

# Για **Αυτοδιοίκηση** διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, **κοινωνικής συνοχής**

**Μ**ία από τις πέντε μεταρρυθμίσεις - τομές, που εισηγείται η ΚΕΔ-ΚΕ ως αναγκαίες συνθήκες για την αποκέντρωση του κράτους, για ισχυρή Αυτοδιοίκηση, για άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και περιφερειακή ανάπτυξη, είναι αυτή της φορολογικής αποκέντρωσης.

Το ελληνικό κράτος έχει την πιο συγκεντρωτική μορφή από όλα τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 25. Η χώρα μας εξακολουθεί να παρουσιάζει τα μεγαλύτερα προβλήματα περιφερειακής ανάπτυξης στην Ευρώπη των 15.

Οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού, τόσο οι Καποδιστριακοί δήμοι, όσο και οι δήμοι των αστικών περιοχών, που υποτίθεται πως αποτελούν το βασικό κύτταρο για την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα.

Σήμερα η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση υστερεί τόσο σε πόρους όσο και σε αρμοδιότητες. Η σχέση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς το ΑΕΠ στη χώρα μας είναι 3%, όταν ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός μέσος όρος ανέρχεται στο 11%. Παράλληλα οι ευρωπαϊκές Τοπικές Αυτοδιοικήσεις είναι εξοπλισμένες με αρμοδιότητες που επιβεβαιώνουν τον κυρίαρχο ρόλο της αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις τοπικές υποθέσεις. Στη χώρα μας παρά τη ρητή Συνταγματική επιταγή ότι συντρέχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων, απέχουμε πολύ ακόμη στην πράξη.

Για αυτό η ΚΕΔΚΕ θεωρεί αναγκαία συνθήκη την προώθηση της μεταρρύθμισης για φορολογική αποκέντρωση, τέτοια ώστε να προβλέπει ανακατανομή των κεντρικών φορολογικών πόρων και εξουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Να συνδυάζονται με πόρους εξισορρόπησης και εθνικής αλληλεγγύης για τους αδύναμους ΟΤΑ. Να οδηγεί στην Αυτο-

διοίκηση της ευθύνης, της ανάπτυξης, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Να απελευθερώσει τις δυνάμεις των τοπικών κοινωνιών για περιφερειακή ανάπτυξη και βιώσιμες μεγαλουπόλεις.

## Οι βασικές αρχές της πρότασης

Οι βασικές αρχές της μελέτης - πρότασης για τη φορολογική αποκέντρωση είναι οι εξής: Δεν εισάγεται κανένας νέος φόρος, αλλά γίνεται μεταφορά φορολογικών πόρων από το κεντρικό κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μάλιστα βασική επιδίωξη είναι με την αποτελεσματική διαχείριση να επέλθει και μείωση των φορολογικών συντελεστών άρα και του φορολογικού βάρους των πολιτών.

Οι μεταφερόμενοι φόροι πρέπει να έχουν τοπικά χαρακτηριστικά και η αποτελεσματική διαχείρισή τους να επιτρέπει μείωση φορολο-

γικών συντελεστών.

Οι μεταφερθέντες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση φορολογικοί πόροι θα πρέπει: Να παρέχουν επέκταση της φορολογικής ελευθερίας των ΟΤΑ και να συνοδευτούν και με την ενίσχυση της με νέες αρμοδιότητες.

Να καλύπτουν τις βασικές αρχές της φορολογικής δικαιοσύνης και ιδιαίτερα της γεωγραφικής τους διάστασης.

Να προσφέρουν επάρκεια εσόδων. Να προωθούν τις οικονομικές δυνατότητες και να αμβλύνουν τις δημοσιονομικές ανισότητες των ΟΤΑ.

Αρα οι φόροι αυτοί θα πρέπει να είναι δυναμικοί, με μικρό διαχειριστικό κόστος, να μην προκαλούν ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ, ούτε αντιδράσεις των δημοτών, να εγγυώνται επάρκεια εσόδων και να καλύπτουν τις ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε βάθος χρόνου.



# Οι φόροι της Τ.Α.

## προτάσεις και προοπτικές<sup>1</sup>

**Ο**ι πόροι των ΟΤΑ, με βάση την προέλευσή τους, ταξινομούνται σε τέσσερις κατηγορίες :

- Ίδια έσοδα από φόρους, τέλη, δικαιώματα, εισφορές (τοπικό φορολογικό σύστημα)
  - Ίδια έσοδα από αξιοποίηση τοπικών πόρων (δημοτική περιουσία)
  - Επιχορηγήσεις, γενικές και ειδικές, από την κεντρική, την περιφερειακή διοίκηση και από την Ευρωπαϊκή Ένωση
  - Δάνεια από πιστωτικά ιδρύματα, αξιοποίηση χρηματοοικονομικών εργαλείων
- Τα ίδια έσοδα από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές συμβάλλουν σημαντικά στην οι-

κονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α., επειδή το ύψος τους εξαρτάται από την αποφασιστικότητα των αιρετών οργάνων να τα επιβάλουν και από την ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών να τα βεβαιώσουν και να τα εισπράξουν. Στους δήμους που τα έσοδα από τις δύο πρώτες κατηγορίες υπερβαίνουν το 50% των συνολικών τους εσόδων, παρατηρείται υψηλό ποσοστό αυτοχρηματοδότησης κυρίως των λειτουργικών δαπανών, αλλά και υπολογίσιμου τμήματος των επενδύσεων τους.

Σύμφωνα με το ψήφισμα του θεματικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ για τα οικονομικά των ΟΤΑ το 2000 στην Χαλκιδική, οι δήμοι και οι κοινότητες πρέπει να επανεξετάσουν το ισχύ-

ον τοπικό φορολογικό τους σύστημα δίνοντας προτεραιότητα στην αξιολόγηση των διαφόρων φόρων, τελών, δικαιωμάτων κ.λπ. και στην επιστημονική τους ταξινόμηση με στόχο την απλοποίηση και τη βελτίωση της απόδοσής τους.

### Χαρακτηριστικά δημοτικής φορολογίας

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά των διάφορων δημοτικών φόρων, τελών και δικαιωμάτων, όσον αφορά τη φορολογική βάση στην οποία επιβάλλονται, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (φορολογούμενες μονάδες) που επιβαρύνονται τυπικά καθώς και οι προτάσεις αναμόρφωσης.

ΤΟΠΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ			
Φόροι - τέλη - δικαιώματα στους επιτηδευματίες (φυσικά και νομικά πρόσωπα): προτάσεις αναμόρφωσης			
Ονομασία	Επιβολή	Φορολογικός συντελεστής φορολογική βάση	Διαχείριση
Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων (Ν. 339/76, 1080/80)	Υποχρεωτική επιβολή από όλους τους ΟΤΑ	Από 1,5% έως 2,5% στα ακαθάριστα έσοδα με απόφαση του Δ.Σ., (τόρα ισχύει ενιαίος συντελεστής 2%)	Να συνδεθεί με τις διαδικασίες απόδοσης ΦΠΑ
Τέλος κέντρων εστίασης - διασκέδασης (Ν. 339/76, 2539/97)	Υποχρεωτική επιβολή : - από όλους τους ΟΤΑ με πληθυσμό πάνω από 2.000 κατοίκους - στα κέντρα εστίασης-διασκέδασης και τουριστικές επιχειρήσεις	Από 1,5% έως 2,5% στα ακαθάριστα έσοδα με απόφαση του Δ.Σ., (τόρα ισχύει συντελεστής 2% στα κέντρα εστίασης -τουριστικές επιχειρήσεις και 5% στα κέντρα διασκέδασης)	Να συνδεθεί με τις διαδικασίες απόδοσης ΦΠΑ
Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων (Ν. 2115 - 2130/1993)	Επεκτείνεται σε όλα τα μεταλλεία (βωξίτης, νικέλιο), ορυχεία, λατομεία. Ενοποίηση με δικαίωμα αμμοληψίας.	1,5% - 2,5% στα ακαθάριστα έσοδα (τόρα ισχύει 2% στα βιομηχανικά ορυκτά και 5% στα λατομεία επί του όγκου παραγωγής)	Να συνδεθεί με τις διαδικασίες απόδοσης ΦΠΑ και να μελετηθεί η ένταξή τους στους ΚΑΠ
Τέλη ΔΕΗ (Ν.2446/96), Α.Π.Ε. (Ν. 2773/99), Διυλιστηρίων (Ν. 3054/02)		Παραμένουν ως έχουν	

<sup>1</sup> Οι θέσεις που εκφράζονται στο άρθρο αποτελούν προσωπικές απόψεις του συγγραφέα.

Όνομασία	Επιβολή	Φορολογικός συντελεστής φορολογική βάση	Διαχείριση
<b>Δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων</b> (Ν. 1080/80, 1828/89, 2218/94)	Να απλοποιηθεί το νομικό πλαίσιο και να ισχύσει ενιαία φορολογία. Να διευκρινιστεί η διαφορά του από το τέλος ύδρευσης.	Ενιαίος συντελεστής, ανεξάρτητα αν το νερό ανήκει στον ΟΤΑ ή όχι	Να συνδεθεί με τις διαδικασίες απόδοσης ΦΠΑ
<b>Φόρος Ζύθου</b> (Ν. 703/70, 1080/80, 3320/05)	Επιχειρήσεις παραγωγής - εισαγωγής ζύθου	3% στα ακαθάριστα έσοδα. Να μελετηθεί η μείωση του αν βελτιωθεί η διαδικασία του προηγούμενου (δικαίωμα εμπορίας)	Να ενταχθεί κανονικά στους ΚΑΠ
<b>Τέλος διαφήμισης Δ'</b>	Να επανεξεταστεί το καθεστώς απόδοσης. Η πλέον προβληματική κατηγορία	1,5% - 2,5% επί της διαφημιστικής δαπάνης	Εισπρακτικός μηχανισμός στην ΚΕΔΚΕ
<b>Τέλος διαφήμισης Α', Β', Γ' (Ν. 2946/01)</b>	Παραμένουν ως έχουν, αλλά να εξεταστεί η μεταβολή του συντελεστή από νομισματικό σε αναλογικό επί της διαφημιστικής δαπάνης (1% - 2%)		
<b>Σταθμικά και μετρικά δικαιώματα (Β.Δ. 58)</b>	Προτείνεται η κατάργησή τους		
<b>Τέλος παροπλιζομένων πλοίων (Ν. 995/1989)</b>	Να μεταφερθεί στο σύνολο του είτε στους ΟΤΑ είτε στα δημοτικά λιμενικά ταμεία (επιβολή, βεβαίωση, εισπραξη). Το ύψος του καθορίζεται ήδη με νόμο, ενώ συνεχίζεται η σχέση 3 προς 2 (εντός η εκτός περιοχής λιμανιού)		
<b>Τέλος ρύπανσης (Ν. 1650/1986)</b>	Να επιβάλλεται με απόφαση του ΟΤΑ και όχι του νομάρχη. Να αποτελεί πλέον δυνητικό ανταποδοτικό τέλος		

### Προτάσεις στα πλαίσια του ισχύοντος συστήματος

- Διακύμανση του φορολογικού συντελεστή μεταξύ 1,5% - 2,5% στα τέλη διαμονής παρεπιδημούντων, κέντρων εστίασης - διασκέδασης, στο ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων και στο τέλος διαφήμισης κατηγορία Δ'. Με αυτό τον τρόπο οι ΟΤΑ θα αποκτήσουν φορολογική αυτονομία, θα μειωθεί η φορολογική επιβάρυνση ορισμένων επιχειρήσεων και θα σταματήσει η άνιση φορολογική μεταχείριση μεταξύ ομοειδών κλάδων, ενώ εκτιμάται ότι θα βελτιωθεί η απόδοση των περισσότερων φόρων και τελών.
- Προτείνεται η ριζική αλλαγή του τρόπου επιβολής του δικαιώματος εμπορίας ποσίων υδάτων και γενικά όλης της νομοθεσίας που διέπει την διαχείρισή του. Η ασάφεια και οι συγχύσεις που επικρατούν

έχουν περιορίσει ριζικά τη φορολογική του βάση.

- Το ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων και βιομηχανικών ορυκτών να επεκταθεί σε όλες τις κατηγορίες ορυχείων, μεταλλείων και λατομείων, δηλαδή στους κλάδους 13 (εξόρυξη μεταλλούχων μεταλλευμάτων) και 14 (άλλες εξορυκτικές και λατομικές δραστηριότητες) της στατιστικής ταξινόμησης των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας (ΣΤΑΚΟΔ) της ΕΣΥΕ.
- Όσον αφορά τις κατηγορίες Α', Β', και Γ' του τέλους διαφήμισης προτείνεται η μετατροπή του φορολογικού συντελεστή από νομισματικό σε αναλογικό και η επιβολή του επί της διαφημιστικής δαπάνης.
- Να ενσωματωθεί η εισπραξη των περισσότερων φόρων, τελών και δικαιωμάτων στις διαδικασίες του ΦΠΑ, ώστε να απαλλαγθούν οι ΟΤΑ και οι φορολογού-

μενοι από γραφειοκρατικές, χρονοβόρες και αντιοικονομικές φορολογικές διαδικασίες.

- Το τέλος παροπλιζομένων πλοίων θα πρέπει πρώτον να αποδοθεί στους ΟΤΑ και στα Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία και να μην το διαχειρίζεται πλέον το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας. Επίσης να εξεταστεί η δυνατότητα διακύμανσης μεταξύ ανώτερου και κατώτερου συντελεστή, με βάση την αναλογία 3 προς 2, ανάλογα με τον αν τα πλοία παραμένουν στο χώρο δικαιοδοσίας του λιμανιού ή εκτός.
- Το τέλος ρύπανσης του Ν. 1650/86 θα πρέπει να αποτελέσει έσοδο και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να μην επιβάλλεται πλέον με απόφαση του Νομάρχη. Να εξεταστεί η δυνατότητα ενσωμάτωσής του στα δυνητικά ανταποδοτικά τέλη.

ΤΟΠΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ			
<b>Φόροι - τέλη - δικαιώματα στους επιτηδευματίες (φυσικά και νομικά πρόσωπα): προτάσεις αναμόρφωσης</b>			
Όνομασία	Επιβολή	Φορολογικός συντελεστής φορολογική βάση	Διαχείριση
<b>Τέλος καθαριότητας - φωτισμού</b> (Ν. 1828/89)	Παραμένει ως έχει, προτείνεται η επανεξέταση των επτά κατηγοριών διακρίμανσης του συντελεστή ανάλογα με τον όγκο των απορριμμάτων, η καθιέρωση νέας κατηγορίας ιδιαίτερα ρυπαντικών απορριμμάτων και η νομική αποσαφήνιση των επιπλέον παγίως παρεχομένων υπηρεσιών που εντάσσονται στο τέλος.		
<b>Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων</b> (Ν.1080/80 - 1892/90)	Προτείνεται η συγχώνευσή τους στο πλαίσιο της φορολογικής βάσης του Τ.Α.Π. και αύξηση του συντελεστή στο διάστημα 0,04% - 0,05%, από το οποίο το 0,01% θα χρηματοδοτεί τις δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης των σχολείων.		
<b>Τέλος ακίνητης περιουσίας</b> (Ν. 2130/93)			
<b>Τέλος οικοδομικών αδειών</b> (Β.Δ. 1958)	Προτείνεται η επανεξέταση ή κατάργηση του στα πλαίσια αφενός μεν της αναμόρφωσης της φορολογίας ακίνητης περιουσίας αφετέρου δε των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.		

Στο πλαίσιο της αναμόρφωσης της φορολογίας στην ακίνητη περιουσία (αύξηση αντικειμενικών αξιών, επιβολή ΦΠΑ στα ακίνητα, μειώσεις (;) στο φόρο μεταβίβασης ακινήτων, επιβολή φόρου αυτομάτου υπερτιμήματος κ.α.) θα πρέπει να επανεξεταστούν ό-

λοι οι φόροι και τέλη των ΟΤΑ στα ακίνητα με στόχο την επιβολή ενός ενιαίου φόρου από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να αντιμετωπιστεί μεσοπρόθεσμα το θέμα των εισπρακτικών μηχανισμών, μέσα από τις ταμιακές υπηρεσίες

των ΟΤΑ ή των ΔΕΥΑ. Οι ΟΤΑ θα πρέπει να αποκτήσουν πρόσβαση στη βάση δεδομένων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών που δημιουργείται με βάση το έντυπο Ε9, που υποβλήθηκε από όλους τους φορολογούμενους για τα ακίνητα του 2005.



# Ιστορική **διαδρομή** των φορολογικών **εσόδων** της Τ.Α.

## Προπολεμική περίοδος

Ο συγκεντρωτισμός υπήρξε η κυρίαρχη επιλογή για την οργάνωση του Ελληνικού κράτους, την εποχή του Καποδίστρια. Μία επιλογή που την οριστική της επικράτηση τη βρήκε στα χρόνια της Βαυαρικής δυναστείας. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση εκλήθη να παίξει ρόλο διοικητικού οργάνου της Κεντρικής Διοίκησης, παρά μιας αυτοδιοικούμενης πολιτικής οντότητας. Οι αρμοδιότητες που της είχαν παραχωρηθεί ήταν σημαντικές, στα πλαίσια όμως της πολιτικής "να καταστεί απλούστερα και ευκολότερα η διοίκηση του κράτους ώστε η κεντρική διοίκηση να μένει αναπαυμένη..."

Βασικός νόμος, που ακόμα επηρεάζει τη νομοθεσία για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α., είναι ο νόμος ΔΝΖ του 1912. Με το νόμο αυτό θεσπίστηκε για πρώτη φορά η άμεση δημοτική φορολογία, καθώς και οι άλλες χρηματοδοτικές πηγές της Τ.Α., όπως η εκμετάλλευση της ίδιας περιουσίας των Ο.Τ.Α., τα τέλη και δικαιώματα, τα πρόστιμα, οι έρανοι και η προσωπική εργασία.

Η ανελαστική σύνθεση των δαπανών, αλλά και η αύξηση της ζήτησης των τοπικών υπηρεσιών έφερε σύντομα τους Ο.Τ.Α. σε οικονομικά αδιέξοδα και σε αδυναμία υλοποίησης των αρμοδιοτήτων τους. Για να μπορέσει το κεντρικό κράτος να αντιμετωπίσει τις αυξημένες ανάγκες των Ο.Τ.Α., έθεσε σε εφαρμογή μία πολιτική, η οποία καταργούσε από τη μία αρμοδιότητες, αλλά ταυτόχρονα αφαιρούσε και δυναμικούς πόρους από την Τ.Α. Σταθμός σε αυτή τη διαδικασία είναι ο Νόμος 2125/20 "περί καταργήσεως των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας και μεταρρυθμίσεως των νόμων περί δημοτικών δασμών". Με το νόμο αυτό οι αρμοδιότητες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας μεταβιβάστηκαν στην Κεντρική Διοίκηση με παράλληλη μεταβίβαση του δυναμικού τοπικού φόρου που επιβλήθηκε "επί της εκ αλλοδαπής εισαγομέ-

νων εις το κράτος εμπορευμάτων". Ως αντάλλαγμα για τα έσοδα που έχασαν οι Ο.Τ.Α., από το φόρο αυτό, θεσπίστηκε για πρώτη φορά η επιχορήγηση του κεντρικού κράτους προς τους δήμους και τις κοινότητες.

## Μεταπολεμική περίοδος

Με το τέλος του δεύτερου παγκόσμιου και του εμφύλιου πόλεμου, η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετώπιστηκε ανάλογα με τις τότε κυρίαρχες πολιτικές-ιδεολογικές πρακτικές και αντιλήψεις. Στα τέλη της δεκαετίας του '40 και στις αρχές της δεκαετίας του '50 το πολιτικό, αλλά και το οικονομικό «κλίμα» για την Τ.Α. ήταν δυσχερέστατο. Η «φιλοσοφία» της οικονομικής πολιτικής της Κεντρικής Διοίκησης, σε σχέση με την οικονομική «ανεξαρτησία» και τη στήριξη στους ίδιους οικονομικούς πόρους των Ο.Τ.Α., παρέμεινε αναλλοίωτη. Συνεχίστηκε δηλαδή, η προπολεμική τακτική της κεντρικής κυβέρνησης να απορροφά από την Τ.Α. δυναμικούς φόρους και να παραχωρεί κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες μάλιστα δεν αναπροσαρμόζοντο. Το 1948 π.χ. καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με επιχορήγηση ο φόρος «διαπυλίων», που το προηγούμενο έτος αντιπροσώπευε το 80% των τακτικών εσόδων της Τ.Α. Την ίδια εποχή καταργήθηκαν τοπικοί φόροι όπως: ο φόρος επί του ζύθου, το δικαίωμα σφαγείων και ζωαγοράς, ο πρόσθετος επί του δημοσίου φόρος, ο επιβαλλόμενος και εισπραττόμενος επί των δασικών προϊόντων, ο φόρος επί των προϊόντων βιομηχανίας, χειροτεχνίας, ζωοκομίας, μεταλλείων, λατομείων και επί των υδάτων ιαματικών ή μη, ο στρεμματικός φόρος, ο φόρος επί των σφαζόμενων ζώων, ο πρόσθετος φόρος 10% επί του κύκλου των εργασιών υπέρ του κοινού κεφαλαίου ενίσχυσης των Ο.Τ.Α., ο πρόσθετος φόρος 10% επί των κινητών αξιών, υπέρ του κινητού κεφαλαίου ενίσχυσης των Ο.Τ.Α., ο πρόσθετος φόρος ελαίου και ελαίων, αλλά και το τέλος των εισιτηρίων επί των επιβατικών πλοίων.

