

# **ΚΕΔΕ «ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ»**

## **Σύνοψη μελέτης**

Ένα κρίσιμης σημασίας ζήτημα για την οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η φορολογική εξουσία. Το θέμα αυτό έχει απασχολήσει την διεθνή βιβλιογραφία ενώ η διεθνής πρακτική παρέχει ένα μεγάλο εύρος εμπειρικών παραδειγμάτων. Στην Ελλάδα η φορολογική εξουσία ανήκει αποκλειστικά στο Κράτος. Σήμερα η φορολογική αποκέντρωση αποτελεί μια μεγάλη πρόκληση. Ωστόσο, για την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης χρειάζεται προσεκτική μελέτη με βάση τη θεωρία, την διεθνή εμπειρία και τις ιδιαιτερότητες που έχει το φορολογικό σύστημα της χώρας μας.

Στο πλαίσιο αυτό η ΚΕΔΕ ανέθεσε στο Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης την εκπόνηση μελέτης που θα αφορά στην φορολογική αποκέντρωση. Η μελέτη αυτή έχει αξιοποιήσει διεθνείς βάσεις στατιστικών δεδομένων για την συγκριτική εξέταση της φορολογικής αποκέντρωσης σε διάφορες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Επιπλέον, έχει μελετήσει τα διάφορα συστήματα φορολογικής αποκέντρωσης και προσπαθεί να αντλήσει διδάγματα από καλές πρακτικές. Έργο της ομάδας μελέτης είναι επίσης να προχωρήσει σε εμπειριστατωμένη ανάλυση της κατανομής των φορολογικών εσόδων του κράτους κατά Δήμο με βάση τον ΕΝΦΙΑ. Η μελέτη αυτή επιχειρεί να συνδέσει την φορολογική αποκέντρωση με τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών προγραμμάτων των ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Τέλος, παρουσιάζει έναν αλγόριθμο κατανομής των πόρων κατά Δήμο δίνοντας έμφαση στην νησιωτικότητα, ορεινότητα και το εισόδημα.

Η μελέτη αυτή παρέχει αναλύσεις και σημαντικά στοιχεία και αποτελεί μια βάση για την διεξαγωγή μιας εμπειριστατωμένης συζήτησης για την φορολογική αποκέντρωση στην Ελλάδα. Πέρα από τις στατιστικές αναλύσεις και τις καλές πρακτικές αναδεικνύει επίσης και τις Συνταγματικές και θεσμικές προϋποθέσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή της δημοσιονομικής/φορολογικής αποκέντρωσης. Το ζήτημα αυτό λόγω της συνθετότητας και της κρισιμότητάς του θα πρέπει να αποτελέσει αυτοτελές θέμα συζήτησης στο πλαίσιο της ΚΕΔΕ ώστε να υπάρξει ο διάλογος που θα οδηγήσει σε ένα διεκδικητικό πλαίσιο προτάσεων πολιτικής για την τοπική αυτοδιοίκηση σε όφελος των πολιτών και της ανάπτυξης της χώρας.

## 1.1. Συγκριτική εξέταση των φορολογικών εσόδων στις χώρες του ΟΟΣΑ

Στο Διάγραμμα 1.1 αποτυπώνεται η διαχρονική εξέλιξη των φορολογικών εσόδων στις χώρες του ΟΟΣΑ κατά το διάστημα 2000-2014.

**Διάγραμμα 1.1:** Συνολικοί φόροι ως ποσοστό του ΑΕΠ

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάση δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης

Από το Διάγραμμα αυτό προκύπτει ότι η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα κινήθηκε σε επίπεδα κατώτερα αυτών του μέσου όρου του ΟΟΣΑ αλλά συγκρίσιμα με αυτά των χωρών συνοχής και κυρίως με αυτά της Ισπανίας και Πορτογαλίας. Ωστόσο, μετά την οικονομική κρίση και ειδικότερα μετά το 2010 η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα αυξήθηκε σημαντικά με αποτέλεσμα το έτος 2014 η φορολογική επιβάρυνση ως ποσοστό του ΑΕΠ να ξεπεράσει το μέσο ύψος των χωρών μελών του ΟΟΣΑ. Επιπλέον η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα είναι πλέον μεγαλύτερη από την φορολογική επιβάρυνση των χωρών συνοχής δηλαδή της Ιρλανδίας, Ισπανίας και Πορτογαλίας. Η εξέλιξη αυτή είναι το αποτέλεσμα της διπλής επενέργειας της αύξησης του αριθμητή, -αύξηση της φορολογίας- και μείωσης του παρανομαστή – μείωση του παραγόμενου προϊόντος (ΑΕΠ) κατά περίπου 27% κατά το διάστημα 2008-2014.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι ορισμένες αναπτυγμένες κυρίως χώρες όπως Γαλλία, Ιταλία και Δανία έχουν φορολογική αρκετά μεγαλύτερη φορολογική επιβάρυνση ως προς το μέσο όρου του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, οι χώρες αυτές έχουν διαφορετικά συστήματα κοινωνικής πολιτικής.

