

**Ετήσια Έκθεση για το  
Επιχειρηματικό Περιβάλλον  
2014**





## Πίνακας περιεχομένων

<b>Μήνυμα του Προέδρου του ΣΕΒ</b> .....	<b>1</b>
<b>Διοικητική Σύνοψη</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Εισαγωγή</b> .....	<b>10</b>
1.1. Στόχος και αντικείμενο της έκθεσης .....	10
1.2. Πηγές και αναφορές της έκθεσης .....	10
<b>2. Η Μεταρρυθμιστική Πρόκληση και το Επιχειρηματικό Περιβάλλον</b> .....	<b>13</b>
2.1. Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους .....	13
2.1.1. Η Πρόσφατη Μεταρρυθμιστική Πορεία της Χώρας .....	14
2.2. Ρυθμιστικό Περιβάλλον των Επιχειρήσεων .....	16
2.2.1. Οι ενδημικές παθογένειες .....	16
2.2.2. Κρίσιμες Διαπιστώσεις για τις Ρυθμιστικές Πολιτικές και την Διοικητική Ικανότητα .....	18
Ρυθμιστική Πολιτική .....	18
Θεματικές Πολιτικές .....	18
Διοικητική Ικανότητα .....	20
2.3. Στόχευση και Προϋποθέσεις της Μεταρρύθμισης .....	22
2.3.1. Αναβάθμιση της ρυθμιστικής πολιτικής .....	22
2.3.2. Ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας .....	23
2.4. Η Πρόταση του ΣΕΒ για μια Νέα Μεταρρυθμιστική Στρατηγική Βελτίωσης του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος .....	26
<b>3. Αξιολόγηση της κατάστασης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος</b> .....	<b>29</b>
3.1. Θεματικές περιοχές και διαστάσεις αξιολόγησης της κατάστασης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος .....	29
3.2. Αξιολόγηση των θεματικών περιοχών του επιχειρηματικού περιβάλλοντος .....	31
3.3. Η άποψη των επιχειρήσεων για τα εμπόδια στο επιχειρείν .....	32
3.4. Αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχομένων δημόσιων υπηρεσιών στις επιχειρήσεις .....	35
3.5. Η άποψη των επιχειρήσεων για την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών .....	36
3.6. Η διεθνής πορεία της χώρας στο Επιχειρείν .....	38
<b>4. Διαπιστώσεις και προτεινόμενες κατευθύνσεις ανά θεματική περιοχή</b> .....	<b>39</b>
4.1. Αναπτυξιακά Κίνητρα .....	41
i. Πλαίσιο αναφοράς .....	41
ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	41
iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	42
iv. Επιπτώσεις .....	43
v. Προτεινόμενες παρεμβάσεις .....	44
4.2. Εγκατάσταση – Αδειοδότηση Επιχειρήσεων / Δραστηριοτήτων .....	49



i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	49
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	50
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες - Επιπτώσεις .....	51
iv.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	55
4.3.	Έρευνα και Καινοτομία.....	59
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	59
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	60
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	61
iv.	Επιπτώσεις .....	63
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	63
4.4.	Προδιαγραφές και Πιστοποιήσεις.....	65
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	65
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	65
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες - Επιπτώσεις .....	66
iv.	Επιπτώσεις .....	67
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	67
4.5.	Δημόσιες Συμβάσεις.....	70
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	70
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	71
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	71
iv.	Επιπτώσεις .....	74
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	74
4.6.	Έλεγχος και Εποπτεία.....	78
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	78
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	78
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	79
iv.	Επιπτώσεις .....	81
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	81
4.7.	Εξαγωγές – Εισαγωγές, Τελωνειακές Διαδικασίες.....	84
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	84
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	84
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	85
iv.	Επιπτώσεις .....	87
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	88
4.8.	Υποχρεώσεις Πληροφόρησης και Δημοσιότητας.....	92
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	92
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	93
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	94



iv.	Επιπτώσεις .....	95
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	96
4.9.	Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες / Πρόσβαση σε Χρηματοδότηση .....	100
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	100
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	100
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	101
iv.	Επιπτώσεις .....	102
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	103
4.10.	Φορολογία, Εισφορές και Λοιπές Επιβαρύνσεις.....	105
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	105
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	105
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	106
iv.	Επιπτώσεις .....	108
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	108
4.11.	Εργασιακό περιβάλλον / Εργασιακές Σχέσεις, Ασφαλιστικές Εισφορές .....	111
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	111
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	111
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες - Επιπτώσεις .....	112
iv.	Επιπτώσεις .....	114
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	114
4.12.	Εταιρικό Δίκαιο .....	116
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	116
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	117
iii.	Εμπόδια και Δυσλειτουργίες.....	117
iv.	Επιπτώσεις .....	119
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	119
4.13.	Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης.....	122
i.	Πλαίσιο αναφοράς .....	122
ii.	Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα» .....	122
iii.	Εμπόδια και δυσλειτουργίες .....	123
iv.	Επιπτώσεις .....	125
v.	Προτεινόμενες παρεμβάσεις.....	125



## Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ

Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος είναι ένας νέος θεσμός που δημιουργήθηκε από τον ΣΕΒ το 2012, στο πλαίσιο του θεσμικού του ρόλου στην προώθηση πολιτικών για την κοινωνική πρόοδο και συνοχή, την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Λειτουργεί υπό την αιγίδα του, και υπό την εποπτεία επιστημονικής επιτροπής, ως ένας μόνιμος μηχανισμός παρακολούθησης του ελληνικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, των ρυθμίσεων που το διαμορφώνουν και της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Το Παρατηρητήριο έχει συγκροτήσει Δίκτυο Επιχειρηματικών Φορέων, **στο οποίο συμμετέχουν περίπου 40 κλαδικό και περιφερειακό σύνδεσμοι** εκπροσώπησης της επιχειρηματικότητας, που μεταφέρουν τα ζωτικά θέματα που απασχολούν την επιχειρηματική κοινότητα.

### I. Επιδιωκόμενοι Στόχοι

Μέσω του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος επιδιώκονται:

- Ο συστηματικός εντοπισμός των προβλημάτων, περιορισμών, και εμποδίων στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, τα οποία προκαλούν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις και συχνά αναιρούν τα προσδοκώμενα οφέλη της ίδιας της επιχειρηματικής προσπάθειας.
- Η αξιολόγηση της φιλικότητας του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της συνέπειας του ρυθμιστικού πλαισίου που το διαμορφώνει.
- Η διατύπωση τεκμηριωμένων προτάσεων πολιτικής για την προώθηση των αναγκαίων αλλαγών και μεταρρυθμίσεων και τη διασφάλιση ενός αποτελεσματικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος.
- Η συστηματική παρακολούθηση και αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των μεταρρυθμίσεων και αλλαγών που συντελούνται για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.
- Η ανάπτυξη μιας νέας μεθοδολογίας προώθησης αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, η οποία στηρίζεται στη σύμπραξη των δημιουργικών δυνάμεων της οικονομίας και του κράτους για την αποτελεσματικότερη ρύθμιση των θεμάτων δημοσίου συμφέροντος.
- Η διαβούλευση, μέσα από μία διαρκή και ουσιαστική συνεργασία αρμόδιων στελεχών τόσο των επιχειρήσεων όσο και της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που διασφαλίζει την πληρότητα ανίχνευσης εμποδίων από πρωτογενείς πηγές, αλλά και την από κοινού εξεύρεση λύσεων.
- Η συστηματική συνεργασία με τη δημόσια διοίκηση, την επιστημονική και την επιχειρηματική κοινότητα για την μεταφορά τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών

### II. Δράσεις του Παρατηρητηρίου

Οι δράσεις που υλοποιεί το Παρατηρητήριο είναι συνοπτικά οι εξής:

- Ετήσια Έκθεση για την κατάσταση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος της χώρας (η ανά χειράς έκθεση).
- Μελέτες για σημαντικά πεδία εμποδίων στις κύριες θεματικές περιοχές που επηρεάζουν την επιχειρηματικότητα.
- Εξειδικευμένες έρευνες εμποδίων και εκθέσεις για την άρση τους.
- Έρευνες γνώμης / Βαρόμετρο ποιότητας παρεχομένων δημόσιων υπηρεσιών.
- Αναλυτική καταγραφή διαδικασιών και εμποδίων στο επιχειρηματικό περιβάλλον.
- Εκθέσεις συνεπειών ρυθμίσεων & εργαστήρια διαβούλευσης, και
- Σχεδιασμός προτάσεων πολιτικής.

Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις δράσεις και τη λειτουργία του Παρατηρητηρίου επισκεφθείτε την ιστοσελίδα [www.observatory.org.gr](http://www.observatory.org.gr)

Η παρούσα έκθεση τελεί υπό την αιγίδα του ΣΕΒ και υλοποιήθηκε από τη «Στέγη της Ελληνικής Βιομηχανίας» στο πλαίσιο του έργου με τίτλο «Δημιουργία μηχανισμού παρέμβασης για την ανίχνευση, επεξεργασία και αξιολόγηση διοικητικών εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις» με ανάδοχο την ένωση εταιριών PRICEWATERHOUSECOOPERS BUSINESS SOLUTIONS ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΛΟΓΙΣΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & REMACO ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση», 2007 - 2013.



## Μήνυμα του Προέδρου του ΣΕΒ

Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος που δημιούργησε ο ΣΕΒ ξεκίνησε το δεύτερο χρόνο της ζωής του. Η Ετήσια Έκθεση που έχετε στα χέρια σας αντιπροσωπεύει τη σοβαρή και ολοκληρωμένη δουλειά που έγινε από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του Παρατηρητηρίου. Είναι μία Έκθεση που περιγράφει την πληθώρα των παγιωμένων, ενδημικών παθογενειών στη θεσμική παρουσία και επιχειρησιακή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, που ως σύνολο δημιουργούν έναν σχεδόν ανυπέρβλητο όγκο εμποδίων στην επιχειρηματική δράση – οπότε και στις ιδιωτικές επενδύσεις. Ακόμη περισσότερο, η Έκθεση του Παρατηρητηρίου δεν περιορίζεται στην κριτική, αλλά προτείνει ουσιαστικές λύσεις. Στη βάση αυτή και με δεδομένη την αδυναμία πλέον του κράτους να συνεισφέρει με πόρους στην ανάπτυξη, η ουσιαστική άρνηση του μέρους του πολιτικού κόσμου να αντιμετωπίσει στην πλήρη έκταση τους αυτές τις παθογένειες συνεπάγεται εν κατακλείδι την αποστασιοποίηση του από την προσπάθεια να βγει η χώρα μας από την κρίση.

Στη χρονιά που πέρασε, το Παρατηρητήριο εξέτασε 13 θεματικά πεδία -- από τα αναπτυξιακά κίνητρα και την εγκατάσταση/αδειοδότηση των επιχειρήσεων μέχρι τη φορολογική πολιτική, το εταιρικό δίκαιο και την ταχύτητα στην απονομή δικαιοσύνης. Τα ελλείμματα διαφάνειας, αποτελεσματικότητας και προσαρμογής στις ταχύτατα μεταβαλλόμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες είναι εμφανή και απαγορευτικά και στους 13 τομείς.

Η Ελλάδα δεν υποφέρει από έλλειψη νόμων και κανόνων. Το αντίθετο. Έχουμε ένα εκτεταμένο και πολύπλοκο ρυθμιστικό πλαίσιο αλλά δεν έχουμε ρυθμιστική πολιτική. Αντιμετωπίζουμε τα προβλήματα κατά περίπτωση, χωρίς να υπάρχει ένα ευρύτερο σχέδιο για το πού πάμε. Το πιο ανησυχητικό φαινόμενο, όμως, αφορά τον τρόπο εφαρμογής αυτού του πολυδαίδαλου ρυθμιστικού πλαισίου: καθυστερήσεις στην έκδοση αδειών και στην απονομή δικαιοσύνης. Εμπροσθοβαρείς και κοστοβόροι έλεγχοι. Δημιουργία ενός ασταθούς θεσμικού περιβάλλοντος. Ανεπαρκής αξιοποίηση των πληροφοριών που υπάρχουν –για να αναφέρω μερικά παραδείγματα και μόνο.

Το ελληνικό ρυθμιστικό πλαίσιο, έτσι όπως είναι βαθύ, τεράστιο και αδιαφανές, αποτελεί τον υπ' αριθμό ένα εχθρό της επένδυσης και ανάπτυξης. Φτιάχτηκε στη διαδρομή δεκαετιών θεωρητικά για να μας προστατεύει και κατέληξε να μας καταδυναστεύει.

Η επιχειρηματική κοινότητα έχει αναλάβει τις δικές της ευθύνες με αμεσότητα και πρακτικότητα. Έχει επανειλημμένα προτείνει εφικτές λύσεις – λεπτομερείς και με αναφορά σε σταθερό πλαίσιο αρχών. Ξανά και ξανά έχει καθίσει στο τραπέζι της συζήτησης με τις κυβερνήσεις και το κράτος. Όμως, η εποχή της καθυστέρησης, της μισής προσπάθειας, της κατ' επίφαση μεταρρύθμισης έχει παρέλθει. Αν ο πολιτικός κόσμος θέλει να περάσει η χώρα σε φάση ανάπτυξης, θα πρέπει να δεχτεί ως βασικό σημείο για τη δημιουργία ενός νέου, απλού, κατανοητού, δίκαιου και αποτελεσματικού ρυθμιστικού πλαισίου τις προτάσεις του ιδιωτικού τομέα. Έτσι κι' αλλιώς εναλλακτική πρόταση δεν υπάρχει – ούτε και ποτέ υπήρξε.

Η έκθεση του Παρατηρητηρίου για το Επιχειρηματικό Περιβάλλον τεκμηριωμένα προσφέρει την απαραίτητη βάση για να ξεκινήσει και, επιτέλους, να ολοκληρωθεί αυτή η διαδικασία. Όσο καθυστερούμε ή υπεκφεύγουμε τόσο θυσιάζουμε την μοναδική προοπτική της χώρας για να ξεπεράσει την κρίση και να δει καλύτερες ημέρες.

Δημήτρης Δασκαλόπουλος  
Πρόεδρος



## Διοικητική Σύνοψη



## Διοικητική Σύνοψη

### ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΜΑΣΤΕ – ΠΟΥ ΠΑΜΕ

Η ανάγκη αντιμετώπισης της πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης της χώρας, αλλά και η ανάγκη διασφάλισης μιας πορείας διατηρήσιμης ανάπτυξης για το μέλλον επιβάλλουν τη ριζική αναδιάρθρωση του κράτους: αναδιάρθρωση λειτουργική, οργανωτική και θεσμική. Οι καιροί απαιτούν επίσης από τις ηγετικές δυνάμεις του πολιτικού και διοικητικού συστήματος να στρατευθούν στον στόχο της πραγματικής μεταρρύθμισης με συνέπεια, συνέχεια και σχέδιο. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό κράτος με ρόλο αποκλειστικά επιτελικό, ρυθμιστικό και ελεγκτικό. Σημαίνει επίσης ένα κράτος με ορθολογική παραγωγή ρυθμίσεων και λήψη αποφάσεων, με μοναδικό κριτήριο το δημόσιο συμφέρον, και αγνοώντας το «πολιτικό» όφελος ή κόστος. Ένα κράτος εν τέλει, που δεν θα προβάλλει εμπόδια στην επιχειρηματικότητα, αλλά αντίθετα θα την διευκολύνει.

**Για την ανάπτυξη της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας**, στην οποία κατ' ανάγκη βασίζεται σήμερα η έξοδος από την κρίση --και αύριο η διατηρήσιμη οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική ευημερία της χώρας-- **προϋπόθεση εκ των ων ουκ άνευ αποτελεί η δραστική απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος**, δηλαδή του θεσμικού πλαισίου και των διατάξεων στις οποίες υπόκεινται οι επιχειρήσεις και του τρόπου εφαρμογής τους από το κράτος. Η βελτίωση αυτή του ρυθμιστικού περιβάλλοντος θα διασφαλίσει τον υγιή, δηλαδή χωρίς στρεβλώσεις και εμπόδια, αλλά και υπεύθυνο, δηλαδή έναντι του δημοσίου συμφέροντος, ανταγωνισμό. Απαιτούνται επίσης δραστικές διαρθρωτικές αλλαγές που θα αναστρέψουν την δραματική κατά την τελευταία δεκαετία πτωτική πορεία --ουσιαστικά κατάρρευση σε όλους σχεδόν τους διεθνείς δείκτες επιχειρηματικότητας-- της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας.

### ΤΙ ΧΡΕΙΑΖΟΜΑΣΤΕ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

Η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος θα ενισχύσει τις **κύριες προϋποθέσεις ανταγωνιστικότητας** και επιχειρηματικής ανάπτυξης. Σε αυτή την μεταρρύθμιση θα πρέπει να διασφαλίζονται από το κράτος:

- Ταχύς εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου της χώρας, και εφαρμογή των κανόνων καλής νομοθέτησης για την παραγωγή αποτελεσματικών ρυθμίσεων.
- Εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, είτε πρόκειται για τις θεμιτές ανάγκες του κράτους και τις κοινωνικές υποχρεώσεις των επιχειρήσεων, είτε πρόκειται για την ασφάλεια των παραγόμενων προϊόντων και υπηρεσιών και την προστασία του καταναλωτή, την προστασία του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς, της δημόσιας υγείας, την υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας, κλπ, χωρίς να παρεμποδίζεται η αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας.
- Αποτελεσματικοί θεσμοί και πρακτικές προαγωγής υγιών συναλλακτικών ηθών, διαφάνειας, ισότιμης μεταχείρισης και καλής πίστης στις σχέσεις κράτους-επιχείρησης.
- Εύλογο ρυθμιστικό βάρος, ανάλογο προς το δημόσιο συμφέρον του κόστους συμμόρφωσης.



- Εύλογη ταχύτητα ανταπόκρισης του κράτους στις συναλλαγές του με τις επιχειρήσεις.
- Διαχρονική σταθερότητα του ρυθμιστικού πλαισίου, ιδιαίτερα στους τομείς της φορολογίας, της ασφάλισης, των κινήτρων, της προστασίας του περιβάλλοντος.
- Θεσμικά μέτρα υπέρ των μικρών και των πολύ μικρών επιχειρήσεων για την άμβλυση του ρυθμιστικού βάρους που τις επιβαρύνει δυσανάλογα προς τις μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις.
- Αποτελεσματικοί, ανεξάρτητοι μηχανισμοί ρύθμισης εκείνων των δραστηριοτήτων και υπηρεσιών δημοσίου ενδιαφέροντος που αναλαμβάνονται από τον ιδιωτικό τομέα.
- Αποτελεσματικοί μηχανισμοί εκτίμησης των ρυθμιστικών επιπτώσεων και δημόσιας διαβούλευσης με την επιχειρηματική κοινότητα, για τις πολιτικές και τις ρυθμίσεις που αφορούν άμεσα ή έμμεσα τις επιχειρήσεις.

### ΚΑΙΡΙΑ ΕΜΠΟΔΙΑ ΚΑΙ ΣΤΡΕΒΛΩΣΕΙΣ

Η επισκόπηση και μελέτη των περιοχών ενδιαφέροντος<sup>1</sup> του Παρατηρητηρίου σε συνδυασμό με την πανελλαδική έρευνα γνώμης στις επιχειρήσεις που διεξήγαγε το Παρατηρητήριο το 2013, ανέδειξαν τις κοινές παθογένειες που συνιστούν τα ενδημικά προβλήματα του θεσμικού περιβάλλοντος και γενικότερα της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, αποτελώντας τους γενεσιουργούς παράγοντες των στρεβλώσεων της αγοράς και των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις.

Ενδεικτικά παραθέτουμε χαρακτηριστικά παραδείγματα παθογενειών, που χαρακτηρίζουν, περισσότερο ή λιγότερο, όλες τις περιοχές ενδιαφέροντος που καλύπτει το Παρατηρητήριο :

- **Τεράστιες καθυστερήσεις** στην διεκπεραίωση των συναλλαγών κράτους-επιχειρήσεων με πολύ σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις και αδικαιολόγητα υψηλό ρυθμιστικό βάρος για τις επιχειρήσεις αλλά και για το κράτος, με χαρακτηριστικά παραδείγματα:
  - ο για την «Αδειοδότηση Έργων και Δραστηριοτήτων»: πολύ σημαντικό κόστος ευκαιρίας,
  - ο για την «Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης»: 393.000 εκκρεμείς υποθέσεις στα διοικητικά δικαστήρια,

<sup>1</sup> Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος καλύπτει 13 περιοχές ενδιαφέροντος για την επιχειρηματική δραστηριότητα:

1. Αναπτυξιακά Κίνητρα
2. Εγκατάσταση - Αδειοδότηση Επιχειρήσεων / Δραστηριοτήτων
3. Έρευνα και Καινοτομία
4. Προδιαγραφές & Πιστοποιήσεις
5. Δημόσιες Συμβάσεις
6. Έλεγχοι & Εποπτεία
7. Εξαγωγές - Εισαγωγές, Τελωνειακές Διαδικασίες
8. Υποχρεώσεις Πληροφόρησης και Δημοσιότητας
9. Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες / Πρόσβαση σε Χρηματοδότηση
10. Φορολογία, Εισφορές & Λοιπές Επιβαρύνσεις
11. Εργασιακό Περιβάλλον / Εργασιακές Σχέσεις, Ασφαλιστικές Εισφορές
12. Εταιρικό Δίκαιο
13. Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης





- ο για τις «Δημόσιες Συμβάσεις»: χρόνος 230 ημερών κατά μέσο όρο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας μιας δημόσια σύμβασης – ο 2ος μεγαλύτερος χρόνος στην ΕΕ των 27- χωρίς να υπολογίζεται ο χρόνος προκήρυξης και προετοιμασίας του διαγωνισμού,
- ο για τις «Εξαγωγές – Εισαγωγές, Τελωνειακές διαδικασίες»: καθυστερήσεις 1 – 1,5 έτους στις διαδικασίες εκκαθάρισης στις περιπτώσεις εισαγωγών αγαθών, που προορίζονται για εξαγωγή ή ενδοκοινοτική παράδοση.
- Σε όλο το φάσμα του δημόσιου τομέα, περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες που δεν εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον αλλά επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις (και το κράτος) με αδικαιολόγητο ρυθμιστικό βάρος και συνεπάγονται τις μεγάλες καθυστερήσεις που διαπιστώνονται, σε συνδυασμό με την απουσία κωδικοποίησης του θεσμικού πλαισίου, με χαρακτηριστικό παράδειγμα για την περιοχή «Εταιρικό Δίκαιο», τις διαδικασίες σύστασης, λειτουργίας και λύσης μιας εταιρείας.
- «Εμπροσθοβαρή» και αναποτελεσματικά συστήματα ελέγχων, που επιβαρύνουν σημαντικά τις επιχειρήσεις, δημιουργούν περιθώρια για συναλλαγή, και δεν εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.
- Ανεπαρκής αξιοποίηση των σημαντικών δυνατοτήτων απλούστευσης διαδικασιών και βελτίωσης της πληροφόρησης που παρέχουν οι ΤΠΕ, με χαρακτηριστικό παράδειγμα για την περιοχή «Υποχρεώσεις Πληροφόρησης και Δημοσιότητας» την υποχρέωση πολλαπλών υποβολών (μέχρι και 72 διαφορετικών δελτίων στοιχείων για τις επιχειρήσεις του κλάδου της μεταποίησης), με επικαλυπτόμενο περιεχόμενο σε διαφορετικές δημόσιες υπηρεσίες.
- Απουσία συγκροτημένης στρατηγικής και συνεργασίας με την επιχειρηματική κοινότητα στην επεξεργασία πολιτικών και θεσμικού πλαισίου με χαρακτηριστικό παράδειγμα για τον «Έλεγχο και Εποπτεία» την έλλειψη στρατηγικής και μεθοδολογίας για την αντικειμενική, αξιόπιστη και αποτελεσματική διεξαγωγή των ελέγχων.
- Απουσία σταθερού θεσμικού περιβάλλοντος, με χαρακτηριστικά παραδείγματα τις περιοχές «Φορολογία, Εισφορές και Λοιπές Επιβαρύνσεις» και «Αναπτυξιακά Κίνητρα».
- Απουσία μέτρων υπέρ των μικρών και των πολύ μικρών επιχειρήσεων για την άμβλυση του ρυθμιστικού βάρους που τις επιβαρύνει δυσανάλογα προς τις μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις με χαρακτηριστικά παραδείγματα τις περιοχές «Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες / Πρόσβαση σε χρηματοδότηση» και «Εργασιακό Περιβάλλον/Εργασιακές Σχέσεις, Ασφαλιστικές Εισφορές».
- Σύνδρομο κρατισμού, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις «Προδιαγραφές και Πιστοποιήσεις» όπου η στρατηγική τυποποίησης σχεδιάζεται αποκλειστικά από το κράτος, χωρίς τη συμμετοχή επιχειρήσεων και όπου οι πιστοποιήσεις των επαγγελματιών γίνονται μόνο από το Δημόσιο.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΓΙΝΕΙ – ΤΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΥΜΕ

Τα τελευταία 3 χρόνια η Δημόσια Διοίκηση έχει προωθήσει πολλαπλές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις σε πλήθος πεδίων που αφορούν τη δημιουργία, τη λειτουργία και την



ανάπτυξη των επιχειρήσεων. Εντούτοις, ο αποσπασματικός χαρακτήρας των παρεμβάσεων και η έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδιασμού συντείνουν στη χαμηλή αποτελεσματικότητά τους και στην διατήρηση της πραγματικής ανάγκης για επίλυση των προβλημάτων των επιχειρήσεων.

Για το λόγο αυτό ο ΣΕΒ προτείνει μια **νέα Μεταρρυθμιστική Στρατηγική** για τη βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, με την **εκπόνηση Επιχειρησιακού Σχεδίου Μεταρρυθμίσεων για το Επιχειρηματικό Περιβάλλον** για την περίοδο 2014-2020, **σε συνεργασία με την επιχειρηματική κοινότητα**. Το Επιχειρησιακό Σχέδιο θα περιλαμβάνει τους στόχους, τις δράσεις που πρέπει να αναλάβουν οι σημαντικότεροι κεντρικοί και αποκεντρωμένοι οργανισμοί της δημόσιας διοίκησης (περιλαμβανομένης της τοπικής αυτοδιοίκησης) για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, τους υλικούς και άυλους πόρους και το Σχέδιο Εφαρμογής.

*Κύριες προτεραιότητες του Επιχειρησιακού Σχεδίου Μεταρρυθμίσεων είναι:*

- 1. Επικέντρωση των πόρων της Δημόσιας Διοίκησης** (κοινοτικών και εθνικών) στη ριζική μεταρρύθμιση 5 επιλεγμένων λειτουργικών τομέων υποστήριξης και εξυπηρέτησης των επιχειρήσεων: **Αδειοδότηση, Χωροταξία, Φορολογία, Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης, Συστήματα Κρατικού Ελέγχου & Εποπτείας.**
- 2. Αξιολόγηση και επαναπροσδιορισμός** (όπου απαιτείται) **των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης** για τους παραπάνω τομείς, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και βελτίωση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων τους.
- 3. Ριζική αναδιοργάνωση του μοντέλου παροχής δημόσιων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις**, μέσω της αξιοποίησης της **εξωτερικής ανάθεσης** (outsourcing) για την παροχή υπηρεσιών και προμηθειών στο δημόσιο τομέα, με σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο σύναψης συμβάσεων και δεσμευτικά πρωτόκολλα παροχής των υπηρεσιών και διασφάλισης του περιεχομένου της συνεργασίας.
- 4. Αναδιοργάνωση του συστήματος Δημόσιων Διαβουλεύσεων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και επιχειρηματικής κοινότητας.** Προσαρμογή της διαβούλευσης ανάλογα με το αντικείμενο της νομοθέτησης, τις απαιτήσεις σε γνώση και εξειδίκευση, το μέγεθος των επιπτώσεων, κ.λπ. και ανάδειξη της στοχευμένης διαβούλευσης σε βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της νομοθέτησης.
- 5. Εγκαθίδρυση νέου συστήματος και διαδικασιών για την έγκυρη ανάλυση των επιπτώσεων** (impact assessment) στην ανταγωνιστικότητα και τον ανταγωνισμό των βασικών μέτρων που λαμβάνονται με νομοθετήματα ή διοικητικές πράξεις (ex ante & ex post).
- 6. Επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στην ανάπτυξη διευθυντικών στελεχών με εξειδίκευση** σε θέματα επιχειρηματικότητας, ανταγωνιστικότητας, διεθνών αγορών, επενδύσεων, καινοτομίας καθώς και σε θέματα που άπτονται βασικών παραγωγικών τομέων της οικονομίας όπως η ενέργεια, τα τρόφιμα, οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, κλπ, σε συνεργασία με την επιχειρηματική κοινότητα.

*Κρίσιμα μέσα για την επιτυχία του Επιχειρησιακού Σχεδίου είναι:*

- 7. Δημιουργία αυτοτελούς επιτελικού μηχανισμού για την τεχνοκρατική υποστήριξη του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης**, με τη συμμετοχή της επιχειρηματικής





κοινότητας, ο οποίος θα έχει σημαντικές δικαιοδοτικές αρμοδιότητες για την τεχνική υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων και την παρακολούθηση της υλοποίησης του ανωτέρω Σχεδίου Εφαρμογής. Επιλογή Συμβούλων Αξιολόγησης στους παραπάνω τομείς, από χώρες με σύγχρονα συστήματα διοίκησης, με αναφορά στον Πρωθυπουργό.

**8. Ευρύ επικοινωνιακό πρόγραμμα** για την προστιθέμενη αξία της διασφάλισης φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος στη χώρα μας στη βάση διεθνών benchmarking.

Η προτεινόμενη Μεταρρυθμιστική Στρατηγική για το Επιχειρηματικό Περιβάλλον μπορεί να πάρει τη μορφή έργων (projects), που θα ενταχθούν στο **Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης και στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητας, Έρευνας και Καινοτομίας 2014–2020**, εξασφαλίζοντας τη λειτουργική ένταξή τους στις ομοειδείς «κατηγορίες δράσεων» των Προγραμμάτων και διασφαλίζοντας τον οριζόντιο συντονισμό τους στο πλαίσιο του ανωτέρω Σχεδίου Εφαρμογής του Οδικού Χάρτη Μεταρρυθμίσεων.

Αυτό θα βοηθήσει στις αναγκαίες συνέργειες, αλλά και στην προώθηση των δράσεων **υποστήριξης της επιχειρηματικότητας ως mainstream πολιτικής στη νέα προγραμματική περίοδο.**

#### **Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ**

Βασική προϋπόθεση για την μεταρρύθμιση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στους άξονες που προαναφέρθηκαν αποτελεί η ουσιαστική συμμετοχή της επιχειρηματικής κοινότητας η οποία υφίσταται τις επιπτώσεις των εμποδίων, που γνωρίζει και μπορεί να αξιολογήσει τις επιπτώσεις τους, ενδιαφέρεται δε για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, εξ ίσου με το κράτος, ιδίως σε ότι αφορά ρυθμίσεις που δημιουργούν στρεβλώσεις στην αγορά και διευκολύνουν τον αθέμιτο ανταγωνισμό.

Στην κατεύθυνση αυτή της συμμετοχής της επιχειρηματικής κοινότητας στοχεύει η δημιουργία από τον ΣΕΒ του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος. Αποστολή του Παρατηρητηρίου είναι η ανάδειξη ριζοσπαστικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, μέσω της σύμπραξης των δημιουργικών δυνάμεων των επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης. Το Παρατηρητήριο, με την αρωγή της επιχειρηματικής κοινότητας, αναγνωρίζει και καταγράφει με συστηματικό τρόπο παθογένειες και στρεβλώσεις που δημιουργούν διοικητικά εμπόδια στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και στον υγιή ανταγωνισμό, αξιολογεί τις επιπτώσεις τους στην επιχειρηματικότητα και προτείνει τεκμηριωμένες και ρεαλιστικές λύσεις αντιμετώπισής τους. Στον τρέχοντα σχεδιασμό του, το Παρατηρητήριο καλύπτει ένα ευρύτατο φάσμα διοικητικών εμποδίων που ενδιαφέρουν τις επιχειρήσεις.

Το Παρατηρητήριο υποστηρίζεται στην αποστολή του από εμπειρογνώμονες, εκπονεί εξειδικευμένες θεματικές μελέτες συγκεκριμένων περιοχών ενδιαφέροντος των επιχειρήσεων και διεξάγει έρευνες γνώμης των επιχειρήσεων. Βασικό εργαλείο του Παρατηρητηρίου είναι η Διαδικτυακή Πύλη, μέσω της οποίας προσφέρει υπηρεσίες ενημέρωσης στις επιχειρήσεις και προωθεί την συστράτευσή τους στην προσπάθεια μεταρρύθμισης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.



Η Ετήσια Έκθεση 2014 περιλαμβάνει:

1. Την **ανάλυση της μεταρρυθμιστικής πρόκλησης** που αντιμετωπίζει η χώρα, τις επιπτώσεις της στο επιχειρηματικό περιβάλλον και προτάσεις για μια νέα Μεταρρυθμιστική Στρατηγική.
2. Την αξιολόγηση της τρέχουσας κατάστασης στο επιχειρηματικό περιβάλλον, αξιοποιώντας πολλαπλές πηγές, όπως την **Έρευνα του Παρατηρητηρίου «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» (2013), το Βαρόμετρο του Παρατηρητηρίου «για την ποιότητα υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς τις Επιχειρήσεις» (2013), κ.α.**
3. Τις **ειδικότερες διαπιστώσεις και προτεινόμενες κατευθύνσεις** για τις 13 περιοχές ενδιαφέροντος του Παρατηρητηρίου για την επιχειρηματική δραστηριότητα:
  - Αναπτυξιακά Κίνητρα
  - Εγκατάσταση - Αδειοδότηση Επιχειρήσεων / Δραστηριοτήτων
  - Έρευνα και Καινοτομία
  - Προδιαγραφές & Πιστοποιήσεις
  - Δημόσιες Συμβάσεις
  - Έλεγχοι & Εποπτεία
  - Εξαγωγές - Εισαγωγές, Τελωνειακές Διαδικασίες
  - Υποχρεώσεις Πληροφόρησης και Δημοσιότητας
  - Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες / Πρόσβαση σε Χρηματοδότηση
  - Φορολογία, Εισφορές & Λοιπές Επιβαρύνσεις
  - Εργασιακό Περιβάλλον / Εργασιακές Σχέσεις, Ασφαλιστικές Εισφορές
  - Εταιρικό Δίκαιο
  - Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης

*Η Έκθεση βασίζεται σε στοιχεία έως τον Δεκέμβριο του 2013.*



## **1. Εισαγωγή**



## 1. Εισαγωγή

### 1.1. Στόχος και αντικείμενο της έκθεσης

Η παρούσα έκθεση αποτελεί ένα από τα βασικά εργαλεία του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ για την παρακολούθηση των εξελίξεων που αφορούν στο επιχειρηματικό περιβάλλον και την αξιολόγηση των επιπτώσεών τους στην επιχειρηματική δραστηριότητα.

Στόχος της Ετήσιας Έκθεσης είναι να συνεισφέρει στην άρση των εμποδίων που καθηλώνουν την επιχειρηματικότητα, κινητοποιώντας τις δημιουργικές δυνάμεις του τόπου, από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.

Η Έκθεση έχει ως αντικείμενο την εξέταση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, τον συστηματικό εντοπισμό των εμποδίων και των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις, την τεκμηρίωση των αιτιών καθώς και τη διαμόρφωση προτάσεων παρέμβασης ή κατευθύνσεων αλλαγής.

Μέσω της Έκθεσης είναι δυνατή η διαχρονική παρακολούθηση των παραμέτρων του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, καθώς και της προόδου των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης και του ρυθμιστικού πλαισίου. Για το σκοπό αυτό, χρησιμοποιούνται και άλλα εργαλεία του Παρατηρητηρίου, ως επικουρικά, τα αποτελέσματα των οποίων λαμβάνονται υπόψη και τροφοδοτούν την Ετήσια Έκθεση.

### 1.2. Πηγές και αναφορές της έκθεσης

**Έρευνα Πεδίου:** Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, διενεργήθηκε η Εξειδικευμένη Έρευνα «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων», με στόχο την καταγραφή των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των Δημόσιων Φορέων και την καταγραφή των επιπτώσεων από πρόσφατες θεσμικές αλλαγές.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε πανελλαδικά, με συμπλήρωση ηλεκτρονικού ερωτηματολογίου από τις 7 Μαρτίου 2013 έως τις 15 Απριλίου 2013, με συμμετοχή στελεχών επιχειρήσεων και εκπροσώπων φορέων / συνδέσμων επιχειρήσεων<sup>2</sup>.

**Θεματικές Μελέτες:** Το Παρατηρητήριο εκπονεί θεματικές μελέτες για συγκεκριμένες περιοχές ενδιαφέροντος, οι οποίες επιδρούν σημαντικά, τόσο στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, όσο και στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Οι μελέτες αξιοποιούν τη γνώση της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης για την ανάλυση των εμποδίων και επιβαρύνσεων (κόστος ευκαιρίας, διοικητικό κόστος, χρηματοοικονομικό κόστος, κ.λπ.) που απορρέουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο και το επιχειρηματικό περιβάλλον. Αποτέλεσμα των μελετών είναι ο σχεδιασμός ολοκληρωμένων και ιεραρχημένων προτάσεων παρέμβασης και μηχανισμού υλοποίησης της μεταρρύθμισης.

Η πρώτη μελέτη του Παρατηρητηρίου η οποία ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2013, μετά και από σχετική δημόσια διαβούλευση, είχε θέμα την **Αδειοδότηση Έργων και Δραστηριοτήτων**.

<sup>2</sup> Οι έρευνες είναι ετήσιες και η επόμενη προβλέπεται να υλοποιηθεί το 2<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2014.



**Τεχνογνωσία Εμπειρογνομώνων:** Για την προετοιμασία της έκθεσης, καθώς και για άλλες δράσεις του, το Παρατηρητήριο χρησιμοποιεί την τεχνογνωσία και εμπειρία μίας ομάδας εμπειρογνομώνων, η σύνθεση της οποίας καλύπτει το σύνολο των θεματικών περιοχών ενδιαφέροντος του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Οι εμπειρογνώμονες, ως ειδικοί στην περιοχή τους αξιολογούν τα αποτελέσματα της έρευνας, συνδράμουν στην κατάρτιση μελετών και συνεισφέρουν με απόψεις και κατευθύνσεις για τις προτεινόμενες παρεμβάσεις από το Παρατηρητήριο.

**Διαδικτυακή Πύλη:** Βασικό εργαλείο για τη λειτουργία του Παρατηρητηρίου αποτελεί η Διαδικτυακή Πύλη του ([www.observatory.org.gr](http://www.observatory.org.gr)). Η λειτουργία της Διαδικτυακής Πύλης υποστηρίζει όλες σχεδόν τις δράσεις του Παρατηρητηρίου, προσδίδοντας ευελιξία, ταχύτητα και ακρίβεια σε αυτές.

Η Διαδικτυακή Πύλη αποτελεί όμως και έναν συνεργατικό χώρο διεπαφής και αλληλεπίδρασης των ενδιαφερόμενων και μέσω αυτής πραγματοποιείται, μεταξύ άλλων, αξιολόγηση των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και καταγραφή εμποδίων στην επιχειρηματικότητα, τόσο σε επίπεδο ρυθμιστικού πλαισίου, όσο και σε επίπεδο διαδικασίας ή / και βήματος διαδικασίας.

**Δίκτυο Επιχειρηματικών Φορέων:** Αποτελεί μέρος της οργανωτικής δομής του Παρατηρητηρίου και υποστηρίζεται από αυτό. Συμμετέχουν περίπου 40 κλαδικό και περιφερειακό σύνδεσμοι εκπροσώπησης των επιχειρήσεων<sup>3</sup>. Μέσω των εκπροσώπων που ορίζουν οι σύνδεσμοι που συμμετέχουν, το Δίκτυο αποτελεί ένα κρίσιμο σύνδεσμο του Παρατηρητηρίου με την επιχειρηματική κοινότητα.

<sup>3</sup> Μέλη Δικτύου Επιχειρηματικών Φορέων: Σύνδεσμος Βιομηχανιών Αττικής & Πειραιώς, Σύνδεσμος Βιομηχανιών Βορείου Ελλάδος, Σύνδεσμος Βιομηχανιών Θεσσαλίας και Κεντρικής Ελλάδος, Σύνδεσμος Βιομηχανιών Πελοποννήσου & Δυτικής Ελλάδας, Σύνδεσμος Βιομηχανιών Στερεάς Ελλάδος, Σύνδεσμος Θεσσαλικών Επιχειρήσεων & Βιομηχανιών, Ελληνική Ένωση Διαπιστευμένων Φορέων Επιθεώρησης Πιστοποίησης, Ελληνική Εταιρία Διοίκησης Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ), Ελληνικός Σύνδεσμος Βιομηχανιών Επώνυμων Προϊόντων, Ένωση Ασφαλιστικών Εταιριών Ελλάδος, Ένωση Βιομηχανιών Βιοτεχνιών Ζαχαρωδών Ελλάδος (ΕΒΒΖΕ), Ένωση Εταιριών Διαφήμισης και Επικοινωνίας Ελλάδος, Ένωση Τσιμεντοβιομηχανιών Ελλάδος, Πανελλήνιος Σύνδεσμος Βιομηχανίας Καλλυντικών (ΠΣΒΑΚ), Πανελλήνιος Σύνδεσμος Βιομηχανιών Ζυμαρικών, Πανελλήνιος Σύνδεσμος Βιοτεχνιών & Βιομηχανιών Πλεκτού Ενδύματος, Πανελλήνιος Σύνδεσμος Εξαγωγέων, Πανελλήνιος Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Προστασίας Περιβάλλοντος (ΠΑΣΕΠΠΕ), Σύνδεσμος Βιομηχανιών Πλαστικών Ελλάδος, Σύνδεσμος Εισαγωγέων Αντιπροσώπων Αυτοκινήτων (ΣΕΑΑ), Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών Ζωοτροφών (ΣΕΒΙΖ), Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών Τροφίμων, Σύνδεσμος Ελληνικών Εταιρειών Γραφείων Μελετών, Σύνδεσμος Ελληνικών Κολλεγίων, Σύνδεσμος Ελληνικών Χημικών Βιομηχανιών, Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων Κλωστοϋφαντουργιών, Σύνδεσμος Ελλήνων Μεσιτών Ελλάδος (ΣΕΜΑ), Σύνδεσμος Εξαγωγέων Βορείου Ελλάδος (ΣΕΒΕ), Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Διεθνούς Διαμεταφοράς & Επιχειρήσεων Logistics Ελλάδος, Σύνδεσμος Εταιρειών Συμβούλων Μάνατζμεντ Ελλάδος (ΣΕΣΜΑ), Σύνδεσμος Εταιριών Εμπορίας Πετρελαιοειδών Ελλάδος (ΣΕΕΠΕ), Σύνδεσμος Ιδρυτών Ελληνικών Ιδιωτικών Εκπαιδευτηρίων, Σύνδεσμος Μελών Χρηματιστηρίου Αθηνών, Σύνδεσμος Μεταλλευτικών Επιχειρήσεων (ΣΜΕ), Σύνδεσμος Φαρμακευτικών Επιχειρήσεων Ελλάδος.



## ***2. Η Μεταρρυθμιστική Πρόκληση και το Επιχειρηματικό Περιβάλλον***





## 2. Η Μεταρρυθμιστική Πρόκληση και το Επιχειρηματικό Περιβάλλον

### 2.1. Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους

Η Ελλάδα βρίσκεται ως χώρα και ως κοινωνία αντιμέτωπη με ένα τεράστιο έργο αλλαγών που έπρεπε να είχαν γίνει σταδιακά εδώ και δεκαετίες. Τώρα πρέπει όλες να πραγματοποιηθούν σε ασφυκτικά σύντομο χρονικό διάστημα. Πρόκειται για αλλαγές που αφορούν όλους μας – τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και το κράτος- και προϋποθέτουν τη συμμετοχή όλων των δημιουργικών δυνάμεων της κοινωνίας. Η πρωτοφανής οικονομική κρίση, την οποία αντιμετωπίζει η χώρα μας, δεν είναι μόνο αποτέλεσμα κακών πολιτικών επιλογών στο επίπεδο της μακροοικονομικής διαχείρισης· είναι κυρίως προϊόν της συστηματικής αποτυχίας στον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, και του σχηματισμού στρεβλών σχέσεων με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Παράγουμε ανεπαρκείς πολιτικές, κακούς νόμους και κακές ρυθμίσεις, ενώ εφαρμόζουμε κάκιστες διοικητικές πρακτικές. Αυτή είναι η αναπόδραστη διαπίστωση, που αποτελεί πλέον κοινό τόπο αλλά και επίσημη παραδοχή. Επίσης η εναλλακτική επιλογή παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα ορισμένες φορές αποδεικνύεται ανεπαρκής. Στη χώρα υπάρχει γενικευμένη αδυναμία παραγωγής αξιόπιστων δημόσιων πολιτικών στόχων και αποτελεσματικής διαχείρισης των διαθέσιμων μέσων για την επίτευξη των στόχων αυτών. Μας συμβαίνει αυτό που αποκαλείται **κρίση δημόσιας διακυβέρνησης**.

Το κράτος, για να διασφαλίσει το δημόσιο συμφέρον, οφείλει να παρεμβαίνει και να ρυθμίζει την παραγωγική δραστηριότητα. Αυτό είναι γενικά και διεθνώς αποδεκτό. Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους αποτελεί θεμελιώδη υποχρέωση για τη διασφάλιση δημόσιων αγαθών, κρίσιμων για τη ζωή των πολιτών και την επιχειρηματική δραστηριότητα.

Διεθνώς η κυρίαρχη πλέον τάση στη ρυθμιστική πρακτική των ανεπτυγμένων δημοκρατιών είναι η αναζήτηση όχι της λιγότερης ρύθμισης, αλλά της αποτελεσματικής επαναρρύθμισης των οικονομικών λειτουργιών: ρύθμιση που διασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον των κοινωνιών, δεν πνίγει αλλά διευκολύνει την ανάπτυξη των δημιουργικών επιχειρηματικών δυνάμεων, και συνιστά το αποτελεσματικότερο συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας με το οποίο μπορεί να προσελκύσει πόρους για την ανάπτυξη της.

Η αποτυχία αποτελεσματικής ρύθμισης οδηγεί σε αποτυχία διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος και σε μαρασμό της υγιούς επιχειρηματικότητας. Το κράτος στην Ελλάδα έχει αποτύχει στην υποχρέωσή του για αποτελεσματική ρύθμιση της παραγωγικής δραστηριότητας της επιχείρησης από την στιγμή της γέννησής της ως τη διακοπή της. Η υπερρύθμιση και οι δαιδαλώδεις διοικητικές διαδικασίες που χαρακτηρίζουν το ρυθμιστικό μας περιβάλλον έχουν αποτελέσει κεντρικό εμπόδιο για την επιχειρηματικότητα και την οικονομική ανάπτυξη, και έχουν οδηγήσει στα φαινόμενα αδιαφάνειας και διαφθοράς. Επιπλέον, η συχνή αλλαγή των κανόνων του παιχνιδιού οδηγεί σε αβεβαιότητα και τελικά σε αποχώρηση όσων μπορούν να επιλέξουν ένα άλλο πιο φιλικό επιχειρηματικό περιβάλλον.

