

Η ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΕΝΟΣ ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΟΡΙΑ ΤΟΥ: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Σπύρος Δημητρίου (Δικηγόρος, ΜΔΕ)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
B. ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΕΝΑ ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.....	2
I. Προσπάθειες για μια ολιστική προσέγγιση του μεταρρυθμιστικού παραδείγματος 2	
α. <i>Μια θεωρία για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση</i>	2
β. <i>Η μεταρρύθμιση σε διεθνές επίπεδο</i>	5
II. Προσεγγίσεις περίπτωσης.....	8
α. <i>Η μεταρρύθμιση στο Υπουργείο Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας</i>	8
β. <i>Η περίπτωση του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών</i>	11
Γ. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	15
I. Μία μεταρρύθμιση με πολλά πρόσωπα	15
α. <i>Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων</i>	15
β. <i>Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων</i>	19
II. Κριτική.....	24
α. <i>«Μια μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης;»</i>	24
β. <i>Ζητήματα συνταγματικότητας και ζητήματα ουσίας</i>	28
Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	33
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	36

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με την παρούσα μελέτη επιδιώκονται δύο στόχοι. Ο πρώτος είναι να αποσαφηνιστεί η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία αναφέρεται συχνά ως ένα από τα αντίδοτα στη σφοδρή οικονομική κρίση που πλήττει τη χώρα μας, και να διερευνηθεί εάν μπορεί τελικά ένα μοντέλο με κανονιστικά χαρακτηριστικά να την οριοθετήσει ως έννοια, έστω αδρομερώς. Ο δεύτερος στόχος είναι, αφενός, να εξεταστεί η νομική και διοικητική φύση της «Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων» και της διάδοχης αυτής «Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων», με απώτερο σκοπό να εντοπιστούν πιθανά προβλήματα και προοπτικές και, αφετέρου, να κριθούν καθεαυτές ως μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο πλαίσιο του κανονιστικού μοντέλου, το οποίο προηγουμένως επιχειρείται να αρθρωθεί.

Συγκεκριμένα, στο πρώτο μέρος επιδιώκεται να αντληθεί από τη βιβλιογραφία μία θεωρητική προσέγγιση με κανονιστικά χαρακτηριστικά (υπό Β.Ι.α'), κατ' αντιπαράσταση με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, όπως προκύπτουν από τα εμπειρικά ευρήματα σε εκθέσεις διεθνών οργανισμών (υπό Β.Ι.β'). Επίσης, επιδιώκεται η εξέταση δύο ειδικότερων προσεγγίσεων περίπτωσης, αφενός, εκείνη του Υπουργείου Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας (υπό Β.ΙΙ.α'), ως παράδειγμα επιτυχημένης μεταρρύθμισης, και, αφετέρου εκείνη του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών, ώστε να χρησιμοποιηθούν ως «πρώτες ύλες» για τη σε δεύτερο χρόνο εξέταση των μεταρρυθμιστικών προσεγγίσεων που υιοθετήθηκαν όσον αφορά τον τομέα της συλλογής των δημοσίων εσόδων, με τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων και τη διαδοχή της από την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (υπό Β.ΙΙ.β').

Στο δεύτερο μέρος αναλύεται η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (υπό Γ.Ι.α') και η επόμενη Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (υπό Γ.Ι.β'), επιχειρείται η υπαγωγή τους στο κανονιστικό μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης που αναλύθηκε προηγουμένως, αναδεικνύονται τα ευρήματα σε σχέση προς αυτό (υπό Γ.ΙΙ.α') και φωτίζονται πτυχές που αφορούν ζητήματα συνταγματικότητας αλλά και ουσίας (υπό Γ.ΙΙ.β'), τα οποία είτε προϋπήρχαν και εικάζεται ότι μπορεί να διογκωθούν, είτε εκτιμάται ότι ενδεχομένως να ανακύψουν στο μέλλον. Όσον αφορά τα ζητήματα που απασχολούν, αυτά εξετάζονται κυρίως από την πλευρά της νομικής και διοικητικής επιστήμης, δίχως ωστόσο να λείπουν και αναφορές στην πολιτική τους διάσταση, όταν αυτή θεωρείται εξέχουσα.

B. ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΕΝΑ ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

I. Προσπάθειες για μια ολιστική προσέγγιση του μεταρρυθμιστικού παραδείγματος

α. Μια θεωρία για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση

Η διοικητική μεταρρύθμιση εν γένει και η μεθοδολογική της διάσταση έχει αποτελέσει αντικείμενο προβληματισμού και επιστημονικής έρευνας. Εντούτοις, τα σχετικά πονήματα συνήθως περιορίζονται σε εξέταση συγκεκριμένων περιπτώσεων, δίχως να επιδιώκουν, κατά κανόνα, την κατηγοριοποίηση γενικών χαρακτηριστικών, ώστε να συνεισφέρουν σε μια ολιστική προσέγγιση του φαινομένου της μεταρρύθμισης και στην ανάπτυξη μιας ενιαίας και συνεκτικής κανονιστικής θεωρίας¹. Ωστόσο, έστω κατ' εξαίρεση, φαίνεται ότι υφίστανται αποκλίσεις από την παραπάνω γενική τάση. Μία τέτοια περίπτωση συνιστά η προσέγγιση του καθηγητή Μακρυδημήτρη, ο οποίος επιδιώκει να οριοθετήσει μια στρατηγική, άλλως μεθοδολογία, μεταρρύθμισης μέσα από τη συναρμογή του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης με το λογοκρατικό («ορθολογιστικό») πρότυπο λήψης αποφάσεων². Στην εν λόγω προσέγγιση, η οποία θα αποτελέσει και το πρότυπο για την περαιτέρω ανάλυση, συναιρούνται θεωρητικοί συλλογισμοί και εμπειρικές διαπιστώσεις σε μία ολιστική κατά στάδια πρόσληψη του μεταρρυθμιστικού φαινομένου, η οποία φαίνεται ότι εδράζεται στη συστηματική διαδικασία σχηματισμού και λήψης αποφάσεων στο χώρο της δημόσιας πολιτικής³. Πριν, ωστόσο, προχωρήσει η σχετική ανάλυση και για την ουσιαστική κατανόηση του μεταρρυθμιστικού φαινομένου, κρίνεται επιβεβλημένη, η διερεύνηση και αποτύπωση των εννοιολογικών χαρακτηριστικών που συνιστούν το *θεωρητικό θεμέλιο* της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας.

Η έννοια της μεταρρύθμισης και ιδίως της διοικητικής μεταρρύθμισης αφορά επί το πλείστον τυπικές οργανώσεις⁴ και σχετίζεται με τη «βελτίωση και την αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς και της οργανωτικής λειτουργίας, ώστε να ανταποκρίνεται στις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες και απαιτήσεις του περιβάλλοντος στο οποίο βρίσκεται»⁵. Παρότι διαθέτει, εγγενώς, ριζοσπαστικά χαρακτηριστικά, δε μπορεί υποστηριχθεί βάσιμα ότι συνιστά έννοια ριζοσπαστική στον πυρήνα της. Αντιθέτως, φαίνεται ότι η μεταρρυθμιστική διαδικασία αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης εξελικτικής των πραγμάτων πορείας, δια της οποίας προωθείται η ανανέωση των οργανώσεων αλλά

¹ Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.456-458.

² Μακρυδημήτρης Α., *ό.π.*, σελ.374.

³ Μακρυδημήτρης Α., *ό.π.*, σελ.384.

⁴ Βλέπε αντί άλλων, Παυλόπουλος Π., *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, Το Διοικητικό Φαινόμενο στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, τευχ. I, 2^η έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1983, σελ.64.

⁵ Μακρυδημήτρης Α., *ό.π.*, σελ.445 και τις εκεί παραπομπές.

και των οργανισμών κάθε είδους⁶. Με αυτήν την έννοια το μεταρρυθμιστικό φαινόμενο διατελεί ή οφείλει να διατελεί σε μια ιδιότυπη ισορροπία μεταξύ ριζοσπαστισμού και συντήρησης. Μπορεί από τη μία πλευρά να μην παρουσιάζει εγγενώς επαναστατικά χαρακτηριστικά, με την έννοια ότι - κατά κανόνα - δεν είναι αυτονόητη η πλήρης ρήξη με το παρελθόν, από την άλλη, ωστόσο, θα ήταν απρόσφορο και παράλογο να ταυτίζεται με τη συντήρηση⁷. Συνεπώς, το μεταρρυθμιστικό φαινόμενο, παρότι μπορεί να ρέπει προσωρινά είτε προς τη μία κατεύθυνση, τη ριζοσπαστική, είτε προς την άλλη, εκείνη της συντήρησης, ορίζεται και καθορίζεται από την ικανότητά του να ισορροπεί μεταξύ παραδεδεγμένων βέλτιστων πρακτικών και καινοτόμων προσαρμογών, που μπορούν να διασφαλίσουν ισόρροπη βιωσιμότητα και εξέλιξη⁸.

Συνεπώς, δεδομένου ότι αυτή η ίδια η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης εμπεριέχει την έννοια της «ισορροπίας», τουλάχιστον ως προς τα αποτελέσματα που επιδιώκει, φαίνεται ότι από τη φύση της αυτοπεριορίζεται σε ένα πλαίσιο που, αν δε μπορεί καταρχήν να διαρθρωθεί πλήρως κανονιστικά, οφείλει, τουλάχιστον, να ερείδεται σε κάποιες βασικές αρχές, οι οποίες θα είναι σε θέση να υπηρετήσουν αυτήν την ισορροπία, αποδίδοντας στην έννοια της μεταρρύθμισης συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Ο καθηγητής Μακρυδημήτρης φαίνεται ότι αντλεί τις ως άνω «αρχές», που καθορίζουν τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της προσέγγισής του, από τον Αριστοτέλη⁹, ο οποίος στο έργο του «Ηθικά Νικομάχεια», προσεγγίζοντας την έννοια της «Αρετής» και των παραγόντων που καθορίζουν την ηθική ποιότητα μιας πράξης, εστιάζει στις έννοιες της «γνώσης»¹⁰, της «βούλησης»¹¹ και της «δράσης»¹². Οι τρεις αυτές έννοιες, που συνιστούν το θεωρητικό θεμέλιο για την ανάπτυξη του κανονιστικού μοντέλου, άλλως

⁶ Σύμφωνα με την κοινωνιολογική θεωρία της «Οικολογίας του Πληθυσμού», οι πληθυσμοί των οργανισμών σε περιόδους αλλαγής, αστάθειας ή κρίσης σχηματίζουν συνήθως τομείς με χαρακτηριστικά ισομορφίας, που επιδιώκουν την ισορροπία στο περιβάλλον των οργανώσεων. Όσες διαφοροποιήσεις παρατηρούνται επέρχονται με τη μορφή μεταλλάξεων ή ανασυνδυασμού υφιστάμενων μορφών, οι οποίες επαναλαμβάνονται (replicate) μέχρις ότου επιτύχουν την ικανότητα του οργανισμού να επιβιώνει. Βλέπε σχετικά, αντί άλλων, την ανάλυση των Davis G., Powell W., «Organization-Environment Relations», in *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Vol 3, 2nd ed., Eds. Dunnette M., and Hough L., Palo Alto, CA: Consulting Psychologists, 1992, pp.342-354.

⁷ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.445-450.

⁸ Ενδιαφέρουσα όσον αφορά τη μεταρρυθμιστική διαδικασία είναι η κινεζική αντίληψη για την αποτελεσματικότητα της αλλαγής, όπως αποτυπώνεται από τον Φρανσουά Ζυλλιέν, *Το εγκώμιο της απραξίας, η αποτελεσματικότητα στην κινεζική σκέψη*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2013. Σύμφωνα με αυτήν την αντίληψη αληθινά αποτελεσματική είναι η δράση που απλώς υποβοηθά αυτό που πρόκειται να συμβεί, το αποτέλεσμα εκείνο δηλαδή που προκύπτει αβίαστα και ανεπαίσθητα, σαν από μόνο του.

⁹ τὰ δὲ κατὰ τὰς ἀρετὰς γινόμενα οὐκ ἐάν αὐτὰ πῶς ἔχῃ, **δικαίως ἢ σωφρόνως πράττεται**, ἀλλὰ καὶ ἐάν ὁ πράττων πῶς ἔχων πράττῃ, πρῶτον μὲν ἐάν **εἰ δῶς**, ἔπειτ' ἐάν **προαιρούμενος**, καὶ προαιρούμενος δι' αὐτὰ, τὸ δὲ τρίτον ἐάν καὶ βεβαίως καὶ **ἀμετακινήτως ἔχων πράττῃ**.

¹⁰ «εἰ δῶς»: Η συνείδηση του προβλήματος, η συνειδητοποίηση της ανάγκης μεταρρύθμισης και η σε βάθος γνώση των συσχετισμών δυνάμεων.

¹¹ «προαιρούμενος»: Η αποφασιστική και ρεαλιστική μεταρρυθμιστική στρατηγική.

¹² «πράττῃ»: Η ευέλικτη και κατά στάδια συναινετική μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών στρατηγική των μεταρρυθμίσεων, σε χρονικό διάστημα (window of opportunity) που συμπίπτει με την άμεση ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων και εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων.

για μια μεθοδολογία μεταρρυθμίσης, τοποθετούνται από τον Αριστοτέλη παρατακτικά σε κλίμακα. Η προσέγγιση του Αριστοτέλη για την ενάρτη ανάληψη δράσης προϋποθέτει μία σε βάθος «γνώση» των υπό κρίση ζητημάτων, την οποία θα πρέπει να ακολουθεί η ειλικρινής «βούληση» για δράση, την οποία με τη σειρά της οφείλει να ακολουθεί ως επιστέγασμα η αμετακίνητη ανάληψη «δράσης» καθεαυτή. Η κλιμακωτή αυτή διάρθρωση αναλύεται περαιτέρω από τον Μακρυδημήτρη σε μια μεθοδολογική σε πέντε στάδια¹³ προσέγγιση¹⁴ του μεταρρυθμιστικού φαινομένου, τα οποία ουσιαστικά αναπαριστούν τη διαδικασία λήψης απόφασης ενός ορθολογικά δρώντος υποκειμένου, στην οποία προσομοιάζουν¹⁵.

Το πρώτο στάδιο συνιστά τη *δόμηση* και – βάσει αυτής – την *ανάλυση του προβλήματος*¹⁶. Η δόμηση του προβλήματος αποτελεί μια νοητική και πραγματική διαδικασία που ερείδεται, καταρχήν, στον προσδιορισμό εκείνου το οποίο εγκαταλείπεται και εκείνου που το διαδέχεται σε μια εγγενώς – όπως προαναφέρθηκε – εξελικτική διαδικασία. Ο προσδιορισμός του προβλήματος δεν είναι μία υπόθεση απλή, αλλά, αντιθέτως, αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική στιγμή για την εν γένει πορεία της επιδιωκόμενης μεταρρυθμίσης. Η δόμησή του εκκινεί καταρχάς από τον ακριβή προσδιορισμό της παθογένειας που δημιουργεί το πρόβλημα, ήτοι από τον καθορισμό της κατά περίπτωση παθολογίας που χρήζει αντιμετώπισης, και του αντικτύπου που έχει στη λειτουργία του οργανισμού¹⁷. Η παραπάνω διαγνωστική διαδικασία συνιστά το έρεισμα για τη σε βάθος ανάλυση του προβλήματος και προϋποθέτει τη συναίρεση της μεταρρυθμιστικής επιθυμίας με τη δυνατότητα πραγματοποίησής της, τη μετατροπή δηλαδή της *αίσθησης* του προβλήματος σε *γνώση* του προβλήματος. Η γνώση του προβλήματος προϋποθέτει με τη σειρά της τη συναρμογή των βασικών στοιχείων που συναπαρτίζουν το πρόβλημα, δηλαδή την πρόσληψη όσων συνιστούν τους πραγματικούς «μετόχους» του προβλήματος, την πρόσληψη των αιτημάτων τους, την αξιακή τους βάση και τον προσδιορισμό, με ακρίβεια, των συνεπειών του προβλήματος. Τέλος, σε αυτό το πρώτο εξαιρετικά σημαντικό για την πορεία της μεταρρυθμίσης στάδιο, κρίσιμος είναι και ο καθορισμός του προσώπου που θα αναλάβει να τη φέρει σε πέρας¹⁸.

¹³ Μακρυδημήτρης Α., *ό.π.*, σελ.384επ.

¹⁴ Σχετικά με τη θεωρία της κατά στάδια προσέγγισης στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής βλέπε αντί άλλων Λαδή, Σ., Νταλάκου, Β., *Ανάλυση της Δημόσιας Πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, 2010.

¹⁵ Η ανάλυση βασίζεται στην προσπάθεια να αποτυπωθεί κανονιστικά η διαδικασία του τρόπου λήψης αποφάσεων κατά το πρότυπο του *homo administrativus* ως ρεαλιστικότερης απεικόνισης του λογοκρατικού ιδεότυπου που στην ακραία εκδοχή του αποδίδει ο διαδεδομένος στις πολιτικές και οικονομικές επιστήμες όρος του *homo economicus* (Βλέπε ενδεικτικά Μακρυδημήτρης Α., *ό.π.*, σελ.371-377, Wallis, J., Dollery, B., *Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2005, σελ.84-88.

¹⁶ Μακρυδημήτρης Α., *ό.π.*, σελ.385-390.

¹⁷ Οριακό σημείο που καθορίζει την ανάγκη για μεταρρύθμιση συνιστά η περίπτωση που, να μεν κάτι λειτουργεί, υπόκειται ωστόσο σε σοβαρή κριτική και – σε τελευταία ανάλυση – κρίνεται ως μη ικανοποιητικό.