Συγκεντρωτική εικόνα για τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στα δημόσια έσοδα και τις δαπάνες παρέχεται από το Διάγραμμα 1.2 όπου φαίνεται η πολύ μικρή συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο στα φορολογικά έσοδα όσο και στις δαπάνες.

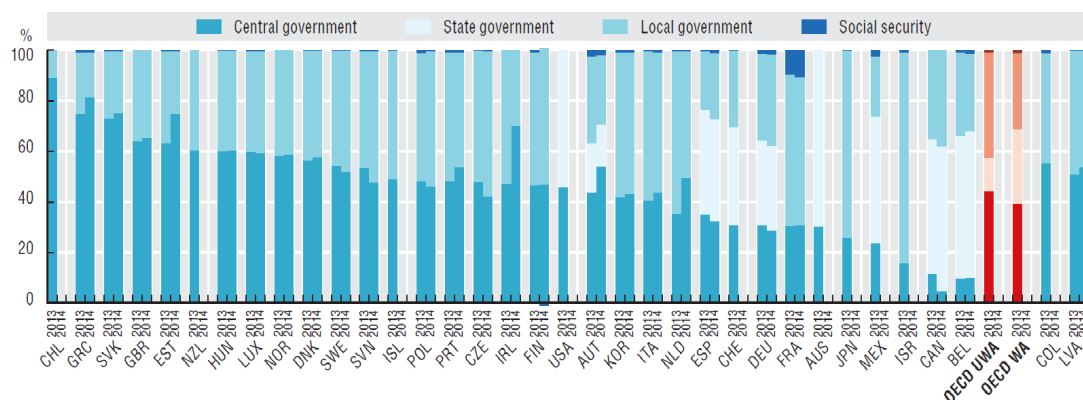
Τα δεδομένα αυτά τεκμηριώνουν την μεγάλη απόσταση που έχει η Ελλάδα ως προς την φορολογική αποκέντρωση και αποτελούν ένα πλαίσιο προβληματισμού για την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης της φορολογικής αποκέντρωσης.

**Διάγραμμα 1.2:** Η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις δημόσιες δαπάνες και φορολογικά έσοδα στις χώρες του ΟΟΣΑ

## 1.2. Ο ρόλος των τοπικών δημοσίων επενδύσεων

Όπως πολύ σωστά τονίζεται, οι δημόσιες επενδύσεις είναι απαραίτητες για τη μακροπρόθεσμη και αποτελεσματική μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων, ιδιαίτερα σε λιγότερο ελκυστικές περιοχές και τομείς. Στις δημόσιες επενδύσεις καθοριστικό ρόλο παίζουν οι επενδύσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως προκύπτει και από το παρακάτω γράφημα. Η σπουδαιότητα και ο ρόλος των τοπικών δημοσίων επενδύσεων, στην ανάπτυξη και την απασχόληση δεν είναι δυνατόν να αγνοηθούν.

**Διάγραμμα Π.2:** Η διάρθρωση των δημοσίων επενδύσεων στα κράτη- μέλη του ΟΟΣΑ



Πηγή: ΟΟΣΑ, Στατιστικές Εθνικών Λογαριασμών (βάση δεδομένων)

Οι τοπικές δημόσιες επενδύσεις έχουν ένα επιπλέον πλεονέκτημα καθώς είναι, λόγω του μεγέθους τους, **ευέλικτες**, παρουσιάζουν **μεγάλο βαθμό απορροφητικότητας**, έχουν άμεσα αποτελέσματα στην **αύξηση της απασχόλησης** και συμβάλλουν στην **άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων**.