#### **Το συστημικό έλλειμμα των μεταρρυθμίσεων**



Η περίοδος της μεταπολίτευσης από το 1974 μέχρι σήμερα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από πολλές προσπάθειες μεταρρύθμισης δημοσίων πολιτικών, οι πλείστες από τις οποίες αποτυγχάνουν στη φάση της υλοποίησης. Πολλές μεταρρυθμίσεις εξαγγέλλονται, οι περισσότερες ψηφίζονται στο Κοινοβούλιο, ελάχιστες όμως υλοποιούνται. **Εκτιμάται ότι η κύρια αιτία της μη προώθησης των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα είναι η δομική δυσλειτουργία των σχέσεων των 3 βασικών πυλώνων κάθε μεταρρύθμισης: του πολιτικού, του διοικητικού και του κοινωνικού συστήματος.**

Η ποσοτική επισκόπηση της νομοθετικής παραγωγής της περιόδου αυτής παραπέμπει σε ένα αδιαμφισβήτητο, συστημικό χαρακτήρα, έλλειμμα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων. Χαρακτηριστικά, για τους μεγάλους μεταρρυθμιστικούς νόμους εκδίδεται, κατά μέσο όρο, μόνο το 45% των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων, απαραίτητων για να λειτουργήσουν οι πρόνοιες της πρωτογενούς νομοθέτησης.

Επιπλέον, οι αποτυχίες των μεταρρυθμίσεων μεγάλης διάρκειας που επιχειρούνται στη μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν συνδέονται με αυτό που εντοπίζεται ως κύρια αιτία σε ορισμένες από τις αναπτυγμένες δυτικές δημοκρατίες, δηλαδή, ότι η εγκατάλειψη των μεταρρυθμίσεων οφείλεται στην αλλαγή κυβέρνησης πριν αυτές ολοκληρωθούν, -- με δεδομένο ότι συνήθως ο κύκλος των σημαντικών μεταρρυθμίσεων είναι μεγαλύτερος απ' τον εκλογικό κύκλο. Όμως στην Ελλάδα από το 1974, με εξαίρεση τη διακοπή του 1989-90 και την πρόσφατη συγκυρία, συναντάμε σταθερές, μονοκομματικές, πολύ ισχυρές κυβερνήσεις με μέση διάρκεια της διακυβέρνησης περίπου 8 ετών.

Επομένως, το πρόβλημα στην περίπτωση των μεταρρυθμίσεων αυτής της διάρκειας πρέπει να αναζητηθεί στο εσωτερικό των ελληνικών κομμάτων, με αναπόφευκτο το συμπέρασμα ότι τα πολιτικά κόμματα, όταν κυβερνούν, δεν επιδιώκουν τις μεταρρυθμίσεις με επιμονή και συνέπεια: αλλάζουν απλά προτεραιότητες πολιτικής ή δεν διαθέτουν εσωτερική συνοχή ως προς τον εκάστοτε μεταρρυθμιστικό στόχο.

Η εμπειρία αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα **ότι το μεταρρυθμιστικό έλλειμμα υλοποίησης στην Ελλάδα οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην έλλειψη ισχυρής βούλησης για την συστηματική προώθηση των μεταρρυθμίσεων.** Οι δραστικές αλλαγές δημοσίων πολιτικών στη μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν έχουν ευδοκιμήσει, όχι τόσο λόγω της αντίδρασης ή της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης και της ικανότητας των αντιμεταρρυθμιστικών συμμαχιών, αλλά λόγω της έλλειψης ικανών και συνεπών μεταρρυθμιστικών πολιτικών ηγεσιών.

### **2.1.1. Η Πρόσφατη Μεταρρυθμιστική Πορεία της Χώρας**

Η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, υπό την πίεση της τρέχουσας οικονομικής κρίσης και των δανειστών της χώρας, έχει αναδειχθεί πρόσφατα σε ζήτημα κομβικής σημασίας. Η χώρα έχει εισέλθει σε μία ξέφρενη μεταρρυθμιστική πορεία, χωρίς όμως να υπάρχει ουσιαστική πρόοδος στην κατεύθυνση της άρσης στρεβλώσεων της αγοράς την περίοδο μετά το 2011 στο πλαίσιο της εφαρμογής των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας. Η όποια πρόοδος περιορίζεται, κατά κανόνα, περισσότερο στο θεσμικό επίπεδο παρά στο επίπεδο της εφαρμογής, και τούτο διότι:



- Ελλείπει η στρατηγική και το επιχειρησιακό σχέδιο εφαρμογής της μεταρρύθμισης, που συχνά συγχέονται με τακτικές ή διαχειριστικές κινήσεις, με συνέπεια να μην υπάρχουν ούτε σαφές μεταρρυθμιστικό όραμα ούτε προδιαγραφμένοι επιτεύξιμοι στόχοι, ορισμένες φορές δε να σημειώνεται οπισθοδρόμηση και όχι πρόοδος στο επιχειρηματικό περιβάλλον.
- εξακολουθεί να είναι ασαφές ποιος είναι ο υπεύθυνος για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση, δηλαδή ποιος είναι ο πραγματικός επισπεύδων, ο συντονιστής, και εν τέλει ο «ιδιοκτήτης» της μεταρρύθμισης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες σε σημαντικούς τομείς να γίνονται αποσπασματικά ή αντιφατικά, ή να πελαγοδρομούν μεταξύ συναρμόδιων υπουργείων. Οι σχετικές μελέτες άρσης εμποδίων, από εγχώριους μελετητές ή διεθνείς οργανισμούς (όσο και αν αποτελούν ένα χρήσιμο πρώτο στάδιο) δεν συνιστούν μεταρρύθμιση αυτές καθαυτές, και σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να είναι οργανικά συνδεδεμένες με τον «ιδιοκτήτη» της μεταρρύθμισης και την ίδια την υλοποίηση. Διαφορετικά, απλώς διαιωνίζουν την λανθασμένη προσέγγιση των προηγούμενων δεκαετιών.
- διαπιστώνεται μία τεράστια αδυναμία των μηχανισμών τεχνικής στήριξης των μεταρρυθμίσεων. Η παρεχόμενη, σε ποικίλες μορφές και σχέσεις, βοήθεια από το εξωτερικό αποδεικνύεται (δεδομένης της δυσκολίας του εγχειρήματος) ανεπαρκής και αποσπασματική.
- εξακολουθεί να απουσιάζει η συνολική μεθοδολογία της μεταρρύθμισης. Ειδικότερα απουσιάζουν η τεχνική και διαχειριστική μεθοδολογία, αλλά κυρίως η ευρύτερη «κοινωνική» μεθοδολογία που απαιτείται για να σφυρηλατηθούν οι κατάλληλες συναινέσεις και να υλοποιηθούν πραγματικά οι μεταρρυθμίσεις.
- ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στον σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων εξακολουθεί να είναι ασαφής και περιφερειακός, στερώντας το κράτος από πολύτιμη εμπειρία και τεχνογνωσία, οι οποίες μπορούν να συμβάλουν στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον, η συνεχιζόμενη ελλιπέστατη -τόσο σε εύρος, όσο και σε βάθος - διαβούλευση, υποσκάπτει την συναίνεση και την εμπιστοσύνη στο κράτος.
- δεν προβλέπεται κατά κανόνα επαρκής και στοχευμένη χρηματοδότηση για την υλοποίηση της κάθε μεταρρύθμισης, τόσο βραχυπρόθεσμα, όσο και μεσοπρόθεσμα, ενώ το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, το οποίο κατ' εξοχήν θα μπορούσε να στηρίξει την προσπάθεια, καθυστερεί αδικαιολόγητα και δεν ανταποκρίνεται στις προτεραιότητες και τις ανάγκες της μεταρρύθμισης.



## 2.2. Ρυθμιστικό Περιβάλλον των Επιχειρήσεων

Το ρυθμιστικό περιβάλλον της επιχειρηματικής δραστηριότητας, το θεσμικό πλαίσιο και οι διατάξεις στις οποίες υπόκειται η δραστηριότητα των επιχειρήσεων και η εφαρμογή τους από το κράτος (εκτελεστική εξουσία, ρυθμιστικές αρχές, δικαστική εξουσία), αποτελεί κεντρικό συντελεστή της επιχειρηματικότητας, του υγιούς –χωρίς στρεβλώσεις και εμπόδια- αλλά και υπεύθυνου –έναντι του δημοσίου συμφέροντος- ανταγωνισμού, της προσέλκυσης ξένων επενδύσεων, και τελικά /διατηρήσιμης ανάπτυξης και της κοινωνικής ευημερίας της χώρας.

### 2.2.1. Οι ενδημικές παθογένειες

Οι αδυναμίες αυτές, σε πολύ μεγάλο βαθμό πηγάζουν, από πάγιες, ενδημικές, γνωστές και επίσημα αναγνωρισμένες από την πολιτεία παθογένειες που χαρακτηρίζουν συνολικά το ρυθμιστικό περιβάλλον της χώρας, τον τρόπο παραγωγής των ρυθμίσεων και την εφαρμογή των ρυθμίσεων: τον ρυθμιστικό πληθωρισμό, την κακή ποιότητα των ρυθμίσεων και την αναποτελεσματική εφαρμογή τους από το κράτος σε συνδυασμό με την διαχρονική μεταβλητότητα των ρυθμίσεων και το υψηλό, δυσανάλογο προς τους σκοπούς που εξυπηρετούν οι ρυθμίσεις, κόστος.

Ενδεικτικά χαρακτηριστικά στοιχεία των παθογενειών αυτών είναι :

- **Ρυθμιστικός πληθωρισμός με μέγα πλήθος ρυθμίσεων:** μεταξύ 1975-2005 παρήχθησαν 171.500 ρυθμίσεις **-σχεδόν 20 ρυθμίσεις την ώρα!**- (3.430 νόμοι, 20.580 προεδρικά διατάγματα, 114905 υπουργικές αποφάσεις, 24.010 αποφάσεις περιφερειών, 8575 αποφάσεις δημοτικών αρχών)<sup>4</sup>.
- **Διαχρονική μεταβλητότητα των ρυθμίσεων:** η πλειονότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων τροποποιεί προγενέστερες ρυθμίσεις, με πλέον αντιπροσωπευτική την περιοχή της φορολογικής νομοθεσίας, όπου παγίως ψηφίζονται νέες ρυθμίσεις τουλάχιστον μια φορά κάθε έτος.
- **Κακή ποιότητα των ρυθμίσεων:** αψευδής μάρτυς η επίσημη παραδοχή<sup>5</sup> για «την πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων, τις ασάφειες των ρυθμίσεων και τις αντιφάσεις μεταξύ ρυθμίσεων, της απουσίας κωδικοποίησης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων, τις απαρχαιωμένες ρυθμίσεις που δεν έχουν προσαρμοσθεί προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις νέες κοινωνικο-οικονομικές απαιτήσεις, τις ρυθμίσεις το κόστος εφαρμογής των οποίων υπερβαίνει το δημόσιο όφελος, οικονομικό ή άλλο, τις περιττές ρυθμίσεις, την τυπολατρική εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες».
- **Αναποτελεσματική εφαρμογή των ρυθμίσεων:** οι καθυστερήσεις είναι συχνά πολυετείς στην έκδοση των εφαρμοστικών πράξεων (προεδρικών διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων), ή αυτές δεν εκδίδονται ποτέ. Χωρίς τις εφαρμοστικές πράξεις οι νομοθετικές ρυθμίσεις μένουν ανενεργές ή εφαρμόζονται ανομοιόμορφα κατά την κρίση κάθε υπηρεσίας

<sup>4</sup> OECD (2011), *Functional Review of the central Administration in Greece*

<sup>5</sup> Υπ. Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013*



ή υπαλλήλου, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια ή αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών του κράτους που έχουν την αρμοδιότητα επιχειρησιακής εφαρμογής των ρυθμίσεων.

- **Υπέρογκο ρυθμιστικό βάρος.** Το επωμίζονται οι επιχειρήσεις, και είναι δυσανάλογα υψηλό για τις μικρές και τις πολύ μικρές επιχειρήσεις. Χαρακτηριστικά, η Ελλάδα βρίσκεται στην δυσμενέστερη θέση μεταξύ των 17 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το ρυθμιστικό βάρος να ανέρχεται το 2005 στο 4,4 % του ΑΕΠ ή \$10,6 δισ.<sup>6</sup>.

### **Γενεσιουργοί παράγοντες και επιπτώσεις**

Βασικοί γενεσιουργοί παράγοντες των παραπάνω παθογενειών είναι:

1. Το **έλλειμμα ρυθμιστικής πολιτικής:** η παντελής απουσία αποτελεσματικών κανόνων και διαδικασιών για την παραγωγή και τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων αλλά και για την εφαρμογή των ρυθμίσεων.
2. Το **έλλειμμα θεματικών πολιτικών/στρατηγικών:** η απουσία, κατά κανόνα, επαρκούς/ολοκληρωμένου πλαισίου θεματικής (τομεακής) πολιτικής για τις κάθε φορά εισαγόμενες ρυθμίσεις.
3. Το **έλλειμμα διοικητικής ικανότητας:** η αδυναμία των δημόσιων υπηρεσιών του κράτους να υποστηρίξουν ουσιαστικά την διαδικασία παραγωγής των ρυθμίσεων και να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις εκάστοτε ισχύουσες ρυθμίσεις.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι παθογένειες του ρυθμιστικού πλαισίου που προαναφέρθηκαν, δεν επιβαρύνουν υπερβολικά μόνον τις επιχειρήσεις. **Επιβαρύνουν υπερβολικά και το κράτος.** Χωρίς σαφές πλαίσιο πολιτικής και σχέδιο εφαρμογής της πολιτικής, δεν διασφαλίζεται η επιτυχία των κάθε φορά επιδιωκόμενων στόχων και αποτελεσμάτων, ενώ οι περιττές ρυθμίσεις κοστίζουν, εκτός από τις επιχειρήσεις, και στο κράτος. Δεσμεύουν στελεχιακό δυναμικό και δημόσιους πόρους που μπορεί να διατεθούν για την κάλυψη πραγματικών αναγκών, είτε αυτές αφορούν την παραγωγή και εφαρμογή ρυθμίσεων είτε άλλων αναγκών, και παράλληλα καλλιεργούν την τυπολατρία και δεν αξιοποιούν ουσιαστικά τα επαγγελματικά προσόντα του στελεχιακού δυναμικού της διοίκησης.

Επομένως, η κατάργηση περιττών ρυθμίσεων και ο εξορθολογισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και της εφαρμογής του δεν συμβάλλουν μόνον στον στόχο της επιχειρηματικότητας, αλλά και στον στόχο του αποτελεσματικότερου, παραγωγικότερου και οικονομικότερου κράτους. Εξοικονομεί ή αναδιατάσσει, και, σε κάθε περίπτωση, αξιοποιεί παραγωγικότερα τους πόρους του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου, στοιχείο ιδιαίτερα σημαντικό την παρούσα περίοδο όπου περιορίζεται δραστικά το προσωπικό και οι δαπάνες του κράτους.

<sup>6</sup>Υπ. Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013*

## 2.2.2. Κρίσιμες Διαπιστώσεις για τις Ρυθμιστικές Πολιτικές και την Διοικητική Ικανότητα

### Ρυθμιστική Πολιτική

Στο **επίπεδο της ρυθμιστικής πολιτικής**, απουσιάζουν πρότυπα και κανόνες για την παραγωγή και τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων, αλλά και για την εφαρμογή των ρυθμίσεων εκ μέρους του κράτους και για τον έλεγχο της συμμόρφωσης των επιχειρήσεων προς τις ρυθμίσεις που τις αφορούν. Ειδικότερα:

- Δεν υπάρχει μια αξιόπιστη διαδικασία **ex ante αξιολόγησης των επιπτώσεων** των νέων ρυθμίσεων (Regulatory Impact Assessment), πρακτική καθιερωμένη προ πολλού στις αναπτυγμένες χώρες (κράτη-μέλη ΟΟΣΑ, και ΕΕ). Παλαιότερες και πρόσφατες προσπάθειες νομοθέτησης της εισαγωγής της ex ante αξιολόγησης στις νέες ρυθμίσεις είτε απαξιώθηκαν ως καθαρά τυπικές διαδικασίες, είτε εγκαταλείφθηκαν πλήρως (Ν.4048/2012) είτε τέλος υποκαταστάθηκαν από αναποτελεσματικές για το σκοπό της ex ante αξιολόγησης και ουσιαστικά προσχηματικές διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης ([www.opengov.gr](http://www.opengov.gr)).
- Δεν υπάρχει πρόγραμμα συστηματικής **αξιολόγησης και εξορθολογισμού των ισχυουσών ρυθμίσεων**. Ισχύουσες ρυθμίσεις αναθεωρούνται εκ των ενόντων στο πλαίσιο νέας νομοθεσίας χωρίς συστηματική αξιολόγηση κόστους οφέλους ή επιπτώσεων. Πιλοτικό πρόγραμμα απλούστευσης ισχυουσών διαδικασιών της περιόδου 2006-2009 (Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών -ΚΕΑΔ- του Υπ. Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) παρά τα θετικά αποτελέσματά του εγκαταλείφθηκε με την κυβερνητική αλλαγή του 2009 και στην πλειονότητα τους οι προτάσεις του αν και είχαν την έγκριση της πολιτικής ηγεσίας του υπουργείου δεν εφαρμόστηκαν ποτέ. Η υλοποίηση της επίσημης δέσμευσης στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης του ΕΣΠΑ 2007-2013 για την μείωση του ρυθμιστικού βάρους των επιχειρήσεων κατά 25% μέσω της απλούστευσης των διαδικασιών, έχει επίσης καθυστερήσει απελπιστικά.
- Απουσιάζουν **πρότυπα και κανόνες καλής πρακτικής** για τον έλεγχο της εφαρμογής των ρυθμίσεων, σε ότι αφορά τους πόρους που διατίθενται για τον έλεγχο συμμόρφωσης με τις ρυθμίσεις (όπως π.χ. στην έμφαση που δίνεται στις διαδικασίες αδειοδότησης βιομηχανικών εγκαταστάσεων εις βάρος των ελέγχων συμμόρφωσης) και την αποτελεσματική αξιοποίησή τους με την κατάλληλη οργάνωση και σύγχρονες μεθόδους και τεχνικές (όπως π.χ. οι τεχνικές ανάλυσης κινδύνου).
- Η εφαρμογή της **πολιτικής του ανταγωνισμού και της ρύθμισης των φυσικών μονοπωλίων είναι προβληματική**. Διαπιστώνονται μειωμένη ανεξαρτησία και ανεπάρκεια πόρων και αποτελεσματικότητας των αρχών που έχουν την ευθύνη εφαρμογής της, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού και οι κλαδικές ρυθμιστικές αρχές.

### Θεματικές Πολιτικές

Στο **επίπεδο των θεματικών πολιτικών**, που πρέπει να καθοδηγούν τις αντίστοιχες ρυθμίσεις, απουσιάζουν συστηματικά η στρατηγική, ο σχεδιασμός



της υλοποίησης και των μηχανισμών εφαρμογής, και οι διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης. Ειδικότερα:

- Η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής (policy making process) δεν βασίζεται σε προηγούμενη ανάλυση ή αξιολόγηση του ζητήματος ή της περιοχής παρέμβασης και υποκαθίσταται από τη διαδικασία νομοθέτησης. Η «δήλωση πολιτικής» (policy statement) περιορίζεται στην τυπική εισηγητική έκθεση και το κείμενο της νέας νομοθεσίας.
- Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη λήψη των αποφάσεων πολιτικής εξακολουθεί να χωλαίνει, παρά την εισαγωγή της δυνατότητας δημόσιας διαβούλευσης κάθε νέας νομοθεσίας ([www.opengov.gr](http://www.opengov.gr)).
- Η νέα νομοθεσία σπανίως καλύπτει όλες τις πλευρές της περιοχής ή του ζητήματος που πραγματεύεται αλλά κατά κανόνα συμπληρώνει ή τροποποιεί προηγούμενη νομοθεσία ή, σε ορισμένες περιπτώσεις αντιστρατεύεται ισχύουσα νομοθεσία, με αποτέλεσμα τα περιθώρια ερμηνείας και διακριτικής μεταχείρισης υπέρ ή κατά των επιχειρήσεων, ενώ απουσιάζουν η κωδικοποίηση και χρηστικοί οδηγοί εφαρμογής της νομοθεσίας για το προσωπικό που την εφαρμόζει και τις επιχειρήσεις που αφορά.
- Η εισαγωγή του μοντέλου του «Νόμου Πλαισίου» και η πρακτική της παραπομπής ουσιωδών θεμάτων σε μεταγενέστερη νομοθεσία και εφαρμοστικές ρυθμίσεις, με Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις, επιτρέπει την υποκατάσταση του νομοθέτη από τη Διοίκηση ή τη Δικαιοσύνη, διευκολύνει την αυθαίρετη ή διακριτική μεταχείριση των επιχειρήσεων και υποσκάπτει την ανάγκη σταθερού περιβάλλοντος.
- Δεν υπάρχει επιχειρησιακό σχέδιο εφαρμογής της νέας νομοθεσίας π.χ. σε ότι αφορά: το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, την οργάνωση των υπηρεσιών που θα την εφαρμόσουν, την ενημέρωση και εκπαίδευση του προσωπικού εφαρμογής, τις ανάγκες σε μέσα και οικονομικούς πόρους, την ενημέρωση των επιχειρήσεων που αφορά, κ.λπ.
- Η νέα νομοθεσία παγίως περιορίζεται στην πρόβλεψη εφαρμοστικών κανονιστικών διατάξεων (Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις) εξειδίκευσης της νομοθεσίας, οι οποίες όμως συχνά επιτρέπουν διαφορετικές ερμηνείες της νομοθεσίας από τις υπηρεσίες εφαρμογής, συνήθως εκδίδονται με καθυστέρηση ακόμη και ετών, ή δεν εκδίδονται ποτέ. Όπως ήδη αναφέρθηκε, είναι χαρακτηριστικό ότι έχει εκδοθεί μόνο το 45% των προβλεπόμενων από τους μεγάλους μεταρρυθμιστικούς νόμους της περιόδου από το 1974 μέχρι σήμερα εφαρμοστικών διατάξεων.
- Δεν παρακολουθείται και δεν αξιολογείται η εφαρμογή της νομοθεσίας ώστε να αναγνωρισθούν τυχόν αστοχίες ή προβλήματα και να γίνουν οι κατάλληλες διορθώσεις, θεσμικές ή επιχειρησιακές.

Ενδεικτικό του ελλείμματος θεματικής πολιτικής, είναι το εύρημα της έρευνας του Παρατηρητηρίου<sup>7</sup> ότι η απουσία στρατηγικής αναφέρθηκε από τις επιχειρήσεις

<sup>7</sup> Έρευνα «Εμπόδια στην επιχειρηματικότητα: Η άποψη των Επιχειρήσεων», 2013



ως το πλέον συχνό πρόβλημα σχεδόν σε όλες τις 13 περιοχές πολιτικής που κάλυψε η έρευνα.

### **Διοικητική Ικανότητα**

Το έλλειμμα **διοικητικής ικανότητας** των δημοσίων υπηρεσιών προέρχεται από μια σειρά αλληλένδετων αδυναμιών στελέχωσης, οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών, οι οποίες έχουν προσλάβει ενδημικό χαρακτήρα.

Οι αδυναμίες αυτές επιβαρύνονται από την συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο επίπεδο του πολιτικού προσωπικού που προΐσταται των υπηρεσιών: εμπλοκή στην λήψη αποφάσεων που αφορούν την επιχειρησιακή λειτουργία των υπηρεσιών και μονοπώληση του έργου επεξεργασίας πολιτικής, με αποτέλεσμα την απομείωση της θεσμικής θέσης και της ατομικής ευθύνης του υπηρεσιακού προσωπικού και την αποδυνάμωση της τεχνικής και επιτελικής ικανότητάς του, αλλά και σημαντικές καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων με πολύ σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στην επιχειρηματικότητα και την ανάπτυξη.

Ειδικότερα:

- Απουσιάζουν οι δυνατότητες κινητικότητας, ενδοϋπηρεσιακής και διυπηρεσιακής, και ανταπόκρισης της στελέχωσης των υπηρεσιών για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της εξέλιξης στη ζήτηση υπηρεσιών και νέων αναγκών σε προσόντα και δεξιότητες.
- Ιδιαίτερα σε τομείς επιχειρηματικής δράσης που χαρακτηρίζονται από ταχεία τεχνολογική εξέλιξη, το υπηρεσιακό προσωπικό συχνά δεν διαθέτει τις απαραίτητες -για την αποτελεσματική διαχείριση επιχειρησιακών λειτουργιών και λειτουργιών επεξεργασίας πολιτικής- επαγγελματικές τεχνικές ικανότητες και γνώσεις.
- Ο πληθωρισμός των ρυθμίσεων αφαιρεί πολύτιμους πόρους από το περιορισμένο, ιδιαίτερα την παρούσα περίοδο, διαθέσιμο υπηρεσιακό προσωπικό και καλλιεργεί την τυπολατρία εις βάρος της προσήλωσης του προσωπικού στα ουσιαστικά του καθήκοντα.
- Οι καθυστερήσεις, ακόμα και ετών, των υπηρεσιών -συνήθως συνδυασμού υπηρεσιών- ανταπόκρισης στις ανάγκες και τα αιτήματα των επιχειρήσεων είναι κοινός τόπος.
- Δεν αξιοποιούνται οι δυνατότητες που προσφέρει το outsourcing (δηλαδή η επιλεκτική ανάθεση υπηρεσιών σε διαπιστευμένους φορείς), για την κάλυψη ποιοτικών και ποσοτικών ελλείψεων του διαθέσιμου υπηρεσιακού προσωπικού.
- Υπάρχει πλήρης διάχυση αρμοδιοτήτων και προσωπικής ευθύνης στο εσωτερικό των υπηρεσιών αλλά και μεταξύ συναρμόδιων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα την εμπλοκή πολλών διαδοχικών κρίκων στην αλυσίδα διεκπεραίωσης των διοικητικών διαδικασιών.
- Δεν υπάρχουν συστήματα παρακολούθησης και ελέγχου της απόδοσης των υπηρεσιών, σε ότι αφορά το οικονομικό αποτέλεσμα, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, και την προσωπική ευθύνη του



υπηρεσιακού προσωπικού στο επίπεδο χειρισμού συγκεκριμένων υποθέσεων.

- Δεν αξιοποιούνται επαρκώς οι δυνατότητες που προσφέρει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση για την βελτίωση της απόδοσης και της ταχύτητας λειτουργίας των υπηρεσιών, της διυπηρεσιακής συνεργασίας, αλλά και των συναλλαγών μεταξύ της επιχείρησης και των δημόσιων υπηρεσιών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι παρά το γεγονός ότι οι αδυναμίες αυτές έχουν αναγνωρισθεί, αντιμετωπίζονται -όταν αντιμετωπίζονται- αποσπασματικά και με οριζόντιες παρεμβάσεις που περιορίζονται στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των υπηρεσιών και όχι στο επίπεδο της υπηρεσιακής λειτουργίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των αδυναμιών αποτελεσματικής, με ολοκληρωμένο τρόπο, αντιμετώπισης των αδυναμιών αυτών είναι η πορεία του επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητικής Μεταρρύθμισης» του ΕΣΠΑ 2007-2013: η απορροφητικότητα του προγράμματος είναι η χαμηλότερη μεταξύ των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ , ενώ οι δράσεις του δεν παρακολουθούν τις παράλληλες παρεμβάσεις που γίνονται την πρόσφατη περίοδο στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας.



## 2.3. Στόχευση και Προϋποθέσεις της Μεταρρύθμισης

Οι διαπιστώσεις για τα ελλείμματα ρυθμιστικής πολιτικής και διοικητικής ικανότητας που προαναφέρθηκαν οριοθετούν και τους κεντρικούς, διακριτούς αλλά αλληλένδετους, στόχους που πρέπει να υποστηρίξει η αναγκαία βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της επιχειρηματικής δραστηριότητας:

- Την ριζική **αναβάθμιση της ρυθμιστικής πολιτικής** για την παραγωγική δραστηριότητα της χώρας, και
- Τη δραστική **ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας** του κράτους.

Για την πραγμάτωση των στόχων αυτών απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η υιοθέτηση και εφαρμογή στρατηγικής και σχεδίου μεταρρύθμισης για την περίοδο 2014-2020 που θα πρέπει να καλύπτει, ως ένα ενιαίο οργανικό σύνολο, το σύνολο των απαραίτητων παρεμβάσεων, περιλαμβανομένων και αυτών που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, αλλά και την επόμενη περίοδο την περίοδο 2014-2020.

Προτείνεται η δημιουργία αυτοτελούς επιτελικού μηχανισμού για την τεχνοκρατική υποστήριξη του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, με τη συμμετοχή της επιχειρηματικής κοινότητας, ο οποίος θα έχει σημαντικές δικαιοδοτικές αρμοδιότητες για την τεχνική υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων και την παρακολούθηση της υλοποίησης του ανωτέρω Σχεδίου Εφαρμογής. Επιπλέον, επιλογή Συμβούλων Αξιολόγησης στους παραπάνω τομείς, από χώρες με σύγχρονα συστήματα διοίκησης, με αναφορά στον Πρωθυπουργό.

### 2.3.1. Αναβάθμιση της ρυθμιστικής πολιτικής

Η αναβάθμιση της ρυθμιστικής πολιτικής απαιτεί μια εθνική στρατηγική για την βελτίωση της παραγωγής των ρυθμίσεων και την μείωση του ρυθμιστικού βάρους –μια στρατηγική καλής νομοθέτησης-, συνοδευόμενη από το επιχειρησιακό σχέδιο υλοποίησης της στρατηγικής, κεντρικά δομικά στοιχεία του οποίου θα πρέπει να είναι αποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου και συμμόρφωσης προς τις ρυθμίσεις, και διαδικασίες συνεχιζόμενης αξιολόγησης των ρυθμίσεων και αναδιάταξης, όπου είναι απαραίτητο.

Ως κεντρικές δράσεις της στρατηγικής προτείνονται:

- **Ανάδειξη του «φιλικού Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος» ως οριζόντιου στόχου της δημόσιας διοίκησης**, κατ' αναλογία των στόχων που έχουν τεθεί για κύριες δημόσιες πολιτικές, όπως π.χ. το περιβάλλον, η υγεία, κλπ. Ειδικότερα, για τις σχετικές δράσεις που θα περιληφθούν στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΣΕΣ 2014-2020 προτείνεται να προκρίνονται κατά προτεραιότητα όσες συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου αυτού. Παράλληλα, υλοποίηση ενός ευρέος επικοινωνιακού προγράμματος για την προστιθέμενη αξία της διασφάλισης φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος στη χώρα μας στη βάση διεθνών benchmarking.
- Εισαγωγή μηχανισμών και διαδικασιών αναβάθμισης της τρέχουσας πρακτικής παραγωγής ρυθμίσεων σε **πολιτική παραγωγής και ελέγχου των ρυθμίσεων**.



- **Επικέντρωση των πόρων της Δημόσιας Διοίκησης, ιδιαίτερα για τη περίοδο 2014-2020, σε επιλεγμένους λειτουργικούς τομείς υποστήριξης και εξυπηρέτησης των επιχειρήσεων** (π.χ. Αδειοδότηση, Φορολογία, Δικαιοσύνη, Χωροθέτηση, Έλεγχος & Εποπτεία, κλπ), η μεταρρύθμιση των οποίων θα έχει πολλαπλασιαστικά οφέλη τόσο για την προώθηση της ανάπτυξης όσο και για τη μείωση του κόστους λειτουργίας του δημόσιου τομέα και του ρυθμιστικού βάρους των επιχειρήσεων.
- Δημιουργία **ανεξάρτητης αρχής αξιολόγησης των επιπτώσεων των ρυθμίσεων** με βάση την επιτυχημένη διεθνή εμπειρία κυρίως των Αγγλοσαξονικών χωρών (π.χ. της ανεξάρτητης Επιτροπής Ρυθμιστικής Πολιτικής -Regulatory Policy Committee- του Ηνωμένου Βασιλείου, του Συμβουλίου Παραγωγικότητας της Αυστραλίας, σε συνδυασμό με την κατάργηση του υπάρχοντος, αλλά ανενεργού στην πράξη, Συμβουλίου Παραγωγικότητας).
- Δημιουργία **εκτελεστικού μηχανισμού για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων**, νέων και ισχυουσών, στη μορφή κυβερνητικής επιτροπής από τα βασικά εμπλεκόμενα υπουργεία (π.χ. ΥΔΜ, ΥΠΟΙΚ, ΥΠΑΝ, ΥΠΕΚΑ), επικουρούμενης από δι-υπουργική ομάδα υπηρεσιακού τεχνοκρατικού προσωπικού στην οποία εκπροσωπούνται όλοι οι φορείς της κεντρικής κυβέρνησης που παράγουν ρυθμίσεις και η επιχειρηματική κοινότητα. Αντικείμενο του μηχανισμού αυτού θα πρέπει να είναι:
  - Η παραγωγή προτύπων και κανόνων καλής πρακτικής για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των ρυθμίσεων και τον έλεγχο συμμόρφωσης προς αυτές, όπως π.χ. στην αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων.
  - Η διάχυση τους μεταξύ των φορέων που παράγουν ρυθμίσεις, η τεχνική υποστήριξη των διαμορφωτών των ρυθμίσεων.
  - Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων περιλαμβανομένου ιδιαίτερα και του υπολογισμού του αναμενόμενου ρυθμιστικού βάρους.
  - Η σταδιακή επανεξέταση των ισχυουσών ρυθμίσεων.

Παράλληλα, ο μηχανισμός αυτού θα λειτουργήσει και ως μοχλός πίεσης για την καλύτερη επεξεργασία θεματικών πολιτικών καθοδήγησης της νέας νομοθεσίας και των ρυθμίσεων.

- **Αναδιοργάνωση του συστήματος Δημόσιων Διαβουλεύσεων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και επιχειρηματικής κοινότητας.** Προσαρμογή της διαβούλευσης ανάλογα με το αντικείμενο της νομοθέτησης, τις απαιτήσεις σε γνώση και εξειδίκευση, το μέγεθος των επιπτώσεων, κ.λπ. και ανάδειξη της στοχευμένης διαβούλευσης σε βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της νομοθέτησης.

### 2.3.2. Ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας

Η ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας του κράτους απαιτεί και αυτή μια εθνική στρατηγική μετασχηματισμού του κράτους με στόχο τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότερη και οικονομικότερη οργάνωση και λειτουργία του κράτους, συνοδευόμενη από το επιχειρησιακό σχέδιο υλοποίησης της στρατηγικής. Στην στρατηγική αυτή θα πρέπει να εντάσσονται οργανικά και οι



παρεμβάσεις ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας του κράτους που θα χρηματοδοτηθούν από τα διαρθρωτικά ταμεία την περίοδο 2014-2020.

Προφανώς ο μετασχηματισμός του κράτους αφορά το σύνολο των δημόσιων υπηρεσιών και της κρατικής δράσης και απαιτεί παρεμβάσεις, νέους κανόνες και πρακτικές οριζόντιου χαρακτήρα που περιλαμβάνουν και τις υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις. Ειδικά για τις επιχειρήσεις, πρωταρχικούς στόχους προτεραιότητας της στρατηγικής μετασχηματισμού αποτελούν:

- **Η ριζική αναδιοργάνωση του μοντέλου παροχής δημόσιων υπηρεσιών** προς τις επιχειρήσεις, μέσω της αξιοποίησης της εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing) για την παροχή υπηρεσιών και προμηθειών στο δημόσιο τομέα, με σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο σύναψης συμβάσεων και δεσμευτικά πρωτόκολλα παροχής των υπηρεσιών και διασφάλισης του περιεχομένου της συνεργασίας.
- **Η προαγωγή μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών μιας κουλτούρας ισότιμης και φιλικής μεταχείρισης των επιχειρήσεων** και αντιμετώπισής τους ως συντελεστών κοινωνικής ευημερίας.
- **Η θεσμοθέτηση ετήσιου Προγράμματος Βελτίωσης του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος σε κάθε κεντρικό ή αποκεντρωμένο οργανισμό της δημόσιας διοίκησης**, μέσω της προώθησης δεσμευτικών πρωτοκόλλων παροχής υπηρεσιών (SLAs) του δημοσίου προς τις επιχειρήσεις στη βάση ενιαίων κανόνων και μεθοδολογίας.
- **Η επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης, για την δημιουργία μιας νέας γενιάς ικανών, υψηλόβαθμων στελεχών και λειτουργών της δημόσιας διοίκησης και του κράτους μέσω:**
  - **Της ενίσχυσης της θεσμικής θέσης και του κύρους των υπηρεσιακών στελεχών**, ιδιαίτερα για τα στελέχη που κατέχουν θέσεις ευθύνης, στα επίπεδα επιχειρησιακής λειτουργίας των υπηρεσιών και παραγωγής πολιτικής, σε συνδυασμό με την παροχή κινήτρων απόδοσης.
  - **Της στοχευμένης επαγγελματικής επιμόρφωσης** του προσωπικού σε θέματα αγορών, επιχειρηματικότητας, ανταγωνιστικότητας, διεθνών αγορών, επενδύσεων, καινοτομίας καθώς και σε θέματα που άπτονται βασικών παραγωγικών τομέων της οικονομίας όπως η ενέργεια, τα τρόφιμα, οι τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών, κ.λπ.

Η αναβάθμιση του ρυθμιστικής πολιτικής με τις προτάσεις που προαναφέρθηκαν θα συμβάλει σημαντικά σε βάθος χρόνου στους παραπάνω στόχους με την μείωση των ρυθμιστικών βαρών και για το κράτος με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση πόρων και προσωπικού αλλά και την υπονόμηση της τυπολατρικής κουλτούρας. Επιπλέον, εστιασμένες παρεμβάσεις αναδιοργάνωσης διαδικασιών (π.χ. στις περιοχές που καλύπτει το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος) θα υποστηρίξουν τους στόχους αυτούς.



Όμως, παράλληλα, απαιτούνται ολοκληρωμένες παρεμβάσεις αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών που αφορούν την επιχειρηματικότητα, σε συνδυασμό όμως με οριζόντιες παρεμβάσεις, θεσμικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα (καλές πρακτικές), που μπορούν να υποστηρίξουν τους στόχους αυτούς ειδικά για την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος αλλά που μπορεί να έχουν εφαρμογή και ευρύτερα σε όλο το πεδίο της δημόσιας δράσης, όπως:

- Η αξιολόγηση και επαναπροσδιορισμός (όπου απαιτείται) των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης για τους παραπάνω τομείς, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και βελτίωση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων τους.
- Η αποδέσμευση του πολιτικού προσωπικού από αντικείμενα επιχειρησιακής λειτουργίας, σε συνδυασμό με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και του κύρους των υπηρεσιακών στελεχών.
- Η πιστοποίηση των ικανοτήτων του υπηρεσιακού προσωπικού που θα πρέπει να διαθέτει για το πεδίο ευθύνης του.
- Η «έξυπνη» κινητικότητα του προσωπικού σε συνδυασμό με την αντικειμενική αξιολόγηση αναγκών και καθηκόντων των υπηρεσιών που θα απελευθερώσει ανθρώπινους πόρους και θα διευκολύνει την ευελιξία των υπηρεσιών να ανταποκριθούν σε νέες προτεραιότητες και ανάγκες, ποιοτικές και ποσοτικές.
- Η αξιοποίηση του outsourcing που θα επιτρέψει την κάλυψη ελλείψεων υπηρεσιακού προσωπικού, ποσοτικών και ποιοτικών.
- Η εισαγωγή του θεσμού της υπηρεσίας «μιας στάσης» στις υπηρεσίες εξυπηρέτησης των επιχειρήσεων, σε συνδυασμό με την ελαχιστοποίηση των εμπλεκόμενων/συναρμόδιων υπηρεσιών.
- Η εισαγωγή του θεσμού του «Υπευθύνου φακέλου» και της προσωπικής ευθύνης, σε συνδυασμό με την πιστοποίηση προσόντων για συγκεκριμένες κατηγορίες θέσεων ευθύνης.
- Η κοστολόγηση των υπηρεσιών που παρέχονται στις επιχειρήσεις και η σταδιακή αποκατάσταση της ανταποδοτικότητας των οικονομικών επιβαρύνσεων (τελών, παραβόλων, κ.λπ.) που καταβάλλουν οι επιχειρήσεις.
- Η εισαγωγή συστημάτων παρακολούθησης και ελέγχου της απόδοσης των υπηρεσιών και της προσωπικής ευθύνης του υπηρεσιακού προσωπικού.
- Η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την εσωτερική λειτουργία και τη συνεργασία των υπηρεσιών και για τις συναλλαγές υπηρεσίας- επιχείρησης.

Καθοριστικός παράγων επιτυχίας της στρατηγικής, και στο πεδίο αυτό, είναι η πολιτική δέσμευση στο ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο και η διασφάλιση διαχρονικής συνέχειας και συνέπειας στην στρατηγική και το σχέδιο εφαρμογής.



## 2.4. Η Πρόταση του ΣΕΒ για μια Νέα Μεταρρυθμιστική Στρατηγική Βελτίωσης του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος

Ο ΣΕΒ προτείνει μια **νέα Μεταρρυθμιστική Στρατηγική** για τη βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, με την **εκπόνηση Επιχειρησιακού Σχεδίου Μεταρρυθμίσεων για το Επιχειρηματικό Περιβάλλον** για την περίοδο 2014-2020, **σε συνεργασία με την επιχειρηματική κοινότητα**. Το Επιχειρησιακό Σχέδιο θα περιλαμβάνει τους στόχους, τις δράσεις που πρέπει να αναλάβουν οι σημαντικότεροι κεντρικοί και αποκεντρωμένοι οργανισμοί της δημόσιας διοίκησης (περιλαμβανομένης της τοπικής αυτοδιοίκησης) για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, τους υλικούς και άυλους πόρους και το Σχέδιο Εφαρμογής.

*Κύριες προτεραιότητες του Επιχειρησιακού Σχεδίου Μεταρρυθμίσεων είναι:*

1. Επικέντρωση των πόρων της Δημόσιας Διοίκησης (κοινοτικών και εθνικών) στη ριζική μεταρρύθμιση 5 επιλεγμένων λειτουργικών τομέων υποστήριξης και εξυπηρέτησης των επιχειρήσεων: Αδειοδότηση, Χωροταξία, Φορολογία, Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης, Συστήματα Κρατικού Ελέγχου & Εποπτείας.
2. Αξιολόγηση και επαναπροσδιορισμός (όπου απαιτείται) των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης για τους παραπάνω τομείς, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και βελτίωση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων τους.
3. Ριζική αναδιοργάνωση του μοντέλου παροχής δημόσιων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις, μέσω της αξιοποίησης της εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing) για την παροχή υπηρεσιών και προμηθειών στο δημόσιο τομέα, με σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο σύναψης συμβάσεων και δεσμευτικά πρωτόκολλα παροχής των υπηρεσιών και διασφάλιση του περιεχομένου της συνεργασίας.
4. Αναδιοργάνωση του συστήματος Δημόσιων Διαβουλεύσεων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και επιχειρηματικής κοινότητας. Προσαρμογή της διαβούλευσης ανάλογα με το αντικείμενο της νομοθέτησης, τις απαιτήσεις σε γνώση και εξειδίκευση, το μέγεθος των επιπτώσεων, κ.λπ. και ανάδειξη της στοχευμένης διαβούλευσης σε βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της νομοθέτησης.
5. Εγκαθίδρυση νέου συστήματος και διαδικασιών για την έγκυρη ανάλυση των επιπτώσεων (impact assessment) στην ανταγωνιστικότητα και τον ανταγωνισμό των βασικών μέτρων που λαμβάνονται με νομοθετήματα ή διοικητικές πράξεις (ex ante & ex post).
6. Επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στην ανάπτυξη διεθυντικών στελεχών με εξειδίκευση σε θέματα επιχειρηματικότητας, ανταγωνιστικότητας, διεθνών αγορών, επενδύσεων, καινοτομίας καθώς και σε θέματα που άπτονται βασικών παραγωγικών τομέων της οικονομίας όπως η ενέργεια, τα τρόφιμα, οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, κλπ, σε συνεργασία με την επιχειρηματική κοινότητα.

Κρίσιμα μέσα για την επιτυχία του Επιχειρησιακού Σχεδίου είναι:

7. Δημιουργία αυτοτελούς επιτελικού μηχανισμού για την τεχνοκρατική υποστήριξη του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, με τη συμμετοχή της επιχειρηματικής κοινότητας, ο οποίος θα έχει σημαντικές δικαιοδοτικές αρμοδιότητες για την τεχνική υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων και την παρακολούθηση της υλοποίησης του ανωτέρω Σχεδίου Εφαρμογής. Επιλογή Συμβούλων Αξιολόγησης στους παραπάνω τομείς, από χώρες με σύγχρονα συστήματα διοίκησης, με αναφορά στον Πρωθυπουργό.



8. Ευρύ επικοινωνιακό πρόγραμμα για την προστιθέμενη αξία της διασφάλισης φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος στη χώρα μας στη βάση διεθνών benchmarking.



### **3. Αξιολόγηση της κατάστασης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος**





### 3. Αξιολόγηση της κατάστασης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος

#### 3.1. Θεματικές περιοχές και διαστάσεις αξιολόγησης της κατάστασης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος

Το περιβάλλον δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων είναι πολυσχιδές και πολυδιάστατο. Επιδρά σημαντικά στη λειτουργία και τα αποτελέσματα των επιχειρήσεων, ειδικότερα κατά την τρέχουσα συγκυρία η οποία χαρακτηρίζεται από συνεχείς αλλαγές ακόμα στις βασικές του παραμέτρους.

