



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΔ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Η πολυνομία στο Υπουργείο Οικονομίας ως  
παράγοντας αποθάρρυνσης  
Ξένων Άμεσων Επενδύσεων (FDI)**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων**

**Επιβλέπων : Ιωάννης Κωστόπουλος**

**Σπουδαστής: Βασίλειος Στελιανίδης**

**ΑΘΗΝΑ – 2017**

Η πολυνομία στο Υπουργείο Οικονομίας ως  
παράγοντας αποθάρρυνσης  
Ξένων Άμεσων Επενδύσεων (FDI)

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία αποτελεί μία διερεύνηση της επίδρασης της πολυνομίας στον τομέα ευθύνης του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, και ειδικά στο πεδίο της αναπτυξιακής νομοθεσίας, ως προς την προσέλκυση Άμεσων Ξένων Επενδύσεων στην Ελλάδα.

Αρχικά, παρουσιάζονται τα αίτια της πολυνομίας σε διεθνές και εθνικό επίπεδο, οι επιπτώσεις της στο κανονιστικό περιβάλλον και οι προσπάθειες για την αντιμετώπισή της στην Ελλάδα τελευταία έτη. Στη συνέχεια αναλύεται η σημασία του θεσμικού συστήματος μίας χώρας ως παράγοντα προσέλκυσης ΑΞΕ και ειδικότερα της πολυνομίας ως κρίσιμου δείκτη για την ποιότητα της λειτουργίας των θεσμών, με στόχευση στην ελληνική περίπτωση. Στο δεύτερο κεφάλαιο, που αποτελεί μία μελέτη περίπτωσης, μετά την επισκόπηση των βασικών ελληνικών αναπτυξιακών νομοθετημάτων και την παρουσίαση των προβλέψεων του ισχύοντος αναπτυξιακού νόμου, εξετάζεται το κατά πόσον ο έλληνας νομοθέτης, διαχρονικά αλλά και κατά την τελευταία νομοθετική παρέμβαση, ακολούθησε τις βασικές αρχές καλής νομοθέτησης.

Η βασική διαπίστωση είναι ότι το πεδίο της αναπτυξιακής νομοθεσίας δεν αποτελεί εξαίρεση σε ένα ελληνικό κανονιστικό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από πληθωρισμό ρυθμίσεων, που θεσπίζονται όχι πάντα με επαρκή προετοιμασία και χρήση σύγχρονων μεθόδων και μέσων. Ως κύριες, δε, προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση της ρυθμιστικής παθογένειας, τουλάχιστον σε συνάρτηση με τη βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος της ελληνικής οικονομίας, αναδεικνύονται η ενεργοποίηση της πολιτικής βούλησης σε συνδυασμό με την ευαισθητοποίηση των πολιτών για αυτά τα ζητήματα, ώστε να αυξηθεί η κοινωνική πίεση στην κατεύθυνση της κανονιστικής μεταρρύθμισης αλλά και να ενισχυθεί η συλλογική αποδοχή και υποστήριξη στις ΑΞΕ.

**Λέξεις κλειδιά: Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ), Επενδυτικό Περιβάλλον, Πολυνομία, Αναπτυξιακός Νόμος, Αρχές Καλής Νομοθέτησης, Κανονιστική Μεταρρύθμιση.**

## **Abstract**

The present thesis constitutes an examination of the impact of legal fragmentation on the sectors within the remit of the Ministry of Economy and Development, and more specifically how it affects the field of incentives legislation as an instrument for attracting Foreign Direct Investments (FDI) to Greece.

Firstly, the thesis presents the causes of legal fragmentation on national as well on international level, its consequences on the regulatory environment of a country and the efforts that have taken place in Greece to address it during the last years. Then, we attempt an analysis (focusing on Greece) of the institutional system in general as a factor for attraction of FDI and particularly of the importance of the legal fragmentation, which is considered as a critical indicator of the institutions functioning in a country. In the second part (a case-study), after a brief overview of the main Greek incentives laws of the past and a presentation of the provisions of the incentives law in force, we examine if and in which degree, the Greek legislator has followed over time the principles of good regulation.

The main conclusion is that the field of incentives legislation follows the rule of an overregulated and fragmented Greek regulatory environment, based on provisions that usually are not meticulously prepared with the use of modern methods and tools. The thesis notices that political will is absolutely necessary in Greece so that the country proceed to a global regulatory reform, especially considering the improvement of the investment environment of the economy. Public awareness is equally of critical importance, so as the public opinion press the political system to the direction of regulatory reforms and at the same time the citizens become more supportive to FDI projects.

**Key-words: Foreign Direct Investments (FDI), (Greek) Investment Environment, Legal Fragmentation, Incentives Law, Principles of Good Regulation, Regulatory Reform**

## **Ευχαριστίες**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα της εργασίας κ. Ιωάννη Κωστόπουλο, υπάλληλο στη Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και εισηγητή στο Τμήμα Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων της ΚΔ' Εκπαιδευτικής Σειράς της ΕΣΔΔΑ για το μάθημα «Δημόσιο και Επενδύσεις: Χρηματοδότηση και Αξιολόγηση Επενδύσεων». Η καθοδήγηση και η στήριξή του, κατά τη σύνταξη της τελικής εργασίας, ήταν καθοριστικές για το αποτέλεσμα της προσπάθειάς μου.

## Περιεχόμενα

Πίνακας Εικονογράφησης.....	σελ.9
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	σελ.10
Εισαγωγή.....	σελ. 11
<b>1ο Κεφάλαιο: Η σχέση πολυνομίας και Άμεσων Ξένων Επενδύσεων</b>	
<b>I. Πολυνομία: Επισκόπηση έννοιας, αίτια, προσπάθειες αντιμετώπισης</b>	
1. Ορισμός και οριοθέτηση της έννοιας της πολυνομίας.....	σελ. 12
2. Τα αίτια της πολυνομίας.....	σελ. 13
3. Πολυνομία-κακονομία: Μία όχι αυταπόδεικτη σχέση αιτίου-αιτιατού.....	σελ. 15
4. Πολυνομία στην Ελλάδα – αίτια και εκδηλώσεις του φαινομένου.....	σελ.16
5. Θεσμικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση του φαινομένου στην Ελλάδα ..	σελ. 20
<b>II. Η βαρύτητα της πολυνομίας στο πλέγμα των υπό αξιολόγηση παραγόντων από τους ξένους επενδυτές για μία χώρα</b>	
1. Ορισμός και κατηγοριοποίηση ΑΞΕ.....	σελ. 24
2. Παράγοντες προσέλκυσης ΑΞΕ.....	σελ. 25
3. Η πολυνομία ως δείκτης του επενδυτικού περιβάλλοντος και ως παράγοντας κόστους για τις ΑΞΕ.....	σελ. 26
4. Η περίπτωση της Ελλάδας.....	σελ. 29

## **2ο Κεφάλαιο: Μελέτη περίπτωσης –Η αναπτυξιακή νομοθεσία ως μέσο προσέλκυσης Άμεσων Ξένων Επενδύσεων**

### **I. Σύντομη ιστορική επισκόπηση και ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την υποστήριξη επενδύσεων στην Ελλάδα**

1. Σύντομη ιστορική ανασκόπηση της παροχής επενδυτικών κινήτρων στην Ελλάδα..... σελ. 33

2. Ο νέος Αναπτυξιακός Νόμος 4399/2016..... σελ. 36

### **II. Αξιολόγηση του ελληνικού κανονιστικού πλαισίου ενίσχυσης ιδιωτικών επενδύσεων ως προς την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης**

1. Αξιολόγηση της αναπτυξιακής νομοθεσίας της περιόδου 1952-2011..... σελ. 41

2. Αξιολόγηση του πρόσφατου Αναπτυξιακού Νόμου 4399/2016..... σελ. 46

**Επίλογος-Συμπεράσματα..... σελ. 54**

**Βιβλιογραφικές παραπομπές..... σελ. 57**

ΕΣΔΔΑ

Βασίλειος Στελιανίδης © 2017

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 27/10/2017

Υπογραφή

Βασίλειος Στελιανίδης



## **Πίνακας Εικονογράφησης**

Πίνακας 1. Χρονική συσχέτιση ανάδειξης νέων Κυβερνήσεων-θέσπισης αναπτυξιακής νομοθεσίας..... σελ. 43

Πίνακας 2. Κανονιστικές πράξεις Επενδυτικού Νόμου 4399/2016..... σελ. 50

## **Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών**

**ΑΞΕ :** Άμεσες Ξένες Επενδύσεις

**ΑΕΠ:** Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

**ΕΕ :** Ευρωπαϊκή Ένωση

**ΟΟΣΑ:** Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

**ΔΝΤ:** Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

**Π.Δ. :** Προεδρικό Διάταγμα

**Υ.Α.:** Υπουργική Απόφαση

**Κ.Υ.Α.:** Κοινή Υπουργική Απόφαση

## Εισαγωγή

Η πολυνομία αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και βασικό παράγοντα διαμόρφωσης του λαβυρινθώδους πλαισίου εντός του οποίου καλούνται να ασκήσουν τα καθήκοντά τους οι δημόσιοι υπάλληλοι και να διεκπεραιώσουν τις υποθέσεις τους και τις συναλλαγές τους οι διοικούμενοι - φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Αν και δεν αποτελεί αποκλειστικά ενδημικό φαινόμενο, η πολυνομία έχει αποκτήσει στη χώρα μας τέτοια ένταση που σε συνδυασμό με άλλες εγγενείς αδυναμίες του δημόσιου τομέα την έχουν καταστήσει μία δυσχερώς αντιμετωπίσιμη παθογένεια, άτρωτη απέναντι σε μεταρρυθμιστικές απόπειρες και μοιρολατρικώς αποδεκτή πλέον τόσο σε πολιτικό όσο και σε διοικητικό και κοινωνικό επίπεδο.

Η αποσαφήνιση της έννοιας της πολυνομίας καθώς και μία αναζήτηση, έστω και ακροθιγώς, των αιτίων της, τόσο διεθνώς όσο και στην Ελλάδα, είναι απαραίτητη, ώστε να γίνει οριοθετημένα διερεύνηση του σε ποιο βαθμό αυτό το φαινόμενο, που σε κάθε περίπτωση διαβρώνει την εμπιστοσύνη στους θεσμούς μίας χώρας, συνιστά ισχυρό αποτρεπτικό παράγοντα για τους ενδιαφερόμενους επενδυτές από το εξωτερικό. Χωρίς να υποτιμάται η σημασία της συνολικής δόμησης και λειτουργίας της Διοίκησης (αλλά και της Δικαιοσύνης), το ειδικό ενδιαφέρον για την πολυνομία στον τομέα ευθύνης του Υπουργείου Οικονομίας δικαιολογείται από το γεγονός ότι το εν λόγω Υπουργείο αποτελεί τη βασική διοικητική συσσωμάτωση που έχει επιτελικές, ελεγκτικές - και όχι μόνο - αρμοδιότητες στον τομέα των ιδιωτικών επενδύσεων. Αποτελεί, συνεπώς, το κύριο πεδίο άσκησης δημόσιας πολιτικής στον τομέα των ΑΞΕ στην Ελλάδα, ιδίως μάλιστα αυτών που μπορούν να συμβάλλουν άμεσα στη μεγέθυνση του ΑΕΠ και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και δεν περιορίζονται στην κατηγορία των εξαγορών και συγχωνεύσεων

Ακόμη μεγαλύτερο ενδιαφέρον έχει η στοχευμένη αξιολόγηση της ελληνικής αναπτυξιακής νομοθεσίας - τόσο των προηγούμενων χρονικών περιόδων όσο και της ισχύουσας - ως προς την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, ώστε να σταθμιστεί το κατά πόσον ο νομοθέτης έχει επίγνωση της σημασίας της σταθερότητας και της νομοτεχνικής ποιότητας σε αυτό το κανονιστικό πεδίο για την προσέλκυση ΑΞΕ. Δεδομένου μάλιστα ότι τα τελευταία χρόνια η σχετική νομοθεσία έχει αναμορφωθεί επανειλημμένως με στόχο την ταχύτερη ολοκλήρωση των διοικητικών διαδικασιών,

που μεσολαβούν από την υποβολή μίας επενδυτικής πρότασης έως την υλοποίησή της και τον έλεγχο της τήρησης των προϋποθέσεων υπαγωγής στο πλαίσιο ενισχύσεων και κινήτρων, η σχετική έρευνα δίδει τη δυνατότητα να εξετασθεί ο τρόπος που κινήθηκε ο νομοθέτης σε σχέση με την προετοιμασία αυτών των ρυθμίσεων, τη στιγμή μάλιστα που η οικονομία έχει επιτακτική ανάγκη κεφάλαια προερχόμενα από το εξωτερικό, λόγω των δυσχερών συνθηκών ρευστότητας στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα και της εξαΰλωσης των εγχώριων επενδυτικών αποθεματικών.

## **1<sup>ο</sup> Κεφάλαιο: Η σχέση πολυνομίας και Άμεσων Ξένων Επενδύσεων**

### **I. Πολυνομία: Επισκόπηση έννοιας, αίτια, προσπάθειες αντιμετώπισης**

#### **1. Οριοθέτηση και αποσαφήνιση της έννοιας της πολυνομίας.**

Παρόλο που ο ορισμός της πολυνομίας ως η ύπαρξη πολλών ρυθμίσεων (συχνά - αλλά όχι πάντα - αντικρουόμενων, καθώς ενδέχεται να αφορούν το ίδιο ακριβώς ζήτημα) δείχνει αυτονόητος, έχει ενδιαφέρον να προσδιοριστεί η έννοια της «ρύθμισης». Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ρύθμιση συνιστά μία δέσμη εργαλείων με την οποία οι κυβερνήσεις θέτουν κανόνες και απαιτήσεις στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Τέτοια εργαλεία είναι τα νομοθετικά κείμενα, πρωτογενή ή δευτερογενή, οι διοικητικές πράξεις και πρακτικές ανεξάρτητα από τον φορέα που τις εκδίδει ή τις ακολουθεί, ακόμη και κείμενα νομικώς δεσμευτικά που εκδίδονται από αυτορρυθμιζόμενες οργανώσεις με σχετική εξουσιοδότηση από το κράτος (π.χ. στην Ελλάδα επαγγελματικά σωματεία με συγκεκριμένη νομική μορφή όπως οι Δικηγορικοί και Ιατρικοί Σύλλογοι). Απαραίτητα χαρακτηριστικά της έννοιας της ρύθμισης, τουλάχιστον για το ελληνικό και ηπειρωτικό δικαιοκρατικό σύστημα, η δεσμευτικότητα, η εκτελεστικότητα των σχετικών με αυτήν νομοθετικών-διοικητικών κειμένων και η δυνατότητα διοικητικού καταναγκασμού ως μέσου συμμόρφωσης σε αυτήν.

Νέα ρύθμιση, δηλαδή μία νέα νομική επιβολή υποχρεώσεων από το κράτος με τα παραπάνω χαρακτηριστικά απαιτείται «όταν φανεί πως ένα έννομο αγαθό που θεωρείτο ότι προστατευόταν επαρκώς, εν τέλει, αυτό βλάπτεται με πρωτόγνωρους τρόπους» (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016:21). Το ερώτημα στο οποίο καλείται να απαντήσει ο νομοθέτης είναι αν η ρύθμιση θα προκύψει μέσω νέας νομοθέτησης ή

μέσω της ερμηνείας γενικών νομοθετικών αρχών συνδυαστικά με αναλογική εφαρμογή υφιστάμενων διατάξεων. Η απάντηση σε αυτό το δίλημμα, σίγουρα, δεν είναι πάντα απλή και αβασάνιστη από πολιτική και νομική σκοπιά.

## 2. Τα αίτια της πολυνομίας

Η πολυνομία, παρά την αρνητική φόρτιση του όρου, είναι σε κάποιο βαθμό επακόλουθο της ανάδυσης του κράτους πρόνοιας και ευημερίας κυρίως μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο ή αντικειμενικών συνθηκών όπως η εξέλιξη της τεχνολογίας ή η διαφοροποίηση των ηθών και των κοινωνικώς αποδεκτών συμπεριφορών, με χαρακτηριστικά παραδείγματα το πεδίο του διαδικτύου και όλων των συνδεόμενων υπηρεσιών και συναλλαγών και τον κλάδο του οικογενειακού δικαίου, αντίστοιχα. Η κοινωνία των πολιτών, η «δημοσκοπική» δημοκρατία και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης πιέζουν, μάλιστα, το πολιτικό σύστημα και το κράτος για τη θέσπιση νέων ρυθμίσεων, με τους τελευταίους δρώντες να κατηγορούνται συχνότερα για την απουσία τους παρά για την υπερβολή ως προς την έντασή τους (Βενιζέλος, 2008).

Η έννοια δε της «απορρύθμισης», ακόμη και όταν επιχειρείται απλώς ως απόπειρα περιορισμού της πολυνομίας και των διοικητικών βαρών όσον αφορά την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, συχνά εκλαμβάνεται (στην Ελλάδα ακόμη περισσότερο) εκ των προτέρων, άκριτα και χωρίς μελέτη, ως προσπάθεια εκθεμελίωσης «κεκτημένων» δικαιωμάτων διαφόρων πληθυσμιακών ομάδων ή ως βλαπτική για το δημόσιο συμφέρον υποχώρηση της κρατικής παρέμβασης προς όφελος ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων. Ο περιορισμός, όμως, της κανονιστικής παρέμβασης αλλά και η εκχώρηση δραστηριοτήτων δε σημαίνουν απαραίτητα και απόσυρση του κράτους από ένα πεδίο, καθώς η αναγκαία κρατική εποπτεία, στη θέση της ευθείας ή της έντονης και εξαντλητικής παρέμβασης, έχει και αυτή ανάγκη ρύθμισης (τρόπος και φορείς άσκησης, κυρώσεις, θέματα προστασίας ατομικών δικαιωμάτων, δημόσιας τάξης, φορολογίας).

Είναι προφανές πως ακόμη και όταν υπάρχει η πολιτική βούληση για «απόσυρση» του κράτους από την οικονομική και επιχειρηματική δράση, η οποία ούτως η άλλως συνοδεύεται και πάλι από κάποιας μορφής και διαφοροποιημένης ίσως έντασης ρύθμιση, είμαστε σίγουρα ακόμη πολύ μακριά από τη λεγόμενη «αποκένωση του κράτους» ( “the hollowing out of the state”-Rhodes, 1994) καθώς αυτό εξακολουθεί να

θέτει τους κανόνες σε κάθε σχεδόν πτυχή της ζωής μίας πολιτειακά συγκροτημένης κοινωνίας, από τη λειτουργία της αγοράς εργασίας έως την πολιτιστική παραγωγή, από την προστασία του περιβάλλοντος έως την αναγωγή βιοτικών σχέσεων σε έννομες. Το κράτος αποσύρεται από την οικονομία - αν και μετά την πρόσφατη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση έχουν δημιουργηθεί διεθνώς ισχυρότατες αντίρροπες τάσεις και σε νομοθετικό επίπεδο - αλλά ανακαλύπτει συνεχώς νέα πεδία εκτόνωσης του ρυθμιστικού του οίστρου, όχι λιγότερο σημαντικά και όχι λιγότερα πολύπλοκα ρυθμιζόμενα. Η διαπλοκή εξάλλου των πεδίων ρύθμισης στη σημερινή εποχή (π.χ. η περιβαλλοντική διάσταση στο σύνολο της νομοθετικής παραγωγής, η ανάγκη προστασίας των προσωπικών δεδομένων στις οικονομικές συναλλαγές) λειτουργεί ως δούρειος ίππος για την εξ αντανάκλασεως εφαρμογή ρυθμίσεων.