¹⁸ Μακρυδημήτρης Α., *ό.π.*, σελ.452-454. Χαρακτηριστική είναι επίσης η αναφορά του Σκάλκου για το ρόλο του «μεταρρυθμιστή»: «η ύπαρξη οραματικής πολιτικής ηγεσίας που να προωθεί μεταρρυθμίσεις την

Στο δεύτερο στάδιο εντάσσεται η διερεύνηση των δυνατοτήτων διαμόρφωσης εναλλακτικών λύσεων για την επίλυση του προβλήματος¹⁹. Ειδικότερα, τρεις φαίνεται ότι είναι οι κυριότεροι παράγοντες που συνεισφέρουν στον καθορισμό τους, παρέχοντας εναλλακτικές λύσεις σχετικά με τον τρόπο δράσης. Ο πρώτος αφορά την αξιοποίηση της επιστημονικής σκέψης και των προτάσεων που αυτή μπορεί να συνεισφέρει, ο δεύτερος αφορά την αξιοποίηση της διεθνούς εμπειρίας και πρακτικής και ο τρίτος την αξιοποίηση πρωτογενών καινοτόμων ιδεών. Ακολούθως, το τρίτο στάδιο συνίσταται στην επιλογή της προσήκουσας λύσης, ήτοι στην απόφαση για δράση καθεαυτή. Η επιλεγείσα λύση οφείλει να είναι καταρχάς αιτιολογημένη ως προς την καταλληλότητα και την προσφορότητά της για την αντιμετώπιση του προβλήματος, αλλά και εστιασμένη στο σκοπό που επιδιώκεται²⁰. Το τέταρτο στάδιο αποτελεί την *ανάληψη δράσης*, με την έννοια της εφαρμογής στην πράξη της απόφασης που ελήφθη κατά το προηγούμενο στάδιο, ήτοι την εκτέλεσή της²¹. Καθοριστικός σε αυτό το τέταρτο στάδιο είναι ο συνδυασμός της εσωτερικής ποιότητας της πράξης και της συνεπούς εφαρμογής της στις κατάλληλες πολιτικοοικονομικές συνθήκες. Τέλος, το πέμπτο στάδιο συνίσταται στην *αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας* της δράσης²². Το τελευταίο αυτό στάδιο δεν εξαντλείται σε μια σειρά διαπιστώσεων για την αποτελεσματικότητα της επιλεγείσας λύσης, ήτοι στο βαθμό ή το μέτρο απόκλισης «μεταξύ επιδιωκόμενων στόχων και συγκεκριμένων αποτελεσμάτων»²³, αλλά επιδιώκει περαιτέρω τη διόρθωση πιθανών ατελειών και αστοχιών κατά την εφαρμογή.

β. Η μεταρρύθμιση σε διεθνές επίπεδο

Η μεταρρυθμιστική διαδικασία, ως στάδιο της εξελικτικής διαδικασίας των οργανισμών γενικά, συμπεριλαμβανομένων των τυπικών οργανώσεων ειδικότερα, έχει ευρέως απασχολήσει αρκετούς διεθνείς οργανισμούς²⁴. Οι αναφορές σε «διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις» («structural reforms») ως εργαλείο που συνδέεται άμεσα με την ανάπτυξη είναι, καταρχάς, εξαιρετικά συχνή σε αρκετά κείμενα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (εφεξής ΟΟΣΑ ή Οργανισμός). Ειδικότερα, στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ φαίνεται ότι το μεταρρυθμιστικό φαινόμενο εν γένει συνδέεται μεθοδολογικά με τη θεωρητική προσέγγιση όπως αποτυπώνεται στη θεωρία που αφορά

ιδιοκτησία επί των οποίων να διεκδικεί (ownership of reforms), αναδεικνύεται ως αποφασιστικός παράγοντας για την υλοποίηση μιας αποτελεσματικής μεταρρυθμιστικής πολιτικής» (Σκάλκος, Δ., Αλλάζει η Ελλάδα;, Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2016, σελ.87-88).

¹⁹ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.389-390.

²⁰ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.390.

²¹ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.390.

²² Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.391-392.

²³ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.391.

²⁴ Για τις ανάγκες του παρόντος και δεδομένης της περιορισμένης του έκτασης, θα γίνουν αναφορές στον ΟΟΣΑ (OECD) και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission).

τον «κύκλο της δημόσιας πολιτικής»²⁵, με έμφαση στις δημόσιες ρυθμιστικές πολιτικές και στις διαδικασίες εφαρμογής, ελέγχου και αξιολόγησης. Ο ΟΟΣΑ αναγάγει σε εξέχουσες έννοιες το «συντονισμό», τη «διαβούλευση», την «επικοινωνία» και τη «συνεργασία», κυρίως κατά το στάδιο χάραξης και σχεδιασμού των ρυθμιστικών πολιτικών. Σύμφωνα με την ως άνω προσέγγιση οι ρυθμιστικές πολιτικές συνιστούν ένα εκ των σημαντικότερων εργαλείων εφαρμογής του εξουσιαστικού φαινομένου και γι' αυτό οφείλουν να λειτουργούν αποτελεσματικά και να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον²⁶.

Σε συνέχεια των παραπάνω, εξαιρετικά σημαντική είναι, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η ανάπτυξη σταθερής κουλτούρας ποιοτικών ρυθμίσεων²⁷. Και τούτο διότι η παραγωγή ποιοτικών ρυθμίσεων διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό την ορθολογική ανάπτυξη πολιτικών, δημιουργώντας a priori τις προϋποθέσεις μεταρρύθμισής τους. Με λίγα λόγια, σύμφωνα με την προσέγγιση του ΟΟΣΑ, η ποιότητα μιας ρύθμισης δημιουργεί αντιστοίχως τις συνθήκες για την ποιοτική της μεταρρύθμιση, δεδομένου ότι «ρύθμιση» και «μεταρρύθμιση» εδράζονται οι δύο στον «κύκλο της δημόσιας πολιτικής»²⁸. Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή η μεταρρυθμιστική διαδικασία δε μπορεί παρά να συνιστά μία διαδικασία διαρκή που συνδέεται άρρηκτα με την αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών πολιτικών και τελικά να ανατροφοδοτεί, αντίστοιχα, ποιοτικές ρυθμίσεις κ.ο.κ.²⁹.

Σε ότι αφορά τη διοικητική μεταρρύθμιση καθεαυτή, ο ΟΟΣΑ φαίνεται ότι δίνει ιδιαίτερη σημασία στο ρόλο των ενδιαφερομένων μερών και στη συναίνεσή τους προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Η διαβουλευτική διαδικασία και η επικοινωνία των μερών εξυπηρετεί, αφενός, τη συγκέντρωση των απαραίτητων εκείνων πληροφοριών για την επιλογή της κατάλληλης λύσης και, αφετέρου, την άμεση εμπλοκή τους στα προβλήματα, ως μέρος της λύσης και όχι του προβλήματος³⁰. Περαιτέρω, σημαντικές παράμετροι θεωρούνται για τον Οργανισμό η εκτίμηση του είδους της επιδιωκόμενης μεταρρύθμισης, καθώς επίσης και ο χρόνος και ο «ρυθμός» της (“pace”). Το είδος και ο τομέας της μεταρρύθμισης είναι σημαντικός για να μπορούν να ελεγχθούν πιθανές παρενέργειες που μπορεί να προκληθούν σε άλλους παρεμφερείς τομείς και να

²⁵ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris, 2012, p.21.

²⁶ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris, 2012, p.22.

²⁷ Πρόκειται για την τάση για «καλύτερη νομοθέτηση» (better regulation) με βασικά εργαλεία την ανάλυση επιπτώσεων και την αποτελεσματική διαβουλευτική διαδικασία. Βλέπε αντί άλλων Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., ό.π., σελ.130-2.

²⁸ Ο «κύκλος της δημόσιας πολιτικής» συνιστά μια θεωρητική κατά στάδια σχηματική προσέγγιση. Βλέπε αντί άλλων Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., ό.π., σελ.78-119.

²⁹ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris, 2012, p.23.

³⁰ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris, 2012, p.24.

αναληφθούν, εγκαίρως, δράσεις, είτε αντισταθμιστικές είτε μεταρρυθμιστικές αναλόγως. Ο χρόνος και ο «ρυθμός» της μεταρρύθμισης σχετίζεται αφενός με το «παράθυρο ευκαιρίας» (“window of opportunity”) και αφετέρου με το «momentum», ήτοι με την ολοκλήρωση τη μεταρρύθμισης σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα³¹.

Δεδομένων των παραπάνω καθίσταται σαφές ότι η προσέγγιση του ΟΟΣΑ προσομοιάζει ως προς τα βασικά της χαρακτηριστικά με την προσέγγιση του Μακρυδημήτρη. Ειδικότερα, η πρόσληψη της διοικητικής μεταρρύθμισης εδράζεται και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις σε μία «κατά στάδια προσέγγιση». Σύμφωνα με την προσέγγιση του Μακρυδημήτρη η διοικητική μεταρρύθμιση προσομοιάζει στη διαδικασία του τρόπου λήψης αποφάσεων κατά το πρότυπο του homo administrativus και σύμφωνα με την προσέγγιση του ΟΟΣΑ, στον «κύκλο της δημόσιας πολιτικής»³². Αυτή η κατά στάδια προσέγγιση αναδεικνύει και στις δύο περιπτώσεις την κατ’ ουσία ταύτιση με την «αριστοτελική» αντίληψη για την «ενάρτη δράση», αποδίδοντας κατ’ αποτέλεσμα ιδιαίτερη σημασία στη γνώση του προβλήματος, στη βούληση για την ανεύρεση της βέλτιστης λύσης και, τέλος, στην αμετακίνητη δράση προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, ως αποτέλεσμα της καλύτερης δυνατής συναίρεσης των επιμέρους συμφερόντων.

Παρότι η αναφορά σε «διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις» (“structural reforms”) είναι συχνή και στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ), δε φαίνεται καταρχάς να υφίσταται μια ξεκάθαρη αναφορά ως προς αυτές σε θεωρητικό επίπεδο, όπως στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ. Στην πράξη, ωστόσο, φαίνεται ότι η ΕΕ δεν παρεκκλίνει από όσα παραπάνω αναφέρθηκαν. Ειδικότερα, εάν ανατρέξει κανείς σε πρόσφατο (October 2015) σχέδιο³³ για την παροχή τεχνικής βοήθειας στην Ελλάδα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission), στο πλαίσιο αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης, μπορεί να διαπιστώσει σημαντική ταύτιση απόψεων ως προς συναντίληψη της έννοιας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, όπως περιεγράφηκε ανωτέρω. Βασικές αρχές, εν είδει θεωρητικού υποβάθρου, από τις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξαρτά την επιτυχία της μεταρρυθμιστικής δράσης θεωρούνται κυρίως η «συνείδηση» της ανάγκης για μεταρρύθμιση (“ownership of reforms”), η συντονισμένη ανάληψη δράσης (“coordination”), η επιμονή στην ανάγκη εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων (“long term consistency of reforms”), η σε πραγματικούς όρους βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων (“sustainability of reforms”) και η στενή συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα μέρη με φόντο τον κοινό σκοπό (“cooperation”)³⁴. Η ταύτιση σε αρκετά σημεία με την προσέγγιση του ΟΟΣΑ και οι ευρείες αλληλοεπικαλύψεις με την κατά στάδια προσέγγιση του Μακρυδημήτρη είναι προφανείς, όπως επίσης και η επί της αρχής ταύτιση με το αριστοτελικό αξιακό υπόβαθρο.

³¹ OECD, *Structural Reforms in Europe: Achievements and Homework*, OECD, Paris, 2015, p.5.

³² Βλέπε σχετικά ανωτέρω υπό Β.Ι.α) και τις εκεί υποσημειώσεις.

³³ ec.europa.eu/about/srss/docs/plan-tc-fin_en.pdf

³⁴ ec.europa.eu/about/srss/docs/plan-tc-fin_en.pdf, pp.3-4.

II. Προσεγγίσεις περίπτωσης

α. Η μεταρρύθμιση στο Υπουργείο Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας

Μία εκ των μεταρρυθμίσεων που εξαιτίας της επιτυχίας της συνιστά περίπτωση με την οποία έχει συστηματικά ασχοληθεί μέρος της θεωρίας³⁵ αποτελεί η μεταρρύθμιση («επανίδρυση») του Υπουργείου Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας που έλαβε χώρα από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 μέχρι και της αρχές της δεκαετίας του 1990. Η ως άνω φαίνεται ότι πραγματοποιήθηκε σε πέντε επίπεδα. Στο πρώτο κρίσιμο επίπεδο κρίθηκε ότι θα ήταν εφικτό και – κυρίως – πρόσφορο να επιχειρηθεί μια εκτεταμένη προσπάθεια εκ των έσω αλλαγής της φιλοσοφίας του Υπουργείου, η οποία θα βασιζόταν στην ανάπτυξη της ικανότητάς του να θέτει πρωτογενώς το θεωρητικό πλαίσιο, εντός του οποίου θα διαμορφώνονται και θα καθορίζονται, δευτερογενώς, οι επιμέρους επιλογές πολιτικής. Η διαδικασία αυτή φάνηκε ότι δε θα ήταν ούτε απλή, ούτε εύκολη, δεδομένου ότι θα έπρεπε καταρχήν να απαλειφθεί η εγγενής προαίρεση της λειτουργίας των στελεχών του Υπουργείου στη βάση της λογικής του προσαυξητισμού που κυριαρχούσε κατά τις προηγούμενες δεκαετίες³⁶.

Κρίθηκε, ωστόσο, ότι μια επιτυχημένη μεταστροφή στη λειτουργική λογική του πυρήνα του Υπουργείου θα διευκόλυνε όχι μόνον τον σαφή καθορισμό της θεωρητικής προσέγγισης, όσον αφορά το παράδειγμα πολιτικής, αλλά – κυρίως – θα έθετε στην πράξη, αφενός την ημερήσια διάταξη των μεταρρυθμίσεων, αφετέρου την εκ των έσω παραγωγή των σχετικών μεταρρυθμιστικών προτάσεων³⁷. Συνεπώς, η πρόσληψη της διαδικασίας μεταρρύθμισης φαίνεται ότι επιλέχθηκε, καταρχάς, στρατηγικά, ότι επιδιώχθηκε να αποκτήσει θεωρητικό έρεισμα και ότι εδράζεται στην επίγνωση της ανάγκης για αλλαγή παραδείγματος πολιτικής, με κύριο χαρακτηριστικό την επιδίωξη μετάλλαξης του σκληρού πυρήνα του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο από θεματοφύλακα της συντήρησης ενός συστήματος που λειτουργούσε προσαυξητικά, επιχειρείται να μετατραπεί σε πρωτοπόρο αλλαγής. Η συνείδηση της ανάγκης για αλλαγή του θεμελιώδους παραδείγματος, ήτοι η συνείδηση της ανάγκης για ριζική μεταρρύθμιση της ταυτότητας του Υπουργείου, θα ήταν σε θέση να δημιουργήσει στην πράξη «μια κυκλικότητα ανάμεσα στο σχεδιασμό και την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων», που θα μπορούσε να τις προστατεύσει «από επακόλουθη ανατροπή, αφού ακόμη και η εμφάνιση δυσμενών συνεπειών δε [θα] μπορούσε να δικαιολογήσει την ακύρωση μιας μεταρρύθμισης η οποία [θα] μπορούσε να αποδεχθεί ότι ήταν συναφής με τη γενικότερη μεταρρυθμιστική κατεύθυνση»³⁸.

³⁵ Βλέπε ενδεικτικά Wallis, J., Dollery, B., *Αποτυχία της αγοράς, αποτυχίας της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005, σελ.213-230 και τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές.

³⁶ Wallis, J., Dollery, B., *ό.π.*, σελ.195-197.

³⁷ Wallis, J., Dollery, B., *ό.π.*, σελ.214.

³⁸ Wallis, J., Dollery, B., *ό.π.*, σελ.215.

Σε *δεύτερο επίπεδο* θα έπρεπε να αναζητηθεί η αφορμή και ταυτόχρονα το χρονικό σημείο που θα μπορούσε να λειτουργήσει ως «παράθυρο ευκαιρίας» (policy window)³⁹ για την προώθηση του νέου λειτουργικού παραδείγματος του Υπουργείου Οικονομικών, δηλαδή για τον καθορισμό της νέας πολιτικής ατζέντας. Ως σημείο εκκίνησης της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας κρίθηκε από την τότε πολιτική ηγεσία ότι μπορούν να αποτελέσουν «κρίσεις», οι οποίες θα ανέκλυταν μετεκλογικά και η αντιμετώπιση των οποίων θα μπορούσε να παρέχει το σχετικό momentum. Οι «κρίσεις» αυτές δεν ήταν απαραίτητο να είναι σημαντικές (ούτε καν υπαρκτές σε κάποιες ακραίες περιπτώσεις), αλλά να παρουσιάζονται και να προσλαμβάνονται ως τέτοιες. Αρκούσε, δηλαδή, να δημιουργείται μια «αντίληψη κρίσης προκειμένου να υπάρξουν οι συνθήκες κάτω από τις οποίες είναι πολιτικά δυνατόν να αναληφθούν εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις πολιτικής»⁴⁰. Το γεγονός αυτό αποδείχθηκε αποτελεσματικό στην περίπτωση της μεταρρύθμισης του Υπουργείου Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας, η πολιτική μεταρρυθμιστική ελίτ του οποίου επέδειξε τέτοιας οξύνοιας πολιτική δεξιότητα, ώστε η συγκεκριμένη περίπτωση να αποτελεί τελικά παράδειγμα επιτυχημένης μεταρρύθμισης.

Η *μέθοδος* που η εν λόγω επικεφαλής πολιτική ελίτ λειτούργησε συνιστά το *τρίτο επίπεδο* της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας και έχει χαρακτηριστεί από τη θεωρία ως «κεραυνοβόλος πόλεμος πολιτικής»⁴¹. Αυτή η μέθοδος προώθησης των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών ακολουθήθηκε συστηματικά και στηρίχθηκε – κατά περίπτωση – στην *ταχύτητα* και τη *μυστικότητα*, με στόχο «να μειώσει την ικανότητα επενδεδυμένων συμφερόντων να κινητοποιήσουν αντιδράσεις σε δομικές μεταρρυθμίσεις και να κερδίσουν τη στήριξη ομάδων που ήταν ex ante αβέβαιες για το κατά πόσον θα συγκαταλέγονταν στους κερδισμένους ή στους χαμένους στην αναδιανομή εισοδήματος που θα ακολουθούσε τις μεταρρυθμίσεις»⁴². Κύρια χαρακτηριστικά της ως άνω μεθόδου αποτελούν ο εν γένει *αιφνιδιασμός*, η επιλογή συγκεκριμένου *στόχου πολιτικής* με ριζοσπαστική νέα προσέγγιση, ο *μικρός ορίζοντας εφαρμογής*, η *απροσδόκητη ανακοίνωση των μέτρων* και η *γρήγορη εφαρμογή* τους. Συνεπώς, το τρίτο επίπεδο στη διαδικασία μεταρρύθμισης στην περίπτωση του Υπουργείου Οικονομικών εδράζεται σε μια εντατική προετοιμασία των στόχων, με εκτενή προεργασία σε θεωρητικό αλλά και σε πρακτικό επίπεδο, κάτω από συνθήκες μυστικότητας και με μεγάλη ταχύτητα δράσης, έτσι ώστε να περιοριστούν πιθανοί συνασπισμοί από «veto groups», που θα θίγονταν ή μπορεί να θίγονταν από την αλλαγή παραδείγματος και τα οποία, τελικά, θα μπορούσαν να μπλοκάρουν τη μεταρρύθμιση.

³⁹ Πρόκειται για την «Φαταλιστική» - περιγραφική κατά κύριο λόγο - προσέγγιση όσον αφορά τον καθορισμό της κυβερνητικής ατζέντας, σύμφωνα με την οποία προβλήματα, δημόσιες πολιτικές και πολιτικές πρωτοβουλίες συναντώνται κάποια τυχαία χρονική στιγμή (βλέπε αντί άλλων Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., ό.π., σελ.86-87).

