



ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ-ΤΣΑΤΣΟΥ

Κρίση

του Ελληνικού Πολιτικού
Συστήματος;

Επιστημονική επιμέλεια
ΞΕΝΟΦΩΝ Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ
ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ Θ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ

Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ*

I. Εισαγωγή

Η ποιότητα των νόμων και των εν γένει κανονιστικών ρυθμίσεων που ισχύουν και εφαρμόζονται σε μια χώρα συνήθως αντανακλά και αναπαράγει το είδος της διακυβέρνησης που ασκείται σε αυτήν. Όχι μόνο γιατί οι νόμοι και οι ρυθμίσεις συναντούν «τα ήθη και τις προκαταλήψεις του νομοθέτη», όπως διαπίστωνε ο Montesquieu, αλλά και γιατί μέσω αυτών εκφράζονται ορισμένα τουλάχιστον από τα κυρίαρχα γνωρίσματα της πολιτικής κουλτούρας που επικρατεί στη χώρα, ιδίως του τρόπου με τον οποίο το κράτος και η Πολιτεία συνδέονται με τον πολίτη και την κοινωνία των πολιτών.

Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, ότι τα ζητήματα της διακυβέρνησης αποκτούν έναν ολοένα και περισσότερο κανονιστικό και ρυθμιστικό χαρακτήρα. Η «κανονιστική διακυβέρνηση» συνδέεται τουτέστιν –και μάλιστα με τρόπο ουσιαστικό– με την ποιότητα των αποφάσεων και της λειτουργίας των διοικητικών αρχών και οργάνων, καθώς και των εν γένει δημόσιων υπηρεσιών στο κεντρικό αλλά και στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο οργάνωσης του κράτους. Δεν είναι αμελητέα επίσης η θετική επίδραση που ασκεί η κανονιστική διακυβέρνηση στην αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και του ελέγχου των αποτελεσμάτων της δημόσιας πολιτικής από τα δικαστήρια, τις ελεγκτικές αρχές αλλά και την κοινωνία των πολιτών εν τέλει.

* Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών.

Για τους λόγους αυτούς η διαμόρφωση κατάλληλου θεσμικού πλαισίου που εγγυάται την τήρηση ορισμένων κριτηρίων ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, περιλαμβανομένης της απλούστευσης και της κωδικοποίησης της νομοθεσίας αλλά και της ανάλυσης των επιπτώσεων των ρυθμίσεων στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, είναι παραπάνω από αναγκαία. Τούτο αναμένεται ότι θα συμβάλει στην ουσιαστική βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου της διοίκησης και της διακυβέρνησης, αλλά και στον προσδιορισμό των κατάλληλων κριτηρίων για την αξιολόγησή της από τον πολίτη και την κοινωνία των πολιτών.

II. Πολιτική κρίση και κρίση νομοθέτησης

Το ευρύτερο φαινόμενο της ενδεχόμενης κρίσης του πολιτικού συστήματος στη χώρα μας είναι φυσικό να απασχολεί αναλυτές, πολίτες και πολιτικούς, όπως και οι δυνατότητες ή μάλλον η αναγκαιότητα αντιμετώπισής της, και οι συναφείς προϋποθέσεις.

Ως γνωστόν, η κρίση σε διάφορες όψεις ή πεδία της κοινωνικής ζωής έχει πολλές διαστάσεις και η αντιμετώπιση ή η υπέρβασή της συνδέεται και συναρτάται με πολλές και περίπλοκες προϋποθέσεις. Ιδίως σήμερα στο πλαίσιο μιας σύνθετης, εξαιρετικά πολύπλοκης και ανοιχτής αν όχι και διαρκώς μεταβαλλόμενης κοινωνικής δομής, η οποία μάλιστα μετέχει ολοένα και περισσότερο σε διεθνή και μάλιστα περιφερειακά συστήματα ουσιαστικής συνεργασίας, όπως λ.χ. αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η διάγνωση των όψεων, των συμπτωμάτων αλλά και των αιτιών της κρίσης, καθώς και ο εντοπισμός των προϋποθέσεων για την έξοδο από αυτήν αποτελούν έργο των κοινωνικών επιστημόνων και μάλιστα των διανοουμένων που ασχολούνται με τα ζητήματα αυτά. Αφιερώνουν πολλές σελίδες και αναλύσεις, από τις οποίες δεν έχει απουσιάσει ενίοτε και μια δόση υπερβολής και ίσως σχετικής δραματοποίησης των προβλημάτων.

Τούτο δεν πρέπει όμως να εκπλήσσει ιδιαίτερα, δεδομένου ότι έργο του αναλυτή είναι να αφυπνίζει τις συνειδήσεις και να κρούει τον κώδωνα του κινδύνου, ιδίως όταν είναι σε θέση να αφουγκραστεί, κάποτε με ιδιαίτερη ενάργεια, «τη μυστική βοή των πλησιαζόντων γεγονότων», όπως λέει σε ένα ποίημα ο Καβάφης.

Έργο των πολιτικών και των κοινωνικών φορέων, από τη δική τους σκοπιά, είναι να οργανώνουν τη δράση για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ιδεατά, σύμφωνα με τις επισημάνσεις και τις προϋποθέσεις της επιστημονικής

ανάλυσης των πραγμάτων. Τούτο δεν συμβαίνει πάντοτε βέβαια με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, εξ ου και η απογοήτευση, ακόμα και η απελπισία των αναλυτών και των επιστημόνων. Ίσως αυτό δικαιολογεί και έναν τόνο αγωνίας, ενίοτε και αγανάκτησης στα γραφόμενα και τα λεγόμενά τους.