Η πολιτική όμως αφαίρεσης ιδίων πόρων από τους Ο.Τ.Α., με παράλληλη παραχώρηση επιχορηγήσεων δε σταμάτησε. Λίγα χρόνια μετά, με τον Α.Ν. 1910/51, καταργήθηκαν το πρόσθετο ποσοστό 20% επί του δημοσίου φόρου «επί των κληρονομιών, κληροδοσιών και αιτία θανάτου δωρεών», το πρόσθετο ποσοστό 7,5% επί του φόρου μεταβίβασης ακινήτων, καθώς και το πρόσθετο ποσοστό 2,8% επί του φόρου καπνού σε φύλλα. Σαν αντάλλαγμα, για την απώλεια αυτή των τοπικών εσόδων, παρεχωρήθη επιχορήγηση.

Με την επιβολή της δικτατορίας η κηδεμονία της κεντρικής διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται ακόμα πιο έντονη.

Το Σύνταγμα του 1975 έδωσε ιδιαίτερες δυνατότητες ανάπτυξης στην Τ.Α. Τη δεκαετία του '80 πραγματοποιήθηκε μία σημαντική προσπάθεια αποκέντρωσης. Η προσπάθεια αυτή είχε ως στόχο τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς την Τ.Α.

Για τη χρηματοδότηση των νέων αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ χρησιμοποιήθηκαν οι έκτακτες επιχορηγήσεις. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν ότι στα τέλη της δεκαετίας του '80 οι έκτακτες επιχορηγήσεις ξεπερνούσαν σε μέγεθος τις τακτικές.

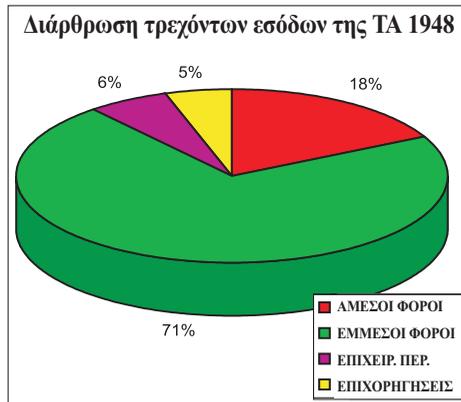
Ιδιαίτερα σημαντική, για την Τ.Α., ήταν η τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και κυρίως η τροποποίηση του Άρθρου 102, παρ. 5. Η σύνδεση μεταφερομένων αρμοδιοτήτων με παράλληλη μεταφορά πόρων από το κεντρικό κράτος κατοχυρώνεται Συνταγματικά για πρώτη φορά. Ανεξάρτητα από τις καταστρατηγήσεις που έχουν παρατηρηθεί, η Συνταγματική αυτή επιταγή παραμένει πολύ σημαντική για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και τη διατήρηση της παροχής των μεταφερομένων αρμοδιοτήτων σε υψηλό επίπεδο.

## Τα φορολογικά έσοδα της Ελληνικής ΤΑ

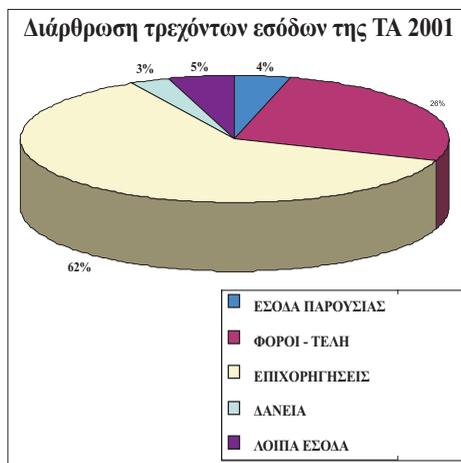
### Ο περιορισμός των τοπικών φορολογικών εσόδων

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπο-

ρούμε να τα κατατάξουμε σε δύο μεγάλες κατηγορίες, στα ίδια έσοδα και τις κρατικές επιχορηγήσεις.



Στα ίδια έσοδα το βασικότερο ρόλο παίζουν οι άμεσοι και έμμεσοι φόροι καθώς και τα τέλη και δικαιώματα. Παρατηρούμε ότι το 1948 οι έμμεσοι φόροι κάλυπταν ποσοστό ίσο με 71,36% των συνολικών τρεχόντων εσόδων, ενώ το ποσοστό φόρων γενικά ανέρχεται στο 89%. Παρατηρούμε επίσης ότι δεν εμφανίζονται, την εποχή αυτή, έσοδα από τέλη και δικαιώματα.



Το 2001 η κατάσταση έχει αντιστραφεί τελείως. Τα φορολογικά έσοδα με την ευρεία έννοια (Φόροι και Τέλη) καλύπτουν μόλις το 26% των συνολικών Τακτικών και Εκτάκτων εσόδων.

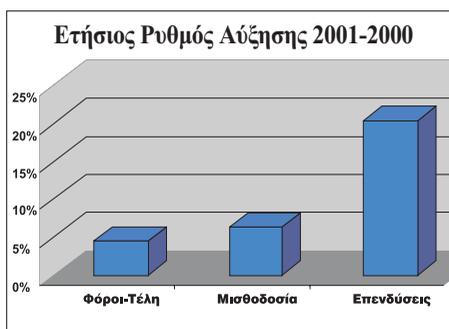
Η πτωτική πορεία των φορολογικών εσόδων οφείλεται στην πολιτική που ακολουθήθηκε από την κεντρική εξουσία. Η πολιτική αυτή, όπως ήδη αναφέρθηκε, συνίστατο στην αφαίρεση από την ΤΑ δυναμικών πόρων και την αντικατάστασή τους με ανελαστικές επιχορηγήσεις.

Οι φόροι δε μειώθηκαν μόνο σε σχέση με τα συνολικά έσοδα της ΤΑ, αλλά και σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα του κρατικού προϋ-

πολογισμού. Η διερεύνηση της σχέσης των συνολικών φορολογικών εσόδων της ΤΑ με τα αντίστοιχα της κεντρικής κυβέρνησης, που παρουσιάζεται στο παρακάτω γράφημα, επιβεβαιώνει το παραπάνω συμπέρασμα. Τα συνολικά φορολογικά έσοδα της ΤΑ αντιπροσώπευαν το 1960 το 4,3% των φορολογικών εσόδων της κεντρικής κυβέρνησης, ενώ το 2002 το αντίστοιχο ποσοστό έφθασε μόλις το 1,37% και παραμένει το μικρότερο ποσοστό από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, όπως εντοπίστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο.



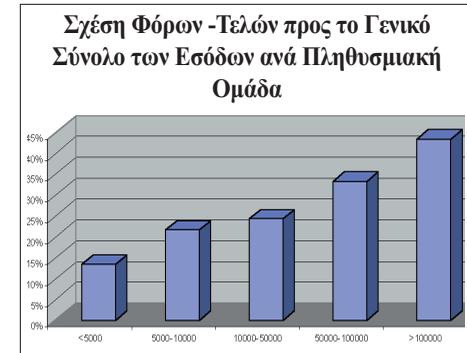
Η μακρόχρονη αυτή πτωτική τάση των φορολογικών εσόδων της ΤΑ οδήγησε σε τέτοιο σημείο ώστε να αδυνατούν να παρακολουθήσουν τα υπόλοιπα οικονομικά μεγέθη της ΤΑ, κυρίως δε, την εξέλιξη των βασικών της δαπανών.



