

**ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΩΣ ΓΙΑ  
ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΧΡΗΣΗ**

**ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ**

**Διεύθυνση Δημοσιονομικών Υποθέσεων**

**και**

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

**ΓΔ Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση και Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα**



**ΕΛΛΑΔΑ**

**ΤΕΤΑΡΤΗ ΚΟΙΝΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΝΤ ΚΑΙ ΕΕΠ: ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ  
ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

**T. Story, T. Byrd, W. Crandall, J. Leamy, J. Nagy, I. Petrova, B. Russell, E. Empl,  
F. Van Driessche, P. Weinzierl, S. Weinzierl και C. Wendling.**

**30 Ιανουαρίου 2013**

Τα περιεχόμενα της παρούσας έκθεσης συνιστούν συμβουλές τεχνικής φύσεως, παρεχόμενες από στελέχη του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) στις Ελληνικές αρχές («αποδέκτη TB») κατόπιν αιτήσεώς των για παροχή τεχνικής βοήθειας.

Ενδέχεται να γίνει κοινοποίηση της έκθεσης (εν όλω ή εν μέρει) ή περιλήψεων αυτής από το ΔΝΤ σε Εκτελεστικούς Διευθυντές του ΔΝΤ και υπαλλήλους τους, καθώς και σε άλλους φορείς ή υπηρεσίες του αποδέκτη TB και, τη αιτήσει των, σε στελέχη της Παγκόσμιας Τράπεζας και άλλους παρόχους τεχνικής βοήθειας και χορηγούς με έννομο συμφέρον, εκτός εάν ο αποδέκτης TB αντιτίθεται επί τούτου στην εν λόγω κοινοποίηση (βλ.

Επιχειρησιακό Καθεστώς Κατευθυντηρίων Γραμμών περί Κοινοποίησης Πληροφοριών Τεχνικής Βοήθειας—

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>). Τυχόν κοινοποίηση της παρούσας έκθεσης (εν όλω ή εν μέρει) ή περιλήψεών της σε εκτός ΔΝΤ τρίτους, πλην των φορέων ή υπηρεσιών του αποδέκτη TB, των στελεχών της Παγκόσμιας Τράπεζας, ετέρων παρόχων τεχνικής βοήθειας ή χορηγών με έννομο συμφέρον, προϋποθέτει τη ρητή συγκατάθεση του αποδέκτη TB και της Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ΔΔΥ) του ΔΝΤ.

|  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| Συντομογραφίες και Αρκτικόλεξα.....  | 5                                     |
| Προοίμιο .....   | 6                                     |
| Επιτελική Σύνοψη.....  | 7                                     |
| I. Επιχειρησιακές Επιδόσεις το 2013 .....  | 100                                   |
| A. Οφειλές .....   | 100                                   |
| B. Μεγάλες Επιχειρήσεις (ΔΟΥ ΜΕΦΟ) .....   | 15                                    |
| C. Φυσικά Πρόσωπα Μεγάλου Πλούτου και Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλών Εισοδημάτων (ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ) ..... | 18                                    |
| D. Πρόσληψη Ελεγκτών .....   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 1 |
| E. Συμμόρφωση .....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 4 |
| F. Ακεραιότητα .....   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 6 |
| G. Επίλυση διαφορών .....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 7 |
| H. Επιστροφές ΦΠΑ .....  | 299                                   |
| I. Επιστροφές Φόρου Εισοδήματος .....  | 31                                    |
| II. Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις.....   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 3 |
| A. Εισαγωγή.....   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 3 |
| B. Υφιστάμενες Δεσμεύσεις.....   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 4 |
| C. Ελάχιστες Προϋποθέσεις Αυτονομίας .....   | 355                                   |
| D. Σημειωθείσα Πρόοδος και Σχέδια για το Μέλλον .....  | 366                                   |
| E. Αξιολόγηση της κατάστασης εκ μέρους του κλιμακίου .....   | 388                                   |
| F. Η Λογοδοσία στη Φορολογική Διοίκηση.....  | 43                                    |
| III. Αξιολόγηση δομών.....   | 466                                   |
| A. Βασικές πληροφορίες.....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 6 |
| B. Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων .....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 7 |
| C. Φορολογική Διοίκηση .....   | 50                                    |
| D. Τελωνεία και Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης.....   | 52                                    |
| IV. Τεχνική Βοήθεια.....   | 588                                   |
| Πίνακες  |                                       |
| 1. Επιδόσεις Είσπραξης Οφειλών για Παλαιές Οφειλές (€εκ). .....                                    | 100                                   |
| 2. Επιδόσεις ΔΟΥ ΜΕΦΟ .....  | 15                                    |
| 3. Επιδόσεις ΦΠΜΠ/ΕΕΥΕ .....   | 18                                    |
| 4. Πλήθος Ελεγκτών .....   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 2 |
| 5. Επιδόσεις στον Τομέα της Συμμόρφωσης.....   | <b>Error! Bookmark not defined.</b>   |
| 6. Στόχοι Αναφοράς για την Ακεραιότητα το 2013.....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 6 |
| 7. Επιστροφές ΦΠΑ στις 31 Δεκεμβρίου 2012 .....  | <b>Error! Bookmark not defined.</b> 9 |

8. Επιστροφές ΦΕΦΠ, ΦΕΝΠ και Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, 31 Δεκεμβρίου 2012 (€) **Error! Bookmark**

#### Σχήματα

1. Ελλάδα – Προτεινόμενη δομή υψηλού επιπέδου για τη Φορολογική Διοίκηση .....522

#### Πλαίσια

1. Δεσμεύσεις ΜΟΧΠ / ΜΣ για την Είσπραξη Οφειλών το 2013.....122

2. Δεσμεύσεις ΜΟΧΠ / ΜΣ για την Ακεραιότητα το 2013 ..**Error! Bookmark not defined.**7

3. Συνήθη Χαρακτηριστικά Ημι-Αυτόνομων Φορολογικών Υπηρεσιών Δημοσίων Εσόδων **Error! Bookmark**

4. Ελλάδα - Ολοκληρωθείσες και Σχεδιαζόμενες Δράσεις για την Αυτονομία **Error! Bookmark not defined**

5. Υπάρχουν Προϋποθέσεις Αυτονομίας της Φορολογικής Διοίκησης; .....40

6. Δεσμεύσεις ΜΟΧΠ / ΜΣ για τη Μέτρηση Απόδοσης το 2013.....43

7. Οργάνωση Φορολογικής Διοίκησης Βάσει Λειτουργιών ..... 50

#### Παραρτήματα

1. Ελάχιστες Προϋποθέσεις Διακυβέρνησης για Αυτονομία στη Φορολογική Διοίκηση.....615

2. Υφιστάμενη Δομή Γενικής Διεύθυνσης Τελωνείων & Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης  
(ΓΔΤ-ΕΦΚ) ..... 64

3. Αξιολόγηση Ελεγκτών ..... 66

4. Σχέδιο Προγράμματος Βραχυπρόθεσμης Τεχνικής Βοήθειας για το 1<sup>ο</sup> και το 2<sup>ο</sup> τρίμηνο  
του 2013 ..... 71

**eforiaikoι.org**

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ

|          |  |
|----------|--|
| DG TAXUD | Γενική Διεύθυνση για τη Φορολογία και την Τελωνειακή Ένωση       |
| ELENXIS  | λογισμικό επιλογής και διαχείρισης ελεγκτών υποθέσεων            |
| ICIS     | Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Τελωνείων                      |
| SESAM    | ελεγκτικό λογισμικό του Eskort                                   |
| TAXIS    | ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα φορολογικής διοίκησης          |
| TFGR     | Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής             |
| TB       | Τεχνική Βοήθεια  |
| UNECE    | Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών            |
| VIES     | Σύστημα Ανταλλαγής Πληροφοριών Φόρου Προστιθέμενης Αξίας         |
| ΑΦΜ      | Αριθμός Φορολογικού Μητρώου                                      |
| ΓΓΔΕ     | Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων                                |
|          | Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων                               |
| ΓΓΠΣ     | Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων                       |
| ΓΓΦΤ     | Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων            |
| ΓΔΤ-ΕΦΚ  | Γενική Διεύθυνση Τελωνείων & Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης           |
| ΔΔΥ      | Διεύθυνση Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ΔΝΤ)                         |
| ΔΕΚ      | Διαπεριφερειακό Ελεγκτικό Κέντρο                                 |
| ΔΕΥ      | Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων                                   |
| ΟΕΘΜ     | Ομάδα Εργασίας για τη Θεσμική Μεταρρύθμιση                       |
| ΔΝΤ      | Διεθνές Νομισματικό Ταμείο                                       |
| ΕΜΕΙΣ    | Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης (Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών)        |
| ΔΟΥ      | Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία                                      |
| ΔΟΥ ΜΕΦΟ | ΔΟΥ Μεγάλων Φορολογουμένων                                       |
| ΕΕτ      | Ευρωπαϊκή Επιτροπή   |
| ΕΕΥΕ     | Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλών Εισοδημάτων                       |
| ΕΚΤ      | Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα                                       |
| ΚΒΣ      | Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων                                    |
| ΚΦΔ      | Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών                                  |
| ΠΟΤ      | Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων                                  |
| ΣΔΟΕ     | Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος                               |
| ΥΑ       | Υπουργική Απόφαση  |
| ΥΔΙΜΗΔ   | Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης |
| ΥπΟικ    | Υπουργείο Οικονομικών  |
| ΦΕΦΠ     | Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων                               |
| ΦΠΑ      | Φόρος Προστιθέμενης Αξίας  |
| ΦΠΜΠ     | Φυσικά Πρόσωπα Μεγάλου Πλούτου                                   |

## ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Η ως άνω τέταρτη κοινή αποστολή τεχνικής βοήθειας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕπ) πραγματοποίησε επίσκεψη στην Αθήνα από την 21<sup>η</sup> ως την 31<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2013. Επικεφαλής ήταν ο κ. Thomas Story από τη Διεύθυνση Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ΔΔΥ) του ΔΝΤ, συμμετείχαν δε στελέχη του ΔΝΤ και της ΕΕπ, καθώς και ειδικοί εμπειρογνώμονες σε θέματα διαχείρισης εσόδων.<sup>1</sup> Οι επιδιώξεις της αποστολής ήταν να καταγράψει την πρόοδο που έχει σημειωθεί έναντι των δεικτών απόδοσης στη φορολογική διοίκηση για το 2013, καθώς και την πρόοδο στη θεσμική μεταρρύθμιση, να εξετάσει τις προτάσεις του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΙΜΗΔ) για την αναδιάρθρωση της φορολογικής και τελωνειακής οργάνωσης, και να επικαιροποιήσει το πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας για την υποστήριξη της φορολογικής διοίκησης.

Η αποστολή πραγματοποίησε συναντήσεις με τον Υπουργό Οικονομικών κ. Ιωάννη Στουρνάρα, τον Υφυπουργό Οικονομικών, κ. Γιώργο Μαυραγάνη και τους συμβούλους τους. Η αποστολή συζήτησε με υψηλόβαθμους αξιωματούχους του Υπουργείου Οικονομικών, μεταξύ των οποίων με το Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων κ. Χάρη Θεοχάρη, το Γενικό Διευθυντή Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης κ. Κωνσταντίνο Νιχωρίτη, και το Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης, κ. Χατζάκη. Η αποστολή είχε εποικοδομητικές συζητήσεις με στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και με αξιωματούχους του ΥΔΙΜΗΔ.

Το παρόν αποτελεί προσχέδιο υπομνήματος, το οποίο θα οριστικοποιηθεί κατόπιν διαβουλεύσεων στις κεντρικές υπηρεσίες των ΔΝΤ και ΕΕπ. Αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια: (i) Επιχειρησιακές Επιδόσεις στη Φορολογική Διοίκηση, (ii) Θεσμική Μεταρρύθμιση, (iii) Αξιολόγηση Δομών Τελωνειακής και Φορολογικής Διοίκησης, και (iv) Τεχνική Βοήθεια.

---

<sup>1</sup> Μέλη του κλιμακίου από το ΔΝΤ ήταν η κα Tina Byrd, ο κ. Janos Nagy και η κα Iva Petrova (ΔΔΥ), ο κ. John Leamy (σύμβουλος εγκατεστημένος στην Αθήνα, ΔΔΥ) και οι κκ. William Crandall και Barrie Russell (εξωτερικοί εμπειρογνώμονες της ΔΔΥ). Από πλευράς ΕΕπ, μέλη του κλιμακίου ήταν οι κκ. Erich Empl και Frank Van Driessche από τη Γενική Διεύθυνση της ΕΕπ για τη Φορολογία και την Τελωνειακή Ένωση (DG TAXUD), και η κα Pauline Weinzierl, ο κ. Sebastian Weinzierl και ο κ. Claude Wendling από την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα της ΕΕπ (TFGR).

## ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ

Ο πολύ πρόσφατος διορισμός του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) συνιστά ευπρόσδεκτη εξέλιξη όπως επίσης και η πρόοδος στη στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς. Επίσης, εν γένει, οι προτάσεις αξιολόγησης δομών του ΥΔΙΜΗΔ συνιστούν θετικές εξελίξεις για τη μελλοντική φορολογική διοίκηση. Δεδομένου ότι δεν έχουν οριστικοποιηθεί οι αποφάσεις της κυβέρνησης περί της αξιολόγησης δομών, το κλιμάκιο της αποστολής προβαίνει σε ορισμένες εισηγήσεις βελτιώσεων.

Οι μεταρρυθμίσεις στη φορολογική διοίκηση προχωρούν αποσπασματικά. Το περιβάλλον των μεταρρυθμίσεων είναι συγκεχυμένο – χαρακτηρίζεται από περιοχές όπου συντελείται πρόοδος αλλά και από ορισμένες οπισθοδρομήσεις ή και μια κάποια έλλειψη εναργούς αντίληψης περί του πιθανού αντικτύπου των πρόσφατων αλλαγών.

Η φορολογική διοίκηση συνέχισε να βαδίζει στην πεπατημένη της ανεπαρκούς απόδοσης κατά το 2012 και πολλά από τα λειτουργικά κριτήρια αναφοράς δεν εκπληρώθηκαν. Ορισμένες αλλαγές ως προς τη στελέχωση με ελεγκτές όντως πραγματοποιήθηκαν, καθυστέρησαν όμως να παγιωθούν. Οι δεξιότητες των νέων ελεγκτών είναι ανεπαρκείς, ενώ ορισμένοι ιδιαίτερα νευραλγικοί τομείς παραμένουν υποστελεχωμένοι. Απαιτούνται και πάλι ορισμένες ταχύτατες ενέργειες για να αντιμετωπιστούν οι διαφαινόμενες ανάγκες προκειμένου να προσδιοριστούν τα λειτουργικά κριτήρια αναφοράς για το 2013, να υιοθετηθούν επιτυχώς και να μην αστογήσουν οι επιδόσεις έναντί τους. Η έκθεση επισημαίνει λεπτομερώς τις αλλαγές που χρειάζονται.

Οι προτάσεις για την απόδοση στον νέο ΓΓΔΕ περισσότερης αυτονομίας δεν βρίσκονται στη σωστή τροχιά. Οι δεσμεύσεις δυνάμει των προγραμμάτων στήριξης ΔΝΤ/ΕΕπ/ΕΚΤ θέτουν την απαίτηση να υπάρξει σαφής πρόοδος για τη διασφάλιση περισσότερης αυτονομίας μέσω νομοθετικών ενεργειών έως το τέλος Φεβρουαρίου 2013. Ακόμη και στην περίπτωση όπου η νομοθεσία του Νοεμβρίου 2012 με την οποία συστάθηκε η ΓΓΔΕ, καθώς και οι επιπλέον κανονιστικές διατάξεις, είναι όντως δυνατόν να ενισχύσουν τις αρμοδιότητες του νέου ΓΓΔΕ, το κλιμάκιο της αποστολής δεν είναι καθόλου πεπεισμένο ότι οι ελάχιστες προϋποθέσεις που τέθηκαν, προκειμένου να αποτελέσουν οδηγό για τον προσδιορισμό ενός βαθμού «αυτονομίας» της φορολογικής διοίκησης, θα εκπληρωθούν. Με βάση το σχέδιο της κυβέρνησης ως έχει, η φορολογική διοίκηση συνιστά Γενική Γραμματεία εντός του πλαισίου των Δημοσίων Υπηρεσιών του κράτους. Τούτο σημαίνει ότι ισχύουν οι περιορισμοί του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα σχετικά με την απόδοση αυτονομίας. Αποδεικνύεται ότι αυτοί οι περιορισμοί είναι δύσκολο να υπερκεραστούν. Ο διαφαινόμενος κίνδυνος είναι ότι η φορολογική διοίκηση θα συνεχίσει να ακολουθεί μια πορεία βραδύτατων μεταρρυθμίσεων χωρίς να δίνεται τέλος ούτε στις πολιτικές επεμβάσεις ούτε στη διαφθορά.

Είναι ανάγκη να βρεθεί ο δρόμος για τη μεταστροφή, την αναδιαμόρφωση των επιδόσεων της φορολογικής διοίκησης. Οι προτάσεις περί αυτονομίας που βρίσκονται επί τάπητος προϋποθέτουν ότι ταχεία αναδιαμόρφωση δεν πρόκειται να συμβεί. Ο λόγος για αυτό είναι ότι η ΓΓΔΕ δεν θα είναι σε θέση να υιοθετήσει νέες δομές αποτελεσματικά και αποδοτικά, ούτε να προσλάβει τους κατάλληλους ανθρώπους, ή να διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό της και να διασφαλίζει ότι τα

στελέχη που δεν αποδίδουν επαρκώς θα αντιμετωπιστούν με ευθυδικία – ακόμη και με πρόωρη συνταξιοδότηση ή αποπομπή. Αξίζει να επισημανθεί και το ηλικιακό προφίλ του ανθρώπινου δυναμικού: προφίλ που δεν είναι ευεπίφορο του επιθυμητού βαθμού αλλαγής – πάνω από τους μισούς υπαλλήλους έχουν συμπληρώσει τα 50, ενώ 26% έχουν ήδη πατήσει τα 55.

Η κυβέρνηση χρειάζεται να άρει τα γραφειοκρατικά εμπόδια που αναστέλλουν τη θεσμική μεταρρύθμιση. Το κλιμάκιο έχει εισηγηθεί ορισμένες άμεσες ενέργειες προκειμένου αυτές να αναληφθούν μέσα στον επόμενο μήνα. Πρέπει όμως και η Κυβέρνηση να ανανεώσει απερίφραστα τη δέσμευσή της να επιφέρει μια μακρόπνοη θεσμική μεταρρύθμιση στη φορολογική διοίκηση που θα θεσπίζει την αυτονομία της και να πραγματοποιήσει σημαντικά άλματα προς την επίτευξή της έως το τέλος Φεβρουαρίου 2013. Η Κυβέρνηση πρέπει τάχιιστα να διευκρινίσει κατά πόσον διαθέτει ακόμη τη δυνατότητα αυτό να το πράξει στα υφιστάμενα οργανωτικά και νομοθετικά πλαίσια. Η εναλλακτική θα είναι η Κυβέρνηση να αλλάξει τροχιά, να εγκαταλείψει το μοντέλο που θέλει τη φορολογική διοίκηση ενταγμένη στις δημόσιες υπηρεσίες, και να ανακοινώσει ότι θα θεσπίσει μια ημι-αυτόνομη υπηρεσία δημοσίων εσόδων με συγκεκριμένη εξουσιοδοτική νομοθεσία και απολογιστική ευθύνη έναντι του Υπουργού Οικονομικών.

Οι σημαντικότερες συστάσεις είναι οι εξής:

#### Θεσμική Μεταρρύθμιση

- Να υπάρξει δήλωση της Κυβέρνησης που να καταδεικνύει ξεκάθαρα την πρόθεσή της να επιτευχθεί η απαραίτητη αυτονομία στη φορολογική διοίκηση, καθώς και την προθυμία της να εγκαταλειφθούν οι υφιστάμενοι διοικητικοί περιορισμοί προκειμένου αυτό να γίνει πράξη
- Να ολοκληρωθούν οι προγραμματικές εργασίες της Ομάδας Εργασίας Θεσμικής Μεταρρύθμισης σύμφωνα με το προτεινόμενο χρονοδιάγραμμα.
- Η διαχείριση της διευκόλυνσης και της υλοποίησής της αυτονομίας να γίνει με τη σύγχρονη προσέγγιση διοίκησης έργου, με υποβολή μηνιαίων αναφορών προς τον Υπουργό Οικονομικών επί της συντελούμενης προόδου.

#### Λειτουργική Αξιολόγηση Δομών

- Να συμπεριληφθεί το ΣΔΟΕ στη δομή της ΓΓΔΕ ως αρχικό βήμα για την ενσωμάτωσή του στη Φορολογική Διοίκηση.
- Να συμπεριληφθεί η ΓΠΣ στη δομή της ΓΓΔΕ.
- Οι λειτουργικές αρμοδιότητες φορολογικής πολιτικής να μεταφερθούν στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών.
- Να θεσπιστεί λειτουργία διευκόλυνσης εμπορίου περιλαμβανόμενων των εξωτερικών επικοινωνιών καθώς και της υποστήριξης του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Τελωνίων (ICIS) εντός της Τελωνιακής Διοίκησης.

#### Είσπραξη Οφειλών

- Να ανανεωθεί η εστίαση της ΕΜΕΙΣ (‘Μονάδας Μεγάλων Οφειλετών’) με επίκεντρο τις εισπράξιμες μεγάλες οφειλές.



- Να στελεχωθεί πλήρως η υφιστάμενη ΕΜΕΙΣ και να συσταθεί παράλληλα δεύτερη 'Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών' για τη μεγιστοποίηση της είσπραξης οφειλών από τις 1500 μεγαλύτερες εισπράξιμες οφειλές κατά το 2013.

#### *ΔΟΥ Μεγάλων Επιχειρήσεων*

- Να καταργηθεί η υποχρέωση ελέγχου από τη ΔΟΥ ΜΕΦΟ των φορολογικών δηλώσεων των τελευταίων δέκα ετών.
- Να εφαρμοστεί το σύστημα επιλογής υποθέσεων προς έλεγχο βάσει κανόνων έως το τέλος Φεβρουαρίου 2013.

#### *Φυσικά Πρόσωπα Μεγάλου Πλούτου/Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλών Εισοδημάτων*

- Να δημοσιευθεί η Υπουργική Απόφαση για την υλοποίηση Μεθόδων Εμμέσων Ελέγχων.
- Να μετακινηθούν 19 επιπλέον ελεγκτές στο ΔΕΚ Αθηνών και 11 στο Θεσσαλονίκης.
- Τα αποτελέσματα των ελέγχων που διενεργούνται στη διευρυμένη δεξαμενή υποθέσεων να παρακολουθούνται στενά και να αναπροσαρμόστούν τα κριτήρια επιλογής, ιδιαίτερα εκείνα που αφορούν σε ελεύθερους επαγγελματίες (π.χ. γιατρούς, δικηγόρους).

#### *Επίλυση Διαφορών*

- Να ξεκινήσουν άμεσα οι εργασίες για να σχεδιαστεί και να υλοποιηθεί η υποχρεωτική διαδικασία διοικητικής επίλυσης διαφορών που απαιτείται δυνάμει του Μνημονίου.

#### *Προσλήψεις Ελεγκτών*

- Να επιταχυνθεί η εξωτερική πρόσληψη των επιπλέον 200 νέων ελεγκτών ώστε να διασφαλιστεί η εκπλήρωση της δεσμευτικής υποχρέωσης που έχει αναληφθεί για το τέλος Μαρτίου.
- Να αυξηθεί ο αριθμός των εξωτερικά προσλαμβανόμενων ελεγκτών εντός του πλαισίου των περιορισμών που ισχύουν για το σύνολο της κυβέρνησης ως προς την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και τις προσλήψεις (την περίοδο 2013-14 θα χρειαστούν επιπλέον 500 εξωτερικά προσλαμβανόμενοι ελεγκτές ετησίως—μάλιστα ευκαταίω θα ήταν πολλοί από αυτούς να διαθέτουν πτυχίο νομικής).

## I. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ 2013

1. Η ενότητα αυτή αναφέρεται στους δείκτες επιδόσεων της φορολογικής διοίκησης για το 2013 στα πλαίσια του προγράμματος στήριξης των ΔΝΤ-ΕΕπ-ΕΚΤ.

### A. Οφειλές

**Πίνακας 1. Επιδόσεις Είσπραξης Οφειλών για Οφειλές Παρελθόντων Ετών (σε εκατομμύρια €).**

|       | 2012                      |     |                       | 2013                          |     |                  |                   |     |
|-------|---------------------------|-----|-----------------------|-------------------------------|-----|------------------|-------------------|-----|
|       | Απολογιστικά (αθροιστικά) | %   | Προγραμματικοί Στόχοι | Προβλέψεις ΥπΟικ (αθροιστικά) | %   | Προγραμμ. στόχοι | Ενδιάμεσοι Στόχοι | %   |
| Ιαν   | 170                       | 15  |                       | 194                           | 16  |                  |                   |     |
| Φεβ   | 275                       | 25  |                       | 303                           | 26  |                  | 380               | 20  |
| Μάρ   | 402                       | 37  |                       | 442                           | 38  |                  | 570               | 30  |
| Απρ   | 494                       | 45  |                       | 539                           | 46  |                  |                   |     |
| Μάιος | 593                       | 54  |                       | 652                           | 55  |                  |                   |     |
| Ιούν  | 693                       | 63  | 1.000                 | 763                           | 65  | 775              | 1.140             | 60  |
| Ιούλ  | 777                       | 71  |                       | 856                           | 73  |                  |                   |     |
| Αύγ   | 847                       | 77  |                       | 934                           | 79  |                  |                   |     |
| Σεπτ  | 897                       | 82  |                       | 1.009                         | 86  |                  |                   |     |
| Οκτ   | 983                       | 89  |                       | 1.060                         | 90  |                  |                   |     |
| Νοέμ  | 1.038                     | 94  |                       | 1.116                         | 95  |                  |                   |     |
| Δεκ   | 1.099                     | 100 | 2.000                 | 1.176                         | 100 | 1.900            |                   | 100 |

Πηγή: ΥπΟικ και προγραμματικά κείμενα

2. Τα προγραμματικά κριτήρια αναφοράς τέλους Δεκεμβρίου 2012 για την είσπραξη οφειλών δεν εκπληρώθηκαν. Εισπράχθηκαν συνολικά €1.099 εκατομμύρια από οφειλές παρελθόντων ετών έναντι στόχου €2.000 εκατομμυρίων (54%). Οι πραγματικές εισπράξεις για το 2012 και η εσωτερική πρόβλεψη για το 2013 αποκαλύπτουν ότι **περίπου τα δύο τρίτα των ετησίων εισπράξεων παλαιών οφειλών επιτυγχάνονται εντός του πρώτου εξαμήνου του έτους**. Οι προγραμματικοί στόχοι πρέπει να αναπροσαρμοστούν ώστε να λάβουν υπ' όψιν αυτό το μοτίβο είσπραξης. Οι επιδόσεις ως προς την είσπραξη νέων οφειλών για το 2012 επίσης υπολείπονταν του προγραμματικού κριτηρίου αναφοράς (10,45% έναντι στόχου 20%). Το συνολικό ύψος των οφειλών συνέχισε να αυξάνεται από τα €44,9 δισ στα τέλη του 2011 στα €55,0 δισ στα τέλη του 2012 (αύξηση κατά 10,1%).

3. Παραμένει ανεπαρκής η θεσμική στήριξη για τον εκσυγχρονισμό και την προτεραιότητα της λειτουργίας είσπραξης οφειλών:

- το προσωπικό στο οποίο ανατίθεται η καιρία αυτή αρμοδιότητα δεν έχει αυξηθεί σύμφωνα με τις προηγηθείσες προγραμματικές δεσμεύσεις <sup>2</sup>

<sup>2</sup> Η υφιστάμενη δέσμευση δεν εκπληρώθηκε ως την ημερομηνία-στόχο του Δεκεμβρίου 2012.

- η εν λόγω αρμοδιότητα δεν έχει συγκεντρωθεί σε σχετικά λίγα σημεία ώστε να δημιουργηθεί μία κρίσιμη μάζα και να προαχθεί η ανάπτυξη εξειδικευμένου προσωπικού ασχολούμενου αποκλειστικά με αυτό το καθήκον, παρά τις επανειλημμένες συστάσεις από πλευράς του προγράμματος τεχνικής βοήθειας των ΔΝΤ-ΕΕπ.<sup>3</sup>
- η κεντρική υπηρεσία είναι υποστελεχωμένη – το συνολικό προσωπικό στην κεντρική υπηρεσία ανέρχεται μόλις σε οκτώ άτομα, συμπεριλαμβανομένης και της προϊσταμένης της Διεύθυνσης η οποία έχει και ευρύτερες αρμοδιότητες για την είσπραξη εσόδων
- η Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών (ΕΜΕΙΣ, Επιχειρησιακή Μονάδα Είσπραξης)<sup>4</sup> είναι επίσης υποστελεχωμένη – 37 εργαζόμενοι πλήρους απασχόλησης έναντι πρόβλεψης για 50 – και επικεντρώνεται σε μη-παραγωγικές υποθέσεις (η συνολική εισπραξιμότητα της μονάδας ανήλθε στο 0,5% το 2012)
- απουσιάζουν βασικά συστήματα μηχανογραφικής υποστήριξης για την εν λόγω λειτουργία.

4. **Είναι αρκετά απίθανο να επιτευχθούν οι στόχοι είσπραξης για το 2013 αν δεν υπάρξουν άμεσες παρεμβάσεις.** Ορίστηκαν στόχοι για την είσπραξη νέων και παλαιών οφειλών για όλες τις Δ.Ο.Υ. (συμπεριλαμβανομένης και της ΕΜΕΙΣ) με βάση τις προγραμματικές δεσμεύσεις για το 2013. Το προσωπικό πρώτης γραμμής, όμως, θεωρεί τους στόχους αυτούς μη-ρεαλιστικούς. Επί παραδείγματι, οι εσωτερικές προβλέψεις του ΥπΟικ για την είσπραξη οφειλών παρελθόντων ετών εντός του 2013 (βλ. πίνακα 1) εμφανίζουν προσδοκώμενο αποτέλεσμα για ολόκληρο το έτος €1,176 δισ έναντι προγραμματικής δέσμευσης €1,900 δισ. Η εμπειρία έχει δείξει ότι το προσωπικό πρώτης γραμμής θεωρεί την εσωτερική πρόβλεψη ως το ρεαλιστικό στόχο και μετρά τις επιδόσεις έναντι αυτού και όχι έναντι των επίσημων προγραμματικών δεσμεύσεων.

5. **Η εστίαση της ΕΜΕΙΣ πρέπει να ανανεωθεί με επίκεντρο τις μεγάλες εισπραξιμες οφειλές.** Η ΕΜΕΙΣ ολοκλήρωσε 765 υποθέσεις μεγάλων οφειλετών το 2012, στις οποίες αντιστοιχεί συνολικό ληξιπρόθεσμο χρέος €16,4 δισ, από τις οποίες τελικά εισπράχθηκαν μόνον €80,53 εκατομμύρια (0,5%). Άλλα €10,3 εκατομμύρια εισπράχθηκαν από παράλληλες ενέργειες διασταύρωσης στοιχείων στις οποίες προέβη η ΕΜΕΙΣ για υποθέσεις που δεν περιλαμβάνονταν στις επιλεγείσες υποθέσεις των 1.500 μεγάλων οφειλετών. Η χαμηλή εισπραξιμότητα οφείλεται στο ότι οι περισσότερες οφειλές είναι ανεπίδεκτες είσπραξης (πτωχεύσεις, εκκαθαρίσεις, ΔΕΚΟ, και πολύ μεγάλες οφειλές που αντιστοιχούν στην επιβολή μη-ρεαλιστικών προστίμων και ποινών για παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων). Σύμφωνα με την ανάλυση που διενήργησε η ΕΜΕΙΣ για τις υπόλοιπες υποθέσεις του αρχικού αριθμού των μεγάλων οφειλετών (δηλ. άλλες 735 υποθέσεις), η εισπραξιμότητα θα είναι εξίσου χαμηλή. Μολονότι πρέπει να συνεχιστούν οι

<sup>3</sup> Η υφιστάμενη δέσμευση δεν εκπληρώθηκε ως την ημερομηνία-στόχο του Δεκεμβρίου 2012.

<sup>4</sup> Η μονάδα αυτή άρχισε να λειτουργεί το Μάιο του 2012 και είναι αρμόδια για τη διαχείριση των υποθέσεων των 1.500 μεγαλύτερων οφειλών.