Η πολυνομία ενισχύεται και από παράγοντες που σχετίζονται με την εξέλιξη της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας και τις νέες τάσεις και ισορροπίες που διαμορφώνονται εντός της τα τελευταία εξήντα χρόνια. Η σύμφυτη με τις σύγχρονες φιλελεύθερες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες ενίσχυση της εκτελεστικού βραχίονα της εξουσίας σε βάρος του νομοθετικού, λόγω της υπαρκτής ανάγκης για ταχύτερη, πιο εξειδικευμένη και πιο «ελεγχόμενη» από την Κυβέρνηση νομοθέτηση έχει οδηγήσει σε τεράστια αύξηση της θέσπισης δευτερογενών κανόνων δικαίου και αποτελεί καθοριστικό παράγοντα διαμόρφωσης κανονιστικών λαβυρίθων (Βενιζέλος, 2008).

Αυτή μάλιστα η ενίσχυση της δευτερογενούς κανονιστικής παραγωγής είναι ακόμη πιο έντονη-αν όχι επιβεβλημένη-σε χώρες όπου η Διοίκηση καλείται να παρέμβει σε ζητήματα τεχνικής και λεπτομερειακής φύσης και να οργανώσει κανονιστικά και τη σχετική δράση των υπηρεσιών της, σεβόμενη την αρχή της νομιμότητας. Αξίζει μάλιστα να υπογραμμισθεί ότι σε χώρες που ακολουθούν την παράδοση του γαλλικού διοικητικού δικαίου (όπως η Ελλάδα), η εν λόγω αρχή έχει την έννοια ότι επιτρεπτή και νόμιμη διοικητική δράση είναι αποκλειστικά αυτή που προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις (Παυλόπουλος, 1980).<sup>1</sup>

Επιπλέον η αυξημένη καθιέρωση διεθνών κανόνων δικαίου, διμερούς ή πολυμερούς χαρακτήρα, σε πλήθος πεδίων που ρυθμιζόνταν αποκλειστικά από το κάθε κράτος ή

---

<sup>1</sup> Σε αντιδιαστολή με τη διαφορετική προσέγγιση που ακολουθείται π.χ. στη Γερμανία, ότι «η Διοίκηση μπορεί να πράττει ότι δεν της απαγορεύεται από το Νόμο»

παρέμεναν πλήρως αρρυθμιστα σε διεθνές ή/και εθνικό επίπεδο, έχει πολλαπλασιάσει τη νομοθετική ύλη που σχετίζεται με πράξεις ενσωμάτωσης και θέσης σε ισχύ αυτών των ρυθμίσεων (Βενιζέλος, 2008). Το παράδειγμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το πλέον χαρακτηριστικό, με την πολυνομία να αφορά πλέον όχι μόνο την ενδεχόμενη σύγκρουση εθνικού-ενωσιακού δικαίου αλλά και τη νομοθετική παραγωγή εντός των ενωσιακών οργάνων στα πεδία αρμοδιότητας της Ένωσης.

### **3. Πολυνομία-κακονομία: Μία όχι αυταπόδεικτη σχέση αιτίου-αιτιατού**

*Βραχεί λόγω και πολλά πρόκειται σοφά  
(Τα λίγα έχουν πάντοτε πολύ περιεχόμενο)*

Σοφοκλής

Η σχέση πολυνομίας-κακονομίας δεν έχει μελετηθεί επαρκώς, ενώ, συχνά, στον καθημερινό λόγο δεν είναι σαφές το ακριβές νόημα των δύο εννοιών, οδηγώντας σε σύγχυση ως προς το αν ο περιορισμός και μόνο της νομοθετικής παραγωγής είναι επαρκές μέσο για τη βελτίωση της ποιότητάς της. Οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2016:27) παρατηρούν εύστοχα πως «η κακονομία και η πολυνομία σχετίζονται και αλληλοτροφοδοτούνται, αλλά δεν ταυτίζονται, ούτε μπορεί η μία να θεωρηθεί μόνο αποτέλεσμα της άλλης...Για να αποφανθούμε ότι υπάρχει κακονομία, θα αρκούσε, για παράδειγμα, δύο νόμοι να είναι εντελώς αντιφατικοί μεταξύ τους, εισάγοντας ασύμβατες ρυθμίσεις, ή ένας νόμος να είναι τόσο κακοδιατυπωμένος, ώστε να δημιουργεί νοηματικά κενά».

Βέβαια, όπως σημειώνει ο 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 μία πλευρά, και στην ικανότητα ή τη δυνατότητα να τις φέρει το κράτος εις πέρας με κριτήρια ποιότητας και αποτελεσματικότητας από την άλλη».

Η πίεση για ταχεία και, άρα, κακότεχνη νομοθέτηση δεν είναι μόνο αίτιο της πολυνομίας αλλά και της κακονομίας τονίζουν οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2016), είτε αυτή είναι χρονική πίεση (λόγω π.χ. μίας έκτακτης συνθήκης) είτε θεσμική (ανάγκη τήρησης προθεσμιών σχετικές με διεθνείς/υπερεθνικές δεσμεύσεις μίας χώρας)

ή κοινωνική. Συχνά, μάλιστα, η βεβιασμένη και φωτογραφική (και άρα σίγουρα όχι ορθή με επιστημονικά και δεοντολογικά κριτήρια) νομοθέτηση έχει μικροκομματικά ελατήρια και αποτελεί εκδήλωση αποφυγής από την Κυβέρνηση της βασάνου των κοινοβουλευτικών διαδικασιών νομοθέτησης, είτε για τον περιορισμό του λεγόμενου «πολιτικού κόστους» είτε για τη παροχή νομοθετικών διευκολύνσεων στα πλαίσια μίας πελατειακής λογικής τόσο από τη πλευρά των Κυβερνήσεων όσο και των νομοθετικών σωμάτων.

Σε κάθε περίπτωση, μπορεί η κακονομία να μην είναι αναγκαίο επακόλουθο της πολυνομίας και να εκδηλώνεται αυτόνομα και παράλληλα με αυτήν, έχοντας μάλιστα κοινές γενεσιουργές αιτίες, αλλά γίνεται αποδεκτό ότι «...η ποσότητα και η ποιότητα της διακυβέρνησης, αλλά και της νομοθετικής και κανονιστικής ύλης, τείνουν να διαμορφώνονται ως αντιστρόφως ανάλογα και όχι συγκλίνοντα μεγέθη...» (Μακρυδημήτρης, 2008:144).

#### **4. Πολυνομία στην Ελλάδα – αίτια και εκδηλώσεις του φαινομένου**

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα διεκδικεί επάξια το χαρακτηρισμό *sui generis* όσον αφορά τη θεσμική της λειτουργία και το πολιτικό της σύστημα, τα αίτια της πολυνομίας και στη χώρα μας δεν αποκλίνουν έντονα από αυτά σε διεθνές επίπεδο. Και τα μεν αίτια μπορεί να είναι κοινά με άλλα φιλελεύθερα κοινοβουλευτικά συστήματα, οι ελληνικές ιδιαιτερότητες όμως οξύνουν την εκδήλωση του φαινομένου και αξίζει να επισημανθούν διακριτά.

Ένα από τα ενδημικά αίτια του φαινομένου είναι σύμφωνα με την εύστοχη διατύπωση των Σωτηρόπουλου-Χριστόπουλου (2016:29) «μια διάχυτη αντίληψη για τη διαρκή δυνατότητα δημοσιονομικής επέκτασης, μια διάθεση ρύθμισης της ύλης των οικονομικών και άλλων σχέσεων, ανεξάρτητα από το κόστος που προξενούν οι πρόσθετες ρυθμίσεις». Αυτός ο «άκρατος κρατικός παρεμβατισμός» συνεπικουρήθηκε και από το ότι «η μεν οικονομία παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένη από το κράτος, η δε κοινωνία πολιτών ισχνή και ατροφική ως προς τη δυνατότητα διεκδίκησης και διαφύλαξης ενός αυτόνομου και ανεξάρτητου ρόλου και συμβολής στη δημόσια σφαίρα» (Μακρυδημήτρης 2008:147-148)

Επιπλέον, ο κομματικός ανταγωνισμός στην ελληνική πολιτική σκηνή και η έλλειψη εδραιωμένης κουλτούρας συναίνεσης σε πρόσφορα, έστω, για συγκλίσεις πεδία



δημόσιας πολιτικής οδηγούν σε αδυναμία νομοθετικής σταθερότητας, ανεκδοτολογικού, πλέον, χαρακτήρα. Η αποκατάσταση της ομαλής πολιτειακής λειτουργίας είναι ένα κεφαλαιώδες επίτευγμα της Μεταπολίτευσης, συνοδεύτηκε όμως από οξεία κομματική πόλωση και επικράτηση προσωπικών στρατηγικών από τα εκάστοτε κυβερνητικά στελέχη, στοιχεία που διατηρήθηκαν και κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, ακυρώνοντας τη «συνέχεια του κράτους» και τροφοδοτώντας τον νομοκανονιστικό πληθωρισμό.

Η ελληνική κοινωνία για λόγους που έχουν μελετηθεί επαρκώς αλλά εκφεύγουν του αντικειμένου της παρούσας εργασίας, αντιμετωπίζει το κράτος συμπλεγματικά και αντιφατικά: αφενός ως «δυνάστη» αφετέρου ως αδιάφορο και ανίκανο κηδεμόνα, ρέποντας προς τη συνειδητή μη συμμόρφωση με τους κανόνες που αυτό θέτει αλλά επιζητώντας ταυτόχρονα τη συνεχή του παρέμβαση ως «θεραπεία δια πάσαν νόσον» της διοικητικής μηχανής και της κοινωνίας.

Υπό αυτούς τους όρους συλλογικής ψυχολογίας, δεν προκαλεί εντύπωση ότι οι πολιτικές ηγεσίες θεωρούν τη θέσπιση νέων ρυθμίσεων ως το πλέον ενδεδειγμένο μέσο αποτελεσματικής διακυβέρνησης και επίδειξης κυβερνητικού έργου, η δε Δημόσια Διοίκηση, στο πλαίσιο μίας θεσμικής αυτεπιβεβαίωσης, «προτιμά τον ανορθολογισμό της πολυνομίας, για να δικαιολογήσει την απαίτηση από μέρους της πόρων και ζωτικού ρόλου, παρά την όποια προσπάθεια απλούστευσης και περιορισμού της, η οποία ενέχει κινδύνους για την απρόσκοπτη συνέχιση της λειτουργίας της» (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016:31). Σε κάθε περίπτωση, πολιτικό σύστημα και Διοίκηση, τρέποντας το ερώτημα «πού είναι το Κράτος;», προτιμούν να δίνουν το «παρών» μέσω της υπερβολικής ρύθμισης, έστω και συχνά πλημμελώς ή πλήρως ανεφάρμοστης (βλ. και ανωτέρω για τον φόβο της «απορρύθμισης»). Η ανύπαρκτη εδώ και δύο αιώνες εμπιστοσύνη μεταξύ Κράτους και πολιτών αλλοτριώνει και την κανονιστική λειτουργία της Διοίκησης, μετατρέποντάς την σε άσκηση γραφειοκρατικής επιβάρυνσης, τυπολατρίας και επίδειξης αδιαφορίας για τον τελικό αποδέκτη της ρύθμισης.

Η ενίσχυση φυσικά του όγκου της κανονιστικής παρέμβασης που ασκεί η Διοίκηση είναι ένα πολιτικό φαινόμενο που δεν αποτελεί προφανώς ελληνικό χαρακτηριστικό (βλ. και ανωτέρω), ούτε είναι εύκολο να απαντηθεί εάν αυτή η ενίσχυση του εκτελεστικού βραχίονα στη νομοθετική λειτουργία συνεπάγεται απαραίτητα λιγότερο καλή νομοθέτηση. Δεδομένων των ειδικών γνώσεων και της πρακτικής εμπειρίας που

απαιτούνται από τους συντάκτες των κανόνων στις μέρες μας, προσόντα που δε διαθέτουν συχνά οι πολιτικοί εκπρόσωποι ενός έθνους, δεν είναι απαραίτητα μεμπτή η μετατόπιση του τεχνικού σκέλους της νομοθέτησης σε μία επαρκώς κατηρτισμένη και αποτελεσματική Διοίκηση, με το Κοινοβούλιο να θέτει το πολιτικό πλαίσιο και να εγγυάται το σεβασμό των συνταγματικών αρχών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών σε κάθε νομοσχέδιο.

Το (ακόμη μεγαλύτερο) πρόβλημα στην ελληνική περίπτωση είναι τόσο «η περιορισμένη, κατά κανόνα, αναλυτική ικανότητα της διοίκησης» (Μακρυδημήτρης, 2008:148), που της στερεί την ικανότητα να επιτελεί με συνέπεια, προνοητικότητα και θεσμική αυτοσυγκράτηση τον κανονιστικό της ρόλο και, προφανώς, λόγω ακριβώς των ανωτέρω αδυναμιών του ελληνικού πολιτικού συστήματος, η μη ικανοποιητική λειτουργία του Κοινοβουλίου, ως βασικού φορέα της νομοθετικής λειτουργίας, πολιτειακή αδυναμία που μάλλον έχει ενταθεί τα τελευταία χρόνια. Η μετατόπιση τμημάτων ρυθμιστικής ευθύνης στο υπερεθνικό επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δε μείωσε την «υπερρύθμιση» στα εναπομείναντα πεδία κοινωνικής πολιτικής, παιδείας και διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας ούτε φυσικά βελτίωσε την ποιότητα των νέων ρυθμίσεων. Όπως γλαφυρά τονίζει ο Καρκατσούλης «όχι μόνο μειώνεται ο ζωτικός χώρος του Έλληνα νομοθέτη αλλά και εκείνα που του απομένουν να κάνει, τα κάνει χειρότερα αντί καλύτερα». Προς επίρρωση αυτής της διαπίστωσης, η καταγραφή του ιδίου, σύμφωνα με την οποία εντός τριάντα ετών (1975-2005) - πριν, μάλιστα, από την πρόσφατη νομοθετική πλημμυρίδα στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων - σε τέσσερα μείζονα ρυθμιστικά πεδία αποκλειστικά εθνικής αρμοδιότητας, είχαν ψηφιστεί 86 νόμοι για την παιδεία, 51 για την υγεία, 153 για τη δημόσια διοίκηση και 213 για την εισοδηματική πολιτική (μισθοί, συντάξεις, φορολογία) (Καρκατσούλης, 2008:177).

Μία ακραία, μάλιστα, συνδυαστική εκδήλωση της ανεπάρκειας των φορέων της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας ως προς την άσκηση των νομοκανονιστικών τους καθηκόντων είναι η αδρανοποίηση ψηφισμένων από τη Βουλή νομοθετικών διατάξεων λόγω της μη ανταπόκρισης Κυβέρνησης και Διοίκησης ως προς την έκδοση κανονιστικών πράξεων (Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις) με τις οποίες «ενεργοποιούνται» οι πρώτες. Έτσι, κρίσιμες ρυθμίσεις καθυστερούν να τεθούν σε ισχύ, με αποτέλεσμα να ακυρώνεται το συνολικό ρυθμιστικό αποτέλεσμα που επιδιωκόταν μέσω ενός νομοσχεδίου, με το Κοινοβούλιο να μπορεί να ασκήσει

περιορισμένη σχετική θεσμική πίεση μόνο μέσω της οδού του κοινοβουλευτικού ελέγχου της Κυβέρνησης.

Πέρα όμως από τα ιστορικοπολιτικά και θεσμικά αίτια της πολυνομίας στην Ελλάδα και της συνδεόμενης συχνά με αυτήν κακονομίας, έχει ενδιαφέρον να επισημανθούν και συγκεκριμένα αίτια νομοτεχνικής ή/και δικαιοκρατικής φύσεως, τόσο σε επίπεδο ουσιαστικών συνταγματικών διατάξεων αλλά και της μη τήρησης μέσω καθιερωμένων πρακτικών νομοθέτησης του πλαισίου που το ίδιο το Σύνταγμα θέτει.

Καταρχάς, ο ίδιος ο συντακτικός χάρτης της χώρας είναι ένα ιδιαίτερα μακροσκελές κείμενο, που μετά την αναθεώρηση του 2001 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί έως και «φλύαρο» (Μανιτάκης, 2001). Ο μαξιμαλισμός, έστω και εάν αφορά μόνο την έκταση των συνταγματικών διατυπώσεων, δεν είναι άνευ επιπτώσεων, ακριβώς λόγω της νομικής και πολιτικής βαρύτητας του συγκεκριμένου κειμένου. Το Σύνταγμα μας «υποκινεί το νομικό πληθωρισμό», μέσα από πλήθος διατάξεων προστατευτικού χαρακτήρα, υιοθετώντας συχνά και «διεθνώς ακραίες λύσεις» από πλευράς κανονιστικής έντασης (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016:32).

Το οξύμωρο είναι ότι οι λεπτομερέστετες διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος για τον τρόπο άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας, δεν τυγχάνουν συνεπούς εφαρμογής από το Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση, χωρίς μάλιστα να υπάρχει η δυνατότητα θεσμικού ελέγχου αυτής της μη εφαρμογής, λόγω της απουσίας σχετικών ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας αλλά και της μη ύπαρξης Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο θα είχε τη δυνατότητα να κρίνει όχι μόνο επί της ουσιαστικής συνταγματικότητας των νόμων – δυνατότητα που υφίσταται ήδη εξάλλου μέσω του συστήματος του διάχυτου ελέγχου από το σύνολο των δικαστηρίων της χώρας ανεξαρτήτως βαθμίδας – αλλά και επί της τυπικής συνταγματικότητας, της τήρησης δηλαδή των προβλεπόμενων διαδικασιών για τη θέσπισή τους. Τα *interna corporis* της Βουλής, δηλαδή η τήρηση εν προκειμένω των κοινοβουλευτικών διαδικασιών νομοθέτησης, μεταξύ των οποίων και ο σεβασμός της κεφαλαιώδους σημασίας διάταξη του άρθρου 74 περί απαγόρευσης προσθήκης άσχετων με το κύριο αντικείμενο ενός νομοσχεδίου διατάξεων, δεν ελέγχονται από κανέναν πολιτειακό παράγοντα ή δικαιοδοτικό όργανο και παραβιάζονται συστηματικά με ευλαβική

διαχρονικότητα<sup>2</sup>. Αυτό το έλλειμμα ελέγχου θεωρείται, μάλιστα, από αρκετούς ως ένα από τα ζητήματα που θα πρέπει να εξετασθούν στα πλαίσια μίας ενδεχόμενης συνταγματικής αναθεώρησης (Γεραπετρίτης 2012).

Αυτή η «ελληνική ιδιοτυπία των άσχετων διατάξεων» (Καρκατσούλης, 2008:184), που υπηρετείται και μέσω της δυνατότητας αποδοχής από τους Υπουργούς βουλευτικών τροπολογιών ακόμη και όταν αυτές δε συνοδεύονται ούτε από τα όσα προβλέπονται για τις κυβερνητικές ρυθμίσεις προς ψήφιση (π.χ. έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους), αποτελεί μία πραγματική πληγή για το κράτος δικαίου, που διαβρώνει κάθε απόπειρα ορθής νομοθέτησης. Οι διατάξεις αυτές σημειώνει ο Καρκατσούλης (2018:185) είναι «περιπτωσιολογικές και συνήθως υποκρύπτουν ατομικά/συντεχνιακά αιτήματα και συμφέροντα, δημιουργούν μείζον πρόβλημα κωδικοποίησής τους, οδηγώντας σε πληροφοριακή αδυναμία των υποκειμένων δικαίου (πολιτών, διοίκησης, δικαστηρίων)».

