



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 1.2.2005
COM(2004) 855 τελικό/2

CORRIGENDUM

Annule et remplace les points 1.3 et 3
du document COM(2004)855 final du 10.1.2005.
Cette correction concerne les versions : DA, EL, ES,
FI, IT, NL, PT et SV.

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**Πέμπτη έκθεση δυνάμει του άρθρου 12 του κανονισμού (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1553/89
περί της είσπραξης του ΦΠΑ και των διαδικασιών ελέγχου**

{SEC(2004)1721}

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Εισαγωγή.....	3
1.1.	Τι είναι οι εκθέσεις δυνάμει του άρθρου 12;	3
1.2.	Η πέμπτη έκθεση.....	3
1.3.	Προηγούμενες συστάσεις.....	3
2.	Βασικές διαπιστώσεις της πέμπτης έκθεσης.....	4
2.1.	Οργάνωση, διάρθρωση και πολιτική ΦΠΑ.....	4
2.2.	Ανθρώπινοι πόροι	5
2.3.	Εγγραφή	5
2.4.	Έλεγχοι.....	6
2.5.	Είσπραξη οφειλών και αναγκαστική εκτέλεση.....	7
2.6.	Εκούσια συμμόρφωση	8
2.7.	Μηχανοργάνωση.....	8
2.8.	Πληροφορίες	8
2.9.	Αξιολόγηση και δείκτες απόδοσης	9
3.	Συμπεράσματα και συστάσεις.....	9

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Τι είναι οι εκθέσεις δυνάμει του άρθρου 12;

Το άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1553/89¹ για το ομοιόμορφο οριστικό καθεστώς είσπραξης των ιδίων πόρων που προέρχονται από το φόρο επί της προστιθέμενης αξίας προβλέπει ότι η Επιτροπή υποβάλει κάθε τρία χρόνια έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Η έκθεση αυτή αναλύει τις διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την εγγραφή σε μητρώα των υποκειμένων στο φόρο και για τον καθορισμό και την είσπραξη του ΦΠΑ καθώς και τις λεπτομέρειες και τα αποτελέσματα των συστημάτων τους για τον έλεγχο του ΦΠΑ. Η έκθεση πρέπει επίσης να προτείνει ενδεχόμενες βελτιώσεις.

Μέχρι σήμερα η Επιτροπή εκπόνησε τέσσερις εκθέσεις. Οι συστάσεις της πρώτης έκθεσης εστιάζονταν στη βελτίωση της εκούσιας πληρωμής και της αναγκαστικής είσπραξης του ΦΠΑ, δίνοντας έμφαση στην προώθηση της εκούσιας συμμόρφωσης των φορολογουμένων. Στις πρώτες δύο εκθέσεις εξετάστηκαν οι πόροι και η οργάνωση των φορολογικών αρχών και υποδείχτηκαν βελτιώσεις στις διοικητικές διαδικασίες. Στο πλαίσιο της δεύτερης έκθεσης προτάθηκαν επίσης συνεχείς βελτιώσεις στις παρεχόμενες στους φορολογουμένους υπηρεσίες, η ανάπτυξη σχεδίων προληπτικής ανάλυσης και δράσης για να ελαχιστοποιηθεί η μη συμμόρφωση και η δίωξη των φορολογουμένων, η ανάπτυξη ή η ενίσχυση της μηχανοργάνωσης. Επίσης προτάθηκε η καλύτερη διαχείριση των οφειλών. Στην τρίτη έκθεση εξετάστηκαν λύσεις στα προβλήματα ελέγχου του ΦΠΑ και μέθοδοι καταπολέμησης της απάτης. Η Επιτροπή ενθάρρυνε μια κοινή ανάλυση προκειμένου να προσδιοριστούν οι βέλτιστες πρακτικές και απαρίθμησε τομείς που παρουσιάζουν υψηλό κίνδυνο απάτης. Στην τέταρτη έκθεση μελετήθηκε ο ρόλος της διοικητικής συνεργασίας προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερη η κοινή πολιτική για την καταπολέμηση της απάτης. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, διατυπώνεται εξάλλου στην έκθεση σύσταση προς τα κράτη μέλη να γνωρίσουν την πρόκληση της νέας τεχνολογίας.

