

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΠΟΙΟΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Συμπεράσματα

Η Ελλάδα από το 1974 κι έπειτα, έχει πραγματοποιήσει σημαντικά βήματα σε ό,τι αφορά τον εκσυγχρονισμό της οικονομικής της δομής και βρίσκεται σε διαδικασία σύγκλισης με τις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Η προσπάθεια για την ενοποίηση πολιτικών, προσανατολισμένων στην αγορά και στη θεσμοθέτηση διαφανών και αξιόπιστων θεσμών, επιταχύνθηκε τα τελευταία χρόνια και μέσω των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένης της απορρύθμισης, της ιδιωτικοποίησης και της απελευθέρωσης των αγορών. Οι κυβερνητικοί οργανισμοί, ο πολιτισμός, αλλά και οι ικανότητες για τη δημιουργία ποιοτικών ρυθμίσεων έχουν, παρ' όλα αυτά, μείνει πίσω ενώ αυτό το χάσμα μειώνει τα δυνατά οφέλη που θα μπορούσαν οι ποιοτικές ρυθμίσεις να προσφέρουν στους Έλληνες καταναλωτές, τους επιχειρηματίες και τους πολίτες που χρησιμοποιούν τα οφέλη των δημοσίων υπηρεσιών.

Η πρόκληση, η οποία έγινε ήδη αποδεκτή από την πολιτική ηγεσία, είναι ο εκσυγχρονισμός των δημοσίων υπηρεσιών. Από κυβερνητική σκοπιά, η μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος δείχνει να παρεμποδίζεται από μία έλλειψη εμπιστοσύνης που υφίσταται στη δημόσια διοίκηση σχετικά με τις δυνατότητες των επιχειρήσεων και της κοινωνίας. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την υπερβολική ρύθμιση της ιδιωτικής επιχειρηματικής σφαίρας δραστηριοτήτων. Αυτή η πολιτονομία εμποδίζει την ανάπτυξη δημιουργικότητας και το δυναμισμό στη δημόσια διοίκηση και την κοινωνία. Η κανονιστική μεταρρύθμιση θα μπορούσε να ειδωθεί σαν μία στρατηγική με στόχο να κάνει το Γόρδιο δεσμό της δυσπιστίας που υφίσταται και να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη και τις δημιουργικές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος, την αγορά και την κοινωνία.

Προσπάθειες και πρωτοβουλίες από την προηγούμενη δεκαετία, καταδεικνύουν ότι η πολιτική για την κανονιστική μεταρρύθμιση έχει ήδη αρχίσει να φαίνεται, βήμα προς βήμα. Η από-πολιτικοποίηση και η εγκαθίδρυση αξιοκρατικού συστήματος προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων θα ανυψώσει το κύρος και την αξιοπιστία των δημοσίων υπηρεσιών, εντός και εκτός της διοίκησης, και κατά συνέπεια, την εμπιστοσύνη των πολιτών. Η συνεχής προσπάθεια για την μεταφορά αρμοδιοτήτων στις τοπικές κυβερνήσεις, συνδεδεμένη με τη θέσπιση άμεσης εκλογής τους, θα φέρει την κυβέρνηση πιο κοντά στους πολίτες και στις μικρές επιχειρήσεις. Η διάχυση και διάδοση νέων πρωτοβουλιών της δημόσιας διοίκησης μαζί με τις προσπάθειες για καλύτερη και

συχνότερη επικοινωνία της με τους πολίτες, θα αυξήσει τις προσδοκίες για μεγαλύτερη ανταποκριτικότητα της διοίκησης. Πρωτοβουλίες που ανέλαβαν ορισμένα υπουργεία, όπως το Εθνικής Οικονομίας, για τη συγκέντρωση όλων των ρυθμίσεων που εμπίπτουν στα αντικείμενα αρμοδιότητάς του, δείχνουν γνώση των περιορισμών που θέτει το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο και την ανάγκη που υπάρχει για συνεχή μελέτη και ανασκόπηση των ρυθμίσεων.

