

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΜΕΣΣΟΛΟΓΓΙΟΥ
ΣΧΟΛΗ: ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ: ΣΣΟΕ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΑΡΟΙΚΟΝΟΜΙΑ
ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ**

**ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ
ΦΥΛΑΚΤΟΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ**

**ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ
ΠΟΥΞΕΝΗ ΒΑΤΣΙΟΥ**

ΜΕΣΣΟΛΟΓΓΙ 2003

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ
ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ &
ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ
ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ

1. Εισαγωγικά στοιχεία	8
2. Φοροδιαφυγή	9
2.1. Έννοια και ορισμός της φοροδιαφυγής	9
2.2. Οι συνέπειες της φοροδιαφυγής	12
2.3. Προσδιοριστικοί παράγοντες της φοροδιαφυγής	15
2.4. Το πρόβλημα και το ύψος της φοροδιαφυγής	19
2.5. Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα και τα αίτια του	21
3. Η έννοια της φοροαποφυγής	28
4. Παραοικονομία	32
4.1. Έννοια και ορισμός της παραοικονομίας	32
4.2. Συνέπειες της παραοικονομίας	35

4.2.1. Αρνητικές συνέπειες της παραοικονομίας	35
4.2.2. Θετικές συνέπειες της παραοικονομίας	40
4.3. Προσδιοριστικοί παράγοντες της παραοικονομίας	42
5. Σχέση μεταξύ φοροδιαφυγής και παραοικονομίας	46
6. Η διάκριση μεταξύ παραοικονομίας και φοροδιαφυγής	49

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΜΕΘΟΔΟΙ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ

1. Εισαγωγικά στοιχεία	53
2. Μέθοδοι μέτρησης παραοικονομίας	56
3. Μέθοδοι μέτρησης φοροδιαφυγής	60

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΑ

1. Εισαγωγικά στοιχεία	65
2. Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα	66
3. Διαχρονική εξέλιξη του φαινομένου	69
3.1. Αποτελέσματα μελετών έως το 1988	69
3.2. Αποτελέσματα ερευνών έως το 1997	71
3.3. Εκτιμήσεις για το φαινόμενο για την περίοδο 1960-1997	74
3.4. Αποτελέσματα ερευνών έως το 2001	76

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο
ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΟΥΝΤΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Εισαγωγικά στοιχεία	80
2. Στοιχεία έρευνας οικογενειακών προϋπολογισμών	81
3. Μεθοδολογία έρευνας	83
4. Τα χαρακτηριστικά των παραοικονομούντων	89

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο
ΜΕΘΟΔΟΙ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ & ΤΡΟΠΟΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Εισαγωγικά στοιχεία	97
2. Φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων	98
2.1. Εισόδημα από μισθούς και συντάξεις	99
2.2. Εισόδημα σε είδος	101
2.3. Εισοδήματα από ενοίκια	102
2.4. Εισοδήματα από κινητές αξίες	104
2.5. Εισόδημα από γεωργικές επιχειρήσεις	104
2.6. Εισόδημα από την άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος	105
2.7. Εισόδημα από εμπορικές, βιομηχανικές κτλ επιχειρήσεις	108
3. Φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων	110
3.1. Η φοροδιαφυγή στον τομέα των κινήτρων	111
4. Φόρος προστιθεμένης αξίας	114
5. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων	118
6. Φορολογία κληρονομιών, δωρεών και γονικών παροχών	118
7. Φόρος μεγάλης ακίνητης περιουσίας	119
8. Δασμοί και τέλη εισαγομένων	120
9. Φορολογία κέντρων διασκέδασης	123
10. Τουριστικές επιχειρήσεις	125
11. Φοροδιαφυγή στον κλάδο υγείας	127
11.1. Ιατροί	127
11.2. Φακελάκια	128

11.3. Ιδιωτικές κλινικές	129
11.4. Εργαστήρια και διαγνωστικά κέντρα	131
12. Διαφορά, φοροδιαφυγή και παραοικονομία	132
12.1. Αποτελέσματα ερευνών	136
12.2. Παράγοντες έκτασης της διαφθοράς	144
12.3. Συμπεράσματα-τρόποι αντιμετώπισης	145
13. Αδήλωτη εργασία και εισφοροδιαφυγή	151
14. Ελληνικό φορολογικό σύστημα και φοροδιαφυγή	157
15. Ποινές για τη φοροδιαφυγή	161
15.1. Η επιβολή ποινών στην πράξη: διεθνής εμπειρία	162
15.2. Πιθανότητες εντοπισμού φοροδιαφυγής με τις ποινές	164
15.3. Αποτελέσματα ερευνών για τη σημασία των ποινών στην καταστολή της φοροδιαφυγής	169
15.4. Κρίσεις-συμπεράσματα	172

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ
ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ
ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Γενικά συμπεράσματα	181
2. Τα χαρακτηριστικά των παραοικονομούντων	182
3. Παράνομη απασχόληση-εισφοροδιαφυγή	186
4. Μέθοδοι φοροδιαφυγής	193
5. Η διαφθορά	194

6. Το φορολογικό σύστημα	204
7. Η πιθανότητα εντοπισμού	206
8. Οι ποινές	208
9. Συμπεράσματα	215
Βιβλιογραφία	219

Π Ρ Ο Λ Ο Γ Ο Σ

Τα φαινόμενα της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τους μελετητές της Ελληνικής Οικονομίας, λόγω του μεγέθους τους και των επιπτώσεων που έχουν τόσο στην ακριβή καταγραφή του εθνικού εισοδήματος όσο και στα φορολογικά έσοδα. Επίσης οι συνέπειές τους είναι σημαντικές τόσο στην αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής όσο και στην κατανομή του εθνικού εισοδήματος και στη φορολογική δικαιοσύνη.

Τα δύο αυτά φαινόμενα, που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας εργασίας, είναι πολύπλοκα και πολυσύνθετα. Επιπλέον, κατά την τελευταία δεκαετία έλαβε χώρα μια σημαντική διόγκωση του μεγέθους τους, η οποία καθιστά πλέον προβληματική την αποτύπωση της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα και την άσκηση αποτελεσματικής παρεμβατικής πολιτικής.

Υπάρχουν προβλήματα εννοιολογικά και αναντιστοιχίας των δύο φαινομένων, εκτίμησης του μεγέθους τους και διακρίβωσης της διαχρονικής εξέλιξής τους. Ακόμη, είναι αναγκαίο να διερευνηθεί το θεσμικό και φορολογικό καθεστώς της χώρας και να εντοπισθούν οι αιτίες και οι τρόποι που χρησιμοποιούνται για την πραγμάτωση των δύο φαινομένων στην Ελληνική Οικονομία. Αυτό ακριβώς είναι το αντικείμενο της παρούσης εργασίας, που σκοπό έχει την προσέγγιση των δύο αυτών φαινομένων, την καταγραφή τους στον Ελληνικό χώρο και την αξιολόγηση των στοιχείων που προκύπτουν από έρευνες, μελέτες και δημοσκοπήσεις που έχουν λάβει χώρα στο παρελθόν και σήμερα, έτσι ώστε να προσδιοριστούν οι παράγοντες και τα αίτια που προκαλούν το έντονο κύμα φοροδιαφυγής και παραοικονομίας

που παρουσιάζει σήμερα η χώρας μας και να γίνουν κατανοητές οι επιπτώσεις και οι συνέπειες που προκαλούν τα δύο αυτά έντονα φαινόμενα στην ελληνική οικονομία και κοινωνία.

Επιπλέον θα πρέπει να τονιστεί ότι η παρούσα εργασία έχει ακριβώς ως στόχο να διερευνήσει τους παράγοντες αυτούς, τον τρόπο με τον οποίο επενεργούν στην Ελλάδα κι με βάση τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα που θα εξαχθούν να προτείνει μέτρα και άξονες πολιτικής.

Για τους λόγους αυτούς κρίθηκε σκόπιμο η εργασία μου αυτή να χωριστεί σε τρία μέρη, με τα επιμέρους κεφάλαια αυτών για να καθίσταται προσιτή και κατανοητή από τον αναγνώστη της. Συγκεκριμένα:

Το πρώτο μέλος, το οποίο αποτελείται από δύο κεφάλαια, πραγματεύεται την εννοιολογική προσέγγιση των φαινομένων παραοικονομίας και φοροδιαφυγής, αναλύονται οι επιδράσεις τους στην οικονομία, αναφέρονται οι παράγοντες που επηρεάζουν το μέγεθός τους, επισημαίνονται οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ τους καθώς επίσης παρουσιάζονται οι μέθοδοι που εφαρμόζονται συνήθως στην πράξη για τη μέτρηση του μεγέθους της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας μου αυτής, το οποίο αποτελείται από τρία κεφάλαια, επιχειρείται η καταγραφή των φαινομένων της παραοικονομίας και φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, οι λόγοι για τους οποίους συντελούνται τα παραπάνω φαινόμενα, οι μέθοδοι φοροδιαφυγής αλλά και οι τρόποι αντιμετώπισής τους. Η καταγραφή των φαινομένων και η παρουσίασή τους στην παρούσα εργασία έγινε με τη βοήθεια μελετών και δημοσκοπήσεων που διεξήχθησαν από το 1987 έως και το 2001 από το Κέντρο Επιστημονικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος (Ε.Σ.Υ.Ε.) καθώς και την εταιρεία δημοσκοπήσεων ΑΛΚΟ.

Στο τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας μου γίνεται αξιολόγηση των ερευνητικών στοιχείων που παρουσιάστηκαν στην παρούσα εργασία και δίδονται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις μου.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά όλους όσους βοήθησαν για την διεκπεραίωση της εργασίας μου αυτής και να τονίσω ότι για όποια παράλειψη την ευθύνη φέρω εγώ η συγγραφέας της, η οποία ευχαρίστως θα αποδεχθώ την όποια καλοπροαίρετη κριτική.

Πολυξένη Βάτσιου

Μεσολόγγι, 2003

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το τεράστιο ενδιαφέρον που παρουσιάζει η ανάλυση και η διερεύνηση της φοροδιαφυγής και η εκτίμηση του μεγέθους της στην Ελλάδα δεν χρειάζεται βέβαια να τονιστεί. Η φοροδιαφυγή είναι ένα πολύπλοκο και πολυσύνθετο φαινόμενο το οποίο εκφεύγει από την αυστηρά οικονομική σφαίρα και έχει πολιτικές και κοινωνικές προεκτάσεις. Η φοροδιαφυγή είναι σήμερα, στην Ελλάδα, η πιο μαζική και η περισσότερο ανεκτή εκδήλωση αντικοινωνικής συμπεριφοράς και παράβασης νόμων, καθώς και η πλέον έκδηλη απόδειξη της κακής λειτουργίας και της ανεπάρκειας της δημόσιας διοίκησης.

Από καθαρά μακροοικονομική και δημοσιονομική σκοπιά, εξάλλου, η φοροδιαφυγή «ευθύνεται» για το ήμισυ σχεδόν του ελλείμματος του δημόσιου τομέα, καθώς και για τις επακόλουθες μακροοικονομικές ανισοροπίες. Ο σημαντικός περιορισμός της φοροδιαφυγής (και της εισφοροδιαφυγής των ασφαλιστικών οργανισμών) θα ήταν αρκετός για να μηδενιστεί το πρωτογενές έλλειμμα του δημόσιου τομέα και να μειωθεί βαθμιαία ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν). Εξάλλου, με τη μείωση των ελλειμμάτων, θα ήταν δυνατό να μειωθούν περαιτέρω τα επιτόκια και οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές, συμβάλλοντας έτσι στην ανάκαμψη της οικονομίας.

Παράλληλα, στη διεθνή έρευνα υπάρχει, τα τελευταία εικοσιπέντε περίπου χρόνια, έντονο και συνεχώς αυξανόμενο ενδιαφέρον για τη μελέτη του φαινομένου της παραοικονομίας και αυτό διότι τα φαινόμενα της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής δεν είναι νέα και δεν παρατηρούνται μόνο στην Ελλάδα.

Ακόμη, στη συντριπτική τους πλειοψηφία, οι εργασίες που έχουν δημοσιευθεί από το 1977 μέχρι σήμερα, ασχολούνται με τη μέτρηση της παραοικονομίας και δευτερευόντως με τα αίτια και τις επιπτώσεις του φαινομένου.

Η κατά προτίμηση ανάλυση του φαινομένου της παραοικονομίας και όχι της φοροδιαφυγής οφείλεται έως ένα βαθμό στο γεγονός ότι πολλοί συγγραφείς ταυτίζουν ρητά ή σιωπηρά την παραοικονομία με τη φοροδιαφυγή. Θεωρούν, δηλαδή, ότι το εισόδημα που φοροδιαφεύγει είναι ακριβώς αυτό που δεν καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς, πράγμα, όμως, το οποίο ούτε κατά προσέγγιση δεν είναι ακριβές.

Η σύγχυση που επικρατεί όσον αφορά στη σχέση φοροδιαφυγής και παραοικονομίας οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην ανεπαρκή θεωρητική θεμελίωση των δύο φαινομένων.

Πράγματι, παρά τον όγκο των σχετικών εργασιών, η θεωρητική θεμελίωση, αλλά και αυτός ακόμη ο ακριβής ορισμός των φαινομένων, δεν έχουν επαρκώς διερευνηθεί και επακριβώς διατυπωθεί. Η μεγάλη σημασία των αδυναμιών αυτών άρχισε να αναγνωρίζεται σχετικά πρόσφατα. Η έλλειψη ικανοποιητικής θεωρητικής θεμελίωσης και ακριβούς ορισμού θεωρείται ως ένας από τους λόγους της μεγάλης απόκλισης των διαφόρων εκτιμήσεων που υπάρχουν για το μέγεθος της παραοικονομίας, ακόμη και για τις ίδιες οικονομίες.

Γι' αυτό, στο πρώτο μέρος της παρούσης εργασίας, όπως προείπαμε, παρουσιάζονται και αναλύονται καταρχήν οι επικρατέστεροι ορισμοί της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής και στη συνέχεια, με βάση τους ορισμούς, επιχειρείται η διερεύνηση της σχέσης μεταξύ των δύο φαινομένων.

Είναι αυτονόητο ότι, όσο ακριβέστερα γνωρίζουμε και ορίζουμε αυτό που θέλουμε να μετρήσουμε ή να αναλύσουμε, τόσο καλύτερα αποτελέσματα θα επιτύχουμε. Αλλά και από πλευράς άσκησης οικονομικής πολιτικής είναι εξαιρετικά χρήσιμο να γνωρίζουμε την ακριβή σχέση μεταξύ παραοικονομίας και φοροδιαφυγής. Άλλα είναι, π.χ., τα ενδεικνυόμενα μέτρα εάν τα εισοδήματα που αποκτώνται στην παραοικονομία είναι ακριβώς

αυτά που φοροδιαφεύγουν, και άλλα στην περίπτωση που τα εισοδήματα αυτά (της παραοικονομίας) δεν φοροδιαφεύγουν σε μεγάλο βαθμό και το μεγαλύτερο μέρος της φοροδιαφυγής πραγματοποιείται στα «επίσημα» καταγραφόμενα εισοδήματα.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

**ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ
ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ**

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 1^ο

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ

1. Εισαγωγικά στοιχεία

Όπως προείπαμε τα φαινόμενα της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής δεν είναι νέα και δεν παρατηρούνται μόνο στην Ελλάδα.

Το κύριο λάθος όμως που γίνεται ότι επιχειρείται η ανάλυση των φαινομένων αυτών είναι ότι πολλοί συγγραφείς ταυτίζουν ρητά ή σιωπηρά την παραοικονομία με τη φοροδιαφυγή. Θεωρούν, δηλαδή, ότι το εισόδημα που φοροδιαφεύγει είναι ακριβώς αυτό που δεν καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς, πράγμα, όμως, το οποίο ούτε κατά προσέγγιση δεν είναι ακριβές.

Βασικός βέβαια λόγος για τη δυστοκία αυτή είναι οι εγγενείς δυσκολίες μελέτης ενός τόσο σύνθετου και περίπλοκου φαινομένου, όπως η παραοικονομία, οι οποίες προέρχονται από την έλλειψη θεωρητικού υπόβαθρου και επακριβών ορισμών. Τα ίδια, αν όχι μεγαλύτερα, προβλήματα εμφανίζονται και με τον ακριβή ορισμό της φοροδιαφυγής, φαινομένου που έχει τύχει λιγότερης προσοχής και ανάλυσης από την παραοικονομία.

Οι δυσκολίες αυτές αναγνωρίζονται σήμερα από τους ερευνητές των φαινομένων αυτών, οι οποίοι μάλιστα προτείνουν να χρησιμοποιηθούν περισσότεροι του ενός ορισμοί, για να ξεπεραστούν ορισμένες από αυτές τις δυσκολίες.

Για το λόγο αυτό, κρίθηκε σκόπιμο και απαραίτητο στην παρούσα εργασία, πριν προχωρήσω στην ανάλυση των φαινομένων αυτών, να οριστεί τι ακριβώς νοείται ως «παραοικονομία», «φοροδιαφυγή» και «φοροαποφυγή» για να αποσαφηνισθεί η σχέση που υπάρχει μεταξύ τους.

2. Φοροδιαφυγή

2.1. Έννοια και ορισμός της φοροδιαφυγής

Ο ορισμός του φαινομένου της φοροδιαφυγής δεν είναι καθόλου εύκολος. Ο μεγάλος αριθμός φόρων και οι ιδιαιτερότητες του κάθε φόρου σε σχέση με τις δυνατότητες και τους τρόπους φοροδιαφυγής, καθώς και η επαγγελματική ιδιότητα και οι ιδιαίτερες συνθήκες του κάθε φορολογούμενου προσφέρουν διαφορετικές ευκαιρίες φοροδιαφυγής και καθιστούν προβληματική τη διατύπωση ενός ενιαίου ορισμού. Εάν προστεθούν και οι δυσκολίες ουσιαστικής διάκρισης μεταξύ φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής, τότε γίνεται αντιληπτή η έκταση και το μέγεθος των δυσκολιών που υπάρχουν στη διατύπωση ενός ορισμού.

Η φοροδιαφυγή ορίζεται ως εξής:

(α) Το τμήμα εκείνο του εισοδήματος (στο οποίο βέβαια αντιστοιχεί ένα ποσό φόρου), το οποίο θα έπρεπε, με βάση την ισχύουσα νομοθεσία, να δηλώνεται εθελοντικά στις αρμόδιες φορολογικές αρχές και για οποιοδήποτε λόγο δεν δηλώνεται και δεν φορολογείται.

(β) Το τμήμα εκείνο των έμμεσων φόρων και λοιπών άμεσων φόρων, το οποίο με βάση την ισχύουσα φορολογική νομοθεσία θα έπρεπε να εισπράττεται και να αποδίδεται εθελοντικά στο κράτος για οποιοδήποτε λόγο δεν φθάνει ποτέ στο δημόσιο ταμείο.

(γ) Οι τόκοι (ή η τιμαριθμική προσαρμογή) που αντιστοιχούν στο τμήμα εκείνο των φόρων και καταβάλλονται με καθυστέρηση (πέραν του οικείου δημοσιονομικού έτους) και συνήθως μετά από κάποια «ρύθμιση» και

(δ) Το ποσό των φόρων που δεν εισπράχθηκε λόγω της ύπαρξης φορολογικών απαλλαγών και κινήτρων, χωρίς όμως να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα για το οποίο χορηγείται η απαλλαγή¹.

Ο σύνθετος αυτός ορισμός είναι αρκετά ευρύς και συνεπάγεται τα εξής:

(α) Η ανάμιξη της έννοιας του εισοδήματος στον ορισμό επιβάλλεται για να γίνει παρακάτω δυνατή η συσχέτιση φοροδιαφυγής και παραοικονομίας. Διαφορετικά θα αναφερόμασταν αποκλειστικά στο αντίστοιχο ποσό του φόρου.

(β) Οι φορολογούμενοι ή οι υπόχρεοι πρέπει να δηλώνουν το εισόδημα εγκαίρως και να καταβάλλουν τον αντίστοιχο φόρο. Καταβολή φόρων μετά από φορολογικούς ελέγχους, συμβιβασμούς κ.λ.π. θεωρείται φοροδιαφυγή. Αμφιβολίες, όμως δημιουργούνται για την περίπτωση των «ρυθμίσεων» (όπου η συμμετοχή είναι εθελοντική) που δεν αφορούν συγκεκριμένο φορολογούμενο και δεν συνδέονται με έλεγχο (π.χ. «κλείσιμο παλαιών φορολογικών υποθέσεων»), γι' αυτό και εδώ περιορίσαμε τη φοροδιαφυγή τουλάχιστον στο ποσό των τόκων (ή της τιμαριθμικής προσαρμογής). Εάν η ρύθμιση προβλέπει την εθελοντική υπαγωγή των φορολογουμένων και την καταβολή τόκων, με θετικό πραγματικό επιτόκιο ίσο με αυτό που επικρατεί στην αγορά, τότε δεν έχουμε φοροδιαφυγή.

(γ) Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων και την περίπτωση κατά την οποία πραγματοποιείται μεν η «βεβαίωση» του φόρου, αλλά τελικά δεν επιτυγχάνεται η εισπραξή του. Στη χώρα μας και αυτό το τμήμα της φοροδιαφυγής είναι σημαντικό, αφού τα τελευταία χρόνια κυμαίνονται μεταξύ 30 - 50 δισεκατομμυρίων δραχμών ετησίως.

¹ Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

(δ) Αν και δεν αναφέρεται ρητά, ένα μεγάλο τμήμα των έμμεσων φόρων που διαφεύγουν αντιστοιχεί σε τρέχουσα παραγωγή (εγχώριο προϊόν)².

Οι προσπάθειες των οικονομικών μονάδων να αποφύγουν την καταβολή των φόρων είναι δυνατό να οφείλονται σε πολλούς λόγους, ως εξής:

1. Στις δυτικές χώρες, η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος του φορολογουμένου, που προκύπτει από την απόκρυψη εισοδήματος, θεωρείται ως το κυριότερο αίτιο για φοροδιαφυγή. Ως προσδιοριστικοί παράγοντες θεωρούνται το ύψος του δημοσιονομικού βάρους και ιδιαίτερα οι υψηλοί οριακοί συντελεστές και το επίπεδο της φορολογικής ηθικής.

2. Η ύπαρξη εκτεταμένης παραοικονομίας, όχι για λόγους φοροδιαφυγής, αλλά για παράκαμψη ρυθμίσεων, κανόνων κ.λ.π. εξαναγκάζει πολλές φορές και σε «παράλληλη» φοροδιαφυγή, προκειμένου να μην αποκαλυφθεί η υπόγεια δραστηριότητα. Εδώ δηλαδή η φοροδιαφυγή είναι το αποτέλεσμα και η παραοικονομία το «αίτιο».

3. Η ύπαρξη εκτεταμένης φοροδιαφυγής αποτελεί αιτία πρόσθετης φοροδιαφυγής. Δηλαδή φορολογούμενοι που δεν έχουν καμιά πρόθεση ή επιθυμία να φοροδιαφεύγουν εξαναγκάζονται σε φοροδιαφυγή. Έτσι π.χ., ένας εργαζόμενος ο οποίος απασχολείται σε έναν εργοδότη που φοροδιαφεύγει και ή δεν του δίνει καθόλου «βεβαίωση αποδοχών» ή του δίνει βεβαίωση με αποδοχές μικρότερες από τις πραγματικές, εξαναγκάζεται ή να φοροδιαφύγει ή να χάσει την εργασία του.

4. Τέλος, άλλοι λόγοι όπως η αντίληψη για το ρόλο του κράτους, η άγνοια ή η επιθυμία αποφυγής διατυπώσεων κ.λ.π., κάνουν τα άτομα να είναι απρόθυμα να υποβάλλουν δηλώσεις στην εφορία, ακόμη και όταν η υποβολή δήλωσης δεν συνεπάγεται καταβολή φόρου. Γενικά, όσο περισσότερο πολύπλοκο και ασαφές είναι το φορολογικό σύστημα και όσο πιο απρόσιτες είναι οι φορολογικές αρχές (για πληροφορίες κ.λ.π.) τόσο πιο εκτεταμένη είναι η φοροδιαφυγή που οφείλεται σ' αυτούς τους λόγους.

² Καλοβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

2.2. Οι συνέπειες της φοροδιαφυγής

Η φοροδιαφυγή έχει πολλές δυσμενείς συνέπειες στη λειτουργία της οικονομίας και στην επίτευξη των στόχων οικονομικής πολιτικής. Ειδικότερα:

α) Προκαλεί άδικη κατανομή των φορολογικών βαρών γιατί όλοι οι φορολογούμενοι δεν είναι διατεθειμένοι να παραβούν το νόμο, ούτε έχουν τις ίδιες δυνατότητες γι' αυτό. Κατά συνέπεια, η φοροδιαφυγή προκαλεί διαφορές στη φορολογική επιβάρυνση ανάμεσα σε άτομα που έχουν την ίδια φοροδοτική ικανότητα. Οι αδικίες που προκαλούνται από την ύπαρξη της φοροδιαφυγής επιτείνονται από το γεγονός ότι το κράτος για να αναπληρώσει την απώλεια εσόδων που προκαλεί η φοροδιαφυγή αναγκάζεται να διατηρεί υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές από αυτούς που ενδεχομένως επιθυμούσε, με αποτέλεσμα την επιβολή πρόσθετων βαρών στους συνεπείς φορολογούμενους.

β) Μειώνει τη δυνατότητα άντλησης φορολογικών εσόδων από το κράτος και κατ' επέκταση περιορίζει τη δυνατότητα χρηματοδότησης των δαπανών του. Αν το κράτος δεν επιθυμεί ή δεν μπορεί να αυξήσει περισσότερο τη φορολογική επιβάρυνση αυτών που δε φοροδιαφεύγουν, θα περιορίσει τις δραστηριότητες του ή θα καλύψει τις ανάγκες του με μη ενδεδειγμένα μέσα (π.χ. έκδοση νέου χρήματος, σύναψη δανείων για κάλυψη τρεχουσών δαπανών). Η κατάσταση αυτή μπορεί επίσης να προκαλέσει χρόνιο έλλειμμα στον προϋπολογισμό, συνεχή προσφυγή σε δανεισμό, διόγκωση του δημόσιου χρέους, με πιθανές δυσμενείς επιδράσεις στη σταθερότητα του εθνικού εισοδήματος.

γ) Μειώνει την αποτελεσματικότητα των φορολογικών μέτρων που λαμβάνονται για την επίτευξη των στόχων της οικονομικής πολιτικής. Γιατί, όσο μεγαλύτερη είναι η φοροδιαφυγή, τόσο μικρότερη θα είναι, *ceteris paribus*, η δυνατότητα παρέμβασης του κράτους και η αποτελεσματικότητα των μέτρων φορολογικής πολιτικής. Για παράδειγμα, αν για την αντιμετώπιση του πληθωρισμού αυξηθεί η φορολογία του εισοδήματος, η αντιπληθωριστική αυτή πολιτική μπορεί να εξουδετερωθεί από τη φοροδιαφυγή. Επί-

σης η φοροδιαφυγή μειώνει την αποτελεσματικότητα της πολιτικής για δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος, αλλά και την αποτελεσματικότητα των φορολογικών κινήτρων. Γιατί, όσο μεγαλύτερη είναι η φορολογική επιβάρυνση τόσο μεγαλύτερη είναι η αποτελεσματικότητα των φορολογικών κινήτρων, αφού τόσο μεγαλύτερο θα είναι το όφελος αυτών που θα προσαρμόσουν την οικονομική τους συμπεριφορά στα παρεχόμενα κίνητρα. Αντίθετα, αν με τη φοροδιαφυγή οι φορολογούμενοι πετύχουν να απαλλάξουν από ένα μέρος της φορολογικής τους επιβάρυνσης, το όφελος τους από την προσαρμογή της οικονομικής τους συμπεριφοράς στα παρεχόμενα κίνητρα θα περιορισθεί και κατ' ακολουθία θα περιορισθεί η αποτελεσματικότητα της πολιτικής των φορολογικών κινήτρων.

δ) Διαταράσσει τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Η φορολογία αποτελεί σημαντικό μέρος του συνολικού κόστους των επιχειρήσεων και συνεπώς οι επιχειρήσεις που φοροδιαφεύγουν βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση σε σχέση με τις ανταγωνίστριες επιχειρήσεις που δεν φοροδιαφεύγουν. Αυτό τους επιτρέπει να πωλούν σε χαμηλότερη τιμή τα προϊόντα τους από τις ανταγωνίστριες επιχειρήσεις και επομένως να αποσπών από αυτές μέρος των πελατών τους.

ε) Δεδομένου ότι η φοροδιαφυγή είναι συνήθως ευκολότερη στους άμεσους φόρους, το κράτος αν δε μπορεί να την περιορίσει θα δώσει μεγαλύτερη βαρύτητα στους έμμεσους φόρους από ότι θα έκανε αν δεν υπήρχε φοροδιαφυγή. Συνέπεια της πολιτικής αυτής είναι η αύξηση της επιβάρυνσης των μεσαίων και χαμηλών εισοδηματικών τάξεων και η μείωση της προοδευτικότητας του φορολογικού συστήματος.

στ) Επιηρεάζεται αρνητικά η φορολογική συνείδηση των φορολογουμένων που είναι συνεπείς με τις υποχρεώσεις τους, με αποτέλεσμα τη βαθμιαία εξάπλωση της φοροδιαφυγής σε όλο και μεγαλύτερο αριθμό φορολογουμένων.³

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι δυσμενείς επιδράσεις της φοροδιαφυγής είναι πολλές και σημαντικές. Για αυτό ο περιορισμός της θεω-

³ Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», *Τόρμα Μεσογειακών Μελετών*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

ρείται τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε άλλες χώρες, ως ένας από τους πρωταρχικούς στόχους οικονομικής πολιτικής.

Έχουν διατυπωθεί όμως και απόψεις σύμφωνα με τις οποίες η φοροδιαφυγή έχει επωφελείς συνέπειες στην οικονομία και στην οικονομική συμπεριφορά των ατόμων και των επιχειρήσεων. Όπως για παράδειγμα ότι η φοροδιαφυγή αυξάνει τις δυνατότητες αποταμίευσης των πολιτών και των επιχειρήσεων, με συνέπεια την επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης, ότι η φοροδιαφυγή αποτρέπει την υπέρμετρη φορολογική επιβάρυνση και τις προκαλούμενες από αυτήν δυσμενείς συνέπειες κ.λ.π.

Σύμφωνα με τις απόψεις αυτές υποστηρίζετε ότι το υψηλό επίπεδο της φοροδιαφυγής-φοροαποφυγής είναι προς όφελος ακόμη και αυτού του ίδιου του προϋπολογισμού. Υποστηρίζετε ότι το ύψος των δημοσίων δαπανών προσδιορίζεται από το ύψος των φορολογικών εσόδων και συνεπώς η ύπαρξη φοροδιαφυγής-φοροαποφυγής δεν συνεπάγεται μεταφορά φορολογικού βάρους από αυτούς που αποφεύγουν την πληρωμή φόρου προς τους άλλους φορολογούμενους. Τέλος, υποστηρίζετε ότι οι δημόσιες δαπάνες ωφελούν τους πολίτες λιγότερο από τις ιδιωτικές δαπάνες και συνεπώς η μεταφορά δαπανών από το δημόσιο τομέα στον ιδιωτικό που προκαλεί η φοροδιαφυγή-φοροαποφυγή έχει ως αποτέλεσμα αύξηση του κοινωνικού οφέλους.

Από την ύπαρξη της φοροδιαφυγής-φοροαποφυγής ωφελείται και ο κρατικός προϋπολογισμός, γιατί το υψηλό επίπεδο φοροδιαφυγής-φοροαποφυγής έχει ως αποτέλεσμα να διατηρούνται τα κίνητρα για την ανάληψη δραστηριοτήτων οι οποίες διαφορετικά, λόγω της φορολογίας, θα ματαιώνονταν. Τα οφέλη αυτά, δεν εμφανίζονται μόνο μακροχρονίως και δεν είναι απαραίτητο για την εμφάνισή τους το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης να είναι υψηλό.

Οι απόψεις αυτές στηρίζονται από το γεγονός ότι το Δημόσιο με τη φορολογία απορροφά ένα μεγάλο ποσοστό του Εθνικού Εισοδήματος και κατά συνέπεια η κυβέρνηση έχει όφελος να διατηρήσει στο ίδιο ή και σε ανώτερο επίπεδο την από πλευράς απόδοσης φορολογικών εσόδων επικερδή

αυτή δραστηριότητα. Συνεπώς, ενδιαφέρεται να διατηρήσει και το επίπεδο της φοροδιαφυγής-φοροαποφυγής στο επίπεδο που απαιτείται, ώστε να διατηρηθεί η δραστηριότητα αυτή στα σημερινά ή και ανώτερα επίπεδα. Για το λόγο αυτό, ενώ το δημόσιο φαίνεται ότι μπορεί μερικές φορές να ωφελείται από τη μείωση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής δεν είναι καθόλου σίγουρο ότι το ενδιαφέρον της κυβέρνησης βρίσκεται στη μείωση τους. Γιατί, αν κάποιες δραστηριότητες αποθαρρυνθούν λόγω ενεργειών που αποσκοπούν στον περιορισμό της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής το δημόσιο θα χάσει όλα τα φορολογικά έσοδα που θα προέκυπταν άμεσα ή έμμεσα από τις δραστηριότητες αυτές⁴.

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω και στηριζόμενοι στις απόψεις για όφελος από την φοροδιαφυγή μπορούμε να πούμε ότι αυτοί που φοροδιαφεύγουν και φοροαποφεύγουν είναι περισσότερο πιθανό με τη συμπεριφορά τους να επηρεάσουν θετικά τα φορολογικά έσοδα παρά αρνητικά. Επειδή λοιπόν δεν υπάρχει ούτε μείωση εσόδων, αλλά ούτε και αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης των υπόλοιπων φορολογουμένων λόγω της φοροδιαφυγής-φοροαποφυγής τα ηθικά και πολιτικά επιχειρήματα που προβάλλονται εναντίον τους χάνουν το νόημα τους.

2.3. Προσδιοριστικοί παράγοντες της φοροδιαφυγής

Το μέγεθος της φοροδιαφυγής δεν είναι το ίδιο σε όλες τις χώρες, αλλά και όλοι οι φορολογούμενοι δεν έχουν την ίδια τάση για φοροδιαφυγή. Η διαπίστωση αυτή οδήγησε τους οικονομολόγους, αλλά και άλλους κοινωνικούς επιστήμονες, να μελετήσουν τι είναι αυτό που κάνει τους πολίτες να φοροδιαφεύγουν και ποιοι είναι οι παράγοντες που προσδιορίζουν το μέγεθος και την έκταση της φοροδιαφυγής. Οι σχετικές έρευνες έδειξαν ότι τα αίτια της φοροδιαφυγής είναι πολλά και αποδίδονται τόσο σε φορολογικούς, όσο και σε μη φορολογικούς λόγους.

⁴ Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

Οι σημαντικότεροι προσδιοριστικοί παράγοντες της φοροδιαφυγής από τους οποίους εξαρτάται η τάση των φορολογουμένων για φοροδιαφυγή και η επιτυχία της προσπάθειας τους να φοροδιαφύγουν θεωρούνται οι εξής:

α) Το μορφωτικό και πολιτιστικό επίπεδο του πληθυσμού

Έχει διαπιστωθεί ότι όσο χαμηλότερο είναι το μορφωτικό και το πολιτιστικό επίπεδο του πληθυσμού, τόσο μεγαλύτερη είναι η τάση για φοροδιαφυγή. Αυτό συμβαίνει γιατί στις χώρες που έχουν χαμηλό μορφωτικό και πολιτιστικό επίπεδο, οι φορολογούμενοι δεν μπορούν να συνειδητοποιήσουν ότι τα έσοδα από τους φόρους χρησιμοποιούνται για να καλυφθεί το κόστος παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών που ικανοποιούν συλλογικές ανάγκες. Επιπλέον, στις χώρες αυτές οι πολίτες έχουν μικρή συναίσθηση των υποχρεώσεων τους προς το κοινωνικό σύνολο. Συνέπεια της αντίληψης αυτής είναι να υπερισχύουν κατά πολύ οι ατομικές ανάγκες έναντι των συλλογικών.

β) Ο τρόπος κατανομής του φορολογικού βάρους

Η τάση για φοροδιαφυγή είναι μεγαλύτερη όταν η κατανομή των φορολογικών βαρών δεν είναι σύμφωνη με την επικρατούσα στο κοινωνικό σύνολο αντίληψη περί κοινωνικής δικαιοσύνης. Έτσι, για παράδειγμα, όταν παρέχονται αδικαιολόγητες φορολογικές απαλλαγές και προνόμια ή όταν ορισμένες επαγγελματικές ομάδες ή επιχειρήσεις είναι ευρύτατα γνωστό ότι φοροδιαφεύγουν, η τάση για φοροδιαφυγή αναμένεται να είναι μεγαλύτερη, γιατί:

- διαταράσσονται οι όροι ανταγωνισμού ανάμεσα στις επιχειρήσεις που κάνουν φοροδιαφυγή και σε αυτές που θέλουν να είναι συνεπείς στις φορολογικές τους υποχρεώσεις, κάτι που αναγκάζει και τις δεύτερες να φόρο διαφύγουν για λόγους άμυνας.
- οι φορολογούμενοι που είναι ασυνεπείς στις φορολογικές τους υποχρεώσεις αγανακτούν, με αποτέλεσμα τη μείωση σταδιακά της φορολογικής τους ηθικής και την επιθυμία τους να εξισωθούν φορολογικά με αυτούς που απαλλάσσονται από τη φορολογία και τους φοροφυγάδες. Ιδιαίτερα,

αυτό θα συμβεί αν λόγω των φορολογικών προνομίων και της φοροδιαφυγής και με δεδομένες τις ανάγκες του κρατικού προϋπολογισμού, αυξηθεί ή διατηρηθεί σε υψηλά επίπεδα η φορολογική επιβάρυνση αυτών που είναι συνεπείς στις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Γιατί, στη συγκεκριμένη περίπτωση οι συνεπείς φορολογούμενοι καλούνται να καλύψουν την απώλεια εσόδων που προκαλούν η παροχή φορολογικών προνομίων και η φοροδιαφυγή.

γ) Το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης

Όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης, τόσο μεγαλύτερη είναι η τάση για φοροδιαφυγή. Αυτό συμβαίνει γιατί όσο υψηλότερη είναι η φορολογική επιβάρυνση τόσο μειώνεται το διαθέσιμο εισόδημα των φορολογούμενων και κατ' επέκταση οι δυνατότητες ικανοποίησης των αναγκών. Επίσης, όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης, τόσο μεγαλύτερο είναι το όφελος από την απόκρυψη φορολογητέας ύλης και κατά συνέπεια, τόσο μεγαλύτερο το κίνητρο για φοροδιαφυγή. Αυτό πρακτικά σημαίνει τα εξής:

- Η τάση για φοροδιαφυγή είναι μεγαλύτερη στα υψηλά εισοδηματικά κλιμάκια, τα οποία επιβαρύνονται με υψηλούς φορολογικούς συντελεστές.
- Η φοροδιαφυγή μπορεί κατά κάποιο τρόπο να λειτουργήσει ως μία μορφή ασφαλιστικής δικλείδας, η οποία λειτουργεί αυτόματα όταν αυξηθεί υπέρμετρα η φορολογική επιβάρυνση.

δ) Ο τρόπος δαπάνης των εσόδων

Όσο περισσότερο συνετή και ορθολογική είναι η διαχείριση του δημοσίου χρήματος, τόσο μικρότερη είναι η τάση των φορολογούμενων για φοροδιαφυγή. Αντίθετα, αν υπάρχει η εντύπωση ότι γίνονται σπατάλες, ή αν οι δαπάνες που γίνονται έχουν μικρό κοινωνικό όφελος οι φορολογούμενοι θα σχηματίσουν την άποψη ότι το όφελος τους από τις δημόσιες δαπάνες δεν αντισταθμίζει την προσωπική τους θυσία, με αποτέλεσμα τη μείωση της φορολογικής τους συνειδήσης και την ενίσχυση της τάσης για φοροδιαφυγή.

ε) Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος

Η έκταση της φοροδιαφυγής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη διάρθρωση, τη λειτουργία και την εσωτερική συνοχή του φορολογικού συστήματος. Όλοι οι φόροι δεν παρουσιάζουν τις ίδιες δυνατότητες για φοροδιαφυγή και επομένως η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος είναι σημαντική. Σημαντική είναι επίσης και η συνοχή του συστήματος καθώς και ο τρόπος με τον οποίο επιβάλλεται κάθε φόρος. Για παράδειγμα, αν ένας φόρος κατανάλωσης επιβληθεί στο στάδιο της βιομηχανοποίησης οι δυνατότητες για φοροδιαφυγή θα είναι μικρότερες από ότι αν επιβληθεί στο στάδιο του λιανικού εμπορίου, γιατί οι επιχειρήσεις στο στάδιο της βιομηχανοποίησης είναι λιγότερες και τηρούν κατά κανόνα καλύτερα λογιστικά στοιχεία. Κατά συνέπεια, μπορούν να ελεγχθούν καλύτερα. Επίσης, οι δυνατότητες για φοροδιαφυγή περιορίζονται αν το φορολογικό σύστημα λειτουργεί στην πράξη κατά τέτοιο τρόπο ώστε ο ένας φόρος να διευκολύνει την είσπραξη των εσόδων από τους άλλους (π.χ. ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων, ο οποίος μπορεί με τη λειτουργία του να διευκολύνει τη σύλληψη της φορολογητέας ύλης στη φορολογία εισοδήματος και στη φορολογία ακίνητης περιουσίας).

στ) Η οργάνωση και το επίπεδο των φοροτεχνικών υπηρεσιών

Η σωστή οργάνωση των φοροτεχνικών υπηρεσιών και ο εξοπλισμός τους με σύγχρονα μέσα (π.χ. ηλεκτρονικοί υπολογιστές) περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητες φοροδιαφυγής και διευκολύνουν τον εντοπισμό των φοροφυγάδων. Επίσης, το επίπεδο εξειδίκευσης των φορολογικών ελεγκτών και το επίπεδο της ηθικής τους είναι καθοριστικής σημασίας για το σωστό σχεδιασμό και λειτουργία του φορολογικού συστήματος, την οργάνωση των υπηρεσιών και την αποφυγή ανεπιθύμητων φαινομένων.

ζ) Ο βαθμός ανάπτυξης και οργάνωσης της οικονομίας

Σε άρτια οργανωμένες οικονομίες οι συναλλαγές μεταξύ των φορολογούμενων μονάδων καταγράφονται εύκολα και τα φορολογικά όργανα έχουν στη διάθεση τους περισσότερο αξιόπιστο υλικό (π.χ. παραστατικά στοιχεία συναλλαγών κ.λ.π.) για να επιτελέσουν το έργο τους. Επομένως,

μπορούν συγκριτικά ευκολότερα να περιορίσουν την τάση των φορολογούμενων για φοροδιαφυγή.

η) Ο βαθμός οργάνωσης της αγοράς

Αν οι επιχειρήσεις που λειτουργούν σε μία χώρα είναι πολλές σε αριθμό, αλλά μικρού μεγέθους, οι δυνατότητες φοροδιαφυγής θα είναι μεγάλες, γιατί η λογιστική οργάνωση των επιχειρήσεων αυτών είναι χαμηλή και η παρακολούθηση τους από τις φορολογικές αρχές δύσκολη έως αδύνατη. Αντίθετα, στις χώρες που οι επιχειρήσεις είναι λιγότερες και μεγαλύτερες η παρακολούθηση τους από τις φορολογικές αρχές είναι ευκολότερη.

θ) Η διάρθρωση του εθνικού εισοδήματος της χώρας

Η διάρθρωση του εθνικού εισοδήματος είναι σημαντική για την έκταση της φοροδιαφυγής. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τη φοροδιαφυγή στο φόρο εισοδήματος, γιατί υπάρχουν εισοδήματα όπου η φοροδιαφυγή είναι εκ των πραγμάτων περιορισμένη αν όχι αδύνατη, ενώ σε άλλες περιπτώσεις η παρεμπόδιση της είναι δύσκολη. Στην πρώτη περίπτωση ανήκουν τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις. Στη δεύτερη τα εισοδήματα από την άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος, από αγροτικές δραστηριότητες και από επιχειρήσεις⁵.

2.4. Το πρόβλημα και το ύψος της φοροδιαφυγής

Η φοροδιαφυγή στα τελευταία χρόνια πήρε σοβαρές διαστάσεις με αποτέλεσμα να υπολογίζεται ακόμη και σε εκατοντάδες δισεκατομμύρια δραχμές ή ευρώ οι διαφυγόντες φόροι. Δηλαδή σε ποσά που αντιπροσωπεύουν σημαντικό μέρος του συνόλου των εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού κάθε χρόνο. Η φοροδιαφυγή αυτή προκαλεί οξύ πολιτικό - κοινωνικό - οικονομικό κλίμα.

Η ευαισθησία των ασθενέστερων οικονομικά τάξεων και των ελικρινών φορολογουμένων διεγείρεται σ' αυτή την περίπτωση σ' αυτή την περίπτωση και δίκαια διατείνονται, ότι στους ώμους των ελικρινών φορολο-

⁵ Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

γυμένων που αποτελούνται από τους μισθοσυντήρητους γενικά με τους μικρομεσαίους επαγγελματίες, τη μεσαία αστική τάξη, πέφτει το βάρος του φόρου.

Αποτέλεσμα της καταστάσεως αυτής είναι να λαμβάνει το Κράτος άλλα μέτρα για την κάλυψη των αναγκών του, σε τρέχουσες δαπάνες και σε επενδύσεις συνάπτοντας δάνεια εσωτερικά και εξωτερικά, παράλληλα με την επέκταση ή την αύξηση των έμμεσων φόρων σε προϊόντα, υπηρεσίες κ.λ.π. που αποδεδειγμένα έχουν αντίκτυπο στις ασθενέστερες τάξεις. Γιατί αυτά τα μέτρα βαρύνουν όλους τους φορολογούμενους ανεξαιρέτως χωρίς διάκριση και χωρίς επίσης και τηρείται η συνταγματική αρχή της συνεισφοράς των πολιτών στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους.

Οι έμμεσοι φόροι ειδικότερα δρουν σ' αυτή την περίπτωση μαζί με τον εσωτερικό δανεισμό του κράτους, σαν το έσχατο μέσο για την εξασφάλιση των απαραίτητων εσόδων στο κράτος για την επιτέλεση του προορισμού του. Οι έμμεσοι φόροι επίσης, που έχουν ταμειυτικό χαρακτήρα, εισπράττονται εύκολα, διευρύνουν όμως ακόμη περισσότερο το χάσμα μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων, που είναι σημαντικά μεγάλο στη χώρα μας.

Ανεβάζουν το κόστος ζωής, περιορίζουν την αγοραστική δύναμη του χρήματος, με επιπτώσεις σε βάρος των μισθοσυντήρητων εργαζομένων και των κοινωνικών τάξεων, με χαμηλό εισόδημα. Επιπλέον οι έμμεσοι φόροι επιδρούν δυσμενώς στην οικονομία, μειώνουν την ανταγωνιστικότητα σε διεθνή κλίμακα και βοηθούν τον πληθωρισμό.

Εξάλλου τα εσωτερικά και εξωτερικά δάνεια, εκτός από τις άλλες επιπτώσεις τους, αποτελούν κατά κάποιο τρόπο «φορολογία των μελλουσών γενεών», στην ουσία τους.

Με την κατ' εξακολούθηση φοροδιαφυγή και αυτή η φορολογία των μελλουσών γενεών (δάνεια), σε βάρος της αστικής τάξης των μισθοσυντήρητων και μικρομεσαίων φορολογουμένων αποβαίνει, που ήδη πληρώνει πολλά. Σε ποσοστό πάνω από το 50% του φόρου εισοδήματος ανέρχεται η επιβάρυνση των μισθοσυντήρητων που επιπλέον συμμετέχουν σημαντικά στους έμμεσους φόρους, αφού όλο το εισόδημα τους το ξοδεύουν.

Το πρόβλημα της φοροδιαφυγής δεν είναι μόνο ελληνικό αλλά παγκόσμιο. Αλλά ούτε στην Ελλάδα υπάρχουν οι μοναδικοί φοροφυγάδες, όπως υποθέτουν πολλοί.

Παντού βρίσκονται οι φοροφυγάδες, που χρησιμοποιούν μεθόδους φοροδιαφυγής.

Οι περισσότερο αναπτυγμένες οικονομικά χώρες έχουν θεσπίσει αυστηρές ποινές και κυρώσεις κατά των φοροφυγάδων.

Επί πλέον διεθνείς συμφωνίες μεταξύ των κρατών, πέρα από τις συνήθεις συνθήκες αποφυγής διπλής φορολογίας των Ναυτιλιακών, Αεροπορικών και άλλων επιχειρήσεων, καθώς και των εργαζομένων μισθωτών, προβλέπουν την ανταλλαγή πληροφοριών, σε φορολογικά στοιχεία και άλλα φορολογικά θέματα, με στόχο την πάταξη της φοροδιαφυγής⁶.

2.5. Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα και τα αίτια του

Η διόγκωση του τομέα της παραοικονομίας είναι μια φυσική αντίδραση στις δυνάμεις της αγοράς. Η ανάπτυξή του πρέπει να αποδοθεί σε ένα πλαίσιο δυαδικής οικονομίας (τομέας αγοράς, τομέας παραοικονομίας). Ο τομέας της παραοικονομίας θα μπορούσε να πει κανείς ότι αποτελεί μια από τις πολλές πτυχές της οικονομικής εξέλιξης. Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων αιώνων, παρατηρείται ένα πέρασμα από τη λεγόμενη οικονομία των νοικοκυριών στην οικονομία της αγοράς, αλλά στο μέλλον η κίνηση μπορεί να είναι κάλλιστα από τον τομέα αγοράς προς τον τομέα της παραοικονομίας.

Πολλοί θεωρούν ότι η φυσική αντίδραση στη σημερινή παγκόσμια οικονομική κρίση και αναδιάρθρωση είναι η επιταχυνόμενη διόγκωση της λεγόμενης παράλληλης οικονομίας. Άλλη αιτία για την αύξηση του φαινομένου της φοροδιαφυγής θεωρείται η υπερφορολόγηση. Σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεώρηση της φοροδιαφυγής, η ύπαρξη συγκεκριμένου κινήτρου οδηγεί το άτομο στο να λειτουργήσει έξω από τα πλαίσια του φορολο-

⁶ Τάτσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

γούμενου τομέα. Η δημοσιονομική θεώρηση της παραοικονομίας γίνεται μέσα στο πλαίσιο των κυρίων στόχων της δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή την εξεύρεση πόρων για κοινωνικές δαπάνες και την επαναδιανομή του εισοδήματος. Το σκεπτικό, στην προκειμένη περίπτωση, είναι ότι, αν οι φορολογικοί συντελεστές είναι υψηλοί και προσφέρουν ένα κίνητρο για φοροδιαφυγή, τότε γίνεται δυσκολότερη η άσκηση της αναδιανεμητικής οικονομικής πολιτικής. Αν, αντίθετα, ο βαθμός φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής είναι σημαντικά υψηλός, τότε τα δημοσιονομικά έσοδα μειώνονται σε σημείο που ή συμπαρασούρουν και τις δημόσιες δαπάνες ή αυξάνουν την ανάγκη για δημόσιο δανεισμό με συγκεκριμένες επιπτώσεις στο ύψος των επιτοκίων. Σε κάθε περίπτωση, η αυξανόμενη προοδευτικότητα του φορολογικού συστήματος και η αύξηση του φορολογικού βάρους δικαιολογούν μέχρι ενός σημείου την αύξηση της φοροδιαφυγής, παρά το γεγονός ότι στη Σουηδία, χώρα με τους υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές στο Δυτικό Κόσμο, η παραοικονομία και η φοροδιαφυγή είναι συμπιεσμένες. Δεν πρέπει, βέβαια, να παραβλεφθεί η ιδιαιτερότητα - από ποιοτική άποψη - στις σχέσεις κράτους - πολίτη.

Όπως, όμως, η φορολογία, έτσι και οι εισφορές για κοινωνική ασφάλιση αυξήθηκαν δραματικά τα τελευταία χρόνια σε όλες τις χώρες. Η αύξηση αυτή, βέβαια, δικαιολογείται από την αντίστοιχη αύξηση και βελτίωση των κοινωνικών παροχών. Η αναβάθμιση αυτή των κοινωνικών παροχών, που γενικά είναι παροχές αφορολόγητες, ενίσχυσαν το κίνητρο παραοικονομικής δραστηριότητας για κάποιους - κατά το χρονικό διάστημα που παραμένουν «τεχνικά», στα χαρτιά δηλαδή μόνο, άνεργοι - κάνοντάς το αρκετά θελκτικό, αφού στην ουσία έχουν δύο πηγές εισοδημάτων, που είναι και οι δύο αφορολόγητες. Μερικές μορφές κοινωνικών παροχών συνδέονται άμεσα με το εισόδημα και επομένως, υπάρχει κίνητρο για κάποιον να δηλώσει χαμηλότερο εισόδημα με σκοπό να καρπωθεί τις κοινωνικές παροχές. Μια αύξηση, δηλαδή, του αριθμού και της ποιότητας των κοινωνικών παροχών, σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, θα μετακινούσε την καμπύλη προσφοράς εργασίας προς τα πάνω με αποτέλεσμα τη μείωση της τυπικής

προσφερόμενης εργασίας. Μια αύξηση του εργατικού κόστους, όμως μπορεί να αποτελεί κίνητρο για τους εργοδότες να αναζητήσουν φθηνότερες, πιο ευέλικτες και λιγότερο συνδικαλισμένες πηγές προσφοράς εργασίας. Τέτοιες πηγές υπάρχουν και συνήθως παίρνουν τη μορφή συγκαλυμμένης προσφοράς από νοικοκυρές, συνταξιούχους, φοιτητές και αλλοδαπούς. Έτσι, παρατηρείται μια αύξηση των θέσεων εργασίας για μερική απασχόληση, αύξηση που προορίζεται να ικανοποιήσει την καινούργια προσφορά εργασίας που έχει χαμηλότερο εργατικό κόστος. Η δυσαρέσκεια με το ύψος των αποδοχών ή και το περιεχόμενο μια θέσης εργασίας στο φορολογούμενο τομέα αναφέρεται συχνά ως κίνητρο για να αποκτήσει κάποιος μια δεύτερη θέση εργασίας στον αφορολόγητο τομέα της οικονομίας, όπου και το εισόδημα είναι μεγαλύτερο και πρόσθετα κόστη αποφεύγονται.

Στη συνέχεια ερευνάται ο τρόπος με τον οποίο οι οικονομικές και δημογραφικές αλλαγές της περιόδου 1970 - 1986 επηρέασαν το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα. Σκοπός της ανάλυσης είναι να εκτιμήσει τη συνεισφορά στην αύξηση της φορολογικής υποχρέωσης τόσο της ονομαστικής, όσο και της πραγματικής αύξησης του εισοδήματος. Χρησιμοποιούνται δύο μέθοδοι εκτίμησης των επιπτώσεων στην αύξηση του ΦΕΦΠ: Η κλασσική μέθοδος που βασίζεται στην εισοδηματική ελαστικότητα του ΦΕΦΠ και η αγγλική μέθοδος. Γενικά και ανεξάρτητα από τη μέθοδο που υιοθετείται, η μεταβολή στη φορολογική υποχρέωση μεταξύ δύο ετών μπορεί να αναλυθεί στις εξής επί μέρους αιτίες:

- Στην φορολογική αιτία - επίπτωση, που οφείλεται σε μεταβολή του αριθμού των φορολογουμένων ή των απασχολούμενων (ανάλογα με το αν αναλύονται φορολογικά ή εθνικολογικά στοιχεία).
- Στην αναλογική αιτία - επίπτωση, που οφείλεται σε μεταβολή στο μέσο εισόδημα.
- Στην αναλογική αιτία - επίπτωση στη φορολογική υποχρέωση από τη μεταβολή στην κατανομή του εισοδήματος.
- Στην πραγματική δημοσιονομική απορρόφηση
- Στην πληθωριστική δημοσιονομική απορρόφηση.

- Στις επιπτώσεις από τη μεταβολή στη φορολογική νομοθεσία⁷

Ειδικότερα, στην πρώτη περίπτωση, αν η κατανομή των φορολογουμένων εισοδημάτων παραμένει σταθερή διαχρονικά, η μεταβολή στη φορολογική υποχρέωση θα είναι ανάλογη προς την αύξηση του αριθμού των φορολογουμένων. Η αναλογική επίπτωση από την αλλαγή στο μέσο εισόδημα συνιστά το αναλογικό μέρος της επίπτωσης του εισοδήματος στη φορολογική υποχρέωση (π.χ. 10% αύξηση στη φορολογική υποχρέωση, που συνδέεται με 10% αύξηση στο μέσο εισόδημα). Όπως είναι φανερό, η επίπτωση αυτή δεν περιλαμβάνει την αλληλεπίδραση μεταξύ αύξησης εισοδήματος και προοδευτικότητας του φορολογικού συστήματος. Συνεπώς αντιπροσωπεύει τη μεταβολή στο φορολογική υποχρέωση, μόνο στο μέτρο που η μέση φορολογική επιβάρυνση παραμένει αμετάβλητη.

Η τρίτη επίπτωση αναφέρεται στη μεταβολή της φορολογικής υποχρέωσης, λόγω μεταβολής στην κατανομή του εισοδήματος. Προφανώς, αν η κατανομή του εισοδήματος τείνει διαχρονικά να βελτιώνεται (ή να χειροτερεύει), τότε η φορολογική υποχρέωση θα τείνει να αυξάνεται (ή να μειώνεται), αντίστοιχα, παρά το γεγονός ότι το μέσο εισόδημα μπορεί να παραμένει αμετάβλητο. Η πληθωριστική δημοσιονομική απορρόφηση, από το άλλο μέρος, εκτιμά την αλληλεπίδραση μεταξύ αύξησης του εισοδήματος και προοδευτικότητας του φορολογικού συστήματος. Καθώς, δηλαδή, το εισόδημα αυξάνεται, η φορολογική υποχρέωση αναμένεται να αυξηθεί ταχύτερα, εφόσον βέβαια δεν υπάρχουν αντισταθμιστικές ρυθμίσεις. Στην αναλογική αύξηση της φορολογικής υποχρέωσης, που ακολουθεί την αύξηση του εισοδήματος, έγινε ήδη αναφορά. Η πληθωριστική δημοσιονομική απορρόφηση παριστά τη διαφορά μεταξύ της αναλογικής επίπτωσης και εκείνης που θα προέκυπτε με ένα αμετάβλητο φορολογικό σύστημα.

Η μεταβολή στο σύστημα, ειδικότερα, μπορεί να αναλυθεί σε δύο συστατικά στοιχεία: α) Στην πληθωριστική και β) στην πραγματική μεταβολή. Έτσι, αντίστοιχα, η δημοσιονομική απορρόφηση μπορεί να χωριστεί

⁷ Τάτσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

σε δύο μέρη: στην πληθωριστική, που παριστά την επίπτωση στη φορολογική υποχρέωση και που οφείλεται κατά αποκλειστικό λόγο στην πληθωριστική μεταβολή του εισοδήματος και στην πραγματική, που εκτιμά τις επιπτώσεις από την αύξηση στο πραγματικό εισόδημα. Συνεπώς, καθώς το πραγματικό εισόδημα αυξάνεται, αναμένεται μια αύξηση της φορολογικής υποχρέωσης διαχρονικά.

Τέλος θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα κυριότερα αίτια-λόγοι φοροδιαφυγής στη χώρα μας είναι οι εξής:

(α) Το φορολογικό βάρος της χώρας μας

Στη χώρα μας, η οικονομική διάρθρωση και το φορολογικό σύστημα, είναι διαφορετικό από τις άλλες χώρες της Δυτ. Ευρώπης. Το κατά κεφαλήν ετήσιο εισόδημα μας είναι χαμηλότερο από το εισόδημα των αναπτυγμένων αυτών Ευρωπαϊκών χωρών. Η αναλογία του κατά κεφαλήν εισοδήματος του Έλληνα και των λοιπών Ευρωπαίων είναι 1 προς 2 - 4. Δηλαδή το εισόδημα του Έλληνα παρουσιάζει διαφορά τεράστια προς τα κάτω, απέναντι των άλλων Δυτικο - Ευρωπαίων.

Η συνολική επιβάρυνση από φόρους, άμεσους και έμμεσους στο κατά κεφαλήν εισόδημα κυμαίνεται στα ίδια περίπου επίπεδα ή και υψηλότερα, αναλογικά με τη διαφορά εισοδήματος. Επί πλέον παρατηρείται μια τάση να ανεβαίνουν κάθε χρόνο οι Κρατικές δαπάνες, σημαντικά ενώ το εισόδημα παραμένει σχεδόν στάσιμο τα τελευταία χρόνια. Τα τελευταία χρόνια το ύψος του Κρατικού μας προϋπολογισμού φτάνει σε επίπεδα που οι δαπάνες του, βαρυμένες και με τεράστια ελλείμματα των Κρατικών Οργανισμών και Επιχειρήσεων του παρελθόντος καλύπτουν σχεδόν το 50% του Εθνικού εισοδήματος σε τρέχουσες τιμές, με επακόλουθο τη συνεχή αύξηση των φόρων έμμεσων και άμεσων και με προέκταση την κάλυψη του ελλείμματος με εξωτερικό και εσωτερικό δανεισμό που καταλήγει όπως είναι φυσικό και ο δανεισμός αυτός σε επιβολή νέων φόρων μελλοντικά και σε φαινόμενα πληθωριστικά όπως είναι η αύξηση των τιμών των αγαθών των υπηρεσιών και η υποτίμηση του νομίσματος. Κάτω από το βάρος της τόσο ση-

μαντική φορολογίας στο κατά κεφαλήν εισόδημα, δεν μπορεί παρά ο φορολογούμενος να βρει τρόπους φοροδιαφυγής.

(β) Η αστική τάξη και η φορολογική επιβάρυνσή της

Εδώ έχουμε υπερβολικά φορολογικά βάρη, αφού το 50% περίπου του φόρου εισοδήματος καταβάλλεται από τους μισθωτούς, που αποτελούν κατά κύριο λόγο την αστική μεσαία τάξη και που συνήθως είναι ελκρινείς στις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Η αστική τάξη δεν έχει πάντα δυνατότητες αύξησής του εισοδήματός της, που παραμένει τούτο σε χαμηλά επίπεδα, και χωρίς εντυπωσιακές αυξήσεις, στην ουσία, άσχετα αν στις φορολογικές δηλώσεις δηλώνει μεγαλύτερο κατά μέσο όρο ποσό εισοδήματος κατ' έτος από τις άλλες επαγγελματικές τάξεις εμπόρων, βιομηχάνων κ.λ.π.

Ένα μεγάλο λοιπόν μέρος του πληθυσμού που αποτελείται από αναγκαστικού, θα λέγαμε ελκρινείς φορολογούμενους τους μισθοσυντηρητές, συμμετέχει σημαντικά στα δημόσια βάρη, δεν φοροδιαφεύγει αλλά αδυνατεί να προσφέρει περισσότερα στον Κρατικό προϋπολογισμό λόγω του χαμηλού εισοδήματός των μελών του.

(γ) Η οικονομική διάρθρωση της χώρας

Η οικονομική διάρθρωση της Ελλάδας, συγκριτικά με τις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είναι διαφορετική. Στις χώρες αυτές κυριαρχούν κατά κύριο κανόνα οι πολλοί και μεγάλοι φορολογούμενοι με υψηλά εισοδήματα, οι μεγάλοι οικονομικοί οργανισμοί και οι γνωστές πολυεθνικές εταιρείες με υψηλά επίσης κέρδη που αποδίδουν αντίστοιχα σημαντικά έσοδα από άμεσους φόρους στο κράτος.

Στην Ελλάδα απέναντι σ' αυτές τις μεγάλες επιχειρήσεις έχουμε σχετικά χαμηλά εισοδήματα με λίγους εύρωστους οικονομικούς οργανισμούς, που διέπονται από ποικιλίες και εκτεταμένες προστατευτικές διατάξεις απαλλαγών για παραγωγικές επενδύσεις κ.λ.π. με αποτέλεσμα τη μειωμένη απόδοσή τους, στο φόρο εισοδήματος και σε άλλους άμεσους και έμμεσους φόρους. Τέλος η οικονομία μας γενικά βρίσκεται στο στάδιο της ανάπτυξης με πληθώρα φοροαπαλλαγών που ισχύουν προς υποβοήθησή της.

Καταλήγουμε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι και στη διάρθρωση της οικονομίας της χώρας μας, οφείλεται η μειωμένη απόδοση των φόρων.

(δ) Το φορολογικό σύστημα. Οι πολλοί έμμεσοι φόροι και η μεγάλη απόδοσή τους στο σύνολο των φόρων, συγκριτικά με τους άμεσους φόρους της χώρας μας.

Στις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ισχύει διαφορετικό φορολογικό σύστημα με κύριους τους άμεσους φόρους και δευτερεύοντες του έμμεσους φόρους. Η αναλογία σ' αυτές είναι 2/3 άμεσοι και 1/3 έμμεσοι. Απεναντίας στην Ελλάδα η αναλογία των φόρων αυτών είναι 1/3 άμεσοι και 2/3 οι έμμεσοι φόροι.

Το εισόδημα στις χώρες αυτές κατά κανόνα φορολογείται με ενιαίο φορολογικό συντελεστή υπέρ του Δημοσίου, Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπών Κρατικών Οργανισμών, μαζί.

Εκ των υστέρων το Δημόσιο κατανέμει στους άλλους κρατικούς Οργανισμούς και στο ίδιο το Κράτος, ανάλογα ποσοστά των εσόδων από φόρους. Οι έμμεσοι φόροι περιορισμένοι σε απόδοση κατ' αναλογία, στο σύνολο των φόρων επιβάλλονται κατά κύριο λόγο με ένα γενικό φόρο καταναλώσεως. Στις Αγγλοσαξονικές χώρες της Ευρώπης και του υπολοίπου κόσμου, ιδίως, ισχύει παράλληλα το σύστημα του πόθεν έσχες των φορολογουμένων, για την αναδρομική φορολόγηση του εισοδήματος, που δεν δηλώθηκε στα προηγούμενα χρόνια, αλλά αναλίσκεται μεταγενέστερα για την αγορά π.χ. αυτοκινήτου, κ.λ.π., περιουσιακών στοιχείων μεγάλης αξίας, μέτρο που διορθώνει εκ των υστέρων τη διαφορά εισοδήματος, που αποκτήθηκε πραγματικά στο παρελθόν και φορολογήθηκε μερικώς ή και δεν φορολογήθηκε τότε, με τη φορολόγηση του μεταγενέστερα.

Απέναντι στα παραπάνω ισχύοντα στην Ευρώπη και άλλες χώρες, στην Ελλάδα εφαρμόζεται ένα πολυδαίδαλο γραφειοκρατικό σύστημα, τόσο στους άμεσους όσο και στους έμμεσους φόρους.

Επίσης, δεν εφαρμόζεται η παραπάνω αρχή του πόθεν έσχες στη φορολογία εισοδήματος, με αποτέλεσμα άλλο εισόδημα αναλίσκεται και άλλο φορολογείται στην πηγή, που μετά την οριστικοποίησή του δεν επιδέ-

χεται κατά κανόνα αναθεώρηση γιατί κατά την αρχή της φορολογίας αυτής στη χώρα μας κάθε χρήση είναι αυτοτελής.

Υφίστανται διατάξεις για τη φορολογία βάσει νέων στοιχείων, αποκρυβέντων κερδών, αλλά στην εφαρμογή τους περιορίζονται σε ελάχιστες περιπτώσεις. Τα τεκμήρια δαπανών διαβιώσεως διορθώνουν κάπως τα πράγματα στον τομέα αυτό, όχι όμως αποτελεσματικά.

Επίσης σωρεία κύριων φόρων ισχύουν σε μας, που επιτρέπουν τη φοροδιαφυγή και ακόμη τη φοροκλοπή, αφού σε εκτεταμένη κλίμακα όλοι σχεδόν οι επιτηδευματίες εκτελούν χρέη ταμίας του κράτους, εισπράττοντας από τρίτους και αποδίδοντας ή όχι, ανάλογα με τα ειλικρίνειά τους, φόρους άμεσους και έμμεσους στο Δημόσιο.

Επί πλέον στην ίδια φορολογητέα ύλη, είτε εισόδημα είναι είτε ακίνητο ή άλλο περιουσιακό στοιχείο, είτε αγαθά και συναλλαγές είναι, επιβάλλονται ταυτόχρονα, ανεξάρτητοι και αυτοτελείς νομικά, πολλοί και διάφοροι φόροι με διάφορες ονομασίες, που τελικά στον ίδιο σκοπό αποβλέπουν, να εξασφαλίσουν έσοδα στο Κράτος κατά κύριο λόγο και στους Κρατικούς Οργανισμούς κατά δεύτερο λόγο.

Επίσης, η πληθώρα των έμμεσων φόρων και η μεγάλη επιβάρυνση του κόστους ζωής σε συνδυασμό με τον τρόπο εισπραξης και απόδοσης των φόρων στο Δημόσιο, γίνεται αιτία ευρείας φοροδιαφυγής και φοροκλοπής⁸.

3. Η έννοια της φοροαποφυγής

Συγγενής με την έννοια της φοροδιαφυγής είναι και η έννοια της φοροαποφυγής. Όπως και η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή είναι η πλήρης ή μερική αποφυγή του φόρου. Επομένως, ως προς τις οικονομικές τους συνέπειες η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή δεν διαφέρουν καθόλου μεταξύ τους. Διαφέρουν όμως σημαντικά από πολιτική και ηθική άποψη. Γιατί, ενώ στην περίπτωση της φοροδιαφυγής υπάρχει καταστρατήγηση τόσο του γράμματος, όσο και του πνεύματος του νόμου, στην περίπτωση της φοροαποφυγής υπάρχει καταστρατήγηση μόνο του πνεύματος του νόμου. Με άλλα

⁸ Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

λόγια, στην περίπτωση της φοροαποφυγής οι φορολογούμενοι αποφεύγουν την καταβολή του φόρου με μέσα και διαδικασίες, οι οποίες δεν συνεπάγονται ποινές γι' αυτούς και δεν επιφέρουν νομικές συνέπειες. Για το λόγο αυτό ορισμένοι προτιμούν αντί για τον όρο «φοροαποφυγή» τον όρο «νόμιμη φοροδιαφυγή».

Αν και από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω φαίνεται ότι η διάκριση μεταξύ φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής είναι σαφής, σε ορισμένες χώρες η διάκριση μεταξύ τους είναι στην πράξη δύσκολη, γιατί στις χώρες αυτές η καταστρατήγηση του πνεύματος του νόμου ισοδυναμεί με καταστρατήγηση του γράμματος. Το πρόβλημα όμως που φαίνεται ότι δημιουργείται στην πράξη δεν είναι τόσο η διάκριση μεταξύ φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής, όσο η αποσαφήνιση του τι ακριβώς καλύπτεται κάτω από τον όρο «φοροαποφυγή». Γιατί, σύμφωνα με τον ορισμό που δόθηκε παραπάνω, κάτω από τον όρο «φοροαποφυγή» καλύπτεται ένα ευρύτατο φάσμα μέσων και ενεργειών, όπου στο ένα άκρο βρίσκεται ο «φορολογικός σχεδιασμός», ο οποίος είναι φυσιολογικός και καθ' όλα αποδεκτός, και στο άλλο η «σκληρή» φοροαποφυγή, η οποία είναι η ανειλικρινής μεθόδευση ενεργειών με στόχο να δοθεί στις φορολογικές αρχές πλαστή εικόνα της πραγματικότητας και η οποία δεν μπορεί φυσικά να είναι αποδεκτή. Πρέπει κατά συνέπεια να γίνει διάκριση μεταξύ φοροαποφυγής και φορολογικού σχεδιασμού.

Μια διάκριση μεταξύ των δυο αυτών εννοιών είναι ότι φορολογικός σχεδιασμός είναι η μείωση της φορολογικής οφειλής με μέσα που η πολιτεία δεν είχε πρόθεση να καλύψει, ενώ φοροαποφυγή είναι η εκμετάλλευση περιοχών που ο νομοθέτης είχε πρόθεση να καλύψει αλλά για κάποιο λόγο δεν το έπραξε.

