



Ινστιτούτο Έρευνας
Ρυθμιστικών Πολιτικών

Ανάλυση και αξιολόγηση της πολιτικής για τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης 2010-2013



Πέτρος Κατσιμάρδος – Κωνσταντίνος Μπούας

Φεβρουάριος 2014

Προοίμιο

Η εκδήλωση της σφοδρής δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα στα τέλη του 2009, ανέδειξε ως ύψιστη προτεραιότητα τον εξορθολογισμό της φορολογικής πολιτικής και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των φορολογικής διοίκησης. Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και η αύξηση των δημόσιων εσόδων μέσω της είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών, τέθηκε στο επίκεντρο των προγραμματικών δηλώσεων όλων των κυβερνήσεων, έως και σήμερα. Ποια ήταν όμως τα αποτελέσματα της πολιτικής που ακολουθήθηκε τα τελευταία 4 σχεδόν χρόνια σχετικά με τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης;

Οι συγγραφείς της εν λόγω μελέτης επιχειρούν να αναλύσουν και να τεκμηριώσουν την εκτίμηση πως οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της φορολογικής διοίκησης δε διαφέρουν από τη συνολική εικόνα που παρουσιάζει η πορεία των διαρθρωτικών αλλαγών καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης. Η Ελλάδα βρέθηκε στην ανάγκη «μεταρρύθμισης υπό πίεση» της φορολογικής διοίκησης. Η πίεση από κινητήριοι μοχλός των μεταρρυθμίσεων γρήγορα μετατράπηκε σε ανασταλτικό παράγοντα. Οδήγησε σε μια κοντόφθαλμη οπτική και αντιμετώπιση του προβλήματος η οποία με την σειρά της οδήγησε στην αναπόδραστη παραγωγή αναποτελεσματικών πρακτικών και συνεπώς αναποτελεσματικών λύσεων. Παρά τα επιμέρους και αποσπασματικά “quick wins” προκειμένου να ικανοποιηθούν τα μνημονιακά χρονοδιαγράμματα και να τροφοδοτηθεί ο επικοινωνιακός μηχανισμός με «επιτυχίες», η συνολική εικόνα που προκύπτει, καταμαρτυρά την αδρανοποίηση των ουσιαστικών και μεγάλων αλλαγών, την αδυναμία ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας του φορολογικού μηχανισμού με την ευθύνη μάλιστα να επιμερίζεται μεταξύ του ελληνικού πολιτικού συστήματος και των εκπροσώπων της Τρόικα.

1. Προβλήματα, παθογένειες και χαρακτηριστικά ελληνικού φορολογικού συστήματος

Η φορολογική πολιτική πρέπει να βασίζεται σε ένα δίκαιο, απλό και σταθερό φορολογικό πλαίσιο καθώς και σε μια ικανή και αποδοτική διοίκηση προκειμένου να είναι αποτελεσματική. Η ελληνική φορολογική πολιτική προ της κρίσης του 2009, ήταν ιδιαίτερα προβληματική –όπως άλλωστε και όλες σχεδόν οι δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα- καθώς διέπονταν από ένα ασαφές, πολύπλοκο και ασταθές φορολογικό πλαίσιο στο οποίο δρούσε μια αναποτελεσματική, κατακερματισμένη και ανορθολογική φορολογική διοίκηση.

Η συνάρθρωση του προβληματικού πλαισίου πολιτικής με τον ανορθολογικό μηχανισμό εφαρμογής είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση πλήθους παθογενειών. Ανάμεσα στα κύρια προβλήματα μπορούν ακροθιγώς να επισημανθούν τα ακόλουθα:

- **Η έλλειψη φορολογικής δικαιοσύνης.** Η κατανομή των φορολογικών βαρών ήταν άνιση. Ορισμένες ομάδες πληθυσμού επιβαρύνονταν δυσανάλογα, επωμιζόμενες τα βάρη άλλων ομάδων που δεν συμμετείχαν στο βαθμό που τους αναλογούσε. Ειδικότερα, παρά το γεγονός ότι στην Ελλάδα η κατηγορία των ελεύθερων επαγγελματιών αποτελεί μεγαλύτερο τμήμα του συνόλου του εργατικού δυναμικού σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε., η συμβολή τους στη φορολογία δεν ήταν ανάλογη¹.
- **Η εκτεταμένη διαφθορά.** Ήταν κοινώς αποδεκτό ότι κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους με τις οικονομικές υπηρεσίες, πολίτες και επιχειρήσεις εμπλέκονταν συχνά σε παράνομες ή παράτυπες συναλλαγές. Οι Δ.Ο.Υ. ήταν σταθερά στις πρώτες θέσεις των υπηρεσιών στις οποίες διαπιστώνονταν κρούσματα διαφθοράς².
- **Το υψηλό ποσοστό μαύρης οικονομίας, αδήλωτης εργασίας, φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής.** Σημαντικό τμήμα της οικονομικής δραστηριότητας λάμβανε χώρα εκτός του επίσημου τομέα. Μεγάλο ποσοστό των οικονομικών δρώντων, είχε τη δυνατότητα αλλά και τη συνήθεια να αποφεύγει τους φόρους ή να φοροδιαφεύγει. Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ το 2009, η παραοικονομία στην Ελλάδα υπολογίστηκε στα 65 δισ. ευρώ τον χρόνο, η εισφοροδιαφυγή στα 8,5 δισ. Ευρώ και η φοροδιαφυγή στα 20 δισ. Ευρώ. Η Ελλάδα εμφάνιζε το υψηλότερο ποσοστό παραοικονομίας (25% του ΑΕΠ)³.
- **Η αδυναμία είσπραξης οφειλών και οι καθυστερήσεις στην εκδίκαση φορολογικών υποθέσεων.** Το σύνολο των ανείσπρακτων οφειλών για το 2009 έφτανε τα 36,8 δις ευρώ ή 15,9% του ΑΕΠ. Από τα βεβαιωθέντα έσοδα εισπράττονταν μόλις το 56,8%⁴.

1 Όπως σημείωνε το Οικονομικό Επιμελητήριο σε σχετική του Έκθεση για το 2010: «Οι φόροι για τα εισοδήματα του 2008 από μισθούς και συντάξεις αντιστοιχούν στο 47,5% της συνολικής φορολογίας των φυσικών και νομικών προσώπων. Στις επιχειρήσεις αντιστοιχεί το 35% της συνολικής φορολογίας και το υπόλοιπο 17,5% αφορά τους λοιπούς φορολογούμενους (ελεύθερους επαγγελματίες, επιτηδευματίες κλπ). Προκύπτει έτσι αβίαστα το συμπέρασμα ότι το μεγαλύτερο μέρος των φόρων το πληρώνουν οι μισθωτοί και συνταξιούχοι» (Οικονομικό Επιμελητήριο, 2010).

2 Βλ. Έκθεση Διεθνούς Διαφάνειας σύμφωνα με την οποία η μεγαλύτερη διαφθορά για το 2009 παρουσιάζεται σε: Νοσοκομεία 33,5%, Πολεοδομίες 15,9%, Εφορίες 15,7%, (Διεθνής Διαφάνεια, 2009).

3 Βλ. σχετικό άρθρο στην Καθημερινή:

http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_100045_04/08/2009_324455 (4/8/2009).

4 Βλ. σχ. έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το 2009, <http://www.elsyn.gr/elsyn/files/etnsia/etisia2009.pdf>

Αντιστοίχως, το 2009, η πορεία μιας υπόθεσης από το Διοικητικό Πρωτοδικείο έως την έκδοση αμετάκλητης απόφασης από το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο, το Συμβούλιο της Επικρατείας, μπορούσε να διαρκέσει από 11 έως 13 χρόνια. Απαιτούνταν περίπου τρία χρόνια για να προσδιοριστεί η συζήτηση μιας υπόθεσης είσπραξης καταλογισθέντων φόρων και ένας χρόνος για να καθαρογραφεί. Πάνω από 800.000 υποθέσεις είχαν συσσωρευτεί στα διοικητικά δικαστήρια. Το ελληνικό Δημόσιο σε μια φορολογική ή ασφαλιστική διαφορά του με έναν πολίτη θα έπρεπε να περιμένει κατά μέσο όρο πέντε χρόνια για να εκδοθεί πρωτόδικη απόφαση και άλλα τρία χρόνια για να τελεσιδικήσει στο διοικητικό εφετείο. Σε περίπτωση προσφυγής του ενδιαφερόμενου στο Συμβούλιο της Επικρατείας, χρειάζονταν, κατά μέσο όρο επιπλέον τρία χρόνια⁵.

- **Οι γραφειοκρατικές διαδικασίες στις συναλλαγές των οικονομικών υπηρεσιών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.** Τα διοικητικά βάρη κατά τις συναλλαγές με τις Δ.Ο.Υ. ήταν τόσο υψηλά ώστε να αποτελούν εμπόδιο για τις επενδύσεις και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Σύμφωνα με τον δείκτη doing business της World Bank⁶, το 2009 η συμμόρφωση με τις φορολογικές υποχρεώσεις απαιτούσε 8 πληρωμές ετησίως και 224 εργατο-ώρες, κατατάσσοντας την Ελλάδα στην 62^η θέση μεταξύ 181 χωρών.

2. Κρίση και προσπάθεια μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης

Με το ξέσπασμα της κρίσης στα τέλη του 2009, η ανάγκη εξορθολογισμού της φορολογικής πολιτικής κατέστη επιτακτική. Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και η αύξηση των δημόσιων εσόδων μέσω της είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών, τέθηκε στο επίκεντρο των προγραμματικών δηλώσεων της τότε νεοεκλεγείσας κυβέρνησης και απασχολεί έντονα τη δημόσια συζήτηση έως και σήμερα. Παρά το γεγονός ότι η ίδια η κυβέρνηση ανέδειξε τη φορολογική πολιτική ως μείζονα προτεραιότητα, μέχρι και την υπογραφή του Μνημονίου το Μάιο του 2010, δεν παρουσίασε κανένα στρατηγικό σχέδιο και καμία οργανωμένη προσπάθεια για την αύξηση των δημόσιων εσόδων και τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του φορολογικού μηχανισμού.

Το κενό που είχε δημιουργηθεί, ανέλαβαν να το καλύψουν οι συντάκτες του Μνημονίου. Σημαντικό τμήμα της στρατηγικής για τη δημοσιονομική προσαρμογή (περίπου το 1/3) στηρίχθηκε στο σκέλος των εσόδων. Αυτό πρακτικά σήμαινε ότι η Ελλάδα θα έπρεπε να βελτιώσει σε τέτοιο βαθμό την αποτελεσματικότητα της φορολογικής της πολιτικής, ώστε να αυξήσει τα έσοδά της, παρά την αρνητική επίπτωση της (αναμενόμενης) ύφεσης και του περιορισμού των δημοσίων δαπανών στο εισόδημα και την κατανάλωση. Αντίστοιχα, η πολιτική εξορθολογισμού του φορολογικού πλαισίου και εκσυγχρονισμού της φορολογικής διοίκησης τέθηκε μέσω του Μνημονίου και των αναθεωρήσεων του και εξειδικεύτηκε στα σχετικά στρατηγικά κείμενα του Υπουργείου Οικονομικών. Η στρατηγική αυτή διέκρινε τις ακόλουθες παρεμβάσεις ανά άξονα⁷:

⁵ Άρθρο στην καθημερινή, http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_politics_100058_23/05/2010_402119), 23/5/2010

⁶ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/greece> (τελευταία πρόσβαση 7/7/2013)

⁷ Ν.3845/2010, Παράρτημα 3.

