



Διπλωματική Διατριβή
στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών του
Τμήματος Διεθνών Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών
στην κατεύθυνση της
Ευρωπαϊκής Οικονομικής Πολιτικής

Τίτλος:

**«Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
Η Πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καλή
Νομοθέτηση»**

Φοιτητής: Γεώργιος Καραχάλιος
Επιβλέπων Καθηγητής: Γεώργιος Παγουλάτος

Αθήνα, 2011

Abstract:

Better Regulation, the European context of Regulatory Reform, refers to a horizontal policy of the European Union that aims at lowering the costs of public administration and enforcing the outcomes of public policies, throughout modern economic tools and techniques. Its method can be described by the amelioration of the whole procedure of regulating, from concept and design to implementation and assessment. Participation and consultation also have a crucial impact on Better Regulation. Nonetheless, the most important characteristic is by far its relation toward economic development. It is believed that Better Regulation can boost economic development if the policy is implemented in a 'smart' way. Is it possible that this special quality could also influence the progress of economic cycles?

Relevant Terms: Better Regulation, Regulatory Reform, Structural Reforms, meta-regulation, European Administration, Management, Quality of Legislation, Simplification, Codification, Assessment

Περίληψη:

Η Καλή Νομοθέτηση, το ευρωπαϊκό πλαίσιο για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση, αναφέρεται σε μια οριζόντια πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχους τη μείωση του κόστους της δημόσιας διοίκησης και την ανάπτυξη των εκροών των δημόσιων πολιτικών, μέσω σύγχρονων οικονομικών εργαλείων και τεχνικών. Η μέθοδος που χρησιμοποιεί, αποσκοπεί στη βελτίωση της ρυθμιστικής διαδικασίας συνολικά, από την πρόσληψη και το σχεδιασμό στην εφαρμογή και την αξιολόγηση. Η συμμετοχή και η διαβούλευση διαθέτουν επίσης σημαντικό αντίκτυπο στην Καλή Νομοθέτηση. Το πιο σημαντικό της όμως χαρακτηριστικό είναι αυτή καθαυτή η σχέση της με την οικονομική ανάπτυξη. Θεωρείται από πολλούς, ότι η Καλή Νομοθέτηση μπορεί να ωθήσει την αναπτυξιακή διαδικασία εάν και εφόσον η εν λόγω πολιτική εφαρμοστεί με έναν «έξυπνο» τρόπο. Είναι δυνατόν μια τέτοια ιδιότητα να επηρεάζει επίσης και την πρόοδο των οικονομικών κύκλων;

Σχετικοί όροι: Καλή Νομοθέτηση, Κανονιστική Μεταρρύθμιση, Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις, μεταρρύθμιση, Ευρωπαϊκή Διοίκηση, Δημόσια Διοίκηση, Διοικητική Επιστήμη, Βελτίωση Νομοθεσίας, Απλοποίηση, Κωδικοποίηση, Αξιολόγηση,

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	ABSTRACT/ΠΕΡΙΛΗΨΗ	1
	ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	2
	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
1.	ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	8
1.1	Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί	8
1.1.1.	Ρύθμιση και Κανονιστική Μεταρρύθμιση	8
1.1.2.	Συναφείς Έννοιες και Ζητήματα Απόδοσης Ξένων Όρων	10
1.2.	Οικονομική Θεωρία της Ρύθμισης	11
1.2.1.	Ρύθμιση ή Αυτορρύθμιση;	12
1.2.2.	Πόση Ρύθμιση;	14
2.	ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ	16
2.1.	Το Στοιχείο της Ολοκλήρωσης	16
2.2.	Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση	17
2.3.	Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Ρυθμιστής	19
2.4.	Η Ανάδυση της Ευρωπαϊκής Διοίκησης	20
3.	ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ	21
3.1.	Η Ευρωπαϊκή Καλή Νομοθέτηση	21
3.1.1.	Αρχές Καλής Νομοθέτησης	22
3.1.2.	Εργαλεία Καλής Νομοθέτησης	23
3.1.3.	Εποικοδομητικός Διάλογος ή Διαβούλευση	29
3.2.	Ορόσημα Καλής Νομοθέτησης	29
3.3.	Μια Προσπάθεια Αποτίμησης	33
4.	ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ	34
4.1.	ΟΟΣΑ	34
4.2.	Άλλες Χώρες	36
4.3.	Ελλάδα	39
5.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	42
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	47

Εισαγωγή

Ο Offe, στην προσπάθειά του να δώσει ένα τεχνοκρατικό ορισμό για το Κράτος, επισήμανε ότι το τελευταίο αποτελείται από μια σειρά «*θεσμικών μηχανισμών, γραφειοκρατικών οργανώσεων, επίσημων και ανεπίσημων κανόνων και κωδίκων, που συγκροτούν και ρυθμίζουν τη δημόσια και την ιδιωτική περιοχή της κοινωνίας*»¹. Η λογική του Offe, στηρίζεται στην ύπαρξη ενός συστήματος τυπικών ή άτυπων κανόνων και θεσμών, μέσα από το οποίο σμιλεύεται το σύγχρονο κράτος δικαίου (*rule of law*)². Μέσω του ανωτέρω ορισμού, καθίσταται εμφανής η ταύτιση της βεμπεριανής/γραφειοκρατικής ερμηνείας του κράτους και αυτού που ονομάζεται, από τη νομική και πολιτική επιστήμη, ως **κανονιστικό ή ρυθμιστικό πλαίσιο**, δηλαδή η θεμελίωση νομικών, ηθικών και κοινωνικών ορίων πάνω στην ελεύθερη συμπεριφορά των ατόμων. Το συμπέρασμα αυτό, αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα για τους μελετητές των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων καθώς συνδέει την απαίτηση για ποιοτικές βελτιώσεις επί του ρυθμιστικού πλαισίου με την ίδια την αναπτυξιακή πορεία του κράτους.

Η βασική ιδέα που διαπερνά τον όρο «κανονιστικό πλαίσιο», είναι η έννοια της «**ρύθμισης**». Ρύθμιση, νοείται οποιοδήποτε εργαλείο της διοίκησης μέσα από το οποίο αποτυπώνεται η κρατική βούληση που έχει ως σκοπό την ώθηση ατόμων/πολιτών προς μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, τέτοια που να προσιδιάζει σε μια καλώς οργανωμένη και δίκαιη κοινωνία. Η έννοια της ρύθμισης (*regulation*), είναι ευρύτερη του νόμου ή του κανόνα δικαίου ή ακόμη περισσότερο εκείνου του μέρους της νομοθεσίας ή της διοικητικής εξουσίας που αναλαμβάνει να ορίσει το δέον, κατά τα εκάστοτε κοινωνικά ή άλλα πρότυπα. Συμπεριλαμβάνει επίσης, όλα εκείνα τα στοιχεία που τυπικά, ή άτυπα, συντονίζουν την ανθρώπινη δραστηριότητα, όπως το έθιμο, οι θεσμοί, οι οργανωτικοί κανόνες, οι λογιστικοί κανόνες κ.ο.κ.³.

¹ Χάστα Γ., Κράτος και Πολιτική Διακυβέρνηση, Εκδόσεις National Communications SA, Αθήνα, 2007: 64

² «Κράτος δικαίου νοείται το κράτος εκείνο, η εξουσία του οποίου ασκείται σύμφωνα με κανόνες δικαίου» στο Ράικου Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο. Εισαγωγή – Οργανωτικό Μέρος, Τεύχ. Α', Τόμ. Α', Εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989: 207. Η εξέλιξη του κράτους δικαίου καθώς και ο τρόπος που έκαστο κράτος ερμηνεύει την ανωτέρω έννοια, επηρεάζει, κατά πολλούς, την αναπτυξιακή πορεία μιας χώρας. Για περισσότερα βλ. 'The Rule Of Law as a Goal of Development Policy' στο <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20763583~menuPK:1989584~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>

³ Μια διαφορετική μετάφραση του *regulation* στην ελληνική γλώσσα είναι αυτή του ελέγχου, βλ. Γεωργακόπουλου Θ., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Ευγ.Μπένου, Αθήνα,

Ανέκαθεν τα κράτη, έψαχναν να βρουν τρόπους να βελτιώσουν το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο, που αφορούσε στις έννομες τάξεις αυτών, καθώς έγινε από πολύ νωρίς αντιληπτό, ότι η πληθώρα των νομοθετημάτων και εν γένει των κανόνων καθώς και η χαμηλή ποιότητα των διατάξεων, λειτουργούσε ανασταλτικά ως προς την ανάπτυξη, ενώ παράλληλα, οι επιδιωκόμενες δημόσιες πολιτικές δεν παρήγαγαν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι στόχοι των πάσης φύσεως μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν, ήταν μεταξύ άλλων, η βελτίωση, η εξέλιξη, η ανάπτυξη, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των κανόνων και των θεσμών. Οι μεταβολές αυτές πραγματοποιούνταν δύσκολα και με πολύ αργές διαδικασίες κυρίως λόγω μιας χαώδους και δυσκίνητης γραφειοκρατίας.

Τις τελευταίες δεκαετίες εντούτοις, παρατηρήθηκε μια φρενήρης τάση μεταβολής του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τους υπάρχοντες θεσμούς, τις αγορές, την ίδια την κοινωνία. Ειδικότερα, από τη δεκαετία του '70 και μετά, η διαδικασία αυτή, η οποία έλαβε τον τίτλο **Κανονιστική Μεταρρύθμιση**, χαρακτηρίστηκε πολύ γρήγορα από την επιδίωξη των κρατών για εξορθολογισμό των δημοσίων πολιτικών, ποιότητα των κανονιστικών διατάξεων, αποδοτικότητα των ρυθμίσεων και οικονομική και κοινωνική αποτελεσματικότητα, βάσει των δεδηλωμένων στόχων των κυβερνήσεων. Η απότομη αύξηση της «ζήτησης» για Κανονιστική Μεταρρύθμιση, εκείνη την εποχή, οφείλεται σε μια σειρά από παράγοντες⁴, όπως: α) η διεθνοποίηση της οικονομίας (παγκοσμιοποίηση), με τις επιδράσεις, εφεξής, των οικονομικών φαινομένων να γίνονται αισθητές στο σύνολο των οικονομιών του κόσμου – κάτι που ήταν έκδηλο κατά τις πετρελαϊκές κρίσεις 1971 και 1973 – β) η εξέλιξη της τεχνολογίας, γεγονός που διαφοροποίησε τους

1997: 240-243, η οποία ανάγεται στη θεωρία principal-agent. Σύμφωνα με την εν λόγω θεωρία, υπάρχει ένας εντολέας (principal) ο οποίος θέτει ορισμένους στόχους. Κάποιος εντολοδόχος (agent) αναλαμβάνει να διεκπεραιώσει τους συγκεκριμένους στόχους. Η πραγματοποίηση των στόχων του εντολέα εξαρτάται, από τον έλεγχο που θα ασκήσει ο εντολέας στον εντολοδόχο. Εάν τοποθετηθεί το κράτος στη θέση του εντολέα και οι επιχειρήσεις στη θέση του εντολοδόχου δύναται κανείς να αντιληφθεί ότι το κράτος αναλαμβάνει τη λειτουργία του regulation υπό την έννοια μιας ελεγκτικής διαδικασίας επί της επιχειρηματικής δραστηριότητας.

⁴ Vogel St., Freer Markets More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries, Cornell University Press, New York, 1998: 25-43. Η διάκριση που αναλύεται στο κείμενο διαφέρει από εκείνη του Vogel, ιδίως στο σημείο που αναφέρεται στην εξέλιξη των θεωρητικών ρευμάτων της εποχής. Αυτό συμβαίνει διότι ο αμερικανός θεωρητικός δίνει μια στενή ερμηνεία στην Κανονιστική Μεταρρύθμιση, ερμηνεύοντάς την εξολοκλήρου ως απορρύθμιση (deregulation) ή κανονιστικό αποπαρεμβατισμό, βλ. Καρκατσούλη Π., Αρχές Καλής Νομοθέτησης, Σημειώσεις Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010: 12-14. Μια πιο σύγχρονη και ευρεία ερμηνεία θα συμπεριελάμβανε και τα αντίθετα της απορρύθμισης (regulation, re-regulation).

όρους λειτουργίας των αγορών και κατέστησε το παλαιό κανονιστικό πλαίσιο ένα παρωχημένο ρυθμιστικό μοντέλο, γ) η αυξανόμενη ανησυχία για τη συνεχιζόμενη υποβάθμιση του περιβάλλοντος⁵ και τέλος δ) η ανάδυση κάποιων νέων θεωρητικών ρευμάτων όπως, η θεωρία της Δημόσιας Επιλογής (Public Choice Theory), το Νέο Δημόσιο Management (New Public Management), η θεωρία της Διακυβέρνησης (Governance Theory), ο πολιτικός ακτιβισμός του New Deal κ.ά., που ανέδειξαν την έννοια της ρύθμισης άλλοτε με θετικό (regulation, re-regulation) και άλλοτε με αρνητικό (deregulation) τρόπο.

Τι σημαίνει όμως Κανονιστική Μεταρρύθμιση; Παρότι δεν υφίσταται ένας κοινά αποδεκτός ορισμός για την ανωτέρω έννοια, θα ηδύνατο κανείς να την ορίσει⁶, περιγραφικά – και σίγουρα ελλιπώς – ως «μια διαδικασία μεταρρύθμισης του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου που διέπει το σύνολο των τομέων της οικονομίας και της κοινωνίας, με σκοπό τον εξορθολογισμό της κρατικής παρέμβασης μέσω της ύπαρξης ποιοτικών ρυθμίσεων και στοχευμένων δημόσιων πολιτικών». Πρόκειται λοιπόν για μια «μετα-ρύθμιση»⁷ καθώς αναφέρεται σε ρυθμιστικές παρεμβάσεις επί των ίδιων των ρυθμίσεων. Η «μετα-ρύθμιση» αυτή, συνιστά μια συγκεκριμένη διαδικασία, στα πλαίσια της οποίας επιδιώκονται σαφείς σκοποί και στόχοι. Οι στόχοι, όπως αναφέρθηκε προθύστερα, είναι όλες εκείνες οι επιδιώξεις για βελτίωση, εξέλιξη, ανάπτυξη, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα θεσμών και κανόνων, ενώ οι σκοποί αναφέρονται στην πληρέστερη οργάνωση της κρατικής δράσης με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά την ποιότητα των ρυθμίσεων και τη στόχευση των δημόσιων πολιτικών. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση λαμβάνει διαφορετικές μορφές αναλόγως του τομέα στον οποίο αναφέρεται. Έτσι υφίσταται διοικητική κανονιστική μεταρρύθμιση (administrative regulatory reform), χρηματοοικονομική κανονιστική μεταρρύθμιση (financial regulatory reform), κανονιστική μεταρρύθμιση στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών, της ασφάλειας τροφίμων κ.ο.κ.. Το παρόν σύγγραμμα θα εστιάσει περισσότερο στη **διοικητική κανονιστική μεταρρύθμιση**, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι αρχές, οι μέθοδοι και τα εργαλεία της τελευταίας δεν βρίσκουν εφαρμογή και στις άλλες μορφές Κανονιστικής Μεταρρύθμισης.

⁵ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, 1997: 9

⁶ Στο σημείο αυτό δεν επιδιώκεται κάποιος εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου αλλά η ένταξή του εντός ορισμένου μεθοδολογικού πλαισίου. Στο επόμενο κεφάλαιο θα υπάρξει ακριβέστερος ορισμός όπως αυτός έχει διατυπωθεί από διεθνείς και άλλους θεσμούς.

⁷ Radaelli C., “*Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?*”, *Journal of European Public Policy*, Vol.14, Iss.2, 2007:190-207

Ήδη, από τις αρχές της δεκαετίας του '80, η Κανονιστική Μεταρρύθμιση, συνέβαλε σημαντικά στην ανάπτυξη κρατών όπως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και η Αυστραλία⁸. Στον ευρωπαϊκό χώρο όμως, εμφανίστηκε με αρκετή καθυστέρηση. Η ευρωπαϊκή ανανομηματοδότηση της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, τα τελευταία χρόνια προήλθε κυρίως από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) αλλά και την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Από τη μια ο ΟΟΣΑ, με το περίφημο πρόγραμμά του **“Regulatory Reform”**, και από την άλλη η ΕΕ με την ευρωπαϊκή εκδοχή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, η οποία βαπτίστηκε **Καλή Νομοθέτηση**, έθεσαν τα θεμέλια για μια ποιοτική βελτίωση των υφιστάμενων κανονιστικών πλαισίων τόσο των ευρωπαϊκών κρατών μεμονωμένα, όσο και της ίδιας της ΕΕ, ως ανεξάρτητης «ρυθμιστικής» οντότητας⁹ στο παγκόσμιο γίγνεσθαι.

Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση, ιδωμένη, κυρίως αλλά όχι μόνο, υπό το ευρωπαϊκό πρίσμα της Καλής Νομοθέτησης, αποτελεί το αντικείμενο της παρούσης εργασίας. Από μεθοδολογικής άποψης, το περιεχόμενο του κειμένου διαπνέεται από τρία καίρια ερωτήματα, καθένα εκ των οποίων απαντάται είτε ειδικά, σε συγκεκριμένα σημεία του κειμένου, είτε στο κείμενο εν συνόλω. Το πρώτο απαντά στην απλή ερώτηση του **«τι είναι η Κανονιστική Μεταρρύθμιση και η Καλή Νομοθέτηση;»**. Το πρώτο αυτό ερώτημα, αν και δεν αποτελεί συγκεκριμένη υπόθεση εργασίας, είναι πάντως ουσιαστικό ως προς την κατανόηση των επόμενων ερωτημάτων, ήτοι **«για ποιο λόγο είναι σημαντική η Κανονιστική Μεταρρύθμιση και η Καλή Νομοθέτηση;»** καθώς και **«κατά πόσον ο βαθμός ενσωμάτωσης του υπό μελέτη εργαλείου πολιτικής επηρεάζει φαινόμενα κρίσης – ή άλλα – όπως εκείνα που αντιμετωπίζει σήμερα η Ευρώπη;»**.

⁸ Η αγγλοσαξονική διοικητική παράδοση των ανωτέρω κρατών τα βοήθησε να ενσωματώσουν με μεγαλύτερη ταχύτητα έννοιες και θεωρητικούς προσδιορισμούς της οικονομικής θεωρίας του δικαίου, λογικής και θεωρητικής βάσης της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Αντίθετα, τα ευρωπαϊκά κράτη και ιδίως τα ηπειρωτικά ευρωπαϊκά κράτη, έχοντας ισχυρή νομική παράδοση δεν κατάφεραν σχεδόν ποτέ να εντάξουν την οικονομική λογική στο εσωτερικό δικαιοσύνη τους σύστημα. Ακόμη και σήμερα, μετά από αρκετά χρόνια προσπάθειας, εξακολουθούν να αγωνίζονται για την ενσωμάτωση αυτών των οικονομικών εννοιών.

