

2022-01

þý ç¹ ¬ Ä ± ç^{1 0} ç^{1/2} ç^{1/4} 1⁰ ¬ ± À ç Ä µ » - Ä
 þý Ä É 1/2 1/4 µ Ä ± Á Á Å , 1/4 - Ñ µ É 1/2 Ñ Ä · 1/2
 þý ´¹ ç⁻⁰ · Ñ · 0 ± Ä ¬ Ä · ´¹ ¬ Á⁰ µ¹ ± Ä É 1/2
 þý À Á ç³ Á ± 1/4 1/4 ¬ Ä É 1/2 ç^{1 0} ç^{1/2} ç^{1/4} 1⁰ ® Ä
 þý À Á ç Ñ ± Á 1/4 ç³ ® Ä ± À ì Ä ç 2010 µ Î

þý ´ µ » µ Ä ¬ , ™ É ¬ 1/2 1/2 ±

þý Á ð³ Á ± 1/4 1/4 ± " · 1/4 ì Ñ¹ ± Ä " 1 ç⁻⁰ · Ä · Ä , £ Ç ç » ® Ý^{1 0} ç^{1/2} ç^{1/4} 1⁰ Î 1/2 · Ä¹ Ä Ä · 1/4 Î 1/2 0 ± 1 " 1 ç⁻⁰ ·
 þý ± 1/2 µ Ä¹ Ä Ä ® 1/4 1 ç · µ ¬ Ä ç »¹ Ä ¬ Æ ç Ä

<http://hdl.handle.net/11728/12249>

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

**ΠΟΙΑ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΑΠΟ ΤΟ 2010
ΕΩΣ ΤΟ 2018.**

ΙΩΑΝΝΑ ΒΕΛΕΤΑ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2022

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

**ΠΟΙΑ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΑΠΟ ΤΟ 2010
ΕΩΣ ΤΟ 2018.**

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ
αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη Δημόσια
Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις**

ΙΩΑΝΝΑ ΒΕΛΕΤΑ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2022

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © **Ιωάννα Βελετά, 2022**

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστήμιο Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

Περιεχόμενα

Συνοτομογραφίες.....	5
Περίληψη.....	7
Abstract.....	8
Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή.....	10
1.1 Μεθοδολογία.....	10
1.2 Αιτίες που οδήγησαν στα Π.Ο.Π.	11
1.3 Τα Π.Ο.Π. ως μηχανισμός αντιμετώπισης οικονομικών κρίσεων.....	12
1.4 Κύρια χαρακτηριστικά των Π.Ο.Π.	13
1.4.1 Δημοσιονομική εξυγίανση –Λιτότητα.....	13
1.4.2 Εσωτερική υποτίμηση.....	15
1.5 Ιδιαιτερότητες των ελληνικών προγραμμάτων.....	17
Κεφάλαιο 2: Δημοσιονομική Διακυβέρνηση -Δαπάνες.....	19
2.1 Προϋπολογισμός.....	19
2.1.1 Προϋπολογισμός προγραμμάτων.....	19
2.1.2 Μητρώο αναλήψεων - Ανάλυση υποχρεώσεων.....	20
2.2 Δημοσιονομική πειθαρχία - Νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο – Νέο σύμφωνο σταθερότητας.....	21
2.3 Πρωτογενή πλεονάσματα και επίτευξή τους.....	22
2.4 Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.).....	23
2.5 Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Ε.Δ.Σ.).....	24
2.6 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.....	25
2.7 Ασταθής φορολογική πολιτική κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων.....	26
2.7.1 Παραοικονομία και φοροδιαφυγή.....	27
Κεφάλαιο 3: Δημόσια έσοδα- Εργαλεία αντιμετώπισης της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής.....	29
3.1 Φορολογικός μηχανισμός.....	29
3.1.1 Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων.....	29
3.1.2 Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.).....	31
3.1.2.1. Θεσμικό πλαίσιο.....	31
3.1.2.2 Αρμοδιότητες Α.Α.Δ.Ε.	32
3.1.2.3 Στρατηγική της Α.Α.Δ.Ε. σε συνάρτηση με τον προϋπολογισμό και την έξοδο από την κρίση.....	33
3.2 Ιδιωτικοποιήσεις – Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. και Υπερταμείο.....	38
4.1 Δημοσιονομική προσαρμογή και διοικητική αναδιάρθρωση.....	41
4.1.1 Απογραφή.....	41
4.1.2 Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου.....	43

4.2 Ενιαία Αρχή Πληρωμής.....	43
4.3 Ενιαίο μισθολόγιο.....	44
4.4 Κινητικότητα	49
Συμπεράσματα	54
Βιβλιογραφία	57

Συντομογραφίες

E.S.M.: European Stability Mechanism

K.P.I.: Key Performance Indicators

P.S.I.: Private Sector Involvement

A.A.Δ.Ε.: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

A.Ε.Π.: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

A.Σ.Ε.Π.: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Γ.Γ.Δ.Ε.: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων

Γ.Δ.Ο.Υ.: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

Γ.Λ.Κ.: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Δ.Ε.Κ.Ο.: Δημόσιες Επιχειρήσεις Και Οργανισμοί

Δ.Ν.Τ.: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Δ.Ο.Υ.: Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

Ε.Α.Π.: Ενιαία Αρχή Πληρωμών

Ε.Δ.Σ.: Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Ε.ΣΥ.Π.: Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας

ΕΛ.ΣΤΑΤ.: Ελληνική Στατιστική Αρχή

Ε.Μ.Σ.: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

Ε.Μ.ΕΙΣ.: Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης

Ε.Σ.Π.Α.: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης

Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.: Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων

Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.: Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου

Μ.Ε.Δ.: Μη Εξυπηρετούμενα Δάνεια

Μ.Π.Δ.Σ.: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Π.Ο.Π.: Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής

Σ.Δ.Ο.Ε.: Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.: Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου

Τ.Χ.Σ.: Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

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

Φ.Α.Ε.: Φορολογία Ανώνυμων Εταιρειών

Φ.Ε.Κ.: Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

Φ.Π.Α.: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Περίληψη

Η Ελλάδα έχοντας εκπληρώσει επιτυχώς το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής επανήλθε στο δρόμο της κανονικότητας-εμπιστοσύνης των αγορών. Οι δεσμεύσεις για μεταρρυθμίσεις μέσω των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (εφεξής Π.Ο.Π.) έχουν εξελικτικό χαρακτήρα.

Η αναγκαιότητα των Π.Ο.Π. οδήγησε στην εφαρμογή συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής. Το μείγμα που χρησιμοποιήθηκε εξετάζεται διεξοδικά για το κατά πόσο ήταν το ιδανικό για την επιστροφή της Ελλάδας στις αγορές, αλλά κυρίως το μέγεθος των μεταρρυθμίσεων στον δημόσιο τομέα ως εργαλείων επιτυχίας στη βασική επιδίωξη για δημοσιονομική σταθερότητα-πειθαρχία και βιωσιμότητα του χρέους.

Η παρούσα εργασία καταδεικνύει ότι τα τρία Π.Ο.Π. έδωσαν προτεραιότητα στην επίτευξη δημοσιονομικών στόχων και όχι τόσο στην υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αυξάνουν το δυνητικό προϊόν της οικονομίας.

Το κόστος της προσαρμογής των ΠΟΠ, όσον αφορά στην απώλεια του ΑΕΠ, την ανεργία, την μείωση των δημόσιων επενδύσεων ήταν υψηλότερο από το αναμενόμενο, δημιουργώντας αρνητικό αντίκτυπο στην ευημερία της χώρας. Η άσκηση συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής αλλά κυρίως η εσωτερική υποτίμηση βοήθησαν, σε μακροοικονομικό επίπεδο, την επίτευξη τόσο της δημοσιονομικής προσαρμογής όσο και της προσαρμογής στην αγορά εργασίας.

Αναντίρρητα, η προσαρμογή επιτεύχθηκε με υψηλό κοινωνικό κόστος, σε βάρος των δημόσιων επενδύσεων αλλά και της εσωτερικής ζήτησης λόγω της μείωσης των μισθών και των συντάξεων, θέτοντας έτσι σε κίνδυνο τη δυναμική της οικονομίας. Η δημοσιονομική προσαρμογή ήταν πρωτοφανής σε μέγεθος και ταχύτητα. Οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές αποδείχθηκαν υψηλότεροι από ότι είχε αρχικά προβλεφθεί από τους διεθνείς οργανισμούς, επιδεινώνοντας την ύφεση.

Εντούτοις, τα Π.Ο.Π. πρόσφεραν την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους, την εξάλειψη των δίδυμων ελλειμάτων και την πιο αποτελεσματική δημόσια διοίκηση. Στον αντίποδα, τροφοδότησαν την ανεργία και την υπέρμετρη φορολογία με επακόλουθο την καταβαράθρωση των επενδύσεων και τη γέννηση ενός νέου ιδιωτικού χρέους που απεικονίζεται στα μη εξυπηρετούμενα δάνεια (εφεξής Μ.Ε.Δ.). Ταυτόχρονα η χώρα βιώνει

μια παραγωγική υστέρηση που οφείλεται στην παγίδα στασιμότητας λόγω της δέσμευσής της για πρωτογενή πλεονάσματα τα οποία είναι άκρως υψηλά.

Τα προγράμματα, παρά τους στόχους που είχαν και διασφαλιζόνταν με τις συνεχείς αξιολογήσεις, ώστε να επιτευχθεί η χρηματοδότηση της χώρας, δεν βρέθηκαν σε μια παράλληλη τροχιά με μια αναπτυξιακή στρατηγική που θα μπορούσε να επεκταθεί πέρα από τα προγράμματα σε βάθος χρόνου. Ωστόσο στο δημόσιο τομέα έχουν γίνει τομές μέσω των Π.Ο.Π. ώστε να υπάρχουν τα κατάλληλα εργαλεία και να συντελείται η δημοσιονομική σταθερότητα.

Συμπερασματικά, η εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών χρειάζεται αποτελεσματική δημόσια διοίκηση που σε αυτήν συνδράμει η ικανή πολιτική ηγεσία. Μια ηγεσία που υιοθετεί την «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης όπως αναφέρεται στο τρίτο Π.Ο.Π. Η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να έχει κριτήριο τη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα και να υιοθετεί μεταρρυθμίσεις που οδηγούν σε αποδοτικότητα και θεσμική μνήμη.

Abstract

Having successfully completed the third Economic Adjustment Programme, Greece has returned to a state of normality and trust of the markets. The commitments to reforms through the Economic Adjustment Programmes (EAP) have had evolutionary character.

The necessity of EAPs has led to the implementation of constringent fiscal policy. The mixture which has been used is being thoroughly examined regarding the extent to which it was ideal for the return of Greece to the markets, but mainly the magnitude of the reforms in the public sector as tools of success in the main pursuit of fiscal stability-discipline and debt viability.

The current thesis aims to demonstrate that the three EAPs gave priority to the achievement of fiscal goals and not to the actualisation of structural reforms that increase the potential output of the economy.

The cost of the adjustment of the EAPs in relation to the GDP loss, the unemployment, the decrease in public investments was higher than expected creating thus a negative impact on the country's welfare. The exertion of constringent fiscal policy but most importantly the domestic devaluation helped at a macroeconomic level towards both the achievement of fiscal adjustment and the adaptation to the employment market.

Undoubtedly, the adjustment has been achieved with a significant social cost, at the expense of public investments as well as the domestic demand due to the salary and pension cuts placing thus the economic drive at risk. Fiscal adjustment has been unprecedented in magnitude and speed. The fiscal multiplying factors have proven to be higher than originally expected by the international organisations worsening the recession. Still, the EAPs offered the cost competitiveness, the elimination of twin deficits and the more effective public administration. On the downside, they fuelled unemployment and excessive taxation resulting in the devastation of investments and the birth of a new private debt as depicted in the NPLs. Simultaneously, the country is experiencing a deficiency in productivity caused by the stagnancy trap due to the commitment to the core deficits which are particularly high.

The programmes despite their targets endured by constant evaluations so that the financing of the country could be achieved were not aligned with the developmental strategy which could be expanded beyond the programmes in the long run. However, in the public sector, significant sections have been achieved through the EAPs so that the necessary tools can be available and the fiscal stability can be ensured. In conclusion, the implementation of public policies requires an effective public administration to which an efficient political leadership contributes. A leadership which adopts the depoliticization of the public administration as referred to in the third EAP. The public administration has to have transparency as a criterion, effectiveness and the adoption of reforms that lead to efficiency and institutional memory.

Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή

Η κρίση στην Ελλάδα εκδηλώθηκε με την τεράστια αύξηση του ελλείματος του κρατικού προϋπολογισμού, την αδυναμία αναχρηματοδότησης του χρέους από τις εγχώριες αποταμιεύσεις και τις διεθνείς χρηματαγορές. Οι προϋποθέσεις είχαν διαμορφωθεί νωρίτερα, απαιτούσαν δε δραστικές λύσεις, οι οποίες για λόγους πολιτικού κόστους δεν δίνονταν, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται διαχρονικά ελλείματα. Η ελληνική κρίση απέκτησε ιδιαίτερη σημασία καθώς αυτή επηρέαζε άμεσα τα τραπεζικά ιδρύματα της Γερμανίας και της Γαλλίας δημιουργώντας κλίμα φόβου ότι θα λειτουργούσε ως «ντόμινο» στις άλλες χώρες, κυρίως του ευρωπαϊκού νότου.

Με την ολοκλήρωση του Ε.Μ.Σ. (European Stability Mechanism – ESM), το καλοκαίρι του 2018, άρχισε μια νέα εποχή για την Ελλάδα. Πλέον η χώρα κινείται στο πεδίο που οριοθετείται από τις ευρωπαϊκές Συνθήκες, όπως το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο που συντονίζει τις οικονομικές πολιτικές. Ταυτόχρονα η Ελλάδα βρίσκεται σε διαρκή και ενισχυμένη εποπτεία. Η έκθεση ενισχυμένης εποπτείας της 27ης Φεβρουαρίου 2019 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα έκανε σημαντικά βήματα προόδου σε σχέση με την ολοκλήρωση της υλοποίησης των συγκεκριμένων μεταρρυθμιστικών δεσμεύσεων της έως τα τέλη του 2018. Ειδικότερα, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι ακόλουθες συγκεκριμένες δεσμεύσεις, με προθεσμία έως τα τέλη του 2018, θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι έχουν εκπληρωθεί. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019)

1.1 Μεθοδολογία

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο θα εξετάσουμε τα τρία Π.Ο.Π. που εφαρμόστηκαν. Η προσαρμογή που επιχειρήθηκε δεν έγινε με τον αποτελεσματικότερο τρόπο, η επίτευξή τους δε, δεν ήταν αυτονόητη. Η **μεθοδολογία** που χρησιμοποιήθηκε είναι η βιβλιογραφική επισκόπηση, που περιλαμβάνει ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία, αρθρογραφία, εκθέσεις εθνικών και διεθνών οργανισμών και Αρχών (Ο.Ο.Σ.Α., Τράπεζα της Ελλάδος, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο), σε συνδυασμό με έρευνες εθνικής και ευρωπαϊκής εμβέλειας (ΕΛ.ΣΤΑΤ., ΚΕΠΕ, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ CEPS). Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε αναδεικνύει το σημαντικό ρόλο της εξάλειψης της αβεβαιότητας σε μακροοικονομικό επίπεδο για την ανάπτυξη, την δημιουργία επενδυτικού κλίματος για τις αγορές χρήματος, ώστε να αντιστραφεί η ύφεση όπως αναφέρεται τόσο από τους θεσμούς όσο και σε ακαδημαϊκό επίπεδο από Έλληνες και

ξένους ακαδημαϊκούς Λιαργκόβας, Lensink, (Κονάcs, 2014)¹ κ.α). Επίσης, αξιοποιήθηκαν τα νομοθετήματα του ελληνικού Κοινοβουλίου και ο υπερπληθωρισμός πράξεων νομοθετικού περιεχομένου στη δεκαετή κρίση, αναδεικνύοντας την κρισιμότητα των νομοθετημάτων.

1.2 Αιτίες που οδήγησαν στα Π.Ο.Π.

Τα βαθύτερα αίτια που οδήγησαν στα Π.Ο.Π. ανέδειξαν την αδυναμία της ελληνικής οικονομίας να προσαρμόζεται σε ένα παγκοσμιοποιημένο ανταγωνιστικό περιβάλλον, διότι αυτή βασιζόταν στον εκτεταμένο κρατισμό, στην αναποτελεσματικότητα των θεσμών που αδυνατούσε να επιτύχει την χρηστή διοίκηση και τη διαφθορά. Οι αιτίες που οδήγησαν στην υιοθέτηση των Π.Ο.Π. έχουν ενδογενή χαρακτηριστικά που αποτυπώνονται στα εξής (Βαληνάκης, et al., 2014):

- 1.Ελλειμματική δημοσιονομική διαχείριση -Συσσώρευση χρεών
- 2.Εκτεταμένος κρατισμός - φοροδιαφυγή
- 3.Χαμηλά επιτόκια λόγω Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (Ο.Ν.Ε.) που ενθάρρυναν τον εκτεταμένο δανεισμό
- 4.Χειροτέρευση της ειδίκευσης της χώρας που έδρασε καταλυτικά στη φθίνουσα ανταγωνιστικότητά της.

Επιπρόσθετα, η ελληνική οικονομία λειτουργεί σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον όπου εξωγενείς παράγοντες όπως η αρχιτεκτονική της ζώνης του Ευρώ, στην οποία συμμετέχει μετά από χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, είναι ευάλωτη σε κρίσεις. Η Ο.Ν.Ε. δεν διαθέτει τους αναγκαίους, για μια νομισματική ένωση, εξισορροπητικούς μηχανισμούς όπως ο κεντρικός προϋπολογισμός που διέπει τα ομοσπονδιακά κράτη. (Grauwe, 2005)

Παράλληλα, η ζώνη του ευρώ δεν ικανοποιούσε τα κριτήρια μιας άριστης νομισματικής περιοχής καθώς η κινητικότητα της εργασίας ήταν σχετικά μικρή ενώ δεν υπήρχε σύγκλιση των οικονομιών μεταξύ βορρά και νότου στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). (Καζάκος, 2011)

¹ <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140782/1/798701331.pdf>

1.3 Τα Π.Ο.Π. ως μηχανισμός αντιμετώπισης οικονομικών κρίσεων

Αναντίρρητα, βασική αιτία των προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας ήταν η υπέρμετρη αύξηση του δημόσιου χρέους εξαιτίας των διαρκώς υψηλών ελλειμμάτων του δημοσιονομικού και του εξωτερικού ισοζυγίου. Παρόλα αυτά, η αύξηση του εξωτερικού χρέους οφειλόταν κυρίως στο ότι αυξήθηκε το δημόσιο χρέος παρά το ιδιωτικό. Ο εκτροχιασμός των «δίδυμων ελλειμμάτων» δηλαδή των ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης και του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και η αδυναμία αναχρηματοδότησης του χρέους, οδήγησε την ελληνική κυβέρνηση να υπογράψει με την Ε.Ε. και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.), τον Μάιο του 2010, το πρώτο Π.Ο.Π. Αυτό έγινε χωρίς καμιά προετοιμασία για εφαρμογή του προγράμματος που περιέχει λαθεμένες προτεραιότητες, ενώ ταυτόχρονα δεν έλυσε το πρόβλημα του χρέους. Το πρώτο Π.Ο.Π. προέβλεπε χρηματοδότηση ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ. Βασικός στόχος των προγραμμάτων ήταν να βελτιωθεί η παραγωγικότητα και η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας με στροφή προς τους κλάδους των διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών ώστε μέσω της τόνωσης των εξαγωγών, από την μείωση του εργατικού κόστους, να επιταχυνόταν η ανάκαμψη της οικονομίας. (Λιαργκόβας, 2020)

Η αντιμετώπιση των κρίσεων που συντελούνται από την διόγκωση των ελλειμμάτων και του χρέους συνδέεται με τον σχεδιασμό των Π.Ο.Π. Τα προγράμματα έγιναν ο κύριος μηχανισμός για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης αλλά και το μέσο για να διορθωθούν οι μακροοικονομικές ανισορροπίες που εμφανίστηκαν με την λήξη της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2008. Όμως, η χρήση των οικονομικών εργαλείων καθώς και οι στόχοι διέφεραν αναλόγως με το οικονομικό μέγεθος της εκάστοτε χώρας και με το αν ανήκει στην Ευρωζώνη ή όχι. Έτσι, για την Ισπανία, το Π.Ο.Π. επικεντρώθηκε στο να ενισχύσει το τραπεζικό σύστημα. Σε άλλες χώρες, όπως για παράδειγμα στη Ρουμανία και την Ουγγαρία, τα Π.Ο.Π. ήταν διαφορετικής φύσης, αφού τα συγκεκριμένα κράτη δεν ανήκουν νομισματικά στην ζώνη του ευρώ. Αντιθέτως, τα Π.Ο.Π. στην Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Κύπρο και την Ιρλανδία εμφανίζουν αρκετά κοινά σημεία. (Πιέρρος, 2020)

1.4 Κύρια χαρακτηριστικά των Π.Ο.Π.

