ΠΑΒ 1681
16 ΟΚΤ. 2014

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΑΡΙΣΤΕΡΑ

ΑΣΗΜΙΝΑ ΞΗΡΟΤΥΡΗ - ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΑΡΗ

ΒΟΥΛΕΥΤΗΣ Α' ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

10 Οκτωβρίου 2014

ΑΝΑΦΟΡΑ

Προς τους κκ. Υπουργούς:

Α. Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων

Β. Οικονομικών

Γ. Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας

Θέμα: Μεγάλες καθυστερήσεις στις εκδικάσεις φορολογικών υποθέσεων- Επιβεβλημένη η ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης

Η βουλευτής της Δημοκρατικής Αριστεράς Ασημίνα Ξηροτύρη-Αικατερινάρη καταθέτει ως αναφορά την Διοικητική Σύνοψη της θεματικής μελέτης που διεξήγαγε ο ΣΕΒ, με τίτλο: «Επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης και της επίλυσης διαφορών, προϋπόθεση για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη», και η οποία αφορά στους τομείς εκείνους της δικαιοσύνης που εμπλέκονται με την επιχειρηματικότητα καθώς και στις μεγάλες καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην εκδίκαση των φορολογικών υποθέσεων των επιχειρήσεων αυτών.

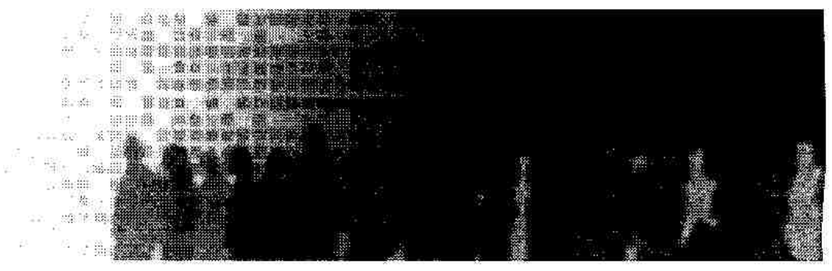
Από τα στοιχεία της μελέτης προκύπτουν πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκδίκαση των φορολογικών υποθέσεων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας εκκρεμούν σήμερα περισσότερες από 400.000 υποθέσεις και ο μέσος χρόνος επίλυσης διαφορών έχει φθάσει στις 1.500 ημέρες, από τους υψηλότερους στην Ευρώπη. Το ρεκόρ κατέχουν οι υποθέσεις ΦΠΑ με 9,3 χρόνια κατά μέσο όρο για να επιλυθούν!

Παρακαλούμε για τις απαραίτητες ενέργειες των συναρμόδιων υπουργείων, ώστε βελτιωθούν οι χρόνοι εκδίκασης των φορολογικών υποθέσεων με στόχο ένα αποδοτικό δικαστικό σύστημα, βοηθώντας στην εύρυθμη λειτουργία των επιχειρήσεων και εν τέλει βοηθώντας την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Η Καταθέτουσα βουλευτής

Ασημίνα Ξηροτύρη - Αικατερινάρη

ΣΕΒ Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος



Θεματική μελέτη

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2014

Διοικητική Σύνοψη

Επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης και της επίλυσης διαφορών, προϋπόθεση για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη

Σχέδιο προς διαβούλευση

ΣΕΒ

Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος

pwc

REMACO A.E.

Η παρούσα έκθεση τελεί υπό την αιγίδα του ΣΕΒ και υλοποιήθηκε από τη «Στέγη της Ελληνικής Βιομηχανίας» στο πλαίσιο του έργου με τίτλο «Δημιουργία μηχανισμού παρέμβασης για την ανίχνευση, επεξεργασία και αξιολόγηση διοικητικών εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις» το οποίο εντάσσεται στην Πράξη με τίτλο «Δίκτυο παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις». Υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση», 2007 - 2013.

Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

ΕΣΠΑ 2007-2013

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μήνυμα Προέδρου ΣΕΒ

Οι θεσμοί έχουν σημασία για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Αυτή είναι σήμερα η πιο ισχυρή παραδοχή μετά από τρεις κρίσεις που γνώρισαν Ευρώπη και Αμερική μέσα στην τελευταία 20ετία. Είναι ταυτόχρονα ένα χρήσιμο επιμύθιο για την Ελλάδα της κρίσης. Ένα αντιπαραγωγικό κράτος, μια πελατειακή διοίκηση, μια ελλιπής ή χρονοβόρα δικαστική προστασία περιορίζουν τις δυνατότητες των παραγωγικών δυνάμεων να αναπτυχθούν. Το κυριότερο, περιορίζουν το ίδιο το κράτος να συλλέγει έσοδα, να ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις του, να σχεδιάζει και να υλοποιεί βιώσιμες δημόσιες πολιτικές.

Σήμερα, στο μεταίχμιο της εξόδου από την επώδυνη ύφεση, η ανάγκη για την ουσιαστική μεταρρύθμιση του κράτους και ευρύτερα της δημόσιας διακυβέρνησης είναι προϋπόθεση βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Η Δικαιοσύνη αποτελεί βασικό πυλώνα του συστήματος δημόσιας διακυβέρνησης. Για τις επιχειρήσεις, η ταχύτητα επίλυσης των διοικητικών διαφορών και διεκπεραίωσης όλων των δικαστικών διαδικασιών που τις αφορούν (φορολογία, συμβάσεις, διαδικασίες αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, πτώχευσης, εξυγίανσης) αποτελεί παράγοντα επιβίωσης. Οι υπέρμετρες καθυστερήσεις τις επιβαρύνουν με δυσανάλογο διοικητικό κόστος και κόστος κεφαλαίου, καθυστερούν ή ματαιώνουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και αποθαρρύνουν την προσέλκυση κεφαλαίων και επενδύσεων από το εξωτερικό.

Η παρούσα μελέτη καταγράφει με συστηματικό τρόπο τους παράγοντες που οδηγούν στις καθυστερήσεις του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης και αξιολογεί τις επιπτώσεις των καθυστερήσεων στις επιχειρήσεις. Παράλληλα προτείνεται η εφαρμογή μιας κατάλληλης στρατηγικής, καθώς και η δημιουργία ενός αποτελεσματικού μηχανισμού μεταρρύθμισης για την υλοποίηση 90 μέτρων, θεσμικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα, προς την κατεύθυνση της επιτάχυνσης της απονομής της δικαιοσύνης, με βασικούς άξονες: την βελτίωση της ταχύτητας επίλυσης διαφορών από το δικαστικό σύστημα, την ενίσχυση των δυνατοτήτων προδικαστικής και εναλλακτικής επίλυσης διαφορών και τη μείωση της δημιουργίας διαφορών, κατά την επαφή του διοικούμενου με τη Διοίκηση.

Η εμπέδωση του αισθήματος δικαίου μόνο οφέλη θα έχει για την κοινωνία και την οικονομία μας. Ο ΣΕΒ θα στηρίξει κάθε πρωτοβουλία που κινείται προς αυτήν την κατεύθυνση, με συναίσθηση της ευθύνης και του ρόλου του στη νέα εποχή που ξημερώνει για την Ελλάδα.

Θεόδωρος Φέσσας

Πρόεδρος ΣΕΒ

Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος

όραμα

η εγκαθίδρυση θεσμών και κανόνων που στηρίζουν την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και την ανάπτυξη της χώρας

Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος είναι ένας νέος θεσμός που δημιουργήθηκε από τον ΣΕΒ το 2012, στο πλαίσιο του θεσμικού του ρόλου στην προώθηση πολιτικών για την κοινωνική πρόοδο και συνοχή, την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Λειτουργεί υπό την αιγίδα του, και υπό την εποπτεία επιστημονικής επιτροπής, ως ένας μόνιμος μηχανισμός παρακολούθησης του ελληνικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, των ρυθμίσεων που το διαμορφώνουν και της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Το Παρατηρητήριο έχει συγκροτήσει Δίκτυο Επιχειρηματικών Φορέων, **στο οποίο συμμετέχουν περίπου 40 κλαδικοί και περιφερειακοί σύνδεσμοι** εκπροσώπησης της επιχειρηματικότητας, που μεταφέρουν τα ζωτικά θέματα που απασχολούν την επιχειρηματική κοινότητα.

αποστολή

η ανάδειξη ριζοσπαστικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, μέσω της σύμπραξης των δημιουργικών δυνάμεων των επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης

I. Επιδιωκόμενοι Στόχοι

Μέσω του **Παρατηρητηρίου Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος** επιδιώκονται:

- Ο συστηματικός εντοπισμός των προβλημάτων, περιορισμών και εμποδίων στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, τα οποία προκαλούν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις και συχνά αναιρούν τα προσδοκώμενα οφέλη της ίδιας της επιχειρηματικής προσπάθειας.
- Η αξιολόγηση της φιλικότητας του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της συνέπειας του ρυθμιστικού πλαισίου που το διαμορφώνει.
- Η διατύπωση τεκμηριωμένων προτάσεων πολιτικής για την προώθηση των αναγκαίων αλλαγών και μεταρρυθμίσεων και τη διασφάλιση ενός αποτελεσματικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος.
- Η συστηματική παρακολούθηση και αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των μεταρρυθμίσεων και αλλαγών που συντελούνται για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.
- Η ανάπτυξη μιας νέας μεθοδολογίας προώθησης αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, η οποία στηρίζεται στη σύμπραξη των δημιουργικών δυνάμεων της οικονομίας και του κράτους για την αποτελεσματικότερη ρύθμιση των θεμάτων δημοσίου συμφέροντος.
- Η διαβούλευση, μέσα από μία διαρκή και ουσιαστική συνεργασία αρμόδιων στελεχών τόσο των επιχειρήσεων όσο και της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που διασφαλίζει την πληρότητα ανίχνευσης εμποδίων από πρωτογενείς πηγές, αλλά και την από κοινού εξεύρεση λύσεων.
- Η συστηματική συνεργασία με τη δημόσια διοίκηση, την επιστημονική και την επιχειρηματική κοινότητα για την μεταφορά τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών

II. Δράσεις του Παρατηρητηρίου

Οι **δράσεις** που υλοποιεί το Παρατηρητήριο είναι συνοπτικά οι εξής:

- Ετήσια Έκθεση για την κατάσταση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος της χώρας.
- Μελέτες για σημαντικά πεδία εμποδίων στις κύριες θεματικές περιοχές που επηρεάζουν την επιχειρηματικότητα.
- Εξειδικευμένες έρευνες εμποδίων και εκθέσεις για την άρση τους.
- Έρευνες γνώμης / Βαρόμετρο ποιότητας παρεχομένων δημόσιων υπηρεσιών.
- Αναλυτική καταγραφή διαδικασιών και εμποδίων στο επιχειρηματικό περιβάλλον.
- Εκθέσεις συνεπειών ρυθμίσεων & εργαστήρια διαβούλευσης, και
- Σχεδιασμός προτάσεων πολιτικής.

Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις δράσεις και τη λειτουργία του Παρατηρητηρίου επισκεφθείτε την ιστοσελίδα www.observatory.org.gr

Κύριες κατευθύνσεις για την επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών

Η στρατηγική για την ταχύτερη απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης, ώστε να εμπεδωθεί το αίσθημα δικαίου και να βελτιωθούν οι συνθήκες λειτουργίας, καθώς και η ελκυστικότητα του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα, στηρίζεται σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης. Στόχος του είναι η ουσιαστική επιτάχυνση της επίλυσης διοικητικών διαφορών και τελικά, η αποσυμφόρηση της διοικητικής δικαιοσύνης σε εύλογο χρονικό ορίζοντα. Οι τρεις βασικοί πυλώνες της στρατηγικής είναι: 1) η ενίσχυση της προδικασίας και της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών 2) η ενδυνάμωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας των δικαστηρίων για την παράλληλη βελτίωση των εκροών του συστήματος, και 3) η καλύτερη λειτουργία του Κράτους για την παραγωγή ρυθμίσεων καλής ποιότητας και τη συνετή χρήση των ένδικων μέσων από την διοίκηση. Συγκεκριμένα:

1. *Εξωδικαστική Επίλυση (λιγότερες εισροές στο δικαστικό σύστημα)*

- Αποτελεσματικοί μηχανισμοί της Διοίκησης για την επίλυση διοικητικών διαφορών
  - ✓ Σύσταση και ενεργοποίηση Επιτροπών Επίλυσης Διοικητικών Αμφισβητήσεων, ανεξάρτητων από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες
  - ✓ Στελέχωση των επιτροπών εξέτασης προσβαλλόμενων πράξεων με επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό, και με δυνατότητα συμμετοχής εξειδικευμένων συνεργατών
- Διεύρυνση τρόπων εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, όπως:
  - ✓ Διαιτησία
  - ✓ Δικαστική μεσολάβηση
  - ✓ Διαμεσολάβηση

2. *Δικαστική διοίκηση και αποτελεσματικότητα (περισσότερες εκροές από το δικαστικό σύστημα)*

- Λιγότερες εκκρεμείς υποθέσεις: μείωση του όγκου των υποθέσεων μέσω της ομαδοποίησης και εκκαθάρισης ομοειδών υποθέσεων, από ειδική ομάδα που θα συσταθεί για το σκοπό αυτό.
- Ενδυνάμωση των δικαστηρίων
  - ✓ Αποτελεσματική διαχείριση των πόρων, σε ότι αφορά το δικαστικό και το διοικητικό προσωπικό των δικαστηρίων και ενίσχυσή του με εμπειρογνώμονες και το θεσμό των δικαστικών βοηθών.
  - ✓ Προσαρμογή της γεωγραφικής οργάνωσης και της στελέχωσης των δικαστηρίων με δικαστικό και διοικητικό προσωπικό προς τον φόρτο εργασίας και τις προτεραιότητες επίλυσης διαφορών
- Βελτίωση της διοίκησης στα δικαστήρια
  - ✓ Εισαγωγή του θεσμού του "διοικητικού διευθυντή" με ευρείες διαχειριστικές αρμοδιότητες.
  - ✓ Εφαρμογή ευέλικτου συστήματος διαχείρισης υποθέσεων (case flow management)
  - ✓ Κατηγοριοποίηση των υποθέσεων κατά την εισαγωγή τους. Δυνατότητα παραπομπής υποθέσεων σε άλλο δικαστήριο

- Απλοποίηση
  - ✓ Απλούστευση και κατάργηση περιττών γραφειοκρατικών δικονομικών/διαδικαστικών διατάξεων
  - ✓ Πλήρης ηλεκτρονικοποίηση διαδικασιών
- Αξιολόγηση δικαστηρίων σε σχέση με την ταχύτητα απονομής δικαιοσύνης
  - ✓ Θέσπιση συστήματος στοχοθεσίας και παρακολούθησης της απόδοσης των δικαστηρίων.
  - ✓ Καθιέρωση συστήματος διαχείρισης της απόδοσης, μέτρησης και παρακολούθησης σε πάγια βάση του κόστους διεξαγωγής της δίκης.

3. Καλύτερη λειτουργία του Κράτους

- Εξισορρόπηση της σχέσης Εκτελεστικής και Δικαστικής Εξουσίας
  - ✓ Εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων (και των καταδικαστικών για την ίδια την Διοίκηση)
  - ✓ Εναρμόνιση της νομοθεσίας με τις αποφάσεις των ανωτάτων δικαστηρίων
  - ✓ Συνετή χρήση ένδικων μέσων από τη Διοίκηση με κριτήρια κόστους-οφέλους
  - ✓ Ίση μεταχείριση διαδίκων (και του Δημοσίου) σε ότι αφορά την καταβολή δικαστικών εξόδων

- Βελτίωση Ρυθμιστικού Περιβάλλοντος
  - ✓ Εισαγωγή αρχών και πρακτικών καλής νομοθέτησης για τον περιορισμό νέων διαφορών που προκύπτουν από την παρερμηνεία των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, μέσω της βελτίωσης της ποιότητας και σαφήνειας της νομοθεσίας.
  - ✓ Υλοποίηση ολοκληρωμένου προγράμματος κωδικοποίησης και απλοποίησης υφιστάμενης και νέας νομοθεσίας, με προτεραιότητα σε βασικούς κώδικες με επίπτωση στην επιχειρηματικότητα.
  - ✓ Σύσταση ανεξάρτητου μηχανισμού αξιολόγησης επιπτώσεων της νομοθεσίας (τόσο ex ante όσο και ex post) και παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των εκκρεμών εφαρμοστικών διατάξεων, για τον περιορισμό της περιόδου κανονιστικής αβεβαιότητας.

Προϋπόθεση για την υλοποίηση της στρατηγικής είναι η δημιουργία ειδικού μηχανισμού μεταρρύθμισης σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο, η επεξεργασία επιχειρησιακού σχεδίου δράσης και η υιοθέτηση Οδικού Χάρτη εφαρμογής του.

Περιεχόμενα

1 Ευρύτερο πλαίσιο 10

2 Γενική μεθοδολογική προσέγγιση 12

3 Υφιστάμενη κατάσταση 14

3.1 Η επιτάχυνση απονομής δικαιοσύνης και επίλυσης διαφορών ως κρίσιμη προϋπόθεση για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη 14

3.1.1 Η καθυστέρηση στην επίλυση διαφορών στην Ελλάδα - Εμπόδιο στην επιχειρηματικότητα 16

3.1.1.1 Δικαστική επίλυση διοικητικών διαφορών 16

3.1.1.2 Διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών (Ενδικοφανής προσφυγή στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών) 21

3.1.1.3 Διαφορές στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων – δημοσίων έργων .23

3.1.1.4 Αναγκαστική απαλλοτρίωση 25

3.1.1.5 Διαδικασία πτώχευσης 27

3.1.1.6 Διαδικασία εξυγίανσης 29

3.2 Επιβάρυνση της επιχειρηματικότητας από την καθυστέρηση στην επίλυση διαφορών 31

3.2.1 Εκτίμηση της επιβάρυνσης των επιχειρήσεων 31

3.2.1.1 Διοικητικά δικαστήρια – δικαστική επίλυση φορολογικών διαφορών 31

3.2.1.2 Διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών (ενδικοφανής προσφυγή) 35

3.2.1.3 Διοικητική επίλυση διαφορών στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων – δημοσίων έργων 37

3.2.1.4 Διαδικασίες πτώχευσης και εξυγίανσης 38

4 Στρατηγική και προτάσεις για την επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών 42

4.1 Στρατηγικοί άξονες για την επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών 43

4.2 Προτάσεις παρέμβασης 44

4.2.1 Χαρακτηριστικά προτεινόμενων παρεμβάσεων 44

4.2.2 Συνοπτική παρουσίαση μείγματος προτεινόμενων παρεμβάσεων 47

4.2.3 Ιεράρχηση προτεινόμενων παρεμβάσεων 60

5 Απαιτήσεις εφαρμογής 61

5.1 Ειδικός μηχανισμός μεταρρύθμισης 61

5.2 Οδικός Χάρτης Εφαρμογής 62

1 Ευρύτερο πλαίσιο

Σήμερα, πέντε χρόνια μετά την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης και στο μεταίχμιο της εξόδου από αυτήν, η ανάγκη για την ουσιαστική μεταρρύθμιση του κράτους και ευρύτερα της δημόσιας διακυβέρνησης στη χώρα, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί, εξακολουθεί να είναι περισσότερο απαραίτητη από ποτέ και να αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση διατηρήσιμης οικονομικής ανάπτυξης.

Ειδικότερα, για την ενδυνάμωση της επιχειρηματικότητας, που συνιστά τον μοχλό της οικονομικής ανάπτυξης, και για την άρση των αντιπαραγωγικών εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις, χρειάζονται σταθεροί και αποτελεσματικοί ορθολογικοί ρυθμιστικοί κανόνες, αποτελεσματική διοίκηση που να τους εφαρμόζει, και αποτελεσματικοί κατάλληλοι μηχανισμοί –υπηρεσιακοί και δικαστικοί- ελέγχου της εφαρμογής τους. Χρειάζονται πάνω από όλα, πολιτικές ηγεσίες που θα επιδιώξουν την αναδιάταξη του κράτους με σχέδιο, επιμονή και συνέπεια. Χρειάζεται ένα νέο κράτος με ένα νέο, διαφορετικό, σύγχρονο ρόλο και έναν άλλο τρόπο λήψης αποφάσεων και εφαρμογής πολιτικών που θα αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις ανάγκες εξόδου της οικονομίας από την βαθιά ύφεση των τελευταίων 4 ετών. Χρειάζεται ένα κράτος που θα υπηρετήσει την οικονομία και την κοινωνία που θα αναδυθεί την επαύριον της κρίσης, ώστε η μελλοντική ανάπτυξη να είναι πράγματι διατηρήσιμη, αποφεύγοντας τα λάθη και τις παγίδες του παρελθόντος.

Τα εμπόδια που αντιμετωπίζει η επιχειρηματικότητα πηγάζουν από πάγιες, ενδημικές, γνωστές και αναγνωρισμένες από την πολιτεία, παθογένειες, που χαρακτηρίζουν συνολικά το ρυθμιστικό περιβάλλον της χώρας, τον τρόπο παραγωγής των ρυθμίσεων και την εφαρμογή των ρυθμίσεων: τον ρυθμιστικό πληθωρισμό, την κακή ποιότητα των ρυθμίσεων και την αναποτελεσματική εφαρμογή τους από το κράτος. Αυτό, σε συνδυασμό με την διαχρονική μεταβλητότητα των ρυθμίσεων και το υψηλό, δυσανάλογο προς τους σκοπούς που εξυπηρετούν οι ρυθμίσεις κόστος, επιβαρύνει υπέρμετρα τις επιχειρήσεις, αλλά και το ίδιο το Δημόσιο. Βασικοί γενεσιουργοί παράγοντες των παραπάνω παθογενειών είναι:

- **Το έλλειμμα θεματικών πολιτικών/στρατηγικών**: η απουσία, κατά κανόνα, επαρκούς/ολοκληρωμένου πλαισίου θεματικής (τομεακής) πολιτικής για τις κάθε φορά εισαγόμενες ρυθμίσεις.
- **Το έλλειμμα ρυθμιστικής πολιτικής**: η παντελής απουσία αποτελεσματικών κανόνων και διαδικασιών για την παραγωγή και τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων αλλά και για την εφαρμογή των ρυθμίσεων.
- **Το έλλειμμα διοικητικής ικανότητας**: η αδυναμία των δημόσιων υπηρεσιών να υποστηρίξουν ουσιαστικά την διαδικασία παραγωγής των ρυθμίσεων και να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις εκάστοτε ισχύουσες ρυθμίσεις.

Ο τομέας της Δικαιοσύνης αποτελεί βασικό πυλώνα του συστήματος δημόσιας διακυβέρνησης. Για τις επιχειρήσεις ειδικότερα, η ταχύτητα επίλυσης των διαφορών και διεκπεραίωσης όλων των διαδικασιών, που αφορούν στις επιχειρήσεις, στις οποίες εμπλέκονται τα δικαστήρια (όπως η φορολογία, οι συμβάσεις, οι διαδικασίες αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, πτώχευσης, εξυγίανσης, κλπ.) αποτελεί κρίσιμο παράγοντα ενδυνάμωσης της επιχειρηματικότητας και τελικά οικονομικής ανάπτυξης. Οι υπέρμετρες, και πολύ μεγάλες σε σύγκριση με

τις άλλες χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθυστερήσεις απονομής της δικαιοσύνης, συνιστούν ένα σημαντικό εμπόδιο ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας και σε πολλές περιπτώσεις οδηγούν ουσιαστικά σε αρνησιδικία. Οι καθυστερήσεις παρεμποδίζουν την εύρυθμη λειτουργία των επιχειρήσεων, τις επιβαρύνουν με δυσανάλογο διοικητικό κόστος και κόστος κεφαλαίου, καθυστερούν ή ματαιώνουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες, και αποθαρρύνουν την προσέλκυση κεφαλαίων και επενδύσεων από το εξωτερικό.

Τα τελευταία χρόνια έχουν αναληφθεί πρωτοβουλίες εξορθολογισμού και επιτάχυνσης των διαδικασιών απονομής της δικαιοσύνης, κυρίως μέσω θεσμικών πρωτοβουλιών (π.χ. μείωσης των τυπικών προθεσμιών επίλυσης των διαφορών, εισαγωγής καινοτόμων θεσμών όπως της διαμεσολάβησης, κλπ.) και μέτρων επιχειρησιακού χαρακτήρα (κυρίως με την εισαγωγή συστημάτων ΤΠΕ), αλλά οι καθυστερήσεις εξακολουθούν να κυμαίνονται σε πολύ υψηλά επίπεδα και δεν διαφαίνεται προοπτική μείωσής τους στο επίπεδο των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εύλογο χρονικό ορίζοντα.

Αποστολή του Παρατηρητηρίου είναι η συστηματική ανίχνευση των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις και η διατύπωση προτάσεων πολιτικής και επιχειρησιακής λειτουργίας, για τη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικότερου ρυθμιστικού περιβάλλοντος για την επιχειρηματικότητα. Βασική παράμετρος δραστηριοποίησης του Παρατηρητηρίου είναι η συνεργασία τόσο με τον δημόσιο τομέα, που διαμορφώνει και εφαρμόζει τις δημόσιες πολιτικές, όσο και με τις επιχειρήσεις που είναι οι χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα μελέτη καταγράφει με συστηματικό τρόπο τους παράγοντες που οδηγούν στις καθυστερήσεις του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης και αξιολογεί τις επιπτώσεις των καθυστερήσεων στις επιχειρήσεις. Η μελέτη εστιάζεται στις διαδικασίες επίλυσης των διοικητικών διαφορών εν γένει και σε επιμέρους περιοχές που αποτελούν προτεραιότητα για τις επιχειρήσεις, και προτείνει την εφαρμογή μιας κατάλληλης στρατηγικής, καθώς και την δημιουργία ενός αποτελεσματικού μηχανισμού μεταρρύθμισης για την υλοποίηση 90 μέτρων, θεσμικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα, προς την κατεύθυνση επιτάχυνσης της απονομής της δικαιοσύνης.

Τέλος επισημαίνεται ότι η μελέτη δεν υπεισέρχεται στο θέμα της ποιότητας της απονομής δικαιοσύνης, αλλά εκτιμάται ότι τα μέτρα που προτείνονται θα έχουν θετική επίδραση και στην ποιότητα απονομής της δικαιοσύνης.

