

# ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΧΩΡΙΣ ΕΜΠΟΔΙΑ

Νέα Προσέγγιση για τη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος

Ειδική Έκθεση:

Για τις διαδικασίες ελέγχου στην παραγωγή της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών

Απρίλιος 2011

Μια πρωτοβουλία του





Η παρούσα έκθεση τελεί υπό την αιγίδα του ΣΕΒ και υλοποιήθηκε από τη «Στέγη της Ελληνικής Βιομηχανίας» στη βάση έργου με τίτλο «Έρευνα και εκπόνηση χάρτη διαδρομών σχέσεων Επιχειρήσεων – Δημόσιας Διοίκησης στα σημαντικότερα πεδία παροχής δημόσιων υπηρεσιών διοικητικής φύσης» το οποίο εντάσσεται στην Πράξη με τίτλο «Δίκτυο Παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις»



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

## Περιεχόμενα

<b>1</b>	<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΣΥΝΟΨΗ</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΤΡΟΦΙΜΩΝ ΚΑΙ ΠΟΤΩΝ</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b>ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ</b> .....	<b>10</b>
2.1.1	Ανάλυση Διαδικασίας .....	10
2.1.2	Διάγραμμα ροής .....	16
2.1.3	Εμπλεκόμενοι .....	17
2.1.4	Νομικό Πλαίσιο .....	17
2.1.5	Προβληματικές Περιοχές .....	18
<b>2.2</b>	<b>ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ</b> .....	<b>20</b>
2.2.1	Κατηγορίες Ρυθμιστικού Κόστους .....	20
2.2.2	Ποσοτικοποίηση Ρυθμιστικού Κόστους.....	20
2.2.3	Αξιολόγηση και Βασικά Συμπεράσματα .....	25
<b>2.3</b>	<b>ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ</b> .....	<b>26</b>
2.3.1	Αναγκαίες παρεμβάσεις.....	26
2.3.2	Αναμενόμενα Αποτελέσματα .....	28
2.3.3	Πιθανές Πηγές Χρηματοδότησης.....	29
2.3.4	Επόμενες Ενέργειες .....	30
<b>3</b>	<b>ΝΕΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΥΝΟΪΚΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ</b> .....	<b>32</b>
	<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</b> .....	<b>34</b>
1.	Μεθοδολογία ανάδειξης ρυθμιστικών και διοικητικών εμποδίων .....	35
2.	Λίστα Συμμετεχόντων .....	44

Για τον ΣΕΒ η επανεκκίνηση της ανάπτυξης επιβάλλει την κατάργηση των εμποδίων που εγκλωβίζουν την επιχειρηματικότητα και στραγγαλίζουν το δυναμισμό των δημιουργικών δυνάμεων της οικονομίας και της κοινωνίας.

Αυτό σημαίνει μικρό και ευέλικτο κράτος, ανοιχτές αγορές, σύγχρονη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ευέλικτη αγορά εργασίας, σταθερό και ανταγωνιστικό φορολογικό καθεστώς, ξεκάθαρους όρους χωροθέτησης και αδειοδότησης, ταχύτητα στην απονομή δικαιοσύνης, διαφάνεια και ελκυστικό πλαίσιο για επενδύσεις, αλλά και μία νέα εταιρική σχέση μεταξύ κράτους και επιχειρηματικότητας για την επίτευξη κοινών στόχων, σε πεδία με ορατή επίδραση στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Στο πλαίσιο αυτό αναλάβαμε την πρωτοβουλία να καταγράψουμε σημαντικά εμπόδια που συναντούν οι επιχειρήσεις στην καθημερινή τους επαφή με τη δημόσια διοίκηση, να αναδείξουμε τις αρνητικές επιπτώσεις τους και να οργανώσουμε ένα ουσιαστικό διάλογο προκειμένου να εξευρεθούν εφικτές προτάσεις αντιμετώπισής τους.

Μετά την πρόσφατη παρουσίαση των «30 πεδίων δράσης για τη δημιουργία φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος», προχωρήσαμε στην εκπόνηση ειδικών εκθέσεων για επιλεγμένα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα και στην οργάνωση δημόσιων συναντήσεων ανοιχτού διαλόγου με εκπροσώπους όλων των εμπλεκόμενων μερών, με στόχο την εξεύρεση, με συναινετικό τρόπο, των βέλτιστων προτάσεων άρσης των συγκεκριμένων εμποδίων.

Το αποτέλεσμα της εργασίας αυτής αποτελεί την πρώτη δέσμη ολοκληρωμένων προτάσεων για αλλαγές που θα συμβάλλουν αποτελεσματικά στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, γι' αυτό και πρέπει να υλοποιηθούν άμεσα. Τις προτάσεις αυτές υποβάλλουμε στη δημόσια διοίκηση και δεσμευόμαστε να στηρίξουμε την υλοποίησή τους με πρακτικό τρόπο.

Ο ΣΕΒ θα δώσει συνέχεια στην προσπάθεια αυτή μέσα από τη σύσταση και λειτουργία ενός Παρατηρητηρίου Διοικητικών Εμποδίων, το οποίο φιλοδοξούμε να αποτελέσει ένα μόνιμο μηχανισμό υποστήριξης του διαλόγου της επιχειρηματικής κοινότητας με τη δημόσια διοίκηση με σκοπό την προώθηση της ανάπτυξης, μέσα από την κατάργηση των διοικητικών εμποδίων που αντιμετωπίζει η επιχειρηματικότητα στην χώρα μας.

Δημήτρης Δασκαλόπουλος

### 1. 1 Το γενικό πλαίσιο

Η επανεκκίνηση της ανάπτυξης προϋποθέτει την κατάργηση των εμποδίων που λειτουργούν ως αντικίνητρα στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και της οικονομίας.

Στο πλαίσιο αυτό ο ΣΕΒ, με χρηματοδότηση από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, ανέλαβε την πρωτοβουλία να υλοποιήσει ένα σημαντικό έργο με θέμα **«Έρευνα και εκπόνηση χάρτη διαδρομών σχέσεων Επιχειρήσεων – Δημόσιας Διοίκησης στα σημαντικότερα πεδία παροχής δημόσιων υπηρεσιών διοικητικής φύσης»**. Στόχος του έργου είναι ο εντοπισμός των βασικών προβλημάτων και εμποδίων που διέπουν τη σχέση επιχείρησης και δημόσιας διοίκησης, η εκτίμηση του συνεπαγόμενου ρυθμιστικού κόστους τόσο για την επιχείρηση όσο και για τη δημόσια διοίκηση και η διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για την αντιμετώπισή τους.

Το έργο αυτό έρχεται να συνεχίσει την πρωτοβουλία του ΣΕΒ για τον εντοπισμό των **«30 πεδίων δράσης για τη δημιουργία φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος»** και να αναζητήσει με επιστημονικό και τεκμηριωμένο τρόπο (βλέπε σελ 34-43 στο Παράρτημα για την αναλυτική παρουσίαση της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε) τις πηγές προβλημάτων με τη δημόσια διοίκηση. Στο πλαίσιο του έργου συντάχθηκαν ειδικές Εκθέσεις, προκειμένου να αναδειχτούν οι επιπτώσεις συγκεκριμένων γραφειοκρατικών εμποδίων σε επιλεγμένους κλάδους της οικονομίας και οργανώθηκαν θεματικά Εργαστήρια στελεχών της δημόσιας διοίκησης και των επιχειρήσεων, ακαδημαϊκών και εμπειρογνομόνων (βλέπε σελ 45 στο Παράρτημα για την αναλυτική λίστα συμμετεχόντων) σε εκδήλωση που διοργάνωσε ο ΣΕΒ με θέμα: **«Επιχειρηματικότητα χωρίς Εμπόδια: Ανοίγοντας Δρόμους για την Ανάπτυξη»**, (Αθήνα, 11 Μαρτίου 2011) προκειμένου να διατυπωθούν προτάσεις για την αντιμετώπισή τους.

Σε πρώτη φάση και σύμφωνα με την γενικότερη μεθοδολογία του έργου, επιλέχθηκαν προς εξέταση οι παρακάτω διαδικασίες:

- Έλεγχος στην παραγωγή της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών
- Τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας σε εξορυκτικές δραστηριότητες
- Έλεγχος της ασφάλειας των προϊόντων δομικών κατασκευών
- Έγκριση διάθεσης και τιμολόγησης φαρμακευτικών προϊόντων
- Ηλεκτρονική τιμολόγηση στις συναλλαγές
- Υποβολή στοιχείων ενδο-ομιλικών συναλλαγών στις αρμόδιες αρχές

## 1.2 Διαδικασίες ελέγχου στην παραγωγή της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών

Ο κλάδος της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών κατέχει σημαίνουσα θέση στη ελληνική οικονομία και τον παραγωγικό ιστό και διατηρεί σταθερά την αναπτυξιακή δυναμική του, επενδύοντας στην τόσο στην επέκταση των δραστηριοτήτων του αλλά και των αγορών του όσο στην έρευνα και τεχνολογία αλλά και στο ανθρώπινο δυναμικό και τα συστήματα που στηρίζουν την λειτουργία του. Σύμφωνα με σχετικές εκτιμήσεις οι επιχειρήσεις του κλάδου, για το σύνολο του μεταποιητικού τομέα, καλύπτουν το 25% του κύκλου εργασιών, κατέχουν το 25% των συνολικών κεφαλαίων και παράγουν το 24% της συνολικής προστιθέμενης αξίας ενώ απασχολούν πάνω από το 22% των απασχολούμενων. Αποτελεί συνεπώς ένα δυναμικό, ανταγωνιστικό και ιδιαίτερος εξωστρεφής κλάδο της ελληνικής οικονομίας με έντονη επενδυτική και εμπορική δραστηριότητα τις επιχειρήσεις του οποίου η πολιτεία πρέπει να υποστηρίξει διασφαλίζοντας για αυτές ένα αποτελεσματικό, κατανοητό, διαφανές, φιλικό για την επιχείρηση και ανταγωνιστικό επιχειρηματικό περιβάλλον.

Η ύπαρξη ξεκάθαρης, ως προς τους στόχους και σκοπούς, στρατηγικής ελέγχου της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών, από ένα ενιαίο, σύγχρονο και κατάλληλα καταρτισμένο εποπτικό φορέα για το σύνολο του κλάδου θα μπορούσε να συμβάλει ουσιαστικά στην περαιτέρω ενίσχυση της ποιότητας και ανταγωνιστικότητας των παραγόμενων προϊόντων, στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και στην αποτελεσματικότερη άσκηση του ρόλου του κράτους ως εποπτικού φορέα.

Εντούτοις η υφιστάμενη κατάσταση χαρακτηρίζεται από πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων ελεγκτικών και εποπτικών αρχών, από πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου και κυρίως έλλειψη μεθοδολογίας ελέγχου, με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται η καθημερινή λειτουργία των επιχειρήσεων του κλάδου δίχως να διασφαλίζεται η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του ελέγχου.

## 1.3 Βασικά προβλήματα

Όπως προκύπτει από την έκθεση που ακολουθεί τα κυριότερα προβλήματα στο σύστημα ελέγχου κατά την παραγωγή της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών επικεντρώνονται κυρίως στην πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων του ελεγκτικού μηχανισμού, στην ανεπαρκή επικοινωνία των αρμόδιων αρχών για το συντονισμό των δράσεων, στις ανακολουθίες των ευρωπαϊκών και εθνικών νομοθετημάτων και στην πολυπλοκότητα των διαδικασιών ελέγχου που βασίζονται στο απαρχαιωμένο εθνικό νομικό πλαίσιο. Ειδικότερα:

1. Πολυπλοκότητα του υφιστάμενου εθνικού θεσμικού πλαισίου και του πλήθους των συναρμόδιων εμπλεκόμενων ελεγκτικών αρχών: Εντοπίζεται πληθώρα διαφορετικών νομοθετημάτων για τον επίσημο έλεγχο των τροφίμων και ποτών, με τη μορφή Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων, τα οποία στην πράξη πολλές φορές αλληλοαναιρούνται. Επιπλέον, ο κατακερματισμός του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου και η μονομερής θέσπιση των νομοθετημάτων από κάθε

αρμόδια αρχή έχουν ως αποτέλεσμα την αμφίβολη αποτελεσματικότητά τους.

2. Αδυναμία του ελεγκτικού συστήματος της χώρας να ανταποκριθεί με ταχύτητα στο ελεγκτικό του έργο: Απουσιάζει ένα ορθολογικό και δομημένο σύστημα αξιολόγησης και αποτελεσματικής διαχείρισης τόσο των τακτικών ελέγχων όσο και των καταγγελιών, με συνέπεια την αυξημένη σπατάλη πόρων από πλευράς των επιχειρήσεων και του δημοσίου για τη χωρίς διάκριση αντιμετώπιση αβάσιμων ή ελάσσονος σημασίας καταγγελιών. Η έλλειψη θεσμικής και νομοθετικής ευελιξίας στον τομέα αυτό δεν επιτρέπει την ανάπτυξη αποτελεσματικών, προληπτικών και κατασταλτικών ελεγκτικών μηχανισμών ασφάλειας τροφίμων σε αυτοδύναμη βάση.

Τα εν λόγω προβλήματα δυσχεραίνουν το έργο των επιχειρήσεων της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών και ζημιώνουν την αποτελεσματικότητά του κλάδου στο σύνολο του. Και αυτό γιατί α) οι σημαντικότερες επενδύσεις των επιχειρήσεων τροφίμων στον τομέα του αυτοελέγχου δεν αξιοποιούνται, αφού ο επίσημος έλεγχος δεν τις λαμβάνει υπόψη ως οφείλει αλλά ξεκινά τους ελέγχους του από μηδενική βάση και β) οι ελεγκτικοί μηχανισμοί εστιάζουν στον κατασταλτικό ρόλο τους (επιβολή προστίμων και κυρώσεων) και όχι στον προληπτικό (συστάσεις) και άρα σε μια λειτουργία που θα μπορούσε να υποστηρίξει τις πρωτοβουλίες των επιχειρήσεων του κλάδου για αναβάθμιση των συστημάτων ποιότητας και ασφάλειας των παραγόμενων προϊόντων.

#### 1.4 Βασικά συμπεράσματα

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων οι συμμετέχοντες (βλέπε σελ 45 στο Παράρτημα για την αναλυτική λίστα συμμετεχόντων) **α) επισήμαναν την ανάγκη για τον άμεσο ανορθολογισμό του συστήματος ελέγχου και εποπτείας του κλάδου, β) επιβεβαίωσαν τη θέληση τους για ισότιμη και διαρκής συνεργασία των δημόσιων φορέων και της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών για το σκοπό αυτό και γ) συμφώνησαν στην αναγκαιότητα των παρακάτω παρεμβάσεων. Ειδικότερα:**

1. **Εκσυγχρονισμός και κωδικοποίηση της νομοθεσίας** προκειμένου να θεμελιωθεί ένα σαφές και σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και ελέγχου της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών.
2. **Οργάνωση και συντονισμός των ελέγχων και των φορέων ελέγχου από ένα ενιαίο κεντρικό φορέα ελέγχου και εποπτείας του κλάδου.**
3. **Καθιέρωση συστήματος και μεθοδολογίας τακτικών ελέγχων** στη βάση αντικειμενικής μεθόδου επιλογής των επιχειρήσεων που θα υπόκεινται σε έλεγχο.
4. **Κατάρτιση και αξιοποίηση του μητρώου επιχειρήσεων τροφίμων και ποτών** για τη χάραξη πολιτικής και την αποτελεσματικότερη εποπτεία του κλάδου.

5. **Επαναξιολόγηση και ανασχεδιασμός των διαδικασιών διαχείρισης καταγγελιών** με έμφαση: α) στη δυνατότητα ενδιάμεσης αξιολόγησης της κρισιμότητας των καταγγελιών από τους αρμόδιους φορείς, β) στη μείωση του χρόνου και του κόστους διεκπεραίωσης των σχετικών διαδικασιών για τις επιχειρήσεις και το δημόσιο και γ) την προστασία της φήμης και τους κύρους των επιχειρήσεων από μη τεκμηριωμένες καταγγελίες.
6. **Ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης κρίσεων** με κεντρικό συντονισμό των αρμόδιων φορέων και ενεργό συμμετοχή της βιομηχανίας και των καταναλωτών.

Επισημαίνεται ότι οι παραπάνω προτάσεις αποτελούν τους βασικούς άξονες για ένα σύνολο από επιμέρους ενέργειες, η αναγκαιότητα των οποίων έχει ήδη ωριμάσει αρκετά τόσο στη δημόσια διοίκηση όσο και στις επιχειρήσεις του κλάδου ενώ η υλοποίησή τους προϋποθέτει εξειδίκευση σε ένα κοινό σχέδιο δράσης για το οποίο τόσο η δημόσια διοίκηση όσο και οι επιχειρήσεις του κλάδου θα εργαστούν από κοινού.

### **1.5 Νέα προσέγγιση για τη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος**

Το ρυθμιστικό έλλειμμα που αντιμετωπίζει η χώρα μας δεν είναι μόνο μια ποσοτική αναφορά σε ένα σημαντικό πλήθος εμποδίων, αλλά είναι πάνω από όλα μια ποιοτική αναφορά σε ένα συγκεκριμένο σύστημα παραγωγής ρυθμίσεων, σε μία συγκεκριμένη κουλτούρα του διοικείν και του συμπράττειν με την επιχειρηματική κοινότητα και την κοινωνία των πολιτών.