Τα προγράμματα που εφαρμόστηκαν στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης αποσκοπούσαν κυρίως στην εξάλειψη των «δίδυμων ελλειμμάτων». Τα Π.Ο.Π. βασίζονται κυρίως σε στρατηγικές σκέψεις-τομές φιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής που αποτελούνται από τρεις κυρίως συνιστώσες (Λιαργκόβας, 2020) :

1. Δημοσιονομική εξυγίανση
2. Μεταρρυθμίσεις που αφορούν τις αγορές προϊόντος, χρήματος και εργασίας
3. Εσωτερική υποτίμηση - Ενδυνάμωση των θεσμών

1.4.1 Δημοσιονομική εξυγίανση –Λιτότητα

Η δημοσιονομική εξυγίανση του ελληνικού κράτους συνίσταται σε υιοθέτηση μέτρων που οδηγούν σε Π.Ο.Π., απαιτώντας το εργαλείο της λιτότητας να επιδιώκει την ταχεία εξάλειψη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και τη μείωση του δημόσιου χρέους με:

1. Συσταλτική δημοσιονομική πολιτική: πολιτικές που μειώνουν τις κρατικές δαπάνες ή αυξάνουν τους φόρους ή ταυτόχρονα και τα δύο μαζί
2. Χρηματοδοτικό μηχανισμό ώστε να καλυφθεί το χρηματοδοτικό κενό που επέφερε ο αποκλεισμός της Ελλάδας από τις αγορές κεφαλαίων
3. Αναδιάρθρωση του χρέους ώστε αυτό να είναι βιώσιμο σύμφωνα με τον δείκτη λόγος χρέους προς Α.Ε.Π.

Ειδικότερα, η δημοσιονομική εξυγίανση μέσω της συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής αποτελεί προτεραιότητα των Π.Ο.Π. επιδιώκοντας τάχιστα μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η πολιτική αυτή αποσκοπεί στη μείωση του χρέους, προκαλώντας μείωση των επιτοκίων και αύξηση των επενδύσεων. Αποτέλεσμα αυτού είναι η αύξηση της κατανάλωσης και της συνολικής ζήτησης. Επιπλέον, η δημοσιονομική εξυγίανση μειώνει την αβεβαιότητα σε συνάρτηση με την δημοσιονομική πολιτική που συντελείται μεσομακροπρόθεσμα, δημιουργώντας αξιοπιστία, ενδυναμώνοντας τις προσδοκίες, εκπέμποντας θετικό μήνυμα στις αγορές κεφαλαίου. (Λιαργκόβας, 2020)

Ειδικότερα, η δημοσιονομική εξυγίανση, που θα οδηγούσε στην επίτευξη δημοσιονομικών πλεονασμάτων, απαιτεί μείωση του ελλείματος που προέρχεται από τον εκτοπισμό των ιδιωτικών επενδύσεων από τις κρατικές δαπάνες. Επομένως, ο δημόσιος τομέας εμφανίζοντας ελλείματα αναγκάζεται να δανειστεί εκδίδοντας ομόλογα με μεγαλύτερα επιτόκια, πιο ελκυστικά στην αγορά για τις επιχειρήσεις και τις εμπορικές τράπεζες. Ως εκ τούτου δημιουργούνται υπέρογκα κόστη που μειώνουν τις επενδύσεις και την κατανάλωση. Η επίτευξη δημοσιονομικού πλεονάσματος μειώνει το επιτόκιο δανεισμού των επιχειρήσεων με αποτέλεσμα την τόνωση των επενδύσεων. (Λιαργκόβας, et al., 2020)

Ωστόσο, υπάρχουν και αντίθετα επιχειρήματα. Σύμφωνα με το κεϋνσιανό μοντέλο, η λιτότητα επιβραδύνει την ανάπτυξη και μπορεί να είναι καταλυτικά αρνητική προς το Α.Ε.Π. μετά από ένα σημείο. Τα στοιχεία από την Ελλάδα και τις άλλες χώρες του ευρωπαϊκού νότου (Πορτογαλία, Ιταλία, Ισπανία) δείχνουν ότι όσο αυστηρότερη είναι η λιτότητα τόσο πιο έντονη είναι η ύφεση και τόσο μεγαλύτερη είναι η επακόλουθη αύξηση του λόγου χρέους προς Α.Ε.Π. Η λιτότητα που επιχειρήθηκε βασίστηκε αφενός μεν στη μείωση μισθών και συντάξεων (πρώτο Π.Ο.Π.) αφετέρου δε, (στο δεύτερο και τρίτο Π.Ο.Π.) στην επιβολή υπέρογκων φόρων σε κάθε είδους οικονομική δραστηριότητα. (Alesina , et al., 2019)

Συνεπώς, η στόχευση των Π.Ο.Π. είναι η ριζική αναδιάρθρωση τόσο στο σχεδιασμό και τον προγραμματισμό της λειτουργίας του δημόσιου τομέα όσο και στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον ιδιωτικό τομέα με παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας και προϊόντων. Κυρίως όμως αποσκοπούν στην αλλαγή του οικονομικού κλίματος μέσω της προώθησης ιδιωτικοποιήσεων και εξυγίανσης του φορολογικού συστήματος, με στόχο τη δημιουργία βέλτιστου επενδυτικού περιβάλλοντος.

Πιο ειδικά, η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα περιλαμβάνει τη λειτουργία των Υπουργείων, τη συγχώνευση και κατάργηση φορέων καθώς και τη δημιουργία νέων δομών. Στόχος είναι η βέλτιστη διαχείριση των πόρων, η εξάλειψη των ελλειμμάτων και η βιωσιμότητα του χρέους. Το θέμα της εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών εντοπίζεται στη συνέπεια και αποτελεσματικότητα της είσπραξης των δημόσιων εσόδων αλλά και στις απαιτούμενες ενέργειες συγκράτησης των δαπανών. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις όσον αφορά τη δημοσιονομική διαχείριση προχωρούν άμεσα καθώς δόθηκε σε αυτές προτεραιότητα, αφού η ανάγκη για έλεγχο και περιστολή του ελλείματος εξακολουθεί μέχρι και τις μέρες μας να είναι επιτακτική. Η παρέμβαση των θεσμών στο πεδίο της

δημόσιας και φορολογικής διοίκησης αρχίζει πιο ήπια και επιταχύνεται αργότερα. (Σπανού, 2018)

Αξίζει να σταθούμε στα χαρακτηριστικά της εποχής που ξεσπά η κρίση στην Ελλάδα. Αυτή κυριαρχείται από μια επίπλαστη ευημερία η οποία συντηρείται από την έλλειψη του συναλλαγματικού κινδύνου λόγω της Ο.Ν.Ε. αλλά και της υπέρμετρης κατανάλωσης, μέσω του τραπεζικού δανεισμού, επιχειρήσεων και νοικοκυριών. Οι αλλαγές που απαιτήθηκαν από τους δανειστές δεν μπορούσαν να τύχουν κοινωνικής συναίνεσης, κυρίως λόγω του «εμπροσθοβαρούς» χαρακτήρα του προγράμματος λιτότητας.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα σχεδιάζεται ώστε να γίνουν οι περισσότερες αλλαγές το γρηγορότερο δυνατό και να λειτουργήσει ως παράδειγμα για τις άλλες χώρες. Οι θετικές προσδοκίες, αναφορικά με τα αναμενόμενα οφέλη, που επιχειρήθηκε να καλλιεργηθούν όταν άρχισε το πρόγραμμα να εφαρμόζεται, βασίζονταν στην ανάκαμψη και στη γρήγορη επιστροφή στο δανεισμό από τις χρηματαγορές. Παράλληλα, η τεχνική επάρκεια και η μακροχρόνια διάσταση του σχεδιασμού αντιμετώπισαν προβλήματα. Το Δ.Ν.Τ., τον Μάρτιο του 2012, δύο χρόνια μετά την έναρξη του προγράμματος, εξέφρασε την άποψη ότι θα απαιτηθούν παραπάνω από δέκα χρόνια για να αποδώσουν οι μεταρρυθμίσεις ακόμα και αν εφαρμοσθεί πλήρως το πρόγραμμα, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην εσωτερική υποτίμηση. (IMF, 2012)

Επομένως, η χώρα με τα Π.Ο.Π θα έπρεπε να δημιουργήσει τομές στις λειτουργίες της οικονομίας, στη δημόσια διοίκηση αλλά και στο ίδιο το πολιτικό σύστημα. Οι τομές αυτές θα έπρεπε να είναι τέτοιες ώστε να υποστηρίζουν μακροπρόθεσμα τη δημοσιονομική σταθερότητα, συμβάλλοντας σε ισορροπημένο ισοζύγιο πληρωμών και να τονώνουν την παραγωγικότητα δίνοντας διαρκέστερες λύσεις στα οικονομικά προβλήματα.

1.4.2 Εσωτερική υποτίμηση

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, στο πρώτο Π.Ο.Π. αποφασίστηκαν παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας και προϊόντων με μειώσεις των μισθών και προσδοκώμενες μειώσεις των τιμών που αποτέλεσαν τις κύριες συνιστώσες στη διαδικασία προσαρμογής που επέβαλαν τα Π.Ο.Π. Ωστόσο, αυτές δεν μπορούν να γίνουν με υποτίμηση του νομίσματος και οι δανειστές επέλεξαν την «εσωτερική υποτίμηση», πολιτική που εστιάζει στη μείωση των μισθών καθώς μειώνεται το μισθολογικό κόστος και το εμπορικό έλλειμμα διότι τα εγχώρια

προϊόντα γίνονται φθηνότερα. Συνακόλουθα μειώνεται η εγχώρια ζήτηση, συμπεριλαμβανομένης και της ζήτησης για εισαγωγές. Οι χαμηλότεροι μισθοί είχαν μια μικρή επίδραση στις τιμές και τις εξαγωγές. Ο μηχανισμός της εσωτερικής υποτίμησης σύμφωνα με τα στοιχεία που προέκυψαν, είχε αποτέλεσμα τη συρρίκνωση των εισαγωγών. (Βαγιανός, et al., 2017)

Σύμφωνα με τους Ψυχάλη και Λιαργκόβα, η λιτότητα οδηγεί σε άνοδο της ανεργίας και του χρέους όταν αυτή συνδέεται με χώρες οι οποίες δεν έχουν ανοιχτούς θεσμούς, οικονομίες με εξωστρέφεια. Διότι ακόμα και το αποτέλεσμα της υποτίμησης είτε εξωτερικής είτε εσωτερικής, που επέρχεται από μείωση των μισθών, αυξάνει τις εξαγωγές καθιστώντας τις χώρες αυτές περισσότερο ανταγωνιστικές, όπως φανέρωσε η περίπτωση της Πορτογαλίας αλλά και της Κύπρου. Αντίθετα, επειδή η Ελλάδα διακατέχεται από ανίσχυρους θεσμούς και η εξαγωγική της βάση είναι μικρή, η εσωτερική υποτίμηση που επιβλήθηκε, οδήγησε σε ένα σπιράλ ύφεσης καθώς υπήρξαν συνεχείς αυξήσεις των φόρων, μειώσεις των κρατικών δαπανών, που συρρίκνωσαν το Α.Ε.Π., και εξουθένωσαν οικονομικά τους πολίτες. (Κονάcs, 2014)

Πίνακας 1: Μεταβολές οικονομικών μεγεθών στις χώρες του Ευρωπαϊκού νότου

	Ελλάδα	Ισπανία	Ιταλία	Πορτογαλία
Μεταβολή % στους ονομαστικούς μισθούς	-16,3%	1,0%	2,9%	0,0%
Μεταβολή % στις τιμές	7,4%	8,9%	4,1%	12,0%
Μεταβολή % στις εξαγωγές	17,8%	29,2%	33,5%	33,3%
Μεταβολή % στις εισαγωγές	-17,5%	6,5%	24,7%	5,1%

Πηγή: Βαγιανός Δ. κ.ά. (2017)

1.5 Ιδιαιτερότητες των ελληνικών προγραμμάτων

Αναμφισβήτητα, το πρώτο ελληνικό Π.Ο.Π. διαφέρει από τα προγράμματα του Δ.Ν.Τ., από το οποίο ζητήθηκε η συνδρομή αλλά και τεχνική βοήθεια καθώς η Ε.Ε. δεν διέθετε την εμπειρία προγραμμάτων προσαρμογής. Η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι αφενός μεν η χώρα δεν μπορεί να προβεί σε εξωτερική υποτίμηση λόγω της ένταξης στην Ο.Ν.Ε. αφετέρου δε ότι στο πρώτο πρόγραμμα δεν είχε προβλεφθεί αναδιάρθρωση του χρέους που συμφωνείται στο πλαίσιο διεθνών διαδικασιών (Λέσχη Παρισίων και Λονδίνου), αλλά η πλήρης εξυπηρέτησή του. (Grauwe, 2005)

Στα τρία Π.Ο.Π. που εφαρμόστηκαν, τα προβλήματα του δημόσιου τομέα και της δημόσιας διοίκησης θεωρήθηκαν υπεύθυνα σε μεγάλο βαθμό για τη δεινή οικονομική κατάσταση της χώρας. Ωστόσο δεν αξιολογήθηκαν ως προβληματικά το περιεχόμενο, ο χρονισμός, το χρονοδιάγραμμα, οι μέθοδοι και τα μέσα υλοποίησης του προγράμματος. (Blanchard & Leigh, 2013) Επιπρόσθετα, οι δανειστές κατηγόρησαν την ελληνική κυβέρνηση για την βραδύτητα στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων καθώς διαπιστώνονταν αναποτελεσματικότητα του αρχικού σχεδιασμού που οδηγούσε στην ανάπτυξη επιχειρημάτων για ένα νέο πρόγραμμα. Οι αυξημένες μεταρρυθμιστικές απαιτήσεις, κατά την οικονομική κρίση και κυρίως στα δύο πρώτα Π.Ο.Π., αυξάνονται κάθε φορά μετά από την αξιολόγηση των θεσμών. Σε αυτό βέβαια συντελούν και οι σημαντικές καθυστερήσεις

που σημειώνονται από την πλευρά της Ελλάδας. Ως εκ τούτου, η καθυστέρηση της επιτυχούς ολοκλήρωσης σε κάθε αξιολόγηση είχε ως αποτέλεσμα να αυξάνονται τα προαπαιτούμενα μέτρα της επόμενης αξιολόγησης. (Daude, 2016)

Περαιτέρω, η διαχείριση των προγραμμάτων είναι συνδεδεμένη με τις εκταμιεύσεις των δόσεων, δημιουργώντας πλήθος αναβολών και επιπλέον στόχων. Τελικά οι εκταμιεύσεις των δόσεων συνδέθηκαν με τις ανάγκες ρευστότητας της χώρας ώστε να εξασφαλιστεί η ομαλή αναχρηματοδότηση του χρέους και λιγότερο με την υλοποίηση των συμφωνηθέντων μεταρρυθμιστικών στόχων. Η συνεργασία και οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των διεθνών οργανισμών ήταν συχνά προβληματική, καθώς υπήρχαν διαφορετικές στρατηγικές προσεγγίσεις. Παράδειγμα αποτελεί η ρήξη που υπήρξε μεταξύ των δανειστών σχετικά με τη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους στο τρίτο πρόγραμμα και η άρνηση του Δ.Ν.Τ. να συμμετάσχει στη χρηματοδότησή του μέχρι να υπάρξουν μέτρα ελάφρυνσης του χρέους. Οι διαφωνίες αυτές επηρέασαν την αποτελεσματικότητα του προγράμματος και την ομαλή επάνοδο της χώρας στην χρηματοδότηση από τις αγορές.

Ωστόσο, τα ληφθέντα δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέτρα και η αναδιάρθρωση του χρέους το 2012 αποδείχθηκαν ανεπαρκή για την εκ νέου έξοδο της χώρας στις αγορές. Η αναποτελεσματικότητα αυτή οδήγησε σε εκ νέου συμφωνίες δύο προγραμμάτων, το 2012 και το 2015, ύψους 172,6 δισεκατομμυρίων ευρώ και 86 δισεκατομμυρίων ευρώ, αντίστοιχα. Στόχος των προγραμμάτων προσαρμογής ήταν η αντιμετώπιση των οικονομικών ανισορροπιών στην Ελλάδα και η αποφυγή της μετάδοσης της ελληνικής οικονομικής κρίσης στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. (Τράπεζα της Ελλάδας, 2017)

Τα τρία προγράμματα προσαρμογής επικεντρώθηκαν στο να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι και όχι τόσο στο να υλοποιηθούν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που οδηγούν σε αύξηση του δυνητικού προϊόντος της οικονομίας. Όσον αφορά τον χρηματοπιστωτικό τομέα, τα δύο πρώτα προγράμματα είχαν ως στόχο την αποκατάσταση της ρευστότητας και της φερεγγυότητας των τραπεζών, ενώ το τρίτο πρόγραμμα έδωσε περισσότερο έμφαση στην επίλυση του προβλήματος των Μ.Ε.Δ. (Τράπεζα της Ελλάδας, 2017)

Πιο ειδικά, το Δ.Ν.Τ., σε έκθεση του 2016, θέτει μια σειρά από ζητήματα όπως το μεγάλο περιθώριο για πολιτικές παρεμβάσεις στις τεχνικές προσεγγίσεις και στις υπεραισιόδοξες προβλέψεις για μεγέθυνση του Α.Ε.Π. Αναφορικά υπενθυμίζει στις εκθέσεις του ότι δεν αξιοποιήθηκε η εμπειρία από παλαιότερες κρίσεις καταδεικνύοντας ότι η αξιοπιστία είναι η συνισταμένη εκείνη που οδηγεί την εμπιστοσύνη των αγορών ως προς την αποκατάσταση της ελληνικής οικονομίας. Το πρόγραμμα επιβάλλεται αναγκαστικά με την μορφή όρων και

προϋποθέσεων με αποτέλεσμα η έλλειψη διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης να λειτουργήσει ως αρνητικός καταλύτης για την επιτυχία των προγραμμάτων. Από την άλλη μεριά η επιβράδυνση στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων, οι οποίες θεωρούνται απαραίτητες για να έχουν αποτελέσματα οι αλλαγές που επιβλήθηκαν στην αγορά εργασίας, κατέδειξαν την απουσία σχεδιασμού και την αναβλητικότητα τόσο των δανειστών όσο και της ελληνικής κυβέρνησης. (Λιαργκόβας, 2020)

Κεφάλαιο 2: Δημοσιονομική Διακυβέρνηση -Δαπάνες

Η βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών και οι διαθρωτικές μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητα στοιχεία για την επιτυχία των Π.Ο.Π. λαμβάνοντας πάντα υπόψη τις ελληνικές ιδιαιτερότητες. Αναντίρρητα, η δημοσιονομική προσαρμογή βασίστηκε σε οριζόντια μέτρα όπως αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών, περικοπές στις συντάξεις και τους μισθούς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. (Favero & Giavazzi, 2012) Ειδικότερα, η παρέμβαση στην αγορά εργασίας στον ιδιωτικό τομέα ήταν καταλυτική σε συνάρτηση με τις εργασιακές σχέσεις, όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί. Επίσης, στον δημόσιο τομέα προτάχθηκε η αναγκαιότητα για συγχωνεύσεις και καταργήσεις φορέων και δομών ώστε να γίνει βέλτιστη κατανομή των πόρων.