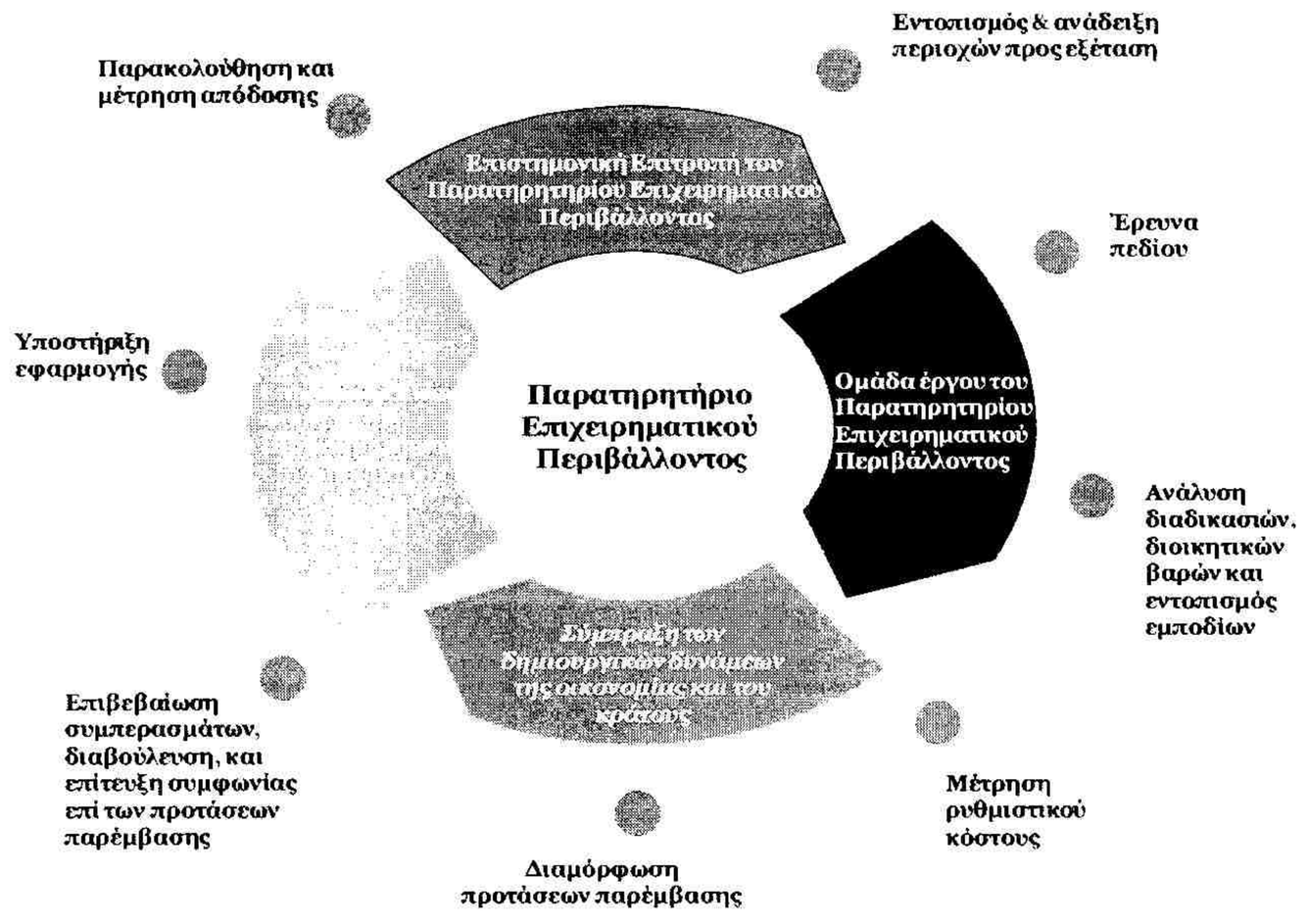
2 Γενική μεθοδολογική προσέγγιση

Το **Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος**, στο πλαίσιο της λειτουργίας του, εκπονεί θεματικές μελέτες για συγκεκριμένες περιοχές ενδιαφέροντος με σημαντική επίδραση, τόσο στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, όσο και στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Καινοτομία των μελετών αυτών αποτελεί, τόσο ο τρόπος (αξιοποίηση πηγών γνώσης), όσο και το εύρος διερεύνησης του πεδίου. Ειδικότερα:

- **Η αξιοποίηση της γνώσης της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης**: η μελέτη καταρτίστηκε μέσα από τη διαρκή και ουσιαστική συνεργασία και διαβούλευση αρμόδιων στελεχών τόσο των επιχειρήσεων όσο και της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που διασφαλίζει την πληρότητα ανίχνευσης εμποδίων από πρωτογενείς πηγές, αλλά και την από κοινού εξεύρεση λύσεων.
- **Το εύρος και το αντικείμενο ανάλυσης:** η ανάλυση που συντελείται δεν περιορίζεται μόνο στην αναζήτηση των διοικητικών εμποδίων και την καταγραφή του διοικητικού βάρους από τη νομοθεσία, αλλά επεκτείνεται στο σύνολο των εμποδίων και επιβαρύνσεων (κόστος ευκαιρίας, διοικητικό κόστος, χρηματοοικονομικό κόστος, κ.λπ.), που απορρέουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο και το επιχειρηματικό περιβάλλον, εστιάζοντας στην απελευθέρωση των αναπτυξιακών προοπτικών των επιχειρήσεων.
- **Η πληρότητα των προτάσεων παρέμβασης:** η μελέτη δεν περιορίζεται στην εξαγωγή διαπιστώσεων - συμπερασμάτων, αλλά προτείνει ολοκληρωμένες και ιεραρχημένες προτάσεις.

Το σχήμα που ακολουθεί αποτυπώνει τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόστηκε η εν λόγω μεθοδολογία για την κατάρτιση της παρούσας μελέτης.



Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, έχοντας ήδη τα τελευταία χρόνια αναλάβει την πρωτοβουλία προώθησης ρυθμιστικών αλλαγών με θετική επίπτωση στο επιχειρηματικό περιβάλλον, πραγματοποίησε ειδική θεματική μελέτη αναζητώντας **τρόπους βελτίωσης της ταχύτητας με την οποία απονέμεται η δικαιοσύνη**, στο πλαίσιο της οποίας εξετάζονται οι διαδικασίες **δικαστικής επίλυσης διοικητικών διαφορών** στα Διοικητικά Πρωτοδικεία, τα Διοικητικά Εφετεία και στο Συμβούλιο της Επικρατείας. καθώς και οι διαδικασίες επίλυσης διαφορών σε **πεδία ειδικού ενδιαφέροντος**, όπως:

- Φορολογικές υποθέσεις
- Δημόσιες Συμβάσεις – Δημόσια Έργα – Απαλλοτριώσεις
- Διαδικασίες πτώχευσης κα εξυγίανσης

Η εκπόνηση της μελέτης στηρίχθηκε σε εκτεταμένη έρευνα πεδίου για τη χαρτογράφηση του πλαισίου δικαστικής επίλυσης διοικητικών διαφορών, καθώς και επίλυσης διαφορών στα παραπάνω πεδία ειδικού ενδιαφέροντος. Στη συνέχεια, αξιολογήθηκαν τα δεδομένα, εντοπίστηκαν οι προβληματικές περιοχές και εκτιμήθηκε η επίπτωσή τους στις επιχειρήσεις. Τέλος, διαμορφώθηκε η στρατηγική αλλαγής και, βάσει αυτής, προσδιορίστηκαν οι προτεινόμενες παρεμβάσεις βελτίωσης.

Ήδη από τον Μάιο του 2014 έχει ξεκίνησει εκτεταμένη και επαναλλαμβανόμενη διαβούλευση με την πολιτεία, εκπροσώπους επιχειρήσεων, άλλους εμπειρογνώμονες του χώρου (α' φαση: διαβούλευση για τον εντοπισμό των προβληματων και των επιπτώσεων στις επιχειρήσεις, β' φαση: διαβούλευση για τη διατύπωση προτάσεων) η οποία ολοκληρώνεται με την πραγματοποίηση ειδικής ημερίδας διαβούλευσης, τα συμπεράσματα της οποίας θα ενσωματωθούν στην τελική έκδοση της μελέτης.

3 Υφιστάμενη κατάσταση

3.1 Η επιτάχυνση απονομής δικαιοσύνης και επίλυσης διαφορών ως κρίσιμη προϋπόθεση για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη

Η σημασία του εύλογου χρόνου απονομής δικαιοσύνης δεν εξαντλείται στην εξυπηρέτηση των ατομικών συμφερόντων του εκάστοτε διαδίκου, αλλά αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την άσκηση κρίσιμων κρατικών αρμοδιοτήτων, όπως η είσπραξη δημοσίων εσόδων, η οικονομική ανάπτυξη και η εμπέδωση ενός κράτους δικαίου, που συνιστά αποφασιστική προϋπόθεση ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας και διευκόλυνσης επενδυτικών πρωτοβουλιών. Η υπέρμετρη καθυστέρηση διεκπεραίωσης των υποθέσεων από τα διοικητικά δικαστήρια, δεν πλήττει μόνο τα δικαιώματα των πολιτών και των επιχειρήσεων, αλλά συνολικά δυσχεραίνει την εθνική πολιτική οικονομικής ανάπτυξης της χώρας.

Η μακροχρόνια καθυστέρηση στην επίλυση των διοικητικών διαφορών, καθώς και οι δικαστικές αμφισβητήσεις επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στην Ελλάδα, με τη προσβολή διοικητικών αδειών ή για άλλους λόγους, είναι συνήθη φαινόμενα τα οποία δεν προάγουν την ανάπτυξη και την ασφάλεια των επενδύσεων. Η πολυετής διατήρηση μίας ένδικης εκκρεμότητας πολλές φορές ισοδυναμεί με την καταδίκη ενός επιχειρηματικού σχεδίου.

Πηγή: Ένωση Καταναλωτών Οικονομικής Ανάκαμψης, Δεκ. 2013

Δομικό στοιχείο κάθε προσπάθειας για την αύξηση του ΑΕΠ αποτελεί η ασφάλεια δικαίου, για την οποία απαιτείται, εκτός από το σταθερό θεσμικό περιβάλλον και τον περιορισμό των εμποδίων στην επιχειρηματικότητα, ένα αποτελεσματικό σύστημα επίλυσης διαφορών. Οι παράγοντες αυτοί αποτελούν αναγκαία συνθήκη προκειμένου η επιχειρηματικότητα να προσελκύσει τα αναγκαία κεφάλαια για την υλοποίηση επενδύσεων, ενώ, όπως καταγράφηκε από τις ίδιες τις επιχειρήσεις στο πλαίσιο έρευνας του Παρατηρητηρίου[1] οι μακροχρόνιες καθυστερήσεις στην επίλυση διαφορών, λαμβάνουν χαρακτήρα αρνησιδικίας.

1 Ετήσια Έρευνα του Παρατηρητηρίου (για το 2013) «Εμπόδια στην Επιχειρηματικότητα: Η Άποψη των Επιχειρήσεων»

Χαρακτηριστικό στοιχείο της μακροχρόνιας καθυστέρησης απονομής της δικαιοσύνης είναι ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων στα διοικητικά δικαστήρια της χώρας, αλλά και η αντίστοιχη συγκριτική θέση της χώρας μεταξύ των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα δημοσιευμένα στοιχεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, την 31η Μαρτίου 2014 εκκρεμούσαν περισσότερες από 400.000 υποθέσεις, από τις οποίες περισσότερες από τις μισές δεν είχαν καν προσδιορισθεί :
  - 24.118 υποθέσεις στο Συμβούλιο της Επικρατείας
  - 332.855 υποθέσεις σε Διοικητικά Πρωτοδικεία, εκ των οποίων 228.010 υποθέσεις δεν είχαν καν προσδιοριστεί,
  - 51.620 υποθέσεις σε Διοικητικά Εφετεία, εκ των οποίων 26.277 δεν είχαν καν προσδιοριστεί.
- Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα δημοσιευμένα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Directorate General for Justice, "The 2014 EU Justice Scoreboard), το 2012 ο αριθμός των εκκρεμών διοικητικών υποθέσεων, σε πρώτο βαθμό, στην Ελλάδα ήταν 3,5 ανά 100 κατοίκους, ενώ στην πλειονότητα των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρισκόταν κάτω του 0,5.

Βασικοί γενεσιουργοί παράγοντες των καθυστερήσεων είναι:

- Ο αριθμός των εισερχόμενων υποθέσεων είναι σταθερά υψηλός, ενώ ο ρυθμός επίλυσης υποθέσεων[2] για το 2013, αν και βελτιωμένος σε σχέση με το 2010, παραμένει αρκετά χαμηλός, μόλις 1,452.
- Ειδικά για υποθέσεις όπου εμπλέκεται το Ελληνικό Δημόσιο, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο καλλιεργεί τη νοοτροπία εύκολης προσφυγής σε δικαστική επίλυση με αποτέλεσμα τη διαρκή συσσώρευση υποθέσεων, ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Χαρακτηριστικά αναφέρονται οι θεσμικές προβλέψεις για ειδικά ένδικα βοηθήματα στη διάθεση του Ελληνικού Δημοσίου, καθώς και η προτροπή του κράτους (μέσω σχετικών εγκυκλίων) για εξάντληση των ένδικων μέσων, ακόμη και όταν αυτό αφορά σε τελεσίδικες αποφάσεις ή/και αποφάσεις όπου διακυβεύονται μικρά ποσά.
- Το δαιδαλώδες, συχνά αντιφατικό, και συνεχώς μεταβαλλόμενο θεσμικό πλαίσιο, η μη τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και η έλλειψη κωδικοποίησης αυξάνουν τον όγκο των διοικητικών διαφορών και αναγκάζουν τους δικαστές να προβαίνουν σε αμφιλεγόμενες ερμηνείες και σταθμίσεις του εθνικού και γενικότερου συμφέροντος.
- Το χαμηλό κόστος εκδίκασης υποθέσεων στην Ελλάδα που ευνοεί την εύκολη προσφυγή σε δικαστική επίλυση, χωρίς αυτή να είναι πάντα σκόπιμη ή αναγκαία.
- Οι υποδομές και τα συστήματα υποστήριξης των φορέων απονομής δικαιοσύνης στην Ελλάδα σημειώνουν σημαντική υστέρηση στην αξιοποίηση των ΤΠΕ.

---

[2] Ρυθμός επίλυσης υποθέσεων (clearance rate) = υποθέσεις που επιλύονται/εισερχόμενες υποθέσεις.

- Η έλλειψη εξειδίκευσης του δικαστικού σώματος σε θέματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για τις επιχειρήσεις, όπως της πνευματικής ιδιοκτησίας, των δημόσιων συμβάσεων, της κεφαλαιαγοράς, του ανταγωνισμού κ.λπ., και σε ζητήματα ευρωπαϊκού δικαίου και ειδικά σε αυτά που προάγουν τις βασικές – ευρωπαϊκές πολιτικές (όπως οι πολιτικές για την Ενιαία Αγορά, κρατικές ενισχύσεις, κλπ).
- Οι ελλείψεις στο βοηθητικό και διοικητικό προσωπικό που δεν επαρκεί για την υποστήριξη του έργου των δικαστών, με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να επιβαρύνονται, πέραν του έργου τους και με βοηθητικές εργασίες.
- Η απουσία συγκριμένου στρατηγικού στόχου και σχεδίου μεταρρύθμισης του μηχανισμού της απονομής δικαιοσύνης, για την αντιμετώπιση της καθυστέρησης της απονομής δικαιοσύνης, αλλά και η αδυναμία αποτελεσματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιμέρους μεταρρυθμιστικών δράσεων που προωθούνται.

3.1.1 Η καθυστέρηση στην επίλυση διαφορών στην Ελλάδα - Εμπόδιο στην επιχειρηματικότητα

Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζονται τα ευρήματα της μελέτης για το πεδίο της δικαστικής επίλυσης διοικητικών διαφορών, αρχικά συνολικά και στη συνέχεια για τις εξής επί μέρους περιοχές διοικητικών διαφορών:

- Δικαστική επίλυση διοικητικών διαφορών
- Διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών (ενδικοφανής προσφυγή)
- Διοικητική επίλυση διαφορών στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων – δημοσίων έργων
- Αναγκαστική απαλλοτρίωση
- Διαδικασία πτώχευσης
- Διαδικασία εξυγίανσης

3.1.1.1 Δικαστική επίλυση διοικητικών διαφορών

Η επίλυση διοικητικών υποθέσεων επιλέχθηκε ως μία από τις σημαντικότερες περιοχές καθυστερήσεων απονομής δικαιοσύνης με δυσμενείς επιπτώσεις για την επιχειρηματικότητα και την ανάπτυξη. Οι υποθέσεις που αφορούν στα διοικητικά δικαστήρια είναι κυρίως φορολογικής φύσεως διαφορές μεταξύ ιδιωτών και Δημοσίου.

Η Ελλάδα καταλαμβάνει μια από τις χαμηλότερες θέσεις μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε, όσον αφορά την ταχύτητα της απονομής δικαιοσύνης στα διοικητικά δικαστήρια. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης, το Δεκέμβριο του 2013 εκκρεμούσαν σχεδόν 425,000 υποθέσεις στα Διοικητικά Δικαστήρια της χώρας. Επίσης, σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (EU Justice Scoreboard 2014), η Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση μεταξύ 18 χωρών της ΕΕ, όσον αφορά το χρόνο που απαιτείται για την επίλυση διοικητικών υποθέσεων, ο οποίος ανέρχεται στις 1500 ημέρες.

Τα παραπάνω καθιστούν απαραίτητη τη μελέτη για τον εντοπισμό των βασικών παραγόντων που προκαλούν καθυστερήσεις στη δικαστική επίλυση διοικητικών υποθέσεων.

Οι παράγοντες καθυστέρησης της δικαστικής επίλυσης υποθέσεων στα διοικητικά δικαστήρια κινούνται σε τρεις άξονες:

- Αδυναμίες του δικαστικού συστήματος, όπως ελλείψεις σε υποδομές και ανθρώπινο δυναμικό και ελλιπής αξιοποίηση των ΤΠΕ.
- Ανεπάρκεια εναλλακτικών μηχανισμών αποτελεσματικής διαχείρισης υποθέσεων πριν τα δικαστήρια (πχ προδικαστική επίλυση, εξωδικαστική επίλυση διαφορών)
- Πρόσφορο έδαφος για δημιουργία διαφορών μεταξύ δημόσιας διοίκησης και ιδιωτών εξαιτίας αστοχιών στις αποφάσεις της δημόσιας διοίκησης και του πολύπλοκου θεσμικού πλαισίου.

Τα κυριότερα ευρήματα είναι:

Απουσία ή μη τήρηση θεσμοθετημένων προθεσμιών

Δεν προβλέπονται ή δεν τηρούνται χρονικές προθεσμίες σε κρίσιμα σημεία της διαδικασίας εκδίκασης διοικητικών υποθέσεων, όπως:

- Ορισμός συζήτησης υπόθεσης (λόγω του μεγάλου φόρτου υποθέσεων που καταλαμβάνουν τα πινάκια).
- Αποστολή φακέλου από την διοίκηση (η Διοίκηση καθυστερεί στην αποστολή φακέλου, με αποτέλεσμα αυτή να γίνεται συχνά εκπρόθεσμα και όχι τουλάχιστον 15 ημέρες από τη δικάσιμο).
- Καθαρογραφή (καθυστερήσεις στη θεώρηση και έκδοση της απόφασης, λόγω της μεγάλης γραφειοκρατίας καθώς και της έλλειψης διοικητικού προσωπικού).

Ελλείψεις σε ανθρώπινους πόρους και υποδομές

Η σταδιακή αύξηση των θέσεων των δικαστών στο σύνολο των διοικητικών δικαστηρίων, δεν ακολουθεί τον αυξανόμενο όγκο των εκκρεμών υποθέσεων. Ειδικότερα, με βάση τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΥΔΔΑΔ) για το πρώτο τρίμηνο του 2014, εκκρεμούν κατά μέσο όρο 442 υποθέσεις ανά δικαστή στο σύνολο των Διοικητικών Δικαστηρίων της χώρας.

Παρατηρούνται, επίσης, σημαντικές ελλείψεις σε οργανικές θέσεις του διοικητικού προσωπικού δικαστηρίων, γεγονός που επιβαρύνει σημαντικά το έργο των δικαστών με βοηθητικές εργασίες όπως π.χ. ο έλεγχος πληρωμής του παραβόλου. Ως συνέπεια διαπιστώνεται σημαντική αναντιστοιχία μεταξύ του αριθμού δικαστών και του αριθμού των διοικητικών υπαλλήλων. Πιο συγκεκριμένα, με βάση τα πλέον πρόσφατα στοιχεία του ΥΔΔΑΔ για το πρώτο τρίμηνο του 2014, ο μέσος όρος διοικητικού προσωπικού ανά δικαστή είναι μόλις 0,64.[3] Επίσης, σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης, οι κενές θέσεις των διοικητικών υπαλλήλων έχουν ως εξής: 159 κενές θέσεις γραμματέων, 133 κενές θέσεις επιμελητών, 105 κενές θέσεις δακτυλογράφων.

Παράλληλα απουσιάζει μηχανισμός υποστήριξης ("back office") του έργου των δικαστών από βοηθούς με νομικές και τεχνικές γνώσεις, σε εργασίες όπως η συγκέντρωση της δικογραφίας και νομολογίας. Ο δικαστής καλείται να

[3] Το Δεκέμβριο του 2013 ο μέσος όρος ήταν 0,66 διοικητικοί υπάλληλοι/δικαστή και τον Δεκέμβριο του 2014, 0,75 διοικητικοί υπάλληλοι /δικαστή.

αντιμετωπίσει μόνος του όλο τον όγκο της δικογραφίας, να συγκεντρώσει την απαραίτητη νομολογία και να βγάλει απόφαση. Ειδικά στις διοικητικές υποθέσεις, στις οποίες η συζήτηση και η έκδοση της απόφασης της υπόθεσης στηρίζονται στη δικογραφία που συγκεντρώνεται και όχι σε μαρτυρίες, η παροχή υποστήριξης από άτομα με νομικές και τεχνικές γνώσεις θα μπορούσε να διευκολύνει σημαντικά το έργο των δικαστών.

Σημειώνεται ότι, αν και προβλέπεται η υποστήριξη του έργου των δικαστών από ασκούμενους δικηγόρους, η δυνατότητα αυτή δεν έχει εφαρμοσθεί καθώς, στην πράξη, τους ανατίθενται μόνο καθήκοντα γραμματείας.

Σημαντικές **ελλείψεις** υφίστανται και σε ότι αφορά την **υλικοτεχνική υποδομή** των δικαστηρίων και ιδιαίτερα την αξιοποίηση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών στο καθημερινό δικαστικό έργο. Οι δικαστές καλούνται να εκδικάσουν μεγάλο όγκο υποθέσεων, συχνά περίπλοκων και υπό πίεση για ταχεία επίλυση, χωρίς να έχουν στη διάθεσή τους τις κατάλληλες υποδομές, αναλώσιμα και υποστηρικτικά εργαλεία. Οι δικαστές δεν έχουν στη διάθεσή τους ηλεκτρονικές βάσεις νομολογιακών δεδομένων, στις οποίες να μπορούν να ανατρέξουν εύκολα και αποτελεσματικά για την έκδοση αποφάσεων. Προς το παρόν η νομολογιακή βάση είναι διαθέσιμη μόνο στο ΣτΕ.

Ελλιπής αξιοποίηση μηχανοργάνωσης και χρήσης Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνών (ΤΠΕ)

Η **έλλειψη μηχανοργάνωσης**, αλλά και **εξοικείωσης στη χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών** είναι ένας ακόμα λόγος που συντελεί στην καθυστέρηση της διεκπεραίωσης των δικαστικών διαδικασιών. Η χρήση των ΤΠΕ στα δικαστήρια γίνεται σε πολύ χαμηλό βαθμό, καθώς τα περισσότερα έργα εισαγωγής ΤΠΕ στη Δικαιοσύνη βρίσκονται ακόμα σε αρχικό στάδιο. Εργαλεία όπως η ηλεκτρονική κατάθεση δικογράφου έχουν θεσμοθετηθεί στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, αλλά δεν έχουν αξιοποιηθεί επαρκώς σε όλες τους βαθμούς δικαιοδοσίας.

Αναποτελεσματικές διαδικασίες διαχείρισης υποθέσεων (case management)

Η διαχείριση υποθέσεων (case management) αφορά σε ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας, όπως κατανομή των υποθέσεων μεταξύ τμημάτων των δικαστηρίων και μεταξύ των δικαστών, έλεγχος ροής των υποθέσεων, εφαρμογή και έλεγχος τήρησης χρονοδιαγραμμάτων στην άσκηση του δικαιοδοτικού έργου, κλπ. Στόχος των διαδικασιών διαχείρισης των υποθέσεων είναι η μεγιστοποίηση της απόδοσης και η επιτάχυνση της εκκαθάρισης εκκρεμών υποθέσεων.

Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα στη διαχείριση υποθέσεων οφείλεται σε έλλειψη σχετικής τεχνογνωσίας καθώς δεν πραγματοποιούνται σεμινάρια διαχείρισης της πορείας των υποθέσεων (case flow management) προς τους δικαστές.

Περιορισμένη εξειδίκευση δικαστών

Η εξειδίκευση των δικαστών σε θέματα με ειδικό ενδιαφέρον για την επιχειρηματικότητα, όπως πχ. δημόσιες συμβάσεις και φορολογικές διαφορές δεν γίνεται με συστηματικό τρόπο. Το πρόγραμμα της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών, δεν προβλέπει την εξειδίκευσή τους σε τέτοια ζητήματα, με αποτέλεσμα αυτή να προκύπτει μόνον εμπειρικά , με βάση την ανάθεση σημαντικού αριθμού σχετικών υποθέσεων.

Απουσία αποτελεσματικού συστήματος παρακολούθησης και διαχείρισης της απόδοσης (σε σχέση με την ταχύτητα απονομής δικαιοσύνης)

Σήμερα δεν εφαρμόζεται συστηματική παρακολούθηση της απόδοσης των δικαστηρίων σε σχέση με την ταχύτητα επίλυσης υποθέσεων. Ειδικότερα, αν και συλλέγονται στοιχεία σε τακτική βάση, ωστόσο, δεν επιτρέπουν την παρακολούθηση της ροής υποθέσεων εντός ενός δικαστηρίου, αλλά και από τον ένα βαθμό εκδίκασης στον άλλο. Ως εκ τούτου είναι δυσχερής ο εντοπισμός των σημείων της διαδικασίας, καθώς και η αναγνώριση των υποθέσεων που παρουσιάζουν τις σημαντικότερες καθυστερήσεις. Βασική αιτία για την αδυναμία συλλογής στατιστικών στοιχείων αποτελεί η απουσία μηχανοργάνωσης στα δικαστήρια.

Σημειώνεται ότι σήμερα συλλέγονται:

- Ανά τρίμηνο, από το ΥΔΔΑΔ και με τον συντονισμό της Γενικής Επιτροπείας Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, τα στοιχεία που προβλέπονται στο Ν4046/2012. Τα στοιχεία αυτά βοηθούν στη διαμόρφωση μιας γενικής εικόνας (ρυθμός αύξησης ή μείωσης των εισερχόμενων υποθέσεων, αριθμός εκκρεμών υποθέσεων).

- Ετησίως, στοιχεία/δείκτες για τη ενημέρωση των δεικτών του EU Justice Scoreboard. Οι δείκτες αυτοί (ο αριθμός αποφάσεων, η διάρκεια δίκης, ο αριθμός εισερχόμενων υποθέσεων κ.λπ.), αν και χρήσιμοι δεν είναι επαρκείς για τον σχηματισμό ολοκληρωμένης εικόνας ως προς τις αδυναμίες και υστερήσεις του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και για να βασιστεί σε αυτούς κάποια στοχευμένη παρέμβαση πχ. αναγνώριση των υποθέσεων που σημειώνουν τις μεγαλύτερες καθυστερήσεις, πορεία υποθέσεων σε όλους τους βαθμούς δικαιοδοσίας κ.λπ.

Ανεπαρκής αξιοποίηση «φίλτρων διαλογής» για την αποδοχή ένδικων βοηθημάτων και μέσων

Η εισαγωγή, μόλις τα τελευταία χρόνια «του φίλτρου διαλογής» για τις υποθέσεις που υπάγονται στο ΣτΕ κατόπιν αναίρεσης ή έφεσης από τα διοικητικά δικαστήρια είχε αποτελέσει ένα ιδιαιτέρως ενθαρρυντικό μέτρο επιτάχυνσης της απονομής δικαιοσύνης και αναμένονταν να επιφέρει ουσιαστικά αποτελέσματα. Ειδικότερα, το φίλτρο διαλογής αφορά στον περιορισμό του μεγάλου αριθμού υποθέσεων, με την καθιέρωση αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία καθιστούν παραδεκτά τα σχετικά ένδικα μέσα.

Εν τούτοις, ο θεσμός του «φίλτρου διαλογής» για την αποδοχή (ή απόρριψη) ένδικων βοηθημάτων και μέσων γενικά έχει εφαρμοσθεί σχετικά περιορισμένα από το ΣτΕ. Επίσης, δεν προβλέπεται παρόμοιος μηχανισμός στις διαδικασίες πρωτοδικείου και εφετείου, ο οποίος να αποθαρρύνει ή να αποκλείει την άσκηση αβάσιμων ενδίκων βοηθημάτων ή μέσων.

