

Ο ΕΝΦΙΑ ΣΤΙΣ ΠΡΟΕΚΚΛΟΓΙΚΕΣ ΜΥΛΟΠΕΤΡΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ

Ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης δεσμεύτηκε προγραμματικά στη ΔΕΘ για την αναμόρφωση και τη μεταβίβαση του ΕΝΦΙΑ στην τοπική αυτοδιοίκηση, με ισόποση μείωση της κρατικής χρηματοδότησής της και προχτές (25/9) παρουσίασε την πρότασή του στο διοικητικό συμβούλιο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ).

Δεν μπορεί να έχουμε αντίρρηση επί της αρχής για τη μεταβίβαση των φόρων ακίνητης περιουσίας στους δήμους, αλλά ο δημόσιος διάλογος που έχει ανοίξει για το ζήτημα αυτό δείχνει πως οι προεκλογικές μύλοπετρες δεν αφήνουν το περιθώριο για έναν ουσιαστικό διάλογο, που θα αφορά στις αναγκαίες προϋποθέσεις, το περιεχόμενο, τους όρους και το χρονοδιάγραμμα μιας τόσο σοβαρής φορολογικής και διοικητικής μεταρρύθμισης.

Θα επιχειρήσω να αναδείξω τις συνιστώσες αυτής της μεταρρύθμισης για να γίνει κατανοητό πως ο δημόσιος διάλογος που διεξάγεται με συμβολισμούς και συνθήματα, ιδιαίτερα σε μια προεκλογική περίοδο, επισκιάζει τα πραγματικά διακυβεύματα τα οποία δεν είναι τόσο ιδεολογικά, όσο είναι επιχειρησιακά.

Ξεκινώ από τη βασική δημοκρατική αρχή ότι το ενιαίο διοικητικό σύστημα (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) πρέπει να παρέχει όλες τις υπηρεσίες προς τους πολίτες οπουδήποτε και αν κατοικούν, διασφαλίζοντας την ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.

Στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης του διοικητικού συστήματος, τις υπηρεσίες αυτές τις παρέχει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις κυρίως η τοπική αυτοδιοίκηση, δηλαδή οι περιφέρειες και οι δήμοι, που αναλαμβάνουν συγκεκριμένη αποστολή, αρμοδιότητες και λειτουργίες, με βάση τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών αυτών.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) «διοικούν τις τοπικές υποθέσεις, έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και το Κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Επίσης «το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Με νόμο ορίζονται τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των ΟΤΑ, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος».

Ένα πρώτο συμπέρασμα είναι ότι υπάρχει το συνταγματικό πλαίσιο που επιτρέπει με νόμο να οριστούν οι φόροι ακίνητης περιουσίας που θα εισπράττονται από το Κράτος και θα αποδίδονται στους δήμους.¹ Ο νόμος μπορεί να προβλέπει ότι κάθε δήμος προσδιορίζει το ύψος των φόρων αυτών, με προκαθορισμένο το εύρος της ποσοστιαίας επιβάρυνσης της αξίας ή της απόδοσης των ακινήτων.

Επειδή όμως θα υπάρχει διαφορά στην απόδοση των φόρων αυτών κατά δήμο, ένα ποσοστό (π.χ. 20% – 30%) θα πρέπει να αποδίδεται σε ειδικό λογαριασμό αναδιανεμητικού χαρακτήρα με θεσμοθετημένους δείκτες, συμφωνημένους με την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας.

Όσον αφορά τον μηχανισμό είσπραξης και κατανομής, οι δήμοι μπορεί να συμβληθούν συλλογικά με δημόσιο φορέα ή τραπεζικό ίδρυμα που θα αναλάβει την όλη διαχείριση, καλύπτοντας από τα έσοδα το λειτουργικό κόστος της.

Σύμφωνα με μελέτες του ΟΟΣΑ και της UCLG (United Cities and Local Governments) η δημοσιονομική αποκέντρωση συμβάλλει στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων.²

Άλλωστε οι Δήμοι, σε όλες σχεδόν τις χώρες του ΟΟΣΑ έχουν ως βασικούς πόρους τους φόρους ακίνητης περιουσίας και στις περισσότερες χώρες προσδιορίζουν το ύψος τους σε προκαθορισμένο πλαίσιο και με αναδιανεμητικό μηχανισμό.