ενέργειες προκειμένου να καθαριστεί το χαρτοφυλάκιο οφειλών από αυτές τις μεγάλες μη-εισπράξιμες οφειλές, **το κύριο επίκεντρο της προσοχής πρέπει επειγόντως να μετατοπιστεί στη διαχείριση των μεγαλύτερων σε ύψος εισπράξιμων οφειλών.** Σύμφωνα με την ανάλυση του εθνικού χαρτοφυλακίου οφειλών την οποία διενήργησε το ΥπΟικ, οι 1.500 μεγαλύτερες εισπράξιμες οφειλές αντιστοιχούν σε ένα επιμέρους σύνολο οφειλετών έκαστος των οποίων οφείλει κατ' ελάχιστον €600.000 με συνολικό ύψος ανεξόφλητου χρέους περίπου €5,5 δισ. Οι υποθέσεις αυτές πρέπει να μεταφερθούν άμεσα στην ΕΜΕΙΣ.

6. **Πρέπει να αποδοθούν στην ΕΜΕΙΣ όλοι οι αναγκαίοι πόροι.** Κατ' ελάχιστον, το στελεχιακό δυναμικό της ΕΜΕΙΣ πρέπει να ενισχυθεί χωρίς καμία περαιτέρω αργοπορία. Αυτό σημαίνει αύξηση κατά περίπου 13 πεπειραμένους ελεγκτές εισπραξης, μαζί με τους αναγκαίους επόπτες και το απαραίτητο υποστηρικτικό προσωπικό. Κρίνοντας, όμως, από το μέγεθος του συνόλου υποθέσεων που ορίστηκε, θα ήταν πιο ενδεδειγμένο να διπλασιασθεί το μέγεθος της υφιστάμενης ΕΜΕΙΣ, ή να συσταθεί μία δεύτερη Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών η οποία να λειτουργεί παράλληλα, προκειμένου να μεγιστοποιηθούν οι εισπράξεις το 2013. Με την προσέγγιση αυτή, η διοίκηση θα πλησίαζε κάπως τη δέσμευση για τη συγκέντρωση της λειτουργίας εισπραξης οφειλών σε σχετικά λίγες εξειδικευμένες υπηρεσίες. Λαμβάνοντας υπ' όψιν το χρόνο που απαιτείται για τη μετακίνηση του προσωπικού και τη μεταφορά των φακέλων κτλ, η διευρυμένη ΕΜΕΙΣ (και /ή μία δεύτερη παράλληλη Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών) πρέπει να είναι σε πλήρη λειτουργία ως το τέλος Ιουνίου 2013, ενώ θα πρέπει να σημειωθεί σημαντική αύξηση στην εισπραξη οφειλών παρελθόντων ετών κατά το δεύτερο ήμισυ του τρέχοντος έτους.

7. **Οι Δ.Ο.Υ. πρέπει να επικεντρωθούν στις νέες οφειλές και στο επιμέρους σύνολο που προσδιορίστηκε εισπράξιμων οφειλών χαμηλότερων από το κατώφλι της ΕΜΕΙΣ.** Πρέπει να δοθεί στους προϊσταμένους των Δ.Ο.Υ. ο κατάλογος των εισπράξιμων οφειλών κάτω από το κατώφλι που υιοθετήθηκε για την ΕΜΕΙΣ, καθώς και η οδηγία να εστιάσουν τις εισπρακτικές τους προσπάθειες στην ομάδα αυτή και στις νέες οφειλές. Η προσέγγιση αυτή θα μεγιστοποιήσει τις εισπράξεις το έτος 2013.

8. **Πρέπει να υποστηριχθούν οι προτάσεις τις οποίες ανέπτυξε η Διεύθυνση Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων για την απλούστευση της διαδικασίας προσδιορισμού μη-εισπράξιμων οφειλών.** Η σημερινή διαδικασία για το χαρακτηρισμό των φορολογικών οφειλών ως ανεπίδεκτων εισπραξης είναι δυσκίνητη, με πολλά διαδοχικά στάδια και απαράδεκτα αργή. Η Διεύθυνση έχει αναπτύξει προτάσεις για μια απλουστευμένη διαδικασία η οποία να μειώνει τα βήματα από εννέα σε τρία ή τέσσερα. Πρέπει να ληφθεί γρήγορα η απόφαση να υιοθετηθεί μια απλούστερη διαδικασία, διότι είναι κρίσιμης σημασίας τα μέτρα αναγκαστικής εισπραξης να κατευθυνθούν στοχευμένα στις εισπράξιμες οφειλές ώστε να είναι αποτελεσματικά. Πρέπει επίσης να επισπευσθεί η επανεξέταση των διαδικασιών διαγραφής που έχει ξεκινήσει, ώστε να τηρηθεί η προθεσμία του τέλους Φεβρουαρίου 2013, η οποία αποτελεί Μνημονιακό στόχο (βλ. Πλαίσιο 1).

**Πλαίσιο 1. Δεσμεύσεις ΜΟΧΠ / ΜΣ περί Είσπραξης Οφειλών το 2013. ΜΟΧΠ (Μνημόνιο Οικονομικών & Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών, ΔΝΤ)**

- Η κυβέρνηση δεν θα εισαγάγει καμία νέα ρύθμιση προκειμένου να εισπράξει ληξιπρόθεσμες

φορολογικές οφειλές ή ασφαλιστικές εισφορές ούτε θα παρατείνει τις υφιστάμενες ρυθμίσεις – *συνεχής*

#### ΜΣ (ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΣΥΝΕΝΝΟΗΣΗΣ, ΕΕ)

- Θέσπιση του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου για την εξασφάλιση άμεσου ή έμμεσου κεντρικού μητρώου τραπεζικών λογαριασμών – *ως τέλος Ιανουαρίου 2013*.
- Ολοκλήρωση της αναθεώρησης της πολιτικής και των διαδικασιών για τη διαγραφή φορολογικών οφειλών, και διατύπωση συστάσεων προκειμένου να διευκολυνθεί η δραστική διαχείριση φορολογικών οφειλών με πραγματικές προοπτικές είσπραξης και να διερευνηθούν τρόποι χειρισμού των ανεπίδεκτων είσπραξης – *ως τέλος Φεβρουαρίου 2013*.
- **Δέσμευση να μην υιοθετηθούν νέες φορολογικές αμνηστίες**, ούτε να παραταθούν οι τρέχουσες αμνηστίες για την είσπραξη φόρων και ασφαλιστικών εισφορών κατά τα έτη που καλύπτονται από το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής – *συνεχής*.
- Ενσωμάτωση της είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης εντός της φορολογικής διοίκησης – *ως τέλος Μαρτίου 2014*.

9. **Πρέπει να επισπευσθεί η ανάπτυξη και εγκατάσταση συστημάτων μηχανογραφικής υποστήριξης για τη λειτουργία της είσπραξης οφειλών, ούτως ώστε να συμβάλουν στη βελτίωση της είσπραξης οφειλών του τρέχοντος έτους.** Η ανάπτυξη ενός συστήματός είσπραξης υπό συνολικό πρίσμα (από τη στιγμή που καθίσταται μία οφειλή ληξιπρόθεσμη ως την εξόφλησή της) υπόκειται στις διαδικασίες κρατικών προμηθειών και δεν αναμένεται να παραδοθεί τουλάχιστον ως το δεύτερο εξάμηνο του 2014. Η εισπραξιμότητα των οφειλών τρέχοντος έτους είναι εξαιρετικά χαμηλή εν συγκρίσει προς τα διεθνή πρότυπα. Εν αναμονή της ανάπτυξης του συνολικού συστήματος είσπραξης, ουσιώδους σημασίας είναι η εγκατάσταση κάποιων στοιχειωδών αυτοματοποιημένων εργαλείων είσπραξης. Η εισαγωγή της δυνατότητας πληρωμής φορολογικών οφειλών στις τράπεζες αντί των Δ.Ο.Υ. στα τέλη του 2012 ήταν ένα καλό πρώτο βήμα και έχει σημειωθεί θετική πρόοδος ως προς την ανάπτυξη του κεντρικού μητρώου τραπεζικών λογαριασμών. Τώρα πρέπει να επισπευσθούν και οι παρακάτω πρωτοβουλίες:

- αυτοματοποιημένες υπενθυμίσεις και ειδοποιήσεις – έχει προγραμματιστεί για μέσα Φεβρουαρίου 2013
- δημιουργία τηλεφωνικού κέντρου πραγματοποίησης εξωτερικών κλήσεων βασισμένου στο επιτυχές σύστημα που έχει διαμορφωθεί για την παρακολούθηση των υπόχρεων που παραλείπουν να υποβάλουν δηλώσεις ΦΠΑ (απαιτεί μηχανογραφική υποστήριξη).

10. **Πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για την αποφυγή τυχόν καθυστερήσεων στο χρονοδιάγραμμα παράδοσης.** Τυχόν εκκρεμή νομοθετικά ή διαχειριστικά ζητήματα τα οποία απειλούν την έγκαιρη παράδοση των εν λόγω συστημάτων

πρέπει να επιλυθούν κατεπειγόντως, καθ' ό τι τα εργαλεία αυτά θα βελτιώσουν σημαντικά τις εισπρακτικές επιδόσεις, κυρίως για νέες οφειλές.

**11. Το πρόγραμμα για τη σταδιακή εξάπλωση του νέου συστήματος TAXIS on-line πρέπει να δώσει προτεραιότητα στις μεγάλες Δ.Ο.Υ..** Το νέο σύστημα TAXIS θα δημιουργήσει ένα κεντρικό μητρώο και θα διευκολύνει τη μεταφορά εργασιών μεταξύ των υπηρεσιών. Το σύστημα έχει εγκατασταθεί σε μία από τις νέες «συγχωνευθείσες» υπηρεσίες (δηλ τις νέες Δ.Ο.Υ. που σχηματίστηκαν από τη συγχώνευση 4-5 μικρότερων Δ.Ο.Υ.), ενώ είναι εν εξελίξει η εγκατάστασή του και σε μία δεύτερη υπηρεσία. Το χρονοδιάγραμμα σταδιακής εξάπλωσης δίνει αυτή τη στιγμή προτεραιότητα στις συγχωνευθείσες Δ.Ο.Υ. και τις Δ.Ο.Υ. όπου υπάρχουν προβλήματα με τα κτίρια. Το χρονοδιάγραμμα αυτό πρέπει να αναθεωρηθεί ώστε να δοθεί προτεραιότητα στις 35 μεγάλες Δ.Ο.Υ. (συμπεριλαμβανομένης και της ΕΜΕΙΣ) στις οποίες αντιστοιχεί η είσπραξη του 80% περίπου των εσόδων. Η προσέγγιση αυτή θα διευκολύνει και τη συγκέντρωση της λειτουργίας διαχείρισης οφειλών σε λίγες μόνο μεγάλες Δ.Ο.Υ. (προγραμματική δέσμευση).

**12. Πρέπει να αυξηθεί το προσωπικό που ασχολείται με την είσπραξη οφειλών στην κεντρική υπηρεσία και να αντιμετωπιστούν τα θέματα εκπαίδευσης.** Το προσωπικό της Διεύθυνσης στο οποίο έχει ανατεθεί ειδικώς η διαχείριση ληξιπροθέσμων φορολογικών οφειλών ανέρχεται σε οκτώ άτομα συνολικά (συμπεριλαμβανομένης και της Διευθύντριας η οποία έχει πολύ ευρύτερες αρμοδιότητες). Παρ' ό τι ο ρόλος και οι αρμοδιότητές της διευρύνθηκαν σημαντικά σύμφωνα με τις υποδείξεις των ΔΝΤ-ΕΕπ για την ενίσχυση του ρόλου και των λειτουργιών της κεντρικής υπηρεσίας, δεν αυξήθηκε αναλόγως και το προσωπικό. Το γεγονός αυτό παρακαλύπει τις προσπάθειες παρακολούθησης και βελτίωσης των επιδόσεων των Δ.Ο.Υ.. Επί παραδείγματι, οι επιτόπιες επισκέψεις σε Δ.Ο.Υ. από ανώτερα στελέχη της Διεύθυνσης είχαν ως αποτέλεσμα να βελτιωθούν άμεσα οι εισπρακτικές επιδόσεις στις Δ.Ο.Υ. αυτές, αλλά η Διεύθυνση δεν έχει τη δυνατότητα να συνεχίσει με το εν λόγω πρόγραμμα. Είναι απαραίτητο να αυξηθεί άμεσα το προσωπικό κατά δέκα (10) περίπου άτομα με εμπειρία και τα ανάλογα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα.<sup>5</sup> Αυτό θα πρέπει να είναι και το πρώτο μέρος μίας σημαντικότερης ενίσχυσης του δυναμικού της κεντρικής υπηρεσίας στην πάροδο του χρόνου, ειδικώς δεδομένου ότι υπάρχει και μεσοπρόθεσμη προοπτική να ενσωματωθεί και η αρμοδιότητα της είσπραξης οφειλών ασφαλιστικών εισφορών. **Χρειάζονται στοχευμένα εκπαιδευτικά προγράμματα για το προσωπικό τόσο των κεντρικών υπηρεσιών όσο και των Δ.Ο.Υ., ιδιαιτέρως μετά τις πρόσφατες απώλειες έμπειρων εργαζομένων λόγω των εκτεταμένων προγραμμάτων μείωσης προσωπικού στο δημόσιο τομέα.**

## Συστάσεις

<sup>5</sup> Αυτός είναι ο μεγαλύτερος αριθμός προσωπικού που θα μπορούσε ουσιαστικά να απορροφήσει η σημερινή Διεύθυνση σε μία δόση.

- Να ανανεωθεί η εστίαση της ΕΜΕΙΣ (‘Μονάδας Μεγάλων Οφειλετών’) με επίκεντρο τις εισπράξιμες μεγάλες οφειλές.
- Να στελεχωθεί πλήρως η υφιστάμενη ΕΜΕΙΣ και να συσταθεί παράλληλα δεύτερη ‘Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών’ για τη μεγιστοποίηση της εισπραξής οφειλών από τις 1.500 μεγαλύτερες εισπράξιμες οφειλές κατά το 2013.
- Να δοθεί στους Προϊσταμένους Δ.Ο.Υ. η οδηγία να επικεντρωθούν στις εισπράξιμες οφειλές και τις νέες οφειλές.
- Να επισπευσθεί η αναθεώρηση της πολιτικής και των διαδικασιών διαγραφής φορολογικών ληξιπρόθεσμων οφειλών.
- Να επισπευσθεί η παράδοση των προσωρινών μηχανογραφικών εργαλείων εισπραξής οφειλών και του μηχανογραφικού συστήματος για την εισπραξη υπό συνολικό πρίσμα (από την αρχή ως το τέλος).
- Να δοθεί προτεραιότητα στις 35 μεγαλύτερες Δ.Ο.Υ. (συμπεριλαμβανομένης της ΕΜΕΙΣ) στο χρονοδιάγραμμα για τη σταδιακή εξάπλωση του νέου συστήματος TAXIS on-line.
- Να αυξηθεί το προσωπικό της κεντρικής υπηρεσίας εισπραξής οφειλών.
- Να ενεργοποιηθεί βοήθεια για την εκπαίδευση του προσωπικού που ασχολείται με την εισπραξη οφειλών στην κεντρική υπηρεσία και στις Δ.Ο.Υ..

## Β. Μεγάλες Επιχειρήσεις (ΔΟΥ ΜΕΦΟ)

**Πίνακας 2. Επιδόσεις ΔΟΥ ΜΕΦΟ**

|  | Στόχος<br>2012 | Απολογι<br>στικά<br>2012 | Ενδιάμεσος<br>στόχος Φεβ<br>2013 | Ενδιάμεσος<br>στόχος Μάρτ<br>2013 | Στόχος<br>Ιούν<br>2013 | Στόχος<br>Δεκ 2013 |
|--|----------------|--------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------|
| Τακτικοί έλεγχοι βάσει ανάλυσης κινδύνου   | 300            | 76                       | 50                               | 150                               | 330                    | 750                |
| Προσωρινοί έλεγχοι βάσει ανάλυσης κινδύνου | 325            | 271                      | 100                              | 150                               | 350                    | 750                |
| Εκ των οποίων: επιτόπιοι έλεγχοι           | 100            | 188                      | -                                | -                                 | -                      | -                  |
| Εισπράξεις από τακτικούς ελέγχους (%)      | 50             | 64.5                     | 65                               | 65                                | 65                     | 75                 |
| Εισπράξεις από προσωρινούς ελέγχους (%)    | 50             | 49.2                     | 45                               | 45                                | 45                     | 55                 |
| Υποθέσεις παραπεμφθείσες στον εισαγγελέα   |                |                          |                                  |                                   | 8                      | 18                 |

13. Δεν επετεύχθησαν όλοι οι στόχοι του 2012 και χρειάζεται εντατικότερη προετοιμασία προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι για το 2013. Στον Πίνακα 2 φαίνονται οι τακτικοί έλεγχοι που ολοκληρώθηκαν, μόλις ένα 25% του στόχου. Οι επιδόσεις

ήταν καλύτερες ως προς την ολοκλήρωση προσωρινών ελέγχων, αλλά και πάλι υπολείπονταν του στόχου. Η ΔΟΥ ΜΕΦΟ έχει αυτή τη στιγμή 142 ελεγκτές (οι 100 ήρθαν τον περασμένο μήνα), εκ των οποίων περίπου το 50% έχει εμπειρία στη διενέργεια ελέγχων σε μεγάλες επιχειρήσεις. Παρέχεται εκπαίδευση από την ΕΕπ και υπάρχει συνεχής ενδο-υπηρεσιακή εκπαίδευση των ελεγκτών στο SESAM και το ELENXIS. Χρησιμοποιείται και η εκπαίδευση στην πράξη, με την έννοια ότι οι νέοι ελεγκτές μαθαίνουν ελέγχοντας υποθέσεις μαζί με έμπειρους ελεγκτές. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος του τέλους του έτους, θα πρέπει και οι 142 ελεγκτές να ολοκληρώσουν περίπου 5 τακτικούς και 5 προσωρινούς ελέγχους έκαστος.

**14. Πρέπει να επιλεγούν και να τοποθετηθούν άμεσα επόπτες στη ΔΟΥ ΜΕΦΟ.**

Αυτή τη στιγμή υπάρχουν μόνο τέσσερις επόπτες για 142 ελεγκτές. Για τη συμφωνηθείσα αναλογία των 10 με 12 ελεγκτών ανά επόπτη, θα χρειαστεί να τοποθετηθούν 8 νέοι επόπτες και επιπλέον υποδιευθυντές. Με τη σημερινή αναλογία, είναι πολύ δύσκολο για έναν επόπτη να αναθέτει υποθέσεις, να παρακολουθεί την πρόοδο των υποθέσεων, να εκπαιδεύει το νέο προσωπικό, και να εγκρίνει τις εκθέσεις των ολοκληρωθέντων ελέγχων, γεγονός που θα αποτελέσει εμπόδιο στην επίτευξη των στόχων για το 2013.

**15. Τα συνολικά έσοδα υπό τη δικαιοδοσία της ΔΟΥ Μεγάλων Επιχειρήσεων παραμένουν χαμηλά.** Με βάση τους στόχους πρόβλεψης εσόδων για το 2012, είναι περίπου 20% του συνόλου των φορολογικών εσόδων.<sup>6</sup> Προηγούμενο κλιμάκιο τεχνικής βοήθειας είχε επισημάνει ότι τουλάχιστον 40% των εσόδων θα πρέπει να είναι υπό τον έλεγχο της ΔΟΥ Μεγάλων Φορολογουμένων. Οι αρχές συμφώνησαν κατ' αρχήν να αλλάξουν τη βάση υποθέσεων της ΔΟΥ ΜΕΦΟ ώστε να συμπεριλάβει όλες τις επιχειρήσεις με κύκλο εργασιών άνω των €25 εκατομμυρίων, συμπεριλαμβανομένων και των ναυτιλιακών εταιρειών. Στη ΔΟΥ ΜΕΦΟ θα υπαχθούν επίσης και οι όμιλοι επιχειρήσεων. Η τροποποίηση αυτή μειώνει το κατώφλι κύκλου εργασιών για την υπαγωγή στη ΔΟΥ ΜΕΦΟ και θα προσθέσει σημαντικό αριθμό επιχειρήσεων στον πληθυσμό φορολογουμένων της ΔΟΥ ΜΕΦΟ.

**16. Πρέπει να αλλάξει το νομοθετικό πλαίσιο για τους ελέγχους.** Χρειάζεται μία προσέγγιση του ελέγχου βάσει ανάλυσης κινδύνου, ώστε οι ελεγκτικοί πόροι να επικεντρωθούν στις πλέον προσοδοφόρες υποθέσεις. **Υπάρχει δέσμευση ότι ως το τέλος Φεβρουαρίου 2013 θα έχει νομοθετηθεί η κατάργηση της υποχρέωσης να ελέγχονται όλες οι φορολογικές δηλώσεις για τα προηγούμενα 10 έτη.** Υπό το πρίσμα αυτής της προσέγγισης, οι αρχές θα διατηρήσουν το δικαίωμα να συνεχίζουν να ελέγχουν παρελθόντα έτη, και θα είναι στη διακριτική τους ευχέρεια να ελέγχουν οιαδήποτε πτυχή των δηλώσεων από αυτά τα παρελθόντα έτη. Έχει παρασχεθεί τεχνική βοήθεια προκειμένου να αναπτυχθεί ένα σύστημα βάσει παραμέτρων για την επιλογή υποθέσεων προς έλεγχο με βάση τον κίνδυνο συμμόρφωσης, και θα πρέπει να τεθεί σε λειτουργία ως το τέλος Φεβρουαρίου. Αρχικά θα

<sup>6</sup> Στοιχεία που συγκεντρώθηκαν από τη ΔΟΥ ΜΕΦΟ για τους στόχους της ΔΟΥ ΜΕΦΟ για έσοδα από ΦΕΝΠ και ΦΠΑ και συνολικά έσοδα, από το Μηνιαίο Δελτίο Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού για Ιούνιο 2012 και Δεκέμβριο 2012.



πρέπει να ανατίθεται στον ελεγκτή να ελέγξει ένα με δύο έτη το πολύ, αλλά, εάν υπάρχουν λόγοι, ο ελεγκτής μπορεί να επεκτείνει τον έλεγχο σε όλα τα ανέλεγκτα έτη. Το νέο σύστημα αξιολογεί την εισπραξιμότητα κατά τη διαδικασία επιλογής, ώστε να αποκλείονται οι έλεγχοι αδρανών ή πτωχευμένων επιχειρήσεων. Η υποχρέωση καταβολής 40% του φόρου προκειμένου για την υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ έχει ως αποτέλεσμα ουσιαστικοί ελεγκτικοί πόροι να εκτρέπονται προς την παρακολούθηση ήσσονος σημασίας υποχρεώσεων μη-υποβολής.

17. **Πρέπει να αναθεωρηθούν οι κανονισμοί για την παραπομπή στον Εισαγγελέα.** Σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν σαφείς ενδείξεις φοροδιαφυγής, εάν ο φορολογούμενος καταβάλει το βεβαιωθέν ποσόν, δεν διώκεται. Στον Εισαγγελέα παραπέμπονται υποθέσεις μη καταβολής Φόρου Μισθωτών Υπηρεσιών και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Χρειάζεται ευρύτερη βάση ποινικών διώξεων.

18. **Απαιτείται ένα τυπικό σύστημα διαχείρισης υποθέσεων προκειμένου να παρακολουθείται η πρόοδος ως προς την επίτευξη των στόχων για το 2013.** Ο αριθμός των ημερών που χρειάζονται για την ολοκλήρωση ενός ελέγχου βασίζεται σε κατά περίπτωση εκτιμήσεις, διότι δεν υφίσταται σύστημα παρακολούθησης το οποίο να καταγράφει το χρόνο του ελεγκτή. Δεν κατάστη δυνατόν να δοθεί μία εκτίμηση του σταδίου στο οποίο βρίσκονται οι εν εξελίξει έλεγχοι, ούτε και εκτίμηση των υποθέσεων που θα ολοκληρωθούν εντός των επομένων μηνών, διότι δεν υπάρχει σχετική παρακολούθηση. Το σύστημα ELENXIS περιέχει ένα εργαλείο διαχείρισης υποθέσεων, το οποίο πρέπει να αξιοποιηθεί στο έπακρον.

19. **Οι αρχές πρέπει να λύσουν τα θέματα χώρου για την τακτοποίηση των ελεγκτών και να τους εξασφαλίσουν τα αναγκαία εργαλεία και μέσα.** Οι περισσότεροι από τους ελεγκτές που μετατέθηκαν πρόσφατα στη ΔΟΥ ΜΕΦΟ δεν έχουν φορητούς ηλεκτρονικούς υπολογιστές ούτε χώρο εργασίας. Με τη συγκέντρωση των ελεγκτών της ΔΟΥ ΜΕΦΟ σε ένα σημείο (και των ελεγκτών ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ σε δύο σημεία), οι ελεγκτές πρέπει να μετακινούνται προκειμένου να διενεργούν τους ελέγχους στον επαγγελματικό χώρο του φορολογούμενου ή τα γραφεία των εκπροσώπων, και πολλοί από τους φορολογούμενους βρίσκονται εκτός της περιοχής των Αθηνών.

#### Συστάσεις

- Να τοποθετηθούν αρκετοί επόπτες ώστε να επιτευχθεί η αναλογία ένας επόπτης ανά 10 με 12 ελεγκτές.
- Να καταργηθεί η υποχρέωση ελέγχου των φορολογικών δηλώσεων των τελευταίων δέκα ετών.
- Να καταργηθεί η υποχρέωση καταβολής τουλάχιστον του 40% για την υποβολή δήλωσης ΦΠΑ.

- Να εφαρμοστεί το σύστημα επιλογής υποθέσεων προς έλεγχο βάσει παραμέτρων έως το τέλος Φεβρουαρίου 2013.
- Να εφαρμοστούν τα αναθεωρημένα κριτήρια υπαγωγής και επιλογής για τους μεγάλους φορολογούμενους.
- Να ξεκινήσει η πλήρης χρήση των λειτουργιών του ELENXIS για όλους τους διενεργούμενους ελέγχους (ανεξαρτήτως του αν διενεργούνται στη ΔΟΥ ΜΕΦΟ, ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ, ΔΟΥ, ΔΕΚ ή αλλού), στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και το εργαλείο διαχείρισης υποθέσεων για την παρακολούθηση του χρόνου που αφιερώνεται στον έλεγχο, την αξιολόγηση της προόδου της υπόθεσης, και άλλες πληροφορίες διαχειριστικής φύσεως.
- **Να επιλυθούν τα θέματα χώρου και εξοπλισμού, και να αποζημιώνονται άμεσα οι ελεγκτές για τα έξοδα μετακίνησης.** Αυτό ισχύει για όλους τους ελεγκτές ανεξαρτήτως υπηρεσίας (ΔΟΥ ΜΕΦΟ, ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ, ΔΟΥ, ΔΕΚ κτλ).
- Να ασκείται ποινική δίωξη για φοροδιαφυγή ανεξαρτήτως του αν ο φορολογούμενος καταβάλλει το φόρο που βεβαιώνεται.

### Κ. Φυσικά Πρόσωπα Μεγάλου Πλούτου και Ελεύθεροι Επαγγελματίες Υψηλών Εισοδημάτων (ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ)

**Πίνακας 3. Επιδόσεις σε ΦΠΜΠ/ΕΕΥΕ**

|                                | Στόχος 2012 | Απολογιστικό 2012 | Ενδιάμεσος στόχος Φεβ 2013 | Ενδιάμεσος στόχος Μάρτ 2013 | Στόχος Ιούν 2013 | Στόχος Δεκ 2013 |
|--------------------------------|-------------|-------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------|-----------------|
| Αριθμός ολοκληρωθέντων ελέγχων | 1.300       | 495               | 150                        | 400                         | 1.200            | 2.600           |
| Εισπραξιμότητα (%)             | 50          | 78,4              | 30                         | 35                          | 40               | 65              |
| Ποινική δίωξη                  |             |                   |                            |                             | 50               | 110             |

20. **Μόνον το 38% των στοχευμένων ελέγχων ολοκληρώθηκαν κατά τη διάρκεια του 2012.** Παρατηρείται μία κορύφωση με 131 ελέγχους τον Ιούνιο του 2012 – ο μόνος μήνας στον οποίο η απόδοση ξεπέρασε τις 100 υποθέσεις. Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι για το 2013 (πίνακας 3) θα χρειαστεί να ολοκληρώνονται περισσότεροι από 200 έλεγχοι κάθε μήνα. Οι αρχές έδωσαν αντιφατικές εκτιμήσεις ως προς τη μέση διάρκεια των ελέγχων ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ (από 14 ως 30 ημέρες εργασίας), οι οποίες δεν είναι δυνατόν να επαληθευτούν εφ' όσον δεν υπάρχει σύστημα παρακολούθησης.

21. **Υπάρχει πολύ υψηλός αριθμός ελέγχων «εν εξελίξει».** Είναι αδύνατον να επιβεβαιωθεί το στάδιο στο οποίο βρίσκονται και πότε αναμένεται να ολοκληρωθούν οι πάρα πολλοί έλεγχοι που αναφέρθηκαν στο τέλος Δεκεμβρίου 2012 ως «εν εξελίξει» (1.002 έναντι 278 στο τέλος Σεπτεμβρίου 2012).

22. **Οι στόχοι είσπραξης επετεύχθησαν το 2012 χάρη στις οικειοθελείς γνωστοποιήσεις.** Η είσπραξη που επετεύχθη ήταν 78,4% έναντι στόχου 50%. Οι εισπράξεις αναμένονται χαμηλότερες κατά το πρώτο εξάμηνο του τρέχοντος έτους, αλλά ο στόχος τέλους του έτους 65% είναι μάλλον εφικτός.

23. **Δεν έχει ακόμα συσταθεί αυτόνομη μονάδα ελέγχου και είσπραξης για ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ.** Οι ελεγκτές ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ είναι τοποθετημένοι σε δύο διαφορετικά σημεία (ΔΕΚ Αθηνών και ΔΕΚ Θεσσαλονίκης, τα οποία είναι διαπεριφερειακές ελεγκτικές υπηρεσίες ασχολούμενες με μεσαίες επιχειρήσεις). Η μονάδα ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ στο ΔΕΚ Θεσσαλονίκης θα κλείσει μόλις ολοκληρώσει τις υποθέσεις που της έχουν ανατεθεί, και όλοι οι ελεγκτές ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ θα συγκεντρωθούν σε ένα αυτόνομο ελεγκτικό κέντρο ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ, με έδρα το κτίριο στο οποίο στεγάζεται σήμερα το ΔΕΚ Αθηνών. Εν τούτοις, οι ενέργειες της είσπραξης πραγματοποιούνται ακόμα κατά κύριο λόγο στη ΔΟΥ όπου ανήκει ο ελεγχόμενος φορολογούμενος ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ. Η συγκέντρωση της είσπραξης των βεβαιωθέντων ποσών στη νέα μονάδα ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ ή τη μονάδα Μεγάλων Οφειλετών που θα είναι εθνικού επιπέδου, θα δώσει τη δυνατότητα στενότερης παρακολούθησης των εισπρακτικών ενεργειών.

