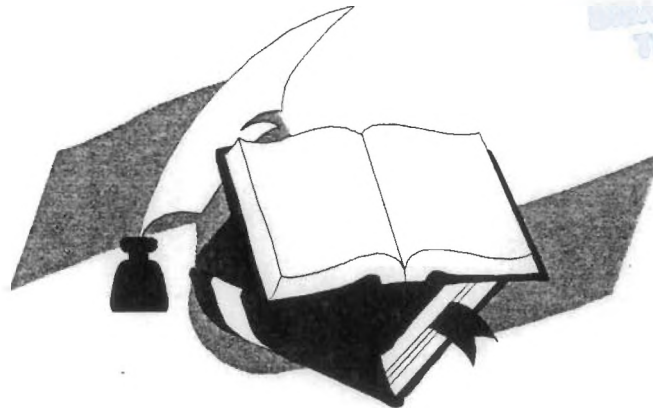


Τ.Ε.Ι. ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ- ΤΜΗΜΑ Σ.Σ.Ο.Ε.

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

“ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΗ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ”



ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ: ΝΤΟΒΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ: ΣΤΟΪΤΣΗ ΜΑΡΙΑ

ΦΙΡΜΠΙΑΣ ΜΑΡΙΝΟΣ



ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 1996



ΠΡΟΛΟΓΟΣ

*Σ*την πτυχιακή μας εργασία, στα πλαίσια απόκτησης του πτυχίου του τμήματος Σ.Σ.Ο.Ε., θα αναλύσουμε τη φύση των δημοσίων δαπανών και την επίδραση που ασκούν αυτές στην αναδιανομή του εισοδήματος στο σύνολο της οικονομίας μιας χώρας. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία που διαθέτουμε, θα αναφερθούμε στην περίπτωση της Ελλάδας και όπου οι πηγές μας το επιτρέπουν, θα γίνονται αναφορές σε στοιχεία για κάποια άλλα κράτη.

Στο σημείο αυτό, θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τον καθηγητή κύριο Δημήτρη Ντόβα, για την πολύτιμη βοήθειά του, καθώς και για τις σημαντικές πληροφορίες και οδηγίες που μας προσέφερε, προκειμένου να ολοκληρώσουμε την πτυχιακή μας εργασία.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην εργασία αυτή, που έχει τίτλο

"ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΗ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ"

θα προσπαθήσουμε να εξηγήσουμε και να αναλύσουμε, όσο το δυνατόν καλύτερα, το εάν και κατά πόσο οι Δημόσιες Δαπάνες ως μέρος του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας, ασκούν επίδραση στην αναδιανομή του εισοδήματος.

Η εργασία αποτελείται από δύο μέρη που έχουν τα εξής βασικά θέματα:

- ☞ **δημόσιες δαπάνες**
- ☞ **διανομή και αναδιανομή εισοδήματος και ο ρόλος των δημοσίων δαπανών.**

Στο πρώτο μέρος, το οποίο χωρίζεται σε δύο κεφάλαια, θα μιλήσουμε για τη φύση και τις διακρίσεις των δημοσίων δαπανών (οικονομική - λειτουργική - διοικητική) για τη διαχρονική αύξησή τους (Νόμος *Wagner* - κλιμακωτή αύξηση).

Στο δεύτερο μέρος, το οποίο χωρίζεται σε δύο κεφάλαια, θα μιλήσουμε:

- a) για τη διανομή εισοδήματος και την αναδιανομή (άριστη ή κοινωνικά επιθυμητή αναδιανομή - άριστη κατά Pareto αναδιανομή) και

- β) για την αναδιανεμητική επίδραση των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες (μέσα αναδιανεμητικής πολιτικής - αναδιανεμητική επίδραση των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες).

Στο σημείο αυτό θεωρούμε σκόπιμο να οριοθετήσουμε βασικές έννοιες, τις οποίες χρησιμοποιούμε στη μελέτη μας. Έτσι :

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

Δημόσιες δαπάνες είναι οι δαπάνες, στις οποίες προβαίνει το κράτος για διάφορους λόγους, όπως π.χ. για κατασκευή δρόμων, σχολείων, για την παιδεία, για τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων, για επιδόματα. Αποτελούν ένα μέσο δράσης που διαθέτει το κράτος, προκειμένου να πραγματοποιήσει τους σκοπούς που έχει θέσει - κοινωνικούς, οικονομικούς κ.ά. Οι δημόσιες δαπάνες μαζί με τη φορολογία έχουν τρεις βασικές επιδράσεις στην λειτουργία της οικονομίας :

- I. Μεταβάλλουν την κατανομή των παραγωγικών συντελεστών στις διάφορες παραγωγικές δραστηριότητες.
- II. Μεταβάλλουν το επίπεδο του εισοδήματος.
- III. Μεταβάλλουν το μέγεθος των επενδύσεων και συνεπώς το μέγεθος του κεφαλαίου της οικονομίας, με συνέπεια τη μεταβολή του ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας, π.χ. δημόσιες δαπάνες για κατασκευή έργων που αυξάνουν την παραγωγικότητα της οικονομίας.

