



ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ



Στρατηγικό σχέδιο της ΑΑΔΕ: Ανασκόπηση και προοπτικές

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΚΑΡΑΛΗ Κ. ΔΑΦΝΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΣΟΥΜΠΕΝΙΩΤΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2021



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΕΣ.....	4
ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ	5
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	6
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	7
ABSTRACT	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ.....	14
2.1 Εισαγωγή	14
2.2 Στρατηγικός Σχεδιασμός	15
2.2.1. Ο Ορισμός του Στρατηγικού Σχεδιασμού	16
2.2.2. Η Έννοια της Στρατηγικής.....	18
2.2.3. Η εξέλιξη της Στρατηγικής Σκέψης.....	22
2.2.4. Οι Μεταβλητές της Στρατηγικής Σκέψης: Περιεχόμενο Διαδικασία, Εφαρμογή και αποτελέσματα	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ	31
3.1 Εισαγωγή	31
3.2 Ο Σκοπός των Φορέων του Δημοσίου Τομέα	33
3.3 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.....	35
3.3.1 Το θεωρητικό υπόβαθρο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ	36
3.3.2 Η εξέλιξη του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.....	38
3.4 Η Υιοθέτηση του Στρατηγικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα.....	42
3.4.1 Πλεονεκτήματα από την Υιοθέτηση του Στρατηγικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα.....	45
3.4.2 Τα Μοντέλα του Στρατηγικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα	47
3.4.3 Τα Χαρακτηριστικά της οργάνωσης του Δημοσίου Τομέα	52
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΑΔΕ	55
4.1 Εισαγωγή	55
4.2 Οι Μεταρρυθμίσεις του Δημοσίου τομέα στην Ελλάδα.....	57
4.2.1 Ιστορική Αναδρομή	57
4.2.2 Η πρώτη Μεταρρυθμιστική περίοδος 1980 – 1990.....	59
4.2.3 Η Δεύτερη Μεταρρυθμιστική περίοδος 1991 – 2010.....	60

4.2.3.1. Πρώτη δεκαετία της δεύτερης μεταρρυθμιστικής περιόδου 1991 – 2000	60
4.2.3.2. Δεύτερη δεκαετία της δεύτερης μεταρρυθμιστικής περιόδου 2001 – 2009	63
4.2.3.3 Η Τρίτη Μεταρρυθμιστική περίοδος 2010.....	64
4.3 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ).....	67
4.3.1 Εισαγωγή	67
4.3.1 Από την ΓΓΔΕ στην ΑΑΔΕ	68
4.3.2 Η ανεξαρτησία της ΑΑΔΕ.....	70
4.3.3 Η προσφορά της ΑΑΔΕ στην εισπραξιμότητα των εσόδων;	72
4.4 Επίλογος	74
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΤΗΣ ΑΑΔΕ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2017 – 2020.....	76
5.1 Εισαγωγή	76
5.2 Όραμα – Αποστολή – Αξίες της ΑΑΔΕ	77
5.3 Αντικειμενικοί στόχοι.....	80
5.4 Στρατηγικές Πολιτικές της ΑΑΔΕ 2017 – 2020	82
5.5 Αξιολόγηση και Κριτική του Σχεδίου.....	96
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΤΗΣ ΑΑΔΕ	101
6.1 Εισαγωγή – οργάνωση – στελέχωση της ΑΑΔΕ.....	101
6.2 – Ανάλυση Εξωτερικού Περιβάλλοντος ΑΑΔΕ.....	104
6.2.1 Ορισμός PESTLE	104
6.2.2 Ανάλυση PESTLE για την ΑΑΔΕ.....	106
6.2.2 Αποτελέσματα ανάλυσης PESTLE.....	121
6.3 Ανάλυση SWOT ΑΑΔΕ.....	124
6.3.1 Εισαγωγή.....	124
6.3.2 Τι είναι η ανάλυση SWOT.....	124
6.3.3 Ανάλυση SWOT – ΑΑΔΕ.....	127
6.4 Υλοποίηση Στρατηγικών Στόχων της ΑΑΔΕ του Σχεδίου 2017 – 2020.....	129
6.4.1 Προτάσεις αναθεώρησης του Στρατηγικού σχεδιασμού 2020	133
6.5 Στρατηγικός Σχεδιασμός της ΑΑΔΕ 2020 – 2024.....	136
6.5.1 Όραμα και Αποστολή	137
6.5.2 Στρατηγικοί Στόχοι 2020 – 2024.....	138
6.5.4 My Data	139
6.5.5 Αξιολόγηση των αναλύσεων και παρουσίαση μελλοντικών ευκαιριών - προτάσεων	143
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	150

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 152

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1: Οι Αξίες της ΑΑΔΕ στα πλαίσια του Στρατηγικού της Σχεδιασμού.....	79
Πίνακας 2: Αναλυτική παρουσίαση του στρατηγικού σχεδιασμού της ΑΑΔΕ.....	95
Πίνακας 3: Βασικά μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας 2017 -2019.....	109
Πίνακας 4: Μεταβολή στις μηνιαίες εκτιμήσεις απασχολούμενων και ανέργων....	111
Πίνακας 5: Συνολικά Έσοδα ΑΑΔΕ για το 2019.....	129
Πίνακας 6: Εισπράξεις ΑΑΔΕ για το 2019.....	130
Πίνακας 7: Έλεγχοι ΑΑΔΕ για το 2019.....	130
Πίνακας 8: Καταπολέμηση Λαθρεμπορίου ΑΑΔΕ για το 2019.....	131
Πίνακας 9: Διευκόλυνση Εμπορίου ΑΑΔΕ για το 2019.....	132
Πίνακας 10: Προστασία του κοινωνικού συνόλου.....	133
Πίνακας 11: Αναθεώρηση Στρατηγικών Στόχων ΑΑΔΕ.....	137
Πίνακας 12: Δράσεις της ΑΑΔΕ κατά τον COVID 19.....	138
Πίνακας 13: Συνοπτικός πίνακας ανάλυσης των αιτιών και των προτάσεων αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής.....	145

ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ

Γράφημα 1 Η εξέλιξη του Strategic Thinking.....	23
Γράφημα 2 Τα στοιχεία του Strategic Thinking	26
Γράφημα 3 Ο κύκλος του στρατηγικού σχεδιασμού	29
Γράφημα 4 Ο δημόσιος Τομέας.....	32
Γράφημα 5 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Το ανθρωποκεντρικό μοντέλο.....	37
Γράφημα 6 Δημόσιες υπηρεσίες και εργασία με την πλήρη εφαρμογή του ΝΔΜ στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	44
Γράφημα 7 Οι 5 βασικοί στρατηγικού στόχοι της ΑΑΔΕ.....	82
Γράφημα 8 Διαμόρφωση Στρατηγικού Σχεδιασμού με την Ανάλυση PESTLE...	106
Γράφημα 9 Παρουσίαση Εισαγωγών – Εξαγωγών στην Ελλάδα.....	110
Γράφημα 10 Ποσοστό απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	114
Γράφημα 11 Ανάλυση PESTLE για την ΑΑΔΕ.....	122

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Στην μνήμη των γονιών μου, που με γαλούχησαν,
αν και απλοί άνθρωποι χωρίς σπουδές,
με πολύ αγάπη για τη μάθηση και την εξέλιξη.

Παράλληλα για την εκπόνηση της παρούσας εργασίας,
θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου
κ. Σουμπενιώτη Δημήτριο, για την ευκαιρία που μου έδωσε να ασχοληθώ
με ένα τόσο ενδιαφέρον αντικείμενο που ανταποκρίνεται
απολύτως στα επιστημονικά – επαγγελματικά μου ενδιαφέροντα
και του οποίου η καθοδήγηση σε όλα τα στάδια της
διπλωματικής εργασίας, υπήρξε αμέριστη.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η σύγχρονη δαιδαλώδης πραγματικότητα των επιχειρήσεων και του εκάστοτε κρατικού μηχανισμού ανά την υφήλιο, οδήγησε στην δημιουργία πρακτικών και πολιτικών σχεδιασμού στόχων για την επίτευξη της αποτελεσματικότερης λειτουργίας τους. Η παρούσα εργασία εξερευνεί το ευρύτερο στρατηγικό πλαίσιο στην Ελλάδα, στοχεύοντας στην στενότερη σχέση και υιοθέτηση του στρατηγικού σχεδιασμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, Α.Α.Δ.Ε. Η μελέτη αξιολογεί τόσο το παρελθόν όσο και το μέλλον της διοίκησης, προσεγγίζοντας την έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού, σε ποιοτικό και ποσοτικό επίπεδο.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ : Στρατηγικός Σχεδιασμός, ΑΑΔΕ, Στρατηγικός σχεδιασμός στον Δημόσιο τομέα

ABSTRACT

The nowadays reality in both companies and the current public sector around the world, has led to the creation of practices and goal-setting policies to achieve their most efficient operation. The current study explores the broader strategic framework in Greece, aiming at the closer relationship and adoption of the strategic planning of the Independent Public Revenue Authority, A.A.D.E. The study evaluates both the past and the future of management, approaching the concept of strategic planning, mainly at a quantitative level.

KEY WORDS: Strategic Planning, AADE, Strategic Planning in the Public Sector

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο ακρογωνιαίος λίθος της σύγχρονης κοινωνικής πραγματικότητας τόσο σε επίπεδο λειτουργικό όσο και σε κανονιστικό, αποτελεί, ο εκάστοτε κρατικός μηχανισμός. Μέσα από την απρόσκοπτη λειτουργία του, προσπαθεί να συγκεράσει και να εναρμονίσει την διοικητική, δικαστική και στρατηγική του λειτουργία με την καθημερινή ζωή και ενασχόληση των πολιτών του.

Η κοινωνική συνοχή και οικονομική ευημερία είναι αποτέλεσμα σωστής και πλήρους λειτουργίας του κράτους που μέσα από τους δαιδαλώδεις σχηματισμούς υπηρεσιών, οργάνων και φορέων καθιστά βιώσιμη την επιλογή των νόμων και κανόνων, για την οριοθέτηση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών. Μέσα από τις παραπάνω κατέστη δυνατό να προαχθούν οι κοινωνικές σχέσεις τόσο μεταξύ των ανθρώπων όσο και μεταξύ των πολιτών και του κράτους.

Στην σύγχρονη εποχή, η έκρηξη του ίντερνετ και των ηλεκτρονικών μέσων γενικότερα, έδωσαν μια νέα διάσταση στις σχέσεις μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού φορέα οδηγώντας στην μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμό των μονάδων διοίκησης και των κρατικών υπηρεσιών στο σύνολο τους, δίνοντας νέες διαστάσεις στην έννοια της επιχειρησιακής πολιτικής και στρατηγικού σχεδιασμού του δημοσίου τομέα.

Συνεπώς, σήμερα, όλες οι κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο προσπαθούν να παρέχουν πολύτιμες υπηρεσίες μέσω του δημόσιου τομέα τόσο στους πολίτες όσο και στις επιχειρήσεις με απώτερο στόχο την διευκόλυνση των τελευταίων και την γρηγορότερη μετάδοση των πληροφοριών.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση έδωσε το πλεονέκτημα στις κυβερνήσεις να επιτύχουν αυτόν τον στόχο. Η Πληροφορική θεωρείται όλο και περισσότερο ως βασικό στοιχείο- εργαλείο, για τη βελτίωση του τρόπου με τον οποίο παρέχει ο δημόσιος τομέας υπηρεσίες προς τους πολίτες.¹ Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ως μέρος της ευρύτερης στρατηγικής αναμόρφωσης, στην Ελλάδα προωθήθηκε αρχικά μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας» και ονομάστηκε τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) στο δημόσιο τομέα. Συνάμα οριοθετώντας την έννοια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι ο μετασχηματισμός της οργάνωσης του δημόσιου τομέα που χρησιμοποιεί τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνιών προκειμένου να εξυπηρετήσει τον πολίτη και τις επιχειρήσεις καλύτερα.²

Οι διαδικτυακές πύλες, οι σύγχρονες εφαρμογές και οι τεχνολογίες για διάφορες κινητές συσκευές ήταν μερικά από τα αναδυόμενα μέσα παροχής κυβερνητικών υπηρεσιών.³ Ο απώτερος στόχος της τεχνολογικής μεταρρύθμισης είναι, ο δημόσιος τομέας να γαλουχηθεί και να λειτουργήσει τις παραπάνω υπηρεσίες αποσκοπώντας στην ικανοποίηση των πολιτών μέσω της χρήσης δημόσιων υπηρεσιών που παρέχονται από το διάφορα κέντρα παροχής υπηρεσιών του δημοσίου τομέα.

Μια άλλη χαρακτηριστική μεταβλητή που θα πρέπει να λάβουμε υπόψιν μας είναι, η ποιότητα των υπηρεσιών καθώς θεωρείται ο κύριος καθοριστικός παράγοντας της ικανοποίησης των πελατών – πολιτών και επιχειρήσεων. Η σημασία της αξιολόγησης

¹ Seneviratne, S. J. (1999) Information technology and organizational change in the public sector. In G. D. Garson (Ed.), Information technology and computer applications in public administration: Issues and trends (pp. 41–61). Hershey, PA: Idea Group Publishing.

² Terpsiadou, M. and Economides, A. (2009) “The use of information systems in the Greek public financial services: The case of TAXIS”, Government Information Quarterly, Vol 9, No. 3, pp 468-476

³ Potnis, D. (2010) “Measuring e-Governance as an innovation in the public sector” Government Information Quarterly, Vol 27, No. 1, pp 41-48

της ποιότητας των υπηρεσιών μέσω της μέτρησης ικανοποίησης των πελατών – πολιτών και επιχειρήσεων είναι ενισχύεται από την ανάγκη υιοθέτησης μιας συνεχούς βελτίωσης φιλοσοφίας και κατανόησης του πελάτη και των αντιλήψεων του.⁴

Όσον αφορά τώρα την προεργασία που έγινε για την μεταρρύθμιση και αποδοχή των νέων τεχνολογιών στην Ελλάδα και στον ευρωπαϊκό χώρο γενικότερα, από τη δεκαετία του '80 υπήρξε συντονισμένη προσπάθεια μεταρρύθμισης του ευρωπαϊκού δημοσίου τομέα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την απελευθέρωση γενικότερων πολιτικών και κανόνων που σχετίζονται με την διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών με συνδυασμό σύγχρονων επιχειρησιακών πολιτικών, πράγμα που προήγαγε σταδιακά την ζωή των πολιτών και ενθαρρύνθηκε η ιδιωτική δραστηριότητα.

Συνεπώς κάνοντας μια μικρή χρονική ανασκόπηση, έχουν υλοποιηθεί αρκετά δημόσια έργα επενδύσεων προς αυτή την κατεύθυνση, αφού προηγήθηκε η κατασκευή του θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει τις καινοτόμες δραστηριότητες των δημόσιων οργανισμών.⁵ Σύμφωνα με τις παραπάνω εξελίξεις, η διαχείριση του δημόσιου τομέα, έρχεται στο προσκήνιο ως ο μηχανισμός που εμπλέκεται παραδοσιακά στη διοίκηση του κράτους, θέτοντας ζητήματα αλλαγής της προσέγγισής υλοποίησης των αναγκών των πολιτών. Επίσης, δίνεται για πρώτη φορά βαρύτητα στο ότι ο δημόσιος τομέας θα πρέπει να είναι πιο προσανατολισμένος στις επιχειρήσεις, να δείχνει οικονομικά αποτελέσματα και να αξιολογηθεί βάσει κριτηρίων απόδοσης.⁶

⁴ Potnis, D. (2010) "Measuring e-Governance as an innovation in the public sector" Government Information Quarterly, Vol 27, No. 1, pp 41-48

⁵ Burgess, S. and Ratto, M.L. (2003), "The role of incentives in the public sector: issues and evidence", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19 No. 2, pp. 285-300.

⁶ Bourantas, D. and Papalexandris, N. (1999), "Personality traits discriminating between employees in public- and private sector organizations", International Journal of Human Resource Management, Vol. 10 No. 5, pp. 858-69

Προκειμένου να ανταποκριθεί στις παραπάνω επιταγές αλλά και στα σημεία των καιρών, ο δημόσιος τομέας βρίσκει πάντα τον τρόπο να μεταμορφωθεί. επιδιώκοντας συνεχώς να βελτιστοποιεί τις δυνατότητές του εν όψει των νέων προκλήσεων που αντιμετωπίζει. Σε τέτοιες εποχές μετασχηματισμού και βελτίωσης των μηχανισμών, η εξερεύνηση τρόπων με τους οποίους θα λειτουργήσει αποτελεσματικότερα η κρατική μηχανή και θα ικανοποιήσει τις ανάγκες του πολίτη, βρίσκονται στην κορυφή της ερευνητικής ατζέντας της δημόσιας διοίκησης.⁷

Πράγματι, η βιβλιογραφία της στρατηγικής διοίκησης και σχεδιασμού στον δημόσιο τομέα, υποστηρίζουν ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να διαμορφώσει εκ νέου πολιτικές διαχείρισης άρρηκτα συνδεδεμένες με τις νέες τεχνολογίες.⁸ Έτσι, φαίνεται ότι στην αυγή ενός νέου αιώνα, η κεντρική πρόκληση για τους δημόσιους φορείς και εκτελεστές της δημόσιας πολιτικής είναι η επίτευξη των στόχων για αποτελεσματικότητα και παραγωγικότητα, ενώ ταυτόχρονα τονίζοντας την ιδιαίτερη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα, ως εργαλείο ανταμοιβής και ικανοποίησης.

Έχοντας ως γνώμονα την παραπάνω ανάλυση, η παρούσα μελέτη εστιάζει στην μελέτη των συνθηκών λειτουργίας των υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα της Ελλάδας, και πιο συγκεκριμένα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε) μέσα από τα πλαίσια του στρατηγικού σχεδιασμού και των επιχειρησιακών πρακτικών που το πλαισιώνουν. Παράλληλα θα μελετηθεί ότι η εισαγωγή νέων τεχνολογικών εργαλείων και γνώσεων, μέσω του Ευρωπαϊκού και παγκόσμιου μηχανισμού, και η

⁷ Behn, R.D. (1995), "The big questions of public management", *Public Administration Review*, Vol. 55 No. 4, pp. 313-24.

⁸ Pateli, A. and Philippidou, S. (2008) "Public Management Change and One-Stop Government Experience from the Greek Citizen Service Center (CSC)", 2nd International Conference on Methodologies, Technologies and Tools enabling e-Government, 25-26 September, Corfu, Greece.

λειτουργίας τους στα πλαίσια των στρατηγικών πρακτικών της ΑΑΔΕ για την εναρμόνιση σχέσεων κράτους και πολιτών.

Αναλύοντας και παρουσιάζοντας την δομή της μελέτης, σε αυτό το κεφάλαιο (Κεφάλαιο 1) περιλαμβάνεται η εισαγωγή της εργασίας. Στο επόμενο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 2) εμφανίζεται η έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού. Το κεφάλαιο 3 εμφανίζει τον δημόσιο τομέα και την έννοια του δημοσίου μανάτζμεντ. Έπειτα, (Κεφάλαιο 4) αναλύεται η σύγχρονη κρατική δομή στην Ελλάδα, η ΑΑΔΕ και ο ρόλος της μέσα από τα σύγχρονα επιχειρησιακά σχέδια. Εν συνεχεία, (Κεφάλαιο 5) παρουσιάζεται η ερευνητική υπόθεση – μεθοδολογία της εργασίας, μετά (Κεφάλαιο 6) τα αποτελέσματα της έρευνας – μελέτης, και τέλος ο επίλογος της μελέτης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

2.1 Εισαγωγή

Αυτό το κεφάλαιο μαζί με το επόμενο, καθορίζει το θεωρητικό πλαίσιο της έρευνας και παρέχει τη βάση για τα ακόλουθα κεφάλαια και για την αντιμετώπιση των διαφόρων ερευνητικών θεμάτων τόσο όσον αφορά το στρατηγικό σχεδιασμό του δημοσίου τομέα, όσο και τον ρόλο της ΑΑΔΕ προς την κατεύθυνση αυτή. Για το σκοπό αυτό, η βιβλιογραφία στρατηγικού σχεδιασμού εξετάζεται στο ιστορικό και εννοιολογικό της πλαίσιο. Υπάρχει τεράστια βιβλιογραφία σχετικά με τον στρατηγικό σχεδιασμό (μεγάλο μέρος των οποίων περιλαμβάνει μελέτες εφαρμογής και τον ορισμό της δημόσιας εταιρικής διακυβέρνησης).

Ενώ αυτή η βιβλιογραφική ανασκόπηση έχει σχεδιαστεί με έναν ολοκληρωμένο τρόπο, θα προσπαθήσει συνάμα να εισαγάγει εν συντομία, τα πιο σημαντικά ζητήματα του στρατηγικού σχεδιασμού που σχετίζονται με την παρούσα έρευνα, δίνοντας μια ολιστική και λεπτομερή κριτική ανάλυση της υφιστάμενης βιβλιογραφίας.

Περαιτέρω, το κεφάλαιο αυτό χωρίζεται σε τέσσερις ενότητες. Η πρώτη ενότητα ξεκινά με τον καθορισμό στρατηγικών σχεδιασμών και εννοιών στρατηγικής, και στη συνέχεια, αναδιπλώνει την εξέλιξη της στρατηγικής σκέψης ακολουθούμενη από μια σύντομη περιγραφή των στοιχείων της στρατηγικής. Η δεύτερη ενότητα καλύπτει τον στρατηγικό σχεδιασμό στο δημόσιο τομέα: αυτή η ενότητα θα εισαγάγει πρώτα τη δημόσια διοίκηση και, στη συνέχεια, θα διερευνηθεί ο σκοπός των οργανώσεων του

δημόσιου τομέα και τα οφέλη του σχεδιασμού στον δημόσιο τομέα πριν από την παρουσίαση των μοντέλων στρατηγικού σχεδιασμού στον δημόσιο τομέα και στους δημόσιους οργανισμούς ειδικότερα. Το τελευταίο μέρος αυτής της ενότητας θα ρίξει φως στα χαρακτηριστικά των δημόσιων οργανισμών και στις υπάρχουσες δυσκολίες σχεδιασμού που εμφανίζονται στον δημόσιο τομέα. Η τρίτη ενότητα θα περιορίσει το πεδίο εστίασης της έρευνας στο γεωγραφικό της πλαίσιο: θα καλυφθεί η βιβλιογραφία για τον στρατηγικό σχεδιασμό στον Ελλαδικό χώρο. Η ενότητα τέσσερα θα εξετάσει τις σχέσεις μεταξύ των οργανωτικών χαρακτηριστικών, όπως το μέγεθος, η ηλικία και το οργανωτικό επίπεδο του οργανισμού και τη σχέση τους με τον στρατηγικό σχεδιασμό. Επιπρόσθετα η ενότητα αυτού του κεφαλαίου παρουσιάζει τη βιβλιογραφία σχετικά με την τυπικότητα της διαδικασίας του σχεδιασμού και των μέτρων διατύπωσης στον δημόσιο τομέα.

2.2 Στρατηγικός Σχεδιασμός

Τον τελευταίο αιώνα έχουμε βιώσει παγκόσμιους πολέμους, βιομηχανικές επαναστάσεις, μοντερνισμό και μεταμοντερνισμό, ποικίλα δημοκρατικά και γραφειοκρατικά συστήματα, κινήματα πολιτικών δικαιωμάτων,⁹ την εξέλιξη της βιομηχανίας πετρελαίου και την επανάσταση της βιομηχανίας πληροφορικής, καθώς και μια δραματική αλλαγή στην πολιτική ιδεολογία σε πολλά μέρη του κόσμου. Όλα αυτά οδήγησαν σε ένα πράγμα: την «αλλαγή». Ο στρατηγικός σχεδιασμός βοήθησε τις κυβερνήσεις, τις κοινότητες, τους οργανισμούς και ακόμη και τα άτομα να αντιμετωπίσουν την αλλαγή και να προσαρμοστούν σε αυτήν.

⁹ Sharfman, MP and Dean, JWJ (1997) „Flexibility in strategic decision-making: informational and ideological perspectives“, *Journal of Management Studies*, vol. 34, pp. 191–217.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποσκοπεί στην ενίσχυση της ικανότητας των οργανισμών να προσαρμοστούν στις αλλαγές και να ενισχύσει την ικανότητα των μελών των οργανώσεων να σκέφτονται, να ενεργούν και να μαθαίνουν στρατηγικά να αντιμετωπίζουν συνεχείς περιβαλλοντικές και θεσμικές αλλαγές.¹⁰

2.2.1. Ο Ορισμός του Στρατηγικού Σχεδιασμού

Ο ορισμός του όρου «προγραμματισμός» ποικίλλει ανάλογα με τις διαφορετικές χρήσεις του όρου. Στην πραγματικότητα, όπως έγραψε ο Loasby (1967), «η λέξη «προγραμματισμός» χρησιμοποιείται επί του παρόντος σε τόσες πολλές και διαφορετικές εκφάνσεις της ανθρώπινης ζωής, που σταδιακά κινδυνεύει να εκφυλιστεί και να μετατραπεί σε συναισθηματικό θόρυβο».¹¹ Οι ορισμοί του στρατηγικού σχεδιασμού, ως επί το πλείστον, ποικίλουν αλλά είναι εξαιρετικά παρόμοιοι με πολλούς τρόπους: μια εκτενής ανασκόπηση της βιβλιογραφίας δίνει διάφορους ορισμούς του όρου «στρατηγικός σχεδιασμός».

Ο Viljoen (1994) περιγράφει τον στρατηγικό σχεδιασμό ως «τη διαδικασία εντοπισμού επιλογών και υλοποίησης δραστηριοτήτων που θα ενισχύσουν τη μακροπρόθεσμη απόδοση ενός οργανισμού καθορίζοντας οδηγίες και δημιουργώντας μια συνεχή συμβατότητα μεταξύ των εσωτερικών δεξιοτήτων και των πόρων ενός οργανισμού και του μεταβαλλόμενου εξωτερικού περιβάλλοντος στο οποίο

¹⁰ Bryson, JM (2004) *Strategic Planning for Public and NonProfit Organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, 3rd edition, Jossey-Bass, San Francisco.

¹¹ Loasby, BJ (1967) „Long-Range Formal Planning in Perspective“, *The Journal of Management Studies*, vol. 4, pp. 300–308.

λειτουργεί».¹² Επιπροσθέτως, οι Johnson και Scholes (1993) παραθέτουν παρόμοιο αρκετά ορισμό του «στρατηγικού σχεδιασμού» σε σχέση με αυτή του Viljoen: οριοθετούν, την κατεύθυνση και τη συμβατότητα ενός οργανισμού με το περιβάλλον του. Για αυτούς, η στρατηγική είναι «η κατεύθυνση και το πεδίο εφαρμογής ενός οργανισμού μακροπρόθεσμα, που ταιριάζει με τους πόρους του στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον του». Άλλοι όπως ο Boulter (1997) βλέπουν τον στρατηγικό σχεδιασμό ως τρόπο συμμόρφωσης και συμφιλίωσης του οργανισμού με την πολιτική.¹³ Ορίζει τον στρατηγικό σχεδιασμό ως «διαδικασία για την ανάπτυξη μακροπρόθεσμου σχεδίου και πλάνου προσανατολισμένο στην πολιτική».

Πέραν των άλλων, Ο Barry (1997) τονίζει την σημασία που έχει ο ηγετικός ρόλος και οι αποφάσεις διαχείρισης και δηλώνει ότι στρατηγικός σχεδιασμός είναι «το τι σκοπεύει να επιτύχει ένας οργανισμός ή μια υπηρεσία και το πώς η ηγεσία τους θα χρησιμοποιήσει τους ιδίους πόρους για να επιτύχει τους σκοπούς τους»¹⁴. Οι Kovacs και Thompson (1994), από την άλλη, ορίζουν τον στρατηγικό σχεδιασμό ως «τη διαδικασία με την οποία ένας οργανισμός καθορίζει τους στόχους του, τις δράσεις που έχουν σχεδιαστεί για την επίτευξη αυτών των στόχων, εντός ενός χρονικού πλαισίου φυσικά, εφαρμόζοντας παράλληλα τις κατάλληλες δράσεις που αξιολογούν την πρόοδο και τα αποτελέσματα».

Ο σκοπός αυτής της ενότητας δεν είναι να διατυπώσει έναν καθολικό ορισμό του όρου, αλλά να βρει έναν κατάλληλο ορισμό που θα εξυπηρετήσει τον σκοπό αυτού του ερευνητικού έργου. Σε μια προσπάθεια να διατυπώσει τον όρο, ο Μίντσπεργκ

¹² Viljoen, J (1994) Strategic Management: Planning and Implementing Successful Corporate Strategies, 2nd edition, South Melbourne: Longman

¹³ Boulter, DE (1997) „Fall, Strategic planning and performance budgeting: A new approach to managing Maine state government“, Journal of the American Society of Legislative Clerks and Secretaries, vol. 3, no. 2, pp. 3–14.

¹⁴ Barry, B (1997) Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations, Revised and Updated, Saint Paul: Amherst H Wilder Foundation.

στο βιβλίο του «Η άνοδος και η πτώση του στρατηγικού σχεδιασμού» (1994)¹⁵ δηλώνει ότι η ανάγκη για έναν τέτοιο ορισμό, δεν είναι επιτακτική η ανάγκη, να δημιουργηθεί κοινός τόπος για τον σχεδιασμό, αλλά η αλλαγή της στάσης και προοπτικής που έχει ήδη δρομολογηθεί σε σχέση με τη στρατηγική. Με αυτόν τον τρόπο, ο Mintzberg συνόψισε διάφορους ορισμούς σε έναν γενικό ορισμό του σχεδιασμού: «Ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι μια τυποποιημένη διαδικασία για την παραγωγή ενός συνολικού αποτελέσματος, με τη μορφή ενός ολοκληρωμένου συστήματος αποφάσεων».

Αυτή η άποψη του σχεδιασμού, σύμφωνα με τον Mintzberg, μας φέρνει πιο κοντά στον τόπο που έχει ο σχεδιασμός, σε σχέση με τη στρατηγική, αφού λαμβάνει υπόψη τις σχέσεις μεταξύ των αποφάσεων και της τυποποίησης των διαδικασιών που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος αυτής της μελέτης. Από τους παραπάνω ορισμούς συνάγεται το συμπέρασμα ότι υπάρχουν δύο βασικά στοιχεία του στρατηγικού σχεδιασμού: οι στόχοι, που είναι ο προορισμός στον οποίο στοχεύει ο οργανισμός αλλά και οι κατάλληλες διαδρομές και μέθοδοι για να φτάσει κάποιος σε αυτόν τον προορισμό. Καθώς ο στόχος του στρατηγικού σχεδιασμού είναι να παράγει στρατηγικές που θα επιτρέψουν στον οργανισμό να φτάσει στο επιθυμητό του αποτέλεσμα, η ακόλουθη ενότητα στοχεύει στην κάλυψη της έννοιας της «στρατηγικής».

2.2.2. Η Έννοια της Στρατηγικής

¹⁵ Mintzberg, H (1994b) The Rise and Fall of Strategic Planning, The Free Press, New York.

Η έννοια της στρατηγικής σκέψης υπήρχε καθ' όλη τη διάρκεια της ιστορίας, ξεκινώντας από τους πρώτους ιστορικούς που συνδύασαν τις στρατηγικές ζωής και θανάτου και τις μετέτρεψαν σε παραδείγματα σοφίας και καθοδήγησης για την ανθρώπινη ευημερία και συνάμα εξέλιξη.

Αργότερα, και καθώς οι κοινωνίες μεγάλωναν και πλήθαιναν, άρχισαν να δημιουργούνται συγκρούσεις, και η έννοια της στρατηγικής χρησιμοποιήθηκε κυρίως με στρατιωτικό τρόπο. Αυτό μπορεί κυρίως να αποτυπωθεί στις σκέψεις του Λένιν, του Ναπολέοντα και άλλων.

Αρχική προσπάθεια αναδίπλωσης της σύγχρονης χρήσης του όρου «στρατηγική» στο εγγύτερο οργανωτικό πλαίσιο και σε συνδυασμό με άλλες ιστορικές χρήσεις του όρου έχουν γίνει από τον Bracker (1980). Σύμφωνα με τον παραπάνω, η λέξη «στρατηγική» προέρχεται από το ελληνικό ρήμα «στρατηγώ» που σημαίνει «σχεδιάζω την καταστροφή κάποιου εχθρού μου μέσω της αποτελεσματικής χρήσης των πόρων μου».¹⁶ Στην πρόσφατη ιστορία, η λέξη στρατηγική έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως σε πολλούς τομείς, και ιδιαίτερα στη διοίκηση επιχειρήσεων. Η αρχική πρόταση του όρου στην σύγχρονη εποχή έχει πιστωθεί πιθανότατα ο William Newman της Σχολής Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου της Κολούμπια, καθώς χρησιμοποίησε για πρώτη φορά τη λέξη στρατηγική στη βιβλιογραφία διαχείρισης το 1951.

Η υπάρχουσα εννοιολογική προσέγγιση, όπως εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις, έχει αναπτυχθεί λόγω της συμβολής ορισμένων πρώτων μελετητών της διοίκησης επιχειρήσεων του εικοστού αιώνα, συμπεριλαμβανομένου του Igor Ansoff (1965), Alfred Chandler (1962), Peter Drucker (1954), William Newman (1951) και Alfred

¹⁶ Bracker, J (1980) „The Historical Development of the Strategic Management Concept“, *The Academy of Management Review*, vol. 5, no. 2, pp. 219–224

Sloan (1963). Έκτοτε, η ιδέα έχει μετεξελιχθεί σε έναν πλούσιο και ισχυρό πνευματικό τομέα, αντλώντας παράλληλα στοιχεία από έναν αριθμό άλλων κλάδων όπως η κοινωνιολογία, η ψυχολογία και τα οικονομικά.

Εν συνεχεία, η πρόοδος υπήρξε εμφανής σε διάφορα μέτωπα, όπως η προώθηση της εννοιολογικής και εμπειρικής κατανόησης της έννοιας και της πρακτικής της στρατηγικής, ερευνώντας τη στρατηγική σε πολλαπλά ζητήματα και προοπτικές με αποτέλεσμα την εισαγωγή και τη χρήση καινοτόμων και διαφορετικών μεθοδολογικών προσεγγίσεων στην έρευνα στρατηγικής. Συνάμα, ορισμένοι μελετητές το έχουν αξιολογήσει ως μια υγιή εξέλιξη.¹⁷

Άλλοι πάραυτα, όπως οι McKiernan and Carter ισχυρίστηκαν ότι η ποικιλομορφία και οι κατακερματισμοί της στρατηγικής, ως πεδίο μελέτης έχουν πλέον γίνει εμπόδιο για τη δική της πρόοδο.¹⁸ Υπό το φως αυτών των παρατηρήσεων, ορισμένοι συγγραφείς τόνισαν την ανάγκη επανεξέτασης της έννοιας της στρατηγικής¹⁹. Μερικοί λίγοι συγγραφείς τόλμησαν μάλιστα και πρότειναν ότι οι επιχειρήσεις δεν θα πρέπει πλέον να εφαρμόζουν την έννοια της στρατηγικής.²⁰

Δεδομένης της εκλεπτυσμένης φύσης της έννοιας και των δυναμικών οργανωτικών ρυθμίσεων στις οποίες εφαρμόζεται, παρατηρήθηκε από την ανασκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας ότι δεν υπάρχει κανένας καθολικά συμφωνημένος ορισμός για τον όρο «στρατηγική» που να συνοψίζει όλες τις απόψεις και να ταιριάζει σε όλες

¹⁷ Mintzberg, H and Lampel, J (1999) „Reflecting on Strategy Process“, *Sloan Management Review*, vol. 40, no. 3, pp. 21–30.

¹⁸ McKiernan, P and Carter, C (2004) „The Millennium Nexus: Strategic Management at the Cross Roads“, *European Management Review*, vol. 1, no. 1, pp. 3–13.

¹⁹ Prahalad, CK and Hamel, G (1990) „The Core Competence of Corporation“, *Harvard Business Review*, vol. 68, no. 3, pp. 71–91.

²⁰ Pfeffer, J and Sutton, R.I (2006) *Facts: Dangerous Half-truths and Total Nonsense*, Harvard Business School Press, Boston, MA

τις καταστάσεις. Παρ' όλα αυτά, φαίνεται να υπάρχει ένα βασικό σύνολο χαρακτηριστικών που εμφανίζονται όταν ο όρος ερμηνεύεται από μελετητές και επαγγελματίες.

Λέξεις όπως, μακροπρόθεσμοι στόχοι, κατεύθυνση και καθοδήγηση, κατανομή και χρήση πόρων, συντονισμός και έλεγχος έχουν καθοριστεί ως τα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την έννοια της στρατηγικής.

Επομένως, ο στόχος αυτής της ενότητας δεν είναι να καταλήξει σε έναν πολυσύνθετο ορισμό για τον όρο «στρατηγική», καθώς η παρούσα μελέτη ασπάζεται ότι επιλέγοντας έναν ορισμό, ορισμένα στοιχεία του όρου μπορεί να χαθούν ή στον αντίποδα να τονιστούν υπερβολικά, στοιχειοθετεί και παρουσιάζει μερικούς από τους πιο καλά διατυπωμένους ορισμούς για τον όρο.

Συνεπώς αντλώντας από την κλασική σχολή σκέψης που βασίστηκε στον μακροπρόθεσμο ορθολογικό σχεδιασμό για την επίτευξη στόχων με μέσα όπως η αποτελεσματική κατανομή των πόρων, ο Chandler (1962) καθόρισε τη στρατηγική ως «τον καθορισμό των βασικών μακροπρόθεσμων στόχων και σκοπών μιας επιχείρησης, και την υιοθέτηση πλάνων δράσης και την κατανομή των πόρων που απαιτούνται για την επίτευξη αυτών των στόχων».²¹ Η στρατηγική, σύμφωνα με τον Brian (1968), είναι το σχέδιο ή το πλάνο που ενσωματώνει τους στόχους και τους σκοπούς ενός οργανισμού με πολιτικές, προγράμματα και ακολουθίες δράσης σε ένα συνεκτικό σύνολο. Ο Μπράιαν δήλωσε ότι μια καλά διαμορφωμένη στρατηγική είναι αυτή που δεν λαμβάνει υπόψη μόνο τα εσωτερικά χαρακτηριστικά του οργανισμού αλλά ταυτόχρονα τις ελλείψεις και τις αναμενόμενες αλλαγές στο περιβάλλον.²²

²¹ Chandler, AD (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, MIT Press, Massachusetts

²² Brian, JS (1968) *Industrial Organization*, John Wiley & Sons, New York.

