

## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Αρ. 48 (2025)

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

2025 | 48 | Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης  
Greek Political Science Review

ΕΚΔΟΣΕΙΣ  
Ελληνική Εταιρεία  
Πολιτικής Επιστήμης



**Ελληνική  
Επιθεώρηση  
Πολιτικής  
Επιστήμης**

Greek Political Science Review

**Άρης Αλεξόπουλος**  
Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

**Μιχάλης Μπαρτσιδής**  
Διαγενεακές διαφορές και αινίγματα για την πολιτική

**Μαρία Κλη**  
Ψυχικές, Περιβαλλοντικές και Κοινωνικές Οικολογίες: Πνευματικότητα και το Μοντέλο των Ευτοπικών Οικοκοινοτήτων

**Ιωάννης Σ. Σκαβαλάνος**  
Αρθρωση συμφερόντων, κοινωνικό κεφάλαιο, λαϊκισμός: μερικές παρατηρήσεις για την ελληνική κοινωνία πολιτών και την οργάνωση της συλλογικής δράσης κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους

**Γιώργος Μπαρής**  
Όψεις οικονομικής ψήφου στην Ελλάδα την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2012-2015)

**Κωνσταντίνος Κόντης**  
Το μίσθωμα της ατομικής ευθύνης και η νεοσυντηρητική/νεοφιλελεύθερη χρήση του

## Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

Άρης Αλεξόπουλος, Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Copyright © 2025

Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Αλεξόπουλος Ά. (2025). Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (48), 5–27. ανακτήθηκε από <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/40610>

# Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Greek Political Science Review

## Άρης Αλεξόπουλος

Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

## Μιχάλης Μπαρτσιδης

Διαγενεακές διαφορές και αινίγματα για την πολιτική

## Μαρία Κλη

Ψυχικές, Περιβαλλοντικές και Κοινωνικές Οικολογίες: Πνευματικότητα και το Μοντέλο των Ευτοπικών Οικοκοινοτήτων

## Ιωάννης Σ. Σκλαβούνος

Άρθρωση συμφερόντων, κοινωνικό κεφάλαιο, λαϊκισμός: μερικές παρατηρήσεις για την ελληνική κοινωνία πολιτών και την οργάνωση της συλλογικής δράσης κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους

## Γιώργος Μακρής

Όψεις οικονομικής ψήφου στην Ελλάδα την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2012-2015)

## Κωνσταντίνος Κόντης

Το μύθευμα της ατομικής ευθύνης και η νεοσυντηρητική/νεοφιλελεύθερη χρήση του



# Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

**Άρης Αλεξόπουλος**

Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης

**Aris Alexopoulos**

Professor, Department of Political Science, University of Crete

The structure of reform laws and the implementation gap in the Third Hellenic Republic

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η έλλειψη ποσοτικών δεδομένων τόσο για τον τρόπο νομοθέτησης των μεταρρυθμίσεων όσο και για τον βαθμό υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών νόμων, τονίζει την ανάγκη για μια πιο συστηματική μελέτη του μεταρρυθμιστικού φαινομένου στην μεταπολιτευτική Ελλάδα. Το παρόν άρθρο επιχειρεί την σύνδεση των δομικών χαρακτηριστικών της νομοθέτησης στην Ελλάδα με τον βαθμό υλοποίησης και αποτελεσματικότητας των ψηφισθέντων νόμων. Με την κατασκευή ειδικών δεικτών για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας των μεταρρυθμιστικών νόμων, διερευνά την νομοθετική παραγωγή στους τομείς περιβάλλοντος και ΑΠΕ, μετανάστευσης, υγείας, ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, διοικητικής μεταρρύθμισης, και εκπαίδευσης, καθώς και πρόσφατα συγκεντρωτικά ετήσια στοιχεία από τον βαθμό έκδοσης δευτερογενών νομοθετικών πράξεων. Τα ευρήματα δείχνουν χαμηλά ποσοστά ενεργοποίησης των εξουσιοδοτήσεων, στρατηγική χρήση των Υπουργικών Αποφάσεων ως μορφών εξουσιοδότησης, καθώς και τον σημαντικό ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών νόμων. Οι κυβερνήσεις φαίνεται να ενεργούν στρατηγικά κατά την έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας, προσπαθώντας περισσότερο να αποφύγουν τις εκλογικές απώλειες παρά να εφαρμόσουν αποτελεσματικά μεταρρυθμιστικούς νόμους.

**Λέξεις-κλειδιά:** Δημόσιες πολιτικές, μεταρρύθμιση, έλλειμμα υλοποίησης νόμων, παραγωγή νομοθεσίας, υπουργικές αποφάσεις

## ABSTRACT

The lack of quantitative data regarding both the way of legislating reforms and the degree of implementation of reform laws, emphasizes the need for a more systematic study of the reform phenomenon in the Third Greek Republic. This paper attempts to link the structural features of legislation in Greece with the degree of implementation of the primary legislation. Through the construction of specific indicators for measuring the implementation gap of reform laws, it examines the legislative production in the fields of environment and energy, immigration, health, insurance reform, administrative reform, and education, as well as recent aggregated annual data from the degree of issuance of secondary legislative acts. The findings show low levels of activation of primary provisions for secondary acts, strategic use of Ministerial Decisions as forms of authorization, as well as the important role of the European Union in the adoption of reform laws. Governments seem to act strategically in issuing secondary legislation, trying more to avoid electoral losses than to effectively implement reform laws.

**Keywords:** Public policies, reform, lack of law implementation, production of legislation, ministerial decisions

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η μεταπολιτευτική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από πολλές μεταρρυθμίσεις δημοσίων πολιτικών που απέτυχαν στην φάση της υλοποίησης. Πολλές μεταρρυθμίσεις εξαγγέλλονται, οι περισσότερες ψηφίζονται στο Ελληνικό Κοινοβούλιο, ελάχιστες όμως υλοποιούνται. Αυτή η δια γυμνού οφθαλμού διαπίστωση προκαλεί το ερευνητικό ενδιαφέρον για την συστηματική μελέτη του μεταρρυθμιστικού φαινομένου στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών της χώρας μας. Η διεθνής βιβλιογραφία (π.χ. Huber και Shipan, 2002) συνδέει την μεταρρυθμιστική επίδοση των πολιτικών συστημάτων με τον τρόπο νομοθέτησης των αλλαγών. Παρατηρώντας την εγχώρια σχετική επιστημονική συζήτηση εντοπίζεται έλλειμμα στο πεδίο της συστηματικής καταγραφής του τρόπου νομοθέτησης και της ανάδειξης ποσοτικών δεδομένων που επιτρέπουν τόσο την οικοδόμηση διαγνωστικών ισχυρισμών αλλά κυρίως που δίνουν την δυνατότητα ελέγχου τους. Σ' αυτήν την ερευνητική ανάγκη επιχειρεί με την παρουσίαση σχετικών ευρημάτων να συνεισφέρει το παρόν άρθρο.<sup>1</sup>