Η αποτελεσματική ανάλυση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος απαιτεί την οργάνωσή του σε επιμέρους θεματικές περιοχές. Κάθε περιοχή περιλαμβάνει συναφείς ενέργειες της επιχειρηματικής δραστηριότητας και όλες οι περιοχές καλύπτουν, συνολικά, τον κύκλο ζωής της επιχείρησης. Οι **δεκατρείς (13) θεματικές περιοχές** που χρησιμοποιούνται στις δράσεις του Παρατηρητηρίου είναι οι εξής:

<i>Ανάπτυξη επιχείρησης</i>	1. Αναπτυξιακά Κίνητρα
	2. Εγκατάσταση - Αδειοδότηση Επιχειρήσεων / Δραστηριοτήτων
	3. Έρευνα και Καινοτομία
<i>Λειτουργία επιχείρησης</i>	4. Προδιαγραφές & Πιστοποιήσεις
	5. Δημόσιες Συμβάσεις
	6. Έλεγχοι & Εξαγωγές - Εισαγωγές, Τελωνειακές Διαδικασίες
	7. Υποχρεώσεις Πληροφόρησης και Δημοσιότητας
	8. Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες / Πρόσβαση σε Χρηματοδότηση
	9. Φορολογία, Εισφορές & Λοιπές Επιβαρύνσεις
	10. Εποπτεία
	11. Εργασιακό Περιβάλλον / Εργασιακές Σχέσεις, Ασφαλιστικές Εισφορές
<i>Οριζόντιες περιοχές</i>	12. Εταιρικό Δίκαιο
	13. Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης

Για την αποτελεσματική μελέτη των προβλημάτων που υπάρχουν στο επιχειρηματικό περιβάλλον, καθώς και για την στόχευση των προτεινομένων παρεμβάσεων, καθεμία από τις παραπάνω θεματικές περιοχές αναλύεται σε επιμέρους υπο-περιοχές.

Το Παρατηρητήριο, για την αξιολόγηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, αλλά και κάθε θεματικής περιοχής ξεχωριστά, ανέπτυξε ειδική μεθοδολογία

πολυκριτηριακής ανάλυσης, η οποία χρησιμοποιεί τις παρακάτω **επτά (7) βασικές διαστάσεις**:

1. **Στρατηγική**, όπου αξιολογείται η συστημική – ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη στρατηγική (σχεδιασμός, στοχοθεσία, παρακολούθηση και ανάληψη διορθωτικών παρεμβάσεων). Σε αυτή την διάσταση αξιολογούνται επίσης για την εκάστοτε παρέμβαση οι απαιτούμενοι και οι διαθέσιμοι πόροι κάθε μορφής --που αποτελούν έναν από τους κρίσιμότερους παράγοντες για την επιτυχία της κάθε μεταρρύθμισης.
2. **Διακυβέρνηση**, ρόλοι και αρμοδιότητες, όπου αξιολογείται η διακριτικότητα – συμπληρωματικότητα των αρμοδιοτήτων μεταξύ εμπλεκόμενων φορέων και η σύνδεση της διακυβέρνησης του συστήματος με τη στρατηγική.
3. **Διαδικασίες**, όπου αξιολογείται ο βαθμός τυποποίησης, η απλότητα και χρηστικότητά τους, η κάλυψη της περιοχής και η διαλειτουργικότητα μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διαβούλευσης, καθώς και η επαρκής εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας.
4. **Συστήματα και τεχνολογίες**, όπου αξιολογείται ο βαθμός αξιοποίησης Τεχνολογιών Πληροφοριών & Επικοινωνιών, είτε στις επιμέρους διαδικασίες, είτε συνολικά για την παρακολούθηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.
5. **Αξιολόγηση της απόδοσης – συνεχής βελτίωση**, όπου αξιολογείται η ύπαρξη μηχανισμών παρακολούθησης, μέτρησης και αξιολόγησης των επιμέρους συνιστωσών (διαδικασίες, ρόλοι κ.λπ.), με την χρήση δεικτών απόδοσης για την ανατροφοδότηση του σχεδιασμού για την βελτίωση της απόδοσης.
6. **Οργάνωση και ανθρώπινο δυναμικό**, όπου αξιολογείται η οργάνωση και το ανθρώπινο δυναμικό των εμπλεκόμενων φορέων, ώστε να υποστηρίζεται με επιτυχία ο ρόλος τους στο σύστημα, ποσοτικά και ποιοτικά (δομή, δεξιότητες, διαχείριση και διάχυση γνώσης κ.λπ.).
7. **Θεσμικό πλαίσιο**, όπου αξιολογείται ο βαθμός απλούστευσης και κωδικοποίησης, η εφαρμογή κανόνων καλής νομοθέτησης στα θεσμικά κείμενα, καθώς και ο βαθμός ολοκλήρωσης της εφαρμογής θεσμικών αλλαγών.







### 3.2. Αξιολόγηση των θεματικών περιοχών του επιχειρηματικού περιβάλλοντος

Η πληρότητα και ο βαθμός εξειδίκευσης της αξιολόγησης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, στο επίπεδο κάθε θεματικής περιοχής, συναρτάται με την διαθεσιμότητα αξιόπιστων και επαρκών στοιχείων και δεδομένων τα οποία προκύπτουν από την λειτουργία του Παρατηρητηρίου και την κατάλληλη αξιοποίηση των εργαλείων και μηχανισμών του.

Κάθε χρόνο, η αξιολόγηση των θεματικών περιοχών του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, σε ότι αφορά την διευκόλυνση και προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας, θα εμπλουτίζεται και θα διευρύνεται ενώ, παράλληλα, θα προκύπτουν συμπεράσματα, σε σχέση με τον βαθμό υιοθέτησης και εφαρμογής, στην πράξη, τεκμηριωμένων προτάσεων βελτίωσης, για κάθε θεματική περιοχή.

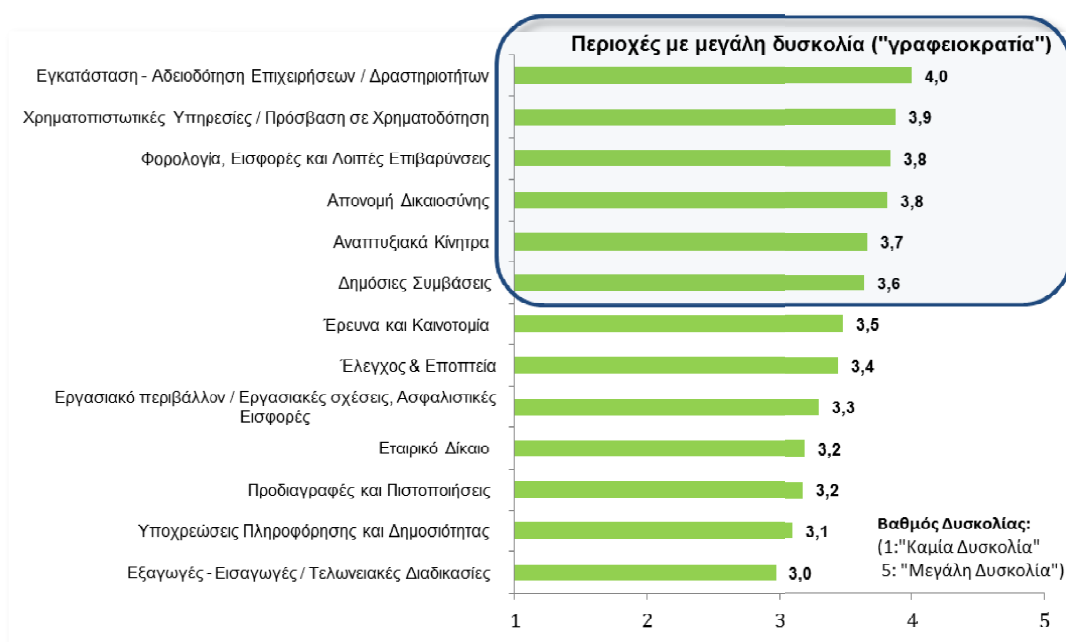
Το επίπεδο ωριμότητας κάθε θεματικής περιοχής διαφοροποιείται ανάλογα με παράγοντες που σχετίζονται με το βαθμό ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων, με τις κατά καιρούς προτεραιότητες της πολιτικής ηγεσίας, με τα βασικά χαρακτηριστικά της χώρας μας και τις προτεραιότητες της επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Ωστόσο υπάρχουν συγκεκριμένες αδυναμίες που εντοπίζονται σε όλες τις περιοχές. Οι αδυναμίες αυτές αποτελούν συχνά εμπόδιο στη δραστηριοποίηση των επιχειρήσεων. Τέτοια εμπόδια που εντοπίζονται σε αρκετές θεματικές περιοχές καταγράφονται παρακάτω:

- Υιοθέτηση αποσπασματικών βελτιώσεων – έλλειψη στρατηγικής προσέγγισης στην επίλυση εμποδίων.
- Ελλιπής συνεργασία με τις επιχειρήσεις για το σχεδιασμό στρατηγικών επίλυσης εμποδίων στην επιχειρηματικότητα.
- Γραφειοκρατία.
- Έλλειψη επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ συναρμόδιων φορέων της δημόσιας διοίκησης.
- Πολύπλοκες, χρονοβόρες και κοστοβόρες διαδικασίες.
- Έλλειμμα προτυποποίησης διαδικασιών.
- Ασαφές και παρωχημένο θεσμικό πλαίσιο – καθυστέρηση στην έκδοση υπουργικών αποφάσεων.
- Διάσπαση και επικάλυψη αρμοδιοτήτων.
- Υπερβολικές προδιαγραφές και απαιτήσεις.
- Τυπολατρία και έλλειψη ευελιξίας των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης.
- Ελλιπής ενημέρωση προσωπικού δημοσίων φορέων.
- Απουσία μηχανισμών αξιολόγησης της απόδοσης των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης.
- Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού.

### 3.3. Η άποψη των επιχειρήσεων για τα εμπόδια στο επιχειρείν

Οι Επιχειρήσεις κλήθηκαν, μέσω της εξειδικευμένης έρευνας του Παρατηρητηρίου (περισσότερα στην διαδικτυακή Πύλη του Παρατηρητηρίου [www.observatory.org.gr/](http://www.observatory.org.gr/)), να αξιολογήσουν το **βαθμό δυσκολίας** κάθε θεματικής περιοχής, βάσει της εμπειρίας τους από την επαφή τους με τις δημόσιες υπηρεσίες. Από τα αποτελέσματα της αξιολόγησης **τεκμηριώνεται μία σημαντική δυσκολία για το σύνολο των θεματικών περιοχών** (συνολικός βαθμός 3,5 όπου '1': καμία δυσκολία και '5': μεγάλη δυσκολία), καθώς και η κατάταξη των θεματικών περιοχών με βάση το βαθμό δυσκολίας. Η ιεράρχηση των εμποδίων, σύμφωνα με την δυσκολία («γραφειοκρατία») που προκαλούν στην επιχειρηματικότητα, φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα.

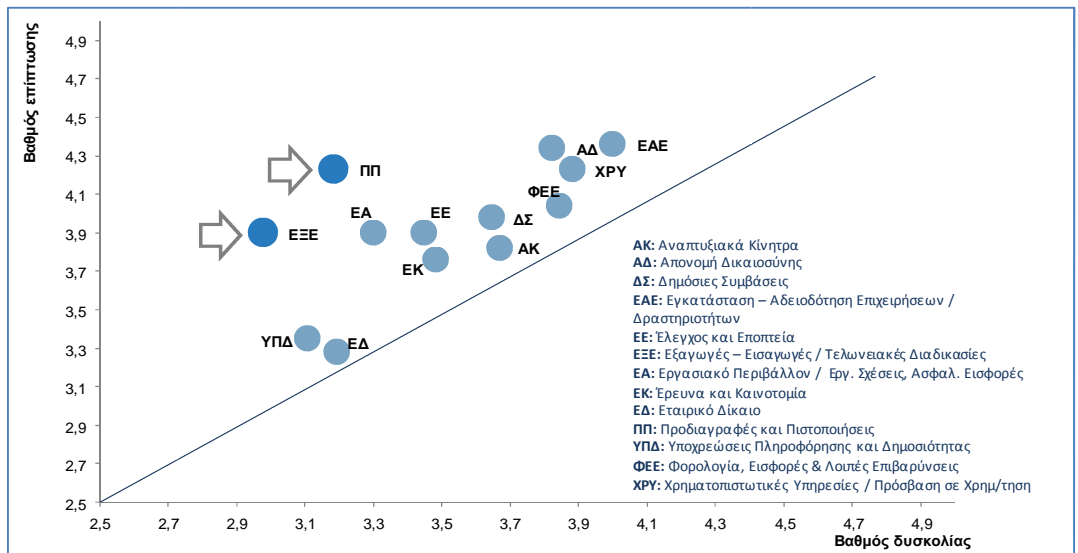


*“ Η “Εγκατάσταση – Αδειοδότηση Επιχειρήσεων / Δραστηριοτήτων» αξιολογήθηκε από τις επιχειρήσεις ως η πιο δύσκολη περιοχή επιχειρηματικής δραστηριότητας”*

*Εξειδικευμένη έρευνα Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα. Η Άποψη των Επιχειρήσεων»*

**Διάγραμμα 1 – Ιεράρχηση εμποδίων στην επιχειρηματικότητα ανά θεματική περιοχή**

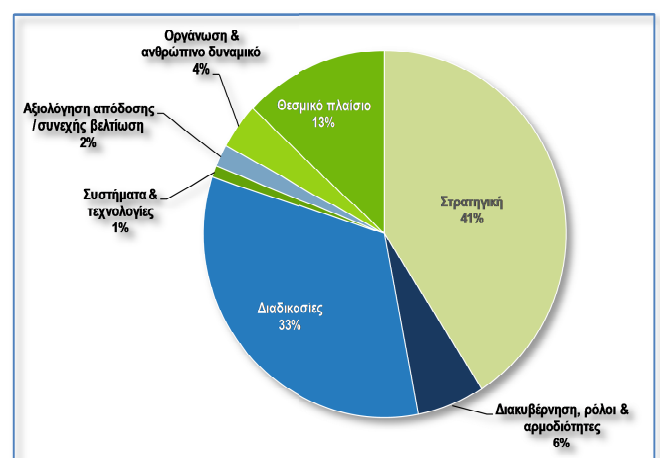
Επιπλέον, η αξιολόγηση περιέλαβε και την εκτίμηση της **επίπτωσης**, στην επιχειρηματική δραστηριότητα, από τις δυσκολίες και τα εμπόδια που ανακύπτουν στις σχέσεις των επιχειρήσεων με τη δημόσια διοίκηση. Από τα αποτελέσματα προκύπτει ότι υπάρχει μια σημαντική συσχέτιση μεταξύ του βαθμού δυσκολίας («γραφειοκρατία») και του βαθμού επίπτωσης στην επιχειρηματική δραστηριότητα. Η σχέση αυτή αποτυπώνεται στο παρακάτω διάγραμμα, όπου όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός δυσκολίας μιας θεματικής περιοχής, τόσο μεγαλύτερη είναι η αντίστοιχη επίπτωση.



**Διάγραμμα 2 – Σχέση δυσκολίας και επίπτωσης εμποδίων στην επιχειρηματικότητα**

Εξαιρέση αποτελούν οι περιοχές «Προδιαγραφές και Πιστοποιήσεις (ΠΠ)» και «Εξαγωγές – Εισαγωγές / Τελωνειακές Διαδικασίες (ΕΞΕ)», στις οποίες ο βαθμός επίπτωσης είναι δυσανάλογα μεγάλος σε σχέση με το βαθμό δυσκολίας, καταδεικνύοντας την ευαισθησία της επιχειρηματικής λειτουργίας, σε σχέση με τις συγκεκριμένες περιοχές.

Πέρα από την αξιολόγηση των θεματικών περιοχών, η έρευνα σκοπό είχε και τη συγκέντρωση σχολίων (προβλημάτων, προτάσεων) από τις επιχειρήσεις. Τα σχόλια των επιχειρήσεων, τα οποία ομαδοποιήθηκαν στις 7 βασικές διαστάσεις, επικεντρώνονται, κυρίως: στην ανεπάρκεια Στρατηγικής, στην αναποτελεσματικότητα των Διαδικασιών και σε αδυναμίες και δυσλειτουργίες του Θεσμικού Πλαισίου.

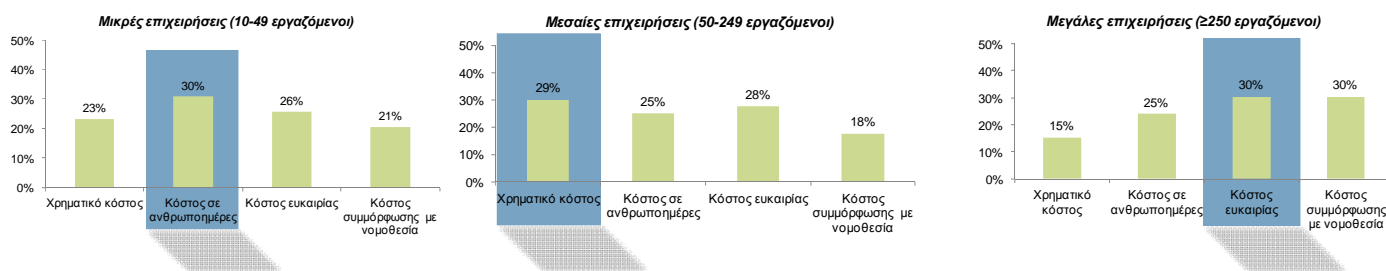


### Διάγραμμα 3 – Αιτίες εμποδίων στην επιχειρηματική δραστηριότητα

Στο πλαίσιο της εξειδικευμένης έρευνας ζητήθηκε από επιχειρήσεις να ιεραρχήσουν τις παρακάτω κατηγορίες κόστους, το οποίο συνδέεται με τις σχέσεις τους με τη δημόσια διοίκηση:

- **Χρηματοοικονομικό Κόστος**, που περιλαμβάνει παράβολα, αμοιβές τρίτων, κ.λπ.
- **Κόστος σε ανθρωποημέρες**, που αφορά την απασχόληση του προσωπικού των επιχειρήσεων.
- **Κόστος ευκαιρίας**, λόγω καθυστερήσεων, αλλαγής νομοθεσίας, κ.λπ.
- **Υπερβάλλον κόστος συμμόρφωσης**, που αφορά επιπλέον κόστη με τα οποία επιβαρύνονται οι επιχειρήσεις και εξυπηρετούν μόνο τη συμμόρφωσή τους με τη νομοθεσία (πρόσληψη συγκεκριμένων ειδικοτήτων, επιπλέον υποδομές, κ.λπ.).

Στα διαγράμματα που ακολουθούν παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ιεράρχησης των στοιχείων συνεπαγόμενου κόστους από τις επιχειρήσεις, σε σχέση με το **μέγεθος** τους.



### Διάγραμμα 4 – Ιεράρχηση στοιχείων κόστους από τις επιχειρήσεις ανά μέγεθος

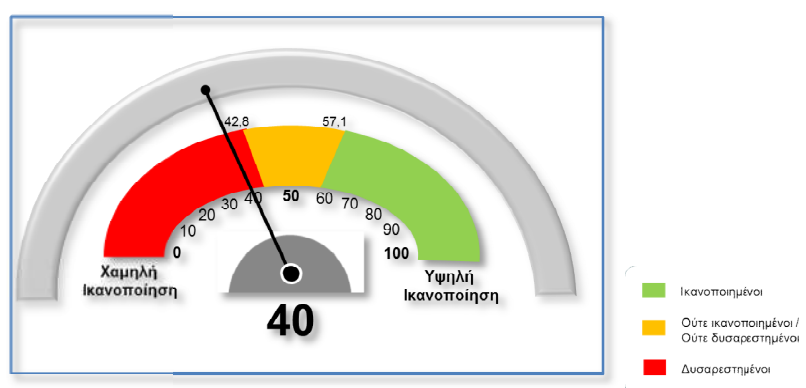
Από τα παραπάνω διαγράμματα καταδεικνύεται η διαφοροποίηση της σημαντικότητας των στοιχείων κόστους ανάλογα με το μέγεθος των επιχειρήσεων. Για τις μικρές επιχειρήσεις το σημαντικότερο είναι το κόστος απασχόλησης του προσωπικού, κατά την επαφή τους με το δημόσιο, ενώ για τις επιχειρήσεις μεσαίου μεγέθους πιο σημαντικά είναι το χρηματοοικονομικό κόστος και το κόστος ευκαιρίας. Τέλος, στις μεγάλες επιχειρήσεις ξεχωρίζει το κόστος ευκαιρίας και το κόστος συμμόρφωσης ως τα σημαντικότερα.

### 3.4. Αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχομένων δημόσιων υπηρεσιών στις επιχειρήσεις

Με στόχο την παρακολούθηση της ποιότητας των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς τις επιχειρήσεις και των παραγόντων που επηρεάζουν την επιχειρηματικότητα, το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος υλοποίησε το 2013 για πρώτη φορά το ετήσιο πανελλαδικό «**Βαρόμετρο για την ποιότητα υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προς τις Επιχειρήσεις**».

*“Οι κρατικοί αξιωματούχοι θα χρειαστεί να επιδείξουν υπομονή και επιμονή για τη μετάβαση από το ‘παλιομοδίτικο’, στατικό και γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης σε δυναμικές και ενέλικτες οντότητες ικανές να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις νέες προκλήσεις”*

Στο Βαρόμετρο οι επιχειρήσεις εκφράζουν χαμηλή ικανοποίηση για την ποιότητα των παρεχομένων δημόσιων υπηρεσιών. Ο δείκτης συνολικής ικανοποίησης είναι στο 40, ενώ η προσδοκία για την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών είναι στο 80, με άριστα το 100.



Διάγραμμα 5 – Ικανοποίηση επιχειρήσεων από τις παρεχόμενες υπηρεσίες

Τα κυριότερα συμπεράσματα του Βαρομέτρου είναι ότι η Δημόσια Διοίκηση:

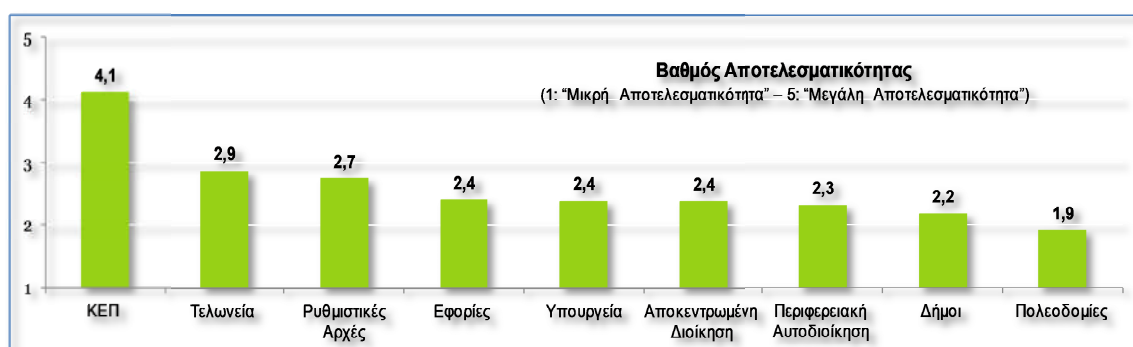
- Δεν ανταποκρίνεται πάντα με ακρίβεια και αξιοπιστία στα αιτήματα των επιχειρήσεων.
- Συχνά δεν διαθέτει πελατοκεντρική φιλοσοφία, και δεν κατανοεί επαρκώς τις ειδικές / εξατομικευμένες ανάγκες των επιχειρήσεων.
- Διαθέτει ικανούς και έμπειρους υπαλλήλους, οι οποίοι όμως αποτελούν μέρος ενός ανεπαρκούς συστήματος.
- Δεν χαρακτηρίζεται για την αποτελεσματική και ταχεία εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων, το δε ωράριο των Δημόσιων Υπηρεσιών δεν φαίνεται να τις εξυπηρετεί.
- Δεν έχει ως μείζον πρόβλημα τις υποδομές, αλλά ακόμη και αν αυτό λυνόταν πλήρως δεν θα αποτελούσε πανάκεια. Υπάρχουν ωστόσο σημαντικά περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης της τεχνολογικής υποδομής.

### 3.5. Η άποψη των επιχειρήσεων για την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών

Η άποψη των επιχειρήσεων σχετικά με την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, καταγράφηκε από την έρευνα του Παρατηρητηρίου. Ειδικότερα, αξιολογήθηκαν οι υπηρεσίες των παρακάτω κατηγοριών φορέων:

- Υπουργεία
- Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση
- Ρυθμιστικές Αρχές
- Αποκεντρωμένη Διοίκηση
- Εφορίες
- Δήμοι
- Τελωνεία
- Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
- Πολεοδομίες

Στο διάγραμμα 5 αποτυπώνονται τα συνολικά αποτελέσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στη συνεργασία τους με τις επιχειρήσεις.



**Διάγραμμα 6– Βαθμός αποτελεσματικότητας των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης**

Ως πιο αποτελεσματικότερη κατηγορία φορέα αξιολογούνται τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) (4,1), με σημαντική διαφορά από τις επόμενες δύο κατηγορίες (Τελωνεία και Ρυθμιστικές Αρχές), ενώ ως λιγότερο αποτελεσματικοί φορείς αξιολογούνται οι Πολεοδομίες(1,9) και ακολουθούν οι Δήμοι (2,2) και η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (2,3) και οι υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης(2,4).

Ενδεικτικά παρουσιάζονται παρακάτω σχόλια των επιχειρήσεων αναφορικά με τη συνεργασία τους με τους φορείς της δημόσιας διοίκησης.





“Αν και σημαντικό ποσοστό του προσωπικού των Υπουργείων δείχνει διάθεση να εξυπηρετήσει, υπάρχει παντελής έλλειψη πλαισίου και εφαρμογής κανονισμού λειτουργίας”

“Αυθαίρετη ερμηνεία διατάξεων, μη τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και- σημαντικές καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση εργασιών των Πολεοδομιών”

“Απαράδεκτες καθυστερήσεις διεκπεραίωσης βασικών διαδικασιών και έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού σε Δήμους”

“Ανεπαρκής έλεγχος Τελωνείων σε εισαγόμενα προϊόντα”

“Ενώ υπάρχει διάθεση των εφόρων και των υπαλλήλων να σταθούν δίπλα στις επιχειρήσεις, οι οδηγίες που λαμβάνουν από την προϊσταμένη αρχή (ΥΠΟΙΚ), σε συνδυασμό με τις υπερβολικές ευθύνες που τους ανατίθενται μεταλλάσσει τη συμπεριφορά τους απέναντι στις επιχειρήσεις”

“Ενώ η αποκεντρωμένη διοίκηση είναι σωστή ως ιδέα, δυστυχώς μπαίνει στην εξίσωση ο παράγοντας “τοπικισμός” με συνέπεια να δημιουργούνται σειρά προβλημάτων για την πραγματοποίηση επενδύσεων στην επαρχία”

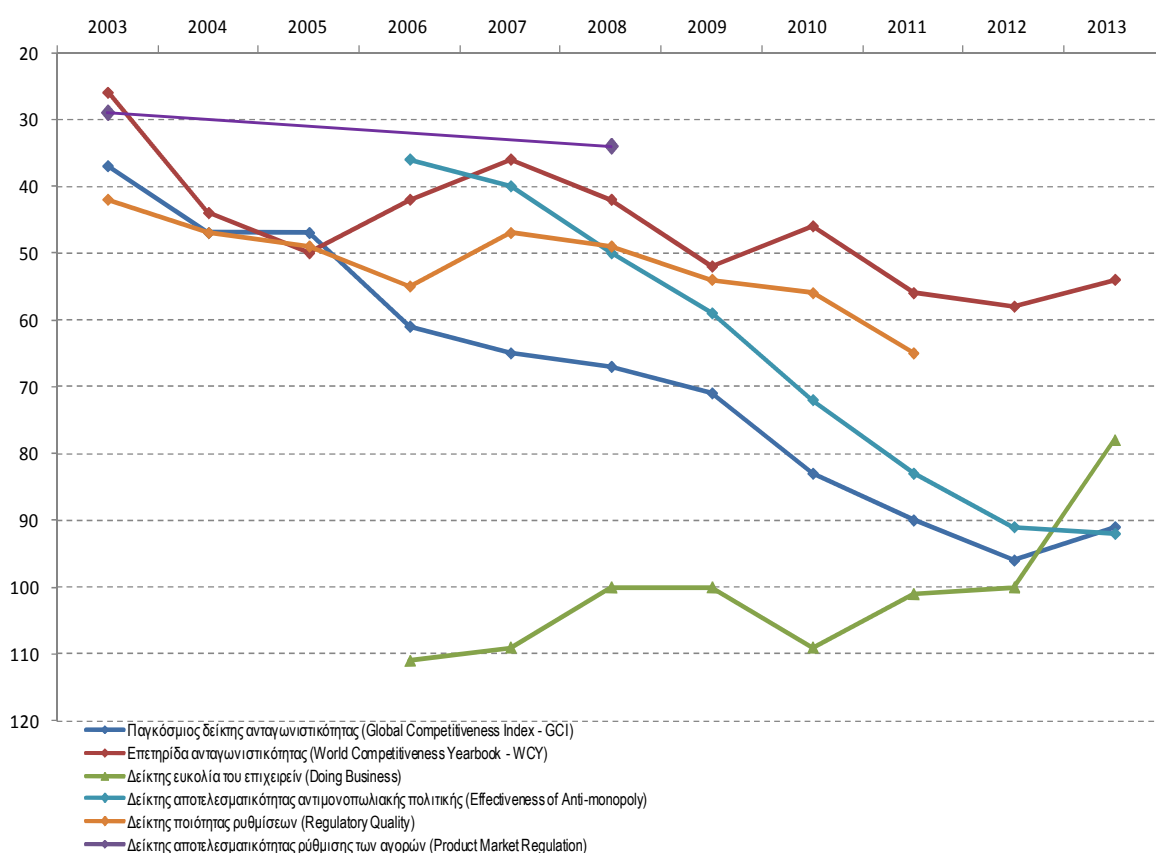
“Γραφειοκρατία και έλλειψη διαφάνειας στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση”

“Μεγάλες καθυστερήσεις αποφάσεων λόγω επικάλυψης αρμοδιοτήτων στις ρυθμιστικές αρχές”

Είναι χαρακτηριστικά τα σχόλια σχετικά με τις καθυστερήσεις που αποτελούν για τις επιχειρήσεις σημαντικό εμπόδιο ανάπτυξης και λειτουργίας, αλλά και η αναγνώριση της φιλότιμης προσπάθειας του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών.

### 3.6. Η διεθνής πορεία της χώρας στο Επιχειρείν

Για την ολοκληρωμένη εκτίμηση της κατάστασης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα είναι χρήσιμη η παρακολούθηση της θέσης της σε σχέση με άλλες χώρες καθώς και της εξέλιξης της απόδοσής της, βάσει διεθνών δεικτών που μετρούν ανταγωνιστικότητα, αποτελεσματικότητα και ποιότητα ρυθμίσεων, κλπ. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στα τελευταία έτη, μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης, όπου, καθώς διαπιστώνεται και από το παρακάτω διάγραμμα, η κατάταξη της χώρας είναι, ως προς όλους σχεδόν τους δείκτες, πτωτική, αν και το κατά το τελευταίο έτος διαφαίνεται ανάσχεση της πτώσης, και σε ορισμένες περιπτώσεις βελτίωση (με πλέον χαρακτηριστική περίπτωση εκείνη του δείκτη Doing Business).



**Διάγραμμα 7 – Διεθνής κατάταξη της Ελλάδας βάσει δεικτών (2003 – 2013, έτος δημοσίευσης)**



## 4. Διαπιστώσεις και προτεινόμενες κατευθύνσεις ανά θεματική περιοχή



## **4.1 Αναπτυξιακά Κίνητρα**

## 4.1. Αναπτυξιακά Κίνητρα

### i. Πλαίσιο αναφοράς

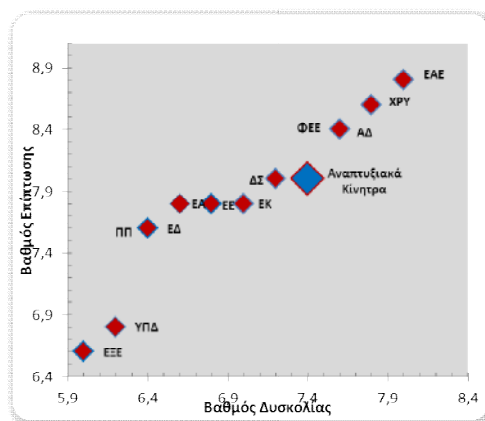
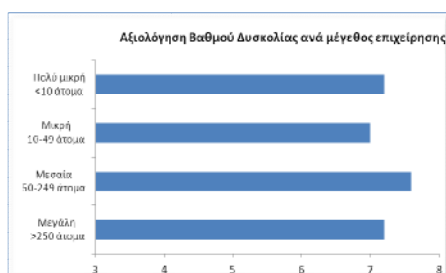
Οι πλέον διαδεδομένες μορφές κρατικών ενισχύσεων που παρέχονται στην Ελλάδα είναι:

- Επιδότηση κεφαλαίου: από Αναπτυξιακό Νόμο και συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα ΕΣΠΑ, γεωργίας (ΕΓΤΑΑ) και αλιείας (ΧΜΠΑ).
- Φορολογική απαλλαγή: από Αναπτυξιακό Νόμο.
- Χαμηλότοκα δάνεια / Δημόσια εγγύηση για δανειοδότηση: από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα ΕΣΠΑ.

Ο Αναπτυξιακός Νόμος είναι ο εκάστοτε ισχύων μηχανισμός χορήγησης κρατικών ενισχύσεων της Ελληνικής πολιτείας για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της περιφερειακής σύγκλισης. Είναι συμβατός με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα. Έχει υποστεί αριθμό τροποποιήσεων από τη αρχική του έκδοση (Ν. 1116/1981, Ν. 1262/1982, Ν. 1892/1990, Ν. 2234/1994, Ν. 2601/1998, Ν. 3229/2004, Ν. 3908/2011 και Ν. 4072/2012 και Ν. 4146/2013). Οι χορηγούμενες ενισχύσεις (ανάλογα με τον τομέα, μέγεθος επιχείρησης και περιοχή υλοποίησης της επένδυσης) είναι συμβατές με τον εκάστοτε ισχύοντα Χάρτη Περιφερειακών Ενισχύσεων.

### ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»

Οι απόψεις των επιχειρήσεων για το πλαίσιο των αναπτυξιακών κινήτρων καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 8 και 9 που ακολουθούν. Ειδικότερα, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.

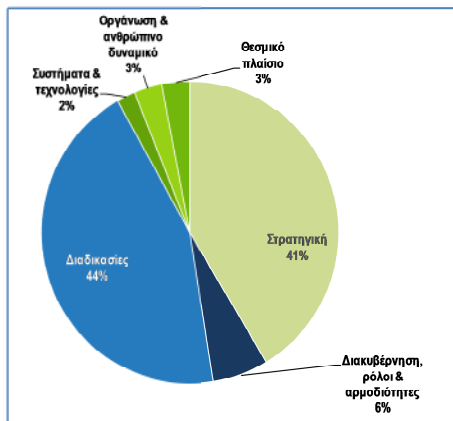


**Διάγραμμα 8 - Αξιολόγηση περιοχής αναπτυξιακών / επενδυτικών κινήτρων από τις επιχειρήσεις**

Συγκεκριμένα, το πλαίσιο των αναπτυξιακών κινήτρων αξιολογείται στις πέντε περιοχές με το υψηλότερο επίπεδο δυσκολίας και βαθμολογήθηκε ως προς τη δυσκολία με 7,34 / 10 και ως προς την επίπτωση με 7,64 / 10. Επίσης, η

ανάλυση της αξιολόγησης ως προς το μέγεθος των επιχειρήσεων που απάντησαν, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις (αρ. προσωπικού μεταξύ 50 και 249) επιβαρύνονται περισσότερο από τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στη συγκεκριμένη περιοχή.

Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια, για την περιοχή της φορολογίας, αφορούν στη στρατηγική και στις διαδικασίες.



**Διάγραμμα 9 - Κατηγοριοποίηση εμποδίων ανά διάσταση**

Σε συνολικό επίπεδο, η αποτελεσματικότητα του υφιστάμενου συστήματος αναπτυξιακών κινήτρων, μετρούμενη με βάση την μόχλευση επενδύσεων που προκαλεί, αξιολογείται ως ιδιαίτερα περιορισμένη, αν και ένας ικανός αριθμός επενδυτικών σχεδίων εξυπηρετούνται από την λειτουργία του Αναπτυξιακού Νόμου. Από τα στοιχεία των επενδυτικών δαπανών σε μηχανολογικό και λοιπό εξοπλισμό, που πραγματοποιήθηκαν μέσω του σε ισχύ Αναπτυξιακού Νόμου, κατά την οκταετία 2004-2011, προκύπτει ότι οι δαπάνες αυτές σε ετήσια βάση, δεν ξεπέρασαν ως ποσοστό το 2,2% των συνολικών ετήσιων δαπανών σε μηχανολογικό και λοιπό εξοπλισμό, σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς (στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος).

Το γεγονός αυτό αποδεικνύει την περιορισμένη προστιθέμενη αξία του πλαισίου των ενισχύσεων, σε ότι αφορά την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και την προώθηση των επενδύσεων και επιβεβαιώνει μελέτες, οι οποίες αναδεικνύουν ως σημαντικότερους παράγοντες, το σταθερό και ελκυστικό φορολογικό καθεστώς, το μειωμένο εργασιακό κόστος (κυρίως το μη μισθολογικό), την ευκολία πρόσβασης σε τραπεζική χρηματοδότηση, την ταχύτητα στην έκδοση των απαραίτητων αδειών και στην απονομή της δικαιοσύνης, καθώς και την γενικότερη μείωση της γραφειοκρατίας.

### **iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες**

Τα σημαντικότερα προβλήματα, πολλά των οποίων μεταφράζονται σε εμπόδια για τις επιχειρήσεις και την προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας, είναι τα ακόλουθα:

- Κατακερματισμός κρατικών ενισχύσεων που έχουν διανεμηθεί στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια σε πλήθος αποσπασματικών προγραμμάτων και δράσεων.
- Απουσία συνολικού χρονικού προγραμματισμού και ετήσιου προϋπολογισμού κρατικών ενισχύσεων.



*“Καθυστερήσεις  
πέραν των  
προγραμματιζόμενων  
χρονοδιαγραμμάτων,  
με αποτέλεσμα τη  
έλλειψη δυνατότητας  
προγραμματισμού  
από τις επιχειρήσεις  
και την απώλεια  
εμπιστοσύνης ως  
προς τους φορείς”*

*Εξειδικευμένη έρευνα  
Παρατηρητηρίου  
Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος  
«Εμπόδια στην  
Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη  
των Επιχειρήσεων»*

- Απουσία ενιαίου κεντρικού σχεδιασμού που οδηγεί σε επικαλύψεις και ανταγωνιστικότητα μεταξύ των μέτρων, με τον υποψήφιο επενδυτή να καλείται να επιλέξει μεταξύ διαφορετικών καθεστώτων ενίσχυσης.
- Σε μερικές περιπτώσεις οι στόχοι του αναπτυξιακού νόμου οδηγούν σε αντίθετη κατεύθυνση (π.χ. αύξηση της απασχόλησης, σε σχέση με την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και της αναδιάρθρωσης τομέων και κλάδων).
- Έλλειμμα ουσιαστικών κινήτρων επιχειρηματικής ανάπτυξης μέσω της έρευνας, της καινοτομίας και της τεχνολογίας.
- άσκοπη διαδικαστική επιβάρυνση των επιχειρήσεων που στοχεύουν στην φορολογική απαλλαγή,
- Μεθοδολογία αξιολόγησης και βαθμολόγησης των επενδυτικών σχεδίων που δεν προωθεί κλάδους που συνεισφέρουν σημαντικά στην εθνική οικονομία και,
- Μη ύπαρξη ποσοτικών στόχων, ως προϋπόθεση για την καταβολή της επιχορήγησης, ώστε να διασφαλίζεται η αποδοτικότητα των επενδυτικών σχεδίων.
- Σημαντικότερες καθυστερήσεις, στην διαχείριση των αιτήσεων ένταξης και ελέγχου των επενδυτικών σχεδίων, καθώς και στην καταβολή των ενισχύσεων που δεν συμβάλλουν στη δημιουργία κλίματος διαφάνειας και αντικειμενικότητας.
- Απουσία έγκαιρων και αποτελεσματικών ενεργειών αξιολόγησης αποτελεσμάτων και επιπτώσεων, ώστε να αποτιμάται η ορθότητα, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του σχεδιασμού και να ανατροφοδοτούνται διορθωτικές παρεμβάσεις.
- Απουσία ενός ολοκληρωμένου και συστηματικού πλαισίου διαρκούς επιμόρφωσης και ενημέρωσης του εμπλεκόμενου ανθρώπινου δυναμικού.
- Κείμενο Νόμου αρκετά πολύπλοκο και σε πολλές περιπτώσεις ασαφές και μη κατανοητό στους επενδυτές.
- Πρακτικές παραπομπής σε έκδοση κανονιστικών πράξεων με αποτέλεσμα καθυστερήσεις.

#### **iv. Επιπτώσεις**

- Μεγάλος διαχειριστικός φόρτος, συνυφασμένος με ανάλογο κόστος.
- Καθυστερήσεις, δυνατότητες συναλλαγής, καθώς και λαθροχειρίες (πολλές φορές διαπιστούμενες εκ των υστέρων).
- Αυξημένες πιθανότητες αστοχίας επενδύσεων μετά την καταβολή της κρατικής ενίσχυσης, λόγω της χαλαρότητας των κριτηρίων υπαγωγής.

- Μη μετρήσιμη συνεισφορά των κρατικά ενισχυόμενων επενδύσεων και επιχειρήσεων στην ανάπτυξη.
- Απουσία κατά κανόνα οποιωνδήποτε πολλαπλασιαστικών ωφελημάτων από τις κρατικές ενισχύσεις, με ειδικότερα φαινόμενα ανακύκλωσης ενισχύσεων διαχρονικά από τον ίδιο επενδυτή (π.χ. περιοδικές «ενισχύσεις συντήρησης» τουριστικών μονάδων από τον Αναπτυξιακό Νόμο).
- Κακή εκμετάλλευση ή/και κατασπατάληση πολύτιμων εθνικών και Κοινοτικών πόρων κατά τη διάθεση κρατικών ενισχύσεων.

#### **v. Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Λαμβάνοντας υπόψη το ιστορικό των κρατικών ενισχύσεων, τα παραδείγματα καλών πρακτικών σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και την αξιολόγηση εφαρμογής ενισχύσεων στην Ελλάδα, καταλήγουμε στις 5 παρακάτω αναγκαίες ενότητες παρεμβάσεων για την καλύτερη διαχείριση των κρατικών ενισχύσεων στη χώρα μας:

#### ***Ανάπτυξη Ενιαίου Θεσμικού Πλαισίου***

Προτείνεται η ανάπτυξη ενιαίου θεσμικού πλαισίου (Νόμου «ομπρέλα») για τις κρατικές ενισχύσεις στην Ελλάδα, το οποίο να ισχύει με κοινές μορφές κινήτρων, κριτήρια και διαδικασίες για όλους τους φορείς παροχής ενισχύσεων (Υπουργεία, ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης, κ.α.) σε ιδιωτικές επενδύσεις και επιχειρήσεις. Το πλαίσιο θα διαφοροποιεί τα παρεχόμενα κίνητρα, κριτήρια αξιολόγησης και διαδικασίες υλοποίησης ανάλογα με το μέγεθος των επιχειρήσεων και επενδύσεων:

- Α. Επενδύσεις χαμηλού προϋπολογισμού (π.χ. μέχρι 500.000 Ευρώ), οι οποίες θα κατευθύνονται αποκλειστικά σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα στο πλαίσιο δράσεων ενταγμένων στο ΣΕΣ (με σημαντικά απλοποιημένες διαδικασίες και ανάληψη ρόλου τελικού δικαιούχου από ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης), εφόσον βέβαια κρίνονται επιλέξιμες.
- Β. Επενδύσεις μέχρι ένα συγκεκριμένο ύψος προϋπολογισμού (π.χ. 50.000.000 Ευρώ), για τις οποίες θα εφαρμόζονται οι κατά περίπτωση ισχύουσες διαδικασίες Αναπτυξιακού Νόμου.
- Γ. Μεγάλες επιχειρήσεις ή μεγάλες επενδύσεις, για τις οποίες θα προβλέπεται ειδικός χειρισμός και επιτάχυνση διαδικασιών.

#### ***Προσδιορισμός επιθυμητών χαρακτηριστικών των επενδύσεων***

Αντίθετα με κύριους παράγοντες που διαμορφώνουν ένα ελκυστικό επιχειρηματικό περιβάλλον (υποδομές, διαδικασίες, φορολογία κ.λπ.), η οικονομική στήριξη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών μέσω κρατικών ενισχύσεων εκ των πραγμάτων πρέπει να προσανατολίζεται σε επενδύσεις κατεξοχήν σχετιζόμενες με τους αναπτυξιακούς στόχους της χώρας και με την επιδίωξη των βέλτιστων ωφελημάτων για την ανταγωνιστικότητά της και την οικονομία γενικότερα.

Οι επενδυτικοί αυτοί στόχοι πρέπει να προσδιορίζονται:



- α) Από επιθυμητά ποιοτικά χαρακτηριστικά μίας επένδυσης, όπως είναι:
- Η οικονομική αποδοτικότητα.
  - Ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας.
  - Η αξιοποίηση ΕΤΑ και καινοτομίας.
  - Η εξωστρέφεια.
  - Οι συνέργιες με τον επιχειρηματικό περίγυρο.
- β) Από επιθυμητά τομεακά χαρακτηριστικά στο πλαίσιο μιας βιομηχανικής πολιτικής που ενισχύει ιδιαίτερα παραγωγικούς τομείς και αλυσίδες αξίας των οποίων οι προοπτικές και η συμβολή στην μελλοντική ανάπτυξη της χώρας έχουν διερευνηθεί και τεκμηριωθεί.

Η πρακτικά ανύπαρκτη δυνατότητα κάλυψης των αναγκών για άμεσες κρατικές ενισχύσεις από αμιγώς εθνικούς πόρους εκ των πραγμάτων αναδεικνύει το ΣΕΣ 2014-2020 ως το μοναδικό κατάλληλο εργαλείο γι αυτόν τον σκοπό. Η πραγματικότητα αυτή οδηγεί σε πρόσθετους περιορισμούς ως προς την επιλεξιμότητα στο πλαίσιο της συμβατότητας με τον Χάρτη και τις στρατηγικές επιδιώξεις του ΣΕΣ.

