

# **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ**

(Οι σημειώσεις αυτές είναι αποκλειστικά και μόνο για το μάθημα Οικονομικής Πολιτικής του Μεταπτυχιακού Προγράμματος στη Δημόσια Ελεγκτική)

Διδάσκοντες: Γεωργία Καπλάνογλου & Βασίλης Ράπανος

## 1. ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ

### 1. Εισαγωγή

Λίγα θέματα έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον οικονομολόγων, πολιτικών αναλυτών αλλά και του κοινού τα τελευταία χρόνια, όσο το θέμα του μεγέθους και της επέκτασης του δημόσιου τομέα. Από το 1880 ο Γερμανός οικονομολόγος Adolph Wagner είχε διατυπώσει την άποψη ότι η οικονομική ανάπτυξη θα συνοδευόταν από τη μεγέθυνση του δημόσιου τομέα. Τα τελευταία σαράντα χρόνια και ιδιαίτερα, μετά τη δημοσίευση της πρωτοπόρας μονογραφίας των Peacock και Wiseman (1961), έχει παρατηρηθεί πλήθος άρθρων και βιβλίων στο θέμα.<sup>1</sup> Σκοπός αυτού του κεφαλαίου δεν είναι η λεπτομερειακή παρουσίαση των θεωριών και εμπειρικών εργασιών στο θέμα αλλά η συνοπτική περιγραφή και αξιολόγηση των βασικών απόψεων που έχουν διατυπωθεί τα τελευταία χρόνια. Πριν προχωρήσουμε όμως σε μια τέτοια ανάλυση, είναι απαραίτητο να διευκρινίσουμε τι εννοούμε με τον όρο δημόσιος τομέας και πως μετριέται. Το θέμα δεν είναι απλό αφού όπως αναφέρουν και οι Peacock και Wiseman "τα στατιστικά στοιχεία είναι δυνατό να ταξινομηθούν με πολύ διαφορετικούς τρόπους και η ίδια η **οργάνωση** των στοιχείων προδιαθέτει για κάποιου είδους υπόθεση." Είναι δε μάλλον γενικά αποδεκτό ότι δεν υπάρχει "επιστημονικό" ή "ουδέτερο" μέτρο του δημόσιου τομέα.

Στο πρώτο μέρος αυτού του κεφαλαίου θα προσπαθήσουμε να αναφέρουμε τους βασικούς δείκτες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση του δημόσιου τομέα. Ανεξάρτητα όμως από τα προβλήματα μέτρησης, ένα βασικό ερώτημα που μπορεί να τεθεί είναι γιατί πρέπει να μας ενδιαφέρει το μέγεθος του δημόσιου τομέα. Είναι χαρακτηριστικό αυτό που οι Brennan και Pincus (1983, σελ. 362) αναφέρουν. Όπως ισχυρίζονται για τις ΗΠΑ, "η μεγέθυνση των δημόσιων δαπανών **per se** είχε σχετικά μικρή επίδραση στην κατανομή των πόρων". Αν κάτι τέτοιο είναι σωστό τότε γιατί το μέγεθος του δημόσιου τομέα αποτελεί το επίκεντρο συζητήσεων και αντιδικιών στους ακαδημαϊκούς, πολιτικούς και

---

<sup>1</sup>. Για μια επισκόπηση των διαφόρων θεωριών, αλλά και με πολλές εμπειρικές μελέτες, βλέπε Lybeck and Henrekson (1988), καθώς και Mueller (2003).

δημοσιογραφικούς κύκλους; Η απάντηση στο ερώτημα φαίνεται να είναι ότι οι επιπτώσεις του δημόσιου τομέα στην κατανομή των πόρων είναι ίσως σημαντικές λόγω των στρεβλώσεων που προκαλούνται από την επιβολή ή αύξηση των φόρων που συνεπάγονται οι μεγαλύτερες δαπάνες. Σημαντικό είναι ακόμη το που παράγονται τα αγαθά και οι υπηρεσίες, στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα, και το ποιος τομέας είναι πιο αποτελεσματικός. Τέλος, το μέγεθος του δημόσιου τομέα ίσως είναι επίσης σημαντικό από άποψη ελευθερίας για εκείνους που ενδιαφέρονται γι' αυτό που αποκαλείται αρνητικός ορισμός της ελευθερίας.

Το μέγεθος του δημόσιου τομέα είναι ένα από τα θέματα που απασχολούν έντονα οικονομολόγους και πολιτικούς, τα τελευταία σαράντα χρόνια. Είναι ίσως το πιο βασικό σημείο αντιπαράθεσης μεταξύ παρεμβατιστών και φιλελευθέρων και γι' αυτό η εξέταση του έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Στη συνέχεια του κεφαλαίου αυτού θα εξετάσουμε μερικούς από τους δείκτες μέτρησης του μεγέθους του δημόσιου τομέα και στη συνέχεια θα προσπαθήσουμε να περιγράψουμε συνοπτικά μερικές από τις προσεγγίσεις που επιχειρούν να εξηγήσουν τους λόγους που έχουν οδηγήσει στην επέκταση του μεγέθους του κράτους.

## **2. Το μέγεθος του Δημόσιου Τομέα**

### **2.1 Δείκτες Μέτρησης του Δημόσιου Τομέα**

Η επιλογή ενός συγκεκριμένου δείκτη εξαρτάται και από το τι θέλουμε να εκτιμήσουμε. Θα παραθέσουμε έτσι μια σειρά από δείκτες και τα στοιχεία που περιλαμβάνουν, ξεκινώντας με ένα σχετικά ευρύ δείκτη.

#### Δείκτης Α

1. Δαπάνες κεντρικής και τοπικών κυβερνήσεων,
2. Κεφάλαιο των δημόσιων επιχειρήσεων,
3. Φορολογικές δαπάνες (περιλαμβάνουν ειδικές φορολογικές ελαφρύνσεις για ενίσχυση κάποιων ατόμων ή για ενθάρρυνση ορισμένων δραστηριοτήτων, πράγμα όμως που συνεπάγεται απώλεια εσόδων τα οποία διαφορετικά θα εισέπραττε η κυβέρνηση.)

### Δείκτης Β

Όπως ο δείκτης Α χωρίς τις φορολογικές δαπάνες. Πολλοί όμως ισχυρίζονται ότι δεν είναι σωστό να παραλείπονται οι φορολογικές δαπάνες αφού αν τα ίδια ποσά δίνονταν ως επιδοτήσεις θα αποτελούσαν μέρος των δημόσιων δαπανών. Η παράλειψη τους επομένως οδηγεί σε υποεκτίμηση των δημόσιων δαπανών. Υπάρχει όμως και η άποψη ότι στις δημοκρατικές κοινωνίες τα άτομα έχουν δικαιώματα ιδιοκτησίας στο εισόδημα τους και επομένως δέχονται να παραχωρήσουν στην κυβέρνηση εκείνο το μέρος του εισοδήματος τους που θεωρούν αποδεκτό. Επί πλέον ο υπολογισμός των φορολογικών δαπανών γίνεται με βάση εκπτώσεις και απαλλαγές που θεωρούνται ως μέρος της φορολογικής βάσης. Αν δεν γίνονταν αυτές οι εκπτώσεις και απαλλαγές, τότε η φορολογική επιβάρυνση των ατόμων θα ήταν διαφορετική και επομένως και η αντίδραση τους, πράγμα που θα είχε διαφορετικές επιπτώσεις στο εισόδημα των ατόμων και στην οικονομία γενικότερα. Αν όμως τα επιχειρήματα αυτά δεν γίνονται δεκτά, τότε οι φορολογικές δαπάνες θα πρέπει να περιλαμβάνονται στο δείκτη μέτρησης του μεγέθους του δημόσιου τομέα.

### Δείκτης Γ

Όπως ο δείκτης Β αλλά χωρίς τις δημόσιες επιχειρήσεις αφού μπορεί να θεωρηθούν ως αυτόνομοί οργανισμοί.

### Δείκτης Δ

Για το μέτρο αυτό οι δημόσιες δαπάνες χωρίζονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: τις **μεταβιβαστικές πληρωμές** και τις **πραγματικές** δαπάνες. Το σκεπτικό είναι ότι οι μεταβιβαστικές πληρωμές πρέπει να αφαιρούνται από τις κυβερνητικές δαπάνες, αφού στην ουσία αυτές δεν είναι τίποτα άλλο από μεταφορά αγοραστικής δύναμης από μια ομάδα σε άλλη και η κυβέρνηση δεν αποφασίζει για το πως ξοδεύονται.

### Δείκτης Ε

Ο δείκτης αυτός είναι ο μικρότερος που αναφέρουμε και σύμφωνα μ' αυτόν από τις πραγματικές δαπάνες πρέπει να αφαιρούνται οι δαπάνες για την απόκτηση αγαθών από την

αγορά, αφού αυτά δεν είναι μέρος του προϊόντος που παράγεται ή ελέγχεται από την κυβέρνηση. Η "προστιθέμενη αξία" της κυβέρνησης σ' αυτή την επιχειρηματολογία είναι απλά και μόνο το κόστος απασχόλησης στην κεντρική και τις τοπικές κυβερνήσεις.

Τα όσα αναφέραμε πιο πάνω αφορούν μόνο τον αριθμητή των δεικτών που μετρούν την έκταση του δημόσιου τομέα. Σε ότι αφορά τον παρονομαστή και εκεί δεν υπάρχει ομοφωνία. Αν και οι περισσότεροι οικονομολόγοι θα συμφωνούσαν ότι ο "καλλίτερος" παρονομαστής θα ήταν το καθαρό εθνικό εισόδημα (ΚΕΕ), για λόγους που συνδέονται με την αξιοπιστία του υπολογισμού των αποσβέσεων, χρησιμοποιείται το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ). Τα στοιχεία για το εθνικό εισόδημα είναι υπολογισμένα σε κόστος συντελεστών και σε τιμές αγοράς, η διαφορά των οποίων είναι η επίπτωση των έμμεσων φόρων και των επιδοτήσεων. Η συλλογή στοιχείων με βάση τις τιμές αγοράς είναι ευκολότερη, αλλά με δεδομένο ότι οι έμμεσοι φόροι αφορούν ποσά που είναι μεγαλύτερα από τις επιδοτήσεις, το μέτρο αυτό διογκώνει το μέγεθος του προϊόντος της οικονομίας. Υπάρχει όμως ακόμη μια άλλη διάκριση μεταξύ εθνικού και εγχώριου προϊόντος ή εισοδήματος. Το εγχώριο αφορά το προϊόν των κατοίκων μιας χώρας και αφαιρεί το εισόδημα που ανήκει στους αλλοδαπούς.

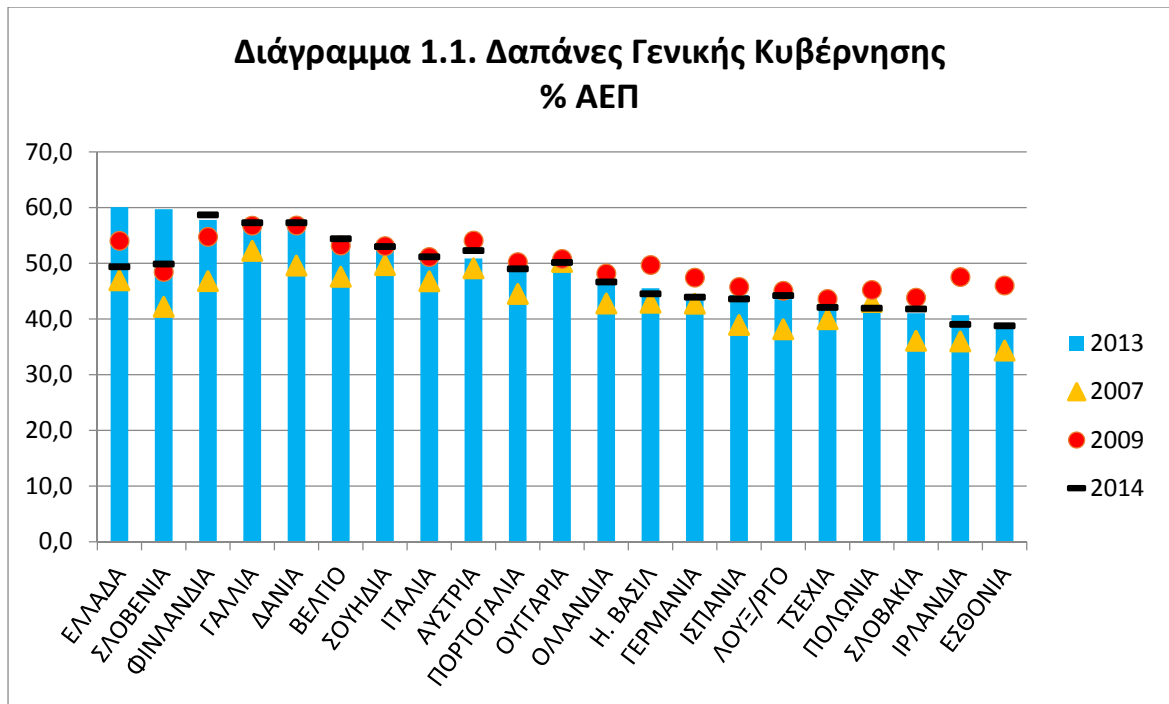
Οι διακρίσεις αυτές και ανάλογα με το αν τα μεγέθη εκφράζονται σε κόστος συντελεστών παραγωγής ή σε τιμές αγοράς, έχουμε οκτώ διαφορετικούς παρονομαστές, είναι:

- α) καθαρό εγχώριο προϊόν
- β) καθαρό εθνικό εισόδημα
- γ) ακαθάριστο εγχώριο προϊόν
- δ) ακαθάριστο εθνικό προϊόν

Με τουλάχιστον πέντε αριθμητές και ο κτώ παρονομαστές είναι εύκολο να δει κανείς πόσες διαφορετικές απόψεις μπορεί να υπάρξουν για το μέγεθος του δημόσιου τομέα. Στην πράξη πάντως ο δείκτης που χρησιμοποιείται και για συγκρίσεις μεταξύ χωρών, είναι ο λόγος των δαπανών της γενικής κυβέρνησης (κεντρική συν τοπική αυτοδιοίκηση και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου) ως προς το ΑΕΠ. Στον πίνακα 5.1 δίνονται στοιχεία για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για την περίοδο 1965-2005.

