

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

---

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Π.Μ.Σ. «ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΛΑΜΠΡΟΥ Σ. ΝΤΟΥΜΑΤΣΑ**

**A.M.: 7124M013**

**«ΑΑΔΕ: Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και το υπερπλεόνασμα»**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:

Ευαγγελία Μπάλτα

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή:

1. Βασίλειος Κέφης
2. Ευαγγελία Μπάλτα
3. Αγλαΐα Ρομπόκου

Αθήνα, Νοέμβριος 2025

## Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία διερευνά τη δημιουργία, τον θεσμικό σχεδιασμό και την εξέλιξη των λειτουργιών της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), της ελληνικής Φορολογικής Αρχής, δίνοντας έμφαση σε λειτουργίες που σχετίζονται με την περιστολή της φοροδιαφυγής και τη συμβολή της στην υλοποίηση των δημοσιονομικών στόχων. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα ερευνητική προσέγγιση χρησιμοποιεί ως αναλυτικά εφελκύσματα: (α) τη θεσμική μετεξέλιξη του φορέα από Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών σε Ανεξάρτητη Αρχή, (β) την οργανωτική δομή και ιδίως τους μηχανισμούς ελέγχου και λογοδοσίας της Αρχής και (γ) την εφαρμογή σύγχρονων αρχών διοίκησης (διαχείριση επιδόσεων, στοχοθεσία κ.λπ.). Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στον ψηφιακό μετασχηματισμό της Αρχής, στην υλοποίηση σύγχρονων μέσων, όπως η ψηφιακή πλατφόρμα για τη διαβίβαση δεδομένων εσόδων και εξόδων των επιχειρήσεων, myDATA, η ηλεκτρονική τιμολόγηση, η διασύνδεση POS και ταμειακών μηχανών και οι έλεγχοι βάσει ανάλυσης κινδύνου. Τα αποτελέσματα υποδεικνύουν ότι η οργανωτική εξέλιξη του φορέα, η λειτουργική ανεξαρτησία και οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν ακολούθως, με αιχμή τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Αρχής, συνέβαλαν στη βελτίωση της συμμόρφωσης, στην υπέρβαση των δημοσιονομικών στόχων (πλεονασμάτων) και στην αύξηση της διαφάνειας. Επιφυλάξεις σχετικά με τους κινδύνους ακεραιότητας, τη λογοδοσία καθώς και τον δίκαιο και βιώσιμο χαρακτήρα των υπερβάσεων των δημοσιονομικών στόχων.

**Λέξεις κλειδιά:** ΑΑΔΕ, φοροδιαφυγή, υπέρβαση δημοσιονομικών στόχων, ψηφιακός μετασχηματισμός, συμμόρφωση.

## Abstract

This dissertation investigates the establishment, institutional design and functional evolution of the Independent Authority for Public Revenue (IAPR/AADE), the Greek Tax Authority, focusing on issues related to combating tax evasion and its contribution to fiscal outcomes. Within this framework, the study employs as analytical cornerstones: (a) the institutional transition from the General Secretariat for Public Revenue to IAPR, (b) the bureaucratic organization and the Authority's audit mechanisms and (c) the accumulation of New Public Management principles. Particular attention is given on the Authority's digital transformation, and on contemporary enforcement tools such as the *myDATA* platform, electronic invoicing, electronic cash registers, and risk-based audits. The findings suggest that IAPR's reforms have contributed to improved compliance, the reduction of the VAT gap, and greater transparency, although concerns persist regarding integrity risks, accountability, and the fair and sustainable character of fiscal surpluses.

**Keywords:** AADE; tax evasion; fiscal governance; digital transformation; compliance.

## **Ευχαριστίες-Αφιερώσεις**

Πρώτα απ' όλα, ευχαριστώ την επιβλέπουσα καθηγήτρια Ευαγγελία Μπάλτα, για την αδιάλειπτη καθοδήγηση, τις ακριβείς παρατηρήσεις και το γόνιμο επιστημονικό διάλογο σε όλα τα στάδια της έρευνας. Ευχαριστώ επίσης τα μέλη της εξεταστικής επιτροπής κ. Βασίλειο Κέφη και κ. Αγλαΐα Ρομπόκου, για τις εποικοδομητικές υποδείξεις και τη συνεκτική αξιολόγηση.

Τέλος, εκφράζω την ευγνωμοσύνη μου προς την σύζυγό μου Αντωνία (Τάνια) Καφούρου και την κόρη μου Εμμανουέλα Ντουματσά, για την αμέριστη συμπαράστασή τους καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας, για την υπομονή, την κατανόηση και τη διαρκή τους ενθάρρυνση.

## **Κατάλογος Συντομογραφιών**

myDATA - «Η Ψηφιακή Λογιστική & Φορολογική Εφαρμογή μου» (ψηφιακά βιβλία ΑΑΔΕ)

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

PDCA - Κύκλος Deming (Plan–Do–Check–Act)

POS - Σημείο Πώλησης / τερματικό πληρωμών (Point of Sale)

ViDA - «VAT in the Digital Age» (ΦΠΑ στην Ψηφιακή Εποχή)

ΑΑΔΕ - Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

ΒΔΕ - Βασικός Δείκτης Απόδοσης (KPI – Key Performance Indicator)

ΓΓΔΕ - Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων

ΓΛΚ – Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

ΓΦΛ – Γενική Διεύθυνση Φορολογίας

ΓΔΦΛ – Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Λειτουργιών

ΔΕΣΕΛ – Διεύθυνσης Εσωτερικών Ελέγχων

ΔΕΣΥΠ – Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων

ΔΙΕΛΔΙ – Διεύθυνση Ελεγκτικών Διαδικασιών

ΔΙΕΣΕΛ – Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού Ελέγχων

ΔΙΠΑΕΕ – Διεύθυνση Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών

ΔΝΤ – Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΔΟΠ - Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

ΔΟΥ - Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

ΕΕ - Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚ - Ευρωπαϊκή Επιτροπή

ΕΛΚΕ – Ελεγκτικό Κέντρο

ΕΦΚ - Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης

ΕΝΦΙΑ – Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων

ΚΕΜΕΦ – Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Φορολογουμένων

ΚΕΦ – Κέντρο Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων

ΚΦΔ - Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας

ΝΔΜ – Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

ο.α. – όπου ανωτέρω

ΟΟΣΑ - Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

TN - Τεχνητή Νοημοσύνη

ΤτΕ - Τράπεζα της Ελλάδος

ΥΕΔΔΕ – Υπηρεσίες Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων

ΥΠΕΘΟΟ – Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών

ΦΓΚ – Φορείς Γενικής Κυβέρνησης

ΦΕΚ - Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΦΟΤΑ – Φορολογική και Τελωνειακή Ακαδημία

ΦΠΑ - Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

## Πίνακας Περιεχομένων

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Περίληψη .....                                                                                | 2  |
| Abstract.....                                                                                 | 3  |
| Ευχαριστίες-Αφιερώσεις .....                                                                  | 4  |
| Κατάλογος Συντομογραφιών .....                                                                | 5  |
| Εισαγωγή .....                                                                                | 10 |
| Κεφάλαιο 1ο. Ιστορική αναδρομή - η εξέλιξη του φορέα.....                                     | 11 |
| 1.1 Το παρελθόν του φορέα.....                                                                | 11 |
| 1.2 Η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων .....                                   | 13 |
| Κεφάλαιο 2ο. Η σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων - η λειτουργική ανεξαρτησία..... | 16 |
| Κεφάλαιο 3ο. Η ΑΑΔΕ ως πρότυπος φορέας εφαρμογής κανόνων Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.....        | 19 |
| 3.1 Οι αρμοδιότητες και η εσωτερική οργάνωση της Αρχής .....                                  | 20 |
| 3.2 Το ειδικό μισθολόγιο της ΑΑΔΕ.....                                                        | 23 |
| 3.3 Η λογοδοσία της Αρχής.....                                                                | 24 |
| 3.3.1 Ο θεσμικός έλεγχος.....                                                                 | 24 |
| 3.3.2 Ο εσωτερικός έλεγχος και ο έλεγχος παραβάσεων ακεραιότητας .....                        | 25 |
| 3.3.3 Ο δημοσιονομικός έλεγχος.....                                                           | 27 |
| 3.4 Στοχοθεσία – δείκτες απόδοσης .....                                                       | 29 |
| 3.5 Η διαχείριση κινδύνου .....                                                               | 30 |
| 3.6 Ο φορολογούμενος στο επίκεντρο.....                                                       | 33 |
| Κεφάλαιο 4ο. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της αρχής – από το TAXIS στο TAXIS 2.0.....           | 35 |
| 4.1 myAADE .....                                                                              | 36 |
| 4.2 myAADEapp.....                                                                            | 36 |
| 4.3 myDATA.....                                                                               | 37 |
| 4.4 my1521 – το νέο Κέντρο Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων (ΚΕΦ).....                             | 38 |
| 4.5 Θέση – άρση ακινησίας οχήματος ηλεκτρονικά - myCAR.....                                   | 39 |
| 4.6 Η ψηφιακή υποβολή και η «προσυμπλήρωση» δηλώσεων .....                                    | 39 |
| 4.7 Η ηλεκτρονική τιμολόγηση .....                                                            | 41 |

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.8 Διασύνδεση POS – Ταμειακών Μηχανών.....                                                           | 42 |
| 4.9 Λοιπές ψηφιακές εφαρμογές.....                                                                    | 44 |
| 4.9.1 Ψηφιακό Δελτίο Αποστολής .....                                                                  | 44 |
| 4.9.2 Ψηφιακό Πελατολόγιο .....                                                                       | 45 |
| 4.9.3 Σύστημα αξιολόγησης καταγγελιών .....                                                           | 46 |
| 4.9.4 Appodixi .....                                                                                  | 47 |
| 4.10 Το μέλλον – το «TAXIS 2.0» .....                                                                 | 47 |
| Κεφάλαιο 5 <sup>ο</sup> . Η εκπαίδευση των υπαλλήλων .....                                            | 48 |
| Κεφάλαιο 6 <sup>ο</sup> . Μέσα καταπολέμησης φοροδιαφυγής – οι φορολογικοί έλεγχοι ....               | 49 |
| 6.1 Η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή και η σκιώδης οικονομία .....                                        | 51 |
| 6.2 Οι ελεγκτικές υπηρεσίες .....                                                                     | 53 |
| 6.3 Η επιλογή υποθέσεων προς έλεγχο.....                                                              | 57 |
| 6.4 Μέθοδοι έμμεσου προσδιορισμού της φορολογητέας ύλης (έμμεσες τεχνικές ελέγχου) .....              | 61 |
| 6.5 «Επιτυχίες» της Αρχής σε υποθέσεις με ισχυρό αντίκτυπο – οι έλεγχοι πρόληψης .....                | 64 |
| 6.6 Η αξιοποίηση των δεδομένων .....                                                                  | 65 |
| 6.6.1 Πληροφορίες από τον ελεγχόμενο και από τα πληροφοριακά συστήματα της Αρχής .....                | 65 |
| 6.6.2 Πληροφορίες από τρίτους – η ΠΟΛ 1033/2014, οι ψηφιακές πλατφόρμες και οι πάροχοι πληρωμών ..... | 66 |
| 6.7 Τα ψηφιακά εργαλεία ελέγχου – το μέλλον του ελέγχου .....                                         | 69 |
| Κεφάλαιο 7 <sup>ο</sup> – Τα αποτελέσματα .....                                                       | 72 |
| 7.1 Η μείωση του κενού ΦΠΑ, η υπέρβαση των εσόδων και η δημιουργία υπερπλεονασμάτων .....             | 72 |
| 7.1.1 Η μείωση του κενού ΦΠΑ.....                                                                     | 72 |
| 7.1.2 Η υπέρβαση των εσόδων – η συμβολή των φορολογικών εσόδων .....                                  | 73 |
| 7.1.3 Τα «υπερπλεονάσματα» .....                                                                      | 74 |
| 7.2 Η αναγνώριση της προόδου.....                                                                     | 75 |
| 7.3 Η κριτική – οι προκλήσεις.....                                                                    | 76 |
| 7.3.1 Το Ελεγκτικό Συνέδριο .....                                                                     | 77 |

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.3.2 Η υπονόμηση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων από τη διαφθορά ..... | 78        |
| 7.3.3 Διεθνείς αξιολογήσεις - Το εργαλείο TADAT.....                                    | 79        |
| <b>Κεφάλαιο 8<sup>ο</sup> - Προτάσεις Πολιτικής για την Αναβάθμιση της ΑΑΔΕ.....</b>    | <b>83</b> |
| 8.1 Εισαγωγή .....                                                                      | 83        |
| 8.2 Προτάσεις για την περαιτέρω οργάνωση της ΑΑΔΕ .....                                 | 83        |
| 8.3 Προτάσεις για ενίσχυση της εσωτερικής διαφάνειας .....                              | 83        |
| 8.4 Προτάσεις για την εφαρμογή Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ).....                    | 84        |
| 8.5 Προτάσεις για περαιτέρω μέτρα κατά της φοροδιαφυγής .....                           | 84        |
| 8.6 Συμπεράσματα.....                                                                   | 85        |
| Επίλογος.....                                                                           | 86        |
| Βιβλιογραφικές Αναφορές .....                                                           | 87        |

## Εισαγωγή

Την τελευταία δεκαετία, η Ελλάδα έχει υλοποιήσει μια δομική, άνευ προηγουμένου, μεταρρύθμιση της φορολογικής της διοίκησης, προκειμένου να αντιμετωπίσει τα χρονίζοντα προβλήματα φορολογικής συμμόρφωσης και την περιορισμένη λειτουργική αυτονομία του φορέα έναντι της πολιτικής ηγεσίας. Η σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), η οποία διαδέχθηκε τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) του Υπουργείου Οικονομικών από την 1η Ιανουαρίου 2017, αντιπροσωπεύει μια θεμελιώδη θεσμική αλλαγή προς ένα μοντέλο λειτουργίας που συνδυάζει τη λειτουργική ανεξαρτησία με τη διαχείριση βάσει επιδόσεων (performance management). Η μεταβολή αυτή πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της εφαρμογής των συμφωνιών δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικό μεταρρυθμίσεων με τους Ευρωπαϊκούς Θεσμούς και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), όπου η διεύρυνση της φορολογικής βάσης, η αποτελεσματικότερη φορολόγηση δραστηριοτήτων με υψηλό δυναμικό μετατόπισης εισοδήματος και η αντιμετώπιση των κενών συμμόρφωσης, θεωρήθηκαν ως βασικά στοιχεία για την αποκατάσταση της αξιοπιστίας της χώρας, της ανάταξης της οικονομίας και της διασφάλισης βιώσιμων δημόσιων οικονομικών. Ταυτόχρονα, η ψηφιακή μεταρρύθμιση που συντελέστηκε τα τελευταία χρόνια στην Αρχή και η αλλαγή της φιλοσοφίας και των τεχνικών φορολογικού ελέγχου, όπως αυτά εκδηλώνονται ιδίως με την παραγωγική λειτουργία της εφαρμογής της ψηφιακής πλατφόρμας myDATA (ψηφιακή λογιστική), την ηλεκτρονική τιμολόγηση των συναλλαγών μεταξύ επιχειρήσεων, τη διασύνδεση των ταμειακών μηχανών και των POS με τα πληροφοριακά συστήματα της Αρχής και την προτεραιοποίηση των υποθέσεων ελέγχου βάσει ανάλυσης κινδύνου, σηματοδότησαν τη μετάβαση στην αυτόματη συμπλήρωση και υποβολή των φορολογικών δηλώσεων από την φορολογική αρχή και σε μια προληπτική πολιτική φορολογικής συμμόρφωσης, με την αξιοποίηση του εντυπωσιακού πλήθους των δεδομένων που δύναται στον παρόντα χρόνο, χάρη στα ψηφιακά εργαλεία, να συλλέγει, να αποθηκεύει και να επεξεργάζεται η Αρχή.

Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα εργασία εξετάζει τη σύσταση, τον θεσμικό σχεδιασμό και την επιχειρησιακή ανάπτυξη της ΑΑΔΕ σε σχέση με τον έλεγχο της φοροδιαφυγής και την επίτευξη των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων. Η προσέγγιση του

ζητήματος διαρθρώνεται γύρω από πέντε (5) αναλυτικούς άξονες: (i) τη μετάβαση από τη ΓΓΔΕ σε Ανεξάρτητη Αρχή (ΑΑΔΕ), (ii) την οργανωτική δομή της Αρχής, (iii) την εφαρμογή σύγχρονων μοντέλων διοίκησης (ανάπτυξη συστήματος διαχείρισης κινδύνων, θέσπιση δεικτών απόδοσης και διαδικασιών λογοδοσίας από τη σκοπιά του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, (iv) την μετεξέλιξη του φορολογικού ελέγχου και (v) τα ψηφιακά εργαλεία που υποστηρίζουν το έργο της Αρχής.

Ο στόχος είναι διττός: i) να αναπτυχθεί μια θεωρητικά τεκμηριωμένη μελέτη για τον τρόπο με τον οποίο η λειτουργική ανεξαρτησία, η διοίκηση βάσει ανάλυσης κινδύνου και διαχείρισης επιδόσεων και οι ψηφιακές υποδομές αλληλεπιδρούν στη διαμόρφωση της ικανότητας υλοποίησης των στόχων της Αρχής ως προς τη βεβαίωση και την είσπραξη των φόρων και λοιπών δημοσίων εσόδων και ii) να αξιολογηθεί εάν οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της ΑΑΔΕ έχουν οδηγήσει σε μετρήσιμη βελτίωση της υλοποίησης των δημοσιονομικών στόχων.

Η μελέτη αυτή συντείνει στην πληρέστερη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο η λειτουργική ανεξαρτησία και ο ψηφιακός μετασχηματισμός συνιστούν παράγοντες για την επίτευξη διαρκώς αυξανόμενης φορολογικής συμμόρφωσης. Μεθοδολογικά, αποσκοπεί στο να αποδείξει ότι η εφαρμογή σύγχρονων αρχών και πολιτικών διακυβέρνησης και η συνολική επιβολή του φόρου βάσει αξιοποίησης των δεδομένων που τηρεί και συλλέγει η φορολογική αρχή διασφαλίζουν καλύτερα αποτελέσματα.

## **Κεφάλαιο 1ο. Ιστορική αναδρομή - η εξέλιξη του φορέα**

### **1.1 Το παρελθόν του φορέα**

Η μεταρρύθμιση της ελληνικής φορολογικής διοίκησης και η δημιουργία μιας νέας οντότητας (της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, ΑΑΔΕ), η οποία αντικατέστησε τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) λειτούργησε ως αναγκαία συνθήκη για την ενεργοποίηση διαδικασιών αντιστροφής χρόνιων παθογενειών στον ελληνικό χώρο. Η μεταρρύθμιση συνιστά «διοικητική μεταρρύθμιση», καθώς αποσκοπεί στην «βελτίωση και την αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς και της οργανωτικής λειτουργίας, ώστε να ανταποκρίνεται στις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες και απαιτήσεις του περιβάλλοντος στο οποίο βρίσκεται» (Μακρυδημήτρης,

2013), οδηγεί στην αναμόρφωση του φορέα, χωρίς ωστόσο να έρχεται σε πλήρη ρήξη με το παρελθόν του. Οι παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την προηγούμενη από τη σύσταση της Αρχής περίοδο, συμπυκνώνονται ως εξής στο Μνημόνιο Συνεργασίας που υπογράφηκε το 2016 μεταξύ της Ελληνικής κυβέρνησης αφενός και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Σταθερότητας αφετέρου: «μακρά ιστορία πολύπλοκης νομοθεσίας, κακοδιοίκηση, πολιτικές παρεμβάσεις, γενναιόδωρες αμνηστείες στους παραβάτες, με ταυτόχρονη χρονίζουσα αδυναμία επιβολής του νόμου».

Το Υπουργείο Οικονομικών, στο οποίο υπαγόταν η φορολογική διοίκηση ως τη σύσταση της ΑΑΔΕ, δεν αποτελούσε εξαίρεση από τα ανωτέρω. Ο φορολογικός μηχανισμός δεχόταν σε σημαντικό βαθμό πολιτικό έλεγχο ιδίως επί των διαδικασιών είσπραξης και ελέγχου καθώς και των επιλογών και παύσεων των ιεραρχικά προϊσταμένων των φορολογικών υπηρεσιών (κεντρικών και περιφερειακών). Επιπλέον, ο φορολογικός μηχανισμός, ο οποίος είχε την τεχνογνωσία και τη θεσμική μνήμη του οργανισμού, συχνά δεν συμμετείχε ή δεν συμμετείχε καθοριστικά στον σχεδιασμό των φορολογικών πολιτικών, οι οποίες σχεδιάζονταν στο επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας και των ιδιαίτερων γραφείων της. Οι πολιτικές αυτές δεν περιλάμβαναν μόνο την κατάρτιση των κατευθύνσεων και του μείγματος της φορολογίας πολιτών και επιχειρήσεων αλλά έφταναν σε επίπεδο σχεδιασμού διαδικασιών και προγραμμάτων ελέγχου, ακόμη και σε επιλογή ελεγκτέων υποθέσεων. Περαιτέρω, έως εκείνη την εποχή, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής εξαντλούνταν στη βεβαίωση του φόρου, με την είσπραξη να έρχεται σε «δεύτερη μοίρα», και απότοκο αυτής της πρακτικής ήταν το μεγάλο ύψος των ανείσπρακτων φορολογικών οφειλών. Τα ανωτέρω συμπληρώνονται από την υψηλή μεταβλητότητα της φορολογικής νομοθεσίας και την έλλειψη κωδικοποίησης αυτής, με αποτέλεσμα την ανασφάλεια δικαίου. Αυτά τα προβλήματα περιόρισαν την αξιοπιστία του συστήματος και απογοήτευσαν τους πολίτες (Varotsis & Katerelos, 2019).

Τα κίνητρα επομένως της μεταρρύθμισης υπήρξαν πολυπαραγοντικά. Πρωτίστως, αυτή αποτέλεσε μέρος των όρων των Μνημονίων Συνεργασίας (Memorandum of Understanding -MoU) με τους διεθνείς πιστωτές, στο πλαίσιο της κρίσης χρέους της δεκαετίας του 2010, με σκοπό την αποκατάσταση των δημοσίων

εσόδων και την ενίσχυση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής απαιτούσαν αποτελεσματικότερη φορολογική διοίκηση, αύξηση της εισπραξιμότητας των φόρων, καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου. Από αυτή την άποψη, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής αναφέρθηκαν συχνά στη σημασία των δημοσιονομικών στόχων που θα πρέπει να επιτευχθούν μέσω ενός αυξημένου επιπέδου εσόδων και όχι αποκλειστικά μέσω περικοπών στις δαπάνες (OECD, 2016).

Δεύτερον, η διεθνής βέλτιστη πρακτική (όπως υποστηρίζεται από τον ΟΟΣΑ και άλλους διεθνείς οργανισμούς) ανέδειξε τη σημασία της λειτουργικής ανεξαρτησίας των φορολογικών αρχών, του διαχωρισμού της πολιτικής ηγεσίας από τη διοίκηση, της εφαρμογής σύγχρονων μεθοδολογιών εντοπισμού της παραβατικότητας, όπως ο έλεγχος με βάση την ανάλυση κινδύνου, της καλύτερης αξιοποίησης των δεδομένων που συλλέγονται από τη φορολογική αρχή στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της, τόσο από εσωτερικές πηγές όσο και από εξωτερικές πηγές, και της διαφάνειας. Αυτές οι προϋποθέσεις θεωρήθηκαν απαραίτητες για να καταστεί η ελληνική Φορολογική Διοίκηση πιο αποτελεσματική, να μειωθεί ο κίνδυνος διαφθοράς και να ενισχυθεί η συμμόρφωση.

Τρίτον, το διογκούμενο βάρος των απλήρωτων βεβαιωμένων φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης είχε σταθεί τροχοπέδη για τα δημόσια οικονομικά, ενώ συνιστούσε και ένδειξη διοικητικής δυσλειτουργίας - προσφέροντας κατά συνέπεια ισχυρά κίνητρα για σημαντικές μεταρρυθμίσεις (IMF, 2017a).

## **1.2 Η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων**

Το πρώτο ορόσημο σε αυτή τη μετάβαση ήταν η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) με τον ν. 4093/2012 (Α' 222, υποπαράγραφος 2 της παραγράφου Ε του άρθρου πρώτου), η οποία αντικατέστησε τη Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων. Η σύσταση της ΓΓΔΕ συνιστά εφαρμογή των προβλέψεων του Δεύτερου Μνημονίου Συνεννόησης της χώρας με τους διεθνείς πιστωτές, το οποίο είχε ενσωματωθεί στην ελληνική νομοθεσία με τον ν. 4046/2012 (Α'28) λίγο νωρίτερα. Ο κύριος σκοπός σύστασης της νέας γενικής γραμματείας ήταν να διαχωρίσει τη φορολογική πολιτική από τη φορολογική νομοθεσία, διασφαλίζοντας

καταρχήν την απεξάρτηση της εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας από πολιτικές παρεμβάσεις, να επεκτείνει τη φορολογική βάση και να διασφαλίσει τα δημόσια έσοδα. Όπως προκύπτει από τις ίδιες τις διατάξεις του συστατικού νόμου, δεν πρόκειται για μια απλή μετονομασία οργανωτικής δομής ή κάποιες βελτιώσεις στο υφιστάμενο οργανωτικό σχήμα, αλλά για τη δημιουργία ενός ουσιωδώς νέου θεσμού. Συγκεκριμένα, κατά τις προβλέψεις του ν. 4093/2012, ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων, ως επικεφαλής, είναι αρμόδιος να διαμορφώνει στρατηγικό σχεδιασμό και στοχοθεσία καθώς και να αξιολογεί την απόδοση των οργανικών μονάδων και του προσωπικού που υπάγονται σε αυτόν. Περαιτέρω, είναι αποκλειστικά αρμόδιος για την επιλογή και την παύση των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων αρμοδιότητας του και για τη λήξη της θητείας τους, με βάση την επίδοσή τους με τους στόχους που ο ίδιος θέτει. Μπορεί μάλιστα να προτείνει ειδικό σύστημα προαγωγών και βαθμολογικής και υπηρεσιακής εξέλιξης κατά παρέκκλιση των κριτηρίων και της διαδικασίας που προβλέπονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα για τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους. Από τα ως άνω προκύπτει ότι ο νόμος παρέχει στον Γενικό Γραμματέα, επικεφαλής της ΓΓΔΕ, μια μεγάλη διακριτική ευχέρεια ως προς τη διαχείριση του προσωπικού. Επιπλέον, ο ν. 4093/2012, ως προς την επιλογή του Γενικού Γραμματέα, α) καθορίζει συγκεκριμένα προσόντα, μεταξύ των οποίων η απαίτηση σημαντικής επαγγελματικής εμπειρίας και μάλιστα κατά προτίμηση στον ιδιωτικό τομέα, β) ορίζει θητεία πενταετή, που υπερβαίνει τη θητεία εκλεγμένης κυβέρνησης, ενώ γ) προβλέπει ότι με την ανάληψη των καθηκόντων του υπογράφει συμβόλαιο απόδοσης με τον Υπουργό Οικονομικών, όπου περιλαμβάνονται οι υποχρεώσεις του και οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν από αυτόν. Ο νόμος μάλιστα παρέχει εξουσιοδότηση στον Υπουργό Οικονομικών με απόφασή του να ορίσει «ετήσια ειδική ανταμοιβή» (bonus) για τον Γενικό Γραμματέα, «ως ποσοστό επί των εισπράξεων που της Γενικής Γραμματείας που υπερβαίνουν τον ετήσιο στόχο».

Μεταξύ των ουσιωδών μεταβολών που επιβάλλει ο ν. 4093/2012 είναι η πρόβλεψη ότι με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών ή του αρμόδιου Υφυπουργού Οικονομικών περιέρχονται στον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων αρμοδιότητες που κατά την κείμενη νομοθεσία ασκούνται από τον Υπουργό Οικονομικών ή τον αρμόδιο Υφυπουργό ή τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων του Υπουργείου

Οικονομικών και αφορούν, μεταξύ άλλων, στην οργάνωση και την άσκηση της φορολογικής διοίκησης και την εφαρμογή της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας που άπτεται της είσπραξης εσόδων. Οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται δεν μπορούν να αναμεταβιβασθούν στον Υπουργό Οικονομικών με μεταγενέστερη κανονιστική διοικητική πράξη. Κατ' εξουσιοδότηση αυτής της πρόβλεψης εκδόθηκε η υπό στοιχεία Δ6Α 1015213 ΕΞ 2013/28.1.2013 απόφαση του Υπουργού και του Υφυπουργού Οικονομικών, με την οποία μεταβιβάστηκαν στον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων σειρά από αρμοδιότητες που αφορούν τη ρύθμιση ζητημάτων εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας. Παράλληλα οι βασικοί φορολογικοί κώδικες που δημιουργήθηκαν ή τροποποιήθηκαν εκείνη της εποχή περιείχαν πληθώρα εξουσιοδοτικών διατάξεων προς τον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων για τη ρύθμιση φορολογικών ζητημάτων (βλ. Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, ν. 4174/2013, νέο Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, ν. 4172/2013, Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών, ν. 4223/2013 για τον ΕΝΦΙΑ και τροποποιήσεις του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, ν. 2859/2000). Έως εκείνη την εποχή οι αρμοδιότητες αυτές ιστορικά ασκούνταν από τον Υπουργό Οικονομικών.

Όλα τα ανωτέρω, όχι μόνο αποτελούν στοιχεία που εκφεύγουν του έως τότε ιεραρχικού μοντέλου της ελληνικής διοίκησης και εφαρμόζουν σύγχρονες αρχές δημοσίου μάνατζμεντ -τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο- αλλά και σηματοδοτούν τη σύσταση ενός καινοφανούς έως τότε θεσμού για τα δεδομένα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που φέρει εντελώς ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Από τη μία πλευρά η ΓΓΔΕ εξακολουθεί να υπάγεται στην ιεραρχική δομή του Υπουργείου Οικονομικών και στον ιεραρχικό έλεγχο του Υπουργού, αλλά από την άλλη πλευρά, έχουν μεταβιβασθεί σε αυτή αποκλειστικές αρμοδιότητες, για τις οποίες δεν ασκείται ιεραρχικός έλεγχος. Αυτά έχουν ως αποτέλεσμα η ΓΓΔΕ να αποκτήσει έναν σημαντικό βαθμό αυτονομίας έναντι του εποπτεύοντος Υπουργείου, ριζοσπαστική για τον χρόνο εκείνο εξέλιξη.

Η μεταρρύθμιση της Φορολογικής Αρχής με τη σύσταση της ΓΓΔΕ με τον ν. 4093/2012 και τις κατ' εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικές αποφάσεις θεωρήθηκε, παρά τα αναμφίβολα θετικά βήματα, από τους «διεθνείς πιστωτές» ανεπαρκής. Η αιτιολογική έκθεση του ν. 4389/2016 (Α' 94) αναφέρεται γενικόλογα σε ανάγκη «περαιτέρω θωράκισης της θεσμικής ανεξαρτησίας της ελληνικής φορολογικής διοίκησης» μέσω της

ίδρυσης «αυτόνομου φορέα εσόδων». Η αλήθεια είναι ότι η ΓΓΔΕ εξακολουθούσε να είναι οργανωτικά και διοικητικά εξαρτημένη, όπως προαναφέρθηκε, από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών, στο οποίο υπαγόταν ιεραρχικά, επηρεαζόταν από πολιτικές αλλαγές και μεταβολές της πολιτικής ηγεσίας και εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει περιορισμούς στη στελέχωση, στις αμοιβές, την αξιολόγηση του προσωπικού και την υπηρεσιακή αυτονομία. Τα ως άνω υπογραμμίζονται και από το γεγονός ότι το πρόσωπο που ασκούσε τα καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα «άλλαξε» δύο φορές μέσα σε διάστημα δύο ετών, παρότι η προβλεπόμενη από τον νόμο θητεία του ήταν πενταετής.

