

Ελλάδα

**Συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις είσπραξης
εισφορών κοινωνικής ασφάλισης**

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

(Ιούλιος – Αύγουστος 2012)

Patrick DE METS

Εμπειρογνώμονας (FAD IMF)

Συνοπτική Έκθεση

Όπως και για τα άλλα μεγάλα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης¹, προκειμένου να διασφαλίσει τη συμμόρφωση της είσπραξης των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης ο ΟΓΑ, αρκετοί παράγοντες καταδεικνύουν την ανάγκη επείγουσας αναδιάρθρωσης του εν λόγω ταμείου. Στους παράγοντες αυτούς περιλαμβάνεται και η μειωμένη απόδοση στην είσπραξη εσόδων. Υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της διαχείρισης, της οργάνωσης και των συστημάτων.

Οι ακόλουθες συστάσεις θα βελτιστοποιούσαν βραχυπρόθεσμα την είσπραξη ληξιπρόθεσμων οφειλών του ΟΓΑ:

- Ο ΟΓΑ θα πρέπει να ξεκινήσει άμεσα τη διαδικασία είσπραξης ληξιπροθέσμων.
- Η καταληκτική ημερομηνία για την πληρωμή των εισφορών είναι υπερβολικά εκτενής. Πρέπει επείγοντως να ληφθεί η υπουργική απόφαση για την θέση σε ισχύ της νέας νομοθεσίας η οποία μειώνει την διάρκεια αυτής της περιόδου.
- Θα πρέπει επείγοντως επίσης να εξεταστεί η πρόταση του ΟΓΑ να χρησιμοποιήσει τις πληροφορίες από τον ΟΠΕΚΕΠΕ για την είσπραξη οφειλών, προκειμένου να εξεταστεί σε ποια έκταση οι επιδοτήσεις της Ε.Ε. μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να συμψηφιστούν με τις οφειλές κοινωνικής ασφάλισης και τις φορολογικές οφειλές.
- Πρέπει επείγοντως να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των λεγόμενων «ανεξάρτητων εργατών».

Τέλη εκπρόθεσμης καταβολής και ρυθμίσεις

Οι περισσότεροι οφειλέτες αδυνατούν να κατανοήσουν τον τρόπο υπολογισμού των πρόσθετων τελών, λόγω πολυπλοκότητας. Δεν εμφανίζεται η αρχική οφειλή στην ειδοποίηση οφειλής. Μόνον οι «αναπροσαρμοσμένες εισφορές» ανά κλάδο εμφανίζονται μαζί με τα πρόσθετα τέλη.

Υπάρχει υπερβολικά μεγάλος αριθμός καθεστώτων ρύθμισης:

- Οι οφειλέτες έχουν την δυνατότητα να αιτηθούν ρύθμιση του χρέους τους, εφαρμόζοντας το βασικό σχήμα ρύθμισης ή να κάνουν αίτηση για άλλη ρύθμιση η οποία διέπεται από άλλη νομοθεσία με πιο ευνοϊκούς όρους. Εξ' αυτού του λόγου πολλοί υπόλογοι οφειλέτες εξετάζουν αν το ένα ή το άλλο σχήμα ρύθμισης είναι πιο επικερδές για εκείνους και επιχειρούν να αλλάξουν το καθεστώς ρύθμισης στο οποίο έχουν υπαχθεί:
- Οι οφειλέτες που δεν συμμορφώνονται με τους όρους της ρύθμισης εκπίπτουν από την συγκεκριμένη ρύθμιση και έχουν δυνατότητα υποβολής νέας αίτησης για νέα ρύθμιση έναν χρόνο μετά από την έκδοση της απόφασης για την πρώτη ρύθμιση.

¹ ΔΝΤ, Τμήμα Φορολογικών Υποθέσεων, Μάιος 2012, «Ελλάδα, Συμμόρφωση προς τις Υποχρεώσεις Είσπραξης Εισφορών Κοινωνικής Ασφάλισης», Patrick De Mets”

Κατ' εξαίρεση μια νέα απόφαση ρύθμισης μπορεί να εκδοθεί πριν από την παρέλευση των 12 μηνών. **Εν αναμονή δε αυτής της απόφασης, οι οφειλέτες που δεν συμμορφώνονται δεν πληρώνουν την οφειλή.**

- Πολλοί οφειλέτες προβαίνουν σε αίτηση ρύθμισης μόνο και μόνο για να **εκδώσουν βεβαίωση ασφαλιστικής ενημερότητας**. Οι προϋποθέσεις λήψης της ασφαλιστικής ενημερότητας είναι η καταβολή της πρώτης δόσης μετά από την οποία παύουν να πληρώνουν.
- Τα οικονομικά δεδομένα της εταιρείας που απαιτούνται προκειμένου να χρησιμοποιηθούν στην περίπτωση που οι οφειλέτες δεν υπαχθούν σε ρύθμιση ή εκπέσουν του δικαιώματος της ρύθμισης, δεν χρησιμοποιούνται **σχεδόν ποτέ και κατά συνέπεια αποτελούν άχρηστο διοικητικό φόρτο για τον οφειλέτη και το τμήμα**.
- Τα εν λόγω ταμεία **δεν διεκπεραιώνουν έγκαιρα** τις αιτήσεις υπαγωγής σε ρύθμιση (υπάρχουν αιτήσεις υπαγωγής σε ρύθμιση που είναι σε εκκρεμότητα για δεκαετίες). **Εντωμεταξύ, οι οφειλέτες δεν πληρώνουν τα χρέη τους καθώς εκκρεμούν οι αποφάσεις για ρύθμιση**.
- **Θα πρέπει άμεσα να ξεκινήσουν τις δραστηριότητές τους οι Επιτροπές για τη Ρύθμιση Εσόδων**.