Ειδικότερα, με τον όρο «φορολογικός σχεδιασμός» νοούνται όλες αυτές οι ενέργειες μέσα στα πλαίσια της κανονικής λειτουργίας του φορολογικού συστήματος, όπως είναι η εκμετάλλευση των παρεχόμενων από τη νομοθεσία φορολογικών ελαφρύνσεων, τα φορολογικά κίνητρα, η αποφυγή της κατανάλωσης προϊόντων που υπόκεινται σε φορολογία, η μείωση της προσφοράς εργασίας λόγω της ύπαρξης φόρων κ.λ.π. Αν και από οικονο-

μική άποψη οι ενέργειες αυτές πρέπει να απασχολούν και να ενδιαφέρουν τους ασκούντες την οικονομική πολιτική, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνονται σε αυτό που πρέπει να αποδοθεί με τον όρο «φοροαποφυγή». Γιατί οι ενέργειες αυτές βρίσκονται έξω από αυτό που ήθελε να καλύψει ο νομοθέτης. Αντίθετα, στην περίπτωση της φοροαποφυγής οι φορολογούμενοι συμπεριφέρονται έτσι ώστε να εμπίπτουν στις περιπτώσεις που ήθελε να καλύψει ο νομοθέτης, αλλά δεν το πέτυχε λόγω αδυναμιών στη διατύπωση των νόμων, ύπαρξης νομοθετικών κενών κ.λ.π.

Κατά συνέπεια, στην έννοια της φοροαποφυγής πρέπει να περιληφθούν μόνο οι ενέργειες που αποσκοπούν στη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης σε επίπεδο χαμηλότερο από αυτό που έχει πρόθεση να επιβάλει ο νομοθέτης. Το κριτήριο διάκρισης όμως αυτό έχει το μειονέκτημα ότι δεν είναι πάντα εύκολο να διαπιστωθεί ποια ήταν πράγματι η πρόθεση του νομοθέτη.

Ένα άλλο κριτήριο διάκρισης των ενεργειών που πρέπει να περιληφθούν στον όρο «φοροαποφυγή» είναι να υπάρχει από τον ενδιαφερόμενο πρόθεση για φοροδιαφυγή. Συγκεκριμένα, ένας άλλος ορισμός της φοροαποφυγής είναι ότι φοροαποφυγή αποτελεί κάθε συναλλαγή ή ενέργεια που γίνεται αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο με σκοπό την αποφυγή του φόρου. Αλλά από πρακτικής πλευράς και ο ορισμός αυτός δεν είναι ιδιαίτερα χρήσιμος, γιατί στην πράξη οι περισσότερες οικονομικές ενέργειες προκύπτουν ως αποτέλεσμα ενός πλέγματος κινήτρων και είναι εξαιρετικά δύσκολο να φανεί αν το βασικό κίνητρο κάθε συναλλαγής ήταν η αποφυγή του φόρου. Έτσι, ενώ από θεωρητική άποψη ο ορισμός αυτός φαίνεται χρήσιμος, βασιζεται σε υποκειμενικές εκτιμήσεις, αφήνει μεγάλα περιθώρια αμφισβητήσεων και κατά συνέπεια δεν μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμος στην πράξη. Αλλά και οι υπόλοιπες προσπάθειες ορισμού της φοροαποφυγής με μεγαλύτερη ακρίβεια παρουσιάζουν λίγο-πολύ παρόμοια μειονεκτήματα. Γιατί, είτε επιχειρούν να είναι πλήρεις με αποτέλεσμα να είναι πολύ

ευρείς ή αντίθετα επιδιώκουν να είναι ακριβείς με αποτέλεσμα να γίνονται πολύ στενοί⁹.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι ο ακριβής ορισμός της φοροαποφυγής είναι δύσκολος και ότι το τι ακριβώς νοείται ότι καλύπτεται κάτω από τον όρο «φοροαποφυγή» μπορεί να αλλάζει διαχρονικά και ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Θα μπορούσε ωστόσο να δεχθεί κανείς ότι, παρά τις δυσκολίες που υπάρχουν στον ακριβή ορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της φοροαποφυγής, μια ενέργεια για να θεωρηθεί ως ενέργεια φοροαποφυγής θα πρέπει τυπικά να έχει τρία χαρακτηριστικά:

(α) Πρώτον, σχεδόν πάντοτε υπάρχει ένα στοιχείο ανειλικρίνειας, εικονικότητας ή πλαστότητας. Δηλαδή, κατά κανόνα οι σχετικές ενέργειες και διευθετήσεις δεν έχουν πρωταρχικό κίνητρο την επίτευξη κάποιου οικονομικού ή επιχειρηματικού στόχου, αλλά την αποφυγή φόρου.

(β) Δεύτερον, συχνά οι ενέργειες που έχουν στόχο τη φοροαποφυγή εκμεταλλεύονται τις αδυναμίες (κενά, ασάφειες, κακή διατύπωση κ.λ.π.) της φορολογικής νομοθεσίας ή εκμεταλλεύονται δυνατότητες που παρέχει η φορολογική νομοθεσία, οι οποίες δεν ήταν στην πρόθεση του νομοθέτη (π.χ. η απαλλαγή στην Ελλάδα από τα τεκμήρια των επαγγελματιών σκαφών αναψυχής, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα να δηλώνονται από τους ιδιοκτήτες τους ως επαγγελματικά και σκάφη που δεν έχουν στην πραγματικότητα αυτή την ιδιότητα).

(γ) Τρίτο χαρακτηριστικό της φοροαποφυγής είναι η μυστικότητα που τη διακρίνει. Γιατί, αυτοί που φοροαποφεύγουν έχουν κάθε λόγο οι φορολογικές αρχές, αλλά και γενικά η κοινή γνώμη να μην γνωρίζουν ή να πληροφορηθούν όσο το δυνατό αργότερα τα νέα μέσα φοροαποφυγής, αφού η γνωστοποίηση των μέσων αυτών θα οδηγήσει αργά ή γρήγορα στη λήψη σχετικών μέτρων.

Λόγω των χαρακτηριστικών της αυτών ο περιορισμός της φοροαποφυγής, όπως και ο περιορισμός της φοροδιαφυγής, αποτελεί σε όλες σχεδόν τις χώρες βασική επιδίωξη της κυβερνητικής πολιτικής. Οι ομοιότητες δε

⁹ Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

που έχει όσον αφορά τις οικονομικές και άλλες επιπτώσεις της με τη φοροδιαφυγή κάνουν πολλούς επιστήμονες να μην διαφοροποιούν στις αναλύσεις τους τα δύο αυτά φαινόμενα, αλλά να εξετάζουν γενικά τη «φορολογική απάτη» ή να αναφέρονται και στα δύο φαινόμενα υπό τον ίδιο όρο.

4. Παραοικονομία

4.1. Έννοια και ορισμός της παραοικονομίας

Όπως και με τις περιπτώσεις της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός ορισμός για την παραοικονομία. Μάλιστα, στην περίπτωση της παραοικονομίας η σύγχυση που υπάρχει ως προς τον εννοιολογικό προσδιορισμό της είναι πολύ μεγαλύτερη, κάτι που σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στο γεγονός ότι στη διεθνή βιβλιογραφία η παραοικονομία ως όρος έχει αποδοθεί με τρόπους, οι οποίοι αν και είναι συγγενείς μεταξύ τους δεν καλύπτουν πάντοτε τις ίδιες ακριβώς δραστηριότητες.

Έτσι, το φαινόμενο της παραοικονομίας έχει αναφερθεί ως άτυπη οικονομία, ανεπίσημη κρυφή, μαύρη, μη καταγεγραμμένη, σκιώδης, υπόγεια, γκριζα, παράλληλη, δυαδική, οικονομία του λυκόφωτος κ.λ.π. Συνήθως ωστόσο, υπό τον όρο παραοικονομία νοείται ότι καλύπτονται και αποκρύπτονται οικονομικές δραστηριότητες από τις δημόσιες αρχές, από κάποιους που αποσκοπούν στο εύκολο κέρδος με παράνομα μέσα.

Σύμφωνα με ορισμένες θεωρίες στον όρο παραοικονομία περιλαμβάνονται «εκείνες οι οικονομικές δραστηριότητες οι οποίες δε δηλώνονται ή δε μετρώνται από τις υφιστάμενες τεχνικές μέτρησης της οικονομικής δραστηριότητας μιας κοινωνίας».

Παρομοίως την παραοικονομία συνθέτουν «όλες οι οικονομικές δραστηριότητες οι οποίες συμβάλλουν στη δημιουργία προστιθέμενης αξίας και οι οποίες θα έπρεπε να περιλαμβάνονται στο εθνικό εισόδημα, βάσει των υφιστάμενων εθνικολογιστικών συμβατικότητων, αλλά επί του παρόντος δεν καταγράφονται από τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες μέτρησης».

Ο επικρατέστερος ορισμός αναφέρει την παραοικονομία γενικά ως το τμήμα εκείνο της οικονομικής δραστηριότητας το οποίο, ενώ θα έπρεπε κανονικά να καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς, ωστόσο δεν καταγράφεται.

Ακριβέστερα, υιοθετώντας τον ορισμό του οικονομολόγου και συγγραφέα του βιβλίου «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Η πρώτη ποσοτική οριοθέτηση» κ. Παναγιώτη Παυλόπουλου, ο οποίος ήταν και υπεύθυνος σε πρόσφατη έρευνα του IOBE για την καταμέτρηση των φαινομένων της παραοικονομίας και φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, ορίζουμε την παραοικονομία ως «το τμήμα εκείνο της οικονομικής δραστηριότητα, το οποίο θα έπρεπε να περιλαμβάνεται στο εθνικό προϊόν - αφού δημιουργεί προστιθέμενη αξία - βάσει της εθνικολογιστικής πρακτικής (ορισμών και συμβατικοτήτων που έχουν υιοθετηθεί), πλην όμως για διάφορους λόγους δεν καθίσταται δυνατό να καταγραφεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες μετρήσεως»¹⁰.

Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό:

(α) Για να περιληφθεί μια οικονομική δραστηριότητα στην παραοικονομία, πρέπει να δημιουργεί προστιθέμενη αξία.

(β) Η δημιουργία προστιθέμενης αξίας είναι αναγκαία, αλλά όχι και ικανή συνθήκη. Δραστηριότητες οι οποίες, σύμφωνα με πάγια τακτική των εθνικών λογαριασμών, δεν καταγράφονται (όπως π.χ. οι δραστηριότητες της νοικοκυράς), δεν περιλαμβάνονται και στην έννοια της παραοικονομίας.

(γ) Η μη καταγραφή είναι δυνατό να οφείλεται είτε με ηθελημένες ενέργειες απόκρυψης της οικονομικής δραστηριότητας από τις οικονομικές μονάδες, είτε και σε ανεπάρκεια των υπηρεσιών εθνικών λογαριασμών. Έτσι, θα έλεγε κανείς ότι το μέγεθος της παραοικονομίας σε μια χώρα είναι αρνητική συνάρτηση της οργάνωσης και των δυνατοτήτων των υπηρεσιών των εθνικών λογαριασμών και θετική συνάρτηση των προσπαθειών απόκρυψης.

¹⁰ Βαβούρας Ιωάννης: «Παραοικονομία. Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

Από τη διατύπωση του ορισμού είναι φανερό ότι οι προσπάθειες των οικονομικών μονάδων να αποκρύψουν τις δραστηριότητές τους από τις αρμόδιες αρχές, είναι δυνατό να οφείλονται σε πολλούς λόγους. Στη βιβλιογραφία γίνεται γενικά δεκτό ότι για να υπάρξει παραοικονομία πρέπει να υπάρχουν «κίνητρα» (δηλαδή οφέλη από την παραοικονομική δραστηριότητα) και «δυνατότητες».

Τα κίνητρα συνήθως ταξινομούνται σε δύο μεγάλες κατηγορίες, πρόσφατα όμως έχει προταθεί και μία ακόμη ενδιαφέρουσα κατηγορία ως εξής:

(α) Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται τα κίνητρα που σχετίζονται με την αποφυγή φόρων, εισροών στην κοινωνική ασφάλιση και διαφόρων άλλων, συνήθως δασμολογικής φύσεως, επιβαρύνσεων.

(β) Στη δεύτερη μεγάλη κατηγορία περιλαμβάνονται όλα τα κίνητρα που σχετίζονται με την παράκαμψη ενός πλήθους κανονισμών, ρυθμίσεων κ.λ.π. με τους οποίους το σύγχρονο κράτος παρεμβαίνει και ρυθμίζει την οικονομική δραστηριότητα. Εδώ θα πρέπει να περιληφθούν και ορισμένες συλλογικές συμβάσεις με εργατικά σωματεία, οι οποίες έχουν τις ίδιες επιπτώσεις με τις κρατικές ρυθμίσεις. Από το σύνολο των ρυθμίσεων, παρεμβάσεων κ.λ.π. ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την παραοικονομία παρουσιάζουν οι εξής επιμέρους περιπτώσεις:

- Οι σχετιζόμενες με την αγορά εργασίας (κατώτερο ημερομίσθιο, απασχόληση ανηλίκων, αμοιβή γυναικών, απασχόληση αλλοδαπών, ασφάλεια εργαζομένων στους χώρους δουλειάς, ανώτατο όριο αποδοχών κ.λ.π.).
- Οι σχετιζόμενες με την αγορά συναλλάγματος.
- Οι σχετιζόμενες με κανονισμούς για την προστασία του περιβάλλοντος.
- Οι σχετιζόμενες με την απαγόρευση παραγωγής εμπορίας κ.λ.π. αγαθών από τον ιδιωτικό τομέα γενικά.

(γ) Η τρίτη κατηγορία, τέλος, αναφέρεται στην ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες, ως κινήτρου για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων στην υπόγεια οικονομία. Εδώ δεν πρόκειται για την υψηλή φορολογία ή τις παρεμβάσεις των μηχανισμών του κράτους.

Αργοπορίες, αοριστίες, ατέρμονες διατυπώσεις, έλλειψη κατάλληλου θεσμικού πλαισίου κ.λ.π., είναι μερικά μόνο παραδείγματα που είναι ασυμβίβαστα με την ταχύτητα και την πολυπλοκότητα της σύγχρονης οικονομικής δραστηριότητας. Οι οικονομικές μονάδες, για να αποφύγουν καθυστερήσεις, ακυρώσεις συμβολαίων, κακή φήμη στο εξωτερικό κ.λ.π. ή για να προχωρήσουν σε νέες μη προβλεπόμενες από το θεσμικό πλαίσιο εργασίες, προτιμούν να καταφεύγουν στην παραοικονομία. Έτσι, το επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας επηρεάζει επίσης το μέγεθος αλλά και το «είδος» της παραοικονομίας¹¹.

4.2. Συνέπειες της παραοικονομίας

Το φαινόμενο της παραοικονομίας ασκεί πολλές και σημαντικές επιδράσεις στην επίσημη οικονομία. Οι επιδράσεις αυτές θεωρούνται κατά τεκμήριο αρνητικές. Υπάρχουν όμως και μελετητές οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η ύπαρξη της παραοικονομίας έχει και θετικές επιδράσεις, οι οποίες δεν πρέπει να παραγνωρίζονται ή να υποτιμώνται.

Στις αρνητικές επιδράσεις της παραοικονομίας περιλαμβάνεται γενικά η επίδραση της παραοικονομίας, και ιδιαίτερα της αύξησης του μεγέθους της, στο σχεδιασμό και στην αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής.

Στις θετικές επιδράσεις της θα μπορούσε να συμπεριλάβει κανείς την εξυπηρέτηση βραχυχρόνιων στόχων κυβερνητικής πολιτικής. Ειδικότερα οι θετικές και αρνητικές συνέπειες της παραοικονομίας είναι οι εξής:

4.2.1. Αρνητικές συνέπειες της παραοικονομίας

Οι αρνητικές συνέπειες της παραοικονομίας είναι πολλές, όπως η επίδραση της στην αξιοπιστία των επίσημων στατιστικών στοιχείων με βάση τα οποία σχεδιάζεται και ασκείται σε μια χώρα η οικονομική πολιτική, στην αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής και της νομισματικής πολιτικής, στη διανεμητική πολιτική της κυβέρνησης, κ.λ.π.

¹¹ Βαβούρας Ιωάννης: «Παραοικονομία. Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

Ειδικότερα, η παραοικονομία επηρεάζει αρνητικά:

α) Την αξιοπιστία των επίσημων στατιστικών στοιχείων

Είναι προφανές ότι όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της παραοικονομίας σε μια χώρα, τόσο πιο αναξιόπιστα γίνονται τα επίσημα στατιστικά στοιχεία για το ύψος των διαφόρων οικονομικών μεγεθών, αφού τα στοιχεία αυτά καλύπτουν πλέον τμήμα μόνο της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας. Έτσι, σημαντικά μακροοικονομικά μεγέθη το ύψος των οποίων είναι κρίσιμο για το σχεδιασμό της κατάλληλης οικονομικής πολιτικής, όπως είναι οι αποταμιεύσεις, το επίπεδο των τιμών, η απασχόληση, οι επενδύσεις κ.λ.π., εμφανίζονται στις επίσημες στατιστικές σειρές σε επίπεδα διαφορετικά από αυτά στα οποία βρίσκονται στην πραγματικότητα με αποτέλεσμα να επηρεάζεται η επιλογή των μέσων και η αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής. Μάλιστα, αν ληφθεί υπόψη ότι σε πολλές χώρες η παραοικονομία φαίνεται να αυξάνει με ρυθμούς ταχύτερους από την επίσημη οικονομία, η αναξιόπιστία των στοιχείων δεν περιορίζεται μόνο στα απόλυτα τους μεγέθη, αλλά και στην εκτίμηση του ρυθμού μεταβολής αυτών.

Για παράδειγμα, οι δραστηριοποιούμενοι στον τομέα της παραοικονομίας έχουν τη δυνατότητα, λόγω της μη καταβολής φόρων και ασφαλιστικών εισφορών, αλλά και της αποφυγής άλλων κρατικών ρυθμίσεων που επιδρούν θετικά στο κόστος των παραγομένων προϊόντων, να προσφέρουν τα προϊόντα τους σε τιμές χαμηλότερες αυτών στις οποίες πωλούνται τα αντίστοιχα προϊόντα στην επίσημη οικονομία. Στο βαθμό λοιπόν που συμβαίνει αυτό και αν το μέγεθος της παραοικονομίας δεν είναι αμελητέο στη χώρα, είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι τα επίσημα στοιχεία θα εμφανίζουν υπερεκτιμημένη την πραγματική πορεία του γενικού επιπέδου των τιμών. Για τον ίδιο λόγο, το πραγματικό ποσοστό ανεργίας θα είναι χαμηλότερο αυτού των επίσημων στατιστικών σειρών, ο πραγματικός ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης υψηλότερος από αυτόν που δείχνουν τα επίσημα στατιστικά στοιχεία κ.ο.κ. Μια οικονομική πολιτική όμως που βασίζεται σε στοιχεία όπως αυτά μπορεί να έχει αποτελέσματα αντίθετα από τα επιδιωκόμενα και σε κάθε περίπτωση δε μπορεί να είναι επιτυχής.

Η ύπαρξη λοιπόν αναξιόπιστων στοιχείων ασκεί σημαντικότερες επιδράσεις στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και στη χάραξη οικονομικού προγραμματισμού, γιατί παραπλανεί τους αρμόδιους για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής, όσον αφορά την εκτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης και την πρόβλεψη των τάσεων της οικονομίας με αποτέλεσμα την επιλογή μέσων οικονομικής πολιτικής που δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της οικονομίας. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο ορισμένοι υποστηρίζουν ότι οι παρατηρούμενες αποτυχίες ή ανακρίβειες των μακροοικονομικών προβλέψεων δεν οφείλονται τόσο σε αδυναμίες της οικονομικής θεωρίας, αλλά στη χειροτέρευση, λόγω κυρίως της παραοικονομίας, της ποιότητας των επίσημων στατιστικών στοιχείων. Μάλιστα, η αναποτελεσματικότητα που έχουν τα οικονομικά προγράμματα που βασίζονται σε λανθασμένα στοιχεία μπορεί να ενθαρρύνουν ακόμη περισσότερο την ανάπτυξη της παραοικονομίας, με συνέπεια τον ακόμη μεγαλύτερο περιορισμό της αξιοπιστίας των στατιστικών στοιχείων και τη δημιουργία ενός φαύλου κύκλου.

β) Αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής

Η παραοικονομία επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής γιατί επιδρά στα έσοδα και δια μέσου αυτών στις δημόσιες δαπάνες. Συγκεκριμένα, η ύπαρξη παραοικονομίας προκαλεί μείωση των φορολογικών εσόδων, η οποία με τη σειρά της περιορίζει τις δυνατότητες του κράτους για την πραγματοποίηση δημοσίων δαπανών. Έτσι όμως περιορίζονται και οι δυνατότητες του κράτους για την άσκηση αποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής, αφού όσο μικρότερα είναι τα έσοδα και οι δαπάνες ως ποσοστό του Α.Ε.Π., τόσο μικρότερη είναι και η δυνατότητα επηρεασμού του Α.Ε.Π. καθώς και των άλλων μακροοικονομικών μεγεθών με τη χρήση μέσων δημοσιονομικής πολιτικής.

Ταυτόχρονα, η μείωση των φορολογικών εσόδων που προκαλείται από την αύξηση της παραοικονομίας προκαλεί αύξηση του σχετικού φορολογικού βάρους της επίσημης οικονομίας, γεγονός που προκαλεί αύξηση της ροπής των φορολογούμενων για φοροδιαφυγή και περαιτέρω αύξηση

της παραοικονομίας. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι και πάλι οι φορείς άσκησης οικονομικής πολιτικής να εμπλακούν σε ένα φαύλο κύκλο. Όπως αναφέρθηκε επίσης παραπάνω, η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής επηρεάζεται τέλος και από το γεγονός της μη αξιοπιστίας των επίσημων στατιστικών σειρών.

γ) Αποτελεσματικότητα της νομιματοπιστωτικής πολιτικής

Όπως και στην περίπτωση της δημοσιονομικής πολιτικής, η αποτελεσματικότητα της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής επηρεάζεται από την επίδραση που ασκεί η παραοικονομία στην ακρίβεια των επίσημων στατιστικών στοιχείων. Επιπλέον, η ύπαρξη της παραοικονομίας και ιδιαίτερα η αύξηση της σε σχέση με την επίσημη οικονομία επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής, γιατί στο βαθμό που οι συναλλαγές στον τομέα της παραοικονομίας πραγματοποιούνται κυρίως σε μετρητά, προκαλείται μείωση της ελαστικότητας ζήτησης του χρήματος σε σχέση με το επιτόκιο. Η μείωση όμως της ελαστικότητας αυτής έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας της νομισματικής πολιτικής για τη σταθεροποίηση της οικονομίας.

Ταυτόχρονα, η ύπαρξη και η ανάπτυξη της παραοικονομίας επηρεάζει το νομιματοπιστωτικό σύστημα, γιατί παράλληλα με την παρααγορά προϊόντων και υπηρεσιών αναπτύσσεται και παρααγορά χρήματος όπου ευδοκιμούν φαινόμενα όπως η τοκογλυφία, οι παράνομες πωλήσεις συναλλάγματος, το «σπάσιμο» μεταχρονολογημένων επιταγών, η κυκλοφορία πλαστών χαρτονομισμάτων κ.λ.π. Είναι λοιπόν προφανές ότι η λειτουργία της ανεπίσημης αυτής αγοράς χρήματος περιορίζει την αποτελεσματικότητα της νομιματοπιστωτικής πολιτικής. Αυτό όμως που είναι ίσως ακόμη χειρότερο είναι ότι η λειτουργία της ανεπίσημης αυτής αγοράς χρήματος συντηρεί και αναπαράγει την ανεπίσημη αγορά προϊόντων, δεδομένου ότι αυτοί που δραστηριοποιούνται κυρίως στο χώρο της παραοικονομίας δεν έχουν συνήθως εύκολη πρόσβαση στο επίσημο πιστωτικό σύστημα.

δ) Πολιτική διανομής του εισοδήματος

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω προκύπτει ότι όταν υπάρχει παραοικονομία η κατανομή του εισοδήματος που εμφανίζουν τα επίσημα στατιστικά στοιχεία απέχει πολύ από την πραγματική. Και αυτό συμβαίνει, όχι μόνο γιατί η παραοικονομία επιδρά με διαφορετικό τρόπο στους μισθωτούς, στους εργοδότες και στους αυτοαπασχολούμενους, αλλά γιατί δίνει στρεβλή εικόνα της κατανομής του εισοδήματος και μέσα στην ίδια επαγγελματική τάξη, χωρίς να μπορεί με βεβαιότητα να προβλέψει κανείς τον ακριβή τρόπο με τον οποίο επενεργεί.

Για παράδειγμα, ενώ λογικά θα περίμενε πως η παραοικονομία και η ανάπτυξη της ανεπίσημης αγοράς εργασίας διευκολύνουν την απόκτηση εργασίας και κατ' επέκταση βελτιώνουν την εισοδηματική κατάσταση αυτών που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση, όσον αφορά τις δυνατότητες απασχόλησης στην επίσημη αγορά εργασίας, κάτι τέτοιο δεν πρέπει να θεωρείται βέβαιο.

Συγκεκριμένα, μελέτες έχουν δείξει ότι μεγαλύτερες δυνατότητες απασχόλησης στην ανεπίσημη αγορά εργασίας έχουν αυτοί που έχουν τη δυνατότητα να πραγματοποιούν εισοδήματα και στην επίσημη αγορά εργασίας. Ειδικότερα, οι μελέτες αυτές υποστηρίζουν ότι οι άνεργοι, και ιδιαίτερα οι μακροχρόνια άνεργοι, έχουν σχετικά χαμηλά επίπεδα δεξιοτήτων, εξειδίκευσης, αλλά και κοινωνικών σχέσεων, παράγοντες που περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητες απασχόλησης στην ανεπίσημη αγορά εργασίας. Έτσι, οι ανισότητες στην επίσημη απασχόληση αναπαράγονται στην ανεπίσημη απασχόληση και η επιτυχία στην επίσημη αγορά εργασίας δημιουργεί ευκαιρίες απασχόλησης και στην παραοικονομία. Ανεξάρτητα, όμως, από το ποιος ευνοείται ή δεν ευνοείται από την παραοικονομία, αυτό που είναι βέβαιο είναι ότι η παραοικονομία μειώνει και εδώ την αξιοπιστία των επίσημων στατιστικών στοιχείων. Έτσι, οι φορείς της οικονομικής πολιτικής βασίζονται σε παραποιημένα στοιχεία, τα οποία δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και κατ' επέκταση, οι πολιτικές βελτίωσης της διανομής του

εισοδήματος που ακολουθούν είναι διαφορετικές από αυτές που πραγματικά χρειάζεται η κοινωνία.

ε) Πολιτική της απασχόλησης

Με την ύπαρξη της παραοικονομίας η ανεργία υπερεκτιμάται. Αυτό συμβαίνει γιατί ένας μεγάλος αριθμός ανθρώπων που εμφανίζονται και καταγράφονται ως άνεργοι, στην πραγματικότητα απασχολούνται στον τομέα της παραοικονομίας. Το ίδιο συμβαίνει και με άτομα, τα οποία εκτός από την επίσημη απασχόληση τους, «διπλοαπασχολούνται» και στον τομέα της παραοικονομίας. Τα δυο αυτά φαινόμενα συμβάλλουν στο να εμφανίζεται η ανεργία διογκωμένη, οδηγώντας κατ' αυτόν τον τρόπο τους φορείς της οικονομικής πολιτικής στην επιλογή στρατηγικών απασχόλησης που δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της πραγματικότητας.

στ) Κλαδική πολιτική

Η παραοικονομία δεν εκδηλώνεται στον ίδιο βαθμό σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Επιπλέον, οι κλάδοι της οικονομίας στους οποίους αναπτύσσεται κυρίως η παραοικονομία σε μια χώρα δεν παραμένουν διαχρονικά οι ίδιοι και μπορεί να διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των διαφόρων χωρών. Έτσι, η ύπαρξη της παραοικονομίας επηρεάζει μεταξύ άλλων τις εκτιμήσεις του όγκου και της διάρθρωσης της παραγωγής και κατ' επέκταση τους κλαδικούς δείκτες παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας. Στο βαθμό λοιπόν που οι επίσημες εκτιμήσεις για τη διάρθρωση της παραγωγής και τους δείκτες παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας δίνουν λανθασμένη εικόνα της πραγματικότητας, είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε επιλογές κλαδικής πολιτικής που δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες¹².

4.2.2. Θετικές συνέπειες της παραοικονομίας

Η θεωρία μας απέδειξε ότι οι αρνητικές συνέπειες από την παραοικονομία, είναι πολλές και σημαντικές. Ωστόσο, όπως και σε όλα τα πράγματα, υπάρχει και η άλλη όψη του νομίσματος.

¹² Βαβούρας Ιωάννης: «Παραοικονομία. Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

Πολλές φορές η παραοικονομία γίνεται ανεκτή ή ακόμα μπορεί και να ενθαρρύνεται από την κρατική πολιτική, είτε γιατί εξυπηρετεί τα συμφέροντα συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων, είτε γιατί θεωρείται ότι συμβάλλει, βραχυχρόνια τουλάχιστον, στην εξυπηρέτηση στόχων της κυβερνητικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι:

α) *Η παραοικονομία δημιουργεί πρόσθετη ευημερία*

Όπως προαναφέρθηκε, λόγω της παραοικονομίας τα πραγματικά οικονομικά μεγέθη είναι μεγαλύτερα από αυτά που καταγράφονται στις επίσημες στατιστικές έρευνες. Μάλιστα, όσο μεγαλύτερο είναι το φαινόμενο της παραοικονομίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η διαφορά μεταξύ της επίσημης και της ανεπίσημης οικονομίας. Η θετική συμβολή της παραοικονομίας εντοπίζεται εδώ στο γεγονός ότι δημιουργείται μια πρόσθετη ευημερία, η οποία δεν θα υπήρχε στην επίσημη οικονομία και η οποία μπορεί να δημιουργηθεί μόνο στα πλαίσια της παραοικονομίας.

β) *Η παραοικονομία απορροφά εργατικό δυναμικό*

Η εκτεταμένη παραοικονομία απορροφά ένα σημαντικό ποσοστό του εργατικού δυναμικού. Οι παραοικονομικές δραστηριότητες δημιουργούν νέες θέσεις απασχόλησης, συνήθως μερικής. Έτσι η παραοικονομία συντελεί στο να απασχοληθεί ένας πρόσθετος αριθμός ατόμων, που διαφορετικά θα ήταν άνεργοι.

γ) *Η παραοικονομία ενισχύει την ανταγωνιστικότητα*

Η παραοικονομία πολλές φορές λειτουργεί ως «σωσίβιο» για τις επιχειρήσεις. Στα πλαίσια της επίσημης οικονομίας, η αύξηση του κόστους της εργασίας και η αύξηση του φορολογικού βάρους δημιουργούν πολύ συχνά προβλήματα ανταγωνιστικότητας τόσο στη διεθνή, όσο και στην εσωτερική αγορά και ωθούν τις επιχειρήσεις στην παραοικονομική δραστηριότητα, για να αποφύγουν τα κρατικά εμπόδια και να αποκτήσουν κάποιο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Με αυτό τον τρόπο αυξάνεται η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και ενισχύονται οι εξαγωγές τους.

δ) Αποκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας

Κάτω από ορισμένες συνθήκες, η παραοικονομία διευκολύνει την αποκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων. Το φαινόμενο αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι στην παραοικονομία ευδοκιμούν κυρίως μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες μπορούν να αναπτυχθούν εκτός των μεγάλων μητροπολιτικών κέντρων.

Όλα τα παραπάνω, δίνουν μια θετική εικόνα της παραοικονομίας, που ίσως οδηγήσει ορισμένους στο συμπέρασμα ότι δεν πρέπει να γίνεται μεγάλη προσπάθεια πάταξης της, ιδιαίτερα σε περιόδους ύφεσης και αυξανόμενης ανεργίας.

Όμως, τα όποια οφέλη της παραοικονομίας είναι αμφίβολα και πάντα εξαιρετικά βραχυχρόνια. Επιπλέον, υπονομεύουν το μακροχρόνιο σχεδιασμό και την εφαρμογή στρατηγικών που αποσκοπούν στην, πάνω σε υγιείς βάσεις, ανάπτυξη της οικονομίας. Για αυτό το λόγο κυρίως είναι απαραίτητη η ύπαρξη και η εφαρμογή μιας μακροχρόνιας και αυστηρής πολιτικής για την καταπολέμηση της παραοικονομίας¹³.

4.3. Προσδιοριστικοί παράγοντες της παραοικονομίας

Όπως προαναφέραμε, η παραοικονομία αποτελεί μέρος της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας. Κατά συνέπεια, η παραοικονομία επηρεάζεται από τους ίδιους παράγοντες που επηρεάζουν την υπόλοιπη οικονομική δραστηριότητα, οι οποίοι είναι κατά κύριο λόγο οικονομικοί. Εκτός όμως από τους οικονομικούς παράγοντες το φαινόμενο της παραοικονομίας οφείλεται και σε άλλους παράγοντες, όπως κοινωνικούς, διοικητικούς, ψυχολογικούς κ.λ.π.

Θα πρέπει να πούμε ότι τα αίτια βέβαια της παραοικονομίας και η σημασία καθενός από αυτούς τους παράγοντες διαφέρουν από χώρα σε χώρα και από εποχή σε εποχή. Ωστόσο, θα μπορούσε γενικά να υποστηριχθεί ότι για να υπάρχει παραοικονομία, πρέπει να ικανοποιούνται δυο προϋποθέσεις:

¹³ Βαβούρας Ιωάννης: «Παραοικονομία. Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

α) Πρέπει οι δραστηριοποιούμενοι στην παραοικονομία να έχουν κίνητρα για να αποφασίσουν να δραστηριοποιηθούν στον τομέα αυτό. Με άλλα λόγια, πρέπει τα οφέλη που αναμένουν από τη δραστηριοποίηση τους στον τομέα της παραοικονομίας να είναι μεγαλύτερα από το πιθανολογούμενο κόστος της αποκάλυψής τους, και

β) Πρέπει να παρέχονται οι κατάλληλες δυνατότητες. Δηλαδή, πρέπει να υπάρχουν ευκαιρίες απασχόλησης στην παραοικονομία.

Οι σημαντικότεροι παράγοντες που οδηγούν τα άτομα να δραστηριοποιηθούν στον τομέα της παραοικονομίας είναι οι εξής:

α) Το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης

Το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης και οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές θεωρούνται από πολλούς ότι εξηγούν σε μεγάλο βαθμό την ύπαρξη και την ανάπτυξη της παραοικονομίας. Και αυτό γιατί, τα άτομα και οι επιχειρήσεις με το να κρατούν κρυφό ένα μέρος της οικονομικής τους δραστηριότητας πετυχαίνουν χαμηλότερη φορολογική επιβάρυνση από αυτή που θα είχαν αν εμφάνιζαν όλη τους τη δραστηριότητα και το αντίστοιχο εισόδημα. Μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις, και ιδιαίτερα στην περίπτωση των έμμεσων φόρων, με την απόκρυψη κάποιας συναλλαγής υπάρχουν οφέλη όλων των εμπλεκόμενων μερών (π.χ. αγοραστών-πωλητών, μισθωτών-εκμισθωτών, κ.λ.π.) με αποτέλεσμα το αμοιβαίο συμφέρον που υπάρχει να οδηγεί σε συνεργασία μεταξύ τους για την απόκρυψη του συνόλου ή μέρους της συναλλαγής.

β) Ο βαθμός αποδοχής της κρατικής εξουσίας

Ο βαθμός στον οποίο ένα άτομο είναι πρόθυμο να δραστηριοποιηθεί στο χώρο της παραοικονομίας εξαρτάται μεταξύ άλλων και από τη γενικότερη στάση του απέναντι στο κράτος και τους φορείς άσκησης κρατικής πολιτικής. Έτσι, ένα άτομο θα είναι περισσότερο πρόθυμο να αναπτύξει δραστηριότητες στα πλαίσια της παραοικονομίας αν θεωρεί το κράτος ως μια εξουσία που επιδιώκει αδικαιολόγητα να του περιορίσει τους «καρπούς των κόπων του» από ένα άτομο που θεωρεί ότι ο ρόλος του κράτους αυξάνει την ευημερία του και προάγει το κοινό καλό.

γ) Το επίπεδο της ανεργίας

Το επίπεδο ανεργίας θεωρείται ότι επηρεάζει σημαντικά τα κίνητρα για αναζήτηση εργασίας στην ανεπίσημη αγορά εργασίας. Τα κίνητρα αυτά γίνονται βέβαια ισχυρότερα, όταν παρέχονται στους άνεργους επιδόματα ανεργίας. Γιατί όταν οι άνεργοι με το επίδομα ανεργίας έχουν εξασφαλίσει ένα συγκεκριμένο εισόδημα, είναι περισσότερο πρόθυμοι να δεχθούν προτάσεις για προσφορά των υπηρεσιών τους στην παραοικονομία με χαμηλότερο επίπεδο αμοιβής. Εκτός όμως από το επίπεδο της ανεργίας, η παραοικονομία επηρεάζεται και από τους θεσμικούς περιορισμούς που υπάρχουν στην αγορά εργασίας. Γιατί οι περιορισμοί αυτοί κατά κανόνα συνεπάγονται δυσκαμψίες στην αγορά εργασίας και αύξηση του κόστους της εργασίας. Έτσι, οι επιχειρήσεις έχουν κίνητρα να αναζητήσουν ανειδίκευτη εργασία στη δευτερεύουσα αγορά εργασίας

δ) Θεσμικοί περιορισμοί ή έλεγχοι

Οι θεσμικοί περιορισμοί ή έλεγχοι που επιβάλλονται στις οικονομικές δραστηριότητες μπορούν από μόνοι τους να ωθήσουν τα άτομα στην παραοικονομία. Γιατί, ακόμη και αν δεν υπήρχε φορολογία, οι διάφοροι θεσμικοί περιορισμοί που επιβάλλονται στις οικονομικές δραστηριότητες για λόγους κοινωνικοοικονομικούς (π.χ. προστασία εργασίας, κατανάλωσης, περιβάλλοντος κ.λ.π.) ή γιατί κάποιες δραστηριότητες είναι παράνομες (π.χ. χαρτοπαιξία, τοκογλυφία, λαθρεμπόριο) καθιστούν από μόνες τους τη δραστηριοποίηση στον τομέα της παραοικονομίας ελκυστική.

ε) Το καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης

Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης θεωρούνται ότι αποτελούν πολύ ισχυρό παράγοντα επηρεασμού του μεγέθους της παραοικονομίας. Γιατί όπως η υψηλή φορολογία, έτσι και οι εισφορές που καταβάλλονται από τους εργοδότες και τους εργαζόμενους συμβάλλουν στην ανάπτυξη της παραοικονομίας. Επίσης, το γεγονός ότι το κράτος παρέχει διαφόρων ειδών κοινωνικές παροχές σε άπορους, άνεργους και γενικά σε άτομα που έχουν χαμηλό εισόδημα δίνει κίνητρο σε πολλούς να παρουσιάζονται εικονικά ως δικαιούχοι αυτών των κοινωνικών παροχών, χωρίς στην πραγματικότητα

να τις δικαιούνται. Συνεπώς, ένας αριθμός πολιτών έχει κίνητρο να δραστηριοποιηθεί στην παραοικονομία και να δηλώσει γενικά χαμηλότερο εισόδημα προκειμένου να επωφεληθεί των κοινωνικών παροχών.

στ) Ο ρόλος του κράτους και οι δυνατότητες περιορισμού της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής

Η τάση των ατόμων να αναπτύξουν δραστηριότητες στην παραοικονομία δεν εξαρτάται μόνο από το ύψος της φορολογικής τους επιβάρυνσης και το επίπεδο φορολογικής ηθικής, αλλά και από τις δυνατότητες που τους παρέχει το ισχύον σύστημα και ο υπάρχον διοικητικός μηχανισμός να αναπτύξουν αυτές τις δραστηριότητες και τον κίνδυνο που έχουν να αποκλυφθούν. Γιατί, όσο και αν ευνοούν ή ενθαρρύνουν το φορολογικό και το ασφαλιστικό σύστημα τη δραστηριοποίηση των ατόμων στον τομέα της παραοικονομίας, αν οι μηχανισμοί ελέγχου είναι αποτελεσματικοί σχετικά λίγοι θα είναι τελικά αυτοί που θα το αποτολμήσουν.

Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι το κράτος πολλές φορές ενισχύει το φαινόμενο της παραοικονομίας είτε γιατί εξυπηρετεί τα συμφέροντά κάποιων κοινωνικών ομάδων, είτε γιατί υπάρχει η πεποίθηση ότι η παραοικονομία συμβάλλει βραχυχρόνια στην επίτευξη ορισμένων στόχων οικονομικής πολιτικής, όπως π.χ. στη βελτίωση του ισοζυγίου πληρωμών και στην οικονομική μεγέθυνση. Τέτοιες ενδείξεις του ρόλου αυτού του κράτους διαπιστώνονται στις περιπτώσεις όπου χαλαρώνουν οι κυβερνητικοί μηχανισμοί και οι απαγορεύσεις για κάτι το οποίο σαφώς απαγορεύεται, όπως για παράδειγμα συμβαίνει τελευταία στην Ελλάδα με την περίπτωση της παράνομης και μαζικής μετανάστευσης. Κατά συνέπεια, δεν είναι μόνο το επίπεδο του διοικητικού μηχανισμού αλλά η πολιτική βούληση που επηρεάζουν το μέγεθος της παραοικονομίας.

ζ) Το επίπεδο ανάπτυξης

Ο βαθμός ανάπτυξης μιας οικονομίας θεωρείται ότι συνδέεται θετικά με την ανάπτυξη παραοικονομικών δραστηριοτήτων. Το μεγαλύτερο ποσοστό παραοικονομικών δραστηριοτήτων παρατηρείται στον τομέα των υπηρεσιών, ο οποίος είναι αναπτυγμένος στις οικονομίες που χαρακτηρίζο-

νται από υψηλό βαθμό ανάπτυξης. Έτσι λοιπόν τα άτομα χαμηλών εισοδημάτων καταφεύγουν στις παραοικονομικές δραστηριότητες του τριτογενή τομέα, επωφελούμενα και των χαλαρών και αναποτελεσματικών μέσων που διαθέτει συχνά το κράτος για την διαπίστωση των παραβάσεων.

Οι μελέτες που έχουν γίνει για τη σχέση ανάμεσα στην παραοικονομία και στην επίσημη οικονομία είναι πολλές και δίνουν διαφορετικά αποτελέσματα. Ορισμένες δείχνουν ότι η παραοικονομία έχει μια θετική σχέση με την επίσημη οικονομία, δηλαδή ότι όσο αυξάνεται η επίσημη οικονομία, αυξάνεται και η παραοικονομία. Άλλες δείχνουν ότι η σχέση με την επίσημη οικονομία είναι αρνητική, δηλαδή ότι η παραοικονομία συμβαδίζει με την ύφεση και τον πληθωρισμό.

η) Διαρθρωτικοί παράγοντες

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες της παραοικονομίας που αναφέρθηκαν παραπάνω δεν επηρεάζουν όλα τα άτομα και όλες τις επιχειρήσεις με τον ίδιο τρόπο. Υπάρχουν οικονομικοί τομείς, όπως είναι η βιομηχανία χαμηλής εντάσεως κεφαλαίου και οι αλλοδαποί εργάτες, οι οποίοι πιστεύεται ότι έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες δραστηριοποίησης στην παραοικονομία. Έτσι, αν αυξηθεί η συμμετοχή των παραπάνω στην οικονομική δραστηριότητα, θα αυξηθεί και η παραοικονομία σε σχέση με την επίσημη οικονομία¹⁴.

5. Σχέση μεταξύ φοροδιαφυγής και παραοικονομίας

Με βάση τους παραπάνω ορισμούς οριοθετείται εδώ η σχέση της φοροδιαφυγής με την παραοικονομία. Για το σκοπό αυτό είναι χρήσιμο να διακριθούν δύο μεγάλες κατηγορίες φοροδιαφυγής: φοροδιαφυγή που σχετίζονται με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα και φοροδιαφυγή που δεν έχει καμιά σχέση με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα, την παραγωγή εγχώριου προϊόντος και τη δημιουργία αντίστοιχων εισοδημάτων συντελεστών παραγωγής. Στην τελευταία κατηγορία, η φοροδιαφυγή στις μεταβιβαστικές πληρωμές είναι ίσως το πλέον γνωστό παράδειγμα. Η φορο-

¹⁴ Βαβούρας Ιωάννης: «Παραοικονομία. Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

διαφυγή που συντελείται στη φορολογία κληρονομιών, δωρεών και γονικών παροχών και η φοροδιαφυγή στα τέλη κυκλοφορίας, αποτελούν, επίσης, σχετικά παραδείγματα.

Σχηματικά η διάκριση αυτή έχει ως εξής.

Σύνολο φοροδιαφυγής (F)

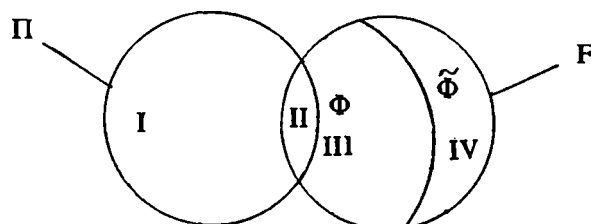
Φοροδιαφυγή που συνδέεται με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα (Υποσύνολο Φ)

Φοροδιαφυγή που δεν έχει σχέση με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα (Υποσύνολο Φ)

Εκτός από τις μεταβατικές πληρωμές που παράνομα διαφεύγουν τη φορολογία εισοδήματος, στο φορολογικό σύστημα της κάθε χώρας υπάρχει και ένας αριθμός φόρων που δεν επιβάλλεται σε μεγέθη που έχουν σχέση με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα. Σε άλλες χώρες η σημασία αυτών των φόρων είναι μεγάλη και σε άλλες μικρή. Πάντως, εφόσον το σύνολο της φοροδιαφυγής ορίζεται όπως παραπάνω, είναι φανερό ότι δεν είναι δυνατό να ταυτίζεται με την παραοικονομία η οποία έχει σχέση αποκλειστικά με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα.

Οι μεγαλύτερες και περισσότερο πολύπλοκες διαφορές όμως, μεταξύ στις δύο έννοιες εμφανίζονται στην περίπτωση των φόρων που συνδέονται με την τρέχουσα δραστηριότητα.

Γενικά, εάν απεικονίσουμε το σύνολο όλης της φοροδιαφυγής με $F = \Phi \cup \tilde{\Phi}$, το (γνήσιο) υποσύνολο της φοροδιαφυγής που σχετίζεται με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα με Φ (όπου $\Phi \subset F$) και το σύνολο της παραοικονομίας με Π , τότε έχουμε την εξής σχέση:



Είναι φανερό ότι η τομή $\Phi \cap \Pi \neq \emptyset$, αλλά αντιπροσωπεύει την περίπτωση των εισοδημάτων (έμμεσων φόρων) τα οποία αποκτώνται (εισπράττονται) στην παραοικονομία και ταυτόχρονα φοροδιαφεύγουν. Το υπόλοιπο του συνόλου Π αντιστοιχεί σε παραοικονομία χωρίς φοροδιαφυγή. Τέλος, το υπόλοιπο του συνόλου Φ αντιστοιχεί σε φοροδιαφυγή από τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα, αλλά χωρίς παραοικονομία.

Η περιοχή I αναφέρεται στις περιπτώσεις εκείνες που μια οικονομική δραστηριότητα, για οποιοδήποτε λόγο, δεν καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς (ενώ θα έπρεπε), αλλά τα αντίστοιχα εισοδήματα και οι έμμεσοι φόροι δηλώνονται (αποδίδονται) στην εφορία. Στην περιοχή II έχουμε τα εισοδήματα και τους έμμεσους φόρους, που αποκτώνται-εισπράττονται στην παραοικονομία και δεν δηλώνονται /αποδίδονται στις φορολογικές αρχές. Αυτή είναι και η μοναδική περιοχή όπου η φοροδιαφυγή ταυτίζεται με την παραοικονομία.

Στην περιοχή III έχουμε φοροδιαφυγή χωρίς παραοικονομία. Περιπτώσεις, δηλαδή, όπου η προστιθέμενη αξία καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς, αλλά τα αντίστοιχα εισοδήματα και οι έμμεσοι φόροι δεν δηλώνονται-αποδίδονται στις φορολογικές αρχές. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις εδώ είναι η αγροτική παραγωγή και η οικοδομική δραστηριότητα, στις οποίες οι προστιθέμενη αξία καταγράφεται ικανοποιητικά στους εθνικούς λογαριασμούς, αλλά μόνο ένα ελάχιστο ποσοστό των αντίστοιχων εισοδημάτων δηλώνεται στις φορολογικές αρχές.

Τέλος, η περιοχή IV αντιπροσωπεύει φοροδιαφυγή μη συνδεδεμένη με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα.

Θα πρέπει να τονισθεί εδώ ότι η τομή των συνόλων $\Pi \cap \Phi$ διαφέρει από χώρα σε χώρα και είναι μικρή ή μεγάλη ανάλογα με το θεσμικό πλαίσιο, το φορολογικό σύστημα, το βαθμό και τον τρόπο παρέμβασης των αρχών στην οικονομική δραστηριότητα, την τεχνολογία, τον τρόπο οργάνωσης της παραγωγής, τον τρόπο κατάρτισης των εθνικών λογαριασμών κ.λ.π. Δεν υπάρχει δηλαδή, κανένας λόγος να υποθέσουμε ότι $\Pi \equiv \Phi$

για όλες τις χώρες και όλες τις χρονικές περιόδους. Αντίθετα, αυτό θα πρέπει αποτελέσει θέμα εμπειρικής διερεύνησης. Φυσικά, το Φ δεν είναι ποτέ δυνατό να ισούται με το Π . Είναι δυνατό να δεχθούμε όμως, ότι σε συγκεκριμένες χώρες για πρακτικούς σκοπούς το συμπληρωματικό σύνολο Φ είναι μικρό. Οι παράγοντες που προσδιορίζουν το μέγεθος του Φ είναι η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος (το είδος, δηλαδή των φόρων που χρησιμοποιούνται), η άρτια λειτουργία των φορολογικών αρχών και το μέγεθος των μεταβιβαστικών πληρωμών που έχουν αντικειμενική δυνατότητα φοροδιαφυγής.

Από την παραπάνω σύντομη ανάλυση είναι φανερό ότι ακόμη και στην περίπτωση των φόρων που συνδέονται με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα, η παραοικονομία και η φοροδιαφυγή δεν ταυτίζεται και ότι είναι δυνατό να υπάρχει φοροδιαφυγή χωρίς παραοικονομία (περιοχή III), η οποία στη χώρα μας ενδέχεται να είναι μεγαλύτερη από όσο στην περιοχή II (όπου η φοροδιαφυγή ταυτίζεται με την παραοικονομία)¹⁵.

6. Η διάκριση μεταξύ παραοικονομίας και φοροδιαφυγής

Πολλοί έχουν την τάση να ταυτίζουν την παραοικονομία με τη φοροδιαφυγή. Η ταύτιση αυτή άλλοτε προκύπτει εξ ορισμού και άλλοτε εξυπακούεται. Όμως, τα δύο αυτά φαινόμενα είναι διαφορετικά και είναι δυνατόν να υπάρχει το ένα χωρίς να υπάρχει το άλλο. Πρέπει, λοιπόν, να γίνει εννοιολογική οριοθέτηση των δύο αυτών φαινομένων και να διερευνηθεί η σχέση μεταξύ τους. Γιατί η οριοθέτηση αυτή και ο προσδιορισμός της σχέσης που υπάρχει μεταξύ τους είναι απαραίτητος για την επιλογή των κατάλληλων μέσων αντιμετώπισης τους και για την αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής.

Όπως φάνηκε παραπάνω οι ειδικοί δεν έχουν καταλήξει σε ένα γενικά αποδεκτό ορισμό της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας και οι ορισμοί που έχουν χρησιμοποιηθεί παρουσιάζουν αδυναμίες και ασάφειες.

¹⁵ Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», *Τμήμα Μεσογειακών Μελετών*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

Συχνά οι ερευνητές επιλέγουν ένα ορισμό που ταιριάζει καλύτερα στο ακριβές αντικείμενο της μελέτης τους. Γι' αυτό παρατηρείται το φαινόμενο έρευνες που έχουν γίνει σε διάφορες χώρες για τη μέτρηση της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας να δίνουν εντελώς διαφορετικά αποτελέσματα όχι μόνο λόγω διαφορετικών τεχνικών μέτρησης, αλλά κυρίως λόγω διαφορετικού ορισμού του φαινομένου που μελετούν. Η διάκριση όμως μεταξύ παραοικονομίας και φοροδιαφυγής δεν εξαρτάται τόσο από το πώς ορίζονται τα δύο αυτά φαινόμενα.

Ουσιαστικά, η σύνδεση που υπάρχει μεταξύ παραοικονομίας και φοροδιαφυγής είναι ότι ένας από τους σημαντικότερους λόγους ύπαρξης της παραοικονομίας είναι η αποφυγή της πληρωμής φόρων. Από την άλλη πλευρά, η δραστηριοποίηση στο χώρο της παραοικονομίας που οφείλεται σε άλλους λόγους (π.χ. αποφυγή κρατικών περιορισμών και ρυθμίσεων κ.λ.π.) οδηγεί σχεδόν αυτόματα σε φοροδιαφυγή, ώστε να μην αποκαλυφθούν οι κρυφές δραστηριότητες. Έτσι, σε μεγάλο βαθμό όταν υπάρχει το ένα από τα δύο φαινόμενα υπάρχει και το άλλο. Σε καμία περίπτωση όμως δεν ταυτίζονται. Γιατί, η παραοικονομία έχει σχέση με την παραγωγή προϊόντος και τη δημιουργία αντίστοιχων εισοδημάτων στους συντελεστές παραγωγής, κάτι το οποίο είναι εντελώς διαφορετικό από τη φοροδιαφυγή. Έτσι, για παράδειγμα, είναι γνωστό ότι οι μεταβιβαστικές πληρωμές δεν περιλαμβάνονται στο Εθνικό Εισόδημα. Αν ο αποδέκτης τους παραλείψει να τις περιλάβει στη φορολογική του δήλωση θα υπάρχει φοροδιαφυγή, ενώ τα εισοδήματα αυτά δεν είναι προϊόν κάποιας παραοικονομικής δραστηριότητας.

Φοροδιαφυγή επίσης μπορεί να υπάρχει σε πολλούς φόρους, οι οποίοι δεν έχουν σχέση με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα που απεικονίζεται στο Εθνικό Εισόδημα, όπως είναι η φορολογία κληρονομιών, τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, η φορολογία της ακίνητης περιουσίας κ.λ.π. Αλλά ακόμη και στην περίπτωση των φόρων που έχουν σχέση με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα (π.χ. φόροι εισοδήματος, φόροι κατανάλωσης) οι δυο έννοιες δεν ταυτίζονται. Έτσι, υπάρχουν οι εξής συνδυασμοί: α) φοροδιαφυγή με παραοικονομία, β) φοροδιαφυγή χωρίς παραοικο-

νομία, γ) παραοικονομία χωρίς φοροδιαφυγή και δ) ούτε παραοικονομία ούτε φοροδιαφυγή.

Στην πρώτη περίπτωση υπάρχει άμεση σχέση φοροδιαφυγής με παραοικονομία. Γιατί υπάρχει οικονομική δραστηριότητα (προστιθέμενη αξία) η οποία έχει αναπτυχθεί στην παραοικονομία, η οποία προφανώς δεν καταγράφεται στους Εθνικούς Λογαριασμούς και τα εισοδήματα που δημιουργούνται ή οι συναλλαγές που γίνονται δεν δηλώνονται στην Εφορία. Πολλά παραδείγματα θα μπορούσαν να αναφερθούν στην κατηγορία αυτή. Παράδειγμα, η απογευματινή απασχόληση ενός δημοσίου υπαλλήλου η οποία κρατείται κρυφή ή η απασχόληση ενός ατόμου που δηλώνει ότι είναι άνεργος για να εισπράττει το επίδομα ανεργίας.

Στη δεύτερη περίπτωση υπάρχει φοροδιαφυγή χωρίς να υπάρχει παραοικονομία. Έτσι, ενώ έχει καταγραφεί η οικονομική δραστηριότητα, δεν πληρώνονται οι αναλογούντες φόροι. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η κατάτμηση των κερδών μίας επιχείρησης σε περισσότερους (εικονικούς) μετόχους με συνέπεια την, λόγω διάσπασης του εισοδήματος, υπαγωγή του σε χαμηλότερους οριακούς φορολογικούς συντελεστές ή ακόμα την πλήρη απαλλαγή τους λόγω ύπαρξης αφορολόγητου ορίου. Άλλο γνωστό παράδειγμα στην Ελλάδα αποτελούν οι αγρότες, η παραγωγή των οποίων καταγράφεται στους Εθνικούς Λογαριασμούς και οι οποίοι στην συντριπτική τους πλειοψηφία δεν υποβάλλουν φορολογική δήλωση.

Στην τρίτη περίπτωση δεν υπάρχει φοροδιαφυγή, αλλά υπάρχει παραοικονομία. Η εκ πρώτης όψεως παράδοξη αυτή περίπτωση δεν έχει μόνο θεωρητικό χαρακτήρα, αλλά συμβαίνει συχνά στην πράξη και οφείλεται σε αδυναμίες και ατέλειες κατάρτισης των εθνικών λογαριασμών. Σε πολλές χώρες, μεταξύ των οποίων είναι και η Ελλάδα, οι εθνικοί λογαριασμοί δεν καταρτίζονται με βάση τις φορολογικές δηλώσεις και έτσι είναι επόμενο να υπάρχει απόκλιση μεταξύ των δύο σειρών. Για παράδειγμα, μπορεί κάποιοι φορολογούμενοι να είναι καθ' όλα συνεπείς προς τις φορολογικές τους υποχρεώσεις και να μην κάνουν καθόλου φοροδιαφυγή, αλλά λόγω ατελειών, καθυστερήσεων στην ενημέρωση κ.λ.π. οι δραστηριότητες

τους να μην καταγράφονται στους εθνικούς λογαριασμούς. Αυτό συμβαίνει συνήθως σε κάποιες νέες δραστηριότητες για τις οποίες απαιτείται συχνά χρόνος προκειμένου να περιληφθούν στους εθνικούς λογαριασμούς.

Τέλος, υπάρχει η περίπτωση που δεν υπάρχει ούτε φοροδιαφυγή, ούτε παραοικονομία.

Από τα παραπάνω φαίνεται ότι παρόλο που η φοροδιαφυγή θεωρείται ως ένα από τα κυριότερα αίτια της παραοικονομίας δεν υπάρχει ανάμεσα στις δύο αυτές έννοιες ταύτιση. Σε καμία περίπτωση δε σημαίνει πως ότι δεν καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς δε δηλώνεται και στην Εφορία ή το αντίστροφο, αλλά είναι δυνατό να υπάρχει φοροδιαφυγή χωρίς παραοικονομία, όπως και παραοικονομία χωρίς φοροδιαφυγή¹⁶.

¹⁶ Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 2^ο

ΜΕΘΟΔΟΙ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ

1. Εισαγωγικά στοιχεία

Τα φαινόμενα της παραοικονομίας και φοροδιαφυγής έχουν αποτελέσει από παλαιά αντικείμενο έντονης συζήτησης μεταξύ των ερευνητών. Η μέτρηση όμως των φαινομένων αυτών, άρχισε να συστηματοποιείται τις τελευταίες τρεις δεκαετίες και αναπτύχθηκαν ταχύτατα αρκετές άμεσες και έμμεσες μέθοδοι εκτίμησης του μεγέθους.

Η πολυπλοκότητα όμως των φαινομένων της παραοικονομίας αλλά και της φοροδιαφυγής από την μια πλευρά αλλά και η ποσότητα και το μέγεθος των μεθόδων ερευνών, η διαφορετικότητα και οι ιδιαιτερότητες του καθιστούν πολλές φορές τα αποτελέσματα των περισσότερων ερευνών αναξιόπιστα. Θα λέγαμε επιπλέον ότι η παραοικονομία αποτελεί μια μη μετρήσιμη μεταβλητή και κατ' επέκταση η εμπειρική διερεύνηση της έκτασης του φαινομένου είναι εξαιρετικά δύσκολη.

Η ανάγκη προσδιορισμού του μεγέθους της παραοικονομίας προκύπτει κυρίως από την αναποτελεσματικότητα που αυτή προκαλεί στην άσκηση δημοσιονομικής, νομοματικής, και εισοδηματικής πολιτικής. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα επίσημα στατιστικά στοιχεία, στα οποία στηρί-

ζεται ο σχεδιασμός της οικονομικής πολιτικής, εξαιτίας της ύπαρξης παραοικονομίας, αλλοιώνουν τις εξελίξεις στην οικονομία. Ακόμα, το ενδιαφέρον για την παραοικονομία γίνεται εντονότερο, εξαιτίας της άποψης των περισσότερων ερευνητών ότι η κρυφή οικονομία αποτελεί σημαντικό και μάλλον αυξανόμενο τμήμα της επίσημης.

Προς αυτήν την κατεύθυνση, έχουν αναπτυχθεί αρκετές μέθοδοι μέτρησης του φαινομένου, που αρχικά διακρίνονται σε άμεσες και έμμεσες, με βάση το κριτήριο προέλευσης των δεδομένων. Οι άμεσες μέθοδοι, αναφέρονται σε αποκαλύψεις των ατόμων για τη δράση των ίδιων ή άλλων στην παραοικονομία, ενώ οι έμμεσες μελετούν τα μακροοικονομικά μεγέθη της επίσημης οικονομίας, με στόχο την επισήμανση ενδείξεων της κρυφής οικονομίας.

Αναλυτικότερα, κοινό χαρακτηριστικό των άμεσων μεθόδων είναι ότι στηρίζονται στη δειγματοληπτική έρευνα, όπου εξετάζεται η συμπεριφορά των ατόμων είτε μέσα από συνεντεύξεις, είτε μέσω ερωτηματολογίου. Επιπλέον, διακρίνονται σε εκούσιες και αναγκαστικές έρευνες με κριτήριο την εθελοντική ή όχι συμμετοχή των ερωτώμενων. Με την εκούσια συμμετοχή των ατόμων, καταβάλλεται προσπάθεια, ώστε να αντιμετωπισθεί ο κίνδυνος απόκρυψης στοιχείων. Αντίθετα, η αναγκαστικού χαρακτήρα συμμετοχή σε έρευνα, έχει τη μορφή ελέγχου που συνήθως πραγματοποιείται από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές.

Οι άμεσες μέθοδοι χαρακτηρίζονται από υψηλό κόστος, γεγονός που κάνει αποτρεπτική την τακτική επανάληψη τους. Έτσι, το υψηλό κόστος οδηγεί σε στατική εκτίμηση της παραοικονομίας. Παρουσιάζεται δηλαδή, διαχρονική ασυνέπεια με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η εκτίμηση της εξέλιξης του φαινομένου διαχρονικά. Επιπλέον, τα αποτελέσματα των συνεντεύξεων, αντιμετωπίζονται συχνά με επιφυλακτικότητα λόγω του γεγονότος ότι τα άτομα που συμμετέχουν στην έρευνα απαντούν σε όλα τα ερωτήματα με αποτέλεσμα το δείγμα να θεωρείται ως μη αντιπροσωπευτικό. Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι κατά κανόνα τα άτομα που ασκούν εκτεταμένη παραοικονομική δραστηριότητα δεν συμμετέχουν σε τέτοιου είδους έρευνες

αλλά, ακόμα κι αν συμμετέχουν τείνουν να αποκρύπτουν μέρος της «κρυφής» δραστηριότητας τους. Άρα, εμφανίζεται μεροληψία δείγματος και απάντησης.

Πέρα από τα μειονεκτήματα που παρουσιάζουν οι άμεσες μέθοδοι, έχουν και σημαντικά πλεονεκτήματα. Για παράδειγμα, στις έρευνες με ερωτηματολόγια είναι δυνατό να προκύψουν ποιοτικά χαρακτηριστικά τέτοια που να αποκαλύπτουν κι άλλες παραμέτρους που συντελούν στην εξάπλωση της φοροδιαφυγής. Τέτοια χαρακτηριστικά είναι το επίπεδο φορολογικής ηθικής, οι αντιλήψεις των ερωτούμενων για το βαθμό φορολογικής δικαιοσύνης κ.α. Σημαντικές είναι επίσης και οι πληροφορίες που προκύπτουν αναφορικά με τη διάρθρωση της παραοικονομίας. Ειδικότερα, με κατάλληλες ερωτήσεις, είναι δυνατόν να εντοπισθούν οι παραγωγικοί κλάδοι και γενικότερα οι δραστηριότητες που παρουσιάζουν μεγαλύτερα περιθώρια φοροδιαφυγής. Τέλος, οι έρευνες με ερωτηματολόγιο αποτελούν μια εναλλακτική μέθοδο μέτρησης της παραοικονομίας, τα αποτελέσματα της οποίας μπορούν - κάτω από προϋποθέσεις - να συγκριθούν με εκείνα των έμμεσων ερευνών, προκειμένου να υπάρξει πληρέστερη εκτίμηση του φαινομένου.

Οι έμμεσες μέθοδοι μελετούν την παραοικονομία μέσα από τις ενδείξεις που αυτή αφήνει στην επίσημη οικονομία. Οι μέθοδοι αυτές αποτελούν μακροοικονομικές προσεγγίσεις και διακρίνονται σε εκείνες που χρησιμοποιούν δείκτες και σε εκείνες που στηρίζονται σε οικονομετρικά υποδείγματα. Οι μέθοδοι των δεικτών διακρίνονται με κριτήριο το είδος των ενδείξεων. Έτσι, έχουμε τις ενδείξεις που εντοπίζονται στην απόκλιση μεταξύ εισοδήματος και δαπάνης, τα ίχνη στην αγορά εργασίας (συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό) και τις ενδείξεις στα νομισματικά μεγέθη. Αντίθετα, οι μέθοδοι των υποδειγμάτων αποτελούν πολύπλοκες τεχνικές μέτρησης του μεγέθους και διαχρονικής εξέλιξης της παραοικονομίας, που δεν στηρίζονται σε κάποια θεωρία για την παραοικονομία.

Κύριο μειονέκτημα των έμμεσων μεθόδων είναι ό,τι πολλές από τις υποθέσεις που θέτουν δεν ελέγχονται από τη θεωρία, όπως για παράδειγμα ότι οι συναλλαγές στην παραοικονομία γίνονται με μετρητά. Προ-

βλήματα παρουσιάζονται επίσης και στα στοιχεία που χρησιμοποιούνται σε αυτές τις μεθόδους. Επιπλέον, υπάρχουν σημαντικές αδυναμίες στα οικονομικά υποδείγματα (π.χ. ανεπαρκής εξειδίκευση), γεγονός που καθιστά συχνά αβέβαια τα συμπεράσματα τους. Από την άλλη, το κόστος διεξαγωγής των ερευνών που στηρίζονται σε έμμεσες μεθόδους, είναι χαμηλότερο από εκείνο των άμεσων μεθόδων¹⁷.

2. Μέθοδοι μέτρησης παραοικονομίας

Έχει επιχειρηθεί πολλές φορές να μετρηθεί το μέγεθος της ανεπίσημης οικονομίας με τη χρησιμοποίηση διαφορετικών προσεγγίσεων που καταλήγουν, όμως σε ασύμβατα αποτελέσματα. Δεν έχει βρεθεί ως τώρα μέθοδος μέτρησης που να είναι κοινά αποδεκτή. Οι προσεγγίσεις αποκλίνουν και συχνά μια μέθοδος, που υιοθετείται με ενθουσιασμό από ένα επιστήμονα, απορρίπτεται από έναν άλλο. Η επιλογή της μεθόδου είναι σημαντική, γιατί οι τελικοί υπολογισμοί μπορούν να διαφέρουν σημαντικά. Ακόμη και η αλλαγή του χρόνου που χρησιμοποιείται ως βάση, παρά την εφαρμογή της ίδιας μεθόδου, μπορεί να δώσει διαφορετικά αποτελέσματα. Οι πολλές αυτές προσεγγίσεις δεν λαμβάνουν υποχρεωτικά υπόψη τους τις ίδιες εκφράσεις της παραοικονομικής δραστηριότητας. Τέτοιες μέθοδοι είναι:

(α) *Απόκλιση ανάμεσα στα έσοδα και στις δαπάνες.* Οι μέθοδοι των αποκλίσεων μεταξύ εισοδήματος και δαπάνης διακρίνονται, ανάλογα με τα στοιχεία στα οποία αναφέρονται σε δύο κατηγορίες: σε αυτές των μακροοικονομικών και των μικροοικονομικών αποκλίσεων. Δηλαδή, σε αυτές που βασίζονται σε στοιχεία που αφορούν το σύνολο της οικονομίας και σε αυτές που βασίζονται σε στοιχεία που αφορούν τα νοικοκυριά.

Οι μέθοδοι αυτές στηρίζονται στην παραδοχή ότι ένα μέρος του εισοδήματος ή ολόκληρο το εισόδημα ενός ατόμου είναι δυνατόν να μην δηλωθεί και ταυτόχρονα ένα μεγάλο μέρος του να εκδηλωθεί ως δαπάνη.

¹⁷ Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», Τμήμα Μεσογειακών Μελετών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

Η φιλοσοφία στην οποία στηρίζεται αυτή η μέθοδος είναι ότι το εισόδημα ενός ατόμου ή νοικοκυριού από όπου και αν προέρχεται θα δαπανηθεί τελικά στην επίσημη οικονομία. Άρα, η απόκλιση μεταξύ εισοδήματος και δαπάνης αποτελεί ένα δείκτη μέτρησης της παραοικονομίας.

Τα μειονεκτήματα αυτής της προσέγγισης οφείλονται στα λάθη και στις δύο πλευρές του υπολογισμού και στις διαφορές στη στατιστική επεξεργασία. Το εισόδημα που δεν συλλαμβάνεται από τις φορολογικές αρχές δεν θα φανεί στα στοιχεία του εθνικού εισοδήματος, αν χρησιμοποιούνται φορολογικά στατιστικά στοιχεία για τον υπολογισμό του εθνικού εισοδήματος. Η μέθοδος αυτής επιδιώκει να αποκτήσει ακριβή αποτελέσματα με τη χρησιμοποίηση των εθνικών λογαριασμών, παραμελώντας άλλους στόχους, όπως η νομισματική πολιτική, η απασχόληση και η φοροδιαφυγή.

(β) *Εργατική συμμετοχή*. Με τη μέθοδο αυτή εκτιμάται το μέγεθος της παραοικονομίας συγκρίνοντας το ποσοστό συμμετοχής του εργατικού δυναμικού στο σύνολο του πληθυσμού - όπως αυτό προκύπτει από τις επίσημες στατιστικές- σε σχέση με το αντίστοιχο ποσοστό που προκύπτει από έρευνες και ελέγχους.

Η απόκλιση μεταξύ επίσημου και «πραγματικού» ποσοστού συμμετοχής του εργατικού δυναμικού χρησιμοποιείται, κάτω από προϋποθέσεις, ως ένδειξη του μεγέθους της παραοικονομίας.

Η κυριότερη υπόθεση που γίνεται για το σκοπό αυτό είναι ότι οι μεταβολές του ποσοστού συμμετοχής του εργατικού δυναμικού οφείλονται μόνο στην παραοικονομία.

Έτσι, για παράδειγμα μια μεταβολή που οφείλεται στην αύξηση της θνησιμότητας έχει ως αποτέλεσμα να αυξάνει το ποσοστό συμμετοχής χωρίς να υπάρχει μείωση στην παραοικονομία, η οποία οφείλεται στην αδήλωτη εργασία.

Επιπλέον, η μέθοδος αυτή προϋποθέτει ότι είναι γνωστή η παραγωγικότητα της εργασίας, όχι μόνο στην επίσημη οικονομία αλλά και στην παραοικονομία, προκειμένου να υπολογισθεί το προϊόν που παράγεται στη δεύτερη.

Οι παραπάνω προϋποθέσεις δεν ικανοποιούνται πάντα, ενώ το ποσοστό συμμετοχής επηρεάζεται και από άλλους παράγοντες εκτός της αδήλωτης εργασίας. Εξίσου σημαντικές δυσκολίες παρουσιάζει η μέτρηση του εργατικού δυναμικού που απασχολείται στην παραοικονομία.

Επίσης, η μέτρηση του εισοδήματος που προκύπτει από την «μαύρη» εργασία προϋποθέτει τη μέτρηση της παραγωγικότητας της εργασίας στην παραοικονομία και ταυτόχρονα την μέτρηση των εργαζομένων ή των εργατοωρών σε αυτόν τον τομέα.

Όσον αφορά την μέτρηση της παραγωγικότητας στην παραοικονομία, είναι από τη μια σχεδόν αδύνατο να υπολογισθεί και από την άλλη είναι εντελώς αυθαίρετη η υπόθεση ότι η παραγωγικότητα είναι ίδια στην επίσημη και στην κρυφή οικονομία.