Εκτός από την προχειρότητα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας νομοθέτησης, κρίσιμο ζήτημα είναι και η επίσης ανέλεγκτη διακριτική ευχέρεια της Κυβέρνησης να εκδίδει Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), ανέλεγκτη καθώς το Σύνταγμα δεν ορίζει κριτή των «έκτακτων και απρόβλεπτων περιστάσεων» υπό τις οποίες αυτές επιτρέπονται, με συνέπεια ακόμη και η κυβερνητική ραθυμία ή η περιφρόνηση της κοινοβουλευτικής οδού νομοθέτησης να αποτελεί μία επαρκή «έκτακτη και απρόβλεπτη περίπτωση» (Βενιζέλος, 2008). Το φαινόμενο έχει ενταθεί τα τελευταία χρόνια, θα ήταν όμως υποκριτική εθελουφλία αυτό να αποδοθεί αποκλειστικά σε πιέσεις εξωτερικών παραγόντων για εμπρόθεσμη συμμόρφωση σε συμφωνηθέντα, καθώς έχει χρησιμοποιηθεί με μικρότερη μεν συχνότητα στο παρελθόν αλλά με την ίδια ευκολία για πολύ μικρότερης σημασίας ζητήματα από τη δημοσιονομική χρεοκοπία ή τη χρηματοπιστωτική ασφυξία της χώρας (αν μπορεί να θεωρηθεί ότι αυτές ήσαν «απρόβλεπτες» και «έκτακτες» για το πολιτικό προσωπικό της χώρας). Άλλωστε, η κατάχρηση του συγκεκριμένου μέσου νομοθέτησης είναι το πρόβλημα και όχι η συνταγματική πρόβλεψή του, η οποία βασίζεται όμως σε μία υπεραισιόδοξη εκτίμηση του αυτοπεριορισμού και της θεσμικής αιδημοσύνης των ελληνικών κυβερνήσεων, που σκόπιμο είναι να επαναξιολογηθεί στο πλαίσιο μίας συνταγματικής αναθεώρησης.

---

<sup>2</sup> Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας πριν την έκδοση και δημοσίευση των νόμων ελέγχει την τυπική συνταγματικότητά τους, ο έλεγχος όμως αυτός περιορίζεται στην πραγματικότητα στην τήρηση των κανόνων ψήφισης (αρχή της πλειονότητας).

## **5. Θεσμικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση του φαινομένου στην Ελλάδα**

Το 2006, το Γραφείο του Πρωθυπουργού, δεδομένης της έντασης του προβλήματος της πολυνομίας στην ελληνική έννομη τάξη, εξέδωσε εγκύκλιο απευθυνόμενη στους Υπουργούς, με την οποία επιχειρήθηκε να τεθεί ένα πλαίσιο στη νομοθετική πρωτοβουλία των μελών της Κυβέρνησης ικανό να αντιμετωπίσει σε κάποιο βαθμό το νομοθετικό πληθωρισμό και την ελλιπή προετοιμασία των νομοσχεδίων. Είναι χαρακτηριστικό πως οι συντάκτες της αναγνωρίζουν την ύπαρξη συγκεκριμένων προβλημάτων, όπως η πανσπερμία διατάξεων για ένα πεδίο ρύθμισης σε πλήθος νομοθετημάτων και ο υπερβολικός αριθμός νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων στη Διοίκηση για έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων<sup>3</sup>.

Το πρωθυπουργικό Γραφείο περιέγραφε στους αποδέκτες του εγγράφου τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης, εκθέτοντας τις επιπτώσεις των χρόνιων παθογενειών της νομοπαραγωγικής διαδικασίας στη λειτουργία κοινωνίας και οικονομίας και υποδεικνύοντας τα εργαλεία που θα έπρεπε να ενεργοποιηθούν για την αντιμετώπισή τους: ανάλυση επιπτώσεων, αξιολόγηση μίας ρύθμισης κατά το πρώτο έτος εφαρμογής της και ενέργειες κωδικοποίησης κάθε υπουργείου με στόχο τη μείωση του ρυθμιστικού όγκου της αρμοδιότητάς του.

Παρά τις καλές προθέσεις όμως και τις σαφείς κατευθύνσεις, η εγκύκλιος αυτή περιορίστηκε στο να αποτελέσει μία επίσημη παραδοχή μίας διαχρονικής μείζονος αδυναμίας των Κυβερνήσεων να κατευθύνουν και να οργανώσουν αποτελεσματικά το τμήμα της νομοθετικής λειτουργίας που τους αναθέτει το Σύνταγμα παρά ένα δεσμευτικό οδικό χάρτη για τη σταδιακή έστω αναβάθμιση της νομοκανονιστικής διαδικασίας και των θεσπιζόμενων τελικά ρυθμίσεων. Η ύπαρξη για πρώτη φορά στα πλαίσια του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς για την περίοδο 2007-2013 ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση δεν αξιοποιήθηκε για την αντιμετώπιση της πολυνομίας-κακονομίας ως ενός εκ των βασικών παραγόντων της

---

<sup>3</sup> Η εγκύκλιος επισημαίνει «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 [το οποίο γνωμοδοτεί υποχρεωτικά επί της συνταγματικότητας και προβαίνει σε παρατηρήσεις νομοτεχνικού περιεχομένου πριν την έκδοση ενός Προεδρικού Διατάγματος] και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων».

αναποτελεσματικότητας της Διοίκησης, ακολουθώντας την παράδοση μίας γνώριμης προσέγγισης των ζητημάτων δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα, με πόρους και προσπάθεια να κατευθύνονται στην απάλυνση των συμπτωμάτων και όχι στην εκρίζωση των αιτίων ενός προβλήματος (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016).

Μετά από κάποια τεχνικού χαρακτήρα βήματα, με την έκδοση το 2007 από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης εγχειριδίου για τη συμπλήρωση των Αναλύσεων Επιπτώσεων Νομοθεσίας, ακολουθούν κάποιες πιο καίριες παρεμβάσεις, με τη νομική κατοχύρωση στον Κανονισμό της Βουλής της υποχρεωτικής συνοδεία κάθε νομοσχεδίου που κατατίθεται στη Βουλή **από έκθεση αξιολόγησης επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης**, που διεξάγεται εφεξής και διαδικτυακά μέσω της πλατφόρμας [opengov.gr](http://opengov.gr). Με το Π.Δ. 17/2009 ιδρύεται εντός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, ως κεντρικής μονάδας υποστήριξης των υπηρεσιών των Υπουργείων για την εφαρμογή των σχετικών αρχών και διαδικασιών.

Ομολογουμένως, η αναθεώρηση του Κανονισμού της Βουλής κατάφερε να επιβάλλει στη Διοίκηση να είναι, έστω και τυπικά, συνεπής με τις προβλέψεις σχετικά με τη δημόσια διαβούλευση των προτεινόμενων από την Κυβέρνηση ρυθμίσεων και την σύνταξη έκθεσης ανάλυσης επιπτώσεων, χωρίς όμως η τυπική πλήρωση αυτών των όρων να συνεπάγεται απαραίτητα και απτά αποτελέσματα ως προς την ποιότητα των νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2016:49) εντοπίζουν την έλλειψη θεσμικής μνήμης και συλλογής δεδομένων εντός της ελληνικής Διοίκησης, με επακόλουθο την αδυναμία της να συντάξει χρηστικές εκθέσεις ανάλυσης επιπτώσεων μέσω εφαρμογής σύγχρονων τεχνικών μέτρησης κόστους-οφέλους και διαχείρισης κινδύνου. Επιπλέον, οι νέες υποχρεώσεις, αύξησαν το φόρτο εργασίας για τις υπηρεσίες των Υπουργείων, οι οποίες αδυνατώντας, λόγω και των ανωτέρω αδυναμιών να διαφοροποιήσουν επαρκώς το περιεχόμενο των πρόσθετων συνοδευτικών κειμένων των νόμων σε σχέση με την αιτιολογική έκθεση και την έκθεση του ΓΛΚ, αρκούνται σε αρκετές περιπτώσεις σε αναδιατυπώσεις όσων αναλύονται στις τελευταίες, ακυρώνοντας με αυτή τη διεκπεραιωτική αντιμετώπιση τη στόχευση

καινοφανών, όντως, για την ελληνική πραγματικότητα μεθοδολογικών προσεγγίσεων κατά την προνομοθετική διαδικασία<sup>4</sup>.

Νομοθετική τομή στις σχετικές προσπάθειες αποτελεί ο νόμος 4048/2012 «**Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης**»<sup>5</sup>, που ενοποίησε νομοτεχνικά τα μέχρι τότε ισχύοντα και προέβη σε περαιτέρω οργανωτικά βήματα για την εμπέδωση μίας νέας κουλτούρας σε Κυβέρνηση και Διοίκηση κατά την προετοιμασία των προτεινόμενων από αυτές ρυθμίσεων. Οι ορθές πρόσθετες προβλέψεις του (καθιέρωση αυστηρού ρυθμιστικού προγραμματισμού για τα Υπουργεία σε ετήσια βάση με συγκεκριμένες δυνατότητες παρέκκλισης, θέσπιση αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής των νόμων σε διάστημα τριών έως πέντε ετών από την ψήφισή τους, συγκρότηση Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα Υπουργεία, σύσταση Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης Δικαίου) ήταν προφανώς ιδιαίτερα φιλόδοξες και παραμένουν σε μεγάλο βαθμό ανεφάρμοστες.

Η μη λειτουργία των προβλεπόμενων από το νόμο διοικητικών μονάδων στα Υπουργεία για τα ζητήματα καλής νομοθέτησης, η μη ενεργοποίηση της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης Δικαίου και η μη τήρηση ενός στοιχειώδους νομοθετικού προγραμματισμού από τα μέλη των Κυβερνήσεων συνοδεύονται τα τελευταία έτη από τη μη τήρηση των προϋφιστάμενων προβλέψεων για τις συνοδευτικές εκθέσεις διαβούλευσης και αξιολόγησης επιπτώσεων (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016). Σημαντικότερα νομοσχέδια, με πλήθος διατάξεων σε κρίσιμους και περίπλοκους τομείς δημόσιας πολιτικής εισάγονται προς συζήτηση στη Βουλή ως επείγοντα ή κατεπείγοντα, με τον χαρακτηρισμό τους ως τέτοιων από την Κυβέρνηση να αίρει τις σχετικές υποχρεώσεις για τους επισπεύδοντες την ψήφιση Υπουργούς (βλ. και ανωτέρω για τη δυνατότητα έκδοσης ΠΝΠ με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης).

Μία ακόμη ιδιαίτερης σημασίας προσπάθεια, με απτά μάλιστα αποτελέσματα, για τη βελτίωση του νομοκανονιστικού πλαισίου στη χώρα, εξελίσσεται στα πλαίσια της συστηματικής **συνεργασίας των ελληνικών Κυβερνήσεων με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)**, του οποίου άλλωστε η Ελλάδα

<sup>4</sup> Υπό αυτές τις συνθήκες προτείνεται η ενοποίηση όλων των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου σε ένα ενιαίο κείμενο, ώστε να αποφεύγονται οι αλληλεπικαλύψεις και να καθίστανται πιο ευκρινή και συνεπώς πιο χρηστικά για τα μέλη του Κοινοβουλίου τα ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα που αφορούν τις προτεινόμενες ρυθμίσεις.

<sup>5</sup> Η ψήφιση του συγκεκριμένου νόμου προβλεπόταν στο μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ της ελληνικής Κυβέρνησης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) στα πλαίσια της χρηματοδοτικής σύμβασης που είχε συναφθεί το 2011.

είναι μέλος. Το ένα σκέλος αυτής της συνεργασίας αφορούσε **τη μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 τομείς πολιτικής** και η οποία υλοποιήθηκε νομοθετικά το 2014, με την υιοθέτηση των σχετικών συστάσεων. Το έτερο σκέλος, το οποίο υλοποιείται σταδιακά σε τρεις φάσεις από το 2012 έως σήμερα, **αφορά την αξιολόγηση της ισχύουσας νομοθεσίας που ρυθμίζει τη δομή και τη λειτουργία συγκεκριμένων κλάδων της ελληνικής αγοράς από τη σκοπιά της ύπαρξης κανονιστικών εμποδίων στην είσοδο νέων επιχειρήσεων και την υποβολή εντοπισμένων νομοτεχνικά προτάσεων για την άρση τους**. Προτάσεις, οι οποίες, πέρα από την μεταβολή του ουσιαστικού περιεχομένου κάποιων ρυθμίσεων, περιελάμβαναν και τη θεραπεία προφανών κανονιστικών δυσλειτουργιών όπως την κατάργηση «ανενεργών» διατάξεων (λόγω μη ανταπόκρισής τους στα σημερινά επιστημονικά και τεχνολογικά δεδομένα ή/και σιωπηρής κατάργησής τους από νεότερες διατάξεις) καθώς και διατάξεων που έρχονταν σε προφανή σύγκρουση με το ενωσιακό δίκαιο<sup>6</sup>.

## **II. Η βαρύτητα της πολυνομίας στο πλέγμα των υπό αξιολόγηση παραγόντων από τους ξένους επενδυτές για μία χώρα**

### **1. Ορισμός και κατηγοριοποίηση ΑΞΕ**

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ, Ξένη Άμεση Επένδυση είναι η κατηγορία της διεθνούς επένδυσης που αποσκοπεί στη δημιουργία μακροχρόνιας σχέσης συμφέροντος μεταξύ του φορέα επένδυσης (ιδιώτης, επιχείρηση, επενδυτικό σχήμα) στη χώρα προέλευσης και της αποδέκτριας επιχείρησης στη χώρα υποδοχής. Με τον όρο μακροχρόνια σχέση συμφέροντος υποδηλώνει τη δυνατότητα του φορέα επένδυσης να ελέγχει διοικητικά την αποδέκτρια επιχείρηση, η οποία θεωρείται ότι υπάρχει με την απόκτηση άνω του 10% του μετοχικού της κεφαλαίου<sup>7</sup>.

Οι ΑΞΕ μπορούν να πραγματοποιηθούν με διάφορες μορφές (Κυρκιλής, 2007) και συγκεκριμένα:

<sup>6</sup> Βλ. <http://www.oecd.org/greece/greece-competition-assessment-reviews.htm>  
 Βλ. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1028>,  
<https://www.imf.org/External/NP/sta/bop/pdf/diteg20.pdf>



- **Θυγατρική αποκλειστικής ιδιοκτησίας (wholly-owned subsidiary)**

Η επιχείρηση ιδρύει μια νέα επιχείρηση στην ξένη χώρα και είναι ο μοναδικός μέτοχος σε αυτήν. Η θυγατρική μπορεί να είναι μια εντελώς νέα επιχείρηση (greenfield strategy) ή μια ήδη υπάρχουσα επιχείρηση την οποία εξαγόρασε (acquisition strategy).

- **Κοινοπραξία (joint venture)**

Κοινοπραξία είναι το αποτέλεσμα της συνεργασίας μιας ή περισσότερων ξένων επιχειρήσεων με μία ή περισσότερες τοπικές επιχειρήσεις για τη δημιουργία μιας νέας επιχείρησης ή για την εξαγορά μιας ήδη υπάρχουσας τοπικής επιχείρησης.

Οι εταίροι συνεισφέρουν κεφάλαια, στελεχικό δυναμικό, τεχνολογία και τεχνογνωσία. Συνήθως, συνεισφέρουν τον παραγωγικό συντελεστή στον οποίο υπερτερούν σε σχέση με τους υπόλοιπους εταίρους.

- **Μερική εξαγορά (partial acquisition)**

Η επιχείρηση αποκτά μέρος των μετοχών μιας τοπικής επιχείρησης με την οποία συνεργάζεται μέσω της μεταφοράς τεχνολογίας και τεχνογνωσίας, συμφωνιών αμοιβαίας διανομής των προϊόντων τους κλπ.

Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτής της μορφής ταυτίζονται, με μικρές διαφοροποιήσεις με αυτά των κοινοπραξιών.

## **2. Παράγοντες προσέλκυσης Άμεσων Ξένων Επενδύσεων**

Η ροή των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων στο παγκόσμιο οικονομικό σύστημα είναι ένα πολυπαραγοντικό φαινόμενο που για να κατανοηθεί χρειάζεται να εξετασθεί τόσο από μακροοικονομική όσο και μικροοικονομική σκοπιά (Sethi, Guisinger, Phelan & Berg, 2003).

Ως ιδιαίτερα σημαντικοί **μακροοικονομικοί παράγοντες** έχουν προσδιοριστεί το μέγεθος της αγοράς μίας χώρας, τα περιθώρια κέρδους που αυτή προσφέρει, οι υγιείς μακροοικονομικοί δείκτες (ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ, πληθωρισμός, ύψος επιτοκίων, ισοζύγιο πληρωμών), ο βαθμός ένταξης μίας χώρας στην παγκόσμια οικονομία

(ελευθερία κίνησης κεφαλαίων, απουσία προστατευτισμού κ.α), οι συγκοινωνιακές και τεχνολογικές υποδομές (Dunning, 1993).

Σε **μικροοικονομικό επίπεδο**, δηλ. σε επίπεδο επιχείρησης κρίσιμα στοιχεία είναι ενδεικτικά το μέγεθος της επιχείρησης, ο βαθμός διαφοροποίησης του προϊόντος της (Dunning, 1998) και η στρατηγική πολυεθνικών επιχειρήσεων να μην «παραχωρούν» κάποιες αγορές σε ανταγωνιστές (Sethi et al., 2003).

Το **θεσμικό περιβάλλον** μίας χώρας και η **πολιτισμική εγγύτητα** έχουν επίσης βαρύνουσα σημασία στις επιλογές των επενδυτών. Μολονότι η κρισιμότητα του δεύτερου στοιχείου δείχνει να υποχωρεί σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης υπό το δέλεαρ του χαμηλού εργατικού κόστους σε πολλές χώρες, το πρώτο εξακολουθεί να επηρεάζει αποφασιστικά τις ΑΞΕ. Το σταθερό πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον, η εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου, η προστασία της πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, η αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, η σταθερή και ανεξάρτητη νομισματική πολιτική, το κατηρτισμένο εργατικό δυναμικό, το αξιόπιστο πλαίσιο επενδυτικών κινήτρων αποτελούν «προαπαιτούμενα» για την προσέλκυση ΑΞΕ (τα περισσότερα εκ των οποίων μπορούν να εξεταστούν και υπό μακροοικονομικό πρίσμα), καθώς μόνο χώρες που τα πληρούν σε κάποιο, έστω, βαθμό μπαίνουν στα ραντάρ των ξένων επενδυτών (Sethi et al., 2003).

### **3. Η πολυνομία ως δείκτης του επενδυτικού περιβάλλοντος και ως παράγοντας κόστους για τις ΑΞΕ**

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, αυτό που ερευνάται είναι το πόσο επιδρά η πολυνομία, ως χαρακτηριστικό της διοικητικής λειτουργίας και του νομικού συστήματος μίας χώρας, στην προσέλκυση Α.Ξ.Ε και το κατά πόσον αυτή η επίδραση μπορεί να υπερκεράσει άλλους παράγοντες του θεσμικού (και όχι μόνο) περιβάλλοντος. Η διακριτή διερεύνηση της σχέσης ΑΞΕ και πολυνομίας, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς η τελευταία, όπως οριοθετήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, μπορεί να αποτελέσει έναν αξιόπιστο δείκτη του επιπέδου της κρατικής οργάνωσης και της αποτελεσματικότητας των θεσμών, στοιχεία που σε κάθε περίπτωση συνεκτιμώνται από τους ξένους επενδυτές.