Ανεπαρκής αξιοποίηση του θεσμού της πιλοτικής δίκης

Αντίστοιχα, η εισαγωγή της «πρότυπου δίκης» είχε εισαχθεί ως ένα αποτελεσματικό μέτρο με σημαντική προοπτική ουσιαστικής αποφόρτισης των δικαστηρίων. Σήμερα διαπιστώνεται ότι το μέτρο της πιλοτικής δίκης δεν εφαρμόζεται ευρέως, καθώς σύμφωνα με τα στατιστικά δεδομένα του ΣτΕ, για το 2013, κατά τα δύο πρώτα χρόνια εφαρμογής του θεσμού της πιλοτικής δίκης, τέθηκαν προς συζήτηση στην Ολομέλεια του δικαστηρίου περίπου 100 περιπτώσεις για φόρους, τέλη και άλλα θέματα που απασχολούν μεγάλη μερίδα πολιτών. Το μεγαλύτερο ποσοστό (περίπου το 90%) των υποθέσεων που έχουν εισαχθεί στη πιλοτική δίκη έχει γίνει από ενδιαφερόμενους πολίτες, ενώ μόλις στο

10% των υποθέσεων η εισαγωγή στη πιλοτική δίκη έγινε με πρωτοβουλία του δικαστηρίου.

Επίσης, ενώ υπάρχουν θεσμοθετημένες προθεσμίες για τη διεξαγωγή της πιλοτικής δίκης, η πραγματική διάρκεια της πιλοτικής δίκης δεν είναι πάντα σύντομη, και μπορεί να φτάσει τα δύο χρόνια. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ενώ σκοπός της πιλοτικής δίκης είναι η επιτάχυνση διαδικασιών, σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να προκαλέσει και καθυστέρηση, καθώς όλες οι παρόμοιες υποθέσεις αναβάλλονται προσωρινά μέχρι να εκδοθεί η απόφαση της πιλοτικής δίκης.

Χαμηλό κόστος προσφυγής στη δικαιοσύνη

Το **κόστος απονομής της δικαιοσύνης** στην Ελλάδα παραμένει **χαμηλό** σε σύγκριση με τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες, παρά την πρόσφατη αύξηση του κόστους της δίκης (ανάλογα με το οικονομικό της αντικείμενο), όπως για παράδειγμα το παράβολο 2% επί της διαφοράς για της φορολογικές/τελωνιακές διαφορές και μέχρι το ποσό των δέκα χιλιάδων ευρώ, που θεσμοθετήθηκε με το Ν.3900/2010, σε σχέση με 4,4 ευρώ που ήταν πριν.

Η αύξηση του κόστους των παραβόλων προσφυγής στη δικαιοσύνη έχει αντιμετωπίσει σημαντική κριτική σε ότι αφορά την συνταγματικότητά της, αλλά και τη σκοπιμότητά της, καθώς θεωρήθηκε εισπρακτικό μέτρο και όχι αντικίνητρο. Παρ' όλα αυτά το ύψος των παραβόλων κρίνεται σημαντικό να είναι ανάλογο του κόστους απονομής Δικαιοσύνης, χωρίς αυτό να περιορίζει το δικαίωμα του προσφεύγοντος σε δικαστική προστασία.

Σε κάθε περίπτωση δεν μετράται το κόστος απονομής της δικαιοσύνης στο επίπεδο της υπόθεσης ή της κατηγορίας υποθέσεων.

Αλόγιστη άσκηση ενδίκων βοηθημάτων από το ίδιο το Δημόσιο

Απουσιάζουν μέτρα αποθάρρυνσης του Δημοσίου για την διαρκή προσφυγή σε δικαστική διαδικασία. Αντίθετα, το Δημόσιο, απαλλαγμένο από τα δικαστικά έξοδα, εξαντλεί τα ένδικα μέσα δίχως να εξετάσει εάν αυτό είναι σκόπιμο, αναγκαίο ή σημαντικά πιθανό να οδηγήσει σε έκδοση απόφασης υπέρ του. Η αλόγιστη άσκηση των ένδικων μέσων οφείλεται στην εσφαλμένη νοοτροπία ότι η εξάντληση των ένδικων μέσων οδηγεί και σε εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και ενισχύεται από την ελλιπή θωράκιση των υπαλλήλων από πιθανή κατηγορία για παράβαση καθήκοντος.

Μη αξιοποίηση θεσμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών

Τα διαθέσιμα μέσα για την εξωδικαστική επίλυση διαφορών δεν έχουν αξιοποιηθεί στις περιπτώσεις των διοικητικών διαφορών. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της εφαρμογής του μέτρου στο πεδίο των φορολογικών διαφορών, όπου από το 2011 προβλέπεται μεν το θεσμικό πλαίσιο που επιτρέπει την διαιτησία στην περίπτωση φορολογικών διαφορών το οποίο, ωστόσο, δεν έχει εφαρμοσθεί καθώς δεν έχει εκδοθεί ακόμα το σχετικό Π.Δ.

Χαμηλή ποιότητα πράξεων Δημόσιας Διοίκησης

Η ποιότητα των πράξεων της Δημόσιας Διοίκησης συμβάλλει καθοριστικά στον όγκο των δημιουργούμενων υποθέσεων. Αστοχίες της δημόσιας διοίκησης κατά την έκδοση των πράξεων της και τυπολατρία συμβάλλουν στη σημαντική αύξηση του όγκου των υποθέσεων και ως εκ τούτου, προκαλούν σημαντικές καθυστερήσεις στην ταχύτητα εκδίκασης υποθέσεων.

Η χαμηλή ποιότητα των πράξεων της Δημόσιας Διοίκησης οφείλεται, μεταξύ άλλων, στο δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο και σε αδυναμία της δημόσιας διοίκησης

να συγκεντρώσει και να το εφαρμόσει σωστά, στα περιθώρια ερμηνείας που πολλές φορές αφήνει ο νόμος, καθώς και στην ελλιπή εξειδίκευση των διοικητικών υπαλλήλων.

Ύπαρξη πολύπλοκου θεσμικού πλαισίου

Η πολυνομία και η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου, σε συνδυασμό με την ύπαρξη τριών διαφορετικών εννόμων καθεστώτων (εθνική νομοθεσία, κοινοτική νομοθεσία, και Ευρωπαϊκή σύμβαση για τα ανθρώπινα δικαιώματα), δυσκολεύουν το έργο του δικαστή, ο οποίος πολλές φορές πρέπει να αντιμετωπίσει μία υπόθεση συνδυαστικά. Το έργο του δικαστή καθίσταται ακόμα πιο δύσκολο, αν ληφθεί υπόψη ότι δεν τηρούνται αυστηρά οι κανόνες καλής νομοθέτησης σε ότι αφορά την εθνική νομοθεσία.

Ανεπαρκής παρακολούθηση της τήρηση μέσων καλής νομοθέτησης/διασφάλισης του νομοπαρασκευαστικού έργου

Η τήρηση των κανόνων καλής νομοθέτησης αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, την μείωση των διοικητικών βαρών και, εν τέλει, την ενίσχυση του κράτους δικαίου. Οι κανόνες οι οποίοι εισήχθηκαν με τον Ν.4048/2012 τηρούνται μόνο ως προς τον τύπο και όχι ουσιαστικά, με αποτέλεσμα συχνά το ίδιο το θεσμικό πλαίσιο να αποτελεί παράγοντα γένεσης διαφορών.

Η ουσιαστική και όχι τυπική τήρηση των μέσων καλής νομοθέτησης όπως είναι η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών των ρυθμίσεων (regulatory impact assessment), η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση της εφαρμογής των ρυθμίσεων, μπορούν να βελτιώσουν σημαντικά την ποιότητα του νομοπαρασκευαστικού έργου και να συντελέσουν καθοριστικά στην αποφυγή δημιουργίας διαφορών.

3.1.1.2 Διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών (Ενδικοφανής προσφυγή στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών)

Στην ενότητα αυτή συνοψίζονται τα ευρήματα από την μελέτη της διοικητικής επίλυσης φορολογικών διαφορών, και πιο συγκεκριμένα της διαδικασίας ενδικοφανούς προσφυγής. Επισημαίνεται ότι με τον Ν. 4174/2013, η διαδικασία ενδικοφανούς προσφυγής κατέστη υποχρεωτική σε όλες τις υποθέσεις, ανεξαρτήτως διακρίσεως σε χρηματικές ή μη διαφορές, οι οποίες αφορούν στην προσβολή αποφάσεων που κυρώνουν φόρους, καταλογίζουν πρόστιμα ή αποτελούν ακυρωτικές πράξεις. Ενώ η ενδικοφανής προσφυγή καθιερώθηκε με σκοπό την ταχύτερη επίλυση των διαφορών μεταξύ διοικούμενων και φορολογικής διοίκησης καθώς και για την αποσυμφόρηση των διοικητικών δικαστηρίων, εν τούτοις παρατηρούνται αδυναμίες, οι οποίες συνοψίζονται παρακάτω.

Στο πλαίσιο της μελέτης καταγράφηκαν και ευρήματα αναφορικά με τα προβλήματα που οδηγούν σε δημιουργία φορολογικών διαφορών.

Υποστελέχωση Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών

Η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών διαρθρώνεται σε 1 Υποδιεύθυνση και 9 τμήματα και ειδικότερα 7 τμήματα Επανεξέτασης, ένα τμήμα Νομικής Υποστήριξης και Επανεξέτασης, και ένα τμήμα Διοικητικής και Μηχανογραφικής Υποστήριξης.

Με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία, η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών στελεχώνεται από μόλις 30 ελεγκτές και 10 νομικούς, αριθμός που κρίνεται ανεπαρκής για να ανταποκριθεί στο μεγάλο όγκο των ενδικοφανών προσφυγών που κατατίθενται.

Αυξημένο ποσοστό σιωπηρών αρνήσεων

Η προθεσμία για έκδοση απόφασης εντός 60 ημερών, σε συνδυασμό με την υποστελέχωση της Διεύθυνσης, οδηγεί συχνά σε σιωπηρή απόρριψη της προσφυγής (από τα μέχρι σήμερα διαθέσιμα στοιχεία, το 31% των υποθέσεων έχουν απορριφθεί σιωπηρά). Στη συνέχεια ο φορολογούμενος μπορεί να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου Διοικητικού Δικαστηρίου κατά της απόφασης της Διεύθυνσης, αλλά όχι κατά της πράξης προσδιορισμού φόρου που εξέδωσε η φορολογική αρχή.

Αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης για αυτοέλεγχο και διόρθωση των πράξεών της

Από τα μέχρι σήμερα διαθέσιμα στοιχεία, παρατηρείται ότι από τις αιτήσεις οι οποίες έχουν εξεταστεί, μόλις το 12% έγιναν δεκτές ή μερικώς δεκτές. Η επανεξέταση της διοικητικής πράξης μίας υπηρεσίας από μία άλλη υπηρεσία της διοίκησης και οι δυνατότητες διόρθωσης, στο πλαίσιο διοικητικού ελέγχου, κρίνεται ως προς την επίτευξη αντικειμενική κρίσης.

Ελλείψεις στις διαδικασίες

Παρατηρούνται ελλείψεις στις διαδικασίες, και ειδικότερα:

- Έλλειψη διαδικαστικών εγγυήσεων υπέρ του διοικούμενου, όπως η πρόβλεψη για προηγούμενη ακρόαση, δυνατότητα εκπροσώπησης από δικηγόρο, υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας των αποφάσεων.
- Ασάφεια σχετικά με τη δυνατότητα προβολής νέων λόγων κατά την ένδικη διαδικασία, η οποία δυσχεραίνει τη θέση του διοικούμενου και καθιστά την ενδικοφανή προσφυγή στάδιο «προετοιμασίας» της προσφυγής ενώπιον του δικαστηρίου.
- Από την προθεσμία για την απάντηση επί αιτήματος αναστολής έως την προθεσμία για την έκδοση της απόφασης επί της προσφυγής μεσολαβεί διάστημα 40 ημερών. Ελλείψει ρητής νομοθετικής πρόβλεψης για αμφισβήτηση της ρητής ή σιωπηρής αρνητικής απόφασης της Διεύθυνσης επί της αίτησης αναστολής, ο διοικούμενος δεν μπορεί να προσφύγει στη δικαστική προστασία, προκειμένου να ζητήσει την αναστολή πληρωμής, καθώς το σχετικό αίτημα προϋποθέτει την άσκηση προσφυγής. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την έκθεση του διοικούμενου σε κίνδυνο διασφαλιστικών και αναγκαστικών μέτρων είσπραξης, χωρίς να έχει κριθεί η ενδικοφανής προσφυγής

Ελλιπής παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών

Πρόσφατα δημοσιεύτηκαν απολογιστικά στοιχεία σχετικά με το έργο της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών, ειδικά σε ότι αφορά τον αριθμό των εκκρεμών υποθέσεων, των υποθέσεων που επιλύονται ανά τρίμηνο, καθώς και τον αριθμό των υποθέσεων που καταλήγουν στα δικαστήρια.

Ωστόσο, όπως διαπιστώνεται, δεν γίνεται συστηματική παρακολούθηση σε ότι αφορά το είδος των υποθέσεων που επιλύονται (φύση και ύψος της διαφοράς) καθώς και τον ακριβή χρόνο έκδοσής των αποφάσεων.

Επίσης, δεν πραγματοποιείται αξιολόγηση της ποιότητας των αποφάσεων επί ενδικοφανών προσφυγών, μέσω παρακολούθησης της πορείας υποθέσεων που προσβάλλονται στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια, μετά την έκδοση ρητής αρνητικής απόφασης από τη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών. Η ύπαρξη δομημένου συστήματος διαχείρισης της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών θα

συνέβαλε στην αποδοτική αξιολόγηση του έργου της, στην αποτελεσματικότερη διοικητική επίλυση υποθέσεων και συνεπώς στη μείωση του αριθμού των υποθέσεων που καταλήγουν στα δικαστήρια.

3.1.1.3 Διαφορές στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων – δημοσίων έργων

Στη συνέχεια συνοψίζονται τα ευρήματα της μελέτης αναφορικά με την δημιουργία διαφορών και την διοικητική επίλυσή τους και κατ' επέκταση σε δημιουργία διαφορών στο πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων – έργων και με την διοικητική επίλυσή τους. Επισημαίνεται ότι η δημιουργία διαφορών οδηγεί συχνά σε καθυστέρηση εκτέλεσης σημαντικών έργων για την οικονομία και σε γενικότερη αποθάρρυνση των επενδύσεων.

Περίπλοκη διαγωνιστική διαδικασία

Η περίπλοκη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων συχνά αποτελεί πηγή δημιουργίας διαφορών. Ειδικά, αναφέρονται τα παρακάτω:

- Έλλειψη τυποποίησης και εφαρμογής κοινών πρακτικών (πχ. πρότυπες προκηρύξεις) και στείρα αναπαραγωγή απαιτήσεων μεταξύ των προκηρύξεων.
- Πολυπλοκότητα που διακρίνει τα βήματα της διαγωνιστικής διαδικασίας (όπως π.χ. η απαίτηση προσκόμισης μεγάλου αριθμού δικαιολογητικών κατά το στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας).
- Απουσία οδηγών βέλτιστων πρακτικών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, με συγκεκριμένα παραδείγματα, που να καθοδηγούν τους συμμετέχοντες και να ελαττώνουν την ύπαρξη ασαφειών και προβλημάτων.

Επιπρόσθετα, η τυπολατρία και η υπέρμετρη προσκόλληση σε τυπικά ήσσονος σημασίας ζητήματα που χαρακτηρίζει την λειτουργία της Διοίκησης οδηγεί συχνά σε αποκλεισμό συμμετεχόντων σε ένα δημόσιο διαγωνισμό για επουσιώδεις λόγους, κατ' αντίθεση προς τις γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Το γεγονός αυτό, όπως είναι φυσικό αυξάνει την δημιουργία διαφορών.

Έλλειψη τεχνογνωσίας, εμπειρίας και κινήτρων των στελεχών των Αναθετουσών Αρχών

Η έλλειψη τεχνογνωσίας, εμπειρίας και ουσιαστικού ενδιαφέροντος των στελεχών της Αναθέτουσας Αρχής που εμπλέκονται στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων συχνά δυσχεραίνει την διαγωνιστική διαδικασία, καθώς και την ολοκλήρωση των συμβάσεων . Ειδικά αναφέρονται τα παρακάτω:

- Έλλειψη επαρκούς κατάρτισης και εξειδίκευσης των στελεχών των επιτροπών
- Συχνά, έλλειψη επαρκούς νομικής υποστήριξης προς τις επιτροπές
- Έλλειμμα ενδιαφέροντος – κινήτρων των μελών των επιτροπών για την αποτελεσματική και αποδοτική ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, καθώς και της σύμβασης.
- Τυχαιότητα κατά την επιλογή τους δια κληρώσεως.
- Τα προβλήματα αυτά, επιτείνονται από την έλλειψη ουσιαστικής ανεξαρτησίας των επιτροπών Προσφυγών και Ενστάσεων από την

διοικητική ιεραρχία, η οποία δυσκολεύεται να «αναιρέσει» την αρχική της απόφαση, επί της οποίας ασκείται προσφυγή – ένσταση.

Ελλείψεις και ασάφειες θεσμικού πλαισίου, διαφοροποίηση της προσέγγισης ερμηνείας του από τις Αναθέτουσες Αρχές

Σημαντικά προβλήματα δημιουργούνται από τις ελλείψεις και ασάφειες του θεσμικού πλαισίου, με αποτέλεσμα οι Αναθέτουσες Αρχές να οδηγούνται σε συχνά αυθαίρετες και μη ομογενοποιημένες ερμηνείες – προσεγγίσεις. Η διαφοροποίηση της προσέγγισης - ερμηνείας των Αναθετουσών Αρχών σε σχέση με τα προβλεπόμενα από το θεσμικό πλαίσιο, οδηγεί συχνά σε δημιουργία διαφορών μεταξύ των Αναθετουσών Αρχών και οικονομικών φορέων.

Οι διαφορές αυτές δημιουργούνται, τόσο κατά το στάδιο της ανάθεσης, όσο και της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα, σημαντικά προβλήματα δημιουργούνται, επίσης, και από ασάφειες, ή / και αντιφάσεις των προκηρύξεων, καθώς και από την έκδοση μη αρκούντως τεκμηριωμένων και ανεπαρκών πρακτικών αξιολόγησης, με αποτέλεσμα υπέρμετρες καθυστερήσεις στους διαγωνισμούς, λόγω των συχνά πολλαπλών ενστάσεων, αλλά και των δικαστικών εμπλοκών μεταξύ των συμμετεχόντων και των Αναθετουσών Αρχών. Το γεγονός αυτό, μάλιστα, έχει οδηγήσει αρκετές φορές και σε παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είτε με την μορφή έκδοσης αιτιολογημένης γνώμης, είτε με την παραπομπή της χώρας μας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Επίσης, διαπιστώνεται αποσπασματική προσέγγιση και καθυστέρηση μεταφοράς των τρεχουσών οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο ελληνικό δίκαιο, δημιουργώντας με αυτό τον τρόπο ουσιαστικό έλλειμμα νομοθεσίας και εμπόδια για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ.

Το φαινόμενο αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης (ύπαρξη επιμέρους καθεστώτων) και στην περίπτωση της διαφοροποίησης των διαδικασιών υποβολής ενστάσεων και προσφυγών ανάλογα της κάλυψης η μη, του κατωτέρω ορίου εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών. Στην περίπτωση μάλιστα των ενδικοφανών και δικαστικών προσφυγών, δημιουργείται σύγχυση στις επιχειρήσεις, λόγω ύπαρξης αντικρουόμενων νομολογιών.

Ενδεικτικό παράδειγμα έλλειψης θεσμικού πλαισίου αποτελεί η έλλειψη κανονιστικού πλαισίου, το οποίο να διέπει την ανάθεση και εκτέλεση Δημόσιων Συμβάσεων Υπηρεσιών (με εξαίρεση τις Τεχνικές Μελέτες και τις Συναφείς Υπηρεσίες, οι οποίες διέπονται από τον Ν. 3316/2005). Ταυτόχρονα, εφαρμόζεται αδόκιμα το Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) 118/2007, το οποίο αφορά στις προμήθειες υλικών δεδομένου ότι τα ΠΔ 59/2007/ΕΚ και 60/2007/ΕΚ αποτελούν πιστή αντιγραφή των Οδηγιών 17/2004/ΕΚ και 18/2004/ΕΚ, καθιστώντας ασαφές το θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης. Επιπρόσθετα, σημαντικό έλλειμμα διαπιστώνεται στο κανονιστικό πλαίσιο εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Η κατάσταση αυτή επιβαρύνεται από την απουσία συνεργασίας μεταξύ των Αναθετουσών Αρχών, για την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών.

Επισημαίνεται ότι, η αντιμετώπιση του κατακερματισμού της εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις και η διευκόλυνση της ανάπτυξης της αγοράς, μέσω ενός σαφούς πλαισίου κανόνων δικαίου και μέσω της προτυποποίησης - ομογενοποίησης της διαγωνιστικής πρακτικής των Αναθετουσών Αρχών, αναμένεται να επιτευχθούν μέσω της ίδρυσης και λειτουργίας της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, καθώς και της ουσιαστικής εφαρμογής του ενιαίου πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις που θεσμοθετήθηκε πρόσφατα με τον νόμο 4281 / 2014.

3.1.1.4 Αναγκαστική απαλλοτρίωση

Οι αναγκαστικές απαλλοτριώσεις αποτελούν σημαντικό παράγοντα κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης για τη χώρα, καθώς εξασφαλίζουν την διαθεσιμότητα της απαιτούμενης γης για την περάτωση μεγάλων αναπτυξιακών έργων. Η διαδικασία των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων αναγνωρίζεται ως ιδιαίτερα πολύπλοκη, λόγω της πληθώρας φορέων που εμπλέκονται σε αυτή – διοικητικής και δικαστικής φύσεως.

Ειδικότερα, σημαντικές καθυστερήσεις συναντώνται στην έκδοση δικαστικών αποφάσεων της απαλλοτρίωσης (δικαστική αναγνώριση δικαιούχων, προσδιορισμός αποζημίωσης. Σημαντικές καθυστερήσεις σημειώνονται και στις διοικητικές ενέργειες των υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαδικασία της απαλλοτρίωσης, οι οποίες αποτελούν μεγάλο μέρος της συνολικής διαδικασίας. Οι καθυστερήσεις εντείνονται και από την οικονομική αδυναμία των φορέων που αιτούνται την απαλλοτρίωση.

Τα κυριότερα ευρήματα σχετικά με τις δικαστικές διαδικασίες στο πλαίσιο των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων συνοψίζονται παρακάτω. Σημειώνεται ότι για λόγους πληρότητας της μελέτης, αναφέρονται και λοιποί λόγοι καθυστέρησης της διαδικασίας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

Έλλειψη/μη τήρηση θεσμικών προθεσμιών

Στον Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων γενικά προβλέπονται θεσμικές προθεσμίες στα περισσότερα στάδια της διαδικασίας. Ωστόσο, πολυετείς αναβολές και συσσωρευμένος όγκος υποθέσεων στα πρωτοδικεία και εφετεία της χώρας, οδηγούν σε σημαντικές καθυστερήσεις. Επιπλέον, η παρακολούθηση των προθεσμιών δεν γίνεται με συστηματικό τρόπο, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν επαρκή στοιχεία σχετικά με τη διάρκεια των καθυστερήσεων.

Επίσης, δεν υπάρχει θεσμοθετημένος χρόνος υποχρεωτικής απάντησης από τον αρμόδιο φορέα για τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, για την εξασφάλιση ή μη της αναγκαίας πίστωσης. Δεν ορίζεται ρητά στο θεσμικό πλαίσιο εάν μπορεί να κηρυχθεί απαλλοτρίωση, σε περίπτωση που ο αρμόδιος φορέας για την απαλλοτρίωση δεν απαντήσει μετά την εκτίμηση αξίας απαλλοτρίωσης/εξαγοράς. Ως αποτέλεσμα, σε πολλές περιπτώσεις γίνεται δέσμευση της υπό απαλλοτρίωση έκτασης χωρίς την κήρυξη απαλλοτρίωσης.

Ανεπαρκής αξιοποίηση ρύθμισης ανταλλαγής απαλλοτριωτέου ακινήτου με ακίνητο του Δημοσίου

Η μη αξιοποίηση της ρύθμισης ανταλλαγής απαλλοτριωτέου ακινήτου με ακίνητο του Δημοσίου, με τη σύμφωνη γνώμη της Αρχής που το διαχειρίζεται (άρθρο 2, Ν.2882/2001) οφείλεται, εν μέρει, στην έλλειψη Κτηματολογίου, το οποίο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως τράπεζα διαθέσιμης γης και να εφαρμοστεί η ανταλλαγή ακινήτου σε περιορισμένο αριθμό ιδιοκτητών. Μέσω της αξιοποίησης αυτής της ρύθμισης ανταλλαγής, θα ήταν δυνατόν να αποφευχθούν χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες αναγνώρισης και προσδιορισμού της αποζημίωσης των δικαιούχων, καθώς και μακροχρόνιες δεσμεύσεις των υπό απαλλοτρίωση εκτάσεων.

Πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο

Ενώ ο Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων (Ν. 2882/2001) έχει επιφέρει βελτιώσεις στη διαδικασία των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, δεν καταργεί ειδικές διατάξεις προηγούμενων νόμων και παραπέμπουσες ειδικές διατάξεις, οι οποίες ισχύουν παράλληλα με το νέο κώδικα. Μετά τη θέσπισή του, ο Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων έχει υποστεί πληθώρα τροποποιήσεων, καθιστώντας την διαδικασία ιδιαίτερα πολύπλοκη.

Έλλειψη σύνδεσης του Κτηματολογίου με τη διαδικασία της απαλλοτρίωσης και γενικότερη έλλειψη Κτηματογράφησης

Η έλλειψη σύνδεσης του Κτηματολογίου με τη διαδικασία της απαλλοτρίωσης και η γενικότερη έλλειψη Κτηματογράφησης στη χώρα, αποτελούν σημαντικούς παράγοντες καθυστέρησης της διαδικασίας απαλλοτρίωσης και κυριότερα:

- Στην διαδικασία της μελέτης και σχεδιασμού της απαλλοτρίωσης (στάδιο Σύνταξης Κτηματολογίου), η οποία διαρκεί περισσότερο από πέντε μήνες .
- Στην διαδικασία καθορισμού των δικαιούχων αποζημίωσης (στάδιο Διαδικασίας Αναγνώρισης Δικαιούχων), η οποία γίνεται είτε διοικητικά (εάν έχει προσδιορισθεί η τιμή μονάδας), είτε δικαστικά στα Μονομελή Πρωτοδικεία. Διαρκεί κατά μέσο όρο περισσότερο από δεκατρείς μήνες.

Καθυστέρηση εκτίμησης αξίας απαλλοτριωμένου ακινήτου, λόγω μη παράστασης του εμπειρογνώμονα

Οι ανεξάρτητοι μηχανικοί, οι οποίοι διορίζονται ως εμπειρογνώμονες συνήθως δεν παρίστανται κατά την εκτίμηση αξίας από την Επιτροπή του άρθρου 15 του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων, λόγω έλλειψης πόρων για την πληρωμή τους, με αποτέλεσμα να προκαλούνται καθυστερήσεις.

