



ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΘΡΑΚΗΣ



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**  
University of the Peloponnese



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ  
**UNIVERSITY OF PIRAEUS**

**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο  
Πελοποννήσου**

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης  
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιώς**

**Διδρυματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**

**«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Οι καθοριστικοί παράγοντες της ευμάρειας της Τοπικής  
Αυτοδιοίκησης**

**Γιολάντα Μαρία Σβαλίγκου**

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2025



ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΘΡΑΚΗΣ



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**  
University of the Peloponnese



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ  
**UNIVERSITY OF PIRAEUS**

**Department of Political Studies and International Relations - University of the  
Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace**

**Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental**

**Master Program in**

**«Local and Regional Government and Development»**

**The determining factors of Local Authority prosperity**

**Yolanda Maria Svalingou**

Corinth, September 2025

*Αφιέρωση*

*Στο σύζυγό μου Κώστα και στα παιδιά μου Παναγιώτη και Χριστίνα*

## Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τον καθηγητή μου Κύριο Θωμά Πουφινά για την πολύτιμη καθοδήγησή του σε όλη τη διάρκεια σύνταξης της παρούσας εργασίας. Επίσης, τον Κύριο Χαράλαμπο Αγκυρόπουλο για τη συνεισφορά του στην εκπόνηση των οικονομετρικών μοντέλων.

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, τα συνεργαζόμενα Τμήματα και Ιδρύματα δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα,

Σβαλίγκου Γιολάντα Μαρία

.....  
(Υπογραφή)

# Οι καθοριστικοί παράγοντες της ευμάρειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Λέξεις κλειδιά: Οικονομική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ, Πόροι των ΟΤΑ, Φορολογική Αποκέντρωση, Τοπική Αυτονομία, Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας & Κοινωνίας.

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία διερευνά τους καθοριστικούς παράγοντες της ευμάρειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εστιάζοντας στη σύνδεσή της με την ψηφιακή οικονομία και την δημοσιονομική αυτονομία, χρησιμοποιώντας δεδομένα Panel Data για 12 χώρες της ΕΕ και για την περίοδο 2018-2023.

Για τον σκοπό αυτό, εκτιμήθηκαν δύο βασικά οικονομετρικά υποδείγματα με τη μεθοδολογία των Fixed Effects (FE), η οποία επιλέχθηκε έναντι της Pooled OLS για τον έλεγχο της μη παρατηρούμενης διατομεακής ετερογένειας (σταθερών χαρακτηριστικών των χωρών). Για το Μοντέλο 1, που συνδέει την Τοπική Κυβέρνηση με τον δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και κοινωνίας (*Digital Economy and Society Index-DESI*) ως εξαρτημένη μεταβλητή ορίστηκε ο DESI. Ανεξάρτητες μεταβλητές ορίστηκαν δημοσιονομικοί δείκτες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (όπως Φορολογικά Έσοδα, Έσοδα από Κοινωνικές Εισφορές, Δαπάνες Αποζημίωσης Υπαλλήλων – όλοι ως ποσοστό του ΑΕΠ) και ενδεικτικά ως μεταβλητή ελέγχου ο λογάριθμος του ΑΕΠ ανά κάτοικο.

Βασικό εύρημα του Μοντέλου 1, σύμφωνα με τη μέθοδο του μοντέλου Fixed Effects, έδειξε ότι, λόγω σοβαρών προβλημάτων πολυγραμμικότητας (*Variance Inflation Factor -VIF*) μεταξύ των δημοσιονομικών μεταβλητών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν βρέθηκαν στατιστικά σημαντικές και ανεξάρτητες επιδράσεις των επιμέρους δεικτών στον DESI.

Ως προς το Μοντέλο 2, που αφορά στη συσχέτιση της Γενικής Κυβέρνησης με την Τοπική Αυτονομία, ως εξαρτημένη μεταβλητή ορίστηκε ο Δείκτης Τοπικής Δημοσιονομικής Αυτονομίας. Ανεξάρτητες μεταβλητές ορίστηκαν δημοσιονομικοί δείκτες της Γενικής Κυβέρνησης (όπως Φορολογικά Έσοδα, Έσοδα από Κοινωνικές Εισφορές και Συνολική Δαπάνη – όλοι ως ποσοστό του ΑΕΠ) και μεταβλητές ελέγχου.

Κυριότερο εύρημα του μοντέλου 2, αποτέλεσε ότι, η αύξηση των Φορολογικών Εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης έχει αρνητική και στατιστικά σημαντική επίδραση στον Δείκτη Τοπικής Δημοσιονομικής Αυτονομίας. Αντίθετα, το ΑΕΠ ανά κάτοικο συνδέεται θετικά και σημαντικά με την αυτονομία. Συνολικά, το Μοντέλο 2, αποδεικνύεται ιδιαίτερα ισχυρό, εξηγώντας το 85,4% της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας. Τα συμπεράσματα υπογραμμίζουν ότι η δημοσιονομική συγκέντρωση στην κεντρική κυβέρνηση περιορίζει την αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ η οικονομική ευημερία του κράτους αποτελεί θετικό παράγοντα για την αποκέντρωση.

# **The determining factors of Local Authority prosperity**

Keywords: Financial Autonomy of Local Authorities, Local Government Resources, Fiscal Decentralization, Local Autonomy, Digital Economy & Society Index.

## **Abstract**

This thesis investigates the determining factors of Local Self-Government's prosperity, focusing on its connection with the digital economy and fiscal autonomy, using Panel Data for 12 EU countries over the period 2018–2023. To this end, two main econometric models were estimated using the Fixed Effects (FE) methodology, which was chosen over Pooled OLS to control for unobserved cross-sectional heterogeneity (stable characteristics of the countries).

For Model 1, which links Local Government with the Digital Economy and Society Index (DESI), the DESI was defined as the dependent variable. Independent variables were defined as Local Self-Government fiscal indicators (such as Tax Revenue, Social Contributions Revenue, and Compensation of Employees Expenditure – all as a percentage of GDP), with the logarithm of GDP per capita serving as an indicative control variable. The main finding of Model 1, based on the Fixed Effects method, was that, due to severe multicollinearity problems (Variance Inflation Factor - VIF) among the Local Self-Government fiscal variables, no statistically significant and independent effects of the individual indicators on the DESI were found.

Regarding Model 2, which addresses the correlation between General Government and Local Autonomy, the Local Fiscal Autonomy Index was defined as the dependent variable. Independent variables were defined as General Government fiscal indicators (such as Tax Revenue, Social Contributions Revenue, and Total Expenditure – all as a percentage of GDP) and control variables.

The principal finding of Model 2 was that an increase in General Government Tax Revenue has a negative and statistically significant effect on the Local Fiscal Autonomy Index. Conversely, GDP per capita is positively and significantly correlated with autonomy. Overall, Model 2 proves to be particularly robust, explaining 85.4% of the local fiscal autonomy. The conclusions emphasize that fiscal concentration in the central government restricts the autonomy of Local Self-Government, while the economic prosperity of the state constitutes a positive factor for decentralization.



## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 2.1 Στόχοι της Ψηφιακής Δεκαετίας του 2030 και Βασικοί Δείκτες Επίδοσης ( <i>KPIs</i> )	σελ18
Πίνακας 2.2 Συγκριτική παράθεση θεωριών Qates και Tiebout	σελ20
Πίνακας 3.1 Συγκριτική παράθεση ΕΕ μεταξύ στόχου 2030 και επίτευξης το έτος 2022	σελ31
Πίνακας 3.2 Συγκριτικός Πίνακας Δημοσιονομικής Αυτονομίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης	σελ36
Πίνακας 3.3 Συγκεντρωτικός πίνακας παραδειγμάτων	σελ40
Πίνακας 3.4 Πίνακας μεταβλητών μοντέλου 2	σελ43
Πίνακας 3.5 Πίνακας αποτελεσμάτων παλινδρόμησης για το Model B	σελ45
Πίνακας 4.1 Συγκριτικοί Δείκτες Δημοσιονομικής Αυτονομίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης	σελ50
Πίνακας 5.1 Πίνακας μεταβλητών μοντέλου 1	σελ60
Πίνακας 5.2 Πίνακας αποτελεσμάτων του Unit Fixed Effects(FE) για το μοντέλο 1	σελ62
Πίνακας 5.3 Πίνακας αποτελεσμάτων του PooledOLS για το μοντέλο 1	σελ63
Πίνακας 5.4 Βασικά Ευρήματα Μοντέλου 1	σελ64

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 3.1 Μέση τάση Τοπικής Δημοσιονομικής Αυτονομίας ανά έτος	σελ47
Διάγραμμα 3.2 Κατανομή Local Fiscal Autonomy(Model B)	σελ 48
Διάγραμμα 5.1 Κατανομή DESI	σελ 65
Διάγραμμα 5.2 Μέση τάση DESI ανά έτος	σελ.69

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ελληνικές Συντομογραφίες

**ΑΕΠ:** Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

**ΕΕ:** Ευρωπαϊκή Ένωση

**ΚΕΔΕ:**Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας

**ΟΤΑ:** Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

**ΠΕΔ:** Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

**ΣΔΙΤ:** Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα

**ΤΑ:** Τοπική Αυτοδιοίκηση

**ΕΧΤΑ:** Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Αγγλικές Συντομογραφίες

**Cor:** Correlation (Συσχέτιση)

**DESI:** Digital Economy and Society Index (Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας)

**EQI:** European Quality of Government Index (Δείκτης Ποιότητας Διακυβέρνησης)

**Kpi's:** Key Performance Indicators (Δείκτες Βασικής Απόδοσης)

**LAI:** Local Autonomy Index (Δείκτης Τοπικής Αυτονομίας)

**MTBF's:** Medium-Term Budgetary Frameworks (Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια)

**N/A:** Not Available (Μη Διαθέσιμο)

**PFM:** Public Financial Management (Δημόσια Χρηματοοικονομική Διαχείριση)

**SAI:** Supreme Audit Institution (Ανώτατο Ελεγκτικό Ίδρυμα)

**VIF:** Variance Inflation Factor (Παράγοντας Διόγκωσης Διακύμανσης)

## Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	6
Abstract .....	8
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	10
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ .....	11
Ελληνικές Συντομογραφίες .....	12
Αγγλικές Συντομογραφίες .....	12
Κεφάλαιο 1 Εισαγωγή.....	12
Κεφάλαιο 2: Θεωρητικό Πλαίσιο και Ορισμός της Ευμάρειας της ΤΑ.....	13
2.1 Έννοιες και Ορισμοί.....	13
2.1.1 Τι είναι Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ).....	13
2.1.2 Τοπική Αυτονομία.....	13
2.1.3 Ψηφιακός Μετασχηματισμός.....	14
2.1.4 Οι Θεωρητικοί και Νομικοί Πυλώνες της Αποκεντρωμένης Διακυβέρνησης: Δημοσιονομικός Φεντεραλισμός.....	16
2.1.5 Ορισμός της ευμάρειας της ΤΑ.....	16
2.2 Ιστορική εξέλιξη της ΤΑ σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο.....	18
2.2.1 Οι Βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτονομίας .....	18
2.2.2 Μεταρρυθμίσεις και τάσεις στην Ευρώπη(αποκεντρωση, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση).....	20
2.2.3 Η Ελληνική Εμπειρία: Η Μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» υπό το Πρίσμα της Χάρτας .....	22
2.2.4 Συγκριτική Ανάλυση.....	23
Κεφάλαιο 3 : Οικονομικοί Παράγοντες Ευμάρειας.....	24
3.1 Οικονομική Αυτονομία και Διαχείριση.....	24
3.1.1 Πηγές εσόδων ( ίδιοι πόροι, κρατικές επιχορηγήσεις).....	24
3.1.2 Το Φαινόμενο του Χαρταετού ( <i>Flypaper Effect</i> ).....	26
3.1.3 Αυτονομία και Διαχείριση: Η Πρακτική Εφαρμογή στην Ευρώπη και την Ελλάδα .....	26
3.1.4 Η σημασία της φορολογικής αποκέντρωσης.....	29
3.1.5 Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στη διαχείριση των οικονομικών.....	30
3.2 Ανάλυση του Δείκτη Τοπικής Αυτονομίας (LAI 2.0).....	37
3.2.1 Ανάλυση δεδομένων σύμφωνα με το μοντέλο 2 (model B) .....	39
2. Έσοδα από Κοινωνικές Εισφορές (soccontrib_rev_gengdp) .....	42
3. Έσοδα από Επιχορηγήσεις (grants_rev_gengdp) .....	42
4. Κατανάλωση Πάγιων Κεφαλαίων (cons_fixed_cap_gengdp).....	43
3.2.2 Πως επηρεάζεται η αποδοτικότητα των ΟΤΑ από την τοπική αυτονομία λόγω της οικονομικής εξάρτησης από τη γενική κυβέρνηση.....	43
Κεφάλαιο 4 Διοικητικοί και Θεσμικοί Παράγοντες Ευμάρειας .....	47
4.1 Πολιτικό Καθεστώς και Διοικητική δομή .....	47
4.1.1 Επίδραση του πολιτικού καθεστώτος ( συγκεντρωτικό vs αποκεντρωτικό) Μελέτες περίπτωσης .....	48
4.2 Μελέτες Περίπτωσης: Ελλάδα και Συγκριτικά Ευρωπαϊκά Μοντέλα .....	50
4.2.1 Η Περίπτωση της Ελλάδας: Από τον Συγκεντρωτισμό στην Αποκέντρωση του «Καλλικράτη».....	50
4.2.2 Γερμανία: Ένα Μοντέλο Ομοσπονδιακής Εξισορρόπησης .....	50
4.2.3 Γαλλία: Κεντρικός Έλεγχος και Διαχειριστική Αυτονομία .....	51
4.2.4. Ισπανία: Ασύμμετρη Αποκέντρωση και Περιφερειακή Ισότητα .....	52
4.3 Η Επίδραση των Οικονομικών Κρίσεων και των Μέτρων Λιτότητας .....	53
4.3.1. Η Επίδραση της Πανδημίας COVID-19.....	53

4.3.2 Η Πολιτική Ευθυγράμμιση, η Λογοδοσία και η Διαφθορά .....	54
4.3.3 Η Ψηφιακή και Πράσινη Μετάβαση: Νέες Προκλήσεις και Ευκαιρίες .....	54
4.3.4 Δημογραφικές Αλλαγές .....	55
4.3.5 Καινοτόμα Μοντέλα Χρηματοδότησης.....	55
Κεφάλαιο 5 Τεχνολογικοί και Κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες επηρεασμού ευμάρειας της ΤΑ.	56
5.1 Ψηφιακός μετασχηματισμός .....	56
5.1.1 Ανάλυση του Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας ( <i>DESI</i> ) σύμφωνα με το μοντέλο 1 (model A) .....	56
5.2 Επιλογή οικονομετρικού μοντέλου.....	59
5.3 Παρουσίαση αποτελεσμάτων παλινδρόμησης Fixed Effects για το Μοντέλο 1.....	60
5.4 Παρουσίαση αποτελεσμάτων παλινδρόμησης Pooled OLS για το Μοντέλο 1 .....	61
5.5 Συνολική επεξήγηση μεθόδων για το Μοντέλο 1 .....	62
5.5 Πώς επηρεάζεται η αποδοτικότητα από την ψηφιοποίηση.....	65
5.6 Η Επίδραση της Οικονομικής Κρίσης, των Μέτρων Λιτότητας και της Πανδημίας .....	66
5.6.1 Η Χρηματοπιστωτική Κρίση του 2008 και η Δημοσιονομική Συρρίκνωση .....	66
5.6.2 Οι Πολιτικές Λιτότητας και τα Capital Controls: Η Ελληνική Εμπειρία.....	66
5.6.3. Η Πανδημία του COVID-19 και η Δοκιμασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	68
5.6.4 Δημογραφικές Αλλαγές: Γήρανση και Συρρίκνωση του Πληθυσμού .....	69
5.6.5. Κλιματική Αλλαγή και Ψηφιακή Μετάβαση: Νέες Επενδυτικές Απαιτήσεις .....	70
5.6.6. Νέοι Δημοσιονομικοί Κανόνες της ΕΕ: Ευκαιρίες και Κίνδυνοι .....	70
Κεφάλαιο 6 Προτάσεις.....	71
6.1 Σύνοψη βασικών ευρημάτων από τα δύο μοντέλα.....	71
6.2 Πολιτικές Προτάσεις για την Ενίσχυση της Δημοσιονομικής Αυτονομίας των ΟΤΑ.....	72
Κεφάλαιο 7 Συμπεράσματα.....	73
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	74

## Κεφάλαιο 1 Εισαγωγή

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ) αποτελεί έναν κεντρικό θεσμό στις σύγχρονες δημοκρατίες, όντας ο εγγύτερος φορέας προς τους πολίτες και κατέχοντας καίριο ρόλο στην παροχή βασικών υπηρεσιών και στη διαμόρφωση της τοπικής ανάπτυξης. Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και της τεχνολογικής εξέλιξης, οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει είναι πολυσύνθετες, καθώς καλείται να λειτουργήσει αποτελεσματικά μέσα σε ένα δυναμικό περιβάλλον, που επηρεάζεται από την οικονομική αστάθεια, την ψηφιακή μετάβαση και την ανάγκη για ενισχυμένη διαφάνεια.

Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα διπλωματική εργασία διερευνά το πλέγμα των παραγόντων που καθορίζουν την ευμάρεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πέρα από τις θεσμικές και οικονομικές διαστάσεις, η μελέτη εστιάζει στην αλληλεπίδραση εξωγενών και ενδογενών παραγόντων, όπως η ψηφιακή ωριμότητα, η δημοσιονομική διαχείριση και η ποιότητα της διακυβέρνησης, με στόχο να προσφέρει μια πιο ολιστική κατανόηση του σύνθετου τοπίου της τοπικής διακυβέρνησης.

Η ανάλυση που ακολουθεί επιχειρεί να ρίξει φως στις κρίσιμες σχέσεις που διαμορφώνουν το επίπεδο αυτονομίας και λειτουργικής ικανότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συμβάλλοντας στη συζήτηση για την ενίσχυση του ρόλου τους. Η δομή της εργασίας αναπτύσσεται με μια αλληλουχία που ξεκινά από τη θεωρητική τεκμηρίωση και καταλήγει σε μια εις βάθος εμπειρική ανάλυση, με στόχο την ανάδειξη των σημαντικότερων ευρημάτων και την υποβολή τεκμηριωμένων προτάσεων για την περαιτέρω ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι βασικές έννοιες και ορισμοί, ενώ αναλύεται η ιστορική εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη συνέχεια, στο κεφάλαιο δύο, περιλαμβάνεται η εμπειρική ανάλυση του μοντέλου, που εξετάζει τη σχέση μεταξύ των οικονομικών δεικτών της γενικής κυβέρνησης και της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας. Ακολουθεί συγκριτική ανάλυση μελετών περίπτωσης και έπεται η εμπειρική ανάλυση του μοντέλου που εξετάζει τη σχέση δημοσιονομικών δεικτών της τοπικής κυβέρνησης και του δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας. Η εργασία ολοκληρώνεται με τη συνοπτική παράθεση των ευρημάτων και πολιικών προτάσεων βελτίωσης της δημοσιονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ και κλείνει με τα συμπεράσματα, που προκύπτουν από το σύνολο της έρευνας.

## **Κεφάλαιο 2: Θεωρητικό Πλαίσιο και Ορισμός της Ευμάρειας της ΤΑ**

### **2.1 Έννοιες και Ορισμοί**

#### **2.1.1 Τι είναι Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ)**

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας (Συμβούλιο της Ευρώπης, 1985), η τοπική αυτοδιοίκηση ορίζεται ως το δικαίωμα και η δυνατότητα των τοπικών αρχών να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται ένα ουσιαστικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων με δική τους ευθύνη, προς το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού.

Αυτό το δικαίωμα κατοχυρώνει την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτονομία των τοπικών φορέων . Πολιτικά περιλαμβάνει την ελεύθερη εκλογή των τοπικών αρχόντων με καθολική ψηφοφορία. Διοικητικά, οι τοπικές αρχές έχουν τη διακριτική ευχέρεια να δημιουργούν τα δικά τους συστήματα διακυβέρνησης, με τον διοικητικό έλεγχο από τις κεντρικές αρχές να περιορίζεται στην τήρηση της νομιμότητας. Τέλος οικονομικά, οι τοπικές αρχές έχουν το δικαίωμα σε επαρκείς οικονομικούς πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους.

#### **2.1.2 Τοπική Αυτονομία**

Η τοπική αυτονομία αποτελεί μια θεμελιώδη αρχή της διακυβέρνησης, που καθορίζει το δικαίωμα και την ικανότητα των τοπικών αρχών να διαχειρίζονται τις δημόσιες υποθέσεις υπό τη δική τους ευθύνη, πάντοτε εντός των ορίων του νόμου. Ουσιαστικά, πρόκειται για μια διοικητική, δημοσιονομική και οργανωτική αυτοτέλεια, που τους επιτρέπει να λαμβάνουν αποφάσεις και να εφαρμόζουν πολιτικές προσαρμοσμένες στις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού.

Πέρα από μια απλή απουσία ελέγχου από την κεντρική κυβέρνηση, η έννοια περιλαμβάνει τόσο θεσμικές όσο και δημοσιονομικές διαστάσεις. Αυτό σημαίνει ότι οι τοπικές αρχές πρέπει να διαθέτουν όχι μόνο την εξουσία να αποφασίζουν, αλλά και τους απαραίτητους πόρους, όπως τα φορολογικά έσοδα, για να υλοποιούν τις πολιτικές τους. Ο συνδυασμός αυτών των στοιχείων είναι απαραίτητος για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και να συμβάλουν στην τοπική ανάπτυξη, όπως υποστηρίζεται και από τις ποσοτικές μετρήσεις του Δείκτη Τοπικής Αυτονομίας (Ladner et al., 2023).

Εν ολίγοις, η τοπική αυτονομία είναι η ουσιαστική ικανότητα των τοπικών αρχών να είναι υπεύθυνες και αποτελεσματικές, χωρίς να εξαρτώνται αποκλειστικά από την κεντρική εξουσία.

### 2.1.3 Ψηφιακός Μετασχηματισμός

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός δεν είναι απλώς η υιοθέτηση νέων τεχνολογιών, αλλά μια ριζική και θεμελιώδης αλλαγή στον τρόπο λειτουργίας ενός οργανισμού.

Ο όρος, περιγράφει τη διαδικασία ενσωμάτωσης της ψηφιακής τεχνολογίας σε όλες τις πτυχές μιας οντότητας, είτε πρόκειται για μια επιχείρηση, έναν δημόσιο φορέα ή την κοινωνία γενικότερα. Στόχος του είναι η βαθιά αναθεώρηση του τρόπου με τον οποίο δημιουργείται και προσφέρεται αξία, αλλάζοντας ταυτόχρονα τις διαδικασίες, την οργανωτική κουλτούρα και τα επιχειρηματικά μοντέλα.

Βασικά χαρακτηριστικά του ψηφιακού μετασχηματισμού είναι ότι αλλάζει τον τρόπο με τον οποίο οι οργανισμοί αλληλεπιδρούν με τους πελάτες τους, προσφέροντας βελτιωμένες, εξατομικευμένες και πιο αποτελεσματικές εμπειρίες (SAP, 2023). Ενθαρρύνει τη δημιουργία νέων πηγών εσόδων, προϊόντων και υπηρεσιών, βασιζόμενων σε ψηφιακές τεχνολογίες (Eurobank, 2019). Η χρήση τεχνολογιών όπως το cloud computing, τα big data analytics και η τεχνητή νοημοσύνη οδηγεί σε αυξημένη παραγωγικότητα και βελτιωμένη λήψη αποφάσεων σε πραγματικό χρόνο (Metacard, 2023). Ενώ τέλος, απαιτείται η προσαρμογή του ανθρώπινου δυναμικού σε νέες μεθόδους εργασίας και μια κουλτούρα συνεχούς πειραματισμού και μάθησης (Digital Challenge, 2023).

