

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ:

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

«Μετασχηματίζοντας τον μηχανισμό είσπραξης των δημοσίων εσόδων . Η
λειτουργία της Α.Α.Δ.Ε. και ο ρόλος της στη δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Δέσποινα Δεληγιαννάκη

Αθήνα, Μάιος 2020

Τριμελής Επιτροπή

Μπέσιλα – Βήκα Ευρυδίκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Κέφης Βασίλειος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Μπάλτα Ευαγγελία, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)



Copyright © Δέσποινα Ι. Δεληγιαννάκη, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διδακτορικής διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τη συγγραφέα.

Η έγκριση της διδακτορικής διατριβής από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων της συγγραφέως.

Συντομογραφίες

Α.Α.Δ.Ε.: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΔΑ: Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
Α.Ε.Τ.Α.: Ανώτατη Επιτροπή Τελωνειακών Αμφισβητήσεων
ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Υ.Ο.: Απόφαση Υπουργού Οικονομικών
Α.Χ.Σ.: Ανώτατο Χημικό Συμβούλιο
Γ.Γ.: Γενικός Γραμματέας
Γ.Γ.Δ.Ε.: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
ΓΔΑΔΟ: Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Οργάνωσης
ΓΔΗΔΑΔ: Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου
Δυναμικού
ΓΔΗΛΕΔ: Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΓΓΠΣ: Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
ΔΑΔ: Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού
ΔΙ.Π.Α.Ε.Ε.: Διεύθυνση Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών
ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
Δ.Ο.Υ.: Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες
Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛ.Υ.Τ.: Ελεγκτική Υπηρεσία Τελωνείων
Ε.Ν.Γ.Δ.Ε.: Ειδικό Νομικό Γραφείο Δημοσίων Εσόδων
ΕΣΡ: Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
Ε.Τ.Ε.Π.Π.Α.Α.: Ειδικό Ταμείο Ελέγχου Παραγωγής και Ποιότητας Αλκοόλης -
Αλκοολούχων Ποτών
Ε.Υ.Τ.Ε. : Επιτελική Υπηρεσία Τελωνειακών Ελέγχων
Ε.Φ.Κ.: Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης
Θ.Ο.Ε. : Θαλάσσιες Ομάδες Ελέγχου
Ι.Δ.Α.Χ.: Ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου
ΚΑΝ.: Κανονισμός
Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.: Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων
Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.: Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου
Κ.Ε.Ο.Φ. : Κέντρο Είσπραξης Οφειλών
Κ.Ο.Ε. : Κινητές Ομάδες Ελέγχου

Κ.Υ.: Κεντρικές Υπηρεσίες

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΠΣ: Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα

ΠΘΕ: Περίγραμμα Θέσης Εργασίας

ΣΔΟΕ: Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

Σ.Ε.Κ.: Συντονιστικό Επιχειρησιακό Κέντρο για την καταπολέμηση του
λαθρεμπορίου στον τομέα των Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης

ΤΠΕ: Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας

Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.: Υπηρεσίες Ελέγχων και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων

Υποικ: Υπουργείο Οικονομικών

Φ.Α.Ε.: Φορολογία Ανωνύμων Εταιρειών

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Βλ.: βλέπε

κ.λπ.: και λοιπά

ν.: νόμος

όπ.π. : όπως παραπάνω

παρ.: παράγραφος

π.δ.: προεδρικό διάταγμα

π.χ.: παραδείγματος χάριν

σχετ.: σχετικά

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ την επιβλέπουσα της παρούσας εργασίας κα Ευαγγελία Μπάλτα για την αμέριστη υποστήριξη και την υπομονή της. Θερμές ευχαριστίες επίσης στους καθηγητές και τις καθηγήτριες του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών για τις γνώσεις και τις αξίες που πρόθυμα μας μεταλαμπάδευσαν.

Περιεχόμενα

Εισαγωγικές παρατηρήσεις	15
A. ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟ Α.Α.Δ.Ε. & Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	19
1. Η οργάνωση της ελληνικής Φορολογικής Διοίκησης	19
1.1 Η φορολογική διοίκηση προ της δημοσιονομικής κρίσης	19
1.2 Η δημιουργία της ημιαυτόνομης Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων	21
1.3 Οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων	24
1.4 Η δομή και η λειτουργία της Γ.Γ.Δ.Ε.	28
1.5 Η μετάβαση σε μια αυτόνομη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	31
2. Γένεση και εξέλιξη του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών	33
2.1 Οι λόγοι γένεσης των Ανεξάρτητων Αρχών στο διεθνές σκηνικό	33
2.2 Η εδραίωση του θεσμού στην Ελλάδα	35
2.3 Τα βασικά γνωρίσματα και οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών	37
2.4 Η συνήθης τυπολογία των Ανεξάρτητων Αρχών	38
2.5 Επιφυλάξεις σχετικά με τον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών	41
B. Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	43
3. Η φύση, η αποστολή, οι αρμοδιότητες της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων	43
3.1 Η sui generis φύση της νέας Ανεξάρτητης Αρχής	43
3.2 Το όραμα, η αποστολή και στόχοι της νέας Αρχής	46
3.3 Αρμοδιότητες	49
4. Η οργανωτική δομή της νέας αρχής	52
5. Τα όργανα διοίκησης της νέας Αρχής	57
5.1 Το Συμβούλιο Διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε.	57

5.2 Ο παντοδύναμος Διοικητής και η σχέση του με τον Υπουργό Οικονομικών και το Συμβούλιο Διοίκησης	60
5.3 Το προσωπικό της Α.Α.Δ.Ε.....	66
Γ. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΔΑΔ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ.	71
6. Βασικές Αρχές της ΔΑΔ στην αξιολόγηση και διαχείριση της απόδοσης Ανθρώπινου Δυναμικού	71
6.1 Η έννοια και η σημασία της αξιολόγησης και της διαχείρισης της απόδοσης προσωπικού.	71
6.2 Ο κύκλος της αξιολόγησης.....	73
6.2.1 Ανάλυση έργου.....	73
6.2.2 Θέσπιση στόχων	74
6.2.3 Διαδικασία αξιολόγησης	75
6.2.4 Ποιοτική και ποσοτική αξιολόγηση	76
7. Η πρώτη εφαρμογή αρχών HRM εντός Α.Α.Δ.Ε.....	78
7.1 Οι βασικές αρχές του συστήματος HRM της Α.Α.Δ.Ε.	78
7.2 Περιγράμματα θέσεων εργασίας	79
7.3 Εφάπαξ αξιολόγηση.	82
7.3.1 Το πλαίσιο της εφάπαξ αξιολόγησης	82
7.3.2 Η διεξαγωγή της εφάπαξ αξιολόγησης	83
8. Προς ένα νέο ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης της απόδοσης εντός Α.Α.Δ.Ε.	85
8.1 Καθορισμός και παρακολούθηση στοχοθεσίας	85
8.1.1 Προγραμματισμός στοχοθεσίας	85
8.1.2 Κατανομή στόχων	86
8.1.3 Συλλογικά συμβουλευτικά όργανα	87
8.2 Αξιολόγηση Απόδοσης.....	88
8.2.1 Διαδικασία και κριτήρια αξιολόγησης	88

8.2.2 Συμβουλευτική συνέντευξη κι ενδιάμεση παρακολούθηση της απόδοσης.....	91
8.2.3 Κλίμακα Αξιολόγησης	92
8.3 Διαχείριση αποτελεσμάτων απόδοσης	94
8.3.1 Διαχείριση εξαιρετικά υψηλής ή ιδιαίτερα χαμηλής απόδοσης.....	94
8.3.2 Πλάνο βελτίωσης απόδοσης.....	94
8.3.3 Ανίχνευση αναγκών εκπαίδευσης	95
8.4 Προσωπική ανάπτυξη – πορεία σταδιοδρομίας	96
8.4.1 Προσωπικό πλάνο επαγγελματικής ανάπτυξης.....	96
8.4.2 Ανάπτυξη πορείας σταδιοδρομίας.....	97
8.5 Η κουλτούρα του προσωπικού της Α.Α.Δ.Ε. ως τροχοπέδη στο νέο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής.....	97
Δ. ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ Α.Α.Δ.Ε. ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	102
9. Ανάλυση των στρατηγικών στόχων της Α.Α.Δ.Ε.	102
9.1 Η ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης	103
9.1.1 Φορολογική συμμόρφωση και ελληνική πραγματικότητα.....	103
9.1.2 Η στρατηγική της Α.Α.Δ.Ε. στον τομέα της φορολογικής συμμόρφωσης.....	106
9.2 Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.....	109
9.2.1 Η Φοροδιαφυγή και οι επιπτώσεις της	109
9.2.2 Οι μονάδες φορολογικού ελέγχου της Α.Α.Δ.Ε.	112
9.2.3 Η στρατηγική της Α.Α.Δ.Ε. για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.....	115
9.3 Η περιστολή του λαθρεμπορίου	118
9.3.1 Έννοια, περιεχόμενο και διακύβευμα της λαθρεμπορίας.....	118
9.3.2 Υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. για την περιστολή του Λαθρεμπορίου .	121
9.3.3 Στρατηγική και μέσα δίωξης της Α.Α.Δ.Ε. ενάντια στο λαθρεμπόριο	124

10. Αντί Επιλόγου. Αποτελεί η Α.Α.Δ.Ε. ένα σταθερό οικοδόμημα;	128
Πηγές – Βιβλιογραφία	138
Παραρτήματα	152

Πίνακες

Πίνακας 1. Απολογισμός τακτικών εσόδων Προϋπολογισμού έτους 2018.....	19
Πίνακας 2. Το λογότυπο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων	48
Πίνακας 3. Κατανομή προσωπικού Α.Α.Δ.Ε. σε κλάδους	69
Πίνακας 4. Περιεχόμενο Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας Α.Α.Δ.Ε.	81
Πίνακας 5. Ποσοτική και Ποιοτική Αξιολόγηση των υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε.	90
Πίνακας 6. Βαθμολογία και Κλίμακα Αξιολόγησης	93
Πίνακας 7. Τροποποιήσεις Ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε.	129
Πίνακας 8. Τροποποιήσεις του Οργανισμού της Α.Α.Δ.Ε.	131

Περίληψη

Η παρούσα μελέτη πραγματεύεται τον μετασχηματισμό του μηχανισμού είσπραξης δημοσίων εσόδων ο οποίος έλαβε χώρα υπό τις δημοσιονομικές πιέσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα αλλά και εξαιτίας των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας κατά την εν λόγω περίοδο. Κρίσιμο στοιχείο για την ανάλυση, αποτελεί η αυτονόμηση της φορολογικής διοίκησης με την εκχώρηση των αρμοδιοτήτων της στην νέα ιδιότυπη Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.). Η διερεύνηση του βαθμού στον οποίο έχει συμβάλλει η Α.Α.Δ.Ε. στη δημοσιονομική εξυγίανση του κράτους αποτελεί το έτερο βασικό ζητούμενο της παρούσας. Για τον σκοπό αυτό, η ανά χείρας μελέτη δομείται σε τέσσερα διακριτά μέρη.

Για τη βέλτιστη κατανόηση της λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε., στο πρώτο εισαγωγικό μέρος της παρούσας εξετάζεται συγκριτικά η οργάνωση της φορολογικής διοίκησης προ της ανεξαρτητοποίησής της αλλά και παρουσιάζεται η πορεία προς την πλήρη αυτονόμησή της με την αποκοπή της από το Υπουργείο Οικονομικών και την μετονομασία της σε Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Με τον τρόπο αυτό συντελέστηκε η αποσύνδεση της επιχειρησιακής λειτουργίας στον φορολογικό τομέα από τον σχεδιασμό της φορολογικής πολιτικής. Επιπλέον, καθώς η επιλογή για την αποκοπή από τη δραστηριότητα της πολιτικής εξουσίας κρίσιμης ύλης του σκληρού πυρήνα του κράτους και την ανάθεση αυτής σε μια *ad hoc* ανεξάρτητη αρχή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, στο δεύτερο κεφάλαιο επιδιώκεται μια σφαιρική θεώρηση των ανεξάρτητων αρχών εν γένει, αναλύοντας τους λόγους γένεσης του θεσμού, τα βασικά γνωρίσματα και τη συνήθη τυπολογία τους αλλά και διερευνώντας περαιτέρω τον ρόλο που αυτές επιτελούν.

Αντικείμενο ανάλυσης του δεύτερου μέρους αποτελεί η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Συνεπώς, στο τρίτο κεφάλαιο με το οποίο εκκινεί η εν λόγω θεματική ενότητα επιχειρείται η ένταξη της Α.Α.Δ.Ε. στο γενικότερο πλαίσιο λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών εντοπίζοντας ομοιότητες και διαφορές ενώ παράλληλα εξετάζονται το όραμα, η αποστολή, οι στόχοι και οι αρμοδιότητες της νέας Αρχής. Το τέταρτο και το πέμπτο κεφάλαιο αναλύουν την οργανωτική δομή της Α.Α.Δ.Ε., τα όργανα διοίκησης και παραθέτουν ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία για το προσωπικό της Αρχής.

Αναγνωρίζοντας τον κομβικό ρόλο του ανθρώπινου παράγοντα για την επίτευξη του σκοπού της Α.Α.Δ.Ε. στο πεδίο των δημοσίων εσόδων, το τρίτο μέρος αναλύει το νέο, προωθημένο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής το οποίο στηρίζεται στις αρχές του Νέου Δημόσιου Μανατζμεντ. Η εν λόγω προσέγγιση μεταφέρει διοικητικές πρακτικές του ιδιωτικού τομέα στους κόλπους του Δημοσίου. Περαιτέρω, αναλύονται σε ιδιαίτερη ενότητα η κουλτούρα και οι στάσεις του προσωπικού της Αρχής ενάντια στην εφαρμογή του νέου συστήματος οι οποίες δύνανται να υπονομεύσουν την επιτυχία της.

Προκειμένου να αναδειχθεί η συμβολή της Α.Α.Δ.Ε. στη δημοσιονομική εξυγίανση του κράτους, το τέταρτο μέρος είναι αφιερωμένο στην στρατηγική που ακολουθεί με απώτερο σκοπό την μεγιστοποίηση των δημοσίων εσόδων. Συνεπώς, αναλύονται οι τρεις βασικοί στρατηγικοί της στόχοι, ήτοι η ενδυνάμωση της φορολογικής συμμόρφωσης, η δίωξη της φοροδιαφυγής και η περιστολή του λαθρεμπορίου καθώς και οι εμπλεκόμενες οργανικές μονάδες, η στρατηγική και τα μέσα τα οποία χρησιμοποιεί. Τέλος, αντί epilόγου, επιχειρείται μια συνολική αξιολόγηση της λειτουργίας νέου θεσμού με έμφαση στα πλεονεκτήματα αλλά και τις βασικές αδυναμίες του όπως αυτά προκύπτουν από την τριετή πορεία της Α.Α.Δ.Ε..

Λέξεις κλειδιά

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, ανεξάρτητες αρχές, δημόσια έσοδα, φορολογική διοίκηση, δημόσια διοίκηση

Abstract

This study discusses the transformation of the public revenue collection mechanism that took place under the fiscal pressures of the economic crisis in Greece but also due to the country's international commitments during this period. A critical element for the analysis is the autonomy of the tax administration and the assignment of its responsibilities to the new Independent Public Revenue Authority (IAPR). The investigation of the degree to which IAPR has contributed to the fiscal consolidation of the state is the other main issue of the present study. For this purpose, the study is structured in four parts.

For the optimal understanding of the mode of operation of the IAPR, in the first introductory part of the present study, the organization of the tax administration before its independence is comparatively examined, as well as the course towards its complete autonomy with its separation from the Ministry of Finance and its renaming to Independent Public Revenue Authority. In this way, the decoupling of the executive function in the tax sector from the planning of the tax policy took place. In addition, as the cut off a critical part of the state's hardcore political activity and its assignment to an ad hoc independent authority is of particular interest, the second chapter seeks a comprehensive view of the independent authorities in general, analyzing the reasons for the genesis of the institution, their basic features and their usual typology but also further exploring the role they play.

The subject of analysis of the second part is the Independent Public Revenue Authority. Therefore, in the third chapter with which this thematic unit starts, the IAPR is examined into the general context of the operation of the independent authorities trying to identify their similarities and differences, while presenting at the same time the vision, mission, goals and responsibilities of the new Authority. The fourth and fifth chapters analyze the organizational structure of IAPR, the administrative bodies and provide qualitative and quantitative data on the staff of the Authority.

Recognizing the key role of the human factor in achieving the purpose of IAPR in the field of public revenue, the third part analyzes the new, advanced HRMS of the IAPR, which is based on the principles of the New Public Management. This approach transfers administrative practices of the private sector to the public sector.

Furthermore, the culture and attitudes of the IAPR's staff against the implementation of the new system, which may undermine its success, are analyzed in more detail.

In order to highlight the contribution of IAPR in the fiscal consolidation of the state, the fourth part is devoted to the strategy pursued with the ultimate goal of maximizing public revenues. Therefore, three main strategic objectives are analyzed, namely the strengthening of tax compliance, the prosecution of tax evasion and the suppression of smuggling, as well as the organic units involved, the strategy and the means IAPR uses. Finally, instead of an epilogue, an overall evaluation of the operation of the new institution is attempted with an emphasis on its advantages but also its main weaknesses as they arise from its three-year course.

Keywords:

Independent Authority for Public Revenue, independent authorities, public revenues, tax administration, public administration

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Κατά τη διαχείριση της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα από το 2010 κι έπειτα αναδεικνύεται σε βασική προτεραιότητα η αποπολιτικοποίηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για ένα αίτημα το οποίο κάθε άλλο παρά νέο είναι καθώς διατυπώνεται παλαιόθεν τόσο σε Εκθέσεις εμπειρογνομόνων, όπως η περίφημη Έκθεση Βαρβαρέσου το 1952, όσο και στις προτάσεις – συστάσεις των διεθνών φορέων και θεσμών, όπως ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που συνεργάζονται με τη χώρα μας για τη διαχείριση της οικονομικής κρίσης¹. Στο πεδίο της είσπραξης των δημοσίων εσόδων η εν λόγω επιδίωξη μετατρέπεται πλέον σε επίσημη δέσμευση της χώρας μας έναντι των ευρωπαϊκών θεσμών ρητά καταγεγραμμένη στα κείμενα των Μνημονίων τα οποία επικυρώθηκαν από το Κοινοβούλιο ως νόμοι του ελληνικού Κράτους. Η υλοποίηση της δέσμευσης για την αποπολιτικοποίηση της ελληνικής φορολογικής διοίκησης έλαβε χώρα με την απόσχιση της από το Υπουργείο Οικονομικών και την μετατροπή της σε Ανεξάρτητη Αρχή.

Παραταύτα, μόνη η δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (εφεξής Α.Α.Δ.Ε. ή Αρχή) δεν απήλλαξε τη χώρα από τις υποχρεώσεις τις οποίες ανέλαβε σε σχέση με τη φορολογική διοίκηση. Πιο αναλυτικά, η πρόοδος της Ελλάδας στον τομέα είσπραξης των δημοσίων εσόδων παρακολουθείται από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας σύμφωνα με τον

¹ Παπατόλιας, (2017). Μεταρρυθμιστικές Πολιτικές στη Δημόσια Διοίκηση με τις εγγυήσεις του ΑΣΕΠ. Ο στόχος της απο-πολιτικοποίησης και η θέσπιση Μητρώου Επιτελικών Στελεχών. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*. 6, σσ. 751 – 756

KAN. (E.E.) 472/2013². Η ενεργοποίηση της ενισχυμένης εποπτείας για την Ελλάδα επιβάλλει την υιοθέτηση περαιτέρω μέτρων και την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την υποστήριξη της ισχυρής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης³. Στο πλαίσιο αυτό ο μετασχηματισμός του μηχανισμού είσπραξης δημοσίων εσόδων τελεί σε εξέλιξη και ακολουθεί σε πολλές περιπτώσεις τις υποδείξεις των ευρωπαϊκών θεσμών.

Αυτόν ακριβώς τον μετασχηματισμό πραγματεύεται η παρούσα μελέτη ο οποίος έλαβε χώρα βεβιασμένα, υπό τις δημοσιονομικές πιέσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα αλλά και εξαιτίας των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας κατά την εν λόγω περίοδο. Κρίσιμο στοιχείο για την ανάλυση, αποτελεί η αυτονόμηση της φορολογικής διοίκησης με την εκχώρηση των αρμοδιοτήτων της στην νέα ιδιότυπη Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Η διερεύνηση του βαθμού στον οποίο έχει συμβάλλει η Α.Α.Δ.Ε. στη δημοσιονομική εξυγίανση του κράτους αποτελεί το έτερο βασικό ζητούμενο της παρούσας. Για τον σκοπό αυτό, η ανά χείρας μελέτη δομείται σε τέσσερα διακριτά μέρη.

Για τη βέλτιστη κατανόηση της λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε., στο πρώτο εισαγωγικό μέρος της παρούσας εξετάζεται συγκριτικά η οργάνωση της φορολογικής διοίκησης προ της ανεξαρτητοποίησής της αλλά και παρουσιάζεται η πορεία προς την πλήρη αυτονόμησή της με την αποκοπή της από το Υπουργείο Οικονομικών και την μετονομασία της σε Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Με τον τρόπο αυτό συντελέστηκε η αποσύνδεση της εκτελεστικής λειτουργίας στον φορολογικό τομέα από τον σχεδιασμό της φορολογικής πολιτικής. Επιπλέον, καθώς η επιλογή για την στέρηση από τη δραστηριότητα της πολιτικής εξουσίας κρίσιμης ύλης του σκληρού πυρήνα του κράτους και την ανάθεση αυτής σε μια *ad hoc* ανεξάρτητη αρχή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, στο δεύτερο κεφάλαιο επιδιώκεται μια σφαιρική θεώρηση των ανεξάρτητων αρχών εν γένει, αναλύοντας τους λόγους γένεσης του

² Κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013 , για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα

³ European Commission, (5 Ιουνίου, 2019). *Enhanced Surveillance update – Greece, June 2019*. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 20.05.2020)

θεσμού, τα βασικά γνωρίσματα και τη συνήθη τυπολογία τους αλλά και διερευνώντας περαιτέρω τον ρόλο που αυτές επιτελούν.

Αντικείμενο ανάλυσης του δεύτερου μέρους αποτελεί η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Συνεπώς, στο τρίτο κεφάλαιο με το οποίο εκκινεί η εν λόγω θεματική ενότητα επιχειρείται η ένταξη της Α.Α.Δ.Ε. στο γενικότερο πλαίσιο λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών εντοπίζοντας ομοιότητες και διαφορές. Παράλληλα παρουσιάζονται το όραμα, η αποστολή, οι στόχοι και οι αρμοδιότητες της νέας Αρχής. Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται η οργανωτική δομή της Α.Α.Δ.Ε.. Στο τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα όργανα διοίκησης της Αρχής και παρατίθενται ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία για το προσωπικό της ενώ ταυτόχρονα εξετάζεται ο ρόλος του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε. στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.

Αναγνωρίζοντας τον κομβικό ρόλο του ανθρώπινου παράγοντα για την επίτευξη του σκοπού της Α.Α.Δ.Ε. στο πεδίο των δημοσίων εσόδων, το τρίτο μέρος αναλύει το νέο, προωθημένο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής το οποίο στηρίζεται στις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Η εν λόγω προσέγγιση η οποία μεταφέρει διοικητικές πρακτικές του ιδιωτικού τομέα στους κόλπους του Δημοσίου αποτελεί καινοτομία για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Περαιτέρω, αναλύονται σε ιδιαίτερη ενότητα η κουλτούρα και οι στάσεις του προσωπικού της Αρχής ενάντια στην εφαρμογή του νέου συστήματος οι οποίες δύνανται να υπονομεύσουν την επιτυχία της.

Προκειμένου να αναδειχθεί η συμβολή της Α.Α.Δ.Ε. στη δημοσιονομική εξυγίανση του κράτους, το τέταρτο μέρος είναι αφιερωμένο στην στρατηγική που ακολουθεί με απώτερο σκοπό την μεγιστοποίηση των δημοσίων εσόδων. Συνεπώς, αναλύονται τρεις βασικοί στρατηγικοί της στόχοι, ήτοι η ενδυνάμωση της φορολογικής συμμόρφωσης, η δίωξη της φοροδιαφυγής και η περιστολή του λαθρεμπορίου καθώς και οι εμπλεκόμενες οργανικές μονάδες, η στρατηγική και τα μέσα τα οποία χρησιμοποιεί. Τέλος, αντί επιλόγου, επιχειρείται μια συνολική αξιολόγηση της λειτουργίας νέου θεσμού με έμφαση στα πλεονεκτήματα αλλά κυρίως στις βασικές αδυναμίες της Α.Α.Δ.Ε., όπως αυτές προκύπτουν από την τριετή πορεία της.

Μεθοδολογικά, για την εκπόνηση της παρούσας μελέτης επιχειρήθηκε η κριτική ανάλυση και σύνθεση τόσο πρωτογενών όσο και δευτερογενών πηγών. Όσον αφορά στη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, επισημαίνεται το διαπιστωθέν κενό δευτερογενών πηγών, καθώς για την προσέγγιση του θέματος υφίστανται περιορισμένες τόσο σε έκταση όσο και σε αριθμό μελέτες, κυρίως αρθρογραφία σε περιοδικά. Συνεπώς, για την παρουσίαση της Α.Α.Δ.Ε. και την ανάλυση του τρόπου λειτουργίας της χρησιμοποιήθηκαν κυρίως πρωτογενείς πηγές, όπως κείμενα νόμων και κανονιστικών πράξεων, επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκθέσεις διεθνών οργανισμών αλλά και άλλων θεσμών. Δευτερογενείς πηγές χρησιμοποιήθηκαν κυρίως για τη θεωρητική προσέγγιση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών αλλά και για την τεκμηρίωση των βασικών αρχών της Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού και του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Τέλος, καθώς η εκπόνηση της ανά χείρας μελέτης ολοκληρώθηκε εντός των ιδιαίτερων συνθηκών οι οποίες διαμορφώθηκαν για την αντιμετώπιση της πρωτόγνωρης υγειονομικής κρίσης του covid-19 στο πλαίσιο των οποίων δεν ήταν δυνατή η πρόσβαση σε βιβλιοθήκες, η συγγραφή του τελευταίου μέρους της παρούσας στηρίχθηκε σχεδόν αποκλειστικά σε διαδικτυακές πηγές, ιδίως ξενόγλωσσα άρθρα σε ακαδημαϊκά περιοδικά, αλλά και πρωτογενή κείμενα όπως τα Επιχειρησιακά και Στρατηγικά Σχέδια της Α.Α.Δ.Ε..

Α. ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟ Α.Α.Δ.Ε. & Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

1. Η οργάνωση της ελληνικής Φορολογικής Διοίκησης

1.1 Η φορολογική διοίκηση προ της δημοσιονομικής κρίσης

Ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της φορολογικής διοίκησης προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία ολόκληρου του κράτους. Η διασφάλιση των δημοσίων εσόδων αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο για τη δημοσιονομική αλλά και κοινωνική σταθερότητα, οι οποίες συνδέονται αλυσιδωτά με όλες τις εκφάνσεις του δημόσιου βίου. Όπως δε ευλόγως γίνεται αντιληπτό, σε περιόδους οικονομικής κρίσης όπως αυτή που διανύει η Ελλάδα την τελευταία δεκαετία, η ορθή και απρόσκοπτη λειτουργία του φορολογικού μηχανισμού, με απώτερο στόχο την μεγιστοποίηση των δημοσίων εσόδων, αναδεικνύεται σε έναν από κρισιμότερους παράγοντες ανάκαμψης. Ο φορολογικός μηχανισμός ταυτίζεται με τη φορολογική διοίκηση, ήτοι τις φορολογικές και τελωνειακές υπηρεσίες της χώρας, από τις οποίες εισπράττεται το 90% περίπου των τακτικών εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού⁴. Παραδοσιακά η φορολογική διοίκηση ασκούνταν από το αρμόδιο Υπουργείο Οικονομικών, ενίοτε και Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών όπως άλλωστε ονομαζόταν και στις απαρχές της οικονομικής κρίσης.



Πίνακας 1. Απολογισμός τακτικών εσόδων Προϋπολογισμού έτους 2018

⁴ Σύμφωνα με τα απολογιστικά οικονομικά στοιχεία έτους 2018 του Υπουργείου Οικονομικών, από το σύνολο των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού της τάξης των 48.996.956.336€, ποσό 44.544.879.293€ αντιστοιχεί σε φορολογικά έσοδα και μόνον 4.452.077.043€ προέρχονται από μη φορολογικά έσοδα. Βλ.σχετ. την *Ανάλυση Εσόδων έτους 2018 ανά Κατηγορία* η οποία αναρτάται στην ιστοσελίδα του Υποικ www.minfin.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 08.02.2020)

Στη βάση αυτή στηριζόταν ο οργανωτικός μηχανισμός της φορολογικής διοίκησης του Ελληνικού Κράτους μέχρι το 2012, τον οποίο αποτελούσε κατά κύριο λόγο, η Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών⁵. Μάλιστα, από το συστατικό νόμο 3470/2006⁶ της εν λόγω οργανωτικής μονάδας δημιουργείται ταυτόχρονα θέση μετακλητού Γενικού Γραμματέα, ο οποίος τίθεται επικεφαλής της. Με την πρόβλεψη αυτή τίθεται αυτομάτως στο τιμόνι της φορολογικής πολιτικής ένα πρόσωπο το οποίο προσλαμβάνεται ad hoc για να επιτελέσει το έργο της εφαρμογής της οικονομικής πολιτικής και δεν εξελίσσεται ιεραρχικά ούτε δύναται να μετακινηθεί στις λοιπές θέσεις ή βαθμίδες της Διοίκησης⁷. Περαιτέρω, απονέμεται στην Γενική Γραμματεία η αρμοδιότητα της εφαρμογής της οικονομικής πολιτικής επί φορολογικών, τελωνειακών και χημικών θεμάτων⁸.

Εντούτοις, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η προβλεπόμενη από τον νόμο δομή της Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων συμπεριλάμβανε και τη διευρυμένη αρμοδιότητα της δημόσιας περιουσίας και των εθνικών κληροδοτημάτων, η οποία σήμερα έχει αποσυνδεθεί από τη φορολογική διοίκηση. Πιο αναλυτικά, ο συστατικός της νόμος⁹ προέβλεπε ότι η Γενική Γραμματεία συγκροτούνταν από όλες τις οργανικές μονάδες και τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, που υπάγονταν στο γραφείο του Γενικού Γραμματέα καθώς και τις παρακάτω Γενικές Διευθύνσεις: α) Φορολογίας, β) Φορολογικών Ελέγχων, γ) Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης, δ) Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων, ε) Γενικού Χημείου του Κράτους, στ) Οικονομικής Επιθεώρησης, ζ) Διοικητικής Υποστήριξης και η) Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων.

⁵ Σταύρος Ακαλίδης. (2019). Διοικητική οργάνωση και ανθρώπινο δυναμικό. Σχέση παράλληλου εναρμονισμού - Η περίπτωση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (ΕφημΔΔ)*. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, τευχ. 2, σ. 263

⁶ Άρθρο 13 του ν.3470/06 (ΦΕΚ 132Α/28.06.2006), «Εθνικό Συμβούλιο Εξαγωγών, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις»

⁷ Για τις διακρίσεις πολιτικών ή διοικητικών υπαλλήλων βλ. Αντώνης Μακρυδημητρής/ Μαρία - Ηλιάνα Πραβίτα (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι. Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' Έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σσ.497 - 499

⁸ Αιτιολογική Έκθεση ν.3470/06

⁹ Άρθρο 13 του ν.3470/06, όπ. π.

Προϊούσης της οικονομικής κρίσης, αναδείχθηκε το μέγεθος του προβλήματος που αντιμετώπιζε το ελληνικό σύστημα εισπραξης των φορολογικών εσόδων. Αναμφισβήτητα, κανένα ευρωπαϊκό κράτος δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι έχει άριστες επιδόσεις ως προς την εισπραξη φόρων, κατά το ξεκίνημα της κρίσης όμως, το μέγεθος του προβλήματος στην Ελλάδα ήταν ασυνήθιστο σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη¹⁰. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τα ανείσπρακτα φορολογικά έσοδα το 2006 ανήλθαν σε 30%, ποσοστό το οποίο αντιστοιχούσε στο 3,4% του ΑΕΠ¹¹ ενώ το 2011 ο ΟΟΣΑ ανέφερε ότι αν η Ελλάδα μπορούσε να εισπράξει τα φορολογικά της έσοδα με την ίδια αποτελεσματικότητα με τους κύριους εταίρους της, θα μπορούσε να ενισχύει τον ετήσιο κρατικό προϋπολογισμό με ποσό ίσο με το 4,7% του ΑΕΠ της¹². Επομένως, η ανάγκη αναθεώρησης και ανασχεδιασμού της λειτουργίας του εισπρακτικού μηχανισμού του Δημοσίου κατέστη επιτακτική από τα πρώτα χρόνια της δημοσιονομικής κρίσης.

1.2 Η δημιουργία της ημιαυτόνομης Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων

Στη βάση αυτή, η δημιουργία της αυτόνομης εισπρακτικής κρατικής Αρχής με τη σημερινή της μορφή ως Ανεξάρτητη Αρχή, αποτελεί συνέχεια και κατάληξη μιας προηγούμενης αναμορφωτικής διαδικασίας ως προς τα φορολογικά και τελωνειακά έσοδα στη χώρα μας. Στον πυρήνα της εν λόγω διαδικασίας είχε μάλιστα τεθεί από νωρίς η αποπολιτικοποίηση της φορολογικής διοίκησης. Η πρώτη προσπάθεια μερικής αποσύνδεσης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού από πολιτικές επιρροές ερείδεται ήδη στα τέλη του 2012. Ειδικότερα, με την υποπαράγραφο Ε2 της παραγράφου Ε του άρθρου 1^{ου} του ν. 4093/12¹³, ο οποίος συμπληρώθηκε στη

¹⁰ Dionysis Dimitrakopoulos/ Argyris Passas (2016) Reforming The Greek Public Revenue Administration. *UACES 46th Annual Conference*, London, 5-7 September 2016, p.2, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα του University Association for Contemporary European Studies www.uaces.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 16.02.2020).

¹¹ Featherstone, Kevin. (2011). The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 49, p.196

¹² Dimitrakopoulos/Passas (2016), ό.π.

¹³ ΦΕΚ 222Α/12.11.2012, «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016. Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/12 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016».

συνέχεια ιδίως με το ν. 4152/13¹⁴, δημιουργήθηκε στους κόλπους του Υπουργείου Οικονομικών μια νέα δομή, η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.). Με την ίδια διάταξη, συστάθηκε θέση Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων στην οποία θα υπάγονταν όλες οι υπηρεσίες της καταργούμενης Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων και θα μεταβιβάζονταν σταδιακά οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών ή του καθ' ύλην αρμόδιου Υφυπουργού Οικονομικών, που συνδέονται με την άσκηση της φορολογικής διοίκησης, χωρίς μάλιστα δυνατότητα επαναμεταβίβασης¹⁵.

Περαιτέρω, στη Γ.Γ.Δ.Ε. υπήχθησαν με το ν. 4152/13¹⁶, τρεις επιπρόσθετες, και ιδιαίτερα κρίσιμες κατηγορίες αρμοδιοτήτων, μαζί με το προσωπικό και τους διαθέσιμους πόρους¹⁷. Πρώτον, ενσωματώθηκε στη Γενική Γραμματεία η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία ως μονάδα εσωτερικού ελέγχου διασφάλιζε περαιτέρω την ορθότητα κατά τη διεξαγωγή φορολογικών και τελωνειακών διατυπώσεων και ελέγχων καθώς και τον περιορισμό φαινομένων διαφθοράς. Δεύτερον, υπήχθησαν στη Γ.Γ.Δ.Ε. οι οργανικές μονάδες της πρώην Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ) που αφορούσαν στην άσκηση της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης.

Το γεγονός αυτό, παρείχε στη Γ.Γ.Δ.Ε. αυξημένη αυτοτέλεια καθώς επέτρεπε τη βέλτιστη διαχείριση κι αξιοποίηση των σχετικών με τις αρμοδιότητές της ηλεκτρονικών συστημάτων αλλά και των ανθρώπινων πόρων που απασχολούνταν σε σχέση με τα πληροφοριακά συστήματα σε συνδυασμό με τις διοικητικές και φορολογικές της δράσεις. Ακόμη, οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της Γ.Γ.Δ.Ε. ενδυναμώθηκαν με την μεταφορά των αρμοδιοτήτων τις οποίες μέχρι πρότινος ασκούσε το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) για τον προληπτικό έλεγχο εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας και τον προσωρινό φορολογικό έλεγχο καθώς και τον έλεγχο εφαρμογής των διατάξεων της τελωνειακής

¹⁴ ΦΕΚ 107Α'/09.05.2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013».

¹⁵ Αιτιολογική έκθεση ν.4093/12

¹⁶ Άρθρο πρώτο, παρ. Β

¹⁷ Στυλιανός-Ιωάννης Κουτνατζής, (7 Αυγούστου, 2018). *Η ανεξαρτησία της φορολογικής διοίκησης: Δοκιμάζοντας τα όρια της κοινοβουλευτικής αρχής*. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.constitutionalism.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 09.02.2020) σσ. 6 – 7

νομοθεσίας. Με τον τρόπο αυτό, στη Γ.Γ.Δ.Ε. εντάχθηκαν όλες οι οργανικές μονάδες της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης.

Στόχος ήταν ο περιορισμός του Υπουργού Οικονομικών στην άσκηση της φορολογικής πολιτικής, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος αλλά και η απαλλαγή της δημόσιας διοίκησης στον κρίσιμο τομέα των δημοσίων εσόδων από κάθε είδους πολιτικές παρεμβάσεις, με ταυτόχρονη διασφάλιση μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η πραγμάτωση των αρχών της φορολογικής δικαιοσύνης και φορολογικής ισότητας¹⁸. Στη βάση αυτή, η Γ.Γ.Δ.Ε. διαφοροποιούνταν από τις λοιπές γενικές γραμματείες του ιδίου αλλά και άλλων υπουργείων κυρίως ως προς τις αρμοδιότητες, τον τρόπο επιλογής, τη διάρκεια και τις προϋποθέσεις πρόωρης λήξης της θητείας του επικεφαλής της προκειμένου να διασφαλίζεται ο αναγκαίος βαθμός αυτονομίας στην άσκηση των καθηκόντων του¹⁹.

Χαρακτηριστικά ως προς τα παραπάνω είναι τα διαλαμβανόμενα στην υποπαράγραφο Ε2 – εδάφιο 4β του νόμου 4093/12 κατά τα οποία με την ανάληψη των καθηκόντων του ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων υπογράφει συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον Υπουργό Οικονομικών, όπου περιλαμβάνονται οι υποχρεώσεις του και οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι, οι οποίοι θα πρέπει να επιτευχθούν από τον ίδιο κατά τη διάρκεια της θητείας του, όπως επίσης και σε ετήσια βάση. Μάλιστα, για τη διασφάλιση της συνέχειας και της αποτελεσματικότητας στον εν λόγω τομέα προβλέφθηκε πενταετής θητεία η οποία υπερβαίνει την τετραετή κυβερνητική θητεία. Με τον τρόπο αυτό, η θητεία του Γενικού Γραμματέα αποσυνδέεται από εκείνην του Υπουργού Οικονομικών, και η άσκηση των αρμοδιοτήτων του δεν επηρεάζεται από τις εκάστοτε πολιτικές μεταβολές. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ίδιου νόμου η πρόβλεψη ότι η θητεία του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων μπορεί να ανανεώνεται για μία μόνο φορά με την ίδια διαδικασία εισάγεται ως επιπρόσθετη διασφάλιση της απεξάρτησής του από πολιτικές επιρροές²⁰.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Βλέπε σχετ. αιτιολογική Έκθεση ν.4389/16 σύμφωνα με την οποία οι ρυθμίσεις αναφορικά με το Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων διαφοροποιήθηκαν από τις γενικές ρυθμίσεις για τους Γενικούς Γραμματείς και τους προϊσταμένους Γενικών Γραμματειών των άρθρων 50-52 του π.δ. 63/2005 (Α'98).

²⁰ Αιτιολογική Έκθεση ν.4093/12

1.3 Οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων

Με τη μορφή της αυτή, η Γ.Γ.Δ.Ε. απέκτησε μεγαλύτερα περιθώρια διοικητικής αυτονομίας ως προς μια σειρά ζητημάτων εσωτερικής λειτουργίας, όπως: α) η κατάρτιση του προϋπολογισμού, η διαχείριση των έργων στο περιβάλλον της Γ.Γ.Δ.Ε. και ο ορισμός της στοχοθεσίας των υπηρεσιών της, β) ο καθορισμός της τεχνολογικής στρατηγικής της, γ) η στελέχωση των υπηρεσιών της, η συνεχής εκπαίδευση, διαχείριση και αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού της. Επίσης απέκτησε μερική οικονομική αυτοτέλεια στα θέματα του προϋπολογισμού της, με κύρια αρμοδιότητα τη μεταφορά πιστώσεων και τη σύναψη συμβάσεων μέχρι του ύψους του προϋπολογισμού των υπηρεσιών και φορέων της²¹.

Όπως προαναφέρθηκε, η Γ.Γ.Δ.Ε. συγκέντρωνε όλες τις σχετικές αρμοδιότητες για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, με βασικές εξ αυτών τις ακόλουθες²²: α) την οργάνωση και άσκηση της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης, β) την εφαρμογή της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας που άπτεται της είσπραξης δημοσίων εσόδων, γ) την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των οργανικών μονάδων και των υπαλλήλων της και δ) τη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς στις Υπηρεσίες της²³. Επιπλέον, με τη νέα της μορφή, η Γενική Γραμματεία διέθετε μερική αυτονομία τόσο σε οικονομικά ζητήματα όσο και ως προς τη διαχείριση έργων.

Στη βάση αυτή, απονέμονται από τον συστατικό νόμο στο πρόσωπο του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων μια σειρά ενδεικτικών και όχι περιοριστικών αρμοδιοτήτων²⁴:

α) να διαμορφώνει και να επικαιροποιεί σε ετήσια βάση τον στρατηγικό σχεδιασμό της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, όπως επίσης ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους και κριτήρια αξιολόγησης των οργανικών μονάδων που υπάγονται στην αρμοδιότητά του και του προσωπικού τους και να ενημερώνει σχετικά τον Υπουργό Οικονομικών,

²¹ Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, (2017), *Εκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το έτος 2016 και προγραμματισμός δραστηριοτήτων Α.Α.Δ.Ε. για το 2017*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 09.02.2020)

²² Ibid.

²³ Ακαλίδης (2019), όπ. π. σ.264

²⁴ ν.4093/12 Υποπάργραφος Ε2, υπ.

β) να τοποθετεί τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων και υπηρεσιών που υπάγονται στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων σύμφωνα με τα κριτήρια που προβλέπονται στον Υπαλληλικό Κώδικα²⁵ και να αποφασίζει την πρόωρη λήξη της θητείας τους, λόγω μη εκπλήρωσης των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων,

γ) να διασφαλίζει ότι το πρόγραμμα και οι δραστηριότητες των επί μέρους οργανικών μονάδων και υπηρεσιών που υπάγονται στις αρμοδιότητές του συμβαδίζουν με το στρατηγικό σχεδιασμό και τους τεθέντες στόχους και να ελέγχει και εποπτεύει όλες τις δραστηριότητες της Γενικής Γραμματείας,

δ) να υποβάλλει προτάσεις νομοθετικών ρυθμίσεων που κατατίθενται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών σε ζητήματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές του,

ε) να εισηγείται στον Υπουργό Οικονομικών την υποβολή προτάσεων για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων με τα οποία επέρχονται αλλαγές στον αριθμό, την οργάνωση, τις αρμοδιότητες και τη διάρθρωση των οργανικών μονάδων και υπηρεσιών που υπάγονται στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, καθώς και στην κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού,

στ) να μεταφέρει πόρους μεταξύ των οργανικών μονάδων της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων,

ζ) να λαμβάνει μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς στις υπηρεσίες που υπάγονται στις αρμοδιότητές του, συμπεριλαμβανομένης και της κίνησης της διαδικασίας πειθαρχικής δίωξης,

η) να οργανώνει προγράμματα μετεκπαίδευσης και εξειδίκευσης του προσωπικού που υπάγεται στις υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων.

Παράλληλα, στον ίδιο νόμο ενσωματώθηκε εξουσιοδοτική πρόβλεψη για τη δυνατότητα μεταβίβασης με κανονιστική πράξη στον Γενικό Γραμματέα από τον Υπουργό Οικονομικών επιπλέον αρμοδιοτήτων οι οποίες κατά την κείμενη νομοθεσία ασκούνται από τον Υπουργό Οικονομικών, ή τον αρμόδιο Υφυπουργό, ή

²⁵ ν.3528/07 (ΦΕΚ 26^Α/09.02.2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων του Υπουργείου Οικονομικών, εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων τους²⁶.

Σε εκτέλεση της ως άνω εξουσιοδοτικής διάταξης εκδόθηκε λίγους μήνες μετά η Δ6Α1015213ΕΞ2013/28.01.2013 ²⁷ Α.Υ.Ο., με την οποία περιήλθαν στον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων πάνω από εκατόν εβδομήντα (170) νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση νέων ή την τροποποίηση υφισταμένων κανονιστικών πράξεων, εφόσον παρουσιαζόταν ανάγκη. Πλέον των εν λόγω εξουσιοδοτήσεων, με την ίδια κανονιστική πράξη²⁸ συμπεριλήφθηκαν μεταξύ άλλων στα εκ του νόμου²⁹ οριζόμενα ενδεικτικά καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων και τα ακόλουθα:

α) η εισήγηση για την πρόταση έκδοσης ατομικών και κανονιστικών διαταγμάτων καθώς και πράξεων κανονιστικού χαρακτήρα,

β) η έκδοση πράξεων ατομικού χαρακτήρα,

γ) η υποβολή ερωτημάτων προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, η αποδοχή των γνωμοδοτήσεων και πρακτικών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, πλην των πρακτικών συμβιβασμού για την αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Ελληνικού Δημοσίου,

δ) η εισήγηση για την εκπροσώπηση του Ελληνικού Δημοσίου εν γένει, συμπεριλαμβανομένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των λοιπών διεθνών οργανισμών,

ε) η έκδοση εγκυκλίων και οδηγιών,

στ) η υποβολή των τεχνικών δελτίων έργων που εντάσσονται σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα για θέματα αρμοδιότητάς του, εκπροσωπώντας το Υπουργείο Οικονομικών είτε ως τελικός δικαιούχος είτε ως φορέας προγραμματισμού, πρότασης, λειτουργίας και υλοποίησης,

²⁶ Ibid.

²⁷ «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στον Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών», (ΦΕΚ 130Β/28.01.2013)

²⁸ Άρθρο 1

²⁹ Περίπτωση 3 της υποπαραγράφου Ε2 της παραγράφου Ε του ν. 4093/2012

ζ) ο καθορισμός της τεχνολογικής στρατηγικής της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών³⁰.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι σύμφωνα με τις ίδιες προβλέψεις του ν. 4093/12 η ανωτέρω μεταβίβαση μπορούσε να ανακληθεί μόνο με νόμο και όχι με μεταγενέστερη κανονιστική πράξη. Με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται η ταυτόχρονη επίτευξη δύο στόχων³¹: αφενός μεν η ομαλή μετάβαση στο νέο σύστημα φορολογικής διοίκησης, χωρίς τη δημιουργία κενών στο μηχανισμό είσπραξης των δημοσίων εσόδων, αφετέρου δε η διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του νέου συστήματος. Ουσιαστικά, πρόκειται για μια διάταξη υψηλής σπουδαιότητας η οποία διασφάλιζε σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία της νέας ημιαυτόνομης Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς με την απαιτούμενη νομοθετική κατοχύρωση της ανάκλησης των μεταβιβασθεισών αρμοδιοτήτων μέσω του Κοινοβουλίου, δυσχέραινε σημαντικά κάθε μονομερή μελλοντική παρέμβαση της πολιτικής ηγεσίας για την αποψίλωση αυτών.

Για τη διευκόλυνση της αποτελεσματικής λειτουργίας της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, προβλέφθηκε περαιτέρω η δυνατότητα εκχώρησης των αναγκαίων αρμοδιοτήτων στους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων και ειδικών αποκεντρωμένων υπηρεσιών όπως επίσης ο ορισμός ενός από τους Γενικούς Διευθυντές της Γενικής Γραμματείας, ως αναπληρωτή του Γενικού Γραμματέα σε περίπτωση προσωρινής αδυναμίας εκπλήρωσης των καθηκόντων του, καθώς και για το χρονικό διάστημα από τη λήξη της θητείας του Γενικού Γραμματέα μέχρι τον διορισμό του διαδόχου του³².

Τέλος, σύμφωνα με την αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει τον ν. 4093/12 εισάγεται ως εγγύηση λογοδοσίας και διαφάνειας η υποχρέωση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων να υποβάλλει στον Υπουργό Οικονομικών σε ετήσια βάση αναλυτική έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων

³⁰ Η εν λόγω αρμοδιότητα προστέθηκε μετέπειτα με την Δ6Α1125239/ΕΞ2013/08.08.2013, (ΦΕΚ 2003Β') Α.Υ.Ο. «Τροποποίηση της υπ' αριθ. Δ6Α 1015213/28-1-2013 (Β' 130 και 372) απόφασής μας «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στον Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών» και της υπ' αριθ. Δ6Α1083438/ΕΞ2010/22-6-2010 (Β' 920) Υπουργικής απόφασης «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιοδότηση υπογραφής «Με εντολή Υπουργού» στο Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.) του Υπουργείου Οικονομικών», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.»

³¹ Αιτιολογική Έκθεση ν.4093/12

³² Ibid.

του που συζητείται στην Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής και αναρτάται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών. Η έκδοση της έκθεσης Απολογισμού – Προγραμματισμού εξυπηρετεί τριπλό σκοπό. Πρώτον, εφαρμόζεται η αρχή της λογοδοσίας μέσω της συζήτησης επί των πεπραγμένων που διεξάγεται στο Κοινοβούλιο. Δεύτερον, εξυπηρετείται η διαφάνεια, καθώς όλες οι σημαντικές πληροφορίες για τη δράση του Οργανισμού είναι διαθέσιμες στους πολίτες. Τρίτον, ο απολογισμός αυτός βοηθά τα στελέχη που υπηρετούν στη Γ.Γ.Δ.Ε. να εντοπίσουν τις αδυναμίες τους και να στοχεύσουν ψηλότερα για το μέλλον³³.

Αναμφίβολα, η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Γ.Γ.Δ.Ε. που αναλύθηκαν στην παρούσα υποενότητα απαιτούσε την υπάρξη στο εσωτερικό της των αντίστοιχων δομών αλλά και την ανάλογη οργάνωση αυτών προς διασφάλιση της βέλτιστης λειτουργίας της και της μέγιστης αποτελεσματικότητά της. Η εν λόγω οργανωτική διάρθρωση και ο τρόπος λειτουργίας της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων εξετάζονται συνοπτικά ακολούθως.

1.4 Η δομή και η λειτουργία της Γ.Γ.Δ.Ε.

