



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΑΤΡΩΝ**
UNIVERSITY OF PATRAS

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΑΤΡΩΝ

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ (ΠΡΩΗΝ ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ &
ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΩΗΝ ΤΕΙ ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ)**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Το ζήτημα της ανεξαρτησίας και λειτουργικότητας της
Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)**

Καραγάλιου Αλεξάνδρα

**Επιβλέπων: Γεωργιάδου Νίκη,
Επίκουρη καθηγήτρια**



ΑΑΔΕ

**Ανεξάρτητη Αρχή
Δημοσίων Εσόδων**

ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ, 2020

Πανεπιστήμιο Πατρών, Τμήμα Χημείας,

[Όνομα, επώνυμο]

© [έτος] – Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΑΤΡΩΝ
UNIVERSITY OF PATRAS

SCHOOL OF NATURAL SCIENCES

DEPARTMENT OF CHEMISTRY

DIPLOMA THESIS

**The issue of independence and the functionality of the
Independent Public Revenue Authority**

Karachaliou Alexandra

Supervisor: Name Surname, Degree



MESSOLONGHI, 2020

University of Patras, Department of Chemistry,

[Surname, name]

© [year] – All rights reserved

Η παρούσα πτυχιακή εργασία αφιερώνεται

*Στην οικογένειά μου, στους φίλους μου και στην καθηγήτρια μου που με βοήθησε στην
διεκπεραίωση της.*

Περιεχόμενα:

Περίληψη	x
Abstract.....	xi
Κεφάλαιο 1	1
Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα	1
1.1 Ορισμός και λόγοι ίδρυσης των ανεξάρτητων αρχών	1
1.2 Οι ανεξάρτητες αρχές στην Ελλάδα και σε διεθνές επίπεδο	3
1.3 Κατηγορίες των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών	4
1.4 Ονομαστικά χαρακτηριστικά ανεξάρτητων Αρχών	5
1.4.1 Οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια	5
1.4.2 Προσωπική ανεξαρτησία των μελών	6
1.4.3 Λειτουργική ανεξαρτησία των μελών	8
1.4.4. Κοινοβουλευτικός έλεγχος	8
1.5 Ο συνταγματικός χαρακτήρας των ανεξάρτητων Αρχών	9
1.6 Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες Αρχές	10
1.6.1 Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών	10
1.6.2 Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων	11
1.6.3 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)	12
1.6.4 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	12
1.6.5 Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)	13
Κεφάλαιο 2	14
Η ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	14
2.1 Η ίδρυση του θεσμού και οι βασικές του λειτουργίες	14
2.2 Νομικός χαρακτήρας και οργανωτική δομή	16
2.3 Αρμοδιότητες	20
2.4 Όραμα, αποστολή και στρατηγικοί στόχοι	21
.....	23
2.5 Πληροφοριακά συστήματα	23
2.5.1 Ηλεκτρονικές υπηρεσίες Α.Α.Δ.Ε.	25
2.5.2 Ταυτοποίηση στοιχείων των πολιτών	27
2.5.2. ΣΥΖΕΥΞΙΣ	27

2.5.2 Διαδικτυακή πύλη ΕΡΜΗΣ	28
2.5.3 ΔΙΑΥΓΕΙΑ	28
2.5.4 Open Gov	29
2.6 Το επιχειρησιακό σχέδιο 2019	29
2.7 Αποδοτικότητα του θεσμού	33
Κεφάλαιο 3	35
Η ανεξαρτησία και λειτουργικότητα της ΑΑΔΕ	35
3.1 Λειτουργική ανεξαρτησία των διοικητικών οργάνων	35
3.2 Τα οφέλη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης	39
3.3 Κίνδυνοι και προκλήσεις που σχετίζονται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση	42
Βιβλιογραφία:	46

Περίληψη

Η παρούσα εργασία εξετάζει την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η οποία συστάθηκε μέσα στο πλαίσιο των μνημονιακών δεσμεύσεων της Ελλάδας κατά την εποχή της οικονομικής κρίσης και αποτελεί την πλέον πρόσφατη Ανεξάρτητη Αρχή της χώρας.

Αρχικά, γίνεται ανασκόπηση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών και τα χαρακτηριστικά τους στην ελληνική έννομη τάξη με ιδιαίτερη αναφορά στις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές.

Στη συνέχεια, η εργασία εστιάζει στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, αναλύοντας τις αιτίες δημιουργίας της, τα βασικά νομικά και οργανωτικά χαρακτηριστικά της, οι βασικές αξίες και οι στρατηγικοί στόχοι που προβλέπονται στον ιδρυτικό της νόμο, τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες που παρέχει στους πολίτες και την αποδοτικότητά της με βάση τον ετήσιο απολογισμό του 2019.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται η λειτουργική ανεξαρτησία των διοικητικών οργάνων της Α.Α.Δ.Ε. και οι βασικότερες κριτικές που έχουν διατυπωθεί σχετικά με αυτή ενώ αναλύονται τα οφέλη και οι κίνδυνοι από τη χρήση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Τέλος, επιχειρείται η εξαγωγή ορισμένων συμπερασμάτων σχετικά με την ανεξαρτησία και τη λειτουργικότητα της Α.Α.Δ.Ε.

Λέξεις- κλειδιά: Α.Α.Δ.Ε., ανεξάρτητες αρχές, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, λειτουργική ανεξαρτησία

Abstract

This paper examines the Independent Public Revenue Authority, which was set up in the context of Greece's memorandum commitments during the economic crisis and constitutes the country's most recent Independent Authority.

Initially, the institution of independent authorities and their characteristics are reviewed within the Greek legal system with special reference to the constitutionally guaranteed independent authorities.

Consequently, the paper focuses on the Independent Public Revenue Authority, analyzing the reasons for its creation, its basic legal and organizational characteristics, the core values and strategic objectives set out in its founding law, the electronic services it provides to citizens and its efficiency, based on its 2019 annual report.

The third chapter examines the operational independence of the administrative bodies of I.A.P.R. and the main criticism leveled at it while analyzing the benefits and risks of using e-government. Finally, some conclusions are attempted regarding the independence and functionality of I.A.P.R.

Keywords: I.A.P.R., independent authorities, e-government, operational independence

Κεφάλαιο 1

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα

1.1 Ορισμός και λόγος ίδρυσης των ανεξάρτητων αρχών

Ο Κουλούρης (1993) έχει ορίσει τις Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές ως «εθνικά συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό, των οποίων τα μέλη απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, κι έχουν ως ρόλο την κυρίαρχη εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής διαμέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών κι εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων, των οποίων η άσκηση δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης, υποτασσόμενη απλώς στον κλασικό έλεγχο νομιμότητας». Επιπλέον, σύμφωνα με τη Ζύγουρα (1992), σκοπό των εν λόγω αρχών αποτελεί η προάσπιση της αμεροληψίας και αντικειμενικότητας των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης καθώς και των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών απέναντι στους κινδύνους που εγκυμονούν ο κρατικός παρεμβατισμός, η αυξημένη οικονομική δραστηριότητα και η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας.

Η ίδρυση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών σε διεθνές επίπεδο συνιστά μία προσπάθεια των πολιτικών ηγεσιών να γεφυρώσουν το χάσμα που διαφάνηκε μεταξύ κρατικής εξουσίας και πολιτών, και το οποίο φάνηκε να λαμβάνει σταδιακά μεγαλύτερες διαστάσεις ενώ, παράλληλα, λειτούργησε και ως απάντηση στη θεσμική κρίση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (Μπεσίλα- Μακρίδη, 2005). Οι ραγδαίες αλλαγές που έλαβαν χώρα κατά τον τελευταίο αιώνα διαμορφώνοντας το σύγχρονο πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον, σε συνδυασμό με τη ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας ανέδειξαν την ανάγκη δημιουργίας πολυάριθμων νέων κρατικών μηχανισμών διοίκησης με αποτέλεσμα οι έννομες σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ κράτους και πολιτών να

πολλαπλασιαστούν και η γραφειοκρατία να αναδειχθεί σε μείζον πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης (Αρώνη, 1975).

Τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης, όπως αυτά περιγράφηκαν στην προηγούμενη παράγραφο, κατέστησαν σαφές ότι οι κυβερνήσεις των κρατών δεν ήταν σε θέση να διασφαλίσουν τον ακέραιο και αμερόληπτο χαρακτήρα της δημόσιας ζωής, ενώ το πρόβλημα γινόταν ιδιαίτερος έντονο σε τομείς που σχετίζονταν με τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν. 2225/1994). Συνεπώς, η δημιουργία μίας ρυθμιστικής αρχής μεταξύ Κράτους και πολιτών, η οποία δε θα έθετε σε κίνδυνο τις σύγχρονες δημοκρατικές αρχές κατέστη μονόδρομος. Οι εν λόγω αρχές έλαβαν τη μορφή μονοπρόσωπων ή συλλογικών θεσμικών οργάνων, επανδρωμένων με προσωπικό εγνωσμένου κύρους που λειτουργούν ανεπηρέαστα από τους αξιωματούχους της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2005).

Με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών προκρίθηκε η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών επιφορτισμένων με την ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών. Η ίδρυση των εν λόγω αρχών οδήγησε στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στον κρατικό μηχανισμό μέσω της αύξησης του επιπέδου διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση και τον περιορισμό των υποθέσεων διαπλοκής δημόσιων λειτουργών (DikeInternational, 1994).

Επιπλέον, η ίδρυση των ανεξάρτητων αρχών θεωρείται ως απότοκο της διατύπωσης νέων θεωριών σχετικά με το ρόλο του κράτους, ο οποίος μεταβλήθηκε από έναν αρκετά επεμβατικό ρόλο αναφορικά με τις οικονομικές δραστηριότητες σε έναν κατεξοχήν ρυθμιστικό. Τέλος, ο εν λόγω θεσμός πρόσφερε τη δυνατότητα στην πολιτική ηγεσία των κρατών που τον υιοθέτησαν να μετακυλήσουν την ευθύνη αποφάσεων που συνδέονταν με σημαντικό πολιτικό κόστος σε μη πολιτικά πρόσωπα (Ηλιάδου, 2010).

1.2 Ο ανεξάρτητες αρχές στην Ελλάδα και σε διεθνές επίπεδο

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών ξεκίνησε από τις Η.Π.Α. κατά τα τέλη του 19^{ου} αιώνα με την ίδρυση της Interstate Commerce Commission ενώ μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, έλαβε χώρα η συστηματική οργάνωσή τους που οδήγησε στην ίδρυση των «Independent (Administrative) Agencies», οι οποίες προέκυψαν από την ανάγκη να υπάρξει μία άμβλυση του χάσματος που προέκυπτε από τον ισχύον παρεμβατικό ρόλο του κράτους και το σύστημα της ελεύθερης αγορά που απολάμβανε ολοένα και μεγαλύτερη απήχηση στα πλαίσια του New Deal (Αντωνόπουλος, 1995; Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012), με σταθερή προσήλωση στην προστασία των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών (Σημίτης, 2008). Από την άλλη πλευρά, η εμφάνιση του θεσμού στην ευρωπαϊκή ήπειρο δεν υπήρξε ένα ταυτόχρονο και ομοιογενές φαινόμενο (Γιαννάκος, 2018). Σημείο αναφοράς του εν λόγω θεσμού υπήρξε το γαλλικό κράτος, μέσω της ίδρυσης των λεγόμενων *Authorités Administratives Indépendantes* κατά τη δεκαετία του 1950 και τη συνεχή τους εξέλιξη κατά τις επόμενες δύο δεκαετίες (Δρόσος, 2003). Λίγα χρόνια αργότερα, το γαλλικό παράδειγμα ακολούθησαν οι χώρες της Σκανδιναβικής χερσονήσου, όπου αναπτύχθηκαν αντίστοιχοι θεσμοί υπό την ονομασία *Ombudsman*, καθώς και η Βρετανία με την ίδρυση των QUANGOS (*quasi – autonomous non – governmental organisations*) (Αντωνόπουλος 1995).

Στην Ελλάδα, ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών οργανώθηκε στα πρότυπα του γαλλικού συστήματος και συνιστά ένα σχετικά νέο φαινόμενο στα πλαίσια του ελληνικού νομικού συστήματος (Δρόσος, 2003). Έχουν διατυπωθεί δύο απόψεις σχετικά με το ποια υπήρξε η πρώτη ανεξάρτητη αρχή που ιδρύθηκε οι οποίες αφορούν την Επιτροπή Ανταγωνισμού που ιδρύθηκε με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 8 του Ν.703/1977 1977 (όπως ανασχηματίστηκε με το άρθρο 4 του Ν. 1934/1991) και το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο που ιδρύθηκε δέκα χρόνια αργότερα, το 1987 (με το άρθρο 9 του Ν. 1730/87) και μετεξελίχθηκε σε Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ν. 1866/1989 όπως αυτό αναθεωρήθηκε με το Ν. 2173/1993). Δεδομένης της σαφούς χρονικής απόστασης των δύο προαναφερθέντων οργάνων, η διχογνωμία έγκειται στο ερώτημα εάν το πρώτο πληρούσε όλα τα κριτήρια και τους σκοπούς μίας ανεξάρτητης αρχής (Νικολάκη, 2018).

1.3 Κατηγορίες των ελληνικών ανεξάρτητων αρχών

Στα πλαίσια του ελληνικού νομικού συστήματος προβλέπονται τέσσερις κατηγορίες Ανεξάρτητων Αρχών (Βενιζέλος, 2008):

Στην πρώτη κατηγορία ανεξάρτητων αρχών υπάγονται εκείνα τα όργανα που φέρουν την ευθύνη για τη θεσμική εγγύηση και την απρόσκοπτη άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των πολιτών. Οι αρχές αυτής περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου της Επικοινωνίας και την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τις αρχές εκείνες που φέρουν την ευθύνη για την εποπτεία της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης διασφαλίζοντας ότι αυτή εκτελείται με τέτοιο τρόπο που να καθίσταται αξιόπιστη, διαφανής και αξιοκρατική. Οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν τον ΑΣΕΠ και το Συνήγορο του Πολίτη.

