

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΑ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ». ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΑΣΤΙΚΗ
ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ. ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΣ ΚΑΙ
ΤΟΠΙΚΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ.

Τρόποι Χρηματοδότησης ΟΤΑ στην Ελλάδα. Η περίπτωση της
φορολογικής αποκέντρωσης

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κωνσταντίνος Κουντουρής

Αθήνα, 2026

Τριμελής Επιτροπή

Βασιλική Δεληθέου Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Ιωάννης Ψυχάρης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Βασίλειος Αυδίκος, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Κωνσταντίνος Κουντουρής, 2026

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Περιεχόμενα

Περίληψη	2
Abstract.....	4
1. Εισαγωγή.....	6
2. Βιβλιογραφική Ανασκόπηση.....	10
2.1 Η φορολογική αποκέντρωση.....	10
2.1.1 Η ιστορική εξέλιξη της φορολογικής αποκέντρωσης.....	10
2.1.2 Θεωρίες για τη φορολογική αποκέντρωση	13
2.2.1 Τα τοπικά έσοδα & η συμπόρευση με τις τάσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης	15
2.2.2 Νομοθετικές πρωτοβουλίες.....	18
2.2.3 Αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης.....	25
2.3 Προγενέστερες μελέτες για τη φορολογική αποκέντρωση	27
3. Μεθοδολογία.....	39
3.1 Σχεδιασμός μελέτης.....	39
3.2 Συμμετέχοντες.....	39
3.3 Μετρήσεις	39
3.4 Διαδικασία.....	41
3.5 Ανάλυση δεδομένων	41
4. Αποτελέσματα	43
4.1 Αποτελέσματα της στατιστικής ανάλυσης.....	43
4.2 Ανάλυση SWOT	65
5. Συζήτηση-Συμπεράσματα- Προτάσεις	70
Βιβλιογραφία.....	76
Παράρτημα	81

Περίληψη

Υπόβαθρο: Η φορολογική αποκέντρωση συνιστά κεντρικό αντικείμενο συζήτησης στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση και δημοσιονομική πολιτική, καθώς συνδέεται με την αποτελεσματικότητα, τη λογοδοσία και τη χρηματοδοτική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας και η αρχή της επικουρικής αναδεικνύουν τη σημασία της αντιστοίχισης αρμοδιοτήτων και πόρων στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Στην Ελλάδα, ωστόσο, η ιστορικά εδραιωμένη συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα και η περιορισμένη φορολογική αυτονομία των ΟΤΑ δημιουργούν ένα ιδιαίτερο θεσμικό και λειτουργικό πλαίσιο, εντός του οποίου η φορολογική αποκέντρωση παραμένει αμφιλεγόμενη πολιτική επιλογή.

Σκοπός: Σκοπός της παρούσας μελέτης ήταν να διερευνηθούν οι αντιλήψεις των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) σχετικά με τη φορολογική αποκέντρωση στην Ελλάδα.

Μεθοδολογία: Η μελέτη βασίστηκε σε ποσοτική ερευνητική προσέγγιση μέσω δομημένου ερωτηματολογίου, το οποίο διανεμήθηκε σε στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και της ΑΑΔΕ. Το ερωτηματολόγιο περιλάμβανε κοινωνικοδημογραφικά στοιχεία, κλίμακες συμφωνίας με την εκχώρηση φορολογικών αρμοδιοτήτων, αξιολόγηση παραγόντων παρεμπόδισης, εκτίμηση πιθανών οφελών, καθώς και ερωτήσεις συνολικής αποτίμησης της αναγκαιότητας και της υλοποιησιμότητας της φορολογικής αποκέντρωσης. Η ανάλυση των δεδομένων πραγματοποιήθηκε με το πρόγραμμα SPSS. Εν συνεχεία, πραγματοποιήθηκε ανάλυση SWOT επί του εγχειρήματος της φορολογικής αποκέντρωσης.

Αποτελέσματα: Η φορολογική αποκέντρωση αναγνωρίζεται από τα στελέχη ως μέτριας προς χαμηλής σημασίας ως προς την αναγκαιότητά της. Η δυνατότητα υλοποίησής της στο ελληνικό διοικητικό πλαίσιο αξιολογείται χαμηλότερα. Η συμφωνία με την εκχώρηση της διαχείρισης βασικών φόρων προς τους ΟΤΑ εμφανίστηκε περιορισμένη, γεγονός που υποδηλώνει έντονες επιφυλάξεις ως προς την απώλεια κεντρικού ελέγχου. Οι παράγοντες παρεμπόδισης αξιολογήθηκαν ιδιαίτερα υψηλά, ιδίως η γραφειοκρατία, η έλλειψη τεχνογνωσίας και η περιορισμένη εμπιστοσύνη στην ικανότητα των ΟΤΑ. Παράλληλα, τα πιθανά οφέλη αναγνωρίστηκαν μερικώς, με μεγαλύτερη έμφαση στην τοπική ανάπτυξη. Η ανάλυση SWOT οδήγησε

στη διαπίστωση πως τα αρνητικά σημεία υπερβαίνουν τα θετικά και πως οι απειλές υπερβαίνουν τις ευκαιρίες.

Συμπεράσματα: Παρά τη θεωρητική αναγνώριση της σημασίας της φορολογικής αποκέντρωσης, οι υφιστάμενες διοικητικές, θεσμικές και λειτουργικές αδυναμίες του ελληνικού συστήματος δημιουργούν σοβαρά εμπόδια στην πρακτική εφαρμογή της. Η στάση των στελεχών αντανακλά μια γενικευμένη επιφυλακτικότητα, η οποία συνδέεται περισσότερο με δομικά χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης παρά με ατομικά ή υπηρεσιακά χαρακτηριστικά. Υπό το πρίσμα αυτό, η φορολογική αποκέντρωση αναδεικνύεται περισσότερο ως μακροπρόθεσμος στόχος παρά ως άμεσα υλοποιήσιμη μεταρρυθμιστική επιλογή στο παρόν ελληνικό δημοσιονομικό πλαίσιο.

Λέξεις κλειδιά: δημόσια διοίκηση, Ελλάδα, Υπουργείο Οικονομικών, φορολογία, φορολογική αποκέντρωση

Abstract

Background: Fiscal decentralization constitutes a central topic of discussion in contemporary public administration and fiscal policy, as it is associated with effectiveness, accountability, and the financial autonomy of local government. The theory of fiscal federalism and the principle of subsidiarity highlight the importance of aligning responsibilities and resources across different levels of governance. In Greece, however, the historically entrenched centralized administrative culture and the limited fiscal autonomy of local authorities create a distinct institutional and operational context, within which fiscal decentralization remains a contested policy option.

Purpose: The purpose of the present study was to investigate the perceptions of officials from the Ministry of Finance and the Independent Authority for Public Revenue regarding fiscal decentralization in Greece.

Methodology: The study adopted a quantitative research approach using a structured questionnaire distributed to officials of the Ministry of Finance and the IAPR/AADE. The questionnaire included sociodemographic variables, scales measuring agreement with the delegation of fiscal responsibilities, assessment of inhibiting factors, evaluation of potential benefits, and questions concerning the overall assessment of the necessity and feasibility of fiscal decentralization. Data analysis was conducted using SPSS. Subsequently, a SWOT analysis of the fiscal decentralization initiative was carried out.

Results: Fiscal decentralization is perceived by the officials as having moderate to low importance in terms of its necessity. Its feasibility within the Greek administrative framework is evaluated even more negatively. Agreement with the delegation of the management of key taxes to local authorities was found to be limited, indicating strong reservations regarding the loss of central control. Inhibiting factors were rated particularly highly, especially bureaucracy, lack of expertise, and limited trust in the capacity of local authorities. At the same time, potential benefits were partially acknowledged, with greater emphasis placed on local development. The SWOT analysis led to the conclusion that weaknesses outweigh strengths and that threats outweigh opportunities.

Conclusions: Despite the theoretical recognition of the importance of fiscal decentralization, existing administrative, institutional, and operational weaknesses of the Greek system pose significant barriers to its practical implementation. The attitudes of the officials reflect a generalized sense of caution, which appears to be linked more to structural characteristics of public administration than to individual or occupational attributes. In this context, fiscal decentralization emerges more as a long-term objective than as an immediately feasible reform option within the current Greek fiscal framework.

Key-words: Greece, Ministry of Economics, public administration, tax decentralization, taxation

1. Εισαγωγή

Η φορολογική αποκέντρωση αποτελεί μία από τις σημαντικότερες πτυχές της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς συνδέεται άμεσα με το ζήτημα της αποτελεσματικής και δημοκρατικής λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ιστορική και θεωρητική της εξέλιξη καταδεικνύει ότι η μεταφορά φορολογικών αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων από την κεντρική εξουσία προς τους τοπικούς φορείς μπορεί να ενισχύσει την αποδοτικότητα, την υπευθυνότητα και την εγγύτητα των ληφθέντων αποφάσεων προς τους πολίτες (World Bank, 2022). Η θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας, όπως διατυπώθηκε από τους Musgrave (1959) και Oates (1972), καθώς και η αρχή της επικουρικότητας (Craig, 2012), τεκμηριώνουν την ανάγκη κατανομής των δημόσιων λειτουργιών στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, υπογραμμίζοντας ότι οι τοπικές αρχές βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση για την άσκηση πολιτικών που αφορούν τις άμεσες ανάγκες των πολιτών. Παράλληλα, η συμβολή της θεωρίας του ανταγωνισμού των δικαιοδοσιών (Tiebout, 1956) αναδεικνύει τη σημασία της αποκέντρωσης στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών μέσω της «ανταγωνιστικής πίεσης» μεταξύ των τοπικών αρχών.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η συζήτηση για τη φορολογική αποκέντρωση συνδέεται άμεσα με την αρχή της επικουρικότητας και την προσπάθεια ενίσχυσης της δημοσιονομικής αυτοτέλειας των τοπικών αρχών, οι οποίες παραδοσιακά χρηματοδοτούνται από έναν συνδυασμό τοπικών φόρων, κρατικών επιχορηγήσεων, τελών και δανεισμού (Turkey & McNena, 2019). Σημαντικές μελέτες, όπως του Jilek (2015) και των Blanco et al. (2020), έχουν αναδείξει την έντονη διαφοροποίηση που παρατηρείται μεταξύ των κρατών-μελών ως προς την έκταση και τον τύπο της αποκέντρωσης, καθώς και τον ρόλο παραγόντων όπως το μέγεθος του κράτους, το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και η κοινωνική ετερογένεια. Επιπλέον, διεθνείς αναλύσεις οδηγούν στη διαπίστωση ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση μπορεί να συμβάλει θετικά στην οικονομική ανάπτυξη ακόμη και σε αναπτυσσόμενες οικονομίες, ενισχύοντας το ενδιαφέρον για την εφαρμογή αποκεντρωτικών πολιτικών σε διαφορετικά πολιτειακά και οικονομικά περιβάλλοντα (Sima et al., 2023).

Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς χαρακτηρίζεται ιστορικά από υψηλό επίπεδο συγκεντρωτισμού, περιορισμένη φορολογική αυτονομία και συστηματική εξάρτηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) από κρατικές επιχορηγήσεις (Council of Europe, 2016). Παρά τις σημαντικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις, όπως οι νόμοι 1828/1989, 2539/1997 («Καποδίστριας»), 3852/2010 («Καλλικράτης»), 4555/2018 («Κλεισθένης Ι»), 4674/2020 και 5027/2023, η πραγματικότητα δείχνει ότι η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ παραμένει περιορισμένη. Η εξάρτηση από τους ΚΑΠ, που αντιστοιχούν στο 40% των συνολικών εσόδων των δήμων (Μιχαηλίδης, 2023), οι σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ προϋπολογισθέντων και πραγματικών εισπράξεων (Βαρνάβας, 2020) και το σύνθετο νομικό πλαίσιο δημιουργούν ένα περιβάλλον στο οποίο η ισχυρή κεντρική εποπτεία εξακολουθεί να καθορίζει τη δημοσιονομική λειτουργία των δήμων. Ταυτόχρονα, οι προβληματισμοί που διατυπώνονται στην Τελική Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη (2020) αναδεικνύουν την ανάγκη για βαθύτερη μεταρρύθμιση, με στόχο την ενίσχυση της τοπικής λογοδοσίας και την αντιστοίχιση πόρων και αρμοδιοτήτων.

Η συζήτηση για την ενίσχυση της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα έχει αναζωπυρωθεί τα τελευταία χρόνια και στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερη βαρύτητα έχει η πρόταση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Γιάννη Στουρνάρα, ο οποίος ανέφερε την ανάγκη μεταφοράς ενός μέρους της φορολογικής εξουσίας προς την τοπική αυτοδιοίκηση (myota.gr, 2024). Ο Γιάννης Στουρνάρας έχει επισημάνει ότι η τρέχουσα δημοσιονομική διάρθρωση δεν επιτρέπει στους δήμους να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, καθώς εξαρτώνται σε υπερβολικό βαθμό από τις μεταβιβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης και διαθέτουν περιορισμένα ίδια έσοδα. Στο πλαίσιο αυτό, η πρότασή του προκρίνει την απόδοση ενός σημαντικού τμήματος του φόρου ακίνητης περιουσίας στους δήμους, είτε μέσω της πλήρους μεταβίβασης της εισπραξής είτε μέσω ενός σταθερού ποσοστού που θα αποδίδεται αυτόματα στους ΟΤΑ. Η προσέγγιση αυτή συνδέεται στενά με τα συμπεράσματα της Τελικής Έκθεσης της Επιτροπής Πισσαρίδη (2020), η οποία υποστηρίζει ότι η ενίσχυση της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας θα αυξήσει τη λογοδοσία, θα βελτιώσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και θα ενισχύσει τη διοικητική αποτελεσματικότητα, εφόσον συνοδεύεται από παράλληλη ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και της οργανωτικής ικανότητας των δήμων.

Συμπληρωματικά προς τις γενικές παρατηρήσεις για τη δημοσιονομική πολιτική και την οικονομική αυτοδυναμία των ΟΤΑ που καταγράφονται στην έκθεση Πισσρίδη και της πρότασης του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, η μελέτη του Οργανισμού Έρευνας και Ανάλυσης ΔιαΝΕΟσις (Τάτσος, 2021) εξετάζει ειδικά τη μεταφορά μέρους του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) στους ΟΤΑ. Σύμφωνα με τη μελέτη, η μεταφορά αυτή προτείνεται να συνοδευτεί με ανάλογη μείωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), ώστε να αποφευχθούν δυσμενείς οικονομικές επιπτώσεις και η διπλή φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας. Επιπλέον, προτείνεται η συγχώνευση του μεταφερόμενου μέρους του ΕΝΦΙΑ με το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) και η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ, ώστε να μπορούν να θέτουν συντελεστές εντός προκαθορισμένων ορίων. Η διατήρηση των ΚΑΠ και η εφαρμογή κριτηρίων κατανομής που λαμβάνουν υπόψη τη φορολογική δυνατότητα και τη φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ θεωρείται κρίσιμη για τη δημοσιονομική ισορροπία και τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων.

Επιπλέον σύμφωνα με την μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης το 2017, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) λειτουργούν ως μηχανισμός αναδιανομής, καθώς κατανέμονται με αντικειμενικά και κοινωνικά κριτήρια, με αποτέλεσμα οι φτωχότεροι δήμοι να λαμβάνουν αναλογικά περισσότερους πόρους και οι πλουσιότεροι λιγότερους. Αντίθετα, αν τα έσοδα από τον ΕΝΦΙΑ αποδίδονταν αποκλειστικά βάσει της τοπικής φοροδοτικής ικανότητας, οι οικονομικά ισχυροί δήμοι θα είχαν σημαντικά αυξημένα έσοδα, ενώ οι ασθενέστεροι σαφώς λιγότερα, διευρύνοντας τις ανισότητες. Γι' αυτό προτείνεται ένα μεικτό σύστημα χρηματοδότησης, το οποίο θα λαμβάνει υπόψη τόσο τη φοροδοτική ικανότητα όσο και κριτήρια όπως ο πληθυσμός, την νησιωτικότητα, την ορεινότητα, τα εισοδηματικά χαρακτηριστικά και τον βαθμό επίτευξης έργων, ώστε να συνδυάζεται η φορολογική αποκέντρωση με μηχανισμό σταθεροποίησης και κίνητρα αποτελεσματικότητας.

Με βάση τα παραπάνω, στην παρούσα μελέτη εξετάζεται η φορολογική αποκέντρωση στην Ελλάδα όχι μόνο ως θεωρητική και θεσμική επιλογή δημόσιας πολιτικής, αλλά κυρίως υπό το πρίσμα των αντιλήψεων και αξιολογήσεων των στελεχών που υπηρετούν στο Υπουργείο Οικονομικών και στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Ειδικότερα, διερευνάται ο βαθμός συμφωνίας ή διαφωνίας των στελεχών με την εκχώρηση φορολογικών αρμοδιοτήτων προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι επιφυλάξεις και οι παράγοντες που

εκλαμβάνονται ως εμπόδια για την υλοποίηση της φορολογικής αποκέντρωσης. Παράλληλα, αποτυπώνεται η αναγνώριση πιθανών οφελών που συνδέονται με μια τέτοια μεταρρύθμιση και αναλύεται η συνολική στάση των συμμετεχόντων ως προς την αναγκαιότητα και τη ρεαλιστική δυνατότητα εφαρμογής της φορολογικής αποκέντρωσης στο υφιστάμενο ελληνικό διοικητικό και δημοσιονομικό πλαίσιο. Μέσα από τον συνδυασμό θεωρητικής τεκμηρίωσης, θεσμικής ανάλυσης και εμπειρικών δεδομένων, επιδιώκεται η συμβολή της παρούσας μελέτης στον δημόσιο διάλογο γύρω από τη μεταρρύθμιση της χρηματοδότησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο την αποτίμηση του βαθμού ωριμότητας των προϋποθέσεων για την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης στην ελληνική περίπτωση.

2. Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

2.1 Η φορολογική αποκέντρωση

2.1.1 Η ιστορική εξέλιξη της φορολογικής αποκέντρωσης

Μεταξύ των αρχαίων πολιτισμών, οι Αρχαίοι Έλληνες έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στην αποκέντρωση, σε αντίθεση μάλιστα με άλλους λαούς. Στην αρχαία Αίγυπτο, για παράδειγμα, η φορολογία ήταν έντονα συγκεντρωτική, καθώς ο Φαραώ και οι γραφειοκράτες του ελέγχαν πλήρως τη συλλογή των φόρων, οι οποίοι αφορούσαν κυρίως τη γεωργική παραγωγή. Ένα παράδειγμα που μπορεί να θεωρηθεί πρόιμη μορφή φορολογικής αποκέντρωσης στην αρχαιοελληνική ιστορία εντοπίζεται στην Αθηναϊκή Συμμαχία (γνωστή και ως Συμμαχία της Δήλου) του 5ου αιώνα π.Χ. Αν και η συμμαχία συγκροτήθηκε αρχικά ως στρατιωτικό και αμυντικό σχήμα υπό την ηγεσία της Αθήνας, εξελίχθηκε σε ένα σύστημα όπου η κεντρική εξουσία (Αθήνα) εισέπραττε φόρους και εισφορές από τις τοπικές πόλεις-κράτη, που ήταν μέλη της συμμαχίας. Κάθε πόλη-κράτος ωστόσο είχε την ευθύνη συλλογής των φόρων από τους πολίτες της και της απόδοσής τους στο κοινό ταμείο που αρχικά βρισκόταν στη Δήλο και αργότερα μεταφέρθηκε στην Αθήνα (Rhodes, 2013).

Η λειτουργία αυτού του μηχανισμού αποτελεί μια πρόιμη μορφή φορολογικής αποκέντρωσης, καθώς ο φόρος είχε καθοριστεί από μια υπερκείμενη αρχή (την αθηναϊκή ηγεσία), αλλά η είσπραξη και διαχείρισή του σε τοπικό επίπεδο γινόταν από τις ίδιες τις πόλεις-κράτη. Οι τοπικές αρχές είχαν λόγο στο πώς θα συγκέντρωναν τα ποσά (μέσω φόρων, τελών ή εμπορικών εισφορών), προσαρμόζοντας τη διαδικασία στα δικά τους οικονομικά δεδομένα. Έτσι, παρότι δεν υπήρχε ενιαίο ελληνικό κράτος, η σχέση Αθήνας – συμμάχων προσομοίαζε σε κάποιο βαθμό τη σχέση κεντρικής και τοπικής εξουσίας, θέτοντας τα θεμέλια ενός αποκεντρωμένου φορολογικού συστήματος εντός ενός υπερτοπικού πολιτικού πλαισίου (Rhodes, 2013).

Στην αρχαία Ρώμη, η κατάσταση εξελίχθηκε ακόμη περισσότερο, με τις αποικίες να έχουν δικαίωμα συλλογής φόρων για τις τοπικές τους ανάγκες, ενώ η κεντρική εξουσία συνέλεγε φόρους για τον στρατό, τα έργα υποδομής και τη διοίκηση. Οι Ρωμαίοι βασίστηκαν επομένως στις προόδους των Αρχαίων Ελλήνων όσον αφορά

τη φορολογική αποκέντρωση, αλλά αξιοποίησαν αυτή στο πλαίσιο της μεγαλύτερης σε σχέση με την Αθήνα κρατικής τους οντότητας (Gutiérrez & Martínez-Esteller, 2022).

Κατά τον Μεσαίωνα, η φορολογική εξουσία αποκεντρώθηκε σε μεγάλο βαθμό. Η φεουδαρχία βασιζόταν σε ένα σύστημα τοπικής εξουσίας, όπου οι άρχοντες εισέπρατταν φόρους ή εισφορές από τους δουλοπάροικους, προσφέροντας σε αντάλλαγμα προστασία. Κάθε φεουδαρχική περιοχή λειτουργούσε ως σχεδόν αυτόνομη οικονομική μονάδα, με αποτέλεσμα η φορολογία να είναι αποκεντρωμένη, αλλά συχνά άναρχη και άδικη. Με την ανάπτυξη των πόλεων και των εμπορικών δρόμων, ιδίως από τον 12ο αιώνα και μετά, οι δημοτικές αρχές άρχισαν να αποκτούν οικονομική δύναμη, εισπράττοντας δασμούς και τέλη για την υποστήριξη των τοπικών έργων και της ασφάλειας. Στη μεσαιωνική Ιταλία, για παράδειγμα, πόλεις όπως η Φλωρεντία και η Βενετία ανέπτυξαν περίπλοκα συστήματα με τοπικούς φόρους εμπορίου και περιουσίας, που χρηματοδοτούσαν στρατό, ναυτικό και δημόσια έργα. Αντίθετα, στα βασίλεια της Γαλλίας και της Αγγλίας, η συγκεντρωτική μοναρχία άρχισε να επανακτά τον έλεγχο της φορολογίας, ιδιαίτερα μέσω των τακτικών και έκτακτων φόρων που επέβαλλε ο βασιλιάς για πολεμικούς σκοπούς (Majone, 2010).

Η περίοδος από τον 16ο έως τον 18ο αιώνα χαρακτηρίστηκε από τη σταδιακή δημιουργία των εθνικών κρατών και την εδραίωση των κεντρικών φορολογικών μηχανισμών. Η Γαλλία του Λουδοβίκου ΙΔ΄ αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός απολύτως συγκεντρωτικού φορολογικού συστήματος, όπου οι εκπρόσωποι του βασιλιά στις επαρχίες, εξασφάλιζαν τη συλλογή των φόρων και την αποστολή τους στο Παρίσι. Ωστόσο, ακόμη και τότε, οι τοπικές κοινότητες και οι πόλεις διατηρούσαν ορισμένα προνόμια, όπως η είσπραξη δημοτικών φόρων ή τελών για έργα ύδρευσης, καθαριότητας ή ασφάλειας (Hoffman, 1986). Στον αντίποδα, η Αγγλία ανέπτυξε από νωρίς μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου στη φορολογία. Μέσω της Magna Carta (1215) καθιερώθηκε αρχή ότι οι φόροι δεν μπορούν να επιβάλλονται χωρίς τη συγκατάθεση των εκπροσώπων του λαού, γεγονός που αποτέλεσε τον πυρήνα της μεταγενέστερης δημοσιονομικής αποκέντρωσης (UK Parliament, n.d.). Στον αποικιακό κόσμο, ιδίως στις αποικίες της Βόρειας Αμερικής, οι τοπικές συνελεύσεις είχαν εξουσία να επιβάλλουν τοπικούς φόρους, κάτι που αργότερα συνέβαλε στη διαμόρφωση της έννοιας της φορολογικής αυτονομίας και αποτέλεσε αιτία σύγκρουσης με τη βρετανική μητρόπολη, οδηγώντας τελικά στην Αμερικανική Επανάσταση (Hoover Institution, 2005).

Κατά τον 19ο αιώνα, με τη βιομηχανική επανάσταση και την άνοδο του φιλελευθερισμού, η φορολογική αποκέντρωση άρχισε να λαμβάνει πιο συστηματική μορφή. Πολλές χώρες υιοθέτησαν συνταγματικές αρχές που αναγνώριζαν την οικονομική αυτοτέλεια των τοπικών αρχών. Η Γερμανία, μετά την ενοποίηση του 1871, δημιούργησε ένα ομοσπονδιακό φορολογικό σύστημα, όπου τα κρατίδια είχαν δικαίωμα επιβολής συγκεκριμένων φόρων και συμμετοχής στα ομοσπονδιακά έσοδα (Hefeker, 2001). Στην Ελβετία, τα καντόνια διατήρησαν την πλήρη αρμοδιότητα στη φορολογία φυσικών προσώπων, ενώ η ομοσπονδιακή κυβέρνηση περιορίστηκε στους τελωνειακούς δασμούς και ορισμένους έμμεσους φόρους (Swiss Federal Tax Administration, 2020). Αντίστοιχα, στις Ηνωμένες Πολιτείες, η φορολογική αυτονομία των Πολιτειών ενισχύθηκε με την πάροδο του χρόνου, καθώς κάθε Πολιτεία μπορούσε να επιβάλλει φόρους εισοδήματος, περιουσίας ή κατανάλωσης, ενώ ομοσπονδιακοί φόροι εφαρμόζονταν μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Αυτή η πολυεπίπεδη φορολογική αρχιτεκτονική αποτέλεσε τη βάση για τη σύγχρονη έννοια της δημοσιονομικής ομοσπονδίας (Dougherty et al., 2019).

