

01.2021

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

**Προτάσεις για την
ενίσχυση της οικονομικής
αυτοδυναμίας και οικονομικής
αποτελεσματικότητας των
Δήμων.**

**Η φορολογία των ακινήτων
ως πηγή χρηματοδότησης.**

Νίκος Τάσος

Μαρία Ζών

Ιανουάριος 2021

Ερευνητική ομάδα

Συντονιστής

Νίκος Τάσος

Καθηγητής Δημόσιας Οικονομικής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μέλη

Δρ. Μαρία Ζών

Στέλεχος Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου

Περιεχόμενα

Επιτελική Σύνοψη	5
Ευρετήριο Πινάκων	8
Ευρετήριο Γραφημάτων	9
Ευρετήριο Σχημάτων	10
Ευρετήριο Ακρωνυμιών	11
Εισαγωγή	13
1 Ο Ρόλος και η Σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	15
1.1 Τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης	16
1.3 Δείκτες αποκέντρωσης	20
1.4 Ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης: Διεθνείς συγκρίσεις	22
1.5 Η χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	27
2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα	29
2.1 Η χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης	31
3 Η Ανάγκη Οικονομικής Αυτοδυναμίας	36
3.1 Ίδια έσοδα ή κρατικές επιχορηγήσεις;	38
3.2 Η ανάγκη για οικονομική αυτοδυναμία.....	39
3.3 Τα χαρακτηριστικά ενός καλού τοπικού φόρου	42
4 Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας	43
4.1 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των φόρων ακίνητης περιουσίας.....	45
4.2 Ο φόρος ακίνητης περιουσίας ως πόρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	48
4.3 Τα χαρακτηριστικά του φόρου: Κριτήρια σχεδιασμού	51
4.3.1 Η φορολογική βάση.....	51
4.3.2 Ο φορολογικός συντελεστής.....	53
4.3.3 Ο υπόχρεος στην καταβολή του φόρου.....	56
4.3.4 Απαλλαγές και εκπτώσεις	57
4.3.5 Η φορολόγηση των επιχειρήσεων	58
5 Η φορολογία των ακινήτων στην Ελλάδα	60

5.1	Ιστορική αναδρομή	62
5.2	Η φορολόγηση της ιδιοκτησίας ακινήτων σήμερα	65
5.2.1	Ο Ενιαίος Φόρος Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ)	65
5.3	Κριτική ανάλυση του ισχύοντος συστήματος	71
6	Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις	77
6.1	Ο ρόλος και η σημασία των κρατικών επιχορηγήσεων	79
6.1.1	Η εξομάλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων	79
6.1.2	Η αντιμετώπιση των εξωτερικών επιδράσεων	80
6.1.3	Η διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών.....	81
6.1.4	Άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής	82
6.1.5	Ενίσχυση της παροχής συγκεκριμένων δημόσιων αγαθών/ υπηρεσιών.....	82
6.2	Οι επιχορηγήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	83
6.2.1	Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)	85
6.2.1.1	Οι πηγές χρηματοδότησης των ΚΑΠ	86
6.2.1.2	ΚΑΠ που προορίζονται για συγκεκριμένες χρήσεις	86
6.2.1.3	Κριτήρια Κατανομής των ΚΑΠ.....	88
6.3	Ο ρόλος και η κατανομή των ΚΑΠ μετά τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ.....	90
6.3.1	Η έννοια της δημοσιονομικής/φορολογικής δυνατότητας.....	91
6.3.2	Η έννοια της φορολογικής προσπάθειας	93
7	Η Εκχώρηση του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. 95	
7.1	Οι προτάσεις που έχουν διατυπωθεί.....	97
7.2	Η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ: Δυνατότητες, περιορισμοί και προκλήσεις	99
7.2.1	Προσαρμογές στο λοιπό δημοσιονομικό σύστημα.....	99
7.2.2	Το μέλλον των ΚΑΠ	99
7.2.3	Η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας	100
7.2.4	Το πρόβλημα της συνταγματικότητας	101
7.2.5	Η επιλογή του χρόνου εκχώρησης.....	102
7.2.6	Η ανισοκατανομή των εσόδων	103
7.3	Ιεράρχηση στόχων και προτεραιοτήτων	104
7.4	Η προτεινόμενη μέθοδος	105
	Συμπεράσματα	112
	Βιβλιογραφία	115
	Ξενόγλωσση.....	115
	Ελληνική.....	119

Επιτελική Σύνοψη

Ένα μέτρο που έχει εξαγγελθεί για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας, της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) στην Ελλάδα, είναι η μεταφορά του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) στους ΟΤΑ. Η μεταφορά αυτή έχει προταθεί να γίνει με παράλληλη κατάργηση των θεσμοθετημένων για τους ΟΤΑ τακτικών κρατικών επιχορηγήσεων, γνωστών ως Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), με απώτερο σκοπό την οικονομική απεξάρτηση των ΟΤΑ από το Κεντρικό Κράτος.

Στην παρούσα μελέτη διερευνάται ο τρόπος με τον οποίο μπορεί να γίνει η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στους ΟΤΑ, με στόχο το μικρότερο δυνατό οικονομικό, διοικητικό και κοινωνικό κόστος και προτείνονται οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν εν γένει στο δημοσιονομικό σύστημα ως επακόλουθο της μεταφοράς αυτής.

Εξετάζονται κατ' αρχήν ο ρόλος και η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η ανάγκη οικονομικής αυτοδυναμίας/ανεξαρτησίας της και το σύστημα χρηματοδότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Εκτιμάται επίσης ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης και διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα έχει από τους χαμηλότερους βαθμούς δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ευρώπη. Πολύ μικρή επίσης διαπιστώνεται ότι είναι η οικονομική αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση βασίζεται σε δικές της, ανεξάρτητες, πηγές εσόδων, με προεξέχουσα αυτή της τοπικής φορολογίας. Εξετάζονται επίσης ο ρόλος και η σημασία των κρατικών επιχορηγήσεων ως πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες, ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο θα μεταφερθεί ο ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα επηρεαστούν τόσο ως προς το ύψος τους όσο και προς τον τρόπο κατανομής τους στους ΟΤΑ.

Όσον αφορά τον τρόπο μεταφοράς του φόρου, η πρόταση που διατυπώνεται στη μελέτη είναι, τουλάχιστον σε πρώτο στάδιο, να μη μεταφερθεί αυτούσιος ο ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά μόνο μέρος αυτού, με ισόποση μείωση των χορηγούμενων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ΚΑΠ. Πρώτον, γιατί ένα μέρος του ΕΝΦΙΑ -ο συμπληρωματικός φόρος- λόγω

της προοδευτικότητάς του, δεν μπορεί να επιβληθεί σε τοπικό επίπεδο. Δεύτερον, γιατί τα έσοδα που αποδίδει ο ΕΝΦΙΑ είναι αρκετά υψηλά σε σχέση με τον συνολικό προϋπολογισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι οικονομικές αναταράξεις που θα υπάρξουν στους επιμέρους ΟΤΑ και στις υφιστάμενες δημοσιονομικές ισορροπίες, αν μεταφερθεί αυτούσιος ο ΕΝΦΙΑ, θα είναι σημαντικές και δύσκολα αντιμετωπίσιμες. Τρίτον, γιατί οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του δημοσιονομικού συστήματος και δεν μπορούν εκ του ρόλου τους να καταργηθούν. Προτείνεται ως εκ τούτου η διάσπαση του κύριου ΕΝΦΙΑ σε δυο όμοιους καθ' όλα φόρους, εκ των οποίων ο ένας, μαζί με το συμπληρωματικό φόρο, θα εξακολουθήσει, *ceteris paribus*, να επιβάλλεται από το Κεντρικό Κράτος και ο άλλος από τους ΟΤΑ, με μείωση αντίστοιχα των χορηγούμενων σε αυτούς ΚΑΠ. Και επειδή η μεταφορά του τελευταίου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, σε συνδυασμό με το επιβαλλόμενο από την Τοπική Αυτοδιοίκηση Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ), θα έχει ως αποτέλεσμα τη διπλή φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας από την ίδια βαθμίδα διοίκησης, προτείνεται το μέρος του ΕΝΦΙΑ που θα μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να συγχωνευθεί με το ΤΑΠ, επιβαλλόμενο ως μιας μορφής νέο ΤΑΠ

Προτείνεται επίσης η μεταφορά του φόρου προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση να μη περιοριστεί μόνο στη μεταφορά του δικαιώματος επί των εσόδων, αλλά να συνοδεύεται και από εκχώρηση (μέσα σε προκαθορισμένα όρια) φορολογικής εξουσίας. Δηλαδή, από την εκχώρηση του δικαιώματος να θέτουν οι ΟΤΑ, μέσα σε προκαθορισμένα όρια, τους δικούς τους φορολογικούς συντελεστές για τον φόρο (νέο ΤΑΠ) που επιβάλλουν. Διαφορετικά το όλο εγχείρημα δεν θα έχει ουσιαστικά σημασία. Όσον αφορά στη διαχείριση του φόρου θα εξακολουθήσει να γίνεται όπως και σήμερα. Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων θα εκκαθαρίζει ταυτόχρονα τον φόρο (νέο ΤΑΠ) που θα αποτελεί πλέον πόρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το τμήμα του φόρου που θα παραμείνει στο Κεντρικό Κράτος και θα κατανέμει στους ΟΤΑ τα έσοδα που τους αναλογούν.

Με την πρόταση που διατυπώνεται στη μελέτη δεν θα υπάρξει βαθμίδα διοίκησης, ΟΤΑ ή φορολογούμενος που θα βρεθούν σε δυσμενέστερη οικονομικά θέση από αυτήν που βρισκόταν πριν τη μεταφορά του φόρου και άρα δεν μπορούν εξ αυτού του λόγου να υπάρξουν αντιδράσεις, οι οποίες συχνά προκαλούν αλλοίωση ή ακόμη και ματαίωση προτεινόμενων φορολογικών αλλαγών.

Ωστόσο, η αύξηση της φορολογικής εξουσίας των ΟΤΑ, θα οξύνει τις οικονομικές ανισότητες μεταξύ τους, κάτι το οποίο στη δημοσιονομική θεωρία και στη διεθνή πρακτική αντιμετωπίζεται με τις κρατικές επιχορηγήσεις. Για τον σκοπό αυτό είναι επιβεβλημένο, στα κριτήρια κατανομής προς τους ΟΤΑ του μέρους των ΚΑΠ που θα διατηρήσει το Κεντρικό Κράτος να προστεθεί το κριτήριο της «φορολογικής/δημοσιονομικής δυνατότητας»

και σε μεταγενέστερο στάδιο να εξεταστεί και η προσθήκη του κριτηρίου της «φορολογικής προσπάθειας». Δηλαδή, της δυνατότητας των ΟΤΑ να καλύπτουν τις ανάγκες τους με ίδια φορολογικά (ή γενικώς ίδια έσοδα) και του βαθμού στον οποίο οι ΟΤΑ αξιοποιούν τις δυνατότητές τους αυτές.

Στη μελέτη αναλύονται οι έννοιες της δημοσιονομικής/φορολογικής δυνατότητας και της φορολογικής προσπάθειας και ο τρόπος με τον οποίο συνήθως μετρώνται στην πράξη.

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1.	Η Διοικητική Διάρθρωση Χωρών της Ευρώπης (2016-2017).....	18
Πίνακας 2.	Ο Βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σε Χώρες της Ευρώπης (2016).....	21
Πίνακας 3.	Δαπάνες και Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% του ΑΕΠ) (2016).....	23
Πίνακας 4.	Η Χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% Συμμετοχής στο Σύνολο των Εσόδων*) (2016).....	27
Πίνακας 5.	Η Διάρθρωση (%) των Εσόδων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2016).....	32
Πίνακας 6.	Κατανομή (%) Φόρων Ακίνητης Περιουσίας Ανά Βαθμίδα Διοίκησης (2015).....	48
Πίνακας 7.	Βασικά Χαρακτηριστικά Φορολογίας Ακινήτων σε Χώρες της Ευρώπης (2014).....	51
Πίνακας 8.	Βαθμίδα Διοίκησης Αρμόδια για τον Φόρο Ακινήτων (2017).....	54
Πίνακας 9.	Θεσμοθετήσεις/Καταργήσεις Φόρων Ακίνητης Περιουσίας στην Ελλάδα (1975-2013).....	63
Πίνακας 10.	Έσοδα ΕΝΦΙΑ (εκατ. €).....	65
Πίνακας 11.	Κλίμακα Βασικού Φόρου ΕΝΦΙΑ (Κτηρίων).....	67
Πίνακας 12.	Κλίμακα Συμπληρωματικού Φόρου ΕΝΦΙΑ για Φυσικά Πρόσωπα.....	68
Πίνακας 13.	Έσοδα Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (2015-2017).....	69
Πίνακας 14.	Φόροι Ακίνητης Περιουσίας σε Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	71
Πίνακας 15.	Βασικός Φόρος ΕΝΦΙΑ Ανά Περιοχή Τιμής Ζώνης για Κατοικίες 100 τ.μ.....	72
Πίνακας 16.	Διαφορετικοί Συντελεστές Παλαιότητας και Ορόφου για τη Φορολόγηση Ιδίων Ακινήτων.....	75
Πίνακας 17.	Έσοδα Επιχορηγήσεων Κατά Κωδικό Εσόδων (σε €).....	83

Ευρετήριο Γραφημάτων

Γράφημα 1.	Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% ΑΕΠ) (2008, 2016).....	24
Γράφημα 2.	Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% ΑΕΠ) (2008, 2016).....	25
Γράφημα 3.	Οι Βασικές Πηγές Εσόδων της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. (%) (2016).....	34
Γράφημα 4.	Ποσοστιαία (%) Κατανομή Φορολογούμενων Ακινήτων από τον ΕΝΦΙΑ, Ανά Κατηγορία Ακινήτων (2016).....	65
Γράφημα 5.	Φόρος Ακινήτων ως Ποσοστό του Εισοδήματος του Φορολογούμενου - Μέσοι Όροι Ανά Κλιμάκιο Εισοδήματος (2014)....	73
Γράφημα 6.	Οριακοί Συντελεστές Συμπληρωματικού Φόρου ΕΝΦΙΑ για Φυσικά Πρόσωπα.....	74
Γράφημα 7.	Διαχρονική Εξέλιξη (% ΑΕΠ) των ΚΑΠ, των Συνολικών Επιχορηγήσεων και Άλλων Κύριων Πηγών Εσόδων (2013-2017).....	84

Ευρετήριο Σχημάτων

Σχήμα 1.	Η Μεταφορά Μέρους του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Επίδρασή της στα Ισοζύγια των Εμπλεκόμενων Μερών.....	105
-----------------	--	-----

Ευρετήριο Ακρωνυμιών

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΣΑΠ	Ανώνυμη Εταιρεία Επενδύσεων σε Ακίνητη Περιουσία
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΕΕΤΑ	Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ακινήτων
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΕΤΗΔΕ	Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών
ΕΝΦΙΑ	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΤΑΚ	Ενιαίο Τέλος Ακινήτων
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΑΕ	Κωδικός Αριθμός Εσόδου
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΑΠΗ	Κέντρο Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων
ΚΔ	Κεντρική Διοίκηση
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΝΠ	Νομικά Πρόσωπα
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Περιφερειακή Διοίκηση
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΠ	Τέλος Ακίνητης Περιουσίας
ΦΑΠ	Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

ΦΕΝΠ	Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων
ΦΕΦΠ	Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων
ΦΜΑΠ	Φόρος Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας
ΦΠ	Φυσικά Πρόσωπα
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Εισαγωγή

Είναι ευρύτατα πλέον αποδεκτό ότι ο ρυθμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εξαρτάται άμεσα από την ικανότητα του συστήματος να αποκεντρώνει ουσιαστικές αρμοδιότητες και ότι για την επιτάχυνση των ρυθμών αυτών απαιτούνται σημαντικές αλλαγές στη διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και στη σχέση μεταξύ Κεντρικού Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αύξηση των αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται από το Κεντρικό Κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και τα αυξανόμενα κοινωνικά προβλήματα διαχρονικά έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της ζήτησης των υπηρεσιών που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, στην οποία η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν θα μπορέσει να ανταποκριθεί αν δεν έχει τους αναγκαίους πόρους. Εύλογα λοιπόν ανακύπτει το ερώτημα από πού μπορούν να προέλθουν, ή ενδείκνυται να προέλθουν, οι πόροι αυτοί. Πρέπει η χρηματοδότηση των υπηρεσιών που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να γίνεται με την παροχή από το Κεντρικό Κράτος των αναγκαίων προς τούτο πόρων υπό τη μορφή των κρατικών οικονομικών ενισχύσεων/επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση ή πρέπει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε δικές της πηγές εσόδων;

Η δημοσιονομική θεωρία και η διεθνής εμπειρία δείχνουν ότι, για να λειτουργήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπεύθυνα και αποτελεσματικά, ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της πρέπει να προέρχεται από δικές της, ανεξάρτητες πηγές εσόδων έτσι ώστε να μπορούν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) να προγραμματίζουν τα έργα τους και να μην εξαρτώνται από τις προθέσεις για την παροχή ενισχύσεων της εκάστοτε κεντρικής εξουσίας.

Στις περισσότερες χώρες ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχεται από τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας. Αντίθετα, στην Ελλάδα ο φόρος ακίνητης περιουσίας (Ενιαίος Φόρος Ακινήτων - ΕΝΦΙΑ) έχει σχεδιαστεί και επιβάλλεται ως φόρος του Κεντρικού Κράτους. Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να εξεταστεί πώς μπορεί ο φόρος αυτός να μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και ποιες είναι οι αλλαγές γενικά που απαιτούνται στο δημοσιονομικό σύστημα ώστε η μεταβίβασή του να γίνει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η μελέτη διακρίνεται σε οκτώ ενότητες.

Στην πρώτη ενότητα αναφέρεται ο ρόλος και η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης, συγκρίνεται ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα με αυτόν άλλων χωρών και παρατίθενται στοιχεία για το σύστημα χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες της Ευρώπης. Στη δεύτερη ενότητα περιγράφεται το σύστημα χρηματοδότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Στην τρίτη ενότητα τίθεται το ζήτημα της οικονομικής αυτοδυναμίας. Το ερώτημα δηλαδή αν είναι προτιμότερο οι ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να καλύπτονται κυρίως από δικές της πηγές εσόδων ή από κρατικές επιχορηγήσεις, αναφέρονται τα πλεονεκτήματα της οικονομικής αυτοδυναμίας και τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει ένας καλός τοπικός φόρος. Στην τέταρτη ενότητα περιγράφονται τα χαρακτηριστικά του φόρου ακίνητης περιουσίας και αναφέρονται τα πλεονεκτήματά του ως τοπικός φόρος. Στην πέμπτη ενότητα γίνεται μια κριτική περιγραφή του συστήματος φορολόγησης της ιδιοκτησίας ακινήτων στην Ελλάδα. Στην έκτη ενότητα αναφέρεται ο ρόλος και η σημασία των κρατικών επιχορηγήσεων ως πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το ισχύον σύστημα επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν στα κριτήρια κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ, αν μεταφερθεί ο ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στην έβδομη ενότητα διατυπώνεται μια ολοκληρωμένη πρόταση για το πώς μπορεί να γίνει η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς κοινωνικό, οικονομικό ή άλλο κόστος και χωρίς να επηρεαστεί από οικονομικής πλευράς το status quo των φορολογουμένων και του Κράτους, ενώ στο τέλος παρατίθενται τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης.

Η μελέτη εκπονήθηκε το 2019 με αφορμή την εξαγγελία, του Πρωθυπουργού - προέδρου τότε της αξιωματικής αντιπολίτευσης – ότι το έτος 2021 ο ΕΝΦΙΑ θα μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και της συζήτησης που ακολούθησε σε πολιτικό επίπεδο ως προς τη σκοπιμότητα/εφικτότητα του εγχειρήματος.

Το 2021, έτος ορόσημο για τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, έχει φτάσει και παρά τις αλλαγές που έχουν υπάρξει στο μεταξύ στα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα, η πρόταση για φορολόγηση των ακινήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως σε όλες σχεδόν τις χώρες, παραμένει ισχυρή. Όσον αφορά τις μειώσεις που υπήρξαν τελευταία στο ύψος του φόρου, αφήνουν ανεπηρέαστη την όλη συλλογιστική και την πρόταση που διατυπώνεται στη μελέτη.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.

Ιανουάριος 2021

Ο Ρόλος και η Σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης



1.1 Τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης

Ως αποκέντρωση νοείται η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την περιφέρεια, είτε με τη μεταβίβασή τους με νόμο στις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή στους λοιπούς Τοπικούς Οργανισμούς ειδικής αρμοδιότητας, είτε με αποσυγκέντρωση, δηλαδή με την παροχή εξουσιοδότησης προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λήψη αποφάσεων σε θέματα τοπικής σημασίας (United Nations, 1962).¹

Ένα σημαντικό πλεονέκτημα του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης είναι ότι μπορεί να αυξήσει την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα και συνακόλουθα την κοινωνική ευημερία και την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας (Oates, 1972, 1999, Thiessen, 2004, Martinez & Rider, 2006). Αυτό συμβαίνει γιατί, μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παράγονται εκείνα τα τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες και στις προτιμήσεις της τοπικής κοινωνίας (Oates, 1972). Αντίθετα, η παροχή από το Κεντρικό Κράτος των ίδιων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών σε όλες της περιοχές της χώρας, παρά τις σημαντικές διαφορές που υπάρχουν στις ανάγκες τους και στις προτεραιότητές τους, δεν ικανοποιεί το κριτήριο της αποδοτικότητας. Συνάγεται κατά συνέπεια ότι όσο μεγαλύτερες είναι οι διαφορές στις ανάγκες και στις προτιμήσεις των πολιτών μεταξύ των περιοχών μιας χώρας όσον αφορά τα τοπικά δημόσια αγαθά και τις υπηρεσίες που επιθυμούν, τόσο περισσότερα είναι τα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από την υιοθέτηση του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης (Oates, 1972, 1977, όπως αναφέρεται στον Thiessen, 2000, σελ. 5).

Ένα ακόμα πλεονέκτημα της αποκέντρωσης είναι ότι ευνοεί την καινοτομία στην παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Αυτό συμβαίνει γιατί το κόστος πιθανής αποτυχίας από τη δοκιμή μίας καινοτόμου ιδέας σε κάποια περιοχή της χώρας είναι πολύ μικρότερο από αυτό που θα υπήρχε, αν η ιδέα αυτή δοκιμαζόταν σε κεντρικό επίπεδο και συνεπώς αφορούσε όλη τη χώρα. Αντίθετα, μια καινοτόμος ιδέα που έχει αποδειχτεί επιτυχημένη σε μια

¹ Σημειώνεται ότι η αποσυγκέντρωση δεν θεωρείται πραγματική αποκέντρωση, γιατί τα περιφερειακά κρατικά όργανα δεν διαθέτουν κάποια μορφή αυτονομίας, αλλά λειτουργούν ως εκτελεστικά όργανα αποφάσεων που λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο.

περιοχή μπορεί να λειτουργήσει ως πιλοτικό πρόγραμμα και να θεωρηθεί στη συνέχεια καλή πρακτική για εφαρμογή σε όλη τη χώρα (Oates, 1999).

Επίσης, η αποκέντρωση μπορεί να περιορίσει τη γραφειοκρατία και να αυξήσει την παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης. Παράλληλα, με τη μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ελαφρύνεται το έργο της Κεντρικής Διοίκησης, η οποία μπορεί πλέον να επικεντρωθεί απερίσπαστα στο επιτελικό έργο της και στη χάραξη γενικότερης στρατηγικής.

Τέλος, μέσω της αποκέντρωσης μπορεί να δημιουργηθεί το κατάλληλο υπόβαθρο αναφορικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Δημόσιο, ούτως ώστε οι πολίτες να έχουν την ενημέρωση που απαιτείται για το κόστος και το όφελος των δημόσιων προγραμμάτων (Oates, 1972).

Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι έχουν εκφραστεί και επιφυλάξεις όσον αφορά τα πλεονεκτήματα του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης και έχουν επισημανθεί κίνδυνοι ή προβλήματα στη λειτουργία του αναφορικά με τη διαφθορά, τον κοινωνικό κατακερματισμό, τη μακροοικονομική αστάθεια, τα χαμηλότερα επίπεδα ανάπτυξης, κ.ά. (Prud' home, 1995, Tanzi, 2000, Rodden, 2004, Neyapti, 2010).

1.2 Συστήματα διοικητικής διάρθρωσης των χωρών

Τα συστήματα διοικητικής διάρθρωσης των χωρών διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους. Μία πρώτη εικόνα των διαφορών αυτών δίνεται στον Πίνακα 1, όπου απεικονίζεται η διοικητική διάρθρωση χωρών της Ευρώπης. Παρατηρείται ότι οι περισσότερες χώρες έχουν υιοθετήσει το ενιαίο σύστημα διοίκησης και κάποιες το ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης. Όλες οι χώρες του πίνακα διαθέτουν μονάδες αυτοδιοίκησης σε επίπεδο δήμων, αλλά ο αριθμός των μονάδων (και το μέγεθός τους) διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Οι περισσότερες επίσης χώρες διαθέτουν μονάδες αυτοδιοίκησης σε περιφερειακό ή πολιτειακό επίπεδο, αλλά υπάρχουν και χώρες με μονάδες αυτοδιοίκησης σε ενδιάμεσο επίπεδο.

Πίνακας 1. Η Διοικητική Διάρθρωση Χωρών της Ευρώπης (2016-2017)

Χώρα	Επίπεδο Δήμων	Ενδιάμεσο Επίπεδο	Περιφερειακό ή Πολιτειακό Επίπεδο	Σύνολο
Χώρες με Ομοσπονδιακό ή ημι-Ομοσπονδιακό Σύστημα Διοίκησης				
Αυστρία	2.122		9	2.131
Βέλγιο	589	10	6	605
Γερμανία	11.056	401	16	11.473
Ισπανία	8.125	50	17	8.192
Χώρες με Ενιαίο Σύστημα Διοίκησης				
Δανία	98		5	103
Ελλάδα	325		13	338
Εσθονία	213			213
Ην. Βασίλειο	391	27	3	421
Ιρλανδία	31			31
Γαλλία	35.416	101	18	35.535
Ιταλία	7.982		20	8.002
Λετονία	119			119
Λουξεμβούργο	105			105
Νορβηγία	426		18	444
Ολλανδία	388		12	400
Ουγγαρία	3.178		19	3.197
Πολωνία	2.478	380	16	2.874
Πορτογαλία	308		2	310
Σλοβακία	2.929		8	2.937
Σλοβενία	212			212
Σουηδία	290		21	311
Τσεχία	6.256		14	6.270
Φινλανδία	311		1	312
ΟΟΣΑ35	132.555	4.000	518	137.073
ΕΕ28	87.091	969	261	88.321

Σημείωση: Οι αριθμοί παριστούν μονάδες διοίκησης/αυτοδιοίκησης.

Πηγή: OECD (2017a).

Συνολικά, στις χώρες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) υπάρχουν 132.555 δήμοι, 4.000 φορείς που λειτουργούν σε ενδιάμεσο επίπεδο υπο-εθνικών κυβερνήσεων και 518 φορείς σε επίπεδο περιφέρειας/πολιτείας. Για τις 28 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), τα αντίστοιχα στοιχεία είναι 87.091 δήμοι, 969 φορείς σε ενδιάμεσο επίπεδο και 261 περιφέρειες/πολιτείες. Όσον αφορά στις χώρες με ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης, αυτές που διαθέτουν το μεγαλύτερο αριθμό υπο-εθνικών κυβερνήσεων είναι η Γερμανία και η Ισπανία, ενώ στις χώρες με ενιαίο σύστημα διοίκησης, τον μεγαλύτερο αριθμό έχουν η Γαλλία, η Ιταλία και η Τσεχία. Η Ελλάδα διαθέτει δύο βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την πρώτη βαθμίδα να αποτελείται από 325 Δήμους και τη δεύτερη από 13 Περιφέρειες.

1.3 Δείκτες αποκέντρωσης

Η αποκέντρωση αποτελεί μια έννοια πολυδιάστατη και ιδιαίτερα σύνθετη. Περιλαμβάνει πολλές και διαφορετικές διαστάσεις (δημοσιονομική, διοικητική, πολιτική, κλπ.), που καθιστούν τη μέτρησή της δύσκολη. Για τον λόγο αυτό οι μελετητές χρησιμοποιούν διάφορους δείκτες ή μεθόδους μέτρησης της αποκέντρωσης, κανένας εκ των οποίων δεν αντανακλά επαρκώς όλες τις διαστάσεις της αποκέντρωσης.

Οι συχνότερα χρησιμοποιούμενοι στην πράξη δείκτες αποκέντρωσης είναι οι εξής:

α) Οι κλασσικοί δείκτες αποκέντρωσης οι οποίοι αποτυπώνουν τη συμμετοχή των εσόδων ή των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα συνολικά έσοδα ή τις συνολικές δαπάνες αντίστοιχα του Γενικού Κράτους ή της Κεντρικής Διοίκησης (Oates, 1972, Treisman, 2000, Meloche et al., 2004, Martinez-Vazquez & Canevire-Bacarreza, 2012).

β) Οι βελτιωμένοι οικονομικοί δείκτες της αποκέντρωσης οι οποίοι δημιουργήθηκαν για να αντιμετωπιστούν κάποιες αδυναμίες των κλασσικών δεικτών μέτρησης της αποκέντρωσης. Κάποιοι από τους δείκτες που έχουν χρησιμοποιηθεί στη βιβλιογραφία είναι: η συμμετοχή των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο ΑΕΠ (DeMello, 2000), τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των συνολικών εσόδων του Γενικού Κράτους (Rodden, 2004, Stegarescu, 2005), τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς τα συνολικά έσοδα ή τις συνολικές δαπάνες της (Akai & Sakata, 2002, Ebel & Yilmaz, 2002), τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς τα φορολογικά έσοδα του γενικού κράτους (Prud'homme, 1995, Treisman, 2000), τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύνολο των εσόδων της (DeMello, 2000, Ebel & Yilmaz, 2002, Rodden, 2004), κ.ά.

γ) Οι μη δημοσιονομικοί δείκτες της αποκέντρωσης, οι οποίοι προσμετρούν διαφορετικές διαστάσεις της αποκέντρωσης όπως είναι ο αριθμός των βαθμίδων και των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μια χώρα, το προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύνολο του προσωπικού του δημόσιου τομέα, κ.ά. (Treisman 2002, Stegarescu, 2004).

Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, οι ποσοτικοί δείκτες δεν καλύπτουν όλες τις διαστάσεις της αποκέντρωσης και άρα πρέπει να αντιμετωπίζονται με προσοχή (Ebel & Yilmaz, 2002, Meloche et al., 2004, Stegarescu, 2005). Συγκεκριμένα, δεν αρκεί να εξεταστούν τα έσοδα ή οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με τα έσοδα ή τις δαπάνες αντίστοιχα της Κεντρικής Διοίκησης ή του συνολικού δημόσιου τομέα, για να εκτιμηθεί ο βαθμός αποκέντρωσης μιας χώρας, αλλά πρέπει να συνυπολογιστούν και κάποιοι άλλοι παράγοντες, οι οποίοι δεν επιδέχονται εύκολα μέτρηση. Έτσι, για παράδειγμα, ένα υψηλό ποσοστό συμμετοχής των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν σημαίνει απαραίτητα ότι υπάρχει υψηλός βαθμός αποκέντρωσης των δαπανών. Γιατί, η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να πραγματοποιεί δαπάνες οι οποίες έχουν προγραμματιστεί και αποφασιστεί σε κάποια ανώτερη βαθμίδα διοίκησης, με συνέπεια ο ρόλος της να είναι καθαρά εκτελεστικός/μεσολαβητικός. Αντίστοιχα, ένα υψηλό ποσοστό συμμετοχής των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα συνολικά δημόσια έσοδα δεν σημαίνει απαραίτητα υψηλό επίπεδο δημοσιονομικής αποκέντρωσης, γιατί τα έσοδά της μπορεί να μην προέρχονται από ίδιους πόρους αλλά από κρατικές επιχορηγήσεις. Επίσης, όταν το Κεντρικό Κράτος θεσπίζει όρια μέσα στα οποία η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να ορίσει τους φορολογικούς συντελεστές ή τις φορολογικές βάσεις των τοπικών φόρων, η δημοσιονομική της αυτονομία είναι μικρότερη από αυτή που αποτυπώνει ένας απλός δείκτης εσόδων, ο οποίος δεν λαμβάνει υπόψη τις διαστάσεις αυτές.

1.4 Ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης: Διεθνείς συγκρίσεις

Ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Στον Πίνακα 2 παρουσιάζονται οι κλασσικοί δείκτες αποκέντρωσης, που αποτυπώνουν τη συμμετοχή των εσόδων/δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ) στις δαπάνες/έσοδα του Γενικού Κράτους σε χώρες της Ευρώπης, το έτος 2016.

Πίνακας 2. Ο Βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σε Χώρες της Ευρώπης (2016)

Χώρα	Δαπάνες ΤΑ/ Δαπάνες Γεν. Κράτους	Έσοδα ΤΑ/ Έσοδα Γεν. Κράτους
Αυστρία	15,08	6,54
Βέλγιο	13,06	7,48
Γαλλία	19,39	16,02
Γερμανία	17,37	11,02
Δανία	63,55	28,18
Ελλάδα	6,98	2,94
Εσθονία	23,17	4,01
Ην. Βασίλειο	24,54	9,16
Ιρλανδία	7,96	5,03
Ισπανία	11,17	11,01
Ιταλία	27,43	17,39
Λετονία	26,32	18,74
Λιθουανία	22,91	3,15
Λουξεμβούργο	10,93	5,85
Νορβηγία	32,86	16,72
Ολλανδία	31,52	8,87
Ουγγαρία	12,6	7,39
Πολωνία	30,89	15,35
Πορτογαλία	12,52	10,41
Σλοβακία	15,75	5,09
Σλοβενία	18,12	12,55
Σουηδία	50,55	34,21
Τσεχία	25,59	18,03
Φινλανδία	39,25	28,3
Μέσος Όρος	23,31	12,64

Πηγή: Government at a Glance, 2017 edition: Public Finance and Economics, OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#> (τελευταία πρόσβαση 10/01/2019).

Παρατηρείται ότι τον υψηλότερο βαθμό αποκέντρωσης στο σκέλος των δαπανών τον έχει η Δανία (63,55%), με μέσο όρο των χωρών του πίνακα το 23,31% ενώ τον χαμηλότερο βαθμό αποκέντρωσης των δαπανών τον έχει η Ελλάδα (6,98%). Αντίστοιχα, τον υψηλότερο βαθμό αποκέντρωσης στο σκέλος των εσόδων τον έχει η Σουηδία (34,21%), με μέσο όρο των χωρών του πίνακα το 12,64%, ενώ τον χαμηλότερο βαθμό αποκέντρωσης των εσόδων τον έχει και πάλι η Ελλάδα (2,94%).