Καθυστέρηση προσδιορισμού και καταβολής αποζημίωσης

Η καθυστέρηση προσδιορισμού και καταβολής της αποζημίωσης μπορεί να επιβραδύνει σημαντικά τη διαδικασία συντέλεσης της απαλλοτρίωσης, με σημαντικές επιπτώσεις για τον θιγόμενο. Έχουν παρατηρηθεί σημαντικές καθυστερήσεις διεκπεραίωσης της διαδικασίας αποζημίωσης των ιδιοκτητών, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα τη δέσμευση της ιδιοκτησίας για χρονικά διαστήματα ακόμα και 10 ή 20 ετών, χωρίς την καταβολή της σχετικής αποζημίωσης. Σε πρόσφατη αναφορά του Συνηγόρου του Πολίτη περιλαμβάνεται περίπτωση στην οποία ιδιοκτήτες ακινήτου που βρίσκεται στα Χανιά Κρήτης, προσέφυγαν στο Συνήγορο του πολίτη επειδή το ακίνητο ήταν δεσμευμένο λόγω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης από το 1946[4].

Οι καθυστερήσεις αφορούν, κυρίως, στους χρόνους προσδιορισμού της αποζημίωσης στα δικαστήρια που μπορεί να φθάσουν και τα 3 έτη, στη δυνατότητα επανειλημμένης άρσης και επανακήρυξης της απαλλοτρίωσης από το Δημόσιο, και στην μη συμμόρφωση του Δημοσίου προς την υποχρέωση αυτοδίκαιης άρσης της απαλλοτρίωσης εάν δεν καταβληθεί εγκαίρως η αποζημίωση.

Πέραν της καθυστέρησης καταβολής αποζημίωσης από το Δημόσιο και η διαδικασία εκταμίευσης των αποζημιώσεων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων είναι πολύπλοκη και χρονοβόρα (μπορεί να διαρκέσει και 6 μήνες) και περιλαμβάνει σημαντικό όγκο εγγράφων.

Έλλειψη εξειδίκευσης σε θέματα απαλλοτριώσεων

[4] Συνήγορος του Πολίτη, *Συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις σχετικά με άρση απαλλοτρίωσης, μετά από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη*, Φεβρουάριος 2014

Η έλλειψη εξειδίκευσης αφορά, τόσο σε τμήματα δικαστηρίων, όσο και σε δικαστές. Ειδικότερα, δεν υπάρχουν ειδικά τμήματα για υποθέσεις απαλλοτρίωσης, σε πρωτοδικεία και εφετεία των μεγάλων αστικών κέντρων, ενώ οι δικαστές δεν έχουν πάντα επαρκή εξειδίκευση ούτε επαρκή υποστήριξη, από ειδικούς/εμπειρογνώμονες σε τεχνικά ζητήματα, τα οποία μπορεί να προκύψουν σε υποθέσεις απαλλοτριώσεων.

Ελλιπής πληροφόρηση

Κατά τη διαδικασία απαλλοτριώσεων παρατηρείται γενικότερη έλλειψη χρηστικών οδηγιών προς τους θιγόμενους ιδιοκτήτες και τις υπηρεσίες που εμπλέκονται στη διαδικασία απαλλοτρίωσης.

Η μη έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερομένων μπορεί να οδηγήσει σε επιπρόσθετο κόστος και καθυστερήσεις. Κατά τη διαδικασία κήρυξης της απαλλοτρίωσης η μη αποτελεσματική ενημέρωση των ενδιαφερόμενων, μπορεί να οδηγήσει σε μη έγκαιρη διόρθωση και συμπλήρωση των στοιχείων της απαλλοτρίωσης, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ανάγκη διόρθωσης των στοιχείων της απαλλοτρίωσης κατά τη διάρκεια της δικαστικής διαδικασίας.

3.1.1.5 Διαδικασία πτώχευσης

Ενώ το πτωχευτικό θεσμικό πλαίσιο ακολουθεί τις γενικές πρακτικές της πτώχευσης όπως αναγνωρίζονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η διαδικασία της πτώχευσης σπάνια επιτυγχάνει το επιθυμητό οικονομικό αποτέλεσμα για την επιχείρηση ή τους πιστωτές (εκκαθάριση, ικανοποίηση πιστωτών, παροχή δεύτερης ευκαιρίας στον επιχειρηματία). Οι σημαντικές καθυστερήσεις από την έναρξη μέχρι την εκποίηση της επιχείρησης παραβιάζουν κατά πολύ τις θεσμοθετημένες προθεσμίες και έχουν ως αποτέλεσμα την απαξίωση των περιουσιακών στοιχείων της επιχείρησης, και την μη επίτευξη του επιδιωκόμενου οικονομικού αποτελέσματος της διαδικασίας της πτώχευσης.

Τα κυριότερα ευρήματα που αφορούν στη διαδικασία της πτώχευσης είναι:

Μη τήρηση θεσμοθετημένων χρονικών προθεσμιών/καθυστερήσεις

Ενώ στον Πτωχευτικό Κώδικα προβλέπονται αυστηρές προθεσμίες σε πολλά βήματα της διαδικασίας πτώχευσης, στην πράξη παρατηρούνται σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία πτώχευσης, οι οποίες υπερβαίνουν τις θεσμοθετημένες προθεσμίες. Οι καθυστερήσεις αφορούν σε διάφορα στάδια της διαδικασίας, με κυριότερα τα εξής:

- Ορισμός δικασίμου, κυρίως λόγω υπερβολικού φόρτου των πινακίων
- Αναγγελία πιστωτών και σύγκληση συνέλευσης πιστωτών
- Εκτεταμένη χορήγηση προληπτικών μέτρων η οποία οφείλεται στην έλλειψη συγκεκριμένων κριτηρίων στον κώδικα και στην ελλιπή εξειδίκευση των δικαστών και ενισχύεται από τα στενά χρονικά περιθώρια που δίνονται για την εξέταση των οικονομικών στοιχείων της οφειλέτριας επιχείρησης.
- Εκκαθάριση περιουσιακών στοιχείων: Η επικύρωση των αποτελεσμάτων των πλειστηριασμού καθυστερεί σημαντικά, καθώς οι προσφορές είναι συνήθως πολύ χαμηλότερες της αντικειμενικής αξίας των περιουσιακών στοιχείων, με αποτέλεσμα να προσβάλλεται ο πίνακας πλειστηριασμού και η διαδικασία να επαναλαμβάνεται.

Έλλειψη εξειδίκευσης σε θέματα πτώχευσης

Παρατηρείται έλλειψη εξειδίκευσης σε υποθέσεις πτώχευσης, σε ό,τι αφορά τα εμπλεκόμενα μέρη στη διαδικασία (δικαστές, σύνδικος πτώχευσης), αλλά και τα τμήματα που εκδικάζουν τις υποθέσεις πτώχευσης.

- **Δικαστές**: ελλιπής εξειδίκευση δικαστών, σε συνδυασμό με μεγάλο όγκο οικονομικών στοιχείων, τα οποία καλούνται να εξετάσουν ενδελεχώς. Το παραπάνω εντείνεται και από το γεγονός ότι οι εν λόγω δικαστές δεν αναλαμβάνουν αποκλειστικά υποθέσεις πτώχευσης.
- **Σύνδικος πτώχευσης:** Μοναδική προϋπόθεση για το διορισμό συνδίκου, σύμφωνα με το άρθρο 63 του ΠτΚ, είναι να είναι δικηγόρος με τουλάχιστον πενταετή υπηρεσία και να κατοικεί στην έδρα του Πτωχευτικού δικαστηρίου. Η προϋπόθεση αυτή δεν διασφαλίζει την τεχνική επάρκεια που απαιτείται για την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων του συνδίκου.
- **Δικαστήρια**: Πέραν του Πρωτοδικείου Αθηνών και Πειραιά, όπου υπάρχει ειδικό τμήμα εκδίκασης πτωχευτικών υποθέσεων, δεν υπάρχουν εξειδικευμένα τμήματα σε άλλες πόλεις, ενώ δεν γίνεται διαχωρισμός και όσον αφορά το μέγεθος της υπόθεσης. Οι μικρές υποθέσεις πτώχευσης, που αποτελούν και την πλειοψηφία των περιπτώσεων, εκδικάζονται στα ίδια τμήματα των δικαστηρίων με τις μεγάλες υποθέσεις (άνω των €100.000).

Ανεπαρκής αξιοποίηση εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης διαφορών

Ο Πτωχευτικός Κώδικας προβλέπει τη δυνατότητα πτωχευτικού συμβιβασμού, υπό την προϋπόθεση ότι δεν πρόκειται για δόλια χρεωκοπία, και με την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ εταιρείας και πιστωτών, για την αποφυγή της απαξίωσης της υπό πτώχευση επιχείρησης. Ωστόσο, η δυνατότητα επίτευξης συμβιβασμού δεν αξιοποιείται επαρκώς καθώς, πέραν των αντικειμενικών δυσκολιών επίτευξης συμφωνίας μεταξύ πιστωτών με διαφορετικά συμφέροντα, διαπιστώνεται η έλλειψη κουλτούρας συμβιβασμού.

Καθυστέρηση αποκατάστασης οφειλέτη

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 168 του ΠτΚ, ο οφειλέτης ως φυσικό πρόσωπο αποκαθίσταται μετά την πάροδο δεκαετίας από την κήρυξη της πτώχευσης ή αν εξοφλήσει όλους τους πιστωτές και τόκους μέχρι την κήρυξη της πτώχευσης. Ο οφειλέτης ως νομικό πρόσωπο αποκαθίσταται αν συντρέχει μόνο η δεύτερη περίπτωση (εξόφληση όλων των πτωχευτικών πιστωτών και τόκων μέχρι την κήρυξη της πτώχευσης) και η πάροδος δεκαετίας δεν οδηγεί απαραίτητα σε αποκατάσταση. Ο νόμος δεν αναφέρει ότι με την αποκατάσταση νομικών προσώπων αίρονται οι στερήσεις που έχει υποστεί η επιχείρηση, αλλά σύμφωνα με το άρθρο 170 του ΠτΚ, η αποκατάσταση αποτελεί «*λόγο αναβίωσης*». Συνεπώς κοινή προϋπόθεση, και σπανίως απαντώμενη, είναι η πλήρης εξόφληση των πιστωτών, η οποία μάλιστα αποτελεί και λόγο περάτωσης της πτώχευσης.

Οι μεγάλες καθυστερήσεις από την έναρξη μέχρι την περάτωση της διαδικασίας της πτώχευσης, αποτελούν τροχοπέδη στην παροχή «δεύτερης ευκαιρίας» για τους επιχειρηματίες που απέτυχαν επιχειρηματικά ως αποτέλεσμα ατυχίας και όχι δολιότητας και συντελούν στον κοινωνικό στιγματισμό τους. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με τις συστάσεις της Ε.Ε, σύμφωνα με τις οποίες, τα κράτη μέλη παροτρύνονται να μειώσουν, όπου είναι εφικτό, τον χρόνο απαλλαγής και τη

διευθέτηση του χρέους για μη δόλιους επιχειρηματίες και να καλλιεργήσουν ένα θετικότερο κλίμα στην κοινωνία για τους επιχειρηματίες που κάνουν νέο ξεκίνημα[5].

3.1.1.6 Διαδικασία εξυγίανσης

Η προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης αποσκοπεί στη διατήρηση, αξιοποίηση, αναδιάρθρωση και ανόρθωση μιας επιχείρησης, χωρίς να βλάπτεται η συλλογική ικανοποίηση των πιστωτών. Ωστόσο, λίγες είναι οι περιπτώσεις επιχειρήσεων που όντως έχουν κατορθώσει να αναβιώσουν μέσω της διαδικασίας της εξυγίανσης, κυρίως λόγω των έντονων καθυστερήσεων των δικαστικών διαδικασιών, οι οποίες υπερβαίνουν κατά πολύ τις θεσμοθετημένες προθεσμίες. Ως αποτέλεσμα, η εξυγίανση μίας δυνητικά βιώσιμης επιχείρησης δεν επιτυγχάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα την απαξίωση των περιουσιακών στοιχείων της.

Τα κυριότερα ευρήματα της μελέτης αναφορικά με τη διαδικασία της εξυγίανσης συνοψίζονται ως εξής:

Μη τήρηση θεσμοθετημένων χρονικών προθεσμιών/καθυστερήσεις

Το άρθρο 99 του ΠτΚ προβλέπει προθεσμίες στη διαδικασία εξυγίανσης, οι οποίες αντιμετωπίζονται ως μη δεσμευτικές, με αποτέλεσμα να προκαλούνται σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία. Οι καθυστερήσεις έχουν ως αποτέλεσμα την υποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων της εταιρείας, έτσι ώστε πλέον η εξυγίανση να χάνει το αντικείμενο και το σκοπό της.

Σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία της εξυγίανσης συναντώνται σε σημεία της διαδικασίας, όπως:

- Ορισμός δικασίμου, κυρίως λόγω υπερβολικού φόρτου των πινακίων, τουλάχιστον οκτώ μήνες μετά την κατάθεση της αίτησης ανοίγματος της διαδικασίας αλλά και λήψης προληπτικών μέτρων[6].
- Εκτεταμένη χορήγηση προληπτικών μέτρων: καταστρατήγηση της χρήσης ασφαλιστικών μέτρων με αποτέλεσμα ο θεσμός της εξυγίανσης να χρησιμοποιείται ως «μέσο προστασίας» του οφειλέτη και όχι ως μέσο αναβίωσης της οικονομικής δραστηριότητας της επιχείρησης.
- Συνεχείς αναβολές.

Δυσχέρειες που ανακύπτουν στο πλαίσιο χορήγησης προσωρινής διαταγής/προληπτικών μέτρων

Αναφορικά με την εκτεταμένη χορήγηση προσωρινής διαταγής/προληπτικών μέτρων επισημαίνονται τα εξής:

- Η εξαίρεση ορισμένων κατηγοριών πιστωτών από τη ρύθμιση της προσωρινής διαταγής, (όπως είναι οι εργαζόμενοι και οι εκμισθωτές) γίνονται κατόπιν ειδικής αιτιολογίας. Στην πράξη δεν γίνεται διαφοροποίηση των πιστωτών αλλά χορηγείται προσωρινή διαταγή με περιεχόμενο, που αφορά στην αναστολή όλων των ατομικών και συλλογικών διώξεων ανεξαιρέτως.

[5] Με βάση τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 12.03.2014 για μια νέα προσέγγιση για την επιχειρηματική αποτυχία και την αφερεγγυότητα - C(2014) 1500 final
[6] Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικολόγων, 23° Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου 2013

- Παρατηρούνται ασάφειες ως προς την έκταση των προσωρινών διαταγών που παρέχουν προσωρινή προστασία στον αιτούντα. Το άρθρο 103 περί Προληπτικών μέτρων στη Διαδικασία Εξυγίανσης αναφέρει ότι *αναστέλλονται τα ατομικά μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης κατά της περιουσίας του οφειλέτη*, αλλά δεν ορίζεται το περιεχόμενο και η έκταση των μέτρων αυτών. Επίσης, οι διατάξεις του άρθρου 103, δεν ευθυγραμμίζονται ακριβώς με τις διατάξεις του άρθρου 10 του ΠτΚ περί Προληπτικών μέτρων της Πτωχευτικής διαδικασίας (σε ό,τι αφορά για παράδειγμα το περιεχόμενο της προσωρινής διαταγής), προκαλώντας ασάφειες.
- Δεν προβλέπεται στη διαδικασία εξυγίανσης ή αποδέσμευση αντικειμένων ή εμπορευμάτων του οφειλέτη τα οποία ανήκουν σε τρίτους (πχ αυτοκίνητα τα οποία βρίσκονται στις εγκαταστάσεις του με παρακράτηση κυριότητας του πωλητή), χωρίς να απαιτούνται ασφαλιστικά μέτρα νομής από τον ιδιοκτήτη, με αποτέλεσμα την περαιτέρω καθυστέρηση της διαδικασίας.
- Τα Δικαστήρια, όταν λάβουν νέα αίτηση για άνοιγμα διαδικασίας (μετά από προηγούμενη αίτηση που έχει απορριφθεί), δεν λαμβάνουν πάντα γνώση της προγενέστερης αίτησης, με αποτέλεσμα να ξεκινά ένας φαύλος κύκλος χορήγησης προσωρινών διαταγών, αιτημάτων αναβολών και παρατάσεων ισχύος των προσωρινών διαταγών.

Έλλειψη εξειδίκευσης σε τεχνικά/οικονομικά θέματα

Παρατηρείται γενική έλλειψη εξειδίκευσης του δικαστικού συστήματος σε υποθέσεις εξυγίανσης, οι οποίες αφορούν στους δικαστές και τα τμήματα που εκδικάζουν τις υποθέσεις εξυγίανσης.

Η εκδίκαση υποθέσεων εξυγίανσης απαιτεί και τεχνικές/οικονομικές γνώσεις, που αφορούν στην εξέταση των προοπτικών της βιωσιμότητας της επιχείρησης. Η έλλειψη εξειδίκευσης των δικαστών στην εξέταση της ορθότητας οικονομικών στοιχείων, σε συνδυασμό με την πίεση χρόνου για την ενδελεχή επισκόπηση όλων των στοιχείων, αυξάνει το βάρος των δικαστών, με αποτέλεσμα να παρατείνεται και άλλο η διαδικασία (πχ. μέσω εκδίκασης προσωρινών διαταγών). Συνήθως, στην αρχή της διαδικασίας εξέτασης αίτησης ανοίγματος διαδικασίας εξυγίανσης, οι δικαστές της έδρας δεν έχουν μία ολοκληρωμένη εικόνα της οικονομικής κατάστασης της αιτούσας επιχείρησης, με αποτέλεσμα να παρατείνεται η ισχύς της προσωρινής διαταγής μέχρι την έκδοση απόφασης.

Επίσης, παρατηρείται έλλειψη εξειδίκευσης στα τμήματα των δικαστηρίων που εκδικάζουν τις υποθέσεις εξυγίανσης (όπως και τις πτωχευτικές διαδικασίες). Περάν των Πρωτοδικείων Αθήνας και Πειραιά, όπου λειτουργούν πτωχευτικά τμήματα, δεν υπάρχουν εξειδικευμένα τμήματα σε άλλες περιοχές.

Τέλος, διαπιστώνεται έλλειψη δομής υποστήριξης δικαστών ("back office"), καθώς δεν υπάρχουν άτομα με τις κατάλληλες γνώσεις, τα οποία θα μπορούσαν να υποβοηθήσουν το έργο των δικαστών, δεδομένου ότι η εκτίμηση της βιωσιμότητας μιας επιχείρησης απαιτεί οικονομικές και τεχνικές γνώσεις, τις οποίες ένας δικαστικός δεν είναι βέβαιο ότι διαθέτει.

Καθυστέρηση στην ενεργοποίηση της διαδικασίας εξυγίανσης

Σύμφωνα με τον Ν. 4013/2011, για το άνοιγμα της διαδικασίας δεν απαιτείται η αδυναμία εκπλήρωσης των υποχρεώσεων να είναι μόνιμη, επιτρέποντας την έγκαιρη ενεργοποίηση της διαδικασίας[7].

Εν τούτοις, στην πραγματικότητα στην Ελλάδα η αφερεγγυότητα δεν αναγνωρίζεται σε αρχικό στάδιο, καθώς οι περισσότερες από τις επιχειρήσεις, που υποβάλλουν αίτημα για την υπαγωγή τους στη διαδικασία της εξυγίανσης βρίσκονται ήδη σε καθεστώς παύσης πληρωμών, που σημαίνει ότι θα έπρεπε να κηρυχθούν σε πτώχευση κι όχι να υπαχθούν στη προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης.

3.2 Επιβάρυνση της επιχειρηματικότητας από την καθυστέρηση στην επίλυση διαφορών

Η ποσοτικοποίηση ή εκτίμηση σε χρηματικούς όρους του βάρους που επωμίζονται οι επιχειρήσεις, αποτελεί βασικό αντικείμενο της μελέτης καθώς αποκαλύπτει το εύρος και το ύψος των επιβαρύνσεων που επωμίζονται οι επιχειρήσεις από τις καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης ή τις αγκυλώσεις στην επίλυση διαφορών.

Η εκτίμηση του βάρους που επωμίζονται οι επιχειρήσεις, λόγω των καθυστερήσεων στις διαδικασίες επίλυσης διαφορών με τη δημόσια διοίκηση, πραγματοποιήθηκε βάσει συγκεκριμένης μεθοδολογικής προσέγγισης, ανά εξεταζόμενη διαδικασία, μέσω ανάλυσης στοιχείων κόστους και χρόνου επίλυσης διαφορών, τα οποία συλλέχθηκαν από επιλεγμένο δείγμα επιχειρήσεων και σε συνεργασία με δικηγορικά γραφεία και άλλα εμπλεκόμενα μέρη. Αναλυτικότερα, οι πηγές συλλογής των στοιχείων για την «κοστολόγηση» της καθυστέρησης περιλαμβάνουν:

Περιοχή μελέτης	Πηγές
Φορολογικές υποθέσεις	• Επιχειρήσεις (case studies) • Υπουργείο Οικονομικών
Δημόσιες συμβάσεις – Δημόσια Έργα	• Επιχειρήσεις (case studies) • Διαχειριστικές Αρχές
Πτώχευση & Εξυγίανση	• Δικηγορικά Γραφεία • Μελέτη PwC "Stars & Zombies" • Στοιχεία Υπουργείου Δικαιοσύνης

3.2.1 Εκτίμηση της επιβάρυνσης των επιχειρήσεων

3.2.1.1 Διοικητικά δικαστήρια – δικαστική επίλυση φορολογικών διαφορών

Η επιβάρυνση των επιχειρήσεων εξαρτάται (i) από την απόφαση του δικαστηρίου (αποδοχή ή απόρριψη) και (ii) από την επιλογή της επιχείρησης αναφορικά με την πληρωμή ή όχι του βεβαιωθέντος ποσού.

Το πλήθος των υποθέσεων του **δείγματος** ανέρχεται σε 162 όπου εμφανίζονται περιπτώσεις προσφυγής ή/και ασφαλιστικών μέτρων και τοποθετούνται χρονικά μεταξύ των ετών 2006 έως 2013. Το 66% (πλήθος 107) των υποθέσεων είναι σε

[7] Πτωχευτικό Δίκαιο, Ευάγγελος Εμμ. Περάκης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012

εκκρεμότητα μέχρι σήμερα, καθώς δεν έχει δημοσιευθεί απάντηση επί της προσφυγής. Τα δεδομένα που αφορούν στις 54 περιπτώσεις που έχουν ολοκληρωθεί, συνοψίζονται παρακάτω, στον πίνακα. Ειδικότερα, στον παρακάτω πίνακα, παρουσιάζονται ανά είδος υπόθεσης, ο μέσος χρόνος καθυστέρησης (από την αίτηση προσφυγής/έφεσης έως την έκδοση απόφασης) και η μέση αμφισβητούμενη διαφορά.

Α1) Καταβολή βεβαιωμένου ποσού – Αποδοχή προσφυγής (Κόστος Ευκαιρίας)

Στην περίπτωση που η επιχείρηση επιλέξει να καταβάλει το βεβαιωμένο ποσό και, στη συνέχεια, το δικαστήριο αποδεχτεί την προσφυγή, η επιβάρυνση προκύπτει από το γεγονός ότι το ποσό που έχει προπληρώσει η επιχείρηση θα μπορούσε να αποφέρει απόδοση, εάν το αξιοποιούσε, επενδύοντάς το (Κόστος ευκαιρίας).

Κόστος ευκαιρίας = Βεβαιωθέν προπληρωθέν ποσό × Μέσος χρόνος καθυστέρησης × Κόστος κεφαλαίου

Στην περίπτωση δικαστικής προσφυγής για φορολογική διαφορά η επιβάρυνση των επιχειρήσεων κυμαίνεται από 7% έως 52% επί της συνολικής αμφισβητούμενης διαφοράς

Η εκτίμηση της επιβάρυνσης (κόστος ευκαιρίας) των επιχειρήσεων, ανά κατηγορία υπόθεσης του εξεταζόμενου δείγματος υποθέσεων παρουσιάζεται στον πίνακα που ακολουθεί.

Κατηγορία φορολογικής υπόθεσης	Αμφισβητούμε-νος φόρος	Βεβαιωθέν προπληρωθέν ποσό (Α)	Μέσος χρόνος καθυστέρησης (έτη) (Β)	Κόστος κεφαλαίου (Γ)	Κόστος ευκαιρίας (Α) x (Β) x (Γ)
Επιστροφή παρακρατούμενου φόρου	1.054.473 €	359.902€	3,4	8,1%	98.604€
ΦΠΑ	819.811 €	270.064€	9,3	8,1%	202.758€
Φορολογία εισοδήματος	3.849.021 €	582.612€	3,1	8,1%	144.721€
Μέσος όρος	**1.907.768 €**	**404.193€**	**5,3**	**8,1%**	**135.257€**

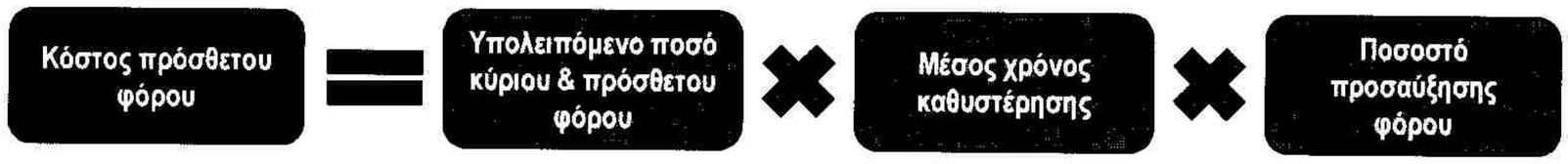
Η μεγαλύτερη μέση χρονική καθυστέρηση εμφανίζεται στις υποθέσεις ΦΠΑ και ανέρχεται σε 9,3 έτη. Συνολικά για όλες τις κατηγορίες φορολογικών υποθέσεων και σχετικά και με τα δύο στάδια προσφυγής ο μέσος χρόνος καθυστέρησης υπολογίζεται σε 5,3 χρόνια.

Το **μέσο κόστος ευκαιρίας** που επιβαρύνει την επιχείρηση ανέρχεται σε 7% **επί της συνολικής αμφισβητούμενης διαφοράς**.

Α2) Καταβολή βεβαιωμένου ποσού – Απόρριψη προσφυγής (Κόστος Πρόσθετου φόρου)

Στην περίπτωση που η επιχείρηση επιλέξει να καταβάλει το βεβαιωμένο ποσό και, στη συνέχεια, η απόφαση του δικαστηρίου είναι απορριπτική, η επιβάρυνση αφορά στο ***επιπρόσθετο ποσό*** που καλείται να πληρώσει η επιχείρηση και υπολογίζεται ως γινόμενο του ***υπολειπόμενου μη καταβληθέντος ποσού*** επί του μέσου χρόνου καθυστέρησης επί του ποσοστού προσαύξησης[8].

[8] Το ποσοστό προσαύξησης φόρου ορίζεται από τη νομοθεσία σε 1%, για σύνολο φορολογικών περιπτώσεων εκτός ΦΠΑ και σε 1,5% για περιπτώσεις ΦΠΑ. Με προγενέστερη



Η εκτίμηση της επιβάρυνσης (πρόσθετο κόστος) των επιχειρήσεων, ανά κατηγορία υπόθεσης του εξεταζόμενου δείγματος υποθέσεων παρουσιάζεται στον πίνακα που ακολουθεί.

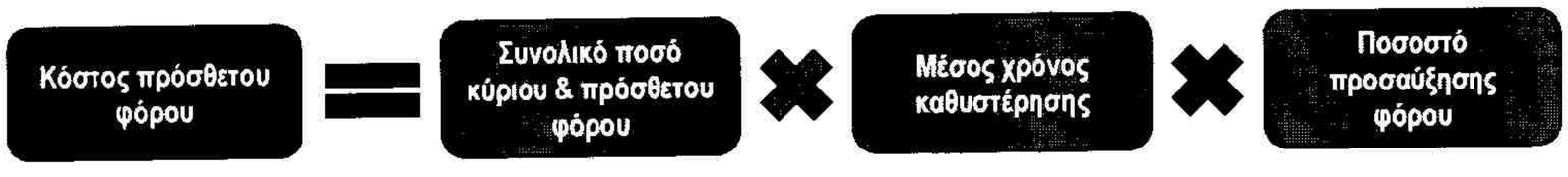
νομοθεσία το ποσοστό προσαύξησης φόρου κυμαινόταν από 1,5% έως 2,5% επί του κύριου φόρου. Στην ανάλυση που ακολουθήθηκε το ποσό ανά περίπτωση προσαρμόστηκε ανάλογα με τον συντελεστή που ίσχυε κατά το έτος προσφυγής της κάθε φορολογικής υπόθεσης.