Πίνακας 2.1: Στόχοι της Ψηφιακής Δεκαετίας του 2030 και Βασικοί Δείκτες Επίδοσης (KPIs)

Βασικές Διαστάσεις	Στόχοι του 2030
<p><b>1. Δεξιότητες</b></p>	<p><b>Ειδικοί ΤΠΕ:</b> 20 εκατομμύρια, με σύγκλιση των φύλων.  <b>Βασικές Ψηφιακές Δεξιότητες:</b> Τουλάχιστον 80% του πληθυσμού.</p>
<p><b>2. Ψηφιακός Μετασχηματισμός των Επιχειρήσεων</b></p>	<p><b>Υιοθέτηση Τεχνολογίας:</b> Το 75% των εταιρειών της ΕΕ να χρησιμοποιεί Cloud, Τεχνητή Νοημοσύνη (AI) ή Μεγάλα Δεδομένα (Big Data).  <b>Καινοτόμοι:</b> Ανάπτυξη νεοφυών επιχειρήσεων (scale-ups) και χρηματοδότηση για τον διπλασιασμό των "Unicorns" της ΕΕ.  <b>Επιχειρήσεις με Χαμηλή Ψηφιοποίηση:</b> Περισσότερο από το 90% των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ) να επιτύχει τουλάχιστον ένα βασικό επίπεδο ψηφιακής έντασης.</p>
<p><b>3. Ασφαλείς και Βιώσιμες Ψηφιακές Υποδομές</b></p>	<p><b>Συνδεσιμότητα:</b> Συνδεσιμότητα Gigabit για όλους.  <b>Ημιαγωγοί αιχμής:</b> Διπλασιασμός του μεριδίου της ΕΕ στην παγκόσμια παραγωγή.  <b>Δεδομένα - Edge &amp; Cloud:</b> 10.000 κλιματικά ουδέτεροι, εξαιρετικά ασφαλείς κόμβοι.  <b>Υπολογιστές:</b> Ο πρώτος υπολογιστής με κβαντική επιτάχυνση.</p>
<p><b>4. Ψηφιοποίηση των Δημόσιων Υπηρεσιών</b></p>	<p><b>Βασικές Δημόσιες Υπηρεσίες:</b> 100% διαθέσιμες ηλεκτρονικά.  <b>Ηλεκτρονική Υγεία (e-Health):</b> Το 100% των πολιτών να έχει πρόσβαση στους ιατρικούς του φακέλους ηλεκτρονικά.  <b>Ψηφιακή Ταυτότητα:</b> Το 100% των πολιτών να έχει πρόσβαση σε ψηφιακή ταυτότητα.</p>

Πηγή: European Commission (2021) **Europe's Digital Decade: digital targets for 2030**

## 2.1.4 Οι Θεωρητικοί και Νομικοί Πυλώνες της Αποκεντρωμένης Διακυβέρνησης: Δημοσιονομικός Φεντεραλισμός.

Οι θεωρίες του δημοσιονομικού φεντεραλισμού παρέχουν το θεμελιώδες θεωρητικό πλαίσιο για την κατανόηση της αποκέντρωσης. Το Θεώρημα Αποκέντρωσης του Oates (1957) υποστηρίζει ότι, ελλείψει σημαντικών οικονομικών κλίμακας ή διαχυτικών επιδράσεων μεταξύ των περιοχών, η αποκέντρωση των δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων είναι προτιμότερη από τη συγκέντρωση. Ο βασικός λόγος είναι ότι οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν καλύτερη πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με τις τοπικές προτιμήσεις και μπορούν να προσαρμόσουν καλύτερα την παροχή δημόσιων αγαθών. Το μοντέλο Tiebout (1972) συμπληρώνει αυτή τη θεώρηση, υποθέτοντας ότι τα άτομα μπορούν να «ψηφίζουν με τα πόδια τους» (*vote with their feet*), δηλαδή να μετακινούνται ελεύθερα μεταξύ κοινοτήτων για να βρουν τον βέλτιστο συνδυασμό δημόσιων υπηρεσιών και φορολογικών επιβαρύνσεων που μεγιστοποιεί την προσωπική τους ωφέλεια. Αυτός ο ανταγωνισμός μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων αναμένεται να οδηγήσει σε αποδοτική παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Ωστόσο, οι θεωρίες δεύτερης γενιάς αναγνωρίζουν ότι αυτή η ιδανική εικόνα είναι συχνά μη ρεαλιστική. Εισάγουν στην ανάλυση την πολιτική αυτοτέλεια των δρώντων, ζητήματα συντονισμού και τον κίνδυνο «σπατάλης» πόρων (*rent-seeking*). Η εφαρμογή αυτών των θεωριών στην ψηφιακή εποχή αποκαλύπτει μια εγγενή θεωρητική ένταση, ενώ η αποκέντρωση ευθυγραμμίζεται με την αρχή της επικουρικότητας, μπορεί να είναι υποβέλτιστη για την παροχή ψηφιακών υποδομών και υπηρεσιών. Για παράδειγμα, ένα περιφερειακό δίκτυο gigabit ή ένα εθνικό σύστημα ηλεκτρονικών ιατρικών φακέλων έχει σαφείς «διαχυτικές επιδράσεις» που ξεπερνούν τα όρια ενός μόνο δήμου. Η ανάπτυξη μιας τέτοιας υποδομής απαιτεί συντονισμένες επενδύσεις μεγάλης κλίμακας, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με τις απλοϊκές υποθέσεις των πρώτων θεωριών και υπογραμμίζει την ανάγκη για ένα ισχυρό μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

## 2.1.5 Ορισμός της ευμάρειας της ΤΑ

Η «ευμάρεια» της τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζεται ως ένας συνδυασμός αποδοτικότητας (επίτευξη στόχων με το χαμηλότερο δυνατό κόστος) και αποτελεσματικότητας (ικανότητα ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών). Για την επίτευξη αυτής της ευμάρειας, οι τοπικές αρχές

πρέπει να διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους, με την ύπαρξη ιδίων εσόδων να θεωρείται κρίσιμη για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και την ενίσχυση της λογοδοσίας, αντί της εξάρτησης από τις μεταβιβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης. Επιπλέον, είναι απαραίτητες κατάλληλες διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης που να διασφαλίζουν τη διαφάνεια, την ευελιξία του προϋπολογισμού και τον αποτελεσματικό έλεγχο των δημόσιων οικονομικών.

Για να ποσοτικοποιηθούν οι παράγοντες, που επηρεάζουν αυτή την ευμάρεια, η έρευνα χρησιμοποιεί συγκεκριμένους δείκτες. Ο Δείκτης Τοπικής Αυτονομίας (*Local Autonomy Index-LAI 2.0*) μετρά την οικονομική, πολιτική και διοικητική ανεξαρτησία των τοπικών αρχών, η οποία σχετίζεται άμεσα με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (*Digital Economy and Society Index-DESI*) αξιολογεί την ψηφιακή πρόοδο και ετοιμότητα των κρατών μελών, ενώ οι Δημοσιονομικοί Δείκτες, που περιλαμβάνουν φορολογικά έσοδα και δαπάνες, θεωρούνται κρίσιμοι για την οικονομική αυτονομία και τη βιωσιμότητα των ΟΤΑ.

Πίνακας 2. 2 Συγκριτική παράθεση θεωριών Qates και Tiebout

Χαρακτηριστικό	Θεώρημα Αποκέντρωσης του Oates	Μοντέλο Tiebout
<b>Πρωταρχική Υπόθεση</b>	Η κεντρική κυβέρνηση αδυνατεί να προσαρμόσει τις πολιτικές σε περιφερειακή βάση.	Οι πολίτες είναι ελεύθερα μετακινούμενοι και «ψηφίζουν με τα πόδια τους» μεταξύ των κοινοτήτων.
<b>Μηχανισμός Αποδοτικότητας</b>	Οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν πληροφοριακό πλεονέκτημα και μπορούν να αντιστοιχίσουν καλύτερα τις υπηρεσίες με τις τοπικές προτιμήσεις.	Ο ανταγωνισμός μεταξύ των κοινοτήτων ωθεί τις τοπικές κυβερνήσεις να παρέχουν βέλτιστα επίπεδα δημόσιων αγαθών.
<b>Συνθήκες Επιτυχίας</b>	Απουσία διαχυτικών επιδράσεων ( <i>spillover effects</i> ) μεταξύ των περιοχών και ετερογενείς προτιμήσεις των πολιτών.	Κινητικότητα των καταναλωτών, πλήρης πληροφόρηση και επαρκής αριθμός κοινοτήτων.
<b>Συνάφεια με την Ψηφιακή Πολιτική</b>	Η εφαρμογή είναι προβληματική λόγω των διαχυτικών επιδράσεων των ψηφιακών υποδομών.	Δίνει έμφαση στην προσαρμογή των υπηρεσιών (όπως οι ψηφιακές) στις προτιμήσεις των χρηστών.

Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα. Oates (1957) & Tiebout (1972)

## 2.2 Ιστορική εξέλιξη της ΤΑ σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο

### 2.2.1 Οι Βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτονομίας

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί διαχρονικά έναν θεμελιώδη λίθο της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, λειτουργώντας ως ο εγγύτερος προς τον πολίτη θεσμός διακυβέρνησης. Η ιστορική της πορεία στην ήπειρο αντανακλά μια σταδιακή μετατόπιση από τις αυστηρά κεντροποιημένες κρατικές δομές προς ένα πιο σύνθετο μοντέλο κατανομής της εξουσίας. Η σημασία του θέματος έχει αναδειχθεί με την πάροδο του χρόνου, ειδικά στο πλαίσιο των σύγχρονων προκλήσεων, που αφορούν την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Ακολουθεί η ανάλυση των θεμελιωδών αρχών της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) και της κεντρικής της θέσης στο σύγχρονο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Όπως επίσης και οι μεταρρυθμιστικές τάσεις της αποκέντρωσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη, ενώ θα αναδειχθεί η άρρηκτη σύνδεσή τους με τις αρχές της Χάρτας, μέσα από μια σύνθεση θεωρητικών προσεγγίσεων και συγκεκριμένων μελετών περίπτωσης. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στις προκλήσεις εφαρμογής και στους μηχανισμούς εποπτείας που εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση των κρατών-μελών.

Η Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) δεν αποτέλεσε μια ξαφνική πρωτοβουλία, αλλά ήταν το προϊόν μιας μακράς θεσμικής εξέλιξης υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Οι προσπάθειες για την προάσπιση των δικαιωμάτων των τοπικών αρχών ξεκίνησαν το 1953 με τη σύσταση μιας ειδικής επιτροπής της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης. Αυτή η διαδικασία κορυφώθηκε με την ίδρυση του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών το 1994, ενός μόνιμου θεσμικού οργάνου του Συμβουλίου της Ευρώπης, που εκπροσωπεί πάνω από 200.000 ευρωπαϊκούς δήμους και περιφέρειες.

Η δημιουργία του Κογκρέσου και, πρωτίστως, η υιοθέτηση της Χάρτας, αποδεικνύουν μια σταδιακή αλλά συνειδητή πολιτική επιλογή των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων να αναγνωρίσουν τη δημοκρατία σε τοπικό επίπεδο ως «ακρογωνιαίο λίθο» του συνολικού δημοκρατικού συστήματος.

Η Χάρτα υιοθετήθηκε ως συνθήκη του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 15 Οκτωβρίου 1985 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 1988. Αποτελεί την πρώτη νομικά δεσμευτική διεθνή πράξη,

που κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση με συστηματικές ρυθμίσεις και θεμελιώδεις αρχές για την οργάνωση και τη λειτουργία της. Η νομική αυτή δέσμευση, τη διαφοροποιεί από απλές συστάσεις, υποχρεώνοντας τα κράτη, που την έχουν κυρώσει, να αναγνωρίσουν το δικαίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην εσωτερική τους νομοθεσία ή, όπου αυτό είναι εφικτό, στο ίδιο το Σύνταγμα τους.

Αυτό παρέχει ένα ισχυρό νομικό έρεισμα για τις εθνικές μεταρρυθμίσεις, που αποσκοπούν στην αποκέντρωση και την ενίσχυση των τοπικών αρχών. Είναι κρίσιμο να γίνει η διάκριση μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενός οργανισμού που προασπίζει τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου, και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που καθορίζει τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις της ΕΕ.

Η ΕΧΤΑ καθιερώνει ένα σύνολο βασικών αρχών που καθορίζουν το πλαίσιο για την ύπαρξη και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αρχές αυτές είναι πολυδιάστατες και αλληλένδετες, αποσκοπώντας στην εξασφάλιση της αυτονομίας και της δημοκρατικής φύσης των τοπικών αρχών.

Η Αρχή της Αυτονομίας (Πολιτική, Διοικητική, Οικονομική). Αυτή είναι η κεντρική έννοια της Χάρτας, η οποία τονίζει το δικαίωμα των τοπικών αρχών να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται ένα ουσιαστικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων με δική τους ευθύνη, προς το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού. Αυτή η αυτονομία είναι τριπλή:

1. Πολιτική Αυτονομία: Περιλαμβάνει την ελευθερία των τοπικών αρχών να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες για οποιοδήποτε θέμα δεν εξαιρείται από την αρμοδιότητά τους και να καθορίζουν τις προτεραιότητές τους.
2. Διοικητική Αυτονομία: Παρέχει στις τοπικές αρχές την ευχέρεια να δημιουργούν τα δικά τους συστήματα και διαδικασίες διακυβέρνησης. Ο διοικητικός έλεγχος των πράξεών τους περιορίζεται αποκλειστικά στην τήρηση της νομιμότητας, σύμφωνα με το Σύνταγμα ή τον νόμο, και όχι σε μια αξιολογική κρίση σκοπιμότητας.
3. Οικονομική Αυτονομία: Εγγυάται το δικαίωμα των τοπικών αρχών να έχουν επαρκείς, ίδιους οικονομικούς πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Αυτή η οικονομική αυτοτέλεια, που περιλαμβάνει τη δυνατότητα επιβολής τοπικών φόρων και τελών, αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία τους. Ωστόσο, παρότι η Χάρτα κατοχυρώνει την οικονομική αυτονομία, η πλήρης εφαρμογή της παραμένει η μεγαλύτερη πρόκληση. Η συνεχιζόμενη εξάρτηση πολλών τοπικών αρχών από τις μεταβιβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης

υπονομεύει την πραγματική τους αυτοτέλεια. Η έλλειψη δημοσιονομικής αυτονομίας δεν είναι απλώς ένα οικονομικό πρόβλημα, αλλά μια πολιτική αδυναμία, που μειώνει το κίνητρο των τοπικών αρχών να δράσουν με οικονομικά αποδοτικό τρόπο, καθιστώντας τις απλούς διαχειριστές και όχι αυτόνομους φορείς ανάπτυξης.

Η Αρχή της Επικουρικότητας. Η ΕΧΤΑ είναι το πρώτο νομικό μέσο, που καθιέρωσε ρητά την αρχή της επικουρικότητας, η οποία αργότερα ενσωματώθηκε και στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο, δηλαδή στο πλησιέστερο δυνατό στους πολίτες. Τα ανώτερα επίπεδα διακυβέρνησης θα πρέπει να αναλάβουν την άσκηση αρμοδιοτήτων μόνο όταν η εκτέλεση των καθηκόντων αυτών σε τοπικό επίπεδο είναι αδύνατη ή λιγότερο αποτελεσματική, για λόγους συντονισμού ή εξοικονόμησης κλίμακας.

Η Αρχή της Τοπικής Δημοκρατίας και της Συμμετοχής. Η Χάρτα υπογραμμίζει την ανάγκη για δημοκρατικές διαδικασίες σε τοπικό επίπεδο. Οι τοπικές αρχές πρέπει να εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία, ενσαρκώνοντας την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Επιπλέον, η Χάρτα τονίζει τη σημασία της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων. Αυτή η έμφαση στη συμμετοχική διάσταση της δημοκρατίας ενισχύθηκε περαιτέρω με την υιοθέτηση ενός Πρόσθετου Πρωτοκόλλου το 2009, το οποίο τέθηκε σε ισχύ το 2012 και παρέχει μια διεθνή νομική εγγύηση για το δικαίωμα των πολιτών να συμμετέχουν στις υποθέσεις των τοπικών αρχών.

Το Δικαίωμα στη Δικαστική Προστασία. Η Χάρτα προβλέπει ότι οι τοπικές αρχές πρέπει να έχουν το δικαίωμα να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη προκειμένου να διασφαλίσουν την ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την τήρηση των αρχών της τοπικής αυτονομίας.

## 2.2.2 Μεταρρυθμίσεις και τάσεις στην Ευρώπη(αποκέντρωση, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση)

Η αποκέντρωση, ως η διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων, εξουσιών και πόρων από την κεντρική κυβέρνηση σε υποεθνικά επίπεδα, αποτελεί μία από τις πλέον αξιοσημείωτες τάσεις διακυβέρνησης των τελευταίων δεκαετιών. Τα επιχειρήματα υπέρ της αποκέντρωσης είναι τόσο πολιτικά όσο και οικονομικά. Πολιτικά, η αποκέντρωση ενισχύει την τοπική δημοκρατία και τη συμμετοχή των πολιτών. Οικονομικά, η βασική παραδοχή είναι ότι οι αποκεντρωμένες κυβερνήσεις

μπορούν να παρέχουν καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες, να ανταποκρίνονται πιο αποτελεσματικά στις τοπικές ανάγκες λόγω της εγγύτητας και των πλεονεκτημάτων πληροφόρησης, και να προωθούν μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα και ανάπτυξη.

Ειδικότερα, η δημοσιονομική αποκέντρωση, η οποία περιλαμβάνει την παροχή επαρκών ιδίων εσόδων (π.χ. μέσω τοπικών φόρων), έχει βρεθεί ότι συσχετίζεται θετικά με τον εθνικό ρυθμό ανάπτυξης. Ωστόσο, η εφαρμογή της αποκέντρωσης αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις. Η εμπειρία των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης μετά την κατάρρευση του κομμουνισμού το 1989 έδειξε, ότι οι διαδικασίες αυτές συχνά χαρακτηρίζονται από έλλειψη διαφάνειας και μια ασαφή κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης.

Η έννοια της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (ΠΕΔ) περιγράφει τη διασπορά της εξουσίας σε δικαιοδοσίες τόσο εντός όσο και πέρα από τα όρια των εθνικών κρατών. Το μοντέλο της ΠΕΔ είναι ένα δυναμικό σύστημα που λειτουργεί σε δύο άξονες: μία προς τα πάνω μετατόπιση της εξουσίας προς υπερεθνικά όργανα (π.χ. την Ευρωπαϊκή Ένωση) και μία προς τα κάτω μετατόπιση προς υποεθνικά επίπεδα (π.χ. περιφέρειες, δήμοι).

Η ΠΕΔ δεν είναι απλώς μια θεωρητική έννοια, αλλά μια πρακτική απάντηση σε σύγχρονες προκλήσεις. Η οικονομική αλληλεξάρτηση μεταξύ των χωρών, καθώς και οι υπερεθνικές απειλές (π.χ. κλιματική αλλαγή, πανδημίες, ζητήματα ασφάλειας), καθιστούν αναγκαία τη συνεργασία σε πολλαπλά επίπεδα, καθώς κανένα εθνικό κράτος δεν μπορεί να τις αντιμετωπίσει αποτελεσματικά μόνο του. Η ΠΕΔ βασίζεται στον συντονισμό, τον διαμοιρασμό ευθυνών και τη συνεργασία μεταξύ της ΕΕ, των κρατών μελών και των τοπικών/περιφερειακών αρχών, με σεβασμό στην αρχή της επικουρικής, εξασφαλίζοντας ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο.

Η Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας αποτελεί τον νομικό και πολιτικό θεμέλιο λίθο για τον «προς τα κάτω» βραχίονα της ΠΕΔ. Χωρίς την αναγνώριση των αρχών της τοπικής αυτονομίας, η ΠΕΔ θα ήταν απλώς μια κεντρική διαδικασία διαχείρισης, που θα εκτελείται από διαφορετικά επίπεδα διοίκησης. Η Χάρτα δίνει νομική υπόσταση και φωνή στους τοπικούς φορείς, μετατρέποντάς τους από απλούς διαχειριστές σε ισότιμους εταίρους στο σύστημα της ΠΕΔ.

Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (*Cohesion Policy*) είναι το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην πράξη. Ως η κύρια επενδυτική πολιτική της ΕΕ, η Πολιτική Συνοχής στοχεύει στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και στη μείωση των περιφερειακών ανισορροπιών. Για την προγραμματική περίοδο 2021-2027, ο συνολικός προϋπολογισμός της ανέρχεται σε 392

δισεκατομμύρια ευρώ, με στόχο την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της δημιουργίας θέσεων εργασίας σε όλες τις περιοχές της ΕΕ.

Η επιτυχία της Πολιτικής Συνοχής εξαρτάται άμεσα από τη γνήσια συνεργασία μεταξύ της ΕΕ, των εθνικών κυβερνήσεων και των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Αυτή η συνεργασία βασίζεται στις αρχές της κοινής διαχείρισης, της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας, με τις τοπικές αρχές να θεωρούνται οι πλέον κατάλληλες για να ανταποκριθούν στις ειδικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών. Ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών (CoR) είναι κρίσιμος σε αυτό το πλαίσιο. Ως το θεσμικό όργανο που εκπροσωπεί τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, η CoR βρίσκεται στο επίκεντρο των πολιτικών προτεραιοτήτων για την ΠΕΔ, προωθώντας ενεργά την αποκέντρωση και αντιτιθέμενη σε προτάσεις, που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην επανακρατικοποίηση των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής.

### 2.2.3 Η Ελληνική Εμπειρία: Η Μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» υπό το Πρίσμα της Χάρτας

Η Ελλάδα υπέγραψε τη Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας το 1985 και την επικύρωσε το 1989. Σύμφωνα με το Άρθρο 28 του Συντάγματος, οι διεθνείς συνθήκες που κυρώνονται υπερσχύουν κάθε άλλου νόμου του ελληνικού κράτους, καθιστώντας τις αρχές της Χάρτας νομικά δεσμευτικές.

Η έκθεση παρακολούθησης του Κογκρέσου του Συμβουλίου της Ευρώπης για την τοπική δημοκρατία στην Ελλάδα (2015) αναγνώρισε τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» ως ένα «σημαντικό βήμα» προς ένα πιο αποκεντρωμένο σύστημα εδαφικής διοίκησης. Η έκθεση επισημαίνει με ικανοποίηση ότι η μεταρρύθμιση ενίσχυσε τις αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο, βελτίωσε τη διαφάνεια και τη λογοδοσία των τοπικών αρχών και επέτρεψε τη συμμετοχή των δημοτικών και περιφερειακών ενώσεων στην προετοιμασία της.

Ωστόσο, η ίδια έκθεση ανέδειξε σημαντικές ελλείψεις και ανησυχίες, που υποδηλώνουν ότι η πλήρης εφαρμογή της Χάρτας παραμένει μια πρόκληση για την Ελλάδα. Ενδεικτικά, οι κυριότερες διαπιστώσεις ήταν ότι η Χάρτα εφαρμόζεται μόνο στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι), εξαιρώντας τον δεύτερο βαθμό (περιφέρειες). Το Κογκρέσο συνέστησε ρητά την επέκταση του πεδίου εφαρμογής με τροποποίηση του νόμου επικύρωσης.

Παρά τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, δεν εξασφαλίστηκαν επαρκείς και αντίστοιχοι οικονομικοί πόροι, με αποτέλεσμα οι τοπικές αρχές να εξαρτώνται κυρίως από τις κρατικές χρηματοδοτήσεις. Αυτό παραβιάζει την αρχή της οικονομικής αυτονομίας.

Τέλος, οι τοπικές αρχές δεν έχουν τη θεσμική δυνατότητα να «ρυθμίζουν» τοπικές υποθέσεις, κάτι που περιορίζει την ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και υπονομεύει την αυτονομία τους.

#### 2.2.4 Συγκριτική Ανάλυση

Η εφαρμογή της αποκέντρωσης και των αρχών της Χάρτας στην Ευρώπη δεν είναι μια ομοιόμορφη διαδικασία, αλλά προσαρμόζεται στις ειδικές συνθήκες και τις ιστορικές παραδόσεις κάθε χώρας.

Σε χώρες όπως η Γερμανία και η Φινλανδία η αποκέντρωση μπορεί να είναι αποτέλεσμα αναζήτησης διοικητικής αποδοτικότητας, σε άλλες όπως η Ισπανία και το Βέλγιο, η διαδικασία καθοδηγήθηκε από ζητήματα ταυτότητας και την ανάγκη αναγνώρισης ιδιαίτερων περιφερειακών κοινοτήτων. Αυτό υπογραμμίζει την πολυπλοκότητα της αποκέντρωσης ως πολιτικής διαδικασίας.

Η Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας αποτελεί όπως προαναφέρθηκε, ένα θεμελιώδες νομικό και πολιτικό εργαλείο που θέτει τις βάσεις για την ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας στην Ευρώπη. Οι αρχές της, όπως η επικουρικότητα και η αυτονομία, έχουν διαποτίσει τον σύγχρονο διάλογο για τη διακυβέρνηση και έχουν χρησιμεύσει ως κατευθυντήριες γραμμές για πολυάριθμες μεταρρυθμίσεις σε ολόκληρη την ήπειρο.

Παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει συντελεστεί, η εφαρμογή της Χάρτας αντιμετωπίζει διαρκείς και σημαντικές προκλήσεις, με κυριότερη τη διασφάλιση της πραγματικής δημοσιονομικής αυτονομίας των τοπικών αρχών. Η εξάρτηση από την κεντρική χρηματοδότηση παραμένει τροχοπέδη, περιορίζοντας την ικανότητα των τοπικών κυβερνήσεων να λειτουργούν ως αυτόνομοι φορείς ανάπτυξης και καινοτομίας.

Οι μελλοντικές τάσεις αναμένεται να ενισχύσουν το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με την τοπική και περιφερειακή διάσταση να αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία, ειδικά στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ. Η ανάγκη για προσαρμογή των διοικητικών δομών στις τοπικές ιδιαιτερότητες, όπως οι νησιωτικές και ορεινές περιοχές, καθώς και στις μητροπολιτικές προκλήσεις, θα αποτελέσει μελλοντικό πεδίο μεταρρυθμίσεων.

Εν κατακλείδι, η Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας δεν είναι απλώς ένα ιστορικό κείμενο, αλλά ένα ζωντανό εργαλείο που συνεχίζει να διαμορφώνει την αρχιτεκτονική της διακυβέρνησης στην Ευρώπη. Η διαρκής παρακολούθηση της εφαρμογής της από το Κογκρέσο του Συμβουλίου της Ευρώπης διασφαλίζει ότι οι αρχές της τοπικής αυτονομίας παραμένουν στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού πολιτικού διαλόγου.

## Κεφάλαιο 3 : Οικονομικοί Παράγοντες Ευμάρειας

### 3.1 Οικονομική Αυτονομία και Διαχείριση

Η τοπική αυτοδιοίκηση (ΤΑ), ως θεμελιώδης διοικητικός και πολιτικός θεσμός, βρίσκεται στο πλησιέστερο επίπεδο διακυβέρνησης προς τους πολίτες. Ο ρόλος της εκτείνεται πέρα από την απλή παροχή βασικών υπηρεσιών, περιλαμβάνοντας τον σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων, που στοχεύουν στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Η αποτελεσματική άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων εξαρτάται άμεσα από τη δημοσιονομική αυτονομία της ΤΑ, δηλαδή την ικανότητά της να διαθέτει επαρκείς και ευέλικτους οικονομικούς πόρους για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Η ιστορική σχέση μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μια ανταγωνιστική δυναμική, η οποία εστιάζει κυρίως στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και των πόρων.

#### 3.1.1 Πηγές εσόδων (ίδιοι πόροι, κρατικές επιχορηγήσεις)

Η παρούσα έκθεση αποσκοπεί στην εξέταση του σύνθετου θεωρητικού πλαισίου, που διέπει τις πηγές εσόδων της ΤΑ και τη σχέση τους με την αυτονομία και τη διαχείριση. Η ανάλυση θα επικεντρωθεί στις δύο κύριες κατηγορίες εσόδων: τα ίδια έσοδα και τις κρατικές επιχορηγήσεις. Μέσα από τη συστηματική εφαρμογή των κλασικών και σύγχρονων θεωρητικών μοντέλων στην ευρωπαϊκή και, ειδικότερα, στην ελληνική εμπειρία, η έρευνα παρέχει μια κριτική επισκόπηση του υφιστάμενου συστήματος. Επιπλέον, διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής με στόχο την ενίσχυση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αυτονομίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) σε ένα δυναμικό και μεταβαλλόμενο περιβάλλον, όπως αυτό που διαμορφώνεται από τους νέους ευρωπαϊκούς κανόνες και τις προτεραιότητες της ψηφιακής μετάβασης. Τα ίδια έσοδα αποτελούν τον πυρήνα της δημοσιονομικής αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς προέρχονται απευθείας από τις δικαιοδοσίες τους και όχι από μεταβιβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης.

Οι κυριότερες πηγές ιδίων εσόδων για τους δήμους στην Ευρώπη είναι οι τοπικοί φόροι (όπως ο φόρος ακίνητης περιουσίας και οι φόροι επιχειρήσεων), τα τέλη και τα δικαιώματα χρήσης υπηρεσιών. Η φορολογία της ακίνητης περιουσίας, ειδικότερα, θεωρείται μια κρίσιμη και σταθερή

πηγή εσόδων. Στην Ελλάδα, οι συζητήσεις για τη μεταφορά του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) στους ΟΤΑ αναδεικνύουν την ανάγκη για ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας τους.