2.1 Προϋπολογισμός

2.1.1 Προϋπολογισμός προγραμμάτων

Η συμπίεση των δαπανών λαμβάνει χώρα είτε οριζόντια είτε με εξοικονόμηση μέσω βελτίωσης της αποδοτικότητας συνδεδεμένη με αναθεώρηση των προτεραιοτήτων αλλά και αποχώρηση από πεδία δράσης που κατείχε το Δημόσιο μέσω αποκρατικοποιήσεων - ιδιωτικοποιήσεων. Ο χειρισμός της κρίσης χρέους στην Ελλάδα επικεντρώθηκε στο ευρύτερο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης, στην ποιότητα των θεσμών που τη διέπουν, στον έλεγχο των κρατικών δαπανών, των προμηθειών, στο φορολογικό σύστημα αλλά και στο ίδιο το ανθρώπινο δυναμικό της.

Τα τρία προγράμματα είχαν τους ίδιους στόχους για τους οποίους η χώρα δεσμεύτηκε να ανταποκριθεί. Είναι γεγονός ότι στο τρίτο Π.Ο.Π. ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας

διοίκησης αποτέλεσε ειδικότερο στόχο διότι αυτός συντελεί καταλυτικά στην επιτυχία των προγραμμάτων. Παρόλο που τα προηγούμενα προγράμματα περιλάμβαναν τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, στο πλαίσιο της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας, η επίτευξη του τρίτου Π.Ο.Π. γίνεται με καθεστώς περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων αλλά και την μεγιστοποίηση του κινδύνου της εξόδου της χώρας από την Ε.Ε.

Οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν ως προς την διαχείριση και εποπτεία των εσόδων και των δαπανών, ευθυγραμμίστηκαν με τις κατευθύνσεις των εμπειρογνομώνων του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.). Ο εκσυγχρονισμός του προϋπολογισμού ήταν η συνισταμένη εκείνη ώστε οι φορείς της γενικής κυβέρνησης να έχουν τις ίδιες κατευθύνσεις και να κινούνται στα όρια που θέτει η κυβέρνηση με ένα ενιαίο λογιστικό σύστημα.

Επιπλέον, η ένταξη του ετήσιου προϋπολογισμού σε ένα Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.) αποτέλεσε μια συνιστώσα η οποία δημιουργεί σχεδιασμούς με ορίζοντα τριετίας προσδιορισμένων μακροοικονομικών και δημοσιονομικών στόχων. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019) Οι δαπάνες του κρατικού Προϋπολογισμού μπορούν να διαρθρωθούν κατά προγράμματα τα οποία περιέχουν εκείνα τα στοιχεία των δαπανών που είναι αντίστοιχα σε μέτρα που βοηθούν στην επιτυχία ενός ή και περισσότερων επιθυμητών στόχων και αναφέρονται σε μία ή και επιπλέον της μίας δημόσιες πολιτικές. Η βάση της κατάρτισης του Προϋπολογισμού κατά προγράμματα (ν.4270/2014), γίνεται ως επί το πλείστον μέσω της αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των κρατικών δράσεων και έχει ως προϋπόθεση την ύπαρξη ενός αξιόπιστου και λειτουργικού συστήματος που να μετρά την αποτελεσματικότητα. Αυτό είναι και το ζητούμενο στον Προϋπολογισμό κατά προγράμματα.

2.1.2 Μητρώο αναλήψεων - Ανάλυση υποχρεώσεων

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων καθορίζει ανώτατα δεσμευτικά όρια για κάθε Υπουργείο ή φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. Η «δημοσιονομική ευθύνη» εμπερικλείεται στο ν.3871/2010 και στο ν.4270/2014, όπου πέραν του προϋπολογισμού προγραμμάτων, θεσπίζεται για κάθε φορέα η υποχρέωση παρακολούθησης των διοικητικών πράξεων του εξουσιοδοτημένου κατά νόμο διατάκτη, με τις οποίες βεβαιώνεται υποχρέωση του

Δημοσίου έναντι παντός τρίτου. Η διαδικασία αυτή είναι γνωστή ως ανάληψη υποχρέωσης. Συνεπώς, ορίζεται μια ενδεδειγμένη διαδικασία έτσι ώστε για την εκτέλεση μιας υποχρέωσης του δημοσίου, να υπάρχουν ανάλογες διαθέσιμες πιστώσεις μέσα από ένα μητρώο αναλήψεων προσδιορίζοντας, με διαφάνεια που δεν υπήρχε, τις δαπάνες του δημοσίου μέσω του προϋπολογισμού. (Λιαργκόβας & Ψυχάλης, 2020)

Με το σύστημα καταγραφής των αναλήψεων υποχρεώσεων και τα μητρώα δεσμεύσεων που καθιερώθηκαν, επιχειρήθηκε σχεδιασμός και προγραμματισμός των δαπανών του κάθε φορέα. Βέβαια ο συγχρονισμός των πληροφοριακών συστημάτων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ.) με κάθε φορέα κατέδειξε το πόσο ανέτοιμη ήταν η δημόσια διοίκηση για μεταρρυθμίσεις, τόσο σε τεχνικό επίπεδο, όσο και σε ανθρώπινο δυναμικό υπό την επήρεια της ασφυκτικής λιτότητας. Η εξέλιξη αυτή, όπως και το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα σε πλήρη ανάπτυξη, λειτούργησαν πολύ μετά το 2013, που ήταν ο αρχικός σχεδιασμός. (Σερεμέτης, 2020)

2.2 Δημοσιονομική πειθαρχία - Νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο – Νέο σύμφωνο σταθερότητας

Η θέσπιση του νέου ευρωπαϊκού πλαισίου για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση ανάγκασε τη ψήφιση του ν.4270/2014 όπου ο εποπτικός ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών είναι καταλυτικός έχοντας ως βασική στόχευση την δημοσιονομική πειθαρχία. Η εξέλιξη της δημοσιονομικής εξυγίανσης μέσω της σύνταξης προϋπολογισμού, ο οποίος θα μετρά επιδόσεις, ενσωματώνει σταδιακά δράσεις σε πρακτικό επίπεδο και για αυτό ο χρόνος αποτελεί βασικό συστατικό ώστε να συστηματοποιηθεί καλύτερα. Το 2019 παρουσιάστηκε ένας «οδικός χάρτης» σταδιακής μετάβασης σε προϋπολογισμούς επιδόσεων με ορίζοντα πλήρους εφαρμογής το 2024 ώστε να μπορέσει να εξοικειωθεί το ανθρώπινο δυναμικό (πιλοτικό πρόγραμμα σχεδιασμού προϋπολογισμού επιδόσεων).

Ταυτόχρονα, η επιβολή του τρίτου Π.Ο.Π. κατέδειξε την ανάγκη για εξορθολογισμό και κεντρικό συντονισμό των ταμειακών διαθέσιμων. Η ασφυκτική έλλειψη ρευστότητας ανέδειξε το μειονέκτημα της γενικευμένης διασποράς των ταμειακών διαθέσιμων της Γενικής Κυβέρνησης. Εντούτοις, το λογιστικό σύστημα που καθιερώθηκε το 2011 είχε βελτιώσει την αξιοπιστία των εγγράφων αλλά αδυνατούσε να παρέχει πλήρη λογιστικά δεδομένα χρηματοοικονομικών καταστάσεων. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019)

2.3 Πρωτογενή πλεονάσματα και επίτευξή τους

Ένα από τα κυριότερα στοιχεία της δημοσιονομικής προσαρμογής σχετίζεται με τη δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων και την επίτευξη των στόχων του προϋπολογισμού. Η επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων για μεγάλο χρονικό διάστημα είναι εφικτή αλλά ιστορικά αποτελεί εξαίρεση, ειδικά όταν αυτά τα πλεονάσματα είναι της τάξης του 3% κατά μέσο όρο, όπως έχει δεσμευτεί η χώρα, τόσο κατά την διάρκεια των Π.Ο.Π. όσο και μετά την ολοκλήρωσή τους.

Επιπρόσθετα, πρωτογενή πλεονάσματα για μεγάλη χρονική περίοδο είναι ευκολότερα υλοποιήσιμα όταν ο ρυθμός ανάπτυξης του Α.Ε.Π. είναι μεγάλος, το ισοζύγιο πληρωμών είναι πλεονασματικό και το χρέος ως ποσοστό του Α.Ε.Π. είναι μεγάλο (δημιουργώντας ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή). Είναι φανερό ότι μικρές και πολύ ανοικτές οικονομίες στο διεθνές εμπόριο είναι πιθανό να καταφέρουν να έχουν διαρκή και υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα όταν υιοθετούν όχι υπερβολικά συσταλτικές δημοσιονομικές πολιτικές. (Λιαργκόβας, 2020)

Ειδικότερα, κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος για την επίτευξη των πρωτογενών πλεονασμάτων, προτεραιότητα δόθηκε στην αύξηση των φορολογικών συντελεστών και σε νέους φόρους αντί της διεύρυνσης της φορολογικής βάσης. Αυτό συντελέστηκε ώστε αφενός μεν να επιτευχθούν άμεσα δημοσιονομικά αποτελέσματα, αφετέρου δε να οριοθετηθούν οι δυνατότητες της διοίκησης. Ο σχεδιασμός των δράσεων είχε επιτακτικό και όχι μακροπρόθεσμο χαρακτήρα, χωρίς στρατηγικό σχεδιασμό στην κατανομή των ελάχιστων διαθέσιμων πόρων. Η απουσία στρατηγικής διαφάνηκε εντονότερα στο δεύτερο και τρίτο πρόγραμμα όπου τα μέτρα διεύρυνσης της φορολογικής βάσης με έμμεσους φόρους, βάθαιναν την ύφεση ενώ η βελτίωση και ενίσχυση της φορολογικής διοίκησης συνάντησε τεχνολογικές αλλά και γραφειοκρατικές αγκυλώσεις. (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017)

2.4 Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.)

Η επιτακτική ανάγκη για επίτευξη άμεσων αποτελεσμάτων στο δημοσιονομικό πεδίο οδήγησε στην επικυριαρχία του Υπουργείου Οικονομικών στη διαχείριση της κρίσης. Η αναγκαιότητα για μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην αποδοτικότητα, την οικονομικότητα και την αποτελεσματικότητα των δράσεων για δημοσιονομική σταθερότητα και πειθαρχία οδήγησε στην δημιουργία εργαλείων ελεγκτικού χαρακτήρα. Επομένως, η δημοσιονομική διαχείριση κατέστησε αναγκαία την ενίσχυση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών, τόσο οργανωτικά όσο και ελεγκτικά, καταδεικνύοντας τον επιτελικό ρόλο του Γ.Λ.Κ. Η χάραξη οικονομικής πολιτικής της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής, η κατάρτιση, η εποπτεία και η εκτέλεση του προϋπολογισμού αποτυπώνουν τον κομβικό ρόλο του Γ.Λ.Κ. Στο άρθρο 24 του ν.4270/2014 σε κάθε Υπουργείο συνιστάται Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.), η οποία υπάγεται στον Γενικό Γραμματέα του. Με αυτόν τον τρόπο η κατά Υπουργείο Γ.Δ.Ο.Υ. γίνεται ο ανταποκριτής του Γ.Λ.Κ. Σε αυτή τη Γενική Διεύθυνση ανήκουν πλέον όλες οι υφιστάμενες οικονομικές οργανικές μονάδες. Η Διεύθυνση αυτή είναι το εργαλείο διασφάλισης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κάθε Υπουργείου καθώς εστιάζει στην αποτελεσματικότητα των διαδικασιών που σχετίζονται άμεσα με τον προϋπολογισμό και στον έλεγχο της ορθής λογιστικής αποτύπωσης των δραστηριοτήτων, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες του Γ.Λ.Κ. Η αξιοπιστία των πληροφοριών και η πιστή τήρηση των ανώτατων ορίων του προϋπολογισμού του Μ.Π.Δ.Σ. του φορέα του, οι ειδικές διατάξεις όσον αφορά την ανάληψη υποχρεώσεων καθώς και η υποχρέωση διενέργειας δαπανών, με βασική προϋπόθεση την ύπαρξη αντίστοιχης πίστωσης στον οικείο προϋπολογισμό, γίνονται το εργαλείο που οδηγεί στη βέλτιστη κατανομή των πόρων κάθε Υπουργείου. (Anon., 2014)

Ο επιτελικός ρόλος των Γ.Δ.Ο.Υ. διαφαίνεται από την ικανότητα πρόληψης, αποτροπής και διόρθωσης παρεκκλίσεων. Ο ρόλος τους αποτελεί μια άμυνα στην πολιτική ηγεσία θεσπίζοντας με αυτόν τον τρόπο την διοικητική ισορροπία έναντι της πολιτικής στο πλαίσιο της κεντρικής αρμοδιότητας από το Γ.Λ.Κ. Ειδικότερα, σε περίπτωση που δεχτούν εντολή από την πολιτική ηγεσία για ενέργειες που δεν συνάδουν με το εύρος των αρμοδιοτήτων και της αποστολής τους, έχουν την υποχρέωση να δηλώσουν άρνηση και να προχωρήσουν σε έγγραφη ενημέρωση της εν λόγω Αρχής και περαιτέρω του Προέδρου της Βουλής και του Γ.Λ.Κ. (Σπανού, 2021)

2.5 Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Ε.Δ.Σ.)

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Ε.Δ.Σ.) συστάθηκε ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με το ν.4270/2014, έχοντας όλες εκείνες τις αρμοδιότητες του κανονισμού της Ε.Ε. και ενεργοποιήθηκε, μετά το διορισμό του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου, τον Νοέμβριο του 2015. Είναι υποχρέωση όλων των δημόσιων αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου η παροχή πληροφοριών και η κάθε είδους συνδρομή προς το Ε.Δ.Σ. κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Το Ε.Δ.Σ. έχει την αρμοδιότητα της υποβολής προς τη Βουλή, μέσα σε χρονικό διάστημα έξι μηνών μετά τη λήξη κάθε οικονομικού έτους, ετήσιας έκθεσης σχετικής με τις δραστηριότητές του, μαζί με τις ελεγχθείσες οικονομικές καταστάσεις. (Αnon., χ.χ.)

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων με στόχο την υιοθέτησή τους και ελέγχει το βαθμό συμμόρφωσης με το δημοσιονομικό πλαίσιο που βασίζεται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.) στο προσχέδιο και στο σχέδιο που εκπονείται για την σύνταξη του ετήσιου κρατικού Προϋπολογισμού. Μπορεί επίσης να προβεί σε αξιολόγηση σχετικά με την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων, κυρίως όσον αφορά:

1.Την περίπτωση βεβαιωμένης σημαντικής απόκλισης από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή από την πορεία της προσαρμογής προς αυτόν κατά το άρθρο 6 (2) του Ευρωπαϊκού Κανονισμού 1466/1997 και τους λόγους που οδήγησαν στην απόκλιση αυτή.

2.Την ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού που αναφέρεται στο ν. 4063/2012. Ο διορθωτικός μηχανισμός ενεργοποιείται όταν παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από τον δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν με βάση τα κριτήρια που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 6 του Ευρωπαϊκού Κανονισμού 1466/1997. Ο διορθωτικός μηχανισμός δύναται να μην ενεργοποιηθεί: α) σε περίπτωση που επικρατούν εξαιρετικές περιστάσεις, με την προϋπόθεση ότι αυτή η απόκλιση δεν θέτει σε κίνδυνο τη δημοσιονομική βιωσιμότητα σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα και β) σε περιόδους σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως ορίζονται στο άρθρο 14.

3.Τις αξιολογήσεις που αφορούν τους δημοσιονομικούς στόχους για το οικείο έτος ή για τα έτη που αναφέρεται το Μ.Π.Δ.Σ. και ο Προϋπολογισμός του κράτους, καθώς και για την εφαρμογή της ανάλογης πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης και της ανάλυσης για τη βιωσιμότητα του χρέους. (Αnon., 2014)

Η ποιότητα και η ακεραιότητα των λειτουργιών του Δημοσιονομικού Συμβουλίου υπόκεινται σε εξωτερική αξιολόγηση τουλάχιστον κάθε τέσσερα έτη από αντίστοιχο ανεξάρτητο φορέα κράτους - μέλους της Ε.Ε. ή από άλλο φορέα που κρίνεται κατάλληλος για τη λειτουργία αυτή. Τα αποτελέσματα της εξωτερικής αξιολόγησης και οι σχετικές συστάσεις υποβάλλονται στη Μόνιμη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής και αναρτώνται στην ιστοσελίδα του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και της Βουλής. Η εξωτερική αξιολόγηση δεν θίγει την αυτονομία του Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

2.6 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Τα Π.Ο.Π. δρομολόγησαν δέσμες εργαλείων ελέγχου όπως τη δημιουργία του Γραφείου για τον Προϋπολογισμό του Κράτους στη Βουλή. Ο ρόλος του γραφείου αυτού είναι συμβουλευτικός. Αναλαμβάνει την επιστημονική υποστήριξη του Προέδρου της Βουλής καθώς και των Προέδρων σε Ειδικές και Διαρκείς Επιτροπές της Βουλής (όπως για τον Απολογισμό και τον Γενικό Ισολογισμό του Κράτους και τον Έλεγχο της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, αλλά και η Διαρκής Επιτροπή για τις Οικονομικές Υποθέσεις της Βουλής). Το εν λόγω Γραφείο αναλαμβάνει να παρακολουθεί την ορθή εκτέλεση του Προϋπολογισμού του κράτους, ελέγχει την ορθή εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής και των μεταρρυθμίσεων που εγκρίνονται από τη Βουλή των Ελλήνων. Επίσης αναλύει και αξιολογεί τα στοιχεία του Προϋπολογισμού, τις προβλέψεις των δημόσιων εσόδων και δαπανών και κατά πόσο διατηρούνται σταθερά τα μακροχρόνια δημοσιονομικά μεγέθη. Είναι υποχρέωση του Υπουργείου Οικονομικών, των λοιπών Υπουργείων, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης να συνδράμουν στη λειτουργία του Γραφείου παρέχοντας εκείνες τις πληροφορίες και τα στοιχεία που αυτό θα κρίνει ως απαραίτητα για να επιτελέσει το έργο του.

Είναι γεγονός ότι το Ε.Δ.Σ αποτελεί ένα θεσμό με αρμοδιότητες επί των δημοσιονομικών όπως και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Ωστόσο είναι αναγκαίο να γίνει μια ανασυγκρότηση πόρων και θεσμών αφού και τα δύο εξυπηρετούν τον ίδιο σκοπό που δεν είναι άλλος από την αποφυγή της δημοσιονομικής παρέκκλισης. Η δυνατότητα του Ε.Δ.Σ. να ενεργοποιεί τον μηχανισμό διόρθωσης αναδεικνύει την ιδιαιτερότητά του σε σχέση με το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Είναι άλλωστε απαραίτητη

η ύπαρξη ενός ισχυρού αντίβαρου, που να έχει τη δυνατότητα να δημοσιεύει ανεξάρτητες εκθέσεις σε σχέση με τη διαχείριση των δημοσιονομικών στοιχείων που αξιολογεί.

