

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ

Π.Μ.Σ.

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

«Η Φορολογική Αποκέντρωση σε Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ελλάδα»

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΚΟΥΛΤΟΥΚΗ ΖΩΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΓΑΛΑΝΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ, 2017

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ

Το αποκεντρωτικό σύστημα προβλέπεται ρητά στο άρθρο 101 Συντ, με βάση το οποίο η αποφασιστική αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις ανατίθεται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ο προσδιορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης καθορίζει και το πεδίο ευθύνης και εξουσίας της αποκεντρωμένης και της κεντρικής διοίκησης. Στα περισσότερα κράτη – μέλη της ένωσης έχουν καθιερωθεί στο πλαίσιο της Τ.Α. συστήματα άντλησης φορολογικών πόρων, που ως επί το πλείστον δεν καταφέρνουν να καλύψουν τις δαπάνες των αυτοδιοικούμενων μονάδων, γι' αυτό και προσφεύγουν στην λύση της κρατικής επιχορήγησης και του δανεισμού. Με την παρούσα μελέτη επιδιώκεται η ανάλυση των κύριων παραγόντων που αλληλεπιδρούν με το ζήτημα της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, σε μια προσπάθεια συγκριτικής αποτίμησης αυτού μεταξύ άλλων περιπτώσεων ευρωπαϊκών κρατών. Βασικό σκοπό της παρούσας αποτελεί η ανάδειξη της σημαντικότητας της αυτονομίας και της αυτοτέλειας των ΟΤΑ στο πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης.

ABSTRACT

The decentralized system is expressly provided in Article 101 of the Constitution, under which the decisive responsibility for local affairs entrusted to local governments. The definition of the concept of local case and the determinative scope of responsibility and authority of decentralized and centralized management in most states - members of the E.U. have been established within the SD tax revenue raising systems. The most of them fail to cover the costs of self-governing units, so they are depended on government grants and loans. The present study seeks to analyze the main factors that interact with the issue of fiscal decentralization in Greece, in an effort comparative valuation cases of other European countries. Main purpose of this is to highlight the importance of the autonomy and independence of local authorities in regional development.

Περιεχόμενα

«Η Φορολογική Αποκέντρωση σε Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ελλάδα»	1
Περιεχόμενα	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	7
Ο ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	7
1.1. ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ	7
1.2. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΓΑΘΑ	8
1.3. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΕΠΙΘΥΜΗΤΗΣ ΠΟΣΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΑΓΑΘΩΝ.....	9
1.4. Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΤΙΕΒΟΥΤ	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	13
ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ.....	13
2.1 Η ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΜΕ ΤΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	13
2.2. ΣΥΣΤΗΜΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΟΤΑ	15
2.3. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ	16
2.4. ΕΛΑΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ	18
2.5. Κρατικές Επιχορηγήσεις.....	21
2.6. Ο ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ .	22
2.7. Ο ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	26
Η Φορολογική Αποκέντρωση στην Ε.Ε.	26
3.1 Η ευρωπαϊκή Εμπειρία Οργάνωσης της Αυτοδιοίκησης	26
3.2. Η Διαχρονική Εξέλιξη της Οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	27
στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε.....	27
3.3. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ – ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΡΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ- ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ	29
3.4. Φορολογική Εξουσιοδότηση και Βαθμός Αυτονομίας Φορολόγησης των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων των Κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης	37
3.4 Ρυθμιστικό Πλαίσιο Κατανομής Εσόδων από Φορολόγηση στα Ευρωπαϊκά Κράτη	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	41
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	41
4.1. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΚΑΙ ΦΟΡΟΥ.....	41
4.3 Φορολογική Αποκέντρωση – Φορολογική Ελευθερία ΟΤΑ στην Ελλάδα	43
4.4. ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	44
4.4.1. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας.....	45
4.4.2. Φόρος Εισοδήματος.....	46
4.4.3. Φορολογία Υπεραξίας και Φοροδοτική Ικανότητα.....	47
4.4.4. Φόρος Μετάβασης Ακινήτων.....	48

4.4.5. Φόρος Κληρονομιών και Δωρεών	48
4.4.6. Φόρος επί των Αυτοκινήτων.....	49
4.4.7. Φόρος Επιτηδεύματος.....	51
4.4.8. Τέλη Ύδρευσης Άρδευσης και Αποχέτευσης.....	52
4.4.9. Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτων	53
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	55
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	57
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	59
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	60
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	60

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με τον Starling (1997) η Δημόσια Διοίκηση παραδοσιακά αντιμετωπίζεται ως έκφραση της εκτελεστικής εξουσίας. Ειδικότερα, ο κρατικός τομέας είναι αυτός που αναλαμβάνει την εφαρμογή των χαραγμένων δημόσιων πολιτικών οι οποίες αποτελούν αποφάσεις οργάνων με αιρετό χαρακτήρα (Τσέκος, 2008).

Σε μια πιο διευρυμένη προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης, αυτή θεωρείται ως ένα σύνολο ενεργειών συλλογικού επιπέδου που εντάσσεται στο πλέγμα των τριών εξουσιών εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής και είναι αποτέλεσμα της μεταξύ τους αλληλεπίδρασης.

Η βαρύτητα του ρόλου της δημόσιας διοίκησης δίνεται κυρίως στη συμμετοχή αυτής στην πολιτική διαδικασία και κατ' επέκταση στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής. Βασικό στόχο της σύγχρονης ευρωπαϊκής δημόσιας οργανωτικής μονάδας αποτελεί η εκπλήρωση των στόχων της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Η εφαρμογή των τριών τελευταίων απαιτεί και την υποστήριξη του διοικητικού συστήματος τους κράτους από υποσυστήματα όπως η τοπική αυτοδιοίκηση.

Η τοπική αυτοδιοίκηση για τον σκοπό αυτό διαθέτει ένα ευρύ πλαίσιο αρμοδιοτήτων και συγκεκριμένο πεδίο στόχων και επιδιώξεων, στο πλαίσιο του δημόσιου συμφέροντος και του σύγχρονου πολιτικοοικονομικού περιβάλλοντος.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι πολιτικές που εφαρμόζονται για την οργανωτική και λειτουργική πλευρά της αυτοδιοίκησης έχουν ως κύριο άξονα τη διαρκή βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την αναβάθμιση του ρόλου του μηχανισμού διοίκησης των τοπικών οργανωτικών μονάδων, προκειμένου να μπορεί η αυτοδιοίκηση να επιτελεί τον ρόλο της και να διασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους.

Στο πεδίο αυτό η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι η υπεύθυνη, αξιόπιστη και αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι αυτή που διαθέτει τις δικές της πηγές εσόδων (ωστόσο, το μεγαλύτερο ποσοστό των πόρων αυτών ειδικά για την ΕΕ προκύπτει από κρατικές επιχορηγήσεις, Τσάτσος, 1998, σελ.3).

Η βασική αυτή προϋπόθεση της οικονομικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να συνοδεύεται και από την αντίστοιχη μεταβίβαση της αρμοδιότητας που συμβάλλει στην εξασφάλιση οικονομικών πόρων (Τσάτσος, 2004, σελ.15-16)

Στο πλαίσιο της μελέτης της φορολογικής αποκέντρωσης στην ΕΕ και ειδικότερα στην Ελλάδα εξετάζονται και τα πεδία που συνδέονται με αυτήν και αφορούν τον ευρύτερο οικονομικό ρόλο των ΟΤΑ, την εφαρμογή φορολογικών συστημάτων σε τοπικό επίπεδο και η συγκριτική αποτίμηση των αποκεντρωμένων μηχανισμών φορολογίας τοπικού χαρακτήρα στην ένωση.

Σκοπό της παρούσας εργασίας αποτελεί η ανάδειξη της σημασίας και του ρόλου των ΟΤΑ έτσι ώστε αυτοί σε φορολογικό επίπεδο να αποτελέσουν ισχυρούς θεσμούς, φορείς ουσιαστικής αποκέντρωσης και αρωγούς στην ορθολογική λήψη αποφάσεων στον άξονα της περιφερειακής ανάπτυξης.

Η ακόλουθη έρευνα επικεντρώνεται στην αναζήτηση εκείνων των παραμέτρων που συμβάλουν στη δημιουργία ΟΤΑ με σύγχρονη μορφή, ισχυρότερων και οικονομικά βιώσιμων, δηλαδή θεσμών που μπορούν να γίνουν φορείς μεταρρύθμισης.

Προκειμένου να αναγνωριστούν οι παράμετροι αυτές αλλά και οι σχετικές με τη φορολογική αποκέντρωση καίριες μεταβλητές επίδρασης εξετάζονται περιπτώσεις ευρωπαϊκών συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα του εισπρακτικού μηχανισμού φορολογικών εσόδων.

Σε αυτό το πλαίσιο θα εξεταστεί και ο βαθμός οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ σε σχέση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη που διαθέτουν αντίστοιχα διοικητικά χαρακτηριστικά. Οι περιπτώσεις αυτές των ευρωπαϊκών χωρών επιλέχθηκαν έτσι ώστε να αποτελέσουν παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής για την ελληνική περίπτωση που χρήζει άμεσης διοικητικής και φορολογικής αναδιάρθρωσης και μεταρρύθμισης ώστε να ισχυροποιηθεί ο φοροεισπρακτικός χαρακτήρας και η αυτονομία των αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Ο ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

1.1. ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ

Ένα σύγχρονο κράτος επιδιώκει την επίτευξη δίκαιης διανομής εισοδήματος, τη σταθεροποίηση της οικονομίας και την κατανομή των παραγωγικών συντελεστών, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η βέλτιστη εφικτή λύση στο κατάλληλο επίπεδο διοίκησης. Σύμφωνα με τον Oates, μέτρα για την αναδιανομή του εισοδήματος πρέπει να λαμβάνονται από την Κυβέρνηση, γιατί αν η διεργασία της αυτή γίνεται από τους ΟΤΑ, προκαλεί αλλαγή στον τόπο εγκατάστασης του κεφαλαίου και των πολιτών (Oates,1972).

Είναι πασιφανές ότι οι ΟΤΑ, που εφαρμόζουν αναδιανεμητική εισοδηματική πολιτική, με την επιβολή υψηλής φορολογίας, διαπιστώνουν ότι οι πολίτες με υψηλό εισόδημα έχουν όφελος να μετοικήσουν, ενώ πολίτες με χαμηλότερα εισοδήματα ωφελούνται αν μετακινηθούν σε αυτούς τους ΟΤΑ. Η μετακίνηση αυτή όμως μειώνει τη φορολογική βάση και οδηγεί σε μείωση του πραγματικού εισοδήματος.

Επομένως, η λειτουργία της αναδιανομής του εισοδήματος θα πρέπει να είναι ενιαία και δεν μπορεί να ασκείται παρά από την Κυβέρνηση σε κεντρικό επίπεδο, όπου είναι και πιο εφικτό να επιτευχθεί.

Περαιτέρω, ο εφοδιασμός της κοινωνίας με δημόσια αγαθά συντελείται με τη λειτουργία της κατανομής των παραγωγικών συντελεστών και την ανάπτυξη της αγοράς εργασίας, όπου θα πρέπει συνάμα να επιδιώκονται οι βέλτιστες πρακτικές, ώστε να αμβλύνονται οι αρνητικές εξωτερικότητες και να διορθώνονται οι μονοπωλιακές παρεκκλίσεις.

Η παρέμβαση σε κεντρικό επίπεδο είναι προτιμότερη από ότι σε τοπικό, διότι το όφελος από την παροχή αγαθών, μέσω της κατανομής των μέσων παραγωγής,

διαχέεται σε όλη την επικράτεια. Επιπλέον, η αλματώδης ανάπτυξη της τεχνολογίας δημιουργεί τάση για παραγωγή σε μεγάλη κλίμακα ώστε να δημιουργούνται οικονομίες κλίμακας και μεγαλύτερο όφελος σε όλους τους πολίτες.

1.2. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΓΑΘΑ

Στην περίπτωση που την παροχή δημοσίων αγαθών την αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ, αυτοί λαμβάνουν υπόψη τους μόνο το όφελος των δημοτών τους και όχι του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου. Αυτό διότι οι δημότες δεν ωφελούνται σημαντικά από την παροχή μιας επιπλέον μονάδας ενός δημόσιου αγαθού, άλλα με αυτήν καλύπτουν την πληρωμή φόρων και το αντίστοιχο κόστος έχοντας κίνητρο να σταματήσουν την παραγωγή του αγαθού. Συνεπώς, η παροχή των δημοσίων αγαθών από τους ΟΤΑ δημιουργεί υποπροσφορά, διότι αυτοί δεν λαμβάνουν υπόψη τους το όφελος που θα έχει η παραγωγή μιας επιπλέον μονάδας ενός αγαθού σε όλους τους πολίτες της χώρας (Τάτσος,2004,σελ 21).

Εντούτοις η παροχή δημοσίων αγαθών θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της την χωρική διάσταση του οφέλους που αποφέρουν. Είναι αυτονόητο εκτός των αγαθών το οποίο το όφελος διαχέεται σε όλη την επικράτεια μιας χώρας και τα όποια κατά συνέπεια είναι προτιμότερο να τα παρέχει η Κυβέρνηση σε κεντρικό επίπεδο υπάρχουν και αγαθά και υπηρεσίες των οποίων το όφελος περιορίζεται από την χωρική διάσταση. Η παροχή αυτών των αγαθών παρουσιάζει αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα όταν αυτά παρέχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Τα αγαθά αυτά ονομάζονται τοπικά δημόσια αγαθά (εφεξής ΤΔΑ) και την παροχή τους είναι δυνατόν να την αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, όσο μεγαλύτερο είναι το όφελος που διαχέεται σε πολίτες άλλων περιοχών τόσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη παροχής τους από την κυβέρνηση, διότι αυτή μπορεί να παράγει αγαθά με σημαντικές οικονομίες κλίμακας. Η κατανομή των μέσων παραγωγής είναι άμεση συνάρτηση του μεγέθους των ΟΤΑ, ενώ η επιτυχής έκβαση αυτής της διεργασίας προϋποθέτει αφενός μεν ένα δίκαιο φορολογικό σύστημα αφετέρου δε ένα σύστημα

επιχορηγήσεων τέτοιο, ώστε οι ΟΤΑ να μη χρειάζεται να συνεκτιμούν το κόστος που συνεπάγεται η ωφέλεια σε πολίτες άλλων περιοχών.

Μολονότι, τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημοσίων αγαθών είναι η αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και η αδιαιρετότητα στην κατανάλωση, δηλαδή είναι αδύνατον να αποκλεισθούν από την κατανάλωση αγαθών όσοι δεν είναι πρόθυμοι να πληρώσουν για να τα αποκτήσουν. Από τη στιγμή που παρέχονται, δημιουργούν εξωτερικότητες, δηλαδή όφελος, και σε αυτούς που δεν έχουν πληρώσει συμμετέχοντας στο κόστος. Η αδιαιρετότητα στην κατανάλωση σημαίνει ό,τι η ίδια φυσική μονάδα ενός αγαθού μπορεί να απολαμβάνεται από τους πολίτες συγχρόνως, χωρίς να αυξάνεται το κόστος παροχής ενώ αυξάνεται η κατανάλωση του αγαθού. Το κόστος παροχής μιας επιπλέον μονάδας αφού θα είναι ίσο με το μηδέν, θα είναι οικονομικά αποτελεσματικότερο έτσι, ώστε να μην χρεώνεται τιμή για το αγαθό αυτό, άλλα το κόστος αυτό να καλύπτεται από την φορολογία ή τον δανεισμό. Συνεπώς, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι πολύ πιθανό να μην λάβει υπόψη της τις εξωτερικότητες των ΤΔΑ και να προσφέρει αγαθά και υπηρεσίες σε ποσότητα μικρότερη από αυτή που είναι κοινωνικά επιθυμητή (Τάτσος, 2004, σελ 23).

1.3. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΕΠΙΘΥΜΗΤΗΣ ΠΟΣΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΑΓΑΘΩΝ

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η αποκέντρωση είναι συνάρτηση του προσδιορισμού της κοινωνικά επιθυμητής παραγωγής δημοσίων αγαθών και των πόρων και του κόστους που τους διακατέχουν. Ο τρόπος χρηματοδότησης δεν μπορεί να προκύπτει από τον μηχανισμό της ελεύθερης αγοράς, διότι είτε θα παράγει ποσότητες πολύ χαμηλότερες από τις κοινωνικά επιθυμητές, είτε θα διατίθενται σε τιμές πολύ υψηλότερες.

Η διαδικασία της εκλογής του πολιτικού προσωπικού από τους πολίτες μιας περιοχής, στην οποία διαχέονται τα οφέλη, δεν αρκεί άλλα θα πρέπει να διακατέχεται και από την συνειδητοποίηση των πολιτών του ό,τι οι ίδιοι θα μετέχουν στο κόστος των αγαθών αυτών. (Τάτσος, 2004, σελ 23).

Η αποτελεσματικότητα παροχής δημοσίων αγαθών από τοπικά ή περιφερειακά όργανα, σύμφωνα με το μοντέλο του Oates και τις κριτικές που εστιάζονται στις μη ρεαλιστικές παραδοχές του (ενιαίες προτιμήσεις πολιτών, μη μετακινήσεις πολιτών, μη διάχυση οφέλους σε όλους τους πολίτες), παραμένει λιγότερο κοστοβόρα από μια αντίστοιχη παροχή από την κεντρική διοίκηση (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008, σελ.14).

1.4. Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΤΙΕΒΟΥΤ

Στο ίδιο πλαίσιο, ο Tiebout ανέδειξε ότι οι πολίτες μετακινούνται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εντοπίζουν χωροταξικά εκείνες τις περιοχές, όπου συνδυάζεται με βέλτιστο τρόπο η σχέση τοπικής φορολογίας (κόστους) των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών και του οφέλους που θα αποκομίζουν από την κατανάλωση τους. Οι προτιμήσεις των πολιτών αποκαλύπτονται με τον μηχανισμό της ψηφοφορίας και την πλήρη ενημέρωση για τους προσφερόμενους συνδυασμούς κόστους-ωφέλειας στις διαφορετικές περιφέρειες κάτι που αποτελεί μη ρεαλιστική υπόθεση. Ωστόσο, μέσω μιας δημοκρατικής διεργασίας, διαμορφώνεται η αναγκαιότητα για την ποιότητα και την ποσότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών, την προσαρμοστικότητα στις ανάγκες της περιφέρειας σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο. Η μετακίνηση των πολιτών και των επενδυτών προκαλεί ανταγωνισμό μεταξύ των περιφερειών με στόχο την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών επηρεάζοντας με θετικό πρόσημο την αποτελεσματική διαχείριση τους (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008, σελ.15).