Κατηγορία φορολογικής υπόθεσης	Αμφισβητούμενος φόρος	Μέσο κόστος επιβάρυνσης ΜΕΤΑ από καταβολή βεβαιωθέντος ποσού
Επιστροφή παρακρατούμενου φόρου	1.054.473 €	274.998 €
ΦΠΑ	819.811 €	636.644 €
Φορολογία εισοδήματος	3.849.021 €	1.420.768 €
Μέσος όρος	**1.907.768 €**	**777.470 €**

Στην περίπτωση που καταβληθεί το βεβαιωμένο ποσό και η απόφαση του δικαστηρίου είναι απορριπτική ως προς την προσφυγή, η **μέση επιβάρυνση** της επιχείρησης ανέρχεται σε **41% επί της συνολικής αμφισβητούμενης διαφοράς**.

Β) Μη καταβολή βεβαιωμένου ποσού

Στην περίπτωση που η επιχείρηση δεν καταβάλει το βεβαιωμένο ποσό και, στη συνέχεια, το δικαστήριο απορρίψει την προσφυγή, η επιβάρυνση για την επιχείρηση αφορά στο ***συνολικό κύριο και πρόσθετο ποσό, προσαυξημένο με το ποσοστό πρόσθετο φόρου***.

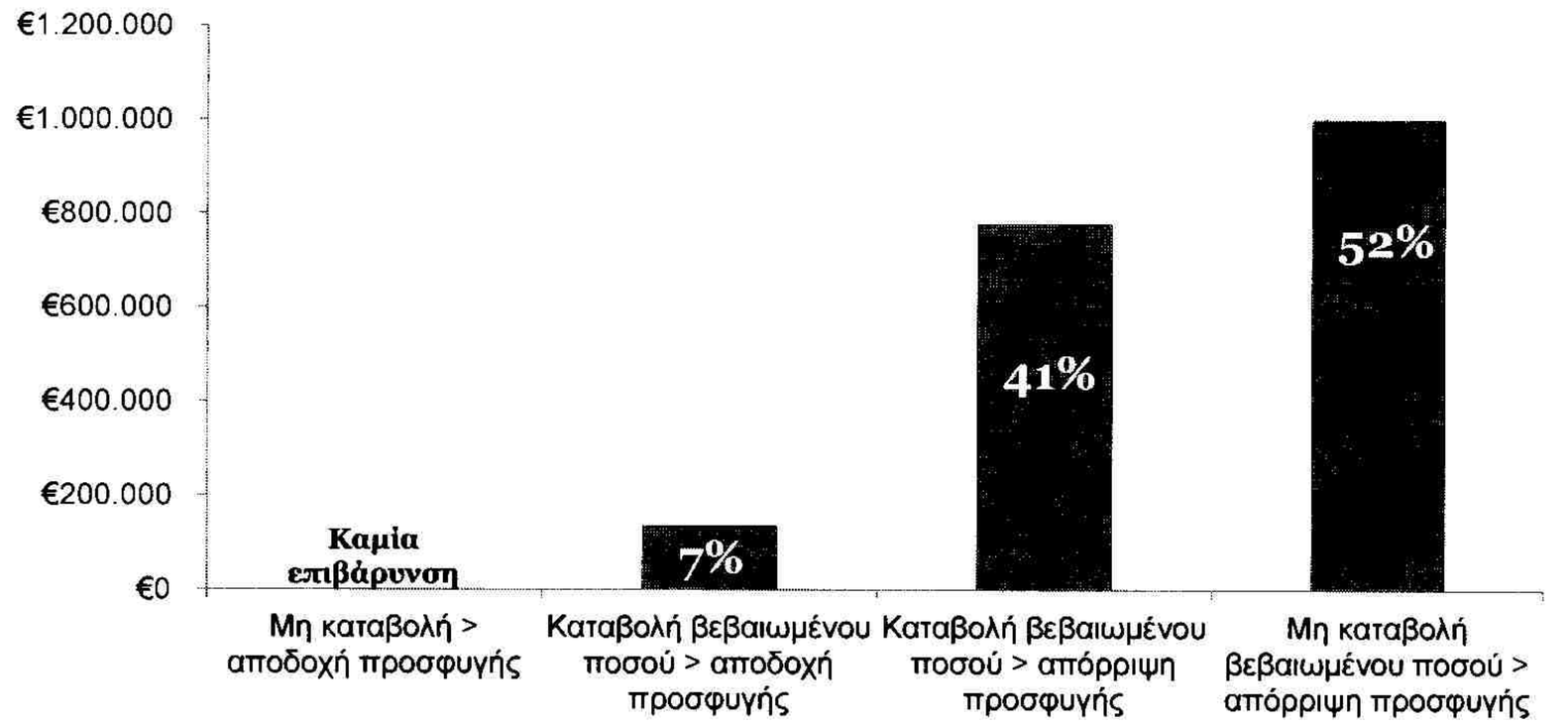


Η εκτίμηση της επιβάρυνσης (πρόσθετο κόστος) των επιχειρήσεων, ανά κατηγορία υπόθεσης του εξεταζόμενου δείγματος υποθέσεων παρουσιάζεται στον πίνακα που ακολουθεί.

Κατηγορία φορολογικής υπόθεσης	Αμφισβητούμενος φόρος	Μέσο κόστος επιβάρυνσης στο σύνολο του κύριου φόρου (μη προπληρωμή βεβαιωθέντος ποσού)
Επιστροφή παρακρατούμενου φόρου	1.054.473 €	400.064 €
ΦΠΑ	819.811 €	941.733 €
Φορολογία εισοδήματος	3.849.021 €	1.660.696 €
Μέσος όρος	**1.907.768 €**	**1.000.831 €**

Στην περίπτωση της μη καταβολής του βεβαιωθέντος ποσού και όπου η απόφαση του δικαστηρίου είναι απορριπτική η **μέση επιβάρυνση** της επιχείρησης ανέρχεται σε **52% επί του συνολικού αρχικού κύριου και πρόσθετου φόρου**.

Τα αποτελέσματα των σεναρίων, όπως αναλύθηκαν ανωτέρω, συνοψίζονται στο διάγραμμα που ακολουθεί:



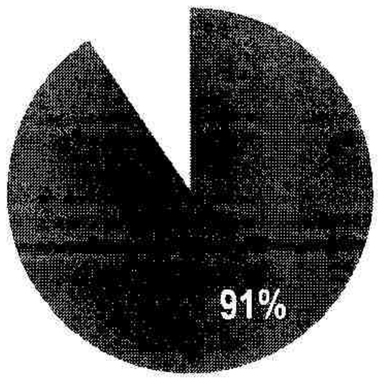
3.2.1.2 Διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών (ενδικοφανής προσφυγή)

Για τους σκοπούς της μελέτης εξετάστηκαν στοιχεία σχετικά με το έργο τόσο της Επιτροπής Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών, όσο και της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών, η οποία τη διαδέχθηκε.

Ενδικοφανής προσφυγή στην Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών

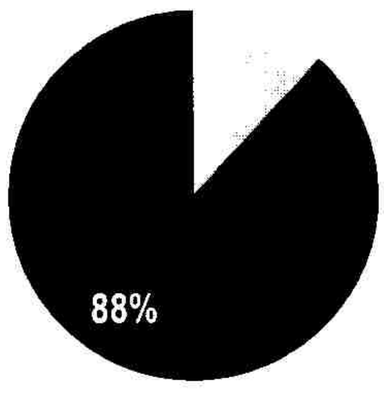
Σύμφωνα με στοιχεία που παρασχέθηκαν από την Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, το πλήθος των υποθέσεων που έχουν κατατεθεί προς επίλυση ανέρχονται σε 4.398 (από τον Ιανουάριο έως το Μάιο του 2014). Από το σύνολο των υποθέσεων αυτών έχει ολοκληρωθεί το 91%, ενώ μόλις το 12% έγιναν δεκτές ή μερικώς δεκτές.

Μόλις το 12% του συνόλου των ενδικοφανών προσφυγών έχουν γίνει δεκτές ή μερικώς δεκτές...



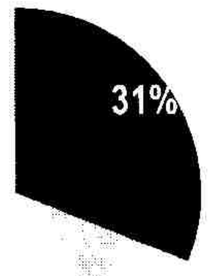
■ Ολοκληρωμένες υποθέσεις

Εκκρεμείς υποθέσεις



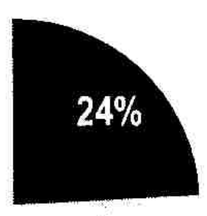
Θετική απάντηση από τις εξετασθείσες

■ Αρνητική απάντηση από τις εξετασθείσες



■ Σιωπηρή απάντηση

Εξετάστηκαν από ελεγκτές



■ Προσφυγές στα διοικητικά δικαστήρια

Περιπτώσεις που δεν παρουσιάζουν προσφυγή

... ενώ το 94% των αιτημάτων αναστολής έχει απορριφθεί

Επιπρόσθετα το **24% των υποθέσεων** που εξετάστηκαν και για τις οποίες εκδόθηκε απόφαση **κατέφυγαν σε δικαστική επίλυση** της διαφοράς μέσω προσφυγής. Κάθε ελεγκτής έχει επιλύσει αναλογικά κατά μέσο όρο 71 υποθέσεις ενδικοφανούς προσφυγής και αιτήματος αναστολής.

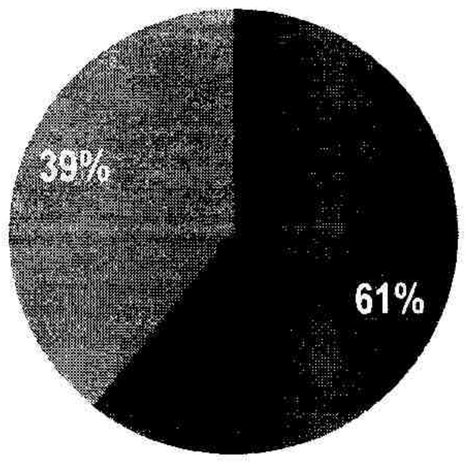
Το 87% των περιπτώσεων αναστολής έχει επιλυθεί, ωστόσο, από αυτές, το 40% έχει απορριφθεί σιωπηρά, λόγω παρόδου του χρονικού διαστήματος της θεσμικής προθεσμίας. Αξίζει να αναφερθεί ότι το **94% των αιτημάτων αναστολής πληρωμής κατέληξαν σε αρνητική/ απορριπτική απάντηση**.

Ενδικοφανής προσφυγή στην Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών

Το πλήθος των προσφυγών στην Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών, ανέρχεται σε 970. Από αυτές μόνον το 38% αφορούσε σε υποθέσεις άνω των 300.000€ για τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι έπρεπε υποχρεωτικά να ασκήσουν ενδικοφανή προσφυγή.

Το **61% των υποθέσεων απορρίφθηκαν σιωπηρά,** ύστερα από την πάροδο του οριζόμενου χρονικού διαστήματος.

Το 92% αφορά σε περιπτώσεις υποθέσεων φορολογικής διαφοράς από 50.000 € έως 300.000 €, ενώ



■ Σιωπηρή απόρριψη

■ Εξετάστηκαν από ελεγκτές

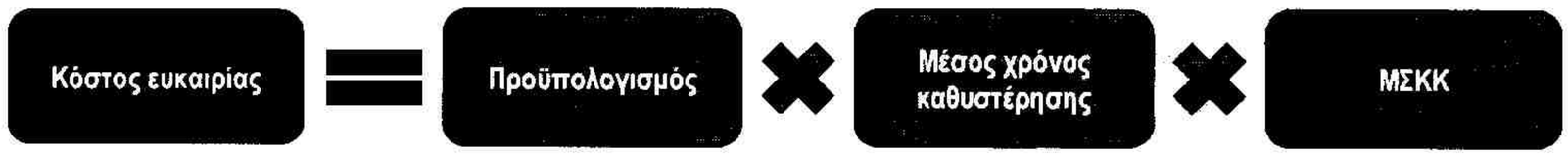
9 Πηγή: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Στατιστικά Στοιχεία Εργασιών Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών , 17/6/2014

στις περιπτώσεις άνω των 300.000 € μόνο το 11% απορρίφθηκαν σιωπηρά. Σημειώνεται ωστόσο ότι, από τις 370 υποθέσεις άνω των 300.000 ευρώ το 45% κατέληξε σε θετική απάντηση, ενώ στις περιπτώσεις φορολογικής διαφοράς από 50.000 € έως 300.000 € σχεδόν όλες ήταν απορριπτικές.

3.2.1.3 Διοικητική επίλυση διαφορών στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων – δημοσίων έργων

Η ύπαρξη των ενστάσεων επί των αποφάσεων της Αναθέτουσας Αρχής οδηγεί σε καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας αξιολόγησης και ανάθεσης των διαγωνισμών, ή ακόμα και στην ακύρωση αυτών. Το σύνολο των συμμετεχουσών εταιρειών/ υποψήφιων αναδόχων επιβαρύνεται με κόστος που προκύπτει από την μη αξιοποίηση του διαθέσιμου προς ανάθεση προϋπολογισμού, ο οποίος δεν διανέμεται εντός του αρχικά προβλεπόμενου χρονικού ορίζοντα.

Η εκτίμηση της επιβάρυνσης των επιχειρήσεων λόγω της καθυστέρησης στην ανάθεση διαγωνισμών αφορά σε κόστος ευκαιρίας και αναφέρεται στο επιπρόσθετο κόστος που επωμίζεται η επιχείρηση λόγω χρονικών καθυστερήσεων, καθώς και στο κόστος που προκύπτει από τη μη επανεπένδυση του δεσμευμένου ή του διαθέσιμου κεφαλαίου.



Όπου ΜΣΚΚ, Μέσο Σταθμικό Κόστος Κεφαλαίου (WACC – Weighted Average Cost of Capital)

Σημειώνεται ότι στην ανάλυση δεν υπολογίζεται το κόστος των εταιρειών για την προετοιμασία των προσφορών, στις περιπτώσεις όπου οι διαγωνισμοί κρίνονται άκυροι, ή αναβάλλονται επ' αόριστον.

Το **δείγμα** που συλλέχθηκε αφορά

- σε διαγωνισμούς είτε προς ανάθεση είτε προς ολοκλήρωση που οριοθετούνται χρονικά ανάμεσα στα έτη 2012-2013.

  Το δείγμα περιλαμβάνει 66 περιπτώσεις διαγωνισμών, με συνολικό διαθέσιμο προϋπολογισμό 174.612.796 €, οι οποίοι έχουν ως αποδέκτες συμβουλευτικές εταιρείες και 7 περιπτώσεις διαγωνισμών κατασκευαστικών έργων με προϋπολογισμό 271.115.230 €. Σημειώνεται ότι στο 10% του δείγματος οι επιχειρήσεις προχώρησαν σε ασφαλιστικά μέτρα και στο **95%** σε δικαστική προσφυγή, σε οποιοδήποτε διαγωνιστικό στάδιο.

- σε κατασκευαστικά έργα που βρίσκονται στο στάδιο της εκτέλεσης.

  Περιλαμβάνει 25 περιπτώσεις κατασκευαστικών έργων που βρίσκονται σε εκτέλεση και ο συνολικός προϋπολογισμός ανέρχεται σε 2.905.755.167 €. Σημειώνεται ότι το 55% των υποθέσεων εκκρεμεί.

Α) Κόστος ευκαιρίας σε περίπτωση επίλυσης διαφοράς κατά το στάδιο του διαγωνισμού

Η ανάλυση του κόστους ευκαιρίας του εξεταζόμενου δείγματος υποθέσεων, ανά είδος διαγωνισμού, συνοψίζεται στον πίνακα που ακολουθεί.

Με ενδεικτικό χρόνο καθυστέρησης ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων λόγω προσφυγών τους 6 μήνες το κόστος ευκαιρίας εκτιμάται σε περίπου €40.000 για κάθε δημόσιο διαγωνισμό ύψους €1εκ

Κλάδος	Συνολικός διαθέσιμος προϋπολογισμός (Α)	Μέσος χρόνος καθυστέρησης σε έτη (Β)	ΜΣΚΚ κλάδου (Γ)	Κόστος ευκαιρίας (Δ) = (Α) * (Β) * (Γ)
Συμβουλευτικός κλάδος	174.612.796 €	0,7	7,9%	10.299.827 €
Κατασκευαστικός κλάδος	271.115.230 €	0,3	7,8%	6.500.741 €
Μέσος όρος	**222.864.013 €**	**0,5**	**7,9%**	**8.400.284 €**

Το μέσο κόστος ευκαιρίας που προκύπτει από την καθυστέρηση στην ανάθεση των δημοσίων διαγωνισμών του δείγματος ανέρχεται σε περίπου 8,5 εκ €.

Β) Κόστος ευκαιρίας σε περίπτωση επίλυσης διαφοράς κατά το στάδιο εκτέλεσης κατασκευαστικών έργων

Κλάδος	Συνολικός διαθέσιμος προϋπολογισμός (Α)	Μέσος χρόνος καθυστέρησης σε έτη (Β)	ΜΣΚΚ κλάδου (Γ)	Κόστος ευκαιρίας (Δ) = (Α) * (Β) * (Γ)
Κατασκευαστικός κλάδος	2.905.755.167 €	2,9	7,8%	660.429.720 €

Στις περιπτώσεις δημοσίων αναθέσεων του κατασκευαστικού κλάδου και αναφορικά με την ολοκλήρωση της εκτέλεσης αυτών παρουσιάζεται μέσος χρόνος καθυστέρησης από την στιγμή της πρώτης ένστασης μέχρι την ημερομηνία εκδίκασης της προσφυγής περίπου 3 έτη. Το αντίστοιχο κόστος ευκαιρίας ανέρχεται σε 660 εκ €.

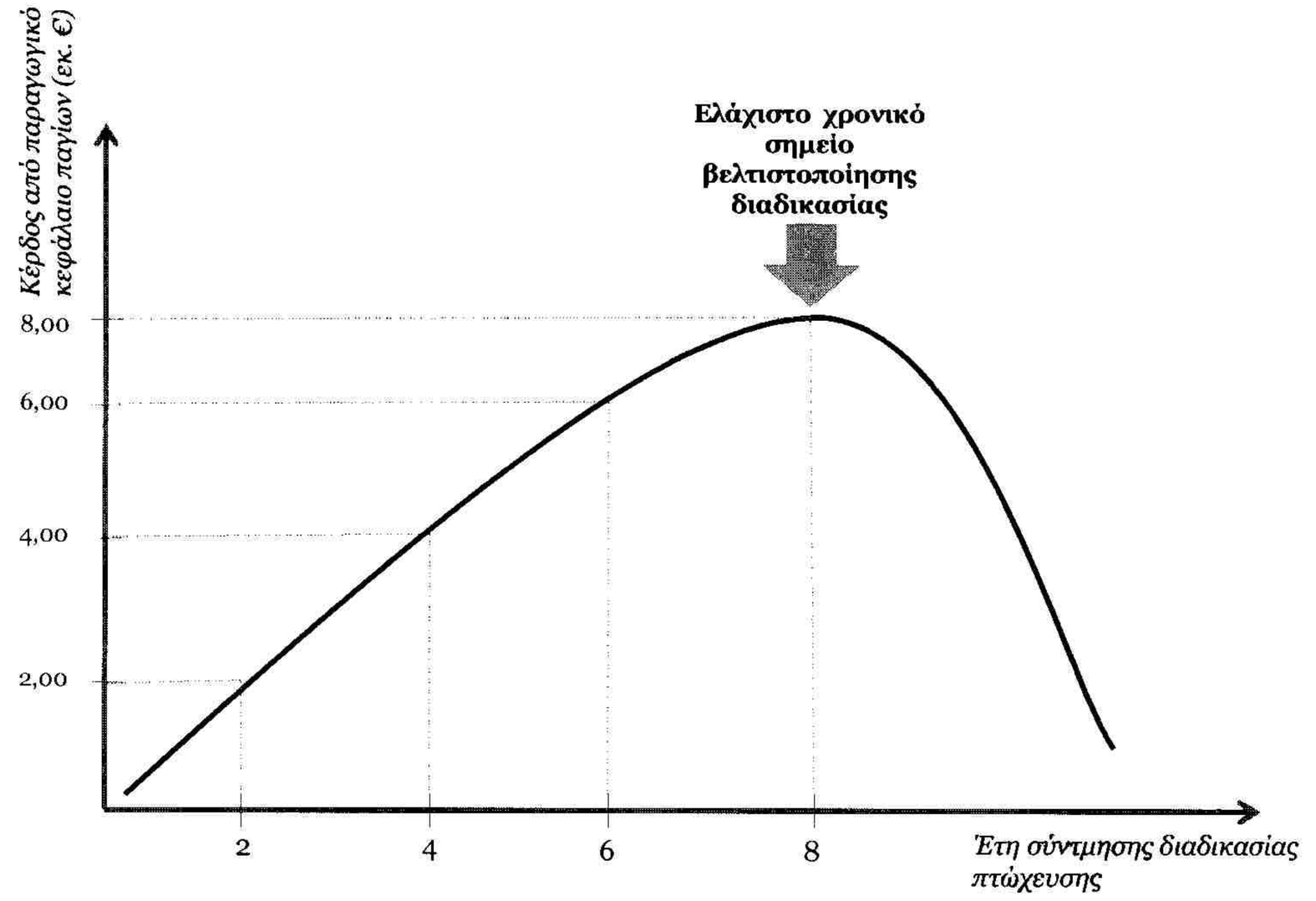
3.2.1.4 Διαδικασίες πτώχευσης και εξυγίανσης

Στο πλαίσιο της μελέτης, και ειδικά για τις διαδικασίες πτώχευσης και εξυγίανσης, δεν πραγματοποιήθηκε εκτίμηση επιβάρυνσης, αλλά του ***οφέλους*** που θα προέκυπτε ***από την μείωση του χρόνου*** για την ολοκλήρωση της διαδικασίας.

Με την πάροδο κάθε έτους για την ολοκλήρωση της διαδικασίας πτώχευσης, τα περιουσιακά στοιχεία των επιχειρήσεων χάνουν μέρος της αξίας τους. Ανάλογα, η μείωση του χρόνου ολοκλήρωσης οδηγεί σε όφελος το οποίο συνίσταται σε εξοικονόμηση διαθέσιμου παραγωγικού κεφαλαίου.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι υπάρχει ένα βέλτιστο χρονικό σημείο πέραν του οποίου η περαιτέρω συντόμευση της διαδικασίας δεν επιφέρει όφελος αλλά μειώνει την αξία των διαθέσιμων προς πώληση παγίων. Πέραν του χρονικού σημείου αυτού τα πάγια απαξιώνονται λόγω μεγάλης και άμεσης διαθεσιμότητας, υπερπροσφοράς στην αγορά. Το χρονικό αυτό σημείο ορίστηκε, με βάση την άποψη εμπειρογνωμόνων, σε δύο έτη.

Ο συσχετισμός του χρονικού ορίζοντα με την αξία των παγίων παρουσιάζεται διαγραμματικά ακολούθως:



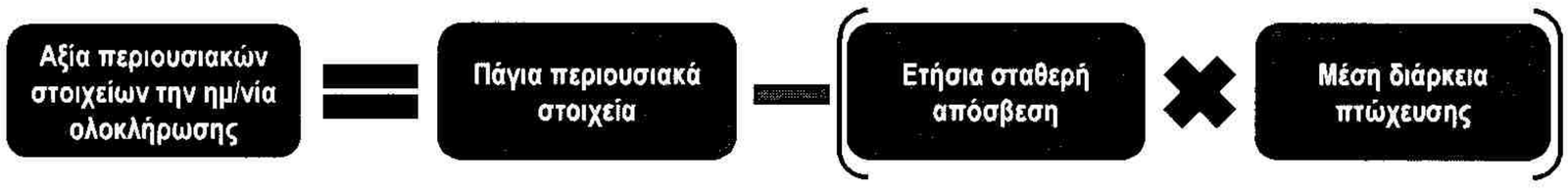
Το **δείγμα** που συλλέχθηκε για την εκτίμηση του οφέλους μείωσης του χρόνου ολοκλήρωσης των διαδικασιών περιλαμβάνει:

- 11 υποθέσεις πτώχευσης, για τις οποίες υποβλήθηκε σχετική αίτηση το διάστημα των ετών 2008 – 2012. Οι 7 περιπτώσεις αφορούν σε ολοκληρωμένες υποθέσεις, στις οποίες τα διαθέσιμα περιουσιακά στοιχεία βρίσκονται υπό διαδικασία διανομής στο δημόσιο και 4 περιπτώσεις στις οποίες η εκκαθάριση είναι σε εκκρεμότητα έως και σήμερα και παρουσιάζουν ήδη περισσότερα από τρία έτη (3,2 έτη) καθυστέρηση.

- 60 περιπτώσεις επιχειρήσεων που έχουν υποβάλει αίτημα εξυγίανσης μεταξύ των ετών 2009 έως το 2013.

- 430 επιχειρήσεις με παγιδευμένα κεφάλαια, οι οποίες την χρονική περίοδο των ετών 2008-2012, σημείωσαν ετήσια έσοδα άνω των 10εκ. € και χαρακτηρίζονται ως μη βιώσιμες επιχειρήσεις «zombies»[10]. Οι επιχειρήσεις αυτές ξεχώρισαν ως «zombies» από σύνολο 3.000 επιχειρήσεων.

Η εκτίμηση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων κατά την ημερομηνία ολοκλήρωσης της πτώχευσης υπολογίζεται ως εξής:



Το όφελος που μπορεί να προκύψει από την συντόμευση της διαδικασίας πτώχευσης, των επιχειρήσεων του δείγματος, κατά δύο έτη, δηλαδή από δέκα σε οκτώ έτη αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα:

---

[10] Μελέτη PwC "Stars and Zombies"

Μέση χρονική διάρκεια	Πάγια περιουσιακά στοιχεία (Α)	Ετήσια απόσβεση (Β)	Μέση διάρκεια πτώχευσης (Γ)	Αξία περιουσιακών στοιχείων προς πώληση την ημερομηνία ολοκλήρωσης της πτώχευσης (Δ) = (Α) – [(Β) * (Γ)]
Υφιστάμενη κατάσταση *(10 έτη)*	19.884.145.478 €	976.416.648 €	**10 έτη**	10.119.978.998 €
			-2 έτη	
Προτεινόμενη κατάσταση *(8 έτη)*	19.884.145.478 €	976.416.648 €	**8 έτη**	12.072.812.294 €
Όφελος από επίσπευση διαδικασιών πτώχευσης κατά 2 έτη				**1.952.833.296 €**

Στην περίπτωση που πριν την πτώχευση είχε κινηθεί διαδικασία εξυγίανσης, χωρίς επιτυχία, στη μέση διάρκεια της πτώχευσης συνυπολογίζεται και ο χρόνος της εξυγίανσης (ο οποίος ανέρχεται πλέον σε 11,3 έτη) και το όφελος από την συντόμευση της διαδικασίας διαμορφώνεται όπως παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα.