Στην τρίτη κατηγορία κατατάσσονται εκείνα τα θεσμικά όργανα που είναι επιφορτισμένα με την ρύθμιση της λειτουργίας των αγορών διασφαλίζοντας ότι δε θίγεται ο υγιής οικονομικός ανταγωνισμός. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει την Επιτροπή Ανταγωνισμού, τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων. Η απουσία συνταγματικής κατοχύρωσης των αρχών που εντάσσονται στη συγκεκριμένη κατηγορία εξηγείται από το γεγονός ότι αυτές συνδέονται άρρηκτα με την εφαρμοζόμενη οικονομική πολιτική που αποφασίζει το εκάστοτε κυβερνητικό σχήμα με αποτέλεσμα να υπόκεινται σε συνεχείς αλλαγές, εν μέρει, ως αποτέλεσμα του παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το οποίο συμμορφώνεται η Ελλάδα. Συνεπώς, για πρακτικούς λόγους, δε συνιστάται η συμπερίληψή τους στο συνταγματικό κείμενο αφού κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε τη συχνή αναθεώρηση του Συντάγματος (Βενιζέλος, 2007).

Η τέταρτη κατηγορία περιλαμβάνει τις μικτές αρχές, οι οποίες φέρουν αρμοδιότητες που αποτελούν συνδυασμό των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων των τριών προηγούμενων

κατηγοριών. Πιο αναλυτικά, οι μικτές ανεξάρτητες αρχές εγγυόνται την προάσπιση των ατομικών δικαιωμάτων, ασκούν εποπτεία στην άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης και διατηρούν ρυθμιστικό ρόλο όσον αφορά τη λειτουργία των αγορών.

1.4 Ονομικός χαρακτήρας των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν οργανωτικά μορφώματα τα οποία διαθέτουν διακριτή νομική οντότητα αλλά υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Είναι αρμόδιες για την έκδοση διοικητικών πράξεων, η εκτέλεση των οποίων δεν προϋποθέτει κάποια επιπλέον διοικητική διαδικασία ενώ οι πράξεις τους αυτές υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητάς τους. Επιπλέον, σύμφωνα με όσα ορίζουν τα άρθρα 104, 105 ΕισΝΑΚ21, η δραστηριότητά τους είναι δυνατό να επισύρει την αστική ευθύνη του κράτους. Βασικό χαρακτηριστικό της λειτουργίας τους αποτελεί η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια ενώ η ανεξαρτησία τους από πολιτικές σκοπιμότητες επισφραγίζεται μέσω της ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν τα μέλη τους σε προσωπικό και λειτουργικό επίπεδο.

Το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά τη λειτουργία και τη στελέχωσή των ανεξάρτητων αρχών παρουσιάζει σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, οι οποίες παρουσιάζονται στην παρακάτω παράγραφο, και στις ανεξάρτητες αρχές που συστήνονται ή πρόκειται να συσταθούν με κοινό νόμο (Μπεσίλα- Μακρίδη, 2005).

1.4.1 Οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια

Η διοικητική αυτοτέλεια των ανεξάρτητων αρχών προκύπτει από το γεγονός ότι η εκάστοτε κυβέρνηση της χώρας καθώς και οι κυβερνητικοί διοικητικοί οργανισμοί, όπως ορίζεται με σαφήνεια στο νομικό πλαίσιο της λειτουργίας των πρώτων, στερούνται του δικαιώματος να απευθύνουν υπηρεσιακή εντολή προς αυτές σχετικά με τη δράση τους. Πιο αναλυτικά, οι ανεξάρτητες αρχές βρίσκονται εκτός του υφιστάμενου πλαισίου

της κρατικής διοικητικής ιεραρχίας ενώ απαγορεύεται ρητά η άσκηση οποιουδήποτε είδους ιεραρχικού ελέγχου ή διοικητικής εποπτείας, είτε σκοπιμότητας είτε νομιμότητας, επί των εκδιδόμενων διοικητικών πράξεων. Αντιθέτως, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται από τις ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους τω αρμόδιων δικαστικών αρχών.

Από την άλλη πλευρά, η αυτοτέλεια των ανεξάρτητων αρχών σε οικονομικό επίπεδο προκύπτει από τον τρόπο χρηματοδότησής τους και το βαθμό του οικονομικού ελέγχου στον οποίο υπόκεινται. Οι ανεξάρτητες αρχές χρηματοδοτούνται μέσω ενός ειδικού προϋπολογισμού πιστώσεων που καταρτίζεται από τα μέλη τους και επικυρώνεται από την Ελληνική Βουλή κατά την ψήφιση του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους.

1.4.2 Προσωπική ανεξαρτησία των μελών

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 101^A του Ελληνικού Συντάγματος, τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, με στόχο να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία του θεσμού από οποιουδήποτε είδους πολιτικές σκοπιμότητες. Η αντιστοιχία που παρατηρείται μεταξύ των μελών των ανεξάρτητων αρχών και των τακτικών δικαστών όσον αφορά την ανεξαρτησία τους είναι ενδεικτική του υψηλού κύρους που το Σύνταγμα προσδίδει στα πρώτα (Μπεσίλα- Μακρίδη, 2005).

Αρχικά, η διασφάλιση της προσωπικής ανεξαρτησίας των στελεχών των ανεξάρτητων αρχών, γίνεται μέσω της θεσμοθέτησης μίας συγκεκριμένης και μακράς θητείας και η απαγόρευση της παύσης, μετάθεσης ή αντικατάστασης αυτών πριν από το τέλος της θητείας αυτής. Η θητεία αυτή ανέρχεται, ανάλογα με τη φύση και το ρόλο της κάθε αρχής, σε τρία έως έξι έτη ενώ το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν.3051/ 2002, προβλέπεται το ενδεχόμενο αυτοδίκαιης παράτασης του χρονικού αυτού διαστήματος μέχρι το διορισμό νέων μελών. Οι μόνες περιπτώσεις όπου είναι δυνατή η έκπτωση ενός ατόμου από την ιδιότητα του μέλους μιας ανεξάρτητης αρχής είναι η ύπαρξη ασυμβίβαστου στο πρόσωπο του ή η περίπτωση έκδοσης σε βάρος του κάποιας αμετάκλητης δικαστικής απόφασης που να σχετίζεται με αδίκημα που αφορά το κώλυμα διορισμού δημοσίου υπαλλήλου ή με τα καθήκοντά του ως μέλος της ανεξάρτητης αρχής. Σημειώνεται πως η δυνατότητα

παύσης ενός μέλους προβλέπεται μόνο για ορισμένες από αυτές, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Κουλούρης, 2001).

Κατά τις σχετικές συζητήσεις της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής, τέθηκε το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας της επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών από τη Βουλή αφού θεωρήθηκε ότι αντιβαίνει στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών (Καμτσίδου, 1999). Έτσι, το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 προέβλεπε ότι αρμόδια για τη στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών, σύμφωνα με την παράγραφος 2 του άρθρου 101^A του Συντάγματος, είναι η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής ενώ για τη λήψη σχετικής απόφασης απαιτείται ομοφωνία ή αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Ως εκ τούτου, για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών απαιτείται η επίτευξη ευρείας συναίνεσης μεταξύ των κοινοβουλευτικών κομμάτων. Επιπλέον, η διαδικασία επιλογής των μελών περιγράφεται διεξοδικά στο άρθρο 14, περ. δ΄ και ε΄ του Κανονισμού της Βουλής.

Άλλο στοιχείο που διασφαλίζει την προσωπική ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί η πρόβλεψη για ύπαρξη ασυμβίβαστου της ιδιότητάς τους αφού όλα τα εν ενεργεία μέλη των ανεξάρτητων αρχών δεν επιτρέπεται να ασκούν οποιοδήποτε δημόσιο λειτούργημα ή να κατέχουν μία θέση σε οποιαδήποτε υπηρεσία του Δημοσίου, σε ΝΠΔΔ και σε νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Επιπροσθέτως, στην περίπτωση ορισμένων ανεξάρτητων αρχών, όπως το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), τα μέλη τους φέρουν την υποχρέωση να υποβάλλουν ετήσια δήλωση περιουσιακής κατάστασης περί «πόθεν έσχες»

Τέλος, η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών σε προσωπικό επίπεδο επιτυγχάνεται και μέσω της εξασφάλισης δικονομικής ασυλίας, η οποία έγκειται σε απαγόρευση καταδίωξης, σύλληψης, κράτησης ή δίκης τους για υποθέσεις που δομούνται πάνω στις γνώμες που διατυπώνουν, τις πράξεις που εκδίδουν ή τις προτάσεις που κάνουν σχετικά με την έκδοση νομοθετημάτων που εντάσσονται σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους. Σημειώνεται πως η συγκεκριμένη πρόβλεψη, κατά κανόνα, βρίσκει εφαρμογή στο θεσμό του Συνηγούρου του Πολίτη.

1.4.3 Λειτουργική ανεξαρτησία των μελών

Η ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών σε λειτουργικό επίπεδο απορρέει από το γεγονός ότι η δραστηριότητάς τους μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους κρίνονται αποκλειστικά με βάση την συνταγματικότητα και τη νομιμότητά τους ενώ αυτές μπορούν να έρχονται σε αντίθεση με διατάξεις που κρίνονται ως αντισυνταγματικές. Η πολιτική ηγεσία και τα κρατικά όργανα στερούνται του δικαιώματος να ασκήσουν στη δράση τους οποιουδήποτε είδους έλεγχο, ανεξάρτητα από το εάν αυτός έχει χαρακτήρα προληπτικό ή κατασταλακτικό καθώς και από το εάν συνιστά έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας.

1.4.4. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 2 του Ν.3051/2002, η δράση των ανεξάρτητων αρχών υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο. Επιπλέον, όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, η παρ.3 του άρθρου 101^A του Συντάγματος ορίζει πως «με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου».

Το όργανο της Βουλής, το οποίο είναι επιφορτισμένο με την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου του έργου των ανεξάρτητων αρχών είναι η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται μέσω μίας έκθεσης ετήσιου απολογισμού του έργου της εκάστοτε αρχής, την οποία τα μέλη της υποχρεούνται να υποβάλλουν τον Οκτώβριο κάθε έτους στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος, εν συνεχεία, τη διαβιβάζει στη μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ή στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή ή και σε συνιστώμενη κατά περίπτωση από τη Διάσκεψη των Προέδρων Επιτροπή. Μετά την αξιολόγηση της έκθεσης απολογισμού, οι προαναφερθείσες κοινοβουλευτικές επιτροπές προβαίνουν στη σύνταξη σχετικών πορισμάτων τα οποία καταθέτουν στον Πρόεδρο της Βουλής για να τα διαβιβάσει στον αρμόδιο Υπουργό και τη υπό εξέταση αρχή. Το άρθρο 138^A, παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής προβλέπει ότι το πόρισμα που κατατίθεται πρέπει να περιλαμβάνει και την άποψη της μειοψηφίας ενώ η περ' ε του άρθρου 14 του Κανονισμού της Βουλής προβλέπει ότι η Διάσκεψη των Προέδρων δικαιούται να

καλέσει, εφόσον κάτι τέτοια κριθεί απαραίτητο, τα μέλη οποιασδήποτε ανεξάρτητης αρχής για την παροχή περαιτέρω διευκρινήσεων σχετικά με την άσκηση των συνταγματικά προβλεπόμενων καθηκόντων της.

Σημειώνεται πως η άσκηση ελέγχου επί της δράσης των ανεξάρτητων αρχών εκ μέρους των κοινοβουλευτικών οργάνων δεν σημαίνει, επ' ουδενί, ότι τα μέλη αυτών των οργάνων μπορούν να ασκήσουν έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας στη δράση των ανεξάρτητων αρχών ή ότι νομιμοποιούνται να καθοδηγήσουν τα μέλη τους (Βενιζέλος, 2002).

Ο τρόπος άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου στο έργο των ανεξάρτητων αρχών, όπως αυτός περιγράφηκε παραπάνω, θεωρείται ότι αποτελεί μία συμβιβαστική λύση που συνδυάζει την ανάγκη διασφάλισης της ανεξαρτησίας των εν λόγω οργάνων και την αδυναμία καταλογισμού πολιτικής ευθύνης για τις αποφάσεις τους (Μαυρομούστακου, 2012).

1.50 συνταγματικός χαρακτήρας των Ανεξάρτητων Αρχών

Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, αντικείμενο διαβούλευσης στα πλαίσια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων. Η σχετική συζήτηση οδήγησε στην υπερψήφιση, και μάλιστα με εκτεταμένη πλειοψηφία, της συμπερίληψης του θεσμού στο Σύνταγμα της Ελλάδας ενώ ενστάσεις διατυπώθηκαν κυρίως επί διαδικαστικών ζητημάτων και λεπτομερειών (Βενιζέλος, 2002). Από τις εργασίες της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων προέκυψε η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, η οποία περιελάμβανε και μία σειρά από άρθρα που όριζαν τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών. Το γεγονός αυτό κατέταξε την Ελλάδα στην ολιγομελή ομάδα των κρατών που χαρακτηρίζονται από συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, παρά το γεγονός ότι ο θεσμός εμφανίστηκε σχετικά πρόσφατα στην ελληνική έννομη τάξη (Βενιζέλος, 2002).

Στα πλαίσια της προαναφερθείσας συζήτησης για την αναθεώρηση του Συντάγματος, οι Έλληνες βουλευτές συμφώνησαν στον καθορισμό πέντε αρχών που θα υπάγονταν στο καθεστώς της συνταγματικής κατοχύρωσης: το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο (άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 παρ. 7 Συντ.), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9^Α Συντ.), ο Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Συντ.), και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 19 παρ. 2 Συντ.). Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού επισφραγίστηκε με το άρθρο 101^Α του αναθεωρημένου Συντάγματος ενώ το νομικό πλαίσιο λειτουργίας τους προβλέφθηκε στον εκτελεστικό Νόμο 3051/2002, «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν.4055/2012, καθώς και το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής

Ωστόσο, δεν αποφασίστηκε κάποια αλλαγή όσον αφορά τη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αποφασίσει την ίδρυση επιπλέον οργάνων που θα λειτουργούν υπό το καθεστώς των ανεξάρτητων αρχών. Έτσι, σήμερα, στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπεται η λειτουργία μίας σειράς ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες δεν προστατεύονται από το καθεστώς της συνταγματικής κατοχύρωσης και οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), Η Τράπεζα της Ελλάδος, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.