Επίσης, έχει παρατηρηθεί ό,τι υπάρχουν διαφορές στα αποτελέσματα μεταξύ ερευνών που μετρούν την εργασία στην παραοικονομία με βάση τον αριθμό των εργαζομένων και ερευνών που μετρούν τις εργατοώρες. Σύμφωνα με αυτές τις έρευνες, το μέγεθος του εισοδήματος που προκύπτει με τον υπολογισμό των εργατοωρών είναι συνήθως μεγαλύτερο από εκείνο που προκύπτει από τη μέτρηση των εργαζομένων.

Πέρα από τα προβλήματα που παρουσιάζονται στις υποθέσεις, η μέθοδος αυτή χαρακτηρίζεται από το μειονέκτημα ότι δεν δείχνει την δομή της παραοικονομίας, αλλά μόνο το προϊόν που παράγεται μέσω της αδήλωτης εργασίας. Δηλαδή, δεν παρέχει πληροφορίες σχετικά με την έκταση της παραοικονομίας στους επιμέρους κλάδους παραγωγής. Επιπλέον, τα στοιχεία που προκύπτουν από τις διάφορες έρευνες που πραγματοποιούνται στα πλαίσια αυτής της μεθόδου τείνουν να υποεκτιμούν την εργασία στην παραοικονομία. Αυτό οφείλεται στο ό,τι πολλά άτομα που εργάζονται στην παραοικονομία διατηρούν, για διάφορους λόγους, θέσεις εργασίας και στην επίσημη οικονομία. Αυτό το φαινόμενο, της ταυτόχρονης απασχόλησης στην επίσημη οικονομία και στην παραοικονομία, δημιουργεί σημαντικές στρεβλώσεις στην εκτίμηση του δείκτη συμμετοχής του εργατικού δυναμικού στον πληθυσμό.

Εξαιτίας των παραπάνω, πολλοί θεωρούν αυτή τη μέθοδο ως τη λιγότερο αξιόπιστη. Όμως, παρόλα τα μειονεκτήματα που παρουσιάζει, παρέχει τη δυνατότητα διαχρονικής παρακολούθησης του φαινομένου της παραοικονομίας και επιτρέπει τη σύγκριση των αποτελεσμάτων μεταξύ χωρών που εφαρμόζουν σχεδόν ίδιες τεχνικές μέτρησης του δείκτη συμμετοχής.

(γ) *Οι μέθοδοι των νομισματικών δεικτών.* Οι μέθοδοι των νομισματικών δεικτών αποτελούν τον πιο διαδεδομένο τρόπο μέτρησης της παραοικονομίας. Τα στοιχεία που χρησιμοποιούν αυτές οι μέθοδοι είναι μακροχρόνιες οικονομικές σειρές και έχουν στόχο την εκτίμηση της παραοικονομίας μέσα από το κύκλωμα της νομισματικής κυκλοφορίας. Συγκεκριμένα, εκτιμάται η απόκλιση μεταξύ της κανονικής και της «πραγματικής» κυκλοφορίας χρήματος.

Κύρια υπόθεση είναι ό,τι στην παραοικονομία οι συναλλαγές γίνονται σε μετρητά (όχι επιταγές) για να μην αφήνουν ενδείξεις. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ό,τι οι συναλλασσόμενοι στην κρυφή οικονομία προσπαθούν να καλύπτουν τις συναλλαγές προκειμένου να μην γίνουν αντιληπτοί από τις φορολογικές αρχές ή για να μην προκαλούν τους άλλους φορολογούμενους. Αυτή τη δυνατότητα την εξασφαλίζουν σε μεγάλο βαθμό τα μετρητά, γιατί δεν αφήνουν αποδεικτικά στοιχεία για οποιουδήποτε είδους συναλλαγή.

Όμως και αυτή η ευρέως χρησιμοποιούμενη μέθοδος υπολογισμού της παραοικονομίας δεν στερείται μειονεκτημάτων. Συγκεκριμένα, η υπόθεση ό,τι στην παραοικονομία οι συναλλαγές πραγματοποιούνται με μετρητά δεν έχει αποδειχθεί.

Επιπλέον, η ποσότητα ρευστών που κυκλοφορεί σε μια οικονομία επηρεάζεται από αλλαγές στα πρότυπα διακράτησης ρευστών (π.χ. η καθιέρωση των πιστωτικών καρτών ως μέσο συναλλαγών), ενώ οι μεταβολές στο Γενικό Επίπεδο των Τιμών προκαλούν επιδράσεις στη ζήτηση για μετρητά, οι οποίες δεν είναι εύκολο να απομονωθούν από εκείνες που προκαλεί η πα-

ραοικονομία. Παρόμοια προβλήματα προκύπτουν σε οποιαδήποτε ονομαστική μεταβολή των εισοδημάτων¹⁸.

3. Μέθοδοι μέτρησης φοροδιαφυγής

Πολλοί διεθνείς οργανισμοί και πολλές κυβερνήσεις έχουν προσπαθήσει να μετρήσουν την φοροδιαφυγή είτε σε συγκεκριμένους φόρους, είτε στο σύνολο του φορολογικού συστήματος. Στην πράξη η μέτρηση του φαινομένου συναντά σημαντικές δυσκολίες, που έχουν να κάνουν κυρίως με τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται, τα οποία είναι από τη φύση τους περιορισμένα και συχνά αναξιόπιστα. Όμως, το σημαντικότερο πρόβλημα αποτελεί το ίδιο το φορολογικό σύστημα κάθε χώρας, στο οποίο εμπεριέχεται η φοροδιαφυγή. Με άλλα λόγια, κάθε σύστημα λόγω της ύπαρξης φοροδιαφυγής προσαρμόζει έτσι τους φορολογικούς συντελεστές του, ώστε να υποκαθιστά (στο μέτρο που μπορεί μια κυβέρνηση να γνωρίζει) τα έσοδα που χάνει λόγω φοροδιαφυγής. Έτσι, κάποιος που θα προσπαθήσει να μετρήσει το μέγεθος της φοροδιαφυγής λαμβάνοντας υπόψη τους αυξημένους (λόγω φοροδιαφυγής) φορολογικούς συντελεστές, μπορεί να καταλήξει σε υπερεκτίμηση του φαινομένου, γιατί αν δεν υπήρχε φοροδιαφυγή οι φορολογικοί συντελεστές θα ήταν σημαντικά μικρότεροι, αφού το δημόσιο δεν θα έχανε έσοδα.

(α) Η μέθοδος των Εθνικών Λογαριασμών. Η μέθοδος των εθνικών λογαριασμών είναι η πιο συνηθισμένη για τη μέτρηση της φοροδιαφυγής. Συγκεκριμένα, η μέθοδος αυτή υπολογίζει την απόκλιση μεταξύ του εισοδήματος που δηλώθηκε στις φορολογικές αρχές και του εισοδήματος που καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς.

Η φιλοσοφία της μεθόδου στηρίζεται στο γεγονός ότι η διαφορά στη φορολογική βάση των εθνικών λογαριασμών σε σχέση με τη διαφορά στη φορολογική βάση που δηλώνεται στις φορολογικές αρχές αποτελεί μια ένδειξη του μεγέθους της φοροδιαφυγής.

¹⁸ Παυλόπουλος Παναγώτης: «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Μια πρώτη ποσοτική οριοθέτηση», εκδ. IOBE, Αθήνα 2001

Βασικό μειονέκτημα αυτής της μεθόδου είναι το γεγονός ότι το προσωπικό εισόδημα που καταγράφεται στην πράξη δεν υπόκειται εξολοκλήρου σε φορολογία. Αυτό οφείλεται στο ότι τμήματα του προσωπικού εισοδήματος προέρχονται από μεταβιβαστικές πληρωμές, δωρεές, επιχορηγήσεις επενδύσεων, φοροαπαλλαγές λόγω οικογενειακών βαρών κα. Έτσι, για να συγκριθεί το προσωπικό εισόδημα με εκείνο των φορολογικών αρχών πρέπει να γίνουν κατάλληλες προσαρμογές στο εισόδημα των εθνικών λογαριασμών.

(β) Η μέθοδος των οικογενειακών προϋπολογισμών. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιεί στοιχεία της έρευνας οικογενειακών προϋπολογισμών και με βάση τα στοιχεία αυτά υπολογίζει την απόκλιση μεταξύ της οικογενειακής δαπάνης και του συνολικού οικογενειακού εισοδήματος που δηλώνεται. Ειδικότερα, με βάση τα στοιχεία της έρευνας οικογενειακών προϋπολογισμών κατανέμονται τα νοικοκυριά σε ομάδες με κριτήριο το διαθέσιμο εισόδημα και στη συνέχεια λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε νοικοκυριού (αριθμός και ηλικία μελών, πόσα μέλη εργάζονται κα.). Με αυτόν τον τρόπο δημιουργούνται ομοιογενείς ομάδες νοικοκυριών τα μέλη των οποίων γίνεται η υπόθεση ότι έχουν την ίδια σχεδόν ροπή για κατανάλωση. Με άλλα λόγια, γίνεται η υπόθεση ότι νοικοκυριά με ίδιο εισόδημα και παρόμοιες προσωπικές συνθήκες πρέπει να καταναλώνουν το ίδιο μέρος του εισοδήματος τους.

Όμως, και αυτή η μέθοδος παρουσιάζει μειονεκτήματα. Πρώτον, δεν αποδεικνύεται ότι όσοι ανήκουν στο ίδιο εισοδηματικό κλιμάκιο έχουν την ίδια κατανάλωση, γιατί υπάρχουν διαφορές στα καταναλωτικά πρότυπα και στις προτιμήσεις μεταξύ των νοικοκυριών. Δεύτερον, υπάρχει πιθανότητα τα δηλούμενα στην έρευνα εισοδήματα να είναι υποεκτιμημένα, γιατί οι ερωτώμενοι στην προσπάθειά τους να αποκρύψουν την δράση τους στην κρυφή οικονομία μπορεί να δηλώσουν το ίδιο εισόδημα με εκείνο που δήλωσαν στις φορολογικές αρχές.

Συνεπώς υπάρχει κίνδυνος μεροληψίας δείγματος και απάντησης γεγονός που οδηγεί σε υποεκτίμηση της φοροδιαφυγής. Τέλος, η Έρευνα Οι-

κογενειακών Προϋπολογισμών τείνει να υποεκτιμά τη συνολική δαπάνη των νοικοκυριών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα νοικοκυριά δηλώνουν χαμηλότερη της πραγματικής δαπάνης είτε για τον προφανή λόγο απόκρυψης «ενοχοποιητικών» στοιχείων, είτε για λόγους «κακής» μνήμης.

(γ) Η μέθοδος της δειγματοληπτικής έρευνας. Σε πολλές χώρες έχει χρησιμοποιηθεί η μέθοδος των απευθείας ερευνών. Η μέθοδος αυτή συγκρίνει το δηλωθέν στις φορολογικές αρχές εισόδημα με εκείνο που προκύπτει από μια δειγματοληπτική έρευνα. Η διαφορά μεταξύ των δυο διαφορετικών εισοδημάτων αποτελεί μια εκτίμηση της φοροδιαφυγής.

Το δείγμα μιας τέτοιας δειγματοληπτικής έρευνας προέρχεται, είτε από τους καταλόγους των φορολογουμένων, είτε από τηλεφωνικούς καταλόγους. Στη συνέχεια, τα άτομα που επιλέγονται ερωτούνται για το ακαθάριστο και το καθαρό εισόδημα τους, αλλά και γενικότερα για την περιουσιακή τους κατάσταση και σε επόμενο στάδιο ελέγχεται πόσα από τα άτομα αυτά έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση και πόσα δεν έχουν υποβάλει. Όσον αφορά τα άτομα που έχουν κάνει φορολογική δήλωση, γίνεται διασταύρωση των στοιχείων που προκύπτουν από την έρευνα με εκείνα που έχουν δηλωθεί στις φορολογικές αρχές, ενώ για τα άτομα που δεν υπέβαλαν φορολογική δήλωση είναι εξ' ορισμού αδύνατη η αντιπαράθεση στοιχείων. Όμως, το ποσοστό των ατόμων που θα έπρεπε να υποβάλει φορολογική δήλωση και δεν υπέβαλε αποτελεί ένδειξη της ποιότητας των φοροεισπρακτικών αρχών του κράτους. Ακολούθως, τα αποτελέσματα που αναφέρονται στο δείγμα προβάλλονται στο σύνολο του πληθυσμού προκειμένου να υπάρξει εκτίμηση του μεγέθους της φοροδιαφυγής.

Η μέθοδος αυτή έχει δεχθεί κριτική για την εγκυρότητα των αποτελεσμάτων της, τα οποία εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος και γενικότερα από τα σφάλματα που μπορεί να περιλαμβάνει ή να συνεπάγεται μια τυχαία δειγματοληψία. Επιπλέον, πολλοί υποστηρίζουν ότι οι έρευνες που επιλέγουν τυχαίο δείγμα από φορολογικές δηλώσεις ή φορολογικούς καταλόγους τείνουν να υποεκτιμούν το μέγεθος της φοροδιαφυγής, γιατί αποκλείουν ένα σημαντικό τμήμα του πλη-

θυσμού που δεν υποβάλει φορολογική δήλωση και διαπράττει εκτεταμένη φοροδιαφυγή. Επίσης, ως μειονέκτημα της μεθόδου θεωρείται από πολλούς η αδυναμία των ατόμων, που συμμετέχουν στην έρευνα, να θυμούνται μεγέθη όπως είναι η συνολική τους κατανάλωση. Αλλά και στην περίπτωση που θυμούνται τέτοια μεγέθη, το ερώτημα που προκύπτει είναι πόσο πρόθυμοι είναι να τα δηλώσουν.

(δ) Η μέθοδος της απόκλισης μεταξύ πραγματικών ορολογικών εσόδων.

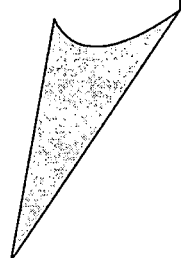
Με αυτήν την μέθοδο υπολογίζεται η απόκλιση μεταξύ των φόρων που εισπράχθηκαν από τις αρχές και των φόρων που θα έπρεπε να εισπραχθούν σύμφωνα με όσα προβλέπει η φορολογική νομοθεσία. Το σκεπτικό αυτής της μεθόδου είναι ό,τι αν για μια χρονική περίοδο είχαν τηρηθεί από τους φορολογούμενους όλες οι νόμιμες φορολογικές τους υποχρεώσεις, τα δυνητικά έσοδα από φόρους θα ήταν ίσα με τα έσοδα που τελικά εισέπραξε το κράτος κατά την ίδια χρονική περίοδο. Άρα, η διαφορά ανάμεσα στα έσοδα που εισπράχθηκαν και στα δυνητικά έσοδα αποτελεί μια εκτίμηση του μεγέθους της φοροδιαφυγής.

Όμως και αυτή η μέθοδος δεν στερείται μειονεκτημάτων. Καταρχήν, πολλοί αμφισβητούν τις υποθέσεις με τις οποίες γίνεται η κατανομή του προσαρμοσμένου εθνικού εισοδήματος στα εισοδηματικά κλιμάκια. Ακόμα και αν όλοι οι φορολογούμενοι έχουν δηλώσει το πραγματικό τους εισόδημα και ο αναλογών φόρος έχει βεβαιωθεί, αλλά για οποιονδήποτε λόγο δεν έχει εισπραχθεί, τότε ο βεβαιωθείς, αλλά μη εισπραχθείς φόρος, συμπεριλαμβάνεται στο μέγεθος της φοροδιαφυγής, με συνέπεια να μην μπορεί να προσδιορισθεί εκείνο το μέρος των διαφυγόντων φορολογικών εσόδων που οφείλεται αποκλειστικά στη φοροδιαφυγή¹⁹.

¹⁹ Παυλόπουλος Παναγιώτης: «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Μια πρώτη ποσοτική οριοθέτηση», εκδ. ΙΟΒΕ, Αθήνα 2001

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

**ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ
ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 3^ο

ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥΣ ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΑ

1. Εισαγωγικά στοιχεία

Συχνές είναι οι αναφορές σχετικά με την έκταση του φαινομένου της παραοικονομίας στην Ελλάδα. Τόσο η φύση του αντικειμένου, με τις δυσκολίες που συνεπάγεται στον εντοπισμό και την καταμέτρηση του φαινομένου, όσο και η διαχρονική επικαιρότητα του, λόγω των επιπτώσεων του στη δομή και λειτουργία της ελληνικής οικονομίας, συντελούν στη διατήρηση και διαιώνιση των συζητήσεων γύρω από την έκταση της παραοικονομίας.

Μέχρι σχετικά πρόσφατα, τα στοιχεία που έβλεπαν το φως της δημοσιότητας αποτελούσαν περισσότερο θεωρητικές προσεγγίσεις κάποιων οικονομολόγων που διαμόρφωναν μια «αίσθηση» της πραγματικότητας μέσα από πληροφόρηση, γνώσεις και καθημερινές εμπειρίες. Απόψεις που ίσως να μην αποκλίνουν ουσιαστικά από την αλήθεια, αλλά που δεν παύουν να στηρίζονται σε υποκειμενικές εκτιμήσεις επιστημονικά αθεμελιώτες.

Οι πρώτες προσπάθειες για μια πιο εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη προσέγγιση του φαινομένου στην Ελλάδα ξεκίνησαν

στο τέλος της δεκαετίας του '80. Μέχρι σήμερα, περιορισμένος παραμένει ο αριθμός των μελετών που εστιάζονται στην ελληνική πραγματικότητα, είτε πρόκειται για ποσοτικές εκτιμήσεις, είτε για τον εντοπισμό και την καταγραφή των τομέων της οικονομίας όπου ανθεί η υπόγεια οικονομική δραστηριότητα, είτε ακόμα για την εκτίμηση των συνεπειών της στο σχεδιασμό της δημοσιονομικής, νομοματοπιστωτικής ή εισοδηματικής πολιτικής²⁰.

2. Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι η φοροδιαφυγή αποτελεί ενδημικό φαινόμενο της ελληνικής οικονομίας με σημαντικές πολιτικές και κοινωνικές προεκτάσεις. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται «η φοροδιαφυγή είναι σήμερα στην Ελλάδα η πιο μαζική και η περισσότερο ανεκτή εκδήλωση αντικοινωνικής συμπεριφοράς και παράβασης νόμων».

Η μελέτη του φαινομένου της φοροδιαφυγής, που αποτελεί ίσως το μεγαλύτερο δημοσιονομικό πρόβλημα στη χώρα μας, παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον λόγω των μακρό και μικρο-οικονομικών συνεπειών του. Εντούτοις, οι προσπάθειες μέτρησης του μεγέθους της φοροδιαφυγής καθώς και η διερεύνηση των προσδιοριστικών της παραγόντων προσκρούουν σε προβλήματα και δυσκολίες ανάλογες με αυτές που συναντώνται στην εκτίμηση της παραοικονομίας: ξεκινούν από την ακριβή διατύπωση ενός ευρέως αποδεκτού ορισμού του φαινομένου ενώ επιδεινώνονται από τη φύση του αντικειμένου που, αφ' ενός, δε σχετίζεται υποχρεωτικά με την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα, αφ' ετέρου, επηρεάζεται σημαντικά και από μη οικονομικούς παράγοντες. Οι μελέτες που αφορούν την ελληνική πραγματικότητα είναι μάλλον περιορισμένες και εστιάζονται σε ορισμένες μόνο πτυχές του φαινομένου. Είναι εντυπωσιακό ότι όλοι οι παράγοντες, φορολογικοί και μη, που σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία φαίνεται να συμβάλλουν στην εξάπλωση της φοροδιαφυγής, βρίσκουν πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης στη χώρα μας. Ως σπουδαιότερα προβλήματα εντοπίζονται οι βασικές αδυναμίες του φορολογικού συστήματος, όπως πολυνομία και ασάφειες

²⁰ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

διατάξεων, η ανεπαρκής και αναποτελεσματική οργάνωση των αρμοδίων υπηρεσιών και οι συχνές ρυθμίσεις οφειλόμενων φόρων που συντείνουν στη διάβρωση της φορολογικής συνείδησης και τη χαλάρωση της φορολογικής ηθικής. Η ίδια η διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας, όπου μόνο το 59% του πληθυσμού είναι μισθωτοί (έναντι 80% στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες), ενώ το ποσοστό των αγροτών αγγίζει το 28% και είναι το υψηλότερο του ΟΟΣΑ, υποδηλώνει τη δυνατότητα εκτεταμένης φοροδιαφυγής.

Από την επεξεργασία των φορολογικών δηλώσεων προκύπτει ότι οι μισθωτοί δηλώνουν, κατά μέσο όρο, πολύ μεγαλύτερα εισοδήματα από τις άλλες κατηγορίες φορολογουμένων, ενώ έμποροι-βιομήχανοι-βιοτέχνες δηλώνουν κατά μέσο όρο εισόδημα χαμηλότερο των συνταξιούχων. Παράλληλα, το μέγεθος της φοροδιαφυγής στον αγροτικό τομέα εκτιμάται ότι είναι πολύ υψηλό λόγω της εξαιρετικά ευνοϊκής φορολογικής μεταχείρισης του αγροτικού εισοδήματος.

Η πρώτη προσπάθεια μέτρησης της φοροδιαφυγής έγινε από ερευνητική ομάδα του Ιδρύματος Μεσογειακών Μελετών (1991). Χρησιμοποιώντας μια συνάρτηση φορολογικών εσόδων, εκτιμήθηκε ως φοροδιαφυγή η απόκλιση μεταξύ της φορολογικής υποχρέωσης με βάση τις δηλώσεις του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ) και των προσαρμοσμένων εθνικολογιστικών στοιχείων. Η κριτική που θα μπορούσε κανείς να προβάλλει αφορά κυρίως μεθοδολογικές ασάφειες στον τρόπο εκτίμησης της φοροδιαφυγής. Η μελέτη εκτιμά ότι το μέγεθος της φοροδιαφυγής κατά την περίοδο 1970-1986 ανήλθε στα 650 δισ. Μόνο για το 1986, η φοροδιαφυγή εκτιμήθηκε στα 280 δισ. Παραβλέποντας τη φοροδιαφυγή που προήλθε από την παραοικονομία, τα παραπάνω ποσά διαμορφώνονται σε 470 δισ. για την περίοδο 1970-1986 και 200 δισ. για το 1986.

Η μελετητική ομάδα του ΚΕΠΕ κατά το έτος 1999-2000 εντοπίζει εκτεταμένη φοροδιαφυγή στο ΦΕΦΠ λόγω του μεγάλου πλήθους μικρομεσαίων επιχειρήσεων, όπου ο φορολογικός έλεγχος είναι δύσκολος και δαπανηρός. Επίσης, μεγάλης έκτασης είναι η φοροδιαφυγή που σημειώνεται στο φόρο ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ). Το ενδιαφέρον όμως της μελέτης εστιάζει

ται στην εκτίμηση της φοροδιαφυγής στο φόρο προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.). Μεθοδολογικά, η φοροδιαφυγή στο Φ.Π.Α. προσεγγίζεται ως η διαφορά ανάμεσα στη «θεωρητική απόδοση» του φόρου και στα πραγματοποιηθέντα έσοδα. Τα μεν τελευταία καταγράφονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, ενώ από τον τρόπο υπολογισμού της «θεωρητικής απόδοσης» εξαρτάται η ακρίβεια των εκτιμήσεων και η αξιοπιστία των αποτελεσμάτων. Η φορολογική βάση διακρίνεται σε έξι βασικές κατηγορίες προκειμένου να προσεγγιστεί με μεγαλύτερη ακρίβεια τόσο η τελική δαπάνη, όσο και οι φορολογικοί συντελεστές για κάθε μία από αυτές. Με την ανάλυση των στοιχείων των ΕΛ (Εθνικών Λογαριασμών) και της ΕΟΠ (Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών) και μετά από μια σειρά αναγκαίων προσαρμογών υπολογίζεται η συνολική φορολογική βάση για κάθε μια από τις έξι κατηγορίες, για το έτος 1988. Το συνολικό μέγεθος της φοροδιαφυγής εκτιμάται για το 1988 στα 219 δισ. ποσό που αντιστοιχεί στο 38% των καθαρών εσόδων Φ.Π.Α.. Ενδεικτικά, και ακολουθώντας μια σειρά απλουστευτικών υποθέσεων επιχειρείται η κατανομή του παραπάνω ποσού στην επίσημη οικονομία και την παραοικονομία. Έτσι, υπολογίζεται ότι το 21,9% του παραπάνω ποσού αντιστοιχεί στην επίσημη οικονομία, όπως καταγράφεται από τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών και του Κρατικού Προϋπολογισμού, ενώ το υπόλοιπο 78,1% αποδίδεται στην παραοικονομία.

Ιδιαίτερα αποκαλυπτική αποδείχθηκε η ανάλυση της φοροδιαφυγής στο Φ.Π.Α. ανά κλάδο επιχειρήσεων. Παρά τις αδυναμίες της χρησιμοποιούμενης μεθόδου, οι οποίες αλλοιώνουν την πραγματική εικόνα, η φοροδιαφυγή, είτε αυτή εκτιμάται σε απόλυτο μέγεθος, είτε ως ποσοστό των αντίστοιχων καθαρών εισπράξεων εμφανίζεται πολύ υψηλή σε επιχειρήσεις μεταφορών, τηλεπικοινωνιών, ξενοδοχείων (63,7 δισ. ή 257,9% των εισπράξεων), κατασκευών (49,5 δισ. ή 224% των εισπράξεων), λοιπών δραστηριοτήτων (67,2 δισ. ή 315,5% των εισπράξεων). Στις βιομηχανικές, βιοτεχνικές και αγροτικές επιχειρήσεις η φοροδιαφυγή εκτιμάται ότι ανέρχεται στα 43,1 δισ. που αντιστοιχεί στο 33,3% των καθαρών εισπράξεων²¹.

²¹ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

3. Διαχρονική εξέλιξη του φαινομένου

Παρά το πλήθος των ερευνών-μελετών για την προσέγγιση του φαινομένου, οι εκτιμήσεις γύρω από το πιθανό μέγεθος της παραοικονομίας δεν μπορούν, λόγω της φύσης του αντικειμένου, να είναι απαλλαγμένες από υποκειμενικές αξιολογήσεις. Τα ανεπαρκή στοιχεία για τη μελέτη του φαινομένου αποτελεί τροχοπέδη στη διαμόρφωση αξιόπιστων και ευρέως αποδεκτών μεθόδων εκτίμησης της έκτασης του.

Κοινή, πάντως, παραμένει η διαπίστωση ότι η παραοικονομία στην Ελλάδα κυμαίνεται σε εντυπωσιακά υψηλά επίπεδα, μεταξύ 25%-40% από το έτος 1984 έως σήμερα, ανάλογα με τη μεθοδολογία που έχει χρησιμοποιηθεί. Τα ποσοστά αυτά κατατάσσουν τη χώρα μεταξύ των πρώτων στον αναπτυγμένο κόσμο και αποτελούν, κατά κάποιο τρόπο, επιβεβαίωση του κοινού αισθήματος ότι το μέσο βιοτικό επίπεδο είναι σαφώς υψηλότερο αυτού που ορίζουν οι μετρήσεις του μέσου κατά κεφαλήν εισοδήματος.

3.1. Αποτελέσματα μελετών έως το 1988

Μελέτη του IOBE²², κατά το έτος 1987, εκτίμησε ότι το απόλυτο μέγεθος του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος που διέφευγε της στατιστικής καταγραφής άγγιζε, το 1984, το 1 τρισ. δραχμές, ποσό που αντιπροσώπευε το 28,6% του επίσημου ΑΕΠ. Η κλαδική κατανομή της παραοικονομίας, που αποτελούσε τη σημαντική συμβολή της μελέτης, ανέτρεψε, εν μέρει, την επικρατούσα έως τότε αντίληψη σχετικά με τους τομείς της οικονομίας όπου αναπτύσσονταν μη καταγραφόμενη οικονομική δραστηριότητα. Σύμφωνα, λοιπόν με τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης μελέτης, το εμπόριο δεν φαίνεται να πρωτοστατεί ως χώρος παραοικονομίας (29%). Στην κορυφή της κατάταξης εμφανίζονταν οι κλάδοι «Κατοικίες» και «Κατασκευές» με ποσοστά της τάξης του 91% και 71% αντίστοιχα του καταγραφόμενου ΑΕΠ. Σημαντική εμφανίζονταν η πιθανότητα ύπαρξης μη καταγραφόμενης οικονομικής δραστηριότητας στον κλάδο των «Διαφόρων Υπηρεσιών» (64,9%), κυρίως λόγω του κατακερματισμού των δραστηριοτήτων σε μεγάλο αριθμό

²² Ιστοσελίδα IOBE

παραγωγικών μονάδων με υποτυπώδη οργάνωση, καθώς επίσης και στον κλάδο «Υγεία-Εκπαίδευση» (30,1%). Στον αντίποδα, οι «Τράπεζες, Ασφάλειες κ.λ.π.» εμφανίζονταν ως ο κλάδος με τα μικρότερα περιθώρια ανάπτυξης υπόγειας δραστηριότητας (3,1%).

Η ανάλυση της ερευνητικής ομάδας του ΚΕΠΕ, η οποία πραγματοποίησε έρευνα κατ' εκείνη την περίοδο για το θέμα της παραοικονομίας και φοροδιαφυγής υπολόγιζε ότι το ύψος της παραοικονομίας έφτανε το 40,9% της εγχώριας κατανάλωσης των νοικοκυριών για το 1982 και το 34,6% για το 1988. Αντίστοιχα, ως ποσοστό του ΑΕΠ εκτιμήθηκε ότι ανέρχονταν στο 27,6% το 1982 και στο 34,6% το 1988.

Σύμφωνα με τη μελέτη του ΚΕΠΕ, τα υψηλότερα ποσοστά παραοικονομίας εμφανίζουν οι κλάδοι της «Μεταποίησης» και «Υγείας -Εκπαίδευσης», ενώ χαμηλή είναι η πιθανότητα παραοικονομίας στις κατασκευές.

Όλες μελέτες έδειξαν ότι τα επίπεδα παραοικονομίας για την περίοδο 1958-1988 έφτασαν στο 24,64% του ΑΕΠ.

Σύμφωνα με όλες αυτές τις μελέτες και τα στοιχεία που συλλέχθηκαν θα μπορούσαμε να πούμε ότι η διαχρονική μελέτη του φαινομένου αφήνει να διαφανούν τρεις φάσεις στην εξέλιξη της παραοικονομίας:

- η περίοδος 1958 έως 1967 παρουσιάζει, παρά τις διάφορες αυξομειώσεις, μια σχετική σταθερότητα, με μέσο επίπεδο γύρω στο 25% του ΑΕΠ
- η περίοδος 1968-1973 χαρακτηρίζεται από το σημαντικό περιορισμό του φαινομένου: η παραοικονομία ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώνεται σταθερά από 24,71% το 1968 στο 19,91% το 1973, το χαμηλότερο επίπεδο της εξεταζόμενης περιόδου.
- από το 1974 και έως το τέλος της περιόδου παρατηρείται σταθερή και συνεχής άνοδο. Η μέση τιμή της περιόδου εκτιμάται στο 25,36% του ΑΕΠ. Το 1987 και 1988, η παραοικονομία αγγίζει τα υψηλότερα επίπεδα με ποσοστά 31,65% και 31,62% του ΑΕΠ²³.

²³ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

Σημαντική είναι η διαπίστωση ότι οι μέσοι ρυθμοί αύξησης της επίσημης οικονομίας και της παραοικονομίας ακολουθούν αντίθετες πορείες. Η αύξηση του ρυθμού του ΑΕΠ κατά την περίοδο 1969-1973 συνδυάστηκε με μείωση του ρυθμού αύξησης της παραοικονομίας. Μετά την πετρελαϊκή κρίση, κι ενώ η ελληνική οικονομία αδυνατούσε να επανέλθει στους ίδιους ρυθμούς ανάπτυξης, η παραοικονομία αυξανόταν με ρυθμό διπλάσιο εκείνου του ΑΕΠ. Παράλληλα, η παραοικονομία διαπιστώθηκε εμπειρικά ότι συμβαδίζει με το ρυθμό μεταβολής της απόκλισης του πραγματικού εισοδήματος από το αναμενόμενο. Συμπερασματικά προκύπτει ότι οι χαμηλοί ρυθμοί ΑΕΠ που συνοδεύονται με υψηλές προσδοκίες και η αύξουσα μέση φορολογική επιβάρυνση ευνοούν την παραοικονομία.

3.2. Αποτελέσματα ερευνών έως το 1997

Οι κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις της παραοικονομίας και φοροδιαφυγής έχουν ήδη επισημανθεί από πολλούς ερευνητές. Οι τεράστιες επιπτώσεις τους στο σχεδιασμό και στην αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής έχουν πυροδοτήσει το ενδιαφέρον γύρω από τη φύση, τη μέτρηση και την εξελικτική τάση των φαινομένων αυτών. Η παραποίηση της οικονομικής πραγματικότητας, λόγω των ελλειψών ή αναξιόπιστων στατιστικών στοιχείων, δεν προβληματίζει μόνο τις εθνικές αρχές, αλλά και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία σε τακτά χρονικά διαστήματα διεξάγει έρευνες σχετικά με τα κρούσματα της «γκρίζας» οικονομίας στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το έντονο ενδιαφέρον και ο προβληματισμός ενισχύονται από το γεγονός ότι τα δυο βασικά εργαλεία στον υπολογισμό της συμμετοχής κάθε κράτους στον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι, πρώτον, το σύνολο των εσόδων κάθε κράτους από το Φ.Π.Α. και, δεύτερον, το μέγεθος του ΑΕΠ. Δημιουργούνται, έτσι, ευλόγα ερωτήματα γύρω από την ανάγκη εισπραξης ενισχυμένων βοηθειών από τα φτωχότερα κράτη-μέλη, δεδομένου ότι κάποια από αυτά ενδέχεται να δηλώνουν μειωμένα εθνικά έσοδα.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η Ελλάδα κατέχει την πρώτη θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση με την παραοικονομία να αντιπροσω-

πεύει σχεδόν το ένα τρίτο του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος της χώρας. Συγκεκριμένα, οι παραοικονομικές δραστηριότητες στην Ελλάδα, ως ποσοστό επί του επίσημου ΑΕΠ, κυμαίνονται μεταξύ 29% και 35%, ενώ κατά μέσο όρο στο σύνολο της Ε.Ε. κινούνται μεταξύ 7% και 16%. Ειδικά για την Ελλάδα, οι εκτιμήσεις αποκαλύπτουν ότι οι κλάδοι όπου ανθεί η παράνομη απασχόληση, και κατ' επέκταση η παραοικονομία, είναι αυτοί των τουριστικών δραστηριοτήτων (και ειδικότερα ξενοδοχεία και εστιατόρια), της κατ' οίκον απασχόλησης στον τομέα των υφαντουργικών προϊόντων, ο τομέας των υπηρεσιών, μεταφορών και τέλος αυτός των οικιακών βοηθών. Στη μαύρη αγορά εργασίας εντάσσονται κυρίως μετανάστες, συνταξιούχοι, γυναίκες (οικιακοί βοηθοί) και νέοι (εποχική απασχόληση).

Τα αποτελέσματα των Schneider και Enste συμφωνούν με αυτά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατατάσσοντας την Ελλάδα στην πρώτη θέση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού εμφανίζει το υψηλότερο ποσοστό παραοικονομικής δραστηριότητας.

Έτσι, με βάση τη μέθοδο ζήτησης χρήματος εκτιμά ότι για την περίοδο 1994-95 το ποσοστό της σκιώδους οικονομίας στην Ελλάδα ανέρχονταν περίπου στο 30% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος. Ύστερα από εκτιμήσεις που πραγματοποιήθηκαν με τις ίδιες οικονομετρικές μεθόδους για τα επόμενα έτη διαπιστώθηκε ότι η παραοικονομική δραστηριότητα παρουσιάζει αυξητική τάση διεθνώς. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε καμία από τις 67 χώρες δεν παρατηρήθηκε μείωση της παραοικονομίας, ενώ βάσει των αποτελεσμάτων υπολογίστηκε ότι η ανεπίσημη οικονομία αυξήθηκε περίπου κατά μια ποσοστιαία μονάδα για κάθε χώρα μόλις ένα χρόνο μετά²⁴.

Η μελέτη προχωρά στον εντοπισμό των αιτιών που εντοπίζονται κατά κύριο λόγο στη δομή της οικονομίας, το κόστος των ασφαλιστικών εισφορών και τη πολυπλοκότητα των διοικητικών διατυπώσεων που ευνοούν τη λαθραία απασχόληση κυρίως σε εποχιακές θέσεις εργασίας. Μείωση της λαθραίας απασχόλησης και της παραοικονομίας μπορεί, σύμφωνα με τη μελέτη, να επιτευχθεί με συνδυασμό μέτρων όπως, για παράδειγμα, τη δρα-

²⁴ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

στική μείωση των εργοδοτικών εισφορών κυρίως σε επαγγέλματα χαμηλής ειδίκευσης, την απλούστευση των διοικητικών διατυπώσεων για τις εποχιακές προσλήψεις και τη μείωση του Φ.Π.Α. σε τομείς με μεγάλο συντελεστή απασχόλησης.

Στη συνέχεια, επιχειρείται η μέτρηση της παραοικονομίας στην Ελλάδα την περίοδο 1960-1997. Με δεδομένα τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των μεθόδων που αναφέρθηκαν παραπάνω επιλέχθηκε για τη μέτρηση της παραοικονομίας η προσέγγιση της ζήτησης χρήματος. Ο κυριότερος λόγος αυτής της επιλογής έχει να κάνει με το γεγονός ότι υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία χρονολογικών σειρών καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Επιπλέον, η μέθοδος αυτή χρησιμοποιήθηκε για την μέτρηση του μεγέθους της παραοικονομίας σε μια σειρά χωρών όπως, η ΗΠΑ, η Γερμανία, η Σουηδία, η Ιταλία κ.λ.π.²⁵

Η παραοικονομία ως % του ΑΕΠ για χώρες της Ε.Ε.

Χώρα	1994-1995	1996-1997
Ελλάδα	29,6	—
Ιταλία	26,0	27,2
Ισπανία	22,4	23,0
Πορτογαλία	22,1	-
Βέλγιο	21,5	22,2
Σουηδία	18,6	19,5
Δανία	17,8	18,2
Ιρλανδία	15,4	16,0
Γαλλία	14,5	14,8
Ολλανδία	13,7	13,8
Γερμανία	13,5	14,75
Ην. Βασίλειο	12,5	13,0
Αυστρία	7,0	8,6

Πηγή: Internet

²⁵ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

3.3. Εκτιμήσεις για το φαινόμενο για την περίοδο 1960-1997

Οι εκτιμήσεις των ερευνών για το φαινόμενο της παραοικονομίας και φοροδιαφυγής στην Ελλάδα για την περίοδο 1960-1997 είναι οι εξής:

Η μέση τιμή της παραοικονομίας ως ποσοστό του ΑΕΠ στην περίοδο 1960-1997, είναι 30,1%. Η μέγιστη τιμή καταγράφεται το 1997 (36,7%) και η μικρότερη το 1960 και το 1973 (26,1%). Το μέγεθος αυτό κρίνεται αρκετά υψηλό σε σύγκριση με αντίστοιχα μεγέθη άλλων οικονομιών. Για παράδειγμα έρευνες που διεξήχθησαν κατά το έτος 1984 αναφέρουν ότι το μέγεθος της παραοικονομίας σε σχέση με το ΑΕΠ κυμαίνεται το 1978 από 4,1 % για την Ιαπωνία, σε 8% για το Ηνωμένο Βασίλειο, 8,3% για τις Η.Π.Α., 13,2% για την Σουηδία, 8,8% για τον Καναδά, 7,0% για την Ιρλανδία, 6,09% για την Ισπανία, 8,69% για την Αυστρία και 10,59% για την Ιταλία. Τέλος, έρευνες κατά το 1999 εκτιμούν το μέγεθος της παραοικονομίας σε 11,3% του Α.Ε.Π. για την Ν. Ζηλανδία.

Συνολικά στην περίοδο 1960-1997 το μέγεθος της παραοικονομίας αυξήθηκε κατά 40,2%. Έτσι, ενώ το 1960, η μη καταγεγραμμένη οικονομική δραστηριότητα αποτελούσε το 26,1% του Α.Ε.Π. το 1997 το μέγεθος αυτό αυξάνει σε 36,7%.

Η αύξηση του προϊόντος της παραοικονομίας δεν γίνεται γραμμικά στο χρόνο, αλλά παρουσιάζει διακυμάνσεις μεταξύ διαφόρων υποπεριόδων. Πιο συγκεκριμένα από 26,1% του Α.Ε.Π. το 1960, το προϊόν της παραοικονομίας αυξάνει σε 29,9% το 1968, ενώ μετά μειώνεται για να φθάσει το 1973 στο 26,1%. Στη συνέχεια αυξάνει μέχρι το 1977 (29,4%) και μετά μειώνεται ως το 1981 (26,9%). Μετά το 1981 αυξάνει με πολύ γρήγορους ρυθμούς μέχρι το 1987 (30,9%), ενώ μετά το 1987 παρουσιάζει μια παροδική κάμψη μέχρι το 1989 (30,1%). Μετά το 1989 ο ρυθμός αύξησης της παραοικονομίας γίνεται ταχύς. Έτσι, στη διάρκεια της περιόδου 1990-1997, το μέσο μέγεθος της παραοικονομίας ανέρχεται σε 34% του Α.Ε.Π.

Οι δυο χαμηλότερες τιμές σημειώνονται το 1973 και το 1981. Οι δύο αυτές περιοδοί συμπίπτουν με την ύπαρξη των δύο πετρελαϊκών κρίσεων οι οποίες περιόρισαν την επέκταση της οικονομικής δραστηριότητας.

Την περίοδο 1981-1987 ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας, ήταν -0,53% ενώ ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης της παραοικονομίας ήταν 3,58%. Αντίθετα, στην περίοδο 1990-1997 οι μέσοι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης του Α.Ε.Π. και της παραοικονομίας, ήταν σχεδόν ίσοι μεταξύ τους, 1,62% και 1,81% αντιστοίχως²⁶.

Είναι εύκολο να διαπιστώσει κανείς τις πραγματικές δυνατότητες της ελληνικής οικονομίας. Το μεγάλο μέγεθος της παραοικονομίας καθιστά την άσκηση οικονομικής πολιτικής λιγότερο αποτελεσματική, αφού υπάρχει ένα μεγάλο κομμάτι οικονομικής δραστηριότητας που παραμένει έξω από τον κυβερνητικό έλεγχο. Το μέγεθος αυτό γίνεται περισσότερο κρίσιμο σε περιόδους περιοριστικής οικονομικής πολιτικής, όπου η ύπαρξη της παραοικονομίας και το μέγεθος της επηρεάζει αρνητικά την επιτυχία της οικονομικής πολιτικής

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις οι παράγοντες που οδήγησαν στην αύξηση της παραοικονομίας στην Ελλάδα είναι:

Η αύξηση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης, δηλαδή η αύξηση του μεριδίου των συνολικών φορολογικών εσόδων συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εισφορών στο Α.Ε.Π. Η αύξηση των φόρων ως ποσοστό στο Α.Ε.Π. αναμένεται να έχει θετική επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα που αναπτύσσεται στην παραοικονομία. Αν και η άποψη αυτή δεν επιβεβαιώνεται πάντα εμπειρικά τα αποτελέσματα δείχνουν ότι στην περίπτωση της Ελλάδας η επίπτωση της φορολογικής επιβάρυνσης στην αύξηση της δραστηριότητας που αναπτύσσεται στην παραοικονομία είναι στατιστικά σημαντική. Έτσι, μια αύξηση της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης της οικονομίας κατά 10%, αυξάνει το μέγεθος της παραοικονομίας κατά 6,6% (στην Ελλάδα η μέση φορολογική επιβάρυνση αυξήθηκε από 21,85% το 1960, σε 26,95% το 1970, σε 31,37% το 1983, σε 35,08% το 1992 και σε 38,57% το 1997).

Η υπερβάλλουσα ζήτηση επιδρά στην αύξηση της παραοικονομίας σε μικρότερο βαθμό από την αύξηση της μέσης φορολογικής επιβάρυν-

²⁶ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

σης. Συγκεκριμένα μια αύξηση της υπερβάλλουσας ζήτησης κατά 10% αυξάνει την υπόγεια οικονομία κατά 2,40%.

Το επίπεδο της ανεργίας δεν φαίνεται να επηρεάζει σημαντικά το μέγεθος της μη δηλωθείσας οικονομικής δραστηριότητας.

3.4. Αποτελέσματα ερευνών έως το 2001

Σε έρευνα του IOBE διεξήχθη κατά το έτος 2001 το ύψος της παραοικονομίας στην Ελλάδα, ξεπέρασε το ποσοστό του 30% του επίσημου Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος.

Το μέγεθος αυτό της παραοικονομίας σημειώνεται ότι είναι πολύ υψηλότερο συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε γενικές γραμμές, με βάση το ύψος του Α.Ε.Π. στη χώρα μας, η παραοικονομία συνεισφέρει πλέον πλησιάζει τα 14 με 15 τρισ. δρχ. κατά το έτος 2001, ενώ κατά το έτος 1984 άγγιζε το 1 τρισ. Δραχμές, ποσό που αντιπροσώπευε το 28,6% του επίσημου Α.Ε.Π.

Η μελέτη του IOBE κατέδειξε επίσης ότι ένας από τους βασικούς παράγοντες που επιδρά αυξητικά στο μέγεθος της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής είναι η δομή και η λειτουργία του φορολογικού συστήματος. Η ανάλυση απέδειξε ότι το ελληνικό φορολογικό σύστημα διαφέρει αισθητά από τα άλλα των ευρωπαϊκών χωρών. Είναι αρκετά συγκεντρωτικό και επηρεάζεται από τις πολιτικές εξελίξεις²⁷.

Επιπλέον είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και δαιδαλώδες, διότι δεν αποτελείται μόνο από νόμους, αλλά και από σωρεία διατάξεων που βρίσκονται διάσπαρτες παντού, πράγμα που διευκολύνει την ανάπτυξη της φοροδιαφυγής.

Η ανάλυση έδειξε επίσης ότι η κατανομή των φορολογικών βαρών είναι αντίστροφα προοδευτική, κάτι που επιτείνει την τάση για φοροδιαφυγή.

Η ριζική μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος και η προσαρμογή του στις σύγχρονες συνθήκες, αποτελεί πολύ μεγάλη ανάγκη. Η

²⁷ Παυλόπουλος Παναγότης: «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Μια πρώτη ποσοτική οριοθέτηση», εκδ. IOBE, Αθήνα 2001

προσαρμογή αυτή απαιτεί μεταξύ άλλων την αλλαγή της σχέσης άμεσων-έμμεσων φόρων, η οποία σήμερα είναι σχεδόν αντίστροφη των άλλων ευρωπαϊκών.

Ο σημαντικότερος ωστόσο προσδιοριστικός παράγων του μεγέθους της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής, είναι το επίπεδο της φορολογικής διοίκησης. Και στον τομέα της φορολογικής διοίκησης είναι πολλά αυτά που πρέπει να αλλάξουν. Τα στοιχεία της έρευνας δείχνουν ότι στην Ελλάδα η φορολογική διοίκηση δεν είναι μόνο αναποτελεσματική, αλλά είναι και δαπανηρότερη των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, κατά 50% έως και 100%.

Η εν λόγω μελέτη κατέδειξε ότι η φοροδιαφυγή γίνεται σε όλους τους φόρους κι ότι στην Ελλάδα εκδηλώνεται με μέσα και πρακτικές που εξελίσσονται και διακρίνονται για την ευρηματικότητα και συνθετότητά τους. Πολλές φορές όμως εκδηλώνεται και με απλές, αν όχι απλοϊκές μεθόδους, λόγω αδυναμιών των φοροτεχνικών υπηρεσιών ή λόγω ανοχής τους ή και συνεργασίας τους. Η διαπίστωση αυτή βέβαια, παραπέμπει και στο φαινόμενο της διαφθοράς.

Το επίπεδο διαφθοράς μιας χώρας απεδείχθη ότι είναι ιδιαίτερα ανασταλτικός και αποτρεπτικός παράγοντας στην πραγματοποίηση ξένων επενδύσεων και γενικότερα στην εισροή ξένων κεφαλαίων. Αρνητική επίδραση επίσης έχει στη διανομή του εισοδήματος, ενώ ακόμη επιδρά αυξητικά στο επίπεδο των δημοσίων δαπανών.

Η Ελλάδα μαζί με την Ιταλία καταλαμβάνουν την πρώτη θέση μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον υψηλότερη δείκτη διαφθοράς. Η Ελλάδα σύμφωνα με τις μελέτες που έχουν γίνει από διεθνείς οργανισμούς βρίσκεται από πλευράς διαφθοράς στην 36η θέση παγκοσμίως, σε σύνολο 99 χωρών. Βρίσκεται όπως είναι φανερό δηλαδή, σε χειρότερη θέση από πολλές άλλες μη ευρωπαϊκές χώρες, όπως το Χόνγκ-Κόνγκ, τη Χιλή, τη Μαλαισία, τη Νότια Αφρική, την Τυνησία κ.ά.

Σύμφωνα με τη μελέτη, οι τομείς κρατικής δραστηριότητας με τον υψηλότερο βαθμό διαφθοράς, είναι ο τομέας της υγείας πρώτος, δεύτερος οι εφορίες και τρίτος με μικρή διαφορά οι πολεοδομίες.

Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στη μελέτη του IOBE για την παράνομη απασχόληση και την εισφοροδιαφυγή, το οποίο είναι φαινόμενο που συνδέεται άμεσα με την παραοικονομία και τη φοροδιαφυγή. Σημειώνεται ότι η αύξηση της ανεργίας και τα φθηνά εργατικά χέρια των μεταναστών, προσφέρουν σημαντικά κίνητρα παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας και ευνοούν την εξάπλωση της αδήλωτης απασχόλησης.

Με μετριοπαθείς υπολογισμούς τα έσοδα που διαφεύγουν του ΙΚΑ ανέρχονται περίπου στο 30% των πραγματοποιηθέντων εσόδων του (δηλαδή, περίπου φτάνουν στα 700 δις. δρχ.). Από την ανάλυση προέκυψε ότι η εισφοροδιαφυγή, είτε ως συνέπεια της παράνομης απασχόλησης, είτε ως αυτόνομο φαινόμενο, είναι αποτέλεσμα διαρθρωτικών στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας. Για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων αυτών απαιτούνται μέτρα όπως η δικαιότερη φορολόγηση της μισθωτής εργασίας, ενώ για την πρόληψη και την καταστολή της εισφοροδιαφυγής είναι οι τακτικοί και έκτακτοι έλεγχοι των επιχειρήσεων.

Σύμφωνα με την μελέτη του IOBE παραοικονομούντες είναι περίπου τα δύο στα τρία νοικοκυριά. Και μάλιστα η πλειοψηφία όλων αυτών των παραοικονομούντων συγκεντρώνονται στις αστικές περιοχές, με πρώτη και με διαφορά βέβαια την περιοχή της Αττικής, όπου κατοικεί το μεγαλύτερο κομμάτι του πληθυσμού. Στο σύνολο του πληθυσμού της περιφέρειας, την πρώτη θέση κατέχουν οι Κυκλάδες και τα Δωδεκάνησα, πιθανότατα λόγω του ανεπτυγμένου τουρισμού και της παραοικονομίας που αναπτύσσεται, γύρω από τα περί αυτών επαγγέλματα.

Όσον αφορά τη συμμετοχή ανά επιμέρους κατηγορίες επαγγελματιών, με βάση το δείγμα της έρευνας, τα σκήπτρα ως παραοικονομούντες κρατούν οι εργαζόμενοι στις Ένοπλες Δυνάμεις (παραοικονομούν το 75%) και ακολουθούν οι αγροτοκτηνοτρόφοι και οι αλιείς (71,3%).

Μια άλλη παρατήρηση είναι ότι το ποσοστό των παραοικονομούντων που απασχολούνται στον ιδιωτικό τομέα (παραοικονομούντες το 66,4%) είναι περίπου το ίδιο με το ποσοστό των απασχολουμένων στον δημόσιο τομέα (62,6%).

Επίσης, ο αριθμός των παραοικονομούντων είναι μεγαλύτερος στα άτομα έως 25 ετών και εν συνεχεία στα άτομα μεταξύ 26 και 35 ετών, πράγμα που δείχνει μάλλον ότι η παραοικονομία λειτουργεί σε μεγάλο βαθμό ως συμπληρωματική πηγή εισοδήματος²⁸.

²⁸ Παυλόπουλος Παναγώτης: «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Μια πρώτη ποσοτική οριοθέτηση», εκδ. IOBE, Αθήνα 2001

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΟΥΝΤΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Εισαγωγικά στοιχεία

Στο προηγούμενο κεφάλαιο εκτιμήθηκε το μέγεθος της παραοικονομίας στην Ελλάδα και επισημάνθηκαν οι παράγοντες, οι οποίοι θεωρούνται ότι επηρεάζουν το μέγεθος αυτό. Σημασία δεν έχει όμως μόνο να επισημανθούν οι παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται το μέγεθος της παραοικονομίας, αλλά και να προσδιορισθούν κάποια κοινά γνωρίσματα των ατόμων που επιλέγουν ή ωθούνται να δραστηριοποιηθούν στο χώρο αυτό. Σε ποιους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας απασχολούνται συνήθως τα άτομα που παραοικονομούν; Ποιο είναι το μορφωτικό επίπεδο και η ηλικία τους; Έχουν κατά κανόνα τα άτομα αυτά κάποια επίσημη απασχόληση ή το φαινόμενο της απασχόλησης στην παραοικονομία είναι ένα φαινόμενο που παρατηρείται συνήθως μεταξύ των ανέργων; Είναι η παραοικονομία ένα φαινόμενο των αστικών κυρίως κέντρων ή παρατηρείται και στην ύπαιθρο; Και, είναι ένα φαινόμενο που αφορά κυρίως αυτούς που εργάζονται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας ή στο δημόσιο;

Η απάντηση των ερωτημάτων αυτών και γενικά η παροχή κάθε μορφής στοιχείων και πληροφοριών που θα βοηθούσαν στη διαμόρφωση

του προφίλ των παραοικονομούντων είναι πολλαπλά χρήσιμη τόσο από κοινωνιολογικής πλευράς, όσο και για την αντιμετώπιση του φαινομένου.

Παρά τις δυσκολίες που υπάρχουν στο να προσδιορίσει κανείς με αξιόπιστο τρόπο ποιοι είναι αυτοί που κυρίως παραοικονομούν και να εξαγάγει συμπεράσματα για τα οικονομικά, κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά τους, στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η σκιαγράφηση κάποιων χαρακτηριστικών των παραοικονομούντων αξιοποιώντας τα πρωτογενή και ανεπεξέργαστα στοιχεία της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών.

Οι υπολογισμοί και οι εκτιμήσεις του παρόντος κεφαλαίου βασίζονται αποκλειστικά στην επεξεργασία στοιχείων έρευνας, η οποία πραγματοποιείται από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας (Ε.Σ.Υ.Ε.) κατά τακτά χρονικά διαστήματα. Τα στοιχεία αυτά διατέθηκαν από τη Στατιστική Υπηρεσία Μεσολογγίου και το αρχείο αυτής ώστε να γίνει η συγγραφή του παρόντος κεφαλαίου με επίσημα στατιστικά στοιχεία.

2. Στοιχεία έρευνας οικογενειακών προϋπολογισμών

Η Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών πραγματοποιήθηκε από τον Ιούνιο του 1999 έως και τον Μάρτιο του 2000 και συμμετείχαν σε αυτήν 6.756 νοικοκυριά από όλη την Ελλάδα. Η επιλογή των νοικοκυριών αυτών έγινε με την εφαρμογή όλων των κανόνων της δειγματοληψίας και ο μεγάλος αριθμός του δείγματος έχει ως συνέπεια ακόμη και αν υπάρχουν ακραίες τιμές σε μεμονωμένες παρατηρήσεις να επηρεάζουν ελάχιστα τα συνολικά αποτελέσματα.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε από καταρτισμένους ερευνητές της Ε.Σ.Υ.Ε. και τα προεπιλεγμένα νοικοκυριά συμμετείχαν σ' αυτήν μόνο εφόσον ήταν σύμφωνα με τη συμμετοχή τους. Έτσι, το επίπεδο κατάρτισης των ερευνητών και η εθελοντική συμμετοχή των ερωτώμενων περιόρισε σημαντικά την πιθανότητα μη σωστής τήρησης των κανόνων και το ενδεχόμενο εσκεμμένης απόκρυψης ή παραποίησης των στοιχείων.

Ειδικότερα, το συνολικό χρονικό διάστημα της έρευνας ήταν για κάθε νοικοκυριό δεκαέξι ημέρες κατά την διάρκεια των οποίων ο ερευνητής

της Ε.Σ.Υ.Ε. επισκεπτόταν καθημερινά το νοικοκυριό, προκειμένου να ελέγξει τα τηρούμενα από αυτό στοιχεία. Για το σκοπό αυτό διανεμήθηκαν ειδικά έντυπα στα οποία τα νοικοκυριά έπρεπε να καταχωρούν καθημερινά και κατά κατηγορία όλες τους τις δαπάνες. Με αυτόν τον τρόπο ελαχιστοποιήθηκε και η πιθανότητα μη σωστής καταγραφής των δαπανών λόγω σφαλμάτων μνήμης. Οι υπόλοιπες δαπάνες των νοικοκυριών, που δεν έχουν καθημερινό χαρακτήρα (π.χ. δαπάνες ΔΕΗ, ΟΤΕ κ.λ.π.), καθώς και τα εισοδήματα τους συμπληρώθηκαν σε επόμενο στάδιο της έρευνας. Επιπλέον, στις δαπάνες που καταγράφηκαν στην Έρευνα συμπεριλήφθηκαν αγαθά και υπηρεσίες, τα οποία κατανάλωσε ή έλαβε το νοικοκυριό με τη μορφή δωρεάς ή ανταμοιβής σε είδος (π.χ. δώρο από την εργασία) καθώς και με την μορφή ιδιοπαραγωγής (π.χ. κατανάλωση αγροτικών προϊόντων ιδιοπαραγωγής). Η αξία αυτών των αγαθών υπολογίστηκε με βάση τις αντίστοιχες τιμές που επικρατούσαν στην τοπική αγορά. Κι αυτό γιατί οι παροχές σε είδος και η ιδιοπαραγωγή αυξάνουν το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών, γεγονός που αυξάνει την ευημερία τους. Επίσης, στα έξοδα συμπεριλήφθηκαν μη καταναλωτικές δαπάνες, όπως δαπάνες για τυχερά παιχνίδια, μεταβίβαση εισοδήματος σε μη μέλη της οικογένειας καθώς και ασφάλιστρα ζωής, αυτοκινήτου, κατοικίας και οικοσκευής, αν και αυτά θεωρούνται ως μια μορφή αποταμίευσης.

Το γεγονός ωστόσο ότι τηρήθηκαν όλοι οι παραπάνω κανόνες για την εξασφάλιση της αξιοπιστίας των στοιχείων δεν σημαίνει ότι τα αποτελέσματα της Έρευνας είναι απαλλαγμένα σφαλμάτων. Για παράδειγμα, παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή στην έρευνα ήταν εθελοντική, δεν μπορεί να αποκλείσει κανείς κάποια ανακρίβεια των στοιχείων είτε για λόγους εκούσιους, είτε ηθελημένα. Επίσης, ο υπολογισμός των στοιχείων έγινε με την καταγραφή των δαπανών των νοικοκυριών κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης και σύντομης χρονικής περιόδου δεκαέξι ημερών και αναγωγή στη συνέχεια των στοιχείων αυτών σε ετήσια βάση. Έτσι, στο βαθμό που τα καταναλωτικά πρότυπα και οι επιλογές των νοικοκυριών μεταβάλλονται σημαντικά κατά τη διάρκεια του έτους, η μέθοδος αυτή της αναγωγής θα επι-

ρεάσει την αξιοπιστία των αναφερόμενων στην έρευνα στοιχείων. Και επειδή τα στοιχεία που αφορούν το καταναλωτικό πρότυπο των νοικοκυριών αποτελούν τη βάση των εκτιμήσεων του παρόντος κεφαλαίου θα επηρεάσουν αντίστοιχα τα προκύπτοντα από τα στοιχεία αυτά χαρακτηριστικά των παραοικονομούντων.

Προβλήματα όμως της κατηγορίας αυτής εμφανίζονται λίγο - πολύ σε όλες τις στατιστικές σειρές και δεν χαρακτηρίζουν μόνο την Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών, η οποία αποτελεί τη μοναδική καταγραφή των εισοδημάτων και των δαπανών των νοικοκυριών σε επίπεδο χώρας και της οποίας τα στοιχεία αποτελούν τη βάση επίσημης εκτίμησης πολλών οικονομικών δεικτών, όπως είναι η αναθεώρηση του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή, η συμπλήρωση των διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων για την εκτίμηση της συνολικής ιδιωτικής κατανάλωσης, κ.λ.π.²⁹.

3. Μεθοδολογία έρευνας

Η μεθοδολογία που ακολουθείται για να προσδιορισθούν τα χαρακτηριστικά των παραοικονομούντων ανήκει στην κατηγορία των μεθόδων απόκλισης μεταξύ εισοδήματος και δαπάνης. Βασική υπόθεση των μεθόδων αυτών αποτελεί η παραδοχή ότι ενώ μπορεί ένα μέρος από το εισόδημα ή ολόκληρο το εισόδημα των νοικοκυριών να μη δηλωθεί στις αρχές, ένα μεγάλο μέρος αυτού θα εμφανισθεί τελικά ως δαπάνη. Με άλλα λόγια, ότι το εισόδημα ενός νοικοκυριού, από όπου κι αν προέρχεται, αργά ή γρήγορα θα δαπανηθεί. Συγκρίνοντας λοιπόν τα εισοδήματα που δηλώνουν τα νοικοκυριά με το μέγεθος και τη διάρθρωση της συνολικής τους δαπάνης θα μπορούσαν να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα.

Θα πρέπει να πούμε ότι στην παρούσα μελέτη εντοπίσθηκαν τα νοικοκυριά των οποίων η συνολική δαπάνη υπερβαίνει τα δηλωθέντα τους εισοδήματα και μάλιστα παρατηρήθηκαν αποκλίσεις μεταξύ δηλωθέντος εισοδήματος και συνολικών δαπανών.

²⁹ Παυλόπουλος Παναγώτης: «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Μια πρώτη ποσοτική οριοθέτηση», εκδ. IOBE, Αθήνα 2001

Συγκεκριμένα ελέγχθηκε αν η αντίστοιχη δαπάνη κάθε νοικοκυριού είναι μεγαλύτερη από το άθροισμα της μέσης δαπάνης ενός κλιμακίου συν την τυπική απόκλιση της δαπάνης του κλιμακίου. Στην περίπτωση που η δαπάνη κάποιου νοικοκυριού είναι ίση ή μικρότερη του παραπάνω αθροίσματος θεωρείται ότι το νοικοκυριό δεν παρουσιάζει μεγαλύτερες δαπάνες από τον μέσο όρο του εισοδηματικού κλιμακίου στο οποίο ανήκει. Αντίθετα, στην περίπτωση που η δαπάνη του νοικοκυριού είναι μεγαλύτερη από το άθροισμα της μέσης δαπάνης του εισοδηματικού κλιμακίου στο οποίο ανήκει συν την τυπική απόκλιση, θεωρείται ότι το νοικοκυριό πιθανόν να είχε κάποιες έκτακτες αγορές στην περίοδο που πραγματοποιήθηκε η έρευνα και γι' αυτό εξισώνεται η μέση μηνιαία δαπάνη του, έτσι όπως αυτή καταγράφηκε στο ερωτηματολόγιο, με το παραπάνω άθροισμα.

Στη συνέχεια, υπολογίστηκε για κάθε ένα από τα 6.756 νοικοκυριά ο λόγος της συνολικής προσαρμοσμένης τους κατανάλωσης προς το προσαρμοσμένο τους εισόδημα. Σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν, τα νοικοκυριά για τα οποία προέκυψε ότι ο λόγος αυτός είναι μεγαλύτερος της μονάδας όχι μόνο εμφανίζουν μεγαλύτερες δαπάνες από ό,τι εισόδημα, αλλά εξακολουθούν οι δαπάνες τους να είναι υψηλότερες από το εισόδημα, ακόμη και αν αυτές μειωθούν κατά μέσο όρο κατά 34%. Κάτι τέτοιο όμως λογικά οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το εισόδημα που δηλώνει το νοικοκυριό δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Τα νοικοκυριά αυτά θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι αποτελούν ένα ελάχιστο δείγμα αυτών που παρασιτικοποιούνται, ή καλύτερα ένα δείγμα αυτών επί των οποίων είναι περισσότερο έκδηλα τα ίχνη της παρασικονομίας. Το δείγμα αυτό μπορεί στη συνέχεια να μελετηθεί για τον εντοπισμό τυχόν χαρακτηριστικών γνωρισμάτων.

Οι υπολογισμοί που έγιναν με βάση όσα αναφέρθηκαν παραπάνω έδειξαν ότι τα 4.527 από τα 6.756 νοικοκυριά της έρευνας, δηλαδή ποσοστό 67%, εμφανίζει μεγαλύτερη προσαρμοσμένη δαπάνη από το εισόδημα που δήλωσε. Δηλαδή, ότι σε πάνω από έξι στα δέκα νοικοκυριά δεν μπορούν να δικαιολογηθούν οι δαπάνες τους με τα εισοδήματα που δηλώνουν. Κι' αυτό, παρά τη γενναϊόδωρη προσαρμογή (μείωση κατά 34%) των δαπανών

και το γεγονός ότι στην Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών δεν καταγράφονται κάποιες σημαντικές κατηγορίες δαπανών που καταβάλλουν τα νοικοκυριά κατά τη διάρκεια του έτους (π.χ. καταβολή τοκοχρεολυτικών δόσεων για την εξόφληση στεγαστικών δανείων, κ.λ.π.).

Από τον παρακάτω πίνακα προκύπτει ότι ο μεγαλύτερος αριθμός «παραοικονομούντων» συγκεντρώνεται στο δεύτερο εισοδηματικό κλιμάκιο (75.001-170.000 δρχ. τιμές 1999-2000), που είναι και το κλιμάκιο στο οποίο συγκεντρώνεται ο μεγαλύτερος αριθμός των νοικοκυριών του δείγματος. Όμως, αυτό που έχει μεγαλύτερη σημασία είναι το ποσοστό των «παραοικονομούντων» σε κάθε εισοδηματικό κλιμάκιο. Παρατηρείται ότι το ποσοστό αυτό είναι εξαιρετικά υψηλό στα πρώτα εισοδηματικά κλιμάκια και βαίνει συνεχώς μειούμενο, κάτι που είναι αναμενόμενο, αν ληφθεί υπόψη το ύψος του εισοδήματος αυτών των κλιμακίων σε σχέση με το ελάχιστο όριο διαβίωσης. Εξηγείται όμως και από την εφαρμοζόμενη μεθοδολογία. Γιατί, το γεγονός ότι όσο αυξάνει το εισόδημα ενός ατόμου, τόσο μειώνεται το μέρος αυτού που δαπανάται για κατανάλωση σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το επιλεγέν προς μελέτη δείγμα των «παραοικονομούντων» προέκυψε με κριτήριο την ασυμμετρία που υπάρχει μεταξύ δαπανών και εισοδήματος έχει ως αποτέλεσμα το μεγαλύτερο μέρος των «παραοικονομούντων» να αποτελείται από άτομα των χαμηλών εισοδηματικών κλιμακίων. Για το λόγο αυτό εξάλλου τονίσθηκε ότι το δείγμα αυτό δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ένδειξη του μεγέθους της παραοικονομίας αλλά ως ένα δείγμα επί του οποίου τα ίχνη που αφήνει η παραοικονομία είναι περισσότερο ευδιάκριτα, το οποίο χρησιμοποιείται στη συνέχεια για τον εντοπισμό κάποιων κοινών χαρακτηριστικών³⁰.

³⁰ Παυλόπουλος Παναγώτης: «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Μια πρώτη ποσοτική οριοθέτηση». εκδ. ΙΟΒΕ, Αθήνα 2001

Κατανομή «παραικονομούντων» στο σύνολο των νοικοκυριών

Εισοδηματικό κλιμάκιο	Εύρος κλιμακίου	Αριθμός νοικοκυριών	Συμμετογή κλιμακίου στο σύνολο%	Μέσο μηνιαίο εισόδημα κλιμακίου	Μέση μηνιαία δαπάνη κλιμακίου	Αριθμός «παραικονομούντων» κλιμακίου	Ποσοστό «παραικονομούντων» κλιμακίου	Συμμετογή «παραικονομούντων» κλιμακίου στο σύνολο των «παραικονομούντων» (%)
1	έως 75.000	590	8,7	47.507	82.878	557	94,4	8,2
2	75.001-170.000	1.850	27,4	123.337	143.744	1.534	82,9	22,7
3	170.001-260.000	1.483	22,0	213.778	210.907	1.064	71,7	15,7
4	260.001-350.000	1.132	16,8	303.619	268.671	688	60,8	10,2
5	350.001-430.000	663	9,8	388.325	305.326	342	51,6	5,1
6	430.001-540.000	505	7,5	480.663	336.905	212	42,0	3,1
7	540.001 και άνω	533	7,9	810.741	43.994	130	24,4	1,9
	Σύνολο	6.756	100,0			4.527		67,0

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία

Κάτι τέτοιο προκύπτει και από τους δύο επόμενους πίνακες οι οποίοι δείχνουν τη διάρθρωση της κατανάλωσης των νοικοκυριών που δεν παραικονομούν και των νοικοκυριών που παραικονομούν αντίστοιχα. Συγκεκριμένα, η διάρθρωση της κατανάλωσης των νοικοκυριών διευκολύνει στην διερεύνηση του καταναλωτικού προτύπου των νοικοκυριών κάθε κλιμακίου και την σύγκριση του με το αντίστοιχο εισόδημα. Αναλυτικότερα, από τους παρακάτω πίνακες προκύπτει καταρχήν ότι το μέσο μηνιαίο εισόδημα των παραικονομούντων - σε όλα τα εισοδηματικά κλιμάκια- είναι, έστω και λίγο, μικρότερο από το αντίστοιχο εισόδημα των μη παραικονομούντων. Ταυτόχρονα, η μέση μηνιαία δαπάνη των παραικονομούντων είναι σημαντικά μεγαλύτερη (από 60% έως 110%) από την μέση δαπάνη των μη παραικονομούντων. Έτσι, οι παραικονομούντες κάθε εισοδηματικού κλιμακίου από τη μια δηλώνουν χαμηλότερο εισόδημα από τους μη παραικονομούντες και από την άλλη καταναλώνουν σημαντικά μεγαλύτερο εισόδημα από αυτούς. Το γεγονός αυτό ενισχύει, εκτός των άλλων, την υπόθεση ότι τα εισοδήματα που αποκτώνται στην παραικονομία περνούν - ένα μέρος αυτών ή και ολόκληρα - στην επίσημη οικονομία. Επιπλέον, το χαμηλό εισόδημα και η υψηλή κατανάλωση των παραικονομούντων αποτελεί ένδειξη του μεγέθους της παραικονομίας.

Επιπρόσθετα, από τους ίδιους πίνακες προκύπτει ότι στην περίπτωση των παραοικονομούντων παρατηρείται μια μετακίνηση δαπανών από τα είδη «πρώτης ανάγκης», όπως είναι τα είδη διατροφής, σε ανώτερα αγαθά, δηλαδή σε είδη στα οποία υπεισέρχεται συχνά το στοιχείο της πολυτελείας, όπως είναι οι δαπάνες για μεταφορές, και εκπαίδευση. Αυτό το φαινόμενο ισχυροποιεί την άποψη, ότι τα άτομα αυτά ρέπουν για φοροδιαφυγή εξαιτίας της απόκλισης που υπάρχει όχι μόνο μεταξύ του δικού τους καταναλωτικού προτύπου και του εισοδήματος που δηλώνουν αλλά και της απόκλισης που υπάρχει με το καταναλωτικό πρότυπο νοικοκυριών που δεν παραοικονομούν και ανήκουν στο ίδιο εισοδηματικό κλιμάκιο³¹.