Το άρθρο εστιάζει στο νομοθετήν της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας και συγκεκριμένα στην καταγραφή του τρόπου νομοθέτησης των μεταρρυθμιστικών νομοθετικών δράσεων ώστε να μετρηθεί το πιθανό έλλειμμα υλοποίησής τους και στην συνέχεια να ερμηνευθεί μέσα από την κατανόηση της σχέσης ανάμεσα σε θεσμούς και δρώντες. Εντάσσεται στην ευρύτερη συζήτηση της ελληνικής και διεθνούς επιστημονικής κοινότητας πάνω στην μελέτη της θεσμικής οργάνωσης του κράτους από την πολιτική και νομική επιστήμη, σχετικά με την μεταρρυθμιστική επίδοση των κρατών και την σύνδεση αυτής με τον τρόπο νομοθέτησης. Οι προσφερόμενες απαντήσεις στηρίζονται στα σχετικά αναλυτικά εργαλεία της νεοθεσμικής ανάλυσης και πιο συγκεκριμένα της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας (Τσεμπελής, 2008) και αυτής που ερμηνεύει τις επιλογές μιας κυβέρνησης στο νομοθετήν μεταξύ της πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθέτησης (Huber και Shipan, 2002).

Επιλέχθηκαν μεταρρυθμιστικοί νόμοι από διάφορους τομείς πολιτικής όπου εμφανίζεται μεγάλη κινητικότητα αλλαγών τόσο στο εγχώριο όσο και στο Ενωσιακό επίπεδο διακυβέρνησης που επιτρέπει τον έλεγχο των ερευνητικών ερωτημάτων. Εξετάζονται νομοθετικές πρωτοβουλίες που λαμβάνονται από διαφορετικές κυβερνήσεις, σε διαφορετικές χρονικές στιγμές πάνω στον εκλογικό κύκλο, με διαφοροποιημένες στάσεις της αξιωματικής αντιπολίτευσης, προκειμένου να εντοπιστεί αν υπάρχουν διαφοροποιήσεις στον τρόπο νομοθέτησης.

<sup>1</sup> Με στόχο να καλυφθεί το έλλειμμα ποσοτικών δεδομένων για τον τρόπο νομοθέτησης των μεταρρυθμιστικών νομων, ξεκίνησα το 2010 σχετικό ερευνητικό πρόγραμμα. Στο πλαίσιο αυτού του ερευνητικού προγράμματος έχουν εκπονηθεί διδακτορικές διατριβές και σειρά διπλωματικών εργασιών.

## 2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στηρίχθηκε στην ερευνητική προσέγγιση των Huber και Shipan, η οποία προσαρμόστηκε στα ειδικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος για την διερεύνηση της νομοθετικής παραγωγής των επιλεγμένων μεταρρυθμίσεων στους τομείς περιβάλλοντος και ΑΠΕ, μετανάστευσης, υγείας, ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, διοικητικής μεταρρύθμισης, και εκπαίδευσης. Κατασκευάστηκαν ειδικοί δείκτες για την μέτρηση των χαρακτηριστικών αυτών. Λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των σημαντικών εμπλεκόμενων παικτών και οι προτιμήσεις αυτών, η εγγύτητα στον χρόνο των εκλογών, το ποσοστό των εκλογών, το ποσοστό εδρών της κυβερνητικής πλειοψηφίας, η εσωτερική συνοχή του κυβερνώντος κόμματος και ο βαθμός μεταρρυθμιστικής συναίνεσης εκ μέρους της αξιωματικής αντιπολίτευσης.

Σε αναζήτηση τρόπου μέτρησης του διαισθητικά εντοπισμένου ελλείμματος υλοποίησης πρωτογενούς νομοθεσίας, για κάθε νομοθέτημα, μετρήθηκε λεπτομερώς η προβλεπόμενη και τελικά εκδοθείσα ειδική νομοθετική ύλη (Υπουργικές Αποφάσεις [ΥΑ], Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις [ΚΥΑ] και Προεδρικά Διατάγματα [ΠΔ]). Με την χρήση του δείκτη «ενεργοποιημένες εξουσιοδοτικές διατάξεις» επιχειρήθηκε η μέτρηση της αποτελεσματικότητας της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Εντοπίστηκε η χρονολογία έκδοσης αυτών προκειμένου να διαπιστωθεί η χρονική απόσταση της ψήφισης του νόμου και της πρώτης έκδοσης ΥΑ ή ΠΔ. Για τον προσδιορισμό της αυστηρότητας ή χαλαρότητας του νομοθετήματος, ως προς την εφαρμογή των εξουσιοδοτικών διατάξεων ερευνάται αν αυτές συνοδεύονται από χρονική δέσμευση.<sup>2</sup>

Πέραν των μετρήσεων, μελετήθηκαν οι εισηγητικές εκθέσεις των προς ψήφιση νομοσχεδίων, τα πρακτικά συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής, οι εκθέσεις της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής, οι εκθέσεις αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης και οι εκθέσεις δημόσιας διαβούλευσης.

## 3. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Τα ευρήματα της έρευνας στα 20 συνολικά νομοθετήματα στον τομέα της σχετικής με την ενέργεια και το περιβάλλον νομοθεσίας και της μεταναστευτικής πολιτικής (Μιχάλη, 2017· Ντοντούλου, 2017), προκειμένου να επιτευχθεί η συγκριτική αποτίμησή τους, συγκεντρώνονται σε πίνακες στο Παράρτημα, με τις πληροφορίες και τους δείκτες τόσο των ποιοτικών όσο και των ποσοτικών χαρακτηριστικών της έρευνας. Τα ευρήματα της έρευνας συνοψίζονται στα παρακάτω:

2 Πηγή έρευνας ήταν η βάση νομικών πληροφοριών «ΝΟΜΟΣ».

Παρατηρείται ότι διαχρονικά από μικρούς νόμους πάμε σε μεγαλύτερους σε έκταση. Όπως φαίνεται στους σχετικούς πίνακες, προβλέπονται αρκετές εξουσιοδοτήσεις για έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας. Ο αριθμός των εξουσιοδοτικών διατάξεων που προβλέπονται είναι υψηλός, καθώς παρατηρούμε έναν μέσο όρο περίπου στο 2,3 ανά σελίδα. Καταγράφεται ότι ένα μεγάλο μέρος ζητημάτων αναγκαίων για να καταστεί λειτουργικός ο νόμος αφήνεται στην ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας να τα ρυθμίσει μέσα από την έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας (ΠΔ και ΥΑ, ΚΥΑ). Η τάση αυτή φαίνεται να μεταβάλλεται στους νόμους που ψηφίστηκαν μετά το μνημόνιο. Παρατηρείται μείωση των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων, στις 0,9 ανά σελίδα, που παραπέμπει σε μετακίνηση προς λεπτομερή πρωτογενή νομοθέτηση.