1.6 Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές

1.6.1 Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών

Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) συστάθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 3115/2003 και στοχεύει στην αποτροπή της παραβίασης του απόρρητου

χαρακτήρα της αλληλογραφίας καθώς και οποιασδήποτε άλλης μορφής επικοινωνίας/ ανταπόκρισης που αφορά οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που αποτελεί φορέα των συνταγματικά προβλεπόμενων δικαιωμάτων. Επιπροσθέτως, φέρει την ευθύνη της προάσπισης της ασφάλειας των δικτύων και πληροφοριών.

Η σύνθεση της ΑΔΑΕ είναι επταμελής, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος ενώ προβλέπεται και ο διορισμός αναπληρωτών αυτών, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από τα ίδια προσόντα και φέρουν τις ίδιες αρμοδιότητες. Πρόκειται για άτομα εγνωσμένου κύρους που συγκεντρώνουν ευρεία αποδοχή των πολιτών και χαρακτηρίζονται από υψηλό επίπεδο κατάρτισης στους τομείς των επικοινωνιών και της Νομικής.

1.6.2 Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) ιδρύθηκε με το Ν. 2472/1997, ο οποίος θεσπίστηκε στα πλαίσια της συμμόρφωσης του ελληνικού δικαίου με την Ευρωπαϊκή Οδηγία 95/46/EK σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ η λειτουργία της άρχισε στις 10 Νοεμβρίου 1997. Η εν λόγω ανεξάρτητη αρχή στοχεύει στην προστασία των δικαιωμάτων των Ελλήνων πολιτών, τα οποία άπτονται της προσωπικότητας και της ιδιωτικής τους ζωής. Η λειτουργία της ΑΠΔΠΧ αποκτά ιδιαίτερη σημασία μέσα στο σύγχρονο περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από τη ραγδαία ανάπτυξη των της τεχνολογίας των ψηφιακών επικοινωνιών και δικτύων. Οι αρμοδιότητες της εν λόγω αρχής διακρίνονται σε: διοικητικές-ελεγκτικές, κανονιστικές-συμβουλευτικές και απολογισμού-δημοσιοποίησης-συνεργασιών

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα αποτελείται από τον Πρόεδρο και έξι μέλη. Πρόεδρος διορίζεται ένας δικαστικός λειτουργός σε βαθμό Συμβούλου της Επικρατείας, αντίστοιχου ή ανώτερου οργάνου ενώ η θητεία όλων των μελών είναι τετραετής. Κάθε μέλος μπορεί να ανανεώσει τη θητεία του μία μόνο φορά.

1.6.3 Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)

Η ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού έγινε με το νόμο 2190/1994 ενώ κατά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, οι διατάξεις που αφορούν την εν λόγω Ανεξάρτητη Αρχή συμπεριλήφθηκαν στην παρ.7 του άρθρου 103. Η εν λόγω ανεξάρτητη αρχή έχει την ευθύνη της στελέχωσης του δημόσιου τομέα μέσα από διαφανείς και αξιοκρατικές διαδικασίες πρόσληψης. Συνιστά τη θεσμική εγγύηση της αμερόληπτης, αξιοκρατικής και διαφανούς επιλογής των δημόσιων υπαλλήλων και οι αρμοδιότητές του διακρίνονται σε: κανονιστικές, ελεγκτικές και κυρωτικές.

Το ΑΣΕΠ στελεχώνεται από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους τα οποία έχουν διατελέσει, ή εξακολουθούν να διατελούν εάν δεν τίθεται ζήτημα ασυμβίβαστου, σε θέσεις ανώτερων/ ανώτατων λειτουργών, τακτικών/ αναπληρωτών καθηγητών Α.Ε.Ι. και ανώτατων στελεχών δημόσιων οργανισμών, επιχειρήσεων και ΝΠΔΔ. Η σύσταση του συμβουλίου γίνεται σε διάφορα επίπεδα και αποτελείται από την Ολομέλεια, τις Ελάσσονες Συνθέσεις, τα Τμήματα και τις Μονομελείς Συνθέσεις.

1.6.4 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Η ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης προβλεπόταν στο νόμο Ν. 1866/1989, ο οποίος αφορούσε το νομοθετικό πλαίσιο για τη λειτουργία των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών. Η λειτουργία του συγκεκριμένου οργάνου ξεκίνησε το Νοέμβριο του 1989 ενώ αποτελεί μία από τις παλαιότερες ανεξάρτητες αρχές της Ελλάδας. Το νομοθετικό πλαίσιο που καθορίζει τη λειτουργία του υπέστη πολυάριθμες μεταβολές. Αποστολή του ΕΣΡ αποτελεί η διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας, η βελτίωση της ποιότητας των προγραμμάτων που μεταδίδουν οι ραδιοφωνικοί και τηλεοπτικοί σταθμοί, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα. Οι αρμοδιότητες της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής διακρίνονται σε: κανονιστικές, αποφασιστικές, ελεγκτικές και κυρωτικές.

Το ΕΣΡ στελεχώνεται από επτά μέλη με τετραετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί μόνο μία φορά. Πρόκειται για άτομα εγνωσμένου κύρους, προερχόμενα από τους χώρους των γραμμάτων, της επιστήμης, της τεχνολογίας, των τεχνών, και της πολιτικής.

Σημειώνεται πως το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά τη λειτουργία του ΕΣΡ καθορίζει μία σειρά από επαγγελματικές ιδιότητες που συνιστούν ασυμβίβαστο με την ιδιότητα του μέλους του συγκεκριμένου συμβουλίου.

1.6.5 Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)

Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη ιδρύθηκε με βάση τις διατάξεις του νόμου 2477/97 και η λειτουργία του ξεκίνησε την 1^η Οκτωβρίου 1998. Σήμερα, η λειτουργία του καθορίζεται με βάση το Ν.3094/2003, ο οποίος προβλέπει πως, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα, έχει μονοπρόσωπο χαρακτήρα και οι αρμοδιότητές του είναι διαμεσολαβητικές και ελεγκτικές τις οποίες επιτυγχάνει μέσω της έκδοσης μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Αποστολή του εν λόγω θεσμού αποτελεί η διερεύνηση ατομικών διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων, ή υλικών ενεργειών οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών προκειμένου να εξακριβώσει εάν καταπατώνται δικαιώματα ή νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Επιπροσθέτως, φέρει την ευθύνη της διερεύνησης της παρουσίας ενεργειών ή παραλείψεων εκ μέρους των λειτουργών της Δημόσιας Διοίκησης ή ιδιωτών που στρέφονται κατά ανηλίκων.

Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, ο εν λόγω θεσμός είναι ο μοναδικός που διαθέτει ένα μόνο μέλος, ωστόσο προβλέπεται η ύπαρξη Βοηθών Συνηγόρων που δρουν επικουρικά αναλαμβάνοντας την επίλυση υποθέσεων που σχετίζονται με τους εξής θεματικούς κύκλους των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη:

- Κύκλος Ανθρώπινων Δικαιωμάτων
- Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας
- Κύκλος Ποιότητας Ζωής
- Κύκλος Σχέσεων Κράτους- Πολίτη
- Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού
- Κύκλος Ισότητας των Φύλων

Κεφάλαιο 2

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

2.1 Ίδρυση του θεσμού και οι βασικές του λειτουργίες

Μία από τις υποχρεώσεις που ανέλαβε το ελληνικό κράτος στα πλαίσια της αναζήτησης οικονομικής στήριξης από τους τρεις θεσμούς, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕπ) και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), αφορούσε την ανεξαρτητοποίηση των οργάνων που ήταν επιφορτισμένα με τον έλεγχο της είσπραξης των δημοσίων εσόδων με στόχο τη βελτιστοποίηση της αποδοτικότητάς τους. Με στόχο να επιτευχθεί ο συγκεκριμένος στόχος, το μνημόνιο που υπέγραψε η Ελλάδα με τους δανειστές προέβλεπε, αρχικά, την κατάργηση της Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων και την αντικατάστασή της από τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, όπως προβλεπόταν από τις διατάξεις του νόμου 4093/2012 (ΦΕΚ 222, Α', 12/11/2012). Εν συνεχεία, στα πλαίσια του τρίτου Μνημονίου, αποφασίστηκε η θεσμοθέτηση της προαναφερθείσας επιτροπής ως ανεξάρτητης αρχής και η συνεπαγόμενη ανεξαρτητοποίηση των φοροεισπρακτικών μηχανισμών από το Υπουργείο Οικονομικών με στόχο να αποκλειστεί η υπαγωγή της στη σφαίρα επιρροής της οποιασδήποτε πολιτικής εξουσίας, στα πρότυπα του Internal Revenue Service, των Η.Π.Α. (Γεμελιάρης, 2017).

Η ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η οποία αντικατέστησε τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων και αποτέλεσε την πλέον πρόσφατη ανεξάρτητη αρχή στην ελληνική έννομη τάξη, προβλέφθηκε από το νόμο 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις». Η επιλογή του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου της Α.Α.Δ.Ε. έλαβε χώρα το Σεπτέμβριο του 2016 και η επιτροπή ανέλαβε τα καθήκοντά της την 1^η Ιανουαρίου του επόμενου έτους.

Σκοπό της Α.Α.Δ.Ε. αποτελεί η διασφάλιση της είσπραξης των δημοσίων εσόδων, ο σχεδιασμός και η εποπτεία των φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων, η αποτροπή της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου και η ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών. Στη νεοσυσταθείσα επιτροπή μεταβιβάζεται και το σύνολο της σχετικής υλικής βάσης (Δημόσιες Υπηρεσίες, Τελωνεία, Χημικές Υπηρεσίες) που μέχρι τότε υπαγόταν στο Υπουργείο Οικονομικών. Η Α.Α.Δ.Ε. συγκεντρώνει τις αρμοδιότητες της κατηρημένης Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, των Δημοσίων Οικονομικών υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) καθώς και ένα τμήμα των αρμοδιοτήτων του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.). Κατόπιν απαίτησης των δανειστών, η διοικητική οργάνωση της υπηρεσίας έγινε με τέτοιο τρόπο που να διασφαλίζει το δικαίωμά τους να έχουν λόγο στην επιλογή των στελεχών της Α.Α.Δ.Ε. και να εποπτεύουν τη λειτουργία της (Γιαννάκος, 2018).

Δεδομένου ότι συγκαταλέγεται στις νομικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, η Α.Α.Δ.Ε. δεν υπόκειται σε κυβερνητικό έλεγχο ενώ χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία σε διοικητικό, οικονομικό και λειτουργικό επίπεδο. Το έργο της εν λόγω επιτροπής υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο μέσω της υποχρέωσης έγγραφης ενημέρωσης των μελών της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, η οποία λαμβάνει χώρα δύο φορές ετησίως. Η υπηρεσία βρίσκεται εκτός της ιεραρχικής πυραμίδας με επικεφαλής τον Υπουργό Οικονομικών αλλά ο τελευταίος έχει το δικαίωμα να καταθέτει προτάσεις σχετικά με την ερμηνεία και τη στρατηγική εφαρμογή της κυβερνητικής φορολογικής πολιτικής σε ζητήματα που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες της Α.Α.Δ.Ε. καθώς και σε περιπτώσεις όπου συντρέχουν ορισμένες εξαιρετικές συνθήκες. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 4389/16, μεταξύ της Α.Α.Δ.Ε. και του Υπουργού Οικονομικών πρέπει να υπάρχει αμφίδρομη ενημέρωση (Σωμαράκη, 2018). Ωστόσο, σε περίπτωση που υπάρξει διάσταση απόψεων μεταξύ του Διοικητή της επιτροπής και του αρμόδιου Υπουργού σχετικά με την εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής, ο τελευταίος αναθέτει την ευθύνη της σχετικής απόφασης στο Διοικητικό Συμβούλιο της Αρχής (Χανιώτου, 2019).

Σύμφωνα με το άρθρο 22 του ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε., τα μέλη της Αρχής επιφορτίζονται με την ευθύνη κατάρτισης του επιχειρησιακού και στρατηγικού σχεδίου

καθώς και επιμέρους σχέδια και δραστηριότητες στα πλαίσια της εφαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής που αποφασίζεται από την πολιτική ηγεσία της χώρας. Επιπλέον, όπως ορίζεται στο άρθρο 23, οι επιμέρους υπηρεσίες που υπάγονται στην εν λόγω αρχή ενημερώνονται για το στρατηγικό σχέδιο και προσδιορίζονται οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι που αυτές καλούνται να επιτύχουν ενώ, παράλληλα, σχεδιάζονται οι μέθοδοι υλοποίησής τους και οι τρόποι αξιολόγησης της δράσης τους. Τέλος, το άρθρο 28 του προαναφερθέντος νόμου ορίζει ότι η Α.Α.Δ.Ε. σχεδιάζει και εφαρμόζει, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, προγράμματα αξιολόγησης του προσωπικού της, τόσο ποιοτικής όσο και ποσοτικής, με βάση τους στόχους που έχουν καθοριστεί και των περιγραμμάτων των θέσεων εργασίας (Π.Θ.Ε.)

2.2 Νομικός χαρακτήρας και οργανωτική δομή

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδρυτικού της νόμου, η Α.Α.Δ.Ε. στερείται νομικής προσωπικότητας και υπάγεται, όπως το σύνολο των Ανεξάρτητων Αρχών, στα όργανα του νομικού προσώπου του κράτους ενώ θεωρείται φορέας της εκτελεστικής εξουσίας. Τα διοικητικά όργανα της εν λόγω αρχής έχουν το νομικό δικαίωμα να εκδίδουν οριστικές εκτελεστικές διοικητικές πράξεις ενώ επιφορτίζονται με την οργάνωση, άσκηση και λειτουργία της φορολογικής πολιτικής, καθώς και με τον υπολογισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών και των τελωνειακών εσόδων. Επιπροσθέτως, έχει την ευθύνη για την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας που άπτεται των αρμοδιοτήτων της καθώς και επιπλέον μέτρων για τη διασφάλιση της φορολογικής και τελωνειακής συμμόρφωσης των πολιτών. Τέλος, σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, τα μέλη της Α.Α.Δ.Ε. έχουν το δικαίωμα να καταθέτουν προτάσεις για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των φοροεισπρακτικών μηχανισμών του κράτους.

