

Η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση
Ορισμένες σκέψεις και εμπειρίες για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό
της

Ράλλης Γκέκας¹

Περίληψη

Έχει επανέλθει στην επικαιρότητα το θέμα της μεταρρύθμισης, που σχετίζεται με το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) ή την μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο Φ.Α.Π. δεν είναι ένας εύκολος φόρος. Επηρεάζει και επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες, όχι μόνο οικονομικούς. Στόχος της παρέμβασης είναι να καταδειχθεί ότι: α) η μεταρρύθμιση του Φ.Α.Π. δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί μεμονωμένα. Θα πρέπει να αποτελέσει στοιχείο μιας συνολικότερης διοικητικής μεταρρύθμισης του ελληνικού κράτους β) η επιτυχία της μεταρρύθμισης εξαρτάται από τον αποτελεσματικό σχεδιασμό και διαχείριση του και γ) η μεταρρύθμιση αυτή απαιτεί βάθος χρόνου.

Λέξεις κλειδιά: Αποκέντρωση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Φόρος Ακίνητης Περιουσίας

The transfer of ENFIA to Local Government
Some thoughts on how to effectively design it

Rallis Gkekas

Abstract

The reform related to the property tax or the transfer of ENFIA to Local Government is once again a contemporary issue. The property tax is not an easy tax. It affects and is also influenced by many factors and not only economic ones. The purpose of the intervention is to demonstrate that: a) the reform of the property tax cannot be treated individually. It should be considered as a part of an integrated

¹ Διδάσκων στο Τμήμα ΠΕΔΙΣ του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, rgkekas@skepsis.net.gr

administrative reform of the Greek state. B) the success of the reform depends on its effective planning and management and c) it requires a long time.

Keywords: Decentralization, Local Government, Property Tax

Εισαγωγή

Τη δεκαετία της κρίσης, σε όλη την Ευρώπη τέθηκε ένα πολύ μεγάλο ερώτημα. Τι γίνεται με τα δημόσια οικονομικά. Το ερώτημα αυτό τέθηκε από δύο πλευρές: Οι πολίτες έθεσαν το θέμα της φορολογικής δικαιοσύνης. Πόσο δίκαια, δηλαδή, κατανέμεται το φορολογικό βάρος. Οι κυβερνήσεις, με τη σειρά τους, έθεσαν το θέμα της αποδοτικότητας των φορολογικών συστημάτων. Επειδή η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών έβαινε μειούμενη, για να διατηρηθούν τα συνολικά φορολογικά έσοδα, έπρεπε να βρεθεί τρόπος να καταστεί πολύ πιο αποτελεσματική η λειτουργία του φορολογικού συστήματος. Σχεδόν σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, τη δεκαετία της κρίσης, παρατηρήθηκαν φορολογικές μεταρρυθμίσεις. Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά αυτών των φορολογικών μεταρρυθμίσεων ήταν ότι ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ) αποκεντρώθηκε, μεταβιβάστηκε δηλαδή από το Κεντρικό Κράτος προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στη χώρα μας έχουν ξεκινήσει οι διαδικασίες διαβούλευσης για τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση. Σημαντικό στοιχείο για την επιτυχία αυτής της προσπάθειας, είναι η οικονομική της στήριξη. Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας αποτελεί μία από τις σημαντικές φορολογικές πηγές, που θα μπορούσαν να αποκεντρωθούν και να υποστηρίξουν τη διοικητική μεταρρύθμιση. Σε αυτή την παρέμβαση θα προσπαθήσουμε, χρησιμοποιώντας και την πρόσφατη ευρωπαϊκή εμπειρία, να εντοπίσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά που θα πρέπει να έχει η μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας από το Κεντρικό Κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) και η Τοπική Αυτοδιοίκηση

Ο Φ.Α.Π. θεωρείται ότι έχει έντονα «τοπικά χαρακτηριστικά» διότι:

1. Η φορολογική του βάση δεν μπορεί να μετακινηθεί.
2. Η ακίνητη περιουσία δεν είναι εύκολο να αποκρυφτεί, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο.
3. Στο σωστό δημοσιονομικό πλαίσιο, δεν προκαλεί φορολογικό ανταγωνισμό μεταξύ των Ο.Τ.Α..

4. Η είσπραξη του Φ.Α.Π. δεν προκαλεί οικονομίες κλίμακας. Η αποκεντρωμένη διαχείριση του, έχει αποδειχθεί διεθνώς, ότι παρουσιάζει μικρότερο διαχειριστικό κόστος, από ότι η συγκεντρωτική.