Όπως προαναφέρθηκε, ένας εναλλακτικός τρόπος μέτρησης του βαθμού αποκέντρωσης είναι, ο υπολογισμός των δαπανών ή των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Πίνακας 3). Παρατηρείται ότι το υψηλότερο ποσοστό δαπανών ΤΑ προς το ΑΕΠ το έχει η Δανία (34,71%) και το χαμηλότερο η Ιρλανδία (2,56%), ακολουθούμενη από την Ελλάδα (3,40%). Το χαμηλό, ωστόσο, ποσοστό της Ιρλανδίας είναι συγκυριακό και οφείλεται στην οικονομική κρίση, ενώ αντίθετα, στην Ελλάδα το αντίστοιχο ποσοστό ήταν ανέκαθεν χαμηλό και κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης ελαφρώς βελτιώθηκε.

Πίνακας 3. Δαπάνες και Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% του ΑΕΠ) (2016)

Χώρα	Δαπάνες ΤΑ (% ΑΕΠ)	Έσοδα ΤΑ (% ΑΕΠ)
Αυστρία	8,34	8,38
Βέλγιο	7,11	7,27
Γαλλία	11	11,26
Γερμανία	8,14	8,06
Δανία	34,71	35,2
Ελλάδα	3,4	3,84
Εσθονία	8,92	9,5
Ην. Βασίλειο	9,87	9,81
Ιρλανδία	2,56	2,39
Ισπανία	5,79	6,39
Ιταλία	14,15	14,11
Λετονία	9,96	9,64
Λιθουανία	8,22	8,32
Λουξεμβούργο	4,19	5,12
Νορβηγία	16,05	16,37
Ολλανδία	13,59	13,53
Ουγγαρία	6,81	6,3
Πολωνία	12,73	13,2
Πορτογαλία	5,92	6,02
Σλοβακία	6,88	7,14
Σλοβενία	7,86	8,38
Σουηδία	24,13	24,51
Τσεχία	10,89	11,16
Φινλανδία	21,85	22,01
Μέσος όρος	10,96	11,16

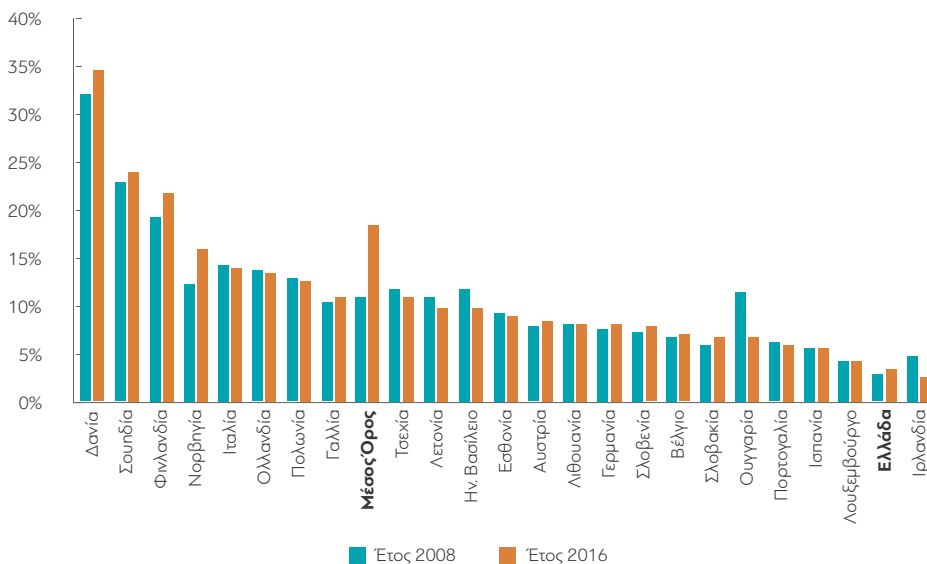
Πηγή: Government Finance Statistics, Metadata by Economy, International Monetary Fund, <http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&slid=1544448210372> (τελευταία ενημέρωση 17/01/2019).

Αντίστοιχες περίπου είναι οι διαπιστώσεις όσον αφορά τον βαθμό δημοσιονομικής αποκέντρωσης από την πλευρά των εσόδων. Συγκεκριμένα, η χώρα που έχει το υψηλότερο ποσοστό εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς το ΑΕΠ είναι η Δανία (35,2%) και το χαμηλότερο η Ιρλανδία (2,39%), ακολουθούμενη από την Ελλάδα (3,84%). Και πάλι όμως, το χαμηλό ποσοστό της Ιρλανδίας φαίνεται να είναι συγκυριακό, ενώ της Ελλάδας έχει μόνιμο χαρακτήρα (Γράφημα 3).

Από την παρουσίαση των παραπάνω κλασικών και εναλλακτικών δεικτών δημοσιονομικής αποκέντρωσης διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα παρουσιάζει έναν από τους χαμηλότερους βαθμούς δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ευρώπη. Ειδικότερα, οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούν το 3,4% του ΑΕΠ (Κλασικός Δείκτης Δαπανών: 6,98%), ενώ τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν μόλις το 3,84% του ΑΕΠ (Κλασικός Δείκτης Εσόδων: 2,94%).

Ενδιαφέρον έχει επίσης να εξεταστεί η μεταβολή των δεικτών αποκέντρωσης κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Όσον αφορά στον δείκτη δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς το ΑΕΠ (Γράφημα 1), παρατηρείται ότι οι μισές ευρωπαϊκές χώρες που εξετάζονται αύξησαν το ποσοστό των δαπανών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο ΑΕΠ την περίοδο 2008-2016, με τις μεγαλύτερες ποσοστιαίες αυξήσεις να σημειώνονται στη Νορβηγία (30,81%), στην Ελλάδα (15,25%) και στη Σλοβακία (13,16%). Στις υπόλοιπες, οι αντίστοιχοι δείκτες μειώθηκαν, από -0,31% στην Πολωνία έως -47,97% στην Ιρλανδία.

Γράφημα 1. Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% ΑΕΠ) (2008, 2016)

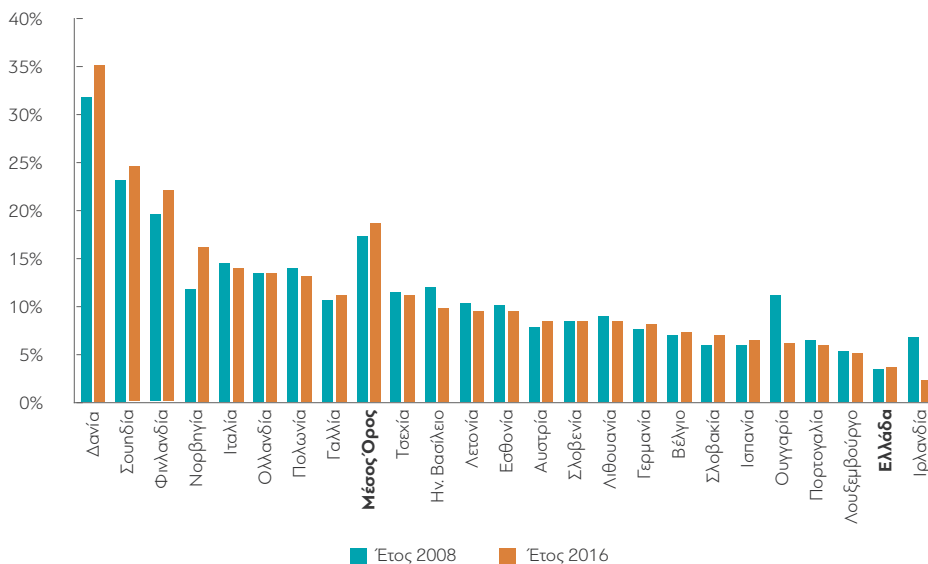


Σημείωση: Τα δεδομένα έχουν ταξινομηθεί με βάση το έτος 2016.

Πηγή: Government Finance Statistics, Metadata by Economy, International Monetary Fund, <http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&slid=1544448210372> (τελευταία ενημέρωση 17/01/2019).

Όσον αφορά στον δείκτη έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Γράφημα 3), διαπιστώνεται ότι την περίοδο από το 2008 έως το 2016, δεκατρείς χώρες παρουσίασαν αύξηση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς το ΑΕΠ, με τη μικρότερη ποσοστιαία αύξηση να σημειώνεται στη Σλοβενία (0,36%) και τη μεγαλύτερη στη Νορβηγία (38,26%). Τις μεγαλύτερες ποσοστιαίες μειώσεις των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς το ΑΕΠ την ίδια περίοδο, είχαν η Ιρλανδία (-64,06%), η Ουγγαρία (-44,10%) και το Ηνωμένο Βασίλειο (-18,93%).

Γράφημα 2. Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% ΑΕΠ) (2008, 2016)



Σημείωση: Τα δεδομένα έχουν ταξινομηθεί με βάση το έτος 2016.

Πηγή: Government Finance Statistics, Metadata by Economy, International Monetary Fund, <http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&slid=1544448210372> (τελευταία ενημέρωση 17/01/2019).

1.5 Η χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται από διάφορες πηγές, όπως είναι η φορολογία, οι κρατικές επιχορηγήσεις, οι επιχορηγήσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από άλλους φορείς, τα ανταποδοτικά τέλη, τα έσοδα από περιουσία, κλπ. Τα περισσότερα όμως έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται, σε μεγάλο βαθμό, από τις επιχορηγήσεις και τη φορολογία.

Οι επιχορηγήσεις, ως πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορεί να είναι διαφόρων κατηγοριών, με κυριότερη διάκρισή τους σε:²

- Τακτικές ή έκτακτες επιχορηγήσεις, όπου κριτήριο διάκρισής τους αποτελούν η περιοδικότητα με την οποία παρέχονται και η θεσμική κατοχύρωσή τους.
- Γενικές ή ειδικές επιχορηγήσεις, όπου οι γενικές παρέχονται για την κάλυψη κάθε ανάγκης των ΟΤΑ και οι ειδικές παρέχονται αποκλειστικά για συγκεκριμένες χρήσεις.

Οι τακτικές επιχορηγήσεις διευκολύνουν τον οικονομικό προγραμματισμό των ΟΤΑ και μαζί με τις γενικές επιχορηγήσεις αποτελούν το κυριότερο μέσο της Κεντρικής Διοίκησης για να ενισχύει οικονομικά τους ΟΤΑ και για να περιορίζει τις οικονομικές τους ανισότητες. Οι έκτακτες επιχορηγήσεις καλύπτουν απρόβλεπτες και επείγοντος χαρακτήρα ανάγκες και δεν αποτελούν σταθερές πηγές εσόδων των ΟΤΑ, ενώ οι ειδικές επιχορηγήσεις παρέχονται από την Κεντρική Διοίκηση για την προώθηση συγκεκριμένων στόχων ή για την ενίσχυση συγκεκριμένων υπηρεσιών.

Κατά μέσο όρο, τα έσοδα από επιχορηγήσεις αποτελούν στις χώρες του Πίνακα 4 το 49,9% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τα υψηλότερα ποσοστά συμμετοχής να παρατηρούνται στη Λιθουανία (87,03%), στην Εσθονία (84,95%) και στην Ολλανδία (73,03%). Αντίστοιχα, τα χαμηλότερα ποσοστά συμμετοχής παρατηρούνται στη Γαλλία (24,69%), στη Λετονία (30,38%) και στη Φινλανδία (30,81%). Τα χαμηλά ποσοστά

² Για πιο αναλυτική διάκριση των επιχορηγήσεων και τις διαφορές τους βλέπε Τάτσος (1999).

επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση που υπάρχουν σε αυτές τις χώρες, σε συνδυασμό με τα υψηλά ποσοστά φορολογικών εσόδων που παρουσιάζουν (ιδιαίτερα όταν αυτό συνδυάζεται με εκχώρηση φορολογικής εξουσίας), αντανακλούν τον υψηλό βαθμό δημοσιονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ στις χώρες αυτές.

Όσον αφορά τα φορολογικά έσοδα, η συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κατά μέσο όρο 32,4% (Πίνακας 4), με τα μεγαλύτερα ποσοστά να έχουν η Λετονία (61,27%), η Σουηδία (55,58%) και η Ισπανία (51,81%), και τα χαμηλότερα η Εσθονία (3,19%), η Λιθουανία (4,50%) και η Σλοβακία (7,25%).

Πίνακας 4. Η Χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρώπης (% Συμμετοχής στο Σύνολο των Εσόδων*) (2016)

Χώρα	Φορολογικά Έσοδα	Επιχορηγήσεις	Λοιπά Έσοδα
Αυστρία	14,55	62,91	22,55
Βέλγιο	30,97	46,76	22,27
Γαλλία	51,72	24,69	17,19
Γερμανία	38,9	38,53	22,56
Δανία	35,45	57,96	5,26
Ελλάδα	24,67	62,34	10,07
Εσθονία	3,19	84,95	11,87
Ην. Βασίλειο	16,36	65,98	17,67
Ιρλανδία	20,79	43,93	28,84
Ισπανία	51,81	34,67	13,52
Ιταλία	41,09	45,15	13,76
Λετονία	61,27	30,38	8,35
Λιθουανία	4,5	87,03	8,47
Λουξεμβούργο	28,31	51,05	19,32
Νορβηγία	38,29	44,78	16,93
Ολλανδία	10,19	73,03	16,78
Ουγγαρία	36,05	49,79	14,17
Πολωνία	32,52	54,18	10,06
Πορτογαλία**	40,46	32,67	26,87
Σλοβακία	7,25	71,59	17,62
Σλοβενία	41,35	38,2	18,55
Σουηδία	55,58	31,64	12,78
Τσεχία	46,67	36,08	17,25
Φινλανδία	46,5	30,81	22,7
Μέσος Όρος	32,43	49,96	16,47

Σημειώσεις:

*Για ορισμένες χώρες το σύνολο των εσόδων από τα στοιχεία του GFS δεν αθροίζει στο 100.

**Τα στοιχεία που αφορούν την Πορτογαλία αναφέρονται στο έτος 2015.

Πηγή: Government Finance Statistics, Metadata by Economy, International Monetary Fund (2016). <http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&slid=1544448210372>, (Ιδια επεξεργασία, τελευταία ενημέρωση 29/12/2018).

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.

Ιανουάριος 2021

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα



2

Η Ελλάδα διαθέτει ένα ενιαίο σύστημα διοίκησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από τις θεμελιώδεις αρχές της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, με βάση το Σύνταγμα, η διοίκηση του ελληνικού κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το Αποκεντρωτικό Σύστημα και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δευτέρου βαθμού, οι οποίοι διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (άρθ. 101 παρ. 1 και άρθ. 102 παρ. 2 του Συντάγματος, 1975/1986/2001).

Η πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελείται από τριακόσιους είκοσι πέντε (325) Δήμους και η δεύτερη από δεκατρείς (13) αιρετές Περιφέρειες.

Ο ρόλος του Κράτους, όσον αφορά τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι καθαρά εποπτικός και συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, ενώ δεν μπορεί να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (άρθ. 102 παρ. 4 του Συντάγματος 1975/1986/2001). Παράλληλα το Κεντρικό Κράτος είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσει την οικονομική αυτοτέλεια και τους πόρους που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ (άρθ. 102 παρ. 5 του Συντάγματος 1975/1986/2001).

2.1 Η χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Τα έσοδα της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην οποία αναφέρεται η παρούσα μελέτη, ταξινομούνται σε δυο βασικές κατηγορίες, στα Τακτικά και στα Έκτακτα έσοδα.³ Τα Τακτικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται από: α) θεσμοθετημένους υπέρ αυτής πόρους, β) εισοδήματα από κινητή και ακίνητη περιουσία, γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών, ε) φόρους και εισφορές, και στ) λοιπά τακτικά έσοδα.

Τα Έκτακτα Έσοδα προέρχονται από: α) δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες, β) διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, γ) επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών, δ) επιχορηγήσεις για επενδύσεις, ε) κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις, και στ) κάθε άλλη έκτακτη πηγή.

Ιδιαίτερα σημαντική πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούν οι επιχορηγήσεις, οι οποίες χρησιμοποιούνται για την κάλυψη λειτουργικών, επενδυτικών, εκτάκτων και λοιπών δαπανών.

Μια άλλη κατηγορία εσόδων που έχει ιδιαίτερη σημασία για τους Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, είναι τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα, τα οποία μαζί με τους φόρους και τις εισφορές αποτελούν τις βασικότερες πηγές ιδίων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τα έσοδα από τέλη και τα δικαιώματα των ΟΤΑ αφορούν:

- «Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα» που προέρχονται από τις υπηρεσίες καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού, ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης.
- «Έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών» που προέρχονται από την εκμετάλλευση νεκροταφείων και σφαγείων, την εκμετάλλευση έργων και την παροχή υπηρεσιών, το τέλος ακίνητης περιουσίας,

³ Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν.1828/1989, το άρθρο 217 του Π.Δ. 410/1995 και το άρθρο 157 του Ν.3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 114/08-06- 2006).

το τέλος επί των ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών, λοιπά τέλη και δικαιώματα και δυνητικά ανταποδοτικά τέλη.

Τα φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από τον φόρο ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθρο 10 Ν.1080/80), τον φόρο ζύθου (άρθρο 9 ΝΔ 703/70, άρθρο 12 Ν.1080/80), τον Δημοτικό φόρο Δωδεκανήσου (άρθρο 60 Ν.2214/94) και από λοιπούς φόρους. Κάποιους από τους φόρους αυτούς τους επιβάλλει και τους εισπράττει η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση και κάποιους άλλους η Κεντρική Διοίκηση, η οποία τους αποδίδει στη συνέχεια στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επίσης, κάποιοι από τους φόρους αυτούς εγγράφονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό και κατανέμονται στη συνέχεια στους ΟΤΑ, ενώ άλλοι αποδίδονται απευθείας στους ΟΤΑ χωρίς προηγούμενη εγγραφή τους στον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Όσον αφορά τα έσοδα από εισφορές, προέρχονται από:

- εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων (άρθρο 24 Συντ. 1975/2001, άρθρο 9 Ν.1337/83, άρθρο 21 Ν.2508/97),
- μετατροπή σε χρήμα της εισφοράς σε γη (άρθρο 8 Ν.1337/83),
- εισφορά 40% ή 75% του ΚΗ/1947 Ψηφίσματος (άρθρο 34 Ν.1337/83),
- ειδική εισφορά εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων (άρθρο 34 του Ν.4067/2012),
- ειδική εισφορά διυλιστηρίων πετρελαίου (άρθρου 19 του Ν.3054/2002),
- έσοδα για δαπάνες μεταφοράς παιδιών δημοτικών παιδικών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497/Β')),
- τροφεία δημοτικών παιδικών-βρεφονηπιακών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497/Β')),
- λοιπές εισφορές, και
- δυνητικές εισφορές (άρθρο 25 Ν.1828/89).

Παρατηρώντας τον Πίνακα 5, στον οποίο παρουσιάζεται η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού το έτος 2016 διαπιστώνεται ότι οι τακτικές επιχορηγήσεις με την ονομασία «Έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες» (Κωδικός Αριθμός Εσόδων, Κ.Α.Ε 06) – οι οποίες στην πλειονότητά τους αποτελούνται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους – καλύπτουν το 40,31% των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ, ενώ οι έκτακτες

επιχορηγήσεις που προορίζονται για επενδύσεις (Κ.Α.Ε. 13) και για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών (Κ.Α.Ε. 12) των ΟΤΑ καλύπτουν το 7,54% και το 1,98% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αντίστοιχα.

Όσον αφορά στα τέλη και δικαιώματα, η πρώτη κατηγορία τελών με την ονομασία «ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα» (Κ.Α.Ε. 03) καλύπτει το 18,64% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η δεύτερη κατηγορία με ονομασία «Έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών» (Κ.Α.Ε. 04) μόλις το 4,51% των συνολικών της εσόδων.

Πίνακας 5. Η Διάρθρωση (%) των Εσόδων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2016)

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ - ΥΠΟΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΣΟΔΩΝ	%
ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	67,9
ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	1,03
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	0,4
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	18,64
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ - ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	4,51
ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ	2,41
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	40,31
ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	0,61
ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	12,34
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	0,04
ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	1,98
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	7,54
ΔΩΡΕΕΣ – ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ – ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ	0,09
ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ – ΠΡΟΣΤΙΜΑ – ΠΑΡΑΒΟΛΑ	1,55
ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	1,15
ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ (Π.Ο.Ε.) ΠΟΥ ΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΠΡΩΤΗ ΦΟΡΑ	4,88
ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΤΑΚΤΙΚΑ	4,67
ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΕΚΤΑΚΤΑ	0,21
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΠΟ Π.Ο.Ε.	3,07
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ	0,59
ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΑΠΟ ΒΕΒΑΙΩΘΕΝΤΑ ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑ ΤΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΕΤΗ	2,48
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ	11,81
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ	11,41
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ	0,4
ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ ΧΩΡΙΣ ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	100

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τα έσοδα που προέρχονται από Φόρους και Εισφορές (Κ.Α.Ε. 05) αποτελούν ένα αρκετά χαμηλό ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2,41%). Ωστόσο, κάτι που αξίζει σχολιασμού είναι το ότι το ποσοστό αυτό

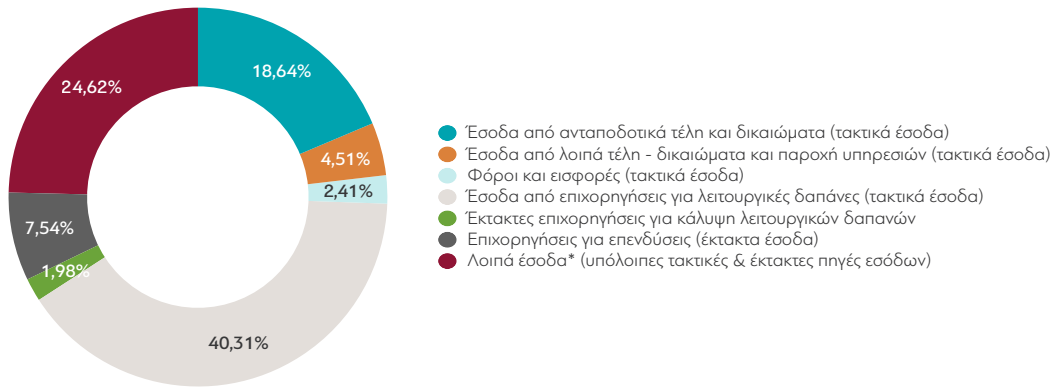
είναι πολύ χαμηλότερο του αντίστοιχου ποσοστού στον Πίνακα 4 (24,67%), ο οποίος βασίζεται σε στοιχεία του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Η διαφορά αυτή οφείλεται στην υιοθέτηση διαφορετικού τρόπου ταξινόμησης των επιμέρους εσόδων. Συγκεκριμένα, στην Ελλάδα τα έσοδα ταξινομούνται με βάση την ονομασία τους, ενώ οι διεθνείς οργανισμοί τα ταξινομούν με βάση τα χαρακτηριστικά τους. Οι μεγάλες -σε πολλές περιπτώσεις- αυτές διαφορές οφείλονται στο γεγονός ότι στην Ελλάδα υπάρχουν αρκετές επιβαρύνσεις οι οποίες φέρουν την ονομασία «τέλος», ενώ τα χαρακτηριστικά τους προσιδιάζουν περισσότερο σε αυτά των φόρων, παρά των τελών (π.χ. τέλος ακίνητης περιουσίας, τέλος παρεπιδημούντων, κλπ.).

Τα λοιπά τακτικά και έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ (κινητή και ακίνητη περιουσία, εισπράξεις από δάνεια, κ.ά.) προέρχονται από μικρότερες πηγές εσόδων, οι οποίες αν αθροιστούν αποτελούν σημαντικό μέρος των συνολικών εσόδων. Ειδικότερα, οι σημαντικότερες πηγές των λοιπών εσόδων, οι οποίες στο σύνολό τους αποφέρουν το 24,62% των συνολικών εσόδων της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, είναι:

- οι «Εισπράξεις υπέρ του δημοσίου και τρίτων» (11,41%),
- τα τακτικά έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών (Π.Ο.Ε.) που βεβαιώνονται και εισπράττονται για πρώτη φορά (4,67%),
- τα «Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα οικονομικά έτη» (2,48%),
- οι «Προσαυξήσεις – Πρόστιμα – Παράβολα» (1,55%),
- τα «Λοιπά έκτακτα έσοδα» (1,15%), και
- οι «Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία» (1,03%).

Μια πιο παραστατική εικόνα των βασικότερων κατηγοριών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δίνεται στο Γράφημα 3.

Γράφημα 3. Οι Βασικές Πηγές Εσόδων της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. (%) (2016)



Σημείωση: *Στα λοιπά έσοδα περιλαμβάνονται όλες οι υπόλοιπες κατηγορίες-υποκατηγορίες τακτικών και έκτακτων εσόδων των ΟΤΑ (εκτός του Χρηματικού Υπολοίπου).

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.

Ιανουάριος 2021

Η Ανάγκη Οικονομικής Αυτοδυναμίας



Τα σημαντικότερα, από οικονομικής πλευράς, οφέλη της αποκέντρωσης είναι η άμιλλα που αναπτύσσεται μεταξύ των ΟΤΑ όσον αφορά τη δοκιμή νέων ιδεών για παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους δημότες/ψηφοφόρους τους και η αύξηση της αποτελεσματικότητας από τη μεταφορά του κέντρου λήψης αποφάσεων πλησιέστερα προς τους πολίτες με συνέπεια την αύξηση της κοινωνικής ευημερίας. Η αύξηση όμως της κοινωνικής ευημερίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτεί τις δραστηριότητές της η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Για να υπάρξουν τα προαναφερθέντα οφέλη δεν αρκεί μόνο οι ΟΤΑ να έχουν τους πόρους που απαιτούνται ώστε να μπορούν προσαρμόζουν την ποσότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών τους στα επίπεδα που επιθυμούν οι δημότες/ψηφοφόροι τους, αλλά πρέπει και το σύστημα χρηματοδότησης των ΟΤΑ να διασφαλίζει ή να ευνοεί την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους με αποτελεσματικό τρόπο. Επίσης, για να αυξηθεί με την αποκέντρωση η κοινωνική ευημερία, πρέπει οι ΟΤΑ να λειτουργούν έτσι ώστε να εγείρουν το ενδιαφέρον των δημοτών/ψηφοφόρων για τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και οι δημότες/ψηφοφόροι να έχουν την πληροφόρηση που απαιτείται για να αποτιμούν τις επιλογές των τοπικών αρχών. Και αυτά όμως συνδέονται άμεσα με τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτεί τις δραστηριότητές της.

3.1 Ίδια έσοδα ή κρατικές επιχορηγήσεις;

Ένα ερώτημα που τίθεται συχνά αναφορικά με τη χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αν πρέπει οι δαπάνες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της να καλύπτονται κυρίως με δικά της έσοδα ή με κρατικές επιχορηγήσεις. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον ρόλο που επιθυμεί να αποδώσει κανείς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Και η απάντηση αυτή δεν είναι πάντα εύκολη στην πράξη ή επιθυμητή. Γιατί, όσο υπάρχει σύγχυση ρόλων και αρμοδιοτήτων μπορούν εύκολα η Κεντρική Διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση να επιρρίπτουν ευθύνες για λάθη και παραλήψεις η μια στην άλλη, κάτι που πολύ συχνά τις εξυπηρετεί. (Herworth, 1980).

Αν το Κεντρικό Κράτος και οι Αιρετοί επιθυμούν οι ΟΤΑ να έχουν τον ρόλο του ενδιάμεσου, δηλαδή τον ρόλο ενός διεκπεραιωτικού μηχανισμού (ή μεσάζοντα) της Κεντρικής Διοίκησης, για την παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, μέσα σε συγκεκριμένα χωρικά όρια, η κάλυψη των δαπανών τους, μπορεί κάλλιστα να γίνει με τη χορήγηση από την Κεντρική Διοίκηση των αναγκαίων για αυτό πόρων. Έπεται ότι κάθε πρόσθετη, στη συνέχεια, ανάγκη των ΟΤΑ πρέπει να συνοδεύεται από την αντίστοιχη μεταφορά πόρων. Μια τέτοιας μορφής όμως λειτουργία απέχει πολύ από τον ρόλο και τη φιλοσοφία στην οποία βασίζεται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αν, αντίθετα, το Κεντρικό Κράτος και οι Αιρετοί επιθυμούν οι ΟΤΑ να ανταποκρίνονται υπεύθυνα στον ρόλο που τους αρμόζει και να προσαρμόζουν τις δραστηριότητές τους στις ανάγκες και στις προτιμήσεις της τοπικής κοινωνίας, πρέπει, ως ένα τουλάχιστον βαθμό, να είναι ανεξάρτητοι οικονομικά από την Κεντρική Διοίκηση, με σαφώς προδιαγεγραμμένα, ωστόσο, δικαιώματα και υποχρεώσεις.

Η αποσαφήνιση κατά συνέπεια του ρόλου που επιθυμεί μια κοινωνία να αποδοθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι καθοριστικής σημασίας για να προσδιοριστεί αν πρέπει να βασίζεται η λειτουργία της σε δικές της πηγές εσόδων ή να εξαρτάται οικονομικά από την Κεντρική Διοίκηση.

3.2 Η ανάγκη για οικονομική αυτοδυναμία

Ως προς το ερώτημα που τέθηκε παραπάνω υπάρχει, μεταξύ των ειδικών, πλήρης ταύτιση απόψεων στο ότι για να μπορεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να ασκεί τις αρμοδιότητές της αποτελεσματικά πρέπει να βασίζεται σε δικές της, ανεξάρτητες πηγές εσόδων και να έχει, μέσα σε προκαθορισμένα όρια, φορολογική εξουσία.⁴ Ιδανικά, μάλιστα, τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ πρέπει να είναι - τουλάχιστον όσον αφορά τους πλουσιότερους από αυτούς - τόσα ώστε να επαρκούν για τη χρηματοδότηση όλων των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχουν (Bird, 2010). Οι λόγοι γι' αυτό είναι πολλοί:

- Πρώτον, όταν η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαρτάται από τις κρατικές επιχορηγήσεις, αργά ή γρήγορα, θα τεθεί και η ίδια υπό τον έλεγχο (όχι μόνο οικονομικό) του Κεντρικού Κράτους, με όλες τις αρνητικές συνέπειες που αυτό μπορεί να έχει για το θεσμό και τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινωνία.
- Δεύτερον, η ορθολογική και υπεύθυνα διαχείριση του δημοσίου χρήματος προϋποθέτει από την πλευρά των ΟΤΑ τον προγραμματισμό των έργων και των λοιπών δραστηριοτήτων τους. Για να μπορούν όμως να προγραμματίσουν οι ΟΤΑ τις δραστηριότητές τους θα πρέπει, ως ένα τουλάχιστον βαθμό, να είναι βέβαιοι για την πορεία των εσόδων τους. Δηλαδή, πρέπει να ελέγχουν τα έσοδά τους και να μην εξαρτάται η λειτουργία τους από τις οικονομικές ενισχύσεις που προσδοκούν ότι θα τους χορηγήσει η εκάστοτε κυβέρνηση. Για να συμβεί όμως αυτό, πρέπει ένα σημαντικό μέρος των δαπανών των ΟΤΑ να καλύπτεται από ίδιους πόρους. Αλλιώς, όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει μια αυθεντία στον τομέα των δημοσίων οικονομικών (Hicks, 1961), αν οι ΟΤΑ δεν διαθέτουν τις δικές τους πηγές εσόδων θα έχουν υπό τον έλεγχό τους μερική μόνο δημοσιονομική αρμοδιότητα. Θα μπορούν, δηλαδή, σε περιορισμένο βαθμό (μέσα στα όρια των νομικών τους δεσμεύσεων) να ιεραρχούν τις προτεραιότητες τους για δαπάνες, αλλά δεν θα μπορούν να αποφασίσουν οι ίδιοι μια αύξηση των δαπανών με παράλληλη αύξηση των εσόδων τους. Έτσι, δεν θα μπορούν τα

⁴ United Nations (1973), The Institute of Economic Affairs (1980), OECD (1983).

έσοδά τους από την τοπική φορολογία να αποτελούν, ως θα έπρεπε, τον ισοσκελιστικό παράγοντα των τοπικών προϋπολογισμών στο τελικό στάδιο κατάρτισής τους, όταν θα έχουν αποφασιστεί οι συνολικές δαπάνες και θα είναι γνωστά τα έσοδα από όλες τις άλλες πηγές. (Hicks, 1961).

- Τρίτον, η χρηματοδότηση σημαντικού μέρους των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ από ίδια έσοδα ικανοποιεί το κριτήριο της «υπευθυνότητας». Δηλαδή, κάνει τους ΟΤΑ πολύ πιο προσεκτικούς και υπεύθυνους όσον αφορά το μέγεθος και τη διάρθρωση των δαπανών τους. Επειδή, όταν σημαντικό μέρος των δαπανών τους χρηματοδοτείται με ίδια έσοδα, κάθε φορά που αποφασίζουν οι ΟΤΑ μια αύξηση στο σκέλος των δαπανών είναι σαν να αποφασίζουν ταυτόχρονα και μια αύξηση στο σκέλος των εσόδων, κάτι που τους κάνει ιδιαίτερα προσεκτικούς στις επιλογές. Αντίθετα, όταν ένα μεγάλο μέρος των δαπανών τους καλύπτεται από κρατικές επιχορηγήσεις, στην ουσία οι δαπάνες τους χρηματοδοτούνται από φόρους που έχουν καταβάλει όλοι οι κάτοικοι της χώρας, οι οποίοι στην πλειονότητά τους είναι κάτοικοι άλλων περιοχών, με συνέπεια η υπευθυνότητα και η λογοδοσία να μειώνονται. Έτσι, όπως έχει παρατηρηθεί, «όσο μικρότερη είναι σημασία των κρατικών επιχορηγήσεων, τόσο πιθανότερο είναι να κάνουν (σημ. οι ΟΤΑ) τη δουλειά τους ως πρέπει» (Bird, 2010, σελ. 3).
- Τέταρτον, η χρηματοδότηση των δαπανών των ΟΤΑ με δικούς τους πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της «αντιληπτικότητας». Δηλαδή, οι δημότες, όταν πληρώνουν φόρους στους ΟΤΑ, συμμετέχουν κατά τρόπο που είναι άμεσα αντιληπτός σε αυτούς στη χρηματοδότηση των υπηρεσιών που τους παρέχονται. Κατανοούν δηλαδή ότι το μέγεθος και η ποιότητα των υπηρεσιών που τους παρέχουν οι ΟΤΑ συνδέονται άμεσα με το ύψος της επιβάρυνσής τους. Έτσι, αντιλαμβανόμενοι τη σχέση αυτή, δεν αξιώνουν από τις τοπικές αρχές την παροχή υπηρεσιών που δεν τους είναι απαραίτητες. Επιπλέον, η κατανόηση της σχέσης κόστους/οφέλους των παρεχόμενων από τους ΟΤΑ υπηρεσιών αυξάνει το ενδιαφέρον των πολιτών για τις τοπικές υποθέσεις. Συμβάλλει επίσης στην επίτευξη κοινωνικής συναίνεσης όσον αφορά τους τοπικούς φόρους, η οποία είναι απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία του φορολογικού συστήματος, τη δημιουργία αισθήματος συμμετοχής και ευθύνης και την ομαλή σχέση διοικούντων-διοικουμένων. Αντίθετα, αν το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών των ΟΤΑ καλύπτεται με κρατικές επιχορηγήσεις δημιουργείται σύγχυση στους δημότες/ψηφοφόρους γιατί βλέπουν να τους παρέχονται υπηρεσίες χωρίς άμεση επιβάρυνση.
- Τέλος, ένας λόγος για τον οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να έχει τις δικές της πηγές εσόδων είναι ότι πολύ συχνά η Κεντρική Διοίκηση

έχει στην αρμοδιότητά της περισσότερους φόρους από όσους μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά. Ή, αλλιώς, ότι υπάρχουν φόροι οι οποίοι όχι μόνο θα μπορούσαν, αν εκχωρούνταν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, να ελαφρύνουν το έργο της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά είναι και περισσότερο κατάλληλοι για να επιβληθούν τοπικά.