## **Κεφάλαιο 2ο. Η σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων**

### **Εσόδων - η λειτουργική ανεξαρτησία**

Σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) το 2013, η Φορολογική Αρχή μεταρρυθμίστηκε εκ νέου, αυτή τη φορά περισσότερο ριζοσπαστικά για τα ελληνικά δεδομένα της Δημόσιας Διοίκησης, με τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Όπως και η σύσταση της ΓΓΔΕ προηγουμένως, η δημιουργία της Αρχής προβλεπόταν ρητά στο Τρίτο Μνημόνιο με τους «διεθνείς πιστωτές» της χώρας, το οποίο ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 4336/2015 (Α'94). Η Μνημονιακή δέσμευση για τη σύσταση της ΑΑΔΕ υλοποιήθηκε με τον εφαρμοστικό νόμο του Μνημονίου, ν. 4389/2016, ο οποίος προέβλεπε ως αφετηρία λειτουργίας της Αρχής, την 1η.1.2017 (OECD, 2016; IMF, 2017a). Η νέα Αρχή σύμφωνα με τον συστατικό της νόμο «ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της ΓΓΔΕ», η οποία καταργήθηκε από την έναρξη λειτουργίας της ΑΑΔΕ.

Ο ν. 4389/2016 (άρθρο 2) προβλέπει ρητά ότι πρόκειται για «Ανεξάρτητη Αρχή» (χωρίς αυτοτελή νομική προσωπικότητα) που απολαμβάνει «λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές», παρά μόνον σε κοινοβουλευτικό έλεγχο κατά τα οριζόμενα για τις ανεξάρτητες αρχές στον Κανονισμό της Βουλής (βλ. ανάλυση για λογοδοσία της Αρχής).

Η λειτουργική ανεξαρτησία ρητά και emphaticά επαναλαμβάνεται και για τα όργανα διοίκησης της Αρχής. Η θέσπιση της λειτουργικής και οικονομικής ανεξαρτησίας της Αρχής κρίθηκαν αναγκαίες για τη χάραξη συνεκτικής μεσοπρόθεσμης στρατηγικής τόσο για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής όσο και για τον εκσυγχρονισμό της φορολογικής διοίκησης (European Commission, 2017). Αυτό το μοντέλο ευθυγραμμίζεται επίσης με τη διεθνή βέλτιστη πρακτική, σύμφωνα με την οποία οι φορολογικές αρχές ιδρύονται ως ημιαυτόνομοι θεσμοί για τη βελτίωση της λογοδοσίας και τον περιορισμό της έκθεσης σε πολιτικές παρεμβάσεις (OECD, 2019).

Ο συστατικός νόμος της Αρχής, παρέχοντας περαιτέρω εχέγγυα ανεξαρτησίας από πολιτικές παρεμβάσεις, οριοθετεί σαφώς και σε κάποια σημεία με πανηγυρικό τρόπο τη σχέση της Αρχής με τον Υπουργό Οικονομικών (άρθρο 5). Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι «Η Αρχή δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο ή εποπτεία από τον Υπουργό Οικονομικών». Ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να υποβάλει στρατηγικές προτάσεις και οδηγίες στην Αρχή για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής σε ζητήματα αρμοδιοτήτων της Αρχής, αλλά οι προτάσεις και οδηγίες αυτές «δεν μπορούν να επεκταθούν σε οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα της Αρχής ή σε θέματα του προσωπικού αυτής». Στην κατεύθυνση εξουδετέρωσης των πολιτικών παρεμβάσεων σε επίπεδο καθημερινής λειτουργίας της Αρχής, ο νόμος ρητά ορίζει ότι ο Υπουργός Οικονομικών δεν μπορεί να υποβάλει στην Αρχή αίτημα παροχής πληροφοριών ή να παράσχει δεσμευτικές οδηγίες για συγκεκριμένες υποθέσεις ή περιπτώσεις, ενώ η Αρχή δεν έχει υποχρέωση να παρέχει δεδομένα φορολογουμένων ονομαστικά σε επίπεδο ΑΦΜ, παρά μόνον συγκεντρωτικά ή ανωνυμοποιημένα. Ο νόμος οριοθετεί με συγκεκριμένο τρόπο την «εμπλοκή» της Αρχής στη νομοθετική διαδικασία (φορολογική πολιτική) διά του Υπουργού Οικονομικών και αντιστρόφως του Υπουργού Οικονομικών στα ζητήματα εφαρμογής της φορολογικής (και τελωνειακής) νομοθεσίας και πολιτικής, μέσω της παροχής απόψεων επί σχεδίων κανονιστικών αποφάσεων και εγκυκλίων αρμοδιότητας του Διοικητή, οι οποίες ωστόσο, κατά ρητή πρόβλεψη του νόμου, «σε κάθε περίπτωση δεν είναι δεσμευτικές για την Αρχή». Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, όπως και σε άλλα κράτη – μέλη της ΕΕ, η αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομικών σχετίζεται με τον σχεδιασμό πολιτικής και το γενικότερο κανονιστικό πλαίσιο στο εν λόγω πεδίο, ενώ η ΑΑΔΕ εστιάζει στην εφαρμογή και επιβολή του νόμου (enforcement). Η διάκριση αυτή μεταξύ πολιτικής και

διοίκησης αντικατοπτρίζει τη συνιστώμενη μορφή φορολογικής διακυβέρνησης σύμφωνα με το υπόδειγμα κατευθυντήριων γραμμών του ΟΟΣΑ (OECD, 2019).

Εκδήλωση της οικονομικής ανεξαρτησίας της Αρχής που πανηγυρικά εξαγγέλλεται στον νόμο, είναι ο διακριτός προϋπολογισμός στο πλαίσιο του προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών και η διαχείριση από την ίδια των οικονομικών της πόρων, γεγονότα που κατοχυρώνουν λειτουργική αυτονομία στη διάθεση των κονδυλίων για υποδομές, στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, καθώς και στην άσκηση ελεγκτικών καθηκόντων (European Commission, 2017; OECD, 2016).

Όργανα διοίκησης της Αρχής είναι το Συμβούλιο Διοίκησης, ο Διοικητής και οι τρεις (3) Υποδιοικητές, οι οποίοι προστέθηκαν πρόσφατα με τον ν. 5162/2024 και οι θέσεις τους δεν έχουν ακόμη πληρωθεί στον χρόνο που συντάσσεται η παρούσα μελέτη. Ο Διοικητής και οι Υποδιοικητές διορίζονται για πενταετή θητεία, η οποία δύναται να ανανεωθεί έως δύο φορές -η δυνατότητα δεύτερης ανανέωσης της θητείας του Διοικητή προβλέφθηκε πρόσφατα με τον ν. 5162/2024. Η θητεία των οργάνων διοίκησης της Αρχής, τα αυξημένα προσόντα επιλογής (: απαιτείται υψηλή επαγγελματική εξειδίκευση και ιστορικό ισχυρής φορολογικής συμμόρφωσης), ο τρόπος διορισμού τους (με ανοιχτό διαγωνισμό και αυστηρές διαδικασίες επιλογής) καθώς και οι περιοριστικοί λόγοι παύσης αντανακλούν την πρόθεση του νομοθέτη για λειτουργική ανεξαρτησία του φορέα από πολιτικές και εν γένει εξωγενείς παρεμβάσεις. Ο νόμος στην ίδια κατεύθυνση, επιφυλάσσει ευρείες αρμοδιότητες στον Διοικητή για την οργάνωση, τη στελέχωση και τον καθορισμό των επιχειρησιακών προτεραιοτήτων της Αρχής. Συγκεκριμένα, η οργάνωση, η διάρθρωση και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών, τα προσόντα διορισμού, η κατανομή στις οργανικές θέσεις και τα καθήκοντα του προσωπικού, οι κλάδοι από τις οποίες προέρχονται οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων και η λειτουργία της Αρχής καθορίζονται με τον Οργανισμό, των Κανονισμό Λειτουργίας και τους επιμέρους κανονισμούς της Αρχής, που εκδίδονται με απόφαση του Διοικητή της μετά από γνώμη του Συμβουλίου Διοίκησης. Με όμοια απόφαση καθορίζονται οι στόχοι των υπηρεσιακών μονάδων και του προσωπικού, η διαδικασία και τα κριτήρια αξιολόγησής τους καθώς και η διαδικασία και τα κριτήρια επιλογής των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων της Αρχής.

Τέλος, ο συστατικός νόμος της Αρχής, θωρακίζοντας περαιτέρω την ανεξαρτησία της, κατέστησε αυτή αποκλειστικά αρμόδια για τη διαχείριση των δεδομένων και των πληροφοριακών συστημάτων της. Η περαιτέρω διάθεση των δεδομένων, πέραν από τους γενικούς περιορισμούς της νομοθεσίας για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, υπόκειται στους περιορισμούς του φορολογικού και τελωνειακού απορρήτου, το οποίο περιφρουρείται από την ίδια την Αρχή και κάμπτεται υπό αυστηρές προϋποθέσεις και ορισμένη διαδικασία, ακόμη και για τις λοιπές δημόσιες αρχές, συμπεριλαμβανομένου του Υπουργείου Οικονομικών. Η Αρχή είναι αποκλειστικά αρμόδια για τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη και τη διαχείριση του λογισμικού των εφαρμογών που άπτονται των αρμοδιοτήτων της και των διαδικτυακών τόπων που χρησιμοποιεί για την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών στους φορολογούμενους.

### **Κεφάλαιο 3ο. Η ΑΑΔΕ ως πρότυπος φορέας εφαρμογής κανόνων Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ**

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) αποτελεί ένα σύνολο διοικητικών μεταρρυθμίσεων που αναδύθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες και στόχο έχουν την εισαγωγή αρχών ιδιωτικού μάνατζμεντ στον δημόσιο τομέα (Hood, 1991· Pollitt & Bouckaert, 2017). Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η αύξηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της φορολογικής διοίκησης αποτελεί την κύρια πρόκληση που μπορεί να επιτευχθεί μέσω της μείωσης του διαχειριστικού κόστους της είσπραξης των φόρων, της μείωσης του κόστους συμμόρφωσης των επιχειρήσεων προς τις φορολογικές τους υποχρεώσεις, καθώς και της αντιμετώπισης του προβλήματος της μη συμμόρφωσης.

Στην Ελλάδα, η εφαρμογή των αρχών αυτών υπήρξε σταδιακή και σε ένα βαθμό καθυστερημένη, έως την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης και των μνημονιακών προγραμμάτων προσαρμογής, οπότε η ανάγκη εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης προτάχθηκε ως βασική προϋπόθεση και «δέσμευση» της χώρας για την ανάκαμψη των δημοσίων οικονομικών και αποκατάστασης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Η ΑΑΔΕ, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, με αυξημένη λειτουργική και οικονομική αυτονομία, αποτελεί το χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα αυτής της μετάβασης.

Στο παρόν κεφάλαιο, με αφετηρία τις αρμοδιότητες και την εσωτερική οργάνωση της ΑΑΔΕ, εξετάζονται βασικά στοιχεία του ΝΔΜ που η Αρχή έχει ενσωματώσει, όπως η στοχοθεσία και οι δείκτες απόδοσης, η λογοδοσία, η διαχείριση κινδύνων και η έμφαση στις ανάγκες του πολίτη με αφετηρία την οργάνωση της Αρχής. Για τη λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια, που συνιστούν τον κεντρικό άξονα για την πραγμάτωση των ανωτέρω στοιχείων του ΝΔΜ (Christensen & Lægreid, 2007), έγινε εκτενής αναφορά στο προηγούμενο κεφάλαιο, ενώ στον ψηφιακό μετασχηματισμό, ως εκ της σημασίας του, θα γίνει αυτοτελώς αναφορά στο επόμενο κεφάλαιο.

Εκ προοιμίου μπορεί να αναφερθεί ότι η ΑΑΔΕ έχει προσαρμόσει σε υψηλό βαθμό τις λειτουργίες της στις αρχές του ΝΔΜ, αν και ορισμένες δομικές ιδιαιτερότητες του δημόσιου τομέα περιορίζουν την πλήρη υιοθέτηση.

### **3.1 Οι αρμοδιότητες και η εσωτερική οργάνωση της Αρχής**

Σύμφωνα με τον κατ' εξουσιοδότηση του ν. 4389/2016 Οργανισμό της, η ΑΑΔΕ έχει ως αποστολή τον προσδιορισμό, τη βεβαίωση και την είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων που εμπίπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητάς της (άρθρο 2 απόφαση Διοικητή ΑΑΔΕ, Δ. ΟΡΓ. Α 1125859 ΕΞ 2020, Β'4738 εφεξής Οργανισμός της ΑΑΔΕ). Κατά τον συστατικό της νόμο, οι αρμοδιότητες της Αρχής συμπυκνώνονται ιδίως στην στη βεβαίωση και την είσπραξη των εσόδων αρμοδιότητάς της, στη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών της, στην έκδοση της δευτερογενούς νομοθεσίας και των οδηγιών για την εφαρμογή της φορολογικής, τελωνειακής και λοιπής νομοθεσίας που άπτεται των αρμοδιοτήτων της, στον επιχειρησιακό σχεδιασμό (στρατηγικό και επιμέρους) των δράσεων της Αρχής και των υπηρεσιών της, στον εντοπισμό φαινομένων φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου, φορολογικής απάτης και στον καταλογισμό διαφυγούσας φορολογητέας ύλης καθώς και στην προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος, στην προστασία των καταναλωτών και στη συμβολή στην υγιή λειτουργία της αγοράς (ν. 4389/2016, άρθρο 2).

Η οργάνωση της ΑΑΔΕ καθορίζεται με τον Οργανισμό της. Το πλαίσιο που δημιουργείται στον παρόντα χρόνο εμφανίζει την εικόνα πολυεπίπεδου οργανισμού που αποτελείται από κεντρικές υπηρεσίες (Γενικές Διευθύνσεις και αυτοτελείς διευθύνσεις

και τμήματα υπαγόμενα απευθείας στον Διοικητή), ειδικές αποκεντρωμένες υπηρεσίες (όπως οι φορολογικές και τελωνειακές περιφέρειες, και τα ελεγκτικά κέντρα) και περιφερειακές υπηρεσίες (όπως οι Υπηρεσίες Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων, οι Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες, τα τελωνεία και οι χημικές υπηρεσίες).

Οι υπηρεσίες κεντρικού επιπέδου επιφορτίζονται με καθήκοντα στρατηγικού σχεδιασμού, συντονισμού, διαχείρισης και εποπτείας πληροφορικής, ενώ οι ειδικές αποκεντρωμένες και οι περιφερειακές μονάδες εκτελούν καθημερινές λειτουργίες, όπως η ad hoc και ανά υπόθεση εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας και η παροχή υπηρεσιών προς τους φορολογούμενους (ΑΑΔΕ, 2020). Το εν λόγω οργανωτικό σχήμα συνιστά εύγλωττο παράδειγμα λειτουργικής εξειδίκευσης και εδαφικής αποκέντρωσης, επιτρέποντας στην Αρχή να διασφαλίζει εθνική κάλυψη υπό κεντρική ηγεσία. Επιπλέον, ο Διοικητής της ΑΑΔΕ ασκεί ιεραρχική διοίκηση επί των Γενικών Διευθύνσεων προκειμένου να διασφαλίζεται η συνοχή σε όλο το οργανόγραμμα.

### Πίνακας 1. Οργανωτική δομή της ΑΑΔΕ

| Επίπεδο<br>οργάνωσης                                     | Βασικές μονάδες /<br>υπηρεσίες                                                                                                                                                                                                                                                              | Κύριες<br>αρμοδιότητες<br>(τι)                                                                                                                                                                                             | Λογική<br>σχεδιασμού<br>(γιατί)                                                                                                  | Κρίσιμες ροές &<br>διαλειτουργικότητα<br>(πώς)                                                                                        | Δείκτες απόδοσης &<br>λογοδοσίας                                                                                                |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Κεντρικές<br>Υπηρεσίες                                   | Γενικές Διευθύνσεις<br>(Ανθρώπινου<br>Δυναμικού &<br>Οργάνωσης,<br>Φορολογίας,<br>Τελωνείων & ΕΦΚ,<br>Ηλεκτρονικής<br>Διακυβέρνησης,<br>Οικονομικών και<br>Τεχνικών Υπηρεσιών,<br>κ.λπ.)<br>Αυτοτελείς<br>Διευθύνσεις<br>(Νομικής<br>Υποστήριξης,<br>Εξυπηρέτησης,<br>Διαχείρισης Κινδύνων) | Στρατηγική/κανον<br>ιστική χάραξη<br>δράσεων· έκδοση<br>αποφάσεων/εγκυκ<br>λίων/οδηγιών·<br>ανάπτυξη<br>ψηφιακών<br>συστημάτων<br>(myAADE,<br>διαλειτουργικότητ<br>ας)· διαμόρφωση<br>πλαισίων<br>ελέγχου/συμμόρφ<br>ωσης. | Διαχωρισμός<br>επιτελικών από<br>επιχειρησιακές<br>λειτουργίες·<br>εστίαση στην<br>ομοιομορφία,<br>τυποποίηση και<br>συμμόρφωση. | Ροές<br>πολιτικής/κανονισμού →<br>ΚΕΦΟΔΕ/ΚΕΒΕΙΣ/ΔΟΥ<br>/ΥΦΕ·<br>διαλειτουργικότητα με<br>ΓΤΠΣΔΔ, τραπεζικά<br>ιδρύματα, λοιπές αρχές. | Έγκαιρη έκδοση/αναθεώρηση<br>εγκυκλίων· διαθεσιμότητα<br>πληροφοριακών συστημάτων·<br>συμμόρφωση με KPI<br>στρατηγικών σχεδίων. |
| Κεντρικές<br>επιχειρησιακ<br>ές μονάδες<br>(back-office) | ΚΕΦΟΔΕ (Κέντρα<br>Φορολογικών<br>Διαδικασιών &<br>Εξυπηρέτησης)·                                                                                                                                                                                                                            | ΚΕΦΟΔΕ:<br>κεντρική<br>διαχείριση<br>δηλώσεων,                                                                                                                                                                             | Συγκέντρωση<br>παραγόμενων<br>διαδικασιών για<br>ποιότητα/ταχύτ                                                                  | Διαρκείς ροές από<br>ΥΦΕ/ΔΟΥ και από/προς<br>πληροφοριακά<br>συστήματα· ανταλλαγή                                                     | Χρόνοι διεκπεραίωσης· ποσοστά<br>αυτοματοποίησης·<br>εισπραξιμότητα· επιτυχία<br>ρυθμίσεων/διακανονισμών.                       |

|                                                                                |                                                          |                        |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                        |                                                                                                                                |                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                | ΚΕΒΕΙΣ<br>Βεβαίωσης<br>Είσπραξης)                        | (Κέντρα<br>&<br>ΕΜΕΙΣ, | μητρώου,<br>εισοδήματος,<br>ΦΠΑ,<br>βιβλίων-στοιχείων<br>·ΚΕΒΕΙΣ:<br>βεβαίωση,<br>είσπραξη<br>οφειλών,<br>διαχείριση<br>ληξιπρόθεσμων.                            | ητα· οικονομίες<br>κλίμακας·<br>αποφόρτιση<br>front-office.                                                            | με ελεγκτικές μονάδες<br>(ΥΕΔΔΕ, ΚΕΜΕΦ,<br>Ελεγκτικά Κέντρα).                                                                  |                                                                                                            |
| Ειδικές<br>αποκεντρωμ<br>ένες<br>(υπαγόμενες<br>απευθείας<br>στον<br>Διοικητή) | Φορολογικές<br>Περιφέρειες,<br>ΚΕΜΕΦ                     | ΕΜΕΙΣ,                 | Σύνθετοι/στοχευμ<br>ένοι έλεγχοι<br>μεγάλης<br>κλίμακας·<br>καταπολέμηση<br>φοροδιαφυγής/λα<br>θρεμπορίου·<br>έλεγχος μεγάλων<br>επιχειρήσεων/υψη<br>λού πλούτου. | Εξειδίκευση και<br>διακριτή εντολή<br>για υψηλού<br>κινδύνου<br>περιπτώσεις·<br>διασφάλιση<br>εσόδων και<br>ισονομίας. | Ανταλλαγή δεδομένων<br>με ΚΕΦΟΔΕ/ΚΕΒΕΙΣ·<br>αξιοποίηση<br>τραπεζικών/διασυνοριακ<br>ών πληροφοριών·<br>συνεργασία με τελωνεία. | Αποτελεσματικότητα ελέγχων<br>(πράξεις/έσοδα)· χρόνοι<br>περαίωσης· αναλογία υποθέσεων<br>υψηλού κινδύνου. |
| Ειδικές<br>αποκεντρωμ<br>ένες<br>(υπαγόμενες<br>σε Γενικές<br>Διευθύνσεις)     | Ελεγκτικά Κέντρα·<br>Ειδικές Τελωνειακές<br>Μονάδες      |                        | Στοχευμένοι<br>έλεγχοι<br>κλαδικών/γεωγρα<br>φικών κινδύνων·<br>εφαρμογή<br>τελωνειακών<br>κανόνων·<br>εποπτεία ειδικών<br>φόρων.                                 | Εγγύτητα σε<br>αγορές/πύλες<br>εισόδου·<br>εξειδίκευση σε<br>τελωνειακά/ΕΦ<br>Κ θέματα.                                | Ροές με Τελωνεία,<br>Χημικές Υπηρεσίες,<br>ΚΕΦΟΔΕ· συνδέσεις με<br>ευρωπαϊκά συστήματα<br>(τελωνειακές<br>πλατφόρμες).         | Κατασχέσεις/αποτροπές·<br>συμμόρφωση ΕΦΚ· χρόνοι<br>δειγματοληψίας/ανάλυσης.                               |
| Περιφερειακ<br>ές –<br>front-office                                            | ΥΦΕ*·επιλεγμένες<br>ΔΟΥ/Τελωνεία<br>στρατηγικής σημασίας |                        | Εξυπηρέτηση<br>φορολογουμένων·<br>παραλαβή/διεκπερ<br>αίωση πρώτης<br>γραμμής·<br>καθοδήγηση<br>ψηφιακών<br>διαδικασιών.                                          | Μεταφορά<br>ρουτινών στο<br>back-office·<br>αναβάθμιση<br>ποιότητας<br>εξυπηρέτησης<br>και<br>προσβασιμότητ<br>ας.     | Διαλειτουργικότητα με<br>ΚΕΦΟΔΕ/ΚΕΒΕΙΣ<br>(workflows)· χρήση<br>myAADE/ραντεβού/ηλε<br>κτρονικών αιτήσεων.                     | Χρόνοι εξυπηρέτησης· ποσοστό<br>ηλεκτρονικών συναλλαγών·<br>ικανοποίηση χρηστών.                           |
| Περιφερειακ<br>ές<br>(υπαγόμενες<br>σε Γενικές<br>Διευθύνσεις)                 | ΔΟΥ· Τελωνεία·<br>Χημικές Υπηρεσίες·<br>ΟΔΔΥ             |                        | Εφαρμογή<br>φορολογικών/τελ<br>ωνειακών<br>διατάξεων·<br>είσπραξη εσόδων·<br>χημικοί έλεγχοι·<br>διαχείριση<br>δημιυμένων/κατα                                    | Διατήρηση<br>κρίσιμων<br>λειτουργιών<br>κοντά στον<br>πολίτη/επιχείρη<br>ση και στις<br>πύλες<br>εισόδου/εμπορί        | Ροές με ειδικές μονάδες<br>και κεντρικές υπηρεσίες·<br>αξιοποίηση<br>πληροφοριακών<br>συστημάτων και<br>analytics.             | Στοχοθεσία εσόδων· ευρήματα<br>ελέγχων· χρόνοι κύκλου<br>εργασιών.                                         |

σχεμένων.

ου.

Αξίζει να αναφερθεί ότι από τη σύστασή της η ΑΑΔΕ έχει προχωρήσει σε σημαντική αναδιοργάνωση του συνόλου των υπηρεσιών της με κύρια κατεύθυνση την κεντροποίηση των λειτουργιών (ενοποίηση Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών, σύσταση Κέντρων Φορολογικών Διαδικασιών και Εξυπηρέτησης, Κέντρων Βεβαίωσης και Είσπραξης και Υπηρεσιών Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων). Ωστόσο μια πλήρης ανάλυση των οργανωσιακών μεταβολών της Αρχής, παρά τη σημασία της, δεν δύναται να αποτελέσει αντικείμενο της παρούσας, θα άξιζε, εντούτοις, να μελετηθεί αυτοτελώς πώς οι οργανωτικές μεταβολές συνδέονται με την αναμόρφωση της Αρχής και την πρόοδο που αυτή έχει επιτελέσει.

### 3.2 Το ειδικό μισθολόγιο της ΑΑΔΕ

Για λόγους πληρότητας, αναφορά στο παρόν κεφάλαιο γίνεται συνοπτικά και στον ειδικό μισθολογικό νόμο που καθορίζει τις αποδοχές των υπαλλήλων της Αρχής. Οι βασικές αρχές που τον διέπουν είναι καινοφανείς για την ελληνική δημόσια διοίκηση (σύνδεση αμοιβής με την αξιολόγηση του υπαλλήλου, την επίτευξη στοχοθεσίας και τη θέση εργασίας). Συνάδουν, ωστόσο, με τις σύγχρονες αρχές διοίκησης που διέπουν τις λοιπές λειτουργίες της Αρχής και αποσκοπούν σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, στην προσέλκυση ικανού στελεχιακού δυναμικού και την παροχή κινήτρων, προκειμένου οι υπάλληλοι να αναλάβουν αυξημένες ευθύνες εργασίας. Σύμφωνα με την ίδια αιτιολογική έκθεση το σύστημα αμοιβών που εισάγεται με τον μισθολογικό νόμο για το προσωπικό της ΑΑΔΕ, βασίστηκε σε διεθνείς πρακτικές (Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Καναδάς, Ιρλανδία) καθώς σε παροχή τεχνικής βοήθειας από εμπειρογνώμονες της ΕΕ και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

Ειδικότερα, με τον ν. 4778/2021 (Α'26) θεσπίστηκε για τους υπαλλήλους της Αρχής ειδικός μισθολογικός νόμος, κατά παρέκκλιση του ενιαίου μισθολογίου που ισχύει για τους υπαλλήλους του υπολοίπου δημοσίου τομέα (ν. 4354/2015, Α' 176). Με τον ν. 4778/2021 οι αποδοχές συνδέθηκαν με τα καθήκοντα του υπαλλήλου και την περιγραφή της θέσης εργασίας. Με τον νέο μισθολογικό νόμο, πέραν των αρχών της μισθολογικής κατάταξης του ενιαίου μισθολογίου με βάση την κατηγορία εκπαίδευσης και τα έτη

υπηρεσίας, εισάγεται η προωθημένη μισθολογική εξέλιξη σε περίπτωση εξαιρετικής αξιολόγησης του υπαλλήλου (άρθρο 6), αξιολογούνται οι θέσεις εργασίας και καθορίζεται ειδική αμοιβή, πλέον του βασικού μισθού, με βάση τον βαθμό της θέσης εργασίας (άρθρο 11), ορίζονται προϋποθέσεις αμοιβής συλλογικών οργάνων της Αρχής που συγκροτούνται για την υλοποίηση έργων μείζονος σημασίας (άρθρο 14), θεσπίζεται βραβείο επίτευξης στόχων σε ετήσια βάση σε περίπτωση υπέρβασης του 95% των τεθέντων στόχων. Η ειδική αμοιβή και το βραβείο επίτευξης στόχων χορηγούνται υπό την προϋπόθεση συμμετοχής του υπαλλήλου στην ετήσια αξιολόγηση.

Μεγαλύτερη ανάλυση του ειδικού μισθολογικού νόμου της Αρχής δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο της παρούσας ερευνητικής εργασίας και απαιτεί αντικείμενο αυτοτελούς εξειδικευμένης μελέτης, ώστε να αναδειχθεί ο ειδικότερος σχεδιασμός, η εφαρμογή, οι αδυναμίες και τα δυνατά σημεία. Πάντως, η πρόοδος που έχει συντελεστεί στον ελληνικό φορέα βεβαίωσης και είσπραξης δημοσίων εσόδων τα τελευταία έτη συναρτάται οπωσδήποτε και με το ειδικό μισθολογικό καθεστώς που τη διέπει.

### **3.3 Η λογοδοσία της Αρχής**

Η ανεξαρτησία της ΑΑΔΕ μεταβάλλει το παραδοσιακό μοντέλο διοικητικής εποπτείας και καθιστά αναγκαία την ύπαρξη πολυεπίπεδων μηχανισμών λογοδοσίας, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η Αρχή λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας (OECD, 2014· OECD, 2019a). Η λογοδοσία της Αρχής ασκείται σε περισσότερα επίπεδα και συνοπτικά περιλαμβάνει τον θεσμικό έλεγχο, τον εσωτερικό έλεγχο και τον δημοσιονομικό έλεγχο (European Commission, 2020; IMF, 2017b). Η λογοδοσία «εξωτερικεύεται» μέσω της δημοσιότητας των πεπραγμένων και των αποτελεσμάτων της Αρχής.

#### **3.3.1 Ο θεσμικός έλεγχος**

Σύμφωνα με τον συστατικό της νόμο η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Επιπλέον, το Συμβούλιο Διοίκησης και ο Διοικητής, μετά από αίτημα της Βουλής ή με δική τους πρωτοβουλία, καταθέτουν ενώπιον της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για θέματα που

αφορούν τις αρμοδιότητες της Αρχής. Τέλος, η Αρχή συντάσσει ετήσια έκθεση απολογισμού για τα πεπραγμένα του προηγούμενου έτους και τα αποτελέσματα στους κρίσιμους τομείς δράσης της, η οποία υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και τον Υπουργό Οικονομικών μέχρι την 31<sup>η</sup> Μαρτίου κάθε έτους. Η έκθεση αναρτάται στην ιστοσελίδα της Αρχής και συζητείται στην Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής.

### **3.3.2 Ο εσωτερικός έλεγχος και ο έλεγχος παραβάσεων ακεραιότητας**

Η Αρχή διαθέτει εξειδικευμένες οργανικές μονάδες εσωτερικού ελέγχου και ελέγχου ακεραιότητας των υπαλλήλων της σε επίπεδο Διεύθυνσης, και συγκεκριμένα τη Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου και τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων, αντίστοιχα.