Στο παραπάνω γράφημα αποτυπώνεται ο ετήσιος ρυθμός αύξησης των εσόδων από Τέλη και Φόρους, του κόστους μισθοδοσίας και των επενδύσεων. Χρησιμοποιείται το έτος 2001 γιατί είναι το τελευταίο έτος που υπάρχουν επίσημα, δημοσιεύονται στοιχεία από την ΕΣΥΕ. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το 2002 ενσωματώθηκε στη μισθοδοσία των εργαζομένων στην ΤΑ το τριμ παραγωγικότητας με αποτέλεσμα να εκτιναχθεί το κόστος μισθοδοσίας.

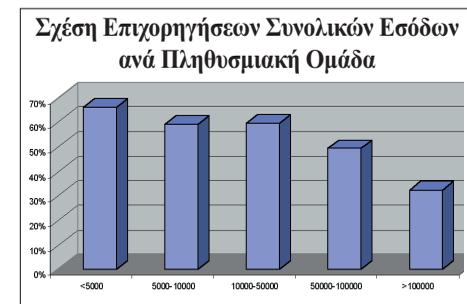
Η Ελληνική ΤΑ παρουσιάζει μία μεγάλη ποικιλομορφία σε σχέση με τις δυνατότητες, τις

ανάγκες, τα έσοδα και τη διάρθρωση των εσόδων και δαπανών των ΟΤΑ. Το γεγονός αυτό θα πρέπει να ληφθεί πολύ σοβαρά υπόψη, ώστε να οδηγήσει σε πολυσυλλεκτικές επιλογές και παράλληλα να αποφευχθούν ενιαίες και αδιαίρετες λύσεις αμφιβόλου αποτελεσματικότητας.



Σημαντικό στοιχείο στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ είναι οι αδυναμίες που παρουσιάζονται στην αποδοτική και αποτελεσματική τους λειτουργία.

Οι αδυναμίες αυτές έχουν να κάνουν με την απουσία ουσιαστικού, καθημερινού οικονομικού και κυρίως ταμειακού ελέγχου, αναποτελεσματικότητα στη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των ιδίων εσόδων, μεγάλο διαχειριστικό κόστος, απουσία συμμετοχής και δημοκρατικού ελέγχου εκ μέρους των πολιτών. Τα προβλήματα αυτά είναι ιδιαίτερα αισθητά στους μικρούς πληθυσμιακά ΟΤΑ, που δε διαθέτουν πολύ συχνά τις δημοσιονομικές δυνατότητες, αλλά κυρίως τους μηχανισμούς για την αποτελεσματική λειτουργία τους. Η δημιουργία μικρών, υπό-στελεχωμένων και ανεξάρτητων υποστηρικτικών μηχανισμών μπορεί να οδηγήσει σε κατασπατάληση πόρων με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα.

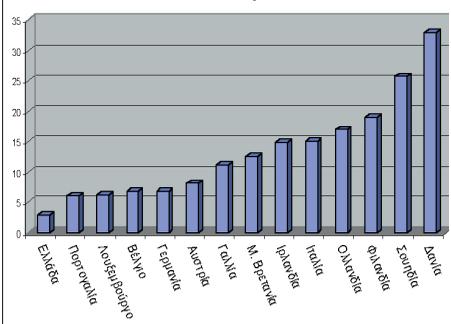


Τα περιορισμένα φορολογικά έσοδα και η εξάρτηση των μικρών ΟΤΑ από τις κρατικές επιχορηγήσεις είναι ένα πολύ σημαντικό θέμα που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στο σχεδιασμό του φορολογικού συστήματος της ΤΑ.

# Τα φορολογικά έσοδα της ευρωπαϊκής Τ.Α.

**Τ**ην περίοδο 1998-2003 τα έσοδα της ευρωπαϊκής Τ.Α. αυξήθηκαν κατά μέσο όρο σε ποσοστό 3,9%. Το ποσοστό αυτό είναι πολύ μικρότερο από την αύξηση των τοπικών δημοσίων δαπανών, που είχαν μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης 5,9%. Η διαφορετική δυναμικότητα των τοπικών δημοσίων δαπανών σε σχέση με τα αντίστοιχα έσοδα έχει φέρει σε δύσκολη θέση τα τελευταία χρόνια τους ευρωπαϊκούς ΟΤΑ.

Συνολικά Έσοδα ΤΑ ως % του ΑΕΠ, 2003



Η σχέση των συνολικών εσόδων της Τ.Α. με το ΑΕΠ είναι δείκτης οικονομικής ευρωστίας των ΟΤΑ. Περιγράφει τη χρηματοδοτική ικανότητα της Αυτοδιοίκησης και την παρουσία της στην οικονομία κάθε χώρας ξεχωριστά. Σύμφωνα με το παραπάνω Γράφημα, η ελληνική Τ.Α. έχει τα μικρότερα συνολικά έσοδα στην Ε.Ε. των 25. Ο δρόμος που θα πρέπει να διανύσει η ελληνική Τ.Α. για να συγκλίνουν τα έσοδα της με τα ευρωπαϊκά δεδομένα είναι μακρύς, όπως χαρακτηριστικά φαίνεται και από το παραπάνω γράφημα.

Την εξαετία 1998-2003 τα τοπικά φορολογικά έσοδα στα κράτη μέλη της Ε.Ε., παρουσίασαν μία αξιόλογη αύξηση. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης ήταν 4,2%, ποσοστό μεγαλύτερο από τη συνολική αύξηση του εισοδήματος της ευρωπαϊκής Τ.Α. (3,9%) και ακόμη μεγαλύτερο από την ετήσια αύξηση

του φορολογικού εισοδήματος του συνολικού δημόσιου τομέα (1,6%).



Η Ελλάδα έχει το μικρότερο ποσοστό τοπικών φορολογικών εσόδων ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα, ακόμα και από τις νέες χώρες που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. Το παραπάνω γράφημα περιγράφει με τον πιο προφανή τρόπο την ανάγκη για φορολογική αποκέντρωση στη χώρα μας.

Στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες μολονότι τα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. δε βρίσκονται σε τόσο δεινή θέση όσο στην Ελλάδα υπάρχει μία συνεχής κινητικότητα.

Για το λόγο αυτό η πορεία των ευρωπαϊκών τοπικών φορολογικών εσόδων δεν είναι γραμμική αλλά εξαρτάται πολλές φορές από πρωτοβουλίες που έχουν ληφθεί σε εθνικό επίπεδο.

## Οι Φόροι της Ευρωπαϊκής Τ.Α.

Όπως προκύπτει και από τον Πίνακα στην επόμενη σελίδα, οι τρεις βασικοί φόροι της Τ.Α. στην Ε.Ε. των 15 είναι ο ΦΑΠ, ο Φόρος Εισοδήματος και ο Φόρος επί των Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων ή Φόρος Επιτηδεύματος σύμφωνα με την παλαιότερη ελληνική εκδοχή.

Οι φόροι αυτοί έχουν διαφορετική δυναμική. Ο Φόρος Εισοδήματος είναι ο πιο δυναμικός, επηρεάζεται όμως άμεσα, ιδιαίτερα

εκείνος στα Νομικά Πρόσωπα, από τις οικονομικές διακυμάνσεις.

Ο Φόρος στην Ακίνητη Περιουσία είναι ο πιο διαδεδομένος στην ευρωπαϊκή Τ.Α. Έχει όμως περιορισμένη δυναμικότητα και όταν η αξία ή αναπροσαρμογή του υπολογισμού της φορολογικής βάσης εξαρτάται από το κράτος, τότε παρουσιάζονται έντονα προβλήματα όπως στην περίπτωση του Λουξεμβούργου.

Η φορολογική βάση του Φόρου επί των Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων θα μπορούσε να διχοτομηθεί σε ένα μέρος που αποτελεί το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας και ένα δεύτερο μέρος που έχει τα χαρακτηριστικά Φόρου Κύκλου Εργασιών (ΦΚΕ).

Τα σημαντικά προβλήματα που έχει δημιουργήσει στην παραγωγή, στο επίπεδο του φορολογικού ανταγωνισμού των ΟΤΑ, στην ελαστικότητα και δυναμικότητα των εσόδων και την κατανομή του φορολογικού εισοδήματος έχουν οδηγήσει πολλές χώρες στον επανακαθορισμό τόσο της φορολογικής βάσης, όσο και της φορολογικής ελευθερίας των ΟΤΑ της σχετικής με το συγκεκριμένο φόρο.

Οι περισσότερες ευρωπαϊκές Τ.Α. έχουν φορολογική ελευθερία στον καθορισμό των φορολογικών συντελεστών. Συνήθως όμως τίθενται όρια από το κεντρικό κράτος ή διαστήματα εμπιστοσύνης για να αποφευχθούν ακραίες τιμές και να μη θέσουν σε κίνδυνο την γενική μακρο-οικονομική ισορροπία.

Δεν είναι τυχαίο ότι η διάρθρωση των φορολογικών συστημάτων και ιδιαίτερα η φορολογική αποκέντρωση βρίσκεται στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων στα περισσότερα από τα κράτη μέλη της Ε.Ε.

Στο επόμενο κεφάλαιο γίνεται μία συνοπτική παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων που έχουν σχέση με τη φορολογική αποκέντρωση και έχουν πραγματοποιηθεί στην ευρωπαϊκή Τ.Α.

### Τοπικοί φόροι στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

	Ακίνητης περιουσίας	Εισοδήματος	Επιπιδεύματος	Β' Κατοικίας	Σκύλων	Διασκέδαση	Αυτοκίνητα	Απόβλητα	Ηλεκτρική ενέργεια	Μεταφορές	Διαφήμιση	Κατάληψη δημόσιων χώρων	Μεταβίβαση ακινήτων	Τυχρών παιγνίων	Παρεπιδημούντων	Αγορές	Τράπεζες	Υπεραξίας ακινήτων
Αυστρία	✓		✓	✓	✓	✓												
Βέλγιο	✓	✓					✓											
Δανία	✓	✓																
Φιλανδία	✓	✓			✓													
Γαλλία	✓		✓					✓	✓	✓								
Γερμανία	✓		✓															
Ιταλία	✓	✓						✓	✓		✓	✓						
Ιρλανδία	✓				✓													
Λουξεμβούργο	✓	✓		✓	✓								✓	✓				
Ολλανδία	✓							✓							✓			
Πορτογαλία	✓	✓					✓						✓			✓		
Ισπανία	✓	✓	✓		✓		✓							✓		✓	✓	✓
Σουηδία		✓																
Μ. Βρετανία	✓																	

#### Οι μεταρρυθμίσεις σχετικά με τη φορολογική αποκέντρωση στα κράτη μέλη της ΕΕ το 2003-2004

Στα κράτη μέλη της Ε.Ε. προωθήθηκαν το 2003 και το 2004 φορολογικές μεταρρυθμίσεις με άμεσα αποτελέσματα στη φορολογική αποκέντρωση. Οι φορολογικές αυτές μεταρρυθμίσεις ποικίλλουν από χώρα σε χώρα. Τα βασικά τους όμως χαρακτηριστικά είναι:

- Περιορισμοί στη φορολογική ελευθερία των ΟΤΑ (Δανία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο)
- Μείωση των κρατικών φορολογικών εσόδων που κατανέμονται στους ΟΤΑ (Φινλανδία)
- Αύξηση των κρατικών φορολογικών εσόδων που κατανέμονται στους ΟΤΑ (Γαλλία, Ιταλία, Πολωνία, Σλοβακία και Ισπανία)
- Δημιουργία νέων φόρων της Τ.Α. (Εσθονία, Ουγγαρία και Ιταλία)
- Μεταρρυθμίσεις στο φόρο της Τ.Α. επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (Γαλλία, Γερμανία και Ιταλία).

#### Δανία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο: Περιορισμοί στη φορολογική ελευθερία των ΟΤΑ

Οι τοπικές συμφωνίες δαπανών και εισοδή-

ματος, που υπογράφηκαν το 2002 στη Δανία, μεταξύ του κράτους και των τοπικών ενώσεων των ΟΤΑ περιέλαβαν «πάγωμα» στην τοπική φορολογία. Αργότερα η συμφωνία ενισχύθηκε από τα μέτρα που επιτρέπουν στο κράτος να μειώσει το επίπεδο επιχορηγήσεων στους δήμους που αυξάνουν τους φορολογικούς τους συντελεστές.

Στην περίπτωση της Ιταλίας το πάγωμα στους φορολογικούς συντελεστές για τον περιφερειακό φόρο επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την προσαύξηση στο φόρο εισοδήματος που προωθήθηκε το 2003 διατηρήθηκε και το 2004, ενώ ο φορολογικός συντελεστής του περιφερειακού φόρου στο γεωργικό τομέα περιορίστηκε.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, μετά από μια σταθερή άνοδο στο φόρο ακίνητης περιουσίας τα τελευταία χρόνια, η κυβέρνηση αποφάσισε το 2004 να εφαρμόσει το δικαίωμά της (η αποκαλούμενη "δύναμη επιφύλαξης") να περιορίσει τις δαπάνες των ΟΤΑ που υπερβαίνουν το καθορισμένο όριο τόσο για τους φορολογικούς συντελεστές, όσο και για τις δαπάνες.

#### Φιλανδία: Προοδευτική μείωση των κρατικών φορολογικών εσόδων που κατανέμονται στους ΟΤΑ

Στη Φιλανδία, το κεντρικό κράτος για να καταστήσει τους δήμους λιγότερο εξαρτώμε-

νους από τις διακυμάνσεις του φόρου επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, μείωσε το ποσοστό του φόρου που κατανέμεται, από το κεντρικό κράτος στους δήμους, από 37% το 2000 σε 35,29% το 2001, και από 23,33% το 2002 σε 19,75% το 2003. Αυτές οι παρεμβάσεις δεν επηρέασαν τη χρηματοδοτική ισορροπία των ΟΤΑ δεδομένου ότι υπήρξε ισόποσο αντιστάθμισμα της χρηματοδοτικής απώλειας από τις κρατικές επιχορηγήσεις.

#### Γαλλία, Ιταλία, Πολωνία, Σλοβακία και Ισπανία: Αύξηση των κρατικών φορολογικών εσόδων που κατανέμονται στους ΟΤΑ

Από τον Ιανουάριο του 2004, οι Ισπανικές επαρχίες, οι δήμοι με περισσότερους από 75.000 κατοίκους και οι επαρχίες ή οι πρωτεύουσες των αυτόνομων κοινοτήτων έχουν λάβει:

- ένα ποσοστό των εσόδων του φόρου εισοδήματος (1,6875% για τους δήμους και 0,9936% για τις επαρχίες)
- ένα ποσοστό του φόρου προστιθέμενης αξίας (1,7897% για τους δήμους και 1,0538% για τις επαρχίες)
- ένα ποσοστό των φόρων οινοπνεύματος, μπίρας, κρασιού και καπνών (2,0454% για τους δήμους και 1,2044% για τις επαρχίες).

# ΦΑΚΕΛΟΣ

## ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Μετά από αυτές τις αλλαγές, οι προαναφερθείσες τοπικές κυβερνήσεις σταμάτησαν να λαμβάνουν κρατικές επιχορηγήσεις. Δημιουργήθηκε ένας μηχανισμός αποζημιώσεων, το λεγόμενο «συμπληρωματικό χρηματοδοτικό κεφάλαιο», για να αποφευχθεί οποιαδήποτε απώλεια πόρων των ΟΤΑ σε σχέση με το προηγούμενο σύστημα χρηματοδότησης. Ο μηχανισμός αυτός εγγυάται από τη μία ότι το ποσό των κεντρικών φορολογικών εσόδων που διανέμονται στις τοπικές κυβερνήσεις για το πρώτο έτος θα εί-

ναι τουλάχιστον ίσο με τα ποσά που κατανεμήθηκαν στους δήμους τον προηγούμενο χρόνο, και από την άλλη ότι θα αυξάνεται κατά το ίδιο ποσοστό όπως τα κρατικά φορολογικά έσοδα το 2004. Οι τουριστικοί δήμοι με περισσότερους από 20.000 κατοίκους έχουν λάβει 2,0454% των φόρων στο πετρέλαιο και τον καπνό από το 2004 και μετά. Οι νομοί στη Γαλλία έλαβαν ένα ποσοστό του φόρου των προϊόντων πετρελαίου από το 2004 και μετά, για να αντισταθμίσουν τη μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων στον τομέα

της κοινωνικής αλληλεγγύης, που ανέρχεται κατά προσέγγιση τα 5 δισεκατομμύρια ευρώ (τα οποία αντιπροσώπευαν την αντίστοιχη κρατική δαπάνη το 2003). Αυτό το ποσό κάθε χρόνο θα καθορίζεται με βάση τις πραγματικές δαπάνες των Νομών.

Οι Ιταλικοί δήμοι και οι επαρχίες έχουν λάβει ένα ποσοστό του φόρου εισοδήματος από το 2002-2003 (οι δήμοι έλαβαν το 6,5% και οι επαρχίες το 1%). Παράλληλα, μειώθηκαν αντίστοιχα οι κρατικές επιχορηγήσεις σε δήμους και επαρχίες.

<b>ΒΑΣΙΚΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ στις Τ.Α. ΤΩΝ ΕΕ-15</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>ΔΑΠΑΝΕΣ</b>						
Τοπική Δημόσια Δαπάνη ΤΔΔ (Σε δις €, τρέχ. τιμές)	<b>860</b>	<b>915</b>	<b>989</b>	<b>1040</b>	<b>1128</b>	<b>1165</b>
ΤΔΔ/ΑΕΠ (%)	<b>11,2</b>	<b>11,4</b>	<b>11,5</b>	<b>11,7</b>	<b>12,3</b>	<b>12,5</b>
ΤΔΔ/ Συνολική Δαπάνη Δημόσιου Τομέα (%)	<b>23,3</b>	<b>23,9</b>	<b>24,9</b>	<b>24,8</b>	<b>25,8</b>	<b>25,8</b>
<b>ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ</b>						
Τοπική Δημόσια Επένδυση ΤΔΕ (σε δις. €, τρεχ. Τιμές)	<b>107</b>	<b>116</b>	<b>124</b>	<b>133</b>	<b>139</b>	<b>141</b>
ΤΔΕ/ΑΕΠ (%)	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
ΤΔΕ/Συνολικές Επενδύσεις Δημόσιου Τομέα (%)	<b>61,4</b>	<b>62,2</b>	<b>62,6</b>	<b>63,9</b>	<b>66,5</b>	<b>62,5</b>
ΤΔΕ/ΤΔΔ (%)	<b>12,5</b>	<b>12,7</b>	<b>12,5</b>	<b>12,8</b>	<b>12,3</b>	<b>12,1</b>
<b>ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ</b>						
Φορολογικά Έσοδα της ΤΑ-ΤΦΕ (σε δις. €, τρέχουσες τιμές)	<b>320</b>	<b>334</b>	<b>359</b>	<b>368</b>	<b>434</b>	<b>434</b>
ΤΦΕ/ΑΕΠ (%)	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>
ΤΦΕ/ Συνολικά φορολογικά έσοδα Δημόσιου Τομέα (%)	<b>15,2</b>	<b>14,7</b>	<b>14,8</b>	<b>15</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>
<b>ΕΛΛΕΙΜΜΑ /ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ</b>						
Έλλειμμα ή Πλεόνασμα της ΤΑ (σε δις €, τρέχουσες τιμές)	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>-7</b>	<b>-15</b>	<b>-4</b>
<b>ΤΟΠΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ</b>						
Χρέος της ΤΑ- ΤΔΧ (σε δις €, τρέχουσες τιμές)	<b>460</b>	<b>481</b>	<b>487</b>	<b>498</b>	<b>505</b>	<b>516</b>
ΤΔΧ/ΑΕΠ (%)	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,6</b>
ΤΔΧ/Συνολικό δημοσιοοικονομικό χρέος (%)	<b>8,8</b>	<b>8,8</b>	<b>8,9</b>	<b>8,9</b>	<b>8,8</b>	<b>8,6</b>
Πηγή: Dexia						

Στην Πολωνία, αυξήθηκε το ποσό των κρατικών φορολογικών εσόδων που αποδίδονται στα διάφορα επίπεδα Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, μειώθηκαν οι κρατικές επιχορηγήσεις και ορισμένες από αυτές καταργήθηκαν εντελώς όπως, για παράδειγμα οι επιχορηγήσεις για τους δρόμους. Οι δήμοι έχουν λάβει το 39,34% του φόρου εισοδήματος από την αρχή του 2004 (έναντι 27,6% προηγουμένως) και 6,71% του φόρου εταιρικών επιχειρήσεων (έναντι 5% προηγουμένως). Οι νομοί έχουν λάβει 10,25% των εσόδων του φόρου εισοδήματος από την αρχή του 2004 (έναντι 1% προηγουμένως) και 1,4% του φόρου εταιρικών επιχειρήσεων (στον οποίο προηγουμένως δεν συμμετείχαν). Το μερίδιο των περιφερειών επί των εσόδων από το φόρο εισοδήματος αυξήθηκε από 1,5% σε 1,6% και το μερίδιό τους στο φόρο εταιρικών επιχειρήσεων από 0,5% έως 15,9%. Μεταβατικά μέτρα έχουν εισαχθεί για την περίοδο 2004-2005 για να εξασφαλιστεί ότι οι μεταρρυθμίσεις δεν θα μεταφραστούν σε μια μείωση του εισοδήματος για τους ΟΤΑ. Διάφορες φορολογικές μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν στη Σλοβακία το 2004. Αφορούσαν μόνο τους δήμους και μεταφράστηκαν σε αύξηση που κυμαίνεται από 6,25% ως 7,17% στο μερίδιο του φόρου εταιρικών επιχειρήσεων που κατανέμεται στους δήμους.