⁴⁰ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.218.

⁴¹ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.189 και τις εκεί παραπομπές.

⁴² Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.220.

Σε *τέταρτο επίπεδο* σημαντικός ήταν ο ρόλος των «εντολοδόχων αλλαγής», εκείνων δηλαδή που έλαβαν την εντολή να φέρουν σε πέρας το μεταρρυθμιστικό έργο. Τα πρόσωπα αυτά (οι «μεταρρυθμιστές» εν στενή εννοία), τα οποία τοποθετήθηκαν σε στρατηγικές θέσεις, φαίνεται ότι είχαν διπλό ρόλο. Εκτός από την προώθηση του νέου παραδείγματος πολιτικής, επιδίωκαν ταυτόχρονα να εμποδίζουν υφιστάμενα στελέχη της διοίκησης, τα οποία λειτουργούσαν βάσει της παλαιάς λογικής, δηλαδή, είτε ως οιονεί «θεματοφύλακες» του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό νοείται στο πλαίσιο του παλαιού προσαυξητικού παραδείγματος πολιτικής⁴³, είτε ως μεγιστοποιητές της ισχύος και του κύρους των γραφειοκρατικών δομών τους⁴⁴ σε ένα αποτυχημένο μοντέλο εντολέα/εντολοδόχου που επιρρωνύει τελικά το «φαινόμενο της αποτυχίας του εντολοδόχου» (agency failure)⁴⁵. Με δεδομένο ότι ανέκαθεν οι πολιτικοί ήταν αδύνατο να παρακολουθήσουν τους γραφειοκράτες σε ζητήματα εξειδικευμένης γνώσης, με αποτέλεσμα να εξαναγκάζονται ουσιαστικά να υιοθετούν τις απόψεις και τις προτάσεις των γραφειοκρατών, ο ρόλος των «εντολοδόχων αλλαγής» ήταν, ακριβώς, να εμποδίσουν παλαιά στελέχη με ειδικό βάρος που δεν είχαν υιοθετήσει τη νέα μεταρρυθμιστική προσέγγιση, από το να χρησιμοποιήσουν την εξειδικευμένη γνώση τους, ώστε να καταστήσουν «όμηρο» τη διαδικασία αλλαγής και να την κατευθύνουν με τρόπο που θα προστάτευε τα συμφέροντά τους⁴⁶.

Τέλος, σε *πέμπτο επίπεδο* κρίσιμη παράμετρος για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στο παράδειγμα του Υπουργείου Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας, αποτέλεσε η κατανομή εργασιών μεταξύ των «εντολοδόχων αλλαγής», η οποία φαίνεται ότι, καταρχήν, υπερέβη τον τύπο μιας απλής κατανομής καθηκόντων από μία υπέρτερη «αρχή» και μάλλον προσομοίαζε σε μια *συλλογική κατανομή καθηκόντων ηγεσίας, υπό το φως του νέου παραδείγματος πολιτικής, εκ των προτέρων συμφωνημένου*. Επρόκειτο για ένα *δίκτυο ηγετών πολιτικής* που επεδίωκε «να τοποθετήσει τα μέλη του σε θέσεις επιρροής σε ό,τι αφορά τα στάδια του καθορισμού της ημερήσιας διάταξης, της διαμόρφωσης, της λήψης αποφάσεων, της εφαρμογής και της αξιολόγησης της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας»⁴⁷. Η παραπάνω πρακτική εδράζεται στην προσέγγιση ότι τα καθήκοντα ηγεσίας πρέπει να μοιράζονται οριζόντια και σε ευρεία κλίμακα, διότι κανείς δε μπορεί να συνδυάζει όλα τα απαραίτητα προσόντα και να επιτελεί όλα τα απαιτούμενα καθήκοντα. Η προσέγγιση αυτή, παρότι την περίοδο εκείνη δεν ήταν τίποτε περισσότερο από μία «πρακτική» με σκοπό την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος, φαίνεται ότι πλέον υποστηρίζεται και αποτυπώνεται θεωρητικά ως

⁴³ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.197.

⁴⁴ Butler, E., *Public Choice – A Primer*, iea, 2012, pp.89-92.

⁴⁵ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.92-93 και τις εκεί παραπομπές.FEK

⁴⁶ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.225.

⁴⁷ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.227.

μεθοδολογία του «[g]overning via relations and networks»⁴⁸ σε μια συλλογική πρόσληψη της διαδικασίας διακυβέρνησης.

β. Η περίπτωση του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών

«[L]ong history of complicated legislation, poor administration, political interference and generous amnesties, with chronically weak enforcement»⁴⁹. Η αναφορά αυτή βρίσκεται αυτούσια στο συμπληρωματικό (supplemental) Μνημόνιο Συνεργασίας (Memorandum of Understanding – «MoU») που υπογράφηκε το 2016 μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission – «EC»), της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (European Central Bank – «ECB») και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Σταθερότητας (European Stability Mechanism – «ESM»). Σε αυτές τις δύο γραμμές φαίνεται, δυστυχώς, ότι περιγράφεται, αν όχι πλήρως η κατάσταση που επικρατεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση, τουλάχιστον η αίσθηση που αποκομίζουν οι ξένοι εταίροι και δανειστές γι' αυτήν, έπειτα από την πενταετή και πλέον εμπλοκή τους στην αντιμετώπιση της ελληνικής κρίσης. Επιπλέον, στις παραπάνω δύο γραμμές επιρρωνύονται σε μια αμιγώς εμπειρική προσέγγιση αρκετές από τις θέσεις της θεωρίας όσον αφορά τις παθογένειες που έχουν διαποτίσει το ελληνικό πολιτικό σύστημα και – κατά συνέπεια – την ελληνική δημόσια διοίκηση⁵⁰.

Παρεμφερής η τοποθέτηση του Μακρυδημήτρη⁵¹, ο οποίος παρατηρεί ότι «[ο] κομματισμός, η διαφθορά, η απουσία αξιοκρατίας, ο νομικισμός και η γραφειοκρατία συγκαταλέγονται ανάμεσα στα πιο γνωστά αίτια της κακοδαιμονίας που βασανίζει τον τόπο», διαπιστώνοντας περαιτέρω ότι η «παρουσία και η διάχυση των κομμάτων στην κοινωνία» τα ανέδειξε ως προνομιακούς, αν όχι αποκλειστικούς διαμεσολαβητές ανάμεσα στο κράτος και στην κοινωνία, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα τη σύνδεση του πανταχού παρόντα κομματισμού με τη διαμόρφωση του φαινομένου του κρατικού κορπορατισμού⁵², ο οποίος λειτούργησε προσ αυξητικά για δεκαετίες και ανέδειξε την έννοια του «κομματικού κράτους» και κατ' επέκταση της «κομματικής διοίκησης» ως εξέχουσας σε όλες τις διαστάσεις της κοινωνικοοικονομικής υποδομής. Τα χαρακτηριστικά αυτά δημιούργησαν μια στρεβλή ταύτιση *Πολιτικής και Διοίκησης*, η οποία ουσιαστικά δεν επέτρεψε στο ιεραρχικό σύστημα να λειτουργήσει σύμφωνα με το

⁴⁸ Davies, W., «The return of social government. From 'socialist calculation' to 'social analytics'», *European Journal of Social Theory*, 18/4, 2015, pp.431-450.

⁴⁹ Η αναφορά γίνεται στη δημόσια διοίκηση η οποία (σε ελεύθερη μετάφραση) εμφανίζει: «μακρά παράδοση περίπλοκης νομοθεσίας, αναμικτής διοίκησης, πολιτικής εμπλοκής, γενναιόδωρων αμνησιών στους παραβάτες, με ταυτόχρονη αδυναμία εφαρμογής».

⁵⁰ Βλέπε ενδεικτικά την ανάλυση της Σπανού Κ., «Αδυναμία αυτοδιόρθωσης: Παράγοντες υπονόμησης των εξορθολογιστικών παρεμβάσεων», στο: *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010, σελ.285-314.

⁵¹ Μακρυδημήτρης Α., *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.109.

⁵² Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.24.

θεωρητικό του μοντέλο, δηλαδή το διαχωρισμό πολιτικής και πολιτικών από την ενσθενή εννοία Διοίκηση, προκειμένου η τελευταία, ελεύθερη από παρεμβάσεις, να είναι σε θέση να λειτουργεί αποτελεσματικά και αποδοτικά. Επιπλέον, υποχρέωσαν την Αγορά να προσαρμοστεί στα δεδομένα ενός συστήματος «παρεοκρατικού καπιταλισμού» (crony capitalism)⁵³ που διογκωνόταν σταδιακά στη βάση του προσαυξητισμού.

Το Υπουργείο Οικονομικών, ως δομή ενταγμένη στο σκληρό πυρήνα της δημόσιας διοίκησης και μάλιστα με ιδιαίτερα σημαντικές αρμοδιότητες, δε θα μπορούσε να εκφύγει των παραπάνω παθογενειών. Ωστόσο, εξαιτίας της ιδιαίτερης υπεραξίας των πολιτικών αποφάσεων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που του επιφυλάσσει ο νόμος (πχ φορολογική πολιτική), φαίνεται ότι στην πορεία ανέπτυξε κάποια χαρακτηριστικά που κατέστησαν την περίπτωση του ιδιαίτερη. Τα σημαντικότερα από αυτά φαίνεται ότι αναπτύχθηκαν κατά τη διάρκεια της μεταπολίτευσης, δηλαδή σε μια περίοδο που μπορεί να χαρακτηριστεί ως μακρά περίοδος σταθερότητας, με προσαυξητικές προσαρμογές στην άσκηση πολιτικής, τις οποίες επέβαλε η κρατούσα πολιτική τάξη. Παρά τις ιδιαιτερότητες και τις στρεβλώσεις του ελληνικού πολιτικού συστήματος, το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών δεν φαίνεται να διαφοροποιείται σημαντικά από την πορεία που παρατήρησε η θεωρία ότι είχαν αντίστοιχοι οργανισμοί από τη δεκαετία του 1970 και έπειτα. Η παραγωγή δημόσιων πολιτικών σε αυτό το διάστημα, επηρεασμένη από τα «οικονομικά της ευημερίας» (welfare state) και τις θεωρίες για την «αποτυχία της αγοράς» (market failure) που κυριαρχούσαν, παρουσίαζαν χαρακτηριστικά «επαυξητικού παρεμβατισμού»⁵⁴ που αποσκοπούσαν κατά βάση στη διόρθωση σφαλμάτων και προβλημάτων της Αγοράς. Ωστόσο, ο ρόλος και η συμμετοχή του διοικητικού μηχανισμού του Υπουργείου, ο οποίος κατείχε (και κατέχει) την τεχνογνωσία και συνιστούσε (και συνιστά) την οργανωσιακή μνήμη του, δηλαδή το σκληρό του πυρήνα, δεν φαίνεται να ήταν ποτέ πρωτογενής στην παραγωγή των δημόσιων πολιτικών.

Αντιθέτως, η παραγωγή δημόσιων πολιτικών περιοριζόταν μεταπολιτευτικά στο στενό πλαίσιο των Υπουργικών Γραφείων και – πάντως – σε υψηλό επίπεδο, με αποτέλεσμα ο ρόλος της διοίκησης να περιορίζεται με τη σειρά του μάλλον στο «να ικανοποιήσει την ανάγκη για βεβαιότητα των πολιτικών»⁵⁵ που συνήθως – ευρισκόμενοι υπό πίεση να δράσουν – επεδείκνυαν ανυπομονησία και δυσαρέσκεια σε πιθανούς προβληματισμούς και αναβολές από μέρους της Διοίκησης και ήταν πρόθυμοι να διακινδυνεύουν παράτολμες υποθέσεις όσον αφορά τα αποτελέσματα από την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών που πρότειναν. Το γεγονός αυτό δημιούργησε αφεαυτού την προδιάθεση στη διοίκηση του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών να λειτουργεί περισσότερο αμυντικά και σε πολλές περιπτώσεις αντιδραστικά έναντι στην πολιτική ηγεσία, δίχως να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες πρωτογενώς. Ο διοικητικός μηχανισμός του Υπουργείου

⁵³ Σχετικά με την έννοια «crony capitalism» βλέπε αντί άλλων Acemoglu, D. & Robinson J., *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Business, 2012.

⁵⁴ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.196.

⁵⁵ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.196 και τις εκεί παραπομπές.

περιορίστηκε κατ' αυτόν τον τρόπο σε έναν άτυπο ρόλο να επιδιώκει να προκαταλάβει τα αποτελέσματα των προτεινόμενων πολιτικών αξιοποιώντας την τεχνογνωσία του, να επιδιώκει τη διόρθωση πιθανών σφαλμάτων στην παραγωγή της οικονομικής πολιτικής και να προκαταλαμβάνει πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις, διαφυλάσσοντας το «δημόσιο ταμείο». «Επιτελώντας αυτή τη λειτουργία, το Υπουργείο μπορούσε να ασκεί έναν θεσμικό έλεγχο ενάντια στην τάση ακτιβιστών εκλεγμένων αντιπροσώπων, περιορισμένου χρονικού ορίζοντα, να προτείνουν λύσεις σε προβλήματα χωρίς επαρκή εξέταση του κόστους εφαρμογής τους»⁵⁶. Ο ρόλος αυτός – με απώτερο σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος όπως κατά περίπτωση γινόταν αντιληπτή – έφερε τη Διοίκηση στη θέση να εμφανίζεται ως «φρένο» ατελέσφορων πολιτικών, δίνοντας παράλληλα στη δράση και αντίδρασή της έναν «πολιτικό τόνο».

Η διαμόρφωση του παραπάνω ρόλου του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών είχε, επιπλέον, περαιτέρω αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι οι αξιωματούχοι του Υπουργείου βρίσκονταν πολύ συχνά στη δύσκολη θέση να πρέπει να επιχειρηματολογήσουν εναντίον δημόσιων πολιτικών (public policies) που επιβάλλονταν εκ των άνω, η επιχειρηματολογία τους απαιτούνταν να συγκεντρώνει κάποιου είδους «ειδικό βάρος». Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας, η διοίκηση του Υπουργείου οικοδόμησε την αξιοπιστία της – εκτός από το μονοπωλιακό προνόμιο της τεχνογνωσίας που αυταπόδεικτα διαθέτει και εδράζει μεταξύ άλλων στην αρμοδιότητα εισήγησης και ερμηνείας της νομοθεσίας – στην οργανωσιακή, άλλως «συλλογική μνήμη του οργανισμού που ενσαρκώνεται στους φακέλους και τα αρχεία του [...], αλλά και στις ατομικές μνήμες των αξιωματούχων»⁵⁷. Η συλλογική αυτή μνήμη παρουσιάζει ένα εγγενές, ταυτόσημο με την προσανζητική κουλτούρα στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών, χαρακτηριστικό. Λειτουργεί στη βάση μιας προσανζητικής διαδικασίας πεπραγμένων, που ερείδεται με τη σειρά της στο γραφειοκρατικό σύστημα οργάνωσής της. Συνεπώς, παρότι η κομματικοποίηση της διοίκησης εμφανίζεται ως κυρίαρχο χαρακτηριστικό στη δομή και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών δείχνει να εκφεύγει του πλήρους ελέγχου. Βασιζόμενο, δε, στην τεχνογνωσία και στην οργανωσιακή μνήμη που διαθέτει, αναπτύσσει «ελιτίστικά» χαρακτηριστικά, ενισχύοντας τον προσανζητισμό στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν την υιοθέτηση δημόσιων πολιτικών.

Με λίγα λόγια, αναλόγως των περιθωρίων δράσης που επέτρεπε η εκάστοτε πολιτική ηγεσία, το Υπουργείο Οικονομικών φαίνεται ότι εδραίωσε μεταπολιτευτικά μια δική του σταθερή «πολιτική» ταυτότητα και δράση, η οποία αναπτύχθηκε ως αντίδραση στη βολονταριστική δράση των πολιτικών ελίτ. Η δράση αυτή φαίνεται ότι ήταν προσαρμοσμένη στα προσανζητικά χαρακτηριστικά της περιόδου και, τελικά, βάραινε στη διαμόρφωση και στη εφαρμογή των πολιτικών (policies). Η παρεχόμενη γνώση,

⁵⁶ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.197 και τις εκεί παραπομπές.

⁵⁷ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.199 και τις εκεί παραπομπές.

τεχνογνωσία και εμπειρία των αξιωματούχων της διοίκησης του Υπουργείου αποτελούσε *a priori* μια αξιόπιστη «εισροή» (σε πλήθος περιπτώσεων την πλέον αξιόπιστη) και ως εκ τούτου διασφάλιζε σε μεγάλο βαθμό, αφενός την αποτελεσματική εφαρμογή έγκυρων τεχνικών και, αφετέρου, μια αξιόπιστη εκτίμηση για «τις συνέπειες και τις πιθανές ανταλλαγές ανάμεσα σε αντικρουόμενους στόχους και αξίες που είναι απαραίτητες για τη λήψη ισορροπημένων αποφάσεων πολιτικής»⁵⁸. Επομένως, το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών σε όλη τη μακρά περίοδο σταθερότητας που ακολούθησε τη μεταπολίτευση και μέχρι την έναρξη της ελληνικής κρίσης το 2010 αποτέλεσε κάτι περισσότερο από μια εξέχουσα οργανωσιακή δομή, προσομοιάζοντας μάλλον σε αποφασιστικό «παίκτη» στη διαμόρφωση των δημόσιων οικονομικών πολιτικών.

Το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης το 2010, η ένταση, η διάρκεια της και η αλλαγή στα δεδομένα που επέφερε συντείνουν στο συμπέρασμα ότι η μακρά περίοδος προσαυξητικής σταθερότητας στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών που χαρακτήριζε τη μεταπολίτευση αποτελεί παρελθόν. Μαζί της φαίνεται ότι τείνει – κατ’ ανάγκη – να αποτελέσει παρελθόν και το προσαυξητικό μοντέλο λήψης αποφάσεων που ταυτίστηκε με τον κρατικό κορπορατισμό, τον οποίο γέννησε η κομματικοποίηση του κράτους εν γένει και συνάμα βασίστηκε σε αυτόν. Το τέλος αυτής της περιόδου ήταν φυσικό να αναδείξει το αίτημα για ουσιαστική και σοβαρή μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, δεδομένου ότι η θέση και ο ρόλος της στον κρατικό μηχανισμό καθιστά την αλλαγή της «κλειδί» για τις υπόλοιπες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις⁵⁹: μια μεταρρύθμιση η πολιτική οικονομία και διαχείριση της οποίας θα πρέπει να πάψει να συνιστά «το κατ’ εξοχήν πεδίο αυτοσχεδιασμού διάφορων μαθητευόμενων ‘μάγων’»⁶⁰. Το γεγονός ότι οι «παλιές λύσεις δεν αρκούν και ότι αυτό που φαινόταν χρήσιμο και οικείο στο παρελθόν, παρουσιάζεται πλέον ως απρόσφορο και αλυσιτελές για το παρόν και πολύ περισσότερο για το μέλλον»⁶¹, σε συνδυασμό με την αδήριτη η ανάγκη για άμεσες λύσεις σε καθεστώς αφόρητης δημοσιονομικής πίεσης, δεν πρέπει, ωστόσο, να επιτρέψει την ταύτιση της ανάγκης για «ταχύτητα» στις αποφάσεις με την «προχειρότητα» στη διαδικασία της μεταρρύθμισης.