Πίνακας 1.1: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)								
	1965	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005
<b>Ευρωζώνη</b>	<b>33,1</b>	<b>33,9</b>	<b>43,0</b>	<b>47,2</b>	<b>46,3</b>	<b>49,1</b>	<b>46,3</b>	<b>47,5</b>
<b>ΟΟΣΑ</b>	<b>26,9</b>	<b>29,2</b>	<b>35,5</b>	<b>38,1</b>	<b>38,0</b>	<b>39,4</b>	<b>39,1</b>	<b>40,7</b>
Αυστρία	36,6	38,0	47,2	50,1	48,5	52,4	51,4	49,9
Βέλγιο	35,0	39,7	53,4	57,3	50,8	50,3	49,0	49,8
Γαλλία	37,6	37,6	45,4	51,9	49,6	53,6	51,6	53,9
Γερμανία	35,3	37,2	46,5	45,6	43,8	46,3	45,1	46,8
Δανία	31,8	40,1	55,0	58,0	53,6	56,6	53,9	52,8
<b>Ελλάδα</b>	<b>22,0</b>	<b>23,3</b>	<b>29,6</b>	<b>42,3</b>	<b>47,8</b>	<b>46,6</b>	<b>51,2</b>	<b>46,7</b>
Ην, Βασίλειο	33,5	36,7	43,0	44,0	41,9	44,4	37,5	44,9
Ιρλανδία	36,0	37,7	47,6	50,5	39,5	37,6	31,6	34,1
Ισπανία	19,5	21,7	31,3	39,4	41,4	44,0	39,0	38,2
Ιταλία	32,8	32,7	41,8	50,6	53,1	52,3	46,1	48,2
Ολλανδία	34,7	37,0	50,9	51,9	49,4	47,7	44,0	45,5
Πορτογαλία	18,1	18,0	28,1	42,9	44,2	41,2	43,1	47,7
Σουηδία	33,5	41,7	56,9	59,9	55,8	62,1	56,8	56,3
Φιλανδία	30,3	29,7	37,1	42,3	44,4	54,3	48,3	50,1
Πηγή: OECD, Economic Outlook, several issues,								

Γίνεται φανερό από τον πίνακα αυτό ότι οι κυβερνητικές δαπάνες στις χώρες του ΟΟΣΑ και ιδιαίτερα σ' εκείνες της Ευρώπης αυξήθηκαν σημαντικά στην εικοσαετία 1970-1990. Τα τελευταία όμως χρόνια και κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης η τάση αυτή έχει αντιστραφεί. Μια εικόνα των μεταβολών που έχουν συντελεστεί στην περίοδο 2007-2014 μας δίνουν τα στοιχεία που απεικονίζονται στο Διάγραμμα 1.1.



Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι η ερμηνεία των δεικτών αυτών σε ότι αφορά την επίδραση του δημόσιου τομέα στην οικονομία, απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή αφού στις δημόσιες δαπάνες περιλαμβάνονται και οι μεταβιβαστικές πληρωμές οι οποίες, όπως προαναφέραμε, αποτελούν απλή αναδιανομή εισοδημάτων και δεν ξοδεύονται από την κυβέρνηση για αγορά αγαθών και υπηρεσιών. Θεωρητικά είναι δυνατό ο δείκτης αυτός να είναι και πάνω από το 100, αφού οι μεταβιβαστικές πληρωμές περιλαμβάνονται στον αριθμητή αλλά όχι στον παρονομαστή.<sup>2</sup> Ακόμη οι δείκτες αυτοί δεν περιλαμβάνουν τις πολλαπλές επιδράσεις που μπορεί να έχουν νόμοι και διατάγματα στην οικονομία. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η υποχρέωση των αυτοκινητοβιομηχανιών να εφοδιάζουν όλα τα αυτοκίνητα με ζώνες ασφαλείας, πράγμα το οποίο επηρεάζει τις τιμές των αυτοκινήτων και τη συμπεριφορά παραγωγών και καταναλωτών, αλλά δεν κατεγράφεται ως κρατική δαπάνη. Η επίδραση τέτοιων μέτρων μπορεί να είναι ιδιαίτερα

<sup>2</sup>. Το γεγονός ότι οι μεταβιβαστικές πληρωμές ίσως αποτελούν μεγάλο μέρος των δημοσίων δαπανών και επομένως οι πραγματικές δαπάνες είναι μικρές, δεν σημαίνει ότι η επίπτωση τους στην οικονομία είναι μικρότερη. Αντίθετα μάλιστα, όπως ισχυρίζεται ο Lindbeck (1988), το πρόβλημα στις προηγμένες οικονομίες της Ευρώπης ίσως είναι ότι τα κράτη αυτά δεν περιορίζονται μόνο στην πολιτική του κράτους πρόνοιας αλλά έχουν γίνει σε μεγάλο βαθμό "κράτη μεταβιβαστικών πληρωμών".

σημαντική όπως θα δούμε πιο κάτω όταν αναφερθούμε στους εμφανείς και αφανείς φόρους.

Πρίν όμως προχωρήσουμε στην ανάλυση αυτού του θέματος ας σταθούμε ακόμη λίγο στη σημασία που μπορεί να έχουν οι δείκτες του πίνακα 1.1. Πολλοί σχολιαστές αναφέρονται στο γεγονός ότι τόσο οι αριθμητές όσο και οι παρονομαστές των δεικτών αυτών είναι σε τρέχουσες τιμές και όχι σε σταθερές τιμές. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν η χρησιμοποίηση στοιχείων σε σταθερές τιμές αλλάζει σημαντικά την τάση των δεικτών αυτών. Ο Beck (1976) υποστήριξε ότι ο δείκτης τιμών (κόστος) των δημόσιων υπηρεσιών αυξάνει πιο γρήγορα από τον δείκτη τιμών του εγχώριου προϊόντος. Αυτό σημαίνει ότι όταν θέλουμε να υπολογίσουμε το πραγματικό ΑΕΠ εκείνο που κάνουμε είναι να το αποπληθωρίσουμε με το δείκτη τιμών, τον αποπληθωριστή του ΑΕΠ. Ο αποπληθωριστής όμως των δημόσιων δαπανών, ισχυρίζεται ο Beck είναι μεγαλύτερος από τον αποπληθωριστή του ΑΕΠ. Αν συμβαίνει κάτι τέτοιο και αποπληθωρίσουμε και τις δημόσιες δαπάνες με τον αποπληθωριστή τους, τότε ο λόγος δημόσιων δαπανών ως προς το ΑΕΠ, σε σταθερές τιμές, θα είναι μικρότερος από το λόγο που εκφράζεται με ονομαστικά μεγέθη, όπως στον πιο πάνω πίνακα. Σε μια παρόμοια μελέτη για τις δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα παρουσιάζονται στοιχεία απ' όπου φαίνεται ότι ενώ σε τρέχουσες τιμές ο λόγος δημόσιων δαπανών προς το ΑΕΠ αυξήθηκε στην περίοδο 1950-1986 κατά 17 περίπου ποσοστιαίες μονάδες, σε σταθερές τιμές η αύξηση αυτή ήταν μόνο κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες.<sup>3</sup>

Για την Ελλάδα βλέπουμε ότι στην εικοσαετία 1970-1990 είχαμε μια δραματική αύξηση κατά 30 ονομαστικές μονάδες και μόνο μετά το 1990 είχαμε μια πολύ μικρή μείωση, η οποία όμως αντιστράφηκε τα τελευταία χρόνια, όχι λόγω αύξησης των δαπανών, οι οποίες μειώθηκαν σε απόλυτα μεγέθη, αλλά λόγω δραματικής μείωσης του ΑΕΠ.

Την ίδια περίοδο στην οποία αναφέρονται τα στοιχεία για τις δαπάνες έχουμε όπως είναι φυσικό και σημαντική αύξηση των εσόδων του κράτους. Όπως δείχνει ο πίνακας 1.2, είχαμε και μια πολύ σημαντική αύξηση των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού από φόρους, σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και του ΟΟΣΑ.

---

<sup>3</sup> Βλέπε Βαβούρας κ.α. (1990), σελ. 84-85.



Πίνακας 1.2. Φορολογικά Έσοδα Γενικής Κυβέρνησης % ΑΕΠ									
	1965	1975	1985	1995	2000	2009	2011	2012	2013
Αυστρία	33,6	36,4	40,5	41,0	42,1	41,0	41,0	41,7	42,5
Βέλγιο	30,6	38,8	43,5	42,8	43,8	42,0	42,9	44,0	44,6
Τσεχία	„	„	„	34,9	32,5	32,4	33,4	33,8	34,1
Δανία	29,5	37,8	45,4	48,0	48,1	46,4	46,6	47,2	48,6
Εσθονία	„	„	„	36,2	30,9	34,9	31,9	32,1	31,8
Φινλανδία	30,0	36,1	39,1	44,5	45,8	40,9	42,0	42,8	44,0
Γαλλία	33,6	34,9	41,9	41,9	43,1	41,3	42,9	44,0	45,0
Γερμανία	31,6	34,3	36,1	36,2	36,3	36,1	35,7	36,5	36,7
ΕΛΛΑΔΑ	17,0	18,6	24,4	27,6	33,1	29,6	32,5	33,7	33,5
Ουγγαρία	„	„	„	41,0	38,7	39,0	36,9	38,5	38,9
Ιρλανδία	24,5	27,9	33,7	31,8	30,9	27,0	26,7	27,3	28,3
Ιταλία	24,7	24,5	32,5	38,6	40,6	41,9	41,4	42,7	42,6
Λουξεμβούργο	26,4	31,2	37,5	35,3	37,2	39,0	37,5	38,5	39,3
Ολλανδία	30,9	38,4	39,9	39,0	36,8	35,4	35,9	36,3	n,a,
Πολωνία	„	„	„	36,1	32,7	31,3	31,8	32,1	n,a,
Πορτογαλία	15,7	18,9	24,1	28,9	30,6	29,5	32,0	31,2	33,4
Σλοβακία	„	„	„	39,6	33,6	28,4	28,3	28,1	29,6
Σλοβενία	„	„	„	38,4	36,6	36,2	36,3	36,5	36,8
Ισπανία	14,3	18,0	26,8	31,3	33,4	29,8	31,2	32,1	32,6
Σουηδία	31,4	38,9	44,8	45,6	49,0	44,0	42,3	42,3	42,8
Ην. Βασίλειο	29,3	33,6	35,6	32,1	34,7	32,3	33,6	33,0	32,9
ΟΟΣΑ	<b>24,8</b>	<b>28,6</b>	<b>31,7</b>	<b>33,6</b>	<b>34,3</b>	<b>32,7</b>	<b>33,3</b>	<b>33,7</b>	<b>34,1</b>