1.2. Η πέμπτη έκθεση

Η πέμπτη έκθεση εκπονείται αμέσως μετά τη μεγαλύτερη διεύρυνση στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ένωσης. Ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο είναι ότι η έκθεση αυτή η οποία καλύπτει τα δεκαπέντε κράτη μέλη που αποτελούσαν την Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι το 2003, δεν θα μελετηθεί μόνο από τις διοικητικές αρχές το έργο των οποίων αποτελεί το αντικείμενό της. Οι διοικητικές αρχές των δέκα νέων κρατών μελών μπορούν επίσης να αποκομίσουν πολύτιμες γνώσεις σχετικά με την οργάνωση και την εκτέλεση των διαδικασιών που αφορούν τον ΦΠΑ μελετώντας την έκθεση αυτή.

1.3. Προηγούμενες συστάσεις

Οι προηγούμενες συστάσεις αποσκοπούσαν στην πληρέστερη δυνατή τήρηση των υποχρεώσεων των φορολογουμένων και στην αποφυγή των απατών μέσω μιας αποτελεσματικής στρατηγικής ελέγχου. Ταυτόχρονα, δόθηκε έμφαση στο να καταστεί η συμμόρφωση των φορολογουμένων με τη νομοθεσία ευκολότερη και πιο πρόσφορη. Από το παράρτημα της παρούσας συνοπτικής παρουσίασης {SEC(2004)1721} προκύπτει ότι τα

¹ EE L155, 7.6.89

κράτη μέλη υιοθέτησαν πολλές από τις εν λόγω συστάσεις. Ωστόσο, υπάρχουν περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης και το βασικό συμπέρασμα είναι ότι υπολείπονται να γίνουν περισσότερα σε τομείς που έχουν ήδη προσδιοριστεί.

2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΜΠΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

2.1. Οργάνωση, διάρθρωση και πολιτική ΦΠΑ

Ενώ ο ΦΠΑ υπάρχει για περίπου σαράντα χρόνια στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δεν έχει καταβληθεί προσπάθεια για την εναρμόνιση της οργάνωσης των ελέγχων ΦΠΑ ή της διάρθρωσης των διοικητικών αρχών ΦΠΑ, παρόλο που για να τεθούν σε εφαρμογή ορισμένα κοινοτικά μέτρα και πρωτοβουλίες χρειάζεται να επιτευχθεί μια ελάχιστη σύγκλιση στον οργανωτικό τομέα. Ιστορικά, η διαχείριση των διαφόρων φόρων ασκείται από ξεχωριστές υπηρεσίες, ακόμη και αν οι εν λόγω φόροι υπάγονται στην αρμοδιότητα του ίδιου υπουργείου ή γενικής διεύθυνσης. Επειδή η απάτη και οι παρατυπίες δεν γνωρίζουν τέτοιους φραγμούς, στις προηγούμενες εκθέσεις υποστηρίχθηκε η μεγαλύτερη δυνατή ενοποίηση από πλευράς διάρθρωσης όλων των φόρων ή τουλάχιστον η στενότερη συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών. Έμμεση συνέπεια της αποτελεσματικότερης καταπολέμησης των παρατυπιών μέσω μιας τέτοιας ενοποίησης ενδέχεται να είναι η απλούστερη σχέση μεταξύ των φορολογουμένων και των ενοποιημένων φορολογικών αρχών.

Σε αρκετά κράτη μέλη, η αναδιοργάνωση συνέβαλε στην περαιτέρω ενοποίηση των αρμοδιοτήτων για διάφορα είδη φόρων σε μια ενιαία δομή ή τουλάχιστον σε λιγότερες ξεχωριστές δομές· κανένα κράτος μέλος δεν προέβη σε κατακερματισμό φορολογικών υπηρεσιών που ήταν προηγουμένως ενοποιημένες. Δεν υπάρχει ωστόσο συναίνεση όσον αφορά την επιλογή μεταξύ μεγαλύτερης γεωγραφικής συγκέντρωσης και αποκέντρωσης, δεδομένου ότι έχουν παρατηρηθεί τάσεις και προς τις δύο κατευθύνσεις. Σε ορισμένα κράτη μέλη υπάρχει συνταγματική δέσμευση υπέρ της αποκέντρωσης. Κατά την έρευνα διαπιστώθηκε ότι ακόμη και σε περίπτωση συγκεντρωτικής προσέγγισης, στην πράξη οι τοπικές υπηρεσίες συνήθως απολαύουν σημαντικής αυτονομίας καθόσον στο τοπικό επίπεδο η γνώση και η εμπειρία διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για τους αποτελεσματικούς ελέγχους.