Ο παραπάνω συλλογισμός οδηγεί στα ακόλουθα συμπεράσματα: Πρώτον, η ανάγκη για ουσιαστική μεταρρύθμιση του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών και η υιοθέτηση ενός νέου «παραδείγματος» πολιτικής, δεδομένου ότι το προηγούμενο έχει εξαντλήσει προ πολλού τα όριά του, ήταν επιβεβλημένες από το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης. Δεύτερον, για την ευόδωση της προσδοκώμενης μεταρρύθμισης θα ήταν απαραίτητο να ληφθούν υπόψη ταυτόχρονα, αφενός τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του Υπουργείου Οικονομικών, αφετέρου τα γενικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των παθογενειών και των στρεβλώσεων που χρονιάζουν. Τρίτον, η

⁵⁸ Wallis, J., Dollery, B., ό.π., σελ.199-200.

⁵⁹ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.132.

⁶⁰ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.94.

⁶¹ Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.95.

μεταρρύθμιση θα έπρεπε να αναδείξει και να αναπτύξει το *ρυθμιστικό, εγγυητικό και ελεγκτικό ρόλο* του σύγχρονου κράτους. «Η εστίαση του ρόλου και της δράσης του κράτους στον ρυθμιστικό, εγγυητικό και ελεγκτικό του ρόλο συνεπάγεται μια αναδιάταξη του κυριάρχου έως πρόσφατα δόγματος κρατικής οργάνωσης: από την κωπηλασία στην πλοήγηση και τη διακυβέρνηση του δημόσιου χώρου σύμφωνα με νέα κριτήρια και αρχές όχι πολιτικού αλλά διοικητικού και οργανωτικού χαρακτήρα»⁶².

Γ. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Ι. Μία μεταρρύθμιση με πολλά πρόσωπα

α. Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων

Ο νόμος 4093/2012⁶³ συνιστά κατά ένα μεγάλο μέρος του εφαρμογή των προβλέψεων του Δεύτερου Μνημονίου Συνεννόησης, το οποίο είχε προηγουμένως ενσωματωθεί στην ελληνική νομοθεσία με το νόμο 4046/2012⁶⁴. Με το άρθρο Πρώτο, Παράγραφος Ε, Υποπαράγραφος 2 του νόμου 4093/2012 και στο πλαίσιο ρητής μνημονιακής δέσμευσης⁶⁵ συνίσταται Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (εφεξής ΓΓΔΕ), η οποία αντικαθιστά την προϋφιστάμενη Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων. Η ΓΓΔΕ αποτελεί ουσιαστικά ένα σημαντικό μέρος στην προσπάθεια μεταρρύθμισης του Υπουργείου Οικονομικών και συγκεκριμένα του σκέλους εκείνου του Υπουργείου που σχετίζεται με την οργάνωση, άσκηση και παρακολούθηση της φορολογικής διοίκησης και την εφαρμογή της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, που υπαγορεύει η ανάπτυξη της δημόσιας φορολογικής πολιτικής και άπτεται της είσπραξης των εσόδων. Η ως άνω φαίνεται ότι συνιστά το αποτέλεσμα μιας σειράς συμβιβασμών και – πάντως – διαπραγματεύσεων μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και των υπόλοιπων Μερών⁶⁶ που μετείχαν ενεργά στο Δεύτερο Μνημόνιο συνεργασίας και

⁶² Μακρυδημήτρης Α., ό.π., σελ.134 και τις εκεί παραπομπές.

⁶³ ΦΕΚ Α 222/12.11.2012, «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».

⁶⁴ ΦΕΚ Α'28/14.02.2012, «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας».

⁶⁵ «New structure. As a prior action, we will adopt legislation to: (i) consolidate the revenue administration functions and competencies of the General Directorate of Taxation and the General Directorate of Tax Audits and Collection into a new General Directorate of Tax Administration under the SGPR; (ii) close the General Directorate of Financial Inspection within SGPR and replace with the Internal Affairs Department of SGPR, effective end-June 2014; and issue (iii) the Secretary General Decision to establish the new SGPR structure”, <https://books.google.gr/books?id=WeI5BAAAQBAJ&pg=PA101&lpg=PA101&dq=%E2%80%A2+New+structure>

⁶⁶ Την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

τη δανειακή σύμβαση που το συνόδευε. Πρόκειται για μια συλλογική⁶⁷ απάντηση στις διαπιστώσεις των αδυναμιών, στρεβλώσεων και παθογενειών που όλα τα Μέρη πλέον αναμφίλεκτα διαπίστωναν ότι χρονίζουν σε όλα τα επίπεδα του Υπουργείου Οικονομικών.

Ο κύριος σκοπός της νέας οργανικής μονάδας ήταν να διασφαλίσει τον πλήρη διαχωρισμό της φορολογικής πολιτικής από τη φορολογική διοίκηση, ήτοι να απεξαρτήσει καταρχήν την εφαρμογή της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας από ad hoc πολιτικές παρεμβάσεις και κατ' επέκταση να σταθεροποιήσει και να εξορθολογήσει τη φορολογική βάση και να διασφαλίσει τα δημόσια έσοδα. Το νέο πόνημα φαίνεται ότι επιδίωκε μίαν απάντηση στη στρεβλή λειτουργία του ιεραρχικού συστήματος όπως είχε μέχρι τότε δομηθεί. Η απάντηση αυτή επιχειρήθηκε να δομηθεί, εμφανώς, στις αρχές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (New Public Management)⁶⁸ και όχι σε εκείνες του Βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης (Γραφειοκρατικό Μοντέλο). Είναι εξαιρετικά πιθανό μάλιστα, πίσω από αυτή τη στρατηγική επιλογή να εμφολωθεί η δαιμονοποίηση αυτού του ίδιου του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης ως παρωχημένου και, πάντως, αδύναμου να αποκρούσει τις πολιτικές παρεμβάσεις κατά τη λειτουργία του. Αυτή φαίνεται ότι είναι η δικαιολογητική βάση⁶⁹ για μια εμφανή προσπάθεια μετάβασης από το «αποτυχημένο» ιεραρχικό μοντέλο σε ένα ατομικιστικό μοντέλο διοίκησης, όπως εκφράζεται από New Public Management (NPM) σε επίπεδο διοικητικής επιστήμης.

Τα στοιχεία που επιβεβαιώνουν την παραπάνω διαπίστωση είναι αρκετά στο σχετικό νομοθέτημα (ν.4193/2012), το οποίο φαίνεται τελικά ότι εισάγει κάτι περισσότερο από μία νέα οργανική μονάδα. Πρόκειται μάλλον για μια προσπάθεια δημιουργίας και εισαγωγής ενός «νέου θεσμού», ο οποίος εδράζεται σε ένα διαφορετικό θεωρητικό παράδειγμα διοίκησης που προκρίνεται ως αποτελεσματικότερο δεδομένων των συνθηκών. Οι σχετικές διατάξεις επιβεβαιώνουν την παραπάνω διαπίστωση. Ειδικότερα προβλέπουν ότι ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων (ως επικεφαλής της δομής) είναι – σε αδρές γραμμές – αρμόδιος να διαμορφώνει το στρατηγικό σχεδιασμό, να θέτει στόχους και να αξιολογεί το προσωπικό και την απόδοση των οργανικών μονάδων που

⁶⁷ «Συλλογική» κατ' αποτέλεσμα και τηρουμένων των αναλογιών, δεδομένου ότι η ΓΓΔΕ υπήρξε αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης, δηλαδή συμβιβασμού, γεγονός που δυσχέρανε a priori σε θεωρητικό επίπεδο την αδιαμφισβήτητη «υιοθέτηση της μεταρρύθμισης», όπως εκφράζεται με τον όρο 'ownership of the reform' που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέτει ως προϋπόθεση για την επιτυχία οιασδήποτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

⁶⁸ Σύμφωνα με την Κτιστάκη οι δύο βασικοί άξονες γύρω από τους οποίους περιστρέφεται το NPM είναι «αφενός μεν, οι πολιτικές και οργανωτικές διαδικασίες υλοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονται και, αφετέρου, η συστηματική ανάλυση της διοικητικής πρακτικής» (Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σελ.142).

⁶⁹ Το NPM εξυπηρετεί την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης δεδομένου ότι σύμφωνα με τον Hood «είναι ένα απολιτικό σύστημα διοίκησης ένα ιδεολογικά ουδέτερο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών» (Μιχαλόπουλος Ν., *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σελ.84 και τις εκεί παραπομπές).

υπάγονται σε αυτόν, τις οποίες ελέγχει και εποπτεύει. Επίσης είναι αποκλειστικά αρμόδιος για την επιλογή και τοποθέτηση των προϊσταμένων των μονάδων αρμοδιότητας του και για τη λήξη της θητείας τους, όταν οι στόχοι που έχουν τεθεί δεν εκπληρώνονται. Καθορίζει τη διάρθρωση των υπηρεσιών που υπάγονται στη ΓΓΔΕ και μπορεί να μεταφέρει πόρους από τη μία υπηρεσία στην άλλη. Ακόμη, θέτει τις προϋποθέσεις πρόσληψης προσωπικού και μπορεί να προτείνει ειδικό σύστημα προαγωγών και βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης «κατά παρέκκλιση των κριτηρίων και της διαδικασίας που προβλέπονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα», μπορεί δηλαδή να παρακάμψει τα ισχύοντα για τους δημοσίους υπαλλήλους στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα και κατά συνέπεια να εξασφαλίσει τεράστια διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη διαχείριση του προσωπικού της ΓΓΔΕ. Όλες οι παραπάνω προβλέψεις αποτελούν αρμοδιότητες που εκφεύγουν της λογικής του ιεραρχικού μοντέλου διοίκησης, παρέχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια διαχείρισης πόρων και ευελιξία και φαίνεται ότι εκπληρώνουν – σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο – τις επιταγές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, όπως εκφράζονται από το μότο της απορρυθμιστικής τάσης “let the managers manage”⁷⁰.

Επιπλέον, ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων είναι υποχρεωμένος να υποβάλει στη Βουλή (μέσω, ωστόσο, του Υπουργού Οικονομικών) αναλυτική έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων της ΓΓΔΕ κάθε χρόνο, δίχως εξειδικευμένα στοιχεία, προφανώς ως εργαλείο που διευκολύνει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο του έργου του Γενικού Γραμματέα⁷¹ (διαμέσου πάντως του Υπουργού που δεν παύει να ασκεί ιεραρχικό έλεγχο), ο οποίος περιορίζεται – πάντως – μόνον σε αυτήν. Επίσης, όσον για την επιλογή του Γενικού Γραμματέα, ο νόμος προβλέπει συγκεκριμένα προσόντα, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζει η απαίτηση σημαντικής επαγγελματικής εμπειρίας «κατά προτίμηση στον ιδιωτικό τομέα», που σαφώς εκφράζει την προαίρεση του νομοθέτη ως προς την προέλευση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων⁷². Η θητεία του ορίζεται σε πέντε έτη⁷³ και με την ανάληψη των καθηκόντων του «υπογράφει συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον Υπουργό Οικονομικών», όπου περιλαμβάνονται οι υποχρεώσεις του και οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν από το Γενικό Γραμματέα κατά τη διάρκεια της θητείας του (συνολικά και ανά έτος). Τέλος, δίνεται η δυνατότητα με κοινή υπουργική απόφαση να οριστεί «ετήσια ειδική ανταμοιβή» (bonus) υπέρ του Γενικού Γραμματέα, «ως ποσοστό επί των εισπράξεων που

⁷⁰ Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., ό.π., σελ.129.

⁷¹ Είναι προφανές ότι η έκθεση αυτή προσομοιάζει με την «έκθεση πεπραγμένων» που υποβάλλουν όλες οι ανεξάρτητες αρχές στον Πρόεδρο της Βουλής βάσει του άρθρου 138^A του Κανονισμού της Βουλής, με το οποίο ορίζονται τα του κοινοβουλευτικού ελέγχου των ανεξαρτήτων αρχών.

⁷² Η προαίρεση αυτή φαίνεται ότι εκφράζει εμμέσως την επιθυμία του νομοθέτη να αναλάβει η διοίκηση της ΓΓΔΕ πρόσωπο με εμπειρία διαχείρισης στον ιδιωτικό τομέα (manager), έτσι ώστε να είναι σε θέση να αξιοποιήσει τις δυνατότητες ανεξαρτησίας που του παρέχουν τα εργαλεία του New Public Management.

⁷³ Η συγκεκριμένη θητεία που συντείνει στη διασφάλιση της προσωπικής ανεξαρτησίας του Γενικού Γραμματέα συνιστά στοιχείο που προσομοιάζει σε χαρακτηριστικό που απαντάται σε ανεξάρτητες αρχές προς ενίσχυση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών της.

της Γενικής Γραμματείας που υπερβαίνουν τον ετήσιο στόχο». Τα δύο τελευταία στοιχεία, ήτοι «συμβόλαιο αποδοτικότητας»⁷⁴ και «bonus αποδοτικότητας»⁷⁵ δεν καταλείπουν αμφιβολία για τη στρατηγική επιλογή αλλαγής του παραδείγματος διοίκησης, την απομάκρυνση δηλαδή από το ιεραρχικό πρότυπο διοίκησης και την υιοθέτηση πρακτικών του New Public Management.

Από τα παραπάνω μπορεί κανείς να συναγάγει, καταρχάς, δύο συμπεράσματα. Πρώτον, η νέα δομή παρουσιάζει *sui generis* χαρακτηριστικά. Από τη μία πλευρά διατηρεί τη θέση της στην ιεραρχική δομή του Υπουργείου Οικονομικών⁷⁶ και υπάγεται στον ιεραρχικό έλεγχο του Υπουργού, τουλάχιστον ως προς ένα μέρος των αρμοδιοτήτων της⁷⁷. Από την άλλη πλευρά της έχουν παραχωρηθεί αποκλειστικές αρμοδιότητες που δεν υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο⁷⁸, καθιστώντας τη ΓΓΔΕ αυτόνομη ως προς αυτές. Ο δυισμός αυτός έχει ως αποτέλεσμα μια «ημιαυτόνομη» ΓΓΔΕ, φαινόμενο σπάνιο και μάλλον πρωτοφανές στη διοικητική πραγματικότητα της χώρας. Δεύτερον, η νέα δομή φαίνεται ότι συνιστά κάτι περισσότερο από μία προσπάθεια μεταρρύθμισης του ιεραρχικού μοντέλου διοίκησης. Πρόκειται, συνεπώς, για μια ριζοσπαστική εξέλιξη. Η ΓΓΔΕ παρότι παραμένει στο πλαίσιο της γραφειοκρατικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, εισάγει ταυτοχρόνως χαρακτηριστικά που παραπέμπουν στο *ατομικιστικό παράδειγμα διοίκησης*, έτσι όπως εκφράζεται σε επίπεδο διοικητικής επιστήμης από το New Public Management. Πρόκειται ουσιαστικά για μια προσπάθεια να εισαχθεί στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα ένας νέος θεσμός, τα χαρακτηριστικά του οποίου φαίνεται ότι καθορίστηκαν ως αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης – και κατά συνέπεια συμβιβασμού – σε ένα πειστικό πλαίσιο δημοσιονομικής αστάθειας. Το κατά πόσο θα ήταν εφικτή η θεσμική αλλαγή σε ένα τόσο πειστικό και περίπλοκο πλαίσιο αποτελεί ζήτημα, δεδομένου ότι η θεσμική αλλαγή συνιστά αφεαυτής μεταρρύθμιση μεγάλης κλίμακας⁷⁹. Πολύ περισσότερο μάλιστα στη συγκεκριμένη περίπτωση που η θεσμική αλλαγή αφορά τη δημιουργία ενός νέου θεσμού (ΓΓΔΕ) μέσα στους κόλπους ενός παλαιού (Υπουργείο Οικονομικών).

⁷⁴ «Η απόδοση ειδικού βάρους στη διοίκηση μέσω συμβάσεων και όχι μέσω ιεραρχίας» συνιστά βασική αρχή επανασχεδιασμού του δημόσιου management (Μιχαλόπουλος Ν., ό.π., σελ.163).

⁷⁵ “Pay for performance” (Λαδή, Σ., Νταλάκου, Β., ό.π., σελ.126).

⁷⁶ «Τα όργανα που είναι [...] ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση. [...] Η ιεραρχική σχέση των οργάνων συνεπάγεται τον ιεραρχικό έλεγχο», ο οποίος τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση (Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1*, 13^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σελ.255).

⁷⁷ Συγκεκριμένα όσον αφορά τον έλεγχο νομιμότητας που ασκείται δίχως κάποια περαιτέρω πρόβλεψη, σε αντίθεση με τον κατασταλακτικό έλεγχο σκοπιμότητας (βλέπε επόμενη υποσημείωση).

⁷⁸ Συγκεκριμένα σε *κατασταλακτικό έλεγχο σκοπιμότητας*, δεδομένου ότι – σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας – αυτός «ασκείται όταν ρητά προβλέπεται από (ΣΕ 2133/1975) ή σαφώς προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις» (Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ.256).

⁷⁹ «Η αλληλεπίδραση μεταξύ πολιτείας και οικονομίας, οι πολλοί δρώντες που έχουν ποικίλους βαθμούς διαπραγματευτικής ισχύος ως προς την επιρροή της θεσμικής αλλαγής, και ο ρόλος της πολιτισμικής κληρονομιάς που εμφανίζεται να υποστηρίζει την εμμονή πολλών ανεπίσημων περιορισμών, όλα αυτά συντελούν σε αυτή την πολυπλοκότητα.» (North D., *Θεσμοί, Θεσμική Αλλαγή και Οικονομική Επίδοση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2006, σελ.205).

β. Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Η ψήφιση του νόμου 4336/2015⁸⁰ ενσωμάτωσε στην εθνική νομοθεσία το Τρίτο Μνημόνιο, στο πλαίσιο του οποίου ρητά προβλεπόταν η δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (εφεξής ΑΑΔΕ ή «Αρχή»)⁸¹. Η Μνημονιακή πρόβλεψη πραγματοποιήθηκε με τον εφαρμοστικό νόμο 4389/2016⁸², ο οποίος προέβλεψε τη σύσταση της εν λόγω Αρχής, με σκοπό την πλήρη λειτουργική της επάρκεια από 01.01.2017. Η νέα Αρχή ουσιαστικά αντικαθιστά και διαδέχεται τη ΓΓΔΕ («ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της ΓΓΔΕ»), η οποία καταργείται από την έναρξη λειτουργίας της ΑΑΔΕ. Η νέα Αρχή έχει διακριτό προϋπολογισμό στο πλαίσιο του Υπουργείου Οικονομικών, η διαχείριση του οποίου γίνεται από τον επικεφαλής της Διοικητή. Ο συστατικός της νόμος προβλέπει ρητά ότι πρόκειται για «Ανεξάρτητη Αρχή» που απολαμβάνει «λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές», παρά μόνον σε κοινοβουλευτικό έλεγχο κατά τα οριζόμενα για τις ανεξάρτητες αρχές στον Κανονισμό της Βουλής (εφεξής ΚτΒ)⁸³. Ως σκοπός της ορίζεται καταρχήν ο προσδιορισμός, η βεβαίωση και η είσπραξη των δημοσίων εσόδων. Οι αρμοδιότητές της – πέραν της γενικής πρόβλεψης περί διαδοχής στις αρμοδιότητες της ΓΓΔΕ – ορίζονται ενδεικτικά από το νόμο και σε αδρές γραμμές αφορούν την είσπραξη των εσόδων και την εφαρμογή της σχετικής φορολογική και τελωνειακής νομοθεσίας, την άσκηση δηλαδή της φορολογικής διοίκησης εν γένει, περιλαμβάνοντας – με ρητή πρόβλεψη – κάθε ενέργεια που είναι απαραίτητη στο παραπάνω πλαίσιο.

Εξειδικεύοντας τη *λειτουργική ανεξαρτησία* της Αρχής ο νόμος ρητά επαναλαμβάνει σε ιδιαίτερο άρθρο⁸⁴ ότι τα όργανα της ΑΑΔΕ «δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε σε διοικητική εποπτεία», στο οποίο (μάλλον ατυχώς από άποψη συστηματικότητας του

⁸⁰ ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

⁸¹ Άρθρο 3, Παράγραφος Γ, Υποπαράγραφος 2, Περίπτωση 2.3, Υποπερίπτωση 8, Ν.4336/2015, «[Ο]ι αρχές θα θεσπίσουν νομοθεσία (βασικό παραδοτέο) για την ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων, με την οποία θα προσδιορίζονται: α) η νομική μορφή, η οργάνωση, το καθεστώς και το πεδίο άσκησης των αρμοδιοτήτων του φορέα· β) οι εξουσίες και οι λειτουργίες του Διευθύνοντος Συμβούλου και του ανεξάρτητου Διοικητικού Συμβουλίου· γ) η σχέση με το Υπουργείο Οικονομικών και άλλους κυβερνητικούς φορείς· δ) η ευελιξία όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους του φορέα και η σχέση του με τη δημόσια διοίκηση. Η αυτονομία του προϋπολογισμού του, με τη δική του Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) και νέο τρόπο χρηματοδότησης για την εναρμόνιση των κινήτρων με την είσπραξη των εσόδων και για τη διασφάλιση της προβλεψιμότητας και της ευελιξίας του προϋπολογισμού· στ) η υποβολή εκθέσεων στην κυβέρνηση και το κοινοβούλιο».

⁸² ΦΕΚ Α 94/27.5.2016, «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις».

⁸³ Η παραπομπή στον Κανονισμό της Βουλής είναι ρητή.

⁸⁴ Η αλήθεια είναι ότι τα περί αποκλεισμού οιοδήποτε ελέγχου ή εποπτείας επαναλαμβάνονται σε αρκετά σημεία του νόμου, γεγονός που, αν και κρίνεται καταρχήν από νομικής άποψης περιττό, συνιστά, ωστόσο, ισχυρή ένδειξη της ουσιαστικής (πολιτικής) σημασίας που αποδίδεται σε αυτόν.

νομοθετήματος) ενσωματώνεται και η πρόβλεψη περί *προσωπικής ανεξαρτησίας*, δίχως ωστόσο περαιτέρω ρητή εξειδίκευση της έννοιας. Ως Όργανα Διοίκησης της Αρχής ορίζονται το *Συμβούλιο Διοίκησης* (εφεξής Συμβούλιο) και ο *Διοικητής*⁸⁵, εγκαθιδρύοντας καταρχήν ένα ενδιαφέρον (και μάλλον πρωτότυπο για τα ελληνικά δεδομένα) σύστημα διαρχίας. Το Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο και τέσσερα μέλη με συγκεκριμένα προσόντα και για συγκεκριμένη θητεία όπως ορίζονται ρητά στο νόμο. Στις δε συνεδριάσεις του συμμετέχει και ο Διοικητής της Αρχής. Η επιλογή των μελών του Συμβουλίου γίνεται έπειτα από ανοιχτό διαγωνισμό με τη υποχρεωτική συμμετοχή *ανεξάρτητης Επιτροπής Επιλογής* με συγκεκριμένη σύνθεση, η οποία καταρτίζει κατάλογο με τους επικρατέστερους υποψηφίους που προτείνει στη συνέχεια στον Υπουργό Οικονομικών. Από τον ως άνω κατάλογο ο Υπουργός επιλέγει τελικά τα μέλη έπειτα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου Διοίκησης ορίζονται περιοριστικά από το νόμο και σε αδρές γραμμές – πέραν των αναφορών σε κατευθυντήριες οδηγίες που δε φαίνεται να είναι δεσμευτικές για το Διοικητή της Αρχής – περιορίζονται επί το πλείστον στην παροχή γνώμης, κυρίως σύμφωνης⁸⁶, όσον αφορά ένα μεγάλο και σημαντικό μέρος των αρμοδιοτήτων του Διοικητή, σε έλεγχο σκοπιμότητας δαπανών πάνω από συγκεκριμένο ύψος και στην τελική πρόταση προς τον Υπουργό των δύο επικρατέστερων υποψηφίων για την κάλυψη της θέσης του Διοικητή.

Το έτερο μέρος της ιδιότυπης διαρχίας της Αρχής, ο Διοικητής, οφείλει να συγκεντρώνει συγκεκριμένα προσόντα που ορίζονται περιοριστικά από το νόμο και επιλέγεται για πενταετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί μία μόνο φορά με απόφαση του Υπουργού και κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου Διοίκησης⁸⁷ με ειδική πλειοψηφία. Η επιλογή του Διοικητή γίνεται έπειτα από ανοιχτό διαγωνισμό με τη συμμετοχή της *ανεξάρτητης Επιτροπής Επιλογής*⁸⁸ σε πρώτη φάση και του Συμβουλίου Διοίκησης σε δεύτερη, το οποίο υποβάλλει τελικά στον Υπουργό – που είναι και το τελικώς αποφασίζον όργανο – τους δύο επικρατέστερους υποψηφίους με σειρά προτεραιότητας, προτείνοντας τον καταλληλότερο. Όλες οι αρμοδιότητες της Αρχής ασκούνται από το Διοικητή, εκτός από εκείνες που επιφυλάσσονται περιοριστικά για το Συμβούλιο. Σε αδρές γραμμές ο Διοικητής έχει εισηγητική αρμοδιότητα προς το Συμβούλιο, όταν η σύμφωνη γνώμη του είναι απαραίτητη (σε αρκετές περιπτώσεις είναι η αλήθεια), διαμορφώνει το στρατηγικό σχεδιασμό και τα επιχειρησιακά σχέδια της Αρχής και εισηγείται στον υπουργό νομοθετικές ρυθμίσεις και την έκδοση προεδρικών

⁸⁵ Με αυτή τη σειρά, στην περίπτωση που σημειολογικά μπορεί να υπονοείται κάτι περαιτέρω.

⁸⁶ Η πρόβλεψη στις περισσότερες περιπτώσεις σύμφωνης γνώμης από το Συμβούλιο συνιστά κατ' ουσίαν το θεμέλιο της ευρείας ιδιότυπης (και όχι – πάντως – αποκλειστικής) διαρχίας. Διότι η σύμφωνη γνώμη «δεσμεύει το όργανο που αποφασίζει, με την έννοια ότι το όργανο αυτό μπορεί ή να εκδώσει την πράξη σύμφωνα με τη γνωμοδότηση ή, εάν δεν αποδέχεται τη γνωμοδότηση με ειδική αιτιολογία, να μην εκδώσει τη πράξη», Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ. 146.

⁸⁷ Το γεγονός αυτό προϋποθέτει ότι το Συμβούλιο έχει ήδη συσταθεί και λειτουργεί.

⁸⁸ Πρόκειται για την ίδια Επιτροπή που συμμετέχει και στην επιλογή του Συμβουλίου Διοίκησης.

διαταγμάτων που αφορούν ζητήματα της αρμοδιότητάς του και εποπτεύει τους φορείς που υπάγονται και λειτουργούν στο πλαίσιο της Αρχής. Τέλος, αποφασίζει αποκλειστικά για ζητήματα προσωπικού και για οργανωτικά θέματα της Αρχής, η οποία συγκροτείται από όλες τις οργανικές μονάδες που υπάγονται κατά την ημερομηνία λειτουργίας της στη ΓΓΔΕ.

Δεδομένων των ως άνω, είναι εμφανές – όπως άλλωστε δηλώνεται πανηγυρικά ήδη από τα πρώτα άρθρα του νομοθετήματος – ότι συστήνεται δια νόμου⁸⁹ ανεξάρτητη αρχή με στόχο την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, η οποία αντικαθιστά και διαδέχεται τη ΓΓΔΕ, ενισχύοντας περαιτέρω το ρόλο της όσον αφορά την είσπραξη των εσόδων, θωρακίζοντας τα Όργανα Διοίκησής της με λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία και τη δυνατότητα δράσης εκτός ιεραρχικού ελέγχου και διοικητικής εποπτείας. Προς επίρρωση της νομικής φύσης της ΑΑΔΕ ως νομοθετικά προβλεπόμενης ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, κρίσιμη είναι η ερμηνεία για το εάν συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά εκείνα που επιτρέπουν το νομικό αυτό χαρακτηρισμό. Ωστόσο, η πολυμορφία που παρουσιάζουν οι νομοθετικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, η οποία οφείλεται στην έλλειψη ενιαίου θεσμικού πλαισίου⁹⁰ και έχει ως συνέπεια να διαπιστώνονται σημαντικές διαφοροποιήσεις στους ιδρυτικούς νόμους των ήδη υφιστάμενων αρχών, συνιστά γεγονός που δυσχεραίνει τη διαπίστωση κοινών χαρακτηριστικών. Παρόλα αυτά, φαίνεται ότι υπάρχουν κάποια βασικά κοινά χαρακτηριστικά, τα οποία απορρέουν από τον νομοθετικό χαρακτηρισμό στα οικία νομοθετήματα⁹¹ των μέχρι τούδε υφιστάμενων ανεξαρτήτων αρχών, η διαπίστωση της συνδρομής των οποίων στο νομοθετικό πλαίσιο της ΑΑΔΕ κρίνεται κρίσιμη.

⁸⁹ Οι νομοθετικώς προβλεπόμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές αποτελούν τη δεύτερη κατηγορία ανεξάρτητων αρχών παράλληλα προς τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, το γενικό πλαίσιο των οποίων καθορίζεται από το άρθρο 101^Α του Συντάγματος και το σχετικό εκτελεστικό νόμο, έπειτα από την αναθεώρηση του 2001. Η νομοθετική πρόβλεψη ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών ουδέποτε αμφισβητήθηκε στην Ελλάδα. Οι λόγοι που συντείνουν σε αυτό, όπως τους παραθέτει ο Τζώνος, είναι οι ακόλουθοι: «i. η προϊστορία του θεσμού, για τον οποίο ουδέποτε ανέκυψε σχετικό ζήτημα, θεωρητικών ή σε επίπεδο Νομολογίας, ii. η επιβεβαίωση αυτής της προϊστορίας στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, στην οποία η δημιουργία ΑΔΑ από τον κοινό Νομοθέτη δεν ετέθη καν σε συζήτηση επειδή, προφανώς, θεωρήθηκε απολύτως φυσική και iii. Η συναφής σχετική διατύπωση του άρθ.56 παρ.3 του Σ., η οποία θεσπίζοντας κώλυμα εκλογιμότητας για «τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών, που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά το άρθ.101^Α, καθώς και των αρχών που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές» δεν επιτρέπει και τυπικώς αμφισβήτηση της σχετικής δυνατότητας του κοινού Νομοθέτη», βλ. Τζώνος Θ., *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010, σελ.121-2 και τις εκεί παραπομπές.

⁹⁰ Η κρατούσα γνώμη στη θεωρία υποστηρίζει ότι το θεσμικό πλαίσιο που θέτει το άρθρο 101^Α του Συντάγματος, προκειμένου να καθορίσει το νομικό καθεστώς των συνταγματικά κατοχυρωμένων, δε δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη όσον αφορά την πρόβλεψη ανεξαρτήτων διοικητικών δια νόμου. Έτσι Τζώνος Θ., *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010, σελ.121-2, Παραράς Π., *Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 2001, σελ.336. Αντίθετα Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 13^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σελ.293.

⁹¹ Τζώνος Θ., ό.π., σελ.150-1.

Ως προς τη διαπίστωση βασικών κοινών χαρακτηριστικών σημειωτέα τα ακόλουθα: Πρώτον, όλα τα σχετικά διοικητικά μορφώματα χαρακτηρίζονται «αρχές» «υπό την έννοια ότι αποτελούν κρατικά όργανα με αρμοδιότητα ασκήσεως δημόσιας εξουσίας, αποφασιστικής κατ' αρχήν φύσεως, κατά τη συνδυασμένη ερμηνεία των άρθ.95 παρ.1 περ. α', 100 παρ.1 περ. δ' Σ. και άρθ.45 παρ.1 ΠΔ 18/1989, η οποία συναρτά την έννοια της διοικητικής αρχής προς την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων»⁹², αρμοδιότητα που αρκεί αφεαυτής για το νομικό τους χαρακτηρισμό⁹³. Δεύτερον, οι εν λόγω «αρχές» «εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία και αποτελούν διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους»⁹⁴ και, συνεπώς, υπόκεινται στο αυτό πλέγμα των κανόνων νομιμότητας που διέπουν την οργάνωση, λειτουργία και την εν γένει δράση των οργάνων της Διοικήσεως»⁹⁵. Το γεγονός αυτό καθιστά τις ως άνω «αρχές» «διοικητικές»⁹⁶ και τις υπάγει αυτομάτως σε δικαστικό⁹⁷, δημοσιονομικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος μπορεί να καθορίζεται από τον ιδρυτικό νόμο. Τρίτον, οι «διοικητικές αρχές» οφείλουν – προκειμένου, άλλωστε, να διαφοροποιούνται ουσιαστικά από τα λοιπά διοικητικά όργανα – να απολαύουν ουσιαστικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, οι οποίες να εξειδικεύονται από συγκεκριμένες διατάξεις, να είναι δηλαδή ουσιαστικά ανεξάρτητες⁹⁸ όσον αφορά τον ιεραρχικό έλεγχο και την εποπτεία από άλλα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας. Η αποξένωση των «ανεξάρτητων διοικητικών αρχών» από την παραπάνω μορφή ελέγχου αποδίδει στη μορφοποίησή τους θεσμικά χαρακτηριστικά εντάσσοντας, μεν, αυτές στην εκτελεστική λειτουργία, σε διακριτό, δε, ρόλο. Η ανεξαρτησία εξειδικεύεται με τη διασφάλιση της θεσμικής και πραγματικής λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών τους, η οποία καθορίζεται και διασφαλίζεται με συγκεκριμένες, ρητές νομικές ρυθμίσεις. Ειδικότερα, η λειτουργική διάσταση της ανεξαρτησίας συνδέεται πρωτίστως με την απουσία ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας και η προσωπική διάσταση της ανεξαρτησίας με συγκεκριμένες κατά περίπτωση προβλέψεις, όπως, ενδεικτικά, τον καθορισμό από το νόμο συγκεκριμένων προσόντων και ορισμένης θητείας, τη δυνατότητα παύσης μόνον για συγκεκριμένους λόγους που καθορίζονται ρητά από τον ιδρυτικό νόμο, την πρόβλεψη ειδικών αμοιβών.

Όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά φαίνεται ότι συντρέχουν στην περίπτωση της ΑΑΔΕ. Ειδικότερα, πέρα από τη ρητή αναφορά του όρου «Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή» (χωρίς

⁹² Τζώνος Θ., ό.π., σελ.151.

⁹³ «Η διοικητική πράξη, αφού θέτει κανόνα δικαίου με άσκηση δημόσιας εξουσίας, μπορεί να είναι μόνον πράξη δημοσίου οργάνου, δεδομένου ότι, εξ ορισμού, δημόσιο είναι το όργανο της έννομης τάξης, το οποίο έχει αρμοδιότητα να θεσπίζει κανόνες δικαίου μονομερώς.», Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ.125. Για την ιδιάζουσα περίπτωση του Συνηγόρου του Πολίτη, βλέπε την ερμηνευτική έκδοχή του Τζώνου υπέρ της διασταλτικής ερμηνείας της έννοιας, Τζώνος Θ., ό.π., σελ.151.

⁹⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ.293.

⁹⁵ Τζώνος Θ., ό.π., σελ.152.

⁹⁶ Τζώνος Θ., ό.π., σελ.152-5.

⁹⁷ Οι πράξεις των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών, δεδομένου ότι έχουν χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, «υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΕ 2543/1999, 96/2003,3305/2005)», Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ.293.

⁹⁸ Τζώνος Θ., ό.π., σελ.155-7.

ωστόσο νομική προσωπικότητα) στον ιδρυτικό της νόμο, από επιμέρους διατάξεις προκύπτει ότι πρόκειται για κρατική αρχή, ενταγμένη στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας, που απολαύει εγγυήσεων ανεξαρτησίας, δίχως να αποτελεί δικαιοδοτικό σχηματισμό, ούτε δημόσιο νομικό πρόσωπο διακριτό από το νομικό πρόσωπο της πολιτείας⁹⁹. «Αρχή» ενταγμένη στο νομικό πρόσωπο του Κράτους διότι, αφενός, ρητά στερείται από το νόμο νομικής προσωπικότητας και, αφετέρου, παρέχονται στα όργανα διοίκησής αρμοδιότητες έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων. «Αρχή Διοικητική» διότι υπάγεται σε δικαστικό, δημοσιονομικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο και όσον αφορά μάλιστα τον τελευταίο, τα όργανα της Αρχής υπόκεινται ρητά από τον ιδρυτικό της νόμο στον κοινοβουλευτικό έλεγχο που προβλέπεται από τον κανονισμό της Βουλής για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, στον οποίο παραπέμπει το άρθρο 101^A του Συντάγματος. Περαιτέρω, όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο Διοικητής της ΑΑΔΕ συμμετέχει υποχρεωτικά στη διαδικασία προετοιμασίας των απαντήσεων (εμμέσως δηλαδή) που ο Υπουργός καλείται να δώσει σε ερωτήσεις, επερωτήσεις, επίκαιρες ερωτήσεις, αναφορές κλπ, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου που ασκεί η Βουλή. Ακόμη, η ΑΑΔΕ υποβάλλει ετήσια αίτηση απολογισμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων της η οποία συζητείται στην Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής με ρητή παραπομπή από το νόμο στο σχετικώς οριζόμενα από τον ΚτΒ.