Η γενικότερη οργανωτική διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων συνοψίστηκε στο άρθρο 54 του π.δ. 111/2014 «Οργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών»³⁴ ενώ στα επόμενα άρθρα του ίδιου διατάγματος, αποτυπώθηκαν αναλυτικά οι αρμοδιότητες κάθε οργανωτικής μονάδας της Γ.Γ.Δ.Ε.. Ύστερα από κάποιες τροποποιήσεις οριστικοποιήθηκε το οργανόγραμμα της Γ.Γ.Δ.Ε.³⁵ με τη μορφή που αυτή λειτούργησε μέχρι και την 31.12.2016, καθώς από 01.01.2017 αντικαταστάθηκε από την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Συγκεκριμένα, η Γενική Γραμματεία συγκροτείτο σε τέσσερα επίπεδα οργανικών μονάδων, εκείνες που υπάγονταν απευθείας στο Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, τις Γενικές

³³ Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, (2016), «Έκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το Έτος 2015 και Προγραμματισμός Δράσεων για το 2016», όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.taxheaven.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 28.02.2020), σ. 13

³⁴ ΦΕΚ 178^Α/29.08.2014. Το π.δ. 111/2014 καταργήθηκε από το π.δ. 142/2017 (ΦΕΚ 181 Α/23.11.2017) με το οποίο εισήχθη ο νέος Οργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών μετά την αυτονόμηση της φορολογικής διοίκησης με τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων.

³⁵ Παράρτημα Ι

Διευθύνσεις, τις Διευθύνσεις, τις Ειδικές Αποκεντρωμένες και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες.

Οι οργανικές μονάδες που υπάγονταν απευθείας στο Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων ήταν:

- Η Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Οικονομικής Διοίκησης.
- Η Διεύθυνση Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων.
- Η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου.
- Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων.
- Η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών.
- Η Διεύθυνση Προγραμματισμού & Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών.
- Οι Υπηρεσίες Ερευνών & Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων (Υ.Ε.Δ.Δ.Ε) Αττικής, Θεσσαλονίκης, Πατρών, Ηρακλείου.
- Η Διεύθυνση Νομικής Υποστήριξης.
- Το Αυτοτελές Τμήμα Συντονισμού Μεταρρυθμιστικών Δράσεων και Επικοινωνίας.
- Το Αυτοτελές Γραφείο Ασφάλειας Γ.Γ.Δ.Ε.
- Η Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία³⁶.

Ομοίως, στη Γ.Γ.Δ.Ε. υπάγονταν οι ακόλουθες τέσσερις (4) γενικές διευθύνσεις: Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού, Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης, Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης, Γενική Διεύθυνση Γενικού Χημείου του Κράτους. Στις ανωτέρω γενικές διευθύνσεις εντάσσονταν: δεκαεννέα (19) Διευθύνσεις, τρία (3) Αυτοτελή Τμήματα, δεκατρείς (13) Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες και οι Περιφερειακές Υπηρεσίες, οι οποίες περιελάμβαναν τις Υ.Ε.Δ.Δ.Ε., τις Δ.Ο.Υ., τα Τελωνεία και τις Χημικές Υπηρεσίες³⁷. Κάθε μία από τις προαναφερόμενες Γενικές Διεύθυνση της Γ.Γ.Δ.Ε. εξυπηρετούσε δια των οργανικών της μονάδων συγκεκριμένους στρατηγικούς σκοπούς και επιμέρους στόχους, οι οποίοι εντάσσονταν στις γενικότερους σκοπούς και στόχους της Γ.Γ.Δ.Ε.

³⁶ Η Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία συστάθηκε τον Νοέμβριο του 2016 με απευθείας υπαγωγή της υπό τον Γενικό Γραμματέα, σύμφωνα όμως με σχετική ιδρυτική πρόβλεψη λειτούργησε για πρώτη φορά εντός του 2017 στους κόλπους της Α.Α.Δ.Ε..

³⁷ Ibid.

Πιο αναλυτικά, η Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού ήταν επιφορτισμένη με την αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) και τη βελτίωση της λειτουργίας τους, ώστε να ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στην πραγμάτωση της αποστολής της Γ.Γ.Δ.Ε. και στην υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής. Επιπλέον, είχε ως βασικές αρμοδιότητες την προώθηση της επαγγελματικής ανάπτυξης, της ορθολογικής διαχείρισης και αποδοτικής αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού της Γ.Γ.Δ.Ε. και την αποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε.³⁸. Στη βάση αυτή προς υποστήριξη του έργου των οργανικών μονάδων της, στο πλαίσιο της Γ.Γ.Δ.Ε. πραγματοποιήθηκε αναβάθμιση των ηλεκτρονικών συστημάτων για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του φορολογικού και τελωνειακού πλαισίου³⁹. Ειδικότερα, συστάθηκε το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) των Ελεγκτικών Υπηρεσιών (ELENXIS) για την επιλογή και την παρακολούθηση της πορείας και των αποτελεσμάτων των ελέγχων ενώ επιπλέον αναβαθμίστηκαν τα πληροφοριακά συστήματα TaxisNet και ICISnet⁴⁰, με περαιτέρω ηλεκτρονικοποίηση και τυποποίηση των διαδικασιών προς μείωση της προσωπικής επαφής υπαλλήλων και πολιτών και επιτάχυνση των φορολογικών και τελωνειακών εισπρακτικών διαδικασιών.

Εξάλλου, στον πυρήνα λειτουργίας της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης της Γ.Γ.Δ.Ε. τίθεντο ως κρίσιμες επιδιώξεις⁴¹: α) η μεγιστοποίηση των δημοσίων εσόδων μέσα από βελτιωμένες διαδικασίες ελέγχου και είσπραξης αυτών, β) ο εντοπισμός, η καταπολέμηση και η τιμωρία της φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής και γ) η συνεχής βελτίωση των υπηρεσιών προς τους φορολογούμενους και η ενίσχυση της εθελοντικής συμμόρφωσης τους. Όσον αφορά

³⁸ Οι στρατηγικοί σκοποί της Γενικής Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων καθορίζονταν στο άρθρο 63 του π.δ. 111/2014.

³⁹ Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE), (2014). *Ο ρόλος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας*, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.iobe.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 10.02.2020), σ. 10

⁴⁰ Πρόκειται για τα πληροφοριακά συστήματα βεβαίωσης και είσπραξης των φορολογικών και τελωνειακών αρχών, αντίστοιχα.

⁴¹ Άρθρο 69 π.δ. 111/2014, όπ. π.

στη Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης, ως βασικοί στρατηγικοί σκοποί καθορίζονταν⁴²: α) Η προστασία των εθνικών και κοινοτικών οικονομικών συμφερόντων και η αύξηση των δημοσίων εσόδων, μέσω της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου, της διευκόλυνσης του νόμιμου εμπορίου και της αποτελεσματικής εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας, β) Η αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, της πολιτιστικής κληρονομιάς, της δημόσιας υγείας και ασφάλειας από την παράνομη διακίνηση απαγορευμένων ή/και επικίνδυνων προϊόντων και των εν γένει αγαθών που τελούν υπό περιορισμούς ή απαγορεύσεις και γ) Η ενίσχυση της θέσης της χώρας στο διεθνές εμπόριο, μέσω της παροχής ποιοτικών υπηρεσιών προς τους οικονομικούς φορείς και τους συναλλασσόμενους, της απλούστευσης και επιτάχυνσης των τελωνειακών διαδικασιών καθώς και της αξιοποίησης των τεχνολογιών πληροφορικής μέσω της καθιέρωσης του ηλεκτρονικού τελωνείου και Ενιαίας Θυρίδας.

Τέλος, η Γενική Διεύθυνση Γενικού Χημείου του Κράτους (Γ.Χ.Κ.) λειτουργούσε προς τις εξής κατευθύνσεις⁴³: α) τη συμβολή στη διασφάλιση της είσπραξης των δημοσίων εσόδων, μέσω της συνδρομής και της τεχνικής υποστήριξης όλων των αρμοδίων υπηρεσιών ή και αυτοτελώς, β) την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος, των συμφερόντων των καταναλωτών καθώς και η συμβολή στην υγιή λειτουργία της αγοράς και στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας της χημικής βιομηχανίας σε συνεργασία με τις συναρμόδιες αρχές, γ) την επιστημονική υποστήριξη των δικαστικών, αστυνομικών και λοιπών κρατικών αρχών και υπηρεσιών και την ενίσχυση της συνεργασίας με αυτές, δ) τη διασφάλιση της ποιότητας των παρεχόμενων από το Γ.Χ.Κ. Υπηρεσιών μέσω της βελτίωσης της οργάνωσης του εργαστηριακού έργου, της απλούστευσης των διαδικασιών και της χρήσης νέων τεχνολογιών και ε) την παροχή του εθνικού υποβάθρου της χημικής μετρολογίας.

1.5 Η μετάβαση σε μια αυτόνομη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Αναμφισβήτητα, το θεσμικό πλαίσιο της Γ.Γ.Δ.Ε. διαφοροποιείται σημαντικά από ρυθμίσεις που ίσχυαν εν γένει εκείνη την περίοδο για τις Γενικές Γραμματείες

⁴² Άρθρο 83 π.δ. 111/2014, όπ.π.

⁴³ Άρθρο 91 π.δ. 111/2014, όπ. π.

και προσιδιάζει περισσότερο στον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης των Ανεξάρτητων Αρχών, υπό την έννοια ότι επιδιώκεται η θωράκιση της Γ.Γ.Δ.Ε. από πολιτικές ή εξωθεσμικές παρεμβάσεις και ταυτόχρονα διασφαλίζονται οι απαραίτητοι μηχανισμοί λογοδοσίας⁴⁴. Ταυτόχρονα, παρατηρείται μια στροφή προς τη στρατηγική διοίκηση⁴⁵ με την κατάρτιση στρατηγικών κι επιχειρησιακών σχεδίων τα οποία υποστηρίζονται μάλιστα από μια αυτοτελή Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, αρμόδια μεταξύ άλλων για την ανάπτυξη του πλαισίου στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων.

Η Γ.Γ.Δ.Ε. λειτούργησε ως γενική γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών έως τον Δεκέμβριο του 2016 καθώς τρία περίπου χρόνια μετά τη σύστασή της, με την υπογραφή του γ' Μνημονίου Συνεργασίας με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, συμφωνήθηκε μια ακόμη μεγαλύτερη τομή αναφορικά με τον κρατικό μηχανισμό είσπραξης των εσόδων. Ειδικότερα, με τον ν. 4336/15^{46,47} η τότε ελληνική

⁴⁴ Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, (2014), «Έκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το Έτος 2013. Προγραμματισμός Δράσεων για το 2014», όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.taxheaven.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 15.02.2020), σ. 10

⁴⁵ Βλ. σχετ. Νίκος Μιχαλόπουλος, (2003). *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο μανάτζμεντ*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

⁴⁶ ΦΕΚ 94Α/14.08.2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης.»

⁴⁷ Σύμφωνα με την παράγραφο Γ του νόμου, η οποία τιτλοφορείται ως «Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ», γνωστό και ως γ' μνημόνιο, και ειδικότερα με το άρθρο 3 εδάφιο 2.3 «Μεταρρυθμίσεις της φορολογικής διοίκησης» περίπτωση viii : «οι αρχές, χρησιμοποιώντας τεχνική βοήθεια: (...) viii. θα ενισχύσουν την ανεξαρτησία της φορολογικής διοίκησης. Έως τον Οκτώβριο του 2015, οι αρχές θα θεσπίσουν νομοθεσία (βασικό παραδοτέο) για την ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων, με την οποία θα προσδιορίζονται: α) η νομική μορφή, η οργάνωση, το καθεστώς και το πεδίο άσκησης των αρμοδιοτήτων του φορέα· β) οι εξουσίες και οι λειτουργίες του Διευθύνοντος Συμβούλου και του ανεξάρτητου Διοικητικού Συμβουλίου· γ) η σχέση με το Υπουργείο Οικονομικών και άλλους κυβερνητικούς φορείς· δ) η ευελιξία όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους του φορέα και η σχέση του με τη δημόσια διοίκηση· ε) η αυτονομία του προϋπολογισμού του, με τη δική του Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) και νέο τρόπο χρηματοδότησης για την εναρμόνιση των κινήτρων με την είσπραξη των εσόδων και για τη διασφάλιση της προβλεψιμότητας και της ευελιξίας του προϋπολογισμού· στ) η υποβολή εκθέσεων στην κυβέρνηση και το κοινοβούλιο. Έως τον Δεκέμβριο του 2015, (βασικό παραδοτέο) οι αρχές θα διορίσουν το Διοικητικό Συμβούλιο και θα θεσπίσουν κατά προτεραιότητα δευτερογενή νομοθεσία δυνάμει του νόμου (βασικοί ανθρώπινοι πόροι, προϋπολογισμός)

κυβέρνηση επικύρωσε την μνημονιακή υποχρέωση για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της φορολογικής διοίκησης δεσμευόμενη για την κατάρτιση σχεδίου δημιουργίας ενός αυτόνομου φορέα εσόδων έως τον Οκτώβριο του 2015 καθώς και για τις απαραίτητες περαιτέρω ενέργειες ώστε να καταστεί αυτός πλήρως λειτουργικός έως τον Ιούνιο του 2016.

Η πρόβλεψη για την αυτονόμηση του εισπρακτικού φορέα υλοποιήθηκε με τη μετάλλαξη της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων σε ανεξάρτητη αρχή και την αποσύνδεσή της από τις δομές του Υπουργείου Οικονομικών. Έτσι, ακολούθησε η εγκαθίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων η οποία έλαβε χώρα σύμφωνα με το πρώτο κεφάλαιο του νόμου 4389/16⁴⁸ που αναφέρεται στη σύστασή της καθώς και στις επιμέρους λεπτομέρειες ως προς τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία της. Παρά τη μνημονιακή δέσμευση της ελληνικής κυβέρνησης για τη λειτουργία του νέου αυτόνομου φορέα εσόδων έως και τον Ιούνιο του 2016, εν τέλει ως ημερομηνία έναρξης της Α.Α.Δ.Ε. ορίστηκε η 1^η Ιανουαρίου 2017 οπότε και τέθηκε σε λειτουργία ο νέος θεσμός.

Για την πληρέστερη κατανόηση του εν θέματι ζητήματος, πριν την ανάλυση της δομής και της λειτουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, κρίνεται σκόπιμη μια αναφορά στις κανονιστικές προβλέψεις σχετικά με τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, τον ρόλο που ο νομοθέτης τους αναθέτει και τις ανάγκες που εξυπηρετούν.

2. Γένεση και εξέλιξη του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών

2.1 Οι λόγοι γένεσης των Ανεξάρτητων Αρχών στο διεθνές σκηνικό

Δύο κύριες επιδιώξεις λειτούργησαν ως εφελκυστήρις για τη δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών στο διεθνές σκηνικό⁴⁹. Η πρώτη εξ αυτών συνδέεται με την

περί του αυτόνομου φορέα διαχείρισης των εσόδων, ώστε να καταστεί πλήρως λειτουργικός έως τον Ιούνιο του 2016.»

⁴⁸ ν.4389/16 (Α' 94) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις.», Κεφάλαιο Α' – Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων.

⁴⁹ Βλ. σχετ. Γρηγόρης Λαζαράκος, (2010). *Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη καθώς και Ευάγγελος Βενιζέλος, (2003) *Οι*

ανάγκη να περιβληθούν τα ατομικά δικαιώματα, τα οποία εξαιτίας της ραγδαίας τεχνολογικής εξέλιξης βάζονται από νέου τύπου απειλές, με πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις. Από την άλλη μεριά, στα τέλη του 20^{ου} αιώνα πολλές χώρες ένωσαν την ανάγκη να ουδετεροποιήσουν πολιτικά τομείς της πολιτικής εξουσίας στη διαχείριση των οποίων εμφανίζονται χρόνια προβλήματα και δυσλειτουργίες. Πρόκειται για την ιδέα των αντίβαρων η οποία έχει αποκτήσει τεράστια σημασία λόγω του φαινομένου της κομματικής ομογενοποίησης της εκτελεστικής με τη νομοθετική εξουσία και τη δημιουργία συμπαγών, μονολιθικών, κυβερνητικών πλειοψηφιών που τους προσδίδει πολιτική παντοδυναμία με αποτέλεσμα να καθίσταται αναγκαία η ύπαρξη μηχανισμών ανάσχεσης, αντιστάθμισης και μετριασμού της⁵⁰.

Η τελευταία βέβαια άποψη δεν είναι αποδεκτή σε όλες τις περιπτώσεις καθώς η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών αντιμετωπίζεται ενίοτε με καχυποψία, ως εν δυνάμει υπονόμευση δημοκρατικών αρχών, όπως εκείνη της κρατικής και κατά συνέπεια της λαϊκής κυριαρχίας ιδίως σε κρίσιμους τομείς της κοινωνικής συμβίωσης⁵¹. Πιο αναλυτικά, το γεγονός ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν υπόκεινται σε εντολές και οδηγίες του αρμόδιου Υπουργού και ο τελευταίος δεν υποχρεούται να λογοδοτεί έναντι της Βουλής για τη δράση τους ούτε φέρει τη σχετική πολιτική ευθύνη, ισοδυναμεί με «αφαίρεση ύλης» από τον διαρκή έλεγχο της λαϊκής αντιπροσωπείας, κενό το οποίο επιχειρείται να συμπληρωθεί από την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των πράξεων των εν λόγω Αρχών⁵².

ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, στο *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, Φ.Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου (Επιμ.), Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σ. 34 διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.evenizelos.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.02.2020)

⁵⁰ Αντώνης Μανιτάκης, (16 Απριλίου 2011). *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.constitutionalism.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.02.2020).

⁵¹ Ιφιγένεια Καμτσίδου (2003). Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της Ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών. σε Φ. Κοζύρης - Μεγγλίδου (Επιμ.), *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, σ. 142

⁵² Ήβη Μαυρομούστακου (2012). *Σύγχρονες μορφές διοίκησης. Μία συγκριτική & ευρωπαϊκή προσέγγιση των ανεξάρτητων αρχών*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σσ. 54 – 55

Καθώς η ιδέα περί της αντισταθμιστικής λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών έναντι πολιτικών κριτηρίων επικράτησε, τα σύγχρονα κράτη αξιοποίησαν τα όπλα που τους παρέχει η φαρέτρα της διάκρισης των εξουσιών η οποία επιτρέπει και νομιμοποιεί συνταγματικά είτε τη δημιουργία νέων είτε την ανόρθωση, ενεργοποίηση και ενίσχυση της ισχύος παλαιών αντίβαρων κατά της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Στην κατηγορία των νέων μπορούμε να κατατάξουμε τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, αφού πρόκειται για θεσμούς ελέγχου της κρατικής εξουσίας και εν μέρει λειτουργικής υποκατάστασης της δικαστικής εξουσίας στις ελεγκτικές της κυρίως αρμοδιότητες αλλά και προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών ατόμων και ομάδων ενώ στις παλαιές κατατάσσονται η δικαστική εξουσία με προεξάρχοντα το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων και κάθε είδους δικαιοκρατική εγγύηση, διαδικαστική ή ουσιαστική⁵³.

2.2 Η εδραίωση του θεσμού στην Ελλάδα

Παρότι η γένεση του θεσμού ως μορφή οργάνωσης της κρατικής εξουσίας ανάγεται έναν αιώνα πίσω στην αμερικανική Ήπειρο, η εμφάνιση κι ενσωμάτωση των ανεξάρτητων αρχών στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας μας αποτελεί μια σχετικά πρόσφατη εξέλιξη. Αν και καθυστερημένη σε σχέση με τη διεθνή κοινότητα, η ανάδυση κι άνθιση του θεσμού στην Ελλάδα κινήθηκε σε ανάλογο πνεύμα με τις σχετικές διεθνείς εξελίξεις, ήτοι προς την κατεύθυνση της συμπλήρωσης κι ενίσχυσης του ελέγχου της Διοίκησης και την πρόσθετη διασφάλιση των πολιτών⁵⁴. Η πρώτη απόπειρα θεσμοθέτησης ανεξάρτητης αρχής έγινε το 1987 με την ίδρυση του Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου το οποίο έλαβε μια πιο ολοκληρωμένη κι αποτελεσματικότερη μορφή δύο χρόνια αργότερα με την ίδρυση και λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης⁵⁵. Με τον τρόπο αυτό, το 1989 έλαβε χώρα με νόμο ο οποίος κατοχύρωνε τη διοικητική και οικονομική της αυτονομία⁵⁶, η πρώτη ίδρυση Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής στην Ελλάδα ως συλλογικό όργανο το οποίο ανήκει στο νομικό πρόσωπο του Κράτους⁵⁷.

⁵³ Καμτσίδου, όπ. π.

⁵⁴ Μακρυδημητριάδης Α. – Πραβίτα Μ. Η., όπ. π., σ. 580

⁵⁵ Λαζαράκος, όπ.π., σσ. 1 – 2

⁵⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ιδρυτικού νόμου 1866/99 του ΕΣΡ «1. *Ιδρύεται Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης που λειτουργεί ως ανεξάρτητο όργανο εξυπηρετούμενο από δική του γραμματεία και*

Οι λόγοι που υπαγόρευσαν στην ελληνική έννομη τάξη τη δημιουργία των ΑΔΑ αναπαράγουν εν πολλοίς τους αντίστοιχους λόγους εμφάνισής τους σε όλη την Ευρώπη, διαφοροποιούνται όμως στο μέτρο που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση ειδικότερων αναγκών ή παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και δημόσιας ζωής⁵⁸. Βασικές αιτίες για τη γένεσή τους υπήρξαν αφενός η από μακρού διαπιστούμενη αναποτελεσματικότητα της κλασικής ελληνικής διοικήσεως σε τομείς που απαιτούν εξειδίκευση και προηγμένη τεχνολογία αφετέρου ο πολιτικός ανταγωνισμός και οι πελατειακές σχέσεις που διαρρηγνύουν την αρχή της αμεροληψίας και της χρηστής διοίκησης και ενισχύουν τη δυσπιστία του πολίτη προς το Κράτος αλλά και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συμμετοχή της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε άλλους διεθνείς θεσμούς⁵⁹. Από την άλλη πλευρά, στην ελληνική πραγματικότητα εντοπίζονται ενδεχομένως και άλλοι, όχι και τόσο πρόδηλοι λόγοι για τη θεσμοθέτηση των εν λόγω Αρχών οι οποίοι σχετίζονται κυρίως με την «πολιτική τους φύση»⁶⁰.

Οι σχετικοί προβληματισμοί αναλύονται περαιτέρω σε επόμενη υποενότητα, αφού προηγηθεί μια σύντομη παρουσίαση των βασικών χαρακτηριστικών των Ανεξάρτητων Αρχών, η οποία κρίνεται σκόπιμη για την καλύτερη κατανόηση του εν λόγω θεσμού.

αυτοτελή προϋπολογισμό. 2. Το Εθνικό Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, υπάγεται στον Υπουργό Προεδρίας της Κυβερνήσεως. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως δεν υπόκειται σε διοικητικό έλεγχο. 3. Έργο του Εθνικού Συμβουλίου είναι η εξασφάλιση της ελευθερίας της εκφράσεως και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές.»

⁵⁷ Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (τ. 1). Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 289

⁵⁸ Θεόδωρος Χ. Τζώνος (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σ. 22

⁵⁹ Ibid. σσ. 22 - 24

⁶⁰ Βλ. σχετ. Βενιζέλος, όπ.π. σσ. 14 – 16 και Τζώνος, όπ.π., σσ. 23 -24

2.3 Τα βασικά γνωρίσματα και οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών

Τον θεσμό των ανεξάρτητων αρχών χαρακτηρίζει η έλλειψη νομικής προσωπικότητας, καθώς υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Κράτους ως διοικητικά όργανα με οικονομική και λειτουργική ανεξαρτησία. Σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές εντοπίζονται τρία βασικά χαρακτηριστικά. Το πρώτο έγκειται στη «ρύθμιση» ιδιωτικών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο της διασφάλισης του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος. Το δεύτερο συναρτάται προς τη συλλογική δομή τους, σε αντίθεση με τα λοιπά διοικητικά όργανα τα οποία είναι κατά κανόνα μονοπρόσωπα. Το τρίτο αναφέρεται στην πολιτική – κομματική προέλευση των μελών τα οποία δεν είναι πάντοτε κυβερνητικά⁶¹. Εξάλλου, οι εν λόγω Αρχές λειτουργούν με παρόμοιο τρόπο σύμφωνα με εσωτερικούς κανονισμούς που καταρτίζουν οι ίδιες και ειδικό Κανονισμό για την οικονομική τους διαχείριση ο οποίος εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομικών.

Επιπροσθέτως, από το άρθρο 101Α του Συντάγματος και τον εκτελεστικό νόμο 3051/2002⁶², τίθενται ορισμένοι κοινοί κανόνες για τις Ανεξάρτητες Αρχές. Ένας εκ των βασικών κανόνων είναι η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους η οποία συνδέεται με τη θητεία για την οποία διορίζονται και την πρόβλεψη ότι αυτή παύεται μόνο με απόφαση του οργάνου που τα επιλέγει, για λόγους που συνδέονται με την άσκηση του λειτουργήματός τους και διασφαλιζομένου του δικαιώματος της υπεράσπισης⁶³. Ο υψηλός βαθμός ανεξαρτησίας, προκύπτει από τη σύνθεση των μελών των ανεξάρτητων αρχών τα οποία συγκεντρώνουν συγκεκριμένα, υψηλά προσόντα και ιδιότητες αλλά και τον τρόπο ανάδειξής τους⁶⁴. Σύμφωνα δε με τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 101Α τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών επιλέγονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής ενώ η σχετική απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της. Εντούτοις, ιδίως προκειμένου για ανεξάρτητες αρχές οι οποίες συστήνονται με νόμο ο διορισμός των μελών συχνά λαμβάνει χώρα με έναν

⁶¹ Τζώνος, ό.π., σ. 30

⁶² (ΦΕΚ 220^Α/20.09.2002), «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

⁶³ Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σ. 290

⁶⁴ Μαυρομούστακου, ό.π., σ. 83

από τους ακόλουθους τρόπους, είτε δηλαδή κατόπιν υπόδειξης τους από αρχές ή φορείς είτε με απευθείας διορισμό από τον αρμόδιο υπουργό είτε με επιλογή από καθορισμένα προς τούτο συλλογικά όργανα⁶⁵.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν.3051/02 καθίσταται σαφές ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές υπόκεινται όμως σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής⁶⁶. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος εξαγγέλλεται από τη Συνταγματική διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 101^A ενώ κατά την εισήγηση του εν λόγω άρθρου στη Βουλή η εν λόγω πρόβλεψη θεωρήθηκε ως ο συνδετικός κρίκος της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών με τις Διαρκείς Επιτροπές της Βουλής⁶⁷. Με τον τρόπο αυτό, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επιβεβαιώνει την υπαγωγή όλων των χώρων εξουσίας σε κοινοβουλευτικό και κατά συνέπεια σε δημοκρατικό έλεγχο. Περαιτέρω, οι ανεξάρτητες αρχές διαθέτουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια έναντι των υπολοίπων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, υποστηρίζονται δηλαδή από αποκλειστικά δικό τους προσωπικό και καταρτίζουν ιδιαίτερο προϋπολογισμό.

Παρά τα κοινά τους χαρακτηριστικά όμως οι ανεξάρτητες αρχές εμφανίζουν διαφοροποιήσεις βάση των οποίων δύνανται να κατατάσσονται συστηματικά σε περισσότερες από μία κατηγορία. Η τυπολογία των ανεξάρτητων αρχών και η συνήθης κατηγοριοποίησή τους αποτελεί αντικείμενο ανάλυσης της επόμενης υποενότητας.

2.4 Η συνήθης τυπολογία των Ανεξάρτητων Αρχών

Είναι γεγονός ότι αρχικώς η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα λάμβανε χώρα χωρίς να προηγηθεί ο προσδιορισμός συγκεκριμένης κατηγορίας από τον νομοθέτη ώστε να υπαχθούν σε ένα προαποφασισμένο πλαίσιο. Ως αποτέλεσμα, δημιουργήθηκαν με νόμο πλήθος Αρχών με παρόμοια χαρακτηριστικά ως προς τη συγκρότηση, τις αρμοδιότητες, τη λειτουργία καθώς και τις θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλουν τα μέλη τους. Εντούτοις, παρά τις ομοιότητες που εντοπίζονται,

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Παρ. 1 άρθρου 2 του νόμου.

⁶⁷ Τζώνος, ό.π. σ. 93 ο οποίος αναφέρεται στην εισήγηση του Ευαγ. Βενιζέλου, όπως αποτυπώνεται στα Πρακτικά της σχετικής Επιτροπής (σελ. 650)

ταυτόχρονα πρόκειται για έναν θεσμό ο οποίος καλείται να αντιμετωπίσει ποικίλες ανάγκες αλλά και να εξυπηρετήσει σειρά σκοπών, όχι κατ' ανάγκη όμοιων μεταξύ τους, με αρμοδιότητες που ποικίλουν ως προς τη νομική φύση, το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα⁶⁸. Η διαφορετική αυτή στόχευση στη λειτουργία τους επιτρέπει πολλές και διαφορετικές προσεγγίσεις για την ταξινόμησή τους ανάλογα και με το εκάστοτε εφαρμοζόμενο κριτήριο.

Ως προς τις εθνικές μας Ανεξάρτητες Αρχές, από το 2001 κι έπειτα είναι δυνατή η διάκριση σε δύο μεγάλες κατηγορίες με γνώμονα τη συνταγματική ή τη νομοθετική κατοχύρωσή τους⁶⁹. Με την αναθεώρηση του 2001 λοιπόν, οι ανεξάρτητες αρχές αποκτούν συνταγματική κατοχύρωση υπό τις εγγυήσεις του άρθρου 101Α του Συντάγματος, το οποίο ανήκει στο μέρος ΣΤ' που τιτλοφορείται ως «Διοίκηση». Η Συνταγματική «τακτοποίηση» των ανεξάρτητων αρχών έδωσε τέλος στην ασάφεια που περιέβαλλε τη θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη πολιτειακών οργάνων στα οποία ανέθετε – ή, μάλλον εκχωρούσε, σοβαρά τμήματα της εκτελεστικής λειτουργίας, διαταράσσοντας έτσι την παγιωμένη τριμερή διάκριση των εξουσιών, χωρίς τα όργανα αυτά να υπόκεινται σε ούτε σε κοινοβουλευτικό ούτε σε ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο, παρά μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους⁶⁹.

Εξάλλου, το εν λόγω γεγονός κατατείνει στη διοικητική τους φύση καθώς και περαιτέρω στην ένταξή τους στους κόλπους της εκτελεστικής λειτουργίας και του κρατικού διοικητικού μηχανισμού⁷⁰. Εκτός από τις αδρές προβλέψεις του άρθρου 101Α το αναθεωρημένο Συνταγματικό κείμενο, χωρίς να κατοχυρώνει το οργανωτικό σχήμα διασφαλίζοντας όμως το πεδίο των αρμοδιοτήτων κατοχυρώνει σε λοιπά διάσπαρτα άρθρα την ίδρυση και τη λειτουργία πέντε ανεξάρτητων αρχών⁷¹. Αυτομάτως οι πέντε Αρχές συγκροτούν μια διακριτή ομάδα και διαφοροποιούνται

⁶⁸ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, (2002). Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001. σε Μακρυδημήτρης Δ. – Ζύγουρα Ολ. (Επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, σσ. 111 – 112.

⁶⁹ Νίκος Φραγκάκης, (2008). Ανεξάρτητες Αρχές, Γιατί; σε Φραγκάκης, Ν. (Επιμ.) *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, σ.21

⁷⁰ Μακρυδημήτρης, ό.π.

⁷¹ Κατ' εξουσιοδότηση των εν λόγω Συνταγματικών προβλέψεων, ιδρύθηκαν η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9^Α παρ.2), το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ.2), η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ.2), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ.7) και ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ.9).

από όλες τις λοιπές Ανεξάρτητες Αρχές των οποίων η ύπαρξη εδράζεται σε νόμο κι επομένως εύκολα μπορεί να τροποποιηθεί ή και να ανακληθεί νομοθετικώς. Οι διατάξεις του άρθρου 101 Α του Συντάγματος, όπως εξειδικεύονται στον εκτελεστικό νόμο 3051/2002⁷², αναφέρονται ρητά μόνο στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές εντούτοις, δημιουργούν μια τυπολογία η οποία στην πράξη χρησιμοποιείται κατ' αναλογία στη διαμόρφωση του καθεστώτος όλων των ανεξάρτητων αρχών⁷³.

Περαιτέρω, εφαρμόζοντας ένα λειτουργικό κριτήριο ταξινόμησης, οι Ανεξάρτητες Αρχές εμπίπτουν σε τέσσερις βασικές κατηγορίες, ήτοι⁷⁴: α) ως «θεσμικές εγγυήσεις» προστατεύουν τα ατομικά δικαιώματα π.χ. η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, β) ως εποπτικοί μηχανισμοί αφορούν σε μεγάλους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης π.χ. Συνήγορος του Πολίτη, γ) ως ρυθμιστικές αρχές, διασφαλίζουν την ομαλή λειτουργία της αγοράς και διαφυλάσσουν τον οικονομικό ανταγωνισμό, π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού και δ) ως μεικτές Ανεξάρτητες Αρχές επιτελούν διττό ρόλο προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και εποπτείας τομέων της Διοίκησης π.χ. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Κατά μία διαφορετική άποψη και με βασικό κριτήριο την αποστολή τους, οι Ανεξάρτητες Αρχές ως διοικητικά όργανα κατατάσσονται συστηματικά σε δύο κατηγορίες, της προστασίας των δικαιωμάτων και της οικονομικής ρύθμισης⁷⁵. Επιπλέον, η ανεξαρτησία τους σε συνδυασμό με τη δυσκολία υπαγωγής τους σε μια από τις τρεις παραδοσιακές λειτουργίες, είχε ως αποτέλεσμα να θεωρηθούν οι Ανεξάρτητες Αρχές ως μια ιδιότυπη τέταρτη μορφή «ρυθμιστικής εξουσίας», με οιονεί νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές αρμοδιότητες⁷⁶.

⁷² ΦΕΚ 220^Α/20 – 09 – 2002

⁷³ Φαίδων Κοζύρης, (2003). Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα – Προβλήματα και Προοπτικές, στο *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, επιμ. Φ.Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σ. 34

⁷⁴ Ελισάβετ Μπέσιλα – Μακρίδη, (2014). *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές(ν.3051/02) και ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Ι, Αθήνα –Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ. 173 – 174

⁷⁵ Μαυρομούστακου, όπ.π., σ.11

⁷⁶ Νίκος Κουλούρης, (2001). Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, σε Σπηλιωτόπουλος, Επ.Π. και Μακρυδημήτρης, Α. (Επιμ) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Passim.

Από τα προεκτεθέντα προκύπτει η ποικιλομορφία των ανεξάρτητων αρχών και ο διαφορετικός ρόλος που αυτές επιτελούν. Δεδομένων αυτών, και ενίοτε σε συνδυασμό με το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης των προσώπων που τις στελεχώνουν, εγείρονται συχνά επιφυλάξεις οι οποίες θέτουν τελικά υπό αμφισβήτηση τον ίδιο τον θεσμό. Με την παρουσίαση των βασικότερων προβληματισμών αναφορικά με τον εν λόγω θεσμό η οποία ακολουθεί, ολοκληρώνεται η ανάλυση του παρόντος κεφαλαίου για τις ανεξάρτητες αρχές.

2.5 Επιφυλάξεις σχετικά με τον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι απόψεις αναφορικά με το εν λόγω θεσμό είναι διφορούμενες και συχνά εκφράζονται ενστάσεις για την ύπαρξή του. Τα βασικά σχετικά ζητήματα συνοψίζονται στην πολιτική ευθύνη για τη δράση των Ανεξάρτητων Αρχών αναφορικά με τους κρίσιμους τομείς που τους έχουν ανατεθεί και για τις συνέπειες των αποφάσεών τους. Πράγματι, σε κάποιες περιπτώσεις εκφράζονται επιφυλάξεις σχετικά με τον άδηλο ρόλο των Ανεξάρτητων Αρχών, αν δηλαδή εξυπηρετούν πολιτικές σκοπιμότητες, λειτουργώντας ως πεδίο μετάθεσης πολιτικών ευθυνών ιδίως όσον αφορά σε ζητήματα με υψηλό ενδεχομένως πολιτικό κόστος⁷⁷. Στην ίδια λογική, αποφάσεις σε ευαίσθητους κοινωνικούς τομείς «αποπολιτικοποιούνται» κατά κάποιο τρόπο όταν η σχετική αρμοδιότητα μεταβιβάζεται σε μία Ανεξάρτητη Αρχή ή ακόμη λαμβάνεται κατόπιν εισήγησης του εν λόγω θεσμικού οργάνου⁷⁸. Με άλλα λόγια, η ουδετεροποίηση σημαντικών τομέων της κρατικής δραστηριότητας ισοδυναμεί με μια απόπειρα να διασωθεί η ρυθμιστική ικανότητα του κράτους αλλά και η κλονισμένη αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος, το οποίο αδυνατεί να αναλάβει τις απορρέουσες από τη δημοκρατική νομιμοποίησή του ευθύνες⁷⁹.

Επιπλέον, όπως έχει ήδη αναλυθεί, η παραχώρηση αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας θεωρείται ότι στερεί αρμοδιότητες από τη δημοκρατικά

⁷⁷ Βλ. σχετ. Τζώνος ό.π.

⁷⁸ Χαρακτηριστικό ως προς τα ανωτέρω είναι το παράδειγμα της κατάργησης της αναγραφής του θρησκευόμενου στις ταυτότητες των πολιτών, όπου η λήψη της σχετικής απόφασης απόλυτης δικαιοδοσίας της Κυβέρνησης στηρίχθηκε στις συστάσεις της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα προς μετριασμό του πολιτικού κόστους. Βλ. σχετ. Τζώνος, ό.π., σ.23

⁷⁹ Παπατόλιας, ό.π., σ. 749

εκλεγμένη κυβέρνηση και ισοδυναμεί με συρρίκνωση της λαϊκής κυριαρχίας⁸⁰. Τέτοια φαινόμενα εγείρουν επικρίσεις⁸¹ για τη διττή λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, με την αιτιολογία ότι εμπλέκονται στη δημόσια ζωή και το πολιτικό γίνεσθαι της χώρας μας ως οιονεί διαχειρίστριες πολιτικής εξουσίας, χωρίς όμως να απολαύουν της αναγκαίας ως προς τον ρόλο αυτό νομιμοποίησης. Ταυτόχρονα, η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία με τις οποίες περιβάλλονται τα μέλη τους εμφανίζεται σε ένα σύγχρονο δημοκρατικό κράτος ως ρωγμή στην αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης⁸². Υπό την έννοια αυτή, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές γεννήθηκαν μέσα από το οξύμωρο σχήμα της ανάπτυξης του Κράτους δικαίου παράλληλα με την κρίση του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους⁸³.

Τα όρια των αρμοδιοτήτων των Ανεξαρτήτων Αρχών όπως και του αριθμού τους, κι άρα και των πεδίων στα οποία μπορούν να κινούνται, αποτελούν ένα ακόμη σημείο επιφύλαξης ενώ δεν εκλείπουν επικρίσεις σχετικά με την περιορισμένη λογοδοσία τους⁸⁴. Στο πλαίσιο αυτό συναντώνται προβληματισμοί σύμφωνα με τους οποίους η ίδρυση των Ανεξάρτητων Αρχών θα πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη φειδώ, όλως κατ'εξαίρεση και μόνον εφόσον οι δημόσια διοίκηση αποκλείεται να ασκήσει επαρκώς τη σχετική αρμοδιότητα⁸⁵. Επιπροσθέτως, κατά την ίδια προσέγγιση, θα πρέπει να αποφεύγονται επικαλύψεις, οι αρμοδιότητές τους να προκύπτουν ρητά από τον νόμο αλλά και να διασφαλίζεται η αυτορρύθμιση του καθεστώτος τους μέσω και της διαχείρισης του προϋπολογισμού τους⁸⁶.

Στη βάση αυτή, γεννήθηκε με νόμο και η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων η οποία εξοπλίστηκε με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια προκειμένου να καλυφθεί το κενό των δημοσιονομικών υστερήσεων, του διοικητικού ελλείμματος

⁸⁰ Καλλιόπη Σπανού, (2008). Ανεξάρτητες Αρχές. Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος, στο επιμ. Ξεν. Κοντιάδης – Χ. Ανθόπουλος, *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ.224 – 229

⁸¹ Τζώνος, ό.π. και Βενιζέλος ό.π.

⁸² Παπατόλιας, ό.π., σ. 750

⁸³ Βενιζέλος, ό.π., σ. 14

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Βλ. σχετ. Νίκος Κ. Αλιβιζάτος (2008). Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους. σε Φραγκάκης, Ν. (Επιμ.) *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα. σ. 33 – 37

⁸⁶ Ibid.

του κράτους και οι οργανωτικές ανεπάρκειες του μηχανισμού είσπραξης των δημοσίων εσόδων. Ακολούθως, στο δεύτερο μέρος της παρούσας αναλύεται η ιδιαίτερη φύση της Α.Α.Δ.Ε. σε σχέση με τις λοιπές ανεξάρτητες αρχές, η αποστολή και οι αρμοδιότητές της.

B. Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

3. Η φύση, η αποστολή, οι αρμοδιότητες της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων

3.1 Η sui generis φύση της νέας Ανεξάρτητης Αρχής

Οι λόγοι για τους οποίους κατέστη επιβεβλημένη η δημιουργία μιας νέας ανεξάρτητης αρχής στην οποία θα ανετίθετο το δύσκολο έργο της είσπραξης των δημοσίων εσόδων αγγίζουν οριακά τις γενικότερες επιδιώξεις των λοιπών υφισταμένων Ανεξάρτητων Αρχών. Ήδη από τον ιδρυτικό της νόμο, η νέα αρχή ταυτίζεται με τη φορολογική διοίκηση της χώρας μας, καθώς σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις αυτού⁸⁷ « όπου στις κείμενες διατάξεις αναφέρεται ο όρος «Φορολογική Διοίκηση» ή «Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων» και οι υπηρεσίες αυτής νοούνται η Αρχή και οι υπηρεσίες αυτής». Τοιουτοτρόπως, διασφαλίζεται η συνέχεια της νέας Αρχής σε σχέση με την προϋπάρχουσα Γενική Γραμματεία η οποία υπαγόταν στη δικαιοδοσία του Υπουργού Οικονομικών ενώ επιπλέον της ανατίθενται εκτελεστικές αρμοδιότητες στο φορολογικό πεδίο.

Όπως έχει ήδη αναλυθεί, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων υπήρξε απότοκος της οικονομικής κρίσης και των μνημονιακών δεσμεύσεων της χώρας μας έναντι των Ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών στο πλαίσιο των ευρύτερων μεταρρυθμίσεων για την οικονομική ανάκαμψη της χώρας. Η δημοσιονομική κρίση ανέδειξε τις επί σειρά ετών διοικητικές και μη παθογένειες της κρατικής λειτουργίας οι οποίες συνδέονται σε μεγάλο βαθμό με την κακή οργάνωση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, τη γραφειοκρατία, τις πελατειακές σχέσεις και τα λοιπά δεινά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Δεδομένων τούτων, η δυνατότητα του νέου θεσμού, να αντιμετωπίσει τις χρόνιες αυτές στρεβλώσεις αντιμετωπίζεται από τη θεωρία με δυσπιστία σε κάποιες περιπτώσεις ενώ ταυτόχρονα η επιλογή για

⁸⁷ Υποπερ. αα της περ. 2 της παρ. 2 της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 41 του ν.4389/16, όπ.π.

«μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης» συνδέεται με τις παλινδρομήσεις των Κυβερνήσεων της χώρας που οδήγησαν σε λανθασμένα σε πρόωρη παύση θητείας και αντικατάσταση των δύο πρώτων Γενικών Γραμματέων Δημοσίων Εσόδων⁸⁸. Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργία της Α.Α.Δ.Ε. εντάσσεται σε μια προσπάθεια εξορθολογισμού και ταυτόχρονα αποπολιτικοποίησης μιας από τις βασικές λειτουργίες του Κράτους.

Για την αποπολιτικοποίηση, αλλά και την αποκομματικοποίηση, του μηχανισμού της είσπραξης των δημοσίων εσόδων επιλέγεται ένα υπόδειγμα λειτουργίας ανεξάρτητης αρχής το οποίο «ακουμπά» στην προσέγγιση του νέου δημόσιου μανάτζμεντ και αποτελεί σύνηθες μοντέλο οργάνωσης ανεξάρτητων αρχών με ρυθμιστικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, η Α.Α.Δ.Ε. αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής της εν λόγω προσέγγισης όπως η έλλειψη κάθετης ιεραρχίας, η δικτυακή οργάνωση της διοίκησης, η διεπιστημονική υποστήριξη των δημόσιων λειτουργιών, η διοίκηση μέσω στόχων και η τάση διαχωρισμού του σχεδιασμού από την εφαρμογή της πολιτικής⁸⁹. Στην περίπτωση όμως της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων στο πλαίσιο της απόπολιτικοποίησης της φορολογικής διοίκησης αφαιρείται από την πολιτική τάξη ένα σημαντικό κομμάτι κρίσιμης πολιτικής ύλης⁹⁰. Υπό το πρίσμα αυτό, η θεωρία⁹¹ αντιμετωπίζει συχνά τη γένεση της Α.Α.Δ.Ε. ως μια εκχώρηση λειτουργιών του «σκληρού πυρήνα» της εκτελεστικής εξουσίας χωρίς ουσιαστικά να υπάρχει συνταγματικό θεμέλιο.

Με βάση τα παραπάνω, καθίσταται δυσχερής η κατηγοριοποίηση της Α.Α.Δ.Ε. κατά την κλασική ταξινόμηση των ανεξάρτητων αρχών. Ειδικότερα, η νέα Αρχή δεν εμπίπτει επακριβώς στα κλασικά πρότυπα καθώς δεν αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή με τη συνήθη έννοια, κατά τη Συνταγματική δηλαδή κατοχύρωση του όρου, αλλά μια αποκεντρωμένη αυτοτελή κρατική υπηρεσία η οποία υπόκειται στη διοίκηση κι επιτελεί έναν σημαντικότερο ειδικό σκοπό. Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα μόρφωμα στο οποίο η διοίκηση αναθέτει κάποιες αρμοδιότητες, εν προκειμένω δυσχερείς ως προς τη διεκπεραίωσή τους και με σημαντικότερο πολιτικό

⁸⁸ Ακαλίδης, ό.π., σ. 269 και Κουτνατζής, ό.π. σσ. 455 - 462

⁸⁹ Παπατόλιας, ό.π., σ. 754

⁹⁰ Βλ. σχετ. Ξενοφών Κοντιάδης (2003). Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;, στο Τσάτσος Δ./ Κοντιάδης Ξ. (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

⁹¹ Παπατόλιας, ό.π. και Δημητρίου, ό.π. σσ. 28 – 32

αντίκτυπο, αλλά και απονέμει ανεξαρτησία για την επίτευξη της αποστολής η οποία του ανατίθεται. Υπό το πρίσμα αυτό, η φύση της Α.Α.Δ.Ε. διαφοροποιείται από τη φύση των λοιπών Ανεξάρτητων Αρχών διότι, όπως προαναφέρθηκε, και η εγκαθίδρυσή της εδράζεται σε διαφορετική βάση και οφείλεται σε αιτίες άλλες από εκείνες που επέβαλαν τη γένεση των κλασικών ανεξάρτητων αρχών.

Παραταύτα δεν αποκλείεται η παράλληλη εξυπηρέτηση παρόμοιων με τις κλασικές Αρχές σκοπών, όπως για παράδειγμα η επιδίωξη της Αρχής για την εξάλειψη διαφθοράς η οποία συμβάλλει στην προστασία του πολίτη από φαινόμενα κακοδιοίκησης. Αν και καταρχάς λοιπόν, οι ειδικοί στόχοι της Αρχής εκφεύγουν των σκοπών των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών εν γένει, η Α.Α.Δ.Ε. συγκεντρώνει κάποια από τα χαρακτηριστικά τους, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο άρθρο 101Α του Συντάγματος. Εξάλλου, όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του συστατικού της νόμου 4389/16, για την εγκαθίδρυση της Α.Α.Δ.Ε. ακολουθείται εν μέρει η τυπολογία των ρυθμίσεων του ν.3051/02 περί των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και εν μέρει η τυπολογία νεότερων νομοθετικών κειμένων, με τα οποία έχουν συσταθεί ανεξάρτητες, μη συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές.

Κατά αναλογία με τη συνταγματική πρόβλεψη⁹² για λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών ο πρόεδρος, τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, ο Εμπειρογνώμονας και ο Διοικητής απολαμβάνουν πλήρους λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Κατά συνέπεια, και όπως εξειδικεύεται στο άρθρο 3 του ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε., τα εν λόγω πρόσωπα δεν υπόκεινται σε κανενός είδους ιεραρχικό έλεγχο, από τον Υπουργό Οικονομικών ή οιονδήποτε άλλον, ούτε σε διοικητική εποπτεία. Επομένως όπως και οι υπόλοιπες Αρχές, η Α.Α.Δ.Ε. δεν υπόκειται σε έλεγχο σκοπιμότητας αλλά αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας ενώπιον των δικαστικών αρχών. Επιπροσθέτως στην Αρχή ασκείται περιορισμένος κοινοβουλευτικός έλεγχος καθώς τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης και ο Διοικητής της Αρχής δύνανται να καταθέτουν ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 138Α σε συνδυασμό με το άρθρο

⁹² Παρ. 1 άρθρου 101^Α Συντάγματος

41Α του Κανονισμού αυτής, σχετικά με θέματα που αφορούν στις αρμοδιότητες της Αρχής⁹³.

Η εν λόγω πρόβλεψη η οποία βεβαίως εισήχθη κατ' αναλογία με τα εν γένει ισχύοντα για τα μέλη των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, γεννά προβληματισμούς καθώς πλέον στο κρίσιμο πεδίο της φορολογικής διοίκησης ως μοναδικό κατ' ουσίαν μέσο ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Α.Α.Δ.Ε. απομένει μόνον η προσφυγή στη δικαιοσύνη με όλες τις οικονομικές και χρονικές επιπτώσεις της⁹⁴. Τον εν λόγω προβληματισμό διογκώνει περαιτέρω η πρόβλεψη για τον διορισμό των μελών της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων απευθείας από τον Υπουργό Οικονομικών. Πράγματι, εν προκειμένω εντοπίζεται μια απόκλιση από την αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης, η οποία επιβάλλει στη διοίκηση να εκτελεί τη βούληση δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνητικών οργάνων τα οποία φέρουν κοινοβουλευτική ευθύνη⁹⁵.

Αφού εξετάστηκε η ιδιαίτερη φύση της Α.Α.Δ.Ε. σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές εν γένει η ανάλυση προχωρεί στην παρουσίαση του οράματος, της αποστολής και των στόχων της νέας Αρχής.

3.2 Το όραμα, η αποστολή και στόχοι της νέας Αρχής

Σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Σχέδιο⁹⁶ της Α.Α.Δ.Ε. για το έτος 2019, όραμα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων είναι να θεμελιώσει σχέση εμπιστοσύνης με τους πολίτες και να εξελιχθεί σε έναν πρότυπο Οργανισμό διασφάλισης των δημοσίων εσόδων της χώρας. Παράλληλα το Στρατηγικό Σχέδιο της Αρχής για την τετραετία 2020 – 2024⁹⁷ λαμβάνοντας υπόψη το ενωσιακό αλλά και το διεθνές οικονομικό περιβάλλον στο οποίο κινούνται οι φορολογικές διοικήσεις των κρατών, συμπληρώνει το όραμα της Α.Α.Δ.Ε. με τη φιλοδοξία να καταστεί αυτή ένας

⁹³ Άρθρο 4 ν.4389/16

⁹⁴ Δημητρίου, ό.π., σ. 32

⁹⁵ Παπατόλιας, ό.π., σ. 750

⁹⁶ Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (2020), *Επιχειρησιακό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στην ιστοσελίδα www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 03.03.2020)

⁹⁷ Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, (Δεκέμβριος 2019), *Στρατηγικό Σχέδιο 2020/2024*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 03.03.2020)

δημόσιος οργανισμός εφάμιλλος των φορολογικών και τελωνειακών διοικήσεων διεθνώς. Επιπλέον, αποστολή της είναι ο προσδιορισμός, η βεβαίωση και η είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων, που άπτονται του πεδίου των αρμοδιοτήτων της⁹⁸ καθώς και να διασφαλίσει τα δημόσια έσοδα, ενισχύοντας τη φορολογική συμμόρφωση και καταπολεμώντας φαινόμενα φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίου, παρέχοντας ταυτόχρονα υψηλής ποιότητας υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις⁹⁹.