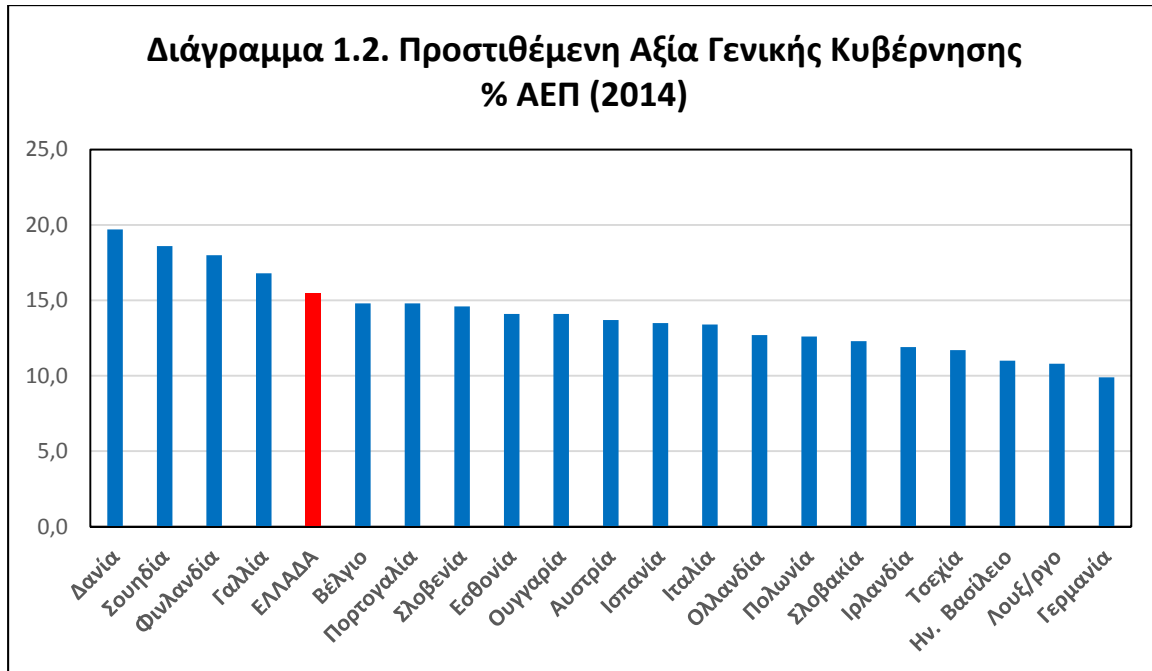
Πέρα όμως από τους συνολικούς δείκτες έχει γίνει προσπάθεια για δείκτες που αναφέρονται σε επί μέρους μεγέθη, όπως οι βασικές κατηγορίες δημόσιων δαπανών. Μια εικόνα για τις πιο βασικές κατηγορίες δαπανών μας δίνει ο Πίνακας 1.3, στον οποίο για το 2013 έχουμε την κατανομή των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης σε μεγάλες κατηγορίες, όπως δαπάνες για κρατικές υπηρεσίες, κοινωνική προστασία, προστασία περιβάλλοντος, άμυνα, κ.α. Είναι αξιοσημείωτο ότι στην Ελλάδα η συμμετοχή των δαπανών υγείας και εκπαίδευσης είναι από τις χαμηλότερες στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πίνακας 1.3 Διάρθρωση δαπανών γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία, 2013										
	Γενικές Δημόσιες Υπηρεσίες	Άμυνα	Δημόσια Τάξη	Οικονομικές υποθέσεις	Προστασία Περιβάλλοντος	Στέγαση και τοπικές υπηρεσίες	Υγεία	Αναψυχή, Πολιτισμός, Θρησκεία	Εκπαίδευση	Κοινωνική Προστασία
Αυστρία	14,2	1,2	2,6	11,1	1,0	0,7	15,6	1,9	9,8	41,9
Βέλγιο	15,5	1,7	3,4	12,2	1,8	0,6	14,6	2,4	11,8	36,1
Τσεχία	11,1	1,8	4,2	14,3	2,5	2,0	17,4	2,7	12,3	31,7
Δανία	13,6	2,3	1,8	6,3	0,7	0,5	15,3	3,2	12,3	43,9
Εσθονία	10,3	4,7	4,9	12,5	1,7	1,4	13,0	5,4	15,4	30,7
Φινλανδία	14,4	2,6	2,4	8,2	0,4	0,7	14,5	2,5	11,2	43,1
Γαλλία	11,9	3,1	2,9	8,7	1,8	2,4	14,2	2,6	9,6	42,9
Γερμανία	14,3	2,4	3,5	7,5	1,3	0,9	15,8	1,9	9,7	42,6
<b>ΕΛΛΑΔΑ</b>	<b>16,3</b>	<b>3,6</b>	<b>3,1</b>	<b>25,5</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>8,6</b>	<b>1,1</b>	<b>7,6</b>	<b>32,4</b>
Ουγγαρία	20,9	1,0	4,2	13,7	1,8	1,6	10,4	3,7	9,5	33,3
Ιρλανδία	16,5	1,0	3,9	7,5	1,6	1,6	17,4	1,8	10,2	38,6
Ιταλία	17,5	2,3	3,8	8,2	1,8	1,4	14,1	1,4	8,0	41,3
Λουξ/ργο	11,5	0,8	2,3	9,5	2,6	1,6	11,9	2,6	12,7	44,4
Ολλανδία	11,0	2,5	4,2	8,2	3,2	1,1	17,7	3,4	11,8	36,7
Πολωνία	13,5	3,9	5,3	9,6	1,8	1,7	10,9	2,5	12,5	38,3
Πορτογαλία	17,9	2,1	4,4	6,7	0,8	1,4	13,3	2,0	13,5	37,8
Σλοβακία	13,4	3,1	8,0	7,9	2,2	1,7	18,3	3,1	12,2	30,1
Σλοβενία	11,3	1,6	3,6	24,2	1,2	1,2	11,6	3,0	10,9	31,4
Ισπανία	15,5	2,1	4,5	10,0	1,9	1,0	13,6	2,6	9,1	39,7
Σουηδία	14,6	2,8	2,6	8,1	0,6	1,4	13,1	2,0	12,4	42,3
Ην. Βασίλειο	12,5	5,0	4,8	6,8	1,8	1,5	16,7	1,7	12,0	37,2
ΟΟΣΑ	14,0	3,3	3,9	10,8	1,7	1,4	14,5	2,6	12,1	35,7

Ίσως έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε και τις βασικές κατηγορίες εσόδων, αφού πέρα από τους φόρους, το κράτος εισπράττει, μέσα από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης σημαντικά έσοδα, αλλά και έσοδα από άλλες πηγές, όπως κέρδη κρατικών επιχειρήσεων, εισοδήματα από περιουσία, πρόστιμα, κ.α.

Πίνακας 1.4 Βασικές κατηγορίες εσόδων 2013			
	Φόροι	Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης	Λοιπά έσοδα
Αυστρία	80,3	7,5	12,2
Βέλγιο	89,8	4,3	5,9
Γαλλία	78,5	11,4	10,1
Γερμανία	88,2	1,9	10,0
Δανία	84,5	0,5	15,0
ΕΛΛΑΔΑ	65,2	8,8	26,0
Εσθονία	57,6	20,7	21,8
Ην. Βασίλειο	70,6	20,8	8,5
Ιρλανδία	71,7	17,3	11,0
Ισπανία	80,0	5,7	14,3
Ιταλία	89,8	0,6	9,7
Λουξεμβούργο	87,1	3,9	8,9
Ολλανδία	79,4	1,1	19,6
Ουγγαρία	70,7	1,5	27,7
Πολωνία	76,6	4,5	19,0
Πορτογαλία	69,2	11,3	19,5
Σλοβακία	69,4	1,6	29,1
Σλοβενία	66,3	1,2	32,5
Σουηδία	87,9	1,0	11,1
Τσεχία	53,9	33,5	12,6
Φινλανδία	83,6	0,0	16,4
ΟΟΣΑ	76,1	7,5	16,4

Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο οι πιο πάνω δείκτες μπορούν να θεωρηθούν και ως δείκτες μέτρησης του μεγέθους του κράτους. Ο βασικός δείκτης που επικαλούνται πολλοί για το μέγεθος του κράτους είναι οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το ΑΕΠ όμως περιλαμβάνει μόνο την προστιθέμενη αξία που δημιουργείται σε μια οικονομία, ενώ οι κρατικές δαπάνες περιλαμβάνουν και σημαντικά ποσά μεταβιβαστικών πληρωμών που δεν αποτελούν προστιθέμενη αξία και άρα μέρος του ΑΕΠ. Αν επομένως θέλουμε να δούμε ποιο είναι το προϊόν που παράγει το κράτος θα πρέπει να βρούμε ποια είναι η προστιθέμενη αξία που παράγεται από τη Γενική Κυβέρνηση. Ένας τέτοιος δείκτης δημοσιεύεται από την Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat) και τα στοιχεία για το 2014 απεικονίζονται στο Διάγραμμα 1.2.



Από τα στοιχεία αυτά φαίνεται ότι το προϊόν, προστιθέμενη αξία, που παράγεται από το κράτος γενικότερα είναι περί το 16% του ΑΕΠ και είναι από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το ερώτημα που τίθεται συχνά είναι αν το μέγεθος του κράτους επηρεάζει θετικά ή αρνητικά την οικονομική δραστηριότητα. Το θέμα αυτό έχει απασχολήσει και απασχολεί ακόμη πολύ τους οικονομολόγους και αναλυτές και το συμπέρασμα δεν είναι απολύτως σαφές.<sup>4</sup> Σε μια πολύ πρόσφατη εργασία τους οι Economides, G, H. Park, A. Philippopoulos and S. Sakkas (2015), καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι υψηλότερες δαπάνες για υγεία και εκπαίδευση, δηλαδή δαπάνες που ενδυναμώνουν το ανθρώπινο κεφάλαιο, έχουν θετική επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα. Αντίθετα, οι δαπάνες για συντάξεις δεν φαίνεται να έχουν θετική επίπτωση στην οικονομική μεγέθυνση.

### **3. Εμφανής, Αφανής Φορολογία και διοικητικές ρυθμίσεις**

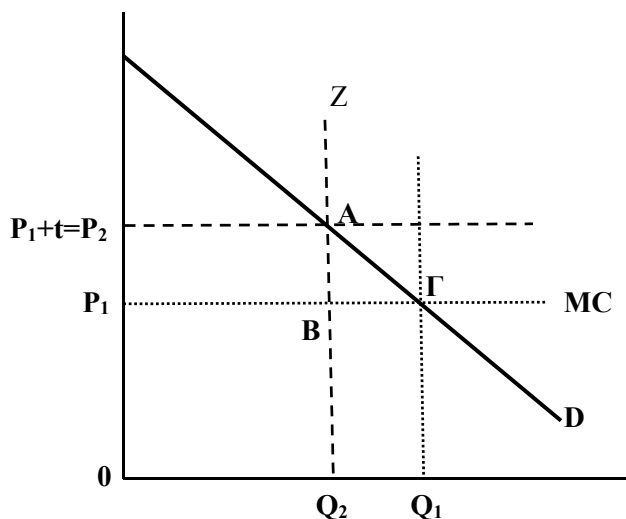
Όπως αναφέραμε πιο πάνω, ένα πρόβλημα που δημιουργείται στη μέτρηση του

<sup>4</sup> Για μια σχετικά πρόσφατη επισκόπηση της σχετικής φιλολογίας για το μέγεθος του κράτους και την οικονομική δραστηριότητα, βλέπε Bergh, A. and Henrekson, M. (2011).

δημόσιου τομέα αφορά εκείνες τις δραστηριότητες για τις οποίες δεν υπάρχει άμεση δυνατότητα αποτίμησης. Υπάρχουν, για παράδειγμα, κυβερνητικές παρεμβάσεις που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη συμπεριφορά ατόμων και επιχειρήσεων, παρόμοιες με εκείνες της φορολογίας, που όμως δεν λαμβάνονται υπόψη από τούς συμβατικούς δείκτες μέτρησης του δημόσιου τομέα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα μετρα αυτά δεν συνεπάγονται χρηματικές ροές από ή προς τα ταμεία του κράτους.

Μια πιθανή προσέγγιση στο θέμα αυτό είναι να θεωρήσουμε τις δραστηριότητες αυτές ως μορφές **αφανούς** (implicit) φορολογίας ή επιδοτήσεων. Έτσι, για παράδειγμα, στο διάγραμμα 1.3 ας υποθέσουμε ότι έχουμε την αγορά ενός αγαθού η οποία ισορροπεί στο σημείο Γ, με τιμή  $P_1$  και ζητούμενη ποσότητα  $Q_1$ . Η επιβολή ενός φόρου  $t$  ανά μονάδα προϊόντος θα μειώσει την κατανάλωση από το  $Q_1$  στο  $Q_2$  και θα αυξήσει την τιμή κατά το  $P_2 - P_1 = t$ . Όπως ξέρουμε, το αποτέλεσμα ενός τέτοιου φόρου προκαλεί τη μείωση της ευημερίας κατά το τρίγωνο ΑΒΓ. Στο ίδιο όμως αποτέλεσμα θα οδηγήσει και η απόφαση της κυβέρνησης να υποχρεώσει την επιχείρηση να μειώσει το προϊόν της στο  $OQ_2$  οπότε η τιμή θα αυξανόταν και πάλι στο  $P_2$  και η καμπύλη προσφοράς του αγαθού θα γινόταν στην ουσία η καμπύλη  $P_1BAZ$ .

