



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

Έκθεση Ελέγχου

**Θέμα: «Έλεγχος του συστήματος Εσωτερικών Δικλίδων σε Δ.Ο.Υ. της
Αττικής»**

**Ομάδα Ελέγχου Δ.Ο.Υ.
Αθήνα, Δεκέμβριος 2014**

Πίνακας Περιεχομένων

1. Περίληψη	5
2. Εισαγωγή	6
3. Αντικείμενο Ελέγχου	9
3.1 Περιγραφή της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς	9
3.2 Δημόσια διακυβέρνηση του ελεγχόμενου φορέα	10
3.3. Βασικά Οικονομικά Στοιχεία	15
3.4. Ευθύνη της Διοίκησης του Ελεγχόμενου Φορέα	17
3.5. Ευθύνη του Ελεγκτή	17
4. Συμπεράσματα	18
4.1 Αδυναμίες της Δημόσιας Διακυβέρνησης	18
4.1.1 Εφαρμογή Στρατηγικού Σχεδιασμού	18
4.1.2 Φορολογικό Ρυθμιστικό Πλαίσιο	19
4.1.3 Παρακολούθηση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού	21
4.1.4 Επικοινωνία και Συνεργασία με Λοιπούς Εμπλεκόμενους Φορείς	22
4.2. Αδυναμίες συστήματος εσωτερικού ελέγχου	23
4.2.1. Διαχείριση Κινδύνου – Απάτη και Διαφθορά	23
4.2.2. Εγκυρότητα και Αξιοπιστία του Μητρώου Φορολογουμένων	25
4.2.3. Επίδραση των Εργασιών του Τμήματος Ελέγχου στην Πληρότητα των Φορολογικών Εσόδων	26
4.2.4. Διαχωρισμός Αρμοδιοτήτων	27
4.2.5. Παρακολούθηση και Εποπτεία	27
4.2.6. Διαχείριση Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (Ο.Π.Σ.)	28
5. Συστάσεις	30
5.1. Συστάσεις για την Ενίσχυση της Χρηστής Δημόσιας Διακυβέρνησης	30
5.2. Συστάσεις για την Ενίσχυση των Εσωτερικών Δικλίδων	32
5.3. Συστάσεις προς Γενική Κυβέρνηση και Θεσμικούς Φορείς	35
5.3.1. Ενίσχυση Συνεργασίας εντός της Φορολογικής Διοίκησης	35
5.3.2. Ενίσχυση της συνεργασίας με την Γενική Κυβέρνηση	36
5.3.3. Συνέργειες με Άλλους Θεσμικούς Φορείς	37
5.3.4. Ενίσχυση συνεργασίας με φορείς του Εξωτερικού	37
6. Απάντηση Ελεγχόμενου και Αξιολόγηση Απαντήσεων από το Ελ.Συν	38

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	41
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄	42
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄	72
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ΄	90

Πίνακας Συντμήσεων – Ακρωνύμιων

Γ.Γ.Δ.Ε.	Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
Γ.Γ.Δ.Π.	Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής
Γ.Γ.Π.Σ.	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
Γ.Λ.Κ.	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Δ.Ο.Υ.	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
Ε.Ε.Τ.	Ελληνική Ένωση Τραπεζών
Ελ.Συν.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Η.ΔΙ.Κ.Α.	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε.
Μ.Ο.	Μέσος όρος
Μ.Π.Δ.Σ.	Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ο.Π.Σ.Δ.Π.	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής
Ο.Π.Σ.	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
Π.Ο.Ε.	Προηγούμενων Οικονομικών Ετών
Τ.Ε.Ε.	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠ.ΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΥΠ.ΕΡ.Κ.Α.	Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας
Φ.Κ.Α.	Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Διεθνής Οργανισμός των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Διεθνή Πρότυπα των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων)

1. Περίληψη

Στην παρούσα Έκθεση παρουσιάζονται τα ευρήματα και τα συμπεράσματα που προέκυψαν από τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (εφεξής Ελ.Συν.) επί του συστήματος εσωτερικών δικλίδων στο Γραφείο Μητρώου και στο Τμήμα Ελέγχου της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς και διατυπώνονται σχετικές συστάσεις προς τον ελεγχόμενο φορέα. Ο βασικός στόχος του ανωτέρω ελέγχου ήταν ο εντοπισμός και η εκτίμηση της επάρκειας και της αποτελεσματικότητας των εσωτερικών δικλίδων στις διαδικασίες του Γραφείου Μητρώου και του Τμήματος Ελέγχου της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς με επίδραση στη βεβαίωση και στην είσπραξη φορολογικών εσόδων, οι οποίες σχετίζονται με ελεύθερους επαγγελματίες (επιτηδευματίες - φυσικά πρόσωπα). Στους στόχους του ελέγχου περιλαμβάνονται επίσης η διερεύνηση της ύπαρξης δυσχερειών που ενδεχομένως ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας, από τις ελλείψεις στην επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ή από άλλους παράγοντες, καθώς και η αξιολόγηση των πρακτικών που ακολουθούνται για τη διασφάλιση χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης. Για τη διενέργεια του ως άνω ελέγχου συγκροτήθηκε ομάδα εργασίας με την 638/12-11-2013 Απόφαση του Προέδρου του Ελ.Συν. Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία, το Ελ.Συν. ενεργεί ως εξωτερικός ελεγκτής της δημοσιονομικής διαχείρισης όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Με πρόσφατες νομοθετικές διατάξεις¹, το Ελ.Συν. ελέγχει και αξιολογεί τόσο την ύπαρξη και λειτουργία των εσωτερικών δικλίδων, όσο και την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα και με τα ελεγκτικά πρότυπα του INTOSAI.²

Το κύριο συμπέρασμα του ελέγχου συνίσταται στη διαπίστωση σημαντικών αδυναμιών που επηρεάζουν την πληρότητα των φορολογικών εσόδων από ελεύθερους επαγγελματίες (επιτηδευματίες – φυσικά πρόσωπα) και οι οποίες αναφέρονται κυρίως σε ελλείψεις στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων του ελεγχόμενου φορέα σχετικά με: α) την αποτροπή σφαλμάτων, παραλείψεων, απάτης και διαφθοράς, και β) τη διασφάλιση της ύπαρξης και της πληρότητας, τόσο του πληθυσμού των φορολογικών υπόχρεων, όσο και των φορολογικών εσόδων που προκύπτουν κατόπιν φορολογικών ελέγχων. Στα πλέον σημαντικά ευρήματα του ελέγχου συγκαταλέγονται οι ανεπαρκείς διαδικασίες διασταυρώσεων με πληροφορίες από τρίτους φορείς (όπως π.χ. πιστωτικά ιδρύματα, φορείς κοινωνικής ασφάλισης, ληξιαρχεία κ.α.) που επιδρούν στην πληρότητα των καταχωρημένων ελευθέρων επαγγελματιών και την εκτίμηση της φοροδοτικής τους ικανότητας, η απουσία καταγεγραμμένων διαδικασιών και αξιολόγησης κινδύνων αλλά και διαδικασιών για την πρόληψη και την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς σε επίπεδο Δ.Ο.Υ., η απουσία

¹ αρ. 168 & 169 του ν.4270/14 (ΦΕΚ Α'143) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

² Για περισσότερες πληροφορίες επισκεφτείτε την ιστοσελίδα www.issai.org

Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου εντός της Δ.Ο.Υ., καθώς και οι καθυστερήσεις στην εφαρμογή του Στρατηγικού Σχεδιασμού της Φορολογικής Διοίκησης (όπως π.χ. στην υιοθέτηση έμμεσων τεχνικών ελέγχου, στην εφαρμογή εσωτερικών δικλίδων αντισταθμιστικών της καταργηθείσας θεώρησης φορολογικών βιβλίων και στοιχείων).

Ο Πρόεδρος του Ελ.Συν. απέστειλε στον Υπουργό Οικονομικών το σχέδιο της παρούσας Έκθεσης ελέγχου, προκειμένου να γνωστοποιηθούν εγκαίρως οι διαπιστώσεις του ελέγχου στη φορολογική διοίκηση³, να διατυπωθούν αντίστοιχες παρατηρήσεις και σχολιασμοί και να γνωστοποιηθεί στο Ελ.Συν. το χρονοδιάγραμμα ενεργειών για συμμόρφωση με τις συστάσεις του. Αναφορικά με τις διαπιστώσεις ελέγχου και τις συστάσεις, η διοίκηση της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς απέστειλε απαντητικά έγγραφα⁴ με τα οποία αποδέχεται αυτές και παραθέτει σχετικούς σχολιασμούς (βλ. σχετ. Κεφ. 6). Μέχρι και την ολοκλήρωση της παρούσας Έκθεσης ελέγχου δεν ελήφθη απάντηση από την Φορολογική Διοίκηση (Υπ.Οικ, Γ.Γ.Δ.Ε.) με σχολιασμούς επί των διαπιστώσεων ελέγχου και συστάσεων, καθώς και γνωστοποίηση του χρονοδιαγράμματος ενεργειών για συμμόρφωση με αυτές.

2. Εισαγωγή

2.1. Γενικά

Η παρούσα Έκθεση περιλαμβάνει τα αποτελέσματα του ελέγχου επάρκειας του συστήματος εσωτερικών δικλίδων ως προς τη βεβαίωση και την είσπραξη των εσόδων από ελεύθερους επαγγελματίες σε Δ.Ο.Υ. της Αττικής για το β' εξάμηνο του έτους 2013, ο οποίος διενεργήθηκε από ομάδα ελέγχου που συγκροτήθηκε με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, η φορολογική διοίκηση ήρθε αντιμέτωπη με σημαντικές προκλήσεις, οι οποίες επέφεραν σημαντικές αλλαγές στο στρατηγικό της προσανατολισμό, με κυρίαρχες: α) την ενδυνάμωση της σημασίας των εσόδων στο δημοσιονομικό σχεδιασμό για την επίτευξη του στόχου της δημοσιονομικής ισορροπίας (Κρατικός Προϋπολογισμός, Μ.Π.Δ.Σ.) και ως εκ τούτου τη συνεχή αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου, τόσο ως προς τη βεβαίωση και την είσπραξη εσόδων, όσο και ως προς τη διοικητική οργάνωση και τα μεθοδολογικά εργαλεία της φορολογικής διοίκησης, β) την ίδρυση της Γ.Γ.Δ.Ε. και την μεταφορά σε αυτήν σημαντικών αρμοδιοτήτων αναφορικά με την λειτουργία της φορολογικής διοίκησης και γ) την ενδυνάμωση του ρόλου των

³ Σύμφωνα και με όσα ειδικότερα ορίζονται από το Πρότυπο «ISSAI 1260 - Financial Audit Guideline Communication with Those Charged with Governance».

⁴ Το αρ. πρωτ. 71520/15.12.2014 έγγραφο της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς με θέμα ««Απάντηση ελεγχόμενου και αξιολόγηση απαντήσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο», καθώς και το με τον ίδιο αριθμό πρωτοκόλλου έγγραφο με θέμα «Σχολιασμός επί των συστάσεων προς Δ.Ο.Υ Κηφισιάς».

ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων (Ο.Π.Σ.) για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης, όπως επίσης και για τη βελτίωση της επικοινωνίας με τους πολίτες.

Η Ομάδα Ελέγχου του Ελ.Συν. προέβη στο σχεδιασμό των κατάλληλων ελεγκτικών διαδικασιών και ακολούθως στη διεξαγωγή του ελέγχου, με αντικείμενο την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των υφισταμένων εσωτερικών δικλίδων στις διαδικασίες του υπαγόμενου στο Τμήμα Διοικητικής και Μηχανογραφικής Υποστήριξης, Γραφείου Μητρώου της επιλεχθείσας Δ.Ο.Υ. (Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς), καθώς και του Τμήματος Ελέγχου αυτής, οι οποίες σχετίζονται με τους ελεύθερους επαγγελματίες (επιτηδευματίες – φυσικά πρόσωπα). Κύριοι στόχοι του ελέγχου ήταν: α) ο εντοπισμός των υφισταμένων εσωτερικών δικλίδων, β) ο εντοπισμός και η ανάδειξη πιθανών αδυναμιών των δικλίδων αυτών, μέσω της εφαρμογής ενός προγράμματος δοκιμασιών δικλίδων σε συγκεκριμένες διαδικασίες των ελεγχόμενων Τμημάτων της Δ.Ο.Υ., καθώς και γ) η αξιολόγηση της δημόσιας διακυβέρνησης του ελεγχόμενου φορέα και ιδιαίτερα της ποιότητας του ρυθμιστικού πλαισίου και των υφιστάμενων διαδικασιών για την πρόληψη και τον εντοπισμό φαινομένων απάτης και διαφθοράς.

Η παρούσα Έκθεση απευθύνεται στη Διοίκηση, τόσο της ελεγχθείσας Δ.Ο.Υ., όσο και της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.) καθώς επίσης και στην ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών (ΥΠ.ΟΙΚ). Περαιτέρω, για την υλοποίηση των συστάσεων που περιλαμβάνονται στην παρούσα Έκθεση, προτείνεται όπως το Υπουργείο Οικονομικών μεριμνήσει για τη συνεργασία με άλλους εμπλεκόμενους φορείς, όπως ενδεικτικά: α) το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠ.ΕΣ.), β) το Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων και γ) την Τράπεζα της Ελλάδος (Τ.τ.Ε.).

Το Ελ.Συν. θα προβεί στη συνέχεια σε έλεγχο συμμόρφωσης⁵ με τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην παρούσα Έκθεση, σε εύλογο χρονικό διάστημα, προκειμένου να διερευνηθεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων που λήφθηκαν για την βελτίωση της δημόσιας διακυβέρνησης και την ενδυνάμωση του συστήματος εσωτερικών δικλίδων στις ελεγχθείσες διαδικασίες της Δ.Ο.Υ., αποσκοπώντας στη βελτίωση των διαδικασιών βεβαίωσης και είσπραξης των φορολογικών εσόδων από το σύνολο των Δ.Ο.Υ.

2.2. Εύρος του Ελέγχου

Ο έλεγχος, ο οποίος διενεργήθηκε στη Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς, αφορά το χρονικό διάστημα 01/07/2013 με 31/12/2013 και επικεντρώθηκε στις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν κατά το ανωτέρω χρονικό διάστημα από το υπαγόμενο στο Τμήμα Διοικητικής και Μηχανογραφικής

⁵ Σύμφωνα και με όσα ειδικότερα αναφέρονται στα πρακτικά της 19ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 30^{ης} Οκτωβρίου 2013.

Υποστήριξης της ανωτέρω Δ.Ο.Υ. Γραφείο Μητρώου, καθώς και στο Τμήμα Ελέγχου αυτής, αναφορικά με τους ελεύθερους επαγγελματίες (επιτηδευματίες - φυσικά πρόσωπα).

Ο σκοπός του παρόντος ελέγχου περιορίζεται στην αξιολόγηση της επάρκειας και της αποτελεσματικότητας των εσωτερικών δικλίδων στις προαναφερόμενες διαδικασίες οι οποίες επιδρούν στην πληρότητα και την ύπαρξη των φορολογικών εσόδων από ελεύθερους επαγγελματίες και δεν περιλαμβάνει την εξαγωγή συμπερασμάτων εκφρασμένων σε χρηματικές αξίες.

Η οικονομική σημαντικότητα των εσόδων που προέρχονται από την κατηγορία φορολογουμένων στην οποία στόχευσε ο έλεγχος, ήτοι εκείνη των ελεύθερων επαγγελματιών, σε σχέση με το σύνολο των φορολογικών εσόδων, δεν κατέστη δυνατό να αποτυπωθεί επακριβώς, δεδομένου ότι τα φορολογικά έσοδα από ελεύθερους επαγγελματίες καταχωρούνται σε πολλούς διαφορετικούς κωδικούς αριθμούς εσόδων του κράτους και χωρίς τη δυνατότητα διαχωρισμού τους από έσοδα προερχόμενα από άλλες κατηγορίες φορολογουμένων, τα οποία περιλαμβάνονται στους ίδιους λογαριασμούς. Παρόλα αυτά επιλέχθηκαν οι ελεύθεροι επαγγελματίες ως βάση για τον έλεγχό μας, καθώς αυτοί συνιστούν μία πολυπληθή κατηγορία φορολογουμένων (λόγω των υψηλών επιπέδων αυτοαπασχόλησης στην Ελλάδα), η οποία εμφανίζει υψηλό κίνδυνο στον τομέα της φοροδιαφυγής, όπως άλλωστε έχει αναφερθεί και στη σχετική βιβλιογραφία⁶.