Επιπλέον, η ΑΑΔΕ χαρακτηρίζεται «Ανεξάρτητη», διότι διασφαλίζεται ουσιαστικά η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των μελών και των οργάνων της Αρχής. Η προστασία της λειτουργικής ανεξαρτησίας επιτυγχάνεται αποκλείοντας ρητά – και μάλιστα με επαναλαμβανόμενες αναφορές στο κείμενο του ιδρυτικού νόμου – οιαδήποτε μορφή ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας από άλλα διοικητικά όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, γεγονός που επιρρωνύεται – πέραν της τυπικής πανηγυρικής διακήρυξης – από τις επιμέρους διατάξεις που δε φαίνεται να διασπούν την ως άνω προαίρεση¹⁰⁰. Η προστασία της προσωπικής ανεξαρτησίας, εκτός από την, επίσης, ρητή της αναφορά στο νόμο, διασφαλίζεται περαιτέρω από τη διαφανή και λεπτομερώς αποτυπωμένη στο γράμμα του νόμου διαδικασία επιλογής των μελών της ΑΑΔΕ στην οποία εμπλέκονται αρκετά όργανα, την καθορισμένη θητεία, τη δυνατότητα παύσης των μελών για συγκεκριμένους λόγους, τη διαχείριση του προϋπολογισμού της Αρχής από τη διοίκηση της ΑΑΔΕ και τον καθορισμό ειδικών προβλέψεων ανταμοιβών για τα μέλη.

⁹⁹ Τα δύο τελευταία χαρακτηριστικά ο Τζώνος εκτιμά ότι οφείλουν να συντρέχουν με τα υπόλοιπα, ως παρακολουθηματικά χαρακτηριστικά της «πρόδηλης διοικητικής φύσεώς τους», αν και διαβλέπει τάση διαφοροποίησης - και μάλιστα ευρείας - από τη νομοθετική πρακτική (Τζώνος Θ., ό.π., σελ.157-8).

¹⁰⁰ Ακόμη και στην περίπτωση διαφωνίας του Υπουργού με το Διοικητή της Αρχής όσον αφορά την εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής, αυτή παραπέμπεται προς επίλυση στο Συμβούλιο Διοίκησης, στο έτερο δηλαδή όργανο διοίκησης της Αρχής (άρ.5,παρ.4, ν.4389/2016).

II. Κριτική

α. «Μια μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης;»

Είναι γεγονός ότι η εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση του διοικητικού μορφώματος της ΓΓΔΕ συνιστά μια μεταρρυθμιστική τομή. Ο *sui generis* χαρακτήρας της, που την καθιστά ένα «μετέωρο βήμα» μεταξύ του σκληρού πυρήνα της οργανωτικής δομής του Υπουργείου Οικονομικών και μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, επιτρέπει τη διαπίστωση ότι η ΓΓΔΕ δε συνιστά τίποτε λιγότερο από ένα νέο θεσμό με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Η μεταρρυθμιστική αυτή προσπάθεια στον τομέα της συλλογής των εσόδων και της εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, δεδομένου ότι πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Δεύτερου Μνημονίου, συνιστά, όπως προαναφέρθηκε, το αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης, η οποία ξεκίνησε με την παραδοχή ότι η υπάρχουσα οργανική δομή στο πλαίσιο του Υπουργείου Οικονομικών, επιβαρυνόμενη με όλες τις συσσωρευμένες παθογένειες της μεταπολίτευσης (βλ. ανωτ. υπό Β.ΙΙ.β'), δε μπορούσε πλέον να ανταποκριθεί στις αυξημένες ανάγκες που επιτείνονταν περαιτέρω από τη δημοσιονομική κρίση. Η ΓΓΔΕ φαίνεται, συνεπώς, ότι ήταν ο κοινός εκείνος τόπος όπου συναντήθηκε η συναινετική διαδικασία διαπραγμάτευσης με τους ετέρους και δανειστές, όσον αφορά την ανάγκη μεταρρύθμισης, προκειμένου να υιοθετηθεί μια αποτελεσματική λύση, η οποία θα μπορούσε να αντιμετωπίσει παθογένειες που χρόνιζαν.

Ωστόσο, αντιπαραβάλλοντας τη μεθοδολογία της μεταρρύθμισης όσον αφορά τη ΓΓΔΕ με εκείνη που έλαβε χώρα στο Υπουργείο Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας (βλ. ανωτ. υπό Β.ΙΙ.β') μπορούν να διαπιστωθούν σε πρώτη φάση τα ακόλουθα: Πρώτον, η μεταρρύθμιση της ΓΓΔΕ, σε αντίθεση με εκείνη στο Υπουργείο Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας επελέγη να μη γίνει εκ των έσω. Στη διαμόρφωση της μεταρρυθμιστικής πρότασης για μια ημιαυτόνομη φορολογική διοίκηση (εκτός του σκληρού πυρήνα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών), αλλά και στην εφαρμογή της, δεν προκύπτει συμμετοχή (σε κανένα στάδιο), του διοικητικού μηχανισμού του Υπουργείου, ούτε καν γνωμοδοτικά¹⁰¹. Δεύτερον, Παράλληλα με το γεγονός ότι η δημοσιονομική κρίση παρείχε το “window of opportunity” για τη μεταρρύθμιση, επελέγη και στην περίπτωση της ΓΓΔΕ, όπως και στην περίπτωση του Υπουργείου Οικονομικών της Νέας Ζηλανδίας, η δράση με ταχύτητα και μυστικότητα, δηλαδή η τακτική του «κεραυνοβόλου πολέμου πολιτικής», ώστε να περιοριστούν τις αντιδράσεις υφιστάμενων δομημένων συμφερόντων. Τρίτον, από τις συχνές αλλαγές που παρατηρήθηκαν στους επικεφαλής της ΓΓΔΕ, ενώ τη πλήρης θητεία τους βάσει νόμου ήταν πενταετής, συντείνει στη

¹⁰¹ Η επιλογή αυτή είχε ως θετικό στοιχείο τον αφηνδιασμό και, συνεπώς, μπορούσε να περιορίσει a priori ενδεχόμενες αντιδράσεις από τη γραφειοκρατική δομή του Υπουργείου που αποτελούσε όλο το προηγούμενο διάστημα αποφασιστικό παίχτη στη διαμόρφωση τη δημόσιας οικονομικής πολιτικής, γεγονός που δείχνει ότι δεν συνεκτιμήθηκε, ή ότι υποτιμήθηκε ή ότι θεωρήθηκε μη σημαντική η πιθανότητα να δημιουργηθούν προβλήματα σε βάθος χρόνου όσον αφορά την προστασία της μεταρρύθμισης, αν και εφόσον εμφανιστούν κάποιες δυσμενείς συνέπειές της.

διαπίστωση ότι υπήρχε μάλλον πρόβλημα στην κατανομή των ρόλων μεταξύ των «εντολοδόχων αλλαγής», δηλαδή τον Υπουργό, τον Υφυπουργό και το Γενικό Γραμματέα και, συνεπώς, αδυναμία στην αφομοίωση μιας συλλογικής πρόσληψης στη διαδικασία διακυβέρνησης.

Η ΓΓΔΕ εισήχθη το 2012 και κατέστη λειτουργική σε σύντομο χρονικό διάστημα (μέσα στο 2013). Ωστόσο, όπως φαίνεται, σε διάστημα δύο μόλις ετών κρίθηκε ότι ήταν επιβεβλημένη μια διαρθρωτική αλλαγή στην ήδη υφιστάμενη δομή, που ουσιαστικά τη μετέτρεψε «πανηγυρικά» σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή συσταθείσα δια νόμου¹⁰². Για τη σκοπιμότητα της αλλαγής αυτής μόνον εικασίες μπορούν να γίνουν. Ωστόσο, δε φαίνεται να είναι άσχετες οι συχνές αλλαγές στο πρόσωπο του Γενικού Γραμματέα, ο οποίος «άλλαξε» δυο φορές σε διάστημα δύο ετών, ενώ η θητεία του βάσει νόμου είναι πενταετής, γεγονός που – εκ του αποτελέσματος – μάλλον αναδεικνύει την προβληματική ανεξαρτησία του θεσμικού του ρόλου. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η παρέμβαση για μια «μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης» είναι γεγονός και ερείδεται στη διαπίστωση προβλημάτων στη λειτουργία της ΓΓΔΕ. Αξιοσημείωτες καθίστανται ωστόσο οι διαφορές στην αξιολογική διαπίστωση της έντασης των προβλημάτων αυτών, οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν σε ποικίλα – και ενδεχομένως αντικρουόμενα – συμπεράσματα όσον αφορά την επιτυχία της ΓΓΔΕ και την ανάγκη μεταρρύθμισής της. Τα συμπεράσματα αυτά μπορεί να ποικίλουν μεταξύ δύο ακραίων εκδοχών που αποτελούν, αφενός, η αντίληψη ότι η προηγούμενη μεταρρυθμιστική προσπάθεια παρουσίαζε τόσο σημαντικά προβλήματα τα οποία επέβαλαν τη θεσμική αλλαγή και αφετέρου η άποψη ότι η νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια εκπονείται ουσιαστικά ως εκ περισπού.

Οι δύο πλευρές (η ελληνική κυβέρνηση και η «τρίκα», όπως είχε επικρατήσει να λέγεται το τριμερές άτυπο όργανο που εκπροσωπούσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο), που έφθασαν στη συμφωνία για μια «ημιαυτόνομη» ΓΓΔΕ, φαίνεται ότι είχαν εμπεδώσει καταρχήν την ανεπάρκεια της υφιστάμενης δομής του Υπουργείου Οικονομικών. Ωστόσο, το γεγονός ότι η απόφαση για τη μεταρρύθμιση ελήφθη κάτω από μια εξαιρετικά πιεστική συγκυρία δημοσιονομικής προσαρμογής, ενδεχομένως να μην επέτρεψε την επαρκή δόμηση και ανάλυση του προβλήματος (πρώτο στάδιο). Καταρχάς τα αιτήματα των δύο άμεσα εμπλεκόμενων «μετόχων» στο πρόβλημα, δηλαδή των δύο μερών που συμμετείχαν στη διαπραγμάτευση για τη μεταρρύθμιση, δεν φαίνεται ότι είχαν ούτε το ίδιο ειδικό βάρος, ούτε την ίδια αξιακή βάση. Δεν είχαν το ίδιο ειδικό βάρος, διότι η ελληνική κυβέρνηση – υπό το βάρος της δημοσιονομικής πίεσης και ως δανειζόμενο μέρος – δε θα μπορούσε

¹⁰² Οι σχετικές αναφορές στον όρο «ανεξάρτητη διοικητική αρχή» και σε όλα τα χαρακτηριστικά που τη διαφοροποιούν λειτουργικά και ουσιαστικά από τα λοιπά όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, όπως επίσης η επανάληψη σε διάφορες διατάξεις του εν λόγω νόμου και με κάθε ευκαιρία του αποκλεισμού ιεραρχικού ελέγχου και εποπτείας, δεν επιτρέπουν αμφισβητήσεις ως προς τη νομική φύση που ο νομοθέτης επιφυλάσσει για το νέο οργανικό μόρφωμα.

παρά να υποστηρίξει τη θέση της μόνον μέχρι ενός ορισμένου σημείου. Δεν είχαν την ίδια αξιακή βάση διότι, παρά το γεγονός ότι η κοινή επιδίωξη αφορούσε το ίδιο πρόβλημα, δεν είναι βέβαιο ότι η προτεινόμενη λύση επεδίωκε τον ίδιο ακριβώς σκοπό και για τα δύο μέρη. Επιπλέον, το γεγονός ότι κυβέρνηση και εταίροι/δανειστές βρέθηκαν σε προνομιακή θέση όσον αφορά τον καθορισμό της λύσης, δεν τους καθιστά μόνους «μετόχους» του προβλήματος, ούτε τους μόνους που θα μπορούσαν να προτείνουν λύσεις. Στη διαδικασία δόμησης και ανάλυσης του προβλήματος για μια αξιόπιστη συλλογή των εσόδων και εφαρμογή της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας είναι βέβαιο ότι μπορούσαν να συνεισφέρουν σημαντικά και άλλοι παράγοντες ως «μέτοχοι». Αφενός η Αγορά (με τη θεσμική έννοια του όρου), αφετέρου το Υπουργείο Οικονομικών που ως μονάδα με ιδιαίτερη οργανική κουλτούρα και χαρακτηριστικά – όπως αναλύθηκε ανωτέρω (υπό Β.Π.α') – είχε διατελέσει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της δημόσιας οικονομικής πολιτικής σε όλη τη διάρκεια της μεταπολίτευσης και – πάντως – είχε αναπτύξει έντονα αντανακλαστικά σχετικά με αυτή. Η συνεισφορά των δύο αυτών μετόχων, που δε φαίνεται να αποδεικνύεται διαμέσου κάποιας δομημένης συμμετοχής τους στη μεταρρυθμιστική διαδικασία, θα μπορούσε ενδεχομένως να συστηματοποιηθεί και να αξιοποιηθεί¹⁰³.

Περαιτέρω, όσον αφορά τις εναλλακτικές επιλογές (δεύτερο στάδιο), για το σχεδιασμό τους φαίνεται ότι επελέγη η διαδικασία υιοθέτησης της *διεθνούς εμπειρίας* για μια ανεξάρτητη αρχή εσόδων, όπως εφαρμόζεται σε άλλα Κράτη, σε συνδυασμό με την *καινοτόμο προσαρμογή* της στο πολιτικοοικονομικό πλαίσιο της διαπραγμάτευσης και στη δημοσιονομική συγκυρία. Εν ολίγοις, φαίνεται ότι η επιλογή για τη δημιουργία ενός καινοτόμου οργανικού και νομικού μορφώματος (πρωτοφανούς για τα ελληνικά δεδομένα) ήταν συνειδητή (τρίτο στάδιο), ενώ υπήρχε η δυνατότητα υιοθέτησης, εξ αρχής, της λύσης της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, η οποία προκρίθηκε τελικά τέσσερα χρόνια αργότερα. Επομένως, η παραπάνω διαδικασία οδήγησε καταρχήν στη λύση της «ημιαυτόνομης» ΓΓΔΕ, η εφαρμογή της οποίας κρίθηκε από τα μέρη ως η προσήκουσα δεδομένων των πολιτικοοικονομικών συνθηκών (τέταρτο στάδιο).

Φθάνοντας στο πέμπτο στάδιο της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας σύμφωνα με το μοντέλο του Μακρυδημήτρη όπως παρουσιάστηκε ανωτέρω (υπό Β.Ι.α'), ήτοι στην αξιολόγηση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, φαίνεται ότι διαπιστώθηκαν ελλείψεις που οδήγησαν στην ανάγκη «μεταρρύθμισης της μεταρρύθμισης». Από την αντιπαράθεση των συστατικών νόμων ΓΓΔΕ και ΑΑΔΕ και από τη συνεκτίμηση πραγματικών περιστατικών, με κυριότερα από αυτά τις συχνές αλλαγές του επικεφαλής της ΓΓΔΕ και την αλλαγή της Κυβέρνησης έπειτα από την προκήρυξη πρόωρων

¹⁰³ Ιδιαίτερος, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν τα χαρακτηριστικά που είχε αναπτύξει το Υπουργείο για μια αξιόπιστη καταγραφή των επιπτώσεων που ενδεχομένως θα είχαν οι προτεινόμενες από τους λοιπούς μετόχους λύσεις, ως περιγραφή της «υποθετικής κατάστασης του επιθυμητού», Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Ε' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.388.

εκλογών, τρεις φαίνεται ότι ήταν οι λόγοι που οδήγησαν στην απόφαση για αλλαγή του μοντέλου διοικητικής οργάνωσης. Πρώτον, η απόλυτη διασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του επικεφαλής της οργανικής δομής, η οποία κρίθηκε ότι μπορεί να επιτευχθεί με το ρητό αποκλεισμό οιασδήποτε εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου¹⁰⁴ και με την δημοσιονομική ανεξαρτησία της δομής¹⁰⁵. Δεύτερον, ο αποτελεσματικός έλεγχος της δομής – συμπληρωματικά προς τον κοινοβουλευτικό και το δικαστικό – διαμέσου ενός συστήματος αμοιβαίου ελέγχου μεταξύ των οργάνων διοίκησης της Αρχής¹⁰⁶ (σύστημα διοίκησης που συνιστά μια ιδιότυπη «διαρχία»¹⁰⁷), ως αντιστάθμισμα του μεγάλου βαθμού ανεξαρτησίας¹⁰⁸ της νέας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής σε συνδυασμό με τον περιορισμένο¹⁰⁹ κοινοβουλευτικό έλεγχο που ασκείται εγγενώς στις ανεξάρτητες αρχές, δεδομένης της σημαντικής και ουσιαστικής λειτουργίας που η ΑΑΔΕ επιτελεί για τη λειτουργία του Κράτους (συλλογή εσόδων και εφαρμογή κανόνων αναγκαστικού δικαίου). Τρίτον, η δημιουργία μιας οργανικής δομής με ξεκάθαρα και σαφή χαρακτηριστικά και, κυρίως, κατανοητή νομική φύση, η οποία θα καθιστά α priori σαφή το σκοπό της σε συνδυασμό με την ανεξαρτησία της από την κεντρική διοίκηση.

Των ως άνω δοθέντων, η αντικατάσταση της ΓΓΔΕ από τη ΑΑΔΕ φαίνεται ότι καταρχάς στοχεύει στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας της μεταρρύθμισης. Ωστόσο, η υιοθέτηση της νομικής μορφής μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής μάλλον ως βελτίωση της προηγούμενης δομής μπορεί να χαρακτηριστεί, παρά ως μεταρρύθμισή της, δεδομένου ότι η διασφάλιση της ανεξαρτησίας και παράλληλα του ελέγχου της Αρχής θα μπορούσε να επιτευχθεί και διαμέσου βελτιώσεων στην υφιστάμενη δομή, δηλαδή στη

¹⁰⁴ Υπενθυμίζεται ότι στο πλαίσιο της ΓΓΔΕ υπήρχε η τυπική δυνατότητα ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας, χρήση της οποίας, ωστόσο, δε φαίνεται να είχε γίνει (ή να γίνεται) στο διάστημα λειτουργίας της ΓΓΔΕ. Ιεραρχικός έλεγχος σκοπιμότητας δε μπορούσε να ασκηθεί διότι δεν προβλεπόταν ρητά, ούτε προέκυπε από τις διατάξεις (βλ. ανωτ. υποσημ.78).