Η ύπαρξη ιδίων εσόδων δημιουργεί έναν άμεσο δεσμό μεταξύ των τοπικών αρχών και των πολιτών. Όταν οι πολίτες καταβάλλουν φόρους απευθείας στην τοπική αρχή, αντιλαμβάνονται την άμεση συμμετοχή τους στη χρηματοδότηση των παρεχόμενων υπηρεσιών, γεγονός που ενισχύει την αίσθηση της ιδιοκτησίας και της λογοδοσίας. Αυτή η άμεση σχέση ωθεί τις τοπικές κυβερνήσεις να διαχειρίζονται τους πόρους με μεγαλύτερη υπευθυνότητα, καθώς οι πολίτες είναι πιο πιθανό να αξιολογήσουν την αποδοτικότητα των δαπανών. Μελέτες υποδεικνύουν ότι η μεγαλύτερη δημοσιονομική αυτονομία συνδέεται με υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα, καθώς οι τοπικές αρχές, έχοντας μεγαλύτερη ευθύνη, διαχειρίζονται τους πόρους πιο αποδοτικά. Ωστόσο, η υπερβολική εξάρτηση από ένα μόνο τοπικό φόρο εγκυμονεί κινδύνους για τη σταθερότητα των τοπικών προϋπολογισμών, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Για να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα, είναι απαραίτητη μια ευρεία και ποικίλη βάση ιδίων εσόδων.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν την κύρια πηγή εσόδων για πολλούς ΟΤΑ, ιδιαίτερα σε χώρες με κεντρικά οργανωμένα συστήματα.

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες :

1. Γενικές (*Block Grants*): Παρέχουν ευρεία ευελιξία στους ΟΤΑ για τη χρήση των κονδυλίων, αυξάνοντας την αυτονομία τους. Συνήθως κατανέμονται με βάση δημογραφικά και οικονομικά κριτήρια για να αντισταθμίσουν τις ανισότητες μεταξύ των περιοχών.
2. Ειδικού Σκοπού (*Specific Purpose Grants*): Είναι δεσμευμένες για συγκεκριμένα έργα ή λειτουργικές δαπάνες, περιορίζοντας τη διακριτική ευχέρεια των τοπικών αρχών.
3. Συσχετιζόμενες επιχορηγήσεις (*Matching Grants*): Απαιτούν τη συνεισφορά ιδίων πόρων από τον ΟΤΑ για τη χορήγησή τους, με στόχο την ενθάρρυνση των δαπανών σε συγκεκριμένους τομείς.

### 3.1.2 Το Φαινόμενο του Χαρταετού (*Flypaper Effect*)

Το «φαινόμενο του χαρταετού» (Hines, James R., and Richard H. Thaler. 1995 & Inman, Robert P. 2016) είναι ένα εμπειρικό εύρημα στη δημόσια οικονομική, που αναφέρει ότι μια

επιχορήγηση προς μια τοπική κυβέρνηση οδηγεί σε σημαντικά μεγαλύτερη αύξηση των δημόσιων δαπανών από ό,τι μια ισοδύναμη αύξηση στο εισόδημα των κατοίκων. Θεωρητικά, και οι δύο περιπτώσεις θα έπρεπε να έχουν την ίδια επίδραση στην αγοραστική δύναμη των πολιτών, αλλά η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι η επιχορήγηση «κολλάει εκεί όπου προσγειώνεται» (*money sticks where it hits*).

Ενώ οι πρώτες εξηγήσεις για το φαινόμενο επικεντρώνονταν σε τεχνικά προβλήματα των δεδομένων ή στην άγνοια των ψηφοφόρων, η πιο πειστική εξήγηση εστιάζει στον πολιτικό παράγοντα. Οι δημόσιοι λειτουργοί και οι πολιτικοί έχουν κίνητρο να μεγιστοποιήσουν τους προϋπολογισμούς τους. Μπορεί να αποκρύψουν από τους πολίτες την πραγματική αξία των επιχορηγήσεων, οδηγώντας σε υψηλότερες δαπάνες από αυτές που θα επέλεγαν οι πολίτες αν είχαν πλήρη πληροφόρηση. Το φαινόμενο αυτό αποτελεί ένα κρίσιμο μειονέκτημα των επιχορηγήσεων, καθώς υποδηλώνει ότι η εξάρτηση από κρατικές μεταβιβάσεις μπορεί να οδηγήσει σε αναποτελεσματική κατανομή των πόρων. Οι δαπάνες καθορίζονται από τα κίνητρα των δημοσίων λειτουργών και όχι από τις πραγματικές προτιμήσεις των πολιτών, όπως θα συνέβαινε σε ένα σύστημα που βασίζεται σε τοπικούς φόρους.

### 3.1.3 Αυτονομία και Διαχείριση: Η Πρακτική Εφαρμογή στην Ευρώπη και την Ελλάδα

Η πρόσφατη έκδοση του δείκτη (*LAI 2.0*) καταδεικνύει ότι η τοπική αυτονομία, κατά μέσο όρο, αυξήθηκε προοδευτικά στην Ευρώπη από το 1990 έως το 2020, με τη μεγαλύτερη αύξηση να παρατηρείται στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

Μια σημαντική παρατήρηση που προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων είναι το λεγόμενο «Παράδοξο της Οικονομικής Αυτάρκειας» (Acemoglu, D., & Restrepo, P., 2018). Ενώ η θεωρία υποστηρίζει ότι η δημοσιονομική αυτονομία ενισχύεται με την αύξηση του ποσοστού των ιδίων εσόδων, τα στοιχεία από το Συμβούλιο της Ευρώπης αποκαλύπτουν μια κρίσιμη αντίφαση: σε ορισμένες χώρες, όπως η Ουγγαρία, η Ιρλανδία και η Βουλγαρία, ο δείκτης δημοσιονομικής αυτονομίας αυξήθηκε, όχι επειδή οι τοπικές αρχές αύξησαν τα ίδια έσοδα, αλλά επειδή η κεντρική κυβέρνηση περιόρισε τις μεταβιβάσεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η αύξηση της «αυτονομίας» δεν σήμαινε μεγαλύτερους πόρους, αλλά στην πραγματικότητα συρρίκνωση των τοπικών προϋπολογισμών σε πραγματικούς όρους. Αυτό υποδηλώνει ότι η πραγματική αυτονομία δεν

μπορεί να μετρηθεί μόνο ως ποσοστό ιδίων εσόδων, αλλά πρέπει να λαμβάνει υπόψη το απόλυτο μέγεθος των διαθέσιμων πόρων και τη βιωσιμότητα του τοπικού προϋπολογισμού.

Η Ελλάδα, συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών με το χαμηλότερο επίπεδο δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ευρώπη και τον ΟΟΣΑ, τόσο από την πλευρά των εσόδων όσο και των δαπανών. Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (2010) αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς ένα πιο αποκεντρωμένο σύστημα, ενισχύοντας τις αρμοδιότητες των δήμων. Ωστόσο, οι αναγνωρισμένες αρμοδιότητες δεν συνοδεύτηκαν από την παροχή επαρκών οικονομικών πόρων.

Παρά την πρόοδο, εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν επισημάνει την ανεπάρκεια της ελληνικής κυβέρνησης να διασφαλίσει ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων συνοδεύεται από τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, όπως ορίζει ο ΕΧΤΑ. Αυτή η ασυμφωνία μεταξύ των εντολών και της χρηματοδότησης υπονομεύει την αρχή της αποκέντρωσης. Αντί να ενισχύει την αυτονομία, οδηγεί σε μια μορφή «αποκέντρωσης χωρίς ενδυνάμωση», μετατρέποντας τους ΟΤΑ σε απλούς εκτελεστικούς βραχίονες της κεντρικής διοίκησης. Αυτή η διαχρονική πρόκληση αναδεικνύει ότι η τυπική αποκέντρωση δεν είναι αρκετή. Για να είναι επιτυχής, πρέπει να συνοδεύεται από «επαρκείς» και «ανάλογους» πόρους, όπως ορίζει το Άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη.

Οι ΟΤΑ στην Ευρώπη αντιμετωπίζουν νέες και σύνθετες προκλήσεις, όπως η δημογραφική γήρανση, η κλιματική αλλαγή, και η ψηφιακή μετάβαση. Οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ, που τέθηκαν σε ισχύ τον Απρίλιο του 2024, απαιτούν από τα κράτη μέλη να θέτουν το χρέος τους σε μια βιώσιμη πορεία, αλλά ταυτόχρονα αναγνωρίζουν την ανάγκη για επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις, επιτρέποντας την παράταση της περιόδου προσαρμογής έως επτά έτη. Η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ αποτελεί ένα βασικό εργαλείο για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισορροπιών και τη χρηματοδότηση της «δίδυμης» πράσινης και ψηφιακής μετάβασης. Ωστόσο, η υλοποίηση αυτών των στόχων αναδεικνύει ένα κρίσιμο δίλημμα: οι ΟΤΑ, αν και είναι οι βασικοί «ιμάντες» υλοποίησης των στόχων αυτών, συχνά στερούνται των απαραίτητων τεχνικών δεξιοτήτων και της επαρκούς χρηματοδότησης για την αποτελεσματική εκτέλεση και, κυρίως, τη συντήρηση των έργων. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ένα είδος «φαινομένου του χαρταετού», όπου η χρηματοδότηση της ΕΕ επιδοτεί την αρχική υλοποίηση, αλλά οι τοπικές αρχές δεν έχουν τους απαραίτητους ίδιους πόρους για τη μακροπρόθεσμη λειτουργία και συντήρηση. Η επιτυχία της ψηφιακής μετάβασης σε τοπικό επίπεδο δεν εξαρτάται μόνο από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, αλλά και από την ενίσχυση της διοικητικής και δημοσιονομικής ικανότητας των ίδιων των ΟΤΑ.

Πίνακας 3.1 Συγκριτική παράθεση ΕΕ μεταξύ στόχου 2030 και επίτευξης το έτος 2022

Διάσταση DESI	Στόχος για το 2030	Επίπεδο Επίτευξης (2022)
<b>Ψηφιοποίηση Δημόσιων Υπηρεσιών</b>	100% βασικές δημόσιες υπηρεσίες online	75% για τους πολίτες, 82% για τις επιχειρήσεις
<b>Ψηφιακές Δεξιότητες</b>	80% του πληθυσμού με βασικές ψηφιακές δεξιότητες	54% του πληθυσμού
<b>Συνδεσιμότητα</b>	Gigabit για όλους	66% κάλυψη 5G σε κατοικημένες περιοχές
<b>Ψηφιακός Μετασχηματισμός Επιχειρήσεων</b>	75% των επιχειρήσεων να χρησιμοποιούν Cloud, AI, ή Big Data	N/A

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διαθέσιμο στο <https://commission.europa.eu/>

Ο παραπάνω πίνακας αναδεικνύει το μέγεθος της πρόκλησης που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη και οι τοπικές τους αρχές για την επίτευξη των στόχων της «Ψηφιακής Δεκαετίας» της ΕΕ.

Η ανάλυση αυτή αναδεικνύει τη σύνθετη σχέση μεταξύ των πηγών εσόδων, της αυτονομίας και της διαχειριστικής ικανότητας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα βασικά συμπεράσματα συνοψίζονται ως ακολούθως.

Οι κλασικές θεωρίες υποστηρίζουν ότι η δημοσιονομική αυτονομία ενισχύει τη λογοδοσία και την αποδοτικότητα. Ωστόσο, η πραγματικότητα στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες της Ευρώπης καταδεικνύει μια ισχυρή εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις, η οποία συχνά δεν είναι ανάλογη με τις αρμοδιότητες που εκχωρούνται.

Το «φαινόμενο του χαρταετού» καταδεικνύει ότι οι επιχορηγήσεις, ενώ αυξάνουν τους διαθέσιμους πόρους, μπορεί να οδηγήσουν σε αναποτελεσματική κατανομή των δαπανών, καθώς οι αποφάσεις επηρεάζονται από τα κίνητρα των δημοσίων λειτουργών και όχι από τις προτιμήσεις των πολιτών. Η αδυναμία της κεντρικής κυβέρνησης να συνοδεύσει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων με επαρκείς οικονομικούς πόρους υπονομεύει την αρχή της αποκέντρωσης και μετατρέπει τους ΟΤΑ σε απλούς εκτελεστικούς βραχίονες, χωρίς ουσιαστική αυτονομία. Τέλος, η ψηφιακή μετάβαση και οι νέοι ευρωπαϊκοί κανόνες δημιουργούν νέες ευκαιρίες χρηματοδότησης μέσω της Πολιτικής Συνοχής. Ωστόσο, η επιτυχία της υλοποίησης των έργων αυτών εξαρτάται από την ικανότητα των

τοπικών αρχών να διαχειριστούν αποτελεσματικά τους πόρους και να διασφαλίσουν τη βιωσιμότητα των επενδύσεων με δικούς τους πόρους.

### 3.1.4 Η σημασία της φορολογικής αποκέντρωσης

Η φορολογική αποκέντρωση, ως κεντρική συνιστώσα της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, θεωρείται από την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ένας κρίσιμος παράγοντας για την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και την προώθηση της οικονομικής ευημερίας. Η σημασία της φορολογικής αποκέντρωσης εστιάζεται κυρίως στην ενίσχυση της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας. Η παροχή της δυνατότητας στις τοπικές κυβερνήσεις να εισπράττουν τους δικούς τους φόρους, όπως φόρους ακίνητης περιουσίας και επιχειρηματικούς φόρους, ενισχύει τη λογοδοσία απέναντι στους πολίτες. Όταν η χρηματοδότηση των τοπικών υπηρεσιών προέρχεται από τοπικές πηγές, δημιουργείται μια ισχυρότερη σχέση μεταξύ του κόστους των υπηρεσιών και των φορολογικών βαρών που επωμίζονται οι πολίτες. Αυτό ωθεί τις τοπικές αρχές να διαχειρίζονται τους πόρους με μεγαλύτερη αποδοτικότητα.

Επιπλέον, η σημασία της φορολογικής αποκέντρωσης επικεντρώνεται στην προσαρμογή στις τοπικές ανάγκες. Η φορολογική αυτονομία επιτρέπει στις τοπικές κυβερνήσεις να προσαρμόζουν τις δημόσιες υπηρεσίες στις συγκεκριμένες προτιμήσεις και ανάγκες του τοπικού πληθυσμού. Καθώς οι τοπικές αρχές βρίσκονται πιο κοντά στους πολίτες, διαθέτουν καλύτερη πληροφόρηση για το ποιες υπηρεσίες είναι πιο επιθυμητές, ενώ η αυτοτέλειά τους στην είσπραξη εσόδων τους επιτρέπει να τις χρηματοδοτήσουν αποτελεσματικά.

Επιπρόσθετα, η αποκέντρωση εσόδων μειώνει την εξάρτηση των τοπικών κυβερνήσεων από τις μεταβιβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης. Η υψηλή εξάρτηση από κεντρικές επιχορηγήσεις μπορεί να οδηγήσει σε λιγότερο αποδοτική χρήση των πόρων, όπως προαναφέρθηκε ως το «φαινόμενο του χαρταετού» (*flypaper effect*). Αντιθέτως, μελέτες έχουν δείξει ότι η αύξηση της δημοσιονομικής αυτονομίας συνδέεται με υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα.

Τέλος, η θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού υποστηρίζει ότι η αποκέντρωση μπορεί να βελτιώσει την οικονομική απόδοση μέσω του ανταγωνισμού μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων, οι οποίες αναζητούν καινοτόμους τρόπους για να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες με χαμηλότερο κόστος, ώστε να προσελκύσουν φορολογούμενους και επενδύσεις. Η έρευνα δείχνει

ότι οι τοπικές κυβερνήσεις με δικούς τους φορολογικούς πόρους μπορούν να ανταποκριθούν καλύτερα στις τοπικές απαιτήσεις, ενισχύοντας την οικονομική αποδοτικότητα.

Είναι, ωστόσο, σημαντικό να σημειωθεί ότι η σχέση μεταξύ φορολογικής αποκέντρωσης και δημόσιας απόδοσης είναι πολύπλοκη. Η μελέτη των Afonso & Silva το Μάιο 2023, με τίτλο «Government Spending and Tax Revenue Decentralization and Public Sector Efficiency», διαπίστωσε ότι ενώ η αποκέντρωση δαπανών έχει θετική επίδραση στην αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα, η αποκέντρωση εσόδων μπορεί να έχει το αντίθετο αποτέλεσμα. Αυτό υπογραμμίζει ότι η επιτυχία της αποκέντρωσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον προσεκτικό σχεδιασμό της και την ύπαρξη ισχυρών θεσμών και διοικητικών ικανοτήτων σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης. Σύμφωνα με τα ευρήματά τους, η αποκέντρωση δαπανών συσχετίζεται θετικά με την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα, με την αποδοτικότητα να αυξάνεται κατά 10% τον πρώτο χρόνο μετά από ένα «σοκ» αποκέντρωσης δαπανών, φτάνοντας σε αύξηση άνω του 20% μετά από τέσσερα χρόνια. Αντίθετα, η μελέτη διαπίστωσε ότι η αποκέντρωση εσόδων (*tax revenue decentralization*) έχει αρνητική συσχέτιση με την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα. Η έρευνα αυτή επισημαίνει ότι, ενώ η αποκέντρωση δαπανών μπορεί να βελτιώσει την αποδοτικότητα, η αποκέντρωση εσόδων μπορεί να έχει το αντίθετο αποτέλεσμα, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις ακραίων φυσικών καταστροφών.

### 3.1.5 Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στη διαχείριση των οικονομικών

Η διαχείριση των οικονομικών των τοπικών κυβερνήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα εξαιρετικά περίπλοκο πεδίο που διαμορφώνεται από ένα πλέγμα θεμελιωδών θεσμικών αρχών, ποικίλων εμπειρικών προκλήσεων και εξελισσόμενων πολιτικών κατευθύνσεων. Η επίτευξη της αποδοτικότητας, η οποία ορίζεται ως η βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων, και της αποτελεσματικότητας, δηλαδή η επιτυχής υλοποίηση των θεσπισμένων στόχων, δεν είναι δεδομένη, αλλά εξαρτάται κρίσιμα από παράγοντες όπως ο βαθμός της πραγματικής δημοσιονομικής αυτονομίας, η ποιότητα της τοπικής διακυβέρνησης και η ικανότητα των τοπικών αρχών να ανταποκριθούν σε μακροπρόθεσμες πιέσεις. Η αποσαφήνιση αυτής της πολυπλοκότητας, παρέχεται μέσα από πολυδιάστατη ανάλυση που καλύπτει τις νομικές και πολιτικές βάσεις της αποκέντρωσης, τις μεθοδολογίες για τη μέτρηση της δημοσιονομικής απόδοσης, τους κύριους

δημοσιονομικούς περιορισμούς, καθώς και τις βέλτιστες πρακτικές και τις καινοτόμες προσεγγίσεις στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

Η σύνθετη αλληλεπίδραση των τοπικών αρχών, που καλούνται να πλοηγηθούν ανάμεσα στις απαιτήσεις των εθνικών κυβερνήσεων και στους στρατηγικούς στόχους και τις χρηματοδοτήσεις της ΕΕ, όπως της Πολιτική Συνοχής, δημιουργεί μια εγγενή θεσμική και πολιτική ένταση. Αυτή η "αμφίδρομη" μετατόπιση της εξουσίας, τόσο προς τα πάνω, στο υπερεθνικό επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και προς τα κάτω, στα υποεθνικά επίπεδα διακυβέρνησης, βασίζεται στην αρχή της επικουρικότητας και αποτελεί τον πυρήνα της ΠΕΔ και για αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο των πολιτικών προτεραιοτήτων της Επιτροπής των Περιφερειών.

Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί το κύριο επενδυτικό εργαλείο της, με στόχο την προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και τη μείωση των ανισοροπιών μεταξύ των περιφερειών. Για την προγραμματική περίοδο 2021-2027, η πολιτική αυτή αναμένεται να απελευθερώσει συνολικές επενδύσεις ύψους 545 δισ. ευρώ, εκ των οποίων τα 378 δισ. χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, με σκοπό την προώθηση στόχων όπως η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση.

Η Πολιτική Συνοχής διαδραματίζει έναν διττό ρόλο στη δημοσιονομική διαχείριση των τοπικών κυβερνήσεων. Αφενός, αποτελεί τον πρακτικό μηχανισμό μέσω του οποίου η ΕΕ ενισχύει την αποκέντρωση και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, χρηματοδοτώντας άμεσα ή έμμεσα τοπικές πρωτοβουλίες. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θεωρούνται οι πλέον κατάλληλες για την ανταπόκριση στις ειδικές ανάγκες των κοινοτήτων τους. Αφετέρου, η αποτελεσματικότητα αυτής της πολιτικής εξαρτάται από την ικανότητα των τοπικών αρχών να αξιοποιήσουν αυτά τα κονδύλια. Το σύστημα «κοινής διαχείρισης» (*shared management*) που εφαρμόζεται, όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι εθνικές αρχές και οι τοπικοί φορείς μοιράζονται τις ευθύνες, προσθέτει ένα επίπεδο πολυπλοκότητας. Η επιτυχία της υλοποίησης των έργων εξαρτάται από τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, με τους τοπικούς φορείς να βρίσκονται στην πρώτη γραμμή της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ.

Η αξιολόγηση της δημοσιονομικής αυτονομίας των τοπικών κυβερνήσεων απαιτεί την χρήση αντικειμενικών δεικτών. Δύο από τους πιο διαδεδομένους δείκτες που χρησιμοποιούνται σε εθνικές και συγκριτικές μελέτες είναι ο δείκτης αυτονομίας εσόδων και ο δείκτης εξάρτησης από μεταβιβάσεις.

Ο δείκτης αυτονομίας εσόδων μετρά το ποσοστό των συνολικών πόρων, που προέρχονται από ίδιες πηγές, όπως οι τοπικοί φόροι και τα τέλη, σε σχέση με το σύνολο των εσόδων. Τα έσοδα

από τοπικούς φόρους, όπως οι φόροι ακίνητης περιουσίας και οι επιχειρηματικοί φόροι, αποτελούν κρίσιμη προϋπόθεση για την τοπική δημοσιονομική αυτονομία. Η μελέτη, υπό την ηγεσία του καθηγητή Andreas Ladner το 2019, δημιούργησε έναν «δείκτη δημοσιονομικής αυτονομίας» (*fiscal autonomy index*) για να μετρήσει και να κατατάξει τις τοπικές κυβερνήσεις σε όλη την Ευρώπη. Η μελέτη, η οποία ανέλυσε δεδομένα από το 2014, βρήκε ότι η Σουηδία και η Φινλανδία είχαν τα πιο οικονομικά αυτόνομα συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο δείκτης βασίστηκε σε τέσσερις μεταβλητές, συμπεριλαμβανομένης της αναλογίας των εσόδων των τοπικών κυβερνήσεων που προέρχονται από τοπικές πηγές και της αναλογίας των ανεπιφύλακτων χρηματοδοτικών μεταβιβάσεων από την κεντρική κυβέρνηση. Κατέταξε τη Σουηδία και τη Φινλανδία ως τις χώρες με τα πιο αυτόνομα δημοσιονομικά συστήματα σε τοπικό επίπεδο.

Ο δείκτης εξάρτησης από μεταβιβάσεις (*transfer dependency ratio*) μετρά το ποσοστό των τοπικών δαπανών που καλύπτεται από μεταφορές (επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις) από την κεντρική κυβέρνηση. Η υψηλή εξάρτηση από τις κεντρικές μεταβιβάσεις αποδυναμώνει τη σχέση λογοδοσίας μεταξύ των τοπικών αρχών και των πολιτών τους, καθώς η χρηματοδότηση δεν προέρχεται από τοπική φορολογία. Η περίπτωση της Σκωτίας είναι χαρακτηριστική, όπου το 85% του εισοδήματος των τοπικών αρχών προέρχεται από την κεντρική κυβέρνηση. Αυτή η εξάρτηση περιορίζει το κίνητρο για οικονομική αποδοτικότητα λόγω του "flypaper effect," υποδηλώνοντας ότι οι επιχορηγήσεις οδηγούν σε μεγαλύτερη αύξηση των τοπικών δαπανών από ό,τι τα έσοδα που συλλέγονται τοπικά, καθώς οι τοπικοί φορείς τις αντιμετωπίζουν ως "εξωτερικά" χρήματα, αποδυναμώνοντας τη σύνδεση μεταξύ του κόστους των υπηρεσιών και των φορολογικών βαρών για την τοπική κοινωνία.

Ακολουθεί ένας συγκριτικός πίνακας, που παρουσιάζει την έννοια των δεικτών αυτών σε συγκεκριμένα παραδείγματα:

Πίνακας 3.2 Συγκριτικός Πίνακας Δημοσιονομικής Αυτονομίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Χώρα	Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων	Δείκτης Εξάρτησης από Μεταβιβάσεις	Σχόλια
<b>Σκωτία</b>	Χαμηλός (~12% των συνολικών εσόδων της ΤΑ προέρχονται από τοπικούς φόρους)	Υψηλός (~44% των εσόδων της ΤΑ προέρχονται από επιχορηγήσεις της	Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Σκωτία εμφανίζει υψηλή εξάρτηση από την κεντρική κυβέρνηση, με

Χώρα	Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων	Δείκτης Εξάρτησης από Μεταβιβάσεις	Σχόλια
		κεντρικής κυβέρνησης)	περιορισμένη φορολογική αυτονομία.
<b>Σουηδία</b>	Υψηλός (Η Σουηδία και οι άλλες σκανδιναβικές χώρες θεωρούνται πρότυπο δημοσιονομικής αποκέντρωσης)	Χαμηλός	Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει υψηλή δημοσιονομική αυτονομία και ισχυρή λογοδοσία προς τους πολίτες.
<b>Φινλανδία</b>	Υψηλός (20,7% των συνολικών φορολογικών εσόδων και κοινωνικών εισφορών της χώρας εισπράττονται από τις τοπικές αρχές, έναντι ευρωπαϊκού μέσου όρου 10,4%)	Χαμηλός	Η Φινλανδία ακολουθεί ένα αντίστοιχο μοντέλο με τη Σουηδία, με υψηλό βαθμό αυτονομίας.

Πηγές: Coeparliament.scot (2023). *Comparative research on local government and fiscal autonomy...int.* και Παλλής, Χ. Λ. (2014). *Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.*

Οι τοπικές κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν μια σειρά από σοβαρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς, πέρα από την εξάρτηση από τις κεντρικές μεταβιβάσεις. Η περιορισμένη δυνατότητα δανεισμού σε σχέση με την κεντρική κυβέρνηση και η έλλειψη πρόσβασης σε ανεπτυγμένες αγορές ομολόγων τις καθιστούν ιδιαίτερα ευάλωτες σε περιόδους κρίσης. Οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αναθεωρήθηκαν τον Απρίλιο του 2024, απαιτούν από τα κράτη μέλη να μειώσουν το δημόσιο χρέος (κάτω από 60% του ΑΕΠ) και τα ελλείμματα (κάτω από 3% του ΑΕΠ). Αυτό το πλαίσιο, ενώ στοχεύει στη βελτίωση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών, πιθανώς να ασκήσει πίεση για περικοπές στις δημόσιες επενδύσεις.