Ο Michael Porter (1996) περιέγραψε τη στρατηγική από την άποψη της θεωρητικής τοποθέτησης και του εστιασμού, των αντισταθμίσεων και της επιλογής, της προσαρμογής και της βιωσιμότητας, καθώς και της ανάπτυξης και της ηγεσίας, με κεντρικό θέμα και ουσία ότι «η στρατηγική είναι η ανταγωνιστική ανταλλαγή». Η ουσία της στρατηγικής, όπως ισχυρίστηκε, κρύβεται στην φράση «στο τι επιλέγει κάποιος για το τι δεν πρέπει να κάνει».²³

Άλλοι όπως ο Mintzberg (1994) πήραν μια πιο εξελικτική άποψη της στρατηγικής και την διέκριναν μεταξύ τεσσάρων τύπων στρατηγικής: την επιδιωκόμενη στρατηγική (αυτό που ο οργανισμός σκοπεύει να κάνει στη φάση σχεδιασμού), την μη πραγματοποιημένη στρατηγική (αυτό που ο οργανισμός αποτυγχάνει να επιτύχει), την αναδυόμενη στρατηγική (η επακόλουθη κατεύθυνση που προκύπτει κατά την εφαρμογή) και τέλος την πραγματοποιούμενη στρατηγική (το τελικό αποτέλεσμα). Αυτό που προκύπτει από την ερμηνεία του Mintzberg είναι ότι η στρατηγική είναι τόσο το αποτέλεσμα της διαδικασίας όσο και η ίδια η διαδικασία αυτή κάθε αυτή. Συνεπώς, η ποικιλία των ορισμών στρατηγικής είναι αποτέλεσμα της εξέλιξης της στρατηγικής σκέψης τις τελευταίες έξι δεκαετίες.

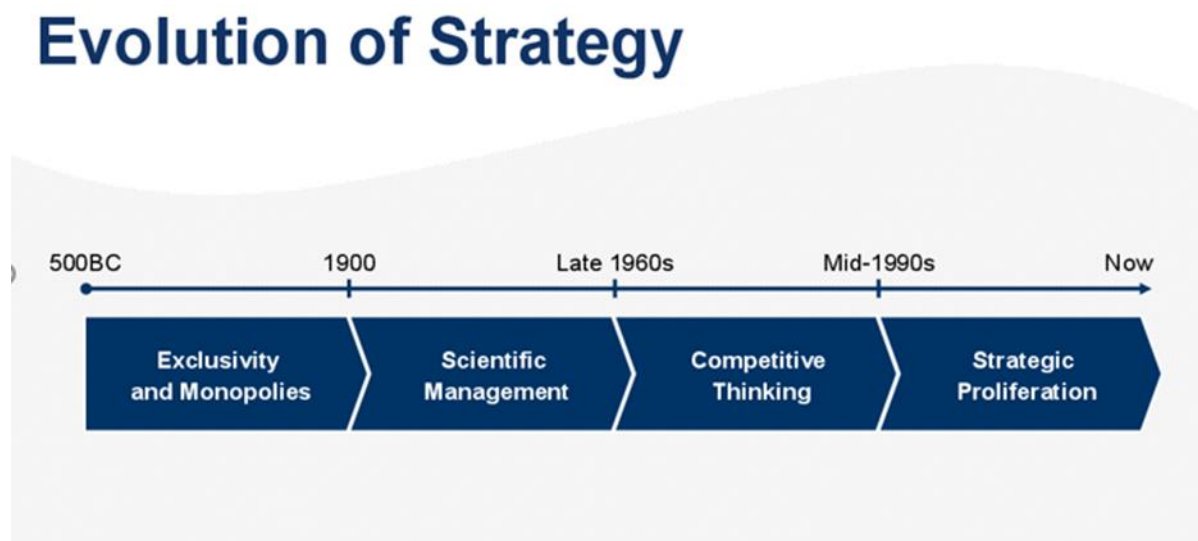
2.2.3. Η εξέλιξη της Στρατηγικής Σκέψης

Αρκετές εξελίξεις στο ευρύτερο εξωτερικό περιβάλλον έχουν επηρεάσει την ανάπτυξη της στρατηγικής σκέψης και της γενικότερης χάραξης στρατηγικής. Το πρώτο κύμα χάραξης στρατηγικής έγινε στα τέλη της δεκαετίας του 1940 και 1950. Ο κύριος στόχος ήταν να διασφαλιστεί η πραγματική κάλυψη του προϋπολογισμού. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου (μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο) οι οικονομίες

²³ Porter, M (1996) „What is Strategy? “ *Harvard Business Review*, vol. 74, no. 6, pp. 61–78.

των δυτικών χωρών εμφάνιζαν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, και το εξωγενές και ενδογενές περιβάλλον ήταν σχετικά σταθερά.

Γράφημα 1 : Η εξέλιξη του Strategic Thinking



Πηγή: <https://adataanalyst.com/it-strategy/strategic-management/>

Καθώς όμως το εξωτερικό περιβάλλον έγινε πιο ταραχώδες και ανταγωνιστικό, η μέχρι πρότινος πολιτική του προϋπολογισμού, έγινε ένας αναποτελεσματικός τρόπος διαχείρισης των οργανωτικών πόρων, και στην πραγματικότητα, έγινε αρκετά άτοπο και επικίνδυνο να βασίζεται κάποιος στη παρελθούσα απόδοση για την πρόβλεψη και στοχοθέτηση του μέλλοντος όπως έκανε η μέθοδος προϋπολογισμού.²⁴ Μέχρι τη δεκαετία του 1960, άρχισε να πραγματοποιείται ταχεία ανάπτυξη της τεχνολογίας, καθώς και η επέκταση τόσο του οργανωτικού μεγέθους των επιχειρήσεων όσο και των επιχειρηματικών ευκαιριών.

²⁴ Khan, G and Al-Buarki, E (1992) „Strategic Planning in Bahrain“, *Management Decision*, vol. 30, no. 5, 1992, pp. 3–9.

Ως αποτέλεσμα, οι διευθυντές και τα στελέχη των επιχειρήσεων αναγκάστηκαν να σκεφτούν μακροπρόθεσμα και να εξετάσουν το σχεδιασμό των μακροπρόθεσμων στόχων, ο οποίος εστίασε εν γένει στις οργανωτικές δυνατότητες και την περιβαλλοντική ανάλυση. Ωστόσο, η στρατηγική του προϋπολογισμού περιορίστηκε σε αρκετά προβλέψιμες τάσεις. Η συνεχιζόμενη αδυναμία των εταιρειών να προβλέψουν οικονομικές διακυμάνσεις χρησιμοποιώντας τα εργαλεία που ήταν διαθέσιμα εκείνη τη δεδομένη στιγμή αποτελούσε τροχοπέδη στην ανάπτυξή τους.

Όμως, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970, ο στρατηγικός σχεδιασμός αντικατέστησε τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό. Πολλές εταιρείες ενστερνίστηκαν αυτό το επόμενο επίπεδο ωριμότητας του στρατηγικού σχεδιασμού και η εκάστοτε διοίκηση άρχισε να κατανοεί τις θεμελιώδεις δυνάμεις του εξωτερικού περιβάλλοντος.

Είναι πλέον διαπιστωμένο ότι κατά τη δεκαετία του 1970 σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην θεωρία ανοικοδόμησης και έρευνας και στον τομέα της επιχειρηματικής πολιτικής και στρατηγικής. Αυτή η πρόοδος φάνηκε να αναγνωρίζεται αρχικά και να αναπτύσσεται εν συνεχεία από την ευρύτερη ακαδημαϊκή κοινότητα.²⁵

Η θεωρία της «στρατηγικής προσέγγισης συγκρούσεων» είναι μια άλλη προσέγγιση στη στρατηγική σκέψη που αναπτύχθηκε ραγδαία κατά τη δεκαετία του 1980. Αυτή η προσέγγιση χρησιμοποιεί τα εργαλεία της θεωρίας παιγνίων: ως εκ τούτου, σιωπηρά προβλέπει τα ανταγωνιστικά αποτελέσματα ως συνάρτηση της αποτελεσματικότητας μιας επιχείρησης, με το να διατηρεί τους ανταγωνιστές της εκτός ισορροπίας μέσω στρατηγικών επενδύσεων, διαφήμισης, στρατηγικών τιμολόγησης, σηματοδότησης

²⁵ Schendel, D and Hofer, CW (1979) *Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning*, Little Brown: Boston, MA.

και ελέγχου πληροφοριών.²⁶ Η προοπτική αυτή βασίζεται σε πόρους και δίνει έμφαση στις συγκεκριμένες δυνατότητες και περιουσιακά στοιχεία της εταιρείας σε συνδυασμό με την ύπαρξη μηχανισμών εταιρικής στόχευσης, στο οποίο συνδράμουν οι θεμελιώδεις καθοριστικοί παράγοντες της εταιρικής απόδοσης.

Σε αντίθεση με το «μοντέλο ανταγωνιστικών δυνάμεων» το οποίο εστιάζει στη βιομηχανία και τις εταιρείες του ευρύτερου μακρό-περιβάλλοντος, ένα νέο μοντέλο σύμφωνα με τον Grant τονίζει τη σημασία του μικρό - περιβάλλοντος της εταιρείας. Αυτό το μοντέλο βασίζεται σε δύο σημεία: το πρώτο είναι ο ρόλος των πόρων στον καθορισμό της ταυτότητας της εταιρείας και τους όρους για το τι είναι αυτή ικανή και το δεύτερο είναι ότι τα κέρδη είναι τελικά μια επιστροφή από την χρησιμοποίηση των πόρων που κατέχονται / ελέγχονται από την εταιρεία.²⁷

Με το όλο και αυξανόμενο ενδιαφέρον για την ιδέα της στρατηγικής στον επιχειρηματικό τομέα, προέκυψαν κατά καιρούς πολλές προτάσεις, συμπληρώνοντας και αμφισβητώντας τα δόγματα της κλασικής σχολής. Με την πάροδο του χρόνου, αυτές οι συνεισφορές κατέληξαν σε διάφορα εναλλακτικά πλαίσια, μοντέλα και τυπολογίες. Μια αξιοσημείωτη πτυχή που σχετίζεται με αυτήν τη φάση ανάπτυξης είναι μια αλλαγή και στροφή προς την έννοια της περιγραφικής στρατηγικής.

Σύμφωνα με τον Mintzberg οι στρατηγικοί σχηματισμοί, ταξινομήθηκαν είτε ως κανονιστικοί είτε ως περιγραφικοί. Παράλληλα η βιβλιογραφία εξετάζει εάν αυτές οι προοπτικές αντιπροσωπεύουν διαφορετικές διαδικασίες χάραξης στρατηγικής ή διαφορετικά μέρη της ίδιας διαδικασίας. Οι ακαδημαϊκοί κατέληξαν στο συμπέρασμα, ότι και τα δύο σενάρια είναι πιθανά. Τα δέκα σενάρια ομαδοποιούνται

²⁶ Teece, DJ, Pisano, G and Shuen, A (1997) „Dynamic Capabilities and Strategic Management“, *Strategic Management Journal*, vol. 18, issue 7, pp. 509–533.

²⁷ Grant, RM (1993) „Analysing Resources and Capabilities“, *Australian Strategic Management: Concepts, Context and Cases*, G Lewis, A Morkel and G Hubbard (eds), Prentice Hall, New York, pp. 153–179.

ως εξής: τρία κανονιστικά (σχεδιασμός, χαρακτηρισμός και τοποθέτηση), πέντε περιγραφικά (γνώση, μάθηση, δύναμη, πολιτισμός και περιβάλλον), και τέλος, δύο σενάρια έχουν στοιχεία τόσο κανονιστικά όσο και περιγραφικά (επιχειρείν και διαμόρφωση).

Γράφημα 2 : Τα στοιχεία του Strategic Thinking



Πηγή: <https://www.cssp.com/strategic-thinking-skills/>

Κατά τη δεκαετία του 1990, η ανάπτυξη της στρατηγικής σκέψης χαρακτηρίστηκε από την σιωπηρή και ρητή ενσωμάτωση ποικίλων προοπτικών, και οδήγησε στην υιοθέτηση ολιστικών θεωρητικών πλαισίων.²⁸ Επίσης, υπήρξε αλλαγή στη σκέψη και την διαμόρφωση της στρατηγικής ως προς τη σύνθεση των προϋπολογιστικών-κανονιστικών και περιγραφικών προσεγγίσεων σε οργανικές μορφές που δίνουν έμφαση στην οργανωτική κουλτούρα και τη μάθηση, με μια αυξανόμενη αναγνώριση της επιρροής των μελλοντικών οργανωτικών και περιβαλλοντικών παραγόντων.

Εν κατακλείδι, αυτές οι ιστορικές εξελίξεις έχουν διαμορφώσει ανά τους καιρούς, μια μεταβαλλόμενη αντίληψη και αντιμετώπιση της έννοιας της στρατηγικής, από μια

²⁸ Barnett, WP and Burgelman, RA (1996) „Evolutionary Perspectives on Strategy“, Strategic Management Journal, vol. 17, no. 1, pp. 5–19.

σχεδόν επιστημονική (αναλυτική-οργανωτική), έως μια μορφή τέχνης (με την έννοια της εξελικτικής-περιγραφικής), καταλήγοντας σε μια βιοτεχνική (ολοκληρωμένη-οργανική) προοπτική.

2.2.4. Οι Μεταβλητές της Στρατηγικής Σκέψης: Περιεχόμενο Διαδικασία, Εφαρμογή και αποτελέσματα

Η στρατηγική παραδοσιακά, μελετήθηκε ξεχωριστά για το περιεχόμενο, την διαδικασία, το πλαίσιο - εφαρμογή και τα αποτελέσματα της, αν και, στην πραγματικότητα, όλα είναι αλληλένδετα και αδιαχώριστα. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το περιεχόμενο της στρατηγικής ασχολείται με τρεις πτυχές: τους συνολικούς στόχους της εταιρείας, το πεδίο εφαρμογής της στρατηγικής και την φύση αυτή κάθε αυτή των συγκεκριμένων στρατηγικών.²⁹ Οι στόχοι της εταιρείας μπορούν να εκφραστούν επίσημα με την μορφή των αντικειμενικών δηλώσεων ή αποκαλυφθέντων τοποθετήσεων ως ευρύτερο μέρος μιας στρατηγικής πρόθεσης.³⁰ Το πεδίο εφαρμογής της στρατηγικής δείχνει το εύρος του ελέγχου και το βαθμό της διείσδυσης των στρατηγικών που ακολουθούνται σε κάθε επίπεδο της οργανωτικής ιεραρχίας.

Οι στρατηγικές, είτε τυπικά συμφωνημένες ή αναδυόμενες ως πρότυπα αποφάσεων και δράσεων, μπορούν να μελετηθούν σε πολλές μορφές, όπως προγράμματα, αρχέτυπα σχεδίων δράσης ή στάδια μιας επιχείρησης, στο πλαίσιο της ανάπτυξης και

²⁹ Fahey, L and Christensen, HK (1986) „Evaluating the Research on Strategy Content“, Journal of Management, vol. 12, no. 2, pp. 167–173.

³⁰ Hamel, G and Prahalad, CK (1989) „Strategic Intent“, Harvard Business Review, vol. 67, no. 3, pp. 63–76.

εξέλιξης. Παρόλο που το περιεχόμενο της στρατηγικής είναι σημαντικό στοιχείο, αυτή η μελέτη εστιάζει στη διαδικασία με την οποία διατυπώνονται στρατηγικές.

Συνεπώς, η διαδικασία αναφέρεται στους μηχανισμούς ή τις οργανωτικές διαδικασίες μέσω των οποίων αναπτύσσονται στρατηγικές, σκόπιμα ή τυχαία, και τον τρόπο που πραγματοποιούνται μέσω της εφαρμογής των δράσεων της στρατηγικής.

Αντικείμενο αυτής της έρευνας είναι να εξετάσει τη διαδικασία σχηματισμού στρατηγικού σχεδιασμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και την τυπικότητα της διαδικασίας εντός του συγκεκριμένου ερευνητικού πλαισίου. Επομένως, δίνεται έμφαση στις σκόπιμες και επιλέξιμες στρατηγικές (ως αποτέλεσμα μιας επίσημης διαδικασίας σχεδιασμού) κατά τη φάση μετασχηματισμού.³¹

Η φάση υλοποίησης - εφαρμογής της διαδικασίας του στρατηγικού σχεδιασμού αποτελείται από ποικίλες στρατηγικές δράσεις απόλυτα συνυφασμένες με την επίτευξη των παραπάνω πολιτικών. Συνεπώς το πλαίσιο της στρατηγικής, ή οι οργανωτικές πράξεις στις οποίες διαμορφώνονται και υλοποιούνται οι στρατηγικές, σχετίζονται με τους ευρύτερους εσωτερικούς και εξωτερικούς οργανωτικούς παράγοντες που διαμορφώνουν το περιεχόμενο και τη διαδικασία της στρατηγικής.

Η ήδη υπάρχουσα βιβλιογραφία καθώς και τα εμπειρικά στοιχεία δείχνουν ότι η διαδικασία της στρατηγικής εξαρτάται από ποικίλους διαφορετικούς παράγοντες του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος, όπως το μέγεθος και η ωριμότητα της εταιρικής και οργανωτικής κουλτούρας, καθώς και τα δημογραφικά στοιχεία, τα

³¹ Chakravarthy, BS and Doz, Y (1992) „Strategy Process Research: Focusing on Corporate SelfRenewal“, *Strategic Management Journal*, vol. 13, no. 8, pp. 5–14.

προσωπικά χαρακτηριστικά και το στυλ ηγεσίας των βασικών παραγόντων που συμμετέχουν στη διαδικασία.³²

Το πλαίσιο της στρατηγικής είναι ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της έρευνας, δεδομένου ότι ένας από τους στόχους της είναι να εντοπίσει τους οργανωτικούς τομείς και τα επιμέρους στοιχεία που επηρεάζουν τη διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού.

Η άλλη σημαντική πτυχή της στρατηγικής διαχείρισης, είναι η στρατηγική της αποτελεσματικής και «οργανωτικής απόδοσης». Η σχέση μεταξύ στρατηγικής και απόδοσης αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας για μεγάλο χρονικό διάστημα και στην πλειονότητα των βιβλιογραφικών ευρημάτων υποστηρίχθηκε μια ισχυρή θετική σχέση μεταξύ των δύο³³.

Γράφημα 3 : Ο κύκλος του Στρατηγικού σχεδιασμού

³² Papadakis, VM, Lioukas, S and Chambers, D (1998) „Strategic Decision–making Processes: The Role of Management and Context“, Strategic Management Journal, vol. 19, no. 2, pp. 115–147.

³³ Miller, CC and Cardinal, LB (2001) „Strategic planning and firm performance“, Management Review, vol. 43, Winter, pp. 139–60.

Βασικά Ερωτήματα Στρατηγικού Σχεδιασμού



Πηγή: <https://careerwise.minnstate.edu>

Η βιβλιογραφία έχει καθιερώσει πλέον την έννοια του κύκλου του στρατηγικού σχεδιασμού οριοθετώντας το που βρίσκεται μια επιχείρηση και το που θέλει να πάει μέσω των πράξεων και των συνεπειών που αυτές έχουν.³⁴

Πέρα των άλλων, έχουν επίσης στοιχειοθετηθεί τρόποι με τους οποίους διαμορφώνονται στρατηγικές υπό την επίδραση ενός πλήθους εσωτερικών και εξωτερικών μεταβλητών. Οι παράγοντες αυτοί, επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των στρατηγικών στην ενίσχυση της οργανωτικής απόδοσης. Συνάμα, η σχέση μεταξύ στρατηγικού σχεδιασμού και οργανωτικής απόδοσης απαιτεί μια διαχρονική

³⁴ Leedy, PD and Ormrod, JE (2001) *Practical Research: Planning and Design*, 7th edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

μελέτη κανόνων, στοιχείων και πορισμάτων, ικανών να αποδώσουν με σαφήνεια την υπάρχουσα κατάσταση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

3.1 Εισαγωγή

Η οργάνωση του κράτους και της πολιτείας γενικότερα αποσκοπεί στην ευημερία και ανάπτυξη των πολιτών τόσο σε πρακτικό όσο και σε θεωρητικό επίπεδο. Συνεπώς το δημόσιο μάνατζμεντ κατέχει εξέχουσα θέση στην κοινωνική ευημερία. Επιπροσθέτως, η διαχείριση των οργανισμών του δημόσιου τομέα κινείται εδώ και δεκαετίες, σε μια ενδιαφέρουσα και μεταβατική περίοδο σε όλο τον κόσμο. Τα τελευταία είκοσι χρόνια, είναι γεγονός ότι κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμοί εισήγαγαν σημαντικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα.³⁵

Η διαχείριση του δημοσίου τομέα χαρακτηρίζεται ως μια εξαιρετικά περίπλοκη προσπάθεια. Περιλαμβάνει αξίες, οργανωτικές ρυθμίσεις, τα συμφέροντα της ευρύτερης κοινότητας και των πολιτών, πολιτικές επιλογές, ατομικές απόψεις και οργανωτικούς στόχους που συχνά είναι ασυνεπείς και έρχονται σε σύγκρουση με εκείνους των ενδιαφερομένων. Κατά μία έννοια, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων σε δημόσιους οργανισμούς θεωρούνται διαχειριστές, υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής και συνταγματικοί ρυθμιστές. Τέλος η βραχύχρονη αλλαγή του πολιτικού σκηνικού, η οποία εξαρτάται φυσικά από την εκάστοτε χώρα μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη για την σωστή πολιτική στρατηγική και πολύ

³⁵ Kettle, D (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-first Century*, MD: Johns Hopkins University Press.

3.2 Ο Σκοπός των Φορέων του Δημοσίου Τομέα

Ο απώτερος σκοπός – στόχος των οργανώσεων του δημόσιου τομέα είναι να βοηθήσει στην επίτευξη των στόχων του εκάστοτε έθνους – κράτους, να λύσει τα προβλήματά του και να βελτιώσει την ποιότητα ζωής των κατοίκων του.

Υπάρχει μικρή αποδοχή μεταξύ των συγγραφέων στην διεθνή βιβλιογραφία, για το πώς πρέπει να λειτουργήσουν οι δημόσιοι οργανισμοί, καθώς και πολλές εναλλακτικές προσεγγίσεις για το πώς θα μπορούσαν να το πετύχουν.

Οι διάφοροι οργανισμοί του δημόσιου τομέα είναι συνάμα, ευλογημένοι και καταραμένοι ζώντας σε ενδιαφέρουσες «καλές και κακές» εποχές.³⁷ Ωστόσο, ο τελικός στόχος των οργανώσεων του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με τον Rossebloom, θα μπορούσε να εκτρέπεται από πολιτικές επιρροές, και ταυτόχρονα η ποιότητα ζωής των κατοίκων μπορεί να μην θεωρείται τόσο σημαντική όσο ο στόχος ή η «ατζέντα» του κάθε κυβερνήτη. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε ορισμένες «οπισθοδρομικές» κοινωνίες όπου τα δημοκρατικά συστήματα και φρονήματα δεν έχουν πλήρη εφαρμογή.

Η υποχρέωση της κυβέρνησης του κάθε κράτους, κυρίως στα δημοκρατικά συστήματα, είναι να προάγει το δημόσιο συμφέρον ή την «δημόσια αξία» και να διακρίνει τη δημόσια διοίκηση από την ιδιωτική πρωτοβουλία, σε μία ηθική κοινωνικοοικονομική ισορροπία που εξυπηρετεί έναν «αγνό και απώτερο» σκοπό. Παρόλο που είναι συχνά δύσκολο να προσδιοριστεί με ακρίβεια η έννοια του

³⁷ Rosenbloom, DH (1998) *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th edition, McGraw-Hill, New York

δημόσιου συμφέροντος, δεν υπάρχει αμφισβήτηση σχετικά με την υποχρέωση των δημόσιων διαχειριστών να λάβουν υπόψη το δημόσιο συμφέρον ως τον απόλυτο και γενικό οδηγό για τις ενέργειές και τις αποφάσεις τους.

Συνεπώς η δημιουργία προστιθέμενης δημόσιας αξίας, σημαίνει παραγωγή πολιτικών, προγραμμάτων, έργων, υπηρεσιών και υποδομών που προωθούν το κοινό καλό, την κοινωνική ευημερία, με συνάμα το βιώσιμο κόστος της κάθε επιλογής. Αναλύοντας διάφορα παραδείγματα κρατικών φορέων, στις Ηνωμένες Πολιτείες, για παράδειγμα, η δημιουργία και διατήρηση της δημόσιας αξίας σημαίνει ενίσχυση της ζωής, της ελευθερίας και της επιδίωξης της ευτυχίας για όλους, ενώ παράλληλα ενισχύει την κοινωνική ένωση.³⁸ Επιπλέον μερικές χώρες του αραβικού κόσμου, παρά την ανωριμότητα του δημοκρατικού τους συστήματος, οι κυβερνήτες τους έχουν ορίσει το δημόσιο συμφέρον ως υποχρέωση και στόχο για το κράτος τους.

Συνεπώς, οι κυβερνήσεις είναι υπεύθυνες με ποικίλους τρόπους, για την υγειονομική περίθαλψη, την εκπαίδευση, τις υποδομές, την άμυνα, την κοινωνική πρόνοια και άλλους τομείς. Η ολοένα και αυξανόμενη δύναμη των φορολογουμένων και των κοινοτικών ομάδων, ειδικότερα στις σύγχρονες δυτικές κοινωνίες, καθιστούν υπεύθυνες και υπόλογες τις κυβερνητικές υπηρεσίες για τυχόν ελλείψεις.

Στην πραγματικότητα, όπως σημειώθηκε από τους Heidenheimer, Hecllo και Adams (1975)³⁹, είναι ότι ο όλο και αυξανόμενος παρεμβατικός ρόλος της κυβέρνησης είχε οδηγήσει σε σοβαρή δυσαρέσκεια από το κοινό. Αυτό συνετέλεσε σε μια βαθύτερη κρίση στις αξίες των δημόσιων υπηρεσιών σε πολλές δυτικές κοινωνίες,

³⁸ Moore, MH (2000) „Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations“, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, no. 1, pp. 183–204.

³⁹ Heidenheimer, AJ, Hecllo, H and Adams, CT (1975) *Comparative Public Policy: the Politics of Social Choice in Europe and America*, New York: St Martin's Press

συμπεριλαμβανομένης και της Αυστραλίας κατά τη δεκαετία του 1970, και έγινε αντικείμενο ευρείας συζήτησης, αποτελώντας τον προάγγελο στην άνοδο του κινήματος του «Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ» ή «The New Public Management (NPM)».⁴⁰ Όσον αφορά την Ελλάδα, που αποτελεί και αντικείμενο της συγκεκριμένης μελέτης η τάση και πολιτική αυτή, άργησε να υιοθετηθεί λόγω της σοβαρής αυταρχικής πολιτικής κατάστασης που μεσουρανούσε την εν λόγω δεκαετία.

3.3 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Το νέο αυτό κίνημα που δημιουργήθηκε κατά απαίτηση των σύγχρονων δυτικών κοινωνικών στρωμάτων, το οποίο καθιερώθηκε ευρέως με το όνομα «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ», και το οποίο κατέκλυσε τον κόσμο και αναμόρφωσε πολλά γραφειοκρατικά συστήματα από τη δεκαετία του 1980 προσέφερε ένα νέο μοντέλο διαχειριστικής ιδεολογίας.

Αυτό το νέο μοντέλο αμφισβήτησε τη γραφειοκρατική ιδεολογία στην οποία βασίζονταν τα μέχρι πρότινος παραδοσιακά δυτικά διοικητικά και πολιτικά συστήματα.⁴¹ Η φιλοσοφία της νέας αυτής δημόσιας διαχείρισης (NPM) έχει περιγραφεί ως μια κίνηση προς μια προσέγγιση διακυβέρνησης που δίνει έμφαση στη διαφάνεια, τη διαχείριση των επιδόσεων και την στροφή προς την υπευθυνότητα κυρίως των υπαλλήλων και διευθυντών του δημόσιου τομέα.

⁴⁰ Wilenski, P (1988) „Social Change as a Source of Competing Values in Public Administration“, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 47, pp. 213–22

⁴¹ Horton, S (2006) „New public management: its impact on public servant“s identity“, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19, no. 6, pp. 533-542.

Η φιλοσοφία αυτή έχει αναγνωριστεί ως «μία από τις πιο εντυπωσιακές διεθνείς τάσεις στη δημόσια διοίκηση».⁴² Η φιλοσοφία της νέας δημόσιας διοίκησης πρόσθεσε τον όρο «κοινωνική περιουσία ή κοινωνική ισότητα» στην εξίσωση.

Ο Fredrickson (1990) δηλώνει ότι η κοινωνική ισότητα είναι μια φράση που περιλαμβάνει μια σειρά από προτιμήσεις αξίας, οργανωτικών σχεδίων και προτιμήσεις στυλ διαχείρισης εκτός φυσικά από την έμφαση στην ισότητα των κυβερνητικών υπηρεσιών, την ευθύνη για αποφάσεις και προγράμματα και την ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών.⁴³

3.3.1 Το θεωρητικό υπόβαθρο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ

Το θεωρητικό υπόβαθρο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) βασίζεται σε πέντε μικροοικονομικά πλαίσια, την θεωρία της δημόσιας επιλογής, την θεωρία του κύριου παράγοντα, την θεωρία του κόστους συναλλαγών, την τεχνική λογική θεωρία και την θεωρία των θεσμών. Ωστόσο, δύο είχαν τη μεγαλύτερη επιρροή στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Αυτά είναι: η θεωρία δημόσιας επιλογής και η θεωρία βασικού παράγοντα.

Επί το πλείστον, η θεωρία της δημόσιας επιλογής, είχε τεράστια επιρροή στη σκέψη και ανάπτυξη της πολιτικής επιστήμης, της δημόσιας πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα.

⁴² Heyer, G (2010) „New public management A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 34, no. 3, pp. 419-433.

⁴³ Frederickson, HG (1990) „Public administration and social equity“, *Public Administration Review*, vol. 50, no. 2, pp. 228–237

Διάφοροι όροι έχουν χρησιμοποιηθεί για την περιγραφή της θεωρίας της δημόσιας επιλογής, σε συνδυασμό φυσικά με την θεωρία της κοινωνικής επιλογής, της ορθολογικής θεωρίας επιλογής, των οικονομικών της πολιτικής και της Σχολής της Βιρτζίνια. Ο ακρογωνιαίος λίθος και αρχή της θεωρίας ήταν ότι οι άνθρωποι θεωρούνταν λογικοί και κυριαρχούσαν σε σχέση με το ίδιο το σύστημα κοινωνικής ευημερίας. Παράλληλα, η θεωρία επιδίωξε να ελαχιστοποιήσει το ρόλο του κράτους και να περιορίσει τη διακριτική ευχέρεια των πολιτικών και των επιλογών τους.⁴⁴ Πιστεύεται πλέον, ότι το κράτος αναλαμβάνει ένα ανθρωποκεντρικό ρόλο στην διαμόρφωση των στρατηγικών που ορίζονται μέσα από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.

Γράφημα 5 : Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Το ανθρωποκεντρικό μοντέλο



Πηγή : http://www.legalnews24.gr/2020/06/blog-post_73.html

⁴⁴ Gorringer, P (2001) *Economics for Policy: Expanding the Boundaries*, Institute of Policy Studies, Victoria University, Wellington.

Πιστεύεται ακόμα, ότι επειδή οι πολιτικοί είχαν, για αρκετές δεκαετίες, κάνει κατάχρηση της εξουσίας τους, αυτή η εξουσία και συνάμα η επιρροή τους, θα μπορούσε να ελαχιστοποιηθεί μέσω του συστήματος αναδιάρθρωσης προϋπολογισμού και των ρυθμίσεων απόδοσης. Ως αποτέλεσμα, οι κυβερνητικές υπηρεσίες διαχώρισαν την πολιτική τους πραγμάτωση, από την εκτέλεση της υπηρεσίας τους αυτής κάθε αυτής.⁴⁵

3.3.2 Η εξέλιξη του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αποτέλεσε μια από τις σημαντικότερες προσεγγίσεις του δημόσιου τομέα, με μεταρρυθμίσεις που υιοθέτησαν πολλές δυτικές χώρες καθώς και πολλές αναπτυσσόμενες χώρες τις τελευταίες τρεις δεκαετίες. Η άνοδος του ΝΔΜ είναι αποτέλεσμα ποικίλων παραγόντων. Το περιβάλλον στις αρχές της δεκαετίας του 1980 ήταν μια εποχή μεγάλης και εξωτερικευμένης διεθνούς αναταραχής με εκτεταμένες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές αλλαγές που συνέβησαν ταυτόχρονα σε πολλές χώρες.⁴⁶ Η όλη τεταμένη κοινωνικοπολιτική κατάσταση στράφηκε τελικώς στον δημόσιο τομέα, πράγμα που απαιτούσε από τους διαχειριστές – συντονιστές του μάνατζμεντ να ασκήσουν κριτική στον εαυτό τους δημιουργώντας παράλληλα, δομές και σχέδια προϋπολογισμών και νέες διαδικασίες παροχής υπηρεσιών.

⁴⁵ Heyer, G (2010) „New public management A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 34, no. 3, pp. 419-433.

⁴⁶ Casey, J (2009) *Policing the World: Theory and Practice of International Policing*, Carolina Academic Press, Durham, NC.

Συνεπώς, υπήρξε αυξανόμενη πίεση από τους πολίτες, ώστε ο δημόσιος τομέας να καταστεί πιο υπεύθυνος για τη χρήση των δημόσιων πόρων, με ορθολογική διαχείριση, και την παροχή καλύτερων και εστιασμένων υπηρεσιών.⁴⁷

Παρά την πίεση στα δυτικά κράτη, για να επανεξετάσουν τις γραφειοκρατικές τους λειτουργίες, η υιοθέτηση του ΝΔΜ ήταν άنيση μεταξύ των κυβερνήσεων αλλά και μεταξύ τομέων εντός των ίδιων κυβερνήσεων. Για παράδειγμα, το ΝΔΜ έγινε πιο εύκολα αποδεκτό στη Νέα Ζηλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο σε σύγκριση με τις Ηνωμένες Πολιτείες. Επιπλέον, ορισμένα δυτικά έθνη, κυρίως εντός της Ευρώπης, υιοθέτησαν μόνο επιλεγμένα χαρακτηριστικά του ΝΔΜ, ενώ άλλοι ενστερνίστηκαν μια διαχειριστική ηθική χωρίς να το εισάγουν πλήρως.⁴⁸

Υπάρχουν διάφοροι και ποικίλοι λόγοι για τα διαφορετικά ποσοστά αποδοχής. Ο πρώτος πιθανός λόγος είναι οι διαφορετικές δημοσιονομικές κρίσεις και καταστάσεις που βίωσε το κάθε δυτικό έθνος. Αυτές οι δημοσιονομικές κρίσεις περιλάμβαναν κατά κόρον μια περίοδο ραγδαίου πληθωρισμού. Ο δεύτερος πιθανός λόγος ήταν ότι η εισαγωγή του ΝΔΜ ανταποκρίθηκε και υιοθετήθηκε εν μέσω ενός συνόλου ειδικών κοινωνικών συνθηκών που αναπτύχθηκαν κατά τη μακρά περίοδο ειρήνης των ανεπτυγμένων χωρών μετά το πέρας του Δεύτερου Παγκόσμιου Πολέμου και στη συνεχή περίοδο οικονομικής ανάπτυξης που το συνόδευε.

Μετά την υιοθέτηση και πλήρη κατά μερικούς εφαρμογή του ΝΔΜ στη δυτική κοινωνία, έγιναν σοβαρές προσπάθειες από πολλές αναπτυσσόμενες χώρες να το υιοθετήσουν, και αυτό αναφέρεται ως η παγκοσμιοποίηση του ΝΔΜ.

⁴⁷ Gillespie, J (2006) Policing performance management systems: identifying key design elements within a new public management context, School of Business Management, Edith Cowan University, Perth

⁴⁸ Butterfield, R, Edwards, C and Woodall, J (2004) „The new public management and the UK police service“, Public Management Review, vol. 6, no. 3, pp. 395-415.

Όμως, θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι αρκετές μεταβλητές συντέλεσαν στην παγκοσμιοποίηση της νέας δημόσιας διαχείρισης και καθιέρωση αυτής της νέας καινοτόμας μορφής διοίκησης. Αυτές οι μεταβλητές ορίζονται ως η διεθνοποίηση της νέας σωστής πολιτικής, τη διεθνοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων, ο ρόλος των διεθνών οργανισμών, και η αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας με ταυτόχρονη μεταφορά πολιτικής πρακτικής.

Αναλύοντας εκτενέστερα τις μεταβλητές θα λέγαμε ότι,

- Πρώτον, το ΝΔΜ έγινε γρήγορα μια «αυτοεξυπηρετούμενη βιομηχανία» με μια πληθώρα σχολών, επιχειρήσεων και συμβούλων, οι οποίοι είχαν βοηθήσει στη διάδοση του.
- Δεύτερον, αποτυπώνεται μια ισχυρή σχέση μεταξύ του ΝΔΜ και μιας παγκόσμιας νέας «ηθικής» πολιτικής. Για παράδειγμα, το ΝΔΜ υιοθετήθηκε από τις κυβερνήσεις των Εργατικών στη Νέα Ζηλανδία και την Αυστραλία στη δεκαετία του 1980, όπου και οι δύο χώρες είχαν σοσιαλδημοκρατικά κόμματα στην εξουσία, αλλά και οι δύο ενστερνίστηκαν το νέο είδος του φιλελευθερισμού της αγοράς που σχετίζεται με το ΝΔΜ.
- Τρίτον, η ιδιωτικοποίηση και το ΝΔΜ φαίνεται συχνά να συμβαδίζουν ως επιλογές πολιτικής πρακτικής. Άρα οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι, όταν ξανασχεδιάζουν τη σχέση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, μπορούν πλέον να χρησιμοποιούν εναλλακτικά τους όρους «ιδιωτικοποίηση» και «ΝΔΜ», ειδικά όταν οι τεχνικές διαχείρισης προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα. Η ιδιωτικοποίηση και η εξάπλωση του ΝΔΜ είναι άρρηκτα συνδεδεμένα και σε μεγάλο βαθμό με το διεθνές περιβάλλον και επηρεάζουν τη χάραξη πολιτικής.

- Τέταρτον, διεθνή ιδρύματα όπως ο ΟΟΣΑ, η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Παγκόσμια Τράπεζα, η Κεντρική Τράπεζα της Αμερικής, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην εξάπλωση του ΝΔΜ. Για παράδειγμα, η Επιτροπή Δημόσιας Διαχείρισης του ΟΟΣΑ παράγει μια σειρά Μελετών Δημόσιας Διοίκησης που προτίθενται σαφώς να διευκολύνουν την εκμάθηση πολιτικής μεταξύ των μελών χωρών. Καθώς η Παγκόσμια Τράπεζα και το ΔΝΤ έχουν συμφέρον να διασφαλίσουν την «βέλτιστη πρακτική», ποικίλες τεχνικές διαχείρισης ενδέχεται να επιβληθούν σε χώρες. Παράλληλα οι διεθνείς οργανισμοί έχουν πολιτικές ατζέντες και αυτό δεν μπορεί να αγνοηθεί. Αυτοί οι οργανισμοί βρίσκονται στο επίκεντρο μιας συνεχούς σύγκρουσης για τον έλεγχο και την κατεύθυνση της παγκόσμιας πολιτικής σκηνής. Ωστόσο, οι οργανισμοί αυτοί ασκούν τη δύναμή τους μόνο σε χώρες με ισχυρή οικονομική κατάσταση.