Κατά το στάδιο του σχεδιασμού του ελέγχου, ζητήθηκαν από το Γ.Λ.Κ./ΥΠ.ΟΙΚ. οι οικονομικές καταστάσεις της ελεγχόμενης Δ.Ο.Υ. για το έτος 2013, συνταχθείσες σύμφωνα με τις αρχές της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης. Οι εν λόγω οικονομικές καταστάσεις δεν εδόθησαν στην Ομάδα Ελέγχου, εξ αιτίας αδυναμιών εξαγωγής τους από το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής (Ο.Π.Σ.Δ.Π.) απαλλαγμένων από ουσιώδη σφάλματα.

Επιπροσθέτως, δεν παρασχέθηκαν στην Ομάδα Ελέγχου, αν και ζητήθηκαν έγκαιρα, τα κάτωθι: α) Η μεθοδολογία ανάλυσης κινδύνου για την στόχευση των φορολογικών ελέγχων, η οποία χρησιμοποιείται από τη Διεύθυνση Επιχειρησιακού Κινδύνου, λόγω ισχυρισμών περί απορρήτου, β) Πρότυπα Ελέγχου (προγράμματα ελέγχου) για το Γραφείο Μητρώου και το Τμήμα Ελέγχου, τα οποία ζητήθηκαν από την Διεύθυνση Εποπτείας Εσωτερικού Ελέγχου, γ) Έκθεση Ελέγχου της Οικονομικής Επιθεώρησης του ΥΠ.ΟΙΚ. αναφορικά με το Γραφείο Μητρώου στη Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς, που διενεργήθηκε σε άμεσο παρελθοντικό του ελέγχου χρόνο, δ) Οι αριθμοί των εντολών φορολογικού ελέγχου της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς οι οποίες ακυρώθηκαν και ακολούθησε επανέκδοσή τους (βλ. σχετικά Ενότητα 4.1.3. και Παράρτημα Κεφάλαιο Α.3, Ενότητα 1.1.3), ε) Το σύνολο των ανέλεγκτων υποθέσεων φορολογίας εισοδήματος και λοιπών φορολογικών αντικειμένων της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς των οποίων επίκειτο

⁶ Βλ. σχετικά: α) Έκθεση IMF, (2013), *Greece selected Issues Country Report No. 13/155*, International Monetary Fund, Publication Services 700 19th Street, N.W. Washington, D.C. 2043, β) Έκθεση IMF & EC, (2013), *Τέταρτη (4^η) Κοινή Αξιολόγηση ΔΝΤ Και ΕΕΠ: Επιδόσεις Διαχείρισης Εσόδων και Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις και γ) Centre of Planning and Economic Research (KEPE), (2012), « Effective Tax Rates in Greece », Discussion Papers No. 124.*

ο χρόνος παραγραφής και από το οποίο θα επιλέγετο δείγμα προς έλεγχο βάσει της ΠΟΛ.1232/13.

2.3. Δομή της Έκθεσης Ελέγχου

Η δομή της παρούσας Έκθεσης Ελέγχου στοχεύει στη διευκόλυνση της κατανόησης των βασικών συμπερασμάτων του ελέγχου, τόσο από τον ελεγχόμενο φορέα και τους άλλους εμπλεκόμενους φορείς, όσο και από το ευρύ κοινό. Στο Κεφάλαιο 3 της Έκθεσης παρουσιάζονται περιληπτικά στοιχεία που αφορούν στο περιβάλλον του ελεγχόμενου φορέα και περιγράφεται η ευθύνη της Διοίκησης του ελεγχόμενου φορέα, καθώς και του Ελεγκτή. Στο κεφάλαιο 4 παρουσιάζονται τα συμπεράσματα του ελέγχου, τα οποία συνοψίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες, ήτοι εκείνα που σχετίζονται με τη δημόσια διακυβέρνηση και εκείνα που σχετίζονται με το σύστημα εσωτερικού ελέγχου. Στο κεφάλαιο 5, παρουσιάζονται οι συστάσεις προς τη Διοίκηση του ελεγχόμενου φορέα, αλλά και προς τους λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς. Στο Κεφάλαιο 6 παρουσιάζονται οι απαντήσεις του ελεγχόμενου φορέα επί των ελεγκτικών ευρημάτων. Τέλος, στο Παράρτημα της Έκθεσης Ελέγχου παρατίθεται με περισσότερες λεπτομέρειες το σύνολο των ευρημάτων, ο Πίνακας Συστάσεων και οι απαντήσεις του ελεγχόμενου φορέα, καθώς και μια περιληπτική παρουσίαση της δομής της φορολογικής διοίκησης.

3. Αντικείμενο Ελέγχου

3.1 Περιγραφή της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς

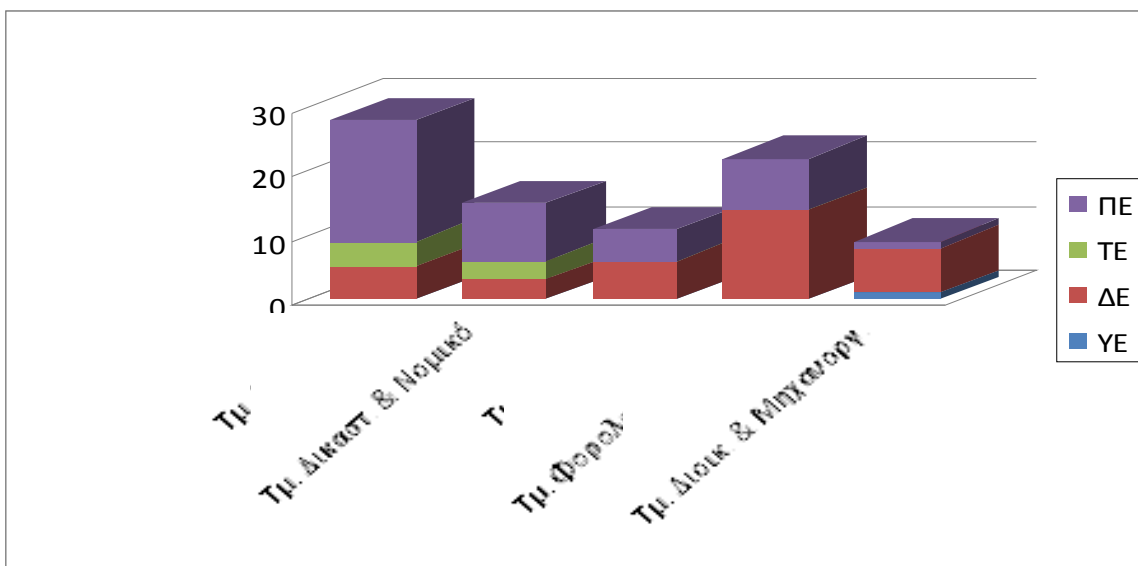
Η Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς αποτελεί μία από τις δεκαέξι (16) Δ.Ο.Υ. Α΄ τάξης που εδρεύουν στο νομό Αττικής⁷. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών στις αρχές του 2013⁸ στις αρμοδιότητες της εν λόγω Δ.Ο.Υ. μεταφέρθηκαν και αυτές της Δ.Ο.Υ. Αγίου Στεφάνου, κατόπιν αναστολής λειτουργίας της τελευταίας. Βάσει του υφισταμένου κανονιστικού πλαισίου⁹, η Δ.Ο.Υ. διαρθρώνεται σε πέντε (5) Τμήματα και απασχολεί 86 υπαλλήλους (1 Διευθυντής, 1 Υποδιευθυντής, 5 Προϊστάμενοι Τμήματος και 79 υπάλληλοι). Εκ των υπαλλήλων 43 κατέχουν τίτλο πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, 7 τεχνολογικής, 35 δευτεροβάθμιας και 1 υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Στο παρακάτω διάγραμμα απεικονίζεται η κατανομή του προσωπικού στα Τμήματα της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς, καθώς και το επίπεδο εκπαίδευσής του **(Διάγραμμα 1)**:

⁷ βλ. σχετική αναφορά στο Παράρτημα Γ΄ της παρούσας Έκθεσης

⁸ ΔΤΥ 1005448/ΕΞ 2013 (ΑΔΑ: ΒΕΦΑΗ-2Μ4): Θέμα: «Στέγαση των ενοποιούμενων Δ.Ο.Υ. της Δ6Α 1144678 ΕΞ2012/19-10-2012 Απόφασης (ΦΕΚ 2828 τ.Β΄/19-10-2012), όπως τροποποιήθηκε με τις Δ6Α 1002441 ΕΞ 2013/7-1-2013 και Δ6Α 1004645 ΕΞ 2013/10-1-2013 Αποφάσεις και τροποποίηση της ΔΤΥ 1143999 ΕΞ2012/18-10-2012 Απόφασης»

⁹ Σύμφωνα με όσα ειδικότερα ορίζονται στην Απόφαση Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων Δ6Α 1126601 ΕΗ 2013/8-82013 με τίτλο: «Ανακαθορισμός της Εσωτερικής Διάρθρωσης των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών», όπως αυτή ισχύει.

Διάγραμμα 1: Κατανομή του προσωπικού στα Τμήματα της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς



3.2 Δημόσια διακυβέρνηση του ελεγχόμενου φορέα

Η διακυβέρνηση της φορολογικής διοίκησης επιτελείται σε τρία (3) βασικά επίπεδα¹⁰ (Διάγραμμα 2):

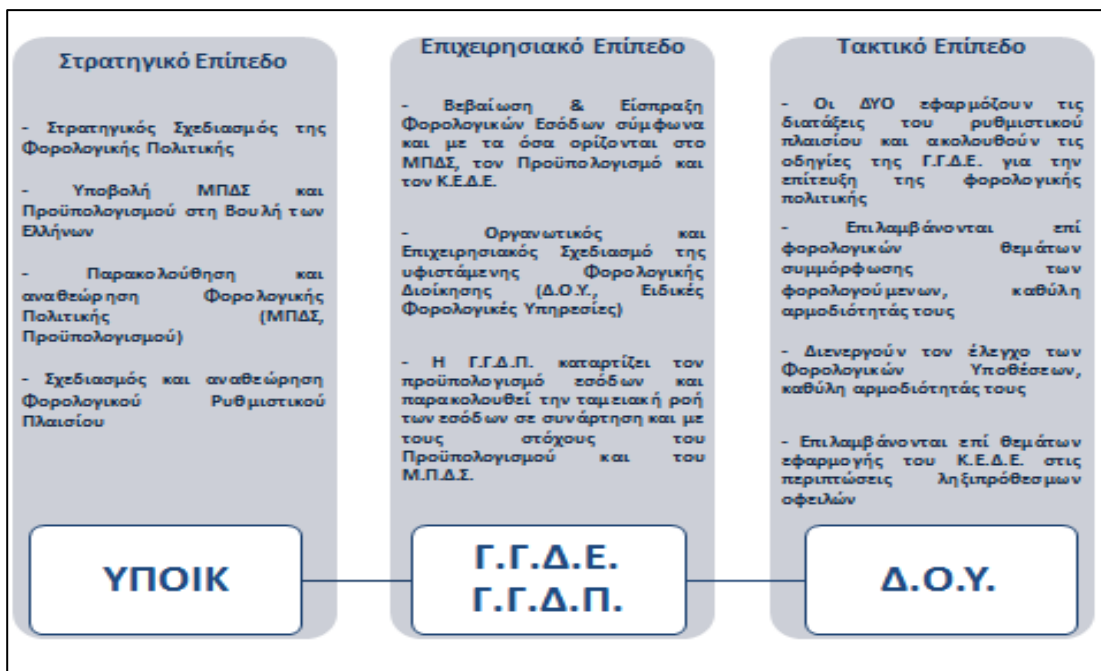
–**Στρατηγικό:** Ο Υπουργός Οικονομικών καταρτίζει και υποβάλλει προς ψήφιση στη Βουλή των Ελλήνων το Μ.Π.Δ.Σ. και τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό και παρακολουθεί με τη συνδρομή της Γ.Γ.Δ.Π. & της Γ.Γ.Δ.Ε. την εκτέλεσή τους, καταρτίζοντας με τον τρόπο τον Στρατηγικό Σχεδιασμό της φορολογικής πολιτικής.

–**Επιχειρησιακό:** Η Γ.Γ.Δ.Ε. διαμορφώνει και επικαιροποιεί τα εργαλεία και τα μέσα για την υλοποίηση της φορολογικής πολιτικής, σύμφωνα και με όσα ορίζονται στο Μ.Π.Δ.Σ., τον Κρατικό Προϋπολογισμό και τον Κ.Ε.Δ.Ε, ενώ είναι υπεύθυνη και για τον οργανωτικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό της φορολογικής διοίκησης. Παράλληλα, η Γ.Γ.Δ.Π. σε συνεργασία με την Γ.Γ.Δ.Ε. καταρτίζει τον Προϋπολογισμό Εσόδων και παρακολουθεί την ταμειακή ροή των εσόδων σε συνάρτηση και με τους στόχους του Κρατικού Προϋπολογισμού και του Μ.Π.Δ.Σ.

–**Τακτικό:** Οι Δ.Ο.Υ. εφαρμόζουν τις διατάξεις του φορολογικού ρυθμιστικού πλαισίου και ακολουθούν τις οδηγίες της Γ.Γ.Δ.Ε. για την επίτευξη της φορολογικής πολιτικής.

¹⁰ Σύμφωνα και με όσα ειδικότερα αναφέρονται στο κάτωθι ρυθμιστικό πλαίσιο: α) Παρ.Ε2, του άρθρου 1^{ου} του ν.4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/ 12.11.12), με την οποία συνιστάται η ΓΓΔΕ καταργουμένης ταυτοχρόνως της Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων, β) Αριθμ. Δ6Α/1121589/ΕΞ2013/2013 (ΦΕΚ Β' 1908/5-8-2013) «Σύσταση οργανικών μονάδων στην Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων και καθορισμός της εσωτερικής διάρθρωσης και των αρμοδιοτήτων αυτών, όπως ισχύει, γ) ν.2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247 /1995) «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους τους και άλλες διατάξεις» και δ) Π.Δ. 16/1989 (ΦΕΚ Α' 6/1989'): «Κανονισμός λειτουργίας Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) και των Τοπικών Γραφείων και καθήκοντα υπαλλήλων αυτών».

Διάγραμμα 2: Επίπεδα Διακυβέρνησης της Φορολογικής Διοίκησης



Τα τελευταία χρόνια επήλθαν σημαντικές αλλαγές στην οργανωτική δομή και λειτουργία της Φορολογικής Διοίκησης που επηρέασαν σημαντικά και τη δημόσια διακυβέρνηση εντός αυτής. Ειδικότερα, οι αλλαγές αυτές αφορούσαν:

α) Στην ενδυνάμωση του ρόλου της Γ.Γ.Δ.Ε. ως προς την βεβαίωση και την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, με παροχή αντίστοιχα σημαντικής λειτουργικής αυτονομίας σε σχέση με το Υπουργείο Οικονομικών,

β) Στη μείωση του συνολικού αριθμού των Δ.Ο.Υ. ανά την επικράτεια (από 240 σε 118),

γ) Στη μεταβολή της εσωτερικής διοικητικής διάρθρωσης σε όλες τις Δ.Ο.Υ., με αντίστοιχο εξορθολογισμό των αρμοδιοτήτων και μείωση του αριθμού των Τμημάτων που λειτουργούν σε κάθε Δ.Ο.Υ., έτσι ώστε σήμερα να υφίστανται εξήντα μία (61) Δ.Ο.Υ. Α΄ Τάξης με πέντε (5) τμήματα εκάστη και πενήντα επτά (57) Δ.Ο.Υ. Β΄ Τάξης με τρία (3) τμήματα εκάστη,

δ) Στην εκ βάθρων αλλαγή του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις φορολογικές διαδικασίες (π.χ. σύνταξη νέου Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, νέου Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών, καθώς και νέου Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών) και

ε) Στην ενδυνάμωση του ρόλου των ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων, τόσο στο πλαίσιο της διοικητικής λειτουργίας (όπως π.χ. μέσω της διασύνδεσης των Δ.Ο.Υ. με το νέο TAXIS και με το ELENXIS¹¹), όσο και στην επικοινωνία και τις συναλλαγές με τους πολίτες (π.χ.

¹¹ Ειδικότερα: α) Το Ο.Π.Σ. TAXIS αποτελεί Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα για την αυτοματοποίηση και τη μηχανογράφηση του συνόλου των εργασιών της φορολογικής διοίκησης, με αντίστοιχη παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών και

μέσω της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής υποβολής φορολογικών δηλώσεων, μισθωτηρίων συμφωνητικών ακινήτων κ.α., της δυνατότητας διενέργειας πληρωμών από Τράπεζες – ΕΛΤΑ και μέσω e-banking αποφεύγοντας την προσέλευση στις Δ.Ο.Υ, της ψηφιοποίησης των παραβόλων, κ.ο.κ.).

