

Το Φιλικό κράτος και το μεταρρυθμιστικό διακόβευμα

Άρης Αλεξόπουλος

Αν. Καθηγητής Πολιτικής Ανάλυσης

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Ομιλία στην Συνεδρία με θέμα «Το Φιλικό Κράτος» του Συνεδρίου, που διοργανώθηκε από τον Τομέα Μάνατζμεντ Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (ΤΟΜΔΔΑ) της ΕΕΔΕ, με θέμα «Για ένα Σύγχρονο, Αναπτυξιακό και Φιλικό Κράτος»,

31-01-2020

Αμφιθέατρο του ΕΒΕΑ

«Το φιλικό κράτος και το μεταρρυθμιστικό διακύβευμα». Ομιλία στην Συνεδρία με θέμα «Το Φιλικό Κράτος» του Συνεδρίου, που διοργανώθηκε από τον Τομέα Μάνατζμεντ Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (ΤΟΜΔΔΑ) της ΕΕΔΕ, με θέμα «Για ένα Σύγχρονο, Αναπτυξιακό και Φιλικό Κράτος», Αθήνα αμφιθέατρο του ΕΒΕΑ, 31-01-2020

Ξεκινώντας θέλω να ευχαριστήσω τους διοργανωτές που μου δίνουν την ευκαιρία να βρεθώ ανάμεσα σε εκλεκτούς συναδέλφους και φίλους και να μοιραστώ τους προβληματισμούς μου σχετικά με τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα στο πεδίο της ρύθμισης ώστε να αποκτήσει η ελληνική διακυβέρνηση τη μορφή του φιλικού κράτους.

Παρότι έχουν γίνει αρκετά τα δέκα τελευταία χρόνια μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, αναμετριόμαστε ακόμα ως χώρα και κοινωνία με την ανάγκη υλοποίησης ενός τεράστιου έργου αλλαγών που έπρεπε να είχαν γίνει εδώ και δεκαετίες σταδιακά.

Συντάσσομαι μ' αυτούς που πιστεύουν ότι η βαθιά οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας, που δεν είναι σίγουρο ότι έχει εξέλθει οριστικά η χώρα μας, δεν είναι μόνο αποτέλεσμα των κακών επιλογών στο επίπεδο της μακροοικονομικής διαχείρισης, αλλά είναι κυρίως προϊόν της συστηματικής αποτυχίας μας στο θεσμικό επίπεδο της οργάνωσης του κράτους μας.

Έχουμε κακούς νόμους, κακές ρυθμίσεις, κάκιστες διοικητικές πρακτικές. Το πρόβλημα γίνεται μεγαλύτερο γιατί η αποτυχία διοίκησης δεν περιορίζεται μόνο στο κράτος, αλλά συχνά επεκτείνεται, σε σαφώς μικρότερο βαθμό, και στον ιδιωτικό τομέα. Οπότε και οι ιδιωτικές εναλλακτικές στην παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών συχνά αποδεικνύονται ανεπαρκείς. **Υπάρχει γενικευμένη αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης μέσων για την επίτευξη στόχων.** Μας συμβαίνει αυτό

που οι μελετητές του κράτους και ευρύτερα του διοικητικού φαινομένου αποκαλούν **κρίση διακυβέρνησης**.

Στην καρδιά του ισχυρισμού ότι αυτό που βιώνουμε ως παραγωγική δομή είναι κρίση διακυβέρνησης, βρίσκεται ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους. Εκεί έχουμε αποτύχει παταγωδώς, να ρυθμίσουμε αποτελεσματικά την παραγωγική δραστηριότητα από την στιγμή της γέννησης της ως τη διακοπή της.

Είναι σχεδόν καθολικά αποδεκτό ότι το κράτος για να διασφαλίσει το δημόσιο συμφέρον οφείλει να παρέμβει και να ρυθμίζει την οικονομική δραστηριότητα. Η προστασία του καταναλωτή, η προστασία του περιβάλλοντος, η υγιεινή και η ασφάλεια στους χώρους εργασίας, η δημόσια υγεία, η διασφάλιση της τήρησης των συμφωνιών που εθελοντικά συνάπτονται στο πεδίο της οικονομίας, η ελεύθερη πρόσβαση στα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, είναι θέματα που περνούν μέσα από το ρυθμιστικό ρόλο του κράτους. Κρίσιμα ζητήματα για τη ζωή των πολιτών και την επιχειρηματική δραστηριότητα που η αποτυχία αποτελεσματικής ρύθμισης τους μεταφράζεται ταυτόχρονα σε αποτυχία διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος και μαρασμού της υγιούς επιχειρηματικότητας.