Οι τοπικές κυβερνήσεις βρίσκονται σε μια κρίσιμη διασταύρωση, καθώς, ως οι κύριοι φορείς δημόσιων επενδύσεων (που αντιστοιχούν στο 45% του συνόλου), είναι ζωτικής σημασίας για την οικονομική ανάκαμψη και την υλοποίηση των στόχων της ΕΕ. Ωστόσο, οι νέοι κανόνες, σε συνδυασμό με μακροπρόθεσμες προκλήσεις, δημιουργούν μια περίπλοκη κατάσταση. Οι προκλήσεις αυτές περιλαμβάνουν τη γήρανση του πληθυσμού που αυξάνει τις δαπάνες για συντάξεις, υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα, την κλιματική αλλαγή που απαιτεί μεγάλες επενδύσεις για τη μετάβαση σε μια οικονομία καθαρών μηδενικών εκπομπών, και την αύξηση των αμυντικών δαπανών που πιέζει τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Η σύγκρουση μεταξύ της ανάγκης για επενδύσεις στην πράσινη και ψηφιακή μετάβαση (όπως προωθεί η Πολιτική Συνοχής) και της πίεσης για δημοσιονομική λιτότητα από τους νέους κανόνες καθιστά την

εξεύρεση καινοτόμων λύσεων χρηματοδότησης όχι απλώς επιλογή, αλλά αναγκαιότητα για τις τοπικές αρχές.

Οι θεωρίες της «πρώτης γενιάς» του δημοσιονομικού ομοσπονδισμού (όπως του Tiebout<sup>1</sup> και του Oates)<sup>2</sup> υποστηρίζουν ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση αυξάνει την αποδοτικότητα. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι οι τοπικές κυβερνήσεις, λόγω της εγγύτητάς τους (*proximity*) με τους πολίτες, διαθέτουν καλύτερη πληροφόρηση για τις τοπικές ανάγκες και προτιμήσεις. Επιπλέον, η αποκέντρωση ενισχύει τη λογοδοσία και προωθεί τον ανταγωνισμό μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων, οι οποίες αναζητούν καινοτόμους τρόπους για να προσελκύσουν φορολογούμενους, προσφέροντας καλύτερες και φθηνότερες δημόσιες υπηρεσίες. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε βελτίωση της δημοσιονομικής ισορροπίας και σε μείωση των δημόσιων δαπανών. Ενώ τα θεωρητικά αυτά πλεονεκτήματα είναι ισχυρά, η εμπειρική βιβλιογραφία παρουσιάζει πιο σύνθετα και αποχρωματισμένα ευρήματα. Η σχέση μεταξύ αποκέντρωσης και απόδοσης δεν είναι μονόδρομη και εξαρτάται από μια σειρά από προϋποθέσεις. Μία από τις βασικές αιτίες αποτυχίας της αποκέντρωσης είναι η ασύμμετρη μεταβίβαση, όπου οι δαπάνες αποκεντρώνονται χωρίς να ακολουθούνται από επαρκή έσοδα. Η παρουσία ισχυρών θεσμικών πλαισίων, η ύπαρξη επαρκών διοικητικών και διαχειριστικών ικανοτήτων σε τοπικό επίπεδο (*budget management capacity*) και ένα κατάλληλο πολιτικό περιβάλλον είναι προαπαιτούμενα για την επιτυχία της αποκέντρωσης.

Χωρίς αυτές τις προϋποθέσεις, η αποκέντρωση μπορεί να επιδεινώσει την απόδοση των δημόσιων υπηρεσιών, ιδίως σε περιπτώσεις όπου οι οικονομίες κλίμακας είναι σημαντικές για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών.

Η εμπειρική έρευνα παρέχει συγκεκριμένα στοιχεία για την πολυπλοκότητα της σχέσης μεταξύ των διαφορετικών διαστάσεων της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και της απόδοσης. Η μελέτη των Afonso, A., Baía, A. L., & Sequeira, G. T. D. R. (2023), που εστίασε στην αποκέντρωση εσόδων και δαπανών του δημόσιου τομέα κατέληξε σε ένα κεντρικό, αλλά απροσδόκητο εύρημα: η

---

<sup>1</sup>**Μοντέλο Tiebout (Tiebout Model):** Το μοντέλο αυτό, γνωστό και ως «Υπόθεση Tiebout», περιγράφηκε από τον Charles Tiebout στο άρθρο του "A Pure Theory of Local Expenditures" (1956). Η κεντρική ιδέα είναι ότι οι πολίτες «ψηφίζουν με τα πόδια τους» (*voting with their feet*). Υποθέτει ότι οι άνθρωποι, ως ορθολογικοί καταναλωτές, μετακινούνται σε κοινότητες που προσφέρουν το καλύτερο «πακέτο» δημόσιων υπηρεσιών (π.χ. σχολεία, πάρκα) και φορολογικών συντελεστών που ταιριάζει στις προσωπικές τους προτιμήσεις. Αυτός ο ανταγωνισμός μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων αναγκάζει τους δήμους να λειτουργούν αποτελεσματικά, παρέχοντας το βέλτιστο επίπεδο δημόσιων αγαθών, παρόμοια με τον τρόπο που ο ανταγωνισμός οδηγεί σε αποδοτικότητα στις ιδιωτικές αγορές.

<sup>2</sup>**Θεώρημα Αποκέντρωσης (Decentralization Theorem) του Oates:** Ο Wallace Oates ανέπτυξε αυτή τη θεωρία στο έργο του για τον «δημοσιονομικό φεντεραλισμό» το 1972. 1 Το θεώρημα υποστηρίζει ότι, εάν δεν υπάρχουν οικονομίες κλίμακας στην κεντρική παροχή υπηρεσιών και δεν υπάρχουν «διαχυτικές» επιδράσεις (*spillovers*) μεταξύ των δικαιοδοσιών, η αποκέντρωση των δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων είναι ευεργετική. 2 Η θεωρία βασίζεται στην παραδοχή ότι οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν καλύτερη πληροφόρηση για τις διαφορετικές προτιμήσεις των κατοίκων, ενώ η κεντρική κυβέρνηση συνήθως εφαρμόζει μια ενιαία πολιτική. 3 Έτσι, η αποκέντρωση επιτρέπει την αποτελεσματικότερη προσαρμογή των δημόσιων αγαθών στις τοπικές ανάγκες

αποκέντρωση δαπανών (*spending decentralization*) συσχετίζεται θετικά με την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα, ενώ η αποκέντρωση εσόδων (*tax revenue decentralization*) συσχετίζεται αρνητικά.

Πιο συγκεκριμένα, η μελέτη διαπίστωσε ότι η αποδοτικότητα αυξάνεται κατά 10% τον πρώτο χρόνο μετά από ένα «σοκ» αποκέντρωσης δαπανών, ενώ μπορεί να φτάσει σε αύξηση άνω του 20% μετά από τέσσερα χρόνια. Αυτό το αποτέλεσμα υποδηλώνει ότι η μεταβίβαση της ευθύνης για την παροχή υπηρεσιών και τη διαχείριση δαπανών σε τοπικό επίπεδο οδηγεί σε βελτιωμένα αποτελέσματα, πιθανώς λόγω της μεγαλύτερης προσαρμογής στις τοπικές ανάγκες και της ενισχυμένης λογοδοσίας. Αντίθετα, η αποκέντρωση της αρμοδιότητας για τη συλλογή τοπικών φόρων φαίνεται να έχει αρνητική συσχέτιση με την απόδοση. Αυτό το φαινόμενο μπορεί να εξηγηθεί από την πολυπλοκότητα και το διοικητικό βάρος της συλλογής των τοπικών εσόδων, τα οποία ενδεχομένως να υπερβαίνουν τα οφέλη. Το εύρημα αυτό τονίζει ότι ο σχεδιασμός της αποκέντρωσης είναι πιο σημαντικός από την απλή εφαρμογή της και ότι η επιτυχία εξαρτάται από την προσεκτική ισορροπία μεταξύ της αποκέντρωσης δαπανών και εσόδων, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι τοπικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να ανταποκριθούν στις αυξημένες ευθύνες τους.

Η υιοθέτηση σύγχρονων συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (*Public Financial Management - PFM*) είναι θεμελιώδης για τη διασφάλιση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Η καλή διαχείριση υποστηρίζει τη χρηστή διακυβέρνηση και τη διαφάνεια, ενώ είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών που συμβάλλουν στην ανθρώπινη και οικονομική ανάπτυξη. Οι βέλτιστες πρακτικές περιλαμβάνουν την υιοθέτηση Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Πλαισίων (*Mean Time Between Failures-MTBFs*), τα οποία επιτρέπουν έναν πιο μακροπρόθεσμο σχεδιασμό των πολιτικών και των δαπανών, και προϋπολογισμών προσανατολισμένων στην επίδοση, οι οποίοι συνδέουν τις δαπάνες με συγκεκριμένους στόχους και αποτελέσματα.

Επιπρόσθετα, ο εξωτερικός έλεγχος διαδραματίζει κομβικό ρόλο στη διασφάλιση της αξιοπιστίας των χρηματοοικονομικών αναφορών των τοπικών κυβερνήσεων και στην ενίσχυση της διαφάνειας, προάγοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών. Ωστόσο, η ανάλυση αποκαλύπτει ένα ετερογενές πλαίσιο ελέγχου μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Σε ορισμένες χώρες, ο ανώτατος κρατικός ελεγκτικός φορέας (*Supreme Audit Institution - SAI*) χρησιμοποιεί τη δειγματοληψία για τους ελέγχους, με αποτέλεσμα ένα μεγάλο ποσοστό των δαπανών να παραμένει ανεξέλεγκτο. Αντίθετα, χώρες όπως η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Ιταλία και το Λουξεμβούργο έχουν υιοθετήσει ένα υψηλό επίπεδο εφαρμογής, όπου όλες οι οντότητες του τοπικού τομέα υπόκεινται σε ετήσιο χρηματοοικονομικό και νομικό έλεγχο.

Η οικονομική κρίση του 2008 λειτούργησε ως καταλύτης για την υιοθέτηση πιο αυστηρών πρακτικών. Η Ελλάδα και η Πορτογαλία, μετά την κρίση, υιοθέτησαν την απαίτηση για ετήσιο έλεγχο από ιδιώτες ελεγκτές, επιπλέον του ελέγχου από τους ανώτατους κρατικούς φορείς. Αυτή η πολιτική επιλογή δεν ήταν τυχαία, αλλά αποτέλεσε μια συνειδητή προσπάθεια για την αποκατάσταση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης στη δημόσια διαχείριση. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι η βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών δεν είναι μόνο μια τεχνική διαδικασία, αλλά αποτέλεσμα πολιτικής πίεσης και συνειδητών επιλογών. Η ανεπαρκής κάλυψη του ελέγχου σε πολλές χώρες αποτελεί ένα σημαντικό, συχνά υποτιμημένο, εμπόδιο στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.

Στο πλαίσιο των μακροπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων, ο ρόλος των δήμων μετατοπίζεται από απλούς «διαχειριστές κεφαλαίων» σε «χρηματοοικονομικούς αρχιτέκτονες». Η νέα αυτή προσέγγιση απαιτεί από τις τοπικές κυβερνήσεις να σκέφτονται πέρα από τα όρια των παραδοσιακών προϋπολογισμών και να αναζητούν νέες πηγές αξίας και επενδύσεων. Η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ προσφέρει μια ευκαιρία για την υποστήριξη αυτής της αλλαγής.

Οι καινοτόμες αυτές μέθοδοι χρηματοδότησης, όπως οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), δίνουν στις τοπικές αρχές μεγαλύτερο έλεγχο και αυτονομία, μειώνοντας την εξάρτησή τους από τις παραδοσιακές κρατικές επιχορηγήσεις. Ακολουθεί ένας πίνακας με συγκεκριμένα παραδείγματα από ευρωπαϊκές πόλεις:

Πίνακας 3.3 Συγκεντρωτικός πίνακας παραδειγμάτων

Μέθοδος	Περιγραφή	Παράδειγμα Πόλης	Αποτέλεσμα
<b>Πράσινα Ομόλογα (Green Bonds)</b>	Ομόλογα που εκδίδονται για τη χρηματοδότηση έργων με περιβαλλοντικά οφέλη (π.χ. μείωση εκπομπών).	Γκέτεμποργκ, Σουηδία	Χρηματοδότηση έργων για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.
<b>Συμβάσεις Ενεργειακής Απόδοσης (Energy Performance Contracting)</b>	Ιδιωτική εταιρεία χρηματοδοτεί και εγγυάται εξοικονόμηση ενέργειας. Η αποπληρωμή της επένδυσης γίνεται από τις μελλοντικές εξοικονομήσεις.	Λιουμπλιάνα, Σλοβενία	Ενεργειακή αναβάθμιση σχολείων και δημόσιων κτιρίων χωρίς αρχικό κεφάλαιο από τον δήμο.

<b>Εσωτερικές Συμβάσεις</b> (Internal Contracting)	Ο δήμος χρησιμοποιεί δικούς του πόρους για έργα, επανεπενδύοντας τις εξοικονομήσεις σε μελλοντικά σχέδια.	Στουτγκάρδη, Γερμανία	Αυτοχρηματοδοτούμενο σύστημα για την ενίσχυση της ενεργειακής απόδοσης του δήμου.
---	---	-----------------------	---

Πηγές: City of Gothenburg (2025) *Green Bond Impact Report 2024*. &

Kommuninvest (2024) *Green Bonds Impact Report 2024*. &

Municipality of Ljubljana (2022) *Energy Retrofit of Public Buildings in the City of Ljubljana*. &

*Intracting. Energy Cities (2016) Intracting*.

Αυτές οι μέθοδοι καταδεικνύουν μια σαφή τάση προς τη χρήση μηχανισμών που δεν εξαρτώνται αποκλειστικά από τις παραδοσιακές επιχορηγήσεις, γεγονός που είναι κρίσιμο στο πλαίσιο των νέων δημοσιονομικών πιέσεων. Η υιοθέτηση τέτοιων προσεγγίσεων απαιτεί την καλλιέργεια νέων δεξιοτήτων στις τοπικές διοικήσεις, όπως η χρηματοοικονομική παιδεία, η διαχείριση κινδύνου και η καινοτομία, οι οποίες αναδεικνύονται ως απαραίτητες προϋποθέσεις για τη σύγχρονη τοπική ηγεσία.

Καταδεικνύεται ότι η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα στη δημοσιονομική διαχείριση των τοπικών κυβερνήσεων στην ΕΕ αποτελούν ένα δυναμικό και πολύπλοκο ζήτημα που υπερβαίνει τη θεωρητική πρόταση της απλής αποκέντρωσης.

### 3.2 Ανάλυση του Δείκτη Τοπικής Αυτονομίας (LAI 2.0).

Ο Δείκτης Τοπικής Αυτονομίας (Local Autonomy Index - LAI 2.0) είναι ένα εμπειρικό εργαλείο, που αναπτύχθηκε για να μετρήσει και να ποσοτικοποιήσει το βαθμό αυτονομίας των τοπικών κυβερνήσεων σε ευρωπαϊκές χώρες. Η μεθοδολογία του βασίζεται σε 11 μεταβλητές που κατανέμονται σε επτά διαστάσεις: Νομική Αυτονομία, Πολιτικό Πεδίο, Πολιτική Διακριτική Ευχέρεια, Δημοσιονομική Αυτονομία, Οργανωτική Αυτονομία, Μη Παρέμβαση και Πρόσβαση. Ο Δείκτης δημιουργήθηκε με εντολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η μεθοδολογία του αντλεί θεωρητικές παραδοχές από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Ουσιαστικά, αναπτύχθηκε στο πλαίσιο ενός ερευνητικού έργου που συντονίστηκε από τον καθηγητή Andreas Ladner (Ladner et al., 2023), του Ελβετικού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης (*Institut de hautes études en*

*administration publique -IDHEAP*), με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο δείκτης αυτός αποτελεί μια ολοκληρωμένη και πολυδιάστατη μέτρηση του βαθμού αυτονομίας, που απολαμβάνουν οι τοπικές κυβερνήσεις. Στόχος του είναι να παρέχει έναν σαφή ορισμό της έννοιας της τοπικής αυτονομίας, διαχωρίζοντάς την από παρεμφερείς έννοιες, όπως η δημοσιονομική διακριτική ευχέρεια ή η απλή αποκέντρωση.

Ο δείκτης όπως προαναφέρθηκε ,μετρά την τοπική αυτονομία μέσω έντεκα μεταβλητών που ομαδοποιούνται σε επτά διαστάσεις:

1. Νομική Αυτονομία: Αξιολογώντας τη νομική και θεσμική δύναμη των τοπικών κυβερνήσεων, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας προσφυγής στη δικαιοσύνη για την προάσπιση της αυτονομίας τους.
2. Πεδίο Εφαρμογής Πολιτικής (*Policy Scope*): Αναφέρεται στο εύρος των τομέων πολιτικής (π.χ. παιδεία, υγεία, κοινωνική πρόνοια, πολεοδομία, δημόσιες συγκοινωνίες) στους οποίους οι τοπικές αρχές έχουν αρμοδιότητες.
3. Πολιτική Διακριτική Ευχέρεια (*Political Discretion*): Μετρά την ελευθερία των τοπικών κυβερνήσεων να λαμβάνουν τελικές αποφάσεις στους τομείς πολιτικής όπου έχουν αρμοδιότητες.
4. Οικονομική Αυτονομία (*Financial Autonomy*): Αξιολογεί την οικονομική ανεξαρτησία των τοπικών αρχών, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να φορολογούν ανεξάρτητα τους πολίτες τους.
5. Οργανωτική Αυτονομία (*Organisational Autonomy*): Αναφέρεται στην ικανότητα των τοπικών κυβερνήσεων να αποφασίζουν για την εσωτερική τους οργάνωση, τη στελέχωση και το εκλογικό τους σύστημα.
6. Μη Παρέμβαση (*Non-interference*): Μετρά τον βαθμό στον οποίο οι κεντρικές ή περιφερειακές κυβερνήσεις παρεμβαίνουν στις τοπικές υποθέσεις.
7. Πρόσβαση (*Access*): Αξιολογεί την ύπαρξη και την αποτελεσματικότητα των διαύλων μέσω των οποίων οι τοπικές αρχές μπορούν να επηρεάζουν τη χάραξη πολιτικής σε ανώτερα επίπεδα διακυβέρνησης.

Τα δεδομένα για τον δείκτη συλλέγονται από ένα δίκτυο εμπειρογνομόνων σε κάθε χώρα με βάση ένα κοινό εγχειρίδιο κωδικοποίησης (*code book*) και στη συνέχεια επαληθεύονται από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες για τη διασφάλιση της ποιότητας.

Ο LAI 2.0 λειτουργεί ως εμπειρική γέφυρα μεταξύ των θεωρητικών συζητήσεων για την αποκέντρωση και των πρακτικών αποτελεσμάτων που μετρούνται από τον δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI). Ένα κράτος μέλος με υψηλή βαθμολογία στον LAI, ιδιαίτερα στις διαστάσεις της «Δημοσιονομικής Αυτονομίας» και της «Οργανωτικής Αυτονομίας», είναι θεσμικά ικανό να λαμβάνει ανεξάρτητες αποφάσεις για τις επενδύσεις και το ανθρώπινο δυναμικό του. Αυτή η θεσμική ενδυνάμωση αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή υλοποίηση των δαπανηρών και περίπλοκων ψηφιακών έργων που μετρούνται από τον DESI, όπως η ηλεκτρονική υγεία και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Η βαθμολογία ενός κράτους στον LAI και η επίδοσή του στον DESI είναι, επομένως, πιθανό να συνδέονται αιτιακά: η υψηλή τοπική αυτονομία οδηγεί σε καλύτερη ψηφιακή απόδοση.

### 3.2.1 Ανάλυση δεδομένων σύμφωνα με το μοντέλο 2 (model B)

Το μοντέλο αυτό εξετάζει την επίδραση διαφόρων δημοσιονομικών δεικτών της κεντρικής κυβέρνησης στην τοπική δημοσιονομική αυτονομία.

### 3.4 Πίνακας μεταβλητών μοντέλου 2

Τίτλος μεταβλητής	Είδος μεταβλητής
Μέση δημοσιονομική αυτονομία τοπικά(0-4)	Ανεξάρτητη μεταβλητή
Έσοδα από φόρους της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Έσοδα από κοινωνικές εισφορές της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Έσοδα από επιχορηγήσεις της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Άλλα έσοδα της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Συνολικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Αποζημιώσεις εργαζομένων της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή

Δαπάνες για χρήση αγαθών και υπηρεσιών της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Ανάλωση παγίου κεφαλαίου της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Δαπάνες για τόκους της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Δαπάνες για επιδοτήσεις της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Δαπάνες για επιχορηγήσεις της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Δαπάνες για κοινωνικές παροχές της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη μεταβλητή
Λογαριθμικός δείκτης κατά κεφαλήν ΑΕΠ	Έλεγχος
Μονάδα από 1 έως 10 (δείκτης μέτρησης ή κλίμακας)	Έλεγχος
Βαθμολογία από 0 έως 100 (δείκτης μέτρησης ή βαθμολόγησης)	Έλεγχος
Ποσοστό ανεργίας	Έλεγχος

Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Το Μοντέλο 2 εκτιμήθηκε με Δεδομένα Πίνακα (*Panel Data*), εξετάζοντας την επίδραση των δημοσιονομικών δεικτών της Γενικής Κυβέρνησης στη μεταβλητή *avg\_fiscal\_autonomy\_local* (Μέσος Όρος Τοπικής Δημοσιονομικής Αυτονομίας, κλίμακας 0-4). Χρησιμοποιήθηκαν μέθοδοι Pooled OLS (*Pooled Ordinary Least Squares- OLS*), δηλαδή εκτίμηση βάσης, η οποία αγνοεί τη διατομεακή ετερογένεια μεταξύ των χωρών και Fixed Effects (*FE*) δηλαδή μοντελοποίηση, που ενσωματώνει σταθερά αποτελέσματα για κάθε χώρα για τον έλεγχο της διατομεακής ετερογένειας.

Οι διαγνωστικοί έλεγχοι μεθοδολογίας F-Test και Hausman Test επιλέχθηκαν καθώς είναι απαραίτητοι για την τελική επιλογή της μεθόδου εκτίμησης. Ο F-test ελέγχει την ύπαρξη σημαντικών σταθερών αποτελεσμάτων μεταξύ των χωρών ενώ ο Hausman Test ελέγχει την ορθότητα της υπόθεσης της μη συσχέτισης μεταξύ των σφαλμάτων και των ανεξάρτητων μεταβλητών (επιλογή μεταξύ *Fixed Effects* και *Random Effects*).

Επιπλέον πραγματοποιήθηκε έλεγχος VIF για την αξιολόγηση της πολυγραμμικότητας μεταξύ των ανεξάρτητων μεταβλητών της Γενικής Κυβέρνησης. Τα αποτελέσματα του VIF, έδειξαν ότι, ενώ η πολυγραμμικότητα υπάρχει, είναι λιγότερο σοβαρή σε σχέση με το Μοντέλο 1.

Κάποιες μεταβλητές όπως `soc_benefits_exp_gengdp` (Δαπάνες για κοινωνικές παροχές της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ) και `total_exp_gengdp` (Συνολικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ) εμφανίζουν VIF τιμές άνω του 60, υποδηλώνοντας έντονη συσχέτιση.

Ωστόσο, άλλες μεταβλητές έχουν VIF κάτω από 10 (π.χ. Λογαριθμικός δείκτης κατά κεφαλήν ΑΕΠ, Έσοδα από φόρους της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ, Έσοδα από κοινωνικές εισφορές της γενικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ), γεγονός που επιτρέπει μια πιο αξιόπιστη ερμηνεία των συντελεστών τους.

Από την ανάλυση προέκυψαν οι κάτωθι σχέσεις των μεταβλητών:

- Φορολογικά Έσοδα (`tax_rev_gengdp`): Έχει θετική συσχέτιση (0.299 Pearson, 0.533 Spearman). Στο μοντέλο Pooled OLS, ο συντελεστής είναι αρνητικός και στατιστικά σημαντικός (-0.068,  $p < 0.01$ ). Αυτό υποδηλώνει ότι η αύξηση των φορολογικών εσόδων της γενικής κυβέρνησης σχετίζεται με μείωση της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας.
- Έσοδα από Κοινωνικές Εισφορές (`soccontrib_rev_gengdp`): Υπάρχει υψηλή θετική συσχέτιση (0.557 Pearson, 0.560 Spearman). Στο μοντέλο Pooled OLS, ο συντελεστής είναι θετικός και στατιστικά σημαντικός ( $p < 0.01$ ), υποδηλώνοντας ότι τα αυξημένα έσοδα από κοινωνικές εισφορές της κεντρικής κυβέρνησης συνδέονται με αυξημένη τοπική δημοσιονομική αυτονομία.
- Έσοδα από Επιχορηγήσεις (`grants_rev_gengdp`): Έχει υψηλή αρνητική συσχέτιση (-0.619 Pearson, -0.842 Spearman). Στο μοντέλο Pooled OLS, ο συντελεστής είναι αρνητικός και στατιστικά σημαντικός ( $p < 0.01$ ). Αυτό είναι λογικό, καθώς η εξάρτηση από επιχορηγήσεις συνδέεται με χαμηλότερη αυτονομία.
- Κατανάλωση Πάγιων Κεφαλαίων (`cons_fixed_cap_gengdp`): Έχει υψηλή αρνητική συσχέτιση (-0.606 Pearson, -0.608 Spearman). Στο μοντέλο Pooled OLS, ο συντελεστής είναι αρνητικός και στατιστικά σημαντικός ( $p < 0.01$ ).
- Προβλήματα των δεδομένων:
  - Οι μεταβλητές `avg_fiscal_autonomy_local` και `grants_rev_gengdp` έχουν μεγάλο ποσοστό κενών δεδομένων (44.69% και 35.9% αντίστοιχα).

Συνολικά, τα αποτελέσματα του Model B είναι συνεκτικά και αξιόπιστα, καθώς οι συντελεστές των μεταβλητών είναι στατιστικά σημαντικοί και η ερμηνευτική τους δύναμη ( $R^2 =$

0,854) είναι πολύ υψηλότερη από αυτή του Model A, που θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο. Η ανάλυση του Model B με τη μέθοδο των Fixed Effects (FE) θεωρείται η πιο αξιόπιστη εκτίμηση, καθώς ελέγχει για μη παρατηρήσιμα, σταθερά στο χρόνο, χαρακτηριστικά κάθε χώρας (*Unit Effects*). Η ανάλυση Fixed Effects επιβεβαιώνει τη γενική εικόνα που έδωσε το Pooled OLS, αλλά με ισχυρότερη ερμηνευτική δύναμη, καταλήγοντας στα εξής συμπεράσματα για τη σχέση των μεταβλητών της Κεντρικής Κυβέρνησης με την Τοπική Δημοσιονομική Αυτονομία.