Από την υιοθέτηση των Π.Ο.Π. έχουν συντελεστεί σημαντικές μεταρρυθμίσεις στη δημοσιονομική διακυβέρνηση. (Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2014) Αναμφισβήτητα, ο ν.4270/2014 ενσωμάτωσε κοινοτικές πρακτικές εποπτείας εκσυγχρονίζοντας το δημόσιο λογιστικό σύστημα, υιοθετώντας νέα δημοσιονομικά εργαλεία, όπως το Μ.Π.Δ.Σ., την ίδρυση του Ε.Δ.Σ., το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και το Μητρώο Δεσμεύσεων. Τα δημοσιονομικά εργαλεία αυξάνουν την φερεγγυότητα και την απόδοση της οικονομίας δρώντας τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά. (Λιαργκόβας & Ψυχάλης, 2020)

2.7 Ασταθής φορολογική πολιτική κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων

Ο ρόλος της φορολογικής διοίκησης στα Π.Ο.Π. αποτελεί τον καταλύτη εκείνο που δημιουργεί τις συνθήκες σχεδιασμού, υλοποίησης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ο προσδιορισμός των εσόδων αποτελεί τη βάση για την κατανομή των πόρων μέσω των κρατικών δαπανών. Πιο ειδικά, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στο φορολογικό καθεστώς στο δεύτερο Π.Ο.Π. σε σχέση με το πρώτο. Ένα ποσοστό 19,8% των μεταρρυθμίσεων στο δεύτερο Π.Ο.Π. αφορούσε φορολογικές μεταρρυθμίσεις έναντι 6,7% στο πρώτο. Παράλληλα, οι μεταρρυθμίσεις στο επιχειρηματικό περιβάλλον αφενός μεν στοχεύουν στην εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας αφετέρου δε στην ενίσχυση προσόδων από επιχειρηματικούς φόρους. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

Αναντίρρητα, η αστάθεια της φορολογικής πολιτικής επηρέασε όλους τους τύπους φόρων καθώς παρατηρήθηκε συνεχής μεταβολή των συντελεστών Φ.Π.Α., του φόρου εισοδήματος και πολλαπλές μεταρρυθμίσεις στον καθορισμό του φορολογικού εισοδήματος, στην τήρηση βιβλίων και στους φορολογικούς ελέγχους. Άλλωστε, οι αποτυχίες του φορολογικού συστήματος στην Ελλάδα τροφοδότησαν τα αυξημένα δημόσια ελλείμματα. Σε μελέτη τους, οι Καπλάνογλου και Ράπανος (Καπλάνογλου & Ράπανος, 2012) καταδεικνύουν την αστοχία επίτευξης των στόχων των εσόδων για μεγάλο χρονικό διάστημα και πριν το ξέσπασμα της κρίσης. Παράλληλα, επισημαίνουν ότι το φορολογικό σύστημα είναι αναποτελεσματικό στην επάρκεια εσόδων αλλά κυρίως είναι πηγή κοινωνικής αδικίας και δημιουργίας δυσπιστίας στη σχέση κράτους-πολίτη. (Ράπανος & Καπλάνογλου, χ.χ.)

Ως εκ τούτου, η δομή του φορολογικού συστήματος και η βελτίωση των συνολικών επιδόσεων αποτέλεσαν πεδίο έντονης ανάγκης μεταρρύθμισης. Είναι γεγονός ότι οι χαμηλές αποδόσεις των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα είναι αποτέλεσμα αστοχιών των θεσμών, της αναποτελεσματικότητας των φοροεισπρακτικών μηχανισμών, της κακής φορολογικής διοίκησης η οποία διακατέχεται από αναποτελεσματικούς μηχανισμούς επίλυσης διαφορών. Ως αποτέλεσμα όλων αυτών η παραοικονομία στην Ελλάδα ανθεί διαχρονικά φτάνοντας το 30% του Α.Ε.Π. κατά μέσο όρο. (Τράπεζα της Ελλάδας, 2011)

2.7.1 Παραοικονομία και φοροδιαφυγή

Η αναπόφευκτη ανάγκη χρηματοδότησης των κρατικών δαπανών τείνει να οδηγεί τα φορολογικά έσοδα σε μια ανοδική παράλληλη πορεία. Η φοροδιαφυγή στερεί σημαντικά έσοδα από τον κρατικό Προϋπολογισμό περιορίζοντας την χρηματοδότηση των κρατικών δαπανών και επενδύσεων από εσωτερικές πηγές χρηματοδότησης. Η φοροδιαφυγή προκαλεί αύξηση του δημόσιου χρέους, αύξηση των φορολογικών συντελεστών αλλά και παράλληλη μείωση στη ποιότητα και ποσότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών του δημοσίου. (Καπλάνογλου & Ράπανος, 2012)

Είναι πρόδηλο ότι βασικό στοιχείο των Π.Ο.Π. αποτελεί η φορολογική μεταρρύθμιση. Οι διαχρονικές εκθέσεις του Ο.Ο.Σ.Α. καταδεικνύουν ότι το ελληνικό φορολογικό σύστημα βασίζεται σε υψηλούς φορολογικούς συντελεστές που συνυπάρχουν με περιορισμένες φορολογικές βάσεις, οφειλόμενες κυρίως στη φοροδιαφυγή.

Ταυτόχρονα, η φοροδιαφυγή και η παραοικονομία νοθεύουν τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Επιτρέπουν σε αυτές που φοροδιαφεύγουν ή φοροαποφεύγουν, (αναπτύσσοντας μη καταγεγραμμένη οικονομική δράση όπως η αδήλωτη εργασία), ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, μειώνοντας το πλεόνασμα του καταναλωτή και την κοινωνική ευημερία. (Ernst-Young, 2016)

Στην Ελλάδα της κρίσης χρέους και των Π.Ο.Π., πάρα τα αυξανόμενα επίπεδα φορολογίας, ο λόγος φόρου προς Α.Ε.Π. παραμένει χαμηλός. Οι χαμηλότεροι δείκτες φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα αντανακλούν χαμηλότερες προτιμήσεις για δημόσια αγαθά έναντι των ιδιωτικών. Επιπρόσθετα, διακρίνουμε ότι η δομή των φορολογικών εσόδων μοιάζει με χώρας με χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης παρόλο της ανάδρασης που δέχεται αυτή ως μέλος της Ο.Ν.Ε. και της Ε.Ε. Το φορολογικό τοπίο στη χώρα, όσον αφορά τη φορολογική

βάση και την κατανομή των βαρών σε σχέση με τα στοιχεία προ κρίσης, καταδεικνύει μια μετατόπιση μεγάλου μέρους εισοδήματος των φορολογουμένων από τα μεσαία στα κατώτερα εισοδηματικά κλιμάκια και από τα υψηλά στα μεσαία. (Ernst-Young, 2016)

Πολλοί ακαδημαϊκοί, όπως οι Λιαργκόβας, Καπλάνογλου και Ράπανος αλλά και ερευνητικά κέντρα όπως η διανέοσις και ο Ο.Ο.Σ.Α. έχουν εξάγει κρίσιμα συμπεράσματα για το φορολογικό σύστημα. Τα πιο σημαντικά από αυτά είναι:

1. Η φορολογία εισοδήματος είναι πεδίο ισχυρής φοροδιαφυγής διαχρονικά.

Για το 2009 περίπου το 42% και για το 2011 το 49% των εργαζομένων/συνταξιούχων ανέφεραν εισοδήματα κάτω των 10.000€, ενώ για τις υπόλοιπες επαγγελματικές ομάδες το ποσοστό αυτό είναι τουλάχιστον διπλάσιο. Σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδας (οικονομικό δελτίο Ιουνίου 2011), για τα εισοδήματα του 2009, σχεδόν το 60% των Ελλήνων φορολογουμένων ανέφεραν φόρο κάτω από το αφορολόγητο όριο και δεν πλήρωσαν φόρο εισοδήματος αναδεικνύοντας τους μισθωτούς ως τους πλουσιότερους των Ελλήνων. (Τράπεζα της Ελλάδας, 2011) Συνεπώς, καταδεικνύεται μια αντίθεση δηλωθέντων εισοδημάτων και καταναλωτικών δαπανών διάφορων επαγγελματικών ομάδων. Τα στοιχεία αυτά μεγεθύνονται το 2014 όταν φορολογούμενοι με εισοδήματα κάτω των 12.000 ευρώ φτάνουν το 69,8% του συνόλου των φυσικών προσώπων.

2. Ο πραγματικός φορολογικός συντελεστής κατά την διάρκεια της κρίσης και πριν από αυτή, τόσο για τους αυτοαπασχολούμενους όσο για το κεφάλαιο και την κατανάλωση, είναι χαμηλότερος σε σχέση με τις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. Η διαφορά ονομαστικού φορολογικού συντελεστή, ο οποίος είναι υψηλός σε σχέση με τον πραγματικό, αποτελεί και τη κυριότερη διαφορά της Ελλάδας με την Ο.Ν.Ε. (IOBE, 2018)

Βάση των εκτιμήσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ο.Ο.Σ.Α., οι εκτιμώμενοι φορολογικοί συντελεστές και η ανάλυση της καμπύλης Laffer, όπου με αυτή μπορεί να προσδιορισθεί η σχέση συντελεστών και εσόδων καταγράφοντας το βέλτιστο σημείο εσόδων συντελεστών, αναδεικνύουν ένα περιθώριο αύξησης των φόρων και των εσόδων. Ωστόσο, μελέτη της Επιτροπής (IOBE, 2018), εκτιμά ότι σε χώρες με υψηλά ποσοστά παραοικονομίας, οι ανώτατοι συντελεστές της καμπύλης Laffer διαμορφώνονται προς τα κάτω λόγω της υποκατάστασης της πραγματικής οικονομίας από την σκιώδη. (Λιαργκόβας, 2020)

3. Η υστέρηση εισπραξης Φ.Π.Α. αποτέλεσε την ελλιπή φοροεισπρακτική ικανότητα της φορολογικής διοίκησης. Ήταν από τις υψηλότερες στην Ένωση και ανερχόταν στο 34% κάτω από τη θεωρητική υποχρέωση απόδοσης του φόρου. (Ernst-Young, 2016)

4. Η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, που ακμάζει με την πληθώρα εγκυκλίων από τη φορολογική διοίκηση αλλά και τις σημαντικές αλλαγές που προήλθαν από τη ψήφιση και δημοσίευση νόμων στο πλαίσιο εφαρμογής των Π.Ο.Π., αποτελεί εξίσου ανασταλτικό παράγοντα.

5. Η αύξηση του φορολογικού βάρους που αποτυπώνεται στα στοιχεία του Ο.Ο.Σ.Α. καταδεικνύει ένα ισχυρό κίνητρο για φοροδιαφυγή. Η υπερφορολόγηση αποτελεί βασικό εμπόδιο για οποιαδήποτε επενδυτική προσπάθεια, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο διαρκούς ύφεσης, με αποτέλεσμα τη συρρίκνωση της φορολογικής βάσης. Η καλή σήμερα πορεία των εσόδων βασίζεται κυρίως σε εισπρακτικά μέτρα και όχι στην ανάπτυξη.

6. Η απουσία ηλεκτρονικής φορολογικής διοίκησης και διαλειτουργικότητας των συστημάτων είναι ένας ακόμα αρνητικός παράγοντας.

Αναμφίβολα, οι παράγοντες που οδήγησαν στην παραοικονομία και τη φοροδιαφυγή δηλαδή στην αποφυγή φορολογικής συμμόρφωσης, ήταν πολλοί, αλλά επηρεάζονται προσθετικά από το κίνητρο που έχουν τα άτομα να πληρώνουν φόρους. Οι αξίες των φορολογουμένων, ακόμα και με την απειλή της χρεοκοπίας, επηρεάζονται από κοινωνικούς κανόνες. Οι φορολογικές αρχές που αντιμετωπίζουν τους φορολογούμενους με αποτρεπτικά μέσα (μεγιστοποίηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών κ.α.) και με τιμητικό τρόπο, μειώνουν το κίνητρο για φοροδιαφυγή. (Favero & Giavazzi, 2012)

Κεφάλαιο 3: Δημόσια έσοδα- Εργαλεία αντιμετώπισης της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής

3.1 Φορολογικός μηχανισμός

3.1.1 Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, με το ν.4093/2012 ο οποίος τροποποιήθηκε με τον ν.4336/2015, συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) η οποία λειτούργησε μέχρι 31/12/2016 αντικαθιστώντας τη Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων αποσκοπώντας στη μεγαλύτερη ευελιξία και αυτονομία. Οι παρεμβάσεις αυτές

αφορούν μια σειρά από δημοσιονομικά ζητήματα όπως στην κατάρτιση προϋπολογισμού με την υιοθέτηση βάση των δεσμεύσεων για μείζονες μεταρρυθμίσεις, τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, αλλά κυρίως την οργάνωση και άσκηση φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης, συγκεντρώνοντας όλες εκείνες τις αρμοδιότητες για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων μέσα σε ένα δυσμενές δημοσιονομικό περιβάλλον.

Οι οργανωτικές αλλαγές ενίσχυσαν την αποδοτικότητα του εισπρακτικού μηχανισμού καθώς επιτεύχθηκε, μέσω των Π.Ο.Π., η διαδικτυακή διασύνδεση των εφοριών μεταξύ τους και με την Γ.Γ.Δ.Ε., η συνένωση εφοριών που υπολειπούν και ήταν υποστελεχωμένες ενώ από το 2014 λειτουργούν λιγότερες από 120. Η ψηφιοποίηση των λειτουργιών αλλά και τα γραφεία εξυπηρέτησης φορολογουμένων είναι τα μέσα ώστε να καλυφθεί το κενό που δημιουργήθηκε ως προς την εξυπηρέτηση των πολιτών.

Η ανάγκη για αυξημένη αποδοτικότητα με την υιοθέτηση δίκαιων και έγκυρων διαδικασιών οδήγησαν στην δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής στο τρίτο πρόγραμμα, για τη διαδικασία εσόδων του κράτους. Πρόβαλλαν έτσι την αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης - συμμόρφωσης τόσο των εσόδων όσο και των δαπανών του κράτους. Η Γ.Γ.Δ.Ε. το 2014 ανασυγκροτήθηκε καθώς αποφασίστηκε η λειτουργία ενιαίου κέντρου είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τα ασφαλιστικά ταμεία και το δημόσιο. Επιπλέον, οι θεσμοί επέβαλαν την καθιέρωση δεικτών απόδοσης (Key Performance Indicators - K.P.I.) (IMF, 2012) με συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους οι οποίοι θα πρέπει να δημοσιοποιούνται. Συνεπώς, οι δείκτες αυτοί αφορούν κύριες συνιστώσες του αντικειμένου της φορολογικής διοίκησης και είναι οι κάτωθι:

1. Ύψος ληξιπρόθεσμων οφειλών.
2. Έλεγχος σε φορολογούμενους.
3. Φορολογούμενοι λόγω μεγάλου πλούτου.
4. Έλεγχος επιχειρήσεων.

Η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση να δημιουργήσει ανεξάρτητο φορέα μέχρι τα τέλη του 2015 με τις δικαιοδοσίες της Γ.Γ.Δ.Ε. και να τεθεί σε πλήρη λειτουργία το 2016. Οι διεργασίες που ακολούθησαν στο πλαίσιο της αξιολόγησης του τρίτου προγράμματος αποτυπώθηκαν στο ν.4389/2016 ενώ με το ν.4336/2015 το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), που λειτουργούσε ως ειδική γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών, ενσωματώθηκε στην Γ.Γ.Δ.Ε.

3.1.2 Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.)

3.1.2.1. Θεσμικό πλαίσιο

Η Ελλάδα κατά τα τελευταία έτη έχει προχωρήσει σε πλήθος σημαντικών μεταρρυθμίσεων ώστε να κατορθώσει να αντιμετωπίσει τις μακροχρόνιες αδυναμίες της στον τομέα της είσπραξης των φόρων και της συμμόρφωσης. Στο πλαίσιο των Π.Ο.Π. εισήχθησαν και εφαρμόστηκαν μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν όχι μόνο την είσπραξη των φόρων, αλλά και τους δασμούς καθώς και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Από τις πιο σημαντικές θεσμικές μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις ήταν αυτές που είχαν σαν απώτερο στόχο να αυξήσουν την διαφάνεια, την λογοδοσία και την αποτελεσματικότητα του εισπρακτικού συστήματος. Την 1η Ιανουαρίου 2017, συστάθηκε Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), που συνετέλεσε στην εδραίωση των διαφόρων μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν έως τότε. Εξίσου σημαντικό επίτευγμα της σύστασής της ήταν η εξασφάλιση ενός συνεκτικού θεσμικού πλαισίου ώστε να βελτιωθεί η είσπραξη των εσόδων. Σε αυτό το πλαίσιο, πάρθηκαν τα αναγκαία μέτρα για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των τελωνείων και να καταπολεμηθεί το λαθρεμπόριο.

Η Α.Α.Δ.Ε. άρχισε να λειτουργεί με βασικό σκοπό να συμβάλει στη μακροχρόνια αδυναμία της ελληνικής διοίκησης στα πεδία της είσπραξης των φόρων και της φορολογικής συμμόρφωσης. Η σύστασή της αποτελεί μεταρρύθμιση του προγράμματος όπου ο ν.4389/2016 της δίνει επιχειρησιακή και διοικητική ανεξαρτησία με συνακόλουθη οικονομική αυτονομία ώστε να μην υπόκειται σε έλεγχο και εποπτεία από τα κυβερνητικά όργανα.

Συνεπώς, με το ν.4389/2016 συστάθηκε η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με σκοπό τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων η οποία υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και όχι σε ιεραρχικό, από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών. Με αυτόν τον τρόπο διαθέτει θεσμική ανεξαρτησία ώστε να συντάσσει αναλυτική έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού των δράσεών της.

Επομένως, την 31η Μάρτιου κάθε έτους υποβάλλει έκθεση υπόψη του Πρωθυπουργού, του Προέδρου της Βουλής και του Υπουργού Οικονομικών, όπου κάνει αναλυτική περιγραφή του έργου που επιτέλεσε κατά το προηγούμενο έτος ενώ ταυτόχρονα έχει την υποχρέωση της ανάρτησης στην ιστοσελίδα της για λόγους διαφάνειας. Στη συνέχεια, μέσω της ετήσιας έκθεσης, αξιολογείται το έργο της στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Οικονομικών

Υποθέσεων της Βουλής. Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου αποτελεί προτεραιότητα για την Α.Α.Δ.Ε.

Όραμα και αποστολή της Αρχής είναι αφενός μεν η ανάπτυξη σχέσης εμπιστοσύνης με τους πολίτες αφετέρου δε αυτή να προάγεται μέσω της διαφάνειας, της ακεραιότητας της δικαιοσύνης στις υπηρεσίες της, προλαμβάνοντας και καταπολεμώντας την διαφθορά. Εντούτοις, πολλές από τις δράσεις που είχαν περιληφθεί στα αρχικά επιχειρησιακά σχέδια, κυρίως το 2016-2017, δεν υλοποιήθηκαν λόγω έλλειψης των αναγκαίων πόρων. Στο πλαίσιο της ομαλής μετάβασης από την Γ.Γ.Δ.Ε. στην Α.Α.Δ.Ε. χρησιμοποιήθηκαν πόροι από το Ε.Σ.Π.Α. Η νέα φορολογική διοίκηση λειτουργεί με ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο, και οι επιδόσεις της παρακολουθούνται συστηματικά στην βάση 11 κρίσιμων δεικτών επίδοσης. Με αφετηρία αυτούς τους δείκτες προσδιορίζονται οι ποσοτικοί στόχοι κάθε υπηρεσίας της Α.Α.Δ.Ε., ενώ οι ατομικές επιδόσεις των υπαλλήλων και στελεχών ανταμείβονται με πρόσθετες παροχές.

3.1.2.2 Αρμοδιότητες Α.Α.Δ.Ε.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό της Α.Α.Δ.Ε., προκύπτουν οι κάτωθι αρμοδιότητες, οι οποίες ενδεικτικά αποτυπώνονται στον ακόλουθο πίνακα: (Α.Α.Δ.Ε., 2019)

Πίνακας 2: Αρμοδιότητες Α.Α.Δ.Ε.