### ***Επανασχεδιασμός Μορφών Ενίσχυσης για ένα Νέο Πλαίσιο Διαχείρισης Κρατικών Ενισχύσεων***

Με βάση τα προαναφερθέντα, προτείνονται για τις επενδύσεις της κατηγορίας Β κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή επιδότησης κεφαλαίων στο πλαίσιο διαγωνιστικής διαδικασίας ή ισοδύναμης φορολογικής απαλλαγής, με την τελευταία να προτιμάται ιδιαίτερα (λαμβάνοντας υπόψη και τους τρέχοντες δημοσιονομικούς περιορισμούς). Η δυνατότητα άμεσης ή έμμεσης κρατικής ενίσχυσης θα παρέχεται μόνο σε επενδύσεις με επιθυμητά χαρακτηριστικά δυνάμενα να εξειδικευθούν ανά τομέα και επιπροσθέτως (εφόσον λαμβάνουν επιχορήγηση) σε επενδύσεις επιλέξιμες στο πλαίσιο του ΣΕΣ. Για τις υπόλοιπες, θα εφαρμόζεται τα εκάστοτε ισχύοντα φορολογικά κίνητρα για τα μη διανεμόμενα κέρδη και τις αποσβέσεις, εφόσον υπάρχουν μορφή της κρατικής ενίσχυσης μέσω της απαλλαγής από την καταβολή φόρου εισοδήματος επί των συνολικών μη διανεμόμενων κερδών της επιχείρησης θα πρέπει να ισχύει για όσο χρονικό διάστημα απαιτηθεί έως ότου σωρευθεί ισόποσο αφορολόγητο αποθεματικό με την αντίστοιχη επιδότηση κεφαλαίου που θα μπορούσε εναλλακτικά να είχε δοθεί στην ίδια επένδυση, με μέγιστο διάστημα τα 15 έτη από την έναρξη σώρευσης αποθεματικού. Η διεκδίκηση αυτής της ισοδύναμης φορολογικής απαλλαγής θα προϋποθέτει την ικανοποίηση κάποιων από τα επιθυμητά χαρακτηριστικά χωρίς την παρεμβολή αξιολόγησης και βαθμολόγησης ως προς τη βιωσιμότητα της επένδυσης. Ο φορέας της επένδυσης θα πρέπει κατά τον τελικό έλεγχο να τεκμηριώνει την επιλεξιμότητά της (βάσει χαρακτηριστικών), κάτι που αυτομάτως θα οδηγεί στην ισοδύναμη φορολογική απαλλαγή. Από πλευράς δημοσίου, το όφελος της επιχείρησης αποτελεί φορολογική δαπάνη, και είναι σκόπιμο να διερευνηθεί η δυνατότητα χρηματοδότησής της μέσω ΣΕΣ.

### ***Εξορθολογισμός Διαδικασιών***

Η προσφυγή στην κρατική ενίσχυση με τη μορφή επιδότησης κεφαλαίων, πέρα από την αξιολόγηση και διαγωνιστική διαδικασία, θα υπηρετείται μέσω κύκλων προσκλήσεων υποβολής προτάσεων (2 ετησίως), με τις αποφάσεις ένταξης να υπογράφονται πριν την έναρξη κάθε επόμενου κύκλου. Το έργο της αξιολόγησης



και βαθμολόγησης θα αναλαμβάνεται από πιστοποιημένους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες (ιδιώτες-ΝΠΙΔ). Οι σχετικές τελικές εισηγήσεις των εμπειρογνώμωνων θα τίθενται υπόψη Γνωμοδοτικών Επιτροπών (ενιαία κεντρική με συμμετοχή εκπροσώπων ΥΠ.ΑΝ.Α. και ΥΠ.ΑΓΡ.ΑΝ.Τ., και 5 περιφερειακές), και θα περιλαμβάνουν ειδικότερη τεκμηρίωση για την επιχειρησιακή σκοπιμότητα και την κοστολόγηση κάθε επένδυσης.

Οι διαδικασίες ελέγχου και πιστοποίησης φυσικού και οικονομικού αντικειμένου, καθώς και η εκ των υστέρων επιβεβαίωση της επιλεξιμότητας (για την παροχή ισοδύναμης φορολογικής απαλλαγής) προτείνεται να αναλαμβάνονται από πιστοποιημένες ελεγκτικές εταιρίες ή φυσικά πρόσωπα (για επενδύσεις χαμηλού π/υ) με παράλληλη κοινοποίηση στην Αναθέτουσα Αρχή. Ειδικά για την περίπτωση προσφυγής στην ισοδύναμη φορολογική απαλλαγή, δεν θα προβλέπεται καμία παρεμβολή υπηρεσιακών παραγόντων.

Ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να επιδειχθεί στην αναγκαία προσαρμογή του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος κρατικών ενισχύσεων στα παραπάνω νέα δεδομένα, ώστε να υποστηρίζεται αποτελεσματικά τόσο η λειτουργικότητα / ιχνηλασιμότητα όσο και η διαφάνεια του συστήματος διαδικασιών. Θα πρέπει επίσης να συμπεριληφθεί σύστημα αναφοράς / παρακολούθησης της προόδου κάθε εγκεκριμένης επένδυσης, ώστε να υποστηρίζεται ο ταμειακός προγραμματισμός της πολιτείας.

#### **Διαμόρφωση Αναπτυξιακών Κριτηρίων Αξιολόγησης**

Για τις περιπτώσεις που επιδιώκουν άμεση κρατική ενίσχυση προτείνεται η διαμόρφωση συγκεκριμένων και μετρήσιμων κοινών κριτηρίων αξιολόγησης για όλες τις κρατικές ενισχύσεις, τα οποία να είναι συμβατά με τη μεσοπρόθεσμη εθνική αναπτυξιακή στρατηγική, με έμφαση στην ιδιαίτερη έρευνα και καινοτομία, διεθνή προσανατολισμό και στην πράσινη επιχειρηματικότητα. Θα υπάρχει δυνατότητα εξειδίκευσης των κριτηρίων αυτών ανά τομέα. Ειδικότερα, προτείνεται πλέγμα 4 κύριων κριτηρίων βαθμολόγησης με βάση την παραπάνω ανάλυση, και με τους συντελεστές βαρύτητας ενός εκάστου να αποτελούν αντικείμενο μελλοντικής διαβούλευσης.

1. Ανταγωνιστικότητα και Εξωστρέφεια.
2. Καινοτομία και Συνέργειες.
3. Πράσινη Επιχειρηματικότητα.
4. Απασχόληση και Ισόρροπη Ανάπτυξη.

Σε κάθε περίπτωση, το ελάχιστο απαιτούμενο ποσοστό ίδιας συμμετοχής, η έγκριση μεσοπρόθεσμου δανείου για τα υπόλοιπα αναγκαία κεφάλαια, καθώς και η χρηματοοικονομική βιωσιμότητα κάθε προτεινόμενης επένδυσης, συνιστούν αναγκαίες συνθήκες εφόσον ζητείται ενίσχυση με τη μορφή επιδότησης κεφαλαίων.

Για τις καινοτόμες επενδύσεις ειδικότερα, λαμβάνοντας υπόψη τη στρατηγική τους σημασία για τη χώρα, προτείνεται να εξεταστεί η παροχή της δυνατότητας έγκρισης της επιδότησης κεφαλαίων ακόμη και προ της εξασφάλισης δανειοδότησης (υποβολή μόνο με ίδια συμμετοχή, ή ακόμη και θετική πρόθεση χρηματοδότησης ίδιας συμμετοχής από Venture Capital fund για επενδύσεις μεταφοράς ερευνητικών αποτελεσμάτων σε βιομηχανική κλίμακα).



### **Εγκατάσταση Μηχανισμού Παρακολούθησης – Επαναρρύθμισης**

Προτείνεται η παρακολούθηση των ουσιαστικών επιδόσεων κάθε ενισχυόμενης επιχείρησης (π.χ. κύκλο εργασιών, κερδοφορία, εξαγωγές, θέσεις εργασίας) μέχρι και 5 έτη από την ολοκλήρωσή της, μέσω ηλεκτρονικής ενημέρωσης από τον επενδυτή σε ετήσια βάση. Επίσης, θα πρέπει να πραγματοποιείται περιοδικά ανεξάρτητη *ex post* αξιολόγηση των αποτελεσμάτων κάθε προγράμματος κρατικής ενίσχυσης (τομέα ενίσχυσης από Αναπτυξιακό Νόμο, συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα ΣΕΣ, ΕΓΤΑΑ, ΧΜΠΑ, κ.α.), ώστε να αποτιμάται η συνεισφορά τους στην ανάπτυξη της χώρας, και να υποστηρίζεται ο κατάλληλος σχεδιασμός επόμενων προγραμμάτων.

Θα πρέπει να προνοηθεί ένας μηχανισμός συνεχούς παρακολούθησης και περιοδικής αξιολόγησης και επαναρρύθμισης (εφόσον κρίνεται αναγκαίο) του συνολικού συστήματος διαχείρισης κρατικών ενισχύσεων. Προτείνεται η λειτουργία ειδικού οργάνου για το σκοπό αυτό, με ισχυρή συμμετοχή στελεχών ευρείας αποδοχής από την επιχειρηματική κοινότητα. Μεσοπρόθεσμη επιδίωξη θα είναι η υποκατάσταση των μορφών ενίσχυσης από συνδυασμό φορολογικών απαλλαγών, ανακυκλούμενων πιστώσεων (*revolving funds*), μείωσης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης νέων εργαζομένων και επιδότησης κατάρτισης, παράλληλα με την εισαγωγή κινήτρων για την αύξηση των Venture Capital funds που δραστηριοποιούνται στη χώρα, προς ολοένα και πιο περιορισμένους / εστιασμένους τομείς επιχειρηματικής και επενδυτικής δραστηριότητας.



## **4.2 Εγκατάσταση – Αδειοδότηση Επιχειρήσεων / Δραστηριοτήτων**





## 4.2. Εγκατάσταση – Αδειοδότηση Επιχειρήσεων / Δραστηριοτήτων

Το πεδίο των Αδειοδοτήσεων ήταν το πρώτο που μελετήθηκε σε βάθος από το Παρατηρητήριο. Η σχετική μελέτη επιδόθηκε στους Υπουργούς Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας και Περιβάλλοντος τον Μάιο του 2013. Υπήρξε εκτενής συνεργασία με την ομάδα της Παγκόσμιας Τράπεζας που συμβουλεύει το Υπουργείο Ανάπτυξης για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Αποτέλεσμα ήταν να υιοθετήσει το Υπουργείο Ανάπτυξης την «Στρατηγική Μεταρρύθμισης» για τις αδειοδοτήσεις τον Ιούλιο του 2013 και στη συνέχεια τον «Οδικό Χάρτη» της μεταρρύθμισης τον Σεπτέμβριο. Ήδη η εργασία αυτή βρίσκεται σε πλήρη ανάπτυξη και το Παρατηρητήριο είναι μέλος της Ομάδας Διασφάλισης Ποιότητας που συνέστησε το Υπουργείο και στην οποία συμμετέχουν και η Παγκόσμια Τράπεζα και η Task Force Greece.

### *i.* Πλαίσιο αναφοράς

Στο παρόν κεφάλαιο, περιγράφονται τα κύρια ευρήματα και οι βασικές κατευθύνσεις παρέμβασης, όπως παράχθηκαν στο πλαίσιο της πρώτης θεματικής μελέτης του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, η οποία εστίασε στα ακόλουθα πεδία αδειοδότησης:

- Περιβαλλοντική αδειοδότηση (ως οριζόντια διαδικασία).
- Αδειοδότηση βιομηχανικών δραστηριοτήτων.
- Αδειοδότηση εξορυκτικών δραστηριοτήτων.
- Αδειοδότηση συστημάτων περιβαλλοντικών υποδομών (διαχείριση απορριμμάτων).
- Αδειοδότηση λιμενικών έργων.
- Αδειοδότηση υδατοκαλλιεργειών.
- Αδειοδότηση συνεδριακών κέντρων.
- Αδειοδότηση επιχειρηματικών πάρκων.

*το ελληνικό σύστημα αδειοδότησης είναι εσωστρεφές και αναποτελεσματικό...*

*...δεν προστατεύει το περιβάλλον, την ιδιοκτησία, το δημόσιο συμφέρον*

*...δεν ενθαρρύνει την ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων*

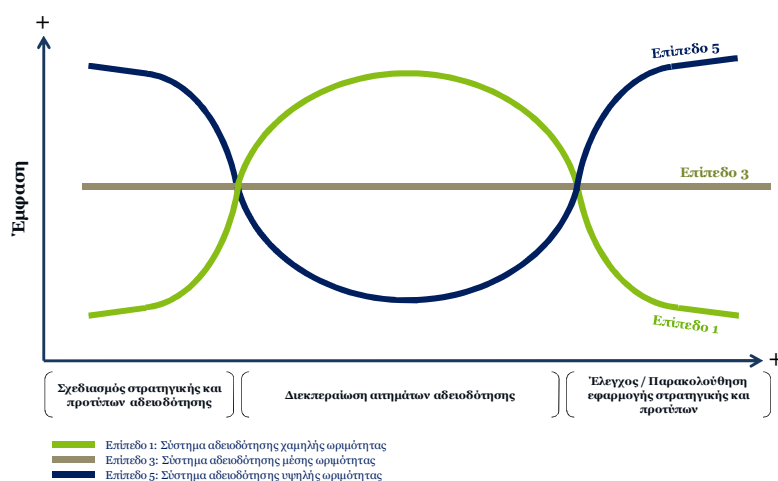
Τα τελευταία 3 χρόνια, αν και η ίδια η δημόσια διοίκηση προωθεί πολλαπλές αλλαγές σε πλήθος πεδίων που αφορούν στη δημιουργία, τη λειτουργία και την ανάπτυξη των επιχειρήσεων, εντούτοις ο αποσπασματικός χαρακτήρας των παρεμβάσεων και η έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδιασμού συντείνουν στη χαμηλή αποτελεσματικότητα των αλλαγών και στη διατήρηση της πραγματικής ανάγκης για επίλυση των προβλημάτων του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Για την **αξιολόγηση του ελληνικού συστήματος αδειοδότησης** είναι ιδιαίτερα χρήσιμη η αξιολόγηση των συμπερασμάτων που προκύπτουν από την επισκόπηση βέλτιστων πρακτικών και των διαφορών ως προς τα σημεία στα οποία δίνουν έμφαση τα ωριμότερα συστήματα αδειοδότησης, έναντι των λιγότερο ώριμων.

Ειδικότερα, τα σύγχρονα **συστήματα αδειοδότησης υψηλής ωριμότητας** δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στη διαμόρφωση και στρατηγικής και προτύπων, καθώς και στον αποτελεσματικό έλεγχο της εφαρμογής τους. Μικρότερη έμφαση δίνεται στη διεκπεραίωση επιμέρους αιτημάτων. Τα αιτήματα αδειοδότησης αντικαθίστανται, κατά περίπτωση, από σχετική δήλωση του ενδιαφερόμενου περί συμμόρφωσης στα πρότυπα.

Αντίθετα, τα **συστήματα αδειοδότησης χαμηλής ωριμότητας** δίνουν μεγάλη έμφαση στη διεκπεραίωση επιμέρους αιτημάτων. Μικρότερη έμφαση δίνεται στην ανάπτυξη ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αδειοδότηση, συμπεριλαμβανομένης της στρατηγικής για τον κάθε κλάδο και της διαμόρφωσης κατάλληλων προτύπων. Επίσης, περιορισμένη έμφαση δίνεται στο θέμα ελέγχων εφαρμογής της στρατηγικής και των προτύπων.

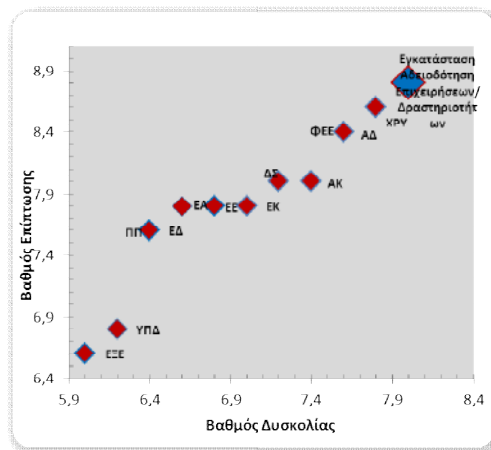
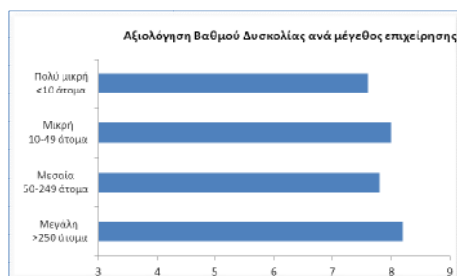
Τα σημεία έμφασης των συστημάτων αδειοδότησης διαφόρων επιπέδων ωριμότητας, αποτυπώνονται στο ακόλουθο Διάγραμμα 10.



**Διάγραμμα 10 – Έμφαση συστημάτων αδειοδότησης ανά επίπεδο ωριμότητας**

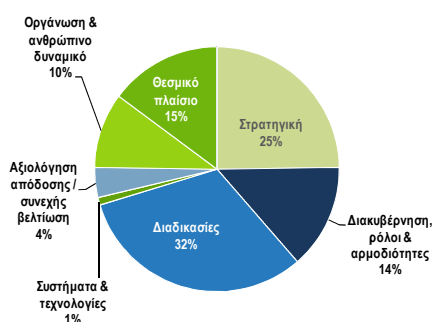
**ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»**

Οι απόψεις των επιχειρήσεων για το πλαίσιο της εγκατάστασης/αδειοδότησης επιχειρήσεων/δραστηριοτήτων καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 11 και 12 που ακολουθούν. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.



**Διάγραμμα 11- Αξιολόγηση περιοχής εγκατάστασης/αδειοδότησης επιχειρήσεων/δραστηριοτήτων από τις επιχειρήσεις**

Συγκεκριμένα, το πεδίο εγκατάσταση / αδειοδότηση επιχειρήσεων / δραστηριοτήτων αξιολογείται από τις επιχειρήσεις σε υψηλό επίπεδο δυσκολίας σε σχέση με τις άλλες περιοχές που εξετάστηκαν (βαθμολογία 7,6/10) και οι επιπτώσεις του κρίνονται αντίστοιχα (βαθμολογία 8,4/10). Επίσης, από την ανάλυση των απαντήσεων ανά μέγεθος επιχειρήσεων, δεν προκύπτει κάποια ιδιαίτερη διαφοροποίηση μεταξύ τους.



Τα σχόλια που καταγράφηκαν κατά την έρευνα αφορούσαν σε όλες τις διαστάσεις αξιολόγησης στην πλειοψηφία τους, όμως, σχετίζονταν με θέματα διαδικασιών και στρατηγικής, ενώ αρκετά ήταν τα σχόλια που αφορούσαν στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει την θεματική περιοχή καθώς και σε θέματα διακυβέρνησης ρόλων και αρμοδιοτήτων

**Διάγραμμα 12 - Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης**

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες - Επιπτώσεις

Οι βασικές διαπιστώσεις από την αξιολόγηση του υφιστάμενου συστήματος αδειοδότησης, συνοψίζονται στα εξής:

#### Στρατηγική

Το ελληνικό σύστημα αδειοδότησης στερείται ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης. Δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στη διεκπεραίωση των αιτημάτων και διακρίνεται για το χαμηλό βαθμό προτυποποίησης. Έως σήμερα, δεν έχει καταστεί εφικτή η εγκαθίδρυση ενός κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, που θα επέτρεπε την επίτευξη ευρύτερων συναινέσεων, στην κατεύθυνση μιας ριζικής μεταβολής του μοντέλου αδειοδότησης.

#### Διακυβέρνηση, ρόλοι και αρμοδιότητες

Το ελληνικό σύστημα αδειοδότησης χαρακτηρίζεται από μεγάλη διασπορά εμπλεκόμενων φορέων. Διαπιστώθηκε επίσης, ότι η διάκριση και τυποποίηση

των ρόλων και αρμοδιοτήτων τους είναι ικανοποιητικού επιπέδου, κυρίως στη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και στη διαδικασία αδειοδότησης της βιομηχανίας.

### Διαδικασίες



Σε ότι αφορά στις διαδικασίες παρατηρείται έλλειψη τυποποίησης. Διαπιστώθηκε, επίσης, ότι υπάρχουν διαφορές στις πρακτικές που ακολουθούνται από τις επιμέρους Αδειοδοτούσες Αρχές. Σε ορισμένες περιπτώσεις καταγράφεται έλλειψη θεσμικών προθεσμιών. Σε άλλες περιπτώσεις, όπου προβλέπονται θεσμικές προθεσμίες, αυτές δεν τηρούνται πάντα.

Καταγράφεται έλλειψη πρακτικών και χρηστικών οδηγιών / εργαλείων διοίκησης. Αυτά συνήθως υποκαθίστανται από θεσμικά κείμενα που εκ των πραγμάτων δεν είναι εφικτό να έχουν τέτοια χρηστική μορφή. Επιπλέον, καταγράφεται έλλειψη ενιαίας κωδικοποίησης των έργων και δραστηριοτήτων, ανά επιμέρους διαδικασία αδειοδότησης.

Η διαδικασία διαβούλευσης αξιολογείται ως χαμηλής αποτελεσματικότητας, καθώς για τις επιχειρήσεις το μεγαλύτερο παράγοντα ανασφάλειας αποτελεί η πιθανότητα προσφυγών σε μεταγενέστερο στάδιο. Σε αυτό συμβάλλει και το γενικότερο κλίμα δυσπιστίας μεταξύ κοινωνίας – κράτους – επιχειρήσεων.

**Διαπιστώνονται σημαντικές αποκλίσεις από τις θεσμοθετημένες προθεσμίες για την αδειοδότηση.** Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι στην περίπτωση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, για την κατηγορία περιβαλλοντικών επιπτώσεων Α1, ο συνολικός μέσος χρόνος απόκλισης από το θεσμικό πλαίσιο αποτελεί το 84% του συνόλου χρόνου (674 ημέρες) έκδοσης νέας ΑΕΠΟ - καθυστέρηση πενταπλάσια της θεσμοθετημένης προθεσμίας. Αντίστοιχα, στην κατηγορία περιβαλλοντικών επιπτώσεων Α2, ο συνολικός μέσος χρόνος απόκλισης από το θεσμικό πλαίσιο ανέρχεται στο 77% του συνολικού χρόνου (275 ημέρες) έκδοσης νέας ΑΕΠΟ – καθυστέρηση τριπλάσια της θεσμοθετημένης προθεσμίας.

Οι καθυστερήσεις αυτές προκαλούν πολύ σημαντικό ρυθμιστικό κόστος για τις επιχειρήσεις. Σημαντικό είναι το διοικητικό κόστος ιδιαίτερα για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Ως ιδιαίτερα σημαντικό εκτιμάται, επίσης, το κόστος ευκαιρίας.

Οι πρόσφατες θεσμικές πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση της απλοποίησης των διαδικασιών αδειοδότησης, που εισάγονται με τον Ν.4014/2011 για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, καθώς και στο Ν. 3982/2011 για την αδειοδότηση της βιομηχανικής δραστηριότητας, αξιολογούνται συνολικά ως θετικές. Ωστόσο, δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί καθολικά, καθώς έως σήμερα δεν έχουν εκδοθεί όλες οι προβλεπόμενες εφαρμοστικές διατάξεις.



### Συστήματα και τεχνολογίες

Καταγράφεται έλλειψη σε υποστηρικτικά συστήματα και σημαντικό έλλειμμα αυτοματοποίησης των διαδικασιών.

Εντοπίστηκε ότι η εσωτερική αλληλογραφία (δημόσιο προς δημόσιο, π.χ. αδειοδοτούσες αρχές προς γνωμοδοτικές υπηρεσίες) γίνεται με τον παραδοσιακό τρόπο (έντυπα). Συνεπώς οι χρόνοι αποστολής και παραλαβής των εγγράφων, είναι σημαντικά μεγαλύτεροι σε σύγκριση με τους χρόνους που θα απαιτούντο για την ηλεκτρονική αποστολή των εγγράφων αυτών σε κατάλληλη μορφή (π.χ. pdf) και με τη χρήση κατάλληλων μηχανισμών αυθεντικοποίησης.

Επιπλέον, δεν αξιοποιείται η τεχνολογία σε όλο το φάσμα της αδειοδότησης για τη δημοσιοποίηση πληροφοριών (που δεν είναι εμπιστευτικής φύσης).

Καταγράφεται τέλος, ως θετικό βήμα, αν και περιορισμένης έκτασης, η ανάρτηση των Αποφάσεων Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων στο διαδίκτυο, στην τελική τους μορφή.

### Αξιολόγηση της απόδοσης – συνεχής βελτίωση

Στο υφιστάμενο σύστημα αδειοδότησης δεν έχει εντοπιστεί ύπαρξη μηχανισμού αξιολόγησης της απόδοσης. Ειδικότερα διαπιστώνεται έλλειψη:

- Σαφών και μετρήσιμων στόχων, γεγονός που συνδέεται με τη γενικότερη έλλειψη στρατηγικής.
- Σαφών, μετρήσιμων και ρεαλιστικών δεικτών απόδοσης (σε επίπεδο επιμέρους διαδικασίας και εμπλεκόμενου φορέα / οργανωτικής μονάδας), πέραν από τις προβλεπόμενες θεσμικές προθεσμίες σε ορισμένες διαδικασίες.
- Μηχανισμών / δομών για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του συστήματος. Ως θετική καταγράφηκε η πρόβλεψη του νέου πλαισίου για την αδειοδότηση της βιομηχανίας (Ν. 3982/2011) σχετικά με τη σύσταση της Κεντρικής Συντονιστικής Ομάδας Διοίκησης Αδειοδότησης. Δεν έχει όμως, ακόμη, εκδοθεί η απαραίτητη, για την ενεργοποίησή της, εφαρμοστική διοικητική πράξη.

Ένας τέτοιος μηχανισμός θα είχε ως σκοπό τη διαπίστωση των προβλημάτων, τη λήψη διορθωτικών / βελτιωτικών παρεμβάσεων, την ενεργοποίηση εργαλείων που προβλέπει το ίδιο το σύστημα (π.χ. πρόβλεψη για σύγκληση ΚΕΣΠΑ / ΠΕΣΠΑ στην περίπτωση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης).

- Συστηματικής και ενιαίας παρακολούθησης, με βάση ποιοτικά ή/και ποσοτικά χαρακτηριστικά και τακτικής αξιολόγησης της απόδοσης του συστήματος, είτε για επιμέρους διαδικασίες και φορείς, είτε συνολικά (end-to-end) του συστήματος αδειοδότησης, για κάθε οικονομική δραστηριότητα / κλάδο.





Δεδομένης της έλλειψης τέτοιων μηχανισμών, καθίσταται δυσχερής η εισαγωγή συστημάτων, τα οποία να συνδέουν την απόδοση των φορέων με την απόδοση του προσωπικού.

Σημειώνεται ότι ως ένα βαθμό τα ευρήματα υπερβαίνουν το πεδίο της αδειοδότησης και αφορούν σε συνολικότερα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης.

### Οργάνωση και ανθρώπινο δυναμικό

Διαπιστώνεται ότι δεν έχει επιτευχθεί η ανάπτυξη και παγίωση ενός συστηματικού μηχανισμού διαμόρφωσης προδιαγραφών στελέχωσης των μονάδων που εμπλέκονται στην αδειοδότηση.

Επιπλέον, δεν έχει προβλεφθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα επιμόρφωσης των υφιστάμενων και νέων στελεχών, ένα σύστημα έγκαιρης ενημέρωσης και προετοιμασίας για επικείμενες αλλαγές στις θεσμικές διαδικασίες, καθώς και ένας συστηματικός τρόπος ανταλλαγής πληροφοριών και διαμόρφωσης κοινών πρακτικών μεταξύ των υπηρεσιών και των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, που εμπλέκονται στις διαδικασίες αδειοδότησης.

Τα παραπάνω οδηγούν σε σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς την αποτελεσματικότητα των εμπλεκόμενων στην αδειοδότηση φορέων, καθώς αυτή βασίζεται στην άτυπη επικοινωνία, στο ενδιαφέρον και στις πρωτοβουλίες μεμονωμένων στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

### Θεσμικό πλαίσιο

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει το σύστημα αδειοδότησης περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό κειμένων, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής ακόμη και ο εντοπισμός των διατάξεων που είναι σε ισχύ για κάθε κλάδο -τομέα. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις, εντοπίστηκαν σε ισχύ διατάξεις παρωχημένου χαρακτήρα. Στα παραπάνω δρα επιβαρυντικά η έλλειψη κωδικοποίησης ή/και συστηματικής εννοποίησης και απλοποίησης του θεσμικού πλαισίου.

Οι αλλαγές που έχουν θεσμοθετηθεί τα τελευταία χρόνια (ενδεικτικά Ν.3982/2011 και Ν. 4014/2011) κινούνται σε θετική κατεύθυνση, ωστόσο εντοπίζεται καθυστέρηση στην έκδοση των απαιτούμενων εφαρμοστικών διοικητικών πράξεων, περιπτώσεις μη εναρμόνισης σχετικών προγενέστερων διατάξεων ή και μη άμεσης εναρμόνισης μεταγενέστερων διατάξεων. Τα ανωτέρω, σε συνδυασμό με την έλλειψη ετοιμότητας για την άμεση εφαρμογή τους και τις ελλείψεις σε εργαλεία διοίκησης, δρουν επιβαρυντικά στις περιπτώσεις αιτημάτων αδειοδότησης που υποβάλλονται αμέσως μετά τη θέσπιση ενός νέου νόμου. Εντοπίζεται δε έλλειμμα μεταβατικών προβλέψεων, για τα αιτήματα που βρίσκονται σε εξέλιξη κατά τη θέσπιση του νέου πλαισίου.

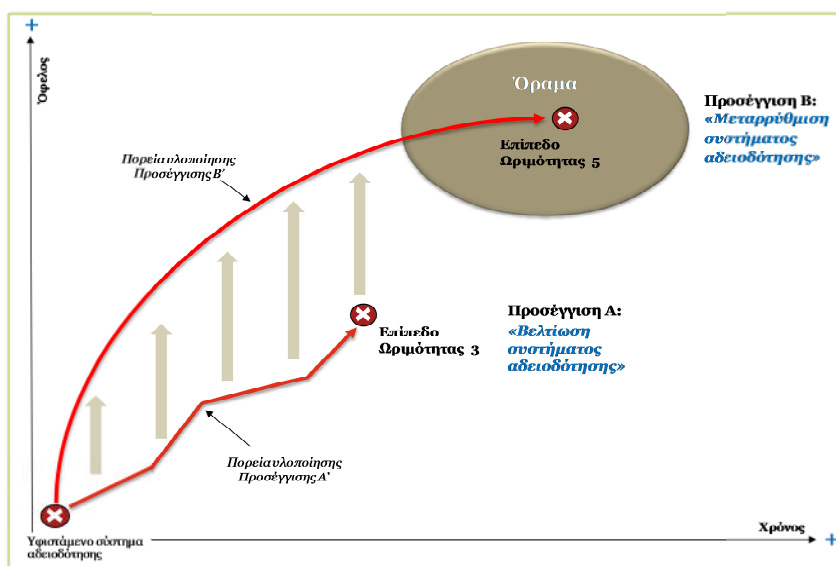
Τέλος, καταγράφεται ως σημαντικός παράγοντας αποθάρρυνσης της επιχειρηματικότητας, η έλλειψη ασφάλειας δικαίου των επιχειρήσεων. Αυτή η έλλειψη, προκαλείται, κυρίως, από την αυξημένη πιθανότητα προσφυγής ενδιαφερόμενων σε ένδικα μέσα, ακόμη και μετά την αδειοδότηση.



**iv. Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Η προτεινόμενη προσέγγιση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος έχει διπλό χαρακτήρα:

- **Βελτίωση** του υφιστάμενου συστήματος αδειοδότησης, σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, σε ένα «**αποτελεσματικότερο σύστημα**».
- **Μεταρρύθμιση** του συστήματος αδειοδότησης, σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, σε ένα σύστημα με «**δήλωση συμμόρφωσης**», όπως απεικονίζεται στο Διάγραμμα 13, που ακολουθεί.



**Διάγραμμα 13 – Συνολική στρατηγική προσέγγιση μεταρρύθμισης του συστήματος αδειοδότησης**

Με την προτεινόμενη προσέγγιση, διαμορφώνεται μια ενιαία στρατηγική αλλαγής, η οποία καλύπτει ταυτόχρονα δύο βασικές ανάγκες:

- Την ανάγκη για ταχεία βελτίωση του υφιστάμενου συστήματος, έτσι ώστε να επιτευχθεί η απελευθέρωση των παραγωγικών δυνάμεων στην χώρας.
- Την ανάγκη για ταυτόχρονη προετοιμασία στην κατεύθυνση της ουσιαστικής μεταρρύθμισης του συστήματος σε ένα μεγαλύτερο εύρος χρόνου.



## Ειδικότερα, οι κύριες κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση είναι:

1. **Μετάβαση** από το ισχύον σύστημα «διεκπεραίωσης αιτημάτων και εγκρίσεων» σε ένα καινοτόμο σύστημα «**δήλωσης συμμόρφωσης**» βάσει προδιαγραφών.
2. **Ανάληψη** του κόστους απόδειξης της συμμόρφωσης από την επιχείρηση, με συνακόλουθη **μετατόπιση** μεγάλου μέρους του **διαχειριστικού κόστους** της διαδικασίας αδειοδότησης από τη **δημόσια διοίκηση στον ιδιωτικό τομέα**.
3. **Μετάθεση** του **ελεγκτικού βάρους** από το στάδιο της έναρξης της δραστηριότητας της επιχείρησης στο στάδιο λειτουργίας της.
4. **Εξασφάλιση της δυνατότητας αξιοποίησης, από τις επιχειρήσεις, της εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing)** παροχής υπηρεσιών αδειοδότησης σε πιστοποιημένους φορείς.
5. **Θεσμοθέτηση** ενός στοχευμένου συστήματος **ελέγχων** κατά τη λειτουργία της επιχείρησης, βάσει ανάλυσης κινδύνου.
6. **Καθιέρωση της πιστοποίησης** όλων των φορέων της αδειοδότησης στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, βάσει πρότυπων προδιαγραφών οργάνωσης και λειτουργίας.
7. **Εγκαθίδρυση κεντρικού συστήματος ιχνηλάτησης** της αδειοδότησης, για την αύξηση της λογοδοσίας και τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών.
8. **Σχεδιασμός Επιχειρησιακού Προγράμματος Εφαρμογής της Μεταρρύθμισης**, συγκρότηση ειδικού αυτοτελούς οργανισμού κεντρικής κυβέρνησης για τη εφαρμογή του - με προκαθορισμένη θητεία μέχρι την ολοκλήρωση του Επιχειρησιακού Προγράμματος και **θεσμοθέτηση της συμμετοχής των φορέων της επιχειρηματικότητας** στη διακυβέρνηση της μεταρρύθμισης

### *Συνοπτική παρουσίαση μείγματος προτεινόμενων παρεμβάσεων*

Για την αποτελεσματική υλοποίηση των παραπάνω, προτείνεται η επικέντρωση των πόρων της Δημόσιας Διοίκησης (κοινοτικών και εθνικών) στον τομέα της Αδειοδότησης, καθώς και στον κρίσιμο συναφή τομέα της Χωροταξίας.

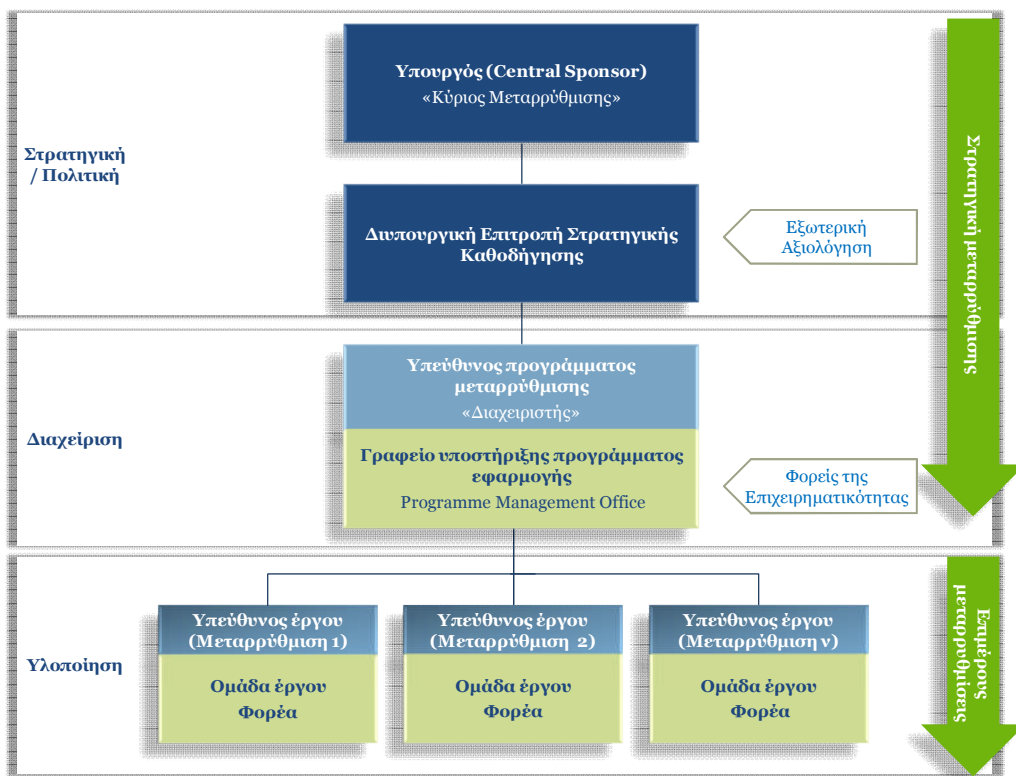
### Ολοκληρωμένος μηχανισμός εφαρμογής

Για την επιτυχή και ταχεία εφαρμογή των προτεινόμενων παρεμβάσεων, θα απαιτηθεί η συγκρότηση ενός ολοκληρωμένου κεντρικού Μηχανισμού Εφαρμογής των Μεταρρυθμιστικών Παρεμβάσεων, ο οποίος θα αναλάβει το σύνολο της διαχείρισης εφαρμογής των προτεινόμενων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων.

Για την αποτελεσματική λειτουργία του Μηχανισμού απαραίτητη είναι η δέσμευση της Κυβέρνησης, με την ανάθεση της κεντρικής ευθύνης για τον Μηχανισμό σε καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό (Central Sponsor).

Επίσης, κρίσιμη είναι η εξασφάλιση της τεχνικής υποστήριξης μέσω ενός Γραφείου Υποστήριξης του προγράμματος εφαρμογής (Programme Management Office).

Η δομή και η λειτουργικότητα του ανωτέρω προτεινόμενου Μηχανισμού Εφαρμογής, παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 14, που ακολουθεί.



**Διάγραμμα 14 – Προτεινόμενη δομή Μηχανισμού Εφαρμογής**

Προς τον σκοπό της τεκμηρίωσης των επιμέρους επιλογών, για τη βέλτιστη παρακολούθηση της υλοποίησης και την τεχνική υποστήριξη στην εφαρμογή του προγράμματος, ο Μηχανισμός μπορεί να υποστηρίζεται από το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, μέσω των μελετών και ερευνών που διεξάγει, και των μηχανισμών παρακολούθησης και μέτρησης που διαθέτει.

Είναι απαραίτητο, επίσης, να διασφαλιστεί η συνεχής παρακολούθηση της εξέλιξης του χρονοπρογραμματισμού και η αξιολόγηση της πορείας εφαρμογής, ως προς την ουσιαστική επίτευξη των δεικτών μέτρησης απόδοσης, ώστε να είναι εφικτή η αναπροσαρμογή του προγράμματος και η λήψη διορθωτικών ενεργειών, όποτε αυτό απαιτείται.

Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος διαθέτει την τεχνογνωσία, υποδομή και τους πόρους ώστε να υποστηρίξει και αυτή τη διαδικασία, μέσω εξειδικευμένων ερευνών, θεματικών μελετών, παροχής τεχνικής υποστήριξης για τη διαμόρφωση προτύπων, για τη διεξαγωγή διαβούλευσης για επιμέρους θέματα όπου αυτό απαιτηθεί, κ.α. Επίσης, προτείνεται το Παρατηρητήριο, να συστήσει και να συντονίσει ομάδες χρηστών- επιχειρήσεων (user groups) σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, που θα παρακολουθούν και θα αξιολογούν την πορεία της μεταρρύθμισης.

Τέλος, είναι σκόπιμο ο Μηχανισμός Εφαρμογής να αξιοποιήσει το θεσμό της εξωτερικής αξιολόγησης, ενδεχομένως και με διεθνή συμμετοχή, για τη βέλτιστη παρακολούθηση και την υλοποίηση καλών πρακτικών.



## **4.3 Έρευνα και Καινοτομία**



### 4.3. Έρευνα και Καινοτομία

#### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Η επένδυση σε έρευνα και καινοτομία αποτελεί προϋπόθεση για την ανάκαμψη από την οικονομική ύφεση και την επιστροφή σε ρυθμούς ανάπτυξης. Ο κείριος ρόλος της έρευνας και καινοτομίας στην επίτευξη έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς περιορισμούς ανάπτυξης υπογραμμίζεται, άλλωστε, και στην στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Ειδικότερα, ένας εκ των πέντε στόχων της παραπάνω στρατηγικής, είναι η αύξηση, έως το 2020, της δαπάνης της ΕΕ σε έργα έρευνας και καινοτομίας στο 3% του ΑΕΠ. Ο παραπάνω στόχος αρχικά εξειδικεύθηκε για τη χώρα μας στο 2%. Ωστόσο, ο στόχος αυτός κρίθηκε ότι δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί, δεδομένων των συνθηκών, και, ως εκ τούτου, αναθεωρήθηκε στο 0,67%. Το ποσοστό αυτό ουσιαστικά αντιστοιχεί στο επίπεδο δαπάνης πριν από την κρίση το οποίο κυμάνθηκε καθ' όλη την περίοδο 2000-2007 γύρω από το 0,6% (από 0,58% το 2001 σε 0,6% το 2007).

Στο πλαίσιο της ίδιας στρατηγικής εντάσσεται και η πρωτοβουλία «Ένωση Καινοτομίας», με την οποία όλα τα κράτη μέλη δεσμεύονται να διαμορφώσουν τις κατάλληλες συνθήκες για την ενθάρρυνση έργων έρευνας και καινοτομίας από την επιχειρηματική κοινότητα. Στόχος της Ένωσης Καινοτομίας είναι η δημιουργία νέων καινοτόμων προϊόντων και λύσεων και, παράλληλα, η αύξηση των θέσεων εργασίας για την δημιουργία των προϊόντων αυτών<sup>8</sup>.

Για τη στήριξη αυτής της πολιτικής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει το σχεδιασμό εθνικών και περιφερειακών στρατηγικών έρευνας και καινοτομίας με βάση την «έξυπνη εξειδίκευση», η οποία τίθεται και ως μία εκ των προτέρων προϋπόθεση χρηματοδότησης από τα Διαρθρωτικά Ταμεία για τη νέα προγραμματική περίοδο. Σύμφωνα με τη στρατηγική της έξυπνης εξειδίκευσης, για την περίοδο 2014-2020, η Ελλάδα θα πρέπει να:

- Εντοπίσει τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα, καθώς και τους τομείς εξειδίκευσης.
- Αναπτύξει ένα όραμα για το μέλλον, βασισμένο στην έρευνα και την καινοτομία.
- Καθορίσει τους στρατηγικούς στόχους και τις ερευνητικές προτεραιότητες, για την ενίσχυση της έρευνας και καινοτομίας.
- Καταρτίσει σχέδιο δράσης και να θεσπίσει μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησης.

Η Ελλάδα ανήκει στην ομάδα χωρών με χαμηλές καινοτομικές επιδόσεις. Οι αιτήσεις της Ελλάδας για κατοχύρωση διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας στον Ευρωπαϊκό Γραφείο Διπλωμάτων Ευρεσιτεχνίας (European Patent Office - EPO), την περίοδο 2005-2010 μειώθηκαν κατά 6,6%, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος μείωσης της ΕΕ – 27 ήταν μόλις 0,7%. Σημειωτέον ότι, από τις αιτήσεις για

<sup>8</sup> European Commission, Innovation Union Competitiveness Report, 2011

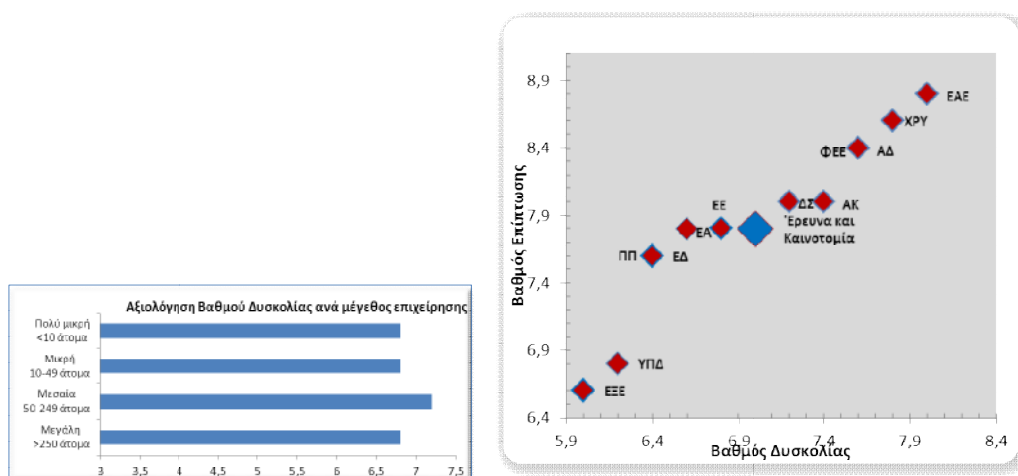
κατοχύρωση διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, μόνο το 40% προέρχεται από την ελληνική επιχειρηματική κοινότητα<sup>9</sup>.

Οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα, κυρίως, εισάγουν νέες τεχνολογίες και καινοτομία από το εξωτερικό. Αντίθετα, ο βαθμός εισαγωγής στην αγορά καινοτόμων αγαθών ή υπηρεσιών από τις ελληνικές επιχειρήσεις είναι χαμηλός, καθώς μόνο δύο στις δέκα προχωρούν σε τέτοιες ενέργειες<sup>10</sup>. Επιπλέον, ο βαθμός αξιοποίησης νέων βελτιωμένων μεθόδων και διαδικασιών είναι εξίσου χαμηλός, παρότι η απόκτηση νέων τεχνολογιών έχει παρουσιάσει μικρή, αλλά σταθερή αύξηση. Πιο συγκεκριμένα, το ποσοστό επιχειρήσεων που έχουν αναβαθμιστεί τεχνολογικά, κατόπιν υιοθέτησης τεχνολογιών για διαδικασίες παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών, δεν ξεπερνά το 8% του συνόλου των ελληνικών επιχειρήσεων (2008).

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί, ωστόσο, ότι υπάρχει σημαντική δραστηριότητα στην ανάπτυξη μη τεχνολογικών καινοτομιών, όπως για παράδειγμα, οι καινοτομίες που σχετίζονται με αλλαγές σε επιχειρηματικά μοντέλα, στην οργάνωση ή στο μάρκετινγκ.

## ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»

Οι απόψεις των επιχειρήσεων για το πεδίο της έρευνας και καινοτομίας καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 15 και 16 που ακολουθούν. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.