#### **3.3.2.1 Η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου**

Στην ΑΑΔΕ λειτουργεί οργανική μονάδα εσωτερικού ελέγχου επιπέδου Διεύθυνσης, υπό την έννοια του ν. 3492/2006 (Α'210), ως ειδική αποκεντρωμένη υπηρεσία, απευθείας υπαγόμενη στον Διοικητή με διττό ρόλο, ελεγκτικό και συμβουλευτικό. Η υπηρεσία στελεχώνεται με υπαλλήλους του κλάδου Οικονομικών – Επιθεωρητών. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον Οργανισμό της Αρχής η Διεύθυνση Εσωτερικών Ελέγχων (ΔΕΣΕΛ), διενεργεί προληπτικούς και κατασταλτικούς εσωτερικούς ελέγχους, προγραμματισμένους ή έκτακτους, στις διαδικασίες και λειτουργίες όλων των υπηρεσιών της Αρχής, ως «τρίτη γραμμή άμυνας», ενώ παρέχει και συμβουλευτικό έργο για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και της διακυβέρνησης της ΑΑΔΕ. Η ΔΕΣΕΛ ελέγχει τον τρόπο με τον οποίο οι υπηρεσίες της Αρχής διαχειρίζονται τους κινδύνους των διαδικασιών τους και γνωστοποιεί αμελλητί στην αρμόδια υπηρεσία ή αρχή, στον εκάστοτε ιεραρχικό προϊστάμενο καθώς και στον Διοικητή της ΑΑΔΕ, ενδείξεις απάτης ή έλλειψης ακεραιότητας ή πειθαρχικής ευθύνης υπαλλήλων, που υπέπεσαν στην αντίληψη της Διεύθυνσης, κατά τη διεξαγωγή του έργου τους και οι οποίες χρειάζονται διερεύνηση (άρθρο 12 Οργανισμού).

Η λειτουργία της ΔΕΣΕΛ διέπεται από την απόφαση του Διοικητή ΑΑΔΕ Δ.ΟΡΓ. Α 1074205 ΕΞ 2019 (Β'2154) για τον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας της. Σύμφωνα

με αυτόν, σκοπός της ΔΕΣΕΛ είναι «να συμβάλλει στη βελτίωση της λειτουργίας των Υπηρεσιών της Αρχής, καθώς και να προσθέτει αξία σε αυτήν, ενισχύοντας τη δυνατότητα επίτευξης των στρατηγικών στόχων της, μέσω, κυρίως, της αξιολόγησης των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου, των μηχανισμών ελέγχου (συστημάτων εσωτερικού ελέγχου) και της διακυβέρνησης». Ο εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας προβλέπει περαιτέρω την ανάπτυξη και υλοποίηση, από τη ΔΕΣΕΛ, Προγράμματος Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης Ποιότητας, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων διαχείρισης κινδύνων της Αρχής, την ανάπτυξη αποτελεσματικών συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και την κατάρτιση ετήσιου προγράμματος ελέγχου βάσει αξιολόγησης κινδύνων («risk-based audit»). Ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης υποβάλλει στον Διοικητή ετήσιες και εξαμηνιαίες αναφορές για τα πεπραγμένα της υπηρεσίας.

Από τα παραπάνω καταδεικνύεται η πρόθεση του φορέα να επενδύσει στη δημιουργία αποτελεσματικών εσωτερικών ελέγχων που συνάδουν με τις παγκόσμιες βέλτιστες πρακτικές διαχείρισης κινδύνων και συμμόρφωσης. Η Διεύθυνση Εσωτερικών Ελέγχων παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τις διαδικασίες, εντοπίζει ανωμαλίες, τις αναφέρει και προτείνει μέτρα για τη διόρθωσή τους, ασκώντας ρόλο ελεγκτικό και συμβουλευτικό ταυτόχρονα. Η Αρχή χρησιμοποιεί ελεγκτικές πρακτικές που βασίζονται σε εκπόνηση προγράμματος ελέγχου βάσει ανάλυσης κινδύνου, προκειμένου να καταναείμει αποτελεσματικά τους ανθρώπινους πόρους της (OECD, 2019a). Η εν λόγω προσέγγιση συμπληρώνεται από μηχανισμούς παρακολούθησης συμμόρφωσης, που αφορούν την τήρηση από το προσωπικό των εσωτερικών κανονισμών λειτουργίας, των εσωτερικών εγκυκλίων και των κανονιστικών αποφάσεων.

### ***3.3.2.2 Η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων***

Σύμφωνα με τον Οργανισμό της ΑΑΔΕ, στην αρχή λειτουργεί ως ειδική αποκεντρωμένη υπηρεσία η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΣΥΠ) με στόχο τον εντοπισμό και την άμεση και αποτελεσματική διερεύνηση και εξιχνίαση υποθέσεων διαφθοράς, η οποία συντελείται με την εμπλοκή υπαλλήλων της ΑΑΔΕ σε ποινικά αδικήματα και πειθαρχικά παραπτώματα, και η διασφάλιση της νόμιμης συμπεριφοράς των υπαλλήλων των υπηρεσιών της ΑΑΔΕ. Η ΔΕΣΥΠ είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για τη διενέργεια επιτόπιων ελέγχων σε οργανικές μονάδες της ΑΑΔΕ, προς διαπίστωση της

τήρησης και της εφαρμογής των σχετικών διατάξεων νόμων, κανονιστικών αποφάσεων και εγκυκλίων διαταγών, με σκοπό την πρόληψη, αλλά και την αποκάλυψη τυχόν παραβατικής συμπεριφοράς, εκ μέρους των αρμόδιων υπαλλήλων, την εξέταση καταγγελιών και αναφορών που αφορούν σε φορολογικές υποθέσεις για τις οποίες έχει διενεργηθεί φορολογικός έλεγχος, για την εξακρίβωση ποινικών αδικημάτων και πειθαρχικών παραπτωμάτων, τα οποία διαπράττουν ή στα οποία συμμετέχουν υπάλληλοι της Αρχής, και τη διενέργεια ελέγχων της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων όλων των επιπέδων της ιεραρχίας της ΑΑΔΕ (άρθρο 11 Οργανισμού).

### 3.3.3 Ο δημοσιονομικός έλεγχος

Όπως ήδη αναφέρθηκε ο συστατικός νόμος της Αρχής προέβλεψε με πανηγυρικό τρόπο την οικονομική αυτοτέλειά της. Η ΑΑΔΕ έχει δική της οικονομική υπηρεσία (Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών), συντάσσει δικό της προϋπολογισμό, ο οποίος ενσωματώνεται στον Κρατικό Προϋπολογισμό και υποβάλλεται κατά τα ισχύοντα και για τους λοιπούς Φορείς Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ) στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ), μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών. Το σχέδιο προϋπολογισμού της Αρχής, πέραν του ΓΛΚ, υποβάλλεται από τον Διοικητή της, για πληροφοριακούς λόγους, και στη Βουλή. Η Αρχή, ως ΦΓΚ, έχει όλες τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις και υποχρεώσεις που απορρέουν από τον ν. 4270/2014, για τις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – Δημόσιο Λογιστικό (Α'143). Το ΓΛΚ στο πλαίσιο αυτό ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Αρχής με γνώμονα τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Ωστόσο, κατά παρέκκλιση των ισχυόντων για τους λοιπούς ΦΓΚ, δεν απαιτείται υποχρεωτικά η σύμπραξη του Υπουργού Οικονομικών για την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων του Διοικητή της Αρχής, από τις οποίες προκαλείται δαπάνη, εφόσον η δαπάνη είναι εντός των ανωτάτων ορίων που έχουν τεθεί από τον Κρατικό Προϋπολογισμό (άρθρο 19, ν. 4389/2016), γεγονός που υποδεικνύει την πρόθεση του νομοθέτη για περαιτέρω θωράκιση της ανεξαρτησίας της Αρχής.

Δημοσιονομικό έλεγχο στην Αρχή, όπως και στους λοιπούς δημόσιους φορείς που επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, ασκεί και το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98 του Συντάγματος). Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τη νομιμότητα και

κανονικότητα των δαπανών της Αρχής, προβαίνει σε έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας και ασκεί κατασταλτικό έλεγχο επί της οικονομικής διαχείρισης.

Η ΑΑΔΕ πέραν των υποχρεώσεων σύνταξης και δημοσιοποίησης οικονομικών καταστάσεων και αναφορών που απορρέουν από το Δημόσιο Λογιστικό και τον συστατικό της νόμο, δημοσιεύει όπως οι λοιποί φορείς του Δημοσίου Τομέα στοιχεία προμηθειών στον διαδικτυακό τόπο «Διαύγεια» (ν. 3861/2010, Α'112, και 4727/2020, Α'184) και στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ν. 4412/2016, Α'147).

Η δημόσια διάθεση αυτών των στοιχείων συνάδει με διεθνή πρότυπα διαφάνειας, όπως οι κατευθύνσεις του IMF για Δημοσιονομική Διαφάνεια (IMF, 2018). Η διάχυση οικονομικών δεδομένων ενισχύει την κοινωνική λογοδοσία, ιδίως σε οργανισμούς που απολαμβάνουν διοικητική ανεξαρτησία (Bovens, 2007).

Τέλος, και η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου της Αρχής υποχρεούται να διενεργεί στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων έλεγχο της ορθής διάθεσης των πόρων και της νομιμότητας των σχετικών διαδικασιών, εντοπίζοντας και επισημαίνοντας τους σχετικούς κινδύνους και μέτρα επίλυσης.

Η ισορροπία μεταξύ ανεξαρτησίας και λογοδοσίας αποτελεί βασικό ζητούμενο για τις ανεξάρτητες αρχές (Majone, 1994). Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια απαιτεί αυστηρότερους θεσμικούς μηχανισμούς εποπτείας, προκειμένου να διασφαλίζεται η διαφάνεια, χωρίς να θίγεται η αποτελεσματικότητα του φορέα. Η πολυεπίπεδη λογοδοσία της ΑΑΔΕ αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της συνολικής της αξιοπιστίας αλλά και της επιτυχούς μεταρρύθμισης. Ο συνδυασμός εσωτερικού ελέγχου βάσει διεθνών προτύπων, εξωτερικού ελέγχου, δημοσιότητας πεπραγμένων, στοχοθεσίας και αξιολόγησης βάσει επιδόσεων δημιουργεί ένα συνεκτικό πλαίσιο διακυβέρνησης που ενισχύει την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση της Αρχής. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), οι ανεξάρτητες φορολογικές αρχές τείνουν να επιτυγχάνουν υψηλότερα επίπεδα εισπρακτικής απόδοσης με χαμηλότερο διοικητικό κόστος, όταν λειτουργούν σε διαφανές πλαίσιο δημοσιονομικής λογοδοσίας (OECD, 2017).

### 3.4 Στοχοθεσία – δείκτες απόδοσης

Η εφαρμογή συστημάτων στοχοθεσίας αποτελεί κεντρικό στοιχείο του ΝΔΜ (Behn, 2003).

Κατ' επιταγή του συστατικού της νόμου, η ΑΑΔΕ καταρτίζει στρατηγικό και επιχειρησιακό σχέδιο καθώς και επιμέρους σχέδια και προγράμματα δράσης στο πλαίσιο της δημοσιονομικής κυβερνητικής πολιτικής (άρθρο 22, ν. 4389/2016) και συντάσσει ετήσια έκθεση απολογισμού των πεπραγμένων της και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων του εκάστοτε επομένου έτους. Στον προγραμματισμό παρουσιάζονται οι σημαντικότεροι στόχοι, οι οποίοι εξειδικεύονται στο ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο (άρθρο 21, ο.α.). Για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων της Αρχής, καθορίζονται, στο πλαίσιο του επιχειρησιακού σχεδιασμού, με απόφαση του Διοικητή της, οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι των οργανικών της μονάδων, ο βαθμός προτεραιότητας κάθε στόχου καθώς και δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων (KPIs) και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους (άρθρο 23, ο.α.). Οι στόχοι των υπηρεσιών και οι κρίσιμοι δείκτες απόδοσης καθώς και η μηνιαία εξέλιξή τους δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της ΑΑΔΕ. Στις μονάδες που διακρίνονται για την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά τους δύνανται να απονέμονται βραβεία. Η διαδικασία και τα κριτήρια αξιολόγησης και το είδος των βραβείων καθορίζονται με απόφαση του Διοικητή. Οι δείκτες απόδοσης που εφαρμόζει η ΑΑΔΕ αφορούν την αποτελεσματικότητα των φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων, την εισπραξιμότητα των φορολογικών και τελωνειακών εσόδων, τη διαχείριση των ληξιπροθέσμων οφειλών, το ποσοστό εθελοντικής συμμόρφωσης των φορολογουμένων, τον περιορισμό της απάτης και του λαθρεμπορίου, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (: χρόνοι ανταπόκρισης σε αιτήματα, ικανοποίηση χρηστών, δείκτες ψηφιακού μετασχηματισμού), καθώς και την οργανωσιακή αποδοτικότητα (: αποτελεσματικότητα εσωτερικού ελέγχου και διαχείρισης κινδύνου, πλήρωση οργανικών θέσεων κ.λπ.). Οι δείκτες δεν λειτουργούν μόνο ως εργαλεία μέτρησης αλλά και ως μηχανισμοί διοικητικού συντονισμού, ενίσχυσης της συμμόρφωσης και βελτίωσης της διοικητικής αξιοπιστίας. Η συστηματική δημοσιοποίησή τους ενισχύει τη λογοδοσία της Αρχής και εναρμονίζει τη λειτουργία της με διεθνείς βέλτιστες πρακτικές.

Πέραν των υπηρεσιών, ο Διοικητής και οι Υποδιοικητές της Αρχής με την ανάληψη των καθηκόντων τους υπογράφουν με τον Υπουργό Οικονομικών συμβόλαιο απόδοσης, το οποίο καθορίζει τις υποχρεώσεις και τους ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους, οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους και σε ετήσια βάση. Στο συμβόλαιο προβλέπεται ετήσια ειδική ανταμοιβή (bonus) του Διοικητή και των Υποδιοικητών σε περίπτωση επίτευξης ή υπέρβασης των ετήσιων στόχων του συμβολαίου ή των βασικών δεικτών απόδοσης της Φορολογικής Διοίκησης που προβλέπονται σε αυτό.

Επιπλέον, ο συστατικός νόμος της Αρχής (άρθρο 18) προβλέπει καθορισμό ετήσιας στοχοθεσίας για τους τιθέμενους από τον κρατικό προϋπολογισμό στόχους είσπραξης εσόδων. Οι στόχοι καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών που εκδίδεται έως το τέλος του εκάστοτε προηγούμενου έτους για το επόμενο. Σε περίπτωση υπέρβασης των στόχων, ποσοστό επί των υπερβαλλόντων εσόδων δύναται να ενισχύει τον προϋπολογισμό της Αρχής.

Η ΑΑΔΕ καταρτίζοντας επιχειρησιακά σχέδια και θέτοντας μετρήσιμους δείκτες απόδοσης για τα αποτελέσματα των ελέγχων, τη βεβαίωση και την είσπραξη των εσόδων, την αξιολόγηση των οργανικών μονάδων και τη σύνδεση της στοχοθεσίας με την κατανομή πόρων συνιστά παράδειγμα μετάβασης από τον έλεγχο των εισροών στον έλεγχο των αποτελεσμάτων και αναδεινύει την υιοθέτηση των αρχών του ΝΔΜ.

### 3.5 Η διαχείριση κινδύνου

Από τα ετήσια επιχειρησιακά σχέδια της Αρχής (βλ. Επιχειρησιακό Σχέδιο ΑΑΔΕ 2025), οι περιοχές κινδύνων που καλείται να διαχειριστεί η ΑΑΔΕ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής:

- α) κίνδυνοι φορολογικής συμμόρφωσης (compliance risks): αφορά τη μη συμμόρφωση των φορολογουμένων με τη φορολογική και τελωνειακή νομοθεσία με βασική εκδήλωση τη φοροδιαφυγή, τη φορολογική απάτη, το λαθρεμπόριο και τις λοιπές τελωνειακές παραβάσεις,
- β) οριζόντιοι / λειτουργικοί κίνδυνοι (operational risks): αφορά την τήρηση των εσωτερικών διαδικασιών, τη χρηστή διαχείριση των πόρων του φορέα, τη διαχείριση του

ανθρώπινου δυναμικού, την ασφάλεια των πληροφοριακών συστημάτων και την προστασία των δεδομένων που διαχειρίζεται ο φορέας,

γ) κίνδυνοι ακεραιότητας (integrity risks): αφορά την ακεραιότητα, την αμεροληψία και τη συμμόρφωση του φορέα και των στελεχών του με τους εσωτερικούς κανονισμούς και τον υπαλληλικό κώδικα,

δ) κίνδυνοι επιχειρησιακής συνέχειας: διασφάλιση απρόσκοπτης λειτουργίας.

Ως προς την πρώτη κατηγορία κινδύνου, η ΑΑΔΕ εφαρμόζει ήδη από το 2010 σύστημα επιλογής υποθέσεων ελέγχου, που βασίζεται σε κριτήρια ανάλυσης κινδύνου. Η εν λόγω μέθοδος επιλογής υποθέσεων αποτυπώνεται στο άρθρο 31 του ισχύοντος Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 5104/2024, Α'58): «Οι υποθέσεις που ελέγχονται, επιλέγονται με απόφαση του Διοικητή με βάση κριτήρια ανάλυσης κινδύνου, στοιχεία από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές πληροφόρησης ή, εξαιρετικά, με βάση άλλα κριτήρια, τα οποία καθορίζονται από τον Διοικητή και δεν δημοσιοποιούνται». Η προσέγγιση αυτή είναι αναγκαία προκειμένου με τους υφιστάμενους (περιορισμένους) πόρους να ελέγχονται οι υποθέσεις υψηλού ρίσκου, και να επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στον φορολογικό και τελωνειακό έλεγχο (βλ. ανάλυση στο 6ο Κεφάλαιο).

Για τη διαχείριση των υπολοίπων τριών κατηγοριών κινδύνων, η ΑΑΔΕ διαθέτει εξειδικευμένες υπηρεσίες. Καταρχάς από τις 4/12/2023 λειτουργεί στην Αρχή Διεύθυνση Διαχείρισης Κινδύνων (άρθρο 5Α του Οργανισμού της ΑΑΔΕ), με βασικούς στόχους την ενσωμάτωση της διαχείρισης κινδύνων σε όλες τις λειτουργίες του φορέα, την εικόνα για τον εντοπισμό κινδύνων του φορέα κάθε δεδομένη στιγμή, την υποστήριξη των υπηρεσιών της Αρχής για την ενιαία και αποτελεσματική αντιμετώπιση των κινδύνων και την ανάπτυξη «κουλτούρας» διαχείρισης κινδύνων στον φορέα. Για την εκπλήρωση των στόχων αυτών, η μονάδα καταρτίζει τη Στρατηγική Διαχείριση Κινδύνων του φορέα, Πλάνο Διαχείρισης Οριζόντιων Κινδύνων και Πλάνο Διαχείρισης Κινδύνων Συμμόρφωσης και Διαφθοράς στον φορέα, και επιπλέον αναπτύσσει και τηρεί ψηφιακό Κεντρικοποιημένο Μητρώο Κινδύνων. Επιπλέον, όπως ήδη αναφέρθηκε, η ΑΑΔΕ διαθέτει και μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (ΔΕΣΕΛ), η οποία διενεργεί εσωτερικούς ελέγχους με βάση Προγράμματα Ελέγχου που καταρτίζονται με κριτήρια ανάλυσης

κινδύνου. Οι δύο υπηρεσίες συνεργάζονται στενά για τη βελτιστοποίηση των αποτελεσμάτων.

Η Αρχή εμφανίζεται να έχει ισχυρή πρόθεση να ενσωματώσει στη λειτουργία της βασικές αρχές των σύγχρονων θεωρητικών προτύπων διαχείρισης κινδύνου, καθώς:

α) μέσα από την κατάρτιση στρατηγικής και πλάνων διαχείρισης κινδύνων και εξειδικευμένης οργανικής μονάδας διαχείρισης οριζόντιων κινδύνων στις διαδικασίες, αποσκοπεί στη σύνδεση στρατηγικής – κινδύνου, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και τη βελτιστοποίηση της απόδοσης των στελεχών (θεμελιώδης αρχή του πλαισίου COSO ERM 2017, [www.coso.org/erm-framework](http://www.coso.org/erm-framework))

β) εφαρμόζει σύστημα εσωτερικού ελέγχου σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, το οποίο αξιολογεί τόσο τη συμμόρφωση με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, όσο και την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων και την αξιοπιστία των πληροφοριακών συστημάτων αποτελώντας την «τρίτη γραμμή άμυνας» του μοντέλου «Three Lines» του International Professional Practices Framework (IPPF) του Institute of Internal Auditors (IIA)

γ) μέσω των περιγραμμάτων εργασίας που εφαρμόζει, της στοχοθεσίας και των δεικτών απόδοσης αναθέτει ευθύνες σε υπεύθυνους (risk owners) για την επίτευξη των δράσεων / αποτελεσμάτων,

δ) έχει προβεί σε στρατηγικές επενδύσεις σε ψηφιακά εργαλεία για τον εντοπισμό και τη διαχείριση κινδύνων, η χρηματοδότηση των οποίων έχει ενταχθεί στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Ελλάδα 2.0),

ε) χρησιμοποιεί κριτήρια ανάλυσης κινδύνου για την επιλογή υποθέσεων φορολογικού ελέγχου και εφαρμόζει προγράμματα εσωτερικού ελέγχου με βάση ανάλυση κινδύνου, ώστε να προτεραιοποιεί και να εστιάζει σε υποθέσεις υψηλού ρίσκου.

Είναι φανερό ότι η ΑΑΔΕ, στον παρόντα χρόνο εφαρμόζει συστηματικά πολιτικές και εργαλεία διαχείρισης κινδύνου και βρίσκεται σε φάση ωρίμανσης ως προς τη δημιουργία δομών, εργαλείων, ψηφιακής υποστήριξης και ανθρώπινου δυναμικού. Η Αρχή, πρωτοπορώντας, επιχειρεί να περάσει σε μια συστημική διαχείριση κινδύνου, αντί μιας ad hoc εκ των υστέρων αντιμετώπισης, που θα καλύπτει όλο το φάσμα της διαχείρισης κινδύνου: εντοπισμός – αξιολόγηση – αντιμετώπιση – παρακολούθηση – αναφορά. Η πρόοδος που έχει επιτύχει η ΑΑΔΕ αποδεικνύεται και από τη βράβευση της

Διεύθυνσης Διαχείρισης Κινδύνων από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας (ΙΑ) για την απόκτηση της διεθνούς πιστοποίησης COSO – Enterprise Risk Management Certificate στη Διαχείριση Κινδύνων (Δελτίο Τύπου ΑΑΔΕ, 12/11/2025).

Επιπλέον, στις καθημερινές λειτουργίες της, η Αρχή εμφανίζεται να εφαρμόζει τον κύκλο Deming (Plan–Do–Check–Act), ενσωματώνοντας διαδικασίες συστηματικού σχεδιασμού, υλοποίησης, ελέγχου και διορθωτικής δράσης. Οι στόχοι και οι πόροι συμφωνούνται σε έγγραφα στρατηγικού σχεδιασμού (Plan), τα οποία υλοποιούνται μέσω επιχειρησιακών προγραμμάτων σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο (Do). Η ανατροφοδότηση από τη μέτρηση της απόδοσης και τον έλεγχο χρησιμοποιείται για τη διόρθωση αποκλίσεων και διαδικασιών (Act). Αυτός ο επαναληπτικός κύκλος προάγει την ευελιξία και υποστηρίζει την οργανωτική μάθηση (Deming, 1986; OECD, 2019a).

Τέλος, η εσωτερική δομή της ΑΑΔΕ καθώς και το σύστημα ελέγχου βάσει κινδύνου, υποδηλώνουν μια συντονισμένη προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής Φορολογικής Διοίκησης. Παραλλήλως, η εισαγωγή των αρχών ΝΔΜ (όπως δείκτες, σημεία αναφοράς και διαδικασίες για συνεχή βελτίωση) είναι ενδεικτική της πρόθεσης της Αρχής να μεταβεί από ένα σύστημα προσανατολισμένο στις εισροές προς ένα μοντέλο δημόσιας διαχείρισης με επίκεντρο την απόδοση. Ωστόσο, η ανθεκτικότητα τέτοιων αλλαγών βασίζεται στην καλλιέργεια μιας κουλτούρας ποιότητας, στην ενίσχυση των ψηφιακών υποδομών και στη διατήρηση του προσωπικού εστιασμένου στην επίτευξη βιώσιμων συνεχών βελτιώσεων της απόδοσης.

### **3.6 Ο φορολογούμενος στο επίκεντρο**

Η προσέγγιση αντιμετώπισης του πολίτη ως «πελάτη» συνδέεται άμεσα με τις αρχές του ΝΔΜ (Hood, 1991). Στη βάση αυτής της προσέγγισης βρίσκεται η ιδέα ότι οι υπηρεσίες του δημοσίου τομέα πρέπει να σχεδιάζονται με επίκεντρο τον χρήστη και όχι τις εσωτερικές διαδικασίες του οργανισμού (Dunleavy & Margetts et. al., 2006). Η εμπειρία του πολίτη, η προσβασιμότητα και η μείωση του διοικητικού βάρους αποτελούν κρίσιμες μεταβλητές σε αυτό το μοντέλο. Σύγχρονες προσεγγίσεις, όπως η Διακυβέρνηση της Ψηφιακής Εποχής (Digital Era Governance), υπογραμμίζουν τη σημασία της ψηφιοποίησης και της παροχής υπηρεσιών μέσω πολλαπλών καναλιών προσαρμοσμένων στις ανάγκες των χρηστών (Margetts & Dunleavy, 2013). Οι έννοιες

αυτές βρίσκουν πλήρη εφαρμογή στη στρατηγική ψηφιακού μετασχηματισμού φορολογικών διοικήσεων διεθνώς (OECD, 2020). Η ΑΑΔΕ έχει ενσωματώσει στον στρατηγικό της σχεδιασμό πρακτικές που εστιάζουν στη βελτίωση της εξυπηρέτησης και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους φορολογούμενους. Ειδικότερα:

- α) έχει αναπτύξει ένα εκτεταμένο πλέγμα ψηφιακών υπηρεσιών με στόχο τη διευκόλυνση της αλληλεπίδρασης φορολογούμενων (πολιτών και επιχειρήσεων) με τη φορολογική διοίκηση. Οι εφαρμογές myAADE, myAADEapp και myDATA/myDATAapp μειώνουν τον χρόνο συναλλαγών και περιορίζουν την ανάγκη φυσικής παρουσίας στις φορολογικές υπηρεσίες, μειώνοντας το διοικητικό κόστος για τον χρήστη και αναβαθμίζοντας την ποιότητα της εμπειρίας του,
- β) εφαρμόζει εργαλεία που προάγουν την καθολική πρόσβαση, όπως υπηρεσίες βιντεοκλήσης για άτομα με αναπηρίες, υπηρεσίες σε ξένες γλώσσες και εργαλεία διερμηνείας (myAADElive),
- γ) εισήγαγε υπηρεσίες «μίας στάσης» (“one-stop-service”) και αυτοματοποίηση σε διαδικασίες, όπως τα φορολογικά πιστοποιητικά, η διαχείριση οχημάτων (myCAR) και το μητρώο φορολογουμένων,
- δ) εφαρμόζει πρότυπες ψηφιακές πλατφόρμες επικοινωνίας, όπως το Κέντρο Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων (ΚΕΦ) και το myAADElive,
- ε) διενεργεί έρευνες ικανοποίησης χρηστών και αξιολογεί τις υπηρεσίες της με δείκτες απόδοσης που συνδέονται με την ικανοποίηση του χρήστη. Τα αποτελέσματα των ερευνών αξιολόγησης δείχνουν υψηλή ικανοποίηση, στοιχείο που ενισχύει την κοινωνική νομιμοποίηση της ΑΑΔΕ.

Η ΑΑΔΕ εμφανίζεται πλέον ως μια σύγχρονη φορολογική αρχή που εφαρμόζει συστηματικά τις αρχές του «πελατοκεντρικού μάνατζμεντ». Μέσω της ψηφιοποίησης, της καθολικής προσβασιμότητας, της απλοποίησης διαδικασιών και της έμφασης στην εμπειρία του πολίτη, επιτυγχάνει ουσιαστική μετατόπιση από την παραδοσιακή γραφειοκρατική λογική προς ένα πιο αποτελεσματικό, διαφανές και προσανατολισμένο στον χρήστη σύστημα. Η διαρκής αναβάθμιση των συστημάτων, η βελτίωση της διαλειτουργικότητας και η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού αποτελούν κρίσιμες προκλήσεις για την πλήρη ενσωμάτωση της κουλτούρας αυτής.

## **Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της αρχής – από το TAXIS στο TAXIS 2.0**

Έχουν περάσει σχεδόν τριάντα χρόνια από την έναρξη υλοποίησης του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος TAXIS (Tax Information System), το οποίο αποτέλεσε για χρόνια το μεγαλύτερο έργο πληροφορικής στην Ελλάδα. Το TAXIS υλοποιήθηκε στο πλαίσιο Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Β΄ και του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης μεταξύ των ετών 1998 και 2001 και περιλαμβάνει τρία (3) υποσυστήματα, το TAXIS που υποστηρίζει τις φορολογικές υπηρεσίες, το TAXISnet, που υποστηρίζει τις ψηφιακές εφαρμογές, και το ELENXIS, που υποστηρίζει τον φορολογικό έλεγχο.

Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών της Φορολογικής Διοίκησης που ξεκίνησε το 1998 με την έναρξη λειτουργίας του TAXIS, προχώρησε σημαντικά μετά το 2010 στα χρόνια των μνημονιακών προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς η ψηφιοποίηση διαδικασιών θεωρήθηκε προϋπόθεση για την ενδυνάμωση του φορέα, την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την αποτελεσματικότερη είσπραξη των δημοσίων εσόδων.

Ωστόσο, η ψηφιοποίηση προχώρησε πολύ ταχύτερα μετά τη μετάβαση του φορέα σε ανεξάρτητη αρχή, ενώ αλματώδης ήταν η πρόοδος στο πεδίο αυτό την τελευταία πενταετία, σε βαθμό που γίνεται λόγος για ψηφιακό μετασχηματισμό, υπό την έννοια ότι πλέον οι ψηφιακές τεχνολογίες έχουν ενσωματωθεί σε όλους τους τομείς της Αρχής, με αποτέλεσμα θεμελιώδεις αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της ΑΑΔΕ αποτελεί ενδεχομένως το πιο αναγνωρίσιμο από τα βήματα προόδου του φορέα που έχουν συντελεστεί και σηματοδοτεί τη μετάβαση της Αρχής στην στην εποχή της Ψηφιακής Διακυβέρνησης (Margetts & Dunleavy, 2013).

Δύο αλληλένδετα γεγονότα λειτούργησαν αναμφίβολα καταλυτικά στην πρόοδο αυτή. Το ένα ήταν η εξάπλωση της πανδημίας COVID -19 και οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν ως μέτρα για την αντιμετώπισή του και οι οποίοι δημιούργησαν άμεσα την ανάγκη για αντικατάσταση της αυτοπρόσωπης φυσικής παρουσίας, και το άλλο η συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Ένωση για τη χρηματοδότηση σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για την υπέρβαση των επιπτώσεων που η πανδημία και οι εξ αυτής

περιορισμοί είχαν επιφέρει στις οικονομίες των κρατών μελών. Στο εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» έχουν ενταχθεί προς χρηματοδότηση πολλά από τα έργα ψηφιακού μετασχηματισμού και μεταρρυθμιστικών δράσεων της Ανεξάρτητης Αρχής. Στη συνέχεια αναφέρονται οι πιο σημαντικές ψηφιακές εφαρμογές και διαδικασίες στην κατεύθυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού της Αρχής (myAADE, myAADEapp, myDATA, my1521, διασύνδεση POS – ταμειακών μηχανών, ηλεκτρονική κοινοποίηση, ηλεκτρονική υποβολή και προσυμπλήρωση δηλώσεων, ηλεκτρονική τιμολόγηση κ.λπ.).