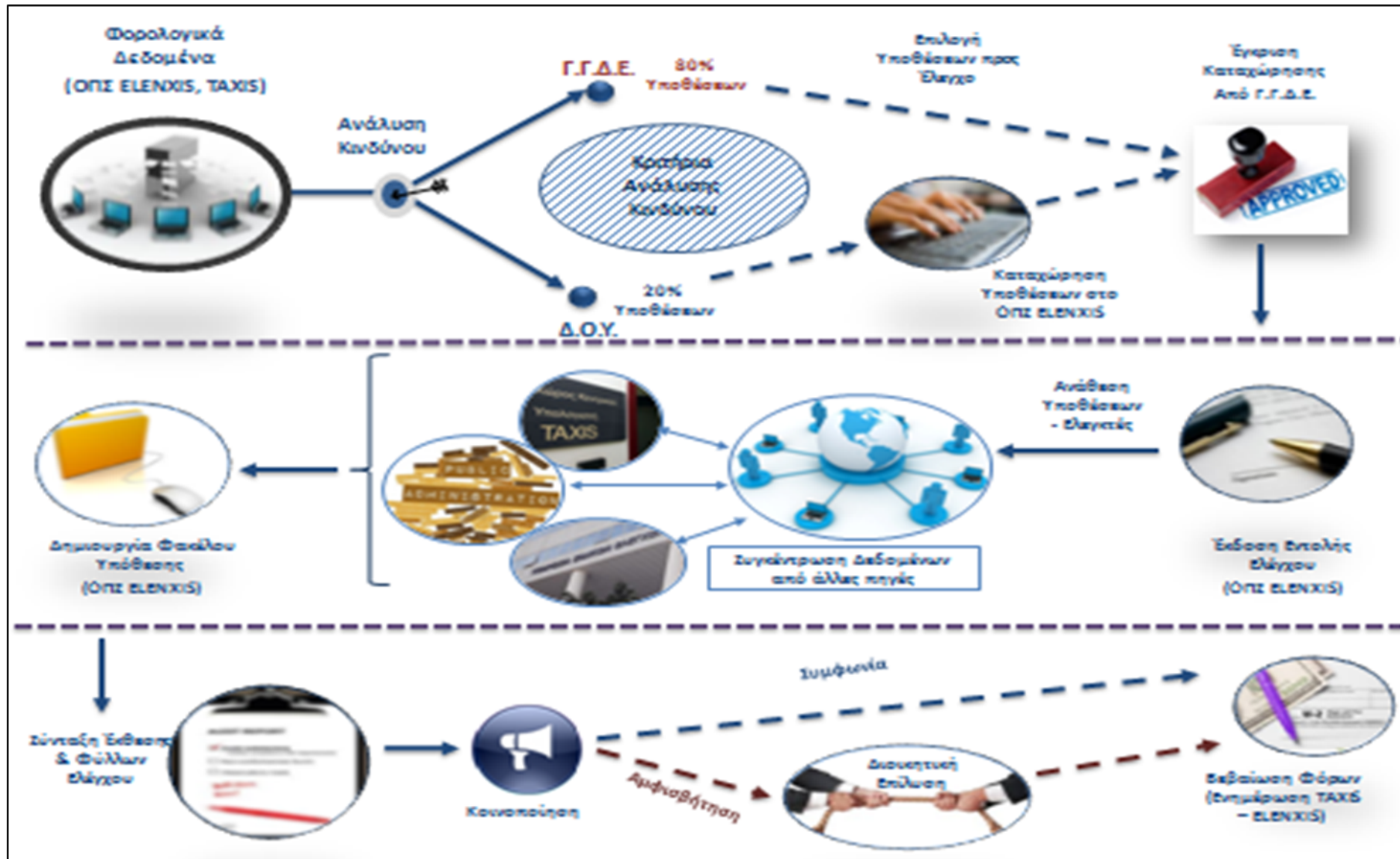
Οι ανωτέρω αλλαγές στόχευαν, αφενός στην ενδυνάμωση του συστήματος εσωτερικών δικλίδων και ιδίως στη διασφάλιση της πληρότητας των φορολογικών εσόδων και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μηχανισμών, αφετέρου στην πλέον αποδοτική αξιοποίηση των διαθέσιμων από τη φορολογική διοίκηση πόρων (ανθρώπινο δυναμικό, διοικητικές δομές, υποδομές, τεχνικός εξοπλισμός κ.ο.κ.).

Αναφορικά με το πλαίσιο λογοδοσίας των Δ.Ο.Υ, αυτό συνίσταται κυρίως στην αποστολή των οικονομικών τους καταστάσεων και στοιχείων στους παρακάτω φορείς: α) Ελ.Συν. (μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς), β) Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς) και γ) Τράπεζα της Ελλάδος (συμφωνία των τραπεζικών λογαριασμών ΤΕΣΕΠ). Επιπρόσθετα, οι Δ.Ο.Υ. υπόκεινται σε τακτικούς και έκτακτους εσωτερικούς διαχειριστικούς ελέγχους και ελέγχους συμμόρφωσης που διεξάγονταν μέχρι και πρόσφατα από τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης. Μετά και τις πρόσφατες μεταβολές του θεσμικού πλαισίου και την κατάργηση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Επιθεώρησης από 30-06-2014, οι αρμοδιότητες αυτής μεταφέρονται στη Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου της Γ.Γ.Δ.Ε., η οποία δίνει έμφαση στον προληπτικό έλεγχο διαδικασιών, καθώς επίσης και στη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου του ΥΠ.ΟΙΚ.

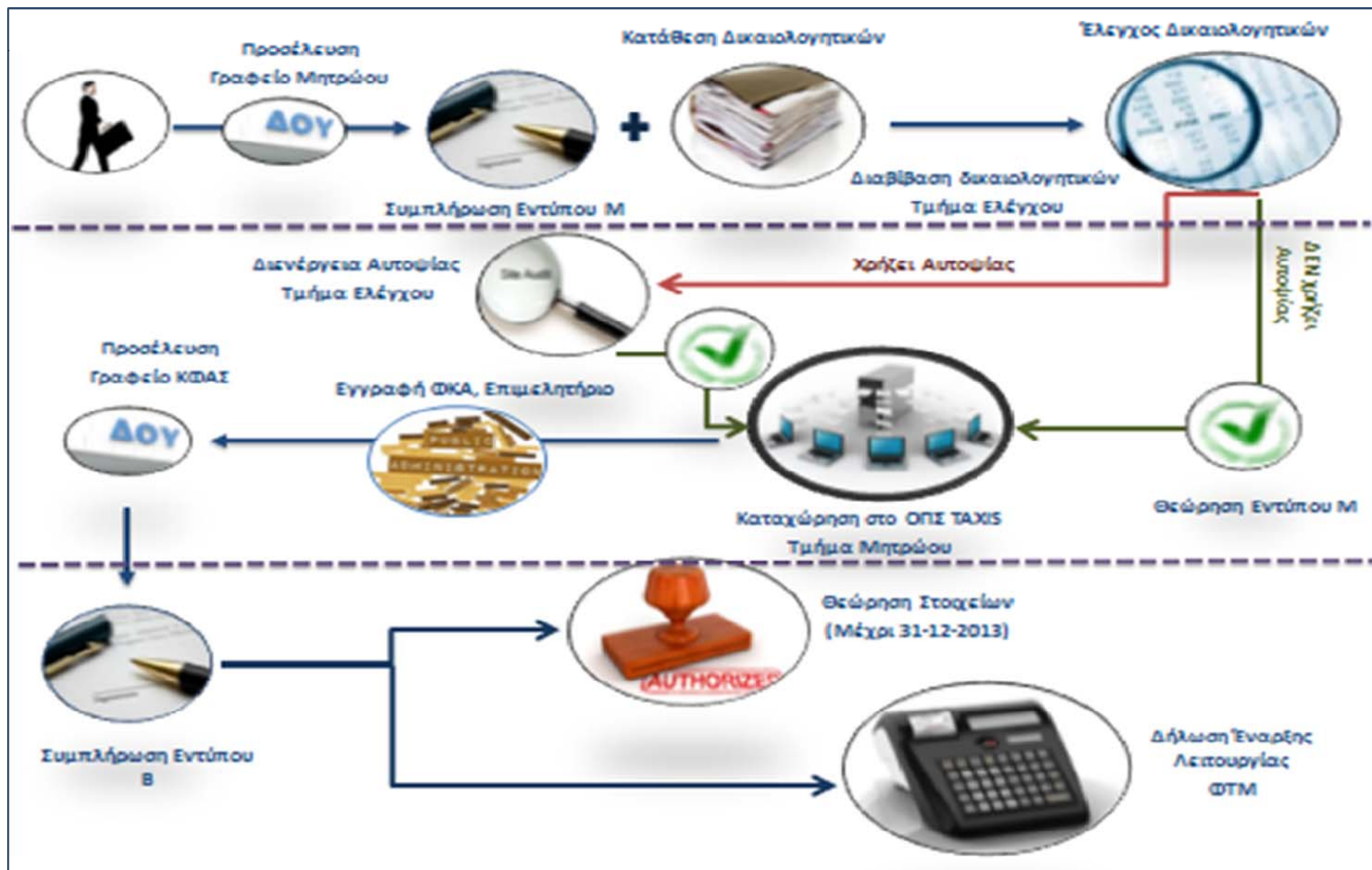
Δεδομένου ότι ο έλεγχος επικεντρώθηκε σε διαδικασίες του Γραφείου Μητρώου του Τμήματος Διοικητικής και Μηχανογραφικής Υποστήριξης και του Τμήματος Ελέγχου της ανωτέρω Δ.Ο.Υ, ακολουθούν διαγράμματα στα οποία απεικονίζεται η ροή των βασικών εργασιών των εν λόγω Τμημάτων της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς **(Διαγράμματα 3 και 4)**.

πληροφοριών προς τους φορολογούμενους μέσα από το υποσύστημα του TAXISnet, β) Το Ο.Π.Σ. ELENXIS αποτελεί Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα των ελεγκτικών υπηρεσιών της Φορολογικής Διοίκησης για τη στόχευση, διαχείριση και διενέργεια φορολογικών ελέγχων.

Διάγραμμα 3: Ροή Εργασιών – Τμήμα Ελέγχου Δ.Ο.Υ.



Διάγραμμα 4: Ροή Εργασιών – Γραφείο Μητρώου Δ.Ο.Υ. (Διαδικασία Δήλωσης Έναρξης Εργασιών)



3.3. Βασικά Οικονομικά Στοιχεία

Οι οικονομικές καταστάσεις των Δ.Ο.Υ. και των δημοσίων ταμείων συντάσσονται σύμφωνα με το απλογραφικό λογιστικό σύστημα¹². Για την σύνταξη όμως του Ισολογισμού της Κεντρικής Κυβέρνησης έχει υιοθετηθεί και εφαρμόζεται το Διπλογραφικό Λογιστικό Σύστημα Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης¹³. Ως εκ τούτου, το ΓΛΚ/ΥΠ.ΟΙΚ. αξιοποιεί τα στοιχεία των Δ.Ο.Υ. που αντλεί από το απλογραφικό λογιστικό σύστημα, ενημερώνοντας τους αντίστοιχους λογαριασμούς της διπλογραφικής λογιστικής, μέσω του Ο.Π.Σ.Δ.Π.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του απλογραφικού λογιστικού συστήματος, το σύνολο των βεβαιωθέντων εσόδων της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς για το έτος 2013 ανέρχεται σε €1,11 δισ., ενώ για το ίδιο έτος οι διαγραφές εσόδων ανέρχονται σε €25,5 εκ., οι επιστροφές εσόδων σε €46,8 εκ. και το εισπρακτέο υπόλοιπο (απαιτήσεις) σε €618,5 εκ. Τα βασικά οικονομικά μεγέθη με ανάλυση στις κύριες κατηγορίες δημοσίων εσόδων απεικονίζονται στον παρακάτω πίνακα και διαγράμματα (**Πίνακας 1, Διαγράμματα 5 και 6**).

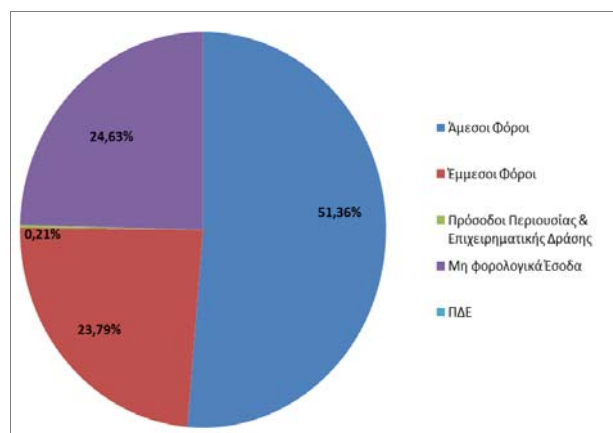
Πίνακας 1: Βασικά Οικονομικά στοιχεία Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς για το έτος 2013

Κατηγορία Εσόδου	Εισπραχθέντα Έσοδα (μετά μείωσης επιστροφών) (1)	Διαγραφθέντα (2)	Επιστροφές (3)	Εισπρακτέο Υπόλοιπο (4)	Σύνολο Βεβαιωθέντων (5)=[(1)+(2)+(3)+(4)]
Άμεσοι Φόροι	306.501.210 €	23.580.618 €	44.158.451 €	196.897.515 €	571.137.794 €
Έμμεσοι Φόροι	96.908.660 €	1.022.921 €	1.003.263 €	165.597.643 €	264.532.487 €
Πρόσοδοι Περιουσίας και Επιχειρηματικής Δράσης του Κράτους	2.037.861 €	1.333 €	61.807 €	242.400 €	2.343.402 €
Λοιπά μη φορολογικά Έσοδα	15.589.374 €	920.835 €	1.590.492 €	255.799.352 €	273.900.053 €
Έσοδα ΠΔΕ	-	-	-	15.018 €	15.018 €
Σύνολο	421.037.105 €	25.525.707 €	46.814.013 €	618.551.928 €	1.111.928.754 €

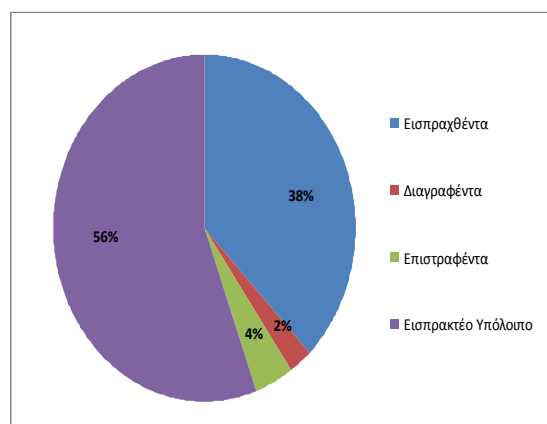
¹² Σύμφωνα με όσα ειδικότερα ορίζονται από τα αρ. 76B του Ν.2362/95 (ΦΕΚ Α 247) και αρ. 159 του Ν.4270/14 (ΦΕΚ Α 143) αντίστοιχα.

¹³ Σύμφωνα και με όσα ειδικότερα ορίζονται στο ΠΔ 15/11 (ΦΕΚ Α 30) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης», το ΥΠ.ΟΙΚ. αναπτύσσει σε κεντρικό επίπεδο Διπλογραφική Λογιστική Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης, η οποία ενημερώνεται από τους λογαριασμούς του Απλογραφικού Λογιστικού Συστήματος του συνόλου των Δ.Ο.Υ μέσω αντίστοιχου πληροφοριακού συστήματος (Ο.Π.Σ.Δ.Π.).

Διάγραμμα 5: Κατηγορίες Βεβαιωθέντων Εσόδων Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς για το 2013 (%)



Διάγραμμα 6: Βασικά Μεγέθη Εσόδων Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς για το 2013 (%)



Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Γ.Γ.Π.Σ. του ΥΠ.ΟΙΚ.¹⁴, το μέσο δηλωθέν οικογενειακό εισόδημα οικονομικού έτους 2011 των φορολογουμένων που υπάγονται στην καθ' ύλη και χωρική αρμοδιότητα της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς ανέρχεται σε €47.888,91 (έναντι Μ.Ο. Επικράτειας €20.202,35) **(Πίνακας 2)**.