1. Να προσδιορίζει, να βεβαιώνει και να εισπράττει τα φορολογικά και τελωνειακά έσοδα καθώς και να εισπράττει τα λοιπά δημόσια έσοδα.
2. Να λαμβάνει και να εφαρμόζει τα αναγκαία μέτρα ώστε να λειτουργούν αποτελεσματικά και αποδοτικά οι φορολογικές, τελωνειακές και λοιπές υπηρεσίες της. Να καταπολεμά τη φοροδιαφυγή, το λαθρεμπόριο, τη φορολογική απάτη και την παραοικονομία.
3. Να λαμβάνει και να εφαρμόζει τα αναγκαία μέτρα για να προστατευθεί η δημόσια υγεία, το περιβάλλον και τα συμφέροντα των καταναλωτών, να συμβάλλει στην υγιή λειτουργία της αγοράς.
4. Να εντοπίζει φαινόμενα διαφθοράς, αδιαφανείς διαδικασίες, αναποτελεσματικότητα, χαμηλή παραγωγικότητα και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

5. Να καταρτίζει και να εκτελεί τον προϋπολογισμό των δαπανών της και των προμηθειών της ώστε να λειτουργούν ομαλά οι υπηρεσίες της.
6. Να παρέχει και να υποστηρίζει ηλεκτρονικές υπηρεσίες προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους δημόσιους φορείς ώστε να διευκολύνονται οι συναλλαγές, να μειώνεται η γραφειοκρατία, να απλουστεύονται οι διαδικασίες και να επιτυγχάνεται φορολογική δικαιοσύνη και διαφάνεια.
7. Να καθορίζει την τεχνολογική στρατηγική της για να σχεδιασθούν και να αναπτυχθούν εφαρμογές και υπηρεσίες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Πηγή: Α.Α.Δ.Ε.

Οι αρμοδιότητες αυτές εξειδικεύονται από τις υπηρεσίες της Ανεξάρτητης Αρχής που, μέσω των φορολογικών ελέγχων, είναι:

1. Το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων (Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.) το οποίο αποτελεί μια Ειδική Αποκεντρωμένη Υπηρεσία που διενεργεί φορολογικούς ελέγχους σε μεγάλες επιχειρήσεις.
2. Το Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.) το οποίο στοχεύει στον έλεγχο των φορολογούμενων μεγάλου πλούτου.
3. Οι Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.) και η Φορολογία Ανώνυμων Εταιρειών (Φ.Α.Ε.), που στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, διενεργούν τόσο πλήρεις και μερικούς ελέγχους, όσο και ελέγχους φορολογίας κεφαλαίου (οι Δ.Ο.Υ. μόνο).
4. Οι Υπηρεσίες Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων (Υ.Ε.Δ.Δ.Ε.) οι οποίες εστιάζουν στην αποκάλυψη και καταπολέμηση υποθέσεων μεγάλης φοροδιαφυγής και λαθρεμπορίας, στον έλεγχο κίνησης κεφαλαίων, αγαθών και υπηρεσιών.

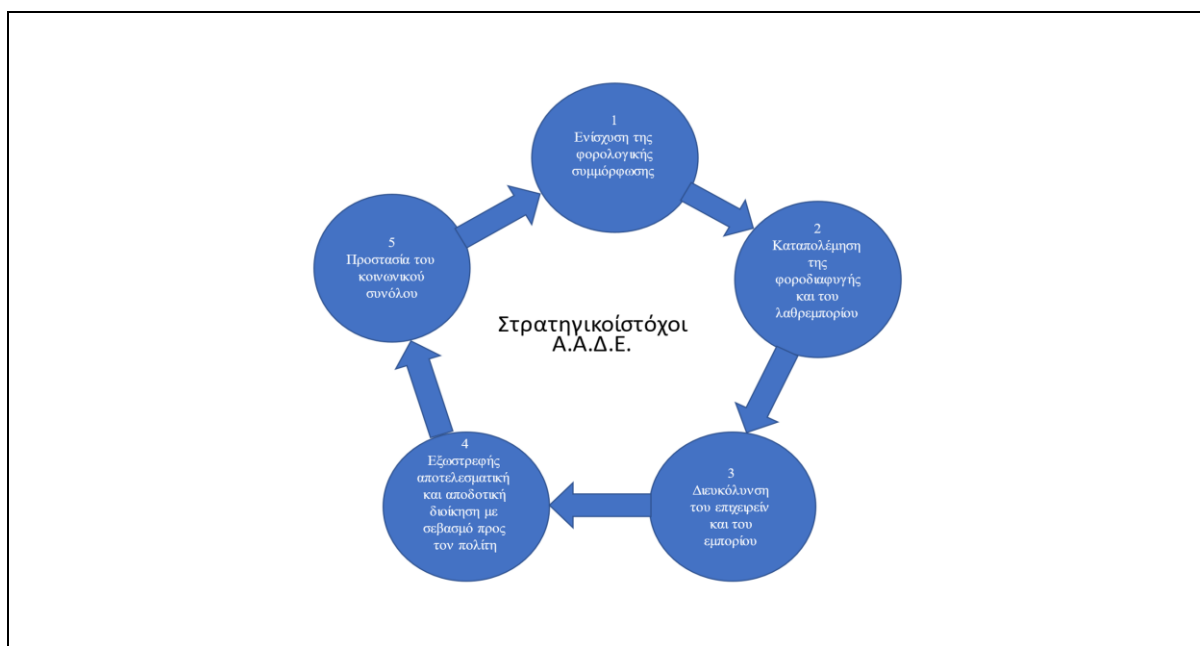
3.1.2.3 Στρατηγική της Α.Α.Δ.Ε. σε συνάρτηση με τον προϋπολογισμό και την έξοδο από την κρίση

Το Στρατηγικό Σχέδιο της Α.Α.Δ.Ε. καταρτίστηκε τον Μάρτιο του 2017 για την περίοδο 2017-2020. Τον Ιούνιο του 2017, στο Στρατηγικό Σχέδιο, έγινε συμπερίληψη βασικών δεικτών απόδοσης ανά Στρατηγικό Στόχο. Η δημοσίευση του αναθεωρημένου Στρατηγικού Σχεδίου έγινε στο Φ.Ε.Κ. 2040/ Β' /13.06.2017.

Οι απολογιστικές δράσεις της Α.Α.Δ.Ε. αποτελούν τις βασικές συνιστώσες αξιολόγησης της λειτουργίας της. Οι δράσεις αυτές ορίζονται ως:

1. Μεγιστοποίηση των δημόσιων εσόδων. Ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στη βελτίωση των διαδικασιών είσπραξης καθώς και στην ενίσχυση της εθελοντικής και αναγκαστικής συμμόρφωσης.
2. Ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης και καλλιέργεια φορολογικής συνείδησης. Οι ενέργειες για τη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών στοχεύουν πρωταρχικά στην επικοινωνία με εκείνους τους φορολογούμενους που δεν είναι συνεπείς είτε στο να υποβάλλουν τις διάφορες δηλώσεις είτε στο να καταβάλουν τις ληξιπρόθεσμες οφειλές τους, με στόχο να συμμορφωθούν ως προς την ανταπόκριση στις ανωτέρω υποχρεώσεις.
3. «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου».
4. «Διευκόλυνση του επιχειρείν και του εμπορίου».
5. Προστασία του κοινωνικού συνόλου.

Πίνακας 3: Στρατηγικοί στόχοι Α.Α.Δ.Ε.



Πηγή: ΑΑΔΕ

3.1.2.4 Δείκτες απόδοσης (KPI) ΑΑΔΕ

Η ελληνική οικονομία, μετά την κάμψη του 2015-2016, αποκατέστησε ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης της τάξεως 1,4% το 2017 και 1,9% το 2018 και 2019. Η ανάκαμψη είναι ωστόσο αναιμική αναδεικνύοντας το βάθος της ύφεσης της προηγούμενης περιόδου αλλά και την αναποτελεσματικότητα της υπερφορολόγησης ως μέσο για την παραγωγή πρωτογενών πλεονασμάτων. Πιο ειδικά, η Α.Α.Δ.Ε. ενίσχυσε το έργο της διαχρονικά κυρίως ενδυναμώνοντας τους μηχανισμούς της. Έτσι πέτυχε να ανταπεξέρχεται στις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος, που επηρεάζουν τους μακροοικονομικούς δείκτες, όπως η πορεία των ισοζυγίων πληρωμών, η απασχόληση, η ανεργία. Το ίδιο συνέβη και στο εσωτερικό της περιβάλλον, με αποτελέσματα που απεικονίζουν την απόδοση της Αρχής έναντι βασικών στόχων της φορολογικής, τελωνειακής και χημικής διοίκησης που είχαν τεθεί στον σχεδιασμό των δράσεων της. (ΑΑΔΕ, 2018)

Οι κεντρικοί άξονες πολιτικής της κυβέρνησης συντρέχουν με αυτούς της Α.Α.Δ.Ε. και οι δείκτες απόδοσης (Κ.Ρ.Ι.), που εντάχθηκαν ως απαίτηση των θεσμών, καταδεικνύουν το ρόλο και την εξέλιξη της Αρχής ως πυλώνα διατήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Με αφετηρία τους δείκτες απόδοσης προσδιορίζονται οι ποσοτικοί στόχοι κάθε υπηρεσίας της Α.Α.Δ.Ε. Οι δείκτες αυτοί αποτελούν πεδία όπου οι οικονομικές δραστηριότητες αφορούν:

Πίνακας 4: Δείκτες απόδοσης

A. Είσπραξη οφειλών	B. Φορολογικούς ελέγχους από το σύνολο των μηχανισμών της Α.Α.Δ.Ε.
1. Κ.Ρ.Ι. 1-2 εισπράξεις έναντι παλιών ληξιπρόθεσμων οφειλών. Ο δείκτης αυτός εξετάζει την εισπραξιμότητα οφειλών και ουσιαστικά αναδεικνύει την ευχέρεια και των οφειλετών να μπορούν να αποπληρώσουν χρέη.	1. Κ.Ρ.Ι. 4 ποσοστό ελέγχων νέων υποθέσεων στο σύνολο των ολοκληρωμένων ελέγχων.
2. Κ.Ρ.Ι. 3 εισπράξεις από την επιχειρησιακή μονάδα εισπράξης (Ε.Μ.ΕΙΣ.)	2. Κ.Ρ.Ι. 5-6 έλεγχος και εισπραξιμότητα από Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. & Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.

Πηγή: Α.Α.Δ.Ε.

Είναι γεγονός ότι το συνολικό έργο της Αρχής είναι θετικό. Παρατηρούμε όμως υστέρηση συνολικών εσόδων κατά το 2020 λόγω της μειωμένης οικονομικής δραστηριότητας από την πανδημία Covid-19. Παράλληλα η πανδημία επηρεάζει αρνητικά το Α.Ε.Π. το οποίο υποχωρεί το 2020 κατά 8,2% ή 15,1δισ.€ σε σχέση με το 2019 σύμφωνα με το επικαιροποιημένο δελτίο τύπου της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ).

Πίνακας 5: Απολογιστικά στοιχεία Α.Α.Δ.Ε.

ΕΤΟΣ	ΕΣΟΔΑ	ΣΤΟΧΟΣ
2020	43,938 δισ. €	53,121 δισ. €
2019	52,768 δισ. €	52,285 δισ. €
2018	51,867 δισ. €	51,053 δισ. €
2017	47,564 δισ. €	46,858 δισ. €
2016	53,111 δισ. €	
2015	49,591 δισ. €	

Πηγή: Διαμορφωμένο από την συγγραφέα

Από την άλλη μεριά διαφαίνεται ότι οι συνολικές εισπράξεις έναντι ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών το 2020 ανήλθαν σε 4.124,3 εκατ.€ σημειώνοντας μείωση από τις αντίστοιχες του 2019 (5.326,1 εκατ.€). Ταυτόχρονα το συνολικό νέο ληξιπρόθεσμο υπόλοιπο του 2020 ανήλθε σε 7.129,4 εκατ.€ παρουσιάζοντας μείωση κατά 11,1% σε σχέση με το αντίστοιχο υπόλοιπο του 2019. Η μείωση αυτή έχει σχέση με την αναστολή λήψης μέτρων και την αντιμετώπιση της πανδημίας. (ΑΑΔΕ, 2021)

Πίνακας 6: Εκθέσεις Απολογισμού ΑΑΔΕ 2017-2020

2017	2018	2019	2020
Εισπράξεις 265.894.362€ από νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές	Εισπράξεις 273.088.262€ από νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές, έναντι συνολικών νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών 609.066.339€	Εισπράξεις 265.599.462€ από νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές, έναντι συνολικών νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών 578.422.892€	Οι εισπράξεις από τους φορολογουμένους που συμμορφώθηκαν, διαμορφώθηκαν σε 89.965.284€ (ποσοστό είσπραξης 47,6%). τα ληξιπρόθεσμα ήταν σε αναστολή από τον Μάρτιο έως τον Δεκέμβριο 2020

Πηγή: Διαμορφωμένο από την συγγραφέα

Πίνακας 7: Εκθέσεις Απολογισμού ΑΑΔΕ 2017-2020

2017	2018	2019	2020
Εισπράξεις έναντι του παλαιού ληξιπρόθεσμου χρέους 2,678 δις. €, αυξημένες σε σχέση με το προηγούμενο έτος κατά 8,2%	Εισπράξεις έναντι του παλαιού ληξιπρόθεσμου χρέους 2,877 δις. €, αυξημένες σε σχέση με το προηγούμενο έτος κατά 7,4%.	Εισπράξεις έναντι παλαιού ληξιπρόθεσμου υπολοίπου 2,79 δις. €	Εισπράξεις έναντι παλαιού ληξιπρόθεσμου υπολοίπου 2,4 δις. €.

Πηγή: Διαμορφωμένο από την συγγραφέα

Με βάση τον απολογισμό του 2018 οι επιδόσεις που καταγράφονται σε 10 από τους 11 κρίσιμους δείκτες υπερέβησαν αισθητά τους στόχους που είχαν τεθεί. Εξαίρεση αποτέλεσε το ποσοστό των νέων ελέγχων ως προς το σύνολο των ολοκληρωμένων ελέγχων φτάνοντας στο 54% σε σχέση με τον στόχο του 70%, αναδεικνύοντας υστέρηση σε ελέγχους που αφορούν νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές. Από την άλλη πλευρά η εισπραξιμότητα έχει αυξηθεί έναντι των νέων ληξιπρόθεσμων ενώ οι συνολικές εισπράξεις εσόδων ξεπερνούν τους στόχους διαχρονικά.

Ταυτόχρονα, η υποδομή για την αναγκαστική είσπραξη έχει συγκροτηθεί με το Μητρώο Ελεγκτών Βεβαίωσης και Αναγκαστικής Είσπραξης Εσόδων του Κράτους από το πρώτο Π.Ο.Π. Επίσης, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, με το σύστημα

μητρώων τραπεζικών λογαριασμών και πληρωμών, παρέχει πρόσθετη βοήθεια και πληροφορίες για τις καταθέσεις των οφειλετών, καθώς οι τραπεζικοί λογαριασμοί μπορούν να κατασχεθούν για χρέη προς το δημόσιο. (Σερεμέτης, 2020)

Η αύξηση που παρατηρείται στα συνολικά έσοδα από φόρους για το 2019 συγκριτικά με το 2018 αποδίδεται πρωτίστως στην αύξηση τόσο των εσόδων από τους φόρους επί αγαθών και υπηρεσιών κατά 576,78 εκατ. € όσο και στην ενίσχυση των εσόδων από φόρους εισοδήματος κατά 162,57 εκατ.€. Οι αυξήσεις αυτές, στις εν λόγω κατηγορίες εσόδων που συνεισφέρουν το 87% των συνολικών φορολογικών εσόδων το 2019, αντανακλούν εν μέρει τους θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης της οικονομίας, αλλά και τα αποτελέσματα των επιχειρησιακών δράσεων της φορολογικής διοίκησης σε όλη την επικράτεια. Δευτερευόντως, χρήζει αναφοράς η έκτακτη είσπραξη τον Μάρτιο του 2019 ποσού Φ.Π.Α. 271,6 εκατ. €, βάσει της επέκτασης της σύμβασης παραχώρησης του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών.

Ο συνδυασμός και ο εκσυγχρονισμός του φορολογικού μηχανισμού, αλλά κυρίως η αναγκαιότητα για ένα σταθερό φορολογικό σύστημα, συντείνει στη δημιουργία υγιούς οικονομικού κλίματος, το οποίο ωθεί τη χώρα ώστε να μπορεί να εξέλθει από την κρίση και να δημιουργήσει τα εχέγγυα για τη βιωσιμότητα του χρέους. Η βελτίωση απεικονίζεται στις ιδιωτικοποιήσεις, στους δείκτες οικονομικού κλίματος και στην χρηματοπιστοληπτική ικανότητα της χώρας.

3.2 Ιδιωτικοποιήσεις – Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. και Υπερταμείο

Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούσαν βασικό πυλώνα των Π.Ο.Π. καθώς αυτές υποστήριζαν ταμειακή και διαρθρωτική αναγκαιότητα για την απομείωση του χρέους. Το Δ.Ν.Τ. εκτιμούσε το 2012 ότι οι ιδιωτικοποιήσεις, μπορούσαν να μειώσουν το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του Α.Ε.Π. κατά 0,5% μέχρι το 2020. (IMF, 2012) Έτσι, δόθηκε προτεραιότητα στο να θεσπιστεί μια Ανεξάρτητη Αρχή ιδιωτικοποιήσεων ώστε να εκτελεσθεί ένα ευρύ πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων - αποκρατικοποιήσεων.

Η ελληνική κυβέρνηση ανταποκρίθηκε στο αίτημα του προγράμματος με την ίδρυση του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.). Το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. προώθησε τη διαδικασία ιδιωτικοποιήσεων και συμπεριλαμβάνεται στις επιτυχίες του η αξιολόγηση ακινήτων. Καταγράφηκαν περισσότερα από 80.000 ακίνητα εκ των οποίων

1.000 μεταφέρθηκαν σε αυτό. Η προσπάθεια καταγραφής είναι επίπονη αλλά και επιτυχής καθώς δεν υπήρχε κατά τη διάρκεια της κρίσης πλήρες κτηματολόγιο στη χώρα. (Βαγιανός, et al., 2017)

Παράλληλα, η αξιοποίηση της περιουσίας του Δημοσίου αποτέλεσε ένα πεδίο δράσης στο οποίο εστίασαν τόσο οι θεσμοί όσο και οι κυβερνήσεις καθώς η αξιοποίηση πόρων θα συνέτεινε στη μείωση του δημόσιου χρέους και στην αναπτυξιακή διαδικασία μέσω των ιδιωτικών επενδύσεων με πολλαπλασιαστικά οφέλη στο Α.Ε.Π. Το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου ιδρύθηκε το 2011 με το ν.3986/2011 (Φ.Ε.Κ. 152/Α΄/01.07.2011) με αρχικό σκοπό την ανάπτυξη και αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου καθώς και περιουσιακών στοιχείων Ν.Π.Δ.Δ. ή των δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το Μετοχικό Κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., τα οποία μεταβιβάζονται για τον σκοπό αυτό στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.

Το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. δραστηριοποιείται με στόχο την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Μοναδικός μέτοχος του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. είναι η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε. (Ε.Ε.ΣΥ.Π.), ευρύτερα γνωστή ως Υπερταμείο.

Η πολυπλοκότητα και η ασυνέπεια του νομικού πλαισίου υπήρξε το σημαντικότερο εμπόδιο για την πώληση κρατικών περιουσιακών στοιχείων που θα αποτελούσαν την εκκίνηση της αύξησης των άμεσων ξένων επενδύσεων. Η διαφάνεια και η λογοδοσία θεωρήθηκαν θεμελιώδους σημασίας για την καλή λειτουργία του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. καθώς τα ανώτερα στελέχη απολαμβάνουν ασυλία ενώ οι πωλήσεις περνούν από κλίμακες εξωτερικών εγκρίσεων όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, τη Βουλή αλλά και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (Βαγιανός, et al., 2017)

Από το 2016 και μετά ολοκληρώθηκαν ιδιωτικοποιήσεις με πιο σημαντικές αυτές στον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας 8: Σημαντικές ιδιωτικοποιήσεις

1. Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς (Απρίλιος 2016). Τα έσοδα προσδιορίστηκαν από την πώληση του 67% του μετοχικού κεφαλαίου προσδίδοντας 368,5 εκατ. € και συνολικές επενδύσεις σε αυτό άλλων 350 εκατ. €.
2. Αστέρας Βουλιαγμένης (Οκτώβριος 2016). Πώληση 90% του μετοχικού κεφαλαίου με αντίστοιχα έσοδα της τάξης των 393,15 εκατ. €.
3. 14 περιφερειακά αεροδρόμια (Απρίλιος 2017). Με σύμβαση παραχώρησης για 40 έτη και έσοδα 1.234 δις € και ταυτόχρονες επενδύσεις των 330 εκατ. €.
4. Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών. Επεκτάθηκε η σύμβαση παραχώρησης για 20 έτη με έσοδα 600 εκατ. € και υποχρέωση επενδύσεων 2,35 δις €.