¹⁰⁵ Όπως προβλέπει ρητά ο ιδρυτικός νόμος της Αρχής «[ο]ι απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία της Αρχής εγγράφονται σε χωριστό ειδικό φορέα [...] στον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομικών». «Ο Διοικητής της Αρχής είναι Διατάκτης των πιστώσεων του προϋπολογισμού δαπανών της [...]».

¹⁰⁶ Η τελευταία αυτή μέθοδος, παρότι επίσης πρωτοφανής σε ανεξάρτητη αρχή όσον αφορά τα ελληνικά δεδομένα, δεν είναι άγνωστη ως διεθνής πρακτική. Για παράδειγμα «[η] Σουηδία και η Δανία ενώ παραδοσιακά λειτουργούν μέσω πολλών [αυτόνομων] φορέων προχώρησαν προς τη δημιουργία κεντρικών δομών υπό τον έλεγχο των οποίων τίθενται οι αυτόνομοι φορείς» (Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., ό.π., σελ.137). Στην περίπτωση της διαρχίας της ΑΑΔΕ δε γίνεται έλεγχος από κάποια κεντρική δομή, αλλά παρατηρείται προσπάθεια ελέγχου των πράξεων του Διοικητή διαμέσου μιας άλλης ανεξάρτητης δομής, του Συμβουλίου Διοίκησης, το οποίο εντάσσεται λειτουργικά στην ΑΑΔΕ.

¹⁰⁷ Η άσκηση μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων από το Διοικητή προϋποθέτει η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης.

¹⁰⁸ Δεδομένου ότι στη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία προστίθεται η – σε σημαντικό βαθμό – ανεξάρτητη οικονομική και δημοσιονομική διαχείριση της Αρχής.

¹⁰⁹ «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των ανεξαρτήτων αρχών είναι υποτυπώδης και σαφώς υπολείπεται του κοινοβουλευτικού ελέγχου της Κυβέρνησης, την οποία η Βουλή μπορεί να εξαναγκάσει σε παραίτηση με την ψήφο δυσπιστίας», Σπυρόπουλος Φ., *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σελ.376.

ΓΓΔΕ. Το γεγονός της «πανηγυρικής» εισαγωγής της ΑΑΔΕ εξυπηρετεί μάλλον πολιτικούς σκοπούς που έχουν να κάνουν με το να εμπεδωθεί από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη η τυπική και ουσιαστική μορφή της νέας δομής. Άλλωστε, θα πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι η εισαγωγή της ΑΑΔΕ εγκαινιάζει το θεσμό μιας ανεξάρτητης αρχής εσόδων που είναι βέβαιο ότι είχε πληγεί στην προηγούμενη μορφή του με τις συχνές παραιτήσεις και αποπομπές δύο Γενικών Γραμματέων σε διάστημα δύο ετών, γεγονός που είχε αναμφίλεκτα αποδυναμώσει τη θεσμική ποιότητα της ΓΓΔΕ. Συνεπώς, εξετάζοντας τη σκοπιμότητα της εισαγωγής της ΑΑΔΕ δε μπορεί κανείς να μιλήσει για μεταρρύθμιση, διότι η προηγούμενη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, δηλαδή η ΓΓΔΕ, δεν παρουσίαζε σοβαρά λειτουργικά προβλήματα. Μπορεί, ωστόσο, να μιλήσει κανείς για σημαντική βελτίωση, κυρίως με όρους πολιτικούς, που έχει ως αποτέλεσμα τη θεσμική παραγωγή μιας νέας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής με μεγαλύτερο ειδικό βάρος, ανώτερη θεσμική ποιότητα και μεγαλύτερο «πολιτικό κεφάλαιο», διαπιστώσεις που αποκλείουν τον χαρακτηρισμό της ίδρυσής της ως εκ περισσού.

β. Ζητήματα συνταγματικότητας και ζητήματα ουσίας

Η ΑΑΔΕ συνιστά νομοθετικά προβλεπόμενη ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Το γεγονός ότι με τη σύστασή της δημιουργείται ένα διοικητικό στεγανό στη συλλογή των εσόδων και στην ερμηνεία και εφαρμογή της φορολογικής και της τελωνειακής νομοθεσίας έχει αδιαμφισβήτητα επίπτωση στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν ζητήματα με συνταγματικό ενδιαφέρον. Και εάν μεν με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 101^Α «εξέλιπε πλέον ο προβληματισμός ως προς τη συμβατότητα των ανεξαρτήτων αρχών με το κοινοβουλευτικό πολίτευμα»¹¹⁰, δεν ισχύει το ίδιο για το σύνολο των νομοθετικά προβλεπόμενων ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών. Ζητήματα συνταγματικότητας που αφορούν τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές εν γένει και, επομένως, και τη ΑΑΔΕ συνιστούν, αφενός, ο βαθμός και η επάρκεια του κοινοβουλευτικού ελέγχου και η συμβατότητά του με το αντιπροσωπευτικό σύστημα και την κοινοβουλευτική αρχή και, αφετέρου, η συνταγματικότητα απονομής στην ΑΑΔΕ των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που ο νομοθέτης της επιφυλάσσει.

Ως προς το ζήτημα του κοινοβουλευτικού ελέγχου σημειωτέα τα ακόλουθα: Πρώτον, το ζήτημα του ελλείματος δεν αφορά μόνον τη ΑΑΔΕ, αλλά το σύνολο των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών που συστήνονται δια νόμου. Το ως άνω αφορούσε, δε, και τις μεταγενέστερα συνταγματικά κατοχυρωθείσες ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες μέχρι την αναθεώρηση του 2001 συνιστούσαν ανεξάρτητες αρχές που είχαν συσταθεί δια νόμου. Το γεγονός ότι μετά την αναθεώρηση του 2001 το έλλειμα του κοινοβουλευτικού ελέγχου παραμένει, δεδομένου ότι η Βουλή δε μπορεί να καταθέσει πρόταση δυσπιστίας κατά των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών, ούτε να

¹¹⁰ Σπυρόπουλος Φ., ό.π., σελ.374.

ασκήσει τα υπόλοιπα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου που προβλέπονται για τον έλεγχο Υπουργών και Υφυπουργών (πχ ερωτήσεις, επερωτήσεις κλπ.), αλλά μπορεί μόνον να συζητά επί των εκθέσεων που της υποβάλλονται και να ακροάται τα μέλη των αρχών, αποδεικνύει την ανοχή του συνταγματικού νομοθέτη στον περιορισμένο κοινοβουλευτικό έλεγχο, τον οποίο τεκμαίρεται ότι θεωρεί επαρκή, μάλλον χάριν των αυξημένων προσδοκιών από την ανεξάρτητη λειτουργία των ανεξαρτήτων αρχών¹¹¹. Η παραπάνω ερμηνευτική εκδοχή της αποχής του συνταγματικού νομοθέτη από τη ρύθμιση (άλλως την πλήρωση) του κενού όσον αφορά το έλλειμα κοινοβουλευτικού ελέγχου καθιστά την αποχή από τη ρύθμιση ηθελημένο κενό, γεγονός που επιτρέπει να συναχθεί εξ αντιδιαστολής ότι ο συνταγματικός νομοθέτης θέλησε την αντίθετη ρύθμιση¹¹². Ειδικότερα, όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των νομοθετικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών, όπως η ΑΑΔΕ – δεδομένου ότι για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές υιοθετείται η παραπάνω ερμηνευτική εκδοχή σύμφωνα με την οποία ο συνταγματικός νομοθέτης ηθελημένα δε ρύθμισε περαιτέρω το έλλειμα του κοινοβουλευτικού ελέγχου – μπορεί περαιτέρω να γίνει επίκληση του ερμηνευτικού επιχειρήματος «εκ του μείζονος περί ελάσσονος», δηλαδή ότι, όταν ο νόμος επιτρέπει το μείζον, προφανώς επιτρέπει το έλασσον¹¹³ και, συνεπώς, εφόσον ο υφιστάμενος κοινοβουλευτικός έλεγχος θεωρείται επαρκής για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τεκμαίρεται ότι είναι επαρκής και για τις νομοθετικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές¹¹⁴.

Ως προς τη δυνατότητα απονομής αρμοδιοτήτων συλλογής των δημοσίων εσόδων και ερμηνείας και εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας σε ανεξάρτητη αρχή και μάλιστα δια νόμου συστημένη σημειωτέα τα παρακάτω: Κατά την κρατούσα γνώμη¹¹⁵ με το άρθρο 26, παράγραφος 2 δεν απονέμονται στην εκτελεστική εξουσία συγκεκριμένες αρμοδιότητες, αλλά οι αρμοδιότητες που απονέμονται απλώς περιορίζονται στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και εξειδικεύονται τον κοινό νομοθέτη. Η οριοθέτηση, δε, των αρμοδιοτήτων των ως άνω οργάνων γίνεται «χωρίς συνταγματικούς φραγμούς, εκτός από όσους απορρέουν από ειδικότερες, σε σχέση με

¹¹¹ «[Δ]εν θα πρέπει η άσκηση των τυποποιημένων μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου να περιορίζει, με οποιοδήποτε τρόπο, την ανεξαρτησία των αρχών, παρέχοντας στη Διοίκηση τη δυνατότητα άσκησης, δια του κοινοβουλευτικού ελέγχου, εμμέσου ελέγχου νομιμότητας ή ελέγχου σκοπιμότητας. [...] Για το λόγο αυτό ο νομοθέτης επέλεξε [...] μια πιο ήπια μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου, με σαφείς παρεκκλίσεις από τον παραδοσιακό τρόπο, με τον οποίο η Βουλή ελέγχει την Κυβέρνηση», Λαζαράκος Γ., *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σελ.97.

¹¹² Σπυρόπουλος Φ., *Η Ερμηνεία του Συντάγματος*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 1999, σελ.111.

¹¹³ Σπυρόπουλος Φ., *ό.π.*, σελ.86.

¹¹⁴ Σημειώνεται ότι «[μ]ετά τη συνταγματική τυποποίηση του θεσμού των ανεξαρτήτων αρχών, [...] επήλθε τροποποίηση του ΚανΒ και προστέθηκε το άρθρο 138^Α κατά το οποίο ρυθμίζεται η διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ανεξαρτήτων αρχών, ανεξαρτήτως της συνταγματικής κατοχύρωσής τους ή μη.», Ηλιάδου Α., «Κοινοβουλευτική Αρχή», στο: *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, επιμέλεια Αντωνίου Θ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014, σελ.96.

¹¹⁵ Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ.324.

την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, συνταγματικές διατάξεις»¹¹⁶. Όργανα της εκτελεστικής εξουσίας «αποτελούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση και (υπονοείται) όλα τα άλλα “διοικητικά όργανα”, αρμοδιότητα των οποίων είναι η άσκηση της “εκτελεστικής λειτουργίας”, δηλαδή η ανάπτυξη δραστηριότητας, που εκδηλώνεται με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας»¹¹⁷. Τα διοικητικά όργανα, που αποτελούν την εκτελεστική εξουσία, ασκούν δημόσια εξουσία με μονομερείς πράξεις τους, θεσπίζοντας κανόνες δικαίου¹¹⁸. Δεδομένου ότι οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές εκδίδουν – βάσει αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται από το νόμο – διοικητικές πράξεις και ασκούν δημόσια εξουσία, «εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία και αποτελούν διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους»¹¹⁹. Ο παραπάνω συλλογισμός οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει καταρχήν κώλυμα απονομής οιασδήποτε αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, δεδομένου του διοικητικού τους χαρακτήρα, ο οποίος τις εντάσσει στην εκτελεστική εξουσία, ως διοικητικά όργανα, στα οποία ο νομοθέτης μπορεί να παραχωρεί, δίχως περιορισμούς, αρμοδιότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας, ήτοι έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων (κανονιστική αρμοδιότητα). Επομένως, όσον αφορά το δεύτερο ζήτημα, δεν αποκλείεται η απονομή αρμοδιοτήτων συλλογής των δημοσίων εσόδων και ερμηνείας και εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής πολιτικής στην ΑΑΔΕ.

Περαιτέρω, με την εισαγωγή της ΑΑΔΕ στο διοικητικό και νομικό σύστημα της χώρας και την υποκατάστασή της στο ρόλο της φορολογικής διοίκησης αναφύονται – επιπλέον των συνταγματικών – ζητήματα ουσίας. Στην παρούσα το ενδιαφέρον επικεντρώνεται, αφενός, σε ένα ζήτημα που άπτεται της τήρησης της αρχής της νομιμότητας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που επιφυλάσσονται από το νόμο στην ΑΑΔΕ και, αφετέρου, σε ένα ζήτημα που αφορά, αμιγώς, τον τρόπο διοίκησης και, ειδικότερα, την αλλαγή του μοντέλου διοίκησης καθεαυτής, ήτοι της μετάβασης από τη γραφειοκρατία στο New Public Management (βλ. ανωτ. υπό Γ.Ι.α’), ζήτημα το οποίο σχετίζεται ως προς τις νομικές του προεκτάσεις με το συνταγματικό ζήτημα του περιορισμένου κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η φορολογική και η τελωνειακή νομοθεσία βρίθκει εκ φύσεως τεχνικών όρων και εξαιτίας ακριβώς της τεχνικής της φύσης χρήζει περαιτέρω εξειδικεύσεων και διευκρινήσεων. Γι’ αυτόν το λόγο, εκτός από το πλήθος νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για την έκδοση κανονιστικών πράξεων οι οποίες ρυθμίζουν ζητήματα¹²⁰ αποκλειστικά και μόνο πέραν

¹¹⁶ Χρυσόγονος Κ., ό.π., σελ.324-5.

¹¹⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ.7.

¹¹⁸ Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ.125.

¹¹⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., ό.π., σελ.293.

¹²⁰ «Η κανονιστική αρμοδιότητα της φορολογικής διοίκησης επιτρέπεται κατ’ εξαίρεση [...] κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης για τη ρύθμιση αντικειμένων άλλων από εκείνα που αναφέρονται στο άρθρο 78, παρ.1 και 4 του Συντάγματος», ήτοι εκείνων που αφορούν τα ουσιώδη στοιχεία του φόρου, Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ.64.

των ουσιωδών στοιχείων του φόρου¹²¹, παρέχονται, επιπλέον, διευκρινήσεις με την έκδοση εγκυκλίων¹²² και οδηγιών¹²³, οι οποίες καταρχήν απευθύνονται στα όργανα της φορολογικής διοίκησης. Οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι που εκδίδονται από τον επικεφαλής της φορολογικής διοίκησης, εξαιτίας ακριβώς της τεχνικής φύσης των φορολογικών διατάξεων και των δυσχερειών που παρουσιάζει η ερμηνεία τους συγκριτικά με τις διατάξεις άλλων κλάδων του δικαίου¹²⁴, έχουν μεγάλη πρακτική σημασία, παρά τη μη δεσμευτική ισχύ τους, δεδομένου ότι καθορίζουν ουσιαστικά την ερμηνεία των διατάξεων και, ακολούθως, την έκδοση πράξεων προσδιορισμού φόρων και προστίμων από τα όργανα στα οποία απονέμονται οι σχετικές αρμοδιότητες. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι της φορολογικής διοίκησης να έχουν αποκτήσει «οιονεί κανονιστική ποιότητα», η οποία σε αρκετές περιπτώσεις στην πράξη θέτει εκποδών οιαδήποτε άλλη ερμηνεία των φορολογικών διατάξεων. Περαιτέρω αποτέλεσμα του παραπάνω φαινομένου είναι οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι του Υπουργείου Οικονομικών να έχουν αναχθεί στην καθημερινή πρακτική στη μόνη αληθή ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, παρά το γεγονός ότι σε κάποιες περιπτώσεις η ερμηνευτική προσέγγιση των εγκυκλίων μπορεί να είναι ακόμη και *contra legem*.

Μέχρι τη δημιουργία της ΓΓΔΕ, ο επικεφαλής της φορολογικής διοίκησης Υπουργός Οικονομικών υπόκειτο σε όλα τα ήδη του ελέγχου που προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους νόμους, ήτοι σε δικαστικό, ιεραρχικό και πλήρη κοινοβουλευτικό έλεγχο, με συνέπεια να μπορεί να ελεγχθεί για όλες τις πράξεις, τις παραλήψεις και τις υλικές του ενέργειες, όπως ορίζεται από το Σύνταγμα και τους νόμους. Παρόλα αυτά, ο Υπουργός ή άλλα όργανα της Διοίκησης του Υπουργείου Οικονομικών τα οποία ασκούσαν τις αντίστοιχες αρμοδιότητες, είτε λόγω κακής ερμηνευτικής προσέγγισης, είτε λόγω της ισχυρής «πολιτικής ταυτότητας» που ανέπτυξε μεταπολιτευτικά το Υπουργείο Οικονομικών η οποία του επέβαλε να λειτουργεί ως ανάχωμα σε ατελέσφορες πολιτικές

¹²¹ Ουσιώδη στοιχεία του φόρου βάσει του άρθρου 78, παρ.4 του Συντάγματος αποτελούν το αντικείμενο του φόρου, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές και οι εξαιρέσεις, επιφυλάσσονται ρητά υπέρ του κοινού νομοθέτη και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης, παρά μόνον αντικείμενο τυπικού νόμου (για την απαγόρευση της κανονιστικής φορολογικής αρμοδιότητας βλέπε αντί άλλων Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Ε' έκδοση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ.130-132).

¹²² Η έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων ανέκαθεν αποτελούσε πάγια πρακτική των διοικητικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και της Φορολογικής Διοίκησης. Η έκδοσή τους συμπεριλαμβάνεται στον προληπτικό ιεραρχικό έλεγχο που ασκούσε ο Υπουργός, πλέον ασκεί ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων και στο μέλλον θα ασκεί ο Διοικητής της ΑΑΔΕ στις υπηρεσίες της φορολογικής διοίκησης, δοθείσης της γραφειοκρατικής δομής διοίκησης των ως άνω αρχών, και με αυτήν αποδίδεται ορισμένη ερμηνεία στις ισχύουσες διατάξεις. Οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι, «οι οποίες επαναλαμβάνουν, σχολιάζουν και επεξηγούν τις διατάξεις των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων και παρέχουν οδηγίες για τον τρόπο εφαρμογής τους», δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και, συνεπώς, δεν προσβάλλονται παραδεκτά ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, με αποτέλεσμα να μην υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, Σπηλιωτόπουλος Ε., *ό.π.*, σελ.116-117, υποσημ.36.

¹²³ Ό,τι ισχύει ως προς τη νομική φύση των εγκυκλίων (βλ. προηγ. υποσημ.), ισχύει και για τις οδηγίες, δεδομένου ότι συνιστούν και αυτές μορφή προληπτικού ιεραρχικού ελέγχου, Σπηλιωτόπουλος Ε., *ό.π.*, σελ.256.