Προκειμένου να γίνει η **πληρωμή των οφειλών**, η έλλειψη δυνατοτήτων είσπραξης ληξιπροθέσμων έχει αντιστάθμιστεί από την εισαγωγή διαφορετικών καθεστώτων ρύθμισης. Είναι σαφές ότι ο στόχος αυτός δεν έχει επιτευχθεί. Κατά συνέπεια είναι αναγκαία η **επιστροφή το συντομότερο δυνατόν στην «φυσιολογική κατάσταση»** όπου η σχέση «πιστωτή-οφειλέτη» ο οποίος πρόδηλα και επίμονα αρνείται να πληρώσει, διέπεται από δραστηριότητες είσπραξης ληξιπροθέσμων, και όπου οι δυνατότητες ρύθμισης δίδονται μόνο επί τη βάσει διμερούς σχέσης και με κανέναν τρόπο δεν εκχωρούνται αυτομάτως, εκτός αν υποστηρίζονται από συστήματα ανάλυσης κινδύνου που λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά και τις συνήθειες πληρωμής των οφειλετών.

Στρατηγική μεταρρύθμισης

Η πολιτική απόφαση ενοποίησης της αρμοδιότητας είσπραξης των σημαντικότερων ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και του φορολογικού τομέα σε μια κεντρική αρχή θα δημιουργήσει ισχυρά οφέλη και θα ενισχύσει τα έσοδα από τις ληξιπρόθεσμες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.

Αν και θα πρέπει να εξεταστεί και να ληφθεί υπόψη εξαρχής η πλήρης ενσωμάτωση όλων των εργασιών είσπραξης στον φορολογικό τομέα, είναι σαφές ότι η Ελληνική φορολογική διοίκηση δεν έχει σήμερα την δυνατότητα να αναλάβει αυτόν το νέο ρόλο. Κατά συνέπεια η ενσωμάτωση αυτής της αρμοδιότητας στον φορολογικό τομέα θα είναι εφικτή εντός

λίγων ετών όταν η φορολογική διοίκηση θα έχει αποκαταστήσει την φυσιολογική της δυνατότητα είσπραξης.

Προκειμένου να συνδυαστεί η επιταγή ενίσχυσης των εσόδων σε ελάχιστο χρόνο με την ενίσχυση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του Ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, διασφαλίζοντας ρεαλιστικές πολιτικές και διοικητικές επιλογές, συνιστάται η εφαρμογή της ενσωμάτωσης και ολοκλήρωσης σε διαφορετικά στάδια.

Το ΙΚΑ σε πρώτη φάση και σύντομα (από 1.7.2013 και εξής) θα πρέπει να δράσει ως «είσπρακτικός μηχανισμός» για τις ληξιπρόθεσμες οφειλές του ΟΑΕΕ, του ΕΤΑΑ και του ΟΓΑ. Θα απαιτηθούν πράγματι σημαντικά λιγότερος χρόνος και λιγότεροι πόροι για την ενοποίηση των δραστηριοτήτων είσπραξης ληξιπροθέσμων σε έναν ήδη υφιστάμενο οργανισμό απ' ό,τι για την εξ αρχής δημιουργία μιας νέας δομής. Θα πρέπει να δοθούν οι απαραίτητοι πόροι και μέσα για την λειτουργία αυτή δεδομένου ότι μέχρι σήμερα, όλα τα ταμεία έχουν αποτύχει να παράσχουν επαρκείς πόρους για την λειτουργία είσπραξης οφειλών και πιο συγκεκριμένα για την είσπραξη των ληξιπροθέσμων οφειλών.

* Σε δεύτερη φάση, η λειτουργία είσπραξης ληξιπροθέσμων οφειλών των διαφορετικών ταμείων θα πρέπει να συγχωνευθεί με εκείνη της φορολογικής διοίκησης εντός ενός αυτόνομου φορέα στα πλαίσια της φορολογικής διοίκησης.

Η τελευταία ενότητα του σχεδίου μεταρρύθμισης θα πρέπει να οργανώσει την πλήρη ενσωμάτωση και ολοκλήρωση όλων των εργασιών είσπραξης, υπό την ευρύτερη ερμηνεία του όρου, των εν λόγω ταμείων και της φορολογικής διοίκησης σε έναν αυτόνομο φορέα εντός της φορολογικής διοίκησης.

Προκειμένου να εκπονηθεί η επεξεργασία του πλήρους εκτεταμένου προγράμματος μεταρρύθμισης μέχρι τέλη Σεπτεμβρίου 2012, μια «Ομάδα Εργασίας» θα πρέπει ήδη να εκπονήσει μέχρι τέλη Αυγούστου 2012 ένα έγγραφο στρατηγικής όπου θα αναπτύσσονται οι κύριες προϋποθέσεις για τα ακόλουθα: 1) Διαδικασίες και πολιτική, 2) Νομοθεσία, 3) Ανθρώπινοι πόροι, 4) Μηχανοργάνωση και πληροφορική, 5) Διοικητική μέριμνα και 6) Οργάνωση.

I. ΟΓΑ: Τρέχουσες Πρακτικές και Κρίσιμα Ζητήματα

1. Προκειμένου να επιτευχθεί η είσπραξη των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης στον ΟΓΑ καθώς και στα άλλα μεγάλα ταμεία², αρκετοί παράγοντες καταδεικνύουν την ανάγκη για μια επείγουσα αναθεώρηση όλων των ταμείων, (περιλαμβανομένης της μειωμένης απόδοσης της είσπραξης ληξιπροθέσμων). Θα πρέπει να ενισχυθούν τα ακόλουθα: Διαχείριση, οργάνωση και συστήματα. Σε γενικές γραμμές ο ΟΓΑ αντιμετωπίζει τα ίδια προβλήματα ως προς την είσπραξη με τον ΟΑΕΕ και το ΕΤΑΑ.