#### 1. Φορολογικά Έσοδα (tax\_rev\_gengdp)

Αποτέλεσμα	Ερμηνεία
Σχέση: Αρνητική και Στατιστικά Σημαντική (p<0.01)	Η συγκέντρωση των φορολογικών εσόδων στο επίπεδο της Γενικής Κυβέρνησης σχετίζεται άμεσα με τη μείωση του βαθμού δημοσιονομικής αυτονομίας των τοπικών κυβερνήσεων. Επιβεβαιώνει τη θεωρία ότι η φορολογική αποκέντρωση είναι απαραίτητη για την τοπική αυτονομία.

#### 2. Έσοδα από Κοινωνικές Εισφορές (soccontrib\_rev\_gengdp)

Αποτέλεσμα	Ερμηνεία
Σχέση: Θετική και Στατιστικά Σημαντική (p<0.01)	Τα αυξημένα έσοδα από κοινωνικές εισφορές της κεντρικής κυβέρνησης συνδέονται θετικά με την τοπική δημοσιονομική αυτονομία. Αυτό υποδηλώνει ότι οι χώρες με ισχυρότερη κεντρική κοινωνική πρόνοια (όπως φαίνεται από τα υψηλά έσοδα από εισφορές) τείνουν να διατηρούν υψηλότερο βαθμό τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας, πιθανώς λόγω ισχυρότερης θεσμικής ικανότητας στο κεντρικό επίπεδο.

#### 3. Έσοδα από Επιχορηγήσεις (grants\_rev\_gengdp)

Αποτέλεσμα	Ερμηνεία
Σχέση: Αρνητική και Στατιστικά Σημαντική (p<0.01)	Επιβεβαιώνει τα ευρήματα της Pooled OLS. Η εξάρτηση από τις κεντρικές επιχορηγήσεις συνδέεται με τη χαμηλότερη τοπική δημοσιονομική αυτονομία. Αυτό το εύρημα είναι συνεπές με τη θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, όπου η εξάρτηση από μεταβιβάσεις μειώνει τη διακριτική ευχέρεια των τοπικών αρχών.

#### 4. Κατανάλωση Πάγιων Κεφαλαίων (cons\_fixed\_cap\_gengdp)

Αποτέλεσμα	Ερμηνεία
Σχέση: Αρνητική και Στατιστικά Σημαντική (p<0.01)	Η αύξηση των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης για την κατανάλωση πάγιων κεφαλαίων (δηλαδή, οι αποσβέσεις ή η μείωση της αξίας του παγίου εξοπλισμού) συνδέεται με μείωση της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας. Αυτό πιθανόν αντανακλά ότι η συγκέντρωση των επενδύσεων και του δημοσιονομικού ελέγχου στο κεντρικό επίπεδο περιορίζει τον χώρο δράσης των τοπικών αρχών.

Συνολικά το Model B (*Fixed Effects*) παρουσιάζει πολύ υψηλή ερμηνευτική δύναμη ( $R^2 \approx 0,854$ ), υποδεικνύοντας ότι οι δημοσιονομικοί δείκτες της Γενικής Κυβέρνησης εξηγούν το μεγαλύτερο μέρος της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας. Τα αποτελέσματα είναι συνεκτικά και στατιστικά σημαντικά για τις περισσότερες μεταβλητές, επιβεβαιώνοντας τη βασική θέση της διπλωματικής, ότι η δομή και η πολιτική της κεντρικής κυβέρνησης αποτελούν τον κύριο καθοριστικό παράγοντα για τον βαθμό δημοσιονομικής αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### 3.2.2 Πως επηρεάζεται η αποδοτικότητα των ΟΤΑ από την τοπική αυτονομία λόγω της οικονομικής εξάρτησης από τη γενική κυβέρνηση

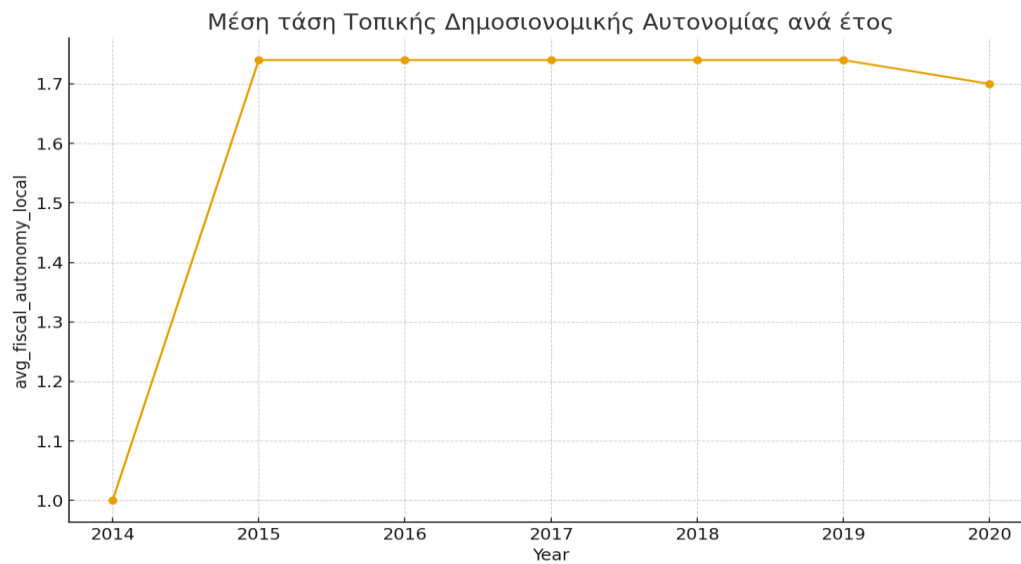
Πίνακας 3.5 Πίνακας Αποτελεσμάτων Παλινδρόμησης για το Model B

Μεταβλητή	Συντελεστής ( $\beta^{\wedge}$ )	p-value (HC1)	p-value (Cluster)
Μέση δημοσιονομική αυτονομία τοπικά(0-4)	-2.157	287	440
Φορολογικά Έσοδα Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-68**	6	16
Έσοδα Κοινωνικών Εισφ. Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	10	761	849
Έσοδα Επιχορηγήσεων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-112	148	181
Άλλα Έσοδα Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	145	12	117
Συνολικές Δαπάνες Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	127*	25	92
Αποζημιώσεις Εργαζομένων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-222***	7	7
Δαπάνες Χρήσης Αγαθών Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-33	711	788
Ανάλωση Παγίου Κεφαλαίου Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-586***	<0.001	5
Δαπάνες Τόκων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-67	467	580
Δαπάνες Επιδοτήσεων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-302***	<0.001	1
Δαπάνες Επιχορηγήσεων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-65	821	684
Δαπάνες Κοιν. Παροχών Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ	-28	703	781
Λογαριθμικός Δείκτης Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ ( $\ln(\text{GDPpc})$ )	423	52	160
Μονάδα (Unit) από 1 έως 10	-71*	6	95

Βαθμολογία (Score) από 0 έως 100	10	95	140
Ποσοστό Ανεργίας	2	896	929

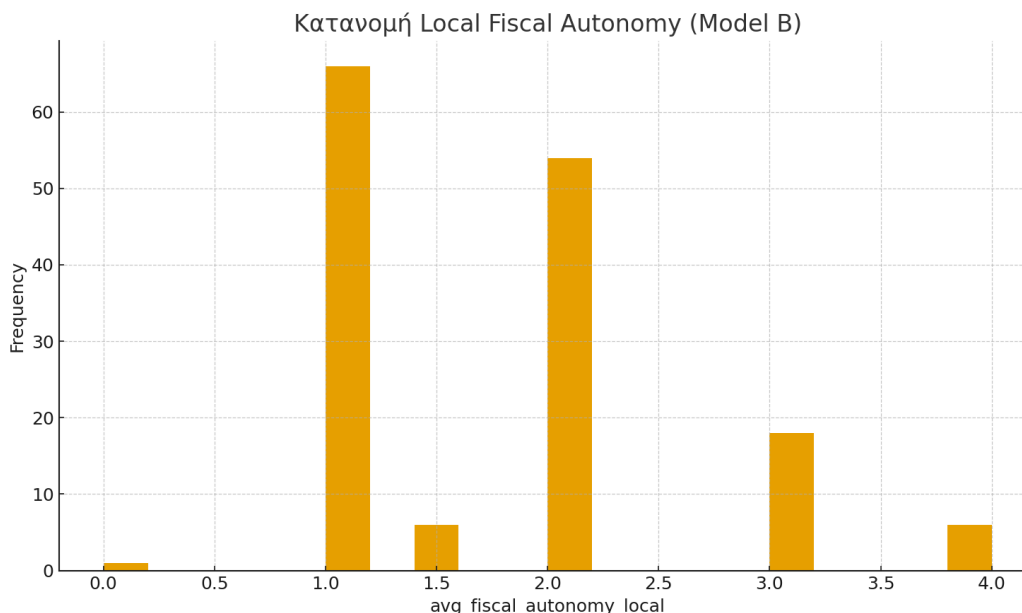
Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Διάγραμμα 3.1



Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Διάγραμμα 3.2



Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα του Model B, η αποδοτικότητα των ΟΤΑ δεν εξετάζεται άμεσα. Το συγκεκριμένο μοντέλο εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο οι δημοσιονομικοί δείκτες της γενικής κυβέρνησης επηρεάζουν την Τοπική Δημοσιονομική Αυτονομία.

Επομένως, τα αποτελέσματα αυτού του μοντέλου δεν παρέχουν άμεσα συμπεράσματα για την επίδραση της τοπικής αυτονομίας στην αποδοτικότητα. Αντιθέτως, τα ευρήματα του Model B φωτίζουν τους παράγοντες σε κεντρικό επίπεδο, που μπορεί να ενισχύουν ή να περιορίζουν την αυτονομία των ΟΤΑ, η οποία, με τη σειρά της, μπορεί να επηρεάσει έμμεσα την αποδοτικότητα. Πιο συγκεκριμένα, η ισχυρή εξάρτηση από επιδοτήσεις της κεντρικής κυβέρνησης σχετίζεται αρνητικά με την Τοπική Δημοσιονομική Αυτονομία, γεγονός που θα μπορούσε να υποδηλώνει ότι η μειωμένη αυτονομία περιορίζει τα κίνητρα για αποδοτική διαχείριση των πόρων.

Ερμηνεύοντας τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης- βασισμένη στα p-values (Cluster), τα οποία είναι πιο αξιόπιστα για panel data, και γίνεται υπό την προϋπόθεση του ceteris paribus (διατήρησης όλων των άλλων μεταβλητών σταθερών), για το Μοντέλο B και την επίδραση κάθε μεταβλητής στη σταθερά προκύπτουν δύο ενότητες, οι στατιστικά σημαντικές και οι μη στατιστικά σημαντικές. Στις στατιστικά σημαντικές συγκαταλέγονται οι ακόλουθες:

#### 1. Φορολογικά Έσοδα Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

- Η αύξηση των φορολογικών εσόδων της Κεντρικής Κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ) έχει στατιστικά σημαντική αρνητική επίδραση στη Δημοσιονομική Αυτονομία της

Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μία αύξηση 1 ποσοστιαίας μονάδας στα φορολογικά έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης σχετίζεται με μείωση 0.068 μονάδων στον Δείκτη Αυτονομίας. Αυτό υποδηλώνει ότι η μεγαλύτερη φορολογική συγκέντρωση στην κεντρική εξουσία συσχετίζεται με χαμηλότερη τοπική αυτονομία.

## 2. Συνολικές Δαπάνες Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

- Η συνολική δαπάνη της Κεντρικής Κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ) έχει στατιστικά σημαντική θετική επίδραση (στο 10%) στον Δείκτη Αυτονομίας. Μία αύξηση 1 ποσοστιαίας μονάδας στη συνολική δαπάνη σχετίζεται με αύξηση 0.127 μονάδων στον Δείκτη Αυτονομίας.

## 3. Αποζημιώσεις Εργαζομένων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

- Οι δαπάνες για αποζημιώσεις εργαζομένων της Κεντρικής Κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ) έχουν πολύ σημαντική αρνητική επίδραση (στο 1%) στη Δημοσιονομική Αυτονομία. Μία αύξηση 1 ποσοστιαίας μονάδας σε αυτή τη δαπάνη σχετίζεται με σημαντική μείωση 0.222 μονάδων στον Δείκτη Αυτονομίας.

## 4. Ανάλωση Παγίου Κεφαλαίου Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

- Η ανάλωση παγίου κεφαλαίου (αποσβέσεις/επενδύσεις) της Κεντρικής Κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ) έχει πολύ σημαντική αρνητική επίδραση (στο 1%). Μία αύξηση 1 ποσοστιαίας μονάδας συνδέεται με μείωση 0.586 μονάδων στον Δείκτη Αυτονομίας.

## 5. Δαπάνες Επιδοτήσεων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

- Οι δαπάνες για επιδοτήσεις της Κεντρικής Κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ) έχουν πολύ σημαντική αρνητική επίδραση (στο 1%). Μία αύξηση 1 ποσοστιαίας μονάδας συνδέεται με μείωση 0.302 μονάδων στον Δείκτη Αυτονομίας.

## 6. Μονάδα (Unit) από 1 έως 10

- Αυτή η μεταβλητή (ελέγχου) έχει στατιστικά σημαντική αρνητική επίδραση (στο 10%). Μία αύξηση 1 μονάδας σε αυτή τη μεταβλητή (π.χ. κάποια δομική αλλαγή) σχετίζεται με μείωση 0.071 μονάδων στον Δείκτη Αυτονομίας.

Ακολουθεί η ενότητα των μεταβλητών, που δεν έχουν στατιστικά σημαντική επίδραση στον Δείκτη Τοπικής Δημοσιονομικής Αυτονομίας:

- Έσοδα Κοινωνικών Εισφ. Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

Η επίδραση είναι θετική, αλλά δεν διαφέρει στατιστικά από το μηδέν.

- Έσοδα Επιχορηγήσεων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

Η επίδραση είναι αρνητική, αλλά μη σημαντική.

- Άλλα Έσοδα Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

Η επίδραση είναι θετική, αλλά οριακά μη σημαντική (το p-value είναι πολύ κοντά στο όριο του 10%).

- Δαπάνες Χρήσης Αγαθών Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

Η επίδραση είναι αρνητική, αλλά μη σημαντική.

- Δαπάνες Τόκων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

Η επίδραση είναι αρνητική, αλλά μη σημαντική.

- Δαπάνες Επιχορηγήσεων Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

Η επίδραση είναι αρνητική, αλλά μη σημαντική.

- Δαπάνες Κοιν. Παροχών Γεν. Κυβ. / ΑΕΠ

Η επίδραση είναι αρνητική, αλλά μη σημαντική.

- Λογαριθμικός Δείκτης Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ

Η επίδραση είναι θετική, αλλά μη σημαντική.

- Βαθμολογία (Score) από 0 έως 100

Η επίδραση είναι θετική, αλλά μη σημαντική.

- Ποσοστό Ανεργίας

Η επίδραση είναι θετική, αλλά μη σημαντική.

Συμπεραίνεται ότι σημαντικότεροι καθοριστικοί παράγοντες της Τοπικής Δημοσιονομικής Αυτονομίας φαίνεται να είναι οι αρνητικές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης (Αποζημιώσεις Εργαζομένων, Ανάλωση Παγίου Κεφαλαίου, Επιδοτήσεις) και τα Φορολογικά Έσοδα. Με εξαίρεση τις Συνολικές Δαπάνες, η αύξηση των κεντρικών δημοσιονομικών μεγεθών (είτε εσόδων είτε δαπανών) φαίνεται να μειώνει τη Δημοσιονομική Αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιβεβαιώνοντας μια σχέση αντιστρόφως ανάλογης εξάρτησης.

## Κεφάλαιο 4 Διοικητικοί και Θεσμικοί Παράγοντες Ευμάρειας

### 4.1 Πολιτικό Καθεστώς και Διοικητική δομή

Για την κατανόηση της σχέσης μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι θεμελιώδης η προσφυγή στις θεωρίες του δημοσιονομικού φεντεραλισμού. Ο Wallace Oates, ένας από τους κύριους θεωρητικούς του πεδίου, υποστηρίζει ότι η αποκέντρωση ευνοεί την οικονομική αποτελεσματικότητα, καθώς επιτρέπει στις τοπικές κυβερνήσεις να προσαρμόζουν τις δημόσιες υπηρεσίες στις ιδιαίτερες και ετερογενείς προτιμήσεις των πολιτών τους, κάτι που μια ενιαία,

κεντρική πολιτική δεν μπορεί να επιτύχει. Η αποτελεσματικότητα, σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, επιτυγχάνεται όταν η χρήση της υποδομής περιορίζεται εντός συγκεκριμένου γεωγραφικού χώρου και δεν έχει δια-δικαιοδοτικές εξωτερικότητες (*inter-jurisdictional spillovers*).

Συμπληρωματικά, η υπόθεση του Charles Tiebout (1956) εξηγεί πώς η κινητικότητα των πολιτών μεταξύ τοπικών δικαιοδοσιών («ψηφοφορία με τα πόδια») μπορεί να οδηγήσει σε μια αποτελεσματική παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών. Εάν οι δήμοι προσφέρουν διαφορετικά «καλάθια» υπηρεσιών με διαφορετικές τιμές (φορολογικές επιβαρύνσεις), οι πολίτες θα μετακινηθούν στην κοινότητα που μεγιστοποιεί τη χρησιμότητά τους, αποκαλύπτοντας έτσι τις προτιμήσεις τους και οδηγώντας τους δήμους να ανταγωνίζονται για να προσφέρουν βέλτιστες υπηρεσίες.

Ωστόσο, νεότερες θεωρίες του φεντεραλισμού, που περιγράφουν έναν κόσμο με ατελή πληροφόρηση και πολιτικούς φορείς που έχουν δικούς τους στόχους, επισημαίνουν και τους κινδύνους της αποκέντρωσης (Musgrave, R. A. 1959). Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, η αποκέντρωση μπορεί να οδηγήσει σε προβλήματα όπως η διαφθορά, η αναποτελεσματικότητα και η έλλειψη συντονισμού. Η θεωρία του Oates για την αποτελεσματική αποκέντρωση βασίζεται στην ικανότητα των τοπικών κυβερνήσεων να ικανοποιούν τις ετερογενείς τοπικές προτιμήσεις. Η υπόθεση του Tiebout παρέχει έναν τρόπο με τον οποίο αυτές οι προτιμήσεις μπορούν να αποκαλυφθούν, μέσω της κινητικότητας των πολιτών. Συνεπώς, για να είναι αποτελεσματικό ένα αποκεντρωμένο σύστημα, πρέπει να πληρούνται και οι δύο προϋποθέσεις: η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και η ελευθερία κίνησης των πολιτών. Ταυτόχρονα, μελέτες υπογραμμίζουν ότι η αποκέντρωση μπορεί να αποτύχει αν δεν συνοδεύεται από ισχυρές δομές λογοδοσίας και επαρκή διοικητική ικανότητα. Αυτό δημιουργεί έναν κρίσιμο τριγωνισμό, όπου η αποτελεσματικότητα (Oates) και ο ανταγωνισμός (Tiebout) πρέπει να συνδυαστούν με ισχυρή διακυβέρνηση για να επιτευχθεί η πραγματική ευημερία. Η απουσία του τελευταίου παράγοντα μπορεί να μετατρέψει την αποκέντρωση σε πηγή προβλημάτων, αντί για λύσεων.

#### 4.1.1 Επίδραση του πολιτικού καθεστώτος ( συγκεντρωτικό vs αποκεντρωτικό) Μελέτες περίπτωσης

#### 4.1 Πίνακας: Συγκριτικοί Δείκτες Δημοσιονομικής Αυτονομίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Χώρα	Ποσοστό Ιδίων Εσόδων προς Σύνολο Εσόδων ΟΤΑ	Ποσοστό Κρατικών Επιχορηγήσεων προς Σύνολο Εσόδων ΟΤΑ	Αποκέντρωση Δαπανών (% επί συνόλου)	Σχόλια για Φορολογική Αυτονομία και Εποπτεία
Ελλάδα	Πολύ χαμηλό	Πολύ υψηλό	Χαμηλή (25η στην ΕΕ)	Πολύπλοκο σύστημα, ελάχιστη συμμετοχή τοπικών φόρων.31 Έλλειψη θεσμικών αρμοδιοτήτων για ρύθμιση.
Γερμανία	Υψηλό (74% για δήμους)	Υψηλό (εξισορρόπηση)	Υψηλό (19% για δήμους)	Δικαίωμα ρύθμισης τοπικών φόρων. Ισχυροί μηχανισμοί εξισορρόπησης.
Γαλλία	Υψηλό (47% το 2006)	Χαμηλό (31.1% το 2016)	Χαμηλό (20% έναντι 31% μέσου όρου ΕΕ)	Υψηλή διαχειριστική αυτονομία στη χρήση μεταβιβάσεων. Κεντρικός έλεγχος ταμειακών διαθεσίμων.
Ισπανία	Μέτρια-Υψηλή (41% για περιφέρειες)	Σημαντικό μέρος	Υψηλό	Ασύμμετρη αποκέντρωση, με μεγαλύτερη αυτονομία για ιστορικές κοινότητες.

Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Η ανάλυση των δεικτών αποκαλύπτει ότι η «αποκέντρωση» είναι μια πολυδιάστατη έννοια, που δεν μπορεί να αποτιμηθεί με έναν μόνο αριθμό. Μια χώρα μπορεί να έχει χαμηλή αποκέντρωση δαπανών, αλλά υψηλή διαχειριστική αυτονομία στη χρήση των κρατικών μεταβιβάσεων, όπως η Γαλλία. Αντίθετα, μια χώρα μπορεί να έχει μεταφέρει αρμοδιότητες, αλλά να μην έχει συνοδεύσει αυτή τη μεταβίβαση με επαρκή φορολογική εξουσία, δημιουργώντας ένα μοντέλο εξάρτησης. Η διαχειριστική αυτονομία, η οποία είναι κρίσιμη για την ευημερία, δεν εξαρτάται μόνο από το ποσοστό των ιδίων εσόδων, αλλά και από το θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει την εποπτεία και τον έλεγχο των τοπικών χρηματοροών.

## 4.2 Μελέτες Περίπτωσης: Ελλάδα και Συγκριτικά Ευρωπαϊκά Μοντέλα

### 4.2.1 Η Περίπτωση της Ελλάδας: Από τον Συγκεντρωτισμό στην Αποκέντρωση του «Καλλικράτη»

Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση έχει μια μακρά ιστορία συγκεντρωτισμού, όπου οι ισχυρές κεντρικές τάσεις του κράτους ανεχόταν μόνο αποκεντρωμένες δομές πλήρως ελεγχόμενες από την κεντρική πολιτική εξουσία. Ο «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010) αποτέλεσε μια σημαντική μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία που ενίσχυσε τους δήμους με διευρυμένες αρμοδιότητες, με στόχο τη δημιουργία ισχυρότερων διοικητικών μονάδων.

Ωστόσο, παρά τις βελτιώσεις, η εφαρμογή της μεταρρύθμισης αντιμετώπισε σημαντικές προκλήσεις. Η έκθεση του Κογκρέσου του Συμβουλίου της Ευρώπης το 2015 σημείωσε την πρόοδο που επετεύχθη, αλλά ταυτόχρονα εξέφρασε ανησυχίες. Κυριότερη ανησυχία ήταν η ανεπαρκής χρηματοδότηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων και η υψηλή εξάρτηση των ΟΤΑ από τις κρατικές επιχορηγήσεις, γεγονός που περιόριζε την αυτονομία τους. Η έκθεση τόνισε ότι οι τοπικές αρχές δεν είχαν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν τις τοπικές τους υποθέσεις, καθώς δεν διέθεταν επαρκείς θεσμικές αρμοδιότητες και οικονομικούς πόρους. Η ελληνική εμπειρία με τον «Καλλικράτη» αναδεικνύει την κρίσιμη αποσύνδεση μεταξύ της πολιτικής βούλησης για αποκέντρωση και της δημοσιονομικής της υλοποίησης. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρίς την ταυτόχρονη μεταβίβαση επαρκών και αυτόνομων οικονομικών πόρων καθιστά την αποκέντρωση κενό γράμμα. Αυτό δημιουργεί ένα σύστημα όπου οι ΟΤΑ έχουν ευθύνες, αλλά όχι τη δύναμη να τις ασκήσουν, διατηρώντας έτσι τον ουσιαστικό έλεγχο στο κεντρικό κράτος.

#### 4.2.2 Γερμανία: Ένα Μοντέλο Ομοσπονδιακής Εξισορρόπησης

Η Γερμανία, ως ομοσπονδιακό κράτος, διαθέτει ένα από τα υψηλότερα επίπεδα δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην ΕΕ, με τα κρατίδια (Länder) και τους δήμους (Gemeinden) να διαχειρίζονται το 50% των συνολικών κυβερνητικών δαπανών. Η τοπική αυτοδιοίκηση απολαμβάνει συνταγματική εγγύηση αυτοδιοίκησης, που της δίνει το δικαίωμα να ρυθμίζει τις τοπικές υποθέσεις με δική της ευθύνη.

Κεντρικός πυλώνας αυτού του συστήματος είναι ο μηχανισμός δημοσιονομικής εξισορρόπησης (Länderfinanzausgleich) ο οποίος λειτουργεί σε τρία επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο, περιλαμβάνει την οριζόντια εξισορρόπηση μεταξύ των κρατιδίων, όπου ένα μέρος των εσόδων από τον ΦΠΑ ανακατανέμεται στα κρατίδια με χαμηλότερα από τον μέσο όρο έσοδα. Ακολουθεί μια δευτερογενής οριζόντια εξισορρόπηση εντός των κρατιδίων, και τέλος, μια κάθετη εξισορρόπηση μέσω συμπληρωματικών ομοσπονδιακών επιχορηγήσεων. Ο μηχανισμός αυτός διασφαλίζει ότι όλοι οι δήμοι έχουν τα μέσα να παρέχουν παρόμοιες δημόσιες υπηρεσίες με ένα ενιαίο φορολογικό βάρος, μειώνοντας σημαντικά τις περιφερειακές δημοσιονομικές ανισότητες.

Ο γερμανικός μηχανισμός εξισορρόπησης αποτελεί μια απάντηση σε ένα κρίσιμο παράδοξο της αποκέντρωσης. Ενώ η αποκέντρωση εσόδων μπορεί να αυξήσει την αποδοτικότητα και τη λογοδοσία, ταυτόχρονα μπορεί να οξύνει τις περιφερειακές ανισότητες, καθώς οι πλουσιότερες περιοχές συλλέγουν περισσότερα έσοδα. Ο γερμανικός σχεδιασμός επιδιώκει να διατηρήσει τα οφέλη της αποκέντρωσης, όπως η τοπική λογοδοσία, ενώ ταυτόχρονα αντισταθμίζει τις εγγενείς της αδυναμίες, εξασφαλίζοντας κοινωνική συνοχή και ισότητα μεταξύ των περιοχών.