Μια από τις πιο κρίσιμες μορφές ή διαστάσεις της κρίσης –ενδεχομένης ή και υπαρκτής– στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος μιας χώρας αποτελεί και η ποιότητα των νόμων και των εν γένει κανονιστικών ρυθμίσεων που θεσπίζονται και εφαρμόζονται σε αυτήν. Και τούτο διότι όχι μόνο έτσι τίθενται οι λεγόμενοι «κανόνες του παιχνιδιού» στην οικονομική, την κοινωνική, την πολιτική και την πολιτισμική σφαίρα, αλλά επίσης διότι προσδιορίζεται με τον τρόπο αυτό σε επίπεδο καταστατικό ή διαρθρωτικό το σύστημα διακυβέρνησης στη χώρα και επηρεάζεται αναλόγως η πολιτική κουλτούρα, η πολιτική συμπεριφορά, οι νοοτροπίες και οι αντιλήψεις σε αυτήν.

Κοντολογίς, στον τρόπο που νομοθετεί μια Πολιτεία αντανακλάται ο δικός της ηθικός κώδικας και οι αξίες: «πες μου τι νόμους έχεις και πώς τους θέτεις, για να σου πω ποιος είσαι», θα έλεγε ίσως ο παρατηρητής από μια ιστορική και συγκριτική σκοπιά. Γιατί οι νόμοι και οι κανονιστικές ρυθμίσεις προσδιορίζουν –έστω σε γενικές γραμμές– τις κοινωνικές συμπεριφορές αλλά και τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία, ενώ επηρεάζουν αποφασιστικά τις μορφές και τα αποτελέσματα της διακυβέρνησης. Είτε πρόκειται για τη δημόσια διοίκηση και τα διάφορα επίπεδα και μορφώματα της λειτουργίας της στο κεντρικό και το περιφερειακό επίπεδο οργάνωσης του κράτους, είτε για τα δικαιοδοτικά σώματα και τις αρχές που ασκούν τον έλεγχο των δημόσιων υπηρεσιών, είτε τέλος για την ίδια την κυβερνητική λειτουργία *per se*, η ποιότητα και το περιεχόμενο της νομοθετικής ύλης και των κανονιστικών ρυθμίσεων έχουν πρωτεύουσα σημασία.

Μάλιστα το πρόβλημα και η υπόνοια της κρίσης εγείρονται από τη στιγμή που διαπιστώνεται ότι η ποσότητα και η ποιότητα της νομοθετικής και εν γένει ρυθμιστικής ύλης τείνουν να διαμορφώνονται ως αντιστρόφως ανάλογα μεγέθη. Ήτοι, όσο μεγαλύτερη η ποσότητα τόσο μικρότερη και πιο ελλειμματική η ποιότητα. Για να το εκφράσουμε κάπως θεωρητικότερα (Μακρυδημήτρης, 2006: 278), τείνει να διαμορφώνεται μια γενικότερη δυσαναλογία ανάμεσα στον όγκο και το εύρος των κρατικών δραστηριοτήτων (περιλαμβανομένης της ποσότητας κανονιστικών ρυθμίσεων), από τη μια πλευρά, και στην ικανότητα ή τη δυνατότητα να τις

φέρει το κράτος σε πέρας με κριτήρια ποιότητας και αποτελεσματικότητας, από την άλλη.

Τουτέστιν, η ποσότητα και η ποιότητα της διακυβέρνησης, αλλά και της νομοθετικής και κανονιστικής ύλης, τείνουν να διαμορφώνονται ως αντιστρόφως ανάλογα και όχι συγκλίνοντα μεγέθη, με συνέπεια, αφενός, τη διόγκωση της γραφειοκρατίας και την υπερβολική παρέμβαση του κράτους στην οικονομική και την κοινωνική ζωή και, αφετέρου, την ελλειμματική έως και τελείως αναποτελεσματική, ιδίως από τη σκοπιά της ποιότητας, εφαρμογή των προβλέψεων και ρυθμίσεων.

Έτσι, η στροφή προς την ποιότητα σε ποικίλους τομείς και όψεις της κοινωνικής ζωής συνιστά την κυρίαρχη πρόκληση της διακυβέρνησης στις μέρες μας. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ίδια η μεθοδολογία της διακυβέρνησης να καταστεί πιο ποιοτική. Και τούτο εξαρτάται πρώτιστα από την ποιότητα των ρυθμίσεων και των κανονισμών που το ίδιο το κράτος και η διοίκηση θέτουν.

Τα ζητήματα αυτά έχουν πια συνειδητοποιηθεί ευρύτερα. Έχουμε πλέον διέλθει από το στάδιο της ανάλυσης και του στοχασμού. Είμαστε, πρέπει να είμαστε, στο στάδιο της πράξης και των κρίσιμων επιλογών.

III. Πρωτοβουλίες στο ευρωπαϊκό επίπεδο

Προτού αναφερθούμε ειδικότερα στα καθ' ημάς, αξίζει να υπογραμμιστούν ορισμένες από τις σχετικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, που έχουν αναληφθεί τα τελευταία χρόνια στο ευρωπαϊκό επίπεδο και έχουν ως έναν βαθμό τουλάχιστον λειτουργήσει ως ελκυστής ανάλογης φύσης πρωτοβουλιών και εγχειρημάτων στο εθνικό πεδίο.

Όπως έγινε γνωστό, σε μια από τις τελευταίες διασκέψεις (Μάρτιος 2007) του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποφασίστηκε η λήψη μέτρων με σκοπό τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η απλούστευση της νομοθεσίας και η μείωση της γραφειοκρατίας σε ευρωπαϊκό αλλά και εθνικό επίπεδο κατά 25% έως το 2012. Αυτή η ρητή δέσμευση με την ανάλογη στοχοθέτηση για την ελάττωση των διοικητικών βαρών στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο έρχεται ως επιστέγασμα αντίστοιχων μέτρων και πρωτοβουλιών που έχουν από καιρό δρομολογηθεί.