⁹ Βλ. κεφ.2.3.

Η εργασία διαρθρώνεται ως εξής:

Στο **πρώτο κεφάλαιο**, αναζητώνται οι θεωρητικές καταβολές της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, αφού προηγουμένως έχουν διασαφηνιστεί όλες οι απαραίτητες έννοιες καθώς και οι συγγενείς με αυτές, όροι.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο**, περιγράφεται το «Ευρωπαϊκό Ρυθμιστικό Μοντέλο». Το τελευταίο, όπως εξελίσσεται καθημερινά, εμπλουτίζει το περιεχόμενο της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης και της Καλής Νομοθέτησης, γεγονός που αποτελεί την προστιθέμενη αξία του εν λόγω κεφαλαίου στο παρόν σύγγραμμα.

Στο **τρίτο κεφάλαιο**, η ανάλυση εμβαθύνει στην υφιστάμενη ευρωπαϊκή πολιτική της Καλής Νομοθέτησης, παρουσιάζοντας τις γενικές κατευθύνσεις, τις αρχές καθώς και τα μέσα που η τελευταία διαθέτει. Παράλληλα, επιχειρείται μια ιστορική αναδρομή της συγκεκριμένης πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο τέλος πραγματοποιείται μια αποτίμηση της ευρωπαϊκής Καλής Νομοθέτησης.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο**, επισημαίνεται η προσφορά του ΟΟΣΑ στην Κανονιστική Μεταρρύθμιση και εξετάζονται περιπτώσεις κρατών, οι οποίες ανήγαγαν το μοντέλο της Καλής Νομοθέτησης μέσω καλών πρακτικών ή άλλων καινοτομιών. Συγχρόνως, πραγματοποιείται η αποτύπωση της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας μέσα από το πρίσμα της ως άνω πολιτικής.

Στο **πέμπτο κεφάλαιο**, υπό τη μορφή συμπερασματικών παρατηρήσεων, αναγνωρίζεται η συμβολή της Καλής Νομοθέτησης και γενικότερα της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης στην αποφυγή κινδύνων που ελλοχεύουν εξαιτίας της σύγχρονης χρηματοοικονομικής κρίσης. Παρουσιάζονται επίσης ορισμένες προκλήσεις αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση, προκλήσεις που η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη οφείλουν να λάβουν υπόψη, προκειμένου η τελευταία να αποδώσει τα αναμενόμενα αναπτυξιακά αποτελέσματα.

1. Θεωρητικό Πλαίσιο

1.1. Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί

1.1.1. Ρύθμιση και Κανονιστική Μεταρρύθμιση

Ο όρος Κανονιστική Μεταρρύθμιση προέρχεται από την ελληνική μετάφραση του αγγλικού όρου ‘Regulatory Reform’. Ο Καθηγητής Επ. Σπηλιωτόπουλος, παρατήρησε¹⁰ ότι η μεταφορά του όρου στην ελληνική γλώσσα παρουσιάζει δυσκολίες, καθότι η ελληνική έννομη τάξη διαθέτει δύο διακριτά κέντρα παραγωγής ρυθμίσεων, τη Βουλή (νομοθετικό κέντρο) και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση ή κάθε άλλο διοικητικό όργανο με «δοτή» αρμοδιότητα ώστε να ασκεί δευτερογενή δημόσια εξουσία¹¹ (κανονιστικό κέντρο). Ως εκ τούτου, κατά το Σπηλιωτόπουλο, η εν λόγω διαδικασία θα έπρεπε να αποδίδεται ως «Νομοθετική και Κανονιστική Μεταρρύθμιση».

Η διεθνής όμως καθιέρωση του ‘Regulatory Reform’, βασίστηκε στην αγγλοσαξονική ερμηνεία του ‘Regulation’, η οποία πηγάζει από τα διδάγματα της οικονομικής θεωρίας του δικαίου¹². Ο ΟΟΣΑ¹³ δίνει έναν παραστατικό ορισμό της συγκεκριμένης οπτικής της ρύθμισης:

“...regulation refers to the diverse set of instruments by which governments set requirements on enterprises and citizens. Regulations include laws, formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government, and rules issued by non-governmental or self-regulatory bodies to whom governments have delegated regulatory powers.”

Εκ των ανωτέρω, συνάγεται ότι οποιοδήποτε ρυθμιστικό εργαλείο (νόμοι, διατάγματα, διοικητικοί κανόνες κ.ά.), ασχέτως ιεραρχικού επιπέδου¹⁴ ή πηγής

¹⁰ Καρκατσούλη Π., Αρχές Καλής Νομοθέτησης, Σημειώσεις Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010: 6-7

¹¹ Σπηλιωτόπουλου Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Όγδοη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997: 14-15

¹² βλ. κεφ. 1.2.

¹³ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, 1997: 6

¹⁴ Από άποψη διοικητικού δικαίου, τα ανωτέρω χαρακτηριστικά διακρίνονται περαιτέρω. Τόσο οι τυπικοί και οι άτυποι κανόνες δικαίου όσο και οι θεσμοί, οι μηχανισμοί και οι λοιποί κώδικες δύνανται υπό ορισμένες προϋποθέσεις – μέσω των καταστατικών εγγράφων τους ή των κανονιστικών διατάξεων που τα έθεσαν σε εφαρμογή – να ενσωματωθούν σε ένα σύστημα ιδιότυπης νομικής ιεραρχίας, βλ.

έκδοσης, θα μπορούσε να υπαχθεί στη σκέπη μιας συνολικής ερμηνείας της ρύθμισης, με την έννοια ότι αποτελεί κανονιστική επιδίωξη της διοίκησης συνολικά (που εδώ αποδίδεται με το γενικό όρο ‘government’).

Εν συνεχεία, ο ΟΟΣΑ¹⁵ διακρίνει τρία διαφορετικά επίπεδα ρυθμίσεων: α) τις οικονομικές ρυθμίσεις, όπως η ρύθμιση τιμών, ο ανταγωνισμός, η είσοδος-έξοδος επιχειρήσεων στις αγορές, η καινοτομία κ.ά., β) τις κοινωνικές ρυθμίσεις, όπως η προστασία του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα της υγείας, της ασφάλειας, του περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής και γ) τις διοικητικές ρυθμίσεις, που αφορούν στο γραφειοκρατικό κόστος (‘red-tape’) λειτουργίας του δημοσίου τομέα. Εδώ είναι πλέον ξεκάθαρο ότι τίθεται ζήτημα περιεχομένου του ρυθμιστικού κανόνα και όχι ζήτημα πηγής έκδοσης, πόσω μάλλον ταξινόμησης αυτού¹⁶. Η υιοθέτηση αυτής της ερμηνείας της ρύθμισης ενισχύει την επιχειρηματολογία υπέρ της διατήρησης του επικρατούντος όρου της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης.

Τέλος, υπέρ του ανωτέρω επιχειρήματος, συνηγορεί και το γεγονός ότι δεν υφίσταται μια κοινή νομική, διοικητική, οικονομική ή άλλη ερμηνευτική βάση της ρύθμισης. Σε ότι αφορά στη νομική/διοικητική παράδοση, γίνεται εύκολα κατανοητή η ποικιλομορφία στην ορολογία και στην ιεραρχική διάρθρωση των νομικών και διοικητικών εργαλείων κάθε χώρας, γεγονός που δυσχεραίνει την αποδοχή ενός κοινού ορισμού για τη ρύθμιση. Σε ότι αφορά στην οικονομική θεωρία, υπάρχουν αφενός η συμβατική οικονομική θεωρία¹⁷, με κεντρική ιδέα την εργαλειακή χρήση των ρυθμίσεων για παρέμβαση στην οικονομική δραστηριότητα (βιομηχανική πολιτική, πολιτική ανταγωνισμού, πολιτική μεταφορών κ.ο.κ.) και αφετέρου μια σειρά «ετερόδοξων» οικονομικών προσεγγίσεων της θεωρίας της ρύθμισης, που βασίζονται σε νεομαρξιστικές κριτικές της συμβατικής θεώρησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι Jessop και Sum¹⁸, προβαίνοντας σε μια σχετική ταξινόμηση, καταλήγουν σε επτά εναλλακτικές προσεγγίσεις των θεωριών για τη ρύθμιση¹⁹.

Παπαχατζή Γ., Το Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Τόμοι Α&Β, 7^η Έκδοση, Αθήνα, 1991: 17-28, 116-170.

¹⁵ OECD, ό.π. σελ 6

¹⁶ Καρκατσούλη Π., ό.π.: 6-7

¹⁷ Stigler G., “*The Theory Of Economic Regulation*”, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1, 1971: 3-21

¹⁸ Jessop B. & Sum Ng.-L., *Beyond The Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*, Edward Elgar Publishing, 2006: 18-22

¹⁹ Στα πλαίσια του παρόντος συγγράμματος, υιοθετείται η αγγλοσαξονική ερμηνεία του regulation, οι βάσεις της οποίας εντοπίζονται στη λεγόμενη «οικονομική θεωρία της ρύθμισης». Ο εργαλειακός και τεχνοκρατικός χαρακτήρας που ενυπάρχει στην εν λόγω θεωρία, εξυπηρετεί με πιο ικανοποιητικό

1.1.2. Συναφείς Έννοιες και Ζητήματα Απόδοσης Ξένων Όρων

Οι όροι ‘Better Lawmaking’, ‘Better Regulation’ και ‘Regulatory Reform’ χρησιμοποιήθηκαν, για να περιγράψουν διαφορετικές πτυχές του ίδιου αντικειμένου. Η ελληνική μετάφραση των όρων, ακολούθησε μια πρωτότυπη οδό μεταφοράς τους, συγχωνεύοντας τους δύο πρώτους και ενσωματώνοντάς τους σε αυτό που σήμερα αποκαλείται Καλή Νομοθέτηση. Ο δε τρίτος όρος (Κανονιστική Μεταρρύθμιση), ατυχώς χρησιμοποιήθηκε, ενίοτε και εναλλακτικά ως προς την Καλή Νομοθέτηση.

Μια εκτενέστερη ανάλυση²⁰, φανερώνει ότι το ‘Better Regulation’ συνιστά έναν ευρύτερο ορισμό του ‘Better Lawmaking’. Το πρώτο, αντιστοιχεί σε εκείνα «τα εργαλεία ή τα μέτρα τα οποία έχουν σαν στόχο τη βελτίωση και την ποιότητα των δημόσιων πολιτικών καθώς επίσης και την αποδοτικότερη εφαρμογή των τελευταίων», ενώ το δεύτερο αναφέρεται στις κινήσεις αναμόρφωσης αυτής καθαυτής της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, δηλαδή την προπαρασκευή²¹ και τη θέσπιση συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων²² (νόμων). Οι όποιες άλλες ρυθμίσεις κανονιστικού επιπέδου (προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κ.ο.κ.) που προέρχονται από σώματα έτερα της Βουλής (Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Κυβέρνηση κ.ά.) δεν συμπεριλαμβάνονται στην έννοια του ‘Better Lawmaking’. Αντίθετα όμως, εμπεριέχονται στην έννοια του ‘Better Regulation’.

Όσον αφορά στη διάκριση ανάμεσα στο ‘Better Regulation’ και στο ‘Regulatory Reform’²³, αυτή βρίσκεται στο ότι η πρώτη έννοια αφορά στην έκβαση της διαδικασίας μεταρρύθμισης ενώ η δεύτερη περιγράφει την ίδια τη διαδικασία. Η πρώτη δηλαδή, αναφέρεται σε μια εξιδανικευμένη κατάσταση που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ποιοτικών ρυθμίσεων ενώ η δεύτερη σχετίζεται με κάθε διαδικασία που υιοθετείται προκειμένου ο στόχος του ‘Better Regulation’ να επιτευχθεί.

Προβλήματα μετάφρασης παρατηρούνται και σε άλλο επίπεδο. Η ελληνική μεταφορά του όρου της Καλής Νομοθέτησης, για μια ακόμη φορά, επέλεξε τη

τρόπο την παρούσα «τεχνοκρατική» ανάλυση. Άλλες θεωρήσεις, εισαγάγουν μια σειρά κοινωνιολογικών χαρακτηριστικών στην ανάλυσή τους, γεγονός που δε συνάδει με το αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

²⁰ Konzendorf et al., “Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level”, Study for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states, Luxembourg, 2005: 2-5

²¹ Βλ. άρθρα 84-88 και 93-107 του Κανονισμού της Βουλής

²² Είναι αυτό που ο Σπηλιωτόπουλος ονόμασε νομοθετική μεταρρύθμιση, βλ. Κεφ.1.1.1

²³ Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, Laeken, 2001

στασιμότητα και δεν ακολούθησε τη διαχρονική μετεξέλιξη του. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο όρος 'Good Regulation' (Καλή Νομοθέτηση) χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά σε θεωρητικό επίπεδο²⁴ και αναφερόταν στη βελτίωση του υφιστάμενου νομοθετικού, κυρίως, πλαισίου²⁵ μέσω τεχνικών απλοποίησης ή κωδικοποίησης. Στη συνέχεια, και μετά την Έκθεση Mandelkern (2001), το 'Good Regulation' αντικαταστάθηκε από το 'Better Regulation'²⁶ (Καλύτερη Νομοθέτηση ή Βελτίωση της Νομοθεσίας), σηματοδοτώντας τη γένεση μιας **συνολικής μεταρρυθμιστικής στρατηγικής** με συγκεκριμένες αρχές, εργαλεία, σκοπούς και στόχους. Πρόσφατα, η εν λόγω στρατηγική χρειάστηκε να αναθεωρηθεί προκειμένου να καταστεί περισσότερο ευέλικτη στις απαιτήσεις των καιρών για αποτελεσματικότερη ρύθμιση. Η ανανέωση εκφράστηκε, μεταξύ άλλων, και μέσα από το νέο όρο του 'Smart Regulation'²⁷ (Εξυπνη Νομοθέτηση).

1.2. Οικονομική Θεωρία της Ρύθμισης

Η οικονομική, και όχι η νομική ή η πολιτική, θεωρία προσφέρει το θεωρητικό υπόβαθρο για την ανάπτυξη της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Αυτό συμβαίνει για δύο λόγους. Ο πρώτος λόγος, αφορά στη θεωρητική θεμελίωση της ανωτέρω στρατηγικής μέσω αφενός της **οικονομικής θεωρίας του δικαίου** (Law and Economics) και αφετέρου της **σχολής της δημόσιας επιλογής** (Public Choice Theory) που αμφότερες αποτελούν σύγχρονες προσεγγίσεις δημόσιων οικονομικών, οι οποίες καλούνται να επιλύσουν ζητήματα νομικής και πολιτικής φύσης αντιστοίχως, με τη χρήση οικονομικών εργαλείων και μεθόδων. Ο δεύτερος λόγος, έχει να κάνει με τα ιδιαίτερα οργανωτικά ερωτήματα που ανακύπτουν τόσο στη νομική επιστήμη όσο και στην πολιτική θεωρία και πρακτική, ερωτήματα που βρίσκουν απάντηση μόνο μέσα από την οικονομική ανάλυση, ήτοι: **Γιατί πρέπει ένα**

²⁴ Peltzman S., "Towards a New Theory of Regulation", The Journal of Law and Economics, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, 1976: 211-240

²⁵ Ενδεικτικό κείμενο μιας ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας για την ποιότητα στη νομοθεσία υπήρξε η Έκθεση Sutherland η οποία συντάχθηκε για να υπογραμμίσει τη σημασία της προσαρμογής των διοικητικών εργαλείων στο πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς, High Level Group on the Operation of Internal Market, *The Internal Market after 1992. Meeting the Challenge* (The Sutherland Report), Brussels, 1992

²⁶ Mandelkern Report, ό.π.

²⁷ European Commission, *Smart Regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 543 final, 2010

κράτος να ωθείται στη ρύθμιση (θέσπιση ρυθμιστικών κανόνων και θεσμών) καθώς και **πόση** ρύθμιση πρέπει να επιδιώκει;²⁸

1.2.1. Ρύθμιση ή Αυτορρύθμιση;

Διάφορες θεωρίες αναπτύχθηκαν, που υποστήριζαν είτε την παρέμβαση (κρατισμός) είτε την αποστασιοποίηση (φιλελευθερισμός) του κράτους από το οικονομικό γίγνεσθαι. Ο Adam Smith²⁹, υποστήριξε ότι το κράτος πρέπει να έχει έναν αποστασιοποιημένο ρόλο από την οικονομία (κράτος-νυχτοφύλακας). Η ομαλή λειτουργία των αγορών διασφαλίζεται από ένα «αόρατο χέρι», μέσω του οποίου, παρέχονται άριστες λύσεις στα κύρια οικονομικά προβλήματα. Με λίγα λόγια, ο Smith μίλησε για πρώτη φορά, για τη δυνατότητα **αυτορρύθμισης** της αγοράς και τη μη αποτελεσματικότητα της κρατικής παρέμβασης, ερχόμενος σε ευθεία αντίθεση με το μερκαντιλιστικό παρεμβατικό οικονομικό μοντέλο που επικρατούσε έως τότε. Αργότερα, οι συνεχιστές της κλασικής – και νεοκλασικής – προσέγγισης, υπέδειξαν με μεγαλύτερη ακρίβεια τι σημαίνει για εκείνους άριστη λύση, με την ακραιφνή υιοθέτηση του γνωστού και ως κριτηρίου Pareto. Ειδικότερα, αριστοποίηση ή αποτελεσματικότητα ή άλλως αύξηση της κοινωνικής ευημερίας κατά Pareto νοείται *η κατάσταση στην οποία παρατηρείται βελτίωση της θέσης ενός ατόμου ή μιας ομάδας ατόμων σε συνδυασμό με τη μη χειροτέρευση της θέσης κάποιου άλλου ατόμου ή ομάδας ατόμων*. Η εν λόγω έννοια, αν και δέχθηκε σημαντική κριτική, ιδίως από τις πιο σύγχρονες θεωρίες για την ευημερία (welfare theories)³⁰, αποτέλεσε ένα από τα προπύργια της νεοκλασικής θεώρησης.

Η οικονομική πραγματικότητα, ιδίως μετά την κρίση του 1929, έδειξε ότι το κριτήριο Pareto εντάσσεται σε ένα αφαιρετικό οικονομικό μοντέλο, το οποίο δεν δύναται από μόνο του να συλλάβει τη συνολική εικόνα μιας πολυδιάστατης οικονομίας. Στα έργα των Kenneth Arrow, Gerald Debreu και Francis Bator, κατά τη δεκαετία του '50, πραγματοποιήθηκε η μαθηματική απόδειξη της ισχύος του

²⁸ Pelkmans J., European Integration. Methods and Economic Analysis, Longman, Heerlen: 51-59

²⁹ Smith A., An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations, book IV, chap. 2, par. 9, (1776), Digireads.com Publishing, 2009: 264

³⁰ Η επέκταση του κριτηρίου Pareto, έγινε από τους Kaldor και Hicks βλ. http://www.reckon.co.uk/open/Pareto_improvements_and_Kaldor-Hicks_efficiency_criterion.
Σημαντική κριτική άσκησαν συγγραφείς όπως οι Sen, Greenwald και Stiglitz.