Η υπεurrύθμιση και οι δαιδαλώδεις διοικητικές διαδικασίες οδηγούν σε αδιαφάνεια και διαφθορά. Η συχνή αλλαγή των κανόνων του παιχνιδιού οδηγεί σε αβεβαιότητα και τελικά σε αποχώρηση αυτών που μπορούν να επιλέξουν ένα άλλο πιο φιλικό ρυθμιστικό περιβάλλον.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 κάποιοι πρότειναν ως λύση την απορρύθμιση και ταύτισαν τη βέλτιστη ρύθμιση με το μικρότερο κράτος. Τώρα, ύστερα από την εμπειρία τριάντα και πλέον ετών, έχει γίνει αποδεκτό ότι το λιγότερο κράτος δεν είναι εξ ορισμού αποτελεσματικό. Η κυρίαρχη πλέον τάση στη ρυθμιστική πρακτική των ανεπτυγμένων δημοκρατιών είναι η αναζήτηση όχι της λιγότερης, αλλά της αποτελεσματικής επαναρρύθμισης των οικονομικών λειτουργιών, που διασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον των κοινωνιών χωρίς να πνίγει, αλλά αντίθετα διευκολύνει τις

δημιουργικές επιχειρηματικές δυνάμεις τους να αναπτυχθούν. Σήμερα έχει πλέον κυριαρχήσει ότι το βέλτιστο ρυθμιστικό περιβάλλον, και όχι οι φορολογικοί παράδεισοι, μπορεί να γίνει το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας για να προσελκύσει πόρους για την ανάπτυξη της.

Εφόσον αυτή είναι η διάγνωση ως προς την αποτυχία διακυβέρνησης, το φάρμακο δε μπορεί να είναι άλλο από τη **λειτουργική, οργανωτική και θεσμική αναδιάρθρωση του κράτους μας**. Χρειαζόμαστε **σταθερούς, αποτελεσματικούς** ρυθμιστικούς νόμους, **αποτελεσματική** διοίκηση που τους εφαρμόζει, **αποτελεσματικούς** ελεγκτές και δικαστές που διασφαλίζουν την εφαρμογή τους. Τέλος, **χρειαζόμαστε επίμονα μεταρρυθμιστικές ηγεσίες που θα το επιδιώξουν**.

Παρόλο που δεν υπάρχει ένας δρόμος για να φθάσουμε στο στόχο, η προσφυγή στη διεθνή εμπειρία και τις επιτυχείς πρακτικές είναι η συντομότερη οδός για να υιοθετηθούν κανόνες αποτελεσματικής ρύθμισης, απάντηση στις κακές πρακτικές μας. Τα συστατικά μιας οριζόντιας μεταρρύθμισης που πρέπει να διαπεράσει το σύνολο των ρυθμιστικών πολιτικών του κράτους και έχει τις μεγαλύτερες πιθανότητες να υλοποιηθεί, με μικρές αποκλίσεις από το σχεδιασμό της, συνοψίζονται στους παρακάτω έξι κανόνες:

α) Πάνω απ' όλα **απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία**, ταγμένη να παρακολουθεί και να ελέγχει όλα τα στάδια της μεταρρύθμισης. Είναι αυτό που διαχρονικά απουσίασε, στην από τα 1974 επανασυσταθήσα, Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία.

β) Τα μεταρρυθμιστικά **σχέδια νόμου** πρέπει να ψηφίζονται στη Βουλή και να γίνονται νόμοι του κράτους **συνοδευόμενα** όχι μόνο από την αιτιολογική τους έκθεση και την ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, αλλά και από **ένα λεπτομερή χρονοπρογραμματισμό των δράσεων που πρέπει να γίνουν, ώστε να υλοποιηθεί η μεταρρύθμιση**. Έτσι, αυξάνεται η δέσμευση των κυβερνήσεων γύρω από ένα εγκεκριμένο από το κοινοβούλιο πρόγραμμα υλοποίησης της υπό ψήφιση

μεταρρύθμισης και ενισχύεται η δυνατότητα ελέγχου της ορθής τήρησής του, τόσο από τη Βουλή όσο και από τις υπόλοιπες κοινωνικές συλλογικότητες που ενδιαφέρονται για την προώθηση της νομοθετημένης μεταρρύθμισης. Είναι σημαντικό ότι το παραπάνω έχει πλέον νομοθετηθεί με τον νομο της παρούσας κυβέρνησης για το επιτελικό κράτος (Κεφαλαίο Γ του Μέρους Γ του ν. 4622/2019 “Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης”)

γ) Το παίγνιο της ρύθμισης να έχει σταθερούς κανόνες.