Αντίθετα, η πίεση και η μη υποστήριξη στις δημόσιες τοπικές επενδύσεις σημαίνει μείωση των επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών, σε μακροπρόθεσμη βάση, η οποία μπορεί να έχει καταστροφικές συνέπειες στη βιώσιμη ανάπτυξη. Οι κεφαλαιουχικές δαπάνες σε υποδομές και υπηρεσίες (π.χ. για τις δημόσιες μεταφορές, την ενέργεια, την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, την κοινωνική και υγειονομική περίθαλψη, τη στέγαση, τη διαχείριση των αποβλήτων, κλπ), έχουν θετικό αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Αυτό όχι μόνο αυξάνει την παραγωγικότητα και την απασχόληση, μακροπρόθεσμα, αλλά παράλληλα, ενισχύει την ελκυστικότητα της περιοχής σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά, την εμπιστοσύνη στο γενικότερο οικονομικό και επενδυτικό κλίμα και συμβάλει σε μια κοινωνία χωρίς αποκλεισμούς και χωρικές ασυνέχειες.

### 1.2.1. Πρωτοβουλίες από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών

Το CEMR (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών) απαιτεί τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να αναγνωρίσουν πλήρως το πρόβλημα που προκύπτει από τον ανελαστικό καθορισμό του ελλείμματος και του χρέους, σύμφωνα με το Σύμφωνο

Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Οι διατάξεις αυτές απειλούν σοβαρά τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, οι οποίες επενδύουν στο μέλλον, προσανατολισμένες σε μέτρα προκειμένου να αποφευχθούν προβλήματα και υψηλότερο κόστος, σε μεταγενέστερο στάδιο.

Το CEMR απευθύνει έκκληση για να εισαχθεί ο «**χρυσός δημοσιονομικός κανόνας**» στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, σύμφωνα με τον οποίο οι μακροπρόθεσμες δημόσιες επενδύσεις, που ευνοούν την ανάπτυξη, παραμένουν χωριστά από τις τρέχουσες δαπάνες. Επενδύσεις που είναι προς όφελος των μελλοντικών γενεών μπορούν να χρηματοδοτηθούν με δανεισμό, σε αντίθεση με τις καταναλωτικές δαπάνες.

Οι δημόσιες επενδύσεις δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται ως μεταβλητή προσαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής. Η πτώση των τοπικών επενδύσεων είναι σημαντικό κοινωνικοοικονομικό λάθος για την Ευρώπη. Ειδικά σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, θα πρέπει να διατηρηθεί η ικανότητα της ΤΑ να επενδύει σε υποδομές, να στηρίζει την τοπική οικονομία και τη διατήρηση της απασχόλησης, εξασφαλίζοντας παράλληλα τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη της Ευρώπης.

Το CEMR ζητά να αναγνωριστεί ότι ο δανεισμός για κεφαλαιουχικές δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι μια παραγωγική επένδυση, που αυξάνει την αξία του ενεργητικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βάση. Σε αυτό το πλαίσιο, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές χρειάζονται περισσότερη ευελιξία από την ΕΕ και τις εθνικές κυβερνήσεις τους, ώστε να εκπληρώσουν τις αρμοδιότητές τους και να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες των δημοτών τους, όπως αυτές εκφράζονται σε χωρικό επίπεδο.

Το CEMR απαιτεί ο υπολογισμός των δημοσίων επενδύσεων ως προς τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους του ΣΣΑ, να τροποποιηθεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε οι μακροπρόθεσμες δημόσιες επενδύσεις, που λογιστικοποιούνται, να καλύπτουν το συνολικό χρόνο λειτουργίας της επένδυσης και όχι μόνο κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους, στο οποίο εγγράφονται οι δαπάνες.

Σημαντικό εργαλείο για την εφαρμογή αυτής της κοινοτικής πολιτικής θεωρείται το **Juncker Plan, συνολικού ύψους 315 δις € περίπου. Από αυτή την άποψη είναι πολύ επίκαιρη η πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), που προτείνει το 10% του Σχεδίου Γιούνκερ να κατευθυνθεί αποκλειστικά σε δημοτικές επενδύσεις.**

Συμπέρασμα

Μία σημαντική διέξοδος από την κρίση μπορεί να αποτελέσει η γενναία αύξηση του ΠΔΕ, που θα κατευθύνεται κυρίως σε έναν ειδικό κωδικό για τις δημοτικές επενδύσεις

Παράλληλα, απαιτείται η δημιουργία ενός Τοπικού Αναπτυξιακού Προγράμματος που θα λειτουργεί συμπληρωματικά προς το ΕΣΠΑ και θα συμβάλλει στην τόνωση της επενδυτικής δραστηριότητας στους δήμους.

## 1.3. Το Πράσινο Ταμείο

### Θεσμικό πλαίσιο και στόχοι

Το Πράσινο Ταμείο αποτελεί διάδοχο του τέως ΕΤΕΡΠΣ. Δημιουργήθηκε με το νόμο 3889/2010, στο άρθρο 4 του οποίου αναφέρεται: «το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία **Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων** το οποίο ιδρύθηκε με το άρθρο 19 του νομοθετικού διατάγματος 1262/1972 μετονομάζεται σε **Πράσινο Ταμείο**».

Στο Πράσινο Ταμείο ανέθεσε ο νομοθέτης, μέσω χρηματοδοτικών μηχανισμών, την εφαρμογή και παρακολούθηση της υλοποίησης περιβαλλοντικών δράσεων με όρους διαφάνειας αξιοκρατίας αντικειμενικότητας και αποτελεσματικότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο άρθρο 5 του ίδιου νόμου αναφέρεται: «σκοπός του πράσινου ταμείου είναι η ενίσχυση της ανάπτυξης μέσω της προστασίας του περιβάλλοντος με τη διαχειριστική, οικονομική, τεχνική και χρηματοπιστωτική υποστήριξη προγραμμάτων, μέτρων, παρεμβάσεων και ενεργειών που αποβλέπουν στην ανάδειξη και αποκατάσταση του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής...» **Είναι προφανές ότι βασικός στόχος του Ταμείου είναι η βιώσιμη ανάπτυξη η οποία εμπεριέχει την ενεργό περιβαλλοντική προστασία.**

#### 1.3.1. Οι θεσμοθετημένοι πόροι του Πράσινου Ταμείου

Οι πόροι του Πράσινου Ταμείου, «**οι Πράσινοι Πόροι**», που προβλέπονται στο άρθρο 3 του ν. 3889/2010 περιλαμβάνουν το σύνολο των εσόδων και πόρων των επιμέρους Ταμείων:

1. οι πόροι υπέρ του **Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ)** που προβλέπονται στους ν. 743/1977 (Α' 319), 1650/1986 (Α' 160), 2052/1992 (Α' 94), 2242/1994 (Α' 162), 3468/2006 (Α' 129) καθώς και στον ν. 3851/2010 (Α' 85)
2. οι πόροι του «**Ειδικού Φορέα Δασών**» (Φορέας 120) που προβλέπεται στο άρθρο 8 του ν. 3208/2003 (Α' 303), όπως τροποποιείται με το άρθρο 25 του παρόντος νόμου.
3. οι πόροι του ειδικού κωδικού «**Ταμείο Περιβαλλοντικού Ισοζυγίου**» που προβλέπεται στα άρθρα 6 και 7 του ν. 3843/2010 (Α' 62).

Τα έσοδα από τα τρία παραπάνω ταμεία είναι ενδεικτικά. Σήμερα στο Ταμείο συγκεντρώνονται ή καλύτερα θα έπρεπε να συγκεντρώνονται, σχεδόν διακόσιοι διαφορετικοί πόροι που προβλέπονται σε τουλάχιστον 80 διαφορετικά νομοθετήματα. Ακόμα και μία ειδική μελέτη, που δόθηκε από το Ταμείο για να κωδικοποιήσει τους χρηματοδοτικούς πόρους του, αντιμετώπισε ιδιαίτερα προβλήματα λόγω της πολυνομίας που υπάρχει στον καθορισμό των χρηματοδοτικών πόρων του.

Τα έσοδα του Πράσινου Ταμείου έχουν δύο χαρακτηριστικά:

1. Η συντριπτική πλειοψηφία των εσόδων του Ταμείου προέρχεται από τους δήμους

2. Λόγω τεχνικών και θεσμικών προβλημάτων αλλά και έλλειψης προσωπικού τα έσοδα του Ταμείου δεν επαληθεύονται

### Ι.3.2. Τα συνολικά έσοδα του Πράσινου Ταμείου

Τα ταμειακά διαθέσιμα του Πράσινου Ταμείου σήμερα υπολογίζονται σε περίπου 3 δις €. Στον παρακάτω πίνακα εμφανίζεται ο επίσημος απολογισμός του Ταμείου για το 2014.