5. Είναι πολύ εύκολος ο προϋπολογισμός των εσόδων του.

6. Τα έργα, κυρίως υποδομής, των Ο.Τ.Α. επενεργούν θετικά στην αξία των ακινήτων. Προκαλείται δηλαδή, ένα όφελος των ιδιοκτητών ακινήτων. Ο Φ.Α.Π., ουσιαστικά, είναι ένας τρόπος για να χρηματοδοτηθούν οι Τοπικές Δημόσιες Δαπάνες από εκείνους οι οποίοι, πρώτα και κύρια, ωφελούνται από αυτές.

7. Οι τοπικοί φόροι ιδιοκτησίας προάγουν την τοπική αυτονομία και την υπευθυνότητα, λόγω της σύνδεσης τους με υπηρεσίες που παρέχονται σε τοπικό επίπεδο.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά προσδίδουν στον αποκεντρωμένο Φ.Α.Π. προστιθέμενη αξία. Η αποτελεσματική διαχείριση του από την ΤΑ, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, μπορεί να οδηγήσει:

- Σε μείωση του συνολικού φορολογικού βάρους των πολιτών,
- Σε αντιμετώπιση φαινομένων φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής
- Σε δίκαιη κατανομή του.

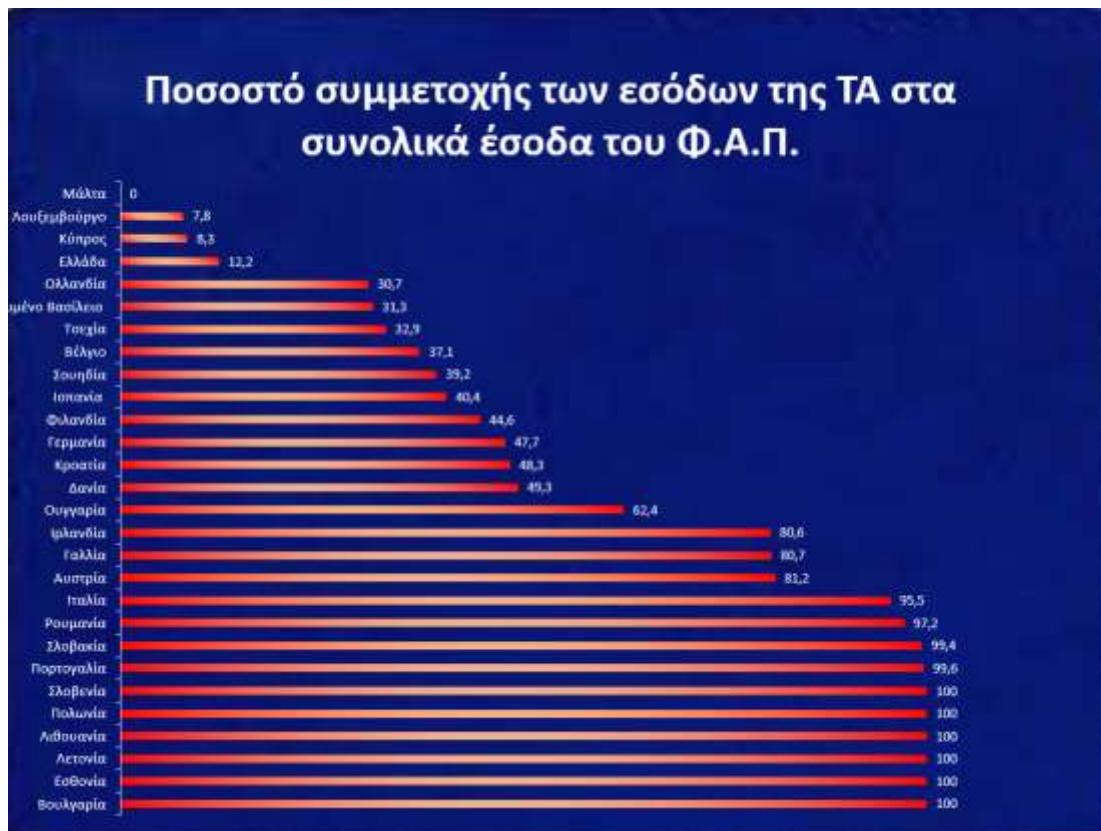
Ίσως ένα από τα σημαντικότερα πλεονεκτήματα της τοπικής διαχείρισης του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας είναι ότι ο φόρος αυτός μπορεί να συνδεθεί, στη συνείδηση του φορολογούμενου, με την «αντιπαροχή» συγκεκριμένων έργων τοπικών αναπτυξιακών και πολεοδομικών υποδομών.