Η επιτυχής ρυθμιστική εμπειρία λέει ότι σε συνθήκες αβεβαιότητας καλύτερα να μένεις σταθερός στις αρχικές επιλογές σου. Οι σταθεροί κανόνες βοηθούν τους παίκτες της αγοράς να σχεδιάσουν τη δράση τους μακροπρόθεσμα ακόμα και αν το πλαίσιο ρύθμισης δεν τους ευνοεί όσο θα ήθελαν. Το μάθημα είναι **σταθερή** φορολογική πολιτική, **σταθερή** πολιτική κινήτρων, **σταθερή** περιβαλλοντική ρύθμιση ακόμα και εάν δεν είμαστε σίγουροι ότι παραμένουν βέλτιστες στη φάση της υλοποίησης. Με το παρόν πρέπει να αναμετρηθεί και η κυβέρνηση της ΝΔ και ενδεχόμενα να τιθασεύσει τον μεταρρυθμιστικό της οίστρο τις επόμενες χρονιές. Καθότι για το 2020 είναι ήδη δρομολογημένες 134 μεταρρυθμιστικές δράσεις, σύμφωνα με τις ανακοινώσεις στο χθεσινό υπουργικό συμβούλιο, αντί για νέες πρωτοβουλίες αυτό που πρέπει να κάνει η κυβέρνηση είναι να εμβαθύνει στην υπάρχουσα μεταρρυθμιστική ατζέντα .

δ) Οι λιγότεροι κρίκοι στην αλυσίδα της διοικητικής διεκπεραίωσης

Όσο περισσότεροι είναι οι κρίκοι της διοίκησης που εμπλέκονται στην παραγωγή του ρυθμιστικού αποτελέσματος, τόσο περισσότερες είναι οι πιθανότητες ηθελημένης ή αθέλητης διολίσθησης από τη βέλτιστη προώθηση του δημοσίου ρυθμιστικού συμφέροντος. Το ζητούμενο είναι να εξυπηρετηθεί αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον με μια διαδικασία διεκπεραίωσης φειδωλή, τόσο σε ενδιάμεσα στάδια όσο και αυτόνομες πράξης της διοίκησης, αλλά και να την υπηρετεί ένας διοικητικός βραχίονας με τις ελάχιστες απαιτούμενες διοικητικές μονάδες. Έτσι θα μειωθούν στο ελάχιστο οι πηγές πιθανής παρέκκλισης και διαφθοράς. Παρόλες τις μειώσεις όπως η συρρίκνωση του δικτύου των οικονομικών εφοριών και των ασφαλιστικών υποκαταστημάτων δεν φαίνεται ότι έχει κυριαρχήσει ως τάση στον τόπο μας. Πολλοί

μεταρρυθμιστικοί νομοί περιλαμβάνουν ακόμα και σήμερα βαριές διοικητικές διαδικασίες καθώς και περίπλοκα διοικητικά σχήματα στην εξυπηρέτησή τους. Είναι ωστόσο σημαντικό ότι η παρούσα κυβέρνηση προχώρησε στη σύσταση υπουργικής δομής με αντικείμενο την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών εντός του υπουργείου ψηφιακής διακυβέρνησης, καθότι η καρδιά μια σύγχρονης διοικητικής διεκπεραίωσης είναι ο ψηφιακός μετασχηματισμός της διοίκησης.