Όπως βέβαια επισημαίνεται στην Αιτιολογική Έκθεση του ιδρυτικού νόμου της Αρχής οι προαναφερθείσες λειτουργίες παραμένουν στο σκληρό πυρήνα του κράτους, καθώς δεν αποδίδεται στην Α.Α.Δ.Ε. νομική προσωπικότητα¹⁰⁰. Σε αυτή τη βάση και σύμφωνα με την ίδια Αιτιολογική Έκθεση από τον ν.4389/16 συστάθηκε *Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα ... σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα περί αυτονομίας στη φορολογική διοίκηση και στόχους τόσο την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα αυτής όσο και την αμεροληψία και τη δίκαιη αντιμετώπιση των φορολογουμένων*. Τα παραπάνω συνοψίζονται και αναδιατυπώνονται στο πρόσφατο τετραετές Στρατηγικό Σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε.¹⁰¹ ως τρεις βασικοί στόχοι. Ειδικότερα, στον πυρήνα των στρατηγικών επιδιώξεων της Αρχής για τα επόμενα χρόνια τίθεται η μεγιστοποίηση των Δημοσίων Εσόδων και ο περιορισμός φαινομένων μη συμμόρφωσης. Περαιτέρω, στο ίδιο κείμενο διατυπώνεται ο ποιοτικός στόχος της εξυπηρέτησης των συναλλασσομένων και της προστασίας του κοινωνικού συνόλου ενώ εκφράζεται επίσης η δυναμική στόχευση της Α.Α.Δ.Ε. προς τις κατευθύνσεις της καινοτομίας και της αποτελεσματικότητας.

Η ευρύτητα των στοχεύσεων της Α.Α.Δ.Ε. καταδεικνύεται εξ αρχής στο άρθρο 2 του ιδρυτικού της νόμου. Σημειώνεται ότι πολλές από τις ρητά καθορισμένες επιδιώξεις της Αρχής εκφεύγουν μιας στενά καθορισμένης αρμοδιότητας για τη διασφάλιση και την αποτελεσματική είσπραξη των δημοσίων

⁹⁸ www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 03.03.2020)

⁹⁹ Επιχειρησιακό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019, ό.π.

¹⁰⁰ Σύμφωνα με την υποπερίπτωση 1στ του άρθρου 14 του ν.4270/14 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/Ε.Ε.) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»: η Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν νομική προσωπικότητα.

¹⁰¹ Στρατηγικό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2020/2024, ό.π.

εσόδων. Μεταξύ αυτών εντοπίζονται π.χ. η λήψη κι εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των συμφερόντων των καταναλωτών, καθώς και για τη συμβολή στην υγιή λειτουργία της αγοράς, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας της χημικής βιομηχανίας και την παροχή σχετικής επιστημονικής υποστήριξης σε δικαστικές, αστυνομικές και λοιπές κρατικές Αρχές και υπηρεσίες¹⁰². Επιπλέον, στο λογότυπο της νέας Αρχής απεικονίζονται συμβολικά οι βασικές αρχές που προσβέβει η Α.Α.Δ.Ε., ήτοι Διαφάνεια, Δικαιοσύνη, Αξιοκρατία, Λογοδοσία, Διαρκής Βελτίωση και Εξωστρέφεια και οι έξι μεγάλοι στόχοι της¹⁰³: α) φορολογική συμμόρφωση, β) δίωξη της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου, γ) διευκόλυνση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, δ) παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τον πολίτη, ε) προστασία της δημόσιας υγείας και στ) οικοδόμηση σχέσης εμπιστοσύνης σε όλες τις λειτουργίες της.

	ΑΑΔΕ Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
 Εικαστικά, το σχέδιο που επιλέχθηκε για το λογότυπο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων έχει αναφορά στον αρχαίο οβολό. Η λέξη οβολός προέρχεται από το σχήμα των πρώτων νομισμάτων, τα οποία ήταν μακρόστενες μεταλλικές βέργες (ενώ παρέμεινε κι όταν τα νομίσματα απέκτησαν στρογγυλή μορφή). Αποτελούσε το νόμισμα με τη μικρότερη ονομαστική αξία, ενώ έξι οβολοί ήταν νόμισμα μεγαλύτερης αξίας. (πηγή: www.aade.gr)	
Πίνακας 2. Το λογότυπο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων	

¹⁰² Άρθρο 2 - περίπτωση στ' του ν.4389/16

¹⁰³ Το λογότυπο της Αρχής αποτελείται από 6 διασταυρούμενες ράβδους με τις αριστερές αιχμές του να συμβολίζουν τις βασικές αρχές που προσβέβει η Α.Α.Δ.Ε και τις δεξιές αιχμές να αντιστοιχούν στους έξι βασικούς της στόχους . Βλ. σχετικά ιστοσελίδα Α.Α.Δ.Ε. www.aade.gr

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων ο νομοθέτης μεταβιβάζει στην Α.Α.Δ.Ε. όλες τις αρμοδιότητες που διατηρούσε η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων έως την ημερομηνία μετατροπής της σε Ανεξάρτητη Αρχή. Επιπλέον, δεν αποκλείεται και η μεταβίβαση μελλοντικά στην Αρχή περαιτέρω αρμοδιοτήτων που από την κείμενη νομοθεσία απονέμονται στο Υπουργείο Οικονομικών και κείνται εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων της, ενώ ταυτόχρονα απαγορεύει την αναμεταβίβασή του με μεταγενέστερη πράξη¹⁰⁴. Έτσι, επιτυγχάνεται η *συνέχεια της Διοίκησης στον κρίσιμο τομέα των δημοσίων εσόδων, η απαλλαγή της από κάθε είδους πολιτικές παρεμβάσεις και η ομαλή μετάβαση στο νέο ανεξάρτητο φορέα χωρίς τη δημιουργία κενών στο μηχανισμό βεβαίωσης και είσπραξης, καθώς και όλους τους τομείς αρμοδιοτήτων της Αρχής*¹⁰⁵. Περαιτέρω, ο ιδρυτικός νόμος ενισχύει την νέα Ανεξάρτητη Αρχή με πλήθος αρμοδιοτήτων οι οποίες αναλύονται στη συνέχεια.

3.3 Αρμοδιότητες

Για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, οι αρμοδιότητες της Αρχής, όπως αυτές καθορίζονται στον ιδρυτικό της νόμο¹⁰⁶, κατηγοριοποιούνται ως ακολούθως:

ι. **Δημοσιονομικές – φοροεισπρακτικές**, με κυριότερη την παρακολούθηση και τον έλεγχο της πορείας της βεβαίωσης και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων και της εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας για την είσπραξή τους.

Εξάλλου, στις δημοσιονομικές της αρμοδιότητες εμπίπτει η κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των δαπανών της και του προγράμματος προμηθειών για την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών της, εξαιρουμένης της προμήθειας κεντρικού εξοπλισμού πληροφορικής και του συστημικού λογισμικού πληροφορικής, που απαιτείται για τη χρήση του, η οποία εκτελείται από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών, σύμφωνα με τις διαδικασίες, που περιγράφονται στην εκάστοτε ισχύουσα Συμφωνία Επιπέδου Εξυπηρέτησης.

¹⁰⁴ Άρθρο 2 του ν.4389/16

¹⁰⁵ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ν.4389/16

¹⁰⁶ Άρθρο 2 του ν.4389/16

ii. **Προληπτικές**, ήτοι η λήψη και εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων: α) για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της, στους τομείς της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης και της παραοικονομίας, της εφαρμογής των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, της βεβαίωσης και είσπραξης και της βελτίωσης της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων και β) για την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των συμφερόντων των καταναλωτών, καθώς και για τη συμβολή στην υγιή λειτουργία της αγοράς, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας της χημικής βιομηχανίας και την παροχή σχετικής επιστημονικής υποστήριξης σε δικαστικές, αστυνομικές και λοιπές κρατικές Αρχές και υπηρεσίες.

iii. **Κανονιστικές**, οι οποίες αναφέρονται στην έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και λοιπών διοικητικών εγγράφων, που αφορούν: α) εν γένει στην ερμηνεία και στην εφαρμογή των διατάξεων της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας, η οποία σχετίζεται με τους τομείς αρμοδιότητάς της και β) σε θέματα οργάνωσης υπηρεσιών και διαχείρισης των πάσης φύσεως πόρων της. Επιπλέον, η Α.Α.Δ.Ε. έχει τη δυνατότητα για την εισήγηση στο αρμόδιο Υπουργείο Οικονομικών νομοθετικών διατάξεων και μέτρων για την ενίσχυση της φορολογικής και τελωνειακής συμμόρφωσης και την υποβολή προτάσεων για τη βελτίωση και την επιτάχυνση της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων.

iv. **Επιχειρησιακές**, οι οποίες περιλαμβάνουν: α) τον στρατηγικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό των δράσεων όλων των υπηρεσιών της και την κατάρτιση στοχοθεσίας και δεικτών απόδοσης, β) την κατάρτιση των επιμέρους επιχειρησιακών σχεδίων φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών ελέγχων αρμοδιότητάς της και τον προγραμματισμό ελέγχων για τη διαπίστωση της εφαρμογής της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας αρμοδιότητάς της και γ) την αξιολόγηση και την ιεράρχηση των αιτημάτων ελέγχου που υποβάλλονται από άλλους φορείς.

v. **Ελεγκτικές (προληπτικές και κατασταλτικές)**, οι οποίες αφορούν στον εντοπισμό φαινομένων α) φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου, φορολογικής απάτης, παραεμπορίου και παραοικονομίας και τον καταλογισμό της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης και β) διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και μη τήρησης της νομιμότητας, που τυχόν παρατηρούνται στη λειτουργία και στη δράση των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της.

vi. **Εποπτικές – συντονιστικές**, όπως: α) η εποπτεία και ο συντονισμός των ελεγκτικών φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτήν, καθώς και η αξιολόγηση και ο έλεγχος των αποτελεσμάτων της δράσης τους σε σχέση με την επίτευξη των στόχων, που έχουν τεθεί με βάση τον επιχειρησιακό σχεδιασμό ελέγχων και τα προγράμματα επιχειρησιακής δράσης που έχει καταρτίσει η Αρχή, β) ο συντονισμός και η συνεργασία με άλλους φορείς και αρχές στο πλαίσιο της άσκησης των ανωτέρω αρμοδιοτήτων, γ) η εποπτεία των φορέων, που λειτουργούν στην Αρχή και η διαχείριση, η παρακολούθηση και η αξιοποίηση των ειδικών λογαριασμών, οι οποίοι αφορούν στην Αρχή ή λειτουργίες αυτής.

vii. **Γνωμοδοτικές**, καθώς της παρέχεται η δυνατότητα για τη διατύπωση απλής γνώμης για σχέδια νόμων, που ρυθμίζουν ζητήματα εμπίπτοντα στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.

viii. **Αρμοδιότητες σε σχέση με τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ)**, και ιδίως: α) η ανάπτυξη, επικαιροποίηση, συντήρηση, λειτουργία και χρήση του λογισμικού εφαρμογών των πληροφοριακών συστημάτων ή η προμήθειά του, που είναι απαραίτητη για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της και την ασφάλεια και διαχείριση των δεδομένων που προέρχονται από τις δραστηριότητές της, όπως ιδίως λογισμικού εφαρμογών που υποστηρίζουν τις κύριες αρμοδιότητες των Φορολογικών και των Τελωνειακών υπηρεσιών και του Γενικού Χημείου του Κράτους, β) η παροχή και υποστήριξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τον πολίτη, τις επιχειρήσεις, τους φορείς του δημόσιου τομέα για τη διευκόλυνση των συναλλαγών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση των διαδικασιών και την επίτευξη φορολογικής δικαιοσύνης και διαφάνειας και γ) ο καθορισμός της τεχνολογικής στρατηγικής της, ως προς το σχεδιασμό και την ανάπτυξη εφαρμογών και των υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

ix. **Λοιπές** : ήτοι η κατάρτιση συμβάσεων για τα έργα της Αρχής καθώς και κάθε άλλη ενέργεια που είναι απαραίτητη στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της.

Για την αποτελεσματική άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της Α.Α.Δ.Ε. υφίσταται εντός της Αρχής μια περίπλοκη οργανωτική διάρθρωση καθώς και πλήθος εξειδικευμένων δομών οι οποίες παρουσιάζονται παρακάτω στον βαθμό βεβαίως που η έκταση της παρούσας μελέτης επιτρέπει.

4. Η οργανωτική δομή της νέας αρχής

Η Α.Α.Δ.Ε., με την τρέχουσα¹⁰⁷ δομή της σύμφωνα με την υπ' αριθμόν Δ.ΟΡΓ.Α 1036960/2017 Απόφαση του Διοικητή της¹⁰⁸, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, διαρθρώνεται σε: α) Κεντρικές Υπηρεσίες, β) Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες υπαγόμενες απευθείας στον Διοικητή της Αρχής και Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες υπαγόμενες στις Γενικές Διευθύνσεις και γ) Περιφερειακές Υπηρεσίες υπαγόμενες απευθείας στον Διοικητή της Αρχής και Περιφερειακές Υπηρεσίες υπαγόμενες στις Γενικές Διευθύνσεις¹⁰⁹.

Η οργάνωση των Υπηρεσιών της Α.Α.Δ.Ε. διαφοροποιήθηκε σημαντικά εντός του έτους 2019 καθώς με την υπ' αριθμόν Δ.ΟΡΓ.Α 1048863ΕΞ2019/01.04.2019¹¹⁰ Απόφαση του Διοικητή της συστάθηκε Κέντρο Είσπραξης Οφειλών (Κ.Ε.Ο.Φ.) Αττικής. Σύμφωνα με την ανωτέρω Απόφαση¹¹¹ η σύσταση του Κ.Ε.Ο.Φ. στηριζόταν στην υλοποίηση του Προγράμματος «Κεντριοποίηση της Είσπραξης», το οποίο αποτελεί μέρος του ευρύτερου σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό των επιχειρησιακών διαδικασιών είσπραξης οφειλών, οι οποίες θα διενεργούνται από λιγότερες ενισχυμένες υπηρεσίες, στις οποίες θα συγκεντρωθεί εξειδικευμένο και έμπειρο στην είσπραξη προσωπικό. Η νέα εισπρακτική μονάδα της Α.Α.Δ.Ε. αποτελεί Ειδική Αποκεντρωμένη Υπηρεσία με έδρα τον νομό Αττικής και συγκροτήθηκε σε επίπεδο Διεύθυνσης, υπαγόμενο στη Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης.

¹⁰⁷ Μάιος 2020

¹⁰⁸ Οργανισμός Α.Α.Δ.Ε., όπ.π.

¹⁰⁹ Απολογισμός Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 30.04.2020)

¹¹⁰ Δ.ΟΡΓ.Α 1048863ΕΞ2019/01-04-2019 (Β' 1195/09.04.2019 & ΑΔΑ: 6Η8Σ46ΜΠ3Ζ-Ν0Χ) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Τροποποίηση και συμπλήρωση της αριθμ. Δ. ΟΡΓ. Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03-2017 (Β' 968 και 1238) απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), ως προς τη σύσταση Κέντρου Είσπραξης Οφειλών (Κ.Ε.Ο.Φ.) Αττικής στη Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης (Γ.Δ.Φ.Δ.) της Αρχής.»

¹¹¹ 15^η αιτιολογική σκέψη

Επιπλέον, με τη Δ.ΟΡΓ.Α 1091257 ΕΞ 2019/24.06.2019¹¹² Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. συστάθηκε στη Γενική Διεύθυνση Τελωνείων & Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης η Επιτελική Υπηρεσία Τελωνειακών Ελέγχων (ΕΥΤΕ), μία Αποκεντρωμένη Υπηρεσία, επιπέδου Διεύθυνσης, στην αρμοδιότητα της οποίας εμπίπτουν η διοικητική υποστήριξη, η παρακολούθηση και ο επιχειρησιακός σχεδιασμός δράσης των Ελεγκτικών Υπηρεσιών Τελωνείων (ΕΛΥΤ) Αττικής και Θεσσαλονίκης. Όσον αφορά στις περιφερειακές υπηρεσίες της Αρχής, στο πλαίσιο της αναβάθμισης της λειτουργίας της Φορολογικής Διοίκησης και με σκοπό την ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των φορολογούμενων, η Α.Α.Δ.Ε. υλοποιεί σχέδιο αναδιάρθρωσης των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) μέσω συγχωνεύσεων¹¹³.

Επιπλέον, με την υπ' αριθμ. Δ.ΟΡΓ.Α 1061722ΕΞ2019/22.04.2019¹¹⁴ Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. διορθώθηκε ένα διοικητικό λάθος του παρελθόντος ως

¹¹² ΦΕΚ 2650 Β'/01.07.2019, «Τροποποίηση και συμπλήρωση της αριθ. Δ.ΟΡΓ.Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03- 2017 (Β' 968 και 1238) απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), ως προς τη σύσταση Ειδικής Αποκεντρωμένης Υπηρεσίας, επιπέδου Διεύθυνσης, στη Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (Γ.Δ.Τ. & Ε.Φ.Κ), με τίτλο «Επιτελική Υπηρεσία Τελωνειακών Ελέγχων (Ε.Υ.Τ.Ε.)», τον καθορισμό των επιχειρησιακών στόχων, της δομής και των αρμοδιοτήτων αυτής και των οργανικών της μονάδων, ως προς τη σύσταση Υποδιευθύνσεων στις ΕΛ.Υ.Τ. Αττικής και Θεσσαλονίκης και τη μεταφορά στις ΕΛ.Υ.Τ. των Γραφείων Κινητών Ομάδων Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) των Τελωνείων, τα οποία μετατρέπονται σε Τμήματα, τον ανακαθορισμό αρμοδιοτήτων των ΕΛ.Υ.Τ. και ορισμένων Τελωνείων, καθώς και ως προς τον καθορισμό των οργανικών θέσεων των υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης Τελωνείων & Ε.Φ.Κ.»

¹¹³ Δελτίο Τύπου Α.Α.Δ.Ε. της 4^{ης} Μαρτίου 2020 για τη συγχώνευση της Δ.Ο.Υ. Γαλατσίου Α'-Β' τάξεως με τη Δ.Ο.Υ. ΙΔ' Αθηνών Α'-Β' τάξεως.

¹¹⁴ ΦΕΚ 1460 Β /2019 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της αριθμ. Δ. ΟΡΓ. Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03- 2017 (Β' 968 και 1238) απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), ως προς τη σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Γ.Δ.ΗΛΕ.Δ.), τον καθορισμό των στρατηγικών σκοπών και της διάρθρωσης αυτής, της δομής και των αρμοδιοτήτων των οργανικών μονάδων που τη συγκροτούν, τη μετονομασία της υφιστάμενης Γενικής Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού (Γ.Δ.Η.Δ.Α.Δ.), τον ανακαθορισμό των στρατηγικών σκοπών, των αρμοδιοτήτων και της διάρθρωσης αυτής, τη μεταφορά σε αυτές ορισμένων οργανικών μονάδων και αρμοδιοτήτων από άλλες Υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε., καθώς και ρύθμιση κάθε άλλου σχετικού θέματος που αφορά στις εν λόγω Υπηρεσίες».

προς την οργανωτική μορφή της Α.Α.Δ.Ε.¹¹⁵. Ειδικότερα, σύμφωνα με την εν λόγω Απόφαση η Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΓΔΗΔΑΔ) της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων έδωσε λίγο πριν το τέλος του προηγούμενου έτους, τη θέση της σε δύο νέες Γενικές Διευθύνσεις: α) τη Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΓΔΗΛΕΔ), μέσω της οποίας αναβαθμίστηκε η Ψηφιοποίηση σε κεντρικό στόχο της Α.Α.Δ.Ε. σε συμφωνία με το στρατηγικό σχέδιο πληροφορικής της και β) τη Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Οργάνωσης (ΓΔΑΔΟ), προς εδραίωση και ισχυροποίηση του νέου συστήματος διαχείρισης του πλέον πολύτιμου κεφαλαίου της Αρχής, του ανθρώπινου δυναμικού της¹¹⁶. Με την εν λόγω διαρθρωτική αλλαγή φαίνεται πως αποδίδεται πλέον η δέουσα προσοχή σε δύο κρίσιμους παράγοντες για την επίτευξη των στόχων της φορολογικής διοίκησης, στην πληροφορική¹¹⁷ και τους ανθρώπινους πόρους.

Η Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης διαρθρώνεται σε έξι (6) Διευθύνσεις και δύο (2) Αυτοτελή Τμήματα, υπαγόμενα απευθείας στον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης, ως κατωτέρω¹¹⁸: α) Διεύθυνση Στρατηγικής Τεχνολογιών Πληροφορικής, β) Διεύθυνση Ανάπτυξης Φορολογικών Εφαρμογών, γ) Διεύθυνση Ανάπτυξης Τελωνειακών, Ελεγκτικών και Επιχειρησιακών Εφαρμογών, δ) Διεύθυνση Υπηρεσιών Δεδομένων, ε) Διεύθυνση Διαχείρισης Υποδομών, στ) Διεύθυνση Επιχειρησιακών Διαδικασιών, ζ) Αυτοτελές Τμήμα Ασφάλειας και η) Αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης. Περαιτέρω, η νέα Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Οργάνωσης διαρθρώνεται σε τρεις (3) Διευθύνσεις και ένα (1) Αυτοτελές Τμήμα, υπαγόμενα απευθείας στον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης, ως εξής: α) Διεύθυνση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, β) Διεύθυνση Οργάνωσης, γ) Φορολογική και Τελωνιακή Ακαδημία και δ) Αυτοτελές Τμήμα Διοίκησης ενώ επιπλέον λειτουργεί και Γραφείο Υποστήριξης της Διεύθυνσης, με διοικητικές αρμοδιότητες.

¹¹⁵ Βλ. σχετ. Ακαλίδης, ό.π., σσ. 271 – 272 όπου επισημαίνεται το οργανωτικό «λάθος» της πρόβλεψης για την υπαγωγή στην ίδια Γενική Διεύθυνση των αρμοδιοτήτων σχετικά με τις υπηρεσίες πληροφορικής κι εκείνων που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό.

¹¹⁶ Δ.ΟΡΓ.Δ 1061722ΕΞ2019/22.04.2019 Απόφαση Α.Α.Δ.Ε., ό.π.

¹¹⁷ Για τη σημασία των πληροφοριακών συστημάτων βλ. Κατερίνα Σαββαΐδου (2019). Η επίδραση της τεχνολογίας στην φορολογία. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*. 12^ο έτος, (10), 895-915.

¹¹⁸ Ibid.

Με την ένταξη της Φορολογικής και Τελωνειακής Ακαδημίας, η οποία μέχρι τότε υπαγόταν στον Διοικητή¹¹⁹, στη Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Οργάνωσης, υπάγονται πλέον απευθείας στη δικαιοδοσία του επικεφαλής της Α.Α.Δ.Ε., οι κάτωθι οργανικές μονάδες:

α) τρεις (3) Κεντρικές Διευθύνσεις, Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, Διεύθυνση Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Διεύθυνση Νομικής Υποστήριξης,

β) τέσσερις (4) Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου, Διεύθυνση Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών – ΔΙ.Π.Α.Ε.Ε.

γ) τέσσερις (4) Περιφερειακές Υπηρεσίες οι οποίες εποπτεύονται από την ΔΙ.Π.Α.Ε.Ε., Υπηρεσίες Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων - Υ.Ε.Δ.Δ.Ε. Αττικής, Θεσσαλονίκης, Πάτρας και Ηρακλείου και

δ) δυο (2) Αυτοτελή Τμήματα, Συντονισμού Μεταρρυθμιστικών Δράσεων και Επικοινωνίας και Υποστήριξης Υπευθύνου Προστασίας Δεδομένων.

Τέλος, με το νέο οργανωτικό σχήμα του Οργανισμού αυξάνονται οι Κεντρικές Διευθύνσεις σε είκοσι οκτώ (28) συνολικά και τα Αυτοτελή Τμήματα σε εννέα (9) ενώ παράλληλα μεγαλώνει το πλήθος των ειδικών αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Αρχής και μειώνεται ο αριθμός των περιφερειακών υπηρεσιών της Αρχής. Πιο αναλυτικά στη Γενική Φορολογική Διεύθυνση υπάγονται οι εξής οργανωτικές μονάδες¹²⁰:

α) Ένα Αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης και οι ακόλουθες έξι Κεντρικές Διευθύνσεις, Φορολογικής Συμμόρφωσης, Ελέγχων, Εισπράξεων, Εφαρμογής 'Άμεσης Φορολογίας, Εφαρμογής Έμμεσης Φορολογίας, Εφαρμογής Φορολογίας Κεφαλαίου & Περιουσιολογίου,

β) Τέσσερις (4) επιχειρησιακές – ελεγκτικές μονάδες, ήτοι η Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης (Ε.Μ.ΕΙΣ.), το Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.), το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων (Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.) και το Κέντρο Είσπραξης Οφειλών (Κ.Ε.Ο.Φ.) Αττικής,

¹¹⁹ Δελτίο Τύπου Α.Α.Δ.Ε. της 3^{ης} Μαΐου 2019.

¹²⁰ Πηγή: www.aade.gr

γ) Τέσσερις (4) Φορολογικές Περιφέρειες, Αθηνών, Πειραιώς, Θεσσαλονίκης, Πατρών και

δ) Εκατόν δέκα¹²¹ (110) Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.)

Ομοίως, στη Γενική Διεύθυνση Τελωνείων & Ε.Φ.Κ. υπάγονται¹²²:

α) Ένα Αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης και οι ακόλουθες τέσσερις Κεντρικές Διευθύνσεις, Διεύθυνση Δασμολογικών Θεμάτων, Ειδικών Καθεστώτων & Απαλλαγών, Διεύθυνση Τελωνειακών Διαδικασιών (Δ.Τ.Δ.), Διεύθυνση Στρατηγικής Τελωνειακών Ελέγχων & Παραβάσεων (Δ.Σ.Τ.Ε.Π.), Διεύθυνση Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (Ε.Φ.Κ.) & Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

β) Η Επιτελική Υπηρεσία Τελωνειακών Ελέγχων (Ε.Υ.Τ.Ε.) και οι υπαγόμενες σε αυτήν Ελεγκτικές Υπηρεσίες Τελωνείων (ΕΛ.Υ.Τ.) Αττικής και Θεσσαλονίκης,

γ) Τρεις (3) Τελωνειακές Περιφέρειες, Αθηνών, Θεσσαλονίκης, Αχαΐας ,

δ) Η Διεύθυνση Διαχείρισης Δημοσίου Υλικού (ΔΙ.Δ.Δ.Υ.)

ε) Ενεήντα τέσσερα (94) Τελωνεία¹²³.

Περαιτέρω, στην Α.Α.Δ.Ε. υπάγεται ως Γενική Διεύθυνση το Γενικό Χημείο του Κράτους, η οποία αποτελείται από ένα Αυτοτελές Τμήμα Χημικοτεχνικής Δασμολογίου και τρεις (3) Κεντρικές οργανικές μονάδες, τη Διεύθυνση Αλκοόλης & Τροφίμων, τη Διεύθυνση Ενεργειακών, Βιομηχανικών & Χημικών Προϊόντων και τη Διεύθυνση Σχεδιασμού & Υποστήριξης Εργαστηρίων καθώς και δεκαπέντε (15) περιφερειακές Χημικές Υπηρεσίες¹²⁴. Επιπλέον, σύμφωνα με το οργανόγραμμα της Αρχής η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών απαρτίζεται από ένα Αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης και Ελέγχου και τις ακόλουθες τρεις (3) Διευθύνσεις: α)

¹²¹ Εξ αυτών 62 Α' Τάξης, 43 Α'- Β' Τάξης και 5 Β' Τάξης

¹²² Πηγή: www.aade.gr

¹²³ Εκ των οποίων 41 Α' Τάξης, 50 Β' Τάξης & 3 Γ' Τάξης

¹²⁴ Άρθρο 21 του Οργανισμού της Α.Α.Δ.Ε.

Προϋπολογισμού & Δημοσιονομικών Αναφορών, β) Οικονομικής Διαχείρισης, γ) Προμηθειών, Διαχείρισης Υλικού και Κτιριακών Υποδομών¹²⁵.

Εξάλλου, η Α.Α.Δ.Ε. εποπτεύει μέσω του Διοικητή της το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία «Ειδικό Ταμείο Ελέγχου Παραγωγής και Ποιότητας Αλκοόλης - Αλκοολούχων Ποτών (Ε.Τ.Ε.Π.Π.Α.Α.)¹²⁶. Τέλος, στους κόλπους της Αρχής λειτουργούν σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις¹²⁷:

α) Ειδικό Νομικό Γραφείο Δημοσίων Εσόδων (Ε.Ν.Γ.Δ.Ε.)

β) Γραφεία Υπηρεσιακών Συμβουλίων

γ) Γραφείο Ανώτατου Χημικού Συμβουλίου (Α.Χ.Σ.)

δ) Γραφείο Ανώτατης Επιτροπής Τελωνειακών Αμφισβητήσεων (Α.Ε.Τ.Α.)

Η οργάνωση των μονάδων της Αρχής αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επίτευξη των στόχων της. Εξάλλου, βασικό ρόλο για την αποτελεσματικότητα της Αρχής διαδραματίζουν τα όργανα διοίκησής της, όπως αυτά καθορίζονται από τον ιδρυτικό της νόμο, τα οποία εξετάζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

5. Τα όργανα διοίκησης της νέας Αρχής

5.1 Το Συμβούλιο Διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε.

Όσον αφορά στη διοίκηση της Α.Α.Δ.Ε., με τη διάταξη του άρθρου 7 του συστατικού της νόμου εγκαθιδρύεται ένα ενδιαφέρον και μάλλον πρωτότυπο για τα ελληνικά δεδομένα, σύστημα διαρχίας¹²⁸. Ειδικότερα, ως όργανα της Διοίκησης της Αρχής καθορίζονται ο Διοικητής κι ένα πενταμελές Συμβούλιο Διοίκησης (εφεξής και Συμβούλιο), αποτελούμενο από έναν πρόεδρο και πέντε τακτικά μέλη χωρίς πλήρη κι αποκλειστική απασχόληση. Η επιλογή¹²⁹ των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης γίνεται με τη διαδικασία του ανοικτού διαγωνισμού από ανεξάρτητη

¹²⁵ Άρθρο 50 του Οργανισμού της Α.Α.Δ.Ε.

¹²⁶ Άρθρο 3 του Οργανισμού της Α.Α.Δ.Ε.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Δημητρίου, όπ.π.

¹²⁹ Η διαδικασία επιλογής καθορίζεται από το άρθρο 10 του ν. 4389/16.

Επιτροπή Επιλογής¹³⁰, η οποία καταρτίζει και υποβάλει στον Υπουργό Οικονομικών κατάλογο των επικρατέστερων υποψηφίων με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Η επιλογή των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης γίνεται από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για κάθε μέλος ξεχωριστά, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Με Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών ορίζεται και ο Εμπειρογνώμονας βάσει καταλόγου τριών υποψηφίων, τον οποίο καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η διάρκεια θητείας των μελών διαφέρει και καθορίζεται με κλήρωση κατά την πρώτη συγκρότηση του Συμβουλίου. Έτσι, δύο από τα πέντε μέλη κληρώνονται αμέσως μετά από τη λήψη της απόφασης επιλογής τους και διορίζονται για θητεία τριών ετών, άλλα δύο για θητεία τεσσάρων ετών και ένα μέλος για θητεία πέντε ετών, αντίστοιχα. Στο Συμβούλιο Διοίκησης συμμετέχουν, αμφότεροι άνευ δικαιώματος ψήφου, ο Διοικητής αλλά και κατά τα πρώτα 5 έτη λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε., ένας Ευρωπαίος εμπειρογνώμονας για την παροχή εξειδικευμένων συμβουλευτικών υπηρεσιών, σε ζητήματα βέλτιστων διεθνών πρακτικών¹³¹. Κατ' εφαρμογήν της πρόβλεψης της παραγράφου 6 των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 41 του συστατικού νόμου 4389/16 εκδόθηκαν οι υπ' αριθμόν 2/77928/0004 & 2/77929/0004 Αποφάσεις Υπουργού Οικονομικών¹³² με τις οποίες ορίστηκαν τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου¹³³ και ένας Ευρωπαίος Εμπειρογνώμονας¹³⁴ αντίστοιχα.

¹³⁰ Η Επιτροπή επιλογής απαρτίζεται από: α) τον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., ως Πρόεδρο, β) τον Συντονιστή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, γ) τον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, δ) τον Πρόεδρο του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, ε) ένα μέλος Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π.) που υποδεικνύεται από τον Υπουργό Οικονομικών και στ) αποκλειστικά για τα πρώτα επτά (7) έτη λειτουργίας της Αρχής, δύο εκπροσώπους που υποδεικνύονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

¹³¹ Άρθρο 8 του ν. 4389/16

¹³² Οι δύο Αποφάσεις δημοσιεύτηκαν ταυτόχρονα στο ΦΕΚ 507/27.09.2016 – Τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ.

¹³³ Πρόκειται για τους ακαδημαϊκούς Νικολίνα Κωστελέτου η οποία διορίστηκε για πενταετή θητεία, Χρήστο Κωτσόγιαννη & Εμμανουέλα Τρούλη με τετραετή θητεία και τους Πρόδρομο Βλάμη, ερευνητή του ΚΕΠΕ & Γεώργιο Θεοδωρακόπουλο, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι οποίοι αναλαμβάνουν καθήκοντα για θητεία τριών ετών.

¹³⁴ Ως εμπειρογνώμονας ορίστηκε ο Jose Antonio de Azevedo Pereira, Καθηγητής Οικονομικών στο Πανεπιστήμιο της Λισαβόνας.

Το Συμβούλιο Διοίκησης συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά το μήνα τακτικώς και εκτάκτως, όποτε κρίνεται σκόπιμο από τον Πρόεδρό του ή αν το ζητήσουν δύο μέλη. Ο Πρόεδρος εκλέγεται από τα μέλη του εν λόγω συλλογικού οργάνου κατά την πρώτη συνεδρίασή του. Το Συμβούλιο συνεδριάζει νόμιμα εφόσον παρίστανται τέσσερα τουλάχιστον μέλη του και οι αποφάσεις λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών¹³⁵. Περαιτέρω, όπως ισχύει για τα μέλη όλων των Ανεξάρτητων Αρχών, ο Πρόεδρος, τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, ο Εμπειρογνώμονας και ο Διοικητής απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας¹³⁶. Σύμφωνα λοιπόν με τις προβλέψεις του ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε. τα διοικητικά όργανα της Αρχής *δεσμεύονται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους και δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε σε διοικητική εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό*¹³⁷. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η απρόσκοπτη άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται από τον νομοθέτη, απαλλαγμένα από πολιτικές παρεμβάσεις και επιρροές.

Ωστόσο, ο νομοθέτης προνοεί και για την ύπαρξη δικλίδων ασφαλείας έναντι των μελών του Συμβουλίου και του Εμπειρογνώμονα περιορίζοντας σε συγκεκριμένα σημεία τη δράση τους και οριοθετώντας το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Ως προς τα παραπάνω, παρουσιάζει ενδιαφέρον ο αποκλεισμός του Συμβουλίου και κατά συνέπεια και του Εμπειρογνώμονα, από την πληροφόρηση αναφορικά με συγκεκριμένες υποθέσεις ή περιπτώσεις φορολογουμένων, καθώς, κατά τη διατύπωση του νομοθέτη, *η ενασχόληση με συγκεκριμένες υποθέσεις ή περιπτώσεις εκφεύγει των αρμοδιοτήτων του*¹³⁸. Πράγματι, οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου Διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε. καθορίζονται μέσω της περιοριστικής απαρίθμησης του άρθρου 9 του ν.4389/16 και αφορούν κυρίως στη χάραξη των γενικών κατευθύνσεων του στρατηγικού σχεδιασμού της Αρχής, στην παροχή σχετικών οδηγιών αλλά και στην παροχή σύμφωνης γνώμης από πλευράς του Συμβουλίου σε ποικίλες δραστηριότητες.

¹³⁵ Άρθρο 12 του ν. 4389/16

¹³⁶ Άρθρο 3 του ν.4389/16

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Παρ. 6 άρθρου 9 του ν.4389/16

Ανάμεσα σε αυτές συγκαταλέγονται το στρατηγικό και επιχειρησιακό σχέδιο της Αρχής, η ετήσια έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού δραστηριοτήτων και οργανωτικά θέματα, όπως η έγκριση του Οργανισμού της Α.Α.Δ.Ε. και των τροποποιήσεων αυτού. Επιπλέον, το Συμβούλιο συναινεί αναφορικά με τον προϋπολογισμό της Α.Α.Δ.Ε., την εκτέλεση του οποίου παρακολουθεί μέσω της υποβολής Εκθέσεων προς το Διοικητή αλλά και σε σχέση με ζητήματα προσωπικού για την υπηρεσιακή κατάσταση όμως του οποίου, όπως αναλύεται παρακάτω, ο Διοικητής κατέχει την πρωτοκαθεδρία. Ειδικότερα, όσον αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό της Αρχής, το Συμβούλιο εισηγείται προς το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ και των Ο.Τ.Α., την αύξηση του καθοριζόμενου ορίου οργανικών θέσεων μόνιμου προσωπικού της Αρχής ενώ απαιτείται και η σύμφωνη γνώμη του αναφορικά με τα κάτωθι θέματα προσωπικού:

α) κατά το σχεδιασμό της πολιτικής προσωπικού της Αρχής της οποίας την εφαρμογή παρακολουθεί,

β) για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μεθοδολογιών, ειδικότερων συστημάτων προαγωγών, βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης, ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης του προσωπικού της Αρχής,

γ) για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μεθοδολογιών και ειδικότερου συστήματος μισθολογικού καθεστώτος και επιπλέον ανταμοιβής (bonus) του προσωπικού της Αρχής,

δ) για τις προϋποθέσεις και τα κριτήρια πρόσληψης προσωπικού στην Αρχή,

ε) για ζητήματα σχετικά με τη σύσταση ή κατάργηση οργανικών θέσεων της Α.Α.Δ.Ε. καθώς και την κατανομή μεταφορά τους μεταξύ των Υπηρεσιών της Αρχής.

Περαιτέρω, στο Συμβούλιο Διοίκησης απονέμονται σημαντικές αρμοδιότητες σε σχέση με τον Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε. οι οποίες θα αναλυθούν ακολούθως.

5.2 Ο παντοδύναμος Διοικητής και η σχέση του με τον Υπουργό Οικονομικών και το Συμβούλιο Διοίκησης

Παράλληλα με τη μετάβαση στον νέο ανεξάρτητο φορέα είσπραξης των δημοσίων εσόδων εντοπίζεται και μια αλλαγή του μοντέλου διοίκησης, όσον αφορά στην είσπραξη των δημοσίων εσόδων, προς την κατεύθυνση του new public

management¹³⁹, η οποία είχε ήδη αρχίσει να διαφαίνεται στους κόλπους της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων την οποία και αντικατέστησε η Αρχή¹⁴⁰. Οι λόγοι εισαγωγής των νεωτερικών αυτών στοιχείων διοίκησης ομοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με εκείνους που ώθησαν πολλά κράτη μεταπολεμικά στον ανασχεδιασμό δημοσίων υπηρεσιών με βάση τις αρχές οργάνωσης του ιδιωτικού τομέα προκειμένου να αντιμετωπίσουν τα υπέρογκα δημοσιονομικά ελλείμματα που προκάλεσε το γραφειοκρατικό παράδειγμα οργάνωσης¹⁴¹. Στο εν λόγω πλαίσιο εντάσσεται η πρόβλεψη του νομοθέτη για τη θέση Διοικητή πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης ως επικεφαλής της Αρχής, ο οποίος τυγχάνει πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, υψηλής επιστημονικής συγκρότησης και επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με τις αρμοδιότητες της Αρχής και ειδικά στους τομείς του φορολογικού ή τελωνειακού δικαίου ή των δημόσιων οικονομικών¹⁴².

Ειδικότερα, όπως και στην περίπτωση των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης, ο επικεφαλής της Α.Α.Δ.Ε. επιλέγεται μέσω ανοικτού διαγωνισμού από κατάλογο των τεσσάρων επικρατέστερων υποψηφίων τον οποίο καταρτίζει τριμελής ανεξάρτητη επιτροπή¹⁴³. Περαιτέρω, από τον ιδρυτικό νόμο της Αρχής απονέμεται στο Συμβούλιο η καθοριστική αρμοδιότητα της κατάταξης των δύο επικρατέστερων υποψηφίων για τη θέση του Διοικητή και της υποβολής σχετικής πρότασης στον Υπουργό Οικονομικών. Η τελική επιλογή γίνεται από τον ίδιο τον Υπουργό με την έκδοση σχετικής Απόφασης. Στο ίδιο πνεύμα, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών κατόπιν εισήγησης του Συμβουλίου Διοίκησης καθορίζονται οι αποδοχές του Διοικητή, για όλη τη διάρκεια της θητείας του. Ο καθορισμός των απολαβών του Διοικητή από τον Υπουργό Οικονομικών γίνεται κατά παρέκκλιση κάθε ισχύουσας διάταξης¹⁴⁴, προκειμένου οι αποδοχές του Διοικητή να είναι

¹³⁹ Η θεωρία του new public management εισάγει στη Δημόσια Διοίκηση στοιχεία διοίκησης που απαντώνται συνήθως στις μεγάλες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.

¹⁴⁰ Σπύρος Δημητρίου (8 Νοεμβρίου, 2016). *Η αναζήτηση ενός προτύπου διοικητικής μεταρρύθμισης και όριά του: το παράδειγμα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων*. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.constitutionalism.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 11.02.2020). *passim*.

¹⁴¹ Μιχαλόπουλος, ό.π., σ. 43

¹⁴² Άρθρο 13 του ν. 4389/16

¹⁴³ Άρθρο 10 ν.4389/16. Πρόκειται για την ίδια Επιτροπή από την οποία επιλέγονται τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης της Αρχής.

¹⁴⁴ Παρ. 8 του άρθρου 13 του ν. 4389/16. Επιπλέον, σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο *οι αποδοχές του Διοικητή δεν μπορούν να υπερβαίνουν το σύνολο των αποδοχών του Προέδρου του Αρείου Πάγου ούτε να υπολείπονται του συνόλου των αποδοχών Γενικού Γραμματέα Υπουργείου*.

κατάλληλες σε σχέση με τον ρόλο, τις αρμοδιότητες και τον υψηλό βαθμό ευθύνης της θέσης του, και με στόχο την προσέλκυση και παραμονή στη θέση αυτή των ανάλογων υψηλών προσόντων υποψηφίων.

Η θητεία του, όπως και του προκατόχου του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, είναι άπαξ ανανεώσιμη και πενταετής, ώστε να διασφαλίζεται συνέχεια και ανεξαρτησία και να μην διαταράσσεται το έργο του από αλλαγές στον εκλογικό κύκλο, κυβερνητικούς ανασχηματισμούς κλπ. Κατά την έναρξη λειτουργίας της Αρχής τη θέση του Διοικητή ανέλαβε ο ήδη υπηρετών Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων¹⁴⁵ για το υπόλοιπο της θητείας του. Πρόσφατα μάλιστα, με την υπ' αριθμόν 5294ΕΞ2020/17.01.2020 Απόφαση¹⁴⁶ ο Υπουργός Οικονομικών, αφού εξασφάλισε την απαιτούμενη έγκριση από το Συμβούλιο Διοίκησης¹⁴⁷, προχώρησε σε άπαξ πενταετή ανανέωση της θητείας του Διοικητή, σύμφωνα με τη σχετική πρόβλεψη¹⁴⁸ του ν. 4389/16. Περαιτέρω, κατά τα πρότυπα των μεγάλων εταιρειών του ιδιωτικού τομέα, η ανανέωση των καθηκόντων του Διοικητή συνοδεύτηκε με την υπογραφή ενός συμβολαίου αποδοτικότητας με τον Υπουργό Οικονομικών.

Η σύναψη του εν λόγω συμβολαίου προβλέπεται στο άρθρο 13 του ανωτέρω νόμου και καθορίζει τις υποχρεώσεις του Διοικητή, τη σχέση εργασίας του, την αμοιβή για τις υπηρεσίες του, τους ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους, οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν κατά τη διάρκεια της θητείας του, όπως επίσης και σε ετήσια βάση. Επιπροσθέτως, στο συμβόλαιο μπορεί να προβλέπεται ετήσια ειδική ανταμοιβή (bonus) του Διοικητή σε περίπτωση επίτευξης¹⁴⁹ ή και υπέρβασης, κατά περίπτωση των ετήσιων στόχων που του έχουν τεθεί ή των βασικών δεικτών

¹⁴⁵ Η Α.Α.Δ.Ε. ξεκίνησε τη λειτουργία της με επικεφαλής τον Γεώργιο Πιτσιλή, πρώην Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών.

¹⁴⁶ ΦΕΚ ΥΟΔΔ 27/17.01.2020

¹⁴⁷ Σύμφωνα με τις προβλέψεις της παρ. 1 του άρθρου 13 του ν.4389/16, για την ανανέωση της θητείας του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε. απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης με πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του.

¹⁴⁸ Παρ. 1 άρθρου 13 ν. 4389/16

¹⁴⁹ Όσον αφορά στους στόχους που τίθενται στο Συμβόλαιο του Διοικητή, το άρθρο 13 του ν. 4389/16 προέβλεπε στην αρχική του μορφή τη χορήγηση ειδικής ετήσιας ανταμοιβής (bonus) μόνο στην περίπτωση της υπέρβασης αυτών. Με την παρ. 2 του άρθρου 25 του ν.4484/17 (ΦΕΚ 110Α'/01.08.2017) προστέθηκε φράση η οποία επιτρέπει τη χορήγηση bonus στον Διοικητή και για την επίτευξη των τεθέντων στόχων. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, η εν λόγω τροποποίηση αφορά σε νομοτεχνική βελτίωση προς αποσαφήνιση των όρων του Συμβολαίου Απόδοσης του Διοικητή.

απόδοσης της φορολογικής διοίκησης που προβλέπονται σε αυτό. Με την εξουσιοδότηση δε της διάταξης του άρθρου 9¹⁵⁰ του ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε. για την παροχή σύμφωνης γνώμης Συμβουλίου Διοίκησης ως προς τη συμβατότητα του συμβολαίου απόδοσης του Διοικητή με τους τεθέντες στόχους στο στρατηγικό και επιχειρησιακό σχέδιο και την παρακολούθηση της εκτέλεσης του συμβολαίου, ανατίθεται στο Συμβούλιο ένα είδος έμμεσης και στενής εποπτείας ως προς την τήρηση των όρων του συμβολαίου από τον Διοικητή.

Πέραν τούτων, το Συμβούλιο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και στην περίπτωση κατά την οποία συντρέχουν λόγοι πρόωρης παύσης της θητείας του Διοικητή καθώς κινεί τη σχετική διαδικασία, με αιτιολογημένη πρόταση προς τον Υπουργό Οικονομικών. Κατόπιν, ο Υπουργός Οικονομικών εισηγείται αιτιολογημένα την πρόωρη παύση στο Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο εκδίδει πράξη (Π.Υ.Σ.) που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η Π.Υ.Σ. με την οποία παύεται από το αξίωμά του ο Διοικητής της Α.Α.Δ.Ε., δύναται να προσβληθεί με προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι επικεφαλής της Αρχής παύεται πρόωρα σε περίπτωση προφανούς απόκλισης από την επίτευξη των τεθέντων στο συμβόλαιο απόδοσής του ποιοτικών και ποσοτικών στόχων, μετά από τη συμπλήρωση δύο ετών από την τοποθέτησή του αλλά και για τους εξής λόγους¹⁵¹:

α) Για αδυναμία εκτέλεσης των καθηκόντων του για περισσότερους από τρεις μήνες λόγω κωλύματος, νόσου ή αναπηρίας ή μη εκπλήρωση αυτών για οποιονδήποτε άλλο λόγο για διάστημα τριών μηνών και άνω, χωρίς την άδεια του Συμβουλίου Διοίκησης.

β) Για σπουδαίο λόγο που αφορά στην εκτέλεση των καθηκόντων του, όπως ιδίως η αποκάλυψη εμπιστευτικών θεμάτων ή κατάχρηση της θέσης του για ίδιο, προσωπικό ή εμπορικό όφελος όπως επίσης και αν δεν προβεί στις απαιτούμενες γνωστοποιήσεις, περί σύγκρουσης προσωπικών συμφερόντων για ζήτημα που εξετάζεται από το Συμβούλιο Διοίκησης¹⁵²

¹⁵⁰ Παρ. 4 άρθρου 9 του ν. 4389/16

¹⁵¹ Άρθρο 16 ν. 4389/16

¹⁵² Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 35 του ν. 4389/16 «Όταν οποιοδήποτε θέμα που άπτεται των ιδιωτικών ή προσωπικών συμφερόντων του Διοικητή, του Προέδρου ή άλλου μέλους του Συμβουλίου Διοίκησης ή του Εμπειρογνώμονα τεθεί ενώπιον του Συμβουλίου Διοίκησης, το μέλος αυτό υποχρεούται να προβεί σε δήλωση σχετικά με το λόγο που επιβάλλει την αποχή του κατά την έναρξη της συζήτησης,

γ) Αν παραπεμφθεί αμετάκλητα στο ακροατήριο για αδίκημα που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού σε θέση δημοσίου υπαλλήλου ή έκπτωση δημοσίου υπαλλήλου, σύμφωνα με τις διατάξεις του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα¹⁵³ ή εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις θέσης του σε αυτοδίκαιη αργία, σύμφωνα με τον ίδιο Κώδικα¹⁵⁴

δ) Αν έχει αποκλεισθεί ή παυθεί από αρμόδια αρχή από την άσκηση ενός επαγγέλματος ή του έχει απαγορευθεί η ανάληψη θέσης Προϊσταμένου ή στελέχους οποιουδήποτε δημόσιου νομικού προσώπου, λόγω σοβαρού πειθαρχικού παραπτώματος.

ε) Αν είναι σύζυγος ή συγγενής εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι δευτέρου βαθμού ή κατιών σε ευθεία γραμμή του Προέδρου ή άλλου μέλους του Συμβουλίου Διοίκησης.

στ) Αν εκλεγεί μέλος της Βουλής των Ελλήνων, του Ευρωκοινοβουλίου, της Κυβέρνησης ή των εκτελεστικών οργάνων πολιτικού κόμματος ή ακόμη και αν ανακηρυχθεί υποψήφιος Βουλευτής.

Ως επικεφαλής της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων ο Διοικητής αναλαμβάνει καθήκοντα με επαυξημένες αρμοδιότητες, καθώς από εκείνον ασκούνται *όλες οι αρμοδιότητες της Αρχής, πλην όσων ρητά απονέμονται στο Συμβούλιο Διοίκησης*¹⁵⁵. Μεταξύ των σημαντικότερων καθηκόντων του όπως ενδεικτικά και όχι περιοριστικά απαριθμούνται στον ιδρυτικό νόμο¹⁵⁶ συγκαταλέγονται η διαμόρφωση και επικαιροποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού της Α.Α.Δ.Ε., η κατάρτιση του ετήσιου επιχειρησιακού σχεδίου της Αρχής και ο καθορισμός των ποιοτικών και ποσοτικών στόχων και των κριτηρίων αξιολόγησης των οργανικών μονάδων, των προϊσταμένων αυτών και του προσωπικού τους. Επιπλέον, για την υποβοήθηση της άσκησης των κοινοβουλευτικών αρμοδιοτήτων του Υπουργού Οικονομικών, υποβάλλει προς την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου απαντήσεις της Αρχής, για ερωτήσεις, επερωτήσεις και επίκαιρες ερωτήσεις, αναφορές, καθώς και αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων βουλευτών.

να μη συμμετάσχει στη συζήτηση και στη σχετική απόφαση και δεν προσμετράται για τον υπολογισμό απαρτίας.».

¹⁵³ Άρθρα 8 & 149 . 3528/07 (ΦΕΚ 26^Α/09.02.2007), ό.π.

¹⁵⁴ Άρθρο 103

¹⁵⁵ Άρθρο 14 ν.4389/16

¹⁵⁶ Ibid.

Όσον αφορά στη διεθνή παρουσία της Αρχής, ο Διοικητής αποφασίζει για την εκπροσώπηση αυτής σε Ομάδες Εργασίας ή Επιτροπές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνών Οργανισμών με αντικείμενο που άπτεται αμιγώς των αρμοδιοτήτων της και ορίζει τα πρόσωπα που συμμετέχουν σε αυτές εκ μέρους της. Μεταξύ των οργανωτικών εξουσιών του συγκαταλέγονται η κατάρτιση κι έκδοση του Οργανισμού¹⁵⁷ και των Εσωτερικών Κανονισμών της Α.Α.Δ.Ε. καθώς και ο καθορισμός της εσωτερικής διάρθρωσής της, των κατά τόπον και καθ' ύλην αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών της αλλά και η συγχώνευση, αναδιάρθρωση ή ακόμηση και παύση μιας Υπηρεσίας. Εντούτοις, τη βασικότερή του αποστολή αποτελεί σε αδρές γραμμές η χάραξη της στρατηγικής της Αρχής και η εισήγηση νομοθετικών ρυθμίσεων στον Υπουργό Οικονομικών.

Από το συστατικό νόμο εγκαθιδρύεται μια ιδιόμορφη, μη ιεραρχική σχέση της Α.Α.Δ.Ε. με τον Υπουργό Οικονομικών ο οποίος ενημερώνεται από αυτήν περιοδικά, δεν δύναται όμως να αιτείται και να λαμβάνει ειδικότερα στοιχεία παρά μόνον τα συγκεντρωτικά στοιχεία, που είναι απαραίτητα για την άσκηση των καθηκόντων του. Επιπλέον, ο Υπουργός Οικονομικών δύναται να παρέχει στρατηγικές προτάσεις και στρατηγικές οδηγίες μόνον όσον αφορά στη χάραξη της φορολογικής πολιτικής και όχι σχετικά με οργανωτικά ή λειτουργικά θέματα της Αρχής. Από την άλλη μεριά, η Α.Α.Δ.Ε. μπορεί να προτείνει νομοθετικές διατάξεις ενώ διατυπώνει μη δεσμευτική για τον Υπουργό γνώμη αναφορικά με τα προς ψήφιση νομοθετήματα. Σε περίπτωση δε διαφωνίας μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών και της Αρχής για την εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής το ζήτημα τίθεται ενώπιον του Συμβουλίου Διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε..

Η παντοδυναμία του Διοικητή εκτείνεται και στο προσωπικό της Α.Α.Δ.Ε., για το οποίο παρατίθενται ποιοτικά και αριθμητικά στοιχεία στο πλαίσιο της επόμενης υποενότητας όπου επιπλέον θίγονται ζητήματα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων της Αρχής.

¹⁵⁷ Δ.ΟΡΓ.Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03-2017 (ΦΕΚ 968Β'/22.03.2017 & 1238Β'/10.04.2017) Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων «*Οργανισμός της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.)*»,

5.3 Το προσωπικό της Α.Α.Δ.Ε.

Τον σημαντικότερο ίσως παράγοντα για την επίτευξη των δημοσιονομικών και λοιπών στόχων της νέας Αρχής αποτελεί το ανθρώπινο δυναμικό της για το οποίο γίνεται μνεία με ιδιαίτερο άρθρο στον ν. 4389/2016¹⁵⁸. Πιο αναλυτικά, με το άρθρο 24 του εν λόγω νόμου μεταφέρθηκαν στην Α.Α.Δ.Ε. αυτοδικαίως και αυτούσιες οι οργανικές θέσεις της πρώην Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, συμπεριλαμβανομένων και των προσωποπαγών. Έτσι, το προσωπικό της Αρχής απαρτίζεται από τους κλάδους των εφοριακών, των τελωνειακών, των ελεγκτών βεβαίωσης και αναγκαστικής είσπραξης των εσόδων του Κράτους, τους υπαλλήλους του Γενικού Χημείου του Κράτους και τους υπηρετούντες στις Υπηρεσίες Ερευνών & Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων. Το συγκέρασμα των ανωτέρω κλάδων υπό μια Ανεξάρτητη Αρχή υποδηλοί και την ποικιλομορφία των αρμοδιοτήτων που συγκεντρώνει η Α.Α.Δ.Ε. καθώς και τον πολυδιάστατο ρόλο που επιτελεί.

Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα δημοσιευμένα αναλυτικά στοιχεία έτους 2018¹⁵⁹, το πλήθος των υπηρετούντων στην Α.Α.Δ.Ε. ανέρχεται σε περίπου 11.600 υπαλλήλους με υψηλό μορφωτικό επίπεδο, καθώς το 44% διαθέτει πτυχίο πανεπιστημιακού ή τεχνολογικού ιδρύματος, ενώ το 25% κατέχει μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών ή και διδακτορικό δίπλωμα. Χαρακτηριστικό είναι ότι περισσότερα από τα 2/3 των υπαλλήλων της Αρχής είναι γυναίκες ενώ οι άντρες υπάλληλοι καταλαμβάνουν το 37% των υπηρετούντων. Όσον αφορά στην ηλικιακή σύνθεση, συντριπτικό ποσοστό 67% του προσωπικού της Αρχής είναι μεταξύ 46 – 65 ετών, ενώ μόλις το 7% του ανθρώπινου δυναμικού είναι ηλικίας κάτω των 35 ετών. Περαιτέρω, πιο πρόσφατα συγκεντρωτικά αριθμητικά στοιχεία για το προσωπικό της Αρχής παρατίθενται στην τελευταία Έκθεση¹⁶⁰ των ευρωπαϊκών θεσμών στο πλαίσιο της ενισχυμένης δημοσιονομικής εποπτείας της χώρας μας.

Όπως καταδεικνύεται από την προαναφερθείσα Έκθεση, ο αριθμός του προσωπικού της Ανεξάρτητης Αρχής αυξήθηκε με χαμηλό ρυθμό κατά το έτος 2019 έως και σήμερα και παραμένει πολύ κάτω από τους στόχους. Ειδικότερα, ο αριθμός

¹⁵⁸ Άρθρο 24 ν.4389/16.

¹⁵⁹ Τα στοιχεία αντλήθηκαν από το τελευταίο δημοσιευμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019, ό.π.π.

¹⁶⁰ European Commission, (May 2020). *Enhanced Surveillance update – Greece, May 2020*. Institutional Paper 127, Brussels. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.05.2020)

των υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε. τον Μάιο του 2020 ανέρχεται σε 11.916, έναντι του αριθμού των 12.500 υπαλλήλων ο οποίος είχε οριστεί ως στόχος έως το τέλος του 2019¹⁶¹. Το σοβαρό πρόβλημα υποστελέχωσης το οποίο αντιμετωπίζει η Αρχή γίνεται εύκολα αντιληπτό, συγκρίνοντας τα ανωτέρω με τον συνολικό αριθμό των προβλεπομένων οργανικών θέσεων της Α.Α.Δ.Ε., ο οποίος ανέρχεται σε 15.122¹⁶² και συνεκτιμώντας το γεγονός ότι στο διάστημα του τελευταίου ενάμιση έτους οι υπηρετούντες υπάλληλοι αυξήθηκαν μόλις κατά 319. Αναμφισβήτητα, πρόκειται για ένα ζήτημα το οποίο χρήζει άμεσης επίλυσης καθώς η έλλειψη ανθρώπινων πόρων θέτει σε κίνδυνο όλο το εγχείρημα για μια επιτυχημένη, ανεξάρτητη φορολογική διοίκηση.

Περαιτέρω, ως προς τον τρόπο στελέχωσης της Αρχής, στις υπηρεσίες της τοποθετούνται μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου οι οποίοι διέπονται από τις διατάξεις του υπαλληλικού Κώδικα και καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις, που καθορίζονται ή ανακαθορίζονται από το Διοικητή¹⁶³. Η πλήρωση των κενών θέσεων γίνεται με διορισμό μέσω ΑΣΕΠ, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2190/1994¹⁶⁴, τις ισχύουσες γενικές διατάξεις για τις Ανεξάρτητες Αρχές και τα κριτήρια που τίθενται από τον Οργανισμό της Αρχής. Τα κριτήρια για την πρόσληψη του προσωπικού τίθενται επίσης από τον Διοικητή, ο οποίος επιπροσθέτως επιλέγει και ανακαλεί τους προϊσταμένους κατά την κρίση του ενώ δύναται να αποπέμψει από την Α.Α.Δ.Ε. όποιον κρίνει ως ακατάλληλο¹⁶⁵. Παράλληλα, είναι δυνατή η κάλυψη των οργανικών θέσεων και με μετάταξη υπαλλήλων άλλων Υπουργείων ή άλλων δημόσιων υπηρεσιών κάθε μορφής ή Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και η απόσπαση για την κάλυψη έκτακτων αναγκών¹⁶⁶. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι οποιαδήποτε μετακίνηση υπαλλήλων από άλλο δημόσιο φορέα σύμφωνα με τα παραπάνω, διενεργείται με Απόφαση Διοικητή της

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ακαλίδης, ό.π., σ. 273

¹⁶³ Επιχειρησιακό Σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019.

¹⁶⁴ ΦΕΚ 28Α'03.03.1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.»

¹⁶⁵ Σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 38 του ν.4389/16: «Οι υπάλληλοι που θα αξιολογηθούν ως ακατάλληλοι ή ανεπαρκείς κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της Αρχής, μεταφέρονται από αυτήν.».

¹⁶⁶ Άρθρο 24 ν.4389/16

Α.Α.Δ.Ε. ύστερα από εισήγηση ή γνωμοδότηση κατά περίπτωση του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου της Α.Α.Δ.Ε.¹⁶⁷.

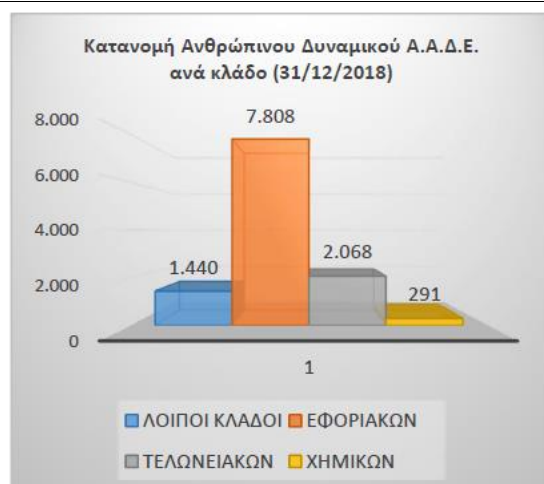
Παρά το γεγονός ότι η Α.Α.Δ.Ε. λειτουργεί ως Υπηρεσία υποδοχής υπαλλήλων στο πλαίσιο του ενιαίου συστήματος κινητικότητας στο ελληνικό Δημόσιο, εντούτοις, προκειμένου να διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία της, οι υπάλληλοί της εξαιρούνται της υπαγωγής σε διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα όσον αφορά σε θέματα κινητικότητας¹⁶⁸. Αξιοσημείωτο ως προς αυτό, είναι το γεγονός ότι αν και οι υπάλληλοι της Α.Α.Δ.Ε. δεν αποκλείονται από τις διαδικασίες του ν. 4440/2016¹⁶⁹ για την κινητικότητα στο ευρύτερο Δημόσιο, στην πράξη και κατά πάγια τακτική, καμία αποχώρηση υπαλλήλου προς μετακίνηση σε άλλη Υπηρεσία του Δημοσίου δεν εγκρίνεται από τη Διοίκηση της Αρχής. Η κινητικότητα του προσωπικού ρυθμίζεται ειδικώς από το άρθρο 25 του συστατικού νόμου της Αρχής και οι σχετικές μετακινήσεις λαμβάνουν χώρα με αποφάσεις του Διοικητή είτε κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου είτε με μια μόνη πράξη αυτού¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Σύμφωνα με τις περ.β & γ του άρθρου 25 του ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε.: «β) Αποσπάσεις και μετατάξεις υπαλλήλων στην Αρχή κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4440/2016 (Α' 224) διενεργούνται με απόφαση του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε. Οι αρμοδιότητες αξιολόγησης των υποψηφίων που προβλέπονται στο άρθρο 7 του ν. 4440/2016, ασκούνται από το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο της Αρχής. γ) Αποσπάσεις και μετατάξεις υπαλλήλων στην Αρχή με ειδικές διατάξεις διενεργούνται με κοινή απόφαση του Διοικητή της Αρχής και του κατά περίπτωση αρμόδιου για τον διορισμό οργάνου του φορέα προέλευσης, μετά από γνώμη των οικείων Υπηρεσιακών Συμβουλίων της Αρχής και του φορέα προέλευσης, όπου στον τελευταίο προβλέπεται, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης γενικής ή ειδικής διάταξης.»

¹⁶⁸ Από τον ν. 4440/16 (ΦΕΚ 224^Α/ 02.12.2016) προβλέπεται ότι όσον αφορά σε θέματα μετακίνησης των υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε. αυτά ρυθμίζονται από την ειδικότερη διάταξη του άρθρου 25 του ν.4389/16 και όχι από τα σχετικά άρθρα του ν. 3528/07 (Υπαλληλικός Κώδικας).

¹⁶⁹ ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224^Α/ 02.12.2016), «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις».

¹⁷⁰ Άρθρο 25 παρ.1 ν. 4389/16



Πίνακας 3. Κατανομή προσωπικού Α.Α.Δ.Ε. σε κλάδους (κατάσταση 31.12.2018) Πηγή: Επιχειρησιακό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2019

Κατά τη γενική πρόβλεψη του άρθρου 24 του συστατικού νόμου της Αρχής, ο υπάλληλος μετά από το διορισμό του, τοποθετείται σε θέση για την κατάληψη της οποίας συμμετείχε στη διαδικασία διορισμού, μετά από γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου εκτός εάν από τη διαδικασία διορισμού προκύπτουν η θέση και η υπηρεσιακή μονάδα, στην οποία πρόκειται να διορισθεί. Με τον ν. 4474/2017¹⁷¹ ο οποίος προσέθεσε νέο άρθρο 17^Α στον συστατικό νόμο της Α.Α.Δ.Ε. προβλέφθηκε μια παρέκκλιση από τα ανωτέρω ισχύοντα για τις τοποθετήσεις προσωπικού στην Αρχή. Ειδικότερα, με την έναρξη λειτουργίας της Φορολογικής και Τελωνειακής Ακαδημίας δόθηκε η δυνατότητα διορισμού των νέων υπαλλήλων σε προσωποπαγείς θέσεις στην Ακαδημία οι οποίες συνιστώνται με την πράξη διορισμού τους, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων, με σκοπό την παρακολούθηση προγράμματος υποχρεωτικής εισαγωγικής εκπαίδευσης.

Η θητεία τους στην Α.Α.Δ.Ε. μάλιστα εκκινεί από την πρώτη μέρα της φοίτησής τους καθώς καθόλη τη διάρκειας αυτής δεν φέρουν την ιδιότητα σπουδαστή ή φοιτητή εκπαιδευτικού ιδρύματος, αλλά λογίζονται και αμείβονται ως δόκιμοι δημόσιοι υπάλληλοι. Με την ολοκλήρωση της εννιάμηνης υποχρεωτικής εισαγωγικής εκπαίδευσης οι νέοι υπάλληλοι κι εφόσον αποφοιτήσουν επιτυχώς, καταλαμβάνουν κενές οργανικές θέσεις, σε υπηρεσίες αντίστοιχου κλάδου,

¹⁷¹ Παρ.2 άρθρου 11 του ν. 4474/17 (ΦΕΚ 80Α'/07.06.2017) «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (Ε.Ε.) 2015/2376 και άλλες διατάξεις.»

κατηγορίας και ειδικότητας της Αρχής στην περιφερειακή ενότητα διορισμού τους βάσει της οικείας προκήρυξης, με ταυτόχρονη κατάργηση της προσωποπαγούς θέσης. Οι προϋποθέσεις επιτυχούς αποφοίτησης καθορίζονται από τον Κανονισμό φοίτησης της Φορολογικής και Τελωνειακής Ακαδημίας¹⁷² σύμφωνα με τον οποίο οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει να αξιολογηθούν: α) με άνω του 50% στο σύνολο των εξετάσεων για όλα τα στάδια και ταυτόχρονα, β) με άνω του 40% για κάθε στάδιο ξεχωριστά. Το εν λόγω σύστημα εφαρμόζεται ήδη για τις δύο πρώτες εκπαιδευτικές σειρές νεοεισερχομένων υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε. η εκπαίδευση των οποίων ξεκίνησε τον Οκτώβριο και τον Νοέμβριο 2019 αντίστοιχα.

Επομένως, η Αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού ξεκινά ήδη από το στάδιο της εκπαίδευσής τους ενώ, όπως σε όλο τον Δημόσιο τομέα, οι υπάλληλοι αξιολογούνται καθ' όλη τη διάρκεια της υπηρεσιακής τους θητείας. Για το εν λόγω ζήτημα από το άρθρο 28 του ν.4389/16 προβλέπεται η δυνατότητα της Α.Α.Δ.Ε. να αναπτύσσει στο εσωτερικό της και να εφαρμόζει μεθοδολογίες και ειδικότερα συστήματα: α) ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης του προσωπικού της στη βάση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων και β) προαγωγών και βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης του προσωπικού των υπηρεσιών της, κατά παρέκκλιση των κριτηρίων και της διαδικασίας που προβλέπονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα και κάθε άλλης διάταξης.

Παρατηρούμε λοιπόν πως ο συστατικός νόμος της Α.Α.Δ.Ε. καινοτομεί με την εισαγωγή βασικών αρχών Διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού (ΔΑΔ), εστιάζοντας σε ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία ως προς την επίτευξη στόχων και σε ένα σύστημα εξέλιξης διαφορετικό από εκείνο που εν γένει ισχύει για τους υπαλλήλους του Δημοσίου. Άλλωστε, σε αυτήν ακριβώς την κατεύθυνση στοχεύει η εφαρμογή της ΔΑΔ στον δημόσιο τομέα. Στην εξασφάλιση δηλαδή, της κατάλληλης δομής και οργάνωσης και της αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού μέσω κατάλληλων συστημάτων προσλήψεων, προαγωγών, αξιολόγησης, αμοιβών και ανάπτυξης¹⁷³. Στο επόμενο μέρος επιχειρείται η ανάλυση των βασικών αρχών της

¹⁷² Άρθρο 20 της υπ' αριθμόν ΦΟ.Τ.Α.1075014ΕΞ2018/15.05.2018 (ΑΔΑ: 67Κ446ΜΠ3Ζ-2ΩΝ) Απόφασης Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Κανονισμός Υποχρεωτικής Εισαγωγικής Εκπαίδευσης των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων στη Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία».

¹⁷³ Δημήτρης Μπουραντάς (2018). Συστημική προσέγγιση επαναπροσδιορισμού της Δημόσιας Διοίκησης. *ON PUBLIC MANAGEMENT. Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ*. 7.

ΔΑΔ ως προς την αξιολόγηση και τη διαχείριση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού και παρουσιάζεται η εφαρμογή τους στο εσωτερικό της Α.Α.Δ.Ε. καθώς και οι αντιλήψεις και οι στάσεις των ίδιων των υπαλλήλων απέναντι στο εν λόγω νέο σύστημα.

Γ. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΔΑΔ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ.

6. Βασικές Αρχές της ΔΑΔ στην αξιολόγηση και διαχείριση της απόδοσης Ανθρώπινου Δυναμικού

6.1 Η έννοια και η σημασία της αξιολόγησης και της διαχείρισης της απόδοσης προσωπικού.

Η αξιολόγηση είναι μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες της διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, συνυφασμένη με την απόδοση των εργαζομένων ενώ συνδέεται και με άλλες λειτουργίες της ΔΑΔ όπως το σύστημα αμοιβών, η εκπαίδευση και η ανάπτυξη του προσωπικού. Ως απόδοση ορίζεται ο βαθμός στον οποίο συνεισφέρει ένας εργαζόμενος στους στόχους της μονάδας εργασίας του και του οργανισμού γενικότερα ως αποτέλεσμα της συμπεριφοράς του και της εφαρμογής δεξιοτήτων, ικανοτήτων και γνώσεων¹⁷⁴. Κατά συνέπεια η αξιολόγηση αποτελεί μια διαδικασία εκτίμησης του εργαζομένου με σκοπό να οριστεί ο βαθμός στον οποίο αυτός φέρνει εις πέρας τη δουλειά του αποδοτικά¹⁷⁵. Με άλλα λόγια η αξιολόγηση της απόδοσης είναι ένα επίσημο διαρκές και συνεχές σύστημα ανασκόπησης και εκτίμησης της απόδοσης ενός ατόμου ή μιας ομάδας στην εκτέλεση μιας εργασίας¹⁷⁶. Επιπλέον, από την αξιολόγηση της απόδοσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό η επιτυχία μιας ευρύτερης διαδικασίας της οποίας αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα, της διαχείρισης απόδοσης.

¹⁷⁴ Robert Bacal (2004). *Manager's guide to performance reviews*, New York: McGraw Hill, σ.39

¹⁷⁵ Νάνσυ Παπαλεξανδρή/Δημήτρης Μπουραντάς (2003). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, Αθήνα: Εκδόσεις Γ. Μπένου, σ.315

¹⁷⁶ Wayne Mondy – Joseph Martocchio (2018). *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού*, Αθήνα: Εκδόσεις Τζιόλα, σ.237

Πρόκειται για μια διαδικασία προσανατολισμένη στην επίτευξη στόχων, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εσωτερικές διαδικασίες είναι σε θέση να μεγιστοποιήσουν την παραγωγικότητα σε επίπεδο εργαζομένων, ομάδων, τμημάτων και συνολικά του οργανισμού. Περαιτέρω, η διαχείριση της απόδοσης είναι ένας σημαντικός παράγοντας για την επίτευξη της οργανωσιακής στρατηγικής καθώς περιλαμβάνει στόχους βάσει κινήτρων και τους αντίστοιχους δείκτες μέτρησης¹⁷⁷. Στη βάση αυτή η αξιολόγηση παρέχει ένα εργαλείο για τη διασύνδεση μεταξύ των ικανοτήτων και των συμπεριφορών των εργαζομένων και των στόχων ενός οργανισμού. Επιπλέον, παίζει σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της λειτουργίας της επιχείρησης, στην ενδυνάμωση των εργαζομένων καθώς και στον καθορισμό εναλλακτικών προοπτικών καριέρας¹⁷⁸ ενώ χρησιμοποιείται συχνά ως βάση για τη λήψη και την αιτιολόγηση αποφάσεων που αφορούν στο προσωπικό, όπως ο καθορισμός του μισθού ενός εργαζομένου, απολύσεις, ανάπτυξη εκπαιδευτικών προγραμμάτων κλπ¹⁷⁹.

Για τους παραπάνω λόγους είναι ολοένα και πιο αυξημένη η προτίμηση για συστήματα σχεδιασμού και αξιολόγησης της απόδοσης (Performance Planning and Evaluation – PPE). Τα συστήματα PPE επιδιώκουν να συνδέσουν την τυπική διαδικασία αξιολόγησης της απόδοσης με τις στρατηγικές της εταιρείας, καθορίζοντας στην αρχή της περιόδου αξιολόγησης τους τύπους και το επίπεδο της απόδοσης που πρέπει να επιτευχθούν για την εφαρμογή της στρατηγικής¹⁸⁰. Δεδομένου ότι τα αποτελέσματα απόδοσης ενός τέτοιου συστήματος μπορούν να ληφθούν με διάφορους τρόπους, μπορούμε να κάνουμε την παρακάτω διάκριση¹⁸¹: α) οικονομικά αποτελέσματα, π.χ. κέρδη, πωλήσεις, μερίδιο αγοράς, β) οργανωτικά αποτελέσματα, π.χ. μέτρα παραγωγής, όπως παραγωγικότητα, ποιότητα, αποτελεσματικότητα και γ) αποτελέσματα σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό, π.χ. επιπτώσεις συμπεριφοράς, όπως η ικανοποίηση, η δέσμευση και η πρόθεση να παραιτηθούν.

¹⁷⁷ Ibid., σ.236

¹⁷⁸ Παπαλεξανδρή/Μπουραντάς, όπ.π. σ.316

¹⁷⁹ Mondy/ Martocchio, όπ.π. σ.237

¹⁸⁰ Raymond Noe et al. (2007). *Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων*, Τόμος β', Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σ.11

¹⁸¹ Jaap Paauwe et al. (2005), HRM and performance: what next?, *Human Resource Management Journal*, Vol 15:4, σ.71

6.2 Ο κύκλος της αξιολόγησης

6.2.1 Ανάλυση έργου

Προκειμένου να είναι αντικειμενική και αποτελεσματική, η διαδικασία εκτίμησης – αξιολόγησης του προσωπικού πραγματοποιείται σε σχέση με συγκεκριμένα προκαθορισμένα κριτήρια τα οποία είναι σύμφωνα με τα πρότυπα απόδοσης κάθε θέσης εργασίας. Στην κατεύθυνση αυτή, η ανάλυση έργου είναι εξαιρετικά χρήσιμη για την αξιολόγηση, καθώς παρέχει τις απαραίτητες πληροφορίες για την κατάρτιση των εν λόγω προτύπων και την αποτύπωσή τους μέσα από Περιγράμματα Θέσης Εργασίας¹⁸².

Ειδικότερα, η ανάλυση έργου αναφέρεται στη συστηματική διαδικασία προσδιορισμού των δεξιοτήτων, των καθηκόντων και των γνώσεων που απαιτούνται για την κάλυψη μιας θέσης εργασίας. Κατά τη διαδικασία αυτή αναλύονται συστηματικά οι υπάρχουσες και νέες θέσεις εργασίας για διάφορα τμήματα της επιχείρησης και προκύπτουν κυρίως οι βασικές περιγραφές και προδιαγραφές των θέσεων¹⁸³, δηλαδή αντίστοιχα το σύνολο των καθηκόντων που αυτές περιλαμβάνουν και τα προσόντα ή τα χαρακτηριστικά των ανθρώπων που θα τις καλύψουν. Κάθε θέση εργασίας παρουσιάζει ιδιαιτερότητες και απαιτεί διαφορετικές δεξιότητες και γνώσεις ενώ επίσης, κάθε άτομο είναι διαφορετικό και με άλλες ικανότητες. Προκειμένου λοιπόν η επιχείρηση να διασφαλίσει ότι οι ικανότητες των εργαζομένων αντιστοιχούν στις απαιτήσεις της εργασίας θα πρέπει να διαθέτει λεπτομερείς πληροφορίες.

Οι μέθοδοι ανάλυσης έργου ποικίλουν κι επιλέγονται με οργανωσιακά και οικονομικά κριτήρια. Οι βασικές μέθοδοι ανάλυσης έργου, οι οποίες εφαρμόζονται συνήθως συνδυαστικά, είναι¹⁸⁴ : α) ερωτηματολόγια, όπου οι εργαζόμενοι καλούνται να απαντήσουν σε δομημένες ερωτήσεις αναφορικά με τα καθήκοντα που εκτελούν, β) παρατήρηση, κατά την οποία ο αναλυτής παρακολουθεί έμμεσα ή άμεσα τον εργαζόμενο και καταγράφει τις παρατηρήσεις του αναφορικά με την εκτελούμενη εργασία, γ) συνέντευξη του εργαζομένου από τον υπεύθυνο ανάλυσης έργου ή στελέχη της επιχείρησης. Η συνέντευξη διεξάγεται ατομικά ή σε μικρές ομάδες 3 – 4

¹⁸² Mondy, ό.π., σ.120

¹⁸³ Λεωνίδας Χυτήρης (2001), *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks, σ.48

¹⁸⁴ Gary Dessler (2015). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού. Βασικές έννοιες και σύγχρονες τάσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σσ. 81 -83

εργαζομένων. Μέσω συγκεκριμένων ερωτήσεων ο συνεντευξιαστής επιχειρεί να σχηματίσει τα βασικά χαρακτηριστικά του περιγράμματος της θέσης εργασίας και δ) τήρηση ημερολογίου εργαζομένου, η οποία αφορά στην καθημερινή καταγραφή για ένα χρονικό διάστημα από τον εργαζόμενο των εργασιών που εκτέλεσε ημερησίως σύμφωνα με συγκεκριμένες οδηγίες που του έχουν δοθεί.

Ο καθορισμός περιγραμμάτων θέσεων εργασίας μέσω της ανάλυσης εργασίας, εντάσσεται στο πρώτο στάδιο του κύκλου της αξιολόγησης της απόδοσης το οποίο ολοκληρώνεται με τη θέσπιση αποτελεσματικών στόχων βάσει των οποίων θα διενεργηθεί η αξιολόγηση. Στο πλαίσιο μάλιστα μιας ενδυναμωμένης κουλτούρας το πρώτο στάδιο αξιολόγησης της απόδοσης αναφέρεται στον αποτελεσματικό προγραμματισμό απόδοσης όπου οι διευθυντές και οι υπάλληλοι συνεργάζονται στον καθορισμό των στόχων¹⁸⁵.

6.2.2 Θέσπιση στόχων

Ο εργαζόμενος πρέπει να αξιολογείται βάσει στόχων, οι οποίοι θα του είναι γνωστοί και αποδεκτοί εξ αρχής, και συνδέονται με τους επιχειρησιακούς και στρατηγικούς στόχους του οργανισμού για τον οποίο εργάζεται και η επίτευξη των οποίων θα συμβάλλει στην ευημερία του οργανισμού. Ειδικότερα, ο έλεγχος απόδοσης εστιάζεται στις εκροές ενός οργανισμού και πιο συγκεκριμένα σε ορισμένους στόχους οι οποίοι είναι γνωστοί και ως βασικοί δείκτες απόδοσης, όπως π.χ. η ποιότητα των προϊόντων ή των παρεχομένων υπηρεσιών, τα έσοδα ή τα κέρδη¹⁸⁶. Έτσι, η απόδοση του προσωπικού και σε δεύτερο βαθμό ενός οργανισμού, κρίνεται τόσο εσωτερικά όσο κι εξωτερικά, αν και σε κάποιες περιπτώσεις η αξιολόγηση της απόδοσης αφορά μόνο στα αποτελέσματα και όχι στον τρόπο επίτευξής τους.

¹⁸⁵ Χρήστος Αλεξάκος/Ολγα Λουκανίδου (2012), Εκπαιδευτικό υλικό επιμορφωτικού προγράμματος *Αρχές και Πρακτικές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα*, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.ekdd.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 21 Απριλίου 2020).

¹⁸⁶ Gerry Johnson et al.(2016), *Βασικές Αρχές Στρατηγικής των Επιχειρήσεων*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σ.417

Οι ειδικοί του μάνατζμεντ μιλούν για «ευφυείς» στόχους οι οποίοι καταρτίζονται σύμφωνα με τη μεθοδολογία S.M.A.R.T. και πρέπει να είναι¹⁸⁷:

A. Συγκεκριμένοι (Specific), δηλαδή προσδιορισμένοι με σαφήνεια και ακρίβεια και να είναι κατανοητοί.

B. Μετρήσιμοι (Measurable), δηλαδή να είναι δυνατόν να προσδιορισθούν ποσοτικά και ποιοτικά, τόσο οι στόχοι όσο και τα αποτελέσματα επίτευξης αυτών.

Γ. Εφικτοί (Achievable), δηλαδή να είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν λαμβάνοντας υπόψη τους πόρους και τις δυνατότητες που έχει ο φορέας στη διάθεσή του.

Δ. Ρεαλιστικοί (Realistic)¹⁸⁸, δηλαδή να είναι δυνατόν να αποτυπωθεί το επίπεδο επίτευξης που περιγράφεται και πώς αυτό μπορεί να υλοποιηθεί.

Ε. Χρονικά Δεσμευτικοί (Time bound), δηλαδή να δηλώνεται καθαρά η χρονική περίοδος κατά την οποία θα ολοκληρωθεί ο κάθε στόχος.

6.2.3 Διαδικασία αξιολόγησης

Τον καθορισμό των προτύπων αξιολόγησης ακολουθεί η διενέργεια της αξιολόγησης εντός μιας καθορισμένης περιόδου, το περιεχόμενο και οι μέθοδοι της οποίας ποικίλουν. Σημαντικό ρόλο για τη σωστή αξιολόγηση παίζει ο καθορισμός των αξιολογητών. Είναι γενικώς παραδεκτό ότι η αξιολόγηση από τους άμεσους προϊσταμένους αποτελεί τον πυρήνα των περισσότερων διαδικασιών αξιολόγησης¹⁸⁹. Εντούτοις, στη διαδικασία αξιολόγησης ενδέχεται να εμπλέκεται και ο ίδιος ο αξιολογούμενος ως αυτο-αξιολογητής, καθώς και άλλα άτομα, όπως ομοιόβαθμοι – συνάδελφοι του αξιολογούμενου, υφιστάμενοι που αξιολογούν τους προϊσταμένους τους ως προς το συνολικό έργο και τις δυνατότητές τους, πελάτες, επιτροπές και εξωτερικοί σύμβουλοι¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Βλ. σχετ. Βασίλης Κέφης (2014). *Διοίκηση ολικής ποιότητας*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σ.89

¹⁸⁸ Σύμφωνα με μια άλλη εκδοχή το «R» αντιστοιχεί σε στόχους συναφείς (Relevant), οι οποίοι ξεκάθαρα σχετίζονται με στόχους της διοίκησης και της εταιρείας. Βλ σχετ. Dessler, σ.280

¹⁸⁹ Dessler, όπ.π., σ.281

¹⁹⁰ Άννα – Μαρία Μουζά – Λαζαρίδη (2013), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Ζυγός, σσ. 309 – 313

Ο συνδυασμός των παραπάνω αξιολογητών, οι οποίοι δίνουν ανώνυμα τις συνεισφορές τους¹⁹¹, συνιστά τη λεγόμενη «κυκλική αξιολόγηση» ή «αξιολόγηση 360⁰». Πρόκειται για μια μέθοδο περισσότερο ακριβή, δίκαιη και αντικειμενική, καθώς όλοι όσοι επηρεάζονται από την απόδοση και τη συμπεριφορά τους, έχουν τη δυνατότητα να δώσουν στην επιχείρηση τα αξιολογικά τους σχόλια και παρατηρήσεις¹⁹². Τα πλεονεκτήματα αυτής της μεθόδου είναι η αντικειμενικότητα και η ποιοτική πληροφόρηση. Αυτά όμως αντισταθμίζονται από την πολλή γραφειοκρατία που απαιτείται για τη συγκέντρωση και ανάλυση όλων των αξιολογήσεων, από το υψηλό κόστος και την ανάγκη εκπαίδευσης πολλών εκ των αξιολογητών. Ακόμη, είναι χρονοβόρα μέθοδος και μπορεί να δίνει αντίθετες μεταξύ τους γνώμες για κάποια από τα χαρακτηριστικά που αξιολογούνται¹⁹³. Μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η εν λόγω μέθοδος είναι ότι οι εργαζόμενοι μπορεί να αισθάνονται ότι απειλούνται από την αξιολόγηση¹⁹⁴ καθώς μια απομάκρυνση από τις παραδοσιακές μεθόδους και διαδικασίες μπορεί να οδηγήσει στο φόβο και την απόρριψη της νέας πρωτοβουλίας. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα εάν η οργανωτική κουλτούρα είναι παραδοσιακά γραφειοκρατική και ιεραρχική¹⁹⁵.

6.2.4 Ποιοτική και ποσοτική αξιολόγηση

Η Ποιοτική Αξιολόγηση εξετάζει το επίπεδο ικανοτήτων του υπαλλήλου. Είναι δηλαδή, η διαδικασία που αποσκοπεί στο να προσδιορίσει με ποιοτικά στοιχεία, λαμβάνοντας υπόψη τον βαθμό αξιοποίησης των απαραίτητων γνώσεων, δεξιοτήτων και συμπεριφορών, κατά τρόπο συστηματικό και αντικειμενικό για, το αποτέλεσμα ορισμένης δραστηριότητας σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους. Από την άλλη πλευρά, η ποσοτική αξιολόγηση λαμβάνει υπόψη μετρήσιμα μεγέθη σε σχέση με την απόδοση των εργαζομένων, είναι στενά συνδεδεμένη με τη στοχοθεσία της επιχείρησης ή του οργανισμού και αναφέρεται συνήθως στην περίοδο ενός έτους.

¹⁹¹ Alma McCarthy - Thomas Garavan (2001), "360° feedback process: performance, improvement and employee career development", *Journal of European Industrial Training*, Vol. 25: 1, σ.10

¹⁹² Χυτήρης, όπ.π., σ. 230

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Manuel London et. Al. (1990). "360° feedback surveys: a source of feedback to guide management development", *Journal of Management development*, Vol. 9, σ.18

¹⁹⁵ McCarthy A./ Garavan T., όπ.π., σ.14

Μια από τις πιο διαδεδομένες ποσοτικές μεθόδους είναι η αξιολόγηση με βάση τα αποτελέσματα. Σύμφωνα με την εν λόγω μέθοδο, κατόπιν του καθορισμού των ετήσιων στόχων σε επίπεδο οργανισμού και τμήματος, οι προϊστάμενοι των τμημάτων προχωρούν σε διάλογο με τους υπαλλήλους τους και με βάση τη στοχοθεσία του τμήματος συμφωνούν από κοινού τους επιμέρους ατομικούς στόχους κάθε εργαζόμενου. Κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς της αξιολόγησης ο επικεφαλής του τμήματος συνεργάζεται τακτικά με κάθε εργαζόμενο για την παρακολούθηση της πρόοδου επίτευξης των στόχων. Στη λήξη του έτους ο εργαζόμενος συντάσσει μία αναφορά για την πρόοδο της επίτευξης των στόχων με βάση την οποία αξιολογείται η απόδοσή του. Μάλιστα, αν τα αποτελέσματα δεν είναι τα αναμενόμενα οι προϊστάμενοι οφείλουν να λάβουν διορθωτικά μέτρα, όπως π.χ. περαιτέρω εκπαίδευση του εργαζόμενου ή ανακατανομή προσωπικού.

Το βασικό πλεονέκτημα της εν λόγω μεθόδου είναι ότι η αξιολόγηση βασίζεται σε στόχους οι οποίοι έχουν συμφωνηθεί από κοινού κι επομένως τυγχάνουν αποδοχής από τον εργαζόμενο αλλά εντάσσονται και στους ευρύτερους στόχους της επιχείρησης. Με αυτόν τον τρόπο προωθείται η αποτελεσματική επικοινωνία εντός της επιχείρησης ενώ οι τεθέντες στόχοι απόδοσης διευκολύνουν τη διοίκηση για την αξιολόγηση αποτελώντας μια βάση σύγκρισης. Η τακτική παρακολούθηση και συνεργασία του προϊσταμένου και του υπαλλήλου για την πρόοδο του εργαζόμενου επίτευξης των στόχων καθώς και εκπαιδευτικές παρεμβάσεις κατόπιν της αξιολόγησης, ευνοούν την ανάπτυξη του εργαζόμενου εντός της επιχείρησης και βοηθούν τόσο στην παραγωγικότητα της εταιρείας όσο και στη σταδιοδρομία του υπαλλήλου. Εντούτοις, πρόκειται για μία ιδιαίτερα χρονοβόρα μέθοδο η οποία επιφορτίζει τον προϊστάμενο και τους υφισταμένους με μια διαδικασία διαρκούς ανταλλαγής πληροφοριών¹⁹⁶. Επιπλέον, με τη στόχευση σε συγκεκριμένα αποτελέσματα περιορίζονται άλλες θετικές συνέπειες η οποίες θα μπορούσαν να επιδιωχθούν ή να προκύψουν παράλληλα.

¹⁹⁶ Dessler, όπ.π., σ. 298

7. Η πρώτη εφαρμογή αρχών HRM εντός Α.Α.Δ.Ε.

7.1 Οι βασικές αρχές του συστήματος HRM της Α.Α.Δ.Ε.

Ο μετασχηματισμός της Γ.Γ.Δ.Ε. του Υπουργείου Οικονομικών σε Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων είναι συνυφασμένος με σημαντικές αλλαγές, πολλές εκ των οποίων αποτυπώνονται ως δεσμεύσεις προς υλοποίηση στον ιδρυτικό της νόμο. Στη βάση αυτή, το εν λόγω νομοθέτημα αποτέλεσε ουσιαστικά τη νομική βάση για την αναδιαμόρφωση του συστήματος ανθρωπίνου δυναμικού της κι επέτρεψε την επιπλέον διαφοροποίηση της Αρχής από τις διατάξεις που ρυθμίζουν την αξιολόγηση κι εξέλιξη των λοιπών δημοσίων υπαλλήλων. Πράγματι, η Α.Α.Δ.Ε. έχει ήδη ξεκινήσει να αξιοποιεί τις παραπάνω δυνατότητες καθώς επί του παρόντος, στους κόλπους της νεοσύστατης Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων βρίσκεται σε εξέλιξη ο σχεδιασμός του συστήματος διαχείρισης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού ενώ πρόσφατα τέθηκε σε εσωτερική διαβούλευση ένα Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης της Απόδοσης, ως δομημένη διοικητική διαδικασία που αποβλέπει στην ανάπτυξη τόσο του υπαλλήλου όσο και της ίδιας της ανεξάρτητης αρχής, μέσω καθορισμού σαφούς στοχοθεσίας, διαδικασιών παρακολούθησης, μέτρησης και αξιολόγησης συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων, διαχείρισης των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, καθώς και υλοποίησης δράσεων εκπαίδευσης, υποστήριξης, βελτίωσης και επαγγελματικής ανάπτυξης των υπαλλήλων της Αρχής¹⁹⁷.

Όπως αναφέρεται στον ιστότοπο της Α.Α.Δ.Ε., στο επίκεντρο του διαχείρισης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής τίθενται επιμέρους στόχοι και αρχές όπως η αξιοκρατία και η διαφάνεια, η ενίσχυση του επαγγελματισμού των υπαλλήλων της, η παροχή ίσων ευκαιριών για επαγγελματική εξέλιξη, η δίκαιη αξιολόγηση και ανταμοιβή. Πρώτο βήμα για το σχεδιασμό του νέου συστήματος υπήρξε η ανίχνευση και καταγραφή από την Α.Α.Δ.Ε. των αδύναμων σημείων του υφιστάμενου συστήματος, τα οποία δρουν ανασταλτικά και για το προσωπικό. Κατά τη διαδικασία αυτή, εντοπίστηκαν περιορισμοί στο υφιστάμενο σύστημα ως προς¹⁹⁸:

¹⁹⁷ Πηγή www.aade.gr – παρουσίαση νέου συστήματος διαχείρισης της απόδοσης του προσωπικού της Α.Α.Δ.Ε..

¹⁹⁸ www.aade.gr

- τις ευκαιρίες σταδιοδρομίας συγκριτικά με άλλες φορολογικές και τελωνειακές διοικήσεις ανεπτυγμένων χωρών,
- την υπηρεσιακή ανέλιξη των υπαλλήλων, η οποία βασίζεται αποκλειστικά στην αρχαιότητα ανά εκπαιδευτική βαθμίδα κι όχι στο έργο που παράγει ο υπάλληλος,
- τις διαδικασίες για τις τοποθετήσεις και τις μετακινήσεις εντός του οργανισμού,
- την επιβράβευση της επαγγελματικής ευσυνειδησίας και επάρκειας,
- την ομαδική εργασία και προσήλωση στον στόχο,
- τα μισθολογικά κίνητρα για την προσέλκυση στελεχών με υψηλή επιστημονική κατάρτιση.

Στον αντίποδα των παραπάνω ανασταλτικών παραγόντων τέθηκαν οι βασικές επιδιώξεις της διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού της Α.Α.Δ.Ε., όπως η δημιουργία ισχυρής επαγγελματικής κουλτούρας, η αναβάθμιση των δομών και των θέσεων εργασίας, η βέλτιστη αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τις ικανότητες και την απόδοση κάθε υπαλλήλου, η προσφορά ευκαιριών για σταδιοδρομία και ανέλιξη, η δίκαιη αξιολόγηση, με στόχο την αντιμετώπιση των αδυναμιών, και η εξέλιξη των εργαζομένων μέσα στην Υπηρεσία¹⁹⁹. Ειδικότερα, το νέο σύστημα διαχείρισης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, αποτελείται από πέντε βασικούς πυλώνες: Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας, Αξιολόγηση, Κινητικότητα, Βαθμολόγιο, Μισθολόγιο. Σημειώνεται ότι λόγω του νεοπαγούς χαρακτήρα της αρχής οι τρεις τελευταίοι πυλώνες τελούν υπό διαμόρφωση και ως εκ τούτου δεν αναλύονται στην παρούσα μελέτη.

7.2 Περιγράμματα θέσεων εργασίας

Σημαντική για λειτουργίες της ΔΑΔ, όπως η προσέλκυση, ο προγραμματισμός προσλήψεων, η εκπαίδευση και η αξιολόγηση του προσωπικού είναι η ανάλυση έργου μέσα από την οποία καταρτίζονται περιγράμματα θέσεων εργασίας ώστε να αποτυπώνονται τα καθήκοντα κάθε θέσης και τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν οι άνθρωποι που θα την στελεχώσουν²⁰⁰. Στο πλαίσιο της Α.Α.Δ.Ε. τα

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Dessler, ό.π., σ. 80

περιγράμματα εργασίας καταρτίστηκαν κατά το πρώτο έτος λειτουργίας της προκειμένου να διευκολυνθεί η εφαρμογή της πρόβλεψης του ιδρυτικού νόμου για την εφάπαξ αξιολόγηση των υπαλλήλων της²⁰¹, η οποία εξετάζεται αναλυτικά στην επόμενη ενότητα. Ήδη από το πρώτο έτος λειτουργίας της, κατάρτισε Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας (ΠΘΕ) με βάση τα οποία πραγματοποιήθηκε ο προβλεπόμενος από τον ν.4389/16²⁰² έλεγχος καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων της ο οποίος ισοδυναμούσε με μια «εφάπαξ αξιολόγηση» του προσωπικού του Οργανισμού. Σύμφωνα με τις σχετικές Αποφάσεις²⁰³ του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε., εφόσον οι υπάλληλοι κρίνονταν κατάλληλοι ως προς συγκεκριμένο ΠΘΕ, ακολουθούσε κατάταξή τους σε αυτό με την έκδοση σχετικής διαπιστωτικής πράξης. Αν δεν βρισκόταν κατάλληλο ΠΘΕ εντός της συγκεκριμένης υπηρεσίας, εκδιδόταν πράξη μη κατάταξης με ειδική αιτιολογία η οποία σήμαινε τη θέση του υπαλλήλου εκτός της Αρχής και τη μεταφορά του στο Υπουργείο Οικονομικών.

Κάθε περίγραμμα θέσης εργασίας είναι δυναμικό και μπορεί να τροποποιείται ενώ αποτυπώνει: α) τη θέση στο οργανόγραμμα της Α.Α.Δ.Ε., β) το σκοπό της θέσης, γ) τα κύρια καθήκοντα, δ) τη χρήση πόρων, ε) τις συνθήκες εργασίας, στ) τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα και ζ) τα επιθυμητά προσόντα²⁰⁴. Επιπλέον, κάθε ΠΘΕ της Α.Α.Δ.Ε. συνοδεύεται από το «Προφίλ Ικανοτήτων - Απαιτούμενο επίπεδο επάρκειας» το οποίο περιλαμβάνει το σύνολο των δεξιοτήτων, γνώσεων και συμπεριφορών που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική άσκηση της εργασίας και αποτελούν το προφίλ ικανοτήτων αυτής ενώ κάθε ικανότητα χαρακτηρίζεται από

²⁰¹ Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 38 του ν.4389/16

²⁰² Στην παρ.5 του άρθρου 38 του ν.4389/16, από το οποίο ρυθμίζονται τα ζητήματα του προσωπικού της αρχής, προβλέπεται ότι οι υπάλληλοι που θα αξιολογηθούν ως ακατάλληλοι ή ανεπαρκείς κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της Αρχής, μεταφέρονται από αυτήν.

²⁰³ ΔΔΑΔ Ε 1176065 ΕΞ 2017/24.11.2017 (Β'4162) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων και της διαδικασίας ελέγχου καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 1 και άρθρο 38, παράγραφος 5, του Ν.4389/2016 (Α'94) και κατάταξης σε Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας» και ΔΔΑΔ Ε 1183603 ΕΞ 2017/05.12.2017 Εγκύκλιος Α.Α.Δ.Ε. «Εφαρμογή της υπ' αριθ. ΔΔΑΔ Ε 1176065 ΕΞ 2017/24.11.2017 Απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων- με θέμα «Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων και της διαδικασίας ελέγχου καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων σύμφωνα με το άρθρο 38, παράγραφος 5, του Ν.4389/2016 (Α'94) και κατάταξης σε Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας»

²⁰⁴ Άρθρο 1 της ΔΔΑΔ Ε 1176065 ΕΞ 2017/24.11.2017 (Β'4162) Απόφασης Διοικητή Α.Α.Δ.Ε., όπ.π.

ένα ελάχιστο επίπεδο επάρκειας, ανάλογα με τη φύση και τα καθήκοντα της θέσης εργασίας.

Το Πλαίσιο Ικανοτήτων της Α.Α.Δ.Ε. αποτελείται από τρεις κατηγορίες: α) τις Επαγγελματικές ικανότητες, οι οποίες αναφέρονται στα επαγγελματικά χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει κάθε ΠΘΕ, όπως επίλυση προβλημάτων, λήψη αποφάσεων, επικοινωνία, ομαδική εργασία και συνεργασία, β) τις επιχειρησιακές ικανότητες, που αφορούν κατά κύριο λόγο τις τεχνικές γνώσεις και την εμπειρία που απαιτούνται για τη συγκεκριμένη Θέση Εργασίας, πχ. γνώση ΦΠΑ, Φορολογίας Εισοδήματος, Ανάλυση Κινδύνου, Τελωνειακών Διαδικασιών και γ) τις διοικητικές Ικανότητες, οι οποίες σχετίζονται με θέσεις εργασίας με διοικητικές αρμοδιότητες και απαιτούνται συνήθως, αλλά όχι αποκλειστικά, σε θέσεις ευθύνης. Σήμερα, η Α.Α.Δ.Ε. έχει 817 διαφορετικά ΠΘΕ τα οποία είναι καταγεγραμμένα σε ειδικό Μητρώο και αναρτημένα στην ιστοσελίδα της²⁰⁵.

Περιγραφή Θέσης Εργασίας Α.Α.Δ.Ε.	Προφίλ Ικανοτήτων
• θέση στο οργανόγραμμα της Α.Α.Δ.Ε. • σκοπός της θέσης • κύρια καθήκοντα • χρήση πόρων • συνθήκες εργασίας • απαιτούμενα τυπικά προσόντα • επιθυμητά προσόντα	• <u>Επαγγελματικές ικανότητες</u> Επίλυση Προβλημάτων, Λήψη Αποφάσεων, Επικοινωνία, Ομαδική Εργασία και Συνεργασία • <u>Επιχειρησιακές ικανότητες</u> Τεχνικές γνώσεις και Εμπειρία • <u>Διοικητικές Ικανότητες</u> (κατέχοντες θέσεις ευθύνης) Ηγεσία, Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων
Πίνακας 4. Περιεχόμενο Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας Α.Α.Δ.Ε.	