Η θεωρία του Tiebout βασίζεται στο ό,τι οι προτιμήσεις των ψηφοφόρων για δημόσια αγαθά διαφέρουν από ΟΤΑ σε ΟΤΑ και κατά συνέπεια ως προς το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης που αυτοί δέχονται ώστε να τα αποκτήσουν. Η ανάλυση του Tiebout καταδεικνύει ότι το είδος και η ποσότητα που θα παραχθεί σε εθνικό επίπεδο προσδιορίζεται από τον πολιτικό μηχανισμό της ψηφοφορίας. Αντίθετα, για τα τοπικά θέματα και τα ΤΔΑ υπάρχει ένας μηχανισμός πλησιέστερος στον μηχανισμό της αγοράς, ο οποίος εξασφαλίζει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Έτσι, αυτό που διαφοροποιεί την παροχή αγαθών σε τοπικό επίπεδο από αυτό σε εθνικό είναι ό,τι σε τοπικό επίπεδο οι πολίτες, εκτός από τον πολιτικό μηχανισμό της ψηφοφορίας,

μπορούν να «ψηφίζουν με τα πόδια» (Μαραβέλιας ή Tiebout), δηλαδή εκφράζοντας την ικανοποίησή τους ή μη, και με αυτό τον τρόπο να συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων.

Παρόλο που και αυτή η θεωρία βασίζεται σε μη ρεαλιστικές υποθέσεις, διότι αν ίσχυε θα είχαμε ομοιογενείς κοινότητες, διαπιστώνεται ότι οι δημοσιονομικοί παράγοντες επηρεάζουν τις μετακινήσεις του πληθυσμού και τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ. Η αποκέντρωση σχετίζεται με τα μέσα παραγωγής. Η παροχή, από τους ΟΤΑ, αγαθών και υπηρεσιών με γεωγραφικό προσδιορισμό δίνει συγκριτικά πλεονεκτήματα όπως:

- Καλύτερη ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε περιοχής.
- Η αποκέντρωση δίνει την δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών για θέματα που τους αφορούν, σε αντίθεση με το αν η παροχή αγαθών γίνεται σε κεντρικό επίπεδο, όπου η συμμετοχή είναι ελάχιστη.
- Η παροχή ΤΔΑ άλλα και πολλών άλλων γίνεται φθηνότερα και αποτελεσματικότερα, διότι μειώνεται η γραφειοκρατία.
- Η Τοπική Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη ευελιξία στη δοκιμή νέων ιδεών από ότι η κεντρική διοίκηση, όπου σε περίπτωση αποτυχίας το κόστος και οι επιπτώσεις του είναι σαφώς μικρότερες από ότι σε κεντρικό επίπεδο.

Επιπλέον, η αποκέντρωση είναι καλύτερος αρωγός στη λήψη ορθολογικών αποφάσεων και της σχέσης κόστους–ωφέλειας των δημόσιων προγραμμάτων, γιατί το όφελος των προγραμμάτων κατά τεκμήριο το απολαμβάνουν αυτοί που χρηματοδοτούν το κόστος. (Τάτσος, 2008,σελ 28).

Τέλος, μια περιφερειακή ανάπτυξη είναι αρωγός στην κοινωνική και οικονομική έκφραση των μειονοτήτων, εκφράζοντας μέσα από διαδικασίες το αίσθημα δίκαιου. Ως εκ τούτου είναι προτιμότερο τα αγαθά να προσφέρονται από τα ανάλογα επίπεδα, διότι η τοπική και περιφερειακή παραγωγή εκφράζει κατά κόρον τις περιφερειακές και τοπικές αναγκαιότητες, αλλά και ιδιαιτερότητες. Επιπρόσθετα, το οριακό όφελος των πολιτών μπορεί ευκολότερα να εξισωθεί με το οριακό κόστος, με αποτέλεσμα η

παραγωγή και διάθεση αγαθών και υπηρεσιών να είναι αποδοτικότερη. (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης ,2008 σελ.19).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

2.1 Η ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΜΕ ΤΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Με την ανάπτυξη νέων θεωριών αποκέντρωσης, που στοχεύουν στο ρόλο των επιχορηγήσεων, γεννιέται επιτακτικά η διεργασία του προγραμματισμού των δράσεων, των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων που αυτές επιφέρουν. Μάλιστα, η έννοια της αποκέντρωσης, και ειδικότερα της φορολογικής, δημιουργεί αποδυνάμωση της φορολογικής ικανότητας της κεντρικής κυβέρνησης και της δυνατότητάς της να αμβλύνει περιφερειακές ανισότητες διατηρώντας τον έλεγχο της μακρο δημοσιονομικής σταθερότητας. Περαιτέρω, διαφαίνεται η αναγκαιότητα σύνδεσης της τοπικής ή περιφερειακής φορολογίας με τις δαπάνες, οι οποίες προκαλούνται στο αντίστοιχο επίπεδο. Συνεπώς, οι αρμοδιότητες θα πρέπει να κατανέμονται σε διαφορετικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης αφενός μεν ανάλογα με το βαθμό χωρικής τους διάχυσης, αφετέρου δε θα πρέπει να συνδέονται με την τοπική χρηματοδότηση έτσι, ώστε να δημιουργούνται κίνητρα για την αποτελεσματική διαχείριση τους (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008, σελ.20).

Η περιφερειακή αυτοδιοίκηση για να αναπτυχθεί θα πρέπει να εξασφαλίζει την οικονομική και πολιτική της αυτονομία η οποία περνά μέσα από τη φορολογία, δηλαδή τον τρόπο απόκτησης πόρων. Η αποκέντρωση, για να είναι επιτυχής, θα πρέπει να συνδέεται με πόρους και ως εκ τούτου με την αναγκαιότητα διευθέτησης των αγαθών και υπηρεσιών που θα παρέχονται στους πολίτες σε τοπικό, περιφερειακό ή κεντρικό επίπεδο.

Για να λειτουργήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεσματικά θα πρέπει ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της να μη εξαρτάται από την Κεντρική Διοίκηση, άλλα να βασίζεται σε ιδίους πόρους. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να επιλεγούν ελεύθερα οι εκάστοτε τοπικές αυτοδιοικήσεις τόσο στις αυξομειώσεις των δαπανών όσο και στις αυξομειώσεις των εσόδων. Με αυτόν τον τρόπο, γίνονται απολύτως υπεύθυνες για τους

πολίτες, αξιοποιώντας το στοιχείο του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε συνάρτηση και με τα έσοδα από άλλες πηγές, όπως κρατικές επιχορηγήσεις (Σαπουνάκης, 2000).

Επομένως, ο ρόλος που διαδραματίζει η τοπική αυτοδιοίκηση εξαρτάται από τον διαχειριστικό μηχανισμό που του αποδίδει το κεντρικό κράτος.

Οι νεότερες θεωρίες αποκέντρωσης αναγνωρίζουν ό,τι η ίδια η κεντρική κυβέρνηση είναι συχνά ένα εμπόδιο στην οικονομική ευημερία. Η αποσαφήνιση του ρόλου που παίζουν οι ΟΤΑ είναι καθοριστικής σημασίας για την οικονομική ανεξαρτησία τους. Συνεπώς, οι ΟΤΑ για να είναι αποτελεσματικοί ως προς τις αρμοδιότητές τους θα πρέπει να έχουν φορολογική εξουσία.

Τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εκχώρηση στους ΟΤΑ δικών τους ανεξάρτητων πηγών εσόδων είναι σημαντικά όπως:

- Η χρηματοδότηση των δαπανών από τοπικούς πόρους κάνει τις τοπικές κοινωνίες υπεύθυνες και προσεκτικότερες στο καθορισμό του ύψους τους, διότι μια αύξηση των δαπανών συνεπάγεται αυτόματα μια αύξηση των εσόδων από φόρους.
- Απαιτείται μακροπρόθεσμη στρατηγική των δραστηριοτήτων κάθε ΟΤΑ και κυρίως στη λειτουργία τις βεβαιότητας για την εξέλιξη των εσόδων.
- Σε πολλές χώρες, η διαχείριση ορισμένων φόρων είναι αποδοτικότερη και φθηνότερη αν την αναλάβουν οι ΟΤΑ, ενώ αντίθετα, η κεντρική διοίκηση επιβάλλει φόρους χωρίς να μπορεί να τους διαχειρισθεί αποτελεσματικά.

Οι ΟΤΑ πρέπει να έχουν τα δικά τους έσοδα, διότι οι δαπάνες τους κατά τεκμήριο είναι ανελαστικές. Έτσι, σε περίπτωση που μειωθούν οι κρατικές επιχορηγήσεις, αυτόματα δημιουργείται έλλειμμα στο προϋπολογισμό, με αποτέλεσμα την διαδικασία του δανεισμού, που τις περισσότερες φορές υπονομεύει την βιωσιμότητα των ΟΤΑ.

Ωστόσο, ιδιαίτερη μνεία για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ θα πρέπει να δίνεται σε ένα οικονομικό σύστημα χωρίς επικαλύψεις, που θα συνδέεται αρμονικά με όλη την οικονομική λειτουργία του δημόσιου τομέα. Κατά συνέπεια, οι φόροι θα πρέπει να είναι δυναμικοί, με μικρό διαχειριστικό κόστος, άλλα και να μην προκαλούν μεγάλες κοινωνικές ανισότητες, που να επιφέρουν αντιδράσεις μεταξύ των πολιτών. Το βασικότερο όμως στοιχείο είναι η βιωσιμότητα των φόρων, δηλαδή η ικανότητα τους να παρέχουν επάρκεια εσόδων σε μακροχρόνια βάση.

Η ανάγκη για αποκέντρωση δεν δημιουργείται πάνω σε στέρεες βάσεις αν αυτή δεν συνδέεται με οικονομικές και αναπτυξιακές διεργασίες που θα συσχετίζουν την κοινωνική αλληλεγγύη, την χωροταξία και την προστασία του περιβάλλοντος, αξιοποιώντας τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα.

Εντούτοις, υπάρχουν φόροι που η διαχείρισή τους γίνεται σε εθνικό επίπεδο και εξασφαλίζουν οικονομίες κλίμακας ενισχύοντας, άλλωστε, με αυτό τον τρόπο τον επιτελικό ρόλο της κεντρικής διοίκησης, άλλα και φόροι με καθαρά τοπικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες που απορρέουν από την χωρική διάσταση και μπορούν είτε να θεσμοθετηθούν, είτε να μεταφερθούν στα αρμόδια περιφερειακά όργανα. Ως εκ τούτου, διαφαίνεται η σχέση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης σε συνάρτηση με τη συμπεριφορά της κεντρικής διοίκησης.

Κατά συνέπεια, διαφαίνεται ο ρόλος του επιτελικού κεντρικού κράτους και των ρυθμίσεων που δημιουργεί δια μέσω νομοθετικών επιταγών, αλλά και τη σύνδεση των επιχορηγήσεων για την τοπική οικονομική ευημερία. Επομένως, επιβάλλεται ο περιορισμένος ρόλος των επιχορηγήσεων και η θωράκιση των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων με φορολογικά έσοδα, ώστε να λειτουργούν υπό καθεστώς αυτοτέλειας και όχι ως μέσο διαφθοράς.

2.2. ΣΥΣΤΗΜΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΟΤΑ

Οι βασικές πηγές χρηματοδότησης των ΟΤΑ είναι οι φόροι, τα τέλη, τα έσοδα από την εκμετάλλευση της περιουσίας και οι κρατικές επιχορηγήσεις. Στις περισσότερες χώρες, το άθροισμα των εσόδων από αυτές τις πηγές αποτελεί ποσοστό υψηλότερο από το 90% των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ. Ωστόσο, υπάρχουν και άλλες πηγές εσόδων όπως τα δάνεια, τα έσοδα από επιβολή προστίμων και τα έσοδα από την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων. Σε αρκετές χώρες όπως η Δανία, η Γαλλία και η Ισπανία, τα φορολογικά έσοδα αποτελούν ποσοστό υψηλότερο του 40% των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ, ενώ σε άλλες το ποσοστό συμμετοχής είναι πολύ υψηλότερο όπως στη Σουηδία και την Αυστρία. Ως εκ τούτου, διαφαίνεται ότι το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ

καθορίζεται διαφορετικά από χώρα σε χώρα τονίζοντας τις συνιστώσες του, δηλαδή την έκταση και τον πληθυσμό (Τάτσος, 2004, σελ. 43-44).

Παρόλο που το μέγεθος ενός ΟΤΑ έχει σχέση αμφίδρομη με τον πληθυσμό, κυρίως λόγω των εθελοντικών ή και υποχρεωτικών συνενώσεων για εξοικονόμηση πόρων, έχουν διαπιστωθεί επιχειρήματα υπέρ είτε του μεγάλου μεγέθους, είτε του μικρού μεγέθους τους, που έχουν όμως κοινή βάση την ωφέλεια που απολαμβάνουν οι πολίτες. Αυτή αποδίδεται αφενός μεν στη συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών, αφετέρου δε στις εξωτερικότητες που απορρέουν από τις δραστηριότητες των ΟΤΑ.

Η μονάδα διοίκησης είναι η ικανή και αναγκαία συνθήκη όπου μέσα από αυτή και τις οικονομίες διοίκησης επέρχεται το βέλτιστο αποτέλεσμα στην λειτουργία των ΟΤΑ, δηλαδή στην οικονομική και διοικητική αυτοτέλειά τους που θα παράγει την μέγιστη ωφέλεια στους πολίτες.

Κατά συνέπεια, όσο αυξάνεται μια μονάδα διοίκησης τόσο αυξάνονται και οι δυνατότητες απασχόλησης και δυνητικά της εξειδικευμένης απασχόλησης. Παράλληλα, όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος μιας αποκεντρωμένης μονάδας τόσο ευκολότερος και φθηνότερος είναι ο συντονισμός, ο προγραμματισμός και η οργάνωση της μονάδας, άλλα και οι έλεγχοι και η επικουρικότητα της κεντρικής διοίκησης (Τάτσος, 2004, σελ 49).

2.3. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Περαιτέρω, η δημοσιονομική αποκέντρωση δημιουργεί νέες διαστάσεις στα δημόσια οικονομικά. Οι φόροι αποτελούν το κύριο μέσο χρηματοδότησης τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα δημιουργώντας καταλυτικό ρόλο στη λειτουργία της οικονομίας. Ειδικότερα, οι φόροι θα πρέπει να εξετάζονται και ως επιδράσεις στην μετακίνηση συντελεστών παραγωγής και των αγαθών που παράγονται, όταν αυτοί εφαρμόζονται και από τους ΟΤΑ. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι και η φορολογική αποκέντρωση θα πρέπει να εκπληρώνει το κριτήριο της φορολογικής δικαιοσύνης. Είναι άλλωστε πρόδηλο ότι οι φόροι των ΟΤΑ, όπως και όλοι οι φόροι, θα πρέπει να κατανέμουν τα φορολογικά βάρη σύμφωνα με τη φοροδοτική

ικανότητα των πολιτών. Αν και κατά βάση οι φόροι στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν έχουν ως στόχο την αναδιανομή του εισοδήματος, διότι δημιουργούν προβλήματα αναποτελεσματικότητας, οι ενέργειες των ΟΤΑ επηρεάζουν την οικονομική δραστηριότητα.

Η φορολογική δικαιοσύνη στην τοπική φορολογία έχει τρεις διαστάσεις. Η πρώτη είναι η οριζόντια φορολογική δικαιοσύνη, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να εξασφαλίζεται ίση φορολογική αντιμετώπιση μεταξύ πολιτών που έχουν ίδιες οικονομικές και προσωπικές συνθήκες διαβίωσης. Η δεύτερη είναι η κάθετη φορολογική δικαιοσύνη η οποία αναφέρεται στην αντιμετώπιση των φορολογούμενων, που έχουν διαφορετική φοροδοτική ικανότητα, και συνδυάζεται δε με την προοδευτικότητα των φόρων, δηλαδή αν το ποσό του φόρου αυξάνει με το εισόδημα (Σαπουνάκης, Ε.Σ.Δ.Δ. 5/2003).

Ωστόσο, οι κυριότεροι τοπικοί φόροι είναι σε μεγάλο βαθμό αντίστροφα προοδευτικοί για τα πολύ χαμηλά εισοδήματα, αναλογικοί στα μεσαία εισοδήματα και ελάχιστα προοδευτικοί στα υψηλά εισοδήματα. Βέβαια, η κατανομή των φορολογικών βαρών εξαρτάται από τη διάρθρωση των φορολογικών συντελεστών και τη φορολογική βάση, δηλαδή το είδος των εισοδημάτων, την κατανάλωση ή τα περιουσιακά στοιχεία που υποβάλλονται σε φορολογία. Οι φόροι θα πρέπει να είναι αποδεκτοί από τους φορολογουμένους, ως προς την κατανομή των φορολογικών βαρών, γιατί διαφορετικά μπορούν να προκαλέσουν κοινωνικές εντάσεις, άλλα και τάση για φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή. (Τάσος, 2004)

Η τρίτη διάσταση είναι η γεωγραφική. Ο τόπος κατοικίας δεν πρέπει να αποτελεί κριτήριο για την φορολογία τους. Το σύστημα θα πρέπει να κατανέμει τα φορολογικά βάρη και σε σχέση με τις γεωγραφικές διαφορές σε συνάρτηση με τα έσοδα και τις δαπάνες. Έτσι, δεν θα πρέπει να θεωρείται φορολογική αδικία αν οι πολίτες μιας περιοχής φορολογούνται βαρύτερα από την τοπική αυτοδιοίκηση, προκειμένου να έχουν καλύτερο επίπεδο υπηρεσιών. Έτσι, διαφαίνεται και η ανάγκη της οικονομικής ανεξαρτησίας των ΟΤΑ, η οποία δεν θα πρέπει να παραγνωρίζει το γεγονός ότι το κόστος των αγαθών και υπηρεσιών δεν παραμένει σταθερό, άλλα βρίσκεται σε συνάρτηση με την εξέλιξη των τιμών και της οικονομικής δραστηριότητας.