ε) Ξεκάθαρη περιγραφή του περιεχομένου της ρύθμισης

Η λιγότερο γενική και καλύτερα εξειδικευμένη πρωτογενής νομοθετική παραγωγή από την κυβέρνηση μειώνει *ex ante* τη δυνατότητα των υπόλοιπων θεσμικών παικτών, δηλαδή της Διοίκησης, αλλά και της Δικαιοσύνης να παρεκκλίνει ασκώντας τον ερμηνευτικό της ρόλο στη φάση της υλοποίησης.¹ Αντίθετα, όσο πιο αόριστη είναι η πρωτογενής νομοθεσία, καθώς και η ύπαρξη πολλές φορές συγκρουόμενων στόχων στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, πχ. προστασία περιβάλλοντος απεναντι στην τοπική καταπολέμηση της ανεργίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα των άλλων θεσμικών παικτών, της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης, όταν εμπλακούν να δράσουν υποκειμενικά και σε απόκλιση από τη βούληση της πολιτικής εξουσίας. Στο επίπεδο εξαγγελίας αυτό αναφέρεται ως οδηγία καλής νομοθέτησης στον νομο για το επιτελικό κράτος. Υπήρχε όμως και στον προηγούμενο τον 4048/2012 χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία στην εφαρμογή του. Οι περισσότεροι νόμοι στερούνται σαφούς διατύπωσης, ξεκάθαρων ορισμών, τόσο των εννοιών όσο και του πεδίου εφαρμογής τους, που κάνουν επιτακτική την ανάγκη έκδοσης διευκρινιστικών εγκυκλίων που συνήθως ανοίγουν όλα τα ζητήματα διενέξεων που είχαν αναδειχθεί στην φάση της πρωτογενούς νομοθέτησης και κλείσει με την ψηφίση του νομού.

στ) Συνδυσασμένοι έλεγχοι τήρησης των κανόνων: η μετάβαση από τον προληπτικό στον εκ των υστέρων και εν λειτουργία έλεγχο

Η επιλογή ως αποκλειστικού ελεγκτικού μηχανισμού, σωμάτων ελεγκτών («*Ράμπο στυλ*»), στηριγμένων μόνο στην εκ των υστέρων δυνατότητα τους να επιβάλλουν ποινές για μη συμμόρφωση, είναι αναποτελεσματικός τρόπος έλεγχου σε συνθήκες ασύμμετρης πληροφόρησης. Επίσης, μελέτες παραβατικής συμπεριφοράς έδειξαν ότι

¹ Huber and Shibana, Τσεμπελής, Αλεξόπουλος

η ύπαρξη υπερβολικά αυστηρών ποινών δε λειτουργεί από μόνη της αποτρεπτικά, αλλά οδηγεί σε αύξηση της παραβατικότητας. Πόσο μάλλον η κυριαρχη, συνήθης και διαχρονική πρακτική του προληπτικού ελέγχου, μέσω της έκδοσης αδειών και πιστοποιητικών πριν την έναρξη λειτουργίας μιας δραστηριότητας και την απουσία παντελούς έλεγχου εν λειτουργεία. Στην χώρα μας επίσης απουσιάζει η μορφή του δειγματοληπτικού ελέγχου με βάση την ανάλυση ρίσκου των προς παραβατικότητα ελεγχομένων.

Αντίθετα τα επιτυχη διεθνή παραδείγματα απαιτούν μια **πολυσθενή δομή έλέγχου**, στηριγμένη: α) σε μέτρα προληπτικά, όπως η κατά το δυνατόν λεπτομερής εξειδίκευση των μεταρρυθμιστικών πρωτογενών νόμων, η προσεκτική επιλογή με βάση την καλή επαγγελματική φήμη των κατάλληλων που θα εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση, η διασφάλιση της τήρησης των συμφωνιών που εθελοντικά συνάπτονται στο πεδίο της οικονομίας με την γρήγορη έκδοση των δικαστικών αποφάσεων β) στην εισαγωγή σταθερών και διαυγών διαδικασιών μέτρησης των επιδόσεων-αποτελεσμάτων στη φάση της εφαρμογής, και γ) σε εκ των υστέρων συστηματικές μορφές έλέγχου στηριγμένες στην ανάλυση του ρίσκου παρέκκλισης από τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Πράγματι έστω και με αργά βήματα έχει προχωρήσει η εισαγωγή ενός τέτοιου συστήματος στην ελληνική έννομη τάξη μεταθέτοντας το βάρος από τον χρονοβόρο και αναποτελεσματικό προληπτικό έλεγχο. Η επιτυχής εισαγωγή της ανάλυση ρίσκου και της δειγματοληπτικής προσέγγισης στους φορολογικούς ελέγχους δείχνει το δρόμο. Η παρούσα κυβέρνηση έχει προχωρήσει αποφασιστικά, με την ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, στην ενοποίηση των ελεγκτικών σωμάτων και την εισαγωγή μιας ενιαίας όπως η παραπάνω μεθοδολογίας έλεγχου. Μένει να δούμε τα αποτελέσματα.

Σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο ρυθμιστικό περιβάλλον της επιχειρηματικής δραστηριότητας όπως ο 4014/2011 για την απλούστευση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, οι νόμοι για την σύσταση εταιρείας και οι νόμοι για την άδεια λειτουργίας βιομηχανικών δραστηριοτήτων καθώς και παρεμβάσεις στο ρυθμιστικό περιβάλλον για τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, τουριστικά καταλύματα βελτιώνουν στο επίπεδο της πρωτογενούς νομοθετησης ως προς την σαφήνεια και την

απλουστευση του. Εμφανίζονται όμως ισχυρές καθυστερήσεις στην εφαρμογή τους. Πολλές φορές οι μεταρρυθμίσεις αυτές καταργούνται στην πράξη μέσω της επιμονής της διοίκησης να εφαρμόζει τις παλιές διαδικασίες που την καθιστούσαν κλειδοκράτορα σε κλειστες πορτες για τις επιχειρηματικές δραστηριότητες που το ξεκλειδωμα τους θα οδηγουσε στα προφανη γι αυτούς οφέλη (όπως το γνωστό γρηγορόσημο). Μεγαλες παραμενουν ακομα οι καθυστερήσεις στην εκδοση των δικαστικών αποφασεων φαλκιδεύοντας ετσι το δικαιωμα της δικαστικής προστασίας. Προβληματικές, παρα τα θετικα βηματα, παραμένουν ακομα οι τοποθετησεις των στελεχων της διοικησης με βαση την επαγγελματική του καλη φήμη.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο που δειλά αρχίζει να εμφανίζεται στην ελληνική νομοθετική παραγωγή και διοικητική πρακτική είναι η απόπειρα μετρήσης αποτελεσμάτων μέσω των ex ante εκθέσεων συνεπειών ρύθμισης που με βαση τις διατάξεις για την καλη νομοθέτηση, πρέπει να συνοδεύουν τα σχέδια νόμου, η οποια εφαρμοσθηκε προβληματικά, καθώς και την ανα τριετία εκ των υστέρων αποτίμηση των συνεπειών ρυθμίσεις που δεν εφαρμοσθηκε από το 2012 καθόλου. Επίπροσθετα για πρώτη φορά η παρούσα κυβέρνηση επιχειρεί να μετρήσει συστηματικά και σε συνεχή βάση μέσω της εισαγωγής συστήματος δεικτων μετρησης τις επιδοσεις όλων των ρυθμιστικών πολιτικών του κρατους τόσο ως προς την μέτρηση των διοικητικών βαρών, ένα εγχειρημα καταω από την καθοδηγηση του παροντα στη συζητηση μας υφυπουργου για θέματα απλούστευσης διαδικασιών του κυριου Γεωργαντα, όσο και ως προς την συνολική επίπτωση των πολιτικών. Σ' αυτό το project της συνολικής αξιολογησης που υλοποιείται στην προεδρία της κυβέρνησης καταω από την καθοδηγηση του υφυπουργου παρα τον πρωθυπουργο κου Σκερτσου έχω την ευκαιρια και την τιμη ως ειδικός να συνδραμω στην υλοποίηση του.

Αυτή είναι η συνταγή για να ανατρέψουμε το νοσηρό status quo στη λειτουργία του κράτους που πνιγεί κάθε δημιουργική δραστηριότητα στη χώρα μας και να δημιουργήσουμε ένα πλαίσιο βέλτιστων ρυθμιστικών πολιτικών. Στα 10 χρόνια που μεσολάβησαν από το ξέσπασμα της επώδυνης οικονομικής κρίσης ξεκινήσαμε. Έγιναν αρκετά. Οι κρίσεις είναι τα παράθυρα ευκαιρίας. Το παράθυρο της μεταρρυθμιστικής ευκαιρίας άνοιξε. Η κρίση έστω και παροδικά φαίνεται ότι αποχωρεί. Τα παράθυρα αυτά είναι κατά πολλούς σαν τα τρένα που περνούν. Αν δεν

επιβιβαστείς στο τρένο και δεν καταφέρεις να κρατηθείς επάνω του, η ευκαιρία παρέρχεται χωρίς την πολυπόθητη αλλαγή πολιτικής και αυτό έχει συμβεί πολλές φορές στη χώρα μας. Δεν είμαι σίγουρος αν έχουμε το περιθώριο για άλλη αποτυχία. Ας είμαστε όμως αισιόδοξοι. Έστω και αργά, αυτή η χώρα φαίνεται ότι αρχίζει να μαθαίνει.