Η διαμόρφωση ενός αξιόπιστου θεσμικού περιβάλλοντος είναι σίγουρα μία διαδικασία που απαιτεί αρκετό χρόνο και συστηματική πολιτική προσπάθεια, ώστε αυτό να φτάσει

να θεωρείται αναπόσπαστο χαρακτηριστικό μίας χώρας υποδοχής ΑΞΕ. Οι ξένοι επενδυτές αξιολογούν διαφοροποιημένα τον συγκεκριμένο παράγοντα ως προς τις ανεπτυγμένες και τις αναπτυσσόμενες χώρες, υιοθετώντας μία πιο απαιτητική προσέγγιση για τις πρώτες (Sethi et al., 2001). Συνεπώς, ενώ για μία αναπτυσσόμενη χώρα θα αρκестούν στα κριτήρια της δημοκρατικής λειτουργίας, της πολιτικής ομαλότητας και του κράτους δικαίου, στην περίπτωση ενός αναπτυγμένου κράτους πρέπει να θεωρείται δεδομένη από την πλευρά τους η αυστηρή και ενδεδειγμένη διερεύνηση επιπλέον διασφαλίσεων, όπως ένα σαφές και σίγουρα όχι συνεχώς και απρόβλεπτα μεταβαλλόμενο κανονιστικό πλαίσιο, τουλάχιστον στους τομείς των προϋποθέσεων άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, της φορολογίας και των ιδιωτικών συναλλαγών και συμβάσεων.

Η γενική αρχή ότι οι ισχυροί θεσμοί αποτελούν την «κινητήρια δύναμη» για την αύξηση της ροής ΑΞΕ (Franco, Rentocchini & Vittucci Marzetti, 2008:24) και προς οικονομίες σε φάση μετάβασης, που επιδιώκουν εντονότερη σύνδεση με το παγκόσμιο οικονομικό σύστημα, επιβεβαιώνεται από εμπειρικές μελέτες, που καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι διαφορές στο βαθμό προβλεψιμότητας του θεσμικού πλαισίου μεταξύ χωρών μπορούν να ερμηνεύσουν τις μεταξύ τους σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τις ΑΞΕ. Οι Πουρναράκης και Βασκαρέλης, μάλιστα, προχωρώντας ένα ακόμη βήμα παραπέρα τη σχετική έρευνα αποδεικνύουν με δεδομένα ότι οι ποιοτικοί θεσμοί μπορούν να καταστήσουν μία χώρα ελκυστική για επενδύσεις, ανεξάρτητα από το μέγεθος της αγοράς της, τους παραγωγικούς της πόρους και το βαθμό ένταξής της στη διεθνή παραγωγή (2004:89).

Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει μία επισκόπηση της σχέσης της πολυνομίας με τη γραφειοκρατία, καθώς η τελευταία σίγουρα δεν ευνοεί τις ΑΞΕ (Franco et al., 2008). Αρχικά, αξίζει να αποσαφηνιστεί ότι η βιωματικά, ενδεχομένως, διαπιστωμένη σχέση της πολυνομίας με τη γραφειοκρατία δε σημαίνει ότι η πολυνομία προκαλεί απαραίτητα αύξηση του γραφειοκρατικού φόρτου ή ότι η γραφειοκρατία έχει ως αποκλειστικό αίτιο την ύπαρξη πολλαπλών ρυθμίσεων. Είναι βέβαιο, όμως, ότι η συνεχής παραγωγή νέων κανόνων σε ένα πεδίο πολιτικής προκαλεί αντιφάσεις και ασάφειες (νομικού και τεχνικού χαρακτήρα), οδηγώντας σε νομική ανασφάλεια, κατασπατάληση πόρων, αύξηση των διοικητικών και ενδο-διοικητικών βαρών και εν τέλει σε αύξηση της γραφειοκρατίας, διαπιστώνουν οι Σωτηρόπουλος, Χριστόπουλος (2016:33).

Οι παραπάνω συνθήκες, τονίζουν οι ίδιοι συγγραφείς, είναι πρόσφορες για «αμοιβαία διάβρωση της εμπιστοσύνης» μεταξύ του κράτους και των πολιτών και επιχειρήσεων, καθώς η δεύτερη πλευρά είναι καχύποπτη «ως προς την πρόθεση του κράτους να θέσει αποτελεσματικά τους κανόνες του παιχνιδιού και να τους εφαρμόσει», ενώ η «Δημόσια Διοίκηση είναι καχύποπτη ως προς τις προθέσεις των Διοικούμενων σε ό, τι αφορά τη συμμόρφωση». Το πόσο αρνητικά επιδρά αυτή η πολιτικοκοινωνική συνθήκη σε ξένους επενδυτές, που επιθυμούν να επενδύσουν σε μια χώρα, τηρώντας τις προβλεπόμενες διαδικασίες και απέχοντας από συμπεριφορές με ηθική και ποινική απαξία, είναι αυτονόητο. Ακόμη περισσότερο, όταν, κατά τα τελευταία έτη, πολλά κράτη έχουν προβεί σε θέσπιση αυστηρής νομοθεσίας για την καταστολή κρουσμάτων διαφθοράς με ενδεχόμενη εμπλοκή εταιρειών που εδρεύουν στην επικράτειά τους, ακόμη εάν αυτά αφορούν αγορές τρίτων χωρών.

Η επίδραση, όμως, της πολυνομίας στην προσέλκυση ΑΞΕ δεν εντοπίζεται χρονικά μόνο στο στάδιο της λήψης απόφασης για την πραγματοποίηση ή όχι μίας επένδυσης ούτε κανονιστικά μόνο στο πλαίσιο επενδυτικών κινήτρων που παρέχει μία χώρα. Το δαιδαλώδες και εναλλασσόμενο πλαίσιο ρυθμίσεων σε τομείς όπως η φορολογία, η προστασία του περιβάλλοντος και η αγορά εργασίας μπορεί επίσης να λειτουργήσει αποτρεπτικά τόσο για την αρχική εγκατάσταση μίας εταιρίας σε μία χώρα όσο και για τη συνέχιση της λειτουργίας της σε βάθος χρόνου, καθώς συνεπάγεται κόστος για τις επιχειρήσεις, όχι εύκολα μετρήσιμο λόγω των κρυφών πλευρών του, αλλά σίγουρα υπαρκτό και συχνά ικανό να αποτιμηθεί με οικονομικούς όρους.

Σύμφωνα με τον Radin (2013), που επικαλούνται και οι Χριστόπουλος-Σωτηρόπουλος (2016:37), με την εισαγωγή μίας νέας ρύθμισης ή ενός συνόλου ρυθμίσεων, ακόμη και αν πρόκειται για βέλτιστες ρυθμίσεις, οι επιχειρήσεις επωμίζονται κόστος με διάφορες μορφές όπως:

- το κόστος εκμάθησης νέων ρυθμίσεων από τους υπαλλήλους των επιχειρήσεων σε συνδυασμό με το κόστος ανάπτυξης και εφαρμογής νέων διαδικασιών στο εσωτερικό τους για την προσαρμογή στη νέα νομοθεσία,
- το κόστος των νέων περιορισμών που ενδεχομένως επιβάλλονται στην επιχειρηματική δραστηριότητα

- το κόστος επίλυσης των διαφορών μεταξύ ιδιωτών ή μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών, που προκύπτει από την τυχόν διαφωνία για το ακριβές περιεχόμενο μίας διάταξης νόμου ή λόγω της μη συμμόρφωσης με αυτήν.

Τα παραπάνω κόστη ίσως δεν μπορούν αξιολογηθούν (ποσοτικά) ως της ίδιας βαρύτητας με αυτά που προκύπτουν από το ουσιαστικό περιεχόμενο των ρυθμίσεων (π.χ. στον τομέα της φορολογίας), αλλά σίγουρα δεν μπορούν να υποτιμηθούν από ένα σύγχρονο κράτος με δημοκρατικούς θεσμούς και ανοιχτή οικονομία, που επιθυμεί να προσελκύσει παραγωγικά κεφάλαια. Πόσο μάλλον όταν έχει ενταθεί η πίεση που δέχονται οι παραδοσιακές φιλελεύθερες - πολιτικά και οικονομικά - δημοκρατίες στο πεδίο της προσέλκυσης επενδύσεων από χώρες που έχουν ενταχθεί δυναμικά στο παγκόσμιο οικονομικό σύστημα τις δύο τελευταίες δεκαετίες, εκμεταλλευόμενες το μαζικό και χαμηλά αμειβόμενο εργατικό τους δυναμικό, χωρίς παράλληλα να υιοθετήσουν και να εφαρμόσουν επαρκή προστατευτική νομοθεσία σε τομείς όπως η αγορά εργασίας, η κοινωνική ασφάλιση, η ασφάλεια των εργαζόμενων και η προστασία του περιβάλλοντος. (Sethi et al., 2003)

#### **4. Η περίπτωση της Ελλάδας**

Η Ελλάδα διαθέτει αρκετούς παράγοντες, είτε αντικειμενικούς είτε γεννήματα της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας, που μπορούν να λειτουργήσουν ενθαρρυντικά για την πραγματοποίηση ΑΞΕ. Η γεωπολιτική σταθερότητα της χώρας σε ένα περιβάλλον αβεβαιότητας στα Βαλκάνια και την ΝΑ Μεσόγειο, η συμμετοχή στη ζώνη του ευρώ η οποία δεν αμφισβητείται πλέον από το εσωτερικό ή το εξωτερικό, ο περιορισμός των μακροοικονομικών ανισορροπιών του παρελθόντος, η δημοσιονομική εξυγίανση και η προοπτική οικονομικής μεγέθυνσης μετά από επτά έτη ύφεσης, αποτελούν μία στερεή βάση για επενδυτικές ευκαιρίες. Επιπλέον το μειωμένο εργατικό κόστος και η ελαστικοποίηση της αγοράς εργασίας, η πτώση των τιμών στην αγορά ακινήτων, το ευρύ πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων και η σταδιακή βελτίωση των συνθηκών ρευστότητας στην ελληνική αγορά (με την υποστήριξη και χρηματοδοτικών φορέων όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων) μπορούν να ξαναβάλουν την Ελλάδα στο χάρτη των ξένων επενδυτών. Στα παραπάνω πρέπει να προστεθούν το βελτιωμένο κλίμα για τη χώρα στις διεθνείς αγορές, η αναθέρμανση τομέων της οικονομίας όπως η ενέργεια και ο τουρισμός, το μικρομεσαίο μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων που

ευνοεί συνεργασίες και συγχωνεύσεις και φυσικά το υψηλού εκπαιδευτικού επιπέδου εργατικό δυναμικό (Eurobank Research-Economy&Markets, Sept.2017)

Το πόσο ακυρωτικά, όμως, στα όποια «δυνατά σημεία» της χώρας επιδρούσε ανέκαθεν και εξακολουθεί να επιδρά το υφιστάμενο θεσμικό περιβάλλον ως προς τη βελτίωση των επιδόσεων όσον αφορά τις ΑΞΕ επισημαίνεται εδώ και δεκαετίες από το σύνολο των εκθέσεων για την μεταρρύθμιση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Η πολυνομία κατέχει-επάξια-μία βασική θέση στις σχετικές μελέτες<sup>8</sup>, ενώ το ενδιαφέρον επικεντρώνεται συχνά σε κανονιστικούς τομείς, στους οποίους, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η έξαρση του φαινομένου μπορεί να ακυρώσει το επενδυτικό ενδιαφέρον από το εξωτερικό εν τη γενέσει του.

Συγκεκριμένα, σε έρευνες επενδυτικού κλίματος σε συνάρτηση με το φορολογικό σύστημα, οι ερωτώμενοι, ανεξαρτήτως μεγέθους ή δομής του φορέα που εκπροσωπούν και χώρας δραστηριοποίησης, αξιολογούν τη σταθερότητα και την απλότητα των φορολογικών ρυθμίσεων ως σημαντικότερες ακόμη και από το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης. (Deloitte, Ευρωπαϊκή Φορολογική Έρευνα 2013). Το γεγονός ότι η Ελλάδα καταλαμβάνει τις τελευταίες θέσεις στις σχετικές κατατάξεις (στη συγκεκριμένη έρευνα μαζί με την Πορτογαλία) σίγουρα δε βοηθάει στην προσέλκυση επενδύσεων, διαμορφώνοντας μία εικόνα που τείνει να θωρηθεί ως μη αναστρέψιμη στο συγκεκριμένο ζήτημα. Δυστυχώς η ψήφιση 36 φορολογικών νόμων στο διάστημα 2002-2015, με κατά μέσον όρο 20 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, η θέσπιση στο ίδιο διάστημα 238 διάσπαρτων σε άλλους νόμους φορολογικών διατάξεων και ο κυκεώνας των εγκυκλίων του Υπουργείου Οικονομικών, μάλλον δεν επιτρέπουν την αντίκρουση της παραπάνω κριτικής και αναδεικνύουν το μέγεθος της προσπάθειας που πρέπει να καταβάλει η χώρα για να αναβαθμίσει την εικόνα της ως προς αυτά τα θέματα στα διεθνή επενδυτικά fora (Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, 2016:75-76).

Η σημασία του περιορισμού της πολυνομίας ως πρώτου βήματος για τη διαμόρφωση ενός φιλικότερου κανονιστικού περιβάλλοντος για τις ΑΞΕ και μίας αποδοτικότερης ως προς την υποδοχή τους Δημόσιας Διοίκησης τονίζεται και σε στοχευμένες μελέτες για τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας μας. Η πολυσυζητημένη έκθεση της McKinsey

---

<sup>8</sup> βλ π.χ. Έκθεση ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση, 2011, [http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD\\_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration\\_el.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf)

«Η Ελλάδα σε δέκα χρόνια» (2012), φέρνει ως παράδειγμα τη διάχυση και αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων στον τομέα του τουρισμού, με την εμπλοκή των υπηρεσιών 13 Υπουργείων στη ρύθμιση και εποπτεία του τουριστικού τομέα, ο οποίος θα μπορούσε προσελκύσει πολλαπλάσιες ξένες επενδύσεις στο μέλλον. Μεταξύ, μάλιστα, των είκοσι μακροοικονομικών αναπτυξιακών μεταρρυθμίσεων που προτείνουν οι συντάκτες της έκθεσης περιλαμβάνονται:

- η άρση κανονιστικών-διοικητικών εμποδίων σε τομείς όπως η αδειοδότηση και η λειτουργία των επιχειρήσεων, η φορολογία, οι χρήσεις γης, η προστασία της δημόσιας υγείας και οι διαδικασίες χρηματοδότησης καθώς και η θέσπιση αποτελεσματικών επενδυτικών κινήτρων
- η απλοποίηση και η επιτάχυνση της έγκρισης και αδειοδότησης επενδυτικών σχεδίων
- η αναθεώρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και των προβλέψεων για τις χρήσεις γης, ώστε να ανταποκρίνονται στα σημερινά δεδομένα με παράλληλη αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι συντάκτες σημειώνουν ότι η συγκεκριμένη παρέμβαση χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, πέραν της προαναφερόμενης κανονιστικής «ελάφρυνσης».

Και μπορεί ο όρος να μην είναι ευθέως διατυπωμένος σε αυτές τις διαπιστώσεις και προτάσεις, όμως είναι άμεσα αντιληπτό πως ο περιορισμός της πολυνομίας και η τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης βρίσκονται στον πυρήνα των, όπως οι ανωτέρω, που πρέπει να πραγματοποιηθούν, για να αντιμετωπιστούν οι παθογένειες που περιορίζουν το ενδιαφέρον (και) για ξένες επενδύσεις στη χώρα<sup>9</sup>.

Μία από τις μορφές κόστους για τις επιχειρήσεις που απορρέει από την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων και αυξάνεται λόγω της πολυνομίας είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, και αυτό της δικαστικής επίλυσης μίας διαφοράς. Οι έλληνες δικαστές καλούνται συχνά να βασιστούν σε πολλαπλές και αντικρουόμενες ρυθμίσεις, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για το χρόνο που απαιτείται για να εκδοθεί μία επαρκώς και ορθώς αιτιολογημένη απόφαση, όσον αφορά τουλάχιστον το έρεισμά της στη νομοθεσία. Η καθυστέρηση

---

<sup>9</sup> Οι διαπιστώσεις των συγκεκριμένων εκθέσεων δε χρησιμοποιούνται στην παρούσα εργασία λόγω υψηλότερης ποιότητας ή αξιοπιστίας σε σχέση με αντίστοιχου αντικείμενου μελέτες ακαδημαϊκών ιδρυμάτων και ερευνητικών κέντρων της Ελλάδας και του εξωτερικού, αλλά για να αναδειχθεί η σημασία που έχει για το διεθνές επενδυτικό κοινό στο οποίο απευθύνονται και τις τάσεις το οποίου επηρεάζουν οι ελεγκτικοί/συμβουλευτικοί όμιλοι (όπως οι συγκεκριμένοι) το ζήτημα της πολυνομίας ως κριτήριο για το πόσο φιλικό είναι το επενδυτικό περιβάλλον μίας χώρας.

αυτή, που αγγίζει ορισμένες φορές στην Ελλάδα τα όρια της αρνησιδικίας, συνεπάγεται για υποθέσεις επενδυτικών σχεδίων ακύρωση του σχεδιασμού και των υπολογισμών για την πραγματοποίησή τους, πέραν φυσικά των υψηλών-λόγω και της φύσης αυτών των διαφορών-εξόδων για νομική υποστήριξη και εκπροσώπηση. Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τη μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις συνθήκες στα δικαστικά συστήματα των κρατών-μελών το 2017 (βάσει στοιχείων του 2015 και 2016), ο χρόνος εκδίκασης των υποθέσεων (σε πρώτο βαθμό) στην Ελλάδα είναι σημαντικά υψηλότερος από το μέσο όρο της ΕΕ και ξεπερνάει το ένα έτος, τόσο για τις αστικές και εμπορικές όσο και για τις διοικητικής φύσεως υποθέσεις<sup>10</sup>.

Η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών η καλύτερη διοικητική οργάνωση των δικαστηρίων, η προώθηση εξωδικαστικών συστημάτων επίλυσης διαφορών και η εφαρμογή καινοτόμων δικονομικών πρακτικών, όπως οι πιλοτικές δίκες και η ταχεία εκδίκαση υποθέσεων σχετικών με μεγάλες επενδύσεις, σίγουρα μπορούν να βελτιώσουν την κατάσταση. Χωρίς όμως καταπολέμηση της πολυνομίας, κωδικοποίηση της νομοθεσίας και συνολική αναβάθμιση του νομοκανονιστικού περιβάλλοντος, το οποίο δε διαμορφώνουν οι δικαστές αλλά στη βάση του οποίου οφείλουν να κρίνουν, δεν μπορεί να αναμένεται προσαρμογή των ρυθμών απονομής της δικαιοσύνης της χώρας μας τουλάχιστον στους μέσους όρους της Ε.Ε. Η κατάσταση αυτή στο δικαιοδοτικό σύστημα, δεν αποτελεί απλώς ένα ακόμη αδύναμο σημείο του θεσμικού οικοδομήματος της χώρας, αλλά πλήττει βάνανυσα ένα από τα θεμέλιά του, την αρχή του κράτους δικαίου, και μάλιστα στον πυρήνα της, λειτουργώντας απολύτως αποθαρρυντικά ακόμη και για καλοπροαίρετους και υπομονετικούς επενδυτές.