Η αύξηση των δαπανών συνδυάζεται με την αύξηση των εσόδων, δια μέσω αύξησης των φορολογικών συντελεστών, καθώς δε και με την διεύρυνση της φορολογικής βάσης ή και με τον συνδυασμό των δυο. Εντούτοις, είναι προτιμότερο οι φόροι να έχουν την ικανότητα να προσαρμόζουν τα έσοδα τους στις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας, χωρίς μεταβολή της φορολογικής βάσης ή των συντελεστών. Ο βαθμός της αυτόματης ανταπόκρισης των εσόδων στις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας εκτιμάται με την εισοδηματική ελαστικότητα των φόρων. (Τάσος , 2004, σελ. 93).

2.4. ΕΛΑΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ

Η τιμή της εισοδηματικής ελαστικότητας των εσόδων διαφέρει από φόρο σε φόρο. Πιο ειδικά, ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων έχει υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα κυρίως λόγω της προοδευτικότητας των φορολογικών συντελεστών. Αυτή λειτουργεί προσθετικά με την ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας, κυρίως με τις ελαστικές πηγές εισοδήματος που τονώνουν κατά τεκμήριο την οικονομική ανάπτυξη. Έτσι σε περιόδους οικονομικής ανόδου τα φορολογικά έσοδα θα είναι υψηλότερα, καθώς αυξάνεται το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν, ενώ θα συμβαίνει το αντίθετο σε περιόδους ύφεσης.

Παράλληλα, θα πρέπει να εξετάζεται η σχέση της ελαστικότητας των εσόδων σε σχέση με την μορφή του φορολογικού συντελεστή καθώς και τη διάκριση των φόρων σε άμεσους και έμμεσους. Για να μπορούν οι έμμεσοι φόροι να προσαρμόζονται στις μεταβολές των τιμών και των εισοδημάτων θα πρέπει να επιβάλλονται, ως ποσοστό, στην αξία της φορολογικής βάσης και σε προϊόντα με υψηλή ζήτηση. Όμως αυτό αντιβαίνει στην δίκαιη κατανομή του εισοδήματος, αλλά και στην άριστη κατανομή των συντελεστών παραγωγής. Επομένως, οι φόροι θα πρέπει να επιλέγονται τόσο με βάση την εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων όσο και με το στρατηγικό σχεδιασμό των στόχων της επεκτατικής ή συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής. (Τάσος, 2004)

Η παροχή φορολογικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση συνδέεται με το επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών. Αν οι ΟΤΑ έχουν πλήρη ελευθερία στην επιλογή των φόρων που θα επιβάλλουν με τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης και τον

καθορισμό του φορολογικού συντελεστή είναι δυνατόν να μην επιτυγχάνουν την βέλτιστη οικονομική αποτελεσματικότητα. Αυτό συμβαίνει, διότι αν ένας ΟΤΑ αυξάνει τη φορολογία των κερδών στις επιχειρήσεις τότε πολλές από αυτές θα αποκλείσουν την εγκατάστασή τους σε αυτόν και θα εγκατασταθούν σε περιοχές με λιγότερη φορολογική επιβάρυνση. (Θεοδώρου 2002).

Ως εκ τούτου, η επίδραση που ασκούν οι διαφορές στην τοπική φορολογία, ειδικά στις επιχειρήσεις, οδηγεί σε φορολογικό ανταγωνισμό μεταξύ των ΟΤΑ οι οποίοι προκειμένου θα προσπαθήσουν να αυξήσουν το εισόδημα και την απασχόληση στην περιοχή τους διατηρούν την φορολογία σε τέτοια επίπεδα ώστε, τουλάχιστον, να διασφαλίζονται τα ελάχιστα αποτελέσματα παροχής ικανοποιητικών υπηρεσιών. Οι φόροι που αποτυπώνουν αυτή την κατάσταση είναι κυρίως ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων, οι φόροι δαπάνης, καθώς και ο φόρος ακίνητης περιουσίας, διότι αυτοί αποτελούν το σημαντικότερο μέρος του συνολικού κόστους τους (Χλέπας, Ε.Σ.Δ.Δ., 5/2003).

Εντούτοις, τα ανωτέρω δεν αποκλείουν την επιβολή φόρων από τους ΟΤΑ κάτω από την σκιά του φορολογικού ανταγωνισμού. Η εγκατάσταση των επιχειρήσεων σε μια περιοχή δεν εξαρτάται μόνο από το φορολογικό καθεστώς, αλλά και από την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει ένας ΟΤΑ σε σχέση με το γενικότερο όφελος που απορρέει σε αυτές. Επιπλέον, είναι προφανές ό,τι ακόμα και αν οι φόροι επιτυγχάνουν την άριστη κατανομή των συντελεστών παραγωγής, δεν έχουν λόγο ύπαρξης αν δεν αποδίδουν έσοδα μεγαλύτερα από το διαχειριστικό τους κόστος. Τα έσοδα αυτά θα πρέπει να υπολογίζουν τις ιδιαιτερότητες των επιχειρήσεων, την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχουν, ώστε η τελευταία χρηματική μονάδα που εισπράττεται από την επιβολή φόρων να προκαλεί στο φορολογούμενο τόση δυσαρέσκεια όσο ακριβώς είναι και το όφελος που αποκτά από την τελευταία χρηματική μονάδα δημόσιας δαπάνης (ΡΙΓΟΥ, 1951).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο συμπεραίνεται ότι οι φόροι δεν επιβάλλονται μόνο για είσπραξη εσόδων, ώστε να καλυφθούν οι δαπάνες, αλλά αφενός μεν να επηρεασθεί η ενεργός ζήτηση, δηλαδή να επηρεασθεί η άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής μακροπρόθεσμα συντείνοντας στην διατήρηση του ζητούμενου, που είναι η δικαιοσύνη με αναπτυξιακό πρόσημο και η επάρκεια των εσόδων.

Μολονότι, η κεντρική διοίκηση επιλεγεί τους φόρους που θα εκχωρήσει στην τοπική αυτοδιοίκηση, είτε με τρόπο υποχρεωτικό είτε με ελεύθερη βούληση, καταδεικνύεται την επιτακτικότητα της φορολογικής εναρμόνισης μεταξύ των ΟΤΑ κυρίως από τα κίνητρα ή τις επιβαρύνσεις που θα προέκυπταν αν οι ΟΤΑ είχαν το δικαίωμα επιλογής φόρων κατά το δοκούν τόσο σε ποιότητα όσο και σε ποσότητα.

Η φορολογική εναρμόνιση δε σημαίνει ό,τι οι φορολογικοί συντελεστές θα πρέπει να είναι ίδιοι σε όλους τους ΟΤΑ, ούτε ό,τι θα πρέπει όλοι να υποστηρίζουν το ίδιο σύστημα. Άλλωστε, τότε δεν θα υπήρχε και λόγος για φορολογική αποκέντρωση, διότι η κατάσταση αυτή παραπέμπει σε κεντρικό σύστημα διοίκησης. Αντίθετα, οι διάφορες θα πρέπει να αναδεικνύουν το διαφορετικό επίπεδο υπηρεσιών, αλλά και την ανομοιογένεια της φορολογικής βάσης (Παπαδημητρίου, 2000, ΚΕΔΚΕ, τ.1).

Συνεπώς, οι ΟΤΑ θα πρέπει να έχουν μια ισορροπία ανάμεσα στην φορολογική επιβάρυνση και τις υπηρεσίες που παρέχουν, ώστε να μην δημιουργείται ελκυστικότητα στις οικονομικές μονάδες τέτοια, ώστε να δίνει συγκριτικά πλεονεκτήματα. Ο σκοπός της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι να δώσει τη δυνατότητα στα άτομα που κατοικούν στις διάφορες περιοχές να εκφράσουν διαφορετικές προτιμήσεις για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, κάτι που αναπόφευκτα οδηγεί σε διαφορές στη φορολογική επιβάρυνση. Έτσι, είναι προτιμότερο η τοπική φορολογία να επιβάλλεται, αν είναι δυνατό, σε αντικείμενα τα οποία δεν είναι δυνατόν να μετακινηθούν λόγω διαφορών στη φορολογία. (Τάτσος, 2004, σελ. 118)

Άλλωστε, είναι προφανές ότι οι ΟΤΑ μιας χώρας δεν έχουν την ίδια δυνατότητα άντλησης φορολογικών εσόδων, αλλά ούτε και τις ίδιες ανάγκες. Η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας είναι δυνατό να δημιουργήσει πλεονεκτήματα μέσω των περισσότερων εσόδων που θα έχουν από όσα χρειάζονται και το αντίστροφο. Έτσι, στις περισσότερες χώρες, παράλληλα με την εκχώρηση φορολογικής εξουσίας λειτουργεί και ένα παράλληλο σύστημα κρατικών επιχορηγήσεων και δημοσιονομικής εξίσωσης που έχει ως στόχο την εξάλειψη των περιφερειών οικονομικών ανισοτήτων.

Ο βαθμός της φορολογικής αποκέντρωσης που υπάρχει σε μια χώρα διαφαίνεται στο ποσοστό συμμετοχής των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στα συνολικά φορολογικά έσοδα του δημόσιου τομέα ή από τη σύγκριση των φορολογικών εσόδων της ΤΑ με τα αντίστοιχα έσοδα της κεντρικής διοίκησης.(πηγή *) Η σύγκριση

είναι αποτελεσματική όταν υπάρχει σαφήνεια στις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες τα έσοδα που εισπράττει η εκάστοτε βαθμίδα διοίκησης και τα αποδίδει σε κάποια άλλη θεωρούνται δικά της έσοδα ή έσοδα της βαθμίδας υπέρ της οποίας γίνεται η είσπραξη.

2.5. Κρατικές Επιχορηγήσεις

Οι κρατικές επιχορηγήσεις, όποια μορφή και αν έχουν, αποτελούν σήμερα σε πολλές χώρες μια πηγή εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης και καθοριστικό παράγοντα των δημοσιονομικών σχέσεων ανάμεσα στα επίπεδα της διοίκησης. Η κριτική που δέχεται η πολιτική των επιχορηγήσεων, ως πηγή χρηματοδότησης των ΟΤΑ, αφορά το γεγονός ότι το ύψος τους είναι αβέβαιο και κατά συνέπεια δεν ενδείκνυται για την επίτευξη μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού και εξάρτησης από την κεντρική διοίκηση.

Οι σημαντικότεροι λόγοι για τους οποίους η κεντρική διοίκηση δίνει επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι γιατί με αυτές επιδιώκεται αφενός μεν η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών, αφετέρου δε προσεγγίζεται η σύγκλιση μεταξύ των περιφερειών μικραίνοντας με αυτό τον τρόπο τις δημοσιονομικές ανισότητες και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική Αυτοδιοίκηση διακρίνονται σε γενικές και ειδικές, όπου οι πρώτες είναι οι επιχορηγήσεις τις οποίες οι ΟΤΑ μπορούν να διαθέσουν σύμφωνα με τις επιθυμίες τους και ειδικές είναι αυτές που έχουν ως στόχο να ενθαρρύνουν την προσφορά συγκεκριμένων αγαθών. Η διαφορά τους έγκειται στο γεγονός ότι οι γενικές επηρεάζουν το εισοδηματικό αποτέλεσμα, ενώ στην περίπτωση των ειδικών υπάρχει τόσο εισοδηματικό αποτέλεσμα όσο και αποτέλεσμα υποκατάστασης, διότι επηρεάζεται η τιμή των αγαθών και υπηρεσιών που επιδοτούνται και σε σχέση με την τιμή άλλων αγαθών γίνεται φθηνότερη. (Τάσος, 2004,σελ 176)

Επιπρόσθετα, όταν ένα μέρος του κόστους ή του οφέλους που προκύπτει από την παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας σε μια περιοχή, το φέρουν ή το απολαμβάνουν αντίστοιχα και κάτοικοι άλλων περιοχών, τότε έχουμε την έννοια της διάχυσης του κόστους ή του οφέλους η οποία είναι και η συνήθης μορφή στην πράξη. Στην περίπτωση αυτή διαφαίνεται ότι οι κάτοικοι μιας περιοχής επιβαρύνονται με το κόστος των υπηρεσιών που προσφέρονται και σε άλλους πολίτες, χωρίς οι ίδιοι να έχουν κάποιο όφελος. Έτσι, η κεντρική διοίκηση δίνει τις επιχορηγήσεις, οι οποίες είναι σχεδιασμένες κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να δίνεται το κίνητρο στους ΟΤΑ να λαμβάνουν

υπόψη τους τις εξωτερικότητες που προκαλούν οι υπηρεσίες τους, διότι αν δεν το πράττουν οι δραστηριότητες που παρουσιάζουν διάχυση οφέλους-κόστους θα θεωρηθούν ως μικρότερης προτεραιότητας και το αντίστροφο. (Τάτσος, 2004,σελ 169)

Συμπερασματικά, διαφαίνεται ότι οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επηρεάζουν την οικονομική δραστηριότητα τόσο στο μέγεθος όσο και στην διάρθρωση των δαπανών αυτών. Ειδικότερα, όταν οι δραστηριότητες των ΟΤΑ είναι εντάσεως εργασίας θα πρέπει οι επιχορηγήσεις να έχουν κύριο σκοπό την συμμετοχή στο κόστος των ιδίων των ΟΤΑ. Είναι αυτονόητο ότι όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των επιχορηγήσεων σε σχέση με τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, τόσο μεγαλύτερη θα είναι και η επίδραση που θα ασκηθεί. Η μεγάλη επιχορήγηση όμως συντείνει στην εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση και από τους όρους που θέτει για την παροχή της.

2.6. Ο ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Ο δανεισμός αποτελεί την δεύτερη πηγή από πλευράς χρηματοδότησης των δαπανών στο δημόσιο τομέα η όποια εμπεριέχει ως κύρια μεταβλητή την αμοιβή για αυτόν που δανείζει. Σε αυτή τη μεταβλητή καθοριστικό ρόλο διαμορφώνει η απαίτηση για κέρδος ως πριμ κίνδυνου της διεργασίας δανεισμού όπως αυτή εκφράζεται με την κλιμάκωση των επιτοκίων δανεισμού. Ταυτόχρονα είναι το συνηθέστερο μέσο για την πολιτική εξουσία να αποφύγει το πολιτικό κόστος που συνεπάγεται μια αύξηση της φορολογίας. Μολονότι αυτός ο τρόπος ενέχει τον κίνδυνο η είσπραξη εσόδων να μην απεικονίζει την ιδανική σχέση για την αποπληρωμή τους αποτελεί ένα μοντέλο που τυγχάνει ευρείας αποδοχής παγκόσμια. Κρίνεται όμως αναγκαίο κάθε πολιτική δανεισμού να προβλέπει τον συναλλαγματικό κίνδυνο και των κίνδυνο επιτοκίων άλλα και τις επιπτώσεις που έχει στην κατανάλωση, την επένδυση, τις δαπάνες στις επόμενες γενιές.

Συνεπώς η διεργασία αυτή θα πρέπει να εξετάζει αν οι τρέχουσες δαπάνες κατά κύριο λόγο καλύπτονται με πόρους επενδύσεις, διότι για να υπολογισθεί το κόστος από το δανεισμό που θα φέρουν οι επόμενες γενιές θα πρέπει να εκτιμηθεί

ποια θα είναι η συμβολή αυτής της επένδυσης στην οικονομική ανάπτυξη και στο ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ. Ταυτόχρονα θα πρέπει να υπάρχει μια αντιστάθμιση για τους πολίτες διότι οι επενδύσεις συνήθως αφορούν μακροχρόνια προγράμματα τέτοια ώστε η ωφέλεια που προκύπτει να έχει αποτελέσματα χειροπιαστά στην παρούσα στιγμή. Τα αποτελέσματα που θα αποδίδουν ικανοποίηση στους πολίτες που θα βαρύνονται από τα τοκοχρεολύσια χωρίς πολλές φορές να ωφελούνται από την απόδοση μιας επένδυσης υποδεικνύουν την αναγκαιότητα για πηγές χρηματοδότησης των ΟΤΑ από ιδίους πόρους ώστε να αυξάνεται το αίσθημα της υπευθυνότητας.

Επομένως διακρίνουμε στην ανάλυση μας την επιτακτικότητα του διαχωρισμού της φορολογίας στην κατηγορία εκείνη που πλήττεται άμεσα η παρούσα κατανάλωση και μειώνεται το σημερινό επίπεδο ευημερίας αλλά και σε εκείνη που ο δανεισμός έχει εκείνες τις επιπτώσεις στη φορολογία όπου αυξάνεται η παρούσα κατανάλωση με αντίστοιχη ευνοϊκή επίδραση στο σημερινό επίπεδο ευημερίας σε βάρος του ρυθμού ανάπτυξης του ΑΕΠ στις μελλοντικές γενιές. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο διαφαίνεται ότι η δυνατότητα χρηματοδότησης των ΟΤΑ είναι σαφώς υποδεέστερη από αυτής της κεντρικής διοίκησης. Άλλωστε αυτό είναι πρόδηλο ότι η κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού κατατάσσει πρώτα τις δαπάνες και μετά την αναγκαία φορολογία για την κάλυψη αυτών των δαπανών. Όμως η κύρια διάφορα εντοπίζεται ότι οι ΟΤΑ δεν μπορούν να καθορίζουν το ύψος των επιχορηγήσεων που χρησιμοποιούν από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ως εκ τούτου δεν μπορούν να σχεδιάζουν μακροπρόθεσμα επενδυτικά προγράμματα. Επομένως ο δανεισμός ως πηγή χρηματοδότησης αφορά το επίπεδο ελευθερίας που αποδίδει η εκάστοτε κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ καθορίζουν το επίπεδο ελευθερίας. Είναι πασιφανές ότι αν ο ρόλος των ΟΤΑ έχει διηπειρωτικό χαρακτήρα η σημασία του δανεισμού στα συνολικά έσοδα είναι μικρή, ενώ αν το ποσοστό της συμμετοχής σε επενδύσεις είναι μεγάλο τότε η συμμετοχή στο δανεισμό είναι μεγαλύτερη. Κατά συνέπεια δανεισμός ως πηγή χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτάται άμεσα από την φορολογική αποκέντρωση που υφίσταται σε κάθε χώρα. Η φορολογική εξουσία που έχει κάθε ΟΤΑ δίνει και το δικαίωμα ευκολότερης αποπληρωμής καθώς και πιστωτικής ευχέρειας.