#### **4.1 myAADE**

Η μετάβαση στην Ανεξάρτητη Αρχή συνδέθηκε με την αναμόρφωση της πύλης εισόδου στις ψηφιακές υπηρεσίες της Φορολογικής Αρχής. Το myAADE είναι η νέα ψηφιακή πύλη της ΑΑΔΕ για όλες τις υπηρεσίες που παρέχονται στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η πύλη είναι διαμορφωμένη με τρόπο φιλικό προς τον χρήστη, επιτρέποντας εύκολη πρόσβαση σε όλες τις ψηφιακές εφαρμογές της Αρχής και στα στοιχεία του Λογαριασμού κάθε φορολογούμενου (οφειλές, πληρωμές, επιστροφές, ρυθμίσεις κ.λπ.). Επιπλέον μέσω αυτής είναι δυνατή η απόδοση ΑΦΜ και κλειδάριθμου, για την πρόσβαση του φορολογούμενου στις ψηφιακές υπηρεσίες της ΑΑΔΕ, η ψηφιακή υποβολή αιτημάτων προς την αρμόδια φορολογική υπηρεσία και ο προγραμματισμός ραντεβού με υπηρεσίες της ΑΑΔΕ ψηφιακά. Σύμφωνα με τις ανακοινώσεις της Αρχής στον παρόντα χρόνο παρέχονται μέσω της πύλης myAADE περισσότερες από τριακόσιες (300) ψηφιακές υπηρεσίες (Δελτίο Τύπου ΑΑΔΕ 21/11/2025).

#### **4.2 myAADEapp**

Τον Μάιο του 2024 η ΑΑΔΕ ανακοίνωσε την έναρξη παραγωγικής λειτουργίας μιας νέας ηλεκτρονικής εφαρμογής, που επέτρεπε άμεση και εύκολη πρόσβαση στις ψηφιακές εφαρμογές της Αρχής από το κινητό τηλέφωνο του χρήστη. Μέσω της εφαρμογής ο χρήστης μπορεί να έχει πρόσβαση στη φορολογική του εικόνα σε πραγματικό χρόνο για πληροφορίες σχετικά με τις τρέχουσες βεβαιωμένες οφειλές του και τυχόν εκκρεμείς επιστροφές φόρου, να πληρώνει άμεσα με ασφάλεια τις οφειλές του, να διαχειρίζεται τα αιτήματά του και τα ραντεβού του με την Αρχή, να λαμβάνει

προσωποποιημένη αλληλογραφία και ειδοποιήσεις, να αποθηκεύει σημαντικά φορολογικά έγγραφα κ.λπ.. Η εφαρμογή προσφέρει εύκολη προσωποποιημένη πρόσβαση μέσω PIN ή βιομετρικά χαρακτηριστικά, υποστηρίζει την αγγλική γλώσσα και τη διαμόρφωση προσωποποιημένων ρυθμίσεων λειτουργίας.

- **myAADElive**

Πρόκειται για ψηφιακή εφαρμογή, μέσω της οποίας καθίσταται δυνατή η απόδοση ΑΦΜ και κλειδαρίθμου για την πρόσβαση στις ψηφιακές εφαρμογές της ΑΑΔΕ, με βιντεοκλήση.

### 4.3 myDATA

Η ψηφιακή πλατφόρμα myDATA (my Digital Accounting and Tax Application) εισάγει τα ηλεκτρονικά βιβλία στην καθημερινότητα των επιχειρήσεων και αποτελεί ένα από τα ορόσημα ψηφιακού μετασχηματισμού της Αρχής, μεταβάλλοντας ριζικά τη σχέση και τον τρόπο επικοινωνίας της Φορολογικής Διοίκησης με τους φορολογούμενους. Μέσω της πλατφόρμας παρακολουθείται το σύνολο των συναλλαγών (εσόδων / εξόδων) των επιχειρήσεων και απεικονίζεται το λογιστικό και φορολογικό αποτέλεσμα των επιχειρήσεων που προκύπτει από τα δεδομένα των Ηλεκτρονικών Βιβλίων. Στην πλατφόρμα διαβιβάζονται ηλεκτρονικά στοιχεία των παραστατικών που εκδίδονται από τις επιχειρήσεις, τα οποία λαμβάνουν μοναδικό αριθμό καταχώρησης (ΜΑΡΚ) και στη συνέχεια ενημερώνονται αυτόματα τα Ηλεκτρονικά Βιβλία της ΑΑΔΕ. Μέσω της πλατφόρμας δίνεται επίσης δυνατότητα δωρεάν έκδοσης και ταυτόχρονης διαβίβασης ηλεκτρονικού τιμολογίου (εφαρμογή e-timologio), αντί μέσω παρόχου ηλεκτρονικής τιμολόγησης. Η ψηφιακή πλατφόρμα λειτουργεί με διεθνώς αναγνωρισμένα πρωτόκολλα (Comarch, 2024) και καθιστά δυνατή την αυτοματοποιημένη συμπλήρωση («προσυμπλήρωση») των φορολογικών δηλώσεων, απαλλάσσει τις επιχειρήσεις από διοικητικά κόστη, διευκολύνει και επιταχύνει τις επιστροφές φόρου, εδραιώνει την αξιοπιστία στη σχέση της Αρχής με τις επιχειρήσεις και λειτουργεί ως μηχανισμός οικειοθελούς συμμόρφωσης και πρόληψης της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου. Η πλατφόρμα αναβαθμίζεται διαρκώς με προσθήκη νέων εργαλείων, διαλειτουργικοτήτων και βελτιώσεων, ώστε να ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες τόσο της Φορολογικής

Διοίκησης όσο και των επιχειρήσεων (από 13/11/2025 είναι σε λειτουργία η έκδοση v1.0.12), χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την εκ του νόμου υποχρέωση τήρησης αξιόπιστου λογιστικού συστήματος από μέρους του φορολογούμενου.

Η υποχρέωση ηλεκτρονικής διαβίβασης των δεδομένων εσόδων – εξόδων προβλέφθηκε με το άρθρο 30 του ν. 4646/2019 (Α΄201), με το οποίο προστέθηκε άρθρο 15Α στον ν. 4174/2013 (προϊσχύων Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας). Το άρθρο μεταφέρθηκε αυτούσιο στο άρθρο 16 του ισχύοντος ΚΦΔ (ν. 5104/2024).

- **myDATAapp**

Πρόκειται για ψηφιακή εφαρμογή της ΑΑΔΕ για φορητές συσκευές που επιτρέπει την ανά πάσα στιγμή και από οπουδήποτε ψηφιακή έκδοση και διαβίβαση παραστατικών στην πλατφόρμα myDATA. Μέσω της εφαρμογής οι επιχειρήσεις μπορούν να εκδίδουν παραστατικά, να διαχειρίζονται το πελατολόγιό τους, να έχουν ολοκληρωμένη εικόνα μέσω αναφορών για τα στοιχεία εσόδων / εξόδων τους με βάση τα δεδομένα που έχουν διαβιβαστεί στην πλατφόρμα myDATA.

#### **4.4 my1521 – το νέο Κέντρο Εξυπηρέτησης Φορολογουμένων (ΚΕΦ)**

Το my1521 αποτελεί τη νέα ενιαία πύλη εξυπηρέτησης της ΑΑΔΕ. Η εξυπηρέτηση παρέχεται τηλεφωνικά ή ψηφιακά τόσο σε φορολογουμένους όσο και σε υπαλλήλους. Το ΚΕΦ λειτουργεί σε τρία επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο παρέχεται από εκπροσώπους εξυπηρέτησης άμεση βοήθεια και καθοδήγηση για γενικά και απλά ζητήματα καθώς και τεχνική υποστήριξη για την πλοήγηση στις ψηφιακές υπηρεσίες της Αρχής. Στο δεύτερο επίπεδο η επικοινωνία γίνεται με εξειδικευμένους εκπροσώπους, οι οποίοι διαχειρίζονται πιο σύνθετα ερωτήματα που χρειάζονται περαιτέρω διερεύνηση και εμπειρία σε θέματα αρμοδιοτήτων της Αρχής. Στο τρίτο επίπεδο παρέχονται υπηρεσίες υψηλής εξειδίκευσης για ακόμη πιο πολύπλοκα ζητήματα που απαιτούν επίσημη και θεσμική διαχείριση. Στο επίπεδο αυτό υπάρχει άμεση συνεργασία με τις κεντρικές υπηρεσίες της ΑΑΔΕ. Μέσω του my1521, πέραν της επικοινωνίας με εκπρόσωπο, παρέχεται η δυνατότητα της ψηφιακής υποβολής ερωτήματος ή αιτήματος. Το έργο χρηματοδοτήθηκε μέσω του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, «Ελλάδα 2.0».

#### 4.5 Θέση – άρση ακινησίας οχήματος ηλεκτρονικά - myCAR

Με το άρθρο 66 του ν. 4758/2020 (Α'242), που τροποποίησε το άρθρο 22 του ν. 2367/1953 (Α'82) για την ακινησία οχημάτων, προβλέφθηκε η δυνατότητα θέσης και άρσης ακινησίας επιβατικού οχήματος (αυτοκινήτου και μοτοσυκλέτας) ηλεκτρονικά, αντί της κατάθεσης των πινακίδων με φυσικό τρόπο στις Δ.Ο.Υ., που ίσχυε έως τότε. Με τη διάταξη προβλέφθηκαν ιδιαίτερα αυστηρές διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση κυκλοφορίας οχήματος για το οποίο έχει δηλωθεί ηλεκτρονικά ακινησία (10.000 ευρώ και, σε περίπτωση υποτροπής, πρόστιμο 30.000 ευρώ και αφαίρεση άδειας για 3 έτη). Το όφελος από την ψηφιοποίηση της διαδικασίας απάλλαξε τους φορολογουμένους από την ταλαιπωρία της επίσκεψης στο κατάστημα της φορολογικής υπηρεσίας και την τελευταία από την υποχρέωση της αποθήκευσης πλήθους πινακίδων οχημάτων. Η ηλεκτρονική θέση και άρση ακινησίας οχήματος γίνεται εύκολα μέσω της εφαρμογής myCAR της ψηφιακής πύλης myAADE. Μέσω της εφαρμογής, ο πολίτης ή η επιχείρηση μπορεί να «κατεβάσει» το ειδοποιητήριο για την πληρωμή των τελών κυκλοφορίας, να ενημερωθεί για πιθανή οφειλή από τέλη κυκλοφορίας ή να λάβει βεβαίωση περί μη οφειλής.

#### 4.6 Η ψηφιακή υποβολή και η «προσυμπλήρωση» δηλώσεων

Η ψηφιακή υποβολή φορολογικών και πληροφοριακών δηλώσεων δεν συνδέεται με τη μετάβαση στην ΑΑΔΕ. Οι βασικές φορολογικές δηλώσεις (Ε1, Ε2, Ε3, ΦΠΑ, Ε9) υποβάλλονταν ηλεκτρονικά αρκετά χρόνια πριν τη σύσταση της Αρχής. Ωστόσο μετά τη σύσταση, η ηλεκτρονική υποβολή επεκτάθηκε, πλην ελαχίστων και μεμονωμένων περιπτώσεων, στο σύνολο των δηλώσεων, καταλαμβάνοντας και τις δηλώσεις φορολογίας κεφαλαίου, τις δηλώσεις αποβιωσάντων από τους κληρονόμους καθώς και τις δηλώσεις Μητρώου.

Ιδιαίτερη μνεία απαιτείται να γίνει και στην «προσυμπλήρωση» των φορολογικών δηλώσεων εισοδήματος και ΦΠΑ από τη Φορολογική Διοίκηση. Εφόσον δηλαδή η Φορολογική Διοίκηση διαθέτει επαρκή στοιχεία δύναται, κατά την έναρξη της προθεσμίας υποβολής των φορολογικών δηλώσεων, να προσυμπληρώνει τη δήλωση φορολογίας εισοδήματος. Η προσυμπληρωμένη δήλωση και τα στοιχεία εκκαθάρισης του φόρου κοινοποιούνται στον φορολογούμενο και αυτός δύναται να αντιταχθεί στην

προσυμπληρωμένη δήλωση εντός τριάντα (30) ημερών από την έναρξη της προθεσμίας για την υποβολή της. Ο φορολογούμενος έχει δικαίωμα υποβολής της προσυμπληρωμένης δήλωσης, ακόμη και εάν δεν διαφωνεί με το περιεχόμενο. Με την πάροδο της τριακονθήμερης προθεσμίας, εάν ο φορολογούμενος δεν υποβάλλει δήλωση, η προσυμπληρωμένη δήλωση οριστικοποιείται και εκδίδεται πράξη προσδιορισμού του φόρου. Ο φορολογούμενος μπορεί να ζητήσει τη διόρθωση της οριστικοποιηθείσας προσυμπληρωμένης δήλωσης υποβάλλοντας τροποποιητική δήλωση (Απόφαση Διοικητή ΑΑΔΕ, Α. 1080/2024, Β' 2872). Για την προσυμπλήρωση των δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων με στοιχεία αποδοχών από μισθωτή εργασία και συντάξεις, επιδομάτων και λοιπών παροχών, αμοιβών από επιχειρηματική δραστηριότητα, εισοδημάτων από μερίσματα, τόκους και δικαιώματα καθώς και λοιπά που δεν αποτελούν εισόδημα, όταν αυτά καταβάλλονται από φορείς του δημοσίου τομέα, συστήνεται Μητρώο φορέων και ορίζεται υποχρέωση διαβίβασης των στοιχείων μέσω της ψηφιακής πλατφόρμας myAADE με ηλεκτρονικό αρχείο, εντός συγκεκριμένων προθεσμιών και προβλέπονται αυστηρά πρόστιμα σε περίπτωση μη διαβίβασης (άρθρο 15Α του ΚΦΔ, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 87 του ν. 5162/2025, Α'198),.

Ως προς τον ΦΠΑ, η «προσυμπλήρωση» των δηλώσεων διενεργείται με βάση τα δεδομένα που διαβιβάζουν τα υπόχρεα πρόσωπα στην ψηφιακή εφαρμογή myDATA (Απόφαση Διοικητή ΑΑΔΕ, Α. 1020/2024, Β'865).

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, οι «προσυμπληρωμένες» δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες, καθώς το ογδόντα πέντε τοις εκατό (85%) των Φορολογικών Διοικήσεων των κρατών μελών του Οργανισμού προσυμπληρώνουν τις εν λόγω δηλώσεις με δεδομένα που έχουν συλλέξει. Μάλιστα το εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) από τις διοικήσεις που ενεργούν έτσι, προσυμπληρώνουν τις δηλώσεις με όλες τις αναγκαίες πληροφορίες, ώστε οι φορολογούμενοι να μη χρειάζεται να προβούν σε αλλαγές. Επιπλέον, περίπου το σαράντα τοις εκατό (40%) των Φορολογικών Διοικήσεων ανέφερε ότι έχει τη δυνατότητα να «προσυμπληρώνει» τις δηλώσεις ΦΠΑ και το είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) τις δηλώσεις Φορολογίας Εισοδήματος Νομικών Προσώπων (ΦΕΝΠ). Από τις ως άνω φορολογικές διοικήσεις το τριάντα τοις εκατό (30%) περίπου

ανέφερε ότι προσυμπληρώνει τις δηλώσεις ΦΠΑ και ΦΕΝΠ πλήρως, ώστε ο φορολογούμενος να μη χρειάζεται να προβεί σε αλλαγές (OECD, 2025b).

- ***Η ηλεκτρονική κοινοποίηση***

Η ηλεκτρονική κοινοποίηση πράξεων και λοιπών εγγράφων που εκδίδονται από τις φορολογικές υπηρεσίες δεν υλοποιήθηκε μετά τη μετάβαση του φορέα σε ανεξάρτητη αρχή. Προβλεπόταν ήδη ως ο βασικός τρόπος κοινοποίησης από το άρθρο 5 του ν. 4174/2013 (προϊσχύων Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας). Ωστόσο ο ψηφιακός μετασχηματισμός της ΑΑΔΕ διευκόλυνε και επέκτεινε την εφαρμογή. Η κοινοποίηση διενεργείται είτε με ανάρτηση στο λογαριασμό του φορολογούμενου ή του εκπροσώπου ή του αντιπροσώπου του ή σε άλλο υποδειχθέν σημείο της ψηφιακής πύλης myAADE και αποστολή μηνύματος σε δηλωθείσα διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Για την κοινοποίηση εκδίδεται ψηφιακά πιστοποιητικό παραλαβής.

#### **4.7 Η ηλεκτρονική τιμολόγηση**

Ηλεκτρονικό είναι το τιμολόγιο που έχει εκδοθεί, διαβιβαστεί και παραληφθεί σε μια ειδική ηλεκτρονική μορφή, η οποία επιτρέπει την αυτοματοποιημένη επεξεργασία του. Το ηλεκτρονικό τιμολόγιο δημιουργείται από εξειδικευμένο λογισμικό και μεταφέρεται απευθείας στο λογισμικό του παραλήπτη χωρίς την ανάγκη ανθρώπινης παρέμβασης. Στην ελληνική περίπτωση, το ηλεκτρονικό τιμολόγιο εκδίδεται είτε μέσω χρήσης υπηρεσιών παρόχου ηλεκτρονικής έκδοσης στοιχείων είτε μέσω χρήσης της εφαρμογής έκδοσης και διαβίβασης παραστατικών της ΑΑΔΕ (e-timologio).

Με τον ν. 5222/2025 (άρθρο 239) η ηλεκτρονική τιμολόγηση καθίσταται υποχρεωτική για τις επιχειρήσεις ως προς όλες τις B2B συναλλαγές τους (: συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων, Business-to-business) στην Ελλάδα σταδιακά από τις 2.2.2026, αναλόγως του ύψους των ακαθαρίστων εσόδων της επιχείρησης. Για τη διευκόλυνση των επιχειρήσεων παρέχεται μεταβατικός χρόνος προσαρμογής. Επιχειρήσεις με ακαθάριστα έσοδα άνω του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ εκδίδουν υποχρεωτικά ηλεκτρονικά τα τιμολόγια από την 1η.4.2026 και οι λοιπές από την 1η.1.2027 (κοινή απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και του Διοικητή ΑΑΔΕ, Α. 1129/2025). Παράλληλα παρέχονται κίνητρα στις επιχειρήσεις για πρόωρη ένταξη στο

μέτρο (προσαυξημένη έκπτωση των σχετικών δαπανών απόκτησης και χρήσης του εξοπλισμού). Σύμφωνα με τις ανακοινώσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, η υποχρεωτική ηλεκτρονική τιμολόγηση «αποτελεί σταθμό στην προσπάθεια ψηφιοποίησης της οικονομίας» και αναμένεται να προσφέρει σημαντικά οφέλη, όπως η μείωση της απώλειας ΦΠΑ και της έκδοσης εικονικών τιμολογίων, η διευκόλυνση των επιχειρήσεων στην εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων λόγω της μείωσης του διοικητικού κόστους (Δελτίο Τύπου ΥΠΕΘΟΟ, ΑΑΔΕ, 16/9/2025).

Για την εφαρμογή της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής τιμολόγησης στις B2B συναλλαγές η Ελλάδα είχε υποβάλλει αίτημα παρέκκλισης για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (από την 1η.7.2025 έως τις 31.12.2027) από τις διατάξεις της Οδηγίας ΦΠΑ (2006/112/EK) προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς η Οδηγία ΦΠΑ προέβλεπε ότι το ηλεκτρονικό τιμολόγιο τελούσε υπό την προϋπόθεση αποδοχής από τον λήπτη. Η ΕΕ έκανε δεκτό το αίτημα με την Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου, COM (2025) 4 final 2025/0001 της 13ης<sup>5</sup>.1.2025 και δόθηκε η δυνατότητα στη Χώρα να εφαρμόσει υποχρεωτική ηλεκτρονική τιμολόγηση στις B2B συναλλαγές από την 1η.7.2025 έως τις 31.12.2027. Ωστόσο, εντωμεταξύ είχε δημοσιευθεί η Οδηγία (ΕΕ) 2025/516 για το ΦΠΑ στην ψηφιακή εποχή (ViDA), η οποία τροποποίησε τις σχετικές διατάξεις της Οδηγίας ΦΠΑ, και με ισχύ από 14.4.2025, καταργήθηκε η υποχρέωση αποδοχής από τον λήπτη των ηλεκτρονικών τιμολογίων. Ως εκ τούτου, οι εθνικές διατάξεις για την υποχρεωτική ηλεκτρονική τιμολόγηση έχουν πάγιο και όχι μεταβατικό χαρακτήρα.

Για τις συναλλαγές που αφορούν στην εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων και την τιμολόγηση των λοιπών δαπανών Φορέων Γενικής Κυβέρνησης της περ. β) της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 4270/2014, η ηλεκτρονική τιμολόγηση είναι ήδη υποχρεωτική από την 1η.9.2025 (κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Υποδομών και Μεταφορών και Επικρατείας με αριθμ. 52445 ΕΞ 2023, όπως ισχύει, Β'2385).

#### **4.8 Διασύνδεση POS – Ταμειακών Μηχανών**

Εντός του 2024 ολοκληρώθηκε η σταδιακή διασύνδεση των POS και των ταμειακών συστημάτων για το σύνολο των προβλεπόμενων επιτηδευματιών και νομικών

οντοτήτων, γεγονός που διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό την έκδοση φορολογικού παραστατικού ταυτόχρονα με την είσπραξη του ποσού της συναλλαγής μέσω καρτών πληρωμής. Το γεγονός αυτό επιφέρει άμεση ενίσχυση στη φορολογική συμμόρφωση των επιχειρήσεων ειδικά του Τριτογενή τομέα (υπηρεσίες, μεταφορές, εμπόριο), οι οποίες εισπράττουν μεγάλο μέρος του κύκλου εργασιών τους από τελικούς καταναλωτές, και αντανακλάται τόσο στα τρέχοντα φορολογικά έσοδα από ΦΠΑ όσο και στα έσοδα από Φόρο Εισοδήματος που βεβαιώνεται στην επόμενη χρήση. Βάσει στοιχείων της Γενικής Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της ΑΑΔΕ (ΑΑΔΕ, 2025) οι πραγματοποιηθείσες ηλεκτρονικές συναλλαγές μέσω καρτών πληρωμής κατέγραψαν αύξηση 8,3 δισ. € μεταξύ 2023 και 2024.

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστούν τα εξής. Παραδοσιακά η φοροδιαφυγή έχει συνδεθεί με υψηλότερο βαθμό χρήσης μετρητών. Η εκτέλεση μιας συναλλαγής με χρήση μετρητών δίνει την ευχέρεια στα συμβαλλόμενα μέρη για μη έκδοση παραστατικού και κατακράτηση των σχετικών φόρων. Ωστόσο, μόνο ένα μέρος των συναλλαγών που διενεργούνται με μετρητά αποτελεί σκιώδη και αδήλωτη πράξη. Η αύξηση των ηλεκτρονικών πληρωμών δεν συνεπάγεται αυτόματα την επίτευξη υψηλότερου βαθμού συμμόρφωσης. Προκειμένου ένα μέρος της αύξησης της αξίας των συναλλαγών που εισπράττεται με κάρτες να μεταφραστεί σε αποκάλυψη προηγουμένως αποκρυβείσας φορολογητέας ύλης θα πρέπει πρώτα οι επιπλέον ηλεκτρονικές πληρωμές να αντικαταστήσουν ένα μέρος της αξίας των συναλλαγών που προηγουμένως διενεργούνταν με χρήση μετρητών. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει η ΑΑΔΕ, η αύξηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών κατά 8,3 δισ. € που περιγράφηκε προηγούμενα μεταφράστηκε σε μείωση της χρήσης μετρητών κατά 5,28 δισ. € στην οικονομία χάρη στον υψηλότερο ρυθμό αύξησης των ηλεκτρονικών συναλλαγών. Η αποκάλυψη προηγουμένως αδήλωτων συναλλαγών μέσω της αντικατάστασης μέρους των χρησιμοποιούμενων μετρητών στις συναλλαγές, δεν ευνοεί μόνο τη βεβαίωση επιπλέον εσόδων ΦΠΑ αλλά συμβάλλει και στην επίτευξη υψηλότερων εσόδων από φόρους εισοδήματος επόμενης χρήσης μέσω της αύξησης των δηλούμενων επιχειρηματικών κερδών στις φορολογικές δηλώσεις επόμενου οικονομικού έτους. Η εξέλιξη αυτή δημιουργεί προσδοκίες για προοδευτικό κλείσιμο της ψαλίδας του κενού Φ.Π.Α. σε

κλάδους με υψηλό κενό όπως τα ιατρικά επαγγέλματα, η εστίαση, τα καταλύματα, οι μεταφορές, οι νομικές και λογιστικές δραστηριότητες, μεταξύ άλλων (ΑΑΔΕ, 2025).

Η εικόνα των στοιχείων βεβαίωσης ΦΠΑ κατά το 2024 καταδεικνύει ότι η πλήρης λειτουργία της διασύνδεσης POS–ταμειακών μηχανών για το σύνολο των προβλεπόμενων υπόχρεων οντοτήτων συνέβαλε ουσιαστικά στη διεύρυνση της φορολογητέας βάσης, ειδικά στον τριτογενή τομέα. Η υποκατάσταση των μετρητών από ηλεκτρονικές πληρωμές οδήγησε στην αποκάλυψη αδήλωτων συναλλαγών, ενισχύοντας άμεσα τα έσοδα Φ.Π.Α. και, δευτερογενώς τα αναμενόμενα έσοδα από φόρο εισοδήματος στην επόμενη χρήση. Η βελτίωση του λόγου εισροών προς εκροές, σε συνδυασμό με την αύξηση του βεβαιωθέντος ΦΠΑ και τη σταθερή εισπραξιμότητα, τεκμηριώνει ότι οι διοικητικές παρεμβάσεις της ΑΑΔΕ αποδίδουν μετρήσιμα αποτελέσματα, όχι μόνο σε επίπεδο εσόδων αλλά και σε όρους φορολογικής συμμόρφωσης και διαφάνειας.

## **4.9 Λοιπές ψηφιακές εφαρμογές**

### **4.9.1 Ψηφιακό Δελτίο Αποστολής**

Από την 1η/6/2024 έχει τεθεί σε εφαρμογή στην ψηφιακή πλατφόρμα myDATA το ψηφιακό δελτίο αποστολής, με το οποίο καθίσταται δυνατή η παρακολούθηση της διακίνησης αγαθών σε πραγματικό χρόνο. Το νέο πλαίσιο αξιοποιεί τα σύγχρονα ψηφιακά εργαλεία και διευκολύνει σημαντικά τις επιχειρήσεις στις συναλλαγές τους. Η υποχρεωτικότητα της χρήσης επεκτάθηκε σταδιακά και κατόπιν μεταβατικών περιόδων προσαρμογής. Το ψηφιακό δελτίο αποστολής είναι υποχρεωτικό για όλες τις επιχειρήσεις κατά τη διακίνηση αγαθών. Η εφαρμογή περιλαμβάνει λειτουργίες έκδοσης και διαβίβασης δελτίων αποστολής στο myDATA και ενημέρωσης του λήπτη, καθώς και ψηφιακή παρακολούθηση διακίνησης, μεταφορτώσεων και παράδοσης των αγαθών. Από την 1η.1.2026 και το Δημόσιο, οι Ο.Τ.Α., και τα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ. θα υποχρεούνται σε διαβίβαση στην ψηφιακή πλατφόρμα myDATA των δεδομένων της ψηφιακής παρακολούθησης διακίνησης αγαθών που διενεργούν, για τις δραστηριότητες ή πράξεις, τις οποίες πραγματοποιούν ως δημόσια εξουσία.

Σύμφωνα με τις ανακοινώσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και της ΑΑΔΕ, με την υλοποίηση του ψηφιακού δελτίου αποστολής γίνεται

πράξη ο «ο τρίτος πυλώνας της ψηφιακής παρακολούθησης των συναλλαγών» μετά το myDATA και τη διασύνδεση των POS με τα ταμειακά συστήματα των επιχειρήσεων. «Το ψηφιακό δελτίο αποστολής διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο στη διακίνηση αγαθών. Διευκολύνει τις επιχειρήσεις στις μεταξύ τους συναλλαγές και στην παρακολούθηση της μεταφοράς των αγαθών τους, ενισχύει τη διαφάνεια και θωρακίζει τον υγιή ανταγωνισμό, πολλαπλασιάζοντας τα όπλα μας στη μάχη κατά της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου» (Κοινό δελτίο τύπου ΥΠΕΘΟΟ – ΑΑΔΕ, 6/8/2024).

#### 4.9.2 Ψηφιακό Πελατολόγιο

Το Ψηφιακό Πελατολόγιο αποτελεί μια ψηφιακή εφαρμογή εγγραφής και απεικόνισης συναλλαγών χονδρικής ή λιανικής των υπόχρεων επιχειρήσεων με λήπτες των σχετικών υπηρεσιών, σε πραγματικό χρόνο και σε κάθε περίπτωση πριν την έναρξη παροχής των υπηρεσιών αυτών. Ειδικότερα, υπόχρεες είναι οι εξής επιχειρήσεις:

- ✓ συνεργεία επισκευής και συντήρησης οχημάτων,
- ✓ φανοποιεία,
- ✓ επιχειρήσεις με αντικείμενο την τοποθέτηση συναγερμών, ηχοσυστημάτων και οργάνων σε οχήματα,
- ✓ χώροι στάθμευσης οχημάτων,
- ✓ πλυντήρια οχημάτων,
- ✓ επιχειρήσεις ενοικίασης αυτοκινήτων, μοτοσικλετών (δίτροχων, τρίτροχων, τετράτροχων), μοτοποδηλάτων, επιβατικών οχημάτων που προορίζονται για επαγγελματική ή προσωπική χρήση, επαγγελματικών οχημάτων, γεωργικών και λοιπών αυτοκινούμενων μηχανημάτων.

Η τήρηση του ψηφιακού πελατολογίου καθίσταται υποχρεωτική για τις ως άνω κατηγορίες επιχειρήσεων από την 1<sup>η</sup>.7.2025. Επιπλέον, η εφαρμογή υποστηρίζεται δωρεάν και για κινητά τηλέφωνα και tablets μέσω του myDATAapp για όλες τις επιχειρήσεις που εντάσσονται στο Ψηφιακό Πελατολόγιο. Η εφαρμογή απλοποιεί ριζικά τη διαδικασία για τις υπόχρεες επιχειρήσεις, μειώνοντας σημαντικά τον χρόνο καταχώρισης και διευκολύνοντας ακόμη περισσότερο την καταγραφή.

Σύμφωνα με τις ανακοινώσεις της ΑΑΔΕ, «το Ψηφιακό Πελατολόγιο είναι ένα σύγχρονο ψηφιακό εργαλείο, που προωθεί τη διαφάνεια και τον ισότιμο ανταγωνισμό

στον κλάδο, καθώς η συχνότητα των καταχωρίσεων και η συμπεριφορά των εγγραφών παρακολουθούνται διακριτικά από τα ψηφιακά συστήματα της ΑΑΔΕ, εντοπίζοντας πιθανά μοτίβα παραβατικότητας που παρακάμπτουν τη δήλωση των συναλλαγών, με σκοπό την αποφυγή του φόρου» (Δελτίο Τύπου ΑΑΔΕ, 10/7/2025).