3.3 Τα χαρακτηριστικά ενός καλού τοπικού φόρου

Όλοι οι φόροι δεν είναι το ίδιο κατάλληλοι για εκχώρηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Για την επιλογή των πλέον κατάλληλων φόρων έχουν υποδειχθεί διάφορα κριτήρια, τα σημαντικότερα από τα οποία είναι τα εξής (Bird, 2010):

- Η φορολογική βάση πρέπει να είναι σχετικά «ακίνητη». Δηλαδή, να μην είναι δυνατή ή εύκολη η μεταφορά της από περιοχή σε περιοχή, ώστε να μπορούν οι ΟΤΑ να επιβάλλουν διαφορετικούς φορολογικούς συντελεστές χωρίς να υπάρχει ο κίνδυνος μεταφοράς της φορολογικής βάσης και συνακόλουθα δυσμενών επιπτώσεων στην οικονομική δραστηριότητα και στα έσοδα των ΟΤΑ.
- Τα έσοδα που αποδίδει ο φόρος πρέπει να είναι επαρκή σε σχέση με τις τοπικές ανάγκες και να έχουν μια δυναμική διαχρονικά (εισοδηματική ελαστικότητα εσόδων), η οποία να επιτρέπει την κάλυψη αυξημένων δαπανών στο μέλλον.
- Τα έσοδα που αποδίδει ο φόρος πρέπει να είναι διαχρονικά προβλέψιμα.
- Δεν πρέπει να είναι δυνατή η «εξαγωγή» του φορολογικού βάρους σε κατοίκους άλλων περιοχών -ή πρέπει να είναι αυτή αρκετά περιορισμένη- έτσι ώστε να ενισχυθεί η υπευθυνότητα των τοπικών αρχών.
- Για την ενίσχυση της τοπικής υπευθυνότητας, η φορολογική βάση πρέπει να είναι ορατή στους δημότες/ψηφοφόρους.
- Για να είναι αποδεκτός ο φόρος πρέπει να θεωρείται από τους φορολογούμενους δίκαιος.
- Η διαχείριση του φόρου πρέπει να είναι σχετικά εύκολη, ώστε το κόστος διαχείρισής του να μην είναι δυσανάλογο σε σχέση με τα έσοδα που αποδίδει και να μην επιφέρει στους φορολογούμενους σημαντικά βάρη για τη συμμόρφωση με αυτόν.

Τα κριτήρια αυτά είναι αρκετά περιοριστικά και ο μόνος από τους κύριους φόρους που τα ικανοποιεί είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας (Bird, 2010).

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.

Ιανουάριος 2021

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας



Η κατοχή περιουσίας αποτελεί δείκτη φοροδοτικής ικανότητας και φορολογείται σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ (OECD, 2017c). Οι φόροι ακίνητης περιουσίας, στους οποίους επικεντρώνεται η παρούσα μελέτη, είναι ειδικοί φόροι περιουσίας. Δεν επιβάλλονται δηλαδή σε όλα τα περιουσιακά στοιχεία, αλλά μόνο στα ακίνητα. Εκτός όμως από τους φόρους αυτούς, που επιβάλλονται στην ιδιοκτησία, τα ακίνητα επιβαρύνονται επίσης και με φόρους μεταβίβασης, υπεραξίας, εισοδήματος για τα ενοίκια που αποδίδουν, κλπ.

4.1 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των φόρων ακίνητης περιουσίας

Όπως κάθε φόρος, οι φόροι στην ακίνητη περιουσία έχουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα τα οποία πρέπει να συνεκτιμηθούν κατά τη λήψη μέτρων φορολογικής πολιτικής.

Ένα πλεονέκτημα των φόρων αυτών είναι ότι με την επιβολή τους γίνεται το φορολογικό σύστημα δικαιότερο, γιατί η περιουσία, εκτός από το εισόδημα που μπορεί να αποδίδει στους κατόχους της, αποφέρει και άλλα οφέλη (π.χ. ασφάλεια), τα οποία δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη στη φορολογία του εισοδήματος. Ένα άλλο σημαντικό πλεονέκτημα των φόρων ακίνητης περιουσίας, σε σύγκριση με τους φόρους εισοδήματος, είναι ότι οι δυσμενείς τους επιδράσεις στα οικονομικά κίνητρα είναι μικρότερες. Για αυτό και θεωρούνται περισσότερο κατάλληλοι για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης (OECD, 2010). Βέβαια, η κατοχή ακινήτων δεν αποτελεί τον δικαιότερο τρόπο προσδιορισμού της φοροδοτικής ικανότητας και κατανομής των φορολογικών βαρών, αλλά, σε συνδυασμό με άλλους φόρους, οι φόροι περιουσίας συμβάλλουν στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων ως προς το θέμα αυτό.

Ένα άλλο πλεονέκτημα των φόρων ακίνητης περιουσίας είναι ότι με την επιβολή τους περιορίζονται οι οικονομικές ανισότητες. Γιατί, η ακίνητη περιουσία συγκεντρώνεται κυρίως στις οικονομικά ανώτερες τάξεις με συνέπεια η φορολόγησή της να πλήττει κυρίως τις τάξεις αυτές και να περιορίζει έτσι τη συγκέντρωσή της στα χέρια των ολίγων.

Ένα επιπλέον πλεονέκτημα των φόρων ακίνητης περιουσίας είναι ότι λειτουργούν ως «ελεγκτικοί φόροι». Δηλαδή, η επιβολή τους δεν αποφέρει μόνο έσοδα στο Δημόσιο από αυτή καθεαυτή τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, αλλά συμβάλλει στην αύξηση των εσόδων και από άλλους φόρους. Για παράδειγμα, η φορολόγηση των ακινήτων συμβάλλει στον καλύτερο εντοπισμό των εισοδημάτων από ακίνητα, αλλά και στην απόκτηση πληροφοριών που αφορούν τον προσδιορισμό του ύψους και της εξέλιξης του εισοδήματος των φορολογουμένων, με συνέπεια τον περιορισμό της φοροδιαφυγής.⁵ Έτσι, τα έσοδα που αποφέρουν, άμεσα και έμμεσα, οι

⁵ Για μία ενδελεχή έρευνα όσον αφορά το φαινόμενο της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, βλ. διαΝΕΟσις (2016).

φόροι ακίνητης περιουσίας είναι στο σύνολό τους μεγαλύτερα από αυτά που δείχνουν τα στατιστικά στοιχεία ως έσοδα των φόρων αυτών.

Τέλος, ένα άλλο σημαντικό πλεονέκτημα των φόρων στην ακίνητη περιουσία είναι ότι μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως μέσο για την άσκηση άλλων πολιτικών (χωροταξική πολιτική, αγροτική πολιτική, πολιτική αξιοποίησης της γης, κλπ.).

Οι φόροι όμως στην ακίνητη περιουσία έχουν και μειονεκτήματα, ορισμένα από τα οποία είναι σημαντικά. Κατ' αρχάς οι φόροι αυτοί επιβάλλονται μόνο στην ακίνητη περιουσία. Έτσι, όλα τα άλλα περιουσιακά στοιχεία μένουν αφορολόγητα με συνέπεια να μην επιβαρύνονται το ίδιο άτομα που έχουν την ίδια σε μέγεθος περιουσία, αλλά διαφορετικής σύνθεσης ή να επιβαρύνονται περισσότερο άτομα με μικρότερη συνολικά περιουσία από άλλα, επειδή η περιουσία των πρώτων αποτελείται κυρίως από ακίνητα και των δεύτερων από άλλα περιουσιακά στοιχεία. Αν, δε, ληφθεί υπόψη ότι οι φόροι περιουσίας επιβάλλονται κατά κανόνα με αναλογικό συντελεστή και ότι οι χαμηλές εισοδηματικές τάξεις έχουν μεγαλύτερο ποσοστό της συνολικής τους περιουσίας σε ακίνητα, σε σχέση με τις υψηλές εισοδηματικές τάξεις, συνάγεται ότι η φορολογία της ακίνητης περιουσίας εισάγει ένα στοιχείο αντίστροφης προοδευτικότητας στο φορολογικό σύστημα.

Ένα άλλο μειονέκτημα των φόρων περιουσίας είναι ότι για τον υπολογισμό τους δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσωπικές συνθήκες των φορολογούμενων, αλλά η αξία των ακινήτων, η ετήσιά τους απόδοση ή ακόμη και η επιφάνειά τους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα άτομα με την ίδια ακίνητη περιουσία, αλλά με πολύ διαφορετικές προσωπικές συνθήκες να έχουν την ίδια επιβάρυνση. Το μειονέκτημα όμως αυτό, χαρακτηρίζει όλους σχεδόν τους φόρους, με εξαίρεση τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και μπορεί εν μέρει να περιοριστεί με τη θεσμοθέτηση κατάλληλα σχεδιασμένων προσωπικών ελαφρύνσεων.⁶

Πέραν όμως των προαναφερθέντων μειονεκτημάτων, υπάρχουν και άλλοι λόγοι που μπορεί να κάνουν τους φόρους ακίνητης περιουσίας ιδιαίτερα απεχθείς στους φορολογούμενους. Ένας απ' αυτούς είναι ότι πολύ συχνά το μέγεθος της ακίνητης περιουσίας αντανακλά την προηγούμενη οικονομική κατάσταση των φορολογούμενων και όχι τη σημερινή (π.χ. συνταξιούχοι), με συνέπεια το ποσό του φόρου που καλούνται να πληρώσουν να είναι δυσβάστακτο σε σχέση με την τρέχουσα οικονομική τους κατάσταση. Άλλοτε πάλι, η κατοχή μεγάλης ακίνητης περιουσίας δεν σημαίνει ότι οι κάτοχοί της έχουν αντίστοιχη οικονομική επιφάνεια (για παράδειγμα κληρονομικά ακίνητα, μη αξιοποιήσιμα ακίνητα, κλπ.). Και δεδομένου ότι η ακίνητη περι-

⁶ Βλ. έρευνα της διαΝΕΟσις με τίτλο «Η Φορολογία Εισοδήματος στην Ελλάδα», η οποία δημοσιεύτηκε το 2018.

ουσία δεν είναι πάντοτε εύκολα ρευστοποιήσιμη, οι ιδιοκτήτες της μπορεί να βρεθούν σε δύσκολη θέση όσον αφορά τη δυνατότητά τους να ανταποκριθούν στην πληρωμή του φόρου. Γι' αυτό, το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης πρέπει να μελετάται με ιδιαίτερη προσοχή και σε συνάρτηση πάντα με τους υπόλοιπους φόρους που επιβαρύνουν άμεσα ή έμμεσα τα ακίνητα.⁷

Ένα άλλο χαρακτηριστικό των φόρων ακίνητης περιουσίας, που μπορεί να τους καταστήσει ιδιαίτερα επαχθείς, είναι ότι ακίνητα του ίδιου μεγέθους και ποιότητας κατασκευής έχουν πολύ διαφορετική φορολογική επιβάρυνση επειδή βρίσκονται σε διαφορετικές περιοχές της χώρας. Το πρόβλημα αυτό είναι ιδιαίτερα οξύ στην Ελλάδα, όπου οι μόνιμοι κάτοικοι τουριστικών περιοχών, παραδοσιακών οικισμών, κ.λπ., επιβαρύνονται για την κατοικία τους με δυσανάλογα υψηλούς φόρους σε σχέση με την οικονομική τους κατάσταση.

Αλλά και από πολιτικής πλευράς, υπάρχει πολύ μεγαλύτερη ευαισθησία για τους φόρους που επιβάλλονται στην ακίνητη περιουσία από αυτήν που υπάρχει για τους άλλους φόρους, με συνέπεια οι αναπροσαρμογές στις αξίες των ακινήτων αλλά και γενικότερα στο θεσμικό τους πλαίσιο να μη γίνονται συχνά ή να αποφεύγονται, ακόμη και αν είναι απολύτως απαραίτητες.

Τα μειονεκτήματα όμως αυτά, αν και είναι σημαντικά, δεν μπορούν να αντισταθμίσουν τα πλεονεκτήματα των φόρων ακίνητης περιουσίας, γι' αυτό και οι φόροι αυτοί τυγχάνουν καθολικής εφαρμογής. Το ερώτημα λοιπόν δεν είναι αν πρέπει ή όχι να φορολογηθεί η ακίνητη περιουσία, αλλά πώς θα μπορέσει να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί στην πράξη ένας φόρος στα ακίνητα που να επιτυγχάνει τους επιδιωκόμενους στόχους με τις ελάχιστες δυνατές δυσμενείς επιδράσεις.

⁷ Έχει συμβεί στο παρελθόν, η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας σε συνδυασμό με τον ανώτατο φορολογικό συντελεστή της κλίμακας φορολογίας εισοδήματος να έχουν σε κάποιες περιπτώσεις ως αποτέλεσμα η συνολική φορολογική επιβάρυνση να είναι μεγαλύτερη από την ετήσια απόδοση των ακινήτων, με συνέπεια η κατοχή τους να είναι επιζήμια για τους ιδιοκτήτες τους.

4.2 Ο φόρος ακίνητης περιουσίας ως πόρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σε όλες σχεδόν τις χώρες, ο φόρος ακίνητης περιουσίας αποτελεί, αποκλειστικά ή πρωτίτως, πόρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Πίνακας 6). Η επιλογή έναντι των υπόλοιπων φόρων ως πλέον κατάλληλου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τάτσος, 1999, Bird and Slack, 2004, Bird, 2010) οφείλεται στο ότι ικανοποιεί από τη φύση του το κριτήριο της τοπικότητας και εμφανίζει πολύ λιγότερα διαχειριστικά ή άλλα προβλήματα από αυτά που υπάρχουν συνήθως στην τοπική φορολογία. Ειδικότερα:

- Το αντικείμενο της φορολογίας είναι από τη φύση του αμετακίνητο και προδήλως αντιληπτό. Δηλαδή, δεν μπορεί, όπως συμβαίνει σε άλλους φόρους, να αποκρυφτεί, που σημαίνει ότι μπορούν οι ΟΤΑ, χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα, να ασκήσουν τη φορολογική τους εξουσία. Έτσι, χωρίς ιδιαίτερες προσπάθειες στη διαχείριση του φόρου, οι δυνατότητες για φοροδιαφυγή είναι ελάχιστες (διαΝΕΟσις, 2016).
- Οι συντελεστές του φόρου μπορούν να διαφέρουν μεταξύ των ΟΤΑ ή εντός των ορίων των ίδιων ΟΤΑ χωρίς να υπάρχει κίνδυνος μεταφοράς της φορολογικής βάσης σε περιοχές με χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές, όπως συμβαίνει με τους φόρους εισοδήματος και κατανάλωσης. Επιπλέον, για να πωλήσουν οι κάτοχοι των ακινήτων την περιουσία τους και να εγκατασταθούν σε περιοχές με χαμηλότερη φορολογία πρέπει, όχι μόνο η διαφορά στη φορολογική επιβάρυνση να είναι μεγάλη, αλλά και να υπάρχει βεβαιότητα ότι η διαφορά αυτή θα διατηρηθεί. Επίσης, οι φόροι περιουσίας δεν προκαλούν αμφισβητήσεις μεταξύ των ΟΤΑ για το ποιος ΟΤΑ είναι ο δικαιούχος των εσόδων, γιατί αυτό είναι πασιφανές.
- Ο φόρος ακίνητης περιουσίας θεωρείται το καταλληλότερο μέσο για να χρεωθούν οι κάτοχοι ακινήτων ή/και κάτοικοι μιας περιοχής τις υπηρεσίες που τους παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, ο φόρος ακίνητης περιουσίας αντιμετωπίζεται στην πράξη ως ένα μέσο χρέωσης για τις υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ. Γι' αυτό και θεωρείται ότι λειτουργεί ως «υπερέλεος», το οποίο ικανοποιεί τις αρχές της δικαιοσύνης και δεν εμφανίζει τα μειονεκτήματα των τελών (Rybeck, 1983).

- Η λειτουργία αυτή του φόρου διευκολύνει τους φορολογούμενους/δημότες να αντιληφθούν καλύτερα την άμεση σχέση που υπάρχει ανάμεσα στην πληρωμή του φόρου και στις δαπάνες των ΟΤΑ για τις υπηρεσίες που τους παρέχουν, κάτι που τους κάνει πολύ πιο υπεύθυνους και συνειδητοποιημένους πολίτες.

Πίνακας 6. Κατανομή (%) Φόρων Ακίνητης Περιουσίας Ανά Βαθμίδα Διοίκησης (2015)

Χώρα	Κεντρική Διοίκηση ⁸	Πολιτείες / Περιφερειακή Διοίκηση	Τοπική Αυτοδιοίκηση	Σύνολο
Αυστρία	5,6	5,8	88,6	100
Βέλγιο	0,7	4,6	94,7	100
Γαλλία	0,2		99,8	100
Γερμανία			100	100
Δανία			100	100
Ελλάδα	84,8		15,2	100
Εσθονία			100	100
Ην. Βασίλειο	48,9		51,1	100
Ιρλανδία	26,1		73,9	100
Ισπανία		0,3	99,7	100
Ιταλία	15,2		84,8	100
Λετονία			100	100
Λουξεμβούργο			100	100
Νορβηγία	12,2		87,8	100
Ολλανδία	21,1		78,9	100
Ουγγαρία	27,8		72,2	100
Πολωνία			100	100
Πορτογαλία			100	100
Σλοβακία			100	100
Σλοβενία			100	100
Σουηδία	50,9		49,1	100
Τσεχία	0,2		99,8	100
Φινλανδία			100	100

Πηγή: OECD (2017c).

Συγκεκριμένα, επειδή πολλές από τις υπηρεσίες που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχουν άμεση σχέση με την ακίνητη περιουσία (δρόμοι, πάρκα, πεζοδρόμια, αναπλάσεις χώρων, κ.λπ.) το ύψος του φόρου αντανακλά το επίπεδο των υπηρεσιών αυτών. Παράλληλα, η αύξηση της αξίας των ακινήτων που υπάρχουν σε μια περιοχή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στα έργα και στις υπηρεσίες που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, με την

⁸ Στην περίπτωση των Ομοσπονδιακών Χωρών (Αυστρία, Βέλγιο, Γερμανία, Ισπανία) πρόκειται για την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και όχι την Κεντρική Κυβέρνηση.

επιβολή του φόρου είναι σαν η υποδομή που παρέχουν οι ΟΤΑ να δημιουργεί το δικό της ταμείο αυτοχρηματοδότησης και η τοπική κοινωνία να επανακτά μέρος της αύξησης της αξίας των ακινήτων που έχει προκαλέσει η ίδια (Cline and Shannon, 1983).

4.3 Τα χαρακτηριστικά του φόρου: Κριτήρια σχεδιασμού

4.3.1 Η φορολογική βάση

Ως φορολογική βάση στους φόρους ακίνητης περιουσίας χρησιμοποιείται η αξία των ακινήτων, η ετήσια (πραγματική ή τεκμαρτή) απόδοσή τους, δηλαδή το πραγματικό ή τεκμαρτό εισόδημα που αποδίδουν ετησίως και η επιφάνειά τους (Πίνακας 7).

Πίνακας 7. Βασικά Χαρακτηριστικά Φορολογίας Ακινήτων σε Χώρες της Ευρώπης (2014)

Χώρα	Φορολογική Βάση	Φορολογητέα Αξία Κατώτερη της Εκτιμηθείσας	Απαλλαγές και Εκπτώσεις	Επιβολή Προσθετικού Συντελεστή
Γαλλία:* Φόρος κτηρίων	Ετήσια απόδοση	50%	ΑΜΕΑ και κοινωνική στέγαση (κατοικίες χαμηλού κόστους σε συγκεκριμένες περιοχές)	
Γαλλία: Φόρος πλούτου στα ακίνητα	Αξία	80%	Βιομηχανικά κτήρια, δάση, ορισμένα αγροτικά ακίνητα	ΝΑΙ
Γαλλία: Φόρος γης	Ετήσια απόδοση			ΝΑΙ (για ακίνητα αξίας > ενός ορίου)
Γαλλία: Φόρος επιπλωμένων κατοίκων	Αξία		Κατοικίες φοιτητών, ηλικιωμένων, κήρων, ασθενών, άτομα χαμηλού εισοδήματος	
Δανία	Αξία		Συνταξιούχοι >5 (μειούμενη έκπτωση όταν η σύνταξη υπερβαίνει ένα όριο)	ΝΑΙ (για ακίνητα αξίας > ενός ορίου)
Εσθονία	Αξία		Χαμπλοσυνταξιούχοι	
Ην. Βασίλειο	Αξία		Χαμπλοσυνταξιούχοι, Άλλες ελαφρύνσεις παρεχόμενες από ΟΤΑ	
Ιρλανδία**	Αξία		ΑΜΕΑ	ΝΑΙ (για ακίνητα αξίας > ενός ορίου)
Ιταλία	Αξία	5%	Νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος	
Λετονία	Αξία		Χαμηλά εισοδήματα και άλλες κατηγορίες φορολογουμένων	
Λιθουανία	Αξία		Ανάλογα με τη χρήση των ακινήτων	ΝΑΙ (για ακίνητα αξίας > ενός ορίου)
Νορβηγία	Αξία	Αφορολόγητη περίοδος για νέα κτήρια	Με απόφαση κάθε ΟΤΑ	
Ολλανδία	Αξία***		Μερικές τοπικές εξαιρέσεις	
Ουγγαρία	Αξία			
Πολωνία	Επιφάνεια (κατοικίες), Ετήσια απόδοση (επαγγ. ακίνητα)		Νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος	
Πορτογαλία	Αξία		Ακίνητα ανακαινισμένα, νεόδμητα, μη επιβαρύνοντα το περιβάλλον κλπ.	
Σλοβενία		Αφορολόγητη περίοδος για νέα κτήρια	Έκπτωση όταν υπάρχει ένα ακίνητο, υψηλότερη επιβάρυνση για ακίνητα υπό εκμετάλλευση	
Σουηδία****	Αξία	75%	Νέες κατοικίες για 15 χρόνια	
Τσεχία	Επιφάνεια			
Φινλανδία	Αξία	70% κτήρια, 74% γη		
Βέλγιο	Απόδοση	140% της εκτιμηθείσας	Έκπτωση όταν υπάρχει ένα ακίνητο, έκπτωση για ακίνητα υπό εκμετάλλευση	
Γερμανία	Αξία	33%		
Ισπανία	Αξία	ΝΑΙ	Νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, ορισμένες επιχειρήσεις	

Σημειώσεις:

* Κάποιοι από τους φόρους ακινήτων στη Γαλλία δεν επιβάλλονται, αν το ίδιο το ακίνητο επιβαρύνεται και με άλλο φόρο περιουσίας.

** Επιβάλλεται και ένας κατ' αποκοπήν φόρος στα βιομηχανικά ακίνητα.

*** Και άλλες μέθοδοι για τα βιομηχανικά κτήρια.

**** Υπάρχει για τις κατοικίες ένα ανώτατο ποσό, το οποίο δεν μπορεί να υπερβεί ο φόρος.

Πηγή: OECD, Decentralization Database (διαθέσιμη εδώ: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>) και EU, Taxes in Europe Database (διαθέσιμη εδώ: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html)

Οι περισσότερες χώρες χρησιμοποιούν ως φορολογική βάση την αξία των ακινήτων. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η μέθοδος αυτή στερείται μειονεκτημάτων, όπως είναι οι δυσκολίες που υπάρχουν στην εκτίμηση της αξίας των ακινήτων, το πολιτικό και οικονομικό κόστος που συνεπάγεται η επανεκτίμησή τους, η κατά αραιά χρονικά διαστήματα επανεκτίμηση της αξίας των ακινήτων, λόγω του κόστους αυτού, καθώς και η χαμηλή εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων.

Αντίθετα, οι φόροι που επιβάλλονται στην ετήσια απόδοση έχουν μεγαλύτερη εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων, γιατί τα ενοίκια ακολουθούν ταχύτερα τις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας από τις αξίες των ακινήτων. Επιπλέον, η βεβαίωση και η είσπραξη των φόρων που επιβάλλονται στην ετήσια απόδοση μπορεί να είναι πολύ πιο εύκολη απ' ό,τι στους φόρους που επιβάλλονται στην αξία των ακινήτων. Το πρόβλημα όμως με τους φόρους αυτούς είναι ότι ο προσδιορισμός της φορολογικής βάσης είναι πιο δύσκολος από τον προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων. Γιατί, το τι περιλαμβάνεται στο μίσθωμα ενός ακινήτου δεν είναι δεδομένο ούτε ενιαίο σε όλες τις περιπτώσεις. Προβλήματα επίσης ανακύπτουν και με τα ακίνητα που ιδιοκατοικούνται ή ιδιοχρησιμοποιούνται καθώς και με τα ακίνητα που είναι ανεκμετάλλευτα. Γιατί, για τα ακίνητα αυτά δεν υπάρχει μίσθωμα και συνεπώς, για να επιβληθεί ο φόρος, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ένα τεκμαρτό μίσθωμα, το οποίο δεν είναι πάντα εύκολο να υπολογιστεί. Τέλος, ένα άλλο πρόβλημα των φόρων που επιβάλλονται στην ετήσια απόδοση είναι το αν η επιβολή τους θα γίνει στην ακαθάριστη απόδοση ή στην καθαρή απόδοση, δηλαδή μετά από την έκπτωση των δαπανών για τη συντήρηση των ακινήτων, τα ασφάλιστρα, τις αμοιβές μεσιτών και δικηγόρων, κλπ.

Η πλέον σπάνια εφαρμοζόμενη στην πράξη μέθοδος φορολόγησης των ακινήτων είναι αυτή που γίνεται με βάση την επιφάνειά τους. Το πλεονέκτημα της μεθόδου αυτής είναι η ευκολία στην εφαρμογή, αφού, στην πιο απλή της μορφή, για τον υπολογισμό του φόρου αρκεί ο πολλαπλασιασμός της επιφάνειας (τετραγωνικά μέτρα – τ.μ.) των ακινήτων με τον φορολογικό συντελεστή. Μειονεκτεί όμως η μέθοδος όσον αφορά την κατανομή των φορολογικών βαρών. Επιπλέον, με τη μέθοδο αυτή η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων είναι πολύ χαμηλή.

4.3.2 Ο φορολογικός συντελεστής

Οι φόροι στην ακίνητη περιουσία μπορούν να επιβληθούν με αναλογικό ή με προοδευτικό φορολογικό συντελεστή. Οι προοδευτικοί φόροι υπερτερούν γενικά των αναλογικών όσον αφορά την επίτευξη των στόχων της αναδιανομής και της σταθεροποίησης της οικονομίας. Η επίτευξη όμως των στόχων αυτών δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδι-

οίκησης.⁹ Εξάλλου, η συλλογιστική του φόρου ακινήτων και της επιβολής του από την Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν βασίζεται κατά κανόνα στην αρχή της φοροδοτικής ικανότητας, που θα δικαιολογούσε την επιβολή προοδευτικού συντελεστή, αλλά στην αρχή του ανταλλάγματος (Slack 2011, Rosengard 2012).

Ένας άλλος λόγος ο οποίος δεν καθιστά ενδεδειγμένη την προοδευτική φορολογία στα ακίνητα είναι ότι οι φόροι αυτοί είναι από τη φύση τους άδικοι, αφού επιβάλλονται στα ακίνητα και δεν «αγγίζουν» τα άλλα περιουσιακά στοιχεία. Έτσι, αν επιβληθούν με προοδευτικό συντελεστή, αντί για κοινωνικά δικαιότεροι, θα γίνουν ακόμη πιο άδικοι, γιατί θα επιβαρύνουν ακόμη βαρύτερα αυτούς που έχουν την περιουσία τους σε ακίνητα σε σχέση με αυτούς που έχουν άλλης μορφής περιουσιακά στοιχεία. Έχει λοιπόν αποδοθεί στον φόρο αυτό ανταποδοτικός χαρακτήρας, δηλαδή ότι επιβάλλεται έναντι παρεχόμενων στα ακίνητα υπηρεσιών (οδοποιία, ασφάλεια, πράσινο, κλπ.). Για αυτό, οι φόροι στα ακίνητα επιβάλλονται με αναλογικό και συνήθως χαμηλό φορολογικό συντελεστή, ώστε η αδικία τους να είναι κατά κάποιο τρόπο ενιαία και «ανεκτή». Αποφεύγεται έτσι η υψηλή φορολόγηση που προκαλούν οι προοδευτικοί συντελεστές και ο περιορισμός των οικονομικών ανισοτήτων επιδιώκεται με άλλους φόρους, οι οποίοι είναι περισσότερο κατάλληλοι για αυτό το σκοπό, όπως είναι ο φόρος εισοδήματος, ο φόρος κληρονομιών και ο φόρος υπεραξίας. Αλλά, ακόμη και αν κρινόταν σκόπιμη η χρήση προοδευτικής φορολογίας στην ακίνητη περιουσία, η επιβολή της από την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα συναντούσε δυσεπίλυτα προβλήματα. Γιατί, συνήθως η ακίνητη περιουσία δεν συγκεντρώνεται στα όρια ενός μόνο ΟΤΑ. Έτσι, αν ο φόρος επιβληθεί με προοδευτικούς συντελεστές, το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης δεν θα εξαρτάται μόνο από το μέγεθος της ακίνητης περιουσίας των φορολογούμενων, αλλά και από τον τρόπο που κατανέμεται αυτή στη χώρα, με συνέπεια την ακόμη πιο άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών.¹⁰ Και το πρόβλημα γίνεται ακόμη οξύτερο και πιο σύνθετο αν οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να διαφοροποιούν το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης μέσα στα όριά τους ανά κατηγορία ακινήτων ή/και ανά περιοχή. Για τους παραπάνω λόγους οι φόροι στην ακίνητη περιουσία που επιβάλλονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχουν κατά κανόνα αναλογικό φορολογικό συντελεστή (Πίνακας 8).

⁹ Βλ. Johansen (1965), Oates (1968), Musgrave and Musgrave, (1976), King (1984), Foster, et. al, (1980).

¹⁰ Αν ο φόρος επιβληθεί από την Τοπική Αυτοδιοίκηση με προοδευτικούς συντελεστές ένας φορολογούμενος που έχει την ακίνητη περιουσία του σε ένα μόνο ΟΤΑ θα επιβαρυνθεί περισσότερο από έναν άλλο που έχει την ίδια σε μέγεθος περιουσία κατανεμημένη σε περισσότερους ΟΤΑ.

Πίνακας 8. Βαθμίδα Διοίκησης Αρμόδια για τον Φόρο Ακινήτων (2017)

Χώρα	Δικαιούχος Εσόδων	Ορισμός Φορολογικής Βάσης	Ορισμός Φορολογικού Συντελεστή	Υπόχρεος στον Φόρο	Είσπραξη Εσόδων	Παροχή Ελαφρύνσεων
Γαλλία*: Φόρος κτηρίων	ΤΑ	ΚΔ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΤΑ
Γαλλία: Φόρος πλούτου στα ακίνητα	ΚΔ	ΚΔ	ΚΔ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ
Γαλλία: Φόρος γης	ΤΑ	ΚΔ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ
Γαλλία: Φόρος επιπλωμένων κατοικιών	ΤΑ	ΚΔ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΤΑ
Δανία	ΚΔ	ΚΔ	ΚΔ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ-ΤΑ	ΚΔ
Εσθονία	ΤΑ	ΚΔ-ΤΑ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	
Ελλάδα	ΚΔ-ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ
Ην. Βασίλειο	ΤΑ	ΤΑ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης ή χρήστης	ΤΑ	ΚΔ-ΤΑ
Ιρλανδία	ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ
Ιταλία	ΚΔ-ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ-ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ-ΤΑ
Λετονία	ΤΑ	ΚΔ-ΤΑ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΤΑ	ΚΔ-ΤΑ
Λιθουανία	ΚΔ-ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ-ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ-ΤΑ
Ουγγαρία	ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ-ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΤΑ	ΚΔ-ΤΑ
Πολωνία	ΤΑ	ΚΔ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΤΑ	ΚΔ-ΤΑ
Πορτογαλία	ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ-ΠΔ-ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ-ΠΔ-ΤΑ
Σουηδία**	ΚΔ	ΚΔ	ΚΔ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ
Τσεχία	ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ-ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΤΑ	ΤΑ
Φινλανδία	ΤΑ	ΚΔ	ΚΔ-ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΚΔ
Βέλγιο	ΠΔ-ΤΑ	ΠΔ	ΠΔ	Ιδιοκτήτης ή χρήστης	ΚΔ-ΤΑ	ΠΔ
Γερμανία	ΤΑ	ΚΔ	Länder	Ιδιοκτήτης	ΤΑ	ΚΔ
Ισπανία	ΠΔ-ΤΑ	ΠΔ	ΤΑ	Ιδιοκτήτης	ΚΔ	ΠΔ

Σημείωση: ΚΔ = Κεντρική Διοίκηση, ΠΔ = Περιφερειακή Διοίκηση, ΤΑ = Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΟΔ = Ομοσπονδιακή Διοίκηση

* Κάποιοι από τους φόρους ακινήτων στη Γαλλία δεν επιβάλλονται αν το ακίνητο έχει επιβαρυνθεί και με άλλο φόρο περιουσίας.

**Στη Σουηδία υπάρχει για τις κατοικίες ανώτατο ποσό, το οποίο δεν μπορεί να υπερβεί ο φόρος.

Πηγή: European Commission, Taxes in Europe Database (διαθέσιμη εδώ: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html).