Πίνακας 2: Μέσο Δηλωθέν Οικογενειακό Εισόδημα Οικ. Έτους 2011 - Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς

Δήμος ή Περιοχή	Σύνολο Φορολογουμένων	Μέσο Οικογενειακό Εισόδημα (Οικ. Έτος 2011)
Κηφισιά	26.093	48.352,50 €
Άγιος Στέφανος	5.354	30.469,18 €
Ανοιξη	3.073	34.558,56 €
Δροσιά	3.312	44.975,80 €
Σταμάτα	1.361	36.236,42 €
Εκάλη	2.883	122.879,43 €
Νέα Ερυθραία	9.751	40.858,08 €
Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς	51.827	47.888,91 €¹⁵
Σύνολο Επικράτειας	5.681.280	20.202,35 €

¹⁴ Πλήθος δηλώσεων φορολογίας Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων και Μέσος Όρος Οικογενειακού Εισοδήματος - Οικονομικού Έτους 2011 ανά Ταχυδρομικό Κώδικα Διεύθυνσης Επικοινωνίας Υπόχρεου (http://www.gsis.gr/gsis/info/gsis_site/News/news_00034.html)

¹⁵ Το Μέσο Δηλωθέν Οικογενειακό Εισόδημα (Οικ. Έτους 2011) αρμοδιότητας Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς προέκυψε ως σταθμικός μέσος όρος (με παράγοντα στάθμισης το σύνολο φορολογουμένων ανά Δήμο ή Περιοχή)

3.4. Ευθύνη της Διοίκησης του Ελεγχόμενου Φορέα

Η Φορολογική Διοίκηση είναι υπεύθυνη για τη λειτουργία του ελεγχόμενου φορέα σε συμμόρφωση με το ισχύον νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο, καθώς και για την εφαρμογή ενός συστήματος εσωτερικών δικλίδων, το οποίο διασφαλίζει την επίτευξη των γενικότερων στόχων του φορέα, όπως τη διαφύλαξη των περιουσιακών του στοιχείων και πόρων, την εύρυθμη, οικονομική, αποδοτική, αποτελεσματική και σύμφωνη με τους δεοντολογικούς κανόνες εκτέλεση των λειτουργιών του, την πρόληψη και την καταστολή φαινομένων απάτης και διαφθοράς και την κατάρτιση και παρουσίαση Οικονομικών Καταστάσεων, απαλλαγμένων από ουσιώδη σφάλματα που οφείλονται σε απάτη ή λάθη, με παράλληλη εκπλήρωση των υποχρεώσεων λογοδοσίας που διασφαλίζουν τη χρηστή δημόσια διακυβέρνηση.

3.5. Ευθύνη του Ελεγκτή

Η ευθύνη του Ελεγκτή συνίσταται στη διατύπωση συμπερασμάτων και συστάσεων, με εύλογη διασφάλιση, αναφορικά τόσο με την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, όσο επίσης και με το βαθμό συμμόρφωσης με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς, σε σχέση και με επιλεγμένες διαδικασίες που εφαρμόζονται στο Γραφείο Μητρώου και στο Τμήμα Ελέγχου αυτής και οι οποίες σχετίζονται με την βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών εσόδων από ελεύθερους επαγγελματίες.

Στο αντικείμενο του ελέγχου περιλαμβάνονται διαδικασίες ελέγχου της επάρκειας και αποτελεσματικότητας των υφισταμένων εσωτερικών δικλίδων. Στόχος του ελέγχου είναι η αξιολόγηση της επάρκειας και αποτελεσματικότητας αυτών, αλλά και της ποιότητας της δημόσιας διακυβέρνησης στο πλαίσιο συγκεκριμένων διαδικασιών βεβαίωσης και είσπραξης φορολογικών εσόδων. Για το σκοπό αυτό, ο έλεγχος περιλαμβάνει τη διενέργεια διαδικασιών για την απόκτηση επαρκών και αξιόπιστων ελεγκτικών τεκμηρίων, προκειμένου να εξαχθούν σχετικά συμπεράσματα και να διατυπωθούν συστάσεις. Η διατύπωση γνώμης επί των οικονομικών καταστάσεων του ελεγχόμενου φορέα δεν περιλαμβάνεται στους σκοπούς του Ελέγχου.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), καθώς και του ειδικότερου θεσμικού πλαισίου που διέπει τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία του Ελ.Συν. Το Ελ.Συν. θα επαναξιολογήσει σε εύλογο χρονικό διάστημα, την καταλληλότητα, επάρκεια και έγκαιρη λήψη των μέτρων, που ο ελεγχόμενος φορέας ανέλαβε να υλοποιήσει, προς συμμόρφωση με τις συστάσεις της Έκθεσης Ελέγχου.

4. Συμπεράσματα

4.1 Αδυναμίες της Δημόσιας Διακυβέρνησης

Η υγιής και αποτελεσματική οικονομική διαχείριση των δημόσιων πόρων, η ενίσχυση της λογοδοσίας και η εξάλειψη φαινομένων διαφθοράς και απάτης, αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης. Ως εκ τούτου, ο σχεδιασμός μιας στρατηγικής δίκαιης και διαφανούς δημοσιονομικής διαχείρισης με μέριμνα για τα παραπάνω, αποτελεί βασική συνιστώσα για την επίτευξη της χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης.

4.1.1 Εφαρμογή Στρατηγικού Σχεδιασμού

Ο Στρατηγικός Σχεδιασμός της φορολογικής διοίκησης συνίσταται κυρίως: **α)** Στην κατάρτιση του 5ετους «Στρατηγικού Σχεδίου 2011 - 2015 για την Ελληνική Φορολογική Διοίκηση»¹⁶ όπου περιγράφονται αναλυτικά το όραμα, οι αξίες και ο τρόπος δράσης της νέας φορολογικής διοίκησης και **β)** Στην κατάρτιση του «Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς»¹⁷, το οποίο στοχεύει στην καταπολέμηση της διαφθοράς, ως βασικό άξονα διασφάλισης ενός δίκαιου και αποτελεσματικού φορολογικού πλαισίου.

Ωστόσο, σημαντικές αδυναμίες εντοπίζονται αναφορικά με την εφαρμογή του Στρατηγικού Σχεδιασμού σε επιχειρησιακό και τακτικό επίπεδο, δεδομένου ότι η μετάπτωση σε ένα αποτελεσματικότερο περιβάλλον εσωτερικών δικλίδων - με την ενσωμάτωση και νέων φορολογικών εργαλείων και τη βελτίωση των υφιστάμενων δικλίδων - δεν έχει υλοποιηθεί στο βαθμό που ο Στρατηγικός Σχεδιασμός επιτάσσει. Η κατάργηση υφισταμένων εσωτερικών δικλίδων, σε συνδυασμό με την καθυστέρηση υιοθέτησης νέων, επηρεάζει την βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών εσόδων.

Βασικές Διαπιστώσεις Ελέγχου

– **Αντικατάσταση υφιστάμενων εσωτερικών δικλίδων:** Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.4093/2012 (ΦΕΚ Α΄ 222) και του άρθρου 51, του ν.4223/2013 (ΦΕΚ Α΄ 287), καταργήθηκε από 01-01-2014 η υποχρέωση θεώρησης των φορολογικών στοιχείων των επιτηδευματιών. Περαιτέρω, ελάχιστη πρόοδος σημειώθηκε αναφορικά με την εφαρμογή εσωτερικών

¹⁶<http://www.minfin.gr/contentapi/f/binaryChannel/minfin/datastore/b2/3a/33/b23a33e7229f30019da3d3b1874ec52650b6de4f/application/pdf>

¹⁷<http://www.publicrevenue.gr/kpi/static/doc/>

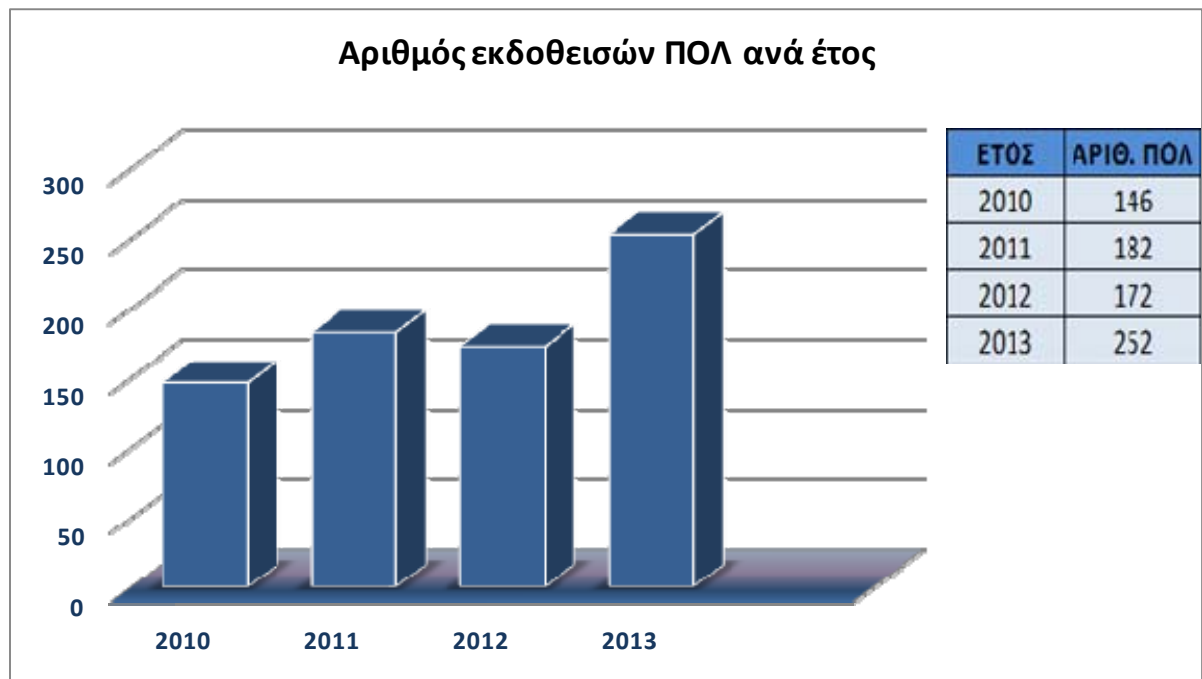
δικλίδων αντισταθμιστικών της θεώρησης φορολογικών στοιχείων [όπως π.χ. η ηλεκτρονική διαβίβαση συναλλαγών και σύνδεση σε πραγματικό χρόνο (on-line) των φορολογικών ταμειακών μηχανών επιτηδευματιών και επιχειρήσεων με τη Γ.Γ.Π.Σ, η έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων]. (Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Α.1, Ενότητα 1).

– **Δυσχέρειες στην εφαρμογή έμμεσων τεχνικών φορολογικού ελέγχου:** Από τον έλεγχό μας δεν προέκυψαν στοιχεία για την εφαρμογή των έμμεσων τεχνικών προσδιορισμού της φορολογητέας ύλης σε περιπτώσεις φορολογικού ελέγχου ελευθέρων επαγγελματιών για το 2014. Σύμφωνα με τους αρμοδίους υπαλλήλους της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς, οι δυσχέρειες στην εφαρμογή τους σχετίζονται ιδίως με: **i)** ελλείψεις στην εκπαίδευση προσωπικού, **ii)** ελλιπή πληροφόρηση και συλλογή στοιχείων κατά τα προηγούμενα έτη, **iii)** δυσχέρεια στην απόκτηση των απαιτούμενων για τον έλεγχο πληροφοριών από τρίτες πηγές κ.λ.π., καταδεικνύοντας επιχειρησιακές αδυναμίες όσον αφορά την υιοθέτηση σύγχρονων εργαλείων ελέγχου από τη φορολογική διοίκηση. (Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Α.1, Ενότητα 2).

4.1.2 Φορολογικό Ρυθμιστικό Πλαίσιο

Η πολυπλοκότητα, οι συχνές μεταβολές και ασάφειες στη φορολογική νομοθεσία επηρεάζουν τον επιχειρησιακό σχεδιασμό και τη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης, καθώς και την απρόσκοπτη υλοποίηση της φορολογικής πολιτικής. Οι συχνές μεταβολές του φορολογικού ρυθμιστικού πλαισίου, το οποίο συντίθεται από πληθώρα νόμων και κανονιστικών διατάξεων που κατ' επανάληψη τροποποιούνται, δυσχεραίνουν τη διοίκηση στην εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής και την επιτυχή ενσωμάτωση νέων φορολογικών εργαλείων, ενώ παράλληλα επιφέρουν σημαντικό κόστος συμμόρφωσης στους φορολογούμενους. Συγκεκριμένα, κατά το έτος 2013 διαπιστώθηκε σημαντική αύξηση του πλήθους των ΠΟΛ και αποφάσεων του Υπ.Οικ. που εκδόθηκαν και σχετίζονται με τη φορολογία. Τα παρακάτω διαγράμματα απεικονίζουν τον αριθμό των ΠΟΛ που εκδόθηκαν κατά το έτος 2013 σε σύγκριση με τα έτη 2010, 2011 και 2012 (**Διάγραμμα 7**) και τον αριθμό των Αποφάσεων που εκδόθηκαν ανά κατηγορία φορολογίας (**Διάγραμμα 8**). Οι ασάφειες στις νομοθετικές διατάξεις δημιουργούν την ανάγκη έκδοσης ενός αυξανόμενου αριθμού διευκρινιστικών εγκυκλίων, γεγονός που δύναται να δημιουργήσει αποκλίσεις σε σχέση με την εφαρμογή της βούλησης του νομοθέτη. Από την άλλη πλευρά, παρατηρούνται και καθυστερήσεις στην εφαρμογή νομοθετημένων μέτρων.

Διάγραμμα 7: Αριθμός εκδοθεισών εγκυκλίων (ΠΟΛ) μεταξύ των ετών 2010 - 2013



Διάγραμμα 8: Αριθμός εκδοθεισών διοικητικών αποφάσεων – ανά κατηγορία φορολογίας – έτους 2013



Βασικές Διαπιστώσεις Ελέγχου

- **Κωδικοποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου:** Για τη διενέργεια του ελέγχου φορολογικών υποθέσεων επιτηδευματιών αλλά και επιχειρήσεων, εφαρμόζονται παρόμοιες μεθοδολογίες ελέγχου, οι οποίες εμπεριέχονται στις αποφάσεις ΠΟΛ. 1037/05 (ΦΕΚ Β΄ 302) και ΠΟΛ. 1072/11 (ΦΕΚ Β΄ 577)¹⁸ οι οποίες ισχύουν συμπληρωματικά. Σε συνέχεια της τελευταίας απόφασης έχουν επίσης εκδοθεί: α) Η διευκρινιστική εγκύκλιος ΠΟΛ. 1162/11 (ΑΔΑ: 4Α5ΜΗ-ΕΑΞ), με την οποία παρέχονται οδηγίες για την εφαρμογή της απόφασης ΠΟΛ. 1072/11 και β) Η απόφαση ΠΟΛ. 1199/11 (ΦΕΚ Β΄ 2131) «Τροποποίηση της υπ’ αριθμ. ΠΟΛ.1072/11 Α.Υ.Ο. (ΦΕΚ Β΄ 577) περί ελέγχου φορολογικών υποθέσεων επιτηδευματιών, επίλυση φορολογικών διαφορών, βεβαίωση και καταβολή των φόρων καθώς και προθεσμία εφαρμογής των διατάξεων της παραγράφου 6 του άρθρου 12 του Ν. 3888/2010» , με την οποία τροποποιείται η εν λόγω απόφαση. Η μη ύπαρξη κωδικοποίησης και οι επανειλημμένες τροποποιήσεις των ανωτέρω κανονιστικών διατάξεων, επιφέρουν σύγχυση και χρονικές καθυστερήσεις στην ελεγκτική διαδικασία. **(Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Α2, Ενότητα 1).**
- Δυσχέρειες στην εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου: Στο υποσύστημα Φορολογικού Μητρώου του TAXIS περιλαμβάνονται ως ενεργοί και φορολογούμενοι οι οποίοι έχουν αποβιώσει. Αν και στη Γ.Γ.Δ.Ε. υφίστανται στοιχεία από τα ληξιαρχεία της χώρας προς διασταύρωση, η εφαρμογή της νομοθεσίας για την υλοποίηση των αναγκαίων ελεγκτικών επαληθεύσεων παρουσιάζει καθυστερήσεις. **(Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Α2, Ενότητα 2).**

4.1.3 Παρακολούθηση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού

Η διαδικασία υλοποίησης του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού προϋποθέτει τη συνεχή παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης των αποτελεσμάτων, καθώς και την αναθεώρηση των μέσων υλοποίησης ή/και των στόχων, στην περίπτωση που αυτό κρίνεται αναγκαίο. Η παρακολούθηση του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού συμβάλει αποφασιστικά στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της Φορολογικής Διοίκησης. Από τον έλεγχο ωστόσο προέκυψαν εγγενείς αδυναμίες που σχετίζονται με τον έλεγχο των φορολογικών υποθέσεων σε επίπεδο Δ.Ο.Υ., οι οποίες δύνανται να επηρεάσουν τόσο την πληρότητα των φορολογικών εσόδων, όσο και τη δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών.

¹⁸ Σχετικά με τις αποφάσεις ΠΟΛ. 1037/2005 (ΦΕΚ Β΄ 302) και ΠΟΛ. 1072/2011 (ΦΕΚ Β΄ 577) βλ. στο Παράρτημα.

