

ΣΥΝΟΨΗ

Συνεχιζόμενη αργή εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων- ένα θεσμικό πρόβλημα

Έπειτα από δύο χρόνια εντατικής τεχνικής υποστήριξης, η εφαρμογή των προηγούμενων συστάσεων σχετικά με την αναμόρφωση της φορολογικής διαχείρισης, την αντιμετώπιση της ανεξέλεγκτης φοροδιαφυγής και την αύξηση των κρατικών εσόδων, εξακολουθεί να υπολείπεται των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και προσδοκιών. Ενώ έχουν σημειωθεί κάποια θετικά βήματα, η πρόοδος σε τομείς –κλειδιά όπως η βελτίωση στην απόδοση των εσόδων υστερεί. Κάτι τέτοιο θέτει σε κίνδυνο τον στόχο της κυβέρνησης για την επίτευξη ενός επιπλέον φορολογικού εσόδου κατά 1.5% του ΑΕΠ, το οποίο θα προέλθει από βελτιώσεις της φορολογικής διαχείρισης έως το 2014. Οι κυριότεροι λόγοι γι'αυτή την κατάσταση σχετίζονται με:

- την έλλειψη πλήρους πολιτικής δέσμευσης για μεταρρυθμίσεις. Παρά το γεγονός ότι υπάρχει μια γενική παραδοχή ότι η φοροδιαφυγή ενδημεί, δεν έχει ακόμα παρατηρηθεί μία στάση αμετάκλητης και αποτελεσματικής αντιμετώπισής της από την πλευρά των κρατικών αρχών
- την απουσία ηγεσίας στην φορολογική διαχείριση- όπου μεταξύ άλλων κατά την διάρκεια της αποστολής μας, ενημερωθήκαμε ότι ο επικεφαλής της διοίκησης επί θεμάτων εσόδων απουσίαζε από την υπηρεσία για περισσότερο από τρεις μήνες

- την προβολή αντίστασης για μεταρρυθμίσεις-συμπεριλαμβανομένων και κάποιων βασικών διευθυντικών στελεχών-τόσο ενεργά όσο και παθητικά
- την ανεπάρκεια προσωπικού με καθήκοντα σε τομείς υψηλής προτεραιότητας, όπως είναι η είσπραξη οφειλών και ο φορολογικός έλεγχος πλούσιων φοροφυγάδων καθώς και μεγάλων επιχειρήσεων
- τον υπερβολικό νομικό φορμαλισμό (τυπολατρία) που αντίκειται σε κάθε προσπάθεια υιοθέτησης μιας σύγχρονης έννοιας περί διοίκησης. Υπάρχει απουσία θεσμικών εργαλείων όπως είναι η ενοποίηση των νόμων περί φορολογίας καθώς και ένας εναρμονισμένος κώδικας φορολογικών διαδικασιών

Έχει καταστεί πλέον προφανές ότι το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο δεν είναι ικανό να απορροφήσει όλες τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις εντός των αποδεκτών χρονοδιαγραμμάτων. Αυτή η αδράνεια εκ μέρους των θεσμικών οργάνων έχει οδηγήσει στο να χαθούν ευκαιρίες βελτίωσης της απόδοσης των εσόδων, καθώς και οι κακοσχεδιασμένες περικοπές από πλευράς κρατικών αρχών (π.χ. παραγραφές, υπερβολική χρήση του συστήματος των χρηματικών διακανονισμών καθώς και ένας ακατάλληλα σχεδιασμένος τεκμαρτός φόρος) έχουν οδηγήσει σε μη βέλτιστα αποτελέσματα στο τομέα των εσόδων. Είναι απαραίτητο να σημειωθεί μία θεμελιώδης αλλαγή στην λειτουργία της φορολογικής διαχείρισης προκειμένου να επιτευχθούν βελτιώσεις μακράς διάρκειας στην διαχείριση και την απόδοση των εσόδων.