Στον 20ό αιώνα, η εξέλιξη της φορολογικής αποκέντρωσης επηρεάστηκε καθοριστικά από τα κοινωνικά και οικονομικά γεγονότα, όπως οι δύο Παγκόσμιοι Πόλεμοι, η Μεγάλη Ύφεση και η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας. Τα κεντρικά κράτη ανέλαβαν αυξημένο ρόλο στη συλλογή και αναδιανομή των φόρων, προκειμένου να χρηματοδοτήσουν κοινωνικές δαπάνες, υγεία, παιδεία και ασφάλεια (Howe & Reeb, 1997). Παρ' όλα αυτά, σε πολλές χώρες ενισχύθηκαν οι τοπικές διοικήσεις με μεταβιβάσεις πόρων και αρμοδιοτήτων. Στη Σκανδιναβία, για παράδειγμα, οι δήμοι έχουν υψηλό βαθμό φορολογικής αυτονομίας, εισπράττοντας τοπικούς φόρους εισοδήματος που χρηματοδοτούν απευθείας κοινωνικές υπηρεσίες (Borge & Rattsø, 2007). Στην Ιταλία και την Ισπανία, η αποκέντρωση ενισχύθηκε ιδιαίτερα μετά τη δεκαετία του 1970, στο πλαίσιο των δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων και της δημιουργίας περιφερειακών κυβερνήσεων. Οι αυτόνομες κοινότητες της Ισπανίας, όπως η Καταλονία, απέκτησαν τη δυνατότητα να διαχειρίζονται μεγάλο μέρος των φορολογικών εσόδων τους, ενώ το ίδιο συνέβη και με τις ιταλικές περιφέρειες ειδικού καθεστώτος (Agrawal & Foremny, 2018).

Στις τελευταίες δεκαετίες, η φορολογική αποκέντρωση έχει αποκτήσει νέα μορφή στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι διεθνείς οργανισμοί, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, προωθούν πολιτικές που ενισχύουν την οικονομική αυτοτέλεια των τοπικών κυβερνήσεων, με στόχο την

αποτελεσματικότερη παροχή δημοσίων υπηρεσιών και την ενίσχυση της λογοδοσίας. (World Bank, 2022). Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η αρχή της επικουρικότητας επιβάλλει τη λήψη αποφάσεων στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο διακυβέρνησης, ενθαρρύνοντας έτσι τη φορολογική αποκέντρωση. Παραδείγματα αποτελούν η Γερμανία, όπου τα κρατίδια συμμετέχουν άμεσα στη διαμόρφωση της φορολογικής πολιτικής, και η Γαλλία, όπου από το 1982 ξεκίνησε ένα κύμα διοικητικών και δημοσιονομικών αποκεντρώσεων, με τις τοπικές αρχές να αποκτούν τη δυνατότητα είσπραξης ορισμένων φόρων, όπως ο φόρος κατοικίας και ο επαγγελματικός φόρος (Fazal, 1996). Στις μέρες μας, η τάση της φορολογικής αποκέντρωσης συνεχίζει να εξελίσσεται, καθώς οι κυβερνήσεις επιδιώκουν να ισορροπήσουν ανάμεσα στην ανάγκη για ενιαία φορολογική πολιτική και στη διεύρυνση της τοπικής οικονομικής αυτονομίας.

2.1.2 Θεωρίες για τη φορολογική αποκέντρωση

Πέραν της ιστορικής εξέλιξης της φορολογικής αποκέντρωσης, ιδιαίτερη αξία έχει και η μελέτη των θεωριών που έχουν αναπτυχθεί σε σχέση με αυτή. Η πιο βασική ίσως θεωρία είναι αυτή της δημοσιονομικής ομοσπονδίας. Η εν λόγω θεωρία διαμορφώθηκε κυρίως από τον Musgrave (1959) και τον Oates (1972), οι οποίοι υποστήριζαν ότι η δημόσια οικονομία επιτελεί τρεις βασικές λειτουργίες: τη σταθεροποιητική, την αναδιανεμητική και την κατανομική. Σύμφωνα με τη θεωρία, η σταθεροποιητική και αναδιανεμητική λειτουργία (δηλαδή η μακροοικονομική σταθερότητα και η ανακατανομή του εισοδήματος) πρέπει να παραμένουν στην κεντρική κυβέρνηση, καθώς απαιτούν ενιαία πολιτική και μεγάλης κλίμακας οικονομικά εργαλεία. Αντίθετα, η κατανομική λειτουργία, που αφορά την παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, μπορεί να επιτελείται αποτελεσματικότερα από τις τοπικές αρχές, οι οποίες βρίσκονται πιο κοντά στους πολίτες και γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες τους. (Τάτσος, 1999)

Η θεωρία αυτή στηρίζεται στην αρχή ότι η αποκέντρωση των φορολογικών αρμοδιοτήτων οδηγεί σε βελτίωση της αποδοτικότητας και σε μεγαλύτερη σύμπλευση των δημοσίων δαπανών με τις τοπικές ανάγκες. Οι τοπικές κυβερνήσεις, διαθέτοντας αυτονομία στην είσπραξη και διαχείριση των φορολογικών τους εσόδων, μπορούν να σχεδιάζουν πολιτικές που να βρίσκονται σε μεγαλύτερο βαθμό σε συμφωνία με τις κοινωνικοοικονομικές ιδιαιτερότητες της περιοχής τους. Για παράδειγμα, μια αγροτική

περιφέρεια μπορεί να επιλέξει να επενδύσει σε υποδομές ύδρευσης και αγροτικής ανάπτυξης, ενώ μια αστική περιοχή μπορεί να δώσει προτεραιότητα στη δημόσια συγκοινωνία και την κοινωνική στέγαση. Με αυτόν τον τρόπο, η θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας υποστηρίζει ότι η φορολογική αποκέντρωση προάγει την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία των δημοσίων πολιτικών, αποφεύγοντας τη γραφειοκρατική δυσκαμψία του κεντρικού κράτους (Musgrave, 1959; Oates, 1972).

Ωστόσο, η θεωρία δεν παραβλέπει τους κινδύνους και τα όρια της αποκέντρωσης. Ο Oates (1972) τόνισε ότι η πλήρης φορολογική αυτονομία μπορεί να οδηγήσει σε οικονομικές ανισότητες μεταξύ πλούσιων και φτωχών περιοχών, εφόσον τα έσοδα από τη φορολογία διαφέρουν σημαντικά ανά γεωγραφική ενότητα και δεν επαρκούν εν τέλει για την κάλυψη των αναγκών. Για τον λόγο αυτό, προτείνεται από την πλευρά του ένα σύστημα διαδημοσιονομικών μεταβιβάσεων που εξισορροπεί τις ανισότητες, εξασφαλίζοντας παράλληλα την αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων. Η θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας, επομένως, δεν προωθεί την απόλυτη ανεξαρτησία των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, αλλά επιδιώκει μια ισορροπία μεταξύ αποκέντρωσης και συντονισμού, όπου κάθε επίπεδο αναλαμβάνει τις αρμοδιότητες που μπορεί να επιτελέσει με τον πιο αποδοτικό τρόπο, διασφαλίζοντας συνοχή και κοινωνική δικαιοσύνη στο σύνολο του κράτους (Musgrave, 1959; Oates, 1972).

Μια δεύτερη σχετική προσέγγιση είναι η θεωρία της επικουρικότητας. Η επικουρικότητα αποτελεί μια θεμελιώδη αρχή στη σύγχρονη πολιτική και διοικητική επιστήμη. Η αρχή αυτή υποστηρίζει ότι κάθε δημόσια αρμοδιότητα πρέπει να ασκείται από το χαμηλότερο δυνατό επίπεδο διακυβέρνησης, εκτός αν το ανώτερο επίπεδο μπορεί να επιτύχει αποτελεσματικότερα τον ίδιο σκοπό. Με αυτόν τον τρόπο προάγεται η αποκέντρωση, η δημοκρατική συμμετοχή και η ευθύνη των τοπικών αρχών απέναντι στους πολίτες. Στο πλαίσιο της φορολογικής αποκέντρωσης, η θεωρία της επικουρικότητας δικαιολογεί τη μεταβίβαση φορολογικών αρμοδιοτήτων και εσόδων σε περιφερειακές και τοπικές αρχές, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες και στις ιδιαιτερότητες κάθε κοινότητας (Craig, 2012).

Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας δεν περιορίζεται στην απονομή αρμοδιοτήτων, αλλά συνδέεται με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τη διαρκή

αναζήτηση ισορροπίας ανάμεσα στην αυτονομία και τον συντονισμό των θεσμών. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι η κεντρική κυβέρνηση παρεμβαίνει μόνο επικουρικά, όταν οι τοπικοί φορείς δεν διαθέτουν τα μέσα ή την επάρκεια για την αποτελεσματική παροχή δημόσιων αγαθών. Έτσι, η θεωρία της επικουρικότητας ενισχύει τη νομιμοποίηση της φορολογικής αποκέντρωσης, καθώς προάγει μια μορφή “bottom-up” διακυβέρνησης που συνδέει τη φορολογία με την τοπική ευθύνη και τη λογοδοσία (Craig, 2012).

Η τρίτη θεωρία είναι η θεωρία του ανταγωνισμού μεταξύ των δικαιοδοσιών, που διατυπώθηκε από τον Tiebout (1956). Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, οι πολίτες λειτουργούν σαν «καταναλωτές» δημοσίων αγαθών, επιλέγοντας τον τόπο κατοικίας τους με βάση το μείγμα φόρων και υπηρεσιών που προσφέρουν οι διάφορες τοπικές κυβερνήσεις. Η κινητικότητα των πολιτών δημιουργεί έναν μηχανισμό ανταγωνισμού της αγοράς μεταξύ των τοπικών δικαιοδοσιών, δηλαδή κάθε δήμος ή περιφέρεια προσπαθεί να διαμορφώσει ελκυστικά πακέτα δημοσίων υπηρεσιών και φορολογικών επιβαρύνσεων, προκειμένου να προσελκύσει κατοίκους και επιχειρήσεις. Με αυτόν τον τρόπο, η φορολογική αποκέντρωση λειτουργεί ως εργαλείο ενίσχυσης της αποδοτικότητας, καθώς οι τοπικές αρχές έχουν κίνητρο να διαχειρίζονται τους πόρους τους με τρόπο που ανταποκρίνεται καλύτερα στις προτιμήσεις των πολιτών. (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016)

Παρότι η υπόθεση του Tiebout (1956) είναι ενδιαφέρουσα, στηρίζεται σε υποθέσεις όπως η πλήρης κινητικότητα (Bewley, 1981). Στην πράξη, οι συνθήκες αυτές σπάνια τηρούνται, καθώς η μετακίνηση έχει κοινωνικά και οικονομικά εμπόδια, ενώ ορισμένα δημόσια αγαθά (π.χ. το περιβάλλον ή η ασφάλεια) υπερβαίνουν τα τοπικά όρια. Ωστόσο, η θεωρία του Tiebout (1956) είναι σημαντική, καθώς ανέδειξε τη σημασία της ανταγωνιστικής πίεσης ως παράγοντα βελτίωσης της αποδοτικότητας και της λογοδοσίας των τοπικών κυβερνήσεων.

2.2 Η περίπτωση της Ελλάδας

2.2.1 Τα τοπικά έσοδα & η συμπόρευση με τις τάσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στη χώρα μας, η ανάγκη για ένα αποκεντρωμένο μοντέλο χρηματοδότησης των ΟΤΑ προέκυψε ως συνάρτηση των αναγκαιοτήτων στις οποίες η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η χρηματοδότηση των ΟΤΑ πραγματοποιείται παραδοσιακά μέσω ενός συνδυασμού πηγών, οι οποίες περιλαμβάνουν τοπικούς φόρους, κρατικές επιχορηγήσεις, τέλη και δανεισμό. Η γενική τάση ήταν διαχρονικά η ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτονομίας των τοπικών αρχών, με αυξημένη χρήση ίδιων πόρων και μειωμένη εξάρτηση από τις ενέργειες της κεντρικής κυβέρνησης. Οι τοπικοί φόροι (όπως ο φόρος ακίνητης περιουσίας και τοπικός φόρος εισοδήματος) αποτελούν εδώ και δεκαετίες βασική πηγή εσόδων, ειδικά σε ανεπτυγμένες οικονομικά χώρες όπως η Σουηδία και η Γερμανία. (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017). Οι κρατικές επιχορηγήσεις συνήθως στοχεύουν στην εξισορρόπηση ανισοτήτων μεταξύ πλουσιότερων και φτωχότερων περιοχών και μπορεί να είναι γενικές ή ειδικού σκοπού. Τα τέλη (όπως αποκομιδής απορριμμάτων, ύδρευσης κ.λπ.) χρησιμοποιούνται για την κάλυψη του κόστους συγκεκριμένων υπηρεσιών, ενώ ο δανεισμός είναι αποδεκτός κυρίως για επενδυτικές δαπάνες και όχι για λειτουργικές ανάγκες (Σάββα, 2003).

Υπήρξαν ωστόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών ως προς τη δομή και το εύρος της χρηματοδότησης. Για παράδειγμα, στις ομοσπονδιακές χώρες όπως η Γερμανία και η Αυστρία, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει παραδοσιακά σημαντική φορολογική αυτονομία και μεγαλύτερη ευθύνη στη διαχείριση πόρων, ενώ σε συγκεντρωτικά συστήματα όπως της Ιρλανδίας, η χρηματοδότηση ήταν επί δεκαετίες υπό τον έλεγχο της κεντρικής κυβέρνησης. Ορισμένες χώρες εφαρμόζουν ανέκαθεν αυστηρούς ελέγχους στη χρήση των κρατικών επιχορηγήσεων, οι οποίες λειτουργούν και ως μέσο ελέγχου των ΟΤΑ, ενώ άλλες προκρίνουν την αρχή της επικουρικότητας, ενισχύοντας τις αρμοδιότητες και τη λογοδοσία σε τοπικό επίπεδο. Αυτές οι διαφορές αντικατοπτρίζουν και τις γενικότερες διοικητικές παραδόσεις και βαθμούς αποκέντρωσης κάθε κράτους-μέλους της Ένωσης, διαφορές που υπήρχαν κατά τη σύγκλιση των προσπαθειών προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 και του 2000 (Σάββα, 2003).

Στην Βαρκελώνη ο δήμος συνεργάζεται με ομάδες πολιτών για τη διαχείριση δημόσιων πόρων (Citizen Assets Programme). Η συμμετοχή των πολιτών δεν περιορίζεται μόνο στο να ψηφίζουν ή να παίρνουν αποφάσεις άμεσα, αλλά μπορεί να περιλαμβάνει συνεργασία με τον δήμο στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών.

Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η δημοκρατία και η διαφάνεια, γιατί οι πολίτες συμμετέχουν ουσιαστικά στη λήψη και εφαρμογή των αποφάσεων (Bianchi, 2025).

Η οικονομική κρίση του 2008 επέφερε σημαντικές μεταβολές στη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ανωτέρω αναφέρεται ως παράδειγμα συγκεντρωτικού συστήματος με μειωμένη έμφαση στα τοπικά έσοδα η Ιρλανδία. Στην Ιρλανδία, έγινε γρήγορα μια μετατόπιση από την εξάρτηση από κρατικές επιχορηγήσεις προς την ενίσχυση των ιδίων πόρων των τοπικών αρχών. Πιο συγκεκριμένα, οι επιχορηγήσεις από την κεντρική κυβέρνηση μειώθηκαν κατά περίπου 40% από το 2006 έως το 2016, γεγονός που οδήγησε σε αύξηση της συμμετοχής των τοπικών φόρων (όπως οι εμπορικοί φόροι και ο Φόρος Ιδιοκτησίας στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ. Το ποσοστό των ιδίων πόρων αυξήθηκε από 55% το 2006 σε 70% το 2016, ενώ οι κρατικές επιχορηγήσεις μειώθηκαν από 45% σε 27%. Αυτή η μεταβολή αντικατοπτρίζει μια στροφή προς μεγαλύτερη δημοσιονομική αυτονομία και ευθύνη των ΟΤΑ, παρότι το συνολικό επίπεδο εξουσιών και αρμοδιοτήτων τους στην Ιρλανδία παρέμεινε περιορισμένο σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Turkey & McNena, 2019).

Η ιστορική εξέλιξη της χρηματοδότησης των ΟΤΑ στην Ελλάδα μέχρι την οικονομική κρίση του 2008 ακολούθησε μια πορεία διαρκούς μετασχηματισμού, στην οποία κυριάρχησε ο έντονος συγκεντρωτισμός και η σταδιακή –αν και συχνά ανεπαρκής– προσπάθεια αποκέντρωσης και ενίσχυσης της δημοσιονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ. Από την ίδρυση του ελληνικού κράτους (1833), ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της διοίκησης διαμόρφωσε ένα σύστημα στο οποίο οι τοπικές κοινότητες απορροφήθηκαν σε μεγαλύτερους δήμους υπό τον έλεγχο διορισμένων από το κράτος νομαρχών, σύμφωνα με το γαλλικό πρότυπο. Μετά την καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας (1864), οι εκλεγμένοι δήμαρχοι ενίσχυσαν την επιρροή τους, όμως οι δήμοι παρέμεναν εξαρτημένοι από τις κρατικές επιχορηγήσεις, ενώ ο συγκεντρωτισμός ενισχύθηκε περαιτέρω κατά τις περιόδους πολιτικής αστάθειας, πολέμων και δικτατορίας. Η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργούσε κυρίως ως μηχανισμός παροχής βασικών υπηρεσιών και ως εργαλείο πελατειακής επιρροής των κομμάτων της αντιπολίτευσης, υπό αυστηρούς ελέγχους από τις κρατικές υπηρεσίες (Hlepas, 2011).

Η ενσωμάτωση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (1981) σηματοδότησε μια νέα φάση μεταρρυθμίσεων με στόχο τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ,

την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών και την αξιοποίηση ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων. Παρά τις αλλαγές, όμως, τα έσοδα των δήμων παρέμειναν ανεπαρκή και εξαρτώμενα από κρατικές επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις, συχνά χρησιμοποιούμενες με πολιτικά κριτήρια. Η εισαγωγή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) στα τέλη της δεκαετίας του 1980 αποτέλεσε σημαντικό βήμα για τη διαφάνεια και την αντικειμενικότητα των κρατικών χρηματοδοτήσεων (Hlepas, 2011).

2.2.2 Νομοθετικές πρωτοβουλίες

Ειδικότερα, ο νόμος 1828/1989 αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα νομοθετικά σημεία αναφοράς για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ στην Ελλάδα, καθώς με αυτόν καθορίστηκε για πρώτη φορά με σαφήνεια το σύστημα των ΚΑΠ, το οποίο συνιστά τη βασική πηγή χρηματοδότησης των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση. Ορίζεται ότι ποσοστά από τρεις βασικές φορολογικές πηγές – τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, τα τέλη κυκλοφορίας οχημάτων και τον φόρο ακίνητης περιουσίας – αποδίδονται απευθείας στους ΟΤΑ. Τα έσοδα αυτά κατανέμονται σε ειδικό λογαριασμό στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, γεγονός που ενίσχυσε τη λογιστική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων. Παράλληλα, προβλέπεται η δυνατότητα διαχωρισμού των κονδυλίων σε επενδυτικές και τακτικές δαπάνες, ενώ θεσπίζεται και η συμμετοχή της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) στη διαδικασία καθορισμού των κριτηρίων κατανομής των πόρων. Ο νόμος αυτός αποτέλεσε σταθμό για την οικονομική ενίσχυση και αυτονομία των ΟΤΑ, εισάγοντας για πρώτη φορά ένα συνεκτικό πλαίσιο τακτικής και διαφανούς χρηματοδότησής τους.

Η δεκαετία του 1990 χαρακτηρίστηκε από μεταρρυθμιστική κινητικότητα, με κορυφαία στιγμή το Σχέδιο «Καποδίστριας» (1998), που στόχευε στη συγχώνευση χιλιάδων μικρών ΟΤΑ σε μεγαλύτερους και βιώσιμους δήμους, με στόχο την αποτελεσματικότερη διοίκηση και την απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων. Ωστόσο, οι περισσότεροι δήμοι εξακολουθούσαν να παρουσιάζουν χαμηλή αποδοτικότητα και σοβαρά ελλείμματα σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, ιδιαίτερα στην επαρχία (Hlepas, 2011).

Ειδικότερα, ο νόμος 2539/1997, γνωστός ως «Σχέδιο Καποδίστριας», αποτέλεσε καθοριστική μεταρρύθμιση για τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, καθώς καθόρισε τη συνένωση των κοινοτήτων και δήμων σε μεγαλύτερες και ισχυρότερες διοικητικές μονάδες. Μέσω του νόμου, οι πολυάριθμοι μικροί ΟΤΑ καταργήθηκαν και συγκροτήθηκαν νέοι διευρυμένοι δήμοι, στους οποίους μεταφέρθηκαν τα προϋπάρχοντα τοπικά έσοδα των επιμέρους ΟΤΑ που συνενώθηκαν. Η μεταρρύθμιση αυτή είχε στόχο την ενίσχυση της αυτονομίας των νέων δήμων μέσω οικονομικών κλίμακας, οργανωτικής ενίσχυσης και καλύτερου συντονισμού των αρμοδιοτήτων τους.

Ως προς τη χρηματοδότηση από ίδιους πόρους, ο νόμος διατήρησε το δικαίωμα των νέων δήμων να συνεχίσουν την είσπραξη των εσόδων που είχαν θεσπιστεί στους προγενέστερους ΟΤΑ, όπως ήταν τα ανταποδοτικά τέλη, οι φόροι υπέρ δήμων και οι πρόσοδοι από δημοτική περιουσία. Παράλληλα, οι νέοι δήμοι ενισχύθηκαν διοικητικά ώστε να μπορούν να διαχειρίζονται πιο αποτελεσματικά τα οικονομικά τους, και αποκτούσαν τη δυνατότητα να επωφεληθούν από την αυξημένη φορολογική βάση που δημιουργούσε η γεωγραφική και πληθυσμιακή συνένωση. Στο πλαίσιο αυτό, η μεταρρύθμιση έθεσε τα θεμέλια για βελτίωση της διαχείρισης των ιδίων εσόδων και ενίσχυση της τοπικής φορολογικής αυτοτέλειας.

Τέλος, το Σχέδιο Καποδίστριας συνέβαλε στην αύξηση της δυνατότητας των ΟΤΑ να αξιοποιήσουν και άλλες πηγές χρηματοδότησης, όπως ευρωπαϊκά αναπτυξιακά προγράμματα, επενδυτικά σχέδια και τοπικά έργα, εδραιώνοντας τη λογική της αποκέντρωσης και της ενίσχυσης της τοπικής ανάπτυξης με οικονομικά μέσα. Αν και το νομοθετικό πλαίσιο δεν τροποποίησε άμεσα τις πηγές είσπραξης, εντούτοις διαμόρφωσε ένα πιο ευνοϊκό περιβάλλον για την οικονομική αυτοδυναμία των δήμων, μέσα από τον εξορθολογισμό της δομής και την καλύτερη αξιοποίηση των υπαρχόντων ιδίων πόρων.

Μέχρι την οικονομική κρίση του 2008, η χρηματοδότηση των ΟΤΑ εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από περιορισμένη φορολογική αυτονομία, εξάρτηση από μεταβιβάσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό και χαμηλή συμμετοχή στη συνολική δημόσια δαπάνη (μόλις 3,1% του ΑΕΠ το 2005). Οι δήμοι είχαν περιορισμένες δυνατότητες είσπραξης τοπικών εσόδων, κυρίως μέσω τελών καθαριότητας, φωτισμού, φόρου ακίνητης περιουσίας και άλλων ανταποδοτικών

τελών. Η είσπραξη γινόταν εν μέρει μέσω της ΔΕΗ, εξασφαλίζοντας υψηλά ποσοστά απόδοσης. Ωστόσο, οι τοπικές κυβερνήσεις συνέχιζαν να εξαρτώνται κατά κύριο λόγο από κρατικές επιχορηγήσεις, ενώ ταυτόχρονα αντιμετώπιζαν δυσκολίες στον έλεγχο των δαπανών τους, στην πρόσληψη ειδικευμένου προσωπικού και στη διαχείριση των περιουσιακών τους στοιχείων. Η έλλειψη δημοσιονομικής αυτοτέλειας, η αδυναμία οργάνωσης φορολογικών μηχανισμών και η πολιτική αποφυγή «υπερφορολόγησης» περιόρισαν τη δυνατότητα των ΟΤΑ να λειτουργήσουν με αποτελεσματικότητα και διαφάνεια, κάτι που αναδείχθηκε ιδιαίτερα λίγο πριν και κατά τη διάρκεια της κρίσης του 2008 (Ηλεpas, 2011).

Την περίοδο της κρίσης, ο νόμος 3852/2010, γνωστός ως «Πρόγραμμα Καλλικράτης», σηματοδότησε τη δεύτερη μεγάλη διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα μετά τον Καποδίστρια. Με τον νόμο αυτόν θεσπίστηκε η περαιτέρω συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ακόμη μεγαλύτερων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με σαφή προσανατολισμό στην ενίσχυση της διοικητικής και οικονομικής τους αυτονομίας. Η νέα αρχιτεκτονική της διοίκησης απέβλεπε στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος, ενισχύοντας την ικανότητα των δήμων να διαχειρίζονται πιο συγκροτημένα τους πόρους και τις αρμοδιότητές τους.

Ως προς τη χρηματοδότηση από ίδιους πόρους, το Πρόγραμμα Καλλικράτης θεμελίωσε ένα αυστηρότερο θεσμικό και λογιστικό πλαίσιο για τα οικονομικά των ΟΤΑ, με την υποχρέωση κατάρτισης ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, τη χρήση διπλογραφικών συστημάτων και την καθιέρωση κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας. Εισήχθη επίσης το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, ένα ελεγκτικό εργαλείο το οποίο παρακολουθούσε την πορεία εκτέλεσης των προϋπολογισμών και παρενέβαινε σε περιπτώσεις αποκλίσεων. Αυτό ενίσχυσε τη διαφάνεια και τη χρηστή διαχείριση, λειτουργώντας αποτρεπτικά σε φαινόμενα σπατάλης και κακοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο.

Παρότι το Πρόγραμμα Καλλικράτης εξακολούθησε να στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στη μεταφορά κεντρικών πόρων προς τους ΟΤΑ, εντούτοις δημιούργησε το πλαίσιο για την πιο αποτελεσματική αξιοποίηση των ιδίων εσόδων των δήμων, όπως τα τέλη, οι φόροι, οι πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία και τα δικαιώματα χρήσης. Η ενοποίηση των ΟΤΑ σήμανε καλύτερη διαχείριση της περιουσίας, μείωση λειτουργικού

κόστους και διευκόλυνση της πρόσβασης σε εναλλακτικά χρηματοδοτικά εργαλεία. Το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα του Καλλικράτη στόχευε όχι μόνο στην αναβάθμιση της διοικητικής δομής αλλά και στην ενίσχυση της δημοσιονομικής σταθερότητας και της βιωσιμότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εν συνεχεία, ακολούθησε ο νόμος 4555/2018, γνωστός ως «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι», που αποτέλεσε τη συνέχεια της διοικητικής μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, με επίκεντρο την ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ. Εισηγήγε νέους θεσμούς συμμετοχικότητας, όπως τα Τοπικά και Δημοτικά Δημοψηφίσματα και τις Επιτροπές Διαβούλευσης, δίνοντας έμφαση στη λογοδοσία και τη συμμετοχή των πολιτών στον προγραμματισμό τοπικών δράσεων. Παράλληλα, στόχευσε στη θεσμική εμβάθυνση της αυτοδιοίκησης και στην καλύτερη διασύνδεσή της με τοπικές ανάγκες, μέσω της ενίσχυσης του ρόλου των κοινοτήτων.

Ως προς τα οικονομικά, το Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι προέβλεψε την αναδιοργάνωση του θεσμικού πλαισίου χρηματοδότησης των ΟΤΑ, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη διαφάνεια, την ευελιξία και τη βιωσιμότητα. Προώθησε τη θεσμοθέτηση νέων εργαλείων χρηματοδότησης, όπως τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα και η δυνατότητα προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ ΟΤΑ και αναπτυξιακών οργανισμών, ενώ ενίσχυσε τη δυνατότητα σύναψης συνεργασιών και την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων. Επίσης, ενίσχυσε τη δυνατότητα αξιοποίησης των ίδιων πόρων, με βελτιωμένο πλαίσιο για την επιβολή τοπικών τελών και την καλύτερη χρήση της δημοτικής περιουσίας.

Τέλος, ο Κλεισθένης ενίσχυσε τις δυνατότητες των δήμων να αξιοποιούν περισσότερο τα τοπικά τους έσοδα και να σχεδιάζουν αυτόνομα τις αναπτυξιακές τους προτεραιότητες, μέσα σε ένα πιο ευέλικτο και αποκεντρωμένο πλαίσιο λειτουργίας. Η μεταρρύθμιση ενσωμάτωσε την ανάγκη για δημοσιονομική πειθαρχία, χωρίς όμως να περιορίζει την τοπική αυτονομία. Αντιθέτως, στόχος υπήρξε η σταδιακή απεξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις, με ενίσχυση της ικανότητας των ΟΤΑ να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τους ίδιους πόρους και να χρηματοδοτούν τοπικές δράσεις που ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των κοινοτήτων τους.

Στη μετα-μνημονιακή Ελλάδα, ένας σημαντικός σχετικός νόμος ήταν ο Νόμος 4674/2020. Ο εν λόγω νόμος δεν εισήγαγε μια άμεση τροποποίηση στις παραδοσιακές

πηγές τοπικών εσόδων των ΟΤΑ (π.χ. τέλη, φόροι, δικαιώματα χρήσης), αλλά προέβλεψε ένα ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο που ενισχύει την ικανότητά τους να αξιοποιούν αποτελεσματικότερα τα ίδια τους τα έσοδα και να χρηματοδοτούν δράσεις μέσω νέων αναπτυξιακών εργαλείων. Κατ' αρχάς, στο άρθρο 2 θεσπίζονται οι Αναπτυξιακοί ΟΤΑ, ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού, στις οποίες μπορούν να συμμετέχουν δήμοι, περιφέρειες και ενώσεις αυτών. Αυτοί οι οργανισμοί δύνανται να υλοποιούν έργα και δράσεις με χρηματοδότηση τόσο από εθνικούς όσο και από ευρωπαϊκούς πόρους, και επιτρέπεται να παρέχουν τεχνικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες στους ΟΤΑ, καθώς και να διαχειρίζονται την ακίνητη περιουσία τους (άρθρο 2, παρ. 3δ). Με τον τρόπο αυτό, επιτρέπεται στους δήμους να αξιοποιήσουν τις ιδιόκτητες πηγές τους (όπως ακίνητα, τέλη, ανταποδοτικές υπηρεσίες) μέσω στρατηγικών αναπτυξιακών επιλογών. Ο νόμος αναγνωρίζει και θεσμοθετεί τη δυνατότητα υλοποίησης Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων (ΟΧΕ) και Σχεδίων Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ), τα οποία μπορούν να βασίζονται και σε ίδια έσοδα.

Ο νόμος προβλέπει ρητά (άρθρο 2 παρ. 3) ότι οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται από τους ΟΤΑ, αλλά λειτουργούν αυτόνομα. Παρά ταύτα, μπορούν να χρησιμοποιούν ίδιους πόρους που προέρχονται από την αξιοποίηση τοπικών εισοδημάτων των δήμων, υπό τη μορφή εισφοράς στο μετοχικό κεφάλαιο ή κάλυψης δράσεων που συνάδουν με τους σκοπούς των οργανισμών. Επίσης, οι οργανισμοί έχουν την εξουσιοδότηση να προτείνουν και να υλοποιούν για λογαριασμό των ΟΤΑ δράσεις που σχετίζονται με τις τοπικές πηγές χρηματοδότησης, όπως έργα ενεργειακής αναβάθμισης κτιρίων, αξιοποίηση εσόδων από ανταποδοτικές υπηρεσίες, αλλά και στρατηγική χρήση της δημοτικής περιουσίας (άρθρο 2 παρ. 3ε και 3δ).

Παράλληλα, θεσπίζεται το Μητρώο Δεδομένων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 6), το οποίο περιλαμβάνει οικονομικά και διοικητικά στοιχεία των ΟΤΑ, καθώς και του ενεργητικού τους. Η καταγραφή των στοιχείων αυτών – όπως η ακίνητη περιουσία και τα ίδια έσοδα – αποκτά ιδιαίτερη σημασία για την ενεργή αξιοποίηση τοπικών πηγών, αφού συνδέεται με διαφανή, ηλεκτρονική και συστηματική παρακολούθηση των πόρων. Οι εγγραφές στο μητρώο αποδίδουν έναν μοναδικό αριθμό μητρώου, απαραίτητο για την εκτέλεση διοικητικών αποφάσεων που σχετίζονται με τοπικούς πόρους.

Στο άρθρο 9 προβλέπεται ότι οι δήμοι μπορούν – όταν τα έσοδα από ανταποδοτικές υπηρεσίες δεν επαρκούν – να καλύπτουν τις σχετικές δαπάνες από κάθε είδους τακτικά και έκτακτα έσοδά τους, τα οποία δεν προορίζονται για ειδικό σκοπό. Αυτό αποτελεί σημαντική πρόβλεψη για την ενίσχυση της ευελιξίας στη διαχείριση τοπικών πόρων, επιτρέποντας στους δήμους να καλύπτουν κρίσιμες λειτουργικές ανάγκες από τοπικά έσοδα, χωρίς να εξαρτώνται αποκλειστικά από εξωτερικές πηγές. Επιπλέον, προβλέπεται η δυνατότητα διάθεσης έως και 50% των επενδυτικών ΚΑΠ για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών όταν δεν επαρκούν οι λοιποί πόροι.

Τέλος, παρέχεται η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων (άρθρα 3 και 4) για την παροχή τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης προς δήμους που στερούνται τεχνικής επάρκειας. Οι συμβάσεις αυτές μπορούν να υποστηριχθούν από ίδια έσοδα των δήμων ή να χρηματοδοτηθούν μέσω προγραμμάτων ενίσχυσης, συνιστώντας εργαλείο αναβάθμισης της αποδοτικής χρήσης των διαθέσιμων τοπικών πόρων.

Συνολικά, ο Νόμος 4674/2020 δεν τροποποίησε άμεσα τις κατηγορίες τοπικών εσόδων των ΟΤΑ, αλλά καθιέρωσε ένα ενισχυμένο πλαίσιο αξιοποίησης αυτών μέσω της δημιουργίας ευέλικτων μηχανισμών, όπως οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, και μέσω της θεσμοθέτησης νέων μορφών χρηματοδοτικής στρατηγικής με έμφαση στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη και τη λειτουργική αυτονομία.

Στη συνέχεια, ακολούθησε ο Νόμος 5027/2023, ο οποίος προβλέπει μια σειρά από σημαντικές ρυθμίσεις που επηρεάζουν έμμεσα την αξιοποίηση των τοπικών εσόδων από τους ΟΤΑ, ενισχύοντας τη διοικητική τους ευελιξία, την αποδοτικότητα στη διαχείριση των εσόδων τους και τη χρήση καινοτόμων πρακτικών. Ειδικότερα, μέσα από το άρθρο 39 του νόμου θεσπίζεται διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων των δήμων μέσω ηλεκτρονικής υποβολής στοιχείων σε ενιαίο πληροφοριακό σύστημα του Υπουργείου Εσωτερικών. Αυτή η διάταξη αποσκοπεί στη βελτίωση της διαφάνειας και της αποδοτικότητας στην είσπραξη τοπικών εσόδων.

Στο άρθρο 40, προβλέπεται ότι οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν να συνάπτουν δάνεια με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, καθώς και με άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, εφόσον αυτά εγκριθούν από το Υπουργείο Εσωτερικών. Η δυνατότητα δανεισμού, παρότι δεν αποτελεί άμεσα «τοπικό πόρο», ενισχύει την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, καθιστώντας δυνατή την αξιοποίηση ιδίων ή αναμενόμενων μελλοντικών εσόδων για αναπτυξιακούς σκοπούς.

Στο άρθρο 41 ενισχύεται η ευχέρεια των δήμων να μισθώνουν ακίνητα δημόσιας ιδιοκτησίας για την κάλυψη των αναγκών τους, κάτι που διευκολύνει τη λειτουργική τους αποτελεσματικότητα και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων τους. Το άρθρο 45, μέσω τροποποίησης του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, διευρύνει το πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων που μπορούν να υπογράψουν οι ΟΤΑ με δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, επιτρέποντάς τους να αξιοποιούν ίδια έσοδα με μεγαλύτερη στρατηγική ευχέρεια σε έργα και υπηρεσίες.

Τέλος, το άρθρο 56 προβλέπει νέα διαδικασία για την είσπραξη εισφορών των ΟΤΑ υπέρ των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), διασφαλίζοντας τη συνέπεια στις μεταβιβάσεις εσόδων από τους ΟΤΑ σε αυτούς τους κρίσιμους φορείς. Πρόκειται για μια μεταρρύθμιση που ενισχύει την αξιοπιστία και τη δημοσιονομική διαχείριση των πόρων των ΟΤΑ.

Συνοπτικά, ο Νόμος 5027/2023 δεν εισάγει νέες πηγές τοπικών εσόδων για τους ΟΤΑ, αλλά βελτιώνει θεσμικά και διοικητικά τη δυνατότητα αξιοποίησης και διαχείρισης των υπαρχόντων, προσφέροντας ψηφιακά εργαλεία, ενισχύοντας τη συνεργασία μέσω συμβάσεων και διευρύνοντας τα όρια λειτουργικής αυτονομίας τους.

Ο πλέον πρόσφατος νόμος είναι ο 5143/2024. Ο εν λόγω νόμος περιλαμβάνει εκτεταμένες ρυθμίσεις για την ενίσχυση των ΟΤΑ, αρκετές εκ των οποίων επηρεάζουν τη διαχείριση και αξιοποίηση των ίδιων πόρων των ΟΤΑ. Ενώ δεν εισάγει νέες κατηγορίες τοπικών εσόδων, παρέχει ένα ενισχυμένο θεσμικό πλαίσιο που διευκολύνει την αποτελεσματικότερη είσπραξη, διαχείριση και χρήση των ήδη υφιστάμενων.

Συγκεκριμένα, στο Μέρος Β', περιλαμβάνονται διατάξεις για ρυθμίσεις οφειλών προς τους δήμους και τις περιφέρειες (άρθρο 25), καθώς και για την εφαρμογή εξωδικαστικού μηχανισμού ρύθμισης τέτοιων οφειλών (άρθρο 26). Πρόκειται για ρυθμίσεις που στοχεύουν στη διευκόλυνση των ΟΤΑ στην είσπραξη των απαιτήσεών τους, αυξάνοντας τα εισπραττόμενα έσοδα από υφιστάμενες πηγές.

Στο άρθρο 27, προβλέπεται η μεταβίβαση ακινήτων από δημοτικές επιχειρήσεις που τελούν υπό εκκαθάριση στους αντίστοιχους δήμους, παρέχοντας στους ΟΤΑ πρόσθετη δυνατότητα αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας τους ως στοιχείου τοπικού πλούτου και δυνητικής πηγής εσόδων.

Το άρθρο 30 ενισχύει τη δυνατότητα επιβολής τοπικών τελών, καθώς ρυθμίζει θέματα σχετικά με το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων, τέλη καταστημάτων και ιαματικών πηγών. Οι ρυθμίσεις αυτές επικαιροποιούν το πλαίσιο επιβολής και είσπραξης δημοτικών τελών, ενισχύοντας την ευχέρεια των ΟΤΑ να αντλούν έσοδα από τουριστικές και επιχειρηματικές δραστηριότητες.

Επιπλέον, στο άρθρο 32, προβλέπεται η δυνατότητα ηλεκτρονικής κατάσχεσης μέσω τραπεζών για την είσπραξη οφειλών προς δήμους, γεγονός που αναβαθμίζει τα εργαλεία αναγκαστικής είσπραξης των δήμων και ενισχύει την εισπραξιμότητα των ιδίων πόρων.

Το άρθρο 33 ρυθμίζει ζητήματα που σχετίζονται με τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού σε χώρους στάθμευσης δημοσίας χρήσης, διευρύνοντας την εφαρμογή τους και παρέχοντας τη δυνατότητα στα δημοτικά συμβούλια να εξειδικεύουν τη φορολογική βάση σύμφωνα με τις ανάγκες κάθε δήμου.

Τέλος, το άρθρο 38 αναφέρεται στην αύξηση αποδόσεων ΚΑΠ στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, βελτιώνοντας τη γενική χρηματοδοτική τους εικόνα, ενώ τα άρθρα 39–41 θέτουν τη βάση για την αναμόρφωση και ενοποίηση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω σύστασης ειδικής Επιτροπής Σύνταξης Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που αναμένεται να διαμορφώσει ενιαίο και συνεκτικό πλαίσιο και για τα τοπικά έσοδα.

2.2.3 Αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης

Με βάση τα παραπάνω, έχουν πραγματοποιηθεί πολυάριθμες ενέργειες ούτως ώστε να θεσπιστεί ένα αποτελεσματικό πλαίσιο που να υποστηρίζει την χρηματοδότηση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ από τα τοπικά έσοδα. Ωστόσο, η πραγματικότητα είναι κάπως διαφορετική σε σχέση με αυτές τις προβλέψεις. Η χρηματοδότηση των ΟΤΑ στην Ελλάδα στηρίζεται σε περιορισμένο βαθμό σε τοπικά έσοδα, καθώς το μεγαλύτερο μέρος των συνολικών εσόδων τους εξαρτάται από κρατικές επιχορηγήσεις. Σύμφωνα με τα δεδομένα του επισυναπτόμενου κειμένου, το 40% των συνολικών εσόδων των δήμων προέρχεται από τους ΚΑΠ, οι οποίοι αποτελούν μορφή τακτικής κρατικής επιχορήγησης και σκοπό έχουν την κάλυψη των

λειτουργικών δαπανών, καθώς και διαφόρων κοινωνικών υπηρεσιών, όπως οι βρεφονηπιακοί σταθμοί και τα ΚΑΠΗ. Οι πόροι των ΚΑΠ προέρχονται κυρίως από τη φορολογία σε εθνικό επίπεδο, όπως ο φόρος εισοδήματος (20%), ο ΦΠΑ (12%) και ο ΕΝΦΙΑ (11,3%) (Μιχαηλίδης, 2023).

Επιπλέον, μόνο ένα μέρος των εσόδων των δήμων μπορεί να χαρακτηριστεί ως πραγματικά “τοπικά έσοδα”, δηλαδή έσοδα που προέρχονται από φορολογικές ή ανταποδοτικές πηγές υπό τον άμεσο έλεγχο της τοπικής διοίκησης. Στην κατανομή των συνολικών εσόδων, τα τακτικά έσοδα αντιστοιχούν στο 73%, αλλά περιλαμβάνουν και τις κρατικές επιχορηγήσεις, ενώ τα έκτακτα έσοδα αντιστοιχούν στο 13%. Μόνο ένα πολύ μικρό μέρος των εσόδων, κυρίως από τέλη καθαριότητας, φωτισμού, δικαιώματα χρήσης και άλλες μικρής κλίμακας επιβαρύνσεις, μπορεί να θεωρηθεί πλήρως τοπικό και ανεξάρτητο από την κεντρική διοίκηση (Μιχαηλίδης, 2023).

Πέραν των ανωτέρω, υπάρχουν και πρακτικά εμπόδια. Ένα βασικό πρόβλημα αφορά τις σημαντικές αποκλίσεις που εμφανίζονται μεταξύ των ποσών που προϋπολογίζονται και αυτών που τελικά εισπράττονται, ιδιαίτερα σε κατηγορίες όπως τα ανταποδοτικά τέλη, οι φόροι, τα δικαιώματα και οι εισφορές. Όταν οι αποκλίσεις αυτές ξεπερνούν το 10%, ο ΟΤΑ είναι υποχρεωμένος να αναλάβει διορθωτικές ενέργειες, κάτι που αποδεικνύει τη δυσκολία πρόβλεψης και είσπραξης των ιδίων εσόδων, καθώς και τη γενικότερη αστάθεια στη ροή αυτών των πόρων (Βαρνάβας, 2020).

Επιπλέον, προκύπτει ανάγκη επανεξέτασης των παλαιών απαιτήσεων και της αποτελεσματικότερης διαχείρισης των εισπράξεων, οδηγώντας σε αναγκαιότητα για αναθεώρηση του τρόπου καθορισμού των τελών και των φόρων ώστε να διευκολυνθεί η είσπραξή τους. Παράλληλα, υπάρχει πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου που διέπει τα τοπικά έσοδα, γεγονός που λειτουργεί ανασταλτικά στην αποτελεσματική οικονομική διαχείριση των δήμων. Οι δυσκολίες αυτές καθιστούν τη χρηματοδότηση από ίδια έσοδα λιγότερο αποδοτική και επιτείνουν την εξάρτηση των ΟΤΑ από κρατικές και ευρωπαϊκές επιχορηγήσεις (Βαρνάβας, 2020).

Τα προβλήματα αυτά αναγνωρίστηκαν μάλιστα στο στρατηγικό κείμενο της Τελικής Έκθεσης της Επιτροπής Πισσαρίδη. Στην Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη (2020) αναγνωρίζεται ρητά το πρόβλημα της περιορισμένης χρηματοδότησης των ΟΤΑ από ίδια, τοπικά έσοδα. Επισημαίνεται ότι οι ΟΤΑ στην Ελλάδα διαθέτουν

περιορισμένη οικονομική αυτονομία, καθώς εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από μεταβιβάσεις του Κεντρικού Κράτους, γεγονός που αποδυναμώνει τόσο τον προγραμματισμό όσο και την αποτελεσματικότητα της οικονομικής τους διαχείρισης. Η αδυναμία αυτή σχετίζεται με την περιορισμένη φορολογική αποκέντρωση και την απουσία σύνδεσης μεταξύ των τοπικών φορολογικών εσόδων και των αρμοδιοτήτων που ασκούν οι ΟΤΑ.

Ως μέτρο αντιμετώπισης της κατάστασης, προτείνεται η σταδιακή μεταφορά μέρους της φορολογίας επί της ακίνητης περιουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση, σε συνδυασμό με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της. Ειδικότερα, προτείνεται η καθιέρωση ενός σταθερού ποσοστού των εσόδων από τον φόρο ακίνητης περιουσίας που θα αποδίδεται στον οικείο δήμο ή, εναλλακτικά, η χρήση ενός διαφανούς μαθηματικού τύπου που θα κατανέμει τους πόρους αυτούς βάσει κριτηρίων όπως ο πληθυσμός, το μέσο εισόδημα και άλλοι δημογραφικοί και κοινωνικοί δείκτες. Στόχος της πρότασης είναι η ευθυγράμμιση αρμοδιοτήτων και πόρων, η ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας των ΟΤΑ, καθώς και η τόνωση της αποτελεσματικής οικονομικής διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο (Τελική Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη, 2020).

2.3 Προγενέστερες μελέτες για τη φορολογική αποκέντρωση

Έως τώρα έχουν πραγματοποιηθεί διάφορες ενδιαφέρουσες μελέτες για τη φορολογική αποκέντρωση, τόσο σε κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και γενικότερα. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα μελέτη είναι αυτή του Jilek (2015). Στη μελέτη του εξέτασε το ζήτημα της φορολογικής αποκέντρωσης στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ στην Ευρώπη, με στόχο να εντοπιστούν οι παράγοντες που προσδιορίζουν την έκταση με την οποία μεταβιβάζονται φορολογικά έσοδα στις τοπικές κυβερνήσεις. Η έρευνα βασίστηκε σε δεδομένα για την περίοδο 1995–2013, εστιάζοντας στις διαφορές μεταξύ ομόσπονδων και ενιαίων κρατών. Εξετάστηκαν παράγοντες όπως η γεωγραφική έκταση, ο πληθυσμός, η πυκνότητα πληθυσμού, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, η ανισότητα εισοδήματος, η έκταση των αναδιανεμητικών λειτουργιών του κράτους, καθώς και δείκτες ετερογένειας

(γλωσσικής, θρησκευτικής και εθνοτικής). Οι δείκτες φορολογικής αποκέντρωσης και αυτονομίας ορίστηκαν βάσει των στατιστικών του ΟΟΣΑ.

Όπως διαπιστώθηκε, υπήρχαν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στα κράτη. Παρατηρήθηκε ότι τα ενιαία κράτη παρουσίασαν υψηλότερα ποσοστά φορολογικής αποκέντρωσης (11,51% κατά μέσο όρο) σε σύγκριση με τα ομόσπονδα (7,68%), γεγονός που αποδόθηκε στο ότι οι τοπικές κυβερνήσεις των ενιαίων κρατών αναλαμβάνουν καθήκοντα αντίστοιχα με εκείνα των πολιτειακών επιπέδων στα ομόσπονδα συστήματα. Ωστόσο, η φορολογική αυτονομία φάνηκε να είναι μεγαλύτερη στις ομοσπονδίες, αν και η διαφορά δεν ήταν στατιστικά σημαντική. Το μοντέλο που αναπτύχθηκε οδηγεί στη διαπίστωση ότι η γεωγραφική έκταση μιας χώρας σχετίζεται θετικά με τη φορολογική αποκέντρωση, ενώ η αύξηση του πληθυσμού και της πυκνότητας συνδέεται αρνητικά, γεγονός που εξηγείται από το ότι στα ομόσπονδα κράτη το μεγαλύτερο μέρος της αποκέντρωσης εντοπίζεται σε ενδιάμεσα (πολιτειακά) επίπεδα διακυβέρνησης. Επιπλέον, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ βρέθηκε να έχει θετική και στατιστικά σημαντική σχέση με την αποκέντρωση, επιβεβαιώνοντας ότι τα πιο ανεπτυγμένα κράτη τείνουν να αποκεντρώνουν περισσότερα φορολογικά έσοδα (Jilek, 2015).

Σημαντική θετική συσχέτιση εντοπίστηκε επίσης ανάμεσα στο μέγεθος των αναδιανεμητικών λειτουργιών του κράτους και τη φορολογική αποκέντρωση, γεγονός που υποδηλώνει ότι χώρες με ευρύτερα κοινωνικά συστήματα μεταβιβάζουν περισσότερους πόρους στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η ανισότητα εισοδήματος και ο βαθμός αστικοποίησης, αν και είχαν τη θεωρητικά αναμενόμενη κατεύθυνση, δεν αποδείχθηκαν στατιστικά σημαντικοί προσδιοριστικοί παράγοντες. Αντιθέτως, οι δείκτες ετερογένειας παρουσίασαν ενδιαφέροντα ευρήματα: η θρησκευτική και γλωσσική διαφοροποίηση συνδέθηκαν θετικά και σημαντικά με τη φορολογική αποκέντρωση, γεγονός που ενισχύει την υπόθεση ότι η ποικιλία των κοινωνικών προτιμήσεων ωθεί τις χώρες να μεταφέρουν περισσότερες φορολογικές αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο. Αντίθετα, το αν μια χώρα είναι ομόσπονδη ή ανήκει στην ομάδα των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης δεν φάνηκε να επηρεάζει τη φορολογική αποκέντρωση. Ως συνάρτηση όλων των ανωτέρω, ο Jilek (2015) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι παράγοντες γεωγραφικού μεγέθους, επιπέδου ανάπτυξης, και κοινωνικής ετερογένειας αποτελούν τους κύριους προσδιοριστικούς παράγοντες της φορολογικής αποκέντρωσης στις χώρες του ΟΟΣΑ.