Βασικές Διαπιστώσεις Ελέγχου

- **Εκκρεμείς υποθέσεις φορολογικού ελέγχου (Πλην ΠΟΛ.1072/11):** Παρατηρήθηκαν αργοί ρυθμοί διεκπεραίωσης των φορολογικών ελέγχων. Από την κατηγορία αυτή των φορολογικών ελέγχων έχει περαιωθεί ποσοστό 27% **(Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Α3, Ενότητα 1.1.)**.
- **Εκκρεμείς υποθέσεις φορολογικών ελέγχων σύμφωνα με την ΠΟΛ.1072/11:** Παρατηρήθηκαν ιδιαίτερα αργοί ρυθμοί διεκπεραίωσης των φορολογικών ελέγχων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της απόφασης ΠΟΛ.1072/11. Από την κατηγορία αυτή των φορολογικών ελέγχων έχει περαιωθεί ποσοστό μόλις 3% **(Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Α3, Ενότητα 1.1.)**.
- **Ακύρωση υποθέσεων φορολογικού ελέγχου:** Κατά τη διάρκεια του β΄ εξαμήνου του έτους 2013 ακυρώθηκαν 132 υποθέσεις φορολογικού ελέγχου. Από αυτές, οι 109 υποθέσεις, ήτοι ποσοστό 83%, είχαν δημιουργηθεί στο Ο.Π.Σ. ELENXIS ήδη από το έτος 2012, ενώ οι υπόλοιπες υποθέσεις είχαν δημιουργηθεί κατά το έτος 2013. Σύμφωνα με τους αρμοδίους υπαλλήλους για ποσοστό 60% των ανωτέρω υποθέσεων επανεκδόθηκαν οι αντίστοιχες εντολές ελέγχου. Δεδομένης της περιορισμένης πληροφόρησης που παρασχέθηκε στην Ομάδα Ελέγχου αναφορικά με της ακυρώσεις εντολών ελέγχου, δεν είναι δυνατή η εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων, ωστόσο προκύπτουν ενδείξεις επιχειρησιακών αδυναμιών στη διαδικασία σχεδιασμού, διαχείρισης και διενέργειας των ελέγχων, οι οποίες ενδεχομένως επηρεάζουν την αποτελεσματική και αποδοτική αξιοποίηση των διατιθέμενων πόρων **(Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Α3, Ενότητα 2)**.

4.1.4 Επικοινωνία και Συνεργασία με Λοιπούς Εμπλεκόμενους Φορείς

Η δημιουργία ολοκληρωμένου σχεδίου για την αξιόπιστη και αποτελεσματική ηλεκτρονική διασύνδεση των υπηρεσιών, προκειμένου να καταστεί εφικτή η ανταλλαγή στοιχείων και πληροφοριών μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και συναρμόδιων φορέων και οργανισμών, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους στόχους της φορολογικής διοίκησης. Ωστόσο, κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκαν αδυναμίες τόσο στη διασύνδεση, όσο και στην άντληση και αξιοποίηση πληροφοριών από τρίτες πηγές (π.χ. Τραπεζικά Ιδρύματα, Φ.Κ.Α., Υπηρεσίες Πολεοδομίας, Υποθηκοφυλακεία κ.λ.π) που σχετίζονται με την φοροδοτική ικανότητα των υπόχρεων¹⁹. Οι αδυναμίες αυτές δύνανται να επηρεάσουν την πληρότητα της

¹⁹ Με τις διατάξεις της παρ.4 του αρ.15 του ν.4174/2013 (ΦΕΚ Α΄170) περιγράφονται οι διαδικασίες παροχής πληροφοριών από τρίτες πηγές. Παράλληλα οδηγίες για την ανταλλαγή δεδομένων με τρίτες πηγές αναφέρονται στις ΠΟΛ. 1033/14, 1077/12 και 1195/12.

φορολογικής βάσης και τη δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών, ενώ επιτρέπουν την ύπαρξη φαινομένων φοροδιαφυγής ή/και φοροαποφυγής.

– **Επικοινωνία και συνεργασία με τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα:** Στο πλαίσιο της αξιοποίησης στοιχείων από τις ελεγκτικές υπηρεσίες σε συνεργασία με τρίτους φορείς, δρομολογήθηκε κατά τη διάρκεια του έτους 2013 η δημιουργία εφαρμογής για τη διευκόλυνση της διαβίβασης αιτημάτων παροχής πληροφοριών από τη Γ.Γ.Δ.Ε. και άλλους φορείς προς τα τραπεζικά ιδρύματα («Σύστημα Μητρώων Τραπεζικών Λογαριασμών και Λογαριασμών Πληρωμών»²⁰ - Central Bank Registry). Μέσω της ανωτέρω εφαρμογής προβλέπεται η ηλεκτρονική διακίνηση πληροφοριών και στοιχείων που τηρούνται από τα πιστωτικά ιδρύματα και τα ιδρύματα πληρωμών, για κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα. Ως εκ τούτου η πρόσβαση σε πληροφορίες για την κίνηση και τα υπόλοιπα τραπεζικών λογαριασμών επιτυγχάνεται κατόπιν αιτήματος και όχι με απευθείας πρόσβαση στα ανωτέρω δεδομένα, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης εσωτερικών δικλίδων για την εξουσιοδοτημένη πρόσβαση και την τήρηση της εμπιστευτικότητας (βλ. Παράρτημα Α', Κεφ. Α4).

4.2. Αδυναμίες συστήματος εσωτερικού ελέγχου

4.2.1. Διαχείριση Κινδύνου – Απάτη και Διαφθορά

Μια ολοκληρωμένη πολιτική αναγνώρισης, αξιολόγησης και διαχείρισης των κινδύνων είναι απαραίτητη για την απρόσκοπτη επίτευξη της αποστολής του φορέα και την υλοποίηση των στόχων του. Ο ρόλος της Διοίκησης είναι κρίσιμος για την αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων και ιδίως του κινδύνου της απάτης και διαφθοράς, για την πρόληψη και αποτροπή του οποίου απαιτούνται δραστηριότητες που περιλαμβάνουν, τόσο το σχεδιασμό και θέση σε λειτουργία δικλίδων ασφαλείας, όσο και την εμφύσηση στο προσωπικό κουλτούρας κατά της απάτης και της διαφθοράς. Προς την κατεύθυνση αυτή έχουν ληφθεί σημαντικές πρωτοβουλίες σε κεντρικό επίπεδο, όπως η σύσταση και λειτουργία της υπαγομένης απευθείας στο Γενικό Γραμματέα της Γ.Γ.Δ.Ε. Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων²¹, η κατάρτιση «Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς στη

²⁰ Με το άρθρο 62 του ν.4170/2013 (ΦΕΚ Α' 163/12.7.2013) «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων της ΕΛ.Τ.Ε., αναμόρφωση Οργανισμού του Ν.Σ.Κ. και άλλες διατάξεις», έτσι όπως τροποποιήθηκε με τις παρ. 1, 2, 3, 4 του άρθρου 12 του ν.4211/2013 (ΦΕΚ Α' 256/ 28.11.2013), συστήνεται το «Σύστημα Μητρώων Τραπεζικών Λογαριασμών και Λογαριασμών Πληρωμών» στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών.

²¹ Αποστολή της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων είναι η διερεύνηση και εξιχνίαση σε όλη την Επικράτεια των ποινικών αδικημάτων και των πειθαρχικών παραπτωμάτων, που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά υπάλληλοι του Υπ. Οικ. και των εποπτευόμενων από αυτό Νομικών Προσώπων, καθώς και η διενέργεια ελέγχων περιουσιακής κατάστασης («πόθεν έσχες») αυτών. Βλ. περ. 2 της παρ. Ε του άρθρου πρώτου του Ν. 4254/14, ΦΕΚ-85 Α/7-4-14, με την οποία ορίζεται ότι : «2. α. Η αυτοτελής Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Γ.Γ.Δ.Ε., ειδική αποκεντρωμένη υπηρεσία, επιπέδου Διεύθυνσης, που

Φορολογική και Τελωνειακή Διοίκηση» και η εντός του έτους 2013 εκπόνηση από την Ομάδα Καταπολέμησης Διαφθοράς ενός αυστηρού «Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας για τους υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών».

Ωστόσο, από τη Διοίκηση της ελεγχόμενης Δ.Ο.Υ. δεν έχουν υιοθετηθεί επίσημα διαδικασίες, προκειμένου αυτή να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στον κίνδυνο πραγματοποίησης εκουσίων και ακουσίων παρατυπιών, σφαλμάτων και παραλείψεων, καθώς και στον κίνδυνο απάτης και διαφθοράς και οι οποίες να περιλαμβάνουν λεπτομερή καταγραφή των επιμέρους διαδικασιών και λειτουργιών στα Τμήματα της Δ.Ο.Υ. και του τρόπου διεξαγωγής τους με κοινοποίηση στους αρμοδίους υπαλλήλους, των πιθανών περιοχών αυξημένου κινδύνου, καθώς και τεχνικών εποπτείας και επιτήρησης των εργασιών.

Επιπλέον, μεταξύ των Τμημάτων που λειτουργούν στην ελεγχόμενη Δ.Ο.Υ. δεν περιλαμβάνεται ένα Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου, το οποίο δρώντας ανεξάρτητα και αντικειμενικά, να απασχολείται συστηματικά με την αξιολόγηση των κινδύνων, όπως επίσης με τον έλεγχο της επάρκειας και της αποτελεσματικής λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων που έχουν θεσπισθεί για τον περιορισμό και την αντιμετώπιση των ανωτέρω κινδύνων. Ο εσωτερικός έλεγχος στις Δ.Ο.Υ. επιτελείτο μέχρι πρόσφατα από τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης της Γ.Γ.Δ.Ε. και ιδίως από την υπαγόμενη σε αυτήν Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπηρεσιών. Επίσης, τα τελευταία χρόνια η Διεύθυνση Εποπτείας Εσωτερικού Ελέγχου – υπαγόμενη και αυτή στην ως άνω Γενική Διεύθυνση - έχει αναλάβει δράσεις, όπως για παράδειγμα την έκδοση του «Εγχειριδίου Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων» (Δεκέμβριος 2012) και κατά το έτος 2013 την εποπτεία δύο ομάδων εργασίας που ασχολούνται με την καταγραφή επιχειρησιακών λειτουργιών και τη μελέτη, αξιολόγηση και ανάλυση κινδύνων στη φορολογική και την τελωνειακή διοίκηση αντίστοιχα.

Δεδομένης της έλλειψης καταγεγραμμένων διαδικασιών και αξιολόγησης κινδύνων σε επίπεδο Δ.Ο.Υ., το έργο της Διεύθυνσης Εποπτείας Εσωτερικού Ελέγχου αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα, ωστόσο αυτό βρίσκεται ακόμη σε αρχικά στάδια. Περαιτέρω, με την κατάργηση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Επιθεώρησης από 30-06-2014, σύμφωνα με πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, οι αρμοδιότητές της μεταφέρονται σε άλλες αντίστοιχες διευθύνσεις του ΥΠ.ΟΙΚ. και της Γ.Γ.Δ.Ε., ωστόσο η μετάβαση στις νέες δομές θα πρέπει να γίνει με τέτοιο τρόπο ώστε να μην υπάρχουν καθυστερήσεις στο ιδιαίτερα σημαντικό έργο του εσωτερικού ελέγχου.

συστήθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 3943/2011 (Α' 66), όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις της παρ. 18 του άρθρου 55 του ν. 4002/2011 (Α'180) και του άρθρου 12 του ν. 4110/2013 (Α' 17), όπως ισχύουν, μετονομάζεται σε «Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων» και υπάγεται απευθείας στον Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (Γ.Γ.Δ.Ε.). ...».

Σχετικές Διαπιστώσεις Ελέγχου :

– **Αυτοψία στις επαγγελματικές εγκαταστάσεις του φορολογούμενου:**

Αυτοψία στις επαγγελματικές εγκαταστάσεις του φορολογούμενου διεξάγεται από έναν και μόνο ελεγκτή. Ως εκ τούτου, υφίσταται ευκαιρία για αποδοχή δωροδοκίας ή άλλη παράνομη συμπεριφορά εκ μέρους του ελεγκτή, αλλά και ευκαιρία ο ελεγκτής να γίνει ο ίδιος αποδέκτης πιέσεων και άλλης παράνομης συμπεριφοράς από τον ελεγχόμενο **(Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Β1, Ενότητα 4)**

– **Τήρηση αρχείου πληροφοριών για προληπτικούς φορολογικούς ελέγχους εκτός του Ο.Π.Σ. ELENXIS:**

Παρατηρήθηκε ότι στο Τμήμα Ελέγχου της Δ.Ο.Υ., τηρούνται σε υπολογιστικά φύλλα (excel) πληροφορίες για 238 προληπτικούς φορολογικούς ελέγχους με ημερομηνίες ελέγχου από 02/12/2013 έως 29/12/2013 οι οποίοι αν και διενεργούνται σύμφωνα με ειδικότερες κανονιστικές διατάξεις²², παρόλα αυτά δεν παρακολουθούνται στο Ο.Π.Σ. ELENXIS. Η τακτική αυτή της εξαίρεσης φορολογικών υποθέσεων από την παρακολούθησή τους στο Ο.Π.Σ. ELENXIS, εκτός του ότι αποδυναμώνει την προσπάθεια της Διοίκησης να συγκεντρώνει πληροφόρηση για την πορεία και τα αποτελέσματα των ελέγχων σε μία ηλεκτρονική εφαρμογή μέσω της οποίας θα μπορεί να έχει ολοκληρωμένη πληροφόρηση για τους φορολογικούς ελέγχους, αυξάνει τον κίνδυνο για ενδεχόμενη αποσιώπηση των σχετικών πληροφοριών και δημιουργεί επιπλέον τη δυνατότητα τροποποίησης ή και διαγραφής δεδομένων που τηρούνται στα εν λόγω αρχεία χωρίς την απαραίτητη αιτιολόγηση και έγκριση **(Βλ. Παράρτημα Α΄, Κεφ. Β1, Ενότητα 6)**

4.2.2. Εγκυρότητα και Αξιοπιστία του Μητρώου Φορολογουμένων

Μέχρι στιγμής, δεν εφαρμόζονται διαδικασίες για τη διασφάλιση της πληρότητας και την εξακρίβωση της ύπαρξης των φορολογουμένων που είναι καταχωρημένοι στο Μητρώο, όπως για παράδειγμα αναζήτηση σχετικών πληροφοριών από τρίτες υπηρεσίες με σκοπό τη διενέργεια διασταυρώσεων, καθώς και ανάλυση και επεξεργασία ήδη διαθέσιμης πληροφόρησης. Η μη έγκυρη απεικόνιση του πληθυσμού των φορολογικά υπόχρεων στο Μητρώο φορολογουμένων αφενός μεν καθιστά δυνατή την αποφυγή του φορολογικού ελέγχου από τους μη καταχωρημένους επαγγελματίες/επιχειρήσεις και εν τέλει την απώλεια φορολογικών εσόδων, αφετέρου συνεπάγεται πιθανά σφάλματα στην άντληση στατιστικών δεδομένων που χρησιμοποιούνται για τη λήψη αποφάσεων και στις παραδοχές στις οποίες βασίζονται η στοχοθεσία και η κατάρτιση προϋπολογισμών φορολογικών εσόδων.

²² Σύμφωνα και με όσα ειδικότερα ορίζονται με την αριθ. ΔΕΛ Α 1180310 ΕΞ2013/22-11-2013 απόφαση του Γ.Γ.Δ.Ε.

Σχετικές Διαπιστώσεις Ελέγχου :

– **Διασφάλιση της πληρότητας των καταχωρημένων στο Μητρώο φορολογουμένων:**

Μέχρι στιγμής, δεν πραγματοποιούνται διασταυρώσεις με πληροφορίες από τρίτους φορείς, όπως επαγγελματικούς συλλόγους (π.χ. ιατρικούς συλλόγους, δικηγορικούς συλλόγους κ.α.), επαγγελματικά επιμελητήρια (π.χ. Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος) και φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (ασφαλιστικά ταμεία, πολεοδομίες, κ.α.), ούτε σε κεντρικό επίπεδο, αλλά ούτε και σε επίπεδο Δ.Ο.Υ., προκειμένου να εντοπισθούν ενεργοί επαγγελματίες οι οποίοι δεν έχουν καταχωρηθεί στο Μητρώο φορολογουμένων (**Παράρτημα Α΄, Κεφ. Β2, Ενότητα 1**).