Στη Δανία, ο φόρος ακινήτων επιβάλλεται μεν με προοδευτικό συντελεστή, αλλά η Δανία είναι μια από τις ελάχιστες χώρες στις οποίες ο φόρος ακινήτων επιβάλλεται από την Κεντρική Διοίκηση. Επίσης, στη Γαλλία, ο φόρος κτηρίων, που είναι φόρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιβάλλεται με αναλογικό φορολογικό συντελεστή αλλά πέραν αυτού επιβάλλεται και από την Κεντρική Διοίκηση και ένας φόρος πλούτου στα ακίνητα, ο οποίος είναι προοδευτικός. Έτσι, οι μόνες χώρες που επιβάλλουν προοδευτικό φόρο ακινήτων σε τοπικό επίπεδο είναι η Ιρλανδία, η Λιθουανία και η Γαλλία με τον φόρο γης (Πίνακας 7). Στις χώρες αυτές ο φόρος που επιβάλλεται εμφανίζει μια μικρή προοδευτικότητα με την εφαρμογή δυο φορολογικών συντελεστών, όπου ο δεύτερος (υψηλότερος) συντελεστής επιβάλλεται όταν η φορολογητέα αξία του ακινήτου υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο όριο. Για παράδειγμα, στην Ιρλανδία ο υψηλότερος φορολογικός συντελεστής επιβάλλεται μόνο στις κατοικίες και στο τμήμα της αξίας τους που υπερβαίνει το €1 εκατ., ενώ κάτι αντίστοιχο ισχύει στη Γαλλία και στη Λιθουανία. Σε όλες τις άλλες χώρες, ο φόρος ακινήτων επιβάλλεται με αναλογικό συντελεστή.

4.3.3 Ο υπόχρεος στην καταβολή του φόρου

Όπως προαναφέρθηκε, ο φόρος ακίνητης περιουσίας αποτελεί το καλύτερο μέσο κάλυψης του κόστους των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ. Έτσι, το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν οι υπόχρεοι για την καταβολή του φόρου πρέπει να είναι αυτοί που διαμένουν ή δραστηριοποιούνται επαγγελματικά στην περιοχή - δηλαδή οι χρήστες των φορολογούμενων ακινήτων - ή οι ιδιοκτήτες τους. Γιατί, η ιδιότητα του ιδιοκτήτη ενός ακινήτου δεν συμπίπτει απαραίτητα με αυτήν του χρήστη και υπάρχουν λόγοι που συνηγορούν τόσο υπέρ της επιβάρυνσης της μιας κατηγορίας όσο και υπέρ της άλλης.

Ένας λόγος για την επιλογή των χρηστών των ακινήτων ως υπόχρεων για την καταβολή του φόρου είναι ότι οι χρήστες είναι αυτοί που κατοικούν ή δραστηριοποιούνται επαγγελματικά στην περιοχή και κατά συνέπεια αυτοί που απολαμβάνουν κυρίως τις υπηρεσίες που παρέχει στην περιοχή η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, οι χρήστες των ακινήτων είναι αυτοί που πρέπει να φέρουν το κόστος των παρεχόμενων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση υπηρεσιών και συνεπώς να πληρώσουν τον φόρο. Επιπλέον, η καταβολή του φόρου από τους χρήστες εμφανίζει από διαχειριστικής πλευράς σημαντικά πλεονεκτήματα:

- Οι χρήστες των ακινήτων είναι πολύ πιο εύκολο να βρεθούν από τους ΟΤΑ για την πληρωμή του φόρου, γιατί κατοικούν ή δραστηριοποιούνται επαγγελματικά σε αυτή.
- Οι χρήστες των ακινήτων μπορούν πιο εύκολα να διεκπεραιώσουν με τον ΟΤΑ τις διαδικασίες που άπτονται της επιβολής και είσπραξης του φόρου, γιατί έχουν άμεση και καθημερινή σχέση με την περιοχή.
- Υπάρχει πλήρης και εύκολη αντιστοίχιση των ακινήτων με τους χρήστες τους με συνέπεια να περιορίζονται η φοροδιαφυγή και το κόστος διαχείρισης του φόρου.
- Η διαχείριση του φόρου μπορεί να συνδεθεί με την παροχή άλλων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ προς τους υπόχρεους (π.χ. παροχή ύδρευσης), με συνέπεια την καλύτερη και οικονομικότερη είσπραξη των εσόδων.
- Οι αντιδράσεις στην αύξηση της φορολογίας μπορεί να είναι μικρότερες, γιατί η σχέση παρεχόμενων υπηρεσιών - φόρου είναι περισσότερο άμεση και σαφής.

Από την άλλη πλευρά, το κύριο επιχείρημα για τη φορολόγηση των ιδιοκτητών των ακινήτων είναι ότι ναι μεν όσοι από αυτούς δεν κατοικούν οι ίδιοι στην περιοχή δεν απολαμβάνουν τις υπηρεσίες που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, όμως με την παροχή των υπηρεσιών αυτών αυξάνει η αξία των ακινήτων τους. Έτσι, το όφελος για τους ιδιοκτήτες είναι μεν έμμεσο, αλλά μεγάλο, αφού

η Τοπική Αυτοδιοίκηση με τις υπηρεσίες που παρέχει συμβάλλει στην αύξηση της αξίας των ακινήτων και του εισοδήματος που αυτά αποδίδουν.

Ένα άλλο επιχείρημα υπέρ της φορολόγησης των ιδιοκτητών είναι ότι κατά κανόνα οι ιδιοκτήτες ανήκουν σε ανώτερες οικονομικά τάξεις από τους ενοικιαστές. Επίσης, ο αριθμός τους είναι μικρότερος από τον αριθμό των χρηστών, με συνέπεια το κόστος διαχείρισης του φόρου να είναι χαμηλότερο. Κάποια όμως από τα προαναφερθέντα πλεονεκτήματα υπέρ της μιας ή της άλλης επιλογής, έχουν ξεπεραστεί από τις δυνατότητες που παρέχει η σύγχρονη τεχνολογία, με συνέπεια να έχουν χάσει κατά πολύ την αξία τους.

Στην πράξη, σε όλες σχεδόν τις χώρες, οι φόροι περιουσίας επιβάλλονται στους ιδιοκτήτες των ακινήτων (Πίνακας 8).

4.3.4 Απαλλαγές και εκπτώσεις

Σε όλους τους φόρους υπάρχουν ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις για συγκεκριμένες κατηγορίες φορολογουμένων ή δραστηριοτήτων που αποβλέπουν στην πλήρη ή μερική φορολογική τους απαλλαγή. Τέτοιες ρυθμίσεις, οι οποίες παρέχονται συνήθως για λόγους κοινωνικούς ή οικονομικούς, υπάρχουν και στη φορολογία των ακινήτων και αποσκοπούν, είτε στην πλήρη απαλλαγή ή γενικά στη φορολογική ελάφρυνση συγκεκριμένων κατηγοριών ακινήτων, είτε στην απαλλαγή ή φορολογική ελάφρυνση των υπόχρεων φυσικών ή νομικών προσώπων.

Η πολιτική της πλήρους απαλλαγής ή φορολογικής ελάφρυνσης κάποιων υπόχρεων στον φόρο ή κάποιων κατηγοριών ακινήτων – η σημαντικότερη των οποίων είναι αυτή των ακινήτων του Δημοσίου – έχει υποστεί έντονη κριτική. Γιατί, στο βαθμό που οι απαλλασσόμενοι φορείς επιβαρύνουν με τη λειτουργία τους (μετακινήσεις προσωπικού, μεγάλος αριθμός συναλλασσόμενων με αυτούς, κλπ.) τους ΟΤΑ στους οποίους βρίσκονται οι εγκαταστάσεις τους, οι φορείς αυτοί πρέπει να φορολογούνται. Έτσι, αν για παράδειγμα, τα ακίνητα του Δημοσίου απαλλαγούν, οι ΟΤΑ στους οποίους υπάρχουν πολλά δημόσια κτήρια (υπουργεία, μουσεία, κλπ.) θα έχουν σημαντική απώλεια εσόδων, ενώ ταυτόχρονα θα έχουν αυξημένες ανάγκες για παροχή υπηρεσιών σε πολίτες οι οποίοι δεν είναι κάτοικοι της περιοχής τους και κατά συνέπεια δεν συμβάλλουν στην κάλυψη του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών.¹¹ Και επειδή τα απαλλασσόμενα κτήρια δεν κατανέμονται ισομερώς στους ΟΤΑ, η απαλλαγή τους συνεπάγεται άνιση κατανομή των βαρών σε βάρος των ΟΤΑ που τα φιλοξενούν.

¹¹ Σε κάθε περίπτωση θα ήταν χρήσιμο, για πολλούς λόγους, στις περιπτώσεις των απαλλασσόμενων κτηρίων ο φόρος να υπολογίζεται κανονικά, όπως υπολογίζεται για τα υπόλοιπα ακίνητα, ανεξάρτητα από την καταβολή του, ώστε να είναι γνωστό το κόστος της χρήσης τους για το συγκεκριμένο σκοπό, η απώλεια εσόδων των ΟΤΑ στους οποίους βρίσκονται, κλπ.

Ένα δεύτερο πρόβλημα είναι ότι η διακριτική φορολογική αντιμετώπιση των κτηρίων αυτών έναντι των υπολοίπων επηρεάζει τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ απαλλασσόμενων και μη νομικών προσώπων του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας καθώς και μεταξύ νομικών προσώπων του ιδιωτικού τομέα, τα οποία φορολογούνται κανονικά, και αντίστοιχων νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία απολαμβάνουν προνομιακής μεταχείρισης.

Τρίτον, αν οι φορολογικές ελαφρύνσεις δεν είναι ενιαίες για όλη τη χώρα, αλλά αποφασίζονται από τους ΟΤΑ, θα προκληθούν στρεβλώσεις στη λήψη των αποφάσεων όσον αφορά την επιλογή του τόπου εγκατάστασης των επιχειρήσεων και θα αναπτυχθεί φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των ΟΤΑ, με όλες τις δυσμενείς συνέπειες που μπορεί να έχει αυτός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την οικονομία. Για τους παραπάνω λόγους, οι ελαφρύνσεις της κατηγορίας αυτής αποφασίζονται από την Κεντρική Διοίκηση και είναι ενιαίες σε όλη τη χώρα.

Υπάρχουν όμως και φορολογικές ελαφρύνσεις οι οποίες παρέχονται για κοινωνικούς λόγους. Οι ελαφρύνσεις αυτές συνήθως παρέχονται από την Κεντρική Διοίκηση, σε ορισμένες χώρες από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και σε άλλες και από τις δυο βαθμίδες διοίκησης. Έτσι, για παράδειγμα, σε κάποιες χώρες (π.χ. Ιταλία, Πολωνία, Ισπανία) απαλλάσσονται από την καταβολή του φόρου τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, σε άλλες (π.χ. Γαλλία, Ιρλανδία) απαλλάσσονται τα άτομα με ειδικές ανάγκες, σε άλλες απαλλάσσονται οι συνταξιούχοι χαμηλού εισοδήματος (Ηνωμένο Βασίλειο, Δανία, Εσθονία), ή παρέχεται συγκεκριμένο ποσό απαλλαγής για ένα μόνο ακίνητο (ΗΠΑ, Βέλγιο, Σλοβενία), κ.ο.κ. Σε άλλες πάλι χώρες η φορολογητέα αξία των ακινήτων ορίζεται σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα της εκτιμηθείσας. Για παράδειγμα στην Ιταλία, η φορολογητέα αξία ορίζεται στο 50% της εκτιμηθείσας, στη Σουηδία στο 75%, ενώ στη Γαλλία 50% και 80% στον φόρο κτηρίων και στον φόρο πλούτου, αντίστοιχα.

4.3.5 Η φορολόγηση των επιχειρήσεων

Οι υπηρεσίες που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν ωφελούν μόνο τους ιδιοκτήτες ή/και τους χρήστες των κατοικιών, αλλά και τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στα όρια της δικαιοδοσίας τους. Πρέπει κατά συνέπεια και οι επιχειρήσεις να υπόκεινται στον φόρο των ακινήτων. Επειδή όμως οι υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τα νοικοκυριά είναι πολύ περισσότερες (παιδικοί σταθμοί, πνευματικά κέντρα, δημοτικά γυμναστήρια, Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ), κ.λπ.) από αυτές προς τις επιχειρήσεις, υπάρχουν ισχυροί λόγοι υπαγωγής των επιχειρήσεων σε ηπιότερη φορολογία. Ειδικότερα, επειδή τα οφέλη που παρέχει με τις υπηρεσίες της η Τοπική Αυτοδιοίκηση προς τις επιχειρήσεις είναι πολύ μικρότερα, ενώ συχνά το μέγεθος και η αξία των κτηρίων τους

είναι μεγαλύτερη από αυτή των κατοικιών, αν εξομοιώνονταν ο τρόπος φορολόγησης των επιχειρήσεων με αυτόν των νοικοκυριών θα υπήρχε άνιση κατανομή των βαρών.

Ένας άλλος λόγος για την ηπιότερη φορολόγηση των επιχειρήσεων είναι ότι με τη χαμηλότερη φορολόγησή τους μειώνεται η πιθανότητα εξαγωγής του φόρου¹² σε κατοίκους άλλων περιοχών, κάτι που επενεργεί θετικά στην κατανομή των πόρων και στη λογοδοσία των ΟΤΑ προς τους δημότες τους.

Τέλος, ένας άλλος λόγος για την ηπιότερη φορολογική επιβάρυνση των επιχειρήσεων είναι ότι τα ακίνητά τους είναι απαραίτητα για τη λειτουργία τους, ενώ οι κατοικίες αποτελούν συχνά και μέσο κοινωνικής επίδειξης ή εξασφάλισης από μελλοντικούς κινδύνους.

Η διαφοροποίηση της φορολόγησης των επιχειρήσεων από αυτή των νοικοκυριών συνήθως γίνεται στην πράξη με τη θεσμοθέτηση διαφορετικών φορολογικών συντελεστών ή με την επιβολή διαφορετικού φόρου στα ακίνητα των επιχειρήσεων από αυτόν που επιβάλλεται στα ακίνητα των φυσικών προσώπων. Εκτός όμως από τη διαφορά στους φορολογικούς συντελεστές, μια άλλη μορφή διαφοροποίησης μπορεί να υπάρχει στον τρόπο με τον οποίο εκτιμάται η αξία των επαγγελματικών ακινήτων από αυτή των κατοικιών.

Όσον αφορά τη δυνατότητα διαφοροποίησης των φορολογικών συντελεστών των επιχειρήσεων μεταξύ των ΟΤΑ¹³ και μεταξύ διαφορετικών περιοχών μέσα στον ίδιο ΟΤΑ, οι διαφορές αυτές πρέπει να είναι μικρές έτσι ώστε να μην επηρεάζουν τις αποφάσεις για την επιλογή του τύπου εγκατάστασης, ιδιαίτερα όταν οι διαφορές στους φορολογικούς συντελεστές δεν δικαιολογούνται από το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών. Γιατί, αν οι διαφορές είναι μεγάλες, είναι πολύ πιθανό οι φορολογικοί συντελεστές να χρησιμοποιηθούν από τους ΟΤΑ ως μέσο προσέλκυσης επιχειρήσεων με συνέπεια τη δημιουργία φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ τους.

¹² Εξαγωγή φόρου υπάρχει όταν ένα μέρος τουλάχιστον του φορολογικού βάρους το φέρουν τελικά φορολογούμενοι άλλων περιοχών (π.χ. φορολόγηση αγαθών που παράγονται στην περιοχή, αλλά πωλούνται σε όλη τη χώρα). Για περισσότερα όσον αφορά το θέμα της εξαγωγής φόρων βλέπε Τάτσος (1999).

¹³ Μελέτη στις ΗΠΑ έχει δείξει ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ των ΟΤΑ όσον αφορά τη φορολόγηση των ακινήτων, ιδιαίτερα μεταξύ γεωγραφικών ΟΤΑ, είναι υπαρκτός (Brueckener & Saaverda, 2001). Άλλες μελέτες δείχνουν ότι οι διαφορές στη φορολόγηση των ακινήτων ανάμεσα στους ΟΤΑ έχουν ασήμαντη επίδραση στην επιλογή του τύπου εγκατάστασης των επιχειρήσεων, αλλά ότι παίζουν σημαντικό ρόλο στην επιλογή της περιοχής εγκατάστασής τους μέσα στον ίδιο τον ΟΤΑ (Kitchenand & Slack, 1993). Βέβαια, ο βαθμός στον οποίο οι διαφορές στον φόρο περιουσίας θα επηρεάσουν τις αποφάσεις των επιχειρήσεων για την επιλογή του τύπου εγκατάστασης εξαρτάται και από πολλούς άλλους παράγοντες.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.

Ιανουάριος 2021

Η φορολογία των ακινήτων στην Ελλάδα



5

Υπάρχουν αρκετοί φόροι που, με τη μια ή την άλλη μορφή, επιβαρύνουν τα ακίνητα, στην Ελλάδα. Υπάρχουν φόροι στην ιδιοκτησία των ακινήτων, στη μεταβίβαση, στην ετήσια απόδοση, στην υπεραξία, κ.λπ. Κάποιοι από τους φόρους αυτούς επιβάλλονται από την Κεντρική Διοίκηση και άλλοι από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, κάποιοι επιβαρύνουν τους χρήστες των ακινήτων και άλλοι τους ιδιοκτήτες τους, ενώ κάποιοι φέρουν την ονομασία του τέλους, ενώ πρόκειται στην ουσία για φόρους.

5.1 Ιστορική αναδρομή

Η πορεία του φόρου ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα παρουσιάζει ενδιαφέρον, όχι μόνο από οικονομικής πλευράς.

Η πρώτη φορά που φορολογήθηκε η περιουσία στην Ελλάδα ήταν το 1923, υπό την πίεση των αναγκών της Μικρασιατικής Καταστροφής. Είχε όμως τη μορφή της έκτακτης εισφοράς¹⁴ και επιβάλλονταν όχι μόνο στα ακίνητα, αλλά και σε κινητά περιουσιακά στοιχεία των φορολογούμενων. Έκτοτε, για πενήντα και πλέον χρόνια, η κατοχή περιουσίας στην Ελλάδα παρέμεινε ουσιαστικά ανέγγιχτη φορολογικά, κάτι που εντυπωσίαζε τους ξένους μελετητές (Break & Turvey, 1964).

Η πρώτη φορά που επιβλήθηκε στην Ελλάδα φόρος στην ακίνητη περιουσία ήταν το 1975 (Ν.11/1975), με τη θεσμοθέτηση του Φόρου Κατοχής. Η επιβολή του φόρου αυτού όμως δεν διήρκεσε πολύ και υπήρξε βασική αιτία απομάκρυνσης του αρμόδιου Υπουργού. Το 1982, με την αλλαγή του κυβερνώντος κόμματος στην εξουσία, η φορολογία της ακίνητης περιουσίας επανήλθε. Με το Ν.1249/1982 επιβλήθηκε ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ), με φορολογικούς συντελεστές που κυμαίνονταν μεταξύ 0,5% και 2%. Η επιβολή του ΦΑΠ προκάλεσε πολιτική αναταραχή, άμεση απομάκρυνση του αρμόδιου Υπουργού και προσθήκη ρύθμισης στο σχετικό σχέδιο νόμου με την οποία υποχρέωση πλέον υποβολής φορολογικής δήλωσης δεν είχαν όλοι οι φορολογούμενοι, όπως προβλέπονταν αρχικά, αλλά μόνο αυτοί που κατά την κρίση τους είχαν ακίνητη περιουσία πάνω από ένα όριο, το οποίο ήταν αρκετά υψηλό. Η ρύθμιση αυτή είχε ως συνέπεια ο φόρος να ατονήσει, ο αριθμός των φορολογικών δηλώσεων που υποβάλλονταν να είναι πολύ μικρός και τα έσοδα του φόρου ελάχιστα. Ο ΦΑΠ παρέμεινε συνειδητά σε κατάσταση υπολειτουργίας για αρκετά χρόνια και καταργήθηκε το 1992.¹⁵ Τον ίδιο χρόνο επιβλήθηκε έκτακτη εισφορά φωτιζόμενων ακινήτων,¹⁶ ενώ λίγο αργότερα επιβλήθηκε το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ). Το τέλος αυτό θεσπίστηκε ως πόρος των ΟΤΑ,¹⁷ εισπραττόμενος από τη ΔΕΗ, μαζί

¹⁴ Με βάση το Προεδρικό Διάταγμα Π.Δ. 3/3/1923.

¹⁵ Με βάση το Ν.2065/1992.

¹⁶ Βλέπε το Ν.2019/1992.

¹⁷ Βλέπε το Ν.2130/1993.

με τους λογαριασμούς κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας και ισχύει μέχρι σήμερα (βλέπε υποενότητα 5.2.2 της παρούσας μελέτης).

Με το Ν.2459/1997 επιβλήθηκε ο Φόρος Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας (ΦΜΑΠ), ο οποίος, όπως καταδεικνύει η ονομασία του, δεν επιβάρυνε όλους τους φορολογούμενους, αλλά αυτούς των οποίων η ακίνητη περιουσία υπερέβαινε ένα όριο, το οποίο τη χαρακτήριζε ως «μεγάλη». Με το Ν.3634/2008 καταργήθηκε ο ΦΜΑΠ και αντικαταστάθηκε από το Ενιαίο Τέλος Ακινήτων (ΕΤΑΚ), το οποίο είχε πολύ ευρύτερη βάση. Το ΕΤΑΚ επιβλήθηκαν σε όλα τα ακίνητα, με συντελεστή 0,1% στην αξία τους, ενώ προβλεπόταν μια απαλλαγή για τη μεγαλύτερη σε μέγεθος κατοικία των φορολογούμενων.

Με το Ν.3808/2009 επιβλήθηκε έκτακτη εισφορά στα ακίνητα, ενώ με το Ν.3842/2010 καταργήθηκε το ΕΤΑΚ και με το Ν.3842/2010 επανήλθε ο ΦΑΠ. Ο νέος ΦΑΠ είχε κλιμακωτά αυξανόμενη επιβάρυνση με συντελεστή που έφτανε το 1% και αφορολόγητο ποσό €400.000, το οποίο μειώθηκε σταδιακά στα €200.000. Με το Ν.4021/2011 καταργήθηκε ο ΦΑΠ και επιβλήθηκε το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ), το οποίο επιβάρυνε τις δομημένες επιφάνειες, χωρίς αφορολόγητο όριο. Το ΕΕΤΗΔΕ αντικαταστάθηκε με το Ν.4152/2013 από το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ακινήτων (ΕΕΤΑ) το οποίο αντικαταστάθηκε λίγο αργότερα με το Ν.4223/2013 από τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ), ο οποίος, με τροποποιήσεις, ισχύει μέχρι σήμερα.

Μια συνοπτική εικόνα των θεσμοθετήσεων/καταργήσεων διαχρονικά φόρων ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα δίνεται στον Πίνακα 9.

Πίνακας 9. Θεσμοθετήσεις/Καταργήσεις Φόρων Ακίνητης Περιουσίας στην Ελλάδα (1975-2013)

Έτος	Νόμος	Καταργήσεις/Θεσμοθετήσεις Φόρων Ακινήτων
1975	Ν.11	Επιβολή Φόρου Κατοχής
1980	Ν.1078	Κατάργηση Φόρου Κατοχής
1982	Ν.1249	Επιβολή ΦΠΑ
1992	Ν.2065	Κατάργηση ΦΑΠ
1992	Ν.2019	Επιβολή Έκτακτης Εισφοράς Φωτιζόμενων Ακινήτων
1993	Ν.2130	Επιβολή ΤΑΠ
1997	Ν.2459	Επιβολή ΦΜΑΠ
2008	Ν.3634	Κατάργηση ΦΜΑΠ, επιβολή ΕΤΑΚ
2009	Ν.3808	Έκτακτη Εισφορά στα Ακίνητα
2010	Ν.3842	Κατάργηση ΕΤΑΚ, επαναφορά ΦΑΠ
2011	Ν.4021	Κατάργηση ΦΑΠ, επιβολή ΕΕΤΗΔΕ
2013	Ν.4152	Κατάργηση ΕΕΤΗΔΕ, επιβολή ΕΕΤΑ
2013	Ν.4223	Κατάργηση ΕΕΤΑ, επιβολή ΕΝΦΙΑ

Σίγουρα, η ιστορική αυτή διαδρομή της φορολογίας ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα, αν και περιορίστηκε μόνο στην καταγραφή των νόμων με τους οποίους αντικαταστάθηκαν υφιστάμενοι φόροι και θεσπίσθηκαν νέοι στη θέση των παλαιών, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «πλούσια». Κάποιοι από τους φόρους που επιβλήθηκαν στα ακίνητα ίσχυσαν μόνο για ένα έτος (π.χ. ΕΤΑΚ, ΕΕΤΗΔΕ, ΕΕΤΑ), ενώ αν συμπεριλάμβανε κανείς στην ανάλυση και τα σχέδια που επεξεργάζονταν κατά καιρούς οι κυβερνήσεις αναφορικά με τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, τα οποία τελικά δεν υλοποιήθηκαν, εύκολα θα κατέληγε στη διαπίστωση ότι δεν υπήρχε ενιαία αντίληψη μεταξύ των ιθυνόντων ακόμη και ως προς τη βασική φιλοσοφία του φόρου, αλλά ότι αυτός μάλλον άλλαζε κατά το δοκούν, με προφανείς συνέπειες στην εφαρμογή του και στη δημιουργία φορολογικής συνείδησης.¹⁸

¹⁸ Βλ. έρευνα της διαΝΕΟσις με τίτλο «Πολυνομία και Κανονομία στην Ελλάδα» η οποία εκδόθηκε το 2017.

5.2 Η φορολόγηση της ιδιοκτησίας ακινήτων σήμερα

Οι φόροι που επιβάλλονται στην κατοχή ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα σήμερα είναι δύο: Ο Ενιαίος Φόρος Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) και το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ).

5.2.1 Ο Ενιαίος Φόρος Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ)

Ο ΕΝΦΙΑ θεσπίσθηκε με το Ν.4223/2013 και επιβάλλεται σε ακίνητα που βρίσκονται στην Ελλάδα και ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή κάθε είδους νομικές οντότητες, την 1^η Ιανουαρίου κάθε έτους. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα φόρο με δυο συνιστώσες. Αυτές του κύριου και του συμπληρωματικού φόρου, όπου ο κύριος φόρος επιβάλλεται σε κάθε ακίνητο χωριστά και ο συμπληρωματικός φόρος στη συνολική αξία της ακίνητης περιουσίας των υπόχρεων, εφόσον αυτή υπερβαίνει σε αξία τις €250.000. Το συνολικό ποσό οφειλής ΕΝΦΙΑ αποτελείται από το άθροισμα των φόρων των δυο αυτών συνιστωσών.

Στην καταβολή του ΕΝΦΙΑ υπόκεινται περίπου 7,3 εκατ. φυσικά πρόσωπα και 58 χιλιάδες περίπου νομικά πρόσωπα και τα έσοδά του είναι της τάξης των €3 δισ. Λιγότερο από το 20% αυτών των εσόδων προέρχονται από τον συμπληρωματικό φόρο (Πίνακας 10). Όσον αφορά την κατανομή των ακινήτων που υπόκεινται σε φορολογία, στα φυσικά πρόσωπα τα περισσότερα είναι διαμερίσματα, ακολουθούμενα από μονοκατοικίες, οικόπεδα, αποθήκες, κλπ., ενώ στα νομικά πρόσωπα πρόκειται κυρίως για επαγγελματικές στέγες, ακολουθούμενες από κατοικίες/διαμερίσματα, οικόπεδα, κλπ. (Γράφημα 4).

Πίνακας 10. Έσοδα ΕΝΦΙΑ (εκατ. €)

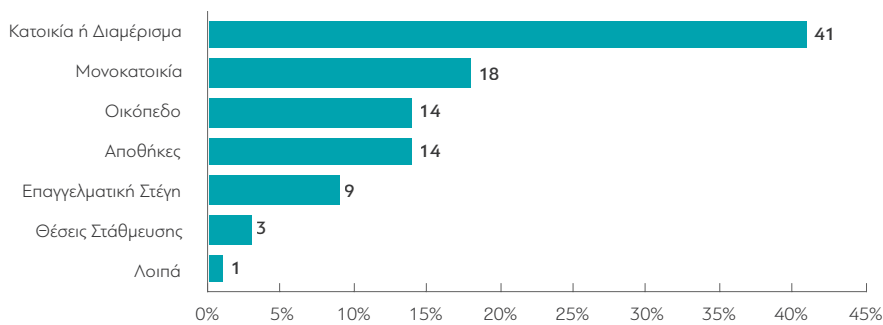
ΕΤΟΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΦΟΡ/ΝΩΝ (Ν.Π.)	ΠΛΗΘΟΣ ΦΟΡ/ΝΩΝ (Φ.Π.)	ΚΥΡΙΟΣ ΦΟΡΟΣ (Ν.Π. & Φ.Π.)	ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ (Ν.Π. & Φ.Π.)	ΜΕΙΩΣΕΙΣ / ΑΠΑΛΛΑΓΕΣ ΑΡΘ. 7 (Ν.Π. & Φ.Π.)	ΠΟΣΟ ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΗΣ (Ν.Π. & Φ.Π.)	ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ ΈΣΟΔΑ
2015	55.021	7.421.530	2.767,3	574,8	91,5	3.250,6	3.039,6
2016	55.244	7.369.412	2.618,7	649,4	88,5	3.179,6	2.905,9
2017	56.717	7.340.994	2.612,3	629,8	89	3.153,2	2.738
2018	58.287	7.310.185	2.568,6	620,6	95,3	3.093,5	δ.υ.σ.*

Σημείωση: *δ.υ.σ.: Δεν υπάρχουν στοιχεία.

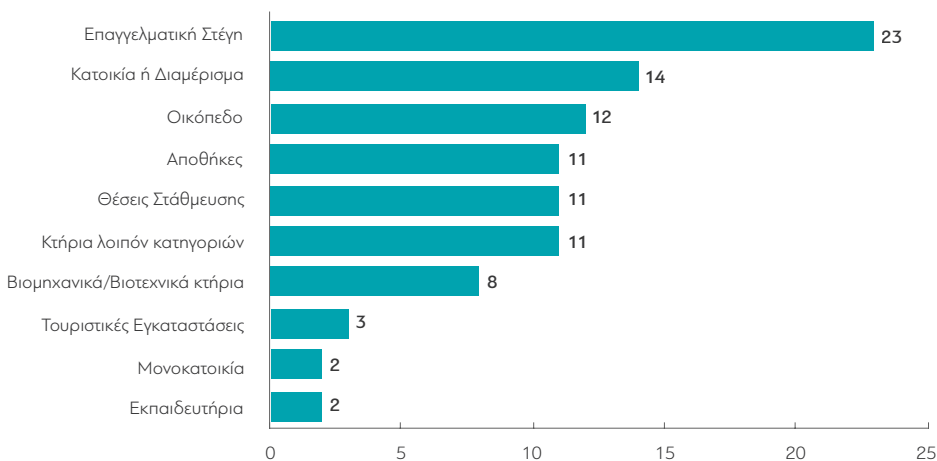
Πηγή: Α.Α.Δ.Ε. και Γ.Λ.Κ. (ίδια επεξεργασία).

Γράφημα 4. Ποσοστιαία (%) Κατανομή Φορολογούμενων Ακινήτων από τον ΕΝΦΙΑ, Ανά Κατηγορία Ακινήτων (2016)

Ακίνητα Φυσικών Προσώπων



Ακίνητα Νομικών Προσώπων



Πηγή: Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Για Ποιότητα Και Ανάπτυξη Των Κατασκευών - ΣΕΠΑΚ (2018).

α) Ο Κύριος Φόρος

Ο τρόπος υπολογισμού του κύριου φόρου ποικίλλει ανάλογα με την κατηγορία του ακινήτου. Για παράδειγμα, στην περίπτωση «κοινών» κτισμάτων, δηλαδή κτισμάτων τα οποία δεν χαρακτηρίζονται ως «ειδικά», ο φόρος υπολογίζεται ως εξής :

Αναλογών Φόρος = ΒΦ x μ² x ΣΠΚ x ΣΠ x ΣΟ ή ΣΜ x ΣΒΧ (όπου εφαρμόζεται) x ΣΗΚ (όπου εφαρμόζεται),

όπου:

ΒΦ = Ο Βασικός Φόρος, δηλαδή το ποσό φόρου ανά μ² που αντιστοιχεί σε κάθε κτίσμα ανάλογα με τη γεωγραφική θέση στην οποία βρίσκεται, ή αλλιώς τη Φορολογική του Ζώνη (ΦΖ). Ο φόρος ανά Φορολογική Ζώνη εμφανίζεται στον Πίνακα 11.

μ² = Η επιφάνεια του κτίσματος σε τετραγωνικά μέτρα.

ΣΠΚ = Ο συντελεστής Παλαιότητας Κτίσματος, ο οποίος κυμαίνεται μεταξύ 0,60 και 1,25 ανάλογα με την ηλικία του κτηρίου.

ΣΠ = Ο Συντελεστής Πρόσοψης, ο οποίος κυμαίνεται μεταξύ 1,00 και 1,02 ανάλογα με τον αριθμό προσόψεων του κτηρίου.

ΣΟ = Ο Συντελεστής Ορόφου του κτίσματος, ο οποίος κυμαίνεται μεταξύ 0,98 και 1,03.

ΣΜ = Ο Συντελεστής Μονοκατοικίας, ο οποίος είναι 1,02.

ΣΒΧ = Ο Συντελεστής Βοηθητικών Χώρων, ο οποίος είναι 0,10.

ΣΗΚ = Ο Συντελεστής Ημιτελών Κτισμάτων, ο οποίος είναι 0,40.

Πίνακας 11. Κλίμακα Βασικού Φόρου ΕΝΦΙΑ (Κτηρίων)

Φορολογική Ζώνη	Τιμή Ζώνης (€ ανά τ.μ.)	Βασικός Φόρος (€ ανά τ.μ.)
1	0 - 550	2,00
2	551 - 750	2,80
3	751 - 1.050	2,90
4	1.051 - 1.500	3,70
5	1.501 - 2000	4,50
6	2.001 - 2.500	6,00
7	2.501 - 3.000	7,60
8	3.001 - 3.500	9,20
9	3.501 - 4.000	9,50
10	4.001 - 4.500	11,10
11	4.501 - 5.000	11,30
12	5.001 -	13,00

Παρατηρείται ότι το ύψος του βασικού φόρου (€ ανά τ.μ.) βαίνει αυξανόμενο όσο αυξάνουν οι τιμές ζώνης, κάτι ωστόσο που, όπως θα φανεί παρακάτω, δεν εξασφαλίζει την προοδευτικότητα του φόρου σε σχέση με την αξία των ακινήτων, ενώ με αντίστοιχο περίπου τρόπο και χρήση διαφορετικών συντελεστών, προκύπτει ο φόρος που αναλογεί στις άλλες κατηγορίες ακινήτων (γήπεδα, ειδικά κτήρια, κλπ.).