Παρά την τάση συγκέντρωσης των φορολογικών καθηκόντων σε μία μόνο υπηρεσία ή σε περιορισμένο αριθμό υπηρεσιών, οι αρμόδιες για τον ΦΠΑ αρχές είναι διαφόρων τύπων, από την αυτόνομη υπηρεσία ΦΠΑ έως την πλήρως ενοποιημένη στο πλαίσιο ενιαίας φορολογικής υπηρεσίας. Όλες οι υπεύθυνες για τον ΦΠΑ αρχές εγγράφουν σε μητρώα τους φορολογουμένους, ελέγχουν τις δραστηριότητές τους και εισπράττουν το φόρο. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις μοιράζονται τις αρμοδιότητες καταπολέμησης της απάτης με άλλες υπηρεσίες που έχουν καθαρά κατασταλτικό ρόλο. Από τα συγκεντρωθέντα στοιχεία προκύπτει ότι η περαιτέρω ενοποίηση ή τουλάχιστον η καλύτερη συνεργασία, είναι επωφελείς για τον φορολογικό έλεγχο. Τα θέματα οργάνωσης πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής του ΦΠΑ. Δώδεκα τουλάχιστον κράτη μέλη έχουν αναθεωρήσει τις φορολογικές τους πολιτικές μετά την έκδοση της τέταρτης έκθεσης. Η αναδιοργάνωση οδήγησε συχνά στην απλούστευση των δομών και των διαδικασιών για την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής αποτελεσματικότητας.

Όσον αφορά τη φορολογική πολιτική, παρά το γεγονός ότι δίδεται όλο και μεγαλύτερη έμφαση στα ανθρώπινα δικαιώματα και τα δικαιώματα του πολίτη καθώς και την αυξανόμενη πίεση για προώθηση της οικονομικής δραστηριότητας μέσω της μείωσης των διοικητικών

επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις, ορισμένες φορολογικές αρχές απέκτησαν νέα νομικά μέσα για την καταπολέμηση της απάτης, στα οποία περιλαμβάνονται η θέσπιση της αρχής της κοινής ευθύνης, η δυνατότητα να απαιτηθεί η κατάθεση εγγύησης για φορολογικές οφειλές υψηλού κινδύνου και οι αυστηρότεροι κανόνες περί αποδείξεων όσον αφορά το δικαίωμα έκπτωσης του προηγούμεως καταβληθέντος ΦΠΑ.

2.2. Ανθρώπινοι πόροι

Σύμφωνα με τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν, ο αριθμός των υπαλλήλων που απασχολούνται πλήρως ή μερικώς στον τομέα του ΦΠΑ παρέμεινε σχετικά σταθερός από το 1999 έως το 2003, παρά κάποιες αυξήσεις ή μειώσεις μικρής κλίμακας που σημειώθηκαν σε ορισμένες διοικητικές αρχές. Όλες οι φορολογικές αρχές επιδιώκουν να προωθήσουν τη συνεχή κατάρτιση προκειμένου να βελτιώσουν την απόδοση του προσωπικού. Ο αριθμός των υπαλλήλων που παρακολουθούν μαθήματα και ο αριθμός των ημερών που έχουν αφιερωθεί στην κατάρτιση παρουσιάζουν διακύμανση από έτος σε έτος στα περισσότερα κράτη μέλη, χωρίς να διαμορφώνονται σαφείς τάσεις. Παρόλο που κατά την έρευνα διαπιστώθηκαν σε γενικές γραμμές ορισμένες αδυναμίες στην αξιολόγηση των διαδικασιών και των πρακτικών, τα περισσότερα κράτη μέλη αξιολογούν το προσωπικό τους σύμφωνα με συγκεκριμένους κανόνες, χρησιμοποιώντας τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά κριτήρια. Μόνο δύο κράτη μέλη δεν διαθέτουν επίσημο μηχανισμό αξιολόγησης.