#### 4.9.3 Σύστημα αξιολόγησης καταγγελιών

Στα τέλη του 2023 το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και η ΑΑΔΕ ανακοίνωσαν την εφαρμογή της ψηφιακής πλατφόρμας «Καταγγελίες πολιτών», η οποία είναι διαθέσιμη στην ψηφιακή πύλη myAADE. Η εφαρμογή δίνει τη δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους να υποβάλλουν αυτοματοποιημένα τις καταγγελίες και πληροφορίες τους, επώνυμα ή ανώνυμα, επιλέγοντας μία ή περισσότερες από τις εξής θεματικές κατηγορίες:

- ✓ Διαφθορά – παραβάσεις ακεραιότητας
- ✓ Φορολογικές παραβάσεις
- ✓ Τελωνειακές παραβάσεις

Οι καταγγελίες και πληροφορίες που υποβάλλονται μέσω της πλατφόρμας διοχετεύονται αυτόματα, ανάλογα με το αντικείμενό τους, στις αρμόδιες ελεγκτικές υπηρεσίες για περαιτέρω διερεύνηση, καθώς και στη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της ΑΑΔΕ, όταν αφορούν σε θέματα διαφθοράς υπαλλήλων της Αρχής και παραβάσεις ακεραιότητας. Οι πληροφορίες που διοχετεύονται μέσω της πλατφόρμας αξιολογούνται και αξιοποιούνται περαιτέρω, σε συνδυασμό με τα κριτήρια ανάλυσης κινδύνου για τη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων και επιχειρησιακών δράσεων της Αρχής.

Η πλατφόρμα αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο στην προσπάθεια αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής, λαθρεμπορίας και φαινομένων διαφθοράς, διευκολύνοντας την ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Επιπλέον, με τη νέα ψηφιακή εφαρμογή, εξοικονομούνται πόροι από την αυτοματοποίηση της διαδικασίας θεματικής ταξινόμησης των πληροφοριών, ενισχύεται η διαφάνεια κατά τη διαχείριση των πληροφοριών, μέσω της συστημικής καταγραφής και παρακολούθησής τους και βελτιστοποιείται η πληροφόρηση προς την ΑΑΔΕ, για τα είδη και τις τάσεις των παραβατικών συμπεριφορών.

#### 4.9.4 Appodixi

Πρόκειται για την ψηφιακή εφαρμογή της ΑΑΔΕ που δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να ελέγξουν τη γνησιότητα των αποδείξεων που λαμβάνουν για κάθε B2C (λιανικές συναλλαγές, Business -to-Customer) συναλλαγή «κατεβάζοντας» την εφαρμογή στο κινητό τους. Μέσω της κάμερας του κινητού, κάθε απόδειξη που έχει εκδοθεί με QR code σκανάρεται. Εάν ο πολίτης διαπιστώσει μη διαβίβαση ή απόκλιση στα στοιχεία της απόδειξης, έχει τη δυνατότητα να την αποστείλει στην ΑΑΔΕ για περαιτέρω έλεγχο.

#### 4.10 Το μέλλον – το «TAXIS 2.0»

Στις 31.12.2024 η Αρχή με δελτίο τύπου ανακοίνωσε τη συμβασιοποίηση του νέου TAXIS με πενταετή ορίζοντα ολοκλήρωσης της υλοποίησης (αναμένεται Δεκέμβριο του 2029). Το νέο TAXIS, κατά τις ανακοινώσεις, θα ενοποιήσει και θα εκσυγχρονίσει όλα τα υφιστάμενα συστήματα (TAXIS, TAXISnet, ELENXIS), θα δημιουργεί ολοκληρωμένο προφίλ για κάθε φορολογούμενο, θα αναβαθμίζει τον φορολογικό έλεγχο από την ανάθεση της εντολής μέχρι την αποπληρωμή του φόρου, θα καταργεί τη χωρική αρμοδιότητα των φορολογικών υπηρεσιών, αφού κάθε φορολογούμενος θα μπορεί να εξυπηρετείται από οποιαδήποτε φορολογική υπηρεσία, θα απλουστεύει επιχειρησιακές διαδικασίες, θα αναβαθμίζει τις δυνατότητες συλλογής, ανάλυσης και αξιοποίησης των δεδομένων, θα ενοποιεί την παρακολούθηση της είσπραξης φορολογικών και τελωνειακών οφειλών και θα βελτιώνει τις διαλειτουργικότητες με άλλα συστήματα της ΑΑΔΕ, του Δημοσίου του τομέα και το τραπεζικό σύστημα.

Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής αποτελεί βασικό πυλώνα του νέου έργου. Εφαρμογές τεχνητής νοημοσύνης, μηχανικής μάθησης και big data θα υποστηρίζουν το ελεγκτικό έργο εντοπίζοντας έγκαιρα παραβατικές συμπεριφορές, ενώ ένα νέο ερευνητικό κέντρο επιστήμης δεδομένων (DataLab) θα αξιοποιεί τον τεράστιο όγκο πληροφοριών που συλλέγει η Αρχή. Με το νέο έργο, αναμένεται να αλλάξει και η εξυπηρέτηση των φορολογουμένων με εφαρμογές τεχνητής νοημοσύνης και δημιουργία Single Points of Contact (: οι χρήστες θα δηλώνουν τα στοιχεία τους μία φορά και αυτά θα διακινούνται αυτόματα στις αρμόδιες υπηρεσίες). Το έργο έχει συνολικό

προϋπολογισμό πάνω από 86 εκατ. ευρώ και η χρηματοδότησή του καλύπτεται από το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Ελλάδα 2.0). Κατά τις ανακοινώσεις της Αρχής πρόκειται για το πιο φιλόδοξο έργο ψηφιακού μετασχηματισμού που έχει υλοποιηθεί στο φορολογικό σύστημα.

## **Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup>. Η εκπαίδευση των υπαλλήλων**

Μια σύγχρονη Φορολογική Διοίκηση κρίνεται σε μεγάλο βαθμό από το στελεχιακό δυναμικό της και την κατάρτισή του (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2023). Επενδύοντας σε αυτό η Αρχή θέσπιση ιδιαίτερο φορέα, διαδικασίες και προγράμματα για την εκπαίδευση των υπαλλήλων της.

Στην ΑΑΔΕ συστάθηκε, από 15/05/2017, η Φορολογική & Τελωνειακή Ακαδημία (ΦΟΤΑ), η οποία λειτουργεί ως οργανική μονάδα επιπέδου διεύθυνσης, υπαγόμενη απευθείας στο Διοικητή. Σύμφωνα με τον Οργανισμό της ΑΑΔΕ (άρθρο 17), η ΦΟΤΑ διαρθρώνεται σε τέσσερα (4) τμήματα:

- α) Τμήμα Α': Προγραμματισμού, Ανάπτυξης και Αξιολόγησης Εκπαιδευτικού Έργου,
- β) Τμήμα Β': Υλοποίησης Εκπαιδευτικών Προγραμμάτων,
- γ) Τμήμα Γ': Διοικητικής και Τεχνικής Υποστήριξης Εκπαιδευτικού Έργου,
- δ) Τμήμα Δ': Έρευνας, Καινοτομίας και Ιστορικής Τεκμηρίωσης.

Αποστολή της Ακαδημίας είναι η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής, αποσκοπώντας στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών της.

Η ΦΟΤΑ ενσωματώνοντας βέλτιστες διεθνείς πρακτικές επαγγελματικής εκπαίδευσης και τους κανόνες διαχείρισης ποιότητας, αναπτύσσει και εφαρμόζει μεθοδολογία ανίχνευσης των εκπαιδευτικών αναγκών, καταρτίζει σχέδια ανάπτυξης και εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού και σχεδιάζει, προγραμματίζει, οργανώνει και υλοποιεί εκπαιδευτικά προγράμματα διττής μορφής: αφενός προγράμματα βασικής εκπαίδευσης-φοίτησης εννεάμηνης διάρκειας κατά την πρόσληψη νέων υπαλλήλων στην Αρχή και αφετέρου προγράμματα ενημέρωσης και συνεχιζόμενης κατάρτισης. Επιπλέον, καταρτίζει συστήματα επιλογής και αξιολόγησης εκπαιδευτών και εκπαιδευόμενων,

συστήματα πιστοποίησης γνώσεων που αποκτώνται από την εκπαίδευση, καθώς και Μητρώο εκπαιδευτών.

Τα προγράμματα εκπαίδευσης μπορεί να διεξάγονται τόσο διά ζώσης, όσο και με τη μέθοδο της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης, στις εγκαταστάσεις της ΦΟΤΑ, σε κατάλληλες δομές της ΑΑΔΕ ή σε πιστοποιημένους χώρους του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Η Ακαδημία είναι αρμόδια και για τη διαχείριση της υλοποίησης ανταλλαγής προγραμμάτων εκπαιδευτικής τεχνογνωσίας και την εκπροσώπηση της Αρχής σε εκπαιδευτικές δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Τα προγράμματα βασικής εκπαίδευσης-φοίτησης αποτελούν το κύριο μέρος του έργου της ΦΟΤΑ και επιδιώκουν την παροχή στα νεοεισερχόμενα στελέχη των βασικών γνώσεων-δεξιοτήτων, την επαγγελματική τους κατάρτιση και την εξειδίκευση ανά κρίσιμο λειτουργικό τομέα, αντικείμενο και τεχνικό ρόλο. Η προσέγγιση αυτή, βασιζόμενη τόσο σε ποιοτικούς ακαδημαϊκούς όσο και επαγγελματικούς δείκτες, έχει οδηγήσει στο σχεδιασμό κοινού κορμού με στοιχεία βασικών γνώσεων, θεωρητικής και πρακτικής εκπαίδευση για όλους τους υπαλλήλους της ΑΑΔΕ, με τη μορφή μαθητείας, ανά τομέα δραστηριότητας της ΑΑΔΕ. Στο τελικό στάδιο του προγράμματος παρέχεται εξειδίκευση ανά λειτουργικό τομέα με έμφαση στην πρακτική εκπαίδευση.

Από τα ανωτέρω υποδεικνύεται η βασική επιδίωξη της ΑΑΔΕ για τη διαρκή ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της, με σκοπό τη συνεχή βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της, την επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών της στόχων και κατ' επέκταση την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.

## **Κεφάλαιο 6ο. Μέσα καταπολέμησης φοροδιαφυγής – οι φορολογικοί έλεγχοι**

Η φορολογία αντιπροσωπεύει πάνω από το ογδόντα τοις εκατό (80%) των συνολικών κρατικών εσόδων στις μισές περίπου χώρες του κόσμου, και περισσότερο από το πενήντα τοις εκατό (50%) σχεδόν σε κάθε χώρα. Επιπλέον υπηρετεί τον αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους για τη διόρθωση-άμβλυνση των οικονομικών ανισοτήτων και παράλληλα, στο πλαίσιο της οικονομικής της λειτουργίας, παρέχει τα

εργαλεία για τη στήριξη αναπτυξιακών πολιτικών. «Στο πλαίσιο αυτό, καθήκον και πρωταρχικός στόχος της φορολογικής διοίκησης είναι η διαχείριση του κινδύνου της μη συμμόρφωσης των φορολογουμένων (ιδιωτών και επιχειρήσεων) στις φορολογικές τους υποχρεώσεις και η είσπραξη των φορολογικών εσόδων, έτσι ώστε να χρηματοδοτούνται με σταθερό τρόπο οι δημοσιές δαπάνες αλλά και να αντιμετωπίζονται οι στρεβλώσεις και οικονομικές ανισότητες που δημιουργούνται από τη φοροδιαφυγή. Η «συμμόρφωση» σχετίζεται με τον βαθμό στον οποίο ένας φορολογούμενος εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του για εγγραφή στο σύστημα, δήλωση ή έγκαιρη δήλωση των απαραίτητων φορολογικών στοιχείων με αναφορά πλήρων και ακριβών πληροφοριών και εμπρόθεσμη πληρωμή των φορολογικών του υποχρεώσεων. Εάν ένας φορολογούμενος δεν εκπληρώσει κάποια από τις παραπάνω υποχρεώσεις, τότε μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν συμμορφώνεται» (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2023). Η αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου της μη συμμόρφωσης προϋποθέτει, για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής, τη διενέργεια αποτελεσματικών φορολογικών ελέγχων. Η αποτελεσματικότητα των ελέγχων, οι κυρώσεις και η παρακολούθηση της συμμόρφωσης παίζουν αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση της συμπεριφοράς των φορολογουμένων. Η έρευνα υποδεικνύει ότι όσο μεγαλύτερη η πιθανότητα του ελέγχου και η αυστηρότητα των ποινών, τόσο μεγαλύτερη η συμμόρφωση, καθώς ιδιώτες και επιχειρήσεις «ζυγίζουν» τις οικονομικές και νομικές επιπτώσεις της φοροδιαφυγής. Ενόψει και της συνταγματικής επιταγής για συμμετοχή των πολιτών στα δημόσια βάρη, ο νομοθέτης αναγνωρίζει στις φορολογικές αρχές δικαίωμα ελέγχων, καθώς η διενέργειά τους προστατεύει τον δίκαιο χαρακτήρα του φορολογικού συστήματος, διασφαλίζει ισότιμους όρους ανταγωνισμού στον τομέα της φορολογίας και αποτρέπει την καταβολή αυξημένων φόρων από μέρους των έντιμων φορολογουμένων, η οποία προκύπτει όταν οι υπόλοιποι φορολογούμενοι δεν συμμορφώνονται και δεν καταβάλλουν τους φόρους που τους αναλογούν. Το κύριο εργαλείο για την μείωση της φοροδιαφυγής είναι οι φορολογικοί έλεγχοι. Στόχος κάθε χώρας πρέπει να είναι η δημιουργία ενός ισχυρού φορολογικού συστήματος με αποτελεσματικούς φορολογικούς ελέγχους που συνεισφέρουν στην μείωση και την εξάλειψη της φοροδιαφυγής. Οι κεντρικές υπηρεσίες απαιτείται να αναπτύσσουν στρατηγικά και ετήσια σχέδια εργασιών ελέγχου και για τις περιφερειακές υπηρεσίες, να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν συστήματα ανάλυσης και βαθμολόγησης κινδύνων, να

επιλέγουν, να ταξινομούν και να αναθέτουν υποθέσεις προς έλεγχο με βάση τα ετήσια σχέδια ελέγχου, να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τον τρόπο υλοποίησης του προγράμματος ελέγχου, να αναπτύσσουν και να ενημερώνουν συνεχώς όλα τα προγράμματα, τις διαδικασίες και τα εγχειρίδια για τις λειτουργίες ελέγχου, να παρακολουθούν την απόδοση και να διενεργούν ελέγχους για να διασφαλίσουν την ορθή εφαρμογή του νόμου και των οδηγιών, να αξιολογούν τα προγράμματα ελέγχου των περιφερειακών υπηρεσιών, να καθορίζουν τις ανάγκες κατάρτισης του προσωπικού και να αναπτύσσουν πρότυπα αξιολόγησης της απόδοσης των εργαζομένων (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2023).

## **6.1 Η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή και η σκιώδης οικονομία**

Όπως αναφέρθηκε, το Ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει ότι οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους, δηλαδή την πραγματική φοροδοτική ικανότητα τους, όπως αυτή προσδιορίζεται από το εισόδημα, την περιουσία, τις δαπάνες, καθώς και την προσωπική και οικογενειακή κατάσταση του κάθε φορολογούμενου. Ωστόσο, η δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών διακυβεύεται από τη μη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών. Η φοροδιαφυγή εν ευρεία έννοια, στην οποία συγκαταλέγονται και οι έννοιες της φοροαποφυγής και της παραοικονομίας, αποτελεί ένα χρόνιο πρόβλημα, διεθνώς και για τη χώρα μας, το οποίο έχει ως απόρροια, μεταξύ άλλων τη μείωση των δημοσίων εσόδων, την αύξηση των ελλειμμάτων, τη μείωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και την άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών μεταξύ των πολιτών.

Η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή και η παραοικονομία, μολονότι είναι έννοιες συγγενείς, δεν ταυτίζονται εννοιολογικά. Η φοροδιαφυγή ορίζεται ως «η κατά παράβαση του νόμου αποφυγή καταβολής αναλογούντων φόρων από μέρους των φορολογουμένων, για παράδειγμα είτε με τη μη δήλωση ή με την απόκρυψη πηγών εισοδήματος από τη δήλωση φορολογίας εισοδήματος, ενώ η φοροαποφυγή έχει την έννοια της χρήσης νόμιμων διαδικασιών ή τρόπων αποφυγής πληρωμής φόρων» (Τράπεζα της Ελλάδος, 2011). Έτερο χαρακτηριστικό της φοροδιαφυγής είναι ότι αφενός συνιστά παράνομη πράξη, η οποία καταστρατηγεί διατάξεις νόμου, και αφετέρου συνιστά ποινικό αδίκημα

(άρθρο 79 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, ν. 5104/2024 περί εγκλήματος φοροδιαφυγής).

Μολονότι η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή δεν συνιστούν ταυτόσημες έννοιες, η διάκρισή τους καθίσταται συχνά δυσχερής. Ενώ η φοροδιαφυγή συνιστά παράνομη πράξη και ευθεία παράβαση των φορολογικών διατάξεων, η φοροαποφυγή εκμεταλλεύεται νομοθετικά κενά και τη δυνατότητα διενέργειας τεχνητών διευθετήσεων, παραβαίνοντας όχι απαραίτητα το γράμμα, αλλά το πνεύμα του νόμου. Οδηγό στη θεσμική διάκριση των εννοιών εισάγει στο ελληνικό φορολογικό δίκαιο ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (ΚΦΔ, άρθρο 39 ν. 5104/2024, περί γενικού κανόνα απαγόρευσης των καταχρήσεων). Σύμφωνα με τον ΚΦΔ, κατά τον προσδιορισμό του φόρου, η Φορολογική Διοίκηση δεν λαμβάνει υπόψη διευθετήσεις που έχουν συσταθεί με κύριο σκοπό την απόκτηση φορολογικού πλεονεκτήματος που ματαιώνει το αντικείμενο ή τον σκοπό των εφαρμοστέων φορολογικών διατάξεων και οι οποίες δεν είναι γνήσιες. Η «διευθέτηση» έχει την έννοια κάθε συναλλαγής, δράσης, πράξης, συμφωνίας, επιχορήγησης, συνεννόησης, υπόσχεσης, δέσμευσης ή γεγονότος, και μπορεί να περιλαμβάνει περισσότερα από ένα στάδια ή μέρη. Μια διευθέτηση είναι μη γνήσια στον βαθμό που δεν τίθεται σε εφαρμογή για βάσιμους εμπορικούς λόγους που απηχούν την οικονομική πραγματικότητα. Ο ΚΦΔ προς υποβοήθηση καθορισμού της δύσκολα οριστέας έννοιας «τεχνητή διευθέτηση» απαριθμεί σειρά ενδεικτικών καταστάσεων. Για διευθετήσεις που κρίνονται μη γνήσιες, η φορολογική υποχρέωση υπολογίζεται βάσει των διατάξεων που θα τύγχαναν εφαρμογής εν απουσία της εν λόγω διευθέτησης και επιβάλλονται οι σχετικές κυρώσεις.

Παρά τη διάκριση εννοιολογικά και πρακτικά της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, το αποτέλεσμα αμφοτέρων είναι το ίδιο: η μη καταβολή φόρων και η στέρηση εσόδων από το δημόσιο. Το ίδιο αποτέλεσμα έχει και η συναφής με τη φοροδιαφυγή έννοια της παραοικονομίας ή σκιώδους οικονομίας, η οποία ορίζεται ως η οικονομική δραστηριότητα που δεν καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς. Η παραοικονομία περιλαμβάνει τόσο νόμιμες δραστηριότητες (όπως η αδήλωτη εργασία σε νόμιμες δραστηριότητες) όσο και παράνομες δραστηριότητες (όπως το λαθρεμπόριο, οι κλοπές κ.λπ.). Κατά κανόνα, η ανάλυση και η μέτρηση της παραοικονομίας επικεντρώνονται στις νόμιμες δραστηριότητες, καθώς οι παράνομες χαρακτηρίζονται από

διαφορετικά κίνητρα και χαρακτηριστικά. Η έννοια της παραοικονομίας δεν απαντά ευθέως στους φορολογικούς νόμους, ωστόσο διαφαίνεται σε διατάξεις κυρώσεων, όπως αυτή της παρ. 10 του άρθρου 53 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, σύμφωνα με την οποία, «Σε περίπτωση άσκησης οικονομικής δραστηριότητας για την οποία δεν έχει υποβληθεί δήλωσης έναρξης εργασιών, παρά την ύπαρξη σχετικής υποχρέωσης, επιβάλλεται πρόστιμο ίσο με ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) του Φ.Π.Α, που θα έπρεπε να είχε αποδοθεί για όλη τη λειτουργία της οικονομικής δραστηριότητας». Σύμφωνα με στοιχεία της Κοινοβουλευτικής Δημοσιονομικής Υπηρεσίας (PBO), για το 2023, η σκιώδης οικονομία (παραοικονομία) στην Ελλάδα εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει μεταξύ 16% και 18% του ΑΕΠ της χώρας. Το ποσοστό αυτό μεταφράζεται σε περίπου 40 δισεκατομμύρια ευρώ που διακινούνται εκτός του επίσημου οικονομικού κυκλώματος, στερώντας από το κράτος πολύτιμα φορολογικά έσοδα. Η εκτίμηση βασίζεται στη διαφορά μεταξύ των δηλωμένων εισοδημάτων, ύψους περίπου 110 δισ. ευρώ, και της πραγματικής κατανάλωσης, η οποία ξεπερνά τα 151 δισ. ευρώ. Το χάσμα αυτό ερμηνεύεται ως απόδειξη της έκτασης του αδήλωτου χρήματος που κυκλοφορεί, καθώς και της διαδεδομένης φοροδιαφυγής (Μαζιάς, 2025).

## 6.2 Οι ελεγκτικές υπηρεσίες

Οι σύγχρονες φορολογικές διοικήσεις κατανέμουν τις αρμοδιότητες ελέγχου μεταξύ της κεντρικής και των ελεγκτικών (περιφερειακών) υπηρεσιών. Κύρια αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης είναι η διαχείριση του κινδύνου φοροδιαφυγής, ενώ οι ελεγκτικές (περιφερειακές) υπηρεσίες είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των αποφάσεων (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2023).

Σύμφωνα με τον συστατικό της νόμο, η ΑΑΔΕ έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για τον εντοπισμό και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από μια σειρά υπηρεσίες, κεντρικές, ειδικές αποκεντρωμένες και περιφερειακές. Η οργανωσιακή δομή άσκησης του ελεγκτικού έργου έχει υποστεί την τελευταία τριετία σειρά μεταβολών με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του οργανισμού. Οι κύριες μεταβολές εντοπίζονται σε δύο σημεία: α) στη διάκριση σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών μεταξύ αυτών που εκδίδουν τη δευτερογενή νομοθεσία, τις εγκυκλίους και τα έγγραφα θεωρητικών οδηγιών για τη διενέργεια του φορολογικού

ελέγχου και αυτών που εποπτεύουν και καθοδηγούν την επιχειρησιακή εφαρμογή, β) στη συγκέντρωση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων σε λιγότερες, εξειδικευμένες δομές (ελεγκτικά κέντρα).

Ο Οργανισμός της ΑΑΔΕ περιλαμβάνει τη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας (ΓΔΦ) με στρατηγικό στόχο τον εντοπισμό, καταπολέμηση και κολασμό της φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής, τη μεγιστοποίηση των δημοσίων εσόδων μέσα από βελτιωμένες διαδικασίες ελέγχου και είσπραξης αυτών και η διασφάλιση της συνεργασίας με τις ελεγκτικές υπηρεσίες της Αρχής και συναρμόδιες υπηρεσίες για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου (άρθρο 35). Εντός της ΓΔΦ λειτουργεί η Διεύθυνση Ελεγκτικών Διαδικασιών (ΔΙΕΛΔΙ), στους επιχειρησιακούς στόχους της οποίας εμπίπτουν η διασφάλιση της ορθής και ενιαίας εφαρμογής της νομοθεσίας για τους φορολογικούς ελέγχους, προκειμένου να επιτευχθεί η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του φοροελεγκτικού μηχανισμού και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των φορολογουμένων, καθώς και η ποιότητα του ελεγκτικού (άρθρο 37). Στη ΔΙΕΛΔΙ λειτουργούν τέσσερα (4) τμήματα:

- (α) Ψηφιακής Απεικόνισης Συναλλαγών και Διαβίβασης Δεδομένων,
- (β) Υποστήριξης Ελεγκτικής Διαδικασίας,
- (γ) Διοικητικών και Ποινικών Κυρώσεων και Δικαστηριακής Νομολογίας,
- (δ) Αντιμετώπιση Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, Αυτόματης Ανταλλαγής Πληροφοριών και Ειδικών Ελέγχων.

Από τις 4/12/2023 στην Αρχή λειτουργεί Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Λειτουργιών (ΓΔΦΛ) με επιχειρησιακούς στόχους, μεταξύ άλλων, τον εντοπισμό, την καταπολέμηση και τον κολασμό της φοροαποφυγής και της φοροδιαφυγής, καθώς και κάθε φαινομένου απάτης σε βάρος των φορολογικών εσόδων καθώς και τη συστηματική συνεργασία με υπηρεσίες της ΑΑΔΕ και εκτός αυτής στα πεδία της φορολογικής νομοθεσίας, των φορολογικών ελέγχων και της ανάκτησης φορολογικών εσόδων (άρθρο 42Α). Πριν την τροποποίηση του Οργανισμού με την απόφαση του Διοικητή ΑΑΔΕ Δ.ΟΡΓ.Α 1117864ΕΞ 2023/2023 (Β' 5789), οι ΓΔΦ και ΓΔΦΛ συνιστούσαν ενιαία Γενική Διεύθυνση (Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης). Σκοπός της διάσπασης της ενιαίας δομής ήταν η διάκριση ανάμεσα στην εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου για τη

διενέργεια του ελέγχου σε επίπεδο κανονιστικό, εγκυκλίων και οδηγιών αφενός και στην επιχειρησιακή πρακτική αφετέρου.

Στη ΓΔΦΛ υπάχθηκαν κεντρικές, ειδικές αποκεντρωμένες και περιφερειακές ελεγκτικές υπηρεσίες. Συγκεκριμένα:

(α) από πλευράς κεντρικών υπηρεσιών, η Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού Ελέγχων (ΔΙΕΣΕΛ) και η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Ελέγχων και Ερευνών (ΔΙΠΑΕΕ), η οποία πριν τη σύσταση της ΓΔΦΛ ήταν αυτοτελής οργανική μονάδα, απευθείας υπαγόμενη στον Διοικητή,

(β) από πλευράς ειδικών αποκεντρωμένων υπηρεσιών, οι τέσσερις (4) Φορολογικές Περιφέρειες, Αθηνών, Πειραιώς, Θεσσαλονίκης και Πάτρας, καθώς και το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Φορολογουμένων (ΚΕΜΕΦ),

(γ) από πλευράς περιφερειακών υπηρεσιών, τα έξι (6) ελεγκτικά κέντρα, (τέσσερα της Αττικής και δύο της Θεσσαλονίκης), οι Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες, και οι τέσσερις Υπηρεσίες Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων (ΥΕΔΔΕ), της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης, της Πάτρας και του Ηρακλείου. Από τις υπηρεσίες αυτές, η ΔΙΠΑΕΕ και οι ΥΕΔΔΕ, πριν την υπαγωγή στη ΓΔΦΛ, ήταν αυτοτελείς υπηρεσίες υπαγόμενες απευθείας στον Διοικητή, ενώ οι υπόλοιπες υπάγονταν στην ενιαία Γενική Διεύθυνση Φορολογικής Διοίκησης. Τέλος, Το ΚΕΜΕΦ συστήθηκε με την ενοποίηση δύο ελεγκτικών κέντρων, του Κέντρου Φορολογουμένων Μεγάλης Περιουσίας (ΚΕΦΟΜΕΠ) και του Κέντρου Ελέγχου Μεγάλου Πλούτου (ΚΕΜΕΠ) και λειτουργεί από 17/2/2025 (βλ. απόφαση Διοικητή ΑΑΔΕ με αριθμ. Δ.ΟΡΓ.Α 1145706 ΕΞ2024, Β'7717).

Η ΔΙΕΣΕΛ έχει ως αρμοδιότητες τον εντοπισμό και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, την ανάπτυξη επιχειρησιακών σχεδίων μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγησης κινδύνου, τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, τον συντονισμό και την εποπτεία των ελέγχων που διενεργούν οι ελεγκτικές υπηρεσίες (πλην των ΥΕΔΔΕ.), την καθοδήγηση των εν λόγω ελεγκτικών υπηρεσιών και την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς τους. Στη Διεύθυνση υπάγονται έξι (6) τμήματα συνολικά, εκ των οποίων τρία (3) ασχολούνται με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό των ελέγχων, ένα (1) με την προτεραιοποίηση υποθέσεων ελέγχου και την ανίχνευση τάσεων παραβατικότητας, ένα (1) με τις ενδοομιλικές

συναλλαγές, τους πολυμερείς και ειδικούς ελέγχους και ένα (1) με τη διοικητική συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα του ΦΠΑ (άρθρο 42Γ).

Η ΔΙΠΑΕΕ (κεντρική υπηρεσία) και οι ΥΕΔΔΕ (περιφερειακές υπηρεσίες) ασκούν τις αρμοδιότητες του μερικού επιτόπιου ελέγχου διαπίστωσης της εκπλήρωσης υποχρεώσεων, της τήρησης των βιβλίων και της έκδοσης των φορολογικών στοιχείων για φορολογούμενους που ασκούν οποιαδήποτε δραστηριότητα και διακινούν αγαθά (εφεξής «έλεγχος πρόληψης»). Κύριο έργο των παραπάνω Υπηρεσιών είναι η αποκάλυψη και η καταπολέμηση εστιών οικονομικού εγκλήματος που άπτονται φορολογικών υποθέσεων, μεγάλης φοροδιαφυγής, ο έλεγχος της κίνησης κεφαλαίων, ο έλεγχος της διακίνησης αγαθών και υπηρεσιών. Η ΔΙΠΑΕΕ, ως κεντρική υπηρεσία, σχεδιάζει, προγραμματίζει, συντονίζει και εποπτεύει τους ελέγχους και τις έρευνες που διενεργούν οι ΥΕΔΔΕ και αναθέτει στοχευμένους ελέγχους σ' αυτές, τις καθοδηγεί και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητά τους και αναπτύσσει επιχειρησιακά σχέδια μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων (άρθρο 42Ε).

Το ΚΕΜΕΦ έχει αρμοδιότητα ελέγχου των μεγάλων επιχειρήσεων και των φορολογουμένων μεγάλου πλούτου σε όλη την επικράτεια. Προς διασφάλιση του υψηλού επιπέδου ακεραιότητας, οι υπάλληλοι, οι οποίοι στελεχώνουν το ΚΕΜΕΦ, υπόκεινται σε διαδικασία ελέγχου, η οποία περιλαμβάνει ελέγχους ποινικού μητρώου, πειθαρχικών παραπτωμάτων, οικονομικών στοιχείων, καθώς και σε κάθε άλλο έλεγχο, ο οποίος θεωρείται απαραίτητος, κατά την κρίση του Διοικητή της ΑΑΔΕ, ανάλογα με τη θέση που κατέχει ο κάθε υπάλληλος (άρθρο 44Α).

Οι τέσσερις (4) Φορολογικές Περιφέρειες εποπτεύουν τις ΔΟΥ της αρμοδιότητάς τους, και επιπλέον η Φορολογική Περιφέρεια Αθηνών εποπτεύει το 1ο, 2ο και 3ο ΕΛΚΕ Αττικής, η Φορολογική Περιφέρεια Πειραιώς εποπτεύει το 4ο ΕΛΚΕ Αττικής και η Φορολογική Περιφέρεια Θεσσαλονίκης εποπτεύει τα δύο ΕΛΚΕ Θεσσαλονίκης (άρθρο 43).

Τμήματα ελέγχου λειτουργούν και στις ΔΟΥ «Α' τάξεως» (: επιπέδου Διεύθυνσης), οι οποίες εδρεύουν στις περιοχές όλης της επικράτειας, πλην Αττικής και Θεσσαλονίκης. Οι ΔΟΥ αυτές έχουν αρμοδιότητα άσκησης κάθε μορφής ελέγχου, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου πρόληψης (άρθρο 48, Οργανισμός ΑΑΔΕ).

### 6.3 Η επιλογή υποθέσεων προς έλεγχο

Η έννοια της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων συνδέεται ουσιαστικά με το κατά πόσον εκπληρώνουν τους στόχους για τους οποίους πραγματοποιούνται, αν δηλαδή μέσω αυτών επιτυγχάνεται η αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης και η μείωση της φοροδιαφυγής. Αυτό σημαίνει ότι, καθώς υπάρχουν σαφώς διαφορετικοί βαθμοί μη φορολογικής συμμόρφωσης και το επίπεδο των ελεγκτικών πόρων είναι πεπερασμένο και οπωσδήποτε πολύ μικρότερο από αυτό που απαιτείται για να διασφαλιστεί η πλήρης συμμόρφωση από κάθε φορολογούμενο, η φορολογική διοίκηση πρέπει να διαθέτει και να εφαρμόζει μία δομημένη και συστηματική διαδικασία για την επιλογή και ιεράρχηση των υποθέσεων που θα ελεγχθούν, και την ορθολογική κατανομή των πόρων της, καθώς και αποτελεσματικά είδη ελέγχου και τεχνικές εξέτασης ώστε να διασφαλίζεται ότι κάθε έλεγχος καταλήγει σε μια εύλογα ακριβή εκτίμηση της ορθής φορολογικής υποχρέωσης κάθε φορολογούμενου (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2023).

Στο πλαίσιο αυτό, η υιοθέτηση μιας προσέγγισης βάσει κινδύνου για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής έχει πολλά πλεονεκτήματα. Συγκεκριμένα, η επιλογή των προς έλεγχο φορολογικών υποθέσεων βάσει κινδύνου εστιάζει στους μη συμμορφούμενους φορολογούμενους και βελτιώνει την ικανότητα επιβολής της φορολογικής διοίκησης, αφού οι επιλεγμένες υποθέσεις, εκ πρώτης όψεως, έχουν κάποια ύποπτα χαρακτηριστικά, με αποτέλεσμα αυτή η προσέγγιση να είναι πιο πιθανό να εντοπίσει την πραγματική φοροδιαφυγή από το εάν οι υποθέσεις επιλέγονταν τυχαία. Επίσης, με την εν λόγω επιλογή βάσει κινδύνου, επιτυγχάνεται η βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων ελεγκτικών πόρων, αφού επιτρέπει στη φορολογική διοίκηση να είναι πιο επιλεκτική στις ελεγκτικές εργασίες της. Επιπλέον, οι δραστηριότητες ελέγχου και επιβολής είναι πιο παραγωγικές, συγκεντρώνουν πρόσθετα έσοδα και τιμωρούν συχνότερα τη φοροδιαφυγή. Ακόμη, μειώνεται ο κίνδυνος της διαφθοράς, καθώς δεν επιτρέπει τη στρατηγική «στόχευση» των φορολογουμένων από μεμονωμένους ελεγκτές και περιορίζει και την αλληλεπίδραση ελεγκτών και φορολογουμένων. Τέλος, επιτυγχάνει την ίση μεταχείριση των φορολογουμένων, καθώς η επιλογή των υποθέσεων βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια και δεν καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια των επιμέρους ελεγκτικών υπηρεσιών και ελεγκτών. Ένα σύστημα φορολογικού ελέγχου

βάσει κινδύνου βελτιστοποιεί τη συλλογή φόρων, επιτρέπει στη φορολογική διοίκηση να βελτιστοποιήσει τη χρήση των πόρων της εστιάζοντας χρόνο και πόρους σε φορολογούμενους υψηλού κινδύνου, είναι δίκαιο και λιγότερο επιρρεπές στη διαφθορά και επομένως βελτιώνει την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της φορολογικής διοίκησης (όπου ανωτέρω).

Έως το 2013 οι φορολογικοί έλεγχοι στην Ελλάδα διενεργούνταν με *ad hoc* διαδικασίες, οι φορολογικές υποθέσεις επιλέγονταν τυχαία, υπήρχε πλήρης διακριτική ευχέρεια των ελεγκτικών οργάνων και των προϊσταμένων των περιφερειακών υπηρεσιών στην επιλογή των υποθέσεων, απουσίαζε ο κεντρικός σχεδιασμός/στόχευση, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και της εισπραξιμότητας των βεβαιωμένων από τον έλεγχο εσόδων, δινόταν απόλυτη προτεραιότητα στον έλεγχο των παλαιότερων (παραγραφόμενων) υποθέσεων, έναντι των πιο πρόσφατων, ενώ δεν έλειπαν οι πολιτικές παρεμβάσεις στη διαδικασία.

Το 2013 ήταν έτος ορόσημο για την ελληνική φορολογική διοίκηση, καθώς αυτή, όπως αναφέρθηκε, στο πλαίσιο υλοποίησης των «μνημονίων» δημοσιονομικής προσαρμογής της Χώρας, διήλθε διαδικασίας θεσμικής αναμόρφωσης (σύσταση και λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων), με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου της φοροδιαφυγής και την ανάταξη των δημοσίων οικονομικών. Στο ίδιο πλαίσιο και για τον ίδιο σκοπό αναμορφώθηκε θεμελιωδώς η βασική φορολογική νομοθεσία, με τη θέσπιση ενιαίου Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, νέου Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, Κώδικα Απεικόνισης Φορολογικών Συναλλαγών που αντικατέστησε τον περίφημο Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, κ.λπ.. Με τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Κ.Φ.Δ., ν. 4174/2013, Α'170) θεσπίστηκαν για πρώτη φορά ενιαίες διαδικασίες προσδιορισμού, βεβαίωσης και είσπραξης των φόρων και επιπλέον αναμορφώθηκε το πλαίσιο των κυρώσεων (διοικητικών και ποινικών) για την αντιμετώπιση των φορολογικών παραβάσεων και της φοροδιαφυγής. Έως τότε οι διαδικασίες προσδιορισμού και είσπραξης καθορίζονταν για κάθε φόρο χωριστά στους κατά περίπτωση κώδικες φορολογίας.

Με τον ΚΦΔ μετασχηματίζεται η διαδικασία του φορολογικού ελέγχου και απλοποιούνται οι διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης των φόρων. Στο πεδίο του φορολογικού ελέγχου, θεσμοθετούνται πρωτίτως προτεραιότητες ελέγχου για κάθε έτος,

στη βάση εφαρμογής κριτηρίων ανάλυσης κινδύνου, για τις εκκρεμείς υποθέσεις των φοροελεγκτικών υπηρεσιών στο εκάστοτε προηγούμενου έτους. Για την ανάλυση του κινδύνου απαιτείται η συλλογή πληροφοριών σχετικά με τον κίνδυνο από μια σειρά εσωτερικών και εξωτερικών πηγών και ο εντοπισμός, αξιολόγηση και κατάταξη των κινδύνων. Τα χαρακτηριστικά των φορολογουμένων χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό, την αξιολόγηση και τη βαθμολόγηση του κινδύνου μη συμμόρφωσης. Ο αριθμός των φορολογικών ελέγχων, ανά κατηγορία ελέγχου, καθορίζεται για κάθε έτος στο τέλος του εκάστοτε προηγούμενου έτους. Επιπλέον, για πρώτη φορά εκείνη την εποχή θεσπίζονται δείκτες απόδοσης του φορολογικού ελέγχου και αξιολογείται η εισπραξιμότητα των φόρων που βεβαιώνονται από τα ελεγκτικά όργανα. Κατ' αποτέλεσμα, το νέο πλαίσιο επιτρέπει την κατάλληλη ιεράρχηση του φόρτου εργασίας του ελέγχου και την κατανομή πόρων σε ομάδες υψηλού κινδύνου.

Στο άρθρο 26 του ν. 4174/2013 (προϊσχύων ΚΦΔ) προβλεπόταν ότι οι υποθέσεις, που ελέγχονται κατά προτεραιότητα, επιλέγονται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων [νυν Διοικητή ΑΑΔΕ], με βάση κριτήρια ανάλυσης κινδύνου, στοιχεία από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές πληροφόρησης ή, εξαιρετικά, με βάση άλλα κριτήρια, τα οποία καθορίζονται από τον Γενικό Γραμματέα [νυν Διοικητή ΑΑΔΕ] και δεν δημοσιοποιούνται. Ακόμη, προβλεπόταν ότι με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων [νυν Διοικητή ΑΑΔΕ], η οποία εκδίδεται έως το τέλος κάθε έτους και δύναται να τροποποιηθεί οποτεδήποτε, καθορίζεται ο αριθμός των ελέγχων που θα διενεργούνται εντός του επόμενου έτους κατά προτεραιότητα, με βάση κριτήρια ανάλυσης κινδύνου, στοιχεία από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές πληροφόρησης ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με βάση άλλα κριτήρια, λαμβανομένου υπόψη του αριθμού των ελεγκτών κατά το χρόνο έκδοσης της απόφασης και του αριθμού των διενεργηθέντων ελέγχων κατά τους προηγούμενους δώδεκα μήνες από τον μήνα έκδοσης της απόφασης. Επιπλέον λαμβάνεται πρόνοια για την προτεραιότητα διενέργειας ελέγχων για τα πιο πρόσφατα έτη και καθορίζονται περιοριστικά κριτήρια για τον έλεγχο παλαιότερων ετών. Ο νόμος ρητά προβλέπει ότι «ποσοστό τουλάχιστον 75% των ελέγχων [που προτεραιοποιούνται] ..., αφορούν κατ' αρχήν σε ελέγχους της τελευταίας τριετίας .... Οι έλεγχοι ... μπορούν να επεκτείνονται στα δύο προηγούμενα, πέραν της τελευταίας τριετίας, φορολογικά έτη ή χρήσεις, με βάση κριτήρια ανάλυσης κινδύνων κατά τα

οριζόμενα στο παρόν άρθρο». Αντίστοιχες διατάξεις περιλαμβάνει και ο ισχύων Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 5104/2024, Α' 58, άρθρο 31).

Κατ' εξουσιοδότηση του ΚΦΔ κάθε χρόνο εκδίδονται αποφάσεις του Διοικητή της ΑΑΔΕ (προηγούμενα του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων), για τον καθορισμό του αριθμού των φορολογικών ελέγχων, συνολικά καθώς και ανά ελεγκτική υπηρεσία και ανά κατηγορία ελέγχου, που θα διενεργηθούν εντός εκάστου έτους με βάση το στελεχιακό δυναμικό, την προτεραιοποίηση των φορολογικών ελέγχων και τα κριτήρια ανάλυσης κινδύνου. Η προτεραιοποίηση έχει τη μορφή ταξινόμησης των υποθέσεων κατά φθίνουσα σειρά με βάση τη μοριοδότησή τους, όπως αυτή προκύπτει από τα κριτήρια ανάλυσης κινδύνου, μέχρι την εκπλήρωση του επιχειρησιακού στόχου κάθε ελεγκτικής υπηρεσίας (:δηλαδή του αριθμού των ελέγχων που κάθε υπηρεσία καλείται να διενεργήσει εντός εκάστου έτους). Με τις αποφάσεις αυτές προβλέπεται ότι μετά την ανάρτηση για κάθε ελεγκτική υπηρεσία των αξιολογημένων - προτεραιοποιημένων υποθέσεων στην εφαρμογή Elenxis, οι προϊστάμενοι των ελεγκτικών υπηρεσιών, για τις υποθέσεις που είναι εκκρεμείς στις ελεγκτικές υπηρεσίες, εφόσον, από τα στοιχεία ή τις πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους και σε συνδυασμό με τις ισχύουσες διατάξεις, κρίνουν ότι συντρέχει βάσιμος λόγος ελέγχου κατά προτεραιότητα υποθέσεων μη προτεραιοποιημένων, υποχρεούνται, εντός σύντομης προθεσμίας να εισάγουν τις προκρινόμενες υποθέσεις σε σειρά κατάταξης ανάλογα με τη σημαντικότητά τους, συνεκτιμώντας τη σοβαρότητα των υποθέσεων που ανακατατάσσονται. Για τις ενέργειες αυτές απαιτείται αιτιολόγηση από τους προϊσταμένους των ελεγκτικών υπηρεσιών. Η ίδια δυνατότητα υφίσταται και για τις υποθέσεις που μπορεί να δημιουργηθούν κατά τη διάρκεια του έτους. Οι κεντρικές ελεγκτικές υπηρεσίες της ΑΑΔΕ εκδίδουν κάθε χρόνο οδηγίες για την εκτέλεση των ανωτέρω αποφάσεων και παράλληλα εποπτεύουν τη συμμόρφωση των ελεγκτικών υπηρεσιών με το πρόγραμμα καθώς και το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο.

Το σύστημα που διαμορφώνεται για πρώτη φορά το 2013, εισάγει, συνεπώς, στη βάση της νομικής υποχρέωσης, τη θέσπιση και εφαρμογή από τη Φορολογική Διοίκηση κριτηρίων αξιολόγησης κινδύνου, με σκοπό την επιλογή και προτεραιοποίηση των προς έλεγχο υποθέσεων, και μάλιστα κατά ενιαίο τρόπο. Οι κεντρικές υπηρεσίες της Φορολογικής Διοίκησης στο σύστημα αυτό έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα για την

επιλογή των προς έλεγχο υποθέσεων και την κατάρτιση του ετήσιου προγράμματος ελέγχου για κάθε ελεγκτική υπηρεσία, ενώ οι περιφερειακές (ελεγκτικές) υπηρεσίες είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή και εκτέλεση του ετήσιου προγράμματος διενέργειας ελέγχων και των ελέγχων που προβλέπονται σε αυτό, διατηρώντας την ευχέρεια να προτεραιοποιούν συγκεκριμένες υποθέσεις με βάση πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους και αιτιολογώντας ειδικά κάθε αλλαγή της κεντρικής σειράς προτεραιοποίησης των υποθέσεων.

#### **6.4 Μέθοδοι έμμεσου προσδιορισμού της φορολογητέας ύλης (έμμεσες τεχνικές ελέγχου)**

Η ελληνική νομοθεσία υιοθετώντας τις συστάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης θέσπισε ήδη από το 2012, με τροποποίηση του ν. 2238/1994 (προϊσχύων Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος) τις έμμεσες τεχνικές ελέγχου. Η Ελλάδα είχε ήδη εισέλθει στην περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής και των μέτρων μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, κατά την οποία επιχειρήθηκε η αύξηση των φορολογικών εσόδων, με ταυτόχρονη προσπάθεια ενίσχυσης της φορολογικής δικαιοσύνης. Με αυτά τα δεδομένα, προϊσχύσασες τεχνικές «εξωλογιστικού» προσδιορισμού του φορολογητέου εισοδήματος εγκαταλείφθηκαν και θεσπίστηκαν οι διεθνώς αναγνωρισμένες έμμεσες τεχνικές ελέγχου. Καθώς όμως επρόκειτο για καινοφανείς, σε σημαντικό βαθμό, τεχνικές ελέγχου, για τα ελληνικά δεδομένα, με τις οποίες οι φορολογικές αρχές δεν είχαν εξοικείωση ούτε στη θεωρία ούτε στην πράξη, η εφαρμογή τους έως τη λειτουργία της ΑΑΔΕ ήταν περιορισμένη. Μόνο μετά τη λειτουργία της Αρχής εκδίδεται το σύνολο της απαιτούμενης δευτερογενούς νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων των εγκυκλίων και οδηγιών και καθιερώνεται η εφαρμογή τους.

Οι έμμεσες τεχνικές ελέγχου αποτελούν μεθόδους έμμεσου προσδιορισμού των εισοδημάτων των φορολογουμένων. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για πέντε μεθόδους, μέσω των οποίων, ανασυγκροτείται το συνολικό εισόδημα των φορολογουμένων. Οι έμμεσες τεχνικές ορίστηκαν στο άρθρο 27 του ν. 4174/2013 (προϊσχύων Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας) και μεταφέρθηκαν αυτούσιες στον ισχύοντα Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 5104/2024, άρθρα 32 και 83 παρ. 33). Μάλιστα στον ισχύοντα ΚΦΔ (άρθρο 32 παρ. 2) θεσπίζεται για πρώτη φορά ρητά η

υποχρέωση της Φορολογικής Διοίκησης να αιτιολογεί ειδικώς, στην έκθεση ελέγχου και το σημείωμα διαπιστώσεων, τον λόγο εφαρμογής των έμμεσων τεχνικών και την επιλογή της συγκεκριμένης κάθε φορά μεθόδου.

Σύμφωνα με τον ΚΦΔ οι μέθοδοι έμμεσου προσδιορισμού είναι:

- α) η αρχή των αναλογιών,
- β) η ανάλυση ρευστότητας του φορολογούμενου,
- γ) η καθαρή θέση του φορολογούμενου,
- δ) η σχέση της τιμής πώλησης προς το συνολικό όγκο κύκλου εργασιών και
- ε) το ύψος των τραπεζικών καταθέσεων και των δαπανών σε μετρητά.

Οι μέθοδοι αυτές αφορούν, κατά περίπτωση, τόσο τα φυσικά πρόσωπα, ιδιώτες και ατομικές επιχειρήσεις, όσο και τα νομικά πρόσωπα που ασκούν εμπορική δραστηριότητα. Οι εν λόγω τεχνικές, οι οποίες βασίζονται στην πραγματική οικονομική κατάσταση του φορολογούμενου, επιστρατεύτηκαν με σκοπό τον εντοπισμό της αποκρυβείσας φορολογητέας ύλης και συνακόλουθα τον προσδιορισμό του πραγματικού εισοδήματος και των απορρεουσών φορολογικών υποχρεώσεων, αντλώντας πληροφορίες από τον ελεγχόμενο, το δημόσιο και από τρίτους.

Η διάταξη του νόμου εξαντλείται στους τίτλους των μεθόδων. Και αυτό είναι εύλογο, καθώς πρόκειται για τις πέντε (5) διεθνώς αναγνωρισμένες μεθόδους, οι οποίες καταρχάς διαμορφώθηκαν στο δίκαιο των ΗΠΑ και εν συνεχεία υιοθετήθηκαν από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ενώ πλέον χρησιμοποιούνται από τις φορολογικές αρχές πολλών χωρών διεθνώς. Για τον καθορισμό του ειδικότερου περιεχομένου και των τρόπων εφαρμογής, ο νομοθέτης εξουσιοδοτεί τον Διοικητή της ΑΑΔΕ (και προ σύστασης της Αρχής, τον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων). Συγκεκριμένα, αρχικά με την απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, ΠΟΛ. 1050/2014 (Β' 478) καθορίστηκε το περιεχόμενο και ο τρόπος εφαρμογής των εξής μεθόδων για τον προσδιορισμό του φορολογητέου εισοδήματος φυσικών προσώπων:

- ✓ ανάλυσης ρευστότητας του φορολογούμενου,
- ✓ καθαρή θέσης του φορολογούμενου και
- ✓ του ύψους των τραπεζικών καταθέσεων και των δαπανών σε μετρητά,

ενώ, μόλις πρόσφατα με την απόφαση Διοικητή ΑΑΔΕ, Α. 1008/2020 (Β' 88), καθορίστηκαν το περιεχόμενο και ο τρόπος εφαρμογής των μεθόδων, της αρχής των αναλογιών και της σχέσης τιμής πώλησης προς το συνολικό όγκο κύκλου εργασιών, για τους ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα.

Τα κριτήρια εφαρμογής των έμμεσων τεχνικών ορίζονται στο άρθρο 28 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013, Α' 167) και διαφοροποιούνται αναλόγως εάν πρόκειται για ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα ή μη. Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, οι έμμεσες τεχνικές ελέγχου μπορούν να εφαρμοστούν σε νομικά πρόσωπα, νομικές οντότητες και φυσικά πρόσωπα που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, εφ' όσον:

α) τα λογιστικά αρχεία δεν τηρούνται ή οι οικονομικές καταστάσεις δεν συντάσσονται σύμφωνα με τον νόμο για τα λογιστικά πρότυπα, ή

β) τα φορολογικά στοιχεία ή τα λοιπά προβλεπόμενα σχετικά δικαιολογητικά δεν συντάσσονται σύμφωνα με τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, ή

γ) τα λογιστικά αρχεία (βιβλία και στοιχεία) δεν προσκομίζονται στη Φορολογική Διοίκηση μετά από σχετική πρόσκληση.

Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, οι έμμεσες τεχνικές ελέγχου μπορούν να εφαρμοστούν σε ένα φυσικό πρόσωπο – ιδιώτη, όταν:

α) το ποσό του δηλούμενου εισοδήματος δεν επαρκεί για την κάλυψη των προσωπικών δαπανών διαβίωσης, ή

β) υπάρχει περίπτωση προσαύξησης περιουσίας η οποία δεν καλύπτεται από το δηλούμενο εισόδημα.

Σε αντίθεση με τον προΐσχύσαντα «εξωλογιστικό» προσδιορισμό εισοδημάτων του ν. 2238/1994, η εφαρμογή των μεθόδων και του τρόπου με τον οποίο μέσω αυτών αναδημιουργείται το εισόδημα των φορολογουμένων είναι μια εξαιρετικά χρονοβόρα και απαιτητική διαδικασία για τις φορολογικές αρχές. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια με τον ψηφιακό μετασχηματισμό της ΑΑΔΕ και την ευρεία πρόσβαση των ελεγκτικών αρχών σε δεδομένα, οι εν λόγω μέθοδοι χρησιμοποιούνται ολοένα και περισσότερο, δίνοντας αξιόπιστα αποτελέσματα, στην κατεύθυνση της διασφάλισης των δημοσίων εσόδων και της ενίσχυσης της φορολογικής συμμόρφωσης.

## 6.5 «Επιτυχίες» της Αρχής σε υποθέσεις με ισχυρό αντίκτυπο – οι έλεγχοι πρόληψης

Για να θεωρηθεί ότι μία υπόθεση ελέγχου έχει ισχυρό αντίκτυπο εξετάζονται τρεις (3) συνιστώσες: α) η σημαντικότητα (: δηλαδή πόσο μεγάλο είναι το μέγεθος της φοροδιαφυγής που αντιμετωπίζεται ή η ύπαρξη υποτροπής), β) η σημασία για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος (π.χ. αντιμετώπιση φοροδιαφυγής σε τομείς με υψηλή προβολή, όπως ο τουρισμός ή η εστίαση) και γ) η αποτύπωση σε επίπεδο νομολογίας και πολιτικής (ο βαθμός κατά τον οποίο μια υπόθεση εγκαθιδρύει «προηγούμενο» ή προκαλεί τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου).

Όταν τα κριτήρια αυτά εφαρμόστηκαν στις επιδόσεις της ΑΑΔΕ, παρατηρήθηκε ότι η Αρχή επιλέγει τη διενέργεια επιτόπιων ελέγχων πρόληψης για τη διαπίστωση της έκδοσης ή μη παραστατικών πώλησης αγαθών ή παροχής υπηρεσιών, σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένους κλάδους, όπως στον τουρισμό, την εστίαση, το λιανικό εμπόριο, τη φιλοξενία, την ενοικίαση οχημάτων. Οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται από την Αρχή κυρίως κατά τους θερινούς μήνες, λόγω τουριστικής αιχμής, και σε περιοχές με αυξημένη τουριστική κίνηση.

Η αύξηση των θερινών ελέγχων το 2025 είχε ως αποτέλεσμα την επιβολή προστίμων και επιβολής του μέτρου της προσωρινής αναστολής λειτουργίας επιχειρήσεων σε αρκετά νησιά (eKathimerini, 2025a; eKathimerini, 2025b; eKathimerini, 2025c). Ο πυρήνας της στρατηγικής των ελέγχων αυτών έγκειται στην άμεση επιβολή κυρώσεων με έντονη την εμφανή παρουσία του ελεγκτικού οργάνου στο ευρύ κοινό και στόχο την ενίσχυση της αποτροπής. Στο πλαίσιο των ελέγχων αυτών η ΑΑΔΕ διενεργεί και ελέγχους για τη σύνδεση των POS με τις ταμειακές μηχανές για τον εντοπισμό τυχόν αποκλίσεων σε αυτό το πεδίο υψηλής σημαντικότητας για την Αρχή.

Για τη διενέργεια των επιτόπιων ελέγχων πρόληψης αξιοποιούνται τα δεδομένα που συλλέγονται από την εφαρμογή «Approdixi» καθώς και από την ψηφιακή πλατφόρμα «Καταγγελίες πολιτών». Μέχρι τον Οκτώβριο του 2024 είχαν υποβληθεί πάνω από 186.000 καταγγελίες συνολικά, εκ των οποίων σχεδόν 29.000 αφορούσαν λεπτομερείς καταγγελίες για φοροδιαφυγή - δημοσιοποίηση και διερεύνηση αξιόπιστων δεδομένων (eKathimerini, 2024; eKathimerini, 2025b). Η αξιοποίηση των δεδομένων των

εφαρμογών αυτών εμπεδώνει μια σχέση συνεργασίας και εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και της Αρχής.

## **6.6 Η αξιοποίηση των δεδομένων**

Ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του φορολογικού ελέγχου και τον αξιόπιστο προσδιορισμό της φορολογητέας ύλης είναι η συλλογή και η αξιοποίηση πληροφοριών για τον φορολογούμενο / ελεγχόμενο. Η Αρχή στον παρόντα χρόνο έχει μεγιστοποιήσει τον όγκο και τις πηγές πληροφοριών που δύναται να συλλέγει, ιδίως χάρη στον ψηφιακό μετασχηματισμό τόσο της ίδιας όσο και του δημοσίου τομέα και του ευρύτερου κοινωνικο – οικονομικού περιβάλλοντος εν γένει.

### **6.6.1 Πληροφορίες από τον ελεγχόμενο και από τα πληροφοριακά συστήματα της Αρχής**

Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, κάθε φορολογούμενος, συμπεριλαμβανομένου του ελεγχόμενου, οφείλει, κατόπιν αιτήματος της Φορολογικής Διοίκησης, να προσκομίζει εντός σύντομης προθεσμίας οποιοδήποτε στοιχείο ή πληροφορία του ζητηθεί, και επιπλέον, κατόπιν πρόσκλησης που εκδίδεται στο πλαίσιο του ελέγχου, αντίγραφα μέρους των λογιστικών του αρχείων (βιβλίων και στοιχείων), είτε σε φυσική είτε σε ηλεκτρονική μορφή, εάν αυτά τηρούνται ηλεκτρονικά. Υποχρέωση δεν υπάρχει για ελεγχόμενους με απλογραφικό λογιστικό σύστημα, εφόσον αυτοί έχουν διαβιβάσει όλα τα δεδομένα εσόδων – εξόδων στην ψηφιακή πλατφόρμα myDATA. Παράβαση της υποχρέωσης προσκόμισης των πληροφοριών κατά τον έλεγχο επισείει αυστηρότατα πρόστιμα.

Περαιτέρω, ο ελεγκτής κατά τη συγκρότηση του φακέλου της υπόθεσης μπορεί να αντλήσει πληροφορίες από τα συστήματα και τις εφαρμογές της Αρχής (TAXIS, Elenxis, myDATA, δεδομένα POS, κ.λπ.), σχετικά με το φορολογικό προφίλ του ελεγχόμενου, με βάση τις υποβληθείσες δηλώσεις του, τις τυχόν φορολογικές παραβάσεις, τις προηγούμενες εντολές ελέγχου και εκθέσεις ελέγχου, τα στοιχεία οφειλών, ενεργών ή μη ρυθμίσεων, μισθωτήρια συμβόλαια, ακίνητη περιουσία και λοιπά περιουσιακά στοιχεία ή δαπάνες κ.τ.ο. καθώς και των μεταβολών της εικόνας αυτής διαχρονικά.

Πέραν των ανωτέρω οι ελεγκτές της ΑΑΔΕ αναζητούν δεδομένα στο διαδίκτυο και τα κοινωνικά δίκτυα. Τα τελευταία χρόνια η ΑΑΔΕ ανακοινώνει αποτελέσματα αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής κατόπιν εκτεταμένων ελέγχων στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης (όπως το Instagram, Facebook, TikTok). Στόχος ο εντοπισμός φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων που πωλούν αγαθά και υπηρεσίες μέσω διαδικτύου, χωρίς να εκδίδουν τα νόμιμα παραστατικά και χωρίς να δηλώνουν τα σχετικά ποσά εσόδων στις φορολογικές τους δηλώσεις. Σύμμαχος των ελεγκτών είναι ένας ειδικός αλγόριθμος που «τρέχει» συνδυαστικές διασταυρώσεις (<https://www.youtube.com/watch?v=6lOcqqdYw5I>).

#### **6.6.2 Πληροφορίες από τρίτους – η ΠΟΛ 1033/2014, οι ψηφιακές πλατφόρμες και οι πάροχοι πληρωμών**

Πέραν των στοιχείων που προσκομίζονται από τον ελεγχόμενο, πιο κρίσιμα για τη διενέργεια του φορολογικού ελέγχου είναι τα στοιχεία που προσκομίζονται από τρίτους σύμφωνα με το άρθρο 15 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ΚΦΔ). Ήδη από την πρώτη εφαρμογή του ΚΦΔ, το 2014, θεσπίστηκε μιας σειρά υπόχρεων φορέων τόσο εντός Γενικής Κυβέρνησης, όσο και λοιπών, οι οποίοι υπέχουν υποχρέωση αποστολής πληροφοριών στη Φορολογική Διοίκηση. Ωστόσο, μετά τη λειτουργία της ΑΑΔΕ, οι φορείς αυτοί διευρύνθηκαν, ώστε να καταλαμβάνουν ακόμη και ψηφιακές πλατφόρμες που παρέχουν αγαθά ή υπηρεσίες στην Ελλάδα και παρόχους πληρωμών, ανεξαρτήτως εγκατάστασης στη Χώρα.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 15 περί πληροφοριών από τρίτους του ΚΦΔ, η Φορολογική Διοίκηση δύναται να συλλέγει πληροφορίες από κάθε Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης (της περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 4270/2014), συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών και εισαγγελικών αρχών και όλων των δημόσιων οργανισμών, φορέων και εταιρειών, όπου συμμετέχει ή έχει την εποπτεία το κράτος, καθώς και των ανεξάρτητων αρχών. Οι ανωτέρω υποχρεούνται να παρέχουν στη Φορολογική Διοίκηση κάθε διαθέσιμη πληροφορία και να επιδεικνύουν, χωρίς τη μεταφορά τους εκτός των εγκαταστάσεων, όλα τα πρωτότυπα έγγραφα, μητρώα και στοιχεία που έχουν στην κατοχή τους.