Για κάποιες κατηγορίες φυσικών προσώπων προβλέπεται πλήρης απαλλαγή από τον φόρο ή μείωση φόρου κατά 50%. Πλήρης απαλλαγή από τον φόρο παρέχεται σε άτομα με τρία ή περισσότερα εξαρτώμενα τέκνα ή όταν κάποιος μέλος της οικογένειας έχει ποσοστό αναπηρίας 80% και άνω και συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το συνολικό φορολογητέο οικογενειακό εισόδημα δεν υπερβαίνει τα €12.000, προσαυξημένο κατά €1.000 για κάθε εξαρτώμενο μέλος, β) το σύνολο της επιφάνειας των κτισμάτων δεν υπερβαίνει τα 150 τ.μ. και οι δικαιούχοι δεν έχουν ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το Δημόσιο και τα ασφαλιστικά ταμεία.

Μείωση του φόρου κατά 50% προβλέπεται όταν: α) το συνολικό φορολογητέο εισόδημα δεν υπερβαίνει το ποσό των €9.000, προσαυξημένο κατά €1.000 για κάθε εξαρτώμενο μέλος, β) το σύνολο της επιφάνειας των κτισμάτων δεν υπερβαίνει τα 150 τ.μ., και, γ) οι δικαιούχοι δεν έχουν ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το Δημόσιο και τα ασφαλιστικά ταμεία.

Τέλος, αναστολή καταβολής του φόρου παρέχεται υπό προϋποθέσεις και σε νομικά πρόσωπα, όταν σωρευτικά ο κύκλος εργασιών τους είναι μικρός σε σχέση με τον αναλογούντα ΕΝΦΙΑ, ο κύκλος εργασιών τους παρουσιάζει σημαντική μείωση και δεν έχουν ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το Δημόσιο και τα ασφαλιστικά ταμεία.

β) Ο Συμπληρωματικός Φόρος

Στο άθροισμα (πλην κάποιων ειδικών εξαιρέσεων) της ακίνητης περιουσίας των φορολογούμενων επιβάλλεται συμπληρωματικός φόρος ΕΝΦΙΑ, το ύψος του οποίου, στην περίπτωση των φυσικών προσώπων, εξαρτάται από το ύψος της φορολογητέας αξίας (Πίνακας 12).

Πίνακας 12. Κλίμακα Συμπληρωματικού Φόρου ΕΝΦΙΑ για Φυσικά Πρόσωπα

Κλιμάκια (συνολική αξία ακινήτων σε €)	Συντελεστής (%)
0,01 - 250.000	0
250.001 - 300.000	0,15
300.001 - 400.000	0,3
400.001 - 500.000	0,5
500.001 - 600.000	0,6
600.001 - 700.000	0,8
700.001 - 800.000	0,9
800.001 - 900.000	1
900.001 - 1.000.000	1,05
1.000.001 - 2.000.000	1,1
Υπερβάλλον	1,15

Ο συμπληρωματικός φόρος στα νομικά πρόσωπα είναι 0,55%, μειούμενος σε 0,11% για τα ιδιοχρησιμοποιούμενα ακίνητα, ενώ για τα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και τις Ανώνυμες Εταιρείες Επενδύσεων σε Ακίνητη Περιουσία (Α.Ε.Ε.Α.Π.) ο συντελεστής μειώνεται στο 0,25%.

5.2.2 Το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ)

Το ΤΑΠ επιβλήθηκε το 1993¹⁹ και επιβαρύνει τους κατά την 1^η Ιανουαρίου κάθε έτους ιδιοκτήτες των ακινήτων. Το ύψος του τέλους καθορίζεται από τον τύπο:

$\text{Εμβαδόν} \times \text{τιμή ζώνης} \times \text{συντελεστή παλαιότητας} \times \text{συντελεστή ΤΑΠ},$

ενώ ο συντελεστής του καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου από 0,025% μέχρι 0,035% και είναι ενιαίος για όλη τη διοικητική τους περιφέρεια.

Στο ΤΑΠ δεν υπόκεινται το Ελληνικό Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ., οι Ναοί και οι Ιερές Μονές, τα φιλανθρωπικά ιδρύματα δημόσιου χαρακτήρα, τα μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα, τα αθλητικά σωματεία, κ.λπ.

¹⁹ Ν.2130/93, άρθρο 24.

Το τέλος συνεισπράττεται με τους λογαριασμούς της ΔΕΗ και αποδίδεται από αυτήν στους ΟΤΑ, μετά από παρακράτηση ποσοστού 2% για την κάλυψη των δαπανών είσπραξής του. Σε περίπτωση που το ακίνητο μισθώνεται, το τέλος καταβάλλεται από τον μισθωτή του ακινήτου μαζί με το λογαριασμό κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος και αφαιρείται από το μίσθωμα που καταβάλλει στον εκμισθωτή.

Ποσοστό 15% από τα έσοδα που εισπράττονται παρακρατείται από τη Δ.Ε.Η, κατατίθεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και κατανέμεται κατά τη διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ.

Τα έσοδα που αποδίδονται στους ΟΤΑ (Πίνακας 13) διατίθενται υποχρεωτικά κατά 50% τουλάχιστον για την εκτέλεση έργων, καταβολή αποζημιώσεων ρυμοτομούμενων ή απαλλοτριωμένων ακινήτων και αγορά ακινήτων, ενώ το υπόλοιπο 50% για την κάλυψη άλλων αναγκών.

Πίνακας 13. Έσοδα Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (2015-2017)

ΕΤΟΣ	ΤΑΠ
2015	122.607.823,15
2016	118.668.841,8
2017	121.020.094,4

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

5.3 Κριτική ανάλυση του ισχύοντος συστήματος

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω συνάγεται ότι η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα δεν μπορεί να θεωρηθεί παράδειγμα συνεπούς φορολογικής πολιτικής.

Πρωταρχικός στόχος επιβολής του ΕΝΦΙΑ - πέρα από την αύξηση των εσόδων, η οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί με αύξηση των υπαρχόντων φόρων - ήταν η απλοποίηση και ο εξορθολογισμός του φορολογικού συστήματος με τη συγχώνευση όλων των φόρων που επιβάλλονταν στα ακίνητα σε έναν μόνο φόρο²⁰. Γι' αυτό και ο φόρος αποκαλέστηκε, από την ανακοίνωση ήδη της πρόθεσης επιβολής του, «ενιαίος». Θα έπρεπε, ωστόσο, να είναι εξ' αρχής προφανές ότι ο στόχος αυτός ήταν μάλλον ανέφικτος, γιατί οι φόροι που ανακοινώθηκαν ότι θα συγχωνευθούν είναι εντελώς ανομοιογενείς μεταξύ τους και, ως εκ τούτου, η συγχώνευσή τους είναι αδύνατη. Άλλοι από τους φόρους αυτούς επιβάλλονται στους ιδιοκτήτες των ακινήτων και άλλοι στους χρήστες τους, άλλοι στην επιφάνεια των ακινήτων και άλλοι στην αξία τους, άλλοι επιβάλλονται από το κράτος και άλλοι από τους ΟΤΑ, ενώ άλλοι έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα και άλλοι όχι. Έτσι άρχισαν σύντομα οι υπαναχωρήσεις από τον αρχικό στόχο με όλες τις συνέπειες που μπορεί να είχε αυτό στο κοινωνικό σύνολο ως προς τη σκοπιμότητα του μέτρου, την αποδοχή του νέου φόρου και τον χειρισμό ζητημάτων φορολογικής πολιτικής γενικότερα. Οι φόροι που συγχωνεύθηκαν, τελικά, ήταν μόνο δύο, ο ΦΜΑΠ και το ΕΕΤΗΔΕ, οι οποίοι αντικαταστάθηκαν επί της ουσίας από δύο άλλους, τον κύριο ΕΝΦΙΑ και τον συμπληρωματικό φόρο, με καθαρό αποτέλεσμα, ως προς τον στόχο της συγχώνευσης/μείωσης του αριθμού των φόρων, το μηδέν. Έτσι, οι προσδοκίες που είχαν δημιουργηθεί για κατάργηση/συγχώνευση υπαρχόντων φόρων, την οποία πολλοί είχαν εκλάβει ότι δεν θα απλοποιούσε απλώς το φορολογικό σύστημα, αλλά θα προκαλούσε και μείωση των φορολογικών βαρών δεν επιβεβαιώθηκαν στην πράξη.

²⁰ Οι φόροι που θα συγχωνεύονταν, σύμφωνα με τον αρχικό στόχο, σε ένα «ενιαίο» φόρο, ήταν ο ΦΜΑΠ, το ΕΕΤΗΔΕ, ο ΤΑΠ, ο Δημοτικός Φόρος και τα Δημοτικά Τέλη.

Πίνακας 14. Φόροι Ακίνητης Περιουσίας σε Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Χώρα	Ως % ΑΕΠ 2008	Ως % ΑΕΠ 2016	Ως % στα Συνολικά Φορολογικά Έσοδα 2008	Ως % στα Συνολικά Φορολογικά Έσοδα 2016
Αυστρία	0,2	0,2	0,5	0,5
Βέλγιο	1,2	1,3	2,8	3
Γαλλία	2	3,3	4,6	7,2
Γερμανία	0,4	0,4	1,1	1,1
Δανία	1,9	2	4,2	4,4
Ελλάδα	0,8	2,8	2,6	7,1
Εσθονία	0,3	0,3	0,9	0,8
Ην. Βασίλειο	3	3,1	8,7	9,3
Ιρλανδία	0,7	0,6	2,3	2,5
Ισπανία	0,8	1,2	2,4	3,6
Ιταλία	0,6	1,4	1,4	3,3
Λετονία	0,4	0,9	1,5	2,8
Λιθουανία	0,3	0,3	0,9	1,1
Λουξεμβούργο	0,1	0,1	0,2	0,2
Ολλανδία	0,5	0,9	1,5	2,2
Ουγγαρία	0,3	0,4	0,7	1
Πολωνία	1,2	1,2	3,4	3,7
Πορτογαλία	0,6	0,8	1,9	2,3
Σλοβακία	0,4	0,4	1,3	1,3
Σλοβενία	0,4	0,5	1,1	1,4
Σουηδία	0,7	0,8	1,6	1,7
Τσεχία	0,1	0,2	0,4	0,6
Φινλανδία	0,5	0,8	1,1	1,8
Μέσος Όρος ΕΕ-28	1,2	1,6	3,1	4,1

Πηγή: European Commission, European Union-Data on Taxation (διαθέσιμη εδώ: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html).

Αντίθετα, μετά την επιβολή του ΕΝΦΙΑ, η φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων στην Ελλάδα αυξήθηκε ραγδαία, με συνέπεια να είναι σήμερα, μαζί με αυτήν της Γαλλίας, η υψηλότερη φορολογία των ακινήτων στην Ευρώπη (Πίνακας 14). Ειδικότερα, ενώ το 2008 τα έσοδα από τον φόρο ακινήτων ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν στην Ελλάδα 0,8%, με αντίστοιχο μέσο όρο στην Ευρωπαϊκή Ένωση 1,2%, το ποσοστό αυτό έφτασε το 2016 στην Ελλάδα το 2,8%, με μέσο όρο στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1,6%. Ομοίως, ενώ το 2008 τα έσοδα από τον φόρο ακινήτων αποτελούσαν στην Ελλάδα το 2,6% των συνολικών φορολογικών εσόδων, το 2016 το ποσοστό αυτό αυξήθηκε στο 7,1%, με μέσο όρο στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 4,1%. Και το αξιοσημείωτο είναι ότι η αύξηση αυτή στη φορολόγηση της ιδιοκτησίας ακινήτων επιτεύχθηκε μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα και σε μια εξαιρετικά δυσμενή οικονομική συγκυρία, με συνέπεια ο ΕΝ-

ΦΙΑ να είναι για τους φορολογούμενους όχι μόνο δυσβάστακτος αλλά και ιδιαίτερα απεχθής.

Ένα άλλο πρόβλημα του ΕΝΦΙΑ, στο οποίο οφείλεται το δυσβάστακτο του φορολογικού βάρους του και η αυξημένη αποστροφή των φορολογουμένων για αυτόν, είναι ότι επιβλήθηκε – και εξακολουθεί να επιβάλλεται σήμερα - με τιμές ακινήτων υψηλότερες των πραγματικών, με αποτέλεσμα την υπερφορολόγηση, την αποθάρρυνση των επενδύσεων και την εισαγωγή στρεβλώσεων στην αγορά των ακινήτων. Οι αδυναμίες όμως του ΕΝΦΙΑ δεν περιορίζονται μόνο στο μέγεθος της φορολογικής του επιβάρυνσης και στη δυσμενή οικονομική συγκυρία στην οποία επιβλήθηκε, αλλά είναι και δομικές.

Πίνακας 15. Βασικός Φόρος ΕΝΦΙΑ Ανά Περιοχή Τιμής Ζώνης για Κατοικίες 100 τ.μ.

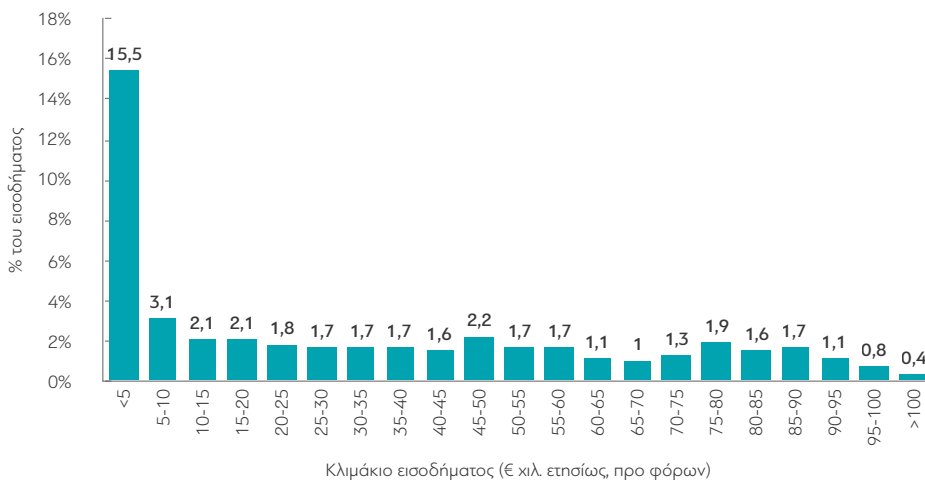
Τιμή Ζώνης της περιοχής (€ ανά τ.μ.)	Αξία κατοικίας (€)	Βασικός Φόρος (€ ανά τ.μ.)	Φόρος ως % της αξίας της κατοικίας
500	50.000	200	0,4
700	70.000	280	0,4
1.000	100.000	290	0,29
1.500	150.000	370	0,25
2.000	200.000	450	0,22
2.500	250.000	600	0,24
3.000	300.000	760	0,25
3.500	350.000	920	0,26
4.000	400.000	950	0,24
4.500	450.000	1.110	0,25
5.000	500.000	1.130	0,23
6.000	600.000	1.300	0,22

Όπως φαίνεται στην κλίμακα του βασικού φόρου ΕΝΦΙΑ (Πίνακας 11), δηλαδή του φόρου επί του οποίου εφαρμόζονται όλες οι άλλες προσθετικές ή μειωτικές παράμετροι για τον υπολογισμό του τελικού ποσού κύριου φόρου, το μέγεθος του βασικού φόρου αυξάνει όσο αυξάνουν οι τιμές ζώνης στις οποίες βρίσκονται τα ακίνητα. Με τον τρόπο αυτό, ακίνητα που βρίσκονται σε ακριβότερες περιοχές επιβαρύνονται βαρύτερα. Ωστόσο, η διαφοροποίηση αυτή της φορολογικής επιβάρυνσης ανά περιοχή δεν εξασφαλίζει την προοδευτικότητα του φόρου σε σχέση με την αξία των ακινήτων. Αυτό φαίνεται στον Πίνακα 15 στον οποίο υπολογίζεται ενδεικτικά ο βασικός φόρος που αναλογεί σε κατοικίες με εμβαδόν 100 τ.μ. Παρατηρείται στην τελευταία στήλη του πίνακα ότι ο φόρος ως ποσοστό της αξίας των ακινήτων είναι υψηλότερος στα ακίνητα που βρίσκονται στις «φτηνές» περιοχές, στις οποίες κατοικούν κατά τεκμήριο χαμηλής οικονομικής επιφάνειας νοικοκυριά. Έτσι, για παράδειγμα, ο υπονοούμενος φορολογικός συντελεστής (implied tax rate) είναι 0,4% στα ακίνητα που βρίσκονται σε περιοχές με τιμή ζώνης μέχρι €700, ενώ στα ακίνητα

που βρίσκονται σε περιοχή με τιμή ζώνης €5.000 ο συντελεστής αυτός είναι 0,23%.

Αλλά και ως ποσοστό του εισοδήματος των φορολογούμενων, ο ΕΝΦΙΑ επιβαρύνει περισσότερο τους φορολογούμενους με χαμηλά εισοδήματα (ΣΕΠΑΚ, 2018). Συγκεκριμένα, ο ΕΝΦΙΑ απορροφά κατά μέσο όρο το 15,5% του ετήσιου εισοδήματος των ιδιοκτητών ακινήτων με ετήσιο φορολογητέο εισόδημα έως €5.000. Το ποσοστό αυτό μειώνεται στο 3,1% στους ιδιοκτήτες ακινήτων με ετήσιο εισόδημα €5.001-10.000 και φτάνει το 0,4% στους φορολογούμενους που έχουν ετήσιο φορολογητέο εισόδημα πάνω από €100.000 (Γράφημα 5). Έτσι, η επιβάρυνση από τον ΕΝΦΙΑ των φορολογούμενων με φορολογητέο εισόδημα μέχρι €5.000 είναι υπερπενταπλάσια της φορολογικής επιβάρυνσης των φορολογούμενων με εισόδημα €5.001-10.000, σχεδόν οκταπλάσια αυτής των φορολογούμενων με ετήσιο φορολογητέο εισόδημα €10.001-60.000 και 39 φορές μεγαλύτερη αυτών που έχουν εισόδημα πάνω από €100.000.

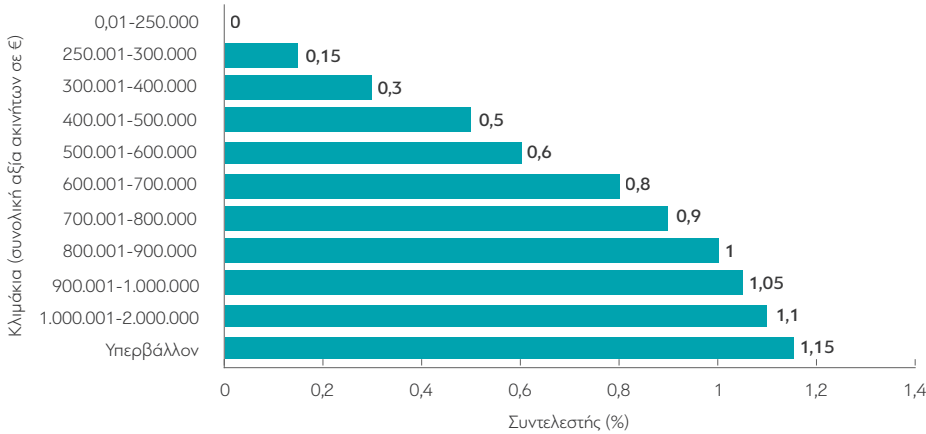
Γράφημα 5. Φόρος Ακινήτων ως Ποσοστό του Εισοδήματος του Φορολογούμενου - Μέσοι Όροι Ανά Κλιμάκιο Εισοδήματος (2014)



Πηγή: Σύνδεσμος Επιχειρήσεων για Ποιότητα και Ανάπτυξη των Κατασκευών (ΣΕΠΑΚ) (2018).

Οι στρεβλώσεις αυτές στον κύριο φόρο μπορεί σε αρκετές περιπτώσεις να εξαλείφονται αν συνυπολογιστεί ο συμπληρωματικός φόρος, αλλά η μέθοδος της διόρθωσης των λαθών ενός φόρου με την επιβολή ενός δεύτερου φόρου δεν αποτελεί γενικά ενδεδειγμένη λύση. Ιδιαίτερα στη συγκεκριμένη περίπτωση, το εγχείρημα της επιβολής του συμπληρωματικού φόρου δεν μπορεί να θεωρηθεί ιδιαίτερα επιτυχές. Ο φόρος αυτός θεωρείται βασική αιτία της υπέρμετρης φορολόγησης που έχει προκαλέσει ο ΕΝΦΙΑ και η ραγδαία αύξηση της προοδευτικότητάς του, ιδιαίτερα στις αξίες πάνω από €300.000 (Πίνακας 12, Γράφημα 6), είναι η κύρια αιτία των στρεβλώσεων που έχουν προκληθεί στην αγορά ακινήτων.

Γράφημα 6. Οριακοί Συντελεστές Συμπληρωματικού Φόρου ΕΝΦΙΑ για Φυσικά Πρόσωπα



Αλλά και η πολυπλοκότητα του φόρου και ο εντελώς διαφορετικός τρόπος με τον οποίο φορολογούνται τα ακίνητα με τον ΕΝΦΙΑ σε σχέση με τους υπόλοιπους φόρους περιουσίας έχει κάνει ακόμη πιο πολύπλοκο το ήδη πολύπλοκο, δαπανηρό στη διαχείριση και δυσνόητο στους φορολογούμενους φορολογικό σύστημα. Έτσι, για παράδειγμα, ενώ για τον υπολογισμό των αντικειμενικών αξιών εφαρμόζεται «συντελεστής εμπορικότητας» των δρόμων στα οποία βρίσκονται τα επαγγελματικά ακίνητα, για τον υπολογισμό του ΕΝΦΙΑ δεν χρησιμοποιείται τέτοιος συντελεστής. Αλλά και οι συντελεστές παλαιότητας κτηρίου που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του ΕΝΦΙΑ διαφέρουν από τους συντελεστές παλαιότητας που εφαρμόζονται στη μέθοδο υπολογισμού των αντικειμενικών αξιών όχι μόνο όσον αφορά το ύψος τους, αλλά και ως προς τη φιλοσοφία. Συγκεκριμένα, στον ΕΝΦΙΑ, οι συντελεστές παλαιότητας κυμαίνονται μεταξύ 1 και 1,25, ενώ στην περίπτωση των αντικειμενικών αξιών μεταξύ 0,6 και 1. Οι διαφορές όμως δεν περιορίζονται μόνο σ' αυτό. Ενώ στον ΕΝΦΙΑ ο συντελεστής παλαιότητας 1 εφαρμόζεται στα κτήρια ηλικίας 26 ετών και άνω και βαίνει αυξανόμενος όσο μειώνεται η ηλικία των κτηρίων, στη μέθοδο των αντικειμενικών αξιών, η οποία χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό άλλων φόρων περιουσίας (φόρος μεταβίβασης ακινήτων, φόρος κληρονομιών, κ.λπ.) εφαρμόζεται το αντίθετο. Ο συντελεστής παλαιότητας 1 ισχύει για τα νεόδμητα κτήρια και βαίνει μειούμενος, όσο αυξάνει η ηλικία τους. Η κλιμάκωση των συντελεστών είναι επίσης διαφορετική (Πίνακας 16). Κάτι αντίστοιχο ισχύει και με τους συντελεστές ορόφου, όπου και εδώ υπάρχουν διαφορές ανάμεσα σε αυτούς που εφαρμόζονται στον ΕΝΦΙΑ και σ' αυτούς που εφαρμόζονται στη μέθοδο υπολογισμού των αντικειμενικών αξιών. Εντελώς διαφορετικά υπολογίζεται επίσης η φορολογική βάση και το αναλογούν ποσό για καταβολή στο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας. Αποτέλεσμα των διαφορών που προαναφέρθηκαν και γενικότερα της έλλειψης ενιαίας λογικής είναι το ίδιο ακίνητο να φορολογείται διαφορετικά, ανάλογα με την περίπτωση, ως να μην αποτελούν οι ισχύοντες φόροι συνθετικά στοιχεία του ίδιου φορολογικού συστήματος.

Πίνακας 16. Διαφορετικοί Συντελεστές Παλαιότητας και Ορόφου για τη Φορολόγηση Ιδίων Ακινήτων

Συντελεστές παλαιότητας για ΕΝΦΙΑ		Συντελεστές παλαιότητας για μεταβίβαση		Συντελεστές ορόφου για ΕΝΦΙΑ		Συντελεστές ορόφου για μεταβίβαση*	
Έτη παλαιότητας	Συντελεστής παλαιότητας κτίσματος	Έτη παλαιότητας	Συντελεστής παλαιότητας κτίσματος	Έτη παλαιότητας	Συντ/ής ορόφου	Έτη παλαιότητας	Συντελεστής ορόφου
0-4	1,25	0-1	1	Υπόγειο	0,98	Υπόγειο	0,6
5-9	1,2	1-5	0,9	Ισόγειο	1	Ισόγειο	0,9
10-14	1,15	6-10	0,8	Α΄ όροφος	1	Α΄ όροφος	1
15-19	1,1	11-15	0,85	Β΄ όροφος	1,01	Β΄ όροφος	1,05
20-25	1,05	16-20	0,7	Γ΄ όροφος	1,01	Γ΄ όροφος	1,1
26 και άνω	1	21-25	0,65	Δ΄ όροφος	1,02	Δ΄ όροφος	1,15
		26 και άνω	0,6	Ε΄ όροφος	1,02	Ε΄ όροφος	1,2
						ΣΤ΄ όροφος και άνω	1,25

Σημείωση: *Για συντελεστή εμπορικότητας κάτω του 1,5

Πηγή: Εφημερίδα «Η Καθημερινή», 1 Ιουλίου 2018.

Συνοπτικά, ο ΕΝΦΙΑ είναι ένας φόρος που έχει αρκετές αδυναμίες. Σχεδιάστηκε υπό πίεση χωρίς να υπάρχουν οι προϋποθέσεις για την επιτυχή επιβολή του, εφαρμόστηκε σε τιμές ακινήτων που είχαν προσδιοριστεί πριν από την οικονομική κρίση και επιβλήθηκε σε ιδιαίτερα δυσμενή οικονομική συγκυρία. Έτσι, ίσως ο τίτλος “the tax everyone loves to hate” που έχει δοθεί σε μια μελέτη για τον φόρο ακίνητης περιουσίας (Rosengard 2012) δεν θα μπορούσε να αντανakλά καλύτερα τα συναισθήματα που τρέφουν για τον ΕΝΦΙΑ οι φορολογούμενοι στην Ελλάδα. Τα συναισθήματα αυτά, σε συνδυασμό με τις παλινωδίες που αναφέρθηκαν παραπάνω σχετικά με τη φορολόγηση των ακινήτων στην Ελλάδα - αλλά και την πολιτική εκμετάλλευση που είχε ο φόρος αυτός - κάνουν τη μεταρρύθμιση του ΕΝΦΙΑ αρκετά δύσκολη.

Όσον αφορά το ΤΑΠ, ο τρόπος επιβολής του διαφέρει πολύ, τόσο από τον ΕΝΦΙΑ, όσο και από τη μέθοδο των αντικειμενικών αξιών, συμβάλλοντας και αυτό στην πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος και στην έλλειψη ενιαίας φιλοσοφίας. Επιπλέον, η είσπραξη του ΤΑΠ από τους χρήστες των ακινήτων μαζί με καταβολή των λογαριασμών της ΔΕΗ και η ανάγκη να συμψηφίσουν, όσοι από αυτούς είναι μισθωτές, το ποσό που κατέβαλαν ως ΤΑΠ με τη καταβολή του μισθώματος στον ιδιοκτήτη/εκμισθωτή του ακινήτου, αποτελεί αφορμή για τριβές και αμφιβολίες για το ποιος τελικά επιβαρύνεται με το ΤΑΠ.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.

Ιανουάριος 2021

Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις



Η μεταφορά ενός φόρου από το Κεντρικό Κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, μπορεί να έχει ως επακόλουθο τη μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων. Γιατί η μεταφορά ενός φόρου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση επηρεάζει το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού, το οποίο - ιδιαίτερα αν η συγκεκριμένη πηγή φορολογικών εσόδων είναι σημαντική - θα πρέπει, πλήρως ή μερικώς, να αποκατασταθεί. Και η πιο πρόσφορη γι' αυτό λύση είναι συνήθως η μείωση των επιχορηγήσεων που παρέχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αλλά, ακόμη και αν δεν είναι απαραίτητη η αναπλήρωση των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού με μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων, θα πρέπει να αλλάξει ο τρόπος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ. Γιατί η μεταφορά ενός φόρου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα προκαλέσει ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ και ο μόνος τρόπος αντιμετώπισής τους είναι μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων.

6.1 Ο ρόλος και η σημασία των κρατικών επιχορηγήσεων

Οι επιχορηγήσεις αποτελούν το μέσο με το οποίο διορθώνονται οι αδυναμίες του αποκεντρωμένου δημοσιονομικού συστήματος (Oates 1972, 1999, Τάτσος, 1999). Μειώνουν όμως ταυτόχρονα την οικονομική ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αυξάνουν την εξάρτησή της από το Κεντρικό Κράτος (Weingast, 2009). Κατα συνέπεια, πρέπει να είναι σχεδιασμένες έτσι ώστε να ενισχύουν συγκριτικά περισσότερο τους ΟΤΑ που έχουν μεγαλύτερες ανάγκες και παράλληλα να ενθαρρύνουν την προσπάθειά τους για ίδια έσοδα.

Σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεωρία, οι σημαντικότεροι λόγοι για την παροχή επιχορηγήσεων από το Κεντρικό Κράτος προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι εξής (Oates, 1999, Τάτσος, 1999):

1. Η εξομάλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων.
2. Η αντιμετώπιση των εξωτερικών επιδράσεων.
3. Η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών σε όλη τη χώρα.
4. Η άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής.
5. Η ενίσχυση της παροχής συγκεκριμένων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Οι λόγοι αυτοί αναλύονται στη συνέχεια.

6.1.1 Η εξομάλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων

Το Κεντρικό Κράτος οφείλει να αντιμετωπίσει δυο μορφές δημοσιονομικών ανισοτήτων που προκαλεί η αποκέντρωση. Η πρώτη είναι οι κάθετες δημοσιονομικές ανισότητες, δηλαδή οι οικονομικές ανισότητες που υπάρχουν μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης. Οι ανισότητες αυτές οφείλονται στο γεγονός ότι το πολιτικοοικονομικό άριστο επίπεδο αποκέντρωσης στο σκέλος των δημοσίων δαπανών είναι υψηλότερο από το πολιτικοοικονομικό άριστο

επίπεδο αποκέντρωσης στο σκέλος των δημοσίων εσόδων. Δηλαδή, ότι ενώ υπάρχει ένας σημαντικός αριθμός δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που είναι προτιμότερο, ή μπορούν εξίσου καλά, να παρέχονται σε τοπικό επίπεδο (Oates 1972, 1999), τα οικονομικά μέσα που διαθέτουν οι ΟΤΑ ή/και θα μπορούσαν να διαχειριστούν αποτελεσματικά είναι περιορισμένα σε σχέση αυτά του Κεντρικού Κράτους. Έτσι, για να μπορούν οι ΟΤΑ να παρέχουν τις υπηρεσίες που πρέπει και τις οποίες επιθυμούν οι πολίτες τους, θα πρέπει να ενισχύονται οικονομικά από το κράτος.

Η δεύτερη μορφή ανισοτήτων είναι οι οριζόντιες ανισότητες, δηλαδή αυτές που υπάρχουν μέσα στην ίδια βαθμίδα διοίκησης (μεταξύ των ΟΤΑ) και οφείλονται στις σχετικά μεγαλύτερες ανάγκες κάποιων περιοχών της χώρας ή/και στις περιορισμένες συγκριτικά δυνατότητές τους να καλύπτουν τις ανάγκες τους με δικά τους οικονομικά μέσα.

Ως πλέον κατάλληλη κατηγορία επιχορηγήσεων για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών ανισοτήτων θεωρούνται οι γενικές, άνευ προϋποθέσεων επιχορηγήσεις, δηλαδή αυτές που παρέχονται στους ΟΤΑ χωρίς δεσμεύσεις όσον αφορά τη χρήση τους.

6.1.2 Η αντιμετώπιση των εξωτερικών επιδράσεων

Η παροχή αγαθών και υπηρεσιών από τους ΟΤΑ στους κατοίκους και στις επιχειρήσεις της περιοχής τους μπορεί να ωφελούν και κατοίκους/επιχειρήσεις άλλων περιοχών ή ευρύτερα την κοινωνία (θετικές εξωτερικές επιδράσεις ή εξωτερικές οικονομίες). Μπορεί όμως και να τους βλάπτουν (αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις ή εξωτερικές επιβαρύνσεις). Δηλαδή, μπορεί οι κάτοικοι κάποιων περιοχών να βλάπτονται από τις υπηρεσίες που παρέχει κάποιος άλλος ΟΤΑ στους δημότες του, χωρίς να απολαμβάνουν οι ίδιοι κάποιο όφελος από την παροχή αυτών των υπηρεσιών. Αντίστοιχα, οι κάτοικοι κάποιων περιοχών μπορεί να ωφελούνται για τις υπηρεσίες που παρέχει ένας άλλος ΟΤΑ στους δημότες του, χωρίς να συμβάλουν καθόλου οι ίδιοι στο κόστος παροχής αυτών των υπηρεσιών (π.χ. ένα σχολείο ή ένα δημοτικό στάδιο που εξυπηρετούν μια ευρύτερη περιοχή). Το γεγονός αυτό οδηγεί σε οικονομική αναποτελεσματικότητα, καθώς η ποσότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας θα είναι μικρότερη από αυτή που είναι κοινωνικά επιθυμητή. Γιατί οι κάτοικοι του ΟΤΑ που παρέχει τη συγκεκριμένη υπηρεσία δεν θα είναι διατεθειμένοι να επωμιστούν το πλήρες κόστος της υπηρεσίας, αφού δεν ωφελούνται μόνο αυτοί, με συνέπεια τελικά η παρεχόμενη υπηρεσία να είναι χαμηλότερη από αυτήν που είναι κοινωνικά επιθυμητή. Αντίστοιχα, όταν το κόστος της παρεχόμενης από έναν ΟΤΑ υπηρεσίας το επωμίζονται και κάτοικοι άλλων περιοχών, οι οποίοι όμως δεν απολαμβάνουν κάποιο όφελος από την υπηρεσία αυτή, ο ΟΤΑ που παρέχει τη συγκεκριμένη υπηρεσία θα έχει κίνητρο για παροχή μεγαλύτερου επίπεδου υπηρεσιών από αυτό που είναι κοινωνικά άριστο, αφού μέρος του κόστους το φέρουν άλλοι.