Διάρθρωση κατανάλωσης των νοικοκυριών που δεν παραοικονομούν

Εισοδηματικό κλιμάκιο	Είδη διατροφής		Θινοποιημένα ποτά και καπνός		Είδη ένδυσης και υποδήσης		Στεγασή καύσιμα και φωτισμός		Διαρκή αγαθά οικιακής χρήσεως και επισκευής		Υγεία και ατομικός ευρηματισμός		Εκπαίδευση, μόρφωση, αναψυχή		Μεταφορές και επικοινωνίες		Διάφορα αγαθά και υπηρεσίες		Μέση εσοδήνη κλιμάκιο	Μέσο εισοδήμα κλιμάκιο
	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%		
έως 75.000	18.430	36	614	1	1.741	3	22.311	44	1.784	4	2.115	4	796	2	1.752	3	1.020	2	50.564	58.842
75.001-170.000	33.021	33	3.305	3	3.387	3	41.543	42	3.808	4	4.403	4	1.902	2	4.868	5	2.984	3	99.221	26.164
170.001-260.000	55.111	32	6.516	4	9.268	5	57.983	34	7.437	4	7.947	5	5.802	3	13.005	8	6.7104	1	169.780	215.477
260.001-350.000	73.478	31	9.365	4	16.912	7	70.804	30	12.140	5	10.191	4	11.334	5	22.983	10	11.2095	2	238.416	307.498
350.001-430.000	85.063	29	9.445	3	18.890	7	79.503	28	16.161	6	13.822	5	17.054	6	32.186	11	16.7296	2	288.844	388.895
430.001-540.000	99.680	28	11.740	3	31.338	9	86.204	24	21.692	6	18.774	5	22.874	6	42.540	12	19.6786	3	354.521	481.159
540.001 και άνω	132.883	25	12.449	2	52.473	10	117.230	22	40.171	7	30.534	6	42.881	8	73.254	14	34.4406	5	536.315	862.016

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία

³¹ Τάτσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

Διάρθρωση κατανάλωσης των νοικοκυριών που παραοικονομούν

Εισοδηματικό κλιμάκιο	Είδη διασποράς		Οικογενειακά αγαθά και κάπνους		Είδη ένδυσης και υποδήματα		Στέγαστρο και φωτισμός		Διαρκή αγαθά οικιακής χρήσεως και επισκευής		Υγεία και ατομικός εμπροσπισμός		Εκπαίδευση, μόρφωση, αναψυχή		Μεταφορές και επικοινωνίες		Διάφορα αγαθά και υπηρεσίες		Μέση δαπάνη κλιμακίου	Μέσο εισόδημα κλιμακίου
	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%	Μ.Ο.	%		
ως 75.000	39.283	34	3.043	3	5.468	5	41.204	35	5.660	5	8.465	7	2.229	2	6.764	6	4.017	3	116.134	46.835
5.001-170.000	62.438	30	7.079	3	14.065	7	62.202	30	11.706	6	13.221	6	7.396	4	16.355	8	11.603	6	206.065	122.752
70.001-280.000	88.813	28	10.502	3	29.720	9	79.550	25	20.594	6	19.566	6	15.719	5	35.372	11	17.556	6	317.391	213.109
60.001-350.000	108.934	26	13.258	3	40.189	10	95.539	23	29.882	7	25.772	6	25.966	6	47.476	12	24.393	6	411.407	301.116
50.001-430.000	123.283	24	12.731	3	57.412	11	103.738	21	37.740	7	30.605	6	36.648	7	68.906	14	32.786	7	503.849	387.790
30.001-540.000	138.721	24	15.335	3	65.198	11	111.011	19	45.453	8	32.774	6	51.428	9	86.527	15	36.527	6	582.975	479.977
40.001 και άνω	169.238	21	14.579	2	86.684	11	155.100	19	73.551	9	55.532	7	71.203	9	124.597	15	55.100	7	805.583	651.791

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία

Αυτό φαίνεται καλύτερα στον επόμενο πίνακα, όπου έχει εκτιμηθεί το «αναμενόμενο» εισόδημα των παραοικονομούντων με βάση τις δαπάνες που δήλωσαν.

Συγκεκριμένα, το εισόδημα αυτό είναι το εισόδημα που εκτιμάται ότι πρέπει να έχουν οι παραοικονομούντες με βάση τη δηλωθείσα τους κατανάλωση και με την υπόθεση ότι η μέση τους ροπή για κατανάλωση είναι ίδια με τη μέση ροπή για κατανάλωση του αντίστοιχου εισοδηματικού κλιμακίου των μη παραοικονομούντων.

Από τον πίνακα αυτό προκύπτει ότι, με εξαίρεση το τελευταίο εισοδηματικό κλιμάκιο, όσο αυξάνεται το εισόδημα μειώνεται το δηλωθέν εισόδημα ως ποσοστό του αναμενόμενου, που σημαίνει ότι η ροπή για παραοικονομική δραστηριότητα και φοροδιαφυγή είναι μεγαλύτερη στα υψηλά εισοδηματικά κλιμάκια. Προκύπτει επίσης ότι σε απόλυτους όρους το μέσο αδήλωτο εισόδημα των υψηλών εισοδηματικών τάξεων είναι μεγαλύτερο αυτού των χαμηλών. Έτσι, για παράδειγμα, παρατηρείται ότι ενώ στο πρώτο εισοδηματικό κλιμάκιο το κατά κεφαλήν αδήλωτο εισόδημα είναι 88.312 δρχ., στο τελευταίο εισοδηματικό κλιμάκιο το αντίστοιχο ποσό ανέρχεται στις 643.018 δρχ. Τέλος, ενώ το 10% του συνολικού αδήλωτου εισοδήματος

προέρχεται από το τελευταίο κλιμάκιο (130 νοικοκυριά) μόνο το 6% του αδήλωτου εισοδήματος προέρχεται από το πρώτο κλιμάκιο (557 νοικοκυριά)³².

Αναμενόμενο εισόδημα παραοικονομούντων

Εισοδηματικό κλιμάκιο	Αριθμός παραοικονομούντων κλιμακίου	Μέσο εισόδημα κλιμακίου	Μέση δαπάνη κλιμακίου	Μέση ροπή για κατανάλωση* κλιμακίου	Μέσο αναμενόμενο εισόδημα κλιμακίου	Μέσο αδήλωτο εισόδημα κλιμακίου	Μέσο δηλωθέν εισόδημα ως % του μέσου αναμενόμενου εισοδήματος του κλιμακίου	Αδήλωτο εισόδημα κλιμακίου	% συμμετοχής αδήλωτου εισοδήματος κλιμακίου στο σύνολο
έως 75.000	557	46.835	116.134	0,859	135.147	88.312	65	49.189.977	6
75.001-170.000	1.534	122.752	206.065	0,786	262.021	139.269	53	213.638.368	25
170.001-260.000	1.064	213.109	317.391	0,788	402.819	189.710	47	201.851.372	23
260.001-350.000	688	301.116	411.407	0,775	530.614	229.498	43	157.894.440	18
350.001-430.000	342	387.790	503.849	0,743	678.375	290.585	43	99.380.157	11
430.001-540.000	212	479.977	582.975	0,737	791.219	311.242	39	65.983.328	8
540.001 και άνω	130	651.791	805.583	0,622	1.294.809	643.018	50	83.592.330	10
Σύνολο	4.527							871.529.972	100

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία

4. Τα χαρακτηριστικά των παραοικονομούντων

Στην ενότητα αυτή καταγράφονται τα χαρακτηριστικά των «παραοικονομούντων», έτσι όπως αυτοί ορίστηκαν και προσδιορίστηκαν σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω. Δηλαδή, των ατόμων επί των οποίων τα ίχνη της παραοικονομίας είναι απλώς περισσότερο εμφανή.

Συγκεκριμένα, εξετάζεται η κατανομή των παραοικονομούντων κατά γεωγραφική περιφέρεια, κλάδο οικονομικής δραστηριότητας, βαθμό αστικότητας, κύρια απασχόληση του αρχηγού του νοικοκυριού, απασχόληση στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα, το είδος της εργασίας του αρχηγού του νοικοκυριού, αν έχει πλήρη ή μερική απασχόληση, το επίπεδο εκπαίδευσης του κ.λ.π.

Αναλυτικά στοιχεία της κατανομής αυτής υπάρχουν στους πίνακες που παρατίθενται παρακάτω. Οι πίνακες αυτοί αφορούν τα χαρακτηρι-

³² Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

στικά ολόκληρου του δείγματος της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών και έχουν ενιαία μορφή. Ειδικότερα, η πρώτη στήλη αναφέρεται στο κριτήριο με βάση το οποίο γίνεται η κατανομή και στις κατηγορίες στις οποίες διακρίνονται με βάση το κριτήριο αυτό οι παραοικονομούντες. Στη δεύτερη στήλη περιλαμβάνεται ο αριθμός του δείγματος, όπως αυτός κατανέμεται στις διάφορες κατηγορίες. Στην τρίτη στήλη εμφανίζονται τα παραοικονομούντα νοικοκυριά του δείγματος, όπως αυτά κατανέμονται σ' αυτές τις κατηγορίες. Στην τέταρτη στήλη εμφανίζεται ο αριθμός των παραοικονομούντων κάθε κατηγορίας ως ποσοστό του συνολικού αριθμού των νοικοκυριών της κατηγορίας (δηλαδή η τρίτη στήλη ως ποσοστό της δεύτερης στήλης). Στην πέμπτη στήλη εμφανίζεται ο αριθμός των παραοικονομούντων κάθε επιμέρους κατηγορίας ως ποσοστό του συνολικού δείγματος. Τέλος, στην έκτη στήλη εμφανίζεται ο αριθμός των παραοικονομούντων κάθε κατηγορίας ως ποσοστό του συνολικού αριθμού των παραοικονομούντων.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η ενώ το ποσοστό των παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο του δείγματος είναι 67%, το ποσοστό αυτό δεν είναι, όπως θα όφειλε, το ίδιο σε όλους τους πίνακες και για κάθε κριτήριο κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών. Οι μικρές διαφορές που υπάρχουν στο ποσοστό αυτό από πίνακα σε πίνακα οφείλονται στη μη παροχή των αντίστοιχων πληροφοριών από μεμονωμένα άτομα κατά τη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου, με συνέπεια να αλλάζει ελαφρώς κάθε φορά το μέγεθος του δείγματος. Οι διαφορές όμως αυτές είναι πολύ μικρές και δεν επηρεάζουν τα αποτελέσματα.

Ειδικότερα, οι παραοικονομούντες εξετάστηκαν ως προς τα εξής χαρακτηριστικά:

(α) Βαθμός αστικότητας: Είναι λογικό όταν το μέγεθος των παραοικονομούντων είναι πολύ υψηλό ως ποσοστό του συνόλου του δείγματος και φθάνει το 67%, η γεωγραφική κατανομή τους να ακολουθεί σε μεγάλο βαθμό τη γενικότερη κατανομή του πληθυσμού.

Παρατηρείται ότι το 63% των παραοικονομούντων συγκεντρώνεται στις αστικές περιοχές, το 26,1% στις αγροτικές περιοχές και το 10,7% στις

ημιαστικές. Ωστόσο, σημασία δεν έχει τόσο η κατανομή με βάση το βαθμό αστικότητας των παραοικονομούντων στο σύνολο, αλλά σε κάθε επιμέρους κατηγορία πληθυσμού. Έτσι, παρατηρείται ότι το υψηλότερο ποσοστό παραοικονομούντων υπάρχει στις αγροτικές περιοχές, το οποίο φθάνει το 73,2% των νοικοκυριών που κατοικεί στις περιοχές αυτές. Ο υψηλότερος αυτός συγκριτικά βαθμός δραστηριοποίησης στην παραοικονομία των αγροτικών νοικοκυριών φαίνεται και από το γεγονός ότι ενώ τα αγροτικά νοικοκυριά αποτελούν το 23,9% των νοικοκυριών του δείγματος, το ποσοστό συμμετοχής τους στο σύνολο των παραοικονομούντων της χώρας αυξάνει στο 26,1%. Στις άλλες δυο κατηγορίες νοικοκυριών του δείγματος παρατηρείται αντίστροφη σχέση.

Επιπλέον παρατηρείται διαχρονικά ότι το ποσοστό των παραοικονομούντων στις αστικές περιοχές μειώνεται (από 69,9% σε 63,1%) και αυξάνει στις αγροτικές περιοχές (από 20% σε 26,1%).

Ενδιαφέρον, επίσης παρουσιάζει η κατανομή των παραοικονομούντων κατά εισοδηματικό κλιμάκιο. Από τη μελέτη των στοιχείων προκύπτει ότι στις αστικές και ημιαστικές περιοχές το μεγαλύτερο μέρος των παραοικονομούντων (πάνω από το 50%) κατανέμεται στο δεύτερο, στο τρίτο, και στο τέταρτο εισοδηματικό κλιμάκιο, ενώ στις αγροτικές περιοχές το μεγαλύτερο ποσοστό κατανέμεται στο πρώτο και στο δεύτερο εισοδηματικό κλιμάκιο.

Κατανομή των παραοικονομούντων νοικοκυριών με βάση τον βαθμό αστικότητας

Κέντρα	Σύνολο νοικοκυριών	Παραοικονομούντα νοικοκυριά	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της κατηγορίας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της χώρας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο των παραοικονομούντων
Αστικά	4389	2858	65,1	42,3	63,1
Ημιαστικά	752	486	64,6	7,2	10,7
Αγροτικά και λοιπά	1615	1182	73,2	17,5	26,1
Σύνολο	6756	4526	67,0	42,3	100,0

(β) Γεωγραφική περιφέρεια: Από την κατανομή των παραοικονομούντων κατά γεωγραφική περιφέρεια που φαίνεται από τον πίνακα προκύπτει ότι το 38,8% των παραοικονομούντων συγκεντρώνεται στην Αττική και το 15,9% στην Κεντρική Μακεδονία. Η συγκέντρωση αυτή είναι αναμενόμενη λόγω μεγάλης συγκέντρωσης στις περιοχές αυτές του συνολικού πληθυσμού. Το μεγαλύτερο όμως ποσοστό συμμετοχής των παραοικονομούντων στο σύνολο του πληθυσμού της περιφέρειας παρατηρείται στις Κυκλάδες και στα Δωδεκάνησα, που φθάνει το 75,5%, κάτι που πιθανότατα οφείλεται στη σημασία του τουρισμού και στα επαγγέλματα που αναπτύσσονται γύρω από αυτόν. Ακολουθούν η Ανατολική Στερεά με 72,2%, η Δυτική Στερεά και Δυτική Πελοπόννησος με 71,0% κ.ο.κ. Στον αντίποδα βρίσκεται η Δυτική Μακεδονία με 57%.

Κατανομή των παραοικονομούντων κατά γεωγραφικές περιφέρειες

Περιφέρεια	Σύνολο νοικοκυριών	Παραοικονομούντα νοικοκυριά	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της κατηγορίας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της χώρας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο των παραοικονομούντων
Αν. Μακεδονία-Θράκη	398	272	68,3	4,0	6,0
Κεντρική Μακεδονία	1094	718	65,6	10,6	15,9
Δυτική Μακεδονία	172	98	57,0	1,5	2,2
Ήπειρο	195	138	70,8	2,0	3,0
Θεσσαλία	412	286	69,4	4,2	6,3
Ιόνια Νησιά	139	95	68,3	1,4	2,1
Δυτική Ελλάδα	376	267	71,0	4,0	5,9
Στερεά Ελλάδα	295	213	72,2	3,2	4,7
Αττική	2690	1758	65,4	26,0	38,8
Πελοπόννησος	349	241	63,1	3,6	5,3
Βόριο Αιγαίο	141	89	75,5	1,3	2,0
Νότιο Αιγαίο	163	123	69,0	1,8	2,7
Κρήτη	332	229	67,0	3,4	5,1
Σύνολο	6756	4527	67,0	67,0	100,0

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία

(γ) Απασχόληση: Η κατανομή των παραοικονομούντων με βάση την κύρια απασχόληση του αρχηγού της οικογένειας φαίνεται στον παρακάτω πίνακα. Από τα στοιχεία του πίνακα αυτού προκύπτει ότι η παραοικονομία αφορά κυρίως εργαζόμενους (57,8%) και σε αρκετά μικρότερο βαθμό συνταξιούχους (29,8%). Όμως, η εικόνα αλλάζει σημαντικά όταν εξετάζεται η συμμετοχή των παραοικονομούντων στο σύνολο κάθε κατηγορίας, από όπου προκύπτει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής των παραοικονομούντων παρατηρείται στους φοιτητές (80,7%) και στους άνεργους (76,0%).

Όσον αφορά την κατανομή των νοικοκυριών σε εισοδηματικά κλιμάκια με βάση την κύρια ασχολία του αρχηγού, παρατηρείται ότι η πλειονότητα των νοικοκυριών με αρχηγό άνεργο κατανέμεται στο δεύτερο και τρίτο εισοδηματικό κλιμάκιο, ενώ τα νοικοκυριά με αρχηγό εργαζόμενο συγκεντρώνονται στο δεύτερο έως και τέταρτο κλιμάκιο.

Κατανομή των παραοικονομούντων νοικοκυριών με βάση την ασχολία του αρχηγού

Ασχολία	Σύνολο νοικοκυριών	Παραοικονομούντα νοικοκυριά	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της κατηγορίας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της χώρας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο των παραοικονομούντων
Εργάζεται	3992	2615	65,5	38,7	57,8
Άνεργος	171	130	76,0	1,9	2,9
Συνταξιούχος	1968	1347	68,4	19,9	29,8
Εισοδηματίας Μαθητής, σπουδαστής	19	14	73,7	0,2	0,3
Νοικοκυρά	101	81	80,2	1,2	1,8
Ανίκανος για εργασία, κ.λπ.	447	299	66,9	4,4	6,6
Σύνολο	56	39	69,6	0,6	0,9
	6754	4525	67,0	67,0	100,0

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία

(δ) Είδος εργασίας: Η κατανομή των παραοικονομούντων με κριτήριο το είδος εργασίας του αρχηγού φαίνεται στον παρακάτω πίνακα Παρα-

τηρείται ότι ο μεγαλύτερος αριθμός των παραοικονομούντων είναι ειδικευμένοι τεχνίτες (22,5%), γεωργοκτηνοτρόφοι (16,6%) και απασχολούμενοι στο νομοθετικό σώμα (15,1%), στο οποίο περιλαμβάνονται όσοι ασκούν νομικό επάγγελμα. Όσον αφορά όμως τη συμμετοχή των παραοικονομούντων σε κάθε επαγγελματική τάξη, η κατάσταση αλλάζει σημαντικά. Γιατί από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι τα σκήπτρα κρατούν οι εργαζόμενοι στις ένοπλες δυνάμεις (75,0%) και ακολουθούν οι γεωργοκτηνοτρόφοι και αλιείς (71,3%), και οι ανειδίκευτοι εργάτες (70,8%). Οι εκτιμήσεις ωστόσο αυτές πρέπει να αντιμετωπισθούν με επιφύλαξη, δεδομένου ότι στόχος της εφαρμοσθείσας μεθοδολογίας δεν είναι ο εντοπισμός των παραοικονομούντων, αλλά των χαρακτηριστικών τους.

Κατανομή των παραοικονομούντων νοικοκυριών με βάση το είδος εργασίας

Είδος εργασίας	Σύνολο νοικοκυριών	Παραοικονομούντα νοικοκυριά	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της κατηγορίας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο της χώρας	% παραοικονομούντων νοικοκυριών στο σύνολο των παραοικονομούντων
Νομοθετικό σώμα	653	412	63,1	9,9	15,1
Ελεύθεροι επαγγελματίες	431	225	52,2	5,4	8,2
Τεχνικοί βοηθοί & συναφή επαγγέλματα	134	83	61,9	2,0	3,0
Υπάλληλοι	416	287	69,0	6,9	10,5
Εργαζόμενοι στην παροχή υπηρεσιών και πωλητές σε καταστήματα ή λαϊκές	340	232	68,2	5,6	8,5
Ειδικευμένοι γεωργοκτηνοτρόφοι και αλιείς	637	454	71,3	10,9	16,6
Ειδικευμένοι τεχνίτες και συναφή επαγγέλματα	912	614	67,3	14,8	22,5
Χειριστές μηχανημάτων και συναρμολογητές αυτών	356	231	64,9	5,6	8,5
Ανειδίκευτοι εργάτες	216	153	70,8	3,7	5,6
Ένοπλες δυνάμεις	52	39	75,0	0,9	1,4
Σύνολο	4147	2730	65,8	65,8	100,0

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία

(ε) Κλάδος οικονομικής δραστηριότητας: Με βάση το κριτήριο του κλάδου οικονομικής δραστηριότητας παρατηρείται ότι ο μεγαλύτερος αριθμός παραοικονομούντων εντοπίζεται κυρίως στη γεωργία (17% του συνόλου), στις μεταποιητικές βιομηχανίες (16,8%), στο εμπόριο (14,5%) και στις

κατασκευές (10,4%). Και σ' αυτή όμως την περίπτωση ή εικόνα αλλάζει σημαντικά αν εξετασθεί ο αριθμός των παραοικονομούντων ως ποσοστό του κλάδου οικονομικής δραστηριότητας στην οποία ανήκουν. Ειδικότερα, τα στοιχεία δείχνουν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό παραοικονομούντων (76,9%) παρατηρείται στα νοικοκυριά που ο αρχηγός τους απασχολείται στην αλιεία και ακολουθούν τα ξενοδοχεία-εστιατόρια (73,7%), η γεωργία (71,2%) και οι δραστηριότητες κοινωνικού χαρακτήρα (70,7%). Πολύ υψηλό επίσης ποσοστό παραοικονομίας παρατηρείται στα άτομα που απασχολούνται ως οικιακό προσωπικό σε ιδιωτικά νοικοκυριά (69%) και στις κατασκευές (67,9%). Δηλαδή, η παραοικονομία αφήνει πιο έντονα τα ίχνη της σε κλάδους με εποχιακή κυρίως δραστηριότητα και κλάδους, όπου είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη η μερική ή αδήλωτη απασχόληση.

(στ) Ιδιωτικός - δημόσιος τομέας : Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει να εξετασθεί αν η δραστηριοποίηση στην παραοικονομία επηρεάζεται από το αν ο αρχηγός της οικογένειας εργάζεται στον ιδιωτικό ή στο δημόσιο τομέα της οικονομίας. Από την έρευνα προκύπτει ότι το 77,6% των παραοικονομούντων εργάζεται στον ιδιωτικό τομέα και μόνο το 22,4% στο δημόσιο τομέα. Όμως, τα ποσοστά αυτά δεν δείχνουν την τάση για παραοικονομία, γιατί επηρεάζονται από τη διάρθρωση του δείγματος, το οποίο όπως δείχνει ο πίνακας αποτελείται πάνω από τα 3/4 από άτομα που εργάζονται στον ιδιωτικό τομέα. Αν συγκριθεί ο αριθμός των παραοικονομούντων με τον συνολικό αριθμό του δείγματος που εργάζεται σε κάθε τομέα, η κατάσταση αλλάζει σημαντικά. Συγκεκριμένα, παρατηρείται ότι τα ποσοστά αυτά όχι μόνο αλλάζουν, αλλά ότι είναι ίσως απροσδόκητα κοντά το ένα στο άλλο.

(ζ) Είδος απασχόλησης: Στην κατανομή των παραοικονομούντων με κριτήριο το είδος της απασχόλησης προκύπτει ότι το 96% είναι άτομα πλήρως απασχολούμενα και μόνο το 4% μερικώς απασχολούμενα. Κάτι τέτοιο είναι αναμενόμενο επειδή η μερική απασχόληση δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη στη χώρα μας. Όμως, αν εξετασθεί η συμμετοχή των παραοικονομούντων στο σύνολο της κατηγορίας, οι μερικώς απασχολούμενοι εμφανίζουν αρκετά υψηλότερο ποσοστό συμμετοχής (78,2%) από τους πλήρως

απασχολούμενους (65,1%). Το αποτέλεσμα αυτό είναι αναμενόμενο, γιατί οι μερικώς απασχολούμενοι έχουν εκ των πραγμάτων μικρότερες αντιστάσεις δραστηριοποίησης με τη μορφή αδήλωτη απασχόληση από τους πλήρως απασχολούμενους προκειμένου να συμπληρώσουν το εισόδημα τους. Μάλιστα, αυτό που ίσως εκπλήσσει δεν είναι το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής στην κατηγορία των ατόμων που έχουν μερική απασχόληση από αυτούς που έχουν πλήρη απασχόληση, αλλά η μικρότερη ίσως από την αναμενόμενη διαφορά που υπάρχει μεταξύ τους. Η μικρή αυτή σχετικά διαφορά ίσως να επιβεβαιώνει την άποψη ότι οι εργαζόμενοι στην επίσημη οικονομία έχουν (λόγω γνωριμιών, ευκαιριών, γνώσεων κ.λ.π.) μεγαλύτερες δυνατότητες δραστηριοποίησης στην παραοικονομία από ότι οι άνεργοι.

Όσον αφορά την κατανομή των νοικοκυριών αυτών σε εισοδηματικά κλιμάκια με βάση το είδος της απασχόλησης, η εικόνα είναι μάλλον αναμενόμενη αφού η πλειονότητα των νοικοκυριών που απασχολούνται μερικώς κατανέμεται στα δυο πρώτα εισοδηματικά κλιμάκια, ενώ η πλειονότητα των νοικοκυριών, των οποίων ο αρχηγός απασχολείται πλήρως, κατανέμονται μεταξύ του τρίτου και του πέμπτου κλιμακίου³³.

³³ Τάτσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 5^ο

ΜΕΘΟΔΟΙ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ & ΤΡΟΠΟΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Εισαγωγικά στοιχεία

Όπως προείπαμε η φοροδιαφυγή ως φαινόμενο συναντάται σε όλες τις χώρες του κόσμου. Διαφέρει όμως από χώρα σε χώρα ως προς την ένταση, την έκταση και τους τρόπους με τους οποίους εκδηλώνεται. Οι διαφορές αυτές οφείλονται στη δομή της οικονομίας, στο μέγεθος των επιχειρήσεων, στη λογιστική τους οργάνωση, αλλά και σε παράγοντες που άπτονται της διάρθρωσης και λειτουργίας του φορολογικού συστήματος και της οργάνωσης των φοροτεχνικών υπηρεσιών.

Οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι, σε σύγκριση με άλλες χώρες, το μέγεθος της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά υψηλό. Παράλληλα, τα στοιχεία δείχνουν ότι φαινόμενα φοροδιαφυγής παρατηρούνται σε όλους τους φόρους - ακόμη και σε αυτούς που η δημοσιονομική θεωρία, η διεθνής πρακτική και η κοινή λογική υπαγορεύουν ότι δεν θα έπρεπε να υπάρχουν - και ότι εκδηλώνονται με μέσα και πρακτικές που εξελίσσονται και διακρίνονται για την ευρηματικότητα και τη συνθετότητά τους. Συνήθως όμως στη χώρα μας, η φοροδιαφυγή πραγματοποιείται με απλές -αν όχι απλοϊκές- μεθόδους λόγω οργανωτικών και άλλων αδυναμιών των φοροτεχνικών υπη-

ρεσιών, κάτι που δείχνει ότι το μέγεθος της και η προκλητικότητα με την οποία συχνά εκδηλώνεται θα μπορούσαν με κάπως συστηματικότερη αντιμετώπιση να περιορισθούν σημαντικά.

Παρακάτω θα περιγραφούν κατά κατηγορία φόρου, οικονομικό τομέα ή επαγγελματική δραστηριότητα οι συνηθέστεροι τρόποι με τους οποίους εκδηλώνονται τα φαινόμενα της φοροδιαφυγής στην πράξη.

2. Φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων

Ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων είναι ο φόρος στον οποίο παρατηρούνται τα περισσότερα φαινόμενα φοροδιαφυγής. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε πολλούς λόγους. Οφείλεται καταρχήν στον άμεσο χαρακτήρα του φόρου ο οποίος, σε αντίθεση με τους έμμεσους φόρους, είναι ιδιαίτερα ορατός στους φορολογούμενους και κατά συνέπεια προκαλεί περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο φόρο τις αντιδράσεις τους. Ένα άλλο χαρακτηριστικό του φόρου, που ευνοεί την ύπαρξη φοροδιαφυγής είναι η αδυναμία προσδιορισμού για φορολογικούς σκοπούς της εννοίας του «εισοδήματος» και της δυσκολίας που υπάρχει στο διαχωρισμό μεταξύ επαγγελματικών και προσωπικών δαπανών. Επίσης, η ιδιότητα του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων να προσαρμόζει το φορολογικό βάρος στις προσωπικές συνθήκες των φορολογουμένων -στην οποία οφείλεται και η ονομασία του ως «προσωπικού φόρου εισοδήματος»-τον έχει σταδιακά μεταβάλλει σε ένα φόρο εξαιρετικά πολύπλοκο στην πρακτική του εφαρμογή, κάτι που σε συνδυασμό με τις αδυναμίες των φοροτεχνικών υπηρεσιών, ευνοεί ακόμη περισσότερο τη φοροδιαφυγή. Ένας άλλος σημαντικός παράγων που ευνοεί την ανάπτυξη του φαινομένου της φοροδιαφυγής είναι το ειδικό φορολογικό καθεστώς που ισχύει για διάφορες κατηγορίες εισοδημάτων και επαγγελματικών τάξεων στην Ελλάδα, γεγονός που συμβάλλει όχι μόνο στην πολυπλοκότητα του συστήματος, αλλά και στη δημιουργία στους υπόλοιπους φορολογούμενους του αισθήματος της διαφορετικής αντιμετώπισης και της αδικίας. Τέλος, η διατήρηση για χρονική περίοδο πολλών ετών του επιπέδου πληθωρισμού σε υψηλά επίπεδα και της μη πλήρους τιμαριθμο-

ποίησης της φορολογίας, είχε ως αποτέλεσμα τη συνεχή αύξηση των φορολογικών βαρών, κάτι που ώθησε ακόμη περισσότερο τους φορολογούμενους στην αναζήτηση τρόπων περιορισμού της φορολογικής τους επιβάρυνσης.

Ωστόσο, όλοι οι φορολογούμενοι και όλες οι πηγές εισοδήματος δεν έχουν τις ίδιες δυνατότητες φοροδιαφυγής³⁴.

2.1. Εισόδημα από μισθούς και συντάξεις

Η γενική αντίληψη είναι ότι οι μισθωτοί και οι συνταξιούχοι δεν έχουν δυνατότητες φοροδιαφυγής. Η άποψη αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι αφ' ενός ο φόρος των συνταξιούχων και των μισθωτών παρακρατείται στην πηγή και αφ' ετέρου ότι δεν υπάρχει δυνατότητα απόκρυψης των εισοδημάτων τους, αφού το ύψος των αποδοχών τους βεβαιώνεται από τον εργοδότη ή τον συνταξιοδοτικό τους φορέα, ο οποίος δεν έχει συμφέρον να το αποκρύψει. Παρ' όλα αυτά, αν και οι δυνατότητες φοροδιαφυγής τους, συγκρινόμενες με αυτές των άλλων φορολογουμένων είναι σχετικά περιορισμένες, πολλοί μισθωτοί και συνταξιούχοι κατορθώνουν να αποκρύψουν το σύνολο ή μέρος του εισοδήματος τους από μισθωτές υπηρεσίες, είτε για να αποφύγουν τη φορολόγηση του, είτε για άλλους λόγους.

Μια μέθοδος φοροδιαφυγής είναι αυτή της απόκτησης εισοδήματος σε είδος, η οποία λόγω της ταχείας εξάπλωσης της σε παγκόσμιο επίπεδο και της ποικιλίας των τρόπων με τους οποίους εκδηλώνεται τυγχάνει ιδιαίτερης ανάλυσης παρακάτω.

Μια άλλη, πολύ διαδεδομένη περίπτωση φοροδιαφυγής, είναι η απόκρυψη του εισοδήματος από δεύτερη ή παράλληλη απασχόληση. Αυτό παρατηρείται συχνά σε στελέχη του δημόσιου τομέα, στα οποία επειδή ο νόμος απαγορεύει να έχουν δεύτερη απασχόληση, επιδιώκουν η απασχόληση τους αυτή να μην είναι πουθενά καταγεγραμμένη. Παρατηρείται, ωστόσο, σε μικρότερη κλίμακα και σε εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα, ιδιαίτερα όταν η δεύτερη απασχόληση είναι σε συναφές αντικείμενο με αυτήν της κύριας απασχόλησης. Αλλά και στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει νομικό πρό-

³⁴ Τάτσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

βλήμα ή ασυμβίβαστο για δεύτερη απασχόληση, το γεγονός ότι η «επισημοποίηση» της δεύτερης απασχόλησης θα είχε ως αποτέλεσμα την επιβάρυνση του εργαζόμενου και του εργοδότη με ασφαλιστικές εισφορές, χωρίς ουσιαστικά την παροχή κάποιου πρόσθετου οφέλους, είναι μια άλλη αιτία απόκρυψης αυτής της απασχόλησης.

Μια άλλη περίπτωση φοροδιαφυγής από μισθωτούς είναι η απόκρυψη της απασχόλησης -και κατ' επέκταση του εισοδήματος από αυτήν- για να μην υπάρξει περικοπή στο επίδομα ανεργίας. Στην περίπτωση αυτή, η απόκρυψη της απασχόλησης γίνεται σε συνεννόηση με τον εργοδότη, ο οποίος ωφελείται επίσης γιατί καταβάλλει μισθό χαμηλότερο αυτού που επικρατεί στην αγορά και επιπλέον δεν επιβαρύνεται με εργοδοτικές εισφορές.

Όσον αφορά τους συνταξιούχους, συγκρινόμενοι με τις άλλες επαγγελματικές τάξεις έχουν, ως προς τη συγκεκριμένη τουλάχιστον πηγή εισοδήματος, τις μικρότερες δυνατότητες φοροδιαφυγής. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι στερούνται των δυνατοτήτων απόκρυψης μέρους ή του συνόλου του εισοδήματος τους, εκμεταλλευόμενοι το γεγονός ότι η οικονομική τους τάξη δεν βρίσκεται στο στόχαστρο των φορολογικών ελεγκτών, οι οποίοι απέναντι τους είναι ιδιαίτερα ανεκτικοί και διακριτικοί. Μια μέθοδος απόκρυψης του εισοδήματος είναι η δήλωση ορισμένων μόνο από τις συντάξεις και βοηθήματα που εισπράττουν. Αυτό συμβαίνει κυρίως όταν υπάρχουν συντάξεις και βοηθήματα από περισσότερες από μια πηγές (π.χ. κύρια ασφάλιση, επικουρικό ταμείο κ.λ.π.). Στην περίπτωση αυτή κάθε ταμείο έχει κάνει την παρακράτηση φόρου που αναλογεί στο ποσό των συντάξεων και βοηθημάτων που χορηγεί το ίδιο ή δεν έχει γίνει καμία παρακράτηση, γιατί το ποσό που έχει δοθεί είναι χαμηλότερο από το αφορολόγητο όριο. Έτσι, οι συνταξιούχοι, μη δηλώνοντας το σύνολο των συντάξεων και βοηθημάτων τους αποφεύγουν πλήρως τη φορολογία ή αποφεύγουν τη συνάθροιση των ποσών αυτών μεταξύ τους (και ενδεχομένως και με άλλα εισοδήματα) και τη φορολόγησή τους ως συνολικό εισόδημα με τους προοδευτικούς συντελεστές της φορολογικής κλίμακας. Δεν είναι λίγοι επίσης οι συνταξιούχοι, οι οποίοι έχουν μετά τη συνταξιοδότησή τους κάποια μερική ή

πλήρη απασχόληση την οποία δεν επιθυμούν να εμφανίσουν, είτε για να μην περικοπεί το ποσό της σύνταξης ή και γιατί αυτό εξυπηρετεί οικονομικά τον εργοδότη, ο οποίος όχι μόνο αποφεύγει τις εργοδοτικές εισφορές, αλλά και τους περιορισμούς που θέτει η εργατική νομοθεσία. Τέλος, υπάρχει και ένας αριθμός συνταξιούχων που για διάφορους λόγους αποφασίζει να μην υποβάλλει καθόλου φορολογική δήλωση. Το ποσό ωστόσο στο οποίο μπορεί να φθάνει συνολικά αυτής της μορφής η φοροδιαφυγή είναι πολύ δύσκολο να εκτιμηθεί, γιατί αν και το ποσό φοροδιαφυγής εκάστου εκτιμάται ότι είναι μικρό δεν είναι γνωστός ο αριθμός τους³⁵.

2.2. Εισόδημα σε είδος

Ένας τρόπος με τον οποίο κατορθώνουν αρκετοί μισθωτοί να κρύπτουν σημαντικό μέρος του εισοδήματός τους από τις φορολογικές αρχές είναι με την μετατροπή μέρους της αμοιβής τους σε είδος. Η μέθοδος της καταβολής μέρους της συμφωνηθείσας αμοιβής αντί για μετρητά σε εισόδημα σε είδος (π.χ. καταβολή ενοικίου κατοικίας, παροχή αυτοκινήτου από την εταιρεία, κ.λ.π.) είναι ευρέως διαδεδομένη σε άλλες χώρες. Παραδόξως, η μέθοδος αυτή καταβολής μέρους της αμοιβής σε είδος, η οποία από τη φύση της συνεπάγεται φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή, πρωτοεφαρμόστηκε στην Ελλάδα στον ίδιο το δημόσιο τομέα, άλλοτε ως μέσο άσκησης εισοδηματικής πολιτικής και άλλοτε στα πλαίσια ικανοποίησης γενικότερων συνδικαλιστικών διεκδικήσεων. Έτσι, σήμερα οι εργαζόμενοι σε πολλές δημόσιες επιχειρήσεις (ΔΕΗ, Ολυμπιακή Αεροπορία, κ.λ.π.) απολαμβάνουν τις υπηρεσίες που παρέχουν οι οργανισμοί αυτοί με προνομιακό καθεστώς, ενώ οι εργαζόμενοι σε υπουργεία, άλλες υπηρεσίες ή φορείς του Δημοσίου και σε κρατικά ελεγχόμενες τράπεζες έχουν τις πρόσθετες αυτές παροχές σε είδος με άλλη μορφή (παροχή διατακτικών, κάλυψη δαπάνης βρεφονηπιακών σταθμών, κ.λ.π.). Όσον αφορά τον ιδιωτικό τομέα η μέθοδος της καταβολής μέρους των αποδοχών σε είδος εφαρμόστηκε πρώτα σε υψηλόβαθμα στελέχη πολυεθνικών επιχειρήσεων και σε επαγγελματίες δραστηριοποιούμενους

³⁵ Τάτσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

στον αθλητισμό. Λόγω των πλεονεκτημάτων όμως που εμφανίζει, επεκτάθηκε ταχύτατα και σε άλλες κατηγορίες μισθωτών με συνέπεια σήμερα οι διαπραγματεύσεις για τους όρους συνεργασίας να μην περιορίζονται στο ύψος της αμοιβής, αλλά να αφορούν το «πακέτο αποδοχών». Παράλληλα, το «πακέτο» αυτό έχει διευρυνθεί και εμπλουτισθεί ως προς το περιεχόμενο του με συνέπεια να καλύπτει ένα ευρύτατο φάσμα παροχών σε είδος (πρόσθετη ασφαλιστική κάλυψη για τον εργαζόμενο και τα μέλη της οικογένειάς του, καταβολή των διδάκτρων σε ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, ταξίδια στο εξωτερικό, οικιακούς βοηθούς, κ.λ.π.).

Η ταχεία εξάπλωση της μεθόδου καταβολής μέρους της αμοιβής σε είδος οφείλεται στο γεγονός ότι η πρακτική αυτή ωφελεί τόσο τους εργαζόμενους όσο και τους εργοδότες, αφού οι πρώτοι αποφεύγουν μέρος του φόρου εισοδήματος και των ασφαλιστικών εισφορών που τους αναλογούν και οι εργοδότες καταβάλλουν μειωμένες εργοδοτικές εισφορές³⁶.

2.3. Εισοδήματα από ενοίκια

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν τα εισοδήματα που αποκτούν οι φορολογούμενοι από την εκμίσθωση κατοικιών, καταστημάτων, οικοπέδων, αγροτεμαχίων κ.λ.π. Η φοροδιαφυγή στην περίπτωση αυτή πραγματοποιείται πολλές φορές με την απόκρυψη του γεγονότος ότι ενοικιάζεται κάποιο ακίνητο, και κατ' επέκταση με την παράλειψη δήλωσης στις φορολογικές αρχές του εισοδήματος που εισπράττεται. Αυτό συμβαίνει συνήθως σε περιπτώσεις εκμίσθωσης γαιών σε αγρότες, εξοχικών κατοικιών, χώρων (οικοπέδων, ταρατσών κ.λ.π.) για την ανάρτηση διαφημιστικών πλασιών κ.ο.κ. Η συνηθέστερη ωστόσο περίπτωση είναι η απόκρυψη μέρους μόνο του ενοικίου που εισπράττει ο κύριος του ακινήτου και η δήλωση στις φορολογικές αρχές ποσού μικρότερου του πραγματικού. Η φοροδιαφυγή στην περίπτωση αυτή γίνεται μετά από συνεννόηση με το μισθωτή, ούτως ώστε να μην υπάρχει απόκλιση μεταξύ του ποσού που δηλώνει ότι κατέβαλε ο ίδιος και του ποσού που δηλώνει ο εκμισθωτής. Άλλοτε πάλι, στο μισθωτήριο συμβόλαιο

³⁶ Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

και στις σχετικές αποδείξεις αναφέρονται το μειωμένο μίσθωμα και η διαφορά εισπράττεται προκαταβολικά κατά την υπογραφή του συμβολαίου, για όλη τη διάρκεια της μίσθωσης.

Μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγή υπάρχει επίσης στην περίπτωση των ιδιοκατοικουμένων και ιδιοχρησιμοποιούμενων χώρων. Πολύ συχνά, τα ακίνητα αυτά, ενώ χρησιμοποιούνται ως εξοχικές κατοικίες, δευτερεύουσες κατοικίες ή επαγγελματικοί χώροι δηλώνονται ως «κενά» για να αποφύγουν οι ιδιοκτήτες τους τη φορολόγηση του τεκμαρτού εισοδήματος από ιδιοχρηση ή ιδιοκατοίκηση. Άλλοτε πάλι, το πραγματικό εμβαδόν των ακινήτων είναι πολύ μεγαλύτερο αυτού που δηλώνεται στις αρχές (πολεοδομία, ΔΕΗ κ.λ.π.). Επίσης, κατά κανόνα, το τεκμαρτό ποσό που δηλώνουν από ιδιοχρηση ή ιδιοκατοίκηση οι ιδιοκτήτες τους είναι πολύ μικρότερο του πραγματικού. Έτσι, παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια, για να περιορισθεί η φοροδιαφυγή, έχει συνδεθεί το δηλούμενο εισόδημα από ιδιοκατοίκηση με την τιμή ζώνης και το εμβαδόν του ακινήτου, η απόκρυψη εισοδήματος εξακολουθεί στον τομέα αυτό να είναι υψηλή. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τα στοιχεία των φορολογικών δηλώσεων του οικονομικού έτους 1999, ενώ το μέσο ποσό ενοικίου που δήλωσαν ότι κατέβαλαν για κύρια κατοικία οι διαμένοντες σε μη ιδιόκτητη κατοικία ήταν της τάξης των 715.000 δρχ., το μέσο ποσό τεκμαρτού εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση που δήλωσαν οι διαμένοντες σε ιδιόκτητη κατοικία ήταν μόνο 307.000 δρχ. Έτσι, αν υποτεθεί ότι το μέσο τεκμαρτό ενοίκιο αυτών που ιδιοκατοικούν είναι ίσο με το μέσο ποσό ενοικίου για κύρια κατοικία που δηλώνουν οι ενοικιαστές (δηλ. 715.000 δρχ.) και αν ληφθεί υπόψη ότι οι ιδιοκατοικούντες φορολογούμενοι είναι περίπου 2.316.000, το μη δηλωθέν ποσό τεκμαρτού εισοδήματος μόνο από την ιδιοκατοίκηση της κύριας κατοικίας ανέρχεται στα 944.928.000.000 δρχ..³⁷

³⁷ Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

2.4. Εισοδήματα από κινητές αξίες

Μια συχνή στο παρελθόν μέθοδος αποφυγής του φόρου ήταν η διασπορά των μετοχών ενός μετόχου σε άλλα πρόσωπα του περιβάλλοντος του ή ακόμη και σε ανύπαρκτα πρόσωπα, έτσι ώστε να υπολογισθεί για καθένα από αυτά το προβλεπόμενο από τη νομοθεσία αφορολόγητο ποσό του εισοδήματος από μερίσματα. Με τη μέθοδο αυτή το ποσό που διέφευγε από τη φορολογία δεν ήταν συνήθως μεγάλο, δεδομένου του περιορισμένου αριθμού εικονικών μετόχων που μπορούσαν να εμφανίσουν οι πραγματικοί μέτοχοι και του χαμηλού αφορολόγητου ορίου. Ωστόσο, είχαν αποκαλυφθεί και περιπτώσεις, όπου οι εικονικοί μέτοχοι ανέρχονταν με διάφορα τεχνάσματα σε χιλιάδες άτομα, με αποτέλεσμα η φοροδιαφυγή να φθάνει σε πολύ υψηλά επίπεδα.

Ένας άλλος τρόπος αποφυγής του φόρου, αλλά με νομότυπο τρόπο που αποκαλύφθηκε πρόσφατα είναι η ίδρυση από ιδιώτες και θεσμικούς επενδυτές παράκτιων εταιρειών για την αποφυγή του φόρου επί των τίτλων του Δημοσίου. Συγκεκριμένα, επειδή η νομοθεσία προβλέπει ότι δεν επιβάλλεται φόρος στους κατόχους τίτλων του Δημοσίου που είναι μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού, ορισμένοι επενδυτές, εκμεταλλευόμενοι τις αδυναμίες που υπάρχουν στο να διαπιστωθεί ο χρόνος διατήρησης ενός ομολόγου από τον κάτοχο του, μεταβιβάζουν με εικονικό τρόπο λίγες ημέρες πριν από τη λήξη του έτους που γίνεται ο εκτοκισμός τα ομολογά τους σε εταιρείες του εξωτερικού, έναντι κάποιας προμήθειας. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι Έλληνες κάτοχοι εντόκων γραμματίων προσκομίζοντας ένα έγγραφο που πιστοποιεί τη μεταβίβαση, απαιτούν την επιστροφή του φόρου επί των τόκων των εντόκων γραμματίων, ο οποίος έχει παρακρατηθεί κατά την αγορά³⁸.

2.5. Εισόδημα από γεωργικές επιχειρήσεις

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία μόνο το 12,98% του εισοδήματος του πρωτογενούς τομέα που καταγράφουν οι εθνικοί λογαριασμοί δηλώνεται για φορολογικούς σκοπούς. Ειδικότερα, μόνο 363.000 αγρότες υποβάλ-

³⁸ Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

λουν φορολογική δήλωση και από αυτούς οι περισσότεροι το κάνουν γιατί έχουν εισοδήματα και από άλλη πηγή.

Η φοροδιαφυγή στον τομέα αυτό γίνεται με την πώληση αγροτικών προϊόντων χωρίς παραστατικά, τη διακίνηση αγροτικών προϊόντων με συνοδευτικά έγγραφα στα οποία αναγράφονται διαφορετικές ποσότητες από τις πραγματικές, τη διακίνηση μετά την κατάργηση των τελωνειακών συνόρων ορισμένων αγροτικών προϊόντων χωρίς καθόλου παραστατικά ως δήθεν κοινοτικών κ.ο.κ.

Μια μέθοδος περιορισμού της φοροδιαφυγής στον αγροτικό τομέα που είχε προταθεί κατ' επανάληψη στο παρελθόν είναι η φορολόγηση των αγροτών με βάση τα στοιχεία που δηλώνουν οι ίδιοι στις αρχές για το μέγεθος της παραγωγής τους, προκειμένου να συνάψουν δάνεια από την ΑΤΕ, να λάβουν κοινοτικές επιδοτήσεις, αποζημιώσεις κ.λ.π. Η μέθοδος αυτή ουσιαστικά ουδέποτε εφαρμόστηκε. Τα τελευταία όμως χρόνια, προκειμένου να περιορισθεί η φοροδιαφυγή, το αγροτικό εισόδημα προσδιορίζεται για φορολογικούς σκοπούς κατά τεκμαρτό τρόπο, με βασικά κριτήρια το είδος της καλλιέργειας και την καλλιεργούμενη έκταση. Η μέθοδος αυτή αποτελεί αναμφισβήτητα θετική εξέλιξη, αλλά δεν επαρκεί για τον ουσιαστικό περιορισμό της φοροδιαφυγής. Γιατί, εκτός των άλλων, αφήνει πολλές καλλιέργειες εκτός συστήματος. Μια παραλλαγή της μεθόδου αυτής, που έχει εκτός από ταμειυτικά και άλλα σημαντικά πλεονεκτήματα (κίνητρο εκμετάλλευσης αναξιοποίητης γης, χρησιμοποίησης βέλτιστων καλλιεργειών, αύξησης της παραγωγικότητας κ.λ.π.), είναι ο προσδιορισμός του τεκμαρτού ανά στρέμμα εισοδήματος, όχι με βάση την πραγματική, αλλά με βάση την άριστη για τις συγκεκριμένες κλιματολογικές κ.λ.π. συνθήκες καλλιέργεια³⁹.

2.6. Εισόδημα από την άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος

Η φοροδιαφυγή στην περίπτωση των ελεύθερων επαγγελματιών πραγματοποιείται κυρίως με τη μη έκδοση δελτίου παροχής υπηρεσιών ή την έκδοση δελτίου παροχής υπηρεσιών επί του οποίου το αναγραφόμενο σ'

³⁹ Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

αυτό τμήμα για τις υπηρεσίες που έχουν παρασχεθεί είναι χαμηλότερο του πραγματικού. Αυτό συμβαίνει γιατί σε πολλές περιπτώσεις οι προσωπικές σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στον πελάτη και στον ελεύθερο επαγγελματία (π.χ. γιατρό, δικηγόρο, φυσιοθεραπευτή) υπερισχύουν των αντικρουόμενων συμφερόντων που υπάρχουν μεταξύ τους, όσον αφορά την έκδοση και την ακρίβεια των αναγραφόμενων στα φορολογικά στοιχεία ποσών. Άλλοτε πάλι γιατί οι ισχύουσες διατάξεις δεν επιτρέπουν (π.χ. στην περίπτωση δημοσίων υπαλλήλων) την απόκτηση εισοδήματος από την άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος, που σημαίνει ότι η συγκεκριμένη δραστηριότητα, εφόσον ασκείται, πρέπει εκ των πραγμάτων να διατηρηθεί κρυφή.

Παραδείγματα της τελευταίας κατηγορίας υπάρχουν πολλά. Πολύ λίγα όμως αποκαλύπτονται και αυτά μόνο μετά από καταγγελίες ανταγωνιστών ή άλλων ενδιαφερόμενων μερών. Ενδεικτικά αναφέρονται πρόσφατα αποτελέσματα ελέγχων του ΣΔΟΕ, μετά από καταγγελίες έμμεσα εκβιαζόμενων γονέων και αναπληρωτών καθηγητών, που έδειξαν ότι αρκετοί καθηγητές δημοσίων σχολείων διοργανώνουν στις κατοικίες τους ή σε ενοικιαζόμενους χώρους ολιγομελή τμήματα μαθητών, κάτι που όπως προαναφέρθηκε απαγορεύεται, με συνέπεια να μη δηλώνουν το εισόδημα που αποκτούν από αυτή τη δραστηριότητα στις φορολογικές αρχές. Σημειώνεται ότι σύμφωνα με μελέτη της Ομοσπονδίας Εκπαιδευτικών Φροντιστών Ελλάδας το φαινόμενο αυτό, είναι γενικότερο, έχει εξαπλωθεί ευρύτατα τα τελευταία χρόνια και φαίνεται ότι με τη συγκεκριμένη μορφή εκδηλώνεται κυρίως στην επαρχία. Συγκεκριμένα, εκτιμάται ότι υπάρχουν στη χώρα περίπου 2.000 τέτοια ανεπίσημα φροντιστήρια, τα οποία παρακολουθούν 3-10 μαθητές και των οποίων ο συνολικός κύκλος εργασιών, ο οποίος φυσικά δεν δηλώνεται πουθενά, φθάνει τα 40 δισ. το χρόνο⁴⁰. Σύμφωνα με την έρευνα της Ομοσπονδίας αυτής το φαινόμενο εμφανίζεται εντονότερα στη Ρόδο, στην Κέρκυρα, στην Κόρινθο, στην Καλαμάτα και στις Σέρρες, όπου πάνω από το 60% των μαθητών των Λυκείων παρακολουθούν αυτού του είδους τα μαθή-

⁴⁰ εφημ. «ΤΑ ΝΕΑ», 8 Ιουλίου 1999

ματα⁴¹. Είναι προφανές ότι η πρακτική αυτή εκτός του ότι προκαλεί φοροδιαφυγή έχει και μια σειρά ανεπιθύμητες συνέπειες, όπως ότι οξύνει το ήδη έντονο πρόβλημα της ανεργίας στον εκπαιδευτικό χώρο, επηρεάζει αρνητικά τη σχέση μαθητή-καθηγητή κ.λ.π. Στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη τα φαινόμενα αυτά είναι πολύ λιγότερα, γιατί οι μαθητές προτιμούν τα μαθήματα στα φροντιστήρια και τα ιδιαίτερα κατ' οίκον μαθήματα. Όμως, και στα μαθήματα αυτά υπάρχει, μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγή. Αρκετές επίσης περιπτώσεις παράνομης άσκησης του επαγγέλματος του ελεύθερου επαγγελματία, και κατ' επέκταση απόκρυψης του αντίστοιχου εισοδήματος, αποκαλύφθηκαν πρόσφατα μετά από καταγγελίες ανταγωνιστών ή δυσαρεστημένων πελατών που αφορούν γιατρούς του ΕΣΥ. Άλλες επαγγελματικές τάξεις στις οποίες παρατηρούνται συχνά φαινόμενα διπλής, και αντίθετης με τους υφιστάμενους κανονισμούς, απασχόλησης είναι οι εφοριακοί, οι στρατιωτικοί, οι εργαζόμενοι στα σώματα ασφαλείας, οι εργαζόμενοι στην πολεοδομία κ.λ.π., ενώ συχνά η δεύτερη απασχόληση συνδέεται με άλλες αξιόποινες πράξεις στη βασική τους υπηρεσία (φαινόμενα διαφθοράς, εξυπηρητήσεων, σκόπιμων καθυστερήσεων κ.λ.π.).

Γενικότερα όμως, η φοροδιαφυγή στον τομέα των υπηρεσιών φαίνεται ότι είναι εύκολη και αρκετά διαδεδομένη και οφείλεται στη φύση του αντικειμένου, που δεν επιτρέπει τον αποτελεσματικό έλεγχο των συναλλαγών. Οφείλεται επίσης και στις δυνατότητες που υπάρχουν για διαφορετική συμφωνία του τιμήματος με ή χωρίς απόδειξη μεταξύ πωλητών και αγοραστών. Ιδιαίτερα, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η έκδοση απόδειξης επιβαρύνεται, πλην εξαιρέσεων, με 18% Φ.Π.Α. και ότι ο πωλητής έχει τη δυνατότητα μετακύλισης του φόρου εισοδήματος στον αγοραστή απαιτώντας στην περίπτωση που θα εκδοθεί απόδειξη μεγαλύτερο τίμημα από ότι αν η συναλλαγή διατηρηθεί κρυφή, εύκολα συνάγεται ότι σε πολλούς επαγγελματικούς κλάδους η έκδοση απόδειξης πρέπει να αποτελεί την εξαίρεση ή σε κάθε περίπτωση επαφίεται στη βούληση και διακριτική ευχέρεια του πωλητή.

⁴¹ εφημ. «ΤΑ ΝΕΑ», 8 Ιουλίου 1999

Στο ερωτηματολόγιο που έγινε στα πλαίσια της έρευνας ζητήθηκε από τους ερωτώμενους να δηλώσουν τους επαγγελματικούς κλάδους στους οποίους παρατηρείται συχνότερα το φαινόμενο της μη παροχής απόδειξης ή της πρότασης αναγραφής σ' αυτήν ποσού χαμηλότερου του πραγματικού⁴².

2.7. Εισόδημα από εμπορικές, βιομηχανικές κτλ επιχειρήσεις

Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν τα εισοδήματα των ιδιοκτητών και εταίρων όλων των επιχειρήσεων που δεν φορολογούνται με το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων. Ο μεγάλος αριθμός αυτών των επιχειρήσεων, σε συνδυασμό με το μικρό τους συνήθως μέγεθος, τη λογιστική τους οργάνωση, τις αδυναμίες του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, την εφαρμογή μεθόδων εξωλογιστικού προσδιορισμού των φορολογητέων κερδών και τις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει κάθε κλάδος και τομέας οικονομικής δραστηριότητας αφήνουν μεγάλα περιθώρια για φοροδιαφυγή. Επιπλέον, οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ τους στη νομική τους μορφή, στο είδος της οικονομικής δραστηριότητας, στα λογιστικά βιβλία που είναι υποχρεωμένες να τηρούν και στην όλη τους οργάνωση, είναι οι αιτίες που προκαλούν μια μεγάλη ποικιλία τρόπων και μεθοδεύσεων μέσω των οποίων εκδηλώνεται η φοροδιαφυγή. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής:

- Πλασματική διόγκωση του κόστους παραγωγής των προϊόντων που παράγει η επιχείρηση και των γενικών της εξόδων με ανύπαρκτες δαπάνες, οι οποίες στηρίζονται σε πλαστά παραστατικά.
- Θεώρηση φορολογικών στοιχείων από πρόσωπα τα οποία ως μη ασκούντα στην πραγματικότητα επιχείρηση δεν έχουν επαγγελματική έδρα ή διατηρούν για μικρό χρονικό διάστημα μια υποτυπώδη εγκατάσταση με σκοπό και μόνο τη θεώρηση αυτών των στοιχείων. Τα θεωρούμενα στοιχεία παρέχονται στη συνέχεια, έναντι κάποιας αμοιβής, σε τρίτους για διόγκωση, των δικών τους αγорών, ή για απόκρυψη πωλήσεων. Σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν λόγοι να συγκαλυφθεί πλήρως η συναλλαγή, τα φορολογικά αυτά στοιχεία, τα οποία είναι εικονικά, όσον αφορά τον εκ-

⁴² εφημ. «ΤΑ ΝΕΑ», 8 Ιουλίου 1999

δότη, γίνονται εικονικά και όσον αφορά τον αγοραστή, με την αναγραφή σε αυτά ως πελατών ανύπαρκτων προσώπων.

- Πραγματοποίηση αγορών και πωλήσεων χωρίς επίσημα φορολογικά στοιχεία. Η πρακτική αυτή εφαρμόζεται ιδιαίτερα από τις επιχειρήσεις που τηρούν βιβλία Α' κατηγορίας και φορολογούνται με βάση τις αγορές, αλλά δεν περιορίζεται μόνο σε αυτές.
- Έκδοση απόδειξης στην οποία αναγράφεται μικρότερο ποσό του κανονικού.
- Πώληση δυο ίσων ποσοτήτων του ίδιου αγαθού και εμφάνιση στα βιβλία μόνο της μιας.
- Θεώρηση φορολογικών στοιχείων τα οποία έχουν περισσότερα από τα προβλεπόμενα αντίτυπα, τα οποία χρησιμοποιούνται για να γίνουν πολλές μεταφορές για την ίδια ποσότητα, ενώ καταχωρείται στα βιβλία μια μόνο πώληση.
- Διακίνηση εμπορευμάτων τα οποία έχουν διαφορετικό περιεχόμενο στο πρωτότυπο και διαφορετικό στο στέλεχος ή έχουν το ίδιο περιεχόμενο, το οποίο αλλοιώνεται μετά την πραγματοποίηση της μεταφοράς. Διακίνηση εμπορευμάτων με δελτία αποστολής στα οποία αναγράφεται η πραγματική ποσότητα του διακινούμενου εμπορεύματος, τα οποία ωστόσο χρησιμοποιούνται και άλλες ημέρες του μήνα με κατάλληλες παρεμβάσεις στην ημερομηνία έκδοσης (π.χ. δελτίο αποστολής που εκδόθηκε στις 15/4/2002 μετατρέπεται σε δελτίο αποστολής που εκδόθηκε στις 15/4/2002 και στις 25/4/2002).
- Πραγματοποίηση ηθελημένων αθροιστικών λαθών στα λογιστικά βιβλία με σκοπό την αλλοίωση των δεδομένων που αφορούν τις συναλλαγές.
- Έκδοση παραστατικού όπου στο αντίγραφο που δίνεται στον αγοραστή αναφέρεται το σωστό ποσό, ενώ στο στέλεχος που μένει στην επιχείρηση αναγράφεται πολύ μικρότερο ποσό⁴³.

⁴³ Τάσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

3. Φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων

Πολλοί από τους τρόπους φοροδιαφυγής που αναφέρθηκαν στο φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων για την απόκρυψη εισοδήματος από εμπορικές, βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις χρησιμοποιούνται και για την απόκρυψη εισοδήματος στη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων. Ωστόσο, το μέγεθος, το σύστημα λογιστικής οργάνωσης και οι συναλλαγές που έχουν τη δυνατότητα να πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις που υπάγονται στο φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων διαφοροποιούν σε μεγάλο βαθμό τις επιχειρήσεις αυτές από τις ατομικές επιχειρήσεις και επηρεάζουν ανάλογα τους τρόπους φοροδιαφυγής. Ειδικότερα, στους συνήθεις τρόπους φοροδιαφυγής που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις περιλαμβάνονται οι εξής:

- Υπερτιμολόγηση των εισαγωγών και υποτιμολόγηση των εξαγωγών. Η πρακτική αυτή εφαρμόζεται κυρίως μεταξύ συγγενών επιχειρήσεων, όπου οι θυγατρικές προμηθεύονται πρώτες ύλες κ.λ.π. από τις μητρικές που βρίσκονται στο εξωτερικό υπερτιμολογώντας τις αγορές, μειώνοντας τον φόρο που οφείλουν να καταβάλλουν στην Ελλάδα. Μάλιστα, επειδή για λόγους φορολογικούς πολλές μητρικές εταιρείες έχουν μεταφέρει την έδρα τους σε χώρες που χαρακτηρίζονται ως «φορολογικοί παράδεισοι», η μείωση αυτή είναι σημαντική και γενικότερη. Την πρακτική των υπερτιμολογήσεων και των υποτιμολογήσεων χρησιμοποιούν για τη μείωση των δηλωθέντων κερδών τους και κατ' επέκταση της φορολογικής τους υποχρέωσης και ελληνικές εισαγωγικές και εξαγωγικές επιχειρήσεις.
- Μια πηγή φοροδιαφυγής αποτελεί η παρεχόμενη στην Ελλάδα από το νόμο δυνατότητα των εξαγωγικών επιχειρήσεων καθώς και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο χώρο του Τύπου να εκπίπτουν χωρίς δικαιολογητικά ένα ποσοστό μέχρι 3% των ακαθαρίστων εσόδων τους για δαπάνες για τις οποίες δεν μπορούν να αποκτήσουν παραστατικά. Είναι προφανές ότι η ρύθμιση αυτή δεν παρέχει μόνο στις συγκεκριμένες επιχειρήσεις τη δυνατότητα μείωσης της φορολογικής τους επιβάρυνσης, αλλά ότι δίνει τη δυνατότητα αλυσιδωτών αδήλωτων συναλλαγών και

πηγή χρηματοδότησης άλλων παράνομων ή ανάρμοστων ενεργειών (π.χ. διαφθορά).

- Υποτίμηση από πλευράς των επιχειρήσεων της αξίας των απογραφόμενων αγαθών ή της ποσότητας τους με σκοπό να εμφανίσουν μειωμένα κέρδη.
- Παραγωγή αγαθών με τη μέθοδο του «φασόν», όπου διευκολύνεται η φοροδιαφυγή, γιατί είναι δύσκολο να προσδιορισθεί ο όγκος της παραγωγής και το ύψος των πωλήσεων. Με τη μέθοδο όμως αυτή δε διευκολύνεται μόνο η φοροδιαφυγή των επιχειρήσεων, αλλά και των εργαζόμενων, οι οποίοι μετατρέπόμενοι από μισθωτούς σε «επιτηδευματίες», είναι πολύ ευκολότερο να φοροδιαφύγουν. Επιπλέον, με τη μέθοδο αυτή δεν επιτυγχάνεται μόνο φοροδιαφυγή, αλλά και εισφοροδιαφυγή.
- Διόγκωση διαφημιστικών δαπανών, δαπανών για προμήθειες, καταστροφή πρώτων υλών κ.λ.π.⁴⁴.

3.1. Η φοροδιαφυγή στον τομέα των κινήτρων

Ο βασικότερος στόχος της οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε μεταπολεμικά στην Ελλάδα ήταν η επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, αλλά και την προώθηση άλλων στόχων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (περιφερειακή ανάπτυξη, απασχόληση, αύξηση εξαγωγών, κ.λ.π.) η Πολιτεία έχει θεσμοθετήσει μια σειρά κινήτρων, τα οποία σήμερα έχουν την μορφή, κυρίως, των φορολογικών κινήτρων και των επιχορηγήσεων. Η αδυναμία των αρμόδιων υπηρεσιών να ελέγξουν αποτελεσματικά την εφαρμογή στην πράξη αυτών που προβλέπουν οι σχετικοί νόμοι και διατάξεις οδήγησαν σε καταστρατηγήσεις που έχουν άμεσα ή έμμεσα ως αποτέλεσμα την φοροδιαφυγή.

Για παράδειγμα, ορισμένες επιχειρήσεις προκειμένου να τύχουν επιχορηγήσεων ή να τύχουν επιχορηγήσεων υψηλότερων αυτών που δικαιούνται εμφανίζουν πλασματικές επενδύσεις, προσκομίζοντας στις αρμόδιες

⁴⁴ Μπαλφούτσιος Ανδρέας: «Διαχειριστικό κόστος του ελληνικού φορολογικού συστήματος», εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα 2001

αρχές πλαστά ή εικονικά τιμολόγια. Άλλοτε πάλι οι καταστρατηγήσεις γίνονται με την υπερτιμολόγηση των έργων και της προμήθειας του εξοπλισμού. Και στις δυο περιπτώσεις το αποτέλεσμα είναι η πλασματική διόγκωση των δαπανών, η παροχή επιχορήγησης για δαπάνες που δεν πραγματοποιήθηκαν και η ενίσχυση των επιχειρήσεων με πόρους οι οποίοι επειδή αντισταθμίζονται με τα παραστατικά αυτών των ανύπαρκτων δαπανών δεν υπόκεινται σε φορολογία. Άλλοτε, ο εξοπλισμός που προμηθεύονται οι επιχειρήσεις είναι μεταχειρισμένος, κάτι που επιμελώς αποκρύπτεται δεδομένου ότι ο εξοπλισμός αυτός δε δικαιούται επιχορηγήσεων. Προϋπόθεση βέβαια για την παροχή επιχορηγήσεων είναι η βεβαίωση από πλευράς του αρμόδιου ελεγκτικού μηχανισμού ότι γίνονται πράγματι οι επενδύσεις και ότι όσα αναφέρονται στα σχετικά έντυπα ισχύουν και τηρούνται πιστά. Οι έλεγχοι όμως που γίνονται για να αντιμετωπισθούν τα φαινόμενα καταστρατηγήσεων δεν επαρκούν. Γιατί οι έλεγχοι αυτοί έχουν μάλλον τυπικό χαρακτήρα, που οφείλεται σε αδυναμίες για ουσιαστικό έλεγχο που έχει ο ελεγκτικός μηχανισμός, αλλά και σε φαινόμενα διαφθοράς.

Ιδιαίτερα αποκαλυπτικά υπήρξαν ως προς το θέμα αυτό τα αποτελέσματα σχετικής εισαγγελικής έρευνας, η οποία έγινε μετά από ελέγχους του ΣΔΟΕ, και η οποία έφερε στην επιφάνεια μεγάλο αριθμό εικονικών εταιρειών καθώς και πλήθος πλαστών και εικονικών τιμολογίων με βάση τα οποία χορηγήθηκαν επιχορηγήσεις αρκετών δισεκατομμυρίων δραχμών. Ειδικότερα, η εισαγγελική έρευνα αποκάλυψε⁴⁵:

- Πλαστά τιμολόγια για καθένα από τα οποία αντιστοιχούσαν εικονικές συναλλαγές ύψους εκατοντάδων εκατομμυρίων δραχμών.
- Ανύπαρκτες εταιρείες που είχαν δηλωθεί ότι έχουν έδρα σε ανύπαρκτες διευθύνσεις.
- Εικονικές συναλλαγές για προμήθεια δήθεν εξοπλισμού και άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες που ουδέποτε πραγματοποιήθηκαν.

⁴⁵ εφημ. «Το ΒΗΜΑ», 3 Νοεμβρίου 1999

- Συμμετοχή σε διοικήσεις εικονικών εταιρειών υπερηλικών ατόμων, ατόμων που αγνοούν την ύπαρξη αυτών των εταιρειών, ποινικών καταδικών που είχαν μεταβαπτιστεί σε επιχειρηματίες κ.λ.π.
- Πλαστογράφηση στοιχείων ταυτότητας των εμφανιζόμενων ως επιχειρηματιών προκειμένου αυτοί να φαίνονται από πλευράς ηλικίας κ.λ.π. ως δραστήριοι και δημιουργικοί.
- Εμφάνιση συναλλαγών εκατοντάδων εκατ. δραχμών με τράπεζες, τις οποίες οι τράπεζες αγνοούσαν.
- Τους αρμόδιους υπαλλήλους των κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών, με τη βοήθεια ή την ανοχή των οποίων συντελούνταν οι παρατυπίες.

Τις ίδιες περίπου πρακτικές χρησιμοποιούν οι ενδιαφερόμενοι και στην περίπτωση των φορολογικών κινήτρων. Όμως, στην περίπτωση των φορολογικών κινήτρων τα πράγματα είναι πολύ χειρότερα γιατί δεν υπάρχει κανένας προληπτικός έλεγχος. Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να ενημερώνουν τις φορολογικές αρχές για τις επενδύσεις που πραγματοποιούν και επιθυμούν να υπαγάγουν στο καθεστώς των φορολογικών κινήτρων και οι φορολογικές αρχές να πραγματοποιούν εντός προκαθορισμένων χρονικών ορίων σχετικούς ελέγχους. Όμως, τα παραπάνω δεν τηρούνται συνήθως στην πράξη και ο μόνος έλεγχος που μπορεί να γίνει από πλευράς φορολογικών αρχών σε σχέση με την εφαρμογή των διατάξεων που διέπουν το καθεστώς των κινήτρων είναι αυτός που γίνεται στα πλαίσια του τακτικού ελέγχου. Όμως, οι τακτικοί έλεγχοι, λόγω έλλειψης τεχνικών γνώσεων από πλευράς ελεγκτικών οργάνων και της παρέλευσης ετών από την ημερομηνία που έγινε η επένδυση δεν μπορεί να είναι ουσιαστικοί (π.χ. τα μηχανήματα μπορεί στο μεταξύ να έχουν απαξιωθεί και αποσυρθεί, δεν μπορεί να διαπιστωθεί μετά από παρέλευση ετών ότι τα μηχανήματα αγοράστηκαν καινούργια και δεν μπορεί ούτε καν να διαπιστωθεί από φορολογικούς ελεγκτές, αν τα επιδεικνυόμενα μηχανήματα είναι αυτά που εμφανίζονται στα λογιστικά βιβλία και στοιχεία).

Τέλος, αν και ο νόμος περί κινήτρων αναφέρει ότι οι επενδύσεις μπορούν να υπαχθούν είτε στο καθεστώς των επιχορηγήσεων είτε στα φορο-

λογικά κίνητρα, ορισμένες επιχειρήσεις εκμεταλλευόμενες αδυναμίες των αρμόδιων υπηρεσιών υπαγάγουν τις ίδιες επενδύσεις και στο ένα και στο άλλο καθεστώς, πραγματοποιώντας διπλά οφέλη και φοροδιαφυγή⁴⁶.

4. Φόρος προστιθέμενης αξίας

Ο φόρος προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.) θεωρείται ότι από τη φύση του συμβάλλει στον περιορισμό της φοροδιαφυγής, γιατί με τη μέθοδο πίστωσης του φόρου με την οποία επιβάλλεται στα διαδοχικά στάδια παραγωγής ενός προϊόντος δημιουργεί αντικρουόμενα συμφέροντα μεταξύ αγοραστών και πωλητών, με συνέπεια να περιορίζονται σημαντικά οι πιθανότητες συνεννόησης μεταξύ τους για απόκρυψη της συναλλαγής και κατ' επέκταση της φορολογητέας ύλης. Από την άλλη πλευρά, ο φόρος προστιθέμενης αξίας είναι ένας δύσκολος φόρος στην πρακτική του εφαρμογή, που σημαίνει ότι τα φαινόμενα φοροδιαφυγής ενδέχεται να αυξηθούν αντί να περιορισθούν αν δεν υπάρχει η κατάλληλη οργάνωση των επιχειρήσεων και των φοροτεχνικών υπηρεσιών. Κάτι τέτοιο φαίνεται ότι συνέβη και στη χώρα μας, τα πρώτα τουλάχιστον χρόνια επιβολής του φόρου, και επαναλήφθηκε μετά την κατάργηση των φορολογικών συνόρων με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 1/1/93, όπου εμφανίσθηκαν νέοι τρόποι φοροδιαφυγής στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Ειδικότερα, μερικές από τις συνηθέστερες μεθόδους καταστρατήγησης των φορολογικών και τελωνειακών διατάξεων που έχουν ως αποτέλεσμα τη φοροδιαφυγή στο Φ.Π.Α. είναι οι εξής:

- Δημιουργία επιχειρήσεων, οι οποίες δρουν ως ομάδα ανταλλάσσοντας μεταξύ τους φορολογικά στοιχεία που αφορούν εικονικές ως προς το περιεχόμενο συναλλαγές, αυξομειώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο το χρεωστικό και το πιστωτικό υπόλοιπο του Φ.Π.Α.. Συχνά, επιχειρήσεις που έχουν συσσωρεύσει υποχρεώσεις καταβολής Φ.Π.Α. μεταβιβάζονται, εκμεταλλευόμενες γνώσεις του τρόπου λειτουργίας των Δ.Ο.Υ., σε άτομα που εκ των πραγμάτων αδυνατούν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις αυτές.

