

## AMERICAN - HELLENIC CHAMBER OF COMMERCE

### ΗΜΕΡΙΔΑ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ ΤΗΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ

### ΠΕΡΙΘΩΡΙΑ ΜΕΙΩΣΗΣ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

Δρ. Ν. Ιωάννης Ελ. Κοϊμτζόγλου  
Δικηγόρος, Εταίρος, ΚΡΕΜΑΛΗΣ- Δικηγορική Εταιρεία

»» Αθήνα, Hilton 24.01.2019

# 1. Τι σημαίνει ο όρος «γραφειοκρατία» ;

- Εξουσία και επιρροή των επικεφαλής και του προσωπικού των κυβερνητικών υπηρεσιών (Λεξικό της Γαλλικής Ακαδημίας των Επιστημών, 1789).
- Κωδικοποίηση ορθολογικής οργάνωσης = έμμισθο διοικητικό προσωπικό, εξειδίκευση των λειτουργιών, το κύρος του αξιώματος και όχι των προσώπων, τήρηση γραπτών αρχών και εγγράφων (Max Weber).
- Γιγάντια εξουσία που ασκείται από πυγμαίους ...διοίκηση τόσο ιδιότροπη και ανακατωσούρα ...όσο η σύζυγος ενός μικρομαγαζάτορα (Balzac, Les Employes, 1836).
- Η υπηρεσία της περιφρασης (Dickens, Little Dorrit, 1857).
- Η γραφειοκρατία απειλεί τη δημοκρατία και την ελευθερία των πολιτών (J.S.Mill, On Liberty, 1859).
- Η διακυβέρνηση του κράτους από μία μειοψηφία (G.Mosca, The Ruling Class, 1939).
- Προδοσία των επαναστατικών ιδεών από μία νέα τάξη (Trotsky).

- 
- Τρόπος διοικητικής οργάνωσης στο πλαίσιο του οποίου οι τυπικές πλευρές της διακυβέρνησης και της διοίκησης προσλαμβάνουν τεράστια σημασία.
  - Η διεκπεραίωση διοικητικών υποθέσεων σχετικών με τις δημόσιες υπηρεσίες από άτομα που ασχολούνται επαγγελματικά με την εν λόγω δραστηριότητα.
  - Είναι το ISO η σύγχρονη μορφή γραφειοκρατίας;
  - Η ανεξάρτητη λειτουργία του προσωπικού της γραφειοκρατίας που ακολουθείται συνήθως από σχετικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και μονιμότητας ενίοτε ανταγωνίζεται την πολιτική εξουσία με αποτέλεσμα ο όρος να αποκτά αρνητικές αποχρώσεις, σημαίνοντας την υψηλή συγκέντρωση ανεξέλεγκτων τύπων και διαδικασιών που δυσχεραίνουν τη διεκπεραίωση είτε κρατικών ή ιδιωτικών υποθέσεων.

## 2. Παράγοντες ενίσχυσης της γραφειοκρατίας του Ελληνικού Κράτους

---

### ➤ Κλειστή οικονομία

- Η ελληνική οικονομία είναι από τις λιγότερο ελεύθερες οικονομίες της Ευρωζώνης, λ.χ. το 2018 στο *Index of Economic Freedom*, η Ελλάδα βρίσκεται στην 115<sup>η</sup> θέση (η Κροατία π.χ. στην 92<sup>η</sup>).
- Εξαίρεση ο φορέας Doing Business ο οποίος αξιολογείται στην 67<sup>η</sup> θέση σε λίστα 190 κρατών. Η εν λόγω αξιολόγηση βασίστηκε, όμως, στο νομοθετικό πλαίσιο και όχι στην εφαρμογή του, π.χ. περιπέτεια για τις μικροζυθοποιίες – το ΥΠΟΙΚ αγνοούσε τις κινήσεις του Γενικού Χημείου του Κράτους (Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 14/12/2018).
- Παράδοξο με την ιστορία της οικονομικής και εμπορικής δραστηριότητας των Ελλήνων!
- Παράδοξο με το πρόγραμμα ενίσχυσης της οικονομίας της αγοράς από το 2010 (π.χ. άνοιγμα των αγορών τις Κυριακές)!