A. Χαρτοφυλάκια Οφειλών

² ΔΝΤ, Τμήμα Φορολογικών Υποθέσεων, Μάιος 2012, «Ελλάδα, Συμμόρφωση προς τις Υποχρεώσεις Είσπραξης Εισφορών Κοινωνικής Ασφάλισης», Patrick De Mets

2. Το συνολικό ποσό των εκκρεμών οφειλών για εισφορές για Σύνταξη, Υγεία και ΛΑΕ των εργοδοτών αυξάνεται συνεχώς κατά τα τελευταία έτη, παρά την παροχή δυνατότητας ρύθμισης. Οι συνολικές οφειλές έχουν αυξηθεί κατά περισσότερο από 50% για τις εκκρεμείς οφειλές για Σύνταξη, Υγεία και ΛΑΕ (Πίνακας 1) ενώ έχουν υπερδιπλασιαστεί οι εκκρεμείς οφειλές της κατηγορίας των λεγόμενων «εργοδοτών» (Πίνακας 2).

Πίνακας 1 Ελλάδα – ΟΓΑ: Εκκρεμείς Οφειλές για Σύνταξη, Υγεία και ΛΑΕ
Τέλη Δεκεμβρίου 2011 σε €
 (ΠΗΓΗ ΟΓΑ)

Έτος	Ανευ Ρύθμισης	Υπό καθεστώς ρύθμισης	ΣΥΝΟΛΟ
2008	241.217.272,40	64.102.277,77	305.319.550,17
2009	264.135.827,62	67.330.321,37	331.466.148,99
2010	339.375.692,56	58.957.006,64	398.332.699,20
2011	377.618.322,27	81.860.504,53	459.478.826,80

Πίνακας 2 Ελλάδα – ΟΓΑ: Εκκρεμείς Οφειλές «εργοδοτών»-επιχειρήσεων
Τέλη Δεκεμβρίου 2011 σε €
 (ΠΗΓΗ ΟΓΑ)

Έτος	Σύνολο ληξιπροθέσμων*
2009	7.892.536,45
2010	11.754.469,34
2011	16.016.561,79

* Περιλαμβάνονται οφειλές οι οποίες έχουν υπαχθεί σε ρύθμιση και για τις οποίες δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα.

Β. Αδυναμίες Οργάνωσης

3. Απαιτείται ενίσχυση της οργάνωσης του ΟΓΑ ώστε να βελτιωθεί το επίπεδο συμμόρφωσης των ασφαλιζομένων προς το σύστημα εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Απαιτείται επίσης βελτίωση στις οργανωτικές δομές, στην εστίαση της διοίκησης, στις διεργασίες των συστημάτων και στις διαδικασίες είσπραξης.

Ακολουθούν τομείς προς βελτίωση: (1)

- Κατακερματισμένη οργανωτική δομή: Αν και ο ΟΓΑ έχει αρκετά περιφερειακά υποκαταστήματα, για 3 από τα 8, η λειτουργία της είσπραξης καλύπτεται από το τμήμα είσπραξης εισφορών της κεντρικής υπηρεσίας, το οποίο με τη σειρά του διαθέτει πολύ περιορισμένο προσωπικό.
- Δεν υπάρχουν μονάδες είσπραξης ληξιπροθέσμων στις υπηρεσίες: Αν και ο ΟΓΑ λειτουργεί με διορισμένους ανταποκριτές σε όλους τους δήμους (υπάλληλοι των δήμων),

κάνεις εξ αυτών δεν ασχολείται με καθήκοντα είσπραξης ληξιπροθέσμων (ούτε και τα 8 υποκαταστήματα).

- **Αδύναμη λειτουργία κεντρικής υπηρεσίας:** Μία μονάδα στην Κεντρική Υπηρεσία είναι αρμόδια για την είσπραξη. Η μονάδα αυτή προσπαθεί με πολύ περιορισμένα μέσα να αναπτύξει καθεστώς ρύθμισης (διακανονισμού) χωρίς όμως να αναπτύσσει οποιαδήποτε στρατηγική είσπραξης ληξιπροθέσμων. Επιπλέον, μέρος των εργασιών της μονάδας άπτονται της λειτουργίας του οργανισμού.

- **Έλλειψη επιχειρήσεων αναγκαστικής είσπραξης:**

Οι αρμοδιότητες αναγκαστικής είσπραξης που είναι διαθέσιμες δεν χρησιμοποιούνται ή δεν έχουν χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικά.

4. Η είσπραξη των εισφορών δεν θεωρείται ως θεμελιώδης παράμετρος για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος. Η είσπραξη των εισφορών θεωρείται ως συμπληρωματική εργασία που στηρίζει τον κύριο στόχο και σαφέστατα δεν θεωρείται σημαντικό πεδίο δράσης. Ο ΟΓΑ θεωρεί ότι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος είσπραξης είναι να εισπράττει ο ίδιος ο Οργανισμός για λογαριασμό του. Ο Οργανισμός θεωρεί ότι οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ είναι ιδιαίτεροι και θα πρέπει να τυγχάνουν ειδικής μεταχείρισης ενώ δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται επιθετικές πολιτικές για την είσπραξη των ληξιπροθέσμων. Ασφαλώς, όσο το σύστημα παραμένει αδύναμο, τόσο περισσότερο είναι ανεκτό ή και προτιμότερο για κάποιους ασφαλισμένους να παραμένουν εκτός του συστήματος.