⁴⁶ Μπαλφούτσιος Ανδρέας: «Διαχειριστικό κόστος του ελληνικού φορολογικού συστήματος», εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα 2001

- Διακίνηση εμπορευμάτων με πλαστά παραστατικά ιδιαίτερα από χώρες μέλη της Ε.Ε. δεδομένου ότι μετά την 1/1/93 η διακίνηση είναι ελεύθερη, δεν έχει καθιερωθεί ενιαίο συνοδευτικό έγγραφο των εμπορευμάτων που να μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου τόσο στη χώρα προέλευσης, όσο και στη χώρα προορισμού και τα συνοδευτικά έγγραφα δεν έχουν θεωρηθεί από δημόσια αρχή. Έτσι, παρατηρείται να διακινούνται από μια χώρα μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε άλλη χώρα μέλος αγαθά διαφορετικά από αυτά που αναφέρονται στα παραστατικά, ποσότητες μεγαλύτερες από αυτές που αναφέρονται στα παραστατικά, να διακινούνται εμπορεύματα χωρίς καθόλου επίσημα παραστατικά κ.λ.π. Επίσης, για την αποφυγή της καταβολής φόρων και δασμών, συναλλαγές με τρίτες χώρες παρουσιάζονται ως ενδοκοινοτικές.
- Με την ελεύθερη, τελωνειακών και φορολογικών ελέγχων και διατυπώσεων, μετακίνηση των πολιτών από 1/1/93 στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πολλά αγαθά μεγάλης αξίας που μπορούν να μεταφερθούν εύκολα σε προσωπικές συσκευές και μικρά δέματα (κοσμήματα, αρώματα, μικρές ηλεκτρονικές συσκευές κ.λ.π.) εισάγονται στην χώρα και διατίθενται στην αγορά χωρίς καμία φορολογική επιβάρυνση.
- Εμφάνιση παραστατικών που έχουν εκδοθεί από ανύπαρκτες εταιρείες χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες πιστοποιούν δήθεν ενδοκοινοτικές συναλλαγές με σκοπό να καλυφθεί φοροδιαφυγή στην εσωτερική αγορά.
- Εισαγωγή γεωργικών προϊόντων τρίτων χωρών, τα οποία με τη χρήση πλαστών συνοδευτικών εμφανίζονται ως κοινοτικά με σκοπό την αποφυγή, όχι μόνο καταβολής Φ.Π.Α., αλλά και εισαγωγικών δασμών καθώς και γεωργικής εισφοράς.
- Εισαγωγή μεγάλων ποσοτήτων τροφίμων χωρίς διατυπώσεις και συνοδευτικά, οι οποίες δήθεν αγοράστηκαν από μικρές εταιρείες, χωρίς γραφεία, που συστάθηκαν από τους ίδιους τους εισαγωγείς τυπικά μόνο γι' αυτό τον σκοπό. Και στην περίπτωση αυτή εκτός του Φ.Π.Α.

αποφεύγεται η καταβολή των εισαγωγικών δασμών και γεωργικών εισφορών.

- Το δικαίωμα που έχουν οι επιχειρήσεις που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικές παραδόσεις αγαθών ή εξάγουν προϊόντα σε τρίτες χώρες να απαλλάσσονται του Φ.Π.Α. για τα ακαθάριστα έσοδα που αφορούν τις συναλλαγές αυτές και να απαιτούν την επιστροφή του Φ.Π.Α. που έχει επιβαρύνει τις εισροές τους, οδηγεί πολλές από τις επιχειρήσεις αυτές στη φοροδιαφυγή, είτε με το να εμφανίζουν προϊόντα, τα οποία έχουν στην πραγματικότητα διατεθεί στην εσωτερική αγορά ως προϊόντα που έχουν εξαχθεί, είτε στη διόγκωση των εισροών με τη λήψη πλαστών και εικονικών τιμολογίων, έτσι ώστε να έχουν δικαίωμα επιστροφής ή συμψηφισμού μεγαλύτερου ποσού Φ.Π.Α..
- Σε περιπτώσεις που οι πελάτες των επιχειρήσεων έχουν καταστήματα και σε νησιά, στα οποία ισχύει μειωμένος συντελεστής, πραγματοποιείται φοροδιαφυγή εμφανίζοντας τις πωλήσεις ότι έχουν γίνει προς τα νησιά, ενώ στην πραγματικότητα τα προϊόντα έχουν πωληθεί αλλού. Καταχώρηση στα βιβλία των επιχειρήσεων πλαστών ή εικονικών τιμολογίων προμηθευτών με σκοπό τη μείωση του προς καταβολή ποσού Φ.Π.Α..
- Εγγραφές στα βιβλία των επιχειρήσεων αγορών για τις οποίες δεν υπάρχουν παραστατικά.
- Στοιχεία δαπανών των επιχειρήσεων που φαίνεται ότι έχουν εκδοθεί από άτομα που έχουν αποβιώσει ή από επιχειρήσεις που έχουν τεθεί σε αδράνεια ή έχουν διακόψει τη λειτουργία τους, αλλά δεν έχουν ακυρώσει τα φορολογικά τους στοιχεία.
- Λανθασμένη καταχώρηση στοιχείων στα λογιστικά βιβλία των επιχειρήσεων. Για παράδειγμα τιμολόγια πωλήσεων καταχωρούνται με ποσό υποπολλαπλάσιο του πραγματικού (π.χ. 100 ευρώ αντί 1.000 ευρώ), έσοδα που υπάγονται στον κανονικό συντελεστή Φ.Π.Α. καταχωρούνται σε στήλη με χαμηλότερο συντελεστή Φ.Π.Α., κ.λ.π. Αναγραφή του Φ.Π.Α. σε τιμολόγια αγοράς αγαθών που απαλλάσσονται του Φ.Π.Α. ή αγαθών των οποίων η αγορά τελεί υπό καθεστώς αναστολής του Φ.Π.Α. (π.χ.

αγορές επενδυτικών αγαθών) και αντίστοιχη καταχώρηση του ποσού αυτού στα βιβλία των επιχειρήσεων με σκοπό την αύξηση του φόρου εισροών και επομένως τη μείωση του προς καταβολή Φ.Π.Α., ενώ το ποσό αυτό δεν έχει καταβληθεί στον εκδότη του τιμολογίου και δεν έχει αποδοθεί στο Δημόσιο. Έκπτωση του Φ.Π.Α. που επιβάλλεται σε δαπάνες στις οποίες δεν αναγνωρίζεται το δικαίωμα έκπτωσης (π.χ. δαπάνες που αφορούν μη φορολογητέες δραστηριότητες) ή έκπτωση του Φ.Π.Α. δαπανών που δεν αφορούν την επιχείρηση, αλλά πρόκειται για ατομικές δαπάνες του επιχειρηματία. Το όφελος στην περίπτωση αυτή δεν είναι μόνο αυτό που προκύπτει από την αύξηση του δικαιώματος έκπτωσης του φόρου εισροών, αλλά και από τη φορολογία εισοδήματος, γιατί μειώνονται τα κέρδη.

- Όλες οι πράξεις δεν υπόκεινται στο Φ.Π.Α., αλλά και όλες οι πράξεις που υπόκεινται στο Φ.Π.Α. δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συμψηφισμού (π.χ. πράξεις εξαιρούμενες του Φ.Π.Α., πράξεις απαλλασσόμενες χωρίς δικαίωμα έκπτωσης του Φ.Π.Α. κ.λ.π.). Η πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου που υπάρχει στο θέμα αυτό σε συνδυασμό με την ποικιλία των δραστηριοτήτων και συναλλαγών που έχουν πολλές επιχειρήσεις δίνει τα περιθώρια σ' αυτές να μεθοδεύσουν και να παρουσιάσουν κατά τέτοιο τρόπο τις συναλλαγές τους αυτές, ώστε να αυξήσουν το ποσοστό φόρου που έχει δικαίωμα έκπτωσης, μειώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο το ποσό του προς απόδοση φόρου.
- Σκόπιμα λανθασμένη καταχώρηση της αξίας των προϊόντων που εμπορεύεται η επιχείρηση ή και των αγορών της και του αντιστοιχούντα σ' αυτά Φ.Π.Α. στα λογιστικά βιβλία των επιχειρήσεων. Επίσης, καταχώρηση αυτών σε στήλη που αντιστοιχεί σε διαφορετικό φορολογικό συντελεστή.
- Συμψηφισμός με το χρεωστικό ποσό φόρου του πιστωτικού υπολοίπου Φ.Π.Α. της τελευταίας περιόδου, για το οποίο έχει με αίτηση ζητηθεί η επιστροφή του⁴⁷.

⁴⁷ Μπαλφούτσιος Ανδρέας: «Διαχειριστικό κόστος του ελληνικού φορολογικού συστήματος», εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα 2001

5. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων

Μετά την εισαγωγή το 1985 του αντικειμενικού συστήματος προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων και τη σταδιακή εξάπλωση του σε όλα τα αστικά και ημιαστικά κέντρα και ορισμένες παραθεριστικές περιοχές, οι δυνατότητες φοροδιαφυγής στο φόρο αυτό περιορίστηκαν σημαντικά. Ωστόσο, παρά τα ιδιαίτερα ικανοποιητικά της αποτελέσματα και τη γενικότερη αποδοχή της, ως αμερόληπτου μέσου προσδιορισμού της φορολογητέας ύλης, ο ρυθμός σταδιακής επέκτασης της εφαρμογής της μεθόδου αυτής σε όλη τη χώρα έχει καθυστερήσει σημαντικά, με αποτέλεσμα σε πολλές περιοχές -και ιδιαίτερα σ' αυτές που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως- η τιμή της αξίας των ακινήτων για φορολογικούς σκοπούς να υπολογίζεται και σήμερα με τη μέθοδο των «συγκριτικών στοιχείων». Στις περιπτώσεις αυτές, οι οποίες δεν είναι λίγες, τα περιθώρια φοροδιαφυγής ή και μη αμερόληπτου προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων από τα φορολογικά όργανα είναι πολλά.

Δυνατότητες φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής υπάρχουν επίσης σε κάποιες ειδικότερες περιπτώσεις μεταβίβασης ακινήτων, όπως είναι για παράδειγμα, στη μεταβίβαση αγροκτημάτων προς αγρότες, οι οποίοι ωστόσο δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να τύχουν των ειδικών φορολογικών ρυθμίσεων, στην περίπτωση της αγοράς δήθεν πρώτης κατοικίας, κ.λ.π.

6. Φορολογία κληρονομιών, δωρεών και γονικών παροχών

Οι δυνατότητες και η έκταση της φοροδιαφυγής-φοροαποφυγής εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το αν η κληρονομιά-δωρεά αποτελείται από ακίνητα ή άλλα περιουσιακά στοιχεία.

Όσον αφορά τη φοροδιαφυγή στα ακίνητα, ισχύουν και για το φόρο αυτό όσα αναφέρθηκαν παραπάνω για το φόρο μεταβίβασης ακινήτων. Έτσι, μετά την καθιέρωση του αντικειμενικού συστήματος προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων η φοροδιαφυγή στις κληρονομίες-δωρεές που αποτελούνται από ακίνητα περιορίστηκαν σημαντικά. Όταν όμως πρόκειται για κινητά περιουσιακά στοιχεία ή μετρητά, η φοροδιαφυγή-φοροαποφυγή παραμένει σε υψηλά επίπεδα, γιατί τα περιουσιακά αυτά στοιχεία μεταβιβά-

ζονται σχετικά εύκολα, χωρίς να απαιτείται πάντοτε η τήρηση κάποιων νομικών ή άλλων διαδικασιών. Ή, όταν απαιτείται, μπορεί η τήρηση των διαδικασιών αυτών να αποφευχθεί, με συνέπεια να διαφεύγεται σε πολλές περιπτώσεις πλήρως η φορολογία.

Για παράδειγμα, στο φόρο κληρονομιών, η αποφυγή του φόρου στην περίπτωση των τραπεζικών καταθέσεων, αμοιβαίων κεφαλαίων κ.λ.π. επιτυγχάνεται με την εκ των πρότερων κατάθεση των χρημάτων σε κοινό λογαριασμό ή την έγκαιρη ανάληψη τους. Στην περίπτωση των δωρεών και γονικών παροχών σε μετρητά ή κινητά αντικείμενα μεγάλης αξίας η φοροδιαφυγή είναι επίσης μεγάλη, γιατί στις περισσότερες περιπτώσεις οι δωρεές αυτές είναι σχεδόν αδύνατον να διαπιστωθούν. Σχεδόν αδύνατη είναι επίσης η διαπίστωση της μεταβίβασης ανώνυμων μετοχών με συνέπεια η φοροδιαφυγή να είναι μεγάλη.

Η τελευταία αυτή δυνατότητα αποφυγής του φόρου έχει οδηγήσει πολλούς φορολογούμενους -και ιδιαίτερα αυτούς που έχουν μεγάλη περιουσία- να αποκτούν τα περιουσιακά τους στοιχεία στο όνομα των ανώνυμων εταιρειών τους ή να συστήνουν εικονικές εταιρείες (ημεδαπές ή αλλοδαπές) γι' αυτό το σκοπό.

7. Φόρος μεγάλης ακίνητης περιουσίας

Η φοροδιαφυγή στο φόρο ακίνητης περιουσίας υπήρξε στην Ελλάδα ανέκαθεν μεγάλη και εκδηλώνονταν κυρίως με τη μη υποβολή φορολογικής δήλωσης εκ μέρους των υπόχρεων. Αλλά και στις περιπτώσεις που υποβάλλονταν φορολογική δήλωση, ή δηλωθείσα αξία των ακινήτων ήταν κατά κανόνα πολύ χαμηλότερη της πραγματικής.

Η κατάσταση αυτή έχει βελτιωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια λόγω της επέκτασης του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, της κατάρτισης του κτηματολογίου και των μέτρων που έχει λάβει το Υπουργείο Οικονομικών (έντυπο Ε9 κ.λ.π.). Παραμένουν ωστόσο και σήμερα σημαντικά περιθώρια φοροδιαφυγής στα ακίνητα που είναι εκτός αντικειμενικού προσδιορισμού, στα «δασικά» ακίνητα κ.λ.π.

8. Δασμοί και τέλη εισαγομένων

Η δασμοδιαφυγή συντελείται κατά κανόνα με τη λαθρεμπορία. Η περίπτωση της λαθρεμπορίας τοιγάρων, καυσίμων κ.λ.π., που αποτελούν αντικείμενο του οργανωμένου λαθρεμπορίου, εξετάζεται αναλυτικά παρακάτω. Λαθρεμπόριο όμως γίνεται και στην περίπτωση αντικειμένων μεγάλης αξίας και μικρού συνήθως όγκου, τα οποία επιβαρύνονται με μεγάλους δασμούς. Τα προϊόντα αυτά λόγω ακριβώς του μικρού τους όγκου εισάγονται σχετικά εύκολα και με διάφορες μεθόδους. Πρωτεύοντα ρόλο παίζουν συχνά άτομα που λόγω επαγγέλματος έχουν τη δυνατότητα να ταξιδεύουν συχνά, όπως είναι οι οδηγοί διεθνών μεταφορών, οι ναυτικοί, τα πληρώματα των αεροσκαφών κ.λ.π. Μερικές επίσης φορές η δασμοδιαφυγή συντελείται σε καθ' όλα νόμιμες εισαγωγές. Αυτό συνήθως συμβαίνει όταν οι εισαγωγείς επιτυγχάνουν την κατάταξη των προϊόντων σε διαφορετική δασμολογική κλάση από την κανονική, με αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση των δασμών. Κλασική περίπτωση αλλαγής της δασμολογικής κλάσης, αλλά και γενικότερα αποφυγής των διαφόρων κατηγοριών επιβαρύνσεων που επιβάλλονται στην εισαγωγή αποτελούν τα αυτοκίνητα.

Τα αυτοκίνητα που εισάγονται στην Ελλάδα τίθενται αμέσως υπό τελωνειακό έλεγχο. Ειδικότερα, τα αυτοκίνητα που προέρχονται από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δηλώνονται με την άφιξη τους στη χώρα στο τελωνείο και καταγράφονται τα στοιχεία τους, τα στοιχεία του κομιστή, το τελωνείο προορισμού και τα στοιχεία του παραλήπτη. Για τα αυτοκίνητα αυτά, αφού γίνουν τα παραπάνω, δίνεται στη συνέχεια εύλογη προθεσμία για τη μεταφορά τους στον τόπο προορισμού και την ολοκλήρωση των λοιπών διαδικασιών. Τα αυτοκίνητα που εισάγονται από τρίτες χώρες τίθενται με την εισαγωγή τους υπό τελωνειακό έλεγχο με την έννοια ότι εισέρχονται με την εισαγωγή τους σε ελεγχόμενο τελωνειακό χώρο και παραμένουν σ' αυτόν μέχρι να πληρωθούν οι σχετικοί φόροι και δασμοί. Θα μπορούσε κατά συνέπεια να συμπεράνει κανείς ότι ο τομέας του αυτοκινήτου δεν προφέρεται καταρχήν για λαθρεμπορία και φοροδιαφυγή. Ωστόσο, τα αυτοκίνητα λόγω της υψηλής τους φορολογίας αποτελούν αντικείμενο ιδιαίτερα προ-

σφιλές για λαθρεμπορία και φοροδιαφυγή. Ταυτόχρονα, η πληθώρα των ειδικών ρυθμίσεων που υπάρχουν στη σχετική νομοθεσία και γενικότερα το πολυδαίδαλο θεσμικό πλαίσιο ευνοούν ακόμη περισσότερο την τάση για φοροδιαφυγή.

Κυκλοφορία αυτοκινήτων με ξένες πινακίδες. Αυτοκίνητα ιδιωτικής χρήσης με ξένες πινακίδες μπορούν να κυκλοφορούν στην Ελλάδα με το καθεστώς της προσωρινής εισαγωγής ή της προσωρινής χρησιμοποίησης και μπορούν κατ' επέκταση να απαλλάσσονται προσωρινά από τον ειδικό φόρο κατανάλωσης. Η δυνατότητα αυτή οδήγησε πολλούς στο να εισάγουν στην Ελλάδα με ξένες πινακίδες αυτοκίνητα συνήθως μεγάλου κυβισμού, κάτι που επιτάθηκε πολύ μετά την κατάργηση των τελωνειακών συνόρων την 1-1-93, βασιζόμενοι στο ότι, είτε δεν θα υποπέσουν σε έλεγχο, είτε ότι αν υποπέσουν σε έλεγχο θα υποστηρίξουν ότι είναι μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού και γενικά ότι ανήκουν σε μια από τις κατηγορίες που δικαιούται να κυκλοφορεί με αυτοκίνητο που φέρει ξένες πινακίδες (ναυτικοί, έλληνες φοιτητές εξωτερικού, αλλοδαποί φοιτητές ελληνικών Α.Ε.Ι., κατηγορίες αλλοδαπών εργαζομένων στην Ελλάδα, κύπριοι πρόσφυγες, έλληνες διπλωματικοί και προξενικοί υπάλληλοι, κ.λ.π.). Δεν άργησαν επίσης να εμφανισθούν επιχειρήσεις, οι οποίες μαζί με τα αυτοκίνητα με ξένες πινακίδες εφοδιάζουν τους αγοραστές με τα αναγκαία «αποδεικτικά» έγγραφα ότι είναι μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού.

Παρά το γεγονός ότι στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο υπάρχουν όροι και προϋποθέσεις για την εξάλειψη των καταστρατηγήσεων, φαίνεται ότι στην πράξη υπάρχουν αρκετές διέξοδοι με συνέπεια οι καταστρατηγήσεις να αποτελούν συνηθέστατα φαινόμενα.

Παραποίηση ή πλαστογράφηση αριθμού πλαισίου. Οργανωμένες σπείρες κλέβουν μεγάλης συνήθως αξίας αυτοκίνητα που φέρουν ξένες πινακίδες, αφού προηγουμένως έχουν εντοπίσει στην αγορά κάποιο αντίστοιχο αυτοκίνητο, το οποίο λόγω καταστροφής του σε ατύχημα έχει πολύ μικρή εμπορική αξία. Σε συνεργαζόμενα συνεργεία αντικαθιστούν με διάφορα μέσα τον αριθμό πλαισίου του κλεμμένου αυτοκινήτου με τον αριθμό πλαι-

σιού του κατεστραμμένου αυτοκινήτου και με τον τρόπο αυτό «νομιμοποιούν» την κυκλοφορία αυτοκινήτων που έχουν εισαχθεί στην χώρα προσωρινώς ή ατελώς. Η αντικατάσταση αυτή του αριθμού πλαισίου, η οποία είναι απαραίτητη γιατί είναι αυτή που χαρακτηρίζει το κάθε αυτοκίνητο και αναγράφεται στην άδεια κυκλοφορίας, γίνεται είτε με ειδικά εργαλεία με τα οποία «κτυπούν» στον κινητήρα του κλεμμένου αυτοκινήτου τον αριθμό πλαισίου του κατεστραμμένου, είτε με αποκοπή από το κατεστραμμένο αυτοκίνητο και συγκόλληση στο κλεμμένο όλου του μέρους του κινητήρα που φέρει τον αριθμό πλαισίου.

Παράνομη μετατροπή αυτοκινήτων. Η φορολόγηση των οχημάτων ανάλογα με την κατηγορία στην οποία ανήκουν έχει οδηγήσει πολλούς στην αγορά αυτοκινήτων χαμηλής φορολογικής επιβάρυνσης και μετέπειτα μετατροπής τους σε άλλες κατηγορίες. Οι καταστρατηγήσεις είναι πολλές και γίνονται με διάφορες μορφές. Ως συνηθέστερες περιπτώσεις μπορούν να αναφερθούν η μετατροπή από ανοικτά φορτηγά σε κλειστά φορτηγά, από φορτηγά αυτοκίνητα σε επιβατικά ή μικτής μεταφοράς αυτοκίνητα, από φορτηγά ψυγεία σε απλά φορτηγά, από λεωφορεία σε φορτηγά, από ειδικής κατηγορίας οχήματα (π.χ. μπετονιέρες) σε απλά φορτηγά κ.ο.κ.

Πλαστογράφιση εγγράφων. Έκδοση από το Υπουργείο Συγκοινωνιών άδειας κυκλοφορίας σε αυτοκίνητα που έχουν εισαχθεί στην χώρα λαθραία με την προσκόμιση σ' αυτό από ιδιώτες πλαστών πιστοποιητικών τελωνισμού.

Παλινοστούντες. Επιβατικά αυτοκίνητα ιδιωτικής χρήσης έχουν δικαίωμα να κυκλοφορούν ατελώς από παλινοστούντες, όπως είναι οι έλληνες που ήταν εγκατεστημένοι στο εξωτερικό, οι πολιτικοί πρόσφυγες καθώς και άλλες κατηγορίες ομογενών. Η δυνατότητα αυτή γίνεται συχνά αντικείμενο εκμετάλλευσης επιτήδειων με συνέπεια αυτοκίνητα μεγάλης αξίας να παραμένουν αδασολόγητα ως δήθεν ανήκοντα σε δικαιούχους αυτών των απαλλαγών.

Πολύτεκνοι. Οι πολύτεκνοι μπορούν να αποκτήσουν επιβατικό αυτοκίνητο ιδιωτικής χρήσης έχοντας καταβάλει μόνο το 1/3 του αναλογού-

ντος ειδικού φόρου κατανάλωσης. Η δυνατότητα αυτή οδήγησε σε αρκετές περιπτώσεις σε καταστρατηγήσεις με τη μέθοδο της μεταβίβασης, παραχώρησης κ.λ.π. σε άλλα πρόσωπα.

Ανάπηροι. Ορισμένες κατηγορίες ανάπηρων ή οι γονείς αυτών έχουν δικαίωμα κυκλοφορίας επιβατικών αυτοκινήτων ιδιωτικής χρήσης με ατέλεια. Η δυνατότητα αυτή έχει δώσει ευκαιρία για καταστρατηγήσεις (π.χ. μη πραγματικοί ανάπηροι) προκειμένου να αποφευχθεί η καταβολή φόρου σε περιπτώσεις κυρίως πολυτελών αυτοκινήτων⁴⁸.

9. Φορολογία κέντρων διασκέδασης

Ο χώρος της διασκέδασης θεωρείται παραδοσιακά ως ένας χώρος στον οποίο υπάρχει γενικά μεγάλη φοροδιαφυγή και στον οποίο παράγεται και κινείται ένα μεγάλο ποσοστό του εισοδήματος που δημιουργείται στην παραοικονομία.

Μερικοί από τους τρόπους με τους οποίους επιτυγχάνεται μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγή τόσο στην άμεση, όσο και στην έμμεση φορολογία, αλλά και εισφοροδιαφυγή είναι οι εξής:

- Άσκηση παρεπόμενων ή δευτερευόντων οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο λειτουργίας της επιχείρησης από την ίδια ή άλλες επιχειρήσεις (π.χ. πώληση λουλουδιών, πώληση φωτογραφιών, λειτουργία γκαρνταρόμπας κ.λ.π.), οι οποίες δεν εμφανίζονται επισήμως ή στις οποίες γίνεται φοροδιαφυγή.
- Μετατροπή αιθουσών σε χώρους διασκέδασης. Για τις κατασκευές αυτές δεν εκδίδονται ή εκδίδονται ανακριβή φορολογικά στοιχεία και αφού του ολοκληρωθούν υπάρχει αφανής απασχόληση σ' αυτούς κατηγοριών επιτηδευματιών (μουσικοί, τραγουδιστές, κ.λ.π.) με συνέπεια τη φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή.
- Συνεργασία τραγουδιστών και μουσικών με κέντρα διασκέδασης χωρίς επίσημα καταχωρημένα συμφωνητικά ή με συμφωνητικά, στα οποία η αμοιβή που αναγράφεται δεν είναι η πραγματική. Η μη σωστή ανα-

⁴⁸ Μπαλφούτσιας Ανδρέας: «Διαχειριστικό κόστος του ελληνικού φορολογικού συστήματος», εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα 2001

γραφή των αμοιβών αυτών ωθεί περαιτέρω τους εκμεταλλευτές των κέντρων διασκέδασης σε φοροδιαφυγή.

- Μη έκδοση εισιτηρίων εισόδου από επιχειρήσεις που από το νόμο έχουν υποχρέωση έκδοσης των εισιτηρίων αυτών.
- Προμήθεια εξοπλισμού και μεταβίβαση εμπορικών σημάτων με μη διαφανείς διαδικασίες.
- Τροφοδοσία των επιχειρήσεων με τρόφιμα, ποτά, λουλούδια κ.λπ. που παράχθηκαν ή διακινούνται λαθραία ή χωρίς τα απαραίτητα παραστατικά.
- Μη έκδοση φορολογικών στοιχείων (π.χ. αποδείξεις λιανικής πώλησης) για τα παρεχόμενα είδη ή υπηρεσίες ή χρησιμοποίηση των ιδίων στοιχείων περισσότερο από μια φορά.
- Έκδοση μη θεωρημένων αποδείξεων λιανικής πώλησης.
- Χρήση (λήψη ή έκδοση) πλαστών-εικονικών φορολογικών στοιχείων.

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία οι ιδιοκτήτες των καταστημάτων ηλεκτρονικών παιχνιδιών πρέπει να καταβάλλουν για κάθε μηχάνημα στο Υπουργείο Οικονομικών ένα ετήσιο τέλος για τη νόμιμη λειτουργία τους. Από τα στοιχεία του υπουργείου Δημόσιας Τάξης προκύπτει ότι το πρώτο 11μηνο του 1999 κατασχέθηκαν σε όλη τη χώρα 11.000 παράνομα μηχανήματα, ενώ την ίδια περίοδο 900 περίπου μηχανήματα κατασχέθηκαν από το ΣΔΟΕ. Στο τέλος του 1999 η σχετική ελεγκτική αρμοδιότητα αφαιρέθηκε από την Ελληνική Αστυνομία και μεταφέρθηκε στη Δημοτική Αστυνομία και το ΣΔΟΕ. Αν και η Δημοτική Αστυνομία δεν έχει ακόμη ενεργοποιηθεί, τα πρώτα αποτελέσματα για το 2000 είναι επίσης εντυπωσιακά. Συγκεκριμένα, από τα στοιχεία του ΣΔΟΕ προκύπτει ότι το πρώτο τρίμηνο πραγματοποιήθηκαν 238 έλεγχοι σε καταστήματα με ηλεκτρονικά παιχνίδια και εντοπίστηκαν παραβάσεις σε 144 από αυτά, δηλαδή στο 60,5%. Από τους ελέγχους αυτούς βρέθηκαν 463 παράνομα μηχανήματα, που σημαίνει ότι κατά μέσο όρο τα καταστήματα στα οποία διαπιστώθηκαν παραβάσεις είχαν περίπου τέσσερα μη νόμιμα ηλεκτρονικά παιχνίδια το καθένα.

Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται και η φοροδιαφυγή που πραγματοποιείται με την παραγωγή και διακίνηση πλαστών CD. Η παραγωγή αυτή γίνεται σε παράνομα εργαστήρια τα οποία είναι εξοπλισμένα με σύγχρονα μηχανήματα μαζικής παραγωγής και η διάθεση τους γίνεται κυρίως σε νυχτερινά κέντρα, καφετέριες κ.λ.π. Γίνεται επίσης σε κοινόχρηστους χώρους κυρίως από αλλοδαπούς και ιδιαίτερα σε χώρους που συχνάζει η νεολαία. Η ζημία του Δημοσίου από την απώλεια εσόδων φορολογίας εισοδήματος και Φ.Π.Α. εκτιμάται ότι είναι πολύ μεγάλη, αφού τα προϊόντα αυτά από την αρχική άγραφη μορφή τους μέχρι την τελική διάθεση τους στην κατανάλωση διακινούνται χωρίς φορολογικά στοιχεία. Ζημία φυσικά υφίστανται και οι δημιουργοί των τραγουδιών (συνθέτες, στιχουργοί κ.λ.π.), αφού για το αντικείμενο της εργασίας τους δεν λαμβάνουν τα δικαιώματα που τους αναλογούν.⁴⁹

10. Τουριστικές επιχειρήσεις

Στον τομέα του τουρισμού δραστηριοποιείται ένας μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων με διαφορετικό πολλές φορές αντικείμενο. Η φοροδιαφυγή μπορεί να επιτευχθεί και εδώ με πολλούς τρόπους οι κυριότεροι από τους οποίους είναι οι εξής:

- Υποτιμολόγηση παρεχόμενων υπηρεσιών κυρίως στις οργανωμένες επισκέψεις τουριστών από το εξωτερικό, η οποία γίνεται με τη μέθοδο των διπλών συμβολαίων που συνάπτονται μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών (ξενοδοχεία, τουριστικές επιχειρήσεις εσωτερικού και εξωτερικού).
- Μη τήρηση, ελλιπής ή ανακριβής τήρηση του ειδικού βιβλίου κίνησης πελατών των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων και κυρίως των επιχειρήσεων ενοικιαζόμενων διαμερισμάτων και δωματίων.
- Ενοικίαση δωματίων, τα οποία στην ανανέωση της άδειας που έχει χορηγηθεί έχουν καταχωρηθεί ως δωμάτια, τα οποία δεν θα διατεθούν για εκμίσθωση.

⁴⁹ Μπαλφούτσιος Ανδρέας: «Διαχειριστικό κόστος του ελληνικού φορολογικού συστήματος», εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα 2001

- Μη έκδοση, ελλιπής ή ανακριβής έκδοση φορολογικών στοιχείων για παρεπόμενες ξενοδοχειακές υπηρεσίες, οι οποίες εμφανίζονται ότι περιλαμβάνονται στο «πακέτο», ενώ στην πραγματικότητα παρέχονται έναντι ιδιαίτερου τιμήματος, το οποίο δεν εμφανίζεται. Τέτοιες υπηρεσίες είναι η ενοικίαση θαλάσσιων μέσων ψυχαγωγίας (σκι, ιστιοσανίδες, κανό κ.λ.π.), η χρήση ομπρελών, χρηματοκιβωτίων, καθαριστηρίων, κομμωτηρίων, τηλεφωνικών υπηρεσιών, γηπέδων κ.λ.π.
- Μη έκδοση, ελλιπής ή ανακριβής έκδοση φορολογικών στοιχείων για τις ίδιες ή παρεμφερείς υπηρεσίες που παρέχουν στους τουρίστες τρίτοι (καντίνες σε παραλίες, εκμάθηση θαλασσιών σπορ, ενοικίαση ποδηλάτων ή μοτοποδηλάτων, ομπρελών, κ.λ.π.).
- Ελλιπής ή ανακριβής έκδοση φορολογικών στοιχείων από επιχειρήσεις που πωλούν είδη τουριστικού ενδιαφέροντος (είδη λαϊκής τέχνης, κοσμήματα, δερμάτινα είδη, γούνες κ.λ.π.).
- Μη έκδοση ή ελλιπής έκδοση εισιτηρίων από επιχειρήσεις εκμετάλλευσης τουριστικών λεωφορείων, θαλάσσιων μεταφορικών μέσων περιήγησης και εκδρομών κ.ο.κ.
- Λήψη πλαστών και εικονικών φορολογικών στοιχείων, κυρίως από μεγάλες ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, αλλά και ξενοδοχειακές επιχειρήσεις μικρότερης κλίμακας, επιχειρήσεις ενοικίασης αυτοκινήτων, σκαφών αναψυχής κ.λ.π. με σκοπό τη διόγκωση των δαπανών που αφορούν επισκευές, συντήρηση, διαφήμιση, δαπάνες καυσίμων, δαπάνες διαφόρων εφοδίων κ.λ.π. και απώτερο στόχο τη μείωση των κερδών και του καταβλητέου Φ.Π.Α..
- Λήψη πλαστών και εικονικών φορολογικών στοιχείων για υπηρεσίες διοργάνωσης ή διαμεσολάβησης ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων σε ξενοδοχεία, περιηγήσεις, εκδρομές κ.λ.π.⁵⁰.

⁵⁰ Μπαλφούτσιος Ανδρέας: «Διαχειριστικό κόστος του ελληνικού φορολογικού συστήματος», εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα 2001

11. Φοροδιαφυγή στον κλάδο υγείας

Ο τομέας της υγείας, λόγω του ισχύοντος ιατροασφαλιστικού συστήματος, των προσωπικών σχέσεων που δημιουργούνται μεταξύ του ασθενούς και του ιατρικού-νοσηλευτικού γενικά προσωπικού και της ψυχολογίας του ασθενούς, αποτελούσε ανέκαθεν ένα τομέα στον οποίο η παραοικονομία-φοροδιαφυγή έβρισκε ιδιαίτερα πρόσφορο έδαφος.

Σημειώνεται ότι ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα κατέχει τη δεύτερη, μετά τις ΗΠΑ, υψηλότερη θέση σε ιδιωτικές δαπάνες ως ποσοστό των συνολικών δαπανών για υγεία. Ειδικότερα, στην Ελλάδα οι ιδιωτικές δαπάνες αποτελούν περίπου το 43% των 2,5 τρισ. δραχμών που δαπανώνται συνολικά για την υγεία, ενώ στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης το αντίστοιχο ποσοστό είναι κατά μέσο όρο χαμηλότερο του 20%. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, περισσότερες από τις μισές ιδιωτικές δαπάνες στην Ελλάδα έχουν ως αποδέκτες τους γιατρούς με τη μορφή του «μαύρου» χρήματος. Ειδικότερα, μελέτες ειδικών έχουν δείξει ότι η παραοικονομία στον τομέα της υγείας ήταν το 1994 269 δισ. δραχμές, δηλαδή, 1,13% του ΑΕΠ, ενώ νεώτερες εκτιμήσεις κατά το έτος 2002 δείχνουν ότι το μέγεθος της έφθασε το 1999 τα 500 δισ. δραχμές.

11.1. Ιατροί

Η φοροδιαφυγή των ιατρών πραγματοποιείται κατά κύριο λόγο με την απόκρυψη εσόδων, είτε με τη μη έκδοση αποδείξεων παροχής υπηρεσιών, είτε με την αναγραφή σ' αυτές που εκδίδονται μικρότερων ποσών. Η μη έκδοση απόδειξης είναι δύσκολο να αποκαλυφθεί λόγω του ιατρικού απορρήτου και της αδυναμίας προσδιορισμού της φύσης των παρεχόμενων από τον ιατρό υπηρεσιών. Έτσι, κάθε επίσκεψη ασθενούς στον ιατρό του μπορεί να οφείλεται σε διαφορετικό λόγο (εξέταση, παρακολούθηση εξέλιξης, προσκόμιση εξετάσεων, οδηγίες, παροχή συνταγής, παροχή απλής βεβαίωσης κ.λ.π.) και δεν σημαίνει ότι σε κάθε επίσκεψη υπήρχε αμοιβή ή ότι η αμοιβή αυτή, όπου υπήρχε, ήταν του ιδίου ποσού.

Η δυνατότητα των ιατρών να φοροδιαφεύγουν οδήγησε την πολιτεία στο να εφαρμόσει τα τελευταία χρόνια ένα σύστημα αντικειμενικών κριτηρίων για τον προσδιορισμό του φορολογητέου εισοδήματος συμφωνά με το οποίο το ύψος των εσόδων τους προσδιορίζεται από μια σειρά παράγοντες, όπως είναι η ειδικότητα, ο χρόνος άσκησης του επαγγέλματος κ.λ.π. Η μέθοδος όμως αυτή, μερικώς μόνο αντιμετώπισε το πρόβλημα και ελάχιστα επηρέασε αυτούς που πραγματοποιούν τα υψηλότερα συγκριτικά εισοδήματα. Δεν επηρέασε επίσης καθόλου αυτούς που παρανόμως λειτουργούν ιδιωτικό ιατρείο ή γενικά έχουν ιδιωτική πελατεία (συνταξιούχοι, ιατροί του ΕΣΥ κ.λ.π.)⁵¹.

11.2. Φακελάκια

Τα ποσά που διακινούνται είναι τεράστια, ενώ ελάχιστα είναι αυτά που βλέπουν το φως της δημοσιότητας και φθάνουν τελικά στη δικαιοσύνη.

Σύμφωνα με κάποιες εκτιμήσεις, τα ποσά που απαιτούν οι γιατροί και εισπράττουν ως «φακελάκια» κυμαίνονται ανάλογα με την ειδικότητα, το όνομα του γιατρού κ.λ.π. Ειδικότερα, κυμαίνονται από 150 ευρώ στους αναισθησιολόγους έως 9.000 ευρώ στις δύσκολες επεμβάσεις πλαστικής χειρουργικής. Τα υψηλότερα κατά μέσο όρο ποσά φαίνεται ότι αφορούν καρδιοχειρουργικές επεμβάσεις, όπου κατά μέσο όρο το ποσό που περιλαμβάνεται στο «φακελάκι» κυμαίνεται από 3.000 ευρώ έως 4.500 ευρώ, ενώ σε ένα 10% περίπου των περιπτώσεων το ποσό είναι αρκετά υψηλότερο και φθάνει τα 7.500 ευρώ. Το ποσό αυτό εξαρτάται από το όνομα του καρδιοχειρουργού, το όνομα του νοσοκομείου, καθώς και τα υψηλά ποσοστά επιτυχημένων επεμβάσεων που εμφανίζει ο καρδιοχειρουργός και το συγκεκριμένο νοσοκομείο.

⁵¹ Εφημερίδα «Το ΒΗΜΑ», 3 Νοεμβρίου 1999

11.3. Ιδιωτικές κλινικές

Οι σημαντικότεροι τρόποι φοροδιαφυγής από τις ιδιωτικές κλινικές είναι οι εξής:

Αναγραφή λιγότερων ημερών νοσηλείας. Η φοροδιαφυγή επιτυγχάνεται με την αναγραφή στο βιβλίο εισόδου-εξόδου των ασθενών που υποχρεούνται να τηρούν οι κλινικές και τα νοσοκομεία ως ημέρα εξόδου ενός ασθενούς προγενέστερη της πραγματικής. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η απόκρυψη ημερών νοσηλείας και κατ' επέκταση η απόκρυψη των εσόδων που αντιστοιχούν στις ημέρες αυτές.

Απόκρυψη εσόδων από την εκμετάλλευση ασθενοφόρου και από παρακλινικές εξετάσεις. Πολλές κλινικές διαθέτουν ασθενοφόρα για τη μεταφορά των ασθενών τους και ενώ για τις υπηρεσίες που προσφέρουν χρεώνουν ιδιαίτερα τους ασθενείς, συχνά στην απόδειξη παροχής υπηρεσιών που εκδίδουν προς αυτούς δεν περιλαμβάνεται αυτή η χρέωση με αποτέλεσμα την απόκρυψη εσόδων. Επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις οι αποδείξεις παροχής υπηρεσιών που εκδίδουν τα νοσοκομεία και οι κλινικές εμφανίζουν μόνο το αντίτιμο του κρεβατιού ή το αντίτιμο του κρεβατιού και ορισμένες μόνο εξετάσεις. Για τις υπόλοιπες εξετάσεις δεν εκδίδεται απόδειξη και αν αυτές πραγματοποιήθηκαν από την ίδια την επιχείρηση υπάρχει απόκρυψη εσόδων, ενώ αν πραγματοποιήθηκαν από πρόσωπο συμβεβλημένο με αυτήν η κλινική εμφανίζει τη δαπάνη αυτή ως έξοδο χωρίς να εμφανίζει το αντίστοιχο έσοδο.

Αναγραφή κατώτερης θέσης. Στην περίπτωση αυτή η φοροδιαφυγή επιτυγχάνεται με τη χρέωση του πελάτη σύμφωνα με τη θέση στην οποία νοσηλεύθηκε και την έκδοση της σχετικής απόδειξης παροχής υπηρεσιών με τίμημα που αντιστοιχεί σε θέση κατώτερη από την πραγματική. Αυτό συμβαίνει συχνά όταν ο νοσηλευόμενος επιλέξει θέση ανώτερη αυτής που δικαιολογεί το ασφαλιστικό του ταμείο και τη διαφορά του ποσού που αντιστοιχεί στις υπηρεσίες που του προσφέρθηκαν την καταβάλλει ο ίδιος.

Έσοδα από φάρμακα και αναλώσιμο ιατρικό υλικό. Τα φάρμακα και το αναλώσιμο ιατρικό υλικό (σύριγγες, ακτινογραφία κ.λ.π.) είτε δεν εμφανί-

ζονται στην απόδειξη παροχής υπηρεσιών που εκδίδουν τα νοσοκομεία και οι κλινικές, είτε αγοράζονται σε μεγαλύτερες ποσότητες από αυτές που χρειάζονται για τη νοσηλεία των ασθενών διογκώνοντας τις δαπάνες των νοσοκομείων, είτε συμβαίνουν και τα δύο. Στη συνέχεια, τα φάρμακα και τα υλικά που δεν χρησιμοποιήθηκαν διοχετεύονται σε συνεργαζόμενα φαρμακεία σε μειωμένες τιμές και χωρίς παραστατικά. Τα φαρμακεία αυτά έχουν συμφέρον να προμηθεύονται τα συγκεκριμένα φάρμακα, όχι μόνο γιατί τα αποκτούν σε χαμηλότερες τιμές, αλλά και γιατί έχουν τη δυνατότητα να τα πωλούν χωρίς να εμφανίζουν τα αντίστοιχα έσοδα. Έτσι, υπάρχει μια αλυσίδα φοροδιαφυγής και η απώλεια εσόδων για το δημόσιο είναι πολύ μεγαλύτερη της αρχικής.

Άλλοτε πάλι τα φάρμακα αγοράζονται από τις κλινικές με απευθείας χρέωση από τα φαρμακεία στο όνομα των ασθενών. Συχνά η παραγγελία αυτή γίνεται σε ποσότητες μεγαλύτερες αυτών που απαιτούνται, οι οποίες παραμένουν στα νοσοκομεία μετά την αναχώρηση των ασθενών. Τα φάρμακα που έχουν εναπομείνει χορηγούνται σε άλλους ασθενείς και η ύπαρξη τους καλύπτεται με τη λήψη εικονικών τιμολογίων, διογκώνοντας με τον τρόπο αυτό τις δαπάνες.

Συμφωνία με ασθενείς για εμφάνιση μικρότερων ποσών. Σε ορισμένες περιπτώσεις γίνεται συμφωνία με τους ασθενείς πριν από την είσοδο τους στο νοσοκομείο να μην εμφανισθεί πλήρως το ποσό των νοσηλίων. Η διαφορά μεταξύ του συμφωνηθέντος και του εμφανιζόμενου στις αποδείξεις ποσού εισπράττεται είτε από την κλινική, είτε από τον γιατρό, είτε κατανέμεται μεταξύ τους.

Πλήρης απόκρυψη εσόδων από τη νοσηλεία ασθενή. Χαρακτηριστικό των παραπάνω περιπτώσεων είναι ότι επιτυγχάνεται μερική απόκρυψη των εσόδων, κάτι που όπως φάνηκε μπορεί να γίνει σχετικά εύκολα. Μια περισσότερο ριψοκίνδυνη περίπτωση φοροδιαφυγής είναι η πλήρης απόκρυψη των εσόδων. Η περίπτωση αυτή παρατηρείται συνήθως όταν ο ασθενής δεν είναι ασφαλισμένος, όταν η νοσηλεία του δεν καλύπτεται από το ασφαλιστικό του ταμείο ή όταν για τη χειρουργική επέμβαση που του γίνεται δεν

χρειάζεται να παραμείνει στην κλινική. Στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να επιτευχθεί πλήρης απόκρυψη των εσόδων από τη νοσηλεία ενός ασθενή σε μια ιδιωτική κλινική, δεν καταχωρείται καθόλου ο ασθενής στο βιβλίο εισόδου και εξόδου και δεν ανοίγεται η αντίστοιχη μερίδα στο βιβλίο ασθενών. Εναλλακτικά, μπορεί να καταγραφεί στο βιβλίο εισόδου και εξόδου, αλλά παρ' όλο που παρέμεινε στην κλινική για ημέρες να εμφανίζεται στο βιβλίο αυτό ότι δεν νοσηλεύθηκε και να εγγράφεται ως ημερομηνία εξόδου η ίδια με την ημερομηνία εισόδου.

Πλήρης απόκρυψη εσόδων μπορεί επίσης να γίνει όταν δεν καταγραφούν στα λογιστικά βιβλία των νοσοκομείων οι αμοιβές που καταβάλλουν σ' αυτά οι διάφορες ασφαλιστικές εταιρείες και οι ασφαλιστικοί οργανισμοί.

Πλήρης απόκρυψη λοιπών εσόδων. Τα νοσοκομεία και οι κλινικές πέρα από τις αμοιβές για τις υπηρεσίες που παρέχουν έχουν και έσοδα από την εκμίσθωση χώρων εντός της κλινικής, από την προώθηση ασθενών σε διαγνωστικά κέντρα και εργαστήρια, από την προώθηση προϊόντων, από την εκμίσθωση μηχανημάτων ή την παροχή υπηρεσιών σε τρίτους κ.ο.κ. Συχνά τα έσοδα αυτά δεν εμφανίζονται στα βιβλία.

Διόγκωση δαπανών. Όπως και άλλες κατηγορίες φορολογουμένων, οι κλινικές και τα νοσοκομεία δεν φοροδιαφεύγουν μόνο με την απόκρυψη εσόδων, αλλά και με τη διόγκωση των δαπανών. Οι συνηθέστερες μέθοδοι είναι η λήψη εικονικών τιμολογίων, οι υπερτιμολογήσεις αγορών, ο υπολογισμός αποσβέσεων σε μηχανήματα που έχουν τεχνολογικά απαξιωθεί και βρίσκονται σε αδράνεια και τα οποία δεν δικαιούνται αποσβέσεων κ.ο.κ.⁵².

11.4. Εργαστήρια και διαγνωστικά κέντρα

Η φοροδιαφυγή στον χώρο αυτό γίνεται με την απόκρυψη εσόδων λόγω μη έκδοσης αποδείξεων παροχής υπηρεσιών, με την αναγραφή

⁵² Εφημερίδα «Το ΒΗΜΑ», 3 Νοεμβρίου 1999

στις αποδείξεις που εκδίδονται μειωμένων ποσών και με τη διόγκωση των δαπανών⁵³.

12. Διαφορά, φοροδιαφυγή και παραοικονομία

Όλες οι ενδείξεις συντείνουν στο γεγονός ότι η διαφθορά παγκοσμίως αυξάνεται, ότι διεισδύει σε όλο και περισσότερους χώρους και ότι τείνει να εξελιχθεί σε μάστιγα που απειλεί τον κοινωνικό ιστό όλων των συγχρόνων κρατών. Έτσι, από θέμα ήσσονος σχετικά σημασίας στο παρελθόν η διαφθορά έχει βρεθεί τα τελευταία χρόνια στο επίκεντρο των πολιτικών, οικονομικών, και κοινωνικών αναζητήσεων και προβληματισμών.

Το φαινόμενο της διαφθοράς παρατηρείται τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα. Είναι όμως η εξέλιξη της στο δημόσιο τομέα που έχει προβληματίσει τους απλούς πολίτες και τους μελετητές και ιδιαίτερα η συχνά παρατηρούμενη σύνδεση της με την οργανωμένη εγκληματικότητα, η οποία επιδιώκοντας τη δημιουργία όλο και περισσότερο διεφθαρμένων κρατικών μηχανισμών αποσκοπεί στο να κάνει περισσότερο εύκολη τη δράση της.

Φαινόμενα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα παρατηρούνται φυσικά και στη χώρα μας. Η γενικότερη μάλιστα αίσθηση είναι ότι το επίπεδο της πρέπει να είναι αρκετά υψηλό, ότι έχει αυξηθεί σημαντικά σε σχέση με το παρελθόν και ότι βρίσκεται σε αρκετά υψηλότερο επίπεδο συγκρινόμενη με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

Η σύνδεση μεταξύ της διαφθοράς και της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής είναι άμεση και προφανής. Η συνεργασία αυτή στο φορολογικό τομέα μπορεί να έχει πολλές μορφές: έκδοση ψευδών ή ανακριβών βεβαιώσεων και πιστοποιητικών, εικονικός ή πλημμελής φορολογικός έλεγχος επιχειρήσεων, μη αντικειμενική επιλογή επιχειρήσεων που θα ελεγχθούν, αφαιρέση ή παραποίηση στοιχείων φορολογουμένων που τηρούνται στην αρμόδια υπηρεσία, παροχή απόρρητων πληροφοριών φορολογουμένων σε αντα-

⁵³ Εφημερίδα «Το ΒΗΜΑ», 3 Νοεμβρίου 1999

γωνιστές ή άλλους, διευκόλυνση στη λαθρεμπορία προϊόντων, ανοχή στην υπερτιμολόγηση ή υποτιμολόγηση αγαθών, διευκόλυνση στη θεώρηση πλαστών τιμολογίων, καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση υποθέσεων με απώτερο στόχο την παραγραφή, αναγνώριση απαλλαγών και εκπτώσεων ενώ δεν συντρέχουν οι υποθέσεις κ.λ.π.

Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των περιπτώσεων είναι η μείωση των εσόδων του Δημοσίου, η οποία ωστόσο δεν συνοδεύεται από ισόποση μείωση της συνολικής επιβάρυνσης των φορολογούμενων, αφού μέρος της συνολικής τους επιβάρυνσης καταλήγει, αντί για το δημόσιο ταμείο, στα χέρια στελεχών του φοροελεγκτικού και φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι η συνολική φορολογική επιβάρυνση των φορολογουμένων, δηλαδή η θυσία που υφίσταται λόγω των φορολογικών τους υποχρεώσεων να μην συμπίπτει με τα έσοδα που εισπράττει ο κρατικός προϋπολογισμός.

Το μέγεθος της διαφθοράς που υπάρχει σε μια χώρα είναι ένα μέγεθος το οποίο δεν μπορεί από τη φύση του να μετρηθεί. Γι' αυτό, όλες οι έρευνες που έχουν γίνει, είτε από μεμονωμένους ερευνητές, είτε από ερευνητικούς οργανισμούς και ινστιτούτα, επιχειρούν να προσεγγίσουν το βαθμό στον οποίο υπάρχουν φαινόμενα διαφθοράς σε μια χώρα με τη μέθοδο των ερωτηματολογίων.

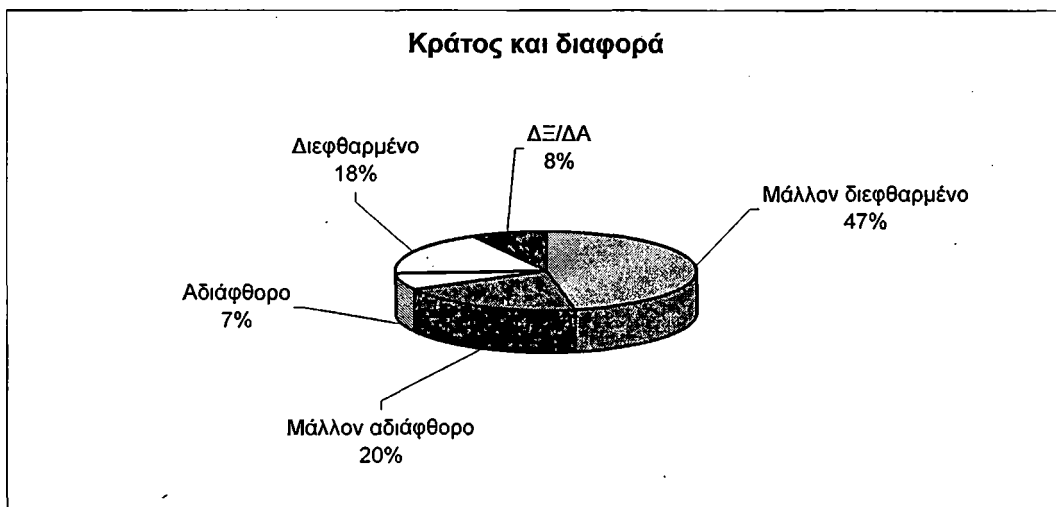
Μια πρώτη προσπάθεια προσέγγισης του μεγέθους και της διάρθρωσης της κρατικής διαφθοράς στην Ελλάδα έγινε με δημοσκόπηση που πραγματοποίησε η εταιρεία ΑΛΚΟ τον Σεπτέμβριο του 1996.

Πιο πρόσφατα στοιχεία για το μέγεθος της διαφθοράς, ιδιαίτερα στον φορολογικό τομέα, προέκυψαν στα πλαίσια έρευνας που έγινε κατά το έτος 2000 από την εταιρεία ΑΛΚΟ.

Η δημοσκόπηση της ΑΛΚΟ ήταν πανελλαδική και έγινε σε 2.400 πολίτες-ψηφοφόρους σε όλη την Ελλάδα. Η έρευνα αυτή υπήρξε αποκαλυπτική όσον αφορά τις αντιλήψεις και τη στάση των πολιτών για την εντιμότητα του κρατικού μηχανισμού.

Τα αποτελέσματα της έρευνας έδειξαν ότι οι πολίτες εμπιστεύονται περισσότερο τους παλιότερους θεσμούς (Κράτος, Εκκλησία, Στρατός, Δικαιοσύνη) από ότι τους νεώτερους (Συνδικαλισμός, Κόμματα, ΜΜΕ, Επιχειρηματίες). Όσον αφορά όμως τους παλαιότερους θεσμούς μόνο το 42% των ερωτηθέντων απάντησε ότι εμπιστεύεται το Κράτος, ενώ για τους υπόλοιπους το ποσοστό εμπιστοσύνης φθάνει μέχρι και το 83%. Αξιοσημείωτο είναι επίσης ότι το ποσοστό αυτό εμπιστοσύνης ποικίλλει έντονα, ανάλογα με την ηλικία των ερωτώμενων και κυμαίνεται μεταξύ του εξαιρετικά χαμηλού 28% για τα άτομα ηλικίας 18 έως 34 ετών και του 57% για τα άτομα πάνω από 55 ετών.

Μια σαφής εικόνα του βαθμού στον οποίο οι πολίτες θεωρούν ότι το κράτος είναι διεφθαρμένο δίνεται στο παρακάτω διάγραμμα από το οποίο προκύπτει ότι το 67% των ερωτηθέντων το θεωρεί διεφθαρμένο ή μάλλον διεφθαρμένο, ενώ μόνο το 27% αδιάφθορο ή μάλλον αδιάφθορο.



Και στο ερώτημα αυτό παρατηρείται επίσης ότι οι απαντήσεις για την διαφθορά στο κράτος εξαρτώνται από την ηλικία των ερωτηθέντων. Έτσι, ενώ στην ηλικιακή ομάδα από 25 έως 34 ετών το ποσοστό που πιστεύει ότι το κράτος είναι μάλλον διεφθαρμένο φθάνει το 72%, στην ηλικιακή ομάδα από 35 έως 44 ετών το αντίστοιχο ποσοστό μειώνεται στο 69% για να μειωθεί ακόμη περισσότερο στις μεγαλύτερες σε ηλικία ομάδες. Παρατηρείται δηλαδή ότι τα ποσοστά είναι σαφώς υψηλότερα στις παραγωγικές από

πλευράς ηλικιακής διάρθρωσης ομάδες του πληθυσμού, που είναι και αυτές οι οποίες έχουν και τις περισσότερες σχέσεις με τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

Στη δημοσκόπηση αυτή ζητήθηκε να αναφέρουν οι ερωτώμενοι την προσωπική τους εμπειρία για τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα. Ζητήθηκε δηλαδή να αναφέρουν αν έχουν ποτέ χρησιμοποιήσει οι ίδιοι τη μέθοδο της δωροδοκίας για να έχουν το επιθυμητό αποτέλεσμα στη σχέση τους με το Δημόσιο.

Το 35% των ερωτηθέντων απάντησε ότι έχει χρησιμοποιήσει τη μέθοδο της συνδιαλλαγής και μάλιστα το 4% πολλές φορές ενώ το 12% συχνά. Μια αναγωγή των στοιχείων της έρευνας αυτής στο συνολικό πληθυσμό της χώρας δείχνει ότι πάνω από 2,3 εκατ. Έλληνες έχουν οι ίδιοι ή το στενό συγγενικό τους περιβάλλον προβεί σε πράξεις δωροδοκίας. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι για λόγους ευνότητος οι απαντήσεις σε τέτοιου είδους ερωτήσεις δίνουν σαφώς υποεκτιμημένα αποτελέσματα τα ποσοστά που αναφέρθηκαν παραπάνω είναι στην πραγματικότητα πολύ υψηλότερα. Σημειώνεται επίσης ότι και στο ερώτημα αυτό οι παραγωγικές ηλικιακές ομάδες του πληθυσμού παρουσιάζουν υψηλότερο του μέσου όρου ποσοστό συνδιαλλαγής, το οποίο στα άτομα ηλικίας 25 έως 34 ετών φθάνει το 40% και στα άτομα ηλικίας 35 έως 44 ετών το 45%⁵⁴.

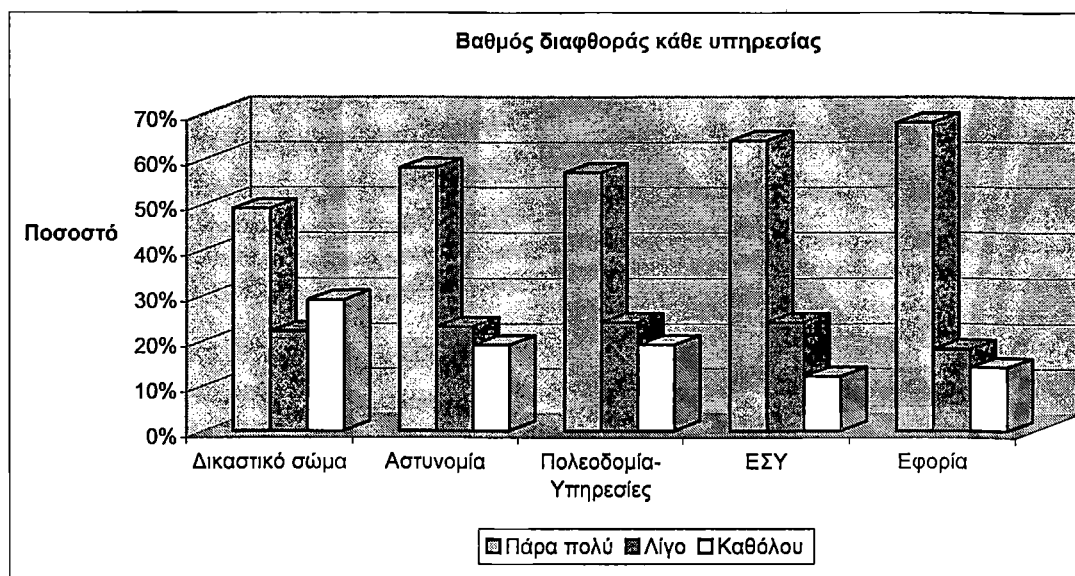
Το εξαιρετικά ενδιαφέρον αποτέλεσμα της έρευνας είναι ότι ενώ μεγάλο μέρος των ερωτηθέντων απάντησε ότι καταδικάζει την κρατική διαφθορά, ταυτόχρονα δήλωσε ότι χρησιμοποιούν οι ίδιοι τη συνδιαλλαγή ως μέσο για να επιτύχουν το σκοπό τους, που σημαίνει ότι είναι γενικότερη αντίληψη περί του πλέον αποτελεσματικού τρόπου επίλυσης των προβλημάτων μέσω της δωροδοκίας, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην αναπαραγωγή και διαιώνιση του φαινομένου.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η εξειδίκευση της στάσης αυτής των πολιτών και ειδικότερα της κατανομής της σε συγκεκριμένες κρατικές υπηρεσίες. Από την απάντηση που έδωσαν οι ερωτηθέντες στο ερώ-

⁵⁴ Επίσημα στοιχεία από τα αρχεία της Ερευνητικής Εταιρείας ΑΛΚΟ

τημα αυτό προκύπτει ότι το υψηλότερο ποσοστό διαφθοράς συγκεντρώνουν οι Δ.Ο.Υ.

Ειδικότερα, από τις απαντήσεις προκύπτει ότι μόνο το 11% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι δεν υπάρχει διαφθορά στον τομέα αυτό, ενώ αντίθετα, οι Δ.Ο.Υ. συγκεντρώνουν το υψηλότερο ποσοστό των απαντήσεων ότι η διαφθορά είναι πάρα πολύ υψηλή (22%). Για κάθε υπηρεσία υπάρχουν τρεις διαβαθμίσεις της διαφθοράς: «καθόλου», «λίγο» και «πολύ», όπου στην κατηγορία «πολύ» περιλαμβάνεται το άθροισμα των «αρκετά», «πολύ» και «πάρα πολύ». Παρατηρείται ότι το 68% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι η διαφθορά στο φορολογικό τομέα είναι από αρκετή έως πάρα πολύ υψηλή. Παρατηρείται επίσης ότι ανάμεσα στις υπηρεσίες αυτές οι Δ.Ο.Υ. συγκεντρώνουν το χαμηλότερο ποσοστό των ερωτηθέντων που πιστεύουν ότι δεν υπάρχει καθόλου διαφθορά και το υψηλότερο ποσοστό αυτών που πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι από αρκετή έως πάρα πολύ υψηλή⁵⁵.



12.1. Αποτελέσματα ερευνών

Στοιχεία σχετικά με τη διαφθορά στις Δ.Ο.Υ. σε σχέση με άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα συγκεντρώθηκαν και από το ερωτηματολόγιο που χρησιμοποιήθηκε στην έρευνα της ΑΛΚΟ και τα αποτελέσματα είναι

⁵⁵ Επίσημα στοιχεία από τα αρχεία της Ερευνητικής Εταιρείας ΑΛΚΟ

αρκετά διαφωτιστικά. Τα αποτελέσματα αυτά παρατίθενται στους παρακάτω πίνακες.

Ο πρώτος πίνακας δείχνει τη συχνότητα με την οποία οι πολίτες δηλώνουν ότι εμφανίζονται φαινόμενα συνδιαλλαγής σε διάφορους τομείς κρατικής δραστηριότητας. Η παρουσίαση γίνεται με τη μορφή δεικτών, όπου το 100 είναι ο δείκτης διαφθοράς στον τομέα στον οποίο παρουσιάζονται τα περισσότερα φαινόμενα, ο οποίος σύμφωνα με τις απαντήσεις των ερωτηθέντων είναι ο τομέας της υγείας.

Ο πίνακας δείχνει ότι στο σύνολο των ερωτηθέντων οι Δ.Ο.Υ. κατατάσσονται στην τρίτη κατά σειρά θέση, με οριακή διαφορά από την πολεοδομία.

Παρατηρείται όμως ότι οι δείκτες του πίνακα δεν είναι σταθεροί, αλλά ποικίλλουν ανάλογα με τα δημογραφικά, κοινωνικά, οικονομικά κ.λ.π. χαρακτηριστικά των ερωτώμενων.

Για παράδειγμα, παρατηρείται ότι στα άτομα της ανώτερης κοινωνικής τάξης οι Δ.Ο.Υ. ανέρχονται, και με διαφορά, από την τρίτη κατά σειρά δημόσια υπηρεσία στην οποία παρατηρούνται φαινόμενα διαφθοράς στη δεύτερη θέση.

Το ίδιο συμβαίνει στα άτομα με ετήσιο εισόδημα πάνω από 10 εκατ., όπου η διαφορά με τον τομέα της υγείας γίνεται πλέον εξαιρετικά μικρή (δείκτης 96,15).

Δηλαδή, παρατηρείται ότι η συχνότητα εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς στον φορολογικό τομέα αυξάνει σημαντικά εκεί όπου η διαφθορά έχει ουσιαστικό περιεχόμενο. Εντόπωση επίσης προκαλεί το γεγονός ότι ο δείκτης διαφθοράς στις Δ.Ο.Υ. αυξάνει σημαντικά - και με διαφορά από τον δείκτη διαφθοράς στη πολεοδομία - ανάμεσα στους ερωτηθέντες που δεν θέλησαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τάξη στην οποία ανήκουν.

Ενδιαφέρον επίσης έχει, πέρα από τη συχνότητα με την οποία εμφανίζονται φαινόμενα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, και η προκλητικότητα με την οποία εκδηλώνονται. Από το ερωτηματολόγιο προέκυψε ότι και στον

τομέα αυτό την πρώτη θέση κατέχει και πάλι ο τομέας της υγείας και μάλιστα με μεγαλύτερη διαφορά από ότι στο προηγούμενο ερώτημα.

Ειδικότερα, όσον αφορά τους φορολογικούς ελέγχους τα αποτελέσματα του ερωτηματολογίου έδειξαν ότι μόνο το 15% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι οι έλεγχοι αυτοί είναι πάντα (5%) ή σχεδόν πάντα (10%) αμερόληπτοι. Το 18% πιστεύει ότι δεν είναι καθόλου αμερόληπτοι, το 27% ότι είναι ελάχιστες φορές αμερόληπτοι και το 40% ότι κάποιες φορές είναι αμερόληπτοι και κάποιες φορές όχι.

Από τα στοιχεία του τρίτου πίνακα φαίνεται ότι οι απαντήσεις στο ερώτημα αυτό ποικίλλουν ανάλογα με τα δημογραφικά, εισοδηματικά κ.λ.π. χαρακτηριστικά των ερωτώμενων. Έτσι, για παράδειγμα, προκύπτει ότι το ποσοστό των επιχειρηματιών που δήλωσε ότι οι φορολογικοί έλεγχοι δεν είναι καθόλου ή ελάχιστες φορές αμερόληπτοι είναι πολύ υψηλότερο από το αντίστοιχο ποσοστό των μισθωτών (48% έναντι 36%), ενώ το ποσοστό αυτών που δεν θέλησαν να δηλώσουν την εισοδηματική τους τάξη είναι ακόμη υψηλότερο (55%). Παρατηρείται επίσης ότι κανένας από του ερωτώμενους με ετήσιο εισόδημα πάνω από 10 εκατ. δρχ. δεν πιστεύει ότι οι φορολογικοί έλεγχοι είναι πάντα αμερόληπτοι, ενώ το ποσοστό αυτών που πιστεύει ότι είναι σχεδόν πάντοτε αμερόληπτοι είναι μόλις 7%.

Όσον αφορά τη διαχρονική εξέλιξη του φαινομένου, το 23% των ερωτηθέντων απάντησε ότι τα φαινόμενα διαφθοράς έχουν διαχρονικά αυξητική τάση, το 51% ότι παραμένουν στα ίδια περίπου επίπεδα και μόνο το 11% ότι μειώνονται. Το μεγαλύτερο όμως ενδιαφέρον βρίσκεται στους παράγοντες στους οποίους οι ερωτηθέντες αποδίδουν την αύξηση-μείωση αυτή. Έτσι, το 25% αυτών που πιστεύει ότι τα φαινόμενα της συνδιαλλαγής εμφανίζουν αυξητική τάση αποδίδει την αύξηση αυτή στο ήδη υφιστάμενο επίπεδο διαφθοράς, υποδηλώνοντας ότι τα φαινόμενα συνδιαλλαγής έχουν την τάση αυτόματης αναπαραγωγής, όταν η γενικότερη αίσθηση είναι ότι υπάρχει στη χώρα ένα κλίμα διαφθοράς. Αντίθετα, ένα πολύ μικρό ποσοστό αυτών που πιστεύουν ότι τα φαινόμενα διαφθοράς μειώνονται αποδίδουν τη

μείωση αυτή στην αύξηση της φορολογικής συνείδησης των φορολογουμένων (9%) ή στην εντιμότητα των ελεγκτών (6%).

Ένα ερώτημα το οποίο απασχολεί συχνά τους μελετητές του φαινομένου της διαφθοράς είναι αν η πρώτη κίνηση για οικονομική συνδιαλλαγή γίνεται από την πλευρά της προσφοράς ή από την πλευρά της ζήτησης. Το ερώτημα αυτό είναι αρκετά σύνθετο και δεν μπορεί να απαντηθεί στα πλαίσια του ερωτηματολογίου που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα μελέτη. Τα στοιχεία του τέταρτου πίνακα τείνουν απλώς να ενισχύσουν την υπόθεση ότι εισοδηματικοί και άλλοι παράγοντες είναι πολύ σημαντικοί. Έτσι, για παράδειγμα, παρατηρείται ότι το ποσοστό αυτών που δήλωσαν ότι μερικές φορές υπήρξε από πλευράς φορολογικών οργάνων νύξη για συνδιαλλαγή αυξάνει από 9% που είναι στο σύνολο σε 13% στα άτομα ανώτερης κοινωνικής τάξης και στο 21% στα άτομα που έχουν ετήσιο εισόδημα πάνω από 10 εκατ. δραχμές.

Τέλος, στο ερώτημα γιατί οι πολίτες δεν καταγγέλλουν τα φαινόμενα οικονομικής συνδιαλλαγής, το 40% απάντησε ότι έχουν από τη συνδιαλλαγή οικονομικό όφελος και οι ίδιοι και το 28% ότι φοβούνται πως το «κύκλωμα» θα τους εκδικηθεί (πίνακας πέμπτος). Το υψηλότερο ποσοστό στον παράγοντα του ιδίου οφέλους παρατηρείται στα άτομα με ετήσιο εισόδημα πάνω από 10 εκατ. (50%), ενώ το υψηλότερο ποσοστό αυτών που φοβάται ότι το «κύκλωμα» θα τους εκδικηθεί παρατηρείται στα άτομα που δεν ήθελαν να δηλώσουν την εισοδηματική τους τάξη (55%) και στα άτομα της ανώτερης εισοδηματικής τάξης (40%)⁵⁶.