Για το λόγο αυτό ο ΣΕΒ προτείνει μια **«Νέα Προσέγγιση για τη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος»** που στηρίζεται στη σύμπραξη των δημιουργικών δυνάμεων της οικονομίας και του δημόσιου τομέα και στη δημιουργία ενός μόνιμου βήματος διαλόγου για την προώθηση των αλλαγών με έμφαση:

α) στον τρόπο διαμόρφωσης των προτεινόμενων παρεμβάσεων και πολιτικών: συνεργασία, επιστημονικότητα, τεκμηρίωση

β) στον προγραμματισμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης: κοινό σχέδιο δράσης και μικτό σύστημα διοίκησης-task force

γ) στην κινητοποίηση δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων ικανών να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων

Η **Ειδική Έκθεση** που παρατίθεται παρακάτω ενσωματώνει τα συμπεράσματα και τις απόψεις των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, των επιχειρήσεων και των εμπειρογνομόνων που συμμετείχαν στις εργασίες του ειδικού θεματικού εργαστηρίου που οργανώθηκε από τον ΣΕΒ και αποτελεί μια ολοκληρωμένη και τεκμηριωμένη πρόταση για την αναγκαιότητα άμεσης αναμόρφωσης του συστήματος ελέγχου και εποπτείας του κλάδου τροφίμων και ποτών. Ειδικότερα:



## 2 ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΤΡΟΦΙΜΩΝ ΚΑΙ ΠΟΤΩΝ

Η ύπαρξη ξεκάθαρης, ως προς τους στόχους και σκοπούς, στρατηγικής ελέγχου της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών, από ένα ενιαίο, σύγχρονο και κατάλληλα καταρτισμένο εποπτικό φορέα για το σύνολο του κλάδου θα μπορούσε να συμβάλει ουσιαστικά στην περαιτέρω ενίσχυση της ποιότητας και ανταγωνιστικότητας των παραγόμενων προϊόντων, στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και στην αποτελεσματικότερη άσκηση του ρόλου του κράτους ως εποπτικού φορέα. Εντούτοις η υφιστάμενη κατάσταση χαρακτηρίζεται από πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων ελεγκτικών και εποπτικών αρχών, από πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου και κυρίως έλλειψη μεθοδολογίας ελέγχου, με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται η καθημερινή λειτουργία των επιχειρήσεων του κλάδου δίχως να διασφαλίζεται η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του ελέγχου.

Τις δυνατότητες μείωσης του ρυθμιστικού κόστους με το οποίο επιβαρύνονται οι επιχειρήσεις κατά τον έλεγχο από τους διάφορους ελεγκτικούς φορείς και τις εναλλακτικές για την κατάρτιση ενός ενιαίου συστήματος ελέγχου για το σύνολο της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών, συζήτησαν στη βάση Ειδικής Μελέτης που εκπονήθηκε για το σκοπό αυτό, στελέχη της δημόσιας διοίκησης, των επιχειρήσεων και ειδικοί εμπειρογνώμονες σε ειδικό θεματικό εργαστήριο (βλέπε σελ 45 στο Παράρτημα για την αναλυτική λίστα συμμετεχόντων) που διοργανώθηκε από τον ΣΕΒ στο πλαίσιο της εκδήλωσης με θέμα «Επιχειρηματικότητα χωρίς Εμπόδια: Ανοίγοντας δρόμους για την Ανάπτυξη» (Αθήνα, Παρασκευή 11 Μαρτίου 2011).

Η Ειδική Έκθεση που ακολουθεί δομείται σε τρία βασικά μέρη και αναλύει με συστηματικό και τεκμηριωμένο τρόπο τόσο τις αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος όσο και τα πλεονεκτήματα και τις προοπτικές που θα προκύψουν από τον εξορθολογισμό του συστήματος ελέγχου και εποπτείας του κλάδου εφόσον, καταφέρει να εγκαθιδρυθεί ένας ενιαίος κεντρικός φορέας ελέγχου και εποπτείας του κλάδου που θα αναλάβει την οργάνωση και το συντονισμό τόσο του συνόλου των ελέγχων όσο και κυρίτερα των συναρμόδιων ελεγκτικών φορέων και υπηρεσιών.

## 2.1 ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

### 2.1.1 Ανάλυση Διαδικασίας

Οι επιμέρους διαδικασίες που αναλύονται παρακάτω αφορούν τόσο α) τις ενέργειες στις οποίες προχωρούν οι αρμόδιοι και συναρμόδιοι ελεγκτικοί φορείς και υπηρεσίες όσο και β) τις ενέργειες στις οποίες προβαίνει η ίδια η επιχείρηση εσωτερικά, προκειμένου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του ελέγχου και στα πρότυπα που επιβάλλει η εθνική και κυρίως η κοινοτική νομοθεσία, αλλά και στις ενέργειες που η ίδια προχωρά προκειμένου να εφαρμόσει συστήματα αυτοελέγχου, διασφάλισης κινδύνου και διασφάλισης ποιότητας.

Ειδικότερα, οι σχετικές διαδικασίες περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

#### Υποβολή αίτησης για την πιστοποίηση βάσει του HACCP

Οι επιχειρήσεις, που παρασκευάζουν, μεταποιούν, παράγουν, συσκευάζουν, αποθηκεύουν, μεταφέρουν, διανέμουν, διακινούν ή διαθέτουν τρόφιμα και ποτά, είναι υποχρεωμένες να εφαρμόζουν διαδικασίες ασφαλείας σύμφωνα με το σύστημα HACCP. Για την αποτελεσματική εφαρμογή του συστήματος, πρέπει η επιχείρηση να εξασφαλίσει το απαιτούμενο επίπεδο υγιεινής με την εφαρμογή συγκεκριμένων κανόνων ορθής βιομηχανικής πρακτικής (GMP) και ορθής υγιεινής πρακτικής (GHP). Το εφαρμοζόμενο σύστημα κάθε επιχείρησης πρέπει να πληροί τις ακόλουθες απαιτήσεις – του διεθνούς προτύπου ISO 22000/2005:

- *Αναγνώριση κινδύνων*
- *Προσδιορισμός Κρίσιμων Σημείων Ελέγχου*
- *Καθορισμός Κρισίμων Ορίων*
- *Εγκατάσταση Συστήματος Παρακολούθησης*
- *Εγκατάσταση Διορθωτικών ενεργειών και προληπτικών μέτρων ελέγχου*

Η διαδικασία εφαρμογής του συστήματος είναι η ακόλουθη:

- *Επιλογή φορέα πιστοποίησης.*  
Επιλέγεται κοινοποιημένος φορέας πιστοποίησης εφαρμογής συστημάτων ασφαλείας.
- *Υποβολή αίτησης*
  - Καθορισμός της πολιτικής ποιότητας, ασφαλείας και αντιστοιχών στόχων
  - Σχεδιασμός του συστήματος (Κατασκευή διαγράμματος ροής της παραγωγικής διαδικασίας, επαλήθευση του διαγράμματος ροής κ.λπ.)
  - Προετοιμασία τεκμηρίωσης
  - Εκπαίδευση και ενημέρωση
  - Εφαρμογή του συστήματος (Εγκατάσταση συστήματος αρχειοθέτησης και

καταγραφής κ.λπ.)

- *Αξιολόγηση δεδομένων*  
Γίνεται η αξιολόγηση της αίτησης από το διαπιστευμένο φορέα ελέγχου και εξετάζεται η αίτηση της επιχείρησης και ο φάκελος τεκμηρίωσης και αξιολογείται η πληρότητα των πληροφοριών.
- *Προετοιμασία Αναφοράς*  
Η επιχείρηση συγκεντρώνει όλα τα απαιτούμενα έγγραφα και συντάσσει τον ολοκληρωμένο φάκελο τεκμηρίωσης για τη διενέργεια της προκαταρκτικής αξιολόγησης. Επιπλέον, η αξιολόγηση αφορά και στη γραμμή παραγωγής των τροφίμων ή/και των ποτών.

**Συνεργασία σε Ελέγχους από το Φορέα Πιστοποίησης**, όπου περιλαμβάνονται οι εξής ενέργειες:

- *Διενέργεια προκαταρκτικής αξιολόγησης από το φορέα Πιστοποίησης.*
  - Διενέργεια επιθεώρησης από εμπειρογνώμονες του φορέα πιστοποίησης. Εάν επιβεβαιωθεί η πληρότητα του υλικού τεκμηρίωσης<sup>1</sup>, ο φορέας ελέγχου έρχεται σε επικοινωνία με την επιχείρηση και προγραμματίζεται η επιθεώρηση στις εγκαταστάσεις της βιομηχανίας. Ο φορέας ελέγχου επισκέπτεται την επιχείρηση και επιθεωρεί τις εγκαταστάσεις της βιομηχανίας, ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση των κανόνων ασφαλείας στη γραμμή παραγωγής. Οι εμπειρογνώμονες του φορέα ελέγχου εξετάζουν τα έγγραφα τεκμηρίωσης και, παράλληλα, πραγματοποιούν συνεντεύξεις με τους εργαζόμενους στην επιχείρηση. Η επιχείρηση είναι υποχρεωμένη να εξασφαλίσει την ελεύθερη πρόσβαση στο σύνολο των χώρων εγκατάστασης της παραγωγής.
  - Πραγματοποιούνται κατάλληλοι έλεγχοι και καταγραφή και διασταύρωση των δεδομένων από τους επιθεωρητές. Η ομάδα επιθεώρησης συντάσσει έκθεση, όπου καταγράφει τα σχετικά ευρήματα υπό τη μορφή παρατηρήσεων και, ακολούθως, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα σε σχετική σύσκεψη ανασκόπησης, επισημαίνοντας την ιδιαίτερη βαρύτητα και κρισιμότητα επιμέρους σημείων και ευρημάτων. Κατά τη σύσκεψη ανασκόπησης, η ομάδα επιθεώρησης και ο εκπρόσωπος του οργανισμού καθορίζουν από κοινού τη χρονική περίοδο διεργασίας της δεύτερης φάσης της αξιολόγησης με βάση τα συμπεράσματα της πρώτης φάσης.
- *Διενέργεια δεύτερης αξιολόγησης από το φορέα πιστοποίησης.*
  - Διενέργεια δεύτερης φάσης αξιολόγησης. Στη φάση αυτή πραγματοποιείται

---

<sup>1</sup> Αν όχι, ο φορέας υποβάλλει στην επιχείρηση γραπτή έκθεση με τους λόγους απόρριψης.

διεξοδικός έλεγχος των συστημάτων παραγωγής που χρησιμοποιεί η επιχείρηση. Αυτός είναι και ο τελικός έλεγχος πριν τη χορήγηση του σήματος.

- Διόρθωση Δεδομένων. Εφαρμόζονται τελευταίες τροποποιήσεις και διορθώσεις των παραλείψεων, ώστε να χορηγηθεί το σήμα πιστοποίησης.
- *Διενέργεια επαναληπτικών επιθεωρήσεων.*
  - Διενέργεια επαναληπτικής επιθεώρησης και επαναξιολόγησης του συστήματος παραγωγής για τη διατήρηση της πιστοποίησης των συστημάτων ασφαλείας. Η επαναληπτική επιθεώρηση και αξιολόγηση των συστημάτων παραγωγής γίνονται κάθε εξάμηνο ή χρόνο (ανάλογα με το προϊόν) και λαμβάνεται η απόφαση για τη διατήρηση του σήματος πιστοποίησης.
- *Λήψη απόφασης για τη χορήγηση/ανανέωση/διατήρηση του πιστοποιητικού ασφαλείας.*
  - Λήψη απόφασης για τη χορήγηση του σήματος. Η πιστοποίηση της επιχείρησης λαμβάνει χώρα μόνο αν κατά την επιθεώρηση διαπιστωθεί πλήρης συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του επιλεγμένου προτύπου και περιλαμβάνει έκδοση του αντίστοιχου πιστοποιητικού και καταχώρηση της επιχείρησης στον κατάλογο πιστοποιημένων επιχειρήσεων.
  - Λήψη απόφασης για τη διατήρηση του σήματος. Μετά την εξαμηνιαία ή ετήσια επιθεώρηση των εμπειρογνομόνων του φορέα διαπίστευσης, λαμβάνεται η απόφαση για τη διατήρηση ή μη του πιστοποιητικού.

#### **Διατήρηση και επικαιροποίηση στοιχείων τεκμηρίωσης του συστήματος HACCP**

Σύμφωνα με τις απαιτήσεις του συστήματος HACCP, οι επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να διατηρούν συγκεκριμένα αρχεία και έγγραφα από τα οποία προκύπτουν και συγκεκριμένες εσωτερικές απαιτήσεις για επιθεωρήσεις που πρέπει να πραγματοποιούνται.

Ειδικότερα, οι πιστοποιημένες με σύστημα HACCP μικρομεσαίες επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να τηρούν τα ακόλουθα αρχεία και έγγραφα:

- Αρχεία
  - Αρχείο συνοδευτικών εγγράφων παραλαβής
  - Αρχείο καθαρισμού και απολύμανσης
  - Αρχείο λήψης θερμοκρασιών (σε ψυγεία και καταψύκτες)
  - Αρχείο προσωπικού (βιβλιάρια υγείας)
  - Αρχείο εκπαίδευσης προσωπικού (βεβαιώσεις εκπαίδευσης – ατομικά αρχεία εκπαίδευσης)

- Έγγραφα
  - Γενικοί κανόνες ή ο σχετικός με τον κλάδο της επιχείρησης οδηγός υγιεινής του ΕΦΕΤ
  - Το εγχειρίδιο Βασικής Εκπαίδευσης στην Υγιεινή και το χειρισμό των τροφίμων
  - Φάκελος απεντόμωσης και μυοκτονίας (κατόψεις – δολωματικοί σταθμοί, εντομοπαγίδες, πιστοποιητικά καταλληλότητας υλικών και φαρμάκων, συμβόλαιο με εξωτερικό συνεργάτη)
  - Φάκελο νερού (κάτοψη με όλες τις παροχές νερού, λογαριασμοί ή συμβόλαιο με την υπηρεσία υδροδότησης)

Πρόσθετες απαιτήσεις αρχείων και εγγράφων από μεγάλες επιχειρήσεις είναι οι εξής:

- Αρχεία
  - Αρχείο συντήρησης του κτιρίου, του εξοπλισμού και της διακρίβωσης των οργάνων μέτρησης (π.χ. θερμομέτρα)
  - Αρχείο παρακολούθησης των Κρίσιμων Σημείων Ελέγχου του HACCP
  - Αρχείο διορθωτικών ενεργειών
  - Αρχείο ανάκλησης προϊόντων
  - Αρχείο επαλήθευσης συστήματος HACCP (π.χ. εσωτερικές – εξωτερικές επιθεωρήσεις)
  - Αρχείο ανασκόπησης του συστήματος HACCP
  - Αρχείο συναντήσεων ομάδων Ασφάλειας Τροφίμων
- Έγγραφα
  - Το σχέδιο και το εγχειρίδιο HACCP
  - Απεικόνιση των μελών της ομάδας ασφάλειας τροφίμων (πρακτικά συναντήσεων)
  - Προδιαγραφές των Α' υλών και έτοιμων προϊόντων (σύσταση, αποθήκευση, επεξεργασία κ.λπ.)
  - Διαγράμματα ροής
  - Στοιχεία που καθορίζουν την ανάλυση των κινδύνων και τη χρήση του δένδρου των αποφάσεων
  - Πίνακες με τα κρίσιμα σημεία ελέγχου (με κρίσιμα όρια, έντυπα παρακολούθησης, διορθωτικές ενέργειες, ευθύνες)

### **Συνεργασία κατά τη διάρκεια των Ελέγχων από Δημόσιες Αρχές**

Η επιχείρηση υπόκειται σε περιοδικούς ή κατά περίπτωση ελέγχους και επιθεωρήσεις από εξειδικευμένα αρμόδια κλιμάκια για την ασφάλεια ποτών και τροφίμων. Ειδικότερα, οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται από τους εξής φορείς: Τον ΕΦΕΤ<sup>2</sup>, τις αρμόδιες Διευθύνσεις της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (κτηνιατρική, γεωργίας, υγείας), το Γενικό Χημείο του Κράτους (ΓΧΚ), τις υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής

<sup>2</sup> 2741/99 Ιδρυτικός Νόμος του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων

Αλληλεγγύης, τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (ΕΟΦ), ο οποίος δεν κάνει περιοδικούς ελέγχους και επιθεωρήσεις αλλά δίνει εγκρίσεις για συγκεκριμένα ειδικά τρόφιμα και τις υπηρεσίες των Υπουργείων Ανάπτυξης και Τροφίμων και Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

Ειδικότερα, η συνεργασία της επιχείρησης σε ελέγχους διενεργούμενους από δημόσιες αρχές περιλαμβάνει τα ακόλουθα :

- *Διενέργεια επιθεωρήσεων επιτήρησης.*
  - Διενέργεια ετήσιων συστηματικών ελέγχων από τον ΕΦΕΤ ή άλλες αρμόδιες υπηρεσίες, κατόπιν ενημέρωσης. Σύμφωνα με τη νομοθεσία, οι υπηρεσίες του κράτους είναι υποχρεωμένες να επισκέπτονται και να επιθεωρούν τις βιομηχανίες τροφίμων και ποτών σε ετήσια βάση για την εφαρμογή των συστημάτων ασφαλείας και την τήρηση των κανόνων του Κώδικα Τροφίμων και Ποτών.
  - Παραλαβή και εξέταση εντύπου ελέγχου. Κατόπιν της διενέργειας της επιθεώρησης, η επιχείρηση παραλαμβάνει αντίγραφο της έκθεσης ελέγχου και εξετάζει τις παρατηρήσεις των ελεγκτών. Μετά από συμφωνία με την υπηρεσία ελέγχου, δίνεται μια προθεσμία για την εφαρμογή τροποποιήσεων και διορθώσεων στην παραγωγή (όπου απαιτείται). Κατά μέσο όρο η προθεσμία αυτή κυμαίνεται από 2 έως 6 μήνες, ανάλογα με την περίπτωση και τις αλλαγές που απαιτούνται.
  - Διενέργεια επαναληπτικού ελέγχου. Ο φορέας ελέγχου που εντόπισε και σημείωσε τις παρατηρήσεις επανέρχεται μετά το πέρας της προθεσμίας και μετά από τη σχετική ενημέρωση και επικοινωνία με την επιχείρηση για να ελέγξει το βαθμό συμμόρφωσης ως προς τα σημεία της έκθεσης ελέγχου.
  - Προσφυγή στην υπηρεσία ελέγχου για υποβολή παραπόνων, ακύρωση προστίμου και υποβολή τυχόν ενστάσεων. Στην περίπτωση επιβολής προστίμου, η επιχείρηση έχει δικαίωμα να καταθέσει ένσταση, να υποβάλει παρατηρήσεις ή να ζητήσει επανεξέταση της υπόθεσης. Στην περίπτωση αυτή, συστήνονται επιτροπές σε δεύτερο ή τρίτο βαθμό μέσα στην ίδια την υπηρεσία για τον επανέλεγχο της υπόθεσης.
- *Διενέργεια Ειδικών Επιθεωρήσεων (καταγγελίες)*
  - Επιβεβαίωση καταγγελίας. Διενέργεια αιφνίδιων ελέγχων που επιβάλλονται έπειτα από καταγγελίες. Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται από τον ΕΦΕΤ ή από την υπηρεσία που έλαβε την καταγγελία<sup>3</sup>. Ένα κλιμάκιο ελέγχου ή ένας επιθεωρητής συλλέγει τις σχετικές πληροφορίες (κωδικός

---

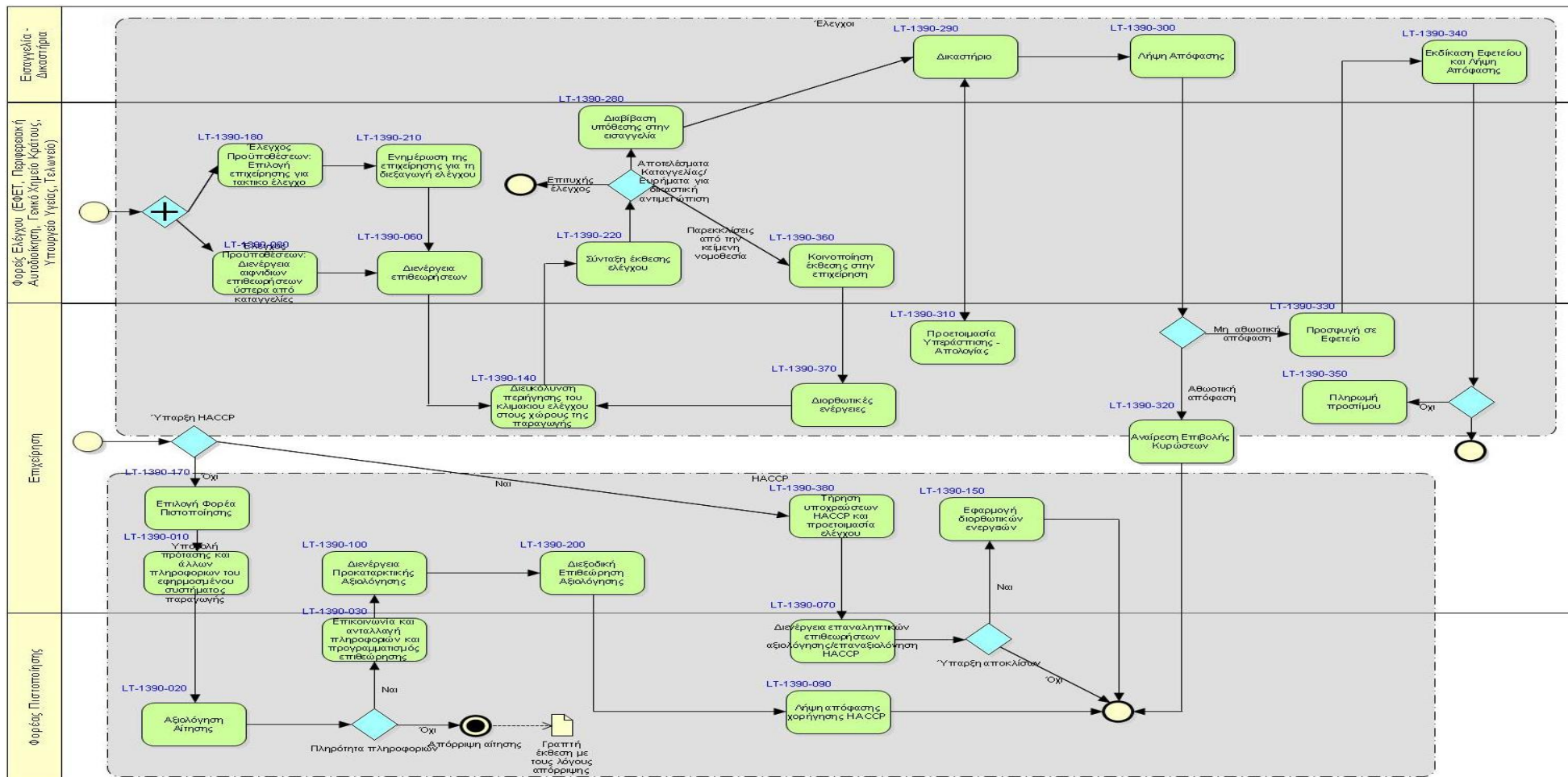
<sup>3</sup> Ο ΕΦΕΤ μπορεί να αναθέσει τον έλεγχο στην οικεία διεύθυνση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

παρτίδας, σημεία διανομής κλπ), ενημερώνει την επιχείρηση ή προβαίνει σε αιφνίδια εξέταση στο χώρο παραγωγής.

- Διενέργεια επιτόπιου ελέγχου στο χώρο παραγωγής. Στις περισσότερες περιπτώσεις διενεργείται επιτόπια αυτοψία στην επιχείρηση, για να διαπιστωθούν τυχόν παραλείψεις στη γραμμή παραγωγής.
- Ο φορέας λαμβάνει δείγμα του τροφίμου από το ράφι ή την ίδια την επιχείρηση και το στέλνει στο Γενικό Χημείο του Κράτους (ΓΧΚ) για έλεγχο. Γίνεται λήψη δείγματος από ένα προϊόν της παρτίδας στην οποία αφορά η καταγγελία και αποστέλλεται στο ΓΧΚ για τη μέτρηση των απαραίτητων δεικτών – συστατικών, ανάλογα με την περίπτωση.
- Ανάκτηση και αξιολόγηση αποτελεσμάτων των μετρήσεων. Η επιχείρηση λαμβάνει τα αποτελέσματα των μετρήσεων και αξιολογεί την υπόθεση και αποφασίζει για την περαιτέρω στρατηγική που θα ακολουθήσει. Επιπλέον, ο φορέας που έχει αναλάβει την υπόθεση εξέτασης της καταγγελίας, συλλέγει τα αποτελέσματα από τις μετρήσεις και, χωρίς αξιολόγηση, διαβιβάζει όλες τις καταγγελίες στην εισαγγελία.
- Ενημέρωση της επιχείρησης για την ημερομηνία διεξαγωγής της δίκης. Η εισαγγελία παραλαμβάνει το φάκελο της υπόθεσης και σχηματίζει δικογραφία. Επιπλέον, ορίζεται η ημερομηνία της δίκης τόσο σε αστικό όσο και σε ποινικό δικαστήριο. Η επιχείρηση ενημερώνεται για την ημερομηνία που ορίστηκε η δικάσιμος από την εισαγγελία. Ο χρόνος που απαιτείται για τη διεξαγωγή της δίκης κυμαίνεται περίπου από ένα (1) έως και τρία (3) χρόνια.
- Προετοιμασία Υπεράσπισης και απολογίας της επιχείρησης για την υπόθεση που αφορά η καταγγελία. Η επιχείρηση προετοιμάζει την υπεράσπιση της και ορίζει δικηγόρο για να παραστεί στο δικαστήριο. Στις περισσότερες περιπτώσεις, απαιτείται και η παρουσία υπαλλήλων της επιχείρησης που ασχολούνται με την υπόθεση.
- Άσκηση έφεσης (σε περίπτωση μη αθώωσης της επιχείρησης). Σε περίπτωση μη αθώωσης, η επιχείρηση έχει το δικαίωμα να ασκήσει έφεση και να προχωρήσει την υπόθεση σε δεύτερο βαθμό. Η διαδικασία της έφεσης και η λήψη της οριστικής απόφασης ολοκληρώνεται σε περίπου τρία (3) με έξι (6) χρόνια.

### 2.1.2 Διάγραμμα ροής

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζονται τα βασικά βήματα της διαδικασίας ελέγχων παραγωγής στη βιομηχανία τροφίμων και ποτών.





### 2.1.3 Εμπλεκόμενοι

Βάσει των τελευταίων διαθέσιμων στοιχείων οι επιχειρήσεις της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών ανέρχονται σε 16.810 (εκ των οποίων 15.914 εντάσσονται στη βιομηχανία τροφίμων και 896 στην ποτοποιία)<sup>4</sup>.

Οι υπόλοιποι φορείς που εμπλέκονται στη διαδικασία είναι οι εξής:

#### Δημόσιοι Φορείς:

- Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων (ΕΦΕΤ)
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- Διεύθυνση Κτηνιατρικής της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης
- Διεύθυνση Γεωργίας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης
- Διεύθυνση Υγείας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης
- Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων (ΕΟΦ)
- Γενικό Χημείο του Κράτους (ΓΧΚ) του Υπουργείου Οικονομικών
- Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας
- Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΥΚΑ)
- Διοικητικά και Ποινικά Δικαστήρια
- Τελωνείο

#### Ιδιωτικοί Φορείς:

- Οι εγκεκριμένοι φορείς που εφαρμόζουν Συστήματα Πιστοποίησης

### 2.1.4 Νομικό Πλαίσιο

Το Νομικό πλαίσιο που διέπει τη συγκεκριμένη διαδρομή είναι το εξής:

- Κανονισμός 178/2002/ΕΚ: Κοινές αρχές και ορισμοί για την εθνική και κοινοτική νομοθεσία περί τροφίμων· καθιερώνει την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφάλειας Τροφίμων (EFSA)
- Κανονισμός 852/2004/ΕΚ για την υγιεινή των τροφίμων
- Κανονισμός 853/2004/ΕΚ: Προβλέπει εγκεκριμένες από την αρμόδια αρχή επιχειρήσεις χειρισμού, προπαρασκευής ή παραγωγής προϊόντων ζωικής προέλευσης και, επίσης, σήμανση καταλληλότητας και αναγνώρισης των προϊόντων
- Κανονισμός 854/2004/ΕΚ: Αφορά τους ειδικούς κανόνες για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης
- Κανονισμός 882/2004/ΕΚ: Επίσημοι έλεγχοι Τροφίμων & Ζωοτροφών
- Νόμος 2741/99: αποτελεί τον Ιδρυτικό Νόμο του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων
- ΚΥΑ 088 (ΦΕΚ 175/13-02-06) : Ρύθμιση θεμάτων για την οργάνωση και λειτουργία των Μικτών κλιμακίων Ελέγχου του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων
- ΚΥΑ Β3-32, 2.4.2003/ΦΕΚ – Β' αρ.386: Ρύθμιση θεμάτων που αναφέρονται στην οργάνωση και το συντονισμό του συστήματος ελέγχων από τις Υπηρεσίες του

---

<sup>4</sup> Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή/ Μητρώο Επιχειρήσεων 2006.

Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και τον Ενιαίο Φορέα Ελέγχου Τροφίμων.

- ΚΥΑ 15523 31.8.2006/ΦΕΚ-Β' αρ.1187:Αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής των Ευρωπαϊκών κανονισμών
- ΦΕΚ 685/30.5.2003: Ρύθμιση επιμέρους ζητημάτων που αφορούν την κατάσχεση τροφίμων και τη διαδικασία υποβολής ενστάσεων
- Ν. 3728/2008 (ΦΕΚ 258/τ. Α/18.12.2008): Υπηρεσία Εποπτείας Αγοράς και άλλες διατάξεις

### **2.1.5 Προβληματικές Περιοχές**

Με σκοπό τη συμμόρφωση με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο και την υποστήριξη των ανωτέρω διαδικασιών, οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν μια σειρά από σημαντικές επιβαρύνσεις. Τα κυριότερα προβλήματα διοικητικών επιβαρύνσεων αφορούν στα ακόλουθα:

- **Πολύπλοκο, ασαφές νομοθετικό πλαίσιο και έλλειψη συντονισμού**

Το υφιστάμενο νομικό και θεσμικό πλαίσιο κρίνεται ιδιαίτερα πολύπλοκο και εκτενές, ενώ παράλληλα διαπιστώνεται σημαντική υστέρηση και αργή εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή με ταυτόχρονη έμφαση στον τύπο και όχι στην ουσία εφαρμογής της. Εντοπίζονται περιπτώσεις πορισμάτων επιθεώρησης και επιβολής κυρώσεων βασισμένες σε όρους που αφορούσαν στην ασφάλεια στη βιομηχανία τροφίμων περασμένων δεκαετιών και οι οποίοι περιλαμβάνονται ακόμα στην ισχύουσα εθνική νομοθεσία, ωστόσο δε συνάδουν με την προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας όπου την ευθύνη για την ασφάλεια έχει ο παρασκευαστής ενώ οι ελεγκτικές αρχές την επικυρώνουν μέσω περιοδικών επιθεωρήσεων.

Έτσι οι επιχειρήσεις, οι οποίες προχωρούν σε δαπάνες προκειμένου να θέσουν σε ισχύ τις ουσιαστικές απαιτήσεις για την ασφάλεια των τροφίμων και να αποκτήσουν την σχετική πιστοποίηση, έρχονται αντιμέτωπες με αναχρονιστικές νομοθετικές διατάξεις που δεν έχουν πρακτική πλέον ισχύ και αναφέρονται στις συνθήκες παλαιότερων ετών. Ακολούθως, λόγω της δυσκολίας συμμόρφωσης με τους εν λόγω όρους, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι επιχειρήσεις αναγκάζονται να καταβάλλουν διοικητικά πρόστιμα ή να υποβάλλουν προσφυγές/ενστάσεις προς τις ελεγκτικές αρχές έναντι προστίμων, σε δεύτερο και τρίτο επίπεδο. Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω, το κόστος ποιότητας των επιχειρήσεων δεν αξιοποιείται, αν και χρεώνεται στον καταναλωτή, ενώ ο κρατικός προϋπολογισμός και κατά συνέπεια ο πολίτης επιβαρύνεται με τη λειτουργία πολύπλοκων διοικητικών δομών για επανάληψη των ελέγχων.

Ως εκ τούτου η συνεχής συμμόρφωση των επιχειρήσεων με τον τύπο του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου αποτελεί ιδιαίτερα δύσκολη διαδικασία, η οποία προϋποθέτει πόρους και εξειδικευμένη τεχνογνωσία, τόσο για την έγκαιρη και πλήρη ενημέρωση όσο και για την τήρηση των εκάστοτε στοιχείων και προβλεπόμενων όρων και κανονισμών.

Επιπλέον, η πολυδιάσπαση και η έλλειψη συνοχής του υφιστάμενου νομικού πλαισίου αποτελούν τα βασικά σημεία τριβής των εμπλεκομένων στην ελεγκτική διαδικασία.

- **Αυξημένο Πλήθος Ελεγκτικών Φορέων**

Παράλληλα, το αυξημένο πλήθος των αρμόδιων ελεγκτικών φορέων, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, καθώς και η απουσία κεντρικού συντονισμού έχει ως αποτέλεσμα την αυξημένη διοικητική επιβάρυνση προς τις υποκείμενες στους ελέγχους επιχειρήσεις, οι οποίες καλούνται να αντιμετωπίσουν συχνότερες και διαφορετικής προσέγγισης ελεγκτικές διαδικασίες.

- **Αυξημένες Απαιτήσεις Διαχείρισης Καταγγελιών**

Το σημαντικότερο ίσως σημείο διοικητικού κόστους τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για το δημόσιο είναι η διαδικασία εξέτασης τυχόν καταγγελιών (ανωνύμων και επωνύμων) που γίνονται προς τον ΕΦΕΤ. Ειδικότερα, βάσει της προβλεπόμενης διαδικασίας, ο ΕΦΕΤ αφού πραγματοποιήσει επιτόπιο έλεγχο, συντάσσει φάκελο των οποίο σε κάθε περίπτωση δρομολογεί προς τις δικαστικές αρχές. Σε καμία περίπτωση δεν προβλέπεται ενδιάμεση αξιολόγηση του βάσιμου των καταγγελιών από τον ΕΦΕΤ και, συνεπώς, άμεση και χωρίς ιδιαίτερο κόστος διαχείρισης των εν λόγω ζητημάτων. Η διαδικασία διαχείρισης των αιτημάτων παραμένει η ίδια σε κάθε περίπτωση, βάσιμου ή μη, επωνύμου ή μη, γεγονός το οποίο συνεπάγεται αξιοσημείωτο διοικητικό κόστος για όλους τους εμπλεκόμενους και, σε ορισμένες περιπτώσεις, και σημαντικό χρηματοοικονομικό κόστος για τον επιχειρηματικό τομέα.

Επισημαίνεται, ότι η πλειονότητα των επιχειρήσεων του κλάδου απασχολεί ειδικά τμήματα εξειδικευμένου προσωπικού με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση των εν λόγω διαδικασιών. Ακόμη και οι ελεγκτικές αρχές κυρίως ο ΕΦΕΤ δεσμεύουν, κατ' απαίτηση των εισαγγελικών Αρχών, σημαντικό μέρος του εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού τους (ελεγκτές) για την δικονομική διαδικασία ενώ ως Προανακριτική Αρχή θα έπρεπε να έχουν το δικαίωμα να αποφασίζουν για την παραπέρα παραπομπή της κάθε καταγγελίας ανάλογα με την αξιολόγηση των ευρημάτων. Συνεπώς, είναι προφανές ότι το όλο πλέγμα της μέχρι σήμερα λειτουργίας του συστήματος διερεύνησης και διαχείρισης των καταγγελιών συνεπάγεται σημαντικό κόστος και για το δημόσιο (απασχόληση εν ανεπάρκεια παραγωγικών πόρων).

## 2.2 ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ

### 2.2.1 Κατηγορίες Ρυθμιστικού Κόστους

Οι βασικές κατηγορίες κόστους που υφίστανται στη συγκεκριμένη διαδικασία είναι:

- το **Διοικητικό Κόστος** που επωμίζονται οι επιχειρήσεις προερχόμενο είτε από τις απαιτήσεις της νομοθεσίας σχετικά με τη *διεκπεραίωση υποθέσεων καταγγελιών* είτε από τις *υποχρεώσεις διατήρησης και επικαιροποίησης στοιχείων* τα οποία προβλέπονται από το σύστημα HACCP, καθώς και
- το **Κόστος Συμμόρφωσης**, το οποίο προέρχεται από τις αναγκαίες επενδύσεις των επιχειρήσεων, σε μηχανολογικό εξοπλισμό και εγκαταστάσεις, προκειμένου να προβούν στην ανάπτυξη συστήματος HACCP.

Συγκεκριμένα, το διοικητικό κόστος αφορά τις δαπάνες των επιχειρήσεων για την παροχή πληροφοριών στις δημόσιες αρχές σχετικά με τη δραστηριότητα ή την παραγωγή τους, ενώ το κόστος συμμόρφωσης αναφέρεται στις επενδύσεις σε υποδομές ή/και στην παραγωγική διαδικασία, ανάλογα με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας. Είναι σημαντικό να τονιστεί στο σημείο αυτό, ότι τα συγκεκριμένα κόστη, όπως και το κόστος αρχικής υιοθέτησης του HACCP, αποτελούν αφενός υποχρέωση των επιχειρήσεων αφετέρου τους προσδίδουν αποτελεσματικότερο και χαμηλότερο κόστους σύστημα για την παραγωγή ασφαλών προϊόντων. Στην ουσία δηλαδή, η όλη διαδικασία του HACCP αποτελεί κόστος ποιότητας για τις επιχειρήσεις.

### 2.2.2 Ποσοτικοποίηση Ρυθμιστικού Κόστους

- **Διοικητικό Κόστος**

Οι δύο βασικές υποχρεώσεις πληροφόρησης που θα αποτελέσουν αντικείμενο ποσοτικοποίησης του **Διοικητικού Κόστους**, αναδεικνύοντας παράλληλα και την τάξη μεγέθους του κόστους που υφίστανται οι επιχειρήσεις προερχόμενο από τη νομοθεσία είναι:

*Συνεργασία σε ελέγχους από δημόσιες αρχές σχετικά με διερεύνηση καταγγελιών*

Η συγκεκριμένη υποχρέωση πληροφόρησης αφορά το χρόνο που δαπανάται από τα στελέχη επιχειρήσεων για τη συνεργασία με τους αρμόδιους ελεγκτές του ΕΦΕΤ ή των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων, στο πλαίσιο διερεύνησης υποβαλλόμενων καταγγελιών σχετικά με τα τρόφιμα ή ποτά που παρήχθησαν στις εγκαταστάσεις της επιχείρησης, οι οποίες, αφού αξιολογηθούν από τα αρμόδια κλιμάκια ελέγχου, ανεξαρτήτως του πορίσματος της έρευνας, διαβιβάζονται στην εισαγγελία.

Ειδικότερα, η εξεταζόμενη υποχρέωση πληροφόρησης περιλαμβάνει:

- Διενέργεια επιτόπιου ελέγχου στο χώρο παραγωγής σε συνέχεια καταγγελίας πολιτών (ανώνυμης, επώνυμης, τηλεφωνικής, προσωπικής, με αλληλογραφία ή με δείγμα) και δειγματοληψία από αρμόδια κλιμάκια του ΕΦΕΤ ή των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων για την επιβεβαίωση της καταγγελίας.
- Συλλογή ευρημάτων, μετρήσεων και εκθέσεων αυτοψίας ανά περίπτωση, με σκοπό τη δημιουργία ολοκληρωμένου φακέλου έκθεσης ελέγχου και τη διαβίβασή του στην αρμόδια εισαγγελία.
- Ορισμός τακτικής δικάσιμου και ενημέρωση επιχείρησης για την ημερομηνία διεξαγωγής της δίκης.
- Προετοιμασία υπεράσπισης και απολογίας της επιχείρησης με την εμπλοκή δικηγόρου.
- Άσκηση έφεσης σε περίπτωση μη αθωωτικής απόφασης για την επιχείρηση.

#### *Διατήρηση και επικαιροποίηση στοιχείων τεκμηρίωσης του συστήματος HACCP*

Η συγκεκριμένη υποχρέωση πληροφόρησης αφορά τα στοιχεία που είναι υποχρεωμένες να διατηρούν και τις εσωτερικές επιθεωρήσεις στις οποίες είναι υποχρεωμένες να προβαίνουν οι επιχειρήσεις που εφαρμόζουν συστήματα HACCP. Επιπρόσθετα, στα κόστη που υπάγονται στη συγκεκριμένη υποχρέωση περιλαμβάνονται και επιμέρους λειτουργικές δαπάνες προς τρίτους (απεντομώσεις, μικροβιολογικοί ή χημικοί έλεγχοι στις πρώτες ύλες/ προϊόντα, έξοδα διακρίβωσης και συντήρησης εξοπλισμού, κ.λπ.). Ειδικότερα, όταν οι προμηθευτές των εταιρειών είναι επιχειρήσεις που δεν πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να επιβαρύνεται η εταιρεία με επιπλέον ενέργειες για την πρόληψη πιθανών αστοχιών από προμηθευόμενα προϊόντα (π.χ. αύξηση των ελέγχων των προμηθευόμενων ειδών, καθιέρωση πολυπλοκότερης διαδικασίας παραλαβής, διενέργεια επιθεωρήσεων στους προμηθευτές με μεγαλύτερη συχνότητα, κ.ά.). Απαιτείται συνεπώς προσεκτική εκτίμηση του συνολικού κόστους όλων των δαπανών έναντι της αποτελεσματικότητας τους.

#### Βασικές Παραδοχές/ Παράμετροι:

Ακολουθως παρατίθενται οι βασικές παράμετροι των εκτιμήσεων, καθώς και οι βασικές παραδοχές οι οποίες τέθηκαν, προκειμένου να ποσοτικοποιηθεί το σχετικό ρυθμιστικό κόστος.

- Βάσει των τελευταίων διαθέσιμων στοιχείων οι επιχειρήσεις της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών ανέρχονται σε 16.810 (εκ των οποίων 15.914 εντάσσονται στη βιομηχανία τροφίμων και 896 στην ποτοποιία)<sup>5</sup>. Ελλείψει πιο πρόσφατων επίσημων στοιχείων χρησιμοποιήθηκε ο συγκεκριμένος αριθμός ως σημείο αναφοράς. Τα γενικότερα μεγέθη του συγκεκριμένου τομέα επιτρέπουν την παραδοχή ότι τα σημερινά μεγέθη δεν αποκλίνουν σημαντικά από το τιθέμενο σημείο αναφοράς. Σε κάθε περίπτωση, η συγκεκριμένη παραδοχή δεν επηρεάζει τα εκτιμώμενα στοιχεία κόστους ανά επιχείρηση που αναδεικνύονται από τη μελέτη, ενώ η χρήση του συγκεκριμένου πλήθους επιτρέπει τον υπολογισμό ενός ενδεικτικού, αλλά

<sup>5</sup> Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή/ Μητρώο Επιχειρήσεων 2006

αντιπροσωπευτικού κόστους για το σύνολο της χώρας.

- Για τη διερεύνηση καταγγελιών και τη διεκπεραίωση της σχετικής διαδικασίας εμπλέκονται οι υπεύθυνοι παραγωγής της επιχείρησης, οι υπεύθυνοι ποιότητας, διοικητικά στελέχη, οι ίδιοι οι επιχειρηματίες με την παρουσία τους στις δικαστικές αίθουσες, καθώς και οι νομικοί σύμβουλοι των εταιρειών.
- Βάσει εκτιμήσεων από παράγοντες της αγοράς (σύμβουλοι καθώς και επιχειρήσεις), ο χρόνος που δαπανάται για τη διερεύνηση καταγγελιών από τα προαναφερόμενα στελέχη των επιχειρήσεων (εκτός δικηγόρων) είναι περίπου 8 ανθρωποημέρες.
- Από τη στιγμή που σε μία επιχείρηση εκκινηθεί η διαδικασία διερεύνησης καταγγελίας, η διάρκειά της μέχρι και το στάδιο έκδοσης της απόφασης του δικαστηρίου σε ορισμένες περιπτώσεις διαρκεί έως και 3 έτη.
- Το κόστος ενός δικηγόρου για την εκδίκαση μίας υπόθεσης διερεύνησης καταγγελίας είναι κατ' ελάχιστο 1.000 €.
- Βάσει της Ετήσιας Έκθεσης του ΕΦΕΤ για το 2009 στον κλάδο τροφίμων και ποτών οι συνολικοί ετήσιοι έλεγχοι που διεξήχθησαν ύστερα από καταγγελίες ήταν 1.252. Στον αριθμό αυτό συμπεριλαμβάνονται και οι έλεγχοι στο σύστημα διανομής και πώλησης τροφίμων και ποτών οι οποίοι, βάσει αναφορών παραγόντων της αγοράς, στις περισσότερες εκ των περιπτώσεων καταλήγουν στο εργοστάσιο παραγωγής της παρτίδας του ελεγχόμενου προϊόντος. Συνεπώς, σε σύνολο 16.810 επιχειρήσεων, οι οποίες λειτουργούν στον κλάδο της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών, μία (1) εκ των δεκατριών (13) υπόκειται σε ειδική επιθεώρηση σε συνέχεια καταγγελίας.
- Βάσει εκτιμήσεων από παράγοντες της αγοράς (σύμβουλοι καθώς και επιχειρήσεις), ο χρόνος που δαπανάται για τη διατήρηση και επικαιροποίηση των απαιτούμενων από την εφαρμογή συστήματος HACCP στοιχείων επηρεάζεται κατά πολύ από το μέγεθος της επιχείρησης και το ύψος δραστηριοτήτων της. Ο ελάχιστος χρόνος που δαπανάται για τη διεκπεραίωση των διοικητικών δραστηριοτήτων της παρούσας υποχρέωσης πληροφόρησης είναι 20 ανθρωποημέρες περίπου.
- Για τον υπολογισμό του διοικητικού κόστους, το μέσο κόστος ανθρωποώρας υπολογίστηκε στα 35 € το συγκεκριμένο κόστος εμπεριέχει γενικά λειτουργικά έξοδα (overhead) ποσοστού 25% (το οποίο αποτελεί ένα ελάχιστο ποσοστό overhead, ειδικά στην περίπτωση μικρομεσαίων επιχειρήσεων).

Η εκτίμηση του διοικητικού κόστους κάθε υποχρέωσης πληροφόρησης έγινε βάσει του Μοντέλου Τυποποιημένου Κόστους, σύμφωνα με το οποίο: Κόστος κάθε Υ.Π<sup>6</sup> = Τιμή (P) X Ποσότητα (Q), όπου Τιμή = (κόστος εργατοώρας διεκπεραιωτή x τυποποιημένος χρόνος διεκπεραίωσης) και Ποσότητα = (πληθυσμός επιχειρήσεων που πρέπει να

<sup>6</sup> Υ.Π.: Υποχρέωση Πληροφόρησης.

συμμορφωθούν x συχνότητα συμμόρφωσης εντός της περιόδου βάσης).

Ακολουθούν οι εκτιμήσεις ανά εξεταζόμενη υποχρέωση πληροφόρησης.

Υποχρέωση Πληροφόρησης	Διοικητικό Βάρος/ Εσωτερικό Κόστος	Εξωτερικό Κόστος		Συνολικό Εσωτερικό & Εξωτερικό Κόστος	Συχνότητα x Πληθυσμός	Μέσο Ετήσιο Διοικητικό Κόστος
	Τιμή Δραστηριότητας (P=ωρομίσθιο x ώρες)	Δικηγόρος	Λοιπά κόστη*			
Συνεργασία σε ελέγχους από δημόσιες αρχές	2.240 €	1.000 €	-	3.240 €	1.177	3.812.508 €
Διατήρηση και επικαιροποίηση στοιχείων συστήματος HACCP	5.600 €	-	500 €	6.100 €	16.810	102.541.000 €
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ</b>						<b>106.353.508 €</b>

\* Στα λοιπά κόστη περιλαμβάνονται δαπάνες για απεντομώσεις, χημικούς ελέγχους, κ.λπ., που ανατίθενται από τις επιχειρήσεις σε εξωτερικά συνεργεία

Βάσει του ανωτέρω πίνακα, το σύνολο του εσωτερικού και εξωτερικού διοικητικού κόστους που υφίστανται οι επιχειρήσεις τροφίμων και ποτών στο πλαίσιο ελέγχων από δημόσιες αρχές ύστερα από καταγγελίες εκτιμάται σε 3.240 € και το αντίστοιχο διοικητικό κόστος διατήρησης και επικαιροποίησης των απαιτούμενων στοιχείων που προβλέπονται από την εφαρμογή συστήματος HACCP εκτιμάται σε 6.100 €.

Το μέσο ετήσιο διοικητικό κόστος βασίζεται στη συχνότητα με την οποία οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της σχετικής νομοθεσίας. Ως εκ τούτου, το μέσο ετήσιο διοικητικό κόστος που υφίσταται το σύνολο των επιχειρήσεων τροφίμων και ποτών στο πλαίσιο ελέγχων από δημόσιες αρχές ύστερα από καταγγελίες εκτιμάται σε 3.812.508,00 € και το αντίστοιχο μέσο ετήσιο διοικητικό κόστος επικαιροποίησης των απαιτούμενων στοιχείων που προβλέπονται από την εφαρμογή συστήματος HACCP εκτιμάται σε 102.541.000,00 €.

Το συνολικό μέσο ετήσιο Διοικητικό Κόστος των επιχειρήσεων εκτιμάται σε 106.353.508,00 € και αποτελεί το σύνολο του Διοικητικού Κόστους για τις επιχειρήσεις τροφίμων και ποτών, από τις εξεταζόμενες υποχρεώσεις πληροφόρησης που δημιουργούν και τα σημαντικότερα κόστη σε αυτές.

#### • Κόστος Συμμόρφωσης

Οι επιχειρήσεις τροφίμων και ποτών που εφαρμόζουν συστήματα HACCP υπόκεινται σε αυξημένο κόστος συμμόρφωσης προερχόμενο:

- από τις επενδύσεις σε πάγιο εξοπλισμό μετρήσεων και ελέγχου και την αντικατάσταση υφιστάμενου παραγωγικού εξοπλισμού,

- από την αναβάθμιση των εγκαταστάσεών τους, ώστε να πληρούν τις απαιτήσεις του συστήματος HACCP και οι οποίες δύναται να περιλαμβάνουν κατασκευή νέων μονάδων ή/ και βελτιώσεις υπαρχόντων,
- από εκπαίδευση του προσωπικού για το χειρισμό του νέου εξοπλισμού.

Ειδικότερα, ως προς την αναβάθμιση των εγκαταστάσεων και προμήθεια του απαιτούμενου εξοπλισμού κατά τα αρχικά στάδια ανάπτυξης συστήματος HACCP, οι αδυναμίες των μικρών επιχειρήσεων εντοπίζονται κυρίως στα ακόλουθα σημεία:

### ***Απαιτούμενη Αναβάθμιση στις Εγκαταστάσεις της εταιρείας***

Σε πολλές περιπτώσεις οι εγκαταστάσεις των μικρών επιχειρήσεων (που αποτελούν και την πλειονότητα των περιπτώσεων) δεν πληρούν τις νομοθετικές απαιτήσεις και, επομένως, απαιτείται μια σειρά ενεργειών για την άρση των μη συμμορφώσεων αυτών. Οι ενέργειες αυτές μπορεί να είναι απλές εργασίες επισκευής (π.χ. κάλυψη των παραθύρων με σήτες) ή και σοβαρές επεμβάσεις (π.χ. κατασκευή νέων ψυκτικών θαλάμων, αντικατάσταση πατωμάτων, αντικατάσταση ακατάλληλου παραγωγικού εξοπλισμού). Όλες αυτές οι εργασίες απαιτούν κόστος, αλλά και χρόνο για την υλοποίησή τους και, κυρίως, τη θέληση του επιχειρηματία να τις πραγματοποιήσει.

### ***Απαιτούμενος Εξοπλισμός***

Αν και η γενική εικόνα του κλάδου τροφίμων και ποτών όσον αφορά στον εξοπλισμό κρίνεται ως ικανοποιητική (πολλές επιχειρήσεις έχουν προχωρήσει σε εκτεταμένα προγράμματα εκσυγχρονισμού), εντούτοις σε ορισμένες μικρές εταιρείες, σύμφωνα με τα αποτελέσματα των διενεργηθέντων συνεντεύξεων, ο μηχανολογικός εξοπλισμός φαίνεται να μην είναι ο κατάλληλος, καταγράφεται σχετική έλλειψη σε εξοπλισμό μετρήσεων και ελέγχου (π.χ. απουσία θερμομέτρων παρακολούθησης συνθηκών ψυκτικών θαλάμων), ενώ ο όρος “διακρίβωση” δεν είναι ιδιαίτερα γνωστός. Επιπλέον, η συντήρηση είναι κατασταλτική και, σε κάποιες επιχειρήσεις, υπάρχει αδυναμία στην ανάπτυξη και τήρηση προγραμμάτων προληπτικής συντήρησης. Είναι απαραίτητο, λοιπόν, να αναπτύσσεται πρόγραμμα καθαρισμού και προληπτικής συντήρησης του συνόλου του εξοπλισμού παραγωγής, καθώς και καταγραφή όλων των εργασιών που γίνονται σε αυτόν. Σχετικά με τον εξοπλισμό μετρήσεων και ελέγχων, είναι απαραίτητη η συστηματική διακρίβωσή του (π.χ. θερμομέτρο παρακολούθησης ψυκτικών θαλάμων

Η εκτίμηση των ανωτέρω δαπανών κυμαίνεται σε εντελώς διαφορετικά επίπεδα ανά περίπτωση, γεγονός το οποίο καθιστά ανέφικτο τον υπολογισμό μίας μέσης τιμής. Τα κόστη που σχετίζονται με τον εξοπλισμό διαφοροποιούνται σημαντικά ανάλογα με την τεχνολογική ωριμότητα, αλλά και το μέγεθος και τον ιδιαίτερο τομέα δραστηριότητας της εκάστοτε επιχείρησης. Ωστόσο, βάσει εκτιμήσεων παραγόντων της αγοράς (σύμβουλοι, καθώς και επιχειρήσεις), το κόστος συμμόρφωσης που επωμίζεται μία επιχείρηση τροφίμων και ποτών για την εισαγωγή στην παραγωγική της διαδικασία συστήματος HACCP εκτιμάται κατ’ ελάχιστον στις 20.000 € περίπου, ενώ, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, τα συγκεκριμένα κόστη ανέρχονται σε πολύ υψηλότερα επίπεδα.



### 2.2.3 Αξιολόγηση και Βασικά Συμπεράσματα

Από την ανωτέρω ανάλυση προκύπτουν βασικά σημεία ρυθμιστικού κόστους και αναδεικνύονται πιθανά σημεία βελτιωτικών παρεμβάσεων.

Ειδικότερα, η υφιστάμενη εθνική νομοθεσία αδυνατεί να συμβαδίσει με τα σύγχρονα δεδομένα ασφαλείας στην παραγωγή των προϊόντων του κλάδου βάσει του συστήματος HACCP. Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονιστεί για άλλη μία φορά το γεγονός ότι το κόστος εφαρμογής του συστήματος HACCP δεν αποτελεί επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις, αντίθετα προσθέτει όφελος στην παραγωγική διαδικασία και αποτελεί κόστος ποιότητας. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα του HACCP είναι η βελτίωση της ασφάλειας των τροφίμων και ποτών, ενώ ταυτόχρονα αποτελεί σημαντικό διαχειριστικό εργαλείο της ποιότητας τόσο για την επιχείρηση όσο και για τις αρμόδιες υπηρεσίες ελέγχων (διευκόλυνση στους ελέγχους). Όμως, το δημόσιο δεν φαίνεται να αξιοποιεί το HACCP στη διαδικασία των ελέγχων και αναλώνει παραγωγικούς πόρους για την εφαρμογή μίας απαρχαιωμένης εθνικής νομοθεσίας. Το συγκεκριμένο γεγονός οδηγεί σε σημαντικά διοικητικά και άλλα πρόσθετα κόστη συμμόρφωσης από την πλευρά των επιχειρήσεων, αλλά και επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού.

Επιπλέον, σημαντικό ζήτημα αποτελεί η απουσία συντονισμού (ρόλο που θα μπορούσε να αναλάβει ο ΕΦΕΤ) τόσο του εύρους των ελέγχων και των φορέων του όσο και των νομοθετικών/κανονιστικών πρωτοβουλιών, καθώς είναι δεδομένο ότι και η ίδια Ευρωπαϊκή νομοθεσία αναδεικνύει τη σημασία κεντρικού συντονισμού.

Επιπρόσθετα, η περιορισμένη αρμοδιότητα του ΕΦΕΤ σε θέματα διαχείρισης καταγγελιών έχει ως αποτέλεσμα την αναγκαστική προσφυγή σε μακροχρόνιες και κοστοβόρες δικαστικές διαδικασίες, οι οποίες επιβαρύνουν τόσο τον επιχειρηματικό τομέα όσο και το δημόσιο.

Βάσει των ανωτέρω, διακρίνονται συγκεκριμένοι άξονες βελτιωτικών παρεμβάσεων με σκοπό την άμεση μείωση του ρυθμιστικού κόστους και ταυτόχρονα την αύξηση της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μηχανισμών.

## 2.3 ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ

### 2.3.1 Αναγκαίες παρεμβάσεις

Η ύπαρξη ξεκάθαρης, ως προς τους στόχους και σκοπούς, στρατηγικής ελέγχου της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών, από ένα ενιαίο, σύγχρονο και κατάλληλα καταρτισμένο εποπτικό φορέα για το σύνολο του κλάδου θα μπορούσε να συμβάλει ουσιαστικά στην περαιτέρω ενίσχυση της ποιότητας και ανταγωνιστικότητας των παραγόμενων προϊόντων, στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και στην αποτελεσματικότερη άσκηση του ρόλου του κράτους ως εποπτικού φορέα. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται ένα πλέγμα από συγκεκριμένες παρεμβάσεις και ενέργειες στους παρακάτω βασικούς άξονες. Ειδικότερα:

1. **Οργάνωση και συντονισμός των ελέγχων και των φορέων ελέγχου από ένα ενιαίο κεντρικό φορέα ελέγχου και εποπτείας του κλάδου και καθιέρωση συστήματος και μεθοδολογίας τακτικών ελέγχων στη βάση αντικειμενικής μεθόδου επιλογής των επιχειρήσεων που θα υπόκεινται σε έλεγχο.**

Ο τομέας αρμοδιοτήτων μεταξύ εμπλεκόμενων φορέων στον τομέα παραγωγής τροφίμων και ποτών (υπουργείων, ελεγκτικών φορέων, διευθύνσεων, κλπ.) χρήζει καινοτόμων και καθοριστικών παρεμβάσεων. Η εξάλειψη συναρμοδιοτήτων, η βέλτιστη κατανομή αυτών και ο συντονισμός μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων θα ενισχύσουν το ρόλο και θα συμβάλλουν καθοριστικά στην αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών. Επιτακτική κρίνεται και η δημιουργία συστήματος άμεσης συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των συναρμόδιων υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό θα δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για περισσότερο αποτελεσματικούς και συντονισμένους ελέγχους. Τέλος, σε αυτό το πλαίσιο θα καταστεί εφικτή και η εφαρμογή ενός ευρύτερου ενιαίου εθνικού σχεδιασμού για τις ελεγκτικές διαδικασίες, συμβάλλοντας στην εγκαθίδρυση ενός ορθολογικότερου, δικαιότερου αλλά και με διαφάνεια ελεγκτικού μηχανισμού.

Η οργάνωση και ο συντονισμός των ελέγχων από έναν ενιαίο κεντρικό φορέα που θα είναι αρμόδιος για την ασφάλεια των τροφίμων (έλεγχοι και νομοθετικές πρωτοβουλίες), κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική μεταρρυθμιστική παράμετρος -το συγκεκριμένο ρόλο θα μπορούσε να διαδραματίσει ο ΕΦΕΤ. Η συγκέντρωση και η επικαιροποίηση στοιχείων που αφορούν τη λειτουργία των επιχειρήσεων του κλάδου, αλλά και ο συντονιστικός ρόλος μιας κεντρικής αρχής, όπως άλλωστε γίνεται και σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, θα έχει ως αποτέλεσμα να περιοριστούν φαινόμενα διπλών ελέγχων με το ίδιο αντικείμενο και να μειωθούν σημαντικά τα κόστη που προκύπτουν από τους ελέγχους αυτούς.

### 2. Εκσυγχρονισμός και Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας

Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στη δημιουργία άρτιου, συνεπούς και αποτελεσματικού νομοθετικού πλαισίου σε κάθε τομέα δραστηριότητας, με έμφαση στον τομέα της ασφάλειας των τροφίμων και ποτών. Ο εκσυγχρονισμός, η επικαιροποίηση του

υφιστάμενου νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου, η απόλυτη εναρμόνιση αυτού με το αντίστοιχο ευρωπαϊκό, καθώς επίσης και η κωδικοποίηση του αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διαχείριση των διαδικασιών συμμόρφωσης και τήρησης των κείμενων νομοθετικών διατάξεων. Σε κάθε περίπτωση η ευρεία και ουσιαστική διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους επαγγελματικούς φορείς προφυλάσσει από την έκδοση υπερβολικά περίπλοκων και αναποτελεσματικών νομοθετημάτων (π.χ. 15523/2006). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στο παρελθόν είχαν εκδοθεί δεκαοκτώ (18) κώδικες ορθής πρακτικής για ορισμένους κλάδους τροφίμων. Η ενέργεια αυτή θα πρέπει να αποτελέσει καλή πρακτική και να επεκταθεί σε όλη τη βιομηχανία τροφίμων και ποτών. Η χρησιμότητα των εγχειριδίων αυτών κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική, ειδικά για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις του κλάδου, καθώς συγκεντρώνουν και κωδικοποιούν όλες τις απαραίτητες ενέργειες που αναφέρει η νομοθεσία, ώστε η επιχείρηση να παράγει ασφαλή τρόφιμα ή/και ποτά. Οι κώδικες αυτοί έχουν κατά τον κανονισμό 882/2004 νομικό έρεισμα (ο κανονισμός απαιτεί την σύνταξη τους) και θα μπορούσαν να συνδράμουν αποτελεσματικά στην ελεγκτική διαδικασία ως σημεία αναφοράς και καλές πρακτικές αντί της διάσπαρτης και συχνά αναχρονιστικής υφιστάμενης νομοθεσίας. Ακόμη, μπορούν να αποτελούν τη βάση για εφαρμογή HACCP σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις και ταυτόχρονα εκπαιδευτικό εγχειρίδιο.

### **3. Επαναξιολόγηση και ανασχεδιασμός των διαδικασιών διαχείρισης καταγγελιών**

Κρίνεται σκόπιμη η επαναξιολόγηση και ο ανασχεδιασμός της υφιστάμενης διαδικασίας διαχείρισης των καταγγελιών με στόχο:

- Την προστασία του ονόματος της εταιρείας (brand image) από μη τεκμηριωμένες καταγγελίες
- Τη μείωση του συνολικού κόστους για όλους τους εμπλεκόμενους (δικαστήρια, επιθεωρητές, επιχειρήσεις) και
- Τη μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης των σχετικών διαδικασιών και επίλυσης τυχόν θεμάτων.

### **4. Ανάπτυξη ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης κρίσεων**

Ως σημαντική, επίσης, αξιολογείται η διαβούλευση με την επιχειρηματική κοινότητα για την αναμόρφωση και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του θεσμικού πλαισίου όσον αφορά στην επίλυση προβλημάτων που αφορούν στη διαχείριση κρίσεων. Ο σκοπός της ανάπτυξης ενός σχεδίου διαχείρισης κρίσεων αφορά πρωτίστως στον περιορισμό των επιπτώσεων της κρίσης στον πληθυσμό, στην έγκυρη ενημέρωση των πολιτών, στη διατήρηση της ηρεμίας και της εμπιστοσύνης στους καταναλωτές και στον περιορισμό του χρόνου που διαρκεί η ανησυχία στην αγορά. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να διαμορφωθεί ένα συγκεκριμένο και συντονισμένο σχέδιο διαχείρισης κρίσεων με σαφή προσδιορισμό του ρόλου των αρμόδιων φορέων.

## **5. Αξιοποίηση Δομών Ενημέρωσης και Πληροφόρησης για τη Λειτουργία της Αγοράς : Κατάρτιση και αξιοποίηση μητρώου επιχειρήσεων τροφίμων και ποτών**

Οι προτεινόμενες δομές θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ορθολογικότερη διαχείριση του προγραμματισμού, της στόχευσης, της συχνότητας και του είδους των προγραμματισμένων ελέγχων από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Η τήρηση αναλυτικών στοιχείων για τις επιχειρήσεις του κλάδου θα μπορούσε να επιτρέψει την έξυπνη διαχείριση των εν λόγω δεδομένων με σκοπό την επιλογή βάσει επιμέρους κριτηρίων των επιχειρήσεων και των χρονισμών ελέγχου. Προς αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσε να συμβάλει η αξιοποίηση του μητρώου επιχειρήσεων που ανήκουν στη βιομηχανία παραγωγής τροφίμων και ποτών.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της αξιοποίησης των δομών ενημέρωσης σημαντική κρίνεται και η δημιουργία «κλίματος εμπιστοσύνης» προς τον καταναλωτή τόσο για την ποιότητα και ασφάλεια των προϊόντων που παράγουν οι επιχειρήσεις, όσο και για την εγκυρότητα και αποτελεσματικότητα των ελέγχων που πραγματοποιούνται από τους αρμόδιους κρατικούς φορείς.

### **2.3.2 Αναμενόμενα Αποτελέσματα**

Όλες οι ανωτέρω παρεμβάσεις στοχεύουν την εξάλειψη πολλών ρυθμιστικών προβλημάτων που έχουν ως αποτέλεσμα αξιόλογες διοικητικές επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον συγκεκριμένο τομέα. Τα κυριότερα αναμενόμενα οφέλη από τις προτεινόμενες παρεμβάσεις είναι τα ακόλουθα :

#### **1. Μείωση του Διοικητικού Κόστους Υποστήριξης των Διαδικασιών Ελέγχου Κατόπιν Καταγγελιών**

Μείωση της πολυπλοκότητας διαχείρισης τυχόν καταγγελιών και του συνολικού κόστους (εσωτερικού και εξωτερικού) από πλευράς επιχειρήσεων για τη διαχείριση αυτών. Η ενδιάμεση διαχείριση και αξιολόγηση των στοιχείων/ευρημάτων σε σχέση με καταγγελίες και η ανάδειξη των αβάσιμων καταγγελιών θα έχει ως αποτέλεσμα την αποφυγή των περαιτέρω μακροχρόνιων και κοστοβόρων δικαστικών υποθέσεων στην πλειονότητα των περιπτώσεων, με επακόλουθη μείωση του κόστους για τις επιχειρήσεις, αλλά και τους λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς του δημοσίου (κόστος από την παράσταση των επιθεωρητών στα δικαστήρια, κόστος δικαστικών λειτουργιών, κ.ά.).

#### **2. Μείωση του Διοικητικού Κόστους (Εσωτερικού και Εξωτερικού) Ενημέρωσης των Επιχειρήσεων Συμμόρφωσης και Τήρησης Των Όρων της Νομοθεσίας**

Ορθολογικότερες, απλούστερες, σαφείς και ορθά κωδικοποιημένες διαδικασίες καθώς και η ανάθεση του συντονισμού σε έναν μόνο φορέα θα συμβάλλουν σημαντικά στην ευκολότερη και με σημαντικά χαμηλότερο κόστος συμμόρφωση των επιχειρήσεων με την

κείμενη νομοθεσία. Η επέκταση του κώδικα ορθής πρακτικής και ταυτόχρονης καταγραφής των σημαντικών σημείων/υποχρεώσεων που αφορούν κάθε επιχείρηση ανάλογα με το είδος των προϊόντων που παράγει (δημιουργία και δημοσίευση Οδηγών Ορθής Παραγωγικής Πρακτικής) εκτιμάται ότι θα συντελέσει στη άμεση μείωση του χρόνου και του κόστους εξοικείωσης με την κείμενη νομοθεσία, ειδικότερα των μικρότερων επιχειρήσεων. Ο παραγωγός – επιχείρηση μπορεί εύκολα να συμμορφωθεί με το νομοθετικό πλαίσιο, ακολουθώντας τα σημεία που περιέχει ο Οδηγός και με τον τρόπο αυτό θα προλαμβάνονται και θα αποφεύγονται διαφορετικές ερμηνείες και ασάφειες του κανονιστικού πλαισίου.

### **3. Έγκαιρη, Άμεση και Ευκολότερη Ενημέρωση των Επιχειρήσεων και Ευαισθητοποίηση Αυτών**

Στην προκειμένη περίπτωση αναμένεται να μειωθούν σημαντικά τα κόστη εξοικείωσης με την κείμενη νομοθεσία και να διασφαλισθεί η έγκαιρη και άμεση συμμόρφωση των επιχειρήσεων. Προς αυτή την κατεύθυνση θα συμβάλει και η ευρεία διάθεση οργανωμένης τράπεζας πληροφοριών των κείμενων νομοθετικών διατάξεων.

#### **2.3.3 Πιθανές Πηγές Χρηματοδότησης**

Βασική πηγή χρηματοδότησης των απαιτούμενων βελτιωτικών παρεμβάσεων της εξεταζόμενης διαδρομής μπορεί να αποτελέσει η ένταξη σχετιζόμενων πράξεων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα «**Διοικητική Μεταρρύθμιση<sup>7</sup>**» και «**Ψηφιακή Σύγκλιση**».

Ειδικότερα, από το ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση δύναται να χρηματοδοτηθούν πράξεις ηλεκτρονικής διασύνδεσης και διαμοιρασμού πληροφοριών

- μεταξύ επιχειρήσεων και κεντρικής διοίκησης, σχετικά με τη διαδικασία παραγωγής
- μεταξύ ελεγκτικών αρχών, με σκοπό το συντονισμό επί των διενεργούμενων ελέγχων και το διαμοιρασμό των αποτελεσμάτων τους.

Για τις ανάγκες των παραπάνω, δύναται να υποβληθεί προς χρηματοδότηση στο ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση πράξης με τίτλο: «Δημιουργία πληροφοριακής βάσης δεδομένων λειτουργίας αγοράς τροφίμων και ποτών – Ενίσχυση Ελεγκτικών Μηχανισμών».

---

<sup>7</sup> 'Πεδίο παρέμβασης του ΕΠ αποτελεί η Δημόσια Διοίκηση. Το ΕΠ συνιστά μια ολοκληρωμένη δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων παρεμβάσεων με τις οποίες προσδοκείται ότι θα αντιμετωπισθούν οι βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, σε ότι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα) και στο επίπεδο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και στο επίπεδο της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό υιοθετείται η αξιοποίηση της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης και η ενεργοποίηση όλων των εμπλεκόμενων μερών πέραν της διοίκησης και των εκπροσώπων του προσωπικού, όπως είναι οι κοινωνικοί εταίροι, ανεξάρτητες αρχές, οργανώσεις πολιτών, επιχειρήσεις κλπ' (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 – 2013).

Παράλληλα, από το **ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση»** δύναται να χρηματοδοτηθούν δράσεις μελετών για την **απλοποίηση, αναδιοργάνωση και ενοποίηση των ρόλων και αρμοδιοτήτων της πλειονότητας των εμπλεκομένων φορέων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης** και ολοκληρωμένων εισηγήσεων για τις κατάλληλες παρεμβάσεις επί του υφιστάμενου νομικού και θεσμικού πλαισίου.

Επίσης, από το ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση δύναται να χρηματοδοτηθούν πράξεις:

- κωδικοποίησης της νομοθεσίας και του ρυθμιστικού πλαισίου, ώστε να υπάρχει μια σαφής εικόνα για τις απαιτήσεις της νομοθεσίας για τις επιχειρήσεις που λειτουργούν ή θέλουν να εισέλθουν στον κλάδο των τροφίμων (κώδικες ορθής πρακτικής κλάδου τροφίμων και ποτών).
- επαναξιολόγησης και επανασχεδιασμού της υφιστάμενης διαδικασίας διερεύνησης καταγγελιών.

#### **2.3.4 Επόμενες Ενέργειες**

Για την υλοποίηση των παραπάνω δράσεων απαιτείται άμεσα η κατάρτιση και εξειδίκευση συγκεκριμένου Σχεδίου Δράσης που να τις περιλαμβάνει και η σύσταση μιας ισχυρής και ευέλικτης μικτής Task Force από εξειδικευμένα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, των επιχειρήσεων και ειδικών εμπειρογνομόνων που θα διασφαλίσουν την υλοποίηση και εφαρμογή τους.

Ειδικότερα η Task Force θα παρακολουθεί την πορεία υλοποίησης του Σχεδίου Δράσης, θα υποστηρίζει την υλοποίηση των προβλεπόμενων δράσεων προωθώντας τις απαραίτητες διορθωτικές κινήσεις, θα ανατροφοδοτεί και θα επικαιροποιεί τον προγραμματισμό και θα διασφαλίζει μέσω της αξιοποίησης του θεσμικού ρόλου των συμμετεχόντων την τήρηση των στόχων.

Ο ΣΕΒ δεσμεύεται να υποστηρίξει τις εργασίες αυτού του μικτού και ευέλικτου μηχανισμού διοίκησης, εφόσον δημιουργηθεί, με την παροχή τεχνικής και επιστημονικής υποστήριξης καθώς πρεσβεύει ότι τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις μπορούν να αρθούν μόνο εφόσον συμπράξουν δημιουργικά και για κοινό στόχο οι δυνάμεις της επιχειρηματικότητας και του κράτους.

Παράλληλα, στα πλαίσια υλοποίησης των προτεινόμενων παρεμβάσεων, θα πρέπει να ακολουθηθεί και κατάλληλη μέθοδος αξιολόγησης αποτελεσμάτων, με σκοπό τη διασφάλιση της ορθής υλοποίησης κάθε φάσης και την έγκαιρη αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων.

Η μέθοδος αξιολόγησης θα πρέπει να εξειδικεύεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά υλοποίησης του συνόλου των παρεμβάσεων και να αφορά:

- το ποσοστό ανταπόκρισης των επιχειρήσεων στις απαιτήσεις της νομοθεσίας,
- τη σύγκριση του υφιστάμενου και νέου ρυθμιστικού κόστους διερεύνησης

καταγγελιών,

- το βαθμό ενίσχυσης της εποπτείας της αγοράς από την υλοποίηση και χρήση ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος,
- το βαθμό κατανόησης των απαιτήσεων του νομικού πλαισίου από τις επιχειρήσεις.

Η προαναφερόμενη μέθοδος αξιολόγησης θα μπορούσε να υποστηριχθεί από σχετική Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, μέσω της οποίας δύναται να υπολογισθεί το αναμενόμενο όφελος και κόστος ενός νέου πλαισίου σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο.

### 3 ΝΕΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΥΝΟΪΚΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Αποτελεί πεποίθηση του ΣΕΒ ότι το ρυθμιστικό έλλειμμα που αντιμετωπίζει η χώρα μας δεν είναι μόνο μια ποσοτική αναφορά σε ένα σημαντικό πλήθος εμποδίων, αλλά είναι πάνω από όλα μια ποιοτική αναφορά σε ένα συγκεκριμένο σύστημα παραγωγής ρυθμίσεων, σε μία συγκεκριμένη κουλτούρα του διοικείν και του συμπράττειν με την επιχειρηματική κοινότητα και την κοινωνία των πολιτών.

Ενόψει των μεγάλων αλλαγών που επιβάλλει η τρέχουσα δυσμενής δημοσιονομική και οικονομική συγκυρία, πιστεύουμε ότι ο τρόπος παραγωγής και εφαρμογής των ρυθμίσεων μπορούν και οφείλουν να αποτελέσουν ένα από τα σημαντικότερα αναπτυξιακά εργαλεία εξόδου από την κρίση, εφόσον αρθούν οι προκαταλήψεις και συμπράξουν δημιουργικά και για κοινό στόχο οι δυνάμεις της επιχειρηματικότητας και του κράτους.

Στο πλαίσιο αυτό ο ΣΕΒ εκκινεί μια «Νέα Προσέγγιση για τη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος» που στηρίζεται στη σύμπραξη των δημιουργικών δυνάμεων της οικονομίας και του δημόσιου τομέα και στη δημιουργία ενός μόνιμου βήματος διαλόγου για την προώθηση αλλαγών.

Η πρωτοβουλία αυτή φιλοδοξεί να θέσει τις βάσεις για μία νέα εταιρική σχέση μεταξύ του κράτους και της επιχειρηματικότητας, για την επίτευξη κοινών στόχων σε συγκεκριμένα πεδία με άμεση και ορατή επίδραση στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, δίνοντας έμφαση:

- α) στον τρόπο διαμόρφωσης των προτεινόμενων παρεμβάσεων και πολιτικών (συνεργασία, επιστημονικότητα, τεκμηρίωση),
- β) στον προγραμματισμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης (πρόγραμμα δράσης και μικτό σύστημα διοίκησης-task force) και
- γ) στην κινητοποίηση δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων ικανών να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων

Βασικά στοιχεία της προσέγγισης αυτής αποτελούν :

1. Ο συστηματικός και επιστημονικά τεκμηριωμένος τρόπος ανάδειξης των ρυθμιστικών και διοικητικών εμποδίων στην επιχειρηματικότητα και ο συσχετισμός τους με τις φάσεις του κύκλου ζωής μιας επιχείρησης και για όλο το εύρος των δραστηριοτήτων της
2. Η τεκμηριωμένη καταγραφή και ανάλυση του συνόλου των επιπτώσεών τους στην οικονομία και στη δημόσια διοίκηση



3. Ο διαρκής και ουσιαστικός διάλογος της δημόσιας διοίκησης με την επιχειρηματική κοινότητα, με στόχο την αναγνώριση του προβλήματος και τον από κοινού προσδιορισμό των συστατικών στοιχείων της λύσης του
4. Η εκπόνηση ενός συμφωνημένου επιχειρησιακού σχεδίου με συγκεκριμένες δράσεις, πόρους και χρονοδιάγραμμα
5. Η δημιουργία ενός κοινού συστήματος διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης του επιχειρησιακού σχεδίου, το οποίο θα διασφαλίζει τη δημιουργία των προϋποθέσεων εισαγωγής και διοίκησης των αλλαγών τόσο στη δημόσια διοίκηση όσο και στις επιχειρήσεις
6. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή ενός επικοινωνιακού προγράμματος διάχυσης του εγχειρήματος στη δημόσια σφαίρα, με στόχο τη διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής αναγνώρισης της αξίας του για την οικονομία και την κοινωνία.

Στο πλαίσιο του έργου που υλοποιήθηκε από τον ΣΕΒ με θέμα «Έρευνα και εκπόνηση χάρτη διαδρομών σχέσεων Επιχειρήσεων – Δημόσιας Διοίκησης στα σημαντικότερα πεδία παροχής δημόσιων υπηρεσιών διοικητικής φύσης» και προκειμένου για την κατάρτιση τόσο της παραπάνω Ειδικής Έκθεσης, όσο και των υπόλοιπων 6 Ειδικών Εκθέσεων που περιλαμβάνονται στο έργο, αναπτύχθηκε ειδική μεθοδολογία ανάδειξης και μέτρησης των διοικητικών εμποδίων, βασισμένη στις ευρωπαϊκές πρακτικές και κυριότερα στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής πραγματικότητας.

Ουσιώδη στοιχεία της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε αποτελούν:

- η κατάρτιση και επικαιροποίηση μιας συνεκτικής βάσης δεδομένων ρυθμιστικών εμποδίων
- η ανάπτυξη ενός πλέγματος κριτηρίων για την ανάδειξη των εμποδίων με σημαντική επίπτωση στην επιχειρηματικότητα
- η ανάπτυξη μιας μεθοδολογίας εκτίμησης του ρυθμιστικού κόστους προσαρμοσμένης στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής πραγματικότητας

Στις σελίδες που ακολουθούν εξειδικεύονται οι παραπάνω μεθοδολογικοί άξονες και αναλύεται το ευρύτερο πλαίσιο ενεργειών που υλοποιήθηκαν με αντικείμενο:

1. την καταγραφή των βασικών διεπαφών μεταξύ επιχειρήσεων και δημόσιας διοίκησης και το συσχετισμό τους με τις φάσεις του κύκλου ζωής μιας επιχείρησης και για όλο το εύρος των δραστηριοτήτων της,
2. τον εντοπισμό και την καταγραφή των κυριότερων προβληματικών περιοχών και ρυθμιστικών πεδίων στις σχέσεις επιχειρήσεων-δημόσιας διοίκησης
3. την ανάδειξη περιοχών στις οποίες εντοπίζεται σημαντικό ρυθμιστικό κόστος
4. την κατάρτιση συγκεκριμένων σχεδίων προτάσεων σε επιλεγμένες διαδρομές
5. τη συγκρότηση μικτών ομάδων εργασίας μεταξύ στελεχών επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης για την ανταλλαγή απόψεων επί των προτεινόμενων παρεμβάσεων
6. την προσαρμογή των τελικών προτεινόμενων παρεμβάσεων σε ένα συνεκτικό σχέδιο δράσης.

Τέλος στο παρατίθεται αναλυτική λίστα συμμετεχόντων στο ειδικό θεματικό εργαστήριο με τίτλο «Διαδικασίες ελέγχου στην παραγωγή της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών» που πραγματοποιήθηκε με τη συμμετοχή στελεχών της δημόσιας διοίκησης και των

επιχειρήσεων, ακαδημαϊκών και εμπειρογνομώνων στο πλαίσιο εκδήλωσης που διοργάνωσε ο ΣΕΒ με θέμα: «**Επιχειρηματικότητα χωρίς Εμπόδια: Ανοίγοντας Δρόμους για την Ανάπτυξη**», (Αθήνα, 11 Μαρτίου 2011) προκειμένου να διατυπωθούν προτάσεις για την εξεύρεση, με συναινετικό τρόπο, των βέλτιστων προτάσεων άρσης των συγκεκριμένων εμποδίων. Ειδικότερα:

## **1. Μεθοδολογία ανάδειξης ρυθμιστικών και διοικητικών εμποδίων**

### **1.1 Αρχική καταγραφή**

Σημείο εκκίνησης του συστήματος που αναπτύσσεται αποτελεί η καταγραφή των διεπαφών που υφίστανται μεταξύ των επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης καθώς και των αντίστοιχων διαδρομών που απορρέουν από αυτές, τόσο κατά την άσκηση της δραστηριότητας των επιχειρήσεων όσο και κυριότερα κατά την άσκηση του κανονιστικού, ρυθμιστικού και ελεγκτικού ρόλου του κράτους.

Στόχος της καταγραφής είναι η δημιουργία μιας βάσης δεδομένων συστηματικής και δομημένης πληροφόρησης για τις απαιτήσεις και εμπόδια που θέτει το ρυθμιστικό πλαίσιο στην επιχειρηματικότητα.

Η καταγραφή ανά διαδρομή περιλαμβάνει τους βασικούς εμπλεκόμενους φορείς (επιχειρήσεις, δημόσιο), το βασικό ρυθμιστικό πλαίσιο, τα βασικά στάδια της υποκείμενης διαδικασίας, αρχικές εκτιμήσεις για τις προβληματικές περιοχές, καθώς και άλλες πληροφορίες με ειδικά χαρακτηριστικά της κάθε διαδρομής.

Σημειώνεται πως η μεθοδολογία καταγραφής των διαδρομών στη βάση δεδομένων εφαρμόζει τις αρχές μιας bottom - up προσέγγισης<sup>8</sup> για την χαρτογράφηση των διοικητικών επιβαρύνσεων και εστιάζει στις διαδρομές και στο αντίστοιχο σύνολο διαδικασιών που παρουσιάζουν σημαντική επίπτωση στη λειτουργία των επιχειρήσεων και στην αναπτυξιακή προοπτική της οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα η μεθοδολογία που αναπτύχθηκε καταρτίστηκε κατά τρόπο τέτοιο ώστε να εντοπίζει και να καταγράφει πρωτίστως εκείνες τις διαδρομές οι παθογένειες και τα εμπόδια των οποίων παρεμποδίζουν σημαντικά την ανάπτυξη καθώς επιδρούν αρνητικά στη δυναμική των επιχειρήσεων και στις προσπάθειες τους για καινοτομία, εξωστρέφεια και βιώσιμη ανάπτυξη.

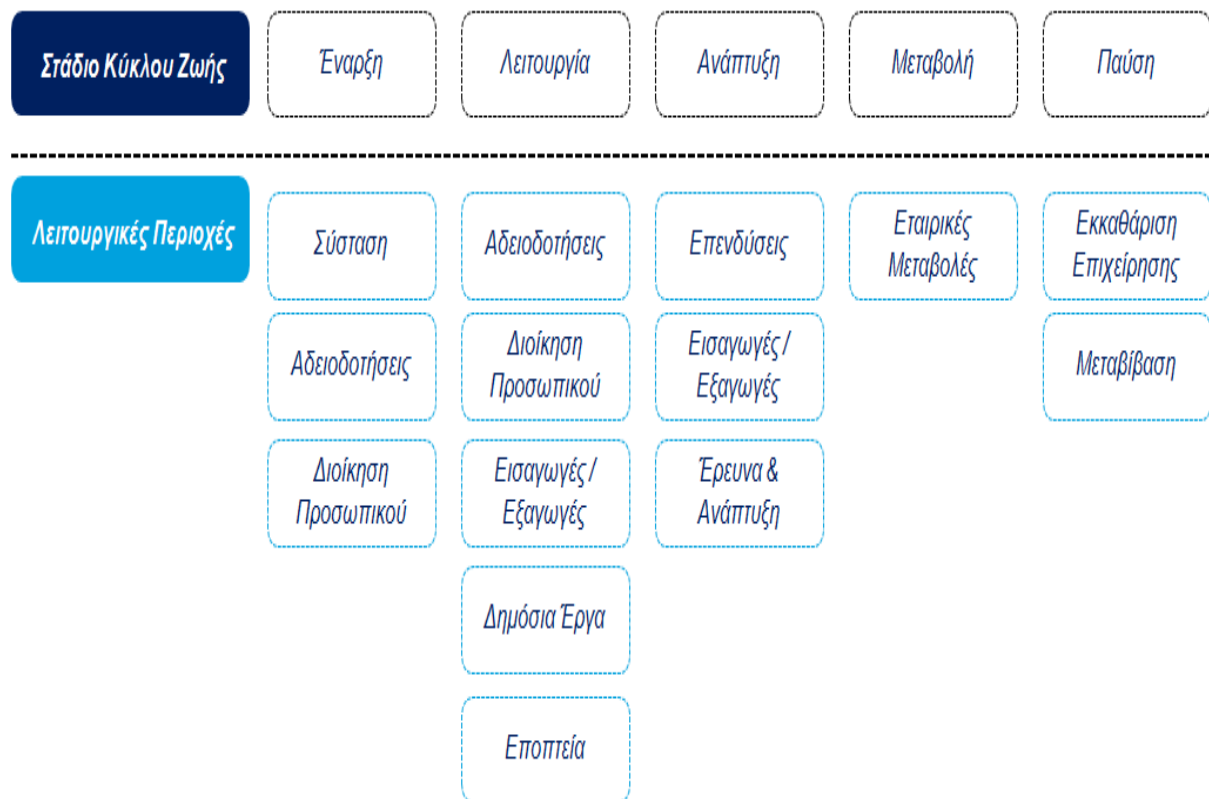
Ο σχεδιασμός της βάσης δεδομένων που πραγματοποιήθηκε με βάση τον κύκλο ζωής της επιχείρησης και τα μεγάλα πακέτα εργασιών που εκτελεί κατά τη λειτουργία της. Οι διαδρομές μεταξύ δημόσιας διοίκησης και επιχειρήσεων ομαδοποιούνται και συνδέονται με τις λειτουργικές περιοχές της επιχείρησης, οι οποίες εξειδικεύουν και συγκεκριμενοποιούν το κάθε διαφορετικό στάδιο του κύκλου ζωής μιας επιχείρησης.