²⁰⁵ Βλέπε σχετικά την ενότητα *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού* της ιστοσελίδας της Α.Α.Δ.Ε., www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 20.04.2020)

7.3 Εφάπαξ αξιολόγηση.

7.3.1 Το πλαίσιο της εφάπαξ αξιολόγησης

Ο ιδρυτικός νόμος της Α.Α.Δ.Ε. έθετε υποχρέωση διεξαγωγής αξιολόγησης καταλληλότητας όλων των εργαζομένων της Α.Α.Δ.Ε. μέχρι το τέλος του 2017. Ειδικότερα, στην παρ.5 του άρθρου 38 του ν.4389/16, από το οποίο ρυθμίζονται τα ζητήματα του προσωπικού της αρχής, προβλέπεται ότι οι υπάλληλοι που θα αξιολογηθούν ως ακατάλληλοι ή ανεπαρκείς κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της Αρχής, μεταφέρονται από αυτήν. Σύμφωνα με την παραπάνω πρόβλεψη, την κατάρτιση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας της Α.Α.Δ.Ε. ακολούθησε ο έλεγχος καταλληλότητας των υπαλλήλων της, ο οποίος ισοδυναμούσε με μια «εφάπαξ αξιολόγηση» του προσωπικού του Οργανισμού. Η διαδικασία αυτή δηλαδή, εξυπηρετούσε διττό σκοπό, καταρχάς να εξεταστεί αν πληρούνταν οι προϋποθέσεις για την άσκηση των καθηκόντων κάθε θέσης εργασίας και ταυτόχρονα να καταταχθούν σε ΠΘΕ όσοι υπάλληλοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις.

Η εκδοθείσα κανονιστική πράξη καθόριζε μια συλλογική διαδικασία, καθώς η αξιολόγηση δεν θα γινόταν μόνο από έναν αξιολογητή, αλλά από το σύνολο των προϊσταμένων της οργανικής μονάδας της Α.Α.Δ.Ε., όπου υπηρετεί ο υπάλληλος. Έτσι, τον Νοέμβριο του 2017, λίγο πριν συμπληρωθεί το πρώτο έτος λειτουργίας της Αρχής, εκδόθηκε η σχετική απόφαση του Διοικητή της με την οποία καθορίζονταν τα όργανα, τα κριτήρια και η διαδικασία ελέγχου καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων της²⁰⁶. Ακολούθησε νέα κανονιστική πράξη στο εσωτερικό της Α.Α.Δ.Ε. με την οποία παρέχονταν κατευθυντήριες οδηγίες για την άμεση και αποτελεσματική εκτέλεση της υποχρέωσης των υπηρεσιών της Α.Α.Δ.Ε. να προβούν στην αξιολόγηση των υπαλλήλων τους και την κατάταξη αυτών στα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας²⁰⁷.

²⁰⁶ ΔΔΑΔ Ε 1176065 ΕΞ 2017/24.11.2017, όπ.π.

²⁰⁷ ΔΔΑΔ Ε 1183603 ΕΞ 2017/05.12.2017 Εγκύκλιος Α.Α.Δ.Ε., όπ.π.

7.3.2 Η διεξαγωγή της εφάπαξ αξιολόγησης

Η εφαρμογή της διαδικασίας ελέγχου καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε. πραγματοποιήθηκε σε πέντε διαδοχικά επίπεδα-βήματα. Ειδικότερα, προηγήθηκε ο έλεγχος καταλληλότητας και επάρκειας εκείνων που κατείχαν θέσεις ευθύνης, εκκινώντας από τους ιεραρχικά ανώτερους προς τους ιεραρχικά κατώτερους Προϊσταμένους. Κάθε Προϊστάμενος που κρινόταν κατάλληλος και επαρκής, προέβαινε με τη σειρά του στον έλεγχο καταλληλότητας και επάρκειας των υφισταμένων του, είτε σε συνεργασία με το σύνολο των προϊσταμένων της δομής είτε συμπράττοντας με το ανώτερο, εκτός δομής, ιεραρχικά όργανο. Σημειώνεται ότι η διαδικασία της εφάπαξ αξιολόγησης αφορούσε τόσο τους υπαλλήλους που κατείχαν οργανική θέση όσο και τους υπηρετούντες με απόσπαση. Χαρακτηριστικό είναι ότι, σύμφωνα με την σχετική Απόφαση του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε., σε εφάπαξ αξιολόγηση υπεβλήθησαν νεοδιόριστοι υπάλληλοι και υπάλληλοι που απουσίαζαν από την Αρχή για λόγους όπως απόσπαση ή διάθεση σε υπηρεσία εκτός αρχής, άδεια άνευ αποδοχών μεγαλύτερη του ενός έτους και άλλες μακροχρόνιες άδειες. Επιπλέον, εξαιρέθηκαν από την αξιολόγηση υπάλληλοι που κατά το χρόνο εφαρμογής της διαδικασίας: α) τελούσαν σε αργία ή αναστολή άσκησης καθηκόντων, β) είχαν παραπεμφθεί στην αρμόδια υγειονομική επιτροπή για την κρίση ικανότητας για εργασία ή είχαν τεθεί σε διαθεσιμότητα λόγω νόσου. Ειδικά, για τους υπαλλήλους που συμπλήρωναν εντός του 2017 τη δόκιμη περίοδο ο έλεγχος καταλληλότητας και επάρκειας και η κατάταξη σε ΠΘΕ επέιχε θέση Έκθεσης Αξιολόγησης για την μονιμοποίησή τους σύμφωνα με το άρθρο 40 του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα²⁰⁸.

Στην ευρύτερη έννοια της αξιολόγησης απόδοσης περιλαμβάνεται και η αξιολογική καταγραφή των δυνατών και αδύνατων σημείων ή στοιχείων του εργαζομένου, ως διαδικασία αφενός συλλογής πληροφοριών και αξιολόγησής τους στο πλαίσιο στόχων κι αναγκών της επιχείρησης κι αφετέρου ενημέρωσης των εργαζομένων – αξιολογούμενων και στελεχών, για τη λήψη κατάλληλων μέτρων²⁰⁹. Στη βάση αυτή προβλέφθηκε ότι ο υπάλληλος κρίνεται κατάλληλος και επαρκής για συγκεκριμένο ΠΘΕ εφόσον κατέχει τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα του περιγράμματος, και αξιολογείται ότι διαθέτει το ελάχιστο απαιτούμενο επίπεδο

²⁰⁸ ν.3528/07, όπ.π.

²⁰⁹ Χυτήρης, όπ.π. ,σ.221

επάρκειας τουλάχιστον στο 75% των απαιτούμενων επαγγελματικών, επιχειρησιακών και διοικητικών ικανοτήτων που περιλαμβάνονται στο εν λόγω ΠΘΕ. Για τον έλεγχο καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων ως προς τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας, συμπληρωνόταν το «Έντυπο Ελέγχου Καταλληλότητας και Επάρκειας Κατόχου Θέσης Εργασίας».

Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες Αποφάσεις του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε., εφόσον οι υπάλληλοι κρίνονταν κατάλληλοι ως προς συγκεκριμένο Περίγραμμα Θέσης Εργασίας, ακολουθούσε κατάταξή τους σε αυτό με την έκδοση σχετικής διαπιστωτικής πράξης. Αν δεν βρισκόταν κατάλληλο ΠΘΕ εντός της συγκεκριμένης υπηρεσίας, εκδιδόταν πράξη μη κατάταξης με ειδική αιτιολογία, κοινοποιητέα στον υπάλληλο, κατά της οποίας είχε δικαίωμα ένστασης. Σε περίπτωση παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας υποβολής ένστασης, η πράξη έπρεπε να διαβιβαστεί στη Διεύθυνση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, η οποία θα διερευνούσε αυτεπαγγέλτως τη δυνατότητα κατάταξης του υπαλλήλου σε κάποιο ΠΘΕ σε άλλη υπηρεσία της Α.Α.Δ.Ε. και θα μεριμνούσε για την εισαγωγή της πράξης με σχετική εισήγηση, στην ειδική Επιτροπή Ενστάσεων για περαιτέρω κρίση.

Εφόσον η Επιτροπή Ενστάσεων έκρινε ότι υπάρχει άλλο ΠΘΕ σε άλλη Υπηρεσία της Α.Α.Δ.Ε. στο οποίο ο υπάλληλος μπορεί να ενταχθεί, εισηγούνταν στον Διοικητή την κατάταξη του υπαλλήλου στο συγκεκριμένο ΠΘΕ. Αν όμως η Επιτροπή έκρινε ότι δεν υπάρχει κατάλληλο για τον υπάλληλο ΠΘΕ σε άλλη Υπηρεσία της Α.Α.Δ.Ε., εισηγούνταν στον Διοικητή τη μεταφορά του υπαλλήλου από την Αρχή²¹⁰. Εφόσον ο Διοικητής συμφωνούσε με την εισήγηση της Επιτροπής εξέδιδε απόφαση για την μεταφορά του υπαλλήλου άλλως ανέπεμπε με ειδική αιτιολογία την υπόθεση στην Επιτροπή Ενστάσεων για νέα κρίση.

Σε περίπτωση που στο πλαίσιο της ανωτέρω διαδικασίας, κρινόταν κάποιος Προϊστάμενος ως μη κατάλληλος κι επαρκής για τη θέση ευθύνης που κατείχε, προβλεπόταν η έκδοση από τον Διοικητή: α) διαπιστωτικής πράξης μη κατάταξης του στο συγκεκριμένο Περίγραμμα Θέσης Εργασίας και β) αποκλειστικά για τις περιπτώσεις που δεν έχει λήξει η θητεία του, επιπλέον απόφασης απαλλαγής του από τα καθήκοντα της συγκεκριμένης θέσης ευθύνης. Ο ανωτέρω έπαυε να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει την αρμοδιότητα ελέγχου καταλληλότητας και επάρκειας των υφισταμένων υπαλλήλων του, και παράλληλα διερευνούνταν αν υπάρχει

²¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 38 παρ. 5 του ν.4389/16

Περίγραμμα Θέσης Εργασίας υπαλλήλου, εντός της ίδιας Υπηρεσίας στην οποία μπορούσε να καταταγεί.

8. Προς ένα νέο ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης της απόδοσης εντός Α.Α.Δ.Ε.

Το Σύστημα Διαχείρισης της Απόδοσης της Α.Α.Δ.Ε. εφαρμόζεται σε σχέση με τακτικούς υπάλληλους και υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.) που κατέχουν οργανικές ή προσωποπαγείς θέσεις ή υπηρετούν με απόσπαση και οι οποίοι παρέχουν τις υπηρεσίες τους στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων ανεξαρτήτως αν κατέχουν θέση ευθύνης ή όχι. Πρόκειται για μια ετήσια διαδικασία, αποτελούμενη από τέσσερα στάδια:

1. Προγραμματισμός - Στοχοθεσία
2. Αξιολόγηση Απόδοσης
3. Διαχείριση αποτελεσμάτων απόδοσης
4. Προσωπική Ανάπτυξη – Πορεία Σταδιοδρομίας.

8.1 Καθορισμός και παρακολούθηση στοχοθεσίας

8.1.1 Προγραμματισμός στοχοθεσίας

Με τον όρο «στοχοθεσία» ορίζεται η διαδικασία εξειδίκευσης και ανάθεσης σε κάθε αξιολογούμενο των στόχων κάθε οργανικής μονάδας, για την αποτελεσματικότερη διαχείριση της απόδοσης των υπαλλήλων, στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της αποστολής της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Οι στόχοι διακρίνονται σε: α) επιχειρησιακούς, οι οποίοι και αποτυπώνονται στο ετήσιο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε. και β) λειτουργικούς, οι οποίοι προκύπτουν από τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα κάθε οργανικής μονάδας με σκοπό την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της και δύνανται να λειτουργήσουν συμπληρωματικά προς τους επιχειρησιακούς στόχους ή αυτοτελώς²¹¹.

²¹¹ Όταν δεν υπάρχουν επιχειρησιακοί στόχοι για την οργανική μονάδα

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των επιχειρησιακών και λειτουργικών στόχων της Α.Α.Δ.Ε. είναι σύμφωνα με την μεθοδολογία S.M.A.R.T.²¹², πρόκειται δηλαδή για στόχους συγκεκριμένους (Specific), μετρήσιμους (Measurable), εφικτούς (Achievable), Ρεαλιστικούς (Realistic) και χρονικά δεσμευτικούς (Time bound). Η στοχοθεσία αποτυπώνεται στο Έντυπο Τεθέντων Στόχων, το οποίο καθορίζει τον βαθμό προτεραιότητας μεταξύ πλειόνων στόχων, την τυχόν βαρύτητα αυτών, τους δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και κάθε άλλο σχετικό θέμα. Σύμφωνα με το δημοσιευθέν σχέδιο της σχετικής κανονιστικής πράξης²¹³, στις περιπτώσεις που παρατηρείται απόκλιση μεταξύ τεθέντων και πραγματικών αποτελεσμάτων λόγω ανωτέρας βίας οι στόχοι δύνανται να αναθεωρηθούν, ήτοι να διορθωθούν να συμπληρωθούν, να αντικατασταθούν, ακόμη και να καταργηθούν ενώ μπορεί να τροποποιηθεί και το ετήσιο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους.

8.1.2 Κατανομή στόχων

Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάρτισης του Επιχειρησιακού Σχεδίου της Α.Α.Δ.Ε. οι επιχειρησιακοί στόχοι κατανέμονται διαδοχικά σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Υποδιευθύνσεις και Τμήματα ή Αυτοτελή Γραφεία, με ευθύνη του εκάστοτε ιεραρχικά Προϊστάμενου²¹⁴. Οι επιχειρησιακοί στόχοι κάθε οργανικής μονάδας αποτελούν τους ατομικούς στόχους των αντίστοιχων προϊστάμενων τους, διαζευκτικά ή συμπληρωματικά με τους λειτουργικούς στόχους, οι οποίοι προκύπτουν από τις αρμοδιότητες της μονάδας και τις ανάγκες εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της.

Κατόπιν της δημοσίευσης του Επιχειρησιακού Σχεδίου της Α.Α.Δ.Ε. και του καθορισμού της στοχοθεσίας σε επίπεδο Τμήματος ή Αυτοτελούς Γραφείου, ο Προϊστάμενος κάθε οργανικής μονάδας παρουσιάζει στην Ολομέλεια του Τμήματος ή Αυτοτελούς Γραφείου τους επιχειρησιακούς και λειτουργικούς στόχους και εισάγει

²¹² Βλ. παραπάνω σχετική ενότητα «Καθορισμός και Παρακολούθηση Στοχοθεσίας»

²¹³ Όπως είναι αναρτημένη στην ιστοσελίδα της Α.Α.Δ.Ε., www.aade.gr, (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 20.04.2020).

²¹⁴ Πρόκειται για βασική πτυχή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων και της μεθόδου αξιολόγησης με βάση τα αποτελέσματα.

προς συζήτηση τους ατομικούς στόχους για κάθε υπάλληλο, σύμφωνα με τις ικανότητες, γνώσεις, εμπειρίες και την Θέση Εργασίας που κατέχει. Στη συνέχεια, στο πλαίσιο συνέντευξης κάθε αξιολογούμενου με τον ιεραρχικά ανώτερό του αξιολογητή καθορίζεται γραπτά η ατομική του στοχοθεσία η οποία αποτυπώνεται στο σχετικό Έντυπο Τεθέντων Στόχων και αναλύεται σε συγκεκριμένες ενέργειες, με χρονικά προσδιορισμένη υλοποίηση.

Οι στόχοι κατανέμονται ανάλογα με τον βαθμό δυσκολίας τους και με τρόπο ώστε να επιτευχθεί ο επιμερισμός του εργασιακού φόρτου και οι ατομικοί στόχοι κάθε υπαλλήλου κοινοποιούνται ηλεκτρονικά σε όλο το προσωπικό του Τμήματος. Για την πληρέστερη παρακολούθηση επίτευξης των τεθέντων στόχων, ο ιεραρχικά Προϊστάμενος, σε τακτά χρονικά διαστήματα και τουλάχιστον μια φορά ανά τετράμηνο, συζητά με το σύνολο των υπαλλήλων του Τμήματος θέματα που αφορούν στην πορεία υλοποίησης των στόχων και οποιοδήποτε άλλο σχετικό θέμα. Τέλος, σημειώνεται ότι στο δημοσιευθέν σχέδιο κανονιστικής πράξης για την αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού της Α.Α.Δ.Ε. δεν καθορίζονται λοιπές λεπτομέρειες για τη διαδικασία της στοχοθεσίας για την οποία διευκρινίζεται ότι θα οριστούν λεπτομέρειες με μεταγενέστερη απόφαση του Διοικητή της²¹⁵.

8.1.3 Συλλογικά συμβουλευτικά όργανα

Με το κοινοποιηθέν σχέδιο απόφασης συστήνονται συλλογικά συμβουλευτικά όργανα στο εσωτερικό του Οργανισμού με σκοπό τον ορθότερο καθορισμό της στοχοθεσίας, την καλύτερη κατανομή ατομικών στόχων και την επίτευξη της βέλτιστης αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών της Α.Α.Δ.Ε.. Τα εν λόγω συμβουλευτικά όργανα συζητούν την στοχοθεσία της Διεύθυνσης, την πορεία υλοποίησης των Επιχειρησιακών και Λειτουργικών Στόχων της Διεύθυνσης, τη συμβολή των επιμέρους οργανικών μονάδων, την επιχειρησιακή αποστολή της Διεύθυνσης, την οργάνωση των πόρων της, ζητήματα εργασιακών σχέσεων και οτιδήποτε άλλο κρίνεται σκόπιμο και διακρίνονται σε:

α) Συμβούλιο Διεύθυνσης, το οποίο απαρτίζεται από όλους τους υπαλλήλους που κατέχουν Θέση Ευθύνης στην αντίστοιχη Οργανική Μονάδα και συνεδριάζει

²¹⁵ Σχέδιο κανονιστικής πράξης Α.Α.Δ.Ε., όπ.π.

τουλάχιστον τρεις φορές το έτος με θέμα την στοχοθεσία και την πορεία υλοποίησής της, τη συμβολή των επιμέρους οργανικών μονάδων και ο,τιδήποτε άλλο κρίνεται σκόπιμο.

β) Συνέλευση Διεύθυνσης, η οποία απαρτίζεται από όλους τους υπαλλήλους της αντίστοιχης Οργανικής Μονάδας και συνέρχεται τουλάχιστον μία φορά το έτος για να συζητηθούν θέματα που αφορούν συνθηκών εργασίας και οτιδήποτε άλλο κρίνεται σκόπιμο.

γ) Ολομέλεια Τμήματος ή Αυτοτελούς Γραφείου, η οποία απαρτίζεται από όλους τους υπαλλήλους της αντίστοιχης οργανικής μονάδας συνεδριάζει τουλάχιστον κάθε τρεις μήνες. Κατά την πρώτη συνεδρίαση συζητά την κατανομή της στοχοθεσίας στους υπαλλήλους και στις επόμενες συνεδριάσεις την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των στόχων τους και ο,τιδήποτε άλλο κρίνεται σκόπιμο από την Ολομέλεια.

8.2 Αξιολόγηση Απόδοσης

8.2.1 Διαδικασία και κριτήρια αξιολόγησης

Η αξιολόγηση αποτελεί υποχρέωση του υπαλλήλου και των κατόχων θέσεων ευθύνης και η μη εκπλήρωσή της αποτελεί λόγο δυσμενούς κρίσης του υπαλλήλου και επιφέρει τις εκάστοτε προβλεπόμενες συνέπειες του νόμου²¹⁶, μεταξύ των οποίων και ο αποκλεισμός από διαδικασίες επιλογής σε θέσεις ευθύνης. Διενεργείται ηλεκτρονικά από τους αρμόδιους αξιολογητές, με την καταχώριση των αποτελεσμάτων της ατομικής επίδοσης των υπαλλήλων στη σχετική πληροφοριακή εφαρμογή του Συστήματος Διαχείρισης της Απόδοσης της Α.Α.Δ.Ε.. Η αξιολογική περίοδος ισούται με ένα ημερολογιακό έτος και η αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού γίνεται το δεύτερο δεκαπενθήμερο του μηνός Φεβρουαρίου του επόμενου έτους, αφού μάλιστα προηγηθεί η αυτο-Αξιολόγηση του αξιολογούμενου.

Το σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε. εξετάζει ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια με ξεχωριστή βαρύτητα για τη συνολική

²¹⁶ Άρθρο 16 ν.4369/16, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 36 του ν.4489/17 (ΦΕΚ 140Α΄/21.9. 2017) «Ευρωπαϊκή εντολή έρευνας στις ποινικές υποθέσεις Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/41/Ε.Ε. και άλλες διατάξεις».

βαθμολογία του υπαλλήλου, η οποία σταθμίζεται αναλόγως αν κατέχει ή όχι θέση ευθύνης. Κριτήριο Ποσοτικής Αξιολόγησης αποτελεί ο βαθμός επίτευξης των τεθέντων ατομικών στόχων, σύμφωνα με γενικούς και ειδικούς²¹⁷ δείκτες μέτρησης οι οποίοι καθορίζουν τον τρόπο μέτρησης των αποτελεσμάτων. Οι γενικοί διακρίνονται σε ποιοτικούς, ποσοτικούς, χρονικούς και δείκτες κόστους ενώ οι ειδικοί αναλύονται και εξειδικεύονται σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητες των επιμέρους στόχων. Από την άλλη πλευρά, κριτήριο ποιοτικής αξιολόγησης αποτελεί ο βαθμός του επιπέδου Ικανοτήτων που αξιοποιεί ο αξιολογούμενος, όπως αυτές ορίζονται στο Προφίλ Ικανοτήτων του οικείου Περιγράμματος Θέσεως Εργασίας²¹⁸.

Η Ποσοτική Αξιολόγηση διενεργείται μόνο από τον άμεσα ιεραρχικά Προϊστάμενο. Στην Ποιοτική Αξιολόγηση, αξιολογητές καθίστανται, ως Α και Β Αξιολογητές, οι δύο ιεραρχικά ανώτεροι υπάλληλοι οι οποίοι για τη διαμόρφωση της τελικής τους γνώμης συνεκτιμούν την αξιολόγηση του υπαλλήλου από τον ίδιο τον εργαζόμενο και τους συναδέλφους του. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της διαδικασίας της ποιοτικής αξιολόγησης των ικανοτήτων των υπαλλήλων της, η Α.Α.Δ.Ε. χρησιμοποιεί τη μέθοδο της Κυκλικής Αξιολόγησης των 360 μοιρών στην οποία συμμετέχουν όλοι οι υπάλληλοί της με τις ιδιότητες του αξιολογητή και του αξιολογούμενου. Κάθε αξιολογούμενος αξιολογείται από τους άμεσα προϊσταμένους του (ανώτερο επίπεδο ιεραρχίας), του συναδέλφου του (ίδιο επίπεδο ιεραρχίας), τους υφισταμένους του – αν υπάρχουν – (κατώτερο επίπεδο ιεραρχίας) και προβαίνει επίσης στην αυτοαξιολόγησή του.

Μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης, αυτή κοινοποιείται ηλεκτρονικά στον αξιολογούμενο και από την ημερομηνία που ο υπάλληλος λαμβάνει γνώση της εκκινεί η προθεσμία για την άσκηση ένστασης. Επιπλέον, με το πέρας της καταχώρισης των αποτελεσμάτων Αξιολόγησης, ο άμεσος Προϊστάμενος και ο υπάλληλος έχουν προκαθορισμένη συνάντηση και διάλογο σχετικά με την απόδοση του αξιολογούμενου το προηγούμενο έτος, τους στόχους της νέας αξιολογικής περιόδου και την κατάρτιση του Προσωπικού Πλάνου Ανάπτυξης. Η εν λόγω συζήτηση εντάσσεται στο πλαίσιο της γενικότερης διαδικασίας συμβουλευτικής

²¹⁷ Βλέπε σχετικά τους ορισμούς του άρθρου 1 του Σχεδίου της Κανονιστικής Πράξης «Καθορισμός,» όπ.π.

²¹⁸ Οι εν λόγω ικανότητες αναλύονται σε επαγγελματικές και επιχειρησιακές για τους υπαλλήλους και επαγγελματικές, επιχειρησιακές και διοικητικές για τους κατέχοντες θέσεις ευθύνης. Βλ. σχετ. ενότητα για ΠΘΕ.

συνέντευξης και παρακολούθησης της απόδοσης που εγκαθιδρύεται εντός Α.Α.Δ.Ε., η οποία παρουσιάζεται συνοπτικά στη συνέχεια.

	Ποσοτική Αξιολόγηση	Ποιοτική Αξιολόγηση (Κυκλική Αξιολόγησης 360 ^ο)
Ποιος αξιολογεί;	Μόνο ο άμεσα ιεραρχικά Προϊστάμενος.	- Οι δύο ανώτεροι ιεραρχικά προϊστάμενοι (Α & Β αξιολογητής). - Ο υπάλληλος αξιολογείται και από: ✓ τους άμεσα Προϊσταμένους του (ανώτερο επίπεδο ιεραρχίας) ✓ τους Συναδέλφους του (ίδιο επίπεδο ιεραρχίας), ✓ τους Υφισταμένους του – αν υπάρχουν (κατώτερο επίπεδο ιεραρχίας) ✓ από τον ίδιο (αυτοαξιολόγηση) Δεν προσμετρώνται στη συνολική Αξιολόγηση, συνεκτιμώνται όμως από τους Α & Β αξιολογητές για την τελική βαθμολογία.
Τι αξιολογείται;	Αξιολογείται η απόδοση 1. στους Επιχειρησιακούς στόχους (ετήσιο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε.) 2. στους Λειτουργικούς στόχους, (καθημερινές εργασίες)	Αφορά στο προφίλ ικανοτήτων κάθε ΠΘΕ, το οποίο είναι διαφορετικό ανά περίγραμμα. Αξιολογείται ο βαθμός του επιπέδου ικανοτήτων, που αξιοποιεί ο εργαζόμενος.
Βαρύτητα	Υπάλληλοι : 50% Κατέχοντες θέσεις ευθύνης: 60%	Υπάλληλοι : 50% Κατέχοντες θέσεις ευθύνης: 40%

Πίνακας 5. Ποσοτική και Ποιοτική Αξιολόγηση των υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε.

8.2.2 Συμβουλευτική συνέντευξη κι ενδιάμεση παρακολούθηση της απόδοσης

Η Συμβουλευτική Συνέντευξη καθίσταται εντός Α.Α.Δ.Ε. απαραίτητη διαδικασία του Συστήματος Διαχείρισης της Απόδοσης, αποσκοπώντας στην αποτελεσματική καθοδήγηση και την αμφίδρομη επίδραση μεταξύ Αξιολογητή και Αξιολογούμενου²¹⁹. Μάλιστα η εν λόγω διαδικασία εφαρμόζεται καθόλη τη διάρκεια της αξιολογικής περιόδου και αξιοποιείται για την ενδιάμεση παρακολούθηση της απόδοσης του αξιολογούμενου η οποία πραγματοποιείται κατά το πρώτο δεκαήμερο του Ιουλίου κάθε έτους. Πέρα από τις συμβουλευτικές συνεντεύξεις, κατά την ενδιάμεση παρακολούθηση ο Α' Αξιολογητής λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα των συνεδριάσεων της Ολομέλειας του Τμήματος και την μέχρι τότε απόδοση του Αξιολογούμενου. Ωστόσο, η Ενδιάμεση Παρακολούθηση δεν συνυπολογίζεται στην τελική αξιολόγηση, αλλά έχει ως σκοπό την αποτελεσματικότερη διαχείριση τυχόν χαμηλής απόδοσης και την έγκαιρη λήψη μέτρων για την βελτίωση και εν γένει ανάπτυξη του αξιολογούμενου.

Όσον αφορά στη συμβουλευτική συνέντευξη, η πρώτη πραγματοποιείται για την αποτύπωση της στοχοθεσίας στο Έντυπο Τεθέντων Στόχων και την κατάρτιση του Προσωπικού Πλάνου Ανάπτυξης του υπαλλήλου. Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ αξιολογούμενου και αξιολογητή ως προς την στοχοθεσία το θέμα παραπέμπεται στον Προϊστάμενο του αξιολογητή, ο οποίος αποφασίζει σχετικά. Επιπλέον, συμβουλευτική συνέντευξη διενεργείται σε περιπτώσεις παρατηρούμενης χαμηλής απόδοσης ή απόκλισης από τους τεθέντες στόχους, κατά την φάση της Ενδιάμεσης Παρακολούθησης ή όποτε κριθεί αναγκαίο. Σκοπός της συνέντευξης κατά την εν λόγω φάση είναι να συζητηθούν τα μέχρι τότε αποτελέσματα της απόδοσης, να εντοπιστούν οι αιτίες και να αποφασιστούν ενέργειες και δράσεις βελτίωσης της απόδοσης οι οποίες, αν κριθεί αναγκαίο, καταγράφονται στο σχετικό Πλάνο Προσωπικής Βελτίωσης.

Με το πέρας της αξιολογικής περιόδου πραγματοποιείται η τελευταία συμβουλευτική συνέντευξη οπότε και συζητούνται θέματα της απόδοσης τόσο του αξιολογούμενου όσο και της οργανικής μονάδας. Σε κάθε περίπτωση, τόσο η συμβουλευτική συνέντευξη όσο και η ενδιάμεση παρακολούθηση ολοκληρώνονται

²¹⁹ www.aade.gr

με τη συμπλήρωση ειδικής φόρμας στην πληροφοριακή εφαρμογή του Συστήματος Διαχείρισης της Απόδοσης και την ηλεκτρονική κοινοποίησή της στον αξιολογούμενο.

8.2.3 Κλίμακα Αξιολόγησης

Τόσο για την ποσοτική όσο και την ποιοτική αξιολόγηση χρησιμοποιείται εκατονταβάθμια κλίμακα. Η συγκεντρωτική βαθμολογία που λαμβάνει ο αξιολογούμενος στην εκατονταβάθμια κλίμακα, τον κατατάσσει στην αξιολογική κλίμακα που απεικονίζεται στον Πίνακα 3.

Σε κάποιες περιπτώσεις ιδιαίτερα χαμηλής ή ιδιαίτερα υψηλής βαθμολογίας, κατά την Ποιοτική Αξιολόγηση προβλέπεται υποχρεωτικά ειδική αιτιολογία:

α) σε περίπτωση βαθμολογίας κατώτερης του απαιτούμενου της Θέσης Εργασίας, όπως αυτή αποτυπώνεται στο Προφίλ Ικανοτήτων της, έστω και σε μία ικανότητα,

β) στην περίπτωση της υψηλότερης δυνατής βαθμολογίας, δηλαδή 100, κατά την Ποιοτική Αξιολόγηση, έστω και σε μία ικανότητα,

γ) σε περίπτωση κατά την οποία η βαθμολογία του Α' αξιολογητή έχει διαφορά πάνω από ένα επίπεδο από τον μέσο όρο της βαθμολογίας των συναξιολογητών ιδίου επιπέδου ή κατώτερου, απαιτείται από τον Α' Αξιολογητή να αιτιολογήσει την απόκλιση της βαθμολογίας του.

Η ειδική αιτιολογία θα πρέπει να θεμελιώνεται σε πραγματικά περιστατικά, αντικειμενικά στοιχεία και δεδομένα του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου, ιδίως επιβολή πειθαρχικών ποινών, δυσμενείς παρατηρήσεις των προϊσταμένων του ή άλλα γεγονότα, τα οποία έχουν καταγραφεί στο πλαίσιο των συμβουλευτικών συνεντεύξεων και καταδεικνύουν προδήλως μειωμένη ανταπόκριση στα υπηρεσιακά καθήκοντα. Επιπλέον, στις περιπτώσεις που το αποτέλεσμα βαθμολογίας των Α' και Β' Αξιολογητή στην Ποιοτική Αξιολόγηση είναι το υψηλότερο δυνατό στα τρία πέμπτα των ικανοτήτων της θέσης εργασίας, εξετάζεται αυτό υποχρεωτικά από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης, η οποία είτε οριστικοποιεί την βαθμολογία είτε τη διορθώνει με την παράθεση πλήρους αιτιολογίας.

Βαθμολογία	ΘΕΣΕΙΣ ΕΥΘΥΝΗΣ			ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ
	Γεν. Δ/ντες & Δ/ντές Κεντρικές Ειδικές Υπηρεσίες σε και	- Δ/ντές ΔΟΥ – Τελωνείων - Υποδ/ντες Κ.Υ.	- Υποδ/ντες ΔΟΥ-Τελωνείων - Τμημ/ρχες ΔΟΥ-Τελωνείων Κ.Υ.	Υπάλληλοι ΔΟΥ-Τελωνείων Κ.Υ.
Χαρακτηρισμός	Συνολική Βαθμολογία			
Άριστος	από 95 έως 100	από 95 έως 100	από 90 έως 100	από 90 έως 100
Πολύ επαρκής	από 85 έως 94	από 80 έως 94	από 80 έως 89	από 75 έως 89
Επαρκής	από 75 έως 84	από 70 έως 79	από 65 έως 79	από 60 έως 74
Μερικώς Επαρκής (πλάνο βελτίωσης)	-----	-----	-----	από 40 έως 59
Μη επαρκής	Κάτω από 75	Κάτω από 70	Κάτω από 65	Κάτω από 40
Πίνακας 6. Βαθμολογία και Κλίμακα Αξιολόγησης				

Περαιτέρω, ο αξιολογούμενος έχει δικαίωμα να ασκήσει ένσταση, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δέκα εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία που έλαβε γνώση, αν αξιολογείται ως μη επαρκής ή μερικώς επαρκής, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που Α' ή Β' Αξιολογητής είναι ο Διοικητής της Α.Α.Δ.Ε.. Η ένσταση ασκείται ενώπιον της προαναφερθείσας Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης η οποία εξετάζει εντός δύο μηνών το παραδεκτό και το βάσιμο της ένστασης και μπορεί είτε να οριστικοποιήσει είτε να διορθώσει την αξιολόγηση με παράθεση πλήρους αιτιολογίας.

8.3 Διαχείριση αποτελεσμάτων απόδοσης

8.3.1 Διαχείριση εξαιρετικά υψηλής ή ιδιαίτερα χαμηλής απόδοσης

Για τον αξιολογούμενο που λαμβάνει στο πλαίσιο της Αξιολόγησης, σε τρεις συναπτές αξιολογικές περιόδους βαθμολογία ίση ή ανώτερη του 95, επιδεικνύοντας εξαιρετική απόδοση, που έχει οριστικοποιηθεί από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης, δύναται να τύχει εφαρμογής η πρόβλεψη του άρθρου 12 του ν.4354/15²²⁰ για προωθημένη μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου και αναζητείται από κοινού η δυνατότητα καλύτερης αξιοποίησής του από την Υπηρεσία σε άλλη θέση εργασίας εντός της Α.Α.Δ.Ε.. Από την άλλη πλευρά, σε περίπτωση που κάτοχοι θέσης ευθύνης αξιολογούνται ως μη επαρκείς, μετά την οριστικοποίηση της βαθμολογίας σε περίπτωση άσκησης δικαιώματος ένστασης, λήγει πρόωρα η θητεία τους²²¹. Αντίστοιχα, για τον υπάλληλο, που λαμβάνει σε δύο συναπτές αξιολογικές περιόδους βαθμολογία κατώτερη του 40 αναζητείται άλλη θέση εργασίας εντός της Α.Α.Δ.Ε., σύμφωνα με τα τυπικά προσόντα του και τις ικανότητές του, ορίζεται Σύμβουλος Βελτίωσης Απόδοσης και καταρτίζεται ατομικό Πλάνο Βελτίωσης Απόδοσης.

8.3.2 Πλάνο βελτίωσης απόδοσης

Το Πλάνο Βελτίωσης Απόδοσης περιλαμβάνει συγκεκριμένες δράσεις εκπαίδευσης και υποστηρικτικές ενέργειες για ένα έτος και σε περίπτωση που δεν προκύψει η αναμενόμενη βελτίωση, η εκπαίδευση και οι υποστηρικτικές ενέργειες

²²⁰ ΦΕΚ 176^Α/16.12.2015. Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο «1. Υπάλληλοι όλων των κατηγοριών, οι οποίοι, σύμφωνα με τις σχετικές περί αξιολόγησης των υπαλλήλων διατάξεις, βαθμολογούνται με άριστα κατά μέσο όρο σε τρεις (3) συνεχόμενες ετήσιες αξιολογήσεις, δύναται να εξελίσσονται ταχύτερα στη μισθολογική κλίμακα της κατηγορίας τους, λαμβάνοντας ένα (1) επιπλέον μισθολογικό κλιμάκιο.

2. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Οικονομικών μετά από πρόταση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης καθορίζονται η διαδικασία και οι προϋποθέσεις της προωθημένης μισθολογικής εξέλιξης, η οποία χορηγείται σε τακτά χρονικά διαστήματα τα οποία απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον τρία (3) έτη. Με την ίδια ή όμοια απόφαση καθορίζεται το ποσοστό επί του αριθμού των υπαλλήλων, το οποίο θα κυμαίνεται μεταξύ του 5% και 15% του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων που υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος νόμου, λαμβανομένης υπόψη της εκάστοτε δημοσιονομικής συγκυρίας.».

²²¹ Κατ' εφαρμογή της παρ. 3 του άρθρου 27 του ν.4389/2016

εξακολουθούν να παρέχονται για ένα έτος ακόμα, στο πλαίσιο επικαιροποιημένου Πλάνου Βελτίωσης Απόδοσης με τον ίδιο ή διαφορετικό σύμβουλο. Σε περίπτωση αξιολόγησης του υπαλλήλου με μέσο όρο βαθμολογίας μικρότερο του εξήντα συμπληρώνεται υποχρεωτικά από τον αξιολογητή στο αντίστοιχο πεδίο της ηλεκτρονικής αξιολόγησης ότι οφείλεται να ληφθούν μέτρα βελτίωσης. Κατόπιν, με ευθύνη του άμεσα προϊστάμενου του υπαλλήλου, ορίζεται υπεύθυνος σύμβουλος βελτίωσης - απόδοσης και συντάσσεται σε συνεργασία με τον αξιολογούμενο το Πλάνο Βελτίωσης Απόδοσης. Σε περίπτωση που μετά το πέρας της διετίας ο αξιολογούμενος εξακολουθεί να έχει μέσο όρο βαθμολογίας μικρότερο του εξήντα , τοποθετείται σε διαφορετική Θέση Εργασίας εντός της Α.Α.Δ.Ε.

Με ευθύνη του άμεσα προϊστάμενου και του υπεύθυνου συμβούλου βελτίωσης - απόδοσης καταχωρείται στο πληροφοριακό σύστημα διαχείρισης της απόδοσης τόσο το Πλάνο Βελτίωσης Απόδοσης με τις σχεδιασθείσες δράσεις βελτίωσης, όσο και η επικαιροποίηση των ληφθέντων μέτρων.

8.3.3 Ανίχνευση αναγκών εκπαίδευσης

Με βάση τα ατομικά Πλάνα Βελτίωσης Απόδοσης είναι δυνατόν να σχεδιαστούν στοχευμένες εκπαιδευτικές δράσεις. Επιπλέον, εκπαιδευτικά προγράμματα σχεδιάζονται και υλοποιούνται με βάση τα στατιστικά ευρήματα της Δ.Δ.Α.Δ. η οποία ελέγχει την τήρηση της ορθής εφαρμογής της διαδικασίας αξιολόγησης της απόδοσης, επεξεργάζεται τα στατιστικά δεδομένα και συντάσσει σχετικές εκθέσεις. Ειδικότερα, από την επεξεργασία των αποτελεσμάτων απόδοσης συνάγονται στοιχεία ανά κατηγορία θέσεων εργασίας σχετικά με τους τομείς, τις λειτουργίες και τις ικανότητες, όπου παρατηρείται υπερεπάρκεια, επάρκεια ή υστέρηση στην απόδοση. Με βάση τα στοιχεία αυτά ανιχνεύονται εκπαιδευτικές ανάγκες ανά κατηγορίες θέσεων εργασίας και Υπηρεσιών, προκειμένου να σχεδιαστούν και να αναληφθούν από τη Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία στοχευμένες εκπαιδευτικές δράσεις με σκοπό την ανάπτυξη των υπαλλήλων και λαμβάνουν χώρα οργανωτικές και λοιπές μεταβολές.

8.4 Προσωπική ανάπτυξη – πορεία σταδιοδρομίας

8.4.1 Προσωπικό πλάνο επαγγελματικής ανάπτυξης

Το Προσωπικό Πλάνο Ανάπτυξης είναι η ολοκληρωμένη συμβουλευτική διαδικασία προς κάθε υπάλληλο της Α.Α.Δ.Ε. για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό της επαγγελματικής του ανάπτυξης – σταδιοδρομίας, η οποία ευθυγραμμίζεται με τους επιχειρησιακούς στόχους της Α.Α.Δ.Ε.. Το Προσωπικό Πλάνο Ανάπτυξης έχει ετήσιο προγραμματισμό και καταρτίζεται μία φορά τον χρόνο στην αρχή της αξιολογικής περιόδου κατόπιν συνεργασίας του αξιολογούμενου με τον άμεσο Προϊστάμενό του και δύναται να επικαιροποιείται από κοινού, όποτε κρίνεται αναγκαίο.

Για την ορθή και ολοκληρωμένη σύνταξη του Πλάνου Ανάπτυξης λαμβάνεται υπόψη η αξιολόγηση του προηγούμενου έτους και η στοχοθεσία του υπαλλήλου ή τμήματος για το νέο έτος. Το Πλάνο συντάσσεται με σκοπό την εναρμόνιση των προσωπικών επαγγελματικών στόχων του υπαλλήλου με τους Επιχειρησιακούς Στόχους της οικείας Υπηρεσίας ή και την υποστήριξη της Πορείας Σταδιοδρομίας του υπαλλήλου σε πιο μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Ο σχεδιασμός και η κατάρτιση του Προσωπικού Πλάνου Ανάπτυξης λαμβάνει υπόψη την υφιστάμενη θέση εργασίας του υπαλλήλου και χαράσσει τη δυνητική του Πορεία Σταδιοδρομίας εντός του Οργανισμού. Στο Προσωπικό Πλάνο Ανάπτυξης προσδιορίζονται:

- α. Οι επαγγελματικοί στόχοι (Βραχυπρόθεσμο, Μεσοπρόθεσμοι και Μακροπρόθεσμοι) προσωπικής ανάπτυξης του αξιολογούμενου.
- β. Οι επιθυμητές προς ανάπτυξη ή απόκτηση δεξιότητες, γνώσεις και συμπεριφορές.
- γ. Οι ενέργειες για την επίτευξη των στόχων ανάπτυξης.
- δ. Οι απαραίτητοι πόροι για την κάλυψη των ενεργειών.
- ε. Ο τρόπος μέτρησης της προόδου ή της υλοποίησης των στόχων ανάπτυξης.
- στ. Κατάσταση προόδου

Στο Πλάνο Προσωπικής Ανάπτυξης δύναται να αποτυπωθεί και η «εκτός πλάνου ανάπτυξη», για τις περιπτώσεις επιλογής μη προγραμματισμένων

δραστηριοτήτων προς απόκτηση δεξιοτήτων, συμπεριφορών ή γνώσεων για την ενίσχυση μιας ικανότητας ή ενός στόχου απόδοσης. Τα δεδομένα του Πλάνου Προσωπικής Επαγγελματικής Ανάπτυξης αξιοποιούνται: α) για την καταγραφή των ευρημάτων της ολοκληρωθείσας αξιολόγησης και στην προετοιμασία των σχετικών συμπερασμάτων, βελτίωσης σε περίπτωση αρνητικής αξιολόγησης, ή ενδεικτικού καθορισμού της πορείας σταδιοδρομίας. β) για τη διάγνωση των εκπαιδευτικών αναγκών του αξιολογούμενου υπαλλήλου, γ) για τον καθορισμό των ενεργειών - δράσεων για την βέλτιστη εφαρμογή του και δ) για τον έλεγχο της εκπλήρωσης των προσωπικών στόχων Πορείας Σταδιοδρομίας του αξιολογούμενου υπαλλήλου.

8.4.2 Ανάπτυξη πορείας σταδιοδρομίας

Η ανάπτυξη της πορείας σταδιοδρομίας είναι μία συνεχής, δυναμική διαδικασία με εξελικτικά στάδια υλοποίησης, η οποία αναθεωρείται ή επικαιροποιείται στο Πλάνο Ανάπτυξης του υπαλλήλου με στόχο την εκπλήρωση των προσωπικών επαγγελματικών του προσδοκιών. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης για τον κάθε υπάλληλο όσο και ο βαθμός επίτευξης του Προσωπικού Πλάνου Ανάπτυξης συζητούνται στις Συμβουλευτικές Συνεντεύξεις μεταξύ αξιολογούμενου και αξιολογητή και λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να αξιοποιηθούν τόσο για την κατάρτιση του επόμενου Πλάνου Προσωπικής Ανάπτυξης όσο και για την χάραξη της πορείας σταδιοδρομίας του κάθε αξιολογούμενου. Επιπλέον, σύμφωνα με τον σχεδιασμό του Συστήματος Διαχείρισης της Απόδοσης των υπαλλήλων της, η Α.Α.Δ.Ε. μεριμνά μέσω της Φορολογικής και Τελωνειακής Ακαδημίας, για την υποστήριξη των επαγγελματικών τους προσδοκιών, με στοχευμένες εκπαιδευτικές δράσεις αλλά και γενικότερα με τη παροχή ευκαιριών ανάπτυξης και εξέλιξης.

8.5 Η κουλτούρα του προσωπικού της Α.Α.Δ.Ε. ως τροχοπέδη στο νέο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής

Αναμφίβολα το νέο σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού της Α.Α.Δ.Ε. είναι ιδιαίτερα προωθημένο για την ελληνική δημόσια διοίκηση τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού όσο και από άποψη υλοποίησης. Πρόκειται για την πρώτη απόπειρα

εφαρμογής ολοκληρωμένων συστημάτων διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στον στενό δημόσιο τομέα η οποία ενσωματώνει πλήθος εργαλείων από την επιστήμη του μάνατζμεντ, απομακρυσμένη από τις προηγούμενες παραδοσιακές πρακτικές σε θέματα προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Για πρώτη φορά εισάγεται ως όρος η διαχείριση της απόδοσης ενώ η έννοια της αξιολόγησης επεκτείνεται πέραν των τυπικών προσόντων και της ιεραρχίας με βάση την παλαιότητα. Λειτουργίες της ΔΑΔ όπως η ανάλυση έργου και ο σαφής και αντικειμενικός καθορισμός Περιγραμμάτων Θέσης Εργασίας, ο συνδυασμός ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων στην αξιολόγηση της απόδοσης, μπορούν να συνεισφέρουν στην ορθή κατανομή και την καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού της Αρχής προς την κατεύθυνση ευρύτερων μεταρρυθμίσεων με θετικό αντίκτυπο.

Άλλωστε, από πολλές απόψεις τα ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού είναι το κυρίαρχο ζήτημα στις εκάστοτε διοικητικές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις τόσο ως αντικείμενο όσο και ως γνώμονας για την εισαγωγή (ή μη) αλλαγών²²². Στην περίπτωση της Α.Α.Δ.Ε. επιδιώκεται το ανθρώπινο δυναμικό έχει ενεργό ρόλο στη διαχείριση αυτής της αλλαγής. Προς την κατεύθυνση αυτή επιλέγεται η προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up approach), μέσω της συνεργασίας της διοίκησης με στελέχη όλων των ιεραρχικών επιπέδων, ώστε να ελαχιστοποιηθεί η αβεβαιότητα και οι αντιστάσεις από μέρους των εργαζομένων, και το νέο αυτό σχέδιο να αναπτυχθεί και να υλοποιηθεί επιτυχώς²²³. Εντούτοις, εν λόγω σχεδιασμός και οι προσδοκίες για τη συμμετοχή του προσωπικού στη σχετική διαδικασία δεν ευοδώθηκαν καθώς το προσωπικό της Αρχής εμφανίζεται όχι μόνο απρόθυμο να αναλάβει ενεργό ρόλο αλλά υψώνει και ισχυρές αντιδράσεις έναντι σε κάθε αλλαγή.

Η Α.Α.Δ.Ε. προσπάθησε να εγκαινιάσει μια νέα εποχή για το προσωπικό της με τον καθορισμό του πλαισίου αξιολόγησης και διαχείρισης της απόδοσης, μέσα από το οποίο θα διαφαίνονταν αντικειμενικές ευκαιρίες επαγγελματικής ανάπτυξης

²²² Καλλιόπη Σπανού (Νοέμβριος 2017). Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική διοίκηση. Διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα, *ON PUBLIC MANAGEMENT. Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ.*, No 5, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.eede.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 01 Μαΐου 2020).

²²³ Βάνα Μπεκιάρη, Νέο Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού στην Α.Α.Δ.Ε., *On Public Μάνατζμεντ -Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ*, Ελληνική Εταιρεία Διοικήσεως Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ) – Τομέας Μάνατζμεντ Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, No 5, Νοέμβριος 2017, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.eede.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 01 Μαΐου 2020).

και ανέλιξης για όλους τους υπαλλήλους, ανάλογα με τα προσόντα και τις ικανότητές τους. Άλλωστε, η αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού αποτελεί βασικό προαπαιτούμενο της υλοποίησης ολόκληρου του νέου συστήματος Διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού της. Η εν λόγω προσπάθεια συνάντησε την άρνηση του προσωπικού για οποιαδήποτε συμμετοχή στην εφαρμογή της διαδικασίας αξιολόγησης από την οποία μάλιστα έχουν κηρύξει απεργία-αποχή διαρκείας μέσω των συνδικαλιστικών τους οργάνων ²²⁴.

Όπως έχει ήδη ανακοινώσει²²⁵ η Α.Α.Δ.Ε., το επόμενο βήμα είναι η σύνδεση της αξιολόγησης της απόδοσης με το βαθμολόγιο των υπαλλήλων, το οποίο θα αποτελέσει τη βάση για τη διαμόρφωση ενός σύγχρονου συστήματος αποδοχών για τα στελέχη της με πρόσθετες αμοιβές (bonus) με βάση την αποτελεσματικότητα και τη βαρύτητα του έργου των υπαλλήλων και μισθολογικά κίνητρα θητείας σε συνοριακές και απομακρυσμένες περιοχές, όπου η παρουσία των υπηρεσιών της είναι αναγκαία για την προστασία των δημοσίων εσόδων και την εξυπηρέτηση των πολιτών. Η σχετική διάταξη με την οποία επιτρέπεται στην Αρχή να προχωρήσει στην κατάρτιση Βαθμολογίου ψηφίστηκε πρόσφατα με το άρθρο 16 του ν. 4664/2020²²⁶. Σύμφωνα με την εν λόγω πρόβλεψη, η Αρχή δύναται²²⁷ να αναπτύσσει και να εφαρμόζει μεθοδολογίες και ειδικότερα συστήματα προαγωγών, βαθμολογικής κατάταξης, καθώς και βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης, κατά παρέκκλιση των κριτηρίων και της διαδικασίας που προβλέπονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα²²⁸ και κάθε άλλης διάταξης. Στη βάση αυτή, εξουσιοδοτείται ο Διοικητής της Αρχής για την κατάρτιση του ειδικού Συστήματος Βαθμολογικής Κατάταξης των θέσεων εργασίας της Α.Α.Δ.Ε. σε βαθμούς οι οποίοι δεν δύνανται να υπερβαίνουν τους δεκαοκτώ. Σημειώνεται ότι το εν λόγω Σύστημα θα λειτουργεί

²²⁴ Η αποχή από κάθε σχετική με την αξιολόγηση ενέργεια γνωστοποιήθηκε στη Διοίκηση της Α.Α.Δ.Ε. με εξώδικη Δήλωση των Ομοσπονδιών των υπαλλήλων τον Σεπτέμβριο 2019, η οποία είναι διαθέσιμη ηλεκτρονικά στο www.otye.gr

²²⁵ Βλ.σχετ. www.aade.gr

²²⁶ ΦΕΚ 32Α'/14.02.2020, «Κύρωση της από 24.12.2019 Π.Ν.Π. «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την αύξηση του ποσού του Κοινωνικού Μερισματος για το έτος 2019, την παράταση ισχύος του εξωδικαστικού μηχανισμού ρύθμισης οφειλών και την παράταση της προθεσμίας κατάργησης Υποθηκοφυλακείων και Κτηματολογικών Γραφείων» (Α' 212) και άλλες διατάξεις.».