Παρ' όλα αυτά, αυτές οι πρωτοβουλίες, οι οποίες μεν είναι απαραίτητες, δεν είναι, όμως, επαρκώς προσανατολισμένες προς τις νέες κανονιστικές πρακτικές που έχουν σκοπό την επανασυσταση των ρυθμιστικών σχέσεων της διοίκησης με την αγορά και την κοινωνία. Τα κίνητρα του δημόσιου τομέα δεν ευθυγραμμίζονται με την ανάγκη για ενθάρρυνση των «καλών πρακτικών» (good practices) που χρειάζονται για τη δημιουργία νέων ρυθμίσεων ενώ η διακριτική μεταχείριση αποδυναμώνει το κανονιστικό πλαίσιο. Η έμμορση που δίνεται στη νομική εκπαίδευση καθώς και η αμέλεια των οικονομικών ικανοτήτων αποκρύπτουν από τη διοίκηση το νέο κανονιστικό πλαίσιο, στο οποίο βασίζεται η σύγχρονη αγορά. Η μελέτη των επιπτώσεων από την εσαρμογή των νέων ρυθμίσεων και η χρήση καινοτομιών ή εναλλακτικών ρυθμίσεων είναι φτωχές σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ μειώνοντας έτσι τη δυνατότητα της κυβέρνησης να αναπτύξει το υψηλής ποιότητας, κανονιστικό πλαίσιο που χρειάζεται για να καλύψει τις ανάγκες των πολιτών, αλλά και για να δώσει ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη.

Η χαμηλή ποιότητα των ισχυουσών ρυθμίσεων, η οποία έχει δημιουργηθεί κατά τη διάρκεια δεκαετιών «ρυθμιστικού πληθωρισμού», αποθαρρύνει τους πολίτες, ενθαρρύνει την ανυπακοή και τη «γκρίζα» αγορά, τιμωρεί εκείνους που συμμορφώνονται λόγω καλής πίστης, μειώνει τον επιχειρηματικό ανταγωνισμό και δημιουργεί αντί-κίνητρα για το εμπόριο και τις επενδύσεις. Σε περίπτωση που δεν αναληφθεί αποφασιστική δράση για τη μελέτη και τον εξορθολογισμό των ισχυουσών ρυθμίσεων, οι προσπάθειες για την βελτίωση των νέων πρακτικών, θα καταστούν αναποτελεσματικές.

Η διαδικασία για την αποκέντρωση αποτελεί μία θετική μεταρρύθμιση για την ανάπτυξη των δυνατοτήτων και ικανοτήτων των τοπικών κυβερνήσεων, αλλά η διαδικασία αυτή θα πρέπει να συμπληρωθεί με τη μεταφορά και την απόκτηση ανθρώπινου δυναμικού και πόρων. Οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης απαιτούν συντονισμό και συνεργασία, χωρίς τα οποία η κανονιστική μεταρρύθμιση θα θέσει επιπρόσθετα βάρη και κόστη στις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Αυστηρότερα μέτρα που θα ενισχύουν τη διαφάνεια και την υπευθυνότητα θα εμποδίσουν τα τοπικά συμφέροντα από το να κρατήσουν εκείνοι τα οφέλη που μπορεί αυτή η προσπάθεια να προσφέρει σε ολόκληρη την κοινωνία.

Προτάσεις πολιτικής του ΟΟΣΑ

1. Υιοθέτηση σε κυβερνητικό επίπεδο ευρείας πολιτικής για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση με ξεκάθαρους στόχους και πλαίσιο εφαρμογής.
2. Δημιουργία Υπουργικής Επιτροπής για την μεταρρύθμιση των κανονιστικών ρυθμίσεων, για τη λήψη αποφάσεων σε θέματα κανονιστικής μεταρρύθμισης και τον κυβερνητικό συντονισμό. Η Επιτροπή θα συντάσσει ετήσια έκθεση προς τη Βουλή. Τα μέλη της Επιτροπής θα προέρχονται από το Γραφείο του Πρωθυπουργού, από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, το ΥΠΕΣΔΔΑ, το Υπουργείο Ανάπτυξης, το Υπουργείο Δικαιοσύνης καθώς και την Επιτροπή Ανταγωνισμού (μοντέλο Ολλανδίας). Η Επιτροπή αυτή θα υποβοηθείται από μία εξειδικευμένη Γραμματεία.
3. Η ανωτέρω Γραμματεία της Επιτροπής θα λειτουργεί σαν μονάδα παρακολούθησης και υποστήριξης της Υπουργικής Επιτροπής με αρμοδιότητες:
 - α) να κάνει προτάσεις στην Υπουργική Επιτροπή για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση.
 - β) να συλλέγει πληροφορίες και να συντονίζει το πρόγραμμα της κανονιστικής μεταρρύθμισης σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης και
 - γ) να διατυπώνει ανεξάρτητη γνώμη σε θέματα ρυθμίσεων.