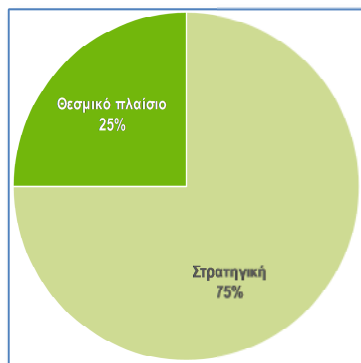
### Διάγραμμα 15- Αξιολόγηση περιοχής έρευνας και καινοτομίας από τις επιχειρήσεις

Συγκεκριμένα, το πεδίο έρευνας και καινοτομίας αξιολογείται από τις επιχειρήσεις σε μέσο επίπεδο δυσκολίας σε σχέση με τις άλλες περιοχές που εξετάστηκαν (βαθμολογία 6,96/10) και οι επιπτώσεις του κρίνονται αντίστοιχα (βαθμολογία 7,52/10). Επίσης, από την ανάλυση των απαντήσεων ανά μέγεθος επιχειρήσεων, δεν προκύπτει κάποια ιδιαίτερη διαφοροποίηση μεταξύ τους, με μία μικρή διαφορά στις επιχειρήσεις μεσαίου μεγέθους (αρ. προσωπικού μεταξύ 50 και 250), οι οποίες αξιολογούν υψηλότερα το επίπεδο δυσκολίας.

<sup>9</sup> Eurostat, Science, technology and innovation in Europe, 2013

<sup>10</sup> IOBE, "Επιλύοντας προβλήματα καινοτομίας επιχειρήσεων: Προτάσεις επίλυσης των εμποδίων στην αξιοποίηση της καινοτομίας από τις επιχειρήσεις", Ιούλιος 2012





Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια, για την περιοχή της φορολογίας, αφορούν στη στρατηγική και το υπόλοιπο αφορά σε θέματα θεσμικού πλαισίου.

Διάγραμμα 16 - Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες

Τα σημαντικότερα **εμπόδια** για τις επιχειρήσεις αναφορικά με την προώθηση της έρευνας και καινοτομίας, είναι τα ακόλουθα:

- Στην Ελλάδα **απουσιάζει μία μακροπρόθεσμη στρατηγική έρευνας και καινοτομίας**, που να περιγράφει με σαφήνεια τους στόχους, καθώς και τη σύνδεσή τους με τους άξονες ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, καθώς και να επικεντρώνεται στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας, σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο.

Στη χάραξη της στρατηγικής δεν τίθενται ερευνητικές προτεραιότητες, με βάση τα πεδία στα οποία υπάρχει πραγματική δυναμική. Αντίθετα, οι προτεραιότητες, τα εργαλεία και οι σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις συχνά επιλέγονται βάσει επιτυχημένων πρακτικών άλλων χωρών, χωρίς να έχει διασφαλιστεί η καταλληλότητά τους για την περίπτωση της Ελλάδας.

- Ομοίως και η **χρηματοδότηση έργων έρευνας και καινοτομίας, συχνά πραγματοποιείται με τη λογική της ικανοποίησης της υπάρχουσας ερευνητικής ζήτησης και όχι, απαραίτητα, στους τομείς με πραγματική δυναμική και εξειδίκευση**, η οποία, άλλωστε, αποτελεί προαπαιτούμενο για την άντληση κεφαλαίων από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ για δράσεις έρευνας, καινοτομίας και ΤΠΕ.
- **Δεν έχει προσδιοριστεί ο τρόπος αλληλεπίδρασης των επιμέρους πολιτικών – ανάπτυξης της οικονομίας, παιδείας κ.λπ. – και ο τρόπος διασύνδεσής τους με τη στρατηγική στόχευση της έρευνας και καινοτομίας.** Επί της ουσίας, ο σχεδιασμός πολιτικών των συναρμόδιων υπουργείων γίνεται αποσπασματικά, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη, ούτε η συμπληρωματικότητά τους ούτε, συνολικά, η αλληλεπίδραση τους με τη στρατηγική έρευνας και καινοτομίας.
- **Ο σχεδιασμός των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων**, ενώ ευνοεί και ενθαρρύνει τη σύμπραξη επιχειρήσεων και ακαδημαϊκών / ερευνητικών κέντρων, **δεν προβλέπει μέτρα διασφάλισης της συνέχισης της συνεργασίας των φορέων υλοποίησης και μετά την ολοκλήρωση των έργων.** Ως εκ τούτου, τα προγράμματα αυτά λειτουργούν κυρίως ευκαιριακά και δεν καλλιεργούν κουλτούρα συνεργασίας των παραγόντων του τριγώνου της γνώσης.

*“Δεν υπάρχει διασύνδεση των Πανεπιστημίων με τις ανάγκες των εταιρειών σε θέματα έρευνας και ανάπτυξης. Πρόκειται για δύο παράλληλους κόσμους με ελάχιστες συνέργιες.”*

*Εξειδικευμένη έρευνα Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων»*

- Το Ε.Σ.Ε.Τ. επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ), η οποία εκ του θεσμικού της ρόλου σχεδιάζει και συντονίζει την εθνική πολιτική έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας. **Η μεταφορά της ΓΓΕΤ από το Υπουργείο Ανάπτυξης στο Υπουργείο Παιδείας αφαίρεσε την παραδοσιακή συσχέτισή της με τα θέματα καινοτομίας και τεχνολογικής πολιτικής.** Στην πράξη αποδυνάμωσε τη δυνατότητα παρέμβασης στο κατεξοχήν διαθρωτικό πρόβλημα του εθνικού συστήματος καινοτομίας. Οι διαχειριστικές λειτουργίες της ΓΓΕΤ επισκιάζουν τον ρόλο της ως οργάνου χάραξης πολιτικής. Παράλληλα, αποτελεί παράταιρο φαινόμενο ο οργανισμός (ΓΓΕΤ), ο οποίος σχεδιάζει την πολιτική, να την εφαρμόζει, να απορροφά τα κονδύλια, αλλά και να προχωρεί σε αξιολογήσεις. Ο διαχειριστικός χρόνος που δαπανά το προσωπικό της ΓΓΕΤ είναι σχετικά μεγάλος. Ως αποτέλεσμα λίγος χρόνος είναι οργανωμένα διαθέσιμος για παραγωγή των νέων ιδεών και τον σχεδιασμό νέων μέτρων και πολιτικών.
- **Η χρηματοδότηση έργων έρευνας και καινοτομίας παρουσιάζει σημαντικές καθυστερήσεις, τόσο στο στάδιο του σχεδιασμού, όσο και στη διαδικασία της αξιολόγησης και υπογραφής των συμβάσεων.** Μερικά από τα σημαντικά εμπόδια είναι η διαδικασία των εκχωρήσεων και η διοικητική πολυπλοκότητα, η απαίτηση εγγυητικής προκαταβολής, η υποστελέχωση των μονάδων που διαχειρίζονται τα προγράμματα, η έμφαση στον έλεγχο και όχι στην υποστήριξη των ερευνητικών ομάδων. Κατ' επέκταση, προκαλείται καθυστέρηση και στην υλοποίηση των εν λόγω έργων, γεγονός που επιβαρύνει τις ελληνικές επιχειρήσεις και καθιστά την χρηματοδότηση τελικά μη αποτελεσματική. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, έως και το Σεπτέμβριο του 2012 οι πληρωμές της δημόσιας χρηματοδότησης των έργων της ΓΓΕΤ<sup>11</sup> ανήλθαν μόνο στο 10% του προϋπολογισμού των αντίστοιχων προγραμμάτων<sup>12</sup>.
- **Η Ελλάδα από το 2007 και μετά δεν δημοσιεύει στοιχεία για την έρευνα και την καινοτομία,** καθώς δεν πραγματοποιεί ακόμα και τις σχετικές έρευνες οι οποίες έχουν θεσμοθετηθεί στην ΕΕ και αποτελούν νομική δέσμευση για τη χώρας μας. Η καθυστέρηση αυτή, συνιστά καθοριστικό εμπόδιο στην χάραξη στρατηγικής για την έρευνα και καινοτομία, δεδομένης της έλλειψης επικαιροποιημένων και αξιόπιστων στοιχείων.
- **Η κινητικότητα επιστημονικού προσωπικού μεταξύ ακαδημαϊκής κοινότητας και επιχειρήσεων είναι περιορισμένη,** λόγω της απαίτησης έκδοσης ειδικής άδειας και του μη συνυπολογισμού της απασχόλησης αυτής των ερευνητών, στην ανέλιξή τους.
- **Το εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας δεν προσαρμόζεται έγκαιρα και αποτελεσματικά στις ανάγκες και απαιτήσεις της οικονομίας,** με αποτέλεσμα την ελλιπή προετοιμασία και κατάρτιση των επιστημόνων, στην εφαρμοσμένη έρευνα.
- Από το 1985 και μετά **έχει συσσωρευτεί σημαντικό σε ποσότητα νομοθετικό έργο** το οποίο περιλαμβάνει πλήθος επιμέρους νόμων, τροπολογιών, υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων δημιουργώντας

<sup>11</sup> Περιλαμβάνονται και τα έργα που διαχειρίζεται η ΕΔΥΕ ΕΤΑΚ

<sup>12</sup> Στοιχεία ΟΠΣ



νομοθετικό δαίδαλο, ο οποίος απαιτεί κωδικοποίηση και επικαιροποίηση.

iv. **Επιπτώσεις**

- Χαμηλές επιδόσεις στην έρευνα και καινοτομία.
- Αποθάρρυνση της καινοτόμου επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- Αδυναμία χάραξης πολιτικής, και ανάπτυξης σχετικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, λόγω έλλειψης στοιχείων.
- Ατελής παραγωγή και αξιοποίηση του ερευνητικού ανθρώπινου δυναμικού.
- Υποχρηματοδότηση έργων έρευνας και καινοτομίας.
- Κόστος ευκαιρίας για τις επιχειρήσεις.

v. **Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες κατευθύνσεις πολιτικής, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη μεταρρύθμιση στη θεματική περιοχή της έρευνας και καινοτομίας, είναι οι ακόλουθες:

- **Βελτίωση δομών χάραξης και υλοποίησης μιας** συνεκτικής εθνικής πολιτικής για την έρευνα και καινοτομία, με τον καθορισμό ενός ισχυρού πύλου χάραξης και υλοποίησης της εθνικής πολιτικής, με την συμμετοχή της επιχειρηματικής κοινότητας.
- **Θέσπιση διαδικασιών για την εμπλοκή όλων των ενδιαφερομένων ομάδων** στη χάραξη στρατηγικής. Ειδικότερα, συστήνεται η οργανωμένη διαβούλευση με εκπροσώπους της επιχειρηματικής, της ακαδημαϊκής, αλλά και της ευρύτερης ερευνητικής κοινότητας.
- **Θέσπιση σχετικού μηχανισμού για την παρακολούθηση και αξιολόγηση** των αποτελεσμάτων υλοποίησης της Ένωσης Καινοτομίας, αλλά και της εφαρμογής στρατηγικής για έξυπνη εξειδίκευση.
- **Κωδικοποίηση και απλοποίηση θεσμικού πλαισίου.**
- **Θέσπιση ειδικών κινήτρων** (χρηματοδοτικών, φορολογικών), για την ενίσχυση της δραστηριότητας των πατεντών από χώρες του εξωτερικού.
- **Σχεδιασμός μηχανισμών για την καταγραφή αναγκών και την προσαρμογή των προγραμμάτων της ανώτατης εκπαίδευσης**, για την προετοιμασία και κατάρτιση επιστημόνων στην εφαρμοσμένη έρευνα.
- **Διαμόρφωση περιβάλλοντος συνεργασίας** μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικής κοινότητας με τη θέσπιση σχετικών κινήτρων και συνεργατικών προγραμμάτων σε εθνικό, αλλά και διεθνές επίπεδο, αλλά και προγραμμάτων όπως ΣΔΙΤ, κ.α.
- **Ενθάρρυνση της κινητικότητας του επιστημονικού προσωπικού** μεταξύ ακαδημαϊκών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων, με την κατάργηση των αντικινήτρων, τόσο για τις επιχειρήσεις, όσο και για τους ερευνητές.
- **Βελτίωση των διαδικασιών κατοχύρωσης των δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας** σε εθνικό επίπεδο, με τη θέσπιση μέτρων απλοποίησης και επιτάχυνσης, καθώς και ρεαλιστικών προθεσμιών. **Ισχυροποίηση των μηχανισμών διασφάλισης των πνευματικών δικαιωμάτων** (π.χ. εξειδικευμένα δικαστήρια).



## **4.4 Προδιαγραφές και Πιστοποιήσεις**

## 4.4. Προδιαγραφές και Πιστοποιήσεις

### i. Πλαίσιο αναφοράς

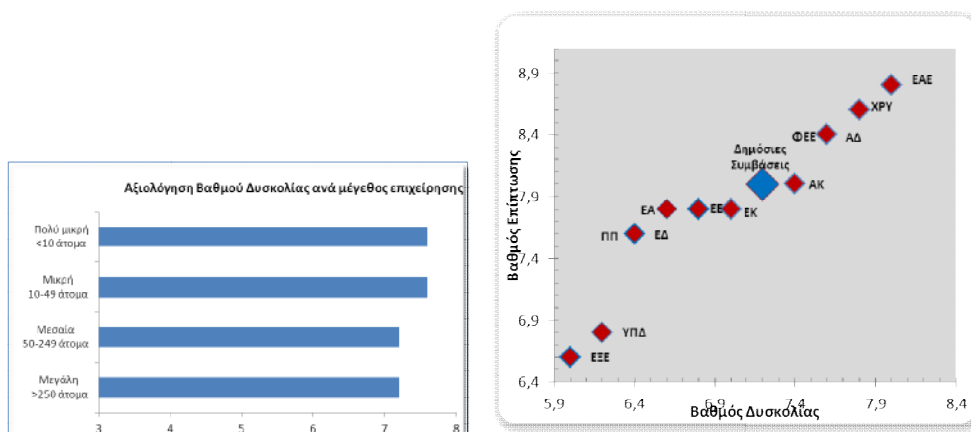
Η πολιτεία ανάμεσα στις βασικές της υποχρεώσεις έχει και την προστασία της ασφάλειας και υγείας των πολιτών. Για το σκοπό αυτό σε κάθε χώρα, αλλά και σε διαρκώς διευρυνόμενη έκταση σε Ευρωπαϊκό επίπεδο έχει δημιουργηθεί ένα πλέγμα κανονιστικών ρυθμίσεων που στοχεύουν στην προστασία της ασφάλειας και υγείας των πολιτών, όσο αυτές μπορούν να επηρεασθούν από προϊόντα και υπηρεσίες που διατίθενται στην αντίστοιχη αγορά. Ταυτόχρονα οι ρυθμίσεις αυτές συνεισφέρουν σε ένα υγιές επιχειρηματικό περιβάλλον και διασφαλίζουν τον γόνιμο ανταγωνισμό.

Ειδικότερα για τον τομέα των βιομηχανικών προϊόντων, ήδη από το 1985 έχει δημιουργηθεί η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με βάση μια ιδιαίτερα καινοτόμο νομοθετική τεχνική που ονομάστηκε «Νέα Προσέγγιση». Ακρογωνιαίο λίθο της «Νέας Προσέγγισης» αποτελεί η Ευρωπαϊκή Τυποποίηση, η οποία διευκόλυνε τη διάδοση της πρακτικής της Πιστοποίησης προϊόντων και υπηρεσιών και της Διαπίστευσης.

Το πεδίο προδιαγραφών και πιστοποιήσεων που μελετάται στην παρούσα Έκθεση αφορά σε διαφορετικές υπο-περιοχές επιχειρηματικού ενδιαφέροντος, με κοινό χαρακτηριστικό την ύπαρξη των όρων “**τυποποίηση**” και “**πιστοποίηση**”, δηλαδή την ύπαρξη τεχνικής νομοθεσίας (τεχνικών κανονισμών) και Προτύπων (standards) που θέτουν ορισμένες προϋποθέσεις για την άσκηση μιας δραστηριότητας ή την παραγωγή ενός προϊόντος ή υπηρεσίας.

### ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»

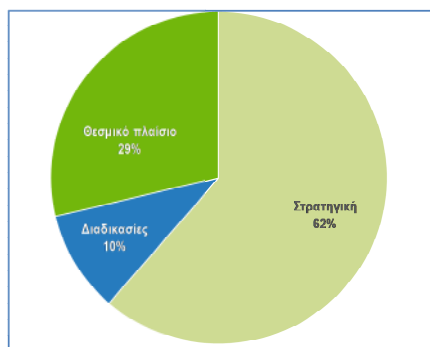
Οι απόψεις των επιχειρήσεων στο πεδίο των προδιαγραφών και πιστοποιήσεων καταγράφηκαν στην Έρευνα του Παρατηρητηρίου «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 17 και 18 που ακολουθούν. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.



**Διάγραμμα 17 - Αξιολόγηση περιοχής προδιαγραφών και πιστοποιήσεων από τις επιχειρήσεις**



Συγκεκριμένα, το πεδίο «Προδιαγραφές και Πιστοποιήσεις» βαθμολογήθηκε ως προς τη δυσκολία με 6,36/10 και ως προς την επίπτωση με 8,46/10. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι, αν και ο βαθμός δυσκολίας της εν λόγω περιοχής δεν χαρακτηρίζεται ιδιαίτερα υψηλός, εντούτοις φαίνεται ότι ο αντίκτυπός του είναι σημαντικός (βαθμός επίπτωσης 8,4/10). Η ανάλυση της αξιολόγησης ως προς το μέγεθος των επιχειρήσεων που απάντησαν, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η επιβάρυνση των επιχειρήσεων από τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στη συγκεκριμένη περιοχή δεν διαφέρει σημαντικά μεταξύ των διαφορετικών κατηγοριών μεγέθους επιχειρήσεων.



Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα, ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια, για την περιοχή των προδιαγραφών και πιστοποιήσεων, αφορούν σε θέματα στρατηγικής ενώ σημαντικό μέρος των εμποδίων εντοπίζεται και στις διαδικασίες .

**Διάγραμμα 18 – Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης**

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες - Επιπτώσεις

Τα σημαντικότερα **εμπόδια** για τις επιχειρήσεις στο πεδίο των προδιαγραφών και πιστοποιήσεων είναι τα ακόλουθα:

- **Η στρατηγική της τυποποίησης σχεδιάζεται αποκλειστικά από φορείς της Δημόσιας Διοίκησης**, χωρίς τη συμμετοχή επιχειρήσεων.
- **Δεν υπάρχει ευρεία ενημέρωση προς τις επιχειρήσεις για τις δυνατότητες**, τη μεθοδολογία αλλά και τις ευκαιρίες που προσφέρει η τυποποίηση, με αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να μην έχουν πεισθεί για την αναγκαιότητα και χρησιμότητα συμμετοχής τους στις διαδικασίες τυποποίησης.

Η χάραξη της στρατηγικής μόνο από φορείς της δημόσιας διοίκησης και η ελλιπής ενημέρωση των επιχειρήσεων έχουν ως αποτέλεσμα τη σημαντική καθυστέρηση της χώρας στην τυποποίηση, καθώς οι επιχειρήσεις, ιδίως οι ΜΜΕ, θεωρούν ότι οι Τεχνικές Προδιαγραφές των προϊόντων που περιλαμβάνονται στα Πρότυπα, τους επιβάλλονται έξωθεν.

- **Υπάρχει σημαντικό κενό πληροφόρησης** (ειδικά στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις) και άγνοια των κοινοτικών θεσμών, είτε στις επιχειρήσεις είτε, μερικές φορές, και στις δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες καλούνται να εφαρμόσουν τη νομοθεσία καθοδηγώντας και ελέγχοντας τις επιχειρήσεις.
- **Υπάρχουν μεγάλες καθυστερήσεις στις διαδικασίες** (π.χ. διαδικασία έγκρισης της διάθεσης φαρμάκων από τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων), οι οποίες συχνά έχουν σημαντικό κόστος ευκαιρίας.





Σημειώνεται ότι οι καθυστερήσεις οφείλονται, κυρίως, στην ελλιπή εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου και στην ελλιπή αξιοποίηση ηλεκτρονικών συστημάτων.

- **Οι πιστοποιήσεις επαγγελματών γίνονται μόνο από το Δημόσιο,**

Αναμένεται να περιορισθούν σημαντικά τα «εξεταστικά κέντρα» για κάθε άδεια (σε επίπεδο Περιφέρειας αντί Νομαρχίας που ήταν παλαιότερα) και να περιορισθεί, μέσα σε κάθε επάγγελμα, ο αριθμός των κατηγοριών αδειών –πχ ηλεκτρολόγου, με βάση τα kW εγκατεστημένης ισχύος- με στόχο την ενίσχυση της ευελιξίας στις προσλήψεις αλλά και, γενικότερα, της απασχόλησης των τεχνικών). Μακροπρόθεσμα προβλέπεται η δημιουργία «ιδιωτικών» εξεταστικών κέντρων, αφού όμως δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις (π.χ. δημιουργία μητρώων, έγκριση προϋποθέσεων λειτουργίας των κέντρων αυτών κ.λπ.).

- **Υπάρχουν θεσμικοί περιορισμοί που πρακτικά οδηγούν σε περιορισμό της αγοράς** (π.χ. διάθεση βρεφικών τροφών μόνο από φαρμακεία).
- **Το θεσμικό πλαίσιο καθορίζει υπερβολικές απαιτήσεις για τις επιχειρήσεις**, οι οποίες δεν γνωρίζουν ακριβώς τις υποχρεώσεις τους.

**iv. Επιπτώσεις**

- Υψηλό κόστος για τις επιχειρήσεις, λόγω υπερβολικών απαιτήσεων τυποποίησης από το θεσμικό πλαίσιο.
- Μείωση του ανταγωνισμού, λόγω περιοριστικών θεσμικών διατάξεων.
- Μεγάλο κόστος ευκαιρίας για τις επιχειρήσεις.
- Μειωμένη εξαγωγική δραστηριότητα, λόγω ελλιπούς ενημέρωσης των επιχειρήσεων.

**v. Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες **κατευθύνσεις πολιτικής**, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη μεταρρύθμιση στη θεματική περιοχή των προδιαγραφών και πιστοποιήσεων, είναι οι ακόλουθες:

- **Άμεση αναθεώρηση και κωδικοποίηση του θεσμικού πλαισίου**, με ισότιμη συμμετοχή της επιχειρηματικής κοινότητας, που να περιλαμβάνει (μεταξύ άλλων) την κατάργηση παλαιότερων νόμων, αντί της προσθήκης νέων διατάξεων από νέους νόμους.
- Ενεργός συμμετοχή της επιχειρηματικής κοινότητας **στην εκπόνηση της στρατηγικής και στις διαμορφώσεις των διαδικασιών τυποποίησης**, καθώς και στην διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- **Διαρκής επιμόρφωση και κατάρτιση** για όλους τους εμπλεκόμενους δημόσιους υπαλλήλους, αλλά και τους φορείς της επιχειρηματικότητας



(π.χ. Σύνδεσμοι, Επιμελητήρια), σχετικά με τους κοινοτικούς θεσμούς και τις δυνατότητες και τη μεθοδολογία τυποποίησης.

- **Επικοινωνιακές και εκπαιδευτικές δράσεις για την προστιθέμενη αξία της τυποποίησης** που θα οδηγήσουν τις επιχειρήσεις πλησιέστερα στην τυποποίηση.
- **Πρώθηση ιδιωτικών εξειδικευμένων κέντρων** πιστοποίησης επαγγελματιών και ανάπτυξη των αναγκαίων προϋποθέσεων γι' αυτά (π.χ. δημιουργία μητρώων, έγκριση προϋποθέσεων λειτουργίας κ.λπ.),.
- **Αναβάθμιση εργαστηριακών υποδομών** για την υποστήριξη του στρατηγικού σχεδιασμού της Διοίκησης.



## 4.5 Δημόσιες Συμβάσεις

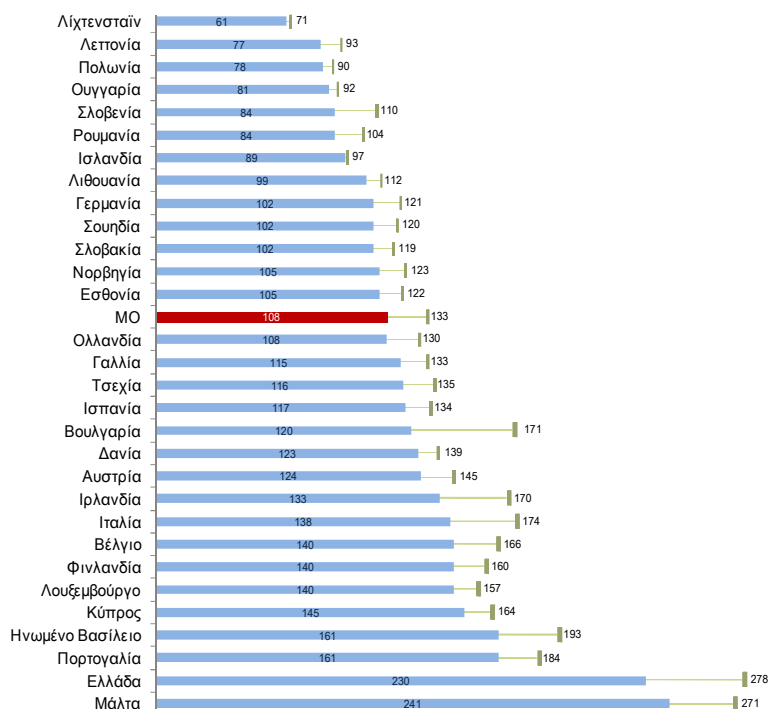
## 4.5. Δημόσιες Συμβάσεις

### i. Πλαίσιο αναφοράς

Οι διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης Δημοσίων Συμβάσεων αποτελούν βασική παράμετρο της επιχειρηματικής δραστηριότητας στην Ελλάδα. Αυτό οφείλεται στην εμπλοκή του δημόσιου τομέα σε ένα μεγάλο εύρος της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, αφού αποτελεί έναν από τους μεγαλύτερους αγοραστές προϊόντων και υπηρεσιών και έργων, με μέγεθος 11-12% του ΑΕΠ, έναντι 17-19% για το σύνολο της ΕΕ (για την περίοδο 2006-2010).

Το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν τις εν λόγω συναλλαγές είναι γνωστό ως το Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων, το οποίο, όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα, ακολουθεί σε μεγάλο βαθμό το αντίστοιχο νομικό πλαίσιο της ΕΕ, ενώ περιλαμβάνει επιπλέον και διάφορες άλλες εθνικές διατάξεις.

Τα εμπόδια και οι δυσλειτουργίες του συστήματος δημοσίων συμβάσεων κατατάσσουν την αποτελεσματικότητα του στην προτελευταία θέση μεταξύ των 27 χωρών της ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικό ότι, σύμφωνα με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, μέχρι και το 2011 απαιτούνταν 230 μέρες, κατά μέσο όρο, για τη συνολική διαδικασία μίας δημόσιας σύμβασης (υπερδιπλάσιες του μέσου όρου της ΕΕ, ο οποίος είναι 108 ημέρες), διαδικασία η οποία απαιτούσε συνολικά πάνω από 60 ανθρωποημέρες, εκ των οποίων οι 40 αφορούσαν στις επιχειρήσεις (βλέπε Διάγραμμα 19, που ακολουθεί).

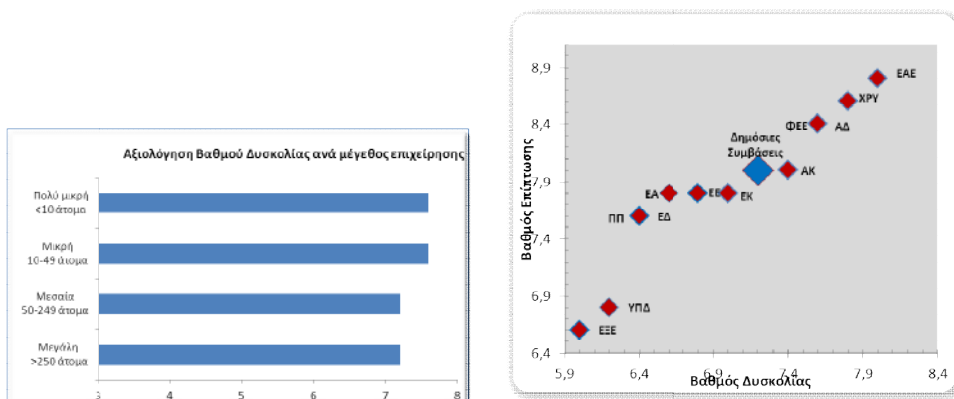


**Διάγραμμα 19 – Χρόνος ολοκλήρωσης της συνολικής διαδικασίας μίας δημόσιας σύμβασης (διάμεσος / μέσος αριθμός ημερών)**

Πηγή: Ομάδα Δράσης της Ε.Ε. για την Ελλάδα, 2012

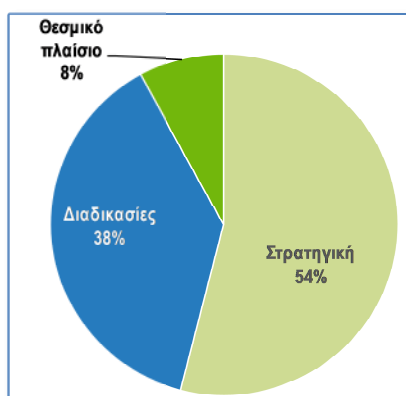
**ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»**

Βασικές παράμετροι ενδιαφέροντος για τις επιχειρήσεις είναι, το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο αλλά και ο μηχανισμός εφαρμογής των Δημοσίων Συμβάσεων. Ειδικότερα, οι απόψεις των επιχειρήσεων για το πλαίσιο των Δημοσίων Συμβάσεων καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 20 και 21, που ακολουθούν<sup>13</sup>. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.



**Διάγραμμα 20 - Αξιολόγηση περιοχής δημοσίων συμβάσεων από τις επιχειρήσεις**

Τα αποτελέσματα της έρευνας καταδεικνύουν τη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις στο συγκεκριμένο πεδίο (βαθμός δυσκολίας 7,3 / 10) καθώς και τις σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις που καλούνται να διαχειριστούν (βαθμός επίπτωσης 7,96 / 10). Επίσης, η ανάλυση της αξιολόγησης ως προς το μέγεθος των επιχειρήσεων που απάντησαν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι μικρές (αρ. προσωπικού μεταξύ 10 και 49) και πολύ μικρές επιχειρήσεις (αρ. προσωπικού μικρότερος των 10) επιβαρύνονται περισσότερο από τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στη συγκεκριμένη περιοχή.



Επίσης, από την κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα, ανά διάσταση αξιολόγησης, προκύπτει μεγαλύτερη ανάγκη αλλαγών σε επίπεδο στρατηγικής και διαδικασιών, ενώ σημαντική είναι και η αναγνώριση αδυναμιών και στο θεσμικό πλαίσιο.

**Διάγραμμα 21 - Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης**

**iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες**

Τα σημαντικότερα ζητήματα, τα οποία αποτελούν ουσιαστικά εμπόδια για τις επιχειρήσεις, στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, είναι τα ακόλουθα:

<sup>13</sup> Αποτελέσματα ετήσιας έρευνας του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ, «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων», Μάιος 2013

*“Μεγάλο χρονικό διάστημα από την γέννηση της ανάγκης στον οργανισμό μέχρι την ανάθεση σε προμηθευτή.*

*Πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες.*

*Σημαντικά προβλήματα ταυτόχρονα για τον δημόσιο οργανισμό αλλά και για τον προμηθευτή.”*

*Εξειδικευμένη έρευνα Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρησών»*

- **Ακραιφνής τυπολατρία** εκ μέρους της Διοίκησης προς τους συμμετέχοντες σε ένα δημόσιο διαγωνισμό, δηλαδή απαίτηση της Διοίκησης να συμπεριλάβουν οι συμμετέχοντες στην προσφορά τους επί ποινή αποκλεισμού ό,τι ακριβώς ζητάει η Διακήρυξη, η δε Αναθέτουσα Αρχή είναι υποχρεωμένη να εφαρμόσει τους όρους της Διακήρυξης χωρίς παρεκκλίσεις και ισότιμα για όλους τους διαγωνιζόμενους. Συνέπεια της τυπολατρικής αυτής στάσης της Διοίκησης είναι ο αποκλεισμός συμμετεχόντων για επουσιώδεις λόγους.
- **Αποσπασματική προσέγγιση και αδικαιολόγητη διαφοροποίηση της στρατηγικής** σε επιμέρους θεματικές περιοχές και διοικητικά επίπεδα (δημόσιος τομέας, τοπική αυτοδιοίκηση και περιφερειακή αυτοδιοίκηση).
- Σημαντικό κρίνεται **το ευρύτερο έλλειμμα της νομοθεσίας, σε ότι αφορά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων**, με εξαίρεση πιθανόν των συμβάσεων δημοσίων έργων. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην εστίαση του θεσμικού σχεδιασμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και κατ' επέκταση του εθνικού σχεδιασμού, κυρίως στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και λιγότερο στην εκτέλεσή τους.
- **Ουσιαστικές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων** μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, οι οποίες αναπόφευκτα θα έχουν ως αποτέλεσμα άσκοπες καθυστερήσεις.
- **Μεγάλος αριθμός Αναθετουσών Αρχών και έλλειψη επαρκούς κατάρτισης των στελεχών τους σε θέματα δημοσίων συμβάσεων**, που δημιουργούν σημαντικά προβλήματα αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, ενώ το μέτρο της κλήρωσης των επιτροπών αξιολόγησης δε φαίνεται να λειτουργεί αποτελεσματικά.
- **Καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών αξιολόγησης**, συχνά λόγω ύπαρξης αντικρουόμενων νομολογιών, οι οποίες δημιουργούν σύγχυση στις επιχειρήσεις και καλλιεργούν το έδαφος, τόσο για ενδοκοφανίες, όσο και δικαστικές προσφυγές. Σημαντική, επίσης, καθυστέρηση αποτελεί η μη τήρηση των προθεσμιών προσδιορισμού της ημερομηνίας εκδίκασης, αλλά και έκδοσης της απόφασης, στις περιπτώσεις όπου προκύπτουν δικαστικές προσφυγές.

Η καθυστέρηση αυτή της εκδίκασης των δικαστικών προσφυγών συχνά επιτείνει υπερβολικά την ήδη παρατηρούμενη «απροθυμία» των επιτροπών αξιολόγησης, οι οποίες συνήθως δεν έχουν κοινούς στόχους και προτεραιότητες με αυτές του φορέα λειτουργίας του έργου, ή κάποιο κίνητρο απόδοσης. Παράλληλα, τα μέλη των επιτροπών δεν αντιμετωπίζουν κανένα ουσιαστικό κίνδυνο πειθαρχικής ποινής από τη μη ορθή εκπλήρωση των καθηκόντων τους για τη διεκπεραίωση με ταχύτητα των σχετικών διαδικασιών.

Επιπλέον, δε σήμερα, με τις συνθήκες της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η δυνατότητα έκδοσης και ανανέωσης εγγυητικών επιστολών, συμμετοχής, προκαταβολής και καλής εκτέλεσης έχει περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό, ώστε η απαίτηση έκδοσης εγγυητικών επιστολών να αποτελεί, πλέον, ουσιαστικό εμπόδιο για την συμμετοχή στους σχετικούς διαγωνισμούς των δημοσίων συμβάσεων. Η πρόσφατη παροχή δυνατότητας (Ν. 4156/2013)



χρήσης των εγγυητικών καλής εκτέλεσης και για την είσπραξη προκαταβολής για τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. έργα, καθώς και η κατάργηση της υποχρέωσης προσκόμισης εγγυητικής επιστολής προκαταβολής για έργα έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας, αποτελεί σημαντική διευκόλυνση, αλλά το ύψος των απαιτούμενων εγγυητικών επιστολών συνεχίζει να παραμένει υψηλό, χωρίς να αποτελεί απαίτηση της Ε.Ε.

- **Σημαντική καθυστέρηση στην εφαρμογή του συστήματος ηλεκτρονικών προμηθειών** από όλες τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς, που οφείλεται στην σχετική απροθυμία των αναθετουσών αρχών λόγω μίας σειράς προβλημάτων σχετικά με τις τεχνικές προδιαγραφές, την αποτυχία των προκηρύξεων, την έλλειψη εγγυήσεων σχετικά με την ασφάλεια, τόσο των δεδομένων, όσο και του λογισμικού, των εφαρμογών, αλλά και των μέσων που χρησιμοποιούνται.
- **Απουσιάζει ένας μηχανισμός συστηματικής αξιολόγησης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων**, καθώς και αξιοποίησης των εκροών και αποτελεσμάτων τους.
- **Διαπιστώνεται ανάγκη συμπλήρωσης, απλοποίησης, αποσαφήνισης και κωδικοποίησης του θεσμικού πλαισίου.** Ενδεικτικά, κρίσιμο ζήτημα θεωρείται η έλλειψη θεσμικού πλαισίου, το οποίο να διέπει την ανάθεση και εκτέλεση Δημόσιων Συμβάσεων Υπηρεσιών (με εξαίρεση τις Τεχνικές Μελέτες και τις Συναφείς Υπηρεσίες, οι οποίες διέπονται από τον Ν. 3316/2005), όπου εφαρμόζεται αδόκιμα το Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) 118/2007, το οποίο αφορά στις προμήθειες υλικών, δεδομένου ότι τα ΠΔ 59/2007/ΕΚ και 60/2007/ΕΚ αποτελούν πιστή αντιγραφή των Οδηγιών 17/2004/ΕΚ και 18/2004/ΕΚ.

Ειδικότερα, η ενοποίηση και κωδικοποίηση του θεσμικού πλαισίου κρίνεται απαραίτητη δεδομένης της υψηλής πολυπλοκότητας του δικαίου δημοσίων συμβάσεων, η οποία οφείλεται στην αποσπασματική προσέγγιση των ελληνικών αρχών και μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για τις θεμελιώδεις ελευθερίες της ΕΕ. Συγκεκριμένα, οι ενδιαφερόμενοι υποψήφιοι στην πραγματικότητα δεν ενθαρρύνονται να υποβάλουν μια προσφορά, λόγω του ότι δεν είναι σε θέση να κατανοήσουν σωστά και να ελέγξουν τους ισχύοντες κανόνες. Η αποσπασματική αυτή προσέγγιση έγκειται στην αυτόνομη νομοθέτηση για υποπεριπτώσεις, οι οποίες δεν υπάγονται όλες σε ένα κοινό νομοθετικό πλαίσιο, φαινόμενο ιδιαίτερα έντονο στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης (ύπαρξη επιμέρους καθεστώτων), στην περίπτωση της διαφοροποίησης των διαδικασιών που εφαρμόζονται για την ανάθεση συμβάσεων για την τοπική και την περιφερειακή αυτοδιοίκηση, καθώς και στην περίπτωση της διαφοροποίησης των διαδικασιών υποβολής ενστάσεων και προσφυγών ανάλογα της κάλυψης η μη του κατωτέρω ορίου εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών.

- **Η υποχρέωση δημοσίευσης σε ειδικό ηλεκτρονικό μητρώο (Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων), στοιχείων των αιτημάτων σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και των συναπτόμενων δημοσίων συμβάσεων, ακόμα και στην περίπτωση των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. έργων, συνιστά άσκοπο διοικητικό βάρος για τις**



**Αναθέτουσες Αρχές**, αφού τα έργα αυτά παρακολουθούνται και μέσω του σχετικού Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος, από το οποίο θα ήταν δυνατό να αντλούνται τα απαραίτητα στοιχεία,

- **Η παρακράτηση και απόδοση του ποσοστού 0,10%, επί του προϋπολογισμού όλων των δημοσίων συμβάσεων, άνω των 2.500 ευρώ** (που στοχεύει στην λειτουργική ανεξαρτησία της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων), από κάθε αντισυμβαλλόμενο **συνιστά**, επίσης, **σημαντικό διοικητικό βάρος**.

#### iv. **Επιπτώσεις**

- Αποθάρρυνση συμμετοχής επιχειρήσεων λόγω ασαφούς και πολύπλοκου θεσμικού πλαισίου και τυπολατρικών διαδικασιών.
- Μεγάλο διοικητικό και οικονομικό κόστος για τις επιχειρήσεις.
- Υψηλό κόστος εγγυητικών επιστολών συμμετοχής, χωρίς αυτό να αποτελεί υποχρέωση συμμόρφωσης προς το Κοινοτικό δίκαιο.
- Μεγάλες καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών αξιολόγησης των προσφορών που συνεπάγονται σημαντικό επιπρόσθετο άμεσο και έμμεσο κόστος για τις επιχειρήσεις από την απαραίτητη παράταση της ισχύος των σχετικών εγγυητικών επιστολών συμμετοχής.

#### v. **Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες κατευθύνσεις πολιτικής, με στόχο την άρση των εμποδίων στη θεματική περιοχή των δημοσίων συμβάσεων, είναι οι ακόλουθες:

- Διασφάλιση ενιαίου **κεντρικού και ομοιογενούς σχεδιασμού** των πολιτικών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, με ισότιμη εστίαση, τόσο στην ανάθεση, όσο και στην εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων.
- **Αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων**, μεταξύ των επί μέρους φορέων (ιδίως μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων), με στόχο την απάλειψη των ουσιαστικών επικαλύψεων.
- Μείωση – εξορθολογισμός του αριθμού των Αναθετουσών Αρχών και συστηματική **εκπαίδευση και κατάρτιση των στελεχών** τους σε θέματα δημοσίων συμβάσεων.
- **Επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των διαδικασιών αξιολόγησης** των προσφορών στο πλαίσιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, με εστίαση των παρεμβάσεων, στην δεσμευτικότητα των προθεσμιών του θεσμικού πλαισίου, στην απάλειψη τυχόν ασαφειών του, στην αξιοποίηση εργαλείων απλοποίησης και επιτάχυνσης των διαδικασιών (π.χ. εφαρμογή πρότυπων προκηρύξεων, ορθολογική εφαρμογή συμβάσεων πλαίσιο, προδημοσίευση των προγραμματιζόμενων συμβάσεων).

- Παροχή **κινήτρων απόδοσης** στις αρμόδιες επιτροπές αξιολόγησης για την επιτυχή και ταχεία ολοκλήρωση των διαδικασιών.
- **Μείωση του ποσοστού των εγγυήσεων**, που συνδέονται με την ανάθεση και εκτέλεση Δημοσίων Συμβάσεων, δεδομένης και της παρατεταμένης χρηματοοικονομικής κρίσης, με επέκταση της δυνατότητας χρήσης των εγγυητικών καλής εκτέλεσης και για την είσπραξη προκαταβολής, για το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων.
- **Επιτάχυνση και διεύρυνση του πεδίου της εφαρμογής του συστήματος ηλεκτρονικών προμηθειών** και παροχή των μέσων και των πόρων για την προώθηση της χρήσης του (**e-procurement**).
- Ομαδοποίηση των προμηθειών με σκοπό την αποφυγή πολλών προκηρύξεων με το ίδιο αντικείμενο και την λήψη προσφορών για μεγαλύτερες ποσότητες ώστε να επιτυγχάνεται χαμηλότερο κόστος.
- Εντατικοποίηση των ελέγχων κατά την διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων και δημιουργία πλαισίου δημοσιοποίησης των διαδικασιών ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή διαφάνεια.
- Δημιουργία **μηχανισμού συστηματικής αξιολόγησης** των διαδικασιών και των μηχανισμών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, με παράλληλη αρμοδιότητα την αξιοποίηση – διάχυση των εκρών και αποτελεσμάτων των Δημοσίων Συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται απαραίτητη η συγκέντρωση και ταξινόμηση, με λειτουργικά αξιοποιήσιμο τρόπο, των αποτελεσμάτων των δημοσίων συμβάσεων (παραδοτέα), ώστε να διασφαλιστεί η μακροπρόθεσμη χρησιμότητα τους, καθώς και η επίτευξη οικονομιών κλίμακας από τη χρησιμοποίησή τους στο ευρύτερο πεδίο λειτουργίας του δημοσίου τομέα.
- **Εκσυγχρονισμός, συμπλήρωση, απλοποίηση, αποσαφήνιση και κωδικοποίηση του θεσμικού πλαισίου**, με προτεραιότητα στην αναμόρφωση του ΠΔ 118/2007 και διεύρυνση του περιεχομένου του, ώστε να διαλαμβάνει και τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών Έμφαση θα πρέπει να δοθεί, επίσης, στην ενιαία κωδικοποίηση της νομοθεσίας κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα, ιδιαίτερα αναφορικά με τις δημόσιες παραχωρήσεις, και την ενοποίησή της σε σχέση με το διαφορετικό καθεστώς, το οποίο ισχύει για τους περιφερειακούς / τοπικούς φορείς της δημόσιας διοίκησης.
- **Εισαγωγή αυστηρότερων και σαφέστερων νομικών διατάξεων**, που δεν αφήνουν περιθώρια για την κατάτμηση των προμηθειών.
- **Εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας με εμφάνιση όλων των ουσιωδών όρων συμμετοχής σε διαγωνισμούς στη Διακήρυξη του διαγωνισμού και όχι σε άλλες διατάξεις στις οποίες παραπέμπει η Διακήρυξη.**
- **Εξαίρεση από την υποχρέωση δημοσίευσης στο ειδικό ηλεκτρονικό μητρώο** (Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων), στοιχείων των αιτημάτων σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και των συναπτόμενων δημοσίων συμβάσεων, που αφορούν σε

συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε., αφού τα έργα αυτά παρακολουθούνται και μέσω του σχετικού ΟΠΣ.

- **Παρακράτηση και συγκεντρωτική ανά μήνα, ή και τρίμηνο, απόδοση του προβλεπόμενου τέλους στην Ενιαία Αρχή Συμβάσεων, μέσω των Αναθετουσών Αρχών, του ποσοστού 0,10 %, επί του προϋπολογισμού όλων των δημοσίων συμβάσεων, άνω των 2.500, και όχι από τον αντισυμβαλλόμενο κάθε σύμβασης.**



## 4.6 Έλεγχος και Εποπτεία



## 4.6. Έλεγχος και Εποπτεία

### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Ως «Έλεγχοι» ορίζονται οι επιθεωρήσεις προϊόντων, εγκαταστάσεων, νομιμοποιητικών, παραστατικών, εγγράφων, κ.λπ., ενώ ως «Εποπτεία» ορίζονται οι λοιπές δραστηριότητες των ελεγκτικών μηχανισμών για την διασφάλιση της συμμόρφωσης, όπως γνωμοδοτήσεις, έκδοση οδηγιών, παροχή πληροφόρησης κ.λπ.

Οι δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης, που αφορούν στον Έλεγχο και στην Εποπτεία, έχουν οριζόντια εφαρμογή και σχετίζονται με όλες σχεδόν τις θεματικές περιοχές που αναπτύσσονται στην παρούσα έκθεση. Οι δραστηριότητες ελέγχου και εποπτείας διέπονται, ανάλογα με την περιοχή, από διαφορετικό θεσμικό πλαίσιο και υλοποιούνται από τα όργανα ελέγχου των αρμοδίων δημόσιων φορέων.