Αξίζει, εν προκειμένω, να επισημανθεί ιδίως η Διοργανική Συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση του 2003, η οποία περιελάμβανε ξεχωριστό κεφάλαιο για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας. Ως στοιχεία ή κρι-

τήρια της ποιότητας της νομοθεσίας αναφέρθηκαν η σαφήνεια, η απλότητα και η αποτελεσματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων και κανόνων. Θεωρήθηκε δε ότι η προαγωγή της ποιότητας θα μπορούσε να επέλθει με τη λήψη ανάλογων μέτρων κατά το στάδιο της προ-νομοθετικής διαβούλευσης, στο πλαίσιο του οποίου θα πρέπει να διεξάγονται όσο το δυνατόν πιο ευρείες διαβουλεύσεις με το κοινό και τα ενδιαφερόμενα μέλη, καθώς και την αξιολόγηση των επιπτώσεων, με έμφαση στις οικονομικές και διοικητικές επιπτώσεις των ρυθμίσεων, αλλά και τους κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες που θα έπρεπε να συνυπολογίζονται και να συνεκτιμώνται κατά την κατάρτιση των ρυθμίσεων. Οι δε σχετικές εκτιμήσεις να περιλαμβάνονται στις συναφείς αιτιολογικές εκθέσεις που τις συνοδεύουν. Αναφέρθηκε, τέλος, στο πλαίσιο της ως άνω διοργανικής συμφωνίας ότι κριτήριο ποιότητας της νομοθεσίας αποτελεί και η συνοχή των νομοθετικών ρυθμίσεων ώστε να αποφεύγονται τυχόν ανακρίβειες ή αντιφάσεις.

Στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση του 2001, εξάλλου, γινόταν ρητή μνεία στην ανάγκη να μεριμνούν οι θεσμοί και τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των κανονιστικών πράξεων και ρυθμίσεων με σκοπό την απλούστευσή τους. Τούτο θα μπορούσε να επέλθει, κυρίως, μέσω της προκαταρκτικής όσο και συστηματικής ανάλυσης της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας των σχετικών ρυθμίσεων. Εάν η αναγκαιότητα και η καταλληλότητα αποδεικνύονταν, τότε θα έπρεπε να ακολουθεί οπωσδήποτε η αξιολόγηση των ενδεχόμενων και πιθανών επιπτώσεων στο κοινωνικό, το οικονομικό και το περιβαλλοντικό πεδίο, καθώς και η συνεκτίμηση του σχετικού κόστους και οφέλους. Επίσης, σημειώθηκε ότι στο μέτρο του δυνατού οι τυχόν ρυθμίσεις θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται και να περιλαμβάνονται στο πλαίσιο ευρύτερων λύσεων στα δημόσια προβλήματα, που συνδυάζουν κανόνες δικαίου με άλλα μη δεσμευτικά μέσα, όπως συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές, ακόμα και μέτρα αυτορύθμισης εντός ενός γενικού πλαισίου συμπεφωνημένων αρχών και στόχων. Έτσι, κανόνες και διατάξεις αυστηρού και ήπιου δικαίου θα μπορούσαν να συνδυάζονται και να εναρμονίζονται εξισορροπώντας αλλήλους.

Από τα στοιχεία αυτά, καθώς και άλλα συναφή, προκύπτει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εδώ και καιρό προωθεί μια πολιτική για την «καλύτερη νομοθέτηση» («better regulation»). Σχετικές πρωτοβουλίες υπήρξαν τα προγράμματα SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market) του 1996

και BEST (Business Environment Simplification Task Force) του 1997, που αναφέρονταν στη λήψη μέτρων και την ενθάρρυνση πρωτοβουλιών για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, ιδίως από τη σκοπιά των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που είναι και οι πιο ευάλωτες στα διοικητικά βάρη και στη γραφειοκρατία. Ήδη δε με τη σχετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000) προωθήθηκε μια στρατηγική κανονιστικής μεταρρύθμισης που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο.

Σε πολλά κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και του ΟΟΣΑ έχουν ληφθεί σχετικά μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Καίριο ρόλο προς αυτήν την κατεύθυνση διαδραμάτισε η σχετική σύσταση του ΟΟΣΑ το 1995, η οποία και περιελάμβανε μια χρηστική όσο και συνεκτική κωδικοποίηση των αρχών και μέσων της καλής νομοθέτησης, που ήταν όχι μόνο εφικτή αλλά και αναγκαία. Σύμφωνα με το πρωτοποριακό αυτό κείμενο, τα σχετικά κριτήρια ήταν η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα και η ανταπόκριση των ρυθμίσεων στην αρχή της αναλογικότητας για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους, η εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους, καθώς και η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής τους.

Μνεία γίνονται επίσης στην ενσωμάτωση της αρχής της ισότητας των φύλων, η οποία θα έπρεπε να διέπει όλα τα μέτρα δημόσιας πολιτικής. Οι προτάσεις και τα μέτρα στηρίζονταν στη διαπίστωση ότι η οικονομική ανάπτυξη και η αποδοτική αξιοποίηση των πόρων δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί παρά μόνο μέσα από ένα σύστημα καλύτερης και πιο ποιοτικής νομοθέτησης.

Σε αυτό το προγραμματικό πλαίσιο πολιτικής για την καλύτερη νομοθέτηση έχουν, εξάλλου, ανταποκριθεί με το δικό της η κάθε μία τρόπο πολλές χώρες-μέλη, λαμβάνοντας αντίστοιχα μέτρα και προωθώντας μια κουλτούρα «κανονιστικής διακυβέρνησης», που δεν ετύγχανε της δέουσας προσοχής και σημασίας στο παρελθόν. Με προεξάρχουσα τη γερμανική πρωτοβουλία ήδη από το 1984 για τη διαμόρφωση ενός καταλόγου 10 σημείων για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, διάφορες χώρες ακολούθησαν σε ανάλογες κατευθύνσεις (βλ. σχετικά Mandelkern, 2006: 7 επ.).