5. Απαιτείται μια πιο συνεκτική προσέγγιση για την διαχείριση της διαδικασίας είσπραξης οφειλών από την στιγμή δημιουργίας της οφειλής μέχρι την αποπληρωμή της, χρησιμοποιώντας μια «μη διαδοχική» διαδικασία είσπραξης ληξιπροθέσμων - (βλέπε προσάρτημα για τα κύρια χαρακτηριστικά μιας αποδοτικής και σύγχρονης λειτουργίας είσπραξης εμπροθέσμων και ληξιπροθέσμων, π.χ. διαδικασίες είσπραξης με βάση κατάλληλη ταξινόμηση οφειλών / οφειλετών σε διάφορες κατηγορίες χρησιμοποιώντας προηγμένες τεχνικές εξόρυξης δεδομένων (data-mining) που βασισμένες σε ακριβή και έγκαιρη αξιολόγηση της δυνατότητας πληρωμής και των ενδεχόμενων κινδύνων, θα καθορίζουν την πλέον αποτελεσματική διαδικασία είσπραξης ληξιπροθέσμων για κάθε κατηγορία). Η εργασία αυτή θα πρέπει να εκτελείται από εξειδικευμένο προσωπικό πλήρους απασχόλησης, το οποίο θα βρίσκεται σε συγκεκριμένα, λίγα γραφεία με την στήριξη συστημάτων μηχανοργάνωσης για την αναγνώριση των κακοπληρωτών, την έκδοση υπενθυμίσεων και απαιτήσεων με χρήση σύγχρονων τεχνικών διαχείρισης επικοινωνίας (επιστολές, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, τηλεφωνικές κλήσεις, μηνύματα σε κινητά τηλέφωνα, κτλ.) και θα παρακολουθεί την πορεία των πληρωμών.

Γ. Βελτιστοποίηση της Είσπραξης Ληξιπροθέσμων Οφειλών

6. Ο ΟΓΑ θα πρέπει άμεσα να ξεκινήσει την διαδικασία είσπραξης ληξιπροθέσμων.

7. Οι ακόλουθες συστάσεις θα βελτίωναν σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο την είσπραξη των ληξιπροθέσμων:

- Η καταληκτική ημερομηνία για τις μηνιαίες ασφαλιστικές εισφορές είναι στο τέλος κάθε εξαμήνου και οι εισφορές πρέπει να καταβάλλονται μέχρι το τέλος του

επόμενου εξαμήνου. Αυτό σημαίνει ότι ο οφειλέτης οφείλει να καταβάλλει το χρέος του μόνον έξι μήνες μετά την περίοδο της εν λόγω δήλωσης και 5 μήνες από την αποστολή του ειδοποιητηρίου. Το χρονικό αυτό διάστημα είναι απλά υπερβολικά εκτενές και ήδη προκαλεί από μόνο του τεράστια καθυστέρηση στην πληρωμή. Βάσει νέας νομοθεσίας, οι μηνιαίες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης θα είναι πληρωτέες στο τέλος κάθε ημερολογιακού τριμήνου και θα εισπράττονται εντός του επόμενου ημερολογιακού τριμήνου. Για τη θέση της συγκεκριμένης διάταξης σε ισχύ απαιτείται υπουργική απόφαση από το Υπουργείο Εργασίας η οποία θα πρέπει να ληφθεί το συντομότερο δυνατόν.

- Η πρόταση του ΟΓΑ να χρησιμοποιήσει για την είσπραξη οφειλών πληροφορίες από τον ΟΠΕΚΕΠΕ³ θα πρέπει να εξεταστεί επείγοντως. Σύμφωνα με την ισχύοντά τους, τα κύρια καθήκοντα του ΟΠΕΚΕΠΕ είναι ο έλεγχος και η πληρωμή των δικαιούχων, βάσει της Ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας. Κάθε χρόνο, περίπου 900.000 δικαιούχοι λαμβάνουν περίπου 3 δις. Ευρώ από επιδοτήσεις της Ε.Ε. Οι δικαιούχοι είναι κυρίως αγρότες και επίσης αγροτικές ενώσεις, εξαγωγικές επιχειρήσεις, επενδυτές στον αγροτικό τομέα, κατασκευαστικές επιχειρήσεις, κτλ. Πραγματικά θα άξιζε να εξεταστεί αν θα μπορούσε ο ΟΓΑ και τα άλλα ταμεία επίσης ή και η φορολογική διοίκηση να χρησιμοποιήσουν τις επιδοτήσεις για τον συμψηφισμό με οφειλές. Αν οι Ευρωπαϊκοί κανονισμοί απαγόρευαν τον συμψηφισμό αυτών των επιδοτήσεων με τις εκκρεμούσες οφειλές, τότε θα προτεινάμε να χρησιμοποιηθεί το Ελληνικό Αστικό Δίκαιο προκειμένου να δεσμευθούν τα χρήματα ή να αναπτυχθεί τέτοιου είδους νομοθεσία⁴.
- Το πρόβλημα των λεγόμενων «ψευδώς ανεξάρτητων εργατών γης» πρέπει να αντιμετωπιστεί επείγοντως, επειδή χρησιμοποιείται για την αποφυγή της καταβολής των οφειλόμενων κοινωνικών εισφορών.

II. Τέλη εκπρόθεσμης πληρωμής και ρυθμίσεις

A. Προσαυξήσεις εκπρόθεσμης πληρωμής

8. Οι περισσότεροι οφειλέτες είναι αδύνατον να κατανοήσουν τον τρόπο υπολογισμού των πρόσθετων τελών. Όταν οι εισφορές καθίστανται εκπρόθεσμες, ισχύει πρόσθετο τέλος 3% για τον πρώτο μήνα καθυστέρησης, 1% για κάθε ακόλουθο μήνα καθυστέρησης και μέχρι 100% (ΕΤΑΑ και ΙΚΑ) ή 120% (ΟΑΕΕ) επί του οφειλόμενου ποσού. Με εξαίρεση το ΙΚΑ, οι εισφορές αναπροσαρμόζονται σύμφωνα με την ημερομηνία πληρωμής τους και το αναπροσαρμοσμένο ποσό της εισφοράς χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της προσαύξησης. Στο ειδοποιητήριο για την οφειλή δεν εμφανίζεται η αρχική οφειλή παρά μόνον οι «αναπροσαρμοσμένες εισφορές» ανά κλάδο, μαζί με τα πρόσθετα τέλη. Με εξαίρεση τον ΟΓΑ, οι διατάξεις για τα τέλη εκπρόθεσμης πληρωμής είναι κοινές για όλους τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης καθώς και για τις καταληκτικές ημερομηνίες των εισφορών (εξάμηνο, μηνιαία, κάθε δύο μήνες, ετησίως, κτλ.).