– **Εξακρίβωση της ύπαρξης των καταχωρημένων στο Μητρώο φορολογουμένων:**

i) Στο Μητρώο φορολογουμένων περιλαμβάνονται και επαγγελματίες, που αν και εμφανίζονται καταχωρημένοι ως ενεργοί, δεν έχουν δραστηριότητα επί μακρό χρονικό διάστημα, ενώ δεν έχουν προσέλθει στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. να δηλώσουν διακοπή εργασιών. Η Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς δεν έχει πληροφόρηση για το πλήθος των φορολογούμενων αρμοδιότητάς της, οι οποίοι εμπίπτουν σε αυτή την περίπτωση.

ii) Μολονότι κατά τη διάρκεια του έτους 2013 απεστάλησαν από το σύνολο των ληξιαρχείων της χώρας στο Υπουργείο Οικονομικών πληροφοριακά αρχεία με στοιχεία των αποβιωσάντων φυσικών προσώπων, δεν έχουν πραγματοποιηθεί σχετικές διασταυρώσεις με τα δεδομένα του υποσυστήματος Μητρώου του TAXIS.

iii) Κατά τη διάρκεια του έτους 2013 υλοποιήθηκε ενδο-δικτυακή σύνδεση του Γραφείου Μητρώου της Δ.Ο.Υ. με αρχεία της Αστυνομίας, με σκοπό τον έλεγχο της γνησιότητας των αστυνομικών ταυτοτήτων, τις οποίες προσκομίζουν οι φορολογούμενοι που προσέρχονται στο Γραφείο Μητρώου για τη διεκπεραίωση διαφόρων εργασιών. Ωστόσο, από τον έλεγχό μας σε υποβληθείσες δηλώσεις ενάρξεως, μεταβολής και διακοπής εργασιών παρατηρήθηκε, ότι δεν υφίστανται ενδείξεις του ως άνω διενεργούμενου ελέγχου, είτε επί των συνημμένων στις αντίστοιχες δηλώσεις φωτοαντιγράφων αστυνομικών ταυτοτήτων, είτε ή σε ξεχωριστά σχετικά υπηρεσιακά έγγραφα. Επιπλέον, ανάλογος έλεγχος δεν πραγματοποιείται μέχρι στιγμής για τα διαβατήρια. (**Παράρτημα Α΄, Κεφ. Β2, Ενότητα 2**).

4.2.3. Επίδραση των Εργασιών του Τμήματος Ελέγχου στην Πληρότητα των Φορολογικών Εσόδων

Το Τμήμα Ελέγχου δεν εφαρμόζει συγκεκριμένες διαδικασίες με σκοπό τη διασφάλιση της πληρότητας των φορολογικών εσόδων, όπως τη χρήση πληροφοριών από τρίτους φορείς στις οποίες δεν διαθέτει άμεση πρόσβαση και την εφαρμογή πρόσθετων τεχνικών ελέγχου.

Σχετικές Διαπιστώσεις Ελέγχου :

– Διασφάλιση της πληρότητας των φορολογικών εσόδων:

i) Το Τμήμα Ελέγχου δεν διαθέτει άμεση πρόσβαση σε πληροφορίες από τρίτους φορείς, όπως για παράδειγμα ασφαλιστικά ταμεία, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, πολεοδομίες, υποθηκοφυλακεία, κ.α., οι οποίες δύνανται να χρησιμοποιηθούν για την εξακρίβωση των εισοδημάτων και των περιουσιακών στοιχείων του ελεγχόμενου φορολογούμενου. Η αδυναμία αυτή μειώνει την αποτελεσματικότητα της ελεγκτικής διαδικασίας, επιφέροντας καθυστερήσεις στον έλεγχο και στην είσπραξη των φορολογικών εσόδων. **(Παράρτημα Α΄, Κεφ. Β 3).**

4.2.4. Διαχωρισμός Αρμοδιοτήτων

Καθοριστική σημασία στην πρόληψη της απάτης και την αποτροπή των σφαλμάτων έχει η έννοια του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων, κατά την οποία οι διαδικασίες ενός οργανισμού οφείλουν να διασφαλίζουν ότι ένα άτομο δεν θα έχει την εξουσία να εκτελεί όλα τα επιμέρους βήματα σε μια συγκεκριμένη εργασία. Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων επιτυγχάνεται κατά ένα μεγάλο μέρος μέσω των λειτουργιών του πληροφοριακού συστήματος. Στην περίπτωση της ελεγχόμενης Δ.Ο.Υ. ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω και με την πλήρη εξάλειψη των επικαλύψεων μεταξύ των αρμοδιοτήτων διαφορετικών Τμημάτων ή/και Γραφείων προκειμένου να είναι απολύτως διακριτά τα όρια ευθύνης.

Σχετικές Διαπιστώσεις Ελέγχου :

– Παρατηρήθηκε περίπτωση ακύρωσης απόφασης επιβολής προστίμου Κ.Β.Σ. από τον ίδιο τον υπάλληλο που εξέδωσε την απόφαση, χωρίς έγκριση της Προϊσταμένης της Δ.Ο.Υ. **(Παράρτημα Α΄, Κεφ. Β 4, Ενότητα 1).**

4.2.5. Παρακολούθηση και Εποπτεία

Μεταξύ των εσωτερικών δικλίδων περιλαμβάνεται και ο αποτελεσματικός έλεγχος των δραστηριοτήτων από τα αρμόδια υπηρεσιακά στελέχη. Στο πλαίσιο αυτό, η Προϊσταμένη του Γραφείου Μητρώου εμπλέκεται σε όλες τις δραστηριότητες του τελευταίου, εποπτεύοντας τη ροή των εργασιών. Ωστόσο, δεν υφίστανται τεκμήρια του ελέγχου της στα υπηρεσιακά έγγραφα (π.χ. υπογραφή, ή άλλες ενδείξεις), ενώ δεν πραγματοποιεί

κατασταλτικά δειγματοληπτικούς ελέγχους στις δηλώσεις έναρξης, μεταβολής και διακοπής εργασιών που υποβάλλονται από τους φορολογούμενους στο Γραφείο Μητρώου, με σκοπό τον έλεγχο της ορθής συμπλήρωσης και της επισύναψης των απαραίτητων δικαιολογητικών στις ανωτέρω δηλώσεις που παραλαμβάνονται από τους υπαλλήλους του Γραφείου Μητρώου και της ορθής καταχώρησης των δεδομένων στο πληροφοριακό σύστημα. Η μη καταχώρηση σημαντικών πληροφοριών, ή καταχώρησης λανθασμένων πληροφοριών, στο Ο.Π.Σ. TAXIS, επηρεάζει την ποιότητα και την πληρότητα των φορολογικών δεδομένων που τηρούνται στη Δ.Ο.Υ., αλλά και την εξαγωγή ορθών στατιστικών δεδομένων. Παράλληλα, τα ανωτέρω ενδέχεται να οδηγήσουν, σε αμφισβητήσεις από την πλευρά των φορολογουμένων σχετικά με την ακρίβεια των στοιχείων που τηρούνται από τη Δ.Ο.Υ, ή ακόμα και σε καταστάσεις διαφθοράς και απάτης. Ανάλογες διαπιστώσεις αφορούν και το Τμήμα Ελέγχου της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς.

Σχετικές Διαπιστώσεις Ελέγχου :

– **Ελλείψεις, παρατυπίες και σφάλματα:** Κατά τον έλεγχο εντοπίστηκαν :

α) Περιπτώσεις εσφαλμένων καταχωρήσεων δεδομένων στη μηχανογραφική εφαρμογή του TAXIS, καθώς και ελλείψεις καταχωρήσεις δεδομένων τα οποία δηλώθηκαν από τους φορολογούμενους,

β) Περιπτώσεις μη επισύναψης δικαιολογητικών πιστοποίησης της ταυτότητας των φορολογουμένων (π.χ. δελτίο αστυνομικής ταυτότητας) και άλλων απαιτήτων δικαιολογητικών στο Τμήμα Μητρώου κατά την υποβολή δηλώσεων έναρξης, μεταβολής ή διακοπής εργασιών,

γ) Περιπτώσεις ελλιπούς συμπλήρωσης των σχετικών εγγράφων, καθώς και μη υπογραφής υπηρεσιακών εγγράφων από τους αρμόδιους υπαλλήλους ή από τον φορολογούμενο (όπως π.χ. Έντυπα Δηλώσεων Μητρώου, Αποφάσεις Διοικητικής Επίλυσης Διαφοράς κατόπιν Φορολογικού Ελέγχου κ.α.) (**Παράρτημα Α΄, Κεφ. Β 5, Ενότητες 1 & 2**).

4.2.6. Διαχείριση Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (Ο.Π.Σ.)

Κατά τον έλεγχο παρατηρήθηκαν αδυναμίες στις εσωτερικές δικλίδες των πληροφοριακών συστημάτων, οι οποίες σχετίζονται τόσο με την πρόσβαση στα τερματικά της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς και στις εφαρμογές των Ο.Π.Σ., όσο και την μη εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών για την ισχυροποίηση του επιπέδου ασφαλείας στην ελεγχόμενη Δ.Ο.Υ. Ως εκ τούτου, εντοπίζονται κίνδυνοι μη εξουσιοδοτημένης πρόσβασης σε πληροφορίες και στοιχεία, ή και απώλειας κρίσιμων υπηρεσιακών δεδομένων.

Σχετικές Διαπιστώσεις Ελέγχου :

- **Πλημμελής τήρηση πολιτικής Γ.Γ.Π.Σ.:** Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε πλημμελής τήρηση της πολιτικής της Γ.Γ.Π.Σ. σχετικά με τη διαχείριση κωδικών και συνθηματικών πρόσβασης στο πληροφοριακό σύστημα. Παρότι η πολιτική δεοντολογίας/ορθής χρήσης του πληροφοριακού συστήματος υπαγορεύει την περιοδική αλλαγή των συνθηματικών πρόσβασης, εντούτοις παρατηρήθηκε ότι οι υπάλληλοι διατηρούν τα αρχικά συνθηματικά, τα οποία είναι εύκολα αναγνωρίσιμα και προβλέψιμα.
- **Ανάθεση ρόλων Ο.Π.Σ. TAXIS/ELENXIS:** Η ανάθεση/αντιστοίχιση των χρηστών σε ρόλους των TAXIS/ELENXIS γίνεται από τον Τεχνικό Διαχειριστή της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς βάσει Ημερησίας Διαταγής. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι: α) Ο χρήστης δεν δεσμεύεται ενυπόγραφα ότι θα τηρεί μυστικούς τους κωδικούς, β) Δεν διενεργούνται τακτικοί ή έκτακτοι έλεγχοι σχετικά με την έγκαιρη και ορθή ανάθεση των δικαιωμάτων χρηστών.
- **Ενέργεια χρήστη ως άλλος χρήστης στη διαχείριση υποθέσεων στο Ο.Π.Σ. ELENXIS:** Στο υποσύστημα «Διαχείριση» του ELENXIS δίνεται η δυνατότητα σε χρήστη του συστήματος να εκτελεί συγκεκριμένες ενέργειες στη «Διαχείριση Υποθέσεων» ως κάποιος άλλος χρήστης (λειτουργία «Act As»). Αυτή η δυνατότητα του συστήματος χρησιμοποιείται από τους υπαλλήλους της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς σε περιπτώσεις απουσίας υπαλλήλων. Ωστόσο, η λειτουργία δεν ενεργοποιείται κατόπιν έγγραφης και δεόντως υπογεγραμμένης εντολής, στην οποία να ορίζονται ο αναπληρωτής υπάλληλος, τα δικαιώματα χρήσης, ο χρόνος αναπλήρωσης κ.α., παρά μόνον με προφορική εντολή της Προϊσταμένης της Δ.Ο.Υ.
- **Επικάλυψη ELENXIS και TAXIS στη διαδικασία έκδοσης αποφάσεων επιβολής προστίμου:** Διαπιστώθηκαν λάθη και παραλείψεις κατά τη διαδικασία έκδοσης αποφάσεων επιβολής προστίμου και βεβαίωσης φορολογικών εσόδων έπειτα από φορολογικό έλεγχο, εξαιτίας της μη ύπαρξης εσωτερικών δικλίδων στη διασύνδεση των εφαρμογών μεταξύ των ΟΠΣ ELENXIS και TAXIS- Εφαρμογές ΚΒΣ. Συγκεκριμένα, σε δύο (2) περιπτώσεις φορολογικού ελέγχου εκδόθηκαν από το ΟΠΣ ELENXIS και από το ΟΠΣ TAXIS - Εφαρμογές ΚΒΣ διαφορετικές αποφάσεις επιβολής προστίμου για παραβάσεις διατάξεων του ΚΒΣ (με διαφορετική αρίθμηση) για τον ίδιο φορολογούμενο και για την ίδια φορολογική παράβαση, γεγονός το οποίο εν τέλει διαπιστώθηκε και επιλύθηκε σε μεταγενέστερο χρόνο. Ως εκ τούτου υφίστανται αδυναμίες αναφορικά με τις εσωτερικές δικλίδες διασφάλισης της ακρίβειας και της ορθότητας των βεβαιούμενων φορολογικών εσόδων που προέρχονται από την επιβολή προστίμων, οι οποίες με τη σειρά τους δύνανται να προκαλέσουν λάθη και ασυμφωνίες κατά τον προσδιορισμό των φορολογικών εσόδων, να οδηγήσουν στην εξαγωγή λανθασμένων συμπερασμάτων για τη

5. Συστάσεις

Στο Κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται συστάσεις για την υιοθέτηση μέτρων με στόχο την ισχυροποίηση των εσωτερικών δικλίδων που σχετίζονται, τόσο με την πληρότητα και την ύπαρξη των φορολογικών εσόδων από ελεύθερους επαγγελματίες σε συγκεκριμένες διαδικασίες της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς, όσο και με τη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διακυβέρνησης της φορολογικής διοίκησης. Σημειώνεται ωστόσο ότι οι ακόλουθες συστάσεις τυγχάνουν εφαρμογής και σε άλλες κατηγορίες φορολογουμένων. Οι συστάσεις που διατυπώνονται απευθύνονται τόσο προς τη Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς και τη Φορολογική Διοίκηση.

5.1. Συστάσεις για την Ενίσχυση της Χρηστής Δημόσιας Διακυβέρνησης

5.1.1. Απλοποίηση του Φορολογικού Νομοθετικού Πλαισίου

Μία πολυσχιδής και πολύπλοκη φορολογική νομοθεσία με αλληπάλληλες τροποποιήσεις που απαιτούν συνεχή παρακολούθηση τόσο από τους υπαλλήλους των Δ.Ο.Υ., όσο και από τους φορολογούμενους, δεν συμβάλλει τα μέγιστα στην ενίσχυση της διαφάνειας και του αισθήματος εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στο κράτος, στη διασφάλιση της ομαλής εισπρακτικής λειτουργίας του φορολογικού μηχανισμού και στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η κωδικοποίηση της νομοθεσίας, ήτοι η ενσωμάτωση των διαφόρων τροποποιήσεων αυτής και των σχετικών διευκρινιστικών αποφάσεων σε ενιαίο κείμενο, καθώς και η απλούστευση των εν ισχύ φορολογικών διατάξεων, οι οποίες ωστόσο οφείλουν να είναι σαφείς, εύληπτες και να εμπεριέχουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την ορθή εφαρμογή τους, προκειμένου να μην απαιτείται η έκδοση σωρείας ερμηνευτικών εγκυκλίων, που επιφέρει καθυστερήσεις στην εφαρμογή των νόμων, σύγχυση και αύξηση του διοικητικού κόστους.

5.1.2. Αξιοποίηση Νέων Τεχνολογικών Εργαλείων και Τεχνικών Φορολογικού Ελέγχου

Ο εκσυγχρονισμός του φορολογικού συστήματος προϋποθέτει μεταξύ άλλων και την ενσωμάτωση νέων τεχνολογικών εργαλείων και μεθόδων στις φορολογικές διαδικασίες. Μέχρι σήμερα, σημαντικά βήματα έχουν γίνει προς αυτή την κατεύθυνση (π.χ. χρήση των Ο.Π.Σ. Νέο Taxis και ELENXIS²³), ωστόσο προτείνονται περαιτέρω:

α) Η θεσμοθέτηση της πλήρους αυτοματοποίησης και μηχανογράφησης των φορολογικών διαδικασιών, τόσο σε τοπικό επίπεδο στις Δ.Ο.Υ., όσο και σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης. Η αυτοματοποίηση συναλλαγών που μέχρι σήμερα απαιτούν προσέλευση στη Δ.Ο.Υ., όπως για παράδειγμα η θεσμοθέτηση υποχρεωτικής υποβολής δηλώσεων έναρξης /μεταβολής /διακοπής εργασιών στο Μητρώο Φορολογουμένων μέσω της διαδικτυακής εφαρμογής του Ο.Π.Σ. TAXIS, θα συμβάλλει: i) στην άμεση εξυπηρέτηση των φορολογουμένων και τη μείωση του διοικητικού κόστους αυτών, ii) στην αποφόρτιση των Δ.Ο.Υ. από την υποχρέωση διεκπεραίωσης χρονοβόρων εργασιών εξυπηρέτησης κοινού και συναλλαγών, iii) στην επίτευξη περισσότερο αποτελεσματικής και αποδοτικής αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού των Δ.Ο.Υ. και κυρίως iv) στο δραστικό περιορισμό των ευκαιριών για απάτη και διαφθορά. Για την υλοποίηση των ανωτέρω είναι αναγκαία η υιοθέτηση πρωτοβουλιών για την ενίσχυση της συνεργασίας της φορολογικής διοίκησης με φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και άλλους θεσμικούς φορείς για την ανταλλαγή πληροφοριών (βλ. παρακάτω Ενότητα 5.3.)