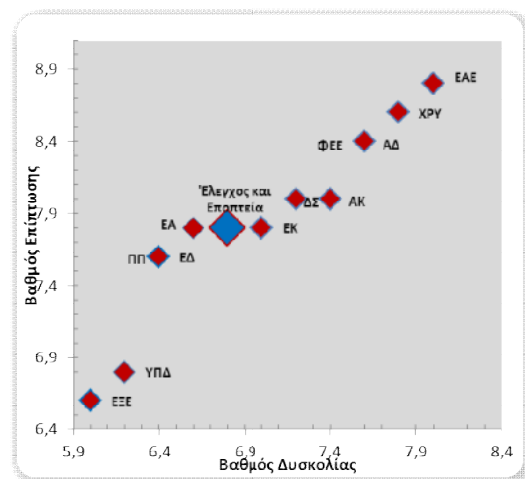
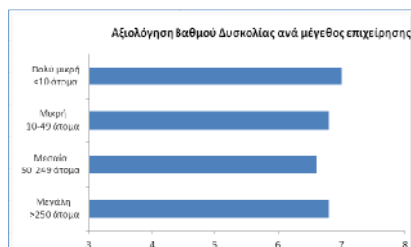
Για τους σκοπούς της παρούσας Έκθεσης, συγκεντρώνονται στην περιοχή Έλεγχος και Εποπτεία, και εξετάζονται με ενιαίο τρόπο, το σύνολο των δραστηριοτήτων που αναλαμβάνουν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της δημοσίας διοίκησης για την συμμόρφωση των επιχειρήσεων με τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς και, εν γένει, για την επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων του ρυθμιστικού πλαισίου. Η προσέγγιση αυτή στόχο έχει να επικεντρώσει την εξέταση της συγκεκριμένης περιοχής στη μεθοδολογία του ελέγχου (δειγματοληψία, προγραμματισμός ελέγχου, εργαλεία ελέγχου), η οποία αφορά συνολικά τις δημόσιες αρχές, και όχι στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής.

Τα τελευταία χρόνια έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες από τη διοίκηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας σχετικά με τον εξορθολογισμό και την αντικειμενικοποίηση του συστήματος επιβολής προστίμων, την περαιτέρω βελτίωση των Συστημάτων για τα Μητρώα, την Επιλογή και Κατάρτιση Επιθεωρητών, την περιφερειακή συνεργασία, και την ενημέρωση των επιχειρήσεων σχετικά με την ισχύουσα νομοθεσία και τις αλλαγές που κάθε φορά προκύπτουν στο θεσμικό πλαίσιο.

### *ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»*

Οι απόψεις των επιχειρήσεων στο πεδίο του ελέγχου και της εποπτείας καταγράφηκαν στην Έρευνα του Παρατηρητηρίου «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 22 και 23, που ακολουθούν:

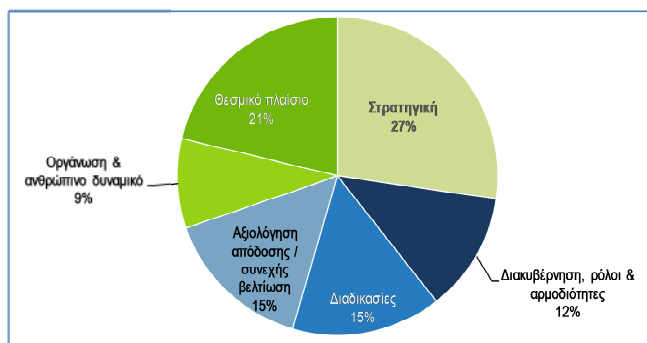




**Διάγραμμα 22 – Αξιολόγηση περιοχής ελέγχου και εποπτείας από τις επιχειρήσεις**

Συγκεκριμένα, καταγράφονται δυσκολίες από τις επιχειρήσεις και σημαντικές επιπτώσεις στη λειτουργία τους στο πεδίο των ελέγχων και της εποπτείας. Σε κάθε περίπτωση όμως, η συγκεκριμένη περιοχή βαθμολογείται σε ένα μέσο επίπεδο σε σύγκριση με τις λοιπές περιοχές ενδιαφέροντος (βαθμολογία ως προς τη δυσκολία με 6,8 / 10 και ως προς την επίπτωση με 7,8 / 10). Σημειώνεται επίσης ότι, όσον αφορά το μέγεθος των επιχειρήσεων, η βαθμολόγηση των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων είναι δυσμενέστερη σε σύγκριση με αυτήν των μεσαίων και μεγάλων επιχειρήσεων.

Αξιοσημείωτο είναι ότι τα προβλήματα που κατέγραψαν και σχολίασαν οι επιχειρήσεις στην έρευνα αφορούν το σύνολο των διαστάσεων αξιολόγησης, με τα περισσότερα σχόλια να αφορούν σε θέματα στρατηγικής και θεσμικού πλαισίου.



**Διάγραμμα 23 - Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης**

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες

Τα σημαντικότερα **εμπόδια** για τις επιχειρήσεις στο πεδίο «Έλεγχος και Εποπτεία», είναι τα ακόλουθα:

- **Δεν χρησιμοποιείται κάποια αντικειμενική μεθοδολογία σχεδιασμού και διεξαγωγής ελέγχων**, η οποία να διασφαλίζει την αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα των ελέγχων. Επίσης, δεν εφαρμόζονται συστηματικά μέθοδοι για την αναγνώριση του συνόλου των ελέγχων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα κάθε ελεγκτικού μηχανισμού και της επιλογής των

*“πολυδιάσπαση  
αρμοδιοτήτων και  
έλλειψη συντονισμού  
από τις ελεγκτικές  
αρχές*

*συχνές προσθήκες  
ανελαστικών  
διατάξεων που  
περιορίζουν τον υγιή  
ανταγωνισμό και  
νοθεύουν την  
ανταγωνιστικότητα  
των επιχειρήσεων”*

*Εξειδικευμένη έρευνα  
Παρατηρητηρίου  
Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος*

ελέγχων που θα διενεργηθούν βάσει κριτηρίων επικινδυνότητας (risk based audit).

Ακόμα, δεν χρησιμοποιείται κάποια μεθοδολογία για την επιλογή του δείγματος επιχειρήσεων προς έλεγχο (πόσοι έλεγχοι θα διεξαχθούν ανά Υπηρεσία σε σχέση με το συνολικό αριθμό υπόχρεων επιχειρήσεων) και για την επιλογή των επιμέρους επιχειρήσεων όπου θα διεξαχθεί ο έλεγχος,

Τέλος, δεν υπάρχουν κοινά αποδεκτές αρχές και διαδικασίες διενέργειας ελέγχων - Οδηγοί Ελέγχου, (ποιοι ελεγκτές θα διεξάγουν τους ελέγχους, πώς διεξάγεται ο έλεγχος, τι πρέπει να ελέγχεται, πώς τεκμηριώνεται κάθε διαπίστωση συμμόρφωσης ή αντίστοιχα μη συμμόρφωσης, ποιές κυρώσεις επιβάλλονται ανά παράβαση).

- **Δεν λαμβάνονται υπόψη, από τη Δημόσια Διοίκηση, συστήματα συμμόρφωσης που υιοθετούν οι επιχειρήσεις** (π.χ. HACCP) τα οποία προβλέπουν αυστηρότερους ελέγχους από αυτούς της Δημόσιας Διοίκησης.
- **Δεν υιοθετούνται πρακτικές που ευνοούν τη συνεργασία Δημόσιας Διοίκησης και επιχειρήσεων** και ενθαρρύνουν την αυτορρύθμιση (π.χ. Self Disclosure).
- **Απουσιάζει η οργάνωση σε κεντρικό επίπεδο δημόσιας διοίκησης που θα ευνοούσε τον σαφή καθορισμό στόχων και προτεραιοτήτων,** καθώς και την ευθυγράμμιση του ελεγκτικού έργου με αυτές.
- **Υπάρχει έλλειψη συντονισμού των ελεγκτικών κλιμακίων, με αποτέλεσμα την έλλειψη συνέπειας στη διεξαγωγή των ελέγχων** (όπως την επιλογή επιχειρήσεων που θα ελέγχουν, τη διαδικασία και το αντικείμενο προς έλεγχο, την επιβολή κυρώσεων κ.λπ.). Επιπροσθέτως, κατά την εκχώρηση αρμοδιοτήτων, συχνά δε λαμβάνεται υπόψη, η από κοινού ανάθεση σε τοπικό επίπεδο αρμοδιότητας αδειοδοτούσας αλλά και εποπτικής αρχής, υπονομεύοντας ενδογενώς την αποτελεσματικότητα του εποπτικού ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης.
- **Υπάρχει ασαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων φορέων και οργανισμών,** με αποτέλεσμα να υπάρχουν είτε «κενά» ελέγχων είτε επικαλύψεις ελέγχων, καθώς διενεργούνται έλεγχοι σε ίδια αντικείμενα από διαφορετικούς Ελεγκτικούς Μηχανισμούς (π.χ. Ελεγκτικό Συνέδριο, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Διαχειριστικές Αρχές επιχειρησιακών προγραμμάτων) και ζητούνται, κατ' επανάληψη, τα ίδια αποδεικτικά.
- **Απουσιάζει η καθοδήγηση, η ενημέρωση ή/ και η πρόσβαση σε πληροφορία, των ελεγκτικών μηχανισμών,** για την καταγραφή και οριοθέτηση του συνόλου των υπόχρεων επιχειρήσεων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους.
- **Δεν παρακολουθείται / ελέγχεται επαρκώς η διεξαγωγή των διαδικασιών «ελέγχου και εποπτείας», για τη διασφάλιση της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας, της ποιότητας και της επάρκειας των ελέγχων.** Σημειώνονται περιπτώσεις άνισης μεταχείρισης

των ελεγχόμενων, π.χ. σε ελέγχους υγιεινής και ασφάλειας προϊόντων και υπηρεσιών, πλημμελών ελέγχων τήρησης προδιαγραφών (π.χ. τήρησης περιβαλλοντικών όρων), χρονοβόρων ελέγχων και καθυστερήσεων στην έκδοση πορισμάτων, ανάρμοστης συμπεριφοράς και επιθετικότητας καθώς επίσης και διαφορετική τεκμηρίωση των ελέγχων μεταξύ των ελεγκτικών μηχανισμών (π.χ. διαφορετικά παραστατικά από διαφορετικές ελεγκτικές αρχές για τον ίδιο έλεγχο).

- **Υπάρχει ελλιπής στελέχωση των ελεγκτικών μηχανισμών και ανεπαρκής τεχνική κατάρτιση των ελεγκτών**, σχετικά με το αντικείμενο του ελέγχου, καθώς και τη χρήση ελεγκτικών μεθόδων (ανάλυση στοιχείων και πληροφοριών για την αναγνώριση αντικειμένων προς διερεύνηση, τεχνικές δειγματοληψίας).
- Μέσα από τις υφιστάμενες διαδικασίες και την οργάνωση των φορέων της δημόσιας διοίκησης, **έχει διαμορφωθεί ελεγκτική κουλτούρα τυπολατρίας και τυπικής ανάδειξης παραβάσεων** έναντι ουσιαστικών παρατηρήσεων.
- **Το ρυθμιστικό πλαίσιο είναι πολύπλοκο και ασαφές**, με αποτέλεσμα να αποτελεί αντικείμενο υποκειμενικής ερμηνείας από τους ελεγκτές και από τις επιχειρήσεις. Σε σχέση με αυτό, απουσιάζει ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο σχετικά με το τι συνιστά παράβαση.

#### iv. **Επιπτώσεις**

- Έλλειψη ουσιαστικής ανάδειξης παραβάσεων, και μειωμένη αποτελεσματικότητα ελέγχου.
- Λειτουργία των επιχειρήσεων σε ρυθμιστικό περιβάλλον που αποτελεί αντικείμενο υποκειμενικής ερμηνείας.
- Μη αξιοποίηση των υφισταμένων μηχανισμών αυτορρύθμισης των επιχειρήσεων.
- Αυξημένο κόστος για τις επιχειρήσεις, λόγω επικάλυψης ελέγχων και τυπολατρικών διαδικασιών ελέγχου.

#### v. **Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες **κατευθύνσεις πολιτικής**, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη μεταρρύθμιση στη θεματική περιοχή «Έλεγχος και Εποπτεία», είναι οι ακόλουθες:

- **Επικέντρωση των πόρων της Δημόσιας Διοίκησης** (κοινοτικών και εθνικών) στον τομέα των Κρατικών Ελέγχων & Εποπτείας.
- **Σχεδιασμός κοινού πλαισίου και μεθοδολογίας ελέγχου** για όλους τους ελέγχους της Δημόσιας Διοίκησης, με βάση τα διεθνή πρότυπα ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές.
- **Εισαγωγή ενιαίων αρχών και κριτηρίων επικινδυνότητας**, με στόχο την κατανομή των ελεγκτικών πόρων σε δραστηριότητες, όπου η πιθανή παράβαση έχει μεγαλύτερο αντίκτυπο (risk based).

- εφαρμογή αρχών καλής νομοθέτησης για την **αποσαφήνιση του Ρυθμιστικού Πλαισίου** με δράσεις όπως: κατάργηση ανενεργών διατάξεων και πρόβλεψη για αξιολόγηση του υφιστάμενου πλαισίου, κωδικοποίηση της νομοθεσίας, ανατροφοδότηση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας με τα αποτελέσματα των ελέγχων συμμόρφωσης, αναγνώριση και αξιολόγηση του κόστους και των προβλημάτων που μπορεί να εμφανιστούν κατά την εφαρμογή μια νέας ρύθμισης.
- **Εξειδίκευση μεθοδολογίας ελέγχου** ανά εποπτική αρχή και είδος ελέγχου και διασφάλιση των βασικών αρχών της διαφάνειας, επάρκειας και συνέπειας, καθώς και της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών.
- **Υιοθέτηση πρακτικών για τη συνεργασία Δημόσιας Διοίκησης και επιχειρήσεων**, όπως τα πρωτόκολλα γνωστοποιήσεων παραβατικών συμπεριφορών από τις ίδιες τις επιχειρήσεις, δηλώσεις συμμόρφωσης κ.λπ.
- Θεσμοθέτηση και αξιοποίηση της **δυνατότητας ανάθεσης σε φορείς του ιδιωτικού τομέα** μέρος της ελεγκτικής διαδικασίας.
- **Χαρτογράφηση αρμοδιοτήτων και εύρους δράσης των επιμέρους εμπλεκόμενων υπηρεσιών σε κάθε επίπεδο δημόσιας διοίκησης**. Την ευθύνη και τη διαχείριση της χαρτογράφησης μπορεί να έχει μια Κεντρική Αρχή Εποπτείας, που θα είναι προσβάσιμη από όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες και επίκαιρη.
- **Αξιολόγηση των υφιστάμενων δομών, λειτουργιών και προσωπικού** των μονάδων της δημόσιας διοίκησης, που έχουν την ευθύνη εποπτείας και ελέγχου και υλοποίηση αλλαγών όπου απαιτείται.
- Δημιουργία οργάνου συντονισμού τοπικών αρμόδιων Αρχών, στις οποίες έχουν εκχωρηθεί ελεγκτικές αρμοδιότητες, κυρίως για θέματα ενημέρωσης και υποστήριξης των ΜμΕ.
- **Αξιοποίηση πληροφοριακών συστημάτων** κατά τη διάρκεια των ελέγχων και δημιουργία ενιαίας πληροφοριακής βάσης στην οποία θα έχουν πρόσβαση οι ελεγκτικές υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης, με διαφοροποίηση των επιπέδων πρόσβασης ώστε να μην δημιουργούνται συνθήκες που να ευνοούν παράνομες δραστηριότητες (εκμετάλλευση εμπορικών πληροφοριών).
- **Υιοθέτηση διαδικασιών (μεθοδολογίες) και μέσων (τεχνολογία, πληροφόρηση) εποπτείας** καθ' όλη τη διάρκεια των ελέγχων, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέπεια και η αντικειμενικότητα του ελεγκτικού έργου.
- Εκπαίδευση και **πιστοποίηση υπαλλήλων / ελεγκτών** της δημόσιας διοίκησης.
- **Παροχή πρόσβασης σε επιχειρήσεις** σε δομημένη, επίκαιρη και πλήρη πληροφόρηση σχετικά με την ισχύουσα νομοθεσία. Αξιοποίηση χρηστικών οδηγιών συμμόρφωσης.
- **Αύξηση της διαφάνειας με την υποχρεωτική δημοσιοποίηση** του επιπέδου συμμόρφωσης των επιχειρήσεων (ως αποτέλεσμα του ελέγχου).



## **4.7 Εξαγωγές – Εισαγωγές, Τελωνειακές Διαδικασίες**



## 4.7. Εξαγωγές – Εισαγωγές, Τελωνειακές Διαδικασίες

### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Η λειτουργία των τελωνείων διέπεται από τις διατάξεις του Κοινοτικού Τελωνειακού Κώδικα (Κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/1992), ο οποίος εφαρμόζεται από το 1994, σε συνδυασμό με τον εφαρμοστικό κανονισμό (ΕΟΚ) 2454/1993. Παράλληλα, για τις ρυθμίσεις που αφορούν στην επιβολή των λοιπών φόρων (πλην δασμών) και, κυρίως, στο ποινικό μέρος των τελωνειακών παραβάσεων, ισχύει ο εθνικός τελωνειακός κώδικας (Ν.1165/1918, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν.2960/2011), καθώς η επιβολή κυρώσεων επαφίεται στην εσωτερική νομοθεσία κάθε κράτους μέλους.

Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 450/2008 θεσπίστηκε ο εκσυγχρονισμένος κοινοτικός τελωνειακός κώδικας, με σκοπό τον εξορθολογισμό των τελωνειακών διαδικασιών, για την διευκόλυνση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την πρόληψη νέων απειλών. Η καταληκτική ημερομηνία για την εφαρμογή του νέου κώδικα, μετά και από πρόσφατη τροποποίηση, είναι η 1η Νοεμβρίου 2013.

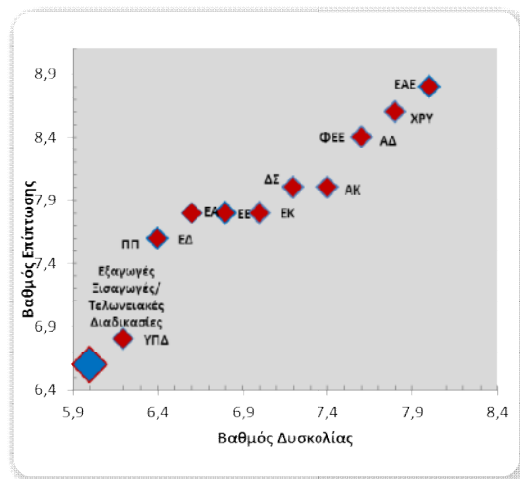
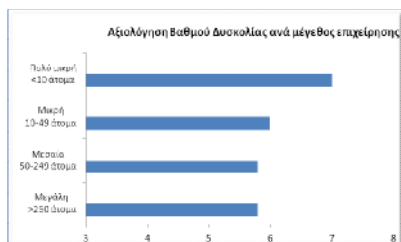
Στην παρούσα οικονομική συγκυρία και δεδομένης της σημασίας που δίνεται στις εξαγωγές, γίνεται εμφανής η ανάγκη συντονισμένης δράσης για τον κατά το δυνατό περιορισμό των κανονιστικών εμποδίων στην ανάπτυξη των εξαγωγών των Ελληνικών επιχειρήσεων. Τα τελευταία χρόνια διαπιστώνονται σημαντικά βήματα βελτίωσης του πλαισίου τελωνειακών διαδικασιών, όπως ενδεικτικά παρατίθενται κατωτέρω: Απλοποίηση των διαδικασιών εξαγωγών και εφαρμογή του συστήματος ICIS της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων.

- Απλοποίηση των διαδικασιών εξαγωγών και εφαρμογή του συστήματος ICIS της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων.
- Ηλεκτρονική διεκπεραίωση διαδικασιών εισαγωγών, σε ικανοποιητικό βαθμό.
- Απελευθέρωση του επαγγέλματος των εκτελωνιστών.
- Πιστοποίηση Εγκεκριμένου Οικονομικού Φορέα.
- Θεσμοθέτηση της έμμεσης αντιπροσώπευσης.
- Αξιοποίηση πληροφοριακών συστημάτων.

### *ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»*

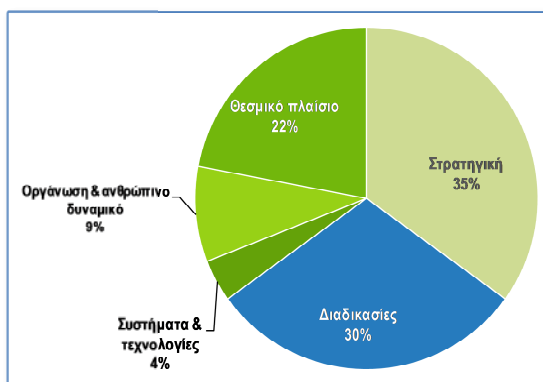
Οι απόψεις των επιχειρήσεων για την περιοχή «Εξαγωγές – Εισαγωγές / Τελωνειακές Διαδικασίες» καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 24 και 25, που ακολουθούν.





**Διάγραμμα 24 – Αξιολόγηση περιοχής «Εξαγωγές – Εισαγωγές / Τελωνειακές Διαδικασίες» από τις επιχειρήσεις**

Η συγκεκριμένη περιοχή βαθμολογήθηκε ως προς τη δυσκολία με 5,96 / 10 (χαμηλότερη βαθμολογία από όλα τις περιοχές που εξετάστηκαν) και ως προς την επίπτωση με 7,8 / 10, βαθμολογία μέτρια σε σύγκριση με άλλες περιοχές. Επίσης, από την κατηγοριοποίηση των αποτελεσμάτων ανά μέγεθος εταιρείας, προκύπτει ότι τις σημαντικότερες δυσκολίες αντιμετωπίζουν οι πολύ μικρές επιχειρήσεις.



Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις, οι οποίες συμμετείχαν στην έρευνα, ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια για την περιοχή αφορούν στη στρατηγική ενώ σημαντικός αριθμός αφορά σε θέματα διαδικασιών και θεσμικού πλαισίου..

**Διάγραμμα 25 - Κατηγοριοποίηση εμποδίων ανά διάσταση**

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες

Τα σημαντικότερα εμπόδια για τις επιχειρήσεις στο πλαίσιο των τελωνειακών διαδικασιών, είναι τα ακόλουθα:

- **Απουσιάζει στρατηγική και κεντρικός συντονισμός των δράσεων, στην κατεύθυνση ενίσχυσης και υποστήριξης των εξαγωγών.** Η έλλειψη αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στην περίπτωση των μικρών εξαγωγικών επιχειρήσεων, οι οποίες δεν διαθέτουν τα απαιτούμενα μέσα και δομές, που είναι προαπαιτούμενα για την ανάπτυξη εξωστρεφούς δραστηριότητας. Είναι όμως εμφανής και στην περίπτωση των παραδοσιακών εξαγωγικών επιχειρήσεων με ανάγκες που εστιάζουν στη διατήρηση της διεθνούς εμπορικής ανταγωνιστικότητας τους

- **Το ύψος των εγγυήσεων για τα ανασταλικά καθεστώτα** - κυρίως για τις φορολογικές αποθήκες- καθώς και η διστακτικότητα των υπαλλήλων να δεχθούν άλλες εγγυήσεις πέραν των τραπεζικών, **επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις με σημαντικά κόστη.**

*“Έλλιπής έλεγχος υλικών από χώρες εκτός ΕΕ σε θέματα τόσο ποιότητας όσο και υγιεινής και ασφάλειας των προϊόντων”*

*Εξειδικευμένη έρευνα Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Αποψη των Επιχειρήσεων»*

- **Δίνεται μεγάλη έμφαση στον έλεγχο των εγγράφων και την διεκπεραίωση των αιτημάτων και μικρότερη στους φυσικούς ελέγχους, με αποτέλεσμα**
  - ο Τη δέσμευση του χρόνου των τελωνειακών υπαλλήλων σε δραστηριότητες που δεν προσδίδουν ιδιαίτερη αξία.
  - ο Τον ελλιπή έλεγχο των φορτίων και, κατ’ επέκταση την απώλεια εσόδων και την δημιουργία συνθηκών αθέμιτου ανταγωνισμού.

- **Σημειώνονται σημαντικές καθυστερήσεις στον συμψηφισμό φόρων, δασμών, ΦΠΑ, κτλ, με αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις (ειδικότερα σε περιπτώσεις προϊόντων που υπόκεινται σε Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης) να πρέπει να τον χρηματοδοτήσουν.**

- **Στις προ-τελωνειακές διαδικασίες** συγκεκριμένων κατηγοριών προϊόντων (π.χ. υγειονομικού ενδιαφέροντος), **εμπλέκονται πολλοί συναρμόδιοι φορείς** (π.χ. σε περιπτώσεις προϊόντων υγειονομικού ενδιαφέροντος, εμπλέκονται τα Υπουργεία Γεωργίας, Υγείας, Πολιτισμού και το Γενικό Χημείο του Κράτους), γεγονός που δημιουργεί προβλήματα συντονισμού και καθυστερήσεις.

*“Μεγάλο κόστος ευκαιρίας εξαγωγών λόγω του περιορισμένου ωραρίου εξυπηρέτησης των τελωνείων ”*

*Εξειδικευμένη έρευνα Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Αποψη των Επιχειρήσεων»*

- Με την απλοποίηση των διαδικασιών εξαγωγών και την εφαρμογή ICIS της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων έχει σημειωθεί σημαντική βελτίωση στο τομέα των εξαγωγών. Ωστόσο **δεν έχει επιτευχθεί η βέλτιστη δυνατή απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών.** Ενδεικτικά αναφέρεται η πληρωμή των φόρων με φυσική παρουσία του υπόχρεου.

- **Οι διαδικασίες εισαγωγών** διεκπεραιώνονται σε ικανοποιητικό βαθμό ηλεκτρονικά. Εντούτοις, οι εν λόγω διαδικασίες **δεν έχουν απλοποιηθεί.**

- **Παρατηρείται σημαντική καθυστέρηση σε συγκεκριμένες διαδικασίες.** Ενδεικτικά αναφέρεται η διαδικασία εκκαθάρισης στις περιπτώσεις εισαγωγών αγαθών, που προορίζονται για εξαγωγή ή ενδοκοινοτική παράδοση, η οποία ολοκληρώνεται μετά την ολοκλήρωση της εξαγωγής ή παράδοσης και με καθυστέρηση 1 – 1,5 έτους. Σημειώνεται ότι, οι χρόνοι εκκαθάρισης δεν ορίζονται θεσμικά.

- Υπάρχουν διαδικασίες, οι οποίες **επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις με επιπλέον κόστη.** Ενδεικτικά αναφέρεται η απαίτηση για παρουσία τελωνειακού υπαλλήλου στην αποθήκη στις περιπτώσεις προϊόντων που υπόκεινται σε Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης (καπνός / τσιγάρα, ποτά, καύσιμα).

- Ο θεσμός του Εγκεκριμένου Οικονομικού Φορέα (ΕΟΦ) αποτελεί σημαντική θετική εξέλιξη. Ωστόσο, **η πιστοποίηση αποτελεί μία χρονοβόρο διαδικασία,** κυρίως λόγω μεγάλων καθυστερήσεων στους



ελέγχους που απαιτούνται, και εμπεριέχει σημαντικές απαιτήσεις. Επιπλέον, τα πρακτικά οφέλη (πχ μείωση χρόνου και κόστους) μέχρι σήμερα δεν είναι ακόμα τόσο μεγάλα ώστε να αναδειχθούν σε κίνητρο πιστοποίησης.

- **Η υιοθέτηση της τεχνολογίας δεν έχει γίνει με τρόπο που να επιτυγχάνονται όλα τα οφέλη:**
  - Υπάρχει ακόμη σημαντική συνδιαλλαγή των επιχειρήσεων με τους υπαλλήλους των τελωνείων, γεγονός που συνεπάγεται κόστος, ενώ ενισχύεται και ο κίνδυνος διαφθοράς.
  - Ο σχεδιασμός των συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έγινε επί διαδικασιών, οι οποίες δεν είχαν απλοποιηθεί (π.χ. εισαγωγές).
  - Το “single window”, το οποίο αποτελεί και μνημονιακή δέσμευση, **δεν είναι ακόμα επαρκώς χρηστικό (π.χ. δεν έχει ολοκληρωθεί η ανάπτυξη του)**, καθώς δεν αποτελεί σημείο διεκπεραίωσης όλων των τελωνειακών συναλλαγών, αλλά περιέχει συνδέσμους (links) σε άλλες σελίδες.
- **Η εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων από το προσωπικό είναι χαμηλής ποιότητας**, ενώ εφαρμόζονται παλαιές πρακτικές. .
- **Το κοινοτικό δίκαιο**, αν και **έχει ενσωματωθεί επαρκώς στο εθνικό δίκαιο**, έχει γίνει με απλή μεταφορά / μετάφραση των κοινοτικών διατάξεων, χωρίς μέριμνα για επαρκή και λεπτομερή επεξήγηση - εξειδίκευση, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται προβλήματα τεχνικής ερμηνείας, κτλ. Επίσης, η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο δεν αξιοποιεί όλη την ευελιξία που διαθέτει το κοινοτικό δίκαιο. Για παράδειγμα:
  - Το εθνικό σχετικό δίκαιο περιλαμβάνει παρωχημένες διατάξεις ή δεν προβλέπει σύγχρονα συστήματα, τα οποία έχουν αναγνωριστεί από άλλα κράτη μέλη, όπως το Binding Tariff Information για την πιστοποίηση των χαρακτηριστικών των προϊόντων.
  - Επιπλέον, η ποινική διάσταση των παραβάσεων, ακόμη και στην περίπτωση μικρών λαθών, προκαλεί μεγάλη ανασφάλεια στις επιχειρήσεις και δρα αποτρεπτικά στην υποβολή διορθωτικών δηλώσεων.

#### iv. **Επιπτώσεις**

- Ανεπαρκής στήριξη μικρών εξαγωγικών επιχειρήσεων, αλλά και στήριξη της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των παραδοσιακών εξαγωγέων λόγω έλλειψης συνεπούς στρατηγικής.
- Μειωμένη ρευστότητα των εξαγωγικών επιχειρήσεων, λόγω ανυπαρξίας μηχανισμού συμψηφισμού φόρων, δασμών, τελών, ΦΠΑ, κτλ.
- Σημαντική οικονομική επιβάρυνση των επιχειρήσεων για τα ανασταλτικά καθεστάτα.

- Χρονοβόρες διαδικασίες, ακόμη και με το ηλεκτρονικό σύστημα.
- Περιθώριο για αθέμιτο ανταγωνισμό, λόγω αναποτελεσματικής εφαρμογής των διαδικασιών ελέγχου.

#### v. Προτεινόμενες παρεμβάσεις

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες **κατευθύνσεις πολιτικής**, έχουν στόχο την απαλοιφή (less is more) διαδικασιών εντός των τελωνείων που επιβαρύνουν σε χρόνο και σε κόστος χωρίς προστιθέμενη αξία (ούτε και τους εξαγωγείς ούτε για τις τελωνειακές αρχές) και η αντικατάστασή τους με πιστοποιημένες διαδικασίες εντός των εξαγωγικών επιχειρήσεων (out is in). Το προτεινόμενο πλαίσιο για την άρση των εμποδίων στη θεματική περιοχή «Εισαγωγές – Εξαγωγές / Τελωνειακές Διαδικασίες», εστιάζει στα εξής:

- 1) Μετάπτωση σε ex-post ελέγχους τήρησης της προβλεπόμενης εξαγωγικής διαδικασίας αντί των φυσικών ελέγχων
- 2) Μετάπτωση από μεγάλο αριθμό φυσικών ελέγχων εντός των τελωνείων σε «πιστοποιημένες» τελωνειακές διαδικασίες εντός των επιχειρήσεων
- 3) Αύξηση του αριθμού πιστοποιημένων φορέων (πχ ΕΟΦ, απλοποιημένες διαδικασίες, κτλ)
- 4) Διαφοροποίηση τελωνιακών διαδικασιών ανάλογα με την ωριμότητα, συχνότητα, όγκο, πιστοποίηση, κτλ εξαγωγών
- 5) Διασύνδεση τελωνιακών διαδικασιών (που έχουν οικονομική συναλλαγή) με τις λοιπές φορολογικές διαδικασίες για την αυτόματη αντιστάθμιση χρεώσεων / πιστώσεων.
- 6) Προώθηση ηλεκτρονικής ροής εγγράφων

Ειδικότερα προτείνονται :

#### 1. Αύξηση του αριθμού των πιστοποιημένων διαδικασιών

##### A. Μέσω επέκτασης του εύρους ωφελειών για τους ΕΟΦ

- Μείωση φυσικών ελέγχων και ελέγχων δικαιολογητικών με επιδίωξη για <1% για φυσικούς ελέγχους
- Αυτοματοποιημένη χαμηλότερη κατάταξη επικινδυνότητας (risk profile) με στόχο τη μείωση των φυσικών ελέγχων στο <1%.
- Μείωση χρόνων διεκπεραίωσης των αιτημάτων και θεσμοθέτηση χρόνων, όπου δεν προβλέπονται.
- Επιτάχυνση των ελέγχων για την πιστοποίηση Εγκεκριμένου Οικονομικού Φορέα.
- Συνδυασμένη πιστοποίηση ΕΟΦ και απλουστευμένων διαδικασιών τελωνεία (και που επιτρέπει απευθείας αποστολή από το σημείο προέλευσης στο σημείο άφιξης)
- Συνδυασμένη πιστοποίηση για τη χορήγηση πιστοποιητικού χώρας προέλευσης

- Συνδυασμένη πιστοποίηση ως Πιστοποιημένος Εξαγωγέας Αγροτικών Προϊόντων
- Τόπος ελέγχων: Διεύρυνση επιλογής περισσότερων κατάλληλων τόπων ελέγχου εκτός τελωνείων για όλα τα προϊόντα
- Απαλλαγή πιστοποιημένων επιχειρήσεων από την υποχρέωση εγγυητικής επιστολής για τις φορολογικές αποθήκες.
- Απαλλαγή πιστοποιημένων επιχειρήσεων από την υποχρέωση για παρουσία τελωνειακού υπαλλήλου στην αποθήκη, στις περιπτώσεις προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης.
- Δυνατότητες πιστοποίησης και για τις πιο συνήθεις τελωνειακές διαδικασίες (πχ. πιστοποίηση επιχείρησης, ώστε να μπορεί να χαρακτηρίζει τα προϊόντα ως «ελληνικής προέλευσης»).
- Απαλλαγή υποχρέωσης για παρουσία τελωνειακού υπαλλήλου σε περιπτώσεις προϊόντων ΕΦΚ, όταν ο φορέας διαθέτει πιστοποιημένα συστήματα μέτρησης.
- Αναγνώριση ΕΟΦ ως «σημαντικού» εξαγωγέα από όλες τις δημόσιες υπηρεσίες (πχ επιστροφή ΦΠΑ σε λιγότερες από 90 μέρες, Υπ. Άμυνας, Υπ. Οικονομικών, Υπ. Αγροτικής Ανάπτυξης, προτεραιότητα σε πόρους ΕΕ κλπ)
- Διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες για την αναγνώριση των ΕΟΦ ως «αξιόπιστων εξαγωγέων»

#### **B. Μέσω της παροχής κινήτρων πιστοποίησης ΕΟΦ**

- Περαιτέρω μείωση εγγυήσεων (πχ προσωρινή εναπόθεση, φορολογικές αποθήκες, κλπ)
- Αναθεώρηση οικονομικών κριτηρίων έγκρισης αίτησης ΕΟΦ κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης (αντίστοιχα με συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα)
- Κίνητρα χρήσης συγχρηματοδοτούμενων πόρων για ευθυγράμμιση με τις απαιτήσεις των ΕΟΦ
- Ηλεκτρονικές συναλλαγές χωρίς χαρτί, με επιδίωξη το >80% να διεκπεραιώνεται με ηλεκτρονικές διαδικασίες

#### **2. Βελτίωση της ευελιξίας εντός των εξαγωγικών επιχειρήσεων**

- Να επιτρέπονται κοινές φορολογικές αποθήκες με στόχο την επίτευξη οικονομικών κλίμακας (ειδικά για 3PLs) και υποστήριξη μικρών εξαγωγέων για τη μείωση κόστους
- Επαναπροσδιορισμός κριτηρίων αξιολόγησης κινδύνου ώστε (στην πράξη) να διατηρηθούν οι μέσοι όροι της ΕΕ
- Αυτοματοποίηση ορθής μείωσης κινδύνου σε περιπτώσεις πιστοποιητικών εισαγωγής / εξαγωγής
- Προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου για την πλήρη ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου, με λεπτομερή περιγραφή - εξειδίκευση και αποφυγή απλής μεταφοράς των κοινοτικών διατάξεων.
- Εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου, με απαλοιφή των παρωχημένων διατάξεων.





- Πρόβλεψη για την μη επιβολή κυρώσεων στις επιχειρήσεις, σε περίπτωση εθελοντικής κοινοποίησης και διόρθωσης λάθους τους.

### **3. Επανεξέταση τελών, φόρων και στοιχείων διοικητικού κόστους**

- Αναθεώρηση τελών εισαγωγής (πχ 0,15%, 0,5% κλπ), ΔΕΤΕ, χαρτόσημα κλπ
- Καταμερισμός ειδικού φόρου ενέργειας, διότι ακόμα και σήμερα δεν είναι ξεκάθαρο πώς θα αναγνωρίζονται οι υπόχρεοι σε σχέση με τις πωλήσεις ενέργειας, φυσικού αερίου κλπ
- Αναθεώρηση του καθεστώτος κατάθεσης προσωπικής εγγύησης από τους αντιπροσώπους (που εκτελούν εταιρικές πράξεις εκτελωνισμού)

### **4. Δημιουργία υπηρεσιών μίας στάσης**

- Εκκαθάριση τελών, φόρων, δασμών, ΦΠΑ κτλ από μια ενιαία αρχή (παρόμοια της Revenue της Ιρλανδίας ή της Tull της Φινλανδίας κλπ)
- Συμψηφισμός ΦΠΑ. Αποτελεσματική χρήση χαρτοφυλακίου χρεώσεων / πιστώσεων ΦΠΑ, φόρων σε ενέργεια, φόρων εισαγωγής, εξαγωγές εκτός Ε.Ε., κτλ
- Συνδυασμένη και βελτιστοποιημένη κατανομή ανθρωπίνων πόρων τελωνειακών και φορολογικών αρχών (ειδικά σε σημαντικές εξαγωγές)

### **5. Διαφοροποίηση παρεχόμενων υπηρεσιών**

- Διαφοροποίηση της εξυπηρέτησης ανάλογα με το εξαγωγικό μέγεθος, τη συχνότητα, τα πιστοποιητικά, το είδος προϊόντων, κλπ
- Δημιουργία διαφοροποιημένων γραμμών εξυπηρέτησης για: α) κρίσιμους εξαγωγείς β) συνήθεις εξαγωγείς και γ) ΜμΕ

### **6. Ανάπτυξη δεξιοτήτων και επαγγέλματα**

- Δημιουργία προγραμμάτων δια βίου μάθησης τελωνειακών δεξιοτήτων και ικανοτήτων
- Απελευθέρωση επαγγελμάτων

### **7. Επιτάχυνση υιοθέτησης εργαλείων πληροφορικής**

- Επιτάχυνση υλοποίησης «single window», ICISnet, κλπ
- Πλήρης αξιοποίηση της τεχνολογίας σε όλο το εύρος των τελωνειακών διαδικασιών (π.χ. ηλεκτρονικά εντάλματα πληρωμής και ηλεκτρονική πληρωμή) και εξάλειψη των συνδιαλλαγών των επιχειρήσεων με τους υπαλλήλους των σχετικών υπηρεσιών.





## **4.8 Υποχρεώσεις Πληροφόρησης και Δημοσιότητας**



## 4.8. Υποχρεώσεις Πληροφόρησης και Δημοσιότητας

### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι στατιστικές αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία για την ανάπτυξη, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Επιπλέον, για να επιτευχθούν οι στρατηγικοί στόχοι της διατήρησης της Ευρώπης στο δρόμο της μακροπρόθεσμης ευημερίας, κυρίως μέσω της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», η Ευρώπη χρειάζεται πληθώρα έγκυρων στατιστικών πληροφοριών από τα κράτη-μέλη της ένωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, οι ευρωπαϊκές στατιστικές βασίζονται κυρίως σε εθνικά στοιχεία που παράγονται και διατίθενται από τις εθνικές στατιστικές αρχές όλων των κρατών μελών.

Οι υποχρεώσεις πληροφόρησης είναι ένας κυρίαρχος μηχανισμός παραγωγής επαχθούς διοικητικού κόστους για τις επιχειρήσεις. Οι υποχρεώσεις αυτές υφίστανται προς το Δημόσιο και προς τρίτους, είτε για ελεγκτικούς, είτε για στατιστικούς λόγους. Συνεπώς, λόγω του οριζόντιου χαρακτήρα τους διατρέχουν όλες σχεδόν τις θεματικές περιοχές της παρούσας Έκθεσης, και σε καθεμία από αυτές αναφέρονται ειδικότερα. Σε αυτό το κεφάλαιο δίνεται βαρύτητα στις υποχρεώσεις πληροφόρησης υποβολής στατιστικών στοιχείων.

Οι υποχρεώσεις υποβολής στατιστικών στοιχείων από τις επιχειρήσεις στην ΕΛΣΤΑΤ και σε λοιπούς δημόσιους φορείς (όπως, για παράδειγμα, την Τράπεζα της Ελλάδος) απορρέουν κατά κύριο λόγο από ευρωπαϊκούς κανονισμούς.

Συνεπώς, ως «**υποχρεώσεις πληροφόρησης**» για τους σκοπούς του παρόντος κεφαλαίου ορίζονται οι υποχρεώσεις τις οποίες έχουν οι επιχειρήσεις σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο για την υποβολή πληροφοριών στατιστικού ενδιαφέροντος και ελεγκτικής υποχρέωσης προς την Ελληνική Στατιστική Αρχή και άλλους δημόσιους φορείς. Η μη υποβολή μερικών από αυτές τις πληροφορίες επιφέρει και κυρώσεις προς τις επιχειρήσεις.

Επίσης, ως «**υποχρεώσεις δημοσιότητας**» ορίζονται οι υποχρεώσεις των επιχειρήσεων να κοινοποιούν αλλαγές στη λειτουργία και τη διοίκησή τους. Ειδικότερα, οι επιχειρήσεις έχουν την υποχρέωση να κοινοποιούν, ηλεκτρονικά, όλες τις μεταβολές στη σύνθεση του Διοικητικού τους Συμβουλίου, των εκπροσώπων τους και του καταστατικού τους στο Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ). Αφού το ΓΕΜΗ προωθήσει τις αλλαγές αυτές στις αρμόδιες Περιφέρειες και στη συνέχεια εκδοθεί το σχετικό ΦΕΚ από το Εθνικό Τυπογραφείο, οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να προβαίνουν σε κοινοποίηση του ΦΕΚ σε αρκετούς δημόσιους φορείς, μεταξύ των οποίων την Εφορία, το ΙΚΑ, τον ΟΑΕΔ, την Επιθεώρηση Εργασίας, το σχετικό Επιμελητήριο, κ.ά.

Οι υποχρεώσεις αυτές δημιουργούν σημαντικά διοικητικά, και άλλα, βάρη στις επιχειρήσεις, με το συνολικό κόστος διοικητικών βαρών από 40 υποχρεώσεις πληροφόρησης να ανέρχεται στα 56.089.897 € (το έτος 2008)<sup>14</sup>. Ενδεικτικός για την κατάσταση είναι ο αριθμός των ετήσιων υποβολών των επιχειρήσεων, ανά τομέα δραστηριότητας, όπως παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 25.

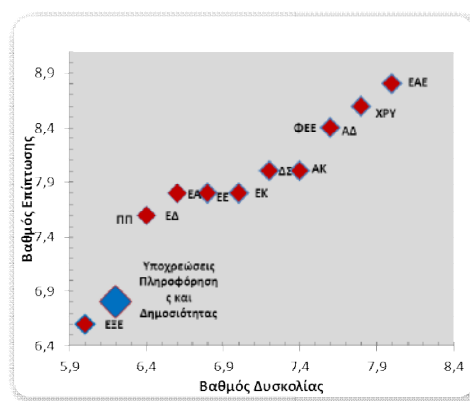
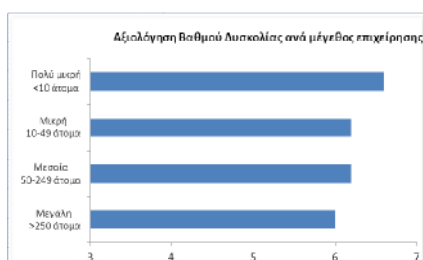
<sup>14</sup> E-government forum, Ομάδα Εργασίας Η χρήση των ΤΠΕ για την υποβολή και αξιοποίηση των στατιστικών στοιχείων των επιχειρήσεων» Σύσταση: υπ' αρ. 26979/11-12-2008 απόφαση της ΚτΠ Α.Ε. Η μελέτη δεν επεκτάθηκε σε έρευνες δειγματοληπτικού καθαρά χαρακτήρα, όπως η έρευνα ηλεκτρονικού εμπορίου στις επιχειρήσεις της ΕΛΣΤΑΤ, και επιπλέον δεν εξετάστηκαν οι υποχρεώσεις πληροφόρησης των επιχειρήσεων του πρωτογενή τομέα.

Πίνακας 2 Αριθμός ετήσιων υποβολών στατιστικών ανά τομέα δραστηριότητας

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΤΗΣΙΩΝ ΥΠΟΒΟΛΩΝ	Μέγιστος	Ελάχιστος
ΜΕΤΑΠΟΙΗΣΗ	72	45
ΟΡΥΧΕΙΑ ΚΑΙ ΛΑΤΟΜΕΙΑ	45	45
ΧΟΝΔΡΙΚΟ ΚΑΙ ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ-ΕΠΙΣΚΕΥΗ ΟΧΗΜΑΤΩΝ	45	23
ΠΑΡΟΧΗ ΗΛΕΚΤΡ. ΡΕΥΜΑΤΟΣ, ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ, ΑΤΜΟΥ	30	30
ΠΑΡΟΧΗ ΝΕΡΟΥ, ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΛΥΜΑΤΩΝ, ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ	30	19
ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ	23	23
ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ	23	5
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΚΑΤΑΛΥΜΑΤΟΣ & ΕΣΤΙΑΣΗΣ	22	10
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ, ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	11	10
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	11	10
ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΚΑΙ ΑΠΟΘΗΚΕΥΣΗ	10	6
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	10	10
ΆΛΛΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	10	4
ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	6	5

ii. **Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»**

Οι απόψεις των επιχειρήσεων για το πλαίσιο του Ελέγχου και της Εποπτείας καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 26 και 27, που ακολουθούν<sup>15</sup>.



Διάγραμμα 26 – Αξιολόγηση περιοχής υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας από τις επιχειρήσεις

Συγκεκριμένα, το πεδίο υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας αξιολογήθηκε ως προς τη δυσκολία με 6,22 / 10 και ως προς την επίπτωση με 6,70 / 10.

Η ανάλυση της αξιολόγησης ως προς το μέγεθος των επιχειρήσεων που απάντησαν, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι πολύ μικρές επιχειρήσεις (αρ.