Στις περισσότερες χώρες οι ΟΤΑ δεν μπορούν να δανειστούν χωρίς περιορισμούς και έλεγχο από την κεντρική διοίκηση. Σε πολλές αναπτυγμένες χώρες

οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα έκδοσης ομολογιακών δανείων που λειτουργούν ως μέσω ενεργοποίησης των αποταμιεύσεων η όποια ενισχύει την επένδυση σε εθνικά επίπεδο , συμβάλλοντας περαιτέρω στην κοινωνική ευθύνη και αποτελεσματικότητα.

2.7. Ο ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο δανεισμός ως πηγή χρηματοδότησης στην Ελλάδα βασίζεται αρχικά στο Ν 3463/2006 όπου οι ΟΤΑ μπορούν να δανείζονται με την εγγύηση του κράτους από αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα αποκλειστικά για την επίτευξη των αρμοδιοτήτων τους συμπεριλαμβανομένης και της αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων οφειλών. Κάθε ομολογιακό δάνειο θα πρέπει να χρησιμοποιείται για τον σκοπό που απαιτήθηκε και να διαφαίνεται η σκοπιμότητα του με βάση προκαταρκτικές μελέτες που συντάσσουν τα κατάλληλα όργανα . Η πρόνοια του «Καλλικράτη» τονίζει ότι δήμοι ή περιφέρειες που τα τοκοχρεολύσια τους ή το συνολικό τους χρέος ξεπερνά τα τακτικά ή τα συνολικά τους έσοδα αντίστοιχα, θα αδυνατούν να προσφεύγουν στην πιστοληπτική αγορά. Οι προϋποθέσεις για τη λήψη δανείου από τους Δήμους και τις Περιφέρειες είναι οι εξής:

α) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε Δήμου/Περιφέρειας να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων,

β) το συνολικό χρέος του Δήμου/Περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό να μην υπερβαίνει 60% των συνολικών εσόδων του,

Ως συνολικό χρέος θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του.¹

Η τοπική αυτοδιοίκηση παρουσιάζει σημαντική υστέρηση ως προς την οικονομική της αυτοτέλεια σε αντιστοιχία με τις χώρες της Ε.Ε έχοντας ως κύριο χαρακτηριστικό, το ότι 85% των εσόδων της προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις, καταλαμβάνοντας την προτελευταία θέση στην Ε.Ε στην απόκτηση ιδίων πόρων(Μαιστros,2009). Ο Ν.3852/2010 (Καλλικράτης) οποίος συνέπεσε αφενός με την αναγκαιότητα για διοικητική μεταρρύθμιση άλλα και σε μια περίοδο έντονης

¹ <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/oikonomika.doc>

χρηματοπιστωτικής κρίσης διακατέχεται από το πνεύμα της φορολογικής αποκέντρωσης με την αύξηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ). Η προσπάθεια εντάσσεται γενικότερα στην προσπάθεια της χώρας να μειώσει τα ελλείμματα των Δήμων και περιφερειών καθώς και να ενισχύσει την ικανότητα, τους δια μέσου τις θεσμοθέτησης των οικονομικών επιτροπών με σκοπό να εφαρμόζονται αυστηρότερα κριτήρια στη εφαρμογή και εκτέλεση των εκάστοτε προϋπολογισμών.

Όσον αφορά τους ΚΑΠ, λόγω της τεράστιας ύφεσης και της δημοσιονομικής στενότητας που υπάρχει στη χώρα από το 2010 και μετά, τα ποσά που τελικά λαμβάνουν οι νέοι Δήμοι και Περιφέρειες είναι χαμηλότερα από αυτά που προβλέπονται στον Ν.3852/2010. Κατά συνέπεια τα ποσά που αποδίδονται κυρίως από τον ΦΠΑ είναι μειωμένα τα οποία όμως επηρεάζονται από την ραγδαία πτώση των εισοδημάτων και της ενεργούς ζήτησης. Στο πλαίσιο εφαρμογής των μνημονίων με το Ν.4270/2014 άρθρο 27 συστήνετε το παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ το οποίο είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση και τη διατύπωση γνώμης επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, τη συνεχή παρακολούθηση και τη διασφάλιση της ορθής εκτέλεσης σε μηνιαία βάση του προϋπολογισμού των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και τη συμμόρφωσή τους με τους δημοσιονομικούς κανόνες, τους στόχους και τα όρια των πιστώσεων, σύμφωνα με το εκάστοτε ισχύον Μ.Π.Δ.Σ. και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης.²

² http://www.et.gr/ids-nph/search/pdfViewerForm.html?args...td6SIuc_wfT8BmKVw.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η Φορολογική Αποκέντρωση στην Ε.Ε.

3.1 Η ευρωπαϊκή Εμπειρία Οργάνωσης της Αυτοδιοίκησης

Στην ευρωπαϊκή ένωση η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει δομή που αρθρώνεται σε πρώτο, δεύτερο και τρίτο βαθμό, ενώ κριτήρια για το ακολουθούμενο σύστημα αποτελούν τόσο το μέγεθος, όσο και η φιλοσοφία που διέπει την προσπάθεια εξασφάλισης αποκέντρωσης.

Ειδικότερα στον τρίτο βαθμό εδώ και μερικά χρόνια αναπτύσσονται δομές και μηχανισμοί που χαρακτηρίζονται για τον ενισχυμένο ρόλο τους, την ανάληψη μεγαλύτερης ευθύνης και εξουσίας και για την αύξηση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας των περιφερειών.

Στα περισσότερα, κράτη της ΕΕ μάλιστα υιοθετείται διάρθρωση δύο βαθμών, ενώ ορισμένες χώρες όπως η Γαλλία και η Ιταλία και η Ισπανία οργανώνονται σε τρεις βαθμούς (ΙΤΑ, μελέτη, 2008) .

Πέραν των βασικών τους ομοιοτήτων, οι ευρωπαϊκοί ΟΤΑ εμφανίζουν και σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς το διαχωρισμό αστικών και αγροτικών μονάδων ΤΑ όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Κύπρου, ενώ ο χαρακτήρας διαμεσολάβησης είναι διαφορετικός σε κράτη όπως η Γαλλία και η Ισπανία, που η δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης έχει ενισχυτικό του κεντρικού κράτους ρόλου.

Τον τρίτο βαθμό υιοθετούν περισσότερο τα Ομοσπονδιακά κράτη που άλλοτε οργανώνονται υπό ένα ενιαίο Σύνταγμα και άλλοτε περιφεροποιούν αρμοδιότητα και εξουσία αναθέτοντας τη διοικητική λειτουργία σε άλλα όργανα νομοθετικού και εκτελεστικού επιπέδου (Ράπανος, 1991).

Η περιφεροποίηση αυτή είναι μια τάση που διακρίνει τα ευρωπαϊκά κράτη κυρίως λόγω τριών σημαντικών αιτιών και παραγόντων που επιδρούν σε μια τέτοια επιλογή. Καταρχάς, η διαμόρφωση πολιτικών στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης που να αποδίδουν καλή σχέση κόστους – οφέλους απαιτείται να είναι εστιασμένη στην

ενίσχυση της αυτονομίας και της αρμοδιότητας των περιφερειών και των ομοσπονδιακών κρατών (ITA, 2008).

Χαρακτηριστική περίπτωση ενίσχυσης των τοπικών αρμοδιοτήτων της περιφέρειας αποτελεί αυτή της Γερμανίας που κατέστησε τα ομόσπονδα κρατίδια υπεύθυνα για την χάραξη πολιτικών σε επίπεδο παιδείας, περιβάλλοντος, ανθρώπινου δυναμικού και συνέδεσε την κυβέρνηση με το νομικό καθεστώς και το ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας του κεντρικού κράτους.

Στον ίδιο άξονα κινείται και η Ισπανία, η οποία αυτονόμησε μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων της αναθέτοντας στην περιφέρεια την περάτωση ζητημάτων όπως το φορολογικό και η διαχείριση των μέτρων υποδομής (ITA, 2008, σελ. 49).

Τροποποιήσεις για την αναδιοργάνωση του περιφερειακού χαρακτήρα του εθνικού κράτους αποτελούν και οι περιπτώσεις της Σλοβενίας, της Σουηδίας και της Λετονίας, που ως κοινό στόχο έχουν την ανάπτυξη και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της αυτοδιοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο.

3.2. Η Διαχρονική Εξέλιξη της Οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε

Η εξέλιξη του οργανωτικού συστήματος της ευρωπαϊκής ένωσης, σε επίπεδο θεσμικό και εδαφικό αποτυπώνεται στις τάσεις αποκέντρωσης που εκδηλώνουν τα περισσότερα κράτη - μέλη. Συγκεκριμένα, η διάρθρωση των επιπέδων της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και ο βαθμός εξουσίας και αυτονομίας αλλά και σε πολλές περιπτώσεις, αυτοτέλειας, έχουν τροποποιηθεί έτσι ώστε να εναρμονίζονται με τα ην ιστορική και πολιτική κατάσταση των ευρωπαϊκών χωρών.

Σε όλα τα κράτη-μέλη το αποκεντρωτικό είναι το σύστημα που προτιμάται, εφαρμόζεται και ενδυναμώνεται σταδιακά για να ενσωματώνει διαρκώς στοιχεία που ενισχύουν το ρόλο και τη σημασία της αυτοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο. Στους δε βασικούς στόχους των περισσότερων κρατών εντάσσονται αυτοί που συνδέονται με την μείωση του αριθμού των ΟΤΑ έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η βέλτιστη οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του κράτους. Παράλληλα, η διαδικασία της αποκέντρωσης εστιάζεται στην περιφέρεια η οποία καθώς φάνηκε και στα εξεταζόμενα

ανωτέρω κράτη-μέλη τείνει να αποκτά καταλυτικό ρόλο στην εκπλήρωση των βασικών αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, τις οποίες ασπάζονται τα περισσότερα μέλη.

Αναφορικά με τους πόρους, η εξασφάλιση τους απασχολεί με το ίδιο σκεπτικό τις εθνικές κυβερνήσεις, οι οποίες εμφανίζουν κοινή ροπή προς των ανάθεση ολόενα και πιο ενεργού ρόλου σε δημοσιονομικό πλαίσιο, στους ΟΤΑ.

Σημαντικό θεσμικού χαρακτήρα βήμα της ΕΕ αποτελεί και η δημιουργία της Επιτροπής Περιφερειών³, η οποία εκφράζει την προτεραιότητα στην ενίσχυση της εξουσίας και του ευρύτερου ρόλου της περιφέρειας, ως ευρωπαϊκής οντότητας. Γι' αυτό άλλωστε και έχουν μεταρρυθμιστεί τα διοικητικά συστήματα των κρατών μελών έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνουν στις δομές και την οργάνωση τους νέες πιο αποδοτικές αρμοδιότητες και την πιο ενεργή συμμετοχή των πολιτών.

Οι άξονες στους οποίους οι θεσμοί επικεντρώνουν τις περιφερειακές πολιτικές αναφέρονται κυρίως στην κοινωνία των πολιτών, στην προστασία του περιβάλλοντος και στα ζητήματα διαχείρισης πόρων για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ως πολιτικό σύστημα, η τοπική αυτοδιοίκηση παρουσιάζεται ως το πλέον κατάλληλο επίπεδο – το εγγύτερο στον πολίτη – για την επίτευξη της μέγιστης δυνατής λειτουργικότητας του κράτους.

Όσον αφορά τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εμφανίζεται στα εξεταζόμενα κράτη, αλλά και στα περισσότερα από τα 28 μέλη, μια παρεμφερής αντίληψη για το φοροεισπρακτικό. Στο πλαίσιο αυτό, οι φόροι που επιβάλλονται από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις των χωρών της ΕΕ είναι κυρίως ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, ο φόρος επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και ο φόρος ακίνητης περιουσίας. Σε γενικές γραμμές επίσης η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει έναν σημαντικό βαθμό αυτονομίας στην θέσπιση φόρων.

Τα γενικά αυτά συμπεράσματα αποτυπώνονται και στις ενδεικτικά επιλεγμένες περιπτώσεις που ακολουθούν και αφορούν συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης κρατών μελών της Ένωσης.

³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_el.pdf

3.3. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ – ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΡΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ- ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

Πηγή: (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η θωράκιση της Αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με Φορολογικούς Πόρους, 2008).

ΓΕΡΜΑΝΙΑ
Διοικητική Διάρθρωση
Συνομοσπονδία η οποία αποτελείται από: δεκαέξι ομόσπονδα κρατίδια, 323 διοικητικές περιοχές ενώ ο αριθμός των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ανέρχεται στις 8500. Επιπροσθέτως αποτελείται από 118 μεγάλες πόλεις οι οποίες διέπονται από το καθεστώς του ΟΤΑ και από το καθεστώς του ομόσπονδου κρατιδίου.
Λειτουργία - Οργάνωση της Αυτοδιοίκησης.
Τα προαναφερόμενα δεκαέξι ομόσπονδα κρατίδια, δε λαμβάνονται υπόψη ως μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης(με τη στενή έννοια του όρου). Το κάθε ομόσπονδο κρατίδιο ξεχωριστά, κατέχει το δικό του Σύνταγμα, τη δική του Κυβέρνηση, το δικό του Κοινοβούλιο και φυσικά το δικό του δικαστικό σώμα. Η εκλογή της κοινοβουλευτικής συνέλευσης πραγματοποιείται από άμεση καθολική ψηφοφορία και ένα εκτελεστικό σώμα εκλέγεται από τη συνέλευση με επικεφαλής τον Πρωθυπουργό – Πρόεδρο. Ο αριθμός των μελών του κάθε ομόσπονδου κρατιδίου, τα οποία παρίστανται στο Ομόσπονδο Εθνικό Συμβούλιο είναι τρία με έξι.
Δαπάνες
Οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης ανέρχονται σχεδόν 152 δις € ενώ οι κοινωνικές υπηρεσίες -έπειτα από τον αυξημένο αριθμό αρμοδιοτήτων- αποτελούν την βασική τοπική δαπάνη το ποσοστό της οποίας ανέρχεται στο 27%.
Έσοδα
Έσοδα από Ίδιους Πόρους
Έσοδα από ίδιους φόρους κατέχουν μόνο οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. οι οποίοι παρακρατούν ένα ποσοστό από τις εισπράξεις ενώ το εναπομείναν ποσό αποδίδεται στα ομόσπονδα κρατίδια και στις διοικητικές περιοχές. Στο ενδεχόμενο ύπαρξης αξιόλογων οικονομικών διαφορών μεταξύ Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και Ομόσπονδων Κρατών, αυτές περιορίζονται από συγκεκριμένους αντισταθμιστικούς μηχανισμούς.
Επιχορηγήσεις

Οι εισπράξεις των τοπικών αρχών ενδέχεται να είναι ή κατανεμημένοι φόροι, ή επιχορηγήσεις από αντισταθμιστικά κονδύλια.

ΙΤΑΛΙΑ

Η διάρθρωση της Ιταλίας πραγματοποιείται σε τρία επίπεδα τοπικής διακυβέρνησης: 8100 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, 103 επαρχίες, 20 περιφέρειες από τις οποίες οι πέντε λόγω των γλωσσολογικών και πολιτιστικών ιδιαιτεροτήτων, βρίσκονται υπό ειδικό καθεστώς.

Λειτουργία - Οργάνωση Αυτοδιοίκησης.

Οι Ο.Τ.Α., όσο και οι επαρχίες και οι περιφέρειες διέπονται από αυτονομία, βάσει της οποίας τους παρέχεται το δικαίωμα να καθορίσουν τις σχέσεις τους με τα διοικητικά όργανα.

Η εκλογή όλων των επαρχιακών οργάνων πραγματοποιείται κάθε πέντε χρόνια. Το εκλογικό σύστημα κάθε "Τοπικής Κυβέρνησης", ποικίλλει με βάση το μέγεθος της ενώ οι επαρχιακοί σύμβουλοι(πόλεις άνω των 15000 κατοίκων), εκλέγονται βάσει του αναλογικού αντιπροσωπευτικού συστήματος. Ο διορισμός όλων των μελών του εκτελεστικού συμβουλίου γίνεται από τον πρόεδρο της επαρχίας. Η εκλογή του προέδρου πραγματοποιείται έπειτα από άμεση καθολική ψηφοφορία. Οι περιφέρειες αποτελούνται: 1)από το περιφερειακό συμβούλιο, 2)από μία επιτροπή και 3)από έναν πρόεδρο. Η εκλογή όλων των οργάνων πραγματοποιείται κάθε πέντε χρόνια. Η εκλογή του προέδρου της περιφέρειας, από το 2000 γίνεται με άμεση καθολική ψηφοφορία. Η εκλογή του μεγαλύτερου ποσοστού των μελών(80%), πραγματοποιείται με άμεση καθολική ψηφοφορία. Το 20% των μελών εκλέγεται βάσει της λίστας της οποίας ηγείται ο πρόεδρος της περιφέρειας.

Αρμοδιότητες

Αρμοδιότητες Περιφερειών

Τήρηση των θεμελιωδών αρχών της Εθνικής Νομοθεσίας και λειτουργία με βάση το συμφέρον του κράτους και των περιφερειών του

Το καταστατικό της κάθε περιφέρειας που τελεί υπό ειδικό καθεστώς- π.χ. με Συνταγματικό νόμο, παρέχει στην εκάστοτε περιφέρεια ενισχυμένες αρμοδιότητες. Οι δε περιφέρειες, κατέχουν επιπλέον και αποκλειστική νομοθετική εξουσία για συγκεκριμένα ζητήματα και οφείλουν να τηρούν τις ρυθμίσεις του Συντάγματος, το γενικό ιταλικό δίκαιο και το ρυθμιστικό πλαίσιο που αυτό καθορίζει καθώς και τις υποχρεώσεις του Κράτους σε διεθνές επίπεδο.

Οι περιφέρειες απαιτείται να συμμετέχουν άμεσα στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών, ενώ διαθέτουν το δικαίωμα για ενισχυμένα διοικητικά καθήκοντα, κατόπιν κρατικής εντολής.