Επιπλέον ο Φ.Α.Π. συμβάλλει ώστε:

- Οι αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων τείνουν να είναι πιο αποτελεσματικές, στην περίπτωση που μεγάλο μέρος του δημοτικού προϋπολογισμού χρηματοδοτείται από τον Φ.Α.Π., επειδή οι φορολογούμενοι θα υποστηρίξουν πιθανώς τις δραστηριότητες για τις οποίες έλαβαν ή προσδοκούν οφέλη.
- Η διαχείριση του δημόσιου χρήματος γίνεται πιο υπεύθυνη, από τους αιρετούς της Τ.Α., αφού η αύξηση του φορολογικού βάρους τω δημοτών προκαλεί πολιτικό κόστος.
- Κυρίως όμως, σύμφωνα με μελέτη του ΟΟΣΑ, η φορολογική αποκέντρωση συνδέεται ευθέως με την ανάπτυξη. (Blöchliger 2013)

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας είναι ο βασικός φόρος της Ευρωπαϊκής Τ.Α.

Για τους παραπάνω λόγους, ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας παραμένει ο βασικός φόρος της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο Γράφημα που ακολουθεί παρουσιάζεται η συμμετοχή των Ευρωπαϊκών Τ.Α. στα φορολογικά έσοδα του Φ.Α.Π..



Πηγή: United Nations Human Settlements Programme (2013)

Από το παραπάνω γράφημα προκύπτει:

Α) Όλες οι Ευρωπαϊκές ΤΑ, εκτός της Μάλτας, επιβάλλουν ή συμμετέχουν, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.).

Β) Σε ορισμένες χώρες ο Φ.Α.Π. ανήκει αποκλειστικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παρατηρείται ότι οι χώρες αυτές είναι κυρίως νέα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το νέο φορολογικό σύστημα στις χώρες αυτές έχει δημιουργηθεί με την, τουλάχιστον, εμπειρογνωμοσύνη και συμβολή, των διεθνών οργανισμών, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Διεθνής Τράπεζα, ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που σηματοδοτεί τη διεθνή τάση, ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας να διαχειρίζεται σχεδόν ολοκληρωτικά από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η ευρεία χρήση του Φ.Α.Π. από την Τ.Α. προσφέρει την δυνατότητα πλούσιας εμπειρίας. Η οποία δεν είναι πάντα θετική. Ο Φ.Α.Π., όπως όλοι οι φόροι, έχει τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του, που καλό είναι να τα λαμβάνουμε υπόψιν όταν επιθυμούμε να σχεδιάσουμε μία αποτελεσματική μεταφορά του από το Κεντρικό Κράτος στην Τ.Α.

Τα πλεονεκτήματα του Φ.Α.Π.

Ο Φ.Α.Π. μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο πολιτικής για τη σταθεροποίηση των τιμών στην αγορά ακινήτων. Οι Φόροι Ακίνητης Περιουσίας μπορούν να περιορίσουν την αστάθεια και τις υπερβολικές αυξήσεις των τιμών των ακινήτων. Η σταθεροποιητική επίδραση του Φ.Α.Π. στις τιμές των ακινήτων μπορεί να αποδοθεί στην κεφαλαιοποίηση, δηλαδή στην αντίστροφη σχέση μεταξύ των τιμών- μισθωμάτων των ακινήτων και του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας. Διεθνείς εμπειρικές αναλύσεις παρέχουν στοιχεία για την επίδραση των Φόρων επί της Ακίνητης Περιουσίας στην επιβράδυνση της διακύμανσης της αγοράς ακινήτων. Διπλασιασμός του λόγου φόρου ως προς το ΑΕΠ - π.χ. αυξάνοντας από 0,5%, που είναι ο μέσος όρος στα κράτη- μέλη του ΟΟΣΑ, σε 1% - θα περιόριζε την αστάθεια των τιμών των ακινήτων από 1% έως 4%. (Blöchliger κ.ά., 2015).

Τα εμπειρικά αποτελέσματα δείχνουν επίσης ότι οι Φόροι στην Ακίνητη Περιουσία δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερη ευαισθησία στους οικονομικούς κύκλους και συνεπώς παρέχουν μια σχετικά σταθερή πηγή εσόδων. Η αντί-κυκλική συμπεριφορά τους μπορεί να είναι το αποτέλεσμα δύο αντισταθμιστικών δυνάμεων: α) οι φόροι ακίνητης περιουσίας ενδέχεται να έχουν σταθεροποιητικό αποτέλεσμα στην οικονομία, μειώνοντας την αστάθεια των τιμών των ακινήτων και β) μπορεί να έχουν σταθεροποιητικό αποτέλεσμα, λόγω της σχετικής αδράνειας τους κατά τον οικονομικό κύκλο. (Muellbauer 2005: 99-117).