²²⁷ Ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης και γνώμη του Υπουργείου Εσωτερικών, που διατυπώνεται εντός ενός (1) μηνός.

²²⁸ ν. 3528/2007, «Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», όπ.π.

παράλληλα με το σύστημα βαθμολογικής κατάταξης του Δημόσιου Τομέα και δεν θα επηρεάζει την κατάταξη των υπαλλήλων σε βαθμούς, σύμφωνα με τον Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα.

Η εν λόγω διάταξη πυροδότησε ήδη πριν ακόμη ψηφιστεί τις σθεναρές αντιδράσεις των υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε., οι οποίοι μέσω των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων καταδίκασαν το Βαθμολόγιο ως *πρακτική απαξίωσης και τελικά κατάργησης του δημόσιου χαρακτήρα της υπαλληλικής τους σχέσης και ως πράξη καθολικής απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων και επιβολής καθεστώτος αυταρχισμού και ατομισμού στις υπηρεσίες*²²⁹. Περαιτέρω, η ομοσπονδία των εφοριακών υπαλλήλων, ΠΟΕ – ΔΟΥ, με σχετική ανακοίνωσή της²³⁰ δήλωσε κάθετα απέναντι σε οποιαδήποτε προσπάθεια διαφοροποίησης των εργαζομένων στην Α.Α.Δ.Ε. από τις διατάξεις του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα και διατύπωσε αίτημα κατάργησης της Α.Α.Δ.Ε. κι επιστροφής των Υπηρεσιών της στο Υπουργείο Οικονομικών. Οι αντιδράσεις αυτές, δεδομένου μάλιστα ότι εκκρεμεί η έκδοση της σχετικής Απόφασης Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. για τον καθορισμό των βαθμών και των κριτηρίων κατάταξης κάθε θέσης εργασίας στο βαθμολόγιο, δεν αφήνουν ιδιαίτερα περιθώρια αισιοδοξίας για την απρόσκοπτη υλοποίηση των επιθυμητών από πλευράς της διοίκησης αλλαγών.

Αφενός, το προσωπικό της Α.Α.Δ.Ε. καθιστά σαφές ότι επιθυμεί να εξακολουθήσουν να ρυθμίζονται οι εργασιακές του σχέσεις και η υπηρεσιακή του κατάσταση στο πλαίσιο αποκλειστικά του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα. Αφετέρου, στο πλαίσιο της ενισχυμένης δημοσιονομικής εποπτείας της χώρας μας από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς υπάρχουν πιέσεις για την κατάρτιση του ειδικού, διαφοροποιημένου από τον υπόλοιπο τομέα, μισθολογίου της Α.Α.Δ.Ε., βάση του οποίου θα αποτελέσει το βαθμολόγιο και ο βαθμός επίτευξης της στοχοθεσίας. Η έλλειψη προόδου στον τομέα της αναμόρφωσης του συστήματος διαχείρισης του προσωπικού της Α.Α.Δ.Ε. είναι εμφανής κι επισημαίνεται στην Έκθεση του ΔΝΤ²³¹

²²⁹ Βλ.σχετ. Ανακοίνωση Ομοσπονδίας Τελωνειακών Υπαλλήλων Ελλάδος (Ο.Τ.Υ.Ε.) της 14^{ης} Φεβρουαρίου 2020 διαθέσιμη ηλεκτρονικά στο www.otye.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 31.05.2020)

²³⁰ Ανακοίνωση ΠΟΕ - ΔΟΥ της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2020 διαθέσιμη ηλεκτρονικά στο www.poe-doy.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 31.05.2020)

²³¹ International Monetary Fund (November 2019). *Greece 2019 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director*. IMF Country Report No. 19/340, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.imf.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 18.05.2020)

του Νοεμβρίου 2019. Σύμφωνα με την εν λόγω έκθεση η Ελλάδα έχει καθυστερήσει την υλοποίηση της σχετικής δέσμευσης για την κατάρτιση ειδικού μισθολογίου την οποία είχε αναλάβει για τα έτη 2017 – 2018, γεγονός το οποίο θέτει σε κίνδυνο την ευρύτερη αναμορφωτική διαδικασία για το ανθρώπινο δυναμικό της Αρχής.

Επιπλέον, το ανωτέρω κείμενο του ΔΝΤ αναφέρεται σε δέσμευση πόρων από τον προϋπολογισμό του 2020 για το νέο μισθολόγιο ενώ σύμφωνα με την Έκθεση μηνός Φεβρουαρίου 2020²³² των ευρωπαϊκών θεσμών στο πλαίσιο της ενισχυμένης δημοσιονομικής εποπτείας της χώρας μας, η συμπληρωματική νομοθεσία για το ειδικό μισθολόγιο της Αρχής, η οποία θα καθόριζε το πλαίσιο αμοιβών ανάλογα με τη βαθμολογική κατάταξη του υπαλλήλου, αναμενόταν να εγκριθεί έως το τέλος Απριλίου, ώστε να προχωρήσει η εφαρμογή του νέου συστήματος από την 1η Ιουλίου 2020. Η νεότερη Έκθεση²³³ των θεσμών όμως έρχεται να επιβεβαιώσει νέες καθυστερήσεις ενώ αναφέρεται σε επικείμενη αναθεώρηση του σχετικού χρονοδιαγράμματος για την κατάρτιση και εφαρμογή του νέου μισθολογίου εξαιτίας και των αρνητικών επιπτώσεων από την πανδημία του κορονοϊού στην οικονομία και τη δημόσια διοίκηση εν γένει.

Επομένως, παρά τον φιλόδοξο σχεδιασμό της αναμόρφωσης του συστήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής η ισχυρή κουλτούρα διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης στη Δημόσια Διοίκηση η οποία διέπει το σύνολο σχεδόν του δημοσιονομικού σώματος²³⁴ λειτουργεί ως τροχοπέδη στην όλη διαδικασία. Από τη μία πλευρά, η Αρχή προχωρεί στη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου για την εφαρμογή του νέου συστήματος και με την στήριξη μάλιστα της πολιτικής ηγεσίας η οποία προχωρεί στις αναγκαίες νομοθετικές παρεμβάσεις, καθώς για το ζήτημα αυτό έχουν αναληφθεί δεσμεύσεις έναντι των Ευρωπαίων εταίρων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης της χώρας. Από την άλλη είναι αμφίβολο αν η κατάρτιση ενός νέου συστήματος διαχείρισης προσωπικού του δημοσίου τομέα

²³² European Commission, (February 2020). *Enhanced Surveillance update – Greece, February 2020*. Institutional Paper 123, Brussels. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.05.2020).

²³³ European Commission, (May 2020). *Enhanced Surveillance ...*, ό.π..

²³⁴ Μαρία Ραμματά (2019). Σύγχρονες μεταβολές στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στο Δημόσιο τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση. *Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 31 Οκτωβρίου - 1 Νοεμβρίου 2018. Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, σ. 210.

δύναται να πραγματοποιηθεί εν τη απουσία του. Άλλωστε, κατά την εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος απαιτείται η σύμπραξη του προσωπικού ώστε να στηρίζεται και κατά τη διάρκεια εφαρμογής του σε στέρεα θεμέλια χωρίς τριγμούς μεταξύ υπαλλήλων και διοίκησης που μπορούν να υπονομεύσουν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα όλης της Αρχής.

Συμπερασματικά, στην περίπτωση της Α.Α.Δ.Ε. φαίνεται να επιβεβαιώνεται η επικρατούσα αντίληψη ότι οι απόπειρες καινοτομίας στη δημόσια διοίκηση υφίστανται την άρνηση του περιβάλλοντός τους ενώ πιθανόν να θέτουν σε ρίσκο το μέλλον αυτών που τις επιχειρούν²³⁵. Η αντίληψη αυτή βέβαια έρχεται σε ευθεία αντίθεση με μια άλλη άποψη σχετικά με την επιβίωση της Δημόσιας Διοίκησης η οποία υποστηρίζει την αλλαγή μέσω σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και στρατηγικού σχεδιασμού και οργάνωσης²³⁶. Στο πνεύμα αυτό κινείται η υπό εξέταση, νέα Ανεξάρτητη Αρχή η οποία καταρτίζει και υλοποιεί επιχειρησιακούς και στρατηγικούς στόχους με απώτερο σκοπό τη μεγιστοποίηση των δημοσίων εσόδων. Στο επόμενο μέρος της παρούσας αναλύεται η στρατηγική της Α.Α.Δ.Ε. για την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων και τη δημοσιονομική εξυγίανση εν γένει.

Δ. ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ Α.Α.Δ.Ε. ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

9. Ανάλυση των στρατηγικών στόχων της Α.Α.Δ.Ε.

Για την εκπλήρωση της αποστολής της και προς ενίσχυση των δημοσίων εσόδων η Α.Α.Δ.Ε. θέτει τρεις μεγάλους στρατηγικούς στόχους: τη διασφάλιση της φορολογικής συμμόρφωσης, την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την περιστολή λαθρεμπορίου.

²³⁵ Ibid. σ. 211

²³⁶ Βλ. σχετ. Μαρία Βενετσανοπούλου/ Αγγελική Βασιλάκη (2019). Η συμβολή του στρατηγικού σχεδιασμού στις διαρθρωτικές αλλαγές της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα και ειδικότερα στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. *Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 31 Οκτωβρίου - 1 Νοεμβρίου 2018. Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, 548 – 560.

9.1 Η ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης

9.1.1 Φορολογική συμμόρφωση και ελληνική πραγματικότητα

Το πρόβλημα της έλλειψης φορολογικής συμμόρφωσης είναι τόσο παλιό όσο και οι ίδιοι οι φόροι και μπορεί να ιδωθεί από πολλές σκοπιές, ως πρόβλημα δημοσιονομικό, αδυναμία του φορολογικού νομικού πλαισίου ή του ίδιου του φορολογικού μηχανισμού, ζήτημα κουλτούρας ή συνδυασμός όλων αυτών²³⁷. Ως προς την εννοιολογική οριοθέτηση του όρου, θα λέγαμε ότι η φορολογική συμμόρφωση αναφέρεται στον βαθμό ανταπόκρισης των πολιτών στις υποχρεώσεις τους έναντι της φορολογικής διοίκησης οι οποίες καταλαμβάνουν τόσο την υποβολή δηλώσεων για τον προσδιορισμό των φόρων όσο και την καταβολή αυτών. Οι παράγοντες που προτείνονται ως καθοριστικοί της απόφασης συμμόρφωσης των φορολογουμένων είναι αρκετοί και κυμαίνονται από εκείνους που προτείνονται από την προσέγγιση της οικονομικής εγκληματικότητας έως εκείνους που προκύπτουν από άλλες κοινωνικές επιστήμες: όπως ο φόβος για εντοπισμό και τιμωρία, το βάρος της φορολογίας, η στάθμιση των πιθανοτήτων αποκάλυψης της μη συμμόρφωσης, η ανταποδοτική παροχή για το συλλογικό καλό και η κοινωνική νόρμα της καταβολής φόρων²³⁸.

Στο πλαίσιο της λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε. αναγνωρίζεται ως βασικός στρατηγικός στόχος, ήδη από τα πρώτα βήματά της Αρχής, η ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης η οποία αποτελεί διαχρονικά ένα από τα βασικά ζητούμενα των φορολογικών διοικήσεων παγκοσμίως²³⁹. Όσον αφορά στην ελληνική πραγματικότητα, στον απολογισμό του δεύτερου έτους λειτουργίας της Αρχής²⁴⁰ καταγράφονται μια σειρά ανασχετικών παραγόντων για τη φορολογική συμμόρφωση οι οποίοι χρήζουν λήψης βελτιωτικών μέτρων. Ο πρώτος παράγοντας, ήτοι η έλλειψη πρόσβασης και έγκαιρης ενημέρωσης των φορολογουμένων για αλλαγές σε νομοθετικές – κανονιστικές διατάξεις, συνδέεται με συμπτώματα κακονομίας και

²³⁷ James Andreoni et al. (1998). Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*. 2, (36), p. 818

²³⁸ James Alm et al. (1995). Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance. *Kyklos*. 48. pp. 3 – 12 .

²³⁹ Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, (2017), *Στρατηγικό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2017 – 2020*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 09.05.2020)

²⁴⁰ Έκθεση Απολογισμού Α.Α.Δ.Ε. έτους 2018

πολυνομίας²⁴¹ και ειδικότερα με το δαιδαλώδες και συχνά ασαφές και ενίοτε με αντικρουόμενες διατάξεις νομοθετικό και κανονιστικό φορολογικό πλαίσιο και τις συχνές τροποποιήσεις του. Πράγματι, το εν λόγω πρόβλημα επισημαίνει και ο ΟΟΣΑ στην πιο πρόσφατη διαθέσιμη οικονομική μελέτη του για την Ελλάδα²⁴² όπου στηλιτεύεται η περιπλοκότητα του ελληνικού φορολογικού συστήματος ως βασικό αίτιο αποθάρρυνσης της συμμόρφωσης, ενθάρρυνσης της παρατυπίας και μείωσης των εσόδων²⁴³.

Μια δεύτερη διαπίστωση αναγνωρίζει τον σημαντικό ρόλο της τεχνολογίας και της ηλεκτρονικοποίησης σε ζητήματα συμμόρφωσης καθώς από την Αρχή εντοπίζεται έλλειμμα ηλεκτρονικών εφαρμογών για την υποβολή ορισμένων κατηγοριών συμφωνητικών και δηλώσεων²⁴⁴ αλλά και η ανάγκη περαιτέρω ηλεκτρονικοποίησης διαδικασιών²⁴⁵. Τα ανωτέρω συμπεράσματα της Α.Α.Δ.Ε. συμπίπτουν με τις επισημάνσεις της ετήσιας Έκθεσης της εταιρείας PwC και της Παγκόσμιας Τράπεζας, σύμφωνα με τις οποίες όπου οι οικονομίες δεν μπόρεσαν να εφαρμόσουν την τεχνολογία με επιτυχία, εξακολουθούν να χάνονται ευκαιρίες για ευκολότερη και ταχύτερη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών καθώς και για τη βέλτιστη παρακολούθηση αυτής από τις φορολογικές αρχές²⁴⁶. Με άλλα λόγια, οι νέες τεχνολογίες θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν σε μεγαλύτερο βαθμό από τις φορολογικές διοικήσεις ώστε να μειωθεί το κόστος της φορολογικής συμμόρφωσης των πολιτών²⁴⁷.

Περαιτέρω, ανασχετικοί παράγοντες για φορολογική συμμόρφωση εντοπίζονται στο πεδίο των κυρωτικών διαδικασιών που εφαρμόζει η Α.Α.Δ.Ε. αλλά

²⁴¹ Μία από τις βασικές συνέπειες της πολυνομίας αποτελεί η μη εφαρμογή των νόμων. Βλ. σχετ. Παναγιώτης Μαντζούφας (2018). *Καλή νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία. σσ. 103 – 109.

²⁴² OECD. (2018). *Economic Surveys: Greece 2018*. Paris: OECD, σ.27, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα του ΟΟΣΑ www.oecd.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 12.05.2020)

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Δηλώσεων τόκων και μερισμάτων, δηλώσεων δικαιωμάτων, κ.λπ.

²⁴⁵ Όπως συμπληρωματικοί, υπερισπράξεις, επιστροφές, άρσεις κατασχέσεων κ.λπ.

²⁴⁶ PwC/World Bank Group, (2020). *Paying Taxes 2020 .The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies*. www.pwc.com (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 12 Μαΐου 2020).

²⁴⁷ Ελληνική Εταιρεία Διοικήσεως Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ), (Δεκέμβριος 2018). Η τεχνολογία μειώνει το κόστος της φορολογικής συμμόρφωσης. *Manager, ΕΕΔΕ.*, No 48, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.eede.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 12 Μαΐου 2020). σ. 33

και στα ίδια τα πρόστιμα που επιβάλλονται. Πρόκειται για προβλήματα τα οποία σχετίζονται και σε αυτή την περίπτωση με την πολυνομία και την κακονομία αλλά και τη γραφειοκρατία που αυτές γεννούν²⁴⁸, καθώς αναφέρονται σε στρεβλώσεις και καθυστερήσεις στη διαδικασία βεβαίωσης προστίμων και ασάφειες ως προς την παραγραφή του δικαιώματος της διοίκησης για την επιβολή τους, σε συνδυασμό με τα μη ορθολογικά φορολογικά και τελωνειακά πρόστιμα. Ως προς το τελευταίο αυτό σκέλος, σημειώνεται ότι το είδος και το ύψος των προστίμων στην πλειοψηφία των περιπτώσεων καθορίζονται νομοθετικά γεγονός που απαιτεί εμπλοκή της πολιτικής ηγεσίας, ήτοι του Υπουργείου Οικονομικών ως αρμόδιο για τη φορολογική πολιτική και την έγκριση προώθησης οποιασδήποτε σχετικής ρύθμισης προς ψήφιση από το Κοινοβούλιο.

Επομένως, ως προς τον καθορισμό των προστίμων διαπιστώνεται μικρή δυνατότητα αυτόνομων διορθωτικών κινήσεων από πλευράς Α.Α.Δ.Ε. της οποίας το σχετικό πεδίο δράσης περιορίζεται στην ευελιξία που ενίοτε της παρέχει ο νομοθέτης ορίζοντας τα άκρα όρια ενός προστίμου και αφήνοντας με αυτό τον τρόπο την απόφαση για το ακριβές ύψος αυτού στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου της Αρχής αλλά και στην αρμοδιότητα που απονέμεται από τον ιδρυτικό της νόμο στον Διοικητή της για εισήγηση στον Υπουργό Οικονομικών μη δεσμευτικών νομοθετικών προτάσεων. Όλα τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την κατάσταση που αποτυπώνεται στο φορολογικό πεδίο λίγο πριν την έναρξη λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε μεγιστοποιούν και πολλαπλασιάζουν τις προκλήσεις τις οποίες η νεοπαγής Αρχή όφειλε να αντιμετωπίσει στον τομέα της φορολογικής συμμόρφωσης. Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με την προαναφερθείσα μελέτη του ΟΟΣΑ, το 2016 η φορολογική διοίκηση ήταν αντιμέτωπη με χαμηλή εισπραξιμότητα των φορολογικών εσόδων σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ παρά το γεγονός ότι συγκριτικά οι ισχύοντες φορολογικοί συντελεστές ήταν αισθητά υψηλότεροι στη χώρα μας. Καθώς

²⁴⁸ Σύμφωνα με τη σχετική μελέτη του Διανέοσις «η πολυνομία αποτελεί μία από τις βασικές πηγές εμφάνισης της γραφειοκρατίας, εφόσον ο όγκος της νομοθεσίας η οποία απευθύνεται τόσο προς τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες όσο και προς την ίδια τη διοίκηση είναι μεγάλος. Μάλιστα, συμπεριλαμβάνει, στις περισσότερες περιπτώσεις, αντικρουόμενες και ασαφείς διατάξεις, δηλαδή, χαρακτηριστικά κακονομίας». Βλ. σχετ. Δημήτρης Σωτηρόπουλος/Λεωνίδα Χριστόπουλος (Νοέμβριος 2017). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*. Αθήνα: Διανέοσις, σ. 43, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.dianeosis.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 10.05.2020).

οι περισσότεροι²⁴⁹ συντελεστές παραμένουν στα ίδια υψηλά επίπεδα μέχρι σήμερα, γεγονός που επηρεάζει αρνητικά τη φορολογική συμμόρφωση²⁵⁰, η Α.Α.Δ.Ε. οφείλει να επιδείξει μεγάλη ικανότητα ώστε να ωθήσει τους φορολογουμένους στην εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων.

Η στρατηγική της Αρχής, οι επιχειρησιακοί στόχοι και δράσεις στον εν λόγω τομέα αποτελούν το αντικείμενο της επόμενης υποενότητας.

9.1.2 Η στρατηγική της Α.Α.Δ.Ε. στον τομέα της φορολογικής συμμόρφωσης

Αναμφισβήτητα, το ξεκίνημα αλλά και η συνέχεια της λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε. λαμβάνουν χώρα μέσα σε ιδιαίτερα δύσκολες οικονομικές συνθήκες και η αναγκαιότητα για έναν προσεκτικό και στοχευμένο επιχειρησιακό σχεδιασμό των στόχων και των δράσεων του μηχανισμού είσπραξης των απαιτήσεων του Δημοσίου είναι επιτακτική. Η σημασία που αποδίδεται στο εν λόγω ζήτημα διαφαίνεται και από την ύπαρξη εντός του εν λόγω μηχανισμού, ήδη από τη λειτουργία του ως Γενική Γραμματεία υπό το Υπουργείο Οικονομικών, μιας αυτοτελούς Διεύθυνσης με αντικείμενο τη φορολογική συμμόρφωση. Έτσι, έχει ενταχθεί και στους κόλπους και της Α.Α.Δ.Ε. η Διεύθυνση Φορολογικής Συμμόρφωσης με βασικούς επιχειρησιακούς στόχους τη βελτίωση της ανταπόκρισης των φορολογουμένων στις υποχρεώσεις τους με τη χρήση σύγχρονων επικοινωνιακών μέσων αλλά και διασταυρώσεων σχετικά με στοιχεία της βάσης δεδομένων του Μητρώου των φορολογουμένων και η βελτίωση της ποιότητας αυτού καθώς και με τη δημιουργία κριτηρίων ανάλυσης κινδύνου και προτάσεων για την εκπαίδευση των υπαλλήλων των Δ.Ο.Υ. και των λοιπών περιφερειακών υπηρεσιών της Αρχής σε ανάλογα ζητήματα²⁵¹.

²⁴⁹ Εντούτοις, εντοπίζονται κάποιες αποσπασματικές προσπάθειες για εξορθολογισμό των φορολογικών συντελεστών, όπως εκείνη που επιχειρήθηκε πρόσφατα με τον ν.4646/2019 (ΦΕΚ 201^Α/12.12.2019) «Φορολογική μεταρρύθμιση με αναπτυξιακή διάσταση για την Ελλάδα του αύριο», με το πρώτο κεφάλαιο του οποίου αναμορφώθηκαν οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος.

²⁵⁰ Θεόδωρος Γεωργακόπουλος (2012). *Εισαγωγή στη Δημόσια οικονομική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ευγ. Μπένου, σ. 308

²⁵¹ Οι αρμοδιότητες της Δ/σης Φορολογικής Συμμόρφωσης αναλύονται στο άρθρο 27 του Οργανισμού της Αρχής.

Η στρατηγική που ακολουθεί η Α.Α.Δ.Ε. στον εν λόγω κρίσιμο τομέα είναι στραμμένη προς διττή κατεύθυνση, ήτοι εκούσια συμμόρφωση και συμμόρφωση κατόπιν προληπτικών ή κατασταλτικών ενεργειών της Αρχής. Στην πρώτη κατεύθυνση η Α.Α.Δ.Ε. αναπτύσσει δράσεις για την καλλιέργεια της φορολογικής συνείδησης των πολιτών, μέσω της διευκόλυνσης της εκπλήρωσης των φορολογικών τους υποχρεώσεων και της διάπλασης της νέας γενιάς, η οποία θα αποκτήσει φορολογικές υποχρεώσεις στο μέλλον²⁵². Ανάλογες όμως διεργασίες είχαν ξεκινήσει πολύ νωρίτερα στο πλαίσιο λειτουργίας της Γ.Γ.Δ.Ε.. Άξια αναφοράς είναι η δράση που αναπτύχθηκε από τη Διεύθυνση Φορολογικής Συμμόρφωσης σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς του Υπουργείου Παιδείας, για την ανάπτυξη μελλοντικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων που θα συμβάλλουν στην καλλιέργεια της φορολογικής συνείδησης²⁵³.

Εξάλλου, καθώς οι φόροι αποτελούν εκ φύσεως αναγκαστικό μέσο μετάθεσης πόρων από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα²⁵⁴ οι αντιδράσεις των υπόχρεων για την καταβολή ποικίλουν και συχνά η διοίκηση καταφεύγει σε προληπτικές ή και κατασταλτικές ενέργειες για τη διασφάλιση της είσπραξής τους. Στο πλαίσιο αυτό οι δράσεις φορολογικής συμμόρφωσης έχουν ως πρωταρχικό στόχο την επικοινωνία με φορολογούμενους που δεν ανταποκρίνονται είτε στην υποχρέωση υποβολής των διαφόρων δηλώσεων, είτε στην υποχρέωση καταβολής των ληξιπρόθεσμων οφειλών τους, με σκοπό τη συμμόρφωσή τους ως προς την εκπλήρωση των παραπάνω υποχρεώσεων²⁵⁵. Παρατηρούμε επίσης, ότι στο πρώτο της τετραετές Στρατηγικό Σχέδιο²⁵⁶ η Αρχή έθετε ως προτεραιότητα, παράλληλα με την ενίσχυση της οικειοθελούς συμμόρφωσης, και τη βελτίωση των διαδικασιών είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών. Το γεγονός αυτό εξηγείται από τις δεσμεύσεις που είχε αναλάβει η χώρα μας κατά την περίοδο αυτή στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς σχετικά με τη λήψη μέτρων αντιμετώπισης των

²⁵² Στρατηγικό Σχέδιο 2017 – 2020, όπ.π.

²⁵³ Η σχετική μελέτη με τίτλο «Σχεδιασμός και ανάπτυξη εκπαιδευτικών επιμορφωτικών προγραμμάτων για την ανάπτυξη φορολογικής συνείδησης».

²⁵⁴ Γεωργακόπουλος, όπ.π., σ. 288

²⁵⁵ Στρατηγικό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2020 – 2024, όπ.π.

²⁵⁶ Στρατηγικό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2017 – 2020, όπ.π.

πηγών ή των πιθανών πηγών οικονομικών και δημοσιονομικών δυσκολιών, κατά την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων²⁵⁷.

Όπως είναι φυσικό, αναλόγως είναι διαρθρωμένα και τα ετήσια επιχειρησιακά σχέδια της Αρχής. Εξαρχής λοιπόν, επιδιώκεται η εισαγωγή νέων τεχνικών στους τομείς είσπραξης και διασταύρωσης στοιχείων, για τη μεγιστοποίηση των εσόδων με παράλληλη μείωση του διοικητικού κόστους²⁵⁸. Οι ανωτέρω επιδιώξεις εμπίπτουν σαφώς στη σφαίρα του Δημόσιου μανάτζμεντ και αναλύονται περαιτέρω σε πρακτικές ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και παράλληλα της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας της Αρχής²⁵⁹. Κατά πρώτον, για την κατάρτιση ενός ειδικότερου σχεδίου δράσεων εφαρμόζονται μέθοδοι ανάλυσης κινδύνου για τη μη συμμόρφωση των φορολογουμένων, όπως π.χ. εκείνη η οποία στηρίζεται στην κατηγοριοποίηση των φορολογουμένων ανάλογα με τα ακαθάριστα έσοδα, την επιχειρηματική δραστηριότητα, τη γεωγραφική περιοχή και τον προσδιορισμό των κινδύνων μη συμμόρφωσης για κάθε κατηγορία²⁶⁰.

Έπειτα, τίθενται ποσοτικοί και μη ποσοτικοί στόχοι φορολογικής συμμόρφωσης και χρησιμοποιούνται δείκτες μέτρησης αποτελέσματος. Η πρώτη κατηγορία στόχων περιλαμβάνει είτε την είσπραξη συγκεκριμένου ύψους ποσού ανά κατηγορία φορολογικού εσόδου, όπως π.χ. παλαιές ληξιπρόθεσμες οφειλές, Φ.Π.Α. και τελωνειακοί φόροι, είτε την επίτευξη ενός συγκεκριμένου ποσοστού συμμόρφωσης έναντι συγκεκριμένων φορολογικών υποχρεώσεων αλλά και ορισμένου ποσοστού εισπραξιμότητας²⁶¹. Στους μη ποσοτικούς στόχους υπάγονται δράσεις όπως ο προσδιορισμός διαδικασίας εντοπισμού υπόχρεων σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις, η επικοινωνία με φορολογούμενους που δεν έχουν συμμορφωθεί, καθώς και δράσεις με ποιοτική χροιά, οι οποίες συνδέονται με τη βελτίωση της

²⁵⁷ Βλ. σχετ. European Commission, (5 Ιουνίου, 2019). *Enhanced Surveillance...*, όπ.π. & European Commission, (February 2020). *Enhanced Surveillance ...*, όπ.π.

²⁵⁸ *Επιχειρησιακό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2017*

²⁵⁹ Για περισσότερη ανάλυση, βλ. Μιχαλόπουλος, όπ.π., σ. 203

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ Ενδεικτικά παρατίθεται ο ακόλουθος μη ποσοτικός στόχος όπως αποτυπώνεται στο Επιχειρησιακό Σχέδιο έτους 2017 της Αρχής: «Συμμόρφωση των φορολογουμένων που εμφανίζουν για πρώτη φορά ληξιπρόθεσμες οφειλές, σε ποσοστό τουλάχιστον 50%, κατόπιν εφαρμογής κριτηρίων ανάλυσης κινδύνου και είσπραξη τουλάχιστον 35% των εν λόγω οφειλών, μετά από δράσεις της Διεύθυνσης Φορολογικής Συμμόρφωσης. Διαβίβαση αρμοδίας του αρχείου των μη συμμορφούμενων φορολογούμενων για περαιτέρω ενέργειες.».

παραγωγικότητας²⁶². Μεταξύ αυτών εντοπίζονται η διεξαγωγή ερευνών συμμόρφωσης ή και ικανοποίησης των φορολογουμένων και η εκπόνηση σχετικών μελετών, η έκδοση εγκυκλίων οδηγιών προς τις υπηρεσίες της πρώτης γραμμής και η υλοποίηση συγκεκριμένων ηλεκτρονικών εφαρμογών, όπως π.χ. το ηλεκτρονικό κατασχετήριο.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι η ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης αποτελεί υψηλή προτεραιότητα για την Α.Α.Δ.Ε. καθώς η μη συμμόρφωση των πολιτών εμποδίζει την εκπλήρωση των δημοσιονομικών στόχων των φορολογικών διοικήσεων και οδηγεί στη συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους (υγεία, παιδεία, υποδομές κ.α.)²⁶³. Πέρα από τις θετικές δημοσιονομικές της επιπτώσεις όμως, η φορολογική συμμόρφωση συνδέεται αντιστρόφως ανάλογα και με ένα ακόμη κομβικής σημασίας για την αύξηση των δημοσίων εσόδων πρόβλημα το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει η Αρχή. Πρόκειται για το φαινόμενο της φοροδιαφυγής, το οποίο επίσης εντάσσεται στον πυρήνα των στρατηγικών στόχων της Αρχής και το οποίο θα αναλυθεί ακολούθως.

9.2 Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής

9.2.1 Η Φοροδιαφυγή και οι επιπτώσεις της

Ως φοροδιαφυγή ορίζεται κάθε παράνομη πράξη ή παράλειψη του φορολογουμένου με την οποία επιδιώκεται μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης ή αποφυγή καταβολής φόρου²⁶⁴. Πριν αναλυθεί το εν λόγω φαινόμενο όμως, είναι σκόπιμο να διευκρινιστεί η διάκριση μεταξύ φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής. Η πρώτη συνιστά παράνομη πράξη η οποία αναφέρεται σε ευθεία παραβίαση των φορολογικών διατάξεων. Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση της φοροαποφυγής δεν υφίσταται απαραιτήτως παράβαση ως προς το γράμμα αλλά κατά βάση ως προς

²⁶² Σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο (όπ.π., σ. 203), ο όρος παραγωγικότητα αναφέρεται στο πηλίκο της σχέσης αποτελεσματικότητα προς αποδοτικότητα, και είναι διαφορετικός από τον όρο «βελτίωση της παραγωγικότητας» ο οποίος αναφέρεται στην αλλαγή του επιπέδου αυτής.

²⁶³ Στρατηγικό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2017 – 2020, όπ.π.

²⁶⁴ Γεωργακόπουλος, όπ.π., σ. 307

το πνεύμα του νόμου²⁶⁵ καθώς ο φορολογούμενος αποφεύγει ή μειώνει τη φορολογική του υποχρέωση με νόμιμες ενέργειες²⁶⁶ εκμεταλλευόμενος νομοθετικά κενά και προβαίνοντας σε τεχνητές διευθετήσεις. Παρόλο που η φοροδιαφυγή αποτελεί βασικό αποτέλεσμα της έλλειψης φορολογικής συμμόρφωσης, αντιμετωπίζεται ως διακριτό πρόβλημα από τις φορολογικές διοικήσεις καθώς αναφέρεται σε συγκεκριμένες πράξεις με απτές και μη, αλλά σε κάθε περίπτωση δυσμενείς οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις.

Με δύο λόγια, η φοροδιαφυγή στερεί σημαντικά έσοδα από τον κρατικό προϋπολογισμό με συνέπεια να περιορίζεται η χρηματοδότηση των κρατικών δαπανών και επενδύσεων από εσωτερικές πηγές ενώ παράλληλα να αυξάνονται οι ανάγκες για εξωτερικό δανεισμό. Πρόκειται για στρεβλώσεις οι οποίες σε βάθος χρόνου ή και πιο σύντομα στην περίπτωση που το φαινόμενο είναι εκτεταμένο, δημιουργούν σημαντικές ανισορροπίες στην οικονομία²⁶⁷. Μια τέτοια περίπτωση είναι εκείνη της χώρας μας όπου φαίνεται να είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένη μια κουλτούρα η οποία «νομιμοποιεί» στις συνειδήσεις των φορολογουμένων πράξεις φοροδιαφυγής. Πράγματι, το εν λόγω φαινόμενο είναι ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετωπίζει διαχρονικά η χώρα μας στην προσπάθεια για δημοσιονομική εξυγίανση. Επιπλέον, παρά τους πρακτικούς και θεωρητικούς περιορισμούς στους οποίους υπόκεινται η έννοια και η μέτρησή της λόγω της πολυπλοκότητας της οικονομίας, του φορολογικού πλαισίου και του φορολογικού μηχανισμού²⁶⁸, η έκταση της στη χώρα μας είναι τόσο μεγάλη ώστε να γίνεται λόγος περί της «Αχίλλειου πτέρνας» της ελληνικής οικονομίας²⁶⁹. Σημειώνεται όμως, ότι δεν πρόκειται για πρόβλημα αποκλειστικά εθνικό καθώς αναγνωρίζεται και σε

²⁶⁵ ERNST & YOUNG (Μάρτιος 2017). Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της. 2^η Επικαιροποιημένη Έκδοση. Διανέοσις. Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης. διαθέσιμο σε ηλεκτρονική μορφή στο www.dianeosis.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 18.05.2020), σ. 7

²⁶⁶ Γεωργακόπουλος, ό.π., σ. 310

²⁶⁷ ERNST & YOUNG, ό.π., σ. 9.

²⁶⁸ Μελίνα Βασαρδάνη (Ιούνιος 2011). Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση. *Οικονομικό Δελτίο*. Τράπεζα της Ελλάδος. 35. 15 – 26. Αθήνα: Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών της Τράπεζας της Ελλάδος, σ. 15

²⁶⁹ Για περισσότερη ανάλυση βλ. Vousinas, Georgios. (2017). Shadow economy and tax evasion: The Achilles heel of Greek economy. Determinants, effects and policy proposals. *Journal of Money Laundering Control*. 20.

διεθνές επίπεδο, ιδίως στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁷⁰, και παράλληλα καταβάλλονται προσπάθειες διεθνώς για την αντιμετώπισή του.

Σύμφωνα με την οικονομική μελέτη του ΟΟΣΑ για την οικονομία της Ελλάδας το 2018 η εκτεταμένη φοροδιαφυγή στη χώρα έχει ως αποτέλεσμα το φορολογικό σύστημα να βασίζεται σε υψηλούς συντελεστές και στενές βάσεις. Κατά την ίδια περίοδο, οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές ταυτίζονταν από τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος²⁷¹ με κίνητρα για φοροδιαφυγή. Καθώς η φοροδιαφυγή επιδρά έμμεσα στην αποτελεσματικότητα της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, αφενός επειδή συνεπάγεται υψηλά κόστη συναλλαγών, διοίκησης και ελέγχου και, αφετέρου, επειδή δημιουργεί δημόσια ελλείμματα το κράτος πρέπει να συγκροτήσει και να διατηρήσει έναν ελεγκτικό μηχανισμό ικανό να ανακαλύπτει και να περιστέλλει τη φοροδιαφυγή, καθώς και να θεσπίζει ειδική νομοθεσία που να την αποτρέπει²⁷². Στην Ελλάδα τον ρόλο του ελεγκτικού μηχανισμού καλείται να διαδραματίσει η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων η οποία όμως έχει την αρμοδιότητα να διαμορφώσει το πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθούν τα ελεγκτικά της όργανα για την πάταξη της φοροδιαφυγής, μόνον όσον αφορά σε επιχειρησιακά ζητήματα.

Επομένως για τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού πλαισίου ενάντια στο εν λόγω φαινόμενο είναι απαραίτητη όπως και στην περίπτωση της φορολογικής συμμόρφωσης, η συνδρομή της πολιτικής εξουσίας, καθώς στην αρμοδιότητά της υπόκειται η προώθηση των αναγκαίων νομοθετικών προτάσεων στο Κοινοβούλιο, ακόμη και αν τις εισηγηθεί η Α.Α.Δ.Ε. σύμφωνα με τη δυνατότητα που της παρέχει ο ιδρυτικός της νόμος. Όσον αφορά στον βασικό της ρόλο ως ελεγκτική φορολογική αρχή η Α.Α.Δ.Ε. συνέχισε τις αναδιαρθρωτικές ενέργειες που είχαν ξεκινήσει το 2016 στη Γ.Γ.Δ.Ε. με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητάς της. Η διάρθρωση και η δομή των φορολογικών μονάδων ελέγχου της Αρχής η οποία είναι ανάλογη των στρατηγικών της στόχων για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων, παρουσιάζεται συνοπτικά στη συνέχεια.

²⁷⁰ Βλ.σχετ. *Fighting tax fraud and tax evasion/ A huge problem*. Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής: https://ec.europa.eu/taxation_customs/fight-against-tax-fraud-tax-evasion/a-huge-problem_en

²⁷¹ Ομιλία 18.02.2018

²⁷² OECD, (2018), όπ.π., σ. 3

9.2.2 Οι μονάδες φορολογικού ελέγχου της Α.Α.Δ.Ε.

Η ευθύνη για την παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί για φορολογικούς ελέγχους στα Ελεγκτικά Κέντρα και στις Δ.Ο.Υ. ανατίθεται εντός Α.Α.Δ.Ε. σε μία κεντρική Διεύθυνση Ελέγχων²⁷³ υπό τη Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης. Μεταξύ των βασικών στόχων της εν λόγω Διεύθυνσης βρίσκονται²⁷⁴: α) Ο εντοπισμός και η καταπολέμηση της φοροαποφυγής και η τιμωρία της φοροδιαφυγής, β) η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του φοροελεγκτικού μηχανισμού και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των φορολογουμένων, γ) Η βελτίωση της ποιότητας του ελεγκτικού έργου του φοροελεγκτικού μηχανισμού, δ) οι προτάσεις για τις εκπαιδευτικές ανάγκες των υπαλλήλων των Περιφερειακών Υπηρεσιών σε θέματα ελέγχων, ε) η εφαρμογή μεθόδων ανάλυσης κινδύνου για την επιλογή υποθέσεων προς έλεγχο με στόχο τη μείωση της φοροδιαφυγής και τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης, στ) η απλούστευση των διαδικασιών και η ορθή απεικόνιση των δεδομένων του Μητρώου φορολογουμένων, ζ) η εκπόνηση ετήσιου επιχειρησιακού σχεδίου ελέγχων και ο συντονισμός των αρμόδιων για τη διεξαγωγή του εν λόγω σχεδίου Περιφερειακών και Ειδικών Αποκεντρωμένων Υπηρεσιών και η) η παρακολούθηση της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας και της νομολογίας σε ζητήματα ελέγχου και η παροχή κατευθύνσεων και οδηγιών στις προαναφερθείσες οργανικές μονάδες.

Πέραν της Διεύθυνσης Ελέγχων η οποία όπως αναλύθηκε παραπάνω, διαθέτει αρμοδιότητες επιτελικές ως προς τον σχεδιασμό και την παροχή κατευθύνσεων στις αρμόδιες ελεγκτικές Υπηρεσίες, αλλά και συντονιστικές της δράσης τους, κομβικής σημασίας εντός Α.Α.Δ.Ε. είναι οι επιχειρησιακές μονάδες της πρώτης γραμμής από τις οποίες διεξάγονται οι έλεγχοι. Καθώς όσο μεγαλύτερη είναι μια επιχείρηση τόσο μεγαλύτερο είναι το διακύβευμα από ενδεχόμενη φοροδιαφυγή, ένα από τα βασικά ελεγκτικά κέντρα της Αρχής είναι το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων

²⁷³ Η εν λόγω Διεύθυνση δημιουργήθηκε το 2014 στους κόλπους της Γ.Γ.Δ.Ε. με μεταφορά των σχετικών αρμοδιοτήτων από τη Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού και ξεκίνησε τη λειτουργία της στις 22.09.2014 [σχετική η Αριθμ. Δ6Α/1126960/ΕΞ2014/14 (ΦΕΚ 2484 Β/18-09-2014) «Καθορισμός του χρόνου έναρξης άσκησης αρμοδιότητας από την Διεύθυνση Ελέγχων της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων» Απόφαση Γ.Γ. της Γ.Γ.Δ.Ε.]. Η υφιστάμενη δομή και η διάρθρωση της λειτουργίας της Διεύθυνσης Ελέγχων προβλέπεται από το άρθρο 29 του Οργανισμού της Αρχής.

²⁷⁴ Άρθρο 29 Οργανισμού Α.Α.Δ.Ε., όπ.π.

(Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.)²⁷⁵, το οποίο έχει έδρα στο Δήμο Αθηναίων και η κατά τόπον αρμοδιότητά του εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια. Ως προς τον έλεγχο, το Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. έχει αρμοδιότητα τακτικού φορολογικού ελέγχου σε επιχειρήσεις με εξαιρετικά υψηλό ετήσιο τζίρο²⁷⁶ καθώς και τις αρμοδιότητες της βεβαίωσης και της αναγκαστικής είσπραξης εσόδων που αφορούν στις μεγάλες επιχειρήσεις όλης της Επικράτειας, για τα έσοδα που προέρχονται από τους ελέγχους της υπηρεσίας αυτής.

Η λειτουργία του Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. για τον έλεγχο επιχειρήσεων με υψηλά έσοδα συμπληρώνεται από το Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.)²⁷⁷, το οποίο επίσης εδρεύει στην Αθήνα με χωρική αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια. Κύρια επιδίωξη του Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π. αποτελεί ο εντοπισμός και η πάταξη της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής με την εφαρμογή βελτιωμένων διαδικασιών ελέγχου φορολογουμένων οι οποίοι διαθέτουν μεγάλα περιουσιακά στοιχεία και η αποτελεσματική είσπραξη των εσόδων που προέρχονται από τους εν λόγω ελέγχους²⁷⁸. Επιπλέον, καθώς τα τελευταία χρόνια με την ηλεκτρονικοποίηση αρκετών διαδικασιών στις Δ.Ο.Υ. και τις Φ.Α.Ε. μειώθηκε σε μεγάλο βαθμό ο διοικητικός φόρτος εξυπηρέτησης των φορολογουμένων, μεγάλο μέρος του προσωπικού των εν λόγω μονάδων αξιοποιείται στα τμήματα ελέγχου τα οποία διενεργούν τόσο λογιστικούς ελέγχους σε φορολογουμένους εξ αποστάσεως όσο και επιτοπίως στην έδρα των ελεγχόμενων.

Επιτόπιους όμως ελέγχους πρόληψης και έρευνες για την εξακρίβωση της ορθής εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας και την αποκάλυψη της

²⁷⁵ Το Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων το 2013 με την παρ.2 του άρθρου 34 του ν. 4141/2013 το οποίο μετονόμασε και μετέτρεψε τη Δ.Ο.Υ. Μεγάλων Επιχειρήσεων σε ειδική αποκεντρωμένη υπηρεσία φορολογικού ελέγχου υπαγόμενη στην τότε Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Ελέγχων και Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών.

²⁷⁶ Ενδεικτικά, ως προς την τάξη μεγέθους των ελεγχόμενων επιχειρήσεων αναφέρουμε ότι από τον συστατικό νόμο του Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. του απονέμεται αρμοδιότητα για φορολογούμενους, γενικά, με ετήσια ακαθάριστα έσοδα άνω των είκοσι πέντε εκατομμυρίων (25.000.000) ευρώ ενώ ειδικά για τραπεζικές και ασφαλιστικές εταιρείες ανεξάρτητα από τη νομική μορφή με την οποία λειτουργούν, καθώς και όλες τις ανώνυμες εταιρείες με μετοχές εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών, το εν λόγω όριο ορίζεται σε δέκα εκατομμύρια (10.000.000) ευρώ.

²⁷⁷ Το Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π. δημιουργήθηκε ταυτόχρονα με το Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. στο πλαίσιο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων το 2013 με την παρ.1 του άρθρου 34 του ν. 4141/2013.

²⁷⁸ Άρθρο 39 Οργανισμού Α.Α.Δ.Ε.

φοροδιαφυγής και τη διαπίστωση και την αντιμετώπιση κάθε μορφής απάτης σε βάρος των δημοσίων εσόδων²⁷⁹, διενεργούν και οι αποκεντρωμένες Υπηρεσίες Ειδικών Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων (Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.). Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στις Υ.Ε.Δ.Δ.Ε. απονεμήθηκαν οι ανωτέρω αρμοδιότητες φορολογικών ελέγχων τις οποίες προηγουμένως είχε το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.). Ο Οργανισμός της Αρχής καθορίζει ως κύριο έργο των ανωτέρω Υπηρεσιών την αποκάλυψη και την καταπολέμηση εστίων οικονομικού εγκλήματος που άπτονται φορολογικών υποθέσεων, μεγάλης φοροδιαφυγής, τον έλεγχο της κίνησης κεφαλαίων καθώς και τον έλεγχο της διακίνησης αγαθών και υπηρεσιών. Επί του παρόντος προβλέπονται και λειτουργούν οι εξής τέσσερις Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.: Αττικής Θεσσαλονίκης, Πάτρας και Ηρακλείου. Σημειώνεται ότι οι αρμοδιότητές τους είναι αμιγώς ελεγκτικές και δεν περιλαμβάνουν εκείνες του καταλογισμού φόρων και προσδιορισμού προστίμων. Συνεπώς, οι σχετικές καταλογιστικές πράξεις εκδίδονται από τις Δ.Ο.Υ. στην αρμοδιότητα των οποίων υπάρχει ο φορολογούμενος με βάση το πληροφοριακό δελτίο που εκδίδουν και διαβιβάζουν σε αυτές οι Υ.Ε.Δ.Δ.Ε..

Επιπροσθέτως, οι εν λόγω Υπηρεσίες συντονίζονται και εποπτεύονται από τη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών (ΔΙ.Π.Α.Ε.Ε.) με κύριους επιχειρησιακούς στόχους²⁸⁰: α) την ανάπτυξη επιχειρησιακών σχεδίων και την υποβολή προτάσεων και εισηγήσεων στον Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε., μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων και β) τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, συντονισμό και την εποπτεία των ελέγχων και ερευνών, που διενεργούν οι Υ.Ε.Δ.Δ.Ε., καθώς και την ανάθεση στοχευμένων ελέγχων σ' αυτές, γ) την παρακολούθηση της επίτευξης των στόχων των Υ.Ε.Δ.Δ.Ε. και τη γενικότερη αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους, καθώς και η υποβολή προτάσεων, αρμοδίως, για την αναπροσαρμογή των ποσοτικών στόχων, για τις ανάγκες εκπαίδευσης και επιμόρφωσης του προσωπικού, καθώς και για θέματα οργάνωσης των υπηρεσιών αυτών. Τέλος, σύμφωνα με τον Οργανισμό της Αρχής, προς διασφάλιση υψηλού επιπέδου ακεραιότητας και για την εξάλειψη φαινομένων διαφθοράς τα οποία ενισχύουν τη φοροδιαφυγή, οι υπάλληλοι, οι οποίοι στελεχώνουν τις ανωτέρω Υπηρεσίες και Ελεγκτικά Κέντρα της Α.Α.Δ.Ε. υπόκεινται

²⁷⁹ Έκθεση Απολογισμού Α.Α.Δ.Ε. 2019

²⁸⁰ Άρθρο 13 Οργανισμού Α.Α.Δ.Ε.

σε διαδικασία ελέγχου, ως προς το Μητρώο τους, πειθαρχικά παραπτώματα, οικονομικά στοιχεία, καθώς και σε κάθε άλλο έλεγχο, ο οποίος θεωρείται απαραίτητος ανάλογα με τη θέση που κατέχει ο κάθε υπάλληλος.

9.2.3 Η στρατηγική της Α.Α.Δ.Ε. για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής

Η στρατηγική που ακολουθεί η Α.Α.Δ.Ε. για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, αλλά και την περιστολή του λαθρεμπορίου η οποία αναλύεται στην επόμενη ενότητα, αποτελεί εξ ορισμού συγκερασμό των κύριων προτεραιοτήτων που θέτει η φορολογική πολιτική της Κυβέρνησης. Επομένως, τα Στρατηγικά Σχέδια της Αρχής εδράζονται σε πέντε πυλώνες της κυβερνητικής πολιτικής: α) στην εφαρμογή διεθνών καλών πρακτικών, β) στην επένδυση σε ισχυρές ψηφιακές υπηρεσίες, γ) στον εκσυγχρονισμό των μεθόδων και μέσων του ελεγκτικού μηχανισμού, δ) στην αύξηση της εισπραξιμότητας και ε) στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων και των εργαλείων που παρέχονται στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών και συνθηκών. Από το στρατηγικό σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε. 2017 – 2020 προκύπτουν οι βασικές προτεραιότητες της Αρχής στον εν λόγω τομέα με κυριότερη την εντατικοποίηση των προληπτικών και κατασταλτικών ελέγχων και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του ελεγκτικού έργου για τον εντοπισμό αδυναμιών και σημείων τα οποία χρήζουν βελτίωσης. Παράλληλα, η Αρχή επιδιώκει την αξιοποίηση και βελτίωση των τεχνολογικών υποδομών και των συστημάτων διαχείρισης της πληροφορίας και ανάλυσης κινδύνου αλλά και σύγχρονων εργαλείων και τεχνικών ελέγχου.