24. **Έχει νομοθετηθεί η χρήση έμμεσων μεθόδων ελέγχου, αλλά δεν έχει ακόμη υλοποιηθεί.** Η χρήση έμμεσων μεθόδων ελέγχου επιτρέπεται από τη νομοθεσία (Νόμοι 3888/2010 και 4038/2012) και το πρόσφατο φορολογικό νομοσχέδιο επιβεβαίωσε τη δυνατότητα εφαρμογής αυτών των νέων μεθόδων σε φορολογικά έτη πριν από το 2010 που δεν έχουν υποπέσει σε παραγραφή. Εν τούτοις, εκκρεμεί ακόμη η Υπουργική Απόφαση που θα ορίσει το πλαίσιο και θα διευρύνει τις πηγές διαθέσιμων πληροφοριών από τρίτους (Μνημονιακή υποχρέωση για το τέλος Φεβρουαρίου 2013). Γιαυτό και δεν έχουν χρησιμοποιηθεί ακόμα έμμεσες μέθοδοι ελέγχου, παρ' ότι στα πλαίσια της ΤΒ Γάλλοι ειδικοί έχουν ήδη εκπαιδεύσει περίπου 60 ελεγκτές. Επίσης, η ισχύουσα νομοθεσία απαιτεί διερεύνηση όλων των ανέλεγκτων χρήσεων και όλων των μεταβιβάσεων ακινήτων κατά τη διάρκεια ενός τακτικού ελέγχου, ακόμα και αν η προκαταρκτική έρευνα δεν διαπιστώσει καμία ανωμαλία. Επιπλέον, **δεν υπάρχει νομική υποστήριξη για τους ελεγκτές, τόσο κατά τη διενέργεια του ελέγχου όσο και αργότερα σε περίπτωση δικαστικής προσφυγής.**

25. **Πρέπει να αυξηθούν οι αριθμοί των ελεγκτών.** Παρ' ότι οι προγραμματισμένες μετακινήσεις ελεγκτών φαίνεται να επαναφέρουν τους αριθμούς προσωπικού σε συμφωνία με τις Μνημονιακές απαιτήσεις, χρειάζεται περαιτέρω ενίσχυση του ελεγκτικού δυναμικού. Το Μνημόνιο της ΕΕ υποχρέωνε την Ελλάδα να συγκροτήσει μία μονάδα ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ στελεχωμένη με 150 ελεγκτές (δηλ. τους 100 ελεγκτές που απασχολούνταν στις «Ειδικές Ομάδες Ελέγχου ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ» συν 50). Αυτή η αύξηση προσωπικού δεν επετεύχθη, λόγω ανάκλησης κάποιων μεταθέσεων, ρητής άρνησης κάποιων ελεγκτών να μετακινηθούν, προαγωγών, και συνταξιοδοτήσεων, με αποτέλεσμα να μείνουν 107 μόνον ελεγκτές στο ΔΕΚ Αθηνών και 18 στο ΔΕΚ Θεσσαλονίκης. Έχει εκδοθεί Υπουργική Απόφαση για τη μετακίνηση 19 επιπλέον ελεγκτών ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ στην Αθήνα και 11 στη Θεσσαλονίκη. Οι αρχές, όμως, θεωρούν ότι χρειάζονται 50 ελεγκτές επιπλέον προκειμένου να εξασφαλιστεί η επίτευξη των προγραμματικών στόχων για το 2013. Είναι ευπρόσδεκτη μία τέτοια κίνηση,

και η σταδιακή ενίσχυση της μονάδας ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ (50 το Μάρτιο του 2013, 50 τον Ιούνιο του 2013) θα αύξανε το συνολικό ελεγκτικό δυναμικό για ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ σε πιο κατάλληλο επίπεδο, δεδομένης της σπουδαιότητας αυτού του πληθυσμού φορολογουμένων.

**26. Ο αριθμός εποπτών πρέπει να είναι ανάλογος της διεύρυνσης της μονάδας ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ.** Πρέπει να οριστούν επιπλέον επόπτες στη μονάδα ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ στο ΔΕΚ Αθηνών ώστε να μειωθεί το φορτίο των 3 σημερινών εποπτών, έκαστος των οποίων είναι υπεύθυνος για 35 ελεγκτές.

**27. Έχουν θεσπιστεί νέα κριτήρια, αλλά δεν έχει διαπιστωθεί ακόμα η επίδρασή τους.** Οι αρχικές υποθέσεις 1.700 ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ προσδιορίστηκαν το 2011, κυρίως με βάση πληροφορίες περί μεταβιβάσεων μεγάλης ακίνητης περιουσίας. Οι ολοκληρωθέντες έλεγχοι έχουν δείξει αποτελέσματα ανάμικτα, καθώς οι εν λόγω μεταβιβάσεις προηγήθηκαν της κρίσης στην Ελληνική αγορά ακινήτων. Ο αριθμός ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ αυξήθηκε τον Οκτώβριο του 2012 σε 8.000 περίπου φορολογούμενους συνολικά, με βάση τα νέα κριτήρια επικινδυνότητας: κατοχή ακινήτων αξίας άνω των €2 εκατομμυρίων, δαπάνες διαβίωσης άνω των €150.000 δυνάμει του άρθρου 16 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (αντικειμενική δαπάνη), και δαπάνες διαβίωσης άνω των €400.000 δυνάμει του άρθρου 17 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (δαπάνες απόκτησης περιουσιακών στοιχείων). Το αποτέλεσμα ήταν να αυξηθεί σημαντικά η δεξαμενή υποθέσεων προς έλεγχο. Πρέπει να παρακολουθηθεί εκ του σύνεγγυς ο αντίκτυπος των αναθεωρημένων κριτηρίων. Σε προηγούμενες συστάσεις τους, το Τμήμα Δημοσιονομικών Υποθέσεων του ΔΑΝΤ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέδειξαν τον προσανατολισμό προς επιμέρους επαγγελματικές ομάδες – γιατρούς και δικηγόρους – ο οποίος πρέπει να ενσωματωθεί στα κριτήρια επικινδυνότητας.

## Συστάσεις

*Άμεσες ενέργειες που απαιτούνται:*

- Να ολοκληρωθεί η μετακίνηση 19 επιπλέον ελεγκτών στο ΔΕΚ Αθηνών και 11 στο ΔΕΚ Θεσσαλονίκης.
- Εξασφάλιση επαρκούς αριθμού εποπτών στο κομμάτι του ΔΕΚ Αθηνών με αρμοδιότητα ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ, ακόμα και με μετακίνηση από άλλες δραστηριότητες εντός της υπηρεσίας, ώστε να κατανέμονται πιο ισορροπημένα οι ευθύνες μεταξύ εποπτών.
- Δημοσίευση της Υπουργικής Απόφασης για την εφαρμογή των Έμμεσων Μεθόδων Ελέγχου. (Η εν λόγω Υπουργική Απόφαση θα πρέπει να θέσει το πλαίσιο για την πρόσβαση σε πληροφορίες τρίτων, εξασφαλίζοντας μία ευρύτερη σειρά πιθανών εξωτερικών πηγών, π.χ. τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες, ιδιωτικά σχολεία, περιουσιολόγιο).
- Γρήγορη ολοκλήρωση των ελέγχων εάν δεν διαπιστωθούν ανωμαλίες κατά τις προκαταρκτικές επαληθεύσεις.

*Μεσοπρόθεσμες ενέργειες που απαιτούνται:*

- Συγκρότηση αυτόνομου ελεγκτικού κέντρου ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ σύμφωνα με τις Μνημονιακές επιταγές, με είσπραξη πραγματοποιούμενη κεντρικά είτε στο ίδιο το κέντρο είτε στη Μονάδα Μεγάλων Οφειλετών.
- Στενή παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των ελέγχων που διενεργούνται στη διευρυμένη δεξαμενή υποθέσεων και αναπροσαρμογή των κριτηρίων επιλογής, ιδιαίτερα εκείνα που αφορούν σε ελεύθερους επαγγελματίες (π.χ. γιατρούς, δικηγόρους).
- Σταδιακή ενίσχυση της μονάδας ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ με 50 ελεγκτές το Μάρτιο του 2013 και 50 τον Ιούνιο του 2013, καθώς και με επαρκή αριθμό εποπτών και προϊσταμένων.
- Εξασφάλιση επαρκούς αριθμού νομικών στη μονάδα ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ ώστε να ενισχυθεί η νομική υποστήριξη των ελεγκτών ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ είτε στην ερμηνεία της φορολογικής νομοθεσίας είτε στην εκπροσώπηση του δημοσίου στις δικαστικές υποθέσεις.

#### **D. Πρόσληψη Ελεγκτών**

28. Τα «δημογραφικά» προβλήματα και η έλλειψη προσόντων των ελεγκτών συνεχίζουν να αποτελούν σημαντικά προβλήματα. Το πλήθος των ελεγκτών συνεχίζει να μειώνεται (Πίνακας 4). Ο πληθυσμός των ελεγκτών είναι γερασμένος -πάνω από 50% των υπαλλήλων της φορολογικής διοίκησης είναι άνω των 50 ετών και 26% είναι άνω των 55, πράγμα το οποίο φαίνεται ότι θα έχει ως αποτέλεσμα να συνεχιστούν οι υψηλοί ρυθμοί εξόδου από την υπηρεσία παρά την αύξηση κατά δύο χρόνια του ορίου ηλικίας υποχρεωτικής συνταξιοδότησης.<sup>7</sup>

29. Οι προσπάθειες εξασφάλισης επιπλέον ελεγκτών το 2012 απέτυχαν. Η δέσμευση των αρχών να προσλάβουν 1.000 ελεγκτές ως τον Απρίλιο του 2012 και σταδιακά να αυξήσουν το πλήθος των ελεγκτών που θα προσληφθούν από την αγορά κατά 2.000 δεν τηρήθηκε το 2012. Η δέσμευση να διπλασιαστούν οι ελεγκτές των ΔΟΥ ΜΕΦΟ ως τα τέλη του Μαρτίου 2012 επίσης δεν υλοποιήθηκε. Η επαναξιολόγηση των ελεγκτών δεν έγινε εξαιτίας της αντίθεσης των συνδικάτων στις εξετάσεις και της απαίτησης να ψηφισθεί νέος νόμος με τον οποίο θα θεσπίζονται τα νέα κριτήρια αξιολόγησης. Ολοκληρώθηκε η μετάταξη 100 ελεγκτών στην ΔΟΥ ΜΕΦΟ και 50 ελεγκτών στη μονάδα ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ, μόνον όμως ως προαπαιτούμενο και υπό την πίεση της εκταμίευσης κονδυλίων στο πλαίσιο του προγράμματος στήριξης ΔΝΤ/ΕΕπ/ΕΚΤ.

<sup>7</sup> Ο λόγος αυτός είναι περίπου 35% στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Βλ. ΟΟΣΑ 2011, Η Φορολογική Διοίκηση στις Χώρες του ΟΟΣΑ και σε ορισμένες άλλες χώρες: Σειρά Συγκριτικών Εκθέσεων, (2010).

30. **Οι δυσκολίες που αντιμετωπίστηκαν κατά τη διαδικασία πρόσληψης νέων ελεγκτών οδήγησαν στη συνειδητοποίηση ότι πρέπει να αναθεωρηθεί η εν γένει προσέγγιση των προσλήψεων.** Δυνάμει του νέου στόχου οι προσλήψεις από την αγορά θα ανέλθουν σε 200 ως τα τέλη Μαρτίου 2103 και οι επιπλέον αυξήσεις του πλήθους των ελεγκτών κατά 2.000 θα γίνουν μόνο ενδοϋπηρεσιακώς και μέσω της εκπαίδευσης υφιστάμενου προσωπικού.<sup>8</sup> Προς υποστήριξη της διαδικασίας προστέθηκε διάταξη στον Νόμο 4093/2012 δυνάμει της οποίας θεσπίζονται νέα κριτήρια αξιολόγησης για τους υπαλλήλους του ΥποΟικ -στη θέση της δοκιμασίας αξιολόγησης- για τους σκοπούς της αξιοποίησης του προσωπικού στους ελέγχους. Με βάση τα κριτήρια αυτά: (i) υπάλληλοι με εμπειρία δύο ετών σε ελέγχους μπορούν να αξιοποιηθούν αμέσως σε ελέγχους και (ii) υπάλληλοι με λιγότερο από δύο χρόνια εμπειρίας σε ελέγχους μπορούν να συμμετέχουν σε ελέγχους με την προϋπόθεση ότι έχουν πετύχει σε δοκιμασία-συνέντευξη. Η έκδοση της σχετικής Υπουργικής Απόφασης εκκρεμεί ακόμη. Εν πάση περιπτώσει, οι βραδείς ρυθμοί στις προσλήψεις από την αγορά αλλά και στην αξιοποίηση ενδοϋπηρεσιακώς του προσωπικού δεν αποτελεί καλό οίονο για την υλοποίηση των δεσμεύσεων στον τομέα των προσλήψεων.

**Πίνακας 4. Πλήθος Ελεγκτών**

|   | Μάρτιος 2012 | Ιούλιος 2012 | 24 Ιανουαρίου 2013 |
|---|--------------|--------------|--------------------|
| Συνολικό Πλήθος Ελεγκτών (με ΔΟΥ ΜΕΦΟ και ΦΠΜΠ) | 1.332        | 1.310        | 1.247              |
| Υποδιευθυντές και Επόπτες                       |              |              | 202                |
| Νεοπροσληφθέντες Ελεγκτές                       |              | 169 1/       | 0 2/               |
| Νεοπροσληφθέντες Επόπτες και Υποδιευθυντές      |              | 89 1/        | 0 2/               |

Σημείωση: 1/ Αναφέρεται στην περίοδο Ιανουαρίου- Ιουλίου 2012. 2/ Αναφέρεται στην περίοδο Αυγούστου- Δεκεμβρίου 2012.

31. **Τα βασικά προβλήματα στη διαδικασία πρόσληψης ελεγκτών είναι ο χαμηλός μισθός και οι βραδυκίνητες διαδικασίες:**

- Ο μέσος μηνιαίος μισθός για νεοεισερχόμενο ελεγκτή είναι κάτω από €700, ποσό αντίστοιχο με τον μισθό κάθε άλλου νεοεισερχόμενου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης στο ΥποΟικ και μόνο 20% πάνω από τον κατώτατο μισθό στην Ελλάδα.<sup>9</sup> Συγκριτικά, στις άλλες φορολογικές διοικήσεις στις χώρες του ΟΟΣΑ ο κατώτατος μισθός ενός ελεγκτή ανέρχεται περίπου σε 134% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ενώ στην Ελλάδα

<sup>8</sup> Βλ. IMF Country Report No. 13/20.

<sup>9</sup> Ο κατώτατος μισθός είναι €586.

κινείται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα, ήτοι σε λιγότερο από 50% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ.<sup>10</sup>

- Το Ενιαίο Μισθολόγιο και η κατάργηση των επιδομάτων απόδοσης για τους δημοσίους υπαλλήλους δεν επιτρέπουν τη διαφοροποίηση της αμοιβής συναρτήσει προσόντων και πείρας. Σε άλλες φορολογικές διοικήσεις η αμοιβή των ελεγκτών διαμορφώνεται σε διαφορετικά επίπεδα και φθάνει σε ποσοστό 340% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ για τους ελεγκτές στο ανώτατο επίπεδο. Λόγω των υφιστάμενων περιορισμών του προϋπολογισμού στην Ελλάδα δεν χορηγούνται ούτε τα κίνητρα επίτευξης στόχων. Επιπλέον, η φορολογική διοίκηση ποτέ δεν διέθετε την ευελιξία να επιβραβεύσει την απόδοση, σε αντιδιαστολή με τις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ όπου η ευελιξία είναι δυνατή ακόμη και στο πλαίσιο του μισθολογίου του δημόσιου τομέα.
- Η διαδικασία πρόσληψης 200 επιπλέον ελεγκτών πρέπει να επιταχυνθεί. Το ΥΔΙΜΗΔ έδωσε την έγκρισή του για να ξεκινήσει η διαδικασία. Η διάρκειά της θα εξαρτηθεί από το χρονικό διάστημα που θα χρειαστεί το ΑΣΕΠ για να αξιολογήσει τις αιτήσεις, να δημοσιεύσει τους προκαταρκτικούς καταλόγους επιτυχόντων και να διευθετήσει πιθανές ενστάσεις από αιτούντες. Θεωρητικώς, η διαδικασία θα μπορούσε να ολοκληρωθεί εντός δύο μηνών, κάτι το οποίο θα επέτρεπε στη διοίκηση να ικανοποιήσει τον στόχο του Μαρτίου 2013. Η σύντηξη της βαθμολόγησης των αιτήσεων είναι δυνατή δεδομένου ότι οι αρχές θέσπισαν απλουστευμένα κριτήρια βαθμολόγησης (εκπαίδευση και βαθμός πτυχίου, πείρα και χρήση ξένης γλώσσας) και κατήργησαν την απαίτηση γραπτής δοκιμασίας και συνέντευξης - είναι όμως κάτι το οποίο θα απαιτούσε διαρκή στενή παρακολούθηση του έργου εντός της ΓΓΔΕ.
- Ο κανόνας 1 προς 5 στις προσλήψεις συνεπάγεται έναν επιπλέον περιορισμό στο πλήθος των ελεγκτών που θα μπορούσαν να προσληφθούν εντός του έτους. Η πρόσληψη από την αγορά 200 ελεγκτών αποτελεί παραβίαση του εν λόγω κανόνα. Δυνάμει του εκτιμώμενου ρυθμού αποχωρήσεων στη φορολογική διοίκηση, μόνο 10 νέοι υπάλληλοι θα μπορούσαν να προσληφθούν το 2013 και μόνο 350 περίπου κατά τη διάρκεια της περιόδου 2013-16. Η πρόσληψη ελεγκτών από την αγορά πρέπει να αναδειχθεί ως πρώτη προτεραιότητα στο πλαίσιο του γενικότερου προγράμματος προσλήψεων της κυβέρνησης για τον δημόσιο τομέα. Ο κανόνας 1 προς 5 δεν πρέπει να αποτελέσει εμπόδιο στην ανανέωση του πληθυσμού των ελεγκτών.

#### Συστάσεις για άμεσες δράσεις:

- Να επιταχυνθεί η πρόσληψη 200 επιπλέον ελεγκτών για να επιτευχθεί ο στόχος του τέλους Μαρτίου.

<sup>10</sup> Βλ. ΟΟΣΑ, 2006, Η Ενίσχυση των Δυνατοτήτων στον Τομέα των Φορολογικών Ελέγχων.

- Να αυξηθεί το πλήθος των νεοπροσλαμβανόμενων ελεγκτών από την αγορά εντός του πλαισίου των προτεραιοτήτων και των περιορισμών των προσλήψεων στο δημόσιο (θα απαιτηθούν επιπλέον 500 νέοι ελεγκτές από την αγορά -απ' αυτούς οι περισσότεροι κατά προτίμηση με πτυχίο νομικής- κάθε χρόνο την περίοδο 2013-14).
- Να εκδοθεί η Υπουργική Απόφαση για την αξιολόγηση των ελεγκτών που θα αναλάβουν καθήκοντα μετά από εσωτερική μετακίνηση και να εφαρμοστεί αμέσως.
- Να γίνουν οι απαραίτητες προετοιμασίες για την υποδοχή των νέων ελεγκτών έτσι ώστε:
  - ο να εκπαιδευθούν αμέσως,
  - ο να ορισθούν αρκετοί επόπτες ώστε να διατηρηθεί ο λόγος 10-12 ελεγκτών ανά επόπτη, και
  - ο να τους παρασχεθεί επαρκής χώρος γραφείων, υπολογιστές και εξοπλισμός.

#### Ε. Συμμόρφωση

32. Οι επιδόσεις της Διεύθυνσης Συμμόρφωσης θα κρίνουν σε πολύ μεγάλο βαθμό την επιτυχία της προσπάθειας επίτευξης των στόχων όσον αφορά τα έσοδα. Αν και δεν συμπεριλαμβάνεται στους βασικούς στόχους για τη φορολογική διοίκηση το 2013, η επίδοση της Διεύθυνσης Συμμόρφωσης αποτελεί τομέα υψίστης προτεραιότητας που πρέπει να τύχει στενής παρακολούθησης και σοβαρής υποστήριξης.

**Πίνακας 5. Επιδόσεις στον Τομέα της Συμμόρφωσης**

|  | Στόχος<br>2012 | Αποτέλεσμα<br>2012 | Στόχος<br>Ιουνίου 2013 | Στόχος Δεκ.<br>2013  |
|--|----------------|--------------------|------------------------|----------------------|
| Προσωρινοί έλεγχοι ΦΠΑ και άλλων παρακρατούμενων φόρων   | 10.000         | 21.057             | 5.500                  | 11.000 <sup>11</sup> |
| Είσπραξη 20% τουλάχιστον όλων των βεβαιωμένων φόρων  | 20             | 21.5               | >20                    | >20                  |
| Μη υποβολή δηλώσεων ΦΕΝΠ   |                |                    |                        | 5000                 |
| ΦΕΦΠ – εξασφάλιση φορολογικής δήλωσης ή τροποποιητικής δήλωσης                                   |                |                    |                        | 10000                |
| ΦΑΠ-ΝΠ – εξασφάλιση αρχικής ή τροποποιητικής δήλωσης   |                |                    |                        | 1000                 |
| Είσπραξη νέων οφειλών μέσω αποστολής e-mail σε 250.000 νέους οφειλέτες και τηλεφωνικής κλήσης σε |                |                    |                        | €40.000.000          |

<sup>11</sup> Αύξηση κατά 10% μόνο διότι το πλήθος των διαθέσιμων ελεγκτών δεν είναι γνωστό λόγω του ότι απασχολούνται και σε άλλα καθήκοντα, λόγω των συνταξιοδοτήσεων και διότι δεν βρίσκονται στην περιοχή που βρίσκονται και οι φορολογούμενοι. Οι ελεγκτές έχουν να διεκπεραιώσουν και άλλες εργασίες για την Διεύθυνση Συμμόρφωσης.



---

10.000 νέους οφειλέτες.

---

33. **Η στελέχωση της Διεύθυνσης Συμμόρφωσης πρέπει να αυξηθεί άμεσα για να αυξηθούν οι εισπράξεις και να επιτευχθούν οι στόχοι είσπραξης οφειλών για το 2013.** Με τις επτά πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν το 2012 εισπράχθηκαν συνολικά €441,2 εκατομμύρια.<sup>12</sup> Στη Διεύθυνση απασχολούνται αυτή τη στιγμή 21 υπάλληλοι (1 διευθυντής, 3 υποδιευθυντές, 1 γραμματέας και 16 υπάλληλοι). Το τηλεφωνικό κέντρο απασχολεί 33 υπαλλήλους της ΓΓΠΣ (οι οποίοι όμως δεν είναι εφοριακοί). Προηγούμενα κλιμάκια Τεχνικής Βοήθειας σε εκθέσεις τους είχαν συστήσει την αύξηση του προσωπικού, οι συστάσεις όμως αυτές δεν υλοποιήθηκαν πλήρως.<sup>13</sup>

34. **Οι νέες πιλοτικές ενέργειες και δράσεις απέφεραν επίσης ικανοποιητικά αποτελέσματα.** Τον Μάρτιο του 2012 η Διεύθυνση άρχισε να παρακολουθεί τις δηλώσεις ΦΜΥ και τις νέες οφειλές. Χάρη στις τηλεφωνικές οχλήσεις εισπράχθηκαν συνολικά €28 εκατομμύρια. Οι έλεγχοι σε 1.193 περιπτώσεις κατέληξαν σε βεβαιώσεις (φόρους, προσαυξήσεις και πρόστιμα) €44,8 εκατομμυρίων εκ των οποίων €6,7 εκατομμύρια εισπράχθηκαν. Η εξέταση σε πιλοτική βάση των δηλώσεων φόρου ακίνητης περιουσίας νομικών προσώπων και των δηλώσεων φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων απέδωσε και αυτή ικανοποιητικά αποτελέσματα και γι' αυτόν τον λόγο θα συνεχιστεί.

35. **Οι στόχοι οι οποίοι τέθηκαν από την ίδια την υπηρεσία για το 2013 θα υπόκεινται σε παρακολούθηση με βάση το μηνιαίο δελτίο.** Οι στόχοι αυτοί μπορεί να θεωρούνται μάλλον χαμηλοί για ορισμένες περιοχές, ενώ εμφανίζονται πιο φιλόδοξοι σε άλλες, λόγω του περιορισμένου πλήθους ελεγκτών που έχουν στη διάθεσή τους οι Δ.Ο.Υ. για τη διενέργεια ελέγχων. Ο δείκτης απόδοσης (KPI) όσον αφορά τους ελέγχους ΦΠΑ εγκαταλείφθηκε μετά από την επιτυχή εφαρμογή του στα τέλη του 2012. Ο στόχος που έθεσαν οι αρχές για το 2013 είναι κατά πολύ χαμηλότερος από τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν το 2012. Εν τούτοις, εάν καταργηθεί η απαίτηση ελάχιστης καταβολής 40% του φόρου με την υποβολή της δήλωσης ΦΠΑ, το πλήθος των υποθέσεων θα μειωνόταν θεαματικά. Επιπλέον, με την παραγραφή των χρήσεων 2000-2006 το 2013, οι ελεγκτές θα μπορέσουν να επικεντρωθούν σε πιο πρόσφατες υποθέσεις. Το Τεχνικό Μνημόνιο Συνεργασίας (TMU) απαιτεί την υποβολή στοιχείων για όσους δεν υποβάλλουν δηλώσεις ΦΠΑ, ο δε στόχος των αρχών (αν και δεν περιλαμβάνεται στους στόχους αναφοράς) θα συνεχίσει να παρακολουθείται σε μηνιαία βάση. Στην επόμενη επίσκεψη κλιμακίου τεχνικής βοήθειας οι αρχές θα ενημερωθούν για το κατά πόσον η παρακολούθηση αυτή συνεχίζει να είναι σκόπιμη.

---

<sup>12</sup> Στοιχεία της Διεύθυνσης Συμμόρφωσης.

<sup>13</sup> Στην έκθεση *Για την επίτευξη των στόχων όσον αφορά τα έσοδα και των σκοπών της διοικητικής μεταρρύθμισης*, ΔΝΤ, Σεπτέμβριος 2012, παρατηρείται ότι «η αρμόδια Διεύθυνση Συμμόρφωσης είναι τραγικά υποστελεχωμένη για τις ανάγκες του έργου αυτού, δεδομένου ότι απασχολεί μόνο 17 τεχνικούς και 18 υπαλλήλους στο τηλεφωνικό κέντρο». Στην έκθεση συνιστάτο η αύξηση του προσωπικού κατά 40.

**Συστάσεις:**

Να αυξηθεί το προσωπικό στη Διεύθυνση Συμμόρφωσης και να φτάσει στους 40 υπαλλήλους.

- Να αυξηθεί το προσωπικό στο τηλεφωνικό κέντρο και να φτάσει στους 60 υπαλλήλους ώστε να αντιμετωπιστεί ικανοποιητικά ο επιπρόσθετος φόρτος εργασίας που προκύπτει από τη Διεύθυνση Συμμόρφωσης.

**F. Ακεραιότητα****Πίνακας 6. Στόχοι Αναφοράς για την Ακεραιότητα το 2013**

|   | Τέλη Ιουνίου | Τέλη Δεκεμβρίου |
|---|--------------|-----------------|
| Έλεγχος δηλώσεων πόθεν έσχες διευθυντών | 50           | 110             |
| Έλεγχος δηλώσεων πόθεν έσχες ελεγκτών   | 50           | 130             |

36. **Οι στόχοι αναφοράς επιτυγχάνονται.** Ο νέος Γενικός Γραμματέας ζήτησε από τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) να διενεργήσει, με τη βοήθεια της Οικονομικής Επιθεώρησης, ελέγχους όλων των δηλώσεων πόθεν έσχες όλων των διευθυντών αρχίζοντας από τις ΜΕΦΟ, ΦΠΜΠ, ΔΕΚ και τις μεγαλύτερες Δ.Ο.Υ. Η διεύθυνση εσωτερικών υποθέσεων παρέλαβε πρόσφατα στοιχεία 130 υπαλλήλων οι οποίοι περιλαμβάνονται σε κατάλογο προσώπων τα οποία φαίνεται να έχουν εμβάσει ποσά σε ξένη τράπεζα. Οι έλεγχοι των δηλώσεων πόθεν έσχες των εν λόγω υπαλλήλων έχουν προγραμματιστεί να ξεκινήσουν πολύ σύντομα. Οι έλεγχοι θα επεκταθούν και θα καλύψουν τόσο τις φορολογικές τους δηλώσεις όσο και τις φορολογικές δηλώσεις των συζύγων τους. Οι στόχοι για το εξάμηνο ενδέχεται να μην επιτευχθούν λόγω των καθυστερήσεων που παρατηρήθηκαν στην εξασφάλιση αξιοποιήσιμων στοιχείων από ανεξάρτητες πηγές.

37. **Για να είναι οι ανωτέρω έλεγχοι αποτελεσματικοί απαιτείται η συνακόλουθη επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων, οι οποίες θα φτάνουν έως και την ποινή της απόλυσης.** Το κλιμάκιο παρατήρησε την έλλειψη επικοινωνίας/ ανατροφοδότησης μεταξύ της Οικονομικής Επιθεώρησης και της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης. Όντως, η Οικονομική Επιθεώρηση δεν γνωρίζει τις ενέργειες, εφόσον γίνονται, κατά των υπαλλήλων τις υποθέσεις των οποίων έχει παραπέμψει στη Γενική Διεύθυνση. Είναι σημαντικό να καθιερωθεί επισήμως διαδικασία ενημέρωσης ώστε να διατηρεί η Οικονομική Επιθεώρηση σύντομα και περιεκτικά στοιχεία των ενεργειών που αναλαμβάνει η Γενική Διεύθυνση. Τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στο μηνιαίο δελτίο.

38. **Οι αρχές βρίσκονται σε καλό δρόμο όσον αφορά την επίτευξη των περισσότερων άλλων δεσμεύσεων στον τομέα της ακεραιότητας που προβλέπονται στα Μνημόνια ΜΟΧΠ και ΜΣ (βλ. Πλαίσιο 2).** Στην Έκθεση του Κλιμακίου που επισκέφθηκε την Ελλάδα τον Ιούλιο συνιστάται να δημιουργηθεί στο Υπουργείο Οικονομικών μηχανισμός κατά της διαφθοράς και οι αρχές να καταστρώσουν στρατηγική κατά της διαφθοράς στη

φορολογική διοίκηση καθώς και ένα διετές σχέδιο δράσης για την εφαρμογή της εν λόγω στρατηγικής. Ο μηχανισμός δημιουργήθηκε και καταστρώθηκαν τόσο η στρατηγική κατά της διαφθοράς στη φορολογική διοίκηση και στα τελωνεία όσο και ένα ολοκληρωμένο σχέδιο εφαρμογής με τη βοήθεια από την Ομάδα Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα (EU Task Force). Το εν λόγω σχέδιο έχει σχεδόν ολοκληρωθεί και θα υποβληθεί στον γενικό γραμματέα και τον υφυπουργό για σχολιασμό και έγκριση εντός των προσεχών εβδομάδων. Ένα πρώτο σχέδιο του κώδικα ηθικής δεοντολογίας ήδη διανεμήθη για σχολιασμό. Από την περίληψη του σχεδίου που έθεσαν στη διάθεσή μας οι αρχές προκύπτει ότι περιέχει όλα τα απαραίτητα στοιχεία ενός σύγχρονου κώδικα ηθικής δεοντολογίας και διαλαμβάνεται όλων των σημαντικών ζητημάτων όπως η σύγκρουση συμφερόντων, ο χειρισμός εμπιστευτικών υποθέσεων, ο σεβασμός, ο κώδικας συμπεριφοράς, κ.α. Εκτιμάται ότι ο κώδικας θα είναι στη διάθεση του γενικού γραμματέα περί τα τέλη Φεβρουαρίου 2013.

### **Πλαίσιο 2. Μνημονιακές Δεσμεύσεις για την ακεραιότητα το 2013**

ΜΟΧΠ (Μνημόνιο Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών, ΔΝΤ)

- Θέσπιση κώδικα ηθικής δεοντολογίας για τη φορολογική διοίκηση και συστήματος διαφάνειας και αναφοράς παραβατικών συμπεριφορών. Συγκέντρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων επί πειθαρχικών ζητημάτων στη Μονάδα Εσωτερικών Υποθέσεων -ως τα τέλη Ιανουαρίου 2013.
- Προσδιορισμός μέτρων για τη συνεχή παρακολούθηση της εφαρμογής του κώδικα δεοντολογίας -ως τα τέλη Μαρτίου 2013.
- Δημοσίευση σχεδίου πάταξης της διαφθοράς για ολοκλήρωση τη δημόσια διοίκηση το οποίο θα καλύπτει επίσης με περισσότερες λεπτομέρειες τις ειδικές δράσεις που αφορούν τη φορολογική διοίκηση -ως τα τέλη Μαρτίου 2013.

ΜΣ (Μνημόνιο Συνεννόησης, ΕΕ)

- Θέσπιση νομοθεσίας, η οποία θα προβλέπει τη θέση σε ισχύ ενός σύγχρονου κώδικα δεοντολογίας που θα ρυθμίζει τη σύγκρουση συμφερόντων, τη δήλωση συμφερόντων καθώς και ένα σύστημα το οποίο θα προστατεύει τους καταγγέλλοντες οι οποίοι αποκαλύπτουν περιπτώσεις διαφθοράς -ως τα τέλη Μαρτίου 2013.
- Διορισμός εθνικού συντονιστή για τις δράσεις πάταξης της διαφθοράς -τέλη Απριλίου 2013

### **Συστάσεις**

- Να καταστεί υποχρεωτική η υποβολή μηνιαίας έκθεσης με τις πειθαρχικές διώξεις στις οποίες προβαίνει η Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης στις περιπτώσεις που της έχει παραπέμψει η οικονομική επιθεώρηση και/ή το τμήμα εσωτερικών υποθέσεων.