Στις βασικές αρμοδιότητες των περιφερειών ανήκουν η περίθαλψη και οι υγειονομικές υπηρεσίες εν γένει όπως επίσης και οι κοινωνικές υπηρεσίες, η εκπαίδευση και ο πολιτισμός.

Δαπάνες

Οι περιφέρειες χρηματοδοτούν ποσό που αντιπροσωπεύει περίπου τα 2/3 των τοπικών περιφερειακών δαπανών. Οι βασικές δαπάνες των περιφερειών είναι η εκπαίδευση και ο πολιτισμός.

Έσοδα

Για τα έσοδα υπάρχει πολιτική η οποία αποσκοπεί στην οικονομική μεταρρύθμιση, στη δημοσιονομική αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων και στον αποτελεσματικότερο έλεγχο των δημόσιων δαπανών.

ΑΥΣΤΡΙΑ

Διοικητική Διάρθρωση

Εννέα ομόσπονδα κράτη , ένα επίπεδο πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με 2.359 ΟΤΑ και την πρωτεύουσα Βιέννη, η οποία αποτελεί ταυτοχρόνως ομόσπονδο κράτος και Ο.Τ.Α.

Λειτουργία - Οργάνωση Αυτοδιοίκησης.

Τα εννέα ομόσπονδα κρατίδια (Lander) ως εδαφικές οντότητες, δε αναγνωρίζονται ως τοπικές αρχές αλλά διαθέτουν δικά τους όργανα και δικαστική και νομοθετική εξουσία και δικό

τους κοινοβούλιο, τα μέλη του οποίου εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία.

Αρμοδιότητες

Τα άρθρα του ομοσπονδιακού συνταγματικού νόμου καθορίζουν την κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο Ομόσπονδο Κράτος και των κρατιδίων. Επίσης, ο ομοσπονδιακός συνταγματικός νόμος παρέχει στα κρατίδια γενική αρμοδιότητα, η οποία παραμένει σε αυτά και δε μεταβιβάζεται από τον ομοσπονδιακό συνταγματικό νόμο στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Οι Ο.Τ.Α. κατέχουν γενικές αρμοδιότητες για τα τοπικά ζητήματα και τα ομόσπονδα κρατίδια για τα περιφερειακά ζητήματα.

Δαπάνες

Το υπολογισθέν ποσόν των δαπανών υπολογίζεται ετησίως, περίπου στα 24 δις €. Οι λειτουργικές δαπάνες αγγίζουν το 64% των συνολικών δαπανών.

Έσοδα

Υφίστανται δεκατέσσερις φόροι, μεταξύ κεντρικού επιπέδου και Ο.Τ.Α. Οι συγκεκριμένοι φόροι καθορίζονται από τη Συνταγματική Φορολογική Πράξη και ψηφίζονται κάθε 4 χρόνια.

ΣΟΥΗΔΙΑ

Διοικητική Διάρθρωση

Έχουν καθιερωθεί 2 επίπεδα τοπικής διακυβέρνησης, με 289 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, 21 κομητείες και 1 πόλη με διπλό καθεστώς (δημοτικό και κομητειακό)

Λειτουργία - Οργάνωση Αυτοδιοίκησης.

Τόσο οι Ο.Τ.Α., όσο και οι κομητείες έχουν αντίστοιχη εσωτερική οργάνωση, με εξουσίες αποδιδόμενες στο Συμβούλιο που έχει και ρόλο κοινοβουλευτικής συνέλευσης.. Η εκλογή των μελών του συμβουλίου, πραγματοποιείται κάθε τέσσερα έτη, βάσει αναλογικού αντιπροσωπευτικού συστήματος λίστας, ύστερα από άμεση καθολική ψηφοφορία.

Αρμοδιότητες

Τόσο οι Ο.Τ..Α, όσο και οι κομητείες έχουν προκαθορισμένες αρμοδιότητες .

Δαπάνες

Το υπολογισθέν ποσόν των τοπικών δαπανών ανέρχεται στα 61,7 δις €. Το 70% των συγκεκριμένων δαπανών αφορά τους ΟΤΑ, ενώ το 30% τις κομητείες. Η βασική δαπάνη για τις περιφέρειες είναι με ποσοστό 86%, η ιατρική περίθαλψη.

Έσοδα

Έσοδα από Ίδιους Πόρους

Τα φορολογικά έσοδα αντιστοιχούσαν το 2001, περίπου στο 54% των συνολικών δημοτικών εσόδων και στο 63% των κομητειακών εσόδων, ποσό το οποίο . Οι κομητείες είναι ελεύθερες να καθορίζουν το ποσοστό του τοπικού φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, με το ενδεχόμενο το κράτος να συγκρατεί τα μεγέθη αν θεωρηθεί ότι είναι υπερβάλλουσα η αύξηση.

Επιχορηγήσεις

Το ποσοστό των επιχορηγήσεων οι οποίες αντιπροσωπεύουν όλα τα δημοτικά έσοδα ανέρχεται στο 15% και το 9% όλων των κομητειακών εσόδων. Το κρατικό σύστημα επιχορηγήσεων στηρίζεται στην αρχή ότι η διευρυμένες αρμοδιότητες επιβάλλεται να συνοδεύονται από τα κατάλληλα κονδύλια, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι τοπικές αρχές θα μπορούν να παρέχουν το ίδιο υψηλό επίπεδο υπηρεσιών.

ΔΑΝΙΑ

Διοικητική Διάρθρωση

Η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Δανία αποτελείται από δύο επίπεδα: 273 πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και 14 κομητείες.

Λειτουργία - Οργάνωση Αυτοδιοίκησης.

Το κοινοβουλευτικό σώμα αποτελείται από το κομητειακό συμβούλιο. Το εν λόγω συμβούλιο αποτελείται από έναν μεταβλητό αριθμό μελών, η εκλογή των οποίων πραγματοποιείται κάθε τέσσερα χρόνια, με βάση ενός αναλογικού συστήματος εκπροσώπησης, μέσα από λίστες των κομμάτων. Είναι ο πρόεδρος καθορίζεται από τα υπόλοιπα μέλη του συμβουλίου και είναι επικεφαλής του συγκεκριμένου συμβουλίου.

Αρμοδιότητες

Οι κομητείες έχουν εκτενείς αρμοδιότητες σε θέματα υγείας. Επιπροσθέτως διαχειρίζονται τα δημόσια νοσοκομεία έχουν την υποχρέωση να αμείβουν τους παθολόγους, με βάση την αρχή της ελεύθερης πρόσβασης στις υπηρεσίες βασικής ιατρικής περίθαλψης. Επίσης, οι κομητείες έχουν την ευθύνη να καλύψουν τις επιπλέον δαπάνες που ενδεχομένως να δημιουργηθούν από τις εισφορές στα φάρμακα των ασθενών, αλλά και για την παροχή δωρεάν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για όσους ασθενείς απαιτείται. Τέλος, οι κομητείες έχουν την ευθύνη για το οδικό δίκτυο και τις αστικές συγκοινωνίες, ενώ προωθούν ιδιαίτερα την εκπαίδευση και τον πολιτισμό, με την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων.

Δαπάνες

Το υπολογισθέν ποσόν των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης ανέρχεται στα 52,2 δις €. Το 76% των συγκεκριμένων δαπανών αφορά τους Ο.Τ.Α., ενώ το 24% αφορά τις κομητείες. Αναφορικά με τις κομητείες, τα θέματα υγείας (συμπεριλαμβανομένων των νοσοκομείων) αντιπροσωπεύουν το 78% των γενικών δαπανών τους.

Έσοδα

Κύριο φορολογικό έσοδο δήμων και νομών είναι: ο τοπικός φόρος εισοδήματος, ενώ Το 50% των τοπικών εσόδων αφορά έσοδα από φόρους και φορολογικά έσοδα που φτάνουν στο 66% των εσόδων των κομητειών.

Η ύπαρξη των φορολογικών ορίων καθορίζει το φόρο γης και το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Ωστόσο, δεν περιορίζουν το φόρο ακίνητης περιουσίας.

ΦΙΛΑΝΔΙΑ

Διοικητική Διάρθρωση

Το μόνο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης αποτελείται από τους 448 πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. Ο μέσος όρος των κατοίκων ανά Ο.Τ.Α. ανέρχεται σε 11200 κατοίκους.

Λειτουργία - Οργάνωση Αυτοδιοίκησης.

Η εκλογή τόσο του δημοτικού συμβουλίου, όσο και της δημοτικής κοινοβουλευτικής συνέλευσης (ο αριθμός των μελών της διαμορφώνεται βάσει του μεγέθους του Ο.Τ.Α.), πραγματοποιείται κάθε τέσσερα έτη βάσει αναλογικού αντιπροσωπευτικού συστήματος. Η δημοτική εκτελεστική επιτροπή έχει την ευθύνη της διαχείρισης του Ο.Τ.Α. και τα μέλη της καθορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο.

Αρμοδιότητες

Μέχρις στιγμής, κανένας φορές δεν κατέχει γενικές αρμοδιότητες σε επίπεδο περιφερειακό. Οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες ανατίθενται στις κεντρικές διοικήσεις και σε συνδέσμους δήμων, που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό. Το Σύνταγμα καθορίζει και προστατεύει τις αρμοδιότητες των δήμων. Παρέχεται το δικαίωμα στο Κράτος δια της νομοθετικής οδού (ρύθμιση σχετική με τα ιδιαίτερα καθήκοντα), να αναθέτει ή να αφαιρεί αρμοδιότητες.

Δαπάνες

Το υπολογισθέν ποσόν των δημοτικών δαπανών ανέρχεται στα 20 δις €. Με ποσοστό 31%, η βασική δαπάνη αποτελείται από την περίθαλψη και την υγεία, ενώ με ποσοστό 27% ακολουθεί η εκπαίδευση.

Έσοδα

Το 43% των συνολικών φορολογικών εσόδων αφορά τοπικά φορολογικά έσοδα. Εξαιρούνται ποσά τα οποία προέρχονται από δανεισμό.

Επιχορηγήσεις

Οι Ο.Τ.Α. δέχονται ένα μερίδιο από τον εθνικό φόρο που επιβάλλεται τις επιχειρήσεις και επιχορηγούνται με λειτουργικά και επενδυτικά κεφάλαια.

3.4. Φορολογική Εξουσιοδότηση και Βαθμός Αυτονομίας Φορολόγησης των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων των Κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σημαντικό στοιχείο της αυτονομίας της περιφέρειας και της εν γένει τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η στήριξη του διοικητικού συστήματος στο πλαίσιο της διασφάλισης των απαιτούμενων πόρων για τη λειτουργία της μονάδας του αποκεντρωμένου συστήματος.

Απόλυτα με αυτή τη συνιστώσα αποτελεσματικότητας, συνδεδεμένη είναι και η φορολογική εξουσία που διαθέτει η τοπική αυτοδιοίκηση στο πεδίο της διαχείρισης των φόρων. Μάλιστα, εφόσον ένα κράτος εξασφαλίζει μία τέτοια διπλή ικανότητα είναι σε θέση να αποκτά και ισχυρά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που σχετίζονται με τον βαθμό ελκυστικότητας που χαρακτηρίζει μία περιφέρεια (ΤΑ, 2008, σελ.50).

Όσον αφορά τη φορολογική εξουσία των κρατών μελών φαίνεται πως η ικανότητα αυτών διαφοροποιείται ως προς τον βαθμό δημοσιονομικής αυτονομίας οικονομικής ανεξαρτησίας και δημοσιονομικής συμπεριφοράς.

Διαφορές γίνονται διακριτές και ως προς τον βαθμό αποκέντρωσης των τοπικών αυτοδιοικήσεων της Ένωσης, σε επίπεδο δημοσιονομικής διαχείρισης. Ο δε πιο συνήθης τρόπος εξέτασης της αυτονομίας στη διαχείριση των τοπικών πόρων είναι αυτός που αφορά τη μέτρηση του μέρους των αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνει ο κρατικός ή ο περιφερειακός φορέας εξουσίας (ΤΑ, 2008, σελ.51).

Πιο ειδικά, ποικίλλει στην Ε.Ε. το επίπεδο αυτονομίας από κράτος σε κράτος, ενώ κοινό παρανομαστή των εθνικών μεταρρυθμίσεων στα περισσότερα μέλη αποτελεί η αύξηση των τοπικών δημόσιων δαπανών, η εξουσία στο φορολογικό πεδίο, των τοπικών οργάνων, παραμένει σε γενικό επίπεδο σταθερή.

Σημαντικό ακόμη συμπέρασμα της σύγκρισης των συστημάτων φορολόγησης στην Ε.Ε αποτελεί και αυτό που αφορά την υπέρβαση των δαπανών, σε βαθμό που δεν επαρκούν οι φορολογικές εισροές, αλλά απαιτείται κάλυψη αυτών από κρατικό μηχανισμό επιχορήγησης (Rodden, 2002).

Κοινή διαπίστωση επίσης αποτελεί ότι το δημοσιονομικό πλαίσιο των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης δέχεται τη σημαντική επίδραση των ρυθμίσεων που αποφασίζονται σε ανώτερο επίπεδο διακυβέρνησης.

Αυτή η διακυβέρνηση οδηγεί κάθε φορά και σε κάθε κράτος μέλος με δικό της τρόπο και αντίστοιχη επίδραση στον βαθμό φορολογικής εξουσίας που αυξάνει η περιορίζει την ελευθερία στην ανάπτυξη συστημάτων εισπρακτικού χαρακτήρα και δημιουργίας εσόδων για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Ανάμεσα στις βασικότερες αρμοδιότητες των τοπικά αυτοδιοικούμενων μονάδων εντάσσονται οι διαδικασίες και οι αποφάσεις που συνδέονται με τη διαμόρφωση των συντελεστών φορολόγησης, με τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης και την απόδοση κινήτρων τοπικού χαρακτήρα για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας τους.

Καταλήγοντας, η φορολογική αυτονομία διαφέρει στα κράτη μέλη με τα περισσότερα από αυτά να διαθέτουν σημαντικό βαθμό ελευθερίας στον τρόπο προσδιορισμού και στην κατανομή των εσόδων από φόρους (ITA, 2008, σελ.55). Συχνό ακόμη, είναι το φαινόμενο της διαμόρφωσης πολιτικής φορολογίας τοπικού επιπέδου μετά από διαπραγμάτευση ή συναίνεση διαφορετικών βαθμίδων διακυβέρνησης. Τέλος, από τη μελέτη των σχετικών στοιχείων φαίνεται ότι η φορολογική αυτονομία είναι σε μία σχέση διασύνδεσης με το είδος του φόρου όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της ακίνητης περιουσίας, που σε τοπικό επίπεδο καθορίζεται με πρωτοβουλία της ΤΑ, ενώ φόροι όπως αυτός για το εισόδημα αποτελεί πεδίο αναφοράς της κεντρικής οικονομικής πολιτικής (ITA, 2008, σελ.56).

3.4 Ρυθμιστικό Πλαίσιο Κατανομής Εσόδων από Φορολόγηση στα Ευρωπαϊκά Κράτη

Το ζήτημα της κατανομής των εσόδων από τη φορολόγηση καθώς και ο προσδιορισμός των βάσεων και ο καθορισμός των συντελεστών που τη συνδιαμορφώνουν είναι στα περισσότερα κράτη ενταγμένο στην αρμοδιότητα της Κεντρικής κυβέρνησης.

Η φιλοσοφία που διέπει αυτήν την προσέγγιση των περισσότερων κρατών-μελών αποτυπώνεται κυρίως στη διατήρηση του δημοσιονομικού ελέγχου από την

κεντρική διοίκηση και στον διαμοιρασμό μέρους των εισροών από φόρους στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Στόχος μιας τέτοιας λογικής είναι η εξισορρόπηση της δημοσιονομικής κατάστασης του εκάστοτε εθνικού κράτους, έτσι ώστε να κατανέμονται οριζόντια, τα φορολογικά έσοδα (ΙΤΑ, 2008, σελ. 57).

Το συνολικό ρυθμιστικό πλαίσιο της κατανομής εσόδων από φορολογία μπορεί να διακριθεί στη βάση της ακόλουθως ταξινόμησης:

- τύπος φόρου
- διαδικασία αλλαγών
- συχνότητα αλλαγών
- οριζόντια εξισορρόπηση

Στις περισσότερες χώρες της ένωσης οι σημαντικής οικονομικής αξίας φόροι όπως οι φόροι εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και ο ΦΠΑ, συνήθως αποδίδονται στην αποκεντρωμένη διοίκηση. Σημαντικό είναι επίσης να αναφερθεί ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση γίνεται σε κάποιες περιπτώσεις κοινοβουλευτικά και σε ορισμένες άλλες με συνταγματικές διατάξεις. Η δε συχνότητα επίσης ποικίλει αν και σε γενικές γραμμές τα περισσότερα μέλη της ένωσης διαθέτουν σχετικά σταθερά συστήματα και μηχανισμούς κατανομής των εσόδων στην τοπική και κεντρική εξουσία. Η πολυπλοκότητα και το πλήθος των νομοθετικών διαδικασιών που απαιτεί μια τροποποίηση στο εν λόγω πεδίο είναι ανασταλτικός παράγοντας της μεταρρύθμισης του τρόπου κατανομής.

Σαν γενικό συμπέρασμα μπορεί να εξαχθεί αυτό που προκύπτει από μία συγκριτική αξιολόγηση των συστημάτων φορολόγησης της ΤΑ στην ΕΕ και αφορά καταρχάς την πολυδιάστατη διοικητική οργάνωση των κρατών μελών της. Στα περισσότερα από αυτά οι δαπάνες υπερβαίνουν τα έσοδα τους γι' αυτό και συμπληρώνονται οι πόροι τους από κρατικές επιχορηγήσεις. Επιπλέον, στο χαρτοφυλάκιο των αρμοδιοτήτων των ΤΑ των κρατών – μελών εντάσσονται υποθέσεις που αφορούν κυρίως την υγεία, την εκπαίδευση, το περιβάλλον, τη δημόσια τάξη και

την ενέργεια αλλά και την διατήρηση της αλληλεγγύης. Στην Ε.Ε. υπάρχουν τέλος περιφέρειες που διαθέτουν επάρκεια φορολογικών πόρων τέτοια που τους παρέχει τη δυνατότητα να καταλείμουν μέρος αυτών σε άλλες βαθμίδες αυτοδιοίκησης (Stewart, 1996).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.1. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΚΑΙ ΦΟΡΟΥ

Η φορολογία είναι το σημαντικότερο στοιχείο με το οποίο συνδέεται η άντληση πόρων έτσι ώστε να εφαρμόζονται οι σχεδιασμένες πολιτικές. Ως κεντρικός θεσμός μιας οικονομίας επιδρά σε μακροοικονομικό επίπεδο στην κατανάλωση και την αποταμίευση αλλά και στο συνολικό κλίμα επιχειρηματικότητας μιας χώρας.