Στο πλαίσιο αυτό προωθούνται δράσεις για την εφαρμογή διεθνών τεχνικών ελέγχου και την εκπαίδευση των ελεγκτών, τη συνεργασία με άλλες Υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα για τη διασταύρωση στοιχείων και τον εντοπισμό φαινομένων φοροδιαφυγής, την ενίσχυση των ελεγκτικών μονάδων με προσωπικό αλλά και την παροχή όλων των απαιτούμενων ελεγκτικών και εισπρακτικών εργαλείων για την αύξηση της αποδοτικότητας, τη δημιουργία και χρήση ηλεκτρονικών εφαρμογών που διευκολύνουν τον έλεγχο, όπως π.χ. το e-περιουσιολόγιο²⁸¹, τα ηλεκτρονικά βιβλία

²⁸¹ Σύμφωνα με το Επιχειρησιακό σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε. για το έτος 2018, το e-περιουσιολόγιο είναι ένα έργο μακράς πνοής το οποίο μεταξύ άλλων θα χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο άσκησης φορολογικής πολιτικής με στόχο τη δικαιότερη κατανομή των φορολογικών βαρών, την ενίσχυση των οικονομικά ασθενέστερων και τον εντοπισμό της φοροδιαφυγής. Αντικείμενο της συγκεκριμένης παρέμβασης είναι η ανάπτυξη πληροφοριακού συστήματος για την ηλεκτρονική καταγραφή του συνόλου της

των επιχειρήσεων και το ηλεκτρονικό τιμολόγιο, την απλοποίηση διαδικασιών και την ενδυνάμωση της συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς. Σε κάθε περίπτωση όμως στον πυρήνα της στρατηγικής της Αρχής για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής τίθενται έλεγχοι με προληπτικό αλλά και κατασταλτικό χαρακτήρα. Οι εν λόγω έλεγχοι απαιτούν σε πολλές περιπτώσεις εκτεταμένη έρευνα και αξιοποίηση δεδομένων και πληροφοριών για τον εντοπισμό των περιπτώσεων φοροδιαφυγής και τον προσδιορισμό της μη δηλωθείσας φορολογητέας ύλης με παράλληλη εφαρμογή κριτηρίων ανάλυσης κινδύνου για την στόχευση σε κατηγορίες φορολογουμένων υψηλού κινδύνου.

Προς τον σκοπό αυτό καταρτίζεται από την Αρχή σε ετήσια βάση ολοκληρωμένο σχέδιο για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής καθώς και ολοκληρωμένο σχέδιο διενέργειας μερικών επιτόπιων – προληπτικών ελέγχων σε όλη την Επικράτεια για τη θερινή περίοδο²⁸². Οι εν λόγω έλεγχοι είναι συχνά στοχευμένοι σε συγκεκριμένες κατηγορίες επιτηδευματιών, τομείς της αγοράς²⁸³ ή γεωγραφικές περιοχές ενώ σε πολλές περιπτώσεις πρόκειται για εμφανείς ελέγχους, στους οποίους καθίσταται γνωστή η παρουσία των συνεργείων, με στόχο την ενίσχυση της εθελουσίας συμμόρφωσης²⁸⁴. Μάλιστα, σε υποθέσεις υψηλού φορολογικού ενδιαφέροντος διενεργούνται έλεγχοι εμβασμάτων στο εξωτερικό και άνοιγμα τραπεζικών λογαριασμών αλλά και σε εξωχώριες εταιρείες (off-shore). Επιπλέον, επιδιώκεται η ενδυνάμωση κοινών επιχειρησιακών δράσεων και συνεργασιών και η διενέργεια πολυμερών ελέγχων σε συνεργασία με άλλες χώρες. Ταυτόχρονα, εφαρμόζονται διεθνή εργαλεία και δράσεις, όπως π.χ. το CRS²⁸⁵ και το ΑΕΟΙ²⁸⁶ για την αποτροπή φοροδιαφυγής από ιδιώτες και εταιρικές ομάδες.

ακίνητης, κινητής και άυλης περιουσίας όλων των φυσικών και νομικών προσώπων καθώς και των νομικών οντοτήτων.

²⁸² Οι έλεγχοι που περιλαμβάνονται στον εν λόγω σχέδιο διεξάγονται με συντονισμό των δράσεων των Δ.Ο.Υ. και Δ.Ι.Π.Α.Ε.Ε. – Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.

²⁸³ Για παράδειγμα, οι έλεγχοι που διενεργήθηκαν από τις Υ.Ε.Δ.Δ.Ε. το 2019 εστίασαν σε τομείς με έντονο φορολογικό ενδιαφέρον, όπως τουριστικά καταλύματα, ελαιοτριβεία, πρατήρια υγρών καυσίμων, καθώς και επιχειρήσεις εμπορίας μέσω διαδικτύου (πηγή: Έκθεση απολογισμού Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019)

²⁸⁴ Έκθεση Απολογισμού Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019.

²⁸⁵ Common Reporting Standard (CRS): πρότυπο για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών, που αναπτύχθηκε ως απάντηση σε σχετικό αίτημα της ομάδας G20 και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ το 2014 προκειμένου τα κράτη να λαμβάνουν πληροφορίες από τα χρηματοπιστωτικά τους

Από τα παραπάνω προκύπτει αφενός η πολυπλοκότητα των φορολογικών ελέγχων και αφετέρου η διάσπαση των αρμοδιοτήτων της Α.Α.Δ.Ε. στον τομέα της φοροδιαφυγής. Πιο αναλυτικά, η ανάθεση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων σε πολλές και διαφορετικές, ως προς την οργάνωση αλλά και ως προς την χωρική και καθ' ύλην αρμοδιότητά τους, υπηρεσίες, αναπόφευκτα οδηγεί σε επικαλύψεις και ενδεχομένως στερεί από την Αρχή την επιθυμητή αποτελεσματικότητα στον εν λόγω τομέα. Στη βάση αυτή, μεταξύ των στρατηγικών προτεραιοτήτων της Α.Α.Δ.Ε. τίθεται η άριστη συνεργασία των Υπηρεσιών στην άσκηση του ελεγκτικού έργου και οι συντονισμένες δράσεις. Πράγματι, η Αρχή φαίνεται να εντοπίζει τις αδυναμίες της στους εν λόγω τομείς και η εν λόγω διαπίστωση να δημιουργεί προβληματισμούς σχετικά με την ανάγκη περαιτέρω αναδιάρθρωσης των φορολογικών ελεγκτικών της Υπηρεσιών. Προς την κατεύθυνση αυτή κινούνται οι σκέψεις εντός Α.Α.Δ.Ε. για την κατάργηση των Τμημάτων Ελέγχου των Δ.Ο.Υ. Α' τάξης και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, αλλά και ελεγκτών, σε μεγάλα αυτοτελή Ελεγκτικά Κέντρα²⁸⁷ που θα δημιουργηθούν²⁸⁸. Οι σκέψεις για το εν λόγω εγχείρημα όμως, οι οποίες επιβεβαιώνονται από τον ίδιο τον Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε., συναντούν ισχυρή αντίθεση από συνδικαλιστικούς φορείς των υπαλλήλων της Αρχής²⁸⁹, η οποία «υπενθυμίζει» τη δυσκολία που συναντάται σε περιπτώσεις Διοίκησης Αλλαγής στον Δημόσιο τομέα.

ιδρύματα και να ανταλλάσσουν αυτόματα τις πληροφορίες αυτές με άλλα κράτη σε ετήσια βάση. (πηγή www.aade.gr)

²⁸⁶ Automatic exchange of information (AEOD): Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε την οδηγία της Ε.Ε. 2014/107/Ε.Ε. (γνωστή ως «DAC2»), που επέκτεινε τη συνεργασία μεταξύ των φορολογικών αρχών της Ε.Ε. για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών χρηματοοικονομικών συναλλαγών. Αυτή η επέκταση ενσωμάτωσε αποτελεσματικά ένα Κοινό Πρότυπο, που αναπτύχθηκε από τον ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο της οδηγίας της Ε.Ε. 2011/16/Ε.Ε. όσον αφορά τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας. (πηγή www.aade.gr)

²⁸⁷ Σύμφωνα με διαρροές από δημοσιογραφικές πηγές αρχικά προγραμματίζεται η δημιουργία τεσσάρων ελεγκτικών κέντρων στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη.

²⁸⁸ Πηγή: <https://www.voria.gr/article/fevgoun-i-elegchi-apo-tis-dou---elegktika-kentra-se-athina-thessaloniki>

²⁸⁹ Βλ. σχετ. Δελτίο Τύπου της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Εργαζομένων Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΠΟΕ – ΔΟΥ) της 14^{ης} Μαΐου 2020, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της ΠΟΕ – ΔΟΥ www.poe-doy.gr.

Πέραν των ανωτέρω, ένα ιδιαίτερο πεδίο φοροδιαφυγής αποτελεί το λαθρεμπόριο, το οποίο χρήζει μεγάλης προσοχής κατά τον στρατηγικό κι επιχειρησιακό σχεδιασμό της Αρχής εξαιτίας των υψηλών ποσών που διαφεύγουν λόγω του φαινομένου. Καθώς η περιστολή του λαθρεμπορίου, αποτελεί μια από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες των τελωνειακών αρχών, στο οργανωτικό σχήμα της Α.Α.Δ.Ε. ενσωματώνονται συγκεκριμένες υπηρεσιακές δομές και στρατηγικές για τον σκοπό αυτό. Η εν λόγω οργάνωση καθώς και η στρατηγική στον τομέα του λαθρεμπορίου αποτελούν το αντικείμενο της επόμενης ενότητας. Καθώς όμως πρόκειται για ένα περίπλοκο φαινόμενο το οποίο παρουσιάζει αρκετές ιδιαιτερότητες σε σχέση με τις λοιπές φορολογικές παραβάσεις, κρίνεται σκόπιμο να προηγηθεί μια σύντομη ανάλυση ως προς την έννοια, το περιεχόμενο και το διακύβευμα της λαθρεμπορίας.

9.3 Η περιστολή του λαθρεμπορίου

9.3.1 Έννοια, περιεχόμενο και διακύβευμα της λαθρεμπορίας

Η λαθρεμπορία αποτελεί μια ιδιαίτερη κατηγορία φοροδιαφυγής με σημαντικές όμως απώλειες εσόδων για το Δημόσιο. Ο όρος αναφέρεται σε παραβίαση της τελωνειακής νομοθεσίας με διφυή χαρακτήρα, καθώς θεωρείται ταυτόχρονα διοικητική παράβαση και ποινικό αδίκημα. Ο γενικός χαρακτηρισμός της λαθρεμπορίας συνοψίζεται στην παρ. 1 του άρθρου 155 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα²⁹⁰ (Ε.Τ.Κ.) από την οποία ορίζεται ότι λαθρεμπορία συνιστά:

α) η εντός του τελωνειακού εδάφους εισαγωγή ή εξ αυτού εξαγωγή εμπορευμάτων υποκειμένων σε δασμούς, φόρους και λοιπές επιβαρύνσεις που εισπράττονται στα Τελωνεία, χωρίς τη γραπτή άδεια της αρμόδιας Τελωνειακής Αρχής ή σε άλλο από τον ορισμένο παρ' αυτής τόπο ή χρόνο, β) οποιαδήποτε ενέργεια, που αποσκοπεί να στερήσει το Ελληνικό Δημόσιο ή την Ευρωπαϊκή Ένωση των υπ' αυτών εισπρακτέων δασμών, φόρων και λοιπών επιβαρύνσεων από τα εισαγόμενα ή εξαγόμενα εμπορεύματα, και αν ακόμη αυτά εισπράχθηκαν κατά χρόνο και τρόπο διάφορο εκείνου που ορίζει ο νόμος.

²⁹⁰ ν. 2960/2001 (ΦΕΚ 265Α/22.11.2001) «Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας»

Πέραν του ανωτέρω γενικού ορισμού, ο νομοθέτης προχωρεί στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου σε μια περιπτωσιολογική απαρίθμηση πράξεων ή παραλείψεων οι οποίες συνιστούν το αδίκημα της λαθρεμπορίας ενώ ανάλογες ειδικές προβλέψεις εντοπίζονται και σε άλλες διατάξεις της τελωνειακής νομοθεσίας. Συνοψίζοντας τις ανωτέρω περιπτώσεις, η λαθρεμπορία αφορά κυρίως σε: α) καταστρατήγηση είτε ευνοϊκών τελωνειακών καθεστώτων προσωρινής αναστολής της καταβολής δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων²⁹¹, β) παραβίαση απαγορεύσεων σχετικά με την εισαγωγή κι εξαγωγή, γ) σε λάθρα διάθεση στην κατανάλωση υποκειμένων σε δασμούς, φόρους κατανάλωσης κ.λπ. εμπορευμάτων, δ) σε τεχνάσματα με σκοπό την αποφυγή καταβολής των επιβαρύνσεων που αναλογούν σε οχήματα. Όπως καθίσταται σαφές από τα προαναφερθέντα, απώτερος σκοπός της πράξης ή της παράλειψης η οποία συνιστά λαθρεμπορία είναι να αποφύγει ο δρων την καταβολή των δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων που αναλογούν σε εμπορεύματα, ιδίως σε βαρυντέλη είδη όπως καύσιμα, καπνικά, αλκοολούχα ποτά και οχήματα.

Όπως προαναφέρθηκε, η λαθρεμπορία αποτελεί τελωνειακή παράβαση καθώς αφορά σε τελωνειακά έσοδα η φύση και το είδος των οποίων ποικίλει και παρουσιάζει ιδιαιτερότητες. Πιο αναλυτικά, ο Ε.Τ.Κ. έχει αναθέσει αποκλειστικώς στις τελωνειακές αρχές τη βεβαίωση και την είσπραξη συγκεκριμένων δημοσιονομικών εσόδων²⁹². Στη βάση αυτή και καθώς στα εισαγόμενα από χώρες εκτός Ε.Ε. εμπορεύματα αναλογούν πλέον των δασμών και οι εθνικές φορολογικές επιβαρύνσεις, στην περίπτωση της τελωνειακής λαθρεμπορίας κατά την Εισαγωγή η ζημία είναι διττή καθώς θίγονται τόσο τα εθνικά δημόσια έσοδα όσο και οι ίδιοι πόροι²⁹³ της Ε.Ε.. Στην εν λόγω περίπτωση λοιπόν, η Α.Α.Δ.Ε. λαμβάνει έναν υπερεθνικό ρόλο καθώς πέραν των εθνικών, λειτουργεί ως θεματοφύλακας και των ενωσιακών Δημοσιονομικών συμφερόντων.

Περαιτέρω, η βεβαίωση και είσπραξη των τελωνειακών εσόδων διενεργείται σε ποικίλες περιπτώσεις και δεν αναφέρεται αποκλειστικά στην περίπτωση της εισαγωγής από χώρες εκτός Ε.Ε., καθώς αναφέρεται επιπλέον σε καθορισμένα από τις σχετικές διατάξεις προϊόντα που παράγονται εγχωρίως ή προέρχονται από άλλο

²⁹¹ Όπως π.χ. η Τελωνειακή Αποθήκευση, η Τελωνειακή Διαμετακόμιση και η Προσωρινή Εισαγωγή

²⁹² Άρθρο 3 παρ. 1 ν. 2960/2001

²⁹³ Οι δασμοί αποτελούν ένα από τα κύρια έσοδα της Ε.Ε. καθώς συλλέγονται από τα εθνικά κράτη αλλά αποδίδονται στην Ένωση ως ίδιοι πόροι.

κράτος – μέλος της Ε.Ε.²⁹⁴. Πλέον των ανωτέρω, από τη λαθρεμπορική πράξη διακυβεύεται και η είσπραξη λοιπών τελών και εισφορών υπέρ του Δημοσίου, τα οποία εισπράττονται από τις τελωνειακές αρχές και αποδίδονται σε ειδικούς λογαριασμούς²⁹⁵ του εθνικού προϋπολογισμού. Επομένως, το πλήθος των περιπτώσεων γένεσης τελωνειακής οφειλής σε συνδυασμό με το διαμορφούμενο ύψος των οφειλόμενων ποσών καθιστά το διακύβευμα της λαθρεμπορίας εξαιρετικά σημαντικό αφενός για τον υπόχρεο καταβολής που επωφελείται της μη απόδοσης των επιβαρύνσεων όσο και για το Δημόσιο που υφίσταται με τον τρόπο αυτό απώλεια εσόδων.

Οι διαστάσεις του φαινομένου είναι ιδιαίτερα μεγάλες στη χώρα μας. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι σύμφωνα με πρόσφατη έγκυρη μελέτη²⁹⁶, η Ελλάδα κατείχε το 2018 την πρώτη θέση μεταξύ των κρατών – μελών της Ε.Ε. στο λαθρεμπόριο τσιγάρων ενώ το ποσό των χαμένων εσόδων για τα κρατικά έσοδα εκτιμήθηκε για το εν λόγω έτος σε εξακόσια ενενήντα εκατομμύρια ευρώ. Σύμφωνα με την ίδια πηγή μάλιστα, το ποσοστό παράνομων τσιγάρων έφτασε το 23,6% των τσιγάρων που διακινήθηκαν στην Ελλάδα το εν λόγω έτος, το οποίο είναι το υψηλότερο που έχει καταγραφεί στην Ελλάδα μέχρι σήμερα και το υψηλότερο στην Ε.Ε. για το 2018. Ανάλογα είναι τα μεγέθη του λαθρεμπορίου σε άλλα βαρυτελή προϊόντα όπως το αλκοόλ και τα καύσιμα. Το γεγονός αυτό καθιστά τον ρόλο της Α.Α.Δ.Ε. ως κύρια αρμόδια Αρχή για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου, ως κομβικής σημασίας. Συνεπώς, παράλληλα με το αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις πράξεις λαθρεμπορίας η Α.Α.Δ.Ε. αποκτά αυξημένο ειδικό βάρος στην επιχειρησιακή δράση για την περιστολή του φαινομένου. Προκειμένου να ανταποκριθεί επαρκώς στις δύσκολες αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί η Αρχή διαθέτει εξειδικευμένες Υπηρεσίες και καταρτίζει ειδικό στρατηγικό κι επιχειρησιακό σχεδιασμό.

²⁹⁴ Στην περίπτωση π.χ. που ο ειδικός φόρος κατανάλωσης ενωσιακών προϊόντων τα οποία παραλαμβάνονται από την Ε.Ε. έχει ήδη καταβληθεί σε άλλο κράτος - μέλος, εξακολουθεί να είναι απαιτητός στη χώρα μας και με την καταβολή του, επιστρέφεται από το κράτος – μέλος αποστολής στον εκεί πληρωτή.

²⁹⁵ Π.χ. Ε.Τ.Ε.Π.Π.Α.Α.

²⁹⁶ Πρόκειται για την μελέτη με τίτλο “*Project Stella. A study of the illicit cigarette market in the EU*” που δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 2019 από την εταιρεία KPMG LLP, η οποία διεξάγει επί σειρά ετών ετήσιες μελέτες για τα επίπεδα του λαθρεμπορίου καπνικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η μελέτη είναι διαθέσιμη σε ηλεκτρονική μορφή στο <https://tobaccotactics.org/>

9.3.2 Υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. για την περιστολή του Λαθρεμπορίου

Με τη δίωξη του λαθρεμπορίου είναι επιφορτισμένες πλήθος οργανικών μονάδων της Αρχής. Παράλληλα, με τη λειτουργία τμημάτων δίωξης στα περισσότερα τελωνεία της χώρας, στη Γενική Διεύθυνση Τελωνείων κι Ε.Φ.Κ. της Αρχής λειτουργεί επιτελική κεντρική Διεύθυνση Στρατηγικής Τελωνειακών Ελέγχων και Παραβάσεων με βασικές αρμοδιότητες τη διαμόρφωση της στρατηγικής και τον καθορισμό του προσανατολισμού των ελέγχων στον τομέα της συμμόρφωσης και της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου και της απάτης²⁹⁷. Στο πλαίσιο αυτό, η εν λόγω Διεύθυνση εκπονεί το εθνικό επιχειρησιακό πρόγραμμα ποσοτικών στόχων των τελωνειακών αρχών αλλά και ειδικά επιχειρησιακά σχέδια ανά τομέα ελέγχων, παρακολουθεί την εκτέλεσή τους, παρέχει σχετικές οδηγίες και προβαίνει σε απολογισμό αυτών²⁹⁸. Μέχρι πρόσφατα, το βάρος για τη διεξαγωγή των τελωνειακών ελέγχων έφεραν τα τμήματα δίωξης στα τελωνεία όλης της επικράτειας, οι δύο εξειδικευμένες Ελεγκτικές Υπηρεσίες Τελωνείων (ΕΛ.Υ.Τ.) Αττικής και Θεσσαλονίκης, τέσσερις Κινητές Ομάδες Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) και οι Θαλάσσιες Ομάδες Ελέγχου (Θ.Ο.Ε.) με τρία αντιλαθρεμπορικά σκάφη.

Καθώς το φαινόμενο εξακολουθεί να είναι έντονο, τα τελευταία δύο χρόνια η Α.Α.Δ.Ε. ενέτεινε τις προσπάθειές της κατά του λαθρεμπορίου. Στο πλαίσιο αυτό έλαβε χώρα μια αναδιάρθρωση των τελωνειακών αρχών με την μεταφορά των Κ.Ο.Ε.²⁹⁹ υπό τις ΕΛ.Υ.Τ. και την αύξηση τους από τέσσερις σε δέκα και ιδίως με τη δημιουργία μιας νέας εποπτεύουσας Υπηρεσίας ιεραρχικά ανώτερης από αυτές, της Επιτελικής Υπηρεσίας Τελωνειακών Ελέγχων (Ε.Υ.Τ.Ε.). Με την νέα αυτή διάρθρωση επιχειρείται η κάλυψη όλης της επικράτειας από μονάδες ελέγχου οι οποίες θα συντονίζονται σε κεντρικό επίπεδο. Σύμφωνα με τις προκαταρκτικές σκέψεις της σχετικής Απόφασης³⁰⁰ Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. μάλιστα, η Ε.Υ.Τ.Ε.

²⁹⁷ Άρθρο 43 Οργανισμού Α.Α.Δ.Ε.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Μέχρι τότε οι Κινητές Ομάδες Ελέγχου αποτελούσαν τμήματα τελωνείων.

³⁰⁰ Δ.ΟΡΓ.Α 1091257 ΕΞ 2019/24.06.2019 (ΦΕΚ 2650Β'/01.07.2019) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Τροποποίηση και συμπλήρωση της αριθ. Δ.ΟΡΓ.Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03-2017 (Β' 968 και 1238) απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), ως προς τη σύσταση Ειδικής Αποκεντρωμένης Υπηρεσίας, επιπέδου Διεύθυνσης, στη Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (Γ.Δ.Τ. & Ε.Φ.Κ), με τίτλο «Επιτελική Υπηρεσία Τελωνειακών Ελέγχων

γεννήθηκε λόγω της ανάγκης περαιτέρω εξειδίκευσης των ελεγκτικών Υπηρεσιών, με κριτήριο την τυπολογία της ελεγκτικής δραστηριότητας, καθώς και της ενίσχυσης και αναβάθμισης αυτών, προκειμένου να επιτευχθεί η κοινή στόχευση και ο καλύτερος συντονισμός, με στόχο τη βέλτιστη αποτελεσματικότητά τους, για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και της δασμοφοροδιαφυγής. Εντούτοις, η νέα Υπηρεσία γνώρισε δυσκολίες πριν ακόμη συσταθεί. Παρά την αρχική πρόβλεψη για την έναρξη λειτουργίας της Ε.Υ.Τ.Ε. στις 15.10.2019, η εν λόγω ημερομηνία ανακαθορίστηκε με τη Δ.ΟΡΓ.Α 1134214 ΕΞ2019/30.09.2020 Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. για την 01.01.2020 οπότε και ξεκίνησε να λειτουργεί η νέα Υπηρεσία.

Εντούτοις, ακόμη και μετά την έναρξη λειτουργίας της η Ε.Υ.Τ.Ε. και οι δέκα κινητές ομάδες για τη δίωξη του λαθρεμπορίου αναζητούν τον βηματισμό τους. Οι εσωτερικές επαναλαμβανόμενες προσκλήσεις³⁰¹ για μετακίνηση υπαλλήλων στις εν λόγω υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. συνάντησαν ελάχιστη ανταπόκριση και κατέληξαν σε αναγκαστικές αποσπάσεις υπαλλήλων από τα τελωνεία στις νέες δομές οι οποίες στην πλειοψηφία των περιπτώσεων ήγειραν αντιδράσεις. Η επικινδυνότητα της δίωξης του λαθρεμπορίου, καθώς στην πλειοψηφία τους οι λαθρεμπορικές πράξεις διενεργούνται από οργανωμένα κυκλώματα, σε συνδυασμό με την απουσία κινήτρων για την ένταξη των υπαλλήλων της Αρχής στις νέες δομές υπονομεύουν συνεπώς, την αποτελεσματικότητα της Α.Α.Δ.Ε. στον τομέα αυτό. Οποιοδήποτε συμπέρασμα βέβαια για τη συμβολή των νέων Υπηρεσιών της Α.Α.Δ.Ε. στην περιστολή του λαθρεμπορίου θα ήταν μάλλον πρώιμο καθώς, λαμβανομένης υπόψη της πρόσφατης λειτουργίας τους³⁰² και της υποστελέχωσής τους επί του παρόντος, τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους θα είναι ορατά σε βάθος χρόνου.

(Ε.Υ.Τ.Ε.)», τον καθορισμό των επιχειρησιακών στόχων, της δομής και των αρμοδιοτήτων αυτής και των οργανικών της μονάδων, ως προς τη σύσταση Υποδιευθύνσεων στις ΕΛ.Υ.Τ. Αττικής και Θεσσαλονίκης και τη μεταφορά στις ΕΛ.Υ.Τ. των Γραφείων Κινητών Ομάδων Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) των Τελωνείων, τα οποία μετατρέπονται σε Τμήματα, τον ανακαθορισμό αρμοδιοτήτων των ΕΛ.Υ.Τ. και ορισμένων Τελωνείων, καθώς και ως προς τον καθορισμό των οργανικών θέσεων των υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης Τελωνείων & Ε.Φ.Κ.».

³⁰¹ ΔΔΑΔ Β 1159336 ΕΞ 2019/15.11.2019 και ΔΔΑΔ Β 1009633 ΕΞ 2020/22.01.2020 Προσκλήσεις Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. διαθέσιμες ηλεκτρονικά στο www.aade.gr.

³⁰² Η 10^η και τελευταία κινητή ομάδα ελέγχου της Α.Α.Δ.Ε. ξεκίνησε να λειτουργεί πολύ πρόσφατα, ήτοι στις 18.05.2020. Σχετ. η Δ.ΟΡΓ.Α 1051228 ΕΞ2020/11.05.2020 (1902Β'/18.05.2020) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Καθορισμός του χρόνου έναρξης λειτουργίας του 10ου Τμήματος Κινητής Ομάδας Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) Κομοτηνής της Υποδιεύθυνσης Β'- Ελέγχων Δίωξης Κινητών Ομάδων Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) της Ελεγκτικής Υπηρεσίας Τελωνείων Θεσσαλονίκης (ΕΛ.Υ.Τ. Θεσσαλονίκης)».

Πέραν των οργανικών μονάδων αποκλειστικής δικαιοδοσίας της Α.Α.Δ.Ε. , με στόχο την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου καυσίμων, καπνικών και αλκοολούχων προϊόντων έχει συσταθεί στην Αρχή το Συντονιστικό Επιχειρησιακό Κέντρο (Σ.Ε.Κ.)³⁰³, ως μεικτό διωπηρεσιακό συλλογικό όργανο που στόχο έχει τη συντονισμένη δράση των διοικητικών μηχανισμών έρευνας, ελέγχου και δίωξης για την αντιμετώπιση κυκλωμάτων λαθρεμπορίου των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης. Το Σ.Ε.Κ. αποτελεί μια συλλογική προσπάθεια καταπολέμησης του λαθρεμπορίου στην οποία συμμετέχουν υπό τον συντονισμό της Α.Α.Δ.Ε. τελωνειακοί ελεγκτές και όργανα από λοιπές Δημόσιες Υπηρεσίες και Αρχές, όπως η Αστυνομία, το Σ.Δ.Ο.Ε., το Λιμενικό Σώμα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας και η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Στις βασικές αρμοδιότητες του Σ.Ε.Κ., το οποίο αποτελεί εθνική μονάδα πληροφοριών σχετικών με την έρευνα, τον έλεγχο και τη δίωξη του λαθρεμπορίου είναι ο στρατηγικός και επιχειρησιακός σχεδιασμός κοινών διωπηρεσιακών ή διακρατικών δράσεων. Το Σ.Ε.Κ. ασκεί τις αρμοδιότητές του υπό την καθοδήγηση ενός Συμβουλίου Διοίκησης με επικεφαλής Πρόεδρο τελωνειακό υπάλληλο και μέλη τόσο υψηλόβαθμα στελέχη σωμάτων ασφαλείας όσο και διοικητικούς υπαλλήλους αμιγώς διοικητικών υπηρεσιών. Επιπλέον, ως προς τον επιχειρησιακό του σχεδιασμό τελεί υπό την εποπτεία «Επιτροπής καταπολέμησης του λαθρεμπορίου στα προϊόντα που υπόκεινται σε Ε.Φ.Κ.», η οποία έχει συσταθεί με απόφαση του Πρωθυπουργού³⁰⁴.

Παρά τις μεγαλεπίβολες επιδιώξεις του όμως και αν και στα τρία περίπου χρόνια λειτουργίας του έχει καταφέρει κάποια πλήγματα σε κυκλώματα

³⁰³ Το Σ.Ε.Κ. δημιουργήθηκε με το άρθρο 6 του ν.4410/2016 (ΦΕΚ 141Α/03.08.2016) «*Τροποποιήσεις του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα προς ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης εμπορίας καπνού και βιομηχανοποιημένων καπνών και Ίδρυση Συντονιστικού Κέντρου για την Καταπολέμηση του λαθρεμπορίου, εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας προς την απόφαση 2009/917/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 2009 για τη χρήση της πληροφορικής για τελωνειακούς σκοπούς και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία των άρθρων 15, 16 και 18 της οδηγίας 2014/40/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 3ης Απριλίου 2014 για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών - μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ και άλλες διατάξεις.*»

³⁰⁴ Υ:209/02.12.2016 Απόφαση Πρωθυπουργού (ΦΕΚ 3920Β'/06.12.2016) σχετικά με τη «*Σύσταση επιτροπής επιχειρησιακού σχεδιασμού με τίτλο Επιτροπή Καταπολέμησης του Λαθρεμπορίου στα προϊόντα που υπόκεινται σε Ε.Φ.Κ.*»

λαθρεμπορίας, το Σ.Ε.Κ. δεν φαίνεται να αποδίδει τα μέγιστα. Ο συντονισμός και η επίτευξη του απαιτούμενου βαθμού συνεργασίας πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών μεταξύ τους με διαφορετική δομή και τρόπο λειτουργίας υπό ένα επίσης ετερόκλητο Συμβούλιο Διοίκησης παρουσιάζει αγκυλώσεις. Τις εν λόγω δυσχέρειες στη λειτουργία του Συντονιστικού Κέντρου εντοπίζουν μάλιστα και οι ευρωπαϊκοί θεσμοί στις Εκθέσεις τους στο πλαίσιο της Ενισχυμένης Δημοσιονομικής Εποπτείας στην οποία έχει τεθεί η χώρα μας τα τελευταία χρόνια. Πράγματι, ήδη από τον Ιούνιο του 2019³⁰⁵ επισημαίνεται η ανάγκη για άμεση νομοθέτηση βελτιωτικών ρυθμίσεων για το Σ.Ε.Κ.³⁰⁶ ενώ οι πρόσφατες Εκθέσεις των θεσμών που δημοσιεύτηκαν εντός του 2020³⁰⁷ προαναγγέλλουν νομοθεσία για την αναμόρφωση του Σ.Ε.Κ. και την ανάθεση της εποπτείας του σε διυπουργική επιτροπή η οποία θα συγκροτείται σε ανώτερο επίπεδο, ώστε να βελτιωθεί η επιχειρησιακή του ικανότητα και η αποτελεσματικότητά του στον τομέα της αντιμετώπισης του λαθρεμπορίου.

9.3.3 Στρατηγική και μέσα δίωξης της Α.Α.Δ.Ε. ενάντια στο λαθρεμπόριο

Λόγω του δημοσιονομικού της βάρους, η λαθρεμπορία βρίσκεται στο επίκεντρο του στρατηγικού σχεδιασμού της Α.Α.Δ.Ε. όσον αφορά στην επιχειρησιακή λειτουργία των τελωνειακών της Υπηρεσιών. Σκόπιμο είναι όμως, η στρατηγική της Αρχής στον εν λόγω τομέα να ιδωθεί σε συνδυασμό με το αυστηρό πλαίσιο το οποίο θεσπίζει ο νομοθέτης καθώς η πράξη της λαθρεμπορίας τυγχάνει μεγάλης απαξίας. Ειδικότερα, προς επανόρθωση της ζημίας που υφίσταται από τη λαθρεμπορία αλλά και προς αποτροπή, ο νομοθέτης λαμβάνει πρόνοια με υψηλά διοικητικά πρόστιμα αλλά και με την επιβολή αυστηρών ποινών³⁰⁸. Εντός του πλαισίου αυτού, εξοπλίζει τα τελωνειακά όργανα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων

³⁰⁵ European Commission, (June 2019). *Enhanced Surveillance ...*, όπ.π.

³⁰⁶ Όπως π.χ. η πρόβλεψη δυνατότητας παράτασης της θητείας του προσωπικού του Συντονιστικού Κέντρου η οποία δεν υπήρχε στον ιδρυτικό του νόμο.

³⁰⁷ European Commission, (February 2020). *Enhanced Surveillance update – Greece, February 2020*. Institutional Paper 123, Brussels. & European Commission, (May 2020). *Enhanced Surveillance ...*, όπ.π.. διαθέσιμα ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.05.2020).

³⁰⁸ Ποινικώς η λαθρεμπορία αντιμετωπίζεται ως πλημμέλημα στην περίπτωση που οι διαφυγούσες επιβαρύνσεις είναι έως 150.000€ και ως κακούρηγμα για μεγαλύτερα ποσά.

Εσόδων με αρμοδιότητες καταλογισμού με διοικητική πράξη στους υπαιτίους³⁰⁹ της λαθρεμπορίας τις εξ αυτής διαφυγούσες δασμοφορολογικές και λοιπές επιβαρύνσεις αλλά και διοικητικό πρόστιμο, το λεγόμενο πολλαπλό τέλος³¹⁰, το οποίο κλιμακώνεται ανάλογα με το ποσό της αντίστοιχης δασμοφοροδιαφυγής³¹¹. Περαιτέρω, το σχετικό νομικό πλαίσιο αναθέτει στους τελωνειακούς ελεγκτές ειδικές ανακριτικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των οποίων διενεργούν ελέγχους και κατασχέσεις των αντικειμένων που αποτελούν αντικείμενα λαθρεμπορίας. Αναμφισβήτητα, αν και οι ανωτέρω νομοθετικές προβλέψεις λειτουργούν, τουλάχιστον σε κάποιες περιπτώσεις, αποτρεπτικά, το φαινόμενο εξακολουθεί να είναι έντονο και απαιτείται συμπληρωματικά επιχειρησιακή δράση από πλευράς Α.Α.Δ.Ε..

Στο πλαίσιο αυτό διενεργούνται από τα τελωνεία, τις κινητές και τις θαλάσσιες ομάδες ελέγχου αυξημένοι προληπτικοί έλεγχοι, έλεγχοι δίωξης για την πάταξη του λαθρεμπορίου, της παράνομης διακίνησης εμπορευμάτων και απαγορευμένων ειδών καθώς και ειδικοί έλεγχοι με μέσα δίωξης³¹². Οι εν λόγω έλεγχοι στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στα ετήσια επιχειρησιακά σχέδια ελέγχων ή στα ειδικά επιχειρησιακά σχέδια τα οποία εκπονούνται για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου σε συγκεκριμένα προϊόντα³¹³ Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης. Περαιτέρω, υλοποιούνται σε εθνικό ή ενωσιακό επίπεδο, στοχευμένες τελωνειακές επιχειρήσεις σε συγκεκριμένους τομείς και για ορισμένο χρονικό διάστημα, όπως η εθνική επιχείρηση κατά της υποτιμολόγησης με την επωνυμία DISCOVER VALUE II³¹⁴. Οι εν λόγω δράσεις και έλεγχοι διενεργούνται στο τελωνειακό έδαφος της

³⁰⁹ Ο ως άνω καταλογισμός αφορά σε φυσικά πρόσωπα, καθώς προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση της λαθρεμπορίας είναι η ύπαρξη δόλου.

³¹⁰ Οι δασμοφορολογικές επιβαρύνσεις που βαρύνουν το λαθρεμπόρευμα αποτελούν και τη βάση του επιβλητέου πολλαπλού τέλους ενώ σύμφωνα με το ΣτΕ 3719/2015 η επιμέτρηση της κυρώσεως λογίζεται ιδιαιτέρως, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ανάλογα με τη βαρύτητα της παραβάσεως

³¹¹ Σύμφωνα με το άρθρο 150 παρ.1 Ε.Τ.Κ. το πολλαπλό τέλος δύναται να κυμαίνεται σε ποσό από το τριπλάσιο έως το πενταπλάσιο³¹¹ των αναλογουσών στο αντικείμενο της λαθρεμπορίας δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων.

³¹² Επιχειρησιακό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2018.

³¹³ Ενδεικτικά, αναφέρονται «Επιχειρησιακό Σχέδιο για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου στα Υγραέρια», «Επιχειρησιακό Σχέδιο για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου στα αλκοολούχα ποτά» κλπ.

³¹⁴ Η εν λόγω επιχείρηση έλαβε χώρα τον Ιούνιο του 2019.

χώρας, το οποίο καταλαμβάνει ολόκληρη την ελληνική επικράτεια, συμπεριλαμβανομένων ειδικών τμημάτων όπως οι ελεύθερες ζώνες εμπορευμάτων³¹⁵. Στη βάση αυτή, οι Υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. προβαίνουν σε ελέγχους διακίνησης εμπορευμάτων, ταξιδιωτών και μεταφορικών μέσων σε οποιοδήποτε σημείο κριθεί αναγκαίο. Για την αποτελεσματικότερη διεξαγωγή των ελέγχων μάλιστα, χρησιμοποιούν διαφόρων ειδών μέσα δίωξης όπως συστήματα ακτινοσκόπησης (X-Rays) και σκύλους ανιχνευτές. Οι έλεγχοι εκτείνονται και σε θαλάσσιες περιοχές στα ελληνικά χωρικά ύδατα, ιδίως με τη χρήση των τριών αντιλαθρεμπορικών σκαφών των Θ.Ο.Ε.

Καθώς η λαθρεμπορία ως πράξη ενέχει δόλο, συχνά περιλαμβάνει προωθημένες μεθόδους απόκρυψης εμπορευμάτων ή εξαπάτησης των Αρχών οι οποίες ποικίλουν αναλόγως με τη φύση των εμπορευμάτων³¹⁶ ενώ για τον εντοπισμό της απαιτούνται εξειδικευμένα μέσα δίωξης καθώς και εργαλεία και τεχνικές ελέγχου. Παράλληλα λοιπόν με τον αυξημένο αριθμό ελέγχων η Α.Α.Δ.Ε. αξιοποιεί ηλεκτρονικά συστήματα και πλατφόρμες, όπως το ενωσιακό σύστημα ιχνηλασιμότητας³¹⁷ για την παρακολούθηση της εφοδιαστικής αλυσίδας καπνικών προϊόντων και το ολοκληρωμένο σύστημα παρακολούθησης εισροών/εκροών καυσίμων. Επιπλέον, αντλεί εθνικούς αλλά και συχνά ενωσιακούς πόρους για την προμήθεια μέσων δίωξης όπως σταθερά και κινητά ακτινοσκοπικά μηχανήματα (x-ray)³¹⁸, οχήματα³¹⁹, ζυγοπλάστιγγες και σκύλοι ανιχνευτές καπνικών ή ρευστών

³¹⁵ Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 2 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα, ό.π., «*Το τελωνειακό έδαφος της χώρας περιλαμβάνει το χερσαίο, ηπειρωτικό και νησιωτικό τμήμα, τα χωρικά ύδατα, τα εσωτερικά θαλάσσια ύδατα και τον εναέριο χώρο. Οι Ελεύθερες Ζώνες και ελεύθερες αποθήκες αποτελούν ειδικά τμήματα του τελωνειακού εδάφους της χώρας.*»

³¹⁶ Διαφορετικές μέθοδοι ακολουθούνται π.χ. στο λαθρεμπόριο υγρών καυσίμων απ' ό,τι στο λαθρεμπόριο τσιγάρων ή αλκοολούχων ποτών.

³¹⁷ Το εν λόγω σύστημα προβλέπεται από το άρθρο 106Α του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα (ν. 2960/2001) και αποτελεί μεταφορά των προβλέψεων του άρθρου 15 της Οδηγίας 2014/40/Ε.Ε. «για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των Κρατών-Μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της Οδηγίας 2001/37/ΕΚ».

³¹⁸ Σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019 στο πλαίσιο των Επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014 – 2020 έχει ενταχθεί και η δράση «Προμήθεια Μέσων Δίωξης για την Τελωνειακή Υπηρεσία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.) για την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου»

διαθεσίμων. Ταυτόχρονα, συνεργάζεται με άλλες αρχές όπως το Υπουργείο Περιβάλλοντος κι Ενέργειας το οποίο παραχωρεί στην Α.Α.Δ.Ε. ειδικά διαμορφωμένα κλειστά φορτηγά οχήματα τα οποία φέρουν συσκευές άμεσης ανάλυσης για τον εντοπισμό νοθείας – λαθρεμπορίας καυσίμων³²⁰.

Εξάλλου, ο βαθμός δυσκολίας και επικινδυνότητας της πάταξης του λαθρεμπορίου απαιτεί ανθρώπινο δυναμικό με ειδική εκπαίδευση και δεξιότητες. Στο πλαίσιο αυτό εντός της Αρχής λαμβάνουν χώρα εκπαιδευτικές δράσεις σε εξειδικευμένες τεχνικές ελέγχου και συναφή θέματα, όπως διαχείριση της πληροφορίας, αυτοπροστασία, αστυνομική αυτοάμυνα, οπλοτεχνική, σκοποβολή και χειροπέδηση³²¹. Επιπλέον, οι τελωνειακοί ελεγκτές συμμετέχουν σε εκπαιδευτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό την αιγίδα μονάδων όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (CEPOL). Περαιτέρω, στο πλαίσιο συμμετοχής στην Τελωνειακή ομάδα εμπειρογνομόνων νοτιοανατολικών χερσαίων συνόρων της Ε.Ε. (CELBET³²²) οι ανωτέρω υπάλληλοι συμμετέχουν σε κοινές επιχειρήσεις δίωξης λαθρεμπορίου οι οποίες διεξάγονται ταυτόχρονα στα συμμετέχοντα κράτη – μέλη αλλά και σε κοινά εκπαιδευτικά προγράμματα. Εξάλλου, στο πλαίσιο της διεθνούς παρουσίας της Α.Α.Δ.Ε. και της συμμετοχής σε διεθνείς Οργανισμούς οι τελωνειακές υπηρεσίες συμμετέχουν σε κοινές επιχειρήσεις και δράσεις της INTERPOL, της EUROPOL αλλά και της FRONTEX³²³.

³¹⁹ Για παράδειγμα στο πλαίσιο του Προγράμματος HERCULE III 2014-2020 η Α.Α.Δ.Ε. προχώρησε στην προμήθεια 25 ηλεκτροκίνητων περνοφόρων οχημάτων αντιβάρου με ζυγοπλάστιγγα.

³²⁰ Έκθεση Απολογισμού Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019.

³²¹ Ibid.

³²² Πρόκειται για μια πρωτοβουλία 11 κρατών μελών της Ε.Ε.: Φινλανδία, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Κροατία, Ρουμανία, Βουλγαρία και Ελλάδα. Το CELBET λειτουργεί στο πλαίσιο του προγράμματος «Τελωνεία 2020».

³²³ Βλ. σχετ. Έκθεση Απολογισμού Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019.

10. Αντί Επιλόγου. Αποτελεί η Α.Α.Δ.Ε. ένα σταθερό οικοδόμημα;

Η ανάθεση της φοροεισπρακτικής πολιτικής σε μια ανεξάρτητη αρχή εισάγει αναμφισβήτητα ένα ρηζικέλευθο φαινόμενο για την ελληνική πραγματικότητα. Άλλωστε, πρόκειται για την απόσπαση κι αυτονόμηση αρμοδιοτήτων που αφορούν σ' έναν τομέα του σκληρού πυρήνα της εκτελεστικής λειτουργίας του κράτους. Πράγματι, καθώς η Αρχή ιδρύθηκε με σκοπό *τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων*³²⁴, αποτελεί εγχείρημα από την έκβαση του οποίου διακυβεύονται πλήθος άλλων θεμελιωδών κρατικών λειτουργιών. Περαιτέρω, η δημιουργία της Α.Α.Δ.Ε. δεν θα είχε πραγματοποιηθεί άνευ των μνημονιακών δεσμεύσεων για την αποπολιτικοποίηση της φορολογικής διοίκησης τις οποίες ανέλαβε η χώρα μας και των όρων που αυτές συνεπάγονται³²⁵. Με άλλα λόγια, η Α.Α.Δ.Ε. αποτελεί το αποτέλεσμα μιας προσπάθειας αποπολιτικοποίησης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού με την αποτίναξη όλων εκείνων δυσμενών πολιτικών επιρροών που επιβάρυναν επί σειρά ετών την ορθολογική οργάνωση και λειτουργία των φορολογικών υπηρεσιών, με απτές, δυσμενείς δημοσιονομικές συνέπειες.

Σε κάθε περίπτωση πάντως η Αρχή δεν φαίνεται να λειτουργεί πλήρως αυτονομημένη από το Υπουργείο Οικονομικών. Επιπροσθέτως, στη συνείδηση των πολιτών η εν λόγω αρμοδιότητα είναι στενά συνυφασμένη με το Υπουργείο Οικονομικών ως μέρος της βασικής κυβερνητικής αποστολής στο οποίο μάλιστα αποδίδονται ευθύνες και για ενδεχόμενη αποτυχία της φορολογικής διοίκησης. Ελλείψει μάλιστα κοινοβουλευτικής ευθύνης των μελών της Ανεξάρτητης Αρχής δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών λογοδοτεί ενώπιον της Βουλής για πράξεις ή παραλείψεις της Α.Α.Δ.Ε.. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η επίκαιρη ερώτηση προς τον Υπουργό Οικονομικών³²⁶ για την ανάθεση της εκπαίδευσης εφοριακών ελεγκτών σε ιδιωτικές εταιρείες, η οποία αποφασίστηκε από τη Διοίκηση της Αρχής χωρίς καμία ανάμειξη

³²⁴ Βλ. άρθρο 1 «Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων – Σκοπός» του ν.4389/2016

³²⁵ Dimitrakopoulos/Passas, όπ.π., σ. 18

³²⁶ Πρόκειται για επίκαιρη ερώτηση με τίτλο «*Εκχώρηση της εκπαίδευσης ελεγκτών σε ιδιωτικές εταιρείες*» η οποία συζητήθηκε στις 11 Οκτωβρίου 2019 στη Βουλή.

της πολιτικής ηγεσίας. Άλλωστε, σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο³²⁷ της Α.Α.Δ.Ε. αρμόδιος για την οργάνωση και υλοποίηση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων του

προσωπικού της Αρχής είναι ο Διοικητής της.

Επιπλέον, κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε. η εκάστοτε πολιτική ηγεσία, ως αρμόδια για την προώθηση των σχετικών νομοθετικών προβλέψεων, φαίνεται να ταλαντεύεται ως προς τον επιθυμητό ρόλο και τον τρόπο λειτουργίας της νέας Αρχής. Χαρακτηριστικό είναι πως μέσα σε τέσσερα χρόνια από τη δημοσίευση του ιδρυτικού νόμου 4389/2016, ήτοι από τα τέλη Μαΐου 2016 έως σήμερα, έχουν λάβει χώρα δεκατρείς (13) τροποποιήσεις των σχετικών με τη λειτουργία της Α.Α.Δ.Ε. προβλέψεων των άρθρων 1 έως 48 του ανωτέρω νόμου. Ειδικότερα, το γεγονός ότι, πριν ακόμη λειτουργήσει η νέα Αρχή, σε διάστημα επτά (7) μηνών το 2016 πραγματοποιήθηκαν πέντε (5) τροποποιήσεις του ιδρυτικού της νόμου

Τροποποιήσεις ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ Α' «ΣΥΣΤΑΣΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ» ν.4389/16 (άρθρα 1 έως 48)	
1	ν. 4393/16
2	ν. 4403/16
3	ν. 4410/16
4	ν. 4438/16
5	ν. 4446/16
6	ν.4465/17
7	ν.4474/17
8	ν.4484/17
9	ν.4537/18
10	ν.4557/18
11	ν.4583/18
12	ν. 4603/19
13	ν. 4664/20
Πίνακας 7. Τροποποιήσεις Ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε.	

³²⁷ Άρθρο 14, παρ. 3β

καταδεικνύει ενδεχομένως μια βιασύνη στον σχεδιασμό του πλαισίου λειτουργίας της, η οποία όμως μπορεί να δικαιολογηθεί από την κρισιμότητα της περιρρέουσας κατάστασης λόγω της οικονομικής κρίσης αλλά και τις εξωτερικές πιέσεις για τη λειτουργία της Αρχής. Η αναγκαιότητα για περαιτέρω αναμόρφωση του πλαισίου διαπιστώθηκε όμως και κατά τη διάρκεια λειτουργίας της Α.Α.Δ.Ε. οπότε και έλαβαν χώρα τρεις (3) τροποποιήσεις για κάθε ένα από τα πρώτα έτη λειτουργίας της, 2017 και 2018. Εντούτοις, το γεγονός ότι κατά το 2019 και το 2020 απαιτήθηκε μόνο μία (1) τροποποίηση ανά έτος αποτελεί ένδειξη σταθεροποίησης και ομαλοποίησης του νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας της Αρχής.

Επιπροσθέτως, η ίδια η Α.Α.Δ.Ε. φαίνεται να αναλώνεται σε μια ατέρμονη αναζήτηση της τελικής της μορφής και του βέλτιστου τρόπου οργάνωσής της, ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στον κρίσιμο ρόλο που της έχει ανατεθεί. Πράγματι, εντός της Αρχής βρίσκεται σε εξέλιξη μια συνεχής αναθεώρηση της εσωτερικής διάρθρωσής της και της δομής των Υπηρεσιών της με απώτερο στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους. Η διαρκής αυτή διαδικασία αποτυπώνεται στον Οργανισμό της Α.Α.Δ.Ε. ο οποίος αριθμεί τριανταπέντε (35) τροποποιήσεις από τη δημοσίευσή του τον Μάρτιο του 2017 έως και σήμερα, οι περισσότερες εκ των οποίων αφορούν σε μεταβολές στο εσωτερικό της Αρχής. Σε αντίθεση μάλιστα με τις αντίστοιχες τροποποιήσεις του ιδρυτικού νόμου οι οποίες τα δύο τελευταία χρόνια έχουν περιοριστεί, οι τροποποιήσεις του Οργανισμού της Αρχής βαίνουν αυξανόμενες με το πέρασμα των ετών, δυσχεραίνοντας μάλλον παρά διευκολύνοντας τη λειτουργία της Α.Α.Δ.Ε..

Όπως έχει ήδη αναλυθεί στη σχετική ενότητα της παρούσας μελέτης, η Α.Α.Δ.Ε. προχώρησε στην αναμόρφωση πολλών από τις οργανικές της μονάδες αλλά και συχνά στην κατάργηση ή τη συγχώνευση υπηρεσιών και την αντικατάστασή τους με νέες δομές. Αναμφίβολα, οι εν λόγω εσωτερικές αλλαγές αποσκοπούν σε διόρθωση οργανωτικών παθογενειών και ενδεχομένως μακροπρόθεσμα να επιφέρουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Βραχυπρόθεσμα όμως, με την μεταφορά προσωπικού και αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανικών μονάδων διαταράσσεται η σταθερότητα και η λειτουργία των Υπηρεσιών καθώς η οργάνωση και η στελέχωση μιας νέας δομής απαιτεί χρόνο και λοιπούς πόρους, οικονομικούς και μη, προκειμένου να μπορέσει να αποδώσει.