### **G. Επίλυση διαφορών**

39. **Το σύστημα διαιτησίας το οποίο θεσπίστηκε τον Μάρτιο του 2011 δεν έχει εφαρμοστεί.** Ο νέος νόμος απαιτεί την έκδοση της σχετικής υπουργικής απόφασης για να

ισχύσει. Δεν έχει σημειωθεί πρόοδος επί του θέματος από τη δεύτερη κοινή έκθεση ΔΝΤ-ΕΕπ για την φορολογική διοίκηση του Ιουλίου του 2012.<sup>14</sup>

**40. Οι ρυθμίσεις όσον αφορά την επιτροπή του άρθρου 70Α δεν είναι αποτελεσματικές.** Η επιτροπή του άρθρου 70 άρχισε να λειτουργεί τον Μάιο του 2012 και έκτοτε συνεδριάζει άπαξ της εβδομάδος. Είναι σαφές ότι η ρύθμιση αυτή δεν συμβάλλει στην ταχύτερη και πιο αποτελεσματική επίλυση των διοικητικών φορολογικών διαφορών. Κατά μέσο όρο στην ημερήσια διάταξη περιλαμβάνονται 10 υποθέσεις, ο αριθμός όμως αυτών που πραγματικά εξετάζονται είναι πολύ μικρότερος. Η επιτροπή έχει συνεδριάσει 26 φορές με τα ακόλουθα αποτελέσματα: 38 υποθέσεις επιλύθηκαν, 45 υποθέσεις δεν επιλύθηκαν και παραπέμφθηκαν στα διοικητικά δικαστήρια, 61 υποθέσεις αναβλήθηκαν και 320 εκκρεμούν. Δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία για να αξιολογηθεί η απόδοση της εσωτερικής διαδικασίας επίλυσης διαφορών μέσω της επιτροπής του άρθρου 70 σε επίπεδο Δ.Ο.Υ. Αυτήν τη στιγμή 113.634 περιπτώσεις εκκρεμούν ενώπιον της δικαιοσύνης (103.049 στο πρωτοδικείο, 9.328 στο εφετείο και 1.257 στο ελεγκτικό συνέδριο).

**41. Δεν έχει ακόμη σημειωθεί πραγματική πρόοδος όσον αφορά την καθιέρωση υποχρεωτικής διοικητικής διαδικασίας επίλυσης διαφορών που απαιτείται από το Μνημόνιο της ΕΕ να έχει υλοποιηθεί έως τα τέλη Ιουνίου 2013.** Το Μνημόνιο απαιτεί να δημιουργηθεί εντός του ΥπΟικ μια υποχρεωτική διοικητική διαδικασία επίλυσης διαφορών με βάση τις καλύτερες διεθνείς πρακτικές. Ο κώδικας φορολογικής διαδικασίας, ο οποίος αναμένεται να εκδοθεί περί τα μέσα του 2013, πρέπει να συμπεριλαμβάνει την νέα προσέγγιση και μέθοδο επίλυσης διαφορών. Η νέα μονάδα, η οποία θα στελεχωθεί με προσωπικό το οποίο θα διαθέτει σχετική εμπειρία, θα εξετάζει με τρόπο ανεξάρτητο και αμερόληπτο τις αποφάσεις των Δ.Ο.Υ. και των ελεγκτών πριν από την ακρόαση της υπόθεσης στο δικαστήριο. Αντ' αυτού, το ΥπΟικ εξετάζει το ενδεχόμενο να τροποποιήσει τον τρόπο λειτουργίας της επιτροπής του άρθρου 70Α ώστε να συνεδριάζουν περισσότερες από μία επιτροπές τόσο στην Αθήνα όσο και σε άλλες πόλεις της Ελλάδας. Σε αυτήν την περίπτωση, για να επιτευχθεί ο στόχος εντός της προθεσμίας, οι σχετικές εργασίες πρέπει να ξεκινήσουν αμέσως όσον αφορά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των ρυθμίσεων που απαιτεί το Μνημόνιο. Η νέα διαδικασία επίλυσης διαφορών θα αντικαταστήσει τις τρέχουσες ρυθμίσεις όσον αφορά την επιτροπή των άρθρων 70 και 70Α.

#### **Συστάσεις**

- Να ξεκινήσουν αμέσως οι εργασίες όσον αφορά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της υποχρεωτικής διοικητικής διαδικασίας επίλυσης διαφορών που απαιτεί το Μνημόνιο.
- Διακοπή λειτουργίας των επιτροπών των άρθρων 70 και 70Α με το που θα λειτουργήσει πλήρως η νέα υποχρεωτική διαδικασία επίλυσης διαφορών.

<sup>14</sup> Βλ. Ελλάδα: Η επίτευξη των στόχων όσον αφορά τα δημόσια έσοδα και τη δημόσια διοίκηση, Σεπτέμβριος 2012.

## Η. Επιστροφές ΦΠΑ

42. Σημειώνονται σημαντικές καθυστερήσεις στην επιστροφή ΦΠΑ προς εξαγωγείς και άλλες επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις αυτές αναγκάζονται να προ-χρηματοδοτήσουν τον ΦΠΑ και συνεπώς βρίσκονται σε λιγότερο ανταγωνιστική θέση σε σύγκριση με επιχειρήσεις άλλων χωρών. Οι σωρευμένες υποθέσεις επιστροφής του ΦΠΑ στις 31 Δεκεμβρίου 2012 αφορούσαν ποσό ύψους €1,74 δισεκατομμυρίων (Πίνακας 7). Η κατάσταση αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στην διοικητική πρακτική να ελέγχονται όλες οι αιτήσεις επιστροφής ΦΠΑ καθώς και στο γεγονός ότι ο σχετικός προϋπολογισμός που έχει στη διάθεσή της η κάθε Δ.Ο.Υ. δεν επαρκεί για την έγκαιρη καταβολή όλων των επιστροφών. Για τις περισσότερες εκκρεμείς αιτήσεις επιστροφής (7.523) η έγκριση επιστροφής (ΑΦΕΚ) δεν έχει εκδοθεί. Για τις αιτήσεις αυτές εκκρεμεί έλεγχος. Για ένα άλλο σημαντικό πλήθος αιτήσεων (4.161) το ΑΦΕΚ εκδόθηκε αλλά τα ποσά δεν καταβλήθηκαν. Για να επιταχυνθεί γενικώς η διαδικασία επιστροφής ΦΠΑ και να βελτιωθεί η ρευστότητα των υποχρέων ΦΠΑ πρέπει να υιοθετηθεί προσέγγιση βάσει ανάλυσης κινδύνου για τους σκοπούς της έγκρισης των αιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ και να δεσμεύεται επαρκής σχετικός προϋπολογισμός.

**Πίνακας 7. Επιστροφές ΦΠΑ στις 31 Δεκεμβρίου 2012**

|                                   | Πλήθος | € Ποσό        |
|-----------------------------------|--------|---------------|
| Δεν εκδόθηκε ΑΦΕΚ                 | 7.523  | 1.277.828.816 |
| Εκδόθηκε ΑΦΕΚ, ενόψει εκκαθάρισης | 5      | 227.844       |
| ΑΦΕΚ εγκρίθηκε, δεν πληρώθηκαν    | 4.161  | 460.762.079   |
| Σύνολο                            | 11.689 | 1.738.818.739 |
| Πηγή: ΥΠΟΙΚ                       |        |               |

43. Συνεχίζονται οι εργασίες προκειμένου να επιταχυνθεί η διεκπεραίωση των αιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ. Σύμφωνα με υπουργική απόφαση που εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2012 (1090/2-4-2012), οι αιτήσεις επιστροφής ΦΠΑ πρέπει να διεκπεραιώνονται ηλεκτρονικά και να ελέγχονται με βάση κριτήρια κινδύνου. Οι μέθοδοι και οι κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την επεξεργασία των αιτήσεων με βάση κριτήρια κινδύνου είναι αυτή τη στιγμή στο στάδιο της επεξεργασίας. Δυνάμει των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα στο πλαίσιο των Μνημονίων, η Ελλάδα οφείλει να εξοφλήσει τις παλαιές οφειλές που σχετίζονται με επιστροφή ΦΠΑ μόλις επαληθευθούν και επιβεβαιωθούν από την ΓΓΔΕ. Πρόσφατα, εγκρίθηκε ειδικά προϋπολογισμός για τη χρηματοδότηση των επιστροφών ΦΠΑ από τον Φεβρουάριο του 2013. Αν και αυτό θα συμβάλει στην επιτάχυνση της επεξεργασίας των αιτήσεων επιστροφής, θα ήταν προτιμότερο οι επιστροφές να εκταμιεύονται απευθείας από το Υποικ/ΓΛΚ.

44. Η επικύρωση των επιστροφών ΦΠΑ πρέπει να επιταχυνθεί κατά τη διάρκεια του δεύτερου τριμήνου του 2013. Βάσει των δεσμεύσεων στο πλαίσιο του Μνημονίου της ΕΕ, ένα φίλτρο με κριτήρια κινδύνου για τους ελέγχους που αφορούν τις επιστροφές ΦΠΑ είναι αυτή τη στιγμή στο στάδιο των δοκιμών και θα αρχίσει να εφαρμόζεται από τον Μάρτιο του 2013. Με το φίλτρο αυτό θα καθορίζεται ποιες περιπτώσεις πρέπει να ελεγχθούν και ποιες πρέπει να πληρωθούν χωρίς περαιτέρω επαλήθευση. Σύμφωνα με το προσωπικό

της ΓΓΠΣ, με τον τρόπο αυτόν οι προς έλεγχο υποθέσεις θα μειωθούν σε ποσοστό περίπου 10% του συνολικού πλήθους των αιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ.

45. **Η επιτάχυνση της επεξεργασίας των επιστροφών θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από την εφαρμογή της ανάλυσης κινδύνου στο επίπεδο των Δ.Ο.Υ.** Σε πρώτο στάδιο, η προσέγγιση με βάση κριτήρια κινδύνου θα εφαρμοστεί στο πλαίσιο της χειρωνακτικής επεξεργασίας. Η ηλεκτρονική υποβολή των αιτήσεων και η κεντρική επεξεργασία των αιτήσεων επιστροφής ΦΠΑ είναι ακόμη υπό εξέλιξη και αναμένεται να εφαρμοσθεί το τρίτο τρίμηνο του 2013. Αναμένεται να εκδοθεί εγκύκλιος με την οποίαν θα καλούνται οι Δ.Ο.Υ. να δώσουν μεγαλύτερη προτεραιότητα στην επεξεργασία των επιστροφών ΦΠΑ και να υιοθετήσουν την προσέγγιση της ανάλυσης κινδύνου. Το κλιμάκιο δεν μπόρεσε να διαμορφώσει σαφή εικόνα περί του πώς και σε ποιο βαθμό η κεντρική υπηρεσία θα είναι σε θέση να παρακολουθεί και να ελέγχει την τήρηση των νέων ρυθμίσεων από τις Δ.Ο.Υ.

46. **Η επιλογή των προς έλεγχο υποθέσεων επιστροφής ΦΠΑ πρέπει να συνδυασθεί με προληπτικά μέτρα κατά της απάτης ΦΠΑ και με μέτρα έγκαιρου εντοπισμού της.** Η διαδικασία επιστροφής ΦΠΑ είναι αποτελεσματική όταν επιτυγχάνει εύλογη ισορροπία μεταξύ της προστασίας των δημοσίων εσόδων και της διευκόλυνσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας, κάτι το οποίο αναδεικνύει τη σημασία της συνεκτίμησης της φερεγγυότητας και του ιστορικού συμμόρφωσης του αιτούντος. Εν τούτοις, η χρήση πλαστών ή εικονικών τιμολογίων και η απάτη ΦΠΑ με τη συμμετοχή ανύπαρκτων εταιρειών γίνεται με όλο και πιο προηγμένες μεθόδους οι οποίες είναι δύσκολο να ανιχνευθούν. Αν και οι έλεγχοι πριν την επιστροφή ΦΠΑ συμβάλλουν στην πάταξη της απάτης ΦΠΑ, απαιτούνται συνδυαστικά πολλά άλλα μέτρα τα οποία αποσκοπούν στη πρόληψη ή τον εντοπισμό της απάτης ΦΠΑ σε πρώιμο στάδιο. Σε προηγούμενες συστάσεις τους, ΕΕπ και ΔΝΤ αναλύουν εκτενώς τις ενέργειες που μπορούν να γίνουν προς το σκοπό αυτό. Οι ελληνικές αρχές θα χρειαστεί να προσφύγουν σε τεχνική βοήθεια για την υλοποίηση του έργου.<sup>15</sup>

47. **Το δικαίωμα των φορολογουμένων σε επιστροφή ΦΠΑ υπόκειται σε παραγραφή μετά την παρέλευση υπερβολικά σύντομης προθεσμίας. Οι αιτήσεις επιστροφής ΦΠΑ παραγράφονται μετά από 3,5 χρόνια. Μετά την παρέλευση του χρονικού αυτού διαστήματος, είτε απαιτείται πλήρης φορολογικός έλεγχος του φορολογούμενου είτε ο φορολογούμενος πρέπει να προσφύγει στα δικαστήρια για να πληρωθεί. Αντί όμως να «τιμωρείται» ο φορολογούμενος θα έπρεπε να τιμωρείται το δημόσιο, το οποίο είναι αυτό το οποίο δεν επέστρεψε εγκαίρως τον οφειλόμενο ΦΠΑ.**

#### Συστάσεις

- Δέσμευση ικανού προϋπολογισμού για τις επιστροφές ΦΠΑ και, κατά προτίμηση, καταβολή επιστροφών απευθείας από το ΥπΟικ/ΓΛΚ.

<sup>15</sup> Βλ. Story et al, *Κατάσταση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης και του ΦΠΑ*, Δεκέμβριος 2012

- Διασφάλιση ότι οι Δ.Ο.Υ. συμμορφώνονται με τις νέες ρυθμίσεις όσον αφορά την επιλογή των προς έλεγχο υποθέσεων επιστροφής ΦΠΑ με βάση κριτήρια κινδύνου.
- Εφαρμογή προληπτικών μέτρων για την πρόληψη της απάτης ΦΠΑ και τον έγκαιρο εντοπισμό της.
- Κατάργηση της προθεσμίας παραγραφής για τις επιστροφές ΦΠΑ.

## I. Επιστροφές Φόρου Εισοδήματος

48. Έχει συσσωρευτεί μεγάλο πλήθος αιτήσεων επιστροφής ΦΕΦΠ και ΦΕΝΠ. Οι αναιμικές επιδόσεις της οικονομίας είχαν ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, να προκύψει μεγάλο πλήθος αιτήσεων επιστροφής ΦΕΝΠ. Οι επιστροφές ΦΕΦΠ και ΦΕΝΠ απαιτούν υποβολή αίτησης και προκύπτουν από τους παρακρατούμενους φόρους και την προκαταβολή φόρου προηγούμενων ετών (οι προκαταβολές ΦΕΦΠ και ΦΕΝΠ είναι συνάρτηση του εισοδήματος του προηγούμενου έτους). Οι επιστροφές ΦΕΦΠ κάτω των €1.500 διεκπεραιώνονται και εξοφλούνται αυτομάτως. Οι επιστροφές ΦΕΦΠ άνω των €1.500 και όλες οι επιστροφές ΦΕΝΠ δεν μπορούν να πληρωθούν παρά με την έκδοση ΑΦΕΚ. Η έκδοση ΑΦΕΚ απαιτεί έλεγχο γραφείου (έλεγχο των βιβλίων και στοιχείων του φορολογούμενου). Επιστροφές άνω των €300.000 απαιτούν έγκριση από τον Υπουργό Οικονομικών.

49. Διαπιστώνεται μεγάλη καθυστέρηση στην πληρωμή συσσωρευμένων επιστροφών ΦΕΝΠ (περίπου €1,2 δισεκατομμύρια). Υφίσταται επίσης ένα μικρότερο ποσό το οποίο αντιστοιχεί σε συσσωρευμένες επιστροφές ΦΕΦΠ (περίπου €4,6 εκατομμύρια) και φόρο ακίνητης περιουσίας (περίπου €2 εκατομμύρια). Οι εξηγήσεις που δόθηκαν για τις καθυστερήσεις αφορούν, μεταξύ άλλων: (α) ανεπαρκή προϋπολογισμό στις Δ.Ο.Υ. για την έγκαιρη πληρωμή όλων των επιστροφών, (β) η ΓΓΦΤ δεν θεωρεί τις υποθέσεις αυτές ως υποθέσεις προτεραιότητας, (γ) έλλειψη προσωπικού στις Δ.Ο.Υ. και (δ) οι φορολογούμενοι πρέπει να προσκομίσουν τα πρωτότυπα παραστατικά στη Δ.Ο.Υ.

**Πίνακας 8: Επιστροφές ΦΕΦΠ, ΦΕΝΠ και Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, 31 Δεκεμβρίου 2012 (€)**

| Φόρος  | Δεν εκδόθηκε ΑΦΕΚ |               | Εκδόθηκε/δεν εκκαθαρίστηκε ΑΦΕΚ |         | Εγκρίθηκε/δεν πληρώθηκε ΑΦΕΚ |             | Σύνολο  |               |
|--------|-------------------|---------------|---------------------------------|---------|------------------------------|-------------|---------|---------------|
|        | Πλήθος            | Αξία          | Πλήθος                          | Αξία    | Πλήθος                       | Αξία        | Πλήθος  | Αξία          |
| ΦΕ-ΦΠ  | 0                 | 0             | 13                              | 99.816  | 255.136                      | 94.262.147  | 255.149 | 94.361.963    |
| ΦΕ-ΝΠ  | 39.080            | 1.192.563.895 | 15                              | 50.747  | 38.681                       | 138.184.218 | 77.776  | 1.330.798.860 |
| ΦΑΠ    | 0                 | <1.000.000    | 2                               | 5.009   | 23.481                       | 9.997.653   | 23.483  | 11.002.662    |
| Σύνολο | 39.080            | 1.193.563.895 | 30                              | 155.572 | 317.298                      | 242.444.018 | 356.408 | 1.436.163.485 |

Πηγή: ΥΠΟΙΚ

50. Έχει δεσμευθεί γραμμή στον προϋπολογισμό για τις επιστροφές ΦΕΝΠ. Βάσει των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα στο πλαίσιο των Μνημονίων του ΔΝΤ και της ΕΕ, η Ελλάδα πρέπει να εξοφλήσει όλες τις καθυστερούμενες οφειλές από επιστροφές φόρου. Για περίπου 317.000 επιστροφές έχει εγκριθεί το ΑΦΕΚ αλλά δεν έχει πληρωθεί λόγω του ότι δεν επαρκεί ο σχετικός προϋπολογισμός στη Δ.Ο.Υ. για την έγκαιρη εξόφλησή τους. Πρόσφατα, εγκρίθηκε η δέσμευση του σχετικού προϋπολογισμού για τη χρηματοδότηση των επιστροφών φόρου από τον Φεβρουάριο του 2013.

51. Η επιτάχυνση της διαδικασίας επιστροφής μπορεί να επιτευχθεί μέσω της υιοθέτησης προσέγγισης βασισμένης στην ανάλυση κινδύνου για τους σκοπούς της επαλήθευσης της αίτησης επιστροφής. Δεδομένου ότι δεν υφίσταται σύστημα επιλογής με βάση κριτήρια κινδύνου, όλες οι επιστροφές ΦΕΝΠ προϋποθέτουν έλεγχο γραφείου των σχετικών παραστατικών. Στα τέλη Δεκεμβρίου 2012 εκκρεμούσαν ακόμη περίπου 39.000 επιστροφές ΦΕΝΠ για τις οποίες έπρεπε να γίνει έλεγχος γραφείου των παραστατικών των φορολογουμένων. Οι έλεγχοι αυτοί συνίστανται στον κλασικό έλεγχο τιμολογίων και άλλων παραστατικών. Η απόδοση των ελέγχων στις περιπτώσεις επιστροφών φαίνεται ότι είναι πολύ χαμηλή. Ο έλεγχος όλων των αιτήσεων επιστροφής ΦΕΝΠ απορροφά τεράστιους ελεγκτικούς πόρους σε μια δραστηριότητα με χαμηλή απόδοση και επίσης καθυστερεί τις πληρωμές. Οι αρχές πρέπει να υιοθετήσουν μια προσέγγιση βασισμένη σε κριτήρια κινδύνου για την επαλήθευση και την έγκριση των επιστροφών ΦΕΝΠ.

52. Η ηλεκτρονική υποβολή των παραστατικών από τους φορολογούμενους θα μπορούσε να συμβάλει περαιτέρω στην επιτάχυνση της επεξεργασίας των επιστροφών και να περιορίσει τις περιττές διοικητικές διατυπώσεις. Σήμερα, οι αιτήσεις επιστροφής ΦΕΝΠ και ΦΕΦΠ υποβάλλονται ηλεκτρονικά. Εν τούτοις, δεν υπάρχει δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής των σχετικών παραστατικών. Οι φορολογούμενοι οι οποίοι ζητούν επιστροφή πρέπει να προσκομίσουν στη Δ.Ο.Υ. τα πρωτότυπα τιμολόγια και άλλα



παραστατικά για να υποστηρίξουν την αίτησή τους. Η διαδικασία αυτή προκαλεί περιττό διοικητικό φόρτο και καθυστερεί περαιτέρω την επεξεργασία των αιτήσεων. Οι έλεγχοι των πρωτοτύπων στοιχείων του φορολογούμενου πρέπει να γίνονται με επιλογή δείγματος κατόπιν ανάλυσης κινδύνου.

**53. Η ιεράρχηση της διεκπεραίωσης των επιστροφών είναι στη διακριτική ευχέρεια των Δ.Ο.Υ..** Τα στελέχη του ΥπΟικ δήλωσαν ότι δεν έχουν δοθεί συγκεκριμένες οδηγίες στους προϊσταμένους των Δ.Ο.Υ. σχετικά με την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων στις επιστροφές. Η τακτική αυτή δημιουργεί προϋποθέσεις διακριτικής και άνισης μεταχείρισης των επιχειρήσεων και πρέπει να αντικατασταθεί από αντικειμενική μέθοδο βασισμένη σε κριτήρια κινδύνου. Στις περιπτώσεις που θα εφαρμόζεται μέθοδος ανάλυσης και διαχείρισης κινδύνου στον τομέα των επιστροφών φόρων, τα κριτήρια κινδύνου και η στάθμισή τους πρέπει να θεωρούνται αυστηρώς εμπιστευτικά και να αλλάζουν σε τακτική βάση.

#### **Συστάσεις**

- Πρέπει να δεσμευθεί επαρκής προϋπολογισμός για τις επιστροφές ΦΕΝΠ ή, κατά προτίμηση, οι επιστροφές να πληρώνονται κατευθείαν από το ΥπΟικ/ΓΛΚ.
- Οι αρχές πρέπει να εφαρμόσουν ανάλυση κινδύνου στην επαλήθευση και έγκριση των επιστροφών ΦΕ-ΝΠ καθώς και για τους σκοπούς της επιλογής των περιπτώσεων όπου γίνεται έλεγχος των πρωτοτύπων παραστατικών του φορολογούμενου.

## **II. ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

### **A. Εισαγωγή**

**54.** Οι παρακάτω θεσμικές αλλαγές προτάθηκαν στη φορολογική διοίκηση από την τεχνική βοήθεια ΔΔΥ/ΕΕπ τον Απρίλιο του 2012. Επιπλέον συμβουλές που δόθηκαν αργότερα αφορούσαν, σε μεγαλύτερο βάθος, τις πιθανές μεταρρυθμίσεις με τις οποίες θα μπορούσε να επιτευχθεί ένα ελάχιστο επίπεδο αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης και η εξάλειψη του κινδύνου πολιτικών παρεμβάσεων. Ο νόμος με τον οποίον δημιουργήθηκε η νέα θέση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) ψηφίστηκε περί τα τέλη Νοεμβρίου του 2012. Ο νόμος εκχωρεί συγκεκριμένες αρμοδιότητες όσον αφορά τη διοίκηση του φορολογικού συστήματος στον ΓΓΔΕ και είναι μια μερική προσπάθεια να βελτιωθεί η αυτονομία της φορολογικής διοίκησης. Ο Γενικός Γραμματέας διορίστηκε τον Ιανουάριο του 2013.

**55.** Στο παρόν κεφάλαιο αξιολογούνται οι προσπάθειες που έχουν γίνει ως σήμερα να ενισχυθεί η αυτονομία της φορολογικής διοίκησης στον τομέα των Δημοσίων Εσόδων ώστε να εκπληρωθούν οι ελάχιστες απαιτήσεις που είχαν εντοπίσει ΕΕπ/ΔΝΤ τον Ιούλιο του 2012. Το παρόν κεφάλαιο διαλαμβάνεται επίσης των υφιστάμενων δεσμεύσεων όσον αφορά τους στόχους του Φεβρουαρίου και συγκεκριμένα τη δημιουργία μιας ημι-αυτόνομης φορολογικής υπηρεσίας.

## Β. Υφιστάμενες Δεσμεύσεις

III. Τόσο το ΜΟΧΠ του ΔΝΤ όσο και το Μνημόνιο της ΕΕ περιλαμβάνουν δεσμεύσεις που ανέλαβε η κυβέρνηση όσον αφορά την ενισχυμένη αυτονομία της φορολογικής διοίκησης. Οι σχετικές δεσμεύσεις έχουν ως εξής:

(για το ΜΟΧΠ του ΔΝΤ)

Ο νόμος για την ίδρυση της ημι-αυτόνομης φορολογικής υπηρεσίας θα ψηφισθεί από τη Βουλή περί τα τέλη Φεβρουαρίου του 2013 (στόχος αναφοράς). Στον νόμο θα προβλέπονται ο βαθμός αυτονομίας, οι κατά νόμον αρμοδιότητες του επικεφαλής της υπηρεσίας, το πλαίσιο διακυβέρνησης, το πλαίσιο των σχέσεων με τις άλλες υπηρεσίες (μεταξύ άλλων, με την Μονάδα Οικονομικής Πληροφόρησης), το πλαίσιο για την λήψη και χρήση πληροφοριών από την φορολογική διοίκηση (μεταξύ άλλων, πρόβλεψη για τη μη κοινοποίηση εμπιστευτικών επιχειρησιακών πληροφοριών στο ΥΠΟΙΚ), λογοδοσία και αρχική στελέχωση της υπηρεσίας. Η υπηρεσία θα είναι σε πλήρη επιχειρησιακή ετοιμότητα τον Μάρτιο του 2014.

(για το Μνημόνιο της ΕΕ)

[η κυβέρνηση θα] θεσπίσει νόμο ο οποίος θα προβλέπει τη δημιουργία μιας σημαντικά πιο αυτόνομης φορολογικής υπηρεσίας και θα προσδιορίζει τον βαθμό αυτονομίας, το πλαίσιο διακυβέρνησης, τη λογοδοσία, τις κατά νόμον αρμοδιότητες του επικεφαλής της υπηρεσίας και την αρχική στελέχωση της υπηρεσίας έως τον Φεβρουάριο του 2013. Η νέα υπηρεσία θα είναι σε πλήρη επιχειρησιακή ετοιμότητα τον Μάρτιο του 2014.

56. Στο Πλαίσιο 3 εμφανίζονται μερικά από τα κοινά χαρακτηριστικά που διαπιστώθηκαν σε ημι-αυτόνομες φορολογικές υπηρεσίες ή υπηρεσίες δημοσίων εσόδων σε πάνω από 40 διαφορετικές χώρες στον κόσμο. Κάθε ημι-αυτόνομη υπηρεσία είναι βεβαίως διαφορετική και αντικατοπτρίζει τις γενικότερες πολιτικές επιλογές της αντίστοιχης κυβέρνησης.

### Πλαίσιο 3: Συνήθη χαρακτηριστικά ημι-αυτόνομων φορολογικών υπηρεσιών δημοσίων εσόδων

Οι εν λόγω υπηρεσίες στις περισσότερες περιπτώσεις:

- ιδρύονται με ξεχωριστό, ειδικό προς τούτο νόμο.
- λαμβάνουν εντολή να διοικήσουν και να εφαρμόσουν στην πράξη την νομοθεσία του κράτους περί δημοσίων εσόδων (οι νόμοι αυτοί αναφέρονται σε προσάρτημα).
- τελούν υπό την υψηλή εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών.
- χρηματοδοτούνται από ειδικό κονδύλι που ψηφίζει η Βουλή και εγκρίνει ο Υπουργός Οικονομικών.
- έχουν ως επικεφαλής μη πολιτικό πρόσωπο στο οποίο η νομοθεσία περί δημοσίων εσόδων εκχωρεί όλες τις απαραίτητες αρμοδιότητες και εξουσίες ώστε η υπηρεσία να είναι σε θέση να φέρει σε πέρας την αποστολή της.
- δεν υπόκεινται στην εν γένει νομοθεσία και κανόνες για τη δημόσια διοίκηση όσον αφορά τα εργασιακά θέματα και δη τα θέματα των προσλήψεων, των προαγωγών και των απολύσεων.
- δεν υπόκεινται στους γενικούς κανόνες για τη δημόσια διοίκηση όσον αφορά την οικονομική

διοίκηση.

- διέπονται από το απαιτούμενο καθεστώς όσον αφορά τη λογοδοσία και τη διαφάνεια (μεταξύ άλλων, υποχρεώσεις δημοσίευσης εκθέσεων, Δ.Σ. το οποίο ενδεχομένως θα περιλαμβάνει εκπροσώπους του ιδιωτικού τομέα, Δ.Σ. το οποίο είτε είναι συμβουλευτικό είτε έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει διοικητικές αποφάσεις ή αποφάσεις περί της ακολουθητέας πολιτικής).
- μπορεί να έχουν στο αντικείμενό τους τόσο τη φορολογική διοίκηση όσο και τη διοίκηση των τελωνείων.
- ο σχετικός ειδικός νόμος μπορεί να περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις αναφορικά με την αρχική στελέχωση της υπηρεσίας και ίσως και διατάξεις σχετικά με τους δημοσίους υπαλλήλους οι οποίοι αυτή τη στιγμή απασχολούνται με καθήκοντα τα οποία θα περάσουν στις αρμοδιότητες της νέας υπηρεσίας..

**57.** Εν όψει των δεσμεύσεων που αφορούν τη φορολογική διοίκηση και με βάση τα χαρακτηριστικά των περισσότερων παρόμοιων υπηρεσιών στο Πλαίσιο 3, καθίσταται προφανές ότι ο στόχος συνίσταται σε ένα ποιοτικό άλμα στον τομέα των επιδόσεων της φορολογικής διοίκησης. Προς τον σκοπό αυτόν είναι απαραίτητο να μεταμορφωθεί εκ βάθρων η υφιστάμενη διοίκηση (η οποία σήμερα χαρακτηρίζεται αρνητικά από τυπολατρεία, περιττή γραφειοκρατία, αναποτελεσματικότητα, πολιτικές παρεμβάσεις και διαφθορά) και να εξελιχθεί σε μια σύγχρονη δομή η οποία εξασφαλίζει επαρκή έσοδα στο κράτος και ταυτόχρονα διασφαλίζει δίκαιη και ισότιμη μεταχείριση σε όλους τους φορολογούμενους. Η νέα υπηρεσία πρέπει να εδράζεται στις αρχές της λογοδοσίας και της διαφάνειας.

### C. Ελάχιστες προϋποθέσεις αυτονομίας

**58.** Στην έκθεση του Ιουλίου του 2012, ΔΝΤ και ΕΕπ αναφέρουν τις ελάχιστες προϋποθέσεις αυτονομίας. Αν και δεν πρόκειται για αυστηρές προδιαγραφές, οι εν λόγω προϋποθέσεις αποτελούν βάση αναφοράς όσον αφορά το θέμα της αυτονομίας και θεωρούνται απαραίτητες για κάθε σύγχρονη και αποτελεσματική διοίκηση. Τονίζουμε παρόλα αυτά, για άλλη μια φορά ότι πρόκειται πράγματι για ελάχιστες προϋποθέσεις. Στο Προσάρτημα 1 περιγράφονται οι ελάχιστες προϋποθέσεις, όπως αναφέρονται στην έκθεση του Ιουλίου.