Όσον αφορά τη διαμόρφωση των φορολογικών συστημάτων, αποτελεί μια πολυδιάστατη και με μεγάλη συνθετότητα διαδικασία που σχηματίζεται υπό την επίδραση καθοριστικής σημασίας παραγόντων σε πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και νομοθετικό επίπεδο.

Κάθε κράτος μέλος της ένωσης καθορίζει το φορολογικό του σύστημα εντός ενός πλαισίου στο οποίο οι προτεραιότητες προσδιορίζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις στη βάση του δημόσιου συμφέροντος. Τα δε πεδία που εξετάζονται, σχεδιάζονται και εφαρμόζονται γι' αυτά ειδικές πολιτικές είναι οι φορολογικές βάσεις, ο προσδιορισμός των φορολογικών συντελεστών, τα κίνητρα, οι ελαφρύνσεις, το ύψος των φόρων και ο τρόπος οργάνωσης της διοίκησης των φορολογικών πόρων.

Σύμφωνα με τον Jeze², ως φόρος νοείται μια άμεσου ή έμμεσου χαρακτήρα παροχή ενός πολίτη-διοικούμενου προς τον κρατικό φορέα έτσι ώστε να πραγματοποιείται η εκπλήρωση των δημόσιων αναγκών με την κάλυψη των απαιτούμενων πόρων (Βελέτζας, 2004).

Πέρα από τον κύριο αυτό σκοπό της, η φορολογία αποτελεί μέσο ανάπτυξης και αντιμετώπισης δημόσιων προβλημάτων όπως η ανεργία και εν γένει η τόνωση της

απασχόλησης, η βελτίωση της υλικοτεχνικής υποδομής μιας γεωγραφικής περιοχής, κ.ο.κ.

Το πλαίσιο εντός του οποίου διαμορφώνεται η φορολογία δημιουργείται στη βάση συγκεκριμένων κανόνων και ρυθμίσεων, ενώ η σχετική νομοθεσία εντάσσεται υπό την “ομπρέλα” του φορολογικού δικαίου.

Στα πιο ουσιαστικά στοιχεία ενός φόρου ανήκουν οι φορολογικές συντελεστές, το υποκείμενο και το αντικείμενο του φόρου, οι εξαιρέσεις, οι ελαφρύνσεις και οι απαλλαγές που το συμπληρώνουν καθώς και η διάκριση του σε άμεσο, έμμεσο, πραγματικό, προσωπικό (Θεοχαρόπουλος, 2002).

Πιο ειδικά, ο φορολογικός συντελεστής αφορά το ποσό και το ύψος του φόρου που αντιστοιχίζεται σε μια μονάδα φορολογικής βάσης (Περδίκη, 1986). Υποκείμενο ενός φόρου μπορεί να είναι ένα πρόσωπο – άτομο ή ένα νομικό – συλλογικό πρόσωπο η οικονομική κατάσταση του οποίου, λαμβάνεται κάθε φορά υπόψη για τον προσδιορισμό του φόρου. Το αντικείμενο του φόρου αναφέρεται σε μεγέθη όπως το εισόδημα και η περιουσία που αποτελούν σημείο αναφοράς για τον προσδιορισμό του ύψους του φόρου (Θεοχαρόπουλος, 2002). Σε σχέση με τη φορολογική βάση, οι φόροι διακρίνονται περαιτέρω σε πραγματικούς που συνδέονται με τα προσωπικά οικονομικά δεδομένα του φορολογούμενου πολίτη και σε προσωπικούς, με γνώμονα την προσωπική κατάσταση, π.χ. την οικογενειακή, την οικονομική, την κατάσταση υγείας (Π.χ. αναπηρία, κ.ο.κ.). Τέτοιοι φόροι είναι για παράδειγμα ο φόρος κληρονομιάς, δωρεάς και ο φόρος εισοδήματος. Στους άμεσους φόρους κριτήριο για τον καθορισμό τους αποτελεί η δυνατότητα μεταβίβασης του οικονομικού βάρους. Το αντικείμενο αυτών των φόρων συνδέεται με την φοροδοτική ικανότητα του πολίτη (Γκίνογλου, 2004). Όταν η τελευταία δεν εκδηλώνεται άμεσα, οι φόροι που επιβάλλονται χωρίς αντίστοιχη συγκεκριμένη φορολογική ύλη και στη βάση κάποιου σταθερού ονομαστικού καταλόγου, ορίζονται ως έμμεσοι φόροι, όπως για παράδειγμα ο φόρος κατανάλωσης (Θεοχαρόπουλος, 2002).

Τέλος, η διάκριση των φόρων σε πραγματικούς και τεκμαρτούς πραγματοποιείται με κριτήριο τον τρόπο υπολογισμού της φορολογητέας ύλης, πεδίο που αποτελεί αρμοδιότητα του νομοθέτη. Στην πρώτη περίπτωση, η φοροδοτική ικανότητα καθορίζεται από πραγματικά δεδομένα όπως π.χ. στην περίπτωση που εργοδότης οφείλει να πληρώνει φόρο για μισθωτό και συνταξιούχο στο αντίστοιχο ασφαλιστικό ταμείο και την απόδοση τελικά στο δημόσιο φορέα.

Στη περίπτωση των τεκμαρτών φόρων, η βάση είναι συχνότερα τα κέρδη, η περιουσία και το είδος της απασχόλησης, στοιχεία που συνδιαμορφώνουν και το ύψος του φόρου.

4.3 Φορολογική Αποκέντρωση – Φορολογική Ελευθερία ΟΤΑ στην Ελλάδα

Ο βαθμός αυτονομίας στο πεδίο της φορολόγησης, ο οποίος έχει ήδη συζητηθεί παραπάνω είναι συνδεδεμένος και με τη δυνατότητα μιας αυτοδιοικούμενης μονάδας περιφερειακού επιπέδου να έχει την ελευθερία να ασκεί πολιτική ανεξάρτητα σε ό,τι αφορά το φορολογικό σύστημα.

Το τελευταίο όταν διαμορφώνεται από την κεντρική διοίκηση αποκλειστικά, εμποδίζει τους ΟΤΑ να παρέμβουν στους μηχανισμούς άντλησης φορολογικών πόρων. Συνεπώς για τον καθορισμό του επιπέδου φορολογικής ελευθερίας εξετάζονται δύο στοιχεία: η φορολογική βάση και ο προσδιορισμός του συντελεστή.

Στις πλείστες περιπτώσεις, η φορολογική βάση αποτελεί αντικείμενο και αρμοδιότητα του κεντρικού κράτους. Η επιλογή της απόδοσης αυτής της εξουσίας στην κεντρική διοίκηση συνδέεται με την απαίτηση για υψηλού επιπέδου και εξειδικευμένη γνώση επιστημονικού και τεχνικού περιεχομένου αλλά και η ύπαρξη της απαιτούμενης υποδομής που το κράτος διαθέτει, ενώ οι περισσότεροι ΟΤΑ, όχι.

Στην Ελλάδα, ο νομοθέτης έχει παραχωρήσει ένα συμβουλευτικό δικαίωμα στους ΟΤΑ, τη δυνατότητα να εκφράζουν την άποψη τους κατά τον προσδιορισμό των αξιών της ακίνητης περιουσίας (Ν.3852/2010), όπως στην περίπτωση της διαμόρφωσης του ΦΑΠ.

Συγκρίνοντας τον βαθμό ελευθερίας των ανωτέρω εξεταζόμενων κρατών με την ελληνική πλευρά των ΟΤΑ γίνεται εμφανής η ακραία εκδοχή της ελευθερίας, η οποία είναι ελάχιστη, αφού κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση των συνιστωσών ενός φόρου έχει ο εθνικός νομοθέτης.

Αυτή η χαμηλή θέση της Ελλάδας, σε μεγάλο βαθμό οφειλόμενη στην πολυπλοκότητα των χρηματοδοτικών συστημάτων και στην εξάρτηση της Π.Α. από την κρατική επιχορήγηση, εντάσσεται να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της σύγχρονης ευρωπαϊκής πραγματικότητας. Αυτή επιβάλλει την φορολογική αποκέντρωση και τη συνεπαγόμενη και αναγκαία οικονομική αυτοτέλεια των ελληνικών ΟΤΑ (Τάσος, 2004).

4.4. ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τα έσοδα που προέρχονται από ιδίους πόρους στο πλαίσιο των αποκεντρωμένων θεσμών διακρίνονται στα τακτικά, που περιλαμβάνονται πρόσοδα έσοδα από περιουσίες είτε κινητές-άυλες ή ακίνητες, είτε από ανταποδοτικά τέλη και επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες, και στα έκτακτα που απορρέουν από διαδικασίες εκποίησης, έσοδα από επιχορηγήσεις για επενδύσεις, τα πρόστιμα, τα παράβολα, τις κληρονομίες -δωρεές (Σαββαΐδου , 2009, σελ.19-21).

Παρατηρείται δε ό,τι στις περισσότερες χώρες οι σημαντικότερες πηγές φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι οι φόροι εισοδήματος και περιουσίας. Εξάιρεση αποτελούν η Ελλάδα και η Γαλλία, όπου τα περισσότερα φορολογικά έσοδα προέρχονται και από άλλους φόρους. Οι πιο συνήθεις φόροι που εκχωρούνται στο πλαίσιο της φορολογικής αποκέντρωσης είναι (Σαββαΐδου, Νικολόπουλος, Σαπουνάκης, 2010):

- Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
- Ο Φόρος Εισοδήματος
- Ο Φόρος Υπεραξίας
- Ο Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτων
- Ο φόρος Κληρονομιών και Δωρεών
- Φόροι επί των αυτοκινήτων
- Φόρος επιτηδεύματος

4.4.1. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας

Ειδικότερα, οι φόροι ακίνητης περιουσίας είναι ειδικοί φόροι κατοχής περιουσίας που επιβάλλονται μόνο στα ακίνητα, διότι η κατοχή περιουσίας αποτελεί ένα από τους πιο δίκαιους βασικούς δείκτες φοροδοτικής ικανότητας. Επιπλέον, τα ακίνητα αποτελούν μια μορφή επένδυσης και κατά συνέπεια λειτουργούν ως διελκυστίνδα για τον φόρο εισοδήματος. Στα πλεονεκτήματα του συγκεκριμένου φόρου συγκαταλέγεται και το γεγονός ότι μπορούν άμεσα να επηρεάζουν την αστική ανάπτυξη και το μέγεθος ενός ΟΤΑ. Ωστόσο, αυτοί οι φόροι έχουν και μειονεκτήματα, με το κυριότερο να μην λαμβάνουν υπόψη τους την φοροδοτική ικανότητα που απορρέει από κινητά ή άυλα περιουσιακά στοιχεία. Έτσι, δεν επιβαρύνουν τους ιδίους τους φορολογουμένους που έχουν περιουσία της ίδιας ακριβώς συνολικής αξίας, αλλά διαφορετικής διάρθρωσης⁴.

Περαιτέρω, οι φόροι στην ακίνητη περιουσία μπορεί να είναι προοδευτικοί ή αντίστροφα προοδευτικοί ως αποτέλεσμα των ιδιομορφιών κάθε χώρας που όμως έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό αυτό της ευαισθησίας των πολιτών σε αυτόν, λόγω του ότι είναι ιδιαίτερα εμφανής και συνδέεται με πολιτικοκοινωνικά δεδομένα. Εντούτοις, είναι ο πιο κατάλληλος φόρος για την τοπική αυτοδιοίκηση, διότι ικανοποιεί το κριτήριο της τοπικότητας, καθώς και τις εξαιρέσεις της φοροδιαφυγής. Ένα ακόμη χαρακτηριστικό που τον κάνει κατάλληλο για τη τοπική αυτοδιοίκηση είναι ότι τα έσοδά του μπορούν να προβλεφθούν ευκολότερα, διότι η αξία της φορολογητέας ύλης είναι γνωστή. Το σημαντικότερο πλεονέκτημά του είναι ότι ο φόρος αυτός είναι ο καταλληλότερος για να χρεωθούν οι υπηρεσίες που παρέχονται στους δημότες, ενώ την ίδια στιγμή μια αύξηση της αξίας των ακινήτων μπορεί να ωφελείται σε μεγάλο βαθμό από τις υποδομές για έργα και υπηρεσίες που παρέχονται από τους ΟΤΑ. (Τάσος, 2004, σελ 126).

4

<http://www.dikaiologitika.gr/site/tag/%CE%A6%CE%9F%CE%A1%CE%9F%CE%A3%20%CE%91%CE%9A%CE%99%CE%9D%CE%97%CE%A4%CE%A9%CE%9D>

4.4.2. Φόρος Εισοδήματος

Παράλληλα, το εισόδημα αποτελεί τον ουσιαστικότερο δείκτη φοροδοτικής ικανότητας, αλλά και αντικυκλικής πολιτικής μέσω των απαλλαγών και των εκπτώσεων σε συνδυασμό με τους προοδευτικούς φορολογικούς συντελεστές, συντελώντας στη φορολογική δικαιοσύνη και την αναδιανεμητική πολιτική. Υπάρχουν διαφορετικές απόψεις για τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που απορρέουν από την επιβολή του φόρου αυτού είτε από τη κεντρική διοίκηση είτε από τη τοπική αυτοδιοίκηση. Το κυριότερο χαρακτηριστικό αυτού του φόρου και της διαχείρισής του, σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο, αφορά τη βάση με την οποία καθορίζεται ο τόπος προέλευσης του εισοδήματος. Είναι πασιφανές άλλωστε ότι για να ικανοποιηθεί το κριτήριο της υπευθυνότητας των ΟΤΑ, ο τοπικός φόρος εισοδήματος είναι προτιμότερο να επιβάλλεται με βάση τον τόπο κατοικίας παρά τον τόπο εργασίας. Διαφορετικά, οι πολίτες σε άλλο δήμο θα ψηφίζουν και σε άλλο θα πληρώνουν φόρο.

Ωστόσο, η επιλογή αυτή διακατέχεται και από άλλες μεταβλητές που είτε έχουν σχέση με τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, είτε έχουν άμεση σχέση με θεσμούς, όπως η οικογένεια στους τομείς της παιδείας και της υγείας, όπου το κριτήριο συγκλίνει υπέρ του τόπου κατοικίας. Όμως, είναι δυνατό να παρέχονται και οφέλη σε άτομα που δεν κατοικούν, αλλά εργάζονται στην περιοχή, με συνέπεια να αυξάνεται το κόστος των ΟΤΑ. Η αρχή που θα πρέπει να επιβληθεί ο φόρος θα πρέπει να διακατέχεται από απλότητα και σαφήνεια, ώστε να μην προκαλεί συγχύσεις και τριβές ανάμεσα στους ΟΤΑ.

Ταυτόχρονα, η επιβολή φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων θα πρέπει να επιβάλλεται στον τόπο που είναι εγκαταστημένες οι επιχειρήσεις, εφόσον αυτή κρίνεται ότι θα πρέπει να γίνει από την τοπική αυτοδιοίκηση. Η επιβολή αυτού του φόρου δημιουργεί προβλήματα τα οποία κυρίως απορρέουν από τη διοικητική αποτελεσματικότητα, δηλαδή το εξειδικευμένο προσωπικό που είναι αναγκαίο για ελέγχους, άρα και του κόστους που συνεπάγονται και τις δυνατότητες των επιχειρήσεων να φοροαποφεύγουν μέσω των παραρτημάτων ή των υποκαταστημάτων.

Η επιβολή τοπικών φόρων εισοδήματος από τη διεθνή εμπειρία καταδεικνύει ότι στις περισσότερες χώρες η τοπική αυτοδιοίκηση δεν επιβάλλει φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, με εξαίρεση τις Σκανδιναβικές χώρες, την Ελβετία, τον Καναδά

και τη Ιαπωνία, όπου η σημασία του τοπικού φόρου είναι σημαντική. Οι τρόποι που αυτοί επιβάλλονται στη πράξη σε τοπικό επίπεδο είναι είτε προσδιορίζοντας τους φορολογικούς συντελεστές και τη βάση φόρου εντελώς διαφορετικά από ότι η κεντρική διοίκηση, είτε χρησιμοποιώντας την ίδια βάση. Επιπρόσθετα, χρησιμοποιείται η επιβολή συμπληρωματικού φόρου, ως μέθοδος, καθορίζοντας το ύψος των φορολογικών συντελεστών ή χρησιμοποιείται η απόδοση εσόδων με κατανομή, όπου με αυτή τη μέθοδο οι ΟΤΑ λαμβάνουν κάποιο προκαθορισμένο ποσό εσόδων από τον φόρο εισοδήματος που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση. (Τάσος, 2004, σελ. 130-133).

4.4.3. Φορολογία Υπεράξιας και Φοροδοτική Ικανότητα

Η αύξηση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων ενισχύει την οικονομική και φοροδοτική ικανότητα των πολιτών, η οποία οφείλεται κατά κύριο λόγο στην υπερτίμηση των πάγιων περιουσιακών στοιχείων. Η φορολογική δικαιοσύνη πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τον πληθωρισμό και το γενικό επίπεδο τιμών. Εφόσον το σύστημα είναι δομημένο ώστε να φορολογείται το ονομαστικό εισόδημα, επηρεάζονται με αυτόν τον τρόπο όλες οι πηγές εισοδήματος, δηλαδή δεν θα πρέπει να δικαιολογείται στην προκειμένη περίπτωση η απαλλαγή από τον φόρο υπεράξιας, εκτός από τους λογούς οριζόντιας και κάθετης φορολογικής δικαιοσύνης που ο φόρος υπεράξιας περιορίζει τη διατήρηση περιουσιακών στοιχείων τέτοιων, ώστε να αυξάνει η αξία τους χωρίς να αυξάνει το εισόδημα με τη στενή έννοια. Συνήθως, η αξία των περιουσιακών στοιχείων αυξάνει σε περιόδους που η συνολική ζήτηση είναι υψηλή. Αν η αύξηση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων προκαλέσει ακόμα μεγαλύτερη αύξηση της ζήτησης για αγαθά, η κατάσταση της οικονομίας θα επιδεινωθεί. Ο συγκεκριμένος φόρος είναι ένας σταθεροποιητικός φόρος, διότι δημιουργεί στο σύστημα την διεργασία εκείνη, ώστε να επιτυγχάνεται ισορροπία.