Η επιλογή αυτών των φόρων ως τοπικών φόρων βασίζεται στο γεγονός ότι έχουν συγκεκριμένα πλεονεκτήματα :

1. Η φορολογική τους βάση δεν μετακινείται.
2. Η ακίνητη περιουσία δεν είναι εύκολο να αποκρυφτεί, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο.
3. Δεν προκαλούν φορολογικό ανταγωνισμό μεταξύ των ΟΤΑ.
4. Η αποκεντρωμένη διαχείρισή τους είναι αποτελεσματικότερη, με μικρότερο διαχειριστικό κόστος.
5. Είναι πολύ εύκολος ο προϋπολογισμός των εσόδων τους.
6. Τα έργα υποδομής των ΟΤΑ επενεργούν θετικά στην αξία των ακινήτων.

Υπάρχει δηλαδή μια «ανταπόδοση» στους ιδιοκτήτες των ακινήτων.

Οι φόροι αυτοί έχουν όμως και μειονεκτήματα (περιορισμένη δυναμικότητα, ανελαστικότητα, «αδιάφοροι» από άποψη φορολογικής δικαιοσύνης κλπ), τα οποία πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό του τοπικού φορολογικού συστήματος.

¹ Τροποποίηση του Συντάγματος θα χρειαστεί εάν αποφασίσουμε να δώσουμε στους δήμους αυτοτελή φορολογική εξουσία επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης φόρων σε τοπικό επίπεδο.

² <https://www.localit.gr/archives/151443>

Γενικότερα πάντως, η αύξηση των ιδίων πόρων των δήμων έχει τα ακόλουθα πλεονεκτήματα : μειώνει την οικονομική εξάρτησή τους, ενισχύει τη διαφάνεια, την υπευθυνότητα και τη λογοδοσία των τοπικών αρχών, συμβάλλει στην κινητοποίηση / μόχλευση πόρων και τη βιώσιμη ανάπτυξη, μειώνει τις πολιτικές επιρροές και βοηθά τον οικονομικό προγραμματισμό των δήμων.³

Και ας έρθουμε στο ερώτημα εάν η μεταβίβαση των φόρων ακίνητης περιουσίας πρέπει να συνοδεύεται από κρατικές επιχορηγήσεις. Είναι χαρακτηριστικό ότι και στις 28 χώρες του ΟΟΣΑ υπάρχει κρατική επιχορήγηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι λόγοι είναι τρεις : α) Ο περιορισμός των εισοδηματικών διαφορών, β) Η αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν κατά την παραγωγή και παροχή των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών (ΤΔΑ) από τις εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις και γ) Η ενθάρρυνση της παροχής ορισμένων ΤΔΑ. Η κρατική επιχορήγηση συμμετέχει στο συνολικό εισόδημα των ΟΤΑ από 14,43% (Ελβετία) έως 70,20% (Ηνωμένο Βασίλειο).⁴

Η δημοσιονομική αποκέντρωση και η οικονομική αυτοτέλεια των δήμων απασχολεί την τοπική αυτοδιοίκηση εδώ και πολλά χρόνια. Γι' αυτό άλλωστε εκπονήσαμε δύο σχετικές μελέτες στην Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) στα τέλη της δεκαετίας του '80 :

- «ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ – Το φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», Ν. Τάσος, 1987.
- «ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ», Συλλογικό, 1988.

Στις δυο αυτές μελέτες στηρίχθηκε το πρώτο σημαντικό βήμα προώθησης της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ στη Μεταπολίτευση : Ο νόμος 1828 του 1989 για τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα για το ζήτημα της μεταβίβασης του φόρου ακίνητης περιουσίας υπάρχει σχετική πρόταση των Συνεδρίων της τελευταίας 15ετίας της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας. Η πλέον πρόσφατη διατύπωση (Μάιος 2018) είναι η ακόλουθη :⁵

«Για να ενισχυθεί η οικονομική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη η δημοσιονομική αποκέντρωση με μεταφορά φορολογικών εσόδων, φορολογικής ελευθερίας αλλά και αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ. Παράλληλα, η δημιουργία ενός εξισορροπητικού αναδιανεμητικού μηχανισμού θα αμβλύνει τις δημοσιονομικές ανισότητες των Δήμων της χώρας.

Η μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα παράσχει τη δυνατότητα μείωσης των φορολογικών συντελεστών, θα επιτύχει καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα και κυρίως δικαιότερη κατανομή του

³ <https://www.localit.gr/archives/154538>

⁴ <https://www.localit.gr/archives/3746>

⁵ https://www.kedke.gr/el/images/protash_me-ta_100518.pdf

φορολογικού βάρους σε σχέση με το βάρος που δημιουργεί ο ΕΝΦΙΑ. Κυρίως όμως θα απελευθερώσει όλες εκείνες τις αναπτυξιακές δυνάμεις που εγκλωβίζονται από τον συγκεντρωτισμό του Ελληνικού κράτους».

Από μελέτες διεθνών οργανισμών φαίνεται ότι οι δήμοι στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες και στις λοιπές χώρες του ΟΟΣΑ, έχοντας μεγαλύτερη ποσοστιαία συμμετοχή στις δημόσιες δαπάνες της χώρας τους, ασκούν περισσότερες αρμοδιότητες σε σχέση με τους ελληνικούς δήμους στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας.

Η πιο σύγχρονη μελέτη των οικονομικών των ΟΤΑ είναι η μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της ΚΕΔΕ : «Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα», 2017.⁶

Η μελέτη αυτή αναδεικνύει τα ακόλουθα δεδομένα :

- Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς το ΑΕΠ στην Ελλάδα είναι μόλις 1,39% σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ που είναι 3,90%.
- Είναι αναγκαίο η μεταφορά των φόρων ακίνητης περιουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση να συνοδεύεται από έναν ισχυρό αναδιανεμητικό μηχανισμό με αποτελεσματικό μηχανισμό είσπραξης.
- Είναι απαραίτητη η διατήρηση των κρατικών χρηματοδοτήσεων, η δημιουργία νέων χρηματοδοτικών εργαλείων και η διερεύνηση της δυνατότητας έκδοσης τοπικών αναπτυξιακών ομολόγων.
- Χρειάζεται να ενισχυθεί η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις δημόσιες επενδύσεις και το αναπτυξιακό πρόγραμμα της χώρας.
- Μια αποτελεσματική δημοσιονομική και φορολογική αποκέντρωση πρέπει να συνοδεύεται από ένα απλό και αποτελεσματικό σύστημα δημοσιονομικών ελέγχων.

Με βάση τα παραπάνω, είναι αναγκαία η αναμόρφωση του ΕΝΦΙΑ, ώστε να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά του τοπικού φόρου της ακίνητης περιουσίας και η μεταβίβασή του στους δήμους, για να ασκήσουν πρόσθετες αρμοδιότητες στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας, στο πλαίσιο μιας ουσιαστικής δημοσιονομικής και διοικητικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Για να γίνουν όμως αυτά δεν αρκεί ένας νόμος, στον οποίο παραδοσιακά το πολιτικό σύστημα γράφει τις ευχές του για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις και περιμένει έναν «αυτόματο πιλότο» για την εφαρμογή τους. Με νόμους, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις δεν έχουμε αλλαγές και

⁶ https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_FOROLOGHKH.pdf

βελτιώσεις του διοικητικού συστήματος, αλλά μόνον επικοινωνιακές φωτοβολίδες.

Χρειάζεται ένα ολοκληρωμένο μεσοχρόνιο Επιχειρησιακό Σχέδιο με δράσεις συνεκτικές και κοστολογημένες, διασφαλισμένους υλικούς και άυλους πόρους, χρονοδιάγραμμα και σύστημα διοίκησης–παρακολούθησης–αξιολόγησης.

<https://www.localit.gr/site/archives/168233> Φ.Α.Π.