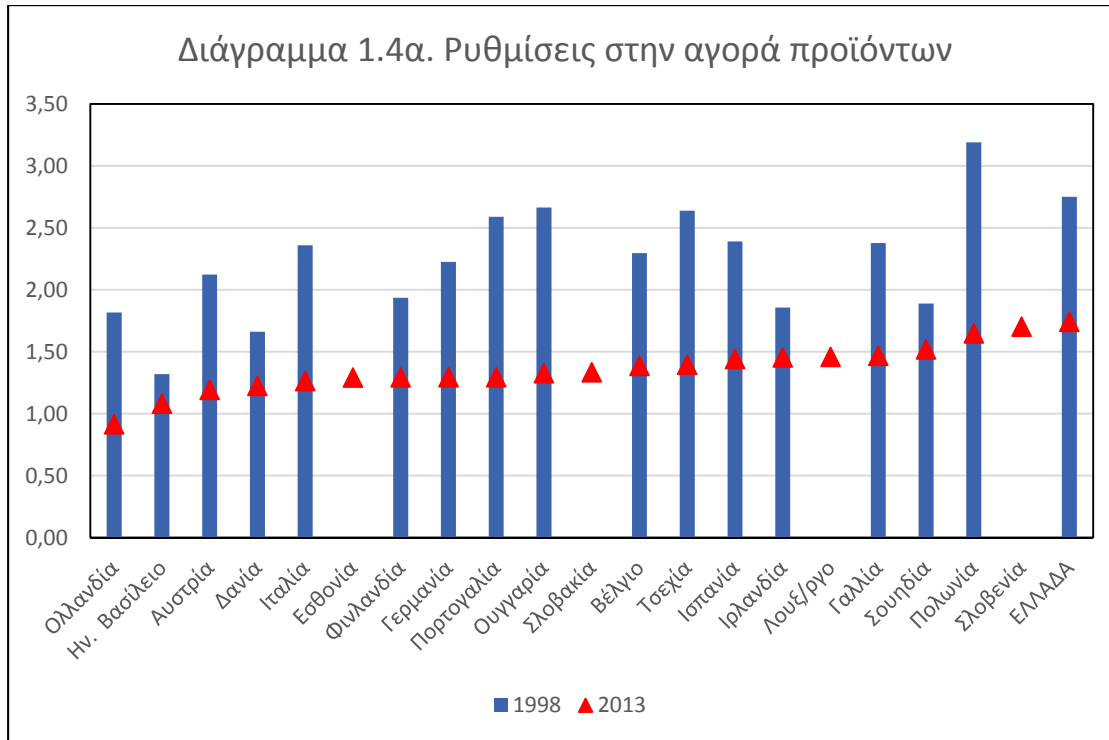
**Διάγραμμα 1.3. Εμφανής και αφανής φορολογία**



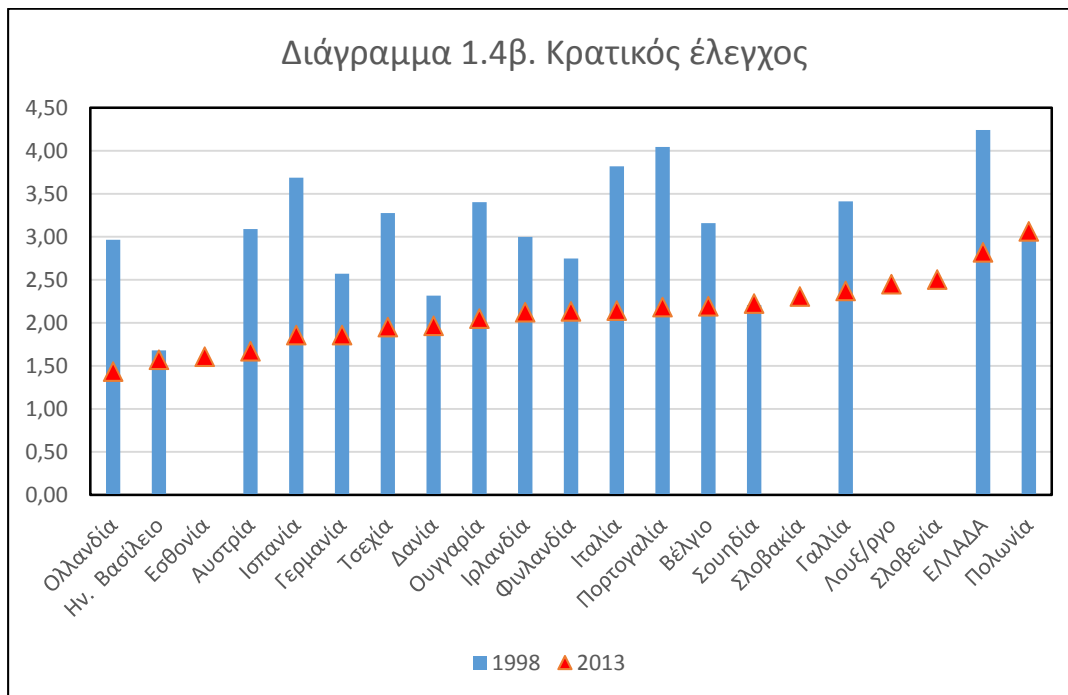
Είναι σαφές από το παράδειγμα αυτό ότι αν η κυβέρνηση επιβάλει φόρο, τα έσοδα από αυτόν θα καταγραφούν στα κρατικά έσοδα, ή αν δώσει επιδότητης αυτή θα καταγραφεί ως κυβερνητική δαπάνη. Αν όμως πάρει κάποια διοικητικά μέτρα τα οποία έχουν το ίδιο αποτέλεσμα, αυτά δεν καταγράφονται ως έσοδα ή ως δαπάνες του κράτους με αποτέλεσμα οι συνήθως χρησιμοποιούμενοι δείκτες να μην μπορούν να συμπεριλάβουν την επίδραση αυτών των μέτρων. Έτσι στη μια περίπτωση φαίνεται να αυξάνει το μέγεθος του κράτους ενώ στην άλλη όχι, αν και οι επιπτώσεις των διαφορετικών αυτών μέτρων στην οικονομία είναι οι ίδιες.

Όπως είναι γνωστό το κράτος παρεμβαίνει με πολλούς τρόπους στην οικονομική ζωή. Οι ρυθμίσεις αυτές είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν και να εκφραστούν με τη μορφή δεικτών. Παρά τις δυσκολίες αυτές έχουν γίνει απόπειρες δημιουργίας δεικτών, κυρίως για αγορές προϊόντων και υπηρεσιών. Οι δείκτες αυτοί έχουν αρχίσει να καταρτίζονται τα τελευταία χρόνια και δίνουν μια εικόνα του πόσο πιο ρυθμισμένη είναι μια οικονομία σε σχέση με άλλες. Ειδικότερα για τις χώρες του ΟΟΣΑ έχουν δημοσιευτεί μια σειρά από τέτοιους δείκτες και ενδεικτικά παρουσιάζουμε μερικούς από αυτούς. Από όλες τις χώρες επιλέξαμε εκείνες που είναι μέλη του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και την Ελβετία, Τουρκία και τις ΗΠΑ. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι δείκτες αυτοί έχουν καταρτιστεί με βάση μια αριθμητική κλίμακα και όσο μικρότερος ο δείκτης τόσο μικρότερη η παρέμβαση.

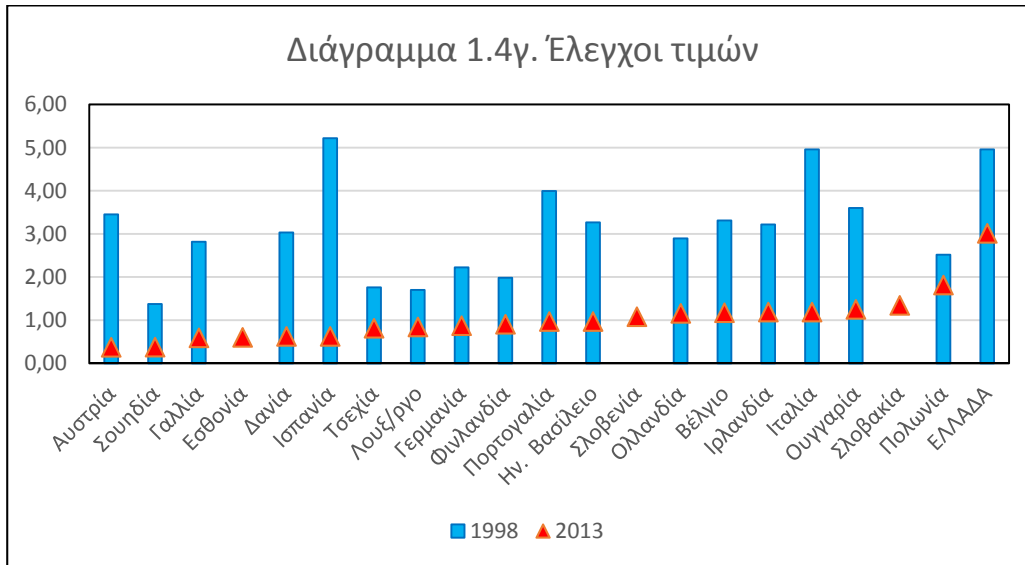
Ένας τέτοιος πρώτος δείκτης αφορά στις ρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων. Όπως δείχνουν τα διαγράμματα 1.3, η Ελλάδα, παρά την πρόοδο που έγινε στην περίοδο 1998-2013, είναι από τις πλέον ρυθμισμένες οικονομίες στις αγορές προϊόντων. Αν πάρουμε το δείκτη που μας δείχνει συνολικά πόσο είναι ρυθμισμένες οι αγορές προϊόντων τότε βλέπουμε στο Διάγραμμα 1.3.α ότι παρά τη μεγάλη μείωση των ρυθμίσεων στην περίοδο 1998-2013, η Ελλάδα εξακολουθεί να είναι η χώρα με τις περισσότερες ρυθμίσεις σε σύγκριση με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ.



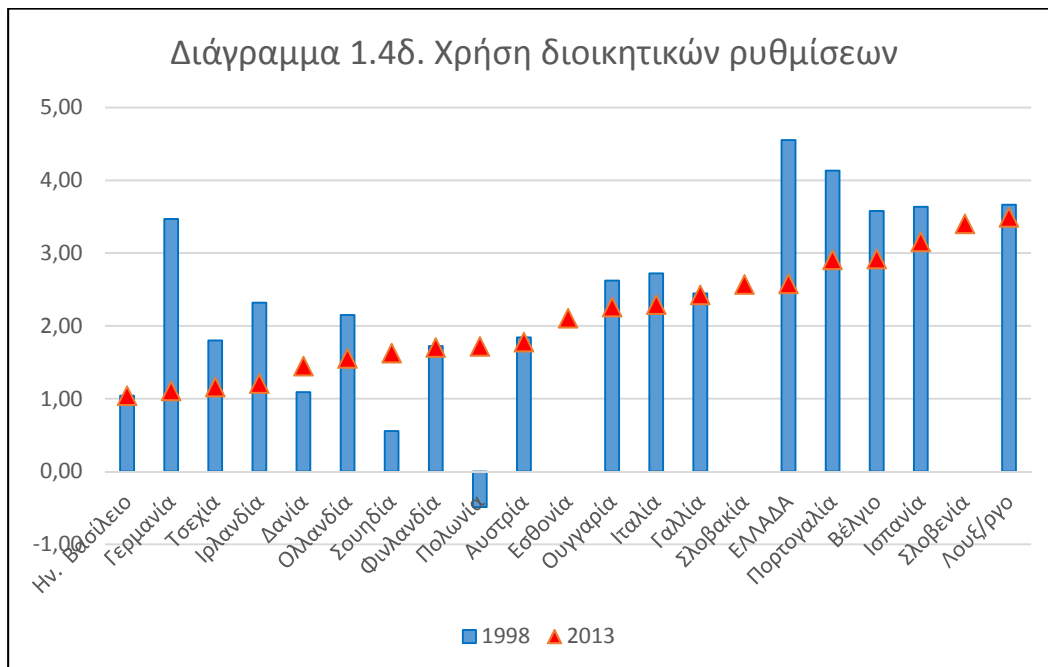
Μια παρόμοια εικόνα μας δίνει και ένας άλλος δείκτης (Διάγραμμα 1.3β) που ενσωματώνει τους κρατικούς ελέγχους στις αγορές προϊόντων



Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα κρατικού ελέγχου είναι οι έλεγχοι στις τιμές. Ένας τέτοιος δείκτης απεικονίζεται στο Διάγραμμα 1.3γ., όπου και πάλι η Ελλάδα φαίνεται να είναι η χώρα με τους μεγαλύτερους ελέγχους στον καθορισμό των τιμών.



Τέλος αξίζει να αναφερθεί ότι στην περίοδο 1998-2013 έχει γίνει σημαντική πρόοδος στον περιορισμό των διοικητικών ρυθμίσεων, όπως δείχνει το Διάγραμμα 1.4δ.