2.3. Εγγραφή

Οι υποκείμενοι στο φόρο οφείλουν να εγγραφούν στα μητρώα και να λάβουν αριθμό ΦΠΑ. Οι εθνικές αρχές αποδέχονται ότι εφόσον ένα άτομο προτίθεται να ασκήσει εμπορικές δραστηριότητες πώλησης αγαθών ή υπηρεσιών, είναι πρακτικά αδύνατο να μην του δοθεί το δικαίωμα εγγραφής. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η διαδικασία αυτή εγγραφής μπορεί και πρέπει να χρησιμοποιηθεί ως μέσο για την αντιμετώπιση της απάτης του αφανούς εμπόρου, δεδομένου ότι επιτρέπει να διαπιστωθεί η ειλικρίνεια των προθέσεων του ατόμου. Για τον λόγο αυτό στα περισσότερα κράτη μέλη διενεργούνται έρευνες προκειμένου να διερευνηθεί εάν τα άτομα ή οι διευθυντές συγκεκριμένων επιχειρήσεων έχουν ιστορικό μη συμμόρφωσης με τη φορολογική νομοθεσία και τις σχετικές διατάξεις. Εάν ισχύει αυτό, η εγγραφή μπορεί να συνοδεύεται από ειδικούς όρους (όπως η κατάθεση εγγύησης, η συχνότερη υποβολή φορολογικών δηλώσεων) και θα έχει ως συνέπεια την εξέταση της κάθε δραστηριότητας πολύ πιο ενδελεχώς από ό,τι ισχύει για επιχειρηματίες που είναι γνωστό ότι εφαρμόζουν τη νομοθεσία. Η προσεκτική εξέταση των αιτούντων φαίνεται να είναι ο κανόνας και σε ορισμένα κράτη μέλη αυτό έχει ως αποτέλεσμα την επιμήκυνση της περιόδου που προηγείται της χορήγησης αριθμού ΦΠΑ σε θεωρούμενους ως "επικίνδυνους" επιχειρηματίες.

Δεν υπάρχει ενιαία προσέγγιση των κρατών μελών στο πρόβλημα της ανίχνευσης μη εγγεγραμμένων επιχειρηματιών. Στις προηγούμενες εκθέσεις υπογραμμίστηκε η σημασία της ενθάρρυνσης της εκούσιας συμμόρφωσης των φορολογουμένων και κατά την έρευνα διαπιστώθηκε ότι τα κράτη μέλη αποδέχονται γενικά την ανάγκη να επενδύσουν πόρους στην προσέγγιση αυτή καθιστώντας λιγότερο χρονοβόρες ή δαπανηρές τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσουν οι επιχειρήσεις για να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους, όσον αφορά για παράδειγμα την εγγραφή. Ταυτόχρονα, οι αυστηρότεροι έλεγχοι με συγκεκριμένη στόχευση προωθούν την τήρηση της νομοθεσίας αυξάνοντας τις δυνατότητες ανίχνευσης των περιπτώσεων μη συμμόρφωσης. Η τεχνολογία των πληροφοριών έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία αυτή, όπως π.χ. με την επιγραμμική (on-line) εγγραφή.

2.4. Έλεγχοι

Οι αρμόδιοι για τον έλεγχο υπάλληλοι πρέπει να διαθέτουν απρόσκοπτη πρόσβαση στις εγκαταστάσεις των επιχειρηματιών, στα μητρώα της επιχείρησης και σε σχετικά θέματα. Για το σκοπό αυτό όλες οι φορολογικές αρχές έχουν παραχωρήσει παρόμοιες αρμοδιότητες στους ελεγκτές τους. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών γίνεται βεβαίως με παράλληλη τήρηση των δικαιωμάτων των φορολογουμένων, των κανόνων προστασίας των ατομικών στοιχείων και άλλων παραγόντων.