Αν και κάθε μια από αυτές τις μεταβλητές έχει τα πλεονεκτήματά της, η παγκοσμιοποίηση της πολιτικής φαίνεται να προσφέρει γενικά μια καθαρή εξήγηση για την εξάπλωση του ΝΔΜ. Η παγκοσμιοποίηση υποθέτει ότι η άσκηση πολιτικής και γραφειοκρατικής εξουσίας δεν περιορίζεται πλέον από τα όρια των εθνικών κρατών. Στην περίπτωση του ΝΔΜ, αυτό δεν πρέπει να μας οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι όλες οι χώρες θα υιοθετήσουν ένα παγκόσμιο πρότυπο για τη δημόσια διαχείριση.

Επιπλέον, υπάρχει ο κίνδυνος οι «πιέσεις για παγκοσμιοποίηση» να έχουν απρόβλεπτες συνέπειες εάν εφαρμοστούν ομοιόμορφα σε διαφορετικά πολιτικές ή διοικητικές κουλτούρες. Εντός των αναπτυσσόμενων χωρών, στις οποίες θα μπορούσαμε να συγκαταλέξουμε πλέον και την Ελλάδα, παρά την πορεία τους προς την κυβερνητική μεταρρύθμιση, η υιοθέτηση κυβερνητικών μεταρρυθμιστικών

πρωτοβουλιών παρέμενε για χρόνια περιορισμένη. Ειδικότερα, δύο παράγοντες, βοήθησαν στην εξήγηση της αδύναμης δέσμευσης για ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις από τις κυβερνήσεις αυτές. Το πρώτο είναι ο αντίκτυπος των περιορισμένων δημοσιονομικών περιορισμών στην ένταση της ζήτησης για μεταρρύθμιση.⁴⁹ Πολλές κυβερνήσεις των χωρών αυτών παρέμειναν προσκολλημένες στα «κακώς κείμενα» του δημοσίου τομέα, με βραδυκίνητες υπηρεσίες, χωρίς το αίσθημα της συνεπούς κοινωνικής υπευθυνότητας. Δεύτερο κομμάτι ήταν η αργή τεχνολογική μεταρρύθμιση των χωρών αυτών, που τις έθεσε αργούς και στο κομμάτι του ΝΔΜ.

3.4 Η Υιοθέτηση του Στρατηγικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα

Ο κύριος σκοπός των δημόσιων οργανισμών είναι η δημιουργία «δημόσιας αξίας» και η προώθηση της «κοινωνικής δικαιοσύνης» μέσω αλλαγών στον κυβερνητικό ρόλο, τα όρια, τη δομή και τις αλλαγές στα πρότυπα διαχείρισης. Η θεμελιώδης δέσμευση για κοινωνική δικαιοσύνη μέσα από την υιοθέτηση της νέας δημόσιας διοίκησης σήμαινε ότι συνεχώς ασχολείται με την αλλαγή, συμπεριλαμβανομένης της αλλαγής σε πολιτικές και δομές με σκοπό να προάγουν συστηματικά την κοινωνική ισότητα.

Καθιερώθηκαν νέες πρωτοβουλίες δημόσιας διοίκησης, άρχισαν να αυξάνονται νέα εργαλεία και προγράμματα διαχείρισης, μερικά από τα οποία είναι:

- προγραμματισμός συστημάτων προϋπολογισμού,

⁴⁹ Vandewalle, D (2003) Social contracts, institutional development, and economic growth and reform in Middle East Oil exporters, Unpublished paper, Dartmouth College

- ανάλυση πολιτικής,
- μέτρηση παραγωγικότητας,
- προϋπολογισμός μηδενικής βάσης και
- αναδιάρθρωση

Όλα τα παραπάνω μπορούν να θεωρηθούν ως θετικές κινήσεις προς την κατεύθυνση της κοινωνικής ισότητας.⁵⁰ Επιπροσθέτως, ο De Laine (1997) σημείωσε ότι απαιτούνται δύο τύποι αλλαγών στους δημόσιους οργανισμούς με στόχο να δημιουργήσουν «δημόσια αξία» και να προωθήσουν την «κοινωνική δικαιοσύνη».⁵¹

Αυτές είναι:

- Αλλαγές που σχετίζονται με το ρόλο, τα όρια και τη δομή των κυβερνήσεων,
- Αλλαγές που αφορούν περισσότερο την εσωτερική διαχείριση του «παραδείγματος» του δημόσιου τομέα.

Ο De Laine δηλώνει ότι επειδή υπάρχουν κοινά στοιχεία αλλαγής και στις δύο, η διάκριση δεν είναι απολύτως ικανοποιητική, αλλά η δομή και τα όρια του κράτους αλλάζουν σε πολλές χώρες ανά τον πλανήτη. Αναφερόμενος συνάμα, στις πρόσφατες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, ισχυρίζεται ότι τα είδη σημαντικών αλλαγών που παρατηρούνται στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Νέα Ζηλανδία είναι σαφώς παραδείγματα της **πρώτης κατηγορίας**, με τις ΗΠΑ και τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες να ανήκουν στη **δεύτερη κατηγορία**.

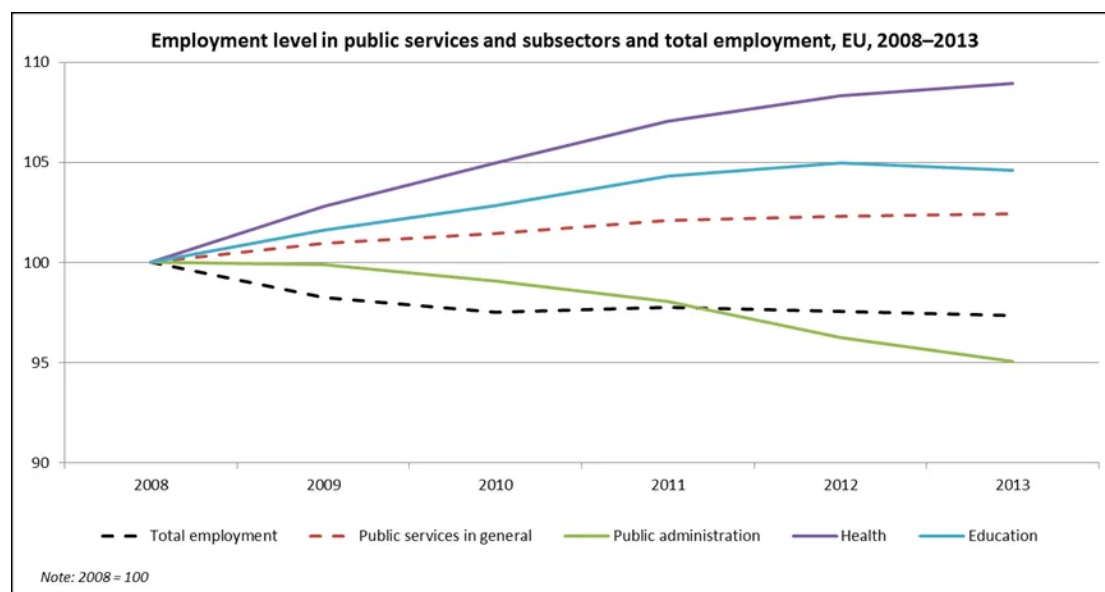
Συνοψίζοντας, ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι ένας τρόπος «παροχής βοήθειας» στους οργανισμούς και τις κοινότητες να αντιμετωπίσουν τις αλλαγές και να ενισχύσουν την ικανότητά τους να σκέφτονται, να ενεργούν και να μαθαίνουν

⁵⁰ Pettigrew, A, Ferlie, E and McKee, L (1994) Shaping Strategic Change, Sage, London, UK.

⁵¹ De Laine, M (1997) International themes in public service reform, Department of the Parliamentary Library, background paper 3, Parliament of Australia, Canberra

στρατηγικά. Μέσω του στρατηγικού σχεδιασμού, οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα είναι σε θέση να προωθήσουν τη στρατηγική σκέψη, να βελτιώσουν τη λήψη αποφάσεων, να βελτιώσουν την οργανωτική αποτελεσματικότητα, να ευθυγραμμίσουν τις δραστηριότητες της αλυσίδας αξίας, να δημιουργήσουν διασύνδεση και να εξυπηρετήσουν ως αποτέλεσμα καλύτερα το ευρύτερο κοινωνικό σύστημα.⁵² Όλα αυτά τα οφέλη θεωρούνται έγκυροι λόγοι για την υιοθέτηση στρατηγικού σχεδιασμού στο δημόσιο τομέα.

Γράφημα 6 : Δημόσιες υπηρεσίες και εργασία με την πλήρη εφαρμογή του ΝΔΜ στην Ευρωπαϊκή Ένωση



Εν συνέχεια, παρουσιάζονται τα οφέλη και τα μοντέλα στρατηγικού σχεδιασμού σε οργανισμούς του δημόσιου τομέα.

⁵² Butterfield, R, Edwards, C and Woodall, J (2004) „The new public management and the UK police service“, Public Management Review, vol. 6, no. 3, pp. 395-415.

3.4.1 Πλεονεκτήματα από την Υιοθέτηση του Στρατηγικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα

Ερευνητές και συγγραφείς, αποτύπωσαν ορισμένα από τα οφέλη που προκύπτουν από τη χρήση στρατηγικού σχεδιασμού σε οργανισμούς και φορείς του δημόσιου τομέα.

Αυτά είναι:

- Προώθηση της στρατηγικής σκέψης, της δράσης και της μάθησης: Ο Van der Heijden (1996) δηλώνει ότι οι διάλογοι και οι στρατηγικές συνομιλίες ξεκινούν μεταξύ των κύριων παραγόντων που εμπλέκονται στον στρατηγικό σχεδιασμό. Ο τακτικός διάλογος για βασικά θέματα είναι κεντρικό χαρακτηριστικό βελτίωσης του οργανισμού και ταυτόχρονη αύξηση της αποτελεσματικότητάς του.⁵³
- Η βελτίωση της λήψης αποφάσεων: πρόσφατες μελέτες έχουν δείξει ότι τουλάχιστον οι μισές στρατηγικές αποφάσεις αποτυγχάνουν ως αποτέλεσμα κακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων.
- Οργανωτική αποτελεσματικότητα: οι οργανισμοί που εμπλέκονται στον στρατηγικό σχεδιασμό αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τις ταχέως μεταβαλλόμενες συνθήκες και ανταποκρίνονται με σύνεση στις αυξανόμενες ή μειωμένες απαιτήσεις, με άλλα λόγια, γίνονται σωστά διαχειριζόμενοι του συστήματος. Πολλοί συγγραφείς στον τομέα έχουν τονίσει τη θετική σχέση που υπάρχει ανάμεσα σε οργανισμούς με καλή διαχείριση και με καλές επιδόσεις.

⁵³ Van der Heijden, K (1996) *The Art of Strategic Conversation*, New York: Wiley

- αλυσίδες αξίας: Η έννοια της αλυσίδας αξίας, αναφέρεται στη σχέση μεταξύ εισροών, διαδικασιών και αποτελεσμάτων προϊόντων και υπηρεσιών ενός οργανισμού και εισήχθη από τον Porter, κυρίως για την εφαρμογή του στον ιδιωτικό τομέα. Στην περίπτωση του δημόσιου τομέα, η αλυσίδα αξίας αποτυπώνεται δημιουργώντας δημόσια αξία (έξοδος), με λογικό κόστος.⁵⁴
- Η διασύνδεση: ένα άλλο όφελος του στρατηγικού σχεδιασμού, που σημειώνεται από τον Cleveland (2002), είναι η ικανότητα διαχείρισης της διασύνδεσης του δημόσιου τομέα με τον ιδιωτικό τομέα.⁵⁵ Τα όρια μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και μη κερδοσκοπικών οργανισμών έχουν διαβρωθεί. Ο μη διαχωρισμός αυτών των ορίων σημαίνει ότι κανένας οργανισμός ή όργανο δεν είναι πλήρως υπεύθυνο παρά το γεγονός ότι πολλοί εμπλέκονται, επηρεάζονται ή έχουν μερική ευθύνη να ενεργήσουν.
- Η αποτελεσματικότητα των ευρύτερων κοινωνικών συστημάτων: τα περισσότερα προβλήματα που εντοπίζονται στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα ξεπερνούν τα οργανωτικά όρια. Είναι οι αλληλεξαρτήσεις που υπάρχουν μεταξύ οργανισμών του δημόσιου τομέα ή / και μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα που θα πρέπει να διαχειρίζονται σωστά για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών συστημάτων. Πλέον, με τη χρήση στρατηγικού σχεδιασμού, οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα μπορούν να διαχειριστούν καλύτερα τη σχέση με άλλες οντότητες στο σύστημα δημόσιων οργανισμών.

⁵⁴ Bryson, JM (2004) *Strategic Planning For Public and NonProfit Organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, 3rd edition, Jossey-Bass, San Francisco.

⁵⁵ Cleveland, H (2002) *Nobody in Charge: Essays on the Future of Leadership*, New York: Wiley.

Αν και ο στρατηγικός σχεδιασμός όπως ήταν αναμενόμενο προσέφερε ποικίλα οφέλη, δεν υπάρχει καμία διαβεβαίωση ότι δεν απορρέουν και αρνητικές εκφάνσεις του, κυρίως από την μη ορθολογική του χρήση. Επιπροσθέτως, στην πραγματικότητα, ο στρατηγικός σχεδιασμός δεν είναι πάντα σκόπιμος.

Υπάρχουν ορισμένες καταστάσεις που υποδηλώνουν την αναστολή μιας επίσημης προσπάθειας στρατηγικού σχεδιασμού, όπως η πλήρωση ηγετικών θέσεων, η ανάκαμψη από μια κρίση ταμειακών ροών ή τη μη διαθεσιμότητα δεξιοτήτων και εμπειρογνωμοσύνης, στοιχείων απαραίτητων για την εκτέλεση μιας επίσημης στρατηγικής πρωτοβουλίας σχεδιασμού.⁵⁶

3.4.2 Τα Μοντέλα του Στρατηγικού Σχεδιασμού στον Δημόσιο Τομέα

Αν και ο στρατηγικός σχεδιασμός ως προσέγγιση διαχείρισης, εισήχθη στο δημόσιο τομέα είκοσι χρόνια αργότερα από τον ιδιωτικό, το Αμερικανικό Υπουργείο Άμυνας στις αρχές της δεκαετίας του 1960, υιοθέτησε τυποποιημένο στρατηγικό σχεδιασμό με την έναρξη του Συστήματος Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Προϋπολογισμού (PPBS). Το PPBS στόχευε στην αποτελεσματική και αποδοτική χρήση των χρηματοοικονομικών πόρων που βασίζονται στις ανάγκες, τις προτεραιότητες και τους τελικούς στους προβλεπόμενους διαθέσιμους πόρους. Αν και το συγκεκριμένο project δεν αποτελούσε στρατηγικό σχεδιασμό, με την παραδοσιακή έννοια, ακόμα το PPBS ήταν ένα πρώιμο μοντέλο αποτελεσματικής διοίκησης για τον δημόσιο τομέα.⁵⁷

⁵⁶ Bryson, JM and Roaring, WD (1987) „Applying private sector strategic planning in the public sector“, *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, pp. 9–22.

⁵⁷ Ott, DJ and Ott, OF (1972) „The budget process“, in FJ Lyden and EG Miller (eds), *Planning Programming Budgeting*, Chicago: Markham, pp. 43–45.

Ξεκινώντας από τη δεκαετία του 1980, οι δημόσιοι οργανισμοί υιοθέτησαν τις ιδέες του στρατηγικού σχεδιασμού εταιρικού τύπου που προϋπήρχαν στον ιδιωτικό τομέα προσαρμόζοντας τις, στο δικό τους πλαίσιο. Οι περισσότερες προσεγγίσεις βασίστηκαν σε παλιότερα μοντέλα εταιρικού στρατηγικού σχεδιασμού και περιλάμβαναν παραλλαγές που αντιπροσωπεύουν μοναδικές πτυχές του δημόσιου τομέα.

Η υπάρχουσα βιβλιογραφία της τότε εποχής υποστηρίζει ότι για να είναι επιτυχής ο σχεδιασμός και η διαδικασία εφαρμογής του θα πρέπει να έχει συγκεκριμένα στοιχεία που να αντικατοπτρίζουν τη μοναδική φύση του οργανισμού και του περιβάλλοντός του. Παράλληλα, οι διευθυντές δημόσιων φορέων λειτουργούν σε ένα πιο περίπλοκο περιβάλλον σε σύγκριση με εκείνους του ιδιωτικού τομέα. Πρέπει να αντιμετωπίζουν πιο άμεσα ζητήματα αξίας συνυφασμένα με δημοκρατικές αρχές, έχοντας ως πρότυπο την οριζόμενη από τον στρατηγικό σχεδιασμό διαδικασία.⁵⁸

Αυτές οι αρχές έχουν επιπτώσεις τόσο στο περιεχόμενο του προγραμματισμού όσο και στη διαδικασία του. Για παράδειγμα, η διαδικασία πρέπει να είναι περιεκτική και ανοιχτή και να την ενστερνίζονται τα ενδιαφερόμενα μέρη, από όλες τις περιφερειακές μονάδες του οργανισμού, ενώ οι στόχοι και οι σκοποί που καθορίζονται στη διαμόρφωση των σχεδίων πρέπει να συμμορφώνονται με τις νομικές εντολές και κατευθύνσεις και να βασίζονται σε αξίες όπως η ισότητα και η δικαιοσύνη. Παρόλο που αυτές οι ανησυχίες φέρνουν στην επιφάνεια πρόσθετες δυσκολίες στη διαδικασία σχεδιασμού, οι συγγραφείς έχουν προτείνει ποικίλα μοντέλα και τεχνικές για την αντιμετώπιση τους.

⁵⁸ Ring, PS and Perry, JL (1985) „Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints“, *Academy of Management Review*, vol. 10, no. 2, pp. 276–286.

Το υπόλοιπο αυτής της ενότητας παρουσιάζει τα κύρια μοντέλα στρατηγικού σχεδιασμού που χρησιμοποιούνται από διαφορετικούς μελετητές και επαγγελματίες στον τομέα του στρατηγικού σχεδιασμού για οργανισμούς του δημόσιου τομέα. Ο σκοπός αυτής της ενότητας συνεπώς, δεν είναι μόνο να παρουσιάσει τα μοντέλα, τον σκοπό και το πεδίο εφαρμογής τους, αλλά και να διερευνήσει την καταλληλότητα και τις συνθήκες που διέπουν την επιτυχή χρήση τους στο δημόσιο τομέα.

Ιδιαίτερως, το μοντέλο πολιτικής του Χάρβαρντ είναι μια από τις πιο μακροχρόνιες προσεγγίσεις στον στρατηγικό σχεδιασμό και λέγεται ότι είναι η κύρια έμπνευση πίσω από τα πρόσφατα μοντέλα στρατηγικού σχεδιασμού του δημόσιου τομέα.⁵⁹ Ο κύριος σκοπός αυτού του μοντέλου είναι να αναπτύξει την καλύτερη προσαρμογή μεταξύ του οργανισμού και του περιβάλλοντός του. Το μοντέλο του Χάρβαρντ φαίνεται να ισχύει για τον προγραμματισμό τόσο σε εταιρικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο επιχειρηματικής μονάδας. Η εφαρμογή του στο δημόσιο τομέα μπορεί να προσδιοριστεί μέσω της εξέτασης των συμφερόντων των διαφόρων ενδιαφερομένων, του προσδιορισμού της στρατηγικής μονάδας δημοσίου σχεδιασμού, και της συμφωνίας των ομάδων διαχείρισης για τις ενέργειες που πρέπει να ληφθούν.

Επιπρόσθετα το συγκεκριμένο μοντέλο είναι καταλληλότερο σε περιπτώσεις όπου οι στρατηγικές κατευθύνονται εσωτερικά ή γίνονται αντικείμενο συζήτησης.

Η πρότυπη προσέγγιση των ενδιαφερόμενων μερών υποδηλώνει ότι ο οργανισμός θα είναι επιτυχής μόνο εάν ικανοποιεί τις ανάγκες των εμπλεκόμενων μερών του. Δεδομένου ότι αυτό το μοντέλο ενσωματώνει οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές διαστάσεις, αποτελεί μέχρι και σήμερα ένα από τα πιο εφαρμόσιμα μοντέλα σε δημόσιους οργανισμούς.

⁵⁹ Bryson, JM and Roering, WD (1988) „Initiation of strategic planning by governments“, *Public Administration Review* (November/December), pp. 995–1004

Μια σημαντική απαίτηση είναι ότι η αποστολή και οι αξίες του στρατηγικού μοντέλου διοίκησης, πρέπει να διαμορφώνονται με τρόπο που να ενσωματώνει διαφορετικά ομαδικά συμφέροντα.⁶⁰ Αν αυτό δεν υλοποιείται, ο οργανισμός δεν θα είναι σε θέση να καλύψει τις ανάγκες των βασικών ενδιαφερόμενων μελών του.

Αν και η εφαρμογή της σύγχρονης θεωρίας χαρτοφυλακίου στο δημόσιο τομέα ως μέρος του στρατηγικού σχεδιασμού των μονάδων, μπορεί να είναι λιγότερο προφανής, πολλοί οργανισμοί του δημόσιου τομέα αποτελούνται από πολλές επιχειρήσεις που θα μπορούσαν να επωφεληθούν από τη χρήση του υφιστάμενου μοντέλου. Τα μοντέλα χαρτοφυλακίου παρέχουν μια μέθοδο για τη μέτρηση των στρατηγικών διαστάσεων των οντοτήτων για σκοπούς ανάλυσης και προτάσεων. Η δυσκολία στη χρήση αυτού του μοντέλου είναι η ικανότητα το να καθορίσει ποιες είναι οι στρατηγικές διαστάσεις.

Επίσης, στη θεωρία χαρτοφυλακίου του δημόσιου τομέα, μοντέλα όπως η προσέγγιση Boston Consultant Group (BCG) πρέπει να τροποποιηθούν για να ληφθούν υπόψη, τα πολιτικά και κοινωνικά στοιχεία που θεωρούνται σημαντικά στο δημόσιο τομέα.⁶¹

Μια άλλη θεωρία που εισέρχεται στον δημόσιο τομέα είναι η ανάλυση της ανταγωνιστικής προσέγγισης. Ο Porter (1985) προσδιορίζει πέντε βασικές δυνάμεις που διαμορφώνουν μια εταιρία ως τα κύρια στοιχεία της. Τα τελευταία χρόνια, καθώς ο δημόσιος τομέας έγινε πιο ανοιχτός στον ανταγωνισμό και απέκτησε περισσότερες αλληλεπιδράσεις με τον ιδιωτικό τομέα, αυτή η προσέγγιση έχει αποκτήσει σημαντική σημασία. Το πλεονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι ότι παρέχει έναν

⁶⁰ Freeman, RE (1984) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.

⁶¹ Wechsler, B (1989) „Strategic Management in State Government“, in Rabin, J: Miller, GJ and Hildreth, WB (ed.), *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, pp. 353–372

συστηματικό τρόπο αξιολόγησης εταιριών, υπηρεσιών και δυνάμεων που επηρεάζουν οργανισμούς εντός του κλάδου.

Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένες αδυναμίες στην εφαρμογή αυτής της προσέγγισης στο δημόσιο τομέα για τους ακόλουθους λόγους:

- Η συνεργασία αντί του ανταγωνισμού είναι κυρίως αυτό που επεξηγεί τις σχέσεις του δημόσιου τομέα σε σχέση με άλλους οργανισμούς.
- Οι εκτιμήσεις των κοινωνικών και πολιτικών στοιχείων που διαμορφώνουν τον δημόσιο τομέα είναι λιγότερο εμφανείς σε αυτήν την προσέγγιση.
- Η προσέγγιση σχετίζεται κυρίως με τον προσδιορισμό της δομής και των δυνάμεων του κλάδου στο ίδιο του το εσωτερικό, που ενδέχεται να μην είναι εμφανείς στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα.

Η στρατηγική προσέγγιση διαχείρισης των ζητημάτων αναφέρεται στην ανάπτυξη οργανωτικών στρατηγικών ως ανταπόκριση σε κρίσιμα ζητήματα που μπορεί να επηρεάσουν την ικανότητα του οργανισμού να επιτύχει τους στόχους του.⁶² Η στρατηγική αυτή προσέγγιση αντιμετωπίζεται ως η πλέον κατάλληλη και αποδεκτή για τον δημόσιο τομέα, με το μεγάλο πλεονέκτημα της να είναι η ικανότητα αναγνώρισης και ανάλυσης στρατηγικών ζητημάτων γρήγορα και αποτελεσματικά.⁶³ Ωστόσο, δεν παρέχονται συγκεκριμένες συμβουλές σχετικά με τον τρόπο πλαισίωσης των θεμάτων εκτός από την παρουσίαση και ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης. Η

⁶² Ansoff, HI (1991) „Critique of Henry Mintzberg’s “The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management”, *Strategic Management Journal*, vol. 12, pp. 449–461.

⁶³ Wechsler, B (1989) „Strategic Management in State Government“, in Rabin, J: Miller, GJ and Hildreth, WB (ed.), *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, pp. 353–372

αποτελεσματική εφαρμογή του στο δημόσιο τομέα έγκειται συνεπώς στην ικανότητά του να αναγνωρίζει τα μείζον στρατηγικά θέματα.

Η εισαγωγή του στρατηγικού σχεδιασμού από τον ιδιωτικό τομέα στους δημόσιους οργανισμούς απαιτεί προσοχή στις διαφορές του πλαισίου στο οποίο πραγματοποιείται ο προγραμματισμός. Αυτές οι διαφορές δεν επηρεάζουν μόνο το σχεδιασμό και το περιεχόμενο της διαδικασίας σχηματισμού του στρατηγικού σχεδιασμού, αλλά επηρεάζουν συνάμα την εφαρμογή της διαδικασίας. Επομένως, είναι σημαντικό σε αυτό το στάδιο να δοθεί έμφαση στην επιλογή της κατάλληλης στρατηγικής πρακτικής και υιοθέτηση στον δημόσιο τομέα.

3.4.3 Τα Χαρακτηριστικά της οργάνωσης του Δημόσιου Τομέα

Όπως ειπώθηκε παραπάνω, ο διαχωρισμός μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι συχνά θολός και πολλές πτυχές της διαχείρισης είναι γενικές και αποκρίνονται και για τους δύο τομείς. Παράλληλα, δεν υπάρχουν θεμελιώδεις διαφορές στις πρακτικές διαχείρισης όσο και στις προθέσεις και τα παραδείγματα τους. Αυτές οι διαφορές μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Η έκταση της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας που δηλώνεται από το σύνταγμα: συντάγματα κατακερματισμού της εξουσίας και έλεγχος των δημόσιων οργανισμών, βοηθούν στον καθορισμό των νομικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του πολίτη, των ατόμων και των ομάδων, μαζί με τα συνταγματικά δικαιώματα των εργαζομένων.

- Η έκταση της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας έναντι της δημόσιας διοίκησης αφήνει μόνο στα διευθυντικά στελέχη τον περιορισμένο έλεγχο του οργανισμού σε αντίθεση με αυτόν που ασκείται συνήθως από στελέχη του ιδιωτικού τομέα.
- Ο διαχωρισμός της εξουσίας μεταξύ των υπευθύνων χάραξης πολιτικής (που θα μπορούσαν να είναι περισσότερες από μία ομάδες) και των εφαρμοστών: παρόλο που οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής και οι εφαρμοστές αυτής της πολιτικής έχουν νόμιμο συμφέρον στην από κοινού διοίκηση, ο διαχωρισμός μεταξύ τους προκαλεί κάποια σύγχυση και εσφαλμένο συντονισμό. Ο Ring και ο Perry (1985) ⁶⁴θεωρούν την πιο θεμελιώδη διαφορά μεταξύ των δύο τομέων ως το διαχωρισμό των υπευθύνων υλοποίησης πολιτικής από τους φορείς εφαρμογής της πολιτικής.
- Δημόσια συμφέροντα: η υποχρέωση της κυβέρνησης να προάγει το δημόσιο συμφέρον διακρίνει τις διαχειριστικές πρακτικές του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Ένα κεντρικό ζήτημα που παρουσιάζεται από τη δημόσια διοίκηση είναι η διαβεβαίωση ότι οι δημόσιοι διαχειριστές εκπροσωπούν και ανταποκρίνονται στα συμφέροντα όλων των πολιτών. Αντίθετα, οι ιδιωτικές εταιρείες θεωρείται ότι εξυπηρετούν καλύτερα το ειδικό συμφέρον επιδιώκοντας τα δικά τους οικονομικά συμφέροντα (Porter, 1985).

⁶⁴ Ring, PS and Perry, JL (1985) „Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints“, *Academy of Management Review*, vol. 10, no.2, pp. 276–286.

- Η αγορά: μια στενή σχέση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αφορά την αγορά. Είναι γενικά αλήθεια ότι οι δημόσιοι οργανισμοί δεν συμμετέχουν σε ελεύθερες, ανταγωνιστικές αγορές στις οποίες το αντικείμενο τους είναι λιγότερο περιορισμένο στο κοινό από ό, τι στον ιδιωτικό τομέα. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις συμμετέχουν συνήθως αγορές με άμεσο τρόπο.
- Διευθυντικά προβλήματα: Ο Newman και ο Wallender (1978) θεωρούν ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των οργανώσεων και της φύσης του δημόσιου τομέα φαίνεται να ευθύνονται για τα διαχειριστικά προβλήματα που δεν συναντώνται πάντα στον ιδιωτικός τομέα όπως⁶⁵:
 - μια άυλη υπηρεσία που συνδυάζεται με πολλαπλούς στόχους της ίδιας της υπηρεσίας
 - ασθενής επιρροή από πελάτη σε πελάτη
 - ισχυρή επιρροή στη λήψη αποφάσεων από εξωτερικά ενδιαφερόμενα μέρη
 - περιορισμοί στη χρήση ανταμοιβών και ποινών
 - κεντρικές δομές

⁶⁵ Newman, WH and Wallender HW (1978) „Managing not for profit enterprises“, *Academy of Management Review*, vol. 3, no. 1, pp. 24-31.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΑΔΕ

4.1 Εισαγωγή

Η Ελλάδα θεωρείται παγκοσμίως ως το λίκνο του σύγχρονου δυτικού πολιτισμού. Ωστόσο, μετά την περίφημη λάμψη της αρχαίας περιόδου, η ελληνική επιρροή και σημασία έχουν ξεθωριάσει. Τι συνέβη με την πατρίδα της δημοκρατίας; Η Ελλάδα, η οποία ήταν ένα παράδειγμα τέλει κρατικής οργάνωσης, είναι τώρα σχεδόν το αντίθετο. Σε όλες τις συζητήσεις για τη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, η ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς και ολόκληρος ο δημόσιος τομέας, περιστρέφεται συνήθως σε αρνητικό πλαίσιο.

Η Ελλάδα είχε μια ταραχώδη ιστορία. Έχει επιβιώσει περιόδους κατοχής, αυταρχικά καθεστώτα, καθώς και στρατιωτικές δικτατορίες. Το 1974 δημιουργήθηκε η λεγόμενη σύγχρονη τρίτη Δημοκρατία και το 1981 η Ελλάδα προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Παράλληλα, έχει βιώσει περιόδους έντονης ευημερίας, καθώς και περιόδους κρίσης. Συνεπώς ο ταραχώδης ελληνικός δημόσιος τομέας χτίστηκε υπό αυτές τις συνθήκες.

Η Ελλάδα ξεκίνησε τη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα μετά την ένταξη της στην ΕΕ. Κάποιες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έγιναν τη δεκαετία του 1950 και του 1960, αλλά η άνοδος της στρατιωτικής χούντας ακύρωσε σχεδόν όλη την επιτυχία

αυτών των μεταρρυθμίσεων. Γι' αυτό η παρούσα μελέτη θα επικεντρωθεί στις νέες, σύγχρονες, μεταρρυθμίσεις του ελληνικού δημόσιου τομέα που ξεκίνησαν αρκετά μετά την ένταξη στην ΕΕ.

Παράλληλα θα ασχοληθούμε με την τελευταία από τις τρεις δεκαετίες μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα, και τον ρόλο του στρατηγικού σχεδιασμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ).

Η περίοδοι εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα είναι χωρισμένες σε τρεις περιόδους. Η πρώτη περίοδος διήρκεσε από το 1980 έως το 1990, και παρόλο που πραγματοποιήθηκαν κάποιες μεταρρυθμίσεις εκείνη την εποχή, τα αποτελέσματά τους ήταν μάλλον περιορισμένα. Η δεύτερη περίοδος περιλαμβάνει τα έτη 1991-2010 και αυτή είναι η εποχή των έντονων μεταρρυθμίσεων. Μπορεί να υποδιαιρεθεί περαιτέρω σε δύο μέρη: τα έτη 1991-2000, όταν, λόγω της κακής οικονομικής κατάστασης και της εσωτερικής πίεσης του προϋπολογισμού καθώς και των εξωτερικών πιέσεων από την ΕΕ, η Ελλάδα ξεκίνησε με πραγματικές μεταρρυθμίσεις, και την περίοδο 2001-2009 κατά την οποία η Ελλάδα ήταν οικονομικά σταθερή και οι μεταρρυθμίσεις έγιναν πιο εντατικές και ορατές. Τέλος, η τρίτη περίοδος ξεκίνησε το 2010 αφού η Ελλάδα αντιμετώπισε κατάρρευση του οικονομικού της συστήματος και σοβαρή οικονομική κρίση, τη χειρότερη για πολλές δεκαετίες.

Για να ξεφύγει από την κρίση, η Ελλάδα πραγμάτωσε νέες, ολοκληρωμένες και επείγουσες μεταρρυθμίσεις ολόκληρου του δημόσιου τομέα της. Αν και τα μεταρρυθμιστικά μέτρα ήταν πολλά για να εξηγήσουν την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, η μελέτη θα επικεντρωθεί κυρίως στην ελληνική στρατηγική που ακολουθήθηκε από την ΑΑΔΕ, τις αλλαγές (ή το αμετάβλητο) της ως

δημόσιας υπηρεσίας και τις μεταρρυθμίσεις της με απώτερο σκοπό την τόνωση των δημοσίων εσόδων.

Παρά τις τρεις δεκαετίες μεταρρυθμίσεων, τα κύρια αρνητικά χαρακτηριστικά του ελληνικού δημόσιου τομέα παρέμειναν ανέγγιχτα. Σήμερα μπορεί ακόμη να ειπωθεί ότι η Ελλάδα είναι ένα αρκετά συγκεντρωτικό κράτος από μεριάς διοίκησης, με υπερπροσφορά, και μερικώς αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση, που διέπεται ακόμα από κάποιες πρακτικές του πελατειακού κράτους και της διαφθοράς.

Το βασικό ζήτημα που συζητήθηκε κατά καιρούς είναι εάν οι νέες μεταρρυθμίσεις που ξεκίνησαν το 2010 μπόρεσαν να επιτύχουν και τελικά να αλλάξουν τα αρνητικά χαρακτηριστικά του ελληνικού δημόσιου τομέα. Θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι αυτές οι νέες μεταρρυθμίσεις, και η σωστή εφαρμογή τους, άρχισαν να ωθούν την Ελλάδα στη σωστή κατεύθυνση και να αλλάξουν ριζικά την εικόνα του δημόσιου τομέα της.

4.2 Οι Μεταρρυθμίσεις του Δημοσίου τομέα στην Ελλάδα

4.2.1 Ιστορική Αναδρομή

Η Ελλάδα είναι μια χώρα της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, που βρίσκεται στην άκρη της Βαλκανικής χερσονήσου στο σταυροδρόμι της Ευρώπης και της Ασίας. Λόγω της γεωγραφικής της θέσης, θα ήταν λογικό να πιστεύουμε ότι η ελληνική οργάνωση του κράτους και του δημόσιου τομέα μοιάζει πολύ με τους γείτονές της, τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες. Ωστόσο, αυτό δεν ισχύει. Από τη δημιουργία του σύγχρονου ελληνικού κράτους το 1830, το γαλλικό μοντέλο του κράτους ενέπνευσε την Ελλάδα και τη χώρα άρχισαν να δημιουργούνται οι θεσμοί της υιοθετώντας το γαλλικό

μοντέλο διακυβέρνησης. Γι' αυτό λέγεται ότι η Ελλάδα ανήκει στο σύμπλεγμα των Ναπολεονιών κρατών.

Ωστόσο, λόγω του διαφορετικού κοινωνικοπολιτικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, το γαλλικό μοντέλο δεν εφαρμόστηκε ποτέ σωστά και τα θεσμικά όργανα που δημιουργήθηκαν σύμφωνα με το γαλλικό υπόδειγμα δεν έχουν επιτύχει την ίδια αποτελεσματικότητα και κύρος με τη Γαλλία.⁶⁶

Παραταύτα, στην σημερινή εποχή η Ελλάδα απομακρύνεται από το γαλλικό μοντέλο. Όταν μιλάμε για μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα τα τελευταία τριάντα χρόνια, μπορούμε να πούμε ότι οι πραγματικές μεταρρυθμίσεις ξεκίνησαν τη δεκαετία του 1990. Ωστόσο, προκειμένου να θεσπίσουμε μια καλύτερη εικόνα του δημόσιου τομέα και να προσπαθήσουμε να ακολουθήσουμε την πορεία των μεταρρυθμίσεων, η μελέτη αυτή έκανε διάκριση μεταξύ τριών διαφορετικών περιόδων. Η πρώτη περιλαμβάνει τη δεκαετία του 1980 όταν εμφανίστηκαν οι πρώτες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, κυρίως λόγω της ένταξης στην ΕΕ, μολονότι, αυτές οι προσπάθειες μεταρρύθμισης ήταν μάλλον περιορισμένες και δεν πραγματοποιήθηκαν ουσιαστικές αλλαγές. Η δεύτερη περίοδος είναι η στιγμή που οι μεταρρυθμίσεις άρχισαν να εφαρμόζονται, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως το 2010. Αυτή η περίοδος χωρίζεται σε δύο μέρη: τα έτη 1991–2000 η Ελλάδα αντιμετώπιζε οικονομικές δυσκολίες και πολλές μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν για τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος καθώς και για την ύστατη προσπάθεια εξευρωπαϊσμού της χώρας που απαιτήσε ρηζικέλευθες αλλαγές. Μεταξύ του 2001 και του 2009 η Ελλάδα διατηρήθηκε οικονομικά σταθερή και πραγματοποιήθηκαν εντονότερες και πιο συχνές μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, οι τρεις δεκαετίες

⁶⁶ Spanou, Calliope (2007) Public Administration. In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) About Greece. Atena: A. Andreou S. A., http://www.minpress.gr/minpress/en/index/currevents/publ_about_greece.htm

μεταρρυθμίσεων αποδείχθηκαν ανεπιτυχείς, καθώς το 2010 η Ελλάδα αντιμετώπισε την κατάρρευση του οικονομικού της συστήματος. Το έτος έναρξης της τρίτης μεταρρυθμιστικής περιόδου είναι το 2010, και αποτελεί μια περίοδο εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων του ελληνικού δημόσιου τομέα.