Ένας ισχυρός λόγος εκχώρησης του φόρου υπεράξιας στη τοπική αυτοδιοίκηση είναι ότι η αύξηση της αξίας των ακινήτων οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ανάπτυξη της περιοχής μέσω των αρμοδιοτήτων και των δράσεων των ΟΤΑ. Επίσης, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι σε θέση να γνωρίζει καλύτερα τις περιοχές που υπάρχει αύξηση της αξίας των ακινήτων και τους ιδιοκτήτες τους. Ωστόσο, στις περισσότερες χώρες αυτός ο φόρος επιβάλλεται σε κεντρικό επίπεδο, διότι δεν επιβάλλεται μόνο στα ακίνητα, αλλά

σε όλα τα περιουσιακά στοιχεία, με εξαίρεση την Ισπανία και την Ελβετία. (Τάσος , 2004, σελ. 130-133)

4.4.4. Φόρος Μετάβασης Ακινήτων

Όσον αφορά τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων, που επιβάλλεται στη αξία τους, όταν αυτά μεταβιβάζονται ως αντάλλαγμα, διαπιστώνεται από την φύση του ότι ο φόρος αυτός αποθαρρύνει τις συναλλαγές σε ακίνητα σε σχέση με άλλες κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων που δεν φορολογούνται κατά τη μεταβίβαση. Η φιλοσοφία του βασίζεται στην πίεση που ασκείται στους φορολογουμένους να χρησιμοποιούν τα περιουσιακά στοιχεία, όπως τα ακίνητα, με τέτοιο τρόπο ώστε να αποδίδουν εισόδημα το οποίο θα φορολογηθεί. Είναι προφανές ότι είναι ένας φόρος που βρίσκεται σε αντίθεση με τη φορολογική δικαιοσύνη, γιατί επιβαρύνει τις συναλλαγές, οι οποίες δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αυξάνουν την φοροδοτική ικανότητα των φορολογουμένων. Επίσης ένα άλλο μειονέκτημά του είναι ότι επηρεάζει την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, αφού η αλλαγή του τόπου εγκατάστασης και η αγορά νέας κατοικίας συνεπάγεται και πληρωμή φόρου από τον μετακινούμενο, με αποτέλεσμα να αυξάνεται το κόστος μετακίνησης.

Ωστόσο, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων συγκεντρώνει σημαντικά πλεονεκτήματα, εάν αυτός επιβάλλεται από την τοπική αυτοδιοίκηση, τα οποία πηγάζουν από την ευκαιρία της διαχείρισης της εκτίμησης της αξίας των ακινήτων καλύτερα από τη τοπική αυτοδιοίκηση, διότι αυτά σχετίζονται με την περιοχή, καθώς και στο ότι η πληρωμή φόρου στην πηγή αποτελεί προϋπόθεση επίτευξης της μεταβίβασης. (Τάσος ,2004).

4.4.5. Φόρος Κληρονομιών και Δωρεών

Ο φόρος κληρονομιάς είναι ένας φόρος που εφαρμόζεται σχεδόν σε όλες τις χώρες του κόσμου, αποτελεί δε μια ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης των πολιτών και κατά συνέπεια της φοροδοτικής τους ικανότητας. Είναι μια ειδική μορφή εισοδήματος και υποβάλλεται ξεχωριστή φορολόγηση, ώστε να μην δημιουργεί πρόσθετα συνολικά βάρη στους φορολογουμένους. Η προοδευτικότητα που θα πρέπει να τον διέπει αποτελεί ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του, ώστε να είναι σύμφωνος με τη

φορολογική δικαιοσύνη. Μολονότι έχουν ασκηθεί έντονες κριτικές κατά του φόρου κληρονομιών και δωρεών από πολλούς οικονομολόγους, διότι υποστηρίζουν ότι η περιουσία αυτή φορολογείται με αυτόν τον τρόπο δυο φορές και έχει αρνητική επίδραση στον σχηματισμό κεφαλαίου.

Στο βαθμό που οι κληρονομίες και οι δωρεές αφορούν κυρίως ακίνητα ο φόρος κληρονομιών και δωρεών συγκεντρώνει όλα τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εγγύτητα που προσφέρουν οι υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο φόρος αυτός αποτελεί βασικό μέσο περιορισμού της άνιση κατανομής του πλούτου και η εκχώρηση του στη τοπική αυτοδιοίκηση θα περιορίζε σημαντικά την ικανότητά του αυτή, αν οι ΟΤΑ το χρησιμοποιούσαν ως μέσον φορολογικού ανταγωνισμού. Σε αυτήν την περίπτωση, η ισορροπία βρίσκεται στα χέρια της κεντρικής διοίκησης προσδιορίζοντας τόσο τους φορολογικούς συντελεστές όσο και τη αξία της φορολογικής βάσης.

Επιπρόσθετα, αν η βεβαίωση και η είσπραξη γίνεται από την τοπική αυτοδιοίκηση, διαφαίνονται προβλήματα ως προς τη διαχείριση του φόρου, που δημιουργούνται από την διαφορετικότητα του τόπου που αφορά το περιουσιακό στοιχείο και της κατοικίας του κληρονόμου. Στην πράξη, ο φόρος αυτός συνήθως ανήκει στη κεντρική διοίκηση με εξαιρέσεις χώρες όπως η Γερμανία, η Ελβετία, ο Καναδάς, η Δανία, η Φιλανδία, όπου υφίσταται πλήρη διαχείριση των εσόδων από την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ σε άλλες χώρες όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία ένα μέρος των εσόδων αποδίδεται σε αυτήν.

4.4.6. Φόρος επί των Αυτοκινήτων

Επιπρόσθετα, η μεγάλη αύξηση του αριθμού των αυτοκινήτων και του σύγχρονου τρόπου ζωής διαμορφώνει καινούργιες δαπάνες, που αφορούν είτε την επέκταση του οδικού δικτύου και χώρων στάθμευσης, είτε μια γενικότερη πολιτική που αφορά την προστασία των πολιτών και την εύρυθμη λειτουργία κανόνων για τις μεταφορές. Η δαπάνη αυτή θα πρέπει να καλύπτεται από τη φορολόγηση και πιο ειδικά σε τομείς όπως η κατασκευή και συντήρηση των δρόμων, θα πρέπει να καλύπτεται από τη φορολογία των αυτοκινήτων.

Κατά συνέπεια, διαφαίνεται η λειτουργία της αυτοχρηματοδότησης, ενώ οι φόροι επί των αυτοκινήτων είναι σύγχρονα παραδείγματα ανταποδοτικών φόρων και τα έσοδα που αποδίδουν είναι στις περισσότερες χώρες σημαντικά.

Ο τρόπος φορολόγησης διαφέρει από χώρα σε χώρα με τις συνηθέστερες μορφές αντιμετώπισης τους την αρχή του κόστους υπηρεσίας, δηλαδή τις διεργασίες εκείνες όπου όλα τα έσοδα από τη φορολογία των αυτοκινήτων πρέπει να καλύπτουν όλες τις δαπάνες που γίνονται για την εξυπηρέτησή τους, ενώ σύμφωνα με τη αξία της υπηρεσίας οι χρήστες των δρόμων πρέπει να φορολογούνται ανάλογα με τη αξία που έχει για αυτούς η παρεχόμενη υπηρεσία. Στην πράξη εφαρμόζεται ο συνδυασμός των δυο αυτών αρχών. Η ανταποδοτικότητα θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της και το όφελος από τη θετική εξωτερικότητα, που προκαλεί δαπάνες για μια εύρυθμη λειτουργία ενός οδικού δικτύου ή τη ζημιά και την αρνητική εξωτερικότητα από τη ρύπανση του περιβάλλοντος. (Τάτσος ,2004,σελ 144)

Οι κυριότεροι τρόποι φορολόγησης των αυτοκινήτων είναι οι φόροι στα καύσιμα. Αυτοί έχουν πολλά πλεονεκτήματα, διότι επιβάλλονται αφενός μεν στις εταιρείες πετρελαιοειδών με την είσπραξη του να είναι εύκολη, αφετέρου δε αυτόν τον φόρο τον πληρώνουν το σύνολο των ανθρώπων (ημεδαποί και ξένοι). Επιπλέον, τα τέλη κυκλοφορίας είναι ένα πάγιο τέλος που επιβάλλεται στους κάτοχους οχημάτων με διαφορετική υφή σε κάθε χώρα. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα των τελών κυκλοφορίας είναι ότι διορθώνουν τη μικρή συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ του βάρους των οχημάτων και της κατανάλωσης καυσίμων. Επίσης οι δυνατότητες φοροδιαφυγής είναι περιορισμένες.

Ταυτόχρονα, τα διόδια αποτελούν δημοσιονομικά μέσα για την ορθολογική οργάνωση του οδικού δικτύου, ιδίως όταν υπάρχουν και αντίστοιχοι τοπικοί δρόμοι . Η εκχώρησή τους στη τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται δικαιολογημένη και αποδοτικότερη διότι οι ΟΤΑ καλύπτουν μεγάλο μέρος της δαπάνης για οδοποιία, ρυθμιστικών θεμάτων για το κυκλοφοριακό κ.α. Τα διόδια επιβάλλονται και για λόγους περιφερειακής ισότητας, όμως έχουν υψηλό διαχειριστικό κόστος, προκαλούν δε ευκολότερα δυσαρέσκειες στους πολίτες όταν θεωρείται ότι το κόστος τους είναι υψηλό σε συνάρτηση με την ποιότητα των δρόμων.

Η εκχώρηση αυτού του είδους των φόρων από τα αυτοκίνητα από την κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ θεωρείται δύσκολη, γιατί αποτελεί μια σημαντική πηγή εσόδων για τον κρατικό προϋπολογισμό και χρησιμοποιούνται κυρίως για την σταθεροποίηση της οικονομίας. Ωστόσο, τα τέλη κυκλοφορίας και τα έσοδα που καταβάλλονται εφάπαξ, όπως τέλη για την απόκτηση αδειας κυκλοφορίας, μπορούν κάλλιστα οι ΟΤΑ να τους επιβάλλουν και να τους διαχειριστούν.

4.4.7. Φόρος Επιτηδεύματος

Η οικονομική δραστηριότητα και ο τρόπος με τον οποίο αυτή φορολογείται καθορίζεται από την οικονομική ανάπτυξη και σύνθεση κάθε χώρας. Πολλές χώρες προσδιορίζουν τα καθαρά κέρδη των επιχειρήσεων και των επιτηδευματιών σε αρχικό στάδιο κατά τρόπο τεκμαρτό, δηλαδή κριτηρίων κατά προσέγγιση ως προς τη φοροδοτική τους ικανότητα. Παρά τις διαφορές που υπάρχουν από χώρα σε χώρα, η επικρατούσα άποψη για τον φόρο επιτηδεύματος είναι ότι σε αυτόν υπάγονται επαγγέλματα τα όποια αποσκοπούν στην επίτευξη κέρδους που δεν προέρχεται από εξαρτημένη εργασία. Ο συγκεκριμένος φόρος διέπεται από απόψεις που τονίζουν ότι τα εισοδήματα από εργασία δεν πρέπει να φορολογούνται το ίδιο με τα εισοδήματα από κεφάλαιο και επειδή τα εισοδήματα των ελεύθερων επαγγελματιών προέρχονται από προσωπική εργασία, θα πρέπει να απαλλάσσονται ή ο φόρος να έχει βάση την ανταποδοτικότητα από την επιβάρυνση της άσκησης του επαγγέλματος στη τοπική κοινωνία. Ο αντίλογος που υπάρχει σε αυτά τα επιχειρήματα αφορά τον ισχυρισμό ότι σε πολλά ελεύθερα επαγγέλματα τα εισοδήματα δεν προέρχονται μόνο από προσωπική εργασία, αλλά και από ίδια κεφάλαια. Επομένως δεν θα πρέπει να εξισώνεται η δραστηριότητα των ελεύθερων επαγγελματιών με αυτή των μισθωτών.

Παράλληλα, για ορισμένες κατηγορίες επαγγελμάτων το μέγεθος του πληθυσμού, καθώς και άλλοι παράγοντες όπως ο κλάδος, το λειτουργικό κόστος, ο αριθμός του απασχολούμενου προσωπικού και του κεφαλαίου αποτελούν τις σημαντικότερες συνιστώσες προσδιορισμού του οικονομικού αποτελέσματος μιας επιχείρησης. Για αυτόν τον λόγο υπάρχει ιδιαίτερη μέριμνα στη νομοθεσία κρατών όπως η Ελλάδα ή η Ισπανία. Όμως, τόσο το μέγεθος του πληθυσμού στο οποίο είναι εγκατεστημένη μια επιχείρηση, όσο και η απασχόληση κεφαλαίου δεν αποτελούν

προσδιοριστικούς παράγοντες της δυναμικότητας μιας επιχείρησης. Ως εκ τούτου, διακρίνουμε ότι η εφαρμογή αυτού του φόρου εμπεριέχει προβλήματα που τον καθιστούν κοστοβόρο για τα φορολογικά συστήματα των περισσότερων χωρών και η εφαρμογή του είναι πλέον περιορισμένη. (Τάσος ,2004)

Στις περισσότερες χώρες, συναντάται ως φόρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου η βαρύτητα που δίνεται στα κριτήρια εφαρμογής του διαφέρουν από χώρα σε χώρα ανάλογα με τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν. Ειδικότερα, στη Γαλλία ο φόρος που επιβάλλεται έχει τη μορφή του φόρου επί των επαγγελματιών, ενώ στην Κύπρο του τέλους άσκησης επιτηδεύματος. Επιπλέον, στην Γερμανία, στην Αυστρία και το Λουξεμβούργο ο φόρος επιβάλλεται μόνο στις επιχειρήσεις. Στην Γαλλία ο φόρος υπολογίζεται επί της αξίας των πάγιων στοιχείων και επί των δαπανών για αμοιβές προσωπικού, ενώ στη Γερμανία και το Λουξεμβούργο και επί των κερδών των επιχειρήσεων.

4.4.8. Τέλη Ύδρευσης Άρδευσης και Αποχέτευσης

Σε αυτά τα έσοδα εμπίπτουν τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού τα όποια επιβάλλονται από τις δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης για τον ηλεκτροφωτισμό, την καθαριότητα, την περισυλλογή και την αποκομιδή απορριμμάτων των κοινόχρηστων χώρων. Με τα συγκεκριμένα τέλη βαρύνεται κάθε στεγασμένος ή μη ηλεκτροδοτούμενος χώρος και υπόχρεος είναι ο οφειλέτης του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος. Η ΔΕΗ λειτουργεί ως απλό εισπρακτικό όργανο και αποδίδει τα τέλη στον δικαιούχο δήμο, εντός διμήνου.

Τα Τέλη και Δικαιώματα έχουν μία συνεχή ανοδική πορεία. Τα τελευταία 40 έτη αυξήθηκε η συμμετοχή τους στα συνολικά τρέχοντα έσοδα της ΤΑ, κατά 30 ποσοστιαίες μονάδες. Η ανοδική τους αυτή πορεία οφείλεται στην είσοδο νέων και “ανταποδοτικών” Τοπικών Δημοσίων Υπηρεσιών, καθώς επίσης και στην αύξηση του μεγέθους των υπηρεσιών και την τεχνική και ουσιαστική δυνατότητα, από την πλευρά

των ΟΤΑ, εφαρμογής τιμολογιακής πολιτικής. Τα έσοδα από Τέλη-Δικαιώματα περιλαμβάνουν τους εξής λογαριασμούς:

1. Υπηρεσία καθαριότητας.
2. Υπηρεσία Ύδρευσης.
3. Υπηρεσία Άρδευσης.
4. Υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού.
5. Υπηρεσία Αποχέτευσης.
6. Λοιπά Τέλη και Δικαιώματα.
7. Έσοδα από Παρκόμετρα.

Η συμμετοχή όλων αυτών των τελών στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ από τέλη και δικαιώματα δεν είναι ομοιόμορφη. Η διάρθρωση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα.

Άλλες πηγές χρηματοδότησης αποτελούν τα τέλη ύδρευσης άρδευσης και αποχέτευσης που επιβάλλονται δια νόμου και αποδίδονται στους αντίστοιχους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (Σαββαΐδου, 2009), ενώ με το τέλος οικοδομικών αδειών προσδιορίζονται ανταποδοτικά ποσά που κατανέμονται για την εκτέλεση έργων στον ίδιο ΟΤΑ, όπου επιβάλλεται το τέλος αυτό που έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα. Επιβάλλεται για κάθε οικοδομική άδεια ανέγερσης, συμπλήρωσης, προσθήκης, επέκτασης ή διαρρύθμισης οικοδομών σε ΟΤΑ με εγκεκριμένο σχέδιο πόλης. Ένα χαρακτηριστικό του είναι ότι χωρίς την πληρωμή του στην εκάστοτε δημόσια οικονομική υπηρεσία δεν εκδίδεται η οικοδομική άδεια. (Νικολόπουλος , 2006).

4.4.9. Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτων

Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων επιβάλλεται στην αξία των ακινήτων που μεταβιβάζονται με αντάλλαγμα. Η φορολόγηση των ακινήτων έχει αλλάξει πολλές φορές τα τελευταία χρόνια. Σήμερα το Κράτος εισπράττει περίπου 4 δίζ€ φόρους από ακίνητα ετησίως. Επιβάλλει στον αγοραστή Φόρο μεταβίβασης (Φ.Μ.Α.) 3%. Επίσης στον πωλητή φόρο υπεραξίας 15%. Ο φόρος αυτός είχε προγραμματιστεί να λειτουργήσει από την 1/1/2014 αλλά δεν λειτούργησε στην πράξη. Επιβάλλει στον αγοραστή Νεόδμητου ακινήτου ΦΠΑ 23% αντί ΦΜΑ. Επιβάλλει στον οικοπεδούχο της αντιπαροχής ΦΠΑ 23% επί της αξίας των κτισμάτων που παίρνει από τον κατασκευαστή-εργολάβο (Σαββαΐδου, Νικολόπουλος, Σαπουνάκης, 2010).