κριτηρίου Pareto με την παραδοχή κάποιων συγκεκριμένων υποθέσεων³¹, π.χ. πλήρης ανταγωνισμός, πλήρης απασχόληση, τέλεια πληροφόρηση κ.ά., που όμως δεν ισχύουν πάντα. Στην πράξη, εμφανίζονται αποκλίσεις από το νεοκλασικό αυτό μοντέλο που ονομάζονται ατέλειες ή στρεβλώσεις της αγοράς³². Η διόρθωση των ατελειών της αγοράς, συνιστά τη δικαιολογητική βάση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία μέσα από το πρίσμα της λεγόμενης **κανονιστικής προσέγγισης της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης**.

Ταυτόχρονα με την κανονιστική προσέγγιση, αναπτύχθηκε και η **θετική προσέγγιση** της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης, η οποία αναζήτησε τα αίτια της κρατικής παρέμβασης, όχι στην αποτυχία της αγοράς, αλλά στη συμπεριφορά ορισμένων ομάδων συμφερόντων (νομοθέτες, γραφειοκρατία, επιχειρήσεις, ΜΚΟ κ.ά.) που επιδιώκουν να ισχυροποιήσουν τη θέση τους μέσα στο ισχύον πολιτικο-οικονομικό σύστημα. Ενώ από τη μια, η κανονιστική προσέγγιση, θεωρεί ότι το κράτος είναι ένα «μαύρο κουτί» (black box) το οποίο έχει ως μοναδικό στόχο του τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς προκειμένου να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον, η θετική προσέγγιση, υπογραμμίζει τη σημασία των συμπεριφορών των μικρο-ομάδων της κοινωνίας και της οικονομίας, οι οποίες έχουν σαν στόχο την παραγωγή ρυθμίσεων, τέτοιων που να εξυπηρετούν τα ιδιοτελή τους συμφέροντα. Οι εν λόγω ομάδες προβαίνουν σε κινήσεις επηρεασμού της διοίκησης (government) προκειμένου η τελευταία να εξωθηθεί στην θέσπιση κανονιστικών πράξεων που θα ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των ρυθμιζόμενων ομάδων συμφερόντων. Αυτή η κατάσταση ονομάστηκε Συλλογική Δράση (Collective Action) από τον Mancur Olson³³ ή Αιχμαλωσία (Capture) από τον George Stigler³⁴. Η ειδοποιός διαφορά με

³¹ Η περαιτέρω ανάλυση των εν λόγω συνθηκών εκτείνεται πέρα από τα όρια του παρόντος συγγράμματος. Για περισσότερα πάνω στο ζήτημα βλ. Arrow K. & Debreu G., “*Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*”, *Econometrica*, Vol. 22, 1954: 265–290, και Bator, Fr., “*The Anatomy of Market Failure*”, *Quarterly Journal of Economics* Vol. 72, 1958: 351–379 (<http://opim.wharton.upenn.edu/~sok/papers/b/Bator-market-failure.pdf>).

³² Οι ατέλειες της αγοράς, δύνανται να λάβουν διάφορες μορφές, οι σημαντικότερες εκ των οποίων είναι: α) η ιδιαιτερότητα των δημόσιων αγαθών έναντι των ιδιωτικών (αρχές αδιαιρετότητας και μη αποκλεισμού), β) η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών ή επιβαρύνσεων, γ) η εμφάνιση ατελών ανταγωνιστικών οικονομικών κλάδων (μονοπώλια, ολιγοπώλια, μονοπωλιακά ανταγωνιστικοί κλάδοι), δ) η αναγκαιότητα ύπαρξης ποιοτικών προδιαγραφών στην παραγωγή των αγαθών και των υπηρεσιών και ε) η ανεπάρκεια της πληροφόρησης. Βλ. Pigou, A. C., *The Economics of Welfare*, 4th Edition, Macmillan and Co., London, 1932 και Γεωργακόπουλου Θ., *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα, 1997: 52-71

³³ Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Revised edition ed. (1998), Harvard University Press, 1965

³⁴ Stigler G., 1971 ό.π. σελ. 3-21

την κανονιστική προσέγγιση, είναι ότι στη θετική προσέγγιση δεν προεξοφλείται ότι το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Αντιθέτως, σε πολλές περιπτώσεις, δεν εξυπηρετείται καθόλου καθώς προκρίνεται το ιδιωτικό συμφέρον και κυρίως το συμφέρον εκείνων των δρώντων (players) που διαθέτουν μεγαλύτερη οικονομική άνεση, δυνατότητα μεθοδικής οργάνωσης και ευχερέστερη πρόσβαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

1.2.2. Πόση Ρύθμιση;

Τόσο η θετική όσο και η κανονιστική προσέγγιση της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης, έπεισαν και τους πλέον δύσπιστους οικονομολόγους για την αναγκαιότητα της κρατικής παρέμβασης. Η ένταση όμως της παρέμβασης διέφερε ανάμεσα στις σχολές των δημόσιων οικονομικών. Έτσι από τη μια, συγκροτήθηκε μια ομάδα θεωρητικών που επιθυμούσε τη μεγαλύτερη δυνατή απομάκρυνση του κράτους από την οικονομία, οι Libertarians (Αυστριακή Σχολή, Monetarists, Σχολή της Virginia) και από την άλλη μια έτερη ομάδα θεωρητικών η οποία συντάχθηκε με την ιδέα ότι το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει σε μεγάλο βαθμό ώστε να διορθώνει είτε τις ατέλειες της αγοράς είτε τις ιδιοτελείς συμπεριφορές των ομάδων συμφερόντων (Keynesianism, Dirigisme, Σοσιαλδημοκρατία)³⁵.

Οι Libertarians, και ιδίως οι εντασσόμενοι στη δεξιότερη πτέρυγα του πολιτικού συστήματος, ως υπέρμαχοι του ελάχιστου δυνατού κράτους, επιδιώκουν τη λιγότερη δυνατή ρύθμιση των τομέων της οικονομίας. Η λογική τους στηρίζεται στο ότι το γραφειοκρατικό κράτος, με κύρια χαρακτηριστικά τη βραδυπορία, την ακαμψία, το μεγάλο κόστος λειτουργίας κ.ά., αδυνατεί να ρυθμίσει επιτυχώς την οικονομική ζωή και τελικά δημιουργεί περισσότερα προβλήματα στην οικονομία από εκείνα που θα έπρεπε να λύσει. Ο ελεύθερος ανταγωνισμός, απαλλαγμένος από οποιαδήποτε «ρυθμιστικά εμπόδια» αποτελεί για τους θιασώτες του Libertarianism, τη μόνη λύση για την αποτελεσματικότητα των οικονομιών. Η πολιτική εφαρμογή της ανωτέρω θεωρίας ονομάστηκε **‘Deregulation’** και εμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του ’80 μέσα από τις ασκούμενες πολιτικές των λεγόμενων Κυβερνήσεων του New Deal

³⁵ Υπάρχει επίσης, μια σειρά οικονομικών θεωριών που δεν εντάσσεται σε αυτό που ονομάζεται ορθόδοξη οικονομική θεωρία (καπιταλισμός), όπως ο Σοσιαλισμός, ο Κομμουνισμός, ο Φασισμός κ.α.. Κρίσιμα σημεία αναφοράς των προηγούμενων είναι ο κεντρικός σχεδιασμός, η έντονη κρατική παρέμβαση και η υποτυπώδης ιδιωτική επιχειρηματική πρωτοβουλία.

(Reagan, Thatcher). Ευρωπαϊκό δείγμα απορρύθμισης (deregulation) της εποχής, είναι και η πρόταση θέσπισης της Εσωτερικής Αγοράς, μιας νέας οριζόντιας πολιτικής που θα επικέντρωνε στη μείωση των εσωτερικών φραγμών (δασμοί, μη δασμολογικά εμπόδια, visas, κ.ά.) ώστε να επιτευχθεί ελεύθερη μετακίνηση προϊόντων, υπηρεσιών, ανθρώπων και κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών. Δεν είναι υπερβολική η υπόθεση ότι ένα πολύ μεγάλο μέρος – αν όχι το σύνολο – της πολιτικής για την Ενιαία – ή Εσωτερική – Αγορά εντάσσεται σε αυτό που ονομάζεται **αρνητική ολοκλήρωση** και εκφράζεται πρακτικά με την απορρύθμιση³⁶.

Στην απέναντι όχθη της πολιτικής οικονομίας της κρατικής παρέμβασης, οι υπέρμαχοι ενός περισσότερο ρυθμιστικού μοντέλου, εμπνεόμενοι από την ατελή φύση της αγοράς και τη μιχελβιοριστική αντίληψη της συλλογικής δράσης των ομάδων συμφερόντων, υποστηρίζουν ότι στόχος του κράτους πρέπει να είναι η δίκαιη αναδιανομή των παραγωγικών πόρων και όχι κατ' ανάγκη η παρετιανή αποτελεσματικότητα. Μέσα από μέτρα όπως η υψηλή φορολογία, η δημιουργία «εθνικών πρωταθλητών», η ασφάλεια στις εργασιακές σχέσεις, το υψηλό επίπεδο κοινωνικών υπηρεσιών κ.ά., διασφαλίζεται κατά τους «κρατιστές» ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, για όσο το δυνατό περισσότερους ανθρώπους, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η οικονομία οφείλει να εξαντλήσει τις παραγωγικές της δυνατότητες. Η πολιτική εφαρμογή της προσέγγισης αυτής, ονομάστηκε **'Regulation'** ή **'Re-regulation'** – με την έννοια της βελτίωσης του υπάρχοντος κανονιστικού πλαισίου –, και αναπτύχθηκε κυρίως στα σκανδιναβικά κράτη και στη Γαλλία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, επέλεξε το δρόμο του Regulation και του Re-regulation ή άλλως της **θετικής ολοκλήρωσης**, στο σύνολο σχεδόν των πολιτικών που διαχειρίζεται η ίδια (αποκλειστικές αρμοδιότητες) αλλά και σε αυτές ακόμη που συνδιαχειρίζεται με τα κράτη μέλη (συντρέχουσες αρμοδιότητες). Παραδείγματα έντονης ρυθμιστικής δραστηριότητας αποτελούν πολιτικές όπως η Κοινή Αγροτική Πολιτική, η Πολιτική Ανταγωνισμού, η Βιομηχανική Πολιτική, η Νομισματική Πολιτική κ.ά..

³⁶ Hix S., The Political System of the European Union, Second Edition, Palgrave-Macmillan, London, 2004: 235-270

2. Ευρωπαϊκό Ρυθμιστικό Κράτος³⁷

2.1. Το Στοιχείο της Ολοκλήρωσης

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα στηρίχθηκε, εξ' αρχής, στην ιδέα της **Ολοκλήρωσης**. Μια ιδέα που αντλεί τις θεωρητικές της καταβολές από το Μεσαίωνα και σχετίζεται με τη διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης και στάσης πάνω σε ζητήματα πολιτικής των διαφορετικών, αλλά κυρίαρχων, εθνικών κρατών³⁸. Από την εποχή εκείνη, τα κυρίαρχα εθνικά κράτη αντιλήφθηκαν ότι μέσω της ειρηνικής συνεργασίας και της ένωσης απέναντι σε κοινά προβλήματα, θα μπορούσαν να επιταχύνουν την ανάπτυξή τους σε πολιτικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς ή άλλους όρους. Η πρώτη προσπάθεια ολοκλήρωσης, επιχειρήθηκε με τη δημιουργία της Κοινωνίας των Εθνών (1919), ενώ αρκετές ακόμη διακυβερνητικές πρωτοβουλίες τη διαδέχθηκαν (ΟΗΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης, ΟΟΣΑ κ.ά.). Όλες εκείνες οι προσπάθειες, ακολούθησαν ένα συγκεκριμένο τομεακό προσανατολισμό και μια αυστηρώς προσδιορισμένη ατζέντα. Η ολοκλήρωση συνεπώς, παρέμενε στατική και ατελής, λόγω της ελάχιστης ή και μηδενικής ευελιξίας αναπροσαρμογής της υπάρχουσας διαπραγματευτικής ατζέντας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτέλεσε το πρώτο εγχείρημα **δυναμικής ολοκλήρωσης**, σε πολλαπλούς τομείς (περιφερειακός, οικονομικός, νομισματικός, πολιτικός κ.ά.) διαθέτοντας μια αδιαλείπτως μεταβαλλόμενη ατζέντα (παραχώρηση ολοένα και περισσότερων αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ένωση). Τα κράτη που εντάχθηκαν στο εν λόγω μόρφωμα, μέσω της δυναμικής αυτής ολοκλήρωσης, ανακάλυψαν νέους τρόπους συνεργασίας, προήγαγαν σε μεγάλο βαθμό την ανάπτυξη, άφησαν πίσω τους πολυετείς διαμάχες και συρράξεις, επιδίωξαν την αναβάθμιση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών τους κ.ο.κ..

Η όλο και μεγαλύτερη ολοκλήρωση διαχρονικά, τόσο σε επίπεδο αρμοδιοτήτων όσο και σε επίπεδο αριθμού κρατών, ένεκα των διευρύνσεων, δημιούργησε ένα πολυδαίδαλο σχήμα οργάνωσης στο οποίο εμπλέκονται πολλοί εταίροι/κράτη-μέλη, συχνά με διαφορετική αντίληψη των πραγμάτων, ανόμοιες ρυθμιστικές διαδικασίες, αντίθετες αναπτυξιακές ανάγκες και τελείως ασυνταύιστα συμφέροντα. Η

³⁷ Ο όρος πρωτοχρησιμοποιήθηκε, εν έτει 1994, στο διάσημο άρθρο του Majone, Majone G., "The Rise of the Regulatory State in Europe", West European Politics, Vol.17, No.3, 1994: 77-101

³⁸ Nugent N., Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ε.Ε., Αθήνα, Εκδ. Σαββάλας, 2004: 37-42

κατάσταση αυτή, δημιούργησε την ανάγκη ενίσχυσης της «**αμοιβαίας εμπιστοσύνης**»³⁹ μεταξύ των επιμέρους εταίρων, στο κομμάτι εκείνο που αφορά στη ρύθμιση κοινών πολιτικών. Ειδικότερα, έγινε αντιληπτό ότι έπρεπε να υφίσταται αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των εταίρων, στο ότι οι πολιτικές που θα υιοθετηθούν υπέρ ενός εταίρου (ή ομάδας εταίρων) δεν θα αποτελέσουν τροχοπέδη στην αναπτυξιακή πορεία άλλου ή άλλων. Ως εκ τούτου, έγινε αισθητή η ανάγκη ύπαρξης ενός ελεγκτικού μηχανισμού, ή άλλως ενός ρυθμιστικού μοντέλου οργάνωσης, τέτοιου που θα στόχευε στην εγγύηση της «**προβλεψιμότητας**» (calculability) των πολιτικών⁴⁰ ώστε τα κράτη να προβαίνουν σε καλύτερη αποτίμηση των κινδύνων από την εφαρμογή των πολιτικών, σε δημιουργία λειτουργικά και διανεμητικά αποτελεσματικών προϋπολογισμών και σε στρατηγικό σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών με την προσδοκία ότι οι τελευταίες θα αποδώσουν συγκεκριμένες εκροές. Η αποτελεσματική πρόβλεψη θα ενίσχυε την αποτελεσματικότητα και επομένως την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Όλα τα παραπάνω αποτελούν αίτημα της «νέας εποχής των αποτελεσμάτων»⁴¹ για την Ευρωπαϊκή Ένωση⁴² αλλά και για κάθε σύγχρονο κράτος δικαίου. Πώς δύναται όμως, να οργανωθεί ένα τέτοιο αποτελεσματικό πολιτικό σύστημα σε μια Ευρώπη που σφύζει από διαφορετικές πολιτικές αντιλήψεις και συμφέροντα;

2.2. Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

Ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται και ρυθμίζεται ένα πολιτικο-οικονομικό σύστημα δύναται να εκφραστεί μέσα από την έννοια της διακυβέρνησης. Ο όρος διακυβέρνηση είναι ευρύτερος από τον όρο Κυβέρνηση, ο οποίος περιλαμβάνει την «κυβέρνηση εν τη στενή εννοία», τη δημόσια διοίκηση και την αυτοδιοίκηση. Περιλαμβάνει επίσης, άλλους κρατικούς δρώντες δημόσιας εξουσίας, όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, το Κοινοβούλιο και τα Δικαστήρια, αλλά και ορισμένους μη κρατικούς δρώντες (Ανεξάρτητες Αρχές, ΜΚΟ, ομάδες συμφερόντων,

³⁹ Majone G., *'The Credibility Crisis of Community Regulation'*, JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 38, Issue 2, 2000: 273–302

⁴⁰ Σπανού Κ., *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1999: 49-53

⁴¹ Μιχαλόπουλου Ν., *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007: 23-54 και 175-232

⁴² European Commission, *A Europe of Results. Applying Community Law*, Brussels, 2007 COM(2007) 502 Final

επιχειρήσεις) που συμμετέχουν στη διαδικασία παραγωγής κανόνων και πολιτικών. Είναι προφανές ότι σε ένα τέτοιο οργανωτικό σχήμα, τα όρια και οι πηγές της ρυθμιστικής δράσης καθίστανται πιο θολά σε σχέση με εκείνα που υπάρχουν στο επίπεδο της Κυβέρνησης⁴³. Η κατάσταση αυτή περιπλέκεται περαιτέρω αν στους φορείς λήψης αποφάσεων συμπεριληφθούν και υπερ-κρατικά όργανα όπως τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ή έτεροι διεθνείς οργανισμοί.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει αναπτυχθεί ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο σύστημα⁴⁴ διακυβέρνησης, με ίδιες αξίες και κουλτούρα⁴⁵, που λίγη σχέση μπορεί να έχει με την αρχική ιδέα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, όπως την είχαν φανταστεί οι πρωτεργάτες της, ο Monnet, ο Adenauer ή ο Schuman, λίγα μόλις χρόνια μετά τον καταστροφικό για την ευρωπαϊκή ήπειρο Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Το σύστημα αυτό, αναφέρεται πολύ συχνά ως ιδιότυπο (*sui generis*), προκειμένου να διατυπωθούν εμφατικά, η πρωτοπορία και η μοναδικότητά του, έναντι άλλων οργανωτικών συστημάτων. Η θεωρητική βάση αυτής της ιδιότυπης διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνδιαμορφώθηκε από μια σειρά διαφορετικών προσεγγίσεων, η σύνθεση των οποίων επιτεύχθηκε μέσα από την ανάδυση της σύγχρονης θεωρίας του ‘Governance’⁴⁶ (Διακυβέρνηση).