Πάνω από το ήμισυ του χρόνου διάρκειας του ελέγχου καταναλώνεται συνήθως στις εγκαταστάσεις του φορολογούμενου. Η πρακτική αυτή είναι σύμφωνη με τις συστάσεις που διατυπώθηκαν σε προηγούμενες εκθέσεις σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να προτιμούνται στις περισσότερες περιπτώσεις οι επιτόπιοι έλεγχοι από τους ελέγχους βάσει εγγράφων, παρόλο που οι τελευταίοι μπορεί να επαρκούν σε ορισμένες περιπτώσεις. Κατά την έρευνα διαπιστώθηκε μια αυξανόμενη τάση για ίδρυση ειδικής υπηρεσίας που χειρίζεται τις υποθέσεις των μεγάλων επιχειρήσεων. Η Επιτροπή χαιρετίζει την ευελιξία αυτή και προτείνει στα κράτη μέλη να εξετάσουν μια παρόμοια ειδική προσέγγιση για ομάδες επιχειρήσεων που λειτουργούν ως ενιαία οντότητα και για τα υποκείμενα στο φόρο άτομα που συνδυάζουν φορολογούμενες και μη φορολογούμενες δραστηριότητες. Όπου εξακολουθούν να υπάρχουν έλεγχοι για ένα μόνο φόρο, κρίνεται όλο και πιο ουσιαστικό να υπάρχει επαφή με υπαλλήλους που ελέγχουν τον ίδιο φορολογούμενο για άλλους φόρους ή να ορίζεται συντονιστής για όλο τον φορολογικό φάκελο.

Η αφετηρία για τους περισσότερους ελέγχους είναι η φορολογική δήλωση. Δυνάμει της κοινοτικής νομοθεσίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνται πλέον να κάνουν δεκτές τις ηλεκτρονικές δηλώσεις και ορισμένα από αυτά τις απαιτούν. Η τεχνολογία των πληροφοριών επιτρέπει τη γρήγορη και εις βάθος ανάλυση των ηλεκτρονικών δηλώσεων. Οι αρχές εφαρμόζουν συχνά σήμερα μια εθελοντική προσέγγιση για επιχειρηματίες που δεν υποβάλουν δηλώσεις εγκαίρως. Ωστόσο, λίγα κράτη μέλη διαθέτουν ακριβή στοιχεία σχετικά με τα ποσά ΦΠΑ που έχουν ανακτήσει με τον τρόπο αυτό.

Οι περισσότερες αρχές εκπονούν πρόγραμμα ελέγχου, συνήθως ετήσιο, που έχει ως στόχο τους τομείς υψηλού κινδύνου και διασφαλίζει τον περιοδικό έλεγχο όλων των υποκειμένων στο φόρο. Για τους μεγάλους επιχειρηματίες εφαρμόζεται συχνά ειδική μεταχείριση: παρακολουθούνται συνήθως συνεχώς ή τακτικά και κατά μέσο όρο υπόκεινται σε επίσκεψη ελέγχου τουλάχιστον κάθε τρία χρόνια. Οι επισκέψεις ελέγχου είναι πολύ σπάνιες στις μικρές επιχειρήσεις, ιδίως όταν αυτές δεν έχουν περιληφθεί σε προγράμματα ελέγχου ή σε αναλύσεις κινδύνου. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ομάδες ΦΠΑ και οι υποκείμενοι σε φορολογούμενες και μη φορολογούμενες δραστηριότητες που προαναφέρονται και που παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα θα μπορούσαν επίσης να περιλαμβάνονται τακτικά στα προγράμματα ελέγχου. Περιορισμένος αριθμός κρατών μελών ήταν σε θέση να κοινοποιήσουν τα σχετικά ποσοστά των ελέγχων που διεξήχθησαν με αυστηρή τήρηση του προγράμματος και εκείνων που πραγματοποιήθηκαν βάσει άλλων κριτηρίων. Ενώ η Επιτροπή ευνοεί τον προγραμματισμό των ελέγχων, είναι σημαντικό να υπάρχει η ευελιξία για απόκλιση από το πρόγραμμα όταν οι περιστάσεις μεταβάλλονται ή όταν γίνονται γνωστές νέες πληροφορίες.

Κατά την έρευνα διαπιστώθηκε ότι όταν η αξιολόγηση της δραστηριότητας του ελέγχου γίνεται αποτελεσματικά αυτό αφορά περισσότερο τα ποιοτικά κριτήρια (π.χ. αριθμός ατόμων/ημερών) παρά τα ποιοτικά. Ωστόσο, η θέσπιση από ορισμένα κράτη μέλη μηχανισμών ανατροφοδότησης και "επισκοπήσεων ελέγχων" που μπορούν να διανεμηθούν σε όλο το προσωπικό ελέγχου αποτελούν έναν ενδιαφέροντα τρόπο για τη διάδοση

επιτυχημένων πρακτικών. Οι εκθέσεις ελέγχου διενεργούνται κανονικά σε τοπικό επίπεδο και ορισμένες φορές εκπονούνται μόνο σε χαρτί. Η Επιτροπή σχολιάζει το παράδειγμα των κρατών μελών που τηρούν ηλεκτρονικά αρχεία για τους φορολογούμενους. Τα μισά περίπου από τα κράτη μέλη τηρούν αρχεία επιχειρηματιών που έχουν φοροδιαφύγει ή είναι ύποπτοι για φοροδιαφυγή, παρόλο που η εθνική νομοθεσία για την προστασία των προσωπικών δεδομένων ενδέχεται να περιορίζει τη δυνατότητα αυτή. Τα αρχεία αυτά παρέχουν βεβαίως σημαντικές πληροφορίες κατά τον σχεδιασμό των ελέγχων και, όπως προαναφέρθηκε, όταν ζητείται νέα εγγραφή. Οι αρχές διαθέτουν σε γενικές γραμμές αρκετά σαφή ιδέα για τους τομείς όπου παρουσιάζονται συχνότερα απάτες, ακόμη και χωρίς να προβούν σε ενδελεχή ανάλυση του κινδύνου. Η Επιτροπή στήριξε την εργασία αυτή, βοηθώντας τα κράτη μέλη να διαδώσουν τις καλύτερες πρακτικές και θέτοντας στη διάθεσή τους νέα νομοθετικά μέσα για την αμοιβαία ενημέρωση σχετικά με τις πληροφορίες που αφορούν τις διασυνοριακές απάτες².

Οι ελεγκτές, είτε υπάρχει αναλυτικό πρόγραμμα είτε όχι, ακολουθούν τις οδηγίες και βασίζονται στους καταλόγους επαλήθευσης φροντίζοντας ώστε οι έλεγχοι να πληρούν ορισμένες κοινές απαιτήσεις. Όλα τα κράτη μέλη, εκτός από δύο, έχουν προχωρήσει στη μηχανοργάνωση των διαδικασιών ελέγχου και παρέχουν στους ελεγκτές τους ηλεκτρονικά μέσα. Στις προηγούμενες εκθέσεις που εκπονήθηκαν δυνάμει του άρθρου 12 υπογραμμίστηκε ότι οι ενέργειες για τη μηχανοργάνωση πρέπει να είναι συνεχείς· η πρόοδος στον τομέα αυτό συνεχίστηκε αλλά η Επιτροπή επισημαίνει εκ νέου ότι η εισαγωγή και η συνεχής βελτίωση της μηχανοργάνωσης είναι προς όφελος τόσο της διοίκησης όσο και των επιχειρηματιών που τηρούν τη νομοθεσία. Σύμφωνα με την έρευνα τα περισσότερα κράτη μέλη συγκεντρώνουν περιορισμένα στοιχεία για τους ελέγχους και τα αποτελέσματά τους, ενώ ορισμένα μάλιστα δεν καταγράφουν ούτε τον αριθμό των ελέγχων που διενεργούν ούτε τα ποσά των μη καταβληθέντων φόρων που προσδιορίστηκαν και ανακτήθηκαν. Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι η κάλυψη των ελέγχων παρουσιάζει διακύμανση στο χρόνο και σε ένα κράτος μέλος παρατηρείται σήμερα μείωση των δραστηριοτήτων ελέγχου. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να τηρούν καλύτερες στατιστικές και αρχεία σχετικά με το αποτέλεσμα των προσπαθειών ελέγχου που καταβάλλουν.

2.5. Είσπραξη οφειλών και αναγκαστική εκτέλεση

Η ενθάρρυνση για εκούσια συμμόρφωση συμβάλει στην έγκαιρη είσπραξη των οφειλών χωρίς να χρειαστεί να ληφθούν πρόσθετα εκτελεστικά μέτρα. Στο πλαίσιο των προηγούμενων ωστόσο εκθέσεων, τα κράτη μέλη κλήθηκαν να διαχειριστούν τις οφειλές κατά τρόπους που αυξάνουν στο μέγιστο δυνατό βαθμό τις πληρωμές. Η καλύτερη πληροφόρηση σχετικά με τους φορολογούμενους και τη δημοσιονομική τους κατάσταση, ο εντοπισμός φορολογουμένων οι οποίοι ενδέχεται να γίνουν αφερέγγυοι ή να καταστεί δύσκολο να εντοπιστούν, η ταχεία αντίδραση σε περίπτωση μη καταβολής της πληρωμής και η σύσφιξη στενότερων σχέσεων μεταξύ των υπηρεσιών που διαχειρίζονται διάφορους φόρους, όλα αυτά συνέβαλαν στη βελτίωση της κατάστασης. Η διαχείριση των οφειλών με μεθόδους όπως η αναβολή της πληρωμής ή η πραγματοποίησή της με δόσεις είναι πιθανότερο να έχει ως συνέπεια την είσπραξη εισοδημάτων παρά την παρότρυνση των φορολογουμένων σε αφερέγγυοτητα. Οι φορολογικές υπηρεσίες συχνά κατέχουν τραπεζιτικές πληροφορίες και

² Εκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την προσφυγή στους μηχανισμούς της διοικητικής συνεργασίας στην καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ, COM(2004) 260 και Κανονισμός (CE) αριθ. 1798/2003 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία.

άλλες δημοσιονομικές πληροφορίες σχετικά με τους φορολογουμένους, καθώς και στοιχεία προερχόμενα από άλλες πηγές. Εφόσον οι κανόνες για την προστασία της ιδιωτικής ζωής δεν περιορίζουν την πρόσβαση σε τέτοιες πληροφορίες, οι τελευταίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να αποτραπεί η ενδεχόμενη υπερημερία του οφειλέτη και για να υποδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο μπορεί να γίνει η αναγκαστική εκτέλεση.

Το φάσμα των μέτρων που χρησιμοποιούνται για την είσπραξη είναι ιδιαίτερα ευρύ, αλλά δίδεται όλο και μεγαλύτερη έμφαση στην προληπτική παρέμβαση ώστε να μην παρουσιαστεί ανάγκη για τη λήψη τέτοιων μέτρων. Όσον αφορά τη διαδικασία απαλλαγής από την υποχρέωση καταβολής των οφειλών που κρίνεται ότι δεν είναι δυνατό να εισπραχθούν, διαπιστώθηκαν κατά την έρευνα μεγάλες διαφορές κατά την εφαρμογή στην πράξη. Τουλάχιστον τρία κράτη μέλη ανέφεραν ότι παρέχουν τη δυνατότητα παραγραφής των οφειλών των οποίων η ανάκτηση θα συνεπαγόταν δυσανάλογα έξοδα. Παρατηρήθηκε αξιοσημείωτη τάση να σταματήσει να δίδεται προτεραιότητα στις φορολογικές οφειλές σε περίπτωση πτώχευσης. Επί του παρόντος, επτά κράτη μέλη επανεξετάζουν τις διαδικασίες είσπραξης με σκοπό τη μεταρρύθμισή τους. Η διαδικασία αυτή θα διευκολυνθεί σε μεγάλο βαθμό από τη στενότερη παρακολούθηση των οφειλών και από μια καλύτερη αξιολόγηση των μηχανισμών είσπραξης από αυτή που διαπιστώθηκε κατά την έρευνα.