<sup>15</sup> Αποτελέσματα ετήσιας έρευνας του Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος του ΣΕΒ, «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων», Μάιος 2013

προσωπικού μικρότερος των 10) επιβαρύνονται περισσότερο από τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στη συγκεκριμένη περιοχή.



Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια, για την περιοχή των υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας, αφορούν στη στρατηγική, ενώ σημαντικό μέρος των εμποδίων παρατηρείται σε θέματα διαδικασιών και θεσμικού πλαισίου.

Διάγραμμα 27 – Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες

Τα σημαντικότερα ζητήματα, τα οποία συνιστούν **ουσιαστικά εμπόδια** για τις επιχειρήσεις στο πλαίσιο των υποχρεώσεων τους για παροχή στοιχείων πληροφόρησης και δημοσιότητας, είναι τα ακόλουθα:

- **Υπάρχει έλλειψη αποτελεσματικού συντονισμού και ορθολογικής αξιοποίησης οικονομικών κλίμακας στην συλλογή των στοιχείων**, που υποβάλλουν οι επιχειρήσεις σε επιμέρους δημόσιους φορείς. Έλλειψη «επικοινωνίας» μεταξύ των φορέων (για παράδειγμα, στο σύνολο σχεδόν των ερωτηματολογίων που συμπληρώνονται από τις επιχειρήσεις στο πλαίσιο των στατιστικών ερευνών της ΕΛΣΤΑΤ, περιλαμβάνονται οικονομικά στοιχεία λειτουργίας τα οποία οι επιχειρήσεις επίσης δηλώνουν μέσω του Taxisnet στο ΥΠΟΙΚ, στο πλαίσιο εκπλήρωσης των φορολογικών τους υποχρεώσεων).

Η μη διασύνδεση, στην πράξη, της ΕΛΣΤΑΤ με την ΓΓΠΣ του Υπουργείου Οικονομικών και η αδυναμία ουσιαστικής αξιοποίηση των στοιχείων του Taxisnet (παρά την υπογραφή του σχετικού Μνημονίου συνεργασίας), δημιουργεί πρόσθετο διοικητικό βάρος στις επιχειρήσεις, οι οποίες καλούνται να υποβάλλουν τα ίδια στοιχεία στην ΕΛΣΤΑΤ,

- **Υπάρχει επικάλυψη των επιμέρους υποχρεώσεων των επιχειρήσεων**, με αποτέλεσμα αρκετά συχνά να ζητούνται από τις επιχειρήσεις τα ίδια στοιχεία από διαφορετικούς φορείς, ή από διαφορετικές έρευνες του ίδιου φορέα.
- **Απουσιάζει η κοινή κωδικοποίηση των ζητούμενων στοιχείων**. Το γεγονός περιορίζει τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να αυτοματοποιήσουν εν μέρει την παραγωγή των ζητούμενων αναφορών και να μειώσουν τους απαιτούμενους χρόνους για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων τους. Παρόλα αυτά, θα πρέπει να σημειωθεί η προσπάθεια της ΕΛΣΤΑΤ για αντιστοίχιση των οικονομικών στοιχείων – μεταβλητών των.
- Διαπιστώνεται **έλλειψη επικοινωνίας – διαλειτουργικότητας των επιμέρους πληροφοριακών συστημάτων και βάσεων δεδομένων**. Η εισαγωγή και επεξεργασία των στοιχείων που συλλέγονται στο πλαίσιο των διαφόρων ερευνών της ΕΛΣΤΑΤ πραγματοποιείται σε αυτόνομα πληροφοριακά συστήματα – βάσεις δεδομένων, που έχει ως αποτέλεσμα να

περιορίζει τη δυνατότητα αξιοποίησης σε περισσότερες έρευνες των στοιχείων που υποβάλλει μια επιχείρηση. Επιπλέον, η έλλειψη επικοινωνίας ενδέχεται να δημιουργεί και πρόσθετα προβλήματα αξιοπιστίας των αποτελεσμάτων ενώ δεν υπάρχει δικλείδα ασφαλείας που να εμποδίζει την καταγραφή της ίδιας επιχείρησης σε δύο κλάδους το ίδιο οικονομικό έτος.

- **Παρατηρείται χαμηλός βαθμός αξιοποίησης των ΤΠΕ** στη διαδικασία υποβολής των απαιτούμενων στοιχείων. Μέσω της ΕΛΣΤΑΤ έχουν αναπτυχθεί και λειτουργούν τα ηλεκτρονικά συστήματα υποβολής δηλώσεων Intrastat και ΖΕΥΣ, ενώ ο ΕΟΦ έχει αναπτύξει σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής το οποίο καλύπτει τρεις υποχρεώσεις των φαρμακευτικών εταιρειών & φαρμακαποθηκών.
- **Απουσιάζει ένας μηχανισμός συστηματικής αξιολόγησης των διαδικασιών** και των δομών διαχείρισης των υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας, με παράλληλη αρμοδιότητα την αξιοποίηση και διάχυση των πληροφοριών που προκύπτουν από την επεξεργασία των στοιχείων που συλλέγονται.
- **Διαπιστώνεται έλλειψη συστηματικής και ολοκληρωμένης ενημέρωσης και κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού** των δομών διαχείρισης των υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας, με στόχο την δημιουργία ενιαίας κουλτούρας και προσανατολισμού.
- **Διατηρούνται άσκοπα υποχρεώσεις παρά την κατάργηση του σχετικού θεσμικού πλαισίου που τις επέβαλε.** Η συγκεκριμένη παρατήρηση αφορά την υποχρέωση υποβολής Δελτίων Συλλογής Στοιχείων Παραγωγής και Εμπορίας Πετρελαιοειδών από τις εταιρείες του κλάδου και μεγάλους ενεργειακούς καταναλωτές.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι η πρόσβαση της ΕΛΣΤΑΤ σε διοικητικές πηγές και διοικητικά αρχεία έχει αρχικά θεσμοθετηθεί από το 1996 με τον Νόμο 2392/96, ο οποίος προβλέπει την πρόσβαση της στα κρατικά μητρώα και αρχεία δημόσιων υπηρεσιών καθώς και σε όλα τα φορολογικά και τελωνιακά αρχεία του Υπουργείου Οικονομικών. Η πρόσβαση της ΕΛΣΤΑΤ σε διοικητικά δεδομένα επικαιροποιήθηκε θεσμικά και με τον πιο πρόσφατο Στατιστικό Νόμο 3832/2010 και αποτελεί δέσμευση της χώρας στο πλαίσιο του Δεύτερου Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής. Επιπλέον, η ΕΛΣΤΑΤ έχει προβεί στη σύναψη μνημονίων συνεργασίας με επιμέρους<sup>16</sup> Υπουργεία και φορείς της δημόσιας διοίκησης για συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών σε σειρά θεμάτων, κίνηση η οποία είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, η οποία, όμως, δεν έχει προχωρήσει ούτε στο επίπεδο του συντονισμού πληροφοριακών συστημάτων ούτε της εξάλειψης του προβλήματος της απαίτησης υποβολής πληροφοριών από πολλαπλές πηγές.

#### iv. **Επιπτώσεις**

- Πολλαπλασιασμός του διοικητικού κόστους για τις επιχειρήσεις, λόγω επανυποβολής των ίδιων στοιχείων σε διαφορετικούς φορείς.
- Πλημμελής δυνατότητα αξιοποίησης των στοιχείων από τις επιχειρήσεις.

<sup>16</sup> <http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/PAGE-memoranda/PORTLET-memoranda>



- Άσκοπες υποχρεώσεις πληροφόρησης από τις επιχειρήσεις.
- Αυξημένο διοικητικό κόστος, λόγω της κακής υλοποίησης των μηχανισμών υποδοχής των υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας.

v. **Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες **κατευθύνσεις πολιτικής**, με στόχο την άρση των εμποδίων στη θεματική περιοχή των υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας, είναι οι ακόλουθες:

- **Διασφάλιση αποτελεσματικού συντονισμού της συγκέντρωσης, επεξεργασίας και αξιοποίησης των στοιχείων που συλλέγονται από τις επιχειρήσεις.** Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΛΣΤΑΤ θα πρέπει να επανεξετάσει τις μεθόδους παραγωγής στατιστικών, έτσι ώστε να μπορέσει να μειωθεί ο φόρτος για τις επιχειρήσεις και να μπορέσουν να αξιοποιηθούν όλες οι διαθέσιμες πηγές και οι νέες τεχνολογίες, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την παροχή έγκαιρων και αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων για τις διαρθρωτικές αλλαγές στην ελληνική οικονομία και τον επιχειρηματικό κλάδο.
- **Εξάλειψη των επικαλύψεων στοιχείων και πληροφοριών επιμέρους ερευνών**, που διενεργούνται από τον ίδιο ή διαφορετικούς φορείς.
- **Αποτελεσματική κωδικοποίηση των ζητούμενων στοιχείων**, με στόχο την διασφάλιση της αυτοματοποίησης των σχετικών διαδικασιών. Στο πλαίσιο αυτό ειδικότερα προτείνονται τα ακόλουθα:
  - ο Ενιαία κωδικοποίηση των ζητούμενων στοιχείων και μεταβλητών των διαφόρων ερευνών.
  - ο Ανασχεδιασμός ερωτηματολογίων / δελτίων για την εξάλειψη των επικαλύψεων.
  - ο Αντιστοίχιση του συνόλου των απαιτούμενων οικονομικών μεταβλητών στο πλαίσιο των διαφόρων ερευνών – υποχρεώσεων με τους κωδικούς του λογιστικού σχεδίου.
- **Διασφάλιση αποτελεσματικής επικοινωνίας και διαλειτουργικότητας των επιμέρους πληροφοριακών συστημάτων και βάσεων δεδομένων**, που χρησιμοποιούνται για την καταγραφή και επεξεργασία των υποβαλλόμενων στοιχείων.
- **Αποτελεσματική αξιοποίηση των εφαρμογών ΤΠΕ**, προκειμένου να επιτευχθεί η απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος υποβολής στατιστικών στοιχείων από τις επιχειρήσεις και η μείωση του διοικητικού κόστους, που προέρχεται από αυτό.

Η παροχή εναλλακτικών τρόπων διεκπεραίωσης των στατιστικών υποχρεώσεων, σε συνδυασμό με την προώθηση της επικοινωνίας και διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων της δημόσιας διοίκησης, αδιαμφισβήτητα αναμένεται να οδηγήσει στην απελευθέρωση ανθρώπινων αλλά και υλικών πόρων. Η αξιοποίηση αυτή θα πρέπει να





περιλαμβάνει και τις απαιτούμενες παρεμβάσεις για την αυτοματοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών υποβολής και επεξεργασίας των στατιστικών στοιχείων, ως ακολούθως:

- Εφαρμογή ενός μηχανισμού ο οποίος θα λειτουργήσει ως ενιαίος θεματικός κόμβος για την ηλεκτρονική υποβολή στατιστικών στοιχείων από τις επιχειρήσεις, σε συνεργασία και με αξιοποίηση της εμπειρίας άλλων Κρατών Μελών της ΕΕ, με στόχο την ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών, επιπέδου τουλάχιστον 4.<sup>17</sup>
- Ανάπτυξη Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος για το σύνολο των ερευνών που πραγματοποιεί η ΕΛΣΤΑΤ. Διασφάλιση της επικοινωνίας μεταξύ των επιμέρους πληροφοριακών συστημάτων και βάσεων δεδομένων της ΕΛΣΤΑΤ.
- Διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης και αξιοποίηση της διαθέσιμης διοικητικής πληροφόρησης από την ΕΛΣΤΑΤ.
- Δημιουργία ενιαίου μητρώου επιχειρήσεων για στατιστικούς σκοπούς.
- Αυτοματοποίηση της διαδικασίας εξαγωγής των απαιτούμενων στατιστικών στοιχείων από τα πληροφοριακά συστήματα των Επιχειρήσεων.
- **Ανάπτυξη κατάλληλου μηχανισμού συστηματικής αξιολόγησης των διαδικασιών και των δομών διαχείρισης των υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας,** με αξιοποίηση και διάχυση των πληροφοριών που προκύπτουν από την επεξεργασία των στοιχείων που συλλέγονται.
- **Διασφάλιση της παροχής συστηματικής και ολοκληρωμένης ενημέρωσης και κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού των δομών διαχείρισης των υποχρεώσεων πληροφόρησης και δημοσιότητας,** με στόχο την επαρκή και ολοκληρωμένη υποστήριξη των σχετικών διαδικασιών.
- **Ενοποίηση, βελτίωση, απλούστευση και κωδικοποίηση του θεσμικού πλαισίου,** με παράλληλη κατάργηση υποχρεώσεων, οι οποίες πλέον δεν είναι χρήσιμες και αξιοποιήσιμες. Ειδικότερα, στην δράση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνονται οι κατάλληλες παρεμβάσεις στο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο, με στόχο την μείωση του περιττού διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις και την αποτελεσματική αξιοποίηση των ΤΠΕ για την εκπλήρωση των στατιστικών υποχρεώσεων τους.
- **Απλοποίηση των διαδικασιών σχετικά με τη δημοσιοποίηση των αλλαγών στη λειτουργία των επιχειρήσεων,** δεδομένης της λειτουργίας του ΓΕΜΗ, από το οποίο οι ενδιαφερόμενοι φορείς θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να αντλούν τις σχετικές πληροφορίες χωρίς περαιτέρω εμπλοκή των επιχειρήσεων.

<sup>17</sup> Η δημιουργία ενός τέτοιου κόμβου αποτελεί και πάγια επιδίωξη της ίδιας της ΕΛΣΤΑΤ.



Για την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών, σχετικά με τις υποχρεώσεις πληροφόρησης των επιχειρήσεων, απαιτείται η συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων αρμόδιων φορέων και η θέσπιση συγκεκριμένων σταδίων – ορόσημων υλοποίησης.

Κοινός στόχος θα πρέπει να είναι η μείωση, τόσο των σχετικών απαιτούμενων δαπανών, όσο και του απαιτούμενου χρόνου, με όφελος για τις επιχειρήσεις, αλλά και για τους δημόσιους φορείς, αφού θα αυξηθεί η ανταπόκριση των επιχειρήσεων και θα μεγιστοποιηθεί η έγκαιρη διαθεσιμότητα των ζητούμενων στοιχείων, καθώς και η προστιθέμενη αξία από την ολοκληρωμένη αξιοποίηση των επεξεργασμένων δεδομένων και των σχετικών συμπερασμάτων.



## **4.9 Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες / Πρόσβαση σε Χρηματοδότηση**



## 4.9. Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες / Πρόσβαση σε Χρηματοδότηση

### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Η πρόσβαση των επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση αποτελεί κατά κανόνα βασική προϋπόθεση βιωσιμότητας και ανάπτυξης των δραστηριοτήτων τους. Αφορά, κυρίως, στην άντληση κεφαλαίων, κυρίως για την εξυπηρέτηση των επενδυτικών τους προγραμμάτων, την κάλυψη ταμειακών αναγκών (έκτακτων ή / και μονιμότερου χαρακτήρα), καθώς και στη συμμετοχή τους σε διάφορες δραστηριότητες και δημόσιους διαγωνισμούς (κυρίως μέσω εγγυήσεων).

Ειδικότερα, η χρηματοδότηση των επιχειρήσεων και η βελτίωση της ρευστότητά τους μπορεί να επιτευχθεί μέσω:

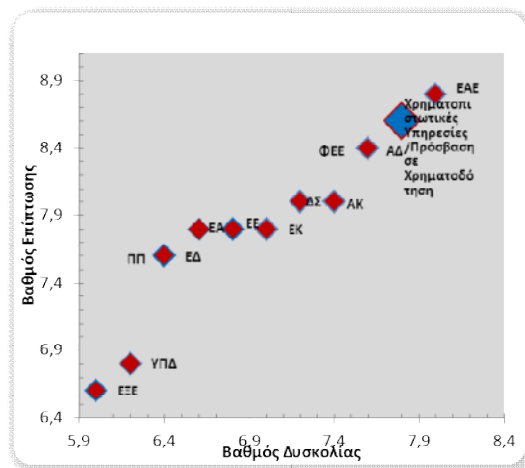
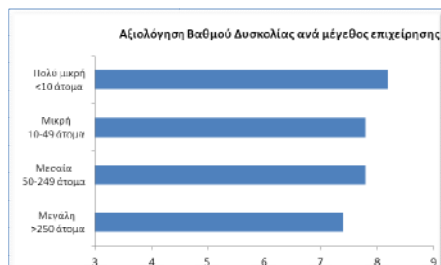
- Χορήγησης εγγυήσεων και ενισχύσεων (Ταμείο Επιχειρηματικότητας – ΤΕΠΙΧ, Εθνικό Ταμείο Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης – ΕΤΕΑΝ, κ.λπ.).
- Πρόσβασης σε οργανωμένες αγορές και σε επενδυτικές κοινότητες (venture capitals, business angels, Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών – ΧΑΑ, κ.λπ.).
- Ρυθμίσεων οφειλών τους, προς τις τράπεζες και τρίτους (διακανονισμοί για αποπληρωμή δανείων, επαναδιαπραγμάτευση όρων πληρωμής οφειλών σε προμηθευτές κ.λπ.).
- Μείωσης επισφαλειών και επιτάχυνσης εισπράξεων, κυρίως στις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων και του κράτους (εισπράξεις, συμψηφισμός, καθυστερήσεις κ.λπ.).

Το γενικό οικονομικό κλίμα, η αποσταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, η παύση πληρωμής των οφειλών του δημοσίου προς τον ιδιωτικό τομέα, σε συνδυασμό με την μείωση της ιδιωτικής αποταμίευσης, αλλά και κατανάλωσης και, κατ' επέκταση, τη μείωση του κύκλου εργασιών, έχουν συντελέσει σε συρρίκνωση, επί της ουσίας, των πόρων χρηματοδότησης.

Αποτέλεσμα αυτού είναι το γεγονός ότι, κατά την τρέχουσα δυσμενή οικονομική συγκυρία, η πρόσβαση στη χρηματοδότηση και γενικότερα οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες αποτελούν κρίσιμο παράγοντα για τη βιωσιμότητα και τη συνέχιση της ομαλής λειτουργίας στην πλειονότητα των επιχειρήσεων.

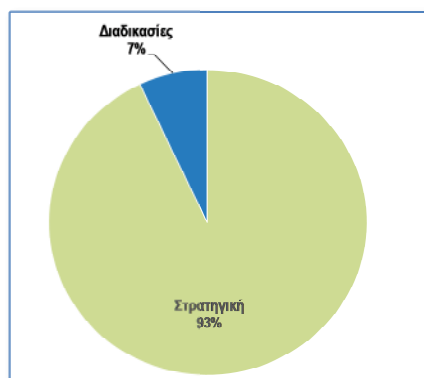
### *ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»*

Οι απόψεις των επιχειρήσεων για το βαθμό δυσκολίας αναφορικά με την άντληση κεφαλαίων αποτυπώνονται από την εξειδικευμένη έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 28 και 29, που ακολουθούν. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.



**Διάγραμμα 28 – Αξιολόγηση περιοχής Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών/ Πρόσβασης σε Χρηματοδότηση από τις επιχειρήσεις**

Συγκεκριμένα, το πεδίο Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών/ Πρόσβασης σε Χρηματοδότηση αξιολογείται από τις επιχειρήσεις ως μία περιοχή υψηλής δυσκολίας (7,76/10) και με σημαντικές επιπτώσεις στη λειτουργία (βαθμολογία 8,46/10). Ειδικότερα, από τα αποτελέσματα της αξιολόγησης ανά κατηγορία επιχειρήσεων προκύπτει ότι η δυσκολία στο συγκεκριμένο πεδίο αυξάνεται όσο μικραίνει το μέγεθος της επιχείρησης με πιο σημαντική επίπτωση στις πολύ μικρές επιχειρήσεις (αρ. προσωπικού μικρότερος των 10 ατόμων).



Επίσης, βάσει της έρευνας, αξιοσημείωτο είναι ότι το μεγαλύτερο μέρος των σχολίων των επιχειρήσεων (93%) αφορά σε θέματα στρατηγικής, γεγονός που υποδηλώνει την κοινή διαπίστωση για ένα αποσπασματικό πλαίσιο μέτρων και ρυθμίσεων.

**Διάγραμμα 29 – Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης**

Η αβεβαιότητα που επικρατεί στη λήψη αποφάσεων, εντός και εκτός των συνόρων της χώρας και η αδυναμία χορήγησης δανείων από τις τράπεζες - ειδικά εν αναμονή της ανακεφαλαιοποίησής τους αποτελούν --ακόμα και σε υγιείς επιχειρήσεις-- βασικούς παράγοντες, που διαμορφώνουν το σημερινό επιχειρηματικό περιβάλλον.

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες

Τα σημαντικότερα **εμπόδια** στην πρόσβαση των επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση παρατίθενται στη συνέχεια:

- **Απουσιάζει ένας συνεπής στρατηγικός σχεδιασμός**, ο οποίος να συνδέει τις επιμέρους ενέργειες ενίσχυσης της ρευστότητας με αναπτυξιακούς στόχους.



- **Οι τράπεζες αντιμετωπίζουν οι ίδιες προβλήματα ρευστότητας**, ενώ, ταυτόχρονα, καλούνται να υλοποιήσουν επιχειρησιακά σχέδια και σχέδια διαχείρισης κεφαλαίων, τα οποία σε καμία περίπτωση δε θυμίζουν τα σχέδια πιστωτικής επέκτασης που εφάρμοσαν πριν την κρίσης.
- **Δεν αξιοποιούνται επαρκώς από τις επιχειρήσεις τα κοινοτικά προγράμματα και οι ευρωπαϊκές ενισχύσεις της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου (2007-2013). Το γεγονός αυτό οφείλεται στα ακόλουθα:**
  - Υπάρχει, σε πολλές περιπτώσεις, αδυναμία κάλυψης της ίδιας συμμετοχής ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων.
  - Διαπιστώνεται αναντιστοιχία των προκαθορισμένων δράσεων της Ε.Ε. (π.χ. ειδικού σκοπού, επενδυτικού χαρακτήρα, τοπικού χαρακτήρα), με τις ανάγκες και προτεραιότητες των επιχειρήσεων (π.χ. κάλυψη αναγκών σε κεφάλαιο κίνησης), ή/και με τις προοπτικές ζήτησης της αγοράς.
  - Η κατανομή των διαθέσιμων πόρων στις περιφέρειες γίνεται αποκλειστικά με δημοσιονομικά κριτήρια, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η πραγματική ζήτηση.
  - Οι διαδικασίες για την απορρόφηση των κρατικών ενισχύσεων παραμένουν περίπλοκες και γραφειοκρατικές.
  - Σημειώνονται καθυστερήσεις έγκρισης των ενισχύσεων, που δεν είναι συμβατές με τους ρυθμούς λειτουργίας των επιχειρήσεων.
- Παρατηρούνται σημαντικά προβλήματα καθυστερήσεων στις πληρωμές των επιχειρήσεων από το Κράτος, λόγω της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας και της προσπάθειας επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων.
- Οι τιμές των μετοχών στα χρηματιστήρια αξιών έχουν υποστεί σημαντικές πιέσεις, σε επίπεδα στα οποία κρίνεται δυσχερής η άντληση νέων κεφαλαίων από τις αγορές.
- Δεν υπάρχει σχεδιασμός μηχανισμού υλοποίησης του θεσμικού πλαισίου για συμψηφισμό οφειλών.

*Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές του δημοσίου, αν και έχουν μειωθεί τους τελευταίους μήνες, εξακολουθούν να είναι υψηλές (7,5 δις)*

#### **iv. Επιπτώσεις**

- Σημαντικός περιορισμός του επενδυτικού ενδιαφέροντος για την Ελλάδα.
- Οι αγορές δε αποτελούν, πλέον, πηγή χρηματοδότησης για τις επιχειρήσεις, τα δε επενδυτικά κεφάλαια τοποθετούνται με ιδιαίτερη προσοχή και συχνά με βραχυχρόνιο ορίζοντα.
- Αδυναμία, η δυσχέρεια ανταπόκρισης των υποχρεώσεων των επιχειρήσεων.
- Κακή αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων των διαρθρωτικών ταμείων.





**ν. Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Βάσει των ανωτέρω, οι σημαντικότερες **κατευθύνσεις πολιτικής**, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη διευκόλυνση της πρόσβασης των επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση, είναι οι ακόλουθες:

- **Υποστήριξη των σχεδίων αναδιάρθρωσης επιχειρήσεων**, που μπορούν να παρουσιάσουν βιώσιμα επιχειρηματικά μοντέλα και οικονομικά αποτελέσματα, σε ευρεία έκταση εντός του 2014.
- **Προσαρμογή του εταιρικού και φορολογικού δικαίου** ώστε να διευκολύνει τις διαδικασίες εξυγίανσης των επιχειρήσεων, μεταξύ άλλων με μετοχοποίηση ή διαγραφή δανείων και είσοδο νέων μετόχων.
- **Προσαρμογή του νομοθετικού πλαισίου** για διευκόλυνση αξιοποίησης από τις επιχειρήσεις πηγών χρηματοδότησης από μη τραπεζικά ιδρύματα, σύμφωνα με τις πρακτικές στις προηγμένες ευρωπαϊκές οικονομίες.
- **Τιτλοποίηση απαιτήσεων**, μέσω της οποίας οι επιχειρήσεις θα μπορούν να αυξήσουν τη ρευστότητά τους, δίχως νέα προσφυγή σε τραπεζικό δανεισμό.
- Θέσπιση ενός νέου κανονιστικού πλαισίου και εγκαθίδρυση ειδικών όρων και προϋποθέσεων, προκειμένου να δημιουργηθούν μακροπρόθεσμα νέες **αγορές στο ΧΑΑ για τις ταχέως αναπτυσσόμενες εταιρείες**, στα πρότυπα της πρόσφατης σχετικής απόφασης για το Χρηματιστήριο του Λονδίνου.
- **Αξιολόγηση και επανακαθορισμός του νομοθετικού πλαισίου, που αφορά στις συναλλαγές μεταξύ κράτους και επιχειρήσεων**, και ειδικότερα του συμψηφισμού των οφειλών του δημοσίου με τις οφειλές των επιχειρήσεων, όπου αυτό είναι εφικτό, με στόχο την καλύτερη διαχείριση των απαιτήσεων και υποχρεώσεων από και προς Δημόσιους Φορείς.
- **Απλοποίηση και εξορθολογισμός των διαδικασιών και μείωση των απαιτούμενων εγγράφων** και δικαιολογητικών για το νέο ΕΣΠΑ (ΣΕΣ) της περιόδου 2014-2020.



## **4.10 Φορολογία, Εισφορές και Λοιπές Επιβαρύνσεις**

## 4.10. Φορολογία, Εισφορές και Λοιπές Επιβαρύνσεις

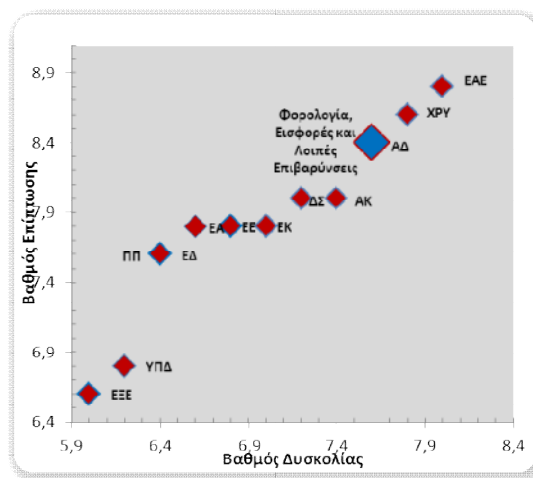
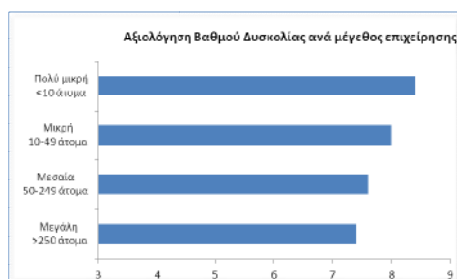
### i. Πλαίσιο αναφοράς

Η πολυπλοκότητα και η χαμηλή ποιότητα της φορολογικής νομοθεσίας, καθώς και η έλλειψη σταθερού φορολογικού συστήματος, περιλαμβάνονται μεταξύ των σημαντικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν σήμερα οι επιχειρήσεις. Επιπλέον, οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν καθημερινά προβλήματα στις επαφές τους με τις φορολογικές αρχές, οι οποίες είναι αρμόδιες για την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας.

Οι επιχειρήσεις υφίστανται τις συνέπειες της παθογένειας της φορολογικής νομοθεσίας, καθώς, --λόγω των συχνών αλλαγών-- αφενός αδυνατούν να προβούν σε έναν ορθολογικό σχεδιασμό της στρατηγικής τους, αφετέρου έρχονται αντιμέτωπες με κυρώσεις, λόγω της αδυναμίας παρακολούθησης και εφαρμογής τους.

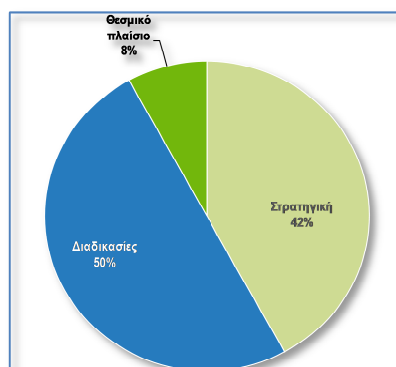
### ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»

Οι απόψεις των επιχειρήσεων για την περιοχή «Φορολογία, Εισφορές και Λοιπές Επιβαρύνσεις» καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 30 και 31, που ακολουθούν. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.



**Διάγραμμα 30 – Αξιολόγηση περιοχής Φορολογία, εισφορές και λοιπές επιβαρύνσεις από τις επιχειρήσεις**

Συγκεκριμένα, το πεδίο «Φορολογία, Εισφορές και Λοιπές Επιβαρύνσεις» βαθμολογήθηκε ως προς τη δυσκολία με 7,6/10 και ως προς την επίπτωση με 8/10. Επίσης, η ανάλυση της αξιολόγησης ως προς το μέγεθος των επιχειρήσεων που απάντησαν, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι μικρές (αρ. προσωπικού μεταξύ 10 και 49) και πολύ μικρές επιχειρήσεις (αρ. προσωπικού μικρότερος των 10) επιβαρύνονται περισσότερο από τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στη συγκεκριμένη περιοχή.



Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια, για την περιοχή της φορολογίας, αφορούν στη στρατηγική και στις διαδικασίες.

Διάγραμμα 31 – Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες

Τα σημαντικότερα **εμπόδια** για τις επιχειρήσεις και την προώθηση της ανάπτυξης στην συγκεκριμένη θεματική περιοχή είναι τα ακόλουθα:

- **Απουσιάζει η στρατηγική και ολοκληρωμένου χαρακτήρα προσέγγιση στο σχεδιασμό του φορολογικού συστήματος.** Το γεγονός αυτό είναι εμφανές και στο προσχέδιο του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος που δόθηκε σε δημόσια διαβούλευση. Η διαφάνεια του συστήματος προωθείται εν μέρει καθώς δεν προκύπτουν βελτιώσεις ή διασφαλίσεις στις τεχνικές φορολογικού ελέγχου των επιχειρήσεων. Διατηρείται η πολυπλοκότητα που ενέχει η ύπαρξη πολλαπλών φορολογικών συντελεστών για διάφορα αντικείμενα, ενώ δεν διευκολύνεται η αντικειμενοποίηση των αναγνωριζόμενων δαπανών.
- **Υπάρχουν ουσιαστικά εμπόδια σε σχέση με τον προσδιορισμό των καθαρών κερδών και, ειδικότερα, των έκπτωσης των δαπανών από το ακαθάριστο εισόδημα.** Η μη αναγνώριση παραγωγικών δαπανών δημιουργεί πρόβλημα στις επιχειρήσεις λόγω της προσαύξησης των φορολογητέων κερδών τους με τις αντίστοιχες λογιστικές διαφορές. Επιπλέον, καθώς οι επισφαλείς απαιτήσεις έχουν αυξηθεί σημαντικά, λόγω της οικονομικής κρίσης, το υφιστάμενο ποσοστό (0,5%) έκπτωσης των σχετικών προβλέψεων από τα ακαθάριστα έσοδα κρίνεται χαμηλό. Επίσης, το χρονικό διάστημα των 5 ετών, στο τέλος του οποίου το υπόλοιπο των προβλέψεων μεταφέρεται στα ακαθάριστα έσοδα της επόμενης διαχειριστικής περιόδου και υπόκειται σε φορολογία, είναι μικρό.
- **Το ελληνικό φορολογικό δίκαιο (άρθρο 4§3 και 105§11 του ΚΦΕ) δεν επιτρέπει τη μεταφορά της ζημίας απεριόριστα στο μέλλον, μέχρι την πλήρη απορρόφησή της, αλλά περιορίζει το συμψηφισμό της ζημίας με κέρδη των επόμενων πέντε χρήσεων.**
- **Οι συνεχείς παρατάσεις του χρόνου παραγραφής για άσκηση ελέγχου και έκδοση καταλογιστικών πράξεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες δημιουργούν ανησυχία και ανασφάλεια στις επιχειρήσεις, ενώ οδηγούν συχνά σε μεγάλο κόστος στις επιχειρήσεις, το οποίο δεν μπορεί να προβλεφθεί, λόγω της επιβολής πρόσθετων φόρων, σε**

*“Απαράδεκτη, μη παραγωγική, μη ορθολογική και εντέλει μη αποτελεσματική γραφειοκρατία, μέσα από χιλιάδες διατάξεις, εγκυκλίους και νομολογία..”*

*Εξειδικευμένη έρευνα Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος: «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων»*



περίπτωση διαπίστωσης λογιστικών διαφορών ή/και φορολογικών παρεμβάσεων σε παρελθούσες χρήσεις.

- **Το θεσμικό πλαίσιο μεταβάλλεται συνεχώς με γνώμονα, κυρίως, τις εισπρακτικές ανάγκες.** Είναι πολύπλοκο, ασαφές και χαμηλής ποιότητας λόγω της προχειρότητας στη σύνταξη των νομοσχεδίων και των αιτιολογικών εκθέσεων, της ανυπαρξίας διαφανούς διαδικασίας διαβούλευσης και αποτελεσματικών διαδικασιών αξιολόγησης των μέτρων και εκπλήρωσης των στόχων τους.
- **Η ασάφεια των νομοθετικών διατάξεων επιτείνεται και από την καθυστέρηση στην έκδοση των απαραίτητων κανονιστικών πράξεων (Υπουργικών Αποφάσεων) και ερμηνευτικών εγκυκλίων,** με τις οποίες δίνονται οδηγίες προς τις φορολογικές αρχές για την εφαρμογή των νέων νομοθετικών διατάξεων. Το γεγονός αυτό δημιουργεί προβλήματα ερμηνείας της νομοθεσίας από τη φορολογική διοίκηση και ειδικότερα από τις ελεγκτικές αρχές κυρίως κατά το στάδιο της διενέργειας τακτικού ή προσωρινού φορολογικού ελέγχου.
- **Εντοπίζονται προβλήματα ασαφειών στις διαδικασίες τεκμηρίωσης των ενδοομιλικών συναλλαγών των επιχειρήσεων,** καθώς εκκρεμεί η έκδοση Υπουργικής Απόφασης για την προέγκριση της μεθοδολογίας ενδοομιλικής τιμολόγησης, την αναθεώρηση, την ανανέωσή της και την ανάκλησή της, το ειδικότερο περιεχόμενο της αίτησης προέγκρισης και της αίτησης ανανέωσης, τα σχετικά παράβολα, η διαδικασία συνεννόησης με τις αρμόδιες αρχές άλλων εμπλεκόμενων κρατών, ο τύπος και το περιεχόμενο των αποφάσεων της αρμόδιας υπηρεσίας.
- **Δημιουργούνται στις επιχειρήσεις σημαντικά προβλήματα ρευστότητας και δέσμευσης οικονομικών πόρων,** λόγω του πενταπλασιασμού του ποσοστού προβεβαίωσης, από 10% στο 50%.
- **Ο χρόνος αντίδρασης για την άσκηση προσφυγής κατά απόφασης επιβολής προστίμου είναι ιδιαίτερα σύντομος (30 ημέρες),** με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ουσιαστικά δυνατότητα έγκαιρης προετοιμασίας άσκησης ένδικων μέσων.
- **Δεν έχει αναγνωριστεί η έννοια της φορολογικής ενοποίησης** και κατά συνέπεια, στην περίπτωση συνδεδεμένων εταιρειών, εφαρμόζεται η αρχή της αυτοτελούς φορολόγησης.
- **Σε σχέση με το φορολογικό πιστοποιητικό επισημαίνονται τα εξής:**
  - Η υποχρέωση για έκδοση φορολογικού πιστοποιητικού, με την οποία τροποποιήθηκε ο τρόπος διενέργειας φορολογικών ελέγχων, ισχύει για χρήσεις από το 2011 και μετά και όχι για χρήσεις πριν το 2011. Με αυτόν τον τρόπο οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν πρόβλημα επιβολής υπερβολικά υψηλών προσαυξήσεων για μη υποβολή ή ανακριβή υποβολή δήλωσης, αφού αυτές υπολογίζονται από την ημέρα διενέργειας της παραβατικής συμπεριφοράς και γέννησης της φορολογικής υποχρέωσης, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην εξάντληση του ανώτατου ορίου λόγω διαπίστωσής τους σε φορολογικό



έλεγχου που διενεργείται συνήθως στα όρια της παραγραφής, δηλαδή μετά την πάροδο 5 ετών ή και περισσότερων λόγω παράτασης της.

- ο Δεν είναι σαφές τι συμβαίνει σε περίπτωση που προκύπτει ποσό προς επιστροφή στις επιχειρήσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί έκθεση φορολογικής συμμόρφωσης χωρίς επιφύλαξη. Ειδικότερα, δεν καθορίζεται από το θεσμικό πλαίσιο εάν απαιτείται προσωρινός έλεγχος από τις φορολογικές αρχές για την επιστροφή των ποσών.
- Παρατηρείται μεγάλος όγκος αιτήσεων για διοικητική επίλυση ενώπιον της Επιτροπής του άρθρου 70Α. Η καθυστέρηση συζήτησης τους εντός της νόμιμης προθεσμίας έχει ως συνέπεια την αύξηση των πρόσθετων φόρων σε βάρος των εταιρειών.
- **Εγείρονται σημαντικά εμπόδια στην επιχειρηματική δραστηριότητα, από τη διαδικασία επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών με βάση δικαστικές αποφάσεις**, για την οποία απαιτείται η εκ μέρους του δικαιούχου κατάθεση στο Δημόσιο ισόποσης τραπεζικής εγγυητικής ως εγγύησης σε περίπτωση που το Δημόσιο δικαιωθεί σε επίπεδο ανωτάτου δικαστηρίου μετά από την άσκηση αίτησης αναίρεσης. Αυτό δυσχεραίνει τη λειτουργία των επιχειρήσεων, καθώς η χορήγηση εγγυητικών επιστολών από τις τράπεζες δεν είναι υπό τις παρούσες οικονομικές συνθήκες εύκολη.

#### iv. **Επιπτώσεις**

- Λειτουργία των επιχειρήσεων σε ασαφές και διαρκώς μεταβαλλόμενο πλαίσιο.
- Δημιουργία σημαντικών προβλημάτων ρευστότητας στις επιχειρήσεις.
- Ύπαρξη σημαντικών εμποδίων στην επιχειρηματική δραστηριότητα και στην ανάπτυξη.
- Υψηλό διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις.
- Αδυναμία προσαρμογής και πρακτικής εφαρμογής του πλαισίου στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία.

#### v. **Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες κατευθύνσεις πολιτικής, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη μεταρρύθμιση στη θεματική περιοχή της Φορολογίας, Εισφορών και Λοιπών Επιβαρύνσεων, είναι οι ακόλουθες:

- **Επικέντρωση των πόρων της Δημόσιας Διοίκησης** (κοινοτικών και εθνικών) στον τομέα της Φορολογίας.
- **Επίλυση του προβλήματος προβλεψιμότητας των φορολογικών υποχρεώσεων της επιχείρησης**, με συνταγματική αλλαγή ή άλλο πρόσφορο τρόπο.





- **Αξιολόγηση των φορολογικών ρυθμίσεων με αναπτυξιακό πρίσμα σε συνεργασία με τις επιχειρήσεις.**
- **Επαναλειτουργία της μόνιμης επιτροπής διαβούλευσης της ηγεσίας της Φορολογικής αρχής με τους φορείς της αγοράς (αρχική σύσταση ΥΑ 1010516/194/Α0006/25-2-2003).**
- **Εκπόνηση προγράμματος αναδιάρθρωσης της οργάνωσης και των μεθόδων και διαδικασιών ελέγχου της φορολογικής αρχής με στόχο την οικοδόμηση εμπιστοσύνης προς αυτήν από την πλευρά των καλόπιστων φορολογούμενων.**
- **Μεταβατικές ρυθμίσεις μέχρι την επίτευξη του στόχου της παραπάνω αναδιάρθρωσης, με αποτελεσματικούς θεσμούς εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών και επέκταση της ισχύος του φορολογικού πιστοποιητικού.**
- **Δραστική επιτάχυνση του χρόνου απονομής δικαιοσύνης για τις φορολογικές υποθέσεις.**



## **4.11 Εργασιακό Περιβάλλον / Εργασιακές Σχέσεις, Ασφαλιστικές Εισφορές**



#### 4.11. Εργασιακό περιβάλλον / Εργασιακές Σχέσεις, Ασφαλιστικές Εισφορές

##### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Το Εργατικό Δίκαιο αποτελεί έναν από τους πιο φλέγοντες τομείς των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που έχουν λάβει χώρα στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, καθώς έχει την πιο άμεση επίδραση, αλλά και τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στην κοινωνία και στην επιχειρηματικότητα. Κατά το διάστημα των ετών 2010 - 2013, στο πλαίσιο αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης της χώρας, σχεδόν το σύνολο των ρυθμίσεων του Εργατικού Δικαίου έχει υποστεί σημαντικές τροποποιήσεις. Οι τροποποιήσεις αυτές οδήγησαν στην αλλαγή του παγιωμένου, εδώ και χρόνια, χαρακτήρα των εργασιακών σχέσεων, με κύριο στόχο την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και την προσαρμογή της αγοράς εργασίας στις νέες συνθήκες.

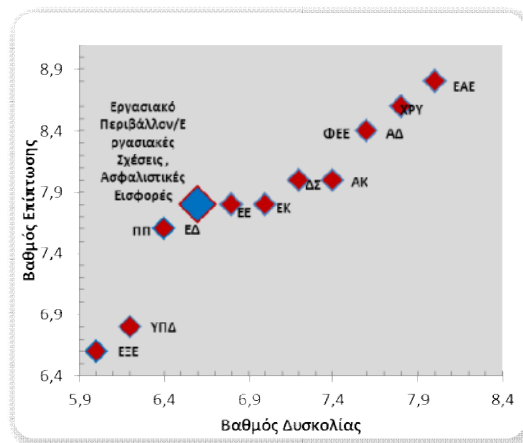
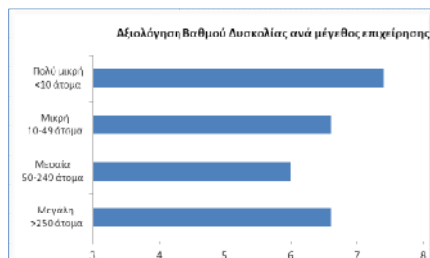
Οι πιο πρόσφατες, αλλά και ταυτόχρονα πολύ σημαντικές μεταρρυθμίσεις εργασιακής και κοινωνικοασφαλιστικής φύσης εισήχθησαν με την ψήφιση των Νόμων 4046/2012 (Φεβρουάριος 2012) και 4093/2012 (Νοέμβριος 2012).

Βασική κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων αποτελούν: (α) η αύξηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας, με τη διαμόρφωση νέων μορφών απασχόλησης, καθώς και (β) η μείωση του κόστους εργασίας με την αποδέσμευση των επιχειρήσεων από συλλογικές ρυθμίσεις, με παράλληλη παροχή δυνατότητας διαμόρφωσης των όρων εργασίας σε επιχειρησιακό επίπεδο (επιχειρησιακές ή ατομικές συμβάσεις εργασίας). Το νέο εργασιακό περιβάλλον επιτρέπει στις επιχειρήσεις να διαχειρίζονται το εργατικό δυναμικό τους σύμφωνα με τις λειτουργικές και οικονομικές τους ανάγκες, ανάλογα με τον όγκο εργασίας, αλλά και τις οικονομικές συνθήκες της εκάστοτε επιχείρησης.

Ταυτόχρονα, έχουν υλοποιηθεί σημαντικές αλλαγές στον τρόπο επικοινωνίας, ενημέρωσης και συνεργασίας των επιχειρήσεων με τη δημόσια διοίκηση, κυρίως στη λογική της αυτοματοποίησης των διαδικασιών και την ηλεκτρονικοποίησή τους.

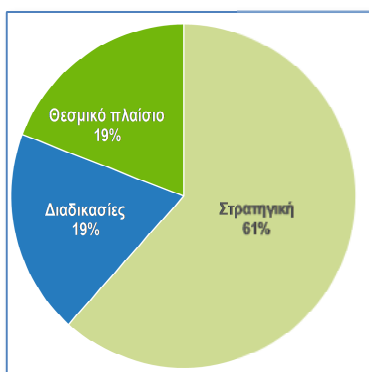
##### *ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»*

Η ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η άποψη των Επιχειρήσεων» κατέγραψε τις απόψεις των επιχειρήσεων για το εργασιακό περιβάλλον, τις εργασιακές σχέσεις και ασφαλιστικές εισφορές. Από τα αποτελέσματα της έρευνας, που παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 32 και 33 που ακολουθούν, οι επιχειρήσεις αναγνωρίζουν δυσκολίες στην επαφή τους με τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες (βαθμολογία 6,6/10) και επιπτώσεις στην λειτουργία τους (βαθμολογία 7,8/10), οι οποίες όμως, συγκριτικά με τις άλλες περιοχές ενδιαφέροντος, είναι μέτριες.



**Διάγραμμα 32 – Αξιολόγηση περιοχής «Εργασιακό περιβάλλον/Εργασιακές σχέσεις, ασφαλιστικές εισφορές» από τις επιχειρήσεις**

Επίσης, από την κατηγοριοποίηση των αποτελεσμάτων ανά μέγεθος εταιρείας, προκύπτει ότι τις σημαντικότερες δυσκολίες αντιμετωπίζουν, κυρίως, οι πολύ μικρές επιχειρήσεις.



Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις, που συμμετείχαν στην έρευνα, ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια, για την περιοχή, αφορούν στη στρατηγική και τα υπόλοιπα στα θέματα διαδικασιών και θεσμικού πλαισίου.