**59.** Υπάρχουν χώρες οι οποίες κατάφεραν να ικανοποιήσουν αυτές τις ελάχιστες απαιτήσεις με φορολογικές διοικήσεις εσόδων οι οποίες παραμένουν ενσωματωμένες στην εν γένει δημόσια διοίκηση. Άλλες χώρες πάλι δημιούργησαν ημι-αυτόνομες υπηρεσίες για να εξασφαλίσουν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός σύγχρονου διοικητικού μηχανισμού<sup>16</sup>. Οι ελληνικές αρχές αποφάσισαν τον Σεπτέμβριο του 2012 να

<sup>16</sup> Βάσει της έρευνας ΟΟΣΑ 2010 Σειρά Συγκριτικών Εκθέσεων Φορολογικής Διοίκησης, οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ έχουν το απαιτούμενο ελάχιστο επίπεδο αυτονομίας στις φορολογικές διοικήσεις τους. Μερικές από τις χώρες που το επιτυγχάνουν μέσω μιας διεύθυνσης εντός του Υπουργείου Οικονομικών, είναι οι: Αυστρία, Γαλλία, Ολλανδία, και Ελβετία. Χώρες που επιτυγχάνουν αυτονομία χρησιμοποιώντας ένα είδος ενιαίου ημι-αυτόνομου φορέα, είναι, μεταξύ άλλων, οι: Αυστραλία, Καναδάς, Φινλανδία, Ουγγαρία, Ισπανία και Ηνωμένο Βασίλειο.

επιδιώξουν την εξασφάλιση περισσότερης αυτονομίας εντός της υφιστάμενης δομής της δημόσιας διοίκησης (δημιουργώντας δηλαδή τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων στο Υπουργείο Οικονομικών και εκχωρώντας της τις απαραίτητες αρμοδιότητες).

#### **D. Σημειωθείσα Πρόσδοξ και Σχέδια για το Μέλλον**

60. **Οι αρχές δημιούργησαν τον Σεπτέμβριο του 2012 την ομάδα εργασίας για τη θεσμική μεταρρύθμιση (ΟΕΘΜ)<sup>17</sup> η οποία παρέχει συμβουλές στον Υπουργό Οικονομικών σχετικά με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές αλλαγές οι οποίες είναι απαραίτητες για να διασφαλιστεί η ελάχιστη αυτονομία της φορολογικής διοίκησης.** Η ΟΕΘΜ λειτούργησε καλή τη πίστει, σκληρά και με μεγάλο ενθουσιασμό. Εν τούτοις, η ΟΕΘΜ δεν μπόρεσε να σημειώσει απτά αποτελέσματα διότι, μέχρι και αυτόν τον μήνα, η θέση του Γενικού Γραμματέα παρέμενε κενή και δεν υπήρχε αρμόδιος για να βεβαιώσει ότι οι ανάγκες αλλαγών που καταγράφηκαν αντιστοιχούν όντως στο πλαίσιο αυτονομίας το οποίο είναι και ο επιδιωκόμενος στόχος.

61. **Ορισμένα σημαντικά στοιχεία του προγράμματος εργασίας της ΟΕΘΜ ολοκληρώθηκαν, άλλα είναι στο στάδιο της υλοποίησης και κάποια άλλα δεν έχουν καν ακόμη δρομολογηθεί.** Το Πλαίσιο 4 περιγράφει τα κυριότερα αντικείμενα του προγράμματος εργασίας και προσδιορίζει τις αντίστοιχες προθεσμίες ολοκλήρωσης. Οι περιγραφόμενες δραστηριότητες αποτελούν απλώς τα *προαπαιτούμενα* για την επίτευξη αυτονομίας. Η εφαρμογή τους είναι βεβαίως μία τελείως διαφορετική υπόθεση. Οι αναφερόμενες προθεσμίες είναι οι ημερομηνίες που έχει προτείνει το κλιμάκιο.

---

<sup>17</sup> Η ΟΕΘΜ έχει ήδη συσταθεί και συνεδριάζει 7 φορές. Περιλαμβάνει τον Γενικό Διευθυντή της ΓΔ Οργάνωσης και Διοίκησης, τον σύμβουλο επί θεμάτων νομοθεσίας στο γραφείο του Υφυπουργού, και εκπροσώπους των ΥΔΙΜΗΔ, ΔΝΤ και ΕΕπ. Πρόσφατα προστέθηκε και εκπρόσωπος της ΓΤΔΕ.

### Πλαίσιο 4: Ολοκληρωθείσες και Σχεδιαζόμενες Δράσεις για την Αυτονομία

| Περιγραφή αντικειμένου  | Κατάσταση  | Σχόλια   |
|---|--|--|
| 1. <b>Νόμος</b> για τη δημιουργία της Γενικής Γραμματείας δημοσίων Εσόδων                                 | Νόμος 4093<br><b>Ψηφίσθηκε</b><br>Νοέμβριος 2012   | Εξασφαλίζει πολλές από τις προϋποθέσεις για την επίτευξη της απαραίτητης αυτονομίας της διοίκησης εσόδων: ο ΓΓ δεν διορίζεται με πολιτικά κριτήρια, πενταετής θητεία, εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον Γενικό Γραμματέα που συμπεριλαμβάνουν εξουσίες και έλεγχο επί των Δ.Ο.Υ., ορισμένες αρμοδιότητες στον διορισμό προσωπικού (όλων των επικεφαλής των μονάδων της υπηρεσίας), πρότυπα απόδοσης, στρατηγικός σχεδιασμός, μεταφορά προϋπολογισμού, εκπαίδευση-ακεραιότητα και μη ανακλήσιμη εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τον Υπουργό και Υφυπουργό προς τον Γενικό Γραμματέα.   |
| 2. <b>Διορισμός</b> ΓΓΔΕ  | <b>Υλοποιήθηκε</b><br>Ιαν. 2013  | Με τον διορισμό του ΓΓ υλοποιούνται οι βαθμοί αυτονομίας που καθιστά δυνατούς ο νόμος 4093.  |
| 3. <b>Φάση 1</b> μελέτη/μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από Υπουργό και Υφυπουργό στον ΓΓ.                        | <b>Υλοποιήθηκε</b><br>Τέλη Ιαν 2013  | Υπουργική απόφαση περί μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τον Υπουργό και τον Υφυπουργό προς ΓΓ. Επιβεβαιώθηκε έτσι η μεταβίβαση η οποία ήδη προβλέπεται στον νόμο 4093 του 2012. Καθίσταται έτσι δυνατή η μεταφορά διοικητικού φόρτου στον ΓΓ.  |
| 4. <b>Φάση 2</b> –Εξέταση και άλλων μεταβιβάσιμων αρμοδιοτήτων  | <b>Στόχος</b><br><b>Τέλη Φεβ.</b>  | Η φάση 1 ολοκληρώθηκε κατεπειγόντως, απαιτείται πλήρη όμως επικύρωση και περαιτέρω διαβούλευση. Απαιτείται τελική επιβεβαίωση ως τα τέλη Φεβρουαρίου για να διασφαλιστεί η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στον μέγιστο δυνατό βαθμό.  |
| 5. <b>Φάση 3 - Πρώτη αναθεώρηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων</b> Υπουργού περί εσόδων προς εκχώρηση στον ΓΓ | <b>Στόχος</b><br><b>Τέλη Μαρτ.</b>   | Πολλές αρμοδιότητες ανήκουν στον Υπουργό, όπως προβλέπεται στους βασικούς νόμους περί εσόδων (φόρος εισοδήματος, ΦΠΑ, τελωνεία και ειδικοί φόροι κατανάλωσης). Από μία αρχική απαρίθμηση, στον κατάλογο φαίνεται ότι περιλαμβάνονται πάρα πολλές συγκεκριμένες αρμοδιότητες (περίπου 70+ σελίδες). Ορισμένες από αυτές μπορούν να μεταβιβασθούν στον ΓΓ ενώ άλλες καλό είναι να παραμείνουν στον Υπουργό -μετά από προσεκτική μελέτη κάθε αρμοδιότητας. Έχουν ήδη εκπονηθεί κατευθυντήριες γραμμές προς τον σκοπό αυτό.  |
| 6. <b>Φάση 4</b> – Λεπτομερείς μελέτες νόμων περί κυριότερων εσόδων                                       | <b>Στόχοι:</b><br>Φόρος εισοδήματος και φορολογικές διαδικασίες (Ιούνιος)<br>Άλλοι νόμοι αργότερα εντός 2013 | Οι νόμοι περί φόρου εισοδήματος, ΦΠΑ και τελωνείων και ειδικών φόρων κατανάλωσης που προβλέπουν τις αρμοδιότητες του Υπουργού ενώ παράλληλα αναθέτουν κατευθείαν αρμοδιότητες σε συγκεκριμένα πρόσωπα (π.χ. διευθυντές ελέγχου στις Δ.Ο.Υ.) ή μονάδες (π.χ. στις Δ.Ο.Υ.). Απαιτείται τροποποίηση της νομοθεσίας για να ενισχυθούν οι αρμοδιότητες του ΓΓ, αντί της μεθόδου της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τον Υπουργό. Τα συναφή θέματα που αφορούν τον φόρο εισοδήματος και τον ΦΠΑ θα ρυθμιστούν μέσω της κατάρτισης κώδικα φορολογικών διαδικασιών (Ιούνιος). Η αναθεώρηση των άλλων νομών περί τελωνείων και ειδικών φόρων κατανάλωσης αναγκαστικά θα γίνει αργότερα εντός του 2013. |
| 7. <b>Φάση 5</b> -ρύθμιση θεμάτων που δεν έχουν ακόμη αξιολογηθεί .                                       | <b>Στόχος</b><br>Προγραμματισμός ενδιάμεσων στόχων ως τέλη Φεβ.<br>Ολοκλήρωση έργου ως Ιούν.                 | Σειρά θεμάτων που άπτονται της αυτονομίας δεν έχουν ακόμη αξιολογηθεί από την ΟΕΘΜ, για παράδειγμα: ευελιξία του προϋπολογισμού, στελέχωση. Όλα αυτά πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος του δεύτερου τριμήνου του 2013.   |

### Ε. Αξιολόγηση της κατάστασης εκ μέρους του κλιμακίου

62. Το Πλαίσιο 5 συνοψίζει την κατάσταση όσον αφορά το έργο της ΟΕΘΜ και τον βαθμό στον οποίον θεωρείται ότι είναι δυνατόν να υλοποιηθούν οι ελάχιστες προϋποθέσεις όσον αφορά την αυτονομία<sup>18</sup>. Στο Πλαίσιο 5 παρατίθεται επίσης περίληψη των λόγων για τους οποίους τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά είναι απαραίτητα σε μια σύγχρονη φορολογική διοίκηση. Είναι σημαντικό να διευκρινιστεί για άλλη μια φορά ότι η αυτονομία δεν αποτελεί αυτοσκοπό παρά βάση για την επίτευξη του εκσυγχρονισμού και την εξασφάλιση σημαντικά υψηλότερης απόδοσης της φορολογικής διοίκησης στον τομέα των εσόδων.

63. Το κλιμάκιο πιστεύει ότι οι ελάχιστες προϋποθέσεις αυτονομίας μόνο εν μέρει μπορούν να επιτευχθούν με την παρούσα μέθοδο, δηλαδή με τη δημιουργία φορολογικής διοίκησης «με την απαραίτητη αυτονομία» εντός του υφιστάμενου πλαισίου της δημόσιας διοίκησης. Αν αυτή η κατάσταση δεν βελτιωθεί ώστε να εξασφαλισθούν πλήρως οι σχετικές προϋποθέσεις (λαμβάνομένου υπ' όψιν ότι τα ανωτέρω αφορούν τις ελάχιστες και μόνο προϋποθέσεις), θα χρειαστεί οι αρχές να προχωρήσουν κατευθείαν στην ίδρυση ημι-αυτόνομης φορολογικής υπηρεσίας με αντικείμενο τη διαχείριση των δημόσιων εσόδων μέσω της σχετικής νομοθεσίας.

64. Ένα από τα ζητήματα το οποίο αποτελεί σημαντικό πρόσκομμα στη προσπάθεια επίτευξης των ελάχιστων προϋποθέσεων αυτονομίας (στην περίπτωση που ακολουθηθεί η μέθοδος «εντός της δημόσιας διοίκησης») είναι η έντονη προσκόλληση των δημοσίων υπαλλήλων στις δυσλειτουργίες του παρωχημένου μηχανισμού της δημόσιας διοίκησης. Για παράδειγμα, η αυτονομία δεν μπορεί να εξαρτάται από ατέρμονες διαπραγματεύσεις μεταξύ τμημάτων και υπηρεσιών όπως π.χ. οι συζητήσεις μεταξύ ΥΔΙΜΗΔ και ΥπΟικ γύρω από τον βαθμό οργανωτικής αυτονομίας που είναι διατεθειμένα να παραχωρήσουν. Πρέπει, όπου είναι δυνατόν, οι ελάχιστες προϋποθέσεις να προστατευθούν με τρόπο διαρθρωτικό, όσες αλλαγές και αν χρειαστεί να γίνουν στους κατεστημένους τρόπους δράσης. Οι ελάχιστες προϋποθέσεις αυτονομίας δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς η νέα προσέγγιση να γίνει η ίδια ευρέως αποδεκτή ως καθεστώς. Το κλιμάκιο καλεί την κυβέρνηση να δημοσιοποιήσει την σαφή της πρόθεση να ξεπεράσει τα γραφειοκρατικά εμπόδια και να εξασφαλίσει στη φορολογική διοίκηση την αυτονομία που χρειάζεται.

<sup>18</sup> Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι οι ελάχιστες προϋποθέσεις αφορούν εν προκειμένω τη φορολογική διοίκηση μόνο. Η αποστολή όμως της ΓΓΔΕ είναι πολύ ευρύτερη καθόσον περιλαμβάνει τα τελωνεία, τη φορολογική πολιτική, κ.α. Σε πολλές περιπτώσεις οι ελάχιστες προϋποθέσεις αυτονομίας τους τομείς αυτούς είναι παρόμοιες, αν όχι ταυτόσημες. Παρ' όλα αυτά, το παρόν εστιάζεται στο θέμα της φορολογικής διοίκησης.

65. Τους τελευταίους τέσσερις μήνες η αδράνεια στον διορισμό ΓΓ είχε ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει ανώτατος δημόσιος λειτουργός υπεύθυνος για το θέμα της εξασφάλισης αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης. Αυτό αποτέλεσε τροχοπέδη στην προσπάθεια. Η ΟΕΘΜ ήταν ουσιαστικά ακέφαλη. Η ευθύνη βεβαίως για την εξασφάλιση της απαραίτητης αυτονομίας στη φορολογική διοίκηση παραμένει στα χέρια του Υπουργού και του Υφυπουργού, παρόλα αυτά χρειάζεται να τεθεί επικεφαλής του έργου ένας ανώτατος δημόσιος λειτουργός ο οποίος δεν μπορεί να είναι άλλος από τον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων.

**[eforiakoi.org](http://eforiakoi.org)**

## Πλαίσιο 5. Υπάρχουν Προϋποθέσεις Αυτονομίας της Φορολογικής Διοίκησης;

### Ελάχιστη απαίτηση

### Αξιολόγηση έργου

### Γιατί είναι σημαντική η αυτονομία στον τομέα αυτόν;

- |  |  |   |
|--|--|---|
| 1. Ανεξάρτητη, εξειδικευμένη υπηρεσία  | <b>Ενδεχομένως, αλλά</b> αυτό θα εξαρτηθεί από την επίλυση οργανωτικών ζητημάτων που αφορούν ΣΔΟΕ, ΓΓΠΣ και φορολογική πολιτική  | Όλες οι δραστηριότητες της φορολογικής διοίκησης/έσοδα πρέπει να είναι συγκεντρωμένες υπό μία σκέπη. Αποφεύγονται έτσι οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Η διοίκηση πρέπει επίσης να είναι υπεύθυνη και να λογοδοτεί για όλες τις βασικές της δραστηριότητες όπως η πληροφορική. Εξασφαλίζεται εντολή διοίκησης και εφαρμογής της νομοθεσίας περί δημοσίων εσόδων χωρίς πολιτικές παρεμβάσεις. |
| 2. Με αρμοδιότητες να διοικεί και εφαρμόζει τη νομοθεσία περί Δημοσίων Εσόδων                  | <b>Ενδεχομένως, αλλά</b> αυτό θα απαιτήσει περαιτέρω προσπάθεια η οποία δεν μπορεί να ολοκληρωθεί πριν από τον Μάιο του 2013 (νόμος περί φορολογικών διαδικασιών) ή και αργότερα)  |   |
| 3. Διορισμός ΓΓ μη πολιτικής προσωπικότητας, 5ετής θητεία, πλήρης αρμοδιότητα για την υπηρεσία | <b>Μόνο εν μέρει</b> - υπάρχουν ακόμη αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα του ΓΓ να κινείται ανεξάρτητα και να παίρνει αποφάσεις για τη διάρθρωση και τη διαχείριση της υπηρεσίας   | Ο ΓΓ πρέπει να έχει πλήρη έλεγχο της υπηρεσίας, π.χ. όλων των Δ.Ο.Υ. Η αυτονομία των Δ.Ο.Υ. εξέθρεψε συστηματικά απαράδεκτες πρακτικές και χαμηλή απόδοση.  |
| 4. Επαρκής διοικητική αυτονομία<br>a. Ευελιξία προϋπολογισμού                                  | <b>Προς αξιολόγηση</b> -υπάρχουν αμφιβολίες ως προς την αυτονομία του προϋπολογισμού της υπηρεσίας εσόδων. Το θέμα πρέπει να συζητηθεί με το ΥΠΟΙΚ.  | Ο έλεγχος του προϋπολογισμού αποτελεί βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση των κυρίων δράσεων.   |
| b. Οργανωτική ευελιξία   | <b>Εν μέρει</b> -η υφιστάμενη πρόταση είναι ο ΓΓ να έχει τον τελευταίο λόγο ως προς τις περισσότερες οργανωτικές αλλαγές, θα απαιτείται όμως <i>υποχρεωτικός</i> διαβούλευση με το ΥΔΙΜΗΔ για κάθε απόφαση. Η εμπλοκή άλλων υπηρεσιών θα είναι στη διακριτική ευχέρεια του ΓΓ. | Οι σύγχρονες φορολογικές διοικήσεις πρέπει να είναι σε θέση να ενεργούν ταχύτατα για να φέρουν σε πέρας το έργο τους. Η διοίκηση πρέπει να έχει ευελιξία στον σχεδιασμό δομής της υπηρεσίας. Η υποχρέωση εξασφάλισης έγκρισης (έστω διαβούλευσης) από τρίτους μειώνει σημαντικά την απόδοση και είναι βέβαιο ότι δεν συμβάλλει στο έργο της υπηρεσίας.                                    |
| c. Προσωπικό / Αρμοδιότητα στις προσλήψεις   | <b>Προς αξιολόγηση</b> -η ΟΕΘΜ δεν έχει ακόμα συζητήσει θέματα που άπτονται της δυνατότητας του ΓΓ ΔΕ να προβαίνει ανεξάρτητα, στις περισσότερες περιπτώσεις, σε προσλήψεις και προαγωγές, είτε ευθέως είτε μέσω μεταβίβασης αρμοδιότητας.                                     | Ο ΓΓΔΕ πρέπει να έχει την ευθύνη για το 90% τουλάχιστον των προσλήψεων και προαγωγών, είτε με ανάθεση είτε με μεταβίβαση αρμοδιότητας. Η υπηρεσία πρέπει να έχει τη μεγαλύτερη δυνατή ευελιξία στο θέμα του προσωπικού εντός του πλαισίου της δημόσιας διοίκησης.   |
| d. Προσωπικό / τοποθετήσεις, ιεραρχία  | <b>Προς αξιολόγηση</b>   | <b>Η αυτονομία στον τομέα αυτόν δεν σημαίνει ότι η ΓΓΔΕ θα δημιουργήσει το δικό της βαθμολόγιο ή μισθολόγιο.</b> Πρέπει όμως να έχει τη δυνατότητα να ενημερώνει τις καθ' ύλην αρμόδιες αρχές για τις επιπτώσεις που μπορούν να έχουν τα θέματα αυτά στην αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης και τα έσοδα.  |
| e. Προσωπικό / αμοιβές   | <b>Προς αξιολόγηση</b>   |   |



|                            |  |  |
|----------------------------|--|--|
| f. Προσωπικό / ακεραιότητα | <b>Ναι</b> -Η αυτονομία σε αυτούς τους τομείς κατοχυρώθηκε με τον νόμο 4093 (ιδρυτικός της ΓΓΔΕ). (Ε2 – 3(α) 1, 3, 7 και 8, και 3(β) και (γ).  | Η δυνατότητα της φορολογικής διοίκησης να μεριμνά η ίδια για την ακεραιότητα των υπαλλήλων της υπηρεσίας είναι κρίσιμης σημασίας. Οι κανόνες για τους υπαλλήλους που έρχονται σε επαφή με το κοινό και χειρίζονται θέματα βεβαιώσεων και πληρωμών (φορολογικά ή τελωνειακά) είναι αυστηρότεροι σε σύγκριση με την υπόλοιπη δημόσια διοίκηση, λόγω των πολυπληθών ευκαιριών αθέμιτων προσόδων. Η εκπαίδευση, η διαχείριση απόδοσης και ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι στοιχεία απαραίτητα σε κάθε σύγχρονη φορολογική διοίκηση. |
| g. Προσωπικό / εκπαίδευση  | Εν τούτοις, τα αποτελέσματα όσον αφορά την υλοποίηση των σχετικών ρυθμίσεων είναι ανάμεικτα. Στο θέμα ακεραιότητας έχει σημειωθεί κάποια πρόοδος η οποία σχολιάζεται στο παρόν. Συζητάται επίσης η διαχείριση απόδοσης. Η εκπαίδευση, ο στρατηγικός σχεδιασμός και η δημοσιοποίηση στοιχείων δεν έχουν ακόμη συζητηθεί στο πλαίσιο της συζήτησης για την αυτονομία της ΓΓΔΕ. |  |
| h. Διαχείριση απόδοσης     |  |  |
| i. Στρατηγικός σχεδιασμός  |  |  |
| j. Δημοσιοποίηση στοιχείων |  |  |

66. Δεδομένης της κατάστασης οι αρχές δεν θα είναι σε θέση να εξασφαλίσουν τις προϋποθέσεις αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης, ούτε έχουν ξεκινήσει προπαρασκευαστικές εργασίες για τη δημιουργία ημι-αυτόνομης υπηρεσίας όπως περιγράφεται στους στόχους αναφοράς του Φεβρουαρίου. Κατά τη γνώμη του κλιμακίου οι αρχές πρέπει τώρα να αποφασίσουν κατά πόσον θέλουν να εξασφαλίσουν την απαιτούμενη αυτονομία (της φορολογικής διοίκησης) εντός των υφιστάμενων μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης (και να αναλάβουν άμεση δράση προς τον σκοπό αυτό) ή να αρχίσουν να διαμορφώνουν ένα πλαίσιο πολιτικής προκειμένου να ιδρύσουν μια ημι-αυτόνομη υπηρεσία θεσπίζοντας και τη σχετική νομοθεσία. Το κλιμάκιο έστειλε στις ελληνικές αρχές σημείωμα τεχνικού περιεχομένου για το εν λόγω πλαίσιο πολιτικής. Η ΔΔΥ/ΔΝΤ είναι στη διάθεση των ελληνικών αρχών για την παροχή επιπλέον τεχνικής βοήθειας στην κατεύθυνση αυτή.

67. Στην περίπτωση που οι αρχές επιβεβαιώσουν την απόφασή τους να εξασφαλίσουν 100% των ελάχιστων απαιτήσεων εντός των μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης και εντός του ΥΠΟΙΚ, επιβάλλεται να αναληφθούν, μεταξύ άλλων, οι εξής δράσεις:

- Δήλωση της κυβέρνησης με την οποία θα καθίσταται απολύτως σαφής η πρόθεσή της να εξασφαλίζει την αναγκαία αυτονομία της φορολογικής διοίκησης (έσοδα) και τη συναφή βούλησή της να καταργήσει τις σημερινές διοικητικές ρυθμίσεις. Αυτό θα αποτελέσει και σαφές μήνυμα προς όλα τα Υπουργεία, οργανισμούς και υπηρεσίες ότι η αυτονομία της φορολογικής διοίκησης δεν είναι διαπραγματεύσιμη και ότι όλοι πρέπει να επικεντρωθούν στη συγκεκριμένη προσπάθεια -την εξασφάλιση, δηλαδή, των ελάχιστων προϋποθέσεων αυτονομίας.
- Αντιμετώπιση των κρίσιμων ελλείψεων/καθυστερήσεων στις ελάχιστες προϋποθέσεις με τη συμπλήρωση του προγράμματος εργασίας της ΟΕΘΜ σύμφωνα με το προτεινόμενο χρονοδιάγραμμα. Αυτό θα απαιτήσει την εντατική εμπλοκή της ΟΕΘΜ τις επόμενες τρεις εβδομάδες.

- Διαχείριση τόσο του σχεδιασμού όσο και της εφαρμογής βάσει σύγχρονης μεθόδου διαχείρισης έργου, η οποία, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει:
  - Επισπεύδουσα επιτροπή για την αυτονομία της φορολογικής διοίκησης, με επικεφαλής από την ΓΓΔΕ η οποία θα παρέχει καθοδήγηση, θα παρακολουθεί την εφαρμογή και θα εποπτεύει την υφιστάμενη ΟΕΘΜ,
  - Γραφείο διοίκησης έργου εντός της ΓΓΔΕ για την εκτέλεση του προγράμματος με παράλληλη εξασφάλιση όλων των απαραίτητων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων για τις ανάγκες της λειτουργίας του,
  - Σαφείς ενδιάμεσους στόχους και χρονοδιαγράμματα για κάθε πτυχή του προγράμματος,
  - Μηνιαίες εκθέσεις πρόόδου προς τον Υπουργό Οικονομικών,
- Εξεύρεση τεχνικής βοήθειας για το γραφείο διοίκησης έργου. Η παρούσα έκθεση αναφέρεται και στα θέματα τεχνικής βοήθειας, μεταξύ άλλων σε συνάφεια με την υποστήριξη της θεσμικής μεταρρύθμισης.

eforiaiakoi.org

## Συστάσεις

- Δημοσιοποίηση δήλωσης της κυβέρνησης με την οποία θα καθίσταται απολύτως σαφής η πρόθεσή της να εξασφαλίσει την αναγκαία αυτονομία της φορολογικής διοίκησης (έσοδα) και τη συναφή βούλησή της να καταργήσει τις σημερινές διοικητικές ρυθμίσεις.
- Συμπλήρωση του προγράμματος εργασίας της ΟΕΘΜ σύμφωνα με το προτεινόμενο χρονοδιάγραμμα.
- Διαχείριση του σχεδιασμού και της εφαρμογής βάσει σύγχρονης μεθόδου διαχείρισης έργου, η οποία, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει:
  - Επισπεύδουσα επιτροπή για την αυτονομία της φορολογικής διοίκησης, με επικεφαλής από την ΓΓΔΕ η οποία θα παρέχει καθοδήγηση, θα παρακολουθεί την εφαρμογή και θα εποπτεύει την υφιστάμενη ΟΕΘΜ.
  - Γραφείο διοίκησης έργου εντός της ΓΓΔΕ για την εκτέλεση του προγράμματος με παράλληλη εξασφάλιση όλων των απαραίτητων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων για τις ανάγκες της λειτουργίας του.
  - Σαφείς ενδιάμεσους στόχους και χρονοδιαγράμματα για κάθε πτυχή του προγράμματος.
  - Μηνιαίες εκθέσεις προόδου προς τον Υπουργό Οικονομικών.
- Εξεύρεση τεχνικής βοήθειας για το γραφείο διοίκησης έργου.

## F. Η Λογοδοσία στη Φορολογική Διοίκηση

### Μέτρηση Απόδοσης

#### Πλαίσιο 6. Δεσμεύσεις ΜΟΧΠ / ΜΣ για τη Μέτρηση Απόδοσης το 2013

ΜΟΧΠ (Μνημόνιο Οικονομικών & Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών, ΔΝΤ)

- Από τη στιγμή του διορισμού του, ο επικεφαλής της φορολογικής διοίκησης θα θέσει τους κατάλληλους στόχους απόδοσης για τη συστηματική αξιολόγηση/ βαθμολόγηση όλων των ελεγκτών και θα θεσπίσει εξαμηνιαίες αξιολογήσεις απόδοσης –ως τα τέλη Ιανουαρίου 2013.\*

ΜΣ (Μνημόνιο Συνεννόησης, ΕΕ)

- Θέσπιση εξαμηνιαίων, τουλάχιστον, αξιολογήσεων απόδοσης για ελεγκτές –ως τα τέλη Ιανουαρίου 2013.\*
- Αντικατάσταση προϊσταμένων οι οποίοι δεν πετυχαίνουν τους στόχους απόδοσης –διαρκώς.

\* Η αρχική προθεσμία υλοποίησης των δεσμεύσεων ήταν τα τέλη Δεκεμβρίου του 2012.

68. Είναι σχεδόν βέβαιο ότι οι δεσμεύσεις για τα τέλη Ιανουαρίου δεν θα υλοποιηθούν εντός της προθεσμίας. Η διαδικασία ανάπτυξης ενός αποτελεσματικού συστήματος μέτρησης απόδοσης για προϊσταμένους και ελεγκτές της ΓΓΔΕ έχει τελεματωθεί. Η ΔΔΥ/ΔΝΤ προσέφερε στις ελληνικές αρχές ολοκληρωμένη συμβουλευτική υποστήριξη σχετικά με τις ατομικές συμβάσεις απόδοσης για προϊσταμένους και ελεγκτές και τόνισε την ανάγκη να θεσπισθούν δείκτες απόδοσης που θα αποτυπώνουν ισορροπημένα την ποιοτική και ποσοτική επίδοση.<sup>19</sup> Είχε τονιστεί επίσης η σημασία του ρόλου των προϊσταμένων και των διευθυντών στην εφαρμογή της διαδικασίας αξιολόγησης. Οι συμβάσεις απόδοσης δόθηκαν για πρώτη φορά σε όλους τους διευθυντές και στους 234 «πιστοποιημένους» ελεγκτές κατά τη διάρκεια του 2012. Παρά τις συστάσεις της ΔΔΥ/ΔΝΤ, οι συμβάσεις περιείχαν μόνο ποσοτικά κριτήρια απόδοσης. Έως και την τρέχουσα επίσκεψη του κλιμακίου δεν είχε θεσπισθεί επίσημη διαδικασία για την αξιολόγηση της απόδοσης σε σύγκριση με τα προβλεπόμενα στις συμβάσεις.

69. Η μέτρηση της απόδοσης σε ατομικό επίπεδο έχει νόημα μόνον εφόσον υπάρχουν επιπτώσεις στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος υπερβαίνει/ υπολείπεται της αναμενόμενης απόδοσης. Η μέτρηση της απόδοσης γίνεται για τους σκοπούς της διαχείρισης της απόδοσης, αυτό όμως δεν πρέπει να ερμηνεύεται απλουστευτικά ως δοκιμασία της οποίας το αποτέλεσμα είναι «επιτυχία ή αποτυχία». Η απόδοση σε ατομικό επίπεδο μετράται για τρεις κυρίως λόγους:

- για να εντοπισθούν και να ανταμειφθούν τα στελέχη με την υψηλότερη απόδοση -οι υπάλληλοι οι οποίοι συστηματικά σημειώνουν τις υψηλότερες επιδόσεις πρέπει να τυγχάνουν αναγνώρισης και επιβράβευσης.<sup>20</sup> Επί πλέον, πρέπει να μελετώνται οι μέθοδοι εργασίας τους προκειμένου οι καλές πρακτικές τους να αξιοποιούνται προς όφελος των άλλων υπαλλήλων.
- για να εντοπισθούν περιπτώσεις έλλειψης προσόντων και ανάγκες εκπαίδευσης - ενδέχεται το προσωπικό να μην αποδίδει λόγω έλλειψης γνώσεων ή απαραίτητων δεξιοτήτων. Η αξιολόγηση της απόδοσης πρέπει να αξιοποιείται προκειμένου να κατανοήσουμε με τι είδους εκπαίδευση θα αντιμετωπίσουμε αυτές τις ελλείψεις.
- για να εντοπισθούν και να τύχουν κατάλληλου χειρισμού τα στελέχη με χαμηλότερη απόδοση -στις περιπτώσεις όπου τα εν λόγω στελέχη δεν ανταποκρίνονται θετικά στην εκπαίδευση ή/και στην συμβουλευτική καθοδήγηση, το σύστημα μέτρησης της απόδοσης παρέχει τεκμηρίωση της απόφασης μετάθεσης ή και απόλυσης.

<sup>19</sup> Οι συμβουλές παρασχέθηκαν πρώτη φορά στη ΓΓΦΤ τον Ιούνιο του 2011 και εν συνεχεία στην νέα ομάδα διαχείρισης φορολογικών θεμάτων από τον μόνιμο σύμβουλο διαχείρισης δημοσίων εσόδων της ΔΔΥ/ΔΝΤ τον Ιανουάριο του 2013.