Ο διοικητικός χαρακτήρας της Α.Α.Δ.Ε., όπως αυτός προκύπτει από τον ιδρυτικό της νόμο, επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι ο Διοικητικής της εν λόγω ανεξάρτητης

αρχής επιφορτίζεται με την ευθύνη της ενημέρωσης και της προετοιμασίας του αρμόδιου Υπουργού, αυτού των Οικονομικών, ώστε να απαντήσει σε επίκαιρες ερωτήσεις στα πλαίσια της διενέργειας του προβλεπόμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Οι ενημερωτικές εκθέσεις που καταρτίζονται από τα μέλη της Α.Α.Δ.Ε. και υποβάλλονται στην εν λόγω επιτροπή, συζητούνται από την Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής.

Τέλος, ο ιδρυτικός νόμος της Α.Α.Δ.Ε. κατοχυρώνει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της Α.Α.Δ.Ε., δεδομένου ότι αυτή συγκαταλέγεται στις ανεξάρτητες αρχές.

Σημειώνεται πως το νομικό καθεστώς που καθορίζει την οργάνωση και λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων βρίσκεται σε πλήρη συμμόρφωση με το Σύνταγμα και την ελληνική έννομη τάξη, αφού ακολουθεί τις επιταγές του άρθρου 101^Α του Συντάγματος και του νόμου 3051/2002 που αφορούν τη λειτουργία των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών και τις πιο πρόσφατες νομικές διατάξεις που ορίζουν το πλαίσιο λειτουργίας των υπόλοιπων ανεξάρτητων αρχών (Σωμαράκη, 2018).

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου 4389/2016 με τον οποίο θεσμοθετήθηκε η Α.Α.Δ.Ε., τα διοικητικά όργανα της εν λόγω αρχής περιλαμβάνουν το Διοικητή και το Συμβούλιο Διοίκησης. Σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 8 του προαναφερθέντος νόμου, το Διοικητικό Συμβούλιο της Α.Α.Δ.Ε περιλαμβάνει πέντε (5) μέλη, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου, των οποίων η θητεία ανέρχεται σε πέντε (5) έτη. Η συμμετοχή στο Συμβούλιο Διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε., δεν συνιστά πλήρη και αποκλειστική απασχόληση για τα τέσσερα τακτικά μέλη. Ο Διοικητής έχει το δικαίωμα συμμετοχής στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, χωρίς ωστόσο να έχει δικαίωμα συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων μέσω ψηφοφορίας.

Τα καθήκοντα, τα προσόντα και η διαδικασία επιλογής του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε. περιγράφονται στις διατάξεις των άρθρων 13, 14, και 15 του ιδρυτικού της νόμου. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 14 ορίζει ότι ο Διοικητής της Αρχής επιφορτίζεται με το σύνολο των αρμοδιοτήτων της Αρχής, οι οποίες καθορίζονται με το συγκεκριμένο νόμο

ή οποιοδήποτε άλλο σχετικό νόμο, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου η σχετική νομοθεσία προβλέπει ότι αυτές επιβαρύνουν το Συμβούλιο Διοίκησης της Αρχής. Κατά την ανάληψη των καθηκόντων του, ο Διοικητής συνάπτει συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον Υπουργό Οικονομικών, στο οποίο καθορίζονται ρητώς οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη θέση του και οι ετήσιοι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν κατά τη διάρκεια της θητείας του. Πέραν των λοιπών αρμοδιοτήτων του, οι οποίες περιλαμβάνουν το σχεδιασμό και υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων, καθώς και προγραμμάτων μετεκπαίδευσης και εξειδικευμένης κατάρτισης των ατόμων που στελεχώνουν τις οργανικές μονάδες της Α.Α.Δ.Ε., ο Διοικητής είναι υπεύθυνος για την εποπτεία του συνόλου των δραστηριοτήτων της Αρχής.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 10 του Ν.4389/2016, η επιλογή των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε. γίνεται μετά από σχετική δημοσίευση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος εκ μέρους του Υπουργού Οικονομικών, ενώ ο τελευταίος φέρει την ευθύνη για τη συγκρότηση της Ανεξάρτητης Επιτροπής Επιλογής του Συμβουλίου Διοίκησης. Η επιτροπή αυτή συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., το Συντονιστή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, το Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, τον Πρόεδρο του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, ένα μέλος του Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού της χώρας καθ' υπόδειξιν του Υπουργού Οικονομικών και δύο εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 9 του ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε., τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης φέρουν ορισμένες αρμοδιότητες, τις οποίες καλούνται να ασκήσουν με βασικό στόχο την εκπλήρωση των προκαθορισμένων στόχων της Αρχής με τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό. Επιπλέον, το Διοικητικό Συμβούλιο της Α.Α.Δ.Ε. φέρει την ευθύνη της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών αναφορικά με την κατάρτιση του στρατηγικού σχεδίου της Αρχής και την επικύρωση του καταρτισμένου στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδίου της, των ετήσιων αναφορών απολογισμού της δράσης της και του προγραμματισμού των δραστηριοτήτων της.

Αρχικά, το Συμβούλιο Διοίκησης επιφορτίζεται με την επιλογή των δύο (2) καταλληλότερων υποψηφίων για τη θέση του Διοικητή της Αρχής και συντάσσει μία σχετική πρόταση προς τον Υπουργό Οικονομικών. Στη συνέχεια, έχει την ευθύνη της

εποπτείας της εκτέλεσης του συμβολαίου απόδοσης του Διοικητή, επικυρώνοντας τη συμβατότητα του εν λόγω συμβολαίου με τους καθορισμένους στόχους της Αρχής (Χανιώτου, 2019).

Σημαντικός είναι ο ρόλος του Συμβουλίου Διοίκησης στη στελέχωση της Αρχής αφού απαιτείται η επικύρωσή, εκ μέρους των μελών του, του σχεδιασμού και της εφαρμογής της αντίστοιχης πολιτικής, ενώ, επιπλέον, φέρει και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες αναφορικά με τις υιοθετούμενες μεθόδους προαγωγών, βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης των στελεχών της Αρχής, ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης της αποδοτικότητάς τους, το ύψος των μισθολογικών τους απολαβών, τις διαδικασίες και τα κριτήρια πρόσληψης νέων στελεχών καθώς και τις οργανικές θέσεις της Αρχής.

Τέλος, όσον αφορά τα ζητήματα που άπτονται της οργάνωσης της Α.Α.Δ.Ε., απαραίτητη κρίνεται η επικύρωση, εκ μέρους του Συμβουλίου Διοίκησης, της εφαρμοζόμενης πολιτικής που σχετίζεται με διοικητικές διαδικασίες, του Εσωτερικού Κανονισμού και οποιασδήποτε αλλαγής επιχειρείται σε αυτόν. Από την άλλη πλευρά, κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού της Αρχής, τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης γνωμοδοτούν στο Διοικητή της Αρχής σχετικά με τον προτεινόμενο προϋπολογισμό, πριν αυτός υποβληθεί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) για την επικύρωσή του από το Κοινοβούλιο, εποπτεύουν την εκτέλεσή του, ασκούν έλεγχο για τη σκοπιμότητα δαπανών που υπερβαίνουν τις διακόσιες χιλιάδες (200.000) ευρώ στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (Χανιώτου, 2019).

Η παράγραφος 3 του άρθρου 8 του συστατικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε., προβλέπει τη συμμετοχή στο δυναμικό της Αρχής, κατά τη διάρκεια των πρώτων πέντε (5) ετών λειτουργία της και με δυνατότητα πενταετούς παράτασης, ενός εμπειρογνώμονα, επιφορτισμένου με την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών για τη βελτιστοποίηση των φορολογικών πρακτικών με βάση τις διεθνείς εμπειρίες. Ο εν λόγω ειδικός επί των διεθνών φορολογικών πρακτικών, έχει το δικαίωμα πρόσβασης σε όλα τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η Αρχή καθώς και δικαίωμα συμμετοχής στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Διοίκησης χωρίς ωστόσο να διαθέτει, όπως και ο Διοικητής, δικαίωμα ψήφου.

2.3 Αρμοδιότητες

Η λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, εξαιτίας των αρμοδιοτήτων που αυτή φέρει, είναι κομβικής σημασίας για την εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής που καταρτίζεται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία της χώρας με σημαντικό αντίκτυπο στη συνολική δημοσιονομική πολιτική (Γιαννάκος, 2018).

Η Α.Α.Δ.Ε. επιφορτίζεται με το σύνολο των αρμοδιοτήτων που έφερε η κατηρημένη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) που υπαγόταν στο Υπουργείο Οικονομικών, όπως αυτές είχαν καθοριστεί κατά την ημερομηνία έναρξης της λειτουργίας της βάσει των σχετικών νομικών διατάξεων, συμπεριλαμβανομένων των κανονιστικών πράξεων του Υπουργού Οικονομικών, του αναπληρωτή Υπουργού και του Υφυπουργού Οικονομικών. Επιπροσθέτως, η νεοσυσταθείσα Αρχή επιφορτίζεται με τις αρμοδιότητες που ορίζονται από τον ιδρυτικό της νόμο και οποιαδήποτε άλλη σχετική γενική ή ειδική διάταξη (Χανιώτου, 2019).

Οι κυριότερες αρμοδιότητες με τις οποίες είναι επιφορτισμένη η Α.Α.Δ.Ε. είναι (Φίλιου, 2019):

- Εποπτεία και έλεγχος της διαδικασίας επαλήθευσης και είσπραξης των δημοσίων εσόδων και η εφαρμογή των κείμενων νομοθετικών διατάξεων.
- Ο καθορισμός και η εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και των δεικτών απόδοσης των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτή και είναι επιφορτισμένες με τη συλλογή των φορολογικών και τελωνειακών εσόδων και η ενίσχυση της προσπάθειας αποτροπής της φοροδιαφυγής, της φορολογικής απάτης, του λαθρεμπορίου και άλλων τομέων της παραοικονομίας.
- Κατάρτιση του επιχειρησιακού και στρατηγικού σχεδίου των δράσεων του συνόλου των υπηρεσιών της, καθορισμός των στόχων και των επιθυμητών δεικτών απόδοσης των υπηρεσιών αυτών και η κατάρτιση επιμέρους επιχειρησιακών σχεδίων.

- Έκδοση αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και άλλων διοικητικών εγγράφων κανονιστικού χαρακτήρα, που αφορούν θέματα ερμηνείας της ισχύουσας νομοθεσίας και οργάνωσης και διαχείρισης υπηρεσιών
- Εντοπισμός και αποτροπή εκδήλωσης φαινομένων διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, χαμηλής αποτελεσματικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και παραβίασης της νομιμότητας στα πλαίσια της δράσης των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτή (φορολογικών, τελωνειακών, κλπ).
- Καθορισμός και εφαρμογή των μέτρων που κρίνονται αναγκαία για την προάσπιση της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και των δικαιωμάτων των καταναλωτών
- Κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού λειτουργίας της Αρχής
- Παροχή και υποστήριξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών, επιχειρήσεων, φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα με στόχο τον περιορισμό της γραφειοκρατίας στη Δημόσια Διοίκηση, την απλοποίηση των διαδικασιών και την επίτευξη εφαρμογής μίας δίκαιης και διαφανούς φορολογικής πολιτικής.
- Έλεγχος και συντονισμός των διαφόρων υπηρεσιών που υπάγονται στον τομέα δράσης της, όπως φορολογικές και τελωνειακές υπηρεσίες, αξιολόγηση της αποδοτικότητάς τους και σύγκρισή της με τους στόχους που έχουν τεθεί στα πλαίσια του επιχειρησιακού σχεδίου ελέγχου και τα καταρτισμένα επιχειρησιακά προγράμματα.
- Κατάθεση προτάσεων για θέσπιση διατάξεων και μέτρων που θα περιορίσουν τη φορολογική και τελωνειακή παραβατικότητα καθώς και μεθόδων αύξησης και επιτάχυνσης της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων.
- Γνωμοδότηση σχετικά με τα νομοσχέδια που άπτονται των αρμοδιοτήτων της.

2.4 Όραμα, αποστολή και στρατηγικοί στόχοι

Το όραμα της Α.Α.Δ.Ε. συνίσταται στην αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και Δημόσιας Διοίκησης και η ανάδειξή του σε έναν πρότυπο οργανισμό διασφάλισης της είσπραξης των δημοσίων εσόδων. Οι βασικές αξίες που διέπουν τη λειτουργία της εν λόγω Ανεξάρτητης Αρχής είναι:

- Δικαιοσύνη
- Διαφάνεια
- Αξιοκρατία
- Λογοδοσία
- Εξωστρέφεια
- Διαρκής βελτίωση

Επιπλέον, οι βασικοί στόχοι που έχουν τεθεί ως αποστολή της πλέον πρόσφατης Ανεξάρτητης Αρχής στα πλαίσια της ελληνικής έννομης τάξης περιλαμβάνουν:

- Φορολογική συμμόρφωση
- Πάταξη της φοροδιαφυγής
- Πάταξη λαθρεμπορίου
- Διευκόλυνση της επιχειρηματικής δραστηριότητας
- Παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τον πολίτη
- Προάσπιση δημόσιας υγείας
- Οικοδόμηση σχέσης εμπιστοσύνης σε όλες τις λειτουργίες της Αρχής.

Το λογότυπο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων σχεδιάστηκε με σκοπό να αντικατοπτρίσει τις προαναφερθείσες αξίες και τους στρατηγικούς στόχους της. Όπως πληροφορούμαστε από τον επίσημο ιστότοπο της Α.Α.Δ.Ε. (aade.gr), ο σχεδιαστής του λογότυπου επέλεξε να δημιουργήσει ένα σχήμα το οποίο περιλαμβάνει ένα κοινό σημείο επαφής όλων των επιμέρους αξιών της Αρχής με στόχο να δώσει έμφαση στη δύναμη που απορρέει από τη δύναμη αυτή και την ανεξαρτησία της. Το κοινό σημείο σύγκλισης όλων των αξιών και στόχων της Αρχής παραπέμπει στην κοινή προσπάθεια της Φορολογικής Διοίκησης και των πολιτών μέσω της καθοριστικής συνεισφοράς των τελευταίων από το υστέρημά τους.



Το λογότυπο αυτό είναι εμπνευσμένο από τον αρχαίο οβολό, ο οποίος είχε τη μορφή μακρόστενης μεταλλικής βέργας και αποτελούσε το πρώτο νόμισμα της αρχαίας Ελλάδας.