Συνεπώς, στην περίπτωση που μια δραστηριότητα δημιουργεί θετικές εξωτερικές επιδράσεις η παραγόμενη ποσότητα είναι μικρότερη από εκείνη που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο ενώ όταν δημιουργεί αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις η παραγόμενη ποσότητα είναι μεγαλύτερη από την κοινωνικά επιθυμητή. Σ' αυτή την περίπτωση κρίνεται αναγκαία η παρέμβαση του κράτους ώστε η παρεχόμενη ποσότητα να είναι η κοινωνικά επιθυμητή. Το πρόβλημα αυτό μπορεί να λυθεί με την παρέμβαση του Κεντρικού Κράτους και το βασικό μέσο πολιτικής είναι ένα κατάλληλα σχεδιασμένο γι' αυτό σύστημα κρατικών επιχορηγήσεων (Oates 1999, Τάτσος 1999).

6.1.3 Η διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών

Το Κεντρικό Κράτος οφείλει να εξασφαλίζει σε όλους τους πολίτες της χώρας, ανεξάρτητα από την περιοχή στην οποία κατοικούν, κάποιο ελάχιστο τουλάχιστον επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών και ένα βασικό μέσο με το οποίο μπορεί να επιτευχθεί αυτό είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις. Στην βιβλιογραφία έχουν αναφερθεί πολλοί λόγοι που αιτιολογούν αυτόν τον ρόλο του Κράτους, ενώ κάποιοι θεωρούν ότι η διασφάλιση από το Κεντρικό Κράτος ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα, καθώς οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενδέχεται: α) να θεωρήσουν ως δεδομένη τη βοήθεια του Κεντρικού Κράτους και να παρέχουν μη ικανοποιητικά επίπεδα τοπικών αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες τους, β) να μην καταβάλλουν προσπάθειες για καλύτερη προσαρμογή των υπηρεσιών τους στις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις της κοινωνίας και, γ) να μη μεριμνούν για τη δημιουργία ενός επαρκούς αποθέματος εσόδων, το οποίο θα τους είναι χρήσιμο σε δύσκολες οικονομικά εποχές (Perrson & Tabellini 1996, Bucovetsky, 1997).

Ένας ακόμα λόγος που δικαιολογεί την εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχόμενων υπηρεσιών είναι ότι η Κεντρική Διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση παρέχουν υπηρεσίες οι οποίες συχνά συνδέονται μεταξύ τους, είτε με σχέση υποκατάστασης, είτε με σχέση συμπληρωματικότητας κάτι που καθιστά αναγκαία την ύπαρξη κάποιας μορφής εναρμόνιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και συνεπώς την εξασφάλιση κάποιων ελάχιστων τουλάχιστον επιπέδων σε όλη τη χώρα (Oates, 1999, Τάτσος 1999).

Επίσης, η εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχόμενων υπηρεσιών είναι απαραίτητη για αγαθά και υπηρεσίες που θεωρούνται σημαντικά για το κοινωνικό σύνολο (εκπαίδευση, υγεία, αστυνόμευση, κ.ά.) και πρέπει να παρέχονται στην κοινωνία σε ικανοποιητικό επίπεδο. Δηλαδή, ανεξάρτητα από το αν το μη ικανοποιητικό επίπεδο παροχής κάποιων αγαθών ή υπηρεσιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση οφείλεται σε οικονομική αδυναμία ή σε πολιτική επιλογή, το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει για να προσαρμόζει τις παρεχόμενες υπηρεσίες στο κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο.

Τέλος, ένας ακόμα λόγος που δικαιολογεί την παρέμβαση του Κεντρικού Κράτους για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών είναι η υποπροσφορά ορισμένων υπηρεσιών που μπορεί να υπάρξει αν οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν λάβουν υπόψη τους τη διάχυση του οφέλους που μπορεί να έχει προς το κοινωνικό σύνολο η παροχή κάποιων αγαθών/υπηρεσιών και το πρόβλημα αυτό δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τις κατηγορίες επιχορηγήσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω.

6.1.4 Άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής

Οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επηρεάζουν την οικονομική δραστηριότητα όχι μόνο λόγω μεγέθους αλλά κυρίως λόγω της διάρθρωσής τους. Για παράδειγμα, πολλές δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι εντάσεως εργασίας που σημαίνει ότι, αν σε περιόδους κάμψης της οικονομικής δραστηριότητας και συνακόλουθα της απασχόλησης δοθούν αυξημένες επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ για διάθεση στις δραστηριότητες αυτές, η πτωτική πορεία της απασχόλησης μπορεί να ανασχεθεί. Επίσης, πολλά από τα έργα των ΟΤΑ απαιτούν μικρό σχετικά χρόνο για την έναρξη και ολοκλήρωσή τους και έτσι προσφέρονται για την αντιμετώπιση βραχυχρόνιων διακυμάνσεων στην οικονομία.

6.1.5 Ενίσχυση της παροχής συγκεκριμένων δημόσιων αγαθών/ υπηρεσιών

Σκοπός των επιχορηγήσεων αυτών είναι να προσαρμόσουν οι ΟΤΑ την παροχή συγκεκριμένων τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών στα επίπεδα που το Κεντρικό Κράτος θεωρεί ότι είναι κοινωνικά σκόπιμο να παρέχονται. Ή αλλιώς, το Κεντρικό Κράτος ενισχύει τους ΟΤΑ με τις επιχορηγήσεις αυτές ώστε να παρέχουν οι ΟΤΑ κάποιες υπηρεσίες σε επίπεδα καλύτερα από αυτά που θα τις παρείχαν αν δεν λάμβαναν τις επιχορηγήσεις.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του αποκεντρωμένου δημοσιονομικού συστήματος και ότι ο ρόλος τους είναι πολύπλευρος και ιδιαίτερα σημαντικός. Ωστόσο, πρέπει να είναι έτσι σχεδιασμένο το όλο σύστημα ώστε να μην εντείνει την οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από το κεντρικό κράτος και να ενισχύει το κίνητρο των τοπικών αρχών για τη λήψη υπεύθυνων δημοσιονομικών αποφάσεων.

6.2 Οι επιχορηγήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Οι επιχορηγήσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην Ελλάδα αποτελούνται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), τις επιχορηγήσεις από διάφορους φορείς του Δημοσίου, τις επιχορηγήσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις λοιπές επιχορηγήσεις. Με βάση την κατάταξη των επιχορηγήσεων στον προϋπολογισμό των Δήμων, οι επιχορηγήσεις διακρίνονται σε επιχορηγήσεις από:

- α) Θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών (Κωδ. 061).
- β) Θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη γενικών δαπανών (Κωδ. 062).
- γ) Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών (Κωδ. 121).
- δ) Επιχορηγήσεις από θεσμοθετημένους πόρους για επενδυτικές δαπάνες (Κωδ. 131).
- ε) Λοιπές επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα (Κωδ. 132).

Μια πιο αναλυτική κατάταξη των επιχορηγήσεων, ανά τετραψήφιο κωδικό εσόδων, δίνεται στον Πίνακα 17. Παρατηρείται ότι τη σημαντικότερη από πλευράς μεγέθους κατηγορία επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελούν μακράν οι ΚΑΠ. Παρατηρείται επίσης ότι ένα μεγάλο μέρος του συνόλου των ΚΑΠ χρησιμοποιείται δεσμευτικά για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δαπανών, ευρύτερου κοινωνικού χαρακτήρα, κάτι που, όπως θα φανεί στη συνέχεια, είναι πολύ σημαντικό για την πρόταση που διατυπώνεται στην παρούσα μελέτη.

Πίνακας 17. Έσοδα Επιχορηγήσεων Κατά Κωδικό Εσόδων (σε €) ²¹

Κ.Α. ΕΣΟΔΩΝ	Περιγραφή	ΕΤΟΣ 2016	ΕΤΟΣ 2017
06	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	2.320.696.061,76	2.108.634.828,92
061	ΑΠΟ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	1.654.028.679,16	1.442.736.121,42
0611	ΚΑΠ για την κάλυψη γενικών αναγκών (άρθρο 25 Ν.1828/89)	1.295.307.673,09	1.294.215.061,58
0612	ΚΑΠ για την καταβολή μισθωμάτων ακινήτων προς στέγαση δημοσίων σχολικών μονάδων και λοιπών υπηρεσιών	15.506.619,17	14.054.093,13
0613	ΚΑΠ εκ του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων σε δήμους του Ν. Δωδεκανήσου	15.199.602,98	15.499.020,94
0614	ΚΑΠ για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των σχολείων Α/θμιας και Β/θμιας εκπαίδευσης (άρθρο 55 Ν.1946/91)	99.895.844,55	99.967.474,89
0615	ΚΑΠ για την καταβολή αποζημίωσης σε σχολικούς τροχονόμους (άρθρο 14 Ν.2817/2000)	201.195,27	197.499,95
0619	ΚΑΠ για λοιπούς σκοπούς (δεν περιλαμβάνονται πιστώσεις του ΠΔΕ)	227.917.744,1	18.802.970,93
062	ΑΠΟ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΓΕΝΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	666.667.382,6	665.898.707,5
0621	Κάλυψη δαπάνης προνοιακών επιδομάτων (άρθρου 94 παρ. 3Β περίπτ. 17 Ν.3852/10)	666.667.382,6	665.661.671,65
0622	Επιχορήγηση ΟΤΑ α' βαθμού από τα μισθώματα εκμίσθωσης δικαιωμάτων μεταλλειοκτησίας του Δημοσίου σε δημόσιους μεταλλευτικούς χώρους (Ν.4203/2013, άρθρο 12 παρ. 2)		
0623	Επιχορήγηση ΟΤΑ α' βαθμού από τα εισπραττόμενα τέλη για ενεργές παραχωρήσεις μεταλλείων (Ν.4203/2013, άρθρο 12 παρ. 3)		237.033,82
0629	Λοιπά έσοδα από θεσμοθετημένους πόρους		2,03
12	ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	113.794.297,13	256.671.388,39
121	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	113.794.297,13	256.671.388,39
1211	Από εθνικούς πόρους (μέσω του τακτικού προϋπολογισμού)	7.340.304,57	10.782.885,81
1212	Από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (μέσω του ΕΣΠΑ)	13.655.785,88	25.862.163,73
1213	Έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις για υλοποίηση τοπικών πολιτικών	2.294.349,53	4.508.839,34
1214	Επιχορηγήσεις για πυροπροστασία που προορίζονται για λειτουργικές δαπάνες	14.108.334,95	15.075.359,41
1215	Επιχορηγήσεις για εξόφληση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων	52.284.411,14	118.336.773,01
1216	Από εθνικούς πόρους (μέσω του εθνικού τμήματος του Π.Δ.Ε.)	1.185.145,85	3.217.865,89
1217	Από προγράμματα της Ε.Ε.	1.797.510,91	4.083.707,58
1219	Λοιπές επιχορηγήσεις	21.128.454,3	74.803.793,62
13	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	433.973.618,17	368.886.367,02
131	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΑΠΟ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ ΓΙΑ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	184.384.240,7	179.252.707,97
1311	ΚΑΠ επενδυτικών δαπανών των δήμων	142.044.891,04	139.804.403,91
1312	Επισκευή και συντήρηση σχολικών κτηρίων άρθρο (13 Ν.2880/2001)	19.992.173,34	19.796.377,47
1313	Επιχορηγήσεις για πυροπροστασία που προορίζονται για επενδυτικές δαπάνες	5.590.451,66	5.303.111,45
1314	Επιχορηγήσεις από το πρόγραμμα «Θησέας» (άρθρα 6-12 Ν.3274/2004)	8.556.801,91	5.812.817,11
1319	Λοιπά Ειδικά προγράμματα	8.199.922,75	8.535.998,03
132	ΛΟΙΠΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑ	249.589.377,47	189.633.659,05
1321	Χρηματοδοτήσεις από Περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα	52.137.800,51	34.059.113,71
1322	Χρηματοδοτήσεις από Κεντρικούς φορείς (μέσω του εθνικού τμήματος του Π.Δ.Ε.)	38.419.329,53	46.718.918,14
1323	Χρηματοδοτήσεις έργων από Ε.Ε. (εκτός ΠΔΕ/ΕΣΠΑ)	7.211.433,27	8.091.348,3
1324	Χρηματοδοτήσεις έργων από Διεθνείς οργανισμούς (εκτός ΠΔΕ/ΕΣΠΑ)	1.085.255,84	2.786.905,54

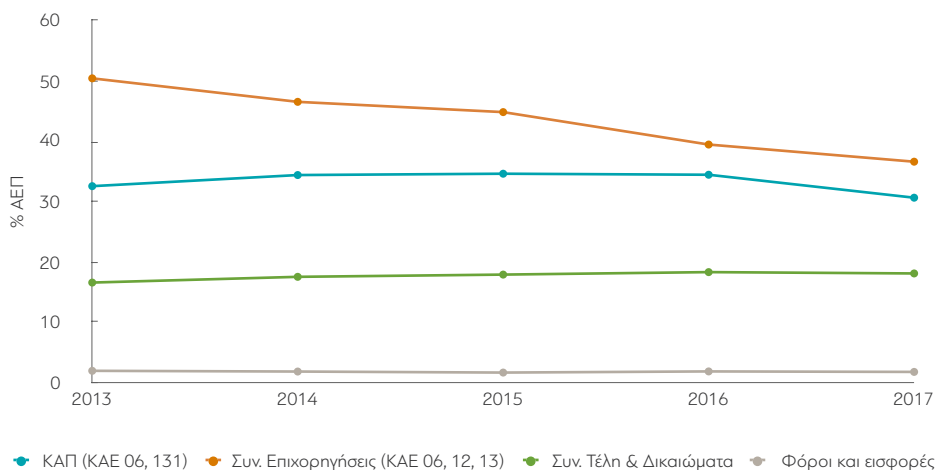
²¹ ΚΥΑ 26945/31 Ιουλίου 2015, με θέμα: "Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2016–τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/2004 (Β' 253) απόφασης".

Κ.Α. ΕΣΟΔΩΝ	Περιγραφή	ΕΤΟΣ 2016	ΕΤΟΣ 2017
1325	Επιχορηγήσεις από εθνικούς πόρους για κάλυψη έκτακτων αναγκών για έργα (μέσω του τακτικού προϋπολογισμού συμπεριλαμβανομένων των ΚΑΠ)	5.155.911,74	4.995.427,2
1326	Έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις για κάλυψη επενδυτικών δαπανών	9.991.971,17	8.228.907,88
1327	Χρηματοδοτήσεις από Κεντρικούς φορείς (μέσω του τακτικού προϋπολογισμού)	1.243.920,09	1.758.139,94
1328	Χρηματοδοτήσεις από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) εκτός Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	124.325.011,41	72.269.140,22
1329	Λοιπές επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα	10.018.743,91	10.725.758,12

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο Γράφημα 7 απεικονίζεται η εξέλιξη των επιχορηγήσεων την περίοδο 2013-2017 και η σημασία τους, σε σχέση με άλλες κύριες πηγές εσόδων, ως πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Παρατηρείται ότι διαχρονικά η διαφορά μεταξύ ΚΑΠ και συνολικών επιχορηγήσεων μειώνεται, με συνέπεια να αποτελούν σήμερα οι ΚΑΠ το 83,7% των συνολικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Γράφημα 7. Διαχρονική Εξέλιξη (% ΑΕΠ) των ΚΑΠ, των Συνολικών Επιχορηγήσεων και Άλλων Κύριων Πηγών Εσόδων (2013-2017)



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ιδια επεξεργασία).

6.2.1 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)

Οι ΚΑΠ αποτελούν μακράν τη σημαντικότερη κατηγορία επιχορηγήσεων, αλλά και τη σημαντικότερη γενικά πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Γράφημα 9). Θεσμοθετήθηκαν με το Ν.1828/1989 και αντικατέστησαν τη μέχρι τότε τακτική οικονομική ενίσχυση που παρέχονταν από τον κρατικό προϋπολογισμό για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των ΟΤΑ. Όμως ένα μέρος των εσόδων από τους ΚΑΠ προβλέφθηκε αρχικά να διατίθεται για επενδύσεις, ενώ με την πάροδο των χρόνων οι δεσμεύσεις των ΚΑΠ για συγκεκριμένες χρήσεις επεκτάθηκαν και σε άλλους τομείς.

6.2.1.1 Οι πηγές χρηματοδότησης των ΚΑΠ

Τα έσοδα από τους ΚΑΠ προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:²²

α) τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ), σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεών του,

β) τον Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων (ΦΕΝΠ), σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεών του,

γ) τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεών του, και

δ) τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) σε ποσοστό 11,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του.²³

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία εκδίδεται κάθε έτος, ύστερα από γνώμη²⁴ της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των ΟΤΑ, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους.

6.2.1.2 ΚΑΠ που προορίζονται για συγκεκριμένες χρήσεις

Οι ΚΑΠ θεσμοθετήθηκαν ως μια γενικής μορφής οικονομική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή μια ενίσχυση με την οποία οι ΟΤΑ μπορούσαν να καλύψουν κάθε λειτουργική ή άλλη γενικής φύσεως δαπάνη, με μόνη δέσμευση το ένα τρίτο (1/3) των εσόδων των ΚΑΠ που προέρχονται από το ΦΕΦΠ και το ΦΕΝΠ να διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών. Όπως όμως προαναφέρθηκε, σταδιακά, ενσωματώθηκαν στους ΚΑΠ και άλλες κατηγορίες επιχορηγήσεων ή πρόσθετων χρηματοδοτήσεων για αρμοδιότητες που μεταφέρονταν στους ΟΤΑ, με συνέπεια οι ΚΑΠ να απολέσουν εν μέρει τον χαρακτήρα της γενικής επιχορήγησης.

Συγκεκριμένα, το έτος 2003 ενσωματώθηκαν στους ΚΑΠ, με την ψήφιση σχετικών νόμων, οι ειδικές επιχορηγήσεις κινήτρων και προβληματικότητας:

- Πρόσθετη χρηματοδότηση ορισμένων ΟΤΑ νησιών και των ΟΤΑ της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Ν.2240/94 και Π.Δ.161/96).

²² Ν.3852/2010, άρθρο 259, παρ.1, ως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

²³ Ν.4223/2013.

²⁴ Σημειώνεται ότι απαιτείται «γνώμη» και όχι «σύμφωνη γνώμη» της ΚΕΔΕ.

- Πρόσθετη χρηματοδότηση ΟΤΑ που είχαν συνενωθεί, σύμφωνα με το Ν.1416/84 και Ν.1622/86.

Επιπλέον, από το 2010 ενσωματώθηκαν στους ΚΑΠ πρόσθετες χρηματοδοτήσεις για αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους ΟΤΑ την περίοδο 2001-2011, με αποτέλεσμα ένα σημαντικό μέρος των ΚΑΠ να διατίθεται σήμερα από το νόμο για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών, όπως:

- Δαπάνες μισθοδοσίας, συντήρησης και λειτουργίας των κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών (άρθ. 12 παρ. 6 του Ν.2880/2001).
- Δαπάνες συντήρησης μισθοδοσίας και λειτουργίας των δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης (άρθρ. 14 παρ. 6 του Ν.2880/2001 και Ν. 3106/2003).
- Δαπάνες λειτουργίας και μισθοδοσίας των ΚΑΠΗ (άρθ. 68 παρ. 1 του Ν.1416/84).
- Λειτουργικές δαπάνες σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καθώς και επισκευής ή συντήρησης σχολικών κτηρίων (το 9% των 2/3 των εσόδων των ΚΑΠ από το ΦΕΦΠ και το ΦΕΝΠ).
- Δαπάνες για Κέντρα Φροντίδας Οικογένειας (ΚΕΦΟ) και άλλες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας (παρ.5 άρθ. 8 του Ν.3106/2003, όπως τροποποιήθηκε με την παρ.1 άρθρ.14 Ν.3146/2003).
- Δαπάνες μισθοδοσίας των Σχολικών Τροχονόμων (παρ. 5 άρθ. 14 του Ν.2817/2000). Το ποσό αυτό αποδίδεται στους ΟΤΑ και κατανέμεται μέσω των σχολικών επιτροπών.
- Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που κατατάχτηκε σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, όπως: σχολικοί φύλακες (κατάργηση του θεσμού με το άρθρο 80 του Ν.4172/2013), εργαζόμενοι στα προγράμματα Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα, προσωπικό ΑμεΑ (Π.Δ.164/2004, Ν.3491/2006, Ν.3613/2007).
- Μισθοδοσία του προσωπικού των Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΥΔΚ) πρώην Κρατικών Περιφερειών, που μετατάχτηκαν στους Δήμους (άρθρο 258 του Ν.3852/2010).
- Μισθοδοσία των μεταταχθέντων υπαλλήλων σε Δήμους από ΟΣΕ-ΤΡΑΙΝΟΣΕ και τον Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών (ΟΑΣΑ). (Η συγκεκριμένη περίπτωση δεν έχει συνδεθεί με μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα προς τους Δήμους).

- Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.) για τον καθαρισμό σχολικών μονάδων (άρθ. 18 παρ.1 του Ν.3870/2010).
- Δαπάνες μισθοδοσίας του μόνιμου προσωπικού που απασχολείται στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).
- Κρατήσεις από τους ΚΑΠ για εισφορές και χρηματοδότηση προγραμμάτων και φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ, ΚΕΔΕ, προνοιακά επιδόματα, κ.ά.).
- Τέλος, με το άρθρο 25 του Ν.4479/2017 (ΦΕΚ Α 94/29.6.2017) ορίζεται ότι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από γνώμη του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας μπορούν να διατίθενται πιστώσεις από τους ΚΑΠ σε Συνδέσμους ΟΤΑ μέσω των οικείων δήμων για την κάλυψη δράσεων πυροπροστασίας.

6.2.1.3 Κριτήρια Κατανομής των ΚΑΠ

Όπως προαναφέρθηκε, με Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 186 του Ν.4555/2018, τα κριτήρια κατανομής των εσόδων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και στον τακτικό προϋπολογισμό είναι ιδίως:

- α) το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης,
- β) το μήκος του δημοτικού και αγροτικού οδικού δικτύου,
- γ) η υπαγωγή στην αντίστοιχη κατηγορία δήμων, σύμφωνα με το άρθρο 2Α του Ν.3852/2010, με ιδιαίτερη έμφαση στη νησιωτικότητα και την ορεινότητα,
- δ) το επίπεδο των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών,
- ε) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων,
- στ) οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση,
- ζ) οι κλιματολογικές συνθήκες και τα ιδιαίτερα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά,

η) το επίπεδο των βασικών υποδομών του ΟΤΑ (λιμένες, συγκοινωνίες, ιδιόκτητα κτήρια, σχολικές και αθλητικές υποδομές),

θ) το ποσοστό ανεργίας στον οικείο ΟΤΑ,

ι) η χωρική έκταση του ΟΤΑ,

ια) το επίπεδο του παραγόμενου ΑΕΠ από τον ΟΤΑ ως ποσοστού του συνολικού ΑΕΠ της χώρας.

6.3 Ο ρόλος και η κατανομή των ΚΑΠ μετά τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ

Αναφέρθηκε παραπάνω ότι για να μπορεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να επιτελεί τον ρόλο της υπεύθυνα και αποτελεσματικά πρέπει σε σημαντικό βαθμό να βασίζεται σε δικά της έσοδα. Όμως, όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν τις ίδιες ανάγκες, ούτε τις ίδιες δυνατότητες να καλύπτουν τις ανάγκες τους με ίδια έσοδα. Και αν μεταφερθεί ο ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι οικονομικές ανισότητες των ΟΤΑ θα οξυνθούν. Επιπλέον, αν η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ συνοδευτεί από αντίστοιχη περικοπή των ΚΑΠ, κάποιοι ΟΤΑ θα βρεθούν με πολύ λιγότερα έσοδα από αυτά που είχαν πριν από τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ και άλλοι με πολύ περισσότερα έσοδα από αυτά που είχαν πριν. Αυτό συμβαίνει καθώς η φορολογική βάση του ΕΝΦΙΑ δεν κατανέμεται ισομερώς στους ΟΤΑ, ούτε συμπίπτει με την κατανομή των ΚΑΠ.

Το πρόβλημα των οικονομικών ανισοτήτων των ΟΤΑ αντιμετωπίζεται με τις κρατικές επιχορηγήσεις (βλέπε υποενότητα 6.1 της παρούσας μελέτης). Μάλιστα, όσο μεγαλύτερη είναι η φορολογική εξουσία και η οικονομική αυτονομία των ΟΤΑ, τόσο σημαντικότερος είναι ο ρόλος και η σημασία των κρατικών επιχορηγήσεων. Γιατί, όσο μεγαλύτερες είναι οι δυνατότητες των ΟΤΑ να αντλούν ίδια έσοδα, τόσο αυξάνουν οι ανισότητες μεταξύ τους και η ανάγκη εξομάλυνσης των ανισοτήτων αυτών από το Κεντρικό Κράτος.

Για την εξομάλυνση των οικονομικών ανισοτήτων των ΟΤΑ, την εξασφάλιση κάποιων ελάχιστων επιπέδων παρεχόμενων υπηρεσιών σε όλους τους πολίτες της χώρας, την ενίσχυση της παροχής κάποιων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, κ.λπ., απαιτείται ένα σύστημα κρατικών επιχορηγήσεων, το οποίο να είναι έτσι σχεδιασμένο που να μη λειτουργεί μόνο ως μέσο οικονομικής ενίσχυσης των ΟΤΑ, αλλά και ως μέσο ενθάρρυνσης της υπευθυνότητας και της αποτελεσματικότητάς τους.

Όσο περισσότεροι είναι οι στόχοι που επιδιώκονται με το σύστημα αυτό, τόσο πιο σύνθετη γίνεται η δομή του και η μέθοδος κατανομής των επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ. Αλλά και τόσο πιο απαιτητική γίνεται η μέθοδος αυτή όσον αφορά τα στατιστικά στοιχεία που απαιτούνται και το προσωπικό που πρέπει να απασχοληθεί για την επεξεργασία τους.

6.3.1 Η έννοια της δημοσιονομικής/φορολογικής δυνατότητας

Ένα σημαντικό κριτήριο κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ, το οποίο ωστόσο ουδέποτε εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, είναι η δημοσιονομική δυνατότητα. Το κριτήριο αυτό, το οποίο χρησιμοποιείται σε όλες σχεδόν τις χώρες για την κατανομή των γενικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιλήφθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα στον πρόσφατο Ν.4555/2018. Δεν έχει όμως τύχει εφαρμογής και η χρήση του θα γίνει επιτακτικότερη, αν μεταφερθεί ο ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ως δημοσιονομική δυνατότητα (ή δημοσιονομική ικανότητα) των ΟΤΑ νοείται η δυνατότητα ή ικανότητά τους να αντλούν ίδια έσοδα. Δηλαδή, η δημοσιονομική δυνατότητα ενός ΟΤΑ αντανακλά το μέγιστο δυνητικό επίπεδο εσόδων που μπορεί να αντλήσει ο συγκεκριμένος ΟΤΑ, ή αλλιώς τη δυνητική δημοσιονομική του επίδοση. Αντίστοιχα, η φορολογική δυνατότητα ενός ΟΤΑ αντανακλά το μέγιστο δυνητικό επίπεδο φορολογικών εσόδων που μπορεί να αντλήσει ο συγκεκριμένος ΟΤΑ, ή αλλιώς τη δυνητική φορολογική του επίδοση. Στην πράξη ωστόσο, για λόγους κυρίως πρακτικούς, η έννοια της δημοσιονομικής δυνατότητας χρησιμοποιείται συνήθως καταχρηστικά, γιατί η μέτρησή της περιορίζεται ουσιαστικά στα δυνητικά έσοδα των ΟΤΑ από τη φορολογία. Συμπίπτει δηλαδή στην πράξη με αυτήν της φορολογικής δυνατότητας. Και μπορεί αυτή να περιλαμβάνει τα δυνητικά έσοδα από όλους τους φόρους που επιβάλλουν οι ΟΤΑ ή, όπως συμβαίνει κατά κανόνα, τα δυνητικά έσοδα από μια μόνο, ή το πολύ δυο, κύριες πηγές φορολογικών εσόδων.

Ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά το περιεχόμενο της δημοσιονομικής δυνατότητας έχει η έννοια «δυνητικά έσοδα», που σημαίνει ότι κατά την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων δεν λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά έσοδα των ΟΤΑ, αλλά τα δυνητικά τους έσοδα. Δεν λαμβάνονται δηλαδή υπόψη τα έσοδα που πράγματι εισπράττουν οι ΟΤΑ, τα οποία μπορεί να υπολείπονται αυτών που θα έπρεπε να εισπράττουν, λόγω π.χ. κακής οργάνωσης των ΟΤΑ, αδιαφορίας των υπευθύνων, άσκησης «φιλολαϊκής» πολιτικής, κ.λπ., αλλά τα «δυνητικά» έσοδα. Δηλαδή αυτά τα οποία θα μπορούσαν να εισπράξουν οι ΟΤΑ, αν επέβαλαν τους φόρους που έχουν στη διάθεσή τους ως έπρεπε και όχι αυτά που πράγματι εισπράττουν. Έτσι, λαμβάνοντας υπόψη για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων τις δημοσιονομικές δυνατότητες των ΟΤΑ, ενισχύονται οι ΟΤΑ που έχουν πράγματι ανάγκη μεγαλύτερης ενίσχυσης. Δεν αναπληρώνονται επίσης με κρατικές επιχορηγήσεις έσοδα που θα μπορούσαν να εισπράττουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ από δικούς τους πόρους, αλλά δεν τα εισπράττουν λόγω δικής τους υπαιτιότητας. Και δεν στερούν, λόγω δικής τους υπαιτιότητας έσοδα που θα μπορούσαν να δοθούν σε άλλους ΟΤΑ, που έχουν μεγαλύτερες ανάγκες. Παρέχεται κατά συνέπεια κίνητρο στους ΟΤΑ για να λειτουργούν υπεύθυνα και αποτελεσματικά.

Παράλληλα, αν κάποιοι ΟΤΑ εισπράττουν περισσότερα έσοδα από αυτά που έχουν εκτιμηθεί ως «δυνητικά», όπως για παράδειγμα γιατί επιβάλλουν υψηλότερο φορολογικό συντελεστή από αυτόν που ορίστηκε ως «πρότυπος φορολογικός συντελεστής» για τον υπολογισμό της φορολογικής δυνατότητας, τα επιπλέον έσοδα δεν λαμβάνονται υπόψη για την κατανομή των επιχορηγήσεων, παρέχοντας πρόσθετο κίνητρο στους ΟΤΑ για υπεύθυνη και αποτελεσματική πολιτική.

Στην πράξη, η εκτίμηση της δημοσιονομικής δυνατότητας μπορεί να αποδειχθεί αρκετά σύνθετο εγχείρημα, αν όλοι οι ΟΤΑ δεν επιβάλλουν τους ίδιους φόρους, η σχετική σημασία των φόρων που επιβάλλουν στα συνολικά τους έσοδα διαφέρει σημαντικά από ΟΤΑ σε ΟΤΑ και αν έχουν οι ΟΤΑ πλήρη φορολογική εξουσία επί των φόρων που επιβάλλουν. Γίνεται δε ακόμη πιο δύσκολη, αν η εκτίμηση της δημοσιονομικής δυνατότητας δεν περιορίζεται μόνο στους φόρους, αλλά καλύπτει και έσοδα από άλλες πηγές. Γιατί η εκτίμησή της απαιτεί υπολογισμούς για κάθε πηγή εσόδων, οι οποίες, λόγω της διαφορετικής βαρύτητας που έχουν σε κάθε ΟΤΑ, πρέπει να σταθμιστούν. Αν όμως, όπως συμβαίνει συνήθως, η εκτίμηση της δημοσιονομικής δυνατότητας περιορίζεται μόνο στους φόρους, οι ΟΤΑ δεν έχουν πλήρη φορολογική εξουσία και τα φορολογικά τους έσοδα προέρχονται κυρίως από μια, ή το πολύ δυο, βασικές πηγές φορολογικών εσόδων, η μέτρηση της δημοσιονομικής δυνατότητας δεν είναι δύσκολη.

Μια μέθοδος μέτρησης της δημοσιονομικής δυνατότητας είναι να συγκριθούν τα έσοδα που θα είχαν οι ΟΤΑ, αν επέβαλαν όλοι οι ΟΤΑ την ίδια φορολογία. Δηλαδή, αν επέβαλαν τους ίδιους φόρους, με τους ίδιους φορολογικούς συντελεστές και τις ίδιες απαλλαγές και εκπτώσεις. Έτσι, αν θεωρηθεί ότι οι ΟΤΑ έχουν στη διάθεσή τους ένα μόνο τοπικό φόρο, ή ότι για τον υπολογισμό της φορολογικής τους δυνατότητας λαμβάνονται υπόψη τα έσοδα από ένα μόνο φόρο (κατά κανόνα αυτόν που αποδίδει τα περισσότερα έσοδα), η φορολογική δυνατότητα μπορεί να εκτιμηθεί εφαρμόζοντας ένα «πρότυπο» φορολογικό συντελεστή στη φορολογική βάση κάθε ΟΤΑ. Όπου, ως πρότυπος φορολογικός συντελεστής ορίζεται ένας ενιαίος φορολογικός συντελεστής για όλους τους ΟΤΑ της χώρας, ο οποίος μπορεί να είναι ο εθνικός μέσος πραγματικός φορολογικός συντελεστής,²⁵ ή ο συντελεστής που επιβάλλεται από τους περισσότερους ΟΤΑ, ή ένας οποιοσδήποτε φορολογικός συντελεστής ορίζεται ως «πρότυπος» στη σχετική νομοθεσία.

Έτσι, η δημοσιονομική/φορολογική δυνατότητα του Α ΟΤΑ σε μια χώρα όπου οι ΟΤΑ επιβάλλουν έναν μόνο φόρο (ή στην οποία για την εκτίμηση

²⁵ Για παράδειγμα, ο εθνικός μέσος πραγματικός συντελεστής του φόρου x είναι αυτός που προκύπτει διαιρώντας το σύνολο των φορολογικών εσόδων όλων των ΟΤΑ από τον φόρο αυτό (ΣΕ x) με την αντίστοιχη συνολική φορολογική βάση (ΣΒ x), δηλαδή ο $\Sigma \text{Ε}x / \Sigma \text{Β}x$.

της φορολογικής δυνατότητας λαμβάνεται υπόψη ένας μόνο τοπικός φόρος, ο φόρος Χ) είναι:

$$\Phi\Delta A(x) = t(x) \times BA(x),$$

όπου,

$\Phi\Delta A(x)$ = Η φορολογική δυνατότητα του Α ΟΤΑ

$t(x)$ = Ο πρότυπος ή αντιπροσωπευτικός συντελεστής του φόρου Χ, και

$BA(x)$ = Η φορολογική βάση του φόρου Χ στον Α ΟΤΑ.