**Διάγραμμα 33 - Κατηγοριοποίηση εμποδίων ανά διάσταση**

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες - Επιπτώσεις

Παρά το γεγονός ότι οι πρόσφατες αλλαγές στις εργασιακό περιβάλλον κρίνονται θετικές για τις επιχειρήσεις, ένας ικανός αριθμός των σημαντικότερων **εμποδίων**, που παρουσιάζονται στην συγκεκριμένη θεματική περιοχή, αφορούν και τον τρόπο και την ταχύτητα εφαρμογής των αλλαγών αυτών από τη δημόσια διοίκησης. Ειδικότερα, καταγράφονται τα εξής:

- **Διαπιστώνεται έλλειψη σαφών κατευθύνσεων, από τις αρμόδιες αρχές, για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη υιοθέτηση και εφαρμογή των προωθούμενων αλλαγών.** Για παράδειγμα, παρουσιάζεται έλλειψη ξεκάθαρων οδηγιών αναφορικά με την σωστή εφαρμογή των αντίστοιχων κατώτατων μισθολογικών και θεσμικών όρων που ισχύουν αναφορικά με τους εργαζόμενους ολόκληρης της χώρας (π.χ. νομοθετικά καθορισμένος κατώτατος μισθός βάσει Ν. 4093/2012, ελάχιστα μισθολογικά όρια της ΕΓΣΕΕ, επιδόματα που δύνανται να καταργηθούν κλπ.). Συνεχίζει λοιπόν, ως κύρια πηγή των προβλημάτων να παρουσιάζεται η πάγια αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να απορροφήσει τα νέα μέτρα και νέες πολιτικές, γεγονός το οποίο επιτείνεται και από τον υψηλό ρυθμό εισαγωγής τους.



Στο ίδιο όμως πλαίσιο, και οι επιχειρήσεις εμφανίζουν δυσχέρεια προσαρμογής στις νέες συνθήκες. Ενδεικτικά αναφέρεται η καθυστέρηση εφαρμογής των επιχειρήσεων στο νέο σύστημα ηλεκτρονικής αναγγελίας προσλήψεων και απολύσεων, παρά το γεγονός ότι αυτοματοποιεί χρονοβόρες διαδικασίες και εξοικονομεί χρόνο και πόρους από τις επιχειρήσεις.

- Ενώ έχει ολοκληρωθεί η διασύνδεση των **βάσεων δεδομένων του ΣΕΠΕ και του ΟΑΕΔ, εκκρεμεί η διασύνδεσή τους και με τη βάση του ΙΚΑ**, με αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να υφίστανται σημαντικές επιβαρύνσεις και διοικητικό κόστος.
- **Διαπιστώνεται χαμηλός βαθμός αποτελεσματικότητας του κοινωνικού διαλόγου**, με συνέπειες την αδυναμία δημιουργίας συνθηκών συναίνεσης στις επιχειρούμενες αλλαγές, αλλά και ανεπαρκή διάχυση των ωφελειών και πλεονεκτημάτων από τις αλλαγές αυτές, που έχουν ως αποτέλεσμα την απροθυμία των κοινωνικών εταίρων στην υιοθέτηση και εφαρμογή των αλλαγών.
- **Αρκετές από τις τροποποιήσεις και αλλαγές**, που έχουν επέλθει στον τομέα της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας τα τελευταία χρόνια, αν και αναγκαίες, **δεν δύνανται να εφαρμοστούν επί της ουσίας, λόγω των σημαντικών καθυστερήσεων που παρατηρούνται στην έκδοση των προβλεπόμενων από την οικεία νομοθεσία Υπουργικών Αποφάσεων και Ερμηνευτικών Εγκυκλίων** (π.χ. στον τομέα έκδοσης αδειών παραμονής εργαζομένων αλλά και στελεχών ξένων επιχειρήσεων στην Ελλάδα). Παράλληλα, σε αρκετές περιπτώσεις, προκύπτει σε σύντομο χρονικό διάστημα, αναστολή - κατάργηση επιμέρους διατάξεων, είτε λόγω του φόβου χαρακτηρισμού τους ως αντισυνταγματικών, είτε λόγω έκδοσης σχετικών αποφάσεων χαρακτηρισμού.
- **Η αδήλωτη εργασία**, σύμφωνα με στοιχεία του πρώτου εξαμήνου του 2013, έχει ανέλθει στο 38,4% και **δημιουργεί συνθήκες αθέμιτου ανταγωνισμού**, επιβαρύνοντας τις επιχειρήσεις οι οποίες τηρούν όλες τις νομικές υποχρεώσεις τους.
- **Ορισμένες από τις προωθούμενες αλλαγές κάνουν φανερή την πρόθεση του κράτους να μεταφέρει στις επιχειρήσεις το κόστος κοινωνικής πολιτικής / παροχών**, που θα έπρεπε να επιβαρύνουν το κράτος και τα ασφαλιστικά ταμεία. Τέτοιες αλλαγές είναι:
  - Η συμμετοχή του εργοδότη στην αυτασφάλιση εργαζομένων άνω των 55 ετών, των οποίων οι συμβάσεις εργασίας έχουν καταγγελθεί.
  - Η χρέωση στον εργοδότη στην πράξη του κόστους εγκυμοσύνης (μειωμένου ωραρίου κ.λπ.).



**iv. Επιπτώσεις**

- Σημαντικό διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις, λόγω της πολυπλοκότητας των διαδικασιών και της μη αξιοποίησης των ΤΠΕ.
- Νόθευση του ανταγωνισμού, λόγω του μεγάλου όγκου αδήλωτης εργασίας.
- Μεταφορά στις επιχειρήσεις κόστους που θα όφειλε να επωμιστεί το κράτος, ως μέρος της κοινωνικής πολιτικής του.
- Σχετικά αναποτελεσματική εφαρμογή των προωθούμενων αλλαγών.

**v. Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες **κατευθύνσεις πολιτικής**, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη μεταρρύθμιση στη θεματική περιοχή «Εργασιακό περιβάλλον/Εργασιακές σχέσεις, ασφαλιστικές εισφορές», είναι οι ακόλουθες:

- **Τριμερής συμφωνία κράτους-εργοδοτών-εργαζομένων για ένα εθνικό σχέδιο καταπολέμησης της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας.**
- **Καθιέρωση του ασφαλιστικού πιστοποιητικού.**
- **Ουσιαστική Κωδικοποίηση της Εργατικής νομοθεσίας** και των σχετικών δικαστικών αποφάσεων.
- **Άμεση έκδοση** των προβλεπόμενων από την νομοθεσία Υπουργικών Αποφάσεων και Ερμηνευτικών Εγκυκλίων για την εφαρμογή τροποποιήσεων στον τομέα της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας.
- **Σύσταση Help Desk** στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, για την υποστήριξη των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και **κατάρτιση χρηστικών οδηγών**, σε ηλεκτρονική μορφή, για την υποστήριξη τόσο των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης όσο και των επιχειρήσεων.





## **4.12 Εταιρικό Δίκαιο**



## 4.12. Εταιρικό Δίκαιο

### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Το εταιρικό δίκαιο στην Ελλάδα διέπεται από ένα ευρύ νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο χαρακτηρίζεται από την συνεχή τροποποίηση ρυθμιστικών διατάξεων. Η παραγωγή νομοθεσίας είναι ιδιαίτερα έντονη στην παρούσα συγκυρία για τη χώρα, καθώς η ανάγκη ενίσχυσης και προώθησης της επιχειρηματικότητας, προσέλκυσης επενδύσεων και δημιουργίας ενός εθνικού στρατηγικού σχεδίου ανάπτυξης, καθιστά πλέον απαραίτητη την αναμόρφωση του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου σύστασης, δράσης και ανάπτυξης των εταιρειών. Αυτή η ανάγκη αποτυπώνεται σε πληθώρα νέων νόμων-πλαίσιο, τροποποιήσεων νόμων και επεξηγηματικών εγκυκλίων.

Στο επίκεντρο του εταιρικού δικαίου ευρίσκεται ο θεσμικός νόμος 2190/1920, ο οποίος ρυθμίζει το καθεστώς των ανωνύμων εταιρειών, οι οποίες με την 12/12/2012 πράξη νομοθετικού περιεχομένου συστήνονται, πλέον, με κεφάλαιο 24.000 €, και ο Ν. 3190/1955 αναφορικά με τις εταιρείες περιορισμένης ευθύνης. Αξίζει να σημειωθεί ότι, όπως και με τις ανώνυμες εταιρείες, σε μια προσπάθεια διευκόλυνσης και τόνωσης της ανταγωνιστικότητας, ο Ν. 4156/2013 τροποποιεί και καταργεί πλέον το ελάχιστο ποσό κεφαλαίου για την σύσταση των εταιρειών περιορισμένης ευθύνης, το οποίο είχε προηγουμένως, ήδη, περιοριστεί στο ποσό των 2.400 €. Καθοριστικής σημασίας κείμενο αποτελεί ο νόμος-πλαίσιο 4072/2012, ο οποίος αναμορφώνει το νομικό καθεστώς των προσωπικών εταιρειών, ομόρρυθμης και ετερόρρυθμης, και συστήνει τη νέα μορφή κεφαλαιουχικής εταιρείας, την ιδιωτική κεφαλαιουχική εταιρεία (ΙΚΕ).

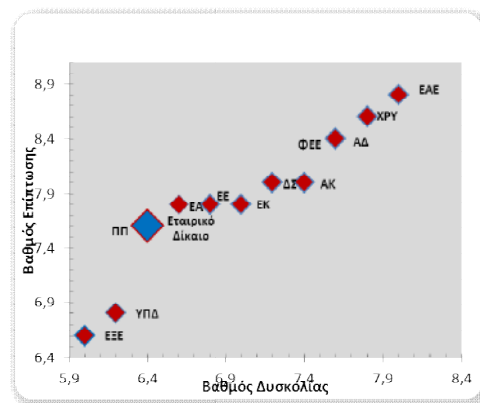
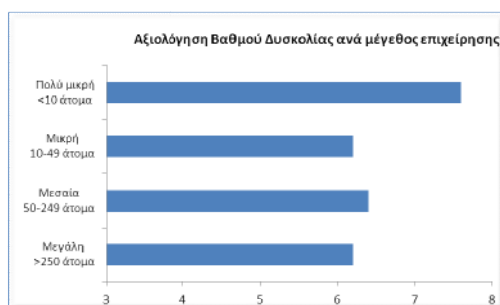
Περαιτέρω νομοθεσία ρυθμίζει ειδικές μορφές εταιρειών. Ειδικότερα, και ενδεικτικά, ο Ν. 3371/2005 ρυθμίζει τις ανώνυμες εταιρείες επενδύσεων χαρτοφυλακίου, ο Ν. 2992/2002 (όπως τροποποιήθηκε πρόσφατα) τις ανώνυμες εταιρείες διαχείρισης αμοιβαίων κεφαλαίων επιχειρηματικών συμμετοχών, ο Ν. 4099/2012 τις ανώνυμες εταιρείες διαχείρισης αμοιβαίων κεφαλαίων, ο Ν. 3156/2003 τις εταιρείες ειδικού σκοπού, κλπ.

Ειδικά η πτώχευση ρυθμίζεται από τον σύγχρονο Πτωχευτικό Κώδικα (Ν. 3588/2007), ο οποίος αρθρώνει ένα σύγχρονο δίκαιο με βάση τη δεύτερη ευκαιρία, δίνοντας προτεραιότητα στη διάσωση της εταιρείας και αντιμετωπίζοντας επιεικέστερα τον καλόπιστο έμπορο. Ο δε πρόσφατος πτωχευτικός νόμος 4141/2013 αποτελεί ένα νομοθετικό κείμενο απόλυτα ενταγμένο στην παρούσα οικονομική κατάσταση της χώρας. Σε μια χρονική συγκυρία, κατά την οποία ο αριθμός των εταιρειών που υποβάλλουν αίτηση να περιέλθουν σε κατάσταση πτώχευσης έχει πολλαπλασιαστεί και το Δημόσιο έχει ανάγκη από έσοδα, ο Ν. 4141/2013 επιφέρει αλλαγές - στην περίπτωση πτώχευσης μιας εταιρείας - στον πίνακα κατάταξης των απαιτήσεων, τοποθετώντας στην πρώτη θέση τα ασφαλιστικά ταμεία, ενώ στη δεύτερη κατατάσσεται το Δημόσιο, με τις απαιτήσεις των εργαζομένων να ακολουθούν στην τρίτη θέση του πίνακα κατάταξης των απαιτήσεων.

Οι ανωτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις οδηγούν την ελληνική επιχειρηματικότητα προς τη σωστή κατεύθυνση και αποτιμώνται θετικά, συμβάλλοντας στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα.

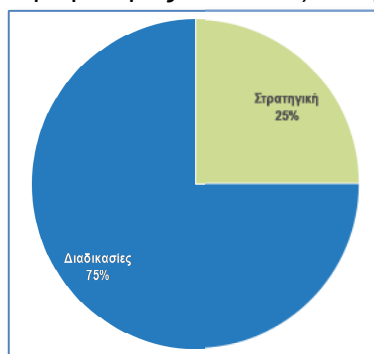
## ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»

Οι απόψεις των επιχειρήσεων για την περιοχή «Εταιρικό Δίκαιο» καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 34 και 35, που ακολουθούν. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.



Διάγραμμα 34 – Αξιολόγηση περιοχής εταιρικού δικαίου από τις επιχειρήσεις

Συγκεκριμένα, το πεδίο εταιρικού δικαίου βαθμολογήθηκε σχετικά χαμηλά και ως προς τη δυσκολία με 6,38/10 και ως προς την επίπτωση με 6,56/10. Επίσης, η ανάλυση της αξιολόγησης ως προς το μέγεθος των επιχειρήσεων που απάντησαν, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι πολύ μικρές (αρ. προσωπικού μικρότερος των 10) επιβαρύνονται περισσότερο από τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στο συγκεκριμένο πεδίο.



Τέλος, παρουσιάζεται η κατηγοριοποίηση των σχολίων που συγκεντρώθηκαν από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα ανά διάσταση αξιολόγησης. Είναι εμφανές ότι τα περισσότερα σχόλια, για την περιοχή του εταιρικού δικαίου, αφορούν στις διαδικασίες.

Διάγραμμα 35 - Κατηγοριοποίηση προβλημάτων ανά διάσταση αξιολόγησης

## iii. Εμπόδια και Δυσλειτουργίες

Ως σημαντικότερα εμπόδια για τις επιχειρήσεις στο πεδίο της «Απονομής Δικαιοσύνης», κρίνονται τα εξής:

- **Απουσιάζει μία ολοκληρωμένη και σαφώς διατυπωμένη στρατηγική για την διευκόλυνση έναρξης δραστηριότητας αλλοδαπών εταιρειών στην Ελλάδα και τη διαμόρφωση συνθηκών ευνοϊκών για επιχειρηματικές μεταβολές (εξαγορές, συγχωνεύσεις κ.λπ.).**
- **Οι διαδικασίες σύστασης, λειτουργίας και λύσης μιας εταιρείας χαρακτηρίζονται από σημαντικές επιβαρύνσεις γραφειοκρατίας, πολυπλοκότητα και μεγάλο αριθμό δικαιολογητικών με αποτέλεσμα η**



Υπηρεσία μιας στάσης να δύναται να **λειτουργήσει** μόνον εφόσον έχει ήδη απαιτηθεί ιδιαίτερος χρόνος για την συγκέντρωση των δικαιολογητικών.

- Για **κάθε** πράξη **απαιτείται συλλογή σημαντικού αριθμού εγγράφων** από διαφορετικούς φορείς, γεγονός **που επιβαρύνει τις επιχειρήσεις** με κόστος και χρόνο.
- **Οι διαδικασίες είναι κάποιες φορές ασαφείς** και η έκδοση ακόμη και ενός πιστοποιητικού προϋποθέτει συχνά την έκδοση ενός **άλλου**, και αντίστροφα.

Παράδειγμα γραφειοκρατικής διατύπωσης, αναφορικά με τη δραστηριοποίηση μιας αλλοδαπής εκτός Ε.Ε. εταιρείας στην Ελλάδα είναι, η ανάγκη έκδοσης άδειας παραμονής για αλλοδαπό εκπρόσωπο αυτής, ο οποίος, προκειμένου να την αποκτήσει, χρειάζεται να συνάψει τοπική σύμβαση εργασίας, η οποία εν τω μεταξύ προϋποθέτει την άδεια παραμονής.

Συνέπεια των παραπάνω είναι η δυσκολία για τις εταιρείες να υπολογίσουν με ακρίβεια το χρόνο διεκπεραίωσης των υποθέσεών τους, ενώ συχνά οδηγούνται στην απασχόληση προσωπικού ειδικά γι' αυτές τις υποθέσεις. Το κόστος που συνεπάγονται τα παραπάνω αποτελεί σημαντικό εμπόδιο, κυρίως για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις.

- **Τα κόστη σε παράβολα και εισφορές είναι υψηλά**, ακόμη και για την έκδοση ενός και μόνο πιστοποιητικού ή απλώς την κατάθεση ενός εγγράφου. Ο δε όρος καταβολής ενός ποσού παραβόλου (εφόσον δεν υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο όριο) αποκλειστικά σε μετρητά, θα μπορούσε να κριθεί παρωχημένος για ένα σύγχρονο κράτος.

Ενδεικτικά αναφέρονται τα έξοδα που απαιτούνται για σύσταση μιας ελληνικής ανώνυμης εταιρείας:

- Γραμμάτιο Κόστους Σύστασης Εταιρείας: 70 ευρώ. Αν οι ιδρυτές είναι πλέον των τριών, το ύψος του Γραμματίου προσαυξάνεται κατά 5 ευρώ για κάθε επιπλέον ιδρυτή.
- Τέλος καταχώρησης Γ.Ε.ΜΗ.: 10 ευρώ Κόστος Εγγραφής στο Επιμελητήριο, το οποίο καθορίζεται από το κάθε Επιμελητήριο (για το Επιμελητήριο Αθηνών περίπου 420 ευρώ)
- Τέλος υπέρ του Ταμείου Προνοίας Δικηγόρων: 5,80 ευρώ
- Τέλος υπέρ της Επιτροπής Ανταγωνισμού, το οποίο ανέρχεται σε ποσοστό 1% επί του κεφαλαίου που αναγράφεται στο καταστατικό
- Τέλος για την παροχή εξ αποστάσεως πρόσβασης στα ηλεκτρονικά αρχεία του Γ.Ε.ΜΗ : 15 ευρώ ετησίως
- Φόρος συγκέντρωσης κεφαλαίου , το οποίο ανέρχεται σε ποσοστό 1% επί του κεφαλαίου που αναγράφεται στο καταστατικό
- Δικαίωμα εγγραφής στον ΟΑΕΕ, που ανέρχεται στο 50% του ασφαλιστρού του κλάδου σύνταξης της τρίτης ασφαλιστικής κατηγορίας των νέων ασφαλισμένων (περίπου 111 ευρώ)
- Συμβολαιογραφικά έξοδα για τη σύνταξη της πράξης σύστασης της εταιρείας ποικίλουν από 1.050 ευρώ έως 1.700 ευρώ.
- Τέλος χορήγησης αντιγράφων και αποσπασμάτων: 3 ευρώ και 0,50 λεπτά για κάθε σελίδα.

- Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης που εμπλέκεται στις διαδικασίες δεν ενημερώνεται **εγκαιρώς** για τις μεταβολές και τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου.
- Σημειώνεται **καθυστέρηση** στην έκδοση εγκυκλίων για την εφαρμογή μεταβολών και τροποποιήσεων του θεσμικού πλαισίου.

**iv. Επιπτώσεις**

- Αποθάρρυνση των εγχώριων και ξένων επενδυτών, λόγω της ασάφειας στην στρατηγική για την διευκόλυνση των επενδύσεων και τις διαδικασίες στην περιοχή του εταιρικού δικαίου.
- Σημαντικό διοικητικό βάρος για τις επιχειρήσεις, λόγω της πληθώρας δικαιολογητικών και το κόστος των παραβόλων.
- Χρονοβόρες διαδικασίες λόγω της ελλιπούς ενημέρωσης της διοίκησης και της καθυστέρησης έκδοσης εγκυκλίων για τις μεταβολές και τροποποιήσεις στο θεσμικό πλαίσιο.

**v. Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες κατευθύνσεις πολιτικής, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη μεταρρύθμιση στη θεματική περιοχή του εταιρικού δικαίου, είναι οι ακόλουθες:

- **Σχεδιασμός ολοκληρωμένης στρατηγικής προσέγγισης για τις συγχωνεύσεις, τις εξαγορές και για τη διευκόλυνση της έναρξης δραστηριότητας αλλοδαπών επιχειρήσεων στην Ελλάδα**, η οποία αποτελεί πάγια τακτική των προηγμένων οικονομιών και οδηγεί σε αύξηση του ανταγωνισμού και της ρευστότητας.
- **Ταυτόχρονη έκδοση των σχετικών εγκυκλίων**, μαζί με τους αντίστοιχους νόμους για άμεση εφαρμογή των διατάξεων στο πλαίσιο της αρχής της καλής νομοθέτησης.
- **Τροποποίηση ή /και ανασχεδιασμός των διαδικασιών σύστασης, λειτουργίας και λύσης μιας εταιρείας**, στην κατεύθυνση της απλοποίησης και της επιτάχυνσης.
- **Επανεξέταση ύψους παραβόλων και σύνδεση του κόστους με ανταποδοτικότητα**.
- **Ηλεκτρονική διασύνδεση και διαλειτουργικότητα Βάσεων Δεδομένων και Αρχείων**, για τη διευκόλυνση της έκδοσης πιστοποιητικών και, γενικότερα, την επιτάχυνση των διαδικασιών συλλογής των απαραίτητων για μια επιχείρηση δικαιολογητικών.
- **Δυνατότητα ηλεκτρονικής πληρωμής όλων των παραβόλων και εισφορών**, που αφορούν σε διεκπεραίωση διαδικαστικών πράξεων της διοίκησης, για την επιτάχυνση των διαδικασιών και την αποφόρτιση των λογιστηρίων των επιχειρήσεων.



- **Άμεση, επαρκής και συντονισμένη ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων** και των στελεχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λειτουργών για τις τροποποιήσεις και μεταβολές του εκάστοτε νομοθετικού πλαισίου προς αποφυγή μεταβατικού διαστήματος σύγχυσης, καθυστέρησης και αβεβαιότητας περί εφαρμογής των νέων διατάξεων.





## ***4.13 Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης***



## 4.13. Ταχύτητα Απονομής Δικαιοσύνης

### *i. Πλαίσιο αναφοράς*

Ένα αποτελεσματικό, ταχύ και ευέλικτο σύστημα απονομής δικαιοσύνης αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη αισθήματος εμπιστοσύνης και σταθερότητας, όχι μόνο στο ευρύ κοινωνικό σύνολο αλλά και στην επιχειρηματική κοινότητα. Ειδικά εν καιρώ κρίσης, ένα εύρυθμο και ταχύ σύστημα απονομής δικαιοσύνης μπορεί να μεγιστοποιήσει την κοινωνική ευημερία, να συμβάλει στην δημοσιονομική εξυγίανση και να θέσει τα θεμέλια για την ανάπτυξη, μέσω ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την υγιή επιχειρηματικότητα. Η διασφάλιση της έγκαιρης απονομής δικαιοσύνης, καθώς και της ορθής και πλήρους εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα στην προσπάθεια της χώρας να υλοποιήσει τις απαιτούμενες μεταρρυθμιστικές ενέργειες και να ξαναβρεί αναπτυξιακούς ρυθμούς.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει καταδικάσει την Ελλάδα πάνω από 400 φορές για παραβίαση του θεσμοθετημένου χρόνου διάρκειας της δίκης. Ως αποτέλεσμα, με απόφαση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου η Ελλάδα υποχρεώθηκε να θεσμοθετήσει (Ν.4055/2012) αποζημίωση σε περίπτωση μεγάλης καθυστέρησης καθώς και για την επίσπευση διαδικασιών για τις εκκρεμείς δίκες. Παρ' όλα αυτά, η κατάσταση δεν έχει έκτοτε βελτιωθεί και οι καταδικαστικές αποφάσεις σε βάρος της χώρας μας συνεχίζονται.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης, την 31η Μαρτίου 2013 εκκρεμούσαν:

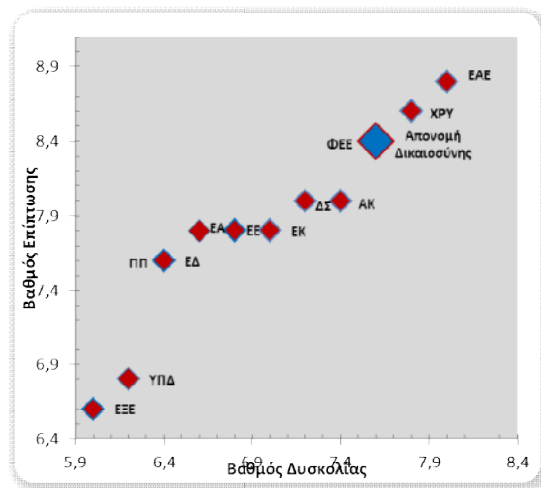
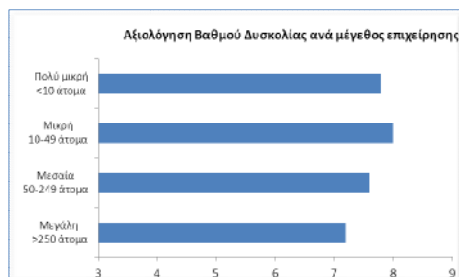
- 29.319 υποθέσεις στο ΣΤΕ.
- 332.809 στα Διοικητικά Πρωτοδικεία (από τις οποίες οι 82.449 αφορούν σε φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις).
- 37.226 υποθέσεις στο Διοικητικό Εφετείο.
- 30.365 υποθέσεις δημοσιονομικού ενδιαφέροντος στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Επίσης, με βάση τον τελευταίο «πίνακα επιδόσεων<sup>18</sup>» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η Ελλάδα ανήκει στην ομάδα χωρών με χαμηλή επίδοση στην αποτελεσματική απονομή δικαιοσύνης.

### *ii. Κύρια ευρήματα της έρευνας «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα»*

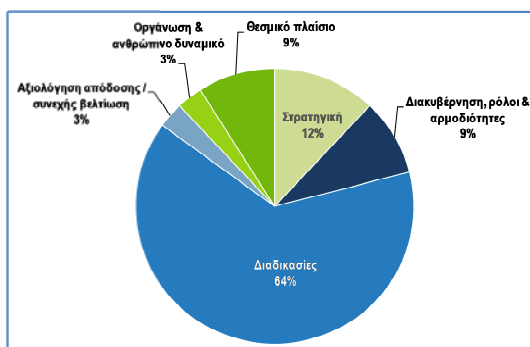
Στην Ελλάδα, οι απόψεις των επιχειρήσεων για το πεδίο «Απονομή Δικαιοσύνης» καταγράφηκαν στην ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων» και παρουσιάζονται στα Διαγράμματα 36 και 37, που ακολουθούν. Επιπλέον, παρουσιάζεται η άποψη των επιχειρήσεων σε σχέση με το μέγεθός τους.

<sup>18</sup> European commission – Directorate General for Justice (2013), “The EU Justice Scoreboard”



**Διάγραμμα 36 – Αξιολόγηση περιοχής απονομής δικαιοσύνης από τις επιχειρήσεις**

Συγκεκριμένα, το πλαίσιο απονομής αποτελεί μία από τις περιοχές που αξιολογήθηκαν ως τις δυσκολότερες (βαθμολογία 7,64/10) και με τις σημαντικότερες επιπτώσεις στις επιχειρήσεις (βαθμολογία 8,68/10). Η υψηλότερη βαθμολογία προέρχεται από τις μικρές επιχειρήσεις (αρ. προσωπικού μεταξύ 10 και 50 άτομα) καθώς και τις πολύ μικρές (αρ. προσωπικού μικρότερος από 10 άτομα).



**Διάγραμμα 37 - Κατηγοριοποίηση εμποδίων ανά διάσταση αξιολόγησης**

Επίσης, κατά την έρευνα καταγράφηκαν και σχόλια από τις επιχειρήσεις που συμμετείχαν. Τα σχόλια αυτά αφορούσαν σε όλες τις διαστάσεις αξιολόγησης στην πλειονότητά τους, όμως, σχετίζονταν με τις διαδικασίες απονομής δικαιοσύνης (βλ. Διάγραμμα 37).

*“Δικαστική διένεξη με ΙΚΑ πήγε από Πρωτοδικείο, Εφετείο, Αρειο Πάγο, και λόγω λάθους σύνθεσης της επιτροπής του ΙΚΑ επέστρεψε με απόφαση εφετείου πάλι στο ΙΚΑ για να εξεταστεί από νέα επιτροπή η οποία φυσικά έκρινε με τον ίδιο τρόπο και η εταιρία προσέφυγε εκ νέου στα διοικητικά δικαστήρια. Αποτέλεσμα η υπόθεση μετά από 6 χρόνια είναι και πάλι στο ίδιο σημείο από όπου ξεκίνησε και αναμένονται αλλά 6 έτη δικαστικών αγώνων.”*

### iii. Εμπόδια και δυσλειτουργίες

Ως σημαντικότερα **εμπόδια** για τις επιχειρήσεις στο πεδίο της «Απονομής Δικαιοσύνης», κρίνονται τα εξής:

- Σημαντικές **καθυστερήσεις**, που λαμβάνουν χαρακτήρα αρνησιδικίας και οφείλονται στις παρακάτω επιμέρους διαπιστώσεις:
  - Ο όγκος των υποθέσεων προς εκδίκαση, ακόμη και υποθέσεων μικρής σημασίας, είναι πολύ μεγάλος και αυξανόμενος (ρυθμός εκδίκασης χαμηλότερος του ρυθμού εισαγωγής νέων υποθέσεων).
  - Ειδικά για υποθέσεις όπου εμπλέκεται το Ελληνικό Δημόσιο, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο καλλιεργεί νοοτροπία εύκολης προσφυγής σε δικαστική επίλυση υποθέσεων με αποτέλεσμα τη διαρκή συσσώρευση υποθέσεων, ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.



Χαρακτηριστικά αναφέρονται οι προβλέψεις για ειδικά ένδικα βοηθήματα στη διάθεση του Ελληνικού Δημοσίου, καθώς και η προτροπή του κράτους (μέσω σχετικών εγκυκλίων) για εξάντληση των ένδικων μέσων, ακόμη και όταν αυτό αφορά σε τελεσίδικες αποφάσεις ή/και αποφάσεις όπου διακυβεύονται μικρά ποσά.

- Το δαιδαλώδες και συνεχώς μεταβαλλόμενο θεσμικό πλαίσιο, η μη τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και η έλλειψη κωδικοποίησης αυξάνουν τον όγκο των διοικητικών διαφορών.
  - Ουσιαστικό πρόβλημα στο δικαστικό σύστημα αποτελούν οι συνεχείς αναβολές δικών με αποτέλεσμα τη συσσώρευση εκκρεμών υποθέσεων.
  - Το κόστος εκδίκασης υποθέσεων στην Ελλάδα θεωρείται αρκετά χαμηλό, γεγονός που επίσης ευνοεί την εύκολη προσφυγή σε δικαστική επίλυση. Ειδικότερα, (βάσει έκθεσης της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2012) το σχετικό κόστος κατατάσσεται στο έβδομο χαμηλότερο πανευρωπαϊκά. Επισημαίνεται ωστόσο ότι το Υπουργείο Δικαιοσύνης έχει ήδη θεσμοθετήσει μέτρα αύξησης του κόστους δίκης ανάλογα με το οικονομικό της αντικείμενο.
  - Η Ελλάδα, όπως και οι περισσότερες χώρες της Ευρωζώνης, έχει θεσμοθετήσει μηχανισμούς εξωδικαστικής επίλυσης διαφωνιών με στόχο την μείωση της δικαστικής ύλης. Ωστόσο, όπως αναφέρει η έκθεση «The EU Justice Scoreboard», δεν υπάρχουν ενδείξεις για την αξιοποίηση αυτών στην πράξη, ιδίως σε εμπορικές διαφωνίες. Στην πραγματικότητα, η εξωδικαστική επίλυση διαφορών δεν έχει μπει στη νοοτροπία του Έλληνα διοικούμενου.
- Η εξέταση των μαρτύρων ολοκληρωτικά στο ακροατήριο κατά τον ισχύοντα Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, σε αντίθεση με τη διαδικασία που ακολουθείται σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπου λαμβάνει χώρα η εξέταση των μαρτύρων στο γραφείο του δικαστή, συνεπάγεται εξαιρετική καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης.
  - Το σύστημα απονομής δικαιοσύνης στην Ελλάδα σημειώνει σημαντική **υστέρηση στην αξιοποίηση ΤΠΕ**, (καταλαμβάνοντας τη χαμηλότερη θέση στην Ευρώπη. Ειδικότερα:
    - Παραμένει ελλιπής η μηχανογραφική οργάνωση (μέχρι στιγμής μόνο το Πρωτοδικείο και ο Άρειος Πάγος την διαθέτουν) καθώς και η διασύνδεση των δικαστηρίων με ένα κεντρικό κόμβο.
    - Δεν έχει εφαρμοστεί ακόμα σε όλα τα δικαστήρια η πρόβλεψη του νόμου 4055/2012 περί ηλεκτρονικής κατάθεσης δικογράφων, ενώ δεν προβλέπεται θεσμικά η ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.
    - Παραμένει εκκρεμής η αρχειοθέτηση των δικαστικών φακέλων καθώς και η αξιοποίηση των ψηφιακών υπηρεσιών στις συνεδριάσεις των δικαστηρίων.
  - Η Ελλάδα διαθέτει μηχανισμό παρακολούθησης και αξιολόγησης. Ωστόσο, μέχρι στιγμής **απουσιάζει από το υπάρχον σύστημα η παραγωγή ετήσιων αναφορών προόδου** αναφορικά με την απονομή δικαιοσύνης. Συνεπώς δεν μπορεί να παρακολουθηθεί και να ελεγχθεί το αποτέλεσμα δράσεων και μεταρρυθμίσεων που έχουν υλοποιηθεί.

- Εμφανίζονται **ελλείψεις στο ανθρώπινο δυναμικό**, τόσο στο δικαστικό σώμα όσο και στο διοικητικό προσωπικό:
  - Σε ορισμένες περιπτώσεις, παρατηρείται έλλειψη εξειδίκευσης του δικαστικού σώματος σε θέματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, όπως πνευματική ιδιοκτησία, δημόσιες συμβάσεις, κεφαλαιαγορά κ.λπ., ζητήματα ευρωπαϊκού δικαίου και ειδικά εκείνων που προάγουν τις βασικές – ευρωπαϊκές πολιτικές (όπως οι πολιτικές για την Ενιαία Αγορά).
  - Οι δικαστές υπό τις παρούσες συνθήκες καλούνται να κάνουν δύσκολες ερμηνείες και σταθμίσεις του εθνικού και γενικότερου συμφέροντος μεταξύ κανονιστικών κειμένων, τα οποία έρχονται πολλές φορές σε σύγκρουση περιπλέκοντας την υπόθεση.
  - Το βοηθητικό και διοικητικό προσωπικό δεν επαρκεί για την υποστήριξη του έργου των δικαστών, με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να εκτελούν, πέραν του έργου τους και βοηθητικές εργασίες.

#### iv. **Επιπτώσεις**

- Κατάσταση αρνησιδικίας λόγω των μεγάλων καθυστερήσεων.
- Μη χρήση των εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης διαφορών, που θα αποσυμφορούσαν τα δικαστήρια, λόγω της ατελούς εισαγωγής του μέτρου.
- Αποθάρρυνση των εγχώριων και ξένων επενδυτών, λόγω των μεγάλων καθυστερήσεων στην απονομή της δικαιοσύνης.
- Αδυναμία σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης των μεταρρυθμίσεων, λόγω της ανεπαρκούς λειτουργίας του μηχανισμού παρακολούθησης και αξιολόγησης της απονομής δικαιοσύνης και της συνεπαγόμενης μακρόχρονης ανασφάλειας δικαίου.
- Πολυάριθμες καταδικαστικές αποφάσεις της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

#### v. **Προτεινόμενες παρεμβάσεις**

Με βάση τα ανωτέρω, οι σημαντικότερες **κατευθύνσεις πολιτικής**, με στόχο την άρση των εμποδίων και τη μεταρρύθμιση στη θεματική περιοχή της Απονομής Δικαιοσύνης, είναι οι ακόλουθες:

- **Επικέντρωση των πόρων της Δημόσιας Διοίκησης** (κοινοτικών και εθνικών) στον τομέα της Ταχύτητας Απονομής Δικαιοσύνης.
- **Αξιοποίηση θεσμών και διαδικασιών για ταχύτερη απονομή**
  - Αναβάθμιση και απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου, βάσει των αρχών της καλής νομοθέτησης.
  - Προώθηση εναλλακτικών μέσων επίλυσης διαφορών, όπως η διαμεσολάβηση και η διαιτησία με τη διενέργεια στοχευμένης επικοινωνιακής εκστρατείας και παροχή κινήτρων για την προσφυγή των διαδίκων και των δικηγόρων σε διαδικασίες διαμεσολάβησης (π.χ.



μειωμένα έξοδα για τους διαδίκους, προείσπραξη μεγαλύτερης αμοιβής για τους δικηγόρους).

- ο Διεύρυνση του ωραρίου λειτουργίας των δικαστηρίων, του ωραρίου εκδίκασης υποθέσεων και λειτουργίας συνεδριάσεων, καθώς επίσης και μείωση της διάρκειας των δικαστικών διακοπών.
- ο Επέκταση της εφαρμογής του συστήματος της πιλοτικής δίκης, το οποίο εισήχθη με το Ν. 3900/2010 «*Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις*» και εφαρμόζεται επί του παρόντος μόνο ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα που ως εκ της φύσεώς τους, έχουν γενικότερο ενδιαφέρον και αναμένεται να προκαλέσουν σημαντικό αριθμό διαφορών με τον κίνδυνο να εκδοθούν αντιφατικές αποφάσεις και να υπάρξει σημαντική καθυστέρηση για τους διαδίκους ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Κρίνεται προς τούτο απαραίτητο να εφαρμοστεί η πιλοτική δίκη και στις πολιτικές και ποινικές υποθέσεις με απευθείας προσφυγή στον Άρειο Πάγο.
- ο Απαγόρευση αναβολής της συζήτησης της υπόθεσης ενώπιον του Δικαστηρίου με μοναδική αιτιολογία το πρωτοείσακτο προς συζήτηση της υπόθεσης. Απαραίτητη η περιοριστική απαρίθμηση των περιπτώσεων στις οποίες ο δικαστής δύναται να αναβάλλει τη συζήτηση της υπόθεσης και η έκδοση αιτιολογημένης απόφασης εκ μέρους των δικαστών επί της αναβολής ή μη της συζήτησης.
- ο Περιορισμός της χρονικής διάρκειας της προκαταρκτικής εξέτασης και της προδικασίας.
- ο Ουσιαστική αξιοποίηση και επέκταση της εφαρμογής της διαδικασίας κατάθεσης ενδικοφανούς προσφυγής ως προαπαιτούμενου της άσκησης προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, προκειμένου να αποφευχθεί η αθρόα προσφυγή στις δικαστικές αρχές και να επιτευχθεί ταχύτητα στην απονομή δικαιοσύνης.
- ο Αύξηση του κόστους συμμετοχής στη δίκη ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα δικομανίας και να αποσυμφορηθούν τα δικαστήρια από τον ιδιαίτερα μεγάλο όγκο των υποθέσεων. Καταβολή τέλους υπέρ του Δημοσίου όταν η προσφυγή ή αγωγή του διαδίκου χαρακτηρίζεται απαράδεκτη.
- ο Εξέταση της δυνατότητας εξωδικαστικού χειρισμού υποθέσεων από άλλους φορείς, όπως για παράδειγμα τα Επαγγελματικά Επιμελητήρια, τα ΚΕΠ, τους δικηγόρους, τους συμβολαιογράφους. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η σύσταση σωματείων με ιδιωτικό συμφωνητικό.
- ο Εφαρμογή της διαδικασίας των «*Μικροδιαφορών*» σε μη υψηλές απαιτήσεις και στις διοικητικές δίκες με σκοπό την γρήγορη εκδίκαση των υποθέσεων και το αμετάκλητο των αποφάσεων από τον πρώτο βαθμό δικαιοδοσίας.
- ο Ανασύνταξη του κώδικα πολιτικής δικονομίας, στην κατεύθυνση της απλοποίησης διαδικασιών και του περιορισμού των λόγων



απαραδέκτου των εισαγωγικών δικογράφων και των ενδίκων μέσων, της ενοποίησης ειδικών διαδικασιών και της παρακίνησης για εξωδικαστική επίλυση διαφορών.

- **Ενίσχυση δυναμικού στο δικαστικό σώμα και στο διοικητικό προσωπικό**
  - Ίδρυση ειδικών δικαστηρίων ή δημιουργία σώματος σε όλους τους βαθμούς δικαιοδοσίας από ειδικά καταρτισμένους και εξειδικευμένους δικαστές σε θέματα που άπτονται των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (φορολογικά, ανταγωνισμός, εργασιακά, κ.λπ.). Ίδρυση ειδικού τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκδίκαση υποθέσεων δημοσίων συμβάσεων και ιδιωτικών επενδύσεων.
  - Ισχυρότερη διοικητική υποστήριξη των δικαστηρίων.
  - Συστηματική αξιοποίηση σωμάτων πιστοποιημένων εμπειρογνομόνων, όταν απαιτείται.
  - Εξειδίκευση των δικαστών σε νομικά ζητήματα που αποτελούν προτεραιότητα τόσο για την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα όσο και για την επίτευξη της Ενιαίας Αγοράς σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ενδεικτικά αναφέρονται οι τομείς της πνευματικής ιδιοκτησίας, των δημοσίων συμβάσεων, της προστασίας του περιβάλλοντος, της προστασίας των καταναλωτών, των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και του δικαίου του διαδικτύου γενικότερα.
  - Περαιτέρω επιμόρφωση του δικαστικού σώματος σε πτυχές του ευρωπαϊκού δικαίου (π.χ. στον τομέα της επιβολής της ευρωπαϊκής αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας ανταγωνισμού). Μέλημα αποτελεί επίσης η λήψη δικαστικών αποφάσεων σύμφωνων, όχι μόνο με το Σύνταγμα, αλλά και με την ευρωπαϊκή νομοθεσία.
  - Πρόβλεψη για εξετάσεις πιστοποίησης των συμμετεχόντων δικαστών σε σεμινάρια εξειδίκευσης, ως προαπαιτούμενο για προαγωγή. Αναβάθμιση της ύλης της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών και εμπλουτισμός του υφιστάμενου υποχρεωτικού προγράμματος εκπαίδευσης με θέματα διοίκησης (management) και χρήσης ΤΠΕ.
  - Απελευθέρωση των δικαστών από διοικητικά καθήκοντα με την ενίσχυση του διοικητικού προσωπικού στα επίπεδα του ευρωπαϊκού μέσου όρου.
  - Ορθολογικότερη κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού μεταξύ των επιμέρους δικαστηρίων και ειδικότερα στα διοικητικά δικαστήρια.
- **Αναβάθμιση υποδομών τεχνολογίας και πληροφορικής**
  - Εγκατάσταση και λειτουργία συστημάτων πληροφορικής σε όλα τα δικαστήρια, και αξιοποίηση τεχνολογιών που θα διευκολύνουν την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους (enabling technologies).

- Δημιουργία ηλεκτρονικών βιβλιοθηκών και βάσεων νομολογιακών δεδομένων, αξιοποίηση και προώθηση της νέας ευρωπαϊκής διαδικτυακής πύλης «ευρωπαϊκή ηλεκτρονική δικαιοσύνη» (e-justice).
- Αξιοποίηση ΤΠΕ για την ηλεκτρονική κατάθεση προτάσεων και «σχετικών αιτημάτων», την παροχή δυνατότητας τήρησης πρακτικών με φωνοληψία και την εισαγωγή της έκδοσης απόφασης από δικαστή σε ηλεκτρονική μορφή.
- **Παρακολούθηση και αξιολόγηση της απόδοσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης**
  - Επίσπευση της εισαγωγής ενός βελτιωμένου συστήματος συλλογής και επεξεργασίας στατιστικών στοιχείων στον τομέα της δικαιοσύνης, με στόχο την αποτελεσματική αξιολόγηση των επιδόσεων.
  - Καθιέρωση ενός αποτελεσματικού, ορθολογικού και αντικειμενικού συστήματος ελέγχου της απόδοσης του δικαστικού σώματος μέσω ειδικών διαδικασιών παρακολούθησης, επιβράβευσης -- σε περίπτωση επίτευξης στόχων, και ελέγχου, σε περίπτωση παρατεταμένων καθυστερήσεων.
  - Σύσταση ενός μόνιμου μηχανισμού-παρατηρητηρίου καταγραφής και ανάλυσης δεδομένων ανά κατηγορία υποθέσεων και ανά δικαστήριο. Ο μηχανισμός αυτός θα δύναται να καταθέτει προτάσεις βελτίωσης, για παράδειγμα ειδικά μέτρα επίσπευσης της διαδικασίας ή και προσαρμοσμένες διαδικασίες ταχείας εκδίκασης.
  - Υιοθέτηση συστήματος διοίκησης του προσωπικού με όρους αποδοτικότητας, για το σύνολο του δικαστικού σώματος και κυρίως του διοικητικού προσωπικού που υποστηρίζει τη λειτουργία των δικαστηρίων.



Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος είναι μία πρωτοβουλία του ΣΕΒ στο πλαίσιο του θεσμικού του ρόλου στην προώθηση πολιτικών για την κοινωνική πρόοδο και συνοχή, την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων.

Η παρούσα έκθεση έχει συνταχθεί καταβάλλοντας τη μέγιστη δυνατή προσπάθεια, ώστε οι πληροφορίες και το σύνολο του περιεχομένου να διέπονται από ακρίβεια, σαφήνεια, χρονική εγγύτητα, πληρότητα, ορθότητα και διαθεσιμότητα. Οι πληροφορίες παρέχονται «ως έχουν» χωρίς καμία εγγύηση ρητή ή έμμεση, και τις οποίες ρητά αρνείται ο ΣΕΒ και οι συνεργάτες του.

Ο ΣΕΒ και οι συνεργάτες του δεν αναλαμβάνουν καμία ευθύνη για το περιεχόμενο άλλων πηγών στις οποίες παραπέμπει η παρούσα έκθεση.



Η παρούσα έκθεση τελεί υπό την αιγίδα του ΣΕΒ και υλοποιήθηκε από τη «Στέγη της Ελληνικής Βιομηχανίας» στο πλαίσιο του έργου με τίτλο «Δημιουργία μηχανισμού παρέμβασης για την ανίχνευση, επεξεργασία και αξιολόγηση διοικητικών εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις» με ανάδοχο την ένωση εταιριών PRICEWATERHOUSECOOPERS BUSINESS SOLUTIONS ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΛΟΓΙΣΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & REMACO ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση», 2007 - 2013.



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης