

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές**

**Μεταρρυθμίσεις Τελωνειακής και Φορολογικής
Διοίκησης στην περίοδο της κρίσης (2008-2018)**

Σπίντιος Αντώνιος

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2019

**University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International
Relations**

**Master Program in
Governance and Public Policies**

**Customs and Tax Administration Reforms in Crisis
(2008-2018)**

Spintios Antonios

Corinth, September 2019

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του συγγραφέα και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο δηλών

.....
(Υπογραφή)

Αφιερώνεται

στην οικογένειά μου, στη σύζυγό μου και στα τρία παιδιά μου.

Μεταρρυθμίσεις Τελωνειακής και Φορολογικής Διοίκησης στην περίοδο της κρίσης (2008-2018)

Σημαντικοί Όροι: Μεταρρυθμίσεις, Φορολογική Διοίκηση, Τελωνειακή Διοίκηση, Θεσμοί, οικονομική κρίση, αλλαγές.

Περίληψη

Περί μεταρρυθμίσεων, διαφοροποιήσεων και αλλαγών έχουν γραφτεί πολλά στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια και έχουν λεχθεί ακόμα περισσότερα. Η επισήμανση της υστέρησης της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας αναδιοργάνωσης της ελληνικής οικονομικής διοίκησης έχει μακρά ιστορία και τα πεπραγμένα είναι αισθητά διαφορούμενα. Η συνήθης απουσία ενιαίας διοικητικής στρατηγικής, καθώς και η έλλειψη συγκεκριμένου επιτελικού οργάνου για τη σχεδίαση και την εφαρμογή της, σε συνδυασμό με τους κοινωνικοπολιτικούς παράγοντες και τη σθεναρή αντίσταση του ανθρώπινου δυναμικού που έχει ίδια συμφέροντα να προασπίσει, είχε ως συνέπεια η εφαρμογή του προγράμματος μεταρρυθμίσεων να χαρακτηρίζεται ως αμφιλεγόμενη. Επιπροσθέτως, δεν παρέχονται εξειδικευμένα στοιχεία για τις επιπτώσεις των προωθούμενων αλλαγών «πετυχημένων» ή «αποτυχημένων» και παρά την πραγματικά αξιόλογη προσπάθεια και τα βήματα προόδου που έχουν γίνει, μια ακόμη μεταρρυθμιστική αναδιοργάνωση δεν πέτυχε αυτά που επιχείρησε να αλλάξει με άμεση συνέπεια ο βαθμό επιτυχίας να ποικίλλει.

Εν πολλοίς η ανάγκη προώθησης αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στην οργανωτική δομή, στις λειτουργικές μεθόδους, στη νοοτροπική διαδικασία και στη νομική πολυπλοκότητα που συχνά διέπει την οικονομική διοίκηση, έχει πάρα πολλές φορές επισημανθεί στη χώρα μας κατά το παρελθόν, ιδίως δε κατά την τελευταία δεκαετία. Σήμερα, μετά το πέρας των μνημονιακών δεσμεύσεων οφείλει να επιχειρηθεί μια διαδικαστική διαφοροποίηση των μεταρρυθμίσεων, οι οποίες είχαν δώσει έμφαση μόνο στην εξοικονόμηση πόρων και τη δημοσιονομική πειθαρχία, εστιάζοντας επίσης και σε κοινωνικοπολιτικές συνιστώσες.

Customs and Tax Administration Reforms in Crisis (2008-2018)

Keywords: Reforms, Tax Administration, Customs Administration, Institutions, financial crisis, changes

Abstract

Much has been said about reforms, modifications and changes in our country in recent years and more has been said. Highlighting the backlog of reform efforts by the Greek financial administration has a long history and things are very much ambiguous. The usual absence of a single administrative strategy, as well as the lack of a specific executive body for its design and implementation, in combination with socio-political factors and the vigorous resistance of human resources that have their own interests to defend, as a result, the implementation of the reform program has been characterized as controversial. In addition, no specific data is provided on the impact of the promotions of "successful" or "failed", despite the truly worthwhile effort and progress made, yet another reform restructuring did not achieve what it sought to change with immediate success as the degree of success varied.

There is a great deal of need to promote change and reform in organizational structure, operational methods, the mental process and the legal complexity that often governs financial management, has been highlighted in our country many times in the past, especially in the last decade. Today, following the conclusion of the Memorandum commitments, a procedural differentiation of reforms must be undertaken which had focused only on saving money and budgetary discipline, while also focusing on socio-political components.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	5
Abstract	6
Κατάλογος Πινάκων	9
Κατάλογος Διαγραμμάτων	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Θεσμικό πλαίσιο και μεταρρυθμίσεις

1.1 Ιστορική εξέλιξη μεταρρυθμίσεων	13
1.2 Θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα	14
1.3 Η μεθοδολογία των μεταρρυθμίσεων	17
1.3.1 Μεθοδολογικό πλαίσιο	17
1.3.2 Πρακτική μεταρρυθμίσεων	19
1.3.3 Σχεδιασμός μεταρρυθμίσεων	20
1.4 Ευρωπαϊκή Ένωση-Διεθνής εμπειρία	22
1.4.1 Στρατηγική ΕΕ	22
1.4.2 Διεθνής εμπειρία (ΟΟΣΑ-ΔΝΤ)	23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Μελέτη περίπτωσης - Ανάλυση Μεταρρυθμίσεις στην Τελωνειακή και Φορολογική διοίκηση

2.1 Μεταρρυθμίσεις ετών 2010-2012	24
2.1.1 Μεταρρυθμίσεις 2010-2011	24
2.1.2 Μεταρρυθμίσεις 2011-2012	28
2.2 Μεταρρυθμίσεις ετών 2013-2014	32
2.2.1 Μεταρρυθμίσεις 2013	32
2.2.2 Μεταρρυθμίσεις 2014	34
2.3 Μεταρρυθμίσεις από το 2015 έως σήμερα	38
2.3.1 Μεταρρυθμίσεις 2015-2016	38

2.3.2 Μεταρρυθμίσεις 2017-2018	44
2.3.3 Επιχειρησιακό σχέδιο ΑΑΔΕ 2018	46
2.3.3.1 Εκσυγχρονισμός Φορολογικών Υπηρεσιών	46
2.3.3.2 Εκσυγχρονισμός Τελωνειακών Υπηρεσιών	47

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Αξιολόγηση μελέτη περίπτωσης Αποτελέσματα - Προτάσεις - Συμπεράσματα

3.1 Αξιολόγηση μελέτη περίπτωσης – Αποτελέσματα	49
3.2 Προτάσεις	52
3.3 Συμπεράσματα	53

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	57
---------------------	-----------

Κατάλογος Πινάκων

<i>1.1 Στόχοι(πρακτικοί)οικονομικής διοίκησης</i>	<i>21</i>
<i>2.1 Αναλυτικές μειώσεις διοικητικού επιπέδου με την λειτουργία νέου οργανισμού 2012</i>	<i>31</i>
<i>2.2 Ποσοτικοί στόχοι 2018 ΑΑΔΕ</i>	<i>45</i>
<i>2.3 Ποσοτικοί στόχοι 2019 ΑΑΔΕ</i>	<i>48</i>

Κατάλογος Διαγραμμάτων

<i>2.1Οργανόγραμμα Υπουργείου Οικονομικών 2014</i>	<i>35</i>
<i>2.2Μείωση θέσεων Υπουργείου Οικονομικών 2014</i>	<i>38</i>
<i>2.3Μείωση προσωπικού 2010-2015</i>	<i>41</i>
<i>2.4. Κατανομή προσωπικού ανά εργασία και εκπαιδευτική βαθμίδα</i>	<i>42</i>
<i>2.5. Κατανομή προσωπικού ανά ειδικότητα και εκπαιδευτική βαθμίδα</i>	<i>43</i>

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Για τις μεταρρυθμίσεις έχουν ειπωθεί, αναφερθεί και διαβαστεί πολλά και έχουν ακουστεί και διαδοθεί ακόμη περισσότερα. Τα δεδουλευμένα όμως, είναι στην πραγματικότητα πολύ λιγότερα. Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση συνίσταται στην ατέρμονη διαδικασία αναζήτησης διαφοροποιήσεων και μεταβολών στην οικονομική διοίκηση, οι οποίες στοχεύουν στην βελτίωση της διαδικαστικής λειτουργίας και στην καλύτερευση της διοικητικής συμπεριφοράς, ώστε η συγκεκριμένη οικονομική υπηρεσία να ανταποκρίνεται με περισσότερο δηκτικό τρόπο στο σύγχρονο πολιτικοκοινωνικό περιβάλλον. Σκοπός των μεταρρυθμίσεων είναι η δημιουργία ενός απλοποιημένου και διαφανούς πλαισίου συναλλαγών ανάμεσα στο κράτος από την μία μεριά και τους πολίτες και τις επιχειρήσεις από την άλλη. Η χώρα σήμερα, βρίσκεται αντιμέτωπη με μια μοναδική ως προς τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και διαρκώς διογκούμενη πρόκληση, πρέπει να προβεί σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις, που πιθανόν να φαίνονται μη χρήσιμες σε σύγκριση με το πρόγραμμα εξυγίανσης και ανάκαμψης των δημόσιων οικονομικών, είναι όμως απαραίτητα αναγκαίες. Ωστόσο, τα τελευταία τριάντα χρόνια, η υπερβολική διόγκωση των λειτουργικών δαπανών του κράτους, σε συνδυασμό με την άρνηση αποδοχής των μεταρρυθμίσεων, ήταν η κύρια αιτία οπισθοδρόμησης και καθυστέρησης της ελληνικής οικονομίας, (Καζάκος, 2010).

Οι μεταρρυθμίσεις της τελωνειακής και της φορολογικής διοίκησης αντιμετώπισαν πλείστα προβλήματα σε όλη την Ελλάδα εδώ και πολλές δεκαετίες. Οι κύριες αντιξοότητες είναι η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού και διαχρονικού οράματος για την βελτιστοποίηση της οικονομικής πολιτικής. Αν και η χώρα έχει μια οριοθετημένη κατεύθυνση με βάση τις οδηγίες και τις παραινέσεις της ευρωπαϊκής ένωσης, διαμορφώνεται ένα μεγάλο κενό στην υλοποίηση των συγκεκριμένων δράσεων για την επίτευξη ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα σε μια χώρα όπως η δική μας όπου η οικονομική κρίση έχει επηρεάσει όλο το φάσμα των οικονομικών και κοινωνικών ενεργειών είναι εξαιρετικά δύσκολη η αποδοχή αλλαγών και διαφοροποιήσεων. Ακόμη μεγαλύτερο είναι το πρόβλημα και γίνεται πιο εξόφθαλμο όταν υπάρχει έλλειψη συνέχειας στη οικονομική διοίκηση εξαιτίας των αλλαγών που φέρνουν κάθε φορά οι κυβερνήσεις που αναλαμβάνουν την εξουσία. Επιπλέον, η οικονομική διοίκηση δεν αντιμετωπίζει ορθολογικά την κατάσταση, οι προσεγγίσεις της είναι αναποτελεσματικές και οι γραφειοκρατικές διεργασίες ατέρμονες. Η ασάφεια και η έλλειψη επικοινωνίας διαιωνίζει την κατάσταση και η ανεπάρκεια του ανθρώπινου δυναμικού, η έλλειψη χρηματοδότησης και οι χρονοβόρες διαδικασίες επιτείνουν το πρόβλημα. Η τελωνειακή και φορολογική προσπάθεια μεταρρυθμίσεων κρίνεται απαραίτητη στη σημερινή πολυπολιτισμική, μεταβιομηχανική, χρηματιστηριοποιημένη εποχή. Με βάση αυτό η οικονομική διοίκηση θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί, να ταυτιστεί με τα νέα τεχνολογικά δεδομένα και να επαναπροσδιορίσει τις συντεταγμένες της, ώστε να βοηθηθούν οι πολίτες και οι επιχειρηματίες. Αυτό οφείλουν όλοι να το αναγνωρίζουν και να το αντιληφθούν ακόμη περισσότερο από ότι στο παρελθόν. Όλα αυτά θα ενισχύσουν την εμπιστοσύνη, θα διαμορφώσουν μια νέα σύγχρονη καινοτομική κατάσταση και θα βελτιώσουν την αρνητική εικόνα της τελωνειακής και φορολογικής διοίκησης.

Στα πλαίσια αυτής της εργασίας επιχειρείται η οριοθέτηση των μεταρρυθμίσεων της οικονομικής διοίκησης την τελευταία δεκαετία και η αποσαφήνιση του τι σημαίνει μεταρρύθμιση από θεσμική σκοπιά. Η δυσμενής οικονομική κατάσταση της Ελλάδας αυτά τα χρόνια, συνεκτιμήθηκε ως βασικός παράγοντας της δυσκολίας αποδοχής των μεταρρυθμίσεων. Το εν λόγω πόνημα αποσκοπεί στην ανάλυση του φαινομένου των μεταρρυθμίσεων της οικονομικής διοίκησης στα χρόνια της κρίσης.

Για το σκοπό αυτό, η εργασία απαρτίζεται από τρία κύρια κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο επιχειρεί να δημιουργήσει το πλαίσιο, στο οποίο θα αποδειχθεί η διερεύνηση των υποθέσεων εργασίας του μελετητή. Αναλυτικότερα, επιχειρείται μια ιστορική αναδρομή του φαινομένου των μεταρρυθμίσεων της οικονομικής διοίκησης στην Ελλάδα, ώστε να βρεθούν οι αιτίες που έχουν συντελέσει στην υπάρχουσα κατάσταση. Επιπροσθέτως, ακολουθεί η διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου των μεταρρυθμίσεων, αποσαφηνίζονται οι έννοιες και δίνονται λειτουργικοί ορισμοί για τη μεταρρύθμιση και την αλλαγή, καθώς επίσης εξετάζεται η πολύπλοκη μεθοδολογία των μεταρρυθμίσεων και αναπτύσσεται η προσπάθεια σύνδεσης των μεταρρυθμίσεων με την κοινωνική πραγματικότητα. Επιπλέον, διερευνάται η συσχέτιση των μεταρρυθμίσεων με την ΕΕ και τους διεθνείς οργανισμούς και τέλος αποσαφηνίζονται, ερμηνεύονται και επεξηγούνται το γιατί, το τι και το πώς των μεταρρυθμίσεων.

Όσον αφορά στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας, σε αυτό γίνεται μελέτη περίπτωσης, αναλύονται οι μεταρρυθμίσεις της τελωνειακής και της φορολογικής διοίκησης σε τρεις χρονικές περιόδους την τελευταία δεκαετία, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις συνιστώσες που συνέθεσαν την οικονομική κρίση και τα τρία μνημόνια, προχωρώντας μετά, πραγματοποιείται μια παράθεση διαγραμματικών απεικονίσεων προκειμένου να καταδειχτεί η επίδραση της οικονομικής πολιτικής στις μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα και αναφέρονται συμπερασματικά τα φορολογικά και τελωνειακά μέτρα που νομοθετήθηκαν κατά την διάρκεια της κρίσεως 2010-2018, σύμφωνα με τον *Κρατικό Προϋπολογισμό*. Επιπρόσθετα, στο εν λόγω κεφάλαιο, αποτυπώνονται οι συνεχείς αλλαγές νόμων, κανονισμών, οδηγιών και εγκυκλίων, αποσαφηνίζεται το επιχειρησιακό σχέδιο της ΑΑΔΕ για το 2018 και αναλύονται οι παράγοντες που διαμόρφωσαν και επηρέασαν τις μεταρρυθμίσεις της οικονομικής διοίκησης. Τέλος στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο, επιχειρείται σύνοψη όλων των προηγούμενων κεφαλαίων, καταγράφονται και αναλύονται τα αποτελέσματα της μελέτης, εκτίθενται τα συμπεράσματα και παρουσιάζονται προτάσεις για την επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων.

Εν πολλοίς η εργασία διερευνά και αναζητά απαντήσεις σχετικά με το ερώτημα γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις, δηλαδή αναζητά απαντήσεις στο ερώτημα με τι είδους ενέργειες (το πώς) μπορεί να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος της προώθησης των μεταρρυθμίσεων, προσπαθεί να ερμηνεύσει τη δυσαρμονία που παρατηρείται τις περισσότερες φορές ανάμεσα στις εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις και την κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα, να οριοθετήσει τις ατομικές και τις κοινωνικές συνιστώσες των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα και να εξηγήσει την

πολυπλοκότητα και τη συνθετότητα προώθησης των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, αποσαφηνίζοντας τις πραγματικά δυσμενείς συνέπειες για το σύνολο της οικονομίας και της κοινωνίας, της μη ολοκληρωτικής εκπλήρωσης των μεταρρυθμίσεων, όπως άλλωστε αναδείχτηκε από την οδυνηρή εμπειρία της χώρας μας κατά την διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

1.1 Ιστορική εξέλιξη μεταρρυθμίσεων

Οι μεταρρυθμίσεις στην ελληνική οικονομία έχουν μακράιωνη και οδυνηρή ιστορία, όπως και η δικαιολόγηση της υστέρησης της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Οι αλλαγές και ο εκσυγχρονισμός της οικονομικής διοίκησης αποτέλεσαν αντικείμενο ερευνών πολλών ημεδαπών και αλλοδαπών μελετητών, οι οποίοι ερεύνησαν διεξοδικά τα προβλήματα μεταρρυθμίσεων και πρότειναν λύσεις. Ήδη από την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (1946-1967), έγιναν οι πρώτες απόπειρες με κυρίαρχη την έκθεση Βαρβαρέτσου 1952, όπου περιγράφεται με μελανά χρώματα η φιλοσοφία και η ιδιοσυγκρασία του δημοσίου υπαλλήλου γενικά, η έλλειψη ορθολογισμού, η γραφειοκρατία και το πελατειακό κράτος. Το 1966 ο F.Wilson, εμπειρογνώμονας ΟΟΣΑ εστιάζει σε ζητήματα συντονισμού αναφέροντας πως οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να ξεκινούν από την κεντρική διοίκηση και μετά να γίνει διάχυση αυτών προς τα κάτω. Στην περίοδο 1968-1980 οι εκθέσεις ερμηνεύουν την αναχρονιστική δομή και τις ανορθολογικές μεθόδους των μεταρρυθμίσεων, αναδεικνύοντας το ποιοτικό έλλειμμα της διοίκησης. Αργότερα στη μεταπολιτευτική περίοδο υιοθετούνται ημίμετρα που οδηγούν σε μεταρρυθμιστικές αστοχίες και αποτυχίες, με θέσπιση διφορούμενων αρχών εξορθολογισμού με έντονη συστημική μεθοδολογική παθογένεια.

Στις *Εκθέσεις των Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση* (από το 1950 και μετά), κυκλοφορία 2000, διαπιστώνεται η ανεπάρκεια των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, η προχειρότητα των λύσεων, η παρακμή της δημόσιας διοίκησης, οι πραγματικές υστέρησης και στρεβλώσεις συντονισμού των υπηρεσιών, οι γραφειοκρατικές διεργασίες, η προβληματική στοχοθεσία, η μη ορθολογική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και η σημαντική άρνηση αξιοποίησης νέων τεχνολογιών. Αξίζει πραγματικά, να αναφερθεί ότι οι σπουδαιότερες από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων για την Ελληνική δημόσια διοίκηση κατά την περίοδο αυτή, παρά το γεγονός ότι διατίθενται ενοποιημένες και είναι ευχερής η ανάγνωσή τους, (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000), πολύ λίγες φορές έχουν τύχει πραγματικής προσοχής και σημασίας ως πηγή έμπνευσης ή στάθμισης των μεταρρυθμιστικών επιτευγμάτων και διαδικασιών, αν και διατυπώνουν τις περισσότερες φορές ομοίμορφες προτάσεις και συναφή συμπεράσματα, (Μακρυδημήτρης, Α. – Μέργος, Μ. 2012). Το πόρισμα της *«Επιτροπής Αγγελόπουλου»* τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1990, δημοσιοποίησε το θέμα του μεταρρυθμιστικού ελλείμματος στη χώρα και έθεσε το ζήτημα της ανικανότητας του κράτους για την πραγματική και συστηματική λειτουργική προάσπιση των κρίσιμων και απαραίτητων μεταρρυθμίσεων.

Στο τέλος του προηγούμενου αιώνα η προσπάθεια για μεταρρυθμίσεις παίρνει νέα

δυναμική και νέο όνομα «*εκσυγχρονισμός*», με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα. Με έμφαση στη διασφάλιση μακροοικονομικής σταθερότητας, οι μεταρρυθμίσεις στην οικονομική διοίκηση, με γνώμονα τη φιλελεύθερη οικονομική πολιτική, δίνουν τεράστια σημασία στην οικονομία. Η γενική κατεύθυνση για αλλαγές και διαφοροποιήσεις στην οικονομική διοίκηση σε μια σειρά από χώρες, ήδη κατά την τελευταία δεκαετία του 20ού αιώνα, εστιάστηκε στην περικοπή δαπανών, σε συνδυασμό με την προώθηση υπηρεσιών, ιδίως εκείνων που συνδέονταν με την παροχή αναγκαίας εξυπηρέτησης προς τον πολίτη, (Μακρυδημήτρης, Αντ. 2011 σελ. 135-150). Το 2000 διατυπώνεται για πρώτη φορά μια συγκροτημένη μεταρρυθμιστική στρατηγική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γνωστή ως «Στρατηγική της Λισαβόνας» με στόχο την άμεση διασφάλιση μακροοικονομικής σταθερότητας για την προώθηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, (European Commission, 2009). Στην επόμενη πενταετία το ζήτημα της οικονομικής πολιτικής εστιάζεται στη βιωσιμότητα των μακροοικονομικών και τη δημοσιονομική προσαρμογή, χωρίς να δίνεται βάρος σε ουσιαστικές οικονομικές διοικητικές αλλαγές. Το 2010 έγινε το πρώτο βήμα μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής που επέβαλε η κρίση και να προσαρμοσθεί στις θεσμικές εξελίξεις της ΕΕ, (European Commission, 2010). Την τελευταία δεκαετία οι μεταρρυθμίσεις ωθούμενες από τα τρία μνημόνια εστίασαν μόνο στους οικονομικούς δείκτες και οργανώθηκαν με γνώμονα την απόλυτη κυριαρχία της οικονομίας, (Bankingnews, 2017). Σήμερα υπάρχει έντονη η ανάγκη υιοθέτησης και θέσπισης νέων μεταρρυθμιστικών εργαλείων οικονομικής διοίκησης, που να συνάδουν με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα και να απαλλάξουν τη χώρα από εκφάνσεις διοικητικής παθογένειας όπως εσωστρέφεια και συγκεντρωτισμός.

1.2 Θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα

Οι Οικονομικές Υπηρεσίες δημιουργήθηκαν για να υπηρετούν το κράτος και τους πολίτες με συνέπεια και αφοσίωση. Σήμερα, σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο παγκόσμιο περιβάλλον, με ιδιαίτερα αντίξοες κοινωνικοοικονομικές και τεχνοκρατικές προκλήσεις, είναι αρμόζον να προσαρμοστούν στις νέες διαδικασίες. Ο εκσυγχρονισμός των θεσμών και του ετεροχρονισμένου πλέον τρόπου προσφοράς και εξυπηρέτησης των οικονομικών υπηρεσιών, η εγκαθίδρυση νέων δεδομένων εργασίας, η αξιοποίηση της υπερσύγχρονης τεχνολογίας, η διαφοροποίηση της φιλοσοφίας και της κουλτούρας και κατά συνέπεια η αμεσότερη, γρηγορότερη και ποιοτικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη, αποτελούν επιτακτική ανάγκη. Η κατάσταση σήμερα στην οικονομική διοίκηση, στη χώρα και ειδικότερα στο πολιτικό σύστημα, δεν είναι η πρόεπουσα. Αυτό το γεγονός βιώνει ο πολίτης σε καθημερινή βάση σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης από τις οικονομικές υπηρεσίες έως τις κοινωνικές παροχές. Η οργάνωση και λειτουργία του ελληνικού κράτους στηρίζεται σε αντινομίες και ατελέσφορες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Η ελληνική κεντρική διοίκηση χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικές δομές, ανεπαρκή πρόσβαση στην πληροφόρηση και έλλειψη συντονισμού. Αυτά τα προβλήματα, *«υπήρξαν το χαρακτηριστικό γνώρισμα του ελληνικού διοικητικού συστήματος, πολύ πριν την*

οικονομική κρίση, με σημαντικό κόστος για την ελληνική οικονομία και κοινωνία»
(Αντζουλάτος, Α. 2011 σελ.78).

Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη, Π. (2014) η οικονομική διοίκηση διέπεται από μερικές σοβαρές υστερήσεις και αγκυλώσεις όπως:

- Πολυνομία -Η πολυπλοκότητα και η διάχυση των ρυθμίσεων είναι μοναδική, όπως και η παντελής έλλειψη μηχανισμών αξιοποίησης, συστηματοποίησης και ταξινόμησης της δυσνόητης νομοθετικής ύλης
- Αρμοδιότητες- Οι εκατοντάδες χιλιάδες περίπλοκες αρμοδιότητες των υπουργείων δημιουργούν μέγιστα προβλήματα
- Διοικητικές διαδικασίες-Υπάρχει πολύπλοκη και γιγάντια γραφειοκρατία
- Δομές- Οι εξοντωτικές διαδικασίες θέλουν εξίσου πολλαπλές και πολύμορφες δομές για την διεκπεραίωση τους
- Το ανθρώπινο δυναμικό-Χιλιάδες υπάλληλοι με τις προβληματικές σχέσεις εργασίας με το Δημόσιο, είναι ένα ακόμη μελανό σημείο μη ορθολογικού και μη δημιουργικού δημοσίου τομέα.

Στο πλαίσιο αυτό τίθενται τα εξής ερωτήματα: ποιες είναι οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές που πρέπει να ολοκληρωθούν, σε ποια επίπεδα δρομολογούνται, με ποιο χρονικό περιθώριο συνδέονται, από ποιους συντελεστές σχεδιάζονται και γιατί πρέπει να πραγματοποιηθούν.

Ο Καρκατσούλης, Π. (2011) αναφέρει: το σωστό είναι, πρώτον, να περιγραφεί η ασθένεια, δεύτερον, να κατατεθεί ένα εξαετές στρατηγικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και τρίτον, να υπάρξει μια ιεράρχηση των λύσεων. Η χαοτικότητα των αρμοδιοτήτων και η πολυσύνθετη διάσταση των δραστηριοτήτων, σε συνδυασμό με τις παρενέργειες του πελατειασμού, δημιουργεί ένα κομπούζιο με τεράστιες επικαλύψεις στη γραφική του αποτύπωση και διαμορφώνει έναν λαβύρινθο, που υπονομεύει εκ των έσω την όποια μεταρρύθμιση. Το Bloomberg έφτασε στο σημείο να μιλήσει για τη λέξη “σπαγγέτι” οριοθετώντας την ελληνική γραφειοκρατική πραγματικότητα και από τότε στη βιβλιογραφία έμεινε το spaghetti system των αρμοδιοτήτων. Αυτόν τον κυκεώνα των αρμοδιοτήτων και τη χαοτική διάσταση των δραστηριοτήτων, οι κυβερνήσεις, από την πρώτη καταγραφή με τον ν. 1558/1985, προσπαθούν να τον αντιμετωπίσουν με την προσθήκη νέων αρμοδιοτήτων με συνέπεια την πλήρη πολυπλοκότητα και την δημιουργία προβλημάτων εκ του μη όντος.

Στην Ελλάδα, μολοντί σημειώθηκαν κατά καιρούς κάποιες προσπάθειες για δημοσιονομική προσαρμογή και βελτίωση της λειτουργίας των οικονομικών υπηρεσιών, ο γενικός απολογισμός του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος υπήρξε ελλειμματικός, εκείνο που κατά βάση χαρακτήρισε την Ελληνική πραγματικότητα, ήταν το ‘παράδοξο’ μεταξύ των δυνατοτήτων της χώρας από τη μία πλευρά και των συγκεκριμένων αποτελεσμάτων που κατέστη δυνατόν να πραγματοποιηθούν στο κράτος και την οικονομική διοίκηση από την άλλη, (Allison και Νικολαΐδη, 1997). Το ερώτημα γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις στη χώρα μας επανέρχεται συνεχώς στην επικαιρότητα για πολλές δεκαετίες. Η επιτυχία ή η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων εξαρτάται, τις περισσότερες φορές, από τη «*διαρκή προσαρμογή και τις αλλαγές που δεν ακυρώνουν τον στόχο... οι μεταρρυθμιστές πρέπει να βρίσκονται*

νοερά και διαρκώς γύρω από ένα τραπέζι συνεργασίας και να έχουν υπόψη τους ότι συχνά η αλήθεια που νομίζουν ότι αποκάλυψαν δημιουργεί δογματισμό και ορθοδοξία που σκοτώνει».(Κοσμίδης, 2010: 53). Συναφής είναι η επισήμανση του Παπούλια, (2011: 133): «Οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές χρειάζονται ευελιξία και προσαρμοστικότητα. Κάτω από προϋποθέσεις ακόμα και τα πολύ δύσκολα γίνονται προσεγγίσιμα και ευκρινέστερα». Κατά μια μοντέρνα επαλήθευση αυτής της θέσης, «συνήθως οι επωφελούμενοι από μια μεταρρύθμιση είναι πολλοί, αλλά ανώνυμοι και ανοργάνωτοι, χωρίς έκφραση και φωνή, ενώ οι βλαπτόμενοι έχουν ονοματεπώνυμο και διευθύνσεις»,(Κοσμίδης, 2010: 73). Πολλές φορές η συνέπεια ήταν η αναστολή και η ματαίωση των μεταρρυθμίσεων, λόγω και της δύναμης παρεμβολής που πάντοτε διαθέτουν, τα επιμεριστικά συμφέροντα που λειτουργούν ως «αρνησίκυροι παίκτες» (Πελαγίδης, 2005: 148) και η αδράνεια των εγκατεστημένων δομών, νοοτροπίας και συμπεριφοράς (δύναμη της συνήθειας). Δεν εκπλήσσει λοιπόν, που όπως διαφαίνεται από την ελληνική εμπειρία, συχνότατα τείνει να διαμορφώνεται ένας ιδιότυπος «συνασπισμός αποτροπής των μεταρρυθμίσεων»,(Καζάκος, Π. 2010: 128), που λειτουργεί και μάλιστα αρκετά αποτελεσματικά κατά των εκσυγχρονιστικών αλλαγών και των μεταρρυθμιστικών διαφοροποιήσεων και υπέρ της συντήρησης του υφιστάμενου καθεστώτος, μια και «όσο λιγότερο μια μεταρρύθμιση διαταράσσει το status quo... τόσο μεγαλύτερες πιθανότητες έχει να επιτύχει», (Παπούλιας, Δ. και Τσούκας, Η. 1998: 14).

Η αλήθεια, όμως, είναι ότι πολλές από τις μεταρρυθμίσεις αποτυγχάνουν όχι τόσο λόγω των σύνθετων κοινωνικών καταστάσεων, που επικαλούνται κατά συνήθη θεωρητισμό διάφοροι αναλυτές, όσο διότι πολύ απλά “*they were ill – thought, ill – prepared and poorly substantiated and designed*”,(Monastiriotis & Antoniadis, 2009: 8). Επιπροσθέτως, ένα από τα προβλήματα που εμπόδισαν την κατανόηση της αναγκαιότητας των μεταρρυθμίσεων και την αντιμετώπισή της με ουσιαστικές πολιτικές είναι οι αγκυλώσεις και τα στερεότυπα που δομήθηκαν τα τελευταία χρόνια στην ελληνική κοινωνία και διαμόρφωσαν την κυρίαρχη αντίληψη στην οικονομική πολιτική. Είναι αλήθεια ότι σήμερα οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις γίνονται μόνο για εισπρακτικούς λόγους ή/και για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων, (Καζάκος, Π., 2010).

Η επιτακτική ανάγκη διαμόρφωσης αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στην οργανωτική δομή, στη λειτουργική μεθοδικότητα και στη νοοτροπική φιλοσοφία που πολλάκις διέπει την οικονομική διοίκηση, έχει επισημανθεί στη χώρα μας κατά το παρελθόν πολλές φορές, ιδιαίτερος κατά την τελευταία δεκαετία. Οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις στην οικονομική διοίκηση οφείλουν να πραγματοποιούνται κάτω υπό τις αναγκαίες για τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου προϋποθέσεις, δηλαδή να έχουν ολοκληρωμένο και συστηματικό χαρακτήρα και να σχεδιάζονται και να λειτουργούν από εξειδικευμένους επιστήμονες, της δημόσιας διοίκησης, με αναλυτική επιχειρηματολογία και μεθοδολογία, σύγχρονη οπτική ματιά, διερευνητική αιτιολόγηση, πλήρη χρονικό ορίζοντα και αποσαφήνιση αποτελεσματικότητας και εφαρμογής. Τα μέτρα που νομοθετήθηκαν μέχρι τώρα έφεραν μικρής φύσης και έντασης μεταβολές στη δομή της οικονομικής διοίκησης διότι αυτοί οι μετασχηματισμοί δεν μπορούν να ονομαστούν *μεταρρυθμίσεις* υπό την έννοια ενός

οργανωμένου σχεδίου αναθεωρητικού περιεχομένου. Το πλείστο μέρος των παρεμβάσεων αφορούσε μικρές αναπροσαρμογές για αντιμετώπιση αδύναμων προβλημάτων και όχι μεταβολές μεγάλου εύρους και πολυπλοκότητας, (Παπούλιας, Δ. 2008 σελ.185-209). Σήμερα, στο πιεστικό περιβάλλον των μνημονιακών δεσμεύσεων υιοθετούνται αλλαγές εστιασμένες κυρίως στην εξοικονόμηση πόρων και τη δημοσιονομική πειθαρχία όπως τα μέτρα για την κινητικότητα και τη διαθεσιμότητα των υπαλλήλων ή την αξιολόγηση δομών και διαδικασιών. Σε επίπεδο υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, τα μνημονιακά μέτρα ονομάστηκαν «μεταρρύθμιση», όμως στην ουσία ήταν μετασχηματισμοί μικρής και μέσης διαβάθμισης, με μονοδιάστατη αναγωγή σε δημοσιονομικούς όρους. Πιο αποτελεσματικές ήταν οι ρυθμίσεις και οι διατάξεις που αφορούσαν δομικές διαφοροποιήσεις και μειώσεις προσωπικού, παρά η λειτουργικότητα της οικονομικής διοίκησης, (Τσούκας, Η. 2012).

1.3 Η μεθοδολογία των μεταρρυθμίσεων

1.3.1 Μεθοδολογικό πλαίσιο

Μεταρρυθμίσεις είναι ένα σύνολο οριοθετημένων σημαντικών αλλαγών σε έναν τομέα, που έχουν σαν στόχο τη λύση προβλημάτων, τη δημιουργία ενός νέου καινοτόμου πλαισίου, την εύρυθμη λειτουργία του, την προσαρμογή του σε νέα δεδομένα, την εγκαθίδρυση μεταβολών κλπ. Ετυμολογικά: *«μεταρρύθμιση < μεσαιωνική ελληνική μεταρρύθμισις < αρχαία ελληνική μεταρρυθμίζω < μετά + ρυθμίζω < ρυθμός»*, (Βικιπαίδεια-Βικιλεξικό, 2018).

Μεταρρύθμιση ή αλλαγή; Οι έννοιες της μεταρρύθμισης και της αλλαγής διαφοροποιούνται από αναλυτικής τουλάχιστον οπτικής: στη μεν πρώτη περίπτωση διαφαίνονται κατά το σχεδιασμό ή την υλοποίησή της, αντιδράσεις και προστριβές, το μέγεθος των οποίων επικαθορίζεται από τη φύση της επιδιωκόμενης μεταρρύθμισης, ενώ στη δεύτερη περίπτωση πρόκειται για τη διαφοροποίηση που γίνεται αποδεκτή από μεγάλα στρώματα της κοινωνίας τις περισσότερες φορές με ιδιαίτερη ευκολία. Επιπροσθέτως, κύριο γνώρισμα των μεταρρυθμίσεων αποτελεί ο ορθολογικός ή συνειδητός χαρακτήρας τους, η στοχοποιημένη προσπάθεια προσαρμογής σε νέα δεδομένα, καθώς επίσης και *«ο σχεδιασμός και η ανάλυση των προβλημάτων που πρόκειται να αντιμετωπιστούν και η σύνδεσή τους με την επιστημονική ανάλυση και τεκμηρίωση»*, (Μακρυδημήτρης, 2004α: 394επ.). Κατά τον Καζάκο (2005:σελ. 38), οι μεταρρυθμίσεις συνδέονται με *«αλλαγές σε θεσμούς, κανόνες του παιχνιδιού, στόχους και μέσα πολιτικής, οι οποίες κάνουν το 'σύστημα' να λειτουργεί διαφορετικά και φέρνουν άλλα αποτελέσματα από εκείνα που αναμένονται χωρίς τις αλλαγές αυτές»*. Αντιθέτως, *«η κοινωνία που δεν αλλάζει, που δεν μετασχηματίζεται και δεν μαθαίνει από τα λάθη της ώστε να τα διορθώσει, είναι μια κλειστή και οπισθοδρομική κοινωνία. Ίσως επίσης δεν είναι πολύ δημοκρατική ή*

ορθολογική, ούτε σύγχρονη»,(σε Καζάκο, επιμ., 2009: 41). Συνδέεται με αυτόν τον τρόπο η έννοια της αλλαγής με την έννοια της σύγχρονης κοινωνίας. Από γενικότερης μάλιστα σκοπιάς, ως ‘σύγχρονες’ θα χαρακτηρίσαμε (pace Jürgen Habermas, 1993&2012) «*τις κοινωνίες εκείνες που έχουν την ικανότητα να προξενούν αλλαγές και μετασχηματισμούς στη δομή και τη λειτουργία τους*».

Χωρίς να υποτιμάται η πολυδιάστατη θέση του ζητήματος των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα λαμβάνοντας υπ’ όψη, τις κοινωνικές οικονομικές και πολιτικές επιπτώσεις του και τις αδυναμίες του ελληνικού κράτους και της δημόσιας διοίκησης, είναι θεμιτό ότι για την ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων απαιτείται, εκτός από την πολιτική θέληση, και την επιστημονική τεχνογνωσία, απαραίτητα η πρακτική θέση από επιστήμονες και επαγγελματίες, εξειδικευμένο επαγγελματικό προσωπικό για λύση προβλημάτων που ανακύπτουν στην πράξη, ιδιαίτερη γνώση της ιστορίας και της μοναδικότητας της χώρας, (Μέργος, Γ. 2009^α) και κυρίως αξιολόγηση των διαθέσιμων εμπειριών, των «επιτυχημένων» αλλά και των «αποτυχημένων» μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν μέχρι σήμερα. «*Οι μεταρρυθμίσεις δεν γίνονται, συντελούνται και η γνώση της χώρας είναι προϋπόθεση για την κατανόηση των αλλαγών*»,(Παπούλιας, Δ. 2019).

Σύμφωνα με τον Παπούλια, Δ., (2019) στο βιβλίο του, πως συντελούνται οι μεταρρυθμίσεις, ένα ενδεδειγμένο μεθοδολογικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων απαιτεί:

- Διδαχή από το παρελθόν και θετική οραματικότητα προς το μέλλον με συνεχή επανασχεδιασμό
- Εφικτές, πραγματικές και υλοποιήσιμες μεταρρυθμίσεις
- Επεξεργασμένη αξιοποίηση των ποιοτικών δεδομένων
- Ικανότητα μεταρρυθμιστικής διαδικασίας
- Συστηματοποίηση στις μεταρρυθμίσεις
- Ανάδειξη της κοινωνικής διάστασης της μεταρρυθμιστικής πραγματικότητας
- Συγκερασμός του τώρα και του μετά
- Τερματισμός αγκυλώσεων του παρελθόντος
- Δραστική προετοιμασία των συμμετεχόντων και
- Μεθοδολογικότητα για τους πολλούς.

Η συνειδητοποίηση της υποχρεωτικότητας των μεταρρυθμίσεων για τις οποίες γίνεται από πολλούς λόγος δεν έχει ακόμη, καταλήξει σε μια κοινά αποδεκτή μεθοδολογία ως προς την εφαρμογή τους, την οποία να συμερίζονται οι κυριότεροι δρώντες στο πολιτικό, το διοικητικό και το κοινωνικό πεδίο. Η εξασφάλιση γνωστικού χώρου ορίζει τη μοναδικότητα της ακαδημαϊκής σκέψης, την πολυπλοκότητα πραγμάτων και διαστάσεων, την ουσιαστική συμβολή της στρατηγικής στη μεταρρυθμιστική διαδικασία, την ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων ως ευκαιρία μετασχηματισμού του κράτους και την ανάδειξη των μεταρρυθμίσεων σε υλοποιήσιμη τέχνη, (Τσούκας, Η. 2012).

1.3.2 Η πρακτική των μεταρρυθμίσεων

Οι μεταρρυθμίσεις στο κράτος και τη διοίκηση συνήθως έχουν έναν πρακτικό προσανατολισμό σε υπαρκτά προβλήματα. Οι περισσότεροι μεταρρυθμιστές στο χώρο της διοίκησης συμφωνούν πως αντί της μάταιης απόπειρας να θεμελιωθεί η *διοικητική ουτοπία*, είναι προτιμότερη και πολυτιμότερη η προσπάθεια για τη μείωση ή την περιστολή της διοικητικής ‘παθολογίας’ ή δυσλειτουργίας, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από τους εκάστοτε μεταρρυθμιστές για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων διοικητικών και οργανωτικών προβλημάτων. Οι μεταρρυθμίσεις αναφέρονται, πρωτίστως, σε «*διαδικασίες, αφορούν εργαλεία πολιτικής και ουσιαστικά δεν είναι μεν μεγάλοι στόχοι, είναι όμως ενδιάμεσοι στόχοι*», (Γιαννίσης, 2007, σε Καζάκος, επιμ., 2009: 34). Εάν μάλιστα, υποθέσουμε ότι ισχύει και για τις μεταρρυθμίσεις αυτό που ο Karl Popper ισχυρίστηκε ότι συμβαίνει με τις θεωρίες (αρχή της επαλήθευσης), τότε η διάψευση (δηλαδή η μελλοντική διάψευση ή διαφοροποίηση), είτε ολικά, είτε μερικά, αποτελεί την αναμενόμενη κατάσταση και πορεία των μεταρρυθμίσεων στο μακρινό μέλλον. Συνήθως ωστόσο, παρά την συμμετοχή ενός αριθμού επιστημόνων, απουσιάζει ένα ενιαίο θεωρητικό πλαίσιο των αλλαγών και μια επικρατούσα θεωρία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, με άμεση συνέπεια να καθίστανται ακόμα πιο αναγκαίες οι εξειδικευμένες και ορθολογικές εμπειρικές μελέτες που διερευνούν την ενδεχόμενη σύνδεση πράξης και θεωρίας στο συγκεκριμένο χώρο, τόπο και χρόνο, (Tsoukas, H. 2012 σελ. 67-89).

Υπάρχει στη χώρα μας μια μεταρρυθμιστική αδυναμία, που οι βαθύτεροι λόγοι και τα αίτια για αυτήν οφείλονται, κυρίως στην κακή ποιότητα της δημόσιας οικονομικής διοίκησης, στην παράδοση της ευνοιοκρατίας και του πολιτικού τακτικισμού, στη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων και την ατροφία του πνεύματος της κοινωνίας των πολιτών. Η συνέπεια δεν είναι άλλη παρά μια «*βαθιά ριζωμένη κουλτούρα πελατειακών σχέσεων, κουλτούρα συναλλαγής και αμοιβαίων εκδουλεύσεων, που διαποτίζει τη σχέση του κράτους με την ευρύτερη κοινωνία, υπονομεύοντας τις φιλελεύθερες αξίες για τη διάκριση θεσμικών ρόλων και αξιών*», (Featherstone, και Παπαδημητρίου, 2010: 275, Μαραντζίδης, 2012).

Το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα αναλύεται σε τρεις θεμελιώδεις άξονες: στο γιατί, στο τι και το πώς των μεταρρυθμίσεων. Ως προς το πρώτο υπάρχει μερική συμφωνία, ως προς το δεύτερο μικρή είναι η διαφωνία τα τελευταία χρόνια, αλλά ως προς το τελευταίο (πώς) εξακολουθεί να υφίσταται μια τεράστια αντιπαλότητα και απορία. Δεδομένων μάλιστα των αντιθέσεων, ακόμα και των αντιστάσεων, πολλές φορές έντονων λόγω των συμφερόντων που θίγονται, η προώθηση (δηλαδή ο σχεδιασμός και η υλοποίηση) των μεταρρυθμίσεων γίνεται μια ολοένα και πιο πολύπλοκη διαδικασία, που άπτεται πολιτικών, διοικητικών, οργανωτικών, κοινωνικών και οικονομικών συνιστωσών και παραμέτρων. Οι παράγοντες αυτοί καθορίζουν και διαμορφώνουν τη μεταρρυθμιστική «*δυνατότητα*» σε βασικά ζητήματα και χρονικές στιγμές στην ιστορία της κάθε χώρας και ιδιαίτερα στη δική μας, όπου συνήθως «*οι αναλύσεις δεν έχουν μεγάλο βάθος και η προπαρασκευή είναι πρόχειρη*», (Παπούλιας, και Τσούκας, 1998: 129).

Σύμφωνα με την περίφημη έκφραση του Ηράκλειτου (1995), «*Τα πάντα ρει*», η αλλαγή υπάρχει από την έναρξη του κόσμου και θα συνεχίζεται να υπάρχει για πάντα. Επίσης ενστερνιζόμενοι το ‘αξίωμα’ περί της αέναης μεταβολής των πάντων ας μην

ξεχνάμε πως το σύμπαν είναι αιώνιο αλλά διαρκώς αλλάζει μορφές και μεταβάλλεται «*τίποτα δεν γίνεται από το τίποτα και όλα μεταβάλλονται*», (Δημόκριτος, 1995). Κάθε αλλαγή δημιουργεί προβλήματα, δίνει λύσεις αλλά και διαμορφώνει την ανάγκη προσαρμογών. Όσο μεγαλύτερη είναι η ποσότητα και η ταχύτητα των αλλαγών – όπως ακριβώς συμβαίνει με πρωτόγνωρους ρυθμούς τα τελευταία χρόνια – τόσο μεγαλύτερη είναι η ποσότητα και η πολυπλοκότητα των προβλημάτων στα οποία πρέπει να δοθούν λύσεις. Και όταν ένας αριθμός προβλημάτων επιλυθεί, μία νέα ομάδα προβλημάτων δημιουργείται, γι' αυτό και η διαρκής αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων. Αν και κάθε μεταρρύθμιση δημιουργεί κερδισμένους και ηττημένους αυτές δεν επιτρέπεται να καθορίζονται εκ των άνω, με αποφάσεις επαρμένων «*κοινωνικών μηχανικών*» αλλά να έχουν την ενεργό αποδοχή των πολιτών, να στηρίζονται σε αυτό που ο Friedrich Hayek (2013), αποκαλεί «*αυθόρμητες δυνάμεις της κοινωνίας*». Για αυτούς τους λόγους είναι αναγκαίο η προσεκτική διαχείριση, που συνίσταται στην ανάλυση των λόγων που επιβάλλουν κάθε μεταρρύθμιση και στη δημιουργία και αποσαφήνιση ενός οραματικού σχεδιασμού, με επικέντρωση, προσήλωση και επιμονή για την επίτευξη του στόχου, (europeanbusiness./gr/2019). Το ζητούμενο δηλαδή, είναι να προσδιοριστεί για πιο λόγο οι μεταρρυθμίσεις καθυστερούν και πώς μπορεί να ολοκληρωθεί η προώθησή τους με προσπάθειες, δράσεις και ενέργειες εστιασμένες σε παρακολουθήσιμους στόχους και υπό συνεχή μέτρηση και πιθανή αναθεώρηση, (ΙΣΑ, 2017).

1.3.3 Σχεδιασμός των μεταρρυθμίσεων

Η έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού στη βιβλιογραφία αναφέρεται ως πρόγραμμα δράσης στο μακροοικονομικό επίπεδο και αφορά μεγάλο χρονικό ορίζοντα, (Kaufman et al. 2003). Επιπλέον, ως πρόγραμμα δράσης ερμηνεύεται και το λεπτομερές σχέδιο ενεργειών της διοίκησης, (Kaufman et al., 2003: 184). Η *στρατηγική* που υιοθετείται προκειμένου να προωθηθούν οι μεταρρυθμίσεις είναι ιδιαίτερος καθοριστική και η επιτυχής εκπλήρωση των μεταρρυθμίσεων εξαρτάται σε μέγιστο βαθμό από τον επιτελικό σχεδιασμό, την οργάνωση και τον προγραμματισμό, καθώς επίσης και από την παρακολούθηση της υλοποίησής τους. Η κατάλληλη στρατηγική απαιτεί τη διαρκή δημιουργική ερμηνεία, ακόμα και διαφοροποίησή της κατά τη διάρκεια της εφαρμογής της, χωρίς να οδηγεί σε ματαίωση των αλλαγών, ούτε να εξαντλείται σε μια μηχανιστικού τύπου διαδικασία, (Μακρυδημήτρης, Α. & Μέργος, Μ. 2012). Όπως καταδεικνύει ο Chomsky, N. (2011), η διαμόρφωση και ο σχεδιασμός των διοικητικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, που θα ακολουθηθούν για την αντιμετώπιση προβλημάτων όπως η άκαμψη και μη ευέλικτη διοικητική δομή οικονομικών υπηρεσιών ή και μεγάλων επιχειρήσεων, λαμβάνει χώρα σε πλήρη στοίχιση με τις ανάγκες όπως αυτές απορρέουν από την ανάλυση του περιβάλλοντος της χώρας αναφοράς.

Συνεπώς,(Παπούλιας,2019),το πλαίσιο δράσης ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος πρέπει να λαμβάνει υπόψη τέσσερις παραμέτρους:

- Οι μεταρρυθμίσεις είναι εγγενώς πολιτικές
- Οι μεταρρυθμίσεις δεν ξεκινούν από μηδενική βάση, αλλά εντάσσονται σε ένα υφιστάμενο κοινωνικοτεχνικό πλαίσιο
- Το κράτος παραμένει ο βασικός μοχλός των μεταρρυθμίσεων
- Το κράτος δεν μπορεί να προβεί μόνο του σε αλλαγές

Απαιτείται: εκπλήρωση στόχων (ως πίνακας 1)

Πίνακας 1.1 Στόχοι (πρακτικοί) οικονομικής διοίκησης

1	Αξιολόγηση, αναδιοργάνωση και εξορθολογισμό των οικονομικών δομών
2	Βελτίωση και απλούστευση νομοθετικού πλαισίου και διαδικασιών
3	Αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού

Πηγές: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

Η επιτυχία μιας ευρείας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας εξαρτάται από την τήρηση δύο προϋποθέσεων. Πρώτον, η ύπαρξη ενός γενικού αισθήματος αλλαγής στον πληθυσμό ότι «η κατάσταση πρέπει να αλλάξει» και δεύτερον, η ύπαρξη μιας πολιτικής ηγεσίας που μπορεί να μεταφράσει αυτό το γενικό αίσθημα αλλαγής σε ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και να ηγηθεί της εφαρμογής του. Είναι γενικά αποδεκτό ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα οι μακροοικονομικές, οδηγούν μακροπρόθεσμα σε σημαντικά οφέλη για ολόκληρη την κοινωνία, όμως, βραχυπρόθεσμα έχουν σημαντικό κόστος, (ragkosmia-trapeza, 2019).

Συνοψίζοντας, η στρατηγική εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων είναι κρίσιμη για την επιτυχία τους σε όλους τους τομείς, (Ραμματά, Μ. 2011). Η διεθνής και εγχώρια εμπειρία αποσαφηνίζουν μια σειρά πιθανών προβλημάτων που μπορεί να προκύψουν στη διαδικασία αυτή. Η αδυναμία εντοπισμού και εύρεσης τρόπων αντιμετώπισης αυτών των προβλημάτων εκ των προτέρων μπορεί να οδηγήσουν σε αποτυχία επίτευξης των προγραμματικών στόχων αλλά και σε υπερβάλλον οικονομικό και κοινωνικό κόστος, (Μέργος, Γ. 2009).

1.4 Ευρωπαϊκή Ένωση-Διεθνής εμπειρία

1.4.1 Στρατηγική Ε.Ε.

Στο διεθνές πρακτικό σκηνικό υπάρχουν πολλά παραδείγματα μεγάλων και μικρών κρατών με επιτυχίες και αποτυχίες στην δημιουργία και στην προώθηση των οικονομικών μεταρρυθμίσεων. Στην ακαδημαϊκή και τη βιβλιογραφική εμπειρία, επίσης αναφέρονται θέσεις, απόψεις και αναλύσεις που ερμηνεύουν και συνταυτίζουν τις εμπειρίες άλλων χωρών στην προώθηση των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, συγκρίνοντας τη συσσωρευμένη γνώση και εξετάζοντας τα αποτελέσματα και τις εμπειρίες με γνώμονα την άντληση βούλησης προς διαμόρφωση καταστασιακής θετικότητας και πραγματοποίηση ουσιαστικών αλλαγών.

Το μεγάλο ερώτημα, που επιβουλεύεται σε κάθε μεταρρυθμιστική σχεδίαση, αφορά την αποτελεσματικότητα και τον τρόπο επίτευξης των μεταρρυθμίσεων, ώστε να επιτυγχάνεται η διασφάλιση χωρίς καθυστερήσεις και παλινδρομήσεις των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Επιπλέον, πολλά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας, όσο και στο πλαίσιο Ευρώπη 2020, προχώρησαν σε οικονομικές μεταρρυθμίσεις με μεγάλο βαθμό επιτυχίας, (europarl.europa.eu/2018).

Στη μεταρρυθμιστική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισαβόνα έθεσε σε εφαρμογή μια ιεράρχηση ζητημάτων, τη λεγόμενη «Ατζέντα» ή «Στρατηγική της Λισαβόνας», σε όλες τις χώρες-μέλη της ΕΕ, με ορίζοντα το έτος 2010. Ο βασικός στρατηγικός στόχος της πολιτικής αυτής ήταν η προώθηση και η προώθηση μεταρρυθμίσεων. Στα μέσα της δεκαετίας, το 2005, μετά από μια πρώτη αξιολόγηση στα πλαίσια της υστέρησης, αποφασίστηκε η ενδυνάμωση της προσπάθειας με τα «Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων» (ΕΠΜ), τα οποία ήταν υποχρεωμένα τα κράτη-μέλη να δημοσιεύουν κάθε χρόνο, προκειμένου η ΕΕ να αξιολογεί την ολοκλήρωση της πορείας των μεταρρυθμίσεων, (Ιωακειμίδης, Π.Κ. 2010). Επιπροσθέτως, τον Ιούνιο του 2010 με τη λήξη της Στρατηγικής της Λισαβόνας και με βάση την ολοκληρωτική αξιολόγηση, υιοθετήθηκε μια νέα μακροπρόθεσμη μεταρρυθμιστική στρατηγική, η οποία ονομάστηκε «Ευρώπη 2020», που ήταν μια νέα στρατηγική κοινωνικού και οικονομικού περιεχομένου, για την επόμενη δεκαετία, λαμβάνοντας υπόψη τα ειδικά και συγκεκριμένα προβλήματα, τα οποία προέκυψαν από την οικονομική κρίση που έπληξε την ευρωπαϊκή οικονομία, (EUR-Lex Access to European Union Law, 2018). Πρέπει να επισημανθεί, ότι η στρατηγική των μεταρρυθμίσεων της ΕΕ δεν έχει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2019). Αποτελεί όμως, το θεσμικό πλαίσιο για να διαμορφωθεί, να συνομολογηθεί και να ασκηθεί η πολιτική, καθώς οι συστάσεις προς τα κράτη-μέλη επικυρώνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Κορυφής μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, (europa.eu/european-2018). Εντούτοις, παρά τις θετικές διαπιστώσεις και τις διάφορες προωθητικές πρωτοβουλίες, που κατά καιρούς έχουν επιληφθεί προς αυτή την κατεύθυνση, οι «αδράνεις αποδείχτηκαν ισχυρότερες από τις επιταγές της ΕΕ και ότι έμεινε ήταν σχεδόν ένας τυπικός ή κόλουρος εξευρωπαϊσμός», (Καζάκος, 2010: 59, 79επ.). Παρά την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις προκλήσεις και δεσμεύσεις που τέθηκαν έκτοτε (Featherstone, 2010), οι βασικές τάσεις της δημοκρατικοποίησης της πολιτικής διαδικασίας, του μετασχηματισμού στην οργάνωση και λειτουργία της οικονομικής διοίκησης με άμεσες ή έμμεσες αλλαγές και του εκσυγχρονισμού του κράτους, μέσα από πραγματικές μεταρρυθμιστικές διαφοροποιήσεις, ακολούθησαν τις περισσότερες φορές αποκλίνουσες και όχι συγκλίνουσες τροχιές στη χώρα μας, (Σωτηρόπουλος, Δ.

2007: 105επ). Για πολλούς, το συμπέρασμα είναι ότι η χώρα «σπατάλησε πολλές ευκαιρίες τις οποίες πρόσφερε η συμμετοχή της στην ΕΕ»,(Καζάκος, επιμ., 2009: 176).

1.4.2 Διεθνής εμπειρία (ΟΟΣΑ-ΔΝΤ)

Σε μια από τις πρώτες εκθέσεις του για την Ελλάδα ο ΟΟΣΑ το 2008, αναφέρει ότι η χώρα υστερεί στη οικονομική διοίκηση από *«απουσία κινήτρων των υπαλλήλων για άμεση αποδοτικότητα, από νομοθετικές αγκυλώσεις, από μη συνεπή επιτελικό συντονισμό, από μια ιδεολογία αμφισβήτησης και αδράνειας, από έλλειψη πειθαρχίας και από αντίθεση προς τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις. Αντιθέτως, οι σχέσεις πελατείας κράτους πολίτη και το πνεύμα της συντεχνίας δημιουργούν μία παραλυτικός λειτουργούσα δημόσια διοίκηση»*. Αποτέλεσμα όλων αυτών, η διοίκηση να υπολειτουργεί με συνέπεια να μην παράγετε η ποθητή ποιότητα στο χρόνο που πρέπει. Δεν δημιουργεί έκπληξη, λοιπόν, η διαπίστωση ότι *«η χώρα σήμερα θέλει νέα θεσμικά εργαλεία και τους κατάλληλους ανθρώπους, που θα τα χρησιμοποιήσουν»*, (Παπαδόπουλος, 2008: 18).

Μετέπειτα έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική διοίκηση (2011) επισημαίνει τις πολύ σοβαρές αδυναμίες στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, οι οποίες εμποδίζουν τις αποτελεσματικές και τεκμηριωμένες μεταρρυθμίσεις, σημειώνοντας ότι *«μεταξύ των συνθηκών που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, η έλλειψη βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών ελέγχων και η ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού»*. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων απαιτεί επομένως οριζόντιες και κάθετες τομεακές μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Επιπρόσθετη έρευνα του ΟΟΣΑ (2013),αναφέρει πως υπάρχουν ακόμη πολλά που πρέπει να γίνουν για τη βελτίωση των μεταρρυθμίσεων της οικονομικής διοίκησης στην Ελλάδα. Τέλος πιο πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2018 αναφέρει πως η Ελλάδα έχει κάνει μερική πρόοδο στην λειτουργία της οικονομικής διοίκησης δημιουργώντας τα εργαλεία που χρειάζονται για την πάταξη της εισφοροδιαφυγής. Όλα αυτά θα ενισχύσουν τη διαφάνεια, την εξωστρέφεια, θα αντιστρέψουν την υπάρχουσα κατάσταση και θα βελτιστοποιήσουν την διαχείριση στην οικονομική διοίκηση που επικρατούσε έως τώρα,(Μελάς, 2011).

Στην ίδια γραμμή και φιλοσοφία το Ταμείο (ΔΝΤ), σε επίσημη έκθεσή του μέσα στο 2018 παρατηρεί, ότι αν και η χώρα, έχει υιοθετήσει σημαντικές νομοθετικές συστάσεις και έχει σχεδιάσει μεταρρυθμίσεις προς την ορθή κατεύθυνση η εφαρμογή τους παραμένει αδύναμη, σημειώνοντας ότι την τελευταία πενταετία ήταν πολύ μικρή η πρόοδος. Επιπροσθέτως άλλες εκθέσεις και μετρήσεις, της ΕΕ και της Παγκόσμιας Τράπεζας επιβεβαιώνουν την ισχυρή ανάγκη για μείζονος σημασίας οικονομικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα,(World Bank, 2017). Αυτό που βλέπουν όλοι στη μνημονιακή και μεταμνημονιακή Ελλάδα είναι ότι αν και έχουν νομοθετηθεί πολλές και επίπονες οικονομικές μεταρρυθμίσεις στα προηγούμενα χρόνια, η εφαρμοστική τους απόδοση υστερεί σημαντικά της σχεδιαζόμενης απόδοσης, πιθανόν επειδή με διαταγές και εγκυκλίους υπονομεύονται αυτές οι μεταρρυθμίσεις ή επειδή συντεχνιακά συμφέροντα τις σταματούν, (kathimerini,2019). *«Εφαρμογή, εφαρμογή, εφαρμογή»*, είναι το μήνυμα που στέλνουν όλοι οι Ευρωπαίοι προς την Αθήνα και όλοι οι διεθνείς οργανισμοί, φοβούμενοι τον κίνδυνο να τελεματωθεί και να καταργηθεί το μεταρρυθμιστικό σχέδιο της κυβέρνησης, στον ωκεανό των χρόνιων προβλημάτων που

ταλαιπωρούν την ελληνική οικονομική διοίκηση,(economistas.gr/oikonomia/2019). Επιπροσθέτως, υπάρχει συσσωρευμένη γνώση και εμπειρία όσον αφορά τους παράγοντες που διαμορφώνουν την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων και το βασικό μέρος αυτής της εμπειρίας είναι διαθέσιμο και προσβάσιμο σε διεθνείς οργανισμούς, (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα), από όπου μπορεί να αντληθεί και να χρησιμοποιηθεί για τον επιδιωκόμενο ορθολογικό σκοπό. Τέλος, μπορεί να λεχθεί, ολοκληρώνοντας την ανάλυση αυτή, ότι οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις που προέρχονται από διεθνείς φορείς και οργανισμούς, είναι εστιασμένες κυρίως σε έναν οικονομικό προσανατολισμό,(europa.eu/european-union/index_el,2019) και ότι η μέχρι τώρα εμπειρία από την προώθηση μεταρρυθμίσεων σε μεγάλο αριθμό χωρών σε μια μακρά περίοδο τριάντα και πλέον ετών έχει καταδείξει ότι ευρύτερες μεταρρυθμίσεις είναι εφικτές, συνήθως, μόνο κάτω από συνθήκες κάποιας μορφής κρίσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ - ΑΝΑΛΥΣΗ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1 Μεταρρυθμίσεις ετών 2010-2012

2.1.1 Μεταρρυθμίσεις 2010-2011

Το 2010 ξεκίνησε με μέτρα που είχαν σαν στόχο τον περιορισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος και την άμεση υλοποίηση των προβλέψεων του «Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής», (Βλημάκη, Ε., Ιερωνυμάκης, Β.-Δ. & Κουρνιανού, Μ. 2010).Επιδιώξεις και προβλέψεις όπως οι συνεχείς ανατιμήσεις των συντελεστών του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης στο οινόπνευμα, τα τσιγάρα και την βενζίνη, καθώς και η έκτακτη εισφορά στα μαγαζιά, στόχευαν απ' ευθείας στην ταχεία αύξηση των εσόδων από την φορολογία,(Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών 2010). Επιπροσθέτως, οι δύο βασικοί νόμοι της φορολογικής διοίκησης του 2010 οριοθέτησαν και έτερα μέτρα θεσμικού χαρακτήρα με αντικειμενικό σκοπό να διαφοροποιήσουν το φορολογικό σύστημα, αυξάνοντας τη φορολογική βάση, μειώνοντας την εισφοροδιαφυγή και ενισχύοντας τη φορολογική συνείδηση του πολίτη για να δημιουργηθεί ένα φορολογικό σύστημα αρτιότερο, δικαιότερο και ορθολογικότερο, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010α).

Το Μάρτιο του 2010 ο «Ν.3842/2010» θεσμοθέτησε ουσιαστικές διαφοροποιήσεις στη φορολόγηση εισοδήματος των προσώπων και των επιχειρήσεων, όπως και στη φορολογία της ιδιοκτησίας. Αναλυτικότερα, ψηφίζετε και καθιερώνεται νέα κλίμακα φορολογίας για όλα τα εισοδήματα και τις περιουσίες και οριοθετείτε μεγάλος περιορισμός της φορολόγησης εισοδημάτων αυτοτελούς καταβολής. Ψηφίζετε δικαιότερη φορολόγηση (κυρίως για τους πλουσίους), αρχίζει να λειτουργεί νέος συντελεστής 45% για εισοδήματα πάνω από 100.000€ και ορίζεται αφορολόγητο όριο 12.000€ για όλους τους πολίτες της χώρας. Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα έκπτωσης φορολογίας στους πολίτες και τα νομικά πρόσωπα, όταν καταβάλλεται όλος ο φόρος με την πρώτη δόση, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010).

Έτερες ρυθμίσεις του «Ν.3842/2010» μειώνουν το μέγεθος των τόκων που εκπίπτουν για στεγαστικά δάνεια που είχαν υπογραφεί μετά την 1η Ιανουαρίου 2009. Επιπροσθέτως, καταργούνται και οι εκπτώσεις εισοδήματος (π.χ. έξοδα γάμων, βαπτίσεων κ.ά.) και θεσμοθετείτε καινούργιο σύστημα διαχείρισης αποδείξεων των εξόδων. Επιπλέον, εφαρμόζονται τα τεκμήρια εισοδήματος, ενώ παύει να λειτουργεί από την 1η Ιανουαρίου 2010 ο μη υπολογισμός της κύριας κατοικίας από το «πόθεν έσχες». Ο ίδιος νόμος ορίζει όρια εισοδήματος λογιστικής απεικόνισης για ταξί, υπαίθριες αγορές, κιόσκια, και διαμερίσματα που ενοικιάζονται, καθιστώντας τη χρήση ταμειακών μηχανών υποχρεωτική. Με το νόμο της φορολογίας δημιουργούνται διαφοροποιήσεις στα μερίσματα των νομικών προσώπων, στις μεταβιβάσεις ακινήτων, στις δωρεές, στα κέρδη από τυχερά παιχνίδια και στη φορολόγηση του μεγάλου κεφαλαίου. Πιο διεξοδικά με τη νέα φορολογία, εξαλείφεται το «Ενιαίο Τέλος Ακινήτων» (ΕΤΑΚ) και διαμορφώνεται «Φόρος (μεγάλης) Ακίνητης Περιουσίας» (ΦΑΠ) για τους πολίτες, ενώ με άλλες ρυθμίσεις του ίδιου νόμου δίνονται κίνητρα να ξαναγυρίσουν πίσω κεφάλαια που είχαν φύγει από την χώρα. Επιπροσθέτως, καθορίζονται ευνοϊκές ρυθμίσεις, για αποφυγή εισφοροδιαφυγής των μικρών επιχειρήσεων με την καθιέρωση κερδών και θεσπίζεται η ανώνυμη επιλογή των ελεγκτών υποθέσεων μέσω ηλεκτρονικού συστήματος ανάλυσης κίνδυνου φοροδιαφυγής,(Τράπεζα της Ελλάδος, 2010).

Το 2011 για να αντιμετωπιστεί η δημοσιονομική κρίση και για να μειωθεί το μεγάλο διπλό δημοσιονομικό έλλειμμα, θεωρήθηκε απαραίτητο να ληφθούν μια σειρά από μέτρα έτσι ώστε να ενισχυθούν τα φορολογικά έσοδα του κράτους όσο γίνεται περισσότερο, (Eurostat, 2011b). Τον Απρίλιο ο φορολογικό νόμος και τον Αύγουστο και τον Οκτώβριο οι δύο ουσιαστικοί πολυνόμοι που ψηφίστηκαν και περιελήφθησαν στο «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-

2015», υιοθέτησαν μέτρα και κίνητρα για αύξηση φορολογικών εσόδων. Σε αυτά περιλαμβάνονται η δημιουργία νέας κλίμακας φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων, νέα τεκμήρια διαβίωσης, θέσπιση έκτακτης εισφοράς αλληλεγγύης στα φυσικά πρόσωπα, οριοθέτηση τέλους επιτηδεύματος στους ελεύθερους επαγγελματίες, επιβολή ειδικού τέλους ακινήτων μέσω της ΔΕΗ, μεταβολή προϊόντων στον ανώτερο συντελεστή ΦΠΑ, μεταβολές στη φορολογία των καυσίμων, των καπνικών και των αλκοολούχων κ.λπ., (Torgler, B. & Schneider, F. 2006). Επιπροσθέτως, θεσπίζονται μέτρα στοχεύοντας στη διευκόλυνση και στη συμμόρφωση των φορολογουμένων όπως περαίωση, υποβολή εκπρόθεσμων δηλώσεων χωρίς ποινές, παράταση της προθεσμίας παραγραφής υποθέσεων και ψηφίζονται μέτρα που αποσκοπούν στην εντατικοποίηση της προσπάθειας για την καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής. Τέλος πλείστες αλλαγές προέκυψαν με τον νόμο 3941/ 2011 που τροποποίησε άρθρα του κώδικα φορολογίας εισοδήματος, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2011α).

Το «*Εθνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής 2011-2013*» που τέθηκε σε εφαρμογή το Μάιο του 2011, αποσαφηνίζει ορισμένες ενέργειες καταπολέμησης της εισφοροδιαφυγής. Το πρόγραμμα, με εφαρμογή τον «*N. 3943/2012*» είχε τριετή στοχευόμενη οριοθέτηση, σε συνδυασμό με πεδίο δράσης κατά της φοροδιαφυγής, εισάγοντας θεσμικές μεταβολές και εστιάζει στην ολοκλήρωση πρακτικών ελέγχων και ηλεκτρονικών επαληθεύσεων, στην γρηγορότερη απονομή της δικαιοσύνης και στον ορθολογισμό των προστίμων έτσι ώστε αυτά να μπορούν να εισπραχθούν, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2011β).

Το «*Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015*» (N.3985/2011) του Ιουλίου 2011, στοχεύοντας σε εστιασμένους ποσοτικούς στόχους, επικαθορίζει συγκεκριμένες δημοσιονομικές παρεμβάσεις για το χρονικό διάστημα 2012-2015, (IMF,2011b). Ο «*N.3986/2011*» συγκεκριμενοποιεί και αναβαθμίζει το πεδίο δράσης, υιοθετώντας νέα μέτρα και ρυθμίσεις για την άρτια αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, αποσαφηνίζοντας δημοσιονομικά ζητήματα, οριοθετώντας φορολογικά και τελωνειακά θέματα, όπως η αγορά εργασίας, το ασφαλιστικό, οι εισαγωγές, οι εξαγωγές κ.λπ. Οι φορολογικές και τελωνειακές διατάξεις του εφαρμοστικού νόμου δημιουργούν νέα φορολογική κλίμακα για όλα τα εισοδήματα από την 1η Ιανουάριου 2011, επιτρέπουν την άρση του τραπεζικού απορρήτου όλων των φορολογούμενων και επιβάλλουν νέο κώδικα προστίμων. Επιπλέον, επιφέρουν σημαντικές αλλαγές στη φορολογία ακίνητης περιουσίας, καθώς μειώνεται στις 200.000€ από 400.000€ για το 2011 το αφορολόγητο όριο του ΦΑΠ και επαναπροσδιορίζουν την φορολογία των καυσίμων, των καπνικών και των αλκοολούχων, με συγκεκριμένη αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης (ΕΦΚ).

Ο «Ν.4002/2011» ο οποίος ψηφίζετε τον Αύγουστο του 2011, εντάσσεται στα πλαίσια περιορισμού του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου και της αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης και δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να ρυθμίσουν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις προς το Δημόσιο, με ευνοϊκούς όρους χωρίς την επιβολή ποινών. Ο «Ν.4021/2011» με ειδική διάταξη επιβάλλει ορισμένο τέλος στα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα, οικιστικής ή εμπορικής χρήσης. Ο νόμος 4024/2011 του Οκτωβρίου με γνώμονα την ενίσχυση των φορολογικών εσόδων και τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, υιοθετεί νέα δέσμη φορολογικών μέτρων. Αναλυτικότερα, σχετικά με τη φορολογία εισοδήματος θεσπίζεται νέα κλίμακα με λιγότερα κλιμάκια και επιπρόσθετη μείωση του αφορολόγητου ορίου στις 5.000€ από τις 8.000€, μεγαλώνοντας τη φορολογική επιβάρυνση σε όλες τις κλίμακες του εισοδήματος με εφαρμογή της νέας βαθμίδας φορολογίας εισοδήματος από την 1η Ιανουάριου 2011 και μετά.

Πιο συγκεκριμένα και αναλυτικότερα, τα ουσιαστικότερα φορολογικά και τελωνειακά μέτρα για το 2010-2011 ήταν τα ακόλουθα:

- Επιβολή έκτακτης εισφοράς στις επιχειρήσεις
- Κατάργηση της αυτοτελούς φορολόγησης
- Άμεση φορολόγηση των συναλλαγών με offshore εταιρείες
- Φορολόγηση των μερισμάτων με άξονα το εισόδημα
- Μείωση της φορολογίας των κερδών των επιχειρήσεων
- Εξάλειψη πολλών φοροαπαλλαγών
- Ανατίμηση του συντελεστή ΕΤΑΚ

Οι βασικότερες αλλαγές στο σύστημα φορολόγησης που καθορίστηκαν το 2010 σύμφωνα με τον «Κρατικό Προϋπολογισμό» του 2011 ήταν:

- Όμοια φορολογική βαθμίδα για τα φυσικά πρόσωπα με μεγάλους συντελεστές στα ανώτερα κλιμάκια
- Εξάλειψη απαλλαγών και αυτοτελούς φορολόγησης για πολλές κατηγορίες εισοδημάτων
- Διαχωρισμός κερδών επιχειρήσεων σε διανεμόμενα ή όχι
- Με καταβολή φόρου 5% έχουν την ευκαιρία να φέρουν κεφάλαια από το εξωτερικό αυτοί που για διάφορους λόγους τα είχαν φυγαδεύσει

- Μερική φορολόγηση των χρηματιστηριακών συναλλαγών βραχείας μορφής
- Ο συντελεστής 0,1% για το σύνολο της ακίνητης περιουσίας και το ΕΤΑΚ παύουν να ισχύουν
- Επιβολή φόρου ακίνητης περιουσίας νομικών προσώπων με συντελεστές 0,6%, 0,3% και 0,1% για ορισμένες κατηγορίες
- Αύξηση ΕΦΚ σε καπνικά, καύσιμα και αλκοολούχα
- Αύξηση ΦΠΑ από 1/7/2010 από 19%, 9% και 4,5% αντίστοιχα σε 23%, 11% και 5,5%.

2.1.2 Μεταρρυθμίσεις 2011-2012

Τον Ιανουάριο 2012, ψηφίζεται ο «*N.4038/2012*» με σκοπό τη διευκόλυνση των οφειλετών, παρέχοντας τη δυνατότητα εξόφλησης των ληξιπρόθεσμων χρεών προς το Δημόσιο σε 24 δόσεις. Επιπροσθέτως, ο ίδιος νόμος με άλλες ρυθμίσεις δίνει τη δυνατότητα αλλαγών στη φορολογική μεταχείριση των διανεμιζόμενων μερισμάτων και κερδών, των ανωνύμων εταιριών και των εταιριών περιορισμένης ευθύνης, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2011). Τον Απρίλιο του 2012 στον «*πολυνόμο 4072/2012*» ψηφίζονται διατάξεις που αναφέρονται στην αγορά και πώληση πετρελαιοειδών, αλκοολούχων και καπνικών, καθώς επίσης διευθετούνται θέματα φορολογίας ακίνητης περιουσίας, φυσικών και νομικών προσώπων και κερδών από την πώληση μετοχών. Επιπρόσθετα, ολοκληρώνεται η ενοποίηση της εισπραξης οφειλών φόρου εισοδήματος και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, ενώ καθορίζεται αυτοτελής φορολόγηση με συντελεστή 25%, στις ανώνυμες εταιρείες και στις εταιρείες περιορισμένης ευθύνης.

Ο «*N.4038/2012*» δίνει το δικαίωμα στους οφειλέτες να ζητήσουν να υπαχθούν σε ευνοϊκή ρύθμιση για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών τους προς το Δημόσιο αυξάνοντας το ύψος και τον αριθμό των δόσεων. Επιπλέον, «*διάταξη του N.4079/2012*» του Σεπτεμβρίου παρέχει τη διακριτική ευχέρεια στις φορολογικές και τελωνειακές αρχές, της χρήσης νέων τεχνικών φορολογικού και ολιστικού ελέγχου σε όλους τους οφειλέτες, επεκτείνοντας τα τεκμήρια του εισοδήματος και στους ελεύθερους επαγγελματίες. Ο «*νόμος 4093/2012*» του Νοεμβρίου ρυθμίζει τα

δημόσια έσοδα και συγκεκριμενοποιεί άλλες διατάξεις φορολογικού και τελωνειακού ενδιαφέροντος. Αναλυτικότερα, παύει να ισχύει ο «*Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων*» και τίθεται σε ισχύ ο «*Κώδικας Φορολογικής Απεικόνισης των Συναλλαγών*». Ο νέος κώδικας θέτει καινούργιες κατηγορίες βιβλίων, διασφαλίζει τη χρήση ηλεκτρονικού τιμολογίου, αντικαθιστά το βιβλίο αποθήκης με απλή αίτηση πληροφορίας αγοράς πώλησης και διακίνησης των εμπορευμάτων και απλουστεύει την καταγραφή των συναλλαγών των επιχειρήσεων, των αγροτών και των ελευθέρων επιτηδευματιών. Ο ίδιος νόμος αυξάνει τη φορολόγηση των βιομηχανοποιημένων καπνών και τη φορολόγηση των πετρελαιοειδών, καθώς επίσης καταργεί τη προμήθεια «*ειδικού σήματος τελών κυκλοφορίας*» κατά την καταβολή των τελών κυκλοφορίας έτους 2013 και των επόμενων ετών, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2012).

Το πιο σημαντικό όμως, ο ίδιος νόμος «*N. 4093/2012*» με ειδική ρύθμιση ιδρύει θέση «*Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων*» με πιο σημαντικές αρμοδιότητες: την εισήγηση στον Υπουργό Οικονομικών του στρατηγικού σχεδιασμού της «*Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ)*», την ανάθεση και την πραγματοποίηση ποσοτικών και ποιοτικών στόχων των οργανικών μονάδων του Υπουργείου Οικονομικών που υπάγονται στην αρμοδιότητά του, την αναγνώριση της ανεξαρτησίας του προσωπικού του, την εγκαθίδρυση μέτρων διασφάλισης της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς στις υπηρεσίες που υπάγονται στις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας κ.λπ. Επιπρόσθετα, θεσπίζεται η υπογραφή «*συμβολαίου αποδοτικότητας*» ανάμεσα στον Υπουργό Οικονομικών και τον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2012).

Στο τέλος του 2012 και στις αρχές του 2013 θεσπίζονται μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα αποσκοπώντας στην ενίσχυση των εσόδων, στη δημιουργία δημοσιονομικής εξυγίανσης και στην διαφοροποίηση του φορολογικού συστήματος, (European Commission, 2012). Τον Οκτώβριο και το Νοέμβριο του 2012, ψηφίζονται δύο πολυνόμοι και τον Ιανουάριο του 2013 ψηφίζεται ο νέος φορολογικός νόμος που συμπεριλαμβάνει καθοριστικές ρυθμίσεις για τους φορολογούμενους. Οι νόμοι αυτοί παρεμβαίνουν και υιοθετούν καινοτόμες διατάξεις, στη φορολογία ακίνητης περιουσίας, στην αγορά και πώληση των πετρελαιοειδών και στη φορολογική απεικόνιση των συναλλαγών, σκοπεύοντας στην αύξηση εισπραχθέντων των εσόδων. Επιπλέον, «ο νέος φορολογικός νόμος 4110/2013» αναδιατάσσει πλήρως το πλαίσιο φορολόγησης των ελεύθερων επαγγελματιών, των μισθωτών, των συνταξιούχων και

των επιχειρήσεων, διατηρώντας τα ίδια τεκμήρια, αυξάνοντας το τέλος των επιτηδευματιών και φορολογώντας τους τόκους από τις καταθέσεις. Επιπρόσθετα, «ο πολυνόμος Ν.4111 του Ιανουαρίου του 2013» επαναφέρει μόνιμα το φόρο πολυτελούς διαβίωσης, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2012).

Αναλυτικότερα, τα πιο βασικά φορολογικά και τελωνειακά μέτρα για το 2011-2012 ήταν τα εξής:

- Όταν η παραμονή του φυσικού προσώπου υπερβαίνει συνολικά τις 185 ημέρες μέσα στο ίδιο έτος, τότε θεωρείται ότι διατηρεί τη συνήθη διαμονή του στην Ελλάδα, (παρ. 1, άρθρο 2) και ο φορολογούμενος είναι υπεύθυνος να αποδείξει την φορολογική του κατοικία (παρ 7, άρθρο 61)
- Η φορολογική κατοικία πρέπει να τεκμηριώνεται με δικαιολογητικά (παρ 8, άρθρο 61 & ΠΟΛ.1145/12)
- Δεν εφαρμόζονται για τους κατοίκους εξωτερικού τα τεκμήρια διαβίωσης εκτός αν αποκτούν εισόδημα στην Ελλάδα (περ. Η, άρθρο 18)
- Όταν οι κάτοικοι εξωτερικού αποκτούν εισόδημα στην Ελλάδα χάνουν το αφορολόγητο των 5.000 € (παρ. 12, άρθρο 9)
- Σύμφωνα με (παρ. 8, άρθρο 9) η δυνατότητα της πίστωσης του φόρου εισοδήματος που καταβλήθηκε στην αλλοδαπή, δίνεται μόνο για χώρες με τις οποίες υπάρχει ΣΑΔΦ σε ισχύ, (Ράπανος, Β. & Καπλανογλου, Α., 2014).

Ανακεφαλαιώνοντας, η φορολογική και τελωνειακή πολιτική το 2012 σκόπευε καθαρά στην αύξηση των φορολογικών εσόδων. Σύμφωνα με τον «Κρατικό Προϋπολογισμό του 2012» ψηφίστηκαν μία σειρά μέτρων τα κυριότερα από τα οποία ήταν τα ακόλουθα:

- Ελάττωση κατά 10% της κλίμακας που αφορά τις εκπιπτόμενες δαπάνες
- Τα αυτοκίνητα μεγάλου κυβισμού υποχρεώνονται σε καταβολή ειδικής εισφοράς
- Ίδρυση κεντρικής διεύθυνσης στο Υπουργείο Οικονομικών με στόχο τον ενδελεχή έλεγχο και την επίβλεψη των μεγάλων επιχειρήσεων που αποδίδουν περίπου το 20% με 22% των συνολικών φόρων της χώρας
- Δημιουργία ελάχιστου ατομικού εισοδήματος σε κάθε φορολογούμενο
- Ο φορολογικός συντελεστής των εταιρειών ελαττώνεται από 24% σε 20%

- Στα διάφορα είδη ποτών αναγκαστικών και εστίασης αυξάνεται η κλίμακα ΦΠΑ από το 13% στο 23%
- Εισάγεται τέλος επιτηδεύματος σε ελεύθερους επαγγελματίες
- Εισάγεται ΕΕΚΑ «ειδική εισφορά κοινωνικής αλληλεγγύης» 4% στα φυσικά πρόσωπα επί των εισοδημάτων της προηγούμενης χρονιάς
- Τα τέλη κυκλοφορίας αυξάνονται κατά 10%
- Δίνεται η δυνατότητα καταβολής του ΦΠΑ κάθε τρίμηνο
- Επιβάλλεται ειδικό τέλος ακινήτων, που πληρώνεται μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ, υπέρ του Δημοσίου για τις ηλεκτροδοτούμενες επιφάνειες
- Η διαδικασία αξιολόγησης του προσωπικού ξεκίνησε τον Αύγουστο του 2012
- Δημιουργείτε μεγάλο δημοσιονομικό όφελος από μειώσεις θέσεων διοικητικού επιπέδου με την λειτουργία νέου οργανισμού (ως πίνακας 1)

Πίνακας 2.1 Μειώσεις θέσεων διοικητικού επιπέδου

Αναλυτικές μειώσεις και δημοσιονομικό όφελος									
Υπουργείο Οικονομικών	Παλιός Οργανισμός				Νέος Οργανισμός				Τελική μείωση θέσεων
	Γενικές Διευθύνσεις	Διευθύνσεις	Τμήματα	Συνολικές Θέσεις	Γενικές Διευθύνσεις	Διευθύνσεις	Τμήματα	Συνολικές Θέσεις	
	15	683	2399	3097	11	347	1200	1558	-50%
Συνολική μείωση ανά διοικητικό επίπεδο	113	683	2399	3097	93	347	1200	1558	1539
Ποσοστιαία μείωση ανά διοικητικό επίπεδο					-18%	-49%	-50%	-50%	
Δημοσιονομικό Κόστος	1,220,400.00	3,278,400.00	7,197,000.00		1,004,400.00	1,665,600.00	3,600,000.00		
Δημοσιονομικό Όφελος					216,000.00	1,612,800.00	3,597,000.00		
Συνολικό Δημοσιονομικό Όφελος					5,425,800.00				

Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

2.2 Μεταρρυθμίσεις ετών 2013-2014

2.2.1 Μεταρρυθμίσεις 2013

Από τις αρχές του 2013 πραγματοποιούνται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις στην αγορά παιγνίων με σκοπό την αύξηση της φορολογίας τους. Αναλυτικότερα, από την 1η Ιανουαρίου 2013 μέχρι την 12η Οκτωβρίου 2020 θεσπίζεται η συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου στα έσοδα της «ΟΠΑΠ Α.Ε.», ίση με 30% επί του μικτού κέρδους από τα παίγνια. Τον Ιανουάριο του 2013 ψηφίζεται ο «νέος φορολογικός νόμος Ν.4110/2013» ο οποίος επιβάλλει σειρά ρυθμίσεων με βασικά χαρακτηριστικά την κατάργηση των περισσότερων φοροαπαλλαγών, τη διαφοροποίηση της κλίμακας φορολογίας σε μισθωτούς και συνταξιούχους, την εγκαθίδρυση ειδικής κλίμακας στους ελεύθερους επαγγελματίες, την καθιέρωση κλίμακας σε εισοδήματα από εκμίσθωση ακινήτων και τη διατήρηση των αυξημένων τιμών των τεκμηρίων διαβίωσης. Αναλυτικότερα, σχετικά με τον φόρο στο εισόδημα των μισθωτών και των συνταξιούχων υιοθετείται νέα κλίμακα με λιγότερα κλιμάκια και καταργείται το βασικό αφορολόγητο ποσό των 5.000€ για όλους τους φορολογούμενους. Επιπλέον, παύουν να ισχύουν οι μειωμένες δαπάνες που αφορούν τόκους στεγαστικών δανείων, ενοίκια πρώτης κατοικίας, έξοδα παιδιών που φοιτούν σε πανεπιστήμια, έξοδα φροντιστηρίων, δαπάνες νοσοκομειακές, ασφάλιστρα ζωής, καθώς και το πρόσθετο αφορολόγητο για τα παιδιά. Υιοθετείται κλίμακα με δύο κλιμάκια για τους ελεύθερους επιτηδευματίες και καταργείται το αφορολόγητο ποσό των 5000€, ενώ αυξάνεται η εισφορά επιτηδεύματος για τις επιχειρήσεις και τους ελεύθερους επαγγελματίες. Με τον ίδιο νόμο οι επιχειρηματίες και οι επιτηδευματίες τεχνικών επαγγελμάτων, απαλλάσσονται από την υποχρέωση τήρησης βιβλίων και την έκδοση αποδείξεων όταν τα ακαθάριστα έσοδα από την πώληση αγαθών και την παροχή υπηρεσιών κατά την προηγούμενη διαχειριστική περίοδο είναι κάτω από τις 5.000€. Τον Ιανουάριο του 2013 κάτω από την αναγκαιότητα καταβολής του υπολοίπου της δανειακής δόσης προς την Ελλάδα, ψηφίζεται ο «πολυνόμος Ν. 4111/2013» που επιβάλλει σειρά πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που αφορούν θέματα δημοσιονομικής πειθαρχίας, δαπανών, φορολογίας, μισθών και συντάξεων, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013).

Η νέα κυβέρνηση του πρωθυπουργού Αντώνη Σαμαρά, ενίσχυσε τα μέτρα φορολογικής πολιτικής, συνεχίζοντας την προσπάθεια εξυγίανσης των δημοσιονομικών θεμάτων, αναμορφώνοντας το φορολογικό σύστημα, αναβαθμίζοντας το διοικητικό προσωπικό και εισάγοντας καινοτόμες δράσεις. Ψηφίζει επτά (7) συνολικά νομοθετήματα στα οποία περιλαμβάνονται: δύο φορολογικοί νόμοι που ψηφίστηκαν τον Ιανουάριο και τον Ιούλιο του 2013, δύο πολυνόμοι που ψηφίστηκαν τον Απρίλιο και τον Μάιο του 2013, ο «Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών» του Ιουλίου, ο νέος «Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας στα Ακίνητα» και ο «πολυνόμος» του Δεκεμβρίου. Όλα αυτά τα νομοθετήματα διαμορφώνουν την πρώτη φάση της μεταρρύθμισης του φορολογικού συστήματος μέσω της θεσμοθέτησης ενός καινούριου, απλουστευμένου κώδικα φορολογίας εισοδήματος, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013). Επιπρόσθετα, διεκπεραιώνεται η αναβάθμιση της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης, ο εκσυγχρονισμός των φορολογικών και τελωνειακών διαδικασιών με ρυθμίσεις που απλουστεύουν το ποινολόγιο και διαμορφώνουν το πλαίσιο για την οριστική αντιμετώπιση της εισφοροδιαφυγής. Τέλος, νομοθετείται νέος ολοκληρωμένος φόρος στα ακίνητα, αντικαθιστώντας το ειδικό τέλος ακινήτων και τον φόρο ακίνητης περιουσίας.

Ο «πολυνόμος 4141/2013» καθιερώνει, ανάμεσα σε πολλά άλλα, μια νέα σειρά διατάξεων οργάνωσης του ελεγκτικού μηχανισμού, την άμεση είσπραξης των ληξιπρόθεσμων χρεών και την προσπάθεια πάταξης της φοροδιαφυγής, σκοπεύοντας στην ενίσχυση των εισπράξεων του Δημοσίου. Το Μάιο του 2013 στοχεύοντας στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη δημόσια ζωή, θεσπίζεται το «Στρατηγικό σχέδιο καταπολέμησης της διαφθοράς στη φορολογική και τελωνειακή διοίκηση», με βασικό σκοπό την βελτίωση και την αναβάθμιση του θεσμικού και νομικού πλαισίου για την ορθολογική και καθαρή λειτουργία του οργανισμού, την ενίσχυση των εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων (φορολογικών και τελωνειακών), την επικουρία της συνεργασίας (εσωτερικής και εξωτερικής) και την αμοιβαία αλλαγή πληροφοριών, καθώς και τη στήριξη της πρόληψης, της αυτονομίας και της ακεραιότητας του δημοσίου, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013).

Η απόφαση «ΠΟΛ.1101/13.5.2013» του Γ.Γ. Δημοσίων Εσόδων καθορίζει τις διενέργειες και τις αντιστοιχίες με τις οποίες ο φορολογούμενος έχει τη διακριτική ευχέρεια να ζητήσει απαλλαγή ή ρύθμιση σε περισσότερες δόσεις για την καταβολή του ειδικού τέλους ακινήτων για το 2013. Με τον «πολυνόμος 4152/2013» του Μαΐου

2013 νομοθετούνται μεταξύ άλλων ορισμένα ουσιαστικά ζητήματα που αφορούν τη φορολογία των ακινήτων. Επιπλέον, με τον «Ν.4174/2013» του Ιουλίου αποσαφηνίζονται διατάξεις του «Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών», αριθμούνται διάσπαρτες νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τις φορολογικές και τελωνειακές διαδικασίες και επαναπροσδιορίζονται οι εισπρακτικές διαδικασίες φόρων, υιοθετώντας μέτρα που έχει προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη μείωση της φοροδιαφυγής, (European Commission, 2013).

Αναλυτικότερα, καθορίζεται η διαδικαστική μορφή είσπραξης των φόρων από την διοίκηση και η επιλογή του φορολογούμενου για ένταξη σε προγράμματα ρύθμισης υπό προϋποθέσεις, νομοθετούνται μέτρα για να διασφαλιστεί το δημόσιο στην είσπραξη των φόρων, όπου δίνεται η διακριτική ευχέρεια χωρίς δικαστική απόφαση το δημόσιο να έχει την δυνατότητα να επιβάλει κατάσχεση κινητών και ακινήτων, ενώ προβλέπονται τόκοι και πρόστιμα σε ειδικές παραβάσεις εκπρόθεσμης καταβολής φόρων και δασμών. Επιπλέον, προβλέπεται ελάττωση των προστίμων, για πιθανή είσπραξή τους.

Με την «Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου ΦΕΚ Α' 176/9-8-2013» το δημόσιο αποκτά το δικαίωμα επιβολής κατασχέσεων σε βάρος επιχειρήσεων που δεν πληρώνουν τους φόρους τους, ενώ ο «Ν.4223/2013» του Δεκεμβρίου ολοκληρώνει την πρώτη φάση της φορολογικής μεταρρύθμισης με την επιβολή ενιαίου φόρου ιδιοκτησίας «ΕΝΦΙΑ» σε όλα τα ακίνητα (κτίσματα, οικόπεδα εντός σχεδίου πόλεως και αγροτεμάχια) με κριτήριο το εμβαδόν και το μέρος που βρίσκονται. Από 1.1.2014 επιβλήθηκε «ΕΝΦΙΑ» σε όλα τα ακίνητα, εκτός από αυτά που ανήκουν στο «Δημόσιο», ενώ όσον αφορά άλλους φορείς του Δημοσίου, μη κερδοσκοπικά ιδρύματα κ.ά., είναι όλοι υποχρεωμένοι στην καταβολή του ανωτέρου φόρου, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013).

2.2.2 Μεταρρυθμίσεις 2014

Το 2014 συνεχίζεται η προσπάθεια διαφοροποίησης και αναβάθμισης του φορολογικού μηχανισμού με τροποποιήσεις των καινούριων κωδικών φορολογίας που υιοθετήθηκαν το 2013. Επιπρόσθετα, εξακολουθεί να υφίσταται η δοκιμασία ορθολογισμού και απλοποίησης της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης και ο αγώνας μείωσης του διοικητικού κόστους, ειδικότερα μέσω της θεσμοθέτησης του

«πρώτου Επιχειρησιακού Σχεδίου της ΓΓΔΕ». Επιπλέον, άλλες διατάξεις νόμων ρυθμίζουν σειρά φορολογικών και τελωνειακών ζητημάτων, όπως εκκρεμή θέματα που αναφέρονται στην εφαρμογή του «ΕΝΦΙΑ», τη μείωση του «ΕΦΚ» στο πετρέλαιο θέρμανσης, την ορθή απόδοση του «ΦΠΑ», το νέο περιβάλλον ρύθμισης των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο, την παράταση του μειωμένου «ΦΠΑ» στην τροφοδοσία και την παράταση για τα οικονομικά έτη 2015 και 2016 της επιβολής της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στα φυσικά πρόσωπα. Επίσης στις 11.4.2014 στο συμβούλιο της Επικρατείας κατατέθηκε το νέο Προεδρικό Διάταγμα του Οργανισμού του Υπουργείου Οικονομικών.

Διάγραμμα 2.1: 11.4.2014 νέο Προεδρικό Διάταγμα του Οργανισμού του Υπουργείου Οικονομικών 2014



Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

Το «πρώτο Επιχειρησιακό Σχέδιο της ΓΓΔΕ» για τα έτη 2013-2014 που δόθηκε στη δημοσιότητα το Μάιο του 2014 προέβλεπε περισσότερη αυτονομία της ΓΓΔΕ, με σκοπό μια αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργικότητα της Φορολογικής και Τελωνειακής Διοίκησης. Με αυτό το σκεπτικό, δόθηκε ιδιαίτερη

έμφαση στην ενεργοποίηση νέων τεχνικών ελέγχων μέσω ηλεκτρονικής πρόσβασης των ελεγκτών στους τραπεζικούς λογαριασμούς, αυστηροποιήθηκαν και επιταχύνθηκαν οι διαδικασίες κατασχέσεων λογαριασμών για ληξιπρόθεσμα χρέη προς το Δημόσιο και δόθηκε η δυνατότητα στους ελεγκτές να έχουν άμεση πρόσβαση σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες όπως το Κτηματολόγιο, το ΙΚΑ, τον ΕΟΠΥΥ, τα δικαστήρια κ.λπ. Ο «πολυνόμος 4254/2014» του Απριλίου περιελάμβανε σειρά διατάξεων μεταβαλλόμενης ρύθμισης και αποσαφήνισης της φορολογικής νομοθεσίας, στα αντικείμενα της «φορολογίας εισοδήματος, του ΦΠΑ, του Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών και του Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών», (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014).

Αναλυτικότερα, τα ουσιαστικότερα φορολογικά και τελωνειακά μέτρα που νομοθετήθηκαν το 2013 και το 2014 ήταν τα ακόλουθα:

- ενεργοποίηση περιουσιολογίου ηλεκτρονικής μορφής
- Αποσαφήνιση και απλοποίηση του «Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος» με στόχο την βελτίωση της φορολογικής βάσης
- Βελτιστοποίηση και επανατοποθέτηση του θέματος των φοροαπαλλαγών
- Αλλαγή πλαισίου του φόρου μεταβίβασης
- Αλλαγές σχετικά με το περιβάλλον επιβολής προστίμων για φορολογικά και τελωνειακά θέματα
- Αλλαγή εφαρμογής αντικειμενικών αξιών με προσθήκη ακινήτων που πριν δεν υπολογιζόταν
- Μεγαλύτερης αναγκαιότητας προσπάθεια εξάλειψης της γραφειοκρατίας
- Υποχρεωτική εγκατάσταση «συστημάτων εισροών-εκροών καυσίμων» με στόχο την πάταξη της λαθρεμπορίας καυσίμων
- Νομοθετικά μέτρα για την επιτάχυνση της διαδικασίας ίδρυσης νέων επιχειρήσεων.

Επιπροσθέτως, με βάση τον «Κρατικό Προϋπολογισμό του 2014» τα βασικότερα φορολογικά μέτρα που ελήφθησαν ήταν τα ακόλουθα:

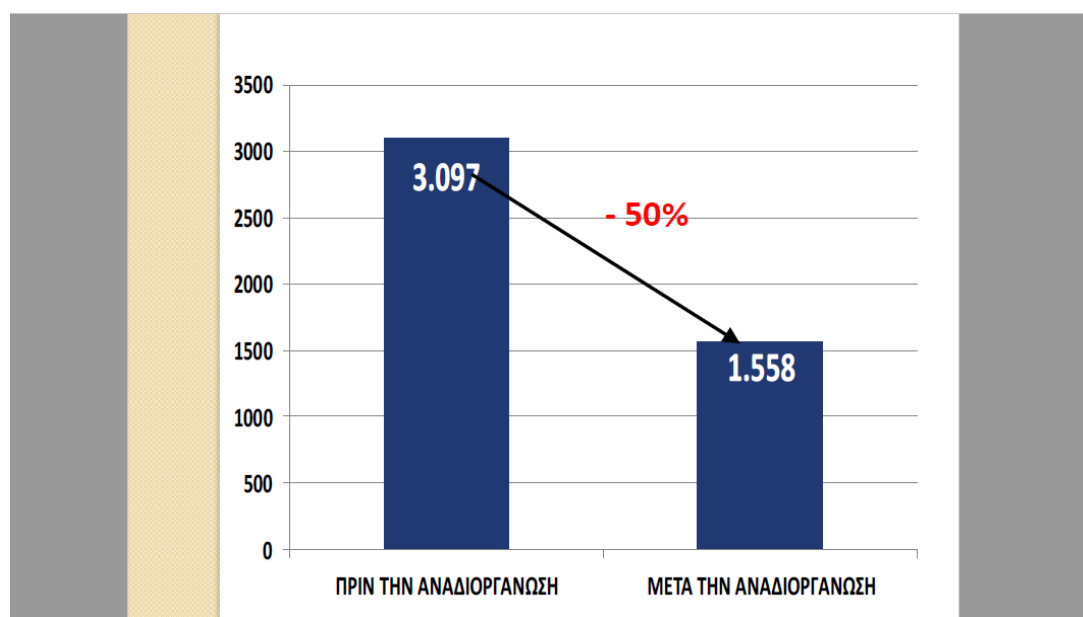
- Θέσπιση, υιοθέτηση και εφαρμογή νέου ολοκληρωμένου «Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών» (νέο σύστημα τήρησης λογιστικών βιβλίων)

- Νομοθέτηση και εφαρμογή του νέου «*Ενιαίου Φόρου Ακινήτων*» με ταυτόχρονη κατάργηση του «*ΕΕΤΑ*» και «*ΦΑΠ*»
- Επαναπροσδιορισμός των διατάξεων Ποινικής Δικονομίας για την πάταξη της φοροδιαφυγής
- Ενίσχυση και ταυτισμός ενεργειών των υπηρεσιών, για την πάταξη του λαθρεμπορίου των καπνικών και των αλκοολούχων, σε συνδυασμό με την καταπολέμηση της νοθείας των καυσίμων
- Δημιουργία διακρατικών συμφωνιών με στόχο την ενίσχυση των φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων.

Μεταξύ 2010-2014 οι Δ.Ο.Υ. μειώθηκαν από 280 σε 118 με σκοπό τη δημιουργία λίγων δυνατών κέντρων ελέγχου και είσπραξης και την εξοικονόμηση περίπου 4 εκατ. € ετησίως. Εκσυγχρονίστηκε η εσωτερική διάρθρωση τους και δημιουργήθηκαν 61 Δ.Ο.Τ. με δικαστικό έλεγχο που αποτελούνται από 5 Σώματα, καθώς επίσης και 57 Δ.Ο.Τ. χωρίς δικαστικό έλεγχο που αποτελούνται από 3 Σώματα.

Δημιουργήθηκαν επίσης 110 Γραφεία εξυπηρέτησης φορολογουμένων χωρίς δημοσιονομικό κόστος και πραγματοποιήθηκε μια ριζική αναδιοργάνωση των τελωνείων με στόχο τη μείωση των δομών κατά 20% εντός του 2014 ώστε να καταστούν πιο ευέλικτες οι δομές και με τον κατάλληλο εξοπλισμό (π.χ. μηχανήματα X-Ray), (Υπουργείο Οικονομικών, 2014). Επιπροσθέτως μέσα στο 2014 ολοκληρώνεται το ICIS net στα Τελωνεία μετά από πολλά χρόνια με άμεση συνέπεια τη μείωση του χρόνου ολοκλήρωσης μιας εξαγωγής (τελωνειακή διασάφηση) με αποδέσμευση των εμπορευμάτων σε χρόνο λιγότερο της 1 ώρας, περιορίζεται η φυσική παρουσία του συναλλασσόμενου στο τελωνείο και διευκολύνεται ο εξαγωγέας με την ηλεκτρονική παρακολούθηση της πορείας των εμπορευμάτων. Ακόμη εφαρμόζεται η αποδοχή όλων των εγγράφων και με fax/mail, διευρύνεται το ωράριο λειτουργίας των 2 μεγαλύτερων τελωνείων της χώρας (Γ' τελωνείο Πειραιά και τελωνείο του Αεροδρομίου «Ελ. Βενιζέλος») μέχρι τις 9μμ το πρώτο και σε 24-ωρη βάση το δεύτερο με σκοπό τη συνεχή εξυπηρέτηση των συναλλασσομένων, δίνετε η δυνατότητα εξυπηρέτησης όλων των υπολοίπων εξαγωγών και εκτός ωραρίου και εκτός τελωνείου και μειώνεται το κόστος των εξαγωγών, με την εφαρμογή του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου για την είσπραξη των «*Δικαιωμάτων Εκτέλεσης Τελωνειακών Εργασιών*» (*ΔΕΤΕ*), μόνο εκτός τελωνειακού καταστήματος και εκτός ωραρίου λειτουργίας. Επιπλέον γίνονται στην οικονομική διοίκηση 2.116 προσλήψεις εργαζομένων κυρίως ΠΕ και συγχωνεύονται οι επτά (7) Διευθύνσεις Ανθρώπινου Δυναμικού που υπήρχαν βάσει κλάδου σε δύο (2) βάσει υπηρεσίας: ΤΠΟΙΚ και ΓΓ Δημοσίων Εσόδων. Τέλος μέσα στο 2014 μειώνονται οι θέσεις ευθύνης κατά 50% (διάγραμμα 2) με δημοσιονομικό όφελος 6 εκατομμύρια ευρώ, *ολοκληρώνεται η κωδικοποίηση νόμων και τελεσφορούνται ουσιαστικές επιβεβλημένες οργανωτικές αλλαγές*, (Υπουργείο Οικονομικών, 2014).

Διάγραμμα 2.2: Μείωση θέσεων Υπουργείο Οικονομικών 2014



Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

2.3 Μεταρρυθμίσεις από το 2015 έως σήμερα

2.3.1 Μεταρρυθμίσεις 2015 -2016

Τα φορολογικά και τελωνειακά μέτρα που νομοθετήθηκαν κατά το 2015 χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες: (α) φορολογικές και τελωνειακές ρυθμίσεις για την ελάφρυνση συγκεκριμένων ευπαθών κοινωνικών ομάδων και (β) μέτρα ενσωμάτωσης των νουθεσιών της «Σύμβασης Χρηματοοικονομικής Διευκόλυνσης» τα οποία είναι διαρθρωτικού και εισπρακτικού χαρακτήρα, με τελικό σκοπό, όπως πάντα την αύξηση των φορολογικών εσόδων και την αντιμετώπιση της μεγάλης υστέρησης εσόδων που δημιουργήθηκε στο πρώτο εξάμηνο του 2015.

Αναλυτικότερα, με το φορολογικό νόμο του Απριλίου ξαναδίνεται η δυνατότητα ρύθμισης για την αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο, ενώ ο φορολογικός νόμος του Ιουνίου θεσπίζει με θετικό τρόπο θέματα φορολόγησης πρόσκαιρα απασχολούμενων, ομογενών κατοίκων εξωτερικού και εργατών μερικής απασχόλησης. Τον Ιούλιο του 2015, νομοθετείται δέσμη φορολογικών και τελωνειακών μέτρων όπου ανάμεσα στα άλλα, αναμορφώνεται ο ΦΠΑ, καταργείτε

η έκπτωσης του 30% στα νησιά, αυξάνονται οι συντελεστές του φόρου εισοδήματος και η προκαταβολή φόρου νομικών προσώπων, επαναπροσδιορίζονται προς τα πάνω οι συντελεστές στην ειδική εισφορά αλληλεγγύης και διευρύνεται ο φόρος πολυτελείας αγαθών και αυτοκινήτων. Ο «νόμος κύρωσης του νέου Προγράμματος» του Αυγούστου αναλύει τις δράσεις διαρθρωτικού και εισπρακτικού χαρακτήρα που πρόκειται να ψηφιστούν στο αναγκαίο περιεχόμενο τεσσάρων πυλώνων και νομοθετεί άμεσα κάποιες διατάξεις που αναφέρονται, στην αύξηση συντελεστή της προκαταβολής φόρου στους ελεύθερους επιτηδευματίες, οριοθετεί την αυστηροποίηση της ρύθμισης των 100 δόσεων, υιοθετεί αλλαγές στο καθεστώς ΦΠΑ και καταργεί την επιβολή προληπτικού φόρου 26% στις εισαγωγές. Τον Οκτώβριο του 2015 στο όνομα εφαρμογής των δεσμεύσεων του ανωτέρω νόμου, νομοθετείται πολυνόμος που ξαναδιατυπώνει τον ορισμό της φοροδιαφυγής, (Μηλιάς, Γ. 2015), επαναπροσδιορίζει το περιεχόμενο των φορολογικών και τελωνειακών παραβάσεων με ορθολογισμό των προστίμων, δίνοντας την δυνατότητα ρύθμισης εκκρεμών υποθέσεων πλαστών και εικονικών τιμολογίων καταργώντας ταυτόχρονα τις απαλλαγές του «ΕΝΦΙΑ».

Στο ίδιο πλαίσιο, οι δύο πολυνόμοι του Νοεμβρίου του 2015 αυξάνουν τον «ΕΦΚ» στο αγροτικό πετρέλαιο και στο πετρέλαιο θέρμανσης, προσθέτουν στη ρύθμιση 100 δόσεων περιουσιακά κριτήρια, κάνουν δυσκολότερη την παραμονή οφειλετών στη ρύθμιση, βάζουν επιπλέον ειδικό τέλος στα τυχερά παιχνίδια, επιβάλουν ειδικό φόρο στο κρασί και αναμορφώνουν τα τέλη κυκλοφορίας. Επιπροσθέτως, με το «Ν.4321/2015» του Μαρτίου, ξαναδίνεται δυνατότητα ρύθμισης για την αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο και τα ασφαλιστικά ταμεία και επιβάλλεται φόρος στις τριγωνικές συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων. Ο «Ν.4328/2015» του Μαΐου περιλαμβάνει ευνοϊκές διατάξεις για πολίτες και επιχειρήσεις. Με το φορολογικό «νόμο 4330/2015» του Ιουνίου θεσπίζονται με ιδιαίτερο τρόπο θέματα φορολόγησης απασχολούμενων για μικρό χρονικό διάστημα και πολιτών που εργάζονται στο εξωτερικό. Ο νόμος προσπαθεί να μειώσει τη φορολογική επιβάρυνση που επέφερε ο «Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος του 2013» στις ανωτέρω κατηγορίες μέσα από διατάξεις που ψηφίστηκαν το 2013 με νέα βελτιωμένη και ορθολογική πρόταση,(Τράπεζα της Ελλάδος, 2015).

Το 2016 συνεχίστηκε η εφαρμογή ρυθμίσεων φορολογικού και τελωνειακού χαρακτήρα που είχαν ψηφιστεί το 2015 στο πλαίσιο της «Σύμβασης Χρηματοδοτικής

Διευκόλυνσης», ενώ ταυτόχρονα θεσπίστηκαν και νέα μέτρα, διαρθρωτικής και εισπρακτικής φύσεως τα οποία προσθέτουν στη φορολογική πολιτική περισσότερες νουθεσίες και διαταγές του προγράμματος,(European Commission,2016). Οι κυριότερες νέες παρεμβάσεις συσχετίζονται με την διαμόρφωση του «*Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος*», την αύξηση των φορολογικών εσόδων και την προσπάθεια εξάλειψης των πολλαπλών φαινομένων της εισφοροδιαφυγής. Αναλυτικότερα, ο «*πρώτος πολυνόμος*» του Μαΐου 2016 θεσπίζει τις απαραίτητες παρεμβάσεις στη φορολογία εισοδήματος. Ο «*δεύτερος πολυνόμος*» του Μαΐου 2016 θεσπίζει τη σημαντική δημιουργία της ανεξάρτητης αρχής δημοσίων εσόδων «*ΑΑΔΕ*» και νομοθετεί νέα δέσμη μέτρων που αφορούν έμμεσους φόρους. Ο «*τρίτος πολυνόμος*» του Αυγούστου 2016, στο πλαίσιο της εντατικοποίησης της προσπάθειας για την περιστολή της φοροδιαφυγής, θεσπίζει διατάξεις σχετικές με την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου καπνικών προϊόντων, αλκοολούχων και πετρελαιοειδών, δίνει την δυνατότητα δημοσιοποίησης ονομάτων οφειλετών του Δημοσίου, καθώς και προσδιορίζει μεταβολές στον «*Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας*» αναφορικά με τα πρόστιμα. Ο «*τέταρτος πολυνόμος*» του Δεκεμβρίου 2016 θεσπίζει και άλλες δέσμες δημοσιονομικών παρεμβάσεων οι οποίες αναφέρονται στην οικειοθελή αποκάλυψη αδήλωτων εισοδημάτων και στην υποχρεωτική προώθηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2016).

Συμπερασματικά για το 2015, σύμφωνα με τον «*Κρατικό Προϋπολογισμό*» του 2015 τα βασικότερα μέτρα που ελήφθησαν ήταν:

- Οι μισθωτοί και οι συνταξιούχοι με ατομικό εισόδημα μέχρι 23.000€ θα επιβαρυνθούν λιγότερο
- Νομοθέτηση ανώτατου συντελεστή φορολογίας εισοδήματος μισθωτών και συνταξιούχων από 45% σε 42%
- Ελάττωση του φόρου υπεραξίας κεφαλαίου από 20% σε 15%
- Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων μειώνεται στο 3%
- Ο «*ειδικός φόρος κατανάλωσης*» στο πετρέλαιο θέρμανσης μειώνεται κατά 30%.

Τέλος μέσα στο 2015 επετεύχθη ο μεγαλόπνοος στόχος της μεγάλης μείωσης του προσωπικού για το διάστημα 2010-2015 (διάγραμμα 3) και δημιουργήθηκε νέα

σχέση κατανομής προσωπικού ανά εκπαιδευτικής βαθμίδας και εργασίας (διάγραμμα 4).

Διάγραμμα 2.3: Μείωση προσωπικού 2010-2015

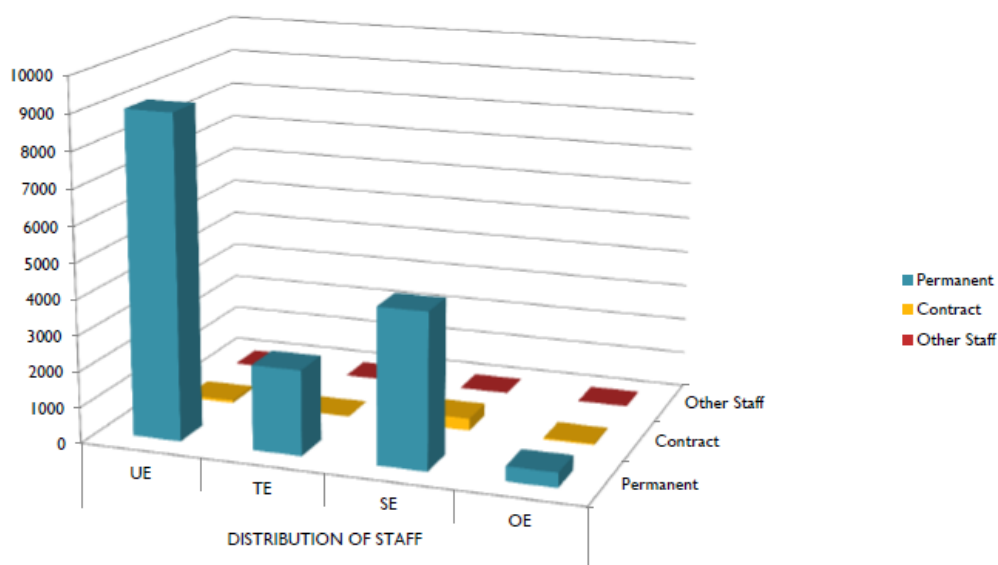
Τελικό πλάνο στελέχωσης βάσει αναγκών και μείωσης προσωπικού (2010-2015): 16.598



Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

Διάγραμμα 2.4: Προσωπικό ανά σχέση εργασίας και εκπαιδευτικής βαθμίδα 2015

Κατανομή προσωπικού ανά σχέση εργασίας και εκπαιδευτική βαθμίδα



Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

Επιπλέον, τα φορολογικά και τελωνειακά μέτρα για το 2016 με βάση τον «Κρατικό Προϋπολογισμό» του 2016 ήταν:

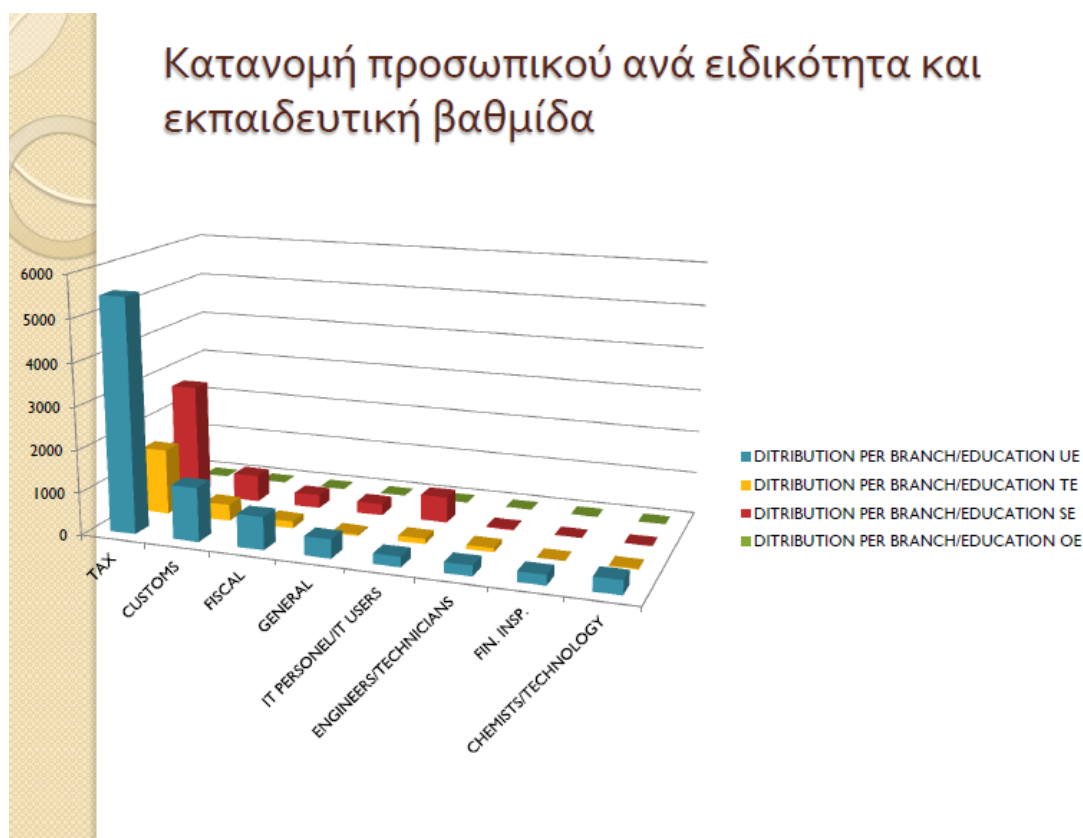
- Αύξηση του ορίου για άσκηση ποινικής δίωξης για χρέη στο Δημόσιο (100.000€)
- Νομοθέτηση του «Ν.4320/2015» για τη ρύθμιση των 100 δόσεων
- Βελτιστοποίηση του «Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος» (ΚΦΕ) αναγνωρίζοντας τη μείωση φόρου μισθωτών, ώστε να μην επιβαρυνθούν με φόρο τεκμηρίων όσοι εμφανίζουν εισόδημα μέχρι 9.500€ από μισθωτές υπηρεσίες, κεφάλαιο κτλ.

Επιπροσθέτως, ένα θετικό παράδειγμα είναι οι καινούργιες ταμειακές μηχανές που οφείλουν να τοποθετήσουν στα καταστήματα τους όλοι οι επιχειρηματίες και οι οποίες γίνονται εργαλείο κατά της φοροδιαφυγής. Οι ταμειακές μηχανές είναι μοχλός

αναβάθμισης και όπλο για την πάταξη της φοροδιαφυγής, είναι η ορθή λύση του όλου προβλήματος αν γίνει με σωστό τρόπο η χρήση τους. Για αυτό το λόγο έχουν ενταθεί οι έλεγχοι κατά των ψεύτικων ταμειακών μηχανών ή των μηχανών που δεν έχουν καν δηλωθεί. Επιπλέον με την τεχνολογική εξέλιξη είναι πολύ πιο εύκολο να ελεγχθεί η χρήση των αδήλωτων ή των μη ορθών ταμειακών μηχανών και να αποκαλυφθούν λογισμικά που βοηθούσαν να φαίνονται οι αποδείξεις νόμιμες και αληθινές χωρίς στην πραγματικότητα να είναι, (Σωτηρόπουλος, Δ. & Χριστόπουλος, Λ., 2016).

Επιπροσθέτως, στο τέλος του 2016 ολοκληρώθηκε η κατανομή προσωπικού ανά ειδικότητα και εκπαιδευτική βαθμίδα (διάγραμμα 5).

Διάγραμμα 2.5: Προσωπικό ανά ειδικότητα και εκπαιδευτική βαθμίδα 2015



Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

2.3.2 Μεταρρυθμίσεις 2017-2018

Κατά τη διάρκεια του 2017 και στις αρχές του 2018 οριστικοποιήθηκε η υπέρβαση του πρωτογενούς αποτελέσματος για το 2016 πάνω από τον στόχο, συνεχίστηκε η εφαρμογή του τρίτου προγράμματος με τη θεσμοθέτηση σημαντικών δημοσιονομικών νόμων, με κύριο στόχο την αύξηση των φορολογικών εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού, τον περιορισμό της φοροδιαφυγής και την συνέχιση της επίτευξης των μεταρρυθμιστικών στοχεύσεων στην οικονομική διοίκηση, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2017). Η φορολογική πολιτική για το 2017 περιελάμβανε, σε πρώτη φάση, την εφαρμογή των ρυθμίσεων που είχαν νομοθετηθεί το 2016, με έναρξη ισχύος το 2017, κατ' εντολή της «Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της πρώτης αξιολόγησης. Παράλληλα, με τον πολυνόμο του Μαΐου νομοθετήθηκαν φορολογικές διατάξεις άμεσης και έμμεσης ισχύος, με σκοπό την ενίσχυση των φορολογικών εσόδων και την τόνωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ο συμπληρωματικός πολυνόμος του Ιουνίου προέβλεψε επιπρόσθετες φορολογικές και τελωνειακές ρυθμίσεις που σκόπευαν στην πάταξη της φοροδιαφυγής και την ενίσχυση των ηλεκτρονικών συναλλαγών. Τον Ιούλιο ψηφίστηκε φόρος στην αξία υπολογιστικών και αποθηκευτικών συσκευών, ενώ με τον πολυνόμο του Αυγούστου θεσπίστηκε μία ακόμη σειρά φορολογικών και τελωνειακών θεμάτων. Με διατάξεις του πολυνόμου του Δεκεμβρίου παρατάθηκε ο μειωμένος ΦΠΑ σε πέντε νησιά του Αιγαίου και ανεστάλη για ένα έτος ο φόρος υπεραξίας στα ακίνητα, συστάθηκε καινούρια υπηρεσία Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος, δόθηκαν κίνητρα για ευρεσιτεχνίες κτλ., (Τράπεζα της Ελλάδος, 2017α). Τέλος με διάταξη του ν. 4467/2017 του Απριλίου δόθηκε για το έτος 2017 η δυνατότητα άρσης της ακινησίας αυτοκινήτων ιδιωτικής χρήσης, με μερική καταβολή των τελών κυκλοφορίας βάσει των μηνών χρήσης.

Αναλυτικότερα στις παρεμβάσεις που θεσμοθετήθηκαν με άμεση ισχύ περιλαμβάνονται οι εξής:

- Κατάργηση έκπτωσης φόρου εισοδήματος κάθε φορολογούμενου από δαπάνες ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης
- Κατάργηση μείωσης φόρου εισοδήματος που παρακρατείται στα εισοδήματα από μισθωτή εργασία και συντάξεις
- Κατάργηση αφορολόγητου δωρεών προς πολιτικά κόμματα και υποψήφιους βουλευτές
- Κατάργηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης (ΕΦΚ) στην ισοπροπυλική αλκοόλη, που χρησιμοποιείται ως πρώτη ύλη
- Μείωση προστίμων ΦΠΑ των παραβάσεων έκδοσης ή λήψης εικονικών φορολογικών και τελωνειακών στοιχείων.

Με τον πολυνόμο 4484/2017 του Αυγούστου ψηφίζονται, διατάξεις σχετικά με τον Κώδικα ΦΠΑ, τους προστατευμένους λογαριασμούς, το τέλος επιτηδεύματος, τον ΕΝΦΙΑ και για τα οχήματα που δεν είναι ασφαλισμένα.

Αναλυτικότερα, οι φορολογικές παρεμβάσεις είναι οι εξής:

- Μείωση των συντελεστών ΦΠΑ στα αγροτικά εφόδια από το 24% στο 23%
- Διεύρυνση του ακατάσχετου στα 1.250 ευρώ σε όλους τους φορολογούμενους

- Απαλλαγή για τα έτη 2017 και 2018 από τον ΕΝΦΙΑ των σεισμόπληκτων ακινήτων
- Καινούρια πρόστιμα σε οχήματα που δεν είναι ασφαλισμένα
- Παράταση για ένα έτος, για το 2018, της εθελοντικής εφοπλιστικής εισφοράς.

Επιπλέον, θεσπίστηκαν με το επιχειρησιακό σχέδιο της ΑΑΔΕ οι ποσοτικοί στόχοι για το 2018 (πίνακας 2)

Πίνακας 2.2: Ποσοτικοί στόχοι 2018 ΑΑΔΕ

α/α	Κατηγορίες Εσόδων	2018 ποσό στόχου
1	Φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών	25976
2	Φόροι και δασμοί στις εισαγωγές	202
3	Φόροι ιδιοκτησίας	2607
4	Άλλοι φόροι επί παραγωγής	511
5	Φόροι εισοδήματος	15987
6	Φόροι κεφαλαίου	140
7	Άλλοι τρέχοντες φόροι	2495

Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

Μεταξύ 2008 και 2017, τα φορολογικά έσοδα της γενικής κυβέρνησης, ακολουθώντας έντονη ανοδική πορεία, αυξήθηκαν σχεδόν κατά 9 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, από 33,4% το 2008 σε 42,1% το 2017, (Υπουργείο Οικονομικών 2017). Επιπροσθέτως, ο μεταρρυθμιστικός ψηφιακός μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομικής διοίκησης αναμένεται να συμβάλει στη βελτίωση εσόδων τα οποία προβλέπεται να προέλθουν από τη αύξηση της φορολογικής βάσης και τη διεύρυνση της ποιότητας των εκπληρωμένων υπηρεσιών, διότι ανάμεσα στα άλλα, ενισχύεται η ποιότητα των πληροφοριών που συνδέονται με εμπορικές συναλλαγές και διευκολύνεται η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών αρχών, (Τράπεζα της Ελλάδος, 2018). Η έναρξη των εργασιών, από πλευράς του Υπουργείου Οικονομικών και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), για την υποχρεωτική εφαρμογή από 1.1.2020 της ηλεκτρονικής τιμολόγησης και της ηλεκτρονικής τήρησης βιβλίων κρίνεται προς τη σωστή κατεύθυνση. Επιπλέον, θα πρέπει να εξασφαλιστούν τα έως τώρα θετικά επιτεύγματα των μεταρρυθμίσεων και να συνεχιστεί με αμείωτο τρόπο η δύσκολη προσπάθεια αύξησης των φορολογικών εσόδων, (kathimerini.gr/851003/article/oikonomia,2019). Τέλος, στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της τελευταίας αξιολόγησης του τρίτου προγράμματος, τον Ιανουάριο του 2018 θεσπίστηκε ο πολυνόμος 4512/2018 με πλήθος νέων εισπρακτικού χαρακτήρα φορολογικών και τελωνειακών διατάξεων και ρυθμίσεων, (European Commission,2018).

2.3.3 Το Επιχειρησιακό Σχέδιο εντός του 2018 από την ΑΑΔΕ

Στη χώρα μας έχουν γίνει από τα προηγούμενα χρόνια ουσιαστικές και σοβαρές απόπειρες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης της οικονομικής διοίκησης. Το επιχειρησιακό σχέδιο δράσεων που εκπόνησε η ανεξάρτητη αρχή δημοσίων εσόδων για το 2018 αποτελεί μια σημαντικότερη και καινοτόμα προσπάθεια μεταρρύθμισης, που αναμένεται να αλλάξει ριζικά την εικόνα της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης και να οδηγήσει στον ολοκληρωτικό εκσυγχρονισμό των φορολογικών και τελωνειακών διαδικασιών, στην ποιοτική αναβάθμιση των υποδομών και στη δημιουργία ηλεκτρονικών συναλλαγών που απαιτούνται για τον υπολογισμό και την είσπραξη των φόρων και των δασμών, (Επιχειρησιακό σχέδιο ΑΑΔΕ, 2018).

Όπως προκύπτει από τα όσα αναφέρονται στο πλήρες κείμενο του «*Επιχειρησιακού Σχεδίου*», εντός του 2018 προγραμματίζεται από την ΑΑΔΕ η λειτουργία νέων εφαρμογών διαδικτυακού σχεδιασμού, μέσω των οποίων θα καταστεί δυνατή η ηλεκτρονική υποβολή όλων των δηλώσεων της φορολογίας κεφαλαίου. Οι δηλώσεις για τη φορολόγηση των μεταβιβάσεων ακινήτων, των δωρεών, των γονικών παροχών και των κληρονομιών κινητής και ακίνητης περιουσίας, θα υποβάλλονται μέσω του συστήματος TAXISnet, όπως και μεγάλος αριθμός άλλων δηλώσεων φορολογικής συνάφειας.

Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το νέο Επιχειρησιακό Σχέδιο που εκπόνησε η ΑΑΔΕ, στο μεταρρυθμιστικό σχεδιασμό που έχουν προγραμματιστεί να υλοποιηθεί το 2018 και για τα επόμενα δύο χρόνια περιλαμβάνονται οι ακόλουθες δράσεις:

2.3.3.1 Εκσυγχρονισμός Φορολογικών Υπηρεσιών

Βασικοί σκοποί των έργων που θα υλοποιηθούν είναι πρώτον η εξυπηρέτηση των συναλλασσόμενων με τις «*Φορολογικές Υπηρεσίες*» (Δ.Ο.Υ.) και δεύτερον η εσωτερική αναβάθμιση των υποδομών ώστε να βελτιωθούν οι συνθήκες εργασίας των υπαλλήλων καθώς και η αποτελεσματικότητά τους.

Η σημαντικότερη ενέργεια του συγκεκριμένου προγράμματος είναι η πλήρης ηλεκτρονικοποίηση των εντύπων δηλώσεων με σκοπό την ελαχιστοποίηση της απαιτούμενης φυσικής παρουσίας των φορολογουμένων στις Δ.Ο.Υ.

Τα πιο βασικά από τα έργα που σκοπεύουν στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας των Δ.Ο.Υ. είναι τα κάτωθι:

- Η ηλεκτρονική υποβολή των δηλώσεων μέσα από νέες εφαρμογές
- Δημιουργία εφαρμογής για την ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων απόδοσης παρακρατούμενων φόρων από τόκους, μερίσματα και δικαιώματα
- Δημιουργία νέας έντυπης αναλυτικής μηνιαίας δήλωσης ή βεβαίωσης αποδοχών
- Δημιουργία νέου ηλεκτρονικού δελτίου αποστολής τιμολογίου υπηρεσίας
- Επαναπροσδιορισμός συστήματος υποστήριξης της ηλεκτρονικής τιμολόγησης
- Διασύνδεση του «Φορολογικού Μητρώου» με το Γ.Ε.ΜΗ., για ενημέρωσή του με μεταβολές νομικών προσώπων και νομικών οντοτήτων και διαγραφή αυτών
- Άμεση σύνδεση του «TAXIS» και του «TAXISnet» με άλλα υπουργεία προκειμένου να διενεργούνται αυτόματες διασταυρώσεις φορολογικών πληροφοριών
- Άμεση σύνδεση του «TAXIS» και του «TAXISnet» με το «Κτηματολόγιο»
- Πιλοτική ανάπτυξη εφαρμογής μερικού επιτόπιου ελέγχου μέσω «Tablets»
- Σχεδίαση και λειτουργία συστήματος ανταλλαγής αναφορών ανά χώρα
- Υλοποίηση ηλεκτρονικής εφαρμογής για τη χορήγηση πιστοποιητικών ΕΝ.Φ.Ι.Α.
- Διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων «ICISnet» και «TAXISnet», για τη διευκόλυνση της αναζήτησης φορολογικής ενημερότητας.

2.3.3.2 Εκσυγχρονισμός Τελωνειακών Υπηρεσιών

Αντικειμενικός στόχος της παρέμβασης αυτής είναι πρώτον ο εκσυγχρονισμός των τελωνειακών υπηρεσιών και δεύτερον η αγορά και εγκατάσταση μέσων δίωξης για τις τελωνειακές υπηρεσίες προκειμένου να αντιμετωπισθεί το λαθρεμπόριο και το μη νομιμοποιημένο εμπόριο.

Η παρέμβαση περιλαμβάνει 8 έργα που είναι τα ακόλουθα:

- Αγορά και τοποθέτηση 23 σταθερών ακτινοσκοπικών συσκευών ελέγχου αντικειμένων «X/RAYS» με αυτόματο σύστημα εντοπισμού αντικειμένων

- Αγορά και τοποθέτηση 20 εύκαμπτων ενδοσκοπίων οπτικών ινών
- Αγορά και τοποθέτηση 5 συστημάτων ζύγισης φορτηγών (γεφυροπλάστιγγες)
- Αγορά και τοποθέτηση 6 συστημάτων αυτόματης καταγραφής οχημάτων
- Προμήθεια και εγκατάσταση 8 Συστημάτων «X-RAY» ανίχνευσης φορτηγών
- Προμήθεια και εγκατάσταση 2 συστημάτων τύπου «gantry» ελέγχου φορτηγών
- Αγορά και τοποθέτηση 2 σταθερών συστημάτων ελέγχου συρμών ακτινών X
- Προμήθεια και εγκατάσταση 1.000 «laptops» και 502 «tablets» για την υποστήριξη των «Κινητών Ομάδων Δίωξης» (Κ.Ο.Ε.) του λαθρεμπορίου.

Επιπλέον σχεδιάζεται και υλοποιείται:

- ανάπτυξη και λειτουργία ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος στρατηγικής είσπραξης,
- ολιστικό σύστημα φορολογικής συμμόρφωσης και
- ανάπτυξη συστήματος ανάλυσης και αξιοποίησης δεδομένων παρακολούθησης του συστήματος εισροών - εκροών στα καύσιμα.

Τέλος το Επιχειρησιακό Σχέδιο 2019 της ΑΑΔΕ στοχεύει σε ολοκλήρωση τουλάχιστον 50.000 ελέγχων (πίνακας 3).

Πίνακας 2.3: Ποσοτικοί στόχοι 2019 ΑΑΔΕ

α/α	Κατηγορία Εσόδου	2019 Ποσό Στόχου
A	Φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών	27.559
B	Φόροι και δασμοί στις εισαγωγές	237
Γ	Φόροι ιδιοκτησίας	2.801
Δ	Άλλοι φόροι επί της παραγωγής	564
E	Φόρος εισοδήματος	16.796
ΣΤ	Φόροι κεφαλαίου	159
Z	Άλλοι τρέχοντες φόροι	2.631

Πηγές : ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Οικονομικών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

3.1 Αξιολόγηση μελέτη περίπτωσης - Αποτελέσματα

Οι μεταρρυθμίσεις στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση έχουν τις περισσότερες φορές έναν εστιασμένο προσανατολισμό σε δομικά πραγματικά προβλήματα, έστω και αν δεν είναι αρχικώς σχεδιασμένες με ορθολογικό τρόπο και εφαρμόζονται με στόχο να αλλάξουν ήδη υπάρχουσες ρυθμίσεις όμοιων ή αντίστοιχων προβλημάτων. Μολονότι τόσο η πολιτική εξουσία όσο και η επιτελική γραφειοκρατία διαφαίνεται να τηρούν μια αμφισβητούμενη στάση απέναντι στις διάφορες θεωρητικές ερμηνείες, στις μεταρρυθμίσεις της οικονομικής διοίκησης στον ελλαδικό χώρο, έχει αναγνωρισθεί το φαινόμενο, η θεωρητική ανάλυσή τους, να μην ακολουθείται πάντοτε από την αντίστοιχη πρακτική εφαρμογή τους. Επομένως αυτό που ενδείκνυται είναι η δημιουργία μιας θεωρίας ρεαλιστικού περιεχομένου των θεσμικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, σε συνδυασμό με την απαραίτητη ενεργητική και δημιουργική συμμετοχή, αυτών που καλούνται να δημιουργήσουν και να διασφαλίσουν μια μεταρρυθμιστική πολιτική, στο πλαίσιο νομιμότητας και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών στη σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία. Πολύ σημαντική είναι η στρατηγική που υιοθετείται προκειμένου να γίνει η σωστή προώθηση και υπεράσπιση των μεταρρυθμίσεων. Όσον αφορά την οικονομική διοίκηση στην οποία επικεντρώθηκε η παρούσα εργασία, μολονότι κατά την διάρκεια των τελευταίων ετών εκδηλώθηκαν αρκετές επιμέρους μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, αυτές δεν οδήγησαν στην ουσιαστική βελτίωση των υπηρεσιών και τα αποτελέσματα που έχουν επιφέρει είναι αμφιλεγόμενα και διττά. Παρά τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν κατά καιρούς και παρά τα βήματα που αναμφισβήτητα συντελέστηκαν τα τελευταία χρόνια στη φορολογική και τελωνειακή διοίκηση, αυτές δεν κατάφεραν να ακολουθήσουν με συντεταγμένο και ολοκληρωμένο τρόπο την εξέλιξη των αναγκών και των απαιτήσεων της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.

Οι συνεχείς αλλαγές σε επίπεδο οργανωτικής διάρθρωσης της οικονομικής διοίκησης στις οποίες οδήγησαν οι παρεμβάσεις για κατάργηση ή συγχώνευση φορέων, οι μετατάξεις προσωπικού, αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών, η θεσμοθέτηση νέων δομών εντός φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης, αλλά και οι εξαντλητικές αλλαγές στους κανόνες οργάνωσης των τελωνειακών και εφοριακών υπαλλήλων δεν ευνόησαν τη διαδικασία ορθής νομοθέτησης. Είναι δηλαδή αμφιλεγόμενο αν και κατά πόσο, οι πρόσφατες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις, μέχρι τούτη τη στιγμή, έχουν αλλάξει το επίπεδο αποτελεσματικής ικανότητας και αποδοτικότητας στη φορολογική και τελωνειακή διοίκηση. Ορισμένες από αυτές τις παρεμβάσεις ήταν πρόχειρα προετοιμασμένες, χωρίς ουσιαστική μελέτη και τεκμηρίωση και επικεντρωνόταν στα συμπτώματα μάλλον παρά στις πραγματικές αιτίες των προβλημάτων. Γρήγορες λύσεις, βιαστικές κινήσεις και σπασμωδικές ενέργειες υπονόμωσαν άλλοτε πρωτογενώς και άλλοτε δευτερογενώς τους αρχικούς ορθολογιστικούς σκοπούς. Σε μερικές περιπτώσεις μάλιστα η μεταρρυθμιστική διαδικασία ήταν ασυνεχής, ημιτελής, αλληλοαναιρούμενη και διστακτική,

επικεντρωμένη μόνο στο όφελος των αριθμών, γιατί δεν μπορούμε να κρίνουμε θετικά την αποτελεσματικότητα κάθε διοικητικής αναδιοργάνωσης, μόνο όταν προσπαθεί να αντιμετωπίσει προβλήματα αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων, αυξημένου λειτουργικού κόστους και περιορισμό δαπανών, καθώς γνωρίζουμε πως όταν ευημερούν οι αριθμοί πιθανότατα δυστυχούν οι άνθρωποι.

Τα συμπεράσματα της μελέτης και της επισκόπησης της τρέχουσας κατάστασης της οικονομικής διοίκησης σήμερα στην Ελλάδα αναδεικνύουν, σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού, διαχρονική έλλειψη ενός οράματος για την οικονομική διακυβέρνηση στη χώρα, το οποίο να διαμορφώνεται με υπερκομματική συναίνεση και να αντικατοπτρίζει μια πολιτοκεντρική αντίληψη της διοίκησης η οποία οφείλει να έχει ως στόχο, τον απεγκλωβισμό της από τις υπάρχουσες δυσλειτουργίες που οφείλονται στη γραφειοκρατική αντίληψη σχετικά με τη διαχείριση και διεκπεραίωση εργασιών. Επιπροσθέτως από τη μελέτη αναδεικνύεται μία περίεργη προβληματική κατάσταση η οποία παρά την ύπαρξη ορισμένων θετικών στοιχείων που παρουσιάζονται τα τελευταία χρόνια, η οικονομική διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από δαπανηρές, χρονοβόρες και αφιλόξενες υπηρεσίες, πολύπλοκες διαδικασίες, γραφειοκρατία και αδιαφάνεια. Η Ναπολεόντεια παράδοση της οικονομικής διοίκησης στην Ελλάδα, με βάση το νομικό formalισμό σε συνδυασμό με τις συντεχνιακές πιέσεις και τα πελατειακά δίκτυα οδήγησαν τη χώρα σε μια μετέωρη κατάσταση σπασμωδικής αντιμετώπισης των ζητημάτων, με έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων. Η φορολογική και τελωνειακή διοίκηση, δεν λειτουργεί σε ενιαίο και ολοκληρωμένο πλαίσιο, υπάρχει πλημμελής συντονισμός, είναι παγιδευμένη σε ένα πολύπλοκο νομικό καθεστώς, το οποίο δεν ενθαρρύνει τις ενέργειες πρωτοβουλίας, εστιάζοντας στις τυπικές διαδικασίες και όχι στις πραγματικές πολιτικές, ενώ η επιτελική διοίκηση στο σύνολό της, από την μία μεριά στερείται των μέσων εξουσιαστικής παρακολούθησης και από την άλλη μεριά υπολείπεται, της ικανότητας να καινοτομεί, της πρέπουσας νοοτροπίας να συντονίζει και να εφαρμόζει συνεκτικές πολιτικές οι περισσότερες από τις οποίες απαιτούν συλλογική δράση. Η φορολογική και τελωνειακή διοίκηση μπορεί και πρέπει να αποτελέσει την κινητήριο δύναμη για ουσιαστική εξυγίανση και ανάπτυξη της πραγματικής οικονομίας, μέσα από πραγματικές διαρθρωτικές αλλαγές δράσης, που θα μεγιστοποιήσουν την αποτελεσματικότητά της, ενώ ταυτόχρονα θα ελαττώσουν τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και το διοικητικό βάρος, σε μια διαδικασία μεταρρυθμίσεων που αποδεικνύεται ότι είναι πιο περίπλοκη από όσο περιγράφεται στην εύκολη ρητορεία περί πολιτικής θέλησης («πολιτική βούληση»), (Featherstone, K., επιμ. 2007).

Απαιτείται ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας αρμόζουσας πραγματικής οικονομικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Για να θεωρηθεί η μεταρρύθμιση αυτή επιτυχημένη, είναι αναγκαίο εκτός της τεχνικής υποστήριξης, να εναρμονίζεται και να ισορροπεί σε ουσιαστικές κοινωνικές ανάγκες και να υποστηρίζεται από αξίες και αρχές τις οποίες ασπάζεται ολόκληρη η κοινωνία, (Μοναστηριώτης, Β. 2011). Επιπροσθέτως, ένα ακόμη πρόβλημα είναι ότι οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις και αλλαγές θα αποδώσουν καρπούς με μεγάλη καθυστέρηση, διότι τα τμήματα της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης θα πρέπει να αναπροσαρμόσουν τη δομή τους, στα νέα

θεσμικά δεδομένα κάτι το οποίο συνήθως χρειάζεται μεγάλο χρονικό διάστημα. Θα απαιτηθεί συνεπώς μια παρατεταμένη περίοδος «ηρεμίας», «υπομονής» και ορθολογικής λειτουργίας, προκειμένου η νέα διαμορφωμένη κατάσταση να εμπεδωθεί, εκλογικευτεί και να εκτιμηθεί η λειτουργική αποτελεσματικότητά της, (ΔιαΝΕΟσις, 2019).

Η μεγάλη σημασία των μεταρρυθμίσεων επισημαίνεται και από τα ακόλουθα : Ο Γερμανός πρέσβης στην Ελλάδα, Γένς Πλότνερ, μιλώντας στο Οικονομικό Φόρουμ των Δελφών, επισήμανε *«Η Ελλάδα βίωσε πιο δύσκολα την κρίση λόγω των ιδιαιτεροτήτων της. Είχε άλλα προβλήματα στη δημόσια διοίκηση και χρειάζεται μεταρρυθμίσεις για άλλα 20 χρόνια»*, (iefimerida.gr, 2019). Το ίδιο επισήμανε και ο πρόεδρος της τράπεζας της Ελλάδος, κ. Στουρνάρας χτυπώντας καμπανάκια κινδύνου για την οικονομία, στην Έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για τη Νομισματική Πολιτική του 2017 αναφέροντας: μεταρρυθμίσεις εδώ και τώρα, η εφαρμογή των οικονομικών μεταρρυθμίσεων για την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης είναι απαραίτητη για την ανάκαμψη και την βελτίωση της οικονομίας, (in.gr.economy, 2019). Συνεχίζοντας ο πρόεδρος της τράπεζας της Ελλάδος, αναφέρει πως άμεση προτεραιότητα ενός ευνοούμενου κράτους πρέπει να είναι η φορολογική μεταρρύθμιση που θα τονώσει την ανάπτυξη. Επίσης *ο υπουργός Οικονομικών Χρήστος Σταϊκούρας, σε συνέντευξη στους Financial Times τονίζει το ίδιο: «στόχος της κυβέρνησης είναι μια ολοκληρωμένη φορολογική μεταρρύθμιση με τετραετή χρονικό ορίζοντα, η οποία θα ενισχύσει την ανάπτυξη»*. Η μεταρρύθμιση αυτή θα περιλαμβάνει μείωση φόρων για τις επιχειρήσεις και τα φυσικά πρόσωπα, μείωση του ΦΠΑ, αλλά και κατάργηση των μέτρων που είχαν επιβληθεί κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων δανεισμού της χώρας, (in.gr/economy,2019). Σύμφωνα με τον ίδιο τον πρόεδρο της δημοκρατίας π. Παυλόπουλο το πλέον σημαντικό για τη βέλτιστη αποτελεσματικότητα στην οικονομική διοίκηση *«είναι η υλοποίηση της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής, μέσα από την απλούστευση των διαδικασιών, την αντικατάσταση νέων δομών και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού με ενοποίηση συναφών αρμοδιοτήτων και την συνεργασία όλων των φορέων»*, (news.gr/tag/metarrithmisis,2019). Επιπροσθέτως, το Spiegel περιοδικό από την Γερμανία στο τεύχος του Ιουνίου 2018, αναφέρει ανάμεσα στα άλλα για την Ελλάδα: *«Οι ελληνικές κυβερνήσεις όλα αυτά τα τελευταία χρόνια μιλούσαν για μεγάλες και ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις που θα υιοθετούσαν και συνεχώς όταν ήταν η ώρα να τις κάνουν δεν τις πραγματοποιούσαν»*. Προβλήματα στη δημόσια διοίκηση, μη διάθεση πραγματοποίησης από όλους τους φορείς, οργανωμένη ανεπάρκεια, συνεχής αναβλητικότητα, ένας σημαντικός αριθμός μεταρρυθμίσεων, που έχουν ψηφιστεί κατ' υπόδειξη των μνημονίων, δεν υλοποιούνται στην πράξη, μιας και δεν εκδίδονται στη συνέχεια οι αντίστοιχες υπουργικές αποφάσεις, (Spiegel, 2018). Τέλος ο Α. Κρητικός διευθυντής ερευνών του Γερμανικού Ινστιτούτου DIW, αναφέρει στο Liberal.gr, πως αν η Ελλάδα προχωρήσει με τολμηρά βήματα σε μεταρρυθμίσεις, θα δει ότι σε δύο με τρία χρόνια θα ξεκινήσουν να αποδίδουν καρπούς, απογειώνοντας την οικονομία έως και 5% του ΑΕΠ, σε συνδυασμό με μεγάλη μείωση της γραφειοκρατία του Δημοσίου, όπως έγινε και σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

3.2 Προτάσεις

Η έξοδος της οικονομίας από την κρίση θα επιταχυνθεί και θα διασφαλιστεί, αν πραγματοποιηθούν γρήγορα οι διαρθρωτικές δομικές αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις, που θα οδηγήσουν σε άνοδο την οικονομία. Η ύπαρξη της οικονομικής κρίσης, παραδόξως, μπορεί να αποτελέσει την καταλληλότερη ευκαιρία για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Τέλος για την επιτάχυνση και προώθηση των μεταρρυθμίσεων και για την καλύτερη δυνατότητα επιτυχίας αυτών προτείνεται:

- η ύπαρξη ενός συγκεκριμένου και απλοποιημένου συστήματος μεταρρυθμίσεων
- η ύπαρξη ενός εύλογου χρονικού διαστήματος για την επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων
- εξασφάλιση ενός ισχυρού κέντρου εξουσίας και άρτιος συντονισμός από άτομα με όσο το δυνατόν υψηλότερη πολιτική νομιμοποίηση. *«Απαραίτητη κρίνεται επίσης η παρακολούθηση και ο έλεγχος της οικονομικής διοίκησης από μία κεντρική διοίκηση»*, (Γεωργακόπουλος, Θ. 2012)
- χρήση σύγχρονων τεχνολογικών μέσων με εισαγωγή και προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, *«την ανεπάρκεια επιτείνει η διαμόρφωση μιας διοικητικής κουλτούρας που στηρίζεται περισσότερο στην παραγωγή νόμων και λιγότερο στην υλοποίησή τους»*, (Γεωργακόπουλος, Θ. 2012)
- στρατηγική διαχείριση του προϋπολογισμού, απελευθέρωση της οικονομίας από τις αγκυλώσεις, ύπαρξη οράματος, στόχευσης και συστήματος κινήτρων
- ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, μέσω της ορθολογικής κατανομής των ανθρώπινων πόρων, της καλύτερης αξιοποίησης των στελεχών της διοίκησης καθώς και της παροχής αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης/εκπαίδευσης
- αναβάθμιση των διαδικασιών σχεδιασμού, προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της καταπολέμησης της διαφθοράς με κωδικοποίηση νομοθεσίας
- αξιοποίηση της κανονιστικής διαχείρισης του κεκτημένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με προσήλωση στη Στρατηγική *«Ευρώπη 2020»* και τέλος
- είναι επιτακτική η ανάγκη για διαρκή διασφάλιση και έλεγχο ενός συστήματος επιβολής και αξιολόγησης με συγκεκριμένους ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες και ισχυροποίησης των διοικητικών μηχανισμών ελέγχου. Στο ανωτέρω πλαίσιο, *«προτείνεται η συμπερίληψη σε κάθε νέο νόμο ή πολιτική ενός προγράμματος εφαρμογής»*.(Μανιάτης, Θ. 2013), με ταυτόχρονη ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου των οικονομικών επιθεωρητών με κατάλληλη στελέχωση για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, (Δάνη, Μ.-Α. 2014).

Το βασικό μήνυμα που πρέπει να μεταδοθεί στους πολίτες και στις επιχειρήσεις είναι η ριζική αλλαγή του προφίλ των οικονομικών υπηρεσιών στην κατεύθυνση:

- Της ενίσχυσης της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και αμεροληψίας της διοίκησης
- Της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των οικονομικών υπηρεσιών, της πάταξης της γραφειοκρατίας και του κόστους για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις
- Της αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς.

Επιπροσθέτως, πρέπει να ενισχυθεί το «τετράγωνο της γνώσης», δηλαδή η εκπαίδευση, η έρευνα, η καινοτομία, και η ιδιωτική επιχειρηματικότητα, για τον εκσυγχρονισμό της οικονομικής διοίκησης, με την υιοθέτηση διαδικασιών και αρμοδιοτήτων, που οδηγούν προς την αναβάθμιση του στελεχιακού δυναμικού και των υποδομών, (athensvoice.gr/ethniki-trapeza-ellados,2019). Βασικό είναι με γρήγορους ρυθμούς να απλουστευτεί η νομοθεσία και να αναδιατυπωθεί πλήρως το περιεχόμενο υπαλληλικής εργασίας, να δημιουργούν καλύτερες συνθήκες και προοπτικές στο οικονομικό τομέα, να επαναπροσδιοριστεί το ανθρώπινο δυναμικό της οικονομικής διοίκησης και να αξιολογηθεί υποχρεωτικά όσο πιο σύντομα γίνεται, (Gao, W., & Kotzamanis, G., 2017). Η σημασία όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων δεν πρέπει και δε μπορεί σε καμία περίπτωση να υποτιμηθεί λαμβάνοντας υπόψη πως πολλές χώρες που έχουν εφαρμόσει αυτά τα μέτρα έχουν εξοικονομήσει αναρίθμητα ποσά και είχαν τεράστια οφέλη. Με την ολοκληρωτική είσοδο αλλαγών και μεταρρυθμίσεων των συστημάτων και των διαδικασιών η κατάσταση θα αλλάξει ριζικά προς το καλύτερο και η ζωή όλων θα γίνει ακόμη πιο απλή, (Gao, W., & Kotzamanis, G., 2017).

3.3 Συμπεράσματα

Μολονότι κατά την περίοδο της κρίσης επιχειρήθηκαν κάποιες σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομική διοίκηση, μερικές από τις οποίες με επιτυχία, λείπει μια ολιστική διαδικαστική προσέγγιση που θα αντιμετωπίζει με συνολικό τρόπο τα παρακάτω βασικά κλινικά συμπτώματα της ελληνικής φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης:

- Πολυνομία, νομικός φορμαλισμός
- Πολύπλοκες αρμοδιότητες, απουσία μεθόδων και συστημάτων μανάτζμεντ
- Πολυσύνθετες διοικητικές διαδικασίες
- Διασπορά δομών και κρίσιμων πόρων
- Ανθρώπινο δυναμικό, έλλειμμα συντονισμού, ενδημική διαφθορά

Εν πολλοίς η λειτουργική αξιολόγηση της μελέτης έδειξε ότι πολλά μέρη του οικονομικού συστήματος πάσχουν από τα ίδια προβλήματα: Υπάρχει έλλειψη ουσιαστικής επικοινωνίας, αναποτελεσματικότητα και χαμηλή παραγωγικότητα σε σχέση με το κόστος, αδυναμία επιμερισμού καθηκόντων, ελλιπής λογοδοσία, ατιμωρησία και διαφθορά, καθώς επίσης υπάρχει, έλλειψη σύγχρονων εργαλείων διοίκησης και πιθανολογούμενες παρεμβάσεις πολιτικών προσώπων που παραβιάζουν την αρχή της ανεξαρτησίας της οικονομικής διοίκησης. Ο υφιστάμενος τρόπος οργάνωσης των πολυσύνθετων διοικητικών δομών στην οικονομική διοίκηση δεν επιτρέπει την αξιολόγηση της αποδοτικότητάς τους, ούτε την ανάδειξη της καταλληλότητας της οργανωσιακής προσπάθειας που επιλέγεται κάθε φορά. Οι υπηρεσίες που παρέχονται σε πολίτες και επιχειρήσεις τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο δεν είναι βέλτιστης ποιότητας, χαρακτηρίζονται από μεγάλους χρόνους αναμονής, με αναποτελεσματική επιλεκτικότητα και αναιτιολόγητη αποφασιστικότητα, που σε συνδυασμό με το παρωχημένο σύστημα αρμοδιοτήτων, τη συγκέντρωση στο κεντρικό κράτος πολλών πεδίων δράσης και την έλλειψη

συντονισμού μεταξύ των φορέων της διοίκησης δημιουργούν μια εξακολουθητική αρνητική επίδραση στην αποτελεσματικότητα αυτών των υπηρεσιών.

Η επισκόπηση των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων στη φορολογική και τελωνειακή διοίκηση, απέδειξε ότι την χρονική περίοδο 2010- 2018 έγιναν μερικές αξιολογες προσπάθειες, με βάση όμως, τις περισσότερες φορές να κυριαρχεί η δημοσιονομική εισπρακτική λογική και λιγότερο η αναβάθμιση του διοικητικού μηχανισμού στις διάφορες διαστάσεις του, αλλά ο χρόνος δεν ήταν σύμμαχος αυτών των προσπαθειών. Η σχέση δημοσιονομικής σκόπευσης και παρεμβατικής βελτίωσης είναι σύνθετη και πολύπλοκη: ενώ η μέγιστη δημοσιονομική πίεση είχε σημαντικό ορθολογιστικό χαρακτήρα, σε πολλές περιπτώσεις ελάττωσε ή διέκοψε προσπάθειες για πραγματικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, χωρίς να λείψουν όμως και οι αμφισβητήσεις σε ορισμένες οριακές περιπτώσεις. Τα θέματα που είχαν τεθεί ήταν παλαιά. Οι δυσκολίες και οι αντιπαραθέσεις ήταν χρόνιες και γνωστές. Οι θέσεις για την αντιμετώπισή τους είχαν συχνά διαπιστωθεί και στο παρελθόν, σε εκθέσεις τεχνικής βοήθειας ή στο πλαίσιο συγγραμμάτων ακαδημαϊκού περιεχομένου. Επρόκειτο συνεπώς συχνότατα για μεταρρυθμίσεις και αλλαγές που έπρεπε να είχαν ήδη εκπληρωθεί. Γενικότερα, αν και υπήρξε *«μεταρρυθμιστική υπερδραστηριότητα»*, αυτή ήταν ασυνεχής, αλληλοαναιρούμενη και διστακτική. Σε πολλές περιπτώσεις υπήρξε υποτίμηση των πρακτικών εμποδίων και κυρίως αυτών που προέρχονται από μια προδιαμορφωμένη άναρχη πραγματικότητα. Υπό την ασφυκτική πίεση των Μνημονίων, δεν εξασφαλιζόνταν οι προϋποθέσεις για ποιοτική αλλαγή, οι συμβολισμοί και η γραφειοκρατία δεν βοήθησαν στην πραγματική προώθηση των απαιτούμενων αλλαγών. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι περισσότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις εστίασαν στα συμπτώματα και όχι στις πραγματικές αιτίες των προβλημάτων και αυτό που μπορεί να παρατηρηθεί συνολικά είναι ένας εκσυγχρονισμός και μια αναβάθμιση των διοικητικών μοντέλων, από τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, τη συλλογή δεδομένων στοιχείων και τις διαδικασίες. Ωστόσο, ο εκσυγχρονισμός αυτός είναι μετέωρος και επιφανειακός και σε κάθε περίπτωση, τα όποια οφέλη τελούν υπό την προϋπόθεση της στήριξης, της διατήρησής τους τα επόμενα χρόνια και της επαλήθευσής τους από τον χρόνο. Η οικονομική διοίκηση στη χώρα δεν κατάφερε να εξελιχθεί στο επίπεδο μιας δημόσιας οργάνωσης *«βεμπεριανού»* τύπου με σταθερούς κανόνες λειτουργίας, πάγια ιεραρχία, επαγγελματισμό, διαφάνεια και αξιοπιστία. Αυτό συμβαίνει επειδή το κράτος δεν λειτουργεί με τον τρόπο που πρέπει, δηλαδή με ταχύτητα και αποδοτικότητα, αλλά και επειδή οι χρόνιες παθολογίες έχουν εδραιωθεί πραγματιστικά και δεν δίνουν τη δυνατότητα υλοποίησης δράσεων και διαδικασιών, καθιστώντας αδύνατη τη συνδρομή και τη παροχή βοήθειας στην τελωνειακή και φορολογική διοίκηση, (Αντζουλιάτος, Α. 2011). Πρέπει να υπάρξει συντονισμός, προσπάθεια και βοήθεια από όλους για τη τελωνειακή και φορολογική πολιτική. Πολύ σημαντικό είναι η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού από τους δημόσιους φορείς και η αντικειμενική και ορθή αξιολόγηση του για να υπάρξει πραγματική ώθηση με το βλέμμα στο μέλλον. Όλα αυτά *«θα ενισχύσουν τη διαφάνεια, θα αλλάξουν την υπάρχουσα κατάσταση και θα βελτιώσουν την άσχημη διαχείριση στην οικονομική διοίκηση που επικρατεί έως τώρα»*, (Αντζουλιάτος, Α. 2011 σελ.81).

Ο τρόπος λειτουργίας και η κατάσταση των οικονομικών υπηρεσιών σήμερα έχει βελτιωθεί όχι όμως όσο θα έπρεπε. Επιπλέον, η κατάσταση και η διαχείριση των οικονομικών υπηρεσιών με τα νέα δεδομένα είναι πιο ευέλικτη και γρήγορη, με ταυτόχρονη μείωση του διοικητικού και μισθολογικού κόστους. Ιδιαίτερο είναι πλέον και το γεγονός ότι οι επαφές μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και των πολιτών δεν είναι τόσο συχνές όσο στο παρελθόν και μειώνεται το ζήτημα της γραφειοκρατίας, (Gao Wenhui & Kotzamanis Georgios, 2017).

Συμπερασματικά, η γενική εικόνα που προκύπτει είναι η διαμόρφωση ενός εξαιρετικά φιλόδοξου προγράμματος μεταρρυθμίσεων στην οικονομική διοίκηση, το οποίο σε γενικές γραμμές δεν έφερε τα ποθούμενα αποτελέσματα, ως προς τις μεταρρυθμίσεις και μάλλον πρόκειται για ένα συνδυασμό μερικής επιτυχίας και μερικής αποτυχίας, υπογραμμίζοντας απαραίτητα όμως τις δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες που λειτούργησαν ανασταλτικά, σε σχέση με την αποτελεσματικότητα των εν λόγω μεταρρυθμίσεων. Τέλος, η έλλειψη πολιτικής βούλησης και η αντίσταση συντεχνιών ή/και της κοινωνίας εν γένει, καθώς και η διοικητική ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης, αναδεικνύονται σε μείζονος σημασίας ζητήματα, όπως και η απουσία συναίνεσης και συνταύτισης των φορέων, είναι η βασική συνιστώσα, των αρνητικών αποτελεσμάτων της οικονομικής διοίκησης και του κράτους. Τα προβλήματα στον τομέα της οικονομικής διοίκησης που επιτάσσουν ριζικές μεταρρυθμίσεις αφορούν στην είσπραξη φόρων. Επιπρόσθετα προβλήματα συνιστούν το περίπλοκο και πολυσύνθετο νομικό πλαίσιο και η επικέντρωση της διοίκησης στην παραγωγή και όχι στην εφαρμογή των νόμων, (Κιτσαή, Α. Γ. 2012).

Για να δοθεί μια απάντηση στο ερώτημα, πώς θα προωθηθούν οι μεταρρυθμίσεις, και πως θα έχουν θετικό πρόσημο, είναι αναγκαίο να απαντηθούν ερωτήματα όπως, γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις, τι είδους εμπειρίες πρέπει να αναμοχλευτούν από τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια άλλων χωρών, ποια ήταν η μεταρρυθμιστική προσπάθεια στη «Στρατηγική της Λισαβόνας», που μετεξελίχθηκε σε «Ευρώπη 2020», αλλά επίσης πώς πρέπει να οριοθετηθεί και να πραγματοποιηθεί η μεταρρύθμιση στην οικονομική διοίκηση που είναι κεντρικής σημασίας για την ευημερία και την ανάπτυξη της χώρας. Είναι ίσως φανερό ότι έχει καθυστερήσει η υλοποίηση των αναγκαίων οικονομικών μεταρρυθμίσεων στην διοίκηση, που συντελούνται εδώ και τουλάχιστον μια δεκαετία στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Η εμπειρία αυτών των χωρών είναι όχι μόνο γνωστή στη χώρα μας, αλλά είμαστε υποχρεωμένοι να την ακολουθήσουμε και η χώρα μας υφίσταται έντονη κριτική για τις καθυστερήσεις αυτές στα ευρωπαϊκά όργανα. Παρά το γεγονός ότι ηλεκτρονικά συστήματα όπως το Taxis net και το Icis net λειτουργούν με ικανοποιητικό τρόπο και παρά τη προσπάθεια εξειδίκευσης του ανθρώπινου δυναμικού που ασχολείται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η λειτουργία της οικονομικής διοίκησης, υπολείπεται έναντι των περισσότερων κρατών μελών της ΕΕ ως προς την ενσωμάτωση ψηφιακών εφαρμογών, όπως καταδεικνύει η επίδοσή της στον ευρωπαϊκό δείκτη Digital Scoreboard, (Eurostat, 2017).

Η Ελλάδα αναγκάστηκε να μπει σε μνημονιακή τροχιά το 2010 επειδή έχασε την πρόσβαση στις αγορές. Έλαβε οικονομική στήριξη, αναλαμβάνοντας την ειλημμένη υποχρέωση να ολοκληρώσει πραγματικές αλλαγές, να εκσυγχρονίσει τη δημόσια

διοίκηση και να πραγματοποιήσει ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις που θα βοηθήσουν στην ενίσχυση της ανάπτυξης και στην ολοκλήρωση της ανταγωνιστικότητας της παραπαίουσας οικονομίας. Σε αυτή τη λογική, προσπάθησε κατά την διάρκεια της μεγάλης πρόσφατης οικονομικής κρίσης να συνειδητοποιήσει αρχικά τι πήγε στραβά και η χώρα έφτασε στο σημείο να χρεοκοπήσει, τι έγινε στη συνέχεια με τα περίφημα τρία μη πετυχημένα μνημόνια και ποιες είναι σήμερα οι μελλοντικές πιθανότητες της χώρας για οικονομική ανάκαμψη και επιστροφή στην ευρωπαϊκή κανονικότητα. Δέκα χρόνια μετά, οι δημοσιονομικές ισορροπίες έχουν αποκατασταθεί όμως η δημόσια διοίκηση και ειδικά η φορολογική και τελωνειακή διοίκηση δεν βρίσκεται σε καλύτερη κατάσταση, ενώ η χώρα όχι μόνο δεν έχει βελτιώσει τη θέση της στους δείκτες διεθνούς ανταγωνιστικότητας αλλά έχει κατρακυλήσει κατά 20 θέσεις στον Global Competitiveness Index. Βρισκόταν στην 67η θέση το 2008-2009 και στην 87η θέση το 2017-2018,(Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2018). Η κρίση έκανε πιο ορατές και πιο έντονες τις παθογένειες, τις διαστρεβλώσεις και τις αδυναμίες της τελωνειακής και φορολογικής διοίκησης, συνιστά όμως μια ευκαιρία για τη βελτίωση και την αντιμετώπιση πολλών εξ αυτών. Για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αντίκτυπου της οικονομικής κρίσης, στα πλαίσια της προσπάθειας εξόδου από αυτήν, είναι απαραίτητη η προώθηση μεταρρυθμιστικών μέτρων της τελωνειακής και φορολογικής διοίκησης, (Φινοκαλιώτης, Κ. 2014).

Η ουσιαστική αναδιοργάνωση και αναδιάρθρωση της τελωνειακής και φορολογικής διοίκησης αποτελεί σήμερα πρωτεύων μέλημα της ανεξάρτητης αρχής. Απαιτείται επαναπροσδιορισμός με βάση την αποστολή, το έργο και την αναγκαιότητα ύπαρξης της υπηρεσίας. Υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της διοίκησης που υποδαυλίζεται από το μεγάλο μέγεθος, τη γραφειοκρατία, τις πολύπλοκες διαδικασίες, την υφιστάμενη νομοθεσία και τις κρατούσες νοοτροπίες. *«Κρίνεται απαραίτητη η επιτάχυνση της μεταρρύθμισης στην οικονομική διοίκηση με ανεξαρτησία από κομματικές παρεμβάσεις και με συγκεκριμένο σχεδιασμό»*,(Μανιάτης, Θ. 2013 σελ.55-99). Επιπρόσθετα, είναι σημαντικό να δοθεί ένα νέο όραμα, μια νέα προοπτική, στην οικονομική αρχή, χωρίς ασάφειες, με συγκεκριμένους στόχους και ξεκάθαρες κατευθύνσεις, με ορθή διατύπωση διεργασιών και σχεδιασμό διαδικασιών, με την πολιτική βούληση να ενισχύει την προσπάθεια και να την καθιστά υλοποιήσιμη. Οι παλιές και αναποτελεσματικές διεργασίες θα πρέπει να αντικατασταθούν με σύγχρονες μεθόδους εξυπηρέτησης και η εμπιστοσύνη να κυριαρχήσει για την αποτελεσματική προστασία των προσωπικών δεδομένων, (Gao, W. & Kotzamanis, G. 2017). Βασική επιδίωξη είναι να υπάρξει μια σύγχρονη τελωνειακή και φορολογική διοίκηση, με διαφοροποιημένη τεχνοπολιτική και διοικητική αντίληψη, με έμφαση στην οργανωμένη διαχείριση, με αναπλάιωση πολιτικού σκηνικού και νέων ιδεών, χωρίς αποκλείσεις, με γνώμονα τις αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της ΑΑΔΕ, που αναμφισβήτητα είναι πρωταρχικής σημασίας, άμεσης αναγκαιότητας και ουσιαστικής πραγμάτωσης για την βελτίωση της ποιότητας της οικονομικής διοίκησης. Τέλος κατά πόσο πράγματι αντιμετωπίστηκαν με τις μεταρρυθμίσεις οι προϋπάρχουσες αδυναμίες και αναβαθμίστηκε η ικανότητά της τελωνειακής και φορολογικής διοίκησης, αυτό είναι ένα ερώτημα που μόνο ο χρόνος μπορεί να οριοθετήσει με σαφήνεια.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

- Allison, Gr. T. και Νικολαΐδη, Κ. (επιμ.) (1997), *Το Ελληνικό Παράδοξο: Υπόσχεση και Επίδοση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Αντζουλάτος, Α.(2011), *Κυβερνήσεις, Χρηματαγορές & Μακροοικονομία*, Εκδόσεις Rosili, 72-88 Αθήνα.
- Athensvoice, (2019). *Metarithmisis.ethniki-trapeza-ellados*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.athensvoice.gr/> [Πρόσβαση 12 Ιουλίου 2019].
- Bankingnews, (2019). *Metarithmisis.ethniki-trapeza-ellados*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.bankingnews.gr/ethniki-trapeza-ellados> [Πρόσβαση 18 Ιουλίου 2019].
- Βαρβαρέτσος, Κ., (2000), *Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής [1952]*, στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Παπαζήσης 2000.
- Βικιπαίδεια-Βικιλεξικό, (2018). *Μεταρρυθμίσεις*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://el.wiktionary.org/wiki/> [Πρόσβαση 18 Ιουνίου 2019].
- Βλημάκη, Ε., Ιερωνυμάκης, Β.-Δ. & Κουρνιανού, Μ. (2010), *Η δημοσιονομική πολιτική σταθεροποίηση της Ελληνικής οικονομίας – Οι δημοσιονομικοί δείκτες – Το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος*, Πτυχιακή Εργασία. Α.Τ.Ε.Ι Κρήτης. Σελ.43-68.
- Bloomberg, (2019). Υιοθέτησε τη λέξη “σπαγγέτι”· έκτοτε στη βιβλιογραφία έμεινε το spaghetti system των αρμοδιοτήτων. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.Bloomberg> [Πρόσβαση 02 Ιουλίου 2019].
- Chomsky, N. (2011). *Πώς λειτουργεί ο κόσμος;*, Εκδόσεις Κέρδος, Αθήνα.
- Δάνη, Μ.-Α. (2014), *Οι μεγάλες οικονομικές κρίσεις του εικοστού αιώνα και οι επιδράσεις τους στη διαμόρφωση των σύγχρονων αντιθέσεων μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Διπλωματική Εργασία. Πειραιάς: Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Σελ. 66-89.
- Δημόκριτος, (1995), (Προσωκρατικοί τόμος δέκατος όγδοος) Εκδόσεις Κάκτος 1995, αρχαίοι έλληνες φιλόσοφοι, Αθήνα.
- ΔιαΝΕΟσις, (2019). *Periodos.iremias.orthologismos*. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.διαΝΕΟσις>. [Πρόσβαση 02 Ιουλίου 2019].

ΔΝΤ, (2018). Πρόσφατη έκθεση του ΔΝΤ για την λίστα ανταγωνιστικότητας του 2018. [online] Διαθέσιμο στη από:<http://www.statistics.gr/> [Πρόσβαση 18 Ιουλίου 2019].

Economistas, (2019). Oikonomia/17298.metarrythmiseis-kai-ellada-ti-tromazei-toys-eyropaiouys. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.economistas.gr/> [Πρόσβαση 18 Αυγούστου 2019].

Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998, Μακρυδημήτρης Αντ. και Ν. Μιχαλόπουλος, επιμ., (2000), Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

Έκθεση Βαρβαρέτσου, (1952). [online] Διαθέσιμο στη από: [https://www.ekueshbarbaretsou.gr.](https://www.ekueshbarbaretsou.gr/)[Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019] & *Κ.Βαρβαρέτσου* www.enet.gr

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2010). *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Οικονομική Διοίκηση 2010-2014*, Αθήνα, Οκτώβριος,http://www.espa.gr/elibrary/Ethniko_Proγραμμα_Metarrythmisewn_2010_2014.pdf.

Ελληνική Στατιστική Αρχή. *Τοποθεσία Web της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής*.(2019). [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.statistics.gr/>,[Πρόσβαση 18 Ιουλίου 2019].

Επιτροπή Αγγελόπουλου (1990), «Έκθεση της Επιτροπής Αγγελοπούλου για τη Σταθεροποίηση και Ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας», Απρίλιος 1990, Αθήνα.

Επιχειρησιακό σχέδιο ΑΑΔΕ, (2018). Epixirisiakosxedio 2018.[online] Διαθέσιμο στη από: [https://www.aade.gr.](https://www.aade.gr/)[Πρόσβαση 19 Αυγούστου 2019].

Επιχειρησιακό σχέδιο ΑΑΔΕ, (2019). Epixirisiakosxedio 2019.[online] Διαθέσιμο στη από: [https://www.aade.gr.](https://www.aade.gr/)[Πρόσβαση 19 Αυγούστου 2019].

EUR-Lex Access to European Union Law. *Τοποθεσία Web της EUR-Lex*. (2019). [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.eur-lex.europa.eu/>, [Πρόσβαση 18 Αυγούστου 2019].

Europa.eu/european-union/index_el, (2019). [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.ec.europa.eu/eurostat>, [Πρόσβαση 24 Αυγούστου 2019].

Europeanbusiness, (2019). [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.europeanbusiness.gr/page.asp?pid=3071>, [Πρόσβαση 24 Αυγούστου 2019].

European Commission, (2009). Διαβούλευση για τη Μελλοντική Στρατηγική ΕΕ «Στρατηγική της Λισαβόνας», COM(2009). [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.ec.europa.eu/eurostat> [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

European Commission, (2010). Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM(2010) 2020. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.ec.europa.eu/eurostat>, [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

European Commission, (2012). “The Second Economic Adjustment Programme for Greece”, *European Economy*, Occasional Papers, No. 94, March. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.ec.europa.eu/eurostat>, [Πρόσβαση 20 Αυγούστου 2019].

European Commission, (2013). *Metra.metaryumiseis.programa 2016*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.ec.europa.eu/Eurostat> [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

European Commission, (2016). *Metaryumiseis 2016*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.ec.europa.eu/Eurostat> [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

European Commission, (2018). *Oloklirosi.axiologisis 2018*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.ec.europa.eu/Eurostat>., [Πρόσβαση 20 Αυγούστου 2019].

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (2019). Δεσμευτικός χαρακτήρας μνημονιακών οδηγιών. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do>, [Πρόσβαση 11 Αυγούστου 2019].

Eurostat,(2011b).page/portal/government_finance_statistics/documents/Final_findings_s-EDP_dialogue_visit_to_Greece_26-27_Septem.pdf. “Final findings – EDP dialogue visit to Greece: 26-27 September 2011”. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/> [Πρόσβαση 27 Αυγούστου 2019].

Eurostat, (2017). [online] Digital Scoreboard, Διαθέσιμο στη από:<https://www.ec.europa.eu/eurostat>, [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

Featherstone, K., επιμ. (2007), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*: Εκδόσεις: Οκτώ, Αθήνα.

Featherstone, K. and Papadimitriou D. (2008), *The Limits of Europeanization*, Palgrave MacMillan.

Featherstone, K. & Παπαδημητρίου, Δ. (επιμ) (2010), *Στα όρια του εξευρωπαϊσμού : Δημόσια πολιτική και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα.

Financial Times, (2019). *Ο υπουργός Οικονομικών Χρήστος Σταϊκούρας*, σε συνέντευξη στους *Financial Times*, [online] Διαθέσιμο στη από:<https://www.FinancialTimes>, [Πρόσβαση 16 Αυγούστου 2019].

Φινοκαλιώτης, Κ. (2014), *Φορολογικό Δίκαιο*. Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα.

Gao, W. & Kotzamanis, G. (2017), How The Left Wing Government Affected the Greek Economy and Their Future 71-89.

Γεωργακόπουλος, Θ. (2012), Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική, Εκδόσεις: Μπένου, Σελ. 61-90, Αθήνα.

Γιαννίτσης, Τ. (2007), *Η Δημοκρατία σε Κρίση;*, Εκδόσεις: Πόλις, Αθήνα.

Habermas, (1993), Ο φιλοσοφικός λόγος της νεωτερικότητας, Εκδόσεις: Αλεξάνδρεια & Habermas, (2012), Για ένα σύνταγμα της Ευρώπης, Εκδόσεις: Πατάκη, Αθήνα.

Hayek, F. (2013), Ο δρόμος προς την δουλεία, Εκδόσεις: Παπαδόπουλος, Αθήνα.

Ηράκλειτος, (1995), (Προσωκρατικοί τόμος όγδοος), Εκδόσεις Κάκτος 1995, αρχαίοι έλληνες φιλόσοφοι, Αθήνα.

Iefimerida,(2019). News/279635/. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.iefimerida.gr/> [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

IMF (2011b). [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.fiscal-monitor.com/> *Fiscal Monitor – Shifting Gears: Tackling challenges on the road to fiscal adjustment*, April, & *World Economic Outlook – Recovery, Risk and Rebalancing*, October, [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

In.gr,(2019).Economy/kampanakia-kindynou-stournara-gia-tin-oikonomia-kante-torametarrythmiseis. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.in.gr/2019/07/01/> [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

In.gr,(2019).Economy/oikonomikes-eidiseis/staikouras-stous-ft-proteraiotita-gia-forologiki-metarrythmisi-pou-tha-tonosei-tin-anartyksi. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.in.gr/> [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

ΙΣΑ, (2017), Τριετής στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις ΚΕΔΕ, Αθήνα.

Ιωακειμίδης, Π.Κ. (2010), *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Εκδόσεις: Θεμέλιο, Αθήνα.

Καρκατσούλης, Π. (2011b), Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση, Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Εκδόσεις: Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

Καρκατσούλης, Π. (2014), Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση, στο Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής, Εκδόσεις Ελληνική Ένωση Τραπεζών, Αθήνα.

Kathimerini, (2019). Article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/h-ethsia-ek8esh-ths-tte-gia-thn-ellhnikh-oikonomia.[online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.kathimerini.gr> [Πρόσβαση 14 Αυγούστου 2019].

Kathimerini, (2019). Article/epikairothta/politikh/synexis.metariumisis [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.kathimerini.gr>. [Πρόσβαση 14 Αυγούστου 2019].

Kaufman, R., Oakley-Browne, H., Watkins, R. and Leigh, D. (2003), *Strategic Planning for Success*, Jossey-Bass/Pfeifer, San Francisco.

Καζάκος, Π. (2005), «Μεταρρυθμίσεις Παντού: στο Κράτος, στην Αγορά, στην Κοινωνία των Πολιτών», κεφ. 2 σελ. 37-57, σε Πελαγίδης Θ., επιμ., Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, *infra*.

Καζάκος Π., επιμ., (2009), *Μήπως Αργήσαμε; Αποτίμηση και Προοπτικές των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Πρακτικά συζήτησης, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας – Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών (ΕΚΕΜΕ), Αθήνα.

Καζάκος, Π. (2010), Από τον Ατελή Εκσυγχρονισμό στην Κρίση, Μεταρρυθμίσεις, Χρέη και Αδράνεις στην Ελλάδα (1993-2010), Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα.

Κιτσαή, Α. Γ. (2012), Επιδράσεις της Φορολογίας στη διανομή του εισοδήματος και στη φτώχεια. Ανάκτηση από Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Κρήτης, σελ. 55-87.

Κοσμίδης, Σ. (2010), *Εκσυγχρονισμός και Μεταρρυθμίσεις, με Προτάσεις για τη Διακυβέρνηση, για τη Δικαιοσύνη, για τη Λειτουργία της Βουλής, για το Ρόλο των Κομμάτων και του Βουλευτή κ.ά.*, Εκδόσεις: Καστανιώτης, Αθήνα.

Liberal.gr, (2019). Aropsi/alexandros-kritikos-metarruthmiseis-kai-ependuseis-tha-arogeiosoun-5-tin-oikonomia/253927.[online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.liberal.gr/> [Πρόσβαση 14 Αυγούστου 2019].

Μακρυδημήτρης, Αντ. και Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, Εκδόσεις: Παπαζήσης, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης, Α. (2004), Κράτος των πολιτών, προβλήματα μεταρρυθμίσεων και εκσυγχρονισμού, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα.

- Μακρυδημήτρης, Α. (2011), «Ελλείμματα Αξιοκρατίας στη Σύγχρονη Δημοκρατία», σελ. 135-150, σε Μακρυδημήτρης Α., Μ. Σαματάς, Λ. Μαρούδας και Μ.-Ηλ. Πραβίτα, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α. & Μέργος, Μ. (2012), Η προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική οικονομία, Εκδόσεις Ακαδημίας Αθηνών, Αθήνα.
- Μανιάτης, Θ. (2013), Η δημοσιονομική κρίση και ο κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σελ. 55-99, Αθήνα.
- Μαραντζίδης Ν. (2012), «Γιατί Αποτυγχάνουν οι Μεταρρυθμίσεις στη Χώρα μας;», *Η Καθημερινή* (5.2.2012).
- Μελάς, Κ. (2011), Οι σύγχρονες κρίσεις του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος (1974-2008), Εκδόσεις Λιβάνη, σελ.51-87, Αθήνα.
- Μέργος, Γ. (2009α), «Μονόδρομος οι Μεταρρυθμίσεις», *Το Βήμα* (25.4.2009).
- Μέργος, Γ. (2009β), «Γιατί δεν Γίνονται Μεταρρυθμίσεις», *Το Βήμα* (24.5.2009).
- Μηλιάς, Γ. (2015), Οικονομία και Πολιτική στην σύγχρονη Ελλάδα. Αθήνα. Οργανισμού Έρευνας και Ανάπτυξης Διανέοσις & Ernst & Young (EY). (2015, Ιούνιος). Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της, Σελ. 51-89.
- Monastiriotis, V. and Antoniadou, A. (2009), *Reform That! Greece's Failing Reform Technology: Beyond "Vested Interests" and "Political Exchange"*, London: The Hellenic Observatory, The European Institute, The London School of Economics.
- Μοναστηριώτης, Β. (2011), «Να Μεταρρυθμίσουμε την Τεχνολογία των Μεταρρυθμίσεων!»,
- News.gr, (2019).Metarrithmisis.[online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.news.gr/tag/> [Πρόσβαση 11 Αυγούστου 2019].
- ΟΟΣΑ, (2008).*Economic Surveys: Greece*, August. & “Economic Policy Reforms 2008: Going for Growth”, Paris: OECD.[online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.oecd.org/>. [Πρόσβαση 11 Αυγούστου 2019].
- ΟΟΣΑ, (2011).Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD [online] Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>* [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.oecd.org/>. [Πρόσβαση 12 Αυγούστου 2019].

ΟΟΣΑ, (2013). *Economic Surveys: Greece*, November, December. &, “Economic Policy Reforms 2013: Βλ. σχετικά OECD *Competition Assessment Review GREECE*, Paris, 2013.[online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.oecd.org/> [Πρόσβαση 16 Αυγούστου 2019].

ΟΟΣΑ, (2018).*Η έκθεση του ΟΟΣΑ το 2018 η Ελλάδα είχε κάνει τεράστια πρόοδο στην φορολογική και τελωνειακή διοίκηση*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.oecd.org/> [Πρόσβαση 11 Αυγούστου 2019].

Pagkosmia-trapeza, (2019).Βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.pagkosmia-trapeza/newsbomb.gr/tags/tag/> [Πρόσβαση 11 Αυγούστου 2019].

Παπαδόπουλος, Αλ. (2008),*Τα Βήματα του Έστερναχ, Η Ελλάδα μετά το 2010*, Εκδόσεις Εστία, Αθήνα.

Παπούλιας, Δ. και Τσούκας, Χ. (1998),*Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Εκδόσεις Καστανιώτης, Αθήνα.

Παπούλιας, Δ. (2008),*Δημόσιες Πολιτικές: Τι εμποδίζει την Εφαρμογή τους, σε Γιαννίτσης, Τ. (επιμ.), Ελληνική Οικονομία: Κρίσιμα Ζητήματα Οικονομικής Πολιτικής*. Ιστορικό Αρχείο Alpha Bank, σελ. 185-209, Αθήνα.

Παπούλιας, Δ. (2011),*Διαχειρίζομαι και αλλάζω, ταυτοχρόνως και επειγόντως*, Εκδόσεις: Κριτική, Αθήνα.

Παπούλιας, Δ. (2019), *Πως συντελούνται οι μεταρρυθμίσεις*, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, Αθήνα.

Πελαγίδης Θ. (2005),*Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις: Παπαζήσης, Αθήνα.

Ropper K. (1966),*The Open Society and its Enemies*, London: Routledge

Ραμματά, Μ. (2011),*Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση*, Εκδόσεις: Κριτική, Αθήνα.

Ράπανος, Β. & Καπλάνογλου, (2014),*Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη: Η περίπτωση της Ελλάδας*, Εκδόσεις Πανεπιστήμιο Αθηνών σελ.66-103, Αθήνα.

Spiegel, (2018).*Το περιοδικό από την Γερμανία στο τεύχος του Ιουνίου 2018, αναφέρει ανάμεσα στα άλλα για την Ελλάδα:apotyxia.metaryumiseon*.[online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.spiegel.de>. [Πρόσβαση 11 Αυγούστου 2019].

Σωτηρόπουλος, Δ. (2007), Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος, Δ. & Χριστόπουλος, Λ. (2016), Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων, Ε.Κ.Π.Α. σελ.16-45, Αθήνα.

Torgler, B. & Schneider, F. (2006), What Shapes Attitudes Towards Paying Taxes ? Evidence from Multicultural European Countries . 54-68.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2010). *Έκθεση του διοικητή για το έτος 2010*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 01 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2010α). *Νομισματική Πολιτική – Ενδιάμεση Έκθεση 2010* [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, & Διαθέσιμο στη από: http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Inter_NomPol2010.pdf, [Πρόσβαση 01 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2011). *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2011*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα, [Πρόσβαση 01 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2011α). *Νομισματική Πολιτική 2010-2011*, Φεβρουάριος 2011. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Nom.pdf>. [Πρόσβαση 01 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2011β). *Νομισματική Πολιτική – Ενδιάμεση Έκθεση 2011*, [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, & http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Inter_NomPol2011.pdf. [Πρόσβαση 01 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2012). *Έκθεση του διοικητή για το έτος 2012*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 02 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2013). *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2013*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 02 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2014).*Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2014*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 02 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2015).*Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2015*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 03 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2016).*Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2016*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 03 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2017).*Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2017*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 03 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2017α).*Νομισματική Πολιτική – Ενδιάμεση Έκθεση 2017*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος&https://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/ekthdkth2017.pdf>, [Πρόσβαση 04 Αυγούστου 2019].

Τράπεζα της Ελλάδος, (2018).*Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2018*. [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.Τράπεζα της Ελλάδος>, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, [Πρόσβαση 04 Αυγούστου 2019].

Tsoukas, H. (2012), “Enacting Reforms: Towards an Enactive Theory”, σε Kalyvas, S., Pagoulatos, G. & Tsoukas, H. (eds), *From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece 1974-2010*, London: Hurst & Company, σελ. 67-89.

Tsoukas, H. (2012), Η Διοικητική Κουλτούρα ως Γενεσιουργός Αιτία Αντιδεοντολογικών Πρακτικών, στο: ΕΚΔΔΑ, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.

Wilson, B. F.M.G. (1966), «Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα», σ. 281-369 στο Α. Μακρυδημήτρης και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.),

World Bank, (2017).*Doing Business 2017: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.World Bank>. [Πρόσβαση 01 Αυγούστου 2019].

Υπουργείο Οικονομικών, (2014). Μειώσεις προσωπικού και συγχωνεύσεως εφοριών και τελωνείων. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.minfin.gr>, [Πρόσβαση 01 Αυγούστου 2019].

Υπουργείο Οικονομικών, (2018). Έσοδα ετών 2008-2017. [online] Διαθέσιμο στη από: <http://www.minfin.gr>. [Πρόσβαση 05 Αυγούστου 2019].