Σε γενικές γραμμές, σύμφωνα με τα συστήματα διασφάλισης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, που έχουν υιοθετηθεί σε διάφορες χώρες, ο σχετικός έλεγχος ασκείται σε δύο φάσεις, πριν από τη θέσπιση της ρύθμισης και μετά τη θέση της σε ισχύ. Η διαδικασία ελέγχου και η αξιολόγηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων ανατίθεται σε ειδικές μονάδες, που συγκροτούνται στις επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες και συντονίζονται από μια κεντρική υπηρεσία που βρίσκεται συνήθως σε ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο. Οι μονάδες αυτές υποστηρίζονται συχνά από εξειδικευμένα κέντρα και εμπειρογνώμονες, με σκοπό την καλύτερη τεκμηρίωση των εκθέσεών τους. Η κατάρτιση των ρυθμίσεων γίνεται κατά κανόνα ύστερα από διαβουλεύσεις με εκπροσώπους των ενδιαφερομένων, οι οποίοι διατυπώνουν τις απόψεις τους για τα προβλήματα και τους κινδύνους που μπορεί να προκύψουν από τη ρύθμιση, το κόστος και τα οφέλη από αυτές, καθώς και τις διαφαινόμενες εναλλακτικές λύσεις για την αντιμετώπιση των σχετικών προβλημάτων.

IV. Η κανονιστική υστέρηση στην Ελλάδα

Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα υστέρησε κατά πολύ σε σύγκριση με τα διοικητικά συστήματα σε άλλες χώρες, με συνέπεια, μεταξύ άλλων, τη διόγκωση της γραφειοκρατίας και τον πολλαπλασιασμό των κρουσμάτων κακοδιοίκησης. Η Γ' Ελληνική Δημοκρατία υπέφερε από πολλά, μεταξύ αυτών η γραφειοκρατία, ο νομοπληθωρισμός και η πολυνομία, καθώς και η κακονομία, ακόμη και σε αυτό το επίπεδο του καταστατικού χάρτη της Πολιτείας.

Όλα αυτά υπήρξαν αποτελέσματα μιας λογικής άκρατου κρατικού παρεμβατισμού και εκ των άνω υπερβολικών ρυθμίσεων στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.¹ Και τούτο διότι η μεν οικονομία παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένη από το κράτος, η δε κοινωνία πολιτών ισχνή και

1. Σύμφωνα με στοιχεία του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ), αυτό που θα χαρακτηρίζαμε «δείκτη του κρατισμού» σημειώνει στην Ελλάδα για το έτος 2003 τις υψηλότερες τιμές στις χώρες της ευρωζώνης μετά την Ιταλία, εφόσον η έκταση των κρατικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων στη λειτουργία της οικονομίας αποτιμάται στο 2, 8 (3, 2 για την Ιταλία), σε μια κλίμακα όπου το 0 αντιστοιχεί στην απόλυτα ελεύθερη λειτουργία της αγοράς, ενώ το 6 στον απόλυτο κρατικό έλεγχο (βλ. σχετικά Γεωργιάδης/Χατζηδάκης, 2005: 38).

ατροφική ως προς τη δυνατότητα διεκδίκησης και διαφύλαξης ενός αυτόνομου και ανεξάρτητου ρόλου και συμβολής στη δημόσια σφαίρα. Η πολυνομία και η κακονομία οφείλονται, συνεπώς, μεταξύ άλλων, σε μια μακρά παράδοση συγκεντρωτικής και όχι σπάνια αυταρχικής λογικής διακυβέρνησης, με χαρακτηριστικά γνωρίσματα τις πελατειακές σχέσεις και την απουσία θεσμών και κυρίως νοοτροπίας κοινωνίας πολιτών. Συνάμα, ο νομικισμός και η άκαμπτη γραφειοκρατία στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και του κράτους ευνόησαν τη διαμόρφωση ενός δαιδαλώδους, αντιφατικού, δυσνόητου και αναχρονιστικού θεσμικού οικοδομήματος, που στέκει απειλητικά απέναντι στον πολίτη και στις επιχειρήσεις.

Μπορεί η χώρα να υπήρξε φτωχή σε παραγωγικές επενδύσεις και εξαγωγές ανταγωνιστικών προϊόντων, δεν ήταν όμως διόλου φτωχή σε νόμους και διατάξεις. Έτσι, από το 1975 έως σήμερα, στο διάστημα μιας τριακονταετίας περίπου, το κράτος και η δημόσια γραφειοκρατία κατάφεραν και παρήγαγαν περί τους 3.500 νόμους, 18.500 προεδρικά διατάγματα και πάνω από 2.000.000 υπουργικές αποφάσεις –χώρια οι λοιπές πράξεις της διοίκησης στο τοπικό και το περιφερειακό επίπεδο. Με έναν τέτοιο όγκο νομοθετικής ύλης, αναρωτιέται κανείς τι είδους κριτήρια ποιότητας και αποτελεσματικότητας μπόρεσαν να προσδιοριστούν και να τηρηθούν με στοιχειώδη συνέπεια και σταθερότητα.