Ως προς τα ποσοστά ενεργοποίησης των εξουσιοδοτήσεων, προκύπτει ότι αυτά κυμαίνονται σε χαμηλά επίπεδα, καθώς εκδίδεται κατά μέσο όρο το 45% των εξουσιοδοτικών διατάξεων. Παρατηρείται επίσης μεγαλύτερη χρησιμοποίηση ως μορφών εξουσιοδότησης των Υπουργικών Αποφάσεων σε σχέση με τα Προεδρικά Διατάγματα, κάτι που δεν εξηγείται από την φύση του υπό νομοθέτηση αντικειμένου.<sup>3</sup> Έχουμε έτσι μια ένδειξη ότι οι κυβερνήσεις αισθάνονται ότι περιορίζονται κατά την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών νόμων από την εξουσία των δικαστών στην άσκηση ελέγχου συνταγματικότητας και προσπαθούν να αποφύγουν την χρήση των ΠΔ.<sup>4</sup> Πριν από την ψήφιση του μνημονίου, το 2010, για την ενεργοποίηση των εξουσιοδοτήσεων ο χρόνος που μεσολαβούσε για την πρώτη ΥΑ ήταν μεγαλύτερος του ενός έτους. Από το 2010 και μετά τα δεδομένα αλλάζουν. Παρατηρείται άμεση ενεργοποίηση των εξουσιοδοτήσεων εντός του έτους ψήφισης.<sup>5</sup> Σχετικά με την στάση της αξιωματικής αντιπολίτευσης καταγράφεται ότι σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις εκδήλωνε συστηματικά την έντονη αντίθεσή της. Οι περιπτώσεις όπου η στάση της αξιωματικής αντιπολίτευσης ήταν θετική είναι πολύ συγκεκριμένες και τις περισσότερες φορές έχει να κάνει με νόμους που εναρμονίζονται με την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ρόλος της τελευταίας φαίνεται ισχυρός, αφού οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις προκύπτουν ως αποτέλεσμα της εναρμόνισης με ευρωπαϊκές οδηγίες, και αυτό την κατατάσσει ως έναν από τους βασικούς παίκτες στην διαμόρφωση των εθνικών δημοσίων πολιτικών. Τέλος, από το 1974 έως σήμερα παρατηρείται ότι εκδίδεται κατά μέσο όρο μόνο το 45% των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων που είναι

3 Για συνολικά απογραφικά στοιχεία και σχολιασμό της έκδοσης ΠΔ και ΥΑ-ΚΥΑ για την περίοδο 1974-2005, βλ. Alexopoulos, 2011: 156-157. Τα ευρήματα αυτά φαίνεται ότι επιβεβαιώνονται και με την παρούσα μελέτη.

4 Το φαινόμενο έχει εντοπιστεί αρχικά από τον Αλιβιζάτο (Alivizatos, 1995), ο οποίος το χαρακτήρισε «δικαστικοποίηση της πολιτικής».

5 Βλ. στον σχετικό πίνακα, στο Παράρτημα, την περίπτωση των Ν.3851/2010, Ν.4001/2011, Ν.4014/2011 στην πρώτη μνημονιακή περίοδο, όπου ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης μειώνεται σημαντικά.

απαραίτητες για να λειτουργήσουν οι πρόνοιες της πρωτογενούς νομοθέτησης.<sup>6</sup> Τα ποσοτικά στοιχεία παραπέμπουν σ' ένα αδιαμφισβήτητο συστηματικό έλλειμμα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων.

#### **4. ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΩΝ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ**

Ας περάσουμε από την αποτύπωση της κατάστασης στην απόπειρα της ερμηνείας. Το πρόβλημα χαμηλής επίδοσης στις μεταρρυθμίσεις που διαχρονικά επιχειρούνται στην μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν φαίνεται να συνδέεται με την αλλαγή κυβέρνησης πριν αυτές ολοκληρωθούν, που θα ήταν η λογική ερμηνεία εφόσον γνωρίζουμε ότι ο συνήθης απαιτούμενος χρόνος υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων είναι μεγαλύτερος απ' τον εκλογικό κύκλο. Στην χώρα μας όμως, από το 1974, με την διακοπή του 1989-90 και την πρόσφατη συγκυρία της εποχής των μνημονίων, συναντάμε μακρόβιες κυβερνήσεις. Έχουμε σταθερές, μονοκομματικές, πολύ ισχυρές κυβερνήσεις, με την μέση διάρκεια της διακυβέρνησης να είναι περίπου οκταετής. Μέχρι πρόσφατα δεν είχαμε συμμαχικές κυβερνήσεις, όπως σε άλλες ευρωπαϊκές δημοκρατίες, που οδηγούν σε ενδεχόμενη χαμηλής συνοχής διακυβέρνηση. Άρα, πρέπει να αναζητήσουμε στο εσωτερικό των κομμάτων που κυβερνούν τι πρόβλημα υπάρχει. Ο ισχυρισμός μου, στηριγμένος στις θεωρητικές πρόνοιες της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας, όπως τον έχω καταθέσει σε άλλα κείμενά μου,<sup>7</sup> είναι ότι η αποτυχία μεταρρυθμίσεων στο πολιτικό μας σύστημα οφείλεται στο ότι τα πολιτικά κόμματα, όταν κυβερνούν, δεν είναι επίμονα μεταρρυθμιστικά. Στην περίπτωση αυτή, το κυβερνών κόμμα, ο παίκτης που διευθύνει την πορεία μιας μεγάλης μεταρρύθμισης, αλλάζει απλά προτιμήσεις πολιτικής ή είναι διαιρεμένο στο εσωτερικό του ως προς τον μεταρρυθμιστικό στόχο. Εντοπίζεται ένα πρόβλημα προσήλωσης (commitment) τόσο στο τι πάμε να μεταρρυθμίσουμε, όσο και στο περιεχόμενο της μεταρρύθμισης.

Με βάση τις προβλέψεις της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας<sup>8</sup> για την λειτουργία των πολιτικών συστημάτων, ο συνδυασμός:

- πολυκομματικών κυβερνήσεων με εταίρους που αποκλίνουν ως προς τις προτιμήσεις τους για την μεταρρύθμιση,
- μονοκομματικών κυβερνήσεων πλειοψηφίας με το κυβερνών κόμμα να εμφανίζει χαμηλή εσωτερική συνοχή ως προς την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση,

---

6 Προς ενίσχυση του παραπάνω ευρήματος χαμηλού ποσοστού έκδοσης προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων βλ. στο Παράρτημα τους σχετικούς πίνακες επιπλέον μετρήσεων για τους μεταρρυθμιστικούς νόμους στους τομείς της υγείας, εκπαίδευσης, διοικητικής μεταρρύθμισης, τοπικής αυτοδιοίκησης και του ασφαλιστικού. Πηγή άντλησης του πρωτογενούς υλικού αποτέλεσε η βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΣ» και η ιστοσελίδα της Βουλής.

7 Βλ. Αλεξόπουλος, 2005, 2007.

8 Τσεμπελής, 2008· Αλεξόπουλος, 2005, 2007.

- μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα υλοποίησης, και
- ύπαρξης μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης οδηγεί στην διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της ακολουθούμενης πολιτικής.