- **Φορολογική μεταρρύθμιση:** Αναθεώρηση του φορολογικού συστήματος προκειμένου να απλοποιηθεί και να αυξηθεί η αποδοτικότητά του.
- **Φορολογική Διοίκηση:**
 - Βραχυπρόθεσμα, εξασφάλιση των εσόδων, αποτελεσματικότερη και αυστηρότερη εφαρμογή του νόμου, αύξηση ελέγχων, ενίσχυση της δήλωσης και πληρωμής του ΦΠΑ, καθώς και συλλογή του μεγαλύτερου ποσού των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών.
 - Μεσοπρόθεσμα, σχεδιασμός ενός προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε βασικούς τομείς συμμόρφωσης και διοίκησης στο φορολογικό σύστημα που περιλαμβάνουν: δημιουργία και τήρηση ενός συνεκτικού πλαισίου διαχείρισης κινδύνου στη φορολογική συμμόρφωση (ειδικότερα, προετοιμασία μιας στρατηγικής συμμόρφωσης για το 2012), ανάπτυξη των υποδομών παροχής υπηρεσιών προς τους φορολογούμενους προκειμένου να υποστηριχθούν οι προσπάθειες βελτίωσης της συμμόρφωσης, ουσιαστική βελτίωση των ενεργειών επιβολής του νόμου, ειδικά στα επίπεδα του ελέγχου, μέσω της χρήσης μεθόδων βασισμένων στην ιεράρχηση των κινδύνων καθώς και δημιουργία υποδομών κεντρικού στρατηγικού σχεδιασμού και διαχείρισης της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης.

3. Τα έως σήμερα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων

Τρία χρόνια μετά το ξέσπασμα της κρίσης, η εικόνα σε σχέση με τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της φορολογικής πολιτικής, δε διαφοροποιείται σημαντικά από την εικόνα που παρουσίασαν συνολικά οι «μνημονιακές» διαρθρωτικές πολιτικές: Υπάρχουν σημειακές αλλαγές, επιτυχίες και θετικά βήματα, τα οποία όμως δεν αρκούν για να ανατρέψουν τη συνολικά αρνητική εικόνα των καθυστερήσεων, λαθών και αντιφάσεων που χαρακτηρίζουν τις παρεμβάσεις στο πεδίο της φορολογικής μεταρρύθμισης. Άλλωστε, η αδυναμία επίτευξης των στόχων σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα και η υπό-απόδοση των Δ.Ο.Υ. σε σχέση με τους λειτουργικούς στόχους που είχαν τεθεί, συνιστά ουσιαστικά «ομολογία αποτυχίας» μιας πολιτικής που προτεραιοποιήθηκε και θεωρήθηκε «ακρογωνιαίος λίθος» των διαρθρωτικών δημοσιονομικών αλλαγών. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί, ότι μια σειρά από σημαντικές παρεμβάσεις έλαβαν χώρα ή βρίσκονται σε εξέλιξη τους τελευταίους μήνες, ωστόσο δεν μπορούν να αξιολογηθούν ως προς την αποτελεσματικότητά τους, καθώς το βραχύ χρονικό διάστημα δεν επαρκεί για μια τεκμηριωμένη ανάλυση.

Φορολογική μεταρρύθμιση

Η μεταρρύθμιση του φορολογικού πλαισίου καθυστέρησε σημαντικά. Η ψήφιση των σχετικών νόμων αρχικά προγραμματισμένη για τον Σεπτέμβριο του 2011⁸, αναβάλλονταν συνεχώς για να πραγματοποιηθεί τελικά μόλις το τελευταίο εξάμηνο (πίνακας 1). Υπό αυτή την έννοια η

⁸EC, Occasional papers 82, (2011), & 94 (2012): “The tax reform, whose adoption by Parliament was initially planned for September 2011 and then postponed to March 2012, is now expected to be enacted by end-June 2012”

υιοθέτηση ενός απλού, σταθερού και δίκαιου φορολογικού πλαισίου παραμένει ζητούμενο καθ' όλο το διάστημα των τριών ετών, παρά το γεγονός ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορούσε στη φορολογία είχε εξαρχής επισημανθεί ως μείζων παράγοντας δημιουργίας στρεβλώσεων.

Πίνακας 1: Καθυστερήσεις στην αναθεώρηση του φορολογικού συστήματος

ΣΤΟΧΟΣ	ΜΕΣΟ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	Ημερομηνία
Επιτάχυνση εκδίκασης φορολογικών υποθέσεων	Κώδικας φορολογικής δικονομίας	-	Σε ισχύ το Π.Δ. 331/1985
Φορολογική δικαιοσύνη & σταθερότητα	Κώδικας φορολογίας εισοδήματος	N. 4172/2013	Ιούλιος 2013
	Φόρος ακινήτων/ περιουσίας	-	Οκτώβριος 2013 (αναμένεται)
Απλούστευση και εκσυγχρονισμός διαδικασιών	Κώδικας φορολογικής διαδικασίας	N. 4174/2013	Ιούλιος 2013
Απλούστευση και εκσυγχρονισμός διαδικασιών	Κώδικας φορολογικής απεικόνισης συναλλαγών	N. 4093/2012	Νοέμβριος 2012

Πηγές : www.et.gr, IMF Country Report No. 13/241

Χρειάστηκαν δηλαδή περισσότερο από τρία χρόνια για να ψηφιστούν οι σχετικοί νόμοι που στοχεύουν στην απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας, χωρίς μάλιστα να μπορεί κανείς να προδικάσει ότι πράγματι με τις συγκεκριμένες ρυθμίσεις επιτυγχάνονται τα επιθυμητά αποτελέσματα. Είναι χαρακτηριστική η αδυναμία των συνοδευτικών μελετών (Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων, Ανάλυση κόστους-οφέλους), να τεκμηριώσουν την αναγκαιότητα των ρυθμίσεων, να εκτιμήσουν τα προσδοκώμενα οφέλη και να ανιχνεύσουν τους ενδεχόμενους κινδύνους. Από την άλλη, ακόμα κι' αν οι ρυθμίσεις αποδειχθούν αποτελεσματικές, τίποτα δεν εγγυάται ότι νέοι νόμοι και δευτερογενείς ρυθμίσεις δεν θα έρθουν να ανατρέψουν το ισχύον πλαίσιο, κατά τη συνήθη πρακτική του πολιτικό-διοικητικού συστήματος⁹.

Στο μεσοδιάστημα, δηλαδή εν μέσω μιας πρωτοφανούς κρίσης η οποία δοκίμαζε τις αντοχές τόσο των πολιτών και των επιχειρήσεων, όσο και της ίδιας της διοίκησης, το φορολογικό πλαίσιο

⁹ Αυτό φαίνεται να έχει γίνει ήδη σε ότι αφορά τον Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών, μόλις 7 μήνες μετά την ψήφισή του. Σύμφωνα τον πρόεδρο του Ινστιτούτου Οικονομικών και Φορολογικών Μελετών: «Τον Νοέμβριο του 2012 ενώ φάνηκε ότι η αρχή έγινε με το νέο Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (Κ.Φ.Α.Σ), ο οποίος «αντικατέστησε» τον Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (Κ.Β.Σ.) τελικά είδαμε όλοι, με δικαιολογημένη απορία, ότι το εγχείρημα αυτό δεν πέτυχε τα αναμενόμενα διότι ενώ, ως νομοθέτημα, είναι απλό και κατανοητό, ήρθαν στη συνέχεια οι «ερμηνευτικές» εγκύκλιοι και τα διάφορα έγγραφα που έχει εκδώσει η σχετική διεύθυνση του υπουργείου Οικονομικών και επανέφεραν τον ΚΒΣ μιας και γίνονται πολλές παραπομπές σε διατάξεις «καταργημένου» νομοθετήματος. Ίσως αυτός ο τρόπος «ερμηνείας» των διατάξεων του ΚΦΑΣ και η δικαιολογημένη δυσφορία της επιχειρηματικής κοινότητας της χώρας, για μια απλοποίηση η οποία εξαγγέλθηκε, νομοθετήθηκε αλλά δεν έγινε, να οδήγησε την πολιτική ηγεσία του υπουργείου Οικονομικών στη σύσταση επιτροπής, η οποία μέχρι τα τέλη Ιουλίου να εισηγηθεί τις απαραίτητες εκείνες τροποποιήσεις που θα καταστήσουν τον Κώδικα αυτό ένα λειτουργικό νομοθέτημα.»

<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26533&subid=2&pubid=113084447> (27/7/13)

συνέχιζε να αποτελεί σοβαρότατο εμπόδιο τόσο για την δημοσιονομική εξυγίανση, όσο και για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας και την προσέλκυση επενδύσεων. Όπως αποδεικνύεται, το φορολογικό πλαίσιο την περίοδο 2010-2012, κάθε άλλο παρά απλό και σταθερό υπήρξε (πίνακας 2).

Πίνακας 2: Ρυθμιστικός πληθωρισμός 2009-2012

Εγκύκλιοι Υπουργείου Οικονομικών για φορολογικά και τελωνειακά θέματα	
2009	54
2010	196
2011	251
2012- Απρίλιος	81

Πηγή: Β. Ράπανος (2012), http://elearn.elke.uoa.gr/etvedu/parousiaseis/forologiko_sistima_28-11-2012.pdf

Φορολογική διοίκηση

Αν στο πεδίο το φορολογικού συστήματος το κυριότερο πρόβλημα ήταν οι καθυστερήσεις, στο πεδίο της αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού της φορολογικής διοίκησης, κύριο πρόβλημα ήταν η προχειρότητα, η αποσπασματικότητα και η αντιφατικότητα των παρεμβάσεων που επιχειρήθηκαν. Ειδικότερα, οι παρεμβάσεις σε δομές, διαδικασίες, αρμοδιότητες, ανθρώπινο δυναμικό και ΤΠΕ, απέτυχαν να αναβαθμίσουν συνολικά την λειτουργική ικανότητα της φορολογικής διοίκησης.

Αρμοδιότητες

Κύριος στόχος σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες, υπήρξε η απόδοση μεγαλύτερης αυτονομίας στις διοικητικές δομές και η μείωση του πολιτικού παρεμβατισμού¹⁰. Σε εφαρμογή των σχετικών μνημονιακών υποχρεώσεων, συστήθηκε τελικώς η Γενική Γραμματεία Δημόσιων Εσόδων (Νοέμβριος 2012), με σκοπό την ενίσχυση της αυτονομίας της και την υπέρβαση περιορισμών που έθετε η λειτουργία της στο Υπουργείο Οικονομικών, ως Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων την οποία και αντικατέστησε. Η ελληνική κυβέρνηση έσπευσε –κατά την προσφιλή της τακτική- να συμμορφωθεί με την τυπική υποχρέωση ψηφίζοντας το σχετικό νόμο (Ν.4093/2012). Ωστόσο, δεν έδειξε την ίδια προθυμία ως προς τη στελέχωση της ΓΓΔΕ και τη θεσμική της ενίσχυση με αρμοδιότητες. Ο Γενικός Γραμματέας (Χ. Θεοχάρης) διορίστηκε τον Ιανουάριο, ενώ σταδιακή η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ξεκίνησε μόλις τον Απρίλιο του 2013 και μόνο μετά από την έντονη πίεση της Τρόικα, η οποία κατά την τελευταία αναθεώρηση του προγράμματος (Q2/2013), απαίτησε την ενίσχυση της ΓΓΔΕ ως “prior action”¹¹. Η πρακτική αυτή,

¹⁰ “As problems of political interference and resistance also appeared to run deep, in 2012, technical assistance further determined the need for a minimum level of autonomy of the revenue administration to ensure that a reform strategy can be carried forward” IMF (2013), country Report, 13/155