Μια μετέπειτα σχετική μελέτη σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αυτή των Blanco et al. (2020), εξετάζοντας συγκριτικά τις πολιτικές δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση την περίοδο 1995–2015, εστιάζοντας στο εάν οι χώρες ακολουθούν κοινή ή διαφοροποιημένη πορεία. Στόχος ήταν να εκτιμηθεί ο βαθμός σύγκλισης ή απόκλισης στη δημοσιονομική αποκέντρωση. Στη μελέτη αυτή αναλύθηκαν τα μη κεντρικά (δηλαδή περιφερειακά και τοπικά) έσοδα και έξοδα ως ποσοστά του ΑΕΠ, του συνολικού εισοδήματος και των συνολικών δαπανών, καθώς και η διαφορά μεταξύ αυτών ως δείκτης «δημοσιονομικής ευθύνης». Τα δεδομένα προήλθαν από τη βάση του ΟΟΣΑ, ενώ χρησιμοποιήθηκε οικονομετρική ανάλυση πάνελ για 15 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ανάλυση των δεδομένων οδήγησε στη διαπίστωση ότι η υπόθεση πλήρους σύγκλισης απορρίφθηκε, οδηγώντας στην ταξινόμηση των χωρών σε ομάδες (clubs) με βάση τα επίπεδα αποκέντρωσής τους. Όσον αφορά τις μη κεντρικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ, σχηματίστηκαν τρεις ομάδες και μία χώρα-εξαίρεση: η Δανία, η οποία εμφάνισε τη μεγαλύτερη αποκέντρωση (34,5%). Οι Σουηδία, Βέλγιο, Φινλανδία και Ισπανία συγκρότησαν την ανώτερη ομάδα (22,3%), ενώ η Γερμανία, Αυστρία, Γαλλία, Ιταλία, Κάτω Χώρες και Ηνωμένο Βασίλειο εντάχθηκαν στη μεσαία (14,3%), και η Πορτογαλία, Λουξεμβούργο, Ελλάδα και Ιρλανδία στη χαμηλότερη (4,4%). Αντίστοιχα, η ανάλυση των εσόδων ανέδειξε τρεις κατηγορίες χωρών, με τις σκανδιναβικές και κεντροευρωπαϊκές να παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά δημοσιονομικής αποκέντρωσης, ενώ οι νότιες και μικρότερες οικονομίες (Ελλάδα, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο) διατηρούσαν χαμηλή αποκέντρωση. Γενικά, οι χώρες με υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης και δημοκρατικού δείκτη εμφάνιζαν μεγαλύτερη αποκέντρωση, κυρίως στην πλευρά των δαπανών (Blanco et al., 2020).

Οι Blanco et al. (2020) κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ετερογενής και δεν ακολουθεί ενιαία πορεία. Εντοπίστηκε μεγαλύτερη σύγκλιση στη δημοσιονομική ευθύνη (δηλαδή στο χάσμα εσόδων-δαπανών) απ' ό,τι στα συνολικά επίπεδα δαπανών ή εσόδων, ενώ η ιστορική εξέλιξη, η μορφή του κράτους (ομοσπονδιακό ή ενιαίο) και ο βαθμός οικονομικής ανάπτυξης αποτελούν βασικούς καθοριστικούς παράγοντες. Οι σκανδιναβικές χώρες και η Γερμανία εμφανίστηκαν ως πρότυπα υψηλής αποκέντρωσης, ενώ η Νότια Ευρώπη και οι μικρές χώρες της ΕΕ διατήρησαν συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά. Οι Blanco et al. (2020) υποστηρίζουν ότι η

διαφοροποίηση των εθνικών συστημάτων αντανακλά διαφορετικές πολιτικές και κοινωνικές παραδόσεις, γεγονός που περιορίζει τις δυνατότητες εναρμόνισης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια ενδιαφέρουσα σχετική μελέτη είναι αυτή των Sima et al. (2023), μελέτη η οποία διεξήχθη στην Κίνα, εξετάζοντας τη σχέση μεταξύ της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και της οικονομικής ανάπτυξης, εστιάζοντας συγκριτικά σε 23 αφρικανικές και 23 μη αφρικανικές χώρες του ΟΟΣΑ. Εξετάστηκε επομένως το αν η αποκέντρωση μπορεί να λειτουργήσει εξίσου αποτελεσματικά σε αναπτυσσόμενες και ανεπτυγμένες οικονομίες, αμφισβητώντας τη διάχυτη αντίληψη ότι τα οφέλη της ισχύουν μόνο για τις δεύτερες. Οι εν λόγω ερευνητές συγκέντρωσαν δεδομένα για την περίοδο 2013–2021, με τον μέσο όρο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ 2015–2019 ως εξαρτημένη μεταβλητή, ενώ οι δείκτες αποκέντρωσης προήλθαν από το 2017. Τα δεδομένα αντλήθηκαν από βάσεις όπως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα.

Όπως διαπιστώθηκε, τόσο η αποκέντρωση δαπανών όσο και η αποκέντρωση εσόδων έχουν σημαντική θετική επίδραση στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, με τα αποτελέσματα να ισχύουν τόσο για τις ανεπτυγμένες όσο και για τις αναπτυσσόμενες αφρικανικές χώρες, και μάλιστα με ελαφρώς εντονότερη επίδραση στις τελευταίες. Συγκεκριμένα, βρέθηκε ότι μια αύξηση κατά μία μονάδα στην αποκέντρωση δαπανών οδηγεί σε αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά 1,258% στις αφρικανικές χώρες και 1,126% στο συνολικό δείγμα, ενώ η αύξηση της αποκέντρωσης εσόδων σχετίζεται με αύξηση 1,126% και 1,086% αντίστοιχα. Κατά τους Sima et al. (2023), τα ευρήματα αυτά έρχονται σε αντίθεση με παλαιότερες μελέτες που είχαν οδηγηθεί σε αρνητικές ή μη σημαντικές σχέσεις, πιθανότατα λόγω περιορισμών των δεδομένων. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι οι ξένες άμεσες επενδύσεις επηρεάζουν θετικά το ΑΕΠ στις αφρικανικές χώρες, ενώ ο ρόλος των κρατικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι σταθερά σημαντικός και στις δύο ομάδες χωρών.

Η μελέτη των Sima et al. (2023) οδηγείται στη διαπίστωση ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση αποτελεί αποτελεσματικό εργαλείο προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης, ιδιαίτερα για τις αναπτυσσόμενες χώρες της Αφρικής. Οι Sima et al. (2023) υποστηρίζουν ότι οι κυβερνήσεις πρέπει να ενισχύσουν τη διοικητική ικανότητα των τοπικών αρχών, να προωθήσουν την αποκέντρωση δαπανών και να αναπτύξουν

μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών επιπέδων. Επιπλέον, τόνισαν την ανάγκη δημιουργίας θεσμών για την παρακολούθηση της προόδου της αποκέντρωσης, ενίσχυσης των μηχανισμών τοπικής φορολογικής αυτονομίας και μείωσης των δημοσιονομικών ανισορροπιών μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης. Οι Sima et al. (2023) υποστηρίζουν ότι η αποκέντρωση δεν είναι προνόμιο των ανεπτυγμένων κρατών, αλλά μπορεί να αποτελέσει κρίσιμο μοχλό βιώσιμης ανάπτυξης για τις αναπτυσσόμενες οικονομίες, υπό την προϋπόθεση κατάλληλων θεσμικών και πολιτικών προσαρμογών.

Μια άλλη σχετική μελέτη είναι αυτή των Jin και Rider (2022), όπου εξετάστηκε εμπειρικά αν η δημοσιονομική αποκέντρωση προάγει την οικονομική ανάπτυξη, εστιάζοντας συγκριτικά στην Κίνα και την Ινδία την περίοδο 1985–2005. Στην εν λόγω μελέτη αναλύθηκε η επίδραση τόσο της αποκέντρωσης δαπανών όσο και της οριζόντιας δημοσιονομικής εξισορρόπησης σε βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Το δείγμα περιελάμβανε 31 επαρχίες της Κίνας και 29 πολιτείες της Ινδίας, και εφαρμόστηκαν δύο εξισώσεις: μία εξίσωση οικονομικής ανάπτυξης και μία εξίσωση εξισορρόπησης. Οι μεταβλητές που χρησιμοποιήθηκαν περιλάμβαναν τον ρυθμό ανάπτυξης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, τον δείκτη δημοσιονομικής αποκέντρωσης, τις επενδύσεις σε πάγια στοιχεία, τη δημόσια δαπάνη, τη φορολογική αυτάρκεια και άλλους δημογραφικούς και θεσμικούς παράγοντες.

Όπως διαπιστώθηκε, η δημοσιονομική αποκέντρωση έχει αρνητική επίδραση στη βραχυπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη τόσο στην Κίνα όσο και στην Ινδία, αν και η επίδραση αυτή είναι ευαίσθητη στις μεταβλητές που περιλαμβάνονται στο υπόδειγμα. Η εξισορρόπηση δεν βρέθηκε να επηρεάζει τη βραχυπρόθεσμη ανάπτυξη, αλλά σχετίζεται θετικά με τη δημοσιονομική αποκέντρωση, γεγονός που υποδηλώνει ότι μεγαλύτερη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων αυξάνει την ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ περιφερειών. Αντιθέτως, σε μακροπρόθεσμο επίπεδο, η αποκέντρωση βρέθηκε να έχει θετική και στατιστικά σημαντική επίδραση στην ανάπτυξη της Ινδίας, αλλά όχι της Κίνας. Επίσης, η εξισορρόπηση φάνηκε να ενισχύει τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη στην Ινδία, χωρίς όμως να έχει αντίστοιχη επίδραση στην Κίνα. Οι Jin και Rider (2022) αποδίδουν τη διαφοροποίηση αυτή στη διαφορετική δομή των δημοσιονομικών συστημάτων των δύο χωρών: η Κίνα παρουσιάζει υπερβολική τοπική κατακερματισμένη αποκέντρωση, που περιορίζει την αποτελεσματικότητα των

δημοσίων επενδύσεων, ενώ η Ινδία χαρακτηρίζεται από συγκέντρωση στο επίπεδο των πολιτειών, γεγονός που περιορίζει την πραγματική αυτονομία των τοπικών αρχών.

Οι Jin και Rider (2022) κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής αποκέντρωσης εξαρτάται από τον σχεδιασμό και την ισορροπία μεταξύ δαπανών και εσόδων, καθώς και από την ικανότητα των θεσμών να αποτρέπουν φαινόμενα «μαλακών δημοσιονομικών περιορισμών» και δημοσιονομικών ανισοτήτων. Οι Jin και Rider (2022) υποστηρίζουν ότι, ενώ η αποκέντρωση μπορεί να συμβάλει μακροπρόθεσμα στην οικονομική ανάπτυξη εφόσον συνοδεύεται από επαρκή θεσμική υποστήριξη και διαφάνεια, η υπερβολική ή ασαφώς καθορισμένη αποκέντρωση ενδέχεται να προκαλέσει δημοσιονομικές ανισορροπίες και να περιορίσει τα οφέλη για την οικονομία.

Μια άλλη ενδιαφέρουσα συγκριτική μελέτη πραγματοποιήθηκε στην Ταϊλάνδη και στην Ινδονησία, εξετάζοντας συγκριτικά τα συστήματα δημοσιονομικής αποκέντρωσης και ειδικότερα τους μηχανισμούς γενικών επιχορηγήσεων, διερευνώντας κατά πόσο αυτοί μειώνουν τις τοπικές δημοσιονομικές ανισότητες. Ειδικότερα, υπήρξε επικέντρωση στην περίοδο μετά τη δεκαετία του 1990, όταν και οι δύο χώρες υιοθέτησαν πολιτικές αποκέντρωσης υπό εσωτερικές και διεθνείς πιέσεις. Η μεθοδολογία βασίστηκε σε συγκριτική ανάλυση των δεδομένων σε επαρχιακό επίπεδο για το 2011, με χρήση δεικτών όπως τα κατά κεφαλήν ίδια έσοδα, το κατά κεφαλήν εισόδημα και το ύψος των γενικών επιχορηγήσεων. Για τη μέτρηση της ανισότητας χρησιμοποιήθηκε οι συντελεστές Gini, ενώ τα δεδομένα προήλθαν από εθνικές στατιστικές υπηρεσίες των δύο χωρών (Sudhipongpracha & Wongpredee, 2017).

Μέσω της ανάλυσης των δεδομένων διαπιστώθηκαν έντονες διαφορές μεταξύ των δύο χωρών. Στην Ταϊλάνδη, οι τοπικές κυβερνήσεις συγκέντρωναν μόλις το 9% των συνολικών εσόδων από ίδιες πηγές, ενώ το υπόλοιπο προερχόταν από διακυβερνητικές μεταβιβάσεις, με το γενικό κονδύλι να μην κατανέμεται με κριτήρια πραγματικών αναγκών. Οι πλουσιότερες επαρχίες λάμβαναν σχεδόν ίσες ή και υψηλότερες επιχορηγήσεις από τις φτωχότερες, αποτυγχάνοντας να μειώσουν τη δημοσιονομική ανισότητα. Αντίθετα, στην Ινδονησία, οι τοπικές κυβερνήσεις εξαρτώνταν περισσότερο από κρατικές μεταβιβάσεις (73% των εσόδων), όμως το γενικό ταμείο επιχορηγήσεων, αποδείχθηκε πιο εξισοροπητικό. Οι φτωχότερες περιοχές λάμβαναν σημαντικά περισσότερους πόρους ανά κάτοικο σε σχέση με τις

πλουσιότερες επαρχίες της Ιάβας. Ο δείκτης Gini οδηγεί στη διαπίστωση ότι το ινδονησιακό σύστημα είναι πιο αποτελεσματικό στη μείωση της ανισότητας, παρά την πολιτική του πολυπλοκότητα και την επιρροή κοινοβουλευτικών παραγόντων στη διανομή των κονδυλίων (Sudhipongpracha & Wongpredee, 2017).

Γενικότερα, διαπιστώθηκε ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση στις δύο χώρες επηρεάζεται έντονα από πολιτικούς και θεσμικούς παράγοντες. Στην Ινδονησία, το σύστημα των επιχορηγήσεων συμβάλλει στην εθνική συνοχή, ιδίως σε φτωχές και απομονωμένες επαρχίες, ενώ στην Ταϊλάνδη η συγκεντρωτική διοικητική παράδοση και οι πολιτικές εξαρτήσεις έχουν περιορίσει την αποτελεσματικότητα της αποκέντρωσης. Η εν λόγω μελέτη ανέδειξε επομένως την ανάγκη θεσμοθέτησης αντικειμενικών τύπων κατανομής επιχορηγήσεων, την ανάπτυξη ελάχιστων προτύπων παροχής δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των τοπικών αρχών, ώστε οι επιχορηγήσεις να χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά και με διαφάνεια (Sudhipongpracha & Wongpredee, 2017).

Πέραν των συγκριτικών μελετών, υπάρχουν στη βιβλιογραφία και έρευνες που να εστιάζουν στις προεκτάσεις της φορολογικής αποκέντρωσης σε συγκεκριμένες χώρες. Μια ενδιαφέρουσα σχετική μελέτη πραγματοποιήθηκε στη Νότιο Κορέα, εξετάζοντας κατά πόσο η δημοσιονομική αποκέντρωση επηρεάζει την απόδοση των τοπικών κυβερνήσεων σε όρους παροχής δημόσιων υπηρεσιών και ικανοποίησης των πολιτών. Ειδικότερα, αναλύθηκαν 243 τοπικές κυβερνήσεις της χώρας, χρησιμοποιώντας κυβερνητικά δεδομένα για το 2015–2016 και έρευνες ικανοποίησης πολιτών, που είχαν πραγματοποιηθεί από το Πανεπιστήμιο της Σεούλ. Οι μεταβλητές ανεξαρτησίας ήταν ο δείκτης Financial Independence Ratio (FIR), που αποτυπώνει την ικανότητα μιας τοπικής αρχής να παράγει ίδιους πόρους (φορολογικά και μη φορολογικά έσοδα), και ο Financial Autonomy Ratio (FAR), που μετρά τον βαθμό αυτονομίας των δαπανών (δηλαδή το ποσοστό των πόρων που μπορεί να διαθέτει αυτόνομα μια τοπική κυβέρνηση). Η απόδοση των τοπικών κυβερνήσεων μετρήθηκε μέσω του μέσου όρου της ικανοποίησης των πολιτών σε 14 κατηγορίες δημοσίων υπηρεσιών (π.χ. διαχείριση απορριμμάτων, συγκοινωνίες, υγεία, ασφάλεια, πολιτισμός κ.ά.) και της συνολικής ικανοποίησης (Lee & Seoh, 2022).

Όπως διαπιστώθηκε, και οι δύο δείκτες είχαν θετική και στατιστικά σημαντική επίδραση στην απόδοση των τοπικών κυβερνήσεων, όταν εξετάζονταν χωριστά.

Ωστόσο, όταν συμπεριλήφθηκαν ταυτόχρονα στο ίδιο μοντέλο, μόνο η αποκέντρωση δαπανών παρέμεινε στατιστικά σημαντική. Η αποκέντρωση δαπανών συνδέθηκε θετικά με την ικανοποίηση των πολιτών σε τομείς όπως η πρόληψη καταστροφών, οι υπηρεσίες υγείας, η αγροτική ανάπτυξη, οι μεταφορές, ο πολιτισμός, η τουριστική ανάπτυξη και η δημόσια τάξη, ενώ η φορολογική αποκέντρωση είχε στατιστικά σημαντική συσχέτιση μόνο με τις υπηρεσίες δημόσιας τάξης. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι το υψηλότερο ΑΕΠ συνδέεται με χαμηλότερα επίπεδα ικανοποίησης, ενώ η αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων σχετίζεται με καλύτερη απόδοση των υπηρεσιών. Συνολικά, η έρευνα αυτή οδηγήθηκε στη διαπίστωση ότι η αυτονομία στις δαπάνες ενισχύει περισσότερο την αποτελεσματικότητα και την ικανοποίηση των πολιτών από ό,τι η φορολογική αυτονομία, γεγονός που αντικρούει τις ανησυχίες περί σπατάλης πόρων. Διαπιστώθηκε επομένως ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση δεν βελτιώνει αυτομάτως την απόδοση αν δεν συνοδεύεται από θεσμούς διαφάνειας και λογοδοσίας. Ωστόσο, η αποκέντρωση των δαπανών αποδείχθηκε λειτουργική και ωφέλιμη, χωρίς να μειώνει την απόδοση των τοπικών κυβερνήσεων, οδηγώντας στη διαπίστωση ότι η Νότιος Κορέα θα πρέπει να εστιάσει περισσότερο στην αποκέντρωση δαπανών παρά στη φορολογική αποκέντρωση (Lee & Seoh, 2022).

Μια δεύτερη ενδιαφέρουσα μελέτη στην ίδια χώρα διεξήχθη στη Νότια Κορέα από τους Kim et al. (2020), εστιάζοντας στη διερεύνηση της σχέσης μεταξύ δημοσιονομικής αποκέντρωσης και εμπιστοσύνης των πολιτών προς την κυβέρνηση, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Αξιοποιήθηκαν συνδυαστικά δεδομένα σε οργανωτικό επίπεδο (δηλαδή δημοσιονομικά στοιχεία των τοπικών κυβερνήσεων) και σε ατομικό επίπεδο (δηλαδή αντιλήψεις πολιτών). Τα στοιχεία συλλέχθηκαν από τη στατιστική υπηρεσία της Κορέας και το σύστημα Local Finance Integrated Open System του Υπουργείου Εσωτερικών και Ασφάλειας, καθώς και από τέσσερις κύκλους μιας έρευνας σε πολίτες που βασίστηκε στο ερωτηματολόγιο “Survey of Citizens’ Perceptions on Public Administration” (2007, 2010, 2013 και 2016).

Όπως διαπιστώθηκε, η αύξηση της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας συνδεόταν θετικά και στατιστικά σημαντικά με την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την τοπική κυβέρνηση, ενώ δεν παρατηρήθηκε σημαντική σχέση με την εμπιστοσύνη προς την κεντρική κυβέρνηση. Αντίθετα, η αποκέντρωση δαπανών δεν είχε στατιστικά σημαντική επίδραση σε κανένα επίπεδο διακυβέρνησης. Το εύρημα αυτό ενισχύει τη θεωρία της «δεύτερης γενιάς» του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, σύμφωνα με την

οποία η δυνατότητα των τοπικών κυβερνήσεων να ελέγχουν τις πηγές των εσόδων τους ενισχύει την υπευθυνότητα, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία τους απέναντι στους πολίτες, οδηγώντας έτσι σε αυξημένη εμπιστοσύνη. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι η αντίληψη των πολιτών για την εθνική οικονομική κατάσταση αποτελεί τον ισχυρότερο προγνωστικό παράγοντα εμπιστοσύνης τόσο προς την κεντρική όσο και προς την τοπική κυβέρνηση. Γενικότερα, διαπιστώθηκε ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση μπορεί να ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την τοπική κυβέρνηση, εφόσον συνοδεύεται από πραγματική φορολογική αυτονομία και αποτελεσματική διοίκηση (Kim et al., 2020).

Παρά τις ανωτέρω διαπιστώσεις, στις περισσότερες περιπτώσεις η φορολογική αποκέντρωση δεν οδηγεί σε οφέλη. Η εν λόγω διαπίστωση προκύπτει από τη μελέτη των Baskaran και Feld (2013), που συνιστά μια μελέτη με ιδιαίτερα μεγάλο δείγμα. Ειδικότερα, στη μελέτη αυτή εξετάστηκε η σχέση μεταξύ δημοσιονομικής αποκέντρωσης και οικονομικής ανάπτυξης σε 23 χώρες του ΟΟΣΑ για την περίοδο 1975–2008. Οι εν λόγω μελετητές εξέτασαν την επίδραση της αποκέντρωσης στο ρυθμό αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, λαμβάνοντας υπόψη μεταβλητές όπως οι επενδύσεις, η πληθυσμιακή ανάπτυξη, η φορολογική επιβάρυνση, το ανθρώπινο κεφάλαιο, ο πληθωρισμός και η εξωστρέφεια. Για τη μέτρηση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης χρησιμοποιήθηκαν δύο κατηγορίες δεικτών: οι παραδοσιακοί δείκτες, που μετρούν το ποσοστό των εσόδων τοπικών-περιφερειακών κυβερνήσεων και δαπανών στο σύνολο της κυβέρνησης, και οι δείκτες ίδιων φορολογικών εσόδων, που λαμβάνουν υπόψη τον βαθμό φορολογικής αυτονομίας των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Η έρευνα βασίστηκε σε δεδομένα του ΟΟΣΑ από τα έτη 1999, 2002, 2005 και 2008.

Όπως διαπιστώθηκε, η δημοσιονομική αποκέντρωση εμφανίζεται αρνητικά αλλά μη στατιστικά σημαντικά συνδεδεμένη με την οικονομική ανάπτυξη. Όταν χρησιμοποιήθηκαν οι δείκτες που ενσωματώνουν τη φορολογική αυτονομία, η σχέση παρέμεινε αρνητική και στατιστικά σημαντική, δηλαδή οι χώρες με μεγαλύτερη ανεξαρτησία τοπικής φορολόγησης παρουσίαζαν χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης. Οι Baskaran και Feld (2013) ερμήνευσαν το αποτέλεσμα αυτό ως πιθανή ένδειξη ότι η υπερβολική φορολογική αυτονομία μπορεί να οδηγήσει σε αναποτελεσματικό ανταγωνισμό μεταξύ περιφερειών, σε αποδυνάμωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, και σε ανισορροπίες στις δημόσιες επενδύσεις. Ωστόσο, όπως επισημαίνουν, αυτό δεν

σημαίνει ότι πρέπει να απορριφθεί η αποκέντρωση συνολικά, καθώς τα οφέλη της αποκέντρωσης ενδέχεται να εκδηλώνονται σε άλλους τομείς, όπως στη χαμηλότερη πληθωριστική πίεση και στην αυξημένη ικανοποίηση των πολιτών.

Για να συνεπάγεται η αποκέντρωση θετικές επιδράσεις, υπάρχει μάλιστα η πολύ σημαντική προϋπόθεση της πολιτικής σταθερότητας. Ειδικότερα, μια σχετική έρευνα πραγματοποιήθηκε στην Ταϊλάνδη, εξετάζοντας εμπειρικά τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη των πέντε περιφερειακών ενοτήτων της χώρας κατά την περίοδο 2004–2017. Η μελέτη βασίστηκε σε δεδομένα πάνελ από επίσημες πηγές όπως το Υπουργείο Οικονομικών και η Κεντρική Τράπεζα της Ταϊλάνδης, αναλύοντας τέσσερις δείκτες αποκέντρωσης: αποκέντρωση εσόδων, αποκέντρωση δαπανών, ροή κρατικών πόρων προς τις τοπικές αρχές και κάθετη δημοσιονομική ανισορροπία. Οι εξαρτημένες μεταβλητές περιλάμβαναν το κατά κεφαλήν περιφερειακό ΑΕΠ, το πάγιο κεφάλαιο και τον πληθυσμό κάθε περιφέρειας (Nantharath et al., 2020).

Τα αποτελέσματα των αναλύσεων έδειξαν ότι η αποκέντρωση εσόδων, η εξάρτηση από ροές προς τις τοπικές αρχές και η κάθετη δημοσιονομική ανισορροπία είχαν θετική και στατιστικά σημαντική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη, ενώ η αποκέντρωση δαπανών είχε αρνητική αλλά μη στατιστικά σημαντική επίδραση. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι η αυξημένη μεταφορά εσόδων από την κεντρική κυβέρνηση προς τις περιφέρειες συνδέεται με υψηλότερο ρυθμό ανάπτυξης, καθώς αυξάνει τη δημοσιονομική αυτονομία των τοπικών αρχών και βελτιώνει την αποτελεσματικότητα των δημόσιων επενδύσεων. Αντίθετα, η υπερβολική συγκέντρωση δαπανών στα μητροπολιτικά κέντρα, ιδίως μετά τις πολιτικές αναταραχές και τα πραξικοπήματα του 2006 και του 2014, οδήγησε σε στασιμότητα των δημόσιων επενδύσεων στις τοπικές περιοχές και σε υποχώρηση της βιομηχανικής παραγωγής. Διαπιστώθηκε μάλιστα ότι, κατά την περίοδο αυτή, οι αυξημένες δαπάνες για τη μητροπολιτική κυβέρνηση της Μπανγκόκ περιόρισαν τους πόρους των περιφερειών, δημιουργώντας καθυστερήσεις σε έργα υποδομής και διεύρυνση του δημοσιονομικού χάσματος. Επομένως, διαπιστώθηκε ότι η δημοσιονομική αποκέντρωση στην Ταϊλάνδη συνδέεται με θετικές μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στην περιφερειακή ανάπτυξη, εφόσον συνοδεύεται από θεσμική σταθερότητα και ισορροπία μεταξύ εσόδων και δαπανών (Nantharath et al., 2020).