Μία νέα θεσμική προσέγγιση σε θέματα φορολογικής διαχείρισης

Η αποστολή (Ε.Κ.Τ.-Ε.Ε. και Δ.Ν.Τ.) επιβεβαίωσε ότι χρειάζεται επείγοντως ένα νέο διοικητικό πλαίσιο επί φορολογικών θεμάτων προκειμένου να μεταστραφεί η υπάρχουσα κατάσταση- το πρόγραμμα των Ε.Κ.Τ.-Ε.Ε. & και Δ.Ν.Τ. είχε προβλέψει μια αλλαγή προς αυτή την κατεύθυνση. Εντός αυτού του πλαισίου, η αρμόδια υπηρεσία επί φορολογικών θεμάτων στην Ελλάδα θα πρέπει:

- να αποτελεί μία ξεχωριστή διαχειριστική αρχή
- να είναι ενισχυμένη με όλες τις απαιτούμενες και σαφώς καθορισμένες εξουσίες και αρμοδιότητες ώστε να μπορεί να διαχειρίζεται και να επιβάλλει τους φορολογικούς νόμους. Θα επικεντρώνεται αποκλειστικά στους κύριους εθνικούς φόρους (όπως είναι ο φόρος εισοδήματος, φόρος κεφαλαίου, ΦΠΑ και φόρος κατανάλωσης)
- να διοικείται από έναν μη πολιτικά διορισμένο Διευθύνοντα Σύμβουλο, διορισμένο για συγκεκριμένη χρονική διάρκεια που δεν θα συνδέεται με την θητεία της εκάστοτε κυβέρνησης και ο οποίος θα είναι επιφορτισμένος με το έργο ολόκληρου του οργανισμού συμπεριλαμβανομένου και του δικτύου των αποκεντρωμένων φορέων του
- να έχει επαρκή αυτονομία ώστε να διαχειρίζεται τόσο το αντικείμενο της θέσης του όσο και τα θέματα διοικητικής

λειτουργίας -συμπεριλαμβανομένων και των ανθρωπίνων πόρων στη βάση της ανάθεσης εξουσίας, όρων, αρμοδιοτήτων και διαφάνειας

Μια πιο αυτόνομη φορολογική διαχειριστική αρχή, είτε με την μορφή ενός ενοποιημένου ημιαυτόνομου οργάνου ή ενός αντίστοιχου οργάνου που θα έχει ένα διοικητικό συμβούλιο, που θα ήταν συμβατή με οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ καθώς και άλλες ευρωπαϊκές οικονομίες. Με την βοήθεια συνεχούς τεχνικής υποστήριξης η νέα κυβέρνηση θα πρέπει να αποφασίσει ποιο μοντέλο ταιριάζει καλύτερα στις ανάγκες και τις συνθήκες της ελληνικής πραγματικότητας.

Το χρονοδιάγραμμα που προτείνεται από την αποστολή είναι η νέα φορολογική διαχειριστική αρχή να ξεκινήσει την λειτουργία της από τον Απρίλιο του 2013. Για να μπορούν να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι που απορρέουν από ένα τέτοιο εγχείρημα (που όπως έχουν ήδη επισημανθεί είναι αρκετά σημαντικοί δεδομένης της μειωμένης ικανότητας της Ελλάδας να μπορεί να «απορροφά» τις εκάστοτε αλλαγές), η νέα διαχειριστική αρχή θα μπορούσε να συσταθεί σε φάσεις, ξεκινώντας την δραστηριότητά της από την περιοχή της Αττικής- όπου συλλέγεται το μεγαλύτερο μέρος των φόρων- και κατόπιν στο υπόλοιπο τμήμα της χώρας. Προκειμένου να παραμείνει εντός χρονοδιαγράμματος, η κυβέρνηση θα μπορούσε να προχωρήσει στις ακόλουθες ενέργειες:

- έως το τέλος Ιουνίου του 2012, το Υπουργικό Συμβούλιο να συμφωνήσει στην εφαρμογή του νέου κυβερνητικού πλαισίου για τα θέματα φορολογικής διαχείρισης, όπως

αυτά προτάθηκαν από την αποστολή (Ε.Ε., Ε.Κ.Τ. και Δ.Ν.Τ.) προβαίνοντας σε σχετική εξαγγελία