Από την πιο πάνω, αποσπασματική μάλλον, παράθεση κάποιων δεικτών γίνεται σαφές ότι οι δείκτες της κρατικής δραστηριότητας με βάση συνολικά μεγέθη, όπως οι κρατικές δαπάνες και τα έσοδα, μπορεί να δημιουργούν μια παραπλανητική εικόνα για το εύρος και την έκταση του δημόσιου τομέα, αφού και οι διάφορες ρυθμιστικές παρεμβάσεις, με μορφή διοικητικών μέτρων, κ.α., μπορεί να έχουν σημαντικές επιδράσεις στην αποτελεσματική λειτουργία της οικονομίας. Είναι εξ' άλλου εμφανές από τους πιο πάνω δείκτες, ότι πολλές χώρες στις οποίες το μέγεθος του δημόσιου τομέα είναι μεγάλο, με βάση μακροοικονομικούς δείκτες, ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους είναι πολύ πιο περιορισμένος σε σύγκριση με άλλες χώρες με μικρότερους δείκτες για τις δαπάνες και τα έσοδα του κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι οι Σκανδιναβικές χώρες, στις οποίες οι δαπάνες και τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, ως ποσοστά στο ΑΕΠ είναι τα υψηλότερα στο χώρο του ΟΟΣΑ, ταυτόχρονα όμως είναι οικονομίες με (συγκριτικά) πολύ λίγες παρεμβάσεις στη λειτουργία των αγορών. Η Ελλάδα φαίνεται να είναι μια χώρα με δαπάνες και έσοδα κοντά στο μέσο όρο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (15), αλλά και με εκτεταμένες ρυθμιστικές παρεμβάσεις. Αν και με βάση τα στοιχεία του ΟΟΣΑ ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους έχει μειωθεί μεταξύ 1998 και 2013, περίοδοι για τις οποίες έχουμε τους δείκτες αυτούς, ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους παραμένει σημαντικός.

Ενα μεγάλο μέρος της φιλολογίας για το θέμα της υπέρμετρης επέκτασης του κράτους, που έχει γίνει αρκετά επίκαιρο τα τελευταία χρόνια, αφορά ακριβώς αυτές τις πλευρές της πολλαπλής παρέμβασης του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα. Για μια πιο "σωστή" επομένως ανάλυση του θέματος της επέκτασης του κράτους οι πλευρές αυτές πρέπει να ληφθούν υπόψη. Η ποσοτικοποίηση τους είναι φυσικά δύσκολη. Επί πλέον σε διεθνείς συγκρίσεις για το μέγεθος του δημόσιου τομέα το θέμα των αφανών φόρων είναι πολύ σημαντικό. Το γεγονός ότι οι εμφανείς και αφανείς φόροι δεν έχουν πάντα θετική συσχέτιση, αλλά αντίθετα μπορεί να έχουν αρνητική συσχέτιση, κάνει φανερό το πόσο παραπλανητικό μπορεί να είναι το να βασίζεται κανείς μόνο στα στατιστικά στοιχεία για δημόσιες δαπάνες ή και στα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Μέχρι τώρα ασχοληθήκαμε με τα προβλήματα μέτρησης του δημόσιου τομέα. Το να χαρακτηρίσουμε όμως ένα δημόσιο τομέα ως υπερβολικά μεγάλο, ως Λεβιάθαν, είναι τελείως διαφορετικό θέμα.<sup>5</sup> Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό αυτό που αναφέρουν οι Brennan και Buchanan (1980) ότι: "Ούτε η μεγέθυνση του κράτους *per se* σημαίνει ότι το κράτος είναι υπερβολικά μεγάλο. Δεν υπάρχει λόγος να θεωρήσουμε ότι το κράτος το 1902 είχε το "σωστό" μέγεθος ή ότι η επέκταση του δεν εκφράζει τις αληθινές προτιμήσεις του εκλογικού σώματος". Οι οπαδοί όμως του μικρού κράτους ισχυρίζονται ότι εάν οι αποτυχίες της κυβέρνησης δεν ήταν τόσο μεγάλες, τότε το πρόβλημα μεγάλος ή μικρός δημόσιος τομέας δεν θα ήταν τόσο σημαντικό. Η συνύπαρξη όμως αποτυχίας των κρατικών παρεμβάσεων και της επέκτασης του δημόσιου τομέα δημιουργούν φόβους για τη δημιουργία ενός κράτους που είναι όχι μόνο αναποτελεσματικό από οικονομική άποψη, αλλά και απειλή για τις ελευθερίες του πολίτη και τη φιλελεύθερη δημοκρατία. Όλη αυτή η φιλολογία είναι γνωστή και ως η θεωρία του κράτους Λεβιάθαν που προώθησαν με οι οπαδοί της σχολής της Δημόσιας Επιλογής με πρώτον τον James Buchanan.

## **5. Αίτια επέκτασης του Δημόσιου Τομέα**

Η εξέταση όχι μόνο της μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο περιόδου, αλλά και όλης της περιόδου του εικοστού αιώνα και για τις χώρες που υπάρχουν στοιχεία, οδηγεί στο αδιαμφισβήτητο συμπέρασμα ότι το μέγεθος του κράτους αυξήθηκε σημαντικά, σε όλες τις χώρες. Αν πράγματι έχει επεκταθεί ο δημόσιος τομέας, τότε γεννιέται το ερώτημα για το ποιοι παράγοντες συνέβαλαν στην επέκταση του. Οι απόψεις που έχουν διατυπωθεί είναι πολλές και συνδέονται με πολλούς παράγοντες ώστε οποιαδήποτε προσπάθεια παρουσίασης των θεωρητικών και εμπειρικών εργασιών να είναι πρακτικά δύσκολη αλλά και πέρα από τη σκοπιά αυτού του κεφαλαίου.

---

<sup>5</sup>. Ο όρος Λεβιάθαν έχει τις αρχές του στο έργο του μεγάλου πολιτικού φιλοσόφου Thomas Hobbes του οποίου η εργασία με τον ομώνυμο τίτλο δημοσιεύτηκε το 1651. Στα λεξικά ο όρος Λεβιάθαν περιγράφεται ως θαλάσσιο τέρας και στο συγκεκριμένο μας θέμα σημαίνει το κράτος-τέρας. Βλέπε Ψυχοπαίδης (1989, σελ.35-38)

Εξετάζοντας ιστορικά τις θεωρητικές και εμπειρικές προσεγγίσεις για την εξήγηση της επέκτασης της κρατικής δραστηριότητας θα αναφέρουμε πολύ συνοπτικά τις δύο πρώτες τέτοιες προσεγγίσεις. Αργότερα θα εξετάσουμε μια σειρά από νεώτερες απόπειρες εξήγησης του φαινομένου <sup>6</sup>.

### **5.1 Ο Νόμος του Wagner**

Η πρώτη επιστημονική προσπάθεια για να εξηγηθεί η επέκταση της κρατικής δραστηριότητας έγινε από το Γερμανό οικονομολόγο A. Wagner (1890). Μια πρώτη εξήγηση στηρίζεται στο μετασχηματισμό της παραδοσιακής κοινωνίας σε βιομηχανική κοινωνία, με συνέπεια την ταυτόχρονη μετατόπιση από την οικογένεια στο δημόσιο τομέα, θεμάτων όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η φροντίδα των ηλικιωμένων, κ.α.

Μια δεύτερη εκδοχή του νόμου του Wagner (υπάρχουν τουλάχιστο πέντε διαφορετικές εκδοχές) θεωρεί την αύξηση του δημόσιου τομέα ως συνέπεια του γεγονότος ότι τα αγαθά που παρέχονται από αυτόν έχουν μεγάλη εισοδηματική ελαστικότητα ζήτησης. Αυτό σημαίνει ότι καθώς το εθνικό προϊόν ή το κατά κεφαλή εισόδημα αυξάνει, οι καταναλωτές αφιερώνουν όλο και μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους σε ζήτηση υπηρεσιών εκπαίδευσης, υγείας, κ.α.

Μια τρίτη εξήγηση συνδέεται με τις μεταβολές στην τεχνολογία και την ανάγκη για σημαντικές πάγιες επενδύσεις σε ορισμένους τομείς, όπως π.χ. τους σιδηροδρόμους όπως αναφέρει και ο ίδιος ο Wagner. Σε αυτές τις περιπτώσεις το κράτος αναλαμβάνει συνήθως τη δαπάνη αφού λόγω μεγέθους ο ιδιωτικός τομέας είναι μάλλον απρόθυμος. Η εμπειρική διερεύνηση της ισχύος του νόμου του Wagner έχει απαχολήσει πολλούς οικονομολόγους, αλλά τα αποτελέσματα δεν είναι απολύτως σαφή αφού διαφέρουν συχνά από χώρα σε χώρα και εξαρτώνται και από τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται όπως και τη μεθοδολογία εμπειρικής προσέγγισης.

---

<sup>6</sup>. Για λεπτομερειακή παρουσίαση των εργασιών αυτών βλέπε Mueller (2003), Borcharding, et.als. (2001), Lybeck and Henrekson (1988), Mueller (1987), Breton (1989), και Δαλαμάγκας-Προβόπουλος (1988, κεφ.12). Για μια Μαρξιστική προσέγγιση στο θέμα βλέπε O'Connor (1973), Foley (1978). Βλέπε επίσης Καραγιωργα (1979) για μια συνοπτική παρουσίαση μαρξιστικών απόψεων για το ρόλο του κράτους.

## **5.2 Το αποτέλεσμα εκτόπισης των Peacock και Wiseman**

Οι Peacock και Wiseman (1961) εξετάζοντας τα στοιχεία για τις δημόσιες δαπάνες του Ηνωμένου Βασιλείου παρατήρησαν ότι η αυξανόμενη συμμετοχή του δημόσιου τομέα δεν είναι σταθερή αλλά κλιμακωτή. Διατύπωσαν μάλιστα την άποψη ότι οι δαπάνες αυξάνουν σε πολεμικές περιόδους λόγω των αναγκών που ανακύπτουν για την αντιμετώπιση έκτακτων δαπανών. Ενώ το ευρύτερο κοινό θα αντιστεκόταν σε υψηλότερη φορολογία σε ομαλές περιόδους, ο πόλεμος κάνει την αύξηση των φόρων δυνατή. Όταν όμως ο πόλεμος ή η κρίση τελειώσουν, τότε οι δαπάνες και οι φόροι δεν επανέρχονται στα προ του πολέμου επίπεδα αλλά μένουν σε υψηλότερα επίπεδα τα οποία τώρα είναι αποδεκτά από το κοινό. Όπως και με το νόμο του Wagner η εμπειρική επαλήθευση της υπόθεσης αυτής εξακολουθεί να είναι αμφισβητήσιμη.

## **5.3 Το κράτος και η παροχή δημόσιων αγαθών**

Ένας από τους βασικούς λόγους ύπαρξης του κράτους θεωρείται η παροχή δημόσιων αγαθών και η διόρθωση των εξωτερικών επιδράσεων. Επιπλέον, όταν αναφερθήκαμε στις αποτυχίες της αγοράς τονίσαμε ότι ακόμη και αν δεν υπάρχουν αποτυχίες της αγοράς, το κράτος παρεμβαίνει για να προωθήσει την πιο ίση διανομή του εισοδήματος. Πολλοί μάλιστα θεωρούν ότι η μείωση των ανισοτήτων σε μια κοινωνία έχει τα χαρακτηριστικά δημόσιου αγαθού, αφού επηρεάζουν όλη την κοινωνία, δημιουργεί ένα μεγαλύτερο αίσθημα ασφάλειας και κοινωνικής συνοχής.

### **5.3.1 Κράτος πρόνοιας και μικρή ανοιχτή οικονομία**

Σε μια πολύ ενδιαφέρουσα μελέτη που έκανε ο Rodrik (1988) προσπάθησε να δείξει εμπειρικά ότι η αναδιανομή του εισοδήματος οδηγεί σε μεγέθυνση του κράτους. Πιο συγκεκριμένα ο Rodrik επικέντρωσε το ενδιαφέρον του στους κινδύνους που δημιουργούνται στα εισοδήματα των ατόμων που ζουν σε μικρές ανοιχτές οικονομίες, από τις μεγάλες και σχετικά συχνές μεταβολές στις τιμές των εισαγομένων και εξαγομένων αγαθών. Οι αλλαγές στις διεθνείς τιμές προκαλούν μεγάλες αλλαγές στην παραγωγή των διεθνώς εμπορευομένων αγαθών, την απασχόληση και φυσικά τα εισοδήματα. Με βάση

στοιχεία για 97 αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες ο Rodrik εξέτασε οικονομετρικά την επίδραση που μπορεί να έχουν οι μεταβολές των διεθνών τιμών και ο βαθμός ανοίγματος μιας οικονομίας στο μέγεθος ενός κράτους και βρήκε ότι η συσχέτιση είναι θετική.