Μια απεικόνιση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του ‘Governance’⁴⁷ η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει ταυτόχρονα και μια παραστατική περιγραφή του ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης, δόθηκε από τον Rhodes. Ο Rhodes, στο περίφημο άρθρο του ‘*The New Governance: Governing without Government*’⁴⁸, διακρίνει τέσσερα βασικά χαρακτηριστικά της Διακυβέρνησης: α) μεγάλη αλληλεξάρτηση πολλών διαφορετικών επιπέδων διοικητικής οργάνωσης (πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση), β) αυξανόμενη επιρροή των επιμέρους δικτύων πολιτικής

⁴³ Hix S., *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave-Macmillan, London, 2004: 235-270

⁴⁴ Τσούκαλη Λ., *Ποια Ευρώπη*, Μετάφρ. Ανδρ. Παππάς, Εκδ. Ποταμός, Αθήνα, 2004: 319

⁴⁵ Τσάτσου Δ., *Το Αξιακό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2005: 29-56

⁴⁶ Ewalt Jo-A., “*Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*”, Presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration, Newark NJ, 2001

⁴⁷ Η θεωρία της Διακυβέρνησης, αποτέλεσε μια μετεξέλιξη του ‘New Public Management’, μετά από την κριτική που ασκήθηκε στο τελευταίο για το ότι οι «μεταρρυθμίσεις που υπαγορεύθηκαν από αυτό προκάλεσαν σοβαρά ανεπιθύμητα οικονομικά και κοινωνικά παρεπόμενα», στο Καρκατσούλη Π., *Το Κράτος σε Μετάβαση*, Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το Δημόσιο Management στη Διακυβέρνηση, Εκδ. Σιδέρη, 2004: 42-52

⁴⁸ Rhodes, R., “*The New Governance: Governing without Government*”, *Political Studies*, No. 44, 1996: 652-660 και στο Pollack M., ‘*Theorizing EU Policy-Making*’, στο Wallace H. et al., *Policy Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2005: 36-46

(ομάδες συμφερόντων-πλουραλισμός), γ) ύπαρξη σαφούς ρυθμιστικού πλαισίου, αποδεκτού συλλήβδην, από τους εκάστοτε δρώντες (κανόνες «παιχνιδιού»- ρυθμιστικό περιβάλλον) και δ) σημαντικός βαθμός αυτονόμησης των δικτύων από το κράτος (αποδόμηση κράτους-νεολειτουργισμός). Εκ των ανωτέρω προκύπτει, ότι η Διακυβέρνηση, ως θεωρητικό κατασκεύασμα, έρχεται να περιγράψει με μεγάλη ακρίβεια το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτό έχει εξελιχθεί διαχρονικά.

2.3. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως «Ρυθμιστής»

Η μέχρι τώρα επιτυχημένη, από άποψη αποτελεσμάτων, πορεία ολοκλήρωσης, οδήγησε σε μια άνευ προηγουμένου μεταφορά κυριαρχικών δικαιωμάτων από το εθνικό κράτος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αναπτυξιακή προσδοκία μέσω της ενοποίησης, αποτέλεσε ελκυστικό παράγοντα για τα εμπλεκόμενα, στη διαδικασία ολοκλήρωσης, κράτη, έτσι ώστε αυτά να αποδεχτούν να απολέσουν σημαντικές κυριαρχικές τους αρμοδιότητες. Έτερο αίτιο της μεταβίβασης ολόενα και περισσότερων αρμοδιοτήτων, υπήρξε η παγκοσμιοποίηση. Η παγκοσμιοποιημένη οικονομία απαιτεί και εκείνη από τη μεριά της **συντονισμό** πολιτικών «εκ των άνω», προκειμένου το όλο σύστημα να μην επηρεάζεται αρνητικά, από την αποτυχία ορισμένων «αναποτελεσματικών» μερών του, και τελικώς κινδυνεύσει με κατάρρευση. Η αναποτελεσματικότητα εδώ, νοείται ως η αδυναμία κάποιων κρατών, λόγω οικονομικής υστέρησης, να ακολουθήσουν τις πολιτικές επιλογές των πιο ανεπτυγμένων κρατών.

Ο συντονισμός, που επιδιώκεται μέσα από το «**ευρωπαϊκό ρυθμιστικό μοντέλο**», στηρίζεται σε ένα σύστημα διαιτησίας και συλλογικής διαβούλευσης των ενδιαφερόμενων μερών που ονομάζεται **πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση**⁴⁹. Η τελευταία αποτελεί μια πλουραλιστική αντίληψη της διακυβέρνησης, η οποία δρα σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα (υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και επηρεάζεται από πολλούς διακριτούς δρώντες (ευρωπαϊκά όργανα, κυβερνήσεις, τοπικές και περιφερειακές αρχές, ομάδες συμφερόντων, κοινωνία πολιτών). Η

⁴⁹ Η πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση περιγράφει τη δομή του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος χωρίς να αναλύει τα αίτια και τη διαδικασία ολοκλήρωσης. Αποτελεί δηλαδή μια προσπάθεια απεικόνισης της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης όπως αυτή έχει εξελιχθεί διαχρονικά, στο George I. Et al., Politics in the European Union, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006: 33-37

οριοθέτηση της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης προέρχεται μέσα από συγκεκριμένες αρχές⁵⁰ ενώ η λήψη αποφάσεων, ακολουθεί σαφώς οριοθετημένες διαδικασίες (κοινοτική μέθοδος λήψης αποφάσεων, ανοικτή μέθοδος συντονισμού) και χρησιμοποιεί συγκεκριμένα ρυθμιστικά εργαλεία (Οδηγίες, Κανονισμοί κ.ά.)⁵¹. Χρήσιμη σε αυτό το σημείο, είναι η παρατήρηση, ότι ένας τέτοιος πολύπλοκος συντονισμός μπορεί να λειτουργήσει μόνο με την ύπαρξη μιας επαρκώς οργανωμένης γραφειοκρατίας. Η ευρωπαϊκή διοίκηση⁵² (ευρωπαϊκή γραφειοκρατία), αναλαμβάνει να επιτελέσει αυτό καθαυτό το έργο του συντονισμού.

2.4. Η ανάδυση της Ευρωπαϊκής Διοίκησης

Φορέας του ρυθμιστικού μοντέλου, που περιεγράφη ανωτέρω, είναι η «**Ευρωπαϊκή Διοίκηση**». Αναλυτικότερα, η «Διοίκηση των Βρυξελλών», όπως είθισται να αποκαλείται το πλέγμα των κοινοτικών οργάνων και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της Ένωσης, διαθέτει τη δυνατότητα να εκδίδει έναν ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό από κανονιστικές πράξεις (Οδηγίες, Κανονισμοί, Συστάσεις, Γνώμες Λευκές και Πράσινες Βίβλοι, Ανακοινώσεις, Εκθέσεις κ.ά.), ήπιας ή αυστηρής συμμόρφωσης, για τις επιμέρους εθνικές έννομες τάξεις. Μάλιστα η συμμόρφωση αυτή, αφορά τόσο στα κράτη μέλη όσο και σε κράτη που δεν ανήκουν στην Ένωση. Αυτή η ιδιότητα από μόνη της, είναι τόσο σημαντική ώστε να επιτρέπει αφενός τη χρήση ενός όρου όπως η «Ευρωπαϊκή Διοίκηση» και αφετέρου την εξέταση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της.

Ο ρόλος της «Ευρωπαϊκής Διοίκησης», συνίσταται στην **προτοβουλία, παραγωγή και έλεγχο του κοινοτικού δικαίου** αλλά και στη **διαιτητική λειτουργία** μεταξύ αφενός των διαπραγματευτικών μερών των κρατών μελών, που επιθυμούν να

⁵⁰ Οι θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης είναι: α) η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία, πρέπει οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη, β) η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού, γ) η αρχή της άμεσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, δ) η αρχή της αναλογικότητας και τέλος, ε) η αρχή της αποδοχής του κοινοτικού κεκτημένου (acquis communautaire) για τα νεοεισερχόμενα μέλη. Βλ. *Η Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση μέσω των Συνθηκών, Οι Θεμελιώδεις Αρχές της Ένωσης: Ταξινόμηση και Άσκηση Αρμοδιοτήτων*, στο http://europa.eu/scadplus/constitution/competences_el.htm

⁵¹ Παρότι ενδιαφέρουσα, η περαιτέρω ανάλυση των ανωτέρω χαρακτηριστικών, υπερβαίνει τα όρια της παρούσας εργασίας.

⁵² Η ευρωπαϊκή διοίκηση με την έννοια της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας είναι τελείως διαφορετική από την έννοια της Ευρωπαϊκής Διοίκησης που αφορά στο υπάρχον σύστημα λήψης αποφάσεων της Ένωσης. Αμφότερες, οι εν λόγω έννοιες, αποτελούν διαφορετικές όψεις του πολιτικού συστήματος της Ένωσης.

προασπίσουν τα ιδιαίτερα εθνικά τους συμφέροντα, και αφετέρου των δικτύων πολιτικής που εμπλέκονται στις επιμέρους πολιτικές διεργασίες. Ο ρόλος της όμως, εκτείνεται περαιτέρω και στον τομέα εκείνο της **διοικητικής λειτουργίας**, από όπου εκπηγάζει η υποχρέωση παροχής ποιοτικών ρυθμίσεων, πολιτικών, θεσμών και υπηρεσιών έτσι ώστε το όλο σύστημα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης να αποδίδει προβλέψιμα και ικανοποιητικά, από αναπτυξιακή άποψη, αποτελέσματα. Συνεπεία τούτου, η Ευρωπαϊκή Διοίκηση, φέρει και την ευθύνη της βελτίωσης του υφιστάμενου νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, το οποίο κατά κανόνα παραμένει στατικό μέσα σε μια κοινωνία που μεταβάλλεται καθημερινά. Επομένως, αυτό που νωρίτερα ορίστηκε ως Κανονιστική Μεταρρύθμιση, αποτελεί μέριμνα της Ευρωπαϊκής Διοίκησης, στο πλαίσιο μιας πολυ-επίπεδης διοικητικής πραγματικότητας.

3. Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

3.1. Η Ευρωπαϊκή «Καλή Νομοθέτηση»

Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ή άλλως η Καλή Νομοθέτηση, λειτουργεί σε δύο επίπεδα. Πρώτον σε επίπεδο Ένωσης και δεύτερον σε επίπεδο κρατών μελών. Η βασική προσπάθεια έγκειται πρωτίτως, εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην υιοθέτηση των αρχών και των μέτρων εκείνων που θα οδηγήσουν στη βελτίωση της ποιότητας της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και δευτερευόντως, στην εισαγωγή των εν λόγω μέτρων, εφόσον κριθούν ως επιτυχημένα, στα επιμέρους μεταρρυθμιστικά προγράμματα των κρατών μελών (top-down). Η όλη διαδικασία όμως, μπορεί να ιδωθεί και αντιστρόφως καθώς τα κράτη μέλη προσφέρουν τη διοικητική τεχνογνωσία που κατέχουν, υπό τη μορφή καλών πρακτικών τόσο στην Ένωση όσο και στα υπόλοιπα κράτη μέλη (bottom-up). Στο πλαίσιο αυτό, η στρατηγική για την Καλή Νομοθέτηση, λειτουργεί διαθέτοντας συγκεκριμένες κατευθύνσεις-δράσεις.

Οι κύριες κατευθύνσεις-δράσεις της στρατηγικής για την Καλή Νομοθέτηση είναι οι εξής⁵³:

⁵³ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

1. Η μεγαλύτερη δυνατή συνεργασία με τα κράτη μέλη ώστε να διασφαλιστεί ότι οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης εφαρμόζονται με συνέπεια από όλους τους φορείς που παράγουν ρυθμίσεις, σε όλη την ΕΕ.
2. Η προώθηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των εργαλείων της καλής Νομοθέτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κυρίως όσον αφορά στην απλοποίηση, μείωση των διοικητικών βαρών και στην ανάλυση επιπτώσεων.
3. Η ενίσχυση του εποικοδομητικού διαλόγου ανάμεσα σε ενδιαφερόμενα μέρη και σε φορείς που παράγουν ρυθμίσεις τόσο στην ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη.

3.1.1. Αρχές Καλής Νομοθέτησης

Υποστηρικτικά προς την Καλή Νομοθέτηση υιοθετήθηκαν συγκεκριμένες αρχές⁵⁴ για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη που υιοθετούν τη σχετική πολιτική:

α) η **αναγκαιότητα**, σύμφωνα με την οποία, πριν από κάθε προσπάθεια για νομοθέτηση θα έπρεπε να διερευνώνται όλες εκείνες οι εναλλακτικές, συμπεριλαμβανομένης και της zero-option (δηλαδή της μη ρύθμισης), προκειμένου να επιλεγεί, βάσει κριτηρίων σχετικής αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης, η ορθότερη,

β) η **αναλογικότητα** μεταξύ στόχων και επιλεγόμενων ρυθμιστικών εργαλείων. Οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν υποδεικνύουν αν επιβάλλεται η χρήση ήπιων, ή μη, ρυθμιστικών εργαλείων. Στερείται νομιμοποίησης, υπό αυτήν την έννοια, η χρήση ενός αυστηρού νομικού εργαλείου, όπως ο κανονισμός ή η οδηγία για ζητήματα που άπτονται ηπιότερης αντιμετώπισης, όπως λ.χ. οι επιμέρους κοινωνικές πολιτικές των κρατών μελών,

γ) η **επικουρικότητα**, με το τεκμήριο αρμοδιότητας να βρίσκεται εγγύτερα στο τοπικό επίπεδο από ότι στο εθνικό ή στο κοινοτικό. Μόνο στην περίπτωση εκείνη που η λύση σε ένα ζήτημα δεν είναι δυνατό να βρεθεί στο τοπικό επίπεδο, μπορεί να μεταφερθεί στο εθνικό και μετά στο κοινοτικό,

δ) η **διαφάνεια**, που στοχεύει στην αύξηση της συμμετοχής και της κοινωνικής διαβούλευσης, στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος και στην

⁵⁴ Ο.π., Έκθεση Mandelkern, 2001

αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων μέσω της εκ των προτέρων αναγνώρισης των αντιδράσεων των άμεσα ενδιαφερόμενων μερών,

ε) η **λογοδοσία** για τις ρυθμιστικές αρχές έτσι ώστε να επιτυγχάνεται δημοκρατικός έλεγχος στη λειτουργία τους,

στ) η **προσβασιμότητα** στα ρυθμιστικά έγγραφα και οι ενέργειες δημοσιοποίησης των εν λόγω κειμένων σε εκείνους που είναι άμεσα ενδιαφερόμενοι,

ζ) η **απλοποίηση** των νομοθετικών κειμένων, με στόχο να καταστούν πιο εύληπτα στο ευρύ κοινό και στις επιχειρήσεις, ώστε να αποφεύγεται επιπρόσθετη διοικητική επιβάρυνση από την πολύπλοκη νομοθεσία μέσω της απασχόλησης εξειδικευμένων νομικών υπηρεσιών κ.ά..

3.1.2. Εργαλεία Καλής Νομοθέτησης

Πλείστα είναι, εξάλλου, τα διαθέσιμα εργαλεία για την Καλή Νομοθέτηση, πολλά εκ των οποίων εντοπίστηκαν και εξελίχθηκαν από τη μελέτη καλών πρακτικών διαφόρων κρατών καθώς και από την επιτυχία του προγράμματος ‘Regulatory Reform’ του ΟΟΣΑ⁵⁵. Τα εν λόγω εργαλεία μπορούν να διακριθούν στις εξής μεγάλες κατηγορίες:

α) Ενσωμάτωση και Εφαρμογή Κοινοτικού Δικαίου

Η ανάγκη για βελτίωση της νομοθεσίας, προέκυψε χωρίς αμφιβολία από το νομοθετικό πληθωρισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την απαίτηση ενσωμάτωσης της νέας νομοθεσίας στο ήδη υπάρχον αλλά και ευρύ κανονιστικό πλαίσιο των κρατών μελών, το οποίο αρκετές φορές εμφανίστηκε ανεπαρκές, ασύμβατο με άλλα ευρωπαϊκά ή εθνικά νομικά πρότυπα ή κακό.

Σήμερα, που οι κοινοτικές αρμοδιότητες αυξήθηκαν, εις βάρος των εθνικών, αυξήθηκε και η παραγωγή κοινοτικών κανόνων. Επιχειρώντας μια ποσοτική αποτύπωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτίμησε, ότι ο όγκος της ευρωπαϊκής νομοθετικής παραγωγής – η οποία παρουσιάζει αύξουσα ρυθμιστική τάση διαχρονικά –, υπολογίζεται σε «πάνω από 9000 νομοθετικές πράξεις, από τις οποίες σχεδόν 2000 είναι οδηγίες (μέτρα αυστηρής συμμόρφωσης) που καθεμία απαιτεί τη λήψη μεταξύ 40 και πάνω από 300 μέτρων για την ενσωμάτωσή της στην εθνική και περιφερειακή

⁵⁵ Βλ. παρακάτω, Κεφ 4.1.

νομοθεσία»⁵⁶. Πρόκειται για μια πολύ σημαντική κανονιστική διεργασία, για το σύνολο των κρατών μελών, καθώς όλη αυτή η νομοθετική παραγωγή εντάσσεται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο στο εθνικό δίκαιο. Αναφορικά με την ενσωμάτωση, το 1988, ο Jacques Delors σε μια ομιλία του ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την ιδιότητα του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έκανε την εξής πρόβλεψη: «Με το πέρας μιας δεκαετίας, το 80% της εσωτερικής νομοθεσίας – που αφορά σε ζητήματα οικονομικής φύσης θα διαθέτει ευρωπαϊκή προέλευση»⁵⁷. Παρότι, ο ανωτέρω ισχυρισμός δεν επιβεβαιώθηκε ποτέ από εμπειρικά στοιχεία⁵⁸, τα δείγματα εξευρωπαϊσμού των εθνικών νόμων παραμένουν σε υψηλά επίπεδα ιδίως αν συνυπολογιστούν τόσο τα μη μετρήσιμα, σε τέτοιου είδους μελέτες, μέτρα για κατάργηση υφιστάμενης νομοθεσίας (αρνητική ολοκλήρωση) όσο και η νομοθετική πρακτική των επιμέρους κρατών, η οποία παρουσιάζει τάσεις σύγκλισης με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη. Όλα τα ανωτέρω, σε συνδυασμό με την από κοινού υιοθέτηση από τα κράτη μέλη κοινών ευρωπαϊκών αρχών⁵⁹ αποδεικνύουν τη σημασία της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ως βασικής πηγής εσωτερικού δικαίου.