- έως το τέλος Ιουλίου 2012 να διοριστεί (όχι με την μορφή πολιτικής τοποθέτησης) ο Διευθύνων Σύμβουλος του νέου οργανισμού, ο οποίος θα έχει τα κατάλληλα προσόντα και την σχετική εμπειρία προκειμένου να διαχειριστεί το υπάρχον σύστημα, να αναπτύξει την νέα φορολογική διαχείριση και να τεθεί ως ο πρώτος επικεφαλής του νέου οργανισμού (υποκείμενος σε έλεγχο σχετικά με την απόδοσή του έργου του). Το Δ.Ν.Τ. και η Ε.Ε. θα γνωμοδοτήσουν σχετικά με τον διορισμό
- έως το τέλος Ιουλίου 2012 θα πρέπει να συστήσει μια «ομάδα καθοδήγησης» αποτελούμενη από εκπροσώπους του ΔΝΤ και της Ε.Ε. προκειμένου να βοηθήσουν στην ομαλή μετάβαση στο νέο σύστημα φορολογικής διαχείρισης
- έως το τέλος Σεπτεμβρίου 2012, να καταλήξει ως προς την κατάλληλη οργανωτική δομή για το νέο κυβερνητικό πλαίσιο καθώς και να καταρτίσει ένα λεπτομερές πλάνο, που θα καλύπτει όλα τα θέματα σχετικά με την νομοθεσία, ανθρώπινοι πόροι κλπ.-προκειμένου να συσταθεί η νέα διαχειριστική αρχή από τον Απρίλιο του 2013
- από τον Απρίλιο του 2013 να ξεκινήσει την πρώτη φάση του σχεδίου, καλύπτοντας τους φορολογούμενους που εντάσσονται στα υψηλότερα κλιμάκια υψηλού και μεσαίου εισοδήματος καθώς και τα κομμάτια των φορολογουμένων με υψηλό πλούτο εντός της Αττικής.

- από τον Απρίλιο του 2014 να επεκταθεί ο καινούργιος οργανισμός επί θεμάτων φορολογίας πέραν της Αττικής καθώς και για το υπόλοιπο κομμάτι των φορολογούμενων

Πραγματοποίηση Εσόδων μέσω της θεσμικής μετάβασης

Κατά την διάρκεια της μετάβασης στον νέο Οργανισμό θα χρειαστεί να γίνει μια σημαντική αναδιάταξη στην διαδικασία δημιουργίας εσόδων εντός του υπάρχοντος φορολογικού συστήματος, ιδίως στην συλλογή εσόδων, στο κομμάτι της ελεγκτικής και στην διοίκηση θεμάτων επί της φορολογίας υψηλών εισοδημάτων. Προκειμένου να καταστεί κάτι τέτοιο εφικτό, είναι επιτακτική ανάγκη οι αρχές να επιταχύνουν την μεταφορά επιπλέον προσωπικού στους συγκεκριμένους τομείς υψηλής προτεραιότητας ως ακολούθως:

- Άμεση μετακίνηση 40 νέων ελεγκτών στο γραφείο με τον μεγαλύτερο αριθμό υποθέσεων φορολογουμένων
- Άμεση ανάθεση σε επιπλέον 150 υπαλλήλους πλήρους απασχόλησης στο κομμάτι της συλλογής οφειλών σε γραφεία εντός Αττικής (με επέκταση της ανάθεσης σε ακόμα 300 υπαλλήλους μέχρι το τέλος Ιουλίου 2012)
- Πρόσληψη επιπλέον 500 ελεγκτών εντός Αττικής έως των Σεπτέμβριο του 2012

Τεχνική υποστήριξη

Στο προσεχές μέλλον, η τεχνική υποστήριξη που θα παρασχεθεί θα επιδιώξει την ταυτόχρονη υλοποίηση τριών αντικειμενικών στόχων: Πρώτον, την συμφωνηθείσα (μεταξύ τρώϊκας και κυβέρνησης) αύξηση των εσόδων από φορολογία κατά 1,5% του ΑΕΠ. Δεύτερον, την κρατική μεταρρύθμιση σε οργανωτικό επίπεδο. Τρίτον, την αναβάθμιση των βασικών λειτουργιών της φορολογικής διαχείρισης. Προκειμένου να επιτευχθούν οι ανωτέρω στόχοι θα χρειαστεί μια περαιτέρω κλιμάκωση της τεχνικής υποστήριξης. Τέλος, το προτεινόμενο πρόγραμμα τεχνικής υποστήριξης που επισυνάπτεται στην παρούσα αναφορά (Παράρτημα 5) παραμένει ανοιχτό προς συζήτηση μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών.