



## Δίκαιη και αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων εσόδων: Προβλήματα και προτάσεις

**Διομήδης Σπινέλλης**  
Καθηγητής  
Τμήμα Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας  
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
<http://www.dmst.aueb.gr/dds>

13/12/2011

1

### Σημερινή κατάσταση

- Αναποτελεσματικότητα
- Κακοδιοίκηση
- Διαφθορά

### Αναποτελεσματικότητα

- Έσοδα πάντα κάτω από τους στόχους
- Κατά την έκθεση του ΟΟΣΑ 2011
  - Έσοδα ΦΕΦΠ 5% χαμηλότερα από το ΜΟ ΕΕ
  - Περιθώριο αύξησης κατά 5% του ΑΕΠ!
- Εκτεταμένη φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή
  - Ελεύθεροι επαγγελματίες
  - Επιχειρήσεις
  - Άτομα μεγάλης οικονομικής επιφάνειας

## Αναποτελεσματικότητα ΔΟΥ

| Δ.δ.Υ.              | Ποσοτό αναποτελεσματικότητας | Αριθμός υπαλλήλων | Μέσος όρος ποσού | Σύνολο ποσού | Σταθμισμένος αριθμός υπαλλήλων |
|---------------------|------------------------------|-------------------|------------------|--------------|--------------------------------|
| Α ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ         | → 4,78%                      | 283               | 7.169            | 2.028.856    | → 3.889                        |
| ΡΟΔΟΥ               | 38,87%                       | 2.159             | 1.225            | 2.644.601    | 3.367                          |
| ΙΩΝΙΑΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ | → 5,89%                      | 193               | 5.671            | 1.094.590    | → 3.086                        |
| ΠΑΛΛΗΝΗΣ            | 31,42%                       | 1.383             | 1.288            | 1.781.953    | 3.018                          |
| Β ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ         | 34,68%                       | 946               | 1.155            | 1.092.680    | 2.887                          |
| ΧΑΛΚΙΔΑΣ            | 33,40%                       | 1.366             | 2.348            | 3.754.309    | 2.724                          |
| ΧΑΛΚΙΔΙΚΟΥ          | 18,96%                       | 584               | 2.504            | 1.462.227    | 2.493                          |
| ΓΥΦΙΘΑΣ             | 31,11%                       | 1.114             | 1.557            | 1.765.585    | 2.488                          |
| Σ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ      | 30,32%                       | 950               | 2.851            | 2.518.736    | 2.183                          |
| Α ΠΑΤΡΩΝ            | 17,75%                       | 468               | 5.908            | 2.774.725    | 2.168                          |
| ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΩΝ         | 25,50%                       | 1.191             | 1.451            | 1.728.088    | 2.128                          |
| ΦΩΚΕΩΝ ΑΡΧΟΝΤΩΝ     | 52,47%                       | 2.336             | 11.799           | 14.228.888   | 2.116                          |
| Β ΙΩΝΙΑΣ            | → 1,80%                      | 43                | 338              | 14.547       | → 2.105                        |
| ΒΕΡΟΙΑΣ             | 14,89%                       | 361               | 2.232            | 1.181.215    | 2.097                          |
| ΔΡΑΦΩΝ              | 39,63%                       | 1.340             | 2.454            | 3.359.903    | 2.041                          |
| ΚΑΛΑΜΑΡΙΑΣ          | 48,19%                       | 1.337             | 1.564            | 2.090.687    | 1.996                          |
| Γ ΠΑΤΡΩΝ            | 25,64%                       | 486               | 1.382            | 1.084.925    | 1.989                          |
| ΑΙΩΝΟΣ              | 21,18%                       | 526               | 908              | 477.738      | 1.928                          |
| ΑΝΑΤΟΛΙΚΟΥ          | 45,85%                       | → 1.181           | → 56             | 77.192       | 1.842                          |

## Κακοδιοίκηση

- Ανθρώπινο δυναμικό
- Στόχοι και αποτελέσματα
- Γραφειοκρατία
- Αξιοποίηση της τεχνολογίας
- Πολιτικές παρεμβάσεις

## Ανθρώπινο δυναμικό

- Απουσία κινήτρων και επιπτώσεων
- Προϊστάμενοι που δεν διοικούν
- Ανορθολογική χρήση
  - Ειδικοί επιστήμονες με μεταπτυχιακά υπηρετούν στο γκισέ των ΔΟΥ ...
  - ... με προϊσταμένους δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης
- Απουσία αξιολόγησης
- Απαξιωμένη αναποτελεσματική εκπαίδευση

## Στόχοι και αποτελέσματα;

| Περιφέρεια       | Προβ. Δείκτη | Επίδοξο Δείκτη (προσβλ.) | Ποσοστό Επάρκειας (προσβλ.) | Επίδοξο Πρωτ. Δείκτη | Ποσοστό Πρωτ. Δείκτη | Κοινοπραξία(ες) | Μη Κοινοπραξία |
|------------------|--------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|-----------------|----------------|
| ΑΘΗΝΑ Α'         | 26,95%       | 3989,89                  | 0,38                        | 1,90                 | 3,95%                |                 | 2,30%          |
| ΑΘΗΝΑ ΣΤ'        | 13,17%       | 2902,20                  | 0,49                        | 1,00                 | 0,15%                |                 | 2,30%          |
| ΑΘΗΝΑ Α'         | 8,51%        | 873,50                   | 0,29                        | 0,73                 | 0,16%                |                 | 2,57%          |
| ΑΘΗΝΑ Β'         | 18,78%       | 3758,40                  | 0,67                        | 1,17                 | 3,88%                |                 | 1,34%          |
| ΑΘΗΝΑ ΒΑΒΕ       | 36,86%       | 7426,48                  | 0,59                        | 2,58                 | 1,52%                |                 | 11,20%         |
| ΠΑΛΑΙΟΥ ΦΑΛΗΡΟΥ  | 2,24%        | 1583,27                  | 0,19                        | 0,43                 | 1,38%                |                 | 1,94%          |
| ΣΑΛΑΜΙΝΟΥ        | 3,94%        | 2970,51                  | 0,22                        | 1,14                 | 0,87%                |                 | 2,48%          |
| ΑΜΑΡΟΥΣΙΟΥ       | 3,74%        | 3270,61                  | 0,37                        | 0,50                 | 0,07%                |                 | 2,20%          |
| ΕΥΕΥΘΑΔΑΣ        | 13,64%       | 1214,80                  | 0,29                        | 0,69                 | 1,05%                |                 | 2,14%          |
| ΚΗΦΙΣΙΑΣ         | 19,71%       | 2274,80                  | 0,59                        | 1,33                 | 0,78%                |                 | 1,78%          |
| ΛΕΒΕΔΩΝΕΩΝ       | 20,68%       | 1124,20                  | 0,51                        | 2,48                 | 0,80%                |                 | 0,24%          |
| ΑΘΗΝΑ ΒΑΕ        | 14,62%       | 3070,16                  | 1,98                        | 1,41                 | 0,70%                |                 | 9,45%          |
| ΠΥΛΟΥ            | 16,46%       | 1319,50                  | 0,22                        | 1,10                 | 0,21%                |                 | 1,28%          |
| ΠΕΡΑΙΑ Α'        | 20,95%       | 2909,79                  | 0,63                        | 1,17                 | 0,56%                |                 | 3,27%          |
| ΠΕΡΑΙΑ ΒΑΕ       | 10,86%       | 3798,47                  | 0,59                        | 0,75                 | 1,88%                |                 | 8,95%          |
| ΓΙΣΚΑΔΙΩΝ        | 9,71%        | 307,04                   | 0,61                        | 0,28                 | 0,23%                |                 | 7,65%          |
| ΜΟΔΙΟΤΟΥ         | 10,01%       | 4403,91                  | 1,46                        | 3,23                 | 4,60%                |                 | 2,37%          |
| ΔΑΦΝΙΩΝ          | 9,72%        | 2298,71                  | 0,79                        | 0,62                 | 0,20%                |                 | 2,60%          |
| ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ       | 14,20%       | 848,74                   | 0,67                        | 0,68                 | 0,25%                |                 | 3,02%          |
| ΚΟΡΥΝΤΙΟΥ        | 3,39%        | 2951,49                  | 0,43                        | 0,95                 | 0,80%                |                 | 2,83%          |
| ΕΒΑΛΟΦΑΝΕΣ       | 11,52%       | 1164,94                  | 0,53                        | 0,58                 | 0,46%                |                 | 3,11%          |
| ΘΥΡΑΣ            | 8,17%        | 1813,75                  | 0,60                        | 0,90                 | 0,80%                |                 | 3,65%          |
| ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α'  | 9,82%        | 1319,41                  | 0,57                        | 1,37                 | 0,07%                |                 | 2,41%          |
| ΠΑΤΡΩΝ Α'        | 2,81%        | 4351,21                  | 1,18                        | 1,14                 | 0,60%                |                 | 2,72%          |
| ΚΟΡΥΝΤΙΟΥ        | 11,27%       | 360,86                   | 2,20                        | 1,95                 | 0,08%                |                 | 2,29%          |
| ΛΑΡΙΣΣΑΣ Ε'      | 13,57%       | 2787,06                  | 1,94                        | 0,98                 | 2,16%                |                 | 1,80%          |
| ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Β'  | 15,93%       | 2230,19                  | 0,48                        | 0,74                 | 0,08%                |                 | 3,18%          |
| ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Β'  | 9,96%        | 3274,61                  | 0,37                        | 0,48                 | 0,35%                |                 | 5,72%          |
| ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Ζ'  | 12,36%       | 2037,63                  | 0,19                        | 0,42                 | 0,47%                |                 | 2,20%          |
| ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ ΦΑΕ | 1,69%        | 3998,98                  | 0,30                        | 1,00                 | 2,94%                |                 | 12,58%         |
| ΣΑΛΑΜΙΝΑΣ        | 31,00%       | 1174,89                  | 0,36                        | 0,63                 | 0,12%                |                 | 1,84%          |
| ΡΟΔΟΥ            | 8,42%        | 2690,29                  | 1,01                        | 1,03                 | 0,03%                |                 | 3,30%          |
| ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ Α'     | 9,26%        | 2919,00                  | 0,60                        | 0,90                 | 0,05%                |                 | 2,96%          |
| ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ Β'     | 5,36%        | 301,88                   | 0,91                        | 4,13                 | 0,03%                |                 | 3,20%          |

Αδικαιολόγητα μεγάλες θετικές και αρνητικές διαφορές ανάμεσα στις μεγάλες ΔΟΥ

## Γραφειοκρατία

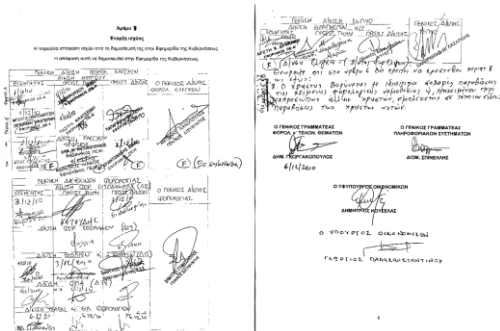
- Συμβάσεις που χρειάζονται χρόνια για να υπογραφούν
  - Υπολογιστικό κέντρο: 8 χρόνια
  - ΕΤΑΚ/Περιουσιολόγιο: >20 μήνες
- Περίπλοκη νομοθεσία, ΥΑ, εγκύκλιοι
- Αναποτελεσματική επικοινωνία με έγγραφα
- Αντιπαραγωγική περιχαράκωση αρμοδιοτήτων — μαγαζιά και φέουδα

## Περίπλοκες διατάξεις

«Οι ετήσιες δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος οικονομικού έτους 2011 των υπόχρεων φυσικών προσώπων της παραγράφου 1 του άρθρου 62 του ΚΦΕ, (εισοδήμα από ακίνητα, γεωργικό εισόδημα, εισόδημα από εκμίσθωση ή δωρεάν παραχώρηση γεωργικής γης, εισόδημα από συμμετοχή σε εταιρία κλπ, με βιβλία Α,Β,Γ κατηγορίας, εισόδημα από μισθωτές υπηρεσίες, εισόδημα από αλλοδαπή κλη) για τις οποίες η εμπρόθεσμη υποβολή στη Δ.Ο.Υ. έχει λήξει, εκτός από τις ατομικές επιχειρήσεις, ελεύθερους επαγγελματίες που τηρούν βιβλία Α', Β' και Γ' κατηγορίας του Κ.Β.Σ., οι δηλώσεις των οποίων λήγουν την 15 Ιουνίου 2011, ανεξάρτητα αν είναι υπόχρεοι σε υποβολή δήλωσης με την ηλεκτρονική μέθοδο επικοινωνίας ή όχι, δύναται να υποβάλλονται, με τη χρήση ηλεκτρονικής μεθόδου επικοινωνίας μέσω διαδικτύου είτε από τους ίδιους με τους δικούς τους κωδικούς πρόσβασης, είτε από εξουσιοδοτημένο λογιστή - φοροτέχνη με τους προσωπικούς του κωδικούς πρόσβασης, ανεξάρτητα αν οι υπόχρεοι είναι εγγεγραμμένοι στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες Taxinet, μέχρι και την 30η Ιουνίου 2011, ανεξάρτητα από το τελευταίο ψηφίο του ΑΦΜ του υπόχρεου.»

– ΠΟΛ. 1131/6.6.2011

## Έγγραφα και υπογραφές




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Περιχράκωση αρμοδιοτήτων

Παράδειγμα: με την παρακάτω απόφαση εμποδίστηκε η ομάδα δράσης για τη φορολογική συμμόρφωση να κάνει έλεγχο για ληξιπρόθεσμες οφειλές και για μη έκδοση παραστατικών.

**2. Έργο των Συνεργείων είναι:**

α) Η διενέργεια προσωρινού φορολογικού ελέγχου Φ.Π.Α. με βάση τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 50 του Κώδικα Φ.Π.Α., όπως ισχύουν μετά από τις διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 8 του ν.3943/2011 και σε περίπτωση μη δυνατότητας εφαρμογής των ως άνω διατάξεων προσωρινό έλεγχο Φ.Π.Α. με βάση τα βιβλία και στοιχεία.

β) Η σύνταξη όλων των σχετικών εκθέσεων των ανωτέρω ελέγχων και αποστολή στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. για τις περαιτέρω νόμιμες ενέργειες.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Αξιοποίηση της τεχνολογίας

- Έργα που χρειάζονται χρόνια για να υλοποιηθούν
  - Νέο TAXIS 22/7/2003 ... 2013
  - ELENXIS 5/8/2005 ... 2012
- Απουσία ευελιξίας
  - Π.χ. Συμβατικά προβλήματα στην ενημέρωση των νέων συντελεστών ΦΠΑ στο ELENXIS
- Απροθυμία χρήσης της τεχνολογίας
- Απαρχαιωμένος εξοπλισμός στις ΔΟΥ

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Πολιτικές παρεμβάσεις

- Δύο ματαιώσεις σε 8 χρόνια του διαγωνισμού για το υπολογιστικό κέντρο της ΓΓΠΣ
- Ανάθεση έργου Ήφαιστος 1 εκ. € προς 15 εκ. €
- Επικράτεια: 34 χιλ. φορολογούμενοι ανά ΔΟΥ
  - Ν. Ηλείας 17 χιλ. ανά ΔΟΥ
  - Ν. Θεσπρωτίας 12 χιλ. ανά ΔΟΥ
- 19 υπάλληλοι της ΓΓΠΣ αποσπασμένοι σε Κέρκυρα και Ηλεία

---

---

---

---

---

---

---

---

## Διαφθορά

- 4:4:2
- 20€
- 8%
- ...

---

---

---

---

---

---

---

---

## Εθνικό Φορολογικό Σύστημα

- Σωστοί στόχοι και αρχές
- Απαραίτητος ο εξορθολογισμός και η απλοποίηση
- Όμως
  - Ποιος θα συντάξει τις διατάξεις, ΥΑ, ΠΟΛ;
  - Ποιος θα το εφαρμόσει;
- Ο υπάρχων μηχανισμός
  - είναι η πηγή και μέρος του προβλήματος
  - δεν μπορεί να είναι μέρος της λύσης

---

---

---

---

---

---

---

---

## Πρόταση

- Υπηρεσία Δημοσίων Εσόδων
  - Ανεξάρτητη διοικητική αρχή
- Εκτελεστικός βραχίονας για έσοδα από:
  - Φορολογία
  - Τελωνεία
  - Κοινωνική ασφάλιση
- Υπάγεται στον Υπουργό Οικονομικών
- Εισηγείται κανόνες