¹²⁴ Βλέπε αντί άλλων Φορτσάκη Θ., Σαββαΐδου Κ., *ό.π.*, σελ.51-52.

οπορτουνιστών, είτε επειδή απλώς προσπαθούσε να διορθώσει λάθη «μαθητευόμενων μάγων», είτε, τέλος, διότι του το επέβαλαν πολιτικές παρεμβάσεις, διερρήγγυε σε αρκετές περιπτώσεις διαμέσου ερμηνευτικών εγκυκλίων θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος, όπως την αρχή της νομιμότητας, την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και την αρχή του Κράτους δικαίου, αναλαμβάνοντας αυθαίρετα έναν ρόλο «οιονεί» νομοθέτη. Είναι συνεπώς εύλογο, ενόψει της επικείμενης λειτουργίας της ΑΑΔΕ και δεδομένης της ως άνω οργανωσιακής κουλτούρας της φορολογικής διοίκησης, να ανακύπτουν ερωτήματα που αφορούν τη λειτουργία της έπειτα από την πλήρη κατάργηση του ιεραρχικού ελέγχου και της ουσιαστικής περιστολής του κοινοβουλευτικού, και, ειδικά, για το εάν μπορεί να ελεγχθεί επαρκώς η ερμηνεία των φορολογικών διατάξεων διαμέσου εγκυκλίων, αποκλειστική αρμοδιότητα που ανεπιφύλακτα πλέον της απονέμεται. Διότι, σύμφωνα με τα νέα δεδομένα, ως μοναδικό ουσιαστικό εργαλείο ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της ΑΑΔΕ απομένει μόνον η προσφυγή στη δικαιοσύνη (εξαιρουμένων, ασφαλώς, των εγκυκλίων καθεαυτών¹²⁵) κατά των κανονιστικών πράξεων που εδράζονται στην ερμηνεία που οι εγκύκλιοι υιοθετούν, με τις αντίστοιχες επιπτώσεις που έχει το γεγονός αυτό σε χρόνο και σε χρήμα.

Όπως προαναφέρθηκε (βλ. ανωτ. υπό Γ.Ι.α'), η ίδρυση της ΓΓΔΕ και η αντικατάστασή της από την ΑΑΔΕ συνιστούν χαρακτηριστικό παράδειγμα μετάβασης από το Βεμπεριανό ιδεότυπο διοίκησης στο New Public Management. Η μετάβαση αυτή αποτελεί αποτύπωση στο διοικητικό φαινόμενο αρχών της κλασσικής οικονομικής θεωρίας και ειδικότερα της θεωρίας του ατομικισμού, ακολουθώντας μια φιλελεύθερη λογική υιοθέτησης πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα¹²⁶. Πρόκειται για την απορρυθμιστική λειτουργία στο πλαίσιο μιας κανονιστικής μεταρρυθμιστικής τάσης που επιδιώκει τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία οι διοικητές (και όχι οι πολιτικοί), όντας ελεύθεροι από πολιτικές πιέσεις και κομματικούς ανταγωνισμούς, μπορούν να διαχειρίζονται με μεγαλύτερη ευχέρεια την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Η εφαρμογή της παραπάνω θεωρητικής προσέγγισης λαμβάνει χώρα διαμέσου διοικητικής αποκέντρωσης που περιλαμβάνει – μεταξύ άλλων – τη δημιουργία ανεξάρτητων/αυτόνομων φορέων (agencies) που συνιστούν ουσιαστικά το «όχημα» της εφαρμογής του New Public Management στη δημόσια διοίκηση και που λειτουργούν «σε απόσταση» από τα Υπουργεία, με κύριο στόχο το διαχωρισμό της εφαρμογής από το σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής. Η ΓΓΔΕ και, κυρίως, η ΑΑΔΕ αποτυπώνουν με εντυπωσιακή ακρίβεια τα παραπάνω χαρακτηριστικά και αποτελούν νέες μορφές ρύθμισης προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν στη νέα λογική του δημόσιου τομέα. Η ΑΑΔΕ μάλιστα, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή (βλ. ανωτ. υπό Γ.Ι.β'), φέρει

¹²⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 2, 14^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σελ.108-109.

¹²⁶ Λαδή, Σ., Νταλάκου, Β., ό.π., σελ.120.

απολύτως τα χαρακτηριστικά ανεξάρτητου φορέα. Ειδικότερα, διοικείται από Διοικητή που φέρει όλα τα χαρακτηριστικά manager του ιδιωτικού τομέα, ο οποίος επιλέγεται και διορίζεται με ειδικά κριτήρια και κατόπιν ειδικής διαδικασίας, υπογράφει συμβόλαιο αποδοτικότητας, βρίσκεται υπό συνεχή αξιολόγηση και καθορίζει την εξέλιξη του προσωπικού με κριτήρια ελέγχου ποιότητας και απόδοσης.

Ωστόσο, η ισχυρή τάση μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα διαμέσου των πρακτικών του New Public Management, δεν έχει καταστεί δυνατό να αντιμετωπίσει το ζήτημα της λογοδοσίας των ανεξάρτητων δομών που εισάγει. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, στην περίπτωση των ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών που έχουν συσταθεί δια νόμου, το ζήτημα του ελλιπούς κοινοβουλευτικού ελέγχου αντιμετωπίζεται μάλλον με «στρουθοκαμηλισμό» και – πάντως – δίνοντας την εντύπωση μιας επιλογής με τη λογική του μη «μη χείρον». Η περίπτωση της ΑΑΔΕ δεν αποκλίνει από το γενικό κανόνα, αν και φαίνεται ότι υφίσταται σημαντική πρόοδος ως προς το ζήτημα αυτό. Συγκεκριμένα, η εισαγωγή στη διάρθρωση της ΑΑΔΕ ενός συλλογικού οργάνου, του Συμβουλίου Διοίκησης, καθιστά τη διοίκηση της Αρχής κατά ένα σημαντικό μέρος συλλογική, καθιερώνοντας μία ιδιότυπη «διαρχία» (βλ. ανωτ. υπό Γ.Ι.β'). Η εξέλιξη αυτή είναι σημαντική για δύο λόγους. Ο πρώτος είναι διότι για πρώτη φορά εισάγεται στο νομικό μας πολιτισμό και στη διοικητική πρακτική ανεξάρτητος φορέας διοίκησης που διοικείται από δύο όργανα και ο δεύτερος είναι διότι για πρώτη φορά φαίνεται ότι ο προβληματισμός για την έλλειψη επαρκούς λογοδοσίας και ελέγχου εκφράζεται και κανονιστικά. Το εάν ο τρόπος ο οποίος επελέγη είναι ουσιαστικά επαρκής ή εάν κρίνεται συνταγματικά ανεκτός, συνιστά αντικείμενο προς περαιτέρω προβληματισμό και μένει να αποδειχθεί. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι εξελίξεις σχετικά με το κατάλληλο μείγμα ελέγχου των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, ως έκφρασης του New Public Management στο διοικητικό φαινόμενο, φαίνεται ότι θα κρίνει τελικά και το μέλλον της τάσης αυτής, όχι μόνον όσον αφορά τη συμβατότητά του με τις συνταγματικές επιταγές, αλλά και την ουσιαστική αποτελεσματικότητά του σε σχέση με το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης.

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η έντονη πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας μεταπολιτευτικά είναι πασιδήλη. Η αντιμετώπισή της, όποτε επιχειρήθηκε, σπανίως ήταν αποτελεσματική. Η σύσταση, ωστόσο, της ΓΓΔΕ και η διαδοχή της από την ΑΑΔΕ αποτελούν μια έντιμη προσπάθεια εκ βάθρων μεταρρύθμισης του Υπουργείου Οικονομικών και, ταυτόχρονα, μια προσπάθεια να απεμπλακεί ο τομέας της συλλογής των εσόδων και της εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας από τις παθογένειες του κομματικού κράτους και τις στρεβλώσεις και ανεπάρκειες που αυτό δημιουργεί στη δημόσια διοίκηση εν γένει. Η συνείδηση της αδυναμίας του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης να αντιμετωπίσει τον κομματισμό, με αποτέλεσμα Πολιτική και Διοίκηση να ταυτίζονται σε τέτοιο βαθμό,

ώστε η τελευταία να έχει αποκτήσει καθεστωτικά χαρακτηριστικά, ενόψει, μάλιστα, μιας πρωτοφανούς δημοσιονομικής κρίσης, συνέτειναν στη συνείδηση της ανάγκης για αλλαγή πορείας.

Ωστόσο, η μεταρρύθμιση δεν αποτελεί μία έννοια αόριστη, την οποία καθορίζουν *in concreto* οι ανάγκες και οι συνθήκες υπό τις οποίες αυτή λαμβάνει χώρα, δίχως αυτό να σημαίνει ότι δεν είναι και αυτές κρίσιμες όσον αφορά την αποτελεσματικότητά της. Αντιθέτως, όπως αναπτύχθηκε παραπάνω, η μεταρρύθμιση συνιστά «διαδικασία» και ως τέτοια φαίνεται ότι συγκεντρώνει κανονιστικά χαρακτηριστικά, τα οποία τείνουν να διασφαλίζουν μία ορθολογική διαχείριση της εξέλιξής της. Η παραδοχή της ύπαρξης κανονιστικών χαρακτηριστικών και ανάγκης ορθολογικής διαχείρισης, οδηγεί ως φυσικό επακόλουθο στη διαμόρφωση συγκεκριμένης κατά στάδια μεθοδολογίας μεταρρύθμισης που επιβεβαιώνουν, τελικά, τη διαδικαστική της φύση. Στην παρούσα η εν λόγω κανονιστική μεθοδολογική προσέγγιση αποτέλεσε τη λυδία λίθο για τη μεταρρύθμιση που ξεκίνησε με τη ΓΓΔΕ και κατάληξε στην ΑΑΔΕ.

Τα ευρήματα όσον αφορά αδυναμίες σε μεθοδολογικά ζητήματα εντοπίστηκαν κυρίως στο πρώτο κρίσιμο στάδιο που αφορά τη δόμηση και ανάλυση του προβλήματος και, ειδικότερα, στην μη συμμετοχή του συνόλου των «μετόχων» στη λύση προβλήματος, με αποτέλεσμα των περιορισμό των εισροών (input) και, συνεπώς, τον περιορισμό των διαθέσιμων εναλλακτικών απόψεων και λύσεων (output). Επίσης, στο ίδιο στάδιο (το πρώτο σύμφωνα με τη μεθοδολογική προσέγγιση που υιοθετήθηκε) και δεδομένων των συνεχών αλλαγών στο πρόσωπο του Γενικού Γραμματέα, διαφάνηκε – εκ των υστέρων – αδυναμία ως προς το συντονισμό των προσώπων (των «εντολοδόχων αλλαγής» όπως τους χαρακτηρίζει η θεωρία) που είχαν αναλάβει τη διαχείριση της μεταρρύθμισης¹²⁷. Εντούτοις, για την απολύτως αντικειμενική αξιολόγηση των δύο παραπάνω αστοχιών, θα πρέπει να συνεκτιμάται η εξόχως πειστική δημοσιονομική συγκυρία, η οποία απαιτούσε ταχείς χειρισμούς σε πεπερασμένο χρόνο, με αυξημένο, όπως είναι φυσικό, τον κίνδυνο λανθασμένων προσεγγίσεων. Τέλος, όσον αφορά την κριτική προσέγγιση της εν γένει μεταρρύθμισης στον τομέα των εσόδων, διαπιστώθηκε ότι αυτή συναρθρώθηκε ως αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων μεταξύ των εκάστοτε ελληνικών κυβερνήσεων και της τρόικας, ό,τι μπορεί αυτό να σημαίνει για τα ευρήματα, θετικά και τα αρνητικά, δεδομένου ότι η διαπραγματευτική ισχύς των δύο μερών, λόγω της δημοσιονομικής συγκυρίας, δεν ήταν η ίδια.

Περαιτέρω, όσον αφορά την αναγκαιότητα της διαδοχής της ΓΓΔΕ από την ΑΑΔΕ, όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω, αυτή φαίνεται ότι, πρώτον, πραγματοποιήθηκε με μάλλον πολιτικά και όχι κανονιστικά (νομικά ή διοικητικά) κριτήρια και ότι, δεύτερον, δε μπορεί να θεωρηθεί «μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης», αλλά μάλλον «βελτίωση» της

¹²⁷ Αντιπαραβάλε την παρατήρηση του Σκάλκου περί της έλλειψης «καθοδηγητικού συνασπισμού», Σκάλκος Δ., *Αλλάζει η Ελλάδα;*, *Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων*, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2016, σελ.85.

μεταρρύθμισης που προηγήθηκε, δηλαδή της ΓΓΔΕ, κατά το στάδιο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της αρχικής προσπάθειας. Ειδικότερα, με την υιοθέτηση του μοντέλου μιας νομοθετικά συσταθείσας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής δημοσίων εσόδων, επιδιώχθηκε η ενίσχυση της ανεξαρτησίας της, διαμέσου της κατάργησης του ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις των μελών της αρχής, και η παράλληλη ενίσχυση των θεσμικών χαρακτηριστικών της δομής, δεδομένου ότι η νέα νομική της μορφή προβάλλει τη διακριτή λειτουργία της από την ιεραρχική δομή του Κράτους. Τέλος, η θεσμική ενίσχυση της νέας δομής εικάζεται ότι συνιστά αποτέλεσμα των συχνών αλλαγών στο πρόσωπο του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, γεγονός που έπληξε θεσμικά σε μεγάλο βαθμό τη ΓΓΔΕ.

Επιπλέον, όσον αφορά τη φύση της ΑΑΔΕ, αναδείχθηκε ο προβληματισμός για τη συμβατότητα του ελέγχου της νέας δομής με τις συνταγματικές επιταγές, ο κίνδυνος διάρρηξης της συνταγματικής νομιμότητας από την ανεπάρκεια του ελέγχου και ο άμεσος συσχετισμός της νομικής φύσης της Αρχής με την υιοθέτηση του New Public Management. Συγκεκριμένα, υποστηρίχθηκε ότι η υιοθέτηση της νομικής μορφής της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής συνιστά στην ουσία απαραίτητο όρο προκειμένου να μπορεί να θεμελιωθεί στην πράξη η αλλαγή παραδείγματος διοίκησης και να διευκολυνθεί η πορεία από τη γραφειοκρατία στο δημόσιο management. Η θέση αυτή φαίνεται, άλλωστε, ότι αποτέλεσε το θεωρητικό έρεισμα για τις πρακτικές που μετέπειτα χρησιμοποιήθηκαν και οδήγησαν από την «ημιαυτόνομη» ΓΓΔΕ στην πλήρως ανεξάρτητη ΑΑΔΕ.

Τέλος, η σύσταση και οι προβλέψεις λειτουργίας της ΑΑΔΕ ειδικά σε σχέση προς τις προϋφιστάμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές που έχουν συσταθεί δια νόμου φαίνεται ότι αποτελούν ένα σημαντικό βήμα προόδου. Συγκεκριμένα, η παραχώρηση αρμοδιοτήτων στην ΑΑΔΕ γίνεται σε ένα σαφές περίγραμμα και καταρχάς δίχως να φαίνονται επικαλύψεις με αρμοδιότητες άλλων διοικητικών οργάνων της Διοίκησης. Η στελέχωσή της φαίνεται ότι εδράζεται σε μια διαδικασία που δείχνει καταρχήν να εξασφαλίζει την αρχή της αμεροληψίας. Η διακριτή πρόβλεψη του προϋπολογισμού αποτελεί καινοτομία προς τη σωστή κατεύθυνση¹²⁸ και αποτελεί παράδειγμα της δημοσιονομικής στήριξης της νέας Αρχής. Γενικότερα, το εν γένει πλαίσιο υπό το οποίο θα διατελέσει η ΑΑΔΕ φαίνεται ότι είναι σε μεγάλο βαθμό άρτιο και ότι έχει αποτελέσει αντικείμενο συστηματικής επεξεργασίας σε τέτοιο σημείο, ώστε να μπορεί να υποστηριχθεί ότι το εν λόγω μπορεί με τις απαραίτητες ad hoc προσαρμογές να αποκτήσει το ρόλο του «οδηγού» για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου για όλες τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, είτε υφίστανται ήδη, είτε πρόκειται να συσταθούν. Άλλωστε, το εν λόγω ως άνω αίτημα συνδέεται άμεσα με το αίτημα για μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα εν γένει στο πλαίσιο του ευρύτερου εξορθολογισμού του.

¹²⁸ Βλέπε σχετική παρατήρηση του Τζώνου Θ., ό.π., σελ.179.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Acemoglu, D. & Robinson J., *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Business, 2012.

Butler, E., *Public Choice – A Primer*, iea, 2012.

Davies, W., «The return of social government. From ‘socialist calculation’ to ‘social analytics’», *European Journal of Social Theory*, 18/4, 2015.

Davis G., Powell W., “Organization-Environment Relations”, in *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Vol 3, 2nd ed., Eds. Dunnette M., and Hough L., Palo Alto, CA: Consulting Psychologists, 1992.

Ευστρατίου Π.-Μ., *Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Ουσιαστικού και Δικονομικού*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013.

Ηλιάδου Α., «Κοινοβουλευτική Αρχή», στο: *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, επιμέλεια Αντωνίου Θ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014.

Κτιστάκη Σ., *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009.

Λαζαράκος Γ., *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010.

Λαδής, Σ., Νταλάκου, Β., *Ανάλυση της Δημόσιας Πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, 2010.

Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013.

Μακρυδημήτρης Α., *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.

Μιχαλόπουλος Ν., *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003.

Μουζέλης Ν., *Οργάνωση και Γραφειοκρατία, Ανάλυση των Σύγχρονων Θεωριών*, Β΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009.

North D., *Θεσμοί, Θεσμική Αλλαγή και Οικονομική Επίδοση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2006.

OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris, 2012.

OECD, *Structural Reforms in Europe: Achievements and Homework*, OECD, Paris, 2015.

Παραράς Π., *Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.

Παυλόπουλος Π., *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, Το Διοικητικό Φαινόμενο στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, τευχ. Ι, 2^η έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 1983.

Σκάλκος, Δ., *Αλλάζει η Ελλάδα;*, *Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων*, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2016.

Σπανού Κ., «Αδυναμία αυτοδιόρθωσης: Παράγοντες υπονόμευσης των εξορθολογιστικών παρεμβάσεων», στο: *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010.

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1*, 13^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010.

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 2*, 14^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.

Σπυρόπουλος Φ., *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 2006.

Σπυρόπουλος Φ., *Η Ερμηνεία του Συντάγματος*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 1999.

Τζώνος Θ., *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010.

Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, Ε' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.

Φορτσάκης Θ., Σαββαΐδου Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014.

Φρανσουά Ζυλλιέν, *Το εγκώμιο της απραξίας, η αποτελεσματικότητα στην κινεζική σκέψη*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2013.

Wallis, J., Dollery, B., *Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.

Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.