Ειδικότερα, εάν υιοθετηθεί –νομοθετηθεί– πρωτογενώς μια μεταρρύθμιση, το πιθανό εύρος του ελλείμματος υλοποίησης του μεταρρυθμιστικού νόμου είναι θετικά συσχετισμένο με την χαμηλή προσήλωση των κυβερνήσεων στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης, σύμφωνα με τις αρχικές προτιμήσεις τους (Αλεξόπουλος, 2007). Η χαμηλή προσήλωση, σε συνδυασμό με την δυνατότητα συγκρότησης αντιμεταρρυθμιστικών συμμαχιών στην φάση της υλοποίησης, δεν οδηγεί την κυβέρνηση σε διορθωτικές κινήσεις ώστε να εξασφαλίσει την υλοποίηση της μεταρρύθμισης σύμφωνα με αρχικό σχεδιασμό.

Η ανάλυση, με το παραπάνω θεωρητικό σχήμα, των μεταρρυθμιστικών επιδόσεων του μεταπολιτευτικού ελληνικού πολιτικού συστήματος μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η χαμηλή επίδοση στην προώθηση δραστικών αλλαγών είναι συνδυασμός των παρακάτω παραγόντων:

A) Τα κυβερνώντα κόμματα έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή, όπως το ΠΑΣΟΚ του Σημίτη την περίοδο 1996-2004 και η ΝΔ του Καραμανλή την περίοδο 2004-2009, και άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στην μεταρρύθμιση που προτείνουν, όπως συμβαίνει με τις κυβερνήσεις ΠΑΣΟΚ υπό τον Ανδρέα Παπανδρέου τις περιόδους 1981-1989, 1993-1995.

B) Οι κυβερνήσεις μας χαρακτηρίζονται από συχνούς ανασχηματισμούς, όπου οι σχηματισμοί έχουν μέσο όρο ζωής 18 μηνών.<sup>9</sup>

Γ) Η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζεται συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις (χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση). Ειδικά μετά την δεκαετία του 1980, όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν την μορφή γενικών πλαισίων και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα παραπέμπεται για εξειδίκευση στην έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων. Έτσι, εμφανίζεται, όπως έχει παρουσιαστεί σε παλαιότερη εργασία<sup>10</sup>, ενισχυμένος ο ρόλος της Διοίκησης αλλά και της Δικαιοσύνης στην παραγωγή κατ' εξουσιοδότηση πλήθους πράξεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης των γενικών νομοθετημάτων. Εκεί αναπτύσσονται «συνασπισμοί αντιμεταρρύθμισης», με την συμμετοχή διοικητικών, δικαστικών, συνδικαλιστικών και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων.

Μετά το 2010, με την είσοδο της χώρας στην εποχή των μνημονίων, ο εξωτερικός παράγοντας της τρόικας –Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο– μέσω της αρχής της αιρεσιμότητας, λειτουργεί ως εξωτερικός περιοριστικός παράγοντας, μηχανισμός που αυξάνει την προσήλωση των κυβερνήσεων στην υλοποίηση του συμφωνημένου μεταρρυθμιστικού προγράμματος.

<sup>9</sup> Βλ. Μακροδημήτρης, 1992: 90 επ..

<sup>10</sup> Αλεξόπουλος, 2011.

Έτσι εξηγείται η ταχύτερη ενεργοποίηση των κυβερνήσεων και το υψηλό ποσοστό έκδοσης εξουσιοδοτικών διατάξεων αμέσως μετά την ψήφιση των εξετασθέντων μεταρρυθμιστικών νόμων που αποτελούσαν μνημονιακή υποχρέωση<sup>11</sup>. Ωστόσο, στοιχεία για όλη την περίοδο των μνημονιακών δεσμεύσεων<sup>12</sup> αναδεικνύουν ότι η επιτάχυνση παγιώνεται περισσότερο σε μέτρα της δημοσιονομικής διοίκησης όπου και ο μηχανισμός παρακολούθησης έδειχνε το μεγαλύτερο ενδιαφέρον και ασκούσε την μεγαλύτερη πίεση για την τήρηση των συμφωνημένων.

Από πρόσφατα στοιχεία του 2021,<sup>13</sup> από την μεταμνημονιακή περίοδο, φαίνεται ότι ο ετήσιος ρυθμός έκδοσης υποχρεωτικών εξουσιοδοτικών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών σε σχέση με αυτόν των υπολοίπων Υπουργείων έχει παγιωθεί ως περίπου διπλάσιος (περίπου 70% έναντι 40%). Αυτό μπορεί να εξηγηθεί από το ότι η χώρα παραμένει υπό δημοσιονομική επιτήρηση και ισχύει το καθεστώς ελέγχου του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Το ενδιαφέρον εδώ είναι ότι για τα μη δημοσιονομικού χαρακτήρα νομοθετήματα ο βαθμός έκδοσης των υποχρεωτικών εξουσιοδοτικών διατάξεων παραμένει στα προμνημονιακά επίπεδα, κοντά στο 40-45%, εύρημα που συγκλίνει με αυτό άλλων μελετών (Σπανού, 2021: 296 επ., 311-312) και αναδεικνύει την οριακή επιρροή που είχε η αιρεσιμότητα στην βελτίωση της μεταρρυθμιστικής ικανότητας της χώρας.

Επίσης, η παρατηρούμενη διαχρονική χαμηλή μεταρρυθμιστική επίδοση δεν μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι η χώρα εισήλθε μετά το 2011 στον αστερισμό των συμμαχικών κυβερνήσεων, όπως θα ανέμενε το αναλυτικό σχήμα των παικτών αρνησικυρίας που χρησιμοποιούμε. Το γεγονός ότι οι συμμαχικές κυβερνήσεις χαρακτηρίζονταν από αποκλίνουσες ιδεολογικοπολιτικές προτιμήσεις, όπως η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ στο διάστημα 2014-2019, δεν φαίνεται να επέδρασαν αρνητικά στην αποτελεσματική προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο εξωγενής περιοριστικός παράγοντας των «Θεσμών» και η εφαρμογή της αιρεσιμότητας στην λειτουργία της συμμαχικής κυβέρνησης δεν επέτρεψε εμπρόθετη απόκλιση από τις μεταρρυθμιστικές μνημονιακές υποχρεώσεις, ενώ η επιστροφή στις μονοκομματικές κυβερνήσεις το 2019 φέρνει το ποσοστό έκδοσης των υποχρεωτικών διατάξεων των μεταρρυθμιστικών νόμων στο 40%, στα ίδια επίπεδα με την προμνημονιακή περίοδο των μονοκομματικών πλειοψηφικών κυβερνήσεων. Τέλος, αυτό που αξίζει να εντοπισθεί στα στοιχεία της περιόδου του 2021 είναι το κατά πολύ μεγαλύτερο του 40% ποσοστό ενεργοποίησης των εξουσιοδοτικών διατάξεων

11 Όπως διευκρινίστηκε προηγουμένως, βλ. στον σχετικό πίνακα, στο Παράρτημα, την περίπτωση των Ν.3851/2010, Ν.4001/2011, Ν.4014/2011 στην πρώτη μνημονιακή περίοδο, όπου ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης μειώνεται σημαντικά.