B. Ποινές - πρόστιμα

³ Ο ΟΠΕΚΕΠΕ είναι η Ελληνική Αρχή Πληρωμής για τα Προγράμματα Ενίσχυσης στα Πλαίσια της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.

⁴ Σχετικά με αυτό το ζήτημα γίνεται αναφορά στην απόφαση «Moleneide» (18 Δεκεμβρίου 1997) του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου βάσει της οποίας ανεξαρτήτως των αρχών της «αναλογικότητας» και της «επικουρικότητας», οι εγχώριες μέθοδοι είσπραξης δεν είναι αντίθετες προς την Ευρωπαϊκή νομοθεσία (ΦΠΑ).

9. Στους διάφορους τομείς, έχουν οριστεί ανεξάρτητα πρόστιμα για μια ποικιλία λόγων (αδήλωτοι εργαζόμενοι, μη υποβολή καταστάσεων εισφορών, εκπρόθεσμη ή μερική καταβολή των εισφορών, κτλ.). Το ποσό ποικίλει από πάγια ποσά (π.χ. 150 Ευρώ) έως 45% του ποσού της εισφοράς που θα έπρεπε να έχει καταβληθεί. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα πρόστιμα αυτά ισχύουν και προστίθενται στα τέλη εκπρόθεσμης πληρωμής που έχουν επιβληθεί ανάλογα με τον τύπο του αδικήματος.

Γ. Κύρια χαρακτηριστικά των ρυθμίσεων εισφορών κοινωνικής ασφάλισης⁵

10. Υπάρχει υπερβολικά μεγάλος αριθμός διαφορετικών σχημάτων ρύθμισης (οι ονομαζόμενες πάγιες-μόνιμες, προσωρινές και επείγουσες ρυθμίσεις). Οι διατάξεις για τις ρυθμίσεις είναι κοινές για όλους τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και έχουν νομική βάση. Οι οφειλέτες έχουν τη δυνατότητα να αιτηθούν να υπαχθούν σε ρύθμιση, είτε πριν, είτε μετά την βεβαίωση των οφειλόμενων ποσών, εφαρμόζοντας το βασικό σχέδιο ρύθμισης, καταβάλλοντας ένα ποσό εφάπαξ ή σε 36 ή 48 δόσεις, ή κάνοντας αίτηση για άλλη ρύθμιση που διέπεται από άλλο νόμο (π.χ. Ν.4038/2012) με περισσότερο ευνοϊκούς όρους, υπό την προϋπόθεση ότι ο συγκεκριμένος νόμος είναι σε ισχύ την συγκεκριμένη περίοδο. Εξ αυτού του λόγου πολλοί υπόλογοι οφειλέτες εξετάζουν ποιο σχήμα ρύθμισης είναι πιο επικερδές για εκείνους και επιχειρούν να αλλάξουν ρύθμιση:

- Οι οφειλέτες που δεν τηρούν τους όρους της ρύθμισης (π.χ. δεν καταβάλλουν τόσο τις τρέχουσες εισφορές όσο και τις μηνιαίες δόσεις της ρύθμισης) χάνουν την ρύθμιση και έχουν την δυνατότητα νέας αίτησης για νέα ρύθμιση ένα έτος μετά από την έκδοση απόφασης της πρώτης ρύθμισης. Κατ' εξαίρεση, υπάρχει δυνατότητα έκδοσης νέας ρύθμισης πριν από την παρέλευση 12 μηνών υπό τον όρο ότι ο οφειλέτης θα καταβάλλει τρεις δόσεις έναντι μιας, όπως προκύπτουν από τον υπολογισμό της νέας ρύθμισης και το παράβολο. Εν αναμονή της απόφασης, οι οφειλέτες που δεν συμμορφώνονται δεν πληρώνουν τις οφειλές.
- Πολλοί οφειλέτες κάνουν αίτηση ρύθμισης προκειμένου να εκδοθεί βεβαίωση ασφαλιστικής ενημερότητας. Η προϋπόθεση για την έκδοση ασφαλιστικής ενημερότητας είναι η πληρωμή μιας δόσης, έπειτα από την οποία παύουν να πληρώνουν.
- Άμα τη υποβολή της αίτησης, θα πρέπει να υποβληθούν τα οικονομικά δεδομένα της εταιρείας, πιστωτικές και χρεωστικές καταστάσεις, οικονομικές καταστάσεις των τελευταίων τριών ετών, αντίγραφα φορολογικών δηλώσεων των τελευταίων τριών ετών, κ.α., προκειμένου αυτά να χρησιμοποιηθούν σε περίπτωση μη υπαγωγής σε ρύθμιση ή έκπτωσης από την ρύθμιση. Αυτό δεν γίνεται σχεδόν ποτέ και κατά συνέπεια, η όλη διαδικασία αποτελεί άχρηστο διοικητικό φόρτο για τον οφειλέτη και το τμήμα.
- Υπάρχουν αιτήσεις υπαγωγής σε ρύθμιση που είναι σε εκκρεμότητα επί δεκαετίες. Τα εν λόγω ταμεία δεν προβαίνουν στην έγκαιρη διεκπεραίωση των αιτήσεων υπαγωγής σε ρύθμιση/διακανονισμό των ασφαλισμένων και των εργοδοτών. Εν τω μεταξύ, οι οφειλέτες δεν πληρώνουν τα χρέη τους για όσο διάστημα η απόφαση εκκρεμεί.
- Αρμόδια όργανα για την απόφαση υπαγωγής σε ρύθμιση προκειμένου για ρυθμίσεις με δόσεις 48 ισόποσων μηνιαίων δόσεων για ποσά άνω των 80.000 (ΕΤΑΑ και ΟΑΕΕ), 200.000 (ΟΓΑ) και 300.000 (ΙΚΑ) είναι τα Διοικητικά Συμβούλια των Ταμείων ή οι Επιτροπές για τη Ρύθμιση Εσόδων, οι οποίες ορίζονται με απόφαση των