4.2.2 Η πρώτη Μεταρρυθμιστική περίοδος 1980 - 1990

Ο ελληνικός δημόσιος τομέας επεκτάθηκε ραγδαία από το 1950 έως το 1974. Αυτή την περίοδο, η Ελλάδα είχε έναν από τους ταχύτερους μέσους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ στον κόσμο.⁶⁷ Σε αυτό το σημείο, πρέπει να ειπωθεί ότι οι κύριοι λόγοι για αυτή τη γρήγορη επέκταση ήταν κρατικές παρεμβάσεις στην οικονομία και αναπτυξιακή στρατηγική υπό την ηγεσία του κράτους. Τα αποτελέσματα μιας τέτοιας κρατικής πολιτικής ήταν η εμφάνιση του πελατειακού κράτους και της εκτεταμένης συνεργασίας του κράτους με ισχυρές ιδιωτικές εταιρείες. Το κράτος άρχισε να αναλαμβάνει νέα καθήκοντα και κατά συνέπεια, ολόκληρος ο δημόσιος τομέας αυξήθηκε. Όπως ήταν λογικό με αυτή την κατάσταση, η δημόσια διοίκηση πολιτικοποιήθηκε ιδιαίτερα και έγιναν πολλοί διορισμοί σύμφωνα με τα πολιτικά κριτήρια.

Η κατάρρευση της στρατιωτικής δικτατορίας συνέπεσε με την πρώτη πετρελαϊκή κρίση και την οικονομική παρακμή της Ελλάδας. Στην πραγματικότητα, μετά το 1974, η ετήσια αύξηση της παραγωγής ήταν κατά μέσο όρο 2%, ο πληθωρισμός κατά μέσο όρο 18% και το εξωτερικό έλλειμμα ως μερίδιο του ΑΕΠ διπλασιάστηκε (ΟΟΣΑ, 2001: 21). Αυτοί οι αρνητικοί οικονομικοί δείκτες δεν επηρέασαν καθόλου, τη συνεχιζόμενη επέκταση του ελληνικού δημόσιου τομέα.

⁶⁷ OECD (2001) Regulatory Reform in Greece. Paris: OECD

Ως απόδειξη, αρκεί να πούμε ότι το ποσοστό του δημοσίου τομέα στο ΑΕΠ ανήλθε στο 40% στις αρχές της δεκαετίας του 1980, ενώ το 1990 ήταν 60 τοις εκατό.⁶⁸ Κατά τη δεκαετία του 1980, η Ελλάδα προσπάθησε να εκσυγχρονίσει τον δημόσιο τομέα της, αλλά στην πραγματικότητα, πολύ λίγες μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν. Ο κύριος λόγος για αυτές τις περιορισμένες μεταρρυθμίσεις ήταν η εξωτερική συμμετοχή στην πορεία της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού.

Παράλληλα, ελήφθησαν ορισμένα μέτρα προκειμένου να μειωθεί η διαφθορά και η προστασία της δημόσιας διοίκησης. Εισήχθησαν αυτόματες προαγωγές με βάση την αρχαιότητα και καταργήθηκαν οι μισθολογικές διαφορές μεταξύ των βαθμών στη δημόσια διοίκηση (ΟΟΣΑ, 2001: 22). Επιπροσθέτως, εκείνη την εποχή δημιουργήθηκαν ισχυρά συνδικάτα, αυξάνοντας έτσι τους μισθούς και το μερίδιο τους στις συνολικές δημόσιες δαπάνες.

Τέλος, η δεκαετία του 1980 ήταν η περίοδος που άρχισαν αρκετές χώρες να εφαρμόζουν πολλά μέτρα, και να προωθούν το νέο διοικητικό δόγμα του ΝΔΜ. Έτσι, άρχισαν να εκσυγχρονίζουν τις δημόσιες διοικήσεις τους. Παρ' όλα αυτά, η αντίδραση της Ελλάδας θεωρήθηκε καθυστερημένη σε αυτήν τη διαδικασία μεταρρύθμισης.

4.2.3 Η Δεύτερη Μεταρρυθμιστική περίοδος 1991 - 2010

4.2.3.1. Πρώτη δεκαετία της δεύτερης μεταρρυθμιστικής περιόδου 1991 - 2000

Οι μεταρρυθμίσεις του ελληνικού δημόσιου τομέα ξεκίνησαν αργά τη δεκαετία του 1990. Τα κίνητρα για αυτές τις μεταρρυθμίσεις ήταν διττά: εσωτερικά

⁶⁸ Hlepas, Nikolaos-Komninos (2007) Local Self-Government. In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) About Greece. Atena: A. Andreou S.A., http://www.minpress.gr/minpress/en/index/currevents/publ_about_greece.htm

(δημοσιονομική πίεση), καθώς και εξωτερικά (διαδικασία εξευρωπαϊσμού). Στην πραγματικότητα, στα τέλη της δεκαετίας του 1980, η ΕΕ ξεκίνησε υιοθετώντας ως πολιτική της, τις υπηρεσίες απελευθέρωσης και ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος. Καθώς η Ελλάδα αργοπώρησε στη διαδικασία της μεταρρύθμισης αυτής, άρχισε να υιοθετεί αυτές τις πολιτικές κατά τη δεκαετία του 1990. Επιπλέον, η Ελλάδα άρχισε να λαμβάνει πολλούς πόρους από κονδύλια της ΕΕ και οι προετοιμασίες για την Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση ήταν σε εξέλιξη. Εκείνα τα χρόνια, άρχισαν να πραγματώνονται οι πρώτες μεγάλες αλλαγές στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Πρώτον, η απελευθέρωση ξεκίνησε από αρκετές αγορές προϊόντων. Εν συνεχεία απελευθέρωση της κεφαλαιαγοράς προχώρησε ραγδαία. Ο τραπεζικός τομέας απελευθερώθηκε από τους περιορισμούς που μέχρι πρότινος ίσχυαν για τις εμπορικές τράπεζες, από το κράτος.⁶⁹ Συνάμα, όλα τα πολιτικά κόμματα συμφώνησαν για την ανάγκη αποσυμφόρησης και αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα.

Ως αποτέλεσμα, οι κρατικές παρεμβάσεις στην οικονομία μειώθηκαν και ξεκίνησε η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων. Οι δημόσιες εταιρείες μετατράπηκαν σε μετοχικές εταιρείες και άρχισαν να δραστηριοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, ορισμένοι δημόσιοι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί εκκαθαρίστηκαν.

Αυτή είναι επίσης η περίοδος μιας σημαντικής αλλαγής στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το 1994, οι νομοί, οι οποίοι αποτελούσαν συγκεντρωτικές διοικητικές μονάδες του κράτους για περισσότερα από 100 χρόνια, έγιναν δευτεροβάθμιες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης με άμεσα εκλεγμένους εκπροσώπους και 13 νέες περιφέρειες. Το 1997, οι πρωτοβάθμιες τοπικές μονάδες (δήμοι και κοινότητες) αναμορφώθηκαν και

⁶⁹ Spanou, Calliope (2007) Public Administration. In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) About Greece. Atena: A. Andreou S. A., http://www.minpress.gr/minpress/en/index/currevents/publ_about_greece.htm

ο αριθμός τους μειώθηκε από 5.825 σε 1.033. Παράλληλα η κυβέρνηση προσπάθησε να βελτιώσει την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών και να απλοποιήσει τη διοικητική διαδικασία. Για το σκοπό αυτό, το 1998 εισήχθη ένα κυβερνητικό πρόγραμμα, με την ονομασία «Ποιότητα για τους Πολίτες». Σκοπός του ήταν η εισαγωγή ποιοτικών μεθόδων σε ολόκληρο τον δημόσιο τομέα και η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών.⁷⁰ Ωστόσο, το πρόγραμμα αυτό δεν είχε ουσιαστική επιτυχία.

Συνεπώς, προκειμένου η διοικητική δικαιοσύνη, να επιταχυνθεί και να καταστεί αποτελεσματικότερη, εγκρίθηκε ένας νέος Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας το 1999. Αυτός ο Κώδικας ρυθμίζει τη διοικητική διαδικασία όσον αφορά τις προθεσμίες αυτές κάθε αυτές αλλά και τις προθεσμίες για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις υποθέσεις των πολιτών. Καθίσταται πλέον, υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων να εξηγήσουν καθυστερήσεις στην επίλυση των αιτήματων των πολιτών. Ακόμα, ο κώδικας καθορίζει τη διαδικασία προσχώρησης σε διοικητικά έγγραφα, τους κανόνες που διέπουν τις συμβάσεις μεταξύ του ιδιωτικού τομέα και της δημόσιας διοίκησης και τέλος τις απαιτήσεις σχετικά με τον τρόπο πρόσβασης σε όργανα διοικητικής προσφυγής. Ωστόσο, ο νέος Κώδικας δεν έλυσε το πραγματικό ελληνικό πρόβλημα - την αδύναμη και αναποτελεσματική εφαρμογή της εγκριθείσας νομοθεσίας.

Συνεπώς η κυβέρνηση, για να αποδείξει την προσήλωσή της, στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ίδρυσε το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης το 2000. Η εντατική απελευθέρωση των αγορών, η ιδιωτικοποίηση και τα κονδύλια της ΕΕ άνοιξαν το δρόμο για την οικονομική ανάκαμψη του ελληνικού κράτους. Στην

⁷⁰ Philippidou, Sofia S. (2009) Efforts to Modernize Public Administration: The Greek Case. The Omani Journal of Applied Sciences 1(1). www.cas.edu.om/index.php/applied-sciences-journal/issues/20-volume-1-issue-1-april-2009

πραγματικότητα, το 1996–2000, το ελληνικό ΑΕΠ άρχισε να αυξάνεται πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ με παράλληλη μείωση του πληθωρισμού και του δημόσιου χρέους.⁷¹

4.2.3.2. Δεύτερη δεκαετία της δεύτερης μεταρρυθμιστικής περιόδου 2001 – 2009

Οι μεταρρυθμίσεις που ξεκίνησαν κατά την προηγούμενη δεκαετία, συνεχίστηκαν στη νέα χιλιετία. Το 2001, ένα νέο πρόγραμμα, που ονομάζεται «Politeia» υιοθετήθηκε. Αυτό ήταν ένα εθνικό επιχειρησιακό πρόγραμμα για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα. Οι κύριοι στόχοι του ήταν η βελτίωση της ποιότητας των διοικητικών υπηρεσιών μέσω της προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σχετικά με την οργάνωση, τις διαδικασίες και τις δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την διασφάλιση της διευκόλυνσης της συμμετοχής των πολιτών. Αυτό το πρόγραμμα είχε τις ρίζες του σαφώς από το ΝΔΜ. Η δημιουργία 14 «Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών» (ΚΕΠ), πρέπει να αναφερθεί ως η κύρια επιτυχία του προγράμματος αυτού.⁷²

Ταυτόχρονα, η κυβέρνηση ξεκίνησε ένα άλλο πρόγραμμα που αφορούσε την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, το πρόγραμμα «Σύζευξης», το οποίο προσπάθησε να εισαγάγει ένα τεχνολογικό δίκτυο που θα συνδέει κάθε υπηρεσία του δημόσιου τομέα (υπουργεία, μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης και δημόσιοι οργανισμοί) με απώτερο σκοπό την επιτάχυνση της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Δεδομένου ότι η διαφθορά και η αναποτελεσματικότητα είναι τα κύρια προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δημιουργήθηκαν 16 ειδικοί φορείς επιθεώρησης,

⁷¹ OECD (2001) Regulatory Reform in Greece. Paris: OECD

⁷² Petmezas, Socrates (2007) History of Modern Greece. In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) About Greece. Atena: A. Andreou S. A., http://www.minpress.gr/minpress/en/index/currevents/publ_about_greece.htm

δηλαδή η Διοικητική Επιθεώρηση, η Οικονομική Επιθεώρηση και ο Οργανισμός Οικονομικού Εγκλήματος. Το καθήκον τους είναι να πραγματοποιούν τακτικές και ad hoc επιθεωρήσεις για να διασφαλίζουν την ορθή, αποτελεσματική και διαφανή διαχείριση.

Ακόμα έχει ειπωθεί ότι από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα απελευθέρωσε πολλές μέχρι πρότινος δημόσιες αγορές. Οι πρόσφατα απελευθερωμένες αγορές χρειάζονταν σαφώς μια ανώτερη ρυθμιστική αρχή. Για να ανταποκριθεί σε αυτήν την απαίτηση η Ελλάδα, δημιούργησε πολλές ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομικών Υπηρεσιών, η Ρυθμιστική Υπηρεσία Ενέργειας, η Επιτροπή Ανταγωνισμού κ.λπ.⁷³

Ακόμα, το 2001, η Ελλάδα τροποποίησε το Σύνταγμά της. Μια σημαντική καινοτομία στο νέο Σύνταγμα ήταν ο κανονισμός και η συνταγματική εγγύηση της ανεξαρτησίας πέντε νέων διοικητικών υπηρεσιών: Το Εθνικό Συμβούλιο για το Ραδιόφωνο και την Τηλεόραση, τον Διαμεσολαβητή, την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, την Αρχή Επικοινωνίας και του Ανώτατου Συμβουλίου για την επιλογή πολιτικού προσωπικού. Επιπροσθέτως αυτές οι υπηρεσίες δεν αποτελούν μέρος του διοικητικού σκέλους του κράτους και δεν υπόκεινται σε εποπτεία των υπουργών.

4.2.3.3 Η Τρίτη Μεταρρυθμιστική περίοδος 2010

Η θετικά εξελισσόμενη οικονομική κατάσταση που σηματοδότησε την αρχή της νέας χιλιετίας δεν κράτησε πολύ καιρό και η κατάσταση στην Ελλάδα άρχισε να επιδεινώνεται ξανά. Το αυξανόμενο δημόσιο χρέος και η συνεχής αύξηση του από

⁷³ Spanou, Calliope (2007) Public Administration. In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) About Greece. Atena: A. Andreou S. A., http://www.minpress.gr/minpress/en/index/currevents/publ_about_greece.htm

την εκάστοτε κυβέρνηση, που εντάχθηκε βεβαίως με την παγκόσμια οικονομική κρίση, οδήγησαν στην κατάρρευση της ελληνικής οικονομίας το 2010. Στην πραγματικότητα, στις αρχές του 2010 το έλλειμμα του ελληνικού προϋπολογισμού έφτασε το 13,6 τοις εκατό. Για να σώσει την Ελλάδα, το 2010 η ΕΕ και το ΔΝΤ της χορήγησαν δάνειο 110 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Ωστόσο, για να μπορέσει να επιστρέψει αυτά τα δάνεια και να αποκαταστήσει την οικονομία της, καθίσταται αναγκαίο για την Ελλάδα, να λάβει αρκετά μάλλον μη λαοφιλή μέτρα και να μεταρρυθμίσει σε βάθος ολόκληρο τον δημόσιο τομέα της.

Η κυβέρνηση ακόμα έπρεπε, να μειώσει τα επιδόματα δημοσίων υπαλλήλων, να παγώσει τις προσλήψεις και από το 2010 να προσλαμβάνει μόνο ένα για κάθε πέντε δημόσιους υπαλλήλους που συνταξιοδοτούνται στη συνέχεια. Οι ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης και συνταξιοδότησης (αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης) εφαρμόστηκαν πλήρως, βήμα – βήμα μαζί με την φορολογική μεταρρύθμιση (αύξηση ορισμένων φόρων και η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής) και την αύξηση του ΦΠΑ.⁷⁴

Συν τοις άλλης, η κυβέρνηση υιοθετεί ένα νέο πρόγραμμα για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλάζοντας δραστικά τη διοικητική διαίρεση της χώρας, με τη μείωση του αριθμού των δήμων από 1034 σε 325, την εξάλειψη των νομών, τη μετατροπή τους σε περιφέρειες με νέες τοπικές μονάδες αυτοδιοίκησης και τη δημιουργία γενικών διευθύνσεων ως νέων αποκεντρωμένων κρατικών μονάδων.

Παράλληλα, εφαρμόζεται εκτεταμένο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων. Επιπλέον, η Ελλάδα προσπαθεί να απλοποιήσει τη διοικητική της διαδικασία, η οποία

⁷⁴ ΦΕΚ 188/ 2010

εξακολουθεί να είναι πολύ επαχθές σε σχέση με τη διεθνή πραγματικότητα.⁷⁵ Αυτή τη στιγμή, το καθήκον της χώρας είναι η μείωση της διοικητικής της λειτουργίας που την επιβαρύνει κατά 25 τοις εκατό έως το 2013. Ακόμα τον Ιούνιο του 2010 θεσμοθετήθηκε μια νέα πράξη που ρυθμίζει την ίδρυση νέων επιχειρήσεων.

Ένας από τους εξέχοντες λόγους που προκάλεσαν την κατάρρευση του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος ήταν η απόκρυψη της πραγματικής οικονομικής κατάστασης, πράγμα που έγινε εσκεμμένα από τους αρμόδιους φορείς. Για να διορθωθεί αυτή η κατάσταση και να δοθεί η δυνατότητα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να έχει αξιόπιστα δεδομένα, έγινε ένα σημαντικό βήμα για να εξασφαλιστεί η αξιοπιστία και η διαφάνεια του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Στην πραγματικότητα, το 2010 δημιουργήθηκε μια νέα ανεξάρτητη αρχή, η Ελληνική Στατιστική Αρχή, ως ανεξάρτητη αρχή που υπόκειται στον έλεγχο του Ελληνικού Κοινοβουλίου.

Μια άλλη ανεξάρτητη αρχή που θεσμοθετήθηκε στο πλαίσιο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ και αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) η οποία είναι επιφορτισμένη με την είσπραξη των δημοσίων εσόδων. Συστάθηκε την 1η Ιανουαρίου 2017, αντικαθιστώντας τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων. Δεν εποπτεύεται από την Ελληνική Κυβέρνηση, αλλά απευθείας από τη Βουλή των Ελλήνων. Ο Διοικητής και το πενταμελές Συμβούλιο Διοίκησης που απαρτίζεται από τον Πρόεδρο και άλλα τέσσερα μέλη, αποτελούν τα όργανα διοίκησης της ΑΑΔΕ. Υπάρχει επίσης ο Εμπειρογνώμονας που έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα.

⁷⁵ OECD (2009) Economic Surveys Greece. Volume 2009/15 July. Paris: OECD

Η ΑΑΔΕ καταλαμβάνει ποικίλες και σημαντικές αρμοδιότητες όπως μεταξύ άλλων η παρακολούθηση και ο έλεγχος της πορείας της βεβαίωσης και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων, ο εντοπισμός φαινομένων φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίου και παραοικονομίας και η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων που αφορούν γενικότερα την φορολογική νομοθεσία.

4.3 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)

4.3.1 Εισαγωγή

Το ελληνικό κράτος και η Ελληνική Δημοκρατία γενικότερα, απέκτησε ένα νέο παράδειγμα ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, ευρέως γνωστή ως ΑΑΔΕ (IAPR στα αγγλικά), η οποία ιδρύθηκε με το νόμο 4389/2016.⁷⁶

Τόσο η αρχική της μορφή, ως Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) του Υπουργείου Οικονομικών, που ιδρύθηκε το 2012, όσο και η τρέχουσα υπηρεσία – ανεξάρτητη αρχή, που πήρε οστά την 01/01/2017, διαμορφώθηκαν ύστερα από τις υποχρεώσεις που απορρέαν, βάσει των μνημονίων κατανόησης, που αποκόμισε το σύγχρονο ελληνικό κράτος το 2010. Η οικονομία και το σύνολο της στρατηγικής του πολιτικής, καθορίζονταν και εποπτεύονταν, μέχρι και πρότινος από τους διεθνείς πιστωτές του.

Παρά την πίεση και την εξάρτηση που απόρρεε από τα παραπάνω μνημόνια, η ΑΑΔΕ έχει ήδη επιτύχει ορισμένους σημαντικούς στόχους, όπως για παράδειγμα η ενεργοποίηση του «ηλεκτρονικού συστήματος διασταύρωσης τραπεζικών

⁷⁶ ΦΕΚ 4389/2016

καταθέσεων. Από την άλλη πλευρά, έχει γίνει έντονη κριτική εναντίον της αρχής αυτής και μεταξύ άλλων πολλοί θεωρούν, ότι ουσιαστικά περιθωριοποίησε το Υπουργείο Οικονομικών κλυδωνίζοντας την κανονική αποστολή του υπουργείου, εμφανιζόμενη πρακτικά σχεδόν ως ανεξάρτητη και ατομική αρχή. Παράλληλα, ο ανώτατος ελεγκτής της ΑΑΔΕ οριζόμενος ως πρόσωπο, είναι ο διοικητής της, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την ομαλή επίβλεψη της Αρχής και την επίτευξη των στόχων και σκοπών της.

4.3.1 Από την ΓΓΔΕ στην ΑΑΔΕ

Η ΑΑΔΕ επίσημα ιδρύθηκε στις 01/01/2017 με το νόμο 4389/2016 ύστερα από επιμονή της νέας τάξης πραγμάτων και πλήρης υιοθέτησης των μνημονίων. Ως πρώτη προσπάθεια θεωρούμε το 2012, όπου το κράτος προχώρησε στη θεσμοθέτηση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ), κατά την έντονη περίοδο των μνημονιακών συμφωνιών (ΜΣ) και υλοποίησης τους, η οποία ξεκίνησε με αφετηρία το 2010 και λήξη τον Αύγουστο του 2018, όπου και η ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε το τέλος τους.

Βάση του αρχικού σχεδίου, που προτάθηκε από τους διεθνείς πιστωτές, δημιουργήθηκε μια υπηρεσία για να μετατραπεί σταδιακά σε ανεξάρτητη αρχή, και να πάρει την μορφή που έχει σήμερα. Ο διοικητής της ΑΑΔΕ, ανέλαβε το καθήκον του Γενικού Γραμματέα τον Ιανουάριο του 2016. Ο ακρογωνιαίος λίθος της φιλοσοφίας της ΑΑΔΕ έγκειται στο γεγονός ότι μια ανεξάρτητη αρχή θα πρέπει να εμφανίζεται πλήρως ως ανεξάρτητη.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων δεν είναι η πρώτη ανεξάρτητη αρχή που δημιουργήθηκε υπό την πίεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των διεθνών πιστωτών, στη κρίσιμη εποχή των μνημονίων. Υπάρχουν ποικίλα παραδείγματα, όπως με τον νόμο 4013/2011⁷⁷ εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή για Δημόσιες Συμβάσεις (ΕΑΑΔΗΣΥ). Αυτό το θεσμικό μοντέλο ανεξάρτητης αρχής είναι επιφορτισμένο με νομικές υποθέσεις, και την διαχείριση των δημοσίων έργων και των συμβάσεων τους, των προμηθειών και των υπηρεσιών τους. Έτσι, από το 2012 και μετά, με τον νόμο περί δημοσίων συμβάσεων της Ελλάδας, η χώρα χαρακτηρίζεται από ένα σύνολο από τα ακόλουθα δημόσια ανεξάρτητα όργανα που ασκούν διοικητικές (και όχι δικαστικές) υπηρεσίες και έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες: «Ενιαία ανεξάρτητη αρχή για τις δημόσιες συμβάσεις - Εθνικό Συμβούλιο ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων - Ελεγκτικό Συνέδριο». Το Ελληνικό Δημόσιο ενσωμάτωσε σε μεγάλο βαθμό τις μνημονιακές πρακτικές που αφορούν την ίδρυση και λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, μετατρέποντας το 2017 την ΕΑΑΔΗΣΥ σε μία διαφορετική ανεξάρτητη αρχή, την Αρχή για την Εξέταση Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ).

Η παλιά αρχή για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία αρχικά είχε μια μάλλον μη ξεκάθαρη αποστολή επί του θέματος, ουσιαστικά υποβαθμίστηκε μέσω της προσθήκης του νέου μηχανισμού. Είναι αξιοσημείωτο ότι η νεοσυσταθείσα οργάνωση επέχει και τον ρόλο της δικαστικής αποστολής, η οποία όμως δεν έχει επιβληθεί από τους διεθνείς πιστωτές, αλλά θα μπορούσε να αποσυμφορήσει το βάρος των δικαστηρίων. Έτσι, προκύπτει ένα άλλο σημαντικό χαρακτηριστικό της νέας εποχής των μετά – μνημονίων, δηλαδή η χρήση ανεξάρτητων αρχών για την αποφυγή άσκοπων δικαστικών υποθέσεων.

⁷⁷ ΦΕΚ 4013/2011

4.3.2 Η ανεξαρτησία της ΑΑΔΕ

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων έχει χαρακτηριστεί πολλές φορές ως «ανεξάρτητη». Υπάρχουν φυσικά και κάποιοι που αντιτάσσονται στην φράση αυτή, καθώς θεωρούν ότι η ανώτερη διοικητική της εξουσία τουλάχιστον επηρεάζεται και χειραγωγείται από την εκάστοτε κυβέρνηση. Όπως υπονοείται συνεπώς και από τη χρήση των εισαγωγικών, τουλάχιστον από νομική άποψη δεν υπάρχει ανεξαρτησία. Με άλλα λόγια, αυτή η αρχή θα ήταν αυτόνομη εφόσον θα μπορούσε να δημιουργεί κανονισμούς (υπό μορφή διοικητικών πράξεων) χωρίς περαιτέρω νομοθετική άδεια, δηλαδή ανεξάρτητα από τους επίσημους νόμους. Η δημόσια διοίκηση διαθέτει την ρυθμιστική αρμοδιότητα βάσει της νομοθετικής εξουσιοδότησης, επομένως δεν έχει ανεξαρτησία όσον αφορά την πρωτοβουλία και τον καθορισμό της κανονικότητας.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της θέσπισης νόμου για την δημιουργία της,⁷⁸ η ΑΑΔΕ διαθέτει λειτουργική ανεξαρτησία (ενώ ο νόμος στην πραγματικότητα δεν επιχειρεί να προσδώσει μόνο την επιχειρησιακή ανεξαρτησία αλλά και την αυτοτελή), καθώς και τη διοικητική και οικονομική αυτονομία. Δεν υπόκειται σε κανένα έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικούς φορείς, κρατικούς λειτουργούς ή άλλες διοικητικές αρχές. Ωστόσο, υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τον Κανονισμό του Κοινοβουλίου και τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 4 του ίδιου νόμου.

Η ΑΑΔΕ διαθέτει δύο ξεχωριστά διοικητικά όργανα, το Διοικητικό Συμβούλιο και τον Διοικητή, ασκώντας τις εξουσίες που ορίζονται στα άρθρα 9 και 14 αντίστοιχα,

⁷⁸ M. Panagiotou, D. Ioakeimidou, *The « odd autonomy » of the IAPR*, Dimokratia Saturday 31 March 2018, p. 03 (in Greek).

του προαναφερθέντος νόμου. Αναλύοντας την έννοια του Διοικητή, αυτή προσπαθεί να προσδώσει κύρος, στην όλη λειτουργικότητα της υπηρεσίας, καθώς, αυτή η αρχή δεν διαθέτει κάποιο καθεστώς νομικού προσώπου.

Ο τρόπος επιλογής του διοικητικού συμβουλίου είναι θα λέγαμε κάπως ιδιαίτερος, καθώς ο νομοθέτης έχει εφεύρει ένα νέο όργανο, τη λεγόμενη ανεξάρτητη «επιτροπή επιλογής». Εκτός από τα 5 μέλη του εθνικού διορισμού, η Επιτροπή περιλαμβάνει, αποκλειστικά για τα πρώτα 7 χρόνια λειτουργίας της Αρχής, δύο εκπροσώπους που ορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος ούτως ή άλλως ελέγχει κάποια από τα πέντε προαναφερθέντα μέλη, έχει την αρμοδιότητα να επιλέγει τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου μεταξύ των υποψηφίων που είναι σαφώς προτεινόμενοι από την Επιτροπή, με τη σύμφωνη γνώμη πάντα των θεσμικών οργάνων και της Επιτροπής Διαφάνειας του Κοινοβουλίου.

Όσον αφορά το πρόσωπο που κατέχει το αξίωμα του Διοικητή, επιλέγεται από τον Υπουργό. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 15,⁷⁹ η επιλογή του Διοικητή πραγματοποιείται μέσω ανοικτού διαγωνισμού, ενώ η προαναφερθείσα ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογών επιλέγει τις 4 κύριες υποψηφιότητες και, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 15 και παρ. 4α του άρθρου 9, το Διοικητικό Συμβούλιο προκρίνει τους δύο κορυφαίους υποψηφίους και υποβάλλει τη σχετική πρόταση στον υπουργό, ο οποίος επιλέγει τον Διοικητή εκδίδοντας μια ανεξάρτητη και αιτιολογημένη απόφαση.

Άλλωστε, σύμφωνα με την παρ. 4β του άρθρου 9, το Διοικητικό Συμβούλιο συμφωνεί για τη συμμόρφωση στην σύμβαση απόδοσης του Διοικητή και την σύμπνοια του, με

⁷⁹ IAPR, *Establishment and operation of IAPR*, 2017

τους στόχους που περιλαμβάνονται στο στρατηγικό και επιχειρηματικό σχέδιο και παρακολουθεί την εκτέλεση του έργου του.

Κατά τη διάρκεια των πρώτων πέντε ετών λειτουργίας της ΑΑΔΕ λόγω της τρέχουσας κατάστασης των μνημονίων, υπήρχε μια χαρακτηριστική εργασιακή θέση, αυτή του εξειδικευμένου συνεργάτη. Αυτός ο τεχνοκράτης υποτίθεται ότι παρείχε τις συμβουλές του στο διοικητικό συμβούλιο και είχε το δικαίωμα να συμμετέχει στις συνεδριάσεις του τελευταίου, χωρίς δικαίωμα ψήφου, όπως κάνει και ο Διοικητής. Επομένως, η θέση αυτή αφορούσε ουσιαστικά έναν επόπτη, που ενεργεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ωστόσο, ο Εμπειρογνώμονας αυτός επιλέγεται μοναδικά από τον Υπουργό, από μια λίστα τριών υποψηφίων, η οποία συγκροτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

4.3.3 Η προσφορά της ΑΑΔΕ στην εισπραξιμότητα των εσόδων;

Η δημόσια διοίκηση πέραν των όλων άλλων στρατηγικών επιλογών της επεδίωξε και πέτυχε, με την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εμπόδισε τις κυρώσεις φοροδιαφυγής να σκληρύνει την στάση της απέναντι στην πολιτική διαφθοράς. Με περισσότερες από μία αποφάσεις, το ανώτατο δικαστήριο έκρινε το νομοθετικό μέτρο, ότι η παράταση των περιόδων ελέγχου είναι αντισυνταγματική. Έτσι, κατά γενικό κανόνα, η φορολογική διοίκηση, και ειδικότερα η ΑΑΔΕ, μπορεί να ελέγχει το εισόδημα των φορολογουμένων μόνο για μια πενταετή περίοδο.

Σύμφωνα με την απόφαση της υπόθεσης, αυτή η εξέλιξη οδήγησε τη Δημόσια Διοίκηση να τερματίσει σίγουρα χιλιάδες υποθέσεις φορολογικού εισοδήματος έως το

2013, από οικονομικά «ισχυρούς» φορολογούμενους, οι οποίοι περιλαμβάνονται στους περιβόητους καταλόγους υπόπτων για παρατεταμένη φοροδιαφυγή (λίστα Λαγκάρντ).

Η παρατεταμένη φάση της «αναδιοργάνωσης» των φορολογικών δημόσιων υπηρεσιών κατά τα έτη εφαρμογής των μνημονίων και η συστηματική υποβάθμιση της Υπηρεσίας Εισαγγελίας Οικονομικού Εγκλήματος ήταν οι παράγοντες που οδήγησαν σε χιλιάδες νέες υποθέσεις. Έτσι, προκύπτει ότι η συνέργεια μεταξύ της φοροδιαφυγής και της σύμπλεξης συμφερόντων ήταν κοινός τόπος, κατά την περίοδο πριν από τη νομοθετική έγκριση της ΑΑΔΕ. Αυτή η προοπτική και αξιοκρατική πολιτική είχε σηματοδοτηθεί εγκαίρως προς την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών και την ηγεσία της ΑΑΔΕ.⁸⁰

Εξάλλου, η βιβλιογραφία έχει αποκαλύψει ένα παράδειγμα σοβαρής υπόθεσης καθυστέρησης ελέγχου ενός εισαγγελέα σχετικά με το εάν η διαγραφή και η μείωση των φόρων, που πραγματοποιήθηκε από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργού Οικονομικών, για την περίοδο από 1/8/2013 έως 31/7/2016, ήταν παράνομη ή όχι. Είναι εντυπωσιακό το γεγονός ότι η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών (η οποία στην πραγματικότητα είναι μέρος της ΑΑΔΕ), στην αρχή της λειτουργίας της, το 2013, προχώρησε σε πολύ μικρό αριθμό διαγραφών, ενώ το 2015 και το 2016 οι διαγραφές αυξήθηκαν⁸¹ δραματικά.

⁸⁰ M. Panagiotou, D. Ioakeimidou, *Essentially uncontrollable (!) the IAPR*, Dimokratia, H. Monday 2 April 2018, p. 05 (in Greek)

⁸¹ M. Panagiotou, D. Ioakeimidou, *The « odd autonomy » of the IAPR*, Dimokratia Saturday 31 March 2018, p. 03 (in Greek).

Ωστόσο, καθίσταται κοινή πεποίθηση ότι το «ηλεκτρονικό σύστημα διασταύρωσης τραπεζικών καταθέσεων και φορολογικών υποθέσεων», που τέθηκε σε εφαρμογή από την ΑΑΔΕ από τον Μάρτιο του 2017, ήταν απολύτως αναγκαία και σημαντική.⁸²

Πέρα τούτου, οι επικριτές της ΑΑΔΕ υποστηρίζουν ότι εάν αυτό το σύστημα είχε εφαρμοστεί νωρίτερα, το μεγάλο μέρος της «ελίτ των φορολογουμένων» δεν θα παρέμενε να δρα ανεξέλεγκτο, ιδιαίτερα σε συνδυασμό με την προαναφερθείσα νομολογία σχετικά με τη φοροδιαφυγή και την υλοποίηση της. Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι από τις 9 Μαΐου 2018 και μετά, οι φορολογούμενοι έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν με ηλεκτρονικό τρόπο την προσφυγή τους στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών κατά των πράξεων των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών, (Δ.Ο.Υ.).

4.4 Επίλογος

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημόσιων Εσόδων θεωρείται ότι έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην εθνική οικονομία, όχι μόνο σε συμβολικούς αλλά και σε πραγματικούς αριθμούς, έως την μέχρι πρότινος φάση της οικονομικής κρίσης της Ελλάδας, της οποίας η οικονομία εποπτεύονταν επίσημα από τους διεθνείς πιστωτές από το 2010.⁸³

Είναι αξιοσημείωτο ότι η κριτική κατά της ΑΑΔΕ, προέρχεται κυρίως από τον Τύπο, ο οποίος δεν υιοθετεί μια ενιαία προσέγγιση, αλλά μάλλον μια ασαφή εικόνα, όσον αφορά τον τρόπο προσδιορισμού και τον τρόπο εκτέλεσης της αποστολής της Αρχής. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, η υπηρεσία, αφενός, αποτελεί όργανο που

⁸² M. Panagiotou, D. Ioakeimidou, *Heavy responsibility for the prescriptions*, Dimokratia, H. Wednesday 4 April 2018, p. 04 (in Greek).

⁸³ I. Kamtsidou, *Un état d'exception nullement exceptionnel. La crise souveraine et le crépuscule de la Constitution. Un aperçu historique*, Constitutionalism, 07-09-2015.

εξαιρείται από τον εθνικό κυβερνητικό και διοικητικό έλεγχο⁸⁴ αλλά ελέγχεται από διεθνείς πιστωτές ως μνημονιακή υποχρέωση και, από την άλλη πλευρά, τείνει να ευνοεί τη μη αντίληψη των δημόσιων εσόδων και της εισπραξιμότητας τους.

Η παρούσα μελέτη θεωρεί ότι η αρχή δεν αποτελεί, τουλάχιστον με σαφήνεια, μια αυθεντική διοικητική αρχή όσον αφορά την ανεξαρτησία και το ύψος των εξουσιών κατά του Υπουργείου Οικονομικών. Είναι προφανές ότι συνέβαλε σημαντικά στον εκσυγχρονισμό της φορολογικής διοίκησης, αν και ορισμένες πτυχές αυτής της απόπειρας έχουν προετοιμαστεί πριν από τη δημιουργία της, όπως η ενεργοποίηση του «ηλεκτρονικού συστήματος διασταύρωσης τραπεζικών καταθέσεων και φορολογικών υποθέσεων». ⁸⁵ Επιπροσθέτως, η κοινότητα επαγγελματιών λογιστών και φορολογικών συμβούλων αναγνωρίζει ιδιαίτερα την αξία της σημαντικής αποστολής της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών, από το 2013 και μετά.

Ωστόσο, όσον αφορά το Συνταγματικό και Διοικητικό Δίκαιο, η ποιότητα του ελληνικού πολιτικού καθεστώτος έχει αλλάξει ουσιαστικά μέσω των θεσμικών παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όσον αφορά την ΑΑΔΕ, θα λέγαμε ότι ο ρόλος της έχει επιδεινώσει σημαντικά την εικόνα της κυρίαρχης Ελληνικής Δημοκρατίας προς την αυταρχική κατεύθυνση της μετά – δημοκρατικής εποχής ⁸⁶: από τη δημοκρατικά νομιμοποιημένη κυβέρνηση έως τον «Διοικητή» με επίκεντρο την τρόικα. Η μετά-δημοκρατία καθίσταται τόσο εμβληματική όσο και προβληματική για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει διατυπώσει σοβαρή κριτική επί του θέματος.

⁸⁴ I. Kamtsidou, *Démocratie et citoyenneté européennes : quel avenir pour les peuples de l'Europe ?*, Constitutionalism.gr, 4-3-2014.

⁸⁵ C. Yannakopoulos, *La Cour de justice de l'Union européenne et la crise de la zone Euro : « La Trahison des images »*, Constitutionalism.gr, 02-04-2017, p. 19

⁸⁶ F. Farah, *La Cour de justice de l'Union européenne : agent d'un 'fédéralisme furtif' et alliée de l'austérité*, lundi 11 avril 2016

Συνοψίζοντας, η μετά-δημοκρατία και η τρέχουσα πολιτική κατάσταση στην Ευρώπη έχει αρχίσει να καθίσταται απαραίτητη ακόμη και για το ελληνικό κράτος.⁸⁷ Είναι σημαντικό να προωθηθούν πολιτικές σταθεροποίησης του οικονομικού και πολιτικού γίνεσθαι με απώτερο σκοπό την ευημερία των πολιτών της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΤΗΣ ΑΑΔΕ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2017 – 2020

5.1 Εισαγωγή

Ως κυρίαρχος στόχος του παρόντος κεφαλαίου παρουσιάζεται η αναλυτική εξερεύνηση του στρατηγικού σχεδιασμού στα πλαίσια της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, και η ανακάλυψη του πλήρους επιχειρησιακού σχεδίου της. Αρχικά παρουσιάζεται η αποστολή και το οργανωτικό διάγραμμα της ΑΑΔΕ, που αποτελούν και τον πρώτο πυλώνα μελέτης της παρούσας εργασίας.