---

<sup>10</sup> Για τα συμπεράσματα και τα στοιχεία της έρευνας βλ.

[https://ec.europa.eu/commission/news/commission-publishes-2017-eu-justice-scoreboard-2017-apr-10\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/commission-publishes-2017-eu-justice-scoreboard-2017-apr-10_en)



## **2<sup>ο</sup> Κεφάλαιο: Μελέτη περίπτωσης – Ο αναπτυξιακός νόμος ως μέσο προσέλκυσης κεφαλαίων για παραγωγικές ξένες επενδύσεις**

Η αναπτυξιακή νομοθεσία αποτελεί το βασικό θεσμικό εργαλείο κάθε χώρας για την προσέλκυση (και) Άμεσων Ξένων Επενδύσεων, παραγωγικού, μάλιστα, χαρακτήρα. Το γεγονός ότι πλέον στις μέρες μας, δεν υφίσταται για μία χώρα της Ε.Ε. η δυνατότητα για ευνοϊκή διακριτική μεταχείριση επενδυτών στη βάση της έξωθεν προέλευσης των κεφαλαίων<sup>11</sup> δεν αναιρεί την αξία της σχετικής εθνικής νομοθεσίας, η οποία, αν και θέτει ενιαίους κανόνες ενίσχυσης και κοινά κίνητρα για εγχώριους και ξένους επενδυτές, μπορεί να αποτελέσει υπό όρους ένα ισχυρό συγκριτικό πλεονέκτημα μίας οικονομίας (βλ. και άρθρο 6 του ισχύοντος αναπτυξιακού νόμου 4399/2016 για τους δικαιούχους υπαγωγής στις διατάξεις του).

### **I. Νομοθετική επισκόπηση και ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την υποστήριξη επενδύσεων στην Ελλάδα**

#### **1. Σύντομη ιστορική ανασκόπηση της παροχής επενδυτικών κινήτρων στην Ελλάδα**

Το νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα για την παροχή κινήτρων για ιδιωτικές επενδύσεις άρχισε να σχηματοποιείται τη δεκαετία του '50, όταν η χώρα επιχειρούσε να ακολουθήσει την υπόλοιπη Ευρώπη στη μεταπολεμική ανασυγκρότηση.

Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '60, η επενδυτική πολιτική βασιζόταν στο δίπολο πρωτεύουσας-επαρχίας, με όλη την επικράτεια, πλην λεκανοπεδίου Αττικής, να αντιμετωπίζεται με ενιαία κριτήρια και με κύρια στόχευση την ενίσχυση της εγχώριας βιομηχανίας εκτός των –τότε- χωροταξικών ορίων του κύριου αστικού κέντρου της χώρας. Τα κίνητρα εκείνης της περιόδου, φορολογικού κυρίως χαρακτήρα, βασιζόνταν στην καθιέρωση καθεστώτων προτίμησης των προϊόντων της εγχώριας βιομηχανίας, τη διευκόλυνση παροχής πιστώσεων και την οργάνωση βιομηχανικών περιοχών.

---

<sup>11</sup> Σχετικοί όμως περιορισμοί ως προς τη διακριτική μεταχείριση ξένων επενδυτών, αν και όχι της ίδιας έντασης, απορρέουν πλέον βάσει των κανόνων του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου για όλες τις χώρες μέλη του.

Τη δεκαετία του '70 ο νομοθέτης απομακρύνεται από το μοντέλο της ενιαίας χωροταξικά επενδυτικής πολιτικής και αποπειράται τη συστηματοποίηση της παροχής κινήτρων ανάπτυξης της περιφέρειας, με την χώρα να διαιρείται βαθμιαία σε 5 διακριτές ζώνες διαβαθμισμένης ενίσχυσης σε συνάρτηση με το επίπεδο ανάπτυξης της καθεμίας και με τις ιδιαιτερότητες των τοπικών κοινωνιών και οικονομιών (**Νομοθετικά Διατάγματα 1078/71 και 1312/72, Νόμος 289/76**). Το σύστημα κινήτρων συνέχιζε να στοχεύει κυρίως στην πραγματοποίηση μεγάλων βιομηχανικών επενδύσεων (**Ν.Α. 916/71**) αλλά χαρακτηριζόταν από περιπλοκότητα και από μη συντονισμό, χρηματοδοτικό αλλά και κανονιστικό, με το πλαίσιο της τότε Ε.Ο.Κ. και της ανακοπέισας πορείας ένταξης σε αυτήν. Μετά την αποκατάσταση της πολιτειακής ομαλότητας και της ευρωπαϊκής τροχιάς της χώρας, άρχισε μία προσπάθεια αναθεώρησης της πολιτικής κινήτρων με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας της και της περιστολής της σχετικής δημόσιας σπατάλης. Ο **Ν. 849/78** θεσπίζει κίνητρα με τη μορφή των άτοκων δανειακών ενισχύσεων και των εκπτώσεων από τα ακαθάριστα έσοδα κατά κλάδο παραγωγής, ενώ εισάγει για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη τα κίνητρα για επενδύσεις περιβαλλοντικού και ερευνητικού χαρακτήρα από τις επιχειρήσεις.

Μετά την πλήρη ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ. το νομοθετικό πλαίσιο αναθεωρείται εκ νέου, σε πρώτο στάδιο με το **Ν. 1116/81** και σε δεύτερο με το **Ν. 1262/82**, με στόχο μεταξύ άλλων να υπάρξει συντονισμός του εθνικού πλαισίου κινήτρων με τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά εργαλεία από την Κοινότητα και συγκεκριμένα τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), που σηματοδοτούν την εφαρμογή μιας περιφερειακής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο **Νόμος 1262/82** καθιερώνει νέα είδη κινήτρων σε τέσσερις ζώνες της επικράτειας, με το ποσοστό επιχορήγησης να καθορίζεται με εφαρμογή κριτηρίων βαθμολόγησης. Η έγκριση της επιχορήγησης συναρτάται με τη σκοπιμότητα της επένδυσης ως προς κάποια κεντρική πολιτική στόχευση (π.χ. αύξηση των εξαγωγών μέσω της ανάπτυξης εταιριών που παράγαν προϊόντα με υψηλή ζήτηση εκείνη την περίοδο από αγορές του εξωτερικού όπως οι κλωστοϋφαντουργίες, οι κονσερβοποιίες κ.α.) καθώς και με τη βελτίωση των κοινωνικών συνθηκών (π.χ. στήριξη εγκαταλελειμμένης περιοχής). Έτσι, παρατηρούμε κυρίως κλαδικές (κάθετες) παρεμβάσεις στην επιχειρηματική δραστηριότητα, που έχουν ως σκοπό να αναβαθμίσουν και να ενισχύσουν, ποσοτικά κυρίως, το εθνικό παραγόμενο προϊόν στην περιφέρεια. (Γεροθανάσης, Κωστούλας 2001).

Ο **N.1892/90** που ακολούθησε, είχε μία πιο μακροπρόθεσμη στόχευση σε σχέση με το **N. 1262/82**, επιχειρώντας να ενισχύσει επενδύσεις που θα χρηματοδοτούνταν από μεγαλύτερα ιδιωτικά κεφάλαια και θα ιδρύονταν στη βάση μίας πιο στέρεης προοπτικής οικονομικής αποδοτικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο καταργούνται οι προβλέψεις του προηγούμενου νόμου για υποχρεωτική συμμετοχή του δημοσίου (!) σε επιχειρήσεις που λάμβαναν υψηλή επιχορήγηση και για ενισχύσεις επενδυτικών πρωτοβουλιών (...) Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συνεταιρισμών, ενώ παράλληλα αυξάνεται το ποσοστό συμμετοχής του επενδυτή στο σύνολο της επένδυσης με ταυτόχρονη μείωση του ποσοστού επιχορήγησης για όλες τις προβλεπόμενες ζώνες. Ο νόμος παρέμεινε, όμως, ουσιαστικά ανενεργός και αυτό οφείλεται κυρίως στις εκκρεμείς χρηματοδοτήσεις ύψους 106 δις. δρχ. (μόνο για τη βιομηχανία) του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου (Γεροθανάσης, Κωστούλας 2001) .

Ο **N.2601/98** συνδέει για πρώτη φορά τα παρεχόμενα κίνητρα με τη δημιουργία και νέων θέσεων εργασίας από τις επιχειρήσεις, με επιχορήγηση που μπορούσε να φτάσει έως και τα 15εκ. δρχ. ανά θέση εργασίας που διατηρούταν για μία πενταετία από την αρχή της επένδυσης. Διατηρώντας τις 4 γεωγραφικές ζώνες ενίσχυσης, ο νόμος διαχωρίζει στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων τους επενδυτές σε «νέους» και «παλαιούς». Οι παρεχόμενες ενισχύσεις είναι κυρίως δύο ειδών, οι κεφαλαιακές ενισχύσεις και οι φορολογικές απαλλαγές. Οι κεφαλαιακές ενισχύσεις παρέχονταν αποκλειστικά στα «νέα» επενδυτικά σχήματα, τα οποία όμως είχαν τη δυνατότητα εναλλακτικής πρόσβασης και σε φορολογικές απαλλαγές και επιδότηση τόκων, μορφές ενίσχυσης καταρχήν προοριζόμενες για «παλαιούς» επενδυτές. Ο **N.2601/98** αποπειράθηκε μία συνολική αντιμετώπιση όσον αφορά την ενίσχυση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Η ελάττωση των κεφαλαιακών παροχών και η ενίσχυση των επενδυτών μέσω απαλλαγών και επιδότησης επιτοκίου που ξεκίνησε με το **N. 1892/90** συνεχίστηκε με το **N.2601/98**, ώστε να περιοριστεί η κατάχρηση των κεφαλαιακών ενισχύσεων που διαπιστώθηκε σε μεγάλη έκταση κατά την εφαρμογή του **N.1262/82** και να εναρμονιστεί η χώρα με το κανονιστικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων αλλά και με τις ενωσιακές προτεραιότητες στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής ως προς τους προς ενίσχυση επιχειρηματικούς τομείς.

Ο **N.3299/2004** αίρει τη διαφορετική μεταχείριση παλαιών και νέων επενδυτικών φορέων, έχουν το δικαίωμα πρόσβασης, εναλλακτικά σε όλα τα είδη των

χορηγούμενων κινήτρων (επιχορήγηση η και επένδυση χρηματοδοτικής μίσθωσης, φορολογική απαλλαγή, επιδότηση του κόστους απασχόλησης). Επιπλέον ο νέος νόμος προβλέπει:

- Την κατεύθυνση των ενισχύσεων πλέον σε επενδυτικά σχέδια και όχι σε επιχειρήσεις.
- Την ενίσχυση των κριτηρίων κριτηρίου της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων και υπηρεσιών και της ανάπτυξης και χρήσης νέων τεχνολογιών
- Την εισαγωγή του κινήτρου της επιδότησης του κόστους που προκαλεί η δημιουργούμενη από την επένδυση απασχόληση, με στόχο την ακόμη μεγαλύτερη διατηρησιμότητα των δημιουργούμενων θέσεων εργασίας

**Ο Αναπτυξιακός Νόμος 3908/11**, που ψηφίστηκε ενώ η χώρα ήδη πορευόταν στην οδό των προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης, βασιζόταν στους παρακάτω άξονες:

- Διαγωνιστική διαδικασία αξιολόγησης των επενδυτικών προτάσεων μέσω ενός συστήματος μοριοδότησης με βάση ενιαία κριτήρια για το μεταποιητικό κλάδο και τον τριτογενή τομέα της οικονομίας, με στόχο να αξιολογηθεί η ανταγωνιστικότητα και η ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος ή της παρεχόμενης υπηρεσίας.
- Επιλεξιμότητα όλων των δραστηριοτήτων ανεξαρτήτως κλάδου πλην αυτών που ρητά εξαιρούνταν από την εθνική ή την κοινοτική νομοθεσία, ώστε να αποφευχθεί η εξαντλητική περιπτώσιολογία του προηγούμενου νόμου
- Σύσταση Επενδυτικού Συμβουλίου που θα επόπτευε την εφαρμογή του νόμου και θα εισηγείτο βελτιώσεις και αλλαγές.

## **2. Ο νέος Αναπτυξιακός Νόμος 4399/2016**

Ο νέος αναπτυξιακός νόμος κινείται προφανώς εντός του πλαισίου που θέτει η ενωσιακή νομοθεσία σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, και συγκεκριμένα ο **Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός (Γ.Α.Κ.) 651/2014** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά και οι προβλέψεις του **Χάρτη Περιφερειακών Ενισχύσεων 2014-2020** όσον αφορά τις ελληνικές περιφέρειες, βάσει του οποίου καθορίζονται οι «εντάσεις ενίσχυσης».

Η βασική ομάδα-στόχος του Ν. 4399/2016 είναι οι νέες δυναμικές, καινοτόμες και εξωστρεφείς Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις, όσες δημιουργούν υψηλή προστιθέμενη αξία καθώς και οι δράσεις δικτυώσεων κ.α.. Οι δράσεις που προέρχονται από φορείς αυτών των χαρακτηριστικών δικαιούνται τη μέγιστη ένταση ενισχύσεων του νόμου. Δεν υφίστανται γενικοί περιορισμοί μεγέθους και χρονικού διαστήματος λειτουργίας των επιχειρήσεων και είναι δυνατή η υπαγωγή σχεδόν όλων των νομικών μορφών επιχειρήσεων (ατομικές, εμπορικές, αλλά και συνεταιριστικές επιχειρήσεις), υφιστάμενες ή υπό σύσταση.

**Σκοπός του νόμου**, σύμφωνα και με το εισαγωγικό του άρθρο, είναι η προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης με σεβασμό στους περιβαλλοντικούς πόρους, η τεχνολογική αναβάθμιση, η διαμόρφωση μιας νέας εξωστρεφούς εθνικής ταυτότητας (branding), η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας σε τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας και έντασης γνώσης, η μετακίνηση στην αλυσίδα παραγωγής της αξίας για την παραγωγή πιο σύνθετων προϊόντων, η προσφορά καλύτερων υπηρεσιών και εν τέλει η εξασφάλιση καλύτερης θέσης της χώρας στο Διεθνή Καταμερισμό Εργασίας.

**Επιλέξιμοι κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας** για ενίσχυση από τον παρόντα νόμο (και συμβατοί με τον Γ.Α.Κ.) εκείνοι της μεταποίησης, μεγάλο μέρος των κλάδων παραγωγής εμπορεύσιμων υπηρεσιών και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις της μεταποίησης αγροτικών προϊόντων και λοιπών υπηρεσιών. Επίσης εκτός περιφερειακών ενισχύσεων δύνανται να ενισχύονται συγκεκριμένες κατηγορίες επενδυτικών σχεδίων στον τομέα παραγωγής και διανομής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σύμφωνα με τα αντίστοιχα άρθρα του ΓΑΚ. όπως και δραστηριότητες στους τομείς αλιείας και υδατοκαλλιέργειας και γεωργίας βάσει του ισχύοντος για αυτές πλαισίου της ΕΕ<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Με βάση τις διατάξεις του Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού της Επιτροπής δεν μπορούν να υπαχθούν στα καθεστώτα ενίσχυσης οι τομείς:

- χάλυβα
- συνθετικών ινών
- άνθρακα
- ναυπηγίας
- μεταφορών και η συναφής υποδομή

Ο νόμος προβλέπει ειδικά (δηλ. επαρκώς διαφοροποιημένα) καθεστώτα ενίσχυσης<sup>13</sup>, με τα υπαγόμενα επενδυτικά σχέδια, ανεξάρτητα από το επιλεγόμενο καθεστώς, να πρέπει να πληρούν μία από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α. δημιουργία νέας μονάδας
- β. επέκταση της δυναμικότητας υφιστάμενης μονάδας
- γ. διαφοροποίηση της παραγωγής μιας μονάδας σε προϊόντα ή υπηρεσίες που δεν έχουν παραχθεί ποτέ σε αυτήν (για τη διαπίστωση της οποίας ο νόμος θέτει συγκεκριμένες χρηματοοικονομικές προϋποθέσεις)
- δ. θεμελιώδη αλλαγή του συνόλου της παραγωγικής διαδικασίας υφιστάμενης μονάδας (για τη διαπίστωση της οποίας ο νόμος θέτει συγκεκριμένες χρηματοοικονομικές προϋποθέσεις).

Στα επενδυτικά σχέδια που υπάγονται στα καθεστώτα ενισχύσεων του παρόντος νόμου παρέχονται τα ακόλουθα είδη ενισχύσεων:

- α. **Φορολογική απαλλαγή**, η οποία συνίσταται στην απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής φόρου εισοδήματος, υπολογιζόμενου επί των πραγματοποιούμενων προ

Πέραν των περιορισμών που θέτει ο Γ.Α.Κ., ο εθνικός νομοθέτης έκρινε ότι δεν υπηρετεί τη στόχευση του παρόντος νόμου στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία η ενίσχυση, μεταξύ άλλων, των παρακάτω τομέων:

- Κατασκευές κτηρίων.
- Έργα πολιτικού μηχανικού.
- Χονδρικό εμπόριο.
- Λιανικό εμπόριο.
- Ταχυδρομικές και ταχυμεταφορικές δραστηριότητες.
- Δραστηριότητες υπηρεσιών εστίασης.
- Δραστηριότητες προγραμματισμού και ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών.
- Δραστηριότητες χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.
- Ασφαλιστικά, αντασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία.
- Δραστηριότητες συναφείς προς τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και τις ασφαλιστικές δραστηριότητες.
- Διαχείριση ακίνητης περιουσίας.
- Νομικές και λογιστικές δραστηριότητες.

<sup>13</sup> Προβλέπονται οκτώ (8) **καθεστώτα ενίσχυσης**<sup>13</sup> που διαφέρουν μεταξύ τους ως προς τη στόχευση, τους δικαιούχους, τις ενισχυόμενες δαπάνες, τα είδη των ενισχύσεων, τα ποσοστά των ενισχύσεων και τη διαδικασία εφαρμογής:

- Ενισχύσεις Μηχανολογικού Εξοπλισμού,
- Γενική Επιχειρηματικότητα
- Νέες ανεξάρτητες ΜΜΕ
- Συνέργειες και δικτυώσεις
- Επενδύσεις Καινοτομικού Χαρακτήρα για ΜΜΕ
- Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί – ταμεία συμμετοχών
- Ολοκληρωμένα χωρικά και κλαδικά σχέδια - αλυσίδες αξίας
- Επενδύσεις Μείζονος Μεγέθους

φόρων κερδών, τα οποία προκύπτουν με βάση τη φορολογική νομοθεσία, από το σύνολο των δραστηριοτήτων της επιχείρησης,

β. **Επιχορήγηση**, η οποία συνίσταται στη δωρεάν παροχή από το Δημόσιο χρηματικού ποσού για την κάλυψη τμήματος των ενισχυόμενων δαπανών του επενδυτικού σχεδίου και προσδιορίζεται ως ποσοστό αυτών,

γ. **Επιδότηση χρηματοδοτικής μίσθωσης**, η οποία συνίσταται στην κάλυψη από το Δημόσιο τμήματος των καταβαλλόμενων δόσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης που συνάπτεται για την απόκτηση καινούριου μηχανολογικού και λοιπού εξοπλισμού και προσδιορίζεται ως ποσοστό επί της αξίας απόκτησης αυτών που εμπεριέχεται στις καταβαλλόμενες δόσεις.