Από ποιοτική άποψη, η ενσωμάτωση των κοινοτικών κανόνων βελτιώνει το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο λόγω κυρίως της δυνατότητας των ευρωπαϊκών οργάνων να παράσχουν υψηλής ποιότητας νομοθετικές διατάξεις, μέσω ισχυρών διαδικασιών διαβούλευσης και επιστημονικής τεκμηρίωσης, τέτοιων που αρκετές εκ των κυβερνήσεων των κρατών μελών δεν εφαρμόζουν. Επιπροσθέτως, η υπερκρατική συντονιστική λειτουργία των κοινοτικών κανόνων επιτρέπει την ύπαρξη οικονομικών κλίμακας και άρα μεγαλύτερης αποτελεσματικότητάς των. Η περίπτωση κατά την οποία ευρωπαϊκή νομοθετική διάταξη επιδεινώνει το εσωτερικό νομικό πλαίσιο είναι πιθανή αλλά ακόμη δεν έχει παρατηρηθεί. Αυτό οφείλεται ενδεχομένως στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την οποία λαμβάνεται υπόψη κάθε ενδιασμός των εκάστοτε ενδιαφερόμενων μερών και επιτρέπεται η κατ' εξαίρεση μη υιοθέτηση των κανόνων (opt out clauses) από κράτη μέλη που θεωρούν ότι διακυβεύονται σοβαρά εθνικά συμφέροντα.

⁵⁶ European Commission, *A Europe of Results. Applying Community Law*, ό.π.

⁵⁷ “In ten years 80 per cent of the legislation related to economics, maybe also to taxes and social affairs, will be of Community origin” (Bulletin No- 2-367/157, July 6 1988)

⁵⁸ Töller A.E., “*Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation*”, accepted for: JSMS: Journal of Common Market Studies 10/08, 2010: 9

⁵⁹ Βλ. Κεφ. 3.1.1. και υποσημ. 48

Παρόλα αυτά, η ενσωμάτωση, πολλάκις, προσκρούει σε τοιχία των εθνικών έννομων τάξεων τα οποία μετουσιώνονται σε προβλήματα ασυμβατότητας του εσωτερικού και του ευρωπαϊκού δικαίου αλλά και διοικητικής αδυναμίας των εθνικών διοικήσεων.

β) Απλοποίηση

Η απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου συνιστά την πρώτη απόπειρα εφαρμογής εργαλείων Καλής Νομοθέτησης. Αυτή εκφράζεται μέσα από πρακτικές όπως: α) η απλοποίηση των νομοθετικών κειμένων, έτσι ώστε τα τελευταία να καταστούν πιο εύληπτα από τους πολίτες και από τις επιχειρήσεις, β) η αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου μέσω βελτίωσης διατάξεων ουσίας αλλά και κατάργησης περιττών διατάξεων που λειτουργούν ανασταλτικά ως προς την ανάπτυξη, γ) η κωδικοποίηση του υφιστάμενου πλαισίου με τη συγκέντρωση και εκ νέου επεξεργασία διάσπαρτων νομοθετικών διατάξεων για συγκεκριμένους τομείς ρύθμισης, δ) η διαφάνεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και ε) η προώθηση μιας κουλτούρας αλλαγής που δύναται να ενσωματώσει γρηγορότερα και αποτελεσματικότερα νέα εργαλεία και μεθόδους Καλής Νομοθέτησης.

Πέρα από το καθαρά νομοθετικό μέρος της απλοποίησης, επιχειρείται και απλοποίηση ως προς τις γραφειοκρατικές διαδικασίες. Στο επίπεδο της αγοράς, οι επιχειρήσεις επιβαρύνονται με επιπλέον κόστη, πέραν αυτών που αναφέρονται σε αυτή καθαυτή τη λειτουργία τους. Αυτές είναι οι λεγόμενες διοικητικές επιβαρύνσεις. Μέρη των διοικητικών επιβαρύνσεων αποτελούν το γραφειοκρατικό εκείνο κόστος που ούτως ή άλλως θα βάρυνε την επιχείρηση, λόγω σύστασης ή λειτουργίας, αλλά και το κόστος εκείνο που οφείλεται στη δυσκαμψία του γραφειοκρατικού συστήματος και των ρυθμίσεων που επιβάλλονται από αυτό. Αυτό ονομάζεται διοικητικός φόρτος ή διοικητικά βάρη⁶⁰. Τα διοικητικά βάρη προκύπτουν ως αποτέλεσμα των χρονοβόρων και κοστοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών, που επωμίζονται οι επιχειρήσεις στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου κλάδου της οικονομίας, με συνέπειες βλαβερές ως προς την ανταγωνιστικότητά τους. Παραδείγματα τέτοιων βαρών, είναι η δυσθεώρητη επένδυση σε εσωτερικές ή εξωτερικές νομικές υπηρεσίες, ο μεγάλος χρόνος διεκπεραίωσης γραφειοκρατικών ζητημάτων, η απασχόληση υπαλλήλων με

⁶⁰ European Commission, *Working Document - Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union*, Brussels, 2006

τεχνοκρατικές δεξιότητες οι οποίοι δύνανται να διαχειριστούν πολύπλοκα κρατικά προγράμματα επενδύσεων, επιδοτήσεων, επιχορηγήσεων, φορολογικών ελαφρύνσεων και γενικά ότι έχει να κάνει με τη νομική υποχρέωση των επιχειρήσεων να προβαίνουν σε συγκεκριμένες δράσεις πληροφόρησης, για ζητήματα παραγωγής, πώλησης και διαχείρισης, σε φορείς του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα. Αν το επιπλέον αυτό κόστος είναι βαρύ για τις μεγάλες επιχειρήσεις, θεωρείται δυσβάσταχτο για τις πολύ μικρές, τις μικρές και τις μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) που αποτελούν την πλειονότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁶¹. Επομένως, σημαντικό κομμάτι της απλοποίησης συνιστά και η μέτρηση των διοικητικών ή γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων και της μείωσης των διοικητικών βαρών. Το εξειδικευμένο εκείνο εργαλείο που αναλαμβάνει τη μέτρηση των βαρών και των επιβαρύνσεων είναι το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model-SCM) ενώ παράλληλα υφίσταται και το SCM-Network που αποτελεί το διακρατικό εκείνο δίκτυο που αναλαμβάνει να καταγράψει καλές πρακτικές και να συγκεντρώσει δεδομένα από τη μέτρηση διοικητικών βαρών και επιβαρύνσεων.

γ) Αξιολόγηση

Η αξιολόγηση αναφέρεται είτε στην *ex ante* αξιολόγηση, με κύριο εργαλείο την Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis-RIA)⁶² είτε στην *ex-post* αξιολόγηση με την καθιέρωση συστημάτων δεικτών αξιολόγησης και στόχων από την πλευρά της διοίκησης. Σημαντική αλλά όχι τόσο διάσημη είναι και η αξιολόγηση που πραγματοποιείται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής της ρύθμισης.

Η RIA⁶³ αποτελεί, για πολλούς, πρακτική υψηλής τεχνικής (state of the art) αναφορικά με τις μεθόδους που χρησιμοποιεί η Καλή Νομοθέτηση. Συνίσταται κυρίως σε μια εκ των προτέρων αποτίμηση των κυριότερων οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών επιπτώσεων των σχεδιαζόμενων κανονιστικών

⁶¹ Σήμερα, το 99% των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, που αντιστοιχούν σε πάνω 23.000.000 επιχειρήσεις και σε πάνω από 75.000.000 θέσεις εργασίας, εμπίπτουν στην κατηγορία των ΜΜΕ και η επιβίωσή τους εξαρτάται άμεσα από την ικανότητά τους να αντεπεξέλθουν στα διοικητικά βάρη, βλ. European Commission, *Communication on Modern SME policy for Growth and Employment*, Brussels, 2005

⁶² OECD, *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, Paris, 2009

⁶³ Προπομπός της RIA είναι η Ανάλυση Κόστους-Ωφέλειας (Cost Benefit Analysis-CBA), που έχει χρησιμοποιηθεί διεξοδικά στις ΗΠΑ και στόχος της ήταν να προτείνει άριστες λύσεις κατά το τεκμήριο Pareto (ή το τεκμήριο Kaldor-Hicks). Το CBA επικρίθηκε σφόδρα λόγω της ακραίας εστίασης πάνω σε ζητήματα οικονομικής αποτελεσματικότητας και της αντίστοιχης υποβάθμισης του ρόλου των κοινωνικών και περιβαλλοντικών ή άλλων επιπτώσεων. Η RIA καλείται να υπερβεί αυτές τις αδυναμίες και θεωρείται μια εν πολλοίς αναβαθμισμένη εκδοχή του CBA.

ρυθμίσεων. Ειδικότερα, μελετώνται οι πιθανοί κίνδυνοι, τα κόστη και τα οφέλη μιας ρυθμιστικής παρέμβασης σε επίπεδο ατόμων, επιχειρήσεων, ομάδων, θεσμών καθώς και τα δευτερεύοντα οφέλη ή κόστη που ενδεχομένως να προκύψουν από τη μετέπειτα εφαρμογή της.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση, επιτυγχάνεται διαμέσου της μέτρησης και χρόνιας παρακολούθησης συγκεκριμένων δεικτών – οικονομικών και άλλων –, έτσι ώστε να καταγράφεται η τάση της ανάπτυξης στην οικονομία, στην κοινωνία, στο περιβάλλον κ.ο.κ.. Οι δείκτες αυτοί μπορούν να είναι επισήμως και διεθνώς προσδιορισμένοι (π.χ. το κ.κ. ΑΕΠ, δείκτες φτώχειας, διαφάνειας κ.ά.) ή μπορούν να είναι ad hoc (π.χ. μείωση των θανατηφόρων τροχαίων ατυχημάτων κατά 50% ανά έτος, δείκτης ταχύτητας διεκπεραίωσης δημοσίων εγγράφων κ.ά.). Ο ΟΟΣΑ, έχει προβεί στην καθιέρωση ενός συστήματος μετρήσεων και οικονομικών και άλλων δεικτών παρακολούθησης⁶⁴ ήδη από το 1998⁶⁵. Μια διαφορετική δυνατότητα αξιοποίησης της εκ των υστέρων αξιολόγησης πραγματοποιείται και με τη χρήση RIA's, στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου μετά από αίτημα των σχετικών κοινοβουλευτικών επιτροπών, ομάδων βουλευτών, ομάδων συμφερόντων ή οικονομικών ενώσεων.

Τέλος, στο επίπεδο της εφαρμογής μιας κανονιστικής ρύθμισης ή μιας δημόσιας πολιτικής, πραγματοποιούνται έλεγχοι νομιμότητας, τυπικότητας και συνταγματικότητας καθώς και άλλοι έλεγχοι τεχνικού περιεχομένου.

δ) Επιλογή προσφορότερων νομοθετικών μέσων

Κατά το σχεδιασμό μιας νέας ρύθμισης, είναι απαραίτητο να διατυπώνονται με σαφήνεια και καθαρότητα όλοι οι εναλλακτικοί τρόποι παρέμβασης. Αυτό εν ολίγοις σημαίνει ότι υπάρχουν διαφορετικές «ρυθμιστικές στρατηγικές» ή μέσα σύμφωνα με τα οποία δύναται έκαστος νομοθέτης ή ρυθμιστική αρχή να ενεργήσει. Οι Baldwin και Cave⁶⁶ προτείνουν μια πρώτη ταξινόμηση των διαφορετικών επιλογών ως προς τη διαδικασία επιβολής ρυθμίσεων. Ειδικότερα διακρίνουν, α) την αρχή command & control σύμφωνα με την οποία ορίζονται προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα τα

⁶⁴ http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_37421_2367297_1_1_1_37421,00.html

⁶⁵ Jacobzone, S., Choi C., Miguet C., *“Indicators of Regulatory Management Systems”*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 4, OECD Publishing, Paris, 2007

⁶⁶ Baldwin R., Cave M., *Understanding Regulation, Theory Strategy and Practice*, Oxford University Press, New York, 1999: 34-62

οποία είναι ποινικώς και πειθαρχικώς διωκόμενα, β) τη διαδικασία αυτορρύθμισης, γ) την υποκίνηση μέσω κινήτρων, δ) τη ρύθμιση αγορών μέσω καθιέρωσης προδιαγραφών ανταγωνισμού, προμηθειών, εργασίας, επαγγελματικών αδειών κ.ά., ε) την υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων οικονομικής χρήσης μέσω ειδικών ρυθμιστικών πράξεων (regulatory disclosure), στ) την άμεση παρεμβατική δράση των ρυθμιστικών αρχών (π.χ. ανακοινώσεις, υποδείξεις, επιβολή προστίμων κ.ά.), ζ) το καθεστώς παραχώρησης δικαιωμάτων χρήσης και τακτοποίησης οικονομικών υποχρεώσεων (liabilities) και τέλος η) τη δημόσια αποζημίωση που αναφέρεται κυρίως στην οργάνωση και λειτουργία των σχημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

Μέσα από αυτές τις εναλλακτικές ο ρυθμιστικός φορέας καλείται να δράσει επιλέγοντας κάθε φορά την καταλληλότερη. Η σημασία της ορθότερης επιλογής έγκειται, μεταξύ άλλων, στην από μέρους των ατόμων και των επιχειρήσεων αποδοχή της προτεινόμενης ρύθμισης και άρα στη νομιμοποίησή της.

ε) Πρόσβαση και Δημοσιότητα

Όπως εύστοχα ορίζει πρόσφατος ελληνικός νόμος⁶⁷, «...η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία διασφαλίζουν τη διαφάνεια της κρατικής δράσης, με συνέπεια την υπευθυνότητα, την ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας και επομένως την τήρηση της νομιμότητας και την επίτευξη της χρηστής Δημόσιας Διοίκησης». Εξάλλου, από την πλευρά των πολιτών και των επιχειρήσεων, πρέπει να επιδιώκεται η πλήρης και απρόσκοπτη ενημέρωσή τους πάνω σε ρυθμιστικά ζητήματα, σε επίπεδο τέτοιο που να επιτυγχάνεται ευχερώς η νομιμοποίηση των κανονιστικών ρυθμίσεων.

στ) Συνεργασία και Συντονισμός

Κρίσιμο σημείο και παράγοντας επιτυχίας συνολικά, της Καλής Νομοθέτησης, είναι η συνεργασία και ο συντονισμός των ρυθμιζόμενων πολιτικών. Τα εν λόγω στοιχεία, λαμβάνουν χώρα σε τρία επίπεδα: ευρωπαϊκό – ή διεθνές –, εθνικό ή τοπικό. Εξίσου σημαντική όμως, είναι και η δια-θεσμική προσέγγιση του συντονισμού και της συνεργασίας.

⁶⁷ Πρόγραμμα Διαύγεια, Νόμος 3861/2010 (ΦΕΚ112/Α'13-7-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο “Πρόγραμμα Διαύγεια” και άλλες διατάξεις»

Αποτέλεσμα μιας επιτυχημένης συνεργασίας είναι η υιοθέτηση καλών πρακτικών, η συγκριτική μελέτη οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων, η αναγνώριση εθνικών ή άλλων ιδιαιτεροτήτων αναφορικά με το κανονιστικό πλαίσιο έκαστης χώρας, κρατιδίου, περιφέρειας, δημοτικής ενότητας κ.ο.κ.. Αντίστοιχα αποτέλεσμα ενός άρτιου συντονισμού είναι η συνέχεια των πολιτικών, η ύπαρξη προδιαγραφών υψηλού επιπέδου, οι οικονομίες κλίμακας κ.ά..

3.1.3. Εποικοδομητικός Διάλογος ή Διαβούλευση

Η διαβούλευση με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, πάνω σε ένα σχέδιο ρυθμιστικής παρέμβασης, αποτελεί έναν έτερο κρίσιμο, και ίσως το σημαντικότερο, παράγοντα επιτυχίας της Καλής Νομοθέτησης. Η προσπάθεια συγκερασμού πολλών, ακόμη και αντικρουόμενων, αντιλήψεων πάνω σε ρυθμιστικά ζητήματα, εξυπηρετεί τη δημοκρατικότητα της διαδικασίας σχεδιασμού της ρύθμισης. Διασφαλίζει, μεταξύ άλλων, τη νομιμοποίηση της κανονιστικής διάταξης, την πρόληψη ενδεχόμενων αντιδράσεων κοινωνικών ομάδων από την εφαρμογή της, την ορθότερη αποτίμηση των επιπτώσεών της καθώς και τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή «μικρο-ομάδων» της κοινωνίας στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, υφίστανται ειδικές διαδικασίες διαβούλευσης προτού φτάσει ένα σχέδιο προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο ή στο Συμβούλιο. Αυτές περιλαμβάνουν τη διάδραση ομάδων, όπως επιτροπές των οργάνων της Ένωσης, κυβερνητικοί φορείς, κοινωνικοί εταίροι και ομάδες συμφερόντων, μέσα σε ένα πλαίσιο πολυδαίδαλων διαπραγματεύσεων και διαδικασιών. Σε επίπεδο κρατών μελών, αναλόγως της πολιτικής παράδοσης εκάστου, το επίπεδο της διαβούλευσης είναι άλλοτε υψηλό και άλλοτε χαμηλό.

3.2. Ορόσημα Καλής Νομοθέτησης

Τη δεκαετία του '90, άρχισαν να πραγματοποιούνται κάποια δειλά βήματα προς μια ποιοτικότερη νομοθετική παραγωγή αφενός με τις δύο **Διοργανικές Συμφωνίες** πάνω σε ζητήματα επιτάχυνσης διαδικασιών και επίσημου συντονισμού στις νομοθετικές διαδικασίες (1994) και σε κάποιες κατευθυντήριες γραμμές πάνω στην ποιότητα της νομοθεσίας (1998) και αφετέρου με την προσθήκη σχετικού

πρωτοκόλλου⁶⁸ στη Συνθήκη του Amsterdam (1995), μέσω του οποίου καθορίζονταν κάποιες γενικές αρχές καλής νομοθέτησης. Την ίδια εποχή, έκαναν την εμφάνισή τους τόσο το πρόγραμμα **SLIM** (Simpler Legislation for the Internal Market-1996), το οποίο είχε ως αντικείμενο τη διενέργεια αξιολογήσεων ως προς κάποια πεπαλαιωμένα νομοθετικά κείμενα, με στόχο την υποβολή προτάσεων προς την Επιτροπή για συγκεκριμένες αναθεωρήσεις της υφιστάμενης νομοθεσίας, όσο και το πρόγραμμα **BEST** (Business Environment Simplification Task Force-1997), το οποίο λειτουργούσε υπό την καθοδήγηση μιας ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων με στόχο την υποβολή συστάσεων συγκεκριμένων ρυθμιστικών παρεμβάσεων προς τα κράτη μέλη και τα ευρωπαϊκά όργανα.