12 Βλ. τις διαδοχικές Εκθέσεις Συμμόρφωσης (Compliance Report) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα τρία προγράμματα που εφαρμόστηκαν στην χώρα από το 2010 έως το 2018.

13 Βλ. τον σχετικό πίνακα στο Παράρτημα. Πηγή δεδομένων αποτέλεσε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

της νομοθεσίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (66%), καθώς και του Μετανάστευσης και Ασύλου (83%). Τα πολύ υψηλά αυτά ποσοστά υλοποίησης, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες περιοχές δημόσιας πολιτικής, μπορούν να ερμηνευτούν από το πολύ υψηλό ενδιαφέρον της κυβέρνησης και την προσήλωση των συγκεκριμένων Υπουργών στο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, πράγμα που είναι σύμφωνο με τις προβλέψεις του θεωρητικού σχήματος των αρνησίκυρων δρώντων.

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Συνοψίζοντας, παρατηρούμε ότι διαχρονικά οι ελληνικές κυβερνήσεις στα μεταπολιτευτικά χρόνια χρησιμοποιούν την δομή της πρωτογενούς νομοθεσίας για να λειτουργήσουν στρατηγικά στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών. Στην πρώτη περίοδο, μέχρι το 2010, εντοπίζεται εκτεταμένη χρήση εξουσιοδοτικών διατάξεων κατά την πρωτογενή νομοθέτηση. Αυτό παραπέμπει σε γενική και αφηρημένη νομοθέτηση που δίνει την δυνατότητα στις κυβερνήσεις να χρησιμοποιήσουν στρατηγικά την έκδοσή τους, στην φάση της υλοποίησης, ανάλογα με τις αντιδράσεις και το βαθμό δημοφιλίας του ψηφισθέντος νόμου και τις πιθανές επιπτώσεις που μπορεί να έχει στην εκλογική τους δύναμη. Η αφηρημένη διατύπωση και οι πολλές δευτερογενείς νομοθετικές πράξεις δίνουν περισσότερο χώρο σε άλλους θεσμικούς παίκτες, όπως η Δημόσια Διοίκηση και η Δικαιοσύνη, να λειτουργήσουν αυτόνομα και να επηρεάσουν το περιεχόμενο και την πορεία της ψηφισθείσας μεταρρύθμισης. Η διαδικασία της έκδοσης, ή μη έκδοσης, γίνεται έτσι χώρος συγκρότησης αντιμεταρρυθμιστικών συμμαχιών με «εξωτερικά» συμφέροντα που ηττήθηκαν στην πρωτογενή νομοθέτηση και επανέρχονται τώρα επιχειρώντας να επηρεάσουν, με αυτή την αφορμή, τους θεσμικούς παράγοντες. Μπορούμε να ισχυριστούμε ότι οι κυβερνήσεις, χρησιμοποιώντας την ανάρτηση της έκδοσης των Υπουργικών και Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων, ενδιαφέρονται περισσότερο για το εκλογικό παιχνίδι και λιγότερο για την αποτελεσματική υλοποίηση του μεταρρυθμιστικού νόμου. Αυτό συνάδει με το γεγονός ότι μετά το 2010 εντοπίζεται περισσότερο λεπτομερής νομοθέτηση, νόμοι με περισσότερα άρθρα και με λιγότερες εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα, το οποίο μπορεί να αποδοθεί στην μεταρρυθμιστική ατζέντα των μνημονίων και στο επείγον της υλοποίησής της. Η αλλαγή προτεραιότητας υπέρ της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων από αυτήν της εκλογικής επιβίωσης των κυβερνήσεων, στην συγκεκριμένη συγκυρία, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι δεν είναι προϊόν εσωτερικής εκμάθησης αλλά εξωτερικής επιβολής. Είναι προϊόν του εξωτερικού περιορισμού της συμμετοχής της τρόικας στην δόμηση της πρωτογενούς νομοθέτησης που επέλεξε αυτή την στρατηγική, με δεδομένη την διαχρονική κυριαρχία των πελατειακών φαινομένων που είναι εγκατεστημένα στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας και τα οποία λειτουργούν συστηματικά αντιμεταρρυθμιστικά.<sup>14</sup>

14 Βλ. Πελαγίδης, 2005· Σωτηρόπουλος 2001.

Καταληκτικά, θεωρούμε ότι το πιο ενδιαφέρον εύρημα στην μελέτη των μεταρρυθμιστικών νόμων από το 1974 έως σήμερα είναι ότι εκδίδεται κατά μέσο όρο μόνο το 45% των υποχρεωτικά προς έκδοση προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων. Τα ποσοτικά στοιχεία παραπέμπουν σ' ένα αδιαμφισβήτητο συστηματικό έλλειμμα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων, το οποίο δεν φαίνεται να θεραπεύτηκε μέσω της αγωγής της αυξημένης επιτήρησης και της απειλής της αιρεσιμότητας στα δέκα χρόνια της μνημονιακής επιτήρησης. Η αποτυχία διακυβέρνησης φαίνεται ότι συνδέεται με βασικά ενδογενή χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος, όπως η αρκετές φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή αλλά κυρίως η μη ισχυρή μεταρρυθμιστική βούληση των κυβερνήσεων.

### Παράρτημα

**Παρουσίαση συγκριτικής αποτίμησης της δομής και των συνθηκών υιοθέτησης των μεταρρυθμιστικών νόμων στους τομείς πολιτικής για την ενέργεια, την προστασία του περιβάλλοντος, και την μεταναστευτική πολιτική**

| <b>ΤΟΜΕΑΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>  |  |  |  |   |   |
|--|--|--|--|---|---|
|  | <b>N.1975/1991</b>   | <b>N.2790/2000</b>   | <b>N.2910/2001</b>   | <b>N.3284/2004</b>                                | <b>N.3386/2005</b>  |
| <b>Αντικείμενο Νόμου</b>   | Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις | Αποκατάσταση των παλιννοστούντων ομογενών από την τώως Σοβιετική Ένωση και άλλες διατάξεις | Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις | Περί κυρώσεως του κώδικα της ελληνικής ιθαγένειας | Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια |
| Αριθμός Σελίδων  | 8  | 6  | 24   | 7   | 30  |
| Αριθμός Εξουσιοδοτικών Διατάξεων για ΠΔ ή ΥΑ/Αριθ. Σελ.  | 4,8  | 4  | 2,1  | 1,9   | 2   |
| Ενεργοποιημένες Εξουσιοδοτήσεις με Υποχρεωτική Έκδοση/Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων με Υποχρεωτική Έκδοση | 51,5%  | 52,6%  | 36,1%  | 42,9%   | 52,6%   |
| Ο Νόμος Προκύπτει ως Εναρμόνιση με το Ενωσιακό Δίκαιο  | Όχι  | Όχι  | Όχι  | Όχι   | Ναι   |
| Κοινοβουλευτική Περίοδος   | 1990-1993  | 1996-2000  | 2000-2004  | 2004-2007   | 2004-2007   |