Πράγματι είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι σε μια μικρή ανοιχτή οικονομία τα κυβερνητικά προγράμματα, όπως επιδόματα ανεργίας και άλλα προγράμματα 'κοινωνικής ασφάλισης' αντισταθμίζουν τους κινδύνους που προκαλούνται από διεθνείς αναταράξεις. Ο Rodrik υποστήριξε επίσης ότι, επειδή οι αναπτυσσόμενες χώρες δεν έχουν τη διοικητική επάρκεια για να διαχειριστούν τέτοια προγράμματα, περιορίζονται στο να αυξήσουν την απασχόληση στο δημόσιο τομέα. Όπως παρατηρεί ο Mueller (2003) τα ευρήματα του Rodrik είναι πραγματικά εντυπωσιακά και μπορούν να θεωρηθούν ως ένας σημαντικός παράγοντας που εξηγεί την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας. Η δημιουργία και επέκταση του κράτους πρόνοιας, που έχει την αρχή του στους ταξικούς αγώνες του 19<sup>ου</sup> και 20<sup>ου</sup> αιώνα, προκλήθηκε ακριβώς από την ανάγκη να προστατευθούν οι εργαζόμενοι από την ανεργία και την φτώχεια. Είναι αλήθεια ότι στις ΗΠΑ τα πρώτα προγράμματα πρόνοιας ξεκίνησαν την εποχή της μεγάλης οικονομικής ύφεσης του 1929-32, οπότε υπήρξε μεγάλη κρίση στην εγχώρια οικονομία αλλά και κατάρρευση του διεθνούς εμπορίου.

### 5.3.2 Το αποτέλεσμα Baumol

Σ' ένα κλασικό πλέον άρθρο του ο Baumol (1967) παρατήρησε ότι η αύξηση της παραγωγικότητας στο δημόσιο τομέα είναι μικρότερη απ' ό,τι στον ιδιωτικό τομέα, ενώ οι αυξήσεις μισθών ήταν περίπου οι ίδιες στους δύο τομείς. Η διαφορά αυτή της παραγωγικότητας οφείλεται, κατά τον Baumol στο γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας προσφέρει κυρίως υπηρεσίες, οι οποίες δεν ενσωματώνουν τόσο γρήγορα τις τεχνολογικές προόδους όσο ο ιδιωτικός τομέας. Η τάση αυτή της διαφοράς στην παραγωγικότητα οδηγεί σε συνεχή αύξηση του ονομαστικού μεριδίου του δημόσιου τομέα στο ΑΕΠ. Μια εξήγηση του αποτελέσματος ή ασθένειας του Baumol, όπως έχει επίσης αποκληθεί, είναι ότι οι εθνικοί λογαριασμοί υποθέτουν ότι δεν υπάρχει μεταβολή της παραγωγικότητας στο δημόσιο τομέα. Η άλλη εξήγηση δίνεται από εμπειρικές έρευνες που βρίσκουν ότι η

παραγωγικότητα στο δημόσιο τομέα πράγματι υστερεί σε σχέση με εκείνη του ιδιωτικού τομέα.

Μια άλλη εξήγηση του αποτελέσματος του Baumol, για την επέκταση του δημόσιου τομέα μπορεί να είναι το γεγονός ότι οι σχετικές τιμές παίζουν σημαντικό ρόλο. Αν η ζήτηση για αγαθά που παρέχονται από το δημόσιο τομέα είναι τελείως ανελαστική ως προς την τιμή, τότε καθώς οι σχετικές τιμές μεταβάλλονται εις βάρος του δημόσιου τομέα και η ζήτηση των υπηρεσιών που προσφέρει δεν μειώνεται ανάλογα, είναι φυσικό το μερίδιο του στο ΑΕΠ να αυξάνει.

Αρκετές εμπειρικές μελέτες που έχουν γίνει για τις ΗΠΑ, αλλά και ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες φαίνεται να επιβεβαιώνουν, σε κάποιο βαθμό, την επίδραση του αποτελέσματος Baumol στην επέκταση του δημόσιου τομέα. Αν κάτι τέτοιο είναι σωστό το ερώτημα που γεννιέται είναι το πως ακριβώς γίνεται αυτό. Με απλά λόγια, ποιες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα έχουν τιμές που αυξάνουν περισσότερο από τις τιμές των ιδιωτικών αγαθών. Αν θεωρήσουμε ότι οι δαπάνες του προϋπολογισμού που σχετίζονται με το θέμα μας δεν είναι εκείνες που αφορούν μεταβιβαστικές πηρωμές ή τόκους, αλλά κυρίως αυτό που ονομάζουμε *τελική κατανάλωση*, τότε μπορούμε να δούμε τι ακριβώς συνέβη σε αυτές τις δαπάνες. Με βάση τα στοιχεία που δημοσιεύει ο ΟΟΣΑ έχουμε την εξέλιξη αυτών των δαπανών για τα τελευταία 40 χρόνια περίπου, και παρουσιάζονται στον πίνακα 5.3. Από τον πίνακα αυτό είναι εμφανές ότι οι καταναλωτικές δαπάνες όλων σχεδόν των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ, με εξαίρεση τις ΗΠΑ, αυξήθηκαν στην περίοδο 1965-1995. Σε μερικές μάλιστα χώρες, όπως η Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Δανία και Σουηδία, η αύξηση των δαπανών αυτών ήταν ιδιαίτερα μεγάλη. Όμως από το 1995 και μετά παρατηρείται μια μικρή κάμψη σε όλες σχεδόν τις χώρες.

Με βάση εκτιμήσεις, για την ελαστικότητα ζήτησης ως προς την τιμή των αγαθών που προσφέρει ο δημόσιος τομέας, ( Borcharding, et. als. 2001) η τιμή αυτής της ελαστικότητας είναι περί 0,5. Σύμφωνα με τον συγγραφέα αυτό το αποτέλεσμα Baumol εξηγεί το 31% της αύξησης του δημόσιου τομέα στις ΗΠΑ από το 1902 μέχρι το 1979. Για ένα σημαντικό δείγμα άλλων χωρών του ΟΟΣΑ, η εκτίμηση είναι ότι η τιμή της πιο πάνω ελαστικότητας είναι επίσης πολύ μικρή και ότι τελικά το αποτέλεσμα Baumol είναι εμφανές και στις χώρες αυτές.

<b>Πίνακας 1.5</b>						
<b>Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης για κατανάλωση</b>						
Ποσοστό του ΑΕΠ						
	1965	1970	1980	1990	1995	2000
Αυστραλία	13.4	14.4	18.6	18.5	18.6	18.5
Αυστρία	14.6	16.1	18.4	18.8	20.4	19.4
Βέλγιο	16.7	17.6	23.0	20.3	21.5	21.0
Γαλλία	16.9	17.4	21.5	22.3	23.9	23.4
Γερμανία	15.0	15.5	19.9	18.0	19.8	18.8
Δανία	16.7	20.4	27.2	25.6	25.8	25.3
<b>Ελλάδα</b>	<b>8.2</b>	<b>8.8</b>	<b>11.4</b>	<b>15.1</b>	<b>15.3</b>	<b>15.0</b>
Ηνωμένο Βασίλειο	17.2	18.0	21.6	19.9	19.8	18.3
ΗΠΑ	16.4	18.5	16.8	16.6	15.3	14.1
Ιαπωνία	8.2	7.4	9.8	9.0	9.8	10.1
Ιρλανδία	13.3	14.3	19.4	15.1	14.9	11.8
Ισπανία	9.1	10.2	14.3	16.9	18.1	16.9
Ιταλία	16.2	14.9	16.8	20.2	17.9	17.9
Καναδάς	15.6	20.5	21.3	22.4	21.4	18.4
Κορέα	9.5	9.7	11.9	10.5	9.7	9.7
Νορβηγία	14.6	16.4	18.7	20.8	20.9	18.8
Ολλανδία	23.6	24.9	29.1	24.3	24.0	22.6
Πορτογαλία	11.5	13.3	14.0	16.4	18.6	21.0
Σουηδία	17.9	22.5	29.6	27.7	26.3	26.5
Φιλανδία	14.2	15.1	18.7	21.6	22.8	20.8
<i>Ευρωζώνη</i>	<i>15.4</i>	<i>15.8</i>	<i>19.5</i>	<i>19.7</i>	<i>20.4</i>	<i>19.7</i>
ΟΟΣΑ	14.6	15.7	17.0	16.8	16.6	15.7

Πηγή: *OECD Economic Outlook 68*, December 2000 and *OECD National Accounts*.

#### 5.4 Αναδιανομή εισοδήματος

Οι προηγούμενες θεωρίες αφορούσαν κυρίως την προσφορά και ζήτηση των αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρει η κυβέρνηση. Όπως έχουν όμως παραρηρήσει ο Beck (1981) και ο Lindbeck (1988) η μεγάλη αύξηση των δημόσιων δαπανών οφείλεται κυρίως στη αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών. Μια ενδιαφέρουσα προσέγγιση, η οποία προσέλκυσε το ενδιαφέρον πολλών ερευνητών είναι εκείνη που ανέπτυξαν οι Meltzer and Richard (1981, 1983). Το υπόδειγμα τους θεωρεί ότι η μόνη κυβερνητική δραστηριότητα είναι η αναδιανομή εισοδήματος. Η αναδιανομή αυτή γίνεται μέσα από μεταβιβαστικές πληρωμές σταθερού ποσού ανά άτομο (lump sum grants)  $r$ , οι οποίες χρηματοδοτούνται με ένα αναλογικό φόρο  $t$ , ο οποίος επιβάλλεται στο αποκτώμενο εισόδημα. Αν  $y$  είναι το μέσο κκατά κεφαλή εισόδημα, τότε ο ισοσκελισμένος προϋπολογισμός συνεπάγεται ότι

$$r = t y \quad (5.1)$$

Όλα τα άτομα έχουν συνάρτηση χρησιμότητας που εξαρτάται από την κατανάλωση τους  $c$  και τησχόλη τους  $l$ . Αν  $n$  είναι το κλάσμα του χρόνου τον οποίο εργάζονται τα άτομα, έχουμε τις εξής σχέσεις

$$l = 1 - n \quad (5.2)$$

$$c = (1 - t)y + r \quad (5.3)$$

Οι Meltzer and Richard υποθέτουν ότι το εισόδημα εξαρτάται από ένα συντελεστή ικανότητας (παραγωγικότητας)  $x$ , ο οποίος είναι κανονικά κατανεμημένος σε όλο τον πληθυσμό. Με δεδομένο ότι οι ώρες εργασίας είναι  $n$ , το εισόδημα ενός ατόμου είναι τόσο μεγαλύτερο, όσο μεγαλύτερος είναι ο συντελεστής  $x$ .

$$y = nx \quad (5.4)$$

Με δεδομένα τα  $t$  και  $r$ , η μόνη επιλογή του ατόμου είναι το πόσες ώρες θα εργάζεται  $n$ . Μεγιστοποιώντας τη συνάρτηση χρησιμότητας  $U(c, l)$  σε σχέση με το  $n$ , βρίσκουμε τις συνθήκες πρώτης τάξης:

$$U_c(1 - t)x = U_l \quad (5.5)$$

ή

$$(U_l / U_c) = (1 - t)x \quad (5.6)$$

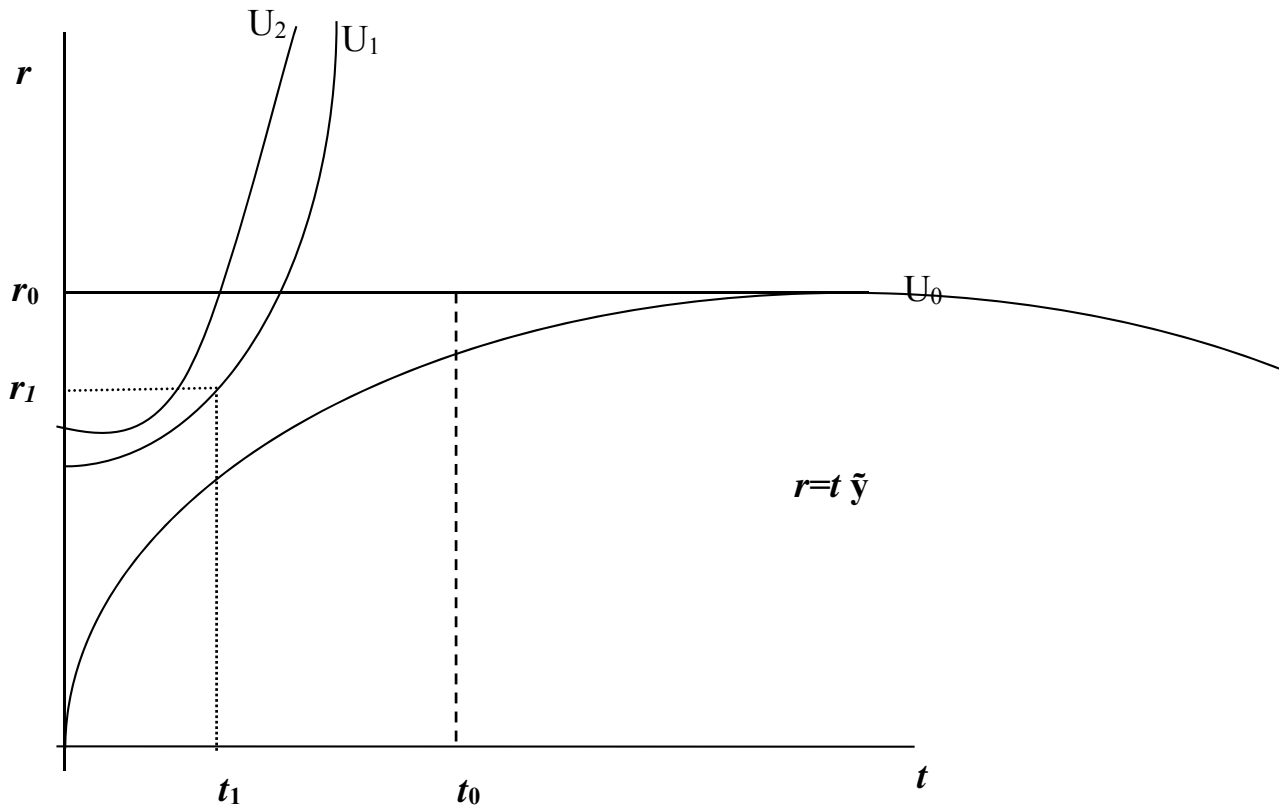
δηλαδή ο οριακός λόγος υποκατάστασης μεταξύσχόλης και κατανάλωσης είναι ίσος με το



οριακό προϊόν (καθαρό από φόρους) του χρόνου εργασίας. Από τη σχέση (5.6) μπορούμε να υπολογίσουμε το χρόνο εργασίας ενός ατόμου.