⁵ Βλέπε Προσάρτημα 4 για δεδομένα σχετικά με τα καθεστώτα ρυθμίσεων που εφαρμόζονται από τα διαφορετικά ταμεία

Διοικητικών Συμβουλίων των Ταμείων. Μέχρι σήμερα σε κανένα από τα Ταμεία δεν έχει ληφθεί ακόμη από τις ως άνω Επιτροπές ή τα Διοικητικά Συμβούλια και εφόσον οι αποφάσεις εκκρεμούν, οι οφειλέτες δεν πληρώνουν τις οφειλές τους. Αν και ο αριθμός των σχετικών με αυτές τις οφειλές οφειλετών είναι σχετικά μικρός οι Επιτροπές θα πρέπει επειγόντως να ξεκινήσουν τις δραστηριότητές τους.

- Ορισμένα ταμεία θεωρούν ότι η νομοθεσία δεν είναι σαφής σε ό,τι αφορά στους πιθανούς λόγους απόρριψης αίτησης υπαγωγής σε ρύθμιση, παρά το γεγονός ότι αναφέρεται ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η οικονομική κατάσταση των αιτούντων. Ως αποτέλεσμα, αυτό εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια των μονάδων και υπάρχει εύλογα ο φόβος (ή είναι σχεδόν βέβαιο) ότι δεν λαμβάνεται ποτέ υπόψη η οικονομική κατάσταση των αιτούντων.
- Τα ταμεία βασίζονται υπερβολικά στο γεγονός ότι η μη καταβολή των εισφορών θα αντισταθμιστεί τελικά από τη μείωση των κοινωνικών παροχών (σύνταξης) ή θα οδηγήσει στην άρνηση έκδοσης ασφαλιστικής ενημερότητας. Ως αποτέλεσμα, «δίδονται κίνητρα» στους οφειλέτες να παραμείνουν εκτός συστήματος με όλες τις συνέπειες σε ό,τι αφορά στην διακοπή ή αναστολή της παραγραφής για την πληρωμή της οφειλόμενης εισφοράς κοινωνικής ασφάλισης.

11. Προφανώς, προκειμένου να γίνει η πληρωμή των οφειλών, η έλλειψη δυνατοτήτων είσπραξης ληξιπροθέσμων έχει αντισταθμιστεί από την εισαγωγή διαφορετικών καθεστώτων ρύθμισης. Είναι σαφές ότι ο στόχος αυτός δεν έχει επιτευχθεί. Κατά συνέπεια είναι αναγκαία η επιστροφή το συντομότερο δυνατόν στην «φυσιολογική κατάσταση» όπου η σχέση «πιστωτή-οφειλέτη», όταν ο τελευταίος πρόδηλα και επίμονα αρνείται να πληρώσει, διέπεται από δραστηριότητες είσπραξης ληξιπροθέσμων, και όπου οι δυνατότητες ρύθμισης δίδονται μόνο επί τη βάση διμερούς σχέσης και με κανέναν τρόπο δεν εκχωρούνται αυτομάτως, εκτός αν υποστηρίζονται από συστήματα ανάλυσης κινδύνου που λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά και τις συνήθειες πληρωμής των οφειλετών⁶.

Συστάσεις

- Επιστροφή το συντομότερο δυνατόν στη φυσιολογική κατάσταση με ένα καθεστώς ρύθμισης
- Διεκπεραίωση των υφιστάμενων υποθέσεων που δημιουργούν συμφόρηση το ταχύτερο δυνατόν.
- Ανάπτυξη ταχύτατα μιας εφαρμογής μηχανοργάνωσης που θα επιτρέπει σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να εξακριβώνουν online την κατάσταση της ασφαλιστικής ενημερότητας και ενοποίηση ασφαλιστικής ενημερότητας με φορολογική ενημερότητα.
- Έγκαιρη εκκαθάριση και διεκπεραίωση των αιτήσεων υπαγωγής σε ρύθμιση.
- Άμεση ενεργοποίηση των Επιτροπών Ρύθμισης Εσόδων.