|   | <b>N.1975/1991</b> | <b>N.2790/2000</b> | <b>N.2910/2001</b> | <b>N.3284/2004</b> | <b>N.3386/2005</b> |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Κυβερνών Κόμμα/Κόμματα                        | Νέα Δημοκρατία     | ΠΑΣΟΚ              | ΠΑΣΟΚ              | Νέα Δημοκρατία     | Νέα Δημοκρατία     |
| Κυβέρνηση Μονοκομματική ή Συνασπισμού         | Μονοκομματική      | Μονοκομματική      | Μονοκομματική      | Μονοκομματική      | Μονοκομματική      |
| Έδρες Κυβερνώντος Κόμματος/Κομμάτων           | 152                | 162                | 158                | 165                | 165                |
| Κυβερνητική Συνοχή                            | Αυξημένη           | Χαμηλή             | Χαμηλή             | Ισχυρή             | Ισχυρή             |
| Χρονική Απόσταση από τις Προηγούμενες Εκλογές | 1 έτος και 6 μήνες | 3 έτη και 4 μήνες  | 1 έτος             | 8 μήνες            | 1 έτος και 5 μήνες |
| Στάση Αξιωματικής Αντιπολίτευσης              | Αρνητική           | Αρνητική           | Αρνητική           | Θετική             | Αρνητική           |

|  | <b>N.3536/2007</b>                                  | <b>N.3838/2010</b>  | <b>N.3907/2011</b>                                    | <b>N.4018/2011</b>  | <b>N.4251/2014</b>                           |
|--|---|---|---|---|--|
| Αντικείμενο Νόμου  | Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής | Σύγχρονες Διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις | Ίδρυση υπηρεσίας ασύλου και υπηρεσίας πρώτης υποδοχής | Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για την διαμονή αλλοδαπών στην χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας | Κώδικας μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης |
| Αριθμός Σελίδων  | 8/16  | 12  | 20  | 8/13  | 63   |
| Αριθμός Εξουσιοδοτικών Διατάξεων για ΠΔ ή ΥΑ/Αριθ. Σελ.  | 2,6   | 1   | 2,1   | 1,9   | 0,9  |
| Ενεργοποιημένες Εξουσιοδοτήσεις με Υποχρεωτική Έκδοση/Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων με Υποχρεωτική Έκδοση | 47,4%   | 25%   | 66,7%   | 42,9%   | 25,5%  |
| Ο Νόμος Προκύπτει ως Εναρμόνιση με το Ενωσιακό Δίκαιο  | Όχι   | Όχι   | Ναι   | Ναι   | Ναι  |
| Κοινοβουλευτική Περίοδος   | 2004-2007   | 2009-2012   | 2009-2012   | 2009-2012   | 2012-2015                                    |
| Κυβερνών Κόμμα/Κόμματα   | Νέα Δημοκρατία                                      | ΠΑΣΟΚ   | ΠΑΣΟΚ   | ΠΑΣΟΚ   | Νέα Δημοκρατία, ΠΑΣΟΚ, ΔΗΜΑΡ                 |
| Κυβέρνηση Μονοκομματική ή Συνασπισμού  | Μονοκομματική                                       | Μονοκομματική   | Μονοκομματική   | Μονοκομματική   | Συνασπισμού                                  |

|   | <b>N.3536/2007</b> | <b>N.3838/2010</b> | <b>N.3907/2011</b> | <b>N.4018/2011</b>  | <b>N.4251/2014</b> |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Έδρες Κυβερνώντος Κόμματος/ Κομμάτων          | 165                | 160                | 160                | 160                 | 179                |
| Κυβερνητική Συνοχή                            | Ισχυρή             | Ισχυρή             | Χαμηλή             | Χαμηλή              | Χαμηλή             |
| Χρονική Απόσταση από τις Προηγούμενες Εκλογές | 2 έτη και 11 μήνες | 5 μήνες            | 1 έτος και 3 μήνες | 1 έτος και 11 μήνες | 1 έτος και 9 μήνες |
| Στάση Αξιωματικής Αντιπολίτευσης              | Αρνητική           | Αρνητική           | Θετική             | Αρνητική            | Δήλωσε «ΠΑΡΩΝ»     |

| ΤΟΜΕΑΣ ΑΝΑΝΕΩΣΙΜΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ                         |                        |  |   |                        |  |                          |   |
|--|------------------------|--|---|------------------------|--|--------------------------|---|
|  | Ν.2244/1994            | Ν.2773/1999                              | Ν.2941/2001                             | Ν.3468/2006            | Ν.3734/2009                                    | Ν.3851/2010              | Ν.4001/2011   |
| Αντικείμενο Νόμου  | ΑΠΕ                    | Απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας | Αδειοδότηση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας | ΑΠΕ                    | Πρώθηση συμπαραγωγής χρήσιμων μορφών ενέργειας | ΑΠΕ                      | Επανακαθορισμός λειτουργίας αγορών ηλεκτρισμού, φυσικού αερίου, αγωγοί φυσικού αερίου και πετρελαίου, έρευνα παραγωγή υδρογονανθράκων |
| Αριθμός Σελίδων  | 7                      | 18                                       | 16                                      | 22                     | 24   | 27                       | 100   |
| Αριθμός προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων ΥΑ, ΚΥΑ, ΠΔ | ΚΥΑ 2<br>ΥΑ 16<br>ΠΔ 3 | ΚΥΑ 7<br>ΥΑ 16<br>ΠΔ 7                   | ΚΥΑ 6<br>ΥΑ 6<br>ΠΔ 2                   | ΚΥΑ 8<br>ΥΑ 15<br>ΠΔ 1 | ΚΥΑ 9<br>ΥΑ 32<br>ΠΔ 1                         | ΚΥΑ 14<br>ΥΑ 24<br>ΠΔ 1  | ΚΥΑ 28<br>ΥΑ 45<br>ΠΔ 5   |
| Ποσοστό Εκδοθεισών ΥΑ, ΚΥΑ, ΠΔ                             | ΚΥΑ, ΥΑ 33,3%<br>ΠΔ 1% | ΚΥΑ, ΥΑ 56,5%<br>ΠΔ 71,4%                | ΚΥΑ, ΥΑ 41,6%                           | ΚΥΑ, ΥΑ 52,1%          | ΚΥΑ, ΥΑ 26,9%<br>ΠΔ 100%                       | ΚΥΑ, ΥΑ 34,2%<br>ΠΔ 100% | ΚΥΑ, ΥΑ 46,6%<br>ΠΔ 20%   |
| Ο Νόμος Προκύπτει ως Εναρμόνιση με το Ενωσιακό Δίκαιο      | Όχι                    | Ναι                                      | Όχι                                     | Ναι                    | Ναι  | Ναι                      | Ναι   |
| Κυβερνών Κόμμα/ Κόμματα                                    | ΠΑΣΟΚ                  | ΠΑΣΟΚ                                    | ΠΑΣΟΚ                                   | Νέα Δημοκρατία         | Νέα Δημοκρατία                                 | ΠΑΣΟΚ                    | ΠΑΣΟΚ   |
| Κυβέρνηση Μονοκομματική ή Συνασπισμού                      | Μονοκομματική          | Μονοκομματική                            | Μονοκομματική                           | Μονοκομματική          | Μονοκομματική                                  | Μονοκομματική            | Μονοκομματική   |
| Έδρες Κυβερνώντος Κόμματος/ Κομμάτων                       | 170                    | 162                                      | 158                                     | 166                    | 152  | 160                      | 160   |
| Χρονική Απόσταση από τις Προηγούμενες Εκλογές              | 1 Έτος                 | 3 Έτη και 3 μήνες                        | 1 Έτος και 4 μήνες                      | 2 Έτη και 3 μήνες      | 1 Έτος και 4 μήνες                             | 8 Μήνες                  | 1 Έτος και 10 μήνες   |