¹¹ Χαρακτηριστική, ως προς το σημείο όπου βρίσκονταν οι σχετικές μεταρρυθμίσεις πριν τεθούν ως prior action είναι η κοινή έκθεση του IMF & EC για τη φορολογική διοίκηση (Ιανουάριος 2013), όπου σημειώνεται: «Οι προτάσεις για την απόδοση στον νέο ΓΓΔΕ περισσότερης αυτονομίας δε βρίσκονται στη σωστή τροχιά. Οι δεσμεύσεις δυνάμει των προγραμμάτων στήριξης ΔΝΤ/ΕΕΠ/ΕΚΤ θέτουν την απαίτηση να υπάρξει σαφής πρόοδος για τη διασφάλιση περισσότερης αυτονομίας μέσω νομοθετικών ενεργειών έως το τέλος Φεβρουαρίου 2013. Ακόμη και στην περίπτωση

βεβαίως δεν ξενίζει. Το ελληνικό πολιτικό σύστημα έχει αποδείξει ότι είναι εξαιρετικά ικανό και δεκτικό στο να ψηφίζει νόμους, να ανακοινώνει «μεταρρυθμίσεις» και να προχωρά σε συμβολικές δράσεις όπως το να συστήνει μια διοικητική δομή. Αντιστέκεται όμως πεισματικά, όταν του ζητείται να παραχωρήσει τμήμα της εξουσίας του ή του ελέγχου που ασκεί στο διοικητικό σύστημα. Ο υπέρ-συγκεντρωτισμός της λήψης αποφάσεων στο πολιτικό επίπεδο, εμποδίζει ακόμα και την εφαρμογή αρμοδιοτήτων που έχουν προ πολλού θεσμοθετηθεί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δυνατότητα χρήσης έμμεσων μεθόδων ελέγχου, η οποία ενώ έχει νομοθετηθεί (Νόμοι 3888/2010 και 4038/2012), δεν μπορεί να εφαρμοστεί καθώς εκκρεμεί η έκδοση των σχετικών Υπουργικών Αποφάσεων.

Η απο-πολιτικοποίηση της διοίκησης και η αποσυγκέντρωση της λήψης αποφάσεων συνιστούν απαραίτητη προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης και την επιτυχία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Όμως το πρόβλημα που δημιουργούσε ο παρεμβατισμός και η ιδιοποίηση της φορολογικής διοίκησης από το πολιτικό σύστημα, δεν έγινε αντιληπτό από την Τρόικα παρά μονάχα στα τέλη του 2012, όταν διαπιστώθηκε ότι η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων εμποδίζονταν λόγω πολιτικών παρεμβάσεων και αντιστάσεων από το πολιτικό -αλλά και το διοικητικό- κατεστημένο¹². Οι δυσλειτουργίες που εμφανίζει σήμερα ο φορολογικός μηχανισμός οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη μη έγκαιρη διαπίστωση του προβλήματος ανακατανομής και μεταβίβασης αρμοδιοτήτων κατά την περίοδο 2010-2012.

Δομές

Αν οι προσπάθειες μεταρρύθμισης στο πεδίο των αρμοδιοτήτων χαρακτηρίζονται από καθυστερήσεις λόγω της απροθυμίας των πολιτικών να μεταβιβάσουν εξουσία, τότε στο πεδίο των δομών χαρακτηρίζονται από τη βιασύνη και την προχειρότητα με την οποία σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν. Αρχικός σκοπός της αναδιοργάνωσης υπήρξε η βελτίωση της λειτουργικής ικανότητας και της αποδοτικότητας των διοικητικών δομών. Δεδομένου ότι στην περίπτωση της φορολογικής διοίκησης οι λειτουργίες σχετίζονται με την είσπραξη των εσόδων, η ενίσχυση της αποδοτικότητας σήμαινε ότι **μέσω** των αναδιοργανώσεων η κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών και οι Δ.Ο.Υ., θα έπρεπε να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους στη βεβαίωση και είσπραξη εσόδων (αυξάνοντας την ποιότητα και τον αριθμό των ελέγχων, επιταχύνοντας τις διαδικασίες, βελτιώνοντας την ποιότητα των υπηρεσιών και ενισχύοντας τη διαφάνεια), ώστε να επιτύχουν τους φιλόδοξους στόχους που είχαν τεθεί. Από την άλλη θα έπρεπε να μειώσουν το κόστος λειτουργίας τους (operational cost) ώστε να συνεισφέρουν στη συνολική προσπάθεια μείωσης των δημοσίων δαπανών.

όπου η νομοθεσία του Νοεμβρίου 2012 με την οποία συστάθηκε η ΓΓΔΕ, καθώς και οι επιπλέον κανονιστικές διατάξεις, είναι όντως δυνατόν να ενισχύσουν τις αρμοδιότητες του νέου ΓΓΔΕ, το κλίμα της αποστολής δεν είναι καθόλου πεπεισμένο ότι οι ελάχιστες προϋποθέσεις που τέθηκαν, προκειμένου να αποτελέσουν οδηγό για τον προσδιορισμό ενός βαθμού «αυτονομίας» της φορολογικής διοίκησης, θα εκπληρωθούν».

¹² IMF Country Report No. 13/20: «In the revenue administration area, political and bureaucratic resistance to reform motivated a change in strategy [...] The authorities agreed to strengthen the framework for revenue administration. To address deep institutional resistance to change and prevent political interference, the management and independence of the administration will be reinforced, and the staff will be made more accountable»

Όμως ο αρχικός σκοπός στην πράξη αγνοήθηκε. Με ευθύνη και της Τρόικα, η οποία πίεζε για «εδώ και τώρα» περικοπές δαπανών και «μείωση μεγέθους» του δημοσίου τομέα, υιοθετήθηκε ως οριζόντιος επιχειρησιακός στόχος των αναδιοργανώσεων, «η μείωση των δομών τουλάχιστον κατά 30%»¹³, χωρίς να υπάρχει καμιά σύνδεση με τις λειτουργίες, τον προϋπολογισμό, τις διαδικασίες και το προσωπικό αλλά και χωρίς να υπάρξει διαφοροποίηση –ως προς το μέγεθος της μείωσης- μεταξύ των πεδίων πολιτικής. Σύμφωνα με τις βασικές αρχές της οργανωτικής θεωρίας, στο πλαίσιο μιας διαδικασίας αναδιοργάνωσης, ανασχεδιάζονται οι διαδικασίες, γίνεται ανακατανομή των πόρων και αρμοδιοτήτων, εισάγονται νέες μέθοδοι διοίκησης και εργαλεία μέτρησης απόδοσης και σχεδιάζεται πλάνο μετάβασης και διαχείρισης της αλλαγής. Τουναντίον, η αναδιοργάνωση των δομών, όπως επιχειρήθηκε στην ελληνική περίπτωση, αφορούσε μόνο το σβήσιμο ή τη μετονομασία «κουτιών» από τα οργανογράμματα των δημόσιων υπηρεσιών.

Σ' αυτό το πλαίσιο και σε ότι αφορά τις ΔΟΥ, τέθηκε ως στόχος η μείωση του αριθμού τους τουλάχιστον κατά 180¹⁴, χωρίς να ληφθεί υπόψη καμία άλλη παράμετρος. Με μοναδικό ουσιαστικό κριτήριο τη γεωγραφική διασπορά¹⁵ αποφασίστηκε η συγχώνευση των Δ.Ο.Υ. Χωρίς καμία άλλη επεξεργασία, χωρίς πλάνο μετάβασης και πολύ περισσότερο χωρίς να υπάρχει μέριμνα για απλούστευση και εκσυγχρονισμό των διοικητικών διαδικασιών, οι Δ.Ο.Υ. «συγχωνεύτηκαν» σε χρόνο ρεκόρ, προκειμένου τον Αύγουστο του 2013 το Υπουργείο Οικονομικών να ανακοινώσει την «επιτυχή» ολοκλήρωση της διαδικασίας. Η κυβέρνηση πέτυχε το μνημονιακό στόχο και η Τρόικα εκτίμησε ότι η σχετική υποχρέωση είχε εκπληρωθεί. Πέρα όμως από την επικοινωνιακή διαχείριση και την τυπική συμμόρφωση, υπάρχει η πραγματικότητα που δημιούργησε η βιαστική και αποσπασματική παρέμβαση. Όπως ήταν αναμενόμενο, τόσο η ποιότητα των υπηρεσιών, όσο και η διοικητική ικανότητα των Δ.Ο.Υ. υποβαθμίστηκε σημαντικά. Οι «αναδιοργανωμένες» Δ.Ο.Υ. αδυνατούν να επιτύχουν τους στόχους που έχουν τεθεί (πίνακας 3) ενώ η ταλαιπωρία πολιτών και επιχειρήσεων κατά τη συναλλαγή τους με τις νέες δομές έχει αυξηθεί κατακόρυφα. Το πολιτικό-διοικητικό σύστημα

¹³ Βλ. σχετική εγκύκλιο ΔΟΑ/Φ.4.11/22085/31-10-2011 του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλ. Διακυβέρνησης, σύμφωνα με την οποία: «Δεδομένων όμως των δημοσιονομικών εξελίξεων, των δυσλειτουργιών που παρατηρούνται και της ανάγκης υλοποίησης των οργανωτικών διατάξεων των νόμων 3943/2011 (Α'66) και 3979/2011 (Α'138), επιβάλλεται η άμεση λήψη μέτρων για τον περιορισμό κατά 30% των υπηρεσιακών μονάδων των υπουργείων, των γενικών και ειδικών γραμματειών και των νπδδ (σχετική με το θέμα η από 15 Σεπτεμβρίου 2011 επιστολή του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προς όλους τους υπουργούς). Πρέπει τα υπουργεία, με ευθύνη των γενικών γραμματέων, να συντάξουν σχέδια νομοθετικών ρυθμίσεων, λαμβάνοντας υπόψη και τις εκτιμήσεις των οικείων Επιτροπών Αναδιοργάνωσης της παρ. 1 του άρθρου 35 του ν. 4024/2011 (Α'226), με τα οποία να καταργούνται ή να συγχωνεύονται υπηρεσιακές μονάδες του υπουργείου, των υπαγόμενων σε αυτό αυτοτελών υπηρεσιών και των εποπτευόμενων νπδδ. Με τις ρυθμίσεις αυτές θα τροποποιούνται συγκεκριμένες διατάξεις των οργανισμών των υπουργείων και των λοιπών υπό αναδιοργάνωση φορέων. Οι μονάδες που θα καταργηθούν ή θα συγχωνευθούν πρέπει να ανέρχονται στο 30% τουλάχιστον των υφισταμένων».

¹⁴ Από 290 ΔΟΥ που λειτουργούσαν το 2011, σε 120 το 2013

¹⁵ Ανακοίνωση Υπουργείου Οικονομικών «Η επιλογή των ΔΟΥ που παραμένουν εν λειτουργία έγινε αυστηρά βασισμένη σε κριτήρια, όπως αποτυπώθηκαν στο Δελτίο Τύπου της 14/1/2013 του ΥΠΟΙΚ και αναλύθηκαν στο σχετικό Πόρισμα της Επιτροπής Ενοποιήσεων ΔΟΥ (Οκτώβριος 2012), τα οποία εν συντομία ήταν οικονομικά (ήτοι τα έσοδα που συνέλεξαν οι Εφορίες κατά το 2011) και διοικητικά (έτσι ώστε κάθε Νομός να έχει τουλάχιστον 1 ΔΟΥ εν λειτουργία». <http://www.minfin.gr/portal/el/resource/contentObject/id/e2d3fa1d-661e-4404-949c-e0e2f7e96762>

προτιμά τις επικοινωνιακές νίκες, από τις παρεμβάσεις ουσίας. Όμως το κόστος αυτής της επιλογής, το πληρώνουν τελικά οι πολίτες και οι επιχειρήσεις (πίνακας 4).