⁶ Ibid, τετράγωνο 2

Κύρια χαρακτηριστικά του Ελληνικού συστήματος ρύθμισης οφειλών

ΙΚΑ-ΟΑΕΕ-ΕΤΑΑ

- ✓ Καταβολή ληξιπρόθεσμων οφειλών εφάπαξ με μείωση 40% επί των πρόσθετων τελών
- ✓ Ρύθμιση σε δόσεις σε 36 ισόποσες μηνιαίες δόσεις, με ελάχιστο ποσό 200 ευρώ ανά δόση, για συνολικές οφειλές έως 80.000 (ΕΤΑΑ και ΟΑΕΕ), 200.000 (ΟΓΑ) και 300.000 (ΙΚΑ) ευρώ και έκπτωση 20% επί των πρόσθετων τελών.
- ✓ Ρύθμιση σε δόσεις σε 48 ισόποσες μηνιαίες δόσεις με ελάχιστο ποσό 200 ευρώ ανά μήνα για συνολικές οφειλές άνω των 80.000 (ΕΤΑΑ και ΟΑΕΕ), 200.000 (ΟΓΑ) και 300.000 (ΙΚΑ) ευρώ και έκπτωση 20% επί των πρόσθετων τελών. Για μεγαλύτερα ποσά, οι αρμόδιοι φορείς για ρύθμιση είναι τα Διοικητικά Συμβούλια των Ταμείων ή οι Επιτροπές για την Ρύθμιση Εσόδων, οι οποίες ορίζονται με απόφαση των Διοικητικών Συμβουλίων των Ταμείων.
- ✓ Για τις εταιρείες σε στάδιο διάλυσης ή που έχουν δηλώσει πτώχευση, παρέχεται η δυνατότητα ρύθμισης σε 60 ισόποσες μηνιαίες δόσεις με ελάχιστο ποσό 200 ευρώ ανά μήνα και με την προϋπόθεση προκαταβολής ποσού ίσου με 2% της συνολικής οφειλής.
- ✓ Για τις εποχιακές επιχειρήσεις (π.χ. τουριστικές επιχειρήσεις που λειτουργούν 7 μήνες το χρόνο) είναι δυνατός ο καθορισμός αυξημένης μηνιαίας δόσης κατά τους μήνες λειτουργίας τους και μειωμένης μηνιαίας δόσης για έξι μήνες το χρόνο κατά το μέγιστο της τάξης του 30% όταν δεν λειτουργούν.
- ✓ Με την υποβολή της αίτησης από τον εργοδότη προς την αρμόδια υπηρεσία ρύθμισης και είσπραξης οφειλών, υποβάλλονται υποχρεωτικά τα οικονομικά στοιχεία της εταιρείας, πιστωτικές και χρεωστικές καταστάσεις πελατών, οικονομικές καταστάσεις των τελευταίων τριών ετών, αντίγραφα δηλώσεων των τελευταίων τριών ετών κ.α., προκειμένου να χρησιμοποιηθούν σε περίπτωση μη υπαγωγής του οφειλέτη σε ρύθμιση ή έκπτωσης του από αυτήν.
- ✓ Προκειμένου να ενεργοποιηθεί μια ρύθμιση θα πρέπει να καταβληθεί η πρώτη δόση και ένα παράβολο, μέχρι την τελευταία εργάσιμη ημέρα του μήνα που έπεται εκείνου της υποβολής της αίτησης. Το παράβολο είναι:
 - a. 50 ευρώ για οφειλές μέχρι 50.000 ευρώ
 - b. 100 ευρώ για οφειλές από 50.001 ως 100.000 ευρώ
 - c. 150 ευρώ για οφειλές από 100.001 ως 150.001 ευρώ
 - d. 200 ευρώ για οφειλές από 150.001 ως 200.000 ευρώ
 - e. 250 ευρώ για οφειλές από 200.001 ως 250.000 ευρώ
 - f. 300 ευρώ για οφειλές από 250.001 ως 300.000 ευρώ
 - g. 400 ευρώ για οφειλές από 300.001 και άνω
- ✓ Οι οφειλέτες που δεν συμμορφώνονται με τους όρους της ρύθμισης εκπίπτουν από αυτήν και έχουν δικαίωμα νέας αίτησης για υπαγωγή σε νέα ρύθμιση ένα έτος μετά από την ημερομηνία έκδοσης απόφασης της πρώτης ρύθμισης. Κατ' εξαίρεση, μπορεί να εκδοθεί απόφαση νέας ρύθμισης πριν την παρέλευση των 12 μηνών, υπό την προϋπόθεση ότι ο οφειλέτης έχει καταβάλλει τρεις δόσεις έναντι μιας, όπως προκύπτουν από τον υπολογισμό της νέας ρύθμισης. Αν οι οφειλέτες χάσουν ολοσχερώς το δικαίωμα μερικής πληρωμής των εισφορών σε δόσεις, μπορούν να υποβάλλουν νέα αίτηση ρύθμισης τουλάχιστον ένα (1) έτος μετά την έκδοση της απόφασης της προηγούμενης ρύθμισης. Η δωδεκάμηνη αυτή περίοδος υπολογίζεται από τον μήνα καταβολής της πρώτης δόσης.

III. Στρατηγική μεταρρύθμισης για την είσπραξη εισφορών κοινωνικής ασφάλισης των κυριότερων ασφαλιστικών ταμείων της Ελλάδας

A. Βελτιωμένος Εσωτερικός Συντονισμός του Κράτους

Εισαγωγή

12. Έχει ληφθεί η πολιτική απόφαση ενοποίησης της ευθύνης είσπραξης των κυριότερων ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και της φορολογικής διοίκησης σε μία κεντρική αρχή⁷. Είναι πράγματι σαφές ότι θα υπάρξουν ισχυρά οφέλη που θα προκύψουν από την ενοποίηση της είσπραξης κοινωνικών εισφορών και φόρων. Σε έναν ιδανικό κόσμο, η ενοποίηση των δραστηριοτήτων είσπραξης (μητρώο, λογιστική, αναφορά, είσπραξη, επαλήθευση εγγραφής και εισφορών, τήρηση αρχείου, διευθέτηση απαιτήσεων - είσπραξη ληξιπροθέσμων και μεταφορά εσόδων,...) θα λειτουργούσε με τον καλύτερο δυνατό τρόπο αν τόσο τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης όσο και η φορολογική διοίκηση είναι σύγχρονα και αποδοτικά. Δεν ισχύει αυτό για την Ελλάδα όπου για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη απαιτείται εκσυγχρονισμός.

13. Προκειμένου να συνδυαστεί η επιταγή της ενίσχυσης των εσόδων σε σύντομο χρόνο με την μακρόχρονη βιωσιμότητα του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης διασφαλίζοντας ρεαλιστικές επιλογές πολιτικής και διοίκησης, συνιστάται η υλοποίηση σε διαφορετικά στάδια.