---

---

---

---

---

---

---

---

## Διεθνής πρακτική από:

- ΗΠΑ (IRS)
- Ηνωμένο Βασίλειο (HMRC)
- Σουηδία (Skatteverket)
- Φινλανδία (Vero Skatt)
- κλπ

---

---

---

---

---

---

---

---

## Διεθνής πρακτική

- Υπάγεται στον Υπουργό Οικονομικών
- Υλοποιεί τους νόμους
- Επιχειρησιακή ανεξαρτησία
- Ετήσια επικύρωση στρατηγικού σχεδιασμού από την κυβέρνηση/Υπουργό

---

---

---

---

---

---

---

---

## Αρμοδιότητες

- Κανονιστικές
- Ελεγκτικές
- Κυρωτικές
- Εισπρακτικές
- Διαιτησίας υποθέσεων
- Διασταυρώσεις
- Διαλειτουργικότητα

---

---

---

---

---

---

---

---

## Ευελιξία

- Θέσπιση κανόνων
- Διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού
- Εξωτερικές αναθέσεις

---

---

---

---

---

---

---

---

## Αρχές (Αντίβαρα στην ευελιξία)

- Λογοδοσία
  - Με βάση το εισπρακτικό κόστος
- Διαφάνεια
  - Στις ενέργειες
  - Στα αποτελέσματα
- Αξιολόγηση
  - Προσωπικού
  - Διοικητικών μονάδων
  - Με ποσοτικά κριτήρια
  - Με ποιοτικά κριτήρια (από φορολογουμένους και επιχειρήσεις)
- Τα παραπάνω:
  - Διαρκώς
  - Σε όλα τα επίπεδα

---

---

---

---

---

---

---

---

## Λειτουργία

- Μικρή και αποτελεσματική δομή
  - (lean and mean)
- Ομάδες δράσης και μικρά έργα
- Απλοί κανόνες στις σχέσεις με τους φορολογούμενους
- Επιθετική χρήση τεχνολογίας
  - Όλες οι υπηρεσίες υποστηρίζονται ηλεκτρονικά
  - Ηλεκτρονική, ταχυδρομική, τηλεφωνική επικοινωνία
- Εξωτερικές αναθέσεις

---

---

---

---

---

---

---

---

## Μέτρα συμμόρφωσης

- Στενή και διαρκής παρακολούθηση συμμόρφωσης
  - στις αποδείξεις (ΦΠΑ)
  - στη μαύρη εργασία (εισφορές, ΦΜΥ)
- Απλοποίηση των υποχρεώσεων
- Διαρκείς επικοινωνιακές δράσεις
- Μέτρα επιβράβευσης
- Έξυπνες καθολικές ηλεκτρονικές διασταυρώσεις
- Στοχευμένοι έλεγχοι με ανάλυση κινδύνου
- Αξιοποίηση πληροφοριών από ιδιώτες

---

---

---

---

---

---

---

---

## Μετάπτωση

- Σταδιακή με ορίζοντα ολοκλήρωσης 12 μήνες
- Ανά φόρο και κατηγορία εισφοράς ΚΑ
  1. Απλοποίηση
  2. Υλοποίηση
  3. Μετάπτωση
- Πρόσληψη (και υπαρχόντων) υπαλλήλων μετά από
  - εκδήλωση ενδιαφέροντος
  - αξιολόγηση
  - έγκριση ΑΣΕΠ (:)

---

---

---

---

---

---

---

---



## Χρονοδιάγραμμα

- Μήνας 0
  - Ομάδα δράσης, μελέτη, σχέδιο, οργανωτική δομή,
- Μήνας 1
  - Ιδρυτικός νόμος
- Μήνας 2
  - Εσωτερικός κανονισμός, στελέχωση
- Μήνας 4
  - Μετάπτωση ΦΠΑ
  - Εισφορές ΚΑ μιας κατηγορίας
  - Έλεγχοι σε φυσικά και νομικά πρόσωπα
- Μήνας 7: 50% των εσόδων
- Μήνας 10: 75% των εσόδων, κλείσιμο ΔΟΥ
- Μήνας 16: 100% των εσόδων

---

---

---

---

---

---

---

---

## Ευχαριστώ!

dds@aueb.gr

<http://www.spinellis.gr>

@DSpinellis

---

---

---

---

---

---

---

---