Όσον αφορά τον στρατηγικό σχεδιασμό της Αρχής, στοιχειοθετείται αρχικά το πρώτο στρατηγικό πλάνο της κατά το διάστημα 2017 – 2020,⁸⁸ που αποτελεί και την ιδρυτική φάση της υπηρεσίας και κατά δεύτερον η στρατηγική κατά το 2020 – 2024⁸⁹ που φανερώνει πλέον την μέχρι πρότινος ωρίμανση της. Εν συνεχεία ξεδιπλώνεται το

⁸⁷ C. Yannakopoulos, *Un Etat devant la faillite: entre droit et non-droit*, Constitutionalism.gr, 10-12-2013, p. 2.

⁸⁸ ΑΑΔΕ Στρατηγικός Σχεδιασμός 2017 – 2020

⁸⁹ ΑΑΔΕ Στρατηγικός Σχεδιασμός 2020 – 2024

συνολικό επιχειρησιακό πλάνο της ΑΑΔΕ και εκπονείται μια πλήρης ανάλυση SWOT για την λειτουργία και την σωστή της κατεύθυνση ως ανεξάρτητη αρχή.

Το τελευταίο κομμάτι του παρόντος κεφαλαίου παρουσιάζει μία από τις κύριες λειτουργίες με την οποία είναι επιφορτισμένη η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και αποτελεί την καταπολέμηση της Διαφθοράς μέσω της παρουσίασης του στρατηγικού πλάνου που εκπονήθηκε από την ίδρυση της υπηρεσίας το 2017 και την σταδιακή υλοποίηση των στόχων και αποστολών της με την οποία είναι επιφορτισμένη⁹⁰.

5.2 Όραμα – Αποστολή – Αξίες της ΑΑΔΕ

Στην παρούσα ενότητα εκτίθεται το πρώτο Στρατηγικό Σχέδιο της νεοσύστατης τότε Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), με το οποίο διαμορφώνονται οι στρατηγικοί στόχοι για τις υπηρεσίες και τίθενται οι άξονες παρέμβασης και οι προτεραιότητες για τα έτη 2017-2020.

Πρωταρχικός στόχος θεωρήθηκε η πλήρης και απρόσκοπτη λειτουργία της υπηρεσίας, στο πλαίσιο της γενικότερης αποστολής της, με σημαντικό και αδιαπραγμάτευτο κανόνα τον σεβασμό στις αξίες της. Παρόλο τις προκλήσεις και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την παραπάνω πραγμάτωση των στόχων της, η ΑΑΔΕ διαμόρφωσε το σχέδιο του Στρατηγικού της Σχεδιασμού βασισμένη στα «θέλω» της κοινωνίας και με βασικό γνώμονα την εμπειρία των στελεχών της και την αναγκαία υποστήριξη των Ευρωπαϊκών της εταίρων.

⁹⁰ ΑΑΔΕ Στρατηγική καταπολέμησης της Διαφθοράς

Συνεπώς ο στρατηγικός σχεδιασμός της ΑΑΔΕ αποτέλεσε την πραγμάτωση του οράματος των σκοπών της Ελληνικής κοινωνίας με την παράλληλη διαμόρφωση δεικτών απαιτητών για την παρακολούθηση του έργου της. Ο στρατηγικός σχεδιασμός 2017 – 2020 αποτελεί την έναρξη υλοποίησης των μέσο – μακροπρόθεσμων στόχων της υπηρεσίας, θέτοντας τα θεμέλια για την περάτωση ενός σύγχρονου, ανθρωποκεντρικού και ανταγωνιστικού οργανισμού, βασισμένου στην γνώση και στις νέες τεχνολογίες, με τελικό έργο την επανάκτηση της εμπιστοσύνης της ευρύτερης ελληνικής κοινωνίας.

Για την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων ακρογωνιαίο λίθο της ίδρυσης της αποτελεί η πραγμάτωση του παρακάτω τρίπτυχου, δηλαδή του οράματος, της αποστολής και των αξιών της.

ΟΡΑΜΑ

Αναλύοντας τον τελευταίο σκοπό, ο οποίος είναι και η επανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών, θα λέγαμε ότι αποτελεί και το μεγαλύτερο όραμα της ΑΑΔΕ καθώς ως ιδρυτικός σχεδιασμός θέλησε να αποτελέσει πρότυπο στην μέχρι πρότινος κλυδωνούμενη κατάσταση στην Ελλάδα, διασφαλίζοντας την ακεραιότητα των Δημοσίων Εσόδων της χώρας.

ΑΠΟΣΤΟΛΗ

Ως αποστολή της η ΑΑΔΕ έχει να συγκεντρώσει και να διασφαλίσει τα δημόσια έσοδα, ακολουθώντας μια πολιτική φορολογικής αξιοπιστίας και πατάσσοντας την

φοροδιαφυγή και το λαθρεμπόριο. Ακόμα κύρια αποστολή της είναι η παροχή υψηλών προδιαγραφών στους κατοίκους της χώρας και στις εταιρίες.

ΑΞΙΕΣ

Η ιδρυτική πράξη της ΑΑΔΕ φανέρωσε έναν συνδυασμό οκτώ βασικών αξιών που θα πρέπει να ακολουθούνται, ώστε η Αρχή να επιτύχει το πολυδιάστατο έργο της. Οι αξίες αυτές είναι ⁹¹: η Δικαιοσύνη, η Διαφάνεια, η Αμεροληψία, η Λογοδοσία, η Ακεραιότητα, η Αξιοκρατία, η Γνώση και η Συνεχής Βελτίωση. Η αξίες αυτές θεωρούνται ως ο οδηγός της Αρχής, καθ' όλη την περίοδο λειτουργίας της.

Πίνακας 1: Οι Αξίες της ΑΑΔΕ στα πλαίσια του Στρατηγικού της Σχεδιασμού

Δικαιοσύνη	▶ Διασφαλίζουμε την ισότιμη και με σεβασμό μεταχείριση όλων των φορολογούμενων με γνώμονα το Νόμο.
Διαφάνεια	▶ Εφαρμόζουμε τις διαδικασίες μας με διαφάνεια και χτίζουμε σχέση εμπιστοσύνης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
Αμεροληψία	▶ Διαμορφώνουμε περιβάλλον ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής της νομοθεσίας και εξασφαλίζουμε ένα δίκαιο και ανταγωνιστικό περιβάλλον για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.
Λογοδοσία	▶ Υπέχουμε ευθύνη έναντι των πολιτών για τις πράξεις μας και ελεγχόμαστε για τη δράση μας από τα αρμόδια θεσμικά όργανα της Πολιτείας.
Ακεραιότητα	▶ Προάγουμε την εντιμότητα, προστατεύουμε το Δημόσιο Συμφέρον με ευθύνη και επαγγελματισμό, προλαμβάνουμε και καταπολεμούμε ενεργά τις αντιδεοντολογικές και παράνομες συμπεριφορές και πράξεις.
Αξιοκρατία	▶ Τοποθετούμε, προάγουμε και αξιολογούμε το ανθρώπινο δυναμικό μας σε όλες τις θέσεις εργασίας, με κριτήρια το επίπεδο κατάρτισης, την ικανότητα, τη γνώση και την εμπειρία τους.
Γνώση	▶ Το βασικό μας κεφάλαιο είναι οι άνθρωποί μας, γι' αυτό εκπαιδεύουμε συνεχώς το ανθρώπινο δυναμικό μας και αναβαθμίζουμε την εκπαιδευτική διαδικασία του Οργανισμού.
Συνεχής Βελτίωση	▶ Επενδύουμε σε σύγχρονα μέσα και τεχνολογίες και υιοθετούμε αλλαγές, οι οποίες θα βελτιώσουν τον Οργανισμό και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Πηγή: ΑΑΔΕ: Στρατηγικός Σχεδιασμός 2017 – 2020 Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού (Δ.Σ.Σ.)

⁹¹ ΑΑΔΕ: Στρατηγικός Σχεδιασμός 2017 – 2020 Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού (Δ.Σ.Σ.)

Το παραπάνω τρίπτυχο όπως είναι φανερό, εμποτίζεται με το ανθρωποκεντρικό στοιχείο, προσθέτοντας υψηλά πρότυπα στο λειτουργικό, κοινωνικό και ψυχολογικό γίνεσθαι, περατώνοντας συνάμα την στρατηγική πολιτική της ΑΑΔΕ.

5.3 Αντικειμενικοί στόχοι

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων ιδρύθηκε την 01/01/2017 με το νόμο 4389/2016, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα για την αυτονομία - ανεξαρτησία της Φορολογικής Διοίκησης, αντικαθιστώντας την Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων. Αναλύοντας το νέο οργανωτικό και επιχειρησιακό πλαίσιο της ΑΑΔΕ, η αποστολή της περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες εξουσίες:

- Προσδιορισμός, εκτίμηση και είσπραξη φόρων και τελωνειακών εσόδων, καθώς και είσπραξη άλλων δημόσιων εσόδων,
- Εντοπισμός της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης, του παράνομου εμπορίου και της σκιώδους οικονομίας και υπολογισμός και καταλογισμός του μη κοινοποιηθέντος εισοδήματος.
- Λήψη και εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των φορολογικών, τελωνειακών και άλλων υπηρεσιών της, στους τομείς της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φορολογικής απάτης και της σκιώδους οικονομίας, και εφαρμογή της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, για την εκτίμηση, την είσπραξη και την βελτίωση της συλλογής δημόσιων εσόδων.

- Λήψη και εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των συμφερόντων των καταναλωτών, συμβάλλοντας στην ομαλή λειτουργία των αγορών, ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία της βιομηχανίας και παρέχοντας σχετική επιστημονική υποστήριξη σε δικαστικούς, αστυνομικούς ή άλλους κρατικούς λειτουργούς.
- Παροχή και υποστήριξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε πολίτες, επιχειρήσεις και φορείς του δημόσιου τομέα, με σκοπό τη διευκόλυνση των συναλλαγών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την απλοποίηση των διαδικασιών και την επίτευξη φορολογικής δικαιοσύνης και διαφάνειας.
- Προσδιορισμός της στρατηγικής των τεχνολογιών της πληροφορίας (ΤΠ) σχετικά με το σχεδιασμό και την ανάπτυξη εφαρμογών και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.⁹²
- Εντοπισμός περιπτώσεων διαφθοράς, μη διαφανών διαδικασιών, έλλειψης αποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας ή χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών και μη συμμόρφωσης, που μπορεί να προκύψουν κατά τη λειτουργία και τις δραστηριότητες των φορολογικών, τελωνειακών και άλλων υπηρεσιών της.
- Στρατηγικός και επιχειρησιακός προγραμματισμός για τις δραστηριότητες όλων των υπηρεσιών της και καθορισμός στόχων και δεικτών απόδοσης.

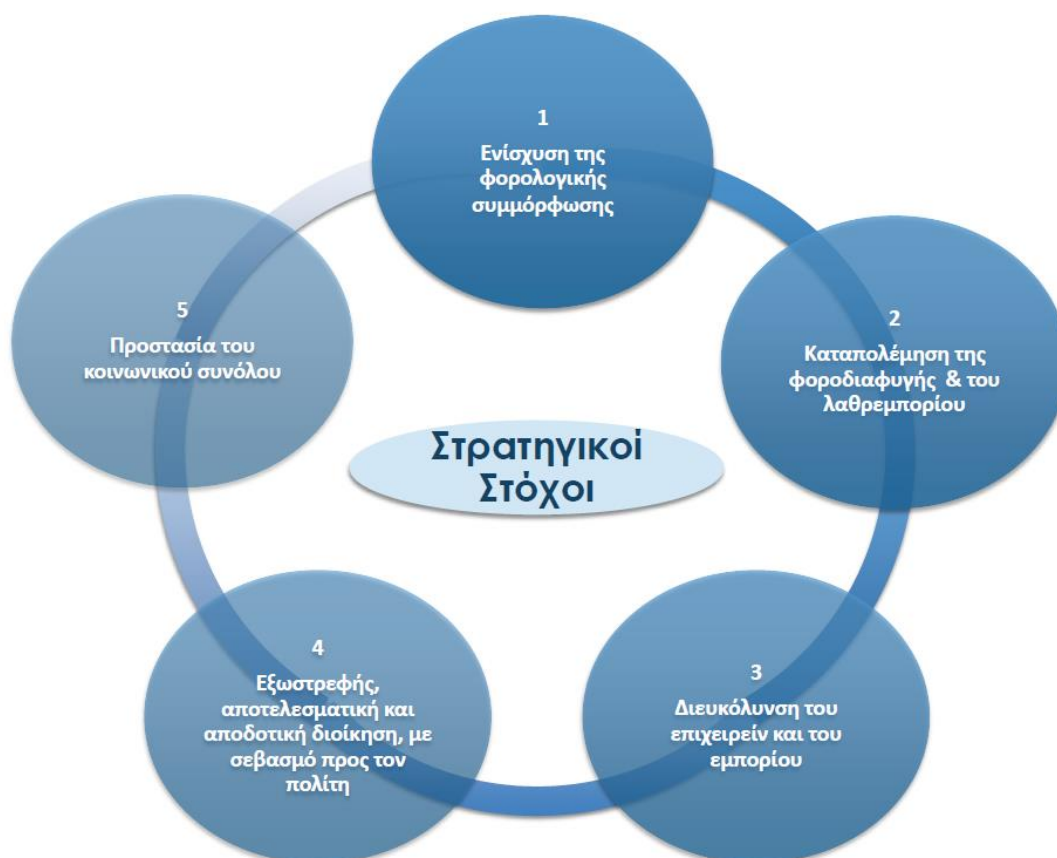
⁹² <https://www.aade.gr/sites/default/files/2017-04/IAPR.pdf>

- Προετοιμασία και εκτέλεση του προγράμματος προϋπολογισμού και προμηθειών με στόχο την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών της.

5.4 Στρατηγικές Πολιτικές της ΑΑΔΕ 2017 - 2020

Οι βασικοί στρατηγικοί στόχοι, που αποτελούν και την πεμπτούσια της αποστολής της ΑΑΔΕ από την ίδρυση της ως και σήμερα, κατά το πλάνο 2017 – 2020, είναι πέντε. Αυτοί οι 5 βασικοί πυλώνες παρουσιάζονται διαγραμματικά στην παρακάτω εικόνα.

Γράφημα 7 : Οι 5 βασικοί στρατηγικού στόχοι της ΑΑΔΕ



Πηγή: ΑΑΔΕ: Στρατηγικός Σχεδιασμός 2017 – 2020 Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού (Δ.Σ.Σ.)

Στρατηγικός Στόχος 1: Ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης

Το όλο ζήτημα της φορολογικής συμμόρφωσης αποτέλεσε διαχρονικό ζήτημα στην ελληνική πραγματικότητα, καθώς πολλά ήταν τα κενά ελέγχου και επιβολής του νόμου κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Η μη τήρηση των μέτρων οδηγεί σε ελλειπή έσοδα από την μεριά του κράτους, και εν συνεχεία σε ελλιπής κοινωνικούς πόρους που μπορούν να διατεθούν για την παιδεία, την υγεία και τις άλλες κρατικές παροχές.

Κύριο έργο της ΑΑΔΕ, αφορούσε την σωστή και εύκολη τακτοποίηση των φορολογικών υποχρεώσεων με την ταυτόχρονη διαπαιδαγώγηση της νέας γενιάς στο μοτίβο της ορθής φορολογικής πρακτικής, με απώτερο σκοπό την μέσο – μακροπρόθεσμη στήριξη των μεταρρυθμιστικών πυλώνων της Αρχής. Στον τελευταίο στόχο, συνδράμει η εκπόνηση λεπτομερούς σχεδίου εκτέλεσης των πρακτικών αυτών.

Πέραν τούτου το ανθρωποκεντρικό στοιχείο της υπηρεσίας, εμφανίζεται όχι μόνο στις λεγόμενες «καλές πρακτικές» αλλά και στην αποστολή εντοπισμού των πολιτών που προσπαθούν να φοροδιαφύγουν και δεν είναι συνεπείς με τις υποχρεώσεις τους. Συνεπώς η ΑΑΔΕ δούλεψε και δουλεύει σκληρά για την σταδιακή υλοποίηση ολοκληρωμένου πλάνου είσπραξης ληξιπρόθεσμων κατά κύριο λόγο, και εν συνεχεία, ως μια στρατηγική συντονισμού, όπου και περιλαμβάνει το ιδρυτικό θεμέλιο της Αρχής.

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι πρακτικές ελέγχων με συγκεκριμένα κριτήρια και με αναγκαστικές μεθόδους πληρωμής αποτελούν μια

δυσάρεστη και τελευταία, θα μπορούσε να γραφτεί, λύση για την ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης των πολιτών. Φυσικά όμως, η όλη στοχευμένη πολιτική εισπραξιμότητας αποδίδει και ένα αίσθημα δικαίου και ισονομίας ως προς το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, οδηγώντας τελικώς στην τήρηση των φορολογικών νόμων.

Θα μπορούσε να γραφτεί ότι ο 1^{ος} Στρατηγικός Στόχος της ΑΑΔΕ κινείται μεταξύ δύο αξόνων ως προς την κατεύθυνση υλοποίησης του.

➤ **Άξονας 1^{ος}** : Ενίσχυση της οικειοθελούς συμμόρφωσης

Περιλαμβάνει τις εξής προτεραιότητες:

1. Βελτιστοποίηση των πρακτικών οικειοθελούς συμμόρφωσης των πολιτών
2. Πολιτικές εξασφάλισης της εκπλήρωσης των φορολογικών υποχρεώσεων από τους πολίτες

➤ **Άξονας 2^{ος}** : Ενίσχυση των μεθόδων εισπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών

Περιλαμβάνει τις εξής προτεραιότητες:

1. Βελτιστοποίηση των πρακτικών αναγκαστικής εισπραξης
2. Κατευθυνόμενες πολιτικές αναγκαστικής εισπραξης
3. Στόχευση στην δυναμικότητα των εισπράξεων, μέσω της αποτελεσματικότερης αξιοποίησης των πόρων

Συνεπώς, συνοψίζοντας τους μεταρρυθμιστικούς πυλώνες και τα έργα του πρώτου στρατηγικού στόχου, έχουμε πρώτον την υλοποίηση του πλάνου της σωστής φορολογικής παιδείας και κατά δεύτερον μια συγκεντρωμένη πολιτική στρατηγικής είσπραξης.

Στρατηγικός Στόχος 2: Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής & του λαθρεμπορίου

Η φοροδιαφυγή και το λαθρεμπόριο αποτελούσαν και αποτελούν ένα από τα κύρια προβλήματα της Ελλάδας. Τα διαφυγόντα κέρδη δημιουργούν μείωση σε φόρους και δασμούς, οδηγώντας σε περιορισμό της ανάπτυξης του κράτους και της οικονομίας. Παράλληλα η λαθραία διακίνηση προϊόντων και η μη δήλωση των εσόδων από υπηρεσίες είναι καθημερινότητα για την ελληνική πραγματικότητα.

Συνεπώς η χώρα έχει εντοπίσει τα θολά σημεία και τα προβλήματα στα οποία θα έπρεπε να εστιάσει. Τα παραπάνω φαινόμενα φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίου έχοντας βρεθεί στο μάτι του κυκλώνα κατά τις προηγούμενες δεκαετίες, περιλαμβάνουν πλέον μια από τις πρωταρχικές αποστολές της ΑΑΔΕ. Οι δράσεις που αποτυπώνονται κατά τον πρώτο στρατηγικό σχεδιασμό είναι:

- 1) Συνεχούς πλάνου ελέγχων τόσο σε επίπεδο πρόληψης όσο και σε καταστολή των φαινομένων αυτών.
- 2) Βέλτιστη συνεργασία μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών για τον εντοπισμό των φαινομένων αυτών.
- 3) Ομαδική και συντονισμένη δράση των αρμοδίων αρχών

4) Ενίσχυση των τεχνολογικών υποδομών και οργάνων για την βέλτιστη πληροφόρηση και έλεγχο

Οι παραπάνω τέσσερις δράσεις όπως ήταν αναμενόμενο ενίσχυσαν το σύνολο της ελεγκτικής ικανότητας της ΑΑΔΕ και του κράτους ως σύνολο. Τα δύο πλάνα που εφαρμοστήκαν σε αυτό το σημείο για την επίτευξη του 2^{ου} στρατηγικού στόχου αποτέλεσαν:

- A. Ηλεκτρονικό περιουσιολόγιο που αφορά την αποτύπωση της περιουσίας των πολιτών και με την εφαρμογή του η ΑΑΔΕ ευελπιστεί στην πάταξη της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου.
- B. Η αναβάθμιση και αξιοκρατικότερη λειτουργία των Τελωνιακών Υπηρεσιών για την πάταξη των παραπάνω.

Ο συγκεκριμένος Στρατηγικός στόχος αναπτύσσεται σε τρεις επιμέρους άξονες που θα αποτελέσουν το έναυσμα για την πάταξη των φαινομένων φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίου.

➤ **Άξονας 1^{ος}** : Εύρεση & έλεγχος φαινομένων φοροδιαφυγής

Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Προληπτικές και κατασταλτικές ενέργειες με απώτερο στόχο για την πάταξη της φοροδιαφυγής
2. Αναζήτηση και συγκέντρωση δεδομένων & στοιχείων για την εύρεση των πιθανών περιπτώσεων φοροδιαφυγής και την εκτίμηση εν συνεχεία της μη δηλωθείσας φορολογητέας ύλης

3. Επικέντρωση των ελέγχων και στους λεγόμενους «υψηλού κινδύνου» πολίτες για την εύρεση υποθέσεων

➤ **Άξονας 2^{ος}** : Εύρεση & έλεγχος περιπτώσεων λαθρεμπορίου

Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Προληπτικές και κατασταλτικές δράσεις για την πάταξη και αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου
 2. Αύξηση του εντοπισμού προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης (ΕΦΚ)
- **Άξονας 3^{ος}** : Αναβάθμιση των στοιχείων & εργαλείων του ελεγκτικού μηχανισμού

Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Ανάπτυξη της επιτυχίας των σχεδίων και της αποδοτικότητας του ελεγκτικού σχεδιασμού
2. Αναβάθμιση των Ελεγκτικών Υπηρεσιών
3. Σταδιακή αναβάθμιση των εργαλείων πληροφόρησης, ελέγχου & ανάλυσης κινδύνου
4. Σύσφιξη μαζικών και ταυτόχρονων επιχειρησιακών πλάνων & συνεργασιών μεταξύ των υπηρεσιών

Στρατηγικός Στόχος 3: Διευκόλυνση του επιχειρείν και του εμπορίου

Όπως είναι ευρέως γνωστό, η επιχειρηματικότητα συμπεριλαμβάνεται στις κύριες δυνάμεις που συμβάλλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας μιας χώρας. Η παγκόσμια οικονομική κρίση που τόσο επηρέασε την ελληνική, έχοντας τεράστιο αντίκτυπο σε όλους τους κλάδους της εγχώριας οικονομίας, όπως το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν, την εργασία, την κατανάλωση και άλλους, δίνει το έναυσμα στην ΑΑΔΕ στο να επικεντρωθεί στην αύξηση του επιχειρείν με την ταυτόχρονη βελτίωση στο νόμιμο ανταλλασσόμενο εμπόριο.

Πρωταρχικός στόχος της κυβέρνησης είναι η πιο γρήγορη εφαρμογή του εκτελωνισμού των προϊόντων. Μέχρι σήμερα τα τελωνεία και οι αρμόδιες υπηρεσίες ακολουθούν μια χρονοβόρα διαδικασία περαίωσης για τον έλεγχο αδειών και ουσιωδών στοιχείων ώστε το εμπόρευμα να μπει ή να βγει από την χώρα. Για την απλούστευση των διαδικασιών και την διαφάνεια τους, το κράτος προχωρά στην υιοθέτηση μιας Ενιαίας Εθνικής Θυρίδας, με στόχο την κατάθεση των σχετικών εντύπων μία μόνο φορά σε έναν πλέον ενιαίο πάροχο, διευκολύνοντας τους ενδιαφερόμενους και μειώνοντας τα κόστη συναλλαγών.

Η συνεχή και απρόσκοπτη λειτουργία των τελωνείων και άλλων αρμόδιων αρχών, τόσο σε ατομικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο, σεβόμενοι πάντα τις κείμενες διατάξεις των σχετικών νόμων και κανονισμών οδηγεί στην αύξηση της αποτελεσματικής διαχείρισης και απόδοσης τους, στην μετακίνηση προϊόντων προσώπων, μεταφορικών μέσων. Πέραν της απλούστευσης των διαδικασιών, το άλλο πλεονέκτημα αφορά την ισονομία και ίδια μεταχείριση δημιουργώντας κλίμα υγιούς ανταγωνισμού των εταιριών συνδυάζοντας την απόκτηση εμπιστοσύνης, τόσο σε διεταιρικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο δημοσίων φορέων.

Ο τρίτος Στρατηγικός Στόχος περιλαμβάνει έναν άξονα κατεύθυνσης στον οποίο πρέπει η ΑΑΔΕ να στοχεύσει και να αντλήσει όλες τις δυνάμεις. Αυτός είναι:

➤ **Άξονας 1^{ος}** : Υποστήριξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας

Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Βελτίωση και αυτοματοποίηση της συνεργασίας με αρμόδιες υπηρεσίες
2. Απλούστευση του πλάνου έναρξης και συστηματοποίησης των εταιριών
3. Δράσεις ενίσχυσης και συστήματα ανάπτυξης των φορολογικών και τελωνειακών διαδικασιών

Στρατηγικός Στόχος 4: Εξωστρεφής, αποτελεσματική & αποδοτική Διοίκηση, με σεβασμό προς τον πολίτη

Η βασική αποστολή μιας σύγχρονης Αρχής είναι η αύξηση της απόδοσης και του αποτελέσματος. Το μεγάλο στοίχημα της ΑΑΔΕ είναι η μείωση των λειτουργικών εξόδων και βαρών των κατοίκων της χώρας και των εταιριών. Συνεπώς, στόχος είναι η ανθρωποκεντρική κατεύθυνση της ΑΑΔΕ με ταυτόχρονη αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Με τον όρο ανθρωποκεντρική κατεύθυνση που προαναφέρθηκε η Αρχή στοχεύει στην ψηφιοποίηση των υπηρεσιών και υιοθέτηση τους, τόσο από τους πολίτες όσο και από τους ίδιους τους υπαλλήλους με απώτερο σκοπό την διευκόλυνση και των

δύο πλευρών.⁹³ Παράλληλα με τον τρόπο αυτό προάγεται και η διαφάνεια καθώς αναβαθμίζεται η εξωδικαστική επίλυση των ζητημάτων των πολιτών και ελαφρύνεται ο όγκος δουλειάς των δικαστηρίων.

Επιπροσθέτως, η ΑΑΔΕ ως ανεξάρτητος οργανισμός, απολαμβάνει οικονομική και διαχειριστική αυτονομία, πράγμα που αναβαθμίζει το επίπεδο των υπηρεσιών της και την απόδοση της. Πέραν τούτου επιλέγει μόνη της το προσωπικό της βάσει των λειτουργικών της αναγκών, έχοντας τόσο τον οικονομικό έλεγχο των επιλογών της, όσο και την αξιοκρατική προσέγγιση στην πολιτική της. Αυτό κρίνεται απαραίτητο καθώς είναι ο οργανισμός που καταπολεμά την διαφθορά και την φοροδιαφυγή και θα ήταν οξύμωρο αν η ίδια εμφάνισε τέτοια φαινόμενα στο εσωτερικό της.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω η ΑΑΔΕ συνθέτει ένα ποικιλόμορφο οργανισμό που έχει ως πολιτική την υλοποίηση των στόχων και των σκοπών της, πετυχαίνοντας ταυτόχρονα βήματα περαιτέρω εξέλιξης των λειτουργιών της, με κοινό γνώμονα πάντα το ανθρώπινο στοιχείο και την εξυπηρέτηση του πολίτη μέσα από την ορθή αξιοποίηση των πόρων και των υλικοτεχνικών δομών της. Το σχέδιο αυτό επιτυγχάνεται με τον προγραμματισμό σχεδίων βελτίωσης της στρατηγικής πληροφοριακών μέσων, του γενικότερου τεχνολογικού υλικού της και της ψηφιοποίησης των διαδικασιών της, πράγμα που θεωρείται ως μια τιτάνια προσπάθεια γενικότερου μετασχηματισμού της ελληνικής κρατικής μηχανής, αφήνοντας στο παρελθόν κακέκτυπα μεθόδων και γραφειοκρατικών διαδικασιών

⁹³ Eleftheriadis, Pavlos (2005) Constitutional Reform and the Rule of Law in Greece. *West European Politics* 28(2): 317–334

εντείνοντας την ταυτόχρονη αποδοτικότητα των υπηρεσιών της, και βοηθώντας τον πολίτη.⁹⁴

Ο τέταρτος Στρατηγικός Στόχος περιλαμβάνει δύο άξονες κατεύθυνσης στους οποίους πρέπει η ΑΑΔΕ να στοχεύσει και να αντλήσει όλες τις δυνάμεις. Αυτοί είναι:

➤ **Άξονας 1^{ος}** : Έμφαση στην εξυπηρέτηση του πολίτη

Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη
2. Εισαγωγή νέων και βελτίωση των υπαρχουσών τεχνολογικών υποδομών
3. Δράσεις κοινωνικής ευθύνης της Α.Α.Δ.Ε.

➤ **Άξονας 2^{ος}** : Βελτίωση της απόδοσης του Οργανισμού

Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Αύξηση της αποδοτικότητας του προσωπικού μέσω συνεχούς εκπαίδευσης
2. Συνεχής βελτίωση των λειτουργικών διαδικασιών των Υπηρεσιών
3. Ενεργή καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς

⁹⁴ Argyriades, Demetrios (2010) Institutional Restructuring and Public Service Reforms. Paper presented at Second Regional Roundtable on Reassessing the Governance Reform Agenda After 20 Years of Transition and the Global Economic Crisis. Astana, October 2010.

4. Βέλτιστη διαχείριση των οικονομικών πόρων

Μέσο - μακροπρόθεσμα μεταρρυθμιστικά έργα προς εφαρμογή του συγκεκριμένου Στρατηγικού Στόχου είναι:

1. Αναβάθμιση και βελτίωση φορολογικών διαδικασιών
2. Πλάνο Στρατηγικής Πληροφορικής
3. Διαμόρφωση συστήματος λειτουργίας του ανθρωπίνου κεφαλαίου
4. Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία
5. Εφαρμογή Σχεδίου Στρατηγικής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Στρατηγικός Στόχος 5: Προστασία του κοινωνικού συνόλου

Πρωταρχικός στόχος της ΑΑΔΕ είναι η προστασία του κοινωνικού συνόλου και της κοινωνικής συνοχής που απορρέει από την εφαρμοστικότητα των διαδικασιών και την υλοποίηση των πολιτικών της. Πέραν της προστασίας του πολίτη είναι και η πλήρης εισπραξιμότητα των εσόδων της, με γνώμονα πάντα την διασφάλιση της δημόσιας υγείας και την προάσπιση των αδυνάτων. Αυτό περιλαμβάνει μέτρα και πολιτικές καθώς και πλήρη τήρηση αυτών.

Παράλληλα αυτή η αποστολή, ενισχύει την δημόσια υγεία και το περιβάλλον, σεβόμενη πάντα την ορθή επιστημονική πρακτική συνδυαζόμενη με τεχνική κατάρτιση ανώτατου επιπέδου. Συνεπώς φαινόμενα φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίας

θα εξαλειφθούν μέσω της εφαρμογής των κανόνων και της υγιούς λειτουργίας τόσο της ΑΑΔΕ, όσο και των υπόλοιπων δημοσίων υπηρεσιών.

Πέραν της προστασίας του πολίτη, ο στρατηγικός αυτός στόχος, περιλαμβάνει και το γενικότερο πλάνο ενημέρωσης των ανθρώπων παρέχοντας γνώσεις μέσω σχεδίων θεωρητικής και πρακτικής έρευνας, με σκοπό την ευαισθητοποίηση του κοινωνικού συνόλου και ανάπτυξη του αισθήματος της ευθύνης που απορρέει από τη γενικότερη εκπόνηση του Στρατηγικού σχεδιασμού της ΑΑΔΕ.

Ο πέμπτος και τελευταίος Στρατηγικός Στόχος περιλαμβάνει πάλι, δύο άξονες κατεύθυνσης στους οποίους πρέπει η ΑΑΔΕ να στοχεύσει και να αντλήσει όλες τις δυνάμεις. Αυτοί είναι:

- **Άξονας 1^{ος}** : Ενέργειες διασφάλισης της προάσπισης του κοινωνικού συνόλου και δη του πολίτη

Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Δράσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος
2. Την επικέντρωση των πρακτικών για εντοπισμό αντικειμένων και ουσιών υπό απαγόρευση, καθώς και προστατευόμενων ειδών
3. Επιστημονική και τεχνολογική στήριξη σε Τελωνειακές και άλλες υπηρεσίες

- **Άξονας 2^{ος}** : Επιστημονικό και ενημερωτικό πλάνο δράσης

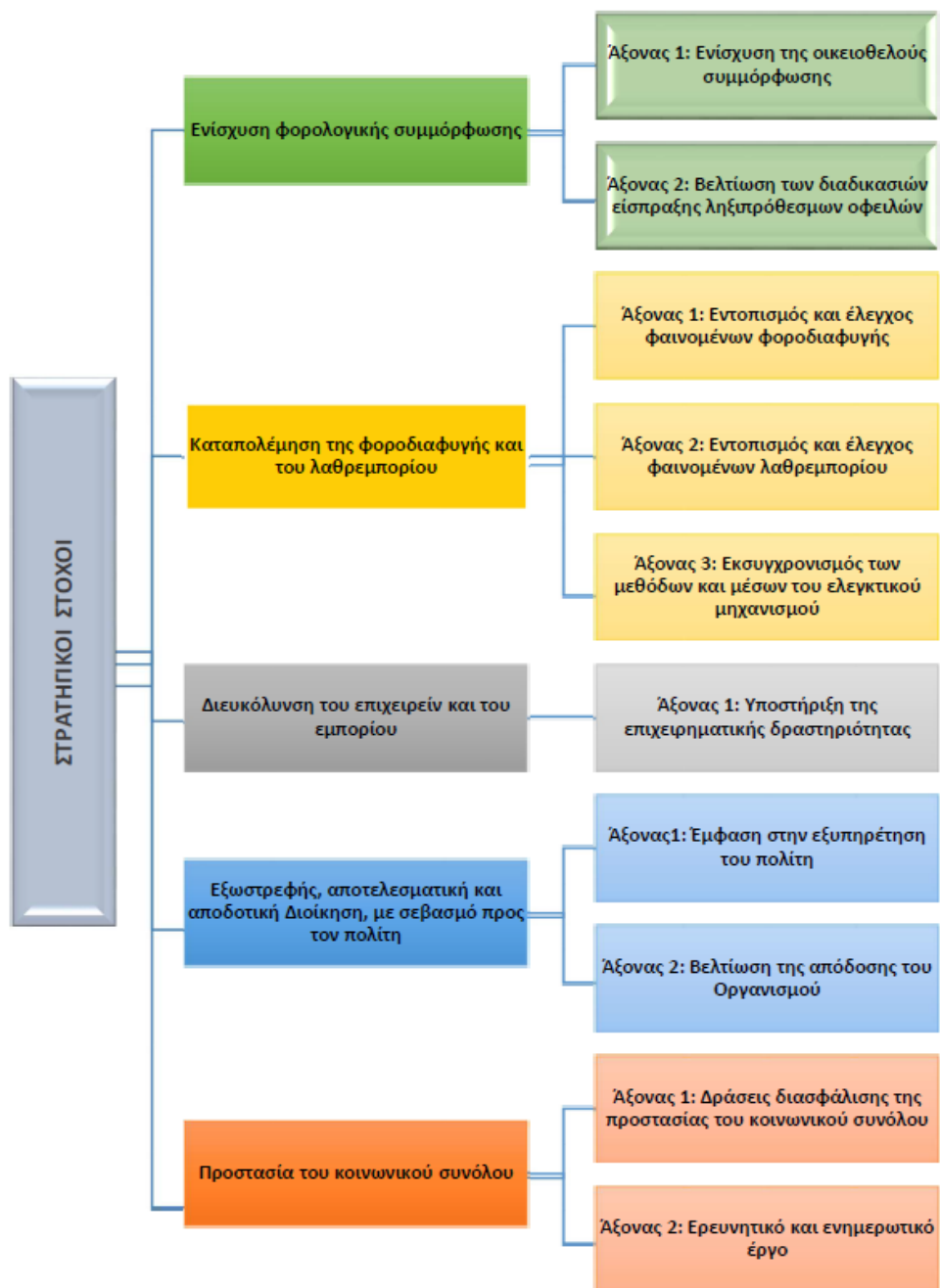
Περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

1. Εκπόνηση σχεδίων και ερευνητικών πλάνων
2. Διεθνείς συνομιλίες για πραγματοποίηση εργαστηριακών μελετών
3. Ευαισθητοποίηση και προσανατολισμό του κοινωνικού συνόλου και καταναλωτικού κοινού

Το παραπάνω Στρατηγικό Σχέδιο περιελάμβανε την περίοδο 2017 – 2020, που αποτέλεσε και το πρωταρχικό διάστημα εισαγωγής του θεσμού της ΑΑΔΕ ⁹⁵ ως κοινωνικό και κρατικό πρότυπο ελέγχου και κανόνων, τόσο στην υλοποίηση του κεντρικού σχεδιασμού της Ελλάδας όσο και στην αναβάθμιση της ποιότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών που προσφέρονταν στον πολίτη.

Πίνακας 2: Αναλυτική παρουσίαση του στρατηγικού σχεδιασμού της ΑΑΔΕ

⁹⁵ ΑΑΔΕ: Στρατηγικός Σχεδιασμός 2017 – 2020 Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού (Δ.Σ.Σ.)



Πηγή: ΑΑΔΕ: Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού

5.5 Αξιολόγηση και Κριτική του Σχεδίου

Παρά τις σχετικές συζητήσεις, σχετικά με την αποτελεσματικότητα του στρατηγικού σχεδιασμού (Glaister & Falshaw, 1999, Mintzberg, 1994, Mintzberg et al., 1998), μετέπειτα αξιολόγηση ή feedback αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι του κάθε σχεδιασμού. (Grant, 2003; Ketokivi & Castañer, 2004; Mintzberg, 1994), Πάραυτα, υπάρχουν λίγες μελέτες για το κατά πόσο είναι σημαντική η στρατηγική του προγραμματισμού ή εάν αυτός υλοποιείται στην πραγματικότητα ή αν ναι ποια τα ενδεχόμενα αποτελέσματα.