Στα τέλη της δεκαετίας όμως, η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπολειπόταν αρκετά σε σχέση με άλλους ανταγωνιστές της, όπως οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία⁶⁹. Μολονότι ορισμένα κράτη μέλη, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο ή οι Κάτω Χώρες, είχαν προχωρήσει από μόνα τους στην υιοθέτηση αρχών και στη χρήση εργαλείων της κανονιστικής μεταρρύθμισης, η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνολικά, δεν είχε προβεί στη δημιουργία μιας αυτούσιας, ολοκληρωμένης και συνεκτικής πολιτικής για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Εξάλλου, η επιτυχία διεθνών προγραμμάτων μεταρρύθμισης (Regulatory Reform Program-ΟΟΣΑ) και η ανάγκη για δημιουργία ενός πραγματικά ανταγωνιστικού περιβάλλοντος για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις με την καθιέρωση μιας ενιαίας πολιτικής ανταγωνισμού, φανέρωσε και στην Ένωση το δρόμο για μια ποιοτική αλλαγή επί των ρυθμιστικών παρεμβάσεων.

Η αρχή έγινε όταν τέθηκαν οι βάσεις για μια νέα παγκόσμια διακυβέρνηση με την αποδοχή των «**αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας**» του ΟΗΕ (UN millennium goals). Ειδικότερα, ο αναπτυξιακός στόχος 8^A, μεταξύ άλλων, περιελάμβανε ρητή δέσμευση για εφαρμογή χρηστής διακυβέρνησης μέσω της ανάπτυξης ενός ανοικτού και προβλέψιμου οικονομικού συστήματος, με στοιχεία αναφοράς το κράτος δικαίου και την ίση μεταχείριση⁷⁰. Αντίστοιχες αναφορές για χρηστή διακυβέρνηση, πραγματοποιήθηκαν και στα αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της

⁶⁸ Amsterdam Treaty, Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, 1997 (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>)

⁶⁹ Οι λόγοι της ευρωπαϊκής υστέρησης, στην υιοθέτηση συναφών δράσεων, μπορούν να αναζητηθούν τόσο στην ηπειρωτική-κεντροευρωπαϊκή αντίληψη περί οικονομικού προστατευτισμού όσο και στη μη αποδοχή της οικονομικής ανάλυσης ως διακριτής οπτικής πάνω σε ζητήματα δικαίου και πολιτικής.

⁷⁰ <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf#page=70>

Λισαβόνας το 2000, όπου και τέθηκαν οι αναπτυξιακοί στόχοι της επόμενης δεκαετίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα, ο πρώτος στόχος της ονομαζόμενης **Στρατηγικής της Λισαβόνας** περιείχε «*την προετοιμασία για μια μετάβαση προς μια οικονομία της γνώσης μέσω καλύτερων πολιτικών για την κοινωνία της πληροφορίας ... καθώς και της επιτάχυνσης της διαδικασίας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων προς όφελος της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας και της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς*»⁷¹.

Το 2001, η Επιτροπή βασιζόμενη στον πρώτο στρατηγικό στόχο της Λισαβόνας, προέβη στην έκδοση **Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση**. Μέσω αυτής καθόρισε τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης και έθεσε συγκεκριμένες κατευθύνσεις μεταρρύθμισης. Ιδιαίτερος σημαντικές, για την Καλή Νομοθέτηση, υπήρξαν οι αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής οι οποίες από τη μια λειτουργούν συμπληρωματικά στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και από την άλλη ενισχύουν την εμπιστοσύνη ως προς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την ποιότητα των πολιτικών, την υπευθυνότητα των αρμόδιων για την προαγωγή των πολιτικών και την ολοκληρωμένη και συνεπή προσέγγιση των υπό ρύθμιση ζητημάτων. Ειδικότερες επιμέρους προτάσεις προς μεταρρύθμιση υπήρξαν μεταξύ άλλων: α) η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με στόχους τη μεγαλύτερη διαφάνεια και διαβούλευση, β) η ποιότητα στις νομοθετικές ρυθμίσεις – με στόχους την επιτάχυνση των διαδικασιών νομοθέτησης, τη βελτίωση της διαδικασίας εξεύρεσης εναλλακτικών νομοθετικών εργαλείων, την απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου, την καλύτερη ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου και τη θέσπιση κριτηρίων για τη δημιουργία νέων ρυθμιστικών οργανισμών –, και γ) η αναθεώρηση των κανονιστικών αρμοδιοτήτων και διαδικασιών των ευρωπαϊκών οργάνων με έμφαση στην ανάπτυξη του επιπέδου δια-θεσμικής συνεργασίας και της συνοχής των πολιτικών.

Το έτερο σημαντικό κείμενο της χρονιάς από άποψης διακυβέρνησης, υπήρξε η **Έκθεση Mandelkern για την Καλή Νομοθέτηση (2001)**⁷². Εκεί, καθορίστηκαν οι βασικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης⁷³. Στο πλαίσιο αυτών των αρχών, η Επιτροπή Mandelkern, προέβη σε συστάσεις για μεταρρυθμίσεις προκειμένου να υιοθετηθεί ένα

⁷¹ http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

⁷² Ο.π. Έκθεση Mandelkern, 2001

⁷³ Βλ. Κεφ. 3.1.1.

συνολικό ρυθμιστικό σύστημα. Για πρώτη φορά, η Καλή Νομοθέτηση, μέσω της εν λόγω Έκθεσης, έλαβε χαρακτήρα στρατηγικού σχεδιασμού και συνδέθηκε με άμεσο τρόπο με την οικονομική ανάπτυξη.

Το 2005, με την **ανανεωμένη Στρατηγική της Λισαβόνας**, η Καλή Νομοθέτηση, επανοριοθετήθηκε και έλαβε πιο πρακτικό χαρακτήρα με την ενσωμάτωσή της στην ατζέντα με τις πλέον σύγχρονες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η ποιότητα και η καινοτομία και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Επιπλέον, με την ανακοίνωση της Επιτροπής για τις **Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (2005-2008)**, η μεταρρυθμιστική δυναμική επανήλθε στο προσκήνιο, με την υιοθέτηση μιας διαδικασίας στρατηγικού σχεδιασμού με σκοπό την επιτάχυνση της ανάπτυξης και την τόνωση της απασχόλησης⁷⁴.

Το 2006, μετά από σχετική απόφαση της Επιτροπής, δημιουργήθηκε ένα νέο γνωμοδοτικό όργανο για ζητήματα Καλής Νομοθέτησης. Αυτό έλαβε την ονομασία **Ομάδα Υψηλού Επιπέδου Εθνικών Εμπειρογνομόνων για Ρυθμιστικά Ζητήματα (Group of High Level National Regulatory Experts)** και στόχευε στην καλύτερη διάδραση ανάμεσα σε Επιτροπή και εθνικές κυβερνήσεις προκειμένου να βελτιωθεί το γενικότερο ρυθμιστικό περιβάλλον της Ένωσης, στη διάδοση των καλών πρακτικών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, στην καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, στην ανάπτυξη δεικτών παρακολούθησης των ρυθμιστικών παρεμβάσεων και τέλος στη διατύπωση γνώμων προς την Επιτροπή για ζητήματα Καλής Νομοθέτησης.

Το 2010, παρουσιάστηκε η νέα δεκαετής αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η «**Στρατηγική 2020**», όπως ονομάστηκε, εμφανίστηκε εν περιόδω οικονομικής κρίσης και αφού τα πενιχρά αποτελέσματα της Στρατηγικής της Λισαβόνας απαιτούσαν αλλαγή προσανατολισμού. Ο στόχος της Καλής Νομοθέτησης προσεγγίστηκε μέσα από το πρίσμα της εφαρμογής των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων και της εντονότερης συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη μέλη και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κεντρικό σημείο της στρατηγικής ήταν ο σχεδιασμός, η

⁷⁴ Σύμφωνα με αυτή τη διαδικασία, η Ένωση αναλαμβάνει να θέσει γενικές κατευθυντήριες γραμμές βάσει των δεδηλωμένων στόχων για ανάπτυξη και απασχόληση ενώ κάθε κράτος αναλαμβάνει να καταρτίζει τριετή προγράμματα μεταρρυθμίσεων που να σχετίζονται με τις ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές. Ενδεικτικό της τάσης ανάπτυξης της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί και το γεγονός ότι σε κάθε εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων ενυπάρχουν προβλέψεις για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και βελτίωση της νομοθεσίας.

κατάρτιση, η εφαρμογή, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο της νέας αυτής στρατηγικής, αναδιατυπώθηκε και ο στόχος της Καλής Νομοθέτησης μέσα από την ανάδειξη μιας νέας προσέγγισης που απαντά στο όνομα Έξυπνη Νομοθέτηση. Η σχετική **Ανακοίνωση της Επιτροπής (2010)**⁷⁵, επανοριοθέτησε την Καλή Νομοθέτηση μέσω της ενσωμάτωσης ορισμένων στοιχείων διεθνοποίησης – όπως η συνεργασία της Επιτροπής με το αμερικανικό OIRA⁷⁶ – και της εντατικοποίησης των ήδη ενεργών προγραμμάτων βελτίωσης της νομοθεσίας.

3.3. Μια Προσπάθεια Αποτίμησης

Από την Έκθεση Mandelkern και μετά, η Ευρωπαϊκή Ένωση, έκανε πολλά και σημαντικά βήματα προς τη βελτίωση της ποιότητας σε επίπεδο νομοθεσίας πολιτικών και διαδικασιών. Καθιέρωσε μια διαδικασία παρακολούθησης της εξέλιξης της Καλής Νομοθέτησης μέσα από περιοδικές Στρατηγικές Επισκοπήσεις (2006, 2008, 2009) στις οποίες παρουσιάζονταν οι δράσεις των κυριότερων οργάνων αναφορικά με το αντικείμενο της εν λόγω πολιτικής. Μεγαλύτερη εστίαση υπήρξε στη χρήση, από πλευράς των οργάνων της Ένωσης, των εργαλείων της απλοποίησης, της μείωσης της γραφειοκρατίας, της μεγαλύτερης χρήσης της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων, και της διαμόρφωσης ενός παγκόσμιου ρυθμιστικού μοντέλου μέσα από διακρατικές και άλλες συνεργασίες.

Σε επίπεδο απλούστευσης νομοθεσίας, η Ευρωπαϊκή Ένωση από το 2008, έχει εκκινήσει ένα «Κυλιόμενο Πρόγραμμα Απλούστευσης», σύμφωνα με το οποίο τίθεται υπό αναθεώρηση μια σειρά από ρυθμίσεις με τα ερωτήματα της κατάργησης, συγχώνευσης, απλοποίησης, κωδικοποίησης κ.ο.κ.. Το πρόγραμμα είναι δυναμικά κυλιόμενο καθώς η Επιτροπή εμπλουτίζει τις υπό διερεύνηση υποθέσεις σε καθημερινή βάση. Μολονότι, η πρόοδος των εργασιών δεν είναι η ταχύτερη δυνατή, το αποτέλεσμα μέχρι σήμερα είναι ο περιορισμός του κοινοτικού κεκτημένου κατά

⁷⁵ European Commission, *Smart Regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 543 final, 2010

⁷⁶ Office of Information and Regulatory Affairs, (http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default)

10%, ήτοι περίπου 1300 νομικές πράξεις και 7800 σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁷⁷.

Σε επίπεδο μείωσης της γραφειοκρατίας η Ένωση έχει θέσει το γενικό στόχο της μείωσης των διοικητικών βαρών κατά 25% έως το 2012. Μια μελέτη του ολλανδικού Bureau for Economic Policy Analysis⁷⁸, έκανε λόγο για σημαντική ανάκαμψη του ΑΕΠ, το οποίο μπορεί και να αυξηθεί έως και 1,7%, εάν επιτευχθεί ο στόχος του 25%. «Μέχρι σήμερα, τα μέτρα μείωσης του διοικητικού φόρτου που έχουν υποβληθεί ή προβλέπεται να υποβληθούν αντιπροσωπεύουν εξοικονόμηση πόρων που υπερβαίνει τα τριάντα δισεκατομμύρια Ευρώ»⁷⁹.

Αναφορικά με την Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, η Επιτροπή έβαλε ως στόχο την αύξηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων που θα αξιολογούνται με βάση το σύστημα RIA. Επιπλέον έθεσε ένα νέο πλαίσιο ενδυνάμωσης του συγκεκριμένου εργαλείου με τον καθορισμό ενός νέου συστήματος εκτίμησης αντίκτυπου που διαθέτει τα εξής χαρακτηριστικά: α) μεγαλύτερη εστίαση, β) καλύτερη διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους, γ) ενδεδειγμένη ανάλυση της αρχής της επικουρικότητας, δ) διεξοδικότερη εκτίμηση των επιμέρους επιπτώσεων, ε) περισσότερη ποσοτική τεκμηρίωση και ανάλυση, στ) βελτιωμένη εκτίμηση του διοικητικού φόρτου και ζ) διαφανέστερη παρουσίαση των αποτελεσμάτων

Γενικά, η Ένωση προώθησε το σύνολο σχεδόν των εργαλείων Καλής Νομοθέτησης, με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτύχει εξοικονόμηση πόρων, απλούστερο ρυθμιστικό περιβάλλον, ανοικτότερη οικονομία και ανταγωνιστικότερο επιχειρηματικό περιβάλλον.

4. Κανονιστική Μεταρρύθμιση σε Διεθνές Επίπεδο και στην Ελλάδα

4.1. ΟΟΣΑ

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), υπήρξε ο πρώτος διεθνής οργανισμός που ανέδειξε τη σημασία της Κανονιστικής

⁷⁷ European Commission, *Third Strategic Review for Better Regulation in the European Union*, Brussels, 2009

⁷⁸ CPB, *Reducing the administrative burden in the European Union*, Amsterdam, 2004: 4

⁷⁹ European Commission, *Third Strategic Review for Better Regulation in the European Union*, Brussels, 2009

Μεταρρύθμισης για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας, της αποτελεσματικότητας της αποδοτικότητας, της καινοτομίας και της ευελιξίας των οικονομιών⁸⁰. Με το πρόγραμμα **‘Regulatory Reform’**, που τέθηκε σε ισχύ από το 1995⁸¹, ο ΟΟΣΑ, ανέλαβε να **καταγράψει** τις αδυναμίες των δημοσίων διοικήσεων των μελών του, να **προτείνει** λύσεις για διαρθρωτικές και άλλες μεταρρυθμίσεις και να **παρακολουθεί** την εφαρμογή τους.

Το εν λόγω πρόγραμμα, αποτέλεσε μεταξύ άλλων, **πεδίο διαλόγου**, ανάμεσα στα κράτη και τον ίδιο τον οργανισμό, πάνω σε θέματα θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Μέσα από αυτό, αναδείχθηκαν καλές πρακτικές (best practices), οι οποίες ενσωματώθηκαν σε μια σειρά συστάσεων (recommendations)^{82,83}, από τον ΟΟΣΑ προς τις διοικήσεις που αντιμετώπιζαν, ανεπιτυχώς, συγκεκριμένες διαρθρωτικές προκλήσεις. Επιπροσθέτως, οι γενικές συστάσεις πλαισιώθηκαν και από εξειδικευμένη ανάλυση των ιδιαιτεροτήτων του κάθε κράτους ξεχωριστά, μέσα από περιοδικές εκθέσεις εξέλιξης των χωρών (country reviews).

Παράλληλα, εφαρμόστηκαν συγκεκριμένες μέθοδοι για την καλύτερη κατανόηση και εφαρμογή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Οι σημαντικότερες εξ’ αυτών υπήρξαν, οι θεματικές συζητήσεις (discussion panels), η δημιουργία ενός συστήματος δεικτών μέτρησης (indicators), με αναφορά τόσο στο ρυθμιστικό επίπεδο των αγορών προϊόντων όσο και στις δυνατότητες κάθε κράτους να εφαρμόσει ρυθμιστικές πολιτικές, ενώ τέλος χρησιμοποιήθηκε μια σειρά καινοτόμων εργαλείων (tools) ex ante και ex post ανάλυσης των σχεδιαζόμενων και των εφαρμοζόμενων ρυθμίσεων και πολιτικών αντιστοίχως.

Το πρόγραμμα της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης επιβλέπεται από την **Επιτροπή για τη Ρυθμιστική Πολιτική** (Regulatory Policy Committee) η οποία, σε συνεργασία με άλλες Επιτροπές του ΟΟΣΑ (Δημόσιας Διακυβέρνησης, Εμπορίου, Ανταγωνισμού, Επενδύσεων), εργάζεται προκειμένου να προωθήσει *μια ολοκληρωμένη, οριζόντια και πολυδιάστατη προσέγγιση της ρυθμιστικής ποιότητας*⁸⁴. Αυτή η προσέγγιση, που έχει λάβει τον τίτλο **‘whole of government approach’**,

⁸⁰ http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_34141_1_1_1_1_37421,00.html

⁸¹ OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995

⁸² OECD, *ό.π. υποσημ. 80*

⁸³ OECD, *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris, 1997

⁸⁴ OECD, *A New Agenda for the Regulatory Policy Committee: Issues for the Next Three Years*, Paris, 2010

αποβλέπει στη μεγιστοποίηση των ωφελειών από μια ποιοτικότερη διακυβέρνηση σε επίπεδο ρυθμίσεων, πολιτικών, διαδικασιών και θεσμών και στη δημιουργία φαινομένων υπερχειλίσης (spillover effects) της ποιότητας της πολιτικής της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, σε άλλες δημόσιες πολιτικές.

Μετά από δέκα έτη επιτυχούς πορείας του εν λόγω προγράμματος, ο ΟΟΣΑ δημοσίευσε έναν κατάλογο αρχών της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Εμπνεόμενος, τόσο από τις συστάσεις του 1997 όσο και από τα νέα ζητήματα διακυβέρνησης που αποκτούσαν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία, όπως ο πολυ-επίπεδος συντονισμός, η συνοχή πολιτικών, η ex ante αξιολόγηση, η διαχείριση κινδύνου κ.ά.⁸⁵, κατοχύρωσε επτά βασικές **αρχές της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης**:

- Πολιτική βούληση για δημιουργία ευρέων προγραμμάτων Κανονιστικής Μεταρρύθμισης που θέτουν ξεκάθαρους στόχους και πλαίσιο εφαρμογής.
- Ανάλυση επιπτώσεων των σχεδιαζόμενων και αναθεώρηση των υπαρχόντων ρυθμίσεων βάσει κριτηρίων αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.
- Προώθηση της διαφάνειας.
- Απελευθέρωση των αγορών μέσω ενδυνάμωσης της πολιτικής ανταγωνισμού.
- Σχεδιασμός ποιοτικών και εξάλειψη μη ποιοτικών ρυθμίσεων.
- Θέσπιση διαδικασιών μείωσης των διοικητικών βαρών.
- Εύρεση διασυνδέσεων με άλλες πολιτικές έτσι ώστε οι σχεδιαζόμενες ρυθμίσεις να αποκτούν χαρακτήρα ολοκληρωμένων δράσεων (integrated actions).