Εάν στα παραπάνω προστεθεί και η περιορισμένη, κατά κανόνα, αναλυτική ικανότητα της διοίκησης για την ποιοτική προετοιμασία των ρυθμίσεων και τον προληπτικό έλεγχο των συνεπειών και των επιπτώσεών τους στην οικονομική και την κοινωνική ζωή, δεν εκπλήσσει που ο νομοθετικός πληθωρισμός και η γραφειοκρατία συνιστούν φαινόμενα που όχι μόνο συνδέονται αλλά και αλληλοτροφοδοτούνται. Έτσι, οι παραγωγικές επενδύσεις, που έχει τόσο ανάγκη ο τόπος ώστε να απορροφηθεί με τρόπο δημιουργικό και βιώσιμο η απασχόληση και να καταπολεμηθεί η ανεργία, στραγγαλίζονται και ακυρώνονται συχνά από την υπερβολική γραφειοκρατία, την πολυνομία και το νομικισμό, που επίσης εκτρέφουν την αδιαφάνεια, αν όχι και τη διαφθορά. Οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, γενικά, αλλά και στη βιωσιμότητα των μικρομεσαίων ιδίως επιχειρήσεων είναι ανησυχητικές και δυσάρεστες.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η ποιότητα του θεσμικού πλαισίου, η απλότητα και η σαφήνεια της οργάνωσης και των διαδικασιών διοίκησης επιδρούν θετικά στη σύσταση και τη λειτουργία των μικρομεσαίων ιδίως επιχειρήσεων και

στην από μέρους τους ανάληψη παραγωγικών επενδύσεων και πρωτοβουλιών. Αντιθέτως, η γραφειοκρατία και η ασάφεια του θεσμικού πλαισίου επιδρούν αρνητικά. Τούτο έχει τεκμηριωθεί επαρκώς από σειρά μελετών στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, ενώ και η εμπειρία των αρμόδιων στελεχών και επιχειρηματιών προσφέρει μια πρόσθετη όσο και αξιόπιστη μαρτυρία.² Ιδίως προκειμένου για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, η προσαρμογή τους στις απαιτήσεις του κράτους και τις περίπλοκες διαδικασίες της δημόσιας γραφειοκρατίας (η διοικητική επιβάρυνση) αναλώνει πάνω από το 50% του χρόνου της απασχόλησης σε αυτές, μέγεθος που αντιστοιχεί περίπου στο 7% της προστιθέμενης αξίας, επηρεάζοντας αρνητικά την ανταγωνιστικότητα.

Δεν μπορούσαν, λοιπόν, να μη ληφθούν κάποια μέτρα και να μη γίνουν οι αναγκαίες επισημάνσεις. Ξεκινώντας από τις δεύτερες, αξιοσημείωτες είναι οι επισημάνσεις που περιέλαβε στην έκθεσή της για τη δημόσια διοίκηση η Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, που συνεστήθη υπό την προεδρία του καθηγητή Ι. Σπράου το 1997. Περιέλαβε ειδικό κεφάλαιο για την «ποιότητα κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων)», στο οποίο κατηγόρησε «το φαινόμενο πληθώρας κανονιστικών ρυθμίσεων» που στην Ελλάδα έπαιρνε «διαστάσεις πλημμυρίδας». Πρότεινε δε τη λήψη ειδικών μέτρων κανονιστικής μεταρρύθμισης για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού, μεταξύ των οποίων και τη σύσταση ειδικής υπηρεσίας με σκοπό της λειτουργίας της «τη διαχείριση του προγράμματος: βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων».

Σε συνέχεια των επισημάνσεων αυτών συγκροτήθηκε επί κυβερνήσεως Κωνσταντίνου Σημίτη ειδική επιτροπή υπό την προεδρία του Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας Μιχαήλ Βροντάκη, η οποία και συνέταξε σχέδιο νόμου «περί των νόμων». Ήτοι, ένα νομοσχέδιο για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων. Μολονότι η Επιτροπή ολοκλήρωσε το έργο της

2. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, σύμφωνα με στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας όσο και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο αριθμός των διαδικασιών που απαιτούνται για την έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας στην Ελλάδα ανέρχεται στις 16, ενώ το απαιτούμενο χρονικό διάστημα φτάνει τον έναμιση μήνα (45 ημέρες). Τα αντίστοιχα μεγέθη στις χώρες του ΟΟΣΑ είναι κατά μέσον όρο 7 διαδικασίες και 20 ημέρες. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Ιρλανδία τα αντίστοιχα μεγέθη είναι 3 διαδικασίες και 12 ημέρες. Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, που με αυτά τα δεδομένα η θέση της Ελλάδας στην παγκόσμια κατάταξη ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum είναι η 51η επί ενός συνόλου 104 χωρών (Γεωργιάδης/Χατζηδάκης, 2005: 74 επ., 224 και «Το Βήμα» 16.4.2006: Β2).

και η πρόταση του νομοσχεδίου κατατέθηκε στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η σχετική πρωτοβουλία δεν τελεσφόρησε. Η πρόταση παρέμεινε σχέδιο ανεφάρμοστο και το όλο εγχείρημα παραπέμφθηκε στις ελληνικές καλένδες, με συνέπεια η κανονιστική μεταρρύθμιση να υστερεί και να δολιχοδρομεί, ενώ τα διοικητικά βάρη πολλαπλασιάζονται.

Ως «διοικητικό βάρος» νοείται ιδίως το κόστος που επωμίζονται οι επιχειρήσεις προκειμένου να συμμορφώνονται στις υποχρεώσεις πληροφόρησης και προσαρμογής που προκύπτουν από τη νομοθεσία και τις ποικίλες κανονιστικές ρυθμίσεις του κράτους. Αυτό το κόστος, που αποτιμάται και σε λογιστικές μονάδες, περιλαμβάνει και την υποχρέωση παροχής πληροφόρησης σε τρίτα μέρη, όπως οι εργαζόμενοι και οι καταναλωτές. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι διαδικασίες αδειοδότησης, οι στατιστικές πληροφορίες, οι ετήσιες δημοσιεύσεις οικονομικών καταστάσεων, η σήμανση των προϊόντων κ.λπ. Το δε συνολικό κόστος συμμόρφωσης σε αυτές τις υποχρεώσεις υπολογίζεται ως διοικητικό βάρος. Ένα βάρος που είναι ιδιαίτερα επαχθές για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και δυσχεραίνει την προσαρμογή και τη βιωσιμότητά τους στην αγορά.