#### Διάγραμμα Ι.3.3 Ταμειακά Διαθέσιμα του Πράσινου Ταμείου 2014

<b>Ταμειακά Διαθέσιμα 31.12.2013 (Έναρξη 2014)</b>	<b>2.146.259.334,24</b>
<b>ΣΥΝ: Έσοδα Οικονομικής χρήσης 2014</b>	<b>236.868.187,03</b>
<b>ΜΕΙΟΝ: Έξοδα Οικονομικής χρήσης 2014</b>	<b>8.345.187,58</b>
<b>ΜΕΙΟΝ: Επιταγές εκδόσεως 2013</b>	<b>11.645.164,97</b>
<b>Διαθέσιμα έτους 2014</b>	<b>2.363.137.168,72</b>

Όπως επισημάνθηκε προηγούμενα ο μεγάλος όγκος των δισεκατομμυρίων αυτών, που υπάρχουν στο ΤΠΔ, προέρχεται από τους δήμους. Εάν προσπαθήσουν όμως οι δήμοι να δανειστούν από το ΤΠΔ το κόστος του χρήματος θα είναι πολλαπλάσιο του Euribor και σίγουρα καθόλου ανταγωνιστικό σε σχέση με τα επιτόκια που απολαμβάνουν οι Ευρωπαϊκοί ΟΤΑ.

Προτείνεται:

- Το ποσό που προέρχεται από τοπικούς πόρους να περάσει στην αποκλειστική διαχείριση της ΚΕΔΕ.
- Το ποσό αυτό να κατευθυνθεί σε πρωτοβουλίες βιώσιμης ανάπτυξης, με έμφαση στη διατήρηση του περιβαλλοντικού ισοζυγίου, σύμφωνα και με την απόφαση του ΣτΕ.

## **I.4. Τοπικό αναπτυξιακό σχέδιο**

### **I.4.1. Το νομοθετικό πλαίσιο**

Το Πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» και το Πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση - Κοινωνική Συνοχή - Ισόρροπη Ανάπτυξη (ΑΚΣΙΑ)» που προβλέπονταν στο Νόμο 3852/2010 ουδέποτε υλοποιήθηκαν.

### **I.4.2. Η θέση της ΚΕΔΕ**

Η επιτροπή οικονομικών της ΚΕΔΕ έχει λάβει τη σχετική απόφαση:

#### ***ΕΙΔΙΚΟ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ***

Η αντιμετώπιση της ύφεσης και η δημιουργία προοπτικών για το ξεπέρασμά της, απαιτούν άμεσα και στοχευμένα μέτρα, που θα υποστηρίζουν τόπους και κοινωνικές ομάδες «υψηλού κινδύνου». Για να είναι αποτελεσματική η υποστήριξη αυτή θα πρέπει: α) να μην είναι επιδοματική αλλά να δίνει προοπτικές ανάπτυξης, β) να μην είναι ευκαιριακή και βραχυχρόνια αλλά για όσο διαρκέσει η ύφεση και όσο χρειαστεί η ανάκαμψη της τοπικής οικονομίας- κοινωνίας, γ) να δημιουργεί πολλαπλασιαστικά φαινόμενα ώστε να λειτουργήσει ως αναπτυξιακό εφαλτήριο, δ) να προβάλλει και αξιοποιήσει τα τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα και ε) να έχει μορφή ολοκληρωμένης πρότασης που θα καλύπτει όλους τους τομείς και θα βελτιώνει την ποιότητα ζωής των πολιτών.

Είναι φανερό ότι με βάση τα παραπάνω χαρακτηριστικά η εξουσία που θα μπορούσε να αναλάβει αποτελεσματικότερα τις παραπάνω παρεμβάσεις είναι η πλησιέστερη στον πολίτη. Επιπρόσθετα η ΤΑ είναι αυτή που γνωρίζει καλύτερα από οποιονδήποτε άλλον τα τοπικά προβλήματα και ιδιαιτερότητες αλλά και τα τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα και προοπτικές.

Η πολιτική που ακολουθήθηκε μέχρι σήμερα στράφηκε στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση. Η ΤΑ αποψιλώθηκε από πόρους, η ΣΑΤΑ έχει μειωθεί σε πρωτοφανή επίπεδα με αποτέλεσμα την αδυναμία πραγματοποίησης νέων έργων και την απαξίωση των τοπικών τεχνικών και κοινωνικών, υποδομών.

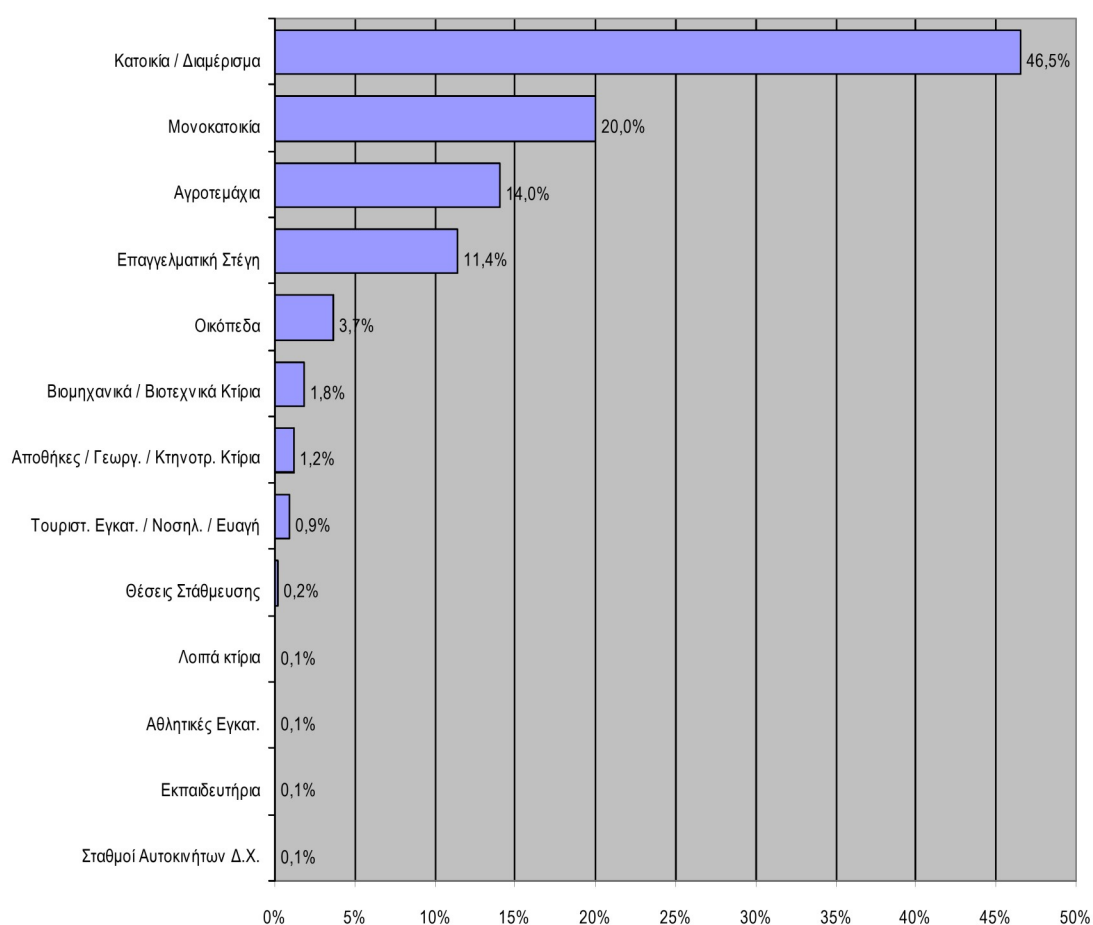
Οι λύσεις και τα μέτρα που θα ληφθούν θα πρέπει να είναι άμεσα, χωρίς γραφειοκρατικές διαδικασίες και χρονοτριβές και κυρίως να τα απολαύσουν οι πληγέντες. Για να επιτευχθεί η επιθυμητή αποτελεσματικότητα θα πρέπει να υπάρξει ευελιξία και γνώση τόσο του αντικειμένου όσο και των τοπικών ιδιαιτεροτήτων. Οι λύσεις και τα μέτρα δε θα πρέπει να στοχεύουν απλώς στη βραχυχρόνια ανακούφιση των πληγέντων αλλά να συνδεθούν με τέτοιο τρόπο με την τοπική ανάπτυξη ώστε να έχουν διάρκεια και κυρίως να παράγουν πολλαπλασιαστικά φαινόμενα που μπορούν να αποβούν εφαλτήριο για το ξεπέρασμα της ύφεσης και τη δημιουργία των προϋποθέσεων για βιώσιμη τοπική ανάπτυξη.

Για τους λόγους αυτούς προτείνουμε τη δημιουργία ενός επενδυτικού αναπτυξιακού προγράμματος της ΤΑ, στα πρότυπα του ΘΗΣΕΑ.

## 1.5. Κατανομή των Εσόδων από ΕΝ.Φ.Ι.Α.

Με βάση τα προϋπολογισθέντα έσοδα από ΕΝ.Φ.Ι.Α. για το 2016, η κατανομή των εσόδων ανά είδος ακίνητης περιουσίας έχει ως εξής (Διάγραμμα 1.4). Τη μεγαλύτερη συμμετοχή έχουν οι κατοικίες και τα διαμερίσματα με ποσοστό 46,5%. Ακολουθούν οι μονοκατοικίες με ποσοστό 20,0%, τα αγροτεμάχια (11,4%) και τα οικόπεδα (3,7%). Τα λοιπά είδη ακινήτων (βιομηχανικά/βιοτεχνικά ακίνητα, αποθήκες & κτηνοτροφικά κτίρια, τουριστικές & νοσηλευτικές εγκαταστάσεις, και λοιπά ακίνητα αποδίδουν μόλις το 4,5% του συνολικού ΕΝ.Φ.Ι.Α.

**Διάγραμμα 1.4:** Ποσοστιαία Κατανομή Εσόδων ΕΝΦΙΑ ανά Κατηγορία Ακινήτων (Σύνολο Χώρας)



Υπάρχει όμως μεγάλη διαφοροποίηση της σύνθεσης του ΕΝ.Φ.Ι.Α. μεταξύ των Δήμων). Κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους το ποσοστού συμμετοχής των κατοικιών και διαμερισμάτων, παρατηρείται ότι στους αμιγώς οικιστικού χαρακτήρα Δήμους, ο ΕΝ.Φ.Ι.Α. από τις κατοικίες και διαμερίσματα συμμετέχει με ποσοστό που φτάνει το 90% (Δήμος Ζωγράφου).



Όσο η συμμετοχή της κατοικίας μειώνεται στα έσοδα του ΕΝΦΙΑ, τόσο αυξάνει η συμμετοχή από τις μονοκατοικίες και τα αγροτεμάχια. Σε πολλούς Δήμους τα έσοδα του ΕΝΦΙΑ από τα αγροτεμάχια ξεπερνούν το 50%.

Ας εξετάσουμε τι θα συμβεί εάν τα έσοδα από τον ΕΝΦΙΑ αντικαταστήσουν τους ΚΑΠ. Σε Διάγραμμα της μελέτης παρουσιάζεται ο δείκτης Έσοδα ΕΝΦΙΑ/Έσοδα ΚΑΠ (%) ανά Δήμο σε φθίνουσα τάξη μεγέθους. Οι ανισότητες που υπάρχουν μεταξύ των Δήμων είναι εντυπωσιακές. Τα έσοδα του Δήμου Φιλοθέης-Ψυχικού είναι υπέρ-πενταπλάσια από τους ΚΑΠ (+431%). Αυτό είναι αναμενόμενο αφού ο Δήμος Φιλοθέης – Ψυχικού συμμετέχει στην κατανομή των πιστώσεων από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους του έτους 2015 των Δήμων για κάλυψη έργων και επενδυτικών δραστηριοτήτων, με ποσοστό μόλις 0,15% (ένα + μισό τις χιλίους), όταν τα έσοδα από τον ΕΝ.Φ.Ι.Α. είναι σαφώς πολλαπλάσια (0,88% του συνόλου) λόγω των υψηλών αντικειμενικών αξιών των ακινήτων της περιοχής.

Εάν τα έσοδα υπολογιστούν ανά κάτοικο τότε η ανισότητα είναι περιορίζεται αφού τα έσοδα από ΚΑΠ ανέρχονται σε € 180/κάτοικο και από ΕΝΦΙΑ € 777/κάτοικο, δηλαδή τετραπλάσια, πάντα με την προϋπόθεση ότι κάθε Δήμος θα εισπράξει το ΕΝΦΙΑ των δημοτών του. Αντίθετα, στον Δήμο Αγαθονησίου του Νομού Καλύμνου ο λόγος ΕΝΦΙΑ/ΚΑΠ είναι μόλις 12%, δηλαδή ο ΕΝΦΙΑ είναι σχεδόν το ένα όγδοο των ΚΑΠ, και σε απόλυτους όρους ανά κάτοικο, τα έσοδα από ΚΑΠ ανέρχονται σε € 1.517 ανά κάτοικο όταν τα έσοδα από ΕΝΦΙΑ είναι μόνο € 179/κάτοικο.