Στη χώρα μας, έχουν έως τώρα πραγματοποιηθεί δύο προγενέστερες έρευνες για τη φορολογική αποκέντρωση. Στην πρώτη εξ αυτών, χρησιμοποιήθηκε ανάλυση panel data προκειμένου να εξεταστούν τα επίπεδα και οι προσδιοριστικοί παράγοντες της δημοσιονομικής αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1999–2009. Οι ερευνητές συνέλεξαν 11.341 παρατηρήσεις από 1031 δήμους και κοινότητες, χρησιμοποιώντας αναλυτικά δεδομένα εσόδων και δαπανών από τις ετήσιες αναφορές της ΕΛΣΤΑΤ. Οι μεταβλητές οργανώθηκαν σε τέσσερις κύριες κατηγορίες: γεωγραφικά χαρακτηριστικά (νησιωτικότητα, υψόμετρο, επιφάνεια υδάτων, πυκνότητα), δημογραφικά/κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά (εκπαίδευση, ανεργία, οικονομική αδράνεια, πληθυσμός), πολιτικά χαρακτηριστικά (στήριξη δημάρχου από το κυβερνών κόμμα, πολιτική ισχύς, ανταγωνισμός στις εκλογές) και οικονομικά χαρακτηριστικά (είδη εσόδων και μεταβιβάσεων από το κράτος). Η ανάλυση επικεντρώθηκε στην εκτίμηση του πώς γεωγραφικοί, κοινωνικοδημογραφικοί και πολιτικοί παράγοντες επηρεάζουν τα επίπεδα χρηματοδοτικής εξάρτησης των δήμων και το βαθμό αποκέντρωσης (Psycharis et al., 2016).

Όπως διαπιστώθηκε, η Ελλάδα παραμένει έντονα δημοσιονομικά συγκεντρωτικό κράτος, με τους δήμους να εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από κεντρικές μεταβιβάσεις, οι οποίες αποτελούσαν κατά μέσο όρο τα 2/3 των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ. Η γεωγραφική θέση ήταν ο πιο σημαντικός παράγοντας, αφού οι νησιωτικοί δήμοι εμφάνισαν υψηλότερη δημοσιονομική αυτονομία, πιθανώς λόγω εσόδων που σχετίζονται με τον τουρισμό, ενώ οι ορεινοί δήμοι παρουσίασαν αυξημένη εξάρτηση από κρατική χρηματοδότηση. Τα δημογραφικά στοιχεία έδειξαν επίσης ισχυρή επίδραση. Ειδικότερα, η υψηλή οικονομική αδράνεια μείωνε την αυτονομία, ενώ τα μεγαλύτερα ποσοστά ανώτατης εκπαίδευσης και η υψηλότερη ανεργία συνδέονταν με μεγαλύτερη ικανότητα άντλησης ίδιων πόρων. Η πολιτική διάσταση αποδείχθηκε καθοριστική, αφού δήμοι των οποίων οι δήμαρχοι υποστηρίζονταν από το κυβερνών κόμμα εμφάνιζαν χαμηλότερη αυτονομία και μεγαλύτερη εξάρτηση από κεντρικούς πόρους, υποδηλώνοντας μηχανισμούς πολιτικής εύνοιας. Αντίθετα, ο αυξημένος πολιτικός ανταγωνισμός στις δημοτικές εκλογές ενίσχυε τη δημοσιονομική ανεξαρτησία, λειτουργώντας πιθανώς ως μηχανισμός λογοδοσίας (Psycharis et al., 2016).

Σε μια μετέπειτα έρευνα με τη μορφή panel data οι Psycharis et al. (2021) ανέλυσαν 9.225 παρατηρήσεις από 1.025 δήμους της χώρας για την περίοδο 2001–2009, προκειμένου να διερευνηθούν οι πολιτικοί παράγοντες που επηρεάζουν την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ. Τα δεδομένα εσόδων και δαπανών των δήμων αντλήθηκαν από τις ετήσιες εκδόσεις της ΕΛΣΤΑΤ για τα οικονομικά των ΟΤΑ, ενώ τα επίπεδα φτώχειας βασίστηκαν σε δηλωθέντα εισοδήματα από το Υπουργείο Οικονομικών. Οι Psycharis et al. (2021) κατασκεύασαν μια σειρά μεταβλητών που αποτυπώνουν πολιτικά χαρακτηριστικά (π.χ. κομματική ευθυγράμμιση δημάρχου, επανεκλογή, αλλαγή πρωθυπουργού, επίπεδο εκλογικού ανταγωνισμού), χρονικές μεταβλητές σχετικές με εθνικές ή τοπικές εκλογές (π.χ. έτος πριν ή μετά τις εκλογές), καθώς και κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες (π.χ. απασχόληση, φτώχεια, μέγεθος δήμου μέσω μισθολογικού κόστους).

Όπως διαπιστώθηκε, οι ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις προς τους δήμους στην Ελλάδα επηρεάζονται έντονα από πολιτικές και όχι από κοινωνικοοικονομικές παραμέτρους, επιβεβαιώνοντας τη λειτουργία pork-barrel politics. Οι δήμοι των οποίων ο δήμαρχος ήταν πολιτικά συμπορευόμενος με την εκάστοτε κυβέρνηση λάμβαναν περίπου 4% περισσότερες επιχορηγήσεις, ενώ οι επανεκλεγμένοι δήμαρχοι εξασφάλιζαν επιπλέον 2.7%. Ένας από τους ισχυρότερους μηχανισμούς που εντοπίστηκαν ήταν ο πολιτικός εκλογικός κύκλος. Ειδικότερα, το έτος πριν από τις εθνικές εκλογές οι επιχορηγήσεις αυξάνονταν κατά περίπου 5%, ενώ τα τρία επόμενα χρόνια μειώνονταν σταδιακά έως και 14%, με τις μειώσεις να είναι μικρότερες για τους ευθυγραμμισμένους δήμους. Επιπλέον, η ένταση του εκλογικού ανταγωνισμού ενίσχυε τις μεταβιβάσεις μόνο όταν ο δήμαρχος ήταν ευθυγραμμισμένος με την κυβέρνηση, υποδηλώνοντας στοχευμένη ενίσχυση για διατήρηση πολιτικών προποργιών. Αντίθετα, κοινωνικές ανάγκες όπως η φτώχεια δεν επηρέαζαν σημαντικά το ύψος των επιχορηγήσεων, ενώ υψηλότερη απασχόληση και μέγεθος δήμου συνδέονταν με αυξημένες μεταβιβάσεις. Συνολικά, η μελέτη καταδεικνύει το χαμηλό βαθμό φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα και την εξάρτηση από ενέργειες της κεντρικής κυβέρνησης.

3. Μεθοδολογία

3.1 Σχεδιασμός μελέτης

Η παρούσα έρευνα ήταν ποσοτική, με χρήση ερωτηματολογίου αυτοαναφοράς. Ο σχεδιασμός αυτός θεωρήθηκε αναγκαίος για την ποσοτικοποίηση των αντιλήψεων των συμμετεχόντων σε σχέση με το εξεταζόμενο ζήτημα.

3.2 Συμμετέχοντες

Το δείγμα αποτέλεσαν 173 στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και της ΑΑΔΕ. Δεν τέθηκαν περαιτέρω κριτήρια εισαγωγής και αποκλεισμού στην έρευνα.

3.3 Μετρήσεις

Το πρώτο τμήμα του ερωτηματολογίου αφορά τη συλλογή κοινωνικοδημογραφικών και επαγγελματικών χαρακτηριστικών των συμμετεχόντων. Περιλαμβάνονται ερωτήσεις σχετικά με το φύλο (με επιλογές άντρας, γυναίκα και άλλο), την ηλικία (ανοικτού τύπου ερώτηση), το εκπαιδευτικό επίπεδο (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια, τριτοβάθμια εκπαίδευση, μεταπτυχιακός και διδακτορικός τίτλος σπουδών), τα έτη προϋπηρεσίας στον φορέα απασχόλησης (ανοικτού τύπου ερώτηση), καθώς και τη διοικητική θέση που κατέχει ο συμμετέχων (υπάλληλος, προϊστάμενος, τμηματάρχης ή άλλο). Οι μεταβλητές αυτές χρησιμοποιούνται για την περιγραφή του δείγματος και τη διερεύνηση πιθανών διαφοροποιήσεων στις στάσεις και αντιλήψεις των συμμετεχόντων.

Το δεύτερο τμήμα του ερωτηματολογίου εξετάζει τον βαθμό συμφωνίας των συμμετεχόντων με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων διαχείρισης συγκεκριμένων φόρων από την κεντρική διοίκηση προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι φόροι που αξιολογούνται είναι ο ΕΝΦΙΑ, ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, ο φόρος εισοδήματος επιχειρήσεων και ο ΦΠΑ. Για κάθε φορολογική κατηγορία

χρησιμοποιείται πενταβάθμια κλίμακα Likert, με επιλογές από «Διαφωνώ απόλυτα» έως «Συμφωνώ απόλυτα», αποτυπώνοντας το επίπεδο αποδοχής ή απόρριψης της φορολογικής αποκέντρωσης σε επιμέρους κρίσιμους τομείς φορολογικής πολιτικής. Κάθε απάντηση είχε επομένως εύρος τιμών 1-5, με το συνολικό εύρος τιμών να είναι 4 έως 20, αφού οι ερωτήσεις της κλίμακας ήταν συνολικά τέσσερις. Ο δείκτης Cronbach για αυτό το σκέλος ήταν 0.88.

Το τρίτο τμήμα του ερωτηματολογίου εστιάζει στους παράγοντες που, σύμφωνα με την αντίληψη των συμμετεχόντων, ενδέχεται να παρεμποδίσουν την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Οι παράγοντες που εξετάζονται είναι η γραφειοκρατία του ελληνικού κράτους, η έλλειψη γνώσεων των στελεχών των ΟΤΑ, η έλλειψη εμπιστοσύνης στην ικανότητά τους, η αντίσταση της δημόσιας διοίκησης έναντι καινοτόμων αλλαγών και οι φόβοι για κατασπατάληση των πόρων από τους ΟΤΑ. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται μέσω πενταβάθμιας κλίμακας Likert, με απαντήσεις από «Καθόλου» έως «Στον απόλυτο βαθμό», αποτυπώνοντας τον βαθμό στον οποίο κάθε παράγοντας θεωρείται ανασταλτικός. Κάθε απάντηση είχε επομένως εύρος τιμών από 1 έως 5, με το συνολικό εύρος τιμών να είναι 5-20, δεδομένου πως η κλίμακα αυτή περιλάμβανε 5 ερωτήσεις. Ο δείκτης Cronbach για τις πέντε αυτές ερωτήσεις ήταν 0.77.

Το τέταρτο τμήμα εξετάζει τις αντιλήψεις των συμμετεχόντων σχετικά με τα πιθανά οφέλη που θα μπορούσαν να προκύψουν από την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης. Τα οφέλη που αξιολογούνται περιλαμβάνουν τη βελτίωση της εισπραξιμότητας των φόρων, την ενίσχυση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, τη βελτίωση της διαφάνειας και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Οι απαντήσεις καταγράφονται σε πενταβάθμια κλίμακα Likert, από «Καθόλου πιθανό» έως «Απόλυτα πιθανό», αποτυπώνοντας τον βαθμό στον οποίο τα συγκεκριμένα αποτελέσματα θεωρούνται ρεαλιστικά. Οι ερωτήσεις ήταν τέσσερις (τιμές 1-5) και συνεπώς το συνολικό εύρος τιμών ήταν 4 έως 20. Ο δείκτης Cronbach για το εν λόγω σκέλος των μετρήσεων ήταν 0.87.

Το πέμπτο τμήμα του ερωτηματολογίου αποτυπώνει τη συνολική προσωπική στάση των συμμετεχόντων ως προς την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης. Η σχετική ερώτηση διατυπώνεται σε αριθμητική κλίμακα από 1 έως 10, όπου το 1 αντιστοιχεί σε «Διαφωνώ απόλυτα» και το 10 σε «Συμφωνώ απόλυτα». Η κλίμακα

αυτή επιτρέπει τη λεπτομερή αποτύπωση του βαθμού αποδοχής της φορολογικής αποκέντρωσης σε γενικό επίπεδο.

Το τελευταίο τμήμα του ερωτηματολογίου εξετάζει την αντίληψη των συμμετεχόντων σχετικά με τη ρεαλιστικότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται μέσω αριθμητικής κλίμακας από 1 έως 10, όπου το 1 δηλώνει ότι η υλοποίηση θεωρείται καθόλου πιθανή και το 10 ότι θεωρείται απολύτως βέβαιη. Η ερώτηση αυτή αποτυπώνει τον βαθμό θεσμικής και πολιτικής αισιοδοξίας των στελεχών ως προς την εφαρμογή της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης.

3.4 Διαδικασία

Οι μετρήσεις της έρευνας δόθηκαν στους συμμετέχοντες το Δεκέμβριο του 2025 διαδικτυακά, μέσω συνδέσμου του Google Forms. Οι συμμετέχοντες αποτέλεσαν ένα δείγμα ευκολίας από το ευρύτερο επαγγελματικό και διαπροσωπικό περιβάλλον του ερευνητή, ο οποίος εργάζεται ως στέλεχος της ΑΑΔΕ. Το συνολικό δείγμα συμμετεχόντων ανέρχεται στα 176 άτομα. Σε όλους τους συμμετέχοντες εξηγήθηκε πως η συμμετοχή τους στην έρευνα είναι ανώνυμη και εμπιστευτική και προς τα δεδομένα τους θα αξιοποιηθούν αποκλειστικά και μόνο για ερευνητικούς σκοπούς.

3.5 Ανάλυση δεδομένων

Η ανάλυση των δεδομένων της έρευνας πραγματοποιήθηκε με τη χρήση του προγράμματος SPSS για Windows (έκδοση 30). Αρχικά, υπολογίστηκαν τα κοινωνικοδημογραφικά χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων με τη χρήση μέσων τιμών και τυπικών αποκλίσεων, στην περίπτωση όπου οι μεταβλητές ήταν ποσοτικές, και με τη χρήση απόλυτων τιμών και ποσοστών επί τοις εκατό, στην περίπτωση που οι μεταβλητές ήταν ποιοτικές. Οι μέσες τιμές και οι τυπικές αποκλίσεις χρησιμοποιήθηκαν επίσης για τις επιμέρους ερωτήσεις των εργαλείων μέτρησης και για την ανάλυση του συνολικού σκορ αυτών. Στη συνέχεια, πραγματοποιήθηκαν επαγωγικές αναλύσεις. Δεδομένου ότι σε μεγέθη δείγματος μεγαλύτερα των 30 ατόμων

χρησιμοποιούνται παραμετρικοί έλεγχοι (Γναρδέλλης, 2003), η ανάλυση της σχέσης δίτιμων κατηγορικών μεταβλητών με ποσοτικές πραγματοποιήθηκε με τη χρήση ελέγχου ανεξάρτητων δειγμάτων, η ανάλυση της σχέσης κατηγορικών μεταβλητών με περισσότερες από δύο τιμές με ποσοτικές με τη χρήση ανάλυσης διακύμανσης, και η ανάλυση της σχέσης μεταξύ ποσοτικών μεταβλητών με τη χρήση του συντελεστή συσχέτισης Pearson. Ο δείκτης στατιστικής σημαντικότητας τέθηκε στο 0,05 για το σύνολο των αναλύσεων. Εν συνεχεία, τα δεδομένα της ανάλυσης αξιοποιήθηκαν από κοινού με το θεωρητικό πλαίσιο της έρευνας για την υλοποίηση μιας ανάλυσης SWOT όσον αφορά το εγχείρημα της φορολογικής αποκέντρωσης.

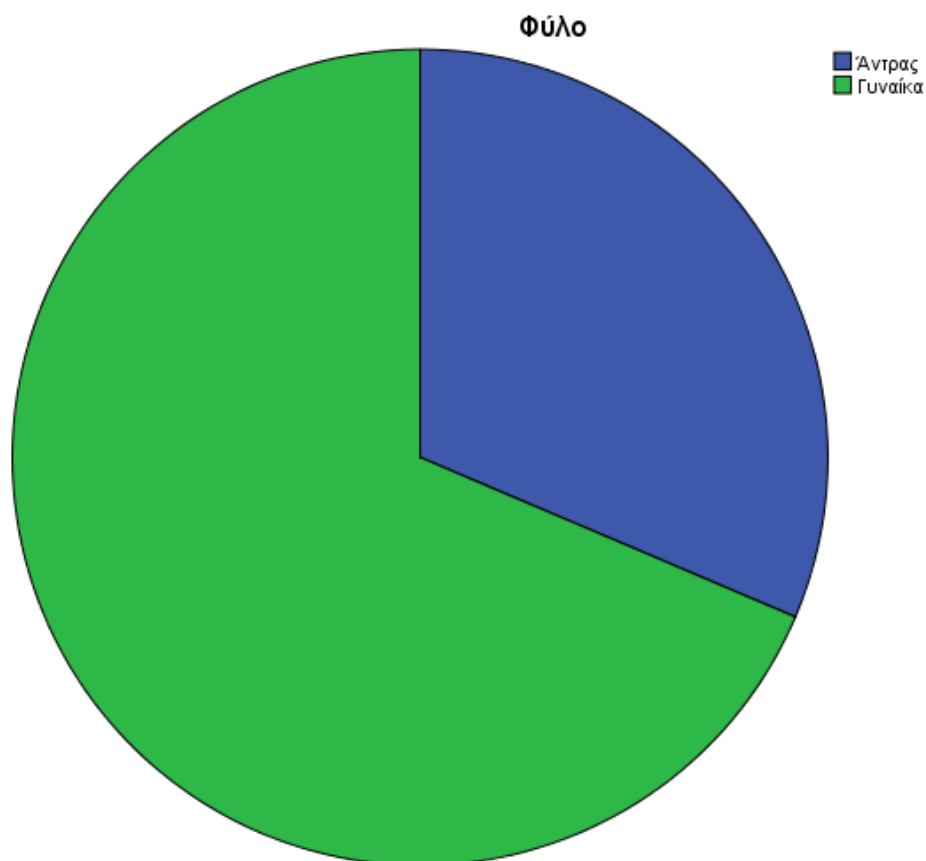
4. Αποτελέσματα

4.1 Αποτελέσματα της στατιστικής ανάλυσης

Στο Γράφημα 1 παρουσιάζεται η ανάλυση για το φύλο των ατόμων της έρευνας. Ειδικότερα, στο δείγμα της έρευνας 54 άτομα (31,4%) είναι άντρες και 118 άτομα (68,6%) είναι γυναίκες.

Γράφημα 1

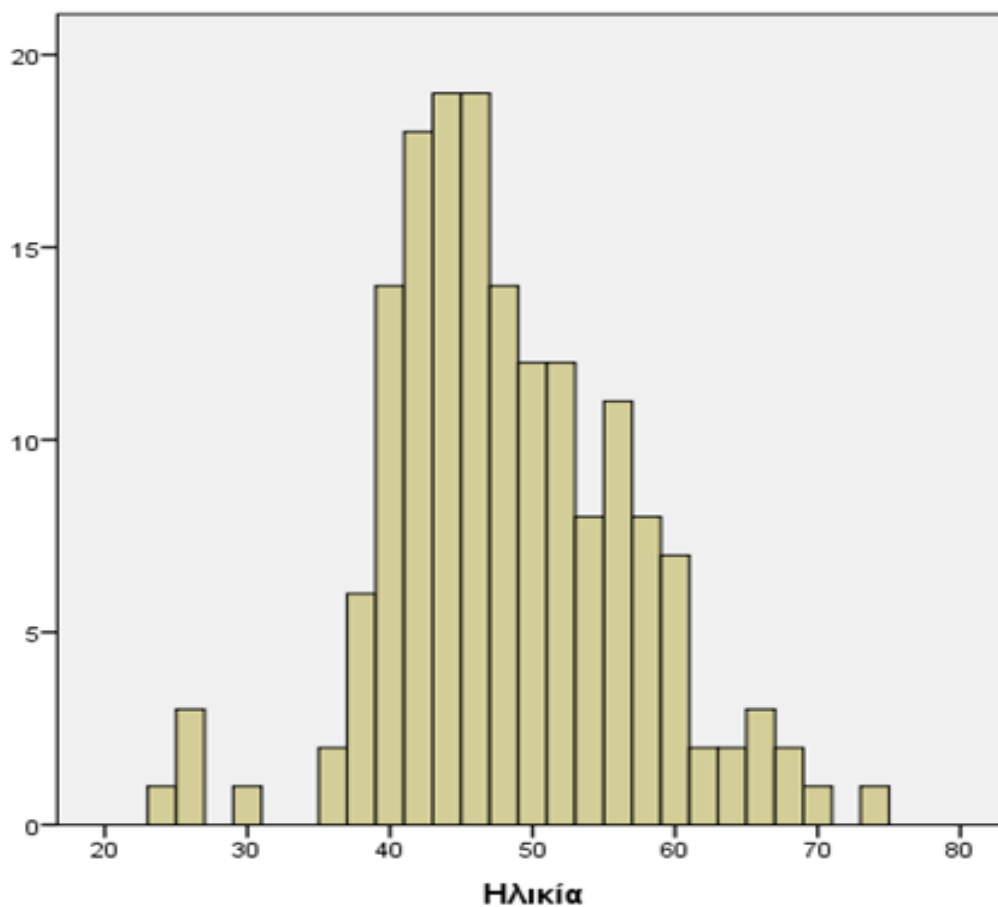
Το φύλο των συμμετεχόντων



Στο Γράφημα 2 παρουσιάζεται η ηλικιακή κατανομή των συμμετεχόντων του δείγματος μέσω ιστογράμματος. Η μέση τιμή της ηλικίας του δείγματος ανέρχεται στα 47,80 έτη, ενώ η τυπική απόκλιση στα 8,552.

Γράφημα 2

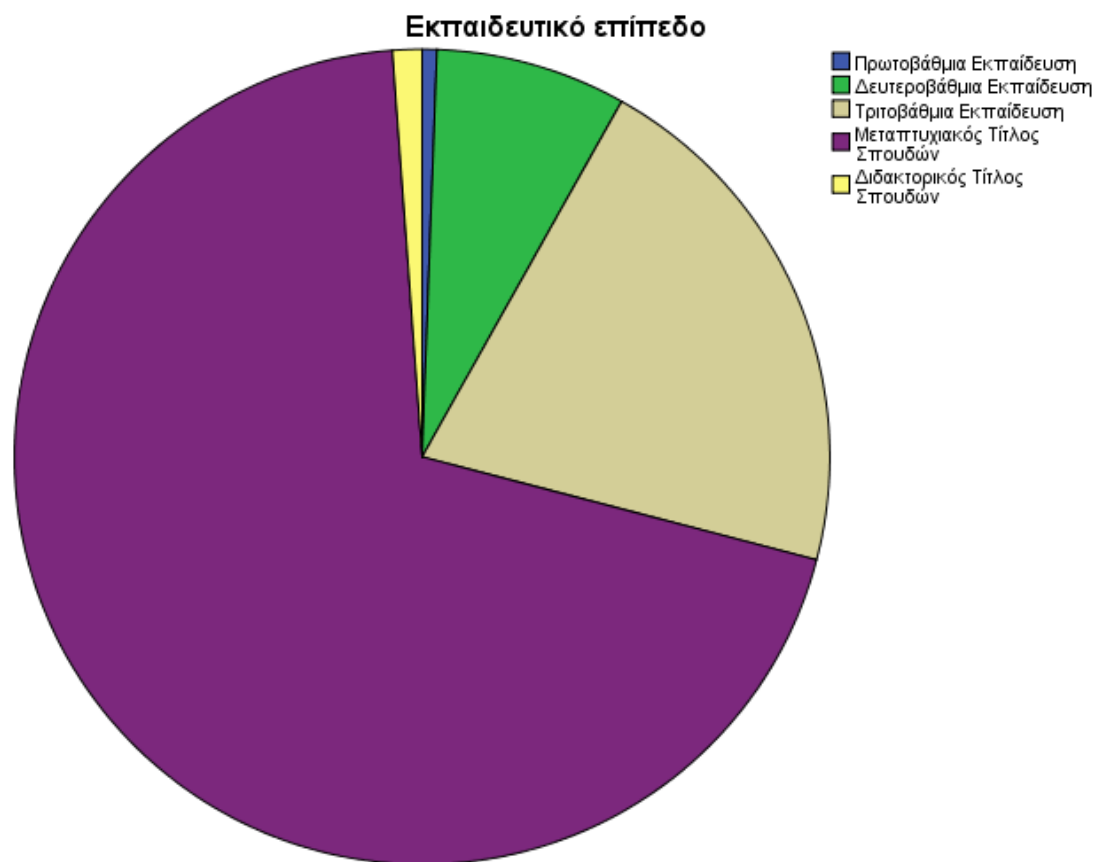
Η ηλικία των συμμετεχόντων



Στο Γράφημα 3 παρουσιάζεται η κατανομή του εκπαιδευτικού επιπέδου των συμμετεχόντων στο δείγμα. Ειδικότερα, 1 άτομο (0,6%) έχει ολοκληρώσει πρωτοβάθμια εκπαίδευση, 13 άτομα (7,6%) δευτεροβάθμια εκπαίδευση, 36 άτομα (20,9%) τριτοβάθμια εκπαίδευση, 120 άτομα (69,8%) διαθέτουν μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών και 2 άτομα (1,2%) διαθέτουν διδακτορικό τίτλο σπουδών.