Πίνακας 4: Αποκλίσεις από τους στόχους

	Έτος: 2013 Περίοδος: 1ο Εξάμηνο Στόχος	Έτος: 2013 Περίοδος: Πεντάμηνο Αποτέλεσμα	Έτος: 2013 Περίοδος: Έτος Στόχος
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ			
Είσπραξη παλαιών οφειλών	1140 εκατ. €	723 εκατ. € (-36,579%)	1900 εκατ. €
% Είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών τρέχοντος έτους	14%		24,5%
ΕΛΕΓΧΟΙ & ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΜΕΓΑΛΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ			
Πλήθος τακτικών ελέγχων	176	115 (-34,7%)	596
% Είσπραξης από τακτικούς ελέγχους	65%	26,8% (-58,8%)	75%
Πλήθος προσωρινών ελέγχων	260	231 (-11,2%)	680
% Είσπραξης από προσωρινούς ελέγχους	45%	21,4% (-52,4%)	55%
ΕΛΕΓΧΟΙ & ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΜΕΓΑΛΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ (Προσωρινά στοιχεία)			
Πλήθος τακτικών ελέγχων	280	211 (-24,6%)	910
% Είσπραξης από τακτικούς ελέγχους	40%	37,4% (-6,5%)	65%

Πηγή: <http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/compare/2013/2/>

Πίνακας 4: Αναδιοργανώσεις χωρίς σχέδιο

ΟΙ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΕΙΣ... (1)	...ΚΑΙ ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ (2)
«Ολοκληρώνεται η Δ' και τελική φάση του πολύμηνου σχεδίου του Υπουργείου Οικονομικών για την ενοποίηση των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΔΟΥ), σύμφωνα με το οποίο στις 01/09/2013 αναστέλλεται η λειτουργία των τελευταίων 14 ΔΟΥ σε νησιωτικές περιοχές της χώρας. Η επιλογή των ΔΟΥ που παραμένουν εν λειτουργία έγινε αυστηρά βασιζόμενη	<i>Τα «θύματα»</i> Το σχέδιο της ενοποίησης των Εφοριών, που ως σκέψη δεν ήταν λάθος, προχώρησε με τρόπο που προκάλεσε περισσότερα προβλήματα απ' όσα έλυσε. Είναι χαρακτηριστικά τα όσα παρανοϊκά συμβαίνουν με

σε κριτήρια, όπως αποτυπώθηκαν στο Δελτίο Τύπου της 14/01/2013 του ΥΠΟΙΚ και αναλύθηκαν στο σχετικό Πόρισμα της Επιτροπής Ενοποιήσεων ΔΟΥ (Οκτώβριος 2012), τα οποία εν συντομία ήταν οικονομικά (ήτοι τα έσοδα που συνέλεξαν οι Εφορίες κατά το 2011) και διοικητικά (έτσι ώστε κάθε Νομός να έχει τουλάχιστον 1 ΔΟΥ εν λειτουργία). Με τον τρόπο αυτό θα εκπληρωθεί η μνημονιακή υποχρέωση για λειτουργία 120 ΔΟΥ σε επίπεδο χώρας εντός του 2013, έναντι των 290 ΔΟΥ που λειτουργούσαν το 2011. Σε κάθε μια από αυτές τις ΔΟΥ που αναστέλλεται η λειτουργία τους, ιδρύεται ένα Γραφείο Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων (ΓΕΦ), το οποίο λειτουργεί ως ένα Φορολογικό ΚΕΠ. Τα ΓΕΦ στεγάζονται σε κτήρια των ΟΤΑ, ώστε να επιτευχθούν συνέργειες και να ελαχιστοποιηθεί το κόστος λειτουργίας τους. Στα ΓΕΦ οι πολίτες μπορούν να διεκπεραιώνουν κάθε εργασία, για την οποία προσέρχονταν μέχρι σήμερα στις ΔΟΥ. Παράλληλα ολοκληρώνονται οι διοικητικές ρυθμίσεις έτσι ώστε οι πολίτες να μην υποχρεώνονται πλέον να προσέρχονται στις Εφορίες. Ήδη το Υπουργείο Οικονομικών έχει προβεί σε ηλεκτρονικοποίηση διαδικασιών στο πλαίσιο του TAXISnet, παρέχοντας ολοένα και περισσότερες υπηρεσίες στους πολίτες μέσω διαδικτύου (www.taxisnet.gr). Επιπρόσθετα συνεχίζονται οι εργασίες με στόχο εντός των επόμενων μηνών να είναι εφικτή η διεκπεραίωση των πληρωμών που διενεργούνταν στις ΔΟΥ αποκλειστικά στις Τράπεζες, έτσι ώστε να καταργηθούν τα ταμεία από τις ΔΟΥ. Οι ενοποιημένες ΔΟΥ με τη συγκέντρωση του κατακερματισμένου προσωπικού μπορούν πλέον να εστιάσουν στο ουσιαστικό τους έργο, που είναι η διενέργεια φορολογικών ελέγχων, με σκοπό την πάταξη της φοροδιαφυγής και τη συλλογή εσόδων για το Κράτος.»	«θύματα» τους συναλλασσόμενους με την Εφορία Χαλανδρίου... <i>Γολγοθάς</i> Πρόκειται για μια από τις μεγαλύτερες ΔΟΥ της Αττικής, όπου καθημερινά οι λιγοστοί πλέον υπάλληλοι προσπαθούν να εξυπηρετήσουν δεκάδες πολίτες. Με βάση τον νέο σχεδιασμό, το δικαστικό και το ελεγκτικό τμήμα της εν λόγω Εφορίας «μετακόμισαν» στον... Χολαργό. Έτσι, αν κάποιος πολίτης που υπάγεται στο Χαλάνδρι θέλει να κάνει ρύθμιση της οφειλής του και να καταβάλει -όπως οφείλει- την πρώτη δόση, θα πρέπει να ζήσει έναν... Γολγοθά. <i>Πέρα – δώθε</i> Συγκεκριμένα, ο πολίτης καλείται: Να ξεκινήσει από τον Χολαργό, υποβάλλοντας την αίτηση για τη ρύθμιση. Να πάρει την έγκριση, να μεταβεί στο Χαλάνδρι, να δείξει στους αρμοδίους το χαρτί από τον Χολαργό και, αφού εκείνοι συμφωνήσουν, να επιστρέψει στον Χολαργό εννοείται... Να πάρει από εκεί το δοσολόγιο και να γυρίσει στο Χαλάνδρι προκειμένου να καταβάλει την πρώτη δόση και να θέσει έτσι σε ισχύ τη ρύθμισή του. Φυσικά, όλα αυτά δεν γίνονται σε «μηδέν χρόνο», καθώς στις Εφορίες, ακόμη και τώρα, οι ουρές δεν λείπουν...
---	---

Πηγές:

(1) <http://www.minfin.gr/portal/el/resource/contentObject/id/e2d3fa1d-661e-4404-949c-e0e2f7e96762>

(2) <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22767&subid=2&pubid=63864076>

Αντίστοιχα προβληματική ήταν η έως σήμερα προσπάθεια αναδιοργάνωσης της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου. Το έργο είχε ανατεθεί στις ομάδες αξιολόγησης δομών που οργανώθηκαν από το ΥΔΜΗΔ σε συνεργασία με την γαλλική task force. Η αρμόδια ομάδα, προσπαθώντας να επιτύχει τον οριζόντιο στόχο μείωσης των οργανωτικών μονάδων κατά 30%, αναγκάστηκε να προβεί σε μη-ορθολογικές προτάσεις αναδιοργάνωσης. Από την άλλη, είναι προφανές ότι η -αναμενόμενη- πολιτική και συντεχνιακή πίεση, οδήγησε σε ορισμένους συμβιβασμούς και διευθετήσεις που μείωσαν ακόμα περισσότερο την ποιότητα των προτάσεων.

Τελικά, σύμφωνα με τις προτάσεις της ομάδας αξιολόγησης, δομές με συναφές αντικείμενο παρέμεναν διακριτές, ενώ άλλες με εντελώς διαφορετικές αρμοδιότητες επρόκειτο να συγχωνευθούν. Χαρακτηριστικά, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων και το ΣΔΟΕ παρέμειναν διακριτές, παρά το γεγονός ότι ο ρόλος τους είναι απολύτως συνδεδεμένος με το έργο της νεοσύστατης ΓΓΔΕ¹⁶. Η ενοποίηση αυτών των δομών θα δημιουργούσε σημαντικές συνέργειες και θα βοηθούσε στην εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης και συνεκτικής πολιτικής.

Όταν η task force IMF/EC για τη φορολογική διοίκηση επιχείρησε μια πιο εμπεριστατωμένη ανάλυση σχετικά με τις αναδιοργανώσεις στη φορολογική διοίκηση βρέθηκε απέναντι στον εαυτό της (ως μέλη της Τρόικα) και των οριζόντιων στόχων που είχε επιβάλλει. Ακολουθώντας ένα λειτουργικό κριτήριο (όπως εξ αρχής έπρεπε να έχει τεθεί), γρήγορα διαπίστωσε ότι οι προτάσεις αναδιοργάνωσης της ομάδας αξιολόγησης δομών του Υπουργείου Οικονομικών, ουδόλως βοηθούσαν προς αυτή την κατεύθυνση, καθώς είχαν προσανατολιστεί στη «με κάθε κόστος» συγχώνευση δομών έως ότου επιτευχθεί το ποσοστό μείωσης 30%, το οποίο είχε τεθεί ως ζητούμενο. Οι διαπιστώσεις και οι προτάσεις της task force IMF/EC ήταν εκ διαμέτρου αντίθετες από αυτές της ομάδας αξιολόγησης των δομών¹⁷. Οι τελικές αποφάσεις σχετικά με την αναδιοργάνωση των δομών δεν είναι γνωστές τη στιγμή που γράφεται το παρόν άρθρο (Ιούλιος 2013). Είναι βέβαιο, ότι οι συστάσεις της task force IMF/EC θα ληφθούν υπόψη διαφοροποιώντας τις αρχικές προτάσεις. Είναι ωστόσο επίσης βέβαιο, ότι αφενός χάθηκε πολύτιμος χρόνος και πόροι και αφετέρου ότι αρχικώς υπήρξε έλλειμμα σχεδιασμού και στόχευσης σε ότι αφορά το αντικείμενο των αναδιοργανώσεων.