β) Η επιτάχυνση των ενεργειών που απαιτούνται για την υλοποίηση νομοθετημένων μέτρων, τα οποία θα συμβάλλουν στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και την βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης. Συγκεκριμένα προτείνεται η επιτάχυνση των ενεργειών που απαιτούνται για την πλήρη εφαρμογή σύγχρονων τεχνικών ελέγχου (π.χ. έμμεσες τεχνικές προσδιορισμού του πραγματικού φορολογητέου εισοδήματος) και την υιοθέτηση νέων τεχνολογιών διευκόλυνσης των συναλλαγών (καθιέρωση διενέργειας ηλεκτρονικών συναλλαγών με την έκδοση e-τιμολογίων, ενθάρρυνση και παροχή κινήτρων προς τους πολίτες για την πραγματοποίηση συναλλαγών μέσω της κάρτας καταγραφής αποδείξεων²⁴ κ.α.).

²³ Το ELENXIS υποστηρίζει το σύνολο του ελεγκτικού έργου, από την αρχική στόχευση υποθέσεων ελέγχου, ως και την υποστήριξη του ελεγκτή κατά τη διενέργεια του ελέγχου στην επιχείρηση και αναβαθμίζει ριζικά τις επιχειρησιακές δυνατότητες των Ελεγκτικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών. Το σύστημα συγκεντρώνει τις πληροφορίες και τα δεδομένα από τα Πληροφοριακά Συστήματα του ΥΠ.ΟΙΚ., που υποστηρίζει η Γ.Γ.Π.Σ., καθώς και τα δεδομένα άλλων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και τα επεξεργάζεται με σύγχρονες μεθόδους ανάλυσης κινδύνου, προκειμένου να αναδεικνύονται και διεκπεραιώνονται στοχευμένες υποθέσεις ελέγχου.

²⁴ Βλ. α) Άρθρο 29 του ν.3943/2011 (ΦΕΚ Α' 66 / 31.3.2011) «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών και β) ΠΟΛ 1104/9.5.2011 «Ρύθμιση οργανωτικών και τεχνικών θεμάτων εναλλακτικού τρόπου καταγραφής των στοιχείων των αποδείξεων λιανικής πώλησης και παροχής υπηρεσιών και λοιπών λεπτομερειών για την εφαρμογή του αρ. 29 του Ν. 3943/2011»

5.1.3. Εκπαίδευση και Κατάρτιση του Ανθρώπινου Δυναμικού

Οι αλληπάλληλες αλλαγές του φορολογικού ρυθμιστικού πλαισίου, η τεχνολογική πρόοδος, καθώς και η υιοθέτηση νέων πρακτικών και μεθόδων για τον εκσυγχρονισμό του φοροελεγκτικού μηχανισμού, καθιστούν τη συστηματική εκπαίδευση του υφιστάμενου ανθρώπινου δυναμικού απολύτως αναγκαία. Ως εκ τούτου, προτείνεται η ανάπτυξη κατάλληλων εκπαιδευτικών προγραμμάτων σχετικών με τη φορολογική νομοθεσία και τη χρήση των σύγχρονων τεχνολογιών (όπως π.χ. διενέργεια επιμορφωτικών σεμιναρίων σε συνεργασία με το ΙΝΕΠ, παρακολούθηση ενημερωτικών ημερίδων και διαλέξεων του ΥΠ.ΟΙΚ. ή άλλων φορέων). Η επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό προσδίδει ουσιώδες και μακροπρόθεσμο πλεονέκτημα για την επίτευξη των στόχων της φορολογικής διοίκησης και για το λόγο αυτό κρίνεται σημαντική η χρηματοδότηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων, η καθοδήγηση και η παρακίνηση από τους ιεραρχικά ανώτερους προς τους υφισταμένους για ανάπτυξη των δεξιοτήτων τους και η ενθάρρυνση του συνόλου του προσωπικού για συμμετοχή σε δράσεις που απαιτούνται για την κατά το δυνατόν αρτιότερη επαγγελματική κατάρτισή του.

5.2. Συστάσεις για την Ενίσχυση των Εσωτερικών Δικλίδων

5.2.1. Παρακολούθηση της Πορείας Επίτευξης των Στόχων του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού

Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της φορολογικής διοίκησης, απαιτεί την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών που στοχεύουν στην έγκαιρη εκπλήρωση των στόχων του φορολογικού επιχειρησιακού σχεδιασμού. Ως εκ τούτου, προτείνονται:

α) Συνεχής παρακολούθηση και εποπτεία της πορείας των φορολογικών ελέγχων τόσο σε επίπεδο Δ.Ο.Υ. όσο και σε επίπεδο Γ.Γ.Δ.Ε., λαμβάνοντας υπόψη ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια για την αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης των στόχων. Δεδομένης της διαπίστωσης ότι σημαντικό μέρος των προγραμματισθέντων φορολογικών ελέγχων καθυστερεί να διεκπεραιωθεί, προτείνεται η συστηματική παρακολούθηση του πλήθους των διενεργούμενων ελέγχων και των διεκπεραιωμένων ελέγχων σε σχέση με τους προγραμματισθέντες, προκειμένου να εντοπίζονται εγκαίρως οι αιτίες τυχόν αποκλίσεων και να λαμβάνονται τα κατάλληλα διορθωτικά μέτρα για τη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων και την αποτελεσματική διεξαγωγή του φορολογικού ελέγχου.

β) Χρήση δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας²⁵ κατά την υλοποίηση της τιθέμενης στοχοθεσίας ανά Δ.Ο.Υ. Η εισαγωγή δεικτών μέτρησης συνδέεται άμεσα με τη

²⁵ Στο δικτυακό τόπο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (www.gpsra.gr), στη διαδρομή Δημόσια Διοίκηση/ Εκσυγχρονισμός/ Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας, παρατίθεται, εκτός των άλλων

Διοίκηση μέσω Στόχων²⁶, καθώς η χρήση των δεικτών συμβάλλει στην παρακολούθηση της προόδου και στη λήψη διορθωτικών μέτρων για την εφαρμογή του στρατηγικού προγράμματος σε επιχειρησιακό επίπεδο Δ.Ο.Υ. Η ανάλυση αυτή δύναται να αναφέρεται σε διαχρονικές συγκρίσεις δεδομένων της ίδιας Δ.Ο.Υ. ή/και σε συγκρίσεις με άλλες Δ.Ο.Υ.

5.2.2. Εσωτερικός Έλεγχος

Λαμβάνοντας υπόψη ότι βασική συνιστώσα του συστήματος εσωτερικών δικλίδων μίας επιχειρησιακής οντότητας είναι η ύπαρξη Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου και στην κατεύθυνση της πρωτοβουλίας του Υπουργείου Οικονομικών για τη σύσταση Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου ως υπηρεσίας, επιπέδου Διεύθυνσης, υπαγόμενης απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών, με έδρα τον Νομό Αττικής και με αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την ελληνική επικράτεια²⁷, προτείνεται περαιτέρω η θεσμοθέτηση ανεξάρτητου Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου που θα λειτουργεί συστηματικά και σε συνεχή βάση εντός των Δ.Ο.Υ. με ουσιαστική συμβολή στη βελτίωση της δημόσιας διακυβέρνησης, στο έργο του οποίου να περιλαμβάνεται: α) ο έλεγχος της επάρκειας του συστήματος εσωτερικών δικλίδων της Δ.Ο.Υ. και ο έλεγχος των πληροφοριακών συστημάτων, β) ο έλεγχος της συμμόρφωσης με τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, τις πολιτικές και τις διαδικασίες που διέπουν τις λειτουργίες της Δ.Ο.Υ., γ) η αξιολόγηση της διαχείρισης κινδύνων, του προγραμματισμού και του σχεδιασμού των λειτουργιών της Δ.Ο.Υ. και του βαθμού εκπλήρωσης των στόχων της, καθώς και δ) η υποβολή εκθέσεων με σκοπό την σαφή και έγκαιρη ανάδειξη των κινδύνων και ελλείψεων, με παράλληλη εισήγηση προτάσεων προς τη Διοίκηση και τον Υπουργό Οικονομικών σχετικών με την ενδυνάμωση των εσωτερικών δικλίδων και την ενίσχυση της αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας της Δ.Ο.Υ.

Με ανάλογη νομοθετική ρύθμιση θα πρέπει να εξασφαλίζονται και οι προϋποθέσεις για την απρόσκοπτη και αντικειμενική διεξαγωγή του έργου του εσωτερικού ελέγχου, μεταξύ των οποίων είναι η ιεραρχική ανεξαρτησία, η υιοθέτηση επαγγελματικών προτύπων ελέγχου (Διεθνή Πρότυπα για την επαγγελματική πρακτική του εσωτερικού ελέγχου του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών, Κώδικας Ηθικής του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών), η επαρκής και κατάλληλη στελέχωση της υπηρεσίας, η άνευ περιορισμών πρόσβαση σε στοιχεία, έγγραφα και πληροφορίες.

σχετικών θεμάτων, ενδεικτικός πίνακας δεικτών μέτρησης ανά τομέα πολιτικής προς διευκόλυνση των Υπηρεσιών. (Πίνακας 2. Οικονομία)

²⁶ Με το ν.3230/2004 (ΦΕΚ Α' 44/11.2.2004)"Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις", ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη βελτίωση του διοικητικού μηχανισμού με τη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων ανθρώπινων και φυσικών πόρων.

²⁷ Χρόνος έναρξης λειτουργίας της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου η 07-05-2014. Βλ. περίπτωση β' της υποπαραγράφου 2 της παραγράφου Ε' του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014 (Α' 85) , καθώς και Απόφαση Αριθ. Δ6Α 1069061 ΕΞ 2014 (ΦΕΚ Β' 1170/07-05-2014) του Υπουργού Οικονομικών.

Η πρόταση θα μπορούσε ενδεχομένως να υλοποιηθεί σε επιλεγμένες Δ.Ο.Υ. με αυξημένο όγκο συναλλαγών, ή σε Δ.Ο.Υ. που παρουσιάζουν αυξημένο ελεγκτικό κίνδυνο με βάση και άλλα κριτήρια πέραν του όγκου των συναλλαγών (π.χ. Δ.Ο.Υ. όπου έχουν σημειωθεί περιστατικά απάτης και διαφθοράς). Εναλλακτικά προτείνεται η ομαδοποίηση των Δ.Ο.Υ. και για τις ομάδες που πληρούν τα ανωτέρω κριτήρια να συσταθεί ιδιαίτερη Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου.

5.2.3 Εσωτερικές Δικλίδες Ο.Π.Σ.

Ο τοπικός Διαχειριστής των Ο.Π.Σ. ELENXIS και TAXIS στην Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς σε συνεργασία με τα αντίστοιχα τμήματα υποστήριξης του Ο.Π.Σ. στη Γ.Γ.Δ.Ε. δύνανται να αναλάβουν πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τη μείωση του κινδύνου μη εξουσιοδοτημένης πρόσβασης, ή και απώλειας κρίσιμων υπηρεσιακών δεδομένων και λειτουργιών, καθώς και με τη βελτίωση της αποδοτικότητας από την χρήση των εν λόγω Ο.Π.Σ. Προς την κατεύθυνση αυτή προτείνονται τα ακόλουθα :

- Δημιουργία σύγχρονων και ενημερωμένων εγχειριδίων για τη χρήση και τη διαχείριση του υποσυστήματος Μητρώου του TAXIS²⁸.
- Διενέργεια τακτικών ελέγχων συμμόρφωσης των υπαλλήλων με την πολιτική της Γ.Γ.Π.Σ. για τη διαχείριση και ανανέωση των κωδικών πρόσβασης στο Ο.Π.Σ. TAXIS, καθώς και ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτόματου κλειδώματος των τερματικών Η/Υ.
- Τήρηση των ακολούθων διαδικασιών κατά την ανάθεση ή κατάργηση των δικαιωμάτων πρόσβασης στο υποσύστημα του Μητρώου: i) Ενυπόγραφη δέσμευση των χρηστών για την τήρηση του απορρήτου των κωδικών πρόσβασης στους τερματικούς Η/Υ και στα συστήματα, ii) Διενέργεια σε τακτική βάση ελέγχων για την έγκαιρη και ορθή ανάθεση των δικαιωμάτων στους χρήστες.
- Εξουσιοδότηση χρηστών του Ο.Π.Σ. ELENXIS προκειμένου να ενεργούν ως άλλος χρήστης (κατάσταση Act As) κατόπιν ιεραρχικής έγκρισης και με τη σύνταξη και υπογραφή διοικητικού εγγράφου.
- Οι μεταβολές στις «Υποθέσεις Μη Στοχευμένου Ελέγχου», που αφορούν στις ελεγχόμενες περιόδους / είδος ελέγχου / αντικείμενο ελέγχου, να υπόκεινται πάντοτε σε έγκριση από την Κεντρική Υπηρεσία. Αυτό απαιτεί προσαρμογές στο πληροφοριακό σύστημα ELENXIS ώστε να προστεθεί αυτή η δυνατότητα, καθώς και έκδοση σχετικών οδηγιών προς τους χρήστες.
- Τήρηση συγκεκριμένης λίστας με προκαθορισμένο και καταγεγραμμένο λογισμικό που επιτρέπεται να εγκαθίσταται στους τερματικούς σταθμούς Η/Υ.

²⁸ Το πιο επικαιροποιημένο διαθέσιμο εγχειρίδιο στην Δ.Ο.Υ. αναφορικά με το ΟΠΣ TAXIS αφορούσε τον Μάρτιο του 2000.

- Τακτική (καθημερινή) αποθήκευση (backup) των αρχείων του ELENXIS server σε εξωτερική μονάδα αποθήκευσης (όπως εξωτερικός δίσκος, ταινία, DVD κλπ.), η οποία θα φυλάσσεται σε ασφαλή τοποθεσία.

5.3. Συστάσεις προς Γενική Κυβέρνηση και Θεσμικούς Φορείς

Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι η φορολογική συμμόρφωση και η διασφάλιση της πληρότητας των φορολογικών εσόδων επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τη συνεργασία της φορολογικής διοίκησης με τρίτους φορείς και ιδίως με τον βαθμό στον οποίο παρέχονται επαρκείς και αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με περιουσιακά και εισοδηματικά στοιχεία των φορολογουμένων²⁹. Άλλωστε, ο βαθμός της συνεργασίας και της λαμβανομένης από τρίτες πηγές πληροφόρησης, αποτελεί βασική συνιστώσα για τη διασφάλιση της ποιότητας της δημόσιας διακυβέρνησης εντός της φορολογικής διοίκησης (maturity level of tax administration)³⁰ και την ενίσχυση των εσωτερικών δικλίδων. Προτείνεται η ενδυνάμωση της συνεργασίας της φορολογικής διοίκησης με φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (ΥΠ.ΕΣ., ΥΠΕΚΑ), θεσμικούς φορείς του ιδιωτικού τομέα (Ε.Ε.Τ., Τ.τ.Ε., Επιμελητήρια, Επαγγελματικοί Σύλλογοι κ.ο.κ.) και διοικητικές αρχές στην αλλοδαπή, με τη λήψη πρωτοβουλιών προς την κατεύθυνση της θεσμικής κατοχύρωσης και προετοιμασίας των συνεργιών εκείνων, που διευκολύνουν την ανταλλαγή των αναγκαίων πληροφοριών για τη διασφάλιση της πληρότητας των φορολογικών εσόδων και για την δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών.

5.3.1. Ενίσχυση Συνεργασίας εντός της Φορολογικής Διοίκησης

Η Γ.Γ.Δ.Ε. δύναται να αναλάβει σημαντικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση των συνεργιών εντός της φορολογικής διοίκησης, με σκοπό τη διασφάλιση της πληρότητας και της ύπαρξης των φορολογικών εσόδων. Ειδικότερα, προτείνεται μεταξύ των ανωτέρω πρωτοβουλιών να περιλαμβάνονται: α) η υιοθέτηση σύγχρονων εργαλείων και διαδικασιών διασταυρώσεων δεδομένων με σκοπό τον έλεγχο της πληρότητας του Μητρώου Φορολογουμένων με την ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ Γ.Γ.Δ.Ε, Γ.Γ.Π.Σ. και των Δ.Ο.Υ, β) η εφαρμογή διαδικασιών διασταυρώσεων δεδομένων, με σκοπό τον έλεγχο της πληρότητας των φορολογικών δηλώσεων των εγγεγραμμένων στο Μητρώο του Ο.Π.Σ. TAXIS ελευθέρων επαγγελματιών, γ) η βελτίωση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των Ο.Π.Σ. TAXIS και ELENXIS για τη διασφάλιση της ποιότητας και της ακρίβειας των ανταλλασσόμενων πληροφοριών και δ) η περαιτέρω ανάπτυξη εργαλείων για διασταυρώσεις δεδομένων με σκοπό τον έλεγχο της πληρότητας δηλωθέντων εισοδημάτων και περιουσιακών στοιχείων των φορολογουμένων

²⁹ Η χρήση πληροφοριών από τρίτες πηγές επισημαίνεται: α) Στην εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 22ας Μαΐου 2013, με θέμα «Καταπολέμηση της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής», β) Στην μελέτη OECD (2009), “Information Note Withholding & Information Reporting Regimes for Small/Medium-sized Businesses & Self-employed Taxpayers, Centre For Tax Policy and Administration, Paris- France, p.12-13, γ) Στην μελέτη IMF (2013), Greece selected Issues Country Report No. 13/155, International Monetary Fund, Publication Services 700 19th Street, N.W. Washington, D.C. 20431.