⁵⁶ Επίσημα στοιχεία από τα αρχεία της Ερευνητικής Εταιρείας ΑΛΚΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ

Δείκτες συχνότητας συνδιαλλαγών σε επιμέρους τομείς της κρατικής δραστηριότητας

Τομείς/Φορείς	Σύνολο	Φύλο		Ηλικία				Κοινωνική τάξη			Εισοδηματική τάξη				Επάγγελμα	
		Άνδρες	Γυναίκες	25-34	35-44	45-54	55+	Κατώτερη	Μέση	Ανώτερη	έως 5	5 έως 10	10 και άνω	Δ.Α.*	Μισθωτοί	Επιχθίτες
Υγεία	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Πολιτοδομία	83,34	87,60	76,51	83,94	87,62	83,92	71,89	84,32	85,50	61,98	80,19	86,46	91,35	84,08	77,14	84,92
Δ.Ο.Υ.	82,24	84,26	78,98	80,45	89,25	80,12	73,67	83,27	82,32	72,73	77,28	85,27	96,15	90,45	78,44	83,20
Υπηρεσίες συγκοινωνιών	69,00	74,88	59,89	61,97	75,08	72,81	67,62	65,02	76,52	58,68	64,83	73,66	74,04	71,34	64,68	70,11
Τελωνεία	67,21	68,35	65,38	66,82	72,15	69,88	54,09	67,97	67,27	60,33	69,19	63,24	66,35	72,61	66,23	67,46
Αστυνομία	63,15	62,96	63,46	69,55	65,96	58,19	48,04	62,45	66,57	48,76	63,17	63,39	68,27	58,60	60,26	63,89
ΔΕΚΟ	51,34	53,46	47,94	52,12	50,98	52,92	48,40	50,76	51,38	56,20	51,66	48,66	47,12	63,69	49,87	51,72
ΟΤΑ	51,13	53,12	47,94	53,03	53,91	49,12	43,06	50,67	53,59	40,50	49,90	53,72	49,04	49,04	46,75	52,25

* Δ.Α.: Τα άτομα της κατηγορίας αυτής αρνήθηκαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τάξη στην οποία ανήκουν.

ΠΙΝΑΚΑΣ

Δείκτες προκλητικότητας συνδιαλλαγών σε επιμέρους τομείς κρατικής δραστηριότητας

Τομείς/Φορείς	Σύνολο	Φύλο		Ηλικία				Κοινωνική τάξη			Εισοδηματική τάξη				Επάγγελμα	
		Άνδρες	Γυναίκες	25-34	35-44	45-54	55+	Κατώτερη	Μέση	Ανώτερη	έως 5	5 έως 10	10 και άνω	Δ.Α.*	Μισθωτοί	Επιχθίτες
Υγεία	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Πολιτοδομία	76,52	80,36	70,21	74,43	78,65	79,61	72,76	77,47	78,02	59,38	74,25	78,90	80,70	77,11	70,94	77,95
Δ.Ο.Υ.	76,22	76,31	76,06	76,01	82,33	74,66	64,52	79,12	72,69	72,66	74,05	78,76	68,42	83,73	68,23	78,27
Αστυνομία	67,67	66,13	70,21	71,41	68,97	61,98	62,72	64,10	74,64	56,25	69,04	65,26	82,46	59,64	65,02	68,35
Υπηρεσίες συγκοινωνιών	64,66	70,49	55,05	57,18	69,28	68,60	67,38	64,47	67,62	48,44	61,72	57,65	67,54	67,47	56,16	66,84
Τελωνεία	60,43	61,36	58,91	62,79	63,75	57,30	50,90	61,72	60,47	49,22	61,82	58,23	56,14	64,46	60,84	60,33
ΔΕΚΟ	48,32	48,83	47,47	49,57	48,54	47,93	45,16	48,08	48,50	49,22	49,40	47,26	33,33	56,63	48,03	48,39
ΟΤΑ	47,61	49,23	44,95	47,13	48,69	47,11	46,95	49,27	47,07	36,72	46,99	47,54	51,75	48,80	46,06	48,01

* Δ.Α.: Τα άτομα της κατηγορίας αυτής αρνήθηκαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τάξη στην οποία ανήκουν.

ΠΙΝΑΚΑΣ

Βαθμός αμερόληψίας φορολογικών ελέγχων (%)

Απαντήσεις	Σύνολο	Ηλικία				Κοινωνική τάξη			Εισοδηματική τάξη				Επάγγελμα	
		25-34	35-44	45-54	55+	Κατώτερη	Μέση	Ανώτερη	έως 5	5 έως 10	10 και άνω	Δ.Α.*	Μισθωτοί	Επιχίτες
Πάντα αμερόληπτοι	5	5	6	4	3	5	4	7	4	8	0	0	6	5
Σχεδόν πάντα αμερόληπτοι	10	12	11	13	3	10	10	13	10	9	7	23	6	12
Κάποιες φορές αμερόληπτοι	40	41	36	46	38	38	41	47	44	37	50	23	52	37
Ελάχιστες φορές αμερόληπτοι	27	27	23	24	41	26	29	20	20	31	36	41	20	29
Καθόλου αμερόληπτοι	18	16	25	13	15	21	15	13	23	16	7	14	16	19
Σύνολο	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Δ.Α.: Τα άτομα της κατηγορίας αυτής αρνήθηκαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τάξη στην οποία ανήκουν.

ΠΙΝΑΚΑΣ

Εντύπωση ερωτώμενων για τη διαχρονική εξέλιξη των φαινομένων οικονομικής συνδιαλλαγής (%)

	Σύνολο	Φύλο		Ηλικία				Κοινωνική τάξη			Εισοδηματική τάξη				Επάγγελμα	
		Άνδρες	Γυναίκες	25-34	35-44	45-54	55+	Κατώτερη	Μέση	Ανώτερη	έως 5	5 έως 10	10 και άνω	Δ.Α.*	Μισθωτοί	Επιχίτες
Αυξάνονται	23	26	19	20	29	30	9	22	28	7	27	23	7	14	18	25
Παραμένουν ίδιοι	51	46	59	60	49	37	50	51	48	60	49	50	64	55	62	48
Μειώνονται	11	13	7	5	6	24	21	12	9	13	10	13	14	5	10	11
Δεν γνωρίζω	15	15	16	15	17	9	21	15	14	20	15	13	14	27	10	17
Σύνολο	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Δ.Α.: Τα άτομα της κατηγορίας αυτής αρνήθηκαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τάξη στην οποία ανήκουν.

ΠΙΝΑΚΑΣ

Νύξη για συνδιαλλαγή από τα φορολογικά όργανα (%)

	Σύνολο	Φύλο		Ηλικία				Κοινωνική τάξη			Εισοδηματική τάξη				Επάγγελμα	
		Άνδρες	Γυναίκες	25-34	35-44	45-54	55+	Κατώτερη	Μέση	Ανώτερη	έως 5	5 έως 10	10 και άνω	Δ.Α.*	Μισθωτοί	Επιχ/τές
Κάθε φορά που υπήρξε ευκαιρία	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1
Μερικές φορές	9	10	7	5	11	13	9	8	9	13	8	9	21	5	10	9
Δεν υπήρξε ευκαιρία	10	8	12	9	10	11	9	13	5	7	6	14	21	0	4	11
Ποτέ	80	81	78	83	79	76	82	78	82	80	84	74	57	95	86	79
Δεν απαντώ	1	1	2	2	1	0	0	1	2	0	1	2	0	0	0	2
Σύνολο	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Δ.Α.: Τα άτομα της κατηγορίας αυτής αρνήθηκαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τάξη στην οποία ανήκουν.

ΠΙΝΑΚΑΣ

Κύριος λόγος που αποτρέπει τους φορολογούμενους να καταγγέλλουν τα φαινόμενα οικονομικής συνδιαλλαγής %

	Σύνολο	Φύλο		Ηλικία				Κοινωνική τάξη			Εισοδηματική τάξη				Επάγγελμα	
		Άνδρες	Γυναίκες	25-34	35-44	45-54	55+	Κατώτερη	Μέση	Ανώτερη	έως 5	5 έως 10	10 και άνω	Δ.Α.*	Μισθωτοί	Επαγ/τίες
Το οικονομικό όφελος	40	39	42	48	32	35	47	38	44	27	40	41	50	32	44	39
Η δυσκολία να αποδείξουν την συνδιαλλαγή	17	13	23	19	21	13	6	20	12	20	20	18	0	5	18	17
Η ταλαιπωρία που συνεπάγεται μια τέτοια καταγγελία (Δικαστήρια κ.λπ.)	9	8	12	6	10	13	12	8	11	7	6	14	14	5	10	9
Ο φόβος ότι το «κύκλωμα» θα τους εκδικηθεί (συχνοί έλεγχοι)	28	34	18	24	30	33	29	26	30	40	31	19	29	55	26	29
Δεν θα έχουν καλή εξυπηρέτηση από την υπηρεσία	1	1	0	0	2	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	1
Όλοι παραναμούν	1	1	1	2	1	0	0	1	1	0	2	0	0	0	0	2
Άλλο	2	2	1	1	2	2	0	2	0	7	1	3	0	0	2	2
Δεν γνωρίζω	2	1	2	0	1	4	3	2	1	0	1	1	7	5	0	2
Δεν απαντώ	0	1	0	0	0	0	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1
Σύνολο	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Δ.Α.: Τα άτομα της κατηγορίας αυτής αγνήθηκαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τάξη στην οποία ανήκουν.

Μια άλλη έρευνα είναι αυτή που πραγματοποιήθηκε από το «Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών» το Μάιο του 2001⁵⁷. Πολλοί από τους ερωτηθέντες στην έρευνα αυτοί συνέδεσαν τα προβλήματα που παρουσιάζουν στη λειτουργία τους οι δημόσιες υπηρεσίες με φαινόμενα παράνομων οικονομικών συνδιαλλαγών. Ειδικότερα, ως χώροι που ευδοκμεί κατεξοχήν το φαινόμενο της διαφθοράς αναφέρθηκαν κατά σειρά ο χώρος της δημόσιας υγείας (58%), οι Δ.Ο.Υ. (51,6%) και η πολεοδομία.

Αντίστοιχη έρευνα, αλλά σε πολύ μικρότερο δείγμα ερωτηθέντων, έγινε και σε εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα την ίδια χρονική περίοδο. Παρά τις δυσκολίες που υπάρχουν να λάβει κανείς τη σωστή απάντηση σε τέτοιου είδους έρευνα τα αποτελέσματα ήταν εντυπωσιακά. Συγκεκριμένα, στο ερώτημα αν κατά τη διάρκεια της υπαλληλικής τους θητείας υπέπεσαν στην αντίληψη τους περιπτώσεις ανήθικων συναλλαγών το 48% των ερωτηθέντων απάντησε θετικά. Επιπλέον, το 63% των ερωτηθέντων απάντησε ότι υπάρχουν θέματα ηθικής συμπεριφοράς (συνδιαλλαγής κ.λ.π.) στην υπηρεσία τους. Ειδικότερα, το 24% απάντησε ότι τα θέματα ηθικής συμπεριφοράς είναι πολύ σοβαρά και το 15% σοβαρά⁵⁸.

12.2. Παράγοντες έκτασης της διαφθοράς

Προϋπόθεση για την ερμηνεία του φαινομένου της διαφθοράς και τη διατύπωση προτάσεων για τον περιορισμό της είναι η αναζήτηση των παραγόντων που την προκαλούν και επηρεάζουν το μέγεθος της. Αυτός είναι και ο λόγος που έχει οδηγήσει πολλούς στο να μελετήσουν τη σχέση ανάμεσα στη διαφθορά και σε οικονομικά, διοικητικά, οργανωτικά και άλλα χαρακτηριστικά που υπάρχουν σε κάθε χώρα. Τα αποτελέσματα των μελετών αυτών δείχνουν ότι σε ορισμένες περιπτώσεις φαίνεται να υπάρχει πράγματι συσχέτιση μεταξύ του φαινομένου της διαφθοράς και άλλων παραγόντων. Το ποια όμως είναι η αιτιώδης σχέση ανάμεσα στη διαφθορά και σ' αυτούς τους παράγοντες, δηλαδή το αν η ύπαρξη διαφθοράς επηρεάζει

⁵⁷ Εφημερίδα «Ημερησία», 31/5/01

⁵⁸ Εφημερίδα «Ημερησία», 31/5/01

κάποια χαρακτηριστικά μιας χώρας ή αν είναι η ίδια αποτέλεσμα αυτών των χαρακτηριστικών δεν είναι πάντοτε εύκολο να εκτιμηθεί. Γιατί, ενώ είναι εύκολη και σαφής η διαπίστωση της συσχέτισης στην εμφάνιση κάποιων φαινομένων δεν είναι το ίδιο εύκολη και σαφής η διαπίστωση της αιτιώδους σχέσης που υπάρχει μεταξύ τους.

Οι παράγοντες από τους οποίους φαίνεται ότι εξαρτάται το φαινόμενο της διαφθοράς και το μέγεθος της είναι πολλοί, από τους οποίους ορισμένοι έχουν άμεση σχέση με το ρόλο του κράτους. Οι σημαντικότεροι από τους παράγοντες αυτούς είναι οι εξής:

1. Το μέγεθος του κράτους
2. Το σύστημα διοικητικής οργάνωσης
3. Ο κρατικός παρεμβατισμός μέσω κανονιστικών ρυθμίσεων (regulations)
4. Ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας που έχουν στη λήψη αποφάσεων οι κρατικοί λειτουργοί
5. Ο τρόπος πρόσληψης και το επίπεδο αμοιβών στο δημόσιο τομέα
6. Η ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου στο δημόσιο τομέα για την πρόληψη και εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών αυτών
7. Το ύψος των προβλεπόμενων ποινών σε περίπτωση αποκάλυψης της διαφθοράς.

12.3. Συμπεράσματα-τρόποι αντιμετώπισης

Στην ανάλυση που προηγήθηκε φάνηκε ότι υπάρχει άμεση σύνδεση του φαινομένου της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής με το φαινόμενο της διαφθοράς. Κατά συνέπεια, μέτρα που αποσκοπούν στον περιορισμό του ενός φαινομένου έχουν άμεση επίδραση και στο άλλο. Αναλύθηκαν επίσης οι παράγοντες που επηρεάζουν το μέγεθος της διαφθοράς που υποδεικνύουν τους άξονες πολιτικής για την αντιμετώπιση της. Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η διαφθορά, όπως και η παραοικονομία-φοροδιαφυγή, είναι ένα φαινόμενο το οποίο δεν μπορεί να εξαφανισθεί, αλλά να περιορισθεί. Γιατί,

παρά τις δυσμενείς της επιδράσεις, ο στόχος της πλήρους εξαφάνισης της διαφθοράς, δεν θα συνιστούσε άριστη επιλογή, αφού ο στόχος αυτός θα απαιτούσε επίπεδο αμοιβών στο δημόσιο τομέα και οργανωτικές μεταβολές ιδιαίτερα δαπανηρές. Και αυτό γιατί, από ένα σημείο και μετά το κοινωνικό κόστος των προσπαθειών περαιτέρω μείωσης της διαφθοράς είναι μεγάλο σε σχέση με το κοινωνικό όφελος που προκαλεί ο περιορισμός της. Υπάρχει, κατά συνέπεια, σε κάθε χώρα ένα επίπεδο διαφθοράς που θεωρείται το «άριστο» επίπεδο και το οποίο είναι θεωρητικά αυτό στο οποίο το οριακό κοινωνικό κόστος των ενεργειών που στοχεύουν στον περιορισμό της είναι ίσο με το οριακό κοινωνικό όφελος. Το πιο ακριβώς είναι το άριστο αυτό επίπεδο διαφθοράς στη χώρα μας είναι δύσκολο να προσδιορισθεί. Η γενικότερη όμως αίσθηση που υπάρχει είναι ότι το σημερινό της επίπεδο είναι αρκετά υψηλότερο από το «άριστο», που σημαίνει ότι υπάρχουν μεγάλα περιθώρια και ισχυροί λόγοι περιορισμού της.

Η πράξη της διαφθοράς, όπως κάθε άλλη ανθρώπινη ενέργεια, είναι μια πράξη αντίδρασης που εκδηλώνεται όταν υπάρχουν οι κατάλληλες συνθήκες. Γιατί, υπάρχουν συνθήκες που ευνοούν την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς και άλλες που την εμποδίζουν ή την αποθαρρύνουν. Κατά συνέπεια, κάθε προσπάθεια αντιμετώπισης της διαφθοράς πρέπει να έχει ως αφετηρία αυτή την διαπίστωση. Στα πλαίσια αυτά η ανάλυση που προηγήθηκε έδειξε ότι πρέπει να μελετηθεί κατά πόσο η δομή και ο τρόπος λειτουργίας του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου ενθαρρύνουν ή αποθαρρύνουν την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, το επίπεδο των αμοιβών στο δημόσιο τομέα, το ισχύον σύστημα ελέγχων και η αποτελεσματικότητά του, το σύστημα των ποινών κ.λ.π.

Τα μέτρα που σύμφωνα με την προηγηθείσα ανάλυση θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς είναι πολλά και μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες: α) μέτρα που άπτονται πολιτικών επιλογών, κυβερνητικών προτεραιοτήτων και πολιτικής βούλησης, β) μέτρα που συμβάλλουν στη μείωση της ζήτησης διαφθοράς από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, γ) μέτρα που συμβάλλουν στη

μείωση της προσφοράς διαφθοράς από στελέχη του δημόσιου τομέα, και δ) μέτρα που αφορούν τους ελέγχους και τις ποινές.

Καθοριστικής σημασίας παράγων για τον περιορισμό της διαφθοράς, που εντάσσεται στα μέτρα και πολιτικές της πρώτης κατηγορίας, είναι το γενικότερο στίγμα που δίνουν οι κατέχοντες τα κυβερνητικά αξιώματα και γενικότερα ο πολιτικός κόσμος της χώρας. Γιατί, είναι προφανές ότι δεν μπορεί να απαιτεί κανείς τη λειτουργία ενός καθ' όλα έντιμου διοικητικού μηχανισμού σε ένα περιβάλλον όπου υπάρχουν διάχυτες υπόνοιες διαφθοράς στο πολιτικό επίπεδο. Κατά μείζονα λόγο, δεν μπορεί κανείς να απαιτεί ένα αδιάβλητο, έντιμο και διαφανή διοικητικό μηχανισμό σε μία χώρα, όπου οι κατηγορίες ή υπόνοιες για διαφθορά σε πολιτικό επίπεδο προέρχονται κυρίως από τον ίδιο τον πολιτικό κόσμο της χώρας, ανεξάρτητα από το αν οι κατηγορίες αυτές τελικά αποδεικνύονται. Κατά συνέπεια, η προσπάθεια περιορισμού της διαφθοράς πρέπει να ξεκινήσει από το επίπεδο αυτό.

Αν η αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα δεν αποτελέσει σαφή προτεραιότητα της κυβέρνησης ή αν δεν υπάρξουν συντονισμένες και συνεχείς προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση δεν είναι δυνατόν να υπάρξει περιορισμός της. Και φυσικά δεν αρκούν στον τομέα αυτό απλές δηλώσεις, αλλά ενέργειες που να δείχνουν ότι τέτοια φαινόμενα δεν διευκολύνονται, ούτε συγκαλύπτονται, ανεξάρτητα από τα πρόσωπα που αφορούν. Δεν θα υπάρξουν επίσης αποτελέσματα στη μάχη κατά της διαφθοράς, αν η κυβέρνηση και γενικότερα ο πολιτικός κόσμος της χώρας δε δεχθούν να φέρουν το κάθε μορφής κόστος που συνεπάγεται ο περιορισμός της. Στις ενέργειες που μπορούν να γίνουν προς αυτή την κατεύθυνση περιλαμβάνονται η μη διάδοση φημών και γενικά η δημιουργία κλίματος διαφθοράς για αποκλειστικά και μόνο πολιτικά οφέλη, η επίδειξη μεγαλύτερης ευαισθησίας και αυστηρότητας στην τήρηση κανόνων και διαδικασιών που αφορούν οικονομικούς παράγοντες, φιλικά ή συγγενικά πρόσωπα, πολιτικούς ή κομματικούς φίλους, ο περιορισμός των δυνατοτήτων που εμφανίζεται μερικές φορές ότι έχουν άτομα του στενού εργασιακού και πολιτικού περιβάλλοντος

ατόμων με αυξημένες ευθύνες στο να εξασφαλίζουν προσβάσεις ή να επηρεάζουν γνώμες της πολιτικής εξουσίας κ.λ.π. Πρέπει επίσης να υπάρχει συνέπεια στη στάση της Πολιτείας, όσον αφορά το φαινόμενο της διαφθοράς και τη σοβαρότητα αντιμετώπισης του. Έτσι, διατάξεις του πρόσφατου παρελθόντος με τις οποίες εκκρεμείς υποθέσεις υπεξαίρεσης και απιστίας σε βάρος του Δημοσίου και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που είχαν κακουργηματικό χαρακτήρα μετατράπηκαν σε πλημμελήματα με τη μέθοδο της αύξησης του αντικειμένου της πράξης σε ποσό άνω των 150.000 ευρώ, όχι μόνο δεν συμβάλλουν στον περιορισμό του φαινομένου, αλλά προκαλούν και το κοινό αίσθημα.

Στα μέτρα που στοχεύουν στον περιορισμό της ζήτησης διαφθοράς πρωτεύοντα ρόλο κατέχει ο περιορισμός των κανονιστικών ρυθμίσεων και γενικά η αναθεώρηση του ρυθμιστικού πλαισίου. Γιατί, ο περιορισμός των κανονιστικών ρυθμίσεων θα οδηγήσει από μόνος του στη μείωση της ζήτησης υπηρεσιών που υποκρύπτουν πράξεις διαφθοράς. Ειδικότερα, ο περιορισμός αυτός μπορεί να γίνει με τη μελέτη του ρυθμιστικού πλαισίου σε μηδενική βάση και κάτω από τις σύγχρονες συνθήκες και αντιλήψεις, έτσι ώστε να καταργηθούν οι κανονιστικές ρυθμίσεις που θεωρούνται απαξιωμένες ή μη απαραίτητες. Μια τέτοια επανεξέταση του ρυθμιστικού πλαισίου σε μηδενική βάση δεν θα αποκαλύψει μόνο τις κανονιστικές ρυθμίσεις που δεν είναι απαραίτητες, αλλά και ρυθμίσεις, οι οποίες, ενώ είναι αναγκαίες για διάφορους λόγους, δεν έχουν σχεδιασθεί αποτελεσματικά, δε λειτουργούν σωστά ή δεν έχουν συνδεθεί αρμονικά με τη λειτουργία του όλου συστήματος.

Ένα επίσης σημαντικό μέτρο για τον περιορισμό της ζήτησης, αλλά και της προσφοράς διαφθοράς, είναι η δημιουργία ενός περισσότερο απλού και διαφανούς θεσμικού πλαισίου. Γιατί, το θέμα της πολυπλοκότητας, της ασάφειας και της αντιφατικότητας των διατάξεων λειτουργεί προς δυο κατευθύνσεις, που κάνει δύσκολη τη διάκριση μεταξύ αιτίου και αιτιατού. Έτσι, ενώ βραχυχρόνια η πολυπλοκότητα και η ασάφεια των διατάξεων ωθούν τους δραστηριοποιούμενους στον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να

ξεπεράσουν τα εμπόδια που θέτουν οι υφιστάμενες διατάξεις και γενικά ο κρατικός παρεμβατισμός, στη ζήτηση διαφθοράς, μακροχρόνια δίνουν κίνητρο για θεσμοθέτηση πρόσθετων ή σκοπιμώς ασαφώς διατυπωμένων (ή αντιφατικών) διατάξεων, έτσι ώστε να υπάρξουν ευκαιρίες επιλεκτικών αντιμετώπισεων και δωροδοκιών. Απαιτείται, λοιπόν, επανεξέταση των ρυθμιστικών κανόνων, όχι μόνο με στόχο τον περιορισμό τους, αλλά την αύξηση της διαφάνειας και σαφήνειας αυτών που θα διατηρηθούν. Με άλλα λόγια, απαιτείται η διατύπωση κανόνων που να μην αφήνουν περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών. Στα πλαίσια αυτά, και όπου είναι δυνατό, θα πρέπει επίσης να τεθούν αυστηρά χρονικά όρια μέσα στα οποία οι δημόσιες υπηρεσίες θα υποχρεούνται να απαντούν αν κάνουν δεκτό ή όχι ένα αίτημα και θα διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις. Γιατί, ο καθορισμός και μόνο χρονικών ορίων μειώνει τις πιθανότητες ζήτησης ή προσφοράς υπηρεσιών που υποκρύπτουν συνδιαλλαγή.

Ένα άλλο μέτρο για τον περιορισμό της προσφοράς υπηρεσιών που υποκρύπτουν διαφθορά είναι ο έλεγχος των υπαλλήλων που τους έχουν ανατεθεί ελεγκτικές αρμοδιότητες και γενικότερα των υπαλλήλων των οποίων η φύση του αντικειμένου σχετίζεται με οικονομικά συμφέροντα ιδιωτών. Τα επιμέρους μέτρα που μπορούν να ληφθούν στον τομέα αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών είναι πολλά, όπως η αναβάθμιση του ρόλου της Οικονομικής Επιθεώρησης, η καθιέρωση συστήματος επανελέγχων των φορολογικών και τελωνειακών υποθέσεων, η αντικειμενικοποίηση των φορολογικών ελέγχων, η αντικειμενικοποίηση των ποινών, κ.λ.π.

Ένα άλλο μέτρο που συμβάλλει στον περιορισμό της διαφθοράς είναι η επέκταση σταδιακά του «πόθεν έσχες» σε όλους ανεξαιρέτως τους δημοσίους υπαλλήλους που έχουν οικονομικής φύσης αντικείμενο. Στην επέκταση αυτή προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στους κλάδους που όλες οι ενδείξεις δείχνουν ότι ευδοκimei περισσότερο το φαινόμενο της διαφθοράς, που εκτός από τις Δ.Ο.Υ. και τα τελωνεία, είναι και οι υπηρεσίες υγείας, πολεοδομίας, κ.λ.π. Δεν αρκεί όμως μόνο η θεσμοθέτηση του «πόθεν έσχες», αλλά και η δημιουργία των συνθηκών που να επιτρέπουν ο έλεγχος αυτός

να έχει ουσιαστικό περιεχόμενο. Έτσι, ο έλεγχος των σχετικών δηλώσεων δεν πρέπει να ανατίθεται, όπως για παράδειγμα γίνεται στον έλεγχο των δηλώσεων «πόθεν έσχες» των πολιτικών, σε όργανο ή φορέα προερχόμενο από τον κλάδο των ελεγχόμενων, αλλά σε ανεξάρτητο σώμα. Πρέπει δε στο σώμα αυτό να εξασφαλισθούν συνθήκες που να επιτρέπουν ουσιαστικούς και αντικειμενικούς ελέγχους της περιουσιακής κατάστασης των υπόχρεων και των στενών συγγενών τους σε διαχρονική βάση και όχι στατικούς, επιφανειακούς ελέγχους για όσους υπάρχουν καταγγελίες για δωροδοκία ή υπηρεσιακές αναφορές.

Τέλος, είναι το ζήτημα των ποινών. Ένα μέτρο που προτείνουν ειδικοί δικαστές και πανεπιστημιακοί για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στον χώρο της κρατικής μηχανής είναι να αποτελέσει ποινικό αδίκημα η πρόσληψη κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων από εταιρείες του ιδιωτικού τομέα, αν αυτές ελέγχονταν ή συνεργάζονταν με τις υπηρεσίες του Δημοσίου, στις οποίες υπηρετούσαν οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι. Ειδικότερα, προτείνεται να υπάρχουν ποινικές κυρώσεις αν η πρόσληψη γίνει νωρίτερα από ένα χρονικό διάστημα από τη λύση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας των προσληφθέντων. Το μέτρο αυτό έχει θεσμοθετηθεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. Γαλλία) και αποτελεί βασικό αντικείμενο συζήτησης και προβληματισμού των ειδικών και πιστεύεται ότι μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην προσπάθεια για πάταξη της διαφθοράς.

Ειδικότερα για την Ελλάδα, πιστεύεται ότι απαιτείται η τροποποίηση του ποινικού νόμου και η θέσπιση ειδικών διατάξεων που να καθιστά αυστηρότερη, αποτελεσματικότερη και ταχύτερη την τιμωρία των επίορκων δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών. Τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν προς την κατεύθυνση αυτή είναι πολλά και η εκτενής αναφορά τους ξεφεύγει από τα πλαίσια της παρούσας μελέτης. Ενδεικτικά αναφέρονται η ανάθεση της προκαταρκτικής εξέτασης των υποθέσεων που αφορούν σοβαρές υποθέσεις ή υποθέσεις που αφορούν το κοινωνικό σύνολο σε έμπειρους εισαγγελείς, αντί για πταισματοδίκες, η λήψη μέτρων που να εξασφαλίζουν την εκτέλεση των αποφάσεων των δικαστηρίων, η λήψη μέτρων που να

αντιμετωπίζουν το φαινόμενο των αναβολών ποινικών υποθέσεων, οι οποίες τελικά οδηγούν στην παραγραφή τους, η αλλαγή του συστήματος επίδοσης των ποινικών δικογράφων, ώστε να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο της εμφάνισης σφαλμάτων σ' αυτά και της αναβολής των δικών, κ.λ.π.

13. Αδήλωτη εργασία και εισφοροδιαφυγή

Κοινή είναι η διαπίστωση ότι ο σημαντικότερος, ίσως από τους προσδιοριστικούς παράγοντες ύπαρξης και μεγέθυνσης της παραοικονομίας είναι το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αναπτύσσεται και λειτουργεί κάθε νόμιμη οικονομική δραστηριότητα. Μια σημαντική παράμετρος της παραοικονομικής παραγωγής με έντονες κοινωνικές και πολιτικές προεκτάσεις προκύπτει από την καταστρατήγηση των θεσμικών περιορισμών στην αγορά εργασίας. Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής είναι η ανάπτυξη μιας δευτερεύουσας αγοράς εργασίας που εμφανίζει χαρακτηριστικά ανάλογα αυτών της επίσημης και λειτουργεί κατά τρόπο παράλληλο και συμπληρωματικό με αυτή. Η ανεπίσημη, αυτή οικονομία λειτουργεί βάσει των νόμων προσφοράς και ζήτησης (μη δηλωμένης) εργασίας και περιλαμβάνει εργοδότες και εργαζομένους που κατέχουν θέσεις αδήλωτης απασχόλησης. Οι θέσεις αυτές μπορεί να αφορούν είτε τη δεύτερη εργασία που ασκείται μετά (ή ακόμα και κατά τη διάρκεια) της κυρίας και νόμιμης απασχόλησης, είτε την αποκλειστική απασχόληση ατόμων που δεν συμμετέχουν στην επίσημη αγορά εργασίας ή ακόμα την απασχόληση ατόμων (όπως παράνομοι μετανάστες) που δεν νομιμοποιούνται να εργάζονται επίσημα.

Η διερεύνηση του μεγέθους και της φύσης της δευτερεύουσας εργασίας ενέχει δυσκολίες ανάλογες με αυτές της εκτίμησης της φοροδιαφυγής. Αποτελεί, όμως, μια συμπληρωματική και εξαιρετικά ενδιαφέρουσα διάσταση του φαινομένου της παραοικονομίας που αξίζει να προσεγγισθεί. Τα άτομα που απασχολούνται, πλήρως ή μερικώς, σε αυτό που καλείται δευτερεύουσα αγορά εργασίας, εξ' ορισμού φοροδιαφεύγουν (αφού το προϊόν της εργασίας τους δεν καταγράφεται και κατά συνέπεια δε φορολογείται), εισφοροδιαφεύγουν (αφού δεν καταβάλλουν στην κοινωνική ασφάλιση τις

εισφορές που τους αναλογούν) και παραοικονομούν επιδιδόμενοι σε ενασχολήσεις που παραβιάζουν νομικές (π.χ. αυθαίρετη δόμηση, παράνομο εμπόριο) ή και θεσμικές (όπως απασχόληση αλλοδαπών χωρίς άδεια εργασίας, συνταξιούχων ή επιδοτούμενων ανέργων κ.λ.π.) ρυθμίσεις.

Ως αδήλωτη ορίζεται η απασχόληση (κύρια ή δευτερεύουσα) η οποία, αν και δεν είναι κατ' ανάγκη παράνομη, δεν έχει δηλωθεί σε μια ή περισσότερες κρατικές υπηρεσίες (αρμόδιες διοικητικές αρχές) στις οποίες θα έπρεπε να καταστεί γνωστή, οδηγώντας στην παραβίαση των θεσμικών ρυθμίσεων, τη φοροδιαφυγή και την αποφυγή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Αυτή ακριβώς η τελευταία παράμετρος, η εισφοροδιαφυγή, αντιμετωπίζεται ως μια σημαντική διάσταση της παράνομης απασχόλησης και κατ' επέκταση της παραοικονομίας, με επιπτώσεις ανάλογες αυτών της φοροδιαφυγής.

Με βάση την ισχύουσα νομοθεσία, με τον όρο «εισφοροδιαφυγή» νοείται το ύψος των εισφορών που δεν καταβάλλονται στα ασφαλιστικά ιδρύματα, ούτε εμφανίζονται στα μισθολόγια που τηρούν για το σκοπό αυτό οι επιχειρήσεις και αφορούν είτε ανασφάλιστους εργαζόμενους, είτε «πλημμελή ασφαλίση» των ήδη ασφαλισμένων. Στην πρώτη περίπτωση εμπίπτουν κυρίως αλλοδαποί, συνταξιούχοι και εργαζόμενοι σε εποχιακές ή μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις. Η δεύτερη περίπτωση μπορεί να αφορά απόκρυψη, είτε ημερών ή ωρών εργασίας (τυπική περίπτωση η ασφαλίση μόνο κατά το ελάχιστο των ημερών που απαιτούνται για την εξασφάλιση κάλυψης ασθένειας), είτε τμήματος του ασφαλιστέου ποσού (υψηλόμισθα στελέχη του ιδιωτικού, κυρίως, τομέα που ασφαλίζονται για ποσό μικρότερο των πραγματικών αμοιβών τους, αφού κάτι τέτοιο επηρεάζει ελάχιστα ή καθόλου το ύψος των μελλοντικών συντάξεων τους). Παράλληλα με τα παραπάνω, εισφοροδιαφυγή μπορεί να προκύψει από διαφυγή βεβαιωθείσών εισφορών εκ μέρους των επιχειρήσεων ή ακόμα από ασφάλιση σε ταμείο με μικρότερες εισφορές.

Το φαινόμενο της αδήλωτης απασχόλησης και της εισφοροδιαφυγής, έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας. Η

εισφοροδιαφυγή, είτε ως συνέπεια της παράνομης απασχόλησης, είτε ως αυτόνομο φαινόμενο, είναι αποτέλεσμα διαρθρωτικών στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε προσπάθεια καταπολέμησης της θα ήταν μάταιη αν δεν συνοδεύεται από συντονισμένα μέτρα αντιμετώπισης αυτών των στρεβλώσεων. Παράλληλα, η ενδεδειγμένη πολιτική απέναντι στην αδήλωτη απασχόληση δεν είναι εύκολο να περιγραφεί και να εφαρμοσθεί, αφού απαιτείται να εκτιμηθεί και συνυπολογισθεί το όποιο κοινωνικό, οικονομικό και, βέβαια, πολιτικό κόστος.

Συνοπτικά αναφέρουμε τους λόγους παρουσίας του φαινομένου και τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να αντιμετωπισθεί:

(α) Δικαιότερη φορολογική αντιμετώπιση των πολιτών: Το άδικο φορολογικό σύστημα που επιβαρύνει δυσανάλογα τη μισθωτή εργασία για την εξασφάλιση των άμεσων φόρων, καλλιεργεί ένα κλίμα αποδοχής και ανεκτικότητας απέναντι σε κάθε προσπάθεια παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου, αφ' ενός μεν ενθαρρύνοντας την απόκρυψη, κατά το δυνατόν, μέρους των πραγματικών εσόδων και αφ' ετέρου ευνοώντας την ανάπτυξη της δευτερεύουσας αγοράς εργασίας. Θα πρέπει να πούμε ότι όσο αυξάνει η διαφορά μεταξύ μεικτών και καθαρών αποδοχών, τόσο ενισχύονται τα κίνητρα προσφυγής στην αδήλωτη απασχόληση. Παράλληλα, όπως έχει αποδειχθεί, θετική είναι η συσχέτιση μεταξύ οριακών φορολογικών συντελεστών και απόκρυψης εισοδήματος. Προς αυτή, λοιπόν, την κατεύθυνση θα ήταν σκόπιμο να προσανατολισθούν οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του φορολογικού συστήματος με απώτερο στόχο τη δικαιότερη φορολογική αντιμετώπιση και τη βελτίωση των κινήτρων για εργασία.

(β) Μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης: Τα ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα εισφορών για την κοινωνική ασφάλιση σε συνδυασμό με την απουσία ουσιαστικής ανταποδοτικότητας μεταξύ εισφορών και παροχών αποτελούν σημαντικό αντικίνητρο ασφαλιστικής πειθαρχίας. Οι αποφάσεις σχετικά με τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος που έχει ήδη δρομολογηθεί, πρέπει να ληφθούν και να ανακοινωθούν το συντομότερο, ώστε αφ' ενός μεν να διασωθεί από τη βέβαιη κατάρρευση το ασφαλιστικό

οικοδόμημα, και αφ' ετέρου να διαλευκανθεί το τοπίο και να καταστούν σαφείς οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των ασφαλισμένων. Αποτρέποντας τις εκάστοτε κυβερνήσεις από το να ασκούν «κοινωνική πολιτική» εις βάρος των ασφαλιστικών ταμείων, ελπίζεται ότι θα επιτευχθεί σταδιακά η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης με στόχο την ενίσχυση της ασφαλιστικής πειθαρχίας και την πάταξη της εισφοροδιαφυγής.

(γ) Ανασχεδιασμός και ενίσχυση της διαδικασίας ελέγχου των επιχειρήσεων: Αποτελεί κοινή διαπίστωση και γενική παραδοχή, ότι το μοναδικό μέσο πρόληψης και καταστολής της εισφοροδιαφυγής είναι οι τακτικοί ή έκτακτοι έλεγχοι των επιχειρήσεων. Η συστηματική παρακολούθηση των επιχειρήσεων αποτελεί ένα τεράστιου όγκου έργο που απαιτεί την απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού. Την ίδια στιγμή, η αποδοτικότητα των ατόμων που διενεργούν ελέγχους αξιολογείται με μόνο κριτήριο τον αριθμό των ελεγχμένων επιχειρήσεων. Δίνεται έτσι ιδιαίτερη βαρύτητα στον αριθμό των ελέγχων που διενεργούνται εις βάρος βέβαια της ποιότητάς τους. Χαρακτηριστικό είναι ότι, στην περίπτωση του ΙΚΑ, περισσότερο του 85% των ανθρωποωρών διατίθεται σε τακτικούς ελέγχους (των οποίων η αποδοτικότητα είναι σχεδόν μηδενική) ενώ ελάχιστος χρόνος και προσωπικό αφιερώνονται στους έκτακτους ελέγχους. Ο ανασχεδιασμός της διαδικασίας ελέγχου των επιχειρήσεων και η ενίσχυση τους, η απλοποίηση των διαδικασιών και η εξοικονόμηση χρόνου με την μηχανογράφηση του συστήματος, η άρτια στελέχωση των υπηρεσιών ελέγχου και η σωστή λειτουργία τους αποτελούν αναγκαίες μεταρρυθμίσεις ώστε σημαντικό τμήμα της εισφοροδιαφυγής, όχι μόνο να εντοπισθεί αλλά και να αποτραπεί λόγω της θετικής επίδρασης των παραπάνω μέτρων.

(δ) Ενίσχυση της απασχόλησης: Τα υψηλά επίπεδα ανεργίας πέρα των κοινωνικών και οικονομικών προεκτάσεων τους σχετίζονται θετικά με την παράνομη απασχόληση και την παραοικονομία. Ως εκ τούτου η εφαρμογή μέτρων ενίσχυσης της απασχόλησης θα μπορούσε κατ' αρχήν να συμ-

βάλλει στον περιορισμό των θεσμικών καταστρατηγήσεων στην αγορά εργασίας.

Εντούτοις, μια πιο επισταμένη ανάγνωση της εξέλιξης της συνολικής νόμιμης απασχόλησης παράλληλα με τις δυνατότητες συμμετοχής στην αδήλωτη απασχόληση που δημιουργεί ο κάθε κλάδος οικονομικής δραστηριότητας, αφήνει να διαφανεί ότι η αύξηση των επίσημων θέσεων εργασίας δεν συνάδει πάντα με τη συρρίκνωση της δευτερεύουσας αγοράς. Καθοριστικής σημασίας φαίνεται ότι είναι σειρά παραγόντων όπως η εσωτερική διάρθρωση και τα χαρακτηριστικά του κλάδου οικονομικής δραστηριότητας στον οποίο δημιουργούνται νέες θέσεις εργασίας. Η ενίσχυση της απασχόλησης δεν αποτελεί αυτοσκοπό ούτε πανάκεια. Η πολιτική που θα εφαρμοστεί για την αντιμετώπιση της ανεργίας θα πρέπει να έχει επιλεγεί βάσει συγκεκριμένων μελετών και διαπιστώσεων σχετικά με τις επιπτώσεις της αύξησης των απασχολούμενων στο σύνολο της οικονομικής (και, κυρίως, της παραοικονομικής) δραστηριότητας του κάθε κλάδου.

(ε) Εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής: Ο περιορισμένος αριθμός αδειών εργασίας, οι αυστηροί όροι χορήγησης της ελληνικής υπηκοότητας σε ξένους, η μεγάλη καθυστέρηση στην εφαρμογή της διαδικασίας νομιμοποίησης των μεταναστών και η πλήρης, μέχρι πρότινος, απαγόρευση της απασχόλησης των αλλοδαπών στο δημόσιο τομέα αποτελούν τις κυριότερες ενδείξεις της εξαιρετικά περιοριστικής μεταναστευτικής πολιτικής που για χρόνια εφαρμοζόταν στη χώρα μας. Η μαζική εισροή μεταναστών της τελευταίας δεκαετίας καθιστά επιτακτική την αναπροσαρμογή της ακολουθούμενης πολιτικής στα νέα δεδομένα. Η εμπειρία των άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης (Πορτογαλία, Ισπανία και Ιταλία) που βρέθηκαν αντιμέτωπες με το ίδιο φαινόμενο έδειξε ότι τα αυστηρά μέτρα συνοριακών ή εσωτερικών ελέγχων με στόχο την απέλαση των παρανόμων, δεν αποδίδουν παρά πενιχρά αποτελέσματα, ενώ η διαδικασία των επαναπροωθήσεων είναι ιδιαίτερα δαπανηρή. Ο αποτελεσματικότερος τρόπος ελέγχου του αριθμού και της δραστηριότητας των μεταναστών εφαρμόζεται μέσα από τη θέσπιση σαφούς νομικού πλαισίου και την εφαρμογή συντονισμένης μεταναστευτικής πολι-

τικής. Προς την κατεύθυνση αυτή, αν και με σημαντική καθυστέρηση, καθορίστηκαν μέσω προεδρικών διαταγμάτων οι προϋποθέσεις νομιμοποίησης και εξασφάλισης της Κάρτας Προσωρινής Αδείας Παραμονής. Η διαδικασία αυτή, αν και απολύτως απαραίτητη, δεν αποτελεί πανάκεια για το πρόβλημα της παράνομης απασχόλησης των μεταναστών. Το όλο εγχείρημα συναντά σειρά δυσκολιών που έχουν να κάνουν αφ' ενός με την αδυναμία του διοικητικού μηχανισμού να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις του έργου και αφ' ετέρου με τις αντιδράσεις και την επιφυλακτικότητα που εκφράζονται τόσο από πλευράς εργοδοτών όσο και μεταναστών. Η νομιμοποίηση ενδέχεται να μειώσει τη ζήτηση εργασίας από μετανάστες λόγω αυξημένου κόστους, να ελαττώσει για παραγωγούς και καταναλωτές τα πλεονεκτήματα πάνω στα οποία στηρίζεται μεγάλο μέρος της ζήτησης για εργασία ξένων, αλλά και της κοινωνικής ανοχής προς αυτούς. Παράλληλα, η νομιμοποίηση των μεταναστών και η συνεπακόλουθη αύξηση της προσφοράς νόμιμης εργασίας, αν δεν συνδυαστεί με αυστηρούς ελέγχους, δεν θα περιορίσει ουσιαστικά την προσφορά της παράνομης εργασίας. Μια άλλη σημαντική διάσταση της απασχόλησης μεγάλου αριθμού νομίμων μεταναστών με ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις είναι η επιτάχυνση του ρυθμού εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας σε πολυπολιτισμική και πολυεθνική, κατάσταση που απαιτεί εξαιρετικά λεπτούς χειρισμούς από πλευράς πολιτείας προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση στη νέα πραγματικότητα.

Η επερχόμενη απογραφή του πληθυσμού το 2001 αποτελεί, ίσως, μια ιδανική ευκαιρία καταγραφής και μελέτης της συγκεκριμένης μερίδας του πληθυσμού. Η αξιοποίηση αυτής της ευκαιρίας απαιτεί κατάλληλη και έγκαιρη προετοιμασία για τον επαναπροσδιορισμό των προϋποθέσεων νομιμοποίησης, προκειμένου να δοθεί στους ενδιαφερόμενους ο απαιτούμενος για τις γραφειοκρατικές διαδικασίες χρόνος, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η συνεργασία τους με τη Στατιστική Υπηρεσία⁵⁹.

⁵⁹ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

14. Ελληνικό φορολογικό σύστημα και φοροδιαφυγή

Το μέγεθος του φορολογικού τομέα στην Ελλάδα αυξήθηκε σημαντικά κατά την διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου. Σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς τα συνολικά φορολογικά έσοδα του Δημοσίου, δηλαδή της Κεντρικής Διοίκησης, της Κοινωνικής Ασφάλισης, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) αυξήθηκαν από 15,9% του ΑΕΠ το 1948 σε 34,3% το 1995, δηλαδή υπερδιπλασιάστηκαν. Σημαντική αύξηση των φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ υπήρξε όμως και στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του ΟΟΣΑ, αν και με κάπως βραδύτερους ρυθμούς, με συνέπεια η διαφορά μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών αυτών να περιορισθεί.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η διαχρονική εξέλιξη των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ. Από τη μελέτη της εξέλιξης αυτής προκύπτει ότι τα συνολικά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν εμφανίζουν σταθερή πορεία. Ειδικότερα, παρατηρείται ότι η ανοδική τάση των φορολογικών εσόδων διακόπτεται ή ακόμη και αναστρέφεται πλήρως τα έτη των βουλευτικών εκλογών (π.χ. 1981, 1985, 1989, 1993 και 1996) για να συνεχισθεί αμέσως μετά. Η σύμπτωση αυτή πιθανόν δείχνει ότι υπάρχει στη χώρα μας άμεση σχέση και αλληλεξάρτηση ανάμεσα σε καθαρά πολιτικούς παράγοντες και στην πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών, άποψη που φαίνεται να ενισχύεται στη συνέχεια.

Κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου δεν άλλαξε, όμως, μόνο το μέγεθος του φορολογικού τομέα, αλλά και η συμμετοχή σ' αυτόν των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης. Ειδικότερα, παρατηρείται ότι η αύξηση του φορολογικού τομέα δεν ήταν ισόρροπη ανάμεσα στα συστατικά μέρη αυτού, αλλά ότι αυξήθηκαν ως ποσοστό του ΑΕΠ μόνο τα φορολογικά έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης και της Κοινωνικής Ασφάλισης, ενώ τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μειώθηκαν σημαντικά. Δηλαδή, ότι σε αντίθεση με τη διεθνή τάση το φορολογικό σύστημα έγινε περισσότερο συγκεντρωτικό. Αυτό συνέβη με την οικειοποίηση φόρων από την Κεντρική

Διοίκηση που είχαν αρχικά εκχωρηθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή την κατάργηση και μη αντικατάσταση φόρων που είχαν εκχωρηθεί σ' αυτήν.

Τα δυο αυτά χαρακτηριστικά του ελληνικού φορολογικού συστήματος, δηλαδή η προσαρμογή του τρόπου λειτουργίας του στις πολιτικές συνθήκες και απαιτήσεις και ο έντονος συγκεντρωτισμός του είχαν, εκτός των άλλων, επιπτώσεις στην τάση και στις ευκαιρίες για ανάπτυξη παραοικονομικών δραστηριοτήτων και για φοροδιαφυγή. Γιατί, υπήρξε έλλειψη συνέχειας στην άσκηση φορολογικής πολιτικής, έγινε πλέον φανερό στους πάντες ότι οι αποφάσεις για την πολιτική αυτή επηρεάζονται από πολιτικούς παράγοντες και πιέσεις, κάτι που είχε αλυσιδωτές επιδράσεις στους παράγοντες που επηρεάζουν τη φοροδιαφυγή, επιβαρύνθηκε ο φοροεισπρακτικός μηχανισμός με φόρους και διαδικασίες που θα μπορούσαν να εκχωρηθούν σε κατώτερες βαθμίδες διοίκησης και αποκλείσθηκε πλήρως, ως μη έχον κανένα άμεσο ή έμμεσο ίδιο όφελος, ένα σημαντικό μέρος του δημόσιου τομέα από την προσπάθεια σύλληψης της φορολογητέας ύλης, το οποίο κάτω από τις κατάλληλες συνθήκες και προϋποθέσεις θα μπορούσε να παίξει σημαντικό ρόλο στον τομέα αυτό.

Σήμερα μπορούμε να πούμε ότι το ελληνικό φορολογικό σύστημα είναι αρκετά συγκεντρωτικό και ότι επηρεάζεται άμεσα, τόσο ως προς τη δομή, όσο και ως προς τα έσοδα που αποδίδει από τις πολιτικές εξελίξεις. Επιπλέον, το ελληνικό φορολογικό σύστημα είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και δαιδαλώδες, γιατί δεν αποτελείται μόνο από νόμους τη βασική ευθύνη των οποίων έχει το Υπουργείο Οικονομικών, αλλά από σωρεία φορολογικών διατάξεων που βρίσκονται διάσπαρτες σε νομοθετήματα εντελώς άλλου περιεχομένου, υπουργικές αποφάσεις, εγκυκλίους, αποφάσεις δικαστηρίων, διοικητικές λύσεις κ.λ.π. Αποτέλεσμα όλων αυτών και της αδιαφάνειας που τις χαρακτηρίζουν είναι, εκτός των άλλων, να δημιουργούνται συνθήκες που διευκολύνουν (αν δεν παροτρύνουν) την εμφάνιση φαινομένων φοροδιαφυγής. Μάλιστα η κατανομή των βαρών είναι αντίστροφα προοδευτική, κάτι που επίσης επιτείνει την τάση για φοροδιαφυγή.

Η φορολογική μεταρρύθμιση είναι αναμφίβολα έργο δύσκολο. Απαιτεί χρόνο, εξειδικευμένη γνώση και στατιστικά στοιχεία. Πρέπει όμως κυρίως οι παρεμβάσεις στη φορολογική νομοθεσία να σταματήσουν να γίνονται αποσπασματικά, αλλά να αντιμετωπίζεται το φορολογικό σύστημα ως ένα σύνολο αλληλοσυμπληρούμενων διατάξεων. Διαφορετικά, υπάρχει ο κίνδυνος τα μέτρα που λαμβάνονται, ακόμη και αν είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, να έχουν τελικά το αντίθετο από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Μπορούν, ωστόσο, να αναφερθούν κάποιοι βασικοί άξονες πάνω στους οποίους πρέπει να σχεδιασθεί μια φορολογική μεταρρύθμιση και να προταθούν κατευθύνσεις για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης και τη δικαιότερη κατανομή των βαρών.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στη Γαλλία το εισόδημα που υποβάλλεται σε φορολογία αποτελεί το 40% του προσωπικού εισοδήματος της χώρας που καταγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς, στο Βέλγιο το 42%, στην Ισπανία το 43%, στο Ην. Βασίλειο το 47%, στον Καναδά το 51%, στη Φινλανδία το 56%, στην Ολλανδία το 63% κ.λ.π.. Το ποσοστό αυτό είναι στη χώρα μας μόλις 23%, δηλαδή υποπολλαπλάσιο του αντίστοιχου ποσοστού των άλλων χωρών, που δείχνει ότι οι προσπάθειες των μέτρων φορολογικής πολιτικής πρέπει απαραίτητως να στραφούν και προς αυτή την κατεύθυνση.

Ειδικότερα η κυβέρνηση μπορεί να επηρεάσει την οικονομική δραστηριότητα ή να ασκήσει την κοινωνική της πολιτική τόσο μέσω των άμεσων δημόσιων δαπανών, όσο και μέσω του φορολογικού συστήματος. Στην πρώτη περίπτωση η κυβέρνηση επιβάλλει φόρους για να χρηματοδοτήσει κοινωνικές δαπάνες. Στη δεύτερη χάνει φορολογικά έσοδα για να επιδοτήσει συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή δραστηριότητες. Κατά συνέπεια, για να εκτιμηθεί ο ρόλος του κράτους και οι επιπτώσεις της κυβερνητικής πολιτικής δεν πρέπει να εξετάζεται μόνο το σκέλος των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά να συνυπολογίζονται και οι παροχές που δίνονται μέσα από το φορολογικό σύστημα με τη μορφή των φορολογικών δαπανών. Πρέπει δηλαδή να θεωρούνται οι φορολογικές ελαφρύνσεις ότι αποτελούν δαπάνες του Δημοσίου, να κατατάσσονται όπως κατατάσσονται οι

άμεσες δημόσιες δαπάνες και να εξετάζονται μαζί οι δυο κατηγορίες δαπανών. Αυτό προϋποθέτει πρώτα από όλα τη σύνταξη και στη χώρα μας προϋπολογισμού φορολογικών δαπανών.

Σημειώνεται ωστόσο ότι πολλές από τις πολιτικές που ασκούνται μέσω του φορολογικού συστήματος και των ειδικών ρυθμίσεων που προβλέπονται σ' αυτό θα μπορούσαν να δοθούν μέσω των άμεσων δημοσίων δαπανών. Ιδιαίτερα, όσον αφορά τις επιδοτήσεις που δίνονται μέσω του φορολογικού συστήματος για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής έχει από χρόνια αναγνωρισθεί ότι στις περισσότερες περιπτώσεις θα μπορούσαν να αντικατασταθούν από άμεσες δαπάνες.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει ως προς το θέμα αυτό η εμπειρία του Καναδά, όπου για να αποφευχθούν προβλήματα πίεσης που ασκούσαν στον Υπουργό Οικονομικών στελέχη της κυβέρνησης σε συνεργασία με ενδιαφερόμενες ομάδες για έγκριση υποβληθέντων από κοινού προτάσεων φορολογικών δαπανών, υιοθετήθηκε ένα νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, το οποίο έβαλε τις φορολογικές δαπάνες στην ίδια βάση με τις άμεσες δαπάνες. Ειδικότερα, σύμφωνα με το σύστημα αυτό το κόστος των φορολογικών δαπανών χρεώνεται στον προϋπολογισμό του υπουργείου που είναι αρμόδιο για την άσκηση της πολιτικής στην οποία αποσκοπούν οι φορολογικές δαπάνες, με συνέπεια η έγκριση πρόσθετων φορολογικών δαπανών να συνεπάγεται ισόποση μείωση των διατιθέμενων προς αυτά πιστώσεων.

Δυο άλλα χαρακτηριστικά του ελληνικού φορολογικού συστήματος που έχουν συμβάλλει μεσοπρόθεσμα κατά τρόπο αυξητικό στη φοροδιαφυγή είναι η δημοσιονομική απορρόφηση και οι θεσμοθέτηση φόρων υπέρ τρίτων. Η επίδραση της δημοσιονομικής απορρόφησης εκτιμήθηκε και βρέθηκε σημαντική, ενώ τα μέτρα για την αντιμετώπιση της ιδιαίτερα ανεπαρκή. Όσον αφορά τους φόρους υπέρ τρίτων επισημάνθηκαν οι επιπτώσεις τους στην τάση για φοροδιαφυγή, στην ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων, στην αύξηση του κόστους διαχείρισης και του κόστους συμμόρ-

φώσης τονίσθηκαν οι αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος και υποδείχθηκαν λύσεις⁶⁰.

15. Ποινές για τη φοροδιαφυγή

Οι ποινές αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο κάθε φορολογικού συστήματος και εισάγονται σ' αυτό για να αυξήσουν το βαθμό συμμόρφωσης των φορολογουμένων με τις διατάξεις που περιλαμβάνονται σε αυτό. Το κρίσιμο ερώτημα πολιτικής που ανακύπτει είναι σε ποιο βαθμό το ισχύον σε μια χώρα σύστημα ποινών αποθαρρύνει στην πράξη την εμφάνιση φαινομένων ανυπακοής και ποια είναι τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει αυτό για να θεωρηθεί ότι συμβάλλει με επιτυχία στον περιορισμό της φοροδιαφυγής. Το ερώτημα αυτό συντίθεται από πολλά επιμέρους ερωτήματα, όπως είναι τα εξής: Είναι το ύψος της ποινής σημαντικός παράγων περιορισμού της φοροδιαφυγής; Δηλαδή, αυξανόμενου του ύψους των ποινών πρέπει να αναμένει κανείς αύξηση της δηλωθείσας φορολογικής βάσης, ή άλλοι παράγοντες είναι περισσότερο σημαντικοί; Είναι το ύψος της ποινής ο καθοριστικός παράγων για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής ή έχει σημασία και ο τρόπος με τον οποίο υπολογίζεται το ποσό αυτής; Σε ποιο βαθμό οι ποινές αποτελούν αποτρεπτικό παράγοντα της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα και σε ποιο περίπου ύψος κινούνται τα επίπεδα ποινών που επιβάλλονται στην Ελλάδα σε σχέση με τα αντίστοιχα επίπεδα άλλων χωρών; Ποιες αρχές πρέπει να ικανοποιεί ένα σύστημα ποινών για να είναι αποτελεσματικό;

Θεωρήσεις ειδικών και έρευνες που έχουν γίνει κατά καιρούς υποστηρίζουν ότι από τη στιγμή που εντοπισθούν ότι κάποια άτομα φοροδιαφεύγουν πρέπει να πληρώσουν ως πρόστιμο ένα ποσό π.χ. Χ, το οποίο είναι ανάλογο το αδήλωτου εισοδήματός του. Μάλιστα το ποσό αυτό θα πρέπει να είναι μεγαλύτερο από το διαφυγόντα φόρο. Λόγω όμως του ότι δεν μπορεί να εντοπισθεί ακριβέστατα το μέγεθος της φοροδιαφυγής, η αναμενόμενη ποινή πολλές φορές είναι μικρότερη από τον κανονικά επιβαλλόμενο συντελεστή φόρου. Έτσι δημιουργείται το κατάλληλο έδαφος ει-

⁶⁰ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

σόδου στη φοροδιαφυγή των παρανομούντων. Μια τέτοια θεώρηση θα λέγαμε ότι είναι ακραία και όμως συμβαίνει. Σε γενικά όμως πλαίσια υποστηρίζουν ότι όσο υψηλότερη είναι η ποινή, τόσο μικρότερο είναι το μέγεθος της φοροδιαφυγής. Επιπλέον υποστηρίζουν ότι όσο περισσότερο αυστηρή γίνεται η ποινή, τόσο μειώνεται το κόστος εντοπισμού της φοροδιαφυγής ή αλλιώς, με δεδομένο το κόστος εντοπισμού της φοροδιαφυγής το οποίο είναι διατεθειμένη να φέρει η Πολιτεία, η τάση για φοροδιαφυγή μειώνεται, όσο υψηλότερο καθορίζεται το επίπεδο της ποινής. Θα λέγαμε επίσης, λαμβάνοντας υπόψη την κοινή πείρα και λογική, ότι όταν οι ποινές είναι πολύ υψηλές, μια περαιτέρω αύξησή τους θα επιφέρει μείωση της φοροδιαφυγής, αφού ο φορολογούμενος αισθάνεται ότι μια ακόμη μεγαλύτερη ποινή θα ήταν ίσως δυσβάσταχτη γι' αυτόν.

Οι εκτιμήσεις των ειδικών συγκλίνουν στο συμπέρασμα ότι οι φορολογούμενοι θα δηλώσουν μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους όταν γνωρίζουν ότι η πιθανότητα να ελεγχθούν και να τους επιβληθεί ποινή έχει αυξηθεί. Η μεταβολή όμως αυτή του δηλωθέντος εισοδήματος δεν θα είναι μεγάλη.

Οι φορολογούμενοι συμμορφώνονται με μεγαλύτερο βαθμό όταν ο συντελεστής φορολογίας είναι μικρότερος και όταν γνωρίζουν ότι το κράτος θα δαπανήσει τα έσοδα από τους φόρους που εισπράττει σε δραστηριότητες που συμβάλλουν στην αύξηση της κοινωνικής ευημερίας.

Βέβαια ενώ ο βαθμός συμμόρφωσης των φορολογουμένων αυξάνει με την αύξηση της επιβαλλόμενης ποινής, η επίδραση αυτή της ποινής, δεν είναι σημαντική. Το αποτέλεσμα αυτό δείχνει ότι η αύξηση στην ποινή μπορεί να μην έχει το αναμενόμενο αποτέλεσμα, εκτός αν αυξηθεί σημαντικά η πιθανότητα εντοπισμού⁶¹.

15.1. Η επιβολή ποινών στην πράξη: διεθνής εμπειρία

Η ύπαρξη ποινών αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των φορολογικών συστημάτων όλων ανεξαιρέτως των χωρών, οι κυβερνήσεις των

⁶¹ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

οποίων έχουν κατά καιρούς δοκιμάσει διάφορα μέτρα για την αύξηση του βαθμού συμμόρφωσης με όσα ορίζουν οι διατάξεις της φορολογικής νομοθεσίας. Συνήθως, πριν επιβληθούν ποινές, οι υπόχρεοι ειδοποιούνται επανειλημμένα από τις φορολογικές αρχές να τακτοποιήσουν τη φορολογική τους οφειλή εθελοντικά. Αν όμως οι προσπάθειες αυτές δεν ευοδωθούν λαμβάνονται πρόσθετα μέτρα, τα οποία φθάνουν μέχρι τη στέρηση της ατομικής ελευθερίας και την κατάσχεση περιουσιακών στοιχείων. Τα έσχατα όμως αυτά μέτρα της κατάσχεσης περιουσιακών στοιχείων και της στέρησης της ατομικής ελευθερίας χρησιμοποιούνται μόνο όταν όλα τα υπόλοιπα μέτρα έχουν αποτύχει να συμμορφώσουν το φορολογούμενο.

Εκτός από τη δήμευση των περιουσιακών στοιχείων, οι φορολογικές αρχές έχουν στη διάθεση τους και άλλα εξαναγκαστικού χαρακτήρα μέτρα για την είσπραξη των εσόδων. Τα πιο κοινά από αυτά είναι η διεκδίκηση της περιουσίας ή των χρημάτων από τριτεγγυητές και η κατάσχεση χρημάτων από τραπεζικούς λογαριασμούς, συνήθως τους λογαριασμούς μισθοδοσίας. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται η κήρυξη σε πτώχευση της εταιρείας ή του φορολογούμενου, η απαγόρευση πώλησης των περιουσιακών του στοιχείων, η προτεραιότητα οφειλής των φόρων έναντι λοιπών χρεών, η προείσπραξη των φόρων κ.λ.π..

Επίσης, σε όλες σχεδόν τις χώρες, η εκπρόθεσμη καταβολή των φόρων επιβαρύνεται με τόκο. Το ύψος του τόκου αυτού ποικίλει από χώρα σε χώρα και εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, μεταξύ των οποίων είναι και το επίπεδο του πληθωρισμού, ενώ σε αρκετές χώρες το ύψος του τόκου ποικίλλει ανάλογα με την κατηγορία του φόρου ή το χρονικό διάστημα καθυστέρησης της πληρωμής. Σε όλες όμως τις χώρες του ΟΟΣΑ ως βάση υπολογισμού του τόκου χρησιμοποιείται το ποσό του οφειλόμενου φόρου. Σε αρκετές επίσης χώρες υπάρχει ένα χρονικό όριο πέρα από το οποίο δεν επιβάλλεται τόκος. Βέβαια, εκτός από τον τόκο, σε πολλές χώρες επιβάλλεται και κάποια προσαύξηση που έχει τη μορφή της ποινής, ενώ όλες οι χώρες επιβάλλουν συμπληρωματικές χρηματικές επιβαρύνσεις σε ειδικές περιπτώσεις.

Οι επιβαλλόμενες ποινές είναι συνήθως αρκετά αυστηρές. Με εξαίρεση όμως τον Καναδά, στις υπόλοιπες χώρες οι φορολογικές αρχές έχουν την ευχέρεια να άρουν μερικώς ή στο σύνολο τους τις επιβληθείσες ποινές, αν και σε ορισμένες από αυτές (π.χ. Πορτογαλία) υπάρχουν αυστηροί περιορισμοί, όσον αφορά στην ευχέρεια αυτή των φορολογικών αρχών να παρεκκλίνουν αυτών που ορίζει ο νόμος. Σε πολλές επίσης χώρες, εκτός από την επιβολή τόκου, την ποινή της φυλάκισης ή τη δήμευση των περιουσιακών στοιχείων ο φορολογικός νόμος ορίζει ειδικές ποινές, οι κύριες κατηγορίες των οποίων είναι η δημοσιοποίηση των στοιχείων αυτών που φοροδιαφεύγουν, η προσωρινή παύση της εργασίας, ή παρακράτηση της αδειας εργασίας, η αφαίρεση του δικαιώματος άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων κλπ.

Στις περισσότερες, επίσης, χώρες οι φορολογούμενοι απαλλάσσονται από τα πρόστιμα αν γνωρίσουν οι ίδιοι στις φορολογικές αρχές κάποια παράβαση τους ή εάν συμμορφωθούν με τις υποδείξεις αυτών των αρχών. Σε άλλες πάλι, οι φορολογούμενοι απαλλάσσονται από την επιβολή ποινής αν συνεργαστούν με τις αρμόδιες αρχές, πριν ακόμη ξεκινήσει η διαδικασία ελέγχου. Τέλος, σε ορισμένες χώρες επιτρέπεται στις φορολογικές αρχές να αντιπαρέλθουν ή να μειώσουν την επιβαλλόμενη ποινή.

15.2. Πιθανότητες εντοπισμού φοροδιαφυγής με τις ποινές

Όπως προείπαμε, η φοροδιαφυγή εξαρτάται μεταξύ άλλων από την πιθανότητα εντοπισμού των φοροφυγάδων και από το ύψος της επιβαλλόμενης ποινής. Οι δυο αυτοί παράγοντες είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους, αφού η αποκάλυψη κάποιας φορολογικής παράβασης συνεπάγεται αυτόματα την επιβολή ποινής. Το ερώτημα λοιπόν που ανακύπτει είναι αν θα πρέπει οι φορολογικές αρχές στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν την παραοικονομία και τη φοροδιαφυγή να δώσουν προτεραιότητα στη δημιουργία των προϋποθέσεων που αυξάνουν την πιθανότητα εντοπισμού των φαινομένων φοροδιαφυγής ή στη θεσμοθέτηση ενός συστήματος ποινών που να αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα της φοροδιαφυγής.

Με άλλα λόγια το ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιος είναι ο άριστος συνδυασμός της πιθανότητας εντοπισμού και της αυστηρότητας της ποινής για τον περιορισμό, όσο το δυνατόν περισσότερο του φαινομένου της φοροδιαφυγής. Το ερώτημα αυτό έχει απασχολήσει πολλούς επιστήμονες, οι οποίοι κατέληξαν στα ίδια βασικά συμπεράσματα.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, για να εισέλθει ένα άτομο στη φοροδιαφυγή θα πρέπει η ποινή που θα του επιβληθεί να είναι μικρότερη του φόρου εισοδήματος που καλείται να καταβάλει. Η εξάλειψη της φοροδιαφυγής απαιτεί τη ρύθμιση των παραμέτρων εντοπισμού και ύψους ποινής και κατά συνέπεια οι φορολογικές αρχές θα πρέπει να επιδιώξουν τον άριστο συνδυασμό των δυο.

Οι συνδυασμοί τους οποίους μπορεί να επιλέξει η φορολογική αρχή είναι θεωρητικά άπειροι και το ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιος είναι ο άριστος συνδυασμός. Μια παράμετρος που πρέπει να λάβει υπόψη της η φορολογική αρχή είναι το κόστος για τον εντοπισμό όσων φοροδιαφεύγουν και το κόστος επιβολής ποινών.

Και επειδή η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού κοστίζει περισσότερο από την αύξηση των ποινών, θα περίμενε κανείς ότι η άριστη επιλογή θα ήταν τη μείωση κόστους εντοπισμού και αύξηση των ποινών με το σκεπτικό μάλιστα ότι με την επιβολή υπερβολικά αυστηρών ποινών κανένα ορθολογικό άτομο δεν θα προχωρούσε σε φοροδιαφυγή.

Δύο είναι όμως βασικά οι λόγοι που αποτρέπουν την επιλογή αυτή. Ο πρώτος λόγος είναι ότι πρέπει το ύψος της ποινής που επιβάλλεται σε μια αξιόποινη πράξη να συνδέεται άμεσα με το διαπραχθέν έγκλημα. Ο δεύτερος λόγος σχετίζεται με λόγους κοινωνικής ισότητας. Για παράδειγμα είναι παράλογο να καταδικασθεί κάποιος σε θάνατο ή σε ισόβια φυλάκιση επειδή διέπραξε το αδίκημα της φοροδιαφυγής. Εξάλλου, υπάρχουν περιπτώσεις φοροδιαφυγής στις οποίες υποπίπτουν τα άτομα, όχι εσκεμμένα, αλλά λόγω ανεπαρκούς πληροφόρησης, ύπαρξης ασαφειών στους φορολογικούς νόμους κ.λ.π. Για το λόγο αυτό εξάλλου σε πολλές χώρες γίνεται διάκριση ανάμεσα στις διάφορες φορολογικές παραβάσεις και επιβάλλεται το

ανάλογο μέγεθος ποινής. Για παραβάσεις μικρής σημασίας, κατά κύριο λόγο τυπικού χαρακτήρα, η ποινή αποτελείται συνήθως από ένα ορισμένο χρηματικό πρόστιμο. Για σοβαρότερες παραβάσεις, που θεωρούνται οικονομικά εγκλήματα, η ποινή ανέρχεται σε κάποιο ποσό πολλαπλάσιο του διαφυγόντα φόρου που φθάνει το 400% ή ακόμη, αν και σπανίως, τη φυλάκιση.

Ο διάσημος οικονομολόγος ερευνητής Christiansen αντιλαμβανόμενος τη στενή σχέση που συνδέει τους παράγοντες αυτούς θέλησε να προσδιορίσει τη σχετική επίδραση των ποινών και της πιθανότητας εντοπισμού, όταν τα αναμενόμενα οφέλη είναι γνωστά εκ των προτέρων, τα οποία υποθέτει από την αρχή ότι παραμένουν σταθερά και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι πολύ αυστηρές ποινές είναι περισσότερο αποτρεπτικές για τη φοροδιαφυγή συγκρινόμενες με την αυξημένη πιθανότητα εντοπισμού. Η διαπίστωση του αυτή τον οδήγησε στο συμπέρασμα ότι το ύψος των ποινών παίζει πολύ σημαντικότερο ρόλο όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των μέτρων πολιτικής που πρέπει να λάβουν οι φορολογικές αρχές σε σχέση με την πιθανότητα εντοπισμού. Συγκεκριμένα, επισήμανε ότι εάν το ύψος των επιβαλλόμενων ποινών είναι πολύ μικρό, τότε μια αύξηση τους θα επηρεάσει τη φοροδιαφυγή αυξητικά. Στην περίπτωση αυτή ενδείκνυται η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού ως μέτρο μείωσης της φοροδιαφυγής, γιατί είναι ως μέτρο περισσότερο αποτελεσματικό. Αντίθετα, όταν οι ποινές είναι υψηλές, τότε μια περαιτέρω αύξηση τους θα επιφέρει μείωση της φοροδιαφυγής. Στην περίπτωση αυτή, η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού ίσως να μην αποδειχτεί τελικά τόσο αποτελεσματική, όσο μια περαιτέρω αύξηση των ποινών. Ωστόσο, αν και οι υψηλές ποινές ακούγονται ελκυστική λύση για τη μείωση της φοροδιαφυγής η επιβολή υπέρμετρων ποινών έχει μειονεκτήματα.

Λαμβάνοντας τώρα υπόψη μας το κόστος των φορολογικών ελέγχων θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι υψηλές ποινές λειτουργούν περισσότερο αποτρεπτικά στη φοροδιαφυγή σε σχέση με την πιθανότητα εντοπισμού. Δηλαδή μια αύξηση των ποινών, αν συνδυασθεί με μείωση της πιθα-

νότητας εντοπισμού θα προκαλέσει μεγαλύτερη απώλεια στους φορολογούμενους, αύξηση του κινδύνου και κατά συνέπεια μείωση της φοροδιαφυγής.