Το πρόγραμμα του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση αποτελεί σήμερα την αιχμή της επιστημονικής ανάλυσης σε επίπεδο διοικητικών μεταρρυθμίσεων και ρυθμιστικής ποιότητας. Οι καλές πρακτικές που καθιέρωσε μέσα από τη συστηματική παρακολούθηση κρατών, οι αρχές που θεμελίωσε καθώς και τα εργαλεία και οι μέθοδοι που χρησιμοποίησε βοήθησαν πολλά κράτη – μέλη και μη μέλη – να ξεπεράσουν σημαντικά διαρθρωτικά προβλήματα.

4.2. Άλλες Χώρες

Στις **Ηνωμένες Πολιτείες**, αναπτύχθηκε έντονη θεωρητική συζήτηση περί Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, από πολύ νωρίς. Τη δεκαετία του '60, μάλιστα είχε διαφορετικό περιεχόμενο από αυτό που θα ίσχυε περίπου μια δεκαετία μετά. Για

⁸⁵ OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005

εκείνη την εποχή, Κανονιστική Μεταρρύθμιση σήμαινε η ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου των κανονιστικών αρχών ώστε να καθίστατο εφικτή η διακοπή των πρακτικών των μεγάλων βιομηχανιών όταν αυτές έβλαπταν το δημόσιο συμφέρον ή το περιβάλλον⁸⁶. Από το ‘Regulation’ της δεκαετίας του ’60, ο προσανατολισμός άλλαξε περισσότερο προς το ‘Deregulation’ τις δεκαετίες του ’70 και του ’80. Σε αυτό το πνεύμα εκδόθηκαν οι Εκτελεστικές Οδηγίες 12044/1977 και 12291/1982, επί προεδρίας Carter και Reagan αντιστοίχως, οι οποίες θεσμοθέτησαν το Cost-Benefit Analysis, ως αναγκαία πρακτική αποτίμησης των ενδεχόμενων επιπτώσεων των ρυθμιστικών παρεμβάσεων. Εξάλλου, με το Paperwork Reduction Act του 1980 θεσπίστηκε το Γραφείο Πληροφόρησης και Ρυθμιστικών Θεμάτων (Office of Information and Regulatory Affairs-OIRA), ως υπο-δομή του Γραφείου Διαχείρισης και Προϋπολογισμού του Λευκού Οίκου, με στόχο τη διαχείριση και το συντονισμό της ομοσπονδιακής ρυθμιστικής δραστηριότητας, της διαχείρισης της ροής της πληροφορίας επί ρυθμιστικών ζητημάτων, της στατιστικής πολιτικής και της διαχείρισης της τεχνολογίας της πληροφορίας⁸⁷. Τα τελευταία έτη, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στο συντονισμό των ρυθμιστικών προγραμμάτων, στην προσβασιμότητα στα δημόσια έγγραφα, στον αποτελεσματικό ρυθμιστικό σχεδιασμό, στην υγιή άντληση και παροχή οικονομικών στατιστικών και επιστημονικών δεδομένων, στη δημόσια διαβούλευση και συμμετοχή και στην ανάλυση των επιπτώσεων των ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε επίπεδο επιχειρήσεων, Πολιτειών και τοπικών αρχών⁸⁸. Σημαντική, σε όρους μεταρρύθμισης, παραμένει η χρήση νέων εργαλείων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που προωθούν τις παραπάνω αρχές, ήτοι τα α) www.reginfo.gov και β) www.regulations.gov. Η κανονιστική μεταρρύθμιση σε επίπεδο Ηνωμένων Πολιτειών, ακολούθησε αρχικά το δρόμο της εντονότερης ρυθμιστικής παρέμβασης, γεγονός που αντιστράφηκε τελείως από τη δεκαετία του ’80 και μετά. Σήμερα, η πρακτική αυτή ακολουθεί περισσότερο τα πρότυπα μιας πιο ορθολογικής διαχείρισης των ρυθμιστικών παρεμβάσεων, ενώ ο στόχος της ολικής απορρύθμισης τείνει να εγκαταλειφθεί.

⁸⁶ Καρκατσούλη Π., *Αρχές Καλής Νομοθέτησης*, Σημειώσεις Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010: 51

⁸⁷ Mancini D., “*The American Experience in Regulatory Review and Reform A Simple CAP for Europe, a Challenge for All Brussels*”: October 3, 2006 στο <http://ec.europa.eu/agriculture/events/simplification/mancini.pdf>

⁸⁸ <http://www.reginfo.gov/public/jsp/Utilities/aboutUs.jsp>

Από την άλλη πλευρά, ο **Καναδάς**, νωρίτερα από κάθε άλλο κράτος, εντόπισε τις αδυναμίες της ρυθμιστικής παραγωγής και της γραφειοκρατίας και επιδίωξε να δημιουργήσει προγράμματα ανάλυσης επιπτώσεων (1976) και μείωσης διοικητικών βαρών (1978). Σήμερα, διαθέτει μια από τις πλέον οργανωμένες και διαρθρωμένες με οριζόντιο τρόπο πολιτικές διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία εποπτεύεται από τη Διεύθυνση Ρυθμιστικών Σχέσεων της Γραμματείας του Οικονομικού Συμβουλίου (Treasury Board Secretariat)⁸⁹. Η εξέλιξη της ρυθμιστικής πολιτικής στον Καναδά υπήρξε μεγάλη και προσέφερε σημαντικά στοιχεία αξιοποίησης και καλές πρακτικές προς μίμηση από άλλες χώρες.

Ανεπτυγμένη κουλτούρα αλλαγής υφίσταται και σε άλλες χώρες, αγγλοσαξονικής παράδοσης, όπως η **Αυστραλία** και η **Νέα Ζηλανδία** στις οποίες έχει αναπτυχθεί περισσότερο η μεθοδολογία του RIA. Αντιθέτως, πρακτικές όπως η στοχοθέτηση και η παρακολούθηση δεικτών δεν έχουν ακόμη ενταχθεί πλήρως στα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης των ανωτέρω χωρών.

Οι **Κάτω Χώρες**, αποτελούν μια χώρα καινοτομίας και επιστημονικής ανέλιξης. Η εισαγωγή στοιχείων Καλής Νομοθέτησης εντός της χώρας έγινε από πολύ νωρίς, συγκριτικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Η συνεισφορά της δε, υπήρξε ιδιαίτερος σημαντική μιας και ανέπτυξε εξ' υπαρχής μια μεθοδολογία μέτρησης των διοικητικών επιβαρύνσεων και στοχοθέτησης της μείωσης των διοικητικών βαρών (SCM), τέτοια που υιοθέτησαν τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά όσο και τα επιμέρους κράτη μέλη.

Το **Ηνωμένο Βασίλειο**, υπήρξε η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα που ενσωμάτωσε πρακτικές όπως οι μελέτες των κανονιστικών επιπτώσεων επί της οικονομίας ή η καθιέρωση θεσμικών μορφωμάτων με αντικείμενο αυτή καθαυτή την Κανονιστική Μεταρρύθμιση, όπως το Better Regulation Commission ή το Better Regulation Executive.

Είναι χαρακτηριστική η εμπιστοσύνη των κρατών μελών που διαθέτουν αγγλοσαξονική πολιτική παράδοση προς τις αρχές και τις αξίες της Καλής Νομοθέτησης, σε αντίθεση με κράτη όπως η Γαλλία ή η Γερμανία – ή ακόμη και η Ελλάδα – που διαθέτουν βαθύτερη νομικίστικη παράδοση (legalistic tradition). Οι

⁸⁹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp>

τελευταίες συχνά αδυνατούν να ενσωματώσουν τέτοιου είδους στοιχεία, αυτούσια ή μερικώς, στο εθνικό τους πολιτικό σύστημα⁹⁰.

4.3. Ελλάδα⁹¹

Η Ελλάδα μπορεί να χαρακτηριστεί χώρα ουραγός πάνω σε ζητήματα Καλής Νομοθέτησης. Παρότι υπήρξε μια εκ των χωρών, μαζί με το Ηνωμένο Βασίλειο και τις Σκανδιναβικές χώρες που υποστήριζαν ένθερμα το εγχείρημα να δημιουργηθεί αυτόνομη πολιτική κανονιστικής μεταρρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο (2000), η ίδια, είτε δεν εφάρμοσε καθόλου είτε εφάρμοσε πλημμελώς, τέτοιου είδους μεθοδολογίες στο εσωτερικό της.

Το πρώτο νομοσχέδιο («*Περί των Νόμων*»⁹²) που επιχείρησε να φέρει την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα, εμφανίστηκε το 2003 και είχε ως αντικείμενο την **κωδικοποίηση** και την **απλοποίηση της νομοθεσίας**. Ο φόβος ότι η εισαγωγή ενός τέτοιου νόμου θα υποβάθμιζε το ρόλο του Ελληνικού Κοινοβουλίου ως προς τη δυνατότητα σχεδιασμού και αναθεώρησης νομοθετημάτων, οδήγησε στην πρόωρη καταδίκη του σχεδίου νόμου, πολύ πριν την εισαγωγή του στην κοινοβουλευτική διαδικασία. Την ίδια τύχη είχε και μια αντίστοιχη προσπάθεια το 2005.

Εξάλλου, το 2006, εγκαινιάστηκε στην Ελλάδα η **Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων** μετά από σχετική εγκύκλιο⁹³ του τότε Πρωθυπουργού, η οποία όριζε όλες τις επιμέρους διαδικασίες για την εκ των προτέρων αξιολόγηση του αντίκτυπου των νόμων. Η εν λόγω εγκύκλιος, αν και αρκούντως φιλόδοξη δεν απέδωσε τα αναμενόμενα. Η ελληνική διοικητική πραγματικότητα δεν ήταν ακόμη έτοιμη να δεχθεί μια τέτοια αλλαγή φιλοσοφίας, και αυτό οφείλεται σε παράγοντες, όπως⁹⁴ α) η επιλογή της εγκυκλίου (soft law) ως κανονιστικού εργαλείου, γεγονός που υποδείκνυε την έλλειψη αναγκαστικού χαρακτήρα στη συγκεκριμένη ρύθμιση, β) η έλλειψη διοικητικής εμπειρίας και εξειδικευμένου προσωπικού που θα μπορούσε να

⁹⁰ Βλ. υποσημ. 8

⁹¹ Κάποια από τα στοιχεία που παρατίθενται στο παρόν υπο-κεφάλαιο προέρχονται από προφορική συνέντευξη του Παναγιώτη Καρκατσούλη, Προϊστάμενου της Μονάδας Α' της Ειδικής Υπηρεσίας Στρατηγικού Σχεδιασμού Συντονισμού και Εφαρμογής Προγραμμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών.

⁹² Μακρυδημήτρη Α., Πραβίτα Μ.Η., «*Η Κανονιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα*», Φιλελεύθερη Διακυβέρνηση, 2009: 98-107

⁹³ Υ190/2006

⁹⁴ Hatzis Ar., Nalpantidou S., «*From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece*», European Network for Better Regulation; ENBR Working Paper No. 13, Brussels, 2007

διαχειριστεί ορθά το εν λόγω εργαλείο και γ) η έλλειψη διαφάνειας της διαδικασίας. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι έκτοτε έχουν καταρτιστεί περίπου πενήντα ελληνικές RIA's, οι περισσότερες εκ των οποίων είναι ελλιπείς ή εκπονήθηκαν με πρόχειρο τρόπο. Περαιτέρω, η αδυναμία δημόσιας πρόσβασης σε αυτές, διόγκωσε την αδιαφάνεια και την αναποτελεσματικότητα της ίδιας της διαδικασίας.

Η **δημοσιότητα** και η **ελεύθερη πρόσβαση** των δημοσίων εγγράφων συνάντησαν επίσης ισχυρά προσκόμματα με τρομερές συνέπειες από άποψη δημοκρατικότητας, στο σύνολο της κοινωνίας. Πρόσφατα, με τη χρήση εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η κατάσταση διαφοροποιήθηκε σημαντικά από τα προηγούμενα χρόνια, Ειδικότερα, εργαλεία όπως τα www.ermis.gov.gr, www.diangeia.gov.gr και www.e-themis.gov.gr καθώς και άλλα κάλυψαν εν μέρει το κενό που υπήρχε μέχρι πρότινος.

Η **κοινωνική διαβούλευση**, δεν αποτέλεσε ποτέ μια θεσμοθετημένη μέθοδο σχεδιασμού ρυθμίσεων και πολιτικών. Αντίθετα η επικοινωνία και η ανταλλαγή απόψεων της διοίκησης με ενδιαφερόμενα μέρη ή ομάδες συμφερόντων επαφίετο συχνά στη διακριτική ευχέρεια των πολιτικών προϊσταμένων των εκάστοτε υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να μην προωθείται συνήθως η συμμετοχή και η διαβούλευση ακόμη και πάνω σε σημαντικά ρυθμιστικά ζητήματα. Η πύλη www.opengov.gr, ήλθε να καλύψει αυτό το μεγάλο κενό πληροφόρησης δημιουργώντας παράλληλα ένα πεδίο έκφρασης συναφών ή αντίθετων ιδεών.

Η **μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων** και η **μείωση των διοικητικών βαρών** ακολουθεί τη γενική γραμμή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για μείωση ως και 25% των διοικητικών βαρών έως το 2012. Σε αυτήν την προσπάθεια χρησιμοποιείται μια παραλλαγή του SCM, προσαρμοσμένη στα ελληνικά δεδομένα.

Φορείς για την Καλή Νομοθέτηση είναι η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης η οποία καλείται να διαδραματίσει ρόλο, τρόπον τινά, συντονιστικό, τα Υπουργεία Επικρατείας, Εσωτερικών, Οικονομικών και Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας τα οποία διαχειρίζονται τις διαφορετικές πτυχές της Καλής Νομοθέτησης.

Το 2009, επιδιώχθηκε για τρίτη φορά να καταρτιστεί σχέδιο νόμου για Ετήσια Ρυθμιστικά Σχέδια, το οποίο θα επιδίωκε την καθιέρωση της Καλής Νομοθέτησης ως οριζόντιας, πολιτικής του κράτους, με τη σύσταση Μονάδας Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών, με επιτελικές αρμοδιότητες, και Μονάδων Ανάλυσης και

Τεκμηρίωσης Πολιτικής σε έκαστο Υπουργείο, με σκοπό την οριζόντια διασύνδεση της πολιτικής. Αυτό το σχέδιο μάλιστα αποτέλεσε και Έργο-Σημαία του Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013⁹⁵. Η συγκεκριμένη ρύθμιση παρέμεινε ανενεργή.

Το 2010, στο πλαίσιο της λογικής για πλήρη αναμόρφωση της διοικητικής δομής του κράτους δημοσιεύθηκε Πράξη Ένταξης⁹⁶ στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση η οποία επανεισαγάγει το σύνολο σχεδόν των προηγούμενων αποτυχημένων προσπαθειών ρυθμίσεων σε μια ανανεωμένη λογική ενός επιτελικού κράτους.

Η πρόσφατη κρίση, προώθησε ακόμη περισσότερο μια λογική διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, τέτοιων που επισημάνθηκαν κατά καιρούς από διάφορες Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων⁹⁷ αλλά που ποτέ δεν πραγματοποιήθηκαν. Το επικαιροποιημένο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής που υπογράφηκε τον Αύγουστο του 2010 από την ελληνική κυβέρνηση και την Τρόικα (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Ευρωπαϊκή Επιτροπή), θέτει πολύ αυστηρά χρονοδιαγράμματα για την υιοθέτηση ατζέντας για την Καλή Νομοθέτηση. Έως το τέλος του 2011, η Ελλάδα αναμένεται να αναπτύξει μια ολοκληρωμένη πολιτική Καλής Νομοθέτησης προβαίνοντας σε όλες τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις.

⁹⁵ Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013

⁹⁶ ΕΥΣΣΕΠ, «Ένταξη Πράξης στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», 2010 στο <http://www.gspa.gr/%281900529580761290%29/documents/αποφαση%20ενταξη%20πραξης.pdf>

⁹⁷ Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν., Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1980-1988, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000

5. Συμπεράσματα

Το σύγχρονο ρυθμιστικό περιβάλλον τόσο παγκοσμίως όσο και ιδιαίτερος της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας, δυσχεραίνει τη δημιουργία νέων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, την ύπαρξη καινοτομιών και εν γένει την αναπτυξιακή διαδικασία. Οι επιχειρήσεις, όπως διαφάνηκε νωρίτερα, επωμίζονται βαρύ κόστος, εξαιτίας της πολυνομίας και της κακονομίας, το οποίο λειτουργεί ανασταλτικά ως προς την ανταγωνιστικότητά τους και κατ' επέκταση ως προς την ίδια την επιβίωσή τους. Χαρακτηριστικά όπως η ασάφεια, η κακή διατύπωση και η ασυμβατότητα μεταξύ των ρυθμιστικών παρεμβάσεων προδίδουν συχνά τη χαμηλή ποιότητα της νομοθεσίας. Συν τοις άλλοις, η δυσκολία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα καθώς και οι χαώδεις και αδιαφανείς γραφειοκρατικές διαδικασίες περιπλέκουν και συσκοτίζουν το επιχειρηματικό – και όχι μόνο – κλίμα περαιτέρω. Η κατάσταση αυτή, επιδρά αρνητικά στην ικανότητα πρόβλεψης των οικονομικών μεγεθών, διαρρηγνύει τον ιστό αμοιβαίας εμπιστοσύνης ανάμεσα στους ευρωπαίους εταίρους και διαταράσσει την οικονομική σταθερότητα. Πέραν των οικονομικών συνεπειών όμως, η διατήρηση ή και επιδείνωση ενός τέτοιου ρυθμιστικού περιβάλλοντος, κλονίζει τη δημοκρατικότητα και τη σταθερότητα του επικρατούντος πολιτικού συστήματος. Η μη συμμετοχή στις διαδικασίες σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης, ρυθμίσεων και πολιτικών, οδηγεί νομοτελειακά στη διεύρυνση του δημοκρατικού ελλείμματος και στην έλλειψη νομιμοποίησης. Η τελευταία, δημιουργεί με τη σειρά της ασταθή συστήματα που ρέπουν προς διάλυση. Εκ των ανωτέρω συνάγεται η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, ή άλλως η εφαρμογή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης.