Επιπλέον με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, «ο Διοικητής [και προηγούμενα ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων] δικαιούται να ζητά πληροφορίες ή έγγραφα από λοιπά τρίτα πρόσωπα, ιδίως από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τους οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων, τα επιμελητήρια, τους συμβολαιογράφους, τους υποθηκοφύλακες, τους προϊσταμένους των κτηματολογικών γραφείων, τους οικονομικούς ή κοινωνικούς φορείς ή οργανώσεις...». Σε συνέχεια της πρόβλεψης αυτής εκδόθηκε η απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, ΠΟΛ 1033/2014 (Β'276), με την οποία μια σειρά από τρίτους φορείς ορίστηκαν ως υπόχρεοι για την αποστολή στοιχείων στη Φορολογική Διοίκηση. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την απόφαση αυτή, πιστωτικά και χρηματοδοτικά ιδρύματα, φορείς εκκαθάρισης συναλλαγών με τη χρήση καρτών πληρωμών, ιδρύματα πληρωμών, Ελληνικά Ταχυδρομεία, Ελληνικό Κεντρικό Αποθετήριο Τίτλων και Εταιρίες Παροχής Επενδυτικών Υπηρεσιών, καθίστανται υπόχρεοι για την αποστολή στοιχείων σχετικά με καταθέσεις και τίτλους κάθε μορφής, δάνεια, συναλλαγές μέσω καρτών πληρωμών, συμπεριλαμβανομένων αυτών που έχουν εκδοθεί από ίδρυμα αλλοδαπής. Σημειωτέον ότι ο ελεγκτής δύναται να αντλήσει στοιχεία τραπεζικών λογαριασμών και επενδυτικών προϊόντων και μέσω του Συστήματος Μητρώων Λογαριασμών και Λογαριασμών Πληρωμών (ΣΜΤΛ & ΛΠ) των πιστωτικών ιδρυμάτων, των ιδρυμάτων πληρωμών και των ιδρυμάτων ηλεκτρονικού χρήματος που λειτουργούν στην Ελλάδα, με βάση το άρθρο 62 του Ν.4170/2013 (Α' 163).

Με την ΠΟΛ 1033/2014 υπόχρεα πρόσωπα για αποστολή στοιχείων καθίστανται επιπλέον οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις (για στοιχεία ασφαλιστικών συμβολαίων που συνάπτουν και αποζημιώσεις που καταβάλλουν), τα ιδιωτικά θεραπευτήρια (για τις ιατρικές πράξεις που εκτελούν), τα ιδιωτικά εκπαιδευτήρια (για τα δίδακτρα και τις πληρωμές για λοιπές παροχές), οι εταιρείες σταθερής και κινητής τηλεφωνίας (για τα τέλη των συνδρομητών τους), οι πάροχοι ηλεκτρικής ενέργειας και ύδατος (για στοιχεία λογαριασμών των πελατών τους). Η απόφαση ορίζει συγκεκριμένες προθεσμίες για την αποστολή, ενώ ο ΚΦΔ προβλέπει αυστηρά πρόστιμα για την παράβαση της υποχρέωσης.

Επιπρόσθετα, με την παρ. 4 του άρθρου 15 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 29 του ν. 4646/2019 (Α'201) και τροποποιήθηκε με το άρθρο 21 του ν. 5047/2023 (Α'147), κάθε διαχειριστής ψηφιακής

πλατφόρμας που δραστηριοποιείται στην οικονομία του διαμοιρασμού (Airbnb κ.τ.ο.), ή μέσω της οποίας διατίθενται αγαθά ή υπηρεσίες στην Ελλάδα, υποχρεούνται να αποστέλλει κατόπιν αιτήματος της ΑΑΔΕ οποιαδήποτε πληροφορία ή στοιχείο σχετικά με πρόσωπα που χρησιμοποιούν την πλατφόρμα ως πωλητές, για τα οποία προκύπτουν φορολογικές υποχρεώσεις στην Ελλάδα. Επιπλέον, οι πάροχοι υπηρεσιών διαδικτύου (ISPs) και κάθε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα ή αρχή υποχρεούνται να διαβιβάζει στην ΑΑΔΕ, κατόπιν σχετικού αιτήματός της, κάθε στοιχείο που έχουν στην κατοχή τους και αφορά στα πρόσωπα, τα οποία έχουν την ιδιοκτησία, τη χρήση ή την ευθύνη λειτουργίας ή διαχείρισης των ιστότοπων/ονομάτων χώρου των ανωτέρω ψηφιακών πλατφορμών.

Τέλος, με την παρ. 5 του άρθρου 15 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 39 του ν. 5036/2023 (Α'77), κάθε πάροχος υπηρεσιών πληρωμών υποχρεούται να αποστέλλει στην ΑΑΔΕ, κατόπιν σχετικού αιτήματός της, οποιοδήποτε στοιχείο και πληροφορία σχετικά με α) συναλλαγές που εκτελούνται μέσω τερματικών, ημεδαπής ή αλλοδαπής, «Ηλεκτρονικής Μεταφοράς Κεφαλαίων στο Σημείο Πώλησης (EFT/POS)» αποδοχής καρτών πληρωμών, β) συναλλαγές μέσω λογαριασμών και κάθε είδους χρεωστικών ή πιστωτικών καρτών, εφόσον προκύπτουν για τις συναλλαγές αυτές φορολογικές υποχρεώσεις στην Ελλάδα.

Ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας προβλέπει αυστηρές κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης από τους τρίτους των σχετικών υποχρεώσεων διαβίβασης πληροφοριών και στοιχείων (άρθρα 53, 58, 59).

Το πλαίσιο των πληροφοριών που η ΑΑΔΕ λαμβάνει από τρίτες πηγές συμπληρώνεται από τη διαδικασία ανταλλαγής πληροφοριών και τη διοικητική συνεργασία σε τομείς φορολογίας που προβλέπεται από την ενσωμάτωση οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών συμφωνιών (βλ. λ.χ. DAC2 για τα δεδομένα τραπεζικών λογαριασμών κ.τ.ο., DAC6 για τις πρακτικές διασυννοριακού φορολογικού σχεδιασμού, DAC7 για τις ψηφιακές πλατφόρμες, FATCA για την ανταλλαγή δεδομένων λογαριασμών με τις ΗΠΑ).

Η αξιοποίηση του μεγάλου πλήθους των δεδομένων που συλλέγει πλέον η ΑΑΔΕ αποτελεί το ζητούμενο, προκειμένου τα δεδομένα αυτά να καταστούν αποτελεσματικό όπλο στον φορολογικό έλεγχο.

## 6.7 Τα ψηφιακά εργαλεία ελέγχου – το μέλλον του ελέγχου

Είναι φανερό από όσα έχουν αναφερθεί ότι με τη λειτουργία της ΑΑΔΕ έχουν συντελεστεί σημαντικά βήματα προόδου όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό του φορολογικού ελέγχου, χάρη στα νέα ψηφιακά εργαλεία και την ψηφιοποίηση διαδικασιών που τέθηκαν σε εφαρμογή την τελευταία δεκαετία. Χαρακτηριστικά παραδείγματα, η σχεδόν καθολική ψηφιοποίηση των δηλώσεων που υποβάλλονται στην Αρχή, η ηλεκτρονική διαβίβαση των δεδομένων εσόδων – εξόδων των επιχειρήσεων μέσω της ψηφιακής πλατφόρμας myDATA, η διασύνδεση POS - ταμειακών μηχανών, το ψηφιακό δελτίο αποστολής και το ψηφιακό πελατολόγιο, η ψηφιακή πλατφόρμα «Καταγγελίες πολιτών», η εφαρμογή «arrodixi» για τον έλεγχο της γνησιότητας των B2C αποδείξεων, η εφαρμογή «διαλειτουργικοτήτων» με πληροφοριακά συστήματα άλλων δημόσιων αρχών ή τρίτων, όπως τα πιστωτικά ιδρύματα κ.λπ. (βλ. αναλυτικά 4<sup>ο</sup> Κεφάλαιο). Τα εργαλεία αυτά επιτρέπουν στον ελεγκτή εύκολη πρόσβαση σε πληθώρα πληροφοριών για τον φορολογούμενο διευκολύνοντας τον εντοπισμό αποκρυβείσας φορολογητέας ύλης. Ο φορολογικός έλεγχος διαρκώς εξελίσσεται και επιστρατεύει νέα εργαλεία χρησιμοποιώντας τις δυνατότητες της τεχνολογίας και ενσωματώνοντας βέλτιστες διεθνείς πρακτικές.

Εκτιμώντας το μέλλον του «φορολογικού ελέγχου», αυτό αναμφίβολα θα επηρεαστεί από τη διεύρυνση της Τεχνητής Νοημοσύνης στο πεδίο λειτουργίας των φορολογικών αρχών. Η τεχνητή νοημοσύνη (TN) υιοθετείται ολοένα και περισσότερο σε εφαρμογές φορολογικού ελέγχου, ιδιαίτερα σε χώρες με προηγμένη τεχνολογική υποδομή και ισχυρά κανονιστικά πλαίσια. Στη διασταύρωση και ανάλυση δεδομένων συστήματα τεχνητής νοημοσύνης επεξεργάζονται μεγάλους όγκους δεδομένων από διάφορες πηγές, όπως φορολογικές δηλώσεις, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και αναφορές τρίτων, εντοπίζοντας αποκλίσεις που υποδεικνύουν φοροδιαφυγή. Αλγόριθμοι μηχανικής μάθησης εκπαιδεύονται να αναγνωρίζουν πρότυπα που σχετίζονται με νόμιμη ή δόλια συμπεριφορά. Τα εργαλεία τεχνητής νοημοσύνης εξάγουν και αναλύουν αυτές τις πληροφορίες για να εντοπίσουν αποκρυβείσα φορολογητέα ύλη. Μοντέλα τεχνητής νοημοσύνης υπολογίζουν το «φορολογικό κενό» μιας χώρας (: τη διαφορά μεταξύ φορολογικών εσόδων υπό συνθήκες πλήρους φορολογικής συμμόρφωσης και των

εσόδων που πραγματικά εισπράττονται), αξιολογούν τον κίνδυνο συμμόρφωσης και κατατάσσουν τους φορολογούμενους βάσει «βαθμολογιών κινδύνου», επιτρέποντας στη φορολογική διοίκηση να μειώσει τα σφάλματα, να αυτοματοποιήσει τις διαδικασίες και να περιορίσει την ανθρώπινη παρέμβαση, να εξασφαλίσει τη λήψη αποφάσεων με βάση δεδομένα (data-driven decision making) και τελικά να μεγιστοποιήσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της στο πεδίο των ελέγχων.

Στην κατεύθυνση αυτή, στο Πλαίσιο του σχεδίου Ανάκαμψης της Ελληνικής Οικονομίας (Ελλάδα 2.0) έχει ενταχθεί προς υλοποίηση το έργο Ψηφιακός Μετασχηματισμός των φορολογικών ελέγχων». Αντικείμενο του έργου είναι ο ψηφιακός μετασχηματισμός των φορολογικών ελέγχων με την αξιοποίηση τεχνολογιών τεχνητής νοημοσύνης και άλλων προηγμένων εργαλείων ανάλυσης δεδομένων. Το έργο περιλαμβάνει τον εκσυγχρονισμό των δυνατοτήτων χρήσης των δεδομένων που συλλέγει και έχει στις εφαρμογές της η Αρχή μέσω ενός νέου περιβάλλοντος (Business Intelligence & Data Analytics) που θα διευκολύνει τις διαδικασίες του ελέγχου.

Στόχος του έργου είναι ο εκσυγχρονισμός των ψηφιακών εργαλείων για τη βελτίωση των φορολογικών ελέγχων από την ΑΑΔΕ. Η εν λόγω μεταρρύθμιση στοχεύει στην αναβάθμιση των ψηφιακών υποδομών της ΑΑΔΕ, ώστε να είναι αποτελεσματικότερη η αξιοποίηση του μεγάλου όγκου δεδομένων που διαθέτει, καθώς και η παρακολούθηση των οικονομικών συναλλαγών. Με αυτή θα αντιμετωπίζονται σημαντικά θέματα ως προς την αξιοποίηση των παραπάνω δεδομένων, τα οποία λόγω του όγκου τους δεν μπορούν να αναλυθούν αποτελεσματικά με τα συμβατικά εργαλεία διαχείρισης δεδομένων που διαθέτει η Αρχή. Επίσης, τα υφιστάμενα πληροφοριακά συστήματα παρουσιάζουν σημαντικούς περιορισμούς ως προς τις δυνατότητες προσαρμογής σε νέες ανάγκες ως προς τη διασύνδεση και την ολοκλήρωση των δεδομένων. Αναλυτικότερα, η μεταρρύθμιση στοχεύει σε:

- ✓ Μέγιστη αξιοποίηση δεδομένων για την αντιμετώπιση της φορολογικής απάτης και του λαθρεμπορίου.
- ✓ Εκσυγχρονισμό των κρίσιμων πληροφοριακών συστημάτων της Αρχής με ενσωμάτωση των διαδικασιών ελέγχου σε αυτά.
- ✓ Επέκταση της συλλογής δεδομένων και την εσωτερική και εξωτερική διαλειτουργικότητα.

- ✓ Ανάπτυξη μηχανισμών λήψης αποφάσεων με βάση τα δεδομένα και την αυτοματοποίηση διαδικασιών.
- ✓ Υλοποίηση ελέγχων και ερευνών από το γραφείο.
- ✓ Ηλεκτρονική διασύνδεση με το χρηματοπιστωτικό σύστημα για τη συλλογή, επεξεργασία και αξιοποίηση των στοιχείων των τραπεζικών λογαριασμών για σκοπούς ελέγχου και λήψης μέτρων.

Η μεταρρύθμιση συνίσταται στις ακόλουθες δράσεις:

- ✓ Εκσυγχρονισμό των δυνατοτήτων αξιοποίησης δεδομένων μέσω της ανάπτυξης ενός νέου περιβάλλοντος Επιχειρησιακής Ευφυΐας και Ανάλυσης Δεδομένων.
- ✓ Ανάπτυξη ενός κοινού αποθετηρίου μεταδεδομένων.
- ✓ Παροχή κατάλληλων λύσεων λογισμικού και η ανάπτυξη τεχνικών και εργαλείων τεχνητής νοημοσύνης και μηχανικής μάθησης όπως η πρόβλεψη, η εξόρυξη δεδομένων και τα ποσοτικά μοντέλα, ανάλυση, προσομοιώσεις κ.ά.
- ✓ Πλήρη ενεργοποίηση του συστήματος myDATA, το οποίο συλλέγει τα δεδομένα των οικονομικών συναλλαγών των επιχειρήσεων
- ✓ Ανάπτυξη ηλεκτρονικών εργαλείων υποστήριξης των Έμμεσων Τεχνικών Ελέγχου.
- ✓ Νέο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Φορολογίας, μέσω του οποίου θα υποστηρίζονται πλήρως η διαχείριση των υποθέσεων ελέγχου, η άμεση πρόσβαση για λόγους ελέγχου σε όλα τα διαθέσιμα δεδομένα των φορολογούμενων, η αυτοματοποίηση των διασταυρώσεων, η αυτοματοποίηση της σύνταξης των φύλλων και των αναφορών ελέγχου, καθώς και η υποστήριξη των ηλεκτρονικών κοινοποιήσεων.
- ✓ Αναθεώρηση και αναβάθμιση της συνεργασίας με το χρηματοπιστωτικό σύστημα για την τυποποίηση, αυτοματοποίηση και επέκταση των διαδικασιών ανταλλαγής δεδομένων.

Ωστόσο, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η Τεχνητή Νοημοσύνη» δεν συνιστά μόνον «ευκαιρία» αλλά και «κίνδυνο». Η ποιότητα των δεδομένων, η ασφάλεια, η προστασία της ιδιωτικότητας, των προσωπικών δεδομένων και του φορολογικού απορρήτου ανακύπτουν πιο έντονα τώρα (Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων,

2020). Υπάρχουν επίσης ανησυχίες σχετικά με την διαφάνεια και λογοδοσία. Εάν αποφάσεις όπως η επιλογή προς έλεγχο δεν δύνανται να αιτιολογηθούν επαρκώς, τα μοντέλα τεχνητής νοημοσύνης υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των φορολογουμένων (Caperchione, 2015).

Η ενσωμάτωση της Τεχνητής Νοημοσύνης στο πεδίο του φορολογικού ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις επενδύσεις σε τεχνικές υποδομές και τα μέτρα διακυβέρνησης δεδομένων μεταξύ των υπηρεσιών, καθώς και το ανθρώπινο κεφάλαιο. Είναι σημαντικό να αναπτυχθεί η εμπειρία του προσωπικού στην επιστήμη των δεδομένων, να γίνουν επενδύσεις σε υποδομές πληροφορικής και να τεθούν σαφείς κανόνες. Διοργανικές μονάδες διακυβέρνησης δεδομένων θα πρέπει να εποπτεύουν την ανάπτυξη, την εκπαίδευση και την παρακολούθηση μοντέλων τεχνητής νοημοσύνης για την αποτελεσματικότητα και τη λογοδοσία τους (World Bank, 2023). Εάν οι κίνδυνοι σταθμιστούν ορθά, η ΑΑΔΕ με αρωγό της Τεχνητή Νοημοσύνη θα μπορούσε να αποτελέσει πρότυπο οργανισμό φορολογικού ελέγχου.

## **Κεφάλαιο 7<sup>ο</sup> – Τα αποτελέσματα**

Η πρόοδος του φορέα στον τομέα της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, της βελτίωσης της φορολογικής συμμόρφωσης και η συμβολή του στην επίτευξη και υπέρβαση των δημοσιονομικών στόχων και την ανάταξη των δημοσίων οικονομικών αποτυπώνεται σε μια σειρά από δείκτες και αναγνωρίζεται διεθνώς και στο εσωτερικό από σειρά επίσημων φορέων.

### **7.1 Η μείωση του κενού ΦΠΑ, η υπέρβαση των εσόδων και η δημιουργία υπερπλεονασμάτων**

#### **7.1.1 Η μείωση του κενού ΦΠΑ**

Εντυπωσιακή, στο πεδίο των αποτελεσμάτων είναι, μεταξύ άλλων, η μείωση του κενού Φ.Π.Α. («vat gap»). Ως κενό Φ.Π.Α. νοείται η διαφορά ανάμεσα στα έσοδα που θα έπρεπε να εισπραχθούν από τον Φ.Π.Α., υπό συνθήκες πλήρους συμμόρφωσης, και τα πράγματι εισπραχθέντα (European Commission, 2025c). Από το ιστορικά υψηλό

ποσοστό τριάντα τρία τοις εκατό (33%) κατά το 2017, πρώτο έτος λειτουργίας της Αρχής, στο δεκατρία και επτά εκατοστιαίες μονάδες (13,7%) το 2022 (όπου ανωτέρω).

### **7.1.2 Η υπέρβαση των εσόδων – η συμβολή των φορολογικών εσόδων**

Περαιτέρω, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους οικονομικού έτους 2024 του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ελ.Συν.) που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της συνταγματικής του υποχρέωσης (κατ' άρθρα 98 και 79 του Ελληνικού Συντάγματος), το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο αναγνώρισε για το έτος 2024 υπερβάσεις εισπράξεων έναντι στόχων του προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, κατά το οικονομικό έτος 2024, τα συνολικά έσοδα παρουσίασαν υπέρβαση έναντι των αρχικών προβλέψεων, κατά 4,31 δις ευρώ. Η υπέρβαση από το Ελ.Συν. αποδίδεται κυρίως στην αυξημένη απόδοση των φορολογικών εσόδων, με σημαντικότερες συνεισφορές από τον ΦΠΑ, όπου το εισπραχθέν μέσω ΔΟΥ ποσό των 14,63 δις ευρώ υπερέβη κατά 1,50 δις ευρώ το ποσό που είχε προβλεφθεί στον Προϋπολογισμό, τον Φόρο Εισοδήματος, όπου το εισπραχθέν ποσό των 22,21 δις ευρώ υπερέβη κατά 2 δις ευρώ το ποσό που είχε προβλεφθεί στον Προϋπολογισμό, με μεγαλύτερη υπέρβαση στον Φόρο Εισοδήματος πληρωτέο από Φυσικά Πρόσωπα κατά 1,01 δις ευρώ, και τα Τέλη Κυκλοφορίας, όπου το εισπραχθέν ποσό των 1,77 δις ευρώ υπερέβη κατά 561,58 εκατ. ευρώ το ποσό που είχε προβλεφθεί στον Προϋπολογισμό. Η αύξηση των φορολογικών εσόδων έναντι του Προϋπολογισμού, κατά το Ελ.Συν., συνδέεται με τον επίμονο πληθωρισμό, τη μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας και την ενίσχυση της κατανάλωσης, την αύξηση των εισοδημάτων σε συνδυασμό με τη μείωση της ανεργίας και την αυξημένη κερδοφορία των επιχειρήσεων. Αιτία υπέρβασης των εσόδων από ΦΠΑ σε σχέση με τα αντίστοιχα προϋπολογισθέντα αποτελούν και οι συνεχείς παρεμβάσεις με σκοπό την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής [π.χ. υποχρεωτική διασύνδεση POS με τις ταμειακές μηχανές των επιχειρήσεων που έλαβε χώρα εντός του 2024].

Ομοίως, σύμφωνα με τις ανακοινώσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών για την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού του επταμήνου Ιανουαρίου – Ιουλίου 2025 (Δελτίο Τύπου ΥΠΕΘΟΟ 25/5/2025), το ύψος των καθαρών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού ανήλθε σε 42,853 εκατ. ευρώ, παρουσιάζοντας αύξηση κατά 817 εκατ. ευρώ ή 1,9% έναντι του στόχου που έχει περιληφθεί για το

αντίστοιχο διάστημα στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2025. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις ανακοινώσεις, τα έσοδα της κατηγορίας «Φόροι» ανήλθαν σε 40.434 εκατ. ευρώ, αυξημένα κατά 2.150 εκατ. ευρώ ή 5,6% έναντι του στόχου. Η υπερεκτέλεση αυτή αποδίδεται από το Υπουργείο στην καλύτερη απόδοση στην είσπραξη των φόρων του τρέχοντος έτους, όσο και από την καλύτερη απόδοση των φόρων εισοδήματος του προηγούμενου έτους, που εισπράχθηκαν σε δόσεις μέχρι και το τέλος Φεβρουαρίου 2025. Ειδικότερα για τους κυριότερους φόρους παρατηρούνται τα εξής:

- Τα έσοδα από ΦΠΑ ανήλθαν σε 15.704 εκατ. ευρώ και είναι αυξημένα έναντι του στόχου κατά 357 εκατ. ευρώ.
- Τα έσοδα των Ειδικών φόρων Κατανάλωσης (ΕΦΚ) ανήλθαν σε 4.158 εκατ. ευρώ και είναι αυξημένα έναντι του στόχου κατά 87 εκατ. ευρώ.
- Τα έσοδα των φόρων ακίνητης περιουσίας ανήλθαν σε 1.870 εκατ. ευρώ και είναι αυξημένα έναντι του στόχου κατά 90 εκατ. ευρώ.
- Τα έσοδα των φόρων εισοδήματος ανήλθαν σε 14.928 εκατ. ευρώ και είναι αυξημένα έναντι του στόχου κατά 1.316 εκατ. ευρώ εκ των οποίων: ο Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων είναι αυξημένος κατά 907 εκατ. ευρώ, ο Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων αυξημένος κατά 59 εκατ. ευρώ και οι Λοιποί Φόροι Εισοδήματος αυξημένοι κατά 350 εκατ. ευρώ έναντι του στόχου. Σημειώνεται ότι αναφορικά με το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, μέρος των εισπράξεων εμφανίζεται εμπροσθοβαρώς, λόγω του ότι τέθηκε σε λειτουργία ήδη από τα μέσα Μαρτίου η εφαρμογή για την υποβολή των φορολογικών δηλώσεων.

### **7.1.3 Τα «υπερπλεονάσματα»**

Οι διαπιστώσεις αυτές συνδέονται με την πρόσφατη συζήτηση, ιδίως δημοσιογραφική, για την παραγωγή «υπερπλεονασμάτων». Ο όρος δεν απαντά στο δημοσιονομικό δίκαιο (ν. 4270/2014 και Κανονισμοί βλ. ενδεικτικά (ΕΚ) 479/2009 και 549/2013) και θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι χρησιμοποιείται, για να αποδώσει τη θετική διαφορά μεταξύ εσόδων – δαπανών στο ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης, όταν η θετική αυτή διαφορά υπερβαίνει τον στόχο του «πλεονάσματος» που έχει τεθεί από τον εκάστοτε ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό. «Πλεόνασμα» Γενικής Κυβέρνησης είναι η θετική διαφορά

εσόδων – δαπανών Γενικής Κυβέρνησης και «Πρωτογενές Πλεόνασμα» η θετική διαφορά εσόδων – δαπανών χωρίς τις πληρωμές τόκων χρέους.

Σύμφωνα με τα στοιχεία εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, σε τροποποιημένη ταμειακή βάση, όπως αυτά δημοσιεύονται στην επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών:

- για την περίοδο του Ιανουαρίου – Δεκεμβρίου 2024: παρουσιάζεται πλεόνασμα στο ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού ύψους 369 εκατ. ευρώ έναντι του στόχου για έλλειμμα 3.601 εκατ. ευρώ που έχει περιληφθεί για το αντίστοιχο διάστημα του 2024 στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2025 και ελλείμματος 3.760 εκατ. ευρώ το αντίστοιχο διάστημα του 2023. Το πρωτογενές αποτέλεσμα σε τροποποιημένη ταμειακή βάση διαμορφώθηκε σε πλεόνασμα ύψους 8.698 εκατ. ευρώ, έναντι στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα 4.635 εκατ. ευρώ και πρωτογενούς πλεονάσματος 3.920 εκατ. ευρώ για την ίδια περίοδο το 2023,
- για την περίοδο του Ιανουαρίου - Ιουλίου 2025: παρουσιάζεται πλεόνασμα στο ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού ύψους 2.168 εκατ. ευρώ έναντι του στόχου για έλλειμμα 1.961 εκατ. ευρώ που έχει περιληφθεί για το αντίστοιχο διάστημα του 2025 στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2025 και ελλείμματος 139 εκατ. ευρώ το αντίστοιχο διάστημα του 2024. Το πρωτογενές αποτέλεσμα σε τροποποιημένη ταμειακή βάση διαμορφώθηκε σε πλεόνασμα ύψους 7.939 εκατ. ευρώ, έναντι στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα 3.599 εκατ. ευρώ και πρωτογενούς πλεονάσματος 5.665 εκατ. ευρώ για την ίδια περίοδο το 2024.

## 7.2 Η αναγνώριση της προόδου

Η πρόοδος του φορέα την τελευταία δεκαετία και ιδίως τα πιο πρόσφατα έτη αναγνωρίζεται εσωτερικά και διεθνώς. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της Αρχής, τα σύγχρονα ψηφιακά εργαλεία και διαδικασίες (myDATA, σύνδεση POS-ταμειακών μηχανών) «επαινούνται» από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 2024; 2025a, 2025b).

Στην ετήσια έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος έτους 2023 (Απρίλιος 2024), αναφέρεται ότι η ενθάρρυνση της χρήσης ηλεκτρονικών μέσων

πληρωμής και τα εν εξελίξει μέτρα ενίσχυσης του τεχνολογικού οπλοστασίου των φορολογικών αρχών συμβάλλουν στον περιορισμό της φοροδιαφυγής. Στην εν λόγω έκθεση αναγνωρίστηκαν οι παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν από την Αρχή, με σκοπό τον περιορισμό της φοροδιαφυγής, όπως η ολοκλήρωση της διασύνδεσης των ταμειακών μηχανών με τα POS, ο περιορισμός της χρήσης μετρητών, η θέσπιση υποχρεωτικής ηλεκτρονικής διαβίβασης των λογιστικών αρχείων στην ΑΑΔΕ (myDATA) και η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών στη διενέργεια των φορολογικών ελέγχων.

Την αναγνώριση της προόδου που συντελείται στην Αρχή και την ενίσχυση της αξιοπιστίας της στα διεθνή fora, αποδεικνύει και η πρόσφατη απόφαση της Συνόδου των Φορολογικών Διοικήσεων του ΟΟΣΑ με την οποία η ελληνική Φορολογική Διοίκηση εντάσσεται, από την 1η Ιανουαρίου 2026, στα μόνιμα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής (Bureau) του Forum των Φορολογικών Διοικήσεων του Οργανισμού. Με αυτή την απόφαση, ο ΟΟΣΑ αναγνωρίζει τη σημαντική συνδρομή της ΑΑΔΕ στην ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας μεταξύ των μελών του, για την προώθηση μεταρρυθμίσεων, που μειώνουν τα φορολογικά κενά και διευκολύνουν τους πολίτες (Δελτίο Τύπου ΑΑΔΕ, 21/11/2025).

Τέλος, η ΑΑΔΕ κατατάχθηκε στην πρώτη θέση μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών που αξιολόγησαν οι πολίτες, στο πλαίσιο της πρώτης εθνικής έρευνας αξιολόγησης του Δημοσίου ωρρίτερα κατά το 2025. Στην έρευνα συμμετείχαν 65.000 πολίτες, οι οποίοι ανέδειξαν την ΑΑΔΕ ως την πρώτη δημόσια υπηρεσία που επέλεξαν να αξιολογήσουν, δίνοντάς της συνολική βαθμολογία 6,1. Οι ψηφιακές υπηρεσίες της Αρχής απέσπασαν ακόμη υψηλότερη αξιολόγηση, με βαθμό 7,5. Τα στοιχεία της έκθεσης αναδεικνύουν τη σημαντική διεύδυση του ψηφιακού μετασχηματισμού της ΑΑΔΕ, καθώς το 95,3% των ερωτηθέντων δηλώνει ότι γνωρίζει τις ψηφιακές της υπηρεσίες, ενώ το 80% έχει εμπειρία και από εξυπηρέτηση με φυσική παρουσία (Η ΑΑΔΕ στην κορυφή των δημόσιων υπηρεσιών σύμφωνα με την πρώτη αξιολόγηση πολιτών | Forin.gr)

### 7.3 Η κριτική – οι προκλήσεις

Τα αποτελέσματα της προόδου της ΑΑΔΕ στο πεδίο των φορολογικών ελέγχων, της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, της ψηφιοποίησης των διαδικασιών,

αναγνωρίζονται εσωτερικά και διεθνώς, παρόλα αυτά εντοπίζονται ακόμη αδυναμίες, οι οποίες καλούν για διαρκή αξιολόγηση από μέρους της Αρχής και βελτιωτικές παρεμβάσεις.