Ο φόρος μεταβίβασης 3% υπολογίζεται στην τιμή πώλησης που αναγράφεται στο συμβόλαιο της μεταβίβασης. Επομένως στο πόθεν έσχες του αγοραστή θα

λαμβάνεται το τίμημα αυτό , που πραγματικά κατεβλήθη και αναγράφεται στο συμβόλαιο. (δές ν.4172/2013 άρθρο 32 παρ.γ΄ όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 48 παρ.1 εδάφιο 2γ΄ του Ν.4305/31-10-2014)⁵ .

Επιπρόσθετα, με την ανάπτυξη της τεχνολογίας και την αξιοποίηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας επιβάλλεται ειδικός φόρος στην αξιοποίηση τους. Επομένως, κάθε παραγωγός ενέργειας με χρήση ανανεώσιμων πηγών υπόκειται σε φόρο που αποδίδεται στο δήμο, όπου υπάρχει εγκατεστημένη η τεχνολογία αυτή. Το ύψος του φόρου καθορίζεται βάσει της αγοραζόμενης ενέργειας από την ΔΕΗ. (Σαββαΐδου., 2009). Περαιτέρω, η εφαρμογή ελεγχόμενης στάθμευσης παρέχει μια πηγή εσόδων, ώστε να επιτυγχάνεται αφενός μεν η εξυπηρέτηση των πολιτών, αφετέρου δε να δημιουργούνται πρόσοδοι, ώστε να υπάρχει καλύτερη κυκλοφοριακή λειτουργία και ποιότητα στους δρόμους. Είναι ένα ανταποδοτικό τέλος που στηρίζεται στην υπευθυνότητα των πολιτών (Καλλιαντάσης , 2009). Τέλος, άλλη πηγή εσόδων είναι τα τέλη από τα ακαθάριστα έσοδα των κέντρων διασκέδασης τα όποια επιβάλλονται υποχρεωτικά από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Η νομολογία καθόρισε την αναφορά του σαν φόρο διότι τα έσοδα που προκύπτουν χρησιμοποιούνται για κάλυψη δαπανών των δήμων δηλαδή δεν υπάρχει η έννοια της ανταποδοτικότητας (Σαββαΐδου , 2009).

⁵ <http://www.forologikanea.gr/news/ta-tria-eidi-foron-metabibasis-akiniton-kai-oi-antikeimenikes-aksies-sta-eti-2014-kai-2015/>

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης (ΠΑ) σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική απαιτείται να πληροί βασικές προϋποθέσεις κατά τη διαμόρφωση της φορολογικής πολιτικής, όπως είναι η διασφάλιση της δικαιοσύνης του συστήματος και η ικανότητα των φόρων να καλύπτουν το απαιτούμενο λειτουργικό κόστος των περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων.

Βασικά θεωρούνται επίσης στοιχεία που αφορούν τον σχεδιασμό του φορολογικού μηχανισμού έτσι ώστε αυτός να μη δημιουργεί αρνητική επίπτωση σε μακροοικονομικό επίπεδο. Στο ίδιο πλαίσιο αρχή καίριας σημασίας για την επιτυχία ενός τέτοιου συστήματος αποτελεί η δυνατότητα του να εξομαλύνει χάσματα και αποκλίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα ανάμεσα στις ΠΑ.

Από τις μελέτες του ΙΤΑ (2008, 2016) αλλά και από τη διαθέσιμη σχετική πληροφόρηση για το φορολογικό αποκεντρωτικό καθεστώς των κρατών της ΕΕ προκύπτει ότι κυρίαρχη προτεραιότητα γι' αυτά αποτελεί η εκπλήρωση των όρων της ανάπτυξης. Έτσι, μια αιρετή και αποτελεσματική ΠΑ οφείλει να διαχειρίζεται δυναμικά τις διοικητικές τις λειτουργίες προγραμματίζοντας τις δράσεις της, οργανώνοντας τους πόρους της με τον κατάλληλο και πλέον αποδοτικό τρόπο, συντονίζοντας το έργο των οργάνων της και ελέγχοντας (εποπτεύοντας) τα αποτελέσματα διαρκώς.

Το ερώτημα που κυριαρχεί κατά τη διερεύνηση των παραγόντων αποτελεσματικότητας είναι αν θα πρέπει η σχετική αρμοδιότητα για τη διαχείριση των φορολογικών πόρων να ανατίθεται στην αποκεντρωμένη ή στην κεντρική διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτού του θέματος η απάντηση συνδέεται άμεσα με τον βαθμό αυτονομίας της περιφερειακής αυτοδιοίκησης τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο.

Όταν η τελευταία αποκτηθεί οι στόχοι της περιφερειακής ανάπτυξης προωθούνται με δυναμισμό αξιοποιώντας πλεονεκτήματα που συμβάλλουν στην εφαρμογή των σχεδιασμένων πολιτικών.

Κατά την αναζήτηση μιας βέλτιστης λύσης ή έστω προσέγγισης της διαχείρισης των φορολογικών πόρων γίνεται σαφές ότι η ανάθεση της αποκλειστικής αρμοδιότητας της διαχείρισης τους από την ΠΑ δεν θα προσέφερε απαραίτητα πιο θετικό αποτέλεσμα. Αυτό, διότι η κεντρική διοίκηση σε πολλές περιπτώσεις είναι αποτελεσματικότερη αφού

είναι σε θέση να αξιοποιεί τα θεσμικά της εργαλεία προκειμένου να έχει την επιθυμητή απόδοση στο πεδίο των φορολογικών εσόδων.

Υπάρχουν ωστόσο και φόροι με στοιχεία “τοπικότητας” που μπορούν να αποτελέσουν πηγές εσόδων με καταλυτικού χαρακτήρα όφελος για μια περιφέρεια. Η περιοχή στην οποία τοποθετείται ο κυρίαρχος προβληματισμός είναι αυτή της ίδιας της ικανότητας ενός κράτους να επιτυγχάνει αποτελεσματική αποκέντρωση

Σύμφωνα με τον Stewart στο *Modernizing Local Government*, για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού διακυβερνητικού συστήματος είναι απαραίτητη η εύρυθμη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πραγματικότητα μάλιστα συμφωνεί με την θεώρηση ότι υπάρχουν πεδία ζητημάτων τα οποία έχουν να κάνουν με τοπικού χαρακτήρα υποθέσεις, οι οποίες ενίοτε δεν φτάνουν στα κοινοβουλευτικά όργανα. Τα τελευταία επίσης, δεν είναι σε θέση να διαχειριστούν όλα τα προβλήματα, να συλλέξουν όλη την απαιτούμενη γνώση και να προσεγγίσουν με την ίδια αποτελεσματικότητα κάθε γεγονός που προκύπτει, στο ραγδαία μεταβαλλόμενο, κοινωνικο-οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον.

Η κοινωνία των πολιτών εκδηλώνει την επιθυμία της για μια νέα προσέγγιση στο θέμα της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα δανείζεται στοιχεία από συστήματα όπως αυτά άλλων ευρωπαϊκών κρατών, που διαθέτουν δυναμικά εξελισσόμενα συστήματα διακυβέρνησης και που προχωρούν σε συσχετισμούς των εθνικών πολιτικών με καινοτομικά μέτρα και σύγχρονες δράσεις σε τοπικό επίπεδο. Η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση είναι αναγκαίο να προωθεί την πολυφωνία, τη διαφάνεια, την πρόοδο, την ευημερία, τη δικαιοσύνη και τη νομιμότητα. Πρόδηλη είναι επίσης η αναγκαιότητα για την ικανότητα των ΟΤΑ να ανταποκρίνονται σε αιτήματα αλλά και στις προσδοκίες των πολιτών, τους οποίους, θα είναι με τα κατάλληλα μέσα ικανοί να προσεγγίζουν και να έλκουν σε δυναμική συμμετοχή.

Η οικοδόμηση ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης με τέτοια χαρακτηριστικά μπορεί να φιλοξενήσει και πιο πρόσφορα, ένα πεδίο αρμοδιότητας όπως αυτό των φορολογικών πόρων. Η αυτονομία και η αυτοτέλεια σε αυτό το επίπεδο έχουν να κάνουν με το συνολικό σύστημα διακυβέρνησης και αλληλεπιδρούν μεταξύ τους σε βαθμό που η οικονομικότητα, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της κάθε βαθμίδας διοίκησης του κράτους εξαρτάται από την εκπλήρωση αυτών των βασικών αρχών σε κάθε επίπεδο.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Στις περισσότερες θεωρίες για την αποκέντρωση πυρήνες της προσέγγισης κάθε φορά αποτελούν το όφελος και το κόστος, στη βάση των οποίων αποτιμάται ο βαθμός αποτελεσματικότητας της παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών από τις αποκεντρωμένες μονάδες.

Περαιτέρω, η βιβλιογραφική επισκόπηση οδηγεί στα ίδια συμπεράσματα αναφορικά με τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης, τα οποία επικεντρώνονται στην εγγύτητα που αυτή προσφέρει στον πολίτη και στη συμμετοχικότητα που προάγει η ανάθεση των τοπικών υποθέσεων, σε τοπικές αυτοδιοικήσεις.

Σημαντικό ακόμη επιχείρημα αποτελεί η ικανότητα της ΠΑ να συμβάλλει στην έκφραση και εκπλήρωση των αναγκών των μειονοτήτων σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο.

Πιο σύγχρονες θεωρίες υποστηρίζουν ότι βάση για τη μελέτη του φαινομένου και της επίδρασης της αποκέντρωσης αποτελούν τα κίνητρα των κυβερνήσεων. Στο πλαίσιο αυτό αναλύεται ο βαθμός στον οποίο οι τελευταίες μεγιστοποιούν την κοινωνική ευημερία και την οικονομική απόδοση αναθέτοντας ή όχι αρμοδιότητες σε άλλες βαθμίδες.

Τόσο οι κλασικές όσο και οι νέες θεωρίες για την κυβέρνηση καταλήγουν στο ίδιο συμπέρασμα. Αυτό αφορά την παραδοχή ότι η αποκέντρωση με τις κατάλληλες συνθήκες είναι ικανή να προσφέρει κίνητρα και να επιλύσει σημαντικά προβλήματα του σύγχρονου κράτους προσδιορίζοντας το πεδίο αρμοδιότητας με βάση το μέγιστο αποτέλεσμα και το καλύτερο δυνατό μέγεθος παραγωγής του δημόσιου αγαθού.

Στο παραπάνω θεωρητικό υπόβαθρο μπορεί να θεμελιωθεί και η αντίληψη για τη σημερινή φορολογική διαχείριση των ΟΤΑ. Οι προτάσεις που συνδέονται με αυτό το σκεπτικό είναι για την περίπτωση της Ελλάδας οι ακόλουθες:

- Μεταφορά στην περιφερειακή διοίκηση της διαχείρισης των πόρων εκείνων που επαφίονται της αρμοδιότητας της έτσι ώστε να γίνεται αξιοποίηση των θετικών οικονομικών κλίμακας που αναπτύσσονται πιο αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο.
- Ενίσχυση της φορολογικής ελευθερίας των ΟΤΑ ώστε να αναπτύξουν τα κατάλληλα συστήματα και τους δυνατόν πιο αποτελεσματικούς

μηχανισμούς σχεδιασμού, υλοποίησης κι ελέγχου και να καταστήσουν πιο ανταγωνιστική την τοπική αυτοδιοικούμενη μονάδα.

- Ανασχεδιασμός του συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων έτσι ώστε αυτό να συνδέεται με την αποδοτικότητα του ΟΤΑ και την φοροεισπρακτική του ικανότητα.
- Εισαγωγή δεικτών στη βάση των οποίων θα αξιολογείται η προσπάθεια της ΠΑ να δημιουργεί φορολογικά έσοδα.
- Ανάλυση αρμοδιότητας της ΠΑ για τους φορολογικούς πόρους που εμπεριέχουν στοιχεία αναπτυξιακής προσπάθειας και προοπτικής σε πεδία όπως η χωροταξία, η διαχείριση των υδάτινων πόρων και των στερεών αποβλήτων, οι προστατευόμενες περιοχές.

Πέραν των ανωτέρω και με βάση τις σχετικές μελέτες του ΙΤΑ (2008, 2015, 2016) οι φορολογικοί πόροι που θεωρούνται ότι θα εξασφαλίσουν την τόνωση της ανάπτυξης αν μεταφερθούν σε επίπεδο περιφέρειας είναι μέρος του ΦΠΑ και του ενιαίου τέλους ακινήτων.

Το “αναπτυξιακό προφίλ” (ΙΤΑ, 2008, σελ.227) και η “ελκυστικότητα” της ΠΑ αναμένεται να ενδυναμωθεί με τη μεταφορά των παραπάνω πόρων έτσι ώστε να εστιάσει την προσοχή της σε πολιτικές που θα ενισχύουν διαχρονικά και το ανταγωνιστικό της πλεονέκτημα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ❏ Γκέκας Ρ. (2001), «Τα τοπικά φορολογικά έσοδα», ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
- ❏ Θεοδώρου Ι., «Τα έσοδα των δήμων και κοινοτήτων», Θεσσαλονίκη 2002
- ❏ Καλλιαντάσης, Γ. Δαλιέτου, Μ. & Κοττάκη, Σ. (2010). Υποστηρικτικό Εργαστήριο για τα Οικονομικά των ΟΤΑ. Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ❏ Κατσοурή, Δ. (2008). Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων. Αθήνα: Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ Κοέν, Σ. (2006). Πανεπιστημιακές Σημειώσεις Λογιστικής Δημοσίου Τομέα. Αθήνα: Εκδόσεις ΟΠΑ.
- ❏ Καλλιαντάσης, Γ. Δαλιέτου, Μ. & Κοττάκη, Σ. (2010). Υποστηρικτικό Εργαστήριο για τα Οικονομικά των ΟΤΑ. Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
 - ❏ Καλλιαντάσης Γ., (2009), Συστήματα Κατανομής Κρατικών Χρηματοδοτήσεων-Ίδιοι Πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα: ΕΣΤΙΑ
- ❏ Κατσοурή, Δ. (2008). Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων. Αθήνα: Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ
- ❏ Κοέν, Σ. (2006). Πανεπιστημιακές Σημειώσεις Λογιστικής Δημοσίου Τομέα. Αθήνα: Εκδόσεις ΟΠΑ.
- ❏ Μακροδημήτρης, Α. (2008). ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης: Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
- ❏ Μακροδημήτρης, Α. (2008). ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης: Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
- ❏ Νιάρχος, Ν. (2004). Χρηματοοικονομική Ανάλυση Λογιστικών Καταστάσεων. Αθήνα: Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη 7η Έκδοση.
- ❏ Νικολόπουλος, Κ. (2004). Οικονομική διοίκηση και Διαχείριση των ΟΤΑ. Χαλκίδα: αυτοέκδοση
- ❏ Νικολόπουλος, Κ. (2006). Περί Εσόδων ΟΤΑ. Χαλκίδα: αυτοέκδοση
- ❏ Νικολόπουλος, Κ. (2008). Διοίκηση και Οικονομική Διαχείριση ΝΠΔΔ των ΟΤΑ. Χαλκίδα: αυτοέκδοση
- ❏ Νικολόπουλος, Κ. (2008). Διοίκηση και Οικονομική Διαχείριση ΝΠΔΔ των ΟΤΑ. Χαλκίδα: αυτοέκδοση
- ❏ Νικολόπουλος, Κ. (2009). Προϋπολογισμός ΟΤΑ Α΄ βαθμού: Κατάρτιση-Ψήφιση-Ανάλυση-Εκτέλεση. Χαλκίδα: αυτοέκδοση
- ❏ Παπαναστασόπουλος, Γ. (2005). Χρηματοοικονομική Ανάλυση Λογιστικών Καταστάσεων. Τρίπολη: αυτοέκδοση
- ❏ ΡΙΓΟΥ, Α. 1951, A study in Public Finance, Mc Millan
- ❏ Παπαδημητρίου Κ., (2000), «Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης: η θεσμική διάσταση», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Επιστημονική Θεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ.1
- ❏ Σαββαΐδου, Κ. Νικολόπουλος, Κ. & Σαπουνάκης, Α. (2010). Οικονομική Διοίκηση & Διαχείριση των ΟΤΑ: Πόροι, Έσοδα, Δαπάνες, Δημοσιονομικός Έλεγχος ΟΙΚ.Δ-Μ3.1 Σημειώσεις Δ' Εκπαιδευτικής Σειράς ΕΣΤΑ. Αθήνα: Εθνική Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ❏ ΣΑΠΟΥΝΑΚΗΣ Α., «1984-1998, δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης», περ. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, τευχ. 1/2000
- ❏ Σαπουνάκης, Τ. «Δημοσιονομική Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκπαιδευτικό Υλικό Ε.Σ.Δ.Δ. 5/2003
- ❏ Τάσος, Ν. (2004). Φορολογική Αποκέντρωση, Το φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, Επιστημονικές Μελέτες 1, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα
- ❏ Τάσος Ν. (1988), «Θέματα δημοσιονομικής αποκέντρωσης», Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
- ❏ Τάσος Ν. (1997), «Δημοσιονομικό σύστημα και φορολογική αποκέντρωση», Περιοδικό «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση», τεύχος 1 (108).

🔗 Tiebout, Charles, 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, Journal Of Political Economy, 64 pp, 416-24

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- N.1850/1989
- N.3463/2006
- N.3852/2010 (Καλλικράτης)
- ν.4172/2013 άρθρο 32 παρ.γ' όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 48 παρ.1 εδάφιο 2γ' του Ν.4305/31-10-2014
- N.4270/2014
- Σύνταγμα της Ελλάδος (άρθρο 101&102)

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- <http://www.constitutionalism.gr/1752-i-aytodioikisi-stin-e-e/>
- <http://www.dikaiologitika.gr/site/tag/%CE%A6%CE%9F%CE%A1%CE%9F%CE%A3%20%CE%91%CE%9A%CE%99%CE%9D%CE%97%CE%A4%CE%A9%CE%9D>
- <http://www.forologikanea.gr/news/ta-tria-eidi-foron-metabibasis-akiniton-kai-oi-antikeimenikes-aksies-sta-eti-2014-kai-2015/>
- <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/oikonomika.doc>
- http://www.enap.gr/attachments/article/7254/T22_akadimia.pdf
- http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_el.pdf