ΑΑΔΕ

Ανεξάρτητη Αρχή
Δημοσίων Εσόδων

2.5 Πληροφοριακά συστήματα

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων αποτελεί ένα σημαντικό φορέα της εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της χώρας μέσω της ιστοσελίδας της

<https://www.aade.gr/> , η οποία προσφέρει ποικίλες υπηρεσίες σε πολίτες, επιχειρήσεις καθώς και τη Δημόσια Διοίκηση. Σε συνεργασία με την Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, η Α.Α.Δ.Ε. φέρει την ευθύνη για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την εποπτεία νέων ηλεκτρονικών υπηρεσιών ενώ φροντίζει και για τη συστηματική συντήρηση των παλαιότερων. Οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες που προσφέρει η σελίδα της Α.Α.Δ.Ε. έχουν ως σκοπό την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες παρακάμπτοντας τη γραφειοκρατία και περιορίζοντας το χρόνο αναμονής για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους με το κράτος. Προκειμένου οι πολίτες να μπορούν να κάνουν χρήση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών του taxisnet, είναι απαραίτητο να διαθέτουν κλειδάριθμο και να δημιουργήσουν ένα λογαριασμό στον οποίο θα έχουν πρόσβαση μέσω προσωπικών κωδικών ασφαλείας.

Τα κυριότερα επιχειρησιακά συστήματα που διαθέτει η Α.Α.Δ.Ε. είναι:

- Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Φορολογίας TAXIS
- Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα TAXISNET
- Ολοκληρωμένο Π.Σ. Ελεγκτικών Υπηρεσιών (ELENXIS)
- Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό σύστημα Τελωνίων (ICISnet)
- Ολοκληρωμένο Π.Σ. Γενικού Χημείου του Κράτους (Ο.Π.Σ. Γ.Χ.Κ.)
- Σύστημα Μητρώου Τραπεζικών Λογαριασμών

Επιπροσθέτως, η Α.Α.Δ.Ε. διαθέτει και τα παρακάτω υποστηρικτικά πληροφοριακά συστήματα:

- Πληροφοριακά Συστήματα Διοίκησης MIS
- Πληροφοριακό Σύστημα Ακίνητης Περιουσίας
- Κέντρο Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων ΚΕΦ
- Ηλεκτρονική Βιβλιοθήκη Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού
- Σύστημα Ηλεκτρονικού Πρωτοκόλλο

2.5.1 Ηλεκτρονικές υπηρεσίες Α.Α.Δ.Ε.

Taxis: Tax Information System: Αποτελεί το πλέον ολοκληρωμένο φορολογικό σύστημα της χώρας και σχετίζεται με την εφαρμογή της κρατικής φορολογικής πολιτικής ενώ η χρήση του γίνεται από τους εφοριακούς και τα μέλη της Α.Α.Δ.Ε.

TAXISnet: Αποτελεί το κύριο πληροφοριακό σύστημα που λειτουργεί στα πλαίσια της Α.Α.Δ.Ε. και δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να διεκπεραιώνουν τις εκκρεμείς υποθέσεις τους με το κράτος ηλεκτρονικά, αποφεύγοντας την ταλαιπωρία της μεγάλης αναμονής στις εφορίες. Συνιστά τμήμα του «Επιχειρησιακού Προγράμματος Κλεισθένης» που υλοποιήθηκε με πόρους του κράτους και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υλοποίηση του συγκεκριμένου συστήματος αποτέλεσε ένα πολύ σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση της ταχύτερης εξυπηρέτησης των πολιτών και την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας στις συναλλαγές τους με το Δημόσιο καθώς η υποβολή των φορολογικών δηλώσεων γίνεται ηλεκτρονικά μέσω της σχετικής πλατφόρμας που λειτουργεί όλο το 24ωρο. Επιπροσθέτως, μέσω του εν λόγω συστήματος, οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να επικοινωνούν με τις δημόσιες υπηρεσίες και να λαμβάνουν προσωποποιημένη πληροφόρηση για τις υποθέσεις τους μέσω του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Οι σημαντικότερες ηλεκτρονικές υπηρεσίες που παρέχονται μέσω του ιστοτόπου της Α.Α.Δ.Ε. είναι:

Υπηρεσίες που απευθύνονται στους πολίτες:

- Υποβολή φορολογικών δηλώσεων έντυπα Ε1, Ε2, Ε3
- Υποβολή δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης Ε9
- Φορολογική Ενημερότητα Εκκαθάριση δηλώσεων
- e-ΠΑΡΑΒΟΛΟ
- e-Οχήματα
- Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης –Κοινωνικό Μέρισμα (επιδόματα)
- e-ΑΠΑΑ, Προσδιορισμός Αντικειμενικής Αξίας Ακινήτων
- TAXISphone

- Ηλεκτρονική έκδοση τελών κυκλοφορίας
- Αίτηση ρύθμισης οφειλών
- Ακατάσχετος λογαριασμός
- Υποβολή ηλεκτρονικών μισθωτηρίων
- Υποβολή αιτήσεων πετρελαίου θέρμανσης
- Τελωνειακές υπηρεσίες
- Υπηρεσίες Χημείου

Υπηρεσίες που απευθύνονται στις επιχειρήσεις:

- Υποβολή περιοδικών Δηλώσεων ΦΠΑ & V.I.E.S
- Ε-Κ.Β.Σ. Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων
- Υποβολή δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης Ε9
- Υποβολή Φόρων Μισθωτών Υπηρεσιών
- Μηνιαία Υποβολή Βεβαιώσεων Αποδοχών
- Μηνιαία Υποβολή Παρακρατούμενων & Προκαταβλητέων φόρων
- Έκδοση Φορολογικής Ενημερότητας
- e-Οχήματα Ηλεκτρονική μεταβολή στοιχείων οχημάτων
- TAXISphone
- ICIS - Ηλεκτρονική Διαμετακόμιση, Φορολογικές Επιβαρύνσεις Εισαγομένων
- I.C.I.S.NET Ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης εξαγωγών - EMCS, ηλεκτρονικές υπηρεσίες εξουσιοδοτήσεων)
- e-Έντυπα
- Επαγγελματικός Λογαριασμός
- Δηλώσεις φόρου πλοίων α κατηγ.
- Αιτήσεις ρύθμισης οφειλών
- Τέλη και ειδικοί φόροι
- Υποβολή αιτήσεων επιδότησης πετρελαίου θέρμανσης
- Υποβολή ηλεκτρονικών μισθωτηρίων
- e-ΠΑΡΑΒΟΛΟ

- Πληρωμή φόρων και τελών από χώρες της Ζώνης SEPA
- Ανάγνωση Κλειδαριθμού Επιχείρησης (e-Υ.Μ.Σ.)

Υπηρεσίες που απευθύνονται στη Δημόσια Διοίκηση

- Ε-Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων
- Υποβολή Φόρων Μισθωτών Υπηρεσιών
- e-Α.Π.Α.Α. Προσδιορισμός Αντικειμενικών Αξιών Ακινήτων
- ICISnet (Εθνικές Φορολογικές Επιβαρύνσεις Εισαγομένων)
- Εγκυρότητα Φορολογικών στοιχείων.

2.5.2 Ταυτοποίηση στοιχείων των πολιτών

Η ταυτοποίηση των χρηστών των ηλεκτρονικών υπηρεσιών της Α.Α.Δ.Ε. στηρίζεται στην πιστοποίηση των χρηστών μέσω των κωδικών taxispou αντιστοιχούν σε κάθε πολίτη. Προκειμένου να προχωρήσει η διαδικασία ταυτοποίησης των χρηστών, ζητείται η συγκατάθεση των πολιτών για να γίνει χρήση των στοιχείων μητρώου τους στα πλαίσια της προστασίας των προσωπικών δεδομένων των πολιτών.

2.5.2. ΣΥΖΕΥΞΙΣ

Το Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» δημιουργήθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και έχει ως στόχο την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της τηλεπικοινωνιακής υποδομής των δημόσιων οργανισμών. Περιλαμβάνει ένα δίκτυο πρόσβασης, το οποίο αποτελεί το βασικό εργαλείο των δημόσιων οργανισμών για τη διεκπεραίωση της μεταξύ τους επικοινωνίας (τηλέφωνο), μεταφοράς δεδομένων (ίντερνετ) και τηλεδιασκέψεων μέσω βίντεο. (<http://www.syzefxis.gov.gr/>).

Η πιλοτική λειτουργία της υπηρεσίας ξεκίνησε το 2001 ενώ τέσσερα (4) χρόνια αργότερα ξεκίνησε η πλήρης παραγωγική της λειτουργία (Αποστολάκης και συν., 2008). Το συγκεκριμένο έργο φιλοδοξεί να βελτιώσει την ποιότητα της λειτουργίας των δημόσιων

υπηρεσιών, η δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας με τη χρήση τηλεματικών υπηρεσιών περιορισμένου κόστους και η ενοποιημένη εξυπηρέτηση των πολιτών μέσω αυτοματοποιημένων και φιλικών προς το χρήστη συστημάτων πληροφόρησης.

2.5.2 Διαδικτυακή Πύλη ERMIS

Το έργο «Κεντρική κυβερνητική πύλη ERMIS» υλοποιήθηκε στα πλαίσια μίας σειράς δράσεων που στόχευαν στον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Η συγκεκριμένη υπηρεσία κάνει χρήση μίας κεντρικής βάσης δεδομένων προκειμένου να παρέχει ολοκληρωμένη πληροφόρηση προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις αναφορικά με το σύνολο των συναλλαγών τους με το Δημόσιο καθώς και επιλεγμένες ηλεκτρονικές συναλλαγές. Η λειτουργία της υπηρεσίας αναπτύσσεται γύρω από τρεις βασικούς άξονες <http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis/> :

- Παροχή ολοκληρωμένης πληροφόρησης από το σύνολο των υπηρεσιών που υπάγονται στη δημόσια διοίκηση και τη διάθεσή της σε ηλεκτρονικούς φορείς για την αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- Διαλειτουργικότητα: η διαδικτυακή πύλη ERMIS διαθέτει τις απαραίτητες υποδομές για την συνολική υποστήριξη της διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων της δημόσιας διοίκησης.
- Ασφάλεια συναλλαγών: η διαδικτυακή πύλη ERMIS διαθέτει ασφαλείς υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης όλων των επιπέδων αφού αξιοποιεί κλιμακούμενες μεθόδους ψηφιακής αυθεντικοποίησης.

2.5.3 ΔΙΑΥΓΕΙΑ

Με στόχο την ενίσχυση και τη διασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών που εκτελούνται από τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, το 2010 υλοποιήθηκε το Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, το οποίο αποσκοπεί στη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα της πολιτικής που εφαρμόζει η κυβέρνηση.

Στο εν λόγω πρόγραμμα εντάσσονται 3.660 φορείς, οι οποίοι αναρτούν πράξεις και αποφάσεις μέσω της δημοσίευσής τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, λαμβάνοντας έναν αποκλειστικό αριθμό διαδικτυακής ανάρτησης Α.Δ.Α. παρέχοντας, με τον τρόπο αυτό, στους πολίτες τη δυνατότητα να διαπιστώσουν την εγκυρότητα των διαδικασιών που αφορούν τη χρηματοδότηση και άλλα ζητήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία τους (<https://diavgeia.gov.gr/>) .

2.5.4 OpenGov

Πρόκειται για την ηλεκτρονική υπηρεσία της Α.Α.Δ.Ε. που προωθεί την ανοιχτή διακυβέρνηση και διαβούλευση μεταξύ της κυβέρνησης και των πολιτών. Οι βασικές αρχές από τις οποίες εμφορείται η συγκεκριμένη υπηρεσία περιλαμβάνουν τη διαφάνεια, τη διαβούλευση, τη λογοδοσία και την αποκέντρωση (<http://www.opengov.gr/home/services>)

Η συγκεκριμένη υπηρεσία κάνει χρήση εφαρμογών και εργαλείων ανοιχτού κώδικα με στόχο το σχεδιασμό και την εφαρμογή καλών πρακτικών που θα ευνοήσουν έναν καλύτερο τρόπο διακυβέρνησης. Στο επίκεντρο της συγκεκριμένης υπηρεσίας βρίσκεται η κάλυψη των αιτημάτων των πολιτών της χώρας για πληροφόρηση, αξιοκρατία και συμπερίληψή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

2.6 Το επιχειρησιακό σχέδιο 2019

Η Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων έχει εκπονήσει και θέσει σε εφαρμογή το πρώτο στρατηγικό σχέδιο της Αρχής. Το εν λόγω σχέδιο περιλαμβάνει τους στρατηγικούς στόχους των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών που υπάγονται στην Α.Α.Δ.Ε., καθώς και τους άξονες δράσης και τις προτεραιότητες της Αρχής για την τετραετία 2017-2020. Βασική ιδέα από την οποία

εμφορείται το εν λόγω σχέδιο είναι η επίτευξη των τεθέντων στόχων με ταυτόχρονο σεβασμό των βασικών αξιών που διέπουν τη λειτουργία της.

Στόχο του επιχειρησιακού σχεδίου αποτελεί η συγκεκριμενοποίηση των πέντε (5) στρατηγικών στόχων του στρατηγικού σχεδίου αποδίδοντας τους συγκεκριμένα αριθμητικά και ποσοτικά στοιχεία. Επιπλέον, υποδεικνύει τις αρμόδιες υπηρεσίες, τον επιθυμητό αριθμό των ελέγχων και το ύψος των εσόδων.

Το επιχειρησιακό σχέδιο για το έτος 2019 περιλαμβάνει 497 στόχους, 51 δράσεις που αναμένεται να ολοκληρωθούν μέχρι το τέλος του έτους, 12 δράσεις που αναμένεται να ολοκληρωθούν μέσα στο επόμενο έτος και 14 μεσοπρόθεσμα έργα. Θέτει ως στόχο του την υλοποίηση των πέντε στρατηγικών στόχων και την εφαρμογή του σχεδίου μεταρρύθμισης της Αρχής. Η προτεραιότητα που τίθεται αφορά τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών μέσω της χρήσης των ηλεκτρονικών υπηρεσιών και τον περιορισμό των χειρόγραφων δηλώσεων ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων. Επιπλέον, περιλαμβάνει κατάταξη των στόχων και των έργων βάσει του βαθμού προτεραιότητας και της συμβολής τους στην υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου της Α.Α.Δ.Ε.