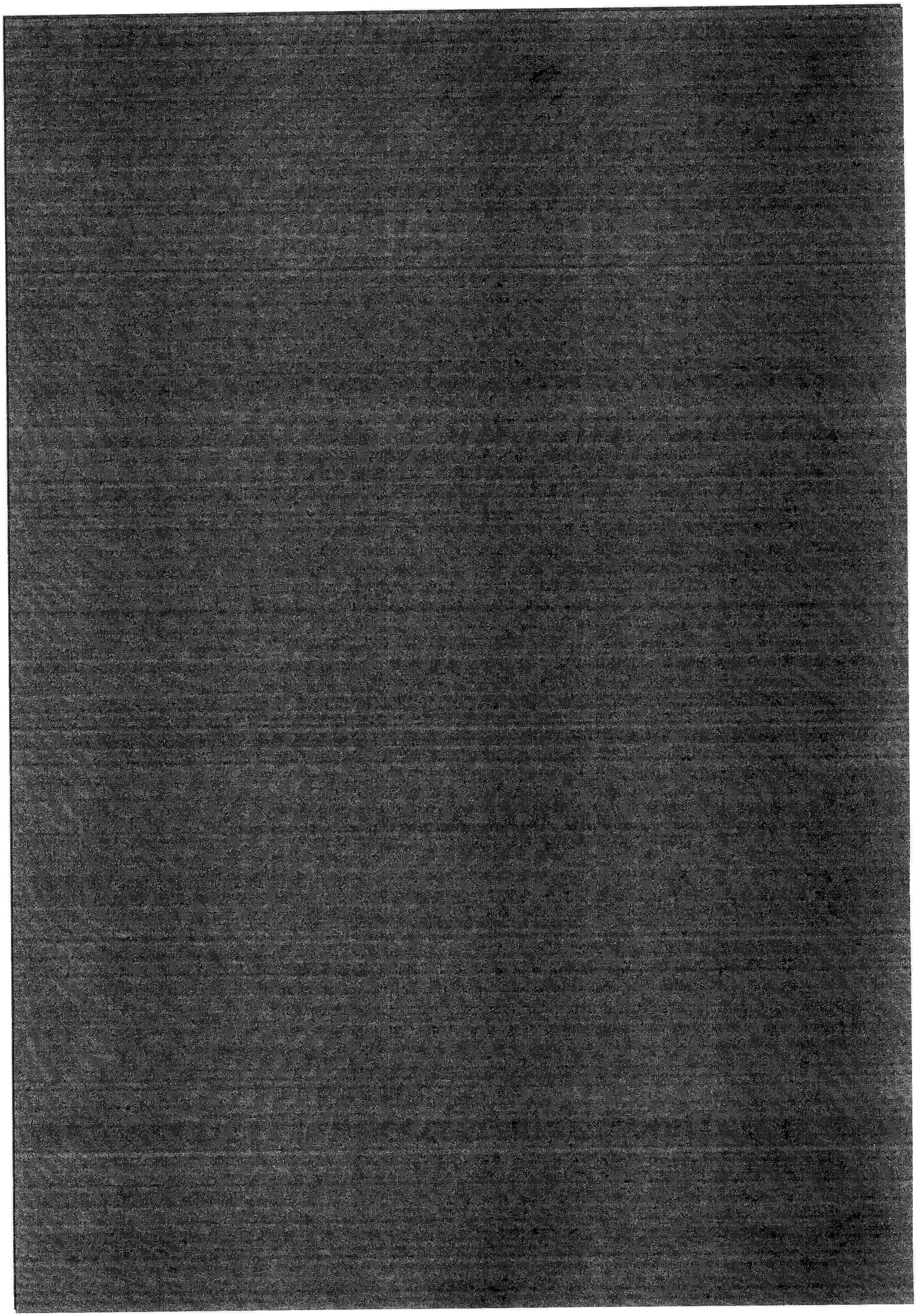
Μέση χρονική διάρκεια	Πάγια περιουσιακά στοιχεία (Α)	Ετήσια απόσβεση (Β)	Μέση διάρκεια πτώχευσης (Γ)	Αξία περιουσιακών στοιχείων προς πώληση την ημερομηνία ολοκλήρωσης της πτώχευσης (Δ) = (Α) – [(Β) * (Γ)]
Υφιστάμενη κατάσταση ***(10 έτη)***	19.884.145.478 €	976.416.648 €	11,3	8.850.637.356 €
Προτεινόμενη κατάσταση *(8 έτη)*	19.884.145.478 €	976.416.648 €	8,3	11.779.887.300 €
Όφελος από επίσπευση διαδικασιών πτώχευσης κατά 2 έτη				1.952.833.296 €
Όφελος από επίσπευση διαδικασιών εξυγίανσης κατά 1 έτος				976.416.648 €
Συνολικό όφελος				**2.929.249.944 €**

Το όφελος που προκύπτει από την συντόμευση του χρόνου ολοκλήρωσης της διαδικασίας πτώχευσης μπορεί να εκτιμηθεί και με βάση τη δημιουργία εσόδων και την αντίστοιχη αύξηση του ΑΕΠ από την συντομότερη επιστροφή των παγίων στην παραγωγή. Το όφελος αυτό υπολογίζεται με βάση τον δείκτη «Ταχύτητα Κυκλοφορίας Παγίων» (Asset turnover ratio):

$$\text{Ταχύτητα Κυκλοφορίας Παγίων} = \frac{\text{Πωλήσεις}}{\text{Πάγιο Ενεργητικό - Αποσβέσεις}}$$

Ο αριθμοδείκτης αυτός εκφράζει το βαθμό χρησιμοποίησης των παγίων σε σχέση με τις πωλήσεις και, ειδικότερα, δείχνει την συνεισφορά των παγίων στη δημιουργία εσόδων.

Σύμφωνα με τον ανωτέρω δείκτη, η εξοικονόμηση που προκύπτει από την σύντμηση των ετών ολοκλήρωσης της διαδικασίας πτώχευσης, κατά δύο έτη, προσθέτει στο ΑΕΠ **0,3% (€464,0 εκ.)**.



4 Στρατηγική και προτάσεις για την επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών

Την περίοδο αυτή, κατά την οποία η χώρα βιώνει μια πρωτοφανή οικονομική και κοινωνική κρίση, είναι ιδιαίτερα σημαντική η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, μέσα από την προσέλκυση και υποστήριξη νέων επενδύσεων και μέσα από την ενίσχυση της βιωσιμότητας των υφιστάμενων επιχειρήσεων.

Η διαφύλαξη και η αύξηση του αριθμού των βιώσιμων και διεθνώς ανταγωνιστικών επιχειρήσεων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα των υφιστάμενων θέσεων εργασίας και κυρίως για τη δημιουργία νέων.

Δομικό στοιχείο της προσπάθειας αυτής αποτελεί η δημιουργία συνθηκών ***εμπιστοσύνης στο επιχειρηματικό περιβάλλον***, για την οποία απαιτείται, εκτός από το σταθερό θεσμικό περιβάλλον και τον περιορισμό των εμποδίων στην επιχειρηματικότητα, ***ένα αποτελεσματικό σύστημα επίλυσης διαφορών***. Οι παράγοντες αυτοί αποτελούν αναγκαία συνθήκη προκειμένου η χώρα να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη της διεθνούς επιχειρηματικής κοινότητας και, εν συνεχεία, να προσελκύσει τα αναγκαία κεφάλαια για την υλοποίηση επενδύσεων.

Ένα αποτελεσματικό, ταχύ και ευέλικτο σύστημα επίλυσης διαφορών αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη αισθήματος εμπιστοσύνης και σταθερότητας, όχι μόνο στο ευρύ κοινωνικό σύνολο, αλλά και στην επιχειρηματική κοινότητα. Ένα εύρυθμο και ταχύ σύστημα απονομής δικαιοσύνης και επίλυσης διαφορών μπορεί να μεγιστοποιήσει την κοινωνική ευημερία, να συμβάλει στην δημοσιονομική εξυγίανση και να θέσει τα θεμέλια για την ανάπτυξη, μέσω ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την υγιή επιχειρηματικότητα. Η διασφάλιση της έγκαιρης απονομής δικαιοσύνης, καθώς και της ορθής και πλήρους εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα στην προσπάθεια της χώρας να υλοποιήσει τις απαιτούμενες μεταρρυθμιστικές ενέργειες και να ξαναβρεί βιώσιμους αναπτυξιακούς ρυθμούς.

Το Παρατηρητήριο επιχειρηματικού περιβάλλοντος έχοντας την τελευταία περίοδο αναλάβει την πρωτοβουλία ανάδειξης και τεκμηρίωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων των επιχειρήσεων σε 13 βασικές περιοχές του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, αλλά και διατύπωσης ολοκληρωμένων προτάσεων για τον περιορισμό τους, κατάρτισε ολοκληρωμένη πρόταση διαμόρφωσης στρατηγικής και υλοποίησης προγράμματος δράσης, με στόχο την επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης και την άρση των αγκυλώσεων, που επιβραδύνουν την επίλυση των υποθέσεων με το κράτος, τόσο δικαστικά, όσο και εξωδικαστικά.

4.1 Στρατηγικοί άξονες για την επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών

Η προτεινόμενη στρατηγική για την ταχύτερη Απονομή Δικαιοσύνης στηρίζεται σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης, το οποίο αντιμετωπίζει ισομερώς και εξίσου δυναμικά και τα τρία βασικά πεδία αγκυλώσεων στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης. Πιο συγκεκριμένα στοχεύει:

(α) στην ***αύξηση της ταχύτητας*** επίλυσης των διαφορών από το δικαστικό σύστημα,

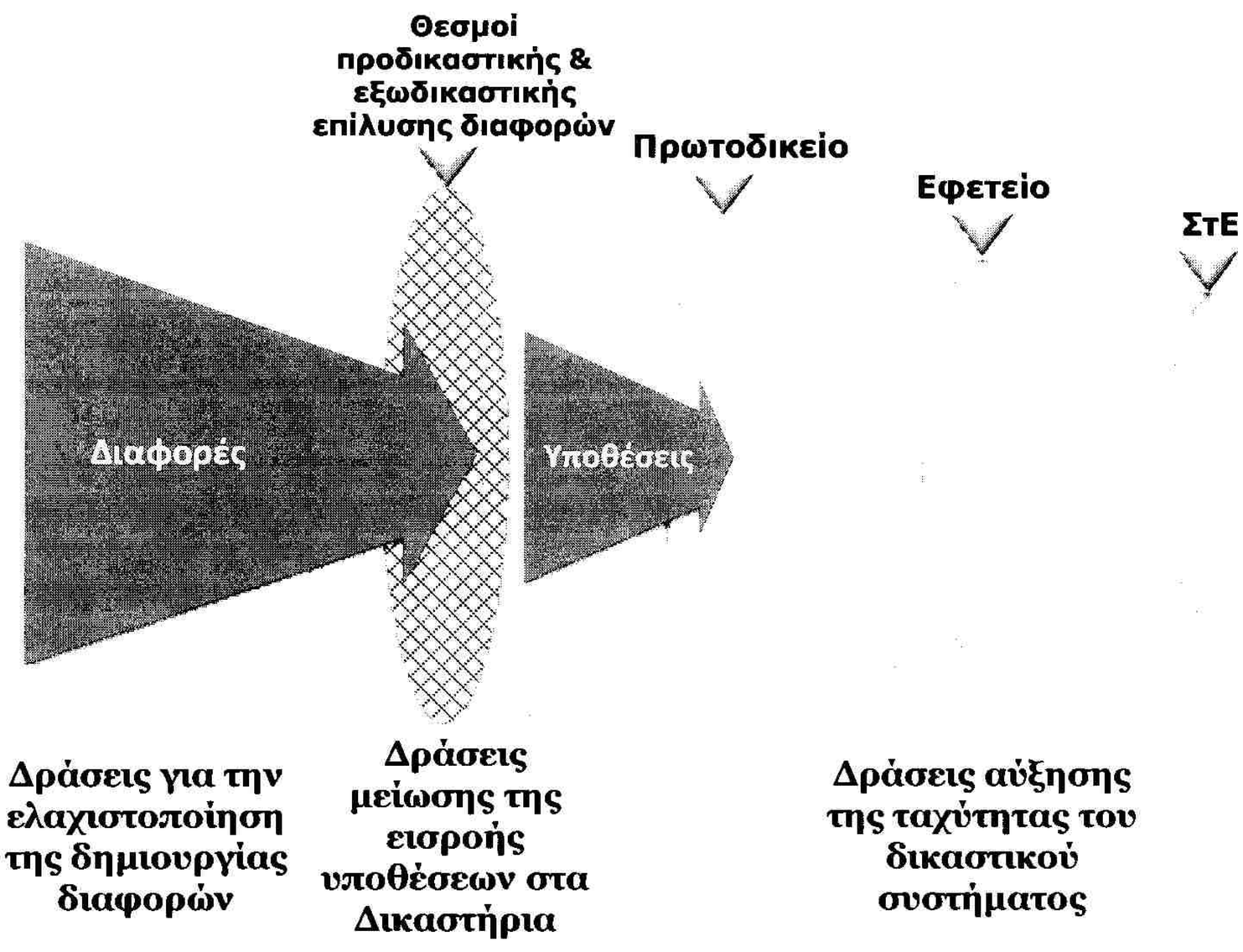
(β) στην ***ενίσχυση*** της δυνατότητας ***διαχείρισης - αντιμετώπισης*** των υποθέσεων ***πριν την είσοδό τους στα δικαστήρια***, αλλά και

(γ) στην ***μείωση δημιουργίας διαφορών*** κατά την επαφή του διοικούμενου με τη δημόσια διοίκηση.

Για την επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης απαιτείται ταυτόχρονα...

... να αυξηθεί ο ρυθμός εκροής υποθέσεων από το δικαστικό σύστημα και

να μειωθεί ο ρυθμός εισροής υποθέσεων στο δικαστικό σύστημα



Η στρατηγική εξειδικεύεται στους παρακάτω στρατηγικούς στόχους:

1. Ενίσχυση της δυνατότητας διαχείρισης – αντιμετώπισης υποθέσεων πριν τα δικαστήρια

Αφορά στη μείωση ή ανάσχεση του ρυθμού εισροής υποθέσεων στο δικαστικό σύστημα.

Περιλαμβάνει δράσεις ενίσχυσης της επίλυσης διαφορών εκτός δικαστηρίων, ως ταχύτερης και οικονομικότερης, σε σχέση με τη δικαστική, διαδικασίας, η οποία συμβάλλει και στην καλύτερη λειτουργία των δικαστηρίων λόγω μείωσης του φόρτου τους.

2. Αύξηση της ταχύτητας επίλυσης διαφορών εντός του δικαστικού συστήματος

Αφορά στην αύξηση του ρυθμού εκροής υποθέσεων από το δικαστικό σύστημα και, ειδικότερα, στην άμεση ή έμμεση μείωση του χρόνου επίλυσης των διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια, χωρίς αυτό να έχει αρνητική επίδραση στην ποιότητα απονομής δικαιοσύνης.

3. Ελαχιστοποίηση της δημιουργίας διαφορών

Αφορά στη μείωση του ρυθμού εισροής υποθέσεων στο δικαστικό σύστημα στον ελάχιστο δυνατό βαθμό.

Περιλαμβάνει δράσεις μείωσης των δημιουργούμενων διαφορών μέσω της βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου, της βελτίωσης της ποιότητας των διοικητικών αποφάσεων που απορρέουν από αυτό και της αύξησης της ασφάλειας δικαίου.

Η αποφυγή δημιουργίας διαφορών καταπολεμά το πρόβλημα της ταχύτητας απονομής δικαιοσύνης πριν τη γένεσή του.

Επισημαίνεται ότι ουσιαστική προϋπόθεση για την υλοποίηση της στρατηγικής είναι η δημιουργία ειδικού μηχανισμού μεταρρύθμισης σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο, η επεξεργασία επιχειρησιακού σχεδίου δράσης και η υιοθέτηση Οδικού Χάρτη εφαρμογής του.

4.2 Προτάσεις παρέμβασης

Στο πλαίσιο της μελέτης διαμορφώθηκε δέσμη προτάσεων βελτίωσης, τα χαρακτηριστικά των οπίων παρουσιάζονται στη συνέχεια.

4.2.1 Χαρακτηριστικά προτεινόμενων παρεμβάσεων

Στη συνέχεια, παρουσιάζεται συγκεντρωτικά η κατανομή των **90** προτάσεων βελτίωσης βάσει των ακόλουθων χαρακτηριστικών τους:

Ενότητα: Κατανομή των προτεινόμενων παρεμβάσεων ανά εξεταζόμενη ενότητα της μελέτης (διοικητικά δικαστήρια, διοικητική επίλυση φορολογικών υποθέσεων, διοικητική επίλυση διαφορών στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων, κλπ).

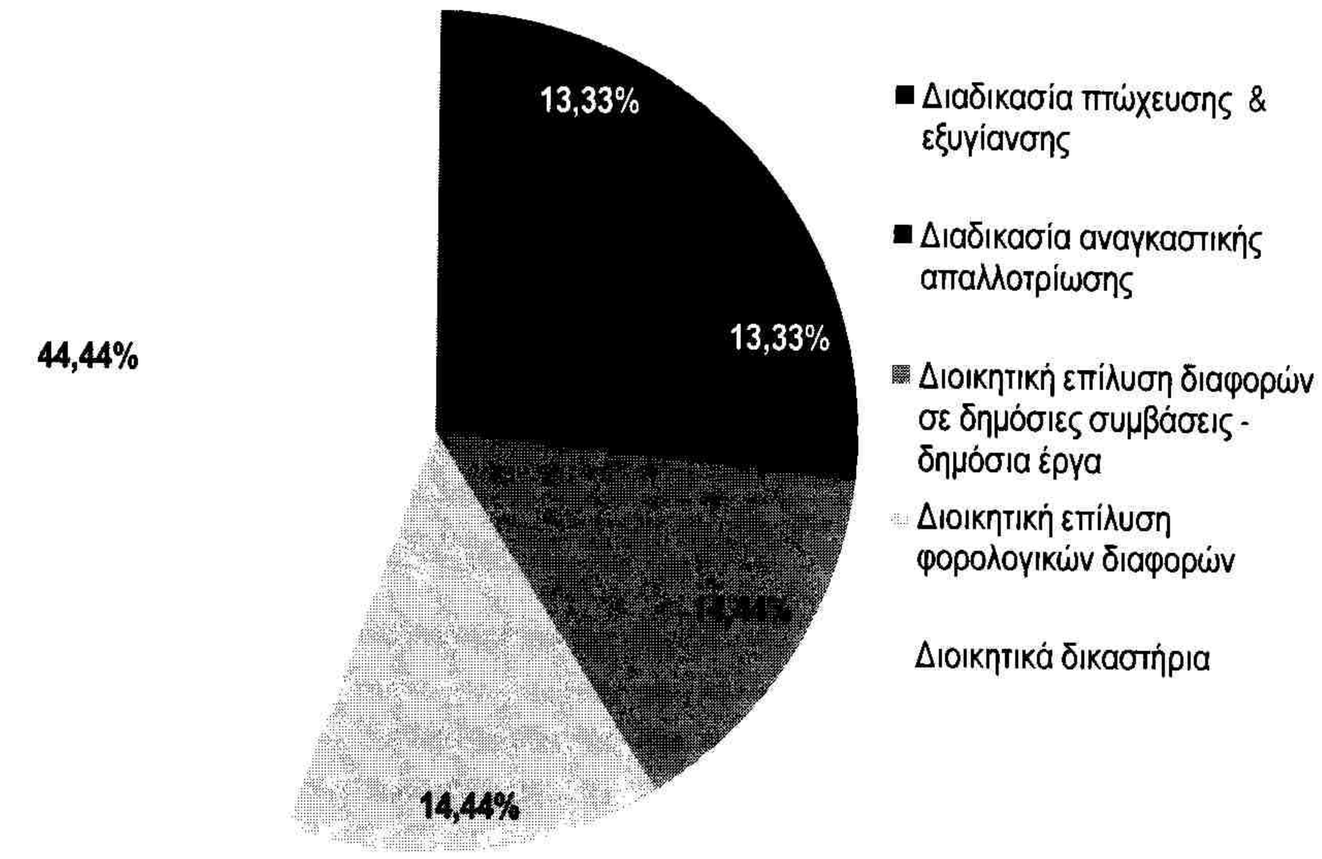
Στρατηγικός στόχος (που εξυπηρετούν): Κατανομή των προτεινόμενων παρεμβάσεων ανά στρατηγικό στόχο στον οποίο εξυπηρετούν (δεν περιλαμβάνονται οι προτάσεις για την αναγκαστική απαλλοτρίωση και τις διαδικασίες πτώχευσης και εξυγίανσης).

Προτεραιότητα: Κατανομή των προτάσεων ανά βαθμό προτεραιότητας, βάσει ιεράρχησης που παρουσιάζεται αναλυτικά σε επόμενη ενότητα.

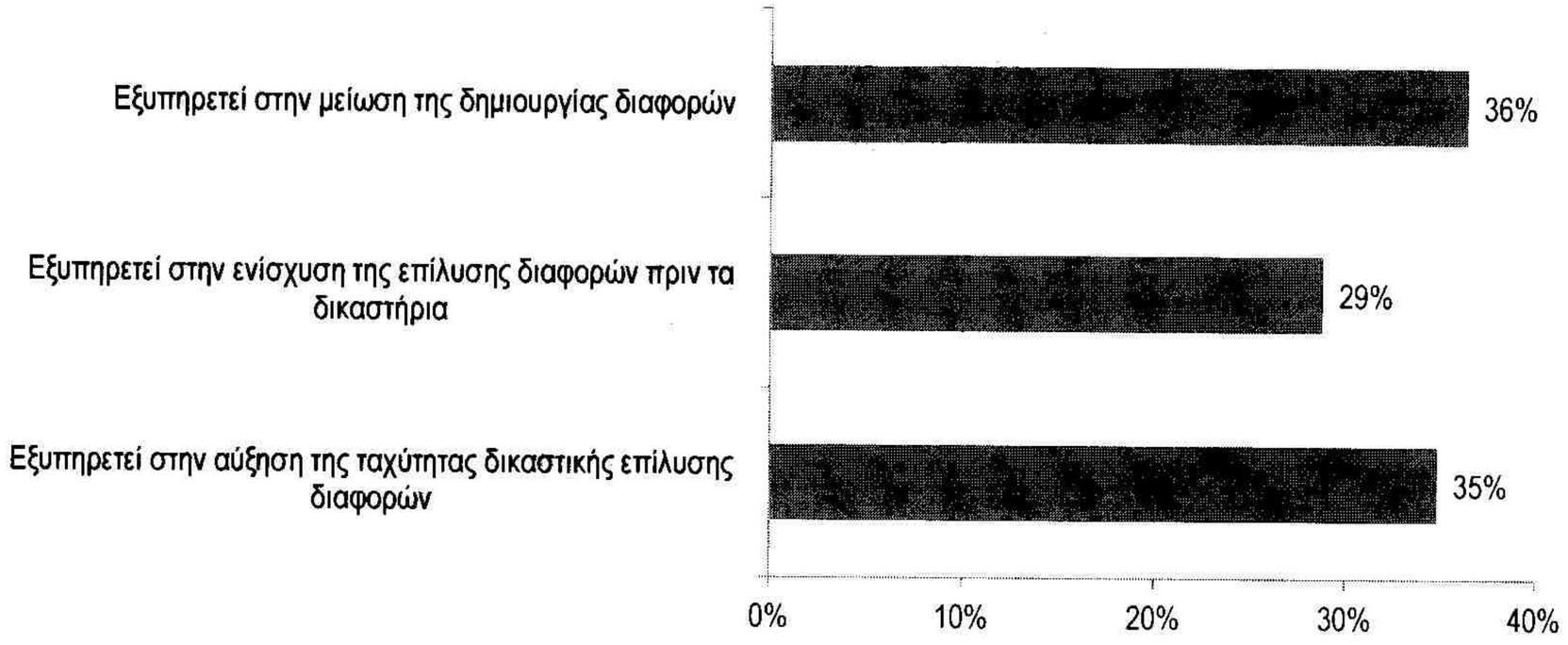
Ευκολία (υλοποίησης): Κατανομή των προτεινόμενων παρεμβάσεων ανά βαθμό ευκολίας (χαμηλή ευκολία– 1, υψηλή ευκολία -5)

Σημαντικότητα: Κατανομή των προτάσεων ανά βαθμό σημαντικότητας (χαμηλή σημαντικότητα – 1, υψηλή σημαντικότητα -5)

Η κατανομή των προτάσεων ανά εξεταζόμενη ενότητα απεικονίζεται στο παρακάτω γράφημα.



Πιο συγκεκριμένα οι προτάσεις που αφορούν στα διοικητικά δικαστήρια, στη διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών και στη διοικητική επίλυση διαφορών σε δημόσιες συμβάσεις και έργα, κατανέμονται περαιτέρω, και με βάση τον στρατηγικό στόχο που εξυπηρετούν, ως εξής:



Από τις προτάσεις για την ενίσχυση της δυνατότητας **διαχείρισης και επίλυσης υποθέσεων πριν τα δικαστήρια** (Στρατηγικός Στόχος 1),

το 43% στοχεύει σε ενίσχυση και βελτίωση των υφιστάμενων θεσμών προδικαστικής επίλυσης διαφορών

το 43% αφορά σε θέσπιση κινήτρων και αντικινήτρων για μη προσφυγή και

το 14% αφορά σε καθιέρωση νέων θεσμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών

Ειδικά σε ότι αφορά την **αύξηση της ταχύτητας επίλυσης διαφορών εντός του δικαστικού συστήματος** (Στρατηγικός Στόχος 2), αναφέρονται τα εξής:

Το 70% των προτάσεων αυτών αποσκοπεί στην αναβάθμιση της απόδοσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης,

το 22% αφορά σε ενέργειες ενιαίας εκκαθάρισης μεγάλου αριθμού παρόμοιων υποθέσεων και

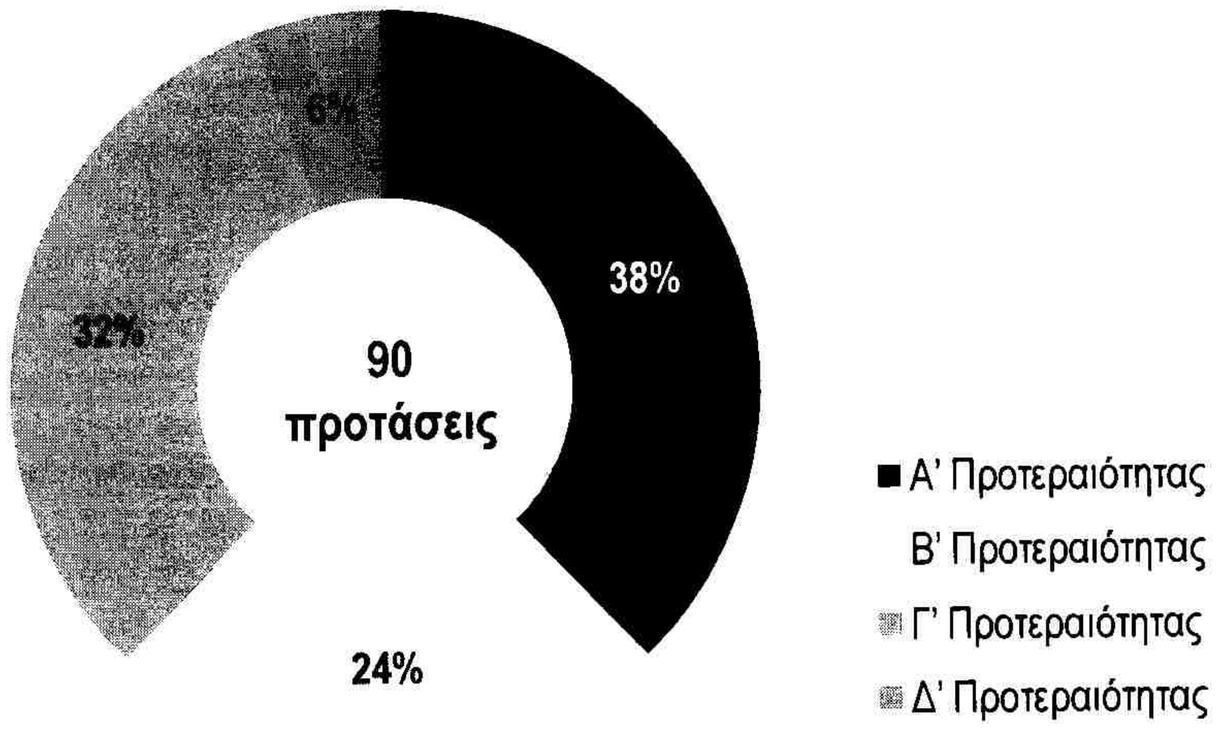
το 9% περιλαμβάνει προτάσεις για την υποστήριξη της διοίκησης και της παρακολούθησης του έργου των δικαστηρίων

Τέλος, σε ότι αφορά την **αποφυγή της δημιουργίας διαφορών** μεταξύ διοικούμενων και δημόσιας διοίκησης (Στρατηγικός Στόχος 3),

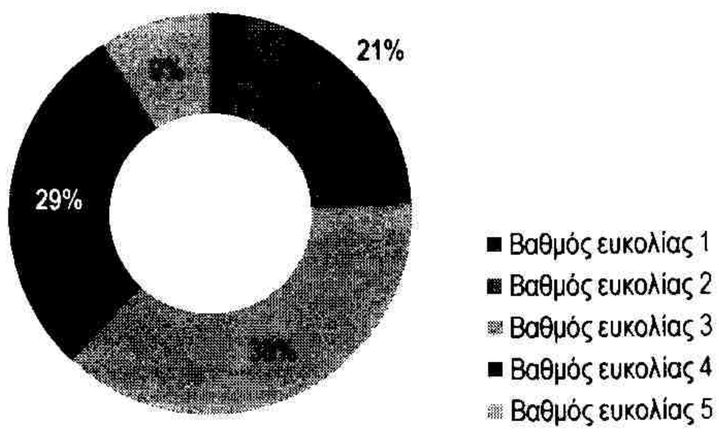
το 60% αφορά σε ενέργειες βελτίωσης της ποιότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης,

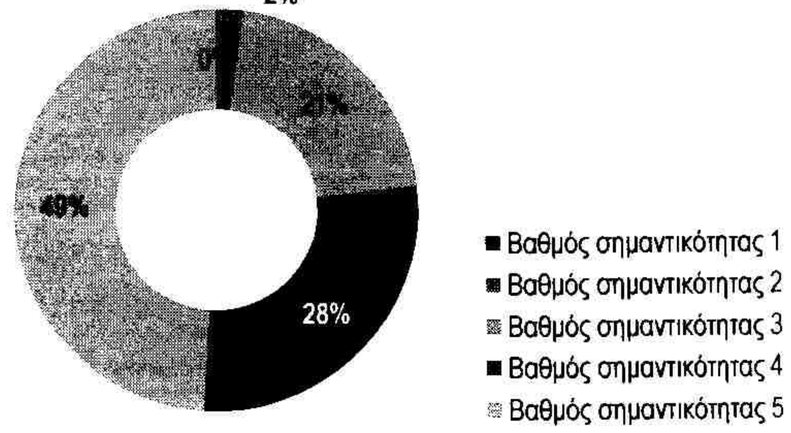
το 30% αφορά στη βελτίωση της ποιότητας των νόμων και

το 10% στοχεύει στην διαχρονική παρακολούθηση και αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου ως παράγοντα δημιουργίας διαφορών.