Η Ελλάδα πρέπει να αποκτήσει μια τεινική μονάδα ή υπηρεσία για την ποιότητα των ρυθμίσεων. Η αποστολή και αρμοδιότητές της πρέπει να επικεντρώνονται στη διενέργεια αντικειμενικών ελέγχων, όπως είναι η ποιότητα των ρυθμίσεων και η ανάλυση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων (μοντέλο Αγγλίας, Ιταλίας).

Επίσης, θα πρέπει να παρακολουθεί και να ενθαρρύνει απαραίτητες πρωτοβουλίες σε θέματα διοίκησης και οικονομικότητας, οι οποίες θα συμπληρώσουν τη νομική προσέγγιση που ακολουθείται στους κόλπους των υπουργείων.

Η μονάδα θα παρέχει εξειδικευμένες συμβουλές και θα τη συντονίζει. Γι' αυτό θα πρέπει να διαθέτει γραμματεία καλά στελεχωμένη και ελκυστική πολιτική προσλήψεων.

Θα πρέπει να διαθέτει ικανοποιητικά οικονομικά μέσα για τη συλλογή και την αξιολόγηση πληροφοριών και την προσέλκυση εμπειρογνομόνων και ειδικών επιστημόνων.

Η αποστολή και οι αρμοδιότητές της πρέπει να προσδιορισθούν με νόμο για να αποφευχθεί κάθε αντίρρηση.
4. Εφαρμογή προγράμματος RIA (Regulatory Impact Analysis) για την αξιολόγηση των επιπτώσεων από τις νέες ρυθμίσεις με βάση τις συστάσεις του ΟΟΣΑ. Η ανάλυση των επιπτώσεων θα πρέπει να γίνει σταδιακά. Μπορεί να ξεκινήσει με την εκτίμηση του κόστους των άμεσων επιπτώσεων (εκτός αυτών του προϋπολογισμού) και την εκτίμηση των ωφελημάτων που προκύπτουν από τις νέες ρυθμίσεις. Σταδιακά θα πρέπει να

προχωρήσει σε μια πιο θαρραλέα ποσοτική ανάλυση όταν θα έχουν αναπτυχθεί κάποιες δεξιότητες στη διοίκηση. Ο έλεγχος της ποιότητας της RIA πρέπει να γίνεται από την προαναμενόμενη τεχνική υπηρεσία. Θα πρέπει, επίσης, να εναρμονιστεί ένα πλήρες πρόγραμμα επιμόρφωσης για την ανάπτυξη των απαραίτητων ικανοτήτων για την αξιολόγηση των επιπτώσεων. Με τις σημερινές δυνατότητες της διοίκησης θα μπορούσαν να εναρμονιστούν άμεσα, πρακτικά μέτρα από τη διοίκηση, όπως η ενσωμάτωση στην αιτιολογική έκθεση που απαιτείται από το άρθρο 74 του Συντάγματος των δέκα κριτηρίων ποιότητας της λίστας του ΟΟΣΑ. Επίσης, η λίστα αυτή μπορεί να είναι υποχρεωτική για τη δευτερεύουσα νομοθεσία, τα προεδρικά διατάγματα και τις υπουργικές αποφάσεις.

Μεσοπρόθεσμα (π.χ. σε 1 χρόνο), τα υπουργεία και οι υπηρεσίες θα κάνουν μία έκθεση ανάλυσης των επιπτώσεων (RIA), η οποία θα αποστέλλεται σε μια ανεξάρτητη τεχνική μονάδα για να ελεγχθεί η ποιότητα και το περιεχόμενό του. Η έκθεση αυτή θα αφορά μόνο στις πιο σημαντικές ρυθμίσεις. Το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί να αρνείται να συζητήσει προτάσεις που δεν συνοδεύονται από μία τέτοια (RIA). Επίσης, ο υπεύθυνος υπουργός δεν πρέπει να υπογράφει δευτερεύουσες ρυθμίσεις χωρίς να συνοδεύονται από τη (RIA). Η κατάρτιση μιας ετήσιας έκθεσης προς τη Βουλή παράλληλα με τη χρήση της (RIA), θα υποκινούσε τα υπουργεία για την ανάπτυξη της εναρμόγής της.