Στρατηγικός στόχος 1 : Ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης

Ο πρώτος στρατηγικός στόχος της Α.Α.Δ.Ε. αφορά την αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης των πολιτών με στόχο να διασφαλιστούν τα έσοδα του κράτους. Ο στόχος αυτός έχει ιδιαίτερη επίπτωση τόσο στην ενίσχυση της λειτουργίας του κοινωνικού κράτους όσο και στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας μέσω της δημιουργίας ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος που θα δώσει ώθηση στην ανάπτυξη της υγιούς επιχειρηματικής δραστηριότητας των πολιτών και θα καταστήσει τη χώρα πόλο έλξης ξένων επενδυτών.

Η προτεραιότητα που τίθεται για το έτος 2019 αφορά τη βελτίωση της αποδοτικότητας των φοροεισπρακτικών μηχανισμών, την ταχύτερη διεκπεραίωση των φορολογικών ελέγχων καθώς και της εκκαθάρισης των φορολογικών δηλώσεων των πολιτών και της

καταβολής των επιστροφών. Επιπλέον, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον εντοπισμό φαινομένων φοροδιαφυγής με στόχο την ελαχιστοποίηση των διαφυγόντων δημοσίων εσόδων.

Στρατηγικός στόχος 2: Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου

Στα πλαίσια της επίτευξης του δεύτερου στρατηγικού στόχου της Α.Α.Δ.Ε. δίνεται έμφαση στη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων από τις Δ.Ο.Υ. και άλλα ελεγκτικά κέντρα, οι οποίοι θα εστιάζουν σε κλάδους που καταγράφουν απώλειες στο Φ.Π.Α. και στο φόρο εισοδήματος ή καταγράφουν ιδιαίτερες αυξημένες δαπάνες. Προβλέπεται δειγματοληπτικός έλεγχος των επιχειρήσεων που αιτούνται επιστροφής και άμεση επιστροφή φόρου για τις υπόλοιπες επιχειρήσεις.

Στον τομέα της πάταξης του λαθρεμπορίου και του παραεμπορίου, προβλέπεται εντατικοποίηση των τελωνειακών ελέγχων με στόχο όχι μόνο τη συλλογή των δημοσίων εσόδων αλλά και την προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς. Προβλέπεται η διενέργεια πάνω από 20.000 ελέγχων από κινητές ελεγκτικές ομάδες ενώ εντατικοί θα είναι οι έλεγχοι σε αλκοολούχα προϊόντα και προϊόντα καπνού. Επιπλέον, προβλέπεται η διενέργεια 8.000 ελέγχων για την καταπολέμηση και το ξέπλυμα μαύρου χρήματος. Τέλος, προβλέπονται περί τους 15.850 ελέγχους που θα διεξαχθούν εκ των υστέρων από τις ελεγκτικές υπηρεσίες των τελωνείων (ΕΛΥΤ).

Στρατηγικός στόχος 3: Διευκόλυνση του επιχειρείν και του εμπορίου

Η Α.Α.Δ.Ε. έχει θέσει τους εξής στόχους για την ενίσχυση της επιχειρηματικής και εμπορικής δραστηριότητας των πολιτών:

- Απλούστευση διαδικασιών
- Κωδικοποίηση νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου

- Σύνταξη εγχειριδίου και οδηγιών για τη διευκόλυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων

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

Τέταρτο στρατηγικό στόχο της Α.Α.Δ.Ε. αποτελεί η παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις καθώς και η οικοδόμηση μίας σχέσης εμπιστοσύνης με τους φορολογούμενους. Για να το επιτύχει αυτό εστιάζει στην ανάπτυξη νέων τεχνολογικών υπηρεσιών και την αναβάθμιση των διαδικασιών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών μέσω της χρήσης ηλεκτρονικής πλατφόρμας, οι οποίες βρίσκονται σήμερα σε στάδιο πιλοτικής εφαρμογής.

Προκειμένου να επιτευχθεί ο στρατηγικός στόχος που αφορά την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή των διαδικασιών από το προσωπικό της, εκδόθηκε «Εγχειρίδιο επιλεγμένων λειτουργικών διαδικασιών των Υπηρεσιών της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, (Α.Α.Δ.Ε.),», το οποίο προορίζεται για εσωτερική χρήση από τους υπαλλήλους της Αρχής.

Στρατηγικός στόχος 5: Προστασία του κοινωνικού συνόλου

Όπως έχει αναφερθεί και σε προηγούμενη παράγραφο της παρούσας εργασίας, η προστασία του κοινωνικού συνόλου, του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας και της πολιτιστικής κληρονομιάς αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους της Α.Α.Δ.Ε. Προκειμένου να επιτευχθεί ο συγκεκριμένος στόχος προβλέπεται η διενέργεια στοχευμένων δειγματοληπτικών ελέγχων σε τρόφιμα, ποτά, χημικά προϊόντα και αλκοολούχα ποτά. Επιπλέον, πέραν των προαναφερθέντων ελέγχων προβλέπεται η διενέργεια δράσεων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης της κοινωνίας σχετικά με την κείμενη νομοθεσία.

2.7 Αποδοτικότητα του θεσμού

Οι Καίριοι Δείκτες Απόδοσης (Key Performance Indicators - KPIs) αποτελούν το εργαλείο αξιολόγησης συγκεκριμένων τομέων δραστηριότητας ενός οργανισμού με στόχο την αναφορά τους κατά το σχεδιασμό των δράσεων για την επίτευξη των τεθέντων ποσοτικών και στρατηγικών στόχων.

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων αξιολογεί τη φορολογική και τελωνειακή δραστηριότητα σε μηνιαία και ετήσια βάση χρησιμοποιώντας τους προαναφερθέντες KPIs και αναρτά την έκθεση αποδοτικότητάς της ανά στόχο στο δημόσιο ιστότοπο της Α.Α.Δ.Ε.

Με βάση το δείκτη απόδοσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ελλάδα κατατάσσεται στην τελευταία βαθμίδα, γεγονός που οφείλεται τόσο στις χαμηλές αποδόσεις της όσο και στη βραδεία βελτίωση αυτών. Σημειώνεται ότι η αξιολόγηση της απόδοσης γίνεται σε συνάρτηση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη που διαθέτουν παρόμοια χαρακτηριστικά περιβάλλοντος (Μήλιου, 2019).

Η αξιολόγηση των κρατών γίνεται με βάση δύο δείκτες οι οποίοι αφορούν τη διείσδυση που σχετίζεται με το βαθμό χρήσης ηλεκτρονικών καναλιών από τους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών και η οποία στηρίζεται στην ανάλυση των στοιχείων που δημοσιεύονται από τη Eurostat και το βαθμό ψηφιοποίησης των υπηρεσιών, η οποία υπολογίζεται μέσω mystery shopping που εστιάζει σε τέσσερις (4) δείκτες διακυβέρνησης που αφορούν την έμφαση στο χρήστη, τη διαφάνεια της διακυβέρνησης, την κινητικότητα των πολιτών και των επιχειρήσεων (Μήλιου, 2019).

Η έκθεση απολογισμού που δημοσιεύεται κάθε χρόνο από την Α.Α.Δ.Ε. συντάσσεται από τη Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού. Παρακάτω παρατίθενται τα στοιχεία της έκθεσης αποδοτικότητας της Αρχής για το έτος 2019, η οποία περιλαμβάνει τα στοιχεία της αποδοτικότητας για το συγκεκριμένο έτος για κάθε στόχο που είχε τεθεί σε σχέση με τα αντίστοιχα στοιχεία του προηγούμενου έτους, καθώς και τις δράσεις που προγραμματίζονται για το 2020 (<https://www.aade.gr/sites/default/files/2020-04/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%A0%CE%95>

[%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%20%CE%91%CE%91%CE%94%CE%95%202019.pdf](#)

Σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσιεύονται στην απολογιστική έκθεση, η Α.Α.Δ.Ε. προκύπτει ότι η Α.Α.Δ.Ε. για τέταρτη συνεχόμενη χρονιά υπερέβη τους στόχους που είχε θέσει σχετικά με τα έσοδα αφού τα έσοδά της υπερέβησαν τον τεθέντα στόχο κατά 483 εκατομμύρια ευρώ ενώ κάλυψε και τους στόχους που είχε θέσει αναφορικά με την είσπραξη ληξιπρόθεσμων οφειλών.

Με στόχο την πάταξη του λαθρεμπορίου διενεργήθηκαν 94.309 έλεγχοι από τις υπηρεσίες του Τελωνείου και τις ΚΟΕ ενώ, παράλληλα, αναλήφθηκε δράση προς την κατεύθυνση της βελτιστοποίησης των σχετικών διαδικασιών.

Επιπλέον, η Α.Α.Δ.Ε. διενήργησε επιθεωρήσεις, χημικές αναλύσεις και εργαστηριακούς ελέγχους στα πλαίσια της αρμοδιότητάς της για προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος.

Τέλος, οι αξίες της δικαιοσύνης, της διαφάνειας και της ακεραιότητας διαφυλάχθηκαν μέσω της διενέργειας εσωτερικών ελέγχων σε υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. και ελέγχους της περιουσιακής κατάστασης των στελεχών της.

Κεφάλαιο 3

Η ανεξαρτησία και η λειτουργικότητα της ΑΑΔΕ

3.1 Λειτουργική ανεξαρτησία των διοικητικών οργάνων

Η λειτουργική ανεξαρτησία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων αφορά τις σχέσεις της συγκεκριμένης Αρχής με τη Βουλή, τις Διοικητικές Αρχές και τον επικεφαλής του Υπουργείου Οικονομικών. Όσον αφορά τις σχέσεις της Αρχής με τον Υπουργό Οικονομικών, ο συστατικός της νόμος προβλέπει ότι:

- Ο Υπουργός Οικονομικών δεν έχει τη δικαιοδοσία να ασκήσει ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία στη δράση της Αρχής
- Ο Υπουργός Οικονομικών διατηρεί το δικαίωμα να λειτουργήσει συμβουλευτικά παρέχοντας οδηγίες στα μέλη της Αρχής σχετικά με το περιεχόμενο και την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής σε ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της καθώς και σε ορισμένες εξαιρετικές περιστάσεις. Ωστόσο, το συγκεκριμένο δικαίωμα δεν επεκτείνεται σε θέματα που αφορούν την οργάνωση, τη λειτουργία και τη στελέχωση της Αρχής.
- Η Αρχή παρέχει ενημέρωση στον Υπουργό ανά τακτά χρονικά διαστήματα καθώς και συγκεντρωτικά στοιχεία που κρίνονται απαραίτητα για την άσκηση των καθηκόντων του. Από την άλλη, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο Υπουργός δεν έχει το δικαίωμα να ζητήσει ενημέρωση από την Αρχή ενώ έχει το δικαίωμα να παράσχει οδηγίες χωρίς, ωστόσο, αυτές να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.
- Σε περίπτωση όπου υπάρχει διάσταση απόψεων μεταξύ του Υπουργού και του Διοικητή της Αρχής αναφορικά με την υλοποίηση της φορολογικής πολιτικής, ο πρώτος ζητά τη σχετική γνωμοδότηση του Συμβουλίου Διοίκησης της Αρχής.
- Η Αρχή, δια του Διοικητή της, έχει το δικαίωμα να καταθέτει προτάσεις σχετικά με νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της.

- Πριν από την κατάθεση προς ψήφιση στην Ολομέλεια της Βουλής νομοθετημάτων που ρυθμίζουν φορολογικά ή τελωνειακά ζητήματα, όπως και πριν από την εφαρμογή τους, ο Υπουργός Οικονομικών υποχρεούται να τις γνωστοποιήσει στην Α.Α.Δ.Ε., η οποία πρέπει εντός τριάντα (30) ημερολογιακών ημερών να εκδώσει σχετική γνωμοδότηση. Σε περίπτωση που η Αρχή δε διατυπώσει γνώμη επί των νομοθετικών διατάξεων μέσα στην προαναφερθείσα προθεσμία, η γνώμη της Αρχής εκλαμβάνεται ως θετική. Προβλέπεται δυνατότητα σύντμησης της προθεσμίας αυτής σε δέκα (10) μέρες, εάν κρίνεται ότι συντρέχει περίπτωση επείγοντος και σε τρεις (3) εάν κρίνεται ότι συντρέχει περίπτωση κατεπείγοντος. Σημειώνεται πως η γνωμοδότηση της Α.Α.Δ.Ε. δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για τον Υπουργό Οικονομικών.
- Η προηγούμενη πρόβλεψη αφορά και τη νομοθετική δραστηριότητα άλλων Υπουργείων, όταν αυτή σχετίζεται με ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της Αρχής. Και σε αυτή την περίπτωση η ενημέρωση της Αρχής γίνεται μέσω του Υπουργού Οικονομικών και τηρείται η διαδικασία που περιεγράφηκε στην προηγούμενη παράγραφο.
- Πριν από την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων και εγκυκλίων που σχετίζονται καθ' οιονδήποτε τρόπο με την ερμηνεία και την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας καθώς και της νομοθεσίας που εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Γενικού Χημείου του Κράτους (ΓΧΚ), η Αρχή οφείλει να τις γνωστοποιήσει στον Υπουργό Οικονομικών ο οποίος διατυπώνει γνώμη επ' αυτών. Σημειώνεται πως η γνώμη του Υπουργού Οικονομικών δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για την Αρχή.