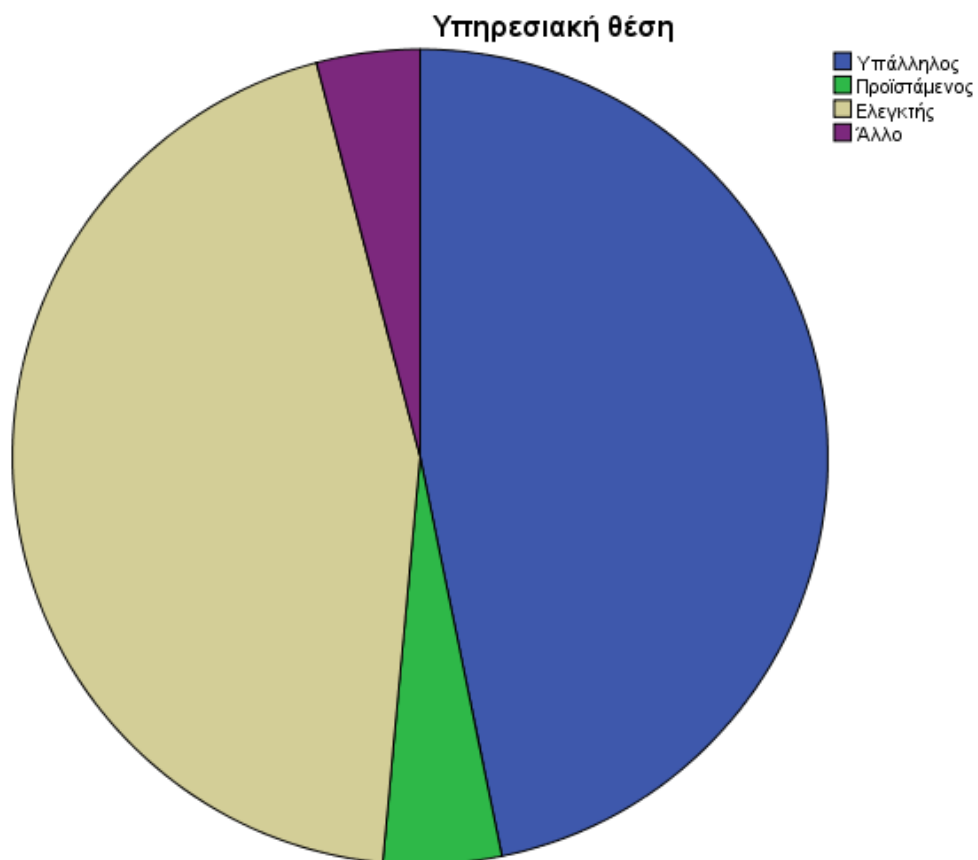
Γράφημα 3

Το εκπαιδευτικό επίπεδο των συμμετεχόντων



Στο Γράφημα 4 παρουσιάζεται η κατανομή της θέσης εργασίας των συμμετεχόντων στο δείγμα. Πιο συγκεκριμένα, 80 άτομα (46,8%) εργάζονται ως υπάλληλοι, 8 άτομα (4,7%) κατέχουν θέση προϊσταμένου, 76 άτομα (44,4%) εργάζονται ως ελεγκτές και 7 άτομα (4,1%) δηλώνουν άλλη θέση εργασίας.

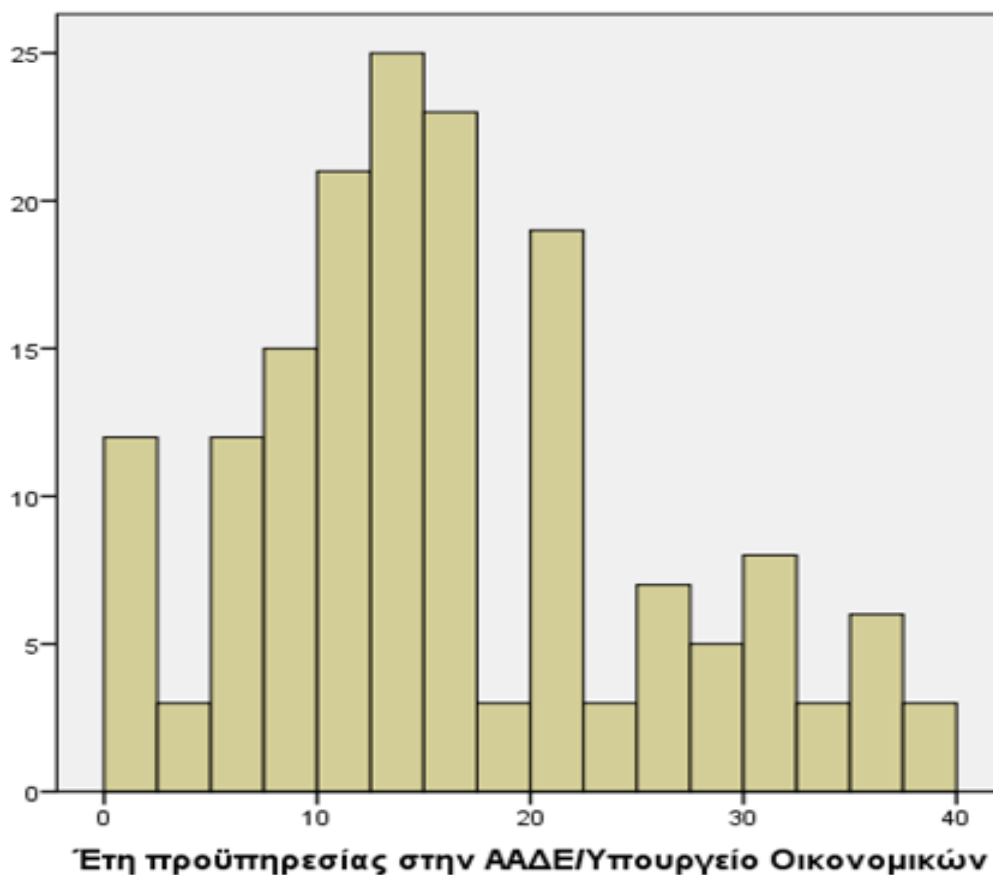
Γράφημα 4

Η υπηρεσιακή θέση

Στο Γράφημα 5 παρουσιάζεται η κατανομή των ετών προϋπηρεσίας των συμμετεχόντων στην ΑΑΔΕ/Υπουργείο Οικονομικών μέσω περιγραφικών στατιστικών δεικτών. Αποτυπώνεται η μέση τιμή των ετών προϋπηρεσίας, η οποία ανέρχεται στα 15,74 έτη, καθώς και η τυπική απόκλιση, η οποία καταγράφεται στις 9,253 μονάδες.

Γράφημα 5

Τα έτη υπηρεσίας στην ΑΑΔΕ/Υπουργείο Οικονομικών



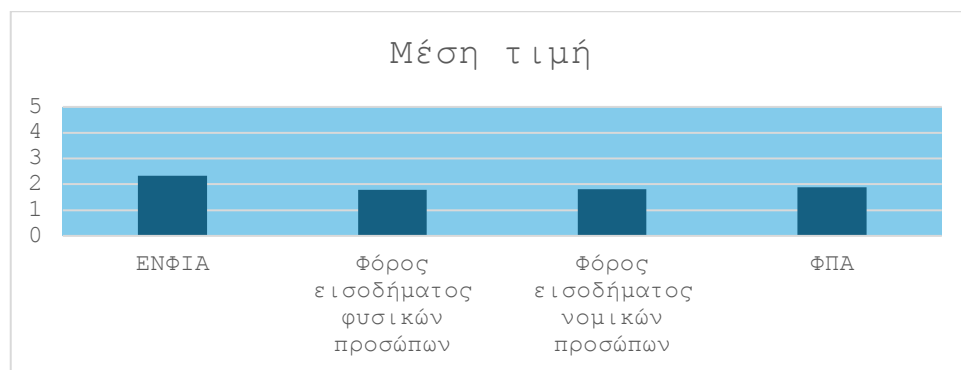
Στον Πίνακα 1 παρουσιάζεται ο βαθμός συμφωνίας των συμμετεχόντων με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ για διαφορετικές κατηγορίες φόρων, όπως αποτυπώνεται μέσω περιγραφικών στατιστικών δεικτών. Καταγράφονται οι μέσες τιμές και οι τυπικές αποκλίσεις για τον ΕΝΦΙΑ, τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων και τον ΦΠΑ, καθώς και για τη συνολική συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων. Αναφέρεται ότι η μέση τιμή ανέρχεται σε 2,32 για τον ΕΝΦΙΑ (TA = 1,057, N = 161), σε 1,78 για τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων (TA = 0,760, N = 164), σε 1,82 για τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων (TA = 0,779, N = 162) και σε 1,88 για τον ΦΠΑ (TA = 0,815, N = 163), ενώ η συνολική συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων παρουσιάζει μέση τιμή 7,837 και τυπική απόκλιση 2,947. Οι τιμές των επιμέρους ερωτήσεων είναι επομένως χαμηλές σε σχέση με το δυνητικό τους εύρος (1-5), όπως κατ' επέκταση και το συνολικό σκορ, υποδηλώνοντας χαμηλή συμφωνία.

Η συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων

	ΕΝΦΙΑ	Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων	Φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων	ΦΠΑ	Συνολική συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων
Μέση τιμή	2,32	1,78	1,82	1,88	7,837
N	161	164	162	163	154
Τυπική απόκλιση	1,057	,760	,779	,815	2,947

Γράφημα 6

Η συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων



Στον Πίνακα 2 παρουσιάζονται οι παράγοντες που σχετίζονται με την παρεμπόδιση της φορολογικής αποκέντρωσης, όπως αυτοί αποτυπώνονται μέσω περιγραφικών στατιστικών δεικτών. Καταγράφονται οι μέσες τιμές και οι τυπικές αποκλίσεις για τη γραφειοκρατία του ελληνικού κράτους, την έλλειψη γνώσεων των στελεχών των ΟΤΑ, την έλλειψη εμπιστοσύνης στην ικανότητα των ΟΤΑ, την αντίσταση της δημόσιας διοίκησης έναντι καινοτόμων αλλαγών και τους φόβους για κατασπατάληση των πόρων από τους ΟΤΑ, καθώς και για τον συνολικό δείκτη

παραγόντων παρεμπόδισης. Όπως διαπιστώνεται, η μέση τιμή ανέρχεται σε 3,87 για τη γραφειοκρατία (TA = 0,929, N = 166), σε 4,10 για την έλλειψη γνώσεων των στελεχών των ΟΤΑ (TA = 0,970, N = 168), σε 3,92 για την έλλειψη εμπιστοσύνης στην ικανότητά τους (TA = 1,079, N = 170), σε 3,56 για την αντίσταση της δημόσιας διοίκησης έναντι καινοτόμων αλλαγών (TA = 1,084, N = 167) και σε 4,12 για τους φόβους κατασπατάλησης των πόρων (TA = 0,990, N = 168), ενώ ο συνολικός δείκτης παραγόντων παρεμπόδισης παρουσιάζει μέση τιμή 19,672 και τυπική απόκλιση 3,535, οδηγώντας σε μια θεώρηση περί έντονων εμποδίων.

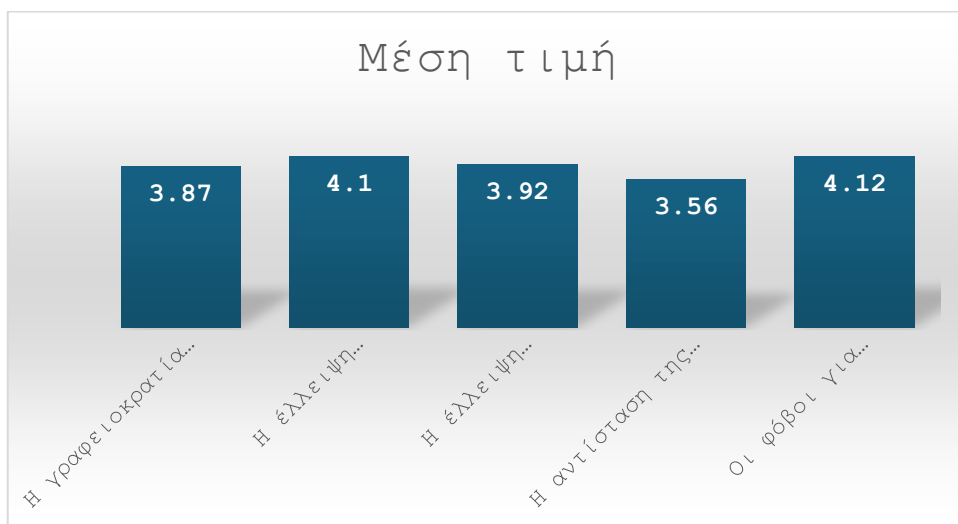
Οι παράγοντες παρεμπόδισης της φορολογικής αποκέντρωσης

	Η γρα φει οκρ ατία του ελλ ηνικ ού κρά του ς	Η έλλ ειψ η γνώ σεω ν των στε λεχ ών των ΟΤ Α	Η έλλει ψη εμπι στοσ ύνης στην ικανό τητα των ΟΤΑ	Η αντίσ ταση της δημό σιας διοίκ ησης στην Ελλά δα έναντ ι καινο τόμω ν αλλα γών	Οι φόβοι για κατασπ ατάλησ η των πόρων από τους ΟΤΑ	Συνολικοί παράγοντες παρεμπόδι σης
Μέση τιμή	3,87	4,10	3,92	3,56	4,12	19,672
N	166	168	170	167	168	165

Τυπική ,929 ,970 1,079 1,084 ,990 3,535
 απόκλιση

Γράφημα 6

Οι παράγοντες παρεμπόδισης της φορολογικής αποκέντρωσης

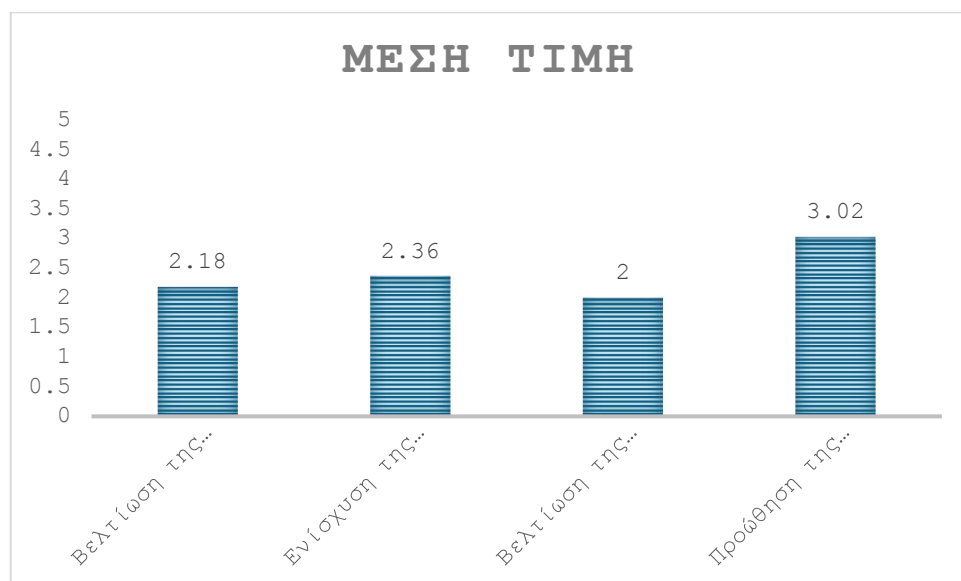


Στον Πίνακα 3 παρουσιάζονται τα πιθανά οφέλη της φορολογικής αποκέντρωσης, όπως αυτά αποτυπώνονται μέσω περιγραφικών στατιστικών δεικτών. Καταγράφονται οι μέσες τιμές και οι τυπικές αποκλίσεις για τη βελτίωση της εισπραξιμότητας των φόρων, την ενίσχυση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, τη βελτίωση της διαφάνειας και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, καθώς και για τον συνολικό δείκτη των πιθανών οφελών. Αναφέρεται ότι η μέση τιμή ανέρχεται σε 2,18 για τη βελτίωση της εισπραξιμότητας των φόρων (TA = 1,078, N = 169), σε 2,36 για την ενίσχυση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης (TA = 1,093, N = 167), σε 2,00 για τη βελτίωση της διαφάνειας (TA = 1,018, N = 167) και σε 3,02 για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης (TA = 1,229, N = 169), ενώ τα συνολικά πιθανά οφέλη παρουσιάζουν μέση τιμή 9,572 και τυπική απόκλιση 3,719. Οι μέσες τιμές των επιμέρους ερωτήσεων ήταν μέτριες, όπως επίσης και το συνολικό σκορ σε σχέση με το δυνητικό εύρος (4-20). Συνεπώς, υπήρχαν μέτρια προς χαμηλά αντιλαμβανόμενα οφέλη.

Τα πιθανά οφέλη της φορολογικής αποκέντρωσης

	Βελτίωση της εισπραξιμότητας φόρων	Ενίσχυση της αποδοτικότητας των δημόσιας διοίκησης	Βελτίωση της διαφάνειας	Προώθηση της τοπικής ανάπτυξης	Συνολικά πιθανά οφέλη
Μέση τιμή	2,18	2,36	2,00	3,02	9,572
N	169	167	167	169	166
Τυπική απόκλιση	1,078	1,093	1,018	1,229	3,719

Γράφημα 7. Τα πιθανά οφέλη της φορολογικής αποκέντρωσης



Στον Πίνακα 4 παρουσιάζεται ο βαθμός συμφωνίας των συμμετεχόντων με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης, όπως αυτός αποτυπώνεται μέσω περιγραφικών στατιστικών δεικτών. Καταγράφεται η μέση τιμή της σχετικής μεταβλητής, η οποία ανέρχεται σε 4,439, καθώς και η τυπική απόκλιση, η οποία διαμορφώνεται σε 2,810. Με δυνητικό εύρος τιμών 1-10, η συμφωνία ήταν επομένως χαμηλή.

Η συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης

Συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης	
Μέση τιμή	4,439
N	173
Τυπική απόκλιση	2,810

Συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα

Συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα	
Μέση τιμή	3,715
N	172
Τυπική απόκλιση	2,259

Στάσεις απέναντι στη φορολογική αποκέντρωση

Μεταβλητή	N	Μέση τιμή	Τυπική απόκλιση
Συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης	173	4,439	2,810

Στάσεις απέναντι στη φορολογική αποκέντρωση

Μεταβλητή	N	Μέση τιμή	Τυπική απόκλιση
Συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα	172	3,715	2,259

Στον Πίνακα 6 παρουσιάζεται η σχέση του φύλου με τις βασικές κλίμακες του ερωτηματολογίου, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω συγκριτικών περιγραφικών στατιστικών και τιμών σημαντικότητας (p). Καταγράφονται για κάθε κλίμακα το φύλο των συμμετεχόντων, το μέγεθος του δείγματος (N), η μέση τιμή και η τυπική απόκλιση, καθώς και η τιμή p της στατιστικής σύγκρισης. Αναφέρεται ότι για τη συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων η μέση τιμή ανέρχεται σε 7,510 ($TA = 3,195$, $N = 47$) για τους άντρες και σε 7,981 ($TA = 2,835$, $N = 107$) για τις γυναίκες ($p = 0,363$). Για τους παράγοντες παρεμπόδισης, η μέση τιμή ανέρχεται σε 19,600 ($TA = 4,266$, $N = 50$) για τους άντρες και σε 19,704 ($TA = 3,187$, $N = 115$) για τις γυναίκες ($p = 0,862$). Στα πιθανά οφέλη, παρουσιάζονται μέσες τιμές 8,943 ($TA = 3,889$, $N = 53$) για τους άντρες και 9,867 ($TA = 3,616$, $N = 113$) για τις γυναίκες ($p = 0,136$). Για τη συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης, η μέση τιμή διαμορφώνεται σε 4,426 ($TA = 3,02$, $N = 54$) για τους άντρες και σε 4,475 ($TA = 2,71$, $N = 118$) για τις γυναίκες ($p = 0,916$), ενώ για τη συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα καταγράφονται μέσες τιμές 3,925 ($TA = 2,55$, $N = 53$) για τους άντρες και 3,644 ($TA = 2,11$, $N = 118$) για τις γυναίκες ($p = 0,454$). Καμία εκ των διαφορών αυτών δεν ήταν σημαντική.

Πίνακας 6

Η σχέση του φύλου με τις κλίμακες του ερωτηματολογίου

	Φύλο	N	Μέση τιμή	Τυπική απόκλιση	P
Συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων	Άντρας	47	7,510	3,195	0.363
	Γυναίκα	107	7,981	2,835	
Παράγοντες παρεμπόδισης	Άντρας	50	19,600	4,266	0.862
	Γυναίκα	115	19,704	3,187	
Πιθανά οφέλη	Άντρας	53	8,943	3,889	0.136
	Γυναίκα	113	9,867	3,616	
Συμφωνία με την αναγκαιότητα φορολογικής αποκέντρωσης	Άντρας	54	4,426	3,02	0.916
	Γυναίκα	118	4,475	2,71	
Συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα	Άντρας	53	3,925	2,55	0.454
	Γυναίκα	118	3,644	2,11	

Στον Πίνακα 7 παρουσιάζεται η σχέση της ηλικίας με τις βασικές κλίμακες του ερωτηματολογίου, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω συντελεστών συσχέτισης (r), επιπέδων στατιστικής σημαντικότητας (p) και αριθμού έγκυρων παρατηρήσεων (N). Καταγράφεται ότι για τη συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων ο συντελεστής συσχέτισης διαμορφώνεται σε $r = -0,062$ ($p = 0,450$, $N = 150$). Για τους παράγοντες παρεμπόδισης, οι οποίοι είναι στατιστικά σημαντικοί αποτυπώνεται συντελεστής συσχέτισης $r = -0,217$ ($p = 0,006$, $N = 160$). Για τα πιθανά οφέλη καταγράφεται συντελεστής συσχέτισης $r = -0,028$ ($p = 0,727$, $N = 161$). Επιπλέον, για τη συμφωνία

με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης ο συντελεστής συσχέτισης ανέρχεται σε $r = 0,006$ ($p = 0,934$, $N = 166$), ενώ για τη συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα καταγράφεται συντελεστής συσχέτισης $r = -0,039$ ($p = 0,620$, $N = 165$).

Πίνακας 7

Η σχέση της ηλικίας με τις κλίμακες του ερωτηματολογίου

	Ηλικία
Συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων	R -,062 P ,450 N 150
Παράγοντες παρεμπόδισης	R -,217 P ,006 N 160
Πιθανά οφέλη	R -,028 P ,727 N 161
Συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης	R ,006 P ,934 N 166
Συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα	R -,039 P ,620 N 165

Στον Πίνακα 8 παρουσιάζεται η σχέση του εκπαιδευτικού επιπέδου των συμμετεχόντων με τις βασικές κλίμακες του ερωτηματολογίου, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω περιγραφικών στατιστικών και τιμών στατιστικής σημαντικότητας (p). Καταγράφονται για κάθε κλίμακα το εκπαιδευτικό επίπεδο, το μέγεθος του δείγματος (N), η μέση τιμή και η τυπική απόκλιση, καθώς και η τιμή p της αντίστοιχης στατιστικής σύγκρισης. Για τη συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων οι μέσες τιμές κυμαίνονται από 7,675 ($TA = 2,997$, $N = 108$) στους συμμετέχοντες με μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών έως 12,000 ($N = 1$) στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση ($p = 0,513$). Για τους παράγοντες παρεμπόδισης, οι μέσες τιμές καταγράφονται από 18,906 ($TA = 4,153$, $N = 32$) στην τριτοβάθμια εκπαίδευση έως 22,000 ($TA = 2,828$, $N = 2$) στους συμμετέχοντες με διδακτορικό τίτλο σπουδών ($p = 0,378$). Στα πιθανά οφέλη, οι μέσες τιμές αποτυπώνονται από 9,230 ($TA = 4,380$, $N = 13$) στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση έως 16,000 ($N = 1$) στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση ($p = 0,379$). Για τη συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης, οι μέσες τιμές διαμορφώνονται μεταξύ 4,392 ($TA = 2,741$, $N = 120$) για τους συμμετέχοντες με μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών και 8,000 ($N = 1$) για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση ($p = 0,790$), ενώ για τη συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα οι μέσες τιμές καταγράφονται από 3,500 ($TA = 0,707$, $N = 2$) στους κατόχους διδακτορικού τίτλου σπουδών έως 6,000 ($N = 1$) στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση ($p = 0,890$). Καμία επομένως εκ των διαφορών δεν ήταν σημαντική.