Στο σχήμα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι λειτουργικές περιοχές οι οποίες

---

<sup>8</sup> Εγχειρίδιο Χρήσης Μεθοδολογίας Μέτρησης Διοικητικών Βαρών – ΥΠΕΣΑΗΔ/ΓΓΔΔΗΔ (2010)

συγκροτούν κάθε διακριτό στάδιο του κύκλου ζωής της επιχείρησης και αποτυπώνουν τη δομή του συστήματος καταγραφής του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της επιχειρηματικότητας που καταρτίστηκε:



Σημειώνεται ότι η παραπάνω προσέγγιση είναι εγγενώς δυναμική, προκειμένου να επιτρέψει την ενσωμάτωση τόσο επιπλέον λειτουργικών περιοχών όσο και επιπλέον διαδρομών, ώστε μέσα από μια διαδικασία διαρκούς επικαιροποίησης και εμπλουτισμού από τα μέλη της επιχειρηματικής κοινότητας αλλά και από στελέχη της δημόσιας διοίκησης να αποτυπωθεί το μέγιστο δυνατό σύνολο των διαδρομών με σημαντική επίπτωση στην επιχειρηματικότητα.

## 1.2. Εντοπισμός Διαδρομών που ενέχουν κρίσιμα διοικητικά και ρυθμιστικά εμπόδια: Πλέγμα κριτηρίων

Το σύνολο των διαδρομών και εμποδίων που καταγράφονται στη βάση δεδομένων αξιολογούνται με βάση συγκεκριμένο πλέγμα κριτηρίων και το αποτέλεσμα που προκύπτει αναδεικνύει το υποσύνολο των εμποδίων για τα οποία κρίνεται σκόπιμη η ανάληψη συγκεκριμένων διορθωτικών παρεμβάσεων. Στοιχεία του συστήματος αξιολόγησης που αναπτύχθηκε αποτελούν α) οι ευκαιρίες βελτίωσης, β) η επίδραση στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της επιχείρησης και γενικότερα της ελληνικής οικονομίας και γ) ο βαθμός ωρίμανσης των προτεινόμενων παρεμβάσεων σε ευρωπαϊκό ή/και εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα το πλέγμα των κριτηρίων που αναπτύχθηκε εξειδικεύεται ως εξής:

## Κριτήρια Αξιολόγησης Διαδρομών και Εμποδίων

Κριτήριο	Εξειδίκευση
Κριτήρια ανάδειξης διαδρομών & εμποδίων που εμπυριέχουν ευκαιρίες βελτίωσης	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ <b>Βαθμός Αναγκαιότητας:</b> Η εκτίμηση εάν η διαδρομή διατηρεί τη χρησιμότητά της και εάν υφίστανται ακόμα οι λόγοι για τους οποίους θεσπίστηκε, ελέγχοντας τις σχετικές επιπτώσεις σε θέματα δημόσιου συμφέροντος και επιχειρηματικότητας.</li> <li>❖ <b>Βαθμός Καταλληλότητας:</b> Ελέγχεται εάν το θεσμικό πλαίσιο και ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται ανταποκρίνεται στις σημερινές συνθήκες, κατά πόσο υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις αντίστοιχες με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.</li> <li>❖ <b>Βαθμός Διαφάνειας:</b> Εξετάζεται εάν η διαδρομή ενθαρρύνει φαινόμενα παρατυπιών και αδιαφάνειας (π.χ. μια διαδρομή πολύπλοκη, μη κωδικοποιημένη μέσω της οποίας διακυβεύονται συμφέροντα), όπως επίσης και το εύρος της διακριτικής ευχέρειας που υπάρχει σε αυτούς που τη διεκπεραιώνουν.</li> </ul>
Κριτήρια ανάδειξης διαδρομών & εμποδίων με σημαντική επίπτωση στη βιωσιμότητα και οικονομική αποτελεσματικότητα της επιχείρησης	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ <b>Βαθμός Σημαντικότητας:</b> Η εκτίμηση για την σχετική επίδοση των διαδρομών αναφορικά με τις υποκείμενες επιχειρήσεις σε μια σειρά από παραμέτρους όπως (α) το μέγεθος των υποκείμενων επιχειρήσεων, (β) η κλαδική συνεισφορά των υποκείμενων επιχειρήσεων στο ΑΕΠ, (γ) η αναπτυξιακή δυναμική του υποκείμενου κλάδου και (δ) η εξαγωγική δραστηριότητα.</li> <li>❖ <b>Επίδραση στην Καθημερινή Λειτουργία:</b> Εξετάζεται ο βαθμός που η διαδρομή επιδρά στην καθημερινή λειτουργία του φορέα, είτε σε παραγωγικό είτε σε υποστηρικτικό επίπεδο.</li> <li>❖ <b>Στήριξη Αναπτυξιακών Προοπτικών:</b> Ο βαθμός στον οποίο η υλοποίηση της συγκεκριμένης διαδρομής υποστηρίζει την αναπτυξιακή προοπτική της επιχείρησης, δηλαδή την επέκταση των υφιστάμενων ή την ενεργοποίηση νέων δραστηριοτήτων της.</li> <li>❖ <b>Ενίσχυση / Ενθάρρυνση Καινοτομίας:</b> Ο βαθμός στον οποίο η υλοποίηση της συγκεκριμένης διαδρομής υποστηρίζει την έρευνα και ανάπτυξη στις επιχειρήσεις και συνεπώς δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την προώθηση καινοτόμων υπηρεσιών ή προϊόντων στην αγορά.</li> </ul>
Κριτήρια ωρίμανσης που αφορούν το βαθμό στον οποίο έχουν ωριμάσει παρεμβάσεις σε ευρωπαϊκό ή/και ελληνικό επίπεδο	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ <b>Αντικείμενο Διαβουλεύσεων σε Εθνικό ή Ευρωπαϊκό Επίπεδο:</b> Η επισκόπηση του βαθμού στον οποίο η συγκεκριμένη διαδρομή αποτελεί ή αναμένεται να αποτελέσει άμεσα αντικείμενο διαβουλεύσεων για τη άρση των επιβαρύνσεων που επιφέρει.</li> </ul>

### 1.3. Μεθοδολογία εκτίμησης ρυθμιστικού κόστους

Η προσέγγιση του ΣΕΒ για την ανάλυση των ρυθμιστικών και διοικητικών εμποδίων στην επιχειρηματικότητα προϋποθέτει εξίσου τη συστηματική και επιστημονικά τεκμηριωμένη αποτίμηση των επιπτώσεων τους στην οικονομία. Δηλαδή την ανάλυση του κόστους των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις κατά τη διεπαφή τους με τη δημόσια διοίκηση, στη βάση μιας διευρυμένης μεθοδολογίας αποτίμησης του ρυθμιστικού κόστους<sup>9</sup> (διευρυμένη μεθοδολογία τους Μοντέλου Τυποποιημένου Κόστους). Σύμφωνα με τη μεθοδολογία αυτή (για την αναλυτική παρουσίαση της μεθοδολογίας που ακολουθείται βλέπετε το Παράρτημα) πραγματοποιούνται μετρήσεις ή προσεγγιστικές εκτιμήσεις (όπου δεν είναι εφικτή η μέτρηση) για το σύνολο των βασικών κατηγοριών κόστους που απορρέουν από το θεσμικό πλαίσιο και υπολογίζεται με μεγαλύτερες ή μικρότερες αποκλίσεις το μέγεθος των επιπτώσεων που τα συγκεκριμένα εμπόδια προξενούν στην επιχείρηση αλλά και στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Η μέτρηση των διοικητικών βαρών πραγματοποιείται, στις περισσότερες πλέον χώρες του ΟΟΣΑ, με τη χρήση του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους-TMK (Standard Cost Model). Το εργαλείο χαρακτηρίζεται από την οικονομική προσέγγιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και των κανονιστικών ρυθμίσεων. Στόχος του είναι ο εντοπισμός όλων των υποχρεώσεων που απορρέουν από συγκεκριμένη νομοθεσία και οι οποίες καθιστούν το νόμο και τις διαδικασίες ιδιαίτερα επιβαρυντικές για τη λειτουργία της αγοράς και της οικονομίας.

Το ΤΜΚ δεν επιδιώκει την αξιολόγηση των στόχων της νομοθεσίας, είναι δηλαδή ένα πολιτικά “ουδέτερο” εργαλείο. Αντίθετα, επικεντρώνεται στη λειτουργικότητα και φιλικότητα της νομοθεσίας προς το χρήστη, με σκοπό να την καταστήσει περισσότερο ωφέλιμη ως προς τις συνέπειες που μπορεί να έχει για τη λειτουργία της αγοράς.

Παρόλα αυτά, το **Μοντέλο Τυποποιημένου Κόστους δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε θέματα διοικητικού βάρους, τα οποία αποτελούν μόνο τμήμα του συνολικού ρυθμιστικού κόστους που παράγει η νομοθεσία.**

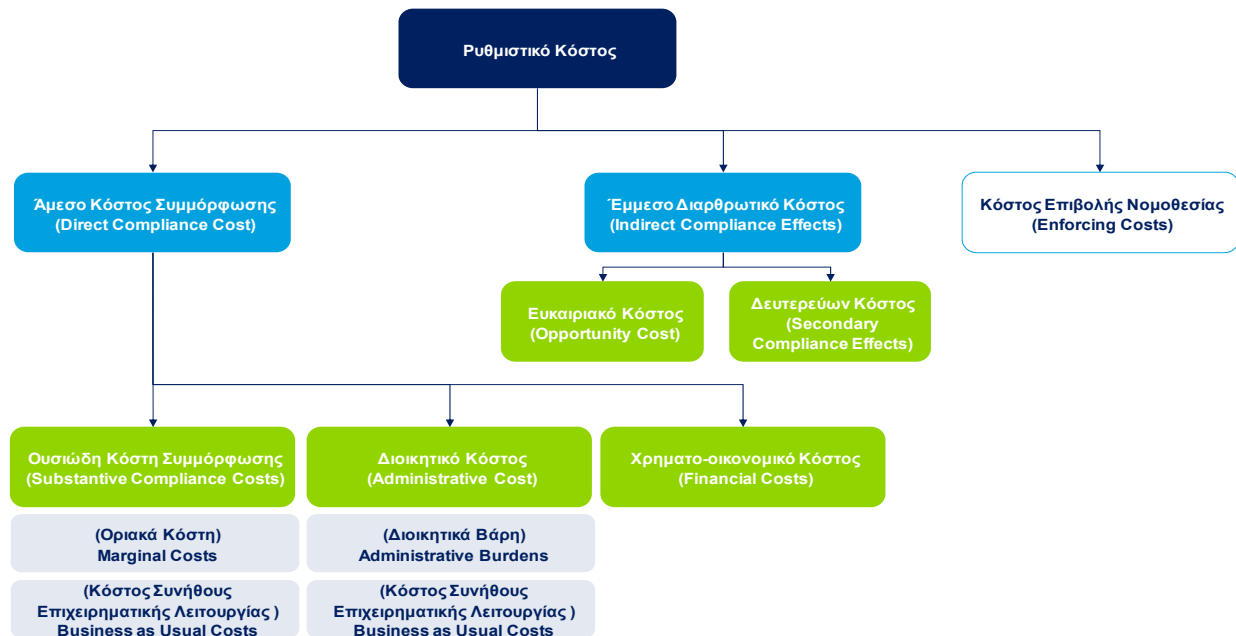
Στην παρούσα μελέτη η ανάλυση του κόστους των προβλημάτων και εμποδίων που ανακύπτουν κατά τη διεπαφή δημόσιας διοίκησης και επιχειρήσεων βασίζεται σε μια διευρυμένη έκδοση του Μοντέλου Τυποποιημένου Κόστους που περιλαμβάνει το σύνολο των βασικών κατηγοριών κόστους που δύναται να παραχθούν από το ρυθμιστικό πλαίσιο<sup>10</sup> και δεν περιορίζεται στο διοικητικό βάρος.

---

<sup>9</sup> Andre Nijssen, et. Al - “The Transaction Cost Perspective on Costs and Benefits of Government Regulation: Extending the Standard Cost Model”, (2009)

<sup>10</sup> Andre Nijssen, et. Al - “The Transaction Cost Perspective on Costs and Benefits of Government Regulation: Extending the Standard Cost Model”, (2009)

Στο επόμενο σχήμα δίνεται μια διαγραμματική απεικόνιση των διαφορετικών κατηγοριών κόστους που πηγάζουν από τη νομοθεσία. Οι σχετικές δαπάνες αφορούν καταρχήν τις επιχειρήσεις, ενώ ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί και στο κόστος επιβολής για το δημόσιο, ιδιαίτερα εν μέσω της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας που επιβάλλει μείωση του κόστους λειτουργίας του δημοσίου μέσω αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου.



## (A) Άμεσο Κόστος Συμμόρφωσης

### (A1) Ουσιώδεις Κόστος Συμμόρφωσης

Μια επιχείρηση προκειμένου να συμμορφωθεί με τη νομοθεσία απαιτείται αρκετές φορές να επενδύσει άμεσα σε υποδομές (π.χ. σύστημα καταγραφής εκπομπής ρύπων, αγορά νέων μηχανημάτων ή συντήρηση υφιστάμενων) ή / και σε παραγωγικό κόστος (π.χ. αναδιοργάνωση αλυσίδας παραγωγής, συμμόρφωση σε οδηγίες για την ασφάλεια εργαζομένων, υποχρεώσεις για συνεχή εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζομένων πάνω σε νέες θεσπισμένες προδιαγραφές), ανάλογα με τις νομικές απαιτήσεις. Το κόστος αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως:

- Κόστος συνήθους επιχειρηματικής λειτουργίας, όταν αφορά δαπάνες που η επιχείρηση θα έκανε, έστω και αν το ρυθμιστικό πλαίσιο δεν επέβαλε κάτι τέτοιο
- Οριακό κόστος, όταν αφορά δαπάνες που η επιχείρηση δεν θα έκανε αν το ρυθμιστικό πλαίσιο δεν επέβαλε κάτι τέτοιο

Εάν μια επιχείρηση προβεί σε κάποια επένδυση ή σε κάποιο σημαντικό κόστος το οποίο ενώ προκαλείται από το ρυθμιστικό πλαίσιο, ταυτόχρονα εξυπηρετεί και παράλληλες επιχειρησιακές ανάγκες, τότε μια συνδυασμένη προσέγγιση θα μπορούσε να καταναείμει το συγκεκριμένο κόστος σε «κόστος συνήθους επιχειρηματικής λειτουργίας» και «οριακό κόστος», με βάση εκτιμήσεις των διοικούντων της επιχείρησης. Ενδεικτικά:

Άμεσο Κόστος Συμμόρφωσης = [Μοναδιαίο Κόστος] Χ [Ποσότητα], όπου:

[Μοναδιαίο Κόστος] = το κόστος για την εκπαίδευση, εξοπλισμό ή άλλο έξοδο

[Ποσότητα] = Αριθμός Υποκείμενων Επιχειρήσεων Χ [Συχνότητα]

[Συχνότητα] = το πλήθος των ενεργειών εκπαίδευσης ή του απαιτούμενου εξοπλισμού

## **(Α2) Διοικητικό Κόστος**

Το διοικητικό κόστος ορίζονται οι δαπάνες τις οποίες πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις για να ανταποκριθούν στη νομική υποχρέωση της παροχής πληροφοριών στις δημόσιες αρχές ή στους ιδιωτικούς φορείς σχετικά με τη δραστηριότητα ή την παραγωγή τους. Το διοικητικό κόστος χωρίζεται σε:

- Διοικητικό βάρος που αφορά τις δαπάνες που δεν θα πραγματοποιούσαν οι επιχειρήσεις εάν δεν υπήρχαν οι σχετικές νομικές διατάξεις.
- Κόστος συνήθους επιχειρηματικής λειτουργίας όταν αφορά δαπάνες που η επιχείρηση θα έκανε, έστω και αν το ρυθμιστικό πλαίσιο δεν επέβαλε κάτι τέτοιο

Το διοικητικό βάρος (κόστος γραφειοκρατίας) αποτελεί μέρος του διοικητικού κόστους και αφορά τις δαπάνες που δεν θα πραγματοποιούσαν οι επιχειρήσεις εάν δεν υπήρχαν οι σχετικές νομικές διατάξεις. Ενδεικτικά:

Κόστος Διοικητικής Δραστηριότητας = [Τιμή] Χ [Ποσότητα] όπου:

[Τιμή] = κόστος εργατοώρας Χ χρόνος που χρειάζεται για να γίνει η δραστηριότητα

[Ποσότητα] = αριθμός υποκείμενων επιχειρήσεων Χ συχνότητα εκπλήρωσης της δραστηριότητας εντός του χρόνου μέτρησης.