Η λειτουργική ανεξαρτησία της Α.Α.Δ.Ε. θεωρείται κομβικός παράγοντας για την επίτευξη της μέγιστης δυνατής αποδοτικότητας της καθώς και της πρόληψης φαινομένων διαφθοράς στα πλαίσια της συλλογής των δημοσίων εσόδων. Ωστόσο, έχουν διατυπωθεί και κάποιες κριτικές σχετικές με αυτή, αρχής γενομένης από την υπαγωγή της νέας Αρχής στην κατηγορία των Ανεξάρτητων Αρχών. Το βασικό επιχείρημα της εν λόγω κριτικής απορρέει από το γεγονός ότι η θεσμοθέτηση της Α.Α.Δ.Ε. ως Ανεξάρτητης Αρχής συνεπάγεται τον αποκλεισμό της κρατικής εξουσίας από την εποπτεία των δημοσίων

εσόδων (Βαλαβάνη). Επιπλέον, η ανεξαρτησία της Αρχής αναφορικά με την κατάρτιση και την υλοποίηση του προϋπολογισμού της καθώς και τη διαδικασία επιλογής των στελεχών της έχει συναντήσει σφοδρές αντιδράσεις εκ μέρους των συνδικαλιστικών φορέων του Υπουργείου Οικονομικών, στη βάση των παρακάτω επιχειρημάτων (eforiakoi.org)

- Διάσπαση του εργασιακού τους κλάδου μέσω της διαίρεσης των υπαλλήλων ανάμεσα στο Υπουργείο Οικονομικών και την Α.Α.Δ.Ε.
- Η μη υπαγωγή της Α.Α.Δ.Ε. στο Υπουργείο Οικονομικών συνεπάγεται την απώλεια της ιδιότητας του δημοσίου υπαλλήλου για το προσωπικό που θα μεταφερθεί στην Αρχή.
- Δυνατότητα πλήρους ευελιξίας στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και τις υπηρεσιακές μεταβολές σε αντίθεση με ό,τι ορίζει η ισχύουσα νομοθεσία
- Εφαρμογή νέου συστήματος αξιολόγησης
- Απομάκρυνση ενός μέρους των υπαλλήλων οι οποίοι προεξοφλείται ότι θα χαρακτηρισθούν ως ακατάλληλοι κατά την πρώτη αξιολόγηση και οι οποίοι θα έχουν αβέβαιο εργασιακό μέλλον αφού θα συμπεριληφθούν στο πρόγραμμα της κινητικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Επιπροσθέτως, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η υπαγωγή όλων των επιτελικών διοικητικών υπηρεσιών που μέχρι την ίδρυση της Α.Α.Δ.Ε. υπάγονταν στο Υπουργείο Οικονομικών, υπονομεύει τη νομοπαρασκευαστική δραστηριότητα του εκάστοτε Υπουργού αφού αυτός στερείται της νομοτεχνικής τεχνογνωσίας του προσωπικού των προαναφερθέντων υπηρεσιών με παράλληλη αποδυνάμωση του διοικητικού προσωπικού που παραμένει στην υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών (Γεμελιάρης, 2017).

Μία επιπλέον κριτική που έχει διατυπωθεί σχετικά με τη λειτουργική ανεξαρτησία της Α.Α.Δ.Ε. σχετίζεται με το γεγονός ότι αυτή φαίνεται να προωθεί τα συμφέροντα των ιδιωτικών ελεγκτικών μηχανισμών έναντι των κρατικών στο κομβικό ζήτημα της διαχείριση της φορολογικής και τελωνειακής πολιτικής μέσω του μη δεσμευτικού χαρακτήρα της γνωμοδότησης του Υπουργού Οικονομικών επί των κανονιστικών

αποφάσεων της Αρχής και της δυνατότητας που δίνεται στο Διοικητή να αποταθεί σε κάποιον ιδιωτικό φορέα για την εποπτεία των σχετικών δραστηριοτήτων. Πρόκειται για ένα μοντέλο που έχει ήδη εφαρμοστεί στην αγγλική έννομη τάξη χωρίς, ωστόσο να αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα με συνέπεια να εγκαταλειφθεί (Γεμελιάρης, 2017).

Επιπλέον, σημαντικές επιφυλάξεις διατυπώνονται και αναφορικά με τη μη υπαγωγή της Α.Α.Δ.Ε. σε οποιουδήποτε είδους έλεγχο εκ μέρους κυβερνητικών θεσμών, φορέων ή λοιπών διοικητικών αρχών. Πιο αναλυτικά, όπως προβλέπεται από το άρθρο 1 του ιδρυτικού νόμου της Α.Α.Δ.Ε., τα μέλη των διοικητικών οργάνων της Αρχής απολαμβάνουν πλήρους ανεξαρτησίας σε οργανωτικό, λειτουργικό και προσωπικό επίπεδο με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατός ο έλεγχος σκοπιμότητας από οποιαδήποτε κρατική αρχή. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται την ανάδειξη της Αρχής ως μοναδικό φορέα επιφορτισμένο με την ερμηνεία της νομοθεσίας που ρυθμίζει φορολογικά ζητήματα η οποία εκτείνεται από την έκδοση σχετικών εγκυκλίων έως την γνωμοδότηση για υποθέσεις πολιτών και επιχειρήσεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του κάθε υπαλλήλου της Αρχής (Γεμελιάρης, 2017).

Επιπροσθέτως, προβληματική θεωρείται και η συμπερίληψη ενός εμπειρογνώμονα στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Διοίκησης της Α.Α.Δ.Ε.. Η σχετική κριτική απορρέει από το γεγονός ότι ο συγκεκριμένος εμπειρογνώμονας δεν επιλέγεται από τον αρμόδιο Υπουργό Οικονομικών ή οποιοδήποτε άλλο θεσμικό πρόσωπο του ελληνικού κράτους αλλά, αντιθέτως, ο Υπουργός έχει το δικαίωμα να επιλέξει ανάμεσα σε τρεις (3) υποψηφίους που προτείνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Δεδομένου ότι ο εν λόγω εμπειρογνώμονας, παρά το γεγονός ότι δεν έχει δικαίωμα ψήφου κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων, διαθέτει το ίδιο δικαίωμα πρόσβασης με όλα τα μέλη της Αρχής στα κρατικά αρχεία εσόδων, γίνεται φανερό πως ο ρόλος του αποτελεί μία άνευ προηγουμένου παρέμβαση στον ευαίσθητο τομέα των δημοσίων εσόδων του ελληνικού κράτους (Γεμελιάρης, 2017).

Τέλος, τα μέλη της UFE (Union des Finanzpersonals in Europa) έχουν διατυπώσει τη ρητή αντίθεσή τους στην απόπειρα ιδιωτικοποίησης της διαχείρισης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού της χώρας. Πιο αναλυτικά, μέσω της επίσημης ανακοίνωσης που εξέδωσε, η

προαναφερθείσα ένωση τονίζει την τεράστια σημασία της υπαγωγής των ευαίσθητων τομέων, όπως της συλλογής των δημοσίων εσόδων, στη δικαιοδοσία του κράτους και, συγκεκριμένα, του Υπουργείου Οικονομικών, αφού το αντίθετο αποτελεί πρωτοφανή ρύθμιση για ένα κράτος- μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, τα μέλη της ένωσης εκφράζουν την πεποίθησή τους αναφορικά με την πρωταρχική σημασία που λαμβάνει στα πλαίσια μίας δημοκρατικής χώρας, η ανάθεση των κρατικών οικονομικών δραστηριοτήτων σε δημόσιους υπαλλήλους οι οποίοι θα υπόκεινται στον έλεγχο των δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσώπων των πολιτών. Τέλος, η ανακοίνωση της UFE περιέχει καταδίκη της απόπειρας διάλυσης του δημόσιου φοροεισπρακτικού μηχανισμού δεδομένου ότι αυτή θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ουσιαστική ανεξαρτησία των ατόμων που στελεχώνουν τον τομέα διαχείρισης των δημοσίων εσόδων (eforiakoi.org).

3.2 Τα οφέλη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

Σύμφωνα με τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο όρος ηλεκτρονική διακυβέρνηση περιγράφει την «αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών στις δημόσιες διοικήσεις, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, ώστε να βελτιωθούν η παροχή δημόσιων υπηρεσιών και οι δημοκρατικές διαδικασίες καθώς και να ενισχυθεί η υποστήριξη των πολιτικών που ασκεί το δημόσιο».

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση θεωρείται πως συντελεί καθοριστικά στην αύξηση της διαφάνειας των διαφόρων διαδικασιών που εμπíπτουν στο συγκεκριμένο τομέα καθώς και τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους. Πιο αναλυτικά, παρακάτω αναλύονται τα κυριότερα πλεονεκτήματα που προσφέρει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (Σπυράκης & Σπυράκη, 2008).

Βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης

Η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης προσφέρει τη δυνατότητα της απλοποίησης των δημόσιων διαδικασιών και το σημαντικό περιορισμό της γραφειοκρατίας με αποτέλεσμα να αυξάνεται σημαντικά η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών. Ειδικότερα οι δυνατότητες που προσφέρουν οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση του χρόνου που απαιτείται για τις διαδικασίες συλλογής, μετάδοσης και προβολής δεδομένων και πληροφοριών ενώ ενισχύει την άμεση επικοινωνία των πολιτών με τις αρμόδιες υπηρεσίες για την ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Μεγάλη σημασία στην εξοικονόμηση χρόνου κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών έχει και η διαλειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων. Κατά συνέπεια, επέρχεται σημαντική σύμπτυξη των ενδιάμεσων σταδίων και μείωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών με αποτέλεσμα την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Διαφάνεια και εμπιστοσύνη

Η αυτοματοποίηση σημαντικού τμήματος των διαδικασιών που εκτελούνται από τις δημόσιες υπηρεσίες είχε ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό του ανθρώπινου παράγοντα από αυτές και, κατ' επέκταση, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και της ενίσχυσης της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση μέσω της αποτροπής φαινομένων διαφθοράς των δημόσιων λειτουργιών.

Βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών

Στοιχείο- κλειδί της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελεί η υιοθέτηση στρατηγικών που θέτουν στο επίκεντρό τους τον πολίτη και για το λόγο αυτό κύριο μέλημα κατά το σχεδιασμό των ηλεκτρονικών υπηρεσιών αποτελεί η κατανόηση των απαιτήσεων των χρηστών. Μέσω των ηλεκτρονικών υπηρεσιών, οι πολίτες έχουν καλύτερη και ταχύτερη πρόσβαση στις δημόσιες πληροφορίες με αποτέλεσμα τη διευκόλυνση των συναλλαγών μεταξύ κράτους και πολιτών. Η διευκόλυνση αυτή συνεπάγεται την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών στο σημείο που αυτοί εξοικονομούν χρόνο και χρήμα κατά

τις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες ενώ, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, συνεπάγεται περιορισμού του κόστους υπηρεσιών τους και αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητάς τους, συμβάλλοντας, παράλληλα, και στη συνολική ανάπτυξη του κράτους (Καλογήρου και συν., 2015).

Περιορισμός του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης λαμβάνει χώρα μέσω της αυτοματοποίησης των διαδικασιών με συνέπεια την ελαχιστοποίηση των περιπτώσεων ανθρώπινου λάθους και τον περιορισμό του κόστους λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Επιπλέον, εξοικονόμηση πόρων προκύπτει και από τον περιορισμό των διοικητικών εξόδων, συμπεριλαμβανομένου το κόστους επικοινωνίας μεταξύ των διαφορετικών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης.

Ικανοποίηση των χρηστών

Ένα από τα πλέον σημαντικά οφέλη που προκύπτει από την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι η αύξηση της ικανοποίησης των χρηστών των ηλεκτρονικών υπηρεσιών αναφορικά με τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους με το κράτος. Αυτό οφείλεται στην ελαχιστοποίηση του χρόνου εξυπηρέτησης, στην ενίσχυση της αξιοπιστίας και της διαφάνειας των διαδικασιών ενώ σημαντικό ρόλο παίζει και το γεγονός ότι η εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων μπορεί να γίνει σε 24ωρη βάση.

Βελτίωση του επιχειρείν

Η αξιοποίηση του συνόλου των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες αποτελεί σημαντικό μοχλό οικονομικής ανάπτυξης και αύξησης της παραγωγικότητας. Ως εκ τούτου, η δημιουργία μίας υποδομής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης δημιουργεί ένα περιβάλλον που είναι φιλικό και εύχρηστο από τις

επιχειρήσεις με αποτέλεσμα την καλύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους με το κράτος. Επιπλέον, η αναβάθμιση της εξυπηρέτησης των επιχειρήσεων από τη Δημόσια Διοίκηση είναι δυνατό να λειτουργήσει ως πόλος έλξης νέων επενδύσεων στη χώρα.

Οφέλη για τις επιχειρήσεις

Σε γενικές γραμμές, οι επιχειρήσεις έχουν περισσότερες συναλλαγές με το κράτος από το μέσο πολίτη. Συνεπώς, ο περιορισμός του χρόνου διεκπεραίωσης των υποθέσεων με το κράτος έχει κομβική σημασία για τις επιχειρήσεις αφού συνεπάγεται τη μείωση του λειτουργικού κόστους και άρα την ενίσχυση της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων.

Οφέλη για το δημόσιο τομέα

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση στοχεύει στην αύξηση των δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανισμών και η ελαχιστοποίηση του κόστους λειτουργίας τους ως αποτέλεσμα της μείωσης του χρόνου διεκπεραίωσης των διαδικασιών ανά υπάλληλο. Δεδομένου ότι τα λειτουργικά έξοδα των δημόσιων οργανισμών επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, γίνεται φανερό το δημοσιονομικό όφελος που προκύπτει.

3.3 Κίνδυνοικαι προκλήσεις πουσχετίζονταιμετηνηλεκτρονικήδιακυβέρνηση

Από την άλλη πλευρά, η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν είναι μία απλή διαδικασία αφού αυτή συνεπάγεται μία σειρά από δυσκολίες που πρέπει να υπερπηδηθούν.

Ψηφιακή γραφειοκρατία

Η γραφειοκρατία παραμένει η βασικότερη μέθοδος οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών λειτουργώντας ανασταλτικά στην ευρύτερη εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Παρά το γεγονός ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση εφαρμόζεται σήμερα σε ένα σημαντικό αριθμό δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες έχουν ψηφιοποιηθεί, ωστόσο ένας επίσης σημαντικός αριθμός διαδικασιών που σχετίζονται με τη Δημόσια Διοίκηση προϋποθέτουν τη φυσική παρουσία των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες.