Τέλος, η κατανομή των προτάσεων ανά βαθμό ευκολίας (υλοποίησης) και βαθμό σημαντικότητας, απεικονίζεται στα γραφήματα που ακολουθούν.





4.2.2 Συνοπτική παρουσίαση μείγματος προτεινόμενων παρεμβάσεων

Στο πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι προτάσεις βελτίωσης.

Ενότητες	Στρατηγικοί στόχοι
Διοικητικά δικαστήρια	ΣΣ1. Ενίσχυση της δυνατότητας διαχείρισης υποθέσεων πριν τα δικαστήρια
Διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών	
Διοικητική επίλυση διαφορών σε δημόσιες συμβάσεις /έργα	ΣΣ2. Αύξηση της ταχύτητας επίλυσης διαφορών εντός του δικαστικού συστήματος
Διαδικασία αναγκαστικής απαλλοτρίωσης	
Διαδικασίες πτώχευσης & εξυγίανσης	ΣΣ3. Μείωση της δημιουργίας διαφορών

Λιγότερες εκκρεμείς υποθέσεις

1.	Συγκρότηση ομάδας ειδικευμένων προσώπων, η οποία θα αναλάβει την ομαδοποίηση των εκκρεμών υποθέσεων ανάλογα με το τιθέμενο νομικό ζήτημα (πχ από ομάδα εκπαιδευμένων γραμματέων δικαστηρίων με τη βοήθεια ασκούμενων ή νέων δικηγόρων που προσλαμβάνονται με σύμβαση έργου ή ορισμένου χρόνου)	√
2.	Συγκρότηση ειδικής ομάδας δικαστών[11] εκ του υπάρχοντος σώματος, για την ενιαία εκκαθάριση των εκκρεμών υποθέσεων με όμοιο αντικείμενο • *Για τη συγκρότηση της παραπάνω ομάδας προτείνεται η παροχή κινήτρων προς τους δικαστές (πχ απαλλαγή από διοικητικά καθήκοντα, καταβολή υπερωριακού επιδόματος, ηθικά κίνητρα, συνυπολογισμός στην ανέλιξη)* • *Επίσης είναι εύλογη η πλαισίωση της παραπάνω ομάδας από νομικούς βοηθούς (judicial assistants), όπως ασκούμενοι δικηγόροι με σύμβαση ορισμένου χρόνου, οι οποίοι θα υποστηρίζουν την ομάδα των δικαστών στην προετοιμασία των δικαστικών αποφάσεων κλπ. Οι εν λόγω ομάδες νομικών βοηθών μπορούν να λειτουργήσουν και πιλοτικά με δυνατότητα επέκτασης και σε άλλα τμήματα των δικαστηρίων* *Προϋπόθεση για τα παραπάνω αποτελεί η εξοικείωση ομάδας δικαστών και νομικών βοηθών με υποδείγματα αποφάσεων (templates) και νέες τεχνολογίες*	√

[11] όπως τα "flying brigades" στην Ολλανδία - Saturn Guidelines For Judicial Time Management, European Commission For The Efficiency Of Justice (CEPEJ), 2013

Ενδυνάμωση των δικαστηρίων

3.	Δράσεις Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών (ΕΣΔΛ) για την αναβάθμιση της κατάρτισης και εξειδίκευσης των δικαστών σε θέματα προτεραιότητας για την επιχειρηματική κοινότητα (πχ. δημόσιες συμβάσεις, φορολογικά): • *Αναβάθμιση της ύλης της ΕΣΔΛ με μαθήματα μεταπτυχιακού επιπέδου και ειδικότερες κατευθύνσεις σε θέματα που αποτελούν προτεραιότητα* • *Σχεδιασμός και πραγματοποίηση σεμιναρίων κατάρτισης και εξειδίκευσης δικαστών σε ζητήματα που αποτελούν προτεραιότητα και πρόβλεψη για εξετάσεις πιστοποίησης* • *Ίδρυση ειδικών προγραμμάτων επιμόρφωσης στην ΕΣΔΛ για εξειδίκευση και κατάρτιση σε ζητήματα μεγάλης προτεραιότητας*	√
4.	Επιμόρφωση δικαστών και διοικητικών υπαλλήλων σε θέματα χρήσης Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) και διαχείρισης υποθέσεων (case flow management) - πχ μέσω σεμιναρίων κατάρτισης	√
5.	Σύνδεση των προαγωγών των δικαστών με (1) με την επιτυχή ολοκλήρωση εξειδικευμένων σεμιναρίων ή / και (2) με την αποφοίτηση από ειδικά προγράμματα της ΕΣΔΛ	√
6.	Εισαγωγή του θεσμού δικαστικών βοηθών (judicial assistants) με υψηλή νομική παιδεία, για την υποστήριξη του έργου των δικαστών *(επεξεργασία υποθέσεων, μελέτη νομικών ζητημάτων, έρευνα νομολογίας, πρόταση λύσης – χωρίς συμμετοχή σε διασκέψεις και στην έκδοση της απόφασης)*	√
7.	Στελέχωση δικαστικών συμβουλίων και από μη δικαστές (εισαγγελικές αρχές, νομοθετικό σώμα, καθηγητές πανεπιστημίου και άτομα από τον δικηγορικό και ευρύτερο νομικό κύκλο) και διερεύνηση της μορφής συμμετοχής τους (π.χ. συμμετοχή σε διασκέψεις ως πραγματογνώμονες χωρίς δικαίωμα ψήφου)	√
8.	Οργάνωση και αξιοποίηση, με συστηματικό τρόπο, σωμάτων πιστοποιημένων εμπειρογνωμόνων, για την υποστήριξη δικαστών σε τεχνικά θέματα	√
9.	Δημιουργία ηλεκτρονικών βιβλιοθηκών και βάσεων νομολογιών	√
10.	Αξιολόγηση της λειτουργίας των διοικητικών δικαστηρίων, αναθεώρηση της γεωγραφικής τους κατανομής, αναδιοργάνωση και ανακατανομή των πόρων (επίσπευση και ολοκλήρωση του σχετικού έργου) - κάλυψη των κενών οργανικών θέσεων διοικητικού προσωπικού για την ενίσχυση της διοικητικής υποστήριξης	√

11.	Διεύρυνση του ωραρίου λειτουργίας των δικαστηρίων σε συνδυασμό με αύξηση του αριθμού των δικαστών ή/ και μείωση του διαστήματος διακοπών	√
12.	Διεύρυνση αρμοδιοτήτων των μονομελών δικαιοδοτικών σχηματισμών/ τμημάτων	√
[redacted]	Διερεύνηση της σκοπιμότητας δημιουργίας εξειδικευμένων τμημάτων για την εκδίκαση υποθέσεων αναγκαστικών απαλλοτριώσεων (εφόσον δικαιολογείται από τον όγκο των εκκρεμών υποθέσεων)	- - -
[redacted]	Ενίσχυση της εξειδίκευσης και κατάρτισης δικαστών (Εισηγητών δικαστών) σε θέματα πτώχευσης (σεμινάρια κατάρτισης, κλπ), έτσι ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις τεχνικές απαιτήσεις εξέτασης των σχεδίων αναδιοργάνωσης και της βιωσιμότητας επιχειρήσεων	- - -
[redacted]	Διερεύνηση ανάγκης δημιουργίας εξειδικευμένων τμημάτων εκδίκασης πτωχευτικών υποθέσεων και αποκλειστική απασχόληση δικαστών *Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται και η εξέταση της σκοπιμότητας διαχωρισμού τμημάτων εκδίκασης μικρών υποθέσεων πτώχευσης από τις υποθέσεις πτώχευσης άνω των 100.000 ευρώ*	- - -
[redacted]	Εισαγωγή θεσμού του "επαγγελματία εκκαθαριστή" (στη λογική των insolvency practitioners), προσαρμοσμένου στο ελληνικό δίκαιο και στην ελληνική πραγματικότητα • Προσδιορισμός απαιτούμενων προσόντων έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τεχνική και γνωστική επάρκεια θέματα πτώχευσης • Διερεύνηση δυνατότητας διορισμού παραπάνω του ενός επαγγελματία, σε μεγάλες υποθέσεις (>100.000 ευρώ) • Λογική επαγγελματικής πιστοποίησης: Δημιουργία συστήματος πιστοποίησης επαγγελματιών από διαπιστευμένους φορείς (εκπαίδευση, διενέργεια εξετάσεων για διαπίστωση τεχνικής επάρκειας κλπ)	- - -
[redacted]	Δημιουργία βάσεων νομολογίας για την εξεύρεση ομοειδών υποθέσεων πτώχευσης για τη διευκόλυνση της προετοιμασίας των δικαστών. • Υποχρέωση των δικαστηρίων για τακτική ενημέρωση τους • Πιθανότητα κάλυψης μέρους του κόστους από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, στο πλαίσιο έργων μηχανογράφησης και ψηφιοποίησης των δικαστηρίων	- - -

Βελτίωση της διοίκησης στα δικαστήρια

18.	Εισαγωγή του θεσμού του "διοικητικού διευθυντή" στα δικαστήρια με ευρείες διαχειριστικές αρμοδιότητες	√

19.	Εισαγωγή ευέλικτου συστήματος διαχείρισης υποθέσεων (case flow management). Αφορά σε: • ανάθεση υποθέσεων ανάλογα με τον όγκο εργασίας (π.χ. ένας δικαστής ασχολείται με λιγότερες μεγάλες υποθέσεις και οι υπόλοιποι με περισσότερες μικρές υποθέσεις) • δυνατότητα παραπομπής υποθέσεων σε άλλο δικαστήριο	√
20.	Θέσπιση συστήματος ανάθεσης υποθέσεων με βάση την εξειδίκευση και εμπειρία των δικαστών	√
	Απλοποίηση	
21.	Έκδοση κατευθύνσεων/εγχειριδίων σχετικά με: • τη δομή και τη σύνταξη των δικαστικών αποφάσεων, προς διευκόλυνση των δικαστών • το παραδεκτό των δικογράφων, με ανάρτηση οδηγιών στις ιστοσελίδες των κεντρικών δικαστηρίων και αποσαφήνιση των προϋποθέσεων άσκησης προσφυγής	√
22.	Περιοριστική απαρίθμηση των περιπτώσεων στις οποίες ο δικαστής δύναται να αναβάλει τη συζήτηση της υπόθεσης	√
23.	Θέσπιση, όπου είναι δυνατό και δεν προβλέπεται ήδη, προθεσμιών / χρόνων ολοκλήρωσης των επιμέρους βημάτων στις διαδικασίες επίλυσης διαφορών καθώς και του συνολικού χρόνου επίλυσης υπόθεσης από την πρώτη κατάθεση	√
24.	Κατηγοριοποίηση, με συστηματικό τρόπο, των νέων υποθέσεων κατά την εισαγωγή τους, με βάση το είδος της διαφοράς και διερεύνηση της δυνατότητας ομαδοποίησης για ενιαία εκκαθάριση. *Εφαρμογή της πρόβλεψης του Ν. 4055/2012 (άρθρο 41) για σύνταξη συνοπτικής έκθεσης δικογράφου για διευκόλυνση της κατηγοριοποίησης των υποθέσεων και της προετοιμασίας των δικαστών.*	√
25.	Θέσπιση, σε μεγαλύτερη κλίμακα, διαδικασιών σε συμβούλιο – διερεύνηση των υποθέσεων οι οποίες θα μπορούν να εκδικαστούν σε συμβούλιο	√
26.	Αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων διοίκησης - οδηγών, π.χ. τυποποιημένα έντυπα διοικητικών αποφάσεων, αναλυτικές οδηγίες διαχείρισης φακέλων και έκδοσης αποφάσεων, ώστε να αποφεύγονται πλημμέλειες της δημόσιας διοίκησης κατά την έκδοση των πράξεων	√
27.	Ανάπτυξη και συνεχής ενημέρωση κεντρικής διαδικτυακής πύλης (π.χ. ανά Υπουργείο) που θα δίνει πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση σε νόμους, αποφάσεις, εγκυκλίους κλπ που την αφορούν	√
28.	Εισαγωγή εργαλείων για τη απλοποίηση διαδικασιών:	√

- Λειτουργία εθνικού μητρώου προμηθευτών για τους δημόσιους διαγωνισμούς
- Δημιουργία βάσης δικαιολογητικών για τους φορείς που συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς και δυνατότητα αναθεώρησης κάθε φορά που υπάρχουν αλλαγές

√

29. Συγχώνευση των αποτελεσμάτων επιμέρους σταδίων των διαγωνισμών, με την έκδοση μίας διοικητικής πράξης (πχ μία πράξη για τον έλεγχο δικαιολογητικών συμμετοχής και την αξιολόγηση της τεχνικής προσφοράς).

√

Το παραπάνω έχει ήδη προβλεφθεί για διαγωνισμούς ανάθεσης συγχρηματοδοτούμενων έργων.

30. Βελτίωση και διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Συστήματος Ηλεκτρονικών Προμηθειών σε υλοποίηση έργων με προϋπολογισμό κατώτερο των 60.000 ευρώ

√

31. Ενίσχυση της τυποποίησης και απλοποίησης σε όλους τους δημόσιους διαγωνισμούς:

- Τυποποιημένος σχεδιασμός προδιαγραφών και κριτηρίων έργων, ώστε να αποτρέπεται εύνοια συγκεκριμένης λύσης ή οικονομικού φορέα
- Υποχρεωτική εφαρμογή πρότυπων προκηρύξεων ανά κατηγορία υπηρεσιών, με στόχο την σαφήνεια των όρων και την διασφάλιση επαρκούς ανταγωνισμού
- Σαφής διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και προαιρετικών προδιαγραφών προκήρυξης
- Τυποποίηση διαδικασιών και χρόνων για έργα χαμηλού προϋπολογισμού

Επίσπευση ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου και σύνδεσή του με τη διαδικασία της απαλλοτρίωσης

Η ολοκλήρωση της Κτηματογράφησης θα συμβάλει ουσιαστικά:

- *στην επιτάχυνση της διαδικασίας σύνταξης των κτηματολογικών στοιχείων (κτηματολογικό διάγραμμα και πίνακας), με αξιοποίηση στοιχείων του Εθνικού Κτηματολογίου*
- *στη μείωση των ενστάσεων/διορθώσεων λόγω λανθασμένων στοιχείων που ανακύπτουν στα κτηματολογικά στοιχεία*
- *στην επιτάχυνση της διαδικασίας αναγνώρισης δικαιούχων*
- *στην αξιοποίηση του θεσμού ανταλλαγής ακινήτου με ακίνητο του Δημοσίου, μέσω της δυνατότητας δημιουργίας Τράπεζας διαθέσιμης γης*

Διερεύνηση εναλλακτικών τρόπων αναγνώρισης δικαιούχων ή/και τίτλων (πχ νομικά πρόσωπα αντί της δικαιοσύνης)

	Καθορισμός προθεσμιών (όπου δεν προβλέπονται) κατά τις διοικητικές ενέργειες της διαδικασίας της απαλλοτρίωσης • Προθεσμία για την υποχρεωτική απάντηση του αρμόδιου ταμείου σχετικά με την εξοικονόμηση ή μη της αναγκαίας πίστωσης, η οποία είναι προϋπόθεση για την κήρυξη της απαλλοτρίωσης (άρθρο 3, ΚΑΑ). Το Δημόσιο πρέπει να απαντά εγκαίρως μετά την έκθεση εκτίμησης της απαλλοτριούμενης έκτασης έτσι ώστε να αποφεύγονται μακροχρόνιες δεσμεύσεις ιδιοκτησιών ενώ δεν υπάρχουν οι απαραίτητοι πόροι. • Προθεσμία για τη προσκόμιση βεβαίωσης (από τον αρμόδιο για την απαλλοτρίωση φορέα προς το δικαστήριο) σχετικά με το μέγεθος της δαπάνης και τον τρόπο καλύψεώς της. Υπέρβαση της προθεσμίας να επιτρέπεται μόνο κατόπιν απόφασης του αρμόδιου Υπουργού και για εύλογο χρονικό διάστημα (π.χ. 2 έτη).	-	-	-
	Έκδοση χρηστικών οδηγιών προς τις υπηρεσίες και τους θιγόμενους ιδιοκτήτες προκειμένου να μην υπάρχουν ασάφειες και διαφορετικές ερμηνείες της νομοθεσίας			
	Διεύρυνση της δυνατότητας διοικητικής αναγνώρισης δικαιούχων έναντι της δικαστικής αναγνώρισής τους *(πχ με αύξηση του μέγιστου ποσού αξιούμενης αποζημίωσης μέχρι το οποίο η αναγνώριση μπορεί να γίνει διοικητικά, άρθρο 27 ΚΑΑ)*	-	-	-
	Εξορθολογισμός και απλοποίηση της διαδικασίας εκταμίευσης των αποζημιώσεων από Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	-	-	-
	Αξιοποίηση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στις διασυνοριακές πτωχεύσεις	-	-	-
	Εισαγωγή τρόπων εναλλακτικής ρευστοποίησης περιουσιακών στοιχείων εκτός του πλειστηριασμού	-	-	-
	Διερεύνηση της δυνατότητας πρόβλεψης για επιτάχυνση της διαδικασίας σε περιπτώσεις μικρών πτωχεύσεων(<100.000 ευρώ), έτσι ώστε να επιτυγχάνεται έγκαιρη ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων (πέραν των ρυθμίσεων των άρθρων 162, 163 ΠτΚ)	-	-	-

	Αξιοποίηση του θεσμού της διαμεσολάβησης, με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας για ένα μελλοντικό σχέδιο αναδιοργάνωσης *Παράδειγμα Αγγλίας: Μια επιχείρηση που αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες μπορεί να ζητήσει από έναν ανεξάρτητο οργανισμό (στο Ηνωμένο Βασίλειο το ρόλο αυτό έχει η Financial Services Authority) να λάβει τη βοήθεια ενός εξειδικευμένου και ανεξάρτητου διαμεσολαβητή. Η διαμεσολάβηση συνδυάζει πολλά πλεονεκτήματα: Τα μέρη ελέγχουν το αποτέλεσμα της διαφοράς τους μέσω μίας προαιρετικής, συνοπτικής, εμπιστευτικής και περιορισμένων εξόδων διαδικασίας.*	-	-	-
	Επανεξέταση και ανασχεδιασμός της πτωχευτικής διαδικασίας έτσι ώστε να επιτυγχάνεται ο στόχος της πτώχευσης για ταχεία ικανοποίηση των πιστωτών αλλά και ταυτόχρονα της γρήγορης αποκατάστασης του επιχειρηματία με την παροχή «δεύτερης ευκαιρίας».	-	-	-
	Εισαγωγή κριτηρίων για την έγκριση προληπτικών μέτρων με στόχο την αποφυγή καταστρατήγησης της διαδικασίας εξυγίανσης. *Στόχος η μείωση του ποσοστού των επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν τη διαδικασία εξυγίανσης ως μέσου «καθυστέρησης» εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους έναντι των πιστωτών*	-	-	-
	Παροχή δυνατότητας πώλησης περιουσιακών στοιχείων μετά το άνοιγμα της διαδικασίας εξυγίανσης και μέχρι την επικύρωση της συμφωνίας *Η δυνατότητα αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται και από περιορισμούς προς αποφυγή των καταστρατηγήσεων, πχ ενημέρωση των πιστωτών σε περίπτωση μεγάλων και εκτός της κανονικής λειτουργίας συναλλαγών*[12]	-	-	-
	Αξιοποίηση μεθόδων εναλλακτικής επίλυσης διαφορών (διαμεσολάβηση) στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης συμφωνιών εξυγίανσης (πιστωτές-οφειλέτης), με σκοπό την επιτάχυνση της διαδικασίας, αλλά και την ανάπτυξη «κουλτούρας εξυγίανσης» και αισθήματος «καλής πίστης» στις διαπραγματεύσεις.	-	-	-

Αξιολόγηση δικαστηρίων σε σχέση με την ταχύτητα απονομής δικαιοσύνης

[12] όπως στο αμερικάνικο μοντέλο, παρ. 363 US Bankruptcy Code

46. Καθιέρωση συστήματος συνεχούς διαχείρισης της απόδοσης (performance management) των δικαστηρίων, σε σχέση με την ταχύτητα απονομής δικαιοσύνης. √

- Ετήσια αξιολόγηση, με προκαθορισμένα κριτήρια, και προβολή του έργου των δικαστηρίων.
- Ετήσιος καθορισμός στόχων σε τρία επίπεδα: σε επίπεδο υπουργείου, δικαστηρίου και τμήματος. Σύνδεση με ετήσιο προϋπολογισμό και με την αξιολόγηση της απόδοσης των δικαστηρίων.
- Επιβράβευση των δικαστών σε περιπτώσεις που επιτυγχάνουν αποτελέσματα υψηλότερα από τους προκαθορισμένους στόχους.

Αποτελεσματικοί μηχανισμοί της Διοίκησης για την επίλυση διοικητικών διαφορών

47. Στελέχωση των επιτροπών εξέτασης προσβαλλόμενων πράξεων με επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό. Ενίσχυση – εξισορρόπηση της συμμετοχής εκπροσώπων συλλογικών φορέων των επιχειρήσεων σε επιτροπές εξέτασης προσβαλλόμενων πράξεων √

48. Ηλεκτρονικοποίηση της διαδικασίας προδικαστικής επίλυσης διαφορών με χρήση ειδικής πληροφοριακής εφαρμογής και κεντρικού σημείου ενημέρωσης (portal) √

49. Έκδοση κατευθύνσεων/εγχειριδίων σχετικά με τη δομή και τη σύνταξη των αποφάσεων των επιτροπών προδικαστικής επίλυσης διαφορών √

50. Θέσπιση κινήτρων για την επιδίωξη συμβιβασμού της δημόσια διοίκησης και των διοικούμενων για την επίλυση διαφορών προδικαστικά √

Για παράδειγμα πληρωμή οφειλών, με παράλληλη διαγραφή των τόκων, αυτόματη μείωση προσαυξήσεων κατά στάδια, (πχ μείωση 100% εφόσον ο διοικούμενος εξοφλήσει εντός 1 μηνός, μείωση 90% εντός 2 μηνών, μείωση 80% εντός 3 μηνών, κ.ο.κ.)

51. Ενίσχυση της στελέχωσης (με επαρκές και ικανό προσωπικό) της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών έτσι ώστε να ανταποκριθεί στον όγκο των ενδικοφανών προσφυγών που κατατίθενται και πρόβλεψη για δυνατότητα άμεσης αύξησης του προσωπικού σε ενδεχόμενη αιφνίδια αύξηση του όγκου λόγω π.χ. εφαρμογής νέων ρυθμίσεων, μαζικής έκδοσης διοικητικών πράξεων √

52. Θωράκιση της ανεξαρτησίας των στελεχών της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών και της αντικειμενικότητας των αποφάσεων √

53. Πρόβλεψη δυνατότητας προβολής νέων λόγων κατά την προσφυγή στα αρμόδια δικαστήρια (και όχι δέσμευση του φορολογούμενου, κατά το στάδιο της δικαστικής προσφυγής, από τους λόγους που είχε προβάλει στο πλαίσιο της ενδικοφανούς προσφυγής) √

54.	Αποσαφήνιση των νέων διατάξεων του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, σχετικά με την εξέταση ενδικοφανών προσφυγών και ενίσχυση της ενημέρωσης των φορολογούμενων *(σχετικά με θέματα όπως ο υποχρεωτικός χαρακτήρας άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής (για το παραδεκτό του ενδίκου βοηθήματος) και το γεγονός ότι η απόφαση της Διεύθυνσης θα βασιστεί στο ισχύον νομικό και πραγματικό καθεστώς και όχι σε ό,τι ίσχυε κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης)*	√
55.	Προτεραιοποίηση εξέτασης ενδικοφανών προσφυγών ανάλογα με το αντικείμενο τους *(πχ εξέταση, κατά προτεραιότητα, προσφυγών που έχουν ως αντικείμενο την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων φόρων και κυρίως ΦΠΑ)*	√
56.	Έκδοση κατευθύνσεων/εγχειριδίου για τη δομή αλλά και την επαρκή αιτιολόγηση, με νομικούς και πραγματικούς ισχυρισμούς, των αποφάσεων της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών, στην περίπτωση απόρριψης της ενδικοφανούς προσφυγής	√
57.	Ενίσχυση της θέσης του διοικούμενου στο πλαίσιο της ενδικοφανούς προσφυγής (πρόβλεψη για προηγούμενη ακρόαση, δυνατότητα εκπροσώπησης από δικηγόρο, υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας των αποφάσεων)	√
58.	Επέκταση της σύντομης προθεσμίας 20 ημερών για την εξέταση αιτημάτων αναστολής, με σκοπό την μείωση των σιωπηρά αρνητικών αποφάσεων και παροχή δυνατότητας προσβολής ρητής ή σιωπηρής άρνησης της αίτησης, στα διοικητικά δικαστήρια (με ρητή νομοθετική πρόβλεψη)	√
59.	Υποχρεωτική χορήγηση, από την Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, αναστολής με την προϋπόθεση παροχής, από τον φορολογούμενο, εγγυήσεων πληρωμής των οφειλών	√
60.	Στελέχωση επιτροπών εξέτασης προσβαλλόμενων πράξεων με βάση την απαιτούμενη εμπειρία, πολυπλοκότητα και αντικείμενο της σύμβασης - Δυνατότητα συμμετοχής εξειδικευμένων συνεργατών (πχ νομικοί με εξειδίκευση στις δημόσιες συμβάσεις)	√
61.	Σύσταση Επιτροπών Επίλυσης Διοικητικών Αμφισβητήσεων ανεξάρτητων από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες	√

Διεύρυνση τρόπων εναλλακτικής επίλυσης διοικητικών διαφορών

62.	Διεύρυνση της δυνατότητας επίλυσης υποθέσεων με διαιτησία, η οποία προβλέπεται για τα συγχρηματοδοτούμενα δημόσια έργα, και σε άλλα είδη υποθέσεων	√

63. Δραστική διεύρυνση της εφαρμογής των θεσμών της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, σε διοικητικές διαφορές. √

Ενεργοποίηση των διατάξεων περί διαιτησίας στην επίλυση φορολογικών διαφορών και ίδρυσης σώματος φορολογικών διαιτητών (έκδοση του ΠΔ που προβλέπεται στον Ν. 3943/2011)

Εξισορρόπηση της σχέσης Εκτελεστικής και Δικαστικής Εξουσίας

64. Θέσπιση πειθαρχικών ποινών σε περίπτωση μη προσκόμισης διοικητικού φακέλου από την υπηρεσία Δημόσιας Διοίκησης √

65. Ενίσχυση της νομικής υποστήριξης των υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης προκειμένου να αποφεύγουν την αλόγιστη εξάντληση των ένδικων μέσων √

66. Ίση μεταχείριση διαδίκων (και του Δημοσίου) σε ότι αφορά την καταβολή δικαστικών εξόδων. √

- Καταλογισμός των πραγματικών εξόδων της δίκης στον ηττώμενο διάδικο, με βάση τα κριτήρια που ισχύουν στην αστική δίκη για τον υπολογισμό της αμοιβής του δικηγόρου.
- Σε περίπτωση που κερδίζει το Δημόσιο, θα του επιδικάζεται αμοιβή για την απασχόληση του νομικού του παραστάτη (αν και δημόσιος υπάλληλος). Το ίδιο θα ισχύει και αντίστροφα.