Αυτό που τελικά συνέβη σε ότι αφορά την αναδιοργάνωση των δομών της φορολογικής διοίκησης ήταν αυτό που ο R. Merton έχει εύστοχα χαρακτηρίσει «υποκατάσταση του σκοπού από τα μέσα»: Οι αναδιοργανώσεις δομών, ιδωμένες αρχικά ως **μέσο** βελτίωσης της λειτουργίας, μετατρέπονται σε **αυτοσκοπό**. Η αριθμητική μείωση των δομών καθίσταται προτεραιότητα υποκαθιστώντας τον αρχικό σκοπό, δηλαδή τη βελτίωση της λειτουργίας και της αποδοτικότητας. Η ετήσια εξοικονόμηση από τη συγχώνευση των Δ.Ο.Υ. υπολογίστηκε στα 9,5

¹⁶ Το περιεχόμενο της έκθεσης αξιολόγησης δομών δεν είναι διαθέσιμο καθώς δεν έχει δημοσιευτεί. Ωστόσο, οι τελικές προτάσεις της ομάδας αξιολόγησης δομών του ΥΠΟΙΚ τέθηκαν υπόψη της task force της Τροικα για τη φορολογική διοίκηση. Οι προτάσεις της ομάδας αξιολόγησης των δομών και οι αντίστοιχες της task force συμπεριληφθήκαν στην κοινή έκθεση IMF/EC για τη φορολογική διοίκηση η οποία δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2013. Οι αναφορές σχετικά με τις προτάσεις της ομάδας αξιολόγησης δομών του ΥΠΟΙΚ προέρχονται από αυτό το κείμενο (<http://www.zougla.gr/file.ashx?fid=943721>)

¹⁷ Βλ. ενδεικτικά ορισμένες διαπιστώσεις από τη σχετική έκθεση: «α) Το σχέδιο της έκθεσης Αξιολόγησης Δομών ασχολείται με τον αριθμό και τη φύση των λειτουργούντων υπηρεσιών (ΔΟΥ) αλλά δεν κάνει σαφή λόγο για την οργανωτική δομή και υπαγωγή τους β) δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός των επιτελικών και των επιχειρησιακών λειτουργιών στη ΓΔΤ & ΕΦΚ γ) Αρκετές βασικές λειτουργίες δεν υποστηρίζονται από την τρέχουσα οργανωτική δομή της ΓΔΤ & ΕΦΚ δ) Η πρόταση της Επιτροπής Αξιολόγησης Δομών για μείωση του αριθμού των τμημάτων στην κεντρική υπηρεσία θα πρέπει να επανεξετασθεί. Η μείωση του αριθμού των τμημάτων στην Κ.Υ. από 28 σε 10 ενδέχεται να μην δικαιολογείται, δεδομένου ότι αρκετά από αυτά δεν έχουν συναφές αντικείμενο, καθώς διαφορετικές λειτουργίες έχουν συγχωνευθεί σε μια οργανωτική μονάδα. Η οργανωτική δομή θα πρέπει να απεικονίζει τη διαφορετική φύση των αντικειμένων». (<http://www.zougla.gr/file.ashx?fid=943721>)

εκ. €¹⁸. Την ίδια στιγμή, οι «αναδιοργανωμένες» Δ.Ο.Υ. έχαναν σχεδόν 1δισ€ το 2012 από την είσπραξη οφειλών σε σχέση με τους στόχους¹⁹, λόγω των λειτουργικών αδυναμιών εξαιτίας ακριβώς του πρόχειρου τρόπου με τον οποίο προχώρησε η αναδιοργάνωσή τους.

Διαδικασίες

Οι σημαντικότεροι στόχοι που είχαν τεθεί σε σχέση με τις διαδικασίες, αφορούσαν στη διοικητική επίλυση διαφορών (εξωδικαστική), στην ανάθεση των εισπράξεων σε τράπεζες και άλλους φορείς και στην απλοποίηση των διαδικασιών συναλλαγής.

Στο πεδίο του εκσυγχρονισμού και της απλούστευσης των διαδικασιών τα αποτελέσματα υπήρξαν απογοητευτικά. Πέρα από κάποια σημειακή πρόοδο (εισαγωγή της δυνατότητας πληρωμής φορολογικών οφειλών στις τράπεζες, πιλοτικές ενέργειες ελέγχου και παρακολούθησης δηλώσεων ΦΜΥ), οι διαδικασίες παρέμειναν γραφειοκρατικές και αναποτελεσματικές. Τόσο οι εσωστρεφείς διοικητικές διαδικασίες, όσο και οι εξωστρεφείς (υπηρεσίες προς πολίτες και επιχειρήσεις) δεν προσαρμόστηκαν εγκαίρως στις αλλαγές των δομών. Διατηρώντας ανέπαφες τις απαρχαιωμένες διαδικασίες, ήταν λογικό να αυξηθεί ραγδαία ο φόρτος εργασίας, καθώς μεγαλύτερο διοικητικό έργο ανατέθηκε τελικά σε λιγότερους αναλογικά πόρους (συγχωνευμένες Δ.Ο.Υ.). Το ήδη υπερφορτωμένο διοικητικό σύστημα οδηγήθηκε σε κατάρρευση²⁰.

Η απλούστευση και ο εκσυγχρονισμός των διοικητικών διαδικασιών σε ένα σύστημα που πάσχει από γραφειοκρατία και διαφθορά θεωρείται κρίσιμης σημασίας. Ως εκ τούτου, δεδομένης της ασφυκτικής ανάγκης περιορισμού της φοροδιαφυγής και άμεσης αύξησης των δημόσιων εσόδων, μοιάζει παράδοξο το γεγονός ότι οι παρεμβάσεις στις διαδικασίες της φορολογικής διοίκησης δεν αποτέλεσαν προτεραιότητα. Ωστόσο, εξηγείται βάσει της προσέγγισης που τελικά επικράτησε και ήθελε κάθε παρέμβαση να εξυπηρετεί ένα δημοσιονομικό στόχο. Η πολιτική ηγεσία, αδυνατώντας να συνδέσει τις απλουστεύσεις με ένα σαφές δημοσιονομικό όφελος, αδιαφόρησε εντελώς για κάθε άλλη θετική επίπτωση (επιτάχυνση ελέγχων, μείωση διοικητικών βαρών) και έθεσε τις παρεμβάσεις που αφορούσαν τις διοικητικές διαδικασίες στο περιθώριο. Χαρακτηριστικό της έλλειψης πολιτικής βούλησης, είναι το γεγονός, ότι δεν υλοποιήθηκαν ακόμα και προτάσεις απλούστευσης που προήλθαν από την ίδια τη διοίκηση και έτυχαν της

¹⁸ Ειδικότερα, το όφελος από τις ενοποιήσεις για τη διετία 2013/14 υπολογίστηκε στα 18.987.888 €, σύμφωνα με το πόρισμα της Ειδικής Επιτροπής Επεξεργασίας και Τελικού Σχολιασμού του Σχεδίου Ενοποιήσεων των Δ.Ο.Υ. (http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/06/53/26/0653262115d6ccb66e1e76186f0856216cb2e0de/application/msword/%CE%A0%CF%8C%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1+%CE%95%CE%BD%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%B7%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD+%CE%94%CE%9F%CE%A5_30-9-12_final.doc)

¹⁹ Σύμφωνα με την κοινή έκθεση IMF/EC: «Εισπράχθηκαν συνολικά €1.099 εκατομμύρια από οφειλές παρελθόντων ετών έναντι στόχου €2.000 εκατομμυρίων (54%). Οι επιδόσεις ως προς την είσπραξη νέων οφειλών για το 2012 επίσης υπολείπονταν του προγραμματικού κριτηρίου αναφοράς (10,45% έναντι στόχου 20%). Το συνολικό ύψος των οφειλών συνέχισε να αυξάνεται από τα €44,9 δισ στα τέλη του 2011 στα €55,0 δισ στα τέλη του 2012 (αύξηση κατά 10,1%)». (<http://www.zougla.gr/file.ashx?fid=943721>)

²⁰ Βλ. ενδεικτικά σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στις ΔΟΥ: Η Ελλάδα αναστενάζει στις εφορίες, http://www.capital.gr/tax/news_tax.asp?id=1831619 (26/7/2013)

αποδοχής της task force, όπως στην περίπτωση της διαδικασίας χαρακτηρισμού των φορολογικών οφειλών ως ανεπίδεκτων είσπραξης²¹.

Σημαντικές αλλαγές σε ότι αφορά τις διαδικασίες, υιοθετήθηκαν –όπως και στα υπόλοιπα υποσυστήματα- το τελευταίο εξάμηνο. Μεταξύ αυτών, η εισαγωγή διαδικασιών ελέγχου βάσει ανάλυσης κινδύνου, συστήματος διαχείρισης υποθέσεων και η εφαρμογή ενός νέου συστήματος διαιτησίας και διοικητικής επίλυσης διαφορών. Οι παρεμβάσεις αυτές κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο δεν μπορούν ακόμα να αξιολογηθούν ως προς την αποτελεσματικότητά τους.

ΤΠΕ

Ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών, στηρίζεται και υποστηρίζεται από την εισαγωγή κατάλληλων εφαρμογών ΤΠΕ. Από τη στιγμή που δεν προωθήθηκαν οι παρεμβάσεις στις διαδικασίες, ήταν λογικό να καθυστερήσει και η αναβάθμιση, επέκταση και εκσυγχρονισμός των ΤΠΕ της φορολογικής διοίκησης. Από την έναρξη της κρίσης έως σήμερα, η αξιοποίηση ΤΠΕ για τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης παρέμεινε περιορισμένη. Τα πληροφοριακά συστήματα και οι μηχανογραφικές εφαρμογές ήταν εξ αρχής ανεπαρκή για να υποστηρίξουν τις βασικές διοικητικές λειτουργίες (έλεγχοι, διασταύρωση στοιχείων, είσπραξη οφειλών). Ωστόσο, είτε λόγω αδυναμίας σχεδιασμού είτε επειδή δεν αποτέλεσε προτεραιότητα, τα συστήματα ΤΠΕ δεν βελτιώθηκαν. Έτσι, ένα βασικό εργαλείο εκσυγχρονισμού και βελτίωσης της απόδοσης της διοίκησης παρέμεινε αναξιοποίητο. Η εξάπλωση του TAXIS και η βελτίωση του ELENXIS έχουν πλέον προγραμματιστεί, ωστόσο τρία χρόνια από την έναρξη της κρίσης καμία από τις απαιτούμενες αλλαγές δεν έχει πλήρως εφαρμοστεί.

Ανθρώπινο δυναμικό

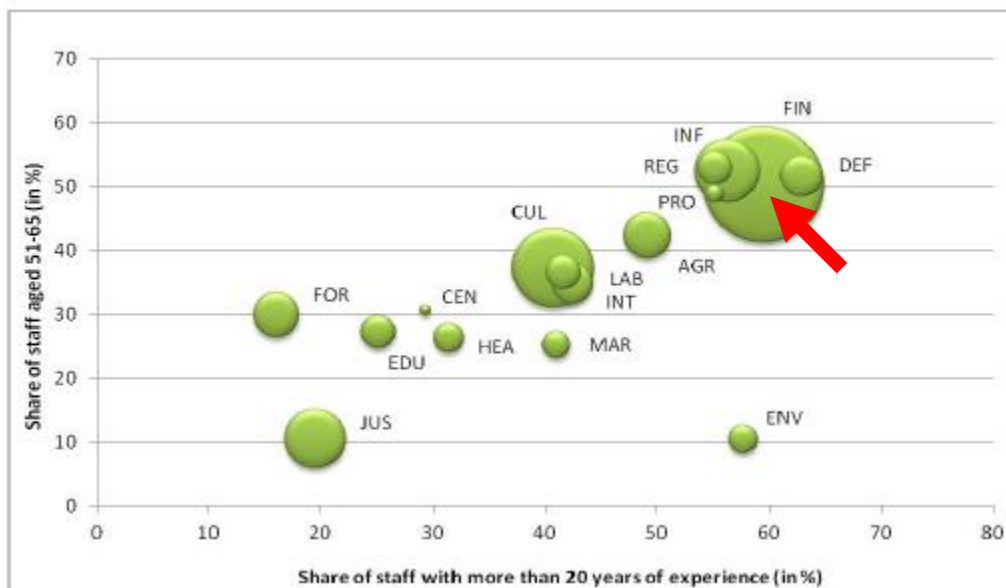
Οι αντιφάσεις στον τρόπο, το χρόνο και το βαθμό που προχώρησαν οι αλλαγές σε δομές και διαδικασίες είναι ενδεικτικές της αδυναμίας προώθησης μιας συνολικής μεταρρύθμισης στο πεδίο της φορολογικής διοίκησης. Ωστόσο, περισσότερο χαρακτηριστική είναι η αξιολόγηση των παρεμβάσεων στο πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού. Ακολουθώντας τις προσταγές του μνημονίου, οι αρμόδιοι Υπουργοί επέβαλλαν μια βίαιη, οριζόντια περικοπή τόσο στον αριθμό όσο και στις αμοιβές του προσωπικού της φορολογικής διοίκησης. Η αδυναμία διαφοροποίησης μεταξύ πεδίων πολιτικής και η επιμονή σε οριζόντιες ρυθμίσεις είχε ως αποτέλεσμα να εφαρμοστούν και στο πεδίο της φορολογικής διοίκησης οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν συνολικά σε όλο το δημόσιο τομέα: περιορισμός προσλήψεων (1:5), ενιαίο μισθολόγιο, πάγωμα προαγωγών και παροχής κινήτρων απόδοσης.