Η φορολογία των ακινήτων μπορεί επίσης να συμβάλλει στη βιώσιμη χρήση και διαχείριση της γης. Η χρήση γης αποτελεί ένα εξέχον θέμα περιβαλλοντικής πολιτικής. Η ανάπτυξη και η εξάπλωση των αστικών περιοχών απειλεί, σε πολλές περιπτώσεις, τη βιοποικιλότητα, τα τοπία και τη χρήση της γης για αναψυχή. Δεδομένου ότι ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας είναι - τουλάχιστον εν μέρει - φόρος επί της γης και της χρήσης της, έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιηθεί ως μέσο πολιτικής για την αποτελεσματική εφαρμογή της διαχείρισης της. Θα μπορούσε να μειώσει την πίεση στην «ανάπτυξη» συγκεκριμένων περιοχών ή να την κατευθύνει προς περιοχές που αποτελούν στρατηγική προτεραιότητα ή έχουν ήδη συνδεθεί με τις υποδομές. (Brandt, 2014).

Οι Φόροι στην Ακίνητη Περιουσία μπορούν να σχεδιαστούν για την προώθηση «πράσινων» επενδύσεων. Υπάρχει πλούσια εμπειρία στην εργαλειακή αυτή χρήση του Φ.Α.Π.. Πολλές πολιτειακές κυβερνήσεις στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής έχουν θεσπίσει φορολογικά κίνητρα για την ενίσχυση της ενεργειακής απόδοσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στα ακίνητα. Επίσης, στην Τσεχική Δημοκρατία, στην Ιταλία, στη Νορβηγία και την Ισπανία παρέχονται φορολογικές ελαφρύνσεις για εγκαταστάσεις ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. (Blöchliger κ.ά., 2015).

Τέλος, Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας θεωρείται συνήθως ως ένας από τους πιο αποτελεσματικούς και λιγότερο επιβλαβείς για την οικονομική ανάπτυξη, φόρους. (Arnold et al., 2011: 59-80).

Τα μειονεκτήματα του Φ.Α.Π.

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας δεν έχει μόνο πλεονεκτήματα. Έχει και ισχυρά μειονεκτήματα, για τα οποία έχει χαρακτηριστεί ως ο *"φόρος που αγαπάει ο καθένας να μισεί"* (Rosengard 2012).

Ως μειονεκτήματα του Φ.Α.Π., μπορούν να θεωρηθούν:

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας είναι ένας ορατός φόρος. Ένα μεγάλο μέρος της δημοφιλούς αντιδημοφιλίας στο Φόρο Ακίνητης Περιουσίας βασίζεται στη «διαφάνεια» του. Σε αντίθεση με το Φόρο Εισοδήματος, ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας δεν παρακρατείται στην πηγή. Σε αντίθεση επίσης με τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, δεν καταβάλλεται τμηματικά, σε μικρές ποσότητες με κάθε ημερήσια αγορά. Αντ' αυτού, ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας πρέπει να καταβάλλεται απευθείας από τους φορολογούμενους μία φορά το χρόνο ή σε κάποιες δόσεις. (Cabral και Hoxby, 2012)

Οι Φόροι στην Ακίνητη Περιουσία μπορούν να δημιουργήσουν προβλήματα ρευστότητας για ορισμένους φορολογούμενους. Μια σημαντική πτυχή του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας είναι ότι δεν αντικατοπτρίζει μία πραγματική ταμειακή ροή, (Johannesson-Linden και Gayer 2012). Η ατελής συσχέτιση μεταξύ του εισοδήματος των ιδιοκτητών ακινήτων και των φόρων επί των ακινήτων αυτών, μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα σε κατηγορίες φορολογουμένων, όπως οι ηλικιωμένοι με χαμηλό εισόδημα. Επομένως, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι οι μεγαλύτεροι αντίπαλοι στους φόρους ιδιοκτησίας είναι συχνά ηλικιωμένοι, πολλοί από τους οποίους μπορεί να έχουν μεγάλη ακίνητη περιουσία, αλλά περιορισμένη ρευστότητα. Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας είναι ανελαστικός. Τα έσοδα από το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας είναι σχετικά ανελαστικά, καθώς εάν δεν αλλάξει η φορολογική βάση ή ο φορολογικός συντελεστής τα έσοδα δεν αλλάζουν. Σε αντίθεση με τους φόρους εισοδήματος ή πωλήσεων, οι φόροι ιδιοκτησίας δεν αυξάνονται αυτόματα με την ανάπτυξη. Ακόμη και αν η πιθανή φορολογική βάση, αυξάνεται λόγω της ανάπτυξης, όπως στη περίπτωση Φ.Α.Π. που βασίζεται στην αγοραία αξία, οι τιμές στην αγορά ακινήτων αντιδρούν, γενικά, πιο αργά στις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας από ό, τι τα εισοδήματα ή οι πωλήσεις.