Όσον αφορά το κόστος, είναι λογικό οι φορολογικές αρχές στην προσπάθεια τους να περιορίσουν τη φοροδιαφυγή, να ενισχύουν τον ελεγκτικό μηχανισμό και να χρησιμοποιούν, όλο και περισσότερο δαπανηρές μεθόδους εντοπισμού.

Τίθεται κατά συνέπεια το ερώτημα αν είναι σκόπιμο από πλευράς κόστους-οφέλους οι φορολογικές αρχές να επιδιώκουν να εντοπίσουν κάθε μορφής και είδους φοροδιαφυγή. Γιατί, η εμπειρία πολλές φορές δείχνει ότι τα επιπλέον έσοδα δεν αντισταθμίζουν πάντοτε τις δαπάνες αποτροπής ή εντοπισμού της φοροδιαφυγής. Κατά συνέπεια, η πλήρης εξάλειψη της φοροδιαφυγής, ακόμη και αν είναι δυνατή, ίσως να μην συνιστά άριστη επιλογή.

Το υψηλό κόστος δεν είναι όμως ο μοναδικός λόγος απόρριψης μιας τέτοιας πολιτικής, γιατί και από πλευράς κοινωνικής ευημερίας ίσως δεν είναι επιθυμητό να υπάρχει απόλυτη ειλικρίνεια. Γιατί, αν η κυβέρνηση αποφάσισε να εφαρμόσει πολιτική εξάλειψης της φοροδιαφυγής με πολύ αυστηρές ποινές, θα υπήρχε μείωση της συνολικής προσδοκώμενης ευημερίας. Κατά συνέπεια, ένα κοινωνικά άριστο σημείο ισορροπίας θα επέτρεπε κάποιο επίπεδο φοροδιαφυγής.

Με δεδομένους τους κινδύνους που εμπεριέχουν οι πολύ υψηλές ποινές και το υπερβολικό κόστος που συνεπάγεται η αύξηση της πιθανότητας ελέγχου πολλοί μελετητές έχουν προτείνει την εφαρμογή μίας πολιτικής, για τη μείωση της φοροδιαφυγής που να βασίζεται στους διακριτικούς ελέγχους. Η πολιτική αυτή δε συνεπάγεται υπερβολική αύξηση του κόστους γιατί βασίζεται στη διαφορετική πιθανότητα ελέγχου των επαγγελματικών και εισοδηματικών τάξεων. Διάφοροι τρόποι έχουν προταθεί για τη διαβάθμιση των τάξεων αυτών όσον αφορά τη συχνότητα και το βάθος των ελέγχων και το ύψος των ποινών και έχει δειχθεί ότι μια τέτοια πολιτική είναι πολύ πιο αποτελεσματική.

Συγκεκριμένα, ερευνητές έδωσαν μια διαφορετική διάσταση στην έννοια της ποινής συνδέοντας την με την πιθανότητα ελέγχου και βασιζόμενοι στην υπόθεση ότι όλοι οι φορολογούμενοι δεν πρέπει να αντιμετωπίζουν την ίδια πιθανότητα ελέγχου. Έτσι, προτείνουν ότι αν κάποιος αποκαλυφθεί ότι φοροδιαφεύγει, η ποινή που θα του επιβληθεί να είναι η «μεταφορά» του στην ομάδα που αντιμετωπίζει τις μεγαλύτερες πιθανότητες ελέγχου. Αντίθετα, η ανταμοιβή κάποιου που ανήκει ήδη σε ομάδα υψηλής πιθανότητας ελέγχου και ο έλεγχος που του έγινε έδειξε ότι είναι συνεπής ως προς τις φορολογικές υποχρεώσεις θα είναι να «μεταφερθεί» σε ομάδα χαμηλότερης πιθανότητας ελέγχου. Με τον τρόπο αυτό το χρηματικό κόστος που θα έχουν να αντιμετωπίσουν οι φορολογικές αρχές θα μειωθεί σημαντικά.

Ωστόσο, και με τη λύση αυτή το βασικό πρόβλημα εξακολουθεί να υφίσταται, γιατί θα πρέπει και πάλι οι φορολογικές αρχές να αποφασίσουν με βάση τις ατομικές φορολογικές δηλώσεις πότε είναι σκόπιμο να γίνει έλεγχος και πότε όχι. Στο θέμα αυτό θα διευκολύνει πολύ τις αρχές η ύπαρξη ενός κατάλογου, ο οποίος θα περιλαμβάνει κατά σειρά σημαντικότητας τους πιθανότερους φοροφυγάδες. Για τη δημιουργία του καταλόγου αυτού και την κατηγοριοποίηση των φορολογουμένων σε ομάδες με διαφορετικές πιθανότητες ελέγχου μπορούν να θεσπισθούν διάφορα κριτήρια, όπως είναι το επάγγελμα, προηγούμενη σύλληψη για φορολογική παράβαση κ.λ.π. Με τη βοήθεια των κριτηρίων αυτών και με δεδομένο το υφιστάμενο προσωπικό οι φορολογικές αρχές θα λειτουργήσουν αποτελεσματικότερα και θα μπορέσουν να αυξήσουν σημαντικά τα έσοδα τους, αφού αρχικά θα επικεντρώσουν την προσοχή τους στις ομάδες υψηλού κινδύνου.

Επιπλέον θα μπορούσαν οι φορολογικές αρχές να οργανώσουν το σύστημα ελέγχων για να αυξηθεί η πιθανότητα εντοπισμού αυτών που φοροδιαφεύγουν. Προτείνουμε λοιπόν την χρήση εισοδηματικών ορίων βάσει των οποίων οι φορολογικές αρχές θα αποφασίζουν αν θα πρέπει ή όχι να διεξαχθεί έλεγχος. Συγκεκριμένα, αν κάποιος φορολογούμενος δηλώσει εισόδημα μικρότερο από το αντιπροσωπευτικό όριο που έχουν ορίσει οι φορολογικές αρχές για την κατηγορία του να υπάγεται αυτόματα σε έλεγχο,

ενώ αν δηλώσει εισόδημα μεγαλύτερο από το όριο αυτό να μην υπάγεται σε φορολογικό έλεγχο. Η πολιτική αυτή προϋποθέτει βέβαια ότι οι φορολογούμενοι πρέπει να είναι πλήρως ενήμεροι τόσο για τα όρια (αντιπροσωπευτικά εισοδήματα) που έχει ορίσει η φορολογική αρχή, όσο και για τις συνέπειες (ποινές). Τα πλεονεκτήματα από μια τέτοια πολιτική είναι σημαντικά. Καταρχήν, παρέχει κίνητρο στους φορολογουμένους να δηλώσουν σε μεγάλο βαθμό το πραγματικό τους εισόδημα. Δεύτερον, είναι σύμφωνη με την αρχή της οριζόντιας φορολογικής ισότητας. Τρίτον, η εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής θα αποδώσει από εισπρακτικής πλευράς, αν όχι περισσότερα, τουλάχιστον τα ίδια έσοδα με μια πολιτική τυχαίων ελέγχων.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε σύμφωνα με τα παραπάνω, ότι τόσο οι ποινές, όσο και η πιθανότητα εντοπισμού είναι σημαντικοί παράγοντες αποτροπής της φοροδιαφυγής και ότι το ποιος από τους δυο είναι περισσότερο αποτελεσματικός εξαρτάται από το ύψος και το είδος των ποινών καθώς και το σύστημα και την ποιότητα των ελέγχων. Διαφορετικοί συνδυασμοί για διαφορετικές περιστάσεις και διαφορετικές συνθήκες και όχι «τυποποιημένα» μέτρα, θα οδηγήσουν στη σύλληψη της φορολογητέας ύλης και στη βελτίωση της αποδοτικότητας των μέτρων πολιτικής που θα εφαρμοστούν⁶².

15.3. Αποτελέσματα ερευνών για τη σημασία των ποινών στην καταστολή της φοροδιαφυγής

Σύμφωνα με έρευνα της ΑΛΚΟ που διενεργήθηκε το έτος 2000 επιχειρήθηκε να εκτιμηθεί η σημασία που έχουν οι ποινές σε σχέση με άλλους αποτρεπτικούς παράγοντες της φοροδιαφυγής.

Συγκεκριμένα, ζητήθηκε από τους ερωτώμενους να κατατάξουν κατά σειρά σημαντικότητας που έχουν γι' αυτούς πέντε αρνητικές συνέπειες, ή αλλιώς αποτρεπτικούς παράγοντες, της φοροδιαφυγής.

⁶² Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

Οι απαντήσεις που δόθηκαν σταθμίσθηκαν κατά σειρά σπουδαιότητας. Έτσι οι πέντε αυτοί αποτρεπτικοί παράγοντες της φοροδιαφυγής είναι το υψηλό πρόστιμο, η ταλαιπωρία που προκύπτει από την αποκάλυψη του παραπτώματος, η μετέπειτα αντιμετώπιση από τα φορολογικά όργανα, ο πιθανός διασυρμός και τα ζητήματα ηθικής.

Καταρχήν, θα πρέπει να πούμε ότι ο πρώτος και με διαφορά αποτρεπτικός παράγων του φαινομένου της φοροδιαφυγής αναφέρεται το υψηλό πρόστιμο, ακολουθούμενος από την ταλαιπωρία που υφίστανται οι φοροφυγάδες σε διοικητικό και δικαστικό επίπεδο από τη στιγμή που θα αποκαλυφθεί η φοροδιαφυγή, ενώ ως τελευταίος σε σημασία παράγων αναφέρονται τα ζητήματα ηθικής.

Επιπλέον θα πρέπει να πούμε ότι η έρευνα αυτή έλαβε χώρα μεταξύ συνταξιούχων μισθωτών, ελεύθερων επαγγελματιών και επιχειρήσεων. Ανάμεσα σε αυτές τις κατηγορίες υπάρχουν κάποιες διαφορές όσον αφορά από αποτελέσματα της έρευνας και συγκεκριμένα στη σημασία που αποδίδουν σ' αυτούς τους παράγοντες οι συνταξιούχοι - μισθωτοί και οι ελεύθεροι επαγγελματίες-επιχειρηματίες, με τους πρώτους να δίνουν μια συγκριτικά μεγαλύτερη βαρύτητα στους παράγοντες που έχουν σχέση με την εικόνα τους στο κοινωνικό σύνολο και σε ζητήματα ηθικής και τους δεύτερους σε περισσότερο πρακτικά ζητήματα.

Αξιοσημείωτο είναι, τέλος, ότι η μετέπειτα αντιμετώπιση των φοροφυγάδων από τα φορολογικά όργανα (π.χ. συχνότεροι φορολογικοί έλεγχοι) βρίσκεται αρκετά χαμηλότερα στην αξιολόγηση των φορολογούμενων από ότι ενδεχομένως αναμένονταν και έπρεπε.

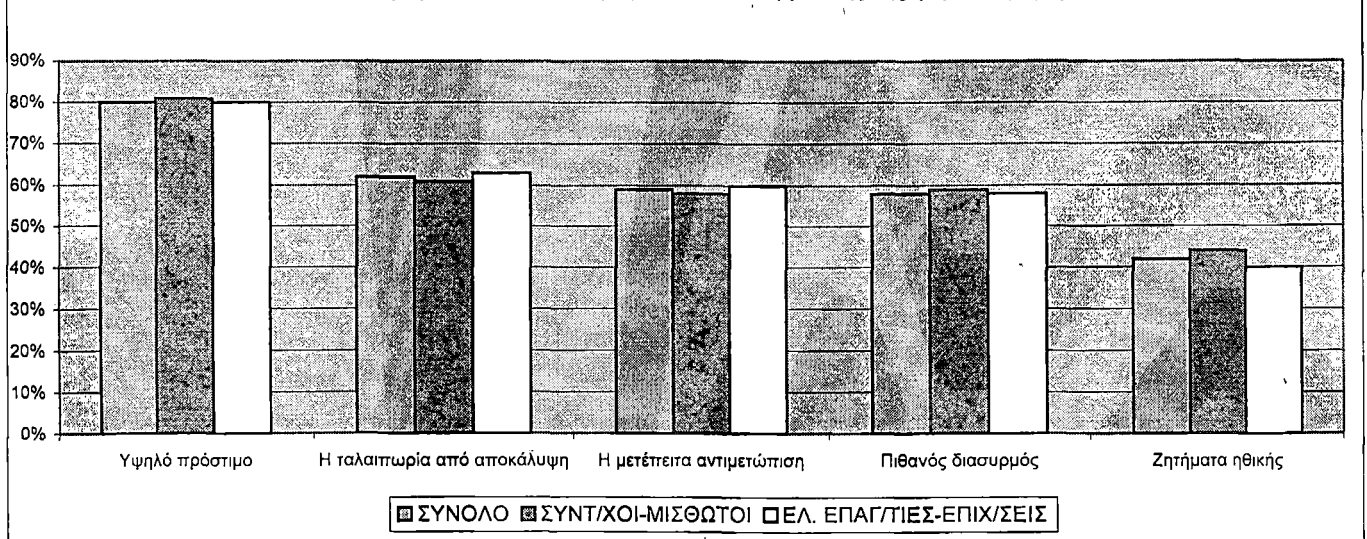
Φαίνεται, δηλαδή, ότι οι έλληνες φορολογούμενοι αντιμετωπίζουν τα φορολογικά ζητήματα και τα προβλήματα που ανακύπτουν από αυτά σε μια κάπως κοντόφθαλμη βάση, ενδιαφερόμενοι για τις επιπτώσεις που έχουν οι ενέργειες τους άμεσα και πολύ λιγότερο για τις επιπτώσεις τους στο μέλλον. Και αυτό οφείλεται είτε γιατί πιστεύουν πως η αποκάλυψη φοροδιαφυγής δεν επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών, δηλαδή δε μεταθέτει τους φοροφυγάδες σε κατηγορία συχνότερων και

εξονυχιστικότερων ελέγχων, είτε γιατί πιστεύουν πως το γεγονός ότι ο έλεγχος που τους έγινε αποκάλυψε την ύπαρξη φοροδιαφυγής είναι κάτι που οφείλεται σε τυχαίο γεγονός, το οποίο δύσκολα θα επαναληφθεί, κάτι που με τη σειρά του μπορεί να οφείλεται στην ποιότητα των φορολογικών ελέγχων, στη διαφθορά κ.λ.π.

Στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι σε ερώτημα που υπήρχε στο ερωτηματολόγιο για το ποιοι είναι κατά την άποψη των ερωτώμενων οι λόγοι που ωθούν τους φορολογούμενους στη φοροδιαφυγή, το 39,6% των ερωτηθέντων συμπεριέλαβε στους λόγους αυτούς τη μικρή πιθανότητα να εντοπισθούν οι φοροφυγάδες και το 29,2% τις δυνατότητες που υπάρχουν ακόμη και αν εντοπισθούν να αποφύγουν τις συνέπειες.

Μια άλλη μορφή ποινής για την αποθάρρυνση της φοροδιαφυγής, που εφαρμόζεται σε ορισμένες χώρες, είναι η δημοσιοποίηση των ονομάτων των φοροφυγάδων. Η δημοσιοποίηση αυτή έχει σε άλλες χώρες τη μορφή της ετήσιας κατάθεσης στο κοινοβούλιο αναλυτικής έκθεσης που περιλαμβάνει τις δραστηριότητες των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, στην οποία περιλαμβάνεται και κατάλογος των φοροφυγάδων, ενώ σε άλλες έχει λιγότερο θεσμικό χαρακτήρα. Στο ερώτημα κατά πόσο η δημοσιοποίηση των ονομάτων των φοροφυγάδων συμβάλλει στον περιορισμό της φοροδιαφυγής το 58% των μισθωτών και το 69% των επαγγελματιών απάντησε αρνητικά.

Ταξινόμηση επιλεγμένων παραγόντων αποθάρρυνσης της φοροδιαφυγής



15.4. Κρίσεις-συμπεράσματα

Απαραίτητο συμπλήρωμα κάθε φορολογικού συστήματος αποτελεί η ύπαρξη αντίστοιχου συστήματος ποινών. Το σύστημα αυτό έχει ως στόχο να αποθαρρύνει τη φοροδιαφυγή και το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν τελικά το επιτυγχάνει αυτό και σε ποιο βαθμό. Αυτό όμως δεν είναι το μόνο ερώτημα που ανακύπτει όσον αφορά το σύστημα των ποινών. Είναι η θεσμοθέτηση αυστηρότατων ποινών ο καλύτερος τρόπος αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής ή υπάρχουν άλλοι τρόποι περισσότερο αποτελεσματικοί; Είναι το ύψος των επιβαλλόμενων ποινών που έχει σημασία ή η διάρθρωση του συστήματος ποινών και ο τρόπος υπολογισμού τους; Κάτω από ποιες προϋποθέσεις μπορούν να επιβάλλονται αυστηρές ποινές και ποιες είναι οι αρνητικές επιδράσεις αυτών; Είναι το επίπεδο των ποινών υψηλό στην Ελλάδα σε σχέση με αυτό άλλων χωρών; Και τελικά, ποια είναι τα μέτρα που πρέπει να πάρει η πολιτεία για να έχει ένα, όσο το δυνατό δικαιότερο και αποτελεσματικότερο σύστημα ποινών; Αυτά είναι μερικά από τα ερωτήματα στα οποία επιχειρήσαμε να δώσουμε απάντηση, από την οποία συνάγονται τα εξής:

Τα αποτελέσματα των ερευνών έδειξαν ότι η αύξηση της ποινής προκαλεί αύξηση του δηλωθέντος στις φορολογικές αρχές εισοδήματος. Έδειξαν επίσης ότι η αύξηση της ποινής προκαλεί μείωση των ωρών εργασίας στην παραοικονομία. Έτσι, με δεδομένη τη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στην πιθανότητα εντοπισμού και στο ύψος των ποινών, και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ενέργειες των φορολογικών αρχών για την αποκάλυψη φαινομένων φοροδιαφυγής προκαλούν αύξηση των δαπανών του Δημοσίου, οι δαπάνες αυτές μπορούν να μειωθούν με τη θεσμοθέτηση αυστηρότερων ποινών.

Επισημάνθηκε, ωστόσο, ότι η θεσμοθέτηση πολύ αυστηρών ποινών με στόχο τον περιορισμό της φοροδιαφυγής έχει όρια. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι η πολιτική αυτή δεν θα επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα αν, λόγω ακριβώς της αυστηρότητας των ποινών, η πιθανότητα να

καταδικάσουν τα φορολογικά δικαστήρια τους φοροφυγάδες μειώνεται, όσο αυξάνει το επίπεδο των ποινών.

Δεν είναι όμως η μοναδική περίπτωση όπου παρατηρούνται τα αντίθετα αποτελέσματα από τα επιθυμητά. Εάν το ύψος των ήδη επιβαλλόμενων ποινών είναι πολύ μικρό, τότε μια αύξηση τους (και ιδιαίτερα μια μικρή αύξηση) θα επηρεάσει τη φοροδιαφυγή θετικά, αφού οι φορολογούμενοι θα έχουν την αίσθηση ενός πρόσθετου οικονομικού βάρους και προκειμένου να το αποφύγουν, εφόσον θα τους μειώσει το διαθέσιμο εισόδημα, αυξάνουν το ποσοστό εισοδήματος που αποκρύπτουν. Στην αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή οι ποινές είναι πολύ υψηλές, τότε μια περαιτέρω αύξηση θα επιφέρει μείωση της φοροδιαφυγής, αφού ο φορολογούμενος αισθάνεται ότι μια ακόμη μεγαλύτερη ποινή θα ήταν ίσως δυσβάσταχτη για αυτόν.

Επιπλέον τα μέτρα για την αύξηση ή τη μείωση της φορολογίας πρέπει να μελετώνται λαμβάνοντας υπόψη και το ισχύον στη χώρα σύστημα ποινών, γιατί διαφορετικά τα μέτρα αυτά μπορεί να αποδειχθεί ότι ασκούν αντίθετη από την αναμενόμενη επίδραση στη φοροδιαφυγή. Ιδιαίτερα σημαντική για την άσκηση πολιτικής ήταν η διαπίστωση ότι η φοροδιαφυγή θα αυξηθεί ακόμη και αν παράλληλα με την αύξηση των φορολογικών συντελεστών αυξηθούν οι μεταβιβαστικές πληρωμές, έτσι ώστε να μην υπάρξουν πρόσθετα έσοδα για το Δημόσιο και να μη μειωθεί η χρησιμότητα των φορολογουμένων. Έτσι, ακόμη και όταν δεν υπάρχει καθαρή αύξηση της επιβάρυνσης των φορολογουμένων, με την έννοια ότι η αύξηση των φόρων συνοδεύεται από ταυτόχρονη αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών, το αν θα παρακινηθούν ή θα αποθαρρυνθούν οι φορολογούμενοι για φοροδιαφυγή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ισχύον στη χώρα σύστημα ποινών.

Η ανάλυση των ερευνών που έγιναν έδειξε, τέλος, ότι μια αύξηση της ποινής στον προοδευτικό φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων ενδέχεται, αντί να οδηγήσει τους φορολογούμενους σε μείωση της φοροδιαφυγής, να τους στρέψει στη φοροαποφυγή. Πρέπει, λοιπόν, να συνεκτιμηθεί και ο παράγων αυτός όσον αφορά τη δυνατότητα των φορολογικών αρχών να χρησιμοποιούν το επίπεδο της ποινής ως μέσο κατά της φοροδιαφυγής.

Επιπλέον οι έρευνες έδειξαν ότι η επιβολή υψηλού προστίμου αποτελεί σημαντικότατο αποτρεπτικό παράγοντα της φοροδιαφυγής. Αντίθετα, η μετέπειτα αντιμετώπιση των φοροφυγάδων από τα φορολογικά όργανα (ένταση φορολογικών ελέγχων) δε φαίνεται να τους απασχολεί στο βαθμό που ενδεχομένως θα έπρεπε, είτε γιατί η αποκάλυψη φοροδιαφυγής δεν επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών, δηλαδή δε μεταθέτει τους φοροφυγάδες σε κατηγορία συχνότερων και εξονυχιστικότερων ελέγχων, είτε γιατί πιστεύουν οι φορολογούμενοι πως η αποκάλυψη ότι φοροδιαφεύγουν είναι κάτι που οφείλεται σε τυχαίο γεγονός, το οποίο δύσκολα θα επαναληφθεί. Κάτι που με τη σειρά του μπορεί να αποδοθεί στην ποιότητα των φορολογικών ελέγχων, στη διαφθορά κλπ. Αξιοσημείωτο είναι ότι σε ερώτημα που υπήρχε στο ερωτηματολόγιο για το ποιοι είναι κατά την άποψη των ερωτώμενων οι λόγοι που ωθούν στη φοροδιαφυγή, το 39,6% των ερωτηθέντων συμπεριέλαβε στους λόγους αυτούς τη μικρή πιθανότητα να εντοπισθούν οι φοροφυγάδες και το 29,2% τις δυνατότητες που υπάρχουν ακόμη και αν εντοπισθούν να αποφύγουν με κάποιο τρόπο τις συνέπειες. Τέλος, στο ερώτημα κατά πόσο η δημοσιοποίηση των ονομάτων των φοροφυγάδων ως ποινή συμβάλλει στον περιορισμό της φοροδιαφυγής το 58% των μισθωτών και το 69% των επαγγελματιών απάντησε αρνητικά.

Θα πρέπει επιπλέον να πούμε ότι οι συνδυασμοί μεταξύ πιθανότητας εντοπισμού και ύψους ποινής τους οποίους μπορεί να επιλέξει η Πολιτεία για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής είναι θεωρητικά άπειροι. Το πρόβλημα λοιπόν έγκειται στην επιλογή του άριστου συνδυασμού. Μια πολλή σημαντική παράμετρος που πρέπει να ληφθεί υπόψη στο εγχείρημα αυτό είναι το κόστος εντοπισμού αυτών που φοροδιαφεύγουν. Και επειδή η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού κοστίζει πολύ περισσότερο από την αύξηση του επιπέδου των ποινών, υπάρχει ο κίνδυνος θεσμοθέτησης ποινών, τόσο αυστηρών που κανένα ορθολογικό άτομο δε θα προχωρούσε σε φοροδιαφυγή. Η περίπτωση αυτή πρέπει να αποτραπεί για δυο τουλάχιστον λόγους. Πρώτον, γιατί πολύ συχνά οι φορολογούμενοι υποπίπτουν στο αδί-

κημα της φοροδιαφυγής, όχι εσκεμμένα, αλλά από άγνοια, ανακριβή πληροφόρηση, ασάφειες στη φορολογική νομοθεσία κλπ. Δεύτερον, γιατί η ποινή που επιβάλλεται σε μια αξιόποινη πράξη πρέπει να συνδέεται άμεσα με το μέγεθος του διαπραττόμενου αδικήματος. Πρέπει, δηλαδή, να βρίσκεται σε αρμονία με το γενικότερα εφαρμοζόμενο στη χώρα σύστημα ποινών, κάτι που από μόνο του θέτει όρια στο ύψος των επιβαλλόμενων για φοροδιαφυγή ποινών. Πρέπει, επίσης, το επίπεδο των ποινών να είναι τέτοιο, ώστε η σχέση παράβασης-ποινής να βασίζεται στο στοιχείο της οριακής αποτροπής.

Επίσης θα πρέπει να τονίσουμε ότι το ύψος των ποινών παίζει εξαιρετικά σημαντικότερο ρόλο όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των μέτρων πολιτικής που πρέπει να λάβουν οι φορολογικές αρχές σε σχέση με την πιθανότητα εντοπισμού. Πιο συγκεκριμένα, εάν το ύψος των επιβαλλόμενων ποινών είναι πολύ μικρό, τότε μια αύξηση τους θα επηρεάσει τη φοροδιαφυγή αυξητικά. Στην περίπτωση αυτή ενδείκνυται η αύξηση της πιθανότητας ως μέτρο μείωσης της φοροδιαφυγής, γιατί εμφανίζεται ως μέτρο περισσότερο αποτελεσματικό. Στη πρώτη περίπτωση όπου οι ποινές είναι πολύ μικρές, ενδείκνυται η αύξηση της πιθανότητας ως μέτρο μείωσης της φοροδιαφυγής, αφού όπως αποδεικνύεται είναι περισσότερο αποτελεσματικό μέτρο. Αντίθετα, όταν οι ποινές είναι πολύ υψηλές, τότε μια περαιτέρω αύξηση τους θα επιφέρει μείωση της φοροδιαφυγής. Στην περίπτωση αυτή, η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού ίσως να μην αποδειχτεί τελικά τόσο αποτελεσματική, όσο μια περαιτέρω αύξηση των ποινών.

Το σύστημα των φορολογικών ποινών για να μπορέσει γενικά να επιτελέσει το ρόλο του πρέπει να είναι πλούσιό όσον αφορά τις κατηγορίες των ποινών που περιλαμβάνει και αποτελεσματικό. Για να επιτευχθεί αυτό πρέπει καταρχήν να είναι σύγχρονο, ώστε να ανταποκρίνεται στις επικρατούσες συνθήκες και γενικά να είναι σχεδιασμένο και να λειτουργεί στην πράξη κατά τέτοιο τρόπο που να αποτελεί πράγματι αποτρεπτικό παράγοντα της φοροδιαφυγής. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι το σύστημα ποινών στο σύνολο του πρέπει κατά διαστήματα να υπόκειται σε γενικότερη επανεξέ-

ταση και αναθεώρηση. Ένας άλλος τρόπος βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του συστήματος ποινών είναι η κατηγοριοποίηση των φορολογικών παραπτώματων και η θεσμοθέτηση συγκεκριμένων ποινών για κάθε κατηγορία αυτών. Γιατί, με τον τρόπο αυτό αντικειμενικοποιείται το σύστημα των ποινών και κατ' επέκταση περιορίζονται η αβεβαιότητα και τα φαινόμενα αυθαιρεσιών. Η προσωπική κρίση των φορολογικών οργάνων για το ύψος της ποινής είναι ωστόσο σε πολλές περιπτώσεις επιθυμητή. Στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να προβλέπεται ένα ανώτατο και ένα κατώτατο όριο μέσα στο οποίο θα μπορεί να προσδιορισθεί η ποινή. Θα πρέπει όμως να υπάρχουν οι ασφαλιστικές δικλίδες ότι η δυνατότητα αυτή δε μπορεί να αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης και ότι δεν έρχεται σε αντίθεση με το στόχο για αποκατάσταση κλίματος εμπιστοσύνης και βελτίωσης της σχέσης μεταξύ φορολογουμένων και φορολογικής αρχής.

Πολλοί μελετητές έχουν προτείνει την εφαρμογή διακριτικών ελέγχων, ως μέτρο μείωσης της φοροδιαφυγής. Η πολιτική αυτή δε συνεπάγεται υπερβολική αύξηση του κόστους γιατί βασίζεται στη διαφορετική πιθανότητα ελέγχου των διαφόρων επαγγελματικών και εισοδηματικών τάξεων. Με δεδομένο το δυναμικό που διαθέτουν, μπορούν να κατηγοριοποιήσουν τους φορολογούμενους σε ομάδες ανάλογα με την πιθανότητα να φοροδιαφεύγουν. Αυτό μπορούν να το επιτύχουν βάσει ορισμένων ενδείξεων όπως οι σημαντικές μεταβολές στη δήλωση εισοδήματος, οι αυξημένες δαπάνες (ενώ το δηλωθέν εισόδημα παραμένει σταθερό). Στην κατηγοριοποίηση των φορολογουμένων θα συντελέσουν και οι περιπτώσεις όσων ήδη έχουν υποπέσει σε φορολογικά αδικήματα. Είναι λογικό κάποιος ο οποίος στο παρελθόν έχει εντοπιστεί να φοροδιαφεύγει, να τοποθετηθεί σε ομάδα υψηλότερου κινδύνου, σε σχέση με κάποιον που δεν έχει απασχολήσει ποτέ στο παρελθόν τις φορολογικές αρχές. Κατ' αυτόν τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα να δημιουργηθούν ομάδες φορολογουμένων ανάλογα με το πόσο πιθανό ή απίθανο είναι να φοροδιαφεύγουν. Οι φορολογικές αρχές θα στρέψουν τις έρευνες τους, πρωτίστως, στις ομάδες υψηλότερου κινδύνου,

προκειμένου να βελτιστοποιήσουν τα αποτελέσματα των ελέγχων και να ελαχιστοποιήσουν τα κόστη που συνεπάγεται η διαδικασία εντοπισμού.

Επιπλέον θα πρέπει οι φορολογικές αρχές θα ορίσουν μια τιμή, η οποία θα αποτελεί κατά κάποιο τρόπο ένα κριτήριο ελέγχου. Όσοι φορολογούμενοι δηλώσουν μεγαλύτερο εισόδημα από την τυπική τιμή της ομάδας στην οποία ανήκουν, δεν θα ελεγχθούν οικονομικά. Αντίθετα, όταν δηλώσουν τιμή μικρότερη, τότε θα ελεγχθούν από τις φορολογικές αρχές. Με αυτόν τον τρόπο περιορίζεται ακόμη περισσότερο το εύρος των φορολογουμένων που είναι πολύ πιθανό να φοροδιαφεύγουν, με την έννοια ότι ακολουθώντας μια ανάλογη τακτική κατηγοριοποίησης των φορολογουμένων αποκαλύπτεται προς τις φορολογικές αρχές η ομάδα με τις υψηλότερες πιθανότητες να φοροδιαφεύγει. Ανάλογες πολιτικές θα οδηγήσουν τις φορολογικές αρχές στον εντοπισμό όσων προσπαθούν να αποκρύπτουν εισοδήματα από αυτές.

Ορισμένοι από τους στόχους που πρέπει να επιδιώκει το σύστημα των ποινών και τις αρχές που πρέπει να ικανοποιεί είναι οι εξής:

- Οι ποινές πρέπει να αποσκοπούν αποκλειστικά στο να ενθαρρύνουν την εθελοντική συμμόρφωση και να μην επιβάλλονται για κανένα άλλο λόγο (π.χ. αύξηση των εσόδων).
- Το ύψος της ποινής πρέπει να είναι ανάλογο με το μέγεθος του παραπτώματος, τη ζημία που ενδεχομένως προκάλεσε ο φορολογούμενος με τη συμπεριφορά του και την ύπαρξη ή μη υποτροπής.
- Η αυστηρότητα της ποινής θα πρέπει να είναι τέτοια ώστε να αποτρέπει τη μη συμμόρφωση με τις φορολογικές διατάξεις πριν ακόμη εκδηλωθεί αυτή και να ενθαρρύνει γενικά τους φορολογούμενους να διορθωθούν. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με δύο τρόπους α) δρώντας άμεσα σ' αυτούς που δεν συμμορφώνονται, και β) διαβεβαιώνοντας τους συνεπείς φορολογούμενους ότι υπάρχουν συνέπειες για όσους δε συμμορφώνονται με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις.
- Οι ποινές πρέπει να είναι εκ των προτέρων γνωστές και οι φορολογούμενοι πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένοι για αυτές.

- Η ποινή θα πρέπει να είναι από διοικητικής πλευράς σχεδιασμένη κατά τρόπο που να μεγιστοποιείται η πιθανότητα να επιβληθεί όταν πρέπει και να ελαχιστοποιείται η πιθανότητα επιβολής της όταν δεν πρέπει.
- Οι ποινές πρέπει να είναι δίκαιες. Εκτός των άλλων, αυτό επιτυγχάνεται όταν παρόμοιες φορολογικές υποθέσεις αντιμετωπίζονται το ίδιο.
- Πρέπει να αποφεύγεται η επιβολή πολλαπλών κυρώσεων για κάτι που ουσιαστικά αφορά το ίδιο συμβάν.
- Οι ποινές πρέπει να είναι όσο το δυνατό απλές και κατανοητές, ενώ παράλληλα πρέπει να είναι και αποτελεσματικές. Οι ποινές πρέπει να είναι κατανοητές τόσο προς τους φορολογούμενους, όσο και προς την ίδια τη διοίκηση.
- Οι χρηματικές ποινές και οι ποινές του ποινικού δικαίου δεν αποτελούν εναλλακτικές κατηγορίες ποινών. Σημαίνει απλώς ότι όταν διαπράττεται φορολογικό αδίκημα που εντάσσεται στα παραπτώματα του ποινικού δικαίου, οι παραβάτες, εκτός από την οποιαδήποτε άλλη ποινή, θα πρέπει να καταβάλλουν τη φορολογική τους οφειλή καθώς και τα συνεπαγόμενα πρόστιμα και προσαυξήσεις.
- Οι ποινές αυτές πρέπει να είναι σχεδιασμένες κατά τέτοιο τρόπο που εκτός από δίκαιες να είναι και εφικτές στην πρακτική τους εφαρμογή. Διαφορετικά, η αδυναμία επιβολής ποινών ποινικού δικαίου θα έχει αρνητική επίδραση στην προσπάθεια περιορισμού της φοροδιαφυγής και στην αποκατάσταση κλίματος εμπιστοσύνης προς τις αρμόδιες αρχές.

Εκτός από την επιβολή χρηματικών ή άλλων ποινών, μια άλλη πρακτική που αποσκοπεί στη συμμόρφωση των φορολογουμένων και η οποία έχει αποδειχθεί ότι συμβάλλει στον περιορισμό της φοροδιαφυγής είναι η δημοσιοποίηση των ονομάτων των φοροφυγάδων. Η πρακτική αυτή για να έχει φυσικά τα αναμενόμενα αποτελέσματα και για να μην αντιστρατεύεται τον στόχο της αποκατάστασης κλίματος εμπιστοσύνης προς τις φορολογικές αρχές δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να δίνει την εντύπωση ότι είναι αποσπασματική και επιλεκτική. Στα πλαίσια αυτά σε ορισμένες χώρες κατατίθεται κάθε χρόνο στο κοινοβούλιο απολογισμός δραστηριοτήτων του

φοροεισπρακτικού και ελεγκτικού μηχανισμού, στον οποίο εκτός των άλλων παρουσιάζονται και τα ονόματα των αποκαλυφθέντων κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους φοροφυγάδων.

Σε κάθε περίπτωση το σύστημα των ποινών προϋποθέτει απλοποίηση του φορολογικού συστήματος. Γιατί, η επιβολή υψηλών ποινών σε ένα σύστημα που το χαρακτηρίζει η πολυνομία, η τυπολατρία, η αντιφατικότητα και η έλλειψη εσωτερικής συνοχής και λογικής, όπως είναι το ισχύον στην Ελλάδα φορολογικό σύστημα, εμπεριέχει τον κίνδυνο να τιμωρηθούν αυστηρά ή ακόμη και να καταστραφούν οικονομικά άτομα που υπέπεσαν στο παράπτωμα της φοροδιαφυγής από ελλιπή ή κακή πληροφόρηση.

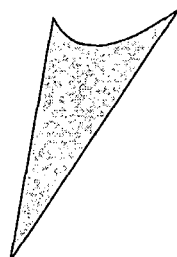
Έρευνες δείχνουν ότι η θεσμοθέτηση των ποινών είναι κάτι σύνθετο και σημαντικό για τη λειτουργία του φορολογικού συστήματος και ότι ο προσδιορισμός τους δεν πρέπει να αποτελεί απλώς, όπως συχνά γίνεται σήμερα, το απαραίτητο συμπλήρωμα για την ολοκλήρωση της συγγραφής ενός φορολογικού νομοσχεδίου. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ο σχεδιασμός των ποινών πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης μελέτης με τη συμμετοχή ειδικών και να μη γίνεται, όπως γίνεται σήμερα, στα πλαίσια της προετοιμασίας του υπόλοιπου νομοσχεδίου. Γιατί, εκτός των άλλων, οι ποινές δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται μεμονωμένα, αλλά ως σύνολο, το οποίο πρέπει να πληροί όλα τα στοιχεία του συστήματος και να ικανοποιεί κάποιες αρχές.

Αξίζει τέλος να τονισθεί ότι η πρόβλεψη ποινών στους νόμους δεν αποτελεί επαρκή προϋπόθεση για τη συμμόρφωση με τη φορολογική νομοθεσία, αλλά ότι πρέπει να υπάρχει και η βούληση να επιβληθούν αυτές οι κυρώσεις κάτι που αφορά πρωτίστως τους έχοντες τη σχετική ευθύνη. Αν υπάρχει πράγματι η βούληση στα ανώτατα πολιτικά και κυβερνητικά κλιμάκια για φορολογική δικαιοσύνη και τήρηση της φορολογικής νομοθεσίας, το σύστημα των ποινών θα λειτουργήσει αποτελεσματικά και η συμμόρφωση με τη φορολογική νομοθεσία δεν θα αργήσει να δείξει εμφανή σημάδια βελτίωσης. Διαφορετικά, η κατάσταση θα συνεχισθεί ως έχει.⁶³

⁶³ Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ
ΠΑΡΑΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 6^ο

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ -ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Γενικά συμπεράσματα

Πολύ συχνά το φαινόμενο της παραοικονομίας ταυτίζεται με το φαινόμενο της φοροδιαφυγής. Η ταύτιση αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι ένα από τα σημαντικότερα κίνητρα δραστηριοποίησης στο χώρο της παραοικονομίας είναι η αποφυγή της πληρωμής φόρων. Αλλά και στις περιπτώσεις που το βασικό κίνητρο δεν είναι αυτό, η δραστηριοποίηση στην παραοικονομία οδηγεί σχεδόν αυτόματα στη φοροδιαφυγή, ώστε να μην είναι εύκολο οι παρανόμως ασκούμενες δραστηριότητες να αποκαλυφθούν.

Έτσι, όπως αναλύθηκε στην παρούσα εργασία, αν και τα δυο αυτά φαινόμενα δεν ταυτίζονται, συνήθως συμπίπτουν. Επιπλέον, οι περισσότεροι παράγοντες που προκαλούν την παραοικονομία προκαλούν επίσης τη φοροδιαφυγή. Για το λόγο αυτό, και επειδή η παρούσα εργασία εστιάζεται στην ανάλυση των προσδιοριστικών αυτών παραγόντων της παραοικονομίας και φοροδιαφυγής, τα δυο αυτά φαινόμενα εξετάστηκαν από κοινού.

Η παραοικονομία - φοροδιαφυγή παρατηρείται σε όλες τις χώρες και η ύπαρξη της απασχολεί τελευταία όλο και εντονότερα τους επιστήμονες, τους ασκούντες την οικονομική πολιτική και τους διεθνείς οργανισμούς

λόγω των δυσμενών επιπτώσεων που ασκεί στην οικονομία και στην κοινωνία, αλλά και γιατί επιδεικνύει διεθνώς μια τάση αυξητική. Από την τάση αυτή δεν εξαιρείται η Ελλάδα, στην οποία το μέγεθος της παραοικονομίας βρίσκεται συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε υψηλότερα επίπεδα και έχει από ετών υπερβεί, σύμφωνα με εκτιμήσεις της παρούσας μελέτης και άλλων ερευνητών, το 30% του Α.Ε.Π. Βέβαια, το μέγεθος της παραοικονομίας είναι κάτι που από τη φύση του είναι αδύνατο να μετρηθεί. Και επειδή τα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται διεθνώς για την προσέγγιση της βασίζονται σε υποθέσεις και γενναίες παραδοχές, τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων αυτών διαφέρουν μεταξύ τους ανάλογα με τις υποθέσεις στις οποίες βασίζονται, τα στοιχεία που χρησιμοποιούν και τη μεθοδολογία που έχει επιλεγεί. Λόγω των περιορισμών αυτών το ενδιαφέρον της εργασίας δεν εστιάσθηκε σε ποσοτικά ζητήματα (π.χ. μέτρηση της παραοικονομίας κατά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας), αλλά σε ζητήματα ποιοτικού χαρακτήρα και πολιτικών. Ειδικότερα, το ενδιαφέρον της μελέτης εστιάσθηκε στη μελέτη των παραγόντων που θεωρούνται ότι επηρεάζουν την παραοικονομία-φοροδιαφυγή και στον προσδιορισμό κάποιων κοινών χαρακτηριστικών των ατόμων που δραστηριοποιούνται πρωτίστως στο χώρο αυτό. Γιατί, ο προσδιορισμός αυτών των παραγόντων και χαρακτηριστικών αποτελεί προϋπόθεση για το σχεδιασμό και τη λήψη μέτρων αντιμετώπισης του φαινομένου κατά τρόπο αποτελεσματικό.

2. Τα χαρακτηριστικά των παραοικονομοούντων

Σήμερα υπάρχουν πάρα πολλές δυσκολίες στο να προσδιορίσει κανείς με αξιοπιστία τα οικονομικά, κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά αυτών που κατά τεκμήριο παραοικονομούν.

Στην Ελλάδα η έξαρση της φοροδιαφυγής - παραοικονομίας έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις από τις πιο μικρές κοινωνικά τάξεις έως και της μεγαλύτερες.

Συγκεκριμένα σε έρευνες που έγιναν εξετάσθηκαν τα νοικοκυριά, τα οποία θα μπορούσαμε να πούμε αποτελούν μάλλον την ελάχιστη προ-

σέγγιση αυτών που πράγματι παραοικονομούν, ή αλλιώς τα νοικοκυριά στα οποία είναι περισσότερο ευδιάκριτα από αλλού τα ίχνη της παραοικονομίας.

Αξιολογώντας έτσι τα αποτελέσματα των ερευνών θα λέγαμε η σύγκριση έδειξε ότι για το 67% των νοικοκυριών (δηλαδή 4.527 νοικοκυριά από τα 6.756 νοικοκυριά της έρευνας) εξακολουθούν οι δαπάνες τους που έχουν δηλώσει στις Δ.Ο.Υ. να είναι ανώτερες του εισοδήματος που έχουν δηλώσει.

Πάντα σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των ερευνών το 63% των «παραοικονομούντων» αυτών συγκεντρώνεται στις αστικές περιοχές, το 26,1% στις αγροτικές περιοχές και το 10,7% στις ημιαστικές. Όμως, όσον αφορά το ποσοστό συμμετοχής των «παραοικονομούντων» στην κατηγορία πληθυσμού που ανήκουν, η ανάλυση έδειξε ότι το υψηλότερο ποσοστό αυτών παρατηρείται στις αγροτικές περιοχές και φθάνει το 73,2% των νοικοκυριών που κατοικεί στις περιοχές αυτές. Όσον αφορά την κατανομή τους κατά γεωγραφική περιφέρεια, η ανάλυση έδειξε ότι το μεγαλύτερο με διαφορά ποσοστό των «παραοικονομούντων» συγκεντρώνεται στην Αττική, κάτι που ήταν αναμενόμενο λόγω της μεγάλης συγκέντρωσης πληθυσμού στην περιφέρεια αυτή. Το μεγαλύτερο, όμως, ποσοστό συμμετοχής των «παραοικονομούντων» στο σύνολο του πληθυσμού της περιφέρειας παρατηρείται στις Κυκλάδες και στα Δωδεκάνησα, που φθάνει το 75,5%, το οποίο πιθανότατα οφείλεται στη μεγάλη σημασία που έχει για τις περιοχές αυτές ο τουρισμός και στην παραοικονομία που υπάρχει στα επαγγέλματα που αναπτύσσονται γύρω από αυτόν.

Η ανάλυση έδειξε, επίσης, ότι η ροπή για παραοικονομική δραστηριότητα και φοροδιαφυγή είναι μεγαλύτερη στα υψηλά εισοδηματικά κλιμάκια και ότι σε απόλυτους όρους το μέσο αδήλωτο εισόδημα των υψηλών εισοδηματικών τάξεων είναι μεγαλύτερο αυτού των χαμηλών. Έτσι, παρ' όλο που ο αριθμός αυτών που ανήκουν στα χαμηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια είναι πολλαπλάσιος του αριθμού αυτών που ανήκουν στα ανώτατα εισοδηματικά κλιμάκια, το ποσοστό του συνολικού αδήλωτου εισοδή-

ματος που αποδίδεται στους ανήκοντες στα κλιμάκια αυτά είναι πολύ μικρότερο του συνολικού αδήλωτου εισοδήματος αυτών που ανήκουν στα ανώτατα εισοδηματικά κλιμάκια.

Το μεγαλύτερο επίσης ποσοστό συμμετοχής των «παραοικονομούντων» παρατηρείται στους φοιτητές (80,7%) και στους άνεργους (76,0%). Ενώ, όσον αφορά τη συμμετοχή τους στις επιμέρους κατηγορίες επαγγελματιών τα αποτελέσματα έδειξαν ότι τα σκήπτρα κρατούν οι εργαζόμενοι στις ένοπλες δυνάμεις (75,0%) και ακολουθούν οι γεωργοκτηνο-τρόφοι-αλιείς (71,3%), και οι ανειδίκευτοι εργάτες (70,8%). Οι εκτιμήσεις ωστόσο αυτές πρέπει να αντιμετωπισθούν με επιφύλαξη, δεδομένου ότι στόχος της μελέτης και της μεθοδολογίας που χρησιμοποιήθηκε δεν είναι να εντοπισθούν οι παραοικονομούντες, αλλά κάποια κοινά χαρακτηριστικά τους.

Με βάση το κριτήριο του κλάδου οικονομικής δραστηριότητας διαπιστώθηκε ότι ο μεγαλύτερος αριθμός «παραοικονομούντων» εντοπίζεται, κυρίως στη γεωργία (17% του συνόλου), στις μεταποιητικές βιομηχανίες (16,8%), στο εμπόριο (14,5%) και στις κατασκευές (10,4%). Η εικόνα αλλάζει ωστόσο σημαντικά, αν εξετασθεί ο αριθμός των «παραοικονομούντων» ως ποσοστό του κλάδου οικονομικής δραστηριότητας στην οποία ανήκουν. Ειδικότερα, τα στοιχεία έδειξαν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό «παραοικονομούντων» (76,9%) παρατηρείται στα νοικοκυριά στα οποία ο αρχηγός τους απασχολείται στην αλιεία και ακολουθούν τα ξενοδοχεία-εστιατόρια (73,7%), η γεωργία (71,2%) και οι δραστηριότητες κοινωνικού χαρακτήρα (70,7%). Πολύ υψηλό επίσης ποσοστό παρατηρείται στα άτομα που απασχολούνται ως οικιακό προσωπικό σε ιδιωτικά νοικοκυριά (69%) και στις κατασκευές (67,9%). Δηλαδή, τα στοιχεία δείχνουν ότι η παραοικονομία αφήνει πιο έντονα τα ίχνη της σε κλάδους με εποχιακή κυρίως δραστηριότητα και κλάδους, όπου είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη η μερική ή αδήλωτη απασχόληση.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η διαπίστωση ότι το ποσοστό των «παραοικονομούντων» στον ιδιωτικό τομέα ως ποσοστό των απασχολούμενων στον τομέα αυτό είναι απροσδόκητα κοντά στο αντίστοιχο

ποσοστό των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα (66,4% έναντι 62,6%). Η διαπίστωση αυτή δείχνει ότι η απόκτηση εισοδήματος από μη δηλωθείσα δραστηριότητα των εργαζόμενων στο δημόσιο τομέα είναι αρκετά διαδεδομένη και ίσως ευρύτερη της αναμενόμενης. Δείχνει επίσης ότι η απασχόληση στον ιδιωτικό ή στο δημόσιο τομέα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επηρεάζει την τάση ή τη δυνατότητα παράλληλης δραστηριοποίησης στην παραοικονομία.

Με κριτήριο το είδος της απασχόλησης, η ανάλυση έδειξε ότι η συμμετοχή των «παραοικονομούντων» ανάμεσα στους μερικώς απασχολούμενους (78,2%) είναι αρκετά υψηλότερη από την αντίστοιχη συμμετοχή τους στους πλήρως απασχολούμενους (65,1%). Το αποτέλεσμα αυτό είναι αναμενόμενο, γιατί οι μερικώς απασχολούμενοι έχουν εκ των πραγμάτων μικρότερες αντιστάσεις δραστηριοποίησης με τη μορφή αδήλωτης απασχόλησης από τους πλήρως απασχολούμενους. Μάλιστα, αυτό που ίσως εκπλήσσει δεν είναι το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής στην κατηγορία των μερικώς απασχολούμενων από τους πλήρως απασχολούμενους, αλλά η μικρότερη ίσως από την αναμενόμενη διαφορά που υπάρχει μεταξύ τους. Η μικρή αυτή σχετικά διαφορά ενισχύει την άποψη ότι οι εργαζόμενοι στην επίσημη οικονομία έχουν (λόγω γνωριμιών, ευκαιριών, γνώσεων κ.λ.π.) μεγαλύτερες δυνατότητες δραστηριοποίησης στην παραοικονομία από ότι οι άνεργοι.

Επίσης, ως ποσοστό των ατόμων της αντίστοιχης ηλικιακής κατηγορίας, ο αριθμός των «παραοικονομούντων» είναι μεγαλύτερος στα άτομα μέχρι 25 ετών (79,5%) και στα άτομα 26-35 ετών (70,2%). Τα άτομα της ηλικίας αυτής φαίνεται ότι σε μεγάλο βαθμό καλύπτουν τις δαπάνες τους με κύρια ή συμπληρωματική πηγή εισοδήματος που αποκτάται στην παραοικονομία, κάτι που φαίνεται λογικό αν ληφθεί υπόψη ότι η ανεργία επηρεάζει κυρίως τους νέους, ότι ένας σημαντικός αριθμός φοιτητών εργάζεται παράλληλα με τις σπουδές του συνήθως σε μορφές αδήλωτης απασχόλησης καθώς και το χαμηλό σχετικά επίπεδο αμοιβών που έχουν οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας, που αναγκάζει πολλούς από αυτούς να έχουν και δεύτερη, αδήλωτη πολλές φορές, απασχόληση.

3. Παράνομη απασχόληση-εισφοροδιαφυγή

Φαινόμενα τα οποία συνδέονται άμεσα με την παραοικονομία-φοροδιαφυγή και στα οποία έγινε ιδιαίτερη αναφορά στην παρούσα εργασία είναι η παράνομη απασχόληση και η εισφοροδιαφυγή. Τα φαινόμενα αυτά εξετάστηκαν στη μελέτη αποκλειστικά μέσα από το πρίσμα της παραοικονομικής δραστηριότητας που συνεπάγονται και λόγω των προβλημάτων που παρουσιάζει η άμεση παρατήρηση η προσέγγιση τους ήταν έμμεση και επαγωγική.

Έτσι, σε πρώτο στάδιο εξετάστηκαν οι οικονομικές παράμετροι που φαίνεται ότι επηρεάζουν την εμφάνιση και ανάπτυξη αυτών των φαινομένων. Γιατί, αν και η διαχρονική εξέλιξη αυτών των παραμέτρων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί απόδειξη ύπαρξης ή μη παραοικονομικής δραστηριότητας, παρέχει σημαντικές ενδείξεις, οι οποίες συνυπολογιζόμενες με τα αποτελέσματα άλλων κεφαλαίων της μελέτης βοηθούν στην ορθότερη εκτίμηση των διαστάσεων του φαινομένου της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής. Η θεωρητική αυτή προσέγγιση της αδήλωτης απασχόλησης συμπληρώθηκε στη συνέχεια με τα αποτελέσματα εμπειρικών μελετών, οι οποίες εστιάζουν κατά κύριο λόγο το ενδιαφέρον τους στην εκτίμηση του μεγέθους της εισφοροδιαφυγής που αποτελεί μια από τις σημαντικότερες επιπτώσεις της αδήλωτης απασχόλησης.

Ένας παράγων που θεωρείται ότι επηρεάζει σημαντικά την τάση για παράνομη απασχόληση-εισφοροδιαφυγή είναι η απόκλιση που υπάρχει σε μια χώρα μεταξύ συνολικού κόστους εργασίας και καθαρών αποδοχών.

Σημαντικός επίσης προσδιοριστικός παράγων της αδήλωτης απασχόλησης-εισφοροδιαφυγής είναι το επίπεδο των αμοιβών.

Η δομή και η οργάνωση της οικονομίας και η διάρθρωση του εργατικού δυναμικού αποτελούν επίσης ενισχυτικούς παράγοντες για την ανάπτυξη παραοικονομικών δραστηριοτήτων. Συγκεκριμένα, η ποσοστιαία αύξηση του εργατικού δυναμικού και η ανοδική εξέλιξη της καθαρής μετανάστευσης από το εξωτερικό χωρίς ανάλογη αύξηση ευκαιριών απασχόλησης στην επίσημη οικονομία, η μερική απασχόληση καθώς και ο αριθμός

των μικρών οικογενειακών επιχειρήσεων δημιουργούν προϋποθέσεις και παρέχουν δυνατότητες εύκολης πρόσβασης στην αδήλωτη απασχόληση.

Ειδικότερα στην Ελλάδα σημαντικό μέρος της συνολικής παραγωγής προέρχεται από μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και αυτοαπασχολούμενους που εφαρμόζουν χαμηλή και μέση τεχνολογία και βασίζονται στην ανειδίκευτη εργασία. Μέρος όμως αυτής της οικονομικής δραστηριότητας παραμένει εντελώς αδήλωτο. Η απόκρυψη αφορά, στις περισσότερες περιπτώσεις, τον αριθμό των απασχολουμένων, ιδίως αν πρόκειται για μετανάστες, εποχικούς ή μερικώς απασχολούμενους ή ακόμα μέλη της ίδιας οικογενείας, ενώ υπάρχουν ενδείξεις για εντελώς αδήλωτες επιχειρηματικές δραστηριότητες, που διαφεύγουν οποιασδήποτε επίσημης καταγραφής.

Η συμμετοχή επίσης της αυτοαπασχόλησης στη συνολική απασχόληση θεωρείται ότι συνδέεται θετικά με την αδήλωτη απασχόληση και εξασφαλίζει ουσιαστικές δυνατότητες εισφοροδιαφυγής. Και στην Ελλάδα το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων στη συνολική απασχόληση είναι περίπου τριπλάσιο του μέσου όρου των χωρών του ΟΟΣΑ.

Το φαινόμενο φυσικά της αδήλωτης απασχόλησης εντείνεται αποκτώντας νέες διαστάσεις με την ανάπτυξη φαινομένων που ήταν περιορισμένα ή ακόμα και άγνωστα στην ελληνική κοινωνία μέχρι πριν από μια ή δυο δεκαετίες. Η αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας και η κοινωνική περιθωριοποίηση που αυτή συνεπάγεται σε συνδυασμό με την εμφάνιση έντονων μεταναστευτικών προς τη χώρα ρευμάτων δημιουργούν μια νέα κατηγορία εργαζομένων με περιορισμένες απαιτήσεις έτοιμων να καταφύγουν στην ανεπίσημη αγορά εργασίας.

Στην Ελλάδα, όπως και σε όλη τη Νότια Ευρώπη, οι ευκαιρίες απασχόλησης στην παραοικονομία λειτουργούν ως μηχανισμοί προσέλκυσης τόσο των παράνομων ή και εγκληματικών δραστηριοτήτων, όσο και της παράνομης μετανάστευσης καθιστώντας θεμελιακή τη σχέση μεταξύ παραοικονομικής δραστηριότητας και παράνομης μετανάστευσης. Η διαπίστωση αυτή φαίνεται να ισχύει ιδιαίτερα σε κλάδους, όπως η γεωργία και η κτηνοτροφία, που απορροφούν σχεδόν το 50% των οικονομικών μεταναστών, οι

κατασκευές καθώς και τα ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό. Στους κλάδους αυτούς, όπου το υψηλό κόστος εργασίας και η προστατευτική νομοθεσία σχετικά με την απασχόληση λειτουργεί αποτρεπτικά στη νόμιμη πρόσληψη εγχώριου δυναμικού, το φθηνό μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό υποκαθιστά τη νόμιμη απασχόληση.

Η δυσαναλογία μεταξύ αδειών εργασίας και αιτήσεων νομιμοποίησης δείχνει το μεγάλο αριθμό των μεταναστών που εξακολουθούν να διαμένουν και να εργάζονται παράνομα στη χώρα, ενώ αν ληφθεί υπόψη ότι ο πραγματικός αριθμός των μεταναστών είναι πολύ μεγαλύτερος εύκολα συνάγεται το εύρος και η διάδοση της αδήλωτης απασχόλησης μεταξύ των αλλοδαπών και το μέγεθος της εισφοροδιαφυγής. Εντούτοις, η νομιμοποίηση των αλλοδαπών δεν αποτελεί πανάκεια για την πάταξη της παράνομης απασχόλησης τους αφού πολλοί αλλοδαποί αποδέχονται οικειοθελώς χαμηλότερες από τις συμφωνηθείσες αμοιβές «αποζημιώνοντας» έτσι τους εργοδότες τους για το αυξημένο λόγω της νομιμοποίησης τους κόστος εργασίας, ενώ παράλληλα αξιοποιούν μέρος του εργάσιμου ή του ελεύθερου χρόνου τους σε παράνομη απασχόληση. Παρατηρείται, έτσι, αύξηση της νόμιμης εργασίας, που παρέχει τις προϋποθέσεις για οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση, με παράλληλη διατήρηση της παράνομης με στόχο την αποφυγή μέρους των νόμιμων επιβαρύνσεων και την ενίσχυση του εισοδήματος.

Αν και η πλήρης καταγραφή των επαγγελματιών που ασκούνται από παράνομους μετανάστες είναι εξαιρετικά δύσκολη, τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι η απασχόληση των αλλοδαπών επεκτείνεται σε ένα πολύ μεγαλύτερο από το λογικά και εμπειρικά «αναμενόμενο» εύρος κλάδων. Οι κλάδοι αυτοί φαίνεται ότι είναι κυρίως η γεωργία, οι οικοδομές, η μικρή βιομηχανία, τα ξενοδοχεία καθώς και η παροχή υπηρεσιών σε ιδιωτικά νοικοκυριά ή μικρές επιχειρήσεις. Τουριστικές επιχειρήσεις, λιανικό εμπόριο και εστιατόρια αποτελούν επίσης πηγές απασχόλησης αλλοδαπών κυρίως λόγω της εποχικότητας της εργασίας και του δύσκολου ωραρίου. Ολοένα αυξανόμενη είναι επίσης η συμμετοχή τους στο τομέα της φύλαξης παιδιών και ηλικιωμένων και γενικότερα στην παροχή οικιακών υπηρεσιών. Παράλ-

ληλα, η ανάπτυξη του «outsourcing» αποτελεί μια νέα τάση που ευνοεί την παράνομη απασχόληση αλλοδαπών (αλλά και ημεδαπών), μειώνοντας το κόστος εργασίας και παρακάμπτοντας τους περιορισμούς που τίθενται από την εργασιακή νομοθεσία. Η παραπάνω πρακτική έχει οδηγήσει σε μια «ψευδο-εξαρτώμενη» εργασιακή σχέση μεταξύ εταιρειών που αναλαμβάνουν υπεργολαβίες και εργαζομένων, ενώ στην πραγματικότητα οι τελευταίοι είναι στην πλειονότητα τους αυτοαπασχολούμενοι αλλοδαποί. Φαινόμενο, που ενισχύει την παράνομη απασχόληση αλλοδαπών και την αποφυγή καταβολής εισφορών, κάτι που μπορεί να περιορισθεί με τη δημιουργία κατάλληλου νομικού πλαισίου που θα ελέγχει το είδος των εργασιακών σχέσεων και το προσωπικό που συνεργάζεται με εταιρείες που αναλαμβάνουν υπεργολαβίες.

Ένας άλλος παράγων που επηρεάζει το επίπεδο της αδήλωτης απασχόλησης-εισφοροδιαφυγής είναι η ανεργία. Ο βαθμός ωστόσο της αλληλεπίδρασης των δύο αυτών μεταβλητών δεν είναι εύκολο να προσδιορισθεί. Σύμφωνα με μια ευρύτατα διαδεδομένη αντίληψη, σε περιόδους οικονομικής ύφεσης και ιδιαίτερα σε οικονομίες που χαρακτηρίζονται από υψηλό πληθωρισμό και δυσκαμψίες στην αγορά εργασίας, η αύξηση του επιπέδου της ανεργίας αποτελεί ενισχυτικό παράγοντα της «μαύρης απασχόλησης». Δεδομένου ότι οι περίοδοι οικονομικής ύφεσης είναι ιδιαίτερα πρόσφορες για την καταπάτηση των θεσμικών περιορισμών που επιβαρύνουν σημαντικά το κόστος εργασίας, η ανεργία φαίνεται ότι δρα ως ενισχυτικός παράγοντας ζήτησης, και κατ' επέκταση προσφοράς, αδήλωτης απασχόλησης.

Ευκαιρίες παρέχονται, επίσης, από τη δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης που είναι ευρύτατα διαδεδομένη στην Ελλάδα κυρίως λόγω των εξαιρετικά ευνοϊκών για τις γυναίκες και για ειδικές επαγγελματικές ομάδες διατάξεων που ίσχυαν μέχρι τη μεταρρύθμιση του 1992.

Συμπερασματικά τα στοιχεία δείχνουν ότι στο σύνολο της, η παραγωγική διαδικασία στην Ελλάδα έχει αποκτήσει μια σειρά χαρακτηριστικών που αποτελούν κράμα ενισχυτικών για την αδήλωτη απασχόληση πα-

ραγόντων: συγκριτικά υψηλό ποσοστό συμμετοχής του πρωτογενή τομέα στη συνολική απασχόληση, αργή διαδικασία ανάπτυξης και ενίσχυσης της βιομηχανικής παραγωγής που παρουσιάζει χαμηλά ποσοστά απορρόφησης εργατικού δυναμικού, ραγδαία και σε σύντομο διάστημα ανάπτυξη του τριτογενή τομέα που απασχολεί περισσότερο του 50% του συνόλου των απασχολουμένων παράλληλα με τη διατήρηση σε υψηλά επίπεδα του ποσοστού των αυτοαπασχολουμένων, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η απασχόληση, έτσι όπως καταγράφεται και περιγράφεται από τις επίσημες υπηρεσίες, δεν αντικατοπτρίζει την πραγματικότητα. Ο έντονος κρατικός παρεμβατισμός στο δύσκαμπτο εργασιακό καθεστώς, τα υψηλά επίπεδα φορολογικών συντελεστών και εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση παράλληλα με την αύξηση του κόστους εργασίας αποτελούν σημαντικά εμπόδια για την απασχόληση. Παράλληλα, η αύξηση της ανεργίας και τα φθηνά εργατικά χέρια των μεταναστών προσφέρουν σημαντικά κίνητρα παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας και ευνοούν την εξάπλωση της αδήλωτης απασχόλησης. Έτσι, είναι εντυπωσιακό το γεγονός ότι σχεδόν όλοι οι παράγοντες που διεθνώς έχουν αναγνωρισθεί ότι υποθάλλουν την παραοικονομική δραστηριότητα όχι μόνο υφίστανται, αλλά αποτελούν διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας.

Τέλος θα πρέπει να πούμε ότι η εισφοροδιαφυγή, είτε ως συνέπεια της παράνομης απασχόλησης, είτε ως αυτόνομο φαινόμενο, είναι αποτέλεσμα διαρθρωτικών στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας. Για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων αυτών απαιτούνται μέτρα όπως είναι η δικαιότερη φορολογική αντιμετώπιση του εισοδήματος από μισθωτή εργασία, αφού η δυσανάλογη συμμετοχή τους στα φορολογικά βάρη καλλιεργεί ένα κλίμα αποδοχής και ανεκτικότητας απέναντι σε κάθε προσπάθεια παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου, αφ' ενός μεν ενθαρρύνοντας την απόκρυψη, κατά το δυνατό, μέρους των πραγματικών εσόδων και αφ' ετέρου ευνοώντας την ανάπτυξη της δευτερεύουσας αγοράς εργασίας. Κατά συνέπεια, οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του φορολογικού συστήματος θα ήταν σκόπιμο να προσανατολισθούν προς την κατεύθυνση αυτή. Κατά τον ίδιο τρόπο, τα

ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα εισφορών για την κοινωνική ασφάλιση σε συνδυασμό με την απουσία ουσιαστικής ανταποδοτικότητας μεταξύ εισφορών και παροχών αποτελούν σημαντικό αντικίνητρο ασφαλιστικής πειθαρχίας. Οι παρεμβάσεις που απαιτούνται στον τομέα αυτόν είναι απαραίτητες, αφ' ενός για να διασωθεί από τη βέβαιη κατάρρευση το ασφαλιστικό οικοδόμημα, και αφ' ετέρου για να διαλευκανθεί το τοπίο και να καταστούν σαφείς οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των ασφαλισμένων. Επιπλέον, αποτρέποντας τις εκάστοτε κυβερνήσεις από το να ασκούν «κοινωνική πολιτική» σε βάρος των ασφαλιστικών ταμείων, ελπίζεται ότι θα επιτευχθεί σταδιακά η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης με στόχο την ενίσχυση της ασφαλιστικής πειθαρχίας και την πάταξη της εισφοροδιαφυγής.

Αποτελεί κοινή διαπίστωση και γενική παραδοχή, ότι το μοναδικό μέσο πρόληψης και καταστολής της εισφοροδιαφυγής είναι οι τακτικοί ή έκτακτοι έλεγχοι των επιχειρήσεων. Η συστηματική παρακολούθηση των επιχειρήσεων αποτελεί ένα τεράστιου όγκου έργο που απαιτεί την απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού. Την ίδια στιγμή, η αποδοτικότητα των ατόμων που διενεργούν ελέγχους αξιολογείται στην Ελλάδα με μόνο κριτήριο τον αριθμό των ελεγχμένων επιχειρήσεων. Δίνεται, έτσι, ιδιαίτερη βαρύτητα στον αριθμό των ελέγχων που διενεργούνται σε βάρος βέβαια της ποιότητάς τους. Ο ανασχεδιασμός της διαδικασίας ελέγχου των επιχειρήσεων και η ενίσχυση τους, η απλοποίηση των διαδικασιών και η εξοικονόμηση χρόνου με την μηχανογράφηση του συστήματος, η άρτια στελέχωση των υπηρεσιών ελέγχου και η σωστή λειτουργία τους αποτελούν αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, ώστε σημαντικό τμήμα της εισφοροδιαφυγής να αποτραπεί.

Τα υψηλά επίπεδα ανεργίας πέρα των κοινωνικών και οικονομικών προεκτάσεων τους σχετίζονται θετικά με την παράνομη απασχόληση και την παραοικονομία. Ως εκ τούτου η εφαρμογή μέτρων ενίσχυσης της απασχόλησης θα μπορούσε κατ' αρχήν να συμβάλλει στον περιορισμό των θεσμικών καταστρατηγήσεων στην αγορά εργασίας. Εντούτοις, μια πιο επισταμένη ανάγνωση της εξέλιξης της συνολικής νόμιμης απασχόλησης πα-

ράλληλα με τις δυνατότητες συμμετοχής στην αδήλωτη απασχόληση που δημιουργεί ο κάθε κλάδος οικονομικής δραστηριότητας, αφήνει να διαφανεί ότι η αύξηση των επίσημων θέσεων εργασίας δεν συνάδει πάντα με τη συρρίκνωση της δευτερεύουσας αγοράς. Καθοριστικής σημασίας φαίνεται ότι είναι σειρά παραγόντων, όπως η εσωτερική διάρθρωση και τα χαρακτηριστικά του κλάδου οικονομικής δραστηριότητας, στον οποίο δημιουργούνται νέες θέσεις εργασίας. Η πολιτική που θα εφαρμοστεί για την αντιμετώπιση της ανεργίας θα πρέπει κατά συνέπεια να επιλεγεί βάσει συγκεκριμένων μελετών και διαπιστώσεων σχετικά με τις επιπτώσεις της αύξησης των απασχολούμενων στο σύνολο της οικονομικής (και, κυρίως, της παραοικονομικής) δραστηριότητας του κάθε κλάδου.

Σημαντική είναι, επίσης, η εφαρμογή συγκροτημένης μεταναστευτικής πολιτικής: Ο περιορισμένος αριθμός αδειών εργασίας, οι αυστηροί όροι χορήγησης της ελληνικής υπηκοότητας σε ξένους, η μεγάλη καθυστέρηση στην εφαρμογή της διαδικασίας νομιμοποίησης των μεταναστών και η πλήρης, μέχρι πρότινος, απαγόρευση της απασχόλησης των αλλοδαπών στο δημόσιο τομέα αποτελούν τις κυριότερες ενδείξεις της εξαιρετικά περιοριστικής μεταναστευτικής πολιτικής που για χρόνια εφαρμοζόταν στη χώρα μας. Η μαζική εισροή μεταναστών της τελευταίας δεκαετίας καθιστά επιτακτική την αναπροσαρμογή της ακολουθούμενης πολιτικής στα νέα δεδομένα. Η εμπειρία των άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης που βρέθηκαν αντιμέτωπες με το ίδιο φαινόμενο έδειξε ότι τα αυστηρά μέτρα συνοριακών ή εσωτερικών ελέγχων με στόχο την απέλαση των παράνομων, δεν αποδίδουν παρά πενιχρά αποτελέσματα, ενώ η διαδικασία των επαναπροωθήσεων είναι ιδιαίτερα δαπανηρή. Ο αποτελεσματικότερος τρόπος ελέγχου του αριθμού και της δραστηριότητας των μεταναστών εφαρμόζεται μέσα από τη θέσπιση σαφούς νομικού πλαισίου και την εφαρμογή συντονισμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Αν και με σημαντική καθυστέρηση έχουν γίνει βήματα προς την κατεύθυνση αυτή, αλλά το όλο εγχείρημα συναντά σειρά δυσκολιών που έχουν να κάνουν αφ' ενός με την αδυναμία του διοικητικού μηχανισμού να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις του έργου και αφ'

ετέρου με τις αντιδράσεις και την επιφυλακτικότητα που εκφράζονται τόσο από πλευράς εργοδοτών, όσο και μεταναστών. Παράλληλα, η νομιμοποίηση των μεταναστών και η συνεπακόλουθη αύξηση της προσφοράς νόμιμης εργασίας, αν δεν συνδυαστεί με αυστηρούς ελέγχους, δεν θα περιορίσει ουσιαστικά την προσφορά της παράνομης εργασίας. Μια άλλη σημαντική διάσταση της απασχόλησης μεγάλου αριθμού νόμιμων μεταναστών με ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις είναι η επιτάχυνση του ρυθμού εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας σε πολυπολιτισμική και πολυεθνική, κατάσταση που απαιτεί εξαιρετικά λεπτούς χειρισμούς από πλευράς πολιτείας προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση στη νέα πραγματικότητα. Η επερχόμενη απογραφή του πληθυσμού το 2001 αποτελεί, ίσως, μια ιδανική ευκαιρία καταγραφής και μελέτης της συγκεκριμένης μερίδας του πληθυσμού. Η αξιοποίηση αυτής της ευκαιρίας απαιτεί κατάλληλη και έγκαιρη προετοιμασία για τον επαναπροσδιορισμό των προϋποθέσεων νομιμοποίησης, προκειμένου να δοθεί στους ενδιαφερόμενους ο απαιτούμενος για τις γραφειοκρατικές διαδικασίες χρόνος, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η συνεργασία τους με τη Στατιστική Υπηρεσία.