δ. **Επιδότηση του κόστους της δημιουργούμενης απασχόλησης**, η οποία συνίσταται στην κάλυψη από το Δημόσιο του μισθολογικού κόστους των νέων θέσεων εργασίας, που δημιουργούνται και συνδέονται με το επενδυτικό σχέδιο και οι οποίες δεν λαμβάνουν καμία άλλη κρατική ενίσχυση,

ε. **Σταθεροποίηση συντελεστή φορολογίας εισοδήματος,**

στ. **Ταχεία αδειοδότηση,**

ζ. **Χρηματοδότηση επιχειρηματικού κινδύνου μέσω ταμείου συμμετοχών**

Συγκεντρωτικά και σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, **οι σημαντικότερες καινοτομίες του είναι** οι εξής:

- Η διαφοροποιημένη προσέγγιση των ενδιαφερόμενων για υπαγωγή στο νόμο είτε μέσω καθιέρωσης συγκεκριμένων καθεστώτων, είτε μέσω σαφούς προτεραιοποίησης κατηγοριών επιχειρήσεων
- Η θέσπιση πλαφόν στα ύψη των ενισχύσεων που μπορεί να λάβουν τα μεμονωμένα επενδυτικά σχέδια, αλλά και οι επιχειρήσεις και οι επιχειρηματικοί όμιλοι, με στόχο την επίτευξη διασποράς των ωφελούμενων από τις κρατικές ενισχύσεις
- Όλες οι μορφές ενισχύσεων εκτός των επιχορηγήσεων (φορολογικά κίνητρα, επιδότηση επιτοκίου κλπ) ανάγονται σε ισοδύναμα επιχορηγήσεων με βάση παρούσες αξίες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την άρση ενός σημαντικού αντικινήτρου στην αποδοχή των λοιπών μορφών ενισχύσεων, καθώς η παρούσα αξία τους ήταν πάντα μικρότερη από αυτή των επιχορηγήσεων

- Προκειμένου οι ενισχύσεις που παρέχονται με το κίνητρο της φοροαπαλλαγής να είναι ισοδύναμες με τις ενισχύσεις της επιχορήγησης, τα ποσά των επιχορηγήσεων ορίζονται στο 70% του ανώτερου επιτρεπόμενου ποσοστού του Χάρτη Περιφερειακών Ενισχύσεων (ΧΠΕ -με Βάση υπολογισμού τη σύγκριση της καθαρής παρούσας αξίας των δύο ειδών ενισχύσεων υπολογιζόμενης με προεξοφλητικό επιτόκιο, το επιτόκιο του 10ετούς ομολόγου του Ελληνικού Δημοσίου). Οι ενισχύσεις θα πραγματοποιούνται κυρίως μέσα από ένα πιο ισορροπημένο μείγμα μεταξύ φοροαπαλλαγών και επιχορηγήσεων
- Ο νέος νόμος ενισχύει πλέον και κυρίως την απόδοση και όχι, όπως κυρίως ίσχυε μέχρι σήμερα, την ύπαρξη δαπανών ανεξαρτήτως τελικού αποτελέσματος
- Ορίζονται ειδικές κατηγορίες ενίσχυσης είτε α) στη βάση των επιδόσεων των επιχειρήσεων β) σε χωρική βάση (ορεινές, παραμεθόριες περιοχές και περιοχές αυξημένου μεταναστευτικού φόρτου, ΒΕΠΕ Βιομηχανικές Περιοχές/ Ζώνες Καινοτομίας). Μέσω των ειδικών κατηγοριών ενίσχυσης η διασύνδεση ανάμεσα στον στόχο και στα μέτρα που υιοθετούνται για την υλοποίησή του γίνεται πολύ περισσότερο σαφής, σε αντίθεση με την πλειοψηφία των παλαιότερων αναπτυξιακών νόμων, στους οποίους οι στόχοι αναφέρονταν, αλλά κατά βάση παρέμεναν ανεκπλήρωτοι. Επιχειρήσεις που εντάσσονται στις ειδικές κατηγορίες δύνανται να ενισχυθούν με κεφαλαιακές ενισχύσεις, που άλλως δεν παρέχονται, ή μεγαλύτερες κεφαλαιακές, στις περιπτώσεις που παρέχονται.
- Καθιερώνονται νέα χρηματοδοτικά εργαλεία με απώτερο στόχο την επίτευξη πολύ μεγαλύτερης μόχλευσης στη συμμετοχή του Δημοσίου, καθώς και αξιοποίηση δυνατοτήτων επένδυσης σε ιδιωτικά επενδυτικά σχέδια, που με άλλη μορφή κρατικής παρέμβασης, θα ήταν εκτός χρηματοδότησης.
- Καταργείται ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της ίδιας συμμετοχής.
- Ενισχύονται Βιώσιμες επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν προβλήματα.
- Η δημιουργία καθεστώτων ενίσχυσης, τα οποία χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα απλές διαδικασίες (π.χ. ενίσχυση μηχανολογικού εξοπλισμού), καθώς και καθεστώτων για νέες επιχειρήσεις, τα οποία συγχρόνως προς τον περιορισμό του ανώτατου ύψους ενισχύσεων θα επιτρέψουν, αφενός την πραγματοποίηση πολλών νέων επενδύσεων,



ιδιαίτερα απαραίτητων στην κρίσιμη τρέχουσα οικονομική συγκυρία, και αφετέρου τη μεγαλύτερη δυνατή διάχυση των πόρων εξαλείφοντας τον κίνδυνο προνομιακής μεταχείρισης λίγων επιχειρήσεων ή ομίλων, όπως συχνά συνέβαινε σε παλαιότερους νόμους.

- Η απλοποίηση των διαδικασιών και η αντικειμενικοποίηση των διαδικασιών ελέγχου με στόχο την ανάκτηση της εμπιστοσύνης της επιχειρηματικής κοινότητας
- Η σύνδεση με το προηγούμενο νομικό πλαίσιο μέσω της διατήρησης και αναβάθμισης της καινοτομίας του ν.3908/2011 σύμφωνα με την οποία τα επενδυτικά καθεστάτα προκηρύσσονται (δηλαδή το πλαίσιο προδιαγραφών της υποβολής αιτήσεων καθορίζεται στις προκηρύξεις των καθεστώτων).
- Η πρόβλεψη για ανάπτυξη ολοκληρωμένων χωρικών και κλαδικών σχεδίων μέσω της ενίσχυσης επιχειρήσεων και συνεργατικών σχηματισμών που συμμετέχουν σε κλαδικά ή τοπικά παραγωγικά συστήματα ή σε επιμέρους παραγωγικές αλυσίδες αξίας
- Η πρόβλεψη του καθεστώτος ενίσχυσης «Επενδύσεις Μείζονος Μεγέθους» με το οποίο επιδιώκεται η δημιουργία ενός ασφαλούς επενδυτικού περιβάλλοντος τόσο για εγχώριες, όσο και για Ξένες Άμεσες Επενδύσεις.
- Η δυνατότητα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του αναπτυξιακού νόμου τόσο κατά τη διάρκεια υλοποίησης του (on-going evaluation) όσο και εκ των υστέρων (ex post evaluation) που θα επιτρέψει να γίνουν και αντίστοιχες διορθωτικές κινήσεις
- Η προετοιμασία της σύνταξης του νόμου με συμμετοχή της υπηρεσίας, αλλά και πραγματοποίηση ουσιαστικής άτυπης διαβούλευσης που διήρκεσε 7 μήνες με συμμετοχή 70 φορέων και την επεξεργασία περίπου 160 εισηγήσεων.

## **II. Αξιολόγηση του ελληνικού κανονιστικού πλαισίου ενίσχυσης ιδιωτικών επενδύσεων ως προς την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης**

### **1. Αξιολόγηση της αναπτυξιακής νομοθεσίας της περιόδου 1952-2011**

Σύμφωνα και με το άρθρο 2 το Ν.4048/2012 για την αναβάθμιση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας (βλ. ανωτέρω), η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης<sup>14</sup>, όπως είναι ιδίως:

- α. Η αναγκαιότητα.
- β. Η αναλογικότητα (καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου).
- γ. Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων.
- δ. Η αποφυγή αποκλινοσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων.
- ε. Η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούντων τη ρύθμιση οικονομικών και άλλων στοιχείων, όσο και των συνεπειών της ρύθμισης.
- στ. Η διαφάνεια.
- ζ. Η επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων.
- η. Η ασφάλεια δικαίου.
- θ. Η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα.
- ι. Η δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία).
- ια. Η ισότητα των φύλων.
- ιβ. Η δημοκρατική νομιμοποίηση

Και μόνο τα γεγονότα ότι από το 1952 έως το 2011 στην ελληνική έννομη τάξη υπήρξαν 20 νομοθετικά κείμενα (νόμοι και νομοθετικά διατάγματα) τα οποία ρύθμιζαν το πλαίσιο παροχής κινήτρων για ιδιωτικές επενδύσεις, αποτελεί ένδειξη της μη τήρησης των μισών τουλάχιστον από τις παραπάνω αρχές κατά τη ρύθμιση του συγκεκριμένου πεδίου πολιτικής.

Ενδεικτικό της απουσίας μίας ολοκληρωμένης προσέγγισης στο ζήτημα της αναπτυξιακής πολιτικής στη χώρα κατά τη μεταπολεμική περίοδο είναι το ότι αυτή επανακαθορίζεται, συμπληρώνεται και τροποποιείται συχνά σε διάστημα μικρότερο της διετίας από την εκάστοτε προηγηθείσα νομοθετική παρέμβαση, ενώ δεν προκαλεί φυσικά έκπληξη η συνήθης για τα ελληνικά δεδομένα ταύτιση του χρονικού σημείου

<sup>14</sup> Βλ. και Καμτσίδου Ιφιγένεια, 2017 «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», [http://www.ekdd.gr/ekdda/images/news/Kali\\_nomothetisi.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/images/news/Kali_nomothetisi.pdf)

θέσπισης νέας νομοθεσίας με την εκλογή νέων κυβερνήσεων, όχι απαραίτητα διαφορετικής κομματικής στήριξης, ειδικά από τη δεκαετία του '90 και έπειτα.

#### Χρονική συσχέτιση ανάδειξης νέων Κυβερνήσεων-θέσπισης αναπτυξιακής νομοθεσίας

Εκλογές	Νόμοι Κινήτρων-Επενδυτικοί Νόμοι
1952	1952
	1953
	1954
	1955
1956	
1958	
1961	1961
	1962
1963	
1964	1965
<b>Δικτατορία (1967-1974)</b>	1967
	1971
	1972
	1973
1974	1976
1977	1978
1981	1981
	1982
1985	
1989	
1990	1990
1992	
1993	
1996	1998
2000	
2004	2004
2009	2011
2012	
2015	2016

Η απουσία οργανωμένης κοινωνικής διαβούλευσης πέραν της ενδοϋπηρεσιακής ανταλλαγής απόψεων πρέπει να θεωρηθεί ως κανόνας για τα περισσότερα από τα παραπάνω νομοθετήματα, με τις ρυθμίσεις να αρχίσουν να τίθενται συστηματικά στη βάση ενός στοιχειώδους δημόσιου διαλόγου μεταξύ πολιτείας και φορέων των εν δυνάμει υπαγόμενων στο ρυθμιστικό τους πλαίσιο μετά το 2000. Δεδομένων, όμως, των συνθηκών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, της μη ύπαρξης μίας επιχειρηματικής τάξης με ιστορικοκοινωνικό βάθος, της κλειστής δομής των ελληνικών αγορών και της κρατικοδίαιτης ανάπτυξής τους, η απουσία διαβούλευσης με τους επίσημους των

φορείς των εντός συνόρων οικονομικώς δρώντων δεν αιφνιδιάζει ιδιαίτερα, όπως δεν αιφνιδιάζει και η επί δεκαετίες αδιαφορία του ελληνικού κράτους να ανταποκριθεί συγκροτημένα και με μακροπρόθεσμη στρατηγική στο στόχο της ενίσχυσης του διεθνούς επενδυτικού ενδιαφέροντος για τη χώρα και τη μετουσίωσή του σε παραγωγικές επενδύσεις.

Αυτό που προκαλεί, όμως, ιδιαίτερη εντύπωση είναι η αδυναμία του ελληνικού Κοινοβουλίου μετά την ένταξη της χώρας στην τότε Ε.Ο.Κ. να νομοθετήσει (και) στο πεδίο της αναπτυξιακής πολιτικής με τρόπο που να βρίσκεται, αν όχι σε πλήρη αρμονία με τους κοινοτικούς κανόνες, τουλάχιστον σε αντιστοίχιση με τις τάσεις και το πλαίσιο που διαμορφωνόταν στο υπερεθνικό επίπεδο της Κοινότητας. Μία λογική γρήγορων αντανάκλαστικών και ανοιχτών «αντενών» θα ήταν σκόπιμο να διέτρεχε τις σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες, ώστε η χώρα να αξιοποιούσε τις ευκαιρίες που προσέφερε η συμμετοχή στην ενιαία αγορά και να μην είχε υποστεί μόνο τις επιπτώσεις από την ένταξή της ως μικρής και προστατευμένης έως τότε οικονομίας σε ένα περιβάλλον έντονου και συχνά άνισου ανταγωνισμού με πολύ πιο προηγμένα από θεσμική και οικονομική σκοπιά κράτη<sup>15</sup>.

Σε πολιτικό επίπεδο, η επικράτηση στη δεκαετία του '80 στην Ελλάδα μίας οικονομικής αντίληψης η οποία πρέσβευε το «παρεμβαίνον αποφασιστικά κράτος» και σε νομικό επίπεδο το γεγονός ότι η προσχώρηση στην Ε.Ο.Κ. «έθεσε σημαντικά ζητήματα εσωτερικού και κοινοτικού δικαίου που δεν έγιναν τότε αμέσως αντιληπτά» (Σκανδάμης, Χριστιανός, Κουσκουνά, 2003:16) οδήγησε και στο επίπεδο της παροχής επενδυτικών κινήτρων σε επιλογές τότε αμφιλεγόμενες και, εκ των υστέρων κρινόμενες, σίγουρα μη αποδοτικές. Χαρακτηριστικά παραδείγματα οι προβλέψεις του Ν.1262/82 (βλ. ανωτέρω) για υποχρεωτική συμμετοχή του δημοσίου σε επιχειρήσεις που λάμβαναν υψηλή επιχορήγηση και για ενισχύσεις επενδυτικών πρωτοβουλιών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συνεταιρισμών, χωρίς επαρκή εποπτεία και έλεγχο της αποδοτικής και χρηστής αξιοποίησης των παρεχόμενων σε αυτούς τους φορείς πόρων.

Η περιορισμένη όσμωση των εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής με τις οικονομικές προσεγγίσεις που υιοθετούνταν σε κοινοτικό επίπεδο και, συνεπώς, η ακόλουθη

<sup>15</sup> Μία τέτοια λογική διέτρεξε τις θεσμικές και οικονομικές προσπάθειες των κρατών της ανατολικής Ευρώπης τόσο κατά το προενταξιακό στάδιο όσο και μετά την ένταξή τους στην Ε.Ε. με εντυπωσιακά αποτελέσματα, τουλάχιστον στο σκέλος της οικονομικής μεγέθυνσης.

δυσαρμονία μεταξύ εθνικών και κοινοτικών ρυθμίσεων θα μπορούσαν σε κάποιο βαθμό να δικαιολογηθούν κατά τα πρώτα έτη ένταξης της χώρας στην Ε.Ο.Κ. Παρά τη συνεχή αναθεώρηση, όμως, της αναπτυξιακής νομοθεσίας (4 νομοσχέδια στο διάστημα 1990-2011), ο νομοθέτης όχι μόνο αδυνατούσε να συντονίσει το εθνικό πλαίσιο προσέλκυσης επενδύσεων με την ενωσιακή περιφερειακή πολιτική και να συνδυάσει αποτελεσματικά τα παρεχόμενα κίνητρα από το ελληνικό κράτος με τις χρηματοδοτικές ενισχύσεις των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, αλλά δεν ήταν σε θέση να διασφαλίζει τουλάχιστον ότι οι κανόνες που θέσπιζε δε βρίσκονταν σε ευθεία αντίθεση με το ενωσιακό δίκαιο.

Ενδεικτική είναι η περίπτωση διατάξεων του Ν.3220/04 (άρθρα 2&3) που παρείχαν τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να σχηματίσουν Ειδικά Αφορολόγητα Αποθεματικά Επενδύσεων από τα αδιανέμητα κέρδη των χρήσεων 2003 και 2004, τα οποία όφειλαν να κατευθύνουν σε πραγματοποίηση ισόποσων επενδύσεων. Αυτή η νομοθετική παρέμβαση, βεβιασμένη και αποσπασματική, καθώς δεν εντάχθηκε σε ένα ολοκληρωμένο νομοσχέδιο αναπτυξιακής πολιτικής, δεν κοινοποιήθηκε πριν τη θέσπισή της από την ελληνική Κυβέρνηση, ως όφειλε, στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία την έκρινε το 2007 ως μη συμβατή με την ενωσιακή νομοθεσία περί κρατικών ενισχύσεων<sup>16</sup>. Παρόλο που πολλές από τις ενισχυόμενες δραστηριότητες αφορούσαν τομείς που προωθούνται από την Ε.Ε, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η παραπάνω ρύθμιση παραβίαζε τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων στο μέτρο που παρείχε φορολογικές ελαφρύνσεις σε εταιρείες χωρίς να προβλεπόταν σύνδεση με τους κοινοτικούς στόχους που θα μπορούσαν να αιτιολογήσουν τις ενισχύσεις. Για τις περιφερειακές ενισχύσεις, παραδείγματος χάρη, οι δικαιούχοι δεν ήταν υποχρεωμένοι ούτε να επενδύουν αυστηρά σε αρχικές επενδύσεις, ούτε να διατηρούν την επένδυση στην ενισχυόμενη περιφέρεια.

Είναι δεδομένο ότι ρυθμίσεις που αντίκειται στους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων θεσπίζονται κατά καιρούς σε όλα τα κράτη μέλη, με πλήθος σχετικών υποθέσεων να εξετάζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες και το Δικαστήριο της Ε.Ε. Η κατάθεση προς

---

<sup>16</sup> Απόφαση 2008/723/EK της 18ης Ιουλίου 2007,

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/201778/201778\\_804234\\_40\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/201778/201778_804234_40_1.pdf)

ψηφίση, όμως, μίας οριζόντιας ρύθμισης τέτοιου εύρους, χωρίς την έγκαιρη κοινοποίησή της στην Επιτροπή και, εν συνεχεία, η ελαφρά τη καρδία υιοθέτησή της από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, αποτελεί προφανή εκδήλωση κακονομίας, που προκάλεσε δυσεπίλυτες νομικές και οικονομικές περιπλοκές για τη Διοίκηση και τις επιχειρήσεις που έκαναν χρήση των σχετικών κινήτρων. Όπως προφανές είναι και το πλήγμα που δέχονται με τέτοιες πρακτικές η ασφάλεια δικαίου και η θεσμική αξιοπιστία, βασικά στοιχεία του διεθνούς επενδυτικού προφίλ μίας χώρας.