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας είναι ένας τεκμαρτός φόρος. Ένας επιπλέον λόγος, για τον οποίο οι φορολογούμενοι δεν «συμπαθούν» το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας είναι επειδή δεν συμφωνούν με την αποτίμηση της φορολογικής του βάσης. Οι περισσότεροι φόροι

βασίζονται σε ροές - έσοδα ή πωλήσεις. Παρόλο που η φορολογική βάση μπορεί μερικές φορές να αποτελέσει την αιτία διαφωνίας μεταξύ του φορολογούμενου και της φορολογικής αρχής, υπάρχει μια μετρήσιμη οικονομική δραστηριότητα βάσει της οποίας εισπράττονται οι φόροι. Η «αντικειμενική» αξία του ακινήτου που χρησιμεύει ως βάση για την εκτίμηση του φόρου στη χώρα μας, είναι τεκμαρτή με αποτέλεσμα ο ΕΝΦΙΑ να καθίσταται στο σύνολο του, ένας τεκμαρτός φόρος.

Ο Φ.Α.Π. μπορεί να διευρύνει τις δημοσιονομικές ανισότητες των δήμων. Ο υπαρκτός κίνδυνος διεύρυνσης των ανισοτήτων μεταξύ «πλούσιων» και «φτωχών» δήμων, αντιμετωπίζεται μόνο με το συνδυασμό του φορολογικού συστήματος με το σύστημα κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων και την ύπαρξη ενός ισχυρού αναδιανεμητικού μηχανισμού.

Ο Φ.Α.Π. έχει περιορισμένη δυναμικότητα, λόγω της ανελαστικότητας που εντοπίστηκε προηγούμενα. Τοπικές Αυτοδιοικήσεις που βασίστηκαν, σχεδόν αποκλειστικά, στον Φ.Α.Π., όπως στο Λουξεμβούργο και στην Ιρλανδία και δεν προχώρησαν σε τακτές αλλαγές στην φορολογική του βάση ή τον φορολογικό του συντελεστή, πολύ γρήγορα βρέθηκαν σε οικονομικό αδιέξοδο.

Η εκτίμηση της φορολογικής βάσης του Φ.Α.Π. είναι δύσκολη, κυρίως σε χώρες που δεν έχουν εθνικό κτηματολόγιο.

Τέλος, ο Φ.Α.Π. είναι ένας φόρος, που από την άποψη της φορολογικής δικαιοσύνης, είναι «αδιάφορος» και οι δυνατότητες αναδιανεμητικής πολιτικής είναι περιορισμένες (Zodrow, 2001: 139-156), ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα με έντονη την παρουσία της μικρής ιδιοκτησίας και της ιδιοκατοίκησης.

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) θα πρέπει να αλλάξουν στόχο και διάρθρωση.

Η οποιαδήποτε μεταρρύθμιση στη φορολογία ακινήτων πρέπει να συνδεθεί με μεταρρυθμίσεις των διαβαθμιδικών δημοσιονομικών πλαισίων (Blöchliger 2015). Άρα, με βάση και τα παραπάνω, οι ΚΑΠ όχι μόνο δεν πρέπει να καταργηθούν αλλά να ενισχυθούν με μία σύγχρονη στόχευση και να ενταχθούν σε ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό οικονομικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δεν είναι τυχαίο, όπως προκύπτει και από το παρακάτω γράφημα, ότι δεν υπάρχει καμία χώρα του κόσμου, ανεξάρτητα από το πόσο αποκεντρωμένο είναι το φορολογικό της σύστημα, που να μην χρησιμοποιεί κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στην προσπάθεια να αμβλύνει τις αντιθέσεις που μπορεί να δημιουργηθούν και να ενισχύσει τα θετικά αποτελέσματα της φορολογικής αποκέντρωσης.