<sup>20</sup> Η ανταμοιβή δεν είναι απαραίτητα χρηματική. Μπορεί να είναι κάποια διάκριση/βραβείο ή/και δημόσια αναγνώριση της συνεισφοράς του υπαλλήλου από τη διοίκηση.

70. **Οι διευθυντές και προϊστάμενοι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στο σύστημα μέτρησης απόδοσης.** Η αξιολόγηση απόδοσης είναι μια διαρκής διαδικασία. Τα διευθυντικά στελέχη πρέπει να κατανοήσουν και αυτά την ανάγκη να παρακολουθούν και να αξιολογούν την απόδοση του προσωπικού σε διαρκή βάση. Είναι άλλωστε σε προνομιούχο θέση που τους επιτρέπει να παρατηρούν και να σχολιάζουν τις πτυχές της αξιολόγησης που έχουν να κάνουν και με την συμπεριφορά του προσωπικού. Οι τακτικές συζητήσεις με το προσωπικό γύρω από το θέμα της απόδοσης είναι επιβεβλημένες καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου αξιολόγησης. Είναι ένα πρώτο χρήσιμο βήμα προς την καλλιέργεια νοοτροπίας στο εσωτερικό της υπηρεσίας που αναγνωρίζει τον ρόλο διευθυντών/προϊσταμένων και τους κάνει να αισθάνονται εν τέλει και αυτοί πιο υπεύθυνοι για τα αποτελέσματα της μονάδας τους.

71. **Η αξιολόγηση της απόδοσης βάσει των υφιστάμενων συμβάσεων απόδοσης πρέπει να περιλαμβάνει μια έστω και στοιχειώδη εξέταση/αξιολόγηση των ποιοτικών/συμπεριφορικών πτυχών της απόδοσης.** Παρά το γεγονός ότι στις συμβάσεις αναφέρονται μόνο ποσοτικά κριτήρια, καλό θα είναι να γίνει κάποια προσπάθεια για την αξιολόγηση και των ποιοτικών πτυχών της απόδοσης και δη για τον εντοπισμό περιπτώσεων όπου η ανεπαρκής απόδοση θα μπορούσε εύκολα να αντιμετωπισθεί/θεραπευθεί μέσω στοχευμένης εκπαίδευσης και ανάπτυξης. Στις συμβουλές που είχε προσφέρει η ΔΔΥ/ΔΝΤ στο πλαίσιο του προγράμματος τεχνικής βοήθειας περιλαμβάνονταν ποιοτικοί δείκτες απόδοσης, κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση, μέθοδος βαθμολόγησης και υπόδειγμα εντύπου σχολιασμού (Προσάρτημα 3). Μέρος του υλικού αυτού θα μπορούσε να χρησιμοποιείται από διευθυντές και προϊσταμένους για να γίνεται έστω και στοιχειώδης ποιοτική αξιολόγηση προκειμένου να εμπλουτίζεται η ποσοτική αξιολόγηση. Είναι επίσης πολύ σημαντικό, το υπό αξιολόγηση προσωπικό να έχει την ευκαιρία να «αυτοβαθμολογείται» στο πλαίσιο της διαδικασίας και να συζητάει την αξιολόγηση του διευθυντή/προϊσταμένου πριν αυτή οριστικοποιηθεί.

72. **Στο μέλλον, όλες οι συμβάσεις απόδοσης με το προσωπικό πρέπει να βασίζονται σε συνδυασμό ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων.** Είναι δεδομένο ότι η μέτρηση βάσει ποιοτικών κριτηρίων είναι πιο δύσκολη και γι' αυτό θα ήταν λογικό η προσπάθεια να ξεκινήσει με μικρό αριθμό ποιοτικών δεικτών οι οποίοι στη συνέχεια θα αυξηθούν και θα βελτιωθούν. Οι συμβουλές της ΔΔΥ/ΔΝΤ αναφορικά με τις συμβάσεις των ελεγκτών περιείχαν παραδείγματα συνήθων ποιοτικών δεικτών -που αφορούσαν βεβαίως τη μέτρηση και αξιολόγηση της απόδοσής των ελεγκτών. Οι δείκτες αυτοί πάντως μπορούν εύκολα να τροποποιηθούν ώστε να ικανοποιούν τις ανάγκες και άλλων κατηγοριών στελεχών της φορολογικής διοίκησης.

73. **Η εκπόνηση και η διαχείριση του συστήματος μέτρησης της απόδοσης πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια.** Ακριβώς επειδή το σύστημα έχει άμεσες επιπτώσεις για το προσωπικό, η εκπόνηση των δεικτών απόδοσης και η μέθοδος μέτρησης και αξιολόγησης πρέπει να είναι αντικείμενο ανοιχτής συζήτησης με όλους τους υπό αξιολόγηση υπαλλήλους. Πρέπει επίσης να είναι σαφές σε όλους τους ενδιαφερόμενους το πώς θα χρησιμοποιηθούν

τα αποτελέσματα της αξιολόγησης. **Συνιστάται να συζητώνται όλα αυτά τα θέματα με τους εκπροσώπους των εργαζομένων εγκαίρως.**

#### **Συστάσεις**

- Να συμπεριληφθεί έστω και στοιχειώδης ποιοτική αξιολόγηση της απόδοσης στην διαδικασία αξιολόγησης βάσει των υφισταμένων συμβάσεων απόδοσης.
- Να συμπεριληφθούν μερικοί απλοί δείκτες ποιοτικής αξιολόγησης σε όλες τις νέες ατομικές συμβάσεις απόδοσης (οι οποίοι θα αυξηθούν και θα βελτιωθούν συν τω χρόνω).
- Η μέθοδος αξιολόγησης να προβλέπει βαρύνοντα ρόλο για διευθυντές και προϊσταμένους.
- Να διασφαλιστεί ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι διευθυντές/προϊστάμενοι και το προσωπικό είναι πλήρως ενημερωμένοι περί του σκοπού και της μεθοδολογίας του συστήματος μέτρησης ατομικής απόδοσης.

### **III. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΟΜΩΝ**

#### **A. Βασικές πληροφορίες**

74. **Τον Οκτώβριο του περασμένου έτους, η Κυβέρνηση δρομολόγησε μία Αξιολόγηση των Οργανωτικών Δομών της Δημόσιας Διοίκησης. Στόχος αυτής, όπως δηλώθηκε, ήταν:** “...η αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να γίνει πιο λειτουργική, αποτελεσματική και αποδοτική ως προς την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής...”

75. **Κύριοι στόχοι της αξιολόγησης ήταν:**

- Ο επαναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων και η κατάργηση των αδρανών και αλληλο-επικαλυπτόμενων λειτουργιών.
- Η μείωση του αριθμού των οργανωτικών μονάδων σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακος.
- Η ελαχιστοποίηση του χρόνου και των πόρων που απαιτούνται για την υλοποίηση των πολιτικών.
- Η λειτουργία όλων των οργανωτικών μονάδων εντός αυστηρού δημοσιονομικού πλαισίου.
- Η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης που να ανταποκρίνεται άμεσα στις απαιτήσεις της κοινωνίας.
- Η βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων.

76. **Εν τούτοις, έπρεπε να λάβει υπ’ όψιν κάποιους περιορισμούς.** Δηλαδή, τη μείωση

του αριθμού των προσλήψεων βάσει της αναλογίας 1:5 και την αποχώρηση 150.000 υπαλλήλων ως το τέλος του 2015.

77. **Το έργο των Ομάδων Αξιολόγησης συντονίστηκε από το ΥΔΙΜΗΔ και εξετάζεται αυτή τη στιγμή από μία Υπουργική Επιτροπή της οποίας προεδρεύει ο Πρωθυπουργός.** Η εν λόγω Επιτροπή είναι ο φορέας λήψης αποφάσεων ο οποίος χαράζει πολιτικές για τη βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και φέρει την ευθύνη για την άμεση και αποτελεσματική αξιολόγηση των δομών της δημόσιας διοίκησης.

78. **Η ομάδα Αξιολόγησης παρουσίασε τον Ιανουάριο τα πορίσματά της σχετικά με την οργάνωση του Υπουργείου Οικονομικών, ενώ κατά την εκτέλεση του έργου της παρασχέθηκε υποστήριξη από δύο Γάλλους εμπειρογνώμονες, συμβούλους του ΔΝΤ, και ένα μέλος της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Task Force).** Στις αρχικές αυτές συναντήσεις, δεν συζητήθηκαν διεξοδικά θέματα τελωνείων και ειδικών φόρων κατανάλωσης. Το κλιμάκιο συναντήθηκε με την ομάδα Αξιολόγησης και συζήτησε τα πορίσματα και τις συστάσεις της.

## **B. Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων**

79. **Οι αρμοδιότητες του ΓΓΔΕ ορίστηκαν με το Νόμο 4093 με τον οποίο θεσπίζεται η Γενική Γραμματεία.** Περιορίζονται στα εξής:

- a. Γενική Διεύθυνση Φορολογίας
- b. Γενική Διεύθυνση Φορολογικού Ελέγχου και Είσπραξης
- c. Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης
- d. Γενική Διεύθυνση Χημείου του Κράτους
- e. Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης και
- f. Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης.

80. **Η αποστολή έχει ορισμένα σχόλια σχετικά με την οργανωτική δομή στο επίπεδο του ΓΓΔΕ.** Αυτά αφορούν το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), τη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας (φορολογικής πολιτικής), τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης, και τη Διοίκηση.

81. **Το ΣΔΟΕ λειτουργεί εκτός των σημερινών αρμοδιοτήτων του ΓΓΔΕ αλλά εντός του εύρους αρμοδιοτήτων του Υφυπουργού και εντός του Υπουργείου Οικονομικών.** Το προσωπικό του είναι περίπου 1.000 άτομα, εκ των οποίων οι 515 είναι ελεγκτές που έχουν μετακινηθεί από τη φορολογική διοίκηση. Αποστολή του είναι η καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος, της μεγάλης φοροδιαφυγής και της παράνομης διακίνησης

αγαθών και απαγορευμένων ουσιών. Οι αρμοδιότητές του πηγάζουν από το Νόμο 3296 και περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα παρακάτω:

- Προληπτικοί έλεγχοι για την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας, καθώς και προσωρινοί φορολογικοί έλεγχοι, ιδίως στους παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους, με έμφαση στο Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), έλεγχος στη διαμετακόμιση, στις εισαγωγές και εξαγωγές, τη διακίνηση, τον εφοδιασμό και τη διάθεση των προϊόντων που υπόκεινται σε Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης, και έλεγχοι σε τελωνειακές αποθήκες.
- Έρευνα, εντοπισμός και καταστολή οικονομικών παραβάσεων ιδιαίτερης βαρύτητας και σημασίας, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ξέπλυμα χρήματος), οι απάτες και παρατυπίες, οι παραβάσεις που σχετίζονται με προμήθειες, επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις, οι παράνομες χρηματιστηριακές και άλλες χρηματοπιστωτικές συναλλαγές, και γενικά οι οικονομικές απάτες σε βάρος των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Έρευνα σε άλλους χώρους που δεν ευρίσκονται στο χώρο επαγγελματικής απασχόλησης του ελεγχόμενου, όταν υπάρχουν στοιχεία ή βάσιμες υπόνοιες για την τέλεση οικονομικών παραβάσεων, μετά από συναίνεση του ελεγχόμενου ή προηγούμενη άδεια του αρμόδιου εισαγγελέα.
- Συλλήψεις και κατασχέσεις εγγράφων και αγαθών.

82. **Στην ομάδα Αξιολόγησης έγιναν επανειλημμένως υποδείξεις από τους εμπειρογνώμονες και συμβούλους ότι το ΣΔΟΕ πρέπει, τουλάχιστον, να υπαχθεί στην αρμοδιότητα του ΓΓΔΕ, αν όχι να ενσωματωθεί πλήρως στη διοίκηση εσόδων.** Έτσι θα αποφεύγονταν σημαντικές επικαλύψεις, θα έπαυαν οι αψιμαχίες και, το σημαντικότερο, θα υπήρχε ένα ενιαίο, συνεκτικό στρατηγικό σχέδιο για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της δασμοδιαφυγής. Θα ενισχυόταν η αποτελεσματικότητα και των δύο θεσμών και θα βελτιωνόταν η απόδοση. Η επιτροπή Αξιολόγησης, όμως, συνέστησε να παραμείνει το ΣΔΟΕ εκτός του εύρους αρμοδιοτήτων του ΓΓΔΕ, αλλά και οι δύο θεσμοί να υιοθετήσουν ενιαίο στρατηγικό σχέδιο για την πάταξη της φοροδιαφυγής.

83. **Το Κλιμάκιο πιστεύει ακράδαντα ότι σε πρώτη φάση το ΣΔΟΕ πρέπει να υπαχθεί στην αρμοδιότητα του ΓΓΔΕ.** Τελικά, θα πρέπει να αποτελέσει αναπόσπαστο μέρος τόσο των φορολογικών όσο και των τελωνειακών λειτουργιών για την καταπολέμηση της σοβαρής φοροδιαφυγής και δασμοδιαφυγής. Οι περισσότερες φορολογικές και τελωνειακές διοικήσεις περιέχουν εντός της οργάνωσής τους είτε μία ενιαία διεύθυνση για την αντιμετώπιση τέτοιων θεμάτων ή χωριστές διευθύνσεις για τους φόρους και τους δασμούς. Αν μείνει εκτός της αρμοδιότητας του ΓΓΔΕ, θα προκύψουν δυσκολίες τώρα και στο μέλλον.

84. **Η επιτροπή Αξιολόγησης αξιολόγησε το ρόλο και τη δομή της ΓΓΠΣ. Η ΓΓΠΣ**



παρέχει υπηρεσίες Πληροφορικής για ολόκληρο το Υπουργείο Οικονομικών και αριθμεί άνω των 1.000 υπαλλήλων. Αναπτύσσει και λειτουργεί παραγωγικά μεγάλης κλίμακας Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα (Ο.Π.Σ.) για το σκοπό αυτό, ενώ οι βασικές εργασίες της αφορούν οικονομικά στοιχεία και στατιστική επεξεργασία τους. Όπως αναφέρει ο ιδρυτικός της νόμος, η ΓΠΣ «συνεργάζεται και υποστηρίζει τις άλλες Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών σε θέματα Πληροφορικής, για την αποτελεσματικότερη άσκηση του έργου τους».

85. **Η επιτροπή Αξιολόγησης δεν συνέστησε καμία αλλαγή ως προς την απολογιστική ευθύνη της ΓΠΣ – παραμένει διακριτή γραμματεία, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό.** Το μεγαλύτερο μέρος του έργου της ΓΠΣ είναι για τη φορολογική και την τελωνειακή διοίκηση. Και οι δύο χρειάζονται σημαντική μηχανογραφική υποστήριξη στις λειτουργίες της είσπραξης των φόρων, του ελέγχου, της συμμόρφωσης και της τελωνειακής διευκόλυνσης. Η ΓΓΔΕ έχει περίπου 14.000 εργαζόμενους στην αρμοδιότητά της, και θα χρειαστεί σύγχρονα Πληροφοριακά Συστήματα για τη διοίκησή τους και την αξιολόγηση της απόδοσής τους. Επιπλέον, ΓΓΔΕ θα χρειαστεί επειγόντως την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου και προηγμένου μηχανογραφικού συστήματος μέτρησης της απόδοσης των επιμέρους οργανισμών. Για τις σύγχρονες διοικήσεις εσόδων, τα Πληροφοριακά Συστήματα είναι απαραίτητα κύρια αρμοδιότητα, και στην Ελλάδα η μηχανογραφική λειτουργία για τα έσοδα διαθέτει επαρκή κρίσιμη μάζα ώστε να αποτελέσει ειδική λειτουργία. **Για τους λόγους αυτούς, το κλιμάκιο πιστεύει ότι η ΓΠΣ πρέπει να υπαχθεί στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων.**

86. **Στις υφιστάμενες δομές, η Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης έχει μία συνολική επιτελική λειτουργία Ανθρωπίνων Πόρων.** Στα πλαίσια της αποστολής της, λαμβάνει πολλές αποφάσεις σε θέματα ανθρώπινου δυναμικού, όπως μεταθέσεις, προαγωγές κτλ. Οι επιτελικές αυτές λειτουργίες δεν συνάδουν με τον υποστηρικτικό της ρόλο. Υπό τη νέα ημι-αυτόνομη οργανωτική δομή που προβλέπεται από το νόμο ΓΓΔΕ, είναι σημαντικό να αναπροσδιοριστεί ο ρόλος αυτής της Γενικής Γραμματείας.

87. **Οι εμπειρογνώμονες της ΕΕ και οι σύμβουλοι του ΔΝΤ είχαν αρκετές ευκαιρίες να συζητήσουν το νέο αυτό ρόλο με την επιτροπή Αξιολόγησης.** Δυστυχώς, δεν αναπτύχθηκε ούτε διατυπώθηκε με σαφήνεια στην τελική έκθεση. Ο ρόλος της πρωτίστως είναι: (1) να αναπτύσσει μία συνεπή πολιτική διοίκησης ανθρωπίνων πόρων εντός του εύρους αρμοδιοτήτων του ΓΓΔΕ, (2) να υποστηρίζει την επιτελική λειτουργία ανθρωπίνου δυναμικού όλων των Γενικών Διευθύνσεων παρέχοντάς τους συμβουλές και συνδρομή στην εκτέλεση αυτής της λειτουργίας, και (3) να παρέχει διαρκή ενδο-υπηρεσιακή εκπαίδευση προκειμένου να καλύπτει τις ανάγκες των Διευθύνσεων.

88. **Η επιτροπή Αξιολόγησης πρότεινε τη διάσπαση της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογίας, μεταφέροντας τις αρμοδιότητες φορολογικής πολιτικής στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών και άλλες λειτουργίες πιο διοικητικού χαρακτήρα στη Φορολογική Διοίκηση εντός της ΓΓΔΕ.** Οι περισσότερες από αυτές τις διοικητικές αρμοδιότητες θα βρίσκονται στη Διεύθυνση

Εφαρμογής και Ερμηνείας των Φορολογικών Διατάξεων. Το κλιμάκιο υποστηρίζει την τροποποίηση αυτή, σημειώνοντας την ανάγκη διαρκούς διαβούλευσης ανάμεσα στις δύο Γενικές Γραμματείες.

89. **Οι Εσωτερικές Υποθέσεις και ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι καίριες λειτουργίες στο οπλοστάσιο του Γενικού Γραμματέως για τον έλεγχο του οργανισμού του και την καταπολέμηση της διαφθοράς.** Η υπαγωγή και των δύο αυτών λειτουργιών στην ίδια Γενική Διεύθυνση κάτω από το Γενικό Γραμματέα ήταν η συμβουλή που συνεχώς δινόταν στην ομάδα του ΥΔΙΜΗΔ. Αυτό είναι το μοντέλο το οποίο συνέστησε η Αξιολόγηση Δομών, και υποστηρίζεται από το παρόν κλιμάκιο.

### C. Φορολογική Διοίκηση

90. **Στις ακόλουθες παραγράφους εξετάζονται επιμέρους θέματα στις Γενικές Διευθύνσεις Φορολογικής Πολιτικής και Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης.** Με την προσδοκία ότι ο ΓΓΔΕ θα έχει επαρκή αυτονομία ώστε να λαμβάνει αποφάσεις οργανωτικής φύσης κάτω από το επίπεδο του Γενικού Διευθυντού, η αποστολή παρέχει τα παρακάτω σχόλια εν είδει συμβολής στις συνεχείς συζητήσεις οι οποίες θα προκύψουν τους ερχόμενους μήνες σχετικά με τη βέλτιστη οργανωτική συγκρότηση των Γενικών Διευθύνσεων φορολογικής διοίκησης και τελωνείων.

91. **Το σχέδιο της έκθεσης Αξιολόγησης Δομών ασχολείται με τον αριθμό και τη φύση των λειτουργούντων υπηρεσιών (ΔΟΥ) για τη φορολογική διοίκηση αλλά δεν κάνει σαφή λόγο για την οργανωτική δομή και υπαγωγή τους.** Ένα από τα προβλήματα με την υφιστάμενη δομή των ΔΟΥ είναι ότι οι ΔΟΥ υπάγονται σε τρία διαφορετικά σημεία στην Κεντρική Υπηρεσία – Διοίκηση, Είσπραξη και Έλεγχος, και Φορολογία. Στη νέα πρόταση του ΥΔΙΜΗΔ, ενυπάρχει η υπόθεση ότι οι επιμέρους λειτουργικές μονάδες εντός των ΔΟΥ θα υπαχθούν στις αντίστοιχες ομόλογες διευθύνσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας. Αυτή είναι μία πτυχή μόνο. Στο Πλαίσιο 7 περιγράφεται πώς η λειτουργική αρμοδιότητα της ΚΥ εξισορροπείται με μία διοικητική δομή για ένα δίκτυο επιχειρησιακών υπηρεσιών της φορολογικής διοίκησης.

#### **Πλαίσιο 7: Οργάνωση Φορολογικής Διοίκησης Βάσει Λειτουργιών**

Οργάνωση με βάση τις λειτουργίες είναι αυτή που δομείται βάσει του τύπου της εργασίας που εκτελείται, και όχι του τύπου της επιχείρησης ή του προϊόντος ή του τύπου του πελάτη. Το μοντέλο αυτό βασίζεται στη θεωρία ότι με την ομαδοποίηση συναφών δραστηριοτήτων που απαιτούν παρόμοιες δεξιότητες ή ειδικότητες, επιτυγχάνονται πραγματικά οφέλη χάρη στην εμβάθυνση της γνώσης σε καίριους τομείς επιχειρησιακής εμπειρίας.

Η οργάνωση με βάση τις λειτουργίες υποστηρίζεται συνήθως από *μία ισχυρή κεντρική υπηρεσία* η οποία ορίζει την πολιτική και την προγραμματική κατεύθυνση και καθοδήγηση. Οι βασικές αρμοδιότητες των διευθύνσεων της κεντρικής υπηρεσίας είναι:

- ✓ Κατάρτιση ετησίου εθνικού σχεδίου εργασίας, στο οποίο ορίζονται οι αναμενόμενοι όγκοι εργασίας, οι πρωτοβουλίες υπηρεσιών και εφαρμογής, και τα επίπεδα στελέχωσης και το ύψος του προϋπολογισμού δαπανών που απαιτείται. Το εθνικό σχέδιο περιλαμβάνει μετρήσεις απόδοσης ως προς την ποσότητα, την ποιότητα και τη χρονική ακρίβεια.

- ✓ Τακτική παρακολούθηση και σύνταξη αναφορών σχετικά με τις εθνικές επιδόσεις έναντι του εθνικού σχεδίου εργασίας, επεξήγηση τυχόν παρεκκλίσεων και υπόδειξη διορθωτικών ενεργειών.
- ✓ Σχεδιασμός και τήρηση τυποποιημένων διαδικασιών και πολιτικών, σύνταξη σχετικών κειμένων (εγχειρίδια, εγκύκλιοι, κτλ) και «οικειοποίηση» των επιχειρησιακών διαδικασιών και μηχανογραφικών απαιτήσεων εν σχέσει προς τις διαδικασίες αυτές.
- ✓ Συμβουλευτική υποστήριξη και καθοδήγηση στις επιχειρησιακές μονάδες όταν χρειάζεται.
- ✓ Καθορισμός των εκπαιδευτικών αναγκών.
- ✓ Εκτίμηση κινδύνου.

Η οργάνωση με βάση τις λειτουργίες περιλαμβάνει *έναν διακριτό οργανισμό για τις κατά τόπους επιχειρήσεις και την παράδοση*. Υπό τη γενικότερη ηγεσία και καθοδήγηση της κεντρικής υπηρεσίας, ο οργανισμός αυτός φέρει την ευθύνη για την παράδοση του προγράμματος.

Στην οργάνωση με βάση τις λειτουργίες υπάρχουν και ορισμένα από τα χαρακτηριστικά της δικτυωτής διοίκησης στο σύνολό τους ή εν μέρει. Η δικτυωτή οργάνωση χαρακτηρίζεται εν γένει από (1) οριζόντιες και κάθετες δομές που υπάρχουν ταυτόχρονα, (2) διοικητικά στελέχη που δεν έχουν πλήρη έλεγχο επί των υφισταμένων τους, και (3) εργαζομένους εντός της δικτυωτής οργάνωσης που έχουν δύο προϊσταμένους και πρέπει να διατηρούν αποτελεσματικές σχέσεις και με τους δύο.

Τα διοικητικά στελέχη της κεντρικής υπηρεσίας υπάγονται καθέτως και αναφέρονται, μέσω της ιεραρχίας, στον επικεφαλής της οργάνωσης, αλλά έχουν και λειτουργική αρμοδιότητα για την παράδοση του δικού τους εξειδικευμένου αντικειμένου.

Η οργάνωση αυτού του τύπου έχει πολλά πλεονεκτήματα. Εισάγει μεγαλύτερη ομοιομορφία στη δομή ολόκληρης της φορολογικής διοίκησης (ΚΥ, περιφερειακές υπηρεσίες, τοπικές υπηρεσίες), επιτρέπει καλύτερη εστίαση σε κάθε επιμέρους λειτουργία, και ενθαρρύνει την εξειδίκευση. Έτσι παράγονται οικονομίες κλίμακας, αξιοποιούνται καλύτερα οι υποδομές και τα μέσα, και δίνεται δυνατότητα μεγαλύτερης ευελιξίας ώστε η διοίκηση να τοποθετεί τους πόρους της αναλόγως των εποχικών αναγκών. Και από την άλλη, μπορούν να απλοποιηθούν οι διαδικασίες για το φορολογούμενο, μειώνοντας την επιβάρυνση της συμμόρφωσής τους και τα έξοδα.

Η οργάνωση με βάση τις λειτουργίες βασίζεται στην ιδέα της *λειτουργικής καθοδήγησης*. Η λειτουργική καθοδήγηση μπορεί να οριστεί ως *καθοδήγηση ή κατευθύνση* η οποία διατέμνει τις κανονικές κάθετες γραμμές εξουσίας μέσα σε έναν οργανισμό. Η λειτουργική καθοδήγηση χειρίζεται θέματα πολιτικής, διαδικασίας ή προηγούμενου. Μπορεί να πάρει τη μορφή επισήμων οδηγιών, υπομνημάτων, πρακτικών οδηγιών, γραπτών κατευθυντήριων γραμμών κ.ο.κ.. ή μπορεί να αποτελείται από άτυπη καθοδήγηση ή συμβουλές τηλεφωνικά, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή προσωπικά. Η λειτουργική καθοδήγηση συχνά απαντάται με τη μορφή μίας μονάδας με αρμοδιότητα πολιτικής η οποία παρέχει καθοδήγηση σε μία άλλη με επιχειρησιακές αρμοδιότητες.

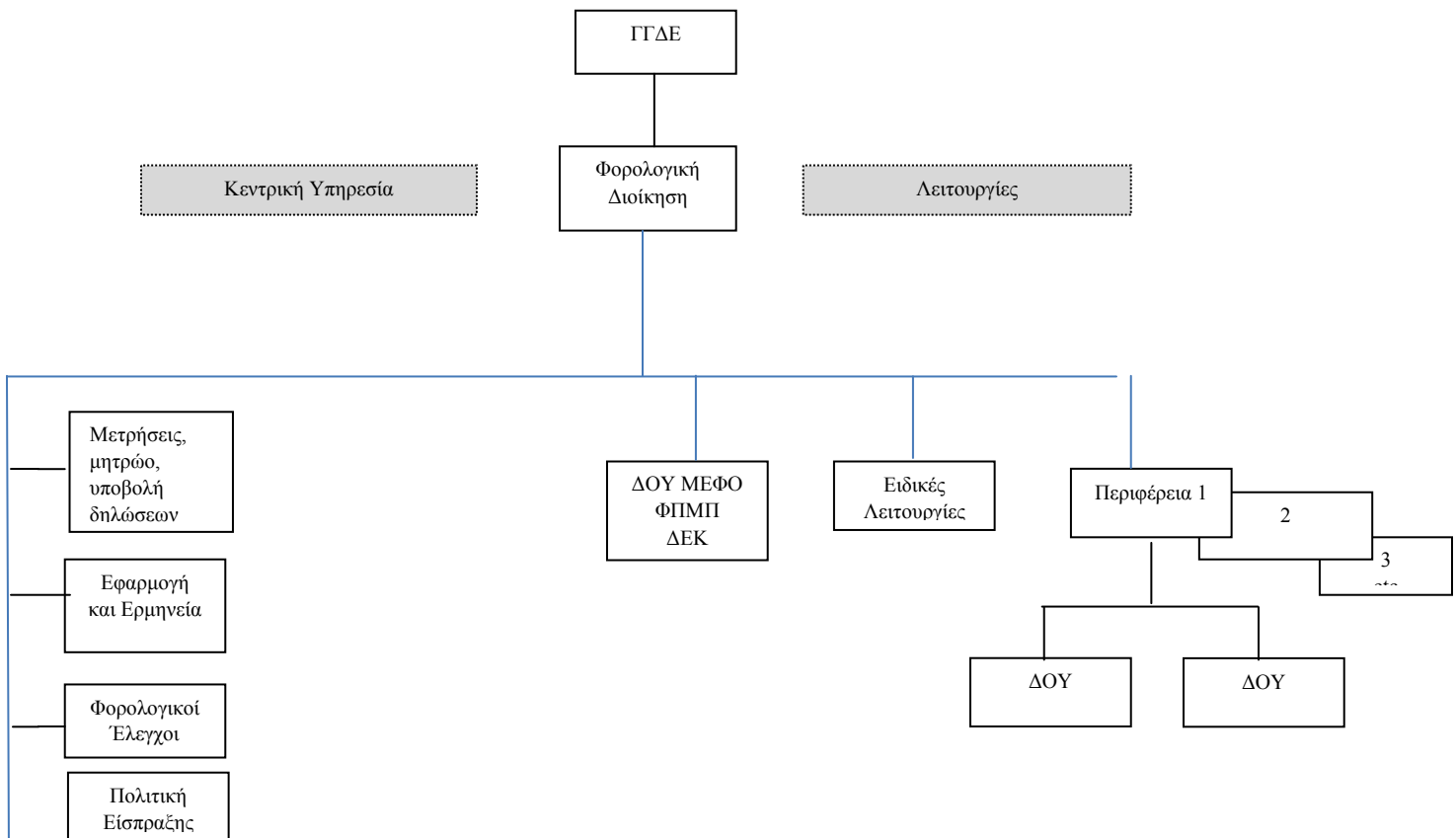
**92. Πρέπει να αναπτυχθεί μία κάθετη οργανωτική δομή για τη Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης της ΓΓΔΕ.** Βάσει των όσων αναπτύσσονται στο Πλαίσιο 7, το κλιμάκιο πιστεύει ότι στη συνολική οργανωτική δομή πρέπει να ενσωματωθούν μερικά από τα χαρακτηριστικά τα οποία παρατίθενται στο παρακάτω οργανόγραμμα του Σχήματος 1.

**93. Η φορολογική διοίκηση πρέπει να εφαρμόσει τα παρακάτω χαρακτηριστικά από την προτεινόμενη οργανωτική δομή:**

- Ειδικές Λειτουργίες των ΚΥ να υπαχθούν απευθείας στη ΓΔ Φορολογικής Διοίκησης (π.χ. η είσπραξη μεγάλων οφειλών στην ΕΜΕΙΣ).

- ΔΟΥ ΜΕΦΟ, ΦΠΜΠ και ΔΕΚ να αναφέρονται απευθείας στη ΓΔ
- Οργάνωση των ΔΟΥ σε διοικητικές περιφέρειες (5-7) με περιφερειακούς διευθυντές οι οποίοι να αναφέρονται στη ΓΔ.
- Διευθύνσεις της ΚΥ οι οποίες να παρέχουν *λειτουργική καθοδήγηση* στους ανάλογους τομείς εντός των επιχειρησιακών υπηρεσιών.

**Σχήμα 1: Ελλάδα – Προτεινόμενη δομή υψηλού επιπέδου για τη Φορολογική Διοίκηση**



#### **D. Τελωνεία και Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης**

##### **Υφιστάμενη κατάσταση**

94. Η Ελληνική Τελωνειακή Διοίκηση καλύπτει ένα φάσμα δραστηριοτήτων που

**εκτείνεται πέρα από τα συνοριακά θέματα.** Τα βασικά καθήκοντα της τελωνειακής διοίκησης είναι ειδικότερα:

- Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και των κρατών μελών της.
- Η προστασία της ΕΕ από αθέμιτες εμπορικές πρακτικές και το παράνομο εμπόριο και παράλληλα η στήριξη της νόμιμης επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- Η μέριμνα για την ασφάλεια και προστασία της ΕΕ και των κατοίκων της καθώς και η προστασία του περιβάλλοντος, σε συνεργασία με άλλες αρχές όπου αυτό απαιτείται.
- Η διατήρηση δέουσας ισορροπίας μεταξύ τελωνειακών ελέγχων και διευκόλυνσης του νόμιμου εμπορίου.