#### 4.2.3 Γαλλία: Κεντρικός Έλεγχος και Διαχειριστική Αυτονομία

Η Γαλλία, με την ιστορική της παράδοση να χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, έχει υιοθετήσει ένα σύστημα που συνδυάζει την εκχώρηση αρμοδιοτήτων με αυστηρούς μηχανισμούς εποπτείας.<sup>53</sup> Αν και το επίπεδο αποκέντρωσης δαπανών είναι χαμηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (20% έναντι 31% της ΕΕ), οι τοπικές αρχές απολαμβάνουν έναν υψηλό βαθμό διαχειριστικής αυτονομίας στη χρήση των κρατικών μεταβιβάσεων, καθώς αυτές είναι σε μεγάλο βαθμό γενικού σκοπού (*flat-rate grants*) και όχι ειδικού.

Ωστόσο, μια κρίσιμη παράμετρος του γαλλικού συστήματος είναι ο κεντρικός έλεγχος των ταμειακών διαθεσίμων. Όλες οι ταμειακές ροές της τοπικής αυτοδιοίκησης συγκεντρώνονται σε έναν ενιαίο λογαριασμό του Γαλλικού Υπουργείου Οικονομικών (*French Treasury*). Αυτή η πρακτική περιορίζει την αυτονομία των ΟΤΑ, καθώς τους στερεί τη δυνατότητα να επενδύουν τα πλεονάσματά τους ή να διαχειρίζονται τη ρευστότητά τους με ευελιξία. Αυτή η προσέγγιση φανερώνει ότι η δημοσιονομική αυτονομία δεν εξαρτάται μόνο από το ποσοστό των ιδίων εσόδων, αλλά και από τον τρόπο με τον οποίο η κεντρική κυβέρνηση επιβλέπει και ελέγχει τις τοπικές χρηματοροές. Ο κεντρικός έλεγχος των ταμειακών διαθεσίμων αποτελεί μια έμμεση μορφή περιορισμού της αυτονομίας, καθώς, ενώ οι δήμοι μπορεί να έχουν ελευθερία στη χρήση των πόρων, στερούνται της δυνατότητας να αξιοποιούν το κεφάλαιό τους για χρηματοοικονομικές επενδύσεις, υποδηλώνοντας μια διοικητική εποπτεία που ξεπερνά τον απλό έλεγχο νομιμότητας.

#### 4.2.4. Ισπανία: Ασύμμετρη Αποκέντρωση και Περιφερειακή Ισότητα

Η Ισπανία, μετά τη μετάβαση στη δημοκρατία, δημιούργησε ένα ασύμμετρο μοντέλο αποκέντρωσης με 17 αυτόνομες κοινότητες (*Comunidades Autonomas*), οι οποίες έχουν διαφορετικά επίπεδα αυτονομίας. Οι ιστορικές εθνικότητες, όπως οι Βάσκοι και οι Καταλανοί, απολαμβάνουν μεγαλύτερες φορολογικές αρμοδιότητες, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας είσπραξης των κυριότερων φόρων.

Για τη διασφάλιση της περιφερειακής ισότητας, υπάρχει ένας μηχανισμός εξισορρόπησης, το «Ταμείο Εγγύησης για Βασικές Δημόσιες Υπηρεσίες». Αυτό το ταμείο διασφαλίζει ότι οι πολίτες έχουν πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, με βάση έναν τύπο που λαμβάνει υπόψη κριτήρια όπως ο πληθυσμός και η έκταση της περιοχής.

Το ασύμμετρο μοντέλο της Ισπανίας αναδεικνύει τον πολιτικό χαρακτήρα της αποκέντρωσης, όπου η μεταβίβαση εξουσίας δεν είναι μόνο θέμα οικονομικής αποτελεσματικότητας, αλλά και αναγνώρισης εθνικών και περιφερειακών ταυτοτήτων. Η ασυμμετρία αυτή, ωστόσο, μπορεί να δημιουργήσει νέες πολιτικές εντάσεις και να οδηγήσει σε διεκδικήσεις για ίσες φορολογικές εξουσίες από άλλες κοινότητες, υπογραμμίζοντας πώς οι πολιτικές επιλογές για τη δομή του κράτους έχουν άμεσες και μακροχρόνιες δημοσιονομικές και πολιτικές συνέπειες.

### 4.3 Η Επίδραση των Οικονομικών Κρίσεων και των Μέτρων Λιτότητας

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2009 οδήγησε σε μείωση των κρατικών εσόδων και αύξηση των ελλειμμάτων σε πολλές χώρες της ΕΕ. Τα μέτρα λιτότητας που ακολούθησαν, ιδίως στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, επέφεραν σημαντικές περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, επηρεάζοντας άμεσα τους προϋπολογισμούς των τοπικών αρχών. Στην Ισπανία, για παράδειγμα, οι πολιτικές αυτές είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση της τοπικής αυτονομίας.

Η ελληνική εμπειρία με την επιβολή των capital controls το 2015, ως απάντηση στη μαζική εκροή καταθέσεων από το τραπεζικό σύστημα, ανέδειξε την ακραία ευαλωτότητα των ΟΤΑ σε μακροοικονομικές αποφάσεις κεντρικού επιπέδου. Οι δήμοι αντιμετώπισαν σοβαρά προβλήματα ρευστότητας, αδυναμία πληρωμής προμηθευτών και πάγωμα έργων. Η περίπτωση αυτή δείχνει ότι η έλλειψη δημοσιονομικής αυτονομίας σε περιόδους κρίσης μπορεί να μετατρέψει τους ΟΤΑ από μοχλούς ανάπτυξης σε παθητικά θύματα των κεντρικών πολιτικών. Η ΚΕΔΕ σημείωσε ότι η κρίση, σε συνδυασμό με τους περιορισμούς, έπληξε τις χρηματοροές από τα ίδια έσοδα των δήμων. Η απουσία της δυνατότητας των δήμων να δανειστούν ελεύθερα ή να διαχειριστούν τις ταμειακές τους ροές με ευελιξία, τους καθιστά ανήμπορους να αντιμετωπίσουν εξωτερικά σοκ.

#### 4.3.1. Η Επίδραση της Πανδημίας COVID-19

Η πανδημία COVID-19 ανέδειξε τη σημασία των ΟΤΑ, καθώς ανέλαβαν σημαντικές πολιτικές και δράσεις για την ενίσχυση της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας. Ωστόσο, οι δήμοι αντιμετώπισαν σοβαρές δημοσιονομικές πιέσεις. Μια έκθεση αναφέρει ότι η πανδημία και τα lockdown κόστισαν στους ελληνικούς δήμους 569 εκατ. ευρώ, με την κρατική χρηματοδότηση να καλύπτει μόνο ένα μέρος αυτού του ποσού, δημιουργώντας ένα σημαντικό έλλειμμα.

Για την αντιμετώπιση αυτών των πιέσεων, η ΕΕ δημιούργησε το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (*Recovery and Resilience Facility-RRF*). Τα εθνικά σχέδια έπρεπε να αφιερώσουν τουλάχιστον 37% των κονδυλίων σε «πράσινες» και 20% σε «ψηφιακές» μεταβάσεις. Η πανδημία ανέδειξε τόσο τον κρίσιμο ρόλο των ΟΤΑ όσο και τη διαχρονική τους οικονομική αδυναμία. Οι δήμοι κλήθηκαν να διαχειριστούν έκτακτες δαπάνες, αλλά η χρηματοδότηση από το κεντρικό κράτος ήταν ελλιπής. Ταυτόχρονα, τα ευρωπαϊκά κονδύλια του RRF, ενώ προσφέρουν σημαντική

βοήθεια, δημιουργούν μια νέα μορφή εξάρτησης, καθώς οι δήμοι πρέπει να αναπτύξουν τις κατάλληλες διοικητικές ικανότητες για να απορροφήσουν και να διαχειριστούν αποτελεσματικά τους πόρους.

#### 4.3.2 Η Πολιτική Ευθυγράμμιση, η Λογοδοσία και η Διαφθορά

Μελέτες υποστηρίζουν την ύπαρξη της «υπόθεσης της κομματικής ευθυγράμμισης» (*partisan alignment*), σύμφωνα με την οποία οι κεντρικές κυβερνήσεις κατανέμουν περισσότερους πόρους σε τοπικές αρχές που ανήκουν στο ίδιο κόμμα. Μια μελέτη του Yale έδειξε ότι οι μη ευθυγραμμισμένες πόλεις στις ΗΠΑ πληρώνουν υψηλότερα επιτόκια δανεισμού στην αγορά ομολόγων, καθώς οι επενδυτές τις θεωρούν πιο επισφαλείς, πιστεύοντας ότι είναι λιγότερο πιθανό να λάβουν βοήθεια από την πολιτεία σε περίπτωση δυσχέρειας.

Αυτή η πρακτική υπονομεύει τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της ισότιμης ανάπτυξης. Η πολιτική ευθυγράμμιση δημιουργεί μια ανισότητα στην πρόσβαση σε κεφάλαια, όπου η κομματική σχέση με το κέντρο γίνεται ένας κρίσιμος παράγοντας για την οικονομική ευημερία ενός δήμου, πιθανώς πιο σημαντικός από την πραγματική του δημοσιονομική υγεία. Οι μεταβιβάσεις μετατρέπονται από εργαλεία εξισορρόπησης σε εργαλεία πολιτικής επιβράβευσης ή τιμωρίας, με αποτέλεσμα οι μη ευθυγραμμισμένοι δήμοι να αντιμετωπίζουν μειωμένη χρηματοδότηση ή υψηλότερο κόστος δανεισμού. Δείκτες ποιότητας διακυβέρνησης (*European Quality of Government Index-EQI*) έχουν επίσης εντοπίσει ότι σε ορισμένες χώρες, όπως η Ελλάδα, η Εσθονία, η Κροατία, η Ρουμανία, η Μάλτα, η Βουλγαρία και η Κύπρος, ένα σημαντικό ποσοστό των ερωτηθέντων ανέφερε ότι προσφέρθηκαν δώρα ή χρήματα με αντάλλαγμα την ψήφο τους, υπογραμμίζοντας τις προκλήσεις στη διαφάνεια και τη λογοδοσία.

#### 4.3.3 Η Ψηφιακή και Πράσινη Μετάβαση: Νέες Προκλήσεις και Ευκαιρίες

Οι ΟΤΑ βρίσκονται στην πρώτη γραμμή της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ για την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση. Οι στόχοι της ΕΕ για την «Ψηφιακή Δεκαετία 2030» περιλαμβάνουν την ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών, με σκοπό το 100% των βασικών υπηρεσιών να είναι διαθέσιμες διαδικτυακά και το 100% των πολιτών να έχουν πρόσβαση σε

ψηφιακή ταυτότητα και ιατρικούς φακέλους. Η πρόοδος παρακολουθείται μέσω του δείκτη DESI (*Digital Economy and Society Index*), ο οποίος έχει πλέον ενσωματωθεί στις ετήσιες εκθέσεις Κατάστασης Ψηφιακής Δεκαετίας («State of the Digital Decade»).

Οι δήμοι αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις στη χρηματοδότηση αυτών των πρωτοβουλιών, καθώς τα παραδοσιακά μοντέλα χρηματοδότησης καλύπτουν μόνο ένα μικρό ποσοστό των απαιτούμενων επενδύσεων. Επιπλέον, οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ (Απρίλιος 2024), που θέτουν αυστηρά όρια για το έλλειμμα και το χρέος, ενδέχεται να ασκήσουν πιέσεις για μείωση των δημόσιων επενδύσεων, ειδικά σε τομείς εκτός των άμεσα υποστηριζόμενων από τα ευρωπαϊκά ταμεία. Αυτό δημιουργεί τον κίνδυνο οι τοπικές πρωτοβουλίες να «πνιγούν», καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις θα αναγκαστούν να ισορροπήσουν μεταξύ της δημοσιονομικής πειθαρχίας και των επενδυτικών αναγκών.

#### 4.3.4 Δημογραφικές Αλλαγές

Η γήρανση του πληθυσμού αποτελεί μια μακροπρόθεσμη δημοσιονομική πρόκληση για τους ΟΤΑ σε ολόκληρη την Ευρώπη. Η αύξηση του αριθμού των ηλικιωμένων πολιτών οδηγεί σε αυξημένη ζήτηση για υπηρεσίες υγείας και κοινωνικής φροντίδας, ενώ η συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη φορολογική βάση των δήμων. Επιπλέον, σε περιοχές με μείωση πληθυσμού (*shrinking cities*), το κατά κεφαλήν κόστος παροχής υπηρεσιών και συντήρησης υποδομών αυξάνεται, καθώς οι πάγιες δαπάνες παραμένουν σταθερές, ενώ τα έσοδα μειώνονται.

#### 4.3.5 Καινοτόμα Μοντέλα Χρηματοδότησης

Εν όψει των παραπάνω προκλήσεων, οι δήμοι καλούνται να εξελιχθούν από απλούς διαχειριστές πόρων σε «οικονομικούς αρχιτέκτονες» (*financial architects*) που αναζητούν καινοτόμους τρόπους χρηματοδότησης. Μερικά παραδείγματα που εφαρμόζονται σε ευρωπαϊκές πόλεις είναι οι Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ – PPPs). Χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση έργων σε διάφορους τομείς, αν και η μακροπρόθεσμη αξιολόγηση της απόδοσής τους

είναι ακόμα περιορισμένη. Ακόμη, τα Πράσινα Ομόλογα (*Green Bonds*). Ομόλογα που εκδίδονται από πόλεις (π.χ. Γκέτεμποργκ) για τη χρηματοδότηση έργων με περιβαλλοντικά οφέλη, προσελκύοντας νέους επενδυτές. Επιπλέον, υπάρχει και η μέθοδος της Εσωτερικής Συμβασιοποίησης (*Internal Contracting*). Ένα μοντέλο, όπου οι εξοικονομήσεις από έργα (π.χ. ενεργειακή αναβάθμιση) επανεπενδύονται σε μελλοντικά έργα, διατηρώντας την οικονομική αυτονομία και ενθαρρύνοντας την καινοτομία (π.χ. Στουτγάρδη).

## **Κεφάλαιο 5 Τεχνολογικοί και Κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες επηρεασμού ευμάρειας της ΤΑ**

### **5.1 Ψηφιακός μετασχηματισμός**

#### **5.1.1 Ανάλυση του Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (*DESI*) σύμφωνα με το μοντέλο 1 (model A)**

Ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (*Digital Economy and Society Index - DESI*) αποτελεί ένα κεντρικό αναλυτικό και στρατηγικό εργαλείο για την αξιολόγηση της ψηφιακής προόδου των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, το θεωρητικό του πλαίσιο υπερβαίνει κατά πολύ την απλή ποσοτικοποίηση των ψηφιακών επιδόσεων. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με θεμελιώδεις αρχές της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, όπως η επικουρικότητα και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Δεν είναι ένα απομονωμένο εργαλείο, αλλά μια ενσωματωμένη έκφραση της ευρύτερης στρατηγικής της ΕΕ για την ψηφιακή μεταλλαγή. Η κατανόηση του πλαισίου του, απαιτεί τη σύνδεσή του με τις κεντρικές θεωρητικές συζητήσεις περί αποκέντρωσης, πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και δημοσιονομικού φεντεραλισμού. Η επιτυχία της ψηφιακής ατζέντας της ΕΕ, όπως αυτή αποτυπώνεται στον DESI, εξαρτάται από την αποτελεσματική υλοποίηση της αποκέντρωσης, η οποία απαιτεί ισχυρές οικονομικές και διοικητικές δυνατότητες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η θεωρητική ένταση που προκύπτει από το γεγονός ότι οι σύγχρονες ψηφιακές υποδομές δημιουργούν «διαχυτικές επιδράσεις» (*spillovers*) που εκτείνονται πέρα από τα τοπικά όρια, θέτει εν αμφιβόλω τις απλοϊκές υποθέσεις των παραδοσιακών θεωριών του δημοσιονομικού φεντεραλισμού. Παρουσιάζεται λοιπόν, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής

Αυτονομίας (EXTA) ως νομικός και κανονιστικός πυλώνας, και ο Δείκτης Τοπικής Αυτονομίας (LAI) ως το εμπειρικό μέτρο που συνδέει την τοπική αυτονομία με την ψηφιακή ετοιμότητα.

Από την έρευνα αναμένεται να αναδειχθούν οι προκλήσεις που θέτει το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ( Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της ΕΕ, Απρίλιος,2024), το οποίο, αν και αποσκοπεί στη βιωσιμότητα του χρέους, ενδέχεται να ασκήσει πίεση στις δημόσιες επενδύσεις που είναι απαραίτητες για την επίτευξη των φιλόδοξων στόχων της Ψηφιακής Δεκαετίας. Το συμπέρασμα που αναμένεται, είναι ότι η γεφύρωση αυτού του χάσματος απαιτεί στρατηγική ευθυγράμμιση των πολιτικών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, ενίσχυση της τοπικής ικανότητας και υιοθέτηση καινοτόμων χρηματοδοτικών σχημάτων.

Ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) καθιερώθηκε ως ένα διαδικτυακό εργαλείο που συγκεντρώνει ένα σύνολο σχετικών δεικτών για την πρόοδο των κρατών μελών της ΕΕ προς μια ψηφιακή οικονομία και κοινωνία. Από την πρώτη του έκδοση το 2014, ο πρωταρχικός του σκοπός ήταν να βοηθήσει τις χώρες της ΕΕ να εντοπίσουν τομείς που απαιτούν επενδύσεις και δράσεις προτεραιότητας για τη δημιουργία μιας ενιαίας ψηφιακής αγοράς. Ως μέρος του ευρύτερου Ευρωπαϊκού Ψηφιακού Πίνακα Αποτελεσμάτων, αξιολογεί τη σχετική απόδοση των κρατών μελών και την ετοιμότητά τους να αγκαλιάσουν την ψηφιακή μεταλλαγή.

Ο ρόλος του DESI έχει έκτοτε εξελιχθεί ουσιαστικά. Από το 2023, έχει ενσωματωθεί πλήρως στο Πρόγραμμα Πολιτικής της Ψηφιακής Δεκαετίας 2030, το οποίο καθορίζει σαφείς στόχους για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Ευρώπης. Αυτή η ενσωμάτωση σηματοδοτεί τη μετάβαση του Δείκτη από ένα παθητικό εργαλείο παρακολούθησης σε έναν ενεργό μηχανισμό διακυβέρνησης. Πλέον, ο DESI λειτουργεί ως ένα δομημένο, διαφανές σύστημα παρακολούθησης που μετρά την πρόοδο προς τους στόχους του 2030. Παρέχει τη βάση για μια ετήσια έκθεση, μέσω της οποίας η Επιτροπή αξιολογεί την πρόοδο και παρέχει συστάσεις για δράσεις. Αυτός ο μηχανισμός ετήσιας συνεργασίας δημιουργεί έναν βρόχο ανάδρασης, που επιτρέπει στην ΕΕ να καθοδηγεί ενεργά τις εθνικές πολιτικές, προσδίδοντας στον Δείκτη μια νέα πολιτική και ρυθμιστική βαρύτητα.

Το πλαίσιο του DESI δομείται γύρω από τέσσερις βασικές διαστάσεις που αντιπροσωπεύουν τους κύριους τομείς πολιτικής: το Ανθρώπινο Κεφάλαιο, τη Συνδεσιμότητα, την Ενσωμάτωση της Ψηφιακής Τεχνολογίας και τις Ψηφιακές Δημόσιες Υπηρεσίες. Το Πρόγραμμα Πολιτικής της Ψηφιακής Δεκαετίας θέτει συγκεκριμένους, ποσοτικούς στόχους για το 2030 σε κάθε μία από αυτές τις διαστάσεις, με σκοπό να καθοδηγήσει τις ενέργειες των κρατών μελών προς έναν ανθρωποκεντρικό, βιώσιμο και χωρίς αποκλεισμούς ψηφιακό μετασχηματισμό.

Η επιτυχής υλοποίηση των στόχων του DESI για τη «Συνδεσιμότητα» και τις «Ψηφιακές Δημόσιες Υπηρεσίες» είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Η ανάπτυξη δικτύων τελευταίου χιλιομέτρου, όπως οι οπτικές ίνες και τα δίκτυα 5G, καθώς και η ψηφιοποίηση βασικών υπηρεσιών, όπως η ηλεκτρονική υγεία και η τοπική διοίκηση, αποτελούν κατεξοχήν τοπικές αρμοδιότητες. Κατά συνέπεια, οι επιδόσεις ενός κράτους μέλους σε αυτές τις διαστάσεις του DESI αποτελούν μια έμμεση, αλλά σαφή, μέτρηση της αποτελεσματικότητας των υποεθνικών διοικητικών και δημοσιονομικών του δομών. Ο Δείκτης, επομένως, λειτουργεί ως ένα εργαλείο που παρακολουθεί έμμεσα την πρόοδο της αποκέντρωσης σε τοπικό επίπεδο.

Η μεθοδολογία του DESI χρησιμοποιεί μια προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω» (*bottom-up aggregation*) για τη σύνθεση του Δείκτη από ένα σύνολο δεικτών επιδόσεων (*KPIs*). Τα δεδομένα συλλέγονται κυρίως από τη Eurostat. Η μέθοδος αποδίδει συγκεκριμένα βάρη σε κάθε ομάδα δεικτών και σε μεμονωμένους δείκτες, με εκείνους που μετρούν τους στόχους της Ψηφιακής Δεκαετίας να έχουν διπλάσιο βάρος, σηματοδοτώντας την αυξημένη πολιτική τους σημασία.

Η μέθοδος αυτή, αν και τεχνικά άρτια, δεν είναι ουδέτερη. Η απόδοση μεγαλύτερου βάρους σε ορισμένους δείκτες αποτελεί μια σαφή πολιτική προτεραιότητα και κατευθύνει τα κράτη μέλη προς συγκεκριμένα αποτελέσματα πολιτικής. Αυτό αποδεικνύει ότι ένας φαινομενικά αντικειμενικός, τεχνικός δείκτης είναι, στην πραγματικότητα, ένα πολιτικό όργανο που έχει σχεδιαστεί για να καθοδηγεί τη συμπεριφορά, αντανακλώντας την αλληλεπίδραση μεταξύ των στρατηγικών στόχων της ΕΕ και της εθνικής εφαρμογής των πολιτικών. Ενώ το εργαλείο προσφέρει ευελιξία στους χρήστες να πειραματιστούν με διαφορετικά βάρη, η προεπιλεγμένη στάθμιση είναι μια δήλωση προθέσεων.

### 5.1 Πίνακας μεταβλητών μοντέλου 1

Τίτλος μεταβλητής	Κατηγορία μεταβλητής
DESI	Ανεξάρτητη Μεταβλητή
Αριθμός ΟΤΑ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Φορολογικά έσοδα τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Έσοδα από κοινωνικές εισφορές ΤΑ ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Έσοδα από επιχορηγήσεις ΤΑ ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή

Άλλα έσοδα ΤΑ ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Αποζημίωση υπαλλήλων τοπικής αυτοδιοίκησης	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Δαπάνη για αγαθά και υπηρεσίες ΤΑ ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Κατανάλωση παγίου κεφαλαίου τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Δαπάνες τόκων τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Δαπάνες επιχορηγήσεων προς άλλους κυβερνητικούς φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Δαπάνες επιδοτήσεων τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Δαπάνες για κοινωνικές παροχές τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Άλλες δαπάνες τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	Εξαρτημένη Μεταβλητή
Λογαριθμικός δείκτης κατά κεφαλήν ΑΕΠ	Έλεγχος
Μονάδα από 1 έως 10 (δείκτης μέτρησης ή κλίμακας)	Έλεγχος
Βαθμολογία από 0 έως 100 (δείκτης μέτρησης ή βαθμολόγησης)	Έλεγχος
Ποσοστό ανεργίας	Έλεγχος

Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

## 5.2 Επιλογή οικονομετρικού μοντέλου

Το μοντέλο 1 εξετάζει τη σχέση μεταξύ των δημοσιονομικών δεικτών της τοπικής κυβέρνησης και του Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (*DESI*). Το Μοντέλο 1 εκτιμήθηκε χρησιμοποιώντας δεδομένα πίνακα (*Panel Data*), τα οποία συνδυάζουν διατομεακές παρατηρήσεις (12 χώρες) με χρονοσειρές (6 έτη), οδηγώντας σε N=72 συνολικές παρατηρήσεις. Επιλέχθηκαν οι παρακάτω μέθοδοι παλινδρόμησης για να εκτιμηθεί η επίδραση των δημοσιονομικών δεικτών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον δείκτη DESI:

1. Pooled Ordinary Least Squares (OLS): Εκτίμηση βάσης, η οποία αγνοεί τη διατομεακή ετερογένεια μεταξύ των χωρών.

2. Fixed Effects (FE) - Unit-Specific: Μοντελοποίηση που ενσωματώνει σταθερά αποτελέσματα για κάθε χώρα (*Unit Fixed Effects*), ελέγχοντας για μη παρατηρούμενη, χρονικά αμετάβλητη ετερογένεια (π.χ. δομικά χαρακτηριστικά κάθε χώρας).
3. Fixed Effects (FE) - Unit & Year: Μοντελοποίηση που ενσωματώνει σταθερά αποτελέσματα τόσο για τη χώρα όσο και για το έτος (*Two-Way Fixed Effects*), ελέγχοντας επιπλέον για κοινά, χρονικά μεταβαλλόμενα σοκ (π.χ. μία οικονομική κρίση που επηρεάζει όλες τις χώρες).

Η επιλογή της καταλληλότερης μεθόδου Panel Data (μεταξύ OLS, FE) βασίστηκε σε τυπικές διαγνωστικές δοκιμές F-Test (Test for Unit-Specific Effects), που ελέγχει την ύπαρξη σημαντικών σταθερών αποτελεσμάτων μεταξύ των χωρών και Hausman Test, που ελέγχει την ορθότητα της υπόθεσης της μη συσχέτισης μεταξύ των σφαλμάτων και των ανεξάρτητων μεταβλητών. (επιλογή μεταξύ Fixed Effects και Random Effects)

Πραγματοποιήθηκε και έλεγχος Variance Inflation Factor (*VIF*) για την αξιολόγηση της πολυγραμμικότητας μεταξύ των ανεξάρτητων μεταβλητών. Τα αποτελέσματα του VIF αποκάλυψαν υψηλή πολυγραμμικότητα μεταξύ πολλών ανεξάρτητων μεταβλητών. Συγκεκριμένα, δείκτες όπως Έσοδα από επιχορηγήσεις ΤΑ ως % του ΑΕΠ, Αριθμός ΟΤΑ, Αποζημίωση υπαλλήλων τοπικής αυτοδιοίκησης και Φορολογικά έσοδα τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ, εμφάνισαν τιμές VIF, που ξεπερνούν σημαντικά το όριο του 10 (μερικές τιμές είναι άνω του 40 ή ακόμα και 100), υποδεικνύοντας ότι αυτές οι μεταβλητές είναι έντονα συσχετισμένες μεταξύ τους.