Στόχος η συνετή χρήση των ένδικων μέσων με κριτήρια κόστους οφέλους

Απαιτείται η μέτρηση και παρακολούθηση, σε πάγια βάση, του κόστους διεξαγωγής της δίκης.

67. Θέσπιση διαδικασιών αξιολόγησης, από την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση, των δημιουργούμενων διαφορών, με στόχο τον εντοπισμό των συνηθέστερων διαφορών που προκύπτουν στις σχέσεις τους με τους διοικούμενους και την ανάληψη μέτρων βελτίωσης των πράξεων που εκδίδουν √

68. Διάχυση τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών, μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης √

69. Σχεδιασμός και υλοποίηση σεμιναρίων σε στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Συστηματική ενημέρωση στελεχών σε θέματα που τους αφορούν, ώστε να εξασφαλίζεται η απαιτούμενη γνώση και η ενιαία προσέγγιση √

70. Εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων (και των καταδικαστικών για την ίδια τη Διοίκηση) √

71. Αξιολόγηση της ποιότητας των αποφάσεων επί ενδικοφανών προσφυγών και δημοσίευση των στοιχείων. Ειδικότερα προτείνεται παρακολούθηση της πορείας υποθέσεων που προσβάλλονται στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια μετά την έκδοση ρητής αρνητικής απόφασης από τη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών √

72.	Θέσπιση Επιτροπών σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες συγκροτούνται από δικαστές και επαγγελματίες, και οι οποίες δίνουν τη γνώμη τους σε φορολογικά θέματα			√
73.	Δημοσιοποίηση απαντήσεων της Διοίκησης σε ατομικά ερωτήματα, με σκοπό τη δέσμευση των θέσεων της Διοίκησης			√
74.	Εκπαίδευση και ενημέρωση των στελεχών των Αναθετουσών Αρχών για αποφυγή ακραίας τυπολατρίας και περιορισμό των ακυροτήτων εκεί όπου υπάρχει ουσιαστικό πρόβλημα			√
75.	Συνεργασία μεταξύ Αναθετουσών Αρχών για ανταλλαγή πληροφοριών στρατηγικού χαρακτήρα και εξορθολογισμός του αριθμού τους			√
76.	Στελέχωση επιτροπών (εξέτασης προσφορών) με βάση την πολυπλοκότητα και το αντικείμενο της σύμβασης, σαφής ορισμός καθηκόντων και αρμοδιοτήτων και παροχή κινήτρων προς τα στελέχη που συμμετέχουν. *Ειδικότερα, για τις επιτροπές θα πρέπει να προβλέπεται η συμμετοχή:* • *στελέχους με εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία στη διενέργεια των διαγωνισμών* • *στελέχους με χρηματοοικονομικές γνώσεις και εμπειρία στον προκαθορισμό τιμών σε πολύπλοκα έργα* • *στελέχους με γνώσεις και εμπειρία στο αντικείμενο του έργου* • *επιπλέον εξειδικευμένων ή/και έμπειρων συνεργατών-μελών*			√
77.	Σχεδιασμός και υλοποίηση σεμιναρίων σε στελέχη της δημόσιας διοίκησης. *Συστηματική εκπαίδευση στελεχών σε θέματα δημοσίων συμβάσεων, ώστε να εξασφαλίζεται η απαιτούμενη γνώση και η ενιαία προσέγγιση*			√
78.	Δημιουργία μηχανισμού συστηματικής αξιολόγησης των διαδικασιών και του τρόπου ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.			√
79.	Υποχρεωτικός σχεδιασμός πλάνου ελέγχου από το αρχικό στάδιο (καταγραφή των προδιαγραφών) και εφαρμογή του, ώστε να υπάρχει διαθέσιμος χρόνος για την υλοποίηση προληπτικών και διορθωτικών ενεργειών και την ελαχιστοποίηση της δημιουργίας διαφορών.			√
	Θεσμοθέτηση περιορισμών στην επανακήρυξη απαλλοτριώσεων (κατόπιν άρσης τους), η οποία έχει ως συνέπεια τη μακροχρόνια δέσμευση ακινήτων	-	-	-
	Θεσμοθέτηση εύλογου χρόνου δέσμευσης ακινήτου από τη πρώτη δέσμευση έως την κήρυξη της απαλλοτρίωσης (π.χ. 3-4 χρόνια)	-	-	-

Δυνατότητα δημόσιας ακρόασης, ώστε τα ενδιαφερόμενα μέρη να ενημερώνονται για το έργο κατά το αρχικό στάδιο σχεδίασής του, και να εκφράζουν τις απόψεις τους και τις ανάγκες για την αποζημίωση.

Ο τοπικός πληθυσμός, μέσω των αρμόδιων φορέων, θα ενημερώνεται για το έργο που σχεδιάζεται, καθώς και για τα οφέλη που θα αποκομίσει από την υλοποίησή του. Επίσης, θα δίνεται η ευκαιρία να ακουστούν οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες και οι ανησυχίες τους να αναγνωριστούν και να αντιμετωπιστούν από την Αρχή που ζητά την απαλλοτρίωση. Στόχος των παραπάνω είναι η ελαχιστοποίηση ενστάσεων, αντιρρήσεων και παρεμποδίσεων στην υλοποίηση του έργου.

Καθιέρωση υποχρέωσης της Αρχής που ζητά την απαλλοτρίωση να προσπαθήσει αποδεδειγμένα να προβεί σε εθελοντική συμφωνία με τα θιγόμενα μέρη.

(Όπως στη Γερμανία, Φινλανδία, Δανία, Ισλανδία, Νορβηγία, όπου η εθελοντική συμφωνία είναι το προτιμώμενο μέσο απόκτησης γης)

Βελτίωση ρυθμιστικού περιβάλλοντος

84. Παρακολούθηση της έγκαιρης έκδοσης εφαρμοστικών διατάξεων και δημοσίευση των αποτελεσμάτων για την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης κάθε νέας θεσμικής πρωτοβουλίας. √

85. Υλοποίηση ολοκληρωμένου προγράμματος κωδικοποίησης και απλοποίησης υφιστάμενης και νέας νομοθεσίας, με προτεραιότητα σε βασικούς κώδικες με επίπτωση στην επιχειρηματικότητα. √

86. Ανάπτυξη συστήματος και σύσταση ανεξάρτητου μηχανισμού για την παρακολούθηση και αξιολόγηση (ex-post) της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας. Ειδικότερα, παρακολούθηση και επισήμανση ρυθμίσεων, οι οποίες συνδέονται με περιπτώσεις σημαντικής αύξησης διαφορών, αξιολόγηση των αιτιών και σχεδιασμός προτάσεων και κατευθύνσεων βελτίωσης - επανατροφοδότηση του σχεδιασμού. √

87. Έγκαιρη εναρμόνιση της νομοθεσίας με αποφάσεις Ανώτατων Δικαστηρίων. √

88. Ενεργοποίηση της επιτροπής διαβούλευσης της Φορολογικής Αρχής με τους φορείς της αγοράς √

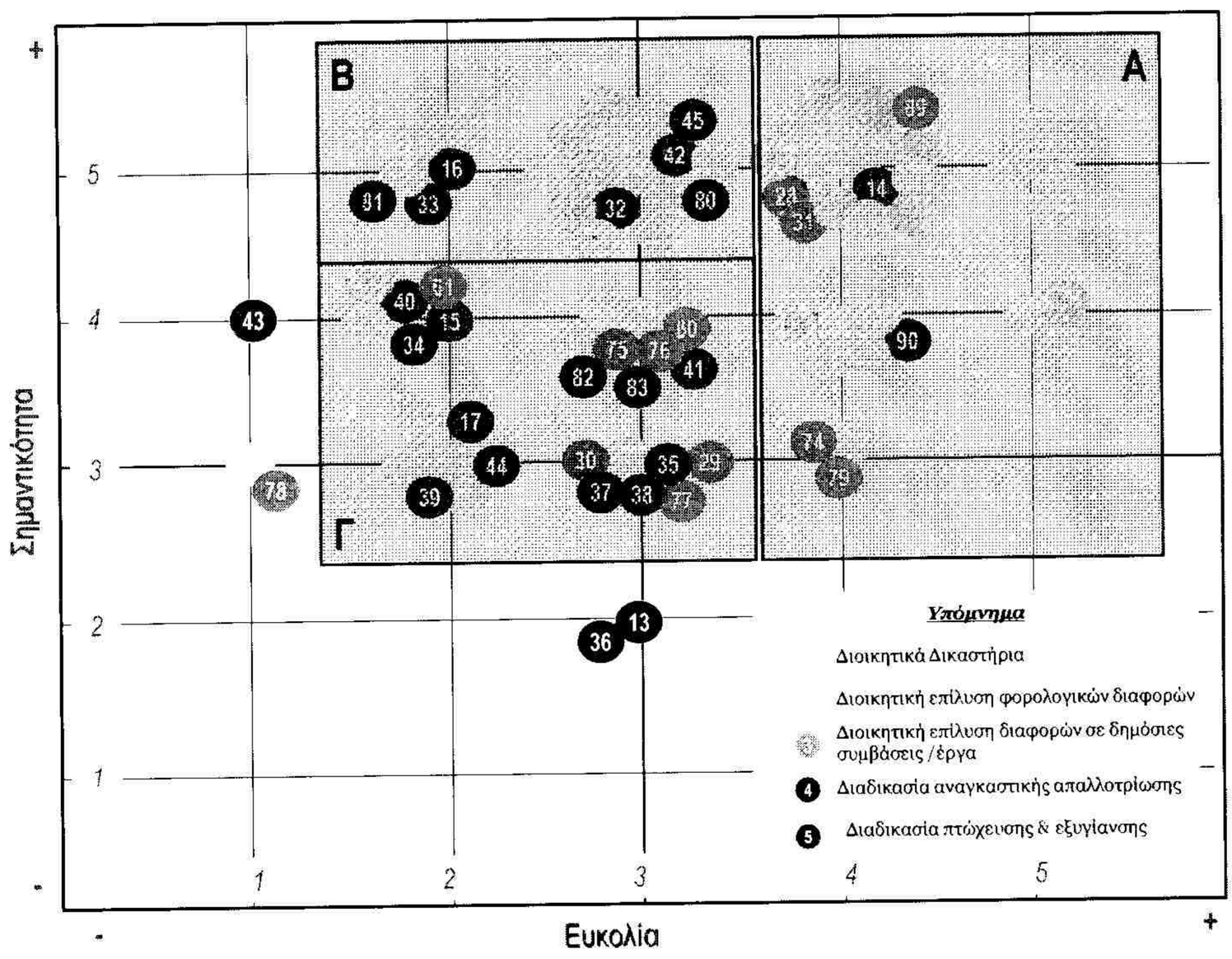
Έργο της επιτροπής θα είναι η μελέτη υφιστάμενων ή δημιουργούμενων προβλημάτων σε φορολογικά και τελωνειακά θέματα, τα οποία προκύπτουν λόγω διατάξεων και ρυθμίσεων και η υποβολή σχετικών προτάσεων.

Η σύσταση «Επιτροπής Διαβούλευσης για την πρόληψη και αντιμετώπιση προβλημάτων της Αγοράς σε Φορολογικά και Τελωνειακά θέματα» πραγματοποιήθηκε το 2003 με Υπουργική Απόφαση. (Αριθ. 1002321/46/Α0006, ΦΕΚ 31 / 17-1-2003). Εν τούτοις, η εν λόγω επιτροπή δεν έχει λειτουργήσει.

89.	Κάλυψη του κενού της νομοθεσίας που προκύπτει από τα ΠΔ118/2007 & ΠΔ60/2007, ως προς τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών και τη διαδικασία ηλεκτρονικού πλειστηριασμού για προμήθειες κάτω των 130.000ευρώ *Άμεση έκδοση σχετικών Π.Δ με τη συμμετοχή στο σχεδιασμό και φορέων της αγοράς.*			√
	Έκδοση της προβλεπόμενης, από τον Ν. 4146/2013, ΚΥΑ για την αξιοποίηση του θεσμού της εξαγοράς ακινήτου *Με την ΚΥΑ αυτή θα καθορίζονται οι λεπτομέρειες εφαρμογής της διαδικασίας εξαγοράς*	-	-	-

4.2.3 Ιεράρχηση προτεινόμενων παρεμβάσεων

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζεται εποπτικά η **διαβάθμιση της προτεραιότητας των προτεινόμενων παρεμβάσεων**. Σημειώνεται ότι πρόκειται για ενδεικτική ιεράρχηση, καθώς η οριστική θα προκύψει ως αποτέλεσμα της διαβούλευσης που θα πραγματοποιηθεί μεταξύ των εμπλεκομένων μερών, και κατόπιν συνεκτίμησης των δυνατοτήτων υλοποίησης.



Με βάση το ανωτέρω, οι διαφορετικές κατηγορίες προτεραιότητας εμφανίζουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

Κατηγορία προτεραιότητας	**Χαρακτηριστικά ομάδας**	***Συνθήκες***
Α' Προτεραιότητα *34 προτάσεις*	Ενέργειες υψηλής ευκολίας και σημαντικότητας	$E \geq 4$ *και* $\Sigma \geq 3$
Β' Προτεραιότητα *22 προτάσεις*	Ενέργειες χαμηλής και μέσης ευκολίας και υψηλής σημαντικότητας	$2 \leq E \leq 3$ *και* $\Sigma = 5$
Γ' Προτεραιότητα *29 προτάσεις*	Ενέργειες χαμηλής και μέσης ευκολίας και μέσης σημαντικότητας	$2 \leq E \leq 3$ *και* $3 \leq \Sigma \leq 4$
Δ' Προτεραιότητα *5 προτάσεις*	Λοιπές ενέργειες χαμηλής ευκολίας ή/και χαμηλής σημαντικότητας	*E=1, ανεξαρτήτως Σ και Σ≤2, ανεξαρτήτως E*

Σύνολο: 90 προτάσεις

Το Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, μέσω των μελετών και ερευνών που διεξάγει και των μηχανισμών παρακολούθησης και μέτρησης που διαθέτει, μπορεί να υποστηρίξει τον Μηχανισμό για την τεκμηρίωση των επιμέρους επιλογών, για τη βέλτιστη παρακολούθηση της υλοποίησης και την τεχνική υποστήριξη στην εφαρμογή του προγράμματος

5 Απαιτήσεις εφαρμογής

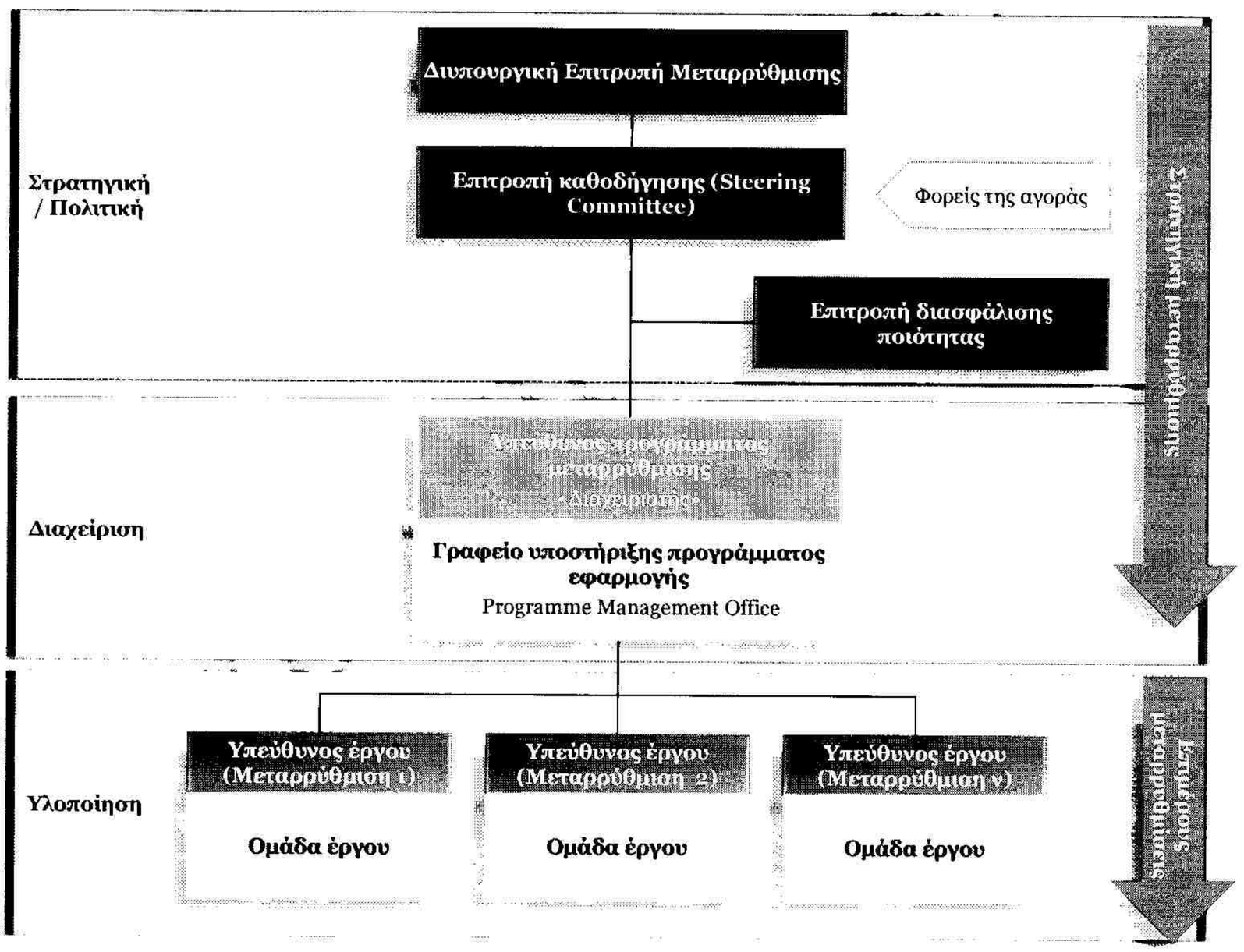
5.1 Ειδικός μηχανισμός μεταρρύθμισης

Για την επιτυχή και ταχεία εφαρμογή της στρατηγικής θα απαιτηθεί η συγκρότηση ενός ειδικού μηχανισμού μεταρρύθμισης, ο οποίος θα αναλάβει:

- Σε *στρατηγικό* επίπεδο, το σχεδιασμό του προγράμματος μεταρρύθμισης, την παροχή κατευθύνσεων και την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων
- σε *διαχειριστικό* επίπεδο, τη διαχείριση της υλοποίησης του προγράμματος και
- σε *εκτελεστικό* επίπεδο, τεχνική και νομική υποστήριξη για την υλοποίηση των επιμέρους έργων.

Επιπλέον, ο ειδικός μηχανισμός θα παρακολουθεί την υλοποίηση παρεμβάσεων που απαιτούνται για την εφαρμογή των κανόνων καλής νομοθέτησης και την, εν γένει, βελτίωση της λειτουργίας του κράτους προς την κατεύθυνση της επιτάχυνσης της απονομής δικαιοσύνης και της επίλυσης διαφορών.

Επίσης, κρίσιμη είναι η εξασφάλιση της τεχνικής υποστήριξης μέσω ενός Γραφείου Υποστήριξης του προγράμματος εφαρμογής (Programme Management Office).



Κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας για την αποτελεσματική λειτουργία του προτεινόμενου μηχανισμού είναι οι εξής:

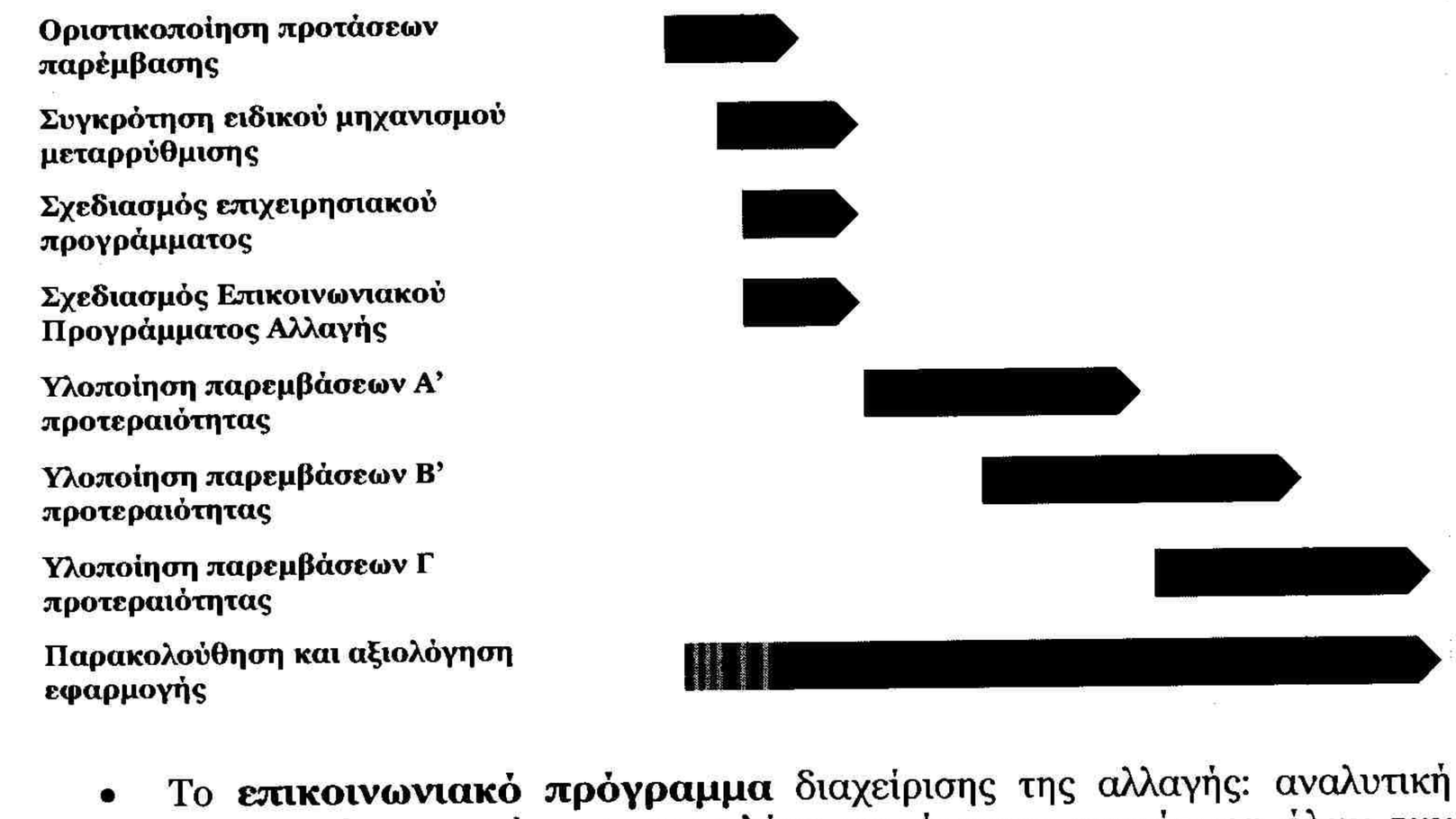
- **Ξεκάθαρη δομή** και οργάνωση του μηχανισμού που να διατρέχει κάθετα και οριζόντια τις δομές της δημόσιας διοίκησης
- Πλήρης **αποσαφήνιση των ρόλων** και αρμοδιοτήτων

- Εξασφάλιση της απαραίτητης χρηματοδότησης και του **κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού**
- **Αποτελεσματική επικοινωνία** με εμπλεκόμενα μέρη
- Διαμόρφωση **πλαισίου ταχείας εμπλοκής** εξωτερικών συνεργατών στις ομάδες
- **Ρεαλιστικός χρονοπρογραμματισμός** των επιμέρους ενεργειών
- Προσδιορισμός **δεικτών μέτρησης απόδοσης** για να καταστεί εφικτή η παρακολούθηση της επίτευξης των στόχων σε επίπεδο προγράμματος και επιμέρους έργων και των αποτελεσμάτων/επιπτώσεων στον τελικό στόχο της αποσυμφόρησης των εκκρεμών υποθέσεων και αποκατάστασης της ομαλής ροής διευθέτησης των διοικητικών διαφορών.

5.2 Οδικός Χάρτης Εφαρμογής

Για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης απαιτείται ο σχεδιασμός Οδικού Χάρτη εφαρμογής, ο οποίος θα αποτυπώνει:

- Το **όραμα** της μεταρρύθμισης και την **στρατηγική** υλοποίησής της
- Το **επιχειρησιακό πρόγραμμα**: αναλυτική περιγραφή των μεγάλων ενοτήτων εργασιών και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων, λεπτομερής και ρεαλιστικός χρονοπρογραμματισμός των δράσεων και δείκτες παρακολούθησης των αποτελεσμάτων από την υλοποίηση των δράσεων



- Το **επικοινωνιακό πρόγραμμα** διαχείρισης της αλλαγής: αναλυτική περιγραφή ενεργειών για την πλήρη και έγκαιρη ενημέρωση όλων των εμπλεκομένων μερών και την δημοσιοποίηση/επικοινωνία των ωφελειών
- Την **δομή και οργάνωση** του ειδικού μηχανισμού μεταρρύθμισης, ρόλοι και αρμοδιότητες.

Copyright 2014

All rights reserved

Save a tree...Please consider the impact on the environment before printing