### 7.3.1 Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το 2023 το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο στοχευμένου ελέγχου με θέμα, «Φορολογικοί έλεγχοι: πώς διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητά τους», ερεύνησε τις ελεγκτικές διαδικασίες της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων κατά την περίοδο 2021 – 2022. Στα αποτελέσματα του ελέγχου αναγνωρίζεται η σημαντική πρόοδος που η Φορολογική Διοίκηση έχει επιτελέσει στην ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων και την ακεραιότητα των ελεγκτικών διαδικασιών. Ωστόσο, παρά την πρόοδο αυτή εντοπίζονται αδυναμίες και πεδίο περαιτέρω βελτίωσης των διαδικασιών εντοπισμού και διαχείρισης κινδύνων οι οποίες αφορούν τα κριτήρια ανάλυσης κινδύνων, η διακριτική ευχέρεια των φορολογικών υπηρεσιών στην επιλογή και την προτεραιοποίηση υποθέσεων και η διασφάλιση της ικανότητας και ακεραιότητας των ελεγκτών. Ειδικότερα, οι διαπιστώσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνοψίζονται στα εξής:

- ✓ τα κριτήρια ανάλυσης κινδύνου δεν είναι επαρκώς στοχευμένα στο είδος και το μέγεθος των επιχειρήσεων,
- ✓ δεν διασφαλίζεται η αντιμετώπιση κατά ισοδύναμο τρόπο του κινδύνου φοροδιαφυγής από όλες τις ελεγκτικές υπηρεσίες,
- ✓ οι ελεγκτικές υπηρεσίες μεταβάλλουν, με στερεοτυπικές αιτιολογίες, τον πίνακα προτεραιοποίησης προτάσσοντας τις εκκρεμείς υποθέσεις τους, τους υποχρεωτικούς ελέγχους και τις υπό παραγραφή περιπτώσεις,
- ✓ δεν έχουν θεσπιστεί κανόνες ούτε επαρκείς δικλίδες που να εξασφαλίζουν την αιτιολόγηση της παράκαμψης των ελέγχων που περιλαμβάνονται στον πίνακα προτεραιοποίησης,
- ✓ παρέχεται ευρύτατη διακριτική ευχέρεια στις ελεγκτικές υπηρεσίες για την επιλογή των υποθέσεων που θα ελεγχθούν, με αποτέλεσμα να μην

διασφαλίζεται ισότητα μεταχείρισης σε όλη την επικράτεια των φορολογουμένων,

- ✓ δεν έχει θεσπισθεί κεντρικά ένα αυστηρό πλαίσιο για την υλοποίηση των ελεγκτικών ενεργειών από τις επιμέρους ελεγκτικές υπηρεσίες
- ✓ δεν υφίσταται διαδικασία αξιολόγησης *a posteriori* της αποτελεσματικότητας των «κριτηρίων ανάλυσης κινδύνου» που έχουν θεσπιστεί για την επιλογή των υποθέσεων που θα ελεγχθούν,
- ✓ το σύστημα διασφάλισης των ικανοτήτων του ελεγκτικού προσωπικού χρήζει διαρκούς ανάπτυξης,
- ✓ το σύστημα διασφάλισης της ακεραιότητας στον φοροελεγκτικό μηχανισμό εμφανίζει αδυναμίες.

### **7.3.2 Η υπονόμηση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων από τη διαφθορά**

Στην ίδια έκθεση ελέγχου, το Ελεγκτικό Συνέδριο εντοπίζει τη διαφθορά ως βασικό παράγοντα διακινδύνευσης της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων εν γένει (και όχι μόνον για τη Χώρα μας). Σύμφωνα με το ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, η διαχείριση του κινδύνου της μη συμμόρφωσης περιλαμβάνει εκτός από τη διαχείριση του κινδύνου της φοροδιαφυγής και τη διαχείριση κινδύνων που σχετίζονται με το λειτουργικό πλαίσιο, τους εσωτερικούς δηλαδή κινδύνους, όπως είναι ο κίνδυνος της διαφθοράς ή της έλλειψης ακεραιότητας στον φοροελεγκτικό μηχανισμό. Η επίδραση του φαινομένου της διαφθοράς στη διαμόρφωση του μεγέθους της φοροδιαφυγής είναι δεδομένη και αναντίρρητη, καθώς η διαφθορά μπορεί να αυξήσει σημαντικά τις δραστηριότητες φοροδιαφυγής και να μειώσει σημαντικά τα οφέλη που προκαλούνται από τις ελεγκτικές δραστηριότητες της φορολογικής διοίκησης. Συνεπακόλουθα η παρουσία φαινομένων εκτεταμένης διαφθοράς παρουσιάζει ισχυρή συσχέτιση με τον περιορισμό των φορολογικών εσόδων, και, κατ' αποτέλεσμα, τροφοδοτεί και ενισχύει τις κοινωνικές ανισότητες, ενώ παράλληλα διαβρώνει την εμπιστοσύνη στο κράτος και τους θεσμούς, αποθαρρύνει τη δέσμευση των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε μια μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή στρατηγική, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερέστερη η επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης. Στους παράγοντες που θέτουν σε κίνδυνο την ικανότητα της

Φορολογικής Διοίκησης να εκτελεί τα καθήκοντά της με αμερόληπτο και υπεύθυνο τρόπο και συμβάλλουν στη διαφθορά των στελεχών της, περιλαμβάνονται η πολυπλοκότητα των φορολογικών νόμων και διαδικασιών, ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας των φορολογικών υπαλλήλων, η έλλειψη επαρκούς συστήματος παρακολούθησης και εποπτείας των φορολογικών ελέγχων, η μονοπωλιακή εξουσία των ελεγκτών εντός μιας φορολογικής περιφέρειας, η έλλειψη σαφώς καθορισμένων ρόλων, λειτουργιών και καθηκόντων και η απουσία μέτρων για τη διατήρηση της ακεραιότητας των υπαλλήλων.

Τον τελευταίο καιρό έχουν δει το φως της δημοσιότητας υποθέσεις διαφθοράς υπαλλήλων της Αρχής, οι οποίες καθιστούν επιτακτική την ανάγκη για διαρκή βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και περιφρούρησης της ακεραιότητας του φορέα, ώστε να μην διακινδυνεύεται η πρόοδος που επιτελείται (βλ. Υποθέσεις για Δ.Ο.Υ. Χαλκίδας και Κέρκυρας, <https://www.huffingtonpost.gr/kinonia/kikloma-ekviaston-eforiakon-profilakistees-i-diefthintria-ke-mia-ipallilos-tis-dou-chalkidas>, [https://www.aade.gr/sites/default/files/2024-10/dt\\_11.10.2024.pdf](https://www.aade.gr/sites/default/files/2024-10/dt_11.10.2024.pdf)).

### 7.3.3 Διεθνείς αξιολογήσεις - Το εργαλείο TADAT

Για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης έχουν αναπτυχθεί διεθνώς διάφορα εργαλεία, μεταξύ των οποίων, το Εργαλείο Διαγνωστικής Αξιολόγησης της Φορολογικής Διοίκησης (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool – TADAT). Το TADAT αναπτύχθηκε από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), για να συμβάλλει στη δημιουργία πιο αποτελεσματικών και δίκαιων φορολογικών διοικήσεων ανά τον κόσμο. Το TADAT αποτελεί εργαλείο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του φορολογικού συστήματος, το οποίο είναι ανεξάρτητο, τυποποιημένο και το οποίο συνάγει συμπεράσματα με βάσει αποδείξεις, και προσανατολισμένο στη διασφάλιση ποιότητας. Χρησιμοποιείται από κρατικές αρχές, αλλά και από συμβούλους τους, που προσφέρουν τεχνική υποστήριξη για τη βελτίωση των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών (IMF, 2019).

Με τη χρήση του TADAT μπορεί να αξιολογηθεί μία φορολογική διοίκηση σε εννέα τομείς/περιοχές με βάση τα αποτελέσματα της απόδοσής της, προκειμένου να αξιολογηθεί εάν έχει επιτύχει τους προαναφερόμενους στόχους της. Το εργαλείο

βαθμολογεί την επίδοση της φορολογικής διοίκησης σε μια κλίμακα τεσσάρων βαθμίδων από το Α (διεθνώς καλή πρακτική) ως το Δ (αδύναμη ή απουσία πρακτικής), προωθώντας τις συγκρίσεις μεταξύ των δικαιοδοσιών και διαχρονικά. Οι αξιολογήσεις διενεργούνται με βάση εμπειρικά δεδομένα, συμπεριλαμβανομένων διοικητικών δεδομένων, εσωτερικές αναφορές, ανάλυση θεσμικού πλαισίου και διαβουλεύσεις με τους βασικούς φορείς. Ειδικότερα, η αξιολόγηση αρχίζει από το στάδιο της εγγραφής ενός φορολογούμενου στο φορολογικό μητρώο και φτάνει έως το στάδιο της επίλυσης των διαφορών με τη φορολογική διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό αξιολογούνται οι εξής εννέα δείκτες:

1. Η πληρότητα της βάσης δεδομένων των φορολογούμενων / του φορολογικού μητρώου.
2. Η αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων.
3. Η υποστήριξη της οικειοθελούς συμμόρφωσης των φορολογούμενων.
4. Η εμπρόθεσμη υποβολή των φορολογικών δηλώσεων.
5. Η εμπρόθεσμη καταβολή φορολογικών οφειλών.
6. Η μη διαπίστωση ανακριβών φορολογικών δηλώσεων.
7. Η αποτελεσματική επίλυση φορολογικών διαφορών.
8. Η αποτελεσματική διαχείριση εσόδων.
9. Η λογοδοσία και η διαφάνεια.

Τον Νοέμβριο του 2023 διενεργήθηκε αξιολόγηση της ΑΑΔΕ στη βάση συνεντεύξεων και διανομής ερωτηματολογίων και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης της Αρχής αναδεικνύονται στον παρακάτω πίνακα:

| Πεδία αξιολόγησης | Περιγραφή         | Ισχυρά σημεία                                                                  | Αδυναμίες                                                                                            |
|-------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.                | Φορολογικό μητρώο | Κεντρική βάση δεδομένων ΑΦΜ – διαλειτουργικότητα με άλλες δημόσιες ΒΔ, έλεγχος | Υπό μετάβαση σε ένα νέο ολοκληρωμένο σύστημα, κενά, αποσπασματικότητα, έλλειψη ολιστικής διαχείρισης |
| 2.                | Διαχείριση        | Ανάλυση κινδύνων,                                                              | Το σύστημα ακόμη υπό                                                                                 |

|    |                             |                                                                                                                    |                                                                                                  |
|----|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | κινδύνων                    | Πλάνο διαχείρισης κινδύνων, ανάλυση κενού συμμόρφωσης, σχεδιασμός, συλλογή δεδομένων από τρίτες πηγές              | ανάπτυξη, αποσπασματικές προσεγγίσεις                                                            |
| 3. | Οικειοθελής συμμόρφωση      | Ισχυρές ψηφιακές υπηρεσίες (myAADE, myDATA, ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων), εκπαιδευτικά προγράμματα, πρόσβαση 24/7 | Αποσπασματικά δεδομένα για τη συμπεριφορά των φορολογούμενων, ξεπερασμένα πληροφοριακά συστήματα |
| 4. | Εμπρόθεσμη υποβολή δηλώσεων | Συστήματα υπενθύμισης υποχρέωσης, απλοποιημένη διαδικασία, ηλεκτρονική υποβολή                                     | Αδυναμίες στην κλιμάκωση της επιβολής, λογοδοσία                                                 |
| 5. | Εμπρόθεσμη καταβολή οφειλών | Θεσμικό πλαίσιο, ηλεκτρονικές πληρωμές, παρακράτηση οφειλών                                                        | Προκλήσεις στην είσπραξη ληξιπρόθεσμων, ιδίως για τα παλαιότερα χρέη                             |
| 6. | Ανακρίβεια δηλώσεων         | Προχωρημένα εργαλεία ελέγχου, κεντρικό σύστημα ελέγχου / προτεραιοποίησης υποθέσεων, μέτρηση                       | Άνιση υιοθέτηση οικειοθελούς συμμόρφωσης, απουσία τομεακών ελέγχων                               |

|    |                          |                                                                                                     |                                                                                                                      |
|----|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                          | κενού ΦΠΑ,<br>διασταυρώσεις                                                                         |                                                                                                                      |
| 7. | Επίλυση διαφορών         | Θεσμικές δικλείδες,<br>προσβάσιμη και<br>ανεξάρτητη<br>διαδικασία επίλυσης                          | Χαμηλός βαθμός σε<br>σύγκριση με ευρωπαϊκό<br>μέσο όρο,<br>καθυστερήσεις στον<br>χρόνο επεξεργασίας<br>των υποθέσεων |
| 8. | Διαχείριση εσόδων        | Τήρηση λογιστικής σε<br>πραγματικό χρόνο,<br>γρήγορες επιστροφές<br>φόρων, υποστήριξη<br>εκτιμήσεων | Η εξάρτηση από το<br>Υπουργείο<br>Οικονομικών για τις<br>εκτιμήσεις περιορίζει<br>την αυτονομία της<br>Αρχής         |
| 9. | Λογοδοσία –<br>διαφάνεια | Ετήσιες εκθέσεις,<br>προστασία<br>πληροφοριοδοτών,<br>πλαίσιο δεοντολογίας,<br>δημόσια συμμετοχή    | Δημοσιεύονται ετήσια<br>σχέδια αλλά υπάρχουν<br>κενά στους πίνακες<br>ελέγχου απόδοσης                               |

Από την αξιολόγηση της Αρχής προέκυψε ότι αυτή είναι ένας οργανισμός υψηλών δυνατοτήτων, ωστόσο μέτριας απόδοσης, με προηγμένες πρακτικές στην ψηφιοποίηση και τη διαφάνεια, αλλά αδυναμίες στη στρατηγική, τη διαχείριση κινδύνων και τον προσανατολισμό στους χρήστες. Η αξιολόγηση έδειξε οργανωσιακή ασυμμετρία, και κενά ικανότητας στον οργανισμό, πράγμα που συνδέεται με το γεγονός ότι η ψηφιακή ωριμότητα και η ανάλυση δεδομένων ποικίλουν μεταξύ των εννέα πεδίων αξιολόγησης (Γιαννούζη, 2025).

## **Κεφάλαιο 8<sup>ο</sup> - Προτάσεις Πολιτικής για την Αναβάθμιση της ΑΑΔΕ**

### **8.1 Εισαγωγή**

Το παρόν κεφάλαιο συγκεντρώνει ένα συνεκτικό σύνολο προτάσεων πολιτικής που στοχεύουν στη βελτίωση της οργανωτικής λειτουργίας της ΑΑΔΕ, την ενίσχυση της εσωτερικής διαφάνειας, την εφαρμογή αρχών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) και την περαιτέρω καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Οι προτάσεις διατυπώνονται βάσει της ανάλυσης των προηγούμενων κεφαλαίων, της διεθνούς βιβλιογραφίας και βέλτιστων πρακτικών του ΟΟΣΑ και του ΔΝΤ.

### **8.2 Προτάσεις για την περαιτέρω οργάνωση της ΑΑΔΕ**

Σε οργανωτικό επίπεδο, προτείνεται η περαιτέρω κεντροποίηση και εξειδίκευση κρίσιμων λειτουργιών της ΑΑΔΕ, μέσω της επέκτασης του μοντέλου των κεντρικών ΚΕΦΟΔΕ σε όλες τις δηλωτικές διαδικασίες. Παράλληλα, οι ΔΟΥ θα πρέπει να μετασχηματιστούν σε μονάδες με αποκλειστικό προσανατολισμό στον έλεγχο και την είσπραξη, ενώ κρίνεται αναγκαία η δημιουργία ενός Ενιαίου Κέντρου Ανάλυσης Κινδύνων σε εθνικό επίπεδο, το οποίο θα συγκεντρώνει, θα επεξεργάζεται και θα αξιοποιεί δεδομένα για τη στοχευμένη επιλογή υποθέσεων ελέγχου.

Στο ίδιο πλαίσιο, οι ΔΟΥ προτείνεται να αναδιοργανωθούν ως «Frontline Audit Units», με τη συγκρότηση ειδικών μικτών ομάδων ελέγχου, οι οποίες θα λειτουργούν βάσει σαφώς προσδιορισμένων ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών απόδοσης. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στον σαφή διαχωρισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ πλήρους και προσωρινού ελέγχου, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα, η ταχύτητα και η νομική ασφάλεια των ελεγκτικών διαδικασιών. Παράλληλα, προτείνεται η σύσταση ενός στρατηγικού Enterprise Project Management Office (EPMO), με αρμοδιότητα τον κεντρικό συντονισμό όλων των ψηφιακών και οργανωτικών έργων της ΑΑΔΕ, καθώς και την παρακολούθηση χρονοδιαγραμμάτων, κινδύνων και απτών αποτελεσμάτων.

### **8.3 Προτάσεις για ενίσχυση της εσωτερικής διαφάνειας**

Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται στην ενίσχυση της εσωτερικής διαφάνειας και της ακεραιότητας. Προτείνεται η καθιέρωση υποχρεωτικού audit trail για κάθε κρίσιμη

ενέργεια, με πλήρη καταγραφή των ενεργειών των υπαλλήλων σε όλες τις κρίσιμες συναλλαγές και αυτόματη ενεργοποίηση ειδοποιήσεων σε περιπτώσεις ύποπτης συμπεριφοράς. Επιπλέον, η εφαρμογή της λογικής «Open Books – Internal» μέσω της ανάρτησης δεικτών απόδοσης όλων των μονάδων στο εσωτερικό δίκτυο της ΑΑΔΕ και της δημιουργίας συγκριτικών dashboards με στόχους και επιδόσεις, δύναται να ενισχύσει τη λογοδοσία και τη διοικητική διαφάνεια.

Συμπληρωματικά, προτείνεται η εισαγωγή της έννοιας των «Integrity Risk Zones», με την κατάταξη των θέσεων εργασίας σε ζώνες κινδύνου διαφθοράς και την υποχρεωτική κινητικότητα του προσωπικού ανά διετία ή τριετία. Παράλληλα, κρίνεται αναγκαία η σύσταση Ανεξάρτητης Επιτροπής Διαφάνειας, η οποία θα διαχειρίζεται καταγγελίες μέσω ταχείας και ανώνυμης διαδικασίας και θα διασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία των καταγγελλόντων.

#### **8.4 Προτάσεις για την εφαρμογή Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ)**

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, προτείνεται η υιοθέτηση του μοντέλου EFQM, με ετήσια διαδικασία αυτοαξιολόγησης όλων των Γενικών Διευθύνσεων και πιστοποίηση των μονάδων που επιτυγχάνουν υψηλές επιδόσεις. Ακόμα, η δημιουργία Ομάδων Βελτίωσης (Quality Circles) εντός κάθε υπηρεσίας, οι οποίες θα υποβάλλουν τεχνικές εκθέσεις σε τριμηνιαία βάση, δύναται να ενισχύσει τη συμμετοχικότητα και τη συνεχή βελτίωση. Η καθολική εφαρμογή του κύκλου PDCA (Plan–Do–Check–Act) σε όλες τις διαδικασίες, ιδίως στις νέες ψηφιακές υπηρεσίες, επιτρέπει τη συστηματική αξιολόγηση και αναθεώρηση με βάση μετρήσιμα αποτελέσματα. Επιπλέον, η θέσπιση ενός ενιαίου Customer Experience Index για τη συνεχή μέτρηση της εμπειρίας των πολιτών σε υπηρεσίες όπως τα ΚΕΦ, τα ΥΦΕ και οι ψηφιακές πλατφόρμες myAADE και myAADEapp, ενισχύει τον προσανατολισμό προς τον πολίτη.

#### **8.5 Προτάσεις για περαιτέρω μέτρα κατά της φοροδιαφυγής**

Τέλος, για την περαιτέρω καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, προτείνεται η πλήρης αυτοματοποίηση των διασταυρώσεων σε πραγματικό χρόνο, μέσω της συνεχούς ροής δεδομένων από POS, παρόχους πληρωμών και ψηφιακές πλατφόρμες, σε συνδυασμό με ανάλυση προτύπων συμπεριφοράς. Η καθολική υποχρεωτική εφαρμογή

της ηλεκτρονικής τιμολόγησης στο σύνολο των συναλλαγών B2B, με παράλληλη χρήση αλγορίθμων εντοπισμού εικονικών συναλλαγών, αναμένεται να περιορίσει σημαντικά τη φορολογική απάτη. Επιπλέον, η ανάπτυξη αλγορίθμων τύπου «Lifestyle – Income Mismatch», μέσω της συγκέντρωσης δεδομένων από πολλαπλές πηγές, επιτρέπει την εκτίμηση της πραγματικής φοροδοτικής ικανότητας των φορολογουμένων.

Η αξιοποίηση τεχνικών τεχνητής νοημοσύνης στο πλαίσιο των «Smart Audits», όπως anomaly detection, clustering και text mining, καθιστά δυνατούς πιο στοχευμένους και αποτελεσματικούς ελέγχους σε επιχειρήσεις και κλάδους υψηλού κινδύνου. Παράλληλα, η ενίσχυση των ειδικών ελεγκτικών μονάδων μέσω της πρόσληψης data analysts και της σύστασης Digital Audit Labs κρίνεται απαραίτητη για την υποστήριξη του ψηφιακού μετασχηματισμού. Τέλος, η θέσπιση κινήτρων για τη φορολογική συμμόρφωση, όπως μηχανισμοί VAT cashback, καθώς και η περαιτέρω ενίσχυση της εφαρμογής Appodixi με θεσμοθετημένες ανταμοιβές, συμβάλλουν ενδεχομένως στη διαμόρφωση μιας πιο συνεργατικής σχέσης μεταξύ φορολογικής διοίκησης και πολιτών.

## **8.6 Συμπεράσματα**

Οι προτάσεις του κεφαλαίου αυτού συνιστούν ένα συνεκτικό και εφαρμόσιμο πλαίσιο πολιτικής, συμβατό με τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και τα πρότυπα σύγχρονων φορολογικών διοικήσεων. Η υλοποίησή τους μπορεί να ενισχύσει θεαματικά την αποτελεσματικότητα της ΑΑΔΕ, να βελτιώσει τη διαφάνεια και να περιορίσει περαιτέρω τη φοροδιαφυγή, συμβάλλοντας στη δημοσιονομική σταθερότητα και στην ενίσχυση του κοινωνικού συμβολαίου μεταξύ κράτους και πολιτών.

## Επίλογος

Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί τόσο στην ανάλυση της θεσμικής ενδυνάμωσης και του κανονιστικού πλαισίου όσο και στην αποτύπωση των πρακτικών της ΑΑΔΕ με έμφαση στη συμβολή της στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και στην ενδυνάμωση των δημοσίων οικονομικών. Η αλλαγή της πρώην Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων σε ΑΑΔΕ δεν αποτέλεσε απλώς μία τυπική αλλαγή, αλλά μια σημαντική μεταρρύθμιση αναδιάρθρωσης, με στόχο την αύξηση της αυτονομίας, του επαγγελματισμού και της λογοδοσίας, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Το νομικό πλαίσιο λειτουργίας της ΑΑΔΕ, με τον συστατικό της νόμο στο επίκεντρο, έχει διαμορφώσει μια αρχιτεκτονική που χαρακτηρίζεται από λειτουργική ανεξαρτησία και υποστηρίζεται από σαφείς γραμμές λογοδοσίας. Τα αποτελέσματα στον τομέα της φοροδιαφυγής και της επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων είναι απτά και η πρόοδος κοινώς ομολογούμενη, στο εσωτερικό και διεθνώς.

Η εμπειρία της λειτουργίας ΑΑΔΕ στην πράξη αναδεικνύει ότι η ισχυρή ψηφιακή υποδομή, οι δικλείδες εσωτερικού ελέγχου και διαχείρισης κινδύνου, η στοχοθεσία και η επιβράβευση καθώς και η προσήλωση στους στόχους είναι το κλειδί για τη μετάβαση σε μια σύγχρονη φορολογική αρχή και θέτει τα εχέγγυα για μια Αρχή που θα πρωτοπορεί μεταξύ των σύγχρονων φορολογικών διοικήσεων. Προκλήσεις και αδυναμίες υπάρχουν, ώστε να ξεπεραστούν.

### Βιβλιογραφικές Αναφορές

- ΑΑΔΕ. (2021). *myDATA electronic books – REST API documentation (v1.0.6)*.  
[https://www.aade.gr/sites/default/files/2023-02/myDATA%20API%20Documentation\\_v1.0.6\\_eng.pdf](https://www.aade.gr/sites/default/files/2023-02/myDATA%20API%20Documentation_v1.0.6_eng.pdf)
- ΑΑΔΕ. (2023). *New digital platform “Citizen complaints”* (Press release, 30/10/2023).  
[https://www.aade.gr/sites/default/files/2024-02/dt\\_30.10.2023\\_en.pdf](https://www.aade.gr/sites/default/files/2024-02/dt_30.10.2023_en.pdf)
- ΑΑΔΕ. (2024a). *myDATA REST API documentation (v1.0.9—official ERP)*.  
[https://www.aade.gr/sites/default/files/2024-10/ENG\\_myDATA%20API%20Documentation%20v1.0.9\\_official\\_erp.pdf](https://www.aade.gr/sites/default/files/2024-10/ENG_myDATA%20API%20Documentation%20v1.0.9_official_erp.pdf)
- ΑΑΔΕ. (2024b). *E-invoicing service providers (myDATA)*.  
<https://www.aade.gr/en/mydata/e-invoicing-service-providers>
- ΑΑΔΕ. (n.d.-a). *Interconnection of POS–cash systems*.  
<https://www.aade.gr/en/diasyndesipos>
- ΑΑΔΕ. (n.d.-b). *Δημιουργία Μητρώου Μέσων Πληρωμών (POS) των επιχειρήσεων*.  
<https://www.aade.gr/dimioyrgia-mitrooy-meson-pliromon-pos-ton-epiheiriseon>
- ΑΑΔΕ. (2025). *Εξέλιξη στοιχείων βεβαίωσης ΦΠΑ και ηλεκτρονικών πληρωμών ανά κλάδο 2024/2023. ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΥ ΚΕΝΟΥ*.  
[https://www.aade.gr/sites/default/files/2025-03/Meliti\\_31.03.2025.pdf](https://www.aade.gr/sites/default/files/2025-03/Meliti_31.03.2025.pdf)
- Bank of Greece. (2024). *Summary of the Annual Report 2023*.  
[https://www.bankofgreece.gr/Publications/Summary\\_Annrep2023.pdf](https://www.bankofgreece.gr/Publications/Summary_Annrep2023.pdf)
- Behn, R.D. (2003). *Why measure performance? Different purposes require different measures*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi>
- Bovens, M. (2007). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. European Law Journal.
- Caperchione, E. (2015). Standard setting in the public sector: State of the art. In I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, & F. Manes Rossi (Eds.), *Public sector accounting and auditing in Europe: The challenge of harmonization* (pp. 1–11). Palgrave Macmillan.
- Christensen, T. & P. Lægreid. (2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi>

- Comarch. (2024). *E-Invoicing in Greece: Mandatory Electronic Invoicing in Greece*.  
<https://www.comarch.com/trade-and-services/data-management/e-invoicing/e-invoicing-in-greece/>
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. MIT Press.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler (2006). *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 16, Issue 3, July 2006.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- eKathimerini. (2024, September 18). *Council of State says no to AADE*.  
<https://www.ekathimerini.com/economy/1248683/council-of-state-says-no-to-aade/>
- eKathimerini. (2025a, May 23). *Reported receipts top 150 per day*.  
<https://www.ekathimerini.com/economy/1270546/reported-receipts-top-150-per-day/>
- eKathimerini. (2025b, June 3). *Hunt for law-breaking POS*.  
<https://www.ekathimerini.com/economy/1271483/hunt-for-law-breaking-pos/>
- eKathimerini. (2025c, August 8). *Summer tax inspections lead to fines, closures at tourist hotspots*.  
<https://www.ekathimerini.com/economy/1277622/summer-tax-inspections-lead-to-fines-closures-at-tourist-hotspots/>
- Ελεγκτικό Συνέδριο. (2023). *Φορολογικοί Έλεγχοι: Πώς διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητά τους*; Έκθεση Ελέγχου 1/2023. <https://www.elsyn.gr>
- Ελεγκτικό Συνέδριο. (2025). *Έκθεση επί του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους οικονομικού έτους 2024*. <https://www.elsyn.gr>
- European Commission. (2017). *The Economic Adjustment Programme for Greece (2015–2018): Fourth review*. European Commission.
- European Commission. (2020). *Enhanced Surveillance Report: Greece, November 2020*. European Commission.
- European Commission. (2024a, June 19). *Post-Programme Surveillance Report — Greece, Spring 2024* (Institutional Paper). [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/post-programme-surveillance-report-greece-spring-2024\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/post-programme-surveillance-report-greece-spring-2024_en)

- European Commission. (2024b). *VAT Gap in the EU — Greece country data (2022)*. Directorate-General for Taxation and Customs Union. [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en)
- European Commission. (2025a, January 13). *Proposal for a Council Implementing Decision authorising Greece to introduce a special measure derogating from Articles 218 and 232 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax* (COM(2025) 4 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52025PC0004>
- European Commission. (2025b). *Digital Building Blocks for Europe*. <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks>
- European Commission (2025c). *VAT Gap report 2022*. [vat-gap-factsheet-final](#)
- European Data Protection Supervisor. (2020). *EDPS Annual Report 2024 - Press Conference*. <https://edps.europa.eu>
- Γιαννούζη, Ξ. (2025), *Προηγμένη ανάλυση δεδομένων στη φορολογική διοίκηση Η περίπτωση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)*. Διδακτορική Διατριβή. <https://dione.lib.unipi.gr/xmlui/handle/unipi/18073>
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons*. Public Administration Vol 69. Spring 1991. <https://eclass.uoa.gr/>
- House, C. L., Tesar, L. L., & Proebsting, C. (2015). *Greek budget realities: No easy options* (NBER Working Paper No. 21688). National Bureau of Economic Research. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w21688/w21688.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21688/w21688.pdf)
- IMF. (2016). *Fiscal Monitor — Glossary* (April 2016). International Monetary Fund. [https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/\\_fmglossarypdf.ashx](https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/_fmglossarypdf.ashx)
- IMF. (2017a). *Addressing the burden of tax and social security debt*. International Monetary Fund.
- IMF. (2017b). *Greece: 2017 Article IV Consultation* (IMF Country Report No. 17/40). International Monetary Fund.
- IMF (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. International Monetary Fund.

- IMF. (2025, January 30). *Greece — Staff concluding statement of the 2025 Article IV mission*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/01/30/CS-Greece-2025>
- Majone, G. (1994). *Independence vs. Accountability? In Regulating Europe*.
- Margetts, H. & P. Dunleavy (2013). *The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web*. <https://www.researchgate.net/publication/>
- Μαζιάς, Γ. (2025). *Παραμένει πρόβλημα η σκιώδης οικονομία*. Εφημερίδα Τα ΝΕΑ ([«Παραμένει πρόβλημα η σκιώδης οικονομία» - Τα ΝΕΑ](#))
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*. 5η έκδ. Εκδόσεις Σάκκουλα
- OECD (2014). *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing.
- OECD. (2016a). *Public Governance Reviews: Greece — Reforming the public administration*. OECD Publishing.
- OECD. (2016b). *Structural reforms to boost inclusive growth in Greece* (OECD Economics Department Working Papers, No. 1298). OECD Publishing.
- OECD (2017). *The OECD Performance Budgeting Framework*. Paris: OECD.
- OECD. (2019a). *Tax Administration 2019: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/74d162b6-en>
- OECD (2019b). *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*.
- OECD. (2023a). *OECD Economic Surveys: Greece 2023*. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/01/oecd-economic-surveys-greece-2023\\_1cdf7c70/c5f11cd5-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/01/oecd-economic-surveys-greece-2023_1cdf7c70/c5f11cd5-en.pdf)
- OECD. (2023b). *Tax Administration 2019: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/74d162b6-en>
- OECD (2025), *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c076d776-en>.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.

Σαββαΐδου, Αικ. (2016). *Η αξιολόγηση της φορολογικής διοίκησης, μέσω διεθνών μοντέρνων εργαλείων μέτρησης της αποτελεσματικότητάς της*. Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, τεύχος 1580. [www.dfn.gr](http://www.dfn.gr)

Τράπεζα της Ελλάδος. (2011). *Φοροδιαφυγή, φοροαποφυγή*. Βιβλιοθήκη της Τράπεζας της Ελλάδος, Τεύχος 13 – 14. ([Taxevasion\\_taxavoidance.pdf](#))

To Vima. (2024, January 2). *Greek tax authorities set to conduct sweeping audits in 2024*. <https://www.tovima.com/finance/greek-tax-authorities-set-to-conduct-sweeping-audits-in-2024/>

Varotsis, N., & Katerelos, I. (2019). The regional tax policy: A review in Greece. *Modern Economy*, 10(8), 1963–1983. <https://doi.org/10.4236/me.2019.108125>

World Bank. (2023). *Greece: Modernizing revenue administration through digital tools*. World Bank.