Προκειμένου να παρουσιαστεί η αξιολόγηση του καθώς και κριτική του στρατηγικού σχεδιασμού της ΑΑΔΕ κατά το 2017 – 2020, εξερευνήθηκε το ευρύτερο εσωτερικό πλαίσιο της θεωρίας της οργάνωσης και της εκπόνησης σχετικών επιχειρηματικών σχεδιασμών σε κρατικές και μη δομές, οδηγώντας στην εναρμόνηση και απεικόνιση της δυναμικής του στρατηγικού σχεδιασμού ως επικοινωνιακής διαδικασίας.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί και να τονιστεί η έντονη σημασία της πανδημίας του κορονοϊού η οποία επηρέασε κατά πολύ την διαλειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα αξιολόγησης της επιχειρηματικής μελέτης των αποτελεσμάτων του σχεδιασμού της ΑΑΔΕ. Συνεπώς η κριτική και αξιολόγηση θα πρέπει να τονίσει τα στοιχεία αναμόρφωσης και ευελιξίας, που απέδειξε η ΑΑΔΕ και ο κρατικός μηχανισμός για την υλοποίηση των πολιτικών αυτών.

Η παρούσα μελέτη συνεπώς συνεισφέρει σε δύο βασικούς φορείς : (i) την εμπειρική αξιολόγηση του στρατηγικού σχεδιασμού και (ii) τη κριτική υλοποίησης και αποτελεσματικότητας των παραπάνω.

Αν εξαιρεθεί, η συνολική εικόνα και η επιρροή της πανδημίας όσον αφορά την ανάλυση αυτή, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι στρατηγικοί στόχοι υλοποιήθηκαν μερικώς, καθώς φανερώθηκαν αρκετές αδυναμίες του πρώτου στρατηγικού πλάνου. Πέραν φυσικά των αρνητικών – αδυναμιών – κριτικών που θα αποτυπωθούν παρακάτω, πρέπει να τονιστεί η πραγματοποίηση σημαντικών βημάτων προόδου για την ολοκλήρωση των πέντε πυλώνων στρατηγικής της ανεξάρτητης αρχής, και ιδίως στα σημεία διευκόλυνσης του επιχειρείν και του εμπορίου, την προστασία του κοινωνικού συνόλου εν καιρώ πανδημίας και την εξωστρεφή αποτελεσματική και αποδοτική διοίκηση με σεβασμό την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Όσον αφορά την κριτική και αξιολόγηση του προγράμματος παρατηρούμε τα ακόλουθα :

Ανάπτυξη τεχνολογικών υποδομών

Οι τεχνολογικές υποδομές αναθεωρήθηκαν και διευρύνθηκαν κατά την περίοδο του στρατηγικού πλάνου, κατά πολύ, καθώς θα μπορούσε ακόμα να ειπωθεί ότι η πανδημία βοήθησε αρκετά προς αυτήν την κατεύθυνση, (υλοποίηση ηλεκτρονικών ραντεβού, επικοινωνία μέσω email, άνοιγμα εταιριών ηλεκτρονικά κ.λ.π.). Φυσικά όμως σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονιστεί η έλλειψη διαλειτουργικότητας των δημόσιων δομών, καθώς και λοιπών φορέων πράγμα που οδηγεί στην μειωμένη αποτελεσματικότητα της υιοθέτησης των πληροφοριακών συστημάτων.

Ψηφιακό χάσμα

Ως επόμενο χαρακτηριστικό που θα μπορούσε να δηλωθεί είναι το χαρακτηριστικό του χάσματος μεταξύ πολιτών και δημοσίου σχετικά με την εισαγωγή και υιοθέτηση

των δημοσίων υπηρεσιών. Η ύπαρξη αρκετών εφαρμογών για την ικανοποίηση των ιδιωτικών αναγκών προκαλούν σύγχυση στους πολίτες.

Οι στρατηγικοί στόχοι αν και εκμεταλλεύτηκαν πλήρως την ψηφιακή μεταρρύθμιση, οι πολίτες και γενικότερα ο γηραιότερος πληθυσμός αποτελούν συνήθως την πιο αδύναμη ομάδα εισαγωγής των νέων τεχνολογιών, πράγμα που δημιουργεί κενά στην ψηφιακή επικράτηση της ΑΑΔΕ όσον αφορά το κοινωνικό σύνολο.

Διαφθορά

Το κομμάτι της διαφθοράς και η καταπολέμηση της αποτελούν βασικό πυλώνα του στρατηγικού σχεδιασμού, σχηματίζοντας τις βασικές ενέργειες της ΑΑΔΕ ως προς αυτήν την κατεύθυνση. Φυσικά το φαινόμενο αυτό θα καταπολεμηθεί κατά πολύ στον επόμενο στρατηγικό σχεδιασμό (2021 – 2024) με την υιοθέτηση των ηλεκτρονικών βιβλίων τα οποία έρχονται μετά από καιρό να καλύψουν τα κενά που άφησε η διακοπή της θεώρησης στα λογιστικά βιβλία και στοιχεία, η οποία αποτελούσε μια μέθοδο ελέγχου των επιχειρήσεων. Φυσικά, το παραπάνω σχέδιο αποτελεί προθάλαμο των παραιτέρω στρατηγικών, της υλοποίησης πολιτικής μείωσης, της διαφθοράς και ενίσχυσης της διαφάνειας.

Τα προσωπικά δεδομένα

Φυσικά η παραπάνω στρατηγική είναι κρίσιμη και εγείρει ερωτηματικά όσον αφορά την ευρύτερη διαχείριση και προστασία του θέματος των προσωπικών δεδομένων των πολιτών σχετικά με την πιθανότητα υποκλοπής τους στο διαδίκτυο. Συνεπώς, η ΑΑΔΕ θα πρέπει να είναι προσεχτική στην χρησιμοποίηση και άντληση των προσωπικών δεδομένων όσο φυσικά και στην προστασία τους.

Ανθρώπινο δυναμικό και εκπαίδευση

Πλέον, η υλοποίηση των στρατηγικών στόχων και σχεδίου της ΑΑΔΕ απαιτεί την οργάνωση και εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού της ευρύτερης δημοσίας διοίκησης, με την ταυτόχρονη εγκατάλειψη των παλιών παραδοσιακών μεθόδων και την ανάπτυξη νέων εργαλείων διαχείρισης.

Ψηφιακή διαφορά μεταξύ τομέων

Σε αυτό το σημείο καλό θα ήταν να παρουσιαστεί και η αδυναμία δια συνδεσιμότητας μεταξύ των διάφορων δημοσίων υπηρεσιών – φορέων με την ΑΑΔΕ για την καλύτερη και απρόσκοπτη λειτουργία της ευρύτερης δημοσίας διοίκησης σε πλαίσιο πάντα της απώτερης μείωσης της γραφειοκρατίας και της ταλαιπωρίας των πολιτών και των εργαζομένων.

Καταλήγοντας και στοιχειοθετώντας την παρούσα μελέτη του στρατηγικού σχεδίου 2017 – 2020 και την υλοποίηση ή μη των στόχων της ΑΑΔΕ, παρατηρούνται κάποιες ελλείψεις και κενά τόσο στο πλαίσιο υλοποίησης - εφαρμογής των πολιτικών όσο και στο κομμάτι της υιοθέτησης και αποδοχής τους από τα εμπλεκόμενα μέρη. Όμως, θα πρέπει να τονιστεί, ότι το μεγαλύτερο μέρος των στρατηγικών στόχων που κατατέθηκαν (και αναθεωρήθηκαν) υλοποιήθηκε και παρουσίασε πολλαπλά οφέλη, πέραν φυσικά από την πρώτη δυσκολία εφαρμογής, πολλαπλάσια θα λέγαμε με την σωστή αναδόμηση της δημοσίας διοίκησης και την σωστή δια λειτουργική συνέχεια της υλοποίησης των πολιτικών. Παράλληλα, υπήρξε θεσμοθέτηση των στρατηγικών

σχεδιασμών, μέσα σε ένα περίπλοκα θεσμικό και αποτρεπτικό περιβάλλον που έχει γνώμονα την αλλαγή της κουλτούρας των τεχνολογικών μέσων και της χρησιμοποίησής τους ως μέσα πολιτικής επιβολής και κυριαρχίας στο δημόσιο γίνεσθαι.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΤΗΣ ΑΑΔΕ

6.1 Εισαγωγή - οργάνωση - στελέχωση της ΑΑΔΕ

Πριν ξεκινήσουν τον στρατηγικό σχεδιασμό, τόσο οι επιχειρήσεις όσο και οι οργανισμοί πρέπει να έχουν διατυπώσει τις αποστολές και τα οράματά τους και να έχουν προσδιορίσει τις βασικές πολιτικές τους. Ένα στρατηγικό σχέδιο περιγράφει τη διαδρομή μεταξύ της τρέχουσας κατάστασης της επιχείρησης και της επιθυμητής κατάστασης που πρέπει να επιτευχθεί.

Βοηθά τον φορέα να εδραιώσει τους στόχους καθώς και τις επίμαχες αποφάσεις για την επίτευξη των στόχων αυτών. Περιλαμβάνει συνεπώς μια μακροπρόθεσμη πολιτική και προοπτική.

Ένα στρατηγικό σχέδιο παρέχει καθοδήγηση για την προετοιμασία των λειτουργικών του σχεδίων και τον επιχειρηματικό προϋπολογισμό με τέτοιο τρόπο ώστε να αντικατοπτρίζουν τους στόχους, και τις μακροπρόθεσμες στρατηγικές του στρατηγικού σχεδίου κατά τη φάση υλοποίησης, καθώς και να βασίζονται την κατανομή των πόρων κατά προτεραιότητα.

Συνεπώς, στον σημερινό κόσμο, η ικανότητα του δημοσίου φορέα στο να υιοθετήσει τις αλλαγές θα καθορίσει την επιτυχία και την βιωσιμότητα ολόκληρης της χώρας.

Καθώς σήμερα το παγκόσμιο περιβάλλον έχει αλλάξει δραματικά τα κράτη αντιμετωπίζουν πολλές νέες προκλήσεις καθημερινά. Υπάρχουν πολλές ανταγωνιστικές πιέσεις και κίνδυνοι που εμποδίζουν τις επιχειρήσεις να επιτύχουν τους στόχους τους (Akdogan & Cingoz, 2012).

Επομένως, ειδικεύοντας τώρα στην περίπτωση της Ελλάδας και της ΑΑΔΕ ως φορέα, είναι η υιοθέτηση της περιβαλλοντικής σάρωσης και ανάλυση του μακροπεριβάλλοντος ως ένα από τα σημαντικά στοιχεία του στρατηγικού σχεδιασμού, με τη διαδικασία να έχει λάβει σημασία για τη διερεύνηση νέων ευκαιριών και τον εντοπισμό απειλών για τη λήψη σημαντικής στρατηγικής απόφασης. Αρχικά, πριν την μελέτη του εξωτερικού περιβάλλοντος, θα πρέπει να παρουσιαστεί η εσωτερική διαστρωμάτωση της ΑΑΔΕ και το οργανόγραμμα της υπηρεσίας.

Στα πλαίσια εξερεύνησης του στρατηγικού σχεδιασμού της ΑΑΔΕ είναι απαραίτητη η στοιχειοθέτηση του οργανωτικού διαγράμματος της. Η τρέχουσα οργανωτική δομή της ΑΑΔΕ, σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ 111/2014 (Α178, κωδ. Α25/24.2.2015)⁹⁶ «Οργάνωση του Υπουργείου», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, περιλαμβάνει τις Κεντρικές Υπηρεσίες, τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες υπό τον Διοικητή ή υπό τις Γενικές Διευθύνσεις και τις Περιφερειακές υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ. Τελωνεία, Χημικά εργαστήρια).

Υπάρχουν **τέσσερα** κύρια επίπεδα στη δομή της οργάνωσης της ΑΑΔΕ:

- Οι οργανικές μονάδες αναφέρονται απευθείας στον Διοικητή.
- Οι Γενικές Διευθύνσεις.

⁹⁶ Π.Δ 111/2014

- Οι Διευθύνσεις.
- Οι Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες και οι Περιφερειακές Υπηρεσίες.

Οι **οργανικές μονάδες** που αναφέρονται απευθείας στον Διοικητή είναι οι εξής:

- Διεύθυνση στρατηγικού σχεδιασμού.
- Διεύθυνση Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων.
- Διεύθυνση εσωτερικού ελέγχου.
- Διεύθυνση εσωτερικών υποθέσεων.
- Διεύθυνση επίλυσης διαφορών.
- Διεύθυνση Νομικής Υποστήριξης.
- Διεύθυνση Προγραμματισμού & Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών.
- Υπηρεσίες ερευνών και διασφάλισης δημόσιων εσόδων (ΥΕΔΔΕ) (Αττική, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Ηράκλειο).
- Ακαδημία Φορολογίας και Τελωνείων.
- Αυτόνομο Τμήμα Συντονισμού και Επικοινωνιών Μεταρρυθμίσεων.
- Αυτόνομο γραφείο ασφαλείας.

Η ΑΑΔΕ περιλαμβάνει ακόμα τις ακόλουθες **πέντε** Γενικές Διευθύνσεις:

- Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού.
- Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης.
- Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Φόρων.

- Γενική Διεύθυνση Γενικού Κρατικού Εργαστηρίου.
- Γενική Διεύθυνση Χρηματοοικονομικών Υπηρεσιών.

Οι παραπάνω **πέντε** Γενικές Διευθύνσεις περιλαμβάνουν:

- 22 Διευθύνσεις.
- Τέσσερα αυτόνομα τμήματα.
- 13 Ειδικές αποκεντρωμένες υπηρεσίες.
- Οι περιφερειακές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των ΥΕΔΔΕ, των ΔΟΥ, των περιφερειακών τελωνείων και των τοπικών τελωνείων και των χημικών εργαστηρίων.

6.2 - Ανάλυση Εξωτερικού Περιβάλλοντος ΑΑΔΕ

6.2.1 Ορισμός PESTLE

Η ανάλυση PESTLE, η οποία μερικές φορές αναφέρεται ως ανάλυση PEST, είναι μια από τις θεμελιώδεις έννοιες στις αρχές του μάρκετινγκ και όχι μόνο. Επιπλέον, αυτή η ιδέα χρησιμοποιείται ως εργαλείο από εταιρείες για την παρακολούθηση του περιβάλλοντος στο οποίο δραστηριοποιούνται ή σχεδιάζουν να ξεκινήσουν ένα νέο έργο ή προϊόν και υπηρεσία κ.λ.π.

Ο ορισμός του PESTLE είναι ένα αρκτικόλεξο που στην αναπτυγμένη του μορφή δηλώνει P για πολιτικά, E για οικονομικά, S για κοινωνικά, T για τεχνολογικά, L για νομικά και E για περιβαλλοντικά θέματα. Συνεπώς η ανάλυση αυτή, παρέχει μια συνολική εικόνα, ολόκληρου του περιβάλλοντος από πολλές διαφορετικές οπτικές

γωνίες στο οποίο κάποιος άνθρωπος ή οργανισμός θέλει να ελέγξει και να παρακολουθήσει με σκοπό την υλοποίηση μιας ιδέας ή ενός σχεδίου.

Το πλαίσιο της παρακάτω μεθόδου έχει υποστεί αρκετές αλλαγές, αλλά παραμένει πάντα μια θεμελιώδης πρακτική στο μάρκετινγκ και στην οικονομική ανάλυση γενικότερα.

Τι είναι η Ανάλυση PESTLE;

Ένα σημαντικό εργαλείο ανάλυσης επιχειρήσεων – οργανισμών με σκοπό την αξιολόγηση των πολιτικών και σκοπών δράσης τους.

Η ανάλυση διακρίνεται όπως προαναφέρθηκε στους:

- Πολιτικοί παράγοντες
- Οικονομικοί παράγοντες
- Κοινωνικοί παράγοντες
- Τεχνολογικοί παράγοντες
- Νομικοί παράγοντες
- Περιβαλλοντικοί παράγοντες

Η παραπάνω ανάλυση θα εφαρμοστεί για την αξιολόγηση του μακρό – περιβάλλοντος της ΑΑΔΕ και κατ' επέκταση του στρατηγικού της σχεδιασμού.

6.2.2 Ανάλυση PESTLE για την ΑΑΔΕ

Η παρούσα μελέτη επικεντρώθηκε στην ανάλυση του περιβάλλοντος της ΑΑΔΕ καθώς αυτό θα αποκαλύψει και την αποτελεσματικότητα του συνολικού στρατηγικού σχεδιασμού που έχει και θα έχει υλοποιήσει η Αρχή. Μέσω της ανάλυσης PESTLE σκιαγραφείται λεπτομερώς το εξωτερικό περιβάλλον στο οποίο η ΑΑΔΕ έθεσε τους στρατηγικούς της στόχους.

Περαιτέρω θα πρέπει να αναφερθεί ότι η μελέτη του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος της κάθε υπηρεσίας διαμορφώνει το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο πορεύεται και πραγματώνει τα οράματα της, με γνώμονα την αποδοτικότητα της .

Γράφημα 8 Διαμόρφωση Στρατηγικού Σχεδιασμού με την Ανάλυση PESTLE



Πηγή: ΑΑΔΕ: Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού

Προχωράμε σε πλήρη ανάλυση του περιβάλλοντος και των στρατηγικών στόχων της ΑΑΔΕ.

➤ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Η Ελλάδα τα τελευταία δύο χρόνια μπήκε σε τροχιά ανάπτυξης, ξεπερνώντας τα μνημόνια και τους περιορισμούς του παρελθόντος, τα οποία αποτέλεσαν σκόπελο στην όλη αυτή τελευταία δεκαετία. Η αλλαγή του κυβερνόντος κόμματος και η τρέχουσα πολιτική του, ευνόησε την επενδυτική πολιτική, κερδίζοντας εν μέρει την εμπιστοσύνη των πολιτών και προήγαγε την επιμέρους πολιτική σταθερότητα.

Φυσικά όλα αυτά επηρεάστηκαν σε τεράστιο βαθμό από την παρούσα υγειονομική κρίση του κορονοϊού και τη πανδημία που μαστίζει τις κοινωνίες σε παγκόσμια κλίμακα και την ανάπτυξη διαδέχτηκε η ύφεση τόσο στο κοινωνικό – πολιτικό γίνεσθαι όσο και στους λοιπούς τομείς της σύγχρονης κοινωνίας.⁹⁷ Η Ελλάδα και η τρέχουσα κυβερνητική πολιτική, μέχρι πρότινος, μέσω φυσικά και των Ευρωπαϊκών Θεσμών και πρακτικών, χειρίστηκαν μέχρι στιγμής αρκετά καλά την πρωτοφανή αυτή πανδημία, στηρίζοντας τόσο τον πολίτη όσο και τις επιχειρήσεις που επλήγησαν. Φυσικά υπάρχει ακόμα συνέχεια σε αυτό το φαινόμενο πράγμα που απαιτεί την συνεχή πολιτική επίβλεψη και παρέμβαση, η οποία θα διορθώσει τα «κακώς κείμενα» και τις ανωμαλίες που προκαλεί η πανδημία.

Όσον αφορά τώρα το γεωπολιτικό περιβάλλον, οι εξελίξεις σε Μέση Ανατολή και η προκλητική στάση της Τουρκίας διαμορφώνουν μια ασταθή πολιτική και κοινωνική κατάσταση στην ευρύτερη περιοχή, η οποία πιθανόν να μεταβάλλει την ήδη κακή δημοσιονομική κατάσταση των χωρών αυτών. Επιπροσθέτως η συνεχής πτώση του τούρκικου νομίσματος επηρεάζει την ελληνική εξαγωγική ικανότητα καθώς τα

⁹⁷ Bache, Ian (2007) Cohesion Policy and Multi-Level Governance in Greece, Slovenia, Croatia and Macedonia: The Story So Far. Multi-Level Governance in South East Europe

τούρκικα προϊόντα καθίστανται πλέον πιο ανταγωνιστικά. Σε όλο αυτό το αμφίβολο σκηνικό προστίθεται το Brexit του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ, το οποίο θα επηρεάσει την πολιτικοοικονομική κατάσταση στην γηραιά ήπειρο, με επιπλέον τελωνειακές διαδικασίες και διοικητικά έξοδα, και η εκλογή νέου προέδρου στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής.

Συνοψίζοντας την πολιτική κατάσταση στην Ελλάδα και στην ευρύτερη περιοχή, παρατηρούμε την πρόκληση που επωμίζονται οι ανεξάρτητες αρχές και ειδικότερα η ΑΑΔΕ, που είναι επιφορτισμένη, πέραν των άλλων, με την αποστολή συγκέντρωσης των δημοσίων εσόδων.

Επομένως σε αυτό το περιβάλλον:

Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων: ΧΑΜΗΛΗ - ΜΕΤΡΙΑ

➤ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Μελετώντας τους μακροοικονομικούς παράγοντες της Ελλάδας, σύμφωνα με τις δημοσιεύσεις της Eurostat, τα τελευταία 2 έτη (2018 – 2019) οι οικονομικοί δείκτες αυξάνονται σταθερά. Όλα αυτά έπαυσαν με την προέλαση του κορονοϊού ο οποίος διέλυσε στο διάβα του όχι μόνο την οικονομική σταθερότητα που σιγά σιγά αποκαθίστατο στην χώρα άλλα και τις κοινωνικοπολιτικές ισορροπίες που υπήρχαν μέχρι προσφάτως.

Πιο συγκεκριμένα μελετώντας την πορεία του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος, αυτός, αυξήθηκε στις 109,5 μονάδες τον Δεκέμβριο του 2019, από τις 107 μονάδες τον

Νοέμβριο 2019, αγγίζοντας τα ιστορικά υψηλά επίπεδα του Οκτωβρίου του 2007. Είναι πρόδηλο, ότι το τελευταίο εξάμηνο ο Δείκτης εμμένει σε πολύ υψηλά επίπεδα, συνεχώς πάνω από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης. Αυτό μέχρι προσφάτως παρουσίαζε την εμπιστοσύνη νοικοκυριών και επιχειρήσεων στον τρέχοντα οικονομικό προγραμματισμό.

Η ΕΕ παρουσίασε ένα σταθερό μέσο ύψος δείκτη οικονομικής βάσης 102,10 μ.β. για το 2018, με την Ελλάδα να εμφανίζει αύξηση του βαθμού 5,69% σε σχέση με το 2017. Η βελτίωση του οικονομικού κλίματος φανερώθηκε επί το πλείστον από τους τομείς των υπηρεσιών και της βιομηχανίας.

Πίνακας 3: Βασικά μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας 2018 -2020

Πίνακας 1.2 Βασικά μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας (% ετήσιες μεταβολές, σταθερές τιμές)			
	2018	2019**	2020**
ΑΕΠ	1,9	2,0	2,8
Ιδιωτική κατανάλωση	1,1	0,6	1,8
Δημόσια κατανάλωση	-2,5	1,6	0,6
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	-12,2	8,8	13,4
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	8,7	4,9	5,1
Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	4,2	4,1	5,2
Αποπληθωριστής ΑΕΠ	0,6	0,9	1,0
Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή	0,8	0,6	0,7
Απασχόληση*	1,7	2,0	1,8
Ποσοστό ανεργίας*	17,8	15,9	14,0
Ποσοστό ανεργίας (Έρευνα Εργατικού Δυναμικού)	19,3	17,4	15,6

Πηγή: Ετήσιοι Εθνικοί Λογαριασμοί (Ελληνική Στατιστική Αρχή), εκτιμήσεις/προβλέψεις Υπουργείου Οικονομικών.

*Σε εθνικολογιστική βάση

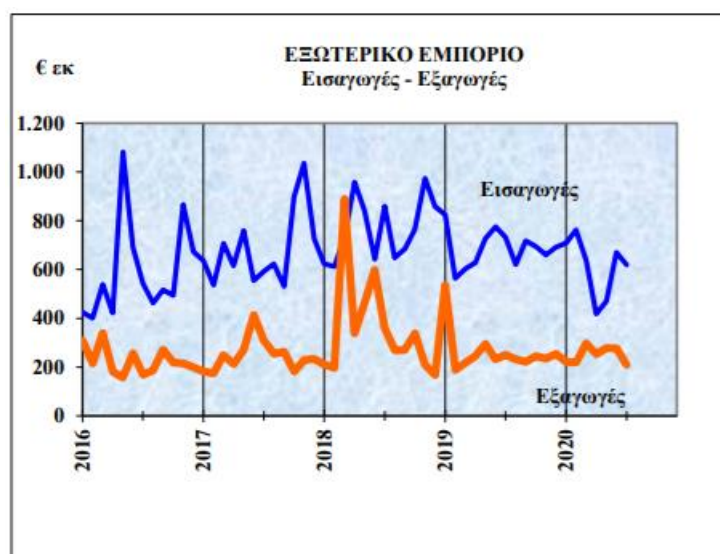
** Εκτιμήσεις/προβλέψεις

Σημείωση: Στις προβλέψεις του 2020 έχουν ενσωματωθεί οι θετικές μακροοικονομικές επιδράσεις των παρεμβάσεων που εξειδικεύονται στο Κεφάλαιο 3.

Επιπροσθέτως, η ανάπτυξη της χώρας, η οποία την τελευταία διετία παρουσίαζε ένα σταθερό θετικό πρόσημο της τάξης του 1,9% αποδεικνύοντας την σωστή υιοθέτηση των μέτρων και της πορείας της ελληνικής οικονομίας, με την εμφάνιση και

επικράτηση της πανδημίας επικράτησε ύφεση της τάξης του 9% στην χώρα.⁹⁸ Οι εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών που τα τελευταία χρόνια επικρατούσαν παρουσιάζοντας μια αύξηση 7,57 % κατά τις αρχές του 2018, και όπως φανερώνεται και στο παρακάτω διάγραμμα θα συνέχιζαν την αυξητική τους πορεία αν δεν μεσολαβούσε η πανδημία με τις τρομερές συνέπειες και αρνητικές οικονομικές προεκτάσεις.

Γράφημα 9 Παρουσίαση Εισαγωγών – Εξαγωγών στην Ελλάδα



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ: Παρουσίαση Οικονομικών Δεικτών

Όσον αφορά το ΑΕΠ, η Ελλάδα την διετία 2017 – 2019 παρουσίαζε μια αύξηση πάνω από τις 180 μονάδες βάσης και συγκεκριμένα το 2017 διαμορφώθηκε στο 180.218, το 2018 στο 184.714, το 2019 στο 187.456. Η σταθερά αυξητική κίνηση του ΑΕΠ

⁹⁸ ΕΛΣΤΑΤ: Παρουσίαση Οικονομικών Δεικτών

σταμάτησε από την επέλαση του κορονοϊού και το 2020 σύμφωνα με τις μετρήσεις εμφάνισε μείωση της τάξης του 15,2%.

Μετρώντας τώρα το σύνολο του εργατικού δυναμικού της χώρας ⁹⁹ παρατηρούμε την ίδια εικόνα με τους υπόλοιπους δείκτες. Στον αμέσως επόμενο πίνακα παρουσιάζεται η πορεία της ανεργίας μέχρι και τον Ιανουάριο του 2020, λίγο πριν το ξέσπασμα της παγκόσμιας πανδημίας.

Πίνακας 4: Μεταβολή στις μηνιαίες εκτιμήσεις απασχολούμενων και ανέργων

	Εκτίμηση πλήθους απασχολούμενων χωρίς εποχική προσαρμογή (σε χιλιάδες)	Μεταβολή μετά την εποχική προσαρμογή (σε χιλιάδες)	Μεταβολή (%)	Εκτίμηση πλήθους ανέργων χωρίς εποχική προσαρμογή (σε χιλιάδες)	Μεταβολή μετά την εποχική προσαρμογή (σε χιλιάδες)	Μεταβολή (%)
Νοέμβριος 2018	3.793,6	56,8	1,5	914,3	-37,4	-4,1
Δεκέμβριος 2018	3.831,0	32,9	0,9	853,8	19,3	2,3
Ιανουάριος 2019	3.785,5	80,2	2,1	924,9	-47,1	-5,1
Φεβρουάριος 2019	3.758,9	103,8	2,8	928,0	-57,0	-6,1
Μάρτιος 2019	3.846,3	37,7	1,0	844,0	11,6	1,4
Απρίλιος 2019	3.884,3	20,0	0,5	852,6	-21,3	-2,5
Μάιος 2019	3.957,8	-46,4	-1,2	795,7	22,1	2,8
Ιούνιος 2019	3.989,3	-73,6	-1,8	743,0	67,3	9,1
Ιούλιος 2019	3.918,1	-11,6	-0,3	784,7	21,5	2,7
Αύγουστος 2019	3.956,6	-40,3	-1,0	780,9	18,7	2,4
Σεπτέμβριος 2019	3.986,2	-66,3	-1,7	751,9	44,6	5,9
Οκτώβριος 2019	3.928,9	-16,1	-0,4	763,6	22,3	2,9
Νοέμβριος 2019	3.859,2	60,8	1,6	796,9	-13,8	-1,7
Δεκέμβριος 2019	3.864,2	47,4	1,2	774,8	-7,0	-0,9
Ιανουάριος 2020	3.857,1	54,5	1,4	800,5	-33,2	-4,2

⁹⁹ ΕΛΣΤΑΤ ετήσιες εκθέσεις προόδου

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ ετήσιες εκθέσεις προόδου

Φυσικά μετά την εμφάνιση της πανδημίας, υπήρξαν πολιτικές αντιμετώπισης της ανεργίας, αλλά η πολιτική του lockdown για την εξαφάνιση του ιού, είχε αρνητικές συνέπειες στην απασχόληση και το εργατικό δυναμικό.

Εξετάζοντας στοιχεία από την πρώτη καραντίνα που μπήκε η χώρα, τον Μάρτιο του 2020, δηλαδή τον μήνα κατά τον οποίο οι ευρωπαϊκές καραντίνες έφταναν προς το τέλος τους, η ελληνική ανεργία άγγιξε το 37,5%.

Συγκεντρώνοντας τα στοιχεία της πανδημίας που επηρέασαν την ελληνική πραγματικότητα αλλά και τις προβλέψεις συνοπτικά έχουμε δύο πιθανά σενάρια:

Στο πρώτο σενάριο και το ότι δεν θα ανακύψει ένα δεύτερο κύμα πανδημίας, πράγμα το οποίο διαψεύστηκε:

- η ύφεση άγγιξε στο 8% το 2020 για να επανέλθει η οικονομία σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης 4,5% το 2021
- η απασχόληση συρρικνώθηκε κατά 3,5% το 2020 και κατά 1% το 2021
- η ανεργία διαμορφώθηκε στο 19,4% το 2020 και στο 19,8% το 2021
- το Ελληνικό χρέος άγγιξε το 196,9% ΑΕΠ το 2020 για να πέσει στο 190,7% ΑΕΠ το 2021.

Στο 2ο σενάριο και στην περίπτωση που ένα δεύτερο κύμα κορονοϊού εμφανιστεί στη Ελλάδα, όπως και έγινε:

- η ύφεση το 2020 άγγιξε το 10% (9,8%), ενώ η ανάπτυξη είναι σημαντικά ασθενική για το 2021 και πιο ειδικά στο 2,3%
- η απασχόληση συρρικνώθηκε στο 3,8% το 2020 και στο 1,8% το 2021
- η ανεργία από 19,6% το 2020 σκαρφάλωσε στο 20,4% το 2021 και
- το χρέος ξεπέρασε το 200% το 2020, και κατέληξε στο 209,3% του ΑΕΠ για να καταγράψει μικρή υποχώρηση στο 204,7% του ΑΕΠ κατά το 2021.

Σε αυτό το δυσμενές οικονομικό περιβάλλον που διαμορφώνεται η ΑΑΔΕ είναι επιφορτισμένη με την συνέχεια των δραστηριοτήτων και τη πραγμάτωση των στόχων της.

Επομένως σε αυτό το περιβάλλον:

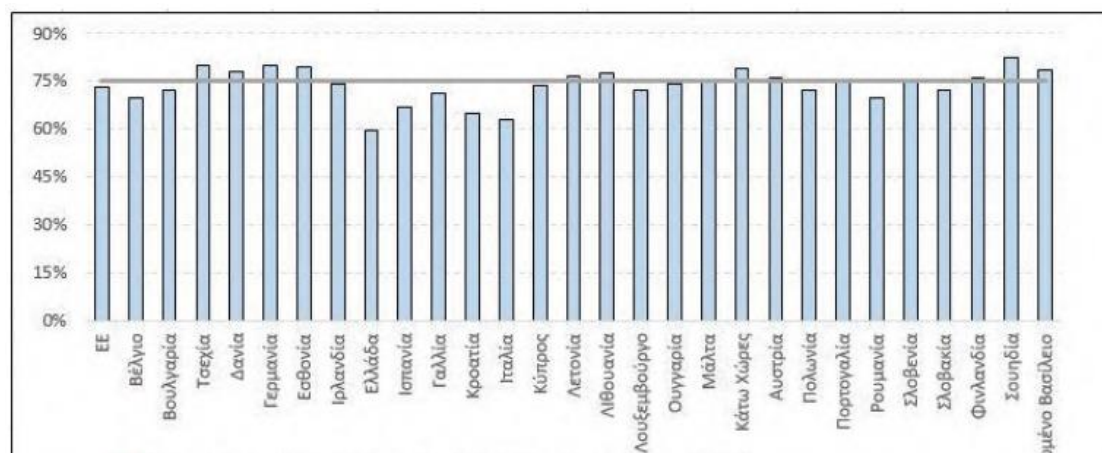
Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της ΑΑΔΕ: ΜΕΤΡΙΑ – ΥΨΗΛΗ

➤ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Το ελληνικό κοινωνικό περιβάλλον θα πρέπει να αναλυθεί σε δύο επιμέρους στοιχεία, τις προσφυγικές ροές που ταλανίζουν την χώρα από το 2014 και έπειτα με μεγάλη έξαρση του φαινομένου κατά το 2019 – 2020 και τα δημογραφικά χαρακτηριστικά. Φυσικά θα πρέπει πλέον να προσμετρηθούν και οι κοινωνικές προεκτάσεις που εμφανίζονται από την πανδημία του κορονοϊού και θα επηρεάσουν την χώρα στο εγγύς μέλλον.

Όσον αφορά την μεταναστευτική πολιτική, η χώρα βιώνει μια συνεχή ροή προσφύγων οι οποίοι πρέπει να τακτοποιηθούν και να εγκατασταθούν στην χώρα. Σε αυτό το δύσκολο έργο η ΑΑΔΕ έχει δεσμευτεί να ολοκληρώσει την αποστολή της. Παράλληλα ένα μεγαλύτερο πρόβλημα είναι το δημογραφικό καθώς μόνο κατά την τριετία 2014-2017 καταγράφηκε το μικρότερο ποσοστό στον απόλυτο ρυθμό γεννήσεων, ο οποίος έφτασε στο 8,6%, από το 1980.¹⁰⁰ Η κατάσταση αυτή, δεν βοηθάει το έργο της ΑΑΔΕ καθώς επιμηκύνει το ενδεχόμενο βιωσιμότητας του ασφαλιστικού τομέα, καθώς υπάρχει ένας συνεχής λιγότερος αριθμός εργατικού δυναμικού που εισρέει στην παραγωγική διαδικασία. Πέραν όλων των άλλων υπάρχει και η ταχεία αυξητική τάση της μετανάστευσης Ελλήνων στο εξωτερικό που οδηγεί σε συρρίκνωση των εσόδων της ΑΑΔΕ και μη υλοποίησης του προγραμματισμένου πλάνου της.

Γράφημα 10 Ποσοστό απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης



Πηγή: Ecofin: European Union reports

¹⁰⁰ ΕΛΣΤΑΤ: ετήσιες αναφορές προόδου

Επομένως, στο κοινωνικό περιβάλλον η κατάσταση εμφανίζεται δυσοίωνη για την επίτευξη των Στρατηγικών στόχων της ΑΑΔΕ, καθώς η κοινωνία θα δοκιμαστεί σκληρά τόσο από τις υπάρχουσες προκλήσεις, όσο και από την πανδημία που ήδη έχει αλλάξει την κοινωνική διαστρωμάτωση των πολιτών.

Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της ΑΑΔΕ: ΥΨΗΛΗ

➤ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Ο σημαντικότερος στόχος που σταδιακά υλοποιείται από την ΑΑΔΕ είναι η ψηφιοποίηση των στοιχείων και πληροφοριών του κράτους και των πολιτών. Η διαδικασία αυτή οδηγεί στην μετατροπή των ήδη λειτουργούντων επιχειρηματικών μοντέλων, φέρνοντας την επανάσταση στις ποικίλες λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού και διευκολύνοντας σημαντικά την ζωή των πολιτών, οι οποίοι θα κερδίζουν χρόνο και χρήμα. Επιπροσθέτως η τεχνολογική επανάσταση και ψηφιοποίηση δυσχεραίνουν την επικείμενη απάτη και πολιτική φοροδιαφυγών, καθώς οδηγούν σε πλήρη αποκάλυψη των προσωπικών στοιχείων των πολιτών που ελέγχονται.

Παράλληλα βελτιώνεται η ταχύτητα των συναλλαγών, οι οποίες πραγματοποιούνται πλέον με πρακτικές διεθνοποίησης των λειτουργιών, επισκιάζοντας τις μη ορθές φορολογικές πρακτικές, κάνοντας τες πολύ δύσκολες να υλοποιηθούν. Επίσης η τεχνολογική ανάπτυξη και αντικατάσταση των τεχνολογικών υποδομών οδηγεί σε μείωση των κυβερνοεπιθέσεων και σε ότι συνεπάγεται αυτή η πρακτική.

Σε αυτήν την ενότητα πρέπει να αναφερθεί και το ηλεκτρονικό εμπόριο το οποίο έχει κάνει αλματώδη αύξηση στην Ελλάδα και σε όλον το κόσμο γενικότερα. Μελετώντας κάποια δεδομένα λίγο πιο πίσω παρατηρούμε ότι η ηλεκτρονική κίνηση αγαθών αυξήθηκε σε 36,4% το 2017 από 32,85% το 2016. Ειδικότερα ορισμένες γεωγραφικές περιοχές όπως τα νησιά του Αιγαίου και η Αθήνα έχουν μεγαλύτερη αύξηση από τον μέσο όρο. Πλέον τα ηλεκτρονικά τραπεζικά μέσα φανερώνουν περίπου, μια αύξηση της τάξης του 71%. Μεγάλη άνθηση έχουν και τα ψηφιακά συστήματα πληρωμών. Αυτή η νέα τάση, δίνει ένα επιπλέον κίνητρο στην φορολογική διοίκηση για τον έλεγχο και εντοπισμό των ύποπτων κρουσμάτων λαθρεμπορίου και ηλεκτρονικής απάτης.

Θα πρέπει να αναφερθεί ότι με την εμφάνιση της πανδημίας η αυξητική τάση του ηλεκτρονικού εμπορίου εκτινάχθηκε και σύμφωνα με πρόσφατες μετρήσεις τα τεμάχια μεταφοράς ειδών ξεπέρασαν το 85,62%. Συνεπώς, δεν θα ήταν υπερβολή να λέγαμε, ότι η πανδημία και η σημερινή κατάσταση που ζούμε, επηρέασαν θετικά το τεχνολογικό περιβάλλον, προωθώντας λύσεις και επιταχύνοντας διαδικασίες οι οποίες θα φάνταζαν μακρινές στην προ κορονοϊού εποχή.

Συνεπώς, η ανάπτυξη των ηλεκτρονικών υπηρεσιών και η ψηφιοποίηση τους, βελτίωσε και ενίσχυσε την διοικητική αποτελεσματικότητα της ΑΑΔΕ, η οποία έδωσε αγώνα δρόμου της υλοποίησης των στρατηγικών της στόχων.

Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της ΑΑΔΕ: ΠΟΛΥ ΥΨΗΛΗ

➤ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Το πιο περίπλοκο περιβάλλον θεωρείται το φορολογικό καθώς είναι και το κομμάτι που η ΑΑΔΕ εστιάζει περισσότερο λόγω της φύσης και εξειδίκευσης της αποστολής της. Όσον αφορά το ιστορικό των δράσεων της αυτές συνοψίζονται με αλλαγές στους ακόλουθους τομείς:

- στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ΚΦΕ) (π.χ. νομοθετούνται νέοι νόμοι για την παροχή φορολογικών διευκολύνσεων), και αναλυτικότερα σε ό,τι αφορά τα Νομικά Πρόσωπα (π.χ., κλιμακωτή μείωση του συντελεστή φορολόγησης εισοδήματος νομικών προσώπων από 29% σε 25% για τα εισοδήματα που αποκτώνται το φορολογικό έτος 2022 και εφεξής, ξεκινώντας από τα εισοδήματα του φορολογικού έτους 2019, για τα οποία ο φορολογικός συντελεστής έπεσε στο 28%).
- στον Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών (ΚΦΔ). Όπου προσδιορίζεται οι νέοι νόμοι με τον υπολογισμό εγγύησης για το ξεκίνημα της επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- στον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ):
 - 1) Θεσμοθετήθηκαν οι διατάξεις νόμου για να περιοριστεί η απώλεια στον τομέα του ΦΠΑ σε τομείς που δεν υπάρχουν φανερά μέτρα για την αντιμετώπιση της (π.χ. αφανές εμπόριο). Ενισχύονται συνεπώς οι μηχανισμοί της φορολογικής συνέπειας για την αντιμετώπιση και καταπολέμηση της διαφθοράς.
 - 2) Παράλληλα, η θεσμοθέτηση της Οδηγίας 2016/1065 για την αντιμετώπιση από πλευράς ΦΠΑ των συναλλαγών, επηρέασε το νομικό περιβάλλον.

3) Οι μετατροπές του αρ. 27 του Κώδικα ΦΠΑ (ν.2859/2000) σχετικά με τον προσδιορισμό του ορισμού της ανοιχτής θάλασσας και του ν.4256/14 για την δημιουργία μητρώου πλοίων επανατοποθέτησε, επίσης, τους στρατηγικούς στόχους της ΑΑΔΕ,

- στη Φορολογία Τελών Χαρτοσήμου ολοκληρώθηκε μέσα στο 2019 η αναμόρφωση της σχετικής νομολογίας με στόχο την απλοποίηση του πεδίου εφαρμογής, των κανόνων και των υποχρεώσεων που οριοθέτησαν την φορολογία αυτή και που προήγαγαν την φορολογική συμμόρφωση της κοινωνίας και απλουστεύουν τις διαδικασίες της επιχειρηματικότητας.

Επιπροσθέτως η δημιουργία του Τέλους Πλοίων Αναψυχής και Ημεροπλοίων (ΤΕΠΑΗ) θα οδηγήσει στην αναγκαστική φορολογική συμμόρφωση των πολιτών, οι οποίοι υπό το πρίσμα της αναγκαστικότητας της εφαρμογής θα οδηγηθούν στην πλήρη εφαρμογή των διαδικασιών.

- στην συλλογή των Δημοσίων Εσόδων γενικότερα. Εν μέσω της πανδημίας, η δημιουργία νέων ρυθμίσεων με μεγάλο αριθμό δόσεων (120 δόσεις) με στόχο τη ευκολία των φορολογούμενων για κατά τμήματα πληρωμή των ληξιπρόθεσμων οφειλών τους.

Πέραν των παραπάνω ενεργειών, στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί, ότι εν μέσω πανδημίας, η ΑΑΔΕ προσπαθεί να υλοποιήσει το μεγάλο στοίχημα των ηλεκτρονικών βιβλίων, MY DATA, το οποίο έχει πιλοτική εφαρμογή από τον Οκτώβριο του 2019 και θα αποτελέσει ορόσημο προόδου στην διασύνδεση των λογιστικών βιβλίων των επιχειρήσεων με την φορολογική διοίκηση. Με το εργαλείο αυτό η φοροδιαφυγή θα εξανεμιστεί και θα υπάρξει μια σχεδόν πλήρη φορολογική συμμόρφωση.

Όσον αφορά τα τελωνειακά θέματα, η εισαγωγή του Ενωσιακού Τελωνειακού Κώδικα που τέθηκε σε ισχύ από το 2016, έφερε επανάσταση σε όλες τις διαδικασίες του τελωνείου και των διατυπώσεων του. Σε αυτό βοήθησε η υιοθέτηση των νέων τεχνολογιών και τοποθέτηση τους στις εκάστοτε τελωνειακές υπηρεσίες. Η αναβάθμιση των έργων ηλεκτρονικού τελωνείου με την οργάνωση του Πολυετή Στρατηγικού Σχεδιασμού, και του προγράμματος Εργασιών της Ένωσης οδήγησε στην ενίσχυση του επιχειρείν και των Ελευθέρων Ζωνών.

Τελικώς, η αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου καπνικών προϊόντων, και η εφαρμογή του μητρώου του ενιαίου συστήματος παρακολούθησης των καπνικών προϊόντων, η οποία ολοκληρώθηκε στο 2019 επηρέασε όλα τα μέρη στην Εφοδιαστική Αλυσίδα Καπνού & Βιομηχανοποιημένων Καπνών (ΕΚΜΕΑ) τόσο στο εγχώριο επίπεδο για την βελτίωση της επιχειρηματικότητας των εταιριών όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο με την γενικότερη υλοποίηση των διαδικασιών και συγκερασμό των οικονομικών υπηρεσιών μέσω της πλήρους ψηφιοποίησης του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης, του ΦΠΑ και του τέλους ταξινόμησης.

Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της ΑΑΔΕ: ΠΟΛΥ ΥΨΗΛΗ

➤ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Όσον αφορά το περιβάλλον, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, μέσο – μακροπρόθεσμα πραγματοποιούνται κύριες κλιματικές αλλαγές στην χώρα, οι οποίες θα τονώσουν τον πρωτογενή τομέα και την γεωργία γενικότερα, τον τουρισμό και τον τομέα της

υγείας. Βραχυπρόθεσμα όμως, λόγω της πανδημίας του κορονοϊού οι παραπάνω τομείς επλήγησαν συστηματικά κατά την διάρκεια του έτους.

Συγκεκριμένα, η καλοκαιρινή περίοδος θεωρήθηκε ως η χειρότερη των τελευταίων δεκαετιών, ενώ η μέση θερμοκρασία αυξήθηκε σημαντικά καθώς οι συνθήκες του κορονοϊού δεν βοήθησαν καθόλου και επίδρασαν αρνητικά τόσο στον τομέα των κοινωνικών όσο και δημοσιονομικών στοιχείων. Παράλληλα όσον αφορά και το 2021 η κατάσταση (πέραν των συνθηκών του κορονοϊού) παρέμεινε στα ίδια επίπεδα θερμοκρασίας, αν και θα ήταν σημαντικό να αναφερθεί ότι τα λοκντάουν ευνόησαν το περιβάλλον σε παγκόσμια κλίμακα.

Όσον αφορά τώρα τις φυσικές καταστροφές, τα τελευταία χρόνια, έγιναν αρκετές καταστροφές, πλημμύρες, σεισμοί κλπ. Σε κάθε περίπτωση η κυβέρνηση προώθησε, ως όφειλε, μέτρα στήριξης των επιχειρήσεων και των πολιτών. Ακόμα περισσότερο τώρα με την πανδημία η Ελλάδα και η Ευρωπαϊκή Ένωση προώθησαν μέτρα στήριξης του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου, τονώνοντας την οικονομία και την ψυχολογία της κοινωνίας. Η ΑΑΔΕ με την σειρά της προέβη σε παρατάσεις πληρωμών βεβαιωμένων οφειλών, ΦΠΑ, φόρου εισοδήματος κλπ. και ληξιπρόθεσμων οφειλών, πέραν όλων των άλλων μέτρων ενίσχυσης της κοινωνίας.

Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της ΑΑΔΕ: ΜΕΤΡΙΑ

6.2.2 Αποτελέσματα ανάλυσης PESTLE

Η ανάλυση PESTLE που πραγματοποιήθηκε στην προηγούμενη ενότητα παρουσιάζει την ενδελεχή ανάλυση του περιβάλλοντος της ΑΑΔΕ, τις προκλήσεις και τους κινδύνους που θα πρέπει να αντιμετωπίσει η ΑΑΔΕ στο κονήγι για την εκπλήρωση των στρατηγικών της στόχων, οι οποίοι είναι απόλυτα συνυφασμένοι με την ευημερία των πολιτών και την κοινωνική συνοχή.

Συνοψίζοντας τα αποτελέσματα της ανάλυσης για κάθε μία κατηγορία έχουμε:

➤ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

**Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων:
ΧΑΜΗΛΗ – ΜΕΤΡΙΑ**

➤ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

**Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της
ΑΑΔΕ: ΜΕΤΡΙΑ – ΥΨΗΛΗ**

➤ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

**Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της
ΑΑΔΕ: ΥΨΗΛΗ**

➤ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

**Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της
ΑΑΔΕ: ΠΟΛΥ ΥΨΗΛΗ**

➤ **NOMΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ**

**Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της
ΑΑΔΕ: ΠΟΛΥ ΥΨΗΛΗ**

➤ **ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ**

**Η προσδοκώμενη επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων της
ΑΑΔΕ: ΜΕΤΡΙΑ**

Τα παραπάνω αποτελέσματα αποδεικνύουν την ευαίσθητη και εύθραυστη κατάσταση του περιβάλλοντος στο οποίο κινείται η ΑΑΔΕ και στο οποίο θα πρέπει να ανταποκριθεί και να εκπληρώσει την αποστολή της.

Παρακάτω, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της ανάλυσης PESTLE για την ΑΑΔΕ και το πως θα επηρεαστεί η Αρχή στην εφαρμογή και υλοποίηση των Στρατηγικών της Στόχων.

Γράφημα 11 Ανάλυση PESTLE για την ΑΑΔΕ



Σύμφωνα με την ανάλυση, στο τεχνολογικό και νομικό περιβάλλον παρουσιάζεται πολύ υψηλή η επίδραση στην υλοποίηση των Στρατηγικών Στόχων, στο κοινωνικό περιβάλλον υψηλή, στο οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον μέτρια προς υψηλή, και στο περιβάλλον μέτρια.

6.3 Ανάλυση SWOT ΑΑΔΕ

6.3.1 Εισαγωγή

Κάθε οργανισμός έρχεται αντιμέτωπος με ποικίλες εσωτερικές και εξωτερικές δυνάμεις οι οποίες αφενός μπορεί να περιλαμβάνουν πιθανά σενάρια ή από την άλλη μεριά μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο πιθανούς περιορισμούς όσον αφορά τις επιδόσεις φορέα ή τους στόχους του.

Ως πρώτο βήμα για την ανάπτυξη μιας στρατηγικής του οργανισμού, θα πρέπει να ξεκινήσει με τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των στρατηγικών παραγόντων που βοηθούν ή εμποδίζουν το δημόσιο για να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές του. Διότι κάθε οργανισμός ή εταιρία βρίσκεται αντιμέτωπη με ένα δυναμικό περιβάλλον, συνεπώς η σχετική σημασία ενός στρατηγικού παράγοντα αλλάζει συνεχώς, επομένως αυτή η ανάλυση μπορεί να είναι μόνιμου χαρακτήρα.

Το μεγαλύτερο πλεονέκτημα των αναλύσεων του μακρό-περιβάλλοντος είναι ότι βοηθάει στελέχη των οργανισμών να ερευνήσουν τους διαφορετικούς τομείς διαχείρισης, να αποκτήσουν γνώση της σημασίας στο ευρύτερο πλαίσιο του φορέα, και κατά συνέπεια να προβούν στις κατάλληλες ενέργειες.

6.3.2 Τι είναι η ανάλυση SWOT

Ο στρατηγικός σχεδιασμός μπορεί να θεωρηθεί ως η συλλογή των αποφάσεων και των ενεργειών που λαμβάνονται από την διαχείριση επιχειρήσεων σε συνεννόηση με

όλα τα υπόλοιπα διοικητικά στελέχη εντός του οργανισμού για τον καθορισμό των μακροπρόθεσμων δραστηριοτήτων του.

Τα αποτελέσματα που επιδιώκονται εδώ αφορούν πρωτίστως στη βελτίωση του ανταγωνισμού της θέσης του, με την ταυτόχρονη πραγματοποίηση της αύξησης των κερδών μακροπρόθεσμα, με αποτέλεσμα την επίτευξη των στόχων και των εγγύς πολιτικών. Αποτελέσματα φυσικά ως προς την μακροπρόθεσμη φύση ενός φορέα, μπορεί επίσης να επιδιωχθούν, μόνο σε σχέση με την εξάρτηση της υπάρχουσας κατάστασης του φορέα.

Η στρατηγική διαχείριση στο πλαίσιο της ανάλυσης SWOT περιλαμβάνει τρία βασικά στοιχεία, όπως:

- τη διαμόρφωση στρατηγικής.
- την εφαρμογή μιας στρατηγικής.
- τον έλεγχο και την αξιολόγηση της στρατηγικής

Πριν προχωρήσει η μελέτη σε αυτά τα στάδια, απαιτείται μια διεξοδική ανάλυση του άμεσου εξωτερικού περιβάλλοντος της ΑΑΔΕ. Η έρευνα του μακρό - περιβάλλοντος θα έχει ως ανάλογο αποτέλεσμα την επισκόπηση όλων των αδυναμιών και δυνατών σημείων του φορέα, ενώ η έρευνα του θα οδηγήσει σε μια επισκόπηση όλων των ευκαιριών και απειλών. Αυτά είναι τα αποτελέσματα της SWOT-ανάλυσης.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονιστεί, ότι το εξωτερικό περιβάλλον αποτελείται από μεταβλητές που υφίστανται εκτός του φορέα, οι οποίες βραχυπρόθεσμα δεν βρίσκονται υπό τον έλεγχο του. Αυτές οι μεταβλητές αποτελούν το πλαίσιο στο οποίο

ο φορέας υπάρχει και λειτουργεί. Συνάμα, το εξωτερικό περιβάλλον μπορεί να υποδιαιρεθεί περαιτέρω σε άμεσο περιβάλλον και ένα έμμεσο περιβάλλον.

Το άμεσο περιβάλλον περιλαμβάνει όλα εκείνα τα στοιχεία ή ομάδες που επηρεάζονται άμεσα από τις δράσεις του οργανισμού. Παραδείγματα αυτών είναι οι μέτοχοι, η κυβέρνηση, οι προμηθευτές, οι τοπικές αρχές, οι ανταγωνιστές, οι πελάτες, οι πιστωτές και οι οργανώσεις των εργαζομένων. Το έμμεσο περιβάλλον περιλαμβάνει γενικότερες δυνάμεις οι οποίες πρωτίστως έχουν επιρροή στις μακροπρόθεσμες αποφάσεις του φορέα. Αυτές είναι οικονομικές μεταβλητές, κοινωνικό-πολιτιστικές, τεχνολογικές, πολιτικές και νομικές επιρροές.

Παράλληλα, μια συστηματική μελέτη για την ανάλυση των δυνατών σημείων και των αδυναμιών είναι κάτι που κερδίζει συνεχώς έδαφος στην σύγχρονη πραγματικότητα. Οι οργανισμοί φυσικά πρέπει να αναλάβουν συγκεκριμένες ενέργειες προκειμένου να διακρίνουν τις ανταγωνιστικές τους δυνάμεις και αδυναμίες. Φυσικά η ιστορία έχει δείξει ότι αυτό δεν είναι ιδιαίτερα απλό. Πολλοί οργανισμοί έχουν μόνο ασαφή γνώση για την προέλευση ορισμένων δυνατοτήτων τους ακόμα και στον βαθμό στον οποίο τις κατέχουν.

Η επισκόπηση μιας καθολικής εικόνας επιτρέπει μια σαφή πρακτική -στρατηγική που εξομαλύνει τα προβλήματα αυτά, με την ταυτόχρονη ανάπτυξη μιας ανταγωνιστικής στρατηγικής, που εξαρτάται από την ύπαρξη της συνολικής επισκόπησης όσον αφορά τα δυνατά και αδύνατα σημεία των οργανισμών.

Εν συνεχεία παρουσιάζεται η ανάλυση SWOT για την ΑΑΔΕ σχετικά με την εκπλήρωση και αξιολόγηση του στρατηγικού σχεδιασμού και των πολιτικών της. Τα

συμπεράσματα προέκυψαν από τα θέματα που εμφανίστηκαν τόσο κατά την εισαγωγή των εφαρμογών σε τεχνικό επίπεδο καθώς και σε λάθη και παραλήψεις που παρουσιάστηκαν κατά την διατύπωση των κανονιστικών και νομοθετικών διατάξεων.

6.3.3 Ανάλυση SWOT - ΑΑΔΕ

Στην εικόνα πιο κάτω εμφανίζονται:

- Οι δυνάμεις και οι αδυναμίες που χαρακτηρίζονται ως εσωτερικές μεταβλητές με βάση την επεξήγηση των λειτουργιών και των στόχων της Αρχής, και
- Οι ευκαιρίες και οι απειλές του εξωτερικού περιβάλλοντος που εναρμονίζονται με την λειτουργία της

Όπως παρατηρείται από τις αδυναμίες της ΑΑΔΕ που αναλύθηκαν βάσει του επιχειρησιακού σχεδίου της, αρκετές από τις παρακάτω θα μπορούσαν να εμφανιστούν ως εμπόδιο για την επιτυχή εισαγωγή της βάσης των ηλεκτρονικών βιβλίων.

Η σημασία για περαιτέρω εκσυγχρονισμό των διαδικασιών, η ελλιπής στοιχειοθέτηση της νομοθεσίας, η ελλιπής πρόσβαση στα λειτουργικά άλλων φορέων, η απουσία εμπειρών υπαλλήλων σε εξειδικευμένους τομείς και η ανάγκη επανεκπαίδευσης του υπαλληλικού προσωπικού, είναι κάποια από τα κρίσιμα ζητήματα που η ΑΑΔΕ θα πρέπει να στοχοθετήσει και να διορθώσει ώστε η υιοθέτηση στα ηλεκτρονικά βιβλία

να γίνει με τέτοιο τρόπο ώστε να μειώσει σε μεγάλο βαθμό τα προβλήματα για τις εταιρίες και τους λογιστές.

SWOT ANALYSIS

OPPORTUNITIES	THREATS
<p>ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Δυνατότητα απορρόφησης Ευρωπαϊκών Οικονομικών Πόρων • Συνεργασία με Τρίτους Φορείς • Συνεργασίες με Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Οργανισμούς • Αξιοποίηση πληροφοριών στην καταπολέμηση φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίου 	<p>ΑΠΕΙΛΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Μειωμένη Φοροδοτική ικανότητα πολιτών • Πολυνομία, συνεχής μεταβολή θεσμικού πλαισίου • Καθυστερήσεις στη χρηματοδότηση από κοινοτικούς πόρους
STRENGTHS	WEAKNESSES
<p>ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ανθρώπινο δυναμικό υψηλού μορφωτικού επιπέδου • Ανάπτυξη καινοτόμων Συστημάτων Διαχείρισης και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού • Αυτοτέλεια Οικονομικής Διαχείρισης 	<ul style="list-style-type: none"> • Έλλειψη Τυποποιημένων Διαδικασιών • Ανάγκη περαιτέρω ηλεκτρονικοποίησης διαδικασιών • Έλλιπής κωδικοποίηση νομοθεσίας • Έλλιπής υλικοτεχνολογικός εξοπλισμός • Έλλειψη πρόσβασης – δυσλειτουργικότητα με συστήματα άλλων φορέων • Ανάγκη περαιτέρω διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων της ΑΑΔΕ • Έλλειψη έμπειρων υπαλλήλων σε εξειδικευμένα θέματα • Ανάγκη εκπαίδευσης ανθρώπινου δυναμικού των Περιφερειακών Υπηρεσιών <ul style="list-style-type: none"> • Έλλιπής στελέχωση Υπηρεσιών

Συνεπώς η παραπάνω ανάλυση παρουσιάζει εις βάθος την ανάλυση του στρατηγικού σχεδιασμού – πλάνου της ΑΑΔΕ και θέτει την βάση για την περαιτέρω διερεύνηση και εδραίωση των πλάνων 2020- 2024.

6.4 Υλοποίηση Στρατηγικών Στόχων της ΑΑΔΕ του Σχεδίου 2017 – 2020

Όσον αφορά τώρα την υλοποίηση των Στρατηγικών στόχων που τέθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο και βάδιζαν σύμφωνα με το επιχειρηματικό πλάνο της ΑΑΔΕ 2017 – 2020, παρουσιάζονται αριθμητικά τα αποτελέσματα βάσει της λειτουργίας της Αρχής.

Στρατηγικός στόχος 1: Ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης

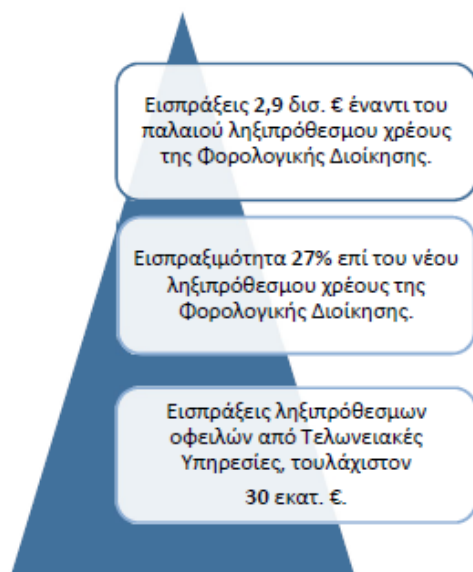
Η διασφάλιση της φορολογικής συμμόρφωσης αποτελεί για την ΑΑΔΕ πρωταρχικό στόχο καθώς θωρακίζει τα δημόσια έσοδα που χρηματοδοτούν τη λειτουργικότητα του κοινωνικού κράτους. Τα έσοδα υπηρεσιών της ΑΑΔΕ για το έτος 2019 άγγιξαν τα 50,455 δις ευρώ και η εισπραξιμότητα έφτασε στο 27%.

Πίνακας 5: Συνολικά Έσοδα ΑΑΔΕ για το 2019



Πηγή: ΑΑΔΕ: Επιχειρησιακή έκθεση 2019

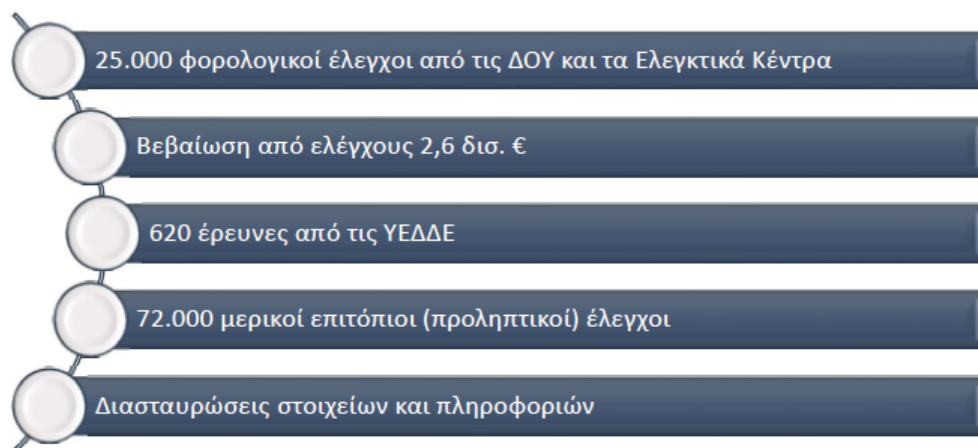
Πίνακας 6: Εισπράξεις ΑΑΔΕ για το 2019



Στρατηγικός στόχος 2Α: Ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης

Η εκμετάλλευση των πληροφοριών που συγκεντρώνονται στο πλαίσιο της αυτόματης ανταλλαγής δεδομένων, καθώς και των πληροφοριών που συλλέγονται στην Αρχή, αποτελεί πρώτο στόχο για την ΑΑΔΕ μέσω της πραγματοποίησης συνεχών ελέγχων.

Πίνακας 7: Έλεγχοι ΑΑΔΕ για το 2019



Πραγματοποιήθηκαν συνολικά 25.000 έλεγχοι από τις ΔΟΥ και 72.000 επιτόπιοι έλεγχοι.

Στρατηγικός στόχος 2B: Καταπολέμηση του λαθρεμπορίου

Η αποδοτικότερη στοχοποίηση των ελέγχων η οποία διασφαλίστηκε με την αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων πηγών πληροφοριών, και η εντατικοποίηση των ελέγχων προσπάθησε να διασφαλίσει την επιτυχία αυτού του στρατηγικού στόχου.

Πραγματοποιήθηκαν συνολικά 57.000 έλεγχοι στα τελωνεία και 20.000 από το ΚΟΕ για το 2019.

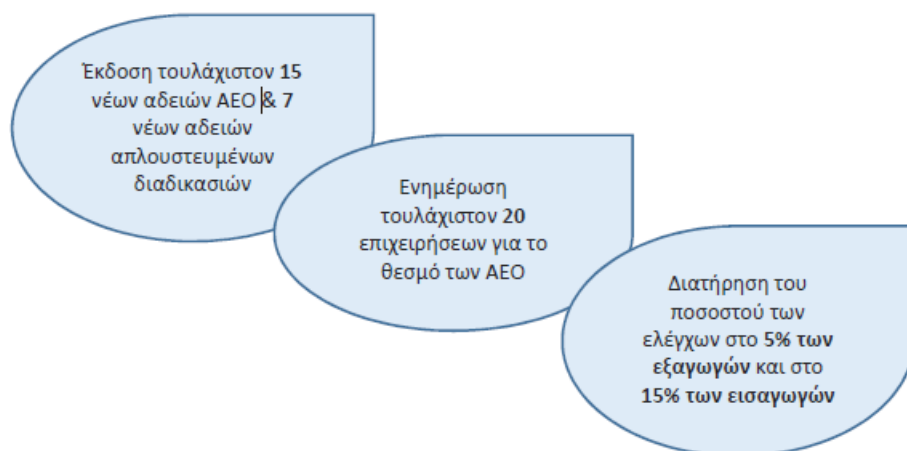
Πίνακας 8: Καταπολέμηση Λαθρεμπορίου ΑΑΔΕ για το 2019



Στρατηγικός στόχος 3: Διευκόλυνση του επιχειρείν και του εμπορίου

Η απλούστευση των συναλλαγών, και των διαδικασιών αναβάθμισαν την ποιότητα, την ανάπτυξη και την επιχειρηματικότητα. Μέσα στο 2019 πραγματοποιήθηκε η έκδοση 15 νέων αδειών Εγκεκριμένου Οικονομικού Φορέα.

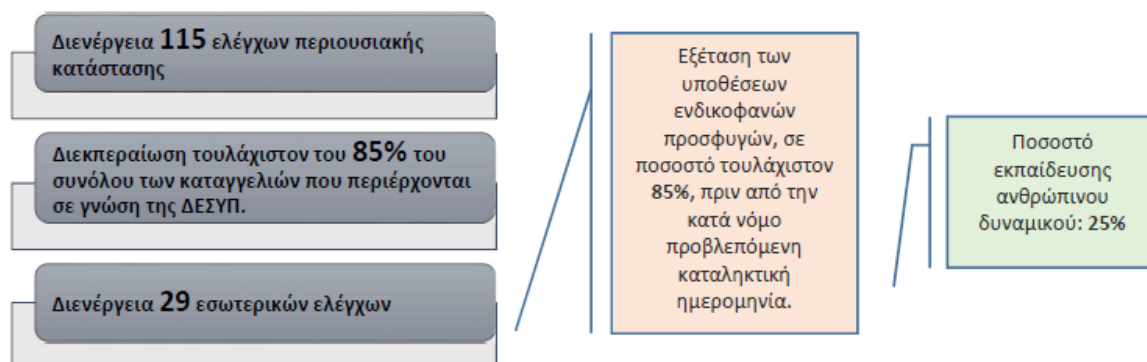
Πίνακας 9: Διευκόλυνση Εμπορίου ΑΑΔΕ για το 2019



Στρατηγικός στόχος 4: Εξωστρεφής, αποτελεσματική και αποδοτική διοίκηση, με σεβασμό προς τον πολίτη

Η Αρχή έκανε αποδοτικότερη την εξυπηρέτηση του πολίτη και διόρθωσε την σχέση εμπιστοσύνης με τους πολίτες με κοινό γνώμονα πάντα την διαφάνεια μέσω της λειτουργίας του συστήματος. Εκτέλεσε 115 ελέγχους περιουσιακής κατάστασης και υλοποίησε το 85% των καταγγελιών, με το ποσοστό εκπαίδευσης του ανθρωπίνου δυναμικού να αγγίζει το 25%.

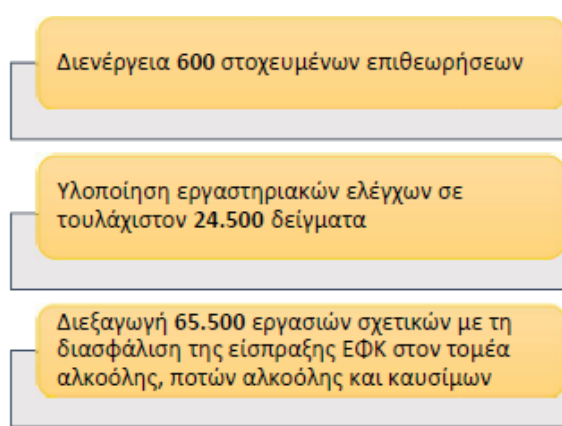
Πίνακας 9: Διευκόλυνση Εμπορίου ΑΑΔΕ για το 2019



Στρατηγικός στόχος 5: Προστασία του κοινωνικού συνόλου

Η προστασία του κοινωνικού συνόλου που αφορά τις λειτουργίες της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και της συνδρομής των Τελωνειακών και άλλων Αρχών, εφαρμόστηκε με πλήθος ενεργειών. Όλα αυτά οδήγησαν σε διενέργεια 600 επιθεωρήσεων.

Πίνακας 10: Προστασία του κοινωνικού συνόλου



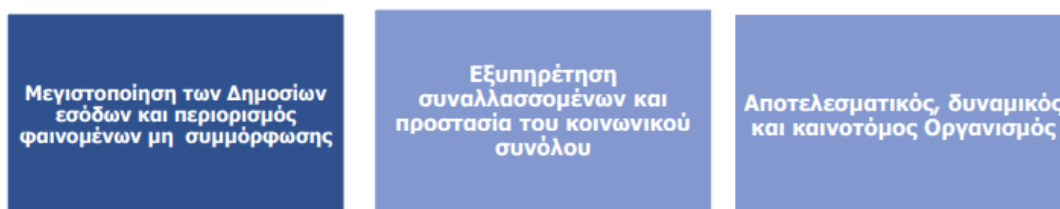
6.4.1 Προτάσεις αναθεώρησης του Στρατηγικού σχεδιασμού 2020

Το 2020 καθώς και το επόμενο έτος 2021, αποδείχθηκαν ιδιαίτερος πρωτόγνωρα σε όλα τα επίπεδα της κοινωνικοπολιτικής ζωής, τόσο στο εγχώριο όσο και στο παγκόσμιο γίνεσθαι.

Πάρα πολλά μέτρα που ελήφθησαν επηρέασαν το υπάρχον σύστημα υγειονομικής περίθαλψης και την ικανότητά του να ανταποκρίνεται σε μια εισροή κρουσμάτων COVID-19. Εκτός όμως από το υγειονομικό σύστημα, πολλές χώρες έχουν εξετάσει τις ευρύτερες κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας και ως εκ τούτου, έχουν παράσχει αρκετές οικονομικές πρωτοβουλίες για να ανακουφίσουν όσους έχουν πληγεί και να τονώσουν τους πληγέντες τομείς.

Με την ίδια λογική θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί αναθεώρηση των στρατηγικών στόχων της ΑΑΔΕ για το έτος 2020, πράγμα που θα ώθησε σε σταθεροποίηση των εσόδων και της εισπραξιμότητας με κύριο μέλημα, την υποστήριξη και διατήρηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, στην νέα πρωτοφανή απειλή που δέχθηκε η Ελλάδα και ο πλανήτης ως σύνολο. Παρακάτω θέτονται οι αναθεωρημένοι στόχοι της ΑΑΔΕ όπου από **πέντε** περιορίστηκαν στους **τρεις** για το 2020. Συνεπώς έχουμε:

Πίνακας 11: Αναθεώρηση Στρατηγικών Στόχων ΑΑΔΕ 2020



Συνεπώς, οι τρεις άξονες στρατηγικού σχεδιασμού είναι:

- **Άξονας 1^{ος}** : Μεγιστοποίηση των δημοσίων Εσόδων και περιορισμός των φαινομένων μη συμμόρφωσης
- **Άξονας 2^{ος}** : Εξυπηρέτηση συναλλασσομένων και προστασία του κοινωνικού συνόλου
- **Άξονας 3^{ος}** : Αποτελεσματικός, δυναμικός και καινοτόμος οργανισμός

Αναλύοντας λίγο παραπάνω τους στρατηγικούς στόχους καλό θα ήταν να αναφερθούμε και στα επιμέρους μέτρα που πήρε το Υπουργείο Οικονομικών και η ΑΑΔΕ στην περίοδο της πανδημίας που θα αποτέλεσε το σημαντικότερο βοήθημα

καθώς και σταθμό στήριξης για τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις. Τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να είναι τα κάτωθι:

- 1) Επιστρεπτέα προκαταβολή
- 2) Αναστολή συμβάσεων εργασίας
- 3) Επιδότηση τόκων δανείων
- 4) Επιχορήγηση ποσών για την στήριξη των αδύναμων
- 5) Ποικίλα άλλα μέτρα στήριξης των επιχειρήσεων
- 6) Αναστολή πληρωμής φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων
- 7) Ενίσχυση της τηλεργασίας
- 8) Δημιουργία των ηλεκτρονικών ραντεβού
- 9) Ενίσχυση του πλαισίου στήριξης των νοικοκυριών με διάφορα μέτρα
- 10) Επιδότηση ενοικίων

Πίνακας 12: Δράσεις της ΑΑΔΕ κατά τον COVID 19



6.5 Στρατηγικός Σχεδιασμός της ΑΑΔΕ 2020 – 2024

Ο παραπάνω Στρατηγικός Σχεδιασμός φανέρωσε την αρχή και το παρελθόν της ΑΑΔΕ. Αποκάλυψε τα πρώτα δειλά βήματα αναδιοργάνωσης και ανασχηματισμού της κρατικής μηχανής και της ελληνικής πραγματικότητας. Αφού η ΑΑΔΕ ολοκλήρωσε μερικούς δύσκολους σκοπούς του προηγούμενου πλάνου και κατέκτησε και την μέχρι ένα βαθμό εμπιστοσύνη του κοινωνικού συνόλου, ξεκίνησε τον

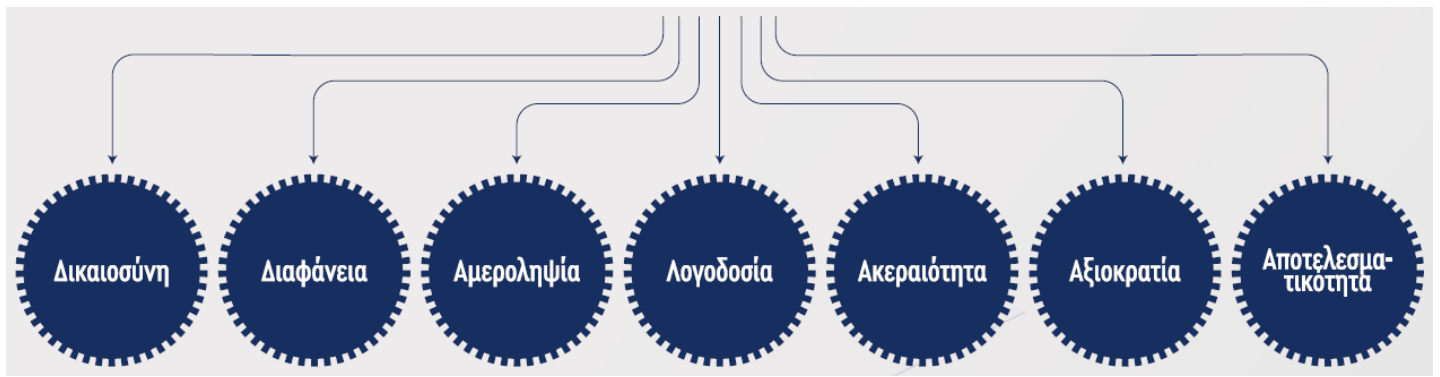
σχεδιασμό της νέας περιόδου. Παρακάτω σκιαγραφείται η νέα στρατηγική πολιτική του 2020 – 2024, η οποία φανερώνει την ωριμότητα προσέγγισης των νέων στόχων και οραμάτων της Αρχής.

6.5.1 Όραμα και Αποστολή

Το όραμα της ΑΑΔΕ έχει ως πρωτεύων στρατηγικό στόχο την προσήλωση και πίστη στον πολίτη και στην εξυπηρέτηση των αναγκών του. Παράλληλα η αποστολή του αφορά στην διασφάλιση της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων.

Για να υλοποιηθεί το όραμα και η αποστολή της ΑΑΔΕ, θα πρέπει να περιστοιχίζονται από αξίες και αρχές ικανές να τις θωρακίσουν στον αγώνα αυτό. Τις αξίες αυτές αποτελούν η Δικαιοσύνη, η Διαφάνεια, η Αμεροληψία, η Λογοδοσία, η Ακεραιότητα, η Αξιοκρατία και η Αποτελεσματικότητα.

ΑΑΔΕ



6.5.2 Στρατηγικοί Στόχοι 2020 – 2024

Οι στρατηγικοί στόχοι που τέθηκαν κατά την τετραετία 2020 – 2024 περιλαμβάνουν τρεις διαφορετικές κατευθύνσεις, οι οποίες στοχεύουν στον διττό ρόλο της ΑΑΔΕ, δηλαδή στην μεγιστοποίηση των εσόδων και στην βελτιστοποίηση της ποιότητας των σχέσεων κράτους – πολιτείας.