|                                  | N.2244/1994 | N.2773/1999 | N.2941/2001     | N.3468/2006 | N.3734/2009 | N.3851/2010 | N.4001/2011     |
|----------------------------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| Κυβερνητική Συνοχή               | Χαμηλή      | Χαμηλή      | Χαμηλή          | Υψηλή       | Χαμηλή      | Υψηλή       | Χαμηλή          |
| Στάση Αξιωματικής Αντιπολίτευσης | Αρνητική    | Αρνητική    | Μερική Συμφωνία | Αρνητική    | Αρνητική    | Θετική      | Μερική Συμφωνία |

| <b>ΤΟΜΕΑΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ</b>                                   |                                    |   |                                |
|---|------------------------------------|---|--------------------------------|
|   | N. 1650/1986                       | N.3010/2002                                       | N.4014/2011                    |
| Αντικείμενο Νόμου   | Περιβάλλον                         | Εναρμόνιση του Ν. 1650/1986 με κοινοτικές οδηγίες | Περιβαλλοντική αδειοδότηση     |
| Αριθμός Σελίδων   | 16                                 | 11  | 15                             |
| Αριθμός προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων<br>ΥΑ, ΚΥΑ, ΠΔ | ΚΥΑ 38<br>ΥΑ 17<br>ΠΔ 13           | ΚΥΑ 17<br>ΥΑ 12<br>ΠΔ 1                           | ΚΥΑ 1<br>ΥΑ 28<br>ΠΔ 3         |
| Ποσοστό εκδοθεισών ΥΑ, ΚΥΑ, ΠΔ                                | ΚΥΑ, ΥΑ<br>56,3%<br><br>ΠΔ<br>7,1% | ΚΥΑ, ΥΑ<br>24,1%<br><br>ΠΔ<br>100%                | ΚΥΑ, ΥΑ<br>91%<br><br>ΠΔ<br>0% |
| Ο Νόμος Προκύπτει ως Εναρμόνιση με το Κοινοτικό Δίκαιο        | Όχι                                | Ναι   | Ναι                            |
| Κυβερνών Κόμμα/Κόμματα  | ΠΑΣΟΚ                              | ΠΑΣΟΚ   | ΠΑΣΟΚ                          |
| Κυβέρνηση Μονοκομματική ή Συνασπισμού                         | Μονοκομματική                      | Μονοκομματική                                     | Μονοκομματική                  |
| Έδρες Κυβερνώντος Κόμματος                                    | 161                                | 158   | 160                            |
| Χρονική Απόσταση από τις Προηγούμενες Εκλογές                 | 1 Έτος και 3 μήνες                 | 2 Έτη   | 2 Έτη παρά 1 μήνα              |
| Κυβερνητική Συνοχή  | Υψηλή                              | Χαμηλή  | Χαμηλή                         |
| Στάση Αξιωματικής Αντιπολίτευσης                              | Αρνητική                           | Αρνητική  | Θετική                         |

| Χρόνος Ενεργοποίησης Εξουσιοδοτικών Διατάξεων      |              |  |  |                                    |              |   |                            |
|--|--------------|--|--|------------------------------------|--------------|---|----------------------------|
|  | N. 2244/1994 | N. 2773/1999                             | N. 3426/2005                             | N.3428/2005                        | N. 3851/2010 | N. 4001/2011  | N. 4014/2011               |
| Αντικείμενο  | ΑΠΕ          | Απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας | Απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας | Απελευθέρωση αγοράς φυσικού αερίου | ΑΠΕ          | Επανακαθορισμός λειτουργίας αγορών ηλεκτρισμού, φυσικού αερίου, αγωγοί φυσικού αερίου και πετρελαίου, έρευνα-παραγωγή υδρογόνου-νθράκων | Περιβαλλοντική Αδειοδότηση |
| Μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες) | 26           | 27                                       | 23                                       | 40                                 | 10           | 16  | 8                          |

### Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων

#### Έκδοση υποχρεωτικών ΥΑ, ΚΥΑ, ΠΔ ανά μεταρρυθμιστικό νόμο

Πηγή άντλησης του πρωτογενούς υλικού έρευνας αποτέλεσε η βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΣ» και η ιστοσελίδα της Βουλής.

| Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την παιδεία<br>Έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας ανά νόμο |  |                    |                     |
|---|--|--------------------|---------------------|
| Νόμος   | Προβλεπόμενες υποχρεωτικές προς έκδοση πράξεις | Εκδοθείσες πράξεις | Ποσοστό έκδοσης (%) |
| 309/1976  | 85   | 20                 | 23,5                |
| 1566/1985   | 303  | 114                | 36,9                |
| 2083/1992   | 45   | 20                 | 44,4                |
| 2525/1997   | 37   | 25                 | 67,5                |
| 2916/2001   | 17   | 6                  | 35,2                |
| 3549/2007   | 15   | 4                  | 26,6                |
| Μέσο ποσοστό έκδοσης  | 39%  |                    |                     |

| <b>Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για το ασφαλιστικό</b><br><i>Έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας ανά νόμο</i> |  |                    |                     |
|--|--|--------------------|---------------------|
| Νόμος  | Προβλεπόμενες υποχρεωτικές προς έκδοση πράξεις | Εκδοθείσες πράξεις | Ποσοστό έκδοσης (%) |
| 1902/1990 (Σουφλιά)  | 26   | 12                 | 46                  |
| 1976/1991  | 16   | 8                  | 50                  |
| 2084/1992 (Σιούφα)   | 57   | 33                 | 58                  |
| 2676/1999<br>(Ρέππα)   | 82   | 29                 | 35                  |
| 3029/2002  | 32   | 21                 | 65                  |
| 3232/2004  | 67   | 24                 | 36                  |
| Μέσο ποσοστό έκδοσης   | <b>48%</b>                                     |                    |                     |