Η παραπάνω ανάλυση καταδεικνύει πόσο δύσκολο το εγχείρημα της αντικατάστασης των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων από τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων. Μπορεί ως σύνολο τα έσοδα να είναι περίπου τα ίδια, αλλά σε επίπεδο Δήμων η αντικατάσταση των ΚΑΠ από τον ΕΝΦΙΑ θα προκαλέσει μεγάλες ανισότητες.

Αυτό σημαίνει ότι η κατανομή των εσόδων από το φόρο στην περιουσία θα πρέπει να βασίζεται σε ένα μικτό σύστημα που θα λαμβάνει υπόψη τόσο τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των Δήμων όσο και τη συνεισφορά τους στο σύνολο των εσόδων.

Η αξία των ακινήτων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το φυσικό περιβάλλον, τις υποδομές και την οικονομική δραστηριότητα της τοπικής κοινωνίας που προσδιορίζει και το εισόδημα των κατοίκων. Αυτά, όμως, με τη σειρά τους είναι αποτέλεσμα των στρατηγικών ανάπτυξης που ακολούθησαν οι Δημοτικές Αρχές, που σημαίνει ότι τα κριτήρια κατανομής των πόρων πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την αναπτυξιακή πολιτική των τοπικών αρχών και να περιλαμβάνουν στοιχεία επιβράβευσης.

Τα παραπάνω θέτουν τη βάση της διερεύνησης του τρόπου της κατανομής των πόρων στην περίπτωση που τα έσοδα από το φόρο ακίνητης περιουσίας αντικαταστήσουν τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

## 1.6. Κατανομή των Εσόδων από ΚΑΠ

Σύμφωνα με τον Ν. 3852/10, άρθρο 259, παρ. 4, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι προβλέπεται να κατανέμονται στις Περιφέρειες με βάση τα δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά κριτήρια, και παράλληλα να λαμβάνεται μέριμνα για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Επομένως, σύμφωνα με την επιταγή του νόμου τα κριτήρια για την κατανομή των ΚΑΠ προτείνεται να είναι τα εξής:

- Πληθυσμιακά (όπως ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών).
- Κοινωνικά (όπως το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών).
- Οικονομικά (όπως η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το κατά κεφαλή εισόδημα).
- Γεωγραφικά (όπως το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών).
- Αναπτυξιακά (όπως η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα).
- Χωροταξικά κριτήρια, σύμφωνα με τα οποία θα λαμβάνονται υπόψη η γεωγραφική/χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, η γεωγραφική κινητικότητα σε ημερήσια βάση σύμφωνα με την απασχόληση, και η ταυτότητα του τόπου (place identity) που χαρακτηρίζει την τοπική κοινωνία.

Τα παραπάνω κριτήρια είναι λογικό να αποτελούν τη βάση της κατανομής των Κ.Α.Π. αφού λαμβάνουν υπόψη όλα τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των τοπικών οικονομιών/κοινωνιών, και με τη σωστή στάθμιση μπορούν να οδηγήσουν σε ορθολογική κατανομή των πόρων.

Όμως, η αντικατάσταση των Κ.Α.Π. από τα έσοδα του ΕΝ.Φ.Ι.Α. θα οδηγήσει, όπως προκύπτει από την προηγηθείσα ανάλυση, σε μη ορθολογική κατανομή εάν τεθεί θέμα ανταποδοτικότητας με βάση τα τοπικά έσοδα από την φορολογία της ιδιοκτησίας.

Αυτό σημαίνει ότι η κατανομή των εσόδων από το φόρο στην περιουσία πρέπει να βασίζεται σε ένα μικτό σύστημα που θα λαμβάνει υπόψη τόσο τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των Δήμων όσο και τη συνεισφορά τους στο σύνολο των εσόδων.

## 1.7. ΣΥΝΟΨΗ

Αυτό που απαιτείται είναι η μεγαλύτερη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες

Η συμμετοχή θα πρέπει να καθορίζεται με βάση τις ασκούμενες αρμοδιότητες

Το σύστημα διοικητικής οργάνωσης πρέπει να οδηγήσει σε μεγαλύτερη αποκέντρωση

Η συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα μπορεί να γίνει με βάση το σύστημα tax sharing

Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων μέσω της χρηματοδότησης ενός αναπτυξιακού προγράμματος της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η πολιτική θα μπορούσε να εξειδικεύεται κατά κατηγορία δήμου

Πρέπει να υπάρχει πρόνοια για μηχανισμό αναδιανομής που θα ενισχύει τους μικρούς, νησιωτικού και ορεινούς δήμους της χώρας