³⁰ USAID/LAC, (2013), “USAID’S Leadership in Public Financial Management - Detailed Guidelines for Improved Tax Administration in Latin America and the Caribbean”, p.40-43.

(information reporting), καθώς και την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης (tax compliance tools)³¹.

5.3.2. Ενίσχυση της συνεργασίας με την Γενική Κυβέρνηση

Η συνεργασία των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με τη φορολογική διοίκηση για την ανταλλαγή κρίσιμων δεδομένων που σχετίζονται με την ακριβή αποτύπωση του φορολογικού προφίλ των φορολογουμένων, διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο για την διασφάλιση της πληρότητας και της ύπαρξης των εσόδων. Ως εκ τούτου, κρίνεται απαραίτητη και η ύπαρξη του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου και η αντίστοιχη λήψη πρωτοβουλιών που θα επιτρέψουν την ανωτέρω ανταλλαγή πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο με φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ιδιαίτερα κρίσιμες προς την κατεύθυνση αυτή κρίνονται πρωτοβουλίες που αφορούν:

α) Τη διαλειτουργικότητα με τα Ο.Π.Σ. των Χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων (ιδιαίτερα με Τ.τ.Ε., Ε.Ε.Τ.) για την παροχή δεδομένων κινήσεων και χρηματικών υπολοίπων τραπεζικών καταθέσεων και άυλων περιουσιακών στοιχείων, με σκοπό τον εμπλουτισμό της πληροφόρησης για την εισοδηματική και περιουσιακή κατάσταση των φορολογουμένων, με παράλληλη υιοθέτηση ισχυρών εσωτερικών δικλίδων διασφάλισης της εξουσιοδοτημένης πρόσβασης και του απορρήτου των πληροφοριών,

β) Τη διαλειτουργικότητα με τα Ο.Π.Σ. των Φ.Κ.Α. (ιδίως ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και ΟΑΕΕ) για την διευκόλυνση του ελέγχου μέσω διασταυρώσεων, τόσο της έγγραφης των υπόχρεων φορολογουμένων στο Μητρώο Φορολογουμένων, όσο και της βεβαίωσης και είσπραξης φόρου μισθωτών υπηρεσιών και παρακρατούμενων φόρων εισοδήματος,

γ) Τη διαλειτουργικότητα με τα Ο.Π.Σ. του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και του ΥΠ.ΕΣ., για τον έλεγχο και την αξιοποίηση σχετικών πληροφοριών ταυτοποίησης φορολογουμένων (στοιχεία διαβατηρίων, αδειών διαμονής αλλοδαπών και δεδομένων από ληξιαρχεία) και

δ) Τη διαλειτουργικότητα με Ο.Π.Σ. φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίοι κατέχουν σημαντικές πληροφορίες για την εξακρίβωση του πραγματικού φορολογητέου εισοδήματος των ελευθέρων επαγγελματιών (π.χ. στοιχεία για την ηλεκτρονική συνταγογράφηση ιατρών από την ΗΔΙΚΑ Α.Ε., στοιχεία για την απασχόληση μηχανικών για την έκδοση οικοδομικών αδειών από τις Πολεοδομίες, στοιχεία για αμοιβές παραστάσεων δικηγόρων από παράβολα του Ταμείου Νομικών κ.ο.κ.).

³¹ OECD, (2008), "Final report Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience", Centre for Tax Policy and Administration, Paris- France.

5.3.3. Συνέργειες με Άλλους Θεσμικούς Φορείς

Η φορολογική διοίκηση δύναται να λάβει πρωτοβουλίες για την πραγματοποίηση συμφωνιών συνεργασίας και με άλλους θεσμικούς φορείς, τόσο για την ανταλλαγή πληροφοριών που διασφαλίζουν την πληρότητα και την ύπαρξη των φορολογικών εσόδων (λαμβάνοντας παράλληλα όλα τα αναγκαία μέτρα για την προστασία των προσωπικών δεδομένων των φορολογουμένων)³², όσο και για την υποβοήθηση του έργου της φορολογικής διοίκησης στην καταπολέμηση των φαινομένων απάτης και διαφθοράς³³. Ιδιαίτερα σημαντική προς την κατεύθυνση αυτή κρίνεται η συνεργασία με επαγγελματικούς συλλόγους και επιμελητήρια που διαθέτουν, τόσο τη διοικητική και τεχνική επάρκεια (ιδίως Ιατρικοί Σύλλογοι, Δικηγορικοί Σύλλογοι, Συμβολαιογραφικοί Σύλλογοι, Τ.Ε.Ε, κ.ο.κ.), όσο και την επιστημονική εξειδίκευση (π.χ. Οικονομικό Επιμελητήριο κ.ο.κ.)³⁴.

5.3.4. Ενίσχυση συνεργασίας με φορείς του Εξωτερικού

Η θεσμοθέτηση της Αμοιβαίας Διοικητικής Συνδρομής σε Φορολογικά Θέματα με φορείς του εξωτερικού³⁵ αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση, τόσο για την διασφάλιση της πληρότητας των φορολογικών εσόδων, όσο και για τη δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών, δεδομένου ότι επιτρέπει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών αρχών των κρατών μελών (π.χ. διασυνοριακές συναλλαγές, περιουσιακά στοιχεία κ.ο.κ.). Η ενεργή συμμετοχή της Γ.Γ.Δ.Ε. στην εφαρμογή του ως άνω θεσμικού πλαισίου, κρίνεται σημαντική για την διασφάλιση της πλέον αποδοτικής και αποτελεσματικής συνεργασίας. Προς την κατεύθυνση αυτή η φορολογική διοίκηση δύναται: α) να εντατικοποιήσει τις προσπάθειες αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής, τόσο στο πεδίο της διοικητικής συνεργασίας, όσο επίσης και στο πεδίο της ανταλλαγής πληροφοριών (με ιδιαίτερη έμφαση την εφαρμογή της αυτόματης ανταλλαγής πληροφοριών³⁶) και β) να επιταχύνει την διοικητική συνεργασία με τις φορολογικές διοικήσεις του εξωτερικού για τον έλεγχο διασυνοριακών συναλλαγών και περιουσιακών στοιχείων στην αλλοδαπή που εμπίπτουν στο πεδίο των οικονομικών

³² Σύμφωνα και με όσα ειδικότερα ορίζονται στους ν.2472/97 (ΦΕΚ 50 Α) και ν.3471/06 (ΦΕΚ 133 Α').

³³ Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων - Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, (2013), «Διαφάνεια» Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς», σελ.69.

³⁴ Η δυνατότητα αυτή υφίσταται σύμφωνα και με όσα ειδικότερα ορίζονται στην παρ.3, του αρ. 15 του ν.4174/13 (Α'170) «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις».

³⁵ Σύμφωνα και με το ν.4170/13 (Α'163) «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων της ΕΛ.Τ.Ε., αναμόρφωση Οργανισμού του Ν.Σ.Κ. και άλλες διατάξεις» με τον οποίο ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η Οδηγία 2011/16/ΕΕ του Συμβουλίου της 15ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας και με την κατάργηση της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ.

³⁶ Σύμφωνα και με όσα ειδικότερα ορίζονται στο αρ.9 του ν.4170/13 (Α' 163).

εγκλημάτων (στο οποίο υπό προϋποθέσεις εντάσσεται και η φοροδιαφυγή), σύμφωνα και με όσα ειδικότερα ορίζονται από το διεθνές και εθνικό δίκαιο.³⁷

6. Απάντηση Ελεγχόμενου και Αξιολόγηση Απαντήσεων από το Ελ.Συν

Η Διοίκηση της ελεγχόμενης Δ.Ο.Υ. αποδέχθηκε τις διαπιστώσεις του ελέγχου και τις συστάσεις που παρουσιάζονται στην παρούσα έκθεση, παραθέτοντας δε σχετικούς σχολιασμούς και παρατηρήσεις, οι οποίες αναφέρονται περιληπτικά στις παραγράφους που ακολουθούν³⁸:

Δημόσια Διακυβέρνηση

Η διοίκηση της Δ.Ο.Υ. επεσήμανε τα ακόλουθα, τα οποία άπτονται των διαπιστώσεων ελέγχου σχετικά με τη δημόσια διακυβέρνηση της Δ.Ο.Υ.:

- Παράλληλα με την τήρηση των οριζόμενων από το νομοθετικό πλαίσιο διαδικασιών, η διοίκηση της Δ.Ο.Υ. έχει θέσει ως πρώτη προτεραιότητά της την καταπολέμηση της διαφθοράς. Για το σκοπό αυτό πραγματοποιεί συγκεντρώσεις και ομιλίες προς τους υπαλλήλους και ιδίως τους ελεγκτές, στις οποίες τονίζεται ο προσανατολισμός στην πάταξη της διαφθοράς, με παράλληλες αναφορές στον Κώδικα Ηθικής Δεοντολογίας.

- Η επίσημη διαδικασία χειρισμού καταγγελιών, ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίον αυτές εισέρχονται στη Δ.Ο.Υ. (ήτοι ανώνυμα, επώνυμα, ταχυδρομικά, τηλεφωνικά, με διαβίβαση από άλλη υπηρεσία, ή με προσωπική παρουσία του καταγγέλλοντος), η οποία τηρείται απαρέγκλιτα, περιλαμβάνει πρωτοκόλληση, χαρακτηρισμό και αξιολόγηση από τη Δ/ντρια ή τον Υπ/ντη της Δ.Ο.Υ. και καταχώρηση στο βιβλίο του ελέγχου, προκειμένου να ληφθεί υπόψη σε ενδεχόμενο έλεγχο, εάν δεν έχει ήδη γίνει άμεση ενέργεια – έκδοση εντολής.

- Ο αριθμός των υπηρετούντων ελεγκτών στην πράξη ουδέποτε υπερέβη τους είκοσι (20), ενώ σήμερα οι ελεγκτές ανέρχονται σε δεκαεννέα (19). Η εμφάνιση μεγαλύτερου αριθμού ελεγκτών κατά την ελεγχόμενη περίοδο αποτυπώνει μια εικόνα της στιγμής σε ένα περιβάλλον διαρκών αλλαγών, για τις οποίες δεν είναι πάντα ενημερωμένο το Ο.Π.Σ. ELENXIS (π.χ. εμφανίζονται καταχωρημένοι ελεγκτές της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς στους οποίους είχαν ανατεθεί φορολογικοί έλεγχοι και οι οποίοι έχουν μετακινηθεί, αποσπασθεί, συνταξιοδοτηθεί κλπ).

³⁷ Όπως ειδικότερα ορίζονται στα κάτωθι: α) Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στη Νέα Υόρκη στις 31 Οκτωβρίου 2003, β) ν.3666/08 (Α' 113) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα», γ) αρ.55 του ν.4174/13 (Α' 170) «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις».

³⁸ Το αρ. πρωτ. 71520/15.12.2014 έγγραφο της Δ.Ο.Υ. Κηφισιάς με θέμα «Απάντηση ελεγχόμενου και αξιολόγηση απαντήσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο», καθώς και το με τον ίδιο αριθμό πρωτοκόλλου έγγραφο με θέμα «Σχολιασμός επί των συστάσεων προς Δ.Ο.Υ Κηφισιάς»

Εσωτερικές δικλίδες

Η διοίκηση της Δ.Ο.Υ. επεσήμανε επίσης τα ακόλουθα, τα οποία άπτονται των διαπιστώσεων ελέγχου σχετικά με το περιβάλλον εσωτερικών δικλίδων εντός της Δ.Ο.Υ.:

- Αναφορικά με τις εσωτερικές δικλίδες του Γραφείου Μητρώου, η διοίκηση της Δ.Ο.Υ. αναγνωρίζει την αναγκαιότητα της υιοθέτησης πολιτικής διασταυρώσεων με τρίτους φορείς, με σκοπό τη διασφάλιση της πληρότητας και την εξακρίβωση της ύπαρξης των καταχωρημένων στο Μητρώο φορολογουμένων, επισημαίνοντας ωστόσο δυσχέρειες ως προς την αντιμετώπιση ειδικότερων ζητημάτων (π.χ. αδυναμία εύρεσης κληρονόμων αποβιωσάντων φορολογουμένων με χρέη προς το δημόσιο). Επιπλέον, σύμφωνα με τη Διοίκηση της Δ.Ο.Υ, οι διασταυρώσεις με τα αρχεία της αστυνομίας για τις αστυνομικές ταυτότητες πραγματοποιούνται από το Μάρτιο του 2014, ενώ αναμένεται η ενεργοποίηση της συσχέτισης με τα διαβατήρια. Τέλος, η διοίκηση της Δ.Ο.Υ., αποδεχόμενη τις διαπιστώσεις του ελέγχου αναφορικά με παρατυπίες κατά την παραλαβή δηλώσεων και σχετικών δικαιολογητικών από το Γραφείο Μητρώου προέβη στις απαραίτητες συστάσεις στο εν λόγω Γραφείο.

- Αναφορικά με τις εσωτερικές δικλίδες του Τμήματος Ελέγχου, η διοίκηση της Δ.Ο.Υ. επισημαίνει ότι η επίσημη διαδικασία για την έκδοση, ακύρωση, τροποποίηση εντολών ελέγχου και για κάθε διαδικασία μέσω του συστήματος ELENXIS, συνίσταται σε προηγούμενη συνεννόηση με τη Δ/ση Σχεδιασμού της Κεντρικής Υπηρεσίας του ΥΠΟΙΚ, διαδικασία η οποία τηρείται απαρέγκλιτα από τη Δ.Ο.Υ. (με τις όποιες διαφοροποιήσεις έχουν επέλθει μετά το β' εξάμηνο του 2014), ενώ σε όλες τις περιπτώσεις του διενεργούμενου από το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχου, υφίσταται σε αντίστοιχο πεδίο του Ο.Π.Σ. ELENXIS σχετική αιτιολογία για την έγκριση της έκδοσης, ακύρωσης, ή τροποποίησης εντολής από τη Δ/ση Σχεδιασμού του ΥΠΟΙΚ. Αναφορικά δε με τις διασταυρώσεις με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, ο έλεγχος υπολοίπων τραπεζικών λογαριασμών πραγματοποιείται από τον Ιούλιο του 2014 αυθημερόν από τη Δ.Ο.Υ. με εισήγηση ελεγκτή και Δ/ντή στο Κεντρικό Τραπεζικό Σύστημα.

Λαμβάνοντας υπόψη τους ανωτέρω σχολιασμούς της Διοίκησης της ελεγχόμενης Δ.Ο.Υ, επισημαίνουμε ότι η υιοθέτηση ενός αποτελεσματικού περιβάλλοντος εσωτερικών δικλίδων δύναται να συμβάλει στην βελτίωση της πληρότητας των φορολογικών εσόδων, τόσο μέσω της διασφάλισης της ύπαρξης και της πληρότητας του πληθυσμού των φορολογικών υπόχρεων, όσο και των φορολογικών εσόδων που προκύπτουν κατόπιν φορολογικών ελέγχων. Προς την κατεύθυνση αυτή δύναται να συμβάλει: α) η καταγραφή των διαδικασιών για την πρόληψη και την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς σε επίπεδο Δ.Ο.Υ, β) η καθιέρωση συνεργιών/συνεργασιών με τρίτους φορείς για την παροχή επαρκών και αξιόπιστων πληροφοριών και γ) η συνεχής παρακολούθηση του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού, καθώς και του βαθμού επίτευξης των αποτελεσμάτων, ιδίως όσον αφορά τον φορολογικό έλεγχο.

Ημερομηνία: 18 Δεκεμβρίου 2014

Η Επικεφαλής της Ομάδας Ελέγχου - Επίτροπος

Μαρία Λαμπίρη

Η Ομάδα Ελέγχου

Νικόλαος Αλαμπάνος

Κοσμάς Αλεξόπουλος

Ουρανία Μπουρνάκη

Αθανασία - Ευαγγελία Νησούδη

Ελένη Χρυσίλη