Πηγή: (Βαγιανός, et al., 2017)

Το Υπερταμείο ουσιαστικά αποτελεί το συγκερασμό όλων των δράσεων για τον εντοπισμό των περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου που είναι ικανά να αποδώσουν με την καλύτερη ρευστοποίησή τους αξιοποιώντας τη συσσώρευση πείρας από το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.. Συνακόλουθα, ως νομική προσωπικότητα, το Υπερταμείο αξιοποιεί τις θυγατρικές του όπως το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και το Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. όπου περιλαμβάνονται και οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.). Το Ταμείο έχει διάρκεια 99 έτη περιλαμβάνοντας έτσι μακροπρόθεσμους στόχους συμβάλλοντας είτε στην απομείωση του χρέους είτε σε επενδύσεις με στόχο την ανάπτυξη. Αναντίρρητα, η δημόσια περιουσία αποτελεί πεδίο αντιπαράθεσης ως προς τη διαχείρισή της καθώς το Υπερταμείο έχει την αποκλειστικότητα διαχείρισης ακόμα και κρίσιμων τομέων της οικονομίας. Επιπλέον, η διάρκεια του Ταμείου εκτείνεται πολύ πέραν της λήξης των δανειακών υποχρεώσεων της χώρας (η μέση διάρκεια των Π.Ο.Π. είναι 33 έτη και το Ταμείο συστάθηκε για 99 έτη χωρίς να υπάρχει νομοθετικό πλαίσιο για να αναγνωρίζονται οι τοπικές ιδιαιτερότητες στην οικονομία αλλά και η προστασία των καταναλωτών από τις τυχόν αλλαγές που φέρνουν οι ιδιωτικοποιήσεις).

Το ελληνικό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων έχει να επιδείξει διαφορούμενα αποτελέσματα. Από τη μια πλευρά τα έσοδα υπολείπονται των αναμενόμενων αλλά από την άλλη πλευρά καταδεικνύεται η οργάνωση και ο σχεδιασμός των εργαλείων όπως του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. και της εξέλιξής του ως Υπερταμείο με τις θυγατρικές του (Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., Εταιρεία Ακίνητων Δημοσίου και Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών). (Αnon., 2017)

Κεφάλαιο 4. Ανθρώπινο δυναμικό

4.1 Δημοσιονομική προσαρμογή και διοικητική αναδιάρθρωση

Είναι πρόδηλο ότι ο δημόσιος τομέας αποτέλεσε μια βασική συνιστώσα στη φαρέτρα των Π.Ο.Π. και στον σχεδιασμό τους. Η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει διαχρονικά σημαντικές παθογένειες σύμφωνα με πλήθος εκθέσεων Ελλήνων και ξένων ερευνητών – ακαδημαϊκών όπως: Βαρβαρέσου, Μακρυδημήτρη (1999), Σπανού (1996), Σωτηρόπουλου (2001) και Featherstone (2008). Οι παθογένειες αυτές έχουν ισχυρή συσχέτιση μεταξύ τους αλλά και με τις αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας όπως η φθίνουσα ανταγωνιστικότητα και η διαφθορά.

Στη διάρκεια της κρίσης χρησιμοποιήθηκαν μέσω των Π.Ο.Π. μέτρα οριζόντιου χαρακτήρα όπως η κατάργηση ή συγχώνευση φορέων και μείωση του μισθολογικού και λειτουργικού κόστους. Οι αρχικές ελλείψεις πληροφοριών για το προσωπικό ελαχιστοποιήθηκαν με τη διαδικασία της απογραφής η οποία ήταν το πρώτο εργαλείο καταγραφής των δημοσίων υπαλλήλων ανά φορέα. Η έλλειψη της συνολικής εικόνας του ανθρώπινου δυναμικού του ελληνικού δημόσιου τομέα και οι πολυετείς αντιπαραθέσεις όσων αφορά το πλήθος των δημοσίων υπαλλήλων, ήταν απόρροια της έλλειψης αξιόπιστης βάσης δεδομένων. Επιπλέον, όποια συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων γινόταν από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, που σχετίζονταν με το προσωπικό, αφορούσε μόνο τους τακτικούς υπαλλήλους του δημοσίου και όχι το συνολικό προσωπικό της Γενικής Κυβέρνησης, δημιουργώντας αμφισβητήσεις και εντάσεις μεταξύ ομάδων διαφορετικών συμφερόντων. (Πελαγίδης & Μητσόπουλος, 2010)

4.1.1 Απογραφή

Ήδη στο ν. 3845/2010 (άρθρ. 2, παραγρ.1β), που επικυρώθηκε μέσω του πρώτου Π.Ο.Π., συμπεριλήφθηκε η σαφής δέσμευση για την απογραφή και τη δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών. Η πλήρης καταγραφή του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και η σύσταση της Ε.Α.Π. αποτελούν πρωτοβουλίες που ξεκίνησαν πριν το πρώτο Π.Ο.Π. Η υποχρέωση υλοποίησης και ολοκλήρωσής τους συμπεριλήφθηκε σε αυτό σαν μια από τις βασικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις του διοικητικού εκσυγχρονισμού με στόχο να απλοποιηθεί το

μισθολόγιο και να συμπεισθεί το μισθολογικό κόστος (ν. 3845/2010). Η καταγραφή του προσωπικού έγινε με βάση τους ακόλουθους τρεις εξορθολογιστικούς στόχους:

α) στον τομέα των ανθρώπινων πόρων, απογραφή ανθρώπινου δυναμικού με βάση τους φορείς, το είδος της απασχόλησης και άλλων στοιχείων ποιοτικών χαρακτηριστικών

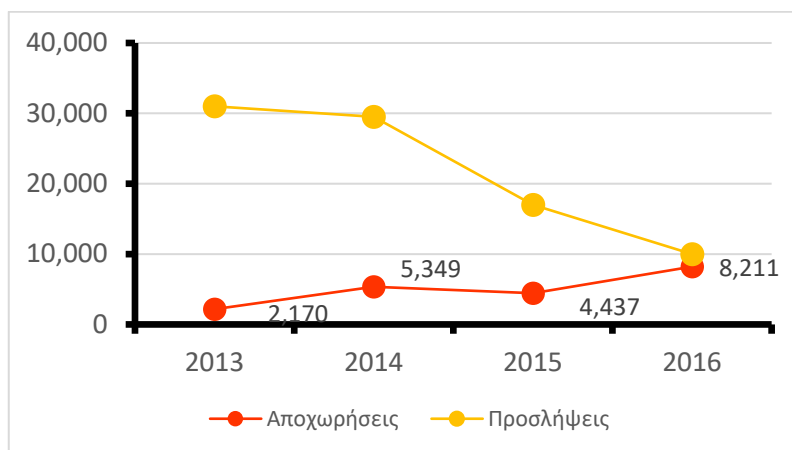
β) στον τομέα των μισθοδοτικών δαπανών, απογραφή ακόμη και όσων μισθοδοτούνταν από το δημόσιο χωρίς να εμφανίζονται ότι απασχολούνται (όπως, μέσω πρακτικής άσκησης κ.ά.). Γι' αυτό υπήρχε διαρκώς η διευκρίνηση ότι αφορούσε όλους όσους «λαμβάνουν καθ' οιονδήποτε τρόπο κάθε είδους αποδοχές ή πρόσθετες αμοιβές, ή αποζημιώσεις και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία καταβαλλόμενες απολαβές από το Ελληνικό Δημόσιο» και

γ) καταγραφή των φορέων του δημοσίου με καθεστώς Ιδιωτικού Δικαίου (Ι.Δ.)² και συμπερίληψή τους ώστε να μισθοδοτούνται μέσω του συστήματος πληρωμών της Ε.Α.Π. «Η σημασία αυτής της απογραφής φορέων είναι ιδιαίτερα μεγάλη διότι αποτελούσαν για δεκαετίες μια αφανή πλευρά του δημοσίου, που δεν υπόκειτο σε έλεγχο συμμόρφωσης στις διαδικασίες προσλήψεων και δαπανών». (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

Η απογραφή παρείχε τα πρώτα στοιχεία ώστε τα Π.Ο.Π. να ενστερνισθούν και να επιβάλουν υποχρέωση μείωσης του προσωπικού κατά 150.000 άτομα μέχρι το 2015. Τα μέτρα αυτά στον αρχικό σχεδιασμό περιλάμβαναν πάγωμα των προσλήψεων και δραστική μείωση των συμβασιούχων Ορισμένου Χρόνου κατά 50% το 2012 και κατά 10% για κάθε επόμενο έτος. Επιπλέον καθοριστικός ήταν ο κανόνας προσλήψεων - αποχωρήσεων σε 1:5 (1:10 για το 2011), ενώ μέχρι το 2018 σταδιακά έφτασε στο 1:3. (Σπανού, 2021)

² «Η κλιμάκωση της πίεσης και η δι' εγκυκλίων διαρκής υπενθύμιση των κυρώσεων δίνει το μέτρο των αντιστάσεων. Για τα νομικά πρόσωπα προβλέφθηκε ότι για όσο διάστημα δεν τηρείται η υποχρέωση απογραφής στο Μητρώο μισθοδοτούμενων του δημοσίου και πληρωμής μέσω Ε.Α.Π. αναστέλλεται η επιχορήγηση ή απόδοση πόρων ή οποιασδήποτε μορφής ενίσχυση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό».

Διάγραμμα 1: Πορεία αποχωρήσεων-προσλήψεων 2013-2016



Πηγή: ΥΠ.ΕΣ

4.1.2 Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου

Η σύσταση του Μητρώου είχε ως προϋπόθεση να συλλεχθούν και να ελεγχθούν οποιεσδήποτε πληροφορίες αναφορικά με τους ανθρώπινους πόρους του κάθε φορέα, το καθεστώς της απασχόλησής τους κ.λ.π. Επίσης ήταν απαραίτητη η ύπαρξη τεχνολογικής υποδομής, η οποία μέσω των απαραίτητων εφαρμογών, θα υλοποιούσε τη συνεχή ενημέρωση του Μητρώου, με στόχο τη δημιουργία μιας ασφαλούς και αξιόπιστης βάσης για την άσκηση πολιτικής. Η δεδομένη ανοργάνωτη κατάσταση στο χώρο του δημόσιου τομέα, καθιστούσε την προσπάθεια σημαντική αλλά και πολύπλοκη. «Κατά την περίοδο 2010-2017 χρειάστηκαν 9 νομοθετικές παρεμβάσεις με τροποποιήσεις και προσθήκες στην αρχική ρύθμιση» του ν.3845/2010, 5 Κ.Υ.Α. (Υπουργείο Οικονομικών-Υπουργείο Εσωτερικών-Διοικητικής Μεταρρύθμισης) και 13 εγκύκλιοι του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

4.2 Ενιαία Αρχή Πληρωμής

Η Ενιαία Αρχή Πληρωμής (Ε.Α.Π.), «συστάθηκε σε επίπεδο Διεύθυνσης στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, υπαγόμενη απ' ευθείας στον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής σε άμεση διασύνδεση με το Μητρώο, όπως προέκυψε από την απογραφή. Η πρώτη αποστολή της Ε.Α.Π. συνίσταται στη διατραπεζική πληρωμή των πάσης φύσεως αποδοχών, προσθέτων αμοιβών, αποζημιώσεων και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία καταβαλλόμενων απολαβών όλου του προσωπικού, το οποίο εντάσσεται στην διαδικασία απογραφής. Οποιαδήποτε πληρωμή εκτός της διαδικασίας αυτής μετά την 1.1.2013 δεν είναι

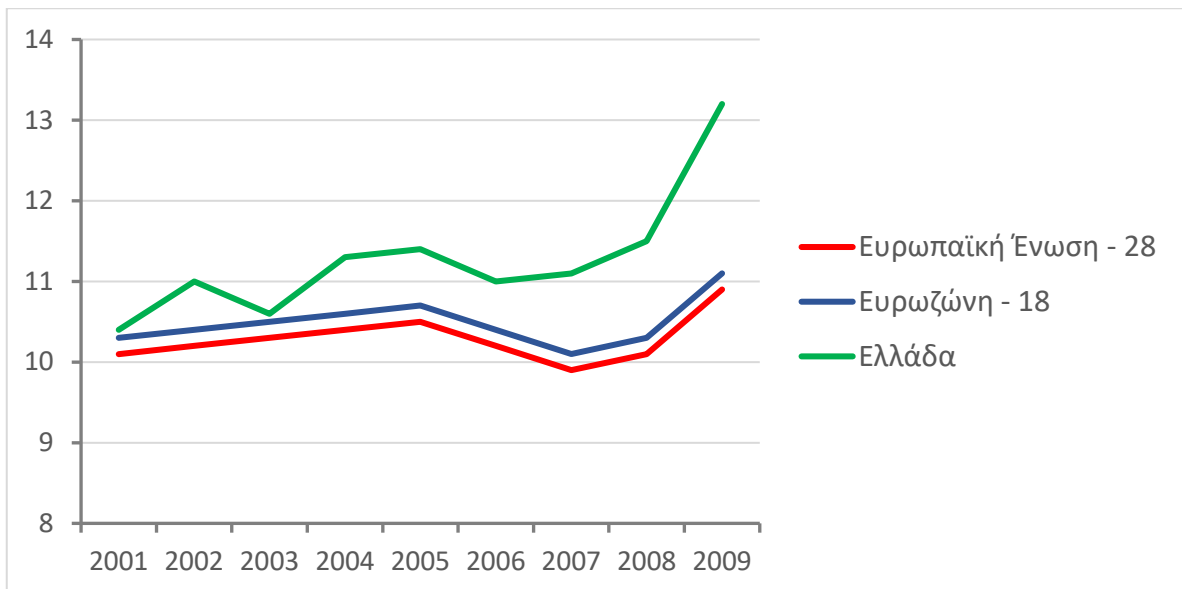
νόμιμη». Η διασύνδεση του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού στο Ελληνικό Δημόσιο με την Ε.Α.Π. πραγματοποιήθηκε στα τέλη του 2012. Στις μέρες μας η Ε.Α.Π. υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής. Η εισχώρηση της Ε.Α.Π. στη μισθοδοσία των φορέων του δημοσίου τομέα είναι σχεδόν καθολική. Αυτό φαίνεται μέσω της εισηγητικής έκθεσης του προϋπολογισμού του 2018, όπου καταγράφεται ότι το ποσοστό των φορέων που μισθοδοτούνται μέσω του συστήματος πληρωμών της Ε.Α.Π. ξεπερνά το 98%, ενώ οι εναπομείναντες φορείς βρίσκονται ήδη στη διαδικασία της ένταξης. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

4.3 Ενιαίο μισθολόγιο

Περαιτέρω, με τους ν.4024/2011 και 4093/2012 συγκεκριμενοποιούνται τα πεδία δράσης των Π.Ο.Π. για το ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου τομέα. Με αυτή τη νομοθετική διαδικασία καθορίζονται οι συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και εισάγεται το ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο για τους υπαλλήλους του δημοσίου. Η νομοθεσία για το νέο μισθολόγιο υιοθετήθηκε με κάποια καθυστέρηση, τον Οκτώβριο του 2011. Το νέο σύστημα τέθηκε σε λειτουργία την 1η Νοεμβρίου 2011.

Η πίεση δημοσιονομικών μέτρων, περικοπές μισθών και συντάξεων αλλά και διαδικασία εφεδρείας και κινητικότητας των δύο πρώτων Π.Ο.Π., προκάλεσε σοβαρές στρεβλώσεις στη στελέχωση των υπηρεσιών καθώς προκλήθηκε τάση για αποχώρηση των υπαλλήλων ώστε να διαφυλάξουν εργασιακά δικαιώματα. Πέρα από την επιβολή χαμηλότερων ορίων δαπανών (μισθολογικής και λειτουργικής δαπάνης) κυριάρχησαν η κατάργηση ειδικών επιδομάτων, η αναστολή μισθολογικής ωρίμανσης καθώς η μισθολογική δαπάνη στην Ελλάδα υπερέβαινε το μέσο όρο της Ε.Ε., όπως δείχνει το παρακάτω γράφημα. Το κόστος των αμοιβών στο δημόσιο τομέα ήταν υψηλό σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, ωθώντας καταρτισμένο προσωπικό στο δημόσιο τομέα συμπαρασύροντας τις αμοιβές και αποτρέποντας με αυτόν τον τρόπο εγχώριες και ξένες επενδύσεις λόγω αυξημένου εργατικού κόστους. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

Διάγραμμα 2: (Μισθολογικό Κόστος Γενικής Κυβέρνησης 2001-2009)



Πηγή: Eurostat

Ωστόσο, η δημιουργία του ενιαίου μισθολογίου συμπίεσε επιπρόσθετα τους μισθούς παρόλο που υπήρξε πρόνοια για ορισμένες κατηγορίες υπαλλήλων, η «προσωπική διαφορά», που περιόριζε τις απώλειες. (Σπανού, 2021)

Πριν από τη μεταρρύθμιση του 2011 ο προσδιοριστικός παράγοντας του ύψους της αμοιβής ήταν ο φορέας στον οποίο υπηρετούσε ο υπάλληλος, γεγονός που είχε δημιουργήσει ένα κατακερματισμένο, άδικο και αναποτελεσματικό σύστημα αμοιβών στο δημόσιο τομέα. Επομένως το σύστημα αμοιβών που υπήρχε στο δημόσιο τομέα δημιουργούσε ανισοροπίες και στρεβλώσεις διότι υπήρχαν μισθολογικές διαφορές μεταξύ υπαλλήλων με ίδια τυπικά προσόντα και κλάδους εργασίας στη κεντρική και γενική κυβέρνηση. Οι μισθολογικές διαφορές, ιδιαίτερα όταν αυτές δεν δικαιολογούνται από τα καθήκοντα ή την απόδοση των εργαζομένων, δημιουργούν αίσθημα αδικίας και λειτουργούν αντιπαραγωγικά, καθώς εξαλείφουν τα κίνητρα για αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.