Το κόστος εργατοώρας διακρίνεται με τη σειρά του σε δύο είδη. Το εσωτερικό αφορά στο κόστος εργατοώρας ενός υπαλλήλου της επιχείρησης για να εκτελέσει τη δραστηριότητα και περιλαμβάνει (α) το μισθολογικό κόστος εργασίας, (β) το μη μισθολογικό κόστος εργασίας και (γ) υλικά και γενικά έξοδα (κόστος αγοράς υλικών που είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση, είτε κόστος χρήσης των υποδομών της επιχείρησης για τη συμμόρφωση). Το εξωτερικό αφορά στο ωριαίο κόστος ενός επαγγελματία τον οποίο έχει προσλάβει η επιχείρηση για να πραγματοποιήσει τη δραστηριότητα (outsourcing).

Το κόστος των επιχειρήσεων οι οποίες απαιτείται να παρέχουν πληροφόρηση στο δημόσιο (συμπεριλαμβάνει και το κόστος για την διευκόλυνση του δημοσίου στην παρακολούθηση της συναλλαγής), αποτελεί όμως μέρος του συνολικού κόστους.

Το σύνολο του Διοικητικού Κόστους ανά ρύθμιση είναι το σύνολο του κόστους κάθε Υποχρέωσης Πληροφόρησης, το οποίο με τη σειρά του είναι το κόστος των Διοικητικών Δραστηριοτήτων που τις απαρτίζουν<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Η μέτρηση του διοικητικού βάρους βασίζεται στο Εγχειρίδιο Χρήσης Μεθοδολογίας Μέτρησης



### **(A3) Χρηματοοικονομικό Κόστος**

Οι επιχειρήσεις σε αρκετές περιπτώσεις υποχρεώνονται στην απευθείας καταβολή συγκεκριμένου αντιτίμου (financial cost), για παράδειγμα για την παροχή αδειών, το οποίο αποτελεί και αυτό μέρος του κόστους της νομοθεσίας. Στοιχεία για τη συγκεκριμένη κατηγορία κόστους είναι άμεσα διαθέσιμα στο Κράτος, καθώς τα συγκεκριμένα έσοδα προκύπτουν άμεσα από την πορεία υλοποίησης του προϋπολογισμού και συνεπώς, η μέτρησή τους δεν αποτελεί ουσιαστική καινοτομία στο πλαίσιο μελετών για την εκτίμηση των διοικητικών επιβαρύνσεων. Για το λόγο αυτό, συμπεριλαμβάνεται κυρίως για τις περιπτώσεις όπου μπορεί να δημιουργήσει σημαντική δυναμική για την διαφοροποίησή του ή την αποτελεσματικότερη αξιοποίησή του. Το ετήσιο κόστος που προκύπτει από το άμεσο χρηματοοικονομικό κόστος μπορεί να εκτιμηθεί ως εξής:

Ετήσιο Άμεσο Χρημ/κο Κόστος = [Μοναδιαίο Κόστος] Χ [Ποσότητα], όπου:

[Μοναδιαίο Κόστος] = το κόστος για την άδεια / συνδρομή / εισφορά

[Ποσότητα] = Αριθμός Υποκείμενων Επιχειρήσεων Χ [Συχνότητα]

[Συχνότητα] = Ο απαιτούμενος αριθμός φορών που η συγκεκριμένη άδεια / συνδρομή / εισφορά πρέπει να πληρωθεί σε ένα έτος

### **(B) Έμμεσο Κόστος Συμμόρφωσης**

Η εφαρμογή της νομοθεσίας γεννά έμμεσα κόστη που προκύπτουν τόσο από τις αλλαγές που δημιουργούνται στις δομές τις αγορές, όσο και σε καταναλωτικές συνήθειες. Τέτοιες ρυθμίσεις μπορεί να δημιουργήσουν εμπόδια στην επιχειρηματικότητα και στην καινοτομία, να επηρεάσουν τον ανταγωνισμό και να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για ευκαιριακό κόστος. Το κόστος αυτό προκύπτει όταν η ρύθμιση επηρεάζει τις δομές της αγοράς ή τα πρότυπα κατανάλωσης.

Αποτέλεσμα αυτών των περιορισμών εισόδου, είναι πως μπορεί να δημιουργούνται σημαντικά κόστη που σχετίζονται με εμπόδια στη καινοτομία, μειωμένες επιλογές και ποιότητα για τους καταναλωτές και υψηλότερες τιμές. Το κόστος αυτό είναι αρκετά δύσκολο να υπολογιστεί, παρόλα αυτά, κάποια κόστη ευκαιρίας μπορούν να προσεγγιστούν, όπως το κόστος που προκύπτει από ενδεχόμενες καθυστερήσεις της δημόσιας διοίκησης.

Σε περίπτωση που υπάρχουν καθυστερήσεις στις συναλλαγές με το δημόσιο δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για απώλεια εισοδήματος. Για παράδειγμα, η δέσμευση κεφαλαίων σε μια επιχείρηση από καθυστέρηση στην έκδοση έγκρισης λειτουργίας από το δημόσιο ουσιαστικά αναγκάζει την επιχείρηση να απολέσει έσοδα που αντιστοιχούν στην περίοδο της καθυστέρησης (ευκαιριακό κόστος). Ένας ενδεικτικός τρόπος για τον

υπολογισμό του κόστους αναμονής μπορεί να είναι:

**Έμμεσο Κόστος** = [Μοναδιαίο Κόστος] Χ [Ποσότητα], όπου:

[Μοναδιαίο Κόστος] = το ετήσιο κεφαλαιακό κόστος προς έγκριση Χ εκτίμηση του ποσοστού δανειοδότησης / εκταμίευσης Χ ετήσιο επιτόκιο / 365

[Ποσότητα] = Μέση καθυστέρηση (σε μέρες) για την εκκαθάριση ή την απόφασης έγκρισης.

### **(Γ) Κόστος Επιβολής Νομοθεσίας**

Επιπλέον, πολλές επιχειρήσεις δεν συμμορφώνονται με το κανονιστικό πλαίσιο, γεγονός που έχει ιδιαίτερες επιπτώσεις στην επιχειρηματικότητα και τον ανταγωνισμό, όπως για παράδειγμα η μη συμμόρφωση με τους κανόνες επισήμανσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα προϊόντα που κυκλοφορούν στην χώρα μας (CE). Η παρακολούθηση συνεπώς της συμμόρφωσης από τη μεριά του Κράτους δημιουργεί κόστη για το Δημόσιο μέσω των μηχανισμών που δημιουργεί και συντηρεί για την εκπλήρωση των στόχων της νομοθεσίας. Μια ουσιαστικά αποτελεσματική ρύθμιση κρίνεται ότι είναι αυτή η οποία ελαχιστοποιεί το σύνολο του ρυθμιστικού κόστους, δηλαδή του κόστους για την επιχείρηση (κόστος συμμόρφωσης και διοικητικό βάρος), αλλά και του κόστους για το δημόσιο (κόστος επιβολής νομοθεσίας).

Σημειώνεται ότι με βάση τη θεωρία του κόστους συναλλαγών (Principal / Agent relationship), όπου βασίζεται στην βέλτιστη ισορροπία κόστους των επιχειρήσεων (agent) και του δημοσίου (principal), αναδεικνύονται τρία είδη κόστους.

- Το κόστος παρακολούθησης (monitoring cost) που αφορά τις δαπάνες για το Κράτος προκειμένου να παρακολουθήσει την υλοποίηση των στόχων των ρυθμίσεων, αλλά και να συντηρήσει το μηχανισμό παρακολούθησης για την συμμόρφωση των επιχειρήσεων
- Το κόστος σύνδεσης (bonding cost) που αφορά τις δαπάνες των επιχειρήσεων για την συμμόρφωση με τους κανόνες της ρύθμισης. Το κόστος σύνδεσης χωρίζεται (α) στο εσωτερικό κόστος που δεν θεωρείται ούτε διοικητικό βάρος, ούτε οριακό σημαντικό κόστος συμμόρφωσης και (β) στο εξωτερικό κόστος που χωρίζεται σε (α) διοικητικό βάρος και (β) οριακό σημαντικό κόστος συμμόρφωσης.
- Το Κοινωνικό κόστος από την μη πλήρη συμμόρφωση με το κανονιστικό πλαίσιο

Η νομοθεσία δεν αποτελεί όχληση και βάρος για τις επιχειρήσεις. Έχει συγκεκριμένο σκοπό ο οποίος δημιουργεί οφέλη για την κοινωνία και την επιχειρηματικότητα. Η κατάλληλη και αποτελεσματική νομοθεσία ως προς το σκοπό που πρέπει να επιτευχθεί, είναι αυτή που εξασφαλίζει την καλύτερη συσχέτιση μεταξύ ωφελειών και κόστους, ώστε το καθαρό αποτέλεσμα να είναι θετικό και το μέγιστο δυνατό.





Αν και τα κόστη της νομοθεσίας μπορούν να εκτιμηθούν με βάση τα παραπάνω, δεν υπάρχει συγκεκριμένη μεθοδολογία η οποία να εξασφαλίζει μια συνεκτική προσέγγιση

για την εκτίμηση των σχετικών ωφελειών. Αυτά μπορούν να προκύψουν στο πλαίσιο διευρυσμένων μελετών και αναλύσεων (μελέτες κόστους / οφέλους, αναλύσεις επιπτώσεων, κτλ), αξιολογώντας παράλληλα παραμέτρους όπως η δημιουργία καλής φήμης (λόγω της συμμόρφωσης) και η δημιουργία εσωτερικών κινήτρων για συμμόρφωση των επιχειρήσεων.

Ο παρακάτω πίνακας δίνει μια συνολική επισκόπηση των διαφορετικών κατηγοριών κόστους που δύνανται να προκύψουν από τις κανονιστικές ρυθμίσεις.

### Πίνακας Συσχέτισης του Συνολικού Κόστους Συναλλαγών με το ΤΜΚ

Μοντέλο Τυποποιημένου Κόστους	Κόστος Συναλλαγών	Κόστη Παρακολούθησης (Monitoring Costs)	Κόστη Σύνδεσης (Bonding Costs) Internal Costs	Κόστη Σύνδεσης (Bonding Costs) External Costs	Κοινωνικές Απώλειες (Residual Losses)
Κόστη για το Δημόσιο (Enforcing Costs)		✓			
Ουσιώδη Κόστη Συμμόρφωσης (Substantive Compliance Costs) Business as Usual Costs			✓		
Ουσιώδη Κόστη Συμμόρφωσης (Substantive Compliance Costs) Marginal Costs	X			✓	
Χρηματο-οικονομικά Κόστος (Financial Costs)				✓	
Διοικητικά Κόστη (Administrative Costs)			✓		
Διοικητικά Βάρη (Administrative Burdens)				✓	
Κόστος μερικής Συμμόρφωσης (Cost of Inefficient Compliance)	X				✓
Δευτερεύων Κόστος (Secondary Compliance Effects)	X				✓

 Αφορούν Κόστη τα οποία δεν αποτελούν προτεραιότητα για τις επιχειρήσεις  
 Αφορούν Κόστη με σημαντική προτεραιότητα για τις επιχειρήσεις  
 Αφορούν σημαντικές κατηγορίες ρυθμιστικού κόστους που είναι ιδιαίτερα δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν  
 Δεν περιλαμβάνεται στο Μοντέλο Τυποποιημένου Κόστους

Η διαφοροποίηση μεταξύ της μερικής και της πλήρους συμμόρφωσης δεν αποτελεί δεσμευτικού χαρακτήρα επιλογή. Αν και στις περισσότερες περιπτώσεις ακολουθείται η επιλογή της πλήρους συμμόρφωσης, σε αρκετές περιπτώσεις ίσως κριθεί αναγκαία η υιοθέτηση της επιλογής της μερικής συμμόρφωσης για την ανάδειξη του ίδιου του προβλήματος της μη συμμόρφωσης και του κόστους παρακολούθησης εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων από το δημόσιο (π.χ. για περιπτώσεις όπου κρίνεται ιδιαίτερα χαμηλή προσαρμογή από τις επιχειρήσεις στις απαιτήσεις της ρύθμισης).

Σε κάθε περίπτωση, η μεθοδολογία που εφαρμόζεται βασίζεται στην **αρχή της αναλογικότητας** ακολουθώντας για κάθε σχετική ενέργεια τα στάδια ελέγχου:

- της **καταλληλότητας** (δηλαδή να επιφέρει το επιθυμητό αποτέλεσμα),
- της **αναγκαιότητας** (εστίαση σε ότι είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος), και
- της **συνάφειας μέσου προς το σκοπό** (ώστε να υφίσταται μία εύλογη σχέση).

## 2. Εργαστήριο στελεχών με θέμα «**Διαδικασίες ελέγχου στην παραγωγή της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών**»: Συμμετέχοντες

### Εκδήλωση του ΣΕΒ με θέμα:

**«Επιχειρηματικότητα χωρίς Εμπόδια: Ανοίγοντας Δρόμους για την Ανάπτυξη»  
Παρασκευή 11 Μαρτίου 2011 – Ξενοδοχείο Royal Olympic Athens**

<b>Συντονιστής:</b>	<b>Πίπτας Γεώργιος</b> , Ταμίας ΣΕΒΤ • Διευθύνων Σύμβουλος, ΑΤΤΙΚΗ ΜΕΛΙΣΣΟΚΟΜΙΚΗ
<b>Εισηγητής/ Rapporteur:</b>	<b>Στοφόρος Χρυσόστομος</b> , Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
<b>Συζητητές:</b>	<b>Αποστολόπουλος Χρήστος</b> , Μέλος Επιστημονικής Επιτροπής ΣΕΒΤ  <b>Γαδ Γεώργιος</b> , Προϊστάμενος Διεύθυνσης Μετρολογίας, Γενική Γραμματεία Εμπορίου, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ  <b>Δημάκης Αθανάσιος</b> , Τμηματάρχης Αγορανομικής Πολιτικής Ειδών Διατροφής Ζωικής Προέλευσης, Διεύθυνση Τιμών Τροφίμων & Ποτών, Γενική Γραμματεία Εμπορίου, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ  <b>Καββαθά Μάρθα</b> , Ειδική Συνεργάτης του Γενικού Γραμματέα Εμπορίου, Γενική Γραμματεία Εμπορίου, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ  <b>Κακαρδάκος Νίκος</b> , Υπεύθυνος Προγραμμάτων, TREK Consulting  <b>Καλαντζή Κέλλυ</b> , Διευθύντρια Διασφάλισης Ποιότητας, ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ Α.Ε.  <b>Καμπάνης Αντώνης</b> , Διευθυντής Νομοθεσίας Τροφίμων και Επιστημονικών Θεμάτων, NESTLE HELLAS A.E.  <b>Κούρεντα Ευαγγελία</b> , Προϊσταμένη Διεύθυνσης Μεταποίησης, Τυποποίησης και Ποιοτικού Ελέγχου, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ  <b>Λυκούσης Νικόλαος</b> , Διευθυντής Ελέγχων της Υπηρεσίας Εποπτείας Αγοράς, Γενική Γραμματεία Εμπορίου, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ  <b>Μαγγανάρη Φλώρα</b> , Χημικός Μηχανικός, Ms Food Science, τ. Γενική Διευθύντρια Ιδρύματος ΑΡΙΣΤΕΙΔΗΣ ΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ  <b>Μητροπούλου Ελένη</b> , Προϊσταμένη Τμήματος Τροφίμων Ειδικής Διατροφής και λοιπών, ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΦΑΡΜΑΚΩΝ  <b>Μητσόπουλος Μιχάλης</b> , Συντονιστής Μονάδας Έρευνας και Ανάλυσης, ΣΕΒ  <b>Μπαρτζελάς Ανδρέας</b> , Διευθυντής Ποιότητας, Γ. ΚΑΛΛΙΜΑΝΗΣ Α.Ε.

**Μπάστας Ιωάννης**, Τεχνικός Διευθυντής UNILEVER GREECE-CYPRUS,  
ΕΛΑΪΣ UNILEVER HELLAS A.E.

**Παντελαϊάκη Δήμητρα**, Διευθύντρια, Διεύθυνση Ελέγχων  
Επιχειρήσεων, ΕΦΕΤ

**Παπαδόπουλος Ορέστης**, Πρόεδρος & Διευθύνων Σύμβουλος,  
ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ ΟΡ. ΕΠΕ – ΑΣΤΟΡ

**Πριονάς Εμμανουήλ**, Αντιπρόεδρος Β' & Αγορανομικός Υπεύθυνος,  
ΑΘΗΝΑΪΚΗ ΖΥΘΟΠΟΙΙΑ Α.Ε. HEINEKEN

**Σιαμαντάς Γεώργιος**, Διευθυντής Διεύθυνσης Αλκοόλης Αλκοολούχων  
Ποτών Οίνου & Ζύθου, Γενικό Χημείο του Κράτους, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

**Τσιγαρίδα Ειρήνη**, Δρ., Διευθύντρια, Διεύθυνση Διατροφικής Πολιτικής  
και Έρευνας, ΕΦΕΤ

**Φίλιος Παναγιώτης**, Διευθυντής Εξαγωγών, ΔΙΟΝΥΣΟΣ ΑΒΕΕ  
ΟΙΝΟΠΟΙΗΤΙΚΗ

**Χριστάκης Δημήτριος**, Προϊστάμενος Διεύθυνσης Τιμών, Τροφίμων &  
Ποτών, Γενική Γραμματεία Εμπορίου, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Απρίλιος 2011



**ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ  
ΧΩΡΙΣ ΕΜΠΟΔΙΑ**