Το τελικό ποσό που λαμβάνει κάθε δήμος καθορίζεται από τον αριθμό των κατοίκων του (60%) και τη θέση των επιχειρήσεων (40%) με τη χορήγηση ενός ποσού κατ' αποκοπή, αντί ενός ποσοστού από τα έσοδα του φόρου εισοδήματος στους δήμους (205 εκατομμύρια ευρώ).

#### **Γερμανία, Γαλλία και Ιταλία: Μεταρρυθμίσεις στο φόρο επιχειρηματικών δραστηριοτήτων**

Οι Γερμανικοί δήμοι υπόκεινται από το 2001 σε χρηματοδοτική πίεση που οφείλεται σε σταθερή ετήσια μείωση των φορολογικών τους εσόδων, ενώ οι δαπάνες συνέχισαν να αυξάνονται σημαντικά. Για να ανακουφίσει την κατάσταση, το μερίδιο του φόρου επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που κατανεμήθηκε από τους δήμους στα ομοσπονδιακά κρατίδια μειώθηκε από 28% σε 20% το 2004. Ως αποτέλεσμα αυτής της μεταρρυθ-

μισης οι δήμοι κέρδισαν μία επιπλέον χρηματοδότηση της τάξεως των 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ για το 2004, που αντιστοιχεί σε 4,5% των φορολογικών εσόδων τους το 2003.

Μια νέα μεταρρύθμιση του τοπικού φόρου επιχειρηματικών δραστηριοτήτων είναι υπό συζήτηση στη Γαλλία, η οποία στοχεύει στην πρόκληση επενδυτικών προγραμμάτων από τις επιχειρήσεις και τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης της βιομηχανίας. Στις αρχές του 2004 συστάθηκε επιτροπή με αντικείμενο την αναθεώρηση του τοπικού φόρου επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την υποβολή προτάσεων για την αλλαγή του φόρου. Στο μεταξύ, οι φορολογικές μειώσεις για τις επιχειρήσεις που επενδύουν έχουν ήδη εισαχθεί. Το μέτρο χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό και δεν ασκεί επομένως καμία επίδραση στους πόρους των ΟΤΑ.

Ο διάλογος σχετικά με το φόρο επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στη Γαλλία συνεχίζεται. Οι προτάσεις της Τ.Α. τόσο των μικρών όσο και των μεγάλων ΟΤΑ, θα μπορούσαν να συνοψισθούν στα εξής τρία σημεία:

- Δεν πρέπει να περιοριστεί η φορολογική αυτονομία της Τ.Α. Με αυτό τον τρόπο η γαλλική Τ.Α. δηλώνει αντίθετη στη θέση της κυβέρνησης για ενιαία κεντρική ρύθμιση του φορολογικού συντελεστή του φόρου.
- Να καθοριστεί μεταβατική περίοδος δύο ετών (2006-2008) ώστε σε συνθήκες πλήρους διαφάνειας να προσδιοριστούν όλες οι συνέπειες της μεταρρύθμισης
- Να υπάρχει ένας πλουραλισμός στο σύστημα κριτηρίων κατανομής.

Στην Ιταλία, το κόστος μισθοδοσίας έχει αποκλειστεί μερικώς από τη φορολογική βάση για τον περιφερειακό φόρο επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Για τις μικρές επιχειρήσεις ο φόρος περιλαμβάνει μια έκπτωση της τάξης των 2.000 ευρώ ανά υπάλληλο (μέχρι μέγιστο: πέντε).

#### **Εσθονία, Ουγγαρία, Ιταλία: νέοι τοπικοί φόροι**

Οι Εσθονικοί δήμοι έχουν από το 2003, τη δυνατότητα να επιβάλουν φόρο στους χώρους στάθμευσης. Ο Ουγγρικός φόρος αυτο-

κινήτων ήταν ένας κρατικός φόρος μέχρι το τέλος του 2003 και το 50% αυτού κατανέμεταν στους ΟΤΑ. Τώρα έχει μετασχηματιστεί σε φόρο της Τ.Α. με σταθερό φορολογικό συντελεστή.

Στην Ιταλία, μια δημοτική προσαύξηση στο φόρο στις πτήσεις δημιουργήθηκε το 2004. Στην Αυστρία έχει ανοίξει συζήτηση σχετικά με το εάν θα μπορούσε η Τ.Α. να πάρει ένα φόρο επί των κινητών τηλεφώνων.

#### **Συμπεράσματα**

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, τα τελευταία τρία χρόνια η φορολογική αποκέντρωση είναι μέρος της ευρωπαϊκής επικαιρότητας. Η ευρωπαϊκή εμπειρία σχετικά με τη φορολογική αποκέντρωση είναι πολύ πλούσια αλλά καθόλου ενιαία. Σε ορισμένα κράτη παρατηρείται αντικατάσταση φορολογικών εσόδων με επιχορηγήσεις (Φιλανδία), ενώ σε άλλα επιχορηγήσεων με φόρους της Τ.Α. (Ισπανία). Σε αρκετές περιπτώσεις οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις σκοπεύουν στον περιορισμό της φορολογικής ελευθερίας των ΟΤΑ είτε μέσω του παγώματος των αυξήσεων (Δανία, Ιταλία), είτε μέσω του περιορισμού της φορολογικής βάσης (Γαλλία, Γερμανία).

Τέλος, η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος αντιμετωπίζεται τις περισσότερες φορές με παράλληλη μεταφορά φορολογικών πόρων από το κεντρικό κράτος προς την Τ.Α.. Οι περισσότερες Ευρωπαϊκές Τ.Α. ισχυρίζονται ότι το κόστος από τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων είναι μεγαλύτερο από τους αντίστοιχους, μεταφερόμενους από την κεντρική διοίκηση, πόρους. Δεν εντοπίστηκε πάντως περίπτωση μεταφοράς αρμοδιότητας χωρίς μεταφορά πόρων από το κεντρικό κράτος.

Η γενική εικόνα από τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις των τριών τελευταίων ετών στην Ε.Ε. δεν είναι ιδιαίτερα θετική για την Τ.Α. Στα πάγια αιτήματα της ευρωπαϊκής Τ.Α., για οικονομική «αυτοδυναμία», φορολογική εξουσία και επάρκεια πόρων και μέσων, έχουν προστεθεί σύγχρονα αιτήματα, όπως είναι η απλοποίηση του φορολογικού συστήματος και η προώθηση της ποιότητας, όχι μόνο στις προσφερόμενες υπηρεσίες, αλλά και στο συνολικό κύκλο βεβαίωσης και είσπραξης των φορολογικών εσόδων.