Πίνακας 8

Η σχέση του εκπαιδευτικού επιπέδου με τις κλίμακες των ερωτηματολογίων

	N	Μέση τιμή	Τυπική απόκλιση	p
Συμφωνία με την Πρωτοβάθμια εκχώρηση Εκπαίδευση	1	12,000	.	0.513
αρμοδιοτήτων Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση	11	8,545	3,357	

	Τριτοβάθμια Εκπαίδευση	32	7,937	2,687	
	Μεταπτυχιακός Τίτλος Σπουδών	108	7,675	2,997	
	Διδακτορικός Τίτλος Σπουδών	2	9,000	1,414	
	Σύνολο	154	7,837	2,947	
Παράγοντες παρεμπόδισης	Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση	1	17,000	.	0.378
	Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση	13	18,923	5,469	
	Τριτοβάθμια Εκπαίδευση	32	18,906	4,153	
	Μεταπτυχιακός Τίτλος Σπουδών	117	19,948	3,073	
	Διδακτορικός Τίτλος Σπουδών	2	22,000	2,828	
	Σύνολο	165	19,672	3,535	
Πιθανά οφέλη	Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση	1	16,000	.	0.379
	Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση	13	9,230	4,380	
	Τριτοβάθμια Εκπαίδευση	33	9,818	3,908	
	Μεταπτυχιακός Τίτλος Σπουδών	117	9,444	3,599	

	Διδακτορικός Τίτλος Σπουδών	2	12,000	1,414	
	Σύνολο	166	9,572	3,719	
Συμφωνία με την Πρωτοβάθμια αναγκαιότητα της Εκπαίδευση	1	8,000	.		0.790
φορολογικής αποκέντρωσης	Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση	13	4,615	3,123	
	Τριτοβάθμια Εκπαίδευση	36	4,528	3,009	
	Μεταπτυχιακός Τίτλος Σπουδών	120	4,392	2,741	
	Διδακτορικός Τίτλος Σπουδών	2	4,500	2,121	
	Σύνολο	172	4,459	2,806	
Συμφωνία με τη Πρωτοβάθμια δυνατότητα Εκπαίδευση	1	6,000			0.890
υλοποίησης της Δευτεροβάθμια φορολογικής Εκπαίδευση	13	3,538	2,401		
αποκέντρωσης Τριτοβάθμια στην Ελλάδα Εκπαίδευση	36	3,778	2,415		
	Μεταπτυχιακός Τίτλος Σπουδών	119	3,723	2,228	
	Διδακτορικός Τίτλος Σπουδών	2	3,500	,707	
	Σύνολο	171	3,731	2,256	

Στον Πίνακα 9 παρουσιάζεται η σχέση των ετών προϋπηρεσίας στην ΑΑΔΕ/Υπουργείο Οικονομικών με τις βασικές κλίμακες του ερωτηματολογίου, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω συντελεστών συσχέτισης (r), επιπέδων στατιστικής σημαντικότητας (p) και αριθμού έγκυρων παρατηρήσεων (N). Καταγράφεται ότι για τη συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων ο συντελεστής συσχέτισης διαμορφώνεται σε $r = -0,135$ ($p = 0,099$, $N = 151$). Για τους παράγοντες παρεμπόδισης αποτυπώνεται συντελεστής συσχέτισης $r = -0,226$ ($p = 0,004$, $N = 161$). Επομένως, όσο μικρότερα ήταν τα έτη προϋπηρεσίας, τόσο εντονότερη η αντίληψη περί παραγόντων παρεμπόδισης. Για τα πιθανά οφέλη καταγράφεται συντελεστής συσχέτισης $r = -0,063$ ($p = 0,426$, $N = 163$). Επιπλέον, για τη συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης ο συντελεστής συσχέτισης ανέρχεται σε $r = 0,003$ ($p = 0,969$, $N = 168$), ενώ για τη συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα καταγράφεται συντελεστής συσχέτισης $r = -0,028$ ($p = 0,719$, $N = 167$).

Πίνακας 9

Η σχέση των ετών προϋπηρεσίας με τις κλίμακες των ερωτηματολογίων

		Έτη προϋπηρεσίας στην ΑΑΔΕ/Υπουργεί ο Οικονομικών
Συμφωνία με την εκχώρηση	R	-,135
αρμοδιοτήτων	P	,099
	N	151
Παράγοντες παρεμπόδισης	R	-,226
	P	,004

	N	161
Πιθανά οφέλη	R	-,063
	P	,426
	N	163
Συμφωνία με την	R	,003
αναγκαιότητα της	P	,969
φορολογικής αποκέντρωσης	N	168
Συμφωνία με τη δυνατότητα	R	-,028
υλοποίησης της φορολογικής	P	,719
αποκέντρωσης στην Ελλάδα	N	167

Στον Πίνακα 10 παρουσιάζεται η σχέση της θέσης εργασίας των συμμετεχόντων με τις βασικές κλίμακες της μελέτης, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω συγκριτικών περιγραφικών στατιστικών και τιμών στατιστικής σημαντικότητας (p). Καταγράφονται για κάθε κλίμακα η κατηγορία θέσης εργασίας, το μέγεθος του δείγματος (N), η μέση τιμή και η τυπική απόκλιση, καθώς και η τιμή p της στατιστικής σύγκρισης. Αναφέρεται ότι για τη συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων οι μέσες τιμές καταγράφονται σε 8,239 ($TA = 2,910$, $N = 71$) για τους υπαλλήλους, 9,000 ($TA = 3,251$, $N = 8$) για τους προϊσταμένους, 7,294 ($TA = 2,947$, $N = 68$) για τους ελεγκτές και 7,714 ($TA = 2,497$, $N = 7$) για την κατηγορία «Άλλο», με συνολική μέση τιμή 7,837 ($TA = 2,947$, $N = 154$) ($p = 0,180$). Για τους παράγοντες παρεμπόδισης, οι μέσες τιμές διαμορφώνονται σε 19,455 ($TA = 3,633$, $N = 79$) για τους υπαλλήλους, 19,285 ($TA = 2,811$, $N = 7$) για τους προϊσταμένους, 19,985 ($TA = 3,5956$, $N = 71$) για τους ελεγκτές και 18,857 ($TA = 2,6095$, $N = 7$) για την κατηγορία «Άλλο», με συνολική μέση τιμή 19,652 ($TA = 3,537$, $N = 164$) ($p = 0,732$). Στα πιθανά οφέλη, οι μέσες τιμές καταγράφονται σε 9,896 ($TA = 3,679$, $N = 77$) για τους υπαλλήλους, 9,625 ($TA = 3,777$, $N = 8$) για τους προϊσταμένους, 9,000 ($TA = 3,7780$, $N = 74$) για τους ελεγκτές και 12,000 ($TA = 2,516$, $N = 7$) για την κατηγορία «Άλλο», με συνολική μέση τιμή 9,572 ($TA = 3,7194$, $N = 166$) ($p = 0,149$). Για τη συμφωνία με την αναγκαιότητα της

φορολογικής αποκέντρωσης, οι μέσες τιμές αποτυπώνονται σε 4,375 (TA = 2,830, N = 80) για τους υπαλλήλους, 5,875 (TA = 2,295, N = 8) για τους προϊσταμένους, 4,237 (TA = 2,799, N = 76) για τους ελεγκτές και 5,714 (TA = 2,751, N = 7) για την κατηγορία «Άλλο», με συνολική μέση τιμή 4,439 (TA = 2,801, N = 171) ($p = 0,264$). Τέλος, για τη συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, οι μέσες τιμές καταγράφονται σε 3,538 (TA = 2,192, N = 80) για τους υπαλλήλους, 4,250 (TA = 1,908, N = 8) για τους προϊσταμένους, 3,840 (TA = 2,444, N = 75) για τους ελεγκτές και 4,143 (TA = 1,345, N = 7) για την κατηγορία «Άλλο», με συνολική μέση τιμή 3,729 (TA = 2,263, N = 170) ($p = 0,706$). Καμία επομένως εκ των διαφορών αυτών δεν ήταν σημαντική.

Πίνακας 10

Η σχέση της θέσης εργασίας με τις κλίμακες της μελέτης

			N	Μέση τιμή	Τυπική απόκλιση	p
Συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων	Υπάλληλος		71	8,239	2,910	0.180
	Προϊστάμενος		8	9,000	3,251	
	Ελεγκτής		68	7,294	2,947	
	Άλλο		7	7,714	2,497	
	Σύνολο		154	7,837	2,947	
Παράγοντες παρεμπόδισης	Υπάλληλος		79	19,455	3,633	0.732
	Προϊστάμενος		7	19,285	2,811	

	Ελεγκτής	71	19,985	3,595	
	Άλλο	7	18,857	2,609	
	Σύνολο	164	19,652	3,537	
Πιθανά οφέλη	Υπάλληλος	77	9,896	3,679	0.149
	Προϊστάμενος	8	9,625	3,777	
	Ελεγκτής	74	9,000	3,778	
	Άλλο	7	12,000	2,516	
	Σύνολο	166	9,572	3,719	
Συμφωνία με την αναγκαιότητα φορολογικής αποκέντρωσης	Υπάλληλος	80	4,375	2,830	0.264
	Προϊστάμενος	8	5,875	2,295	
	Ελεγκτής	76	4,237	2,799	
	Άλλο	7	5,714	2,751	
	Σύνολο	171	4,439	2,801	
Συμφωνία με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα	Υπάλληλος	80	3,538	2,192	0.706
	Προϊστάμενος	8	4,250	1,908	
	Ελεγκτής	75	3,840	2,444	
	Άλλο	7	4,143	1,345	
	Σύνολο	170	3,729	2,263	

Στον Πίνακα 11 παρουσιάζεται η συσχέτιση μεταξύ των βασικών κλιμάκων της μελέτης, όπως αυτή αποτυπώνεται μέσω συντελεστών συσχέτισης Pearson (r), επιπέδων στατιστικής σημαντικότητας (p) και αριθμού έγκυρων παρατηρήσεων (N). Αναφέρεται ότι στατιστικά σημαντικές συσχετίσεις καταγράφονται μεταξύ της

συμφωνίας με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων και των πιθανών οφελών ($r = 0,501$, $p = 0,000$, $N = 150$), καθώς και μεταξύ της συμφωνίας με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων και της συμφωνίας με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης ($r = 0,479$, $p = 0,000$, $N = 154$), όπως και με τη δυνατότητα υλοποίησής της στην Ελλάδα ($r = 0,413$, $p = 0,000$, $N = 153$). Σημαντικές συσχετίσεις αποτυπώνονται επίσης μεταξύ των πιθανών οφελών και της συμφωνίας με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης ($r = 0,651$, $p = 0,000$, $N = 166$), καθώς και μεταξύ των πιθανών οφελών και της δυνατότητας υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα ($r = 0,531$, $p = 0,000$, $N = 165$). Τέλος, καταγράφεται στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ της συμφωνίας με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης και της δυνατότητας υλοποίησής της στην Ελλάδα ($r = 0,724$, $p = 0,000$, $N = 172$), ενώ δεν καταγράφονται στατιστικά σημαντικές συσχετίσεις για τους παράγοντες παρεμπόδισης με τις λοιπές κλίμακες της μελέτης.

Πίνακας 11

Η συσχέτιση μεταξύ των κλιμάκων της μελέτης

	Συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων	Παράγοντες παρεμπόδισης	Πιθανά οφέλη	Συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης	Υλοποιησιμότητα φορολογικής αποκέντρωσης
Συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων					
R	1	-,070	,501	,479	,41
P		,396	,000	,000	,000
N	154	149	150	154	153
Παράγοντες παρεμπόδισης					
R	-,070	1	-,040	-,065	-,057
P	,396		,609	,405	,466
N	149	165	162	165	165
Πιθανά οφέλη					
R	,501	-,040	1	,651	,531
P	,000	,609		,000	,000
N	150	162	166	166	165
Συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης					
R	,479	-,065	,651	1	,724
P	,000	,405	,000		,000

Πίνακας 11

Η συσχέτιση μεταξύ των κλιμάκων της μελέτης

	Συμφωνία με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων	Παράγοντες παρεμπόδισης	Πιθανά οφέλη	Συμφωνία με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης	Υλοποιησιμότητα φορολογικής αποκέντρωσης
Δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα					
R	,413	-,057	,531	,724	1
P	,000	,466	,000	,000	
N	153	165	165	172	172

4.2 Ανάλυση SWOT

Ως συνάρτηση του θεωρητικού πλαισίου της μελέτης και της ανάλυσης των δεδομένων, πραγματοποιήθηκε ανάλυση SWOT για το εγχείρημα της φορολογικής αποκέντρωσης στην χώρα μας. Ένα βασικό ισχυρό σημείο της φορολογικής αποκέντρωσης, όπως αναδεικνύεται στο θεωρητικό πλαίσιο της μελέτης, είναι η δυνατότητά της να ενισχύσει τη δημοκρατική λογοδοσία και την εγγύτητα των δημοσιονομικών αποφάσεων προς τον πολίτη. Η μεταφορά φορολογικών αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο θεωρείται ότι μπορεί να βελτιώσει τη διαφάνεια στη χρήση των πόρων και να ενισχύσει την υπευθυνότητα των τοπικών αρχών, καθώς οι αποφάσεις λαμβάνονται πιο κοντά στις πραγματικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών.

Η θεωρία της φορολογικής αποκέντρωσης συνδέει το στοιχείο αυτό με την καλύτερη αντιστοίχιση δημόσιων δαπανών και προτιμήσεων των πολιτών, γεγονός που δυνητικά αυξάνει την αποτελεσματικότητα του κράτους.

Ένα δεύτερο ισχυρό σημείο αφορά τη διαρθρωτική προσαρμογή της χώρας στις ευρωπαϊκές πρακτικές. Το θεωρητικό μέρος της μελέτης καταδεικνύει ότι η ενίσχυση των τοπικών εσόδων και της δημοσιονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ ευθυγραμμίζεται με τις κυρίαρχες τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ύπαρξη θεσμικών προτάσεων, όπως αυτές που περιλαμβάνονται στην Έκθεση Πισσαρίδη, δημιουργεί ένα σαφές πλαίσιο πολιτικής αναφοράς, το οποίο μπορεί να λειτουργήσει ως θεσμικό στήριγμα για μια πιο συστηματική μεταρρύθμιση.

Ωστόσο, τα εμπειρικά ευρήματα της μελέτης αποκαλύπτουν σημαντικά αδύναμα σημεία, τα οποία περιορίζουν ουσιαστικά τη βιωσιμότητα της φορολογικής αποκέντρωσης στο ελληνικό πλαίσιο. Καταρχάς, διαπιστώνεται χαμηλός βαθμός συμφωνίας των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών και της ΑΑΔΕ με την εκχώρηση βασικών φορολογικών αρμοδιοτήτων, ιδιαίτερα σε κρίσιμους φόρους όπως ο φόρος εισοδήματος και ο ΦΠΑ. Η επιφυλακτικότητα αυτή υποδηλώνει έλλειμμα εμπιστοσύνης στη λειτουργική επάρκεια των ΟΤΑ και θέτει υπό αμφισβήτηση την ετοιμότητα του διοικητικού συστήματος να υποστηρίξει μια τέτοια αλλαγή.

Ένα ακόμη σοβαρό αδύναμο σημείο αφορά τις διοικητικές και οργανωτικές αδυναμίες των ΟΤΑ. Οι υψηλές τιμές στους παράγοντες παρεμπόδισης, όπως η έλλειψη γνώσεων των στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης και η γραφειοκρατική ακαμψία του κράτους, αποτυπώνουν μια δομική δυσκολία εφαρμογής της αποκέντρωσης. Η φορολογική αποκέντρωση, αν και θεωρητικά επιθυμητή, προϋποθέτει υψηλό επίπεδο διοικητικής ικανότητας και τεχνικής επάρκειας, στοιχεία που, σύμφωνα με τις αντιλήψεις των συμμετεχόντων, δεν είναι επαρκώς ανεπτυγμένα στο παρόν στάδιο.

Παρά τις αδυναμίες, εντοπίζονται και ορισμένες ευκαιρίες που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν υποστηρικτικά σε ένα μελλοντικό σενάριο σταδιακής εφαρμογής. Οι στατιστικά σημαντικές συσχετίσεις μεταξύ των αντιλαμβανόμενων ευεργετημάτων, της αναγκαιότητας της φορολογικής αποκέντρωσης και της δυνατότητας υλοποίησής της υποδηλώνουν ότι, σε θεωρητικό επίπεδο, τα στελέχη αναγνωρίζουν μια συνεκτική λογική πίσω από τη μεταρρύθμιση. Αυτό σημαίνει ότι, υπό προϋποθέσεις ενίσχυσης

των θεσμών και της εκπαίδευσης, θα μπορούσε να καλλιεργηθεί σταδιακά μεγαλύτερη αποδοχή.

Επιπλέον, η διεθνής εμπειρία και οι καλές πρακτικές από χώρες με υψηλότερο βαθμό φορολογικής αποκέντρωσης προσφέρουν ένα πεδίο μάθησης και θεσμικής προσαρμογής. Η αξιοποίηση ευρωπαϊκών πόρων για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ και την ψηφιοποίηση των φορολογικών διαδικασιών συνιστά μια δυνητική ευκαιρία που θα μπορούσε να μειώσει μέρος των υφιστάμενων αδυναμιών.

Παρά τα παραπάνω, οι απειλές υπερισχύουν τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της μελέτης. Η έντονη αντίληψη ότι η γραφειοκρατία του ελληνικού κράτους και η αντίσταση της δημόσιας διοίκησης σε καινοτόμες αλλαγές αποτελούν βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες συνιστά σοβαρή θεσμική απειλή. Ένα σύστημα που χαρακτηρίζεται από διοικητική αδράνεια δυσκολεύεται να απορροφήσει τόσο σύνθετες μεταρρυθμίσεις χωρίς σημαντικούς κινδύνους αποτυχίας.

Επιπλέον, οι έντονοι φόβοι για κατασπατάληση των πόρων από τους ΟΤΑ και η έλλειψη εμπιστοσύνης στην ικανότητά τους να διαχειριστούν φορολογικά έσοδα δημιουργούν τον κίνδυνο απονομιμοποίησης της μεταρρύθμισης τόσο σε πολιτικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Η χαμηλή συνολική συμφωνία με την αναγκαιότητα και, κυρίως, με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα υποδηλώνει ότι μια πρόωρη εφαρμογή θα μπορούσε να οδηγήσει σε δημοσιονομικές στρεβλώσεις, ανισότητες μεταξύ δήμων και ενίσχυση της καχυποψίας απέναντι στους θεσμούς.

Τέλος, η απουσία ουσιαστικής σύνδεσης των παραγόντων παρεμπόδισης με τα αντιλαμβανόμενα οφέλη υποδηλώνει ότι, στα μάτια των στελεχών, οι δομικές αδυναμίες του συστήματος δεν αντισταθμίζονται από τα πιθανά οφέλη. Αυτό συνιστά κρίσιμη απειλή για τη βιωσιμότητα οποιουδήποτε σχεδίου φορολογικής αποκέντρωσης, καθώς χωρίς εμπιστοσύνη και θεσμική ετοιμότητα, η μεταρρύθμιση κινδυνεύει να παραμείνει θεωρητικά ελκυστική αλλά πρακτικά ανεφάρμοστη.

Πίνακας 12

Η ανάλυση SWOT

Κατηγορία	Περιγραφή
Ισχυρά σημεία (Strengths)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας και της εγγύτητας των δημοσιονομικών αποφάσεων προς τον πολίτη, μέσω της μεταφοράς φορολογικών αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, όπως υποστηρίζεται από τη θεωρία της φορολογικής αποκέντρωσης. 2. Θεσμική και στρατηγική ευθυγράμμιση με ευρωπαϊκές πρακτικές και μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις, όπως αυτές αποτυπώνονται σε προτάσεις πολιτικής και σε διεθνείς οργανισμούς.
Αδύναμα σημεία (Weaknesses)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Χαμηλός βαθμός συμφωνίας των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών/ΑΑΔΕ με την εκχώρηση βασικών φορολογικών αρμοδιοτήτων, ιδιαίτερα σε φόρους υψηλής δημοσιονομικής σημασίας. 2. Έντονες διοικητικές αδυναμίες των ΟΤΑ, με έμφαση στην έλλειψη γνώσεων των στελεχών και στην περιορισμένη οργανωτική και τεχνική επάρκεια για την άσκηση φορολογικών αρμοδιοτήτων. 3. Κυριαρχία γραφειοκρατικών δομών και διαδικασιών, που περιορίζουν την ευελιξία και την αποτελεσματική εφαρμογή αποκεντρωμένων πολιτικών.
Ευκαιρίες (Opportunities)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Δυνατότητα σταδιακής καλλιέργειας αποδοχής της φορολογικής αποκέντρωσης, καθώς καταγράφονται θετικές και στατιστικά σημαντικές σχέσεις μεταξύ αντιλαμβανόμενων οφελών, αναγκαιότητας και υλοποιησιμότητας. 2. Αξιοποίηση διεθνών εμπειριών και ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, της εκπαίδευσης των στελεχών

Πίνακας 12

Η ανάλυση SWOT

Κατηγορία	Περιγραφή
Απειλές (Threats)	<p>των ΟΤΑ και της ψηφιοποίησης των φορολογικών διαδικασιών.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ισχυρή αντίσταση της δημόσιας διοίκησης έναντι καινοτόμων μεταρρυθμίσεων, γεγονός που υπονομεύει τη θεσμική απορρόφηση της φορολογικής αποκέντρωσης. 2. Έντονη έλλειψη εμπιστοσύνης στην ικανότητα των ΟΤΑ να διαχειριστούν φορολογικούς πόρους, σε συνδυασμό με φόβους για κατασπατάληση ή κακοδιαχείριση. 3. Χαμηλή συνολική συμφωνία με την αναγκαιότητα και, κυρίως, με τη δυνατότητα υλοποίησης της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, γεγονός που ενισχύει τον κίνδυνο αποτυχίας ή απονομιμοποίησης της μεταρρύθμισης. 4. Κίνδυνος δημιουργίας δημοσιονομικών ανισοτήτων μεταξύ ΟΤΑ και αποσταθεροποίησης του ενιαίου φορολογικού συστήματος σε περίπτωση πρόωρης ή μη επαρκώς προετοιμασμένης εφαρμογής.

5. Συζήτηση-Συμπεράσματα-Προτάσεις

Στην παρούσα μελέτη εξετάστηκαν οι αντιλήψεις των απαντήσεων των στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών και της ΑΑΔΕ για την φορολογική αποκέντρωση. Η ανάλυση των απαντήσεων καταδεικνύει ότι τα στελέχη αναγνωρίζουν σε μέτριο προς υψηλό βαθμό την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης (μέση τιμή 4,4 σε κλίμακα 1–10), ωστόσο εμφανίζονται σαφώς πιο επιφυλακτικά ως προς τη δυνατότητα υλοποίησής της στο ελληνικό διοικητικό πλαίσιο (μέση τιμή $\approx 3,7$). Η απόκλιση αυτή συνάδει με τη θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας, σύμφωνα με την οποία η αποκέντρωση προϋποθέτει θεσμική ωριμότητα, επαρκείς μηχανισμούς ελέγχου και αντιστοίχιση αρμοδιοτήτων–πόρων (Musgrave, 1959; Oates, 1972). Στην ελληνική περίπτωση, η ιστορικά εδραιωμένη συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα φαίνεται να λειτουργεί ανασταλτικά, ενισχύοντας μια στάση «θεωρητικής αποδοχής αλλά πρακτικής αμφιβολίας».

Επίσης, διαπιστώνεται ότι η συμφωνία με την εκχώρηση της διαχείρισης βασικών φόρων (ΕΝΦΙΑ, φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, ΦΠΑ) κινείται σε χαμηλά επίπεδα, με μέσες τιμές κοντά ή κάτω από το θεωρητικό μέσο της κλίμακας. Το εύρημα αυτό αποκαλύπτει ότι, παρά τη θεωρητική στήριξη της αποκέντρωσης, τα στελέχη αντιλαμβάνονται τους συγκεκριμένους φόρους ως «πυρήνα» της κρατικής δημοσιονομικής κυριαρχίας. Η στάση αυτή ερμηνεύεται και υπό το πρίσμα της ελληνικής εμπειρίας, όπου οι μηχανισμοί ελέγχου, η ενιαία φορολογική διοίκηση και η είσπραξη εσόδων θεωρούνται κρίσιμες λειτουργίες για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής σταθερότητας (Hlepas, 2011).

Γενικότερα, οι παράγοντες παρεμπόδισης συγκροτούν έναν ισχυρό αρνητικό πυρήνα αντιλήψεων. Οι συμμετέχοντες αξιολόγησαν ιδιαίτερα υψηλά τους παράγοντες που θεωρούν ότι εμποδίζουν τη φορολογική αποκέντρωση, με κυριότερους τη γραφειοκρατία του ελληνικού κράτους, την έλλειψη γνώσεων των στελεχών των ΟΤΑ, την έλλειψη εμπιστοσύνης στην ικανότητά τους και τους φόβους κατασπατάλησης πόρων. Η συνολική κλίμακα παρεμπόδισης εμφανίζει υψηλή μέση τιμή, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι αντιστάσεις δεν είναι αποσπασματικές αλλά δομικές. Το εύρημα αυτό επιβεβαιώνει τη βιβλιογραφία που επισημαίνει ότι σε διοικητικά συγκεντρωτικά

κράτη, η αποκέντρωση συχνά προσκρούει σε ζητήματα ικανότητας, λογοδοσίας και ελέγχου (Blanco et al., 2020).

Στην παρούσα μελέτη τα προσδοκώμενα οφέλη αναγνωρίζονται μερικώς, με έμφαση στην τοπική ανάπτυξη. Πράγματι, παρά τις επιφυλάξεις, τα στελέχη αναγνωρίζουν ορισμένα πιθανά οφέλη της φορολογικής αποκέντρωσης, κυρίως σε σχέση με την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Αντιθέτως, τα οφέλη που σχετίζονται με τη βελτίωση της εισπραξιμότητας, της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και της διαφάνειας αξιολογούνται πιο συγκρατημένα. Το μοτίβο αυτό υποδηλώνει ότι η αποκέντρωση γίνεται αντιληπτή περισσότερο ως αναπτυξιακό εργαλείο και λιγότερο ως μηχανισμός διοικητικού εκσυγχρονισμού, στοιχείο που διαφοροποιείται από τα θεωρητικά επιχειρήματα της επικουρικότητας, τα οποία τονίζουν την εγγύτητα, τη λογοδοσία και τη διοικητική αποτελεσματικότητα (Craig, 2012).

Οι σημαντικές συσχετίσεις αναδεικνύουν έναν ερμηνευτικό άξονα αποδοχής–προσδοκιών. Πιο συγκεκριμένα, ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζουν οι στατιστικά σημαντικές συσχετίσεις μεταξύ της συμφωνίας με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων, των αντιλαμβανόμενων πιθανών οφελών και της συμφωνίας με την αναγκαιότητα και την υλοποιησιμότητα της φορολογικής αποκέντρωσης. Οι ισχυρές θετικές συσχετίσεις υποδηλώνουν ότι όσο περισσότερο τα στελέχη αναγνωρίζουν οφέλη, τόσο αυξάνεται και η αποδοχή τόσο της αναγκαιότητας όσο και της πρακτικής δυνατότητας εφαρμογής. Αντιθέτως, οι παράγοντες παρεμπόδισης δεν συνδέονται στατιστικά με τις λοιπές κλίμακες, γεγονός που δείχνει ότι λειτουργούν ως σταθερό υπόβαθρο δυσπιστίας, ανεξάρτητο από επιμέρους αξιολογήσεις. Το εύρημα αυτό ενισχύει τη θέση ότι η επιτυχία μιας μεταρρύθμισης αποκέντρωσης εξαρτάται περισσότερο από την καλλιέργεια θετικών προσδοκιών και λιγότερο από την απλή άρση επιμέρους εμποδίων (Oates, 1972).