### 5.3 Παρουσίαση αποτελεσμάτων παλινδρόμησης Fixed Effects για το Μοντέλο 1

#### 5.2 Πίνακας αποτελεσμάτων παλινδρόμησης του Unit Fixed Effects (FE) για το Μοντέλο 1

Μεταβλητή	Συντελεστής ( $\beta$ )	t-statistic (Cluster)	p-value (Cluster)	Συμπέρασμα
Φορολογικά έσοδα τοπικής αυτοδιοίκησης ως % του ΑΕΠ	1.910	1.043	297	Μη Σημαντικό

Έσοδα από κοινωνικές εισφορές ΤΑ ως % του ΑΕΠ	-10.518	-1.583	113	Οριακά Μη Σημαντικό
Έσοδα από επιχορηγήσεις ΤΑ ως % του ΑΕΠ	-1.761	-170	865	Μη Σημαντικό
Αποζημίωση υπαλλήλων τοπικής αυτοδιοίκησης	865	247	805	Μη Σημαντικό
Δαπάνη για αγαθά και υπηρεσίες ΤΑ ως % του ΑΕΠ	270	88	930	Μη Σημαντικό
Λογαριθμικός δείκτης κατά κεφαλήν ΑΕΠ	1.942	1.096	273	Μη Σημαντικό

Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Το κύριο εύρημα του πιο αξιόπιστου μοντέλου (Unit FE) είναι η απουσία στατιστικά σημαντικών επιδράσεων από τους δημοσιονομικούς δείκτες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον δείκτη DESI, σε επίπεδο 5% ( $p < 0.05$ ) ή 10% ( $p < 0.10$ ). Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, η εξαιρετικά υψηλή πολυγραμμικότητα είναι η κύρια αιτία αυτής της απουσίας σημαντικότητας. Όταν οι ανεξάρτητες μεταβλητές είναι έντονα συσχετισμένες μεταξύ τους, το μοντέλο αδυνατεί να διακρίνει την ατομική επίδραση της καθεμιάς. Αυτό διογκώνει τα τυπικά σφάλματα (Cluster SE) και μειώνει τους t-statistics, καθιστώντας τους συντελεστές μη στατιστικά σημαντικούς. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι, λόγω της υψηλής συσχέτισης μεταξύ των δημοσιονομικών μεταβλητών, δεν βρέθηκαν σαφείς και ανεξάρτητες στατιστικά σημαντικές σχέσεις μεταξύ των επιμέρους δημοσιονομικών δεικτών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του DESI, αφού ληφθούν υπόψη οι σταθερές ιδιαιτερότητες κάθε χώρας.

#### 5.4 Παρουσίαση αποτελεσμάτων παλινδρόμησης Pooled OLS για το Μοντέλο 1

#### 5.3 Πίνακας αποτελεσμάτων παλινδρόμησης του Pooled OLS για το Μοντέλο 1

Μεταβλητή	Συντελεστής ( $\beta^{\wedge}$ )	Τυπ. Σφάλμα (SE)	p-value
Σταθερός Όρος	-34.888	-21.945	112
Αριθμός Τοπικών Κυβερνήσεων	-1	-1	435
Φορολογικά Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ	-169	-113	134
Έσοδα Κοινωνικών Εισφ. Τ.Α. / ΑΕΠ	1.874	-2.509	457
Έσοδα Επιχορηγήσεων Τ.Α. / ΑΕΠ	612*	-364	91
Άλλα Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ	-760*	-436	82
Αποζημιώσεις Εργαζομένων Τ.Α. / ΑΕΠ	1.891***	-697	7
Δαπάνες Χρήσης Αγαθών/Υπηρ. Τ.Α. / ΑΕΠ	-420	-793	596
Ανάλωση Παγίου Κεφαλαίου Τ.Α. / ΑΕΠ	-4.433**	-2.155	40
Δαπάνες Τόκων Τ.Α. / ΑΕΠ	286	-1.957	885
Δαπάνες Επιδοτήσεων Τ.Α. / ΑΕΠ	3.655**	-1.487	14
Δαπάνες Επιχορηγήσεων προς άλλες Κυβ. / ΑΕΠ	268	-364	470
Δαπάνες Κοινωνικών Παροχών Τ.Α. / ΑΕΠ	-1.583	-1.040	128
Άλλες Δαπάνες Τ.Α. / ΑΕΠ	811	-2.444	741
Λογαριθμικός Δείκτης Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ (ln(GDP pc))	4.313**	-2.112	41
Μονάδα (Unit) από 1 έως 10	826	-873	354
Βαθμολογία (Score) από 0 έως 100	-280**	-142	48
Ποσοστό Ανεργίας	-198	-126	114

Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

## 5.5 Συνολική επεξήγηση μεθόδων για το Μοντέλο 1

Η υψηλή πολυσυγραμμικότητα αυξάνει τα τυπικά σφάλματα των συντελεστών (όπως προέκυψε από τα υψηλότερα  $se\_HC1$  και  $se\_cluster$  στα αποτελέσματα των παλινδρομήσεων) και καθιστά τους συντελεστές ασταθείς, δυσχεραίνοντας την αξιόπιστη ερμηνεία της ατομικής

επίδρασης κάθε μεταβλητής. Λόγω των σοβαρών προβλημάτων πολυσυγγραμμικότητας, οι τελικές εκτιμήσεις PooledOLS για το Μοντέλο 1 και FE Unit για το Μοντέλο 1, εκτελέστηκαν χρησιμοποιώντας Robust Standard Errors , οι οποίες διορθώνουν πιθανά προβλήματα ετεροσκεδαστικότητας και αυτοσυσχέτισης, αλλά δεν επιλύουν το πρόβλημα της πολυσυγγραμμικότητας.

Υπάρχει θετική συσχέτιση μεταξύ του DESI και των εξόδων των τοπικών κυβερνήσεων για αποζημιώσεις εργαζομένων , χρήση αγαθών και υπηρεσιών και άλλων εσόδων . Αντίθετα, παρατηρείται αρνητική συσχέτιση με τον αριθμό των τοπικών κυβερνήσεων .

Υπάρχει όμως σοβαρό πρόβλημα πολυσυγγραμμικότητας, όπως υποδεικνύουν οι υψηλές τιμές του VIF (*Variable Inflation Factor*) για τις περισσότερες εξηγηματικές μεταβλητές, με τις μεταβλητές “επιχορηγήσεις” και “ αριθμός τοπικών κυβερνήσεων” να έχουν τις υψηλότερες τιμές.

Ως προς τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης προκύπτει ότι κανένας από τους συντελεστές των δημοσιονομικών δεικτών της τοπικής κυβέρνησης δεν είναι στατιστικά σημαντικός, είτε με τους συντελεστές τυπικού σφάλματος (Standard Errors) του White (HC1) είτε με αυτούς βάσει ομάδων (Cluster Standard Errors), λόγω της υψηλής πολυσυγγραμμικότητας.

Η μεταβλητή “φορολογικά έσοδα τοπικής κυβέρνησης ως % του τοπικού ΑΕΠ” έχει θετικό και στατιστικά σημαντικό αποτέλεσμα ( $p\text{-value} = 0.046$ ) με χρήση HC1 Standard Errors, υποδηλώνοντας ότι η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων σχετίζεται με υψηλότερο DESI.

Το μοντέλο Fixed Effects (FE) ανά μονάδα και έτος (Unit+Year FE) έχει την υψηλότερη τιμή R-squared (0.245) μεταξύ των μοντέλων. Η μεταβλητή “ φορολογικά έσοδα σε τοπικό επίπεδο” παραμένει θετική και σημαντική ( $p\text{-value} = 0.027$ ). Η μεταβλητή “έσοδα από επιχορηγήσεις” εμφανίζει επίσης θετική και σημαντική συσχέτιση ( $p\text{-value} < 0.05$ ). Ωστόσο, η μεταβλητή “ αριθμός τοπικών κυβερνήσεων” γίνεται αρνητική και στατιστικά σημαντική, κάτι που υποδηλώνει ότι η μείωση του αριθμού των τοπικών κυβερνήσεων μπορεί να σχετίζεται με την αύξηση του DESI.

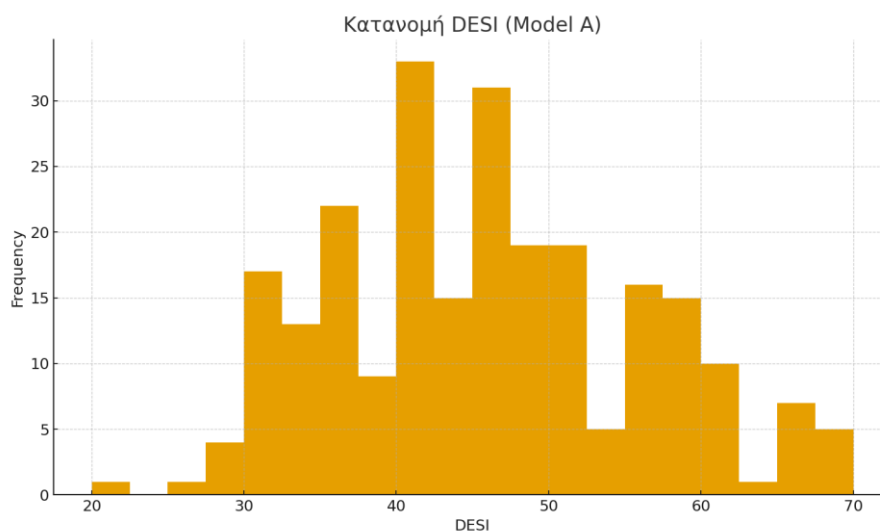
Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται συγκεντρωμένα τα βασικά ευρήματα του Μοντέλου 1 .

#### Πίνακας 5.4 Βασικά Ευρήματα Μοντέλου 1

Μεταβλητή	Συντελεστής (coef)	P-value (p_HC 1)	Ερμηνεία
Αύξηση στο εισόδημα από κοινωνικές εισφορές της τοπικής αυτοδιοίκησης (% του ΑΕΠ)	14.93	0.003	Θετική και στατιστικά σημαντική σχέση: Η αύξηση των εσόδων από κοινωνικές εισφορές συνδέεται με υψηλότερη τιμή του δείκτη DESI.
Αύξηση της δαπάνης για αποζημίωση υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης (% του ΑΕΠ)	7.40	0.000	Θετική και στατιστικά σημαντική σχέση: Η αύξηση των δαπανών για αποζημιώσεις υπαλλήλων συνδέεται με υψηλότερη τιμή του δείκτη DESI.
Αύξηση του αριθμού των δήμων (No of Local Gov)	-0.0007	0.395	Μη στατιστικά σημαντική σχέση.
Αύξηση των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης (% του ΑΕΠ)	-1.58	0.297	Μη στατιστικά σημαντική σχέση.

Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Διάγραμμα 5.1



Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Η ανάλυση της σχέσης μεταξύ των δημοσιονομικών δεικτών της τοπικής αυτοδιοίκησης και του Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (*DESI*), σύμφωνα με το Μοντέλο 1 , αποκαλύπτει σημαντικά εμπειρικά ευρήματα. Γενικά, η έρευνα δείχνει ότι η δημοσιονομική πολιτική των τοπικών κυβερνήσεων έχει μια ισχυρή και θετική συσχέτιση με την ψηφιακή ανάπτυξη, όπως αυτή μετράται από τον δείκτη *DESI*.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα του μοντέλου Pooled OLS, η αύξηση τόσο των εσόδων από κοινωνικές εισφορές όσο και της δαπάνης για αποζημίωση υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης (ως % του ΑΕΠ) έχει θετική και στατιστικά σημαντική σχέση με τον δείκτη *DESI*. Αντίθετα, η αύξηση των φορολογικών εσόδων και του αριθμού των δήμων δεν φαίνεται να έχουν στατιστικά σημαντική σχέση σε αυτό το μοντέλο.

## 5.5 Πώς επηρεάζεται η αποδοτικότητα από την ψηφιοποίηση

Με βάση τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης για το Μοντέλο 1, η αποδοτικότητα επηρεάζεται κυρίως από την αύξηση της δημοσιονομικής αυτονομίας και από τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Συγκεκριμένα όπως προκύπτει από τα αποτελέσματα του μοντέλου με σταθερά αποτελέσματα ανά μονάδα και ανά έτος (Unit+Year FE) δείχνουν ότι η μεταβλητή “φορολογικά έσοδα τοπικής κυβέρνησης ως % του τοπικού ΑΕΠ” έχει θετική και στατιστικά σημαντική επίδραση στον Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (*DESI*). Αυτό υποδηλώνει ότι η αύξηση των ιδίων φορολογικών εσόδων των τοπικών κυβερνήσεων, η οποία αποτελεί μέτρο δημοσιονομικής αυτονομίας, σχετίζεται με την ενίσχυση της ψηφιακής απόδοσης και, κατ'επέκταση, της αποδοτικότητας στην επίτευξη των στόχων της ψηφιακής μετάβασης.

Επιπρόσθετα, η ανάλυση δείχνει ότι η μεταβλητή “αριθμός τοπικών κυβερνήσεων” γίνεται αρνητική και στατιστικά σημαντική στο μοντέλο Unit+Year FE. Αυτό σημαίνει ότι η μείωση του αριθμού των τοπικών κυβερνήσεων (πιθανώς μέσω συνενώσεων) μπορεί να σχετίζεται με υψηλότερο Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (*DESI*). Αυτό το εύρημα υποδηλώνει ότι η ενοποίηση των τοπικών αρχών μπορεί να ενισχύει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα,

επιτρέποντας ίσως την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων και την υλοποίηση μεγαλύτερων έργων ψηφιακής μετάβασης.

Συνολικά, τα αποτελέσματα του Μοντέλου Α υπογραμμίζουν ότι η αποδοτικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, τουλάχιστον όσον αφορά την ψηφιακή της ανάπτυξη, συνδέεται τόσο με την οικονομική της ανεξαρτησία όσο και με τον δομικό της σχεδιασμό.

## 5.6 Η Επίδραση της Οικονομικής Κρίσης, των Μέτρων Λιτότητας και της Πανδημίας

### 5.6.1 Η Χρηματοπιστωτική Κρίση του 2008 και η Δημοσιονομική Συρρίκνωση

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, που ξεκίνησε το 2008, είχε άμεσες και σοβαρές επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά των ευρωπαϊκών χωρών, οδηγώντας σε σημαντική αύξηση του κρατικού δανεισμού. Η ύφεση προκάλεσε μια απότομη πτώση των κυβερνητικών εσόδων, ιδιαίτερα από φόρους εισοδήματος και εταιρικούς φόρους, ενώ οι δημόσιες δαπάνες αυξήθηκαν, με αποτέλεσμα την επιδείνωση των ελλειμμάτων.

Για τις τοπικές κυβερνήσεις, η κρίση είχε άμεσο αντίκτυπο. Μεταξύ 2008 και 2010, οι τοπικοί προϋπολογισμοί σε πολλά κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης συρρικνώθηκαν σε πραγματικούς όρους, κυρίως λόγω της μείωσης των φορολογικών εσόδων. Η έρευνα καταδεικνύει ότι, καθώς οι τοπικές αρχές έχουν περιορισμένη δυνατότητα δανεισμού σε σχέση με τις κεντρικές κυβερνήσεις, αναγκάστηκαν να προβούν σε δραστικές περικοπές δαπανών, ιδίως στις δημόσιες επενδύσεις, ακριβώς τη στιγμή που η οικονομική ανάκαμψη ήταν πιο αναγκαία.

### 5.6.2 Οι Πολιτικές Λιτότητας και τα Capital Controls: Η Ελληνική Εμπειρία

Σε απάντηση στα διογκωμένα ελλείμματα και χρέη, πολλές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, υπό την πίεση διεθνών οργανισμών όπως η «τρόικα», υιοθέτησαν αυστηρές πολιτικές λιτότητας. Αυτές

οι πολιτικές, οι οποίες εστίασαν κυρίως σε περικοπές δαπανών παρά σε αύξηση φόρων, είχαν σοβαρές επιπτώσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Η έρευνα αναδεικνύει τις ακόλουθες επιπτώσεις:

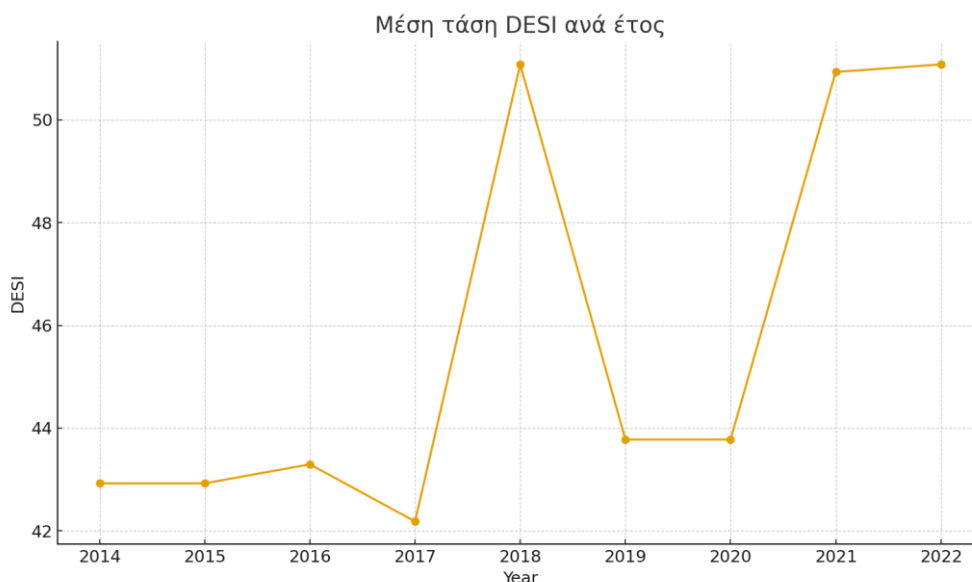
- Μείωση της Χρηματοδότησης: Στην Αγγλία, για παράδειγμα, οι μη δεσμευτικές κρατικές επιχορηγήσεις προς τις τοπικές αρχές μειώθηκαν δραστικά, δημιουργώντας ένα σημαντικό χρηματοδοτικό κενό.
- Απώλεια Αυτονομίας: Σε χώρες όπως η Ισπανία, η κεντρική κυβέρνηση επέβαλε μέτρα λιτότητας που οδήγησαν σε απώλεια της τοπικής αυτονομίας, καθώς οι τοπικές αρχές έπρεπε να υποστούν αναδιαρθρώσεις και περικοπές υπηρεσιών.
- Ασυμφωνία Αρμοδιοτήτων και Πόρων: Στην Ελλάδα, η έκθεση παρακολούθησης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτονομίας (EXTA) διαπίστωσε ότι, παρότι το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αύξησε τις αρμοδιότητες των δήμων, δεν διασφάλισε την παροχή επαρκών οικονομικών πόρων, όπως ορίζει ο Χάρτης. Αυτή η ασυμφωνία υπονόμωσε την αρχή της αποκέντρωσης, μετατρέποντας τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) σε απλούς εκτελεστικούς βραχίονες της κεντρικής διοίκησης.
- Διοικητική Αδυναμία: Η αυστηρή λιτότητα και οι περικοπές οδήγησαν σε σοβαρή έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, με αποτέλεσμα πολλοί αιρετοί και υπάλληλοι να μην διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία για την κατανόηση και τον έλεγχο των προϋπολογισμών.

Το καλοκαίρι του 2015, η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με μια σοβαρή κρίση ρευστότητας, η οποία οδήγησε στην επιβολή κεφαλαιακών ελέγχων (capital controls). Η απόφαση αυτή ελήφθη για να αποφευχθεί η κατάρρευση του τραπεζικού συστήματος μετά τη διακοπή της έκτακτης χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις μαζικές εκροές καταθέσεων. Οι έλεγχοι αυτοί περιλάμβαναν περιορισμούς στις αναλήψεις μετρητών και στις μεταφορές κεφαλαίων στο εξωτερικό. Η επιβολή των capital controls είχε άμεσες και δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική διαχείριση των δήμων, παρόλο που το μέτρο είχε ως στόχο τη διαφύλαξη του τραπεζικού συστήματος. Έκθεση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) εντόπισε ότι η κρίση, σε συνδυασμό με τους κεφαλαιακούς ελέγχους, έπληξε τις χρηματοροές των δήμων που προέρχονταν από τα ίδια έσοδά τους. Οι περιορισμοί στη ρευστότητα και στις πληρωμές δημιουργούσαν προβλήματα στους προϋπολογισμούς των δήμων. Για παράδειγμα, τα έργα των

δήμων, που χρηματοδοτούνταν από το ΕΣΠΑ πάγωσαν, με κίνδυνο να επιβληθούν στους δήμους ρήτρες, παρόλο που δεν έφεραν καμία ευθύνη για την κατάσταση. Η κυβέρνηση προχώρησε σε σταδιακή χαλάρωση των μέτρων, αυξάνοντας τα όρια αναλήψεων και επιτρέποντας την πρόωρη λήξη προθεσμιακών καταθέσεων για την κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών. Τα capital controls άρθηκαν πλήρως την 1η Σεπτεμβρίου 2019.

### 5.6.3. Η Πανδημία του COVID-19 και η Δοκιμασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Διάγραμμα 5.2



Πηγή: Δημιουργήθηκε από τη συγγραφέα

Η πανδημία του COVID-19 αποτέλεσε έναν απροσδόκητο και σοβαρό κραδασμό για τις τοπικές οικονομίες και τη δημοσιονομική διαχείριση των ΟΤΑ.

Οι τοπικές κυβερνήσεις βρέθηκαν αντιμέτωπες με την πρόκληση της εξασφάλισης επαρκών οικονομικών πόρων τόσο για την άμεση ανταπόκριση όσο και για τη μετέπειτα ανάκαμψη. Στην Ελλάδα, η πανδημία και τα lockdowns υπολογίζεται ότι κόστισαν στους δήμους €569 εκατομμύρια, με τις αυξημένες δαπάνες να ανέρχονται σε €363 εκατομμύρια και τη μείωση των ιδίων εσόδων σε €206 εκατομμύρια. Παρά τη συνολική χρηματοδότηση των €170 εκατομμυρίων από τον κρατικό προϋπολογισμό, παρέμεινε ένα χρηματοδοτικό έλλειμμα ύψους €399 εκατομμυρίων.

Η πανδημία άλλαξε άρδην τις προτεραιότητες των τοπικών προϋπολογισμών. Οι δημόσιες δαπάνες στην Ευρωζώνη αυξήθηκαν σημαντικά στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και της υγείας, με τις δαπάνες για τις υπηρεσίες δημόσιας υγείας να φτάνουν στο υψηλότερο σημείο που έχει καταγραφεί ποτέ το 2021. Ένα τέταρτο των τοπικών αρχών που συμμετείχαν σε σχετική έρευνα δήλωσε ότι η πανδημία αποκάλυψε αδυναμίες στις υπηρεσίες υγείας τους. Κατά συνέπεια, οι τοπικές κυβερνήσεις αναγκάστηκαν να μετατοπίσουν τις επενδυτικές τους προτεραιότητες προς την ψηφιακή (38%) και την κοινωνική υποδομή (31%), ενώ υπήρξε πιθανή αποδυνάμωση της δέσμευσής τους για έργα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή.

Σε αντίθεση με τις κεντρικές κυβερνήσεις που μπορούν να δανείζονται ανεξάρτητα, οι τοπικές αρχές δεν μπορούν εύκολα να προσφύγουν σε δανεισμό για να καλύψουν τα ελλείμματα εσόδων και τις αυξημένες δαπάνες. Το γεγονός αυτό τις ανάγκασε να προχωρήσουν σε περικοπές δαπανών που δεν ήταν δεσμευτικές, όπως οι επενδύσεις σε υποδομές.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕ δημιούργησε τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (RRF) με στόχο να βοηθήσει τα κράτη μέλη να ανακάμψουν από την κρίση. Ο μηχανισμός αυτός αποτελεί το κεντρικό εργαλείο του «NextGenerationEU» και χρηματοδοτεί μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις, με το 26% των κονδυλίων του να είναι αφιερωμένο στον ψηφιακό μετασχηματισμό. Η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ αποτελεί μια κρίσιμη πηγή χρηματοδότησης για την υλοποίηση έργων ψηφιακής μετάβασης σε τοπικό επίπεδο.

#### 5.6.4 Δημογραφικές Αλλαγές: Γήρανση και Συρρίκνωση του Πληθυσμού

Οι δημογραφικές αλλαγές στην Ευρώπη αποτελούν μια μακροπρόθεσμη, αλλά εξαιρετικά σημαντική, πρόκληση για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα των τοπικών κυβερνήσεων.

Η γήρανση του πληθυσμού αυξάνει τη ζήτηση για δαπανηρές δημόσιες υπηρεσίες, όπως η υγειονομική περίθαλψη, η μακροχρόνια φροντίδα και οι συντάξεις, ασκώντας έντονες πιέσεις στους προϋπολογισμούς. Οι ΟΤΑ, ως πάροχοι τέτοιων υπηρεσιών, είναι άμεσα εκτεθειμένοι σε αυτές τις πιέσεις.

Η πληθυσμιακή μείωση, ένα φαινόμενο γνωστό ως «συρρικνούμενες πόλεις», δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο. Η μείωση του πληθυσμού συρρικνώνει τη φορολογική βάση των τοπικών αρχών, οδηγώντας σε μειωμένα έσοδα, ενώ ταυτόχρονα το κατά κεφαλήν κόστος για τη διατήρηση των υφιστάμενων υποδομών (π.χ. ύδρευση, αποχέτευση, οδικό δίκτυο) αυξάνεται. Αυτή η

δημοσιονομική αδυναμία, σε συνδυασμό με την πολιτική πίεση για την επίτευξη ανάπτυξης, περιορίζει την ικανότητα των τοπικών αρχών να αντιμετωπίσουν παραγωγικά τη συρρίκνωση.

#### 5.6.5. Κλιματική Αλλαγή και Ψηφιακή Μετάβαση: Νέες Επενδυτικές Απαιτήσεις

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θέσει φιλόδοξους στόχους για την «δίδυμη μετάβαση» προς μια πράσινη και ψηφιακή οικονομία. Η υλοποίηση αυτών των στόχων απαιτεί τεράστιες επενδύσεις, με τις τοπικές αρχές να διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο.

Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για περίπου το 70% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, γεγονός που τους καθιστά βασικούς παράγοντες για την επίτευξη των κλιματικών στόχων της ΕΕ. Ωστόσο, οι τοπικές αρχές αντιμετωπίζουν σοβαρά εμπόδια, όπως η έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης, τεχνικών δεξιοτήτων και η πολυπλοκότητα των κανονισμών. Οι παραδοσιακοί τρόποι χρηματοδότησης εκτιμάται ότι καλύπτουν μόνο το 20-30% των αναγκαίων επενδύσεων.

Η απαίτηση για επενδύσεις σε ψηφιακές υποδομές και υπηρεσίες (π.χ. Gigabit συνδεσιμότητα, ηλεκτρονική υγεία, ηλεκτρονική διακυβέρνηση) αποτελεί μια επιπλέον δημοσιονομική πίεση. Αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει σημαντικά κονδύλια μέσω μέσων όπως ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (*RRF*) για τον ψηφιακό μετασχηματισμό, πολλές τοπικές αρχές, ειδικά στη Νότια και Ανατολική Ευρώπη, δεν διαθέτουν τις απαραίτητες ικανότητες για την απορρόφηση και διαχείριση αυτών των πόρων.

#### 5.6.6. Νέοι Δημοσιονομικοί Κανόνες της ΕΕ: Ευκαιρίες και Κίνδυνοι

Οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ, που τέθηκαν σε ισχύ τον Απρίλιο του 2024, εισάγουν ένα νέο πλαίσιο για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του χρέους. Ενώ το νέο πλαίσιο στοχεύει στη δημοσιονομική σύνεση, δημιουργεί ταυτόχρονα ένα «δημοσιονομικό-επενδυτικό παράδοξο». Η πίεση για μείωση των ελλειμμάτων μπορεί να ασκήσει καθοδικές πιέσεις στις δημόσιες επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που είναι κρίσιμες για την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση.

Ωστόσο, το νέο πλαίσιο προσφέρει και μια κρίσιμη ευκαιρία. Η εθνική συγχρηματοδότηση προγραμμάτων που υποστηρίζονται από την ΕΕ εξαιρείται από τους υπολογισμούς των κρατικών δαπανών, γεγονός που μπορεί να δώσει στα κράτη μέλη κίνητρα να προωθήσουν επενδύσεις σε τομείς προτεραιότητας. Αυτή η πρόβλεψη, σε συνδυασμό με την αναζήτηση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων (π.χ. «πράσινα ομόλογα», Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα), αναδεικνύει την ανάγκη για τους ΟΤΑ να μεταβούν από τον ρόλο του απλού διαχειριστή πόρων σε αυτόν του «χρηματοοικονομικού αρχιτέκτονα».

## Κεφάλαιο 6 Προτάσεις

### 6.1 Σύνοψη βασικών ευρημάτων από τα δύο μοντέλα

#### Μοντέλο 1: Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευμάρεια (DESI)

Τα ευρήματα από το μοντέλο των τοπικών φορολογικών εσόδων με τον δείκτη DESI, αναδεικνύουν θετική συσχέτιση, υποδεικνύοντας ότι τα υψηλότερα φορολογικά έσοδα των τοπικών κυβερνήσεων, ως ποσοστό του ΑΕΠ της τοπικής κυβέρνησης, σχετίζονται με την αύξηση του δείκτη DESI. Επιπλέον, η ανάλυση συσχέτισης δείχνει μια θετική συσχέτιση μεταξύ των εσόδων από επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση και του δείκτη DESI.

#### Μοντέλο 2: Κεντρική Κυβέρνηση και Τοπική Αυτονομία

Τα ευρήματα από αυτό το μοντέλο υποδηλώνουν ότι, όσο αυξάνονται τα φορολογικά έσοδα της κεντρικής/γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ, τόσο μειώνεται ο δείκτης της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας. Συνεπώς, γίνεται λόγος για αρνητική επίδραση των εσόδων της κεντρικής κυβέρνησης στην τοπική αυτονομία. Επιπροσθέτως, υπάρχει μια ισχυρή αρνητική συσχέτιση μεταξύ των εσόδων από επιχορηγήσεις προς την κεντρική κυβέρνηση και της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας, γεγονός που υποδηλώνει ότι η εξάρτηση από τις μεταβιβάσεις περιορίζει την αυτονομία των τοπικών αρχών.

## 6.2 Πολιτικές Προτάσεις για την Ενίσχυση της Δημοσιονομικής Αυτονομίας των ΟΤΑ

Η ευημερία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις, παρά την ύπαρξη θεσμικών πλαισίων όπως ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων, είναι απαραίτητη μια συνολική αλλαγή παραδείγματος, που θα επικεντρωθεί στην ενίσχυση της πραγματικής αυτονομίας και της διαχειριστικής ικανότητας των ΟΤΑ. Οι προτεινόμενες στρατηγικές είναι αρχικά η μείωση της εξάρτησης από τις κρατικές επιχορηγήσεις είναι κρίσιμη. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη σταδιακή μεταφορά φορολογικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ (π.χ., φόρος ακίνητης περιουσίας, ΕΝΦΙΑ), ώστε να εναρμονιστούν οι αρμοδιότητες με επαρκείς ίδιους πόρους. Παράλληλα, είναι σημαντική η αναθεώρηση του συστήματος επιχορηγήσεων προς όφελος των γενικών επιχορηγήσεων (*block grants*) αντί των ειδικών (*special purpose grants*), για την αύξηση της ευελιξίας και την εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η υιοθέτηση αυστηρών και καθολικών ελεγκτικών πρακτικών, με υποχρεωτικό ετήσιο έλεγχο, είναι απαραίτητη για την ενίσχυση της διαφάνειας. Επίσης, η εφαρμογή συστημάτων μέτρησης της απόδοσης, όπως ο δείκτης ποιότητας διακυβέρνησης (EQI), θα βοηθήσει τους ΟΤΑ να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους και να ενισχύσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών.

Η πλήρης επέκταση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι αναγκαία. Ο διοικητικός έλεγχος πρέπει να περιορίζεται αυστηρά στη νομιμότητα, αποφεύγοντας την παρέμβαση στην καταλληλότητα των αποφάσεων. Επίσης, η θέσπιση διαφανών και αντικειμενικών κριτηρίων για τις κρατικές μεταβιβάσεις είναι κρίσιμη για την αποφυγή άνισης κατανομής των πόρων λόγω πολιτικής ευθυγράμμισης.

Η επένδυση στην ψηφιακή αναβάθμιση και στην κατάρτιση του προσωπικού των ΟΤΑ είναι θεμελιώδης για την αποτελεσματική διαχείριση. Η χρήση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων, όπως οι Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και τα «πράσινα ομόλογα» (*green bonds*), μπορεί να προσελκύσει ιδιωτικές επενδύσεις σε ζωτικούς τομείς και να συμβάλει στην αντιμετώπιση των δημογραφικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων.

## Κεφάλαιο 7 Συμπεράσματα

Μετά την ολοκλήρωση της έρευνας στα πλαίσια της παρούσας διπλωματικής εργασίας, παρατηρείται ένα σημαντικό χάσμα μεταξύ της πολιτικής δέσμευσης και της πρακτικής εφαρμογής, κυρίως λόγω της υψηλής εξάρτησης των ΟΤΑ από μεταφορές της κεντρικής κυβέρνησης. Αυτό αποδυναμώνει τη σχέση λογοδοσίας προς τους πολίτες και μειώνει τα κίνητρα για αποδοτική διαχείριση των πόρων. Επιπλέον, η σχέση μεταξύ αποκέντρωσης και απόδοσης είναι πολύπλοκη, καθώς η επιτυχία εξαρτάται από την ποιότητα των θεσμών και των διαχειριστικών ικανοτήτων.

Η μελέτη συνεισφέρει στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, καθώς ενσωματώνει δύο κεντρικούς δείκτες, τον LAI 2.0 και τον DESI, δημιουργώντας μια εμπειρική γέφυρα μεταξύ της θεσμικής αυτονομίας (Δημοσιονομικός Φεντεραλισμός) και της ψηφιακής απόδοσης. Αυτή η σύνδεση αναδεικνύει τον DESI όχι απλώς ως τεχνολογικό, αλλά ως ένα πολιτικό και δημοσιονομικό εργαλείο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (ΠΕΔ).

Ο βασικός περιορισμός της παρούσας έρευνας εντοπίζεται στο Μοντέλο Α (Local Gov → DESI), όπου το σοβαρό πρόβλημα της πολυσυγγραμμικότητας και τα εκτεταμένα ελλείποντα δεδομένα (ειδικά για το “ Αριθμός ΟΤΑ” και “Εσοδα Επιχορηγήσεων”) καθιστούν τους συντελεστές παλινδρόμησης αναξιόπιστους.

Για να ξεπεραστούν οι περιορισμοί και να εκβαθυνθεί η κατανόηση του σύνθετου φαινομένου, συνιστώνται οι ακόλουθες κατευθύνσεις. Η χρήση πληρέστερου συνόλου δεδομένων panel που θα περιλαμβάνει πλήρη δεδομένα για όλα τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ (αντί των 12 που χρησιμοποιήθηκαν) και μεγαλύτερη χρονική περίοδο, καθώς θα ενισχυόταν σημαντικά η στατιστική ισχύς και η εξωτερική εγκυρότητα των συμπερασμάτων. Η μελλοντική έρευνα θα πρέπει να εξετάσει τη χρήση οικονομετρικών μεθόδων Instrumental Variables (IV) ή Generalized Method of Moments (GMM), προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πιθανή αμφίδρομη σχέση (ενδογένεια) μεταξύ της τοπικής αυτονομίας και της ευμάρειας/ψηφιακής απόδοσης.

Τέλος, συνιστάται η εξέταση των επιμέρους διαστάσεων του LAI 2.0 (Πολιτική, Διοικητική και Δημοσιονομική Αυτονομία) ως ξεχωριστών ανεξάρτητων μεταβλητών. Αυτό θα επέτρεπε τον ακριβέστερο εντοπισμό του μηχανισμού μέσω του οποίου η κάθε μορφή αυτονομίας επηρεάζει την ψηφιακή και οικονομική ευμάρεια.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ξενόγλωσση

1. Afonso, A., Baía, A. L. & Sequeira, G. T. D. R. (2023). "Government Spending and Tax Revenue Decentralization and Public Sector Efficiency: Do Natural Disasters Matter?". *European Economy Discussion Paper*, 185.
2. Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2018). "The Paradox of Abundance". MIT Economics.
3. Bogedain, A. & Hamm, R. (2020). "Strengthening local economy – an example of higher education institutions’ engagement in ‘co-creation for sustainability’". *REGION. Vienna, Austria*, 7(2), pp. 9–27. doi: 10.18335/region.v7i2.27.
4. Hines, J. R. & Thaler, R. H. (1995). "The Flypaper Effect". *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), pp. 217–226.
5. Inman, R. P. (2016). "The Flypaper Effect and Political Institutions". NBER Working Paper No. 22213.
6. Krstić, J. & Đorđević, M. (2012). "Internal control and enterprise risk management—from tradicional to revised coso model". *Economic Themes*, 50(2), pp. 151-166.
7. Ladner, A., Keuffer, N. & Bastianen, A. (2023). "Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0)". *Regional & Federal Studies*, 35(2), pp. 163–185. doi: 10.1080/13597566.2023.2267990.
8. Mastronardi, L. & Romagnoli, L. (2020). "Community-Based Cooperatives: A New Business Model for the Development of Italian Inner Areas". *Sustainability*, 12(5), 2082. doi: 10.3390/su12052082.
9. Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
10. Musgrave, R. A. (1961). "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism". Στο *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton: National Bureau of Economic Research, Inc., pp. 97–134.
11. Negri, C. & Dincă, G. (2023). "Public sector’s efficiency as a reflection of governance quality, a European Union study". *PLOS ONE*, 18(9), e0291048. doi: 10.1371/journal.pone.0291048.

12. Sánchez, A. & Jiménez-Fernández, E. (2023). "European Union Cohesion Policy: Socio-Economic Vulnerability of the Regions and the COVID-19 Shock". *Applied Research in Quality of Life*, 18, pp. 195–228. doi: 10.1007/s11482-022-10116-1.
13. Sri Mulyani, H. *et al.* (2021). "Driving Factors for Local Government Self-Financing Ability". *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.*, 748, 012028. doi: 10.1088/1755-1315/748/1/012028.

## Ελληνόγλωσση

1. Χλέπας, Ν. (2020). "ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ ΑΠΟΣΠΑΣΜΑΤΑ". ResearchGate.

## Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

1. Banca d'Italia (2024). *Going Local: Public Spending, Bureaucratic Efficiency and Decentralization*. Διαθέσιμο στο: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2024-serv-disparita/8\\_Cerqua.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2024-serv-disparita/8_Cerqua.pdf) (ανακτήθηκε 11/8/2025).
2. BMLUK (2021-2027). *EU regional and cohesion policy*. Διαθέσιμο στο: <https://www.bmluk.gv.at/eu-regional-and-cohesion-policy-2021-2027> (ανακτήθηκε 13/8/2025).
3. Bruegel (2024). *The European Union's new fiscal framework: a good start, but challenges loom*. Διαθέσιμο στο: <https://www.bruegel.org/social-europe-eus-new-fiscal-rules-balancing-budgets-green-and-digital-ambitions> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
4. City of Gothenburg (2025) *Green Bond Impact Report 2024*. Διαθέσιμο από: [https://goteborg.se/wps/wcm/connect/c6131547-2034-4ccc-aec8-d0e99d670be9/Impact+Report+2024+City+of+Gothenburg.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c6131547-2034-4ccc-aec8-d0e99d670be9-pyziJsP](https://goteborg.se/wps/wcm/connect/c6131547-2034-4ccc-aec8-d0e99d670be9/Impact+Report+2024+City+of+Gothenburg.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c6131547-2034-4ccc-aec8-d0e99d670be9-pyziJsP) (ανακτήθηκε 30/8/ 2025).
5. Council of Europe. (1985). European Charter of Local Self-Government. CETS No. 122. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>(ανακτήθηκε 30/7/2025).

6. CoE (2014). *European Charter of local self-government*. Διαθέσιμο στο: <https://edoc.coe.int/en/local-and-regional-democracy/5468-european-charter-of-local-self-government-2014.html> (ανακτήθηκε 2/8/2025).
7. CoE (2025). *Origins and history -Congress of Local and Regional Authorities - The Council of Europe*. Διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
8. CoE (2025). *The Pan-European General Principles on Local Self-Government -ReNEUAL*. Διαθέσιμο στο: <https://renewal.eu/publication/the-pan-european-general-principles-on-local-self-government> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
9. CoE (2025). *ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΚΟΓΚΡΕΣΟ ΤΟΠΙΚΩΝ ΚΑΙ... - ΚΕΔΕ*. Διαθέσιμο στο: <https://www.kede.gr/anakoynoseis-kai-nea/symvouliao-tis-evropis-kongreso-topikon-kai-perifereiakon-archon-nea-ekthesi-gia-ti-dimokratia-kai-ti-topiki-autodioikisi-stin-ellada.html> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
10. Coeparliament.scot (2023). *Comparative research on local government and fiscal autonomy...int*. Διαθέσιμο στο: <https://www.parliament.scot/-/media/files/committees/local-gov/correspondence/2023/spicelocalgovernmentcommissionedresearch.pdf> (ανακτήθηκε 29/8/2025).
11. Consilium Europa (2025). *Economic Governance Framework*. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/economic-governance-framework/> (ανακτήθηκε 20/8/2025).
12. CoR (2025). *Cohesion*. Διαθέσιμο στο: <https://www.cor.europa.eu/el/our-work/topics/cohesion> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
13. CoR (2025). *Cohesion policy as a key engine in achieving EU goals and reforms: how to further build on its performance-based approach while respecting decentralisation, partnership and multilevel governance*. Διαθέσιμο στο: <https://www.cor.europa.eu/en/our-work/pages/cohesion-policy-as-a-key-engine-in-achieving-eu-goals-and-reforms-how-to-further-build-on-its-performance-based-approach-while-respecting-decentralisation-partnership-and-multilevel-governance> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
14. Digital Challenge (2023): "Ψηφιακός Μετασχηματισμός: Τι Είναι, Οφέλη & Παραδείγματα". Διαθέσιμο στο: <https://www.dicha.gr/blog/psifiakos-metaschimatismos-ti-einai/> (ανακτήθηκε 1/8/2025)

15. Digital-strategy.ec.europa.eu (2025). *DESI*. Διαθέσιμο στο: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/el/policies/desi> (ανακτήθηκε 30/8/2025).
16. Digitalrepository.ekdd.gr (2025). *πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.pdf*. Διαθέσιμο στο: <http://digitalrepository.ekdd.gr/handle/123456789/227> (ανακτήθηκε 17/8/2025).
17. Digitaltransform.gr (2025). *Πολιτική Συνοχής για την ανάπτυξη των Περιφερειών της ΕΕ*. Διαθέσιμο στο: <https://digitaltransform.gr/el/news/view/17496> (ανακτήθηκε 17/8/2025).
18. ECB (2025). *Longer-term challenges for fiscal policy in the euro area*. Διαθέσιμο στο: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/longertermchallengesforfiscalpolicyintheeuroarea.en.pdf> (ανακτήθηκε 21/8/2025).
19. EIB (2025). *Municipalities need to prepare for the future by investing in climate*. Διαθέσιμο στο: <https://www.eib.org/en/press/news/municipalities-need-to-prepare-for-the-future-by-investing-in-climate> (ανακτήθηκε 22/8/2025).
20. elibrary.imf.org (2025). *Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance, WP/17/64*. Διαθέσιμο στο: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/029/08151-9781475730248-book/ch004.xml> (ανακτήθηκε 19/8/2025).
21. elibrary.imf.org (2025). *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery in - IMF eLibrary*. Διαθέσιμο στο: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/029/08151-9781475730248-book/ch004.xml> (ανακτήθηκε 10/8/2025).
22. elibrary.imf.org (2025). *Transfers to Local Governments in: Public Expenditure Handbook*. Διαθέσιμο στο: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/029/08151-9781475730248-book/ch004.xml> (ανακτήθηκε 10/8/2025).
23. Energy Cities (2016) *Intracting*. [Online]. Διαθέσιμο από: [https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2018/11/dossier\\_intracting\\_en.pdf](https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2018/11/dossier_intracting_en.pdf) (ανακτήθηκε 30/8/2025)
24. EU Commission (2023). *EU cohesion policy*. Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy-and-implementation/what-is-cohesion-policy/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy-and-implementation/what-is-cohesion-policy/) (ανακτήθηκε 13/7/2025).
25. Eur-Lex (2025). *the committee of the regions' white paper on multilevel governance - EUR-Lex - European Union*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IR0113> (ανακτήθηκε 9/8/2025).

26. Eurobank (2019): "Τι είναι ο ψηφιακός μετασχηματισμός". Διαθέσιμο στο: <https://www.eurobank.gr/el/business/digital-academy-business/ti-einai-o-psifiakos-metaximatismos> (ανακτήθηκε 5/8/2025)
27. Eurocities (2025). *Innovative finance methods – Eurocities*. Διαθέσιμο στο: <https://www.eurocities.eu/topics/innovative-finance/> (ανακτήθηκε 14/8/2025).
28. Eurostat (2025). *Government finance statistics*. Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics#Government\\_revenue\\_and\\_expenditure](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics#Government_revenue_and_expenditure) (ανακτήθηκε 6/7/2025).
29. garymarks.web.unc.edu (2025). *Multilevel governance - Liesbet Hooghe*. Διαθέσιμο στο: <https://garymarks.web.unc.edu/multilevel-governance/> (ανακτήθηκε 1/9/2025).
30. ICJCE (2025). *audit of local governments: - a comparative analysis*. Διαθέσιμο στο: <https://www.icjce.es/en/publications/audit-of-local-governments-a-comparative-analysis/> (ανακτήθηκε 1/9/2025).
31. Ideas.repec.org (2023). *Fiscal Decentralization in Europe: Effects on Local Governments' Fiscal Autonomy*. Διαθέσιμο στο: <https://ideas.repec.org/a/vve/journl/v10y2023i3p45-56.html> (ανακτήθηκε 1/9/2025).
32. IMF (2020). *IMF Fiscal Monitor: Policies to Support People*. Διαθέσιμο στο: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/fiscal-monitor-austerity-vs-stimulus-49774> (ανακτήθηκε 15/7/2025).
33. Journals.umcs.pl (2025). *Changes in the Revenue Autonomy of the Local Government Subsector of the European Union Countries as a Result of the Pandemic Cr.* Διαθέσιμο στο: <https://journals.umcs.pl/hja/article/view/12971> (ανακτήθηκε 1/9/2025).
34. KDZ (2025). *www.kdz.eu*. Διαθέσιμο στο: <https://www.kdz.eu/> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
35. Kommuninvest (2024) *Green Bonds Impact Report 2024*. Διαθέσιμο στο: <https://kommuninvest.se/download/18.20ba4cb4195b26b1d03159a0/1744177136457/Green-Bonds-Impact-Report-2024.pdf> (ανακτήθηκε 30/8/2025).
36. Ladner, A. *Local Autonomy and Inter-municipal Cooperation in Europe*. Διαθέσιμο στο: <http://local-autonomy.andreasladner.ch/> (ανακτήθηκε 25/7/2025).

37. Ladner, A., Keuffer, N. and Bastianen, A. (2023) 'Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0)', *Regional & Federal Studies*, 35(2), pp. 163–185. doi: 10.1080/13597566.2023.2267990. (ανακτήθηκε 27/7/2025)
38. Learning-corner.learning.europa.eu (2025). *DESI: What is the Digital Economy and Society Index*. Διαθέσιμο στο: [https://learning-corner.learning.europa.eu/learning-materials/digital-explorers-cartoon-series/desi-what-digital-economy-and-society-index\\_el](https://learning-corner.learning.europa.eu/learning-materials/digital-explorers-cartoon-series/desi-what-digital-economy-and-society-index_el) (ανακτήθηκε 30/8/2025).
39. LSE (2025). *Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe*. Διαθέσιμο στο: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper12.pdf> (ανακτήθηκε 6/7/2025).
40. Metacard (2023): "Τι είναι ο ψηφιακός μετασχηματισμός;". Διαθέσιμο στο: <https://metacard.gr/blogs/news/%CF%84%CE%B9-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9-%CE%BF-%CF%88%CE%B7%CF%86%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CF%83%CF%87%CE%B7%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82> (ανακτήθηκε 2/8/2025)
41. Municipality of Ljubljana (2022) *Energy Retrofit of Public Buildings in the City of Ljubljana*. [Online]. Διαθέσιμο από: <https://www.ljubljana.si/en/ljubljana-for-you/environmental-protection/towards-circular-economy/examples-of-circular-economy/energy-retrofit-of-public-buildings-in-the-city-of-ljubljana/> (Πρόσβαση: 30/8/2025).
42. OECD (2024). *Revenue Statistics 2024*. Διαθέσιμο στο: [https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024\\_c87a3da5-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e61064-d127a2ebb9](https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024_c87a3da5-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e61064-d127a2ebb9) (ανακτήθηκε 6/7/2025).
43. Omilosda.gr (2023). *Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας*. Διαθέσιμο στο: <https://www.omilosda.gr/index.php/2012-09-02-14-38-08/132-article-30-2023> (ανακτήθηκε 25/8/2025).
44. Omilosda.gr (2025). *Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας - Όμιλος για την Δημοκρατία και την Αυτοδιοίκηση*. Διαθέσιμο στο: <https://www.omilosda.gr/european-charter-of-local-self-government/> (ανακτήθηκε 1/9/2025).

45. Παλλής, Χ. Λ. (2014). *Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Διαθέσιμο στο: [https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KZ\\_AEID\\_APP102/pallis\\_BOOK.pdf](https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KZ_AEID_APP102/pallis_BOOK.pdf) (Πρόσβαση 31/8/2025).
46. Patt.gov.gr (2025). *Όργανα και Οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Διαθέσιμο στο: <https://www.patt.gov.gr/patt/orismoi-organon-kai-organismon-tis-ee/> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
47. Pathofscience.org (2025). *European Charter of Local Self-Government and its Implementation in Azerbaijan: Assessing Legal Compliance and Institutional Adaptation*. Διαθέσιμο στο: <https://www.pathofscience.org/index.php/jps/article/view/529> (ανακτήθηκε 12/8/2025).
48. PMCG (2025). *Public Finance Management - PMCG*. Διαθέσιμο στο: <https://www.pmcg-i.com/> (ανακτήθηκε 20/7/2025).
49. Reform-support.ec.europa.eu (2025). *TSI 2025 Flagship - Innovative public financial management*. Διαθέσιμο στο: [https://reform-support.ec.europa.eu/tsi-2025-flagship-innovative-public-financial-management\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/tsi-2025-flagship-innovative-public-financial-management_en) (ανακτήθηκε 12/7/2025).
50. Researchgate.net (2025). *Financial Autonomy of Local Self-Governments Considering the European Charter of Local Self-Government - ResearchGate*. Διαθέσιμο στο: [https://www.researchgate.net/publication/282200388\\_Financial\\_Autonomy\\_of\\_Local\\_Self-Governments\\_Considering\\_the\\_European\\_Charter\\_of\\_Local\\_Self-Government](https://www.researchgate.net/publication/282200388_Financial_Autonomy_of_Local_Self-Governments_Considering_the_European_Charter_of_Local_Self-Government) (ανακτήθηκε 31/7/2025).
51. RIS Innovation Attica (2025). *Η λογική της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης | Πλατφόρμα Καινοτομίας*. Διαθέσιμο στο: <https://ris.innovationattica.gr/logiki-tis-polyepipedis-diakyvernisis/> (ανακτήθηκε 31/7/2025).
52. Sánchez, A. and Jiménez-Fernández, E. (2023). *European Union Cohesion Policy: Socio-Economic Vulnerability of the Regions and the COVID-19 Shock*. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/s11482-022-10116-1> (ανακτήθηκε 1/8/2025).
53. SAP (2023): "What is Digital Transformation?". Διαθέσιμο στο: <https://www.sap.com/greece/resources/what-is-digital-transformation> (ανακτήθηκε 30/7/2025)
54. Scottish Parliament (2024). *Comparative research on local government and fiscal autonomy across Europe*. Διαθέσιμο στο: <https://www.parliament.scot/-/media/files/committees/local->

[gov/correspondence/2023/spicelocalgovernmentcommissionedresearch.pdf](https://www.gov.uk/government/correspondence/2023/spicelocalgovernmentcommissionedresearch.pdf) (ανακτήθηκε 31/8/2025).

55. Social Europe (2025). *EU's New Fiscal Rules: Balancing Budgets with Green and Digital Ambitions*. Διαθέσιμο στο: <https://www.socialeurope.eu/eus-new-fiscal-rules-balancing-budgets-with-green-and-digital-ambitions> (ανακτήθηκε 3/9/2025).
56. Urban-initiative.eu (2025). *How European cities are unlocking their potential by rethinking urban finance*. Διαθέσιμο στο: <https://www.urban-initiative.eu/news/how-european-cities-are-unlocking-their-potential-rethinking-urban-finance> (ανακτήθηκε 1/8/2025).