²¹ Σύμφωνα με την κοινή έκθεση IMF/EC: «Η σημερινή διαδικασία για το χαρακτηρισμό των φορολογικών οφειλών ως ανεπίδεκτων είσπραξης είναι δυσκίνητη, με πολλά διαδοχικά στάδια και απαράδεκτα αργή. Η Διεύθυνση έχει αναπτύξει προτάσεις για μια απλουστευμένη διαδικασία η οποία να μειώνει τα βήματα από εννέα σε τρία ή τέσσερα. Πρέπει να ληφθεί γρήγορα η απόφαση να υιοθετηθεί μια απλούστερη διαδικασία, διότι είναι κρίσιμης σημασίας τα μέτρα αναγκαστικής είσπραξης να κατευθυνθούν στοχευμένα στις εισπράξιμες οφειλές ώστε να είναι αποτελεσματικά»

Έτσι, δεν έγινε εγκαίρως αντιληπτό αυτό που ο ΟΟΣΑ είχε επισημάνει στην σχετική έκθεση για τη δημόσια διοίκηση, δηλαδή ότι τα περιοριστικά μέτρα, βραχυπρόθεσμα αποδίδουν μικρά δημοσιονομικά οφέλη, ωστόσο μακροπρόθεσμα θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργική ικανότητα της διοίκησης. Η μη-ανανέωση του ανθρώπινου δυναμικού στο πεδίο που είχε μακράν το πιο γερασμένο προσωπικό (διάγραμμα 1), στέρησε από τη διοίκηση πολύτιμους πόρους, ακριβώς όταν τους είχε περισσότερο ανάγκη: τη στιγμή που έπρεπε να εντείνει τις προσπάθειες για την είσπραξη εσόδων και την επίτευξη των ιδιαίτερα φιλόδοξων μνημονιακών στόχων.

Διάγραμμα 1: ηλικιακή κατανομή προσωπικού ανά Υπουργείο

Figure 1.5. Age and experience trends in ministries



Πηγή: Oecd, OECD Public Governance Reviews GREECE REVIEW OF THE CENTRAL ADMINISTRATION

Η συνεχής αποδυνάμωση στο ανθρώπινο δυναμικό -λόγω αποχωρήσεων/ συνταξιοδοτήσεων- γρήγορα οδήγησε σε αδιέξοδο, καθώς το συρρικνούμενο και απογοητευμένο προσωπικό καλούνταν να ανταποκριθεί στις συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις που έθετε το Μνημόνιο, χωρίς κανένα κίνητρο και χωρίς νέα εργαλεία και μέσα. Οι εμφανείς κίνδυνοι που δημιουργούσε η μονοδιάστατη δημοσιονομική προσέγγιση των παρεμβάσεων στο ανθρώπινο δυναμικό δεν έγιναν κατανοητοί ούτε από τις διαδοχικές κυβερνήσεις ούτε από την Τρόικα. Οι παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα (μείωση μισθών, μείωση προσωπικού) βαπτίστηκαν «μεταρρυθμίσεις» και επικοινωνήθηκαν ως τέτοιες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να ακυρωθούν ή να διακοπούν ακόμα και παρεμβάσεις που θα μπορούσαν να βελτιώσουν τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού χωρίς απαραίτητα να αντιφάσκουν με τις απαιτήσεις για μείωση δαπανών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αξιολόγηση των υπαλλήλων. Παρά το γεγονός ότι στο πλαίσιο του Μνημονίου τέθηκαν επιχειρησιακοί στόχοι για τις οικονομικές υπηρεσίες, δεν υπήρξε αντίστοιχη παρέμβαση για την εισαγωγή ενός συστήματος στοχοθεσίας και αξιολόγησης του προσωπικού. Ελλείψει ενός τέτοιου συστήματος, ήταν αδύνατο να αποδοθούν ευθύνες κάθε φορά που διαπιστωνόταν απόκλιση από τους στόχους. Από τη στιγμή που οι ατομικοί στόχοι και

κίνητρα δεν ευθυγραμμίζονταν με τους οργανωσιακούς ήταν παράλογο να περιμένει κανείς ότι οι υπάλληλοι θα εστίαζαν στην επίτευξη των μνημονιακών στόχων.

Η task force IMF/EC για τη φορολογική διοίκηση, ήρθε δυο χρόνια μετά, να διαπιστώσει αυτό που ήδη ήταν γνωστό. Δηλαδή, ότι η μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης, προϋποθέτει την ποσοτική και ποιοτική ενίσχυση του προσωπικού, την παροχή κινήτρων και τη διαφοροποίηση των αμοιβών. Στη σχετική έκθεση προτείνεται η ενίσχυση με προσωπικό σχεδόν του συνόλου των δομών στις οποίες αναφέρεται. Πως όμως είναι δυνατό να αυξηθεί το προσωπικό όταν έχουν επιβληθεί περιορισμοί στις προσλήψεις και το πρόγραμμα κινητικότητας περιορίζεται στην εύρεση πλεονάζοντος προσωπικού; Αντίστοιχα, προτείνεται η διαφοροποίηση των αμοιβών και η παροχή κινήτρων, συστάσεις οι οποίες επίσης αντιφάσκουν με την πολιτική των περικοπών και της ομογενοποίησης που εισήγαγε το ενιαίο μισθολόγιο κατ' εφαρμογή των μνημονιακών δεσμεύσεων.

Η μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης υπονομεύτηκε από τα λάθη στρατηγικής, τον οριζόντιο χαρακτήρα και τη μονοδιάστατη στόχευση της αρχικής προσέγγισης. Στον ακόλουθο πίνακα (πίνακας 4) φαίνεται χαρακτηριστικά, η διαφοροποίηση μεταξύ της αρχικής οριζόντιας στρατηγικής και της αναθεωρημένης -και περισσότερο συστημικής- προσέγγισης που ακολουθείται το τελευταίο εξάμηνο. Οι αντιφάσεις και αντιθέσεις είναι προφανείς. Οι αντιφάσεις και ο ανορθολογισμός της πολιτικής που ακολουθήθηκε γίνεται εμφανής αντιπαραβάλλοντας τις μνημονιακές δεσμεύσεις που η Τρόικα επέβαλλε και η ελληνική πλευρά διαφήμιζε ως μεταρρυθμίσεις, με τα αποτελέσματα που το ίδιο το IMF /EC διαπίστωσε και τις προτάσεις στις οποίες κατέληξε, όταν ειδικώς ανέλυσε την κατάσταση της φορολογικής διοίκησης τον Ιανουάριο του 2013:

Πίνακας 4: Αρχική και αναθεωρημένη στρατηγική για τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης

Τι προβλέπονταν αρχικά/ δεσμεύσεις	Τα αποτελέσματα & νέες συστάσεις/κατευθύνσεις
ΜΝΗΜΟΝΙΟ (2010-2012)	Έκθεση IMF/EC για τη φορολογική διοίκηση (2013)
Μείωση προσωπικού- περιορισμός προσλήψεων	Αύξηση προσωπικού και προσλήψεων
3^η αναθεώρηση/ Φεβρουάριος 2011: «Η Κυβέρνηση λαμβάνει μέτρα για τη μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα επιπλέον του κανόνα της μιας πρόσληψης για κάθε 5 αποχωρήσεις. Εφαρμογή του κανόνα πρόσληψης 1:10 το 2011 και επέκταση του κανόνα πρόσληψης 1:5 μέχρι το 2015».	«Ο κανόνας 1 προς 5 στις προσλήψεις συνεπάγεται έναν επιπλέον περιορισμό στο πλήθος των ελεγκτών που θα μπορούσαν να προσληφθούν εντός του έτους. Η πρόσληψη από την αγορά 200 ελεγκτών αποτελεί παραβίαση του εν λόγω κανόνα. Δυνάμει του εκτιμώμενου ρυθμού αποχωρήσεων στη φορολογική διοίκηση, μόνο 10 νέοι υπάλληλοι θα μπορούσαν να προσληφθούν το 2013 και μόνο 350 περίπου κατά τη διάρκεια της περιόδου 2013-16. Η πρόσληψη ελεγκτών από την αγορά πρέπει να αναδειχθεί ως πρώτη προτεραιότητα στο πλαίσιο του γενικότερου προγράμματος προσλήψεων της κυβέρνησης για τον δημόσιο τομέα. Ο κανόνας 1 προς 5 δεν πρέπει να

	αποτελέσει εμπόδιο στην ανανέωση του πληθυσμού των ελεγκτών»
4^η αναθεώρηση/ Ιούλιος 2011: «Η κυβέρνηση έχει στόχο να μειώσει τους απασχολούμενους στο δημόσιο τομέα κατά 150.000 ή περίπου 20% μέχρι το 2015. Αναμένουμε η μείωση να προέλθει από τον κανόνα προσλήψεων /αποχωρήσεων (1:10 το 2011 και 1:5 στη συνέχεια), μειώσεις στον αριθμό των συμβασιούχων και μη εθελούσιες εξόδους» Μνημόνιο 2/Φεβρουάριος 2012: «Οι βασικές μεταρρυθμίσεις συμπεριλαμβανομένων αυτών που έχουν καθοριστεί στη ΜΔΣ και στον προϋπολογισμό του 2012 περιλαμβάνουν: Μειώσεις προσωπικού: παραμένουμε πιστοί στη δέσμευσή μας να μειώσουμε την απασχόληση στη γενική κυβέρνηση κατά τουλάχιστον 150.000 την περίοδο 2011-2015. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, θα συνεχίσουμε να εφαρμόζουμε αυστηρά την υφιστάμενη αναλογία 1:5 προσλήψεις-αποχωρήσεις»	«Τα δημογραφικά προβλήματα και η έλλειψη προσόντων των ελεγκτών συνεχίζουν να αποτελούν σημαντικά προβλήματα. Το πλήθος των ελεγκτών συνεχίζει να μειώνεται.. Ο πληθυσμός των ελεγκτών είναι γερασμένος -πάνω από 50% των υπαλλήλων της φορολογικής διοίκησης είναι άνω των 50 ετών και 26% είναι άνω των 55, πράγμα το οποίο φαίνεται ότι θα έχει ως αποτέλεσμα να συνεχιστούν οι υψηλοί ρυθμοί εξόδου από την υπηρεσία παρά την αύξηση κατά δύο χρόνια του ορίου ηλικίας υποχρεωτικής συνταξιοδότησης»
Μείωση μισθολογικού κόστους	Διαφοροποίηση αμοιβών, παροχή κινήτρων, επιβράβευση απόδοσης
3^η αναθεώρηση/ Φεβρουάριος 2011: «Η κυβέρνηση υιοθετεί νομοθεσία που καθιερώνει ένα απλοποιημένο σύστημα αμοιβών που καλύπτει τον βασικό μισθό και τα επιδόματα και το οποίο εφαρμόζεται σε όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα»	«Ο μέσος μηνιαίος μισθός για νεοεισερχόμενο ελεγκτή είναι κάτω από €700, ποσό αντίστοιχο με τον μισθό κάθε άλλου νεοεισερχόμενου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης στο ΥπΟικ και μόνο 20% πάνω από τον κατώτατο μισθό στην Ελλάδα. Συγκριτικά, στις άλλες φορολογικές διοικήσεις στις χώρες του ΟΟΣΑ ο κατώτατος μισθός ενός ελεγκτή ανέρχεται περίπου σε 134% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ενώ στην Ελλάδα κινείται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα, ήτοι σε λιγότερο από 50% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ»
4^η αναθεώρηση/ Ιούλιος 2011: «Μείωση του συνολικού μισθολογικού κόστους στο δημόσιο (0,6% του ΑΕΠ). Το νέο μισθολόγιο θα αρχίσει να εφαρμόζεται από τα μέσα Αυγούστου και θα ολοκληρωθεί σταδιακά σε τρία χρόνια. Θα φέρει τους μισθούς σε επίπεδα με αυτά που επικρατούν στον ιδιωτικό τομέα (πετυχαίνοντας «ίση αμοιβή για ίση εργασία») και θα αποσυμπιέσει τη μισθολογική δομή ώστε να ανταμείβεται καλύτερα η απόδοση. Η συνολική εξοικονόμηση θα επιτευχθεί με κατάργηση των ειδικών καθεστώτων για μισθούς και επιδόματα και μείωση της αυτόματης τιμαριθμικής προσαρμογής.» Μνημόνιο 2/Φεβρουάριος 2012: «Η Κυβέρνηση να θεσπίσει νομοθεσία στα πλαίσια της εφαρμογής της ΜΠΔΣ (φάση II) για την εισαγωγή ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο τομέα, προσωρινό πάγωμα αυτόματης	«Το Ενιαίο Μισθολόγιο και η κατάργηση των επιδομάτων απόδοσης για τους δημοσίους υπαλλήλους δεν επιτρέπουν τη διαφοροποίηση της αμοιβής συναρτήσει προσόντων και πείρας. Σε άλλες φορολογικές διοικήσεις η αμοιβή των ελεγκτών διαμορφώνεται σε διαφορετικά επίπεδα και φθάνει σε ποσοστό 340% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ για τους ελεγκτές στο ανώτατο επίπεδο. Λόγω των υφιστάμενων περιορισμών του προϋπολογισμού στην Ελλάδα δεν χορηγούνται ούτε τα κίνητρα επίτευξης στόχων. Επιπλέον, η φορολογική διοίκηση ποτέ δεν διέθετε την ευελιξία να επιβραβεύσει την απόδοση, σε αντιδιαστολή με τις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ όπου η ευελιξία είναι δυνατή ακόμη και στο πλαίσιο του μισθολογίου του δημόσιου τομέα.»