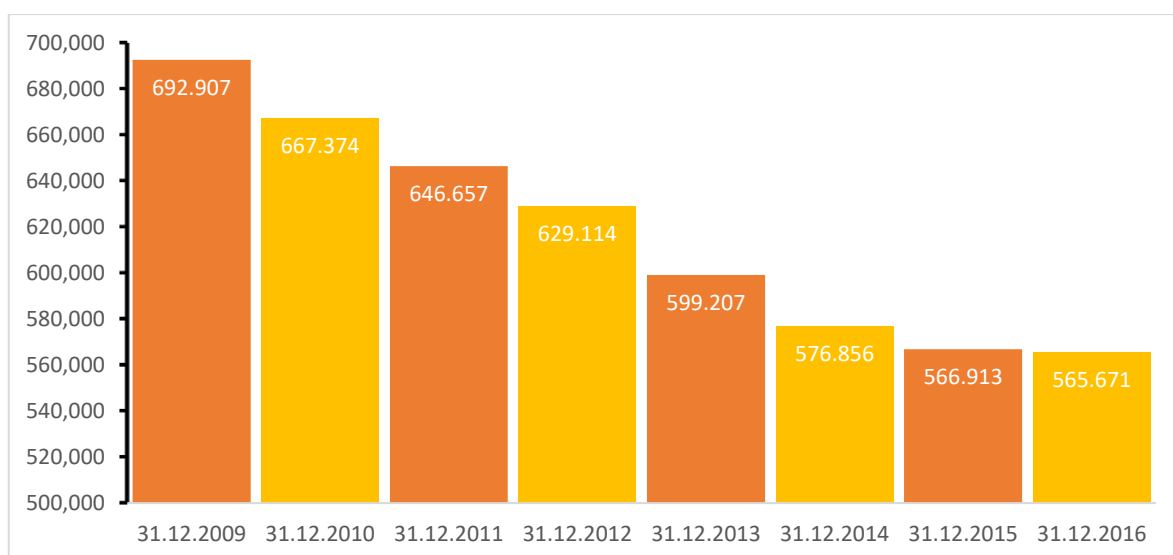
Το ενιαίο μισθολόγιο προσπάθησε να δώσει τέλος στην επιδοματική πολιτική διότι αποτελούσε εστία προσοδοθηρίας και αδιαφάνειας. Ταυτόχρονα, τα επιδόματα όχι μόνο διαφοροποιούνταν μεταξύ φορέων, αλλά και σχεδιάζονταν αποσπασματικά, χωρίς τελικά να αποφέρουν κάποια προστιθέμενη αξία όσον αφορά είτε την επίτευξη κοινωνικών στόχων είτε τη βελτίωση της παραγωγικότητας των εργαζομένων. Η αποσύνδεση των αμοιβών από την παραγωγικότητα ήταν χαρακτηριστικό όχι μόνο της επιδοματικής πολιτικής, αλλά και ευρύτερα ολόκληρου του μισθολογίου και αποτελούσε ίσως το σημαντικότερο πρόβλημά του. Οι αμοιβές δε συνδέονταν με τη βαθμολογική εξέλιξη των εργαζομένων αλλά ούτε και με τα καθήκοντα ή την απόδοσή τους, με αποτέλεσμα να μην δημιουργούνται στους

εργαζόμενους κίνητρα για την ανάληψη ευθυνών και πρωτοβουλιών και γενικότερα βελτίωσης της απόδοσής τους. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

Τα δύο πρώτα μεταρρυθμιστικά προγράμματα (2010–2015) επικεντρώθηκαν στην περικοπή λειτουργικών δαπανών που αφορούσαν τον δημόσιο τομέα. Αυτό όμως έγινε δίχως την ύπαρξη μιας ολιστικής - στρατηγικής προσέγγισης για να αντιμετωπισθούν οι μακροχρόνιες αδυναμίες στην ελληνική διοικητική λειτουργία. Έτσι εξακολούθησε να είναι δυσχερής η προσπάθεια για να πραγματοποιηθούν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Οι δυσλειτουργίες που εμφανίστηκαν επαληθεύουν την άποψη ότι για να μειωθεί το κόστος λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, η όλη προσπάθεια πρέπει να αποτελεί συνέπεια διαρθρωτικών παρεμβάσεων και όχι αντιστρόφως, δηλαδή οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις να ακολουθούν μια απότομη δημοσιονομική προσαρμογή.

Το κύριο πρόβλημα στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν είναι ότι υπάρχει συνολικά πλεονάζων προσωπικό, αλλά το πως αυτό κατανέμεται σε κάθε φορέα και υπηρεσία. Υπάρχουν αρκετοί καίριοι τομείς του δημοσίου που εξακολουθούν να είναι υποστελεχωμένοι, αδυνατώντας να ανταπεξέρθουν στον κοινωνικό τους ρόλο. Ως επακόλουθο όλων αυτών, για την επίλυση του προβλήματος είναι αναγκαίο να δημιουργηθεί ένα λειτουργικό σύστημα κινητικότητας, με βασική προϋπόθεση την ύπαρξη ανάλογων διαδικασιών αξιολόγησης.

Διάγραμμα 3: Τακτικό προσωπικό δημόσιας διοίκησης 2009-2015



Πηγή: ΥΠ.ΕΣ. (Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019)

Κατά τη διάρκεια εκείνης της περιόδου (2013-2014), σημειώθηκε μείωση του αριθμού των δομών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, στην Κεντρική Διοίκηση το πλήθος

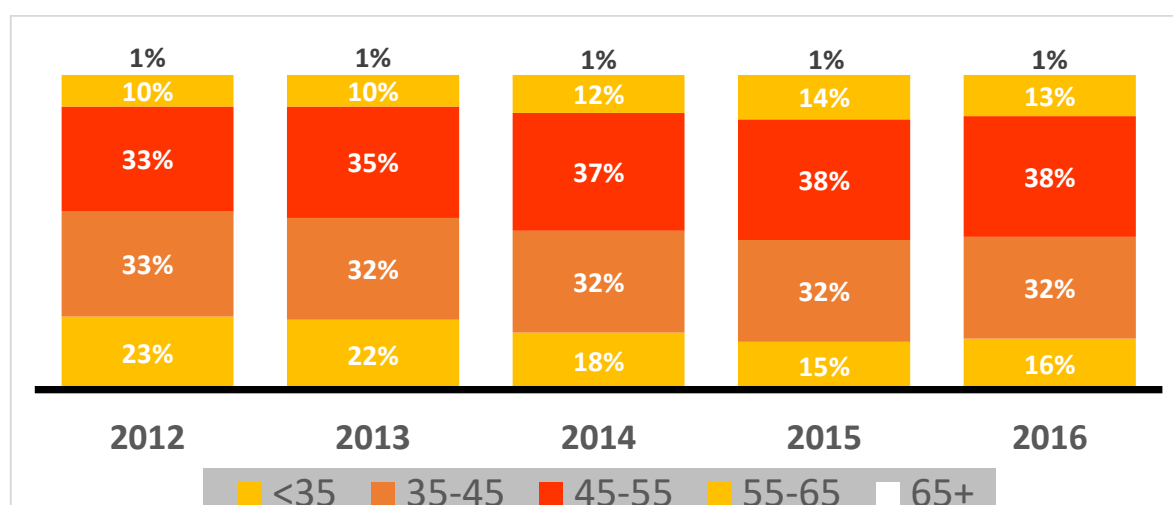
των Γενικών Διευθύνσεων υπέστη μείωση της τάξης του 23%, των Διευθύνσεων 38% και των Τμημάτων 35% (στοιχεία ΥΠ.ΕΣ. Νοεμβρίου 2014). Οι μειώσεις που παρατηρήθηκαν δεν προέκυψαν ως αποτέλεσμα μιας αιτιολογημένης και ενταγμένης εντός ενός συνολικού σχεδιασμού διασύνδεσης του φορέα με την κατανομή των πόρων της δημόσιας πολιτικής. Ως βασικό μέτρο για τη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα (μέσω της σχέσης προσλήψεων - αποχωρήσεων), ήταν ο καθορισμός ενός συγκεκριμένου ποσοστού, χωρίς όμως προηγουμένως να έχουν συνεκτιμηθεί τα δημογραφικά χαρακτηριστικά που είχε η ήδη «γερασμένη» ελληνική δημόσια διοίκηση. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να επιδεινωθεί ο μέσος όρος ηλικίας στο ανθρώπινο δυναμικό και να υποστελεχωθεί σημαντικός αριθμός υπηρεσιών.

Πίνακας 9: Μεταβολή προσωπικού και δαπάνης μισθοδοσίας στο Δημόσιο (2009-2016)

	2009	2016	Διαφορά
ΜΟΝΙΜΟΙ	730.234	598.870	-18%
ΕΚΤΑΚΤΟΙ	175.476	73.789	-58%
ΣΥΝΟΛΟ	905.710	672.659	-26%
ΔΑΠΑΝΗ ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑΣ	25.866 εκ.€	16.018 εκ.€	-38%

Πηγή: European Commission 2017, Σπανού 2021

Διάγραμμα 4: Ηλικιακή σύνθεση ανθρώπινου δυναμικού Δημοσίου εκτός Ν.Π.Ι.Δ. 2012-2016



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Τα Π.Ο.Π. οδήγησαν τις δομές του δημόσιου τομέα στην αναγκαιότητα της διαχείρισης ειδικών απαιτήσεων και λειτουργιών που διασυνδέονται μέσω της οριζόντιας εφαρμογής και παρακολούθησής τους. Κατά την περίοδο αυτή δημιουργήθηκαν θεσμοί που ενσωμάτωσαν την ανάγκη για εξειδίκευση η οποία δεν ήταν συστατικό της δημόσιας διοίκησης σε πολλούς τομείς δράσης. Η ανάγκη εξειδικευμένης γνώσης οδήγησε στην απαίτηση και για την αποπολιτικοποίηση όπως αυτή προβλέπονταν από το τρίτο πρόγραμμα μέσω ανεξάρτητων ρυθμιστικών συμφωνιών.

Η έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. το 2011, για την κεντρική διοίκηση, τροφοδότησε ένα πλήθος μεταρρυθμιστικού έργου το οποίο θα ήταν ικανό να ανασυγκροτήσει τη δημόσια διοίκηση. Ειδικότερα στο τρίτο πρόγραμμα η αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων συντελέστηκε από την μη συμμετοχή του Δ.Ν.Τ. και τη καταμέτρηση των αποτελεσμάτων προηγούμενων τομών όπως κατακόρυφη μείωση του προσωπικού και δαπάνη μισθοδοσίας.

Πίνακας 10: Δράσεις Π.Ο.Π.

Δημοσιονομικές προτεραιότητες:	Μείωση μισθοδοτικής δαπάνης και προσωπικού	ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	Απογραφή υπαλλήλων
1 ^ο & 2 ^ο Π.Ο.Π.	Μείωση προσωπικού		Ενιαία Αρχή Πληρωμής – Σχέδια ανακατανομής προσωπικού › Αναλογία προσλήψεων-αποχωρήσεων 1:5/10
	Μείωση δομών (συγχωνεύσεις, καταργήσεις οργανικών μονάδων και φορέων)		Μείωση συμβασιούχων ορισμένου χρόνου › Κατάργηση κενών θέσεων
	Μειώσεις μισθών		Ενιαίο Μισθολόγιο
	Έντοπισμός πλεονάζοντος προσωπικού › Εφεδρεία διαθεσιμότητα, κινητικότητα		Πάγιος μηχανισμός κινητικότητας
			Περιγράμματα θέσης εργασίας
3 ^ο Π.Ο.Π.			Κινητικότητα

Πηγή: Διαμορφωμένο από την συγγραφέα

4.4 Κινητικότητα

Η έλλειψη διαδικασίας κινητικότητας αποτελεί καταλυτικό χαρακτηριστικό στην διαχρονική προσπάθεια βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης. Ο δημόσιος τομέας στελεχώνεται κατά κύριο λόγο με αδιαφανή τρόπο ενώ η στελέχωση πολλές φορές γίνεται χωρίς επαρκή συσχέτιση με τις ανάγκες παρόλο την μεγάλη μεταρρύθμιση του Α.Σ.Ε.Π. «Τέτοια παραδείγματα είναι οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού ανά φορέα που οδηγούν στη σύνδεση της σταδιοδρομίας με αυτά και που, σε συνδυασμό με την κατά κλάδους (ειδικότητες) σύνθεση του προσωπικού της διοίκησης, καταλήγει σε στεγανά» σύμφωνα με διαχρονικές εκθέσεις εμπειρογνομόνων όπως του Βαρβαρέσου, Μακρυδημήτρη κ.α.

Παράλληλα, οι θεσμοθετημένες δράσεις για κινητικότητα των υπαλλήλων γίνονται βάσει ατομικών επιδιώξεων σε συνδυασμό με την απουσία καθολικού σχεδιασμού αναγκών. Κατά συνέπεια η κινητικότητα τα προηγούμενα χρόνια προ κρίσης γινόταν απρογραμματίστα δημιουργώντας αγκυλώσεις αλλά κυρίως ανορθολογισμό στην κατανομή του προσωπικού. Η κινητικότητα εφαρμοζόταν στη περίπτωση που την επιζητούσε ο υπάλληλος, και με αυτό τον τρόπο η ελληνική διοίκηση είχε στην πράξη απεμπολήσει τη δυνατότητα χρήσης ενός σημαντικού εργαλείου ευελιξίας για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

Η έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. το 2011 στο πλαίσιο της αξιολόγησης για την Κεντρική Διοίκηση, επισήμανε την ανισοκατανομή προσωπικού και την πολύ περιορισμένη κινητικότητα εντός του δημόσιου τομέα. Η κινητικότητα διενεργήθηκε μέσω δύσκαμπτων και γραφειοκρατικών διαδικασιών. Ως εκ τούτου είχε να αντιμετωπίσει υψηλά εμπόδια τα οποία δεν επέτρεπαν στα Υπουργεία τη διοχέτευση ανθρώπινων πόρων ακόμα και σε φορείς άμεσης προτεραιότητας, όπως για παράδειγμα εντός των Γενικών Διευθύνσεών τους.

Παράλληλα, η αναγκαιότητα να μειωθεί άμεσα το δημοσιονομικό βάρος της δαπάνης για μισθούς καθώς και οι υπηρετούντες κατά 150.000 άτομα μέχρι το 2015, οδήγησε στο να μην βασισθεί η ανακατανομή του προσωπικού σε έναν στρατηγικό σχεδιασμό. Ως συνέπεια, δεν δόθηκε η βέλτιστη λύση για αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των πόρων. Επίσης φάνηκε η ανεπάρκεια σχεδιασμού με τη χρήση της «εφεδρείας» που περιλάμβανε την απομάκρυνση των υπαλλήλων και την τοποθέτησή τους σε μια κατάσταση «διαθεσιμότητας», ώστε εφόσον δεν εντάσσονταν μέσα στο 12μηνο σε κάποια άλλη θέση εργασίας, επί τη βάση προγραμμάτων κινητικότητας, αυτοί οι υπάλληλοι απολύονταν από τον δημόσιο τομέα. Η διαδικασία αυτή, που υιοθετήθηκε από το πρώτο Π.Ο.Π. επέφερε ένα καίριο πλήγμα στο εγχείρημα της κινητικότητας διαχρονικά. (Σερεμέτης, 2020)

Το μεγάλο πρόβλημα στην εφαρμογή του εργαλείου της κινητικότητας ήταν η άμεση διασύνδεσή της με τη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού που θα προέκυπτε μέσω της αξιολόγησης των αναγκών του συνολικού δημόσιου τομέα, δηλαδή προσωπικού, φορέων και δομών. Κατά συνέπεια το «ορθολογικό κριτήριο» της αξιολόγησης αναγκών συνδέθηκε με τον προκαθορισμένο στόχο να μειωθεί το προσωπικό ενώ παράλληλα στη διαθεσιμότητα-κινητικότητα έβγαιναν υπάλληλοι έχοντας μεγάλη πιθανότητα να απολυθούν. Το αποτέλεσμα ήταν να χαθεί η αξιοπιστία αυτών των δύο εξορθολογιστικών εργαλείων.

Ταυτόχρονα, εσωτερικές διαφοροποιήσεις του δημόσιου τομέα κυρίως λόγω των επιδοματικών λειτουργιών καθιστούσαν ενδογενή «συντεχνιακά εμπόδια». Τέτοιες περιπτώσεις είναι, οι υπάλληλοι που μπορεί να είναι είτε δημόσιου είτε ιδιωτικού δικαίου, η πολυδιάσπαση των ειδικοτήτων σε πλήθος κλάδων με άλλους μισθούς και η άμεση σύνδεσή τους με τα Υπουργεία που απασχολούνται Στο αποκορύφωμα της πολιτικής μείωσης του ανθρώπινου δυναμικού, στα τέλη του 2012, τίθεται το ζήτημα της υλοποίησης «μόνιμου μηχανισμού κινητικότητας μεταξύ Υπουργείων προς το συμφέρον των υπηρεσιών». Παρόλα αυτά, το θέμα της μείωσης του προσωπικού εξακολουθεί να είναι πρωταρχικής σημασίας και επιβάλλεται πλέον από τους θεσμούς ως «προαπαιτούμενο». Το ίδιο ζήτημα επανεμφανίζεται με μεγαλύτερη ένταση δύο χρόνια αργότερα.

Το ζήτημα της κινητικότητας επανήλθε με το τρίτο Π.Ο.Π., (ν. 4336/2015, ν. 4440/ 2016) που είχε ως στόχο την οργάνωση ενός ολοκληρωμένου, πάγιου συστήματος κινητικότητας το οποίο βασίζεται κυρίως στις προγενέστερες παρεμβάσεις. Στην εισηγητική έκθεση αναφέρεται ο κατακερματισμός του πρότερου θεσμικού πλαισίου της κινητικότητας που εμφανιζόταν είτε ως απόσπαση είτε ως μετάταξη. Απεναντίας, μέσω του καινούριου συστήματος, τίθενται ενιαίοι και ομοιόμορφοι κανόνες, που επεκτείνονται σε όλη τη Γενική Κυβέρνηση.

Εντούτοις, η διαθεσιμότητα – κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων τερματίστηκε πολύ σύντομα, μέσω του ν. 4325/2015 που την κατέργησε όταν πλέον είχε εκπληρωθεί ο στόχος της μείωσης του προσωπικού και μέσω αυτού και της μισθολογικής δαπάνης. Αυτό δρομολογήθηκε μέσω της επανασύστασης των θέσεων, των ειδικοτήτων, των κλάδων και των υπηρεσιών που είχαν καταργηθεί. Με τη διαδικασία αυτή, δόθηκε η δυνατότητα σε υπάλληλους της δημοτικής αστυνομίας, σχολικούς φύλακες, καθηγητές τεχνικών ειδικοτήτων της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και γενικότερα στο προσωπικό που είχε «τεθεί σε διαθεσιμότητα ή είχε απολυθεί» να συμμετέχει «σε νέες διαδικασίες ad hoc εθελοντικής κινητικότητας (άρθρο 15) ή επαναφοράς στις θέσεις που κατείχε ή σε προσωποπαγείς θέσεις». Η νέα διαδικασία διεξήχθη με μοριοδότηση των υποψηφίων. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

Ο σχεδιασμός της καινούριας διαδικασίας για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων είχε ως βασική προϋπόθεση να λειτουργεί σαν «μόνιμος μηχανισμός εθελοντικής και υποχρεωτικής κινητικότητας» δίχως να είναι συνδεδεμένος με απολύσεις. Θέτοντας ως στόχο την Άνοιξη του 2015 θα διαμορφωνόταν μια «εσωτερική αγορά εργασίας» η οποία μέσω της υποχρεωτικής κινητικότητας εντός του δημοσίου θα προσέφερε έναν μηχανισμό

με πιο μεγάλη ευελιξία, που παράλληλα θα έδινε τη δυνατότητα ανανέωσης των δεξιοτήτων και μεταφοράς εμπειριών και τεχνογνωσιών.

Στην Έκθεση Εθνικής Στρατηγικής, στον τομέα της Διοικητικής Μεταρρύθμισης της περιόδου 2014-2018, συμπεριλήφθηκε πλέον ένας μόνιμος μηχανισμός για την κινητικότητα ο οποίος μάλιστα χαρακτηριζόταν ως «αμιγώς εθελοντικού χαρακτήρα», αντίθετα με τον χαρακτηρισμό της υποχρεωτικότητας που είχε στο πρώτο και δεύτερο Π.Ο.Π.

«Η μετακίνηση από μία δημόσια υπηρεσία σε άλλη διενεργείται ως μετάταξη σε κενή οργανική θέση κλάδου/ειδικότητας της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας/εκπαιδευτικής βαθμίδας, για την οποία ο υπάλληλος έχει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα». Παρατηρούμε ότι σε αντίθεση με τον σπάνιο χαρακτήρα που έδινε ο Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας του 2007 στις μετατάξεις, αυτές αποτελούν πλέον ένα μόνιμο και χρήσιμο εργαλείο για τον μηχανισμό της κινητικότητας. Μέσω των μετατάξεων δίνεται η δυνατότητα στον δημόσιο τομέα να καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες σε φορείς και υπηρεσίες έχοντας βέβαια ως πρωταρχική προϋπόθεση την ορθή καταγραφή των αναγκών.