Σήμερα έχει πλέον αποδειχθεί ότι ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης συνδέεται με χαμηλούς δείκτες απόδοσης και αποτελεσματικότητας και, συνεπώς, έχει αναδυθεί η ανάγκη για την καθολική εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή έχει αποδειχθεί αρκετά περίπλοκη αφού το οποιοδήποτε λάθος έχει ως συνέπεια την πρόκληση γενικής σύγχυσης. Επιπλέον, αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και η ενσωμάτωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση με τρόπο που να προσφέρει ισότιμες υπηρεσίες σε όλους τους πολίτες ενέχει πολλαπλούς κινδύνους που σχετίζονται με (Σπυράκης & Σπυράκη, 2008):

- Την ενίσχυση της δυνατότητας του κράτους να ασκεί κοινωνικό έλεγχο
- Τη δυνατότητα πρόσβασης σε πληροφοριακές βάσεις δεδομένων και την επιδείνωση των φαινομένων κοινωνικών διακρίσεων μεταξύ των πολιτών
- Τον κίνδυνο αποκλεισμού διάφορων κοινωνικών ομάδων από τις πολιτικές διαδικασίες

Όσον αφορά τις προκλήσεις που παρουσιάζονται κατά τη διαδικασία εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, αυτές περιλαμβάνουν (Μηλιού, 2019):

Ανάπτυξη τεχνολογικών υποδομών

Κομβικό ρόλο στην εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης διαδραματίζει η αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες. Βασικό μειονέκτημα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί η μη συνδεσιμότητα των κρατικών δομών με τα ηλεκτρονικά μητρώα. Η απουσία ανάπτυξης και συστηματικής

συντήρησης των τεχνολογικών υποδομών των δημόσιων οργανισμών σε συνδυασμό με την υποχρηματοδότησή τους αποτελούν τα σημεία στα οποία θα πρέπει να επικεντρωθούν οι προσπάθειες των φορέων που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Ψηφιακό χάσμα

Η έννοια του ψηφιακού χάσματος αναφέρεται στις κοινωνικές διακρίσεις που λαμβάνουν χώρα μεταξύ των πολιτών σε παγκόσμιο επίπεδο με βάση της δυνατότητας πρόσβασής τους σε πληροφορίες.

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο Δημόσιο πρέπει να γίνει με οδηγό την εναρμόνιση της χώρας με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη βάση ενός ρεαλιστικού χρονοδιαγράμματος καθώς σε αντίθετη περίπτωση ενέχει ο κίνδυνος δημιουργίας και ενίσχυσης του ψηφιακού χάσματος και δημιουργίας υπηρεσιών οι οποίες δεν είναι εύχρηστες και φιλικές προς το χρήστη με βάση τις δεξιότητές του. Για το λόγο αυτό, η διαδικασία ψηφιοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να γίνει παράλληλα με την κατάρτιση του συνόλου των πολιτών στη χρήση των ηλεκτρονικών τεχνολογιών.

Διαφάνεια

Μεγάλη σημασία, στα πλαίσια της προώθησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα, λαμβάνει η διαφάνεια στη διεκπεραίωση των σχετικών διαδικασιών. Ειδικότερα στην Ελλάδα, η οποία ιστορικά χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά διαφθοράς, η επίτευξη της διαφάνειας στην κυβερνητική δράση λαμβάνει ακόμα μεγαλύτερη σημασία προκειμένου να ενθαρρυνθούν οι πολίτες να συμμετέχουν ενεργά στις διαδικασίες που σχετίζονται με τη Δημόσια Διοίκηση.

Ασφάλεια και εμπιστοσύνη

Προκειμένου να εφαρμοστεί επιτυχώς η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι σημαντικό το κράτος να διασφαλίσει την ασφάλεια των ηλεκτρονικών συναλλαγών και των προσωπικών δεδομένων των πολιτών ενώ το ίδιο ισχύει και με τις ηλεκτρονικές συναλλαγές μεταξύ του κράτους και των επιχειρήσεων.

Τα προσωπικά δεδομένα

Με στόχο τον περιορισμό της χρήσης προσωπικών δεδομένων από μεγάλο αριθμό δημόσιων φορέων και οργανισμών, κρίνεται απαραίτητο το κράτος να έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει τις πληροφορίες αυτές από μία ενιαία βάση δεδομένων, μετά από τη συγκατάθεση του πολίτη. Ωστόσο, το κράτος δεν απολαμβάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών με αποτέλεσμα αυτοί να είναι επιφυλακτικοί απέναντι στην ασφαλή χρήση των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Ανθρώπινο δυναμικό και εκπαίδευση

Στοιχείο- κλειδί στην ευρεία εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση διαδραματίζει η εκπαίδευση των πολιτών στη χρήση της τεχνολογίας ώστε αυτοί να είναι πρόθυμοι να εγκαταλείψουν τις παλαιές παραδοσιακές μεθόδους. Ωστόσο, στην Ελλάδα, παρατηρείται μία έλλειψη επαρκώς καταρτισμένου προσωπικού των δημόσιων οργανισμών.

Προσβασιμότητα

Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που προκύπτουν κατά την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση σχετίζεται με την ανάπτυξη κατάλληλων εργαλείων που θα προσφέρουν ίσες ευκαιρίες πρόσβασης στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες στα άτομα με ειδικές ανάγκες προκειμένου να αποτραπεί η περιθωριοποίησή τους.

Οικονομικοί παράγοντες ανάπτυξης

Το υψηλό κόστος της ανάπτυξης και συντήρησης των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης λειτουργεί ανασταλτικά στην ευρεία διάδοσή της σε όλους τους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης δεδομένου ότι υπάρχει σημαντική έλλειψη χρηματοδότησης από το κράτος λόγω της μακρόχρονης ύφεσης της ελληνικής οικονομίας.

Πληροφόρηση των πολιτών

Μία από τις δυσκολίες που προκύπτει από την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση προκύπτει από το γεγονός ότι δεν έχουν όλοι οι πολίτες πρόσβαση στο διαδίκτυο και την κατάλληλη τεχνογνωσία για την επικοινωνία μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας με τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες.

Συμπεράσματα

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών συνιστά μία σημαντική πτυχή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αφού στοχεύει στην απλοποίηση των περίπλοκων έννομων σχέσεων που προκύπτουν μεταξύ Κράτους και πολιτών στη σύγχρονη εποχή καθώς και στην αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ αυτών. Παρά το γεγονός ότι ο εν λόγω θεσμός αποτελεί μία σχετικά νέα προσθήκη στην ελληνική έννομη τάξη, κατοχυρώνεται μέσω ειδικής πρόβλεψης του Συντάγματος.

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων αντικατέστησε τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών και προέκυψε ως αποτέλεσμα των δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα απέναντι στους δανειστές της στα πλαίσια του τρίτου Μνημονίου. Απαίτηση των δανειστών υπήρξε η ίδρυση ενός ανεξάρτητου οργανισμού που θα είναι επιφορτισμένος με τη βεβαίωση και τη συλλογή των δημοσίων εσόδων και ο οποίος δε θα υπάγεται στη σφαίρα επιρροής της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας με στόχο να ελαχιστοποιηθούν τα φαινόμενα διαφθοράς.

Η λειτουργία της εν λόγω Αρχής ξεκίνησε το 2017 και έθεσε ως στόχο της τη διασφάλιση της συλλογής των δημοσίων εσόδων, την εποπτεία των φορολογικών και τελωνειακών υπηρεσιών, την πάταξη της παραβατικότητας που σχετίζεται με τους συγκεκριμένους τομείς (φοροδιαφυγή, λαθρεμπόριο, παραεμπόριο) και την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας στους πολίτες.

Η αποδοτικότητα του θεσμού αποδείχθηκε ικανοποιητική αφού, όπως προκύπτει από τις ετήσιες απολογιστικές εκθέσεις που δημοσιεύονται στον επίσημο ιστότοπο της Αρχής, αυτή επιτυγχάνει τους τεθέντες στόχους που αφορούν τα δημόσια έσοδα ενώ, παράλληλα, διενεργεί πολυάριθμους ελέγχους για την προστασία του κοινωνικού συνόλου, του περιβάλλοντος και της υγιούς επιχειρηματικότητας, συμβάλλοντας θετικά στην αύξηση της αξιοπιστίας του κρατικού μηχανισμού απέναντι στους πολίτες.

Η λειτουργική ανεξαρτησία της Α.Α.Δ.Ε. από τον έλεγχο της πολιτικής εξουσίας χαρακτηρίστηκε από τους δανειστές ως ένα ζήτημα θεμελιώδους σημασίας για την επίτευξη της μέγιστης δυνατής αποτελεσματικότητας και διαφάνειας στον τομέα της συλλογής των δημοσίων εσόδων. Ωστόσο, ο μεγάλος βαθμός ανεξαρτησίας που

απολαμβάνει η εν λόγω Αρχή γεννά ορισμένα ερωτήματα που αφορούν το κατά πόσο αυτή συμβαδίζει με τις αρχές λειτουργίας ενός σύγχρονου δημοκρατικού κράτους δεδομένου ότι η πολιτική αρχή της χώρας στερείται του ελέγχου της ερμηνείας της φορολογικής πολιτικής και του ευαίσθητου τομέα των δημοσίων εσόδων, ο οποίος μπορεί να ανατεθεί σε ιδιωτικούς φορείς. Μάλιστα, η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι μία τέτοια πολιτική δεν αποφέρει σημαντικά αποτελέσματα και, για το λόγο αυτό, δεν πρέπει να προτιμάται ενώ δε θεωρείται ότι συμβάλλει θετικά στην αποφυγή φαινομένων διαφθοράς.

Επιπλέον, η συμπερίληψη στο ανθρώπινο δυναμικό της Αρχής ενός εμπειρογνώμονα, ο οποίος, ουσιαστικά, επιλέγεται από τους «θεσμούς» και λογοδοτεί σε αυτούς και ο οποίος έχει πρόσβαση σε όλα τα δεδομένα που έχει στη διάθεσή της η Αρχή και σχετίζονται με τα δημόσια έσοδα του ελληνικού κράτους, δημιουργεί ερωτηματικά σχετικά με το εάν συνιστά παρέμβαση στην εσωτερική πολιτική ενός ανεξάρτητου κράτους.

Βιβλιογραφία:

Αντωνόπουλος, Μ. (1995). *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Αθήνα- Κομοτηνή: Εκδόσεις Α. Σάκκουλα,.

Αποστολάκης, Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης, Ι., (2008). *Η Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση – Οργάνωση, Τεχνολογία & Εφαρμογές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Αρώνη, Ν. (1975). *Ombudsman : Ο Προστάτης του Πολίτη*

Βαλαβάνη, Ν. (2016). *Η αρπαγή των δημοσίων εσόδων*. Διαθέσιμο στο: <https://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/h-apagogi-ton-dimosion-esodon> (πρόσβαση στις 25/04/2020).

Βενιζέλος, Ε. (2002). *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο – Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα

Βενιζέλος, Ε. (2007). *Οι ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων*. Ομιλία σε διημερίδα με θέμα «Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», Αθήνα: Πρόγραμμα MegaronPlus, 3-4-2007. Διαθέσιμο σε: <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1115-2009-05-01-11-03-44.html> (Πρόσβαση στις 01/-4/2020)

Βενιζέλος, Ε. (2008). *Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών πολιορκήσεων*. Στο Ν. Φραγκάκης (επίμ.) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα- Κομοτηνή: εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Γεμελιάρης, Ι. (2017). *Εκσυγχρονισμός λειτουργίας της Τελωνειακής Υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών στα πλαίσια μετατροπής της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) σε Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και εναρμόνιση αυτής με την Τελωνειακή Διοίκηση και τους κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Προτεινόμενες αλλαγές – Μεταρρυθμίσεις. (μεταπτυχιακή εργασία). Τρίπολη: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.*

Γιαννάκος, Ι. (2018). Ρυθμιστική πολιτική και κρατικοί μετασχηματισμοί: Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. (διδακτορική διατριβή). Αθήνα: Πανεπιστήμιο Κρήτης

Δρόσος, Σ. (2003). Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές του Συνήγορου του Πολίτη στην Ελλάδα και του Μεσολαβητή της Δημοκρατίας στη Γαλλία.(διδακτορική διατριβή). Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον Ν. 2225/1994 «Για την προστασία της ελευθερίας της ανταπόκρισης και επικοινωνίας και άλλες διατάξεις»

Ζύγουρα, Ο. (1992). Δικαιώματα των πολιτών έναντι της Διοικήσεως. Ελληνική Δικαιοσύνη, 1992 (33)

Ηλιάδου, Α, (2010) «Η διείσδυση του Δημοσίου Δικαίου στη Ρύθμιση Αγορών Δικτύου», Αθήνα , Νομική Βιβλιοθήκη

Καλογήρου Γ., Παναγιωτόπουλος Π., Τσακανίκας Α., Σιώκας Ε.. (2015). Κοινωνία της πληροφορίας & Οικονομία της Γνώσης, ΕΒΕΟ, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο. Αθήνα,: Εκδόσεις ΚΑΛΛΙΠΟΣ.

Καμτσίδου, Ι. (1999). Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 994/1999, Το Σύνταγμα, 3-4, 543-553.

Κουλούρης Ν. (1993). Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα. *Διοικητική Δίκη*, 5.

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης. Αθήνα- Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μαυρομούστακου, Η. (2012). Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μίας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές.ΕφημΔΔ 2, 236-249

Μήλιου, Β. (2019). Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση: Η Εφαρμογή Της Από Την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και η Συμβολή της στην Εξυπηρέτηση Των Αναγκών Των Χρηστών της. (μεταπτυχιακή εργασία). Πρέβεζα: Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων.

Μπεσίλα-Μακρίδη, Ε. (2005). Ο Έλεγχος της Διοίκησης. Το Δικαίωμα Αναφοράς στις Αρχές: Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) και ο Συνήγορος του Πολίτη, Τόμος Ι. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Α. Σάκουλα,

Νικολάκη, Α. (2018). Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Αρχών και η βελτίωση της λειτουργίας τους. Μελέτη περίπτωσης: Ο Συνήγορος του Πολίτη. (τελική εργασία). Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Σπυράκης Γ., Σπυράκη Χ., (2008). Άρθρο: Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (eGovernment): Εφαρμογές, Οφέλη και Κίνδυνοι. Διαθέσιμο στο: https://www.researchgate.net/publication/283215558_Elektronike_Diakybernese_EGoverment_Epharmoges_Ophele_kai_Kindynoi (πρόσβαση στις 25/04/2020).

Σωμαράκη, Σ. (2018). Η αποτελεσματικότητα μίας ανεξάρτητης αρχής εσόδων στην εκτέλεση της στρατηγικής της, στην επίτευξη των λειτουργικών αποτελεσμάτων της, και στη βελτίωση του μακροοικονομικού κλίματος: Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων στην Ελλάδα. (διπλωματική εργασία). Πάτρα: Ε.Α.Π.

Φίλιου, Χ.Ε. (2019). Η διοίκηση της απόδοσης στο δημόσιο τομέα. Η περίπτωση της νεοσύστατης Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.). (διπλωματική εργασία). Θεσσαλονίκη: Ε.Α.Π.