Αν και τα  $t$  και  $r$  είναι εξωγενή για το άτομο, αυτά είναι ενδογενή για το πολιτικό σύστημα. Μια αύξηση στο φόρο έχει δύο αποτελέσματα: Πρώτο, αυξάνει τα έσοδα του προϋπολογισμού και άρα τα ποσά που θα αναδιανεμηθούν και δεύτερο δημιουργεί αντικίνητρο στα άτομα, με αποτέλεσμα να εργάζονται λιγότερο, πράγμα το οποίο συνεπάγεται μείωση των εσόδων του προϋπολογισμού. Το κάθε άτομο (ψηφοφόρος), αντιμετωπίζει τα ίδια  $t$  και  $r$  και όταν κάνει την επιλογή του λαμβάνοντας υπόψη τη μεταξύ τους σχέση (5.1). Οι Meltzer and Richard θεωρούν ότι το μέσο εισόδημα μειώνεται καθώς αυξάνει ο φόρος, δηλαδή,  $(\partial y/\partial t) < 0$ , αφού η αύξηση του φόρου δημιουργεί αντικίνητρα για εργασία. Άρα το  $r$  είναι συνάρτηση του  $t$ , και αυξάνεται με φθίνοντα ρυθμό μέχρι το σημείο όπου  $-dy/dt = y/t$  αλλά μετά αρχίζει να μειώνεται.

Αυτά απεικονίζονται στο διάγραμμα 5.2. Οι ψηφοφόροι που εργάζονται έχουν καμπύλες αδιαφορίας με θετική κλίση, όπως οι  $U_1$  και  $U_2$  ( $U_2 > U_1$ ), αφού οι υψηλότεροι φόροι μειώνουν την ευημερία και οι μεγαλύτερες μεταβιβάσεις την αυξάνουν. Οι ψηφοφόροι που δεν εργάζονται έχουν καμπύλες αδιαφορίας, όπως η  $U_0$ , είναι δηλαδή οριζόντιες γραμμές αφού η ευημερία τους δεν επηρεάζεται από το φόρο. Κάθε ορθολογικός ψηφοφόρος επιλέγει εκείνο το συνδυασμό φόρων και μεταβιβάσεων  $t$  και  $r$  που μεγιστοποιεί την ευημερία του με δεδομένο ότι  $r = ty$ . Οι ψηφοφόροι που δεν εργάζονται επιλέγουν εκείνο το  $t$  που μεγιστοποιεί το ποσό των μεταβιβαστικών πληρωμών που λαμβάνουν. Στο διάγραμμα μας ο φορολογικός συντελεστής είναι  $t_0$ . Οι ψηφοφόροι που εργάζονται και έχουν εισόδημα θα επιλέξουν ένα μικρότερο φορολογικό συντελεστή  $t_1 < t_0$ ,



**Διάγραμμα 5.2. Η άριστη επιλογή του φόρου**

Αν όλοι οι ψηφοφόροι έχουν την ίδια συνάρτηση χρησιμότητας και διαφέρουν μόνο ως προς το συντελεστή παραγωγικότητας  $\kappa$ , τότε τα άτομα με μεγαλύτερο το  $\kappa$  θα ψηφίσουν για μικρότερο φορολογικό συντελεστή. Με δεδομένο ότι ο διάμεσος ψηφοφόρος, ο οποίος προσδιορίζει το αποτέλεσμα μιας ψηφοφορίας με απλή πλειοψηφία, έχει εισόδημα μικρότερο από το μέσο εισόδημα, είναι σαφές ότι αυτός θα ψηφίσει για φορολογία μεγαλύτερη από εκείνη που μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία. Με τον τρόπο αυτό οι δαπάνες του προϋπολογισμού αυξάνουν περισσότερο από το άριστο.

Αν και η εμπειρική επιβεβαίωση της θεωρίας αυτής είναι αρκετά δύσκολη, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν σημαντικά τη μεταπολεμική περίοδο. (βλέπε Πίνακα 1.6)

Πίνακας 1.6. Κοινωνικές δαπάνες % ΑΕΠ						
	1980	1990	2000	2010	2013	2014
Αυστρία	22.1	23.4	26.1	28.6	28.3	28.4
Βέλγιο	23.5	24.9	24.5	28.8	30.9	30.7
Τσεχία	..	14.6	18.8	19.9	20.5	20.6
Δανία	24.4	25	26	29.9	30.2	30.1
Εσθονία	..	..	13.8	18.8	16.1	16.3
Φινλανδία	18	23.8	23.3	28.7	30.6	31
Γαλλία	20.6	24.9	28.4	31.7	32	31.9
Γερμανία	21.8	21.4	26.2	26.8	25.6	25.8
ΕΛΛΑΔΑ	10.3	16.5	19.2	24.2	24.3	24
Ουγγαρία	..	..	20.5	23.5	22.1	22.1
Ιρλανδία	16	17.2	13.1	23.3	21.9	21
Ιταλία	18	21.4	23.3	27.8	28.7	28.6
Λουξ/ργο	20.3	19.1	19.6	23	23.4	23.5
Ολλανδία	24.8	25.6	19.8	23.7	24.6	24.7
Πολωνία	..	14.9	20.3	20.7	20.7	20.6
Πορτογαλία	9.6	12.4	18.6	25.2	25.8	25.2
Σλοβακία	..	..	17.8	18.4	18.7	18.4
Σλοβενία	..	0	22.8	23.9	23.8	23.7
Ισπανία	15.4	19.7	20	26.7	27.3	26.8
Σουηδία	26	28.5	28.2	27.9	28.2	28.1
Ην. Βασίλειο	16.3	16.3	18.4	22.8	22.5	21.7
ΟΟΣΑ	15.4	17.5	18.6	21.7	21.7	21.6

### 3.5 Ομάδες συμφερόντων

Η άποψη που διατυπώνουν οι οπαδοί της θεωρίας αυτής είναι ότι σε κάθε κοινωνία πολλά άτομα διαπιστώνουν ότι έχουν κοινά συμφέροντα και αυτά αποφασίζουν να σχηματίσουν ομάδες για να προωθήσουν τα συμφέροντα τους με το να πιέσουν την κυβέρνηση να πάρει ευνοϊκά γι αυτούς μέτρα. Το αποτέλεσμα αυτών των πιέσεων είναι η αύξηση δαπανών ή κοινωνικών κόστων γενικότερα που επιβαρύνουν το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Η ικανοποίηση κάθε ομάδας χωριστά ίσως δεν κοστίζει πολύ, το συνολικό όμως κόστος ικανοποίησης περισσότερων ομάδων ίσως είναι πολύ μεγάλο.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Βλέπε την πρωτοπόρα εργασία του M.Olson (1965).

### **3.6 Φορολογική ψευδαίσθηση και ευκολία συλλογής φόρων**

Οι κρατικές δαπάνες μπορούν να χρηματοδοτηθούν είτε από φόρους τώρα είτε από δανεισμό και επομένως μελλοντικούς φόρους. Η επέκταση της κυβέρνησης είναι ευκολότερη όταν οι πολίτες δεν γνωρίζουν επακριβώς τι συμβαίνει. Έτσι, με τη δυνατότητα δανεισμού που έχουν οι κυβερνήσεις μπορούν να αυξάνουν τις δαπάνες του προϋπολογισμού και τα ελλείμματα να τα χρηματοδοτούν με δάνεια. Επιπλέον, όλες οι μορφές των φόρων που επιβάλλουν οι κυβερνήσεις δεν είναι το ίδιο ορατές στους πολίτες. Ο φόρος εισοδήματος, π.χ. είναι ιδιαίτερα αισθητός στους πολίτες, αφού μειώνει το εισόδημα τους άμεσα. Οι έμμεσοι φόροι όμως, με το να ενσωματώνονται στις τιμές των αγαθών δεν είναι το ίδιο εύκολα αντιληπτοί από τους φορολογούμενους, όπως ο φόρος εισοδήματος, αφού είναι συχνά δύσκολο να διακρίνει κανείς τι μέρος της μεταβολής μιας τιμής οφείλεται σε μεταβολή του φόρου. Με την επέκταση επομένως της έμμεσης φορολογίας μπορούν ευκολότερα να αυξηθούν τα έσοδα του κράτους και άρα οι δαπάνες, αφού οι πολίτες έχουν την ψευδαίσθηση ότι το φορολογικό τους βάρος δεν αυξάνεται. Όπως είχε επισημάνει ο John Stuart Mill τον περασμένο αιώνα, οι άμεσοι φόροι είναι πιο ορατοί και πιο αισθητοί από τους έμμεσους φόρους. Άλλοι παράγοντες που δημιουργούν αυτήν την ψευδαίσθηση είναι ο αριθμός των φόρων, ο πληθωρισμός, η μη πλήρης τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας, κ.α.<sup>8</sup>

### **3.7 Πολιτικο-οικονομικοί κύκλοι και η διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων**

Κάτω από τον τίτλο αυτό υπάγονται τρία βασικά θέματα, καθένα από τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία. Το πρώτο αφορά θεσμικά θέματα που επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά την επέκταση της κρατικής δραστηριότητας. Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν, το σύστημα δημοψηφισμάτων που ισχύει σε Ελβετικά καντόνια, η μεγάλη δύναμη που έχει ο Υπουργός Οικονομικών της Γερμανίας από το ίδιο το Σύνταγμα, και η αυξημένη πλειοψηφία που απαιτεί το Φιλανδικό Σύνταγμα προκειμένου για αύξηση ή επιβολή νέων φόρων.

---

<sup>8</sup> Για μια ενδιαφέρουσα επισκόπηση των σχετικών θεωριών βλέπε Oates (1985).

Το δεύτερο θέμα αφορά τη συμπεριφορά των κυβερνήσεων ανάλογα με τους πολιτικο-οικονομικούς κύκλους και το τρίτο αφορά τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων από τα νομοθετικά σώματα και την σχέση τους με την εκτελεστική εξουσία

### **3.8 Γραφειοκρατία**

Υπάρχει εκτεταμένη βιβλιογραφία που δείχνει πως η γραφειοκρατία μπορεί να οδηγεί σε επέκταση του δημόσιου τομέα.

### **3.9 Οι δημόσιοι υπάλληλοι ως ψηφοφόροι**

Μια πλευρά της θεωρίας της επέκτασης του κράτους λόγω γραφειοκρατίας επικεντρώνεται στη συμπεριφορά των δημόσιων υπαλλήλων ως ψηφοφόρων. Ως ψηφοφόροι οι δημόσιοι υπάλληλοι πιθανό να έχουν την τάση να διατηρήσουν ή και να επεκτείνουν τον τομέα που τους δίνει "ψωμί".<sup>9</sup>

### **3.10 Πολιτικά κόμματα**

Επί πλέον της θεωρίας των πολιτικοοικονομικών κύκλων είναι ίσως ενδιαφέρον να εξετάσει κανείς το αν ο δημόσιος τομέας αυξάνει γρηγορότερα με σοσιαλιστικά ή συντηρητικά κόμματα, συνασπισμούς κομμάτων κ.α.

### **3.11 Αποκέντρωση εξουσιών**

Εκτός από τις πιο πάνω προσεγγίσεις ένα άλλο ερώτημα είναι το αν ο δημόσιος τομέας επεκτείνεται περισσότερο ή λιγότερο, ανάλογα με το αν οι κυβερνητικές εξουσίες είναι αποκεντρωμένες σε διάφορα επίπεδα διοίκησης ή σε μια κεντρική κυβέρνηση.

### **3.12 Άλλες απόψεις**

Εκτός όμως από τις πιο πάνω απόψεις έχουν διατυπωθεί και ορισμένες άλλες προσεγγίσεις που, χωρίς να είναι ασυνεπείς με τις πιο πάνω θεωρίες, παρουσιάζουν

---

<sup>9</sup> Βλέπε Bush and Denzau (1977), και Frey and Pommerehne (1982).