ωρίμανσης, και μείωση κατά το ήμισυ του επιδόματος παραγωγικότητας»	
Μνημόνιο 2/Φεβρουάριος 2012: «Οι βασικές μεταρρυθμίσεις συμπεριλαμβανομένων αυτών που έχουν καθοριστεί στη ΜΔΣ και στον προϋπολογισμό του 2012 περιλαμβάνουν: Μειώσεις στη μισθολογική δαπάνη του δημοσίου τομέα. Μεταρρύθμιση της αποζημίωσης των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Αναθεώρηση νέου συστήματος προαγωγών για να διασφαλιστεί ότι υπάρχει κατάλληλος έλεγχος κατά της αύξησης του μισθολογικού κόστους μέσω προαγωγών»	
Αναδιοργάνωση δομών- ποσοτική μείωση	Αναδιοργάνωση δομών- αναβάθμιση λειτουργικής ικανότητας
«Έμφαση θα δοθεί στο κλείσιμο και τη μείωση του μεγέθους των φορέων γενικής κυβέρνησης. Προχωρούμε, με στόχο τη μείωση κατά 30% της υφιστάμενης δομής,»	«Το σχέδιο της έκθεσης Αξιολόγησης Δομών ασχολείται με τον αριθμό και τη φύση των λειτουργούντων υπηρεσιών (ΔΟΥ) για τη φορολογική διοίκηση αλλά δεν κάνει σαφή λόγο για την οργανωτική δομή και υπαγωγή τους»
Πρόταση ομάδας αξιολόγησης δομών: «Μείωση του αριθμού του προσωπικού κατά 100 (4,68%), με μείωση του προσωπικού της Κεντρικής Υπηρεσίας στο ήμισυ»	« Πρέπει να αυξηθεί το προσωπικό που ασχολείται με την είσπραξη οφειλών στην κεντρική υπηρεσία και να αντιμετωπιστούν τα θέματα εκπαίδευσης. Παρ' ότι ο ρόλος και οι αρμοδιότητές της διευρύνθηκαν σημαντικά δεν αυξήθηκε αναλόγως και το προσωπικό. Το γεγονός αυτό παρακωλύει τις προσπάθειες παρακολούθησης και βελτίωσης των επιδόσεων των Δ.Ο.Υ.»
Πρόταση ομάδας αξιολόγησης δομών: «Μείωση του αριθμού των Διευθύνσεων της Κ.Υ. από 7 σε 4 και των τμημάτων από 28 σε 10»	« Η πρόταση της Επιτροπής Αξιολόγησης Δομών για μείωση του αριθμού των τμημάτων στην κεντρική υπηρεσία θα πρέπει να επανεξετασθεί. Η μείωση του αριθμού των τμημάτων στην Κ.Υ. από 28 σε 10 ενδέχεται να μην δικαιολογείται, δεδομένου ότι αρκετά από αυτά δεν έχουν συναφές αντικείμενο, καθώς διαφορετικές λειτουργίες έχουν συγχωνευθεί σε μια οργανωτική μονάδα » « Δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός των επιτελικών και των επιχειρησιακών λειτουργιών στη ΓΔΤ & ΕΦΚ. Στην Κ.Υ. δεν γίνεται διάκριση μεταξύ χάραξης της επιχειρησιακής πολιτικής και εφαρμογής επιχειρησιακών διαδικασιών »
Πρόταση ομάδας αξιολόγησης δομών: «Μείωση των μονάδων των αποκεντρωμένων δομών από 56 σε 42 ή εναλλακτικά σε 33 και των τμημάτων στις περιφέρειες από 271 σε 200 ή σε 191 σε συνδυασμό με τον υποβιβασμό ορισμένων τελωνείων.»	« Στη δομή που προτείνει η Επιτροπή Αξιολόγησης Δομών δεν υπάρχει λειτουργία διοικητικής υποστήριξης για την κάλυψη συγκεκριμένων λειτουργιών προμηθειών τελωνειακού εξοπλισμού (π.χ. όπλων, μηχανημάτων x-

	<i>Ραγ για δράσεις επιβολής) καθώς και εσωτερικής επικοινωνίας και συντονισμού εντός της ΓΔΤ & ΕΦΚ.»</i>
Πρόταση ομάδας αξιολόγησης δομών: «Μείωση του αριθμού των τμημάτων των τελωνείων από 5-6 σε 4, με κατάργηση των τμημάτων διοικητικής υποστήριξης και δικαστικού.»	«Οποιαδήποτε μείωση του αριθμού των τμημάτων των τελωνείων θα πρέπει να εκτιμηθεί στο πλαίσιο μιας πλήρους αναθεώρησης της δομής των τοπικών υπηρεσιών»

Πηγές : (1) EC (2011), Occasional papers 77, The Economic Adjustment Programme for Greece, Third review

(2) EC (2011), Occasional papers 82, The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth review

(3) EC (2012), Occasional papers 94, The Second Economic Adjustment Programme for Greece,

(4) ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2013), Επιδόσεις Διαχείρισης Εσόδων και Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις, <http://www.zougla.gr/file.ashx?fid=943721>

4. Συμπεράσματα

Τρία και πλέον χρόνια μετά τις εξαγγελίες για ριζική μεταρρύθμιση της φορολογικής πολιτικής, τα προβλήματα παραμένουν. Η φορολογική δικαιοσύνη δεν έχει αποκατασταθεί καθώς ορισμένες ομάδες πληθυσμού εξακολουθούν να επιβαρύνονται δυσανάλογα²². Η διαφθορά παραμένει εκτεταμένη, τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου ανεπαρκή και πολιτική βούληση αμφίθυμη ώστε να την περιορίσουν. Η φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή συνεχίζει να αποτελεί την αχίλλειο πτέρνα του φορολογικού συστήματος και τον κύριο λόγο για τη διαρκή υστέρηση των δημοσίων εσόδων. Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές εξακολουθούν να αυξάνονται, παρά τις προσπάθειες αναβάθμισης των εισπρακτικών διαδικασιών. Οι διαδικασίες παραμένουν γραφειοκρατικές και πολύπλοκές δημιουργώντας πρόσθετα διοικητικά βάρη και λειτουργώντας ως τροχοπέδη για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.

Η προσπάθεια μεταρρύθμισης της φορολογικής πολιτικής και της φορολογικής διοίκησης δεν είχε έως σήμερα τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Είναι αλήθεια ότι υπήρξαν ορισμένες αλλαγές και βελτιώσεις στο συγκεκριμένο πεδίο. Από μόνο το γεγονός της ύπαρξης δημοσιευμένων στοιχείων σε περιοδική βάση, στόχων και αποτελεσμάτων βάσει των οποίων παρακολουθείται και αξιολογείται η φορολογική πολιτική, συνιστά αξιοσημείωτη πρόοδο για μια χώρα όπου οι δημόσιες πολιτικές εξαντλούνταν στα σλόγκαν, τους τηλεοπτικούς διαξιφισμούς και τη δημαγωγική ρητορεία. Ωστόσο, οι αλλαγές ήταν αποσπασματικές και δεν κατάφεραν να αποκτήσουν την κρίσιμη μάζα και τη δυναμική που απαιτείται για μια ριζική μεταρρύθμιση, πολύ περισσότερο δε, από τη στιγμή που το πεδίο της φορολογικής διοίκησης είχε τεθεί εξ αρχής ως ύψιστη προτεραιότητα των διαρθρωτικών αλλαγών.

Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της φορολογικής διοίκησης δε διαφέρουν από τη συνολική εικόνα που παρουσιάζει η πορεία των διαρθρωτικών αλλαγών καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης. Η Ελλάδα βρέθηκε στην ανάγκη «μεταρρύθμισης υπό πίεση» της φορολογικής διοίκησης. Η πίεση από κινητήριο μοχλό των μεταρρυθμίσεων γρήγορα μετατράπηκε σε ανασταλτικό παράγοντα. Οδήγησε σε μια κοντόφθαλμη οπτική και αντιμετώπιση του προβλήματος η οποία με την σειρά της οδήγησε στην αναπόδραστη παραγωγή αναποτελεσματικών λύσεων. Η ελληνική διοίκηση στερούμενη τεχνογνωσίας σε στρατηγικό σχεδιασμό και επιχειρησιακό προγραμματισμό, προσπαθούσε ασθμαίνοντας να ανταποκριθεί στις συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις της Τρόικα, υπό τη διαρκή απειλή της διακοπής της χρηματοδότησης. Το πολιτικο-διοικητικό σύστημα κατέληξε να λειτουργεί με ορίζοντα τριμήνου, με αποκλειστικό γνώμονα την επερχόμενη αξιολόγηση της Τρόικα. Σταδιακά, το σύνολο των προσπαθειών για τη μεταρρύθμιση του φορολογικού μηχανισμού αναλώθηκε στην ονομαστική συμμόρφωση με τις μνημονιακές υποχρεώσεις, οι οποίες όμως αφενός είχαν δημοσιονομικό προσανατολισμό, αφετέρου είχαν οριζόντιο χαρακτήρα. Πέρα τούτου, κανένα σχέδιο, στρατηγική ή στόχοι για τη φορολογική μεταρρύθμιση εκπονήθηκαν από την ελληνική μεριά. Αντί μιας ολιστικής μεταρρυθμιστικής

²² <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=523428>

στρατηγικής προκρίθηκε τελικά μια μονοδιάστατη πολιτική περικοπής δαπανών, η οποία δεν απαντούσε στα πολυσύνθετα και συστημικά προβλήματα της φορολογικής διοίκησης.