Στρατηγικός στόχος 1: Μεγιστοποίηση των Δημοσίων Εσόδων και περιορισμός των φαινομένων μη συμμόρφωσης

Ο πρώτος στρατηγικός στόχος για την υπό εξέταση τετραετία χωρίζεται σε 2 άξονες:

- **Άξονας 1^{ος}** : Ενίσχυση οικειοθελούς Συμμόρφωσης
- **Άξονας 2^{ος}** : Αντιμετώπιση φαινομένων μη Συμμόρφωσης

Στρατηγικός στόχος 2: Εξυπηρέτηση των συναλλασσόμενων και προστασία του κοινωνικού συνόλου

Ο δεύτερος στρατηγικός στόχος για την υπό εξέταση τετραετία χωρίζεται σε 2 άξονες:

- **Άξονας 1^{ος}** : Συνεχής βελτίωση της εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων

- **Άξονας 2^{ος}** : Προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος

Στρατηγικός στόχος 3: Εξυπηρέτηση των συναλλασσόμενων και προστασία του κοινωνικού συνόλου

Ο τρίτος και τελευταίος στρατηγικός στόχος για την υπό εξέταση τετραετία χωρίζεται σε 5 άξονες:

- **Άξονας 1^{ος}** : Διαφανής εσωτερικές διαδικασίες και διαρκής λογοδοσία

- **Άξονας 2^{ος}** : Αξιοποίηση και ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού

- **Άξονας 3^{ος}** : Διαρκής μεταρρυθμιστικός σχεδιασμός με βέλτιστη αξιοποίηση τεχνολογίας

- **Άξονας 4^{ος}** : Ορθολογική διαχείριση παγίων, υποδομών και δαπανών

- **Άξονας 5^{ος}** : Διαχείριση κινδύνων οργανισμού

6.5.4 My Data

Το my data αποτελεί έναν από τους κύριους πυλώνες του Στρατηγικού σχεδιασμού για την τετραετία 2020 – 2024. Η ηλεκτρονική εφαρμογή λογιστικού σχεδιασμού «my Digital Accounting and Tax Application» (myDATA) εμφανίστηκε στην αρχή, όσον αφορά τα κύρια χαρακτηριστικά της, και παρουσιάστηκε για δημόσια διαβούλευση, τον Αύγουστο του 2019. Στη συνέχεια, οι ελληνικές φορολογικές αρχές είχαν δηλώσει ρητά ότι το «myDATA» θα γυρίσει για να λειτουργήσει εντός του 2020.

Παρά την αναμενόμενη και δικαιολογημένη αργοπορία λόγω του COVID-19, οι ελληνικές φορολογικές αρχές εξέδωσαν πρόσφατα περαιτέρω οδηγίες σχετικά με την έκταση, το χρονοδιάγραμμα και τις τεχνικές λεπτομέρειες του «myDATA» ¹⁰¹(Α. 1138 - 15.6.2020).

Τελικώς, μετά από αλλεπάλληλες καθυστερήσεις το my data ξεκίνησε την υποχρεωτική του εφαρμογή από 01/10/2021 για κάποιες επιχειρήσεις (σύμφωνα με προϋποθέσεις τζίρου ανά κατηγορία επιχείρησης, απλογραφικά –διπλογραφικά βιβλία) και από 01/11/2021 για τις υπόλοιπες.

-Βασική αποστολή και βασικοί σκοποί

Η κύρια ιδέα πίσω από το "myDATA" είναι ότι όλες οι οντότητες που είναι υποχρεωμένες να συμβαδίζουν με το κείμενο των Ελληνικών Λογιστικών Προτύπων, ανεξάρτητα από τη νομική τους μορφή, το μέγεθος ή τον τρόπο έκδοσης των φορολογικών τους αρχείων, θα πρέπει να υποβάλουν ηλεκτρονική δήλωση στις ελληνικές φορολογικές αρχές, τις βασικές πληροφορίες όλων των φορολογικών αρχείων που εκδίδουν σε πραγματικό χρόνο. Επιπλέον, θα πρέπει να δηλώσουν, εντός

¹⁰¹ Α. 1138 - 15.6.2020

εύλογης χρονικής περιόδου, τις βασικές πληροφορίες όλων των άλλων αρχείων που σχηματίζουν τελικά τις αντίστοιχες λογιστικές και φορολογικές βάσεις τους.

Οι βασικοί σκοποί του «myDATA» είναι:

- να μικρύνουν τη διοικητική επιβάρυνση για τις εταιρίες όσον αφορά τη φορολογική τους διατύπωση, μέσω της προοπτικής αυτόματης κατάθεσης όλων των φορολογικών δηλώσεών τους και της παύσης μερικών υποχρεώσεων φορολογικής αρχής, που θα καταστούν τελικά απαρχαιωμένες σε αυτές, π.χ. τους ετήσιους καταλόγους συναλλαγών με πελάτες και προμηθευτές ("ΜΥΦ").
- να κάνει πιο εύκολες τις συμφωνίες ελέγχου, στο πλαίσιο του ευρύτερου στόχου της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου ·
- για να δοθεί η δυνατότητα στις ελληνικές φορολογικές αρχές να προχωρήσουν έγκαιρα στις επιστροφές φόρου για αιτούμενες εταιρίες.

Πιο συγκεκριμένα, οι ελληνικές εταιρίες θα πρέπει να ανεβάσουν στο "myDATA" με μια περίληψη:

- τα βασικά στοιχεία όλων των φορολογικών αρχείων που δίνουν (τιμολόγια χονδρικής / λιανικής, αρχεία που εκδίδονται σε περιπτώσεις διακίνησης , κ.λπ.) ·
- τις βασικές πληροφορίες μερικών φορολογικών αρχείων που λαμβάνουν (δηλαδή τιμολόγια για εξαγορές που έχουν εκδοθεί από ξένες οντότητες,

αρχεία που εκδίδονται για συναλλαγές με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, αποδείξεις πληρωμής σε ιδρύματα κοινωνικής ασφάλισης, τιμολόγια που εκδίδονται από αντισυμβαλλόμενους που δεν ανέφεραν οι ίδιοι κ.λπ.)

Ημερομηνία Υλοποίησης Προγράμματος MY DATA

Από την 01.10.2021 οι εταιρίες που εκδίδουν τα τιμολογιά τους με άλλα μέσα (μέσω ERP, χειροκίνητα) δύναται να ανεβάζουν:

- α) τη περίληψη και την ταξινόμηση των φορολογικών στοιχείων που εκδίδουν
- β) την ταξινόμηση των φορολογικών στοιχείων που λαμβάνουν.

Έως τις 31.12.2021 όλες οι εταιρίες που είναι υπεύθυνες για υλοποίηση δύναται να αναφέρουν:

- α) τη σύνοψη και την ταξινόμηση των φορολογικών στοιχείων που έχουν εκδώσει από 01.10.2021 έως 31.12.2021 ·
- β) καταχωρημένες λογιστικές εγγραφές μισθοδοσίας από 01.10.2021 έως 31.12.2021.

Έως τις 28.02.2022, όλες οι επιχειρήσεις που υπόκεινται στο πλαίσιο αυτό, δύναται να αναφέρουν την ταξινόμηση όλων των φορολογικών αρχείων που έχουν λάβει από

την 01.01.2021 έως τις 30.09.2021. Συνεπώς, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το my data υλοποιήθηκε από 01/10/2021.

6.5.5 Αξιολόγηση των αναλύσεων και παρουσίαση μελλοντικών ευκαιριών - προτάσεων

Η παραπάνω μελέτη αποτελεί μια παρουσίαση και αξιολόγηση των στρατηγικών σχεδιασμών της ΑΑΔΕ στο πλαίσιο της καθολικής διαμόρφωσης της στρατηγικής πολιτικής και κατεύθυνσης της πολιτικής και κοινωνικοοικονομικής αλλαγής στην Ελλάδα. Σε αυτήν την κατεύθυνση κινείται και η περαιτέρω εισαγωγή των τεχνολογικών μεθόδων και λειτουργιών διοίκησης της ΑΑΔΕ, οι οποίες έχουν διττό ρόλο, από την μια πλευρά να στηρίζουν και να ενισχύσουν την αποδοτικότητα της σύγχρονης κοινωνικής πραγματικότητας και δημοσίας διοίκησης, και από την άλλη να προωθήσουν την σωστή και εύρυθμη επικοινωνία και εξυπηρέτηση με τους πολίτες.

Σε αυτό το πλαίσιο είναι σημαντική η ενίσχυση και καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, μέσω της αντιστοίχισης αιτιών και προτάσεων που θα υλοποιήσουν και θα θωρακίσουν τους στρατηγικούς στόχους της ΑΑΔΕ.

Μέσα από σημαντικά στατιστικά στοιχεία φοροδιαφυγής της Ελλάδας, παρουσιάζονται τα παρακάτω δεδομένα:¹⁰²

1. Το μέσο επίπεδο φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, ως ποσοστό του ΑΕΠ την περίοδο 1980-2018, είναι 6,96%. Το υψηλότερο καταγράφηκε το 2016 (11,36%) και το χαμηλότερο το 1980 (3,74%).

¹⁰² Anastasiou Ath, Kalamara El. and Kalligosfyris Ch. (2020) “Estimation of the size of tax evasion in Greece

2. Συνολικά, κατά την περίοδο 1980-2018, το μέγεθος της φοροδιαφυγής αυξήθηκε κατά 275,94%. Καθώς το 1980 το ποσοστό φοροδιαφυγής στην ελληνική οικονομία ήταν 3,74%, το 2018 ήταν 10,32%.

3. Σύμφωνα με τις στατιστικές αναλύσεις παρατηρείται πώς η αύξηση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης, δηλαδή η αύξηση του μεριδίου των συνολικών φορολογικών εσόδων (ως ποσοστό του ΑΕΠ), οδηγεί σε αύξηση του έμμεσου φόρου και εν συνεχεία την φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, η αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης της οικονομίας μετά το 2010, αυξάνει το μέγεθος της φοροδιαφυγής.

4. Η μείωση του κατά κεφαλήν εισοδήματος μετά το 2010, την περίοδο της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του επιπέδου της φοροδιαφυγής.

5. Επίσης, από τα στοιχεία της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι το μεγαλύτερο μέρος της φοροδιαφυγής προέρχεται από τους άμεσους φόρους καθώς και το μερίδιό τους στην εκτίμηση του συνολικού επιπέδου φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, το οποίο κυμαίνεται από 34,59% έως 71,25%, σε αντίθεση με τους έμμεσους φόρους όπου οι δυνατότητες αποφυγής τέτοιων πληρωμών είναι περιορισμένες.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μείωση της φοροδιαφυγής στους άμεσους φόρους, κάτι που θα έπρεπε να αποδοθεί στην κινητοποίηση φοροεισπρακτικών μηχανισμών, στη θέσπιση νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, τη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων με χρήση κατάλληλων κριτηρίων που θα βασίζονται στην ανάλυση κινδύνου και στην υιοθέτηση ηλεκτρονικών μέσων διασταύρωσης.

Αναμφίβολα, η περιορισμένη φορολογική συμμόρφωση είναι ένα μακροχρόνιο ζήτημα για τις εθνικές οικονομίες (Richardson 2006). Η φοροδιαφυγή είναι ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τόσο οι αναπτυσσόμενες όσο και οι ανεπτυγμένες οικονομίες, που έχει ως αποτέλεσμα σημαντικό οικονομικό κόστος γιατί επιβραδύνει την οικονομική ανάπτυξη, κατανέμει τους παράγοντες παραγωγικότητας αναποτελεσματικά σε μη παραγωγικές δραστηριότητες, παρακινεί τις επιχειρήσεις να παραμείνουν μικρές, δημιουργώντας συνθήκες άνισου

ανταγωνισμού μεταξύ «φοροφυγάδων» και εκείνων που είναι συνεπείς στις φορολογικές τους υποχρεώσεις (Stiglitz 1988, Rice 1992, Mills1998). Για τους λόγους αυτούς, η έκταση της φοροδιαφυγής αποτελεί μείζονα πηγή ανησυχίας για τους υπεύθυνους φορείς της χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής και τους υπεύθυνους για την εφαρμογή της. Σύμφωνα με τον Μανεσιώτη (1990), η φοροδιαφυγή είναι η πιο μαζική και πιο ανεκτική εκδήλωση αντικοινωνικής συμπεριφοράς και παραβίαση των σχετικών φορολογικών διατάξεων.

Παρακάτω παρουσιάζεται ένας συνοπτικός πίνακας ανάλυσης των αιτιών και των προτάσεων αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, καθώς και το στάδιο προόδου που βρίσκονται οι συγκεκριμένες πρακτικές αντιμετώπισης.

Πίνακας 13: Συνοπτικός πίνακας ανάλυσης των αιτιών και των προτάσεων αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής.

Αίτια	Πεδίο Φοροδιαφυγής	Πράταση	Στάδιο Προόδου
Μη Ύπαρξη Σταθερής Πολιτικής Βούλησης για Πάταξη της Φοροδιαφυγής	Ληφτείται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής	Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	<ul style="list-style-type: none"> ● Με το Ν. 4389/2016 συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η οποία λειτουργεί από 1.1.2017. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Εντατικοποίηση ελέγχων με στόχευση σε κατηγορίες φορολογουμένων «υψηλού κινδύνου» (risk analysis) / Ενίσχυση της Μονάδας Μεγάλων Οφειλετών	<ul style="list-style-type: none"> ● Παρατηρούνται σημεία προόδου ως προς την εντατικοποίηση των ελέγχων, περιλαμβανομένων και των τελωνειακών ελέγχων, βασιζόμενοι σε μεθόδους ανάλυσης κινδύνου και σε διασταύρωση πληροφοριών από άλλες πηγές. Ωστόσο, φαίνεται ότι ακολουθείται μία «τυπολατρική» στάση ως προς την αυτόματη εφαρμογή ποινικών διατάξεων (π.χ. αυτόματα υποβολή μηνυτήριας αναφοράς ή αυτόματα επιβολή διακραλιστικών μέτρων για την εξασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου, ανεξάρτητα από την ύπαρξη κινδύνου αφερεγγυότητας και χωρίς να υπάρχει η αναλογικότητα του μέτρου προς τον επιδιωκόμενο σκοπό). Παράλληλα, υιοθετήθηκε προσπάθεια με το Ν. 4446/2016 πρόγραμμα οικειοθελούς αποκάλυψης φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών περιορισμένης χρονικής ισχύος. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό, δίνεται η δυνατότητα στους φορολογούμενους να δηλώσουν ηπικριμίσειση ηηρηοληγητση ύλη με μειωμένες προσαυξήσεις και χωρίς την επιβολή ποινικών κυρώσεων.
		Πλήρης υιοθέτηση διεθνών δράσεων (BEPS, EU ATA, CRS)	<ul style="list-style-type: none"> ● Το CRS (σε επίπεδο ΟΟΣΑ και Ε.Ε.) έχει προσφάτως υιοθετηθεί με νόμους (Ν.4378/2016 και Ν. 4428/2016). Κρίσιμη είναι η πλήρης και ορθή αξιοποίηση των πληροφοριών που θα ληφθούν μέσω των δράσεων αυτών σε επίπεδο Φορολογικής Διοίκησης.
		Αύξηση αποδοκών υπαλλήλων Φορολογικής Διοίκησης / Σύνδεση αμοιβής και παραγωγικότητας	<ul style="list-style-type: none"> ● Με βάση το Ν. 4389/2016 για τη Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, προβλέπεται ο καθορισμός ειδικού μισθολογικού καθεστώτος του προσωπικού της Αρχής, καθώς και ειδικότερου συστήματος επιπλέον ανταμοιβής (bonus) του εν λόγω προσωπικού, στο πλαίσιο της αξιολόγησής του, εφόσον ο βαθμός επίτευξης των τεθέντων στόχων της αρχής υπερβαίνει το 100%.

Αίτια	Πεδίο Φοροδιαφυγής	Πρόταση	Στάδιο Προόδου
Έλλειψη Τεχνολογικής Υποδομής της Φορολογικής Διοίκησης	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοαποκαλούμενους και στο λαθρεμπόριο.	Δημιουργία ηλεκτρονικής Φορολογικής Διοίκησης (ψηφιοποίηση)	<ul style="list-style-type: none"> ● Αποτελεί επιχειρησιακό στάδιο της ΓΓΔΕ. Επιπλέον, με τον πρόσφατο Ν. 4410/2016 («Για την ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης εμπορίας καπνού και βιομηχανοποιημένων καπνών και την ίδρυση Συντονιστικού Κέντρου για την Καταπολέμηση του Λαθρεμπορίου») προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η καθιέρωση Ενιαίου Κεντρικού Μητρώου Εφοδιαστικής Αλυσίδας καπνού και βιομηχανοποιημένων προϊόντων καθώς και η εισαγωγή δι-αλεπολογικού συστήματος εντοπισμού και παρακολούθησης καπνού (ακνι-λασιμόπτη), το οποίο όμως θα εφαρμοστεί από το 2019 και μετά. Επίσης, προβλέπεται η σύσταση Συντονιστικού Επιχειρησιακού Κέντρου στη ΓΓΔΕ για την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου σε προϊόντα που υπόκεινται σε ΕΦΚ, η οποία συστάθηκε προσφάτως (Από-φαση Υ209/ 2.12.2016).
		Παρακή κινήτρων για τη χρήση πλαστικού χρήματος (επιστροφή / έκπτωση φόρου, λοταρία)	<ul style="list-style-type: none"> ● Με τον πρόσφατο Ν. 4446/2016, καθιερώνεται: <ul style="list-style-type: none"> -Η χορήγηση μείωσης φόρου μισθωτών, εφόσον πραγματοποιήσαν δαπάνες απόκτησης αγαθών και λήψης υπηρεσιών στην Ελλάδα ή στην Ε.Ε.-Ε.Ο.Χ. με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής. Το ύψος των απαιτούμενων δαπανών καθορίζεται με συγκεκριμένη κλίμακα. Εάν δεν καλυφθούν οι απαιτούμενες δαπάνες με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής, επιβάλλεται επιπλέον φορολόγηση της διαφοράς. Ωστόσο, το μέτρο θα μπορούσε να μη φέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, στο βαθμό που δεν καταλαμβάνει όλες τις κατηγορίες φορολογουμένων. -Η διενέργεια λοταρίας (πρόγραμμα δημοσίων κληρώσεων) για τις συναλλαγές που πραγματοποιούνται με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής, με χρηματικά ή σε είδος έσοθλα.
		Θέσπιση υποχρεωτικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής	<ul style="list-style-type: none"> ● Πέραν της υποχρεωτικής εξόφλησης συναλλαγών άνω των €500 προκειμένου να είναι επιτρεπτή η έκπτωση της δαπάνης (Ν. 4172/2013) για επικερήσεις, με το Νόμο 4446/2016 θεσπίστηκε: <ul style="list-style-type: none"> -Η υποχρεωτική εξόφληση δαπανών που καταβάλλονται στο πλαίσιο εργασιακής σχέσης από επικερήσεις με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής, προκειμένου να είναι επιτρεπτή η έκπτωση της δαπάνης, και -η υποχρεωτική εξόφληση συναλλαγών από €500 και άνω από ιδιώτες αποκλειστικά με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής.
		Αυτόματη απόδοση ΦΠΑ	<ul style="list-style-type: none"> ● Παρόλο που έχει νομοθετηθεί, δεν έχει εφαρμοστεί.

Αίτια	Πεδίο Φοροδιαφυγής	Πρόταση	Στάδιο Πρόοδου
Γραφειοκρατία / Έλλειψη Οργάνωσης	Λιπεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής.	Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	● Με το Ν. 4389/2016 συστάθηκε η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η οποία λειτουργεί από 1.1.2017. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά	● Οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύουν μια αντίθετη τάση.
Διάρθρωση της Ελληνικής Οικονομίας	Αυτοασακολούμενοι.	Κίνητρα για τη δημιουργία μεγαλύτερων οικονομικών μονάδων	● Δεν έχει ληφθεί κανένα μέτρο προς την κατεύθυνση αυτή.
Πεποίθηση των Πολιτών για την Ανεξάρτητη Κοινωνικού / Ανταποδοτικού Κράτους	Λιπεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοασακολούμενους και στο λαθρεμπόριο.	Δημιουργία φορολογικής συνείδησης (εκστρατεία ενημέρωσης για την ανταποδοτικότητα των φόρων, την αναγκαιότητα χρήσης πλαστικού χρήματος και τις αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες από το λαθρεμπόριο)	● Αντίστοιχο στρατηγικό στόχο δεσμεύεται να αναλάβει η ΓΓΔΕ στο επιχειρησιακό σχέδιο του 2016 που εξέδωσε, στοχεύοντας στη διαμόρφωση φορολογικής συνείδησης, ξεκινώντας από την πρωτοβάθμια εκπαίδευση και συνεχίζοντας με εκστρατείες ενίσχυσης της φορολογικής συνείδησης και με επιβράβευση των συνετών φορολογουμένων με παρακή κινήτρων.

Συνεπώς παρουσιάζεται όλη η δράση και καταπολέμηση της φοροδιαφυγής μέσω της παρουσίασης των αιτιών και των αντίστοιχων προτάσεων μέσω των πολιτικών της ΑΑΔΕ.

ΣΤΑΔΙΟ ΠΡΟΟΔΟΥ

- Καμία πρόοδος
- Μερική πρόοδος
- Ικανοποιητική πρόοδος

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω ευρήματα, είναι απαραίτητο για το ελληνικό δημόσιο και τις φορολογικές αρχές να αναλάβουν πρωτοβουλίες με στόχο:

1. Βελτίωση φορολογικής πολιτικής, με μείωση των φορολογικών συντελεστών (άμεσοι και έμμεσοι) και κατάργηση των έκτακτων φόρων επί των ήδη φορολογηθέντων εισοδημάτων.
2. Δημιουργία σταθερού και απλουστευμένου φορολογικού συστήματος, μειώνοντας την πολυπλοκότητα και την ασάφεια του φόρου - νομοθεσίας, η οποία θα συμβάλει στην προσέλκυση επενδύσεων και στη δημιουργία ευνοϊκού κλίματος για νέες καινοτόμες επιχειρήσεις. Η ίδρυση και λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) συμβάλει προς αυτή την κατεύθυνση ως αυτόνομος οργανισμός εσόδων. Ωστόσο, για να επιτευχθεί αυτό απαιτεί μεταρρυθμίσεις σε όλη σχεδόν τη

δημόσια διοίκηση, με έμφαση την δομή των επιχειρήσεων, μέσω της ενθάρρυνσης και δημιουργίας μεγαλύτερων οικονομικών μονάδων και μείωση της γραφειοκρατίας.

3. Μείωση του κόστους συμμόρφωσης, σε χρονική και οικονομική επιβάρυνση, κυρίως μέσω της επέκτασης του φάσματος των ηλεκτρονικών φορολογικών υπηρεσιών, ψηφιοποίηση της φορολογικής διοίκησης, εισαγωγή των ηλεκτρονικών μέσων τιμολόγησης και εκτεταμένη χρήση ηλεκτρονικών τρόπων πληρωμής.

4. Βελτίωση του επιπέδου φορολογικής συμμόρφωσης, με τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης των φορολογουμένων προς την φορολογική διοίκηση, η οποία θα ενθαρρύνει την εθελοντική συμμόρφωση και καλλιεργώντας φορολογική συνείδηση, μέσω της ενημέρωσης για την αναγκαιότητα των φόρων και τις αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες της φοροδιαφυγής.

5. Αύξηση του επιπέδου παραγωγικότητας και μείωση του λειτουργικού κόστους της φορολογικής διοίκησης, υιοθετώντας σύγχρονες και αποτελεσματικές προσεγγίσεις είσπραξης φόρων.

6. Διαμόρφωση σαφούς και σταθερού οργανωτικού πλαισίου για τη λειτουργία των φορολογικών αρχών, που αναμφίβολα θα καθορίσει τις αρμοδιότητες της φορολογικής διοίκησης, θα επιλύσει ουσιαστικά το φορολογικό σύστημα και θα παρέχει στήριξη σε πολίτες και επιχειρήσεις για τη διευκόλυνση των συναλλαγών, τη μείωση της γραφειοκρατίας και απλοποίηση των διαδικασιών, λειτουργώντας σε ένα σύστημα προσανατολισμένο στην αντιμετώπιση του φορολογούμενου ως "πελάτη". Επιπλέον, η συνεχής επένδυση σε προσωπικό και νέες τεχνολογίες θα συμβάλει σε μια οργανωτική ανανέωση προκειμένου να δημιουργηθεί μια αποτελεσματική και γρήγορα προσαρμοσμένη φορολογική διοίκηση.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η μέχρι πρότινος πορεία της Ελλάδας και η κοινωνικοπολιτική της εξέλιξη στο σύγχρονο ευρωπαϊκό στερέωμα δεν προχώρησε αναίμακτα και χωρίς θυσίες τόσο από τον δημόσιο τομέα όσο και από τους πολίτες της χώρας. Μετά από τρεις δεκαετίες μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα, μπορεί μέχρι πρόσφατα, η κατάσταση να χαρακτηριστεί ως πρόιμη, αρκετά αδρανής και με μάλλον περιορισμένα αποτελέσματα.

Παράλληλα, ο ελληνικός δημόσιος τομέας, παρουσιαζόταν ως ένα μάλλον συγκεντρωτικό σύστημα με κέντρο την Αθήνα, δύσχρηστο και εξαρτημένο από ποικίλες πελατειακές πρακτικές. Ωστόσο, το 2010, λόγω μιας από τις χειρότερες οικονομικές κρίσεις στην ελληνική ιστορία, η χώρα μπήκε σε ένα αναγκαστικό ρόλο μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα και της γενικότερης κοινωνικής και πολιτικής της ζωής.

Το αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων αυτών, μπορεί να έχει ακόμα αρκετές προεκτάσεις, αλλά σύμφωνα με τις τρέχουσες αξιολογήσεις, έχουν αρκετά μεγάλο ποσοστό επιτυχίας και κοινωνικής αναμόρφωσής. Το κλειδί είναι η σωστή υλοποίηση και εφαρμογή των νέων λειτουργιών και χαρακτηριστικών, ώστε να μπορούν να αρχίσουν να εξαλείφονται τα κύρια αρνητικά χαρακτηριστικά του ελληνικού δημόσιου τομέα.

Σαφέστατα, όπως σε οποιαδήποτε άλλη μεταρρύθμιση, ο αποφασιστικός και καθοριστικός παράγοντας που θα την καθορίσει είναι η μεταρρυθμιστική ικανότητα των Ελλήνων. Μέχρι τώρα, η ικανότητα μεταρρύθμισης του ελληνικού δημόσιου τομέα ήταν μάλλον περιορισμένη λόγω της έντονης αντιπολίτευσης από τα συνδικάτα

και η αδυναμία της κυβέρνησης να τους αντιταχθεί. Πλέον καθίστατο αναγκαία η εισαγωγή και υιοθέτηση του νέου κοινωνικού περιβάλλοντος στην χώρα, με την επικράτηση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στις ανεξάρτητες αρχές που δημιουργήθηκαν με απώτερο σκοπό την εκπλήρωση των στόχων και αποστολών του δημοσίου τομέα.

Συνεπώς η παρούσα μελέτη, περιλαμβάνει την ενδελεχή παρουσίαση της ΑΑΔΕ μέσα από το πλαίσιο των στρατηγικών της στόχων. Ερευνήθηκε ακόμα το επιχειρησιακό της σχέδιο, φωτογραφίζοντας τις αξίες, το όραμα και την αποστολή της. Επιπροσθέτως, η ερευνητική εικόνα της μεθοδολογίας μέσω της ανάλυσης PESTLE όσο και η αξιολόγηση των στρατηγικών στόχων της ΑΑΔΕ φανέρωσε την υπάρχουσα κατάσταση και έδωσε την κατεύθυνση για τον μελλοντικό σχεδιασμό της επόμενης τετραετίας της Αρχής.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Anastasiou Ath, Kalamara El. and Kalligosfyris Ch. (2020) “Estimation of the size of tax evasion in Greece,” *Bulletin of Applied Economics*, 2020, 7(2), 97-107

Ansoff, HI. (1991) “Critique of Henry Mintzberg’s “The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management”, *Strategic Management Journal*, vol. 12, pp. 449–461.

Argyriades, D. (2010) “Institutional Restructuring and Public Service Reforms. Paper presented at Second Regional Roundtable on Reassessing the Governance Reform Agenda After 20 Years of Transition and the Global Economic Crisis”. Astana, October 2010.

Bache, Ian (2007) “Cohesion Policy and Multi-Level Governance in Greece, Slovenia, Croatia and Macedonia: The Story So Far. Multi-Level Governance in South East Europe”

Barnett, WP and Burgelman, RA (1996) “Evolutionary Perspectives on Strategy”, *Strategic Management Journal*, vol. 17, no. 1, pp. 5–19.

Behn, R.D. (1995), “The big questions of public management”, *Public Administration Review*, Vol. 55 No. 4, pp. 313-24.

Bourantas, D. and Papalexandris, N. (1999), “Personality traits discriminating between employees in public- and private sector organizations”, *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 10 No. 5, pp. 858-69

Bracker, J (1980) "The Historical Development of the Strategic Management Concept", *The Academy of Management Review*, vol. 5, no. 2, pp. 219–224

Bryson, JM (2004) "Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement", 3rd edition, Jossey-Bass, San Francisco.

Bryson, JM and Roering, WD (1988) "Initiation of strategic planning by governments", *Public Administration Review* (November/December), pp. 995–1004

Bryson, JM and Roaring, WD (1987) "Applying private sector strategic planning in the public sector", *Journal of the American Planning Association*, vol. 53, pp. 9–22.

Brian, JS (1968) "Industrial Organization," John Wiley & Sons, New York.

Butterfield, R, Edwards, C and Woodall, J (2004) "The new public management and the UK police service", *Public Management Review*, vol. 6, no. 3, pp. 395-415.

Casey, J (2009) "Policing the World: Theory and Practice of International Policing," Carolina Academic Press, Durham, NC.

Chandler, AD (1962) "Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise", MIT Press, Massachusetts

Cleveland, H (2002) "Nobody in Charge: Essays on the Future of Leadership", New York: Wiley.

De Laine, M (1997) "International themes in public service reform, Department of the Parliamentary Library", background paper 3, Parliament of Australia, Canberra

Ecofin: European Union reports

Eleftheriadis, P. (2005) "Constitutional Reform and the Rule of Law in Greece." *West European Politics* 28(2): 317–334

Farah F.(2016), "La Cour de justice de l'Union européenne : agent d'un 'fédéralisme furtif' et alliée de l'austérité," lundi 11 avril 2016

Frederickson, HG (1990) "Public administration and social equity", *Public Administration Review*, vol. 50, no. 2, pp. 228–237

Freeman, RE (1984) "Strategic Management: A Stakeholder Approach," Boston: Pitman.

Gorringer, P (2001) "Economics for Policy: Expanding the Boundaries," Institute of Policy Studies, Victoria University, Wellington.

Gillespie, J (2006) "Policing performance management systems: identifying key design elements within a new public management context", School of Business Management, Edith Cowan University, Perth

Grant, RM (1993) „Analysing Resources and Capabilities“, *Australian Strategic Management: Concepts, Context and Cases*, G Lewis, A Morkel and G Hubbard (eds), Prentice Hall, New York, pp. 153–179.

Heidenheimer, AJ, Hecl, H and Adams, CT (1975) "Comparative Public Policy: the Politics of Social Choice in Europe and America", New York: St Martin's Press

Heyer, G (2010) „New public management A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 34, no. 3, pp. 419-433.

Hlepas, Nikolaos-Komninou (2007) "Local Self-Government." In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) *About Greece*. Atena: A. Andreou S.A.,

Horton, S (2006) „New public management: its impact on public servant“s identity“, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19, no. 6, pp. 533-542.

IAPR, Establishment and operation of IAPR, 2017

Kamtsidou I (2015), "Un état d'exception nullement exceptionnel. La crise souveraine et le crépuscule de la Constitution. Un aperçu historique," *Constitutionalism*, 07-09-2015.

Kamtsidou I (2014), "Démocratie et citoyenneté européennes : quel avenir pour les peuples de l'Europe ?," *Constitutionalism.gr*, 4-3-2014.

Kettle, D (2002) "The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-first Century," MD: Johns Hopkins University Press.

Khan, G and Al-Buarki, E (1992) „Strategic Planning in Bahrain“, *Management Decision*, vol. 30, no. 5, 1992, pp. 3–9.

Kyriazopoulos, P., Spyridakos, A., Grigoroudis, E., Siskos, Yannis., and Yannacopoulos D. (2007) "The quality of e-services: Measuring satisfaction of internet customers", *Operational Research AnInternational Journal*, Vol 7, No. 2, pp 233-254.

Lambropoulou, E., Theodoros I., Nikos Papapamanolis, Eleftheria Bakali, Stella Ageli, Erifyli Bakirli, Garyfalia Massouri (2008) "Corruption in Greece or Corruption of Greece? The Modern Triumphalism." University of Konstanz, Sixth Framework

Programme of the European Commission – Research Project: Crime and Culture.

Discussion Paper Series No 23

Leedy, PD and Ormrod, JE (2001) “Practical Research: Planning and Design,” 7th edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Loasby, BJ (1967) „Long-Range Formal Planning in Perspective“, The Journal of Management Studies, vol. 4, pp. 300–308.

Manojlovic, Romea (2010) “The Process of Decentralization in Greece – Possible Experiences for Greece” (Proces decentralizacije u Grčkoj – moguća iskustva za Hrvatsku). Forthcoming

McKiernan, P and Carter, C (2004) „The Millennium Nexus: Strategic Management at the Cross Roads“, European Management Review, vol. 1, no. 1, pp. 3–13.

Mintzberg, H (1994b) “The Rise and Fall of Strategic Planning,” The Free Press, New York.

Miller, CC and Cardinal, LB (2001) „Strategic planning and firm performance“, Management Review, vol. 43, Winter, pp. 139–60.

Mintzberg, H and Lampel, J (1999) „Reflecting on Strategy Process“, Sloan Management Review, vol. 40, no. 3, pp. 21–30.

Moore, MH (2000) „Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations“, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 29, no. 1, pp. 183–204.

Newman, WH and Wallender HW (1978) „Managing not for profit enterprises“, Academy of Management Review, vol. 3, no. 1, pp. 24-31.

OECD (2001) *Regulatory Reform in Greece*. Paris: OECD

OECD (2009) *Economic Surveys Greece*. Volume 2009/15 July. Paris: OECD

Ott, DJ and Ott, OF (1972) „The budget process“, in FJ Lyden and EG Miller (eds),

Panagiotou, M D. Ioakeimidou, A “The odd autonomy of the IAPR”, *Dimokratia* Saturday 31 March 2018, p. 03 (in Greek).

Panagiotou, M D. Ioakeimidou, “Essentially uncontrollable (!) the IAPR”, *Dimokratia*, H. Monday 2 April 2018, p. 05 (in Greek)

Panagiotou, M D. Ioakeimidou, “Heavy responsibility for the prescriptions”, *Dimokratia*, H. Wednesday 4 April 2018, p. 04 (in Greek). *Planning Programming Budgeting*, Chicago: Markham, pp. 43–45.

Petmezas, Socrates (2007) “History of Modern Greece.” In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) *About Greece*. Atena: A. Andreou S. A.,

Pettigrew, A, Ferlie, E and McKee, L (1994) “Shaping Strategic Change”, Sage, London, UK

Philippidou, Sofia S. (2009) “Efforts to Modernize Public Administration: The Greek Case. *The Omani Journal of Applied Sciences*” 1(1). www.cas.edu.om/index.php/applied-sciences-journal/issues/20-volume-1-issue-1-april-2009

Porter, M (1996) „What is Strategy?“ *Harvard Business Review*, vol. 74, no. 6, pp. 61–78.

Potnis, D. (2010) “Measuring e-Governance as an innovation in the public sector” *Government Information Quarterly*, Vol 27, No. 1, pp 41-48

Prahalad, CK and Hamel, G (1990) „The Core Competence of Corporation“, Harvard Business Review, vol. 68, no. 3, pp. 71–91.

Pfeffer, J and Sutton, R.I (2006) “Facts: Dangerous Half-truths and Total Nonsense,” Harvard Business School Press, Boston, MA

Rosenbloom, DH (1998) Public Administration: “Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector,” 4th edition, McGraw-Hill, New York.

Ring, PS and Perry, JL (1985) „Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints“, Academy of Management Review, vol. 10, no. 2, pp. 276–286.

Schendel, D and Hofer, CW (1979) “Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning,” Little Brown: Boston, MA.

Seneviratne, S. J. (1999) “Information technology and organizational change in the public sector. In G. D. Garson (Ed.), Information technology and computer applications in public administration:” Issues and trends (pp. 41–61). Hershey, PA: Idea Group Publishing.

Sharfman, MP and Dean, JWJ (1997) „Flexibility in strategic decision-making: informational and ideological perspectives“, Journal of Management Studies, vol. 34, pp. 191–217.

Spanou, C. (2007) “Public Administration.” In: Anthony J. Bacaloumis (ed.) About Greece. Atena: A. Andreou S. A., http://www.minpress.gr/minpress/en/index/currevents/publ_about_greece.htm

Teece, DJ, Pisano, G and Shuen, A (1997) „Dynamic Capabilities and Strategic Management“, *Strategic Management Journal*, vol. 18, issue 7, pp. 509–533.

Terpsiadou, M. and Economides, A. (2009) “The use of information systems in the Greek public financial services: The case of TAXIS”, *Government Information Quarterly*, Vol 9, No. 3, pp 468-476

Vandewalle, D (2003) “Social contracts, institutional development, and economic growth and reform in Middle East Oil exporters”, Unpublished paper, Dartmouth College

Van der Heijden, K (1996) “The Art of Strategic Conversation,” New York: Wiley

Yannakopoulos C (2017), “La Cour de justice de l’Union européenne et la crise de la zone Euro : « La Trahison des images »,” *Constitutionalism.gr*, 02-04-2017, p. 19

Yannakopoulos C. (2013), “Un Etat devant la faillite: entre droit et non-droit, *Constitutionalism.gr*”, 10-12-2013, p. 2.

Wechsler, B (1989) „Strategic Management in State Government“, in Rabin, J: Miller, GJ and Hildreth, WB (ed.), *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, pp. 353–372

Wechsler, B (1989) „Strategic Management in State Government“, in Rabin, J: Miller, GJ and Hildreth, WB (ed.), *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, pp. 353–372

Wilenski, P (1988) „Social Change as a Source of Competing Values in Public Administration“, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 47, pp. 213–22

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

<https://adataanalyst.com/it-strategy/strategic-management/>

http://www.legalnews24.gr/2020/06/blog-post_73.html

<https://www.cssp.com/strategic-thinking-skills/>

<https://careerwise.minnstate.edu>

<https://www.hiia.gr/el/sitemap/dimosios-tomeas.html>

http://www.legalnews24.gr/2020/06/blog-post_73.html

<https://www.aade.gr/sites/default/files/2017-04/IAPR.pdf>

<https://www.aade.gr/>

<https://www.aade.gr/>

<http://www.odigostoupoliti.eu/>

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ - ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

ΦΕΚ 4389/2016

ΦΕΚ 188/2010

ΦΕΚ 4013/2011

Π.Δ 111/2014

ΑΑΔΕ Στρατηγικός Σχεδιασμός 2017 – 2020

ΑΑΔΕ Στρατηγικός Σχεδιασμός 2020 – 2024

ΑΑΔΕ Στρατηγική καταπολέμησης της Διαφθοράς

ΑΑΔΕ: Στρατηγικός Σχεδιασμός 2017 – 2020 Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού

(Δ.Σ.Σ.)

ΕΛΣΤΑΤ: Παρουσίαση Οικονομικών Δεικτών

A. 1138 - 15.6.2020