Πηγή: OECD 2018

Οι στόχοι των ΚΑΠ, συμβαδίζοντας με την Ευρωπαϊκή εμπειρία, θα μπορούσαν να προσανατολιστούν σε τρεις μεγάλους στόχους:

α) Περιορισμός των εισοδηματικών διαφορών. Όστε οι «φτωχοί» δήμοι να μπορούν να προσφέρουν της ίδιας ποιότητας και ποσότητας Τοπικές Δημόσιες Υπηρεσίες και Αγαθά, όπως οι «πλούσιοι» ομόλογοι τους.

β) Αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από τις εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις. Όστε να αντιμετωπιστεί το επιπλέον κόστος που δημιουργείται σε ορισμένους δήμους όπως στους κεντρικούς και τουριστικούς.

γ) Ενθάρρυνση της παροχής ενός ελάχιστου επίπεδου παρεχομένων υπηρεσιών ορισμένων Τοπικών Δημοσίων Αγαθών. Όστε δήμοι, όπως οι μικροί νησιώτικοι και ορεινοί, που το κόστος παραγωγής είναι αντικειμενικά ακριβότερο, λόγω κόστους μεταφοράς η περιορισμένου ανταγωνισμού επειδή η τοπική αγορά είναι μικρή, να μπορούν να ανταπεξέλθουν στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Αυτή την εποχή στην Φινλανδία πραγματοποιείται διοικητική μεταρρύθμιση, όσον αφορά στον Φ.Α.Π. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η Φινλανδική Τ.Α. θεωρείται από τις πρωτοπόρες στην Ευρώπη και ίσως παγκοσμίως, όπου ο Φ.Α.Π. ανήκει ήδη κατά ένα μεγάλο ποσοστό

στην Τ.Α. Από αυτή την άποψη είναι πολύ χρήσιμη η εμπειρία, του πως σχεδιάζεται μία ανάλογη μεταρρύθμιση, σε μία από τις πιο αποκεντρωμένες χώρες της Ευρώπης.

Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας στην Φινλανδία







Ο φορολογικός συντελεστής του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στην Φινλανδία καθορίζεται από το τοπικό δημοτικό συμβούλιο και η φορολογική βάση σχετίζεται με τη φορολογητέα αξία του ακινήτου. Είναι ένας δημοτικός φόρος. Παραδοσιακά, ο φόρος είναι σχετικά χαμηλός. Το φορολογικό του βάρος ανέρχεται, κατά μέσο όρο, στα 190 ευρώ ανά άτομο, ετησίως. Τα φορολογικά του έσοδα παρουσιάζουν μία σταθερή ανοδική πορεία.

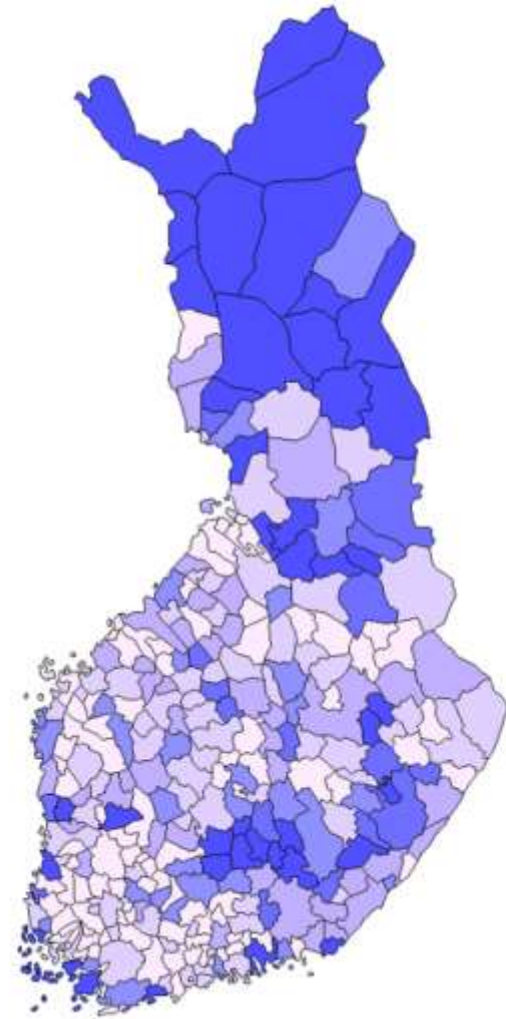
Οι δήμοι έχουν τη φορολογική ελευθερία να καθορίσουν το φορολογικό συντελεστή για διαφορετικά είδη κτιρίων. Για να αποφευχθεί ο φορολογικός ανταγωνισμός, ο νόμος ορίζει τα όρια μέσα στα οποία μπορεί να κινηθούν οι δημοτικοί φορολογικοί συντελεστές που είναι:

- 0,93% – 2,00% για το γενικό φόρο ακίνητης περιουσίας
- 0,41% – 1,00% για μόνιμες κατοικίες
- 0,93% – 2,00% για άλλες κατοικίες
- 2,00% – 6,00% για μη δομημένους χώρους.