Η ευρωπαϊκή διάσταση της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης, στοχεύει σε μια «ορθολογικοποίηση» του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού περιβάλλοντος, δίνοντας έμφαση στη μείωση του κόστους και στην αποτελεσματικότητα των εκροών των κανόνων, των πολιτικών και των θεσμών. Στόχος είναι να δημιουργηθεί μια νέα αναπτυξιακή ώθηση για το σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας αλλά και για κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά, με την ενεργοποίηση ανενεργών παραγωγικών συντελεστών σε διοικητικό επίπεδο. Μια αναπτυξιακή ώθηση, η οποία θα προέλθει μέσα από μια διαδικασία που θα ακολουθεί συγκεκριμένες προδιαγραφές οικονομικότητας, απλότητας, συμμετοχής και

διαφάνειας. Το «Γιατί» και το «Πόσο»⁹⁸ της ρυθμιστικής αναγκαιότητας ποσοτικοποιούνται και οι στόχοι των πολιτικών καθίστανται πλέον μετρήσιμοι βάσει συγκεκριμένων οικονομικών μεγεθών. Όλα συντείνουν στο ότι η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο υπέρ της οικονομικής ανάπτυξης. Υπό αυτήν την έννοια, καθίσταται λογική η υπόθεση ότι το εν λόγω εργαλείο δύναται να συνεισφέρει αποτελεσματικά εν καιρώ κρίσεων.

Η ιστορική συγκυρία που χαρακτηρίζεται από έντονη οικονομική δυσπραγία και κρίση σε πολλούς τομείς της οικονομίας, οδηγεί σε επικίνδυνα μονοπάτια όλα εκείνα τα στοιχεία που μέχρι σήμερα απέδωσαν σημαντικούς καρπούς ανάπτυξης. Ένα από τα σημαντικότερα, είναι η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση, το αναπτυξιακό μοντέλο της οποίας αμφισβητείται κατά κόρον σήμερα. Τι χρειάζεται όμως να γίνει; Επιστροφή σε παρελθόντα μοντέλα ανάπτυξης (π.χ. εθνικά κράτη) ή αναμόρφωση του υπάρχοντος συστήματος; Η δεύτερη λύση ηχεί μάλλον καλύτερα μιας και τα προγενέστερα μοντέλα ανήκαν σε παλαιότερες εποχές χαμηλής ή μηδενικής πληροφόρησης, τεχνολογικής υστέρησης και – το σημαντικότερο ίσως – μη εξάπλωσης του καταμερισμού εργασίας.

Αυτό που χρειάζεται είναι μια πιο ορθολογική διαχείριση του ισχύοντος συστήματος και δη του ρυθμιστικού εκείνου μέρους του, το οποίο και ορθώνει τα υψηλότερα αναπτυξιακά εμπόδια. Με αυτόν τον τρόπο θα επικρατήσει μια νέα κουλτούρα αλλαγής που θα κινητοποιήσει όλα εκείνα τα στοιχεία που μπορούν να δώσουν την απαραίτητη ώθηση για οικονομική ανάπτυξη. Η Καλή Νομοθέτηση συνιστά την αρχή της αλλαγής, χωρίς αυτό να σημαίνει πως δεν είναι απαραίτητες έτερες μεταβολές πάνω στην κατεύθυνση συγκεκριμένων πολιτικών. Εξάλλου, η οριζόντια διάσταση της Καλής Νομοθέτησης, είναι σίγουρο ότι θα επιφέρει οφέλη υπερχειλίσης και στις υπόλοιπες πολιτικές.

Ο Stiglitz⁹⁹ παρατήρησε ότι σε περιόδους κρίσης, το αναπτυξιακό μοντέλο τείνει σε περισσότερο ρυθμιστικές πολιτικές. Αντιθέτως σε περιόδους ευμάρειας, η απορρύθμιση αποτελεί την κύρια αναπτυξιακή αξίωση. Η ελαστικότητα των ρυθμιστικών καθεστώτων υποδεικνύει και τον τρόπο σύμφωνα με τον οποίο πρέπει να λαμβάνονται πλέον οι κανονιστικές αποφάσεις. Η μονομερής προσήλωση σε

⁹⁸ Βλ. Κεφ. 1.2.

⁹⁹ Stiglitz J., Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation στο Balleisen J. et al., Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation, The Tobin Project, Cambridge University Press, 2009

(re)regulatory ή σε deregulatory μοντέλα καθίσταται πλέον αναχρονιστική. Σχετική και η διαπίστωση του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής J. Baroso¹⁰⁰, ο οποίος πρότεινε την υιοθέτηση της «έξυπνης» προσέγγισης. Η τελευταία, αναφέρεται σε μεγαλύτερη αποδοτικότητα, ευελιξία και εστίαση σε συγκεκριμένους στόχους επί των κοινών πολιτικών. Η διαδικασία παραγωγής ρυθμίσεων, αποκτά προδιαγραφές από το επίπεδο του σχεδιασμού έως το επίπεδο της αξιολόγησης. Με ένα τέτοιο τρόπο οργάνωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιχειρεί να δώσει μια νέα ερμηνεία στην Κανονιστική Μεταρρύθμιση. Σκοπός της τελευταίας είναι η ποιοτική αναβάθμιση του κανονιστικού πλαισίου ώστε να υπάρξει καλύτερη θεσμική οργάνωση, οικονομικότερη λειτουργία, εκμετάλλευση όλων των συντελεστών διοικητικής παραγωγής (θεσμοί, ανθρώπινο δυναμικό, δίκτυα κ.ά.) στο έπακρο καθώς και προώθηση της συμμετοχής όλων στις διαδικασίες παραγωγής ρυθμίσεων. Όλα τα προηγούμενα αποτελούν κρίσιμους παράγοντες για την οικονομική οχύρωση απέναντι σε υφεσιακά φαινόμενα.

Παρόλα αυτά, προκειμένου η Καλή Νομοθέτηση να αποδώσει συγκεκριμένα αποτελέσματα, πρέπει να ξεπεράσει σημαντικές προκλήσεις:

Ορισμένες από τις προκλήσεις είναι δυνατό να εμφανίζονται σε **μικρο-επίπεδο γραφειοκρατικής οργάνωσης**. Εκεί υφίσταται το πρόβλημα της διαχείρισης και του ορθολογικού συντονισμού ανάμεσα στα επιμέρους τμήματα που επωμίζονται την Καλή Νομοθέτηση, είτε σε επίπεδο Διεύθυνσης ή Γενικής Διεύθυνσης εντός της Επιτροπής είτε σε επίπεδο Υπουργείου στα κράτη μέλη. Πολλές φορές ο έντονος φόρτος εργασίας των Διευθύνσεων – ή αντίστοιχα των Υπουργείων στα κράτη μέλη – δεν επιτρέπει την ενασχόληση με οριζόντια ζητήματα, όπως αυτά της Καλής Νομοθέτησης με συνέπεια τα τμήματα που ασχολούνται με το εν λόγω αντικείμενο να υπολειτουργούν. Μια διαδικασία αμοιβαίας εκμάθησης, με αποστολή «παρατηρητών διαδικασιών για καλές πρακτικές της Καλής Νομοθέτησης» ενδεχομένως να διευκόλυνε τη συστημική αυτή αδυναμία. Επιπλέον, ικανοποιητικός συντονισμός μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη θέσπιση της Καλής Νομοθέτησης σε επίπεδο αυτόνομης Διεύθυνσης με οριζόντιες αρμοδιότητες. Σε επίπεδο κρατών μελών αυτό μπορεί να σήμαινε μια οριζόντια αρχή εποπτείας της καλής νομοθέτησης, τουλάχιστον σε επίπεδο Υπουργείου.

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

Προβλήματα συντονισμού, εντοπίζονται και διαθεσμικά. Πολλές φορές, οι αριθμητικά πολλές ρυθμιστικές αρχές (χαρακτηριστικό το ελληνικό παράδειγμα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, οι αποφάσεις του οποίου δεν συμβαδίζουν πάντοτε με αυτές της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας), κυρίως σε επίπεδο κρατών μελών αλλά όχι μόνο, δεν συντονίζουν επαρκώς τις ενέργειές τους με αποτέλεσμα οι αποφάσεις τους να παρουσιάζουν επικαλύψεις ή αντιθέσεις. Πρόκειται για ένα αμιγώς οργανωτικό πρόβλημα των δημόσιων πολιτικών και μπορεί να λυθεί με ακριβή καθορισμό της ρυθμιστικής αρμοδιότητας, σε επίπεδο σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης.

Μια άλλου τύπου συστημική πρόκληση, αποτελεί η λεγόμενη *rivalry-driven* προσέγγιση¹⁰¹, σύμφωνα με την οποία, τα επιμέρους τμήματα εμπλέκονται σε έναν άτυπο ανταγωνισμό για το ποιοι θα επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους που τίθενται συνολικά από την Ένωση, έτσι ώστε να κερδίσουν τον έπαινο των υπολοίπων και να αποφύγουν το διασυρμό (*naming and shaming*). Όμως, η δυναμική όλων δεν είναι ίδια οπότε και χρειάζεται μια περισσότερο εξειδικευμένη προσέγγιση των ειδικότερων στόχων για την Καλή Νομοθέτηση ανάμεσα στις Διευθύνσεις που είναι αρμόδιες για τις κοινές πολιτικές. Παρόμοιο είναι και το πρόβλημα στους επιμέρους τομείς ευθύνης των Υπουργείων των κρατών μελών.

Σε **λειτουργικό επίπεδο**, υφίστανται οι εξής προκλήσεις:

- Η ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης έναντι της οικονομικής.
- Η ανάδειξη νέων μορφών ρυθμιστικής διαχείρισης, όπως τα δίκτυα, τα ανεξάρτητα ρυθμιστικά σώματα και κάποιες εσωτερικές μονάδες υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης σε έκαστη ρυθμιστική αρχή.
- Η εξέλιξη νέων μορφών διακυβέρνησης, όπως η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η ποιότητα στις σχέσεις κράτους πολίτη και η μεταρρύθμιση των συστημάτων προϋπολογισμού (προϋπολογισμοί προγραμμάτων).
- Η σημασία της δημόσιας διαβούλευσης και το παράθυρο ευκαιρίας που υφίσταται για τη βελτίωσή της μέσω των νέων τεχνολογιών επικοινωνίας.
- Η αποκεντρωμένη διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση μέσω των υπηρεσιών που παρέχουν είναι σε θέση να προωθήσουν ευχερέστερα την Καλή Νομοθέτηση πλησιέστερα στους πολίτες.

¹⁰¹ Wegrich K., “*Governing ‘Better Regulation’ in Europe. The Logic, Limits Of and Prospects for a ‘Middle-aged’ Reform Policy*”, CESifo DICE Report, Berlin, 2010: 34-41

- Η αναγκαιότητα εξέλιξης των RIA's και του SCM, προκειμένου να ανταποκρίνονται στους σκοπούς ύπαρξής των.
- Η δημιουργία ενός συμπαγούς ρυθμιστικού μοντέλου με κοινές αρχές παγκόσμιας απήχησης, που θα προωθεί τη συνεργασία μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών.
- Η πολιτική υποστήριξη του εγχειρήματος μέσω της προώθησης της δημοσιότητας των αποτελεσμάτων της Καλής Νομοθέτησης.
- Η εντατικοποίηση της δημοσιοποίησης των δημόσιων εγγράφων και η ολοκληρωμένη πολιτική για απελευθέρωση της πρόσβασης σε αυτά.
- Η προώθηση της επιστημονικότητας και της καινοτομίας έτσι ώστε να πολλαπλασιαστούν οι καλές πρακτικές και να εφευρεθούν νέα και αποτελεσματικότερα εργαλεία Καλής Νομοθέτησης.

Η επιτυχής αντιμετώπιση των οργανωτικών και λειτουργικών προκλήσεων που αναπτύχθηκαν ανωτέρω, αναμένεται να διασφαλίσει την ευόδωση της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στο μέλλον. Η βελτίωση του ευρωπαϊκού και εθνικού ρυθμιστικού περιβάλλοντος που θα προκύψει, θα οδηγήσει στην αποτελεσματικότητα, τη δημοκρατικότητα και την περαιτέρω ολοκλήρωση με θετικές επιδράσεις όσον αφορά στην αναπτυξιακή πρόοδο. Η απλούστευση της νομοθεσίας και η αποτελεσματικότητα θεσμών, διαδικασιών και πολιτικών, θα ενδυναμώσουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη και θα ενισχύσουν την ενωτική διαδικασία. Προϋπόθεση για να εφαρμοστούν όλα τα ανωτέρω εργαλεία και να αντιμετωπιστούν οι όποιες προκλήσεις αποτελεί η ισχυρή βούληση της Ευρωπαϊκής Διοίκησης ως προς την ανάπτυξη της εν λόγω πολιτικής.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. Γεωργακόπουλου Θ., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Ευγ.Μπένου, Αθήνα, 1997
2. Καρκατσούλη Π., Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και το Δημόσιο Management στη Διακυβέρνηση, Εκδ. Σιδέρη, 2004
3. Καρκατσούλη Π., Αρχές Καλής Νομοθέτησης, Σημειώσεις Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010
4. Μακρυδημήτρη Α., Πραβίτα Μ.Η., «Η Κανονιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα», Φιλελεύθερη Διακυβέρνηση, 2009
5. Μιχαλόπουλου Ν., Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007
6. Nugent N., Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ε.Ε., Αθήνα, Εκδ. Σαββάλας, 2004
7. Παπαχατζή Γ., Το Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Τόμοι Α&Β, 7^η Έκδοση, Αθήνα, 1991
8. Ράικου Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο. Εισαγωγή – Οργανωτικό Μέρος, Τεύχ. Α΄, Τόμ. Α΄, Εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989
9. Σπανού Κ., Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1999
10. Σπηλιωτόπουλου Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Όγδοη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997
11. Τσάτσου Δ., Το Αξιακό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2005
12. Τσούκαλη Λ., Ποια Ευρώπη, Μετάφρ. Ανδρ.Παππάς, Εκδ. Ποταμός, Αθήνα, 2004
13. Χάστα Γ., Κράτος και Πολιτική Διακυβέρνηση, Εκδόσεις National Communications SA, Αθήνα, 2007

ΞΕΝΗ

1. Arrow K. & Debreu G., “*Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*”, *Econometrica*, Vol. 22, 1954: 265–290
2. Bache I. & George S., *Politics in the European Union*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006
3. Baldwin R., Cave M., *Understanding Regulation, Theory Strategy and Practice*, Oxford University Press, New York, 1999
4. Bator, Fr., “*The Anatomy of Market Failure*”, *Quarterly Journal of Economics* Vol. 72, 1958: 351–379
5. Delors J., ‘Speech at the European Parliament’, Brussels, 1988, Bulletin No. 2-367/157, July 6 1988
6. Ewalt Jo-A., “*Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*”, Presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration, Newark NJ, 2001

7. Hatzis Ar., Nalpantidou S., “*From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece*”, European Network for Better Regulation; ENBR Working Paper No. 13, Brussels, 2007
8. Hix S., *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave-Macmillan, London, 2004
9. Jessop B. & Sum Ng.-L., *Beyond The Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*, Edward Elgar Publishing, 2006: 18-22
10. Konzendorf et al., “*Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level*”, Study for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states, Luxembourg, 2005
11. Majone G., “*The Rise of the Regulatory State in Europe*”, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, 1994
12. Majone G., “*The Credibility Crisis of Community Regulation*”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Volume 38, Issue 2, 2000
13. Mancini D., ‘*The American Experience in Regulatory Review and Reform A Simple CAP for Europe, a Challenge for All Brussels*’, Brussels, 2006
14. Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Revised edition ed. (1998), Harvard University Press, 1965
15. Peltzman S., “*Towards a New Theory of Regulation*”, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, 1976: 211-240
16. Pigou, A. C., *The Economics of Welfare*, 4th Edition, Macmillan and Co., London, 1932
17. Radaelli C., “*Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?*”, *Journal of European Public Policy*, Vol.14, Iss.2, 2007
18. Rhodes, R., “*The New Governance: Governing without Government*”, *Political Studies*, No. 44, 1996
19. Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*, book IV, chap. 2, par. 9, (1776), Digireads.com Publishing, 2009: 264
20. Stigler G., “*The Theory Of Economic Regulation*”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, 1971
21. Töller A.E., “*Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation*”, accepted for: *JSMS: Journal of Common Market Studies* 10/08, 2010
22. Vogel St., *Freer Markets More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell University Press, New York, 1998
23. Wallace H. et al., *Policy Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2005
24. Wegrich K., “*Governing ‘Better Regulation’ in Europe. The Logic, Limits Of and Prospects for a ‘Middle-aged’ Reform Policy*”, CESifo DICE Report, Berlin, 2010

ΕΠΙΣΗΜΑ ΕΓΓΡΑΦΑ-ΜΕΛΕΤΕΣ

1. CPB, *Reducing the administrative burden in the European Union*, Amsterdam, 2004
2. European Commission, *Communication on Modern SME policy for Growth and Employment*, Brussels, 2005
3. European Commission, *Working Document - Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union*, Brussels, 2006
4. European Commission, *A Europe of Results. Applying Community Law*, Brussels, 2007 COM(2007) 502 Final
5. European Commission, *Third Strategic Review for Better Regulation in the European Union*, Brussels, 2009
6. European Commission, *Smart Regulation in the European Union, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2010) 543 final, 2010
7. High Level Group on the Operation of Internal Market, *The Internal Market after 1992. Meeting the Challenge* (The Sutherland Report), 1992
8. Jacobzone, S., Choi C., Miguet C., *“Indicators of Regulatory Management Systems”*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 4, OECD Publishing, Paris, 2007
9. Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, Laeken, 2001
10. OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995
11. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, 1997
12. OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005
13. OECD, *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, Paris, 2009
14. OECD, *A New Agenda for the Regulatory Policy Committee: Issues for the Next Three Years*, Paris, 2010
15. Απόφαση Πρωθυπουργού, Υ190/2006
16. Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013
17. Πρόγραμμα Διαύγεια, Νόμος 3861/2010 (ΦΕΚ112/Α’/13-7-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο “Πρόγραμμα Διαύγεια” και άλλες διατάξεις»

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

<http://www.worldbank.org>
<http://www.reckon.co.uk>
<http://opim.wharton.upenn.edu>
<http://europa.eu>
http://europa.eu/scadplus/constitution/competences_el.htm
<http://www.oecd.org>
http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_37421_2367297_1_1_1_37421,00.html
<http://eur-lex.europa.eu>
<http://www.un.org>
<http://www.europarl.europa.eu>
http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default
<http://ec.europa.eu/agriculture/events/simplification/mancini.pdf>
<http://www.reginfo.gov/public/jsp/Utilities/aboutUs.jsp>
<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp>
www.ermis.gov.gr
www.diavgeia.gov.gr
www.e-themis.gov.gr
www.reginfo.gov
www.regulations.gov
www.opengov.gr
<http://www.gspa.gr>