---

➤ **Κανονιστική υπερπαραγωγή : πολυνομία – κακονομία**

- Τη περίοδο από 2001 μέχρι 2015 εκδόθηκαν 1.478 νόμοι, 3.452 ΠΔ, 200.000 ΥΑ.
- Τη περίοδο από το 2002 μέχρι το 2015 εκδόθηκαν 36 νόμοι για φορολογικά θέματα και 1.094 εγκύκλιοι.
- Η πολυνομία δυσχεραίνει την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και της συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου, αυξάνει τη γραφειοκρατία.
- Οι διαφορές που δημιουργούνται από τις παραπάνω καταστάσεις οδηγούν σε διοικητικές διαφορές ενώπιον των δικαστηρίων τα οποία επιφορτίζονται με την επίλυση τους.
- Η πολυνομία, τελικά, με βάση τα παραπάνω, καταλήγει πολλαπλώς σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος επειδή προκαλεί δυσλειτουργία και αναποτελεσματικότητα στη δημόσια διοίκηση, ενθαρρύνει παρεκκλίσεις των διοικητικών οργάνων από τη νομιμότητα, προκαλεί ανασφάλεια δικαίου και αποτρέπει επενδύσεις επωφελείς για την εθνική οικονομία.

- 
- Η περιστολή ή άρση της πολυνομίας είναι και νομική υποχρέωση της ελληνικής έννομης τάξης. Ειδικότερα, με τη θέσπιση της **Συνθήκης του Άμστερνταμ** (1997) τέθηκε η υποχρέωση στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για μέριμνα έτσι ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα της νομοθέτησης (regulatory quality). Η αντιμετώπιση, εξάλλου, της πολυνομίας επιβάλλεται σαν υποχρέωση στα κράτη (όπως η Ελλάδα) που συμμετέχουν στον **ΟΟΣΑ**: θεωρείται μέσο διευκόλυνσης του διεθνούς εμπορίου, του υγιούς επιχειρηματικού ανταγωνισμού και διασφάλισης της λειτουργικότητας των δομών της παγκοσμιοποίησης.

- 
- Η πρώτη θεσμική διαπίστωση σχετικά με τη πολυνομία στην ελληνική έννομη τάξη έγινε με την **εγκύκλιο του Πρωθυπουργού Υ190/2006** η οποία αναγνώρισε «*την ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών, τη ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα και την υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και τη προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων*». Η εγκύκλιος δεν είχε, όσον αφορά το περιορισμό της πολυνομίας, τα αναμενόμενα αποτελέσματα και το 2010 τροποποιήθηκε ο **Κανονισμός της Βουλής** προβλέποντας την υποχρέωση κάθε σχέδιο νόμου να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης επιπτώσεων, έκθεση διαβούλευσης και έκθεση τροποποιούμενων διατάξεων πριν κατατεθεί στη Βουλή. Επίσης, θεσπίστηκε και το [open.gov.gr](http://open.gov.gr) ως χώρος ηλεκτρονικής διαβούλευσης.

- 
- Καθοριστική, τουλάχιστον σε επίπεδο προθέσεων, για το ζήτημα της πολυνομίας ήταν η έκδοση του **N. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»**. Σκοπός του νόμου, που υλοποίησε μνημονιακή υποχρέωση, ήταν η βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου και η αντιμετώπιση της πολυνομίας, η μείωση των διοικητικών βαρών και η ενίσχυση του κράτους δικαίου. Ο νόμος προέβλεπε, για πρώτη φορά στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, τη διαδικασία κανονιστικού προγραμματισμού της κυβέρνησης και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής των διατάξεων. Προβλέφθηκε, επίσης, η δημιουργία κεντρικών συντονιστικών οργάνων (Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα Υπουργεία) με σκοπό το συντονισμό και την οργάνωση της νομοθετικής παραγωγής. Ατυχώς, παρά τις αγαθές προθέσεις του νομοθέτη οι προβλέψεις του νόμου δεν υλοποιήθηκαν ουσιαστικά και μία ακόμη ευκαιρία αναδιοργάνωσης της ελληνικής νομοθετικής παραγωγής χάθηκε.