Όσον αφορά τις αποσπάσεις η πορεία είναι εντελώς αντίστροφη. Αποκτούν ξανά το χαρακτηριστικό της προσωρινότητας, και τίθεται χρονικό όριο για τη διάρκειά τους (δεν πρέπει να ξεπερνούν τους 12 μήνες με περιθώριο άλλους 3), καθώς ο σκοπός τους είναι η κάλυψη προσωρινών αναγκών. Οποιαδήποτε χρονική υπέρβαση θεωρείται ότι καλύπτει πάγιες ανάγκες και υπάγεται στις μετατάξεις. Έγινε έτσι μια προσπάθεια να δοθεί ένα τέλος στις πολυάριθμες αποσπάσεις που έπαιρναν διαρκώς παρατάσεις και ανανεώσεις με αποτέλεσμα να μην μπορούν να καταγραφούν οι πραγματικές ανάγκες και η αληθινή εικόνα του ανθρώπινου δυναμικού των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Με την κινητικότητα δημιουργείται πλέον η απαίτηση μιας σφαιρικής εικόνας της κατανομής των αναγκών των φορέων του δημόσιου τομέα ως προϋπόθεση για την κάλυψή τους. Η αρχή έγινε μέσω της διαδικασίας της απογραφής που προηγήθηκε χρονικά. Η συνέχεια δόθηκε μέσω της κατάρτισης καινούριων δομών, οι οποίες δημιουργήθηκαν σε αντικατάσταση των αποσπασματικών τροποποιήσεων που είχαν προηγηθεί, δίνοντας πλέον μια πιο σαφή εικόνα της οργάνωσης, και των περιγραμμάτων των εργασιακών θέσεων.

Στο τρίτο Π.Ο.Π., έγινε σύνδεση της μεταρρύθμισης των κλάδων και της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού με τα περιγράμματα (καθηκοντολόγιο) και δόθηκε η προοπτική διασύνδεσής τους με το ενιαίο μισθολόγιο. Η Έκθεση Εθνικής Στρατηγικής της Διοικητικής

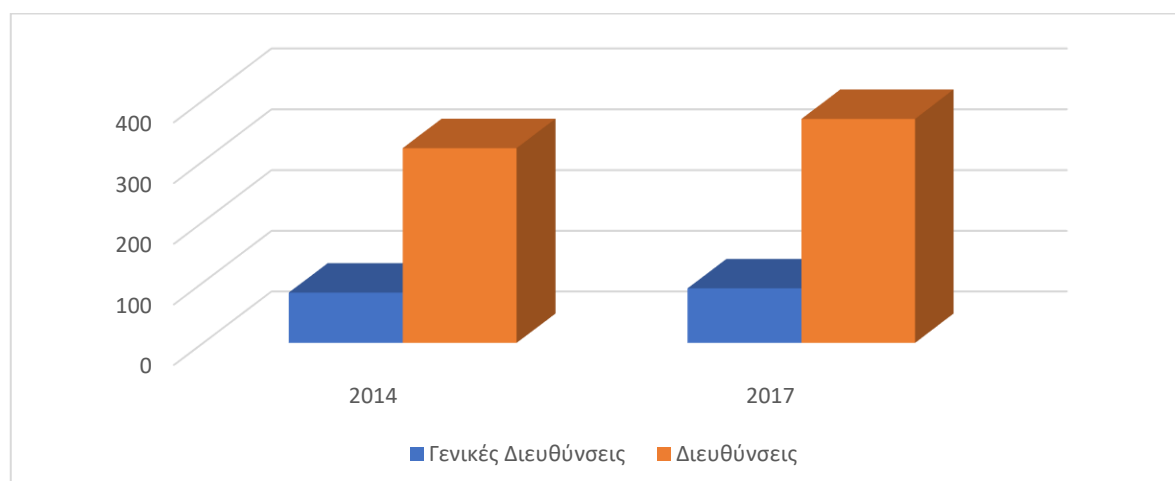
Μεταρρύθμισης για την περίοδο 2017-2019 (σελ. 24) αναφέρει ότι «η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσης εργασίας στο δημόσιο τομέα αποτέλεσε κρίσιμη προτεραιότητα για το 2016». Με τη βοήθεια της Τεχνικής Βοήθειας των Π.Ο.Π., διεξήχθησαν συναντήσεις και επιμορφώσεις των ανώτερων στελεχών των Υπουργείων ώστε να ενημερωθούν και να τους παραχθεί η απαραίτητη τεχνογνωσία. Παρά τη σημαντικότητα των παρεμβάσεων του νέου συστήματος για την κινητικότητα, παρέμειναν εκκρεμή αρκετά σημαντικά ζητήματα. Αναμφισβήτητα, το θέμα των λειτουργικών αναγκών και η αμφίδρομη σύνδεση της κινητικότητας με τη σταδιοδρομία οδηγούν σε στρεβλώσεις και αδυναμίες στον διοικητικό μηχανισμό καθώς ο εθελοντικός χαρακτήρας διαιωνίζει κενά όταν ο μηχανισμός προσλήψεων δεν είναι εφικτός είτε λόγω διαδικασιών Α.Σ.Ε.Π. είτε λόγω δημοσιονομικού χώρου. Μελετώντας τα αποτελέσματα του πρώτου κύκλου της κινητικότητας (τον Νοέμβριο του 2017), ένα ποσοστό της τάξεως του 10%, δηλαδή 80 από τις 801 θέσεις που είχαν προκηρυχθεί μέσω της κινητικότητας, δεν προσέλκυσαν το ενδιαφέρον κανενός από τους 1.117 υπαλλήλους που αιτήθηκαν μετακίνησης. (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018)

Συμπεράσματα

Η ολοκλήρωση των Π.Ο.Π. δημιουργεί το έναυσμα για την αξιολόγησή τους αλλά και για να προσδιορισθούν τα πεδία τα οποία λειτούργησαν καταλυτικά ώστε να ξεπερασθεί η κρίση χρέους. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να τονισθούν οι αστοχίες που δημιουργήθηκαν με την εκτέλεση σημαντικών αποφάσεων για μεταρρύθμιση σε τομείς πολιτικής μέσω των Π.Ο.Π. Η δημόσια διοίκηση αποτέλεσε ένα σημαντικό πεδίο μεταρρυθμίσεων με απώτερο σκοπό την μείωση των διοικητικών δαπανών ώστε να συμβάλει στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Ως εκ τούτου, μεταρρυθμίσεις καταγράφηκαν στη δημόσια διοίκηση ξεκινώντας από την απογραφή, κυρίως όμως με την διαδικασία της κινητικότητας-εφεδρείας, τη μείωση του μισθολογικού κόστους και τη δημιουργία της Ε.Α.Π.

Ταυτόχρονα, επιτεύχθηκε η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα είτε με κατάργηση είτε με συγχώνευση των διοικητικών δομών έχοντας ως αποτέλεσμα την δημιουργία νέων, περιορίζοντας το μέγεθος των επιπέδων διοίκησης, κατά 43,92%. Εντούτοις οι αλλαγές ως προς το μέγεθος των διοικητικών μονάδων παρουσίασαν στο τέλος των Π.Ο.Π. αύξηση, γεννώντας ερωτηματικά για το μέγεθος του δημόσιου τομέα ως προς το σκέλος των ανελαστικών δαπανών, στο πλαίσιο της συντελεσθείσης αναδιάρθρωσης στις συνθήκες της κρίσης. (Λαμπροπούλου, 2019)

Διάγραμμα 5: Εξέλιξη μεγέθους διοικητικών δομών



Πηγή: Λαμπροπούλου 2019

Η δημιουργία των νέων δομών αποτύπωσε τις στοχεύσεις των Π.Ο.Π. διότι πολλές από αυτές αποτέλεσαν τα κύρια όπλα στη φαρέτρα τους, σε σχέση τόσο με τους

δημοσιονομικούς στόχους όσο και δημιουργίας εργαλείων με στόχο την ανεξαρτησία της δημόσιας διοίκησης από παρεμβατισμούς. Τέτοιου χαρακτήρα ήταν και δομές όπως το ΤΑ.Ι.Π.Ε.Δ, η ΕΛΣΤΑΤ ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή κ.α. Η στόχευση των Π.Ο.Π. σε σχέση με την «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης μπορούμε να πούμε ότι επιτεύχθηκε μόνο στο πλαίσιο της δημιουργίας δομών ως μεταφορά ή εκχώρηση αρμοδιοτήτων για μεγαλύτερη ευελιξία από Υπουργεία σε φορείς με αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας. Επομένως, δημιουργείται το ερώτημα αν τελικά περιορίζονται οι δομές και οι ασκούμενες λειτουργίες με βασικό στόχο την οικονομικότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα ή αν οδηγούμαστε ξανά στην παθογένεια του πληθωρισμού δομών και των επικαλύψεων. Είναι γεγονός ότι η δημοσιονομική πειθαρχία-σταθερότητα αποτελεί στρατηγικό στόχο των Π.Ο.Π. Ο στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί όταν η δημιουργία των νέων δομών δεν μειώνει τις δομές σε κεντρικό επίπεδο ενώ ταυτόχρονα δημιουργεί επικαλύψεις.

Συμπερασματικά, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών χρειάζονται αποτελεσματική δημόσια διοίκηση που σε αυτήν συνδράμει η ικανή πολιτική ηγεσία. Μια ηγεσία που υιοθετεί την «αποπολιτικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης όπως αναφέρεται στο τρίτο Π.Ο.Π. και όχι την προσοδοθηρία. Η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να έχει κριτήριο τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα ώστε να αξιολογεί τις αλλαγές και να υιοθετεί μεταρρυθμίσεις που οδηγούν σε αποδοτικότητα και θεσμική μνήμη. Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να ανταπεξέρχεται ακόμα και σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης δημιουργώντας τάσεις καινοτομίας προωθώντας έτσι την ανάπτυξη. (Τσακλόγλου, et al., 2016)

Είναι γεγονός ότι τα Π.Ο.Π. δημιούργησαν προϋποθέσεις ώστε να διευθετηθεί η βιωσιμότητα του χρέους. Το πλαίσιο που δημιούργησαν είναι η δημοσιονομική πειθαρχία που αμβλύνει την αβεβαιότητα αλλά και η αναγκαιότητα των κυβερνήσεων για τη συνέχιση και ολοκλήρωση των δημοσιονομικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Εντούτοις, η ασθενής ανταπόκριση των εξαγωγών και η επακόλουθη αναπροσαρμογή των μισθών, κατά τη διάρκεια της εσωτερικής υποτίμησης των Π.Ο.Π., ευθύνεται για το 1/3 της μείωσης του Α.Ε.Π. μεταξύ των ετών 2007-2012 καθιστώντας το μείγμα πολιτικής και την ενδυνάμωση των θεσμών στις κύριες συνιστώσες ενός αναπτυξιακού σχεδιασμού.

Κατά συνέπεια, το μείγμα πολιτικής θα πρέπει να αλλάξει με στόχο την μείωση της φορολογίας και την περικοπή δαπανών οι οποίες δεν συνδράμουν στην ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Άλλωστε, η εσωτερική υποτίμηση θα μπορούσε να είναι περισσότερο επιτυχής αν οι μεταρρυθμίσεις γίνονταν με διαφορετική σειρά στις αγορές

εργασίας και προϊόντων. Οι Λιαργκόβας και Βαγιανός κ.α. καταδεικνύουν ότι στα αρχικά στάδια των Π.Ο.Π. η τάση ήταν να γίνουν γρήγορα οι αλλαγές στην αγορά εργασίας χωρίς να υπάρχει σχεδιασμός για την αγορά προϊόντων. Οι παραγωγικές αδυναμίες της Ελλάδας, συνυπάρχουν με την μείωση των ΑΞΕ, γεγονός που καθιστά ευάλωτη την ελληνική οικονομία στις οικονομικές μεταβολές σε ένα συνεχές μεταβαλλόμενο περιβάλλον, όπως αυτό της πανδημικής κρίσης. Οι μακροοικονομικοί μετασχηματισμοί που συντελέστηκαν αφορούσαν κυρίως τη συμπίεση της ζήτησης για εισαγωγές κατά την διάρκεια των δύο αρχικών Π.Ο.Π., η οποία όμως είναι περιορισμένη διότι η παραγωγή στην χώρα είναι αδύνατη ακόμα και για αγαθά τα οποία αυτή μετασχηματίζει και τα καθιστά εξαγωγίμα ή διότι οι πρώτες ύλες χρειάζεται να εισαχθούν ώστε να υπάρξει οικονομική δραστηριότητα. (Favero & Giavazzi, F., 2007)

Εν κατακλείδι, η εφαρμογή των Π.Ο.Π. απέτυχε να εδραιώσει συνθήκες βιώσιμης οικονομικής μεγέθυνσης καθώς οι επιπτώσεις των Π.Ο.Π. στέρησαν πόρους από την εγχωρία ζήτηση δημιουργώντας ανεργία και κατασπαταλώντας σχηματισμένο κεφάλαιο ενώ ένα σημαντικό επιστημονικό προσωπικό μετοίκησε στο εξωτερικό αποστερώντας εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό από τη χώρα. Ταυτόχρονα οι παραγωγικές επενδύσεις είναι αμελητέες, ενώ δεν υπάρχει συναινετικό πολιτικό κλίμα ώστε οι δαπάνες να κατευθύνονται προς παραγωγικούς σκοπούς με σκοπό την βιωσιμότητα του χρέους. (Πιέρρος, 2020) Επιπρόσθετα, η κρίση χρέους οδήγησε σε υψηλά ποσοστά Μ.Ε.Δ. επηρεάζοντας δυσμενώς κάθε επιχειρηματική αλλά και τραπεζική διαδικασία. Τα Μ.Ε.Δ. αποτελούν μια γάγγραινα για την ανάπτυξη, την ομαλή λειτουργία του τραπεζικού συστήματος απογειώνοντας πόρους και εκθέτοντας σε αβεβαιότητα το επενδυτικό κλίμα στη χώρα καθιστώντας την αύξηση του ΑΕΠ δυσχερέστερη. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019)

Συμπερασματικά, τα Π.Ο.Π. πρόσφεραν τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους, την εξάλειψη των «δίδυμων» ελλειμάτων και την πιο αποτελεσματική δημόσια διοίκηση. Στον αντίποδα τροφοδότησαν την ανεργία και την υπέρμετρη φορολογία με επακόλουθο την μείωση των επενδύσεων και τη δημιουργία ενός νέου ιδιωτικού χρέους που απεικονίζεται στα Μ.Ε.Δ. Ταυτόχρονα, η χώρα βιώνει μια παραγωγική υστέρηση που οφείλεται στη δέσμευσή της για πρωτογενή πλεονάσματα τα οποία είναι άκρως υψηλά. Τα Π.Ο.Π. ωστόσο αναδεικνύουν την μορφή που πρέπει να έχει η δημοσιονομική πολιτική όπως αυτή αποκρυσταλλώνεται από το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της Ο.Ν.Ε. Η διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η αποτελεσματική εκτέλεση και διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού και η επίτευξη του μείγματος δημοσιονομικής πολιτικής που οδηγούν στην μείωση των φόρων αποτελούν κληρονομιά των Π.Ο.Π. (Λιαργκόβας, 2020)

Βιβλιογραφία

Alesina , A., Favero, C. & Giavazzi , F., 2019. *Austerity: When It Works and When It Doesn't*. s.l.:Princeton University Press.

Anon., 2014. *www.hellenicparliament.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-apred-eis-olo.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

Anon., 2014. *www.hfisc.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.hfisc.gr/sites/default/files/nomos_4270.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

Anon., 2017. *kglawfirm.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://kglawfirm.gr/wp-content/pdfs/589857c455768.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

Anon., χ.χ. *www.hfisc.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.hfisc.gr/nomothesia>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

Blanchard, O. & Leigh, D., 2013. *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*.
s.l.:American Economic Review.

Daude, C., 2016. *Structural reforms for more inclusive growth in Greece*, s.l.: OECD
Economics Department.

Ernst-Young, 2016. *www.dianeosis.org*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/03/Tax_Evasion_diaNEOsis_Upd_17_03_2017.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

Favero, C. & Giavazzi, F., 2007. *https://www.nber.org*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w12822/w12822.pdf
[Πρόσβαση Μάρτιος 2022].

- Favero, C. & Giavazzi, F., 2012. <https://voxeu.org>. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://voxeu.org/article/output-effects-fiscal-consolidations>
[Πρόσβαση Μάρτιος 2022].
- Grauwe, D., 2005. *Τα οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- IMF, 2012. www.imf.org. [Ηλεκτρονικό]
Available at: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1257.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Κονάcs, O., 2014. <https://www.econstor.eu/>. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140782/1/798701331.pdf>
[Πρόσβαση Μάρτιος 2022].
- A.A.Δ.Ε., 2019. www.aade.gr. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.aade.gr/sites/default/files/2019-04/ΕΚΘΕΣΗ%20ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ%20ΑΑΔΕ%202018.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- ΑΑΔΕ, 2018. www.aade.gr. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.aade.gr/sites/default/files/2018-05/epixeirisiako_sxedio_aade_2018_1.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- ΑΑΔΕ, 2021. www.aade.gr. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.aade.gr/sites/default/files/2021-04/ekthesi_apologismou_aade_2020.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Βαγιανός, Δ., Βέττας, Ν., Μεγήρ, Κ. & Πισσαρίδης, Χ., 2017. *Πέρα από τη λιτότητα: για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία*. Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.
- Βαληνάκης, Γ., Καζάκος, Π. & Μαραβέγιας, Ν., 2014. *Η έξοδος από την κρίση: Εφαρμόσιμες εναλλακτικές προτάσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2014. *Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο*. Αθήνα: ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ - ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.

- ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018. *www.crisisobs.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2018/07/Διαρθρωτικές-μεταρρυθμίσεις-στην-Ελλάδα-ELIAMEP_TτE_eversion.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018. *www.eliamer.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.eliamer.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019. *www.ec.europa.eu*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-greece_el.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019. *www.eysped.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <http://www.eysped.gr/el/Documents/ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ%20ΕΕ%20-%20ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΗ%20ΕΠΙΟΠΤΕΙΑ%202019.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017. *www.eca.europa.eu*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_17/SR_GREECE_EL.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- IOBE, 2018. <https://www.dianeosis.org>. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/05/Forologia_Eisodimatos_Stin_Ellada_Upd_090518.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Καζάκος, Π., 2011. *Μετά το Μνημόνιο-Οικονομική Πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Καπλάνογλου, Γ. & Ράπανος, Β., 2012. *www.tandfonline.com*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13608746.2012.723327>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

- Λαμπροπούλου, Μ., 2019. *www.ejournals.epublishing.ekt.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/22317/19143>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Λιαργκόβας, Π., 2020. *Δέκα χρόνια κρίση, τρία μνημόνια και μια πανδημία*. Αθήνα:
Εκδόσεις Πατάκη.
- Λιαργκόβας, Π., Ρηγίνος, Μ. & Ψυχάλης, Μ., 2020. *Τρία εργαλεία που επηρεάζουν
καθοριστικά τη συμβολή του δημοσίου τομέα στην ανάπτυξη του ΑΕΠ*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Λιαργκόβας, Π. & Ψυχάλης, Μ., 2020. *Ο προϋπολογισμός επιδόσεων ως εργαλείο
δημοσιονομικής διαχείρισης*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Πελαγίδης, Θ. & Μητσόπουλος, Μ., 2010. *Η στιγμή της στροφής για την Ελληνική
Οικονομία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Πιέρρος, Χ., 2020. *www.inegsee.gr/*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2020/12/56.-MELETH-E-BOOK-3.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Ράπανος, Β. & Καπλάνογλου, Γ., χ.χ. *www.hba.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/609-638%20Rapanos%202014.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Σερεμέτης, Δ., 2020. *Οι μνημονιακές μεταρρυθμίσεις. Διαθροτικές αλλαγές 2010-2018 -
Εργασία, επιχειρηματικότητα, κράτος..* Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Σπανού, Κ., 2018. *www.eliamer.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.eliamer.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].
- Σπανού, Κ., 2021. *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό Εξωτερική Πίεση*. Αθήνα:
Εκδόσεις Πατάκη.
- Τράπεζα της Ελλάδας, 2011. *www.bankofgreece.gr*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.bankofgreece.gr/Publications/oikodelt201106.pdf>
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

Τράπεζα της Ελλάδας, 2017. *www.bankofgreece.gr/*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: www.bankofgreece.gr/Publications/ekthdkth2016.pdf
[Πρόσβαση Ιανουάριος 2022].

Τσακλόγλου, Π. και συν., 2016. *Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό*. Αθήνα: Εκδόσεις Διανέοσις.