ενδιαφέρον. Πιο συγκεκριμένα θα αναφερθούμε στις απόψεις του ιστορικού της οικονομίας D.North (1985). Ο North θεωρεί ότι το βασικό στοιχείο που καθώρισε την επέκταση του δημόσιου τομέα στις ΗΠΑ, ήταν η αυξανόμενη εξειδίκευση και καταμερισμός εργασίας. Αποτέλεσμα αυτών των αλλαγών ήταν η δραματική αύξηση της ζήτησης για δημόσια και οιωνή δημόσια αγαθά. Ως παραδείγματα αναφέρονται οι ανάγκες για υποδομή σε γέφυρες, παιδεία και ο μεταβαλλόμενος ρόλος της οικογένειας. Όπως αναφέρει ο North "Το πιο σημαντικό αποτέλεσμα ήταν η σταδιακή εκτόπιση οικογενειακών δραστηριοτήτων όχι μόνο από την αγορά αλλά και από την κυβέρνηση. Η κοινωνική ασφάλιση και τα προγράμματα πρόνοιας οδηγούν σε αύξηση του μεριδίου των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ. Ο North φαίνεται επομένως να αποδίδει ένα μεγάλο μέρος της πραγματικής αύξησης του δημόσιου τομέα στις ΗΠΑ σε "καθαρά οικονομικές" αιτίες.

Τέλος ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι μαρξιστικές θεωρίες για την επέκταση του ρόλου του κράτους, αν και οι απόψεις αυτές αγνοούνται συνήθως από τα περισσότερα εγχειρίδια δημόσιας οικονομικής.<sup>10</sup> Μια προσπάθεια εξήγησης του νόμου του Wagner έχει δοθεί από τον O'Connor (1973). Ο O'Connor αρχίζει περιγράφοντας δύο συχνά αντιφατικές λειτουργίες του κράτους στον καπιταλισμό. Η πρώτη λειτουργία αποβλέπει στη διατήρηση και δημιουργία συνθηκών που κάνουν δυνατή τη συσσώρευση κεφαλαίου. Η δεύτερη λειτουργία είναι εκείνη της νομιμοποίησης του ρόλου του κράτους. Το κράτος πρέπει να δημιουργεί και να διατηρεί συνθήκες κοινωνικής αρμονίας. Οι λειτουργίες αυτές είναι συχνά αντιφατικές επειδή αν το κράτος χρησιμοποιεί την εξουσία του για να βοηθήσει μια τάξη εις βάρος μιας άλλης, τότε διακινδυνεύει να χάσει τη νομιμοποιητική του δράση. Από την άλλη πλευρά, αν δεν κάνει τη συσσώρευση κεφαλαίου επικερδή, τότε βρίσκεται σε κίνδυνο η πηγή της εξουσίας του (η φορολόγηση της παραγόμενης υπεραξίας). Μπροστά σ' αυτό το δίλημμα το κράτος έχει να ακολουθήσει ένα δύσκολο μονοπάτι.

Στις δύο αυτές λειτουργίες αντιστοιχούν δύο μορφές δαπανών, για την παροχή κοινωνικού κεφαλαίου και κοινωνικές δαπάνες. Η πρώτη κατηγορία δαπανών είναι απαραίτητη για επικερδή συσσώρευση κεφαλαίου και περιλαμβάνει δαπάνες για

---

<sup>10</sup> Χαρακτηριστική εξαίρεση αποτελεί το εγχειρίδιο του Δ. Καράγιωργα (1979).

κοινωνικές επενδύσεις και κοινωνική κατανάλωση. Οι κοινωνικές επενδύσεις αφορούν τα έργα και τις υπηρεσίες εκείνες που αυξάνουν την παραγωγικότητα της εργατικής δύναμης και *ceteris paribus* αυξάνουν το ποσοστό του κέρδους. Οι δαπάνες κοινωνικής κατανάλωσης αφορούν τα αγαθά και υπηρεσίες που μειώνουν το κόστος αναπαραγωγής της εργασίας και *ceteris paribus* αυξάνουν το ποσοστό κέρδους. Οι κοινωνικές δαπάνες αφορούν την παροχή αγαθών και υπηρεσιών που διατηρούν την κοινωνική αρμονία. Ο O'Connor υποστηρίζει ότι σχεδόν όλες οι δημόσιες υπηρεσίες ασκούν και τις δύο αυτές δραστηριότητες και προχωρεί στη διατύπωση δύο βασικών θέσεων. Πρώτον, ότι η επέκταση του δημόσιου τομέα και των δημόσιων δαπανών λειτουργεί αυξητικά ως βάση για τη μεγέθυνση του μονοπωλιακού τομέα και της συνολικής παραγωγής. Ταυτόχρονα υποστηρίζεται ότι η αύξηση των κρατικών δαπανών είναι αποτέλεσμα της επέκτασης του μονοπωλιακού τομέα. Με άλλα λόγια Ο O'Connor υποστηρίζει ότι η μεγέθυνση του δημόσιου τομέα (στις ΗΠΑ) είναι και το αίτιο και το αποτέλεσμα της επέκτασης του μονοπωλιακού κεφαλαίου. Δεύτερο, συσσώρευση και κοινωνικό κεφάλαιο και κοινωνικές δαπάνες είναι μια αντιφατική διαδικασία που δημιουργεί τάσεις για κρίσεις κάθε μορφής. Οι δαπάνες για υγεία, για παράδειγμα, θεωρούνται ως κοινωνική κατανάλωση, την "κοινωνικοποίηση" των οποίων ευνοούν το μονοπωλιακό κεφάλαιο και η εργασία. Το μονοπωλιακό κεφάλαιο λόγω του μεγάλου βάρους της επέκτασης των προγραμμάτων ιατρικής ασφάλισης τα οποία κέρδισαν τα συνδικάτα με συλλογικές διαπραγματεύσεις. Τα συνδικατα επειδή μ' αυτό τον τρόπο ικανοποιούν τις απαιτήσεις των μελών τους για καλύτερη ιατρική περίθαλψη. Οι δαπάνες αυτές μπορεί να θεωρηθούν ως μέσο εξαγοράς των φτωχών και των ανέργων.

Οι απόψεις αυτές, αν και πολύ ενδιαφέρουσες, δύσκολα μπορούν να υποβληθούν στον έλεγχο εμπειρικής επαλήθευσης. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό αυτό που αναφέρει ο Foley (1978) ότι "Ο ακριβής μηχανισμός με τον οποίο οι καπιταλιστές ως τάξη ασκούν μεγάλη επίδραση στις κρατικές πολιτικές διαφέρει κάθε φορά και εξαρτάται από τις ιστορικές και θεσμικές πραγματικότητες".

#### **4. Μερικά Συμπεράσματα**

Επιδίωξη του κεφαλαίου αυτού ήταν να παραθέσει συνοπτικά τις βασικές ιδέες

μερικών από τις πολλές θεωρίες που έχουν αναπτυχθεί για να εξηγήσουν την επέκταση του κράτους και των κρατικών δαπανών. Η επέκταση αυτή σε μερικές περιπτώσεις χαρακτηρίζεται υπερβολική, αλλά πολλοί θεωρούν ότι η επέκταση του δημόσιου τομέα είναι αποτέλεσμα τεχνολογικών εξελίξεων και επιθυμιών των ψηφοφόρων. Αν αυτό συμβαίνει τότε δεν είναι δικαιολογημένοι οι φόβοι ότι η επέκταση του δημόσιου τομέα προκαλεί την εμφάνιση του κράτους-Λεβιάθαν. Αυτό δεν σημαίνει όμως ότι η γρήγορη ανάπτυξη του δημόσιου τομέα που πράγματι παρουσιάζεται σε πολλές χώρες δεν πρέπει να προβληματίζει για τις συνέπειες που πιθανό να έχει στο σύνολο της οικονομίας.

Οι θεωρίες που παρουσιάσαμε δίνουν πολλές και διαφορετικές εξηγήσεις για την επέκταση της κρατικής δραστηριότητας. Οι θεωρίες αυτές δεν οδηγούν φυσικά σε ξεκάθαρα συμπεράσματα και αναμφισβήτητα απαιτείται περισσότερη και βαθύτερη διερεύνηση των θεμάτων που θίξαμε πιο πάνω.<sup>11</sup> Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι το θέμα του μεγέθους και του ρόλου του δημόσιου τομέα είναι πολύπλοκο και δεν είναι δυνατό να ερμηνευθεί μόνο με την οικονομική προσέγγιση του θέματος. Η παραπέρα ανάπτυξη πολιτικο-οικονομικών υποδειγμάτων και η εμπειρική διερεύνηση τους σίγουρα θα συμβάλουν στο να γίνουν περισσότερο κατανοητοί οι λόγοι που οδηγούν στη επέκταση του δημόσιου τομέα και στις συνέπειες της.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ**

Βάβουρας, Ι.Σ. κ.α.(1990), *Η Παραγωγική Διαδικασία στο Δημόσιο Τομέα και η Αυξηση των Δημόσιων Δαπανών: Η Περίπτωση της Ελλάδας*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Baumol, W.J.(1967), "The Macroeconomics of Unbalanced Growth", *American Economic Review*, 57, 415-26.

---

<sup>11</sup>. Για το θέμα αυτό βλέπε Myhrman (1985).



- Beck, M.(1976), "The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence", *National Tax Journal*, 29, 15-21.
- Beck, M.(1981), *Government Spending*, New York: Praeger
- Beck, M.(1986), "Public Expenditure, Relative Prices, and Resource Allocation", *Public Finance*, 40, 17-34.
- Bergh, A. and Henrekson, M. (2011), "Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 25, No. 5, pp. 872–897
- Brennan, G. and Buchanan(1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, G. and Pincus, J.M.(1983), "Government Expenditure Growth and Resource Allocation", *Oxford Economic Papers*, 35, 351-65.
- Breton, A.(1989), "The Growth of Competitive Governments", *Canadian Journal of Economics*, 22, 717-750.
- Borcherding, T.E., J.S.Ferris and A.Garzoni (2001), "Growth in the Real Size of Government since 1970", Claremont Colleges, working papers in economics
- Bush, W.C. and Denzau, A. (1977), "The Noting Behavior of Bureaucrats and the Public Sector Growth", in Borcheding, T.E. (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham: Duke Univ. Press.
- Chletsos, M. and Kollias, C. (1977), "Testing Wagner's law using disaggregated public expenditure data in the case of Greece: 1958-93", *Applied Economics*, 29, 371-377.
- Δαλαμάγκας, Β. και Προβόπουλος, Γ. (1988), *Εισαγωγικά Μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής*, Αθήνα: Σάκκουλας.
- Economides, G, H. Park, A. Philippopoulos and S. Sakkas (2015), "On the Composition of Public Spending and Taxes", Cesifo Working Paper No. 5510.
- Foley, D.K.(1978), "State Expenditures from a Marxist Perspective", *Journal of Public Economics*, 9, 221-38.

- Frey, B.S. and Pommerehne, W.W.(1982), "How Powerfull are Public Bureaucrats as Noters", *Public Choice*, 38, 253-62.
- Gemmell, N. (ed) (1993). *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*. Edward Elgar.
- Καράγιωργας, Δ. (1979), *Δημόσια Οικονομική: Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Lindbeck, A.(1988), "Consequences of the Advanced Welfare State", *The World Economy*, 11, 19-37.
- Lybeck, J.A. and Henrekson, M.(1988), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North Holland.
- Lybeck, J.A. (1988), "Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional vs. the Institutional Approach", in Lybeck, J.A. and Henrekson, M.(1988), (eds.) *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North Holland.
- Meltzer A.H. and S.F. Richard, 1981, "A rational theory of the size of government", *Journal of Political Economy* 89(5), 914-927.
- , 1983, "Tests of a rational theory of the size of government", *Public Choice*, 41(3), 403-418.
- Mueller, D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Mueller, D.C.(1987), "The Growth of Government: A Public Choice Perspective", *IMF Staff Papers*, 34, 115-49.
- Myhrman, J.(1985), "Introduction: Reflections on the Growth of Governments", *Journal of Public Economics*, 28, 275-85.
- North, D.C.(1985), "The Growth of Government in the United States: An Economic Historians Perspective", *Journal of Public Economics*, 28, 383-99.
- Oates, W.E.(1988), "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", in G. Brennan, et al., (eds.), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russel Mathiews*, Canberra: Australian National University Press.
- O'Connor, J.(1973) The Fiscal Crisis of the State, New York, St. Martin's Press.
- OECD (1990), "The Public Sector: Issues for the 1990's" paper prepared for the Working

Party No. 1, of the Economic Policy Committee.

Olson, M.(1965), The Logic of Collective Action, New York, Schocken Books.

Peacock, A.T. and Wiseman, J.(1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, London, Oxford University Press.

Rodrik, D. (1988), "Why do more Open Economies have bigger governments", *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1032.

Ψυχοπαίδης, Κ.(1989), *Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη: Πανεπιστημιακές Παραδόσεις*,

Wagner, A. (1883), "Three Extracts on Public Finance", in Musgrave, R.A. and Peacock, A.T. (eds.) (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*, London: MacMillan.