Αντίστοιχα, η φορολογική δυνατότητα του Α ΟΤΑ, αν επιβάλλονται τρεις τοπικοί φόροι, οι Χ, Υ και Ζ, είναι :

$$\Phi\Delta A(x,y,z) = t(x) \times BA(x) + t(y) \times BA(y) + t(z) \times BA(z)$$

όπου, $t(x)$, $t(y)$, $t(z)$ οι πρότυποι συντελεστές και $BA(x)$, $BA(y)$, $BA(z)$ οι φορολογικές τους βάσεις αντίστοιχα.

Και επειδή, όπως προαναφέρθηκε, με τη δημοσιονομική/φορολογική δυνατότητα εκτιμώνται τα δυνητικά έσοδα των ΟΤΑ και όχι αυτά που πράγματι εισπράττουν, στην περίπτωση που είναι στη διακριτική ευχέρεια των ΟΤΑ αν θα επιβάλλουν ή όχι ένα φόρο και τα δημοτικά συμβούλια κάποιων ΟΤΑ αποφασίσουν να μην τον επιβάλλουν, για τον υπολογισμό της δημοσιονομικής/φορολογικής δυνατότητας αυτών των ΟΤΑ τα δυνητικά έσοδα θα υπολογιστούν κανονικά με βάση τον πρότυπο φορολογικό συντελεστή, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι συγκεκριμένοι ΟΤΑ δεν επιβάλλουν τον φόρο.

6.3.2 Η έννοια της φορολογικής προσπάθειας

Ένα άλλο, λιγότερο συχνά χρησιμοποιούμενο κριτήριο κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων, είναι η φορολογική προσπάθεια (tax effort), όπου ως φορολογική προσπάθεια νοείται ο βαθμός στον οποίο οι ΟΤΑ αξιοποιούν τις δυνατότητες που τους παρέχει η νομοθεσία να αντλούν φορολογικά έσοδα. Δηλαδή, η φορολογική προσπάθεια αντανάκλα το βαθμό στον οποίο οι ΟΤΑ αξιοποιούν τις φορολογικές τους δυνατότητες. Έτσι, για παράδειγμα, αν δυο ΟΤΑ έχουν την ίδια φορολογική δυνατότητα, αλλά ο ένας ΟΤΑ αντλεί περισσότερα φορολογικά έσοδα από τον άλλο, ο πρώτος θεωρείται ότι καταβάλλει μεγαλύτερη φορολογική προσπάθεια.

Από τον ορισμό της φορολογικής προσπάθειας προκύπτει ότι η φορολογική προσπάθεια μπορεί να μετρηθεί συγκρίνοντας τα έσοδα που εισπράττονται από ένα φόρο με τη φορολογική του δυνατότητα. Έπεται ότι η σχετική

φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ μπορεί ακολούθως να υπολογιστεί συγκρίνοντας τη δική τους φορολογική προσπάθεια με τον αντίστοιχο εθνικό μέσο, κάτι που στην πράξη συνήθως εκφράζεται ως ποσοστό του μέσου αυτού.

Συναφής με την έννοια της φορολογικής προσπάθειας είναι η έννοια της φορολογικής επάχθειας (tax severity), στην οποία για τον υπολογισμό της λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στο επίπεδο του εισοδήματος μεταξύ των περιοχών της χώρας. Διάφοροι τρόποι έχουν προταθεί για τον υπολογισμό της σχετικής φορολογικής επάχθειας με απλούστερη αυτήν της διαίρεσης των δεικτών φορολογικής προσπάθειας με τον αντίστοιχο δείκτη κατανομής του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Έτσι, οι ΟΤΑ που καταβάλλουν την ίδια φορολογική προσπάθεια, αλλά έχουν διαφορετικό κατά κεφαλήν εισόδημα, θα έχουν μεγαλύτερο δείκτη φορολογικής επάχθειας όσο μικρότερο είναι στην περιοχή τους το κατά κεφαλήν εισόδημα. Όμως και η μέθοδος αυτή πάσχει στο ότι ενώ λαμβάνει υπόψη την κατανομή του εισοδήματος στις διάφορες περιοχές της χώρας, δεν λαμβάνει υπόψη την κατανομή αυτή εντός των επιμέρους περιοχών.

Σε κάθε περίπτωση, είναι αρκετά πρώιμο να συζητηθεί προς το παρόν η χρήση των κριτηρίων της φορολογικής προσπάθειας ή της φορολογικής επάχθειας για την κατανομή των κρατικών ενισχύσεων στην Ελλάδα.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.

Ιανουάριος 2021

Η Εκχώρηση του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση



Η ιδέα για την εκχώρηση του φόρου ακίνητης περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είναι νέα στην Ελλάδα. Οι προτάσεις όμως που έχουν διατυπωθεί για το θέμα αυτό δεν συμπίπτουν όσον αφορά στο περιεχόμενο που αποδίδουν στην έννοια «εκχώρηση» ή «μεταφορά» του φόρου, στον τρόπο διαχείρισής του και στον τρόπο αντιμετώπισης της ανισοκατανομής των εσόδων που θα προκύψει μεταξύ των ΟΤΑ. Κάποιες δε εξ αυτών διαφέρουν και ως προς τα κίνητρα εκχώρησης του φόρου, τα οποία, άλλοτε είχαν ως έρεισμα την ενίσχυση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλοτε δεν διαπνέονταν από καθαρά αυτοδιοικητικό πνεύμα.²⁶

Οι σημαντικότερες από τις προτάσεις που έχουν διατυπωθεί παρουσιάζονται στη συνέχεια.

²⁶ Για παράδειγμα, η σκέψη για εκχώρηση του φόρου ακίνητης περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε, σε κάποιες περιπτώσεις, ως βασικό έρεισμα την απαλλαγή από ένα φόρο που ήταν πολιτικά δύσκολα διαχειρίσιμος.

7.1 Οι προτάσεις που έχουν διατυπωθεί

Μια πρώτη πρόταση για την εκχώρηση του φόρου ακίνητης περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση έγινε από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) στα τέλη της δεκαετίας του '80 (Τάτσος, 1989). Η ιδέα για οικονομική αυτοδυναμία και εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε την περίοδο αυτή ωριμάσει σε μια μικρή, αλλά κρίσιμη, μάζα αιρετών, το γενικότερο momentum για ενίσχυση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν ευνοϊκό και τα έσοδα του ισχύοντος τότε ΦΑΠ δεν ήταν τέτοια που η εκχώρησή του στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα απαιτούσε άλλες προσαρμογές. Λόγω όμως του ότι ο φόρος ήταν βεβαρημένος πολιτικά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση προτίμησε αντί για την εκχώρηση του ΦΑΠ τη θεσμοθέτηση υπέρ αυτής του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ). Η θεσμοθέτηση του τέλους αυτού ήταν κάτι πρωτοποριακό για την εποχή, άλλα έτσι όπως σχεδιάστηκε -και με διατήρηση παράλληλα σε ισχύ των επιβαλλόμενων από την Κεντρική Διοίκηση ΦΑΠ- δεν μπορούσε να παίξει σημαντικό ρόλο στα οικονομικά των ΟΤΑ.

Μια δεύτερη πρόταση για τη μεταφορά του φόρου ακίνητης περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση διατυπώθηκε από τον τ. υπουργό κ. Στέφανο Μάνο.²⁷ Κομβικό σημείο της πρότασης αυτής αποτελεί η οικονομική απεξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση με την κατάργηση των κρατικών οικονομικών ενισχύσεων προς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και αναπλήρωση των εσόδων της από ένα ανταποδοτικό τέλος των ΟΤΑ στα ακίνητα, το οποίο θα επιβάλλεται με βάση το εμβαδόν και το συντελεστή δόμησης τους.

Στην ίδια περίπου συλλογιστική βασίζεται πρόσφατη μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017), το οποίο αποτελεί φορέα μελετών της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ). Στη μελέτη του ΙΤΑ υιοθετείται η βασική ιδέα της πρότασης Μάνου, δηλαδή της μεταφοράς του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με ταυτόχρονη κατάργηση των ΚΑΠ και η μελέτη καταλήγει ότι «η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Αυτοδιοίκηση δεν θα μπορούσε να γίνει χωρίς τη δημιουργία ενός μηχανισμού αναδιανομής» (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017, σελ. 70).

²⁷ <https://www.in.gr/2012/06/07/economy/tis-theseis-toys-gia-ti-forologisi-twn-akinitwn-paroysiasan-kommatastin-pomida/>

Τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στους δήμους, από το έτος 2021, ανακοίνωσε και ο κ. Κυριάκος Μητσοτάκης, ως πρόεδρος της αξιωματικής αντιπολίτευσης, το Σεπτέμβριο του 2018, στην ομιλία του, στη Διεθνή Έκθεση της Θεσσαλονίκης.²⁸ Στην ομιλία δεν αναφέρθηκε κάτι πιο συγκεκριμένο, πέραν αυτού, αλλά όπως διευκρινίστηκε στη συνέχεια,²⁹ για την εφαρμογή της πρότασης θα μελετηθεί ο ΕΝΦΙΑ εξ' ύπαρχής. Η επιβολή του φόρου, όπως διευκρινίστηκε, θα γίνεται από το Υπουργείο Οικονομικών, μετά από σχετική πρόταση των οικείων Δημοτικών Συμβουλίων, τα οποία θα έχουν τη δυνατότητα να αυξάνουν ή να μειώνουν τον φόρο μέσα σε κάποια όρια, ενώ η είσπραξη των εσόδων θα γίνεται από την ΑΑΔΕ, η οποία θα τα πιστώνει αμέσως στους οικείους δήμους, μετά από την παρακράτηση τμήματός τους το οποίο θα κατανέμεται (αυτοματοποιημένα, μέσω του μηχανισμού είσπραξη) στους φτωχότερους ΟΤΑ. Ενόσω συντάσσεται η παρούσα έκθεση, μένει ωστόσο να διευκρινισθούν ποιο είναι το ποσό από τα έσοδα του ΕΝΦΙΑ που θα παρακρατείται για κατανομή στους «φτωχότερους» ΟΤΑ, πώς ορίζονται οι «φτωχότεροι» ΟΤΑ, πώς θα κατανέμεται το ποσό αυτό, αν θα εξακολουθεί ταυτόχρονα να επιβάλλεται από τους ΟΤΑ το ΤΑΠ, κλπ.

²⁸ <https://m.naftemporiki.gr/story/1391973>

²⁹ <https://www.iefimerida.gr/news/445447/pos-skopeyei-o-kyriakos-mitsotakis-na-parahorisei-ton-enfiastoys-dimoys>

7.2 Η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ: Δυνατότητες, περιορισμοί και προκλήσεις

Η μεταφορά μιας πηγής εσόδων από ένα δικαιούχο σε έναν άλλο δεν αποτελεί μια απλή ταμειακού/λογιστικού χαρακτήρα διευθέτηση. Ιδιαίτερα όταν η μεταφορά γίνεται από μια βαθμίδα διοίκησης σε μία άλλη, όπου υπεισέρχονται και άλλοι, πολύ πιο σύνθετοι και σημαντικοί παράγοντες από αυτούς που άπτονται του καθαρά ταμειακού/λογιστικού σκέλους. Κάθε λοιπόν σκέψη για μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται αντιμέτωπη με σημαντικές προκλήσεις.

7.2.1 Προσαρμογές στο λοιπό δημοσιονομικό σύστημα

Σήμερα, η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, στην Ελλάδα, είναι διαφορετική από αυτήν που υπήρχε στο παρελθόν και οι συνθήκες στην οικονομία δεν επιτρέπουν μείζονες υπερβάσεις. Τα έσοδα από τον φόρο ακίνητης περιουσίας αυξήθηκαν ραγδαία κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης και από €229 εκατ. το 2007 έφτασαν τα €3.508 εκατ. το 2017. Ως ποσοστό του ΑΕΠ, τα έσοδα αυτά αυξήθηκαν από 0,9% σε 2,8% αντίστοιχα. Παράλληλα, ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οικονομία παραμένει μικρός (Πίνακας 3). Κατά συνέπεια, η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς προσαρμογές στο δημοσιονομικό σύστημα, που θα αποκαθιστούν την υφιστάμενη δημοσιονομική ισορροπία (π.χ. παράλληλη μεταφορά αρμοδιοτήτων ή αντίστροφη μεταφορά πόρων σε αντιστάθμιση της απώλειας εσόδων του Κεντρικού Κράτους από τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ) δεν φαίνεται ως κάτι το ρεαλιστικό. Πέραν αυτού, η Τοπική Αυτοδιοίκηση επιβαρύνει ήδη την ακίνητη περιουσία με το ΤΑΠ και, αν της μεταφερθεί και ο ΕΝΦΙΑ, θα υπάρχει διπλή φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας από την ίδια βαθμίδα διοίκησης. Έπεται κατά συνέπεια ότι η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί κάτι μεμονωμένο, αλλά συνεπάγεται και άλλες παρεμβάσεις στο δημοσιονομικό σύστημα, οι οποίες πρέπει να μελετηθούν.

7.2.2 Το μέλλον των ΚΑΠ

Αλλά και η πρόταση για εκκώρση του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε αντικατάσταση του συνόλου των κρατικών επιχορηγήσεων που

παρέχονται σήμερα προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση ή σε αντικατάσταση των ΚΑΠ,³⁰ δεν αποτελεί λύση.

Εν πρώτοις, η αντικατάσταση των ΚΑΠ από τον ΕΝΦΙΑ, δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί επωφελής για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Γιατί, η αντικατάσταση των ΚΑΠ, οι οποίοι συντίθεται ως επί τω πλείστον από έσοδα των πλέον σημαντικών και δυναμικών φόρων (φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων, φόρος προστιθέμενης αξίας) από μια μόνο πηγή εσόδων – και μάλιστα χαμηλής εισοδηματικής ελαστικότητας, όπως είναι η φορολογία των ακινήτων – δεν θα είναι μεσο/μακροπρόθεσμα επωφελής για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, αν με τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ επιδιώκεται η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η μεταφορά αυτή γίνει σε αντικατάσταση των ΚΑΠ το αποτέλεσμα δεν θα είναι το επιδιωκόμενο. Και παρά το γεγονός ότι η πρόταση αυτή έχει διατυπωθεί από το επιστημονικό όργανο της ΚΕΔΕ (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017) είναι πολύ πιθανό να μη γίνει δεκτή με προθυμία από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Κυρίως όμως, μια τέτοια πρόταση παραγνωρίζει τον ρόλο των γενικών κρατικών επιχορηγήσεων η κατάργηση των οποίων θα αποτελούσε μείζονα απόκλιση από τη δημοσιονομική θεωρία. Συγκεκριμένα, όπως αναλύθηκε στην υποενότητα 6.1 της παρούσας μελέτης, μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων διορθώνονται όλες σχεδόν οι αδυναμίες της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, ενώ η σημασία τους στην πράξη επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις – και ιδιαίτερα οι γενικές επιχορηγήσεις – αποτελούν διεθνώς μια από τις σημαντικότερες, αν όχι τη σημαντικότερη, πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά συνέπεια, μια πρόταση που βασίζεται στην πλήρη κατάργηση γενικά των κρατικών επιχορηγήσεων ή μόνο των ΚΑΠ είναι αδόκιμη και πρέπει να αναζητηθεί άλλη λύση.

7.2.3 Η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας

Μια άλλη σημαντική πρόκληση αφορά την εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς εκχώρηση κάποιου βαθμού φορολογικής εξουσίας δεν πληροί σε ικανοποιητικό βαθμό κανένα από τα κριτήρια που αναφέρθηκαν στην υποενότητα 3.2 της παρούσας μελέτης αναφορικά με την οικονομική αυτοδυναμία, την αύξηση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας προς τους πολίτες, κ.λπ. Πρέπει όμως να ορισθούν τα όρια της φορολογικής εξουσίας που θα έχουν οι ΟΤΑ επί του φόρου, αλλά και

³⁰ Ως προς το θέμα αυτό, οι προτάσεις που έχουν διατυπωθεί διαφέρουν. Η πρόταση Σ. Μάνου υπονοεί την κατάργηση όλων των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η μελέτη του ΙΤΑ προτείνει την κατάργηση των ΚΑΠ και η πρόταση Κ. Μητσotάκη δεν κάνει καμία αναφορά στο μέλλον των ΚΑΠ ή των κρατικών επιχορηγήσεων γενικότερα μετά τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στους ΟΤΑ.

να αντιμετωπιστούν τα θέματα που θα ανακύψουν από την εκχώρηση φορολογικής εξουσίας σ' αυτούς. Για παράδειγμα, πρέπει να προβλεφθεί το τι θα γίνεται αν κάποιοι ΟΤΑ επιβάλλουν υψηλότερο ή χαμηλότερο φορολογικό συντελεστή ΕΝΦΙΑ από αυτόν που θεωρείται «πρότυπος». Γιατί, αν τα έσοδα που στερούνται οι ΟΤΑ με την απόφασή τους να επιβάλλουν ΕΝΦΙΑ χαμηλότερο αυτού που λαμβάνεται ως «πρότυπος», αναπληρώνονται από επιχορηγήσεις, πολύ σύντομα όλοι οι ΟΤΑ θα ακολουθήσουν την πολιτική αυτή. Και αντίστροφα, αν κάποιοι ΟΤΑ αυξήσουν τον ΕΝΦΙΑ που επιβάλλουν με την προσδοκία ότι θα έχουν περισσότερα έσοδα - και συνακόλουθα τη δυνατότητα να παρέχουν περισσότερες υπηρεσίες στους δημότες τους - διαπιστώσουν ότι η αύξηση αυτή συνεπάγεται μείωση των επιχορηγήσεων, δεν θα έχουν κανένα λόγο να αυξήσουν τη φορολογία τους στους δημότες. Έπεται κατά συνέπεια ότι υπ' αυτές τις συνθήκες η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας δεν έχει στην πράξη κανένα απολύτως νόημα. Πρέπει επομένως η πρόταση που θα διατυπωθεί για την εκχώρηση του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να περιλαμβάνει και αλλαγές στο σύστημα κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων που να ενθαρρύνουν την υπεύθυνη και αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ.

7.2.4 Το πρόβλημα της συνταγματικότητας

Για τη νομιμότητα η μη των ΟΤΑ να ασκούν φορολογική εξουσία, δηλαδή να επιβάλλουν φόρους ή/και να μεταβάλλουν τις παραμέτρους (π.χ. τους φορολογικούς συντελεστές) των φόρων που επιβάλλουν, έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις. Σύμφωνα με την επικρατούσα και πλέον έγκυρη άποψη, το δικαίωμα αυτό το έχει από το Σύνταγμα μόνο η Βουλή. Δηλαδή, δεν αμφισβητείται η δυνατότητα εκχώρησης του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά η νομιμότητά της να ορίζει (ακόμη και μέσα σε θεσμοθετημένα όρια) τους φορολογικούς συντελεστές και τις λοιπές παραμέτρους των φόρων που της εκχωρούνται.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού, μια από τις απόψεις που έχει διατυπωθεί είναι να κοινοποιούν οι ΟΤΑ τις αποφάσεις τους για το ύψος των φορολογικών συντελεστών στο Υπουργείο Οικονομικών και η επιβολή του φόρου να γίνεται τελικά από αυτό.³¹ Αλλά και η πρόταση αυτή δεν είναι άμοιρη θεσμικών προβλημάτων. Δεν εξασφαλίζει επίσης σε ικανοποιητικό βαθμό την αυτονομία και την ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που είναι ο απώτερος σκοπός εκχώρησης του ΕΝΦΙΑ. Γι' αυτό, στην παρούσα μελέτη προκρίνεται μια διαφορετική λύση.

³¹ <https://www.iefimerida.gr/news/445447/pos-skopepei-o-kyriakos-mitsotakis-na-parahorisei-ton-enfiastoy-dimoys>

7.2.5 Η επιλογή του χρόνου εκχώρησης

Μια άλλη πρόκληση αφορά το χρόνο που θα επιλεγεί για την εκχώρηση του φόρου. Απ' όσα αναφέρθηκαν στην υποενότητα 5.3 της παρούσας μελέτης προκύπτει ότι το θεσμικό πλαίσιο του ΕΝΦΙΑ έχει σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Ανακύπτει κατά συνέπεια το ερώτημα αν πρέπει, οι αλλαγές που θα κριθούν σκόπιμες στο θεσμικό πλαίσιο του φόρου να συνδεθούν με τη μεταφορά του στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ή αλλιώς, αν είναι προτιμότερο οι όποιες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του ΕΝΦΙΑ να συμπέσουν χρονικά με τη μεταφορά του στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, να προηγηθούν της μεταφοράς του ή να γίνουν σε μεταγενέστερο χρόνο.

Αν οι αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του φόρου συμπέσουν χρονικά με τη μεταφορά του στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι αντιδράσεις θα είναι πολλές και από διάφορες κατευθύνσεις, ακόμη και αν όλες οι αλλαγές είναι σωστές, κάτι που δεν πρέπει να θεωρείται εκ προοιμίου ως δεδομένο. Γιατί, στη φορολογία επικρατεί η αρχή "an old tax, is a good tax" που σημαίνει ότι τον ισχύοντα φόρο, ακόμη και αν έχει αδυναμίες, οι φορολογούμενοι, οι φοροτέχνες, οι εφοριακοί, οι νομικοί και γενικά όλοι οι εμπλεκόμενοι με αυτόν τον προτιμούν γιατί γνωρίζουν τις λεπτομέρειές του και είναι γενικά εξοικειωμένοι με την εφαρμογή του. Έτσι, κάθε αλλαγή στο θεσμικό πλαίσιο του φόρου, ακόμη και αν είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, θα αλλάξει το status quo και θα προκαλέσει δικαιολογημένες ή μη αντιδράσεις (Rose & Karran, 1987). Επιπλέον, δεν πρέπει να παραγνωριστεί ότι από τη φύση τους οι ουσιώδεις αλλαγές στη φορολογία προκαλούν ανακατανομή των φορολογικών βαρών. Δημιουργούν έτσι μια κατηγορία δυσαρεστημένων/μη ευνοημένων από την αλλαγή και αποτελούν αντικείμενο πολιτικής εκμετάλλευσης με μη προβλέψιμες συχνά επιπτώσεις όσον αφορά τον επιδιωκόμενο στόχο.

Αν, από την άλλη πλευρά, επιλεγεί η μεταφορά του φόρου να γίνει σε μεταγενέστερο χρόνο, ώστε να γίνουν στο μεταξύ οι όποιες βελτιωτικές αλλαγές χρειάζονται στο θεσμικό του πλαίσιο, η πρόταση θα βρει (για διάφορους λόγους) πολλούς υποστηρικτές σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Οι αλλαγές όμως αυτές μπορεί να καθυστερήσουν πολύ, να χαθεί το ευνοϊκό momentum που ενδέχεται να υπάρχει και να αρχίσουν οι υπαναχωρήσεις, κάτι που μπορεί τελικά να οδηγήσει σε αποκλίσεις από τον επιδιωκόμενο αρχικά στόχο, ή ακόμη και στην πλήρη εγκατάλειψη του.

Τέλος, αν οι αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του φόρου αφεθούν για μετά τη μεταφορά του στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν τίθεται σε κίνδυνο αυτή καθ' εαυτή η μεταφορά του φόρου και ελαχιστοποιούνται οι πιθανότητες εκτροπής από τους αρχικούς στόχους. Μπορεί όμως οι βελτιώσεις στο θεσμικό πλαίσιο του φόρου να καθυστερήσουν αρκετά.

Πρέπει κατά συνέπεια, για να μεγιστοποιηθεί η πιθανότητα επιτυχίας του εγχειρήματος μεταφοράς του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, να συγκεντρωθούν τα παραπάνω.

7.2.6 Η ανισοκατανομή των εσόδων

Τέλος, μια άλλη σημαντική πρόκληση αφορά την ανισοκατανομή των εσόδων. Αν πρόκειται, ως πρέπει, τα έσοδα από τον ΕΝΦΙΑ να αποτελούν έσοδα των ΟΤΑ στους οποίους βρίσκονται τα φορολογούμενα ακίνητα, η εκχώρηση του φόρου θα αλλάξει σημαντικά την υφιστάμενη κατανομή των εσόδων στους ΟΤΑ. Γιατί όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν τα ίδια ακίνητα, ούτε τα ακίνητα σε όλη τη χώρα έχουν την ίδια αξία. Είναι λοιπόν αναμενόμενο η εκχώρηση του ΕΝΦΙΑ να αλλάξει πολύ την υφιστάμενη κατάσταση. Συγκεκριμένα, εκτιμάται ότι ένας αριθμός ΟΤΑ θα έχει πολύ περισσότερα έσοδα από αυτά που είχε πριν και ότι ένας πολύ μεγαλύτερος αριθμός θα έχει σημαντικά χαμηλότερα έσοδα, αρκετά για να κλονίσουν τη βιωσιμότητα τους.

Κάποιες από τις προτάσεις που έχουν διατυπωθεί για την εκχώρηση του ΕΝΦΙΑ σε αντικατάσταση των ΚΑΠ προβλέπουν για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος τη δημιουργία ενός μηχανισμού αναδιανομής. Η πρόταση του ΙΤΑ (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017) δεν αναφέρει κάτι περισσότερο συγκεκριμένο επ' αυτού, αλλά συνάγεται από τη μελέτη ότι ο μηχανισμός αυτός θα χρηματοδοτείται με κάποιο τρόπο από τα έσοδα που αποδίδει ο ΕΝΦΙΑ. Η πρόταση της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης (Νέα Δημοκρατία) ανέφερε ότι «η πίστωση του ΕΝΦΙΑ που θα καταβάλλουν οι πολίτες θα πηγαίνει αυτόματα στους Δήμους, ενώ ένα τμήμα θα πηγαίνει (αυτοματοποιημένα, μέσω του μηχανισμού είσπραξης) στους φτωχότερους δήμους».³²

Πέραν της αλληλεγγύης μεταξύ των ΟΤΑ που ενδέχεται να ενισχύσει μια τέτοιου είδους αναδιανομή, είναι πολύ πιθανό η αναδιανομή αυτή να μην έχει θετική επίδραση στο κριτήριο της υπευθυνότητας. Δηλαδή, είναι πολύ πιθανό οι επιχορηγούμενοι ΟΤΑ μέσω της αναδιανομής του ΕΝΦΙΑ να λειτουργούν όσον αφορά τον τρόπο διαχείρισης των επιχορηγήσεων που θα λαμβάνουν στο μέλλον όπως λειτουργούν σήμερα με τους ΚΑΠ. Γιατί, και στις δυο περιπτώσεις η χρηματοδότηση δεν γίνεται από ίδια έσοδα, αλλά από επιχορηγήσεις. Αλλά και οι δημοτικές αρχές των ΟΤΑ που θα επιχορηγούν, στερούμενες έσοδα που τους αναλογούν, τους άλλους ΟΤΑ, μπορεί να μην είναι πρόθυμες στο μέλλον να αυξήσουν τους συντελεστές του φόρου, όταν σημαντικό μέρος από τα επιπλέον έσοδα που φιλοδοξούν να εισπράξουν δεν μένουν στην περιοχή τους, αλλά διοχετεύεται για τη χρηματοδότηση άλλων ΟΤΑ. Έτσι, όμως, στο βαθμό που θα συμβεί αυτό, υποσκάπτεται η ίδια η ιδέα της εκχώρησης φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ.

³² <https://www.iefimerida.gr/news/445447/pos-skopepei-o-kyriakos-mitsotakis-na-parahorisei-ton-enfiastoy-s-dimoys>

7.3 Ιεράρχηση στόχων και προτεραιοτήτων

Η μεταφορά ενός φόρου από μια βαθμίδα διοίκησης σε μια άλλη μπορεί να γίνει με διάφορους τρόπους. Μπορεί να αφορά το σύνολο ή μέρος μόνο του φόρου, να είναι άμεση στην εφαρμογή ή να πραγματοποιηθεί σε μεταγενέστερο χρόνο, εφάπαξ ή σταδιακή, μετά από αλλαγές στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο ή χωρίς αλλαγές σ' αυτό, να αφορά μόνο την εκχώρηση των εσόδων ή να μην περιορίζεται μόνο σ' αυτό, κ.ο.κ. Κάθε επιλογή έχει τα δικά της πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, ενώ ορισμένες από τις επιλογές αυτές είναι αμοιβαία αποκλειόμενες. Έπεται, ότι η επιλογή του τρόπου και του χρόνου με τον οποίο μπορεί να γίνει η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι θέμα ιεράρχησης προτεραιοτήτων και στάθμισης των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων που έχει κάθε εναλλακτική επιλογή.

Οι επιμέρους στόχοι/περιορισμοί στους οποίους δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στην παρούσα μελέτη για τη διαμόρφωση της πρότασης μεταφοράς του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι εξής:

- α) Η διατήρηση της γενικής κρατικής επιχορήγησης (ΚΑΠ) ως αναπόσπαστου στοιχείου του δημοσιονομικού συστήματος.
- β) Η αποφυγή της διπλής φορολόγησης (ΕΝΦΙΑ και ΤΑΠ) των ακινήτων από την ίδια βαθμίδα διοίκησης.
- γ) Η διατήρηση του status quo στα συνολικά φορολογικά έσοδα, στην κατανομή των φορολογικών βαρών, στην κατανομή των εσόδων μεταξύ Κεντρικού Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην κατανομή των εσόδων μεταξύ των ΟΤΑ, ούτως ώστε να μην υπάρξουν αντιδράσεις, οι οποίες μπορεί να προκαλέσουν προβλήματα ή ακόμη και να ματαιώσουν τη μεταφορά του φόρου.
- δ) Η δυνατότητα άμεσης εφαρμογής του μέτρου και συνακόλουθα η αποφυγή των κινδύνων που υπάρχουν (μη υλοποίηση τελικά του μέτρου, αποκλίσεις από αρχικούς στόχους, κ.λπ.), όταν μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα από την εκδήλωση μιας πρόθεσης μέχρι την υλοποίησή της.
- ε) Η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ κατά τρόπο συμβατό με το Σύνταγμα.

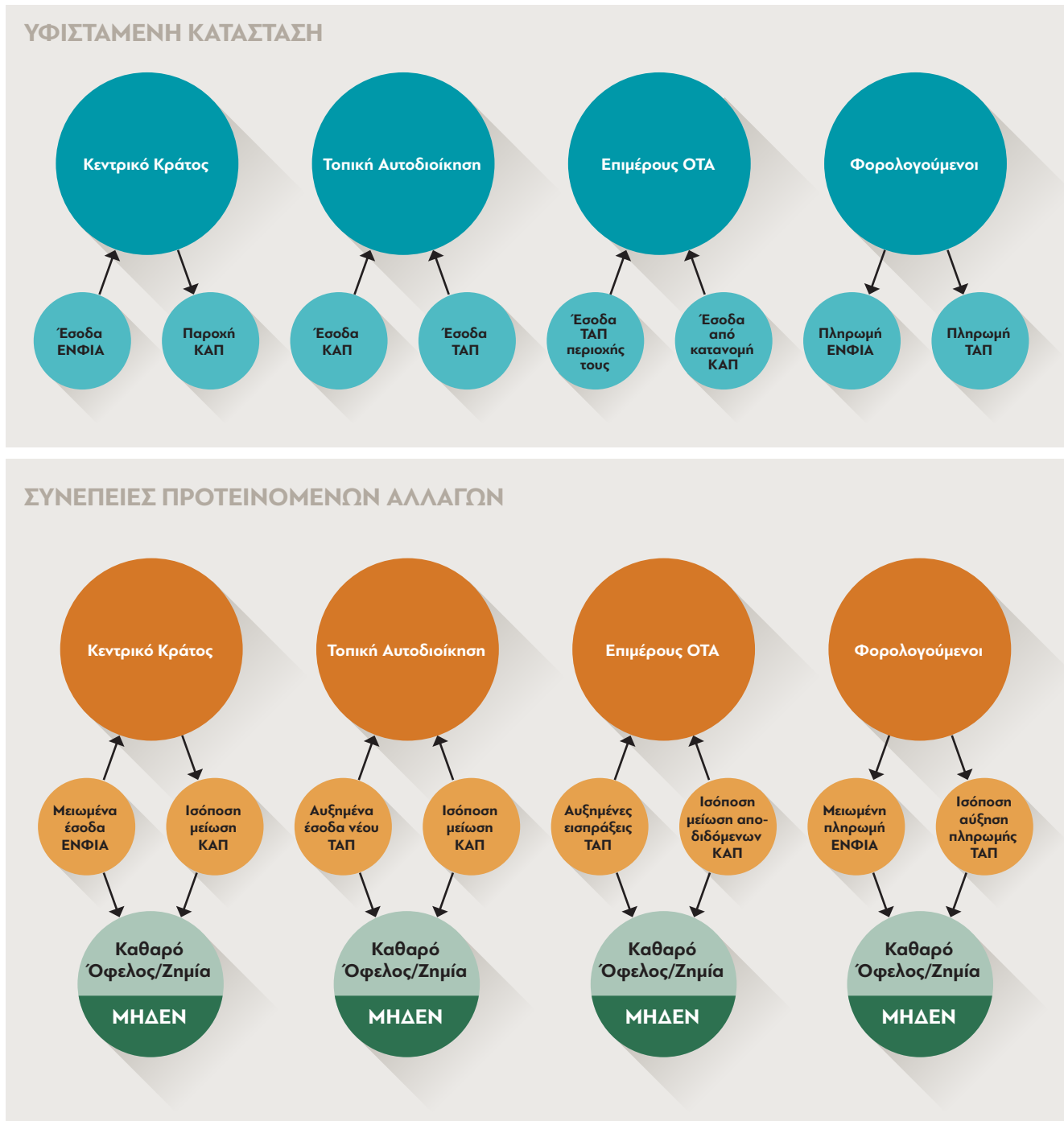
7.4 Η προτεινόμενη μέθοδος

Ο στόχος για αύξηση της οικονομικής ανεξαρτησίας και φορολογικής εξουσίας των ΟΤΑ στην Ελλάδα, με ικανοποίηση ταυτόχρονα των επιμέρους στόχων/περιορισμών που αναφέρθηκαν παραπάνω μπορεί να επιτευχθεί με: α) μεταφορά μέρους του κύριου ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, β) διατήρηση του υπόλοιπου ΕΝΦΙΑ, συμπεριλαμβανομένου του συμπληρωματικού φόρου, από το Κεντρικό Κράτος, και, γ) μείωση των παρεχόμενων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ΚΑΠ κατά ποσό ίσο με το μέρος του ΕΝΦΙΑ που θα μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Μια πρώτη εικόνα της πρότασης αυτής και των επιδράσεών της στα ισοζύγια των εμπλεκόμενων μερών, δηλαδή του Κεντρικού Κράτους, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των επιμέρους ΟΤΑ και των φορολογούμενων, δίνεται στο Σχήμα 1. Στο επάνω μέρος του σχήματος απεικονίζονται οι υφιστάμενες ροές κονδυλίων τις οποίες επηρεάζει η πρόταση και στο κάτω μέρος του σχήματος οι αλλαγές στις ροές αυτές, όταν εφαρμοστεί η πρόταση και οι επιδράσεις τους (καθαρό κέρδος/ζημία) στα ισοζύγια των εμπλεκόμενων μερών. Ειδικότερα:

Το Κεντρικό Κράτος, απολαμβάνει σήμερα το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων από την επιβολή του ΕΝΦΙΑ και παρέχει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση τους ΚΑΠ. Με την προτεινόμενη αλλαγή, τα έσοδα του Κεντρικού Κράτους από τον ΕΝΦΙΑ θα μειωθούν, αφού μέρος του φόρου θα μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά θα μειωθούν ισόποσα και οι ΚΑΠ, με συνέπεια το ισοζύγιό του να μείνει ανεπηρέαστο.