## **2. Αξιολόγηση του πρόσφατου Αναπτυξιακού Νόμου 4399/2016**

Ο Ν.4399/2016 ψηφίστηκε μετά από μακρά «κυοφορία» και ενώ η ελληνική οικονομία, βρισκόταν, ήδη σε έξι χρόνια συνεχούς ύφεσης και συνακόλουθης αναδιάρθρωσης του ελληνικού παραγωγικού συστήματος, που είχε οδηγήσει σε μείωση του ΑΕΠ κατά περίπου 25% και ποσοστά ανεργίας που κυμαίνονται στο ίδιο ποσοστό. Εντός της δεκαετίας 2006-2016 οι ακαθάριστες επενδύσεις κεφαλαίου σημείωσαν πτώση της τάξης του -64,6%, με τον ετήσιο σχηματισμό καθαρού παγίου κεφαλαίου στην ιδιωτική οικονομία να είναι από το 2011 καθαρά αρνητικός, σε επίπεδα πολύ υψηλότερα και από χώρες της ΕΕ που αντιμετώπισαν πρόβλημα αποεπένδυσης την περίοδο της διεθνούς κρίσης (Ιταλία, Πορτογαλία).

Υπό αυτές τις οριακές συνθήκες, η σύνταξη ενός νέου κανονιστικού πλαισίου για τη στήριξη των επενδύσεων αποτέλεσε ένα δύσκολο εγχείρημα μεγάλης θεσμικής και συμβολικής αξίας καθώς θα σηματοδοτούσε την έναρξη μίας προσπάθειας για κινητοποίηση εγχώριων επενδυτικών κεφαλαίων αλλά και για την προσέλκυση Άμεσων Ξένων Επενδύσεων, που θα είναι και το κύριο μέσο για την επανεκκίνηση της οικονομίας. Η επιτακτική ανάγκη για μεγάλη αύξηση των Α.Ξ.Ε δηλώνεται και από την παραδοχή των συντακτών της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου πως οι κεφαλαιακές ανάγκες τουλάχιστον 79 δις ευρώ που απαιτούνται σύμφωνα και με τις πλέον συντηρητικές εκτιμήσεις (AMECO/ECFIN, 2016) προκειμένου να υπάρξει επαναφορά του επιπέδου του παγίου κεφαλαίου της ιδιωτικής οικονομίας στα επίπεδα του 2009, βρίσκονται σε «επίπεδο δυσθεώρητο για τις χρηματοδοτικές δυνατότητες της χώρας».

Παρόλο που δεν μπορεί να διακριβωθεί εάν υπήρξε από τη Διοίκηση υιοθέτηση συγκεκριμένων διαθέσιμων κατευθυντήριων γραμμών για το πλαίσιο της

προνομοθετικής διαδικασίας<sup>17</sup>, το στοιχείο που διαφοροποίησε θετικά την προετοιμασία του παρόντος νόμου ήταν **η προσπάθεια για συγκέντρωση αξιόπιστων και επαρκών δεδομένων** που θα αξιοποιούνταν για την αξιολόγηση των προηγούμενων νομικών πλαισίων και την εξαγωγή πορισμάτων χρήσιμων για την θέσπιση κατά το δυνατόν αποδοτικότερων νέων ρυθμίσεων. Έχοντας ως βάσεις αναφοράς τα αποτελέσματα εφαρμογής των τριών προηγούμενων αναπτυξιακών νόμων, τα δεδομένα αυτά αφορούσαν το μέγεθος των επενδυτικών σχεδίων που πραγματοποιήθηκαν, την επίδρασή τους στην περιφερειακή σύγκλιση, στην απασχόληση, στην κλαδική αναδιάρθρωση και τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας καθώς και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων και της ελληνικής οικονομίας.

Η δυσκολία για τη σύνθεση μίας ολοκληρωμένης **ανάλυσης επιπτώσεων των ρυθμίσεων του νέου νόμου** λόγω της αδυναμίας της ελληνικής Διοίκησης να συγκεντρώνει κρίσιμα πληροφοριακά στοιχεία, αναγνωρίζεται και σε αυτήν την αιτιολογική έκθεση, καθώς οι συντάκτες σημειώνουν τη μη ύπαρξη «καμίας πληροφορίας» για τα χαρακτηριστικά των θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν μέσω των ρυθμίσεων των προηγούμενων νόμων (με εξαίρεση τον αμέσως προηγούμενο) όπως και τη μη συλλογή δεδομένων όσον αφορά τις επιδόσεις των επιχειρήσεων πριν και, κυρίως, μετά την υπαγωγή στους αναπτυξιακούς νόμους.

Αποτελεί όμως αξιοσημείωτη πρόοδο το γεγονός ότι οι υπηρεσίες κατά την προετοιμασία του Ν.4399/2016 επιχείρησαν να υπερβούν αυτά τα εμπόδια, αξιοποιώντας τα όποια διαθέσιμα εντός Διοίκησης δεδομένα και επισημαίνοντας την έλλειψη άλλων (αν θεωρήσουμε την αναγνώριση ενός προβλήματος ως το πρώτο βήμα για τη λύση του), συνδέοντας βάσεις δεδομένων των προηγούμενων νόμων με δεδομένα εξωτερικής βάσης επιχειρηματικής πληροφόρησης (ICAP) και συλλέγοντας νέα στοιχεία με αποστολή ερωτηματολογίων σε επιχειρήσεις που είχαν υπαχθεί στο παρελθόν σε αναπτυξιακούς νόμους.

Μία σημαντική έλλειψη όσον αφορά τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στα συνοδευτικά κείμενα του νόμου είναι αυτή της μη διαφοροποιημένης προσέγγισης των σχεδίων που ενισχύθηκαν από προηγούμενα καθεστώτα παροχής κινήτρων και

---

<sup>17</sup> Όπως για παράδειγμα ο οδηγός “**Checklist for Foreign Direct Investment Incentives Policies**” του 2003 από τον ΟΟΣΑ

πραγματοποιήθηκαν από ξένους επενδυτές. Παρόλο που βάσει και των κανόνων της ενιαίας αγοράς υπάρχει η υποχρέωση ενιαίας κανονιστικής αντιμετώπισης όλων των επενδυτικών σχημάτων, **η διακριτή συλλογή και αξιολόγηση στοιχείων για τις Α.Ξ.Ε. που αξιοποίησαν την ελληνική αναπτυξιακή νομοθεσία, θα διευκόλυνε ενδεχομένως τον πιο εξωστρεφή χαρακτήρα του νέου νομοθετικού πλαισίου.**

Σημαντική ήταν κατά τη σύνταξη του νομοσχεδίου η συνεργασία του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης με τις υπηρεσίες τις Γενικές Διευθύνσεις Ανταγωνισμού και Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προκειμένου να **διασφαλιστεί η πλήρης συμβατότητα του τελικών ρυθμίσεων με τους ενωσιακούς κανόνες** και να αποφευχθούν δυσάρεστοι αιφνιδιασμοί για τις επιχειρήσεις (βλ. ανωτέρω) και οι σχετικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση του σχεδιασμού τους. Δεν προκύπτει όμως, από τα δημοσιοποιημένα τουλάχιστον έγγραφα η δομημένη ανταλλαγή απόψεων με εθνικές διοικήσεις άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε για υιοθέτηση δικών τους **βέλτιστων πρακτικών** όσον αφορά την αναπτυξιακή νομοθεσία καθώς και τη δομή και λειτουργία των δικών τους αρμόδιων υπηρεσιών, που θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη, ιδίως με **χώρες ανάλογου οικονομικού μεγέθους με την Ελλάδα που επιτυγχάνουν όμως να προσελκύσουν πολλαπλάσιου ύψους Α.Ξ.Ε.**

Περνώντας στην αξιολόγηση του σταδίου της **δημόσιας διαβούλευσης**, η αιτιολογική έκθεση τονίζει τη διεξαγωγή μίας «άτυπης διαβούλευσης» που διήρκησε 7 μήνες, με τη συμμετοχή 70 φορέων και την επεξεργασία 160 εισηγήσεων, που είναι σίγουρα απόδειξη μίας εργώδους αναζήτησης της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης των φορέων της αγοράς και των επιχειρήσεων. Όπως προκύπτει, όμως, από τα επίσημα στοιχεία της πλατφόρμας [open.gov.gr](http://open.gov.gr), δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής παρατηρήσεων υφίστατο από τις 05-05-2016 έως τις 20-05-2016. Αν και το διάστημα των 15 ημερών είναι σύμφωνο με τις προβλέψεις του Ν. 4048/12 περί καλής νομοθέτησης (βλ. ανωτέρω), προφανώς δεν μπορεί να κριθεί επαρκές για ένα τόσο σημαντικό και επί μακρόν αναμενόμενο σύνολο ρυθμίσεων. Το **σύντομο διάστημα ηλεκτρονικής διαβούλευσης** υποδηλώνει ότι η ελληνική πολιτεία εξακολουθεί να περιορίζει τα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από την ανάπτυξη ενός αδιαμεσολάβητου δυναμικού διαλόγου για την



ποιότητα των παραγόμενων ρυθμίσεων, εκλαμβάνοντας τη σχετική διαδικασία που η ίδια θέσπισε, ως μία ακόμη διαδικαστική προϋπόθεση του προνομοθετικού σταδίου<sup>18</sup>.

Όπως έχει ήδη αναλυθεί, ένα από τα μεγάλα προβλήματα του ελληνικού κανονιστικού περιβάλλοντος είναι η παροχή στη Διοίκηση υπερβολικά μεγάλου αριθμού νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού (Προεδρικά Διατάγματα) καθώς και κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της Διοίκησης (με τη μορφή κυρίως Υπουργικών Αποφάσεων) προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή τεχνικού/λεπτομερειακού χαρακτήρα (άρθρο 43 παρ.2 του Συντάγματος). Η αγωνία του νομοθέτη να ρυθμιστεί εξαντλητικά κάθε ζήτημα, μετατίθεται επομένως στη Διοίκηση, που αναλώνεται σε μία υπερβολική περιπτώσιολογία και μία ευθυνόφοβη κατάστρωση των σχετικών διαδικασιών, δημιουργώντας νομικούς λαβυρίνθους χωρίς διαθέσιμο μίτο διαφυγής ούτε για την ίδια ούτε για τους διοικούμενους.

Παρά τη διακήρυξη της αιτιολογικής έκθεσης ότι «ο νόμος είναι κωδικοποιημένος ώστε να μη χρειάζεται να ανατρέχει ο κάθε ενδιαφερόμενος σε άλλο κανονιστικό πλαίσιο», μία επισκόπηση του κειμένου του νόμου αποκαλύπτει ότι προβλέπεται για την εφαρμογή του η έκδοση 1 Προεδρικού Διατάγματος, 22 (τουλάχιστον) Αποφάσεων του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, 21 Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων, ενώ υπάρχουν και 8 παραπομπές σε άλλους νόμους<sup>19</sup>. Οι ενδιαφερόμενοι επενδυτές, προκειμένου να διαπιστώσουν το αν πληρούν τις προϋποθέσεις υπαγωγής είναι αναγκαίο να ανατρέξουν πέραν του νόμου και **σε δεκάδες άλλα κανονιστικά κείμενα**, που συγκαθορίζονται συχνά και από άλλα Υπουργεία πέραν του Οικονομίας και Ανάπτυξης. Η απόκτηση σαφούς αντίληψης του ισχύοντος πλαισίου, και μόνο λόγω του όγκου των ρυθμίσεων, εξακολουθεί να απαιτεί πολλές εργατοώρες τόσο από τα στελέχη της Διοίκησης όσο και από τους εμπλεκόμενους του ιδιωτικού τομέα.

<sup>18</sup> Σε κάθε περίπτωση είναι χρήσιμο ότι επειδή βάσει των προβλέψεων του νέου νόμου, το πλαίσιο για κάθε επιμέρους καθεστώς ενίσχυσης έχει τη μορφή προκήρυξης που απευθύνεται στους ενδιαφερόμενους επενδυτές, αναρτάται και αυτό πριν την τελική του κατάρτιση στο [open.gov.gr](http://open.gov.gr) για διαβούλευση.

<sup>19</sup> Σε αυτά θα πρέπει να προστεθούν και οι εφαρμοστικές ή/και διευκρινιστικές εγκύκλιοι που εκδίδονται από τις κεντρικές υπηρεσίες για την καλύτερη ενδοϋπηρεσιακή πληροφόρηση για τις νέες διατάξεις και την ομαλή εφαρμογή του νέου κανονιστικού πλαισίου.

### Κανονιστικές πράξεις βάσει εξουσιοδότησης από το Ν. 4399/2016

Αρίθμηση Άρθρων	Τίτλος άρθρου	Νομοθετικές Εξουσιοδοτήσεις			Παραπομπή σε διατάξεις άλλου Νόμου	Κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί μέχρι 27.10.2017		
		Υ.Α	Κ.Υ.Α.	Π.Δ.		Υ.Α	Κ.Υ.Α.	Π.Δ.
Γενικό Μέρος-Άρθρα 1-32								
3	Εφαρμοστέο Δίκαιο	1						
6	Δικαιούχοι Υπαγόμενων Επενδυτικών Σχεδίων				2			
7	Υπαγόμενα & εξαιρούμενα επενδυτικά σχέδια		6		2	1		
9	Επιλέξιμες δαπάνες εκτός περιφερειακών ενισχύσεων		1		1			
12	Ειδικές κατηγορίες ενισχύσεων		2		1			
13	Υποβολή αίτησης υπαγωγής		1		1	1		
14	Διαδικασία Αξιολόγησης	1				1		
16	Έλεγχος επενδυτικών σχεδίων	2	1					
17	Τροποποιήσεις απόφασης υπαγωγής-Έγκριση μεταβολών μετά την ολοκλήρωση		1					
20	Καταβολή ενισχύσεων		1					
22	Παρακολούθηση τήρησης μακροχρόνιων υποχρεώσεων	1						
23	Κυρώσεις	1	1					
24	Μητρώο Αξιολογητών		1				1	
25	Μητρώο Ελεγκτών		1			1	1	
26	Επιτροπή Διαχείρισης Μητρώων και Ελέγχου Διαδικασιών	1	1					
27	Γνωμοδοτική Επιτροπή		1					
28	Καθορισμός ποσών ενισχύσεων στα επιμέρους καθεστάτα	1	1			4	1	
29	Σύσταση και προκήρυξη καθεστώτων	8						
Ειδικό Μέρος-Καθεστάτα Ενισχύσεων-Άρθρα 32-69								
47	Ενισχύσεις για επενδύσεις καινοτομικού χαρακτήρα από ΜΜΕ-Δικαιούχοι και υπαγόμενα επενδυτικά σχέδια		1					
57	Συνέργειες και Δικτυώσεις-Ενισχύσεις για συνεργατικούς σχηματισμούς καινοτομίας		1					
61	Οργανισμοί/Ταμεία Συμμετοχών-Διαχείριση και Εποπτεία	2		1				
64	Ολοκληρωμένα και Κλαδικά Σχέδια-Διαδικασία	2						
68	Επενδύσεις Μείζονος Μεγέθους-Διαδικασία Ταχείας Αδειοδότησης				1			
Ειδικό Μέρος-Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου-Άρθρα 70-73								
71	Σύσταση Επιστημονικής Επιτροπής	1				1		
73	Λειτουργική Υποστήριξη	1				1		
<b>Σύνολο</b>		<b>22</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

Από τον παραπάνω πίνακα επιβεβαιώνεται και το σημαντικό πρόβλημα των ρυθμίσεων των οποίων η εφαρμογή καθυστερεί εξαιτίας της μη έκδοσης της προβλεπόμενης δευτερογενούς νομοθεσίας, λόγω και της έλλειψης υπηρεσιακής μνήμης και συνέχειας. Όπως διαπιστώνει και η Καμτσίδου (2017) με έναν τόσο μεγάλο αριθμό κανονιστικών πράξεων, εκτός της προφανούς «διάσπασης της κανονιστικής ύλης» και των καθυστερήσεων εξαιτίας της «δυσκολίας της Διοίκησης να εξυπηρετήσει το πλήθος των κανονιστικών εκκρεμοτήτων που μετατίθενται σε αυτήν», είναι αμφίβολο «αν οι όροι της καλής νομοθέτησης μπορούν να τηρηθούν κατά την επεξεργασία όλων αυτών των πράξεων».

Ενώ λοιπόν τυπικά ο ισχύων αναπτυξιακός Νόμος είναι σε ισχύ, η πλήρης ενεργοποίησή του δεν έχει πραγματοποιηθεί έναν και πλέον χρόνο μετά την ψήφισή του, καθώς μέχρι τις 27-10-2017 έχουν εκδοθεί 9 από τις 22 προβλεπόμενες Υ.Α. (ποσοστό υλοποίησης 40,91%) και 4 από τις 21 Κ.Υ.Α. (ποσοστό υλοποίησης 19,05%). Το φαινόμενο μπορεί να είναι οικείο για τους εγχώριους επενδυτές, αλλά σίγουρα δύσκολα ερμηνεύσιμο για επενδυτές από το εξωτερικό που, έχοντας ενημερωθεί για το νέο κανονιστικό πλαίσιο ακόμη και μέσω επίσημων θεσμών πληροφόρησης (π.χ. Enterprise Greece), θεωρούν δεδομένο ότι μπορούν να προβούν σε άμεση αξιοποίηση των παρεχόμενων κινήτρων, χωρίς να είναι βέβαιο ότι θα αναμένουν υπομονετικά το ελληνικό κράτος να θέσει σε ισχύ τις διατάξεις που το ίδιο έχει θεσπίσει και «διαφημίσει».

Ακόμη όμως και η ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο σώμα του νόμου, όσον αφορά το πλαίσιο των επιτρεπόμενων κρατικών ενισχύσεων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ιδιαίτερα επιτυχής, καθώς ενώ σε πολλά άρθρα γίνεται επίκληση του σχετικού Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού της Επιτροπής (651/2014) και παράθεση των προβλέψεών του, στο άρθρο 3 δηλώνεται ότι «οι ενισχύσεις των καθεστώτων ενισχύσεων του παρόντος [νόμου] χορηγούνται με την επιφύλαξη των διατάξεων του Γ.Α.Κ. Οι διατάξεις του ως άνω Κανονισμού, εφαρμόζονται για όλα τα θέματα, τα οποία δε ρυθμίζονται ρητά στον παρόντα νόμο». Αυτή η «ρήτρα» είναι από μόνη της ικανή να υποχρεώσει έναν επιμελή επενδυτή να ερευνήσει ο ίδιος το κατά πόσον οι διατάξεις του νόμου είναι όντως σύμφωνες με τις επιταγές των ενωσιακών ρυθμίσεων (διότι η ανωτέρω επιφύλαξη είναι τουλάχιστον αμφίσημη), επιχειρώντας μάλιστα να εντοπίσει ο ίδιος τα σημεία όπου ο έλληνας νομοθέτης δεν έχει ρυθμίσει «ρητά» (!).

Ως προς τις διαδικασίες αξιολόγησης και ελέγχου (*a priori* και *a posteriori*) των επενδυτικών σχεδίων, ο νέος αναπτυξιακός νόμος είχε ως στόχο «την απλοποίηση των διαδικασιών, την έμφαση στη διαφάνεια, την ουσιαστική αξιολόγηση και τους αντικειμενικούς ελέγχους». Μολονότι οι επιδιώξεις αυτές είναι φυσικά απολύτως θεμιτές, η απόσταση από τη διακήρυξή τους έως την εφαρμογή τους στη διοικητική πρακτική είναι σίγουρα μεγάλη. Οι σχετικές διατάξεις του 4399/2016 των άρθρων 13-27 (Κεφάλαιο Δ'-Διαδικασίες υποβολής και αξιολόγησης επενδυτικών σχεδίων, Κεφάλαιο Ε'-Υλοποίηση και Ολοκλήρωση Επενδυτικών Σχεδίων, Κεφάλαιο Στ' – Κυρώσεις, Κεφάλαιο Ζ'-Θεσμοθέτηση Οργάνων και Συστημάτων Αξιολόγησης και Ελέγχου) είναι ιδιαίτερα λεπτομερείς και προβλέπουν την έκδοση εκτεταμένης δευτερογενούς νομοθεσίας, με ό,τι αυτό συνεπάγεται (βλ. ανωτέρω).