Πέρα από αυτές τις κοινοτικές υποχρεώσεις, η Ελληνική Τελωνειακή Διοίκηση είναι αρμόδια επίσης για την εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων αναφορικά με περιορισμούς και απαγορεύσεις στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας (π.χ. ναρκωτικά, όπλα, πολιτιστική και φυσική κληρονομιά κλπ.).

**95. Η Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (ΓΑΤ & ΕΦΚ) υπάγεται στη ΓΓΔΕ.** Η τρέχουσα οργανωτική δομή της διοίκησης Τελωνείων και ΕΦΚ περιγράφεται στο Παράρτημα 2. Η δομή αυτή είναι το αποτέλεσμα μιας ευρείας αναδιοργάνωσης το 2011/2012 στο πλαίσιο της οποίας έγιναν σημαντικές μειώσεις στις τελωνειακές μονάδες και οργανικές θέσεις.

**96. Η επιτροπή Αξιολόγησης Δομών υπέβαλε ορισμένες εναλλακτικές προτάσεις για την αναδιοργάνωση της ΓΑΤ & ΕΦΚ.** Οι προτάσεις περιλαμβάνουν τις ακόλουθες εναλλακτικές:

- Μείωση του αριθμού των Διευθύνσεων της Κ.Υ. από 7 σε 4 και των τμημάτων από 28 σε 10.
- Μείωση των μονάδων των αποκεντρωμένων δομών από 56 σε 42 ή εναλλακτικά σε 33 και των τμημάτων στις περιφέρειες από 271 σε 200 ή σε 191 σε συνδυασμό με τον υποβιβασμό ορισμένων τελωνείων.
- Ένταξη των λειτουργιών της Διεύθυνσης Προσωπικού Τελωνείων στη ΓΓΔΕ και της Διεύθυνσης ΥΠΣΤ στη ΓΓΠΣ.
- Συγχώνευση της Δασμολογικής Διεύθυνσης και της Διεύθυνσης Τελωνειακών Οικονομικών Συστημάτων και μείωση του αριθμού των Τμημάτων της νέας Διεύθυνσης από 6 σε 3.
- Μείωση του αριθμού των τμημάτων των τελωνείων από 5-6 σε 4, με κατάργηση των τμημάτων διοικητικής υποστήριξης και δικαστικού.

- Μείωση του αριθμού του προσωπικού κατά 100 (4,68%), με μείωση του προσωπικού της Κεντρικής Υπηρεσίας στο ήμισυ.

### **Ζητήματα**

97. **Δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός των επιτελικών και των επιχειρησιακών λειτουργιών στη ΓΔΤ & ΕΦΚ.** Στην Κ.Υ. δεν γίνεται διάκριση μεταξύ χάραξης της επιχειρησιακής πολιτικής και εφαρμογής επιχειρησιακών διαδικασιών. Οι σύγχρονες τελωνειακές διοικήσεις κάνουν σαφή διάκριση μεταξύ των ρόλων και αρμοδιοτήτων της κεντρικής υπηρεσίας αφ' ενός και των επιχειρησιακών μονάδων αφ' ετέρου (οι οποίες είναι συνήθως αποκεντρωμένες). Η κεντρική υπηρεσία είναι αρμόδια για τη στρατηγική και τον σχεδιασμό καθώς και την παροχή κατευθυντήριων γραμμών, συμβουλών και πόρων προς τις επιχειρησιακές μονάδες ούτως ώστε αυτές να εκπληρώνουν τους αντικειμενικούς σκοπούς της διοίκησης. Αναλώνονται πολλοί πόροι και ενέργεια στην κεντρική υπηρεσία για την αντιμετώπιση των αναγκών των 92 υπηρεσιών πρώτης γραμμής. Επιπλέον, με αυτόν τον τρόπο υποσκάπτεται η ανάληψη ηγετικού ρόλου και αρμοδιοτήτων από τις περιφερειακές υπηρεσίες, καθώς τα τελωνεία πρώτης γραμμής προσφεύγουν στην απευθείας επικοινωνία με την κεντρική υπηρεσία. Οι 10 τελωνειακές περιφέρειες δεν διαδραματίζουν σημαίνοντα ρόλο και θα πρέπει, ως εκ τούτου, να ενισχυθούν. Η οργανωτική διάρθρωση θα πρέπει να απεικονίζει με σαφήνεια τις γραμμές αρμοδιοτήτων και αναφοράς μεταξύ των κατά τόπους υπηρεσιών / τελωνείων και της κεντρικής υπηρεσίας. Η έκθεση της Επιτροπής Αξιολόγησης των Δομών δεν αναφέρεται στο ζήτημα αυτό.

98. **Αρκετές βασικές λειτουργίες δεν υποστηρίζονται από την τρέχουσα οργανωτική δομή της ΓΔΤ & ΕΦΚ.** Μερικές από αυτές καλύπτονται από άλλες οργανωτικές μονάδες της ΓΓΔΕ ή του Υπουργείου Οικονομικών, όπως ο προϋπολογισμός, οι διεθνείς σχέσεις, η εκπαίδευση και το τελωνειακό εργαστήριο. Ωστόσο, ορισμένες βασικές λειτουργίες λείπουν από την οργανωτική δομή της ΓΔΤ & ΕΦΚ.

- Σε αντίθεση με πολλά άλλα κράτη μέλη της ΕΕ δεν υπάρχει σαφής λειτουργία στη ΓΔΤ & ΕΦΚ για τη Διευκόλυνση του Εμπορίου. Σύμφωνα με τον Εκσυγχρονισμένο Τελωνειακό Κώδικα της ΕΕ (MCC), η εξασφάλιση δέουσας ισορροπίας μεταξύ τελωνειακών ελέγχων και διευκόλυνσης του νόμιμου εμπορίου αποτελεί βασικό καθήκον των Τελωνειακών Διοικήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
- Στην παρούσα δομή της ΓΔΤ & ΕΦΚ δεν υφίσταται λειτουργία υπεύθυνη για την εξωτερική επικοινωνία. Η ενημέρωση των οικονομικών φορέων ωστόσο αποτελεί κρίσιμο μέσο για τη διευκόλυνση του εμπορίου.
- Η λειτουργία που αφορά τις πληροφορίες ασφαλείας εμφανίζεται να υστερεί σε ανάπτυξη στην τρέχουσα δομή της ΓΔΤ & ΕΦΚ. Η χρήση πληροφοριών ασφαλείας για την υλοποίηση στοχευμένων δράσεων επιβολής αποτελεί κεντρικό άξονα μιας σύγχρονης τελωνειακής διοίκησης. Θα πρέπει να υπάρχει ένα σύστημα για τη διοχέτευση των πληροφοριών που αφορούν θέματα επιβολής και συμμόρφωσης από

τους αρμόδιους τομείς ενός τμήματος σε μια μονάδα πληροφοριών (intelligence).

- *Η λειτουργία της διαχείρισης κινδύνου υπάρχει στην ΓΔΤ & ΕΦΚ αλλά χρειάζεται ενίσχυση. Για μια άρτια και αποτελεσματική διαδικασία διαχείρισης κινδύνου απαιτούνται κατάλληλα εργαλεία και εξειδικευμένο προσωπικό. Συγκεκριμένα, τα πληροφοριακά συστήματα είναι κρίσιμης σημασίας δεδομένου του όγκου, της ταχύτητας και της πολυπλοκότητας των διεθνών εμπορικών συναλλαγών σήμερα. Η λειτουργία της διαχείρισης κινδύνου θα αποτελέσει κεντρικό άξονα με την πλήρη εφαρμογή του ανάλογου εργαλείου Διαχείρισης Κινδύνου στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού τελωνείου (ICISnet).*
- *Δεν υπάρχει σαφής λειτουργία όσον αφορά την ασφάλεια της αλυσίδας εφοδιασμού στη ΓΔΤ & ΕΦΚ. Η ενίσχυση της ασφάλειας της διεθνούς διατεματικής εφοδιαστικής αλυσίδας μέσω της υιοθέτησης μιας προσέγγισης για την εξισορρόπηση των μέτρων ασφάλειας και της διευκόλυνσης των συναλλαγών αποτελεί κεντρική λειτουργία των τελωνείων.*
- *Τα ζητήματα της Δεοντολογίας και του Εσωτερικού Ελέγχου τέθηκαν σε κυβερνητικό επίπεδο μόνο και στην παρούσα φάση δεν υπάρχει ειδική μονάδα που να ασχολείται με το θέμα αυτό στην κεντρική υπηρεσία της ΓΔΤ & ΕΦΚ. Τα ζητήματα αυτά θα πρέπει να συμπεριληφθούν στη νέα δομή της ΓΓΔΕ.*

99. **Στη δομή που προτείνει η Επιτροπή Αξιολόγησης Δομών δεν υπάρχει λειτουργία διοικητικής υποστήριξης για την κάλυψη συγκεκριμένων λειτουργιών προμηθειών τελωνειακού εξοπλισμού (π.χ. όπλων, μηχανημάτων x-Ray για δράσεις επιβολής) καθώς και εσωτερικής επικοινωνίας και συντονισμού εντός της ΓΔΤ & ΕΦΚ.** Οι λειτουργίες διαχείρισης προσωπικού προβλέπεται να κεντριοποιηθούν στο επίπεδο της ΓΓΔΕ. Σε προηγούμενες αναδιοργανώσεις έγινε συγχώνευση ανεξάρτητων διευθύνσεων και τμημάτων σε οργανωτικές μονάδες με ποικίλες, μη συναφείς λειτουργίες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Διεύθυνση Προσωπικού Τελωνείων. Η διεύθυνση αυτή λειτουργεί σαν μια κοινή μονάδα διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων, είναι όμως επιπλέον αρμόδια για την οργάνωση και τον συντονισμό των εργασιών καθώς και την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού (π.χ. μηχανήματα x-Ray, όπλα) που αποτελεί πολύ ειδικό τελωνειακό αντικείμενο. Εφόσον κεντριοποιηθεί η διαχείριση προσωπικού στο επίπεδο της ΓΓΔΕ, οι λειτουργίες αυτές θα πρέπει να υπαχθούν πάλι στη ΓΔΤ & ΕΦΚ.

100. **Η λειτουργία της διευκόλυνσης του εμπορίου πρέπει να ενισχυθεί για να διασφαλιστεί ο εξορθολογισμός, η απλοποίηση και η εύκολη πρόσβαση σε τελωνειακές διαδικασίες, η μείωση του διοικητικού φόρτου και κόστους, η ευκολότερη πρόσβαση στην πληροφόρηση και η καλύτερη εξυπηρέτηση των συναλλασσομένων μέσω πληροφοριακών συστημάτων.** Οι αρμόδιοι Υπουργοί έχουν συνυπογράψει μια Εθνική Στρατηγική για τη Διευκόλυνση του Εξωτερικού Εμπορίου στην Ελλάδα η οποία προβλέπει μια φιλόδοξη αναθεώρηση των τελωνειακών διαδικασιών. Η μεταρρυθμιστική διαδικασία θα υλοποιηθεί με την υποστήριξη της ΕΕ, της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE) και του Παγκόσμιου Οργανισμού Τελωνείων (WCO) και περιλαμβάνει ένα πιλοτικό πρόγραμμα για τα τελωνεία. Η εξωτερική επικοινωνία αποτελεί κεντρικό στοιχείο της μεταρρύθμισης.

101. **Πρέπει να διασφαλιστεί η πλήρης υλοποίηση του προγράμματος της ΕΕ για το Ηλεκτρονικό Τελωνείο (e-Customs).** Η υλοποίηση του Ηλεκτρονικού Τελωνείου αποτελεί ζήτημα κεντρικής σημασίας για τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής διοίκησης και τη διευκόλυνση του εμπορίου. Η εισαγωγή και εφαρμογή των συστημάτων του ηλεκτρονικού τελωνείου αποτελεί ισχυρή δέσμευση προς την ΕΕ και η αδιάλειπτη ανάπτυξη και συντήρηση των κρίσιμων πληροφοριακών υπηρεσιών και διασυνδέσεων με κεντρικές βάσεις δεδομένων της ΕΕ θα μπορούσε να διασφαλιστεί μέσω της ένταξης της υποστήριξης του συστήματος ICIS στη λειτουργία της διευκόλυνσης του εμπορίου. Θα πρέπει να εξετασθεί μια σαφής κατανομή λειτουργιών Διευκόλυνσης του Εμπορίου η οποία θα περιλαμβάνει την εξωτερική επικοινωνία και την υποστήριξη του ICIS.

102. **Η πρόταση της Επιτροπής Αξιολόγησης Δομών για μείωση του αριθμού των τμημάτων στην κεντρική υπηρεσία θα πρέπει να επανεξετασθεί.** Η μείωση του αριθμού των τμημάτων στην Κ.Υ. από 28 σε 10 ενδέχεται να μην δικαιολογείται, δεδομένου ότι αρκετά από αυτά δεν έχουν συναφές αντικείμενο, καθώς διαφορετικές λειτουργίες έχουν συγχωνευθεί σε μια οργανωτική μονάδα. Η οργανωτική δομή θα πρέπει να απεικονίζει τη διαφορετική φύση των αντικειμένων. Εντούτοις, συνιστάται η μεταφορά της λειτουργίας ΦΠΑ από τη Δασμολογική Διεύθυνση στη Διεύθυνση ΕΦΚ και ΦΠΑ.

103. **Οποιαδήποτε μείωση του αριθμού των τμημάτων των τελωνείων θα πρέπει να εκτιμηθεί στο πλαίσιο μιας πλήρους αναθεώρησης της δομής των τοπικών υπηρεσιών.** Το Δικαστικό τμήμα που ασχολείται με την επιβολή προστίμων μπορεί να συγχωνευθεί με τη διοικητική λειτουργία, ενώ από τα 4 τμήματα θα μπορούσε να καταργηθεί ένα, ανάλογα με τις κατά τόπους συνθήκες και ανάγκες. Ωστόσο, το κλιμάκιο θεωρεί πως θα ήταν πρόωγη η δρομολόγηση μιας αναδιοργάνωσης των τελωνείων πριν από το σχεδιαζόμενο πιλοτικό πρόγραμμα για τα τελωνεία.

104. **Η ανάπτυξη της λειτουργίας των πληροφοριών ασφαλείας υστερεί στη ΓΔΤ & ΕΦΚ.** Επειδή η παραγωγή πληροφοριών ασφαλείας αποτελεί εξειδικευμένη λειτουργία με υψηλό βαθμό ανάλυσης και δεδομένου ότι το πεδίο επικέντρωσής της περιλαμβάνει ένα μεγάλο φάσμα δραστηριοτήτων επιβολής, πολλές διοικήσεις δημιουργούν μια δική τους μονάδα πληροφοριών (intelligence) ως ξεχωριστό φορέα. Η λειτουργία πληροφοριών ασφαλείας θα πρέπει να υπάγεται στη Διεύθυνση Ελέγχου αλλά να έχει σαφείς γραμμές επικοινωνίας με άλλους τομείς και άλλες μονάδες ελέγχου επιβολής και συμμόρφωσης τόσο στην Κ.Υ. όσο και στις κατά τόπους υπηρεσίες.

105. **Η λειτουργία της διαχείρισης κινδύνου πρέπει να ενισχυθεί, ενώ δεν υπάρχει οργανωτική μονάδα με ρητή αρμοδιότητα για τον έλεγχο της εφοδιαστικής αλυσίδας.** Η αποτελεσματική διαχείριση κινδύνου όσον αφορά την κυκλοφορία αγαθών μέσω της διεθνούς αλυσίδας εφοδιασμού είναι κρίσιμης σημασίας για την ασφάλεια και ουσιώδης για τη διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου και την προστασία των δημοσιονομικών και οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και των κρατών μελών της. Η διαχείριση κινδύνου είναι μια συνεχής διαδικασία που περιλαμβάνει τον προσδιορισμό κινδύνων και απειλών, την αξιολόγηση και ανάλυσή τους και την ανάπτυξη κατάλληλων μέτρων αντιμετώπισής τους. Είναι απαραίτητη η ενασχόληση με τις συνέπειες και τα επακόλουθα κινδύνων που πραγματοποιούνται. Η διαχείριση κινδύνου και ο έλεγχος της αλυσίδας εφοδιασμού θα



πρέπει να αποτελούν λειτουργίες ρητά υπαγόμενες στη Διεύθυνση Ελέγχου. Οι αρχές έχουν δεσμευθεί να αναθεωρήσουν πλήρως το σύστημα διαχείρισης κινδύνου στο πλαίσιο του Οδικού Χάρτη για τη Διευκόλυνση του Εμπορίου.

### **Συστάσεις**

#### *Σε επίπεδο ΓΓΔΕ*

- Υπαγωγή του ΣΔΟΕ στο εύρος αρμοδιοτήτων της ΓΓΔΕ ως ένα πρώτο βήμα για την ένταξή του στη Διοίκηση Εσόδων.
- Υπαγωγή της ΓΓΠΣ στις αρμοδιότητες της ΓΓΔΕ.
- Αναπροσδιορισμός ενός πιο σύγχρονου ρόλου για το Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης.
- Μεταφορά των λειτουργιών που αφορούν τη φορολογική πολιτική στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών και άλλων λειτουργιών πιο διοικητικού χαρακτήρα στη Φορολογική Διοίκηση εντός της ΓΓΔΕ.
- Ένταξη των Εσωτερικών Υποθέσεων και του Εσωτερικού Ελέγχου στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης ως βασικών εργαλείων για την υποστήριξη του Γενικού Γραμματέως.

#### *Για τη Φορολογική Διοίκηση*

- Ανάπτυξη μιας κάθετης διοικητικής δομής για τις λειτουργίες εντός της Φορολογικής Διοίκησης όπου σημαντικές επιχειρησιακές υπηρεσίες όπως π.χ. οι Λειτουργίες Είσπραξης της ΔΟΥ ΜΕΦΟ θα υπάγονται απευθείας στο Γενικό Διευθυντή Φορολογικής Διοίκησης, ενώ άλλες επιχειρησιακές λειτουργίες θα είναι συγκεντρωμένες σε 5-7 Περιφερειακές Υπηρεσίες οι οποίες θα υπάγονται στο Γενικό Διευθυντή.

#### *Για την τελωνειακή διοίκηση*

- Σαφής διαχωρισμός μεταξύ επιτελικών και επιχειρησιακών λειτουργιών στη ΓΔΤ & ΕΦΚ.

- Δημιουργία λειτουργίας για τη διευκόλυνση του εμπορίου που θα περιλαμβάνει την εξωτερική επικοινωνία και την υποστήριξη του συστήματος ICIS εντός της ΓΔΤ & ΕΦΚ.
- Συγχώνευση των τμημάτων "Διοικητικής Υποστήριξης" και "Δικαστικού" στις τοπικές τελωνειακές υπηρεσίες και διατήρησή τους ως ένα τμήμα στα μεγάλα τελωνεία.
- Διατήρηση των τμημάτων "γραμματείας" και "ερευνητικών μέσων" στη ΓΔΤ & ΕΦΚ και ένταξή τους στη νέα λειτουργία διοικητικής υποστήριξης.
- Δημιουργία λειτουργιών για τις πληροφορίες ασφαλείας και τη διαχείριση κινδύνου στη Διεύθυνση Ελέγχου.

#### IV. ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ

106. Τους τελευταίους τρεις μήνες οι δραστηριότητες Τεχνικής Βοήθειας (TB) συνεχίστηκαν με σταθερούς ρυθμούς και συμπεριλαμβάνουν δράσεις στους ακόλουθους τομείς από τον Οκτώβριο 2012:

- Είσπραξη οφειλών, με την υποστήριξη του αρμόδιου εγκατεστημένου στην Αθήνα συμβούλου, με επικέντρωση στις αυτοματοποιημένες ειδοποιήσεις, το σύστημα διαχείρισης οφειλών υπό συνολικό πρίσμα (end-to-end), την εκπαίδευση για το τηλεφωνικό κέντρο,
- Έλεγχος ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ, με εκπαίδευση 60 ελεγκτών σε έμμεσες ελεγκτικές μεθόδους τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο,
- Έλεγχος μεγάλων φορολογουμένων, με διερευνητικό κλιμάκιο για τον έλεγχο μεγάλων φορολογουμένων στον κατασκευαστικό τομέα τον Οκτώβριο,
- Χρήση λογισμικού ελέγχου (σύστημα ενσωμάτωσης αρχείων SESAM), με την εκπαίδευση ελεγκτών της ΔΟΥ ΜΕΦΟ (45 ελεγκτές σε έναν κύκλο εκπαίδευσης για αρχαρίους και 13 σε έναν κύκλο για προχωρημένους),
- Σχεδιασμός ελέγχου και ανάλυση κινδύνου, με επίκεντρο κυρίως την άμεση ανάγκη να διαμορφωθεί ένα απλό σύστημα ανάλυσης κινδύνου για την επιλογή των υποθέσεων που πρόκειται να παραγραφούν στα τέλη του 2013, με στόχο τη βελτίωση της επιλογής υποθέσεων για φορολογικό έλεγχο φυσικών και νομικών προσώπων,
- Πάταξη της διαφθοράς και θέματα ακεραιότητας, στα οποία έχει παρασχεθεί TB από τα μόνιμα εγκατεστημένα στελέχη της Ομάδας Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα (TFGR) και του ΔΝΤ για την εκπόνηση μιας στρατηγικής πάταξης της διαφθοράς για τη φορολογική διοίκηση και
- Οργάνωση - τομέας στον οποίο ο ανώτερος μόνιμος σύμβουλος του ΔΝΤ στην Ελλάδα καθώς και εμπειρογνώμονες βραχείας παραμονής συνέδραμαν τις εργασίες της Ομάδας Εργασίας για τη Θεσμική Μεταρρύθμιση και παρείχαν συμβουλές για την αξιολόγηση των δομών της φορολογικής διοίκησης.

**Ε. Παρά τις ενίοτε αντίξοες συνθήκες στο πεδίο, η αποδοχή της TB και η**

**αναγνώριση και εκτίμηση της υψηλού επιπέδου παρεχόμενης εμπειρογνωμοσύνης είναι εξαιρετικά θετικές.** Η παροχή εμπειρογνωμοσύνης από το ΔΝΤ, την ΕΕπ και τα κράτη μέλη της ΕΕ αντιμετώπισαν ορισμένες πρακτικές δυσκολίες κατά τους τρεις τελευταίους μήνες λόγω απεργιών του μετρό ή των άλλων μέσων μεταφοράς και γενικών στάσεων εργασίας. Συνολικά, ωστόσο, η συνεργασία με την ελληνική φορολογική διοίκηση ήταν ομαλή, ενώ η ειδική μονάδα στη Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού διαδραμάτισε κεντρικό ρόλο στη διευθέτηση πρακτικών ζητημάτων για την υλοποίηση του προγράμματος ΤΒ. Η αποδοχή από τους συμμετέχοντες ήταν εν γένει θετική.

**F. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί η ανάγκη συνέχισης της εκπαίδευσης στην πράξη και ενσωμάτωσής της σε ένα δομημένο πρόγραμμα.** Η εκπαίδευση στο SESAM αποτελεί μια καλή βάση μελέτης, και δίνει πλέον τη δυνατότητα σε όσους συμμετείχαν να εκπαιδεύσουν άλλους ελεγκτές, καθιερώνοντας με επιτυχία ένα σχήμα 'εκπαίδευσης εκπαιδευτών'. Τούτο θα πρέπει να επεκταθεί σε άλλους τομείς, με πρώτη προτεραιότητα τη βασική εκπαίδευση ελεγκτών, ενώ ο ορισμός εκπαιδευτών πλήρους απασχόλησης θα αποτελούσε ένα θετικό βήμα προς την ανασυγκρότηση ενδο-υπηρεσιακής εκπαίδευσης επικεντρωμένης στις ειδικές δεξιότητες που απαιτούνται στη φορολογική διοίκηση. Η ακεραιότητα και πάταξη της διαφθοράς αποτελούν ένα περαιτέρω πεδίο δράσης, στο πλαίσιο του οποίου δημιουργήθηκε μια ειδική ομάδα υπό τη Διευθύντρια Φορολογικής Συμμόρφωσης, διασφαλίζοντας έτσι την ταύτιση της ομάδας με τους σκοπούς του εγχειρήματος υπό την καθοδήγηση μιας ισχυρής επικεφαλής η οποία αξιοποίησε ευφυώς τις συμβουλές της ΤΒ για την εκπόνηση μιας στρατηγικής της φορολογικής διοίκησης κατά της διαφθοράς. Από την άλλη βέβαια, κάποιες δραστηριότητες ΤΒ δεν παρήγαγαν άμεσα συγκεκριμένα αποτελέσματα. **Για παράδειγμα, η απουσία Υπουργικής Απόφασης για τις έμμεσες μεθόδους ελέγχου εξακολουθεί να εμποδίζει τους ελεγκτές ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ να εφαρμόζουν τις εν λόγω μεθόδους, στις οποίες και εκπαιδεύτηκαν στα τέλη του 2012.** Τούτο θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν κατά τον μελλοντικό σχεδιασμό προγραμμάτων ΤΒ: από ελληνικής πλευράς θα πρέπει να ενισχυθεί η εκπλήρωση των νομοθετικών προϋποθέσεων ώστε η ΤΒ να είναι αποτελεσματική και να εντάσσεται σε ένα αποτελεσματικό σχέδιο δράσης για κάθε άξονα εργασίας.

**G. Μια σύσκεψη που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες (17 Δεκεμβρίου 2012) παρείχε στις ελληνικές αρχές και στους παρόχους ΤΒ την ευκαιρία να συζητήσουν το αναθεωρημένο σχέδιο ΤΒ για τα πρώτα δύο τρίμηνα του 2013.** Το σχέδιο αυτό βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στο πρόγραμμα που εκπόνησε το κλιμάκιο ΕΕπ-ΔΝΤ τον περασμένο Οκτώβριο, και προβλέπει τη συνέχιση των δραστηριοτήτων που βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη στον τομέα της είσπραξης οφειλών, με επέκταση σε άλλους τομείς (εκπαίδευση του προσωπικού είσπραξης οφειλών, συνδρομή στην αναθεώρηση της νομοθεσίας περί διαγραφής οφειλών). Στον τομέα του ελέγχου, οι δράσεις θα περιλαμβάνουν βοήθεια για τη συγκρότηση βασικής εκπαίδευσης ελεγκτών σε θέματα ελέγχου στο πλαίσιο του σχήματος "εκπαίδευσης εκπαιδευτών". Στον τομέα της ανάλυσης κινδύνου και του σχεδιασμού, το έργο που έχει ήδη ξεκινήσει για τις τεχνικές ανάλυσης κινδύνου θα πρέπει να συνεχιστεί με πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Στον τομέα του ΦΠΑ, μετά την ολοκλήρωση του πλαισίου ανάλυσης κινδύνου που προτάθηκε από το κλιμάκιο

του Νοεμβρίου, θα πρέπει να ακολουθήσουν επιπρόσθετες ενέργειες ΤΒ για τον έγκαιρο εντοπισμό περιπτώσεων απάτης με ΦΠΑ.

**Θα ξαναρχίσουν επίσης οι δράσεις ΤΒ στο πεδίο της επίλυσης διαφορών και του εσωτερικού ελέγχου, και θα συνεχιστούν στο πεδίο της μεταρρύθμισης της διακυβέρνησης (μέσω της ΔΔΥ του ΔΝΤ) και στην εκπόνηση ενός Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών (ΔΔΥ του ΔΝΤ και ΓΔ TAXUD της ΕΕπ) που αποτελεί βασικό στοιχείο για την προώθηση της μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης και των βασικών διαδικασιών της. Για λεπτομέρειες αναφορικά με το πρόγραμμα ΤΒ κατά το πρώτο και δεύτερο τρίμηνο του 2013, βλ. Παράρτημα 4.**