5. Συστηματική προσέγγιση για την υιοθέτηση εναλλακτικών λύσεων αντί των κανονιστικών με στόχο να μειωθεί ο όγκος των προτεινόμενων ρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένης και της δευτερεύουσας νομοθεσίας, σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, η Ελλάδα θα μπορέσει με την πάροδο του χρόνου να έχει μια πιο ευέλικτη και αποτελεσματική κανονιστική δομή που θα λαμβάνει υπόψη της τις απαιτήσεις της αγοράς, προκειμένου να επιτευχθούν στόχοι δημόσιας πολιτικής. Αυτό μπορεί να γίνει με τη διαδοχική ανάπτυξη στο πρόγραμμα της RIA μιας θεματικής ενότητας που θα αφορά στη μείωση του όγκου των ρυθμίσεων. Πριν από την τυπική εναρμόγηση του μέτρου αυτού σε όλες τις πολιτικές της κυβέρνησης, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα και η εξοικειώσή του με τα εργαλεία εναλλακτικής πολιτικής.
6. Ενίσχυση της διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης, συμπεριλαμβανομένης και της δευτερεύουσας νομοθεσίας και υιοθέτηση ενιαίας διαδικασίας δημόσιου σχολιασμού. Επίσης, η κυβέρνηση θα πρέπει να καταρτίσει κατευθυντήριες οδηγίες και σαφείς παραμέτρους για τις μεθόδους διαβούλευσης και να απαιτεί την παρουσίαση της RIA με το προσχέδιο, στα πλαίσια της διαδικασίας δημόσιου σχολιασμού.

- Δημιουργία ενός κεντρικού αρχείου διοικητικών διαδικασιών και αδειών και εγκρίσεων για τις επιχειρήσεις καθώς και εισαγωγή διαδικασίας ολικής επανεξέτασης για τη μείωση των διοικητικών βαρών. Συνεπώς, θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα υποχρεωτικό αρχείο όλων των εντύπων με θετική νομική εξασφάλιση με την έννοια ότι εάν ένα έντυπο δεν περιλαμβάνεται στο αρχείο δεν μπορεί να προωθείται. Επίσης, τα έντυπα του ευρετηρίου θα επανεξετάζονται και θα ανασχεδιάζονται και ει δυνατόν θα ελαττώνονται και αντικαθίστανται από λιγότερο βεβαρημένα εργαλεία.
8. Συνκέντρωση και αξιολόγηση των υπαρχουσών ρυθμίσεων και παράλληλα εισαγωγή προγράμματος κωδικοποίησης και αξιολόγησης των νόμων και των υπολοίπων κανονιστικών ρυθμίσεων, έτσι ώστε να μειωθεί η νομική αβεβαιότητα. Η επανεξέταση θα γίνεται ανά τομέα και θα ξεκινήσει από τους πιο σημαντικούς οικονομικούς τομείς. Η επανεξέταση θα πρέπει να περιέχει τις αξιολογήσεις της RIA και να αναφέρεται στη λίστα των κριτηρίων ποιότητας των ρυθμίσεων του ΟΟΣΑ. Η Βουλή ή η Κυβέρνηση για την υποστήριξη της επανεξέτασης αυτής θα μπορούσε, διαμέσου μιας ανεξάρτητης επιτροπής, να επανεξετάσει τους κύριους τομείς της νομοθεσίας και να οπιάξει ένα πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Βραχυπρόθεσμα, η Ελλάδα θα μπορούσε να καταρτίσει ένα ευρετήριο με όλους τους νόμους, περιλαμβανομένης και της δευτερεύουσας νομοθεσίας, και να επανεξετάσει το ευρετήριο αυτό στα πλαίσια μιας διαδικασίας πιο σοβαρής.
9. Ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής διοίκησης, καθορισμός τις αρμοδιότητες σε κάθε κυβερνητικό επίπεδο, παροχή των απαραίτητων πόρων, του ανθρώπινου δυναμικού και χρηματοδότηση, έτσι ώστε να ενοποιηθεί η ποιότητα των ρυθμίσεων σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Μια στρατηγική συμπληρωματική αλλά σημαντική, είναι η ανάπτυξη μέτρων σε θέματα διαφάνειας και υπευθυνότητας, όπως ο δημόσιος σχολιασμός.
10. Βελτίωση των μηχανισμών της διοίκησης που παράγουν ποιοτικά αποτελέσματα για τους πολίτες μέσω περαιτέρω μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι:
- διοίκηση βασισμένη στην απόδοση (performance),
 - οικονομικά κίνητρα προς δημοσίους υπαλλήλους βασισμένα στην αξία τους,
 - μεγαλύτερη ευελιξία στη δημόσια διοίκηση σε ό,τι αφορά τη μετακίνηση πόρων και αρμοδιοτήτων και,
 - προσπάθεια για τη βελτίωση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των δημοσίων φορέων.