Για τους λόγους αυτούς απαιτείται η λήψη μέτρων, στο πλαίσιο της κανονιστικής μεταρρύθμισης, για τον περιορισμό του διοικητικού βάρους και την ελάφρυνση των επιχειρήσεων από αυτό.

V. Πρόσφατα μέτρα και προοπτικές

Οι επισημάνσεις αυτές έχουν ιδιαίτερη σημασία στη χώρα μας σήμερα, δεδομένου ότι το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την επιχειρηματική δράση εξακολουθεί να είναι απαρχαιωμένο και δυσλειτουργικό, συχνά εξόχως αντιφατικό, αν όχι και παράλογο. Η κατάσταση αυτή είναι απόρροια της πληθωρικής παραγωγής ρυθμιστικής ύλης και ανάλογου νομοθετικού έργου για πολλές δεκαετίες, χωρίς να προηγείται κάποια ουσιαστική και ποιοτική αξιολόγηση των διατάξεων, χωρίς να υπολογίζεται το κόστος που αυτές συνεπάγονται στο κοινωνικό και το οικονομικό πεδίο και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις που μπορεί ενδεχομένως να επέρχονται: διόγκωση όχι μόνο της γραφειοκρατίας και του κρατικο-διοικητικού παρεμβατισμού, αλλά ίσως και της διαφθοράς.

Η έκταση και ακόμη περισσότερο η (κακή) ποιότητα της παρουσίας του Δημοσίου στις αγορές, οι άμεσοι και οι έμμεσοι έλεγχοι επί των τιμών οδη-

γούν σε μια κατάσταση όπου ο υπερβολικός και αναποτελεσματικός κρατικός παρεμβατισμός υπονομεύει τη λειτουργική αυτοτέλεια και αυτονομία της κοινωνίας των πολιτών όσο και της οικονομίας της αγοράς. Η τελευταία καταλήγει να είναι όχι μόνο πρακτικά ανελεύθερη, λόγω του πανταχού παρόντος κρατικού παρεμβατισμού, αλλά τελικά και ασύδοτη, λόγω της απουσίας κατάλληλου και αποτελεσματικού ρυθμιστικού πλαισίου, παρά την πληθώρα των κανονιστικών διατάξεων, που δεν είναι ούτε σαφείς και ούτε εύκολα εφαρμόσιμες από τις επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, το κόστος της κανονιστικής αβεβαιότητας και της ατελούς συμμόρφωσης είναι για τις επιχειρήσεις ιδιαίτερα μεγάλο.

Βέβαια, αυτά τα φαινόμενα δεν περιορίζονται μόνο στη χώρα μας ούτε αποτελούν *privilegium odiosum* για την ελληνική διοίκηση. Εμφανίζονται σε όλες σχεδόν τις ανεπτυγμένες χώρες. Αλλά και τα μέτρα που λαμβάνονται για την ελάττωση του όγκου και τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και των κάθε είδους και μορφής κανονιστικών ρυθμίσεων είναι εξίσου σημαντικά και αξιοπρόσεκτα. Πολλώ δε μάλλον που η οικονομία σήμερα και η κοινωνία των πολιτών ζητούν από το κράτος να μην παρεμβαίνει εκεί όπου δεν πρέπει και όταν παρεμβαίνει εκεί όπου πρέπει, να το πράττει με τον καλύτερο και πιο αποδοτικό τρόπο.

Ιδίως, όπως τονίζουν διαρκώς οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες, δεν χρειαζόμαστε στον τόπο μας περισσότερους, αλλά λιγότερους και καλύτερους νόμους και διατάξεις που να ρυθμίζουν με τρόπο καίριο και αποτελεσματικό τις βασικές παραμέτρους της κοινωνικής και οικονομικής δράσης, θέτοντας σαφείς και σταθερούς κανόνες. Χρειαζόμαστε, αφενός, μια ανακάθαρση και μια «σεισάχθεια» περιττών νομοθετικών ρυθμίσεων και, αφετέρου, μια κωδικοποίηση των χρήσιμων και αναγκαίων κατά τους βασικούς τομείς δημόσιας πολιτικής, ώστε οι πολίτες και οι οικονομικοί και κοινωνικοί φορείς, περιλαμβανομένων των εν δυνάμει επενδυτών, να γνωρίζουν τι ισχύει και ποιες είναι οι προϋποθέσεις, τα ακραία όρια και τα ωφέληματα της δικής τους δράσης.

Το ζήτημα είναι ότι στη χώρα μας τα διαθέσιμα μέσα και οι μέθοδοι για τον έλεγχο της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων είναι ανεπαρκή. Τόσο η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, που ελέγχουν τα νομοσχέδια, όσο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, που ελέγχει τα προεδρικά διατάγματα, αφενός, δεν διαθέτουν ενιαία μεθοδολογία αποτίμησης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων

και, αφετέρου, πέρα από τη διάσπαση της αρμοδιότητάς τους, περιορίζονται στο νομοτεχνικό ή νομικό έλεγχο δίχως να υπεισέρχονται σε άλλες πιο ουσιώδεις παραμέτρους, όπως η αναγκαιότητα, το κόστος, η διαφάνεια στην κατάρτιση, το εύρος της κοινωνικής διαβούλευσης κ.ο.κ.