| <b>Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την Δημόσια Διοίκηση</b><br><i>Έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας ανά νόμο</i> |   |                           |                            |
|--|---|---------------------------|----------------------------|
| <b>Νόμος</b>   | <b>Προβλεπόμενες υποχρεωτικές προς έκδοση πράξεις</b> | <b>Εκδοθείσες πράξεις</b> | <b>Ποσοστό έκδοσης (%)</b> |
| 2190/1994 (ίδρυση ΑΣΕΠ)  | 29  | 22                        | 76                         |
| 3230/2004 (διοίκηση μέσω στόχων)   | 7   | 4                         | 57                         |
| 3528/2007 (τρόπος επιλογής προϊσταμένων)   | 41  | 7                         | 17                         |
| Μέσο ποσοστό έκδοσης   | <b>50%</b>  |                           |                            |

| <b>Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την Διοικητική Διείρεση</b><br><i>Έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας ανά νόμο</i> |  |                    |                     |
|---|--|--------------------|---------------------|
| Νόμος   | Προβλεπόμενες υποχρεωτικές προς έκδοση πράξεις | Εκδοθείσες πράξεις | Ποσοστό έκδοσης (%) |
| 1878/1990 (νομαρχιακές εκλογές)   | 10   | 0                  | 46                  |
| 2218/1994 (θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης)  | 48   | 16                 | 33                  |
| 2539/1997 (Καποδίστριας)  | 22   | 12                 | 54                  |
| Μέσο ποσοστό έκδοσης  | <b>44%</b>                                     |                    |                     |

| <b>Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την προώθηση των επενδύσεων</b><br><i>Έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας ανά νόμο</i> |  |                    |                     |
|---|--|--------------------|---------------------|
| Νόμος   | Προβλεπόμενες υποχρεωτικές προς έκδοση πράξεις | Εκδοθείσες πράξεις | Ποσοστό έκδοσης (%) |
| 3389/2005   | 7  | 2                  | 28                  |
| 2601/1998   | 73   | 53                 | 72                  |
| 3299/2004   | 52   | 35                 | 67                  |
| Μέσο ποσοστό έκδοσης  | <b>55%</b>                                     |                    |                     |

| ΕΚΔΟΣΗ ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΟΥΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ  | ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣ ΕΚΔΟΣΗ ΠΡΑΞΕΩΝ | ΕΚΔΟΘΕΙΣΕΣ ΕΚ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ | ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΚΔΟΘΕΙΣΩΝ ΕΚ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ |
| <b>31/12/2021</b>  |   |  |  |
| <b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ</b>   | <b>276</b>                              | <b>183</b>                             | <b>66%</b>                                     |
| ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ   | 132                                     | 69                                     | 52%  |
| ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ   | 30                                      | 8                                      | 27%  |
| ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ  | 44                                      | 24                                     | 55%  |
| ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ   | 13                                      | 4                                      | 31%  |
| ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ  | 266                                     | 96                                     | 36%  |
| ΕΡΓΑΣΙΑΣ & ΚΟΙΝ. ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ   | 198                                     | 131                                    | 66%  |
| ΥΓΕΙΑΣ   | 220                                     | 68                                     | 31%  |
| ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ & ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ  | 247                                     | 73                                     | 30%  |
| ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ  | 55                                      | 14                                     | 25%  |
| ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ  | 69                                      | 23                                     | 33%  |
| ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ   | 92                                      | 31                                     | 34%  |
| ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ & ΑΣΥΛΟΥ   | 47                                      | 39                                     | 83%  |
| ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ   | 183                                     | 64                                     | 35%  |
| ΥΠΟΔΟΜΩΝ & ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ   | 196                                     | 70                                     | 36%  |
| ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ & ΝΗΣΙΩ. ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ   | 87                                      | 41                                     | 47%  |
| ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΤΡΟΦ.  | 51                                      | 26                                     | 51%  |
| ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ  | 36                                      | 26                                     | 72%  |
| ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ   | 50                                      | 12                                     | 24.0%  |
| <b>ΣΥΝΟΛΙΚΑ</b>  | <b>2292</b>                             | <b>1002</b>                            | <b>44%</b>                                     |
| <b>ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΧΩΡΙΣ ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ</b>   | <b>2016</b>                             | <b>819</b>                             | <b>40%</b>                                     |
| Πηγή: Βάση δεδομένων παρακολούθησης νομοθετικού έργου Γενική Γραμματεία Συντονισμού, Προεδρία της Κυβέρνησης |   |  |  |

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνόγλωσση

Αλεξόπουλος, Άρης. 2007, Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, στο *Διοικητική Θεωρία και Πράξη - Διοίκηση και Κοινωνία*, Αντώνης Μακρυδημήτρης κ.α., επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ. 597-661.

Αλεξόπουλος, Άρης. 2006, Εμπλοκή της Ανάπτυξης και ο Ρόλος του Μεταρρυθμιστή Επιχειρηματία Πολιτικής, στο *Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας: Η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις*, Θεωδωρής Πελαγίδης και Μιχάλης Μητσόπουλος, επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ. 95-113.

Αλεξόπουλος, Άρης. 2004, «Veto Players» στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, στο *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004*, Τόμος Β΄, Γεώργιος Κοντογιώργης, Κώστας Λάβδας, Μαρία Μενδρινού και Δημήτρης Χρυσόχου, επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σσ. 188-202.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης. 1992, *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης: Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, Αθήνα: Α. Σάκκουλας.

Μιχάλη, Ευαγγελία. 2017, *Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμιστικών νόμων στην τρίτη ελληνική δημοκρατία: Η περίπτωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας*, Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Ντοντούλου, Δηιάνειρα. 2017, *Οι μεταναστευτικοί νόμοι στην τρίτη ελληνική δημοκρατία: χαρακτηριστικά και τρόπος νομοθέτησης*, Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Πελαγίδης, Θεόδωρος. 2005, Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: Προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος, στο *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού*, Θεόδωρος Πελαγίδης, επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ. 43-85.

Σπανού, Καλλιόπη. 2021, *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης. 2001, *Η κορυφή του πελατειακού κράτους: Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Αθήνα: Ποταμός.

Τσεμπελής, Γιώργος. 2008, *Παίκτες Αρνησιкуρίας: Πώς λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί*, Αθήνα: Παπαζήσης.

### Ξενόγλωσση

Alexopoulos, Aris. 2011, Greece: Government as the Dominant Player, στο *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Bjorn Erik Rasch και George Tsebelis, επιμ. Λονδίνο: Routledge, σσ. 145-163.

Alivizatos, Nicos. 1995, Judges as Veto Players, στο *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Herbert Döring, επιμ. Νέα Υόρκη: Martins.

European Commission. 2010, *The economic adjustment program for Greece, 2nd Review*, DG ECFIN European economy, occasional papers no 72.

European Commission. 2014, *The second economic adjustment program for Greece 4th review*, DG ECFIN European economy, occasional papers no 192.

European Commission. 2017, *Compliance Report, The third economic adjustment program for Greece 2nd Review*, DG ECFIN, Ιούνιος.

European Commission. 2018, *Compliance Report, ESM the stability support program for Greece 4th review*, DG ECFIN, Ιούνιος.

Huber, John και Charles Shipan. 2002, *Deliberative Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Κέμπριτζ: Cambridge University Press.