Αριθμός Απόφασης Διοικητή ΑΑΔΕ	
1	Δ.ΟΡΓ.Α.1114121/ΕΞ2017/17
2	Δ.ΟΡΓ.Α.1159956/ΕΞ2017/17
3	Δ.ΟΡΓ.Α.1179904/ΕΞ2017/17
4	Δ.ΟΡΓ.Α.1192187/ΕΞ2017/17
5	Δ.ΟΡΓ.Α.1035192/ΕΞ2018/18
6	Δ.ΟΡΓ.Α.1035885/ΕΞ2018/18
7	Δ.ΟΡΓ.Α.1054750/ΕΞ2018/18
8	Δ.ΟΡΓ.Α.1070638/ΕΞ2018/18
9	Δ.ΟΡΓ.Α.1073859/ΕΞ2018/18
10	Δ.ΟΡΓ.Α.1086775/ΕΞ2018/18
11	Δ.ΟΡΓ.Α.1106109/ΕΞ2018/18
12	Δ.ΟΡΓ.Α.1125548/ΕΞ2018/18
13	Δ.ΟΡΓ.Α.1122698/ΕΞ2018/18
14	Δ.ΟΡΓ.Α.1173149/ΕΞ2018/18
15	Δ.ΟΡΓ.Α.1172037/ΕΞ2018/18
16	Δ.ΟΡΓ.Α.1009215/ΕΞ/2019/19
17	Δ.ΟΡΓ.Α.1005127/ΕΞ/2019/19
18	Δ.ΟΡΓ.Α.1048863/ΕΞ2019/19
19	Δ.ΟΡΓ.Α.1061722ΕΞ2019/19
20	Δ.ΟΡΓ.Α.1091257/ΕΞ2019/19
21	Δ.ΟΡΓ.Α.1110514/ΕΞ2019/19
22	Δ.ΟΡΓ.Α.1111028/ΕΞ2019/19
23	Δ.ΟΡΓ.Α.1123205/ΕΞ2019/19
24	Δ.ΟΡΓ.Α.1126833/ΕΞ2019/19
25	Δ.ΟΡΓ.Α.1151158/ΕΞ2019/19
26	Δ.ΟΡΓ.Α.1151104/ΕΞ2019/19
27	Δ.ΟΡΓ.Α.1161700/ΕΞ2019/19
28	Δ.ΟΡΓ.Α.1169605/ΕΞ2019/19
29	Δ.ΟΡΓ.Α.1025560/ΕΞ2020/20
30	Δ.ΟΡΓ.Α.1031989/ΕΞ2020/20
31	Δ.ΟΡΓ.Α./1044391/ΕΞ2020/20
32	Δ.ΟΡΓ.Α.1048988/ΕΞ2020/20
33	Δ.ΟΡΓ.Α.1048675/ΕΞ2020/20
34	Δ.ΟΡΓ.Α.1048642/ΕΞ2020/20
35	Δ.ΟΡΓ.Α.1048988 ΕΞ 2020/20
Πίνακας 8. Τροποποιήσεις του Οργανισμού της Α.Α.Δ.Ε.	

Παράλληλα, η Αρχή καλείται να αντιμετωπίσει λοιπά ζητήματα οργανωτικής φύσεως όπως η ενιαία στέγαση των επιτελικών και ελεγκτικών της Υπηρεσιών οι οποίες επί του παρόντος βρίσκονται διάσπαρτες σε διαφορετικά κτίρια σε διάφορα σημεία της Πρωτεύουσας τα οποία συχνά απέχουν μεταξύ τους αρκετά χιλιόμετρα.

Το γεγονός αυτό δημιουργεί στρεβλώσεις στην ομαλή λειτουργία της Α.Α.Δ.Ε. και πρόσθετη γραφειοκρατία καθώς, ιδίως σε περιπτώσεις όπου απαιτείται η συμβολή περισσότερων από μία Υπηρεσιών της, παρατηρείται δυσκολία στη συνεργασία και καθυστερήσεις. Πιο αναλυτικά, η έλλειψη χωρικής συνοχής οργανικών μονάδων με συμπληρωματικές αρμοδιότητες έχει αντίκτυπο και στα παραγόμενα αποτελέσματα ενώ επιπλέον προκαλείται σπατάλη πόρων και χρόνου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ως προς τα παραπάνω αποτελεί το γεγονός ότι η Κεντρική Υπηρεσία του Πρωτοκόλλου της Α.Α.Δ.Ε. βρίσκεται στο κτίριο της Διοίκησης και καθημερινά απασχολούνται πλήθος υπαλλήλων και διανύονται αρκετά χιλιόμετρα για την μεταφορά εγγράφων και φακέλων από και προς τις λοιπές κεντρικές υπηρεσίες της Αρχής.

Στρεβλώσεις όπως οι προαναφερθείσες, έχουν εντοπιστεί και από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς στο πλαίσιο της ενισχυμένης δημοσιονομικής εποπτείας της χώρας μας έναντι των οποίων μάλιστα η Α.Α.Δ.Ε. αλλά και η πολιτική ηγεσία, έχουν δεσμευτεί για την άμεση επίλυση του κτιριακού ζητήματος³²⁸. Η τελευταία όμως, Έκθεση των θεσμών δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική ως προς τον χρόνο διευθέτησης του προβλήματος καθώς το κτίριο το οποίο προοριζόταν για την μετεγκατάσταση όλων των κεντρικών υπηρεσιών της Ανεξάρτητης Αρχής δεν είναι πλέον διαθέσιμο³²⁹. Ωστόσο, ως εναλλακτική πρόταση, παρουσιάστηκαν σχέδια για την ανέγερση δύο νέων κτιρίων προκειμένου να στεγαστούν οι Υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. αλλά και του Υπουργείου Οικονομικών. Σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην Έκθεση ο διαγωνισμός για την κατασκευή του νέου κτιρίου αναμένεται να ξεκινήσει μέχρι το πρώτο τρίμηνο του 2021 και η ολοκλήρωση του έως τον Απρίλιο του 2024³³⁰. Συνεπώς, καθώς για την επόμενη τετραετία δεν διαφαίνεται λύση για τη δημιουργία ενιαίας έδρας της Α.Α.Δ.Ε. θα πρέπει να δοθεί έμφαση στη χρήση της τεχνολογίας και την απλούστευση των εσωτερικών διαδικασιών προκειμένου να

³²⁸ Σχετ. European Commission, (May 2020). *Enhanced Surveillance...*, όπ.π.

³²⁹ Σύμφωνα με την έκθεση του Μαΐου 2020 των θεσμών, το εν λόγω κτίριο παραχωρήθηκε κατά προτεραιότητα για ανάγκες στέγασης της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, η οποία δημιουργήθηκε πρόσφατα εκτάκτως για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού.

³³⁰ Ibid.

διευκολύνεται η επικοινωνία μεταξύ των Υπηρεσιών της Αρχής και να περιοριστεί μέσω της ψηφιοποίησης η φυσική διακίνηση εγγράφων³³¹.

Πέραν των ανωτέρω, η Αρχή καλείται να αντιμετωπίσει προσκόμματα σε σχέση με άλλα πρακτικά ζητήματα όπως³³² οι χρονοβόρες διαδικασίες ελέγχων, η ανάγκη αναθεώρησης κριτηρίων προτεραιοποίησης υποθέσεων ελέγχου, η ανάγκη βελτίωσης του συστήματος ανάλυσης κινδύνου τόσο της φορολογικής όσο και της τελωνειακής διοίκησης, θέματα αστικής και ποινικής ευθύνης ελεγκτών, ελλείψεις σε επίπεδο νομοθετικού πλαισίου³³³ και η ανάγκη ενίσχυσης των Τελωνειακών Υπηρεσιών με μέσα δίωξης καταπολέμησης λαθρεμπορίου. Τα ανωτέρω εκφεύγουν σε πολλές περιπτώσεις των αρμοδιοτήτων της Α.Α.Δ.Ε., π.χ. σε σχέση με τα νομοθετικά κενά, καθώς εμπίπτουν στη σφαίρα της φορολογικής πολιτικής και η διευθέτησή τους επαφίεται στην πολιτική βούληση, γεγονός που δημιουργεί ένα είδος εξάρτησης της Αρχής από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία και έρχεται σε αντίθεση με την ανεξαρτησία την οποία της προσδίδει η θεσμική της μορφή. Στο πλαίσιο αυτό η επιδίωξη για την αποπολιτικοποίηση της φορολογικής διοίκησης λαμβάνει νέες διαστάσεις.

Ζήτημα όμως πολιτικής απόφασης αποτελεί και η επίλυση ενός ακόμη σημαντικού προβλήματος το οποίο αντιμετωπίζει η Α.Α.Δ.Ε., εκείνο της υποστελέχωσης. Η φορολογική διοίκηση γνώρισε ήδη το 2012 μια μεγάλη συρρίκνωση του προσωπικού της όταν καταργήθηκαν περίπου 6.000 οργανικές θέσεις για δημοσιονομικούς λόγους³³⁴. Έκτοτε, το συνολικό ποσοστό μείωσης των οργανικών θέσεων της Αρχής φτάνει το 32%³³⁵, το οποίο ισοδυναμεί με περικοπή του 1/3 του προσωπικού της. Σήμερα, ως άλλο σχήμα οξύμωρο, δημοσιονομικοί λόγοι επιβάλλουν την αύξηση των προβλεπόμενων θέσεων υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε. ώστε να διασφαλιστεί η επιχειρησιακή της ικανότητα και κατ' επέκταση τα δημόσια

³³¹ Χαρακτηριστικό ως προς τα ανωτέρω είναι το γεγονός ότι αν και στις κεντρικές υπηρεσίες της Αρχής χρησιμοποιείται το ηλεκτρονικό σύστημα LIVELink, και τα έγγραφα πρωτοκολλούνται με τη χρήση ψηφιακής υπογραφής, εξακολουθούν να διακινούνται αυτά και σε έγχαρτη μορφή από και προς το Κεντρικό Πρωτόκολλο της Α.Α.Δ.Ε.

³³² Επιχειρησιακό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. έτους 2018.

³³³ π.χ. ως προς την ακεραιότητα των δεδομένων που απεικονίζονται στα εκδοθέντα στοιχεία των επιτηδευματιών και κατ' επέκταση στα τηρούμενα βιβλία

³³⁴ Ακαλίδης, οπ.π., σ. 273

³³⁵ Ibid.

έσοδα. Οι προσλήψεις προσωπικού λόγω και του δημοσιονομικού τους βάρους υπάγονται στον πολιτικό σχεδιασμό της κυβέρνησης για το ανθρώπινο δυναμικό του Δημοσίου Τομέα. Επομένως, οποιαδήποτε, πρωτοβουλία για την ενίσχυση της Αρχής με νέους υπαλλήλους ανήκει στην πολιτική ηγεσία αυξάνοντας την εξάρτηση της Α.Α.Δ.Ε. από αυτήν, δεδομένου ότι οι άνθρωποι πόροι είναι απαραίτητοι προκειμένου να επιτελέσει το δύσκολο έργο της.

Πράγματι, διαπιστώνεται ότι παρά τη λειτουργική και οικονομική της αυτονομία, η Α.Α.Δ.Ε. εξαρτάται από το Υπουργείο Οικονομικών για ζητήματα όπως η διαμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου εντός του οποίου η Αρχή θα αναλάβει επιχειρησιακή δράση, η στελέχωση με ανθρώπινο δυναμικό αλλά και, τουλάχιστον μέχρι την κατάρτιση του ειδικού της μισθολογίου, θέματα αμοιβών. Με το τελευταίο μάλιστα συνδέεται ένα ακόμη ακανθώδες ζήτημα το οποίο προκαλεί δυσλειτουργίες εντός της Αρχής από την πρώτη στιγμή λειτουργίας της. Ειδικότερα, μεταξύ των νέων και των παλαιότερων υπαλλήλων της Α.Α.Δ.Ε. υφίστανται μεγάλες μισθολογικές διαφορές οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία υπαλλήλων δύο ταχυτήτων ενώ οι συνδικαλιστικές οργανώσεις του προσωπικού της Αρχής επιδιώκουν δια ζώσης επαφές με τους αρμόδιους Υπουργούς για την ικανοποίηση του αιτήματος της μισθολογικής εξομοίωσης των υπαλλήλων. Συνεπώς, αφενός η Α.Α.Δ.Ε. επενδύει στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της με την εφαρμογή του νέου σύγχρονου συστήματος ΔΑΔ το οποίο στηρίζεται στην αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία. Αφετέρου, η ανισότητα των αμοιβών υπαλλήλων που προσφέρουν την ίδια εργασία υποδαυλίζει την αντικειμενικότητα του συστήματος που επιχειρείται να εφαρμοστεί ενώ η αποκλειστική αρμοδιότητα της πολιτικής ηγεσίας για την επίλυση του ζητήματος αυξάνει ενδεχομένως τα περιθώρια πολιτικής επιρροής στους κόλπους της Αρχής.

Από την άλλη πλευρά, η σχέση εξάρτησης της Α.Α.Δ.Ε. από την πολιτική ηγεσία φαίνεται να είναι αμφίδρομη. Συγκεκριμένα, η απόσχιση όλων των φορολογικών, τελωνειακών και χημικών υπηρεσιών από το Υπουργείο Οικονομικών και η μεταφορά τους στην Α.Α.Δ.Ε. συνετέλεσε στην αποδυνάμωση του εν λόγω Υπουργείου. Για παράδειγμα, η αρμοδιότητα για την έκδοση κανονιστικών πράξεων σε σχέση με φορολογικά ζητήματα παραμένει στο Υπουργείο Οικονομικών το οποίο πλήρως απογυμνωμένο από επιτελικές υπηρεσίες εξαρτάται για την έκδοσή τους από το έμπειρο και εξειδικευμένο προσωπικό της Ανεξάρτητης Αρχής. Συνεπώς, οι

υπουργικές αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση διάταξης νόμου προς τον Υπουργό Οικονομικών συντάσσονται από τις Υπηρεσίες της Αρχής, όπως άλλωστε συνέβαινε και προ της Α.Α.Δ.Ε., και υποβάλλονται προς υπογραφή μέσω του Διοικητή της. Στην περίπτωση αυτή απαντάται ένα νέο οξύμωρο σχήμα, να εξαρτάται δηλαδή το Υπουργείο Οικονομικών από μια ανεξάρτητη αρχή για τη χάραξη της φορολογικής πολιτικής.

Ταυτόχρονα, με τη σχετικά πρόσφατη δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας³³⁶ του ΥΠΟΙΚ δημιουργείται μια νέα, ιδιότυπη και ασαφής σχέση μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και Α.Α.Δ.Ε. Πλέον, ανάμεσα στο Υπουργείο Οικονομικών και την Ανεξάρτητη Αρχή παρεμβάλλεται η εν λόγω Γενική Γραμματεία για την οποία όμως δεν απορρέουν αρμοδιότητες σε σχέση με τη φορολογική διοίκηση. Εντούτοις, επί της ουσίας, προκειμένου να ανταποκριθεί στον ρόλο της κατά το μέρος που αφορά στη φορολογική πολιτική η Γενική Γραμματεία λαμβάνει ενημέρωση από την Α.Α.Δ.Ε. και σε κάποιες περιπτώσεις «αναθέτει» εργασίες στις Υπηρεσίες της Αρχής. Οι παραπάνω πρακτικές είναι συνήθειες κατά τη διαχείριση ζητημάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο της συμμετοχής της χώρας στην Ε.Ε. όπως π.χ. σε περιπτώσεις αναθεώρησης Οδηγιών τις οποίες χειρίζονται ως προς το διαδικαστικό – τεχνικό τους μέρος οι εξειδικευμένες Υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. αλλά σε υψηλότερο επίπεδο η χώρα μας εκπροσωπείται από τη Γενική Γραμματεία ΦΠΑΠ.

Επομένως, οι στρεβλώσεις από την έλλειψη επιτελικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Οικονομικών για την υποστήριξη του έργου του στον τομέα της φορολογικής πολιτικής είναι αρκετές και μεγάλες. Η επιστροφή των κεντρικών υπηρεσιών στο εν λόγω Υπουργείο και η παραμονή στην Α.Α.Δ.Ε. μόνο των επιχειρησιακών μονάδων πρώτης γραμμής, όπως Δ.Ο.Υ., τελωνεία, ελεγκτικές δομές κλπ, θα μπορούσε να παράσχει την απαιτούμενη λύση. Αφενός, ο Υπουργός Οικονομικών θα υποστηρίζεται από εμπειρογνώμονες σε νομικά και τεχνικά ζητήματα και δεν θα εξαρτάται από την Α.Α.Δ.Ε. για την έκδοση κανονιστικών

³³⁶ Με το π.δ. 84/2019 (ΦΕΚ 123Α'/17.07.2019) συστάθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών η Γενική Γραμματεία Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας ενώ παράλληλα καταργήθηκαν η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας που συστάθηκε με το άρθρο 20 του Ν. 3965/2011 (Α' 113) και η Ειδική Γραμματεία του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος που συστάθηκε με το άρθρο 4 του Ν. 2343/1995 (Α' 211).

πράξεων ή ακόμη και την κατάρτιση νομοθετικών διατάξεων οι οποίες συχνά απαιτούν εξειδικευμένη γνώση. Αφετέρου, η Α.Α.Δ.Ε. θα έχει να διαχειριστεί ένα περισσότερο ευέλικτο σχήμα, με αμιγώς επιχειρησιακές αρμοδιότητες και θα μπορέσει να επιδοθεί αναπόσπαστα στους τομείς του ελέγχου και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων.

Κατά συνέπεια, δεν αποκλείεται όταν η Αρχή λάβει την τελική οργανωτική μορφή της να βρεθούμε μπροστά σε μια νέα, εντελώς διαφορετική δομή. Άλλωστε, εξ ορισμού η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων πρεσβεύει νεωτερικά στοιχεία για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση και σε αυτήν ακριβώς τη βάση θα πρέπει να ιδωθεί και να πραγματοποιηθεί. Εξάλλου, η επιτυχία του εν λόγω ανεξάρτητου θεσμού, όποια και αν είναι τελικά η οργανωτική δομή του, θα κριθεί κυρίως από τον βαθμό πλήρωσης των σκοπών για τους οποίους ιδρύθηκε. Επί του παρόντος, αν και πρώιμα ίσως, κρίνεται ότι η δημοσιονομική συμβολή της Α.Α.Δ.Ε. έχει θετικό πρόσημο. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την τελευταία απολογιστική έκθεση έτους 2019 της Α.Α.Δ.Ε. τα έσοδα του προηγούμενου έτους παρουσίασαν αύξηση της τάξεως του 0,9%, ενώ η ίδια η Αρχή υπερέκλυσε τους θεθέντες εισπρακτικούς της στόχους. Εξεταζόμενη, σε συνάρτηση με την αυτονόμηση του μηχανισμού είσπραξης η αυξητική πορεία των δημοσίων εσόδων ενισχύει την αισιοδοξία για την αποτελεσματικότητα του νέου θεσμού.

Παραταύτα, όπως αναλύθηκε στο πλαίσιο της παρούσας, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων έχει εξ ορισμού μια δύσκολη αποστολή και αρκετά πρακτικά ζητήματα να επιλύσει. Η κάμψη της αντίστασης στον τομέα της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της, η εξασφάλιση πόρων, η αξιοποίηση της τεχνολογίας και σύγχρονων ελεγκτικών μεθόδων και η αποσαφήνιση των σχέσεών της με την πολιτική ηγεσία είναι κάποια μόνο από αυτά. Τα ανωτέρω σε συνδυασμό με την πρωτόγνωρη υγειονομική κρίση την οποία διανύουμε καθώς ολοκληρώνεται η παρούσα μελέτη, με τις άγνωστες επί του παρόντος αλλά σίγουρα δυσμενείς οικονομικές της προεκτάσεις καθιστούν ακόμη πιο δύσκολο το έργο της στον τομέα της δημοσιονομικής εξυγίανσης του κράτους. Παράλληλα, με τις υφιστάμενες διαπιστωμένες δυσκολίες της λοιπόν η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων καλείται να προσαρμοστεί σε νέα δεδομένα, τα οποία πιθανότατα θα διαμορφώσουν ένα διαφορετικό οικονομικό περιβάλλον και ενδεχομένως θα μεταβάλλουν το πεδίο και τη φύση των ελέγχων και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων. Δεδομένου ότι

ήδη το οικοδόμημα της Α.Α.Δ.Ε. παρουσιάζει τριγμούς, αναμφίβολα θα απαιτηθεί συντονισμένη δράση και προσεκτικός σχεδιασμός προκειμένου να ισχυροποιηθούν τα θεμέλιά του.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Ακαλίδης, Σ. (2019). Διοικητική οργάνωση και ανθρώπινο δυναμικό. Σχέση παράλληλου εναρμονισμού - Η περίπτωση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (ΕφημΔΔ)*. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, τευχ. 2, σσ. 262-275.

Αλεξάκος, Χρ./ Λουκανίδου, Ό. (2012), Εκπαιδευτικό υλικό επιμορφωτικού προγράμματος *Αρχές και Πρακτικές Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα*, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.ekdd.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 21 Απριλίου 2020).

Αλιβιζάτος Ν. (2008). Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους. σε Φραγκάκης, Ν. (Επιμ.) *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. (σσ. 33 - 37). Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα.

Αντωνόπουλος, Μ. (1995). *Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα.

Βασαρδάνη, Μ. (Ιούνιος 2011). Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση. *Οικονομικό Δελτίο*. Τράπεζα της Ελλάδος. 35. 15 – 26. Αθήνα: Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών της Τράπεζας της Ελλάδος.

Βενετσανοπούλου, Μ./Βασιλάκη Α. (2019). Η συμβολή του στρατηγικού σχεδιασμού στις διαρθρωτικές αλλαγές της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα και ειδικότερα στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. *Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 31 Οκτωβρίου - 1 Νοεμβρίου 2018. Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, 548 – 560.

Βενιζέλος, Ε. (2003). Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, σε Φ. Κοζύρης - Μεγγλίδου (Επιμ.), *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου*

θεσμού. *Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*. (σσ. 13-22). Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ.Σάκκουλα.

Γεωργακόπουλος, Θ. (2012). *Εισαγωγή στη Δημόσια οικονομική*. Αθήνα: Εκδόσεις Ευγ. Μπένου

Dessler G. (2015). *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού. Βασικές έννοιες και σύγχρονες τάσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Δημητρίου, Σ. (8 Νοεμβρίου, 2016). *Η αναζήτηση ενός προτύπου διοικητικής μεταρρύθμισης και όριά του: το παράδειγμα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων*. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.constitutionalism.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 11.02.2020).

Ελληνική Εταιρεία Διοικήσεως Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ), (Δεκέμβριος 2018). Η τεχνολογία μειώνει το κόστος της φορολογικής συμμόρφωσης. *Manager*, σσ. 33 – 35. Νο 48, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.eede.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 12 Μαΐου 2020).

ERNST & YOUNG (Μάρτιος 2017). Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της. 2^η Επικαιροποιημένη Έκδοση. *Διανέοσις. Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης*. διαθέσιμη σε ηλεκτρονική μορφή στο www.dianeosis.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 18.05.2020)

Johnson, G. et al. (2016), *Βασικές Αρχές Στρατηγικής των Επιχειρήσεων*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Καμτσίδου, Ι. (2003). Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της Ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών. σε Κοζύρης/Μεγγλίδου (Επιμ.), *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, (σσ. 141 – 147). Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα.

Κέφης, Β. (2014). *Διοίκηση ολικής ποιότητας*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Κοζύρης, Φ. (2003). Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα – Προβλήματα και Προοπτικές. σε Κοζύρης/ Μεγγλίδου (Επιμ.), *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξαρτήτων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά*

Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, (σσ. 25-40). Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα.

Κοντιάδης, Ξ. (2003). Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας; σε Τσάτσος Δ./ Κοντιάδης Ξ. (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Κουλούρης, Ν.Δ. (2001). Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, σε Σπηλιωτόπουλος, Επ. Π. και Μακρυδημήτρης, Α. (Επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, (σσ. 103-126). Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Κουτνατζής, Σ. (7 Αυγούστου, 2018). *Η ανεξαρτησία της φορολογικής διοίκησης: Δοκιμάζοντας τα όρια της κοινοβουλευτικής αρχής*. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.constitutionalism.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 09.02.2020).

Λαζαράκος Γρ., (2010). *Ανεξάρτητες Αρχές. Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Μακρυδημήτρης, Α./Πραβίτα, Η. (2012). *Διοικητική Επιστήμη Ι. Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Ε' Έκδοση. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μανιτάκης, Α. (16 Απριλίου 2011). *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.constitutionalism.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.02.2020).

Μανιτάκης, Α. (2018). Συνηγορία υπέρ της υπεκνόμευσης μιας υπέρμετρα εκνομικευμένης διοικητικής οργάνωσης και δράσης. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*. 1, 2-8.

Μαντζούφας, Π. (2018). *Καλή νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία.

Μαυραντωνάτου - Σκάλτσα, Α. (2012). *Οι ελληνικές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: [χ.ε.].

Μαυρομούστακου, Ή. (2012). *Σύγχρονες μορφές διοίκησης. Μία συγκριτική & ευρωπαϊκή προσέγγιση των ανεξάρτητων αρχών*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο μάνατζμεντ*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μουζά – Λαζαρίδη, Α. – Μ. (2013), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Ζυγός

Μπεκιάρη Β. (Νοέμβριος 2017), Νέο Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού στην Α.Α.Δ.Ε., *ON PUBLIC MANAGEMENT. Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ*, Νο 5, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.eede.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 01 Μαΐου 2020).

Μπέσιλα – Μακρίδη, Ε. (2004). *Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα Αναφοράς στις Αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές(ν.3051/02) και ο Συνήγορος του Πολίτη*, Τόμος Ι, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπουραντάς, Δ. (Ιούλιος 2018). Συστημική προσέγγιση επαναπροσδιορισμού της Δημόσιας Διοίκησης. *ON PUBLIC MANAGEMENT. Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ*. Νο 7, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.eede.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 20 Απριλίου 2020).

Παπαλεξανδρή, Ν./Μπουραντάς, Δ. (2003). *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, Αθήνα: Εκδόσεις Γ. Μπένου.

Παπατόλιας, Α. (2017). Μεταρρυθμιστικές Πολιτικές στη Δημόσια Διοίκηση με τις εγγυήσεις του ΑΣΕΠ. Ο στόχος της απο-πολιτικοποίησης και η θέσπιση Μητρώου Επιτελικών Στελεχών. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*. 6, 748-768.

Ραμματά, Μ. (2019). Σύγχρονες μεταβολές στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στο Δημόσιο τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση. *Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 31 Οκτωβρίου - 1 Νοεμβρίου 2018. Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, 201-217.

Σαββαΐδου, Κ. (2019). Η επίδραση της τεχνολογίας στην φορολογία. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*. 12, (10), 895-915.

Σπανού, Κ. (Νοέμβριος 2017). Η πολιτική ανθρωπίνου δυναμικού στην ελληνική διοίκηση. Διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα. *ON PUBLIC MANAGEMENT. Newsletter του ΤΟΜΑΔΑ της ΕΕΔΕ.*, No 5, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.eede.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 01 Μαΐου 2020).

Σπανού, Κ. (2008). Ανεξάρτητες Αρχές. Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος, σε Κοντιάδης Ξ. –Ανθόπουλος Χ. (Επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (τ. 1-2). Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Συμεωνίδης, Γ. (2019). Η πρόκληση των Ανεξάρτητων Αρχών σε ένα Δημόσιο υπό οικονομική επιτήρηση. *Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 31 Οκτωβρίου - 1 Νοεμβρίου 2018. Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, 341-348.

Σωτηρόπουλος Δ./Χριστόπουλος Α. (Νοέμβριος 2017). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*. Αθήνα: Διανέοσις. σ. 43, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.dianeosis.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 10.05.2020).

Τζώνος, Θ. (2010). *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Τσέκος, Θ. (2018). Προγραμματισμός και Αξιολόγηση στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Μακροχρόνιες τάσεις και οι επιπτώσεις της κρίσης. Σε Ε. Μπιτσάνη et al. (Επιμ.), *Θεσμοί και Πολιτικές τον καιρό της κρίσης*. (σσ. 81-112). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Φραγκάκης, Ν. (2008). Ανεξάρτητες Αρχές, Γιατί; σε Φραγκάκης, Ν. (Επιμ.) *Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. (σσ. 21- 25). Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα.

Χρυσανθάκης, Χ. (2002). Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001. σε Μακρυδημήτρης Δ. – Ζύγουρα Ολ. (Επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα.

Χυτήρης Λ. (2001), *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, Αθήνα: Εκδόσεις Interbooks

Διαθέσιμες πηγές στο διαδίκτυο

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, (2014), *«Έκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το Έτος 2013. Προγραμματισμός Δράσεων για το 2014»*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.taxheaven.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 28.02.2020)

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, (2015), *«Έκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το Έτος 2014. Προγραμματισμός Δράσεων για το 2015»*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.taxheaven.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 28.02.2020)

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, (2016), *«Έκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το Έτος 2015 και Προγραμματισμός Δράσεων για το 2016»*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.taxheaven.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 28.02.2020)

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, (2017), *Έκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το έτος 2016 και προγραμματισμός δραστηριοτήτων Α.Α.Δ.Ε. για το 2017*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 09.02.2020)

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, (2017), *Στρατηγικό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. 2017 – 2020*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 09.05.2020)

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE), (2014). *Ο ρόλος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας*, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.iobe.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 10.02.2020)

Υπουργείο Οικονομικών, *Ανάλυση Εσόδων έτους 2018 ανά Κατηγορία*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομικών www.minfin.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 08.02.2020)

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (2020), *Επιχειρησιακό Σχέδιο Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στην ιστοσελίδα www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 03.03.2020)

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, (Δεκέμβριος 2019), *Στρατηγικό Σχέδιο 2020/2024*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στο www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 03.03.2020)

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (2020), *Έκθεση Απολογισμού Α.Α.Δ.Ε. έτους 2019*, όπως αναρτάται ηλεκτρονικά στην ιστοσελίδα www.aade.gr (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 30.04.2020)

Επίσημα Κείμενα της Ε.Ε.

Οδηγία 2014/40/Ε.Ε. «για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των Κρατών-Μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της Οδηγίας 2001/37/ΕΚ».

Κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013 «για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα».

Νόμοι

Σύνταγμα της Ελλάδος

ν. 4664/2020 (ΦΕΚ 32 Α'/14.02.202), «Κύρωση της από 24.12.2019 Π.Ν.Π. «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την αύξηση του ποσού του Κοινωνικού Μέρισματος για το έτος 2019, την παράταση ισχύος του εξωδικαστικού μηχανισμού ρύθμισης οφειλών και την παράταση της προθεσμίας κατάργησης Υποθηκοφυλακείων και Κτηματολογικών Γραφείων» (Α' 212) και άλλες διατάξεις.».

ν. 4646/2019 (ΦΕΚ 201Α'/12.12.2019), «Φορολογική μεταρρύθμιση με αναπτυξιακή διάσταση για την Ελλάδα του αύριο».

ν. 4489/2017 (ΦΕΚ 140Α'/21.09.2017), «Ευρωπαϊκή εντολή έρευνας στις ποινικές υποθέσεις Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/41/Ε.Ε. και άλλες διατάξεις».

ν. 4484/2017 (ΦΕΚ 110Α'/01.08.2017), «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (Ε.Ε.) 2016/881 και άλλες διατάξεις».

ν. 4474/2017 (ΦΕΚ 80Α'/07.06.2017), «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (Ε.Ε.) 2015/2376 και άλλες διατάξεις».

ν. 4389/2016 (ΦΕΚ 94Α'/27.05.2016), «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» κι Αιτιολογική Έκθεση αυτού.

ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224Α'/ 02.12.2016), «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις».

ν. 4410/2016 (ΦΕΚ 141Α'/03.08.2016) «Τροποποιήσεις του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα προς ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης εμπορίας καπνού και βιομηχανοποιημένων καπνών και Ίδρυση Συντονιστικού Κέντρου για την Καταπολέμηση του λαθρεμπορίου, εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας προς την απόφαση 2009/917/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 2009 για τη χρήση της πληροφορικής για τελωνειακούς σκοπούς και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία των άρθρων 15, 16 και 18 της οδηγίας 2014/40/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 3ης Απριλίου 2014 για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών - μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ και άλλες διατάξεις».

ν. 4354/2015 (ΦΕΚ 176Α'/16.12.2015), «*Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.*»

ν. 4336/2015 (ΦΕΚ 94Α'/14.08.2015), «*Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης.*»

ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143Α'/28.06.2014), «*Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/Ε.Ε.) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.*»

ν. 4141/2013 (ΦΕΚ 81Α'/05.04.2013), «*Επενδυτικά εργαλεία ανάπτυξης, παροχή πιστώσεων και άλλες διατάξεις.*»

ν. 4093/2012 (ΦΕΚ 222Α'/12.11.2012), «*Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016. Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/12 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016*» κι Αιτιολογική Έκθεση αυτού.

ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26Α'/09.02.2007), «*Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.*»

ν. 3470/2006 (ΦΕΚ 132Α'/28.06.2006), «*Εθνικό Συμβούλιο Εξαγωγών, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις*» κι Αιτιολογική Έκθεση αυτού.

ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220Α'/20.09.2002), «*Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις.*»

ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28Α'/03.03.1994), «*Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.*»

Προεδρικά Διατάγματα

π.δ. 84/2019 (ΦΕΚ 123Α'/17.07.2019) «*Σύσταση και κατάργηση Γενικών Γραμματειών και Ειδικών Γραμματειών/Ενιαίων Διοικητικών Τομέων Υπουργείων.*»

π.δ. 142/2017 (ΦΕΚ 181Α'/23.11.2017) «*Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών.*»

π.δ. 111/2014 (ΦΕΚ 178Α'/29.08.2014) «*Οργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών*».

Κανονιστικές Πράξεις

Δ.ΟΡΓ.Α 1051228 ΕΞ2020/11.05.2020 (ΦΕΚ 1902Β'/18.05.2020) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «*Καθορισμός του χρόνου έναρξης λειτουργίας του 10ου Τμήματος Κινητής Ομάδας Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) Κομοτηνής της Υποδιεύθυνσης Β' - Ελέγχων Δίωξης Κινητών Ομάδων Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) της Ελεγκτικής Υπηρεσίας Τελωνείων Θεσσαλονίκης (ΕΛ.Υ.Τ. Θεσσαλονίκης)*».

Υ:209/02.12.2016 Απόφαση Πρωθυπουργού (ΦΕΚ 3920Β'/06.12.2016) σχετικά με τη «*Σύσταση επιτροπής επιχειρησιακού σχεδιασμού με τίτλο Επιτροπή Καταπολέμησης του Λαθρεμπορίου στα προϊόντα που υπόκεινται σε Ε.Φ.Κ.*».

Δ6Α/1126960/ΕΞ2014/14 (ΦΕΚ 2484Β'/18.09.2014) Απόφαση Γενικής Γραμματέως της Γ.Γ.Δ.Ε. «*Καθορισμός του χρόνου έναρξης άσκησης αρμοδιότητας από τη Διεύθυνση Ελέγχων της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων*»

Δ6Α1125239/ΕΞ2013/08.08.2013, (ΦΕΚ 2003Β'/08.08.2013) Α.Υ.Ο. «*Τροποποίηση της υπ' αριθ. Δ6Α 1015213/28-1-2013 (Β' 130 και 372) απόφασής μας «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στον Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών» και της υπ' αριθ. Δ6Α1083438ΕΞ2010/22-6-2010 (Β' 920) Υπουργικής απόφασης «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιοδότηση υπογραφής «Με εντολή Υπουργού» στο Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.) του Υπουργείου Οικονομικών», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.*»

Δ6Α1015213ΕΞ2013/28.01.2013 Α.Υ.Ο. (ΦΕΚ 130Β'/28.01.2013) «*Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στον Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών*»

Δ.ΟΡΓ.Α 1036960 ΕΞ 2017/10.03.2017 (ΦΕΚ 968Β'/22.03.2017 & 1238Β'/10.04.2017) Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων «*Οργανισμός της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.)*»,

ΔΔΑΔ Ε 1176065 ΕΞ 2017/24.11.2017 (ΦΕΚ 4162Β'/29.11.2017) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «*Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων και της διαδικασίας*

ελέγχου καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 1 και άρθρο 38, παράγραφος 5, του Ν.4389/2016 (Α'94) και κατάταξης σε Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας»

ΔΔΑΔ Ε 1183603 ΕΞ 2017/05.12.2017 Εγκύκλιος Α.Α.Δ.Ε. «Εφαρμογή της υπ' αριθ. ΔΔΑΔ Ε 1176065 ΕΞ 2017/24.11.2017 Απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων- με θέμα «Καθορισμός των οργάνων, των κριτηρίων και της διαδικασίας ελέγχου καταλληλότητας και επάρκειας των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων σύμφωνα με το άρθρο 38, παράγραφος 5, του Ν.4389/2016 (Α'94) και κατάταξης σε Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας»

Δ.ΟΡΓ.Α 1048863ΕΞ2019/01-04-2019 (ΦΕΚ 1195Β' /09.04.2019 & ΑΔΑ: 6Η8Σ46ΜΠ3Ζ-Ν0Χ) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Τροποποίηση και συμπλήρωση της αριθμ. Δ. ΟΡΓ. Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03-2017 (Β' 968 και 1238) απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), ως προς τη σύσταση Κέντρου Είσπραξης Οφειλών (Κ.Ε.ΟΦ.) Αττικής στη Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης (Γ.Δ.Φ.Δ.) της Αρχής.»

2/77928/0004 & 2/77929/0004 Αποφάσεις Υπουργού Οικονομικών (ΦΕΚ 507 Υ.Ο.Δ.Δ./27.09.2016)

ΦΟ.Τ.Α.1075014ΕΞ2018/15.05.2018 (ΑΔΑ: 67Κ446ΜΠ3Ζ-2ΩΝ) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Κανονισμός Υποχρεωτικής Εισαγωγικής Εκπαίδευσης των υπαλλήλων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων στη Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία»

Δ.ΟΡΓ.Α 1091257 ΕΞ 2019/24.06.2019 (ΦΕΚ 2650Β'/01.07.2019) Απόφαση Διοικητή Α.Α.Δ.Ε. «Τροποποίηση και συμπλήρωση της αριθ. Δ.ΟΡΓ.Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03-2017 (Β' 968 και 1238) απόφασης του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), ως προς τη σύσταση Ειδικής Αποκεντρωμένης Υπηρεσίας, επιπέδου Διεύθυνσης, στη Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (Γ.Δ.Τ. & Ε.Φ.Κ), με τίτλο «Επιτελική Υπηρεσία Τελωνειακών Ελέγχων (Ε.Υ.Τ.Ε.)», τον καθορισμό των επιχειρησιακών στόχων, της δομής και των αρμοδιοτήτων αυτής και των οργανικών της μονάδων, ως προς τη σύσταση Υποδιευθύνσεων στις ΕΛ.Υ.Τ. Αττικής και Θεσσαλονίκης και τη μεταφορά στις ΕΛ.Υ.Τ. των Γραφείων Κινητών Ομάδων Ελέγχου (Κ.Ο.Ε.) των Τελωνείων, τα οποία

μετατρέπονται σε Τμήματα, τον ανακαθορισμό αρμοδιοτήτων των ΕΛ.Υ.Τ. και ορισμένων Τελωνείων, καθώς και ως προς τον καθορισμό των οργανικών θέσεων των υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης Τελωνείων & Ε.Φ.Κ.»

5294ΕΞ2020/17.01.2020 Α.Υ.Ο. (ΦΕΚ 27 ΥΟΔΔ /17.01.2020) «Ανανέωση της θητείας του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων»

Ξενόγλωσση

Alm, J. et al. (1995). Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance. *Kyklos*. 48. 3-18.

Andreoni, J. et al. (1998). Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*. 2, (36), 818-860.

Bacal, R. (2004). *Manager's guide to performance reviews*, New York: McGraw Hill

Dimitrakopoulos, D./Passas, A. (2016) Reforming The Greek Public Revenue Administration. *UACES 46th Annual Conference*, London, 5-7 September 2016, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα του University Association for Contemporary European Studies www.uaces.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 16.02.2020)

Exadaktylos, Th./Zahariadis N. (2014). Quid pro Quo: Political Trust and Policy Implementation in Greece during the Age of Austerity. *Politics & Policy*. 42. 10.1111/polp.12058.

Featherstone, K. (2011). The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 49. 193 - 217. 10.1111/j.1468-5965.2010.02139.x.

Kaplanoglou, G./Rapanos, V. (2012). Tax and Trust: The Fiscal Crisis in Greece. *South European Society and Politics*. 18. 10.2139/ssrn.2096142.

Ladi, St. (2014). Austerity Politics and Administrative Reform: The Eurozone Crisis and Its Impact upon Greek Public Administration. *Comparative European Politics*. 12. 10.1057/cep.2012.46.

London, M. et. Al. (1990). "360° feedback surveys: a source of feedback to guide management development", *Journal of Management development*, Vol. 9

McCarthy, A./ Garavan, T. (2001). "360° feedback process: performance, improvement and employee career development", *Journal of European Industrial Training*, Vol. 25: 1

Mondy, W./Martocchio, J. (2018). *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού*, Αθήνα:Εκδόσεις Τζιόλα.

Paauwe, J. et al. (2005). HRM and performance: what next?, *Human Resource Management Journal*, Vol 15:4

Raymond, N. et al. (2007). *Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων*, Τόμος β', Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Vousinas, G. (2017). Shadow economy and tax evasion: The Achilles heel of Greek economy. Determinants, effects and policy proposals. *Journal of Money Laundering Control*. 20.

European Commission, (June 2019). *Enhanced Surveillance update – Greece, June 2019*. Institutional Paper 103, Brussels. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 20.05.2020)

European Commission, (November 2019). *Enhanced Surveillance update – Greece, November 2019*. Institutional Paper 116, Brussels. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 20.05.2020)

European Commission, (February 2020). *Enhanced Surveillance update – Greece, February 2020*. Institutional Paper 123, Brussels. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.05.2020)

European Commission, (May 2020). *Enhanced Surveillance update – Greece, May 2020*. Institutional Paper 127, Brussels. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη

ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <https://ec.europa.eu> (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 22.05.2020)

International Monetary Fund (November 2019). *Greece 2019 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director*. IMF Country Report No. 19/340, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.imf.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 18.05.2020)

OECD, (2018). *"Economic Surveys: Greece 2018."* Paris: OECD διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην επίσημη ιστοσελίδα του ΟΟΣΑ www.oecd.org (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 12.05.2020)

PwC/Word Bank Group, (2020). *Paying Taxes 2020 .The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies*. διαθέσιμο ηλεκτρονικά στο www.pwc.com (ημερομηνία τελευταίας ανάκτησης 12 Μαΐου 2020)

Ιστοσελίδες

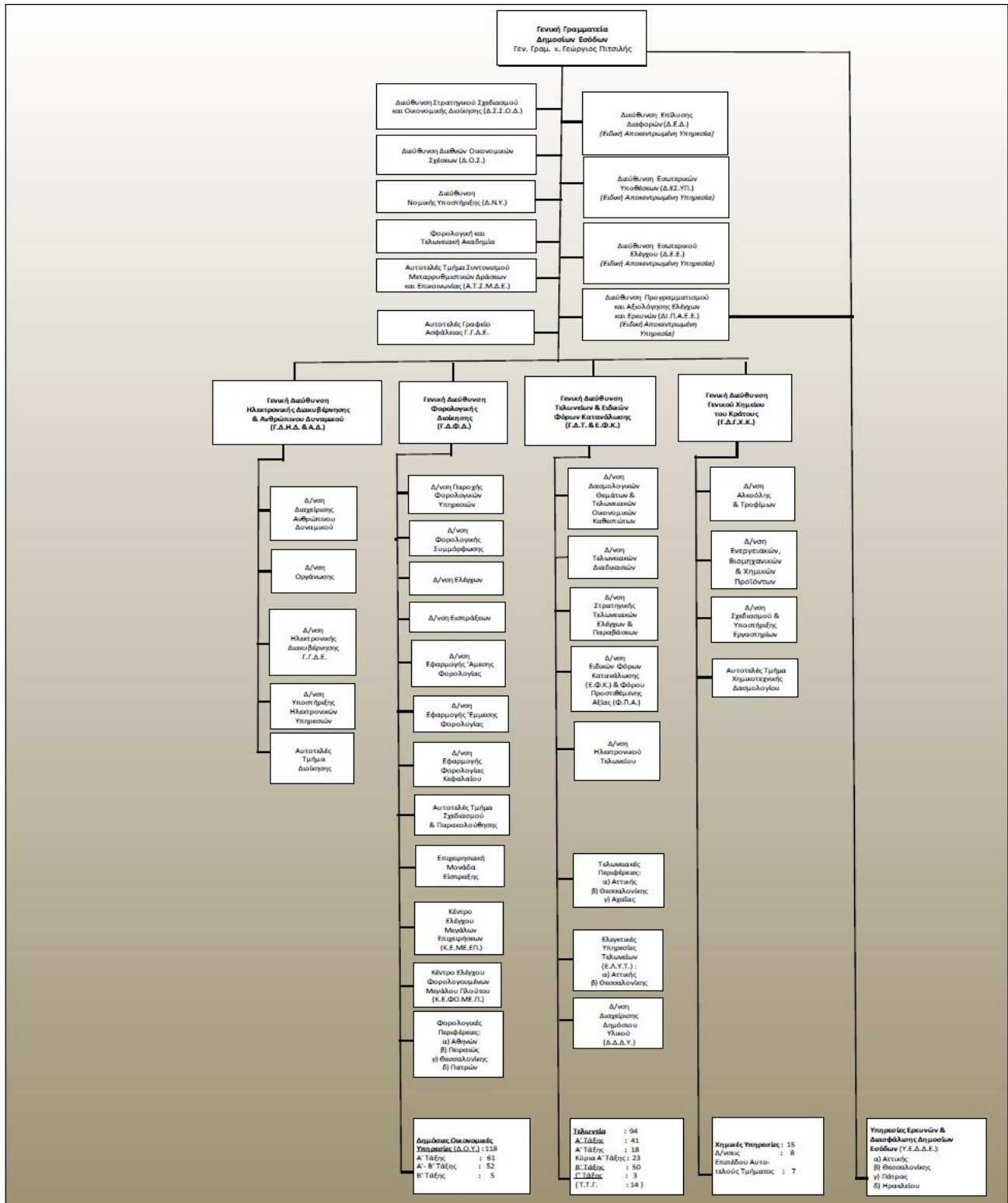
<https://www.voria.gr>

www.poe-doy.gr

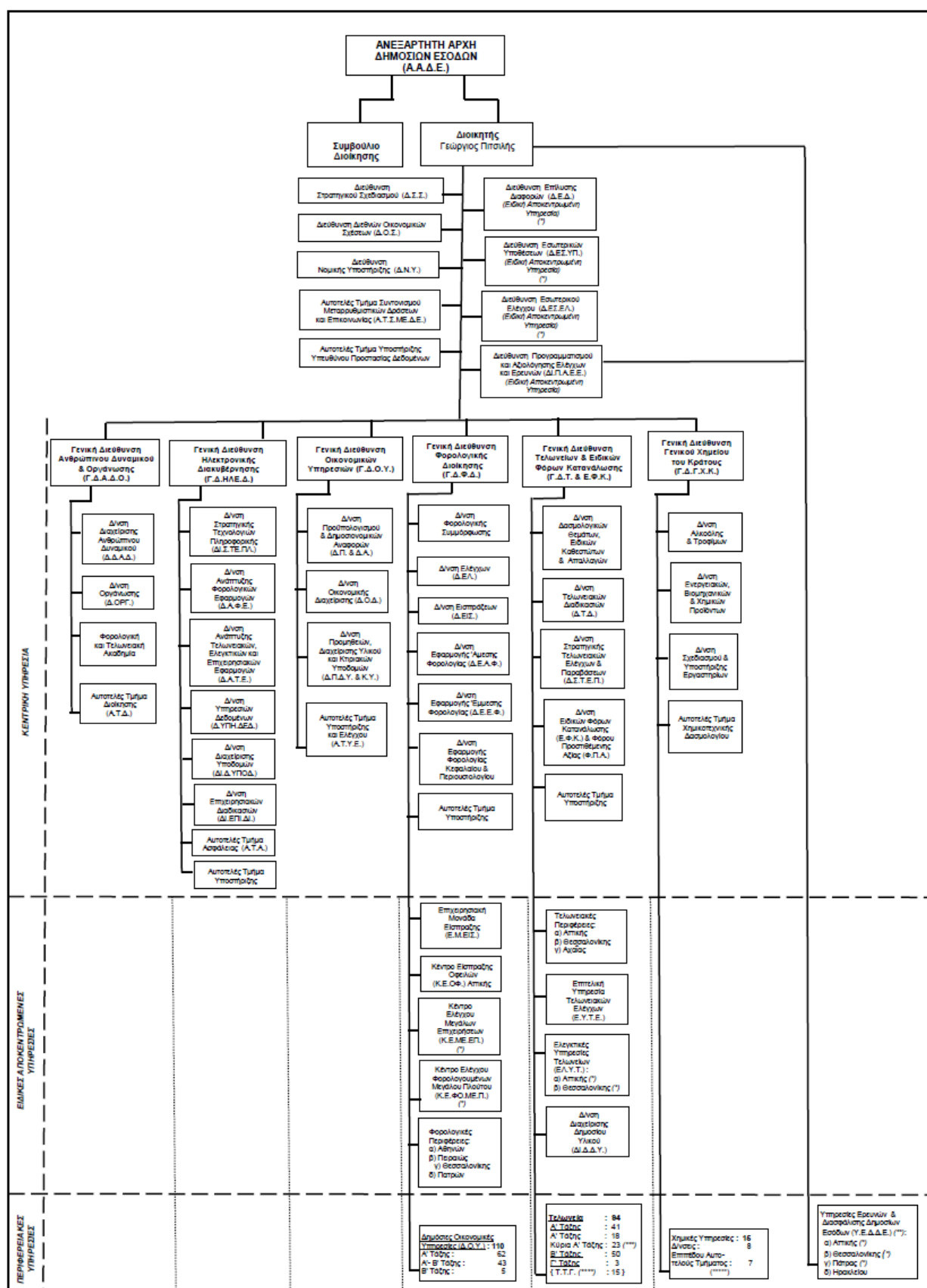
www.otye.gr

Παραρτήματα

Παράρτημα 1. Το Οργανόγραμμα της Γ.Γ.Δ.Ε. ως ίσχυε 31.12.2016



Παράρτημα 2. Το Οργανόγραμμα της Α.Α.Δ.Ε.



(*) Βλέπε 2η σελίδα

(**) Επαρτύνονται από τη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών (Δ.Π.Α.Ε.Ε.)

(***) Για θέματα διαχείρισης τελωνειακών παραβάσεων, προληπτικών και εκ των υστέρων ελέγχων και διεξόδων των Τελωνιών Β' και Γ' Τάξης, που εξαρτώνται από αυτά

(****) Υπάρχουν σε Τελωνία Α' και Β' Τάξης και λειτουργούν εκτός της έδρας αυτών

(*****) Βλέπε 3η σελίδα

ΓΡΑΦΕΙΑ ΠΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΥΝ ΣΤΗΝ Α.Α.Δ.Ε.

- Είδος Ναυτικό Γραφείο Δημοσίων Εσόδων (Ε.Ν.Γ.Δ.Ε.): α) Τμήμα Α'-Φορολογικών & Τελωνιακών Υποθέσεων και β) Τμήμα Β'-Διοικητικής Εκτέλεσης & Λογικών Υποθέσεων

- Γραφείο Υπηρεσιών Συμβούλων (Α', Β', Γ')

- Γραφείο Αναστάσι Χημικού Συμβούλου (Α.Χ.Σ.)

- Γραφείο Αναστάσις Επιτροπής Τελωνιακών Αμφισβητήσεων (Α.Ε.Τ.Α.)

ΦΟΡΕΑΣ ΠΟΥ ΕΠΟΙΚΙΤΕΥΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΗΝ Α.Α.Δ.Ε.

(ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ)

Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου:

- Είδος Ταμείο Ελέγχου Παρανομίας & Ποινικής Ακρόασης

Ακροατήριο Πάσης (Ε.Τ.Ε.Π.Π.Α.)

Απρίλιος 2020