Παράρτημα 1. Ελάχιστες Προϋποθέσεις Διακυβέρνησης για Αυτονομία στη Φορολογική Διοίκηση

| Συντάξεις από την αποστολή του Απριλίου 2012  | Ελάχιστες Προϋποθέσεις  | Θέματα προς εξέταση σχετικά με την Εναλλακτική #1   |
|---|---|---|
| 1. ανεξάρτητο διοικητικό σώμα προσηλωμένο στο αντικείμενό του   | Ενιαίος οργανισμός, υπαγόμενος στον Υπουργό Οικονομικών. Αυτό πρέπει να είναι σαφές σε κάθε νομοθέτημα που επηρεάζει το Υπουργείο Οικονομικών και τη δομή του.  | Αυτό θα χρειαστεί κάποια νομοθετική αλλαγή; Ποια ζητήματα ανακύπτουν με τη δημιουργία ανεξαρτησίας από το υπόλοιπο Υπουργείο Οικονομικών; (Κατεύθυνση πολιτικής, κοινές υπηρεσίες κτλ) Ποια νομικά ζητήματα ενέχει η θέσπιση ενιαίας γενικής γραμματείας υπό έναν Γενικό Γραμματέα;   |
| 2. πλήρως εξουσιοδοτημένη να διαχειρίζεται και να επιβάλλει το φορολογικό δίκαιο, με σαφή καθορισμό των προς τούτο απαιτούμενων αρμοδιοτήτων και απολογιστικών ευθυνών  | Οι εξουσίες και αρμοδιότητες στους φορολογικούς νόμους πρέπει να εκχωρούνται <u>άμεσα</u> στον Επικεφαλής της φορολογικής διοίκησης στη νομοθεσία (ή <u>έμμεσα</u> μέσω του Υπουργού εάν οι νόμοι περί εσόδων εκχωρούν άμεσα τις αρμοδιότητες μόνον στον Υπουργό) και ο Επικεφαλής πρέπει να μπορεί περαιτέρω να εκχωρεί εξουσίες σε στελέχη στο επιχειρησιακό επίπεδο. | Πρέπει να εξεταστούν οι φορολογικοί νόμοι ώστε να διασφαλιστεί ότι δεν υπάρχει κώλυμα για την επίτευξη αυτής της ελάχιστης προϋπόθεσης. Ενδέχεται διάφορα άτομα στο υφιστάμενο σύστημα να απολέσουν εξουσία και έλεγχο, και ενδεχομένως να χάσουν εκχωρηθείσες αρμοδιότητες τις οποίες ασκούν σήμερα. Είναι πιθανόν να χρειαστεί προσαρμογή της νομοθεσίας. Δεν μπορεί να υπάρξει καμία εξουσία ή αρμοδιότητα ασκούμενη από οιονδήποτε εκτός της φορολογικής διοίκησης (εκτός ίσως από τον Υπουργό, αν και αυτό θα πρέπει να είναι σπάνιο). Έτσι διασφαλίζεται ότι δεν θα υπάρχει καμία πολιτική παρέμβαση στις κρίσιμες λειτουργίες εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας, όπως π.χ. τον έλεγχο των φορολογουμένων. |
| 3. υπό την ηγεσία ενός 'Διευθύνοντος Συμβούλου', προσώπου μη-πολιτικού, διοριζόμενου για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ανεξαρτήτως του χρονικού ορίζοντα της μίας ή της άλλης κυβέρνησης, και υπεύθυνου για το σύνολο του οργανισμού, περιλαμβανομένου και του δικτύου των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του | Στην πραγματικότητα, και υπό την προϋπόθεση της δέουσας λογοδοσίας, ο Επικεφαλής πρέπει να έχει τον έλεγχο όλων των πτυχών του οργανισμού.  | Θα χρειαστεί απαραίτητος νομοθεσία για αυτού του τύπου το διορισμό. Αυτό ενδέχεται επίσης να προϋποθέτει χαλάρωση των προϋποθέσεων και των ελέγχων της κεντρικής υπηρεσίας ως προς την οργανωτική δομή.   |
| 4. με επαρκή αυτονομία ώστε να διαχειρίζεται τις επιχειρησιακές διοικητικές λειτουργίες της φορολογικής διοίκησης –   | Ευελιξία ως προς τον προϋπολογισμό<br><br>Αρμοδιότητα πραγματοποίησης οργανωτικών αλλαγών   | Ο Επικεφαλής πρέπει να έχει τη δυνατότητα να μεταφέρει κονδύλια μεταξύ κατηγοριών του προϋπολογισμού, εντός ορισμένων ορίων, ώστε να παρέχεται επιχειρησιακή ευελιξία.<br><br>Ο Επικεφαλής πρέπει να έχει τη δυνατότητα να υλοποιεί οργανωτικές αλλαγές με σκοπό την προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.   |
|   |   | Διατίθεται αυτή η ευελιξία στο υφιστάμενο σύστημα για τη Δημόσια Διοίκηση; Αν όχι, τι θα έπρεπε να γίνει ώστε να τεθεί στη διάθεση της φορολογικής διοίκησης; (νομοθεσία; Απόφαση Κυβέρνησης;)  |
|   |   | Διατίθεται αυτή η ευελιξία στο υφιστάμενο σύστημα για τη Δημόσια Διοίκηση; Αν όχι, τι θα έπρεπε να γίνει ώστε να τεθεί στη διάθεση του Επικεφαλής; (νομοθεσία; Απόφαση Κυβέρνησης;)   |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| <p>περιλαμβανομένων και των ανθρώπινων πόρων – με βάση τις αναθεθείσες αρμοδιότητές της, τους διαθέσιμους πόρους της, την απολογιστική της ευθύνη και τη διαφάνεια</p> | <p>Ανθρώπινοι Πόροι<br/>- διορισμοί</p>         | <p>Ο Επικεφαλής πρέπει να έχει επαρκή αυτονομία ώστε να κάνει απρόσκοπτα τουλάχιστον το 90% του συνόλου των διορισμών (από εξωτερικές προσλήψεις ή εσωτερικές προαγωγές), ακολουθώντας φυσικά αντικειμενικές και διαφανείς διαδικασίες με μηχανισμούς έννομης προστασίας και απολογιστική ευθύνη. Οι κανόνες για τις διαδικασίες επιλογής, περιλαμβανομένων και των κριτηρίων επιλογής, είναι δυνατόν να (θα) ορίζονται σε νόμο περί απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, αλλά η φορολογική διοίκηση θα έχει μέγιστη ευχέρεια για τους διορισμούς, υπό κάποια εποπτεία. Οι κεντρικές υπηρεσίες θα μπορούσαν να διατηρήσουν κάποια περιορισμένη ανάμειξη (π.χ. για ανώτερες επιτελικές θέσεις). <b>Καμία πολιτική ανάμειξη δεν θα πρέπει να υπάρχει σε κανένα διορισμό.</b></p> | <p>Μπορεί να παρασχεθεί αυτή η ευελιξία με τους υφιστάμενους κανονισμούς; Μπορεί να μεγιστοποιηθεί η εξουσιοδότηση της κεντρικής υπηρεσίας ώστε να παρασχεθεί η αυτονομία που απαιτείται προκειμένου η φορολογική διοίκηση να είναι αποτελεσματική και αποδοτική;<br/>Υπάρχουν μήπως συστημικά προβλήματα ή εμπόδια στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για την απασχόληση στη Δημόσια Διοίκηση;</p>   |
|  | <p>Ανθρώπινοι Πόροι<br/>– ταξινόμηση θέσεων</p> | <p>Πρέπει η φορολογική διοίκηση να αποκτήσει μία διάρθρωση θέσεων η οποία να μπορεί να είναι ανταγωνιστική και να εξασφαλίζει ότι οι απαιτούμενες δεξιότητες και η αναγκαία εξειδίκευση θα είναι εγκαίρως διαθέσιμες.</p>  | <p>Το σημερινό σύστημα ταξινόμησης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση ανταποκρίνεται στις ανάγκες; Αν όχι, πώς μπορούν να γίνουν προσαρμογές ώστε η φορολογική διοίκηση να πληροί τις ελάχιστες προϋποθέσεις;</p>  |
|  | <p>Ανθρώπινοι Πόροι<br/>- αποδοχές</p>          | <p><b>Τα επίπεδα αμοιβών πρέπει να είναι ανταγωνιστικά με αυτά του ιδιωτικού τομέα, ιδιαίτερος για επαγγελματίες ελεγκτές.</b></p>   | <p>Όποια εναλλακτική και αν υιοθετηθεί, θα υπάρχει κυβερνητικός έλεγχος των αμοιβών, μέσω κανονισμών προϋπολογισμού αν όχι άμεσα. Είναι όμως, η φορολογική διοίκηση σε θέση να επηρεάσει τα επίπεδα αμοιβών, ιδιαίτερος για το καταρτισμένο προσωπικό; Σημειώνεται ότι αυτή η ελάχιστη προϋπόθεση είναι ενδεχομένως δύσκολο να επιτευχθεί στο σημερινό περιβάλλον όπου τα επίπεδα των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων έχουν πληγεί από τα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης.</p> |

eiothiakoi.org

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>Ανθρώπινοι Πόροι<br/>– Ακεραιότητα,<br/>αξιολόγηση<br/>απόδοσης,<br/>πειθαρχικές<br/>κυρώσεις,<br/>περιλαμβανομένης<br/>και της απόλυσης</p> | <p>Χρειάζεται επαρκή αρμοδιότητα σε θέματα Ανθρωπίνων Πόρων ώστε να προάγει την ακεραιότητα, να διερευνά τη διαφθορά, και να προβαίνει σε πειθαρχικές ενέργειες, ακόμα και απολύσεις ή ποινικές διώξεις.</p> | <p>Το υφιστάμενο πλαίσιο Ανθρωπίνων Πόρων στην Ελλάδα θα επιτρέψει αυτές τις ελάχιστες προϋποθέσεις; Αν όχι, θα ήταν δυνατόν να ενισχυθεί η εξουσιοδότηση και/ή να υπάρξει νομοθεσία ώστε να πληρούνται οι ελάχιστες προϋποθέσεις;</p> |
| <p>Ανθρώπινοι Πόροι<br/>– κατάρτιση και<br/>ανάπτυξη</p>  | <p>Ο οργανισμός χρειάζεται πλήρη εξουσιοδότηση και προϋπολογισμό για την εκπαίδευση και ανάπτυξη του προσωπικού.</p>   | <p>Μπορεί αυτό να επιτευχθεί στο υφιστάμενο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης;</p>  |
| <p>Μετρήσεις<br/>απόδοσης</p>   | <p>Ο οργανισμός θα πρέπει να θεσπίσει (και να δημοσιοποιήσει) δείκτες απόδοσης (προς έγκριση από τον Υπουργό/την Κυβέρνηση).</p>   | <p>Μπορεί αυτό να επιτευχθεί στο υφιστάμενο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης;</p>  |
| <p>Στρατηγικός<br/>Σχεδιασμός</p>   | <p>Ο οργανισμός θα πρέπει να αναπτύξει και να δημοσιεύσει δικό του στρατηγικό σχέδιο (το οποίο θα εγκρίνεται από τον Υπουργό).</p>   | <p>Μπορεί αυτό να επιτευχθεί στο υφιστάμενο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης;</p>  |
| <p>Λογοδοσία (στους<br/>πολίτες και το<br/>Κοινοβούλιο)</p>   | <p>Ο οργανισμός θα πρέπει να συντάσσει και να υποβάλλει ετήσια έκθεση στον Υπουργό προς δημοσίευση.</p>  | <p>Μπορεί αυτό να επιτευχθεί στο υφιστάμενο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης;</p>  |

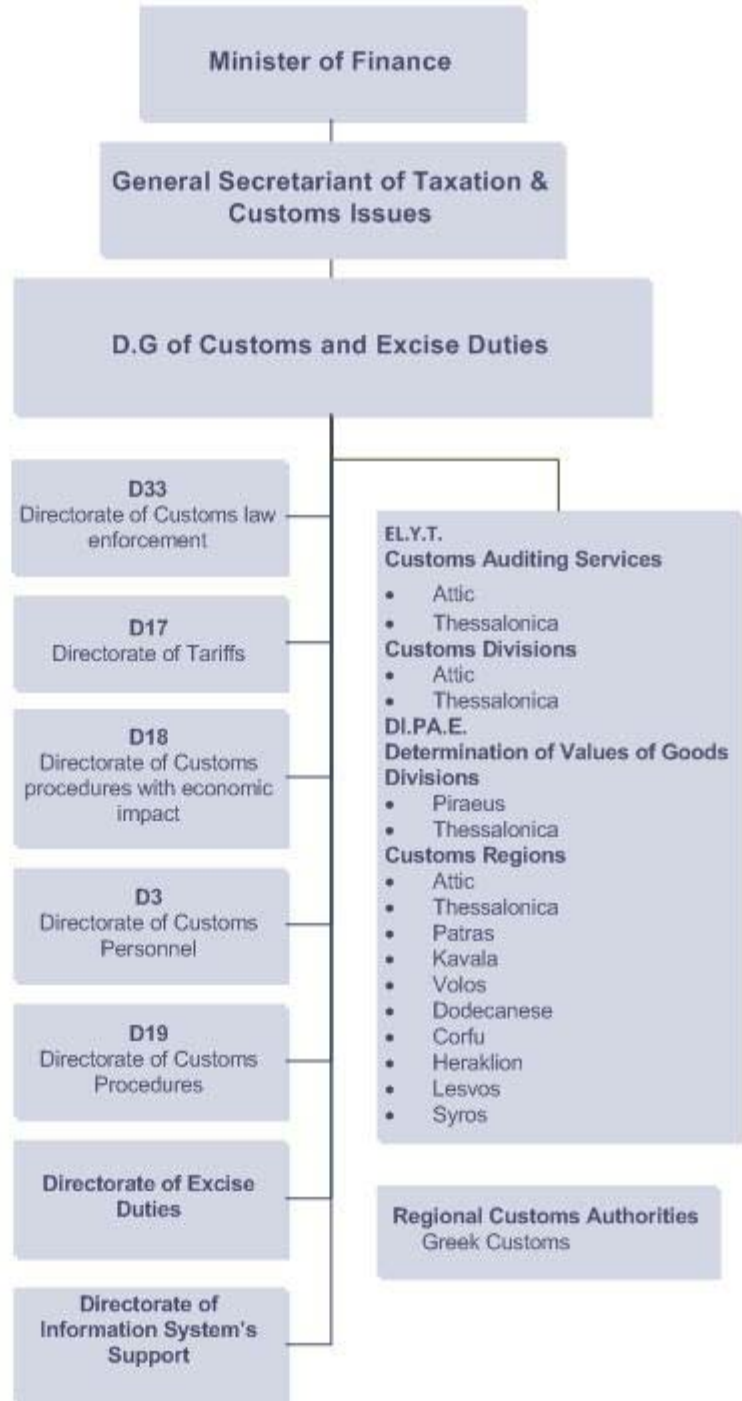
## Παράρτημα 2. Τρέχουσα Δομή της Γενικής Διεύθυνσης Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (ΓΔΤ & ΕΦΚ)

Η Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (ΓΔΤ & ΕΦΚ) είναι ενσωματωμένη στη δομή του Υπουργείου Οικονομικών.

Η δομή της Ελληνικής Διοίκησης Τελωνείων και ΕΦΚ περιλαμβάνει τρία επίπεδα, με την Κεντρική Υπηρεσία στην κορυφή, 10 Τελωνειακές Περιφέρειες, 5 Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες στη μεσαία βαθμίδα και 99 τελωνειακές μονάδες ταξινομημένες σε 4 διαφορετικές τάξεις στο τοπικό επίπεδο. Οι 10 Τελωνειακές Περιφέρειες διαθέτουν αδύναμη διοικητική δομή. Μόνον η 1η και η 2η Τελωνειακή Περιφέρεια (Αττικής και Θεσσαλονίκης αντίστοιχα) διαθέτουν δικές τους περιορισμένες δομές, ενώ οι άλλες δεν έχουν καμία ξεχωριστή δομή για τη λειτουργία αυτή. Τα 51 Τελωνεία Α' τάξης επιπέδου Διεύθυνσης που ασκούν πλήρεις αρμοδιότητες για τελωνειακά θέματα και ΕΦΚ περιλαμβάνουν 197 τμήματα. Τα 41 Β' τάξης Τελωνεία επιπέδου τμήματος διαθέτουν περιορισμένες λειτουργίες. Τα 3 Τελωνεία με τις λιγότερες λειτουργίες αποτελούν τις μικρότερες αυτοτελείς συστατικές μονάδες της διοίκησης τελωνείων και ΕΦΚ, ενώ τα 4 Τοπικά Τελωνειακά Γραφεία εξυπηρετούν μόνο λειτουργίες εποπτείας και υπάγονται σε τελωνεία Α' ή Β' τάξης. Το συνολικό προσωπικό αριθμεί 2.352 υπαλλήλους εκ των οποίων 1.267 πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Ο αριθμός των υπαλλήλων της Γενικής Διεύθυνσης είναι 226. Υπάρχουν 63 θέσεις Διευθυντών, 5 Προϊσταμένων Υποδιεύθυνσης, 9 θέσεις Υποδιευθυντών και 292 θέσεις Προϊσταμένων Τμήματος.

Τα τελωνεία των χερσαίων συνόρων είναι Α' ή Β' τάξης, αλλά δεν μπορούν να θέτουν σε κυκλοφορία εισαγόμενα προϊόντα (εκτός από εισαγόμενα μικρής αξίας κάτω των 3.000 ευρώ όπως προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία). Ο τελωνισμός προϊόντων οικιακής χρήσης γίνεται από τα τελωνεία στο εσωτερικό της χώρας. Η τάξη κάθε τελωνείου αντικατοπτρίζει τις ανάγκες του εμπορίου στην περιοχή, τη διαθεσιμότητα υπηρεσιών άλλων Υπουργείων, π.χ. Αγροτικής Ανάπτυξης (Φυτοϋγειονομικές, Κτηνιατρικές Υπηρεσίες κλπ.) που απαιτούνται για τον τελωνισμό συγκεκριμένων προϊόντων. Ένα Προεδρικό Διάταγμα καθορίζει τη δομή, την τάξη, την αλλαγή τάξης και την κατάργηση των περιφερειακών υπηρεσιών. Με Υπουργική Απόφαση καθορίζονται οι λειτουργίες κάθε τελωνείου. Η Γενική Διεύθυνση περιλαμβάνει 7 Διευθύνσεις με 28 Τμήματα. Το τρέχον οργανόγραμμα της ΓΔΤ & ΕΦΚ παρουσιάζεται πιο κάτω:





Η δομή αυτή είναι το αποτέλεσμα αναδιοργάνωσης που πραγματοποιήθηκε σε τρία στάδια από τον Μάρτιο 2011 έως τον Φεβρουάριο 2012 στο πλαίσιο του τριετούς Εθνικού Επιχειρησιακού Προγράμματος. Από την αναδιοργάνωση προέκυψε η κατάργηση 3 αποκεντρωμένων υπηρεσιών σε επίπεδο Διεύθυνσης, 9 Τελωνείων Α' τάξης (16%), 20 Τελωνείων Β' τάξης (33%), 9 Τελωνείων Γ' τάξης (75%) και 42 Τοπικών Τελωνειακών Γραφείων (92%), με αποτέλεσμα τον σημαντικό περιορισμό του αριθμού των θέσεων ευθύνης και του συνολικού προσωπικού κατά 16% σε σχέση με το 2011 και κατά 31 % σε

σχέση με το 2009. Τον Αύγουστο του 2011 οι οργανικές θέσεις είχαν μειωθεί κατά 41% σε ολόκληρη τη διοίκηση των Τελωνείων και ΕΦΚ.

### Παράρτημα 3. Αξιολόγηση ελεγκτών

Παράρτημα 3: Ενδεικτικό έντυπο αξιολόγησης απόδοσης προσωπικού και σχετική λίστα δεικτών απόδοσης

#### (α) Φόρμα αξιολόγησης απόδοσης προσωπικού

Όνοματεπώνυμο Υπαλλήλου:

Υπό εξέταση περίοδος:

Όνοματεπώνυμο Επόπτη/Προϊσταμένου:

| Φορολογικός Ελεγκτής<br>Ουσιώδη Στοιχεία Εργασίας |  | Επίπεδο Απόδοσης |      |        |
|---|--|------------------|------|--------|
|   |  | Υψηλό            | Μέσο | Χαμηλό |
| <b>1</b>  | <b>Συνεισφορά αξιολογούμενου</b>           |                  |      |        |
|   | A Αλληλεπίδραση στο χώρο εργασίας          |                  |      |        |
|   | B Συμμετοχή σε ομαδική εργασία             |                  |      |        |
|   | Γ Εργασιακό περιβάλλον                     |                  |      |        |
| <b>2</b>  | <b>Γνώσεις</b>                             |                  |      |        |
|   | A Φορολογική Νομοθεσία                     |                  |      |        |
|   | B Διαδικαστικές απαιτήσεις/ Οδηγίες        |                  |      |        |
|   | Γ Αρχές Λογιστικής και Φορολογίας          |                  |      |        |
| <b>3</b>  | <b>Εφαρμογή γνώσεων</b>                    |                  |      |        |
|   | A Εφαρμογή της Νομοθεσίας                  |                  |      |        |
|   | B Σχέσεις με φορολογούμενους               |                  |      |        |
|   | Γ Γραπτή επικοινωνία                       |                  |      |        |
| <b>4</b>  | <b>Αποτελέσματα - Ποιότητα</b>             |                  |      |        |
|   | A Εργαλεία Αναζήτησης & Αναλυτικές Μέθοδοι |                  |      |        |
|   | B Ολοκλήρωση Ανατεθεισών Εργασιών          |                  |      |        |
|   | Γ Τεχνολογία και Ασφάλεια                  |                  |      |        |
| <b>5</b>  | <b>Αποτελέσματα - Απόδοση</b>              |                  |      |        |
|   | A Έγκαιρη Ολοκλήρωση Εργασιών              |                  |      |        |
|   | B Ιεράρχηση προτεραιοτήτων                 |                  |      |        |
|   | Γ Συλλογή πληροφοριών & Ανάπτυξη δεδομένων |                  |      |        |

Σχόλια: (καταγράψτε εδώ τυχόν λόγους μειωμένης απόδοσης, π.χ. κενά σε δεξιότητες και γνώσεις)

Υπογραφή Προϊσταμένου:

Ημερομηνία:

Υπογραφή Υπαλλήλου:

Ημερομηνία:

## (b) Φύλλο Ελέγχου Δεικτών Αποδοτικότητας

| ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ   | ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ  |
|---|---|
| <p><b>Συνεισφορά Εργαζομένου</b></p> <p>Αλληλεπίδραση στο Χώρο Εργασίας</p> <p>Συμμετοχή στην Ομάδα Εργασίας</p> <p>Ηθική στο Χώρο Εργασίας</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Αλληλεπιδρά με ευγενικό και επαγγελματικό τρόπο με τους άλλους για να ενισχύσει και να διατηρήσει επαγγελματικές σχέσεις.</li> <li>• Συμμετέχει στον προσδιορισμό και στην επίλυση θεμάτων στο πλαίσιο ομαδικής εργασίας.</li> <li>• Συμμετέχει σε δραστηριότητες που διατηρούν ή βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα της ομαδικής εργασίας.</li> <li>• Συνεισφέρει ενεργά στη συνολική αποτελεσματικότητα της ομαδικής εργασίας.</li> <li>• Υποστηρίζει ένα περιβάλλον εργασίας χωρίς παραβιάσεις της δεοντολογίας ή της νομοθεσίας.</li> </ul>   |
| <p><b>Γνώσεις</b></p> <p>Φορολογική Νομοθεσία</p> <p>Διαδικαστικές Απαιτήσεις &amp; Οδηγίες</p> <p>Φορολογικές &amp; Λογιστικές Γνώσεις</p>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Επιδεικνύει πρακτική γνώση των φορολογικών νόμων και των εργαλείων αναζήτησής τους, για να διεκπεραιώσει αυτόνομα τη σχετική έρευνα.</li> <li>• Διεξάγει σχετική έρευνα χρησιμοποιώντας πηγές όπως φορολογικούς νόμους, υποθέσεις δικαστηρίων και αποφάσεις, για την επίλυση ζητημάτων και την επιμελή και πλήρη ολοκλήρωση εργασιών που του ανατίθενται.</li> <li>• Δείχνει ότι γνωρίζει στην πράξη τις διαδικασίες και οδηγίες.</li> <li>• Διεξάγει ανεξάρτητη σχετική έρευνα και ανάλυση των εσωτερικών διαδικασιών χρησιμοποιώντας διάφορες σχετικές πηγές όπως συναδέλφους, διευθυντές και διοικητικό προσωπικό για να επιλύσει θέματα ή για να ολοκληρώσει εργασίες με επιμέλεια και πληρότητα.</li> <li>• Επιδεικνύει πρακτική γνώση των φορολογικών και λογιστικών αρχών που απαιτούνται για να κατανοήσει, να ελέγξει την ακρίβεια και να αναλύσει τα βιβλία και στοιχεία ή τις οικονομικές καταστάσεις του φορολογούμενου.</li> <li>• Εντοπίζει και επιλύει θέματα ή τομείς όπου η συμμόρφωση είναι ελλιπής ή αμφισβητούμενη.</li> <li>• Αναγνωρίζει και εξετάζει ενδείξεις απάτης.</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Εφαρμογή της Γνώσης</b></p> <p>Εφαρμογή Φορολογικής Νομοθεσίας</p> <p>Σχέσεις με τους φορολογούμενους</p> <p>Γραπτή επικοινωνία</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Εκτελεί τις εργασίες με ολοκληρωμένο, κατανοητό, ακριβή και λογικό τρόπο.</li> <li>• Δηλώνει από πού πηγάζει η αρμοδιότητα και ακολουθεί ειλημμένες αποφάσεις και προηγούμενα δεδικασμένα για να κάνει σωστούς καταλογισμούς.</li> <li>• Αξιολογεί τη θέση του φορολογούμενου και την λαμβάνει υπόψη κατά τη διάρκεια της εξέλιξης της υπόθεσης.</li> <li>• Εξηγεί τις εναλλακτικές επιλογές του φορολογούμενου (π.χ. μερικές συμφωνίες, ρυθμίσεις, κτλ)</li> <li>• Επιδεικνύει καινοτόμες προσεγγίσεις στην επίλυση διαφορών ως προς την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας.</li> <li>• Εργάζεται ανεξάρτητα, με εξαίρεση σύνθετες υποθέσεις ή υποθέσεις που αντιμετωπίζει για πρώτη φορά.</li> <li>• Εξυπηρετεί ολοκληρωμένα τον φορολογούμενο, εντοπίζοντας τις εκπαιδευτικές ανάγκες και/ή ανησυχίες του και καλύπτοντας αυτές τις ανάγκες</li> <li>• Δίνει πληροφορίες που είναι πλήρεις, κατανοητές και παρουσιάζονται με λογικό και επαγγελματικό τρόπο.</li> <li>• Χρησιμοποιεί ξεκάθαρες και ακριβείς μεθόδους επικοινωνίας κατάλληλες για τον εκάστοτε ακροατή.</li> <li>• Ακούει και λαμβάνει υπόψη του τη γνώμη του φορολογούμενου.</li> <li>• Ακολουθεί τις διαδικασίες και τις οδηγίες</li> <li>• Είναι εφευρετικός/ή και ανεξάρτητος/η στις επαφές του με τους φορολογούμενους.</li> <li>• Συντάσσει γραπτά κείμενα που είναι πλήρη, ακριβή, κατανοητά και παρουσιάζονται με λογικό τρόπο σύμφωνα με τις διαδικασίες και τις οδηγίες.</li> <li>• Εργάζεται αυτόνομα με ελάχιστη επίβλεψη για να συντάξει ένα γραπτό κείμενο, με εξαίρεση τις σύνθετες περιπτώσεις.</li> <li>• Συντάσσει εκθέσεις που είναι αρκούντως λεπτομερείς, κατανοητές, και παραθέτουν με σαφήνεια τις εργασίες που ολοκληρώθηκαν και τα συμπεράσματα που εξήχθησαν.</li> </ul> |
|---|--|

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Ποιοτικά αποτελέσματα</b></p> <p>Εργαλεία Αναζήτησης &amp; Αναλυτικές Μέθοδοι</p> <p>Ολοκλήρωση Υποθέσεων</p> <p>Τεχνολογία και Ασφάλεια</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Χρησιμοποιεί κατάλληλες αναλυτικές μεθόδους και πηγές όπως συναδέλφους, προϊσταμένους και το υπόλοιπο προσωπικό ή καινοτόμες τεχνικές για να διενεργήσει αυτόνομα την έρευνά του.</li> <li>• Λαμβάνει υπόψη του την τρέχουσα φορολογική νομοθεσία, υποθέσεις δικαστηρίου και τη θέση του φορολογούμενου όταν ερευνά και αναλύει υποθέσεις.</li> <li>• Ερμηνεύει τα ευρήματα ανεξάρτητα και σωστά.</li> <li>• Ολοκληρώνει τις υποθέσεις με διεξοδικότητα, ακρίβεια, και εντός των θεσπισμένων κατευθυντήριων γραμμών.</li> <li>• Αναπτύσσει τα θέματα στο βαθμό που χρειάζεται για να επιλύσει ένα ζήτημα ή για να επιτύχει τη συμμόρφωση του φορολογούμενου.</li> <li>• Χρησιμοποιεί το κατάλληλο λογισμικό σύνταξης έκθεσης και/ή συντάσσει τα έγγραφα για το κλείσιμο της υπόθεσης, προκειμένου να διασφαλίσει τον ορθό χειρισμό και/ή καταχώριση αφού κλείσει η υπόθεση.</li> <li>• Χρησιμοποιεί μηχανογραφικά συστήματα (περιλαμβανομένου του ELENXIS) και ακολουθεί τις απαιτήσεις ασφάλειας χρησιμοποιώντας μόνο επίσημος εγκεκριμένο εξοπλισμό και λογισμικό.</li> <li>• Μεριμνά για την ασφάλεια των ευαίσθητων εγγράφων.</li> <li>• Μεριμνά για την ασφάλεια των δηλώσεων και των πληροφοριών που περιέχονται σε αυτές ώστε να μην δημοσιοποιηθούν χωρίς έγκριση.</li> <li>• Εφαρμόζει την πολιτική κατά της μη εξουσιοδοτημένης πρόσβασης.</li> </ul> |
| <p><b>Αποδοτικότητα</b></p> <p>Ολοκληρώνει τις εργασίες εγκαίρως</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ολοκληρώνει τις εργασίες που του ανατίθενται με τρόπο ώστε ο συνολικός χρόνος που δαπανά και η διάρκεια των ενεργειών να είναι ανάλογη με τη φύση και την πολυπλοκότητα της εργασίας.</li> <li>• Εντοπίζει ζητήματα που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη συμμόρφωση και σπανίως δαπανά χρόνο σε σημεία μικρής σημασίας.</li> <li>• Προγραμματίζει τη δουλειά στον αντίστοιχο χώρο για να ελαχιστοποιήσει τη διάρκεια αυτής.</li> </ul>   |

|   |  |
|---|--|
| <p>Ιεράρχηση εργασιών</p> <p>Συλλογή πληροφοριών και ανάπτυξη δεδομένων</p> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ιεραρχεί, σχεδιάζει και προγραμματίζει τις εργασίες με λογικό και έγκαιρο τρόπο</li><li>• Δαπανά χρόνο για μια εργασία ανάλογα με την προτεραιότητα αυτής.</li><li>• Ακολουθεί τις διαδικασίες για την αποτροπή της παραγραφής.</li><li>• Χρησιμοποιεί κατάλληλα αναλυτικά μέσα και διερευνητικές ή καινοτόμες τεχνικές για τη συλλογή και ανάπτυξη δεδομένων που είναι πλήρη, κατανοητά και λογικά παρουσιασμένα.</li><li>• Ερμηνεύει και ακολουθεί τις ισχύουσες διαδικασίες, οδηγίες και πρότυπα.</li></ul> |
|---|--|

Παράρτημα 4. Σχέδιο Προγράμματος Βραχυπρόθεσμης Τεχνικής Βοήθειας για το 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2013

| ΣΥΜΦΩΝΗΜΕΝΟΙ ΤΟΜΕΙΣ ΤΒ                              | ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΕΝΟΤΗΤΕΣ ΤΒ   |
|---|---|
| <b>1. ΕΙΣΠΡΑΞΗ ΟΦΕΙΛΩΝ</b>                          |   |
|   | 1. Ανάπτυξη και υλοποίηση αυτοματοποιημένου συστήματος υπενθυμίσεων, με σύστημα ανάλυσης κινδύνου για τη συνέχεια των αναγκαστικών μέτρων.  |
|   | 2. Ανάλυση κενών για την εφαρμογή ενός συστήματος υπό συνολικό πρίσμα (end-to-end).   |
|   | 3. Εφαρμογή του συστήματος διαχείρισης είσπραξης οφειλών υπό συνολικό πρίσμα.   |
|   | 4. Υλοποίηση τηλεφωνικού κέντρου εξερχομένων κλήσεων.   |
|   | 5. Αναθεώρηση της νομοθεσίας που διέπει την είσπραξη οφειλών (π.χ. διακανονισμοί σε δόσεις, αναστολή των διαδικασιών είσπραξης για ανεπίδεκτες είσπραξης οφειλές) με στόχο την άρση των προσκομιμάτων που εμποδίζουν την αποτελεσματική είσπραξη των οφειλομένων. |
|   | 6. Σχεδιασμός και υλοποίηση στοχευμένου προγράμματος κατάρτισης για το νέο προσωπικό.   |
|   | 7. Υποστήριξη για ανάλυση του χαρτοφυλακίου οφειλών.  |
| <b>2. ΕΛΕΓΧΟΣ</b>                                   |   |
| <b>ΔΟΥ ΜΕΦΟ</b>                                     | 1. Διαγνωστική επίσκεψη για την προπαρασκευή της κατάρτισης στις ενδο-ομιλικές συναλλαγές.  |
|   | 2. Εκπαίδευση στον έλεγχο μεγάλων κατασκευαστικών επιχειρήσεων.   |
|   | 3. Διαγνωστική επίσκεψη για την προπαρασκευή της κατάρτισης στον έλεγχο τραπεζών και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.   |
| <b>ΦΠΜΠ/ΕΕΥΕ</b>                                    | 1. Βοήθεια στην οριστικοποίηση του νομοθετικού πλαισίου ΦΠΜΠ/ΕΕΥΕ (κυρίως για την εφαρμογή έμμεσων μεθόδων ελέγχου).  |
|   | 2. Περαιτέρω κατάρτιση ελεγκτών ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ στις έμμεσες μεθόδους ελέγχου.  |
| <b>Έλεγχος εν γένει</b>                             | 1. Διεύρυνση της κατάρτισης που έχει αναπτυχθεί για τις έμμεσες μεθόδους ελέγχου ΦΠΜΠ-ΕΕΥΕ σε άλλα πεδία ελέγχου.   |
|   | 2. Διαβούλευση με Έλληνες εκπαιδευτές και παρουσίαση προκαταρκτικών ιδεών για την εκπόνηση προγράμματος βασικής εκπαίδευσης στον έλεγχο για το νέο προσωπικό.   |
|   | 3. Βοήθεια στο σχεδιασμό, την ανάπτυξη και την ετοιμασία των εκπαιδευτικών υλικών για τη βασική εκπαίδευση νέων ελεγκτών.   |
| <b>3. ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΛΕΓΧΩΝ &amp; ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ</b> |   |
|   | 1. Βοήθεια στις τεχνικές ανάλυσης κινδύνου για την επιλογή υποθέσεων προς έλεγχο.   |
|   | 2. Βοήθεια στη διαμόρφωση μιας επικοινωνιακής εκστρατείας για την οικειοθελή συμμόρφωση.  |
| <b>4. ΦΠΑ</b>                                       |   |
|   | 1. Εκπόνηση διαδικασιών εγγραφής υπόχρεων στα μητρώα ΦΠΑ.   |

|                            |   |
|----------------------------|---|
|                            | 2. Ανάπτυξη συστήματος επιλογής υποθέσεων προς έλεγχο βάσει ανάλυσης κινδύνου για επιστροφές ΦΠΑ.   |
|                            | 3. Εφαρμογή μέτρων τα οποία θα διευκολύνουν τον έγκαιρο εντοπισμό της απάτης ΦΠΑ.   |
| <b>5. ΟΡΓΑΝΩΣΗ</b>         |   |
|                            | 1. Υποστήριξη για τη θεσμική μεταρρύθμιση   |
|                            | 2. Βοήθεια στην εκπόνηση του Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών.  |
|                            | 3. Εργαστήριο για τον εσωτερικό έλεγχο που εφαρμόζεται στις επιχειρησιακές διαδικασίες και την εκτίμηση των σχετικών εκπαιδευτικών αναγκών. |
|                            | 4. Βοήθεια στο σχεδιασμό ενός συστήματος αξιολόγησης απόδοσης για την όλη οργάνωση  |
| <b>6. ΕΠΙΛΥΣΗ ΔΙΑΦΟΡΩΝ</b> |   |
|                            | 1. Βοήθεια στο σχεδιασμό συστήματος διοικητικής επίλυσης διαφορών   |

**eforiakoι.org**