---

## ➤ Θεσμική ατροφία (Institutional atrophy)

- Η μη εφαρμογή του νόμου, π.χ. απαγόρευση καπνίσματος σε δημόσιους χώρους.
- Καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης λ.χ. 1580 ημέρες απαιτούνται για την εκτέλεση μίας σύμβασης, 3.5 χρόνια για την άρση μίας πτώχευσης.
- Πρόβλεψη γραφειοκρατικών διαδικασιών λ.χ. για τη μεταβίβαση της ακίνητης ιδιοκτησίας πρέπει να περάσει από 10 και στοιχίζει το 4.8 της αξίας του μεταβιβαζόμενου ακινήτου.
- Διαφθορά: σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια 2017 η Ελλάδα είναι η Τρίτη χώρα από τέλος του καταλόγου με τις χώρες της Ευρώπης στις οποίες εμφανίζονται φαινόμενα διαφθοράς.

---

## ➤ Η απουσία κοινωνικής συνοχής και συνείδησης

- Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έκθεση (2008), το 59.8% των Ελλήνων ήταν καχύποπτοι έναντι των συμπολιτών τους (38.8 % στην υπόλοιπη Ευρώπη), 61.1% των Ελλήνων πίστευαν ότι οι συμπολίτες τους επιχειρούν να τους εκμεταλλευτούν 28.4% στην υπόλοιπη Ευρώπη).
- Η «κοινωνία των πολιτών» απουσιάζει.
- Πρόσφατη έρευνα δείχνει τη θεσμική ανωριμότητα της ελληνικής κοινωνίας: στους Έλληνες οι πιο δημοφιλείς θεσμοί είναι η Οικογένεια, ο Στρατός και η Αστυνομία. Το Διαδίκτυο προηγείται σε δημοφιλία από τις εφημερίδες και η Εκκλησία από την Κυβέρνηση.

### 3. Προτάσεις για μείωση της γραφειοκρατίας, ενίσχυσης της εποπτείας και της επιχειρηματικότητας

---

#### ➤ Θεσμική ενίσχυση της επιχειρηματικότητας

- Ενίσχυση της βιώσιμης ανάπτυξης = οικονομική ανάπτυξη με ταυτόχρονη ανάλογη προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.
- Κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού ως στοιχείου του οικονομικού καθεστώτος.
- Ασφάλεια δικαίου και προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, λ.χ. διαδοχικές παρατάσεις στο χρόνο παραγραφής των φορολογικών αξιώσεων του δημοσίου.
- Άρση της απαγόρευσης ίδρυσης ιδιωτικών ΑΕΙ.

#### ➤ Πολιτική ουδετερότητα της δημόσια διοίκησης

- Περιορισμός επιρροής ομάδων πίεσης.
- Αμερόληπτη κανονιστική δραστηριότητα.

- 
- **Ριζική διοικητική αναδιοργάνωση βασιζόμενη στη συνέχεια του Κράτους**
    - Σχέδιο συνολικό, μακρόπνοο και συμφωνημένο.
    - Θεσμικός έλεγχος υλοποίησής του.
    - Ευρωπαϊκή συνεργασία, επίβλεψη και τεχνική βοήθεια.
    - Χρήση τεχνολογίας στην άσκηση της δημόσιας διοίκησης.
  
  - **Περιστολή πολυνομίας**
    - Μείωση ρυθμιστικού όγκου (εργαλείο «γκιλοτίνας»).
    - Κωδικοποίηση της νομοθεσίας.
    - Εξ ορθολογισμός των τροπολογιών.
    - Στρατηγικός σχεδιασμός της νομοθετικής παραγωγής και έλεγχος εφαρμογής της.

## 4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Υπάρχει ελπίδα;



**North America:** Mexico - United States

**Central & South America:** Argentina - Brazil - Chile - Colombia - Panama - Peru

**Western Europe:** Austria - Belgium - Cyprus - Denmark - Finland - France - Germany - Greece - Ireland - Italy  
Luxembourg - Netherlands - Norway - Portugal - Spain - Sweden - Switzerland - United Kingdom

**Eastern Europe:** Czech Republic - Estonia - Hungary - Latvia - Lithuania - Poland - Romania - Russia - Slovakia - Turkey - Ukraine

**Middle East & Asia Pacific:** China - India - Israel - Japan - Korea, Republic of - New Zealand - United Arab Emirates

[www.iuslaboris.com](http://www.iuslaboris.com)