Για τους λόγους αυτούς είναι, όπως έχει κατ' επανάληψη επισημανθεί, χρήσιμη και αναγκαία η οργάνωση ενός νέου, ενιαίου, πιο ευέλικτου και αποτελεσματικού μηχανισμού προληπτικού ελέγχου της ποιότητας του συνόλου των κανονιστικών ρυθμίσεων (νομοσχέδια, διατάγματα, κανονιστικές αποφάσεις της διοίκησης) σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Τούτο θα μπορούσε να επιτευχθεί με τρόπο αποδοτικό, όπως διδάσκει και η σχετική διεθνής εμπειρία, με τη σύσταση στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ποιότητας των Ρυθμίσεων, καθώς και ανάλογες υπηρεσιακές μονάδες στα υπουργεία και τις περιφέρειες, ώστε να ελέγχονται με ενιαία μεθοδολογία και τρόπο ομοιόμορφο οι προτεινόμενες ρυθμίσεις. Να αξιολογείται και να σταθμίζεται με αυστηρά και ενιαία κριτήρια η αναγκαιότητα, το κόστος, η εναρμόνισή τους με το διεθνές και το κοινοτικό δίκαιο, να αναλύονται οι επιπτώσεις τους στην οικονομία και την κοινωνία, να προωθείται η ισότητα των φύλων, καθώς και να προάγεται ο κοινωνικός διάλογος και η διαβούλευση στο στάδιο της κατάρτισης. Έτσι, θα καταστεί δυνατή όχι μόνο η ελάττωση του όγκου των περιττών ρυθμίσεων, αλλά κυρίως η βελτίωση της ποιότητάς τους, πράγμα που αποτελεί διαρκές ζητούμενο στη σύγχρονη δημοκρατία.

Στο πλαίσιο αυτό είναι ευχάριστη και μάλλον ελπιδοφόρα η κυβερνητική πρωτοβουλία, που εκδηλώθηκε σχετικά πρόσφατα, με την έκδοση συναφούς εγκυκλίου του Πρωθυπουργού, με την οποία εγκαινιάζεται ένα νέο πρόγραμμα νομοθετικής πολιτικής και αξιολόγησης της ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Σύμφωνα με την πρωθυπουργική εγκύκλιο, η οποία απευθύνεται προς όλους τους υπουργούς και υφυπουργούς, τους γενικούς γραμματείς των υπουργείων και των διοικητικών περιφερειών της χώρας, προσδιορίζονται οι αρχές και τα μέσα ή διαδικασίες της καλής νομοθέτησης που από τούδε και στο εξής οφείλουν να διέπουν το ρυθμιστικό περιβάλλον στη χώρα. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην έκθεση αξιολόγησης των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων που θα πρέπει να συνοδεύει τις σχετικές πρωτοβουλίες. Η έκθεση αυτή θα συντάσσεται από αρμόδιες υπηρεσίες στα υπουργεία και το όλο σύστημα θα εποπτεύεται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία εξοπλίζεται με την αναγκαία τεχνογνωσία για τον

σκοπό αυτόν. Προβλέπεται εξάλλου σύστημα αξιολόγησης κάθε νομοθετικής ρύθμισης με την πάροδο έτους από τη θέση σε ισχύ με τη σύνταξη σχετικής Έκθεσης Αξιολόγησης των Αποτελεσμάτων Εφαρμογής με βάση τα πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν.

Αξίζει, συναφώς, να σημειωθεί ότι για την ευχερέστερη εφαρμογή του νέου συστήματος η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης έχει ήδη συντάξει υπόδειγμα Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, καθώς και σχετικό οδηγό συμπλήρωσής της που έχει αποσταλεί σε υπουργεία και λοιπούς αρμόδιους φορείς.

Αναμένεται, λοιπόν, να φανούν οι επιπτώσεις από την εφαρμογή του νέου συστήματος στην πράξη, κάτι που μόνο ο χρόνος θα δείξει.

VI. Επίλογος

Σε μια δημόσια παρέμβασή του στα 1934 ο πατέρας της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας, Αλέξανδρος Παπαναστασίου, έκανε την ακόλουθη επισήμανση για το ζήτημα της ποιότητας των νόμων και των διατάξεων στη χώρα μας: «Θα ήτο ευκαίριον εις το μέλλον, αν κάμωμεν συνταγματικώς μεταρρυθμίσεις, να καταστήσωμεν υποχρεωτικήν την υποβολήν της γνωμοδοτήσεως των τεχνικών συμβούλων επί των νομοσχεδίων. Ότι γίνεται με το Γενικόν Λογιστήριον διά την εκτίμησιν των εξόδων, θα έπρεπε να γίνεται δι' έκαστον νομοσχέδιον από τα αρμόδια τεχνικά συμβούλια των υπουργείων, και μάλιστα όπου δεν υπάρχουν τεχνικά συμβούλια, θα έπρεπε να συστήσετε τοιαύτα». Απέκρουε δε την ιδέα ότι θα περιοριζόταν έτσι η λαϊκή κυριαρχία ή η νομοθετική ελευθερία της Κυβέρνησης. Υποστήριζε, αντιθέτως, πως «εκείνο το οποίο θα επιτυγχάνετο διά των συμβουλίων αυτών, θα ήτο να διαφωτίζεται περισσότερο η Βουλή και η κοινή γνώμη».

Εβδομήντα περίπου χρόνια αργότερα οι επισημάνσεις διατηρούν αέριαι την αξία και τη σημασία τους, δεδομένου ότι η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων εξακολουθεί να πάσχει, ενώ ο νομοπληθωρισμός δεν έχει τελειωμό. Ο σφετερισμός στην πράξη του νομοθετικού ρόλου της Βουλής από τη διοίκηση με το πρόσχημα της τεχνογνωσίας και της εξειδίκευσης μπορεί να έχει οδηγήσει σε μεγαλύτερη ταχύτητα της νομοθετικής παραγωγής, όχι όμως και στη βελτίωση της ποιότητας ή της ευρύτερης νομιμοποίησης και αποδοχής της από την κοινωνία των πολιτών, στην οποία απευθύνεται.