Β. ΒΑΣΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΤΟΥΝ

Σκεπτικό για την υλοποίηση σε φάσεις, ξεκινώντας από την ενοποίηση της είσπραξης ληξιπροθέσμων στα πλαίσια του ΙΚΑ

Ζητήματα Υλοποίησης – Δημιουργία του Κατάλληλου Περιβάλλοντος

ι. Χρόνος εισαγωγής

14. Ο απώτερος στόχος της μεταρρύθμισης είναι η ενσωμάτωση όλων των εργασιών είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και φόρων σε ένα αυτόνομο τμήμα της φορολογικής διοίκησης που έχει μεταρρυθμιστεί. Είναι σαφές ότι η Ελληνική φορολογική διοίκηση δεν έχει προς το παρόν την δυνατότητα να αναλάβει αυτόν το νέο ρόλο. Αν και η πλήρης ενσωμάτωση όλων των εργασιών είσπραξης στην φορολογική διοίκηση θα πρέπει να προβλεφθεί από την αρχή της μεταρρύθμισης, οποιαδήποτε μεταφορά αρμοδιότητας υπό τις παρούσες περιστάσεις μπορεί να βλάψει την ήδη πτωχή ροή είσπραξης των εν λόγω ταμείων. Κατά συνέπεια η ενσωμάτωση στην φορολογική διοίκηση θα καταστεί εφικτή μόνον εντός ολίγων ετών, όταν η φορολογική διοίκηση θα έχει αποκαταστήσει τις εισπρακτικές της δυνατότητες (3 ως 4 χρόνια).

15. Είναι απολύτως αναγκαίο και επείγον να αυξηθούν σημαντικά τα έσοδα σε ελάχιστο χρόνο. Το γεγονός ότι η ροή των εσόδων των εν λόγω ταμείων^{8 9} μειώνεται χρόνο με το χρόνο, προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία και απαιτεί άμεση δράση. Συνεπώς δεν είναι δυνατό να εξετασθεί το ενδεχόμενο ενοποίησης σε ένα πρώτο στάδιο όλων των εργασιών

⁷ Βουλή των Ελλήνων, δήλωση Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας Κου Βρούτση, 7/07/2012

⁸ Επαναλαμβάνεται ότι το ΙΚΑ, ο ΟΑΕΕ, το ΕΤΑΑ και ο ΟΓΑ αποφέρουν περισσότερο από 90% των εσόδων από κοινωνική ασφάλιση

⁹ Για δεδομένα για τις εκκρεμείς οφειλές βλέπε Προσάρτημα 5

είσπραξης ληξιπροθέσμων σε έναν ενιαίο φορέα είσπραξης εντός του περιβάλλοντος κοινωνικής ασφάλισης, όπως έχουν προτείνει ορισμένοι εμπλεκόμενοι.

16. Όπως έχει ήδη προταθεί στην έκθεση της προηγούμενης αποστολής και παρά τις μέτριες δυνατότητες είσπραξης ληξιπροθέσμων του ΙΚΑ, το ΙΚΑ θα πρέπει πολύ σύντομα να δράσει ως «εισπρακτικός μηχανισμός» για τις ληξιπρόθεσμες οφειλές ΟΑΕΕ, ΕΤΑΑ και ΟΓΑ. Θα απαιτήσει πράγματι ουσιαστικά λιγότερο χρόνο και λιγότερους πόρους να ενοποιηθούν οι εργασίες είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών σε έναν ήδη υφιστάμενο οργανισμό απ' ότι να δημιουργηθεί εξ αρχής μια νέα δομή. Το προσωπικό είσπραξης ληξιπροθέσμων θα πρέπει να τοποθετηθεί στο ΙΚΑ σε μια ξεχωριστή μονάδα (Γενική Διεύθυνση) υπεύθυνη για το πλήρες εύρος των δραστηριοτήτων είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών για το ΙΚΑ, τον ΟΑΕΕ, το ΕΤΑΑ και τον ΟΓΑ. Θα πρέπει να δοθούν οι απαιτούμενοι πόροι (μέσα) σε αυτήν την λειτουργία δεδρμένου ότι μέχρι σήμερα όλα τα ταμεία έχουν αποτύχει να παράσχουν επαρκείς πόρους για την λειτουργία είσπραξης οφειλών και πιο συγκεκριμένα για την είσπραξη των ληξιπρόθεσμων.

17. Το τελευταίο μέρος του σχεδίου μεταρρύθμισης θα είναι η οργάνωση της πλήρους ενοποίησης όλων των εργασιών είσπραξης, υπό τη ευρύτερη έννοια του όρου, των εν λόγω ταμείων και της φορολογικής διοίκησης σε ένα αυτόνομο τμήμα εντός της φορολογικής διοίκησης.

ii. Χρονοδιαγράμματα υλοποίησης

Απαιτείται η λήψη αποφάσεων για τον ρυθμό υλοποίησης. Προτείνεται η σταδιακή υλοποίηση της ενοποίησης σε τρία διαφορετικά στάδια:

- Πρώτη φάση: ενοποίηση της είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών των διαφορετικών ταμείων στα πλαίσια του ΙΚΑ (μέχρι 1 Ιουλίου 2013),
- Δεύτερη φάση: συγχώνευση της είσπραξης ληξιπροθέσμων των διαφορετικών ταμείων με εκείνη της φορολογικής διοίκησης,
- Τρίτη φάση: ενοποίηση στα πλαίσια της φορολογικής διοίκησης της είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και φόρων (υπό την ευρύτερη έννοια της είσπραξης εμπροθέσμων και ληξιπροθέσμων).

Τα χρονοδιαγράμματα υλοποίησης του σχεδίου πρέπει να ισορροπούν την ανάγκη διασφάλισης ομαλής εφαρμογής με την ανάγκη αποφυγής άσκοπα παρατεινόμενων χρονοδιαγραμμάτων και την αποφυγή απώλειας ορμής και καθυστερήσεων στην επίτευξη των βελτιωμένων αποτελεσμάτων είσπραξης που επιδιώκονται.

19. Είναι κρίσιμη η διασφάλιση της συνέχισης και της ενίσχυσης των υφιστάμενων ροών εσόδων κατά τη διαδικασία υλοποίησης.

iii. Δέσμευση της Κυβέρνησης και της ανώτατης διοίκησης

20. Κεντρικό ρόλο στην ενοποίηση των εισπράξεων σε έναν ενιαίο φορέα παίζει η σαφής θέση της κυβέρνησης στα υψηλότερα επίπεδα και η διαδεδομένη στήριξη της πρότασης και