Η δυνατότητα να ορίζουν οι δήμοι τους φορολογικούς συντελεστές του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, ανάλογα με την ιδιαιτερότητα του δήμου τους, δημιουργεί ένα πολύ ενδιαφέρον φορολογικό μωσαϊκό.

ΦΑΠ, % στα συνολικά φορολογικά έσοδα το 2017

	11,0 % ja yli	(42)
	10,0 - 10,9 %	(17)
	9,0 - 9,9 %	(27)
	8,0 - 8,9 %	(45)
	7,0 - 7,9 %	(68)
	6,9 % ja alle	(96)



Πηγή: Henrik Rainio, 2019

Η διαφοροποίηση που παρουσιάζεται στον παραπάνω χάρτη δεν απεικονίζει απλώς τις διαφορετικές οικονομικές δυνατότητες ή ιδιαιτερότητες κάθε Δήμου. Επαναφέρει στη μνήμη μας τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης, έτσι όπως έχουν θεμελιωθεί από τους θεωρητικούς της δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Oates 1972). Τα ερωτήματα που τίθεται είναι:

- Εάν δεν υπήρχε φορολογική ελευθερία στη Φιλανδική ΤΑ, πώς θα ήταν ο παραπάνω χάρτης, με βάση μία εθνική πολιτική μέσω των όρων;
- Ποια τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα θα χάνονταν και δεν θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν, προς την κατεύθυνση της τοπικής και γενικότερα εθνικής ανάπτυξης;
- Πόσο άδικος θα ήταν αυτός ο φόρος, όσον αφορά στη χωρική συνοχή, ιδιαίτερα στις περιοχές εκείνες που επλήγησαν από την κρίση;

- Πώς θα μπορούσε ο φόρος αυτός να συμβάλλει στην άμβλυση των κοινωνικών ανισοτήτων και στην κοινωνική συνοχή;

Η μεταρρύθμιση του ΦΑΠ

Παρατηρούμε ότι στην Φιλανδία είναι σε λειτουργία όλοι οι μέσο-μακροπρόθεσμοι στόχοι που, τα τελευταία χρόνια, έχει θέσει η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Φορολογική αποκέντρωση, ενδυνάμωση των ιδίων πόρων, φορολογική ελευθερία, μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, οικονομική αυτοδυναμία. Το ερώτημα που τίθεται είναι γιατί στην Φιλανδία, η οποία βρίσκεται στην Ευρωπαϊκή πρωτοπορία, προσπαθούν να εκσυγχρονίσουν περαιτέρω το τοπικό φορολογικό τους σύστημα;

Στόχος της φορολογικής μεταρρύθμισης στην Φιλανδία είναι το 2022 να θεσπιστεί ένας πλήρης εκσυγχρονισμός του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, ιδιαίτερα όσον αφορά στο κομμάτι του καθορισμού της φορολογικής του βάσης. Η φορολογική βάση του νέου ΦΑΠ, δεν θα στηρίζεται στην φορολογητέα ή αντικειμενική αξία, αλλά στην πραγματική αξία του ακινήτου. Ο καθορισμός της πραγματικής αξίας των ακινήτων θα πραγματοποιείται με βάση στατιστικά δεδομένα, τα οποία θα είναι ελεύθερα προσβάσιμα σε μία GIS (Σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών), εφαρμογή. Ένα από τα σημαντικότερα πολιτικά στοιχεία, που προβλέπονται σε αυτή τη μεταρρύθμιση, είναι ότι κατά μέσο όρο το φορολογικό βάρος του Φιλανδού πολίτη δεν θα επιβαρυνθεί από τη μεταρρύθμιση αυτή.

Συμπέρασμα

Εάν προσπαθούσαμε να κωδικοποιήσουμε τα συμπεράσματα, από την παραπάνω ανάλυση, ιδιαίτερα στον τομέα της μεταρρύθμισης και της μεταφοράς του Φ.Α.Π. στην Τ.Α., θα καταλήγαμε στα εξής:

1. Η μεταρρύθμιση του Φ.Α.Π. αφορά στο σύνολο του φορολογικού συστήματος με άμεσες επιπτώσεις στην κοινωνική, περιβαλλοντική, χωροταξική και αναπτυξιακή πολιτική.
2. Η μεταφορά του Φ.Α.Π. στους δήμους αποτελεί μία σημαντική μεταρρύθμιση, που δημιουργεί αναπτυξιακές προοπτικές.
3. Η μεταφορά του Φ.Α.Π. στους δήμους επιτρέπει τη δυνατότητα μείωσης του φορολογικού βάρους των πολιτών και τον περιορισμό των αδικιών που δημιουργεί ο «εισπρακτικός» προσανατολισμός του ΕΝΦΙΑ.
4. Η μεταφορά του Φ.Α.Π. στους δήμους θα πρέπει να συνδυαστεί με την τροποποίηση των ΚΑΠ και τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου τοπικού οικονομικού συστήματος που θα αποβλέπει στην ύπαρξη ενός ισχυρού αναδιανεμητικού μηχανισμού, στην επάρκεια των εσόδων και τη φορολογική δικαιοσύνη.

5. Η μεταφορά του Φ.Α.Π. στους δήμους θα πρέπει να συνδυαστεί με λύσεις για το τοπικό φορολογικό σύστημα όπως για το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας, τα Τέλη Καθαριότητας και το Φόρο Ηλεκτροδοτούμενων Χώρων, που έχουν την ακίνητη περιουσία ως φορολογική τους βάση.
6. Ο Φ.Α.Π. δεν μπορεί να είναι ο μοναδικός φόρος της ΤΑ. Σημειώνεται ότι Ευρωπαϊκές ΤΑ που στηρίχθηκαν, τη δεκαετία του '80, αποκλειστικά στον Φ.Α.Π., αναγκάστηκαν τη δεκαετία του '90 να εφαρμόσουν εκτεταμένες φορολογικές μεταρρυθμίσεις.
7. Η αποτελεσματική μεταφορά του Φ.Α.Π. στους δήμους απαιτεί ένα μεταβατικό διάστημα, κατά το οποίο οι δήμοι θα οργανώσουν τους εισπρακτικούς και ελεγκτικούς τους μηχανισμούς, αξιοποιώντας το τραπεζικό σύστημα και τις σύγχρονες επιστημονικές πρακτικές. (Blöchliger και Vammalle, 2012).
8. Ο σχεδιασμός του νέου Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, για να μην επαναληφθούν τα ίδια λάθη, θα πρέπει να γίνει με μεγάλη προσοχή, χωρίς εξωγενείς μοχλούς πίεσης και να λάβει υπόψη του, όχι μόνο τη θεσμική μνήμη της χώρας μας, αλλά και τη σύγχρονη διεθνή πραγματικότητα.

Εν κατακλείδι, ο Φ.Α.Π. δεν είναι ένας «καλός» φόρος ούτε αυτός «που λατρεύουμε να μισούμε». Όλα εξαρτώνται από τον επιτυχή σχεδιασμό του και την αποτελεσματική διαχείριση του. Για να επιτευχθούν όμως αυτά χρειάζεται ολιστική προσέγγιση και κυρίως νηφάλιος διάλογος εφ' όλης της ύλης, στηριγμένος σε επιστημονικά δεδομένα και απαλλαγμένος από πολιτικές ακρότητες.

Βιβλιογραφία

Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schweltnus, C. and Vartia, L. (2011), *“Tax Policy for Economic Recovery and Growth”*, The Economic Journal, 121, pp 59-80.

Blöchliger H. (2013) *“Decentralisation and Economic Growth - Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development”*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 14

Blöchliger H. (2015) *“Reforming the Tax on Immovable Property. Taking care of the unloved”*. OECD, Economics Department Working Papers No. 1205

Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *“Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game”*, OECD Publishing, Paris.

Brandt, N. (2014), *“Greening the Property Tax”*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 17, OECD Publishing, Paris.

Cabral, M. and C. Hoxby (2012), *“The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts”*, NBER Working Paper, No. w18514

Johannesson-Linden, Asa and Christian Gayer (2012) *“Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies”*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 119

Muellbauer, J. (2005), *“Property Taxation and the Economy after the Baker Review”*, Economic Journal, Vol. 115, pp 99-117.

Oates W.E. (1972) *“Fiscal federalism”*. Harcourt Brace Jovanovich, New York

Rainio Henrik (2019) *“Παρουσίαση της Φιλανδικής διοικητικής μεταρρύθμισης”* στο expert group (local finance) του C.E.M.R.

Rosengard, J. K. (2012). *“The tax everyone loves to hate: Principles of property tax reform”*. Harvard Kennedy school Working paper series.

United Nations. *“Human Settlements Programme (2013) Property Tax Regimes in Europe”*. The Global Urban Economic Dialogue Series.

Zodrow, G. R. (2001), *“The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views”*, National Tax Journal, 54 (1), pp 139-156.