Είναι, λοιπόν, αναγκαία η τήρηση κάποιων προδιαγραφών και εγγυήσεων προληπτικού ελέγχου της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες που παρουσιάζονται τα μεγαλύτερα προβλήματα στην κοινωνία και στην αγορά. Οι αρχές καλής νομοθέτησης αναφέρονται κατ' εξοχήν στο συστηματικό προληπτικό έλεγχο της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας των ρυθμίσεων, στην απλότητα και τη σαφήνεια του περιεχομένου τους, στην εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, στον προσδιορισμό του κόστους και της ωφέλειας κατά την εφαρμογή τους, στη διαφάνεια, στην κατάρτιση και στον έλεγχο των επιπτώσεών τους στην οικονομία και την κοινωνία των πολιτών.

Αξιίζει ιδίως να παρατηρηθεί πως ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της ποιότητας των κανονιστικών διατάξεων είναι, όπως διδάσκει και η συναφής εμπειρία, η διαμόρφωσή τους μέσα από διάλογο με τους εμπλεκόμενους φορείς, εφόσον υιοθετηθεί μια διαδικασία διαβούλευσης που προάγει την επιθυμητή συναίνεση και διαφάνεια. Το προϊόν της διαβούλευσης, όταν αυτή είναι ειλικρινής, συνήθως αποκαλύπτει τις επιπτώσεις που ενδέχεται να έχει μια νομοθετική πρωτοβουλία σε συγκεκριμένα τμήματα και πεδία της κοινωνίας και της αγοράς και συμβάλλει στην προληπτική αντιμετώπισή τους.

Με δεδομένη συνεπώς τη μάλλον κακή, κατά κανόνα, ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων στο πλαίσιο μια παράδοσης έντονου κρατικού παρεμβατισμού, όσο και μιας μάλλον αναποτελεσματικής διοικητικής μηχανής με μικρή συνήθως αναλυτική ικανότητα, η εφαρμογή ορισμένων –κατά βάση αυτονόητων– αρχών μπορεί να οδηγήσει στην ουσιαστική βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος της κοινωνικής και επιχειρηματικής δράσης στη χώρα μας. Εκτιμάται πως το όφελος για την οικονομία και την κοινωνία των πολιτών θα είναι σημαντικό, ενώ και η βελτίωση του γενικού δείκτη της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας θα έχει πολλαπλά αποτελέσματα.

Είναι καιρός, λοιπόν, για άμεση και αποτελεσματική δράση για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων στη χώρα. Διότι μόνον έτσι θα αντιμετωπιστούν τα αίτια, και όχι απλώς τα συμπτώματα της γραφειοκρατίας, που σαν άλλη γάγγραινα μαστίζει την οικονομία και την κοινωνία των πολιτών στην πατρίδα μας. Ίσως αξίζει μάλιστα να τονιστεί ότι πουθενά αλλού δεν έχει καλύτερο πεδίο εφαρμογής η γενική αρχή «καλύτερα λιγότερα αλλά καλύτερα» από ό,τι στον τομέα αυτόν. Μια αρχή που

δηλώνει την προτίμηση για λιγότερους και καλύτερους νόμους και ρυθμίσεις στη δημόσια ζωή και βρίσκεται στον πυρήνα της πολιτικής για την «κανονιστική διακυβέρνηση». Μια διακυβέρνηση που δεν κρίνεται τόσο από την ποσότητα αλλά από την ποιότητα των αποτελεσμάτων. Προέχει δε σε αυτή, ιδίως, η θέσπιση των «κανόνων του παιχνιδιού» μέσα από διάλογο και όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συναίνεση με τους κοινωνικούς φορείς, καθώς και η τήρηση εγγυήσεων για τη συνεπή εφαρμογή τους.

Ο ρόλος του κράτους και της κυβερνητικής λειτουργίας σε αυτό, ολοένα και περισσότερο πλέον ερείδεται στο κανονιστικό περιβάλλον που διαμορφώνεται για την κατά το δυνατόν ελεύθερη αλλά όχι ανεύθυνη δράση της κοινωνίας των πολιτών και των οργανωμένων εκδηλώσεων που την απαρτίζουν. Η πεμπτουσία του κράτους σήμερα είναι οι νόμοι του, και η πεμπτουσία των νόμων η ποιότητά τους. Η ποιότητα ενός κράτους εξαρτάται εν πολλοίς από την ποιότητα του δικαίου που θεσπίζεται και ισχύει σε αυτό. Και το κράτος δικαίου είναι εν τέλει η προϋπόθεση για ένα δίκαιο κράτος και μια ανοιχτή και ελεύθερη κοινωνία.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Γεωργιάδης Ν. / Χατζηδάκης Κ. (2005), *Χελώνες και Τίγρεις: οι προκλήσεις της ανάπτυξης και το Δ΄ ΚΠΣ*, εκδ. Γνώσις, Αθήνα.
- Καρκατσούλης Π. (2004), *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη διακυβέρνηση*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα.
- Μακρουδημήτρης Αντ. (2006), *Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, εκδ. Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα.
- Σπράος Ι. (1997), «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση, Επιτροπή για την εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής», σ. 703 επ. σε: Μακρουδημήτρης Αντ./ Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.), (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Mandelkern D. (2006), «Η καλύτερη νομοθέτηση στις ευρωπαϊκές χώρες», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τχ. 12/2006, σ. 7-15, αφιέρωμα, «Κανονιστική Μεταρρύθμιση».