Σχήμα 1. Η Μεταφορά Μέρους του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Επίδρασή της στα Ισοζύγια των Εμπλεκόμενων Μερών



Η Τοπική Αυτοδιοίκηση εισπράττει σήμερα τα έσοδα από την επιβολή του ΤΑΠ και τους ΚΑΠ που της αποδίδει το Κεντρικό Κράτος. Με την προτεινόμενη αλλαγή τα έσοδά της θα αυξηθούν κατά το ποσό του ΕΝΦΙΑ που θα μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα οποία, για τη διευκόλυνση της ανάλυσης, θεωρούμε ότι ενσωματώνονται στο ΤΑΠ.³³ Θα μειωθούν όμως ισόποσα και οι αποδιδόμενοι σ' αυτήν ΚΑΠ, με συνέπεια, τα συνολικά της έσοδα να παραμείνουν αμετάβλητα.

Οι επιμέρους ΟΤΑ εισπράττουν σήμερα τα έσοδα από το ΤΑΠ της περιοχής τους και τα έσοδα που τους αναλογούν από την κατανομή των ΚΑΠ. Με βάση τα προαναφερθέντα, μετά τη μεταφορά μέρους του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα έσοδα των ΟΤΑ από το ΤΑΠ θα αυξηθούν σημαντικά. Θα μειωθούν όμως και οι αποδιδόμενοι σ' αυτούς ΚΑΠ κατά το ποσό των εσόδων ΤΑΠ, με συνέπεια το ισοζύγιό τους να μείνει ανεπηρέαστο.

Τέλος, οι φορολογούμενοι επιβαρύνονται σήμερα με τον ΕΝΦΙΑ και το ΤΑΠ. Η συνολική τους επιβάρυνση θα παραμείνει ίδια, αλλά θα μειωθεί ο ΕΝΦΙΑ που θα καταβάλλουν στο εξής στο Κεντρικό Κράτος και θα αυξηθεί κατά το αυτό ποσό το ΤΑΠ που θα καταβάλλουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Αναλυτικότερα, η πρόταση που διατυπώνεται στην παρούσα μελέτη εξειδικεύεται και τεκμηριώνεται ως εξής:

1. Ο ΕΝΦΙΑ δεν εκχωρείται αυτούσιος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά τμήμα αυτού, συνοδευόμενο από ισόποση μείωση των ΚΑΠ. Συγκεκριμένα, ο κύριος ΕΝΦΙΑ διασπάται σε δυο φόρους,³⁴ εκ των οποίων ο ένας εκχωρείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και ο άλλος, μαζί με τον συμπληρωματικό φόρο, παραμένουν στο Κεντρικό Κράτος. Έτσι, αν θεωρήσουμε ότι εκχωρείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση το 50% του κύριου ΕΝΦΙΑ, τα έσοδα που θα της μεταφερθούν θα είναι περίπου €1.196 εκατ.³⁵ Η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας από περισσότερες της μίας βαθμίδες διοίκησης, δεν βρίσκεται σε αντίθεση με τη δημοσιονομική θεωρία και τη διεθνή πρακτική (π.χ. Ιταλία, Ισπανία, Γαλλία). Ισχύει δε και σήμερα στην Ελλάδα, όπου το ΤΑΠ το επιβάλλει η Τοπική Αυτοδιοίκηση και τον ΕΝΦΙΑ το Κεντρικό Κράτος. Η μεταφορά δε μέρους μόνο του ΕΝΦΙΑ είναι σκόπιμη για μια σειρά από λόγους.

³³ Το τμήμα του ΕΝΦΙΑ που θα μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αντιμετωπιστεί ως νέος φόρος, στον οποίο μπορεί να αποδοθεί όποια ονομασία επιλεγεί ή, όπως προκρίνεται στην παρούσα μελέτη, να θεωρηθεί ότι ενσωματώνεται στο ΤΑΠ, του οποίου το θεσμικό πλαίσιο μεταρρυθμίζεται.

³⁴ Η διάσπαση μπορεί να επιτευχθεί με διάφορους τρόπους, όπως π.χ. με τη διάσπαση του ισχύοντος κύριου ΕΝΦΙΑ σε δυο όμοιους μεταξύ τους φόρους, επιβαλλόμενους με χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές, οι οποίοι συναθροιζόμενοι δίνουν τους ισχύοντες σήμερα συντελεστές.

³⁵ Το 2016, τα εκκαθαρισθέντα έσοδα κύριου φόρου ήταν €2.618 εκατ. και με ποσοστό εισπραξιμότητας ΕΝΦΙΑ 91,4% (Πίνακας 10), τα εισπραχθέντα έσοδα ήταν της τάξης των €2.392 εκατ. Έτσι, αν διασπαστεί ο κύριος φόρος σε δύο φόρους ίσης απόδοσης και εκχωρηθεί ο ένας εξ' αυτών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα έσοδα που θα της μεταφερθούν θα είναι της τάξης των €1.196 εκατ..

Πρώτον, γιατί τα έσοδα του ΕΝΦΙΑ είναι αρκετά υψηλότερα των ΚΑΠ, με συνέπεια η πρόταση αντικατάστασης των ΚΑΠ από τον ΕΝΦΙΑ να μη θεωρείται ρεαλιστική, υπό τις παρούσες τουλάχιστον συνθήκες. **Δεύτερον**, τα έσοδα του ΕΝΦΙΑ αποτελούν πολύ σημαντικό μέγεθος σε σχέση με το συνολικό προϋπολογισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ($\approx 42\%$), που σημαίνει ότι η πλήρης μεταφορά του ΕΝΦΙΑ, με παράλληλη κατάργηση των ΚΑΠ, θα προκαλούσε μείζονες ανισορροπίες στα οικονομικά των ΟΤΑ, οι οποίες, λόγω μεγέθους, δεν θα ήταν εύκολο να αντιμετωπιστούν. Όσο μειώνεται όμως το μέρος του ΕΝΦΙΑ που μεταφέρεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόσο μικρότερες γίνονται οι ανισορροπίες αυτές και τόσο πιο εύκολη η αντιμετώπισή τους. **Τρίτον**, η πλήρης εκχώρηση του ΕΝΦΙΑ αντιμετωπίζει δυσεπίλυτα προβλήματα, αφού το 20% περίπου των εσόδων του προέρχονται από το συμπληρωματικό φόρο ο οποίος επιβαλλόμενος με προοδευτικούς συντελεστές, στο σύνολο της ακίνητης περιουσίας, είναι πρακτικά αδύνατον να κατανεμηθεί στους δικαιούχους ΟΤΑ. **Τέταρτον**, ο ρόλος των κρατικών επιχορηγήσεων είναι πολύπλευρος και ιδιαίτερα σημαντικός, με συνέπεια η πλήρης κατάργηση των ΚΑΠ και η αντικατάστασή τους από τον ΕΝΦΙΑ, να μην αποτελεί αποδεκτή, σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεωρία, και συμβατή με τη διεθνή πρακτική, λύση. **Πέμπτον**, η εκχώρηση αυτούσιου του ΕΝΦΙΑ σε αντικατάσταση των ΚΑΠ δεν εξασφαλίζει μελλοντικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Όχι μόνο γιατί, όπως αναλύθηκε παραπάνω, οι ΚΑΠ συντίθενται από έσοδα των πλέον δυναμικών φόρων, αλλά και λόγω της πιθανολογούμενης μείωσης του ΕΝΦΙΑ. Συγκεκριμένα, είναι γενικώς αποδεκτό ότι η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα είναι υψηλή (Πίνακας 15) και τόσο η κυβέρνηση όσο και η αξιωματική αντιπολίτευση έχουν εκδηλώσει την πρόθεσή τους να τη μειώσουν. Υπάρχουν επίσης, πιέσεις για κατάργηση του συμπληρωματικού φόρου λόγω των στρεβλώσεων που προκαλεί στην οικονομία. Έτσι, ακόμη και αν δεν ίσχυαν οι προαναφερθέντες λόγοι, αν εκχωρηθεί πλήρως ο ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και στη συνέχεια γίνουν οι μειώσεις που έχουν ανακοινωθεί θα προκληθούν νέες αναταράξεις στα οικονομικά των ΟΤΑ και θα πρέπει να γίνουν νέες αλλαγές στο σύστημα χρηματοδότησής τους. Αντίθετα, αν εκχωρηθεί μέρος μόνο του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα μπορεί οι όποιες μειώσεις γίνουν μελλοντικά στον φόρο να περιοριστούν στο τμήμα του ΕΝΦΙΑ που θα παραμείνει στο Κεντρικό Κράτος, με συνέπεια να μην υπάρξουν νέες αλλαγές στο σύστημα χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

2. Η μεταφορά τμήματος του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται χωρίς πρόσθετες αλλαγές στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο του φόρου, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι αυτό δεν χρήζει βελτιώσεων. Η αποσύνδεση όμως των βελτιώσεων αυτών από την εκχώρηση του ΕΝΦΙΑ, δίνει τη δυνατότητα άμεσης μεταφοράς του φόρου, χωρίς καθυστερήσεις, αλλαγές

στην κατανομή των βαρών, πιθανές υπαναχωρήσεις ή «προσαρμογές» στους αρχικούς στόχους, που κατά κανόνα παρατηρούνται όταν γίνονται αλλαγές σε ένα φόρο. Οι όποιες αλλαγές κριθούν σκόπιμες μπορούν να γίνουν οποιαδήποτε στιγμή στο μέλλον θεωρηθεί ως πλέον κατάλληλη και δεν είναι σκόπιμο να συνδεθούν χρονικά με τη μεταφορά του φόρου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

3. Το τμήμα του ΕΝΦΙΑ που εκχωρείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί το νέο ΤΑΠ.³⁶ Έτσι, οι φόροι στην ακίνητη περιουσία παραμένουν δυο. Ο μειωμένος πλέον ΕΝΦΙΑ, ο οποίος, μαζί με το συμπληρωματικό φόρο, παραμένουν στο Κεντρικό Κράτος, και το (νέο) ΤΑΠ. Με τον τρόπο αυτό: α) Αποφεύγεται η διπλή φορολόγηση των ακινήτων από την ίδια βαθμίδα διοίκησης (και μάλιστα με διαφορετικό μεταξύ τους τρόπο)³⁷ και β) αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της συνταγματικότητας αναφορικά με την εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, όπως προαναφέρθηκε (βλέπε υποσημείωση 5.2.2 της παρούσας μελέτης), τα Δημοτικά Συμβούλια έχουν σήμερα την εξουσία να αποφασίζουν, μέσα σε προκαθορισμένα όρια, τους συντελεστές του ΤΑΠ, το οποίο έχει περιβληθεί τη μορφή του τέλους, με ένα σημαντικό μέρος των εσόδων του να δεσμεύεται για συγκεκριμένες χρήσεις (επενδύσεις). Όμως, και ένα μεγάλο μέρος των ΚΑΠ (παρ. 6.2, Πίνακας 17), δεσμεύεται πλέον σήμερα για συγκεκριμένες, κοινωφελούς χαρακτήρα, χρήσεις όπως είναι η καταβολή μισθωμάτων σχολικών κτηρίων, επενδυτικές δαπάνες, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτηρίων, επενδυτικές δαπάνες πυροπροστασίας, καταβολή προνοιακών επιδομάτων, κλπ. Η ενσωμάτωση κατά συνέπεια τμήματος του ΕΝΦΙΑ στο ΤΑΠ, με αντίστοιχη διεύρυνση των δεσμεύσεων του νέου ΤΑΠ όσον αφορά τη χρήση των εσόδων του, ώστε να περιλαμβάνονται σ' αυτές έργα και υπηρεσίες που χρηματοδοτούνται σήμερα δεσμευτικά από τους ΚΑΠ, δεν θα αντιμετώπιζε συνταγματικό πρόβλημα. Γιατί, η βασική φιλοσοφία του ισχύοντος ΤΑΠ, το οποίο δεν αντιμετωπίζει συνταγματικό πρόβλημα, παραμένει ίδια, αφού μεγάλο μέρος των εσόδων του θα διατίθεται δεσμευτικά για επενδύσεις ή άλλες κοινωφελούς χαρακτήρα χρήσεις.
4. Οι ΟΤΑ θα έχουν τη δυνατότητα να αυξάνουν ή να μειώνουν το (νέο) ΤΑΠ μέσα σε προκαθορισμένα όρια (π.χ. $\pm 20\%$). Για την προσαρμογή αυτή αρκεί απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για το ύψος του «πολλαπλασιαστή», ο οποίος, εφόσον υιοθετηθεί το όριο $\pm 20\%$, που ενδεικτικά αναφέρθηκε παραπάνω, θα κυμαίνεται μεταξύ 0,80 και 1,20. Έτσι, όσοι ΟΤΑ επιθυμούν τη διατήρηση των εσόδων του νέου ΤΑΠ - και συνακόλουθα των φορολογικών συντελεστών του - στα αρχικά

³⁶ Βλέπε υποσημείωση 31.

³⁷ Όπως αναλύθηκε στην ενότητα 5 ο ΕΝΦΙΑ και το ΤΑΠ διαφέρουν σημαντικά ως προς τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης, τον τρόπο φορολόγησης και γενικά την όλη δομή και φιλοσοφία τους.

τους επίπεδα, θα ορίζουν ως πολλαπλασιαστή το 1, όσοι επιθυμούν αύξηση των εσόδων κατά 10% θα ορίζουν ως πολλαπλασιαστή το 1,1, όσοι επιθυμούν μείωση των εσόδων κατά 10% θα ορίζουν ως πολλαπλασιαστή το 0,9, κ.ο.κ.

5. Η διαχείριση του φόρου θα γίνεται από την ΑΑΔΕ προς την οποία οι ΟΤΑ θα γνωστοποιούν κάθε χρόνο το ύψος του πολλαπλασιαστή³⁸ και η ΑΑΔΕ θα κατανέμει, όπως ειδικότερα αναφέρεται παρακάτω, τα έσοδα που αναλογούν σε κάθε ΟΤΑ από τη φορολόγηση των ακινήτων που βρίσκονται εντός των ορίων της δικαιοδοσίας τους, μετά από την παρακράτηση ενός ποσοστού, ως εξόδων διαχείρισης.
6. Τα έσοδα που εισπράττει σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση από το ΤΑΠ δεν πρέπει να θεωρηθούν απολεσθέντα. Τα έσοδα αυτά ήταν το έτος 2016 της τάξης των €118 εκατ. και, αν μεταφερθεί το 50% του κύριου φόρου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αποτελούν περίπου το 10% των εσόδων του τμήματος αυτού. Έτσι, δεδομένου ότι οι ΟΤΑ θα μπορούν να αυξάνουν το νέο ΤΑΠ μέχρι π.χ. 20%, για τη συντριπτική πλειονότητα των ΟΤΑ τα έσοδα του ισχύοντος σήμερα ΤΑΠ μπορούν εύκολα να ανακτηθούν. Εναλλακτικά, μπορούν τα έσοδα του σημερινού ΤΑΠ να ενσωματωθούν στις κλίμακες του τμήματος ΕΝΦΙΑ που θα μεταφερθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
7. Οι ΚΑΠ για κατανομή στους ΟΤΑ μειώνονται κατά το ποσό του ΕΝΦΙΑ που μεταβιβάζεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση,³⁹ έτσι ώστε τα έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να παραμείνουν στα σημερινά επίπεδα. Οι ανισότητες στην κατανομή των εσόδων που θα προκύψουν μεταξύ των ΟΤΑ από την εκχώρηση μέρους του κύριου ΕΝΦΙΑ είναι αναπόφευκτες και θα αντιμετωπιστούν, όπως επιτάσσει η δημοσιονομική θεωρία και η διεθνής πρακτική. Μια απλή και εύκολη στην εφαρμογή μέθοδος είναι η έκπτωση από τους ΚΑΠ που αναλογούν σε κάθε ΟΤΑ των δυνητικών τους εσόδων⁴⁰ από το νέο ΤΑΠ.
8. Με την έκπτωση από τους ΚΑΠ που αναλογούν σε κάθε ΟΤΑ των δυνητικών τους εσόδων από το νέο ΤΑΠ (και όχι των πραγματικών τους εσόδων): α) Οι ΟΤΑ που θα αποφασίσουν να αυξήσουν το ΤΑΠ γιατί θέλουν να παρέχουν αυξημένες υπηρεσίες στους δημότες τους ή να χρηματοδοτήσουν κάποια ανάγκη τους δεν «τιμωρούνται» για το

³⁸ Οι ΟΤΑ θα μπορούν, αν αυτό προβλεφθεί νομοθετικά, να κάνουν χρήση διαφορετικών πολλαπλασιαστών ανά κατηγορία ακινήτων (κατοικίες, καταστήματα, κλπ.), κάτι που αυξάνει ακόμη περισσότερο τη φορολογική τους εξουσία.

³⁹ Η μείωση των ΚΑΠ επιτυγχάνεται με μείωση των ποσοστών των φόρων που τους συνθέτουν.

⁴⁰ Όπως αναφέρθηκε στην υποενότητα 6.3.1 της παρούσας μελέτης οι δημοσιονομικές δυνατότητες αντανακλούν τα δυνητικά (όχι τα πραγματικά) έσοδα των ΟΤΑ και είναι αυτά που προκύπτουν λαμβάνοντας ως πολλαπλασιαστή τη μονάδα (βλέπε επίσης σημείο 6, παραπάνω).

επιπλέον ποσό ΤΑΠ που θα εισπράξουν με μείωση κατά το ποσό αυτό των ΚΑΠ που τους αναλογούν, και β) οι ΟΤΑ που αποφασίζουν να μειώσουν το ΤΑΠ δεν αποζημιώνονται για την απώλεια των εσόδων τους με τη χορήγηση επιπλέον ΚΑΠ και συνακόλουθα δεν στερούν με την απόφασή τους ΚΑΠ από τους άλλους ΟΤΑ.

Βέβαια, για μια πληρέστερη τεκμηρίωση της πρότασης θα ήταν χρήσιμη η παράθεση στοιχείων όσον αφορά την επίδραση που θα είχε η εφαρμογή της σε κάθε επιμέρους ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, θα ήταν χρήσιμη μια αντιπαραβολή των εσόδων όλων των ΟΤΑ πριν και μετά την προτεινόμενη αλλαγή. Για την αντιπαραβολή όμως αυτή απαιτούνται στοιχεία εσόδων ΕΝΦΙΑ ανά ΟΤΑ τα οποία, ενώ υπάρχουν στην αντίστοιχη βάση δεδομένων του ΕΝΦΙΑ, η ΑΑΔΕ δεν έχει μέχρι στιγμής χρειαστεί να τα επεξεργαστεί και έτσι δεν είναι προς το παρόν διαθέσιμα. Κάποιες δε εκτιμήσεις που υπάρχουν (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017), δεν προέρχονται από επίσημες πηγές και συνεπώς δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αξιόπιστη πηγή πρόσθετη τεκμηρίωσης.⁴¹ Παρά ταύτα, από την προαναφερθείσα ανάλυση είναι σαφές ότι η συγκεκριμένη πρόταση δεν επιφέρει αλλαγές στην κατανομή των εσόδων μεταξύ Κεντρικού Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν αλλάζει το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης και δεν προκαλεί αλλαγές στην κατανομή των φορολογικών βαρών. Αλλάζει μόνο τη σύνθεση των εσόδων του Κεντρικού Κράτους, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των μεμονωμένων ΟΤΑ, αλλά όχι τα συνολικά τους έσοδα. Το δε εναπομείναν για κατανομή ποσό ΚΑΠ προς τους ΟΤΑ είναι υπεραρκετό για την εξομάλυνση των οικονομικών ανισοτήτων που θα υπάρξουν μεταξύ και για την πλήρη επαναφορά τους στην ίδια με πριν από την εκχώρησης του ΕΝΦΙΑ οικονομική τους κατάσταση. Έτσι, παρά την έλλειψη στατιστικών στοιχείων, η πρόταση μπορεί να θεωρηθεί «ασφαλής».

⁴¹ Τα στοιχεία που διαθέτει η ΑΑΔΕ, τα οποία είχε ως πρωτογενή πηγή η μελέτη του ΙΤΑ, αφορούν έσοδα ΕΝΦΙΑ ανά Δ.Ο.Υ., τα οποία μετέτρεψαν οι μελετητές σε έσοδα ΕΝΦΙΑ ανά ΟΤΑ. Αν και δεν αναφέρεται στη μελέτη ο τρόπος με τον οποίο έγινε αυτή η μετατροπή, θεωρούμε ότι τα έσοδα ΕΝΦΙΑ ανά Δ.Ο.Υ. δεν μπορούν να μετατραπούν σε έσοδα ΕΝΦΙΑ ανά ΟΤΑ, γιατί : α) τα έσοδα ΕΝΦΙΑ ανά Δ.Ο.Υ. είναι τα έσοδα ΕΝΦΙΑ των Δ.Ο.Υ. στις οποίες υπέβαλαν τις φορολογικές τους δηλώσεις οι φορολογούμενοι, στις οποίες περιλαμβάνονται όλα τα ακίνητα των φορολογουμένων στη χώρα, τα οποία είναι πολύ διαφορετικά από τα έσοδα ΕΝΦΙΑ ανά ΟΤΑ στους οποίους βρίσκεται κάθε φορολογούμενο ακίνητο, β) ο αριθμός των ΟΤΑ είναι πολλαπλάσιος του αριθμού των Δ.Ο.Υ., γ) τα όρια αρμοδιότητας των Δ.Ο.Υ. δεν ταυτίζονται με αυτά των ΟΤΑ, δ) υπάρχουν ειδικές Δ.Ο.Υ. (π.χ. Ανωνύμων Εταιρειών, κατοίκων εξωτερικού, κ.λπ.) των οποίων η δικαιοδοσία διαφέρει πολύ των υπολοίπων, και ε) τα έσοδα του συμπληρωματικού φόρου, τα οποία αποτελούν περίπου το 20% του συνόλου, προέρχονται από τη φορολόγηση της συνολικής ακίνητης περιουσίας των φορολογούμενων, με προοδευτικούς συντελεστές, κάτι που καθιστά αδύνατη την προσέγγιση του μεριδίου των δικαιούχων ΟΤΑ.

**ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.
Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΩΣ ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.**

Ιανουάριος 2021

Συμπεράσματα



Η Ελλάδα υστερεί πολύ έναντι των άλλων χωρών όσον αφορά τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το βαθμό της οικονομικής της ανεξαρτησίας και την ύπαρξη ρυθμίσεων στο οικονομικό της σύστημα που να λειτουργούν ως κίνητρα για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και λογοδοσία. Η αύξηση των ιδίων εσόδων και η εκκώρση φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ θεωρούνται ότι συμβάλλουν σημαντικά στο θέμα αυτό και ο φόρος που θεωρείται ως πλέον κατάλληλος για εκκώρση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας.

Η εκκώρση ωστόσο του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένα αρκετά σύνθετο εγχείρημα. Τα έσοδα που αποδίδει ο φόρος είναι αρκετά υψηλά σε σχέση με το συνολικό προϋπολογισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συνακόλουθα, οι αναταράξεις που θα υπάρξουν στα οικονομικά των ΟΤΑ και στις υφιστάμενες ισορροπίες, αν εκχωρηθεί αυτούσιος ο φόρος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα είναι σημαντικές και, λόγω μεγέθους, δύσκολα αντιμετωπίσιμες. Επιπλέον, οι περιορισμοί που πρέπει να ικανοποιηθούν είναι πολλοί. **Πρώτον**, η εκκώρση του ΕΝΦΙΑ δεν πρέπει να έχει ως επακόλουθο την κατάργηση των ΚΑΠ, γιατί οι ΚΑΠ (ως γενική κρατική επιχορήγηση) είναι απαραίτητοι στο δημοσιονομικό σύστημα. **Δεύτερον**, η εκκώρση του ΕΝΦΙΑ δεν πρέπει να περιοριστεί στην εκκώρση μόνο των εσόδων, αλλά να συνοδεύεται από εκκώρση φορολογικής εξουσίας. Διαφορετικά, το όλο εγχείρημα δεν έχει νόημα. **Τρίτον**, η εκκώρση της φορολογικής εξουσίας πρέπει να γίνει κατά τρόπο που να μη προσκρούει σε συνταγματικά εμπόδια. **Τέταρτον**, η εκκώρση του φόρου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα τη διπλή φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας με επιβολή από τους ΟΤΑ παράλληλα του ΕΝΦΙΑ και του ΤΑΠ. **Πέμπτον**, για να μην υπάρξουν αντιδράσεις, οι οποίες μπορεί να έχουν ως συνέπεια τη ματαίωση ή την αλλοίωση του εγχειρήματος δεν πρέπει να βρεθεί βαθμίδα διοίκησης, ΟΤΑ ή φορολογούμενος σε δυσμενέστερη οικονομικά θέση με την προτεινόμενη αλλαγή.

Η ικανοποίηση των παραπάνω δεν είναι εύκολη και δεν επιτυγχάνεται αλλάζοντας απλώς το δικαιούχο του φόρου. Η πρόταση⁴² που διατυπώνεται στην παρούσα μελέτη αφορά την εκκώρση, σε πρώτο τουλάχιστον στάδιο, μέρους του κύριου φόρου, με τον υπόλοιπο ΕΝΦΙΑ να παραμένει στο Κεντρικό Κράτος. Έτσι, αν θεωρηθεί ότι εκχωρείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση το 50% του κύριου φόρου, τα έσοδα που θα μεταφερθούν είναι της τάξης των €1,2 δισ., συνοδευόμενα από ισόποση περικοπή των ΚΑΠ. Το ποσό αυτό αφήνει αρκετά περιθώρια για πιθανολογούμενη μείωση του συνολικού ΕΝΦΙΑ χωρίς πρόκληση νέων προσαρμογών στο σύστημα χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυξάνει σημαντικά την οικονομική ανεξαρτησία της, και αφήνει ένα ποσό ΚΑΠ, της τάξης των

⁴² Για μια γενικότερη θεώρηση του φορολογικού συστήματος στην Ελλάδα βλέπε την έρευνα της διαΝΕΟσις με τίτλο «Επανεκκίνηση της Ελληνικής Οικονομίας» που δημοσιεύτηκε το 2018.

€1,7 δισ., για την εξομάλυνση των οικονομικών ανισοτήτων των ΟΤΑ που θα προκύψουν από τη μεταφορά σ' αυτούς τμήματος του ΕΝΦΙΑ. Με τον τρόπο αυτό, αυξάνει η φορολογική εξουσία των ΟΤΑ και ικανοποιούνται όλοι οι υπάρχοντες περιορισμοί.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Akai, N. and Sakata, M. (2002): “Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, 52 (1), pp. 93–108.

Bird, R. (2001): “Subnational Revenues: “Realities and Prospects”, World Bank Institute, Washington.

Bird, R. and Slack, E. (2004): <https://core.ac.uk/download/pdf/6631080.pdf>

Bird, R. (2010): “Taxation and Decentralization”, The World Bank, Economic Premise, Number 38.

Break, G. and Turvey, R. (1964): “Studies in Greek Taxation”, Center of Planning and Economic Research, Athens.

Brueckener, J. And Saaverda, L. (2001): “Do Local Governments Engage in Strategic Property-Tax Competition?”, *National Tax Journal*, pp. 203-229.

Bucovetsky, S. (1997): “Insurance and Incentive Effects of Transfers Among Regions: Equity and Efficiency”, *International Tax and Public Finance* 4, pp. 463-483.

Cline, R. And Shannon, J. (1983): “The Property Tax in a Model of State-Local Revenue System”, in L. Harriss (ed), *The Property Tax and Local Finance*, The Academy of Political Science.

De Mello, L. R. (2000): “Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis”, *World Development*, 28 (2), pp. 365–380.

Ebel, R. D. and Yilmaz, S. (2002): “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2809, Washington, DC.

Foster, C., Jackman, R. And Perlman, M. (1980): *Local Government Finance in a Unitary State*, Allen & Unwin.

Hepworth, N. (1980): *The Finance of Local Government*, George Allen and Unwin.

Hicks, U (1961): *Development from Below*, Clarenton Press.

Jemna, D.-V., Onofrei, M. and Cigu, E. (2013): “Demographic and socioeconomic determinants of local financial autonomy in Romania”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No 39E, pp. 46–65.

Johansen, L. (1965): *Public Economics*, North Holland.

King, D. (1984): *Fiscal Tiers*, George Allen & Unwin.

Kitchen, H. And Slack, E. (1993): “Business Property Taxation”, Queen’s University, School of Policy Studies, Competitiveness Project Discussion Paper no. 93-24.

Martinez-Vazquez, J., and Rider, M. (2006): “Fiscal decentralization and economic growth: a comparative study of China and India”, *Indian Journal of Economics and Business*, 1-18, https://www.researchgate.net/profile/Jorge_Martinez-Vazquez/publication/4733582_Fiscal_Decentralization_and_Economic_Growth_A_Comparative_Study_of_China_and_India/links/02bfe50d08e4e7ac6e000000.pdf, (τελευταία πρόσβαση στις 27/01/2019).

Martinez-Vazquez, J. and Timofeev, A. (2009): “Decentralization Measures Revisited”, Working paper 09-13, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Martinez-Vazquez, J. & Canavire – Bacarreza (2012): “Re-examining the Determinants of Fiscal Decentralization: What Is the Role of Geography”, Working Paper 12-11, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

Meloche, J.-P., Vaillancourt, F. and Yilmaz, S. (2004): “Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?”, World Bank Policy Research Working Paper 3254, Washington.

Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.

Musgrave, R. And Musgrave, P. (1976): *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.

Neyapti, B. (2010): "Fiscal decentralization and deficits: international evidence", *European Journal of Political Economy*, 26 (2), pp. 155–166.

Oates, W. (1968): "The Theory of Public Finance in a Federal System", *Canadian Journal of Economics*.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1977): "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism" in: Wallace E. Oates (editor), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Toronto, pp. 3-20.

Oates, W. E. (1993): "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, 46 (2), pp. 237-243.

Oates, W. E. (1999): "An essay on fiscal federalism", *Journal of economic literature*, 37 (3), pp. 1120-1149.

Oates, W. E. (2005): "Towards a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, 12 (4), pp. 349–373.

OECD (1999): "Taxing Power of State and Local Government", Paris.

OECD (1983): "Managing Urban Changes", Vol. I, Policies and Finance, Paris.

OECD (2010): "Tax Policy Reform and Economic Growth", Paris.

OECD (2017a): "OECD Revenue Statistics, 1965-2016", Paris.

OECD (2017b): *Government at a Glance*, Paris.

OECD (2017c): "Sub-national Governments in OECD countries: KEY DATA", Paris.

Person, T. and Tabellini, G. (1996a): "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard", *Econometrica* 64, pp. 623-646.

Prud'homme, R. (1995): "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer* 10 (2), pp. 201–220.

Rodden, J. (2004): "Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement", *Comparative Politics*, 36 (4), pp. 481-500.

Rose, R. and Karran, T. (1987): *Taxation by Political Inertia*, Routledge.

Rosengard, J. (2012): *The Tax Everyone Loves to Hate: Principles of Property tax Reform*, Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center.

Rybeck, W. (1983): "The Property Tax as a Super User Charge", in L. Harriss (ed), *The Property Tax and Local Finance*, The Academy of Political Science.

Slack, E. (2011): *The Property Tax – in Theory and Practice*, IMFG Institute of Municipal Finance & Governance, Toronto.

Stegarescu D, (2004): "Public sector decentralization: measurement concepts and recent international trends", ZEW-Centre for European Economic Research, Discussion Paper, (04-74), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24080/1/dp0474.pdf> [τελευταία πρόσβαση στις 27/01/2019].

Stegarescu, D. (2005): "Public sector decentralization: measurement concepts and recent international trends", *Fiscal Studies*, 26 (3), pp. 301–333.

Tanzi, V. (2000): "On fiscal federalism: issues to worry about", Conference Notes, Conference on Fiscal Decentralization, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington D.C., <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>, (τελευταία πρόσβαση στις 27/01/2019).

The Institute of Economic Affairs (1980): *Town Hall Power or Whitehall Power*, London.

Thiessen, U. (2000): "Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?", Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Discussion Paper, 224, pp. 1-49.

Thiessen, U. (2004): "Fiscal Decentralization and Economic Growth in Rich OECD Countries: Is there an Optimum?", *Economic Bulletin*, 41 (5), pp. 175-182.

Treisman, D. (2000): "Decentralization and inflation: commitment, collective action, or continuity?", *American Political Science Review*, 94 (04), pp. 837-857.

Treisman, D. (2002): "Defining and measuring decentralization: a global perspective", Unpublished manuscript, <https://pdfs.semanticscholar.org/621a/0f52052d1a290dd51488d092f9a6eca9fb2f.pdf>, (τελευταία πρόσβαση στις 27/01/2019).

United Nations (1962): *Decentralization for Local and National Development*, New York.

United Nations (1973): *“Programme in Public Administration”*, N.Y.

Weingast, B. R. (2009): *“Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives”*, Journal of Urban Economics, 65 (3), pp. 279-293.

Ελληνική

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης, Ε.Ε.Τ.Α.Α., (Ιούνιος 2013): «Ελάχιστο κόστος λειτουργίας Δήμων & νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων», Επιτροπή Οικονομικών Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.).

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008): *Η θωράκιση της αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους*, Αθήνα.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2017): *Φορολογική Αποκέντρωση και Ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' Βαθμού στην Ελλάδα*, Αθήνα.

Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών (2004): *Ο Οικονομικός ρόλος και η χρηματοδότηση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, αδημοσιεύτη μελέτη, επιστημονικός υπεύθυνος: Τάτσος, Ν.*

Ράλλης, Ι. (Ιανουάριος 2008): «Τα έσοδα των ΟΤΑ», *Επιχείρηση*, Ενότητα: Άρθρα - Μελέτες, Τεύχος 33, σελ. 18-28.

ΣΕΠΑΚ (2018): *Η φορολογία των ακινήτων και το μέλλον του κλάδου των κατασκευών στην Ελλάδα*, Αθήνα.

Τάτσος, Ν. (1988): *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.).

Τάτσος, Ν. (1989) : *Η Φορολογία των Ακινήτων ως Πηγή Χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Τάτσος, Ν. 1999): *Δημοσιονομική Αποκέντρωση: Θεωρία και Πράξη*, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα.



diaNEOsis

diaNEOsis

diaNEOsis

diaNEOsis

diaNEOsis