Αξίζει να σημειωθεί πως η αιτιολογική έκθεση κατά την ανάλυση των ρυθμίσεων των παραπάνω άρθρων δεν προβαίνει στην... αιτιολόγηση των επιλογών των συντακτών του νομοσχεδίου, υπό την έννοια ότι δεν καθιστά σαφή ποιος ήταν ο άξονας που διέτρεξε την τελική τους κρίση για τη δομή και λειτουργία των υπηρεσιών που εμπλέκονται στην εφαρμογή του νόμου. Από τη μελέτη των σχετικών διατάξεων, πάντως, προκύπτει ότι ο νόμος εξακολουθεί να βασίζεται στη λογική του εξαντλητικού προληπτικού ελέγχου των προϋποθέσεων υπαγωγής ενός επενδυτικού σχεδίου, χωρίς από την εμπειρία του παρελθόντος να προκύπτει ότι αυτή είναι μία ασφαλής και αποτελεσματική οδός για την αποφυγή αστοχιών ως προς την επιλογή των επενδυτικών σχεδίων, κρουσμάτων υπηρεσιακής διαφθοράς και ασυνέπειας από την πλευρά των επενδυτών ως προς τις αναληφθείσες υποχρεώσεις. Σε αυτό το περίπλοκο και «βαρύ» για τη Διοίκηση και τους επενδυτές πλέγμα διατάξεων του αναπτυξιακού νόμου, πρέπει να προστεθεί και ο κυκεώνας του ελληνικού κανονιστικού πλαισίου για την αδειοδότηση των επιχειρήσεων. Παρά το γεγονός ότι ο κορμός της σχετικής νομοθεσίας ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Ανάπτυξης και Οικονομίας, το σύνολο σχεδόν των Υπουργείων εμπλέκεται σε επιτελικό ή/και εφαρμοστικό επίπεδο για τη σύννομη έναρξη πλήθους οικονομικών δραστηριοτήτων (όπως άλλωστε και για την εφαρμογή πολλών ρυθμίσεων του αναπτυξιακού νόμου-βλ. ανωτέρω).

Και μπορεί αυτό να είναι συχνά αναγκαίο και να μην αποτελεί πρόβλημα για χώρες με υψηλό επίπεδο κρατικής οργάνωσης, όμως για την Ελλάδα συνιστά σίγουρα έναν παράγοντα που πλήττει την ασφάλεια δικαίου και τη λογοδοσία της Διοίκησης ως κρίσιμων αρχών καλής νομοθέτησης και λειτουργεί απωθητικά για ξένους επενδυτές

στο σύγχρονο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Η θέσπιση και ενεργοποίηση ενός ολοκληρωμένου συνδυαστικού διοικητικού συστήματος υπαγωγής στην αναπτυξιακή νομοθεσία με παράλληλη αδειοδότηση μέσω «**υπηρεσιών μίας στάσης**» κατά το πρότυπο άλλων χωρών, τουλάχιστον για επενδύσεις μεγάλης κλίμακας (όπως αυτές των καθεστώτων ενίσχυσης «Ολοκληρωμένα Χωρικά Σχέδια» και «Επενδύσεις Μείζονος Μεγέθους»), θα ενίσχυε τόσο την τήρηση της νομιμότητας όσο και τις προοπτικές προσέλκυσης ξένων επενδυτών, που θα γνώριζαν ότι δεν υπάρχει ο κίνδυνος εμπλοκής σε ατέρμονες και κοστοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, με αβέβαιη συχνά έκβαση.

Τέλος, μία ακόμη ρύθμιση, που αφορά τη σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου, είναι δεκτική κριτικής ως προς την τήρηση, όχι μόνο της ουσίας, αλλά ακόμη και των τύπων της καλής νομοθέτησης. Ενώ, λοιπόν, το νέο αυτό όργανο έρχεται να αντικαταστήσει το Εθνικό Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας και Ανάπτυξης, λόγω της επιβαρυνμένης γραφειοκρατικά δομής του τελευταίου και της επακόλουθης «αδρανοποίησής» του, από την ανάγνωση των σχετικών διατάξεων (άρθρα 70-73) δεν προκύπτει ο πιο ευέλικτος και απαλλαγμένος από γραφειοκρατικές αγκυλώσεις χαρακτήρα του νέου φορέα διαμόρφωσης εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, ο οποίος μάλιστα, σύμφωνα με την ενημέρωση που μας παρείχαν οι υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, από τη σύστασή του έως σήμερα έχει συνεδριάσει μόνο μία φορά. Αν και η αποτελεσματικότητα (και μακροημέρευση) του νέου θεσμού διαμόρφωσης μακροπρόθεσμης αναπτυξιακής πολιτικής θα κριθεί στην πράξη, η πρόβλεψη πολυπρόσωπων οργάνων με τη συμμετοχή εκπροσώπων του συνόλου των Υπουργείων και των παραγωγικών φορέων, υποδηλώνει ότι η τήρηση ισορροπιών μάλλον επικράτησε της ανάγκης για ένα λιτό και εφαρμόσιμο πλαίσιο λειτουργίας.

## Επίλογος – Συμπεράσματα

Η μελέτη της επίδρασης της πολυνομίας και των θεσμικών παρενεργειών της στη διαμόρφωση ενός επενδυτικού περιβάλλοντος φιλικού για ξένες επενδύσεις, προσέφερε την ευκαιρία να εξετασθούν συνδυαστικά δύο διαχρονικές βασικές παθογένειες του ελληνικού πολιτικοοικονομικού συστήματος: η αδυναμία συγκρότησης ενός νομοκανονιστικού πλαισίου που θα επιτρέπει σε Διοίκηση και κοινωνία να συνεργάζονται στη βάση διακριτών ρόλων αλλά κοινών στόχων καθώς και η επί δεκαετίες αποτυχία διαμόρφωσης ενός αποδοτικού εξωστρεφούς προσανατολισμού της ελληνικής οικονομίας.

Οι παθογένειες αυτές, τόσο στην αυτόνομη έκφρασή τους όσο και στο επίπεδο της θέσπισης μίας αναπτυξιακής νομοθεσίας ικανής να προσελκύσει και ΑΞΕ, έχουν άλλωστε ήδη μελετηθεί επαρκώς τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, που έχουν καταλήξει σε χρηστικά συμπεράσματα και εφαρμόσιμες προτάσεις. Το θεωρητικό υπόβαθρο κατανόησης των προβλημάτων είναι στέρεο, οι εμπειρικές μελέτες το ενισχύουν ακόμη περισσότερο, η στρατηγική και τα μέσα αντιμετώπισης έχουν χαρτογραφηθεί και παρουσιαστεί.

Στο ερώτημα «τί χρειάζεται» επιπλέον για να αρχίσει μία πορεία ανάταξης σε αυτά τα πεδία στην Ελλάδα, οι απαντήσεις είναι επίσης γνωστές: πολιτική βούληση και αλλαγή νοοτροπίας, τόσο των ηγεσιών όσο και των πολιτών. Παρά την πανθομολογούμενη αναγκαιότητα τους, η πρόταξή τους είναι αναγκαία και δε συνιστά κοινότοπη επανάληψη, ειδικά στο πλαίσιο κατάρτισης σε έναν φορέα όπως η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, του οποίου τα στελέχη κατά την άσκηση των μελλοντικών τους καθηκόντων, πριν σχεδιάσουν πολιτικές και προτείνουν λύσεις, είναι αναγκαίο να έχουν συναίσθηση ποιοι είναι οι παράγοντες που μπορούν να λειτουργήσουν ανασταλτικά και διαβρωτικά στην εφαρμογή των εισηγήσεών τους.

Η πολιτική βούληση θα έπρεπε ήδη να έχει ενεργοποιηθεί, καθώς και ένα μικρό διάστημα σε θέση ευθύνης αρκεί, για να αντιληφθεί ένα πολιτικό στέλεχος ή ένας δημόσιος λειτουργός πως το πλήθος των νομοκανονιστικών ρυθμίσεων, στις οποίες συνεχώς προστίθενται νέες, «είναι σημαντικό μέρος του προβλήματος της χώρας μας, όχι της λύσης». Όπως σημειώνει ο Διομήδης Σπινέλλης (2017), πρώην γενικός γραμματέας δημοσίων εσόδων, «η λεπτομέρεια των διατάξεων ευνουχίζει τη δυνατότητα των κρατικών λειτουργών να αναλάβουν πρωτοβουλίες, μετατρέποντάς τους σε

άβουλους γραφειοκράτες. Σαν να μην έφτανε αυτό, το δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο διαχέει τις ευθύνες της κρατικής μηχανής, με αποτέλεσμα κανείς να μην αισθάνεται κύριος μιας δράσης ούτε υπεύθυνος μιας αποτυχίας».

Και στον τομέα των ΑΞΕ, το ζήτημα της «κυριότητας» μίας ολοκληρωμένης πολιτικής και ενός συγκροτημένου προγράμματος δράσεων για την προσέλκυση αλλά και για τη μετέπειτα «συγκράτησή» τους στη χώρα εμπεριέχει αυτονόητα τα στοιχεία της δέσμευσης, της σταθερότητας και της αξιοπιστίας, όπως σημειώνουν και οι Χασσίδ, Χιόνης, Αξαρλόγλου σε σχετική μελέτη της Ακαδημίας Αθηνών (2006:188). Μόνο η ισχυρή πολιτική βούληση με αυτά τα χαρακτηριστικά μπορεί να επιβάλει την εφαρμογή ψηφισμένων διατάξεων που προωθούν την κανονιστική μεταρρύθμιση και να υπερνικήσει τα κανονιστικά και χρονικά εμπόδια που ορθώνει η πολυνομία και η γραφειοκρατία, δημιουργώντας επενδυτικό ενδιαφέρον για τη χώρα, όχι ευκαιριακού ή κερδοσκοπικού χαρακτήρα, αλλά πραγματικά ωφέλιμου για την εθνική παραγωγή και τους πολίτες. Δεδομένου ότι ο στόχος υπέρβασης του υφεσιακού σπινάλ των τελευταίων ετών στην Ελλάδα δεν μπορεί, όπως ήδη σημειώθηκε, να υποστηριχθεί επαρκώς από εγχώριες επενδύσεις, η προσέλκυση ΑΞΕ είναι αναγκαίο να καταστεί πολιτική προτεραιότητα, καθώς όπως έχει καταγραφεί θεωρητικά (βλ. Χασσίδ κ.α., 2006:28) και έχει επιβεβαιωθεί σε εμπειρικές έρευνες, υπό προϋποθέσεις, λόγω του μεγέθους και της πολυεθνικής συχνά δομής των φορέων τους, οι επενδύσεις αυτές μπορούν να ενισχύσουν εντονότερα τη μεταφορά τεχνογνωσίας και να δημιουργήσουν πολλαπλασιαστικά οφέλη για ελληνικές επιχειρήσεις, εντάσσοντας τις δυναμικότερα στη διεθνή αλυσίδα παραγωγής.

Σε αυτήν την προσπάθεια δεν αρκεί, όμως, μόνο η βούληση στη βαθμίδα των πολιτικών ηγεσιών αλλά απαιτείται και η συνειδητοποίηση από τις επιχειρήσεις και τους πολίτες της ανάγκης εξορθολογισμού της παραλυτικής κανονιστικής υπερπαραγωγής, ως προϋπόθεσης αναβάθμισης του συλλογικού βιοτικού επιπέδου μέσω και της προσέλκυσης ΑΞΕ. Εξίσου αναγκαία, είναι και η ευρεία συνειδητοποίηση από την κοινωνία, μέσω και του εκπαιδευτικού και ακαδημαϊκού συστήματος, της αξίας αυτών των επενδύσεων για τη μείωση της ανεργίας και την αύξηση του εθνικού εισοδήματος. Με αυτήν την προσέγγιση συμφωνούν και οι μελετητές του ζητήματος των επενδύσεων (βλ. Χασσίδ κ.α, 2006:188), καθώς ένα φιλικό επενδυτικό περιβάλλον δε νοείται μόνο σε επίπεδο νόμων και κινήτρων αλλά και σε αυτό της κοινωνικής αποδοχής και υποστήριξης.

Αντί τελικού συμπεράσματος, αξίζει να παρατεθούν κάποια αποσπάσματα από την ομιλία το Μάρτιο του 1988 του τότε πρέσβη των ΗΠΑ στην Ελλάδα Ρόμπερτ Κίλι, σε συνέδριο για την προσέλκυση ΑΞΕ που συνδιοργάνωσαν το Ελληνοαμερικανικό Επιμελητήριο και η εφημερίδα Herald Tribune (Σταμπόγλης, 2010). Ο αμερικανός διπλωμάτης, αφού υπενθύμισε τη σημασία των μεταφορικών-τεχνολογικών υποδομών, του εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού και του κόστους των συντελεστών παραγωγής για τους επενδυτές τόνισε: «Υπάρχουν δύο ακόμη παράγοντες, που συχνά παραβλέπονται, οι οποίοι όμως - όπως μου επισημαίνουν οι επιχειρηματίες - είναι τόσο αναπόσπαστο κομμάτι της υποδομής μία χώρας όσο και το ηλεκτρικό ρεύμα. Ό ένας είναι μία κρατική διοίκηση, που είναι ικανή, αποτελεσματική και στην καλύτερη περίπτωση βλέπει με κατανόηση τα προβλήματα και τις ανησυχίες των επιχειρήσεων[...] Ο άλλος παράγοντας είναι ένα σύνολο κανόνων που διέπουν τις επιχειρηματικές δραστηριότητες, το οποίο να είναι σαφές, συνεπές και να τηρείται». «Το μεγαλύτερο ταλέντο ενός επιχειρηματία είναι η διορατικότητά του», σημείωσε ο ξένος αξιωματούχος. «Όχι όμως σε ένα περιβάλλον όπου ποτέ δεν είναι σίγουρος για τη θέση του, όπου όλα αλλάζουν αναδρομικά ή ερμηνεύονται διαφορετικά από τη μια μέρα στην άλλη και όπου είναι υποχρεωμένος να χρησιμοποιήσει τα πιο ταπεινά ανθρώπινα μέσα, δηλαδή την εκ των υστέρων εκτίμηση των γεγονότων, ενώ παράλληλα είναι υποχρεωμένος να μην εκμεταλλευτεί τη βασική του δεξιότητα, δηλαδή την ικανότητά του να προβλέπει τα γεγονότα με ένα σχετικό αριθμό ακρίβειας». Τριάντα χρόνια μετά, όπως προκύπτει και από την έρευνά μας, οι διαπιστώσεις αυτές παραμένουν επίκαιρες.



## Βιβλιογραφικές παραπομπές

Βενιζέλος, Ε. (2008) *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Γεραπετρίτης, Γ. (2012) *Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του Σώματος*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Γεροθανάσης, Α., Κωστούλας, Δ. (Μάρτιος 2001) *Θεσμικό Πλαίσιο Κινήτρων Ανάπτυξης στην Ελλάδα», Διπλωματική εργασία, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τμήμα Πολιτικών Μηχανικών, Τομέας Μεταφορών, Συγκοινωνιακής Υποδομής, Διαχείρισης Έργων και Ανάπτυξης.*

Καμτσίδου, Ιφ. (2017) «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας*. Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής Α.Π.Θ., 28-29 Απριλίου, Αθήνα (υπό δημοσίευση, διαθέσιμο στο [http://www.ekdd.gr/ekdda/images/news/Kali\\_nomothetisi.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/images/news/Kali_nomothetisi.pdf))

Καρκατσούλης, Π. (2008) *Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα στο Κοντιάδης & Ανθόπουλος, Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κυρκιλής, Δ. (2007) *Άμεσες Ξένες Επενδύσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Μακρυδημήτρης, Αντ. (2008) *Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης στο Κοντιάδης & Ανθόπουλος, Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Μανιτάκης, Αντ. (2001) *Πρόλογος του ιδίου στο Σύνταγμα της Ελλάδος*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Παυλόπουλος, Π. (1980) *Αρχή της Νομιμότητας και Σύνταγμα. Σύγχρονα Θέματα*. σελ.36 επ.

Σταμπόγλης, Δ. (2010) *Ξένες Επενδύσεις στην Ελλάδα (Μια σχέση αγάπης-μίσους)*. Αθήνα: Εκδόσεις Κέρκυρα

Σπινέλλης, Δ.Δ. (2017) Λιγότεροι νόμοι, περισσότερη ευθύνη, «Η Καθημερινή», 8 Οκτωβρίου, <http://www.kathimerini.gr/929679/opinion/epikairothta/politikh/ligoteroi-nomoi-perissoterh-ey8ygh>

Σωτηρόπουλος, Δ., Χριστόπουλος, Λ. (2016) Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Αθήνα: ΔιαΝΕΟσις - Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης

Χασσίδ, Ι., Χιόνης, Δ., Αξάρλογλου, Κ. (2006) Το Πρόβλημα των Επενδύσεων και Προτάσεις για την Αντιμετώπισή του. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών

Χριστιανός, Β. (2003) Προβληματικές Επιχειρήσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, 2ος τόμος στο Σκανδάλης, Χριστιανός, Κουσκουνά, Εφαρμογές Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντώνη Ν. Σάκκουλα

Dunning, J. (1993) *Multinational Enterprises and the Global Economy*, New York: Addison Wesley

Dunning, J.H. (1998). *Globalization and the New Geography of Foreign Direct Investment*. *Oxford Development Studies*, 26, 47-69.

Chiara, F., Rentocchini, F. and Vittucci Marzetti, G. (2008): Why do firms invest abroad? An analysis of the motives underlying Foreign Direct Investments, <https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/33989/46978/SSRN-id1283573.pdf>

Pournarakis, M. and Varsakelis, N.C. (2004) Institutions, Internationalization and FDI: The Case of Economies in Transition. *Transnational Corporations*, Vol.13 (2), 77-94.

Rhodes, R.A.W. (1994) The hollowing out of the State: the changing nature of the public service in Britain, *The Political Quarterly*, Vol. 65 (2), 138–151

Sethi, D, E. Guisinger, S. E. Phelan, D. M. Berg (2003) Trends in Foreign Direct Investment Flows: A Theoretical and Empirical Analysis. *Journal of International Business Studies*, Vol. 34 (4), 315-326

OECD (2003) Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies, <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/2506900.pdf>

Deloitte (2013): Το φορολογικό σύστημα διώχνει επενδυτές, «Η Ναυτεμπορική», 20 Νοεμβρίου, <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/732224/deloitte-to-forologiko-sustima-dioxnei-ependutes>

European Commission (2017) The 2017 EU Justice Scoreboard, Luxembourg: Publications Office of the EU διαθέσιμο στο [https://ec.europa.eu/commission/news/commission-publishes-2017-eu-justice-scoreboard-2017-apr-10\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/commission-publishes-2017-eu-justice-scoreboard-2017-apr-10_en)

Eurobank Research, Economy & Markets (2017), XI (3)

McKinsey and Company (2012): Greece 10 Years Ahead, Athens Office

Αιτιολογικές Εκθέσεις Νόμων 2601/98, 3299/2004, 3908/11, 4399/2016

Ιστοσελίδες:

[www.ependyseis.gr](http://www.ependyseis.gr)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<http://www.hellenicparliament.gr/>



Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
NEW HORIZONS  
ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ  
LOWEV



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)