Αναμφίβολα, οι ανορθολογικές πρακτικές που ακολουθήθηκαν επί σημαντικών παρεμβάσεων, όπως η αναδιοργάνωση της φορολογικής διοίκησης, δεν μπορούσαν να μην προκαλέσουν σωρεία αρνητικών επιπτώσεων. Την ίδια στιγμή που οι κυβερνώντες επαίρονταν για την εκπλήρωση ενός μνημονιακού στόχου, είτε αυτός αφορούσε τη μείωση των δομών, είτε τον περιορισμό του προσωπικού, η φορολογική διοίκηση, αποδυναμωνόταν και αδυνατούσε να ανταποκριθεί έστω και στις βασικές της λειτουργίες. Η τακτική των “quick wins” προκειμένου να ικανοποιηθούν τα μνημονιακά χρονοδιαγράμματα και να τροφοδοτηθεί ο επικοινωνιακός μηχανισμός με «επιτυχίες», κόστισε την αδρανοποίηση των ουσιαστικών και μεγάλων αλλαγών. Ο διοικητικός μηχανισμός παραμένει αναποτελεσματικός, ενώ οι παρεμβάσεις αναδιοργάνωσης προχώρησαν με τρόπο που προκάλεσε περισσότερα προβλήματα απ' όσα έλυσε.

Από την άλλη, η Τρόικα είχε τη δυνατότητα να εξωτερικεύει πλήρως το κόστος αποτυχίας, που προκάλεσε ο εσφαλμένος σχεδιασμός. Ακολουθώντας μια οριζόντια προσέγγιση και μη επιτρέποντας την παραμικρή παρέκκλιση, υπονόμεισε ουσιαστικές αλλαγές που θα μπορούσαν να ενισχύσουν την λειτουργική ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών. Ήταν οι συγκεκριμένοι στόχοι (μείωση δημοσίου τομέα, μείωση δαπανών), τα ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα και η αδυναμία προσαρμογής και εξειδίκευσης, αυτά που δεν επέτρεψαν μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης. Όμως, η Τρόικα μπορούσε πάντα να μεταφέρει την ευθύνη στην ελληνική πλευρά, υποστηρίζοντας ότι η δεύτερη ευθύνεται για τη μη αποτελεσματική εφαρμογή του προγράμματος. Η ευθύνη για τη *de facto* αποτυχία μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης αποδίδονταν εξ ολοκλήρου στην αδυναμία υλοποίησης, ενώ στην πραγματικότητα οφειλόταν κυρίως στα λάθη του στρατηγικού σχεδιασμού. Η κυβέρνηση με τη σειρά της, υπό το βάρος της πίεσης που δημιουργούσε η αποτυχία, και το αυξανόμενο πολιτικό κόστος, μη έχοντας το υπόβαθρο και την ικανότητα να αντιπροτείνει μια συνολική μεταρρυθμιστική πρόταση επικεντρώθηκε και αναλώθηκε στην επικοινωνιακή διαχείριση των αποτυχιών και στην εφαρμογή συμβολικών πολιτικών ελπίζοντας να μη δυσανεστήσει ούτε τους πολίτες ούτε και την Τρόικα.

Όμως το κόστος μετακυλήθηκε τελικά στους πολίτες και στις επιχειρήσεις. Προσωρινές διευθετήσεις και «μπαλώματα» που διαφημίστηκαν ως μεταρρυθμίσεις, σύντομα αποδείχθηκαν ανεπαρκή να αναβαθμίσουν τη φορολογική διοίκηση. Η προβληματική λειτουργία του φορολογικού μηχανισμού οδήγησε σε απώλεια εσόδων και σε σοβαρές αποκλίσεις από τους δημοσιονομικούς στόχους. Η μη-απόδοση των φορολογικών μέτρων ήταν φυσική συνέπεια της λειτουργίας μιας διοίκησης η οποία αδυνατούσε να εφαρμόσει, να ελέγξει και να παρακολουθήσει την φορολογική πολιτική. Τα δημοσιονομικά κενά καλύφθηκαν με νέα οριζόντια μέτρα είτε υπό τη μορφή φορολογίας (έκτακτη εισφορά, ενιαίο τέλος ακινήτων), είτε υπό τη μορφή μείωσης των δαπανών (μείωση ΠΔΕ, μείωση συντάξεων, μείωση μισθών). Το κόστος αποτυχίας κυβέρνησης και Τρόικα να δημιουργήσουν μια πιο αποδοτική φορολογική διοίκηση μεταφέρθηκε τελικά στους πολίτες υπό τη μορφή φόρων και περικοπών.

Είναι γεγονός ότι το τελευταίο διάστημα, παρατηρείται μια έντονη κινητικότητα σε ότι αφορά το πεδίο της φορολογικής διοίκησης. Από τα τέλη του 2012 και ύστερα έχουν εφαρμοστεί, βρίσκονται σε εξέλιξη, ή έχουν προγραμματιστεί μια σειρά από αλλαγές και μεταρρυθμίσεις που

αν ολοκληρωθούν επιτυχώς, μπορούν να βελτιώσουν σημαντικά τη φορολογική διοίκηση. Ίσως μάλιστα να πρόκειται για το πρώτο παράδειγμα ουσιαστικής μεταρρύθμισης από την έναρξη της κρίσης έως σήμερα. Ωστόσο, για να δημιουργηθεί έστω η ελπίδα μιας πραγματικής διαρθρωτικής αλλαγής, χρειάστηκε η ριζική διαφοροποίηση της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής. Πράγματι, η Τρόικα μετακινήθηκε σε μια εκ διαμέτρου αντίθετη κατεύθυνση από την αρχική αναφορικά με τους στόχους και τη μορφή της μεταρρύθμισης στο πεδίο της φορολογικής διοίκησης, προκειμένου να μετασχηματίσει και να αναβαθμίσει την διοικητική ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών.

Ειδικότερα, παρατηρείται μια στροφή προς μια πιο ολιστική και διαφοροποιημένη προσέγγιση του προβλήματος της φορολογικής διοίκησης. Σταδιακά φαίνεται να υπάρχει μια μετατόπιση ως προς τα δομικά αίτια του προβλήματος, δηλαδή από την ανεπάρκεια του διοικητικού μηχανισμού, προς την έλλειψη πολιτικής βούλησης και τον πολιτικό παρεμβατισμό, προωθώντας την αυτονομία της διοίκησης και τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιών. Πλέον, περισσότεροι παράμετροι του προβλήματος λαμβάνονται υπόψη και προωθούνται δράσεις που καλύπτουν όλα τα υποσυστήματα της φορολογικής διοίκησης, ενώ είναι σαφής η προσπάθεια εντοπισμού συνεργιών και αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των υποσυστημάτων, καθώς και συντονισμού και συγχρονισμού των μεταρρυθμιστικών δράσεων. Η ενδελεχής μελέτη των δεδομένων, οδηγεί σε μια πιο εξειδικευμένη παρέμβαση στο πεδίο της φορολογικής διοίκησης, η οποία διαφοροποιείται σημαντικά από τις οριζόντιες παρεμβάσεις που προωθούνται για την υπόλοιπη διοίκηση.

Ακόμα περισσότερο, υπάρχει μια σημαντική αλλαγή στην αντίληψη και τη φιλοσοφία της στρατηγικής. Το ενδιαφέρον μετατοπίζεται από την περιστολή δαπανών στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας. Το “downsizing” ως κεντρική φιλοσοφία, αντικαθίσταται από μια στρατηγική επένδυσης σε ανθρώπινο δυναμικό, ΤΠΕ και εισαγωγή νέων μεθόδων διοίκησης.

Δεν είναι εύκολο να εκτιμήσει κανείς αν η προσπάθεια που τώρα βρίσκεται σε εξέλιξη θα έχει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Το ιδιαίτερα ρευστό και τεταμένο περιβάλλον δεν είναι πρόσφορο για την εφαρμογή αλλαγών που απαιτούν χρόνο, επιμονή και συναίνεση. Σημαντικά εμπόδια και κίνδυνοι μπορούν ανά πάσα στιγμή να ανατρέψουν την πορεία των αλλαγών. Ωστόσο, μετά από τρία σχεδόν χαμένα χρόνια, ίσως το πεδίο της φορολογικής διοίκησης να αποτελέσει το πρώτο πεδίο πραγματοποίησης ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων.

ΠΗΓΕΣ

1. European Commission, (2011), Occasional papers 77, *The Economic Adjustment Programme for Greece, Third review*
2. European Commission, (2011), Occasional Papers 82, *The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review*
3. European Commission, (2012), Occasional papers 94, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*
4. International Monetary Fund, (2010), *Country Report No. 13/20*
5. International Monetary Fund, (2013), *Country Report No. 13/155*
6. International Monetary Fund, (2013), *Country Report No. 13/241*
7. OECD, (2011), Public Governance Reviews, *Greece Review of the Central Administration*
8. Β. Ράπανος (2012), *Φορολογική μεταρρύθμιση: Φορολογική Διοίκηση και Κοινωνικό περιβάλλον*, http://elearn.elke.uoa.gr/etvedu/parousiaseis/forologiko_sistema_28-11-2012.pdf
9. Γιώργος Α. Κορομηλάς, Πρόεδρος Ινστιτούτου Οικονομικών και Φορολογικών Μελετών (2013), *Η φορολογική μεταρρύθμιση συνεχίζεται*, <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26533&subid=2&pubid=113084447>
10. Δημητρέλης Σπύρος, *Η Ελλάδα αναστενάζει στις εφορίες*, http://www.capital.gr/tax/news_tax.asp?id=1831619 (26/7/2013)
11. Διεθνές Νομισματικό Ταμείο & Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2013), ΓΔ Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση και Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα Τέταρτη Κοινή Αξιολόγηση ΔΝΤ και ΕΕπ, *Επιδόσεις Διαχείρισης Εσόδων και Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις*, <http://www.zougla.gr/file.ashx?fid=943721>
12. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, (2009), *Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα 2009*, <http://www.transparency.gr/Content.aspx?page=11>
13. ΔΟΑ/Φ.4.11/22085/31-10-2011
14. Ελεγκτικό Συνέδριο, (2010), *Ετήσια Έκθεση Οικονομικού Έτους 2009*, <http://www.elsyn.gr/elsyn/files/etnsia/etisia2009.pdf>
15. Λεωνίδας Στεργίου, (2009), *Καμπανάκι» ΟΟΣΑ για την παραοικονομία – Στα 65 δισ. ευρώ τον χρόνο*, http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_100045_04/08/2009_32445

16. N.3845/2010
17. Οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδας, (2010), *Προτάσεις για την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος*, <http://www.oe-e.gr/publ/for2010/for2010.pdf>
18. Υπουργείο Οικονομικών (2012), *Πόρισμα της Ειδικής Επιτροπής Επεξεργασίας και Τελικού Σχολιασμού του Σχεδίου Ενοποιήσεων των Δ.Ο.Υ.*,
(http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/06/53/26/0653262115d6ccb66e1e76186f0856216cb2e0de/application/msword/%CE%A0%CF%8C%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B1+%CE%95%CE%BD%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%B7%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD+%CE%94%CE%9F%CE%A5_30-9-12_final.doc)
19. Το έθνος, Παραπολιτικά, *Ιστορίες... εφοριακής τρέλας!*
<http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22767&subid=2&pubid=63864076>
(26/7/2013)
20. Φωτεινή Καλλίρη, (2010), *Φορολογικές παραβάσεις τελεσιδικούν σε 13 χρόνια*,
http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_politics_100058_23/05/2010_402119
21. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/greece>
22. <http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/compare/2013/2/>
23. www.et.gr