Τέλος, η απουσία στατιστικά σημαντικών διαφορών ως προς το φύλο, το εκπαιδευτικό επίπεδο και τη θέση εργασίας, καθώς και οι ασθενείς συσχετίσεις με την ηλικία και τα έτη προϋπηρεσίας, υποδεικνύουν ότι οι επιφυλάξεις έναντι της φορολογικής αποκέντρωσης αποτελούν πάγια αντίληψη. Η παρατήρηση αυτή υποδηλώνει ότι οι αντιλήψεις δεν είναι προϊόν ατομικών χαρακτηριστικών, αλλά αντανακλούν την ευρύτερη διοικητική κουλτούρα και την εμπειρία λειτουργίας του ελληνικού φορολογικού συστήματος.

Με βάση τα ανωτέρω ευρήματα, η ανάλυση SWOT που πραγματοποιήθηκε στη μελέτη ανέδειξε με σαφήνεια ότι οι αδυναμίες και οι απειλές της φορολογικής αποκέντρωσης υπερσχύουν σημαντικά έναντι των δυνατικών ισχυρών σημείων και ευκαιριών. Ειδικότερα, οι δομικές αδυναμίες που εντοπίζονται στη διοικητική ικανότητα, στην έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους ΟΤΑ, στη γραφειοκρατική δυσκαμψία και στη θεσμική αντίσταση στη μεταρρύθμιση, σε συνδυασμό με τις έντονες απειλές που σχετίζονται με τον κίνδυνο κακοδιαχείρισης, τη δημιουργία δημοσιονομικών ανισοτήτων και την απονομιμοποίηση της φορολογικής πολιτικής, διαμορφώνουν ένα πλαίσιο υψηλού ρίσκου. Όπως υποστηρίζεται από τη σύνθεση των θεωρητικών και εμπειρικών αποτελεσμάτων της παρούσας μελέτης, οι παράγοντες αυτοί δεν φαίνεται να είναι εύκολα ή άμεσα υπερβάσιμοι στο υφιστάμενο ελληνικό διοικητικό και θεσμικό περιβάλλον. Υπό το πρίσμα αυτό, η εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης εκτιμάται ότι ενδέχεται να οδηγήσει σε περισσότερες στρεβλώσεις παρά σε οφέλη και, ως εκ τούτου, προκύπτει ότι η επιλογή αυτή θα ήταν σκόπιμο να αποφευχθεί τουλάχιστον στο παρόν στάδιο.

Αντί της άμεσης προώθησης της φορολογικής αποκέντρωσης, το ελληνικό κράτος θα μπορούσε να επιδιώξει τη βελτίωση της δημοσιονομικής του εικόνας μέσω εναλλακτικών, λιγότερο ριψοκίνδυνων οδών. Μία τέτοια κατεύθυνση αφορά την ενίσχυση της λειτουργικής αποδοτικότητας της κεντρικής φορολογικής διοίκησης, με έμφαση στην περαιτέρω ψηφιοποίηση των φορολογικών διαδικασιών, τη βελτίωση των ελεγκτικών μηχανισμών και τη στοχευμένη αξιοποίηση δεδομένων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει την αύξηση των εσόδων και τη βελτίωση της συμμόρφωσης χωρίς την ανάγκη θεσμικής ανακατανομής αρμοδιοτήτων.

Παράλληλα, η δημοσιονομική εικόνα της χώρας θα μπορούσε να ενισχυθεί μέσω της βελτίωσης της ποιότητας των δημόσιων δαπανών, με συστηματική αξιολόγηση πολιτικών, ιεράρχηση προτεραιοτήτων και ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σε κεντρικό επίπεδο. Η μελέτη καταδεικνύει ότι οι συμμετέχοντες δεν αντιλαμβάνονται τη φορολογική αποκέντρωση ως κατεξοχήν εργαλείο βελτίωσης της αποδοτικότητας ή της διαφάνειας· συνεπώς, οι στόχοι αυτοί μπορούν να εξυπηρετηθούν αποτελεσματικότερα μέσω διοικητικών και οργανωτικών μεταρρυθμίσεων εντός του υφιστάμενου πλαισίου.

Επιπλέον, προτείνεται η σταδιακή ενίσχυση των ΟΤΑ σε μη φορολογικούς τομείς, όπως η διαχείριση δαπανών, η υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και η απορρόφηση ευρωπαϊκών πόρων, χωρίς τη μεταφορά κρίσιμων φορολογικών αρμοδιοτήτων. Θα μπορούσε επίσης να αυξηθεί η κατανομή των φόρων προς τους ΟΤΑ, ενόσω παράλληλα η ευθύνη της συλλογής αυτών θα παραμείνει στην κεντρική διοίκηση. Για παράδειγμα, το ποσοστό του ΕΝΦΙΑ που αποδίδεται στους ΟΤΑ θα μπορούσε να αυξηθεί από το 13.3% του σήμερα στο 20-30%. Οι ΟΤΑ θα μπορούσαν συνεπώς να αποκτήσουν περισσότερα έσοδα, χωρίς να επιβαρυνθούν με την ευθύνη συλλογής των φόρων.

Σύμφωνα με τη μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2017), προτείνεται η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου Αναπτυξιακού Προγράμματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, το οποίο θα αξιοποιεί αποτελεσματικά τους διαθέσιμους πόρους. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η χρηματοδότηση έργων περιβαλλοντικής αποκατάστασης μέσω του «Πράσινου Ταμείου», η μεταφορά ακινήτων του Δημοσίου στους Δήμους, καθώς και ο σχεδιασμός και εφαρμογή ειδικού προγράμματος για μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους. Επιπλέον, προτείνεται η απόδοση πόρων που είχαν αφαιρεθεί τα προηγούμενα χρόνια, όπως τα τέλη χρήσης βοσκότοπων, φόρος ζύθου, πετρελαιοειδή και τέλη παραχωρησιούχων του Δημοσίου, καθώς και η παραχώρηση στους Ο.Τ.Α. του δικαιώματος χρήσης των αιγιαλών με παράλληλη απόδοση μέρους των εσόδων στο Κεντρικό Κράτος. Οι προτεινόμενες ενέργειες αποσκοπούν στη διεύρυνση της οικονομικής αυτονομίας των Δήμων και στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων τους.

Τέλος, κρίνεται αναγκαίο, ανεξαρτήτως κυβερνήσεων, να τερματιστεί η περαιτέρω χρηματοδότηση των ΟΤΑ που συμπορεύονται με την κυβέρνηση. Η εν λόγω παθογένεια οδηγεί σε μη αιτιολογημένη κατανομή πόρων σε ΟΤΑ που ενδεχομένως να μην τους έχουν τόσο ανάγκη, στερώντας αυτούς από ΟΤΑ οι οποίοι διακρίνονται από περαιτέρω ανάγκες λόγω φτώχειας, ανεργίας και ανισοτήτων. Γενικότερα, προκύπτει επομένως μια πρόταση περί κατανομής των φορολογικών εσόδων εκεί όπου υπάρχουν περισσότερες ανάγκες. Μια τέτοιου τύπου λογική θα μπορούσε να οδηγήσει σε αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων στους ΟΤΑ, χωρίς να καθίσταται αναγκαία η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας σε αυτούς.

Συνολικά, όπως υποστηρίζεται από την ανάλυση της παρούσας μελέτης, η φορολογική αποκέντρωση δεν συνιστά επί του παρόντος την πλέον ενδεδειγμένη στρατηγική για τη βελτίωση της δημοσιονομικής λειτουργίας του ελληνικού κράτους. Αντιθέτως, η εστίαση σε εσωτερικές θεσμικές, διοικητικές και οργανωτικές μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης αναδεικνύεται ως μια ρεαλιστικότερη και ασφαλέστερη επιλογή, που ευθυγραμμίζεται τόσο με τις εμπειρικές διαπιστώσεις όσο και με τις θεωρητικές παραδοχές που εξετάστηκαν.

Σε κάθε περίπτωση, η παρούσα μελέτη παρουσιάζει ορισμένους περιορισμούς που οφείλουν να ληφθούν υπόψη κατά την ερμηνεία των αποτελεσμάτων της. Αρχικά, το δείγμα περιορίζεται αποκλειστικά σε στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και της ΑΑΔΕ, γεγονός που δεν επιτρέπει τη γενίκευση των ευρημάτων σε άλλα επίπεδα διακυβέρνησης, όπως οι ΟΤΑ, οι οποίοι αποτελούν άμεσα εμπλεκόμενους φορείς στο εγχείρημα της φορολογικής αποκέντρωσης. Επιπλέον, η χρήση αυτοαναφερόμενου ερωτηματολογίου ενδέχεται να επηρεάζεται από φαινόμενα κοινωνικά επιθυμητών απαντήσεων ή θεσμικής προκατάληψης, ιδίως σε ζητήματα που άπτονται της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και της ανακατανομής εξουσίας. Παράλληλα, ο συγχρονικός χαρακτήρας της έρευνας δεν επιτρέπει τη διερεύνηση αιτιωδών σχέσεων ούτε την παρακολούθηση ενδεχόμενων μεταβολών στις στάσεις των συμμετεχόντων σε βάθος χρόνου, ιδίως σε περίπτωση θεσμικών ή πολιτικών αλλαγών. Επιπρόσθετα, αν και οι βασικές κλίμακες του ερωτηματολογίου παρουσίασαν ικανοποιητικά έως υψηλά επίπεδα εσωτερικής συνοχής, η αναγκαιότητα και η υλοποιησιμότητα της φορολογικής αποκέντρωσης αποτυπώθηκαν μέσω μεμονωμένων αριθμητικών ερωτήσεων, γεγονός που περιορίζει την πολυδιάστατη αποτύπωση των σχετικών εννοιών. Τέλος, η μελέτη επικεντρώθηκε πρωτίστως στις αντιλήψεις και όχι σε αντικειμενικούς δείκτες διοικητικής ικανότητας ή θεσμικής ετοιμότητας, στοιχείο που περιορίζει τη δυνατότητα άμεσης συσχέτισης των ευρημάτων με την πραγματική εφαρμοσιμότητα της φορολογικής αποκέντρωσης στο ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Οι μελλοντικές έρευνες θα μπορούσαν να εμβαθύνουν περαιτέρω στο ζήτημα της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, υιοθετώντας πολυεπίπεδες και συγκριτικές προσεγγίσεις. Ειδικότερα, κρίνεται σκόπιμη η διεξαγωγή ποιοτικών ερευνών (π.χ. ημι-δομημένες συνεντεύξεις ή ομάδες εστίασης) με στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής διοίκησης, προκειμένου να αποτυπωθούν σε μεγαλύτερο βάθος οι λόγοι δυσπιστίας, οι θεσμικές εμπλοκές και οι αντιλήψεις περί

κινδύνων και λογοδοσίας. Παράλληλα, θα είχε ιδιαίτερη ερευνητική αξία μια συγκριτική ανάλυση μεταξύ της Ελλάδας και χωρών με παρόμοιο διοικητικό υπόβαθρο αλλά διαφορετικό βαθμό φορολογικής αποκέντρωσης, ώστε να εντοπιστούν κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας ή αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων. Τέλος, μελλοντικές μελέτες θα μπορούσαν να εξετάσουν εναλλακτικά σενάρια «μερικής» ή λειτουργικής αποκέντρωσης (π.χ. ενίσχυση διαχειριστικών αρμοδιοτήτων χωρίς πλήρη φορολογική αυτονομία), καθώς και την επίδραση ψηφιακών εργαλείων, μηχανισμών ελέγχου και διαφάνειας στη μεταβολή των αντιλήψεων των εμπλεκόμενων φορέων, συμβάλλοντας έτσι σε μια πιο ρεαλιστική και σταδιακή προσέγγιση του ζητήματος.

Συμπερασματικά, η παρούσα έρευνα οδηγεί στη διαπίστωση πως αν και η φορολογική αποκέντρωση αναγνωρίζεται από τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και της ΑΑΔΕ ως μια θεωρητικά θεμιτή και εν δυνάμει χρήσιμη μεταρρύθμιση, η πρακτική της εφαρμογή στο ελληνικό διοικητικό και θεσμικό πλαίσιο αντιμετωπίζεται με έντονη επιφύλαξη. Τα εμπειρικά ευρήματα, σε συνδυασμό με το θεωρητικό υπόβαθρο και την ανάλυση SWOT, καταδεικνύουν ότι οι δομικές αδυναμίες του διοικητικού συστήματος, η έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους ΟΤΑ, η γραφειοκρατική ακαμψία και οι αντιλαμβανόμενοι κίνδυνοι κακοδιαχείρισης και δημοσιονομικής αποσταθεροποίησης συνιστούν κρίσιμους ανασταλτικούς παράγοντες. Ως εκ τούτου, η φορολογική αποκέντρωση δεν προκύπτει, επί του παρόντος, ως μια ρεαλιστική ή ασφαλής επιλογή για τη βελτίωση της δημοσιονομικής λειτουργίας του ελληνικού κράτους. Αντίθετα, η έρευνα υποστηρίζει ότι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κεντρικής διοίκησης, η εμπάθυνση των μηχανισμών ελέγχου και διαφάνειας και η σταδιακή ενδυνάμωση των ΟΤΑ σε μη φορολογικούς τομείς αποτελούν καταλληλότερες στρατηγικές, διατηρώντας παράλληλα ανοικτή τη συζήτηση για τη φορολογική αποκέντρωση σε έναν μεσομακροπρόθεσμο ορίζοντα, εφόσον δημιουργηθούν οι αναγκαίες θεσμικές και διοικητικές προϋποθέσεις.

Βιβλιογραφία

- Agrawal, D. R., & Foremny, D. (2018). *Fiscal decentralisation and mobility: Evidence from Spain's income taxes*. Ifo Institute. <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2018-2-agrawal-foremny.pdf>
- Βαρνάβας, Δ. (2020). *Η Οικονομική Διαχείριση σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Ανοικτό Πανεπιστήμιο Κύπρου, Σχολή Οικονομικών Επιστημών και Διοίκησης, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών Διοίκηση Επιχειρήσεων.
- Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship? *Public finance review*, 41(4), 421-445. <https://doi.org/10.1177/1091142112463726>
- Bewley, T. F. (1981). A critique of Tiebout's theory of local public expenditures. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 713-740. <https://doi.org/10.2307/1911519>
- Bianchi, I. (2025). *Beyond direct democracy in public–common partnerships in the policy process of the Citizen Assets programme*. *Policy & Politics*, 53(2), 403–420. <https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000033>
- Blanco, F., Delgado, F. J., & Presno, M. J. (2020). Fiscal Decentralization Policies in the EU: A Comparative Analysis through a Club Convergence Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(3), 226–249. <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1616941>
- Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2007). *Local government revenue and spending autonomy: The Scandinavian experience*. Danish Ministry of Social Affairs. <https://www.english.sm.dk/media/13662/lars-erik-borge-and-joern-rattsoe.pdf>
- Γναρδέλλης, Χ. (2003). *Εφαρμοσμένη Στατιστική*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Craig, P. (2012). *Subsidiarity: A political and legal analysis*. Oxford University Press.
- Council of Europe. (2016). *Intergovernmental fiscal relations and local financial management in Greece*. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe.

- Dougherty, S., Harding, M. & Reschovsky, A. (2019). *Twenty years of tax autonomy across levels of government: measurement and applications*. OECD Working Paper No. 29.
- Ελληνική Κυβέρνηση, 2020. *Εκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας (14.11.2020)*. Αθήνα: Ελληνική Κυβέρνηση.
- Fazal, M. A. (1996). Subsidiarity principle in European Union. *Journal of the Indian Law Institute*, 38(3), 311–330.
- Gutiérrez, Ó., & Martínez-Esteller, M. (2022). Tax collection in the Roman Empire: a new institutional economics approach. *Constitutional Political Economy*, 33(3), 378-401. <https://doi.org/10.1007/s10602-021-09355-5>
- Hefeker, C. (2001). The agony of central power: Fiscal federalism in the German Reich. *European Review of Economic History*, 5(1), 119–142. <https://doi.org/10.1017/S1361491601000060>
- Hlepas, N.K., 2011. Local Government in Greece. Στο: A.-M. Moreno, επιμ. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid: INAP.
- Hoffman, P. T. (1986). Taxes and agrarian life in early modern France: land sales, 1550–1730. *The Journal of Economic History*, 46(1), 37-55. <https://doi.org/10.1017/S0022050700045496>
- Hoover Institution. (2005). *The Colonial Roots of American Taxation, 1607-1700*. <https://www.hoover.org/research/colonial-roots-american-taxation-1607-1700>
- Howe, E. T., & Reeb, D. J. (1997). The historical evolution of state and local tax systems. *Social Science Quarterly*, 78(1), 109–121.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Ε.). (2017). Φορολογική αποκέντρωση (Γ. Ψυχάρης, επιστημονικός
- Jílek, M. (2015). Factors of tax decentralization in OECD-Europe countries. *European Financial and Accounting Journal*, 10(2), 33-49. <https://doi.org/10.18267/j.efaj.140>

- Jin, Y., & Rider, M. (2022). Does fiscal decentralization promote economic growth? An empirical approach to the study of China and India. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(6), 146–167. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2019-0174>
- Kim, S., Lee, Y., & Kim, T. (2020). The relationship between fiscal decentralization and trust in government: Evidence from the South Korean case. *International Review of Administrative Sciences*, 88(2), 373–389. <https://doi.org/10.1177/0020852320933325>
- Lee, H., & Seoh, D. (2022). Fiscal decentralization and local government performance: Decentralized taxation and expenditure in Korean local governments. *Journal of Policy Studies*, 37(1), 45–64. <https://doi.org/10.52372/jps37104>
- Majone, J. (2010). *Taxation and the rise of the state: Introductory remarks*. In *Public finances in the history of Europe* (pp. 13–27). Institut de la gestion publique et du développement économique. <https://books.openedition.org/igpde/3809>
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York, NY: McGraw-Hill.
- myota.gr. (2024). *Ευκαιρία ή παγίδα για τους δήμους, η πρόταση Στουρνάρα για τον ΕΝΦΙΑ*; <https://karagilanis.gr/eidiseis-nea/efkairia-i-pagida-gia-tous-dimous-i-protasi-stournara-gia-ton-enfia/>
- Μιχαηλίδης, Δ. (2023). *Χρηματοδότηση Δήμων*. GreeceInFigures.com. <https://greeceinfigures.com/xrimatodotisi-dimon>
- Νόμος 1828/1989 (ΦΕΚ 2/Α/3-1-1989), «Για τη φορολογική αποκέντρωση, την οικονομική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997), «Συγκρότηση Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
- Νόμος 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010), «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».
- Νόμος 4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α/19-7-2018), «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι».

- Νόμος 4674/2020 (ΦΕΚ 53/A/11-3-2020), «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 5143/2024 (ΦΕΚ 161/A/11-10-2024), «Ρυθμίσεις για τους χερσαίους συνοριακούς σταθμούς, την ενίσχυση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπές διατάξεις».
- Νόμος 5027/2023 (ΦΕΚ 48/A/3-3-2023), «Σύστημα Καινοτομίας στον δημόσιο τομέα – Ρυθμίσεις Γενικής Γραμματείας Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα – Ρυθμίσεις για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και των αποκεντρωμένων διοικήσεων και για την ευζωία των ζώων συντροφιάς – Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
- Nantharath, P., Laochankham, S., Kamnuasilpa, P., & Kang, E. (2020). Fiscal decentralization and economic growth in Thailand: A cross-region analysis. *International Journal of Financial Research*, 11(1), 147-156. <https://doi.org/10.5430/ijfr.v11n1p147>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Πετράκος, Γ., & Ψυχάρης, Γ. (2016). *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα* (2η έκδ.). Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική
- Psycharis, Y., Iliopoulou, S., Zoi, M., & Pantazis, P. (2021). Beyond the socio-economic use of fiscal transfers: The role of political factors in Greek intergovernmental grant allocations. *Regional Science Policy & Practice*, 13(3), 982-1009. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12319>
- Psycharis, Y., Zoi, M., & Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(2), 262-280. <https://doi.org/10.1177/0263774X15614153>
- Rhodes, P. J. (2013). The organization of Athenian public finance. *Greece & Rome*, 60(2), 203-231. <https://doi.org/10.1017/S0017383513000053>

- Σάββα, Α. (2003). *Τα Οικονομικά των Ο.Τ.Α. σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύγκριση-Διερεύνηση*. ΤΕΙ Καλαμάτας, Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Sima, M., Liang, P., & Qingjie, Z. (2023). The impact of fiscal decentralization on economic growth: A comparative analysis of selected African and OECD countries. *Heliyon*, 9(9), e19520.
- Sudhipongpracha, T., & Wongpredee, A. (2017). Fiscal decentralization in comparative perspective: Analysis of the intergovernmental grant systems in Indonesia and Thailand. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3), 245–261. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1138659>
- Swiss Federal Tax Administration. (2020). *Overview of the Swiss tax system*. Switzerland Global Enterprise. https://www.s-ge.com/sites/default/files/publication/free/ihb-10-overview-of-the-swiss-tax-system-s-ge-2020-08_0.pdf
- Τάτσος, Ν. (1999). *Δημοσιονομική αποκέντρωση: Θεωρία και πράξη*. Αθήνα: Τυπωθήτω/Δάρδανος.
- Τάτσος, Ν. (Επιμ.). (2021). Προτάσεις για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ: Η φορολογία των ακινήτων ως πηγή χρηματοδότησης. Αθήνα: ΔιαΝΕΟσις. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/OTA_enfia_V9.pdf
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Turley, G., & McNena, S. (2019). Local government funding in Ireland: Contemporary issues and future challenges. *Administration*, 67(4), 1–26. <https://doi.org/10.2478/admin-2019-0024>
- UK Parliament. (n.d.). *Magna Carta clauses on the granting of taxes*. Parliament of the United Kingdom. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/magnacarta/magnacartaclauses/>

World Bank. (2022). *Fiscal decentralization, local public sector finance and intergovernmental fiscal relations* (Equitable Growth, Finance & Institutions Insight).

<https://documents1.worldbank.org/en/099225502022316135/pdf/P1754490fe142c0db095050e3808607c8ff.pdf>

Παράρτημα

Αγαπητοί συνάδελφοι,

Σας προσκαλώ να συμμετάσχετε στην έρευνά μου με τίτλο Τρόποι Χρηματοδότησης ΟΤΑ στην Ελλάδα: Η Περίπτωση της Φορολογικής Αποκέντρωσης. Η παρούσα μελέτη υλοποιείται στο πλαίσιο εκπόνησης διπλωματικής εργασίας στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εφαρμοσμένα Οικονομικά και Περιφερειακή Ανάπτυξη» του Τμήματος Περιφερειακής και Οικονομικής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Η συμμετοχή σας στην έρευνα είναι ανώνυμη και εμπιστευτική. Οι απαντήσεις σας θα μας βοηθήσουν να καταλάβουμε πώς αντιλαμβάνονται τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και της ΑΑΔΔΕ το ζήτημα της φορολογικής αποκέντρωσης. Τα δεδομένα σας δεν θα αναλυθούν ατομικά, αλλά συγκεντρωτικά, αξιοποιούμενα μόνο για ερευνητικούς σκοπούς. Δεν υπάρχουν σωστές και λάθος απαντήσεις.

Κοινωνικοδημογραφικά δεδομένα

Φύλο

Άντρας

Γυναίκα

Άλλο

Ηλικία:.....

Εκπαιδευτικό επίπεδο

Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση

Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση

Τριτοβάθμια Εκπαίδευση

Μεταπτυχιακός Τίτλος Σπουδών

Διδακτορικός Τίτλος Σπουδών

Έτη προϋπηρεσίας στον φορέα που εργάζεστε:.....

Επίπεδο: Προϊστάμενος

Υπάλληλος

Τμηματάρχης

Άλλο

Σε τι βαθμό συμφωνείτε με την εκχώρηση των αρμοδιοτήτων διαχείρισης των κάτωθι φόρων από τους ΟΤΑ

	Διαφωνώ απόλυτα	Διαφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Συμφωνώ	Συμφωνώ απόλυτα
ΕΝΦΙΑ					
Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων					
Φόρος εισοδήματος επιχειρήσεων					
Φ.Π.Α.					

Σε τι βαθμό θεωρείτε ότι οι παρακάτω παράγοντες θα εμπόδιζαν το εγχείρημα της φορολογικής αποκέντρωσης

	Καθόλου	Ελάχιστα	Ουδέτερη επίδραση	Αρκετά	Στον απόλυτο βαθμό
Η γραφειοκρατία του ελληνικού κράτους					
Η έλλειψη γνώσεων των στελεχών των ΟΤΑ					
Η έλλειψη εμπιστοσύνης στην ικανότητα των ΟΤΑ					
Η αντίσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα έναντι καινοτόμων αλλαγών					
Οι φόβοι για κατασπατάληση των πόρων από τους ΟΤΑ					

Τι πιθανά οφέλη θεωρείτε ότι θα προκύπταν από τη φορολογική αποκέντρωση

	Καθόλου πιθανό	Ελάχιστα πιθανό	Μέτρια πιθανό	Αρκετά πιθανό	Απόλυτα πιθανό
Βελτίωση της εισπραξιμότητας των φόρων					
Ενίσχυση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης					
Βελτίωση της διαφάνειας					
Προώθηση της τοπικής ανάπτυξης					

Προσωπικά, σε τι βαθμό θα συμφωνούσατε σε μια κλίμακα από 1 (Διαφωνώ Απόλυτα) έως 10 (Συμφωνώ Απόλυτα) με την αναγκαιότητα της φορολογικής αποκέντρωσης

Σε μια κλίμακα 1 έως 10, πόσο πιθανή θεωρείτε την υλοποίηση της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα (1=καθόλου 10=είναι απόλυτα βέβαιη)