4. Μέθοδοι φοροδιαφυγής

Στην παρούσα εργασία παρουσιάσθηκαν επίσης οι τρόποι με τους οποίους γίνεται στην Ελλάδα συνήθως η φοροδιαφυγή. Η παρουσίαση αυτή έδειξε ότι φοροδιαφυγή γίνεται σε όλους τους φόρους, ακόμη και σε αυτούς που δημοσιονομική θεωρία, η διεθνής πρακτική και η κοινή λογική υπαγορεύουν ότι δεν θα έπρεπε να υπάρχει. Έδειξε, επίσης, ότι η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα εκδηλώνεται με μέσα και πρακτικές που εξελίσσονται και διακρίνονται για την ευρηματικότητα και συνθετότητά τους. Συνήθως, όμως, η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα πραγματοποιείται με απλές, αν όχι απλοϊκές, μεθόδους λόγω οργανωτικών ή άλλων αδυναμιών των φοροτεχνικών υπηρεσιών, κάτι που δείχνει ότι το μέγεθος της και η προκλητικότητα με την οποία συχνά εκδηλώνεται θα μπορούσαν με κάπως συστηματικότερη αντιμετώπιση να περιορισθούν σημαντικά. Η ανάλυση έδειξε, τέλος, ότι ενώ

πολλές δραστηριότητες που εμπίπτουν στο χώρο της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας είναι αυθόπαρκτες, άλλες προϋποθέτουν την ανοχή, αν όχι τη συνεργασία, στελεχών του ελεγκτικού και γενικότερα του διοικητικού μηχανισμού. Η διαπίστωση αυτή οδήγησε στη μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς σε σχέση με τη φοροδιαφυγή και την παραοικονομία.

5. Η διαφθορά

Η άποψη ότι η διαφθορά μπορεί να έχει και θετικές επιδράσεις στην οικονομία, γιατί λειτουργεί ως «λιπαντικό στον τροχό της ανάπτυξης», όχι μόνο υποστηρίχθηκε ότι είναι ακραία, αλλά τα αποτελέσματα των εμπειρικών μελετών που παρουσιάστηκαν έδειξαν ότι το επίπεδο διαφθοράς που υπάρχει σε μια χώρα ασκεί ιδιαίτερα δυσμενή επίδραση στην οικονομική της ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, έδειξαν ότι η επίδραση της διαφθοράς στις άμεσες ξένες επενδύσεις και γενικότερα στην εισροή κεφαλαίων είναι αρνητική και αρκετά σημαντική. Αρνητική, επίσης, είναι η επίδραση της διαφθοράς στη διανομή του εισοδήματος, ενώ έχει βρεθεί ότι επιδρά αυξητικά στο επίπεδο των δημοσίων δαπανών και ιδιαίτερα των αμυντικών δαπανών.

Το μέγεθος της διαφθοράς που υπάρχει σε μια χώρα δεν μπορεί από τη φύση του να μετρηθεί. Ωστόσο, διεθνείς οργανισμοί έχουν επιχειρήσει να ποσοτικοποιήσουν την αίσθηση που έχουν οι συναλλασσόμενοι σε μια χώρα για την ύπαρξη διαφθοράς και έχουν προχωρήσει στον υπολογισμό σχετικών δεικτών. Ένας σύνθετος δείκτης που αποτελεί τη συνισταμένη όλων αυτών των προσπαθειών κατατάσσει την Ελλάδα στην 36η θέση ανάμεσα σε 99 χώρες, όσον αφορά το βαθμό διαφθοράς. Δηλαδή, την εμφανίζει να έχει μαζί με την Ιταλία τον υψηλότερο δείκτη διαφθοράς ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να βρίσκεται σε χειρότερη θέση από αρκετές άλλες μη Ευρωπαϊκές χώρες, όπως το Χονγκ-Κονγκ, η Χιλή, η Μποτσουάνα, το Ταϊβάν, η Ναμίμπια, η Μαλαισία, η Νότια Αφρική, η Τυνησία κ.λ.π.

Τα αποτελέσματα ερευνών που έγιναν σχετικά ως προς τη δια-

φθορά στο φορολογικό τομέα ήταν αρκετά διαφωτιστικά. Με βάση τα στοιχεία αυτά οι Δ.Ο.Υ. κατατάσσονται μετά την υγεία και με οριακή διαφορά από την πολεοδομία στην τρίτη θέση, όσον αφορά τη συχνότητα εμφάνισης φαινομένων συνδιαλλαγής στους διάφορους τομείς κρατικής δραστηριότητας. Όμως, οι απόψεις των ερωτηθέντων ποικίλλουν ανάλογα με την οικονομική και κοινωνική θέση στην οποία ανήκουν. Έτσι, διαπιστώθηκε ότι στα άτομα της ανώτερης κοινωνικής τάξης οι Δ.Ο.Υ. ανέρχονται, και με διαφορά, από την τρίτη κατά σειρά δημόσια υπηρεσία στην οποία παρατηρούνται φαινόμενα διαφθοράς στη δεύτερη θέση. Το ίδιο συμβαίνει στα άτομα με ετήσιο εισόδημα πάνω από 10 εκατ., όπου η διαφορά με τον τομέα της υγείας γίνεται πλέον εξαιρετικά μικρή. Δηλαδή, παρατηρείται ότι η συχνότητα εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς στο φορολογικό τομέα αυξάνει σημαντικά εκεί όπου η διαφθορά έχει ουσιαστικό περιεχόμενο. Εντύπωση, επίσης, προκαλεί το γεγονός ότι ο δείκτης διαφθοράς στις Δ.Ο.Υ. αυξάνει σημαντικά -και με διαφορά από τον δείκτη διαφθοράς στην πολεοδομία- ανάμεσα στους ερωτηθέντες που δεν θέλησαν να δηλώσουν στο ερωτηματολόγιο την εισοδηματική τους τάξη.

Ειδικότερα, όσον αφορά τους φορολογικούς ελέγχους τα αποτελέσματα ερευνών έδειξαν ότι μόνο το 5% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι οι έλεγχοι αυτοί είναι πάντοτε αμερόληπτοι, το 18% πιστεύει ότι δεν είναι καθόλου αμερόληπτοι, το 27% ότι είναι ελάχιστες φορές αμερόληπτοι και το 40% ότι κάποιες φορές είναι αμερόληπτοι και κάποιες φορές όχι. Και εδώ, όμως, οι απόψεις ποικίλλουν ανάλογα με τα δημογραφικά, εισοδηματικά κ.λ.π. χαρακτηριστικά των ερωτηθέντων. Έτσι, το ποσοστό των επιχειρηματιών που δήλωσε ότι οι φορολογικοί έλεγχοι δεν είναι καθόλου ή ελάχιστες φορές αμερόληπτοι είναι πολύ υψηλότερο από το αντίστοιχο ποσοστό των μισθωτών (48% έναντι 36%), ενώ το ποσοστό αυτών που δεν θέλησαν να δηλώσουν την εισοδηματική τους τάξη είναι ακόμη υψηλότερο (55%). Παρατηρείται, επίσης, ότι κανένας από του ερωτηθέντες με ετήσιο εισόδημα πάνω από 10 εκατ. δρχ. δεν πιστεύει ότι οι φορολογικοί έλεγχοι είναι πάντα αμερόληπτοι, ενώ το ποσοστό αυτών που πιστεύει ότι είναι σχεδόν πάντοτε αμε-

ρόληπτοι είναι μόλις 7%.

Όσον αφορά τη διαχρονική εξέλιξη του φαινομένου, το 23% των ερωτηθέντων απάντησε ότι τα φαινόμενα διαφθοράς έχουν αυξητική τάση, το 51% ότι παραμένουν στα ίδια περίπου επίπεδα και μόνο το 11% ότι μειώνονται. Το μεγαλύτερο, όμως, ενδιαφέρον βρίσκεται στους παράγοντες, στους οποίους οι ερωτηθέντες αποδίδουν την αύξηση ή μείωση αυτή. Έτσι, το 25% αυτών που πιστεύει ότι τα φαινόμενα διαφθοράς εμφανίζουν αυξητική τάση αποδίδει την αύξηση αυτή στο ήδη υφιστάμενο επίπεδο διαφθοράς, υποδηλώνοντας ότι τα φαινόμενα διαφθοράς έχουν την τάση να αναπαράγονται. Αντίθετα, ένα πολύ μικρό ποσοστό αυτών που πιστεύουν ότι τα φαινόμενα διαφθοράς μειώνονται αποδίδουν τη μείωση αυτή στην αύξηση της φορολογικής συνείδησης των φορολογούμενων (9%) ή στην εντιμότητα των ελεγκτών (6%).

Τέλος, στο ερώτημα γιατί οι πολίτες δεν καταγγέλλουν τις περιπτώσεις δωροδοκιών, το 40% απάντησε ότι ωφελούνται και οι ίδιοι, ενώ το 28% ότι φοβούνται πως το «κύκλωμα» θα τους εκδικηθεί. Το υψηλότερο ποσοστό στον παράγοντα του ιδίου οφέλους παρατηρείται στα άτομα με ετήσιο εισόδημα πάνω από 10 εκατ. (50%); ενώ το υψηλότερο ποσοστό αυτών που φοβάται ότι το «κύκλωμα» θα τους εκδικηθεί παρατηρείται στα άτομα που δεν θέλησαν να δηλώσουν την εισοδηματική τους τάξη (55%) και στα άτομα της ανώτερης εισοδηματικής τάξης (40%).

Στην εργασία αναζητήθηκαν επίσης οι παράγοντες που προκαλούν τη διαφθορά και επηρεάζουν το μέγεθος της, γιατί ο προσδιορισμός των παραγόντων αυτών αποτελεί προϋπόθεση για τη διατύπωση προτάσεων για τον περιορισμό της.

Τα αποτελέσματα των μελετών δεν φαίνεται να ενισχύουν την άποψη ότι, όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος του δημόσιου τομέα σε μια χώρα, τόσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της διαφθοράς. Αντίθετα, οι μελέτες δείχνουν ότι δεν είναι, τόσο το μέγεθος του δημόσιου τομέα που επηρεάζει το μέγεθος της διαφθοράς, όσο το σύστημα και ο βαθμός κρατικού προστατευτισμού και ελέγχων. Γιατί είναι λογικό όταν τα άτομα και οι επιχειρήσεις

καλούνται να αποκτήσουν άδειες και έγγραφα που είναι απαραίτητα για τις οικονομικές ή άλλες συναλλαγές τους και μάλιστα συχνά από περισσότερες της μιας δημόσιες υπηρεσίες θα εμφανισθούν στην πορεία ευκαιρίες για δωροδοκία προκειμένου να υπάρξει η επιθυμητή απάντηση ή επιτάχυνση των διαδικασιών. Και τα στοιχεία δείχνουν ότι η Ελλάδα κατέχει στον τομέα αυτό μετά την Ιταλία τα πρωτεία ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ.

Ένας άλλος σημαντικός παράγων που επισημάνθηκε ότι επηρεάζει το μέγεθος της διαφθοράς είναι ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας που έχουν τα στελέχη του δημόσιου τομέα στο να αποφασίζουν και να διαχειρίζονται ζητήματα που άπτονται του τομέα ευθύνης που τους έχει ανατεθεί. Και σε αντίθεση με όσα εκ πρώτης άποψης φαίνονται, η πράξη δείχνει ότι τα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας που έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί στην Ελλάδα είναι πολλά και οφείλονται στην πολυνομία, στην αντιφατικότητα των διατάξεων, στην ασάφεια τους, στην έλλειψη κωδικοποιήσεων κ.λ.π. Οφείλονται, όμως, κυρίως στο γεγονός ότι το όλο διοικητικό και οργανωτικό πλαίσιο -κάτω από την πίεση συχνά των αντίστοιχων συντεχνιών- αφήνουν μεγάλα περιθώρια για υποκειμενικές εκτιμήσεις και επιλογή του τρόπου αντιμετώπισης των περιπτώσεων, κάτι που εκδηλώνεται ιδιαίτερα έντονα στο φορολογικό τομέα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα μέτρου που αποσκοπούσε στον περιορισμό της ευχέρειας αυτής σε ένα τομέα που η διαφθορά έβρισκε ιδιαίτερα πρόσφορο έδαφος αποτελεί η θεσμοθέτηση το 1985 του αντικειμενικού τρόπου εκτίμησης της αξίας των ακινήτων. Αντίστοιχα αποτελέσματα εκτιμάται ότι θα έχει η τυποποίηση-αντικειμενικοποίηση των φορολογικών ελέγχων.

Τονίσθηκε, επίσης, ότι το επίπεδο διαφθοράς που υπάρχει σε μια χώρα εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο επιλέγονται τα άτομα που εργάζονται στο δημόσιο τομέα, το κύρος που έχει στη χώρα η εργασία στον τομέα αυτό, καθώς και το επίπεδο των αμοιβών. Γιατί, όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο των αμοιβών στο δημόσιο τομέα, τόσο μικρότερη είναι η πίεση που ασκείται στους εργαζόμενους να αποδεχθούν δωροδοκίες και τόσο μεγαλύτερο είναι το κόστος για αυτούς στην περίπτωση που θα χάσουν την ερ-

γασία τους. Ενώ, σε χώρες στις οποίες το επίπεδο των αμοιβών είναι στο δημόσιο τομέα χαμηλό, οι εργαζόμενοι σ' αυτόν, όχι μόνο αναγκάζονται να αναζητήσουν άλλες πηγές εισοδήματος, αλλά θεωρείται η αναζήτηση αυτή δεδομένη προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες τους, είτε γίνεται με την απασχόληση τους σε δεύτερη εργασία, είτε για άλλους τρόπους. Και η κατάσταση αυτή επιτείνεται ακόμη περισσότερο όταν δεν υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση μισθών στην ιεραρχική κλίμακα, κάτι που δημιουργεί πρόσθετη πίεση, ιδιαίτερα σ' αυτούς που έχουν μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στις αποφάσεις τους.

Για διάφορους λόγους, η πολιτική που ακολουθήθηκε μεταπολεμικά στην Ελλάδα ήταν αυτή της απορρόφησης στο δημόσιο τομέα μεγάλης μερίδας του εργατικού δυναμικού με παράλληλη διατήρηση των αποδοχών τους σε χαμηλά επίπεδα. Ο βαθμός βέβαια στον οποίο η πολιτική αυτή, η οποία συμπληρώθηκε με τη σταδιακή σμίκρυνση της «ψαλίδας» ανάμεσα σε υψηλόμισθους και χαμηλόμισθους, συνέβαλε στην αύξηση της διαφθοράς είναι θέμα εμπειρικό. Και παρ' όλο που το θέμα είναι ιδιαίτερα σύνθετο και το επίπεδο των αμοιβών δεν είναι ο μοναδικός παράγων που επηρεάζει το επίπεδο της διαφθοράς φαίνεται ότι μια συστηματική προσπάθεια για τη μείωση της διαφθοράς πρέπει να περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και την εκ βάθρων αναθεώρηση του ισχύοντος συστήματος αμοιβών.

Ένας άλλος σημαντικός προσδιοριστικός παράγων του μεγέθους της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα είναι η ύπαρξη μηχανισμού ελέγχων. Γιατί, όσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα αποκάλυψης φαινομένων διαφθοράς, τόσο περισσότερο περιορίζεται η πιθανότητα εμφάνισής τους. Έπεται ότι για να περιορισθούν τα φαινόμενα διαφθοράς πρέπει να σχεδιασθούν μηχανισμοί που να αυξάνουν την πιθανότητα αποκάλυψής της.

Σε ορισμένες χώρες για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς κρίθηκε σκόπιμο να ιδρυθούν ειδικοί για το σκοπό αυτό φορείς υψηλού κύρους, οι οποίοι είναι πολιτικά ανεξάρτητοι και στελεχωμένοι με υψηλά αμειβόμενο προσωπικό και με υψηλά κίνητρα, με αντικείμενο τη διερεύνηση αναφορών σχετικών με φαινόμενα διαφθοράς. Παρόμοιοι φο-

ρείς ιδρύονται τελευταία και στην Ελλάδα. Είναι προφανές ότι οι αποτελεσματικότητα των φορέων αυτών και κάθε φορέα που έχει στόχο να αντιμετωπίσει τη διαφθορά εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, όπως είναι η πολιτική τους καταλήγουν τελικά σε ουσιαστική τιμωρία αυτών που έχουν αποκαλυφθεί ότι συμμετείχαν σε κάποια συναλλαγή που υπέκρυπτε διαφθορά ως δωροδοκούμενοι ή δωροδοκούντες.

Τέλος, κανένας φορέας διερεύνησης οικονομικών εγκλημάτων δεν θα είναι αποτελεσματικός, αν το έργο του δεν τύχει της αντίστοιχης υποστήριξης ή συνέχειας από τους φορείς που έχουν τη νομική ευθύνη να επιβάλουν ποινές σ' αυτούς που συμμετείχαν στο έγκλημα, ή αν η ποινή που θα τους επιβληθεί είναι μικρή. Στην Ελλάδα, η γενικότερη αίσθηση είναι ότι, όχι μόνο δεν υπάρχουν στο δημόσιο τομέα μηχανισμοί αποτελεσματικής δίωξης των φαινομένων της διαφθοράς, αλλά ότι για διάφορους λόγους οι μηχανισμοί αυτοί αφήνουν ουσιαστικά τις μεγάλες περιπτώσεις διαφθοράς ανενόχλητες, ενώ μικρές περιπτώσεις που εντοπίζονται μάλλον τυχαία καταλήγουν τελικά και αυτές, για λόγους συντεχνιακούς, τυπικών αδυναμιών κ.λ.π. είτε στο να παραγραφούν, είτε στο να παραμείνουν πρακτικά ατιμωρητες. Ειδικότερα, έρευνα για τις διώξεις υπαλλήλων που έγιναν από το κράτος για υποθέσεις διαφθοράς έχει δείξει ότι οι διώξεις αυτές είναι ελάχιστες σε σχέση με την έκταση του φαινομένου. Επιπλέον, η εμπειρία δείχνει ότι ακόμη και αν υπάρχουν αξιολογικά στοιχεία για συμμετοχή σε διαφθορά, η διαδικασία που ακολουθείται είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα και σε πολλές περιπτώσεις οδηγεί στην παραγραφή. Οι καθυστερήσεις αυτές, που γίνονται στα πλαίσια της «συναδελφικής αλληλεγγύης», έχουν ως αποτέλεσμα την ατιμωρησία των υπαλλήλων που έχουν υποπέσει σε τέτοιου είδους παραπτώματα. Τα στοιχεία επίσης δείχνουν ότι οι καταδικαστικές αποφάσεις αφορούν εξαιρετικά μικρό ποσοστό των κατηγορηθέντων με το αδίκημα της διαφθοράς υπαλλήλων και ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι ποινές που επιβάλλονται είναι μικρές. Αξιοσημείωτο επίσης είναι ότι στα πλαίσια της «συναδελφικής αλληλεγγύης» οι περισσότερες περιπτώσεις που φθάνουν στα Πειθαρχικά Συμβούλια αφορούν το απλό παράπτωμα της ανάρμοστης συ-

μπεριφοράς, το οποίο τιμωρείται με την ποινή της απλής επίπληξης έως την αργία για ένα χρονικό διάστημα.

Η πράξη της διαφθοράς, όπως κάθε άλλη ανθρώπινη ενέργεια, είναι μια πράξη αντίδρασης που εκδηλώνεται όταν υπάρχουν οι κατάλληλες συνθήκες. Γιατί, υπάρχουν συνθήκες που ευνοούν την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς και άλλες που την εμποδίζουν ή την αποθαρρύνουν. Κατά συνέπεια, κάθε προσπάθεια αντιμετώπισης της διαφθοράς πρέπει να έχει ως αφετηρία αυτή τη διαπίστωση.

Τα μέτρα που πάρθηκαν σε άλλες χώρες για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι πολλά και διαφέρουν μεταξύ τους ανάλογα με τις γενικότερες συνθήκες της διοίκησης και την έκταση του φαινομένου. Στις χώρες στις οποίες η διαφθορά στο διοικητικό μηχανισμό δεν είναι μεγάλη, το πρόβλημα αντιμετωπίστηκε με παρεμβάσεις διοικητικού χαρακτήρα και την καθιέρωση συστήματος εσωτερικών ελέγχων. Σε χώρες, όπου η διάβρωση του φοροελεγκτικού και φοροεισπρακτικού μηχανισμού ήταν μεγάλη, χρειάστηκε να παρθούν ιδιαίτερα δραστικά μέτρα. Αναφέρονται χαρακτηριστικά το Περού και η Ουγκάντα, όπου όλος ο διοικητικός μηχανισμός καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από νέες δομές, στελεχωμένες με νέο προσωπικό, νέο οργανωτικό καθεστώς και με νέο επίπεδο αμοιβών. Άλλες πάλι χώρες προχώρησαν στην ιδιωτικοποίηση των τελωνειακών υπηρεσιών με την ανάθεση του έργου αυτού σε ξένες εταιρείες, το ύψος της αμοιβής των οποίων προσδιορίζεται ως ποσοστό των εσόδων που εισπράττονται.

Τα μέτρα γενικά που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς είναι πολλά και μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες: α) μέτρα που άπτονται πολιτικών επιλογών, κυβερνητικών προτεραιοτήτων και πολιτικής βούλησης, β) μέτρα που συμβάλλουν στη μείωση της ζήτησης διαφθοράς από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, γ) μέτρα που συμβάλλουν στη μείωση της προσφοράς διαφθοράς από στελέχη του δημόσιου τομέα και δ) μέτρα που αφορούν τους ελέγχους και τις ποινές.

Καθοριστικής σημασίας παράγων για τον περιορισμό της δια-

φθοράς, που εντάσσεται στα μέτρα και πολιτικές της πρώτης κατηγορίας, είναι το γενικότερο στίγμα που δίνουν οι κατέχοντες τα κυβερνητικά αξιώματα και γενικότερα ο πολιτικός κόσμος της χώρας. Γιατί, είναι προφανές ότι δεν μπορεί να απαιτεί κανείς τη λειτουργία ενός καθ' όλα έντιμου διοικητικού μηχανισμού σε ένα περιβάλλον όπου υπάρχουν διάχυτες υπόνοιες διαφθοράς στο πολιτικό επίπεδο. Κατά μείζονα λόγο, δεν μπορεί κανείς να απαιτεί ένα αδιάβλητο, έντιμο και διαφανή διοικητικό μηχανισμό σε μια χώρα όπου οι κατηγορίες ή υπόνοιες για διαφθορά σε πολιτικό επίπεδο προέρχονται κυρίως από τον ίδιο τον πολιτικό κόσμο της χώρας, ανεξάρτητα από το αν οι κατηγορίες αυτές τελικά αποδεικνύονται. Κατά συνέπεια, η προσπάθεια περιορισμού της διαφθοράς πρέπει να ξεκινήσει από το επίπεδο αυτό.

Αν η αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα δεν αποτελέσει σαφή προτεραιότητα της κυβέρνησης ή αν δεν υπάρξουν συντονισμένες και συνεχείς προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση δεν είναι δυνατόν να υπάρξει περιορισμός της. Και φυσικά δεν αρκούν στον τομέα αυτό απλές δηλώσεις, αλλά ενέργειες που να δείχνουν ότι τέτοια φαινόμενα δεν διευκολύνονται, ούτε συγκαλύπτονται, ανεξάρτητα από τα πρόσωπα που αφορούν. Δεν θα υπάρξουν επίσης αποτελέσματα στη μάχη κατά της διαφθοράς, αν η κυβέρνηση και γενικότερα ο πολιτικός κόσμος της χώρας δεν δεχθούν να φέρουν το κάθε μορφής κόστος που συνεπάγεται ο περιορισμός της. Στις ενέργειες που μπορούν να γίνουν προς αυτή την κατεύθυνση περιλαμβάνονται η μη διάδοση φημών και γενικά η δημιουργία κλίματος διαφθοράς για αποκλειστικά και μόνο πολιτικά οφέλη, η επίδειξη μεγαλύτερης ευαισθησίας και αυστηρότητας στην τήρηση κανόνων και διαδικασιών που αφορούν οικονομικούς παράγοντες, φιλικά ή συγγενικά πρόσωπα, πολιτικούς ή κομματικούς φίλους, ο περιορισμός των δυνατοτήτων που εμφανίζεται μερικές φορές ότι έχουν άτομα του στενού εργασιακού και πολιτικού περιβάλλοντος ατόμων με αυξημένες ευθύνες στο να εξασφαλίζουν προσβάσεις ή να επηρεάζουν γνώμες της πολιτικής εξουσίας κ.λ.π. Πρέπει επίσης να υπάρχει συνέπεια στη στάση της Πολιτείας όσον αφορά το φαινόμενο της διαφθοράς και

τη σοβαρότητα αντιμετώπισης του. Έτσι, παραδείγματα του παρελθόντος όπου διατάξεις εκκρεμείς υποθέσεις υπεξαίρεσης και απιστίας σε βάρος του Δημοσίου και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που είχαν κακουργηματικό χαρακτήρα μετατράπηκαν σε πλημμελήματα, όχι μόνο δεν συμβάλουν στον περιορισμό του φαινομένου, αλλά προκαλούν και το κοινό αίσημα.

Στα μέτρα που στοχεύουν στον περιορισμό της ζήτησης διαφθοράς πρωτεύοντα ρόλο κατέχει ο περιορισμός των κανονιστικών ρυθμίσεων και γενικά η αναθεώρηση του ρυθμιστικού πλαισίου. Γιατί ο περιορισμός των κανονιστικών ρυθμίσεων θα οδηγήσει από μόνος του στη μείωση της ζήτησης υπηρεσιών που υποκρύπτουν πράξεις διαφθοράς. Ειδικότερα, ο περιορισμός αυτός μπορεί να γίνει με τη μελέτη του ρυθμιστικού πλαισίου σε μηδενική βάση και κάτω από τις σύγχρονες συνθήκες και αντιλήψεις, έτσι ώστε να καταργηθούν οι κανονιστικές ρυθμίσεις που θεωρούνται απαξιωμένες ή μη απαραίτητες. Μια τέτοια επανεξέταση του ρυθμιστικού πλαισίου σε μηδενική βάση δεν θα αποκαλύψει μόνο τις κανονιστικές ρυθμίσεις που δεν είναι απαραίτητες, αλλά και ρυθμίσεις οι οποίες ενώ είναι αναγκαίες για διάφορους λόγους δεν έχουν σχεδιασθεί αποτελεσματικά, δε λειτουργούν σωστά ή δεν έχουν συνδεθεί αρμονικά με τη λειτουργία του όλου συστήματος.

Ένα επίσης σημαντικό μέτρο για τον περιορισμό της ζήτησης, αλλά και της προσφοράς διαφθοράς είναι η δημιουργία ενός περισσότερο απλού και διαφανούς θεσμικού πλαισίου. Γιατί, το θέμα της πολυπλοκότητας, της ασάφειας και της αντιφατικότητας των διατάξεων λειτουργεί προς δυο κατευθύνσεις, που κάνει δύσκολη τη διάκριση μεταξύ αιτίου και αιτιατού. Έτσι, ενώ βραχυχρόνια η πολυπλοκότητα και η ασάφεια των διατάξεων ωθούν τους δραστηριοποιούμενους στον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να ξεπεράσουν τα εμπόδια που θέτουν οι υφιστάμενες διατάξεις και γενικά ο κρατικός παρεμβατισμός, στη ζήτηση διαφθοράς, μακροχρόνια δίνουν κίνητρο για θεσμοθέτηση πρόσθετων ή σκοπίμως ασαφώς διατυπωμένων (ή αντιφατικών) διατάξεων, έτσι ώστε να υπάρξουν ευκαιρίες επιλεκτικών

αντιμετωπίσεων και δωροδοκιών. Απαιτείται λοιπόν επανεξέταση των ρυθμιστικών κανόνων όχι μόνο με στόχο τον περιορισμό τους, αλλά την αύξηση της διαφάνειας και σαφήνειας αυτών που θα διατηρηθούν. Με άλλα λόγια απαιτείται η διατύπωση κανόνων που να μην αφήνουν περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών. Στα πλαίσια αυτά, και όπου είναι δυνατό, θα πρέπει επίσης να τεθούν αυστηρά χρονικά όρια μέσα στα οποία οι δημόσιες υπηρεσίες θα υποχρεούνται να απαντούν αν κάνουν δεκτό ή όχι ένα αίτημα και θα διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις. Γιατί, ο καθορισμός και μόνο χρονικών ορίων μειώνει τις πιθανότητες ζήτησης ή προσφοράς υπηρεσιών που υποκρύπτουν συνδιαλλαγή.

Ένα άλλο μέτρο για τον περιορισμό της προσφοράς υπηρεσιών που υποκρύπτουν διαφθορά είναι ο έλεγχος των υπαλλήλων που τους έχουν ανατεθεί ελεγκτικές αρμοδιότητες και γενικότερα των υπαλλήλων των οποίων η φύση του αντικειμένου σχετίζεται με οικονομικά συμφέροντα ιδιωτών. Στα πλαίσια αυτά η θεσμοθέτηση πρόσφατα του «πόθεν έσχες» για τους δημοσίους υπαλλήλους θεωρείται ότι είναι προς τη σωστή κατεύθυνση. Και φυσικά έμφαση πρέπει να δοθεί στους κλάδους που σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις φαίνεται ότι ευδοκimei περισσότερο το φαινόμενο της διαφθοράς, όπως είναι οι Δ.Ο.Υ., οι υπηρεσίες υγείας, πολεοδομίας, κ.λ.π. Δεν αρκεί, όμως, μόνο η θεσμοθέτηση του «πόθεν έσχες», αλλά και η δημιουργία των συνθηκών που να επιτρέπουν ο έλεγχος αυτός να έχει ουσιαστικό περιεχόμενο. Έτσι, ο έλεγχος των σχετικών δηλώσεων δεν πρέπει να ανατίθεται, όπως για παράδειγμα γίνεται στον έλεγχο των δηλώσεων «πόθεν έσχες» των πολιτικών, σε όργανο ή φορέα προερχόμενο από τον κλάδο των ελεγχόμενων, αλλά σε ανεξάρτητο σώμα. Πρέπει δε το σώμα αυτό να εξασφαλισθούν συνθήκες που να επιτρέπουν ουσιαστικούς και αντικειμενικούς ελέγχους της περιουσιακής κατάστασης των υπόχρεων και των στενών συγγενών τους σε διαχρονική βάση και όχι στατικούς, επιφανειακούς ελέγχους για όσους υπάρχουν καταγγελίες για δωροδοκία ή υπηρεσιακές αναφορές.

Τέλος, είναι το ζήτημα των ποινών. Ένα μέτρο που προτείνεται συχνά στον τομέα για τον περιορισμό της διαφθοράς στον χώρο της κρατι-

κής μηχανής είναι να αποτελέσει ποινικό αδίκημα η πρόσληψη κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων από εταιρείες του ιδιωτικού τομέα, αν αυτές ελέγχονταν ή συνεργάζονταν με τις υπηρεσίες του Δημοσίου, στις οποίες υπηρετούσαν οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι. Ειδικότερα, προτείνεται να υπάρχουν ποινικές κυρώσεις αν η πρόσληψη γίνει νωρίτερα από ένα χρονικό διάστημα από τη λύση της δημοσιouπάλληλικής ιδιότητας των προσληφθέντων. Το μέτρο αυτό έχει θεσμοθετηθεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και αποτελεί βασικό αντικείμενο συζήτησης και προβληματισμού των ειδικών και πιστεύεται ότι μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην προσπάθεια για πάταξη της διαφθοράς.

Ειδικότερα, για την Ελλάδα, πιστεύεται ότι απαιτείται τροποποίηση του ποινικού νόμου και η θέσπιση ειδικών διατάξεων που να καθιστά αυστηρότερη, αποτελεσματικότερη και ταχύτερη την τιμωρία των επίορκων δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών. Τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν προς την κατεύθυνση αυτή είναι πολλά, όπως η ανάθεση της προκαταρκτικής εξέτασης των υποθέσεων που αφορούν σοβαρές υποθέσεις ή υποθέσεις που αφορούν το κοινωνικό σύνολο, όχι σε κοινούς δικαστικούς λειτουργούς, αλλά σε έμπειρους εισαγγελείς, η λήψη μέτρων που να εξασφαλίζουν την εκτέλεση των αποφάσεων των δικαστηρίων, η λήψη μέτρων που να αντιμετωπίζουν το φαινόμενο των αναβολών ποινικών υποθέσεων, οι οποίες τελικά οδηγούν στην παραγραφή, η αλλαγή του συστήματος επίδοσης των ποινικών δικογράφων, ώστε να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο της εμφάνισης σφαλμάτων σ' αυτά και της αναβολής των δικών, κ.ο.κ.

6. Το φορολογικό σύστημα

Στην εργασία εξετάστηκαν αναλυτικά οι παράγοντες που θεωρούνται ότι επηρεάζουν το μέγεθος της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής με σκοπό να μελετηθεί ο ρόλος τους και η επίδραση τους στην Ελλάδα. Ένας από τους παράγοντες αυτούς είναι η δομή και η λειτουργία του φορολογικού συστήματος και η ανάλυση έδειξε ότι το ελληνικό φορολογικό σύστημα διαφέρει αισθητά από τα αντίστοιχα συστήματα άλλων χωρών. Έδειξε επί-

σης ότι είναι αρκετά συγκεντρωτικό και ότι επηρεάζεται άμεσα, τόσο ως προς τη δομή, όσο και ως προς τα έσοδα που αποδίδει από τις πολιτικές εξελίξεις. Επιπλέον, το ελληνικό φορολογικό σύστημα είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και δαιδαλώδες, γιατί δεν αποτελείται μόνο από νόμους τη βασική ευθύνη των οποίων έχει το Υπουργείο Οικονομικών, αλλά από σωρεία φορολογικών διατάξεων που βρίσκονται διάσπαρτες σε νομοθετήματα εντελώς διαφορετικού περιεχομένου, υπουργικές αποφάσεις, εγκυκλίους, αποφάσεις δικαστηρίων, διοικητικές λύσεις κ.λ.π. Αποτέλεσμα όλων αυτών και της αδιαφάνειας που τις χαρακτηρίζουν είναι, εκτός των άλλων, να δημιουργούνται συνθήκες που διευκολύνουν (αν δεν παροτρύνουν) την εμφάνιση φαινομένων φοροδιαφυγής. Επίσης, θα λέγαμε ότι η κατανομή των βαρών είναι αντίστροφα προοδευτική, κάτι που επίσης επιτείνει την τάση για φοροδιαφυγή.

Υπάρχει ανάγκη ριζικής μεταρρύθμισης του φορολογικού συστήματος και προσαρμογής του στις σύγχρονες συνθήκες και δεδομένα, κάτι βέβαια που απαιτεί χρόνο, εξειδικευμένη γνώση, αλλά και επαρκή και αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία. Γιατί, δεν μπορεί να υπάρξει μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος αν δεν διορθωθούν τα λάθη που παρουσιάζουν οι επίσημες στατιστικές σειρές, τα οποία αλλοιώνουν την εικόνα της κατανομής των βαρών και επηρεάζουν την αξιοπιστία όλων σχεδόν των φορολογικών στοιχείων. Επιπλέον οι παρεμβάσεις στη φορολογική νομοθεσία πρέπει να σταματήσουν να γίνονται αποσπασματικά, αλλά να αντιμετωπίζεται το φορολογικό σύστημα ως ένα σύνολο αλληλοσυμπληρούμενων διατάξεων. Διαφορετικά, υπάρχει ο κίνδυνος τα μέτρα που λαμβάνονται, ακόμη και αν είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, να έχουν τελικά το αντίθετο από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Ως πρόταση θα λέγαμε ότι θα πρέπει να ελεγχθούν αρχικά κάποιοι βασικοί άξονες πάνω στους οποίους πρέπει να σχεδιασθεί μια φορολογική μεταρρύθμιση και στη συνέχεια να προταθούν κατευθύνσεις για τη βελτίωση των δημοσίων οικονομικών και τη δικαιότερη κατανομή των βαρών.

Ένας βασικός άξονας φορολογικής μεταρρύθμισης είναι η διευρυνση της φορολογικής βάσης με την κατάργηση της πληθώρας των αδικαιολόγητων φορολογικών εκπτώσεων και απαλλαγών.

Πρέπει να τονίσουμε ότι για να εκτιμηθεί ο ρόλος του κράτους και οι επιπτώσεις της κυβερνητικής πολιτικής δεν πρέπει να εξετάζεται μόνο το σκέλος των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού αλλά να συνυπολογίζονται και οι παροχές που δίνονται μέσα από το φορολογικό σύστημα με τη μορφή των φορολογικών δαπανών. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι πρέπει να αντιμετωπίζονται οι φορολογικές ελαφρύνσεις ως δαπάνες του Δημοσίου, να κατατάσσονται όπως κατατάσσονται οι άμεσες δημόσιες δαπάνες και να εξετάζονται μαζί οι δύο κατηγορίες δαπανών, κάτι που με τη σειρά του προϋποθέτει τη σύνταξη, κατά τακτά χρονικά διαστήματα και κατά τα πρότυπα άλλων χωρών, προϋπολογισμού φορολογικών δαπανών.

Ένας άλλος παράγων που επηρεάζει το μέγεθος της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής, είναι το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης και μάλιστα έχει τεκμηριωθεί επιστημονικά η άποψη ότι για τον περιορισμό της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής απαιτείται μείωση των φορολογικών συντελεστών, η οποία υποστηρίζεται συχνά και στην Ελλάδα.

7. Η πιθανότητα εντοπισμού

Οι θεωρητικές και οι εμπειρικές μελέτες συγκλίνουν στην άποψη ότι ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες περιορισμού της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής είναι η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού. Η επίδραση, ωστόσο, της πιθανότητα εντοπισμού στο μέγεθος της φοροδιαφυγής επηρεάζεται με τη σειρά της από άλλους παράγοντες, όπως είναι η γραφειοκρατία, το επίπεδο διαφθοράς κ.λ.π. Τα αποτελέσματα ερευνών, όσον αφορά την πιθανότητα εντοπισμού των φοροφυγάδων στην Ελλάδα και την αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών είναι ενδεικτικά. Τα τρία τέταρτα των ερωτηθέντων θεωρεί τους υφιστάμενους μηχανισμούς αναποτελεσματικούς, γεγονός που αναμφισβήτητα επηρεάζει τη φοροδιαφυγή αρνητικά. Η άποψη αυτή ενισχύεται από το πολύ σημαντικό ποσοστό των ερωτη-

θέντων που πιστεύει ότι όλοι ή οι περισσότεροι φορολογούμενοι δεν θα περιορισθούν στην απόκρυψη ενός μικρού μόνο μέρους του εισοδήματός τους, αλλά θα αποκρύψουν μεγάλο έως πολύ μεγάλο μέρος του εισοδήματός τους αν γνωρίζουν ότι ο κίνδυνος να αποκαλυφθούν είναι μικρός. Όσον αφορά τη συχνότητα των φορολογικών ελέγχων και επομένως την πιθανότητα αποκάλυψης, το 80% των ερωτηθέντων απάντησε ότι δεν έχει κληθεί ποτέ για φορολογικό έλεγχο. Τα ποσοστά αυτά κρίνονται εξαιρετικά υψηλά, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι τα 4/5 των ερωτηθέντων ανήκουν σε επαγγελματικές τάξεις, στις οποίες κατά τεκμήριο εμφανίζονται τα περισσότερα φαινόμενα φοροδιαφυγής. Επίσης, πάνω από τα δυο τρίτα των ατόμων που έχουν από ηλικιακής πλευράς επαγγελματικό βίο άνω των τριάντα ετών δεν έχουν κληθεί ούτε μια φορά στη Δ.Ο.Υ., ενώ οι περισσότεροι από τους μισούς που έχουν κληθεί έχουν κληθεί στα τριάντα και πλέον χρόνια του επαγγελματικού τους βίου μια μόνο φορά.

Μια λύση για να αυξηθεί ο αριθμός αυτών που εντοπίζονται ότι φοροδιαφεύγουν είναι η δημιουργία νέων οργάνων που θα έχουν ως αντικείμενο αποκλειστικά το έργο αυτό, τα οποία θα στελεχωθούν από κατάλληλα επιλεγμένο και εκπαιδευμένο προσωπικό σε όλα τα μέσα που παρέχει η σύγχρονη τεχνολογία. Αλλά και στην περίπτωση που το κράτος δεν προχωρήσει σε νέους φορείς, η αναδιοργάνωση των φορολογικών αρχών και η επεξεργασία των στοιχείων κατά τρόπο αποτελεσματικό θα βοηθήσει σημαντικά στην επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Αυτό μπορεί να γίνει με την κατηγοριοποίηση των φορολογούμενων και τη διεξαγωγή διαφορετικής συχνότητας και ποιότητας ελέγχων σε κάθε κατηγορία. Και ο ρόλος της μηχανοργάνωσης στον τομέα είναι αναμφισβήτητα καθοριστικός.

Η πολιτική αυτή δεν συνεπάγεται υπερβολική αύξηση του κόστους γιατί βασίζεται στη διαφοροποίηση της πιθανότητας ελέγχου κάθε επαγγελματικής και εισοδηματικής τάξης. Ειδικότερα, η πολιτική αυτή βασίζεται στην κατηγοριοποίηση των φορολογούμενων σε ομάδες ανάλογα με την πιθανότητα να φοροδιαφεύγουν λαμβάνοντας υπόψη κάποιες ενδείξεις. Στην κατηγοριοποίηση των φορολογούμενων θα συντελέσουν και οι περι-

πτώσεις φορολογουμένων που ήδη έχουν υποπέσει σε φορολογικά αδικήματα. Γιατί είναι λογικό κάποιος ο οποίος στο παρελθόν έχει εντοπιστεί να φοροδιαφεύγει, να τοποθετηθεί σε ομάδα υψηλότερου κινδύνου, σε σχέση με κάποιον που δεν έχει απασχολήσει ποτέ στο παρελθόν τις φορολογικές αρχές. Κατ' αυτόν τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα να δημιουργηθούν ομάδες φορολογουμένων ανάλογα με το πόσο πιθανό ή απίθανο είναι να φοροδιαφεύγουν. Οι φορολογικές αρχές θα στρέψουν τις έρευνες τους, πρωτίστως, στις ομάδες υψηλότερου κινδύνου προκειμένου να βελτιστοποιήσουν τα αποτελέσματα των ελέγχων και να ελαχιστοποιήσουν τα κόστη που συνεπάγεται η διαδικασία εντοπισμού.

Ακόμη μεγαλύτερη διάκριση των φορολογουμένων θα επιτρέψει η οριοθέτηση χαρακτηριστικών-τυπικών τιμών για κάθε ομάδα. Αυτό σημαίνει ότι οι φορολογικές αρχές θα ορίσουν μια τιμή η οποία θα αποτελεί κατά κάποιο τρόπο ένα κριτήριο ελέγχου. Όσοι φορολογούμενοι δηλώσουν μεγαλύτερο εισόδημα από την τυπική τιμή της ομάδας στην οποία ανήκουν, δεν θα ελεγχθούν οικονομικά. Αντίθετα, όταν δηλώσουν τιμή μικρότερη, τότε θα ελεγχθούν από τις φορολογικές αρχές. Με αυτόν τον τρόπο περιορίζεται ακόμη περισσότερο το εύρος των φορολογουμένων που είναι πολύ πιθανό να φοροδιαφεύγουν, με την έννοια ότι ακολουθώντας μια ανάλογη τακτική κατηγοριοποίησης των φορολογουμένων αποκαλύπτεται προς τις φορολογικές αρχές η ομάδα με τις μεγαλύτερες πιθανότητες φοροδιαφυγής. Ανάλογες πολιτικές θα οδηγήσουν τις φορολογικές αρχές στον εντοπισμό όσων προσπαθούν να αποκρύπτουν εισοδήματα από αυτές.

8. Οι ποινές

Απαραίτητο συμπλήρωμα κάθε φορολογικού συστήματος αποτελεί επίσης η ύπαρξη αντίστοιχου συστήματος ποινών. Και το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν αποτελεί η θεσμοθέτηση αυστηρότατων ποινών τον καλύτερο τρόπο αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής ή υπάρχουν άλλοι τρόποι περιορισμού της περισσότερο αποτελεσματικοί. Ένα άλλο ερώτημα που ανακύπτει είναι αν το εφαρμοζόμενο σύστημα ποινών στην Ελλάδα απο-

θαρρύνει πράγματι τη φοροδιαφυγή και αν ναι σε ποιο βαθμό το επιτυγχάνει αυτό. Στην εργασία επισημάνθηκε ότι δεν είναι μόνο το ύψος των επιβαλλόμενων ποινών που έχει σημασία, αλλά η διάρθρωση του συστήματος ποινών και ο τρόπος υπολογισμού τους. Αναφέρθηκαν οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες μπορούν να επιβάλλονται αυστηρές ποινές, οι αρνητικές επιδράσεις των ποινών αυτών και τα μέτρα που πρέπει να πάρει η πολιτεία για να έχει ένα όσο το δυνατό δικαιότερο και αποτελεσματικότερο σύστημα ποινών

Αποτελέσματα ερευνών που έγιναν κατά καιρούς συγκλίνουν στην άποψη ότι η αύξηση της ποινής προκαλεί αύξηση του δηλωθέντος εισοδήματος. Έδειξαν επίσης ότι η αύξηση της ποινής προκαλεί μείωση των ωρών εργασίας στην παραοικονομία, κάτι που επίσης προκαλεί αύξηση του δηλωθέντος εισοδήματος. Έτσι, δεδομένου ότι η αύξηση της συχνότητας και της έντασης των φορολογικών ελέγχων για την αποκάλυψη φαινομένων φοροδιαφυγής αυξάνουν το κόστος διαχείρισης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, μια λύση για την επίτευξη του στόχου μείωσης της φοροδιαφυγής που δεν συνεπάγεται αύξηση των δημοσίων δαπανών είναι η θεσμοθέτηση αυστηρότατων ποινών. Επισημάνθηκε, ωστόσο, ότι η θεσμοθέτηση πολύ αυστηρών ποινών έχει όρια. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι η πολιτική αυτή δεν θα επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα αν, λόγω ακριβώς της αυστηρότητας των ποινών, η πιθανότητα να καταδικάσουν τα φορολογικά δικαστήρια τους φοροφυγάδες μειώνεται, όσο αυξάνει το επίπεδο των ποινών, κάτι που παρατηρείται στην πράξη, δεν είναι άγνωστο στην Ελλάδα και πρέπει μεταξύ άλλων να ληφθεί υπόψη στο σχεδιασμό του συστήματος ποινών.

Δεν αποτελεί όμως και τη μοναδική περίπτωση όπου τα αποτελέσματα μπορεί να είναι τα αντίθετα από τα επιθυμητά. Γιατί, σύμφωνα με μελέτες αν το ύψος των ήδη επιβαλλόμενων ποινών είναι πολύ μικρό, μια αύξηση τους, ιδιαίτερα αν αυτή είναι μικρή, θα επηρεάσει τη φοροδιαφυγή θετικά, αφού οι φορολογούμενοι θα έχουν την αίσθηση ενός πρόσθετου οικονομικού βάρους το οποίο προκειμένου να αποφύγουν, αφού θα τους μειώσει το διαθέσιμο εισόδημα, αυξήσουν το ποσοστό εισοδήματος που αποκρύ-

πτούν. Στην περίπτωση αυτή ενδείκνυται η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού ως μέτρο μείωσης της φοροδιαφυγής, γιατί είναι ως μέτρο περισσότερο αποτελεσματικό. Στην αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή οι ποινές είναι πολύ υψηλές, μια περαιτέρω αύξηση τους θα επιφέρει μείωση της φοροδιαφυγής, αφού οι φορολογούμενοι αισθάνονται ότι μια ακόμη μεγαλύτερη ποινή θα ήταν ίσως δυσβάσταχτη για αυτούς. Στην περίπτωση αυτή, η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού ίσως να μην αποδειχτεί τελικά τόσο αποτελεσματική όσο μια περαιτέρω αύξηση των ποινών.

Μια άλλη σημαντική διαπίστωση των μελετών είναι ότι δεν είναι μόνο το επίπεδο της ποινής που πρέπει να εξετάσουν οι φορολογικές αρχές, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο υπολογίζεται η ποινή. Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι ο τρόπος με τον οποίο επιβάλλονται οι ποινές έχει ιδιαίτερη σημασία στο αν μια μεταβολή των φορολογικών συντελεστών θα ασκήσει θετική ή αρνητική επίδραση στο επίπεδο της φοροδιαφυγής. Έτσι, επισημάνθηκε ότι μια μείωση του φορολογικού συντελεστή εκτιμάται ότι θα προκαλέσει μείωση της φοροδιαφυγής, αν η ποινή επιβάλλεται στο μη δηλωθέν εισόδημα, ενώ αντίθετα θα προκαλέσει αύξηση της φοροδιαφυγής, αν η ποινή επιβάλλεται στον φόρο που αναλογεί στο μη δηλωθέν εισόδημα. Συνάγεται, δηλαδή, ότι τα μέτρα για την αύξηση ή τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης πρέπει να μελετώνται λαμβάνοντας υπόψη και το ισχύον στη χώρα σύστημα ποινών, γιατί διαφορετικά τα μέτρα αυτά μπορεί να αποδειχθεί ότι ασκούν αντίθετη από την αναμενόμενη επίδραση στη φοροδιαφυγή.

Αποτελέσματα ερευνών έδειξαν επίσης ότι η επιβολή υψηλών ποινών αποτελεί σημαντικότατο αποτρεπτικό παράγοντα της φοροδιαφυγής. Αντίθετα, η μετέπειτα αντιμετώπιση των φοροφυγάδων από τα φορολογικά όργανα (π.χ. ένταση φορολογικών ελέγχων) δεν φαίνεται να απασχολεί τους φορολογούμενους στην Ελλάδα στο βαθμό που ενδεχομένως θα έπρεπε, είτε γιατί η αποκάλυψη φοροδιαφυγής δεν επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών, δηλαδή δεν μεταθέτει τους φοροφυγάδες σε κατηγορία συχνότερων και εξονυχιστικότερων ελέγχων, είτε γιατί πιστεύουν οι φορολογούμενοι πως η αποκάλυψη ότι φοροδιαφεύγουν, αν

υπάρξει, είναι κάτι που οφείλεται σε τυχαίο γεγονός, το οποίο δύσκολα θα επαναληφθεί. Κάτι βέβαια που με τη σειρά του μπορεί να αποδοθεί στην ποιότητα των φορολογικών ελέγχων, στη διαφθορά κ.λ.π. Στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι σε ερώτημα για το ποιοι είναι οι λόγοι που ωθούν στη φοροδιαφυγή, το 39,6% των ερωτηθέντων συμπεριέλαβε στους λόγους αυτούς τη μικρή πιθανότητα να εντοπισθούν οι φοροφυγάδες και το 29,2% τις δυνατότητες που υπάρχουν ακόμη και αν εντοπισθούν να αποφύγουν με κάποιο τρόπο τις συνέπειες.

Από τις μελέτες που έγιναν κατά καιρούς φάνηκε ότι οι συνδυασμοί μεταξύ πιθανότητας εντοπισμού και ύψους ποινής τους οποίους μπορεί να επιλέξει η πολιτεία για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής είναι θεωρητικά άπειροι. Το πρόβλημα λοιπόν έγκειται στην επιλογή του άριστου συνδυασμού. Μια πολλή σημαντική παράμετρος που πρέπει να ληφθεί υπόψη στο εγχείρημα αυτό είναι το κόστος εντοπισμού αυτών που φοροδιαφεύγουν. Και επειδή η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού κοστίζει πολύ περισσότερο από την αύξηση του επιπέδου των ποινών, υπάρχει ο κίνδυνος θεσμοθέτησης ποινών, τόσο αυστηρών που κανένα ορθολογικό άτομο δεν θα προχωρούσε σε φοροδιαφυγή. Ο περίπτωση αυτή πρέπει να αποτραπεί για δυο τουλάχιστον λόγους. Πρώτον, γιατί πολύ συχνά οι φορολογούμενοι υποπίπτουν στο αδίκημα της φοροδιαφυγής όχι εσκεμμένα αλλά από άγνοια, ανακριβή πληροφόρηση, ασάφειες στη φορολογική νομοθεσία κ.λ.π. Δεύτερον, γιατί η ποινή που επιβάλλεται σε μια αξιόποινη πράξη πρέπει να συνδέεται άμεσα με το μέγεθος του διαπραττόμενου αδικήματος. Πρέπει δηλαδή να βρίσκεται σε αρμονία με το γενικότερα εφαρμοζόμενο στη χώρα σύστημα ποινών, κάτι που από μόνο του θέτει όρια στο ύψος των επιβαλλόμενων για φοροδιαφυγή ποινών. Πρέπει επίσης το επίπεδο των ποινών να είναι τέτοιο, ώστε η σχέση παράβασης-ποινής να βασίζεται στο στοιχείο της οριακής αποτροπής.

Το σύστημα των φορολογικών ποινών για να μπορέσει γενικά να επιτελέσει το ρόλο του πρέπει να είναι πλούσιο όσον αφορά τις κατηγορίες των ποινών που περιλαμβάνει και αποτελεσματικό. Για να επιτευχθεί αυτό

πρέπει καταρχήν το σύστημα ποινών να είναι σύγχρονο, ώστε να ανταποκρίνεται στις επικρατούσες συνθήκες και γενικά να είναι σχεδιασμένο και να λειτουργεί στην πράξη κατά τέτοιο τρόπο που να αποτελεί πράγματι αποτρεπτικό παράγοντα της φοροδιαφυγής. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι το σύστημα ποινών στο σύνολο του πρέπει κατά διαστήματα να υπόκειται σε γενικότερη επανεξέταση και αναθεώρηση. Ένας άλλος τρόπος βελτίωσης της αποτελεσματικότητάς του συστήματος ποινών είναι η κατηγοριοποίηση των φορολογικών παραβάσεων και η θεσμοθέτηση συγκεκριμένων ποινών για κάθε κατηγορία αυτών. Γιατί, με τον τρόπο αυτό αντικειμενικοποιείται το σύστημα των ποινών και κατ' επέκταση περιορίζονται η αβεβαιότητα και τα φαινόμενα αυθαιρεσιών. Η προσωπική κρίση των φορολογικών οργάνων για το ύψος της ποινής είναι ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις επιθυμητή και θα πρέπει για τις περιπτώσεις αυτές να προβλέπεται, όπως γίνεται σήμερα, ένα ανώτατο και ένα κατώτατο όριο μέσα στο οποίο θα μπορεί να προσδιορισθεί η ποινή. Θα πρέπει όμως να υπάρχουν ασφαλιστικές δικλίδες ότι η δυνατότητα αυτή δεν μπορεί να αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεως και ότι δεν έρχεται σε αντίθεση με το στόχο για αποκατάσταση κλίματος εμπιστοσύνης και βελτίωσης της σχέσης μεταξύ φορολογουμένων και φορολογικής αρχής.

Παράλληλα, το εφαρμοζόμενο σύστημα ποινών για να είναι δίκαιο και αποτελεσματικό πρέπει να ικανοποιεί κάποιες αρχές, όπως:

- Οι ποινές πρέπει να αποσκοπούν αποκλειστικά στο να ενθαρρύνουν την εθελοντική συμμόρφωση και να μην επιβάλλονται για κανένα άλλο λόγο (π.χ. αύξηση των εσόδων).
- Το ύψος της ποινής πρέπει να είναι ανάλογο με το μέγεθος του παραπτώματος, τη ζημία που ενδεχομένως προκάλεσε ο φορολογούμενος με τη συμπεριφορά του και την ύπαρξη ή μη υποτροπής.
- Η αυστηρότητα της ποινής θα πρέπει να είναι τέτοια ώστε να αποτρέπει τη μη συμμόρφωση με τις φορολογικές διατάξεις πριν ακόμη εκδηλωθεί, κάτι που επιτυγχάνεται α) δρώντας άμεσα σε αυτούς που δεν συμμορφώνονται, και β) διαβεβαιώνοντας τους συνεπείς φορολογούμενους ότι

υπάρχουν συνέπειες για όσους δεν συμμορφώνονται με τις φορολογικές τους υποχρεώσεις.

- Οι ποινές πρέπει να είναι εκ των προτέρων γνωστές και οι φορολογούμενοι πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένοι για αυτές.
- Η ποινή θα πρέπει να είναι από διοικητικής πλευράς σχεδιασμένη κατά τρόπο που να μεγιστοποιείται η πιθανότητα να επιβληθεί όταν πρέπει και να ελαχιστοποιείται η πιθανότητα επιβολής της όταν δεν πρέπει.
- Οι ποινές πρέπει να είναι δίκαιες. Εκτός των άλλων, αυτό επιτυγχάνεται όταν παρόμοιες φορολογικές υποθέσεις αντιμετωπίζονται το ίδιο.
- Πρέπει να αποφεύγεται η επιβολή πολλαπλών κυρώσεων για κάτι που ουσιαστικά αφορά το ίδιο συμβάν.
- Οι ποινές πρέπει να είναι όσο το δυνατό απλές και κατανοητές ενώ παράλληλα πρέπει να είναι αποτελεσματικές. Οι ποινές πρέπει να είναι κατανοητές τόσο προς τους φορολογούμενους, όσο και προς την ίδια την διοίκηση.
- Οι χρηματικές ποινές και οι ποινές του ποινικού δικαίου δεν αποτελούν εναλλακτικές κατηγορίες ποινών, που σημαίνει ότι όταν διαπράττεται φορολογικό αδίκημα που εντάσσεται στα παραπτώματα του ποινικού δικαίου, οι παραβάτες εκτός από την οποιαδήποτε άλλη ποινή θα πρέπει να καταβάλλουν τη φορολογική τους οφειλή καθώς και τα συνεπαγόμενα πρόστιμα και προσουξήσεις.
- Οι ποινές πρέπει να είναι σχεδιασμένες κατά τέτοιο τρόπο που εκτός από δίκαιες να είναι και εφικτές στην πρακτική τους εφαρμογή. Διαφορετικά, η αδυναμία επιβολής ποινών θα έχει αρνητική επίδραση στην προσπάθεια περιορισμού της φοροδιαφυγής και στην αποκατάσταση κλίματος εμπιστοσύνης προς τις αρμόδιες αρχές.

Εκτός από την επιβολή χρηματικών ή άλλων ποινών, μια άλλη πρακτική που αποσκοπεί στη συμμόρφωση των φορολογουμένων και η οποία έχει αποδειχθεί σε άλλες χώρες ότι συμβάλλει στον περιορισμό της φοροδιαφυγής είναι η δημοσιοποίηση των ονομάτων των φοροφυγάδων. Η πρακτική όμως αυτή για να έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα και για να

μην αντιπρατεύεται τον στόχο της αποκατάστασης κλίματος εμπιστοσύνης προς τις φορολογικές αρχές δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να δίνει την εντύπωση ότι είναι αποσπασματική και επιλεκτική. Στα πλαίσια αυτά, μια πρακτική που εφαρμόζεται σε άλλες χώρες και παρουσιάζει ενδιαφέρον, είναι η κατάθεση στο κοινοβούλιο ετήσιου απολογισμού δράσης του φοροεισπρακτικού και ελεγκτικού μηχανισμού, στον οποίο εκτός των άλλων παρουσιάζονται και τα ονόματα των αποκαλυφθέντων κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους φοροφυγάδων.

Σε κάθε περίπτωση το σύστημα των ποινών προϋποθέτει απλοποίηση του φορολογικού συστήματος. Γιατί, η επιβολή υψηλών ποινών σε ένα σύστημα που το χαρακτηρίζει η πολυνομία, η τυπολατρία, η αντιφατικότητα και η έλλειψη εσωτερικής συνοχής και λογικής, όπως είναι το ισχύον στην Ελλάδα φορολογικό σύστημα, εμπεριέχει τον κίνδυνο να τιμωρηθούν αυστηρά ή ακόμη και να καταστραφούν οικονομικά άτομα που υπέπεσαν στο παράπτωμα της φοροδιαφυγής από ελλιπή ή κακή πληροφόρηση.

Οι έρευνες έδειξαν ότι η θεσμοθέτηση των ποινών είναι κάτι σύνθετο και σημαντικό για τη λειτουργία του φορολογικού συστήματος και ότι ο προσδιορισμός τους δεν πρέπει να αποτελεί απλώς, όπως συχνά γίνεται σήμερα, το απαραίτητο συμπλήρωμα για την ολοκλήρωση της συγγραφής ενός φορολογικού νομοσχεδίου. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ο σχεδιασμός των ποινών πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης μελέτης με τη συμμετοχή ειδικών και να μη γίνεται, όπως γίνεται σήμερα, στα πλαίσια της προετοιμασίας του υπόλοιπου νομοσχεδίου. Γιατί, εκτός των άλλων, οι ποινές δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται μεμονωμένα, αλλά ως σύνολο, το οποίο πρέπει να πληροί όλα τα στοιχεία του συστήματος και να ικανοποιεί κάποιες αρχές.

Αξιζει τέλος να τονισθεί ότι η πρόβλεψη ποινών στους νόμους δεν αποτελεί επαρκή προϋπόθεση για τη συμμόρφωση με τη φορολογική νομοθεσία, αλλά ότι πρέπει να υπάρχει και η βούληση να επιβληθούν αυτές οι κυρώσεις κάτι που αφορά πρωτίστως τους έχοντες τη σχετική ευθύνη. Αν υπάρχει πράγματι η βούληση στα ανώτατα πολιτικά και κυβερνητικά κλι-

μάκρια για φορολογική δικαιοσύνη και τήρηση της φορολογικής νομοθεσίας, το σύστημα των ποινών θα λειτουργήσει αποτελεσματικά και η συμμόρφωση με την φορολογική νομοθεσία δεν θα αργήσει να δείξει εμφανή σημάδια βελτίωσης. Διαφορετικά, η κατάσταση θα συνεχισθεί ως έχει.

9. Συμπεράσματα

Συμπερασματικά σύμφωνα με τα αποτελέσματα της μελέτης του ΙΟΒΕ που δημοσιεύθηκαν στις 6/06/2001 θα πρέπει να πούμε ότι:

- Σε ποσοστό που ξεπερνά το 30% του επίσημου Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, ανέρχεται το ύψος της παραοικονομίας στην Ελλάδα.
- Το μέγεθος αυτό της παραοικονομίας σημειώνεται ότι είναι πολύ υψηλότερο συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε γενικές γραμμές, με βάση το ύψος του ΑΕΠ στη χώρα μας, η παραοικονομία συνεπώς πλησιάζει τα 14 με 15 τρισ. δρχ.
- Η μελέτη του ΙΟΒΕ κατέδειξε επίσης ότι ένας από τους βασικούς παράγοντες που επιδρά αυξητικά στο μέγεθος της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής είναι η δομή και η λειτουργία του φορολογικού συστήματος.
- Η ανάλυση απέδειξε ότι το ελληνικό φορολογικό σύστημα διαφέρει αισθητά από τα άλλα των ευρωπαϊκών χωρών. Είναι αρκετά συγκεντρωτικό και επηρεάζεται από τις πολιτικές εξελίξεις.
- Επιπλέον είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και δαιδαλώδες, διότι δεν αποτελείται μόνο από νόμους, αλλά και από σωρεία διατάξεων που βρίσκονται διάσπαρτες παντού, πράγμα που διευκολύνει την ανάπτυξη της φοροδιαφυγής.
- Η ανάλυση έδειξε επίσης ότι η κατανομή των φορολογικών βαρών είναι αντίστροφα προοδευτική, κάτι που επιτείνει την τάση για φοροδιαφυγή.
- Η ριζική μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος και η προσαρμογή του στις σύγχρονες συνθήκες, αποτελεί πολύ μεγάλη ανάγκη. Η προσαρμογή αυτή απαιτεί μεταξύ άλλων την αλλαγή της σχέσης άμεσων-έμμεσων φόρων, η οποία σήμερα είναι σχεδόν αντίστροφη των άλλων ευρωπαϊκών.

- Ο σημαντικότερος ωστόσο προσδιοριστικός παράγων του μεγέθους της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής, είναι το επίπεδο της φορολογικής διοίκησης. Και στον τομέα της φορολογικής διοίκησης είναι πολλά αυτά που πρέπει να αλλάξουν. Τα στοιχεία της έρευνας δείχνουν ότι στην Ελλάδα η φορολογική διοίκηση δεν είναι μόνο αναποτελεσματική, αλλά είναι και δαπανηρότερη των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, κατά 50% έως και 100%.
- Η εν λόγω μελέτη κατέδειξε ότι η φοροδιαφυγή γίνεται σε όλους τους φόρους κι ότι στην Ελλάδα εκδηλώνεται με μέσα και πρακτικές που εξελίσσονται και διακρίνονται για την ευρηματικότητα και συνθετότητά τους. Πολλές φορές όμως εκδηλώνεται και με απλές, αν όχι απλοϊκές μεθόδους, λόγω αδυναμιών των φοροτεχνικών υπηρεσιών ή λόγω ανοχής τους ή και συνεργασίας τους. Η διαπίστωση αυτή βέβαια, παραπέμπει και στο φαινόμενο της διαφθοράς.
- Το επίπεδο διαφθοράς μιας χώρας απεδείχθη ότι είναι ιδιαίτερα ανασταλτικός και αποτρεπτικός παράγοντας στην πραγματοποίηση ξένων επενδύσεων και γενικότερα στην εισροή ξένων κεφαλαίων. Αρνητική επίδραση επίσης έχει στη διανομή του εισοδήματος, ενώ ακόμη επιδρά αυξητικά στο επίπεδο των δημοσίων δαπανών.
- Η Ελλάδα μαζί με την Ιταλία καταλαμβάνουν την πρώτη θέση μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον υψηλότερη δείκτη διαφθοράς. Η Ελλάδα σύμφωνα με τις μελέτες που έχουν γίνει από διεθνείς οργανισμούς βρίσκεται από πλευράς διαφθοράς στην 36η θέση παγκοσμίως, σε σύνολο 99 χωρών. Βρίσκεται όπως είναι φανερό δηλαδή, σε χειρότερη θέση από πολλές άλλες μη ευρωπαϊκές χώρες, όπως το Χόνγκ-Κόνγκ, τη Χιλή, τη Μαλαισία, τη Νότια Αφρική, την Τυνησία κ.ά.
- Σύμφωνα με τη μελέτη, οι τομείς κρατικής δραστηριότητας με τον υψηλότερο βαθμό διαφθοράς, είναι ο τομέας της υγείας πρώτος, δεύτερος οι εφορίες και τρίτος με μικρή διαφορά οι πολεοδομίες.
- Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στη μελέτη του IOBE για την παράνομη απασχόληση και την εισφοροδιαφυγή, το οποίο είναι φαινόμενο που συνδέε-

ται άμεσα με την παραοικονομία και τη φοροδιαφυγή. Σημειώνεται ότι η αύξηση της ανεργίας και τα φθηνά εργατικά χέρια των μεταναστών, προσφέρουν σημαντικά κίνητρα παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας και ευνοούν την εξάπλωση της αδήλωτης απασχόλησης.

- Με μετριοπαθείς υπολογισμούς τα έσοδα που διαφεύγουν του ΙΚΑ ανέρχονται περίπου στο 30% των πραγματοποιηθέντων εσόδων του (δηλαδή, περίπου φτάνουν στα 700 δις. δρχ.). Από την ανάλυση προέκυψε ότι η εισφοροδιαφυγή, είτε ως συνέπεια της παράνομης απασχόλησης, είτε ως αυτόνομο φαινόμενο, είναι αποτέλεσμα διαρθρωτικών στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας. Για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων αυτών απαιτούνται μέτρα όπως η δικαιότερη φορολόγηση της μισθωτής εργασίας, ενώ για την πρόληψη και την καταστολή της εισφοροδιαφυγής είναι οι τακτικοί και έκτακτοι έλεγχοι των επιχειρήσεων.
- Σύμφωνα με την μελέτη του IOBE (που εκδόθηκε και διατίθεται από τις Εκδόσεις Παπαζήση) παραοικονομούντες είναι περίπου τα δύο στα τρία νοικοκυριά. Και μάλιστα η πλειοψηφία όλων αυτών των παραοικονομούντων συγκεντρώνονται στις αστικές περιοχές, με πρώτη και με διαφορά βέβαια την περιοχή της Αττικής, όπου κατοικεί το μεγαλύτερο κομμάτι του πληθυσμού. Στο σύνολο του πληθυσμού της περιφέρειας, την πρώτη θέση κατέχουν οι Κυκλάδες και τα Δωδεκάνησα, πιθανότατα λόγω του ανεπτυγμένου τουρισμού και της παραοικονομίας που αναπτύσσεται, γύρω από τα περί αυτόν επαγγέλματα.
- Όσον αφορά τη συμμετοχή ανά επιμέρους κατηγορίες επαγγελματιών, με βάση το δείγμα της έρευνας, τα σκήπτρα ως παραοικονομούντες κρατούν οι εργαζόμενοι στις Ένοπλες Δυνάμεις (παραοικονομούν το 75%) και ακολουθούν οι αγροτοκτηνοτρόφοι και οι αλιείς (71,3%).
- Μια άλλη παρατήρηση είναι ότι το ποσοστό των παραοικονομούντων που απασχολούνται στον ιδιωτικό τομέα (παραοικονομούντες το 66,4%) είναι περίπου το ίδιο με το ποσοστό των απασχολουμένων στον δημόσιο τομέα (62,6%).

- Επίσης, ο αριθμός των παρασικονομούντων είναι μεγαλύτερος στα άτομα έως 25 ετών και εν συνεχεία στα άτομα μεταξύ 26 και 35 ετών, πράγμα που δείχνει μάλλον ότι η παρασικονομία λειτουργεί σε μεγάλο βαθμό ως συμπληρωματική πηγή εισοδήματος⁶⁴.

Από όσα αναπτύχθηκαν στη μελέτη συνάγεται ότι τα προβλήματα της παρασικονομίας, της φοροδιαφυγής και της διαφθοράς είναι αλληλένδετα και από τα πλέον δύσκολα και σύνθετα προβλήματα που έχει να αντιμετωπίσει η ελληνική κοινωνία. Γιατί έχουν βαθιές ρίζες και άπτονται ισχυρών συμφερόντων και συνηθειών. Κατά συνέπεια, δεν επιδέχονται απλές λύσεις, αλλά απαιτούν μακρόπνοο σχεδιασμό, συνέπεια και συνέχεια των μέτρων που λαμβάνονται και άψογη εφαρμογή στην πράξη των μέτρων πολιτικής. Και τα μέτρα αυτά πρέπει να καλύπτουν ένα ευρύτατο πεδίο πολιτικών, από μέτρα για την αύξηση της φορολογικής συνείδησης μέχρι το σχεδιασμό και εφαρμογή ειδικών συστημάτων μηχανογράφησης, άσκησης φορολογικών ελέγχων και επιβολής ποινών.

Ο βαθμός στον οποίο ωστόσο τα μέτρα αυτά θα αποδώσουν στην πράξη θα εξαρτηθεί τελικά από τη βούληση και τη γενικότερη στάση των πολιτικών δυνάμεων του τόπου.

⁶⁴ www.iobe.gr

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Βαβούρας Ιωάννης: «Παραοικονομία. Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
2. Εφημερίδα «ΤΑ ΝΕΑ», 8 Ιουλίου 1999
3. Εφημερίδα «Ημερησία», 31/5/01
4. Εφημερίδα «Το ΒΗΜΑ», 3 Νοεμβρίου 1999
5. Καισερλίδης Ιορδάνης: «Περιθωριακή Οικονομία», εκδόσεις UNIVERSITY STUDIO, Αθήνα 1992
6. Καλυβιανάκης Κωνσταντίνος: «Φορολογικό Καθεστώς, Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
7. Κανελλόπουλος Κων/νος: «Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή. Μετρήσεις και Οικονομικές Επιπτώσεις», Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1995
8. Μενεσιώτης Βασίλειος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή», εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1991
9. Μπαλφούτσιας Ανδρέας: «Διαχειριστικό κόστος του ελληνικού φορολογικού συστήματος», εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα 2001
10. Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ.: «Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998
11. Παυλόπουλος Παναγώτης: «Η παραοικονομία στην Ελλάδα. Μια πρώτη ποσοτική οριοθέτηση», εκδόσεις ΙΟΒΕ, Αθήνα 2001
12. Περιοδικό: «Δημόσιος Τομέας» 2000/12, τεύχος 169, εκδότης ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΔΟΤΙΚΗ ΑΕΕΒΕ, 2000

13. Συλλογικό έργο: «Παραοικονομία», εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΕ., Αθήνα 1990
14. Τάτσος Νικόλαος: «Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001
15. Φινοκαλιώτης Κωνσταντίνος: «Δημόσια Οικονομικά», εκδόσεις ΣΑΚ-ΚΟΥΛΑ, Αθήνα 2001
16. Internet: Ιστοσελίδες ΑΛΚΟ, ΙΟΒΕ, Υπουργείου Οικονομικών, διάφορα έντυπα