2.6. Εκούσια συμμόρφωση

Η ενθάρρυνση της εκούσιας συμμόρφωσης στις νομοθετικές διατάξεις αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό πολλών συστάσεων που διατυπώθηκαν στις προηγούμενες εκθέσεις. Η εγγραφή, η αυτοαξιολόγηση, η υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ και η έγκαιρη πληρωμή χωρίς καμία υπόμνηση εκ μέρους των διοικητικών αρχών αποτελούν στοιχεία που μειώνουν τα διοικητικά έξοδα και είναι συνεπώς χρήσιμο να επενδυθούν ορισμένοι πόροι στην εθελοντική συμμόρφωση. Για να είναι ωστόσο αποτελεσματικό το εγχείρημα αυτό πρέπει οι υποκείμενοι στο φόρο να πειστούν για τα οφέλη που προκύπτουν για τους ίδιους, να εκτιμούν το φορολογικό σύστημα ως αρκετά δίκαιο και να είναι πεπεισμένοι για την αποτελεσματικότητα της διοίκησης και την ικανότητά της να επιβάλει την τήρηση της νομοθεσίας.

2.7. Μηχανοργάνωση

Οι φορολογικές αρχές όλων των κρατών μελών έχουν προχωρήσει στη μηχανοργάνωση μέρους τουλάχιστον, εάν όχι του συνόλου, των δραστηριοτήτων τους. Το γεγονός αυτό έχει δύο πτυχές: οι διοικητικές αρχές επωφελούνται από τη μηχανοργάνωση στις δραστηριότητές τους και αυτό έχει αντίκτυπο στις υπηρεσίες που παρέχουν στους υποκείμενους στο φόρο. Οι εξελίξεις αυτές είναι σύμφωνες με το πνεύμα της επιδίωξης της εκούσιας συμμόρφωσης. Η αυξανόμενη χρήση της τεχνολογίας των πληροφοριών αποτελεί παγκόσμιο φαινόμενο σε όλα τα επίπεδα των επιχειρήσεων και της διοίκησης. Οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν στην παρούσα έκθεση σχετικά με τα οφέλη της συνετής χρησιμοποίησης της μηχανοργάνωσης μπορούν να συμβάλουν στη διάδοση βέλτιστων πρακτικών. Τα κράτη μέλη που δεν χρησιμοποιούν ακόμη μηχανοργανωμένα συστήματα ελέγχου μπορούν να βρουν στην παρούσα έκθεση χρήσιμες συμβουλές.

2.8. Πληροφορίες

Στις προηγούμενες εκθέσεις υπογραμμίστηκαν τα πλεονεκτήματα της ίδρυσης ειδικευμένης υπηρεσίας για τη συγκέντρωση, ανάλυση και διάδοση πληροφοριών. Ενώ πέντε κράτη μέλη έχουν ιδρύσει κεντρική υπηρεσία πληροφοριών με στόχο τη συγκέντρωση και διάδοση πληροφοριών που αφορούν τους υποκείμενους στο φόρο, τις τάσεις ανά τομέα και τα είδη

των απαιτών, τα υπόλοιπα κράτη μέλη βασίζονται σε αποκεντρωμένες δομές. Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι τα αποκεντρωμένα συστήματα μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, χάρη στην ανάπτυξη σύγχρονων δικτύων πληροφορικής. Ωστόσο, πέντε τουλάχιστον κράτη μέλη δεν διαβιβάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων τους στο σύστημα πληροφοριών και μόνο μια μειοψηφία κρατών διαθέτει πλήρως λειτουργικό σύστημα πληροφοριών με διαρθρωμένη συγκέντρωση στοιχείων, ανατροφοδότηση και παρακολούθηση. Υπάρχουν συνεπώς περαιτέρω περιθώρια βελτίωσης.

2.9. Αξιολόγηση και δείκτες απόδοσης

Οι φορολογικές αρχές, για να ελέγξουν την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και την εφαρμογή των σχεδίων και των προγραμμάτων, χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο δείκτες απόδοσης, σύμφωνα με τις συστάσεις που διατυπώθηκαν στις προηγούμενες εκθέσεις. Ωστόσο, μέχρι σήμερα οι περισσότεροι δείκτες είναι περισσότερο ποσοτικοί παρά ποιοτικοί και σπάνια λαμβάνουν υπόψη το κόστος για τους υποκείμενους στο φόρο. Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται τόσο στις φορολογικές αρχές όσο και στους φορολογούμενους.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Το πλήρες κείμενο των συμπερασμάτων και των συστάσεων περιλαμβάνεται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (SEC(2004)1721).