ΕΙΣΟΔΗΜΑ

Εισόδημα ενός ατόμου είναι το άθροισμα των αμοιβών που εισπράττει σε κάθε χρονική περίοδο, από τη χρησιμοποίηση των παραγωγικών συντελεστών που κατέχει.

ΔΙΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Η διανομή εισοδήματος στα άτομα - μέλη μιας κοινωνίας, όπου κυριαρχεί ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής, προσδιορίζεται από δύο παράγοντες :

- α) από την ποσότητα κάθε παραγωγικού συντελεστή που κατέχει το άτομο και
- β) από την τιμή που διαμορφώνεται στην αγορά για κάθε συντελεστή.

Η διανομή του εισοδήματος είναι στενά συνδεδεμένη με θέματα κοινωνικής δικαιοσύνης, που παρουσιάζουν μεγάλο ενδιαφέρον, αλλά και τεράστιες δυσκολίες. Για τον παραπάνω λόγο, δεν θα επεκταθούμε πολύ στο συγκεκριμένο θέμα.

Η ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Το βασικό μειονέκτημα της καπιταλιστικής οικονομίας είναι η τάση του συστήματος να δημιουργεί ανισότητες στη διανομή του εισοδήματος, με αποτέλεσμα να υπάρχουν λίγοι πλούσιοι και πολλοί φτωχοί. Η συνύπαρξη πλούτου και φτώχειας είναι πιθανόν να δημιουργήσει κοινωνικές αναταραχές και για το λόγο αυτό το κράτος λαμβάνει μέτρα, με τα οποία περιορίζει την ανισότητα που δημιουργείται από τη λειτουργία του οικονομικού συστήματος, μεταφέροντας ένα μέρος του εισοδήματος της οικονομίας προς τα φτωχότερα άτομα, δηλαδή προσπαθεί να πάρει μέτρα αναδιανομής του εισοδήματος. Προσπαθεί να επιτύχει μια κοινωνικά αποδεκτή μοιρασιά της συνολικής παραγωγής και να εξαλείψει τις περιπτώσεις μεγάλης φτώχειας σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού.

ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΕΣ ΚΑΙΜΑΚΑΣ

Είναι οι οικονομίες, όπου επωφελείται μια επιχείρηση από την ύπαρξη και τη μεγέθυνση του κλάδου, στον οποίο ανήκει, π.χ. μια επιχείρηση παραγωγής γραφικής ύλης ωφελείται όταν αυξάνεται το δημόσιο που έχει μεγάλες ανάγκες για τη γραφική ύλη, που η επιχείρηση παράγει.





ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ
ΔΑΠΑΝΕΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΦΥΣΗ & ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΛΑΙΑΝΩΝ

Στο Πρώτο Κεφάλαιο που ακολουθεί, κρίναμε σκόπιμο να γίνει, όπως και γίνεται, μια αναφορά στη φύση των Δ.Δ. Τι είναι αυτές, ποιός ο ρόλος τους στην οικονομική ζωή μιας χώρας, τι εκφράζουν, τι προωθούν και πώς μπορούν να ελεγχθούν, βάσει ορισμένων κριτηρίων, σύμφωνα με τα οποία κατατάσσονται οι Δ.Δ. σε διάφορες κατηγορίες. Θα γνωρίσουμε τα κριτήρια ταξινόμησης των Δ.Δ., καθώς και τις διακρίσεις των (οικονομική, λειτουργική και διοικητική).

Θεωρούμε ότι αυτό το Κεφάλαιο είναι το βασικότερο για την ανάγνωση και την κατανόηση του κειμένου της εργασίας μας.

1.1. Κριτήρια ταξινόμησης των Δ.Δ.

Στην οικονομική θεωρία οι Δ.Δ. ταξινομούνται με βάση διάφορα κριτήρια, από τα οποία τα κυριότερα είναι τα εξής :

Το πρώτο κριτήριο αναφέρεται στον τρόπο, με τον οποίο η Δ.Δ. επενεργεί και επηρεάζει την παραγωγή αγαθών, όπως και τα εισοδήματα. Υπάρχουν Δ.Δ. που συντελούν άμεσα στη χρήση μέσων για την παραγωγή αγαθών, δημιουργώντας, με άμεσο τρόπο, εισοδήματα μέσω του παραγωγικού μηχανισμού.

Παραδείγματα τέτοια είναι οι δαπάνες για την κατασκευή δρόμων, οι δαπάνες για αγορά πολεμικού υλικού από τις ντόπιες βιομηχανίες, οι πληρωμές μισθών για τις υπηρεσίες των Δ. Υπαλλήλων, κ.λ.π. Εκτός από τις παραπάνω, υπάρχουν και Δ.Δ. που αυξάνουν άμεσα τα εισοδήματα ορισμένης ομάδας ιδιωτικών φορέων, χωρίς τη μεσολάβηση του παραγωγικού μηχανισμού. Παραδείγματα τέτοιων δαπανών είναι τα επιδόματα ανεργίας, οι πληρωμές συντάξεων, οι επιδοτήσεις, κ.λ.π. Είναι φανερό ότι το παραπάνω κριτήριο αναφέρεται στην οικονομική φύση της δημόσιας δαπάνης. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, η ταξινόμηση των Δ.Δ. σύμφωνα με το κριτήριο αυτό είναι γνωστή ως **οικονομική διάκριση** των δημοσίων δαπανών.

Το δεύτερο κριτήριο που χρησιμοποιείται σχεδόν από όλους τους θεωρητικούς της Δημόσιας Οικονομικής, αναφέρεται στη συγκεκριμένη κοινωνική ανάγκη στην κάλυψη της οποίας αποβλέπει η δαπάνη. Η ταξινόμηση με βάση το κριτήριο αυτό είναι γνωστή ως **λειτουργική διάκριση** των Δ.Δ.

Το τρίτο κριτήριο ταξινόμησης των Δ.Δ. αναφέρεται στη φύση του δημοσίου φορέα, που ενεργεί τη δαπάνη. Δημόσιες δαπάνες πραγματοποιούν η κεντρική διοίκηση, οι τοπικοί φορείς, οι ασφαλιστικοί οργανισμοί κ.τ.λ. Η ταξινόμηση αυτή είναι γνωστή ως **διοικητική διάκριση** των Δ.Δ.

Τέλος, τέταρτο κριτήριο ταξινόμησης των Δ.Δ. που χρησιμοποιείται κυρίως για την κατάρτιση, εκτέλεση και έλεγχο του προϋπολογισμού του κράτους και των άλλων δημοσίων φορέων, είναι το είδος ή αντικείμενο, για το οποίο γίνεται η δαπάνη.

1.2. Η οικονομική διάκριση των Δ.Δ.

Το κριτήριο, με βάση το οποίο γίνεται η οικονομική διάκριση των Δ.Δ., είναι το εάν και κατά πόσο αυτές είναι δυνατόν να δημιουργήσουν (εθνικό) εισόδημα ή όχι. Έτσι έχουμε :

- i) Δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες και
- ii) Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές.

1.2.1. Δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες.

Οι Δ. για προϊόντα και υπηρεσίες περιλαμβάνουν τις δαπάνες για μισθούς των υπαλλήλων, για αγορά προϊόντων κάθε είδους (π.χ. χαρτί γραφομηχανής, μεταφορικά μέσα), για ενοίκια κτιρίων ή οικοπέδων από το Κράτος κ.λ.π. Οι Δ. αυτής της κατηγορίας συνιστούν ζήτηση από το Δημόσιο, αγαθών και υπηρεσιών, που συντελούν άμεσα στην απασχόληση παραγωγικών μέσων και τη δημιουργία εισοδημάτων μέσα από τον παραγωγικό μηχανισμό. Π.χ., για να κτιστεί ένα σχολικό κτίριο, ο αρμόδιος Δημόσιος Οργανισμός μισθώνει τις υπηρεσίες μηχανικών και εργατών, αγοράζει υλικά, μισθώνει ή αγοράζει μηχανήματα κ.λ.π.

Άρα, η συγκεκριμένη δαπάνη έχει ως αποτέλεσμα την παραγωγή κάποιου αγαθού (Σχολείο), την απασχόληση παραγωγικών μέσων (μηχανημάτων και εργασίας) και τη δημιουργία εισοδημάτων, αφού δίνονται μισθοί και ημερομίσθια εργατών. Δημιουργούνται κέρδη των μονάδων παραγωγής και διάθεσης των απαραίτητων υλικών κ.ά.

Από το παραπάνω παράδειγμα και από άλλα που θα μπορούσαμε να αναφέρουμε, γίνεται κατανοητό γιατί οι μελετητές διακρίνουν τις δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες σε :

- a) Δαπάνες για δημόσια κατανάλωση και
- β) Δαπάνες για δημόσια επένδυση.

1.2.1.1. Δημόσια Κατανάλωση

Οι Δ. για δημόσια κατανάλωση λέγονται και Τρέχουσες Δαπάνες και περιλαμβάνουν όλα τα έξοδα του Δημοσίου για καταναλωτικά αγαθά. Αυτά είναι τα αγαθά που εξαντλούν τις υπηρεσίες τους μέσα στην περίοδο που

αποκτήθηκαν για να χρησιμοποιηθούν. Ως τέτοια μπορούμε να αναφέρουμε γραφική ύλη, ενοίκια, πληρωμές μισθών των δημοσίων υπαλλήλων, δαπάνες για τροφή και ένδυση των ειδικών δυνάμεων κ.ά. Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία των τελευταίων ετών, οι Δ. για δημόσια κατανάλωση αποτελούν το 93 - 94% του συνόλου των Δ.Δ., ενώ μόνο το 7-6% του συνόλου των Δ.Δ. προορίζεται για Επενδύσεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2.-1.

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ, ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΕΤΗ 1988 ΜΕΧΡΙ ΚΑΙ 1992

Εκατομμύρια δραχμές

	1988	1989	1990	1991	1992
Σύνολο δαπανών	3.717.916	4.592.579	6.698.474	9.811.372	11.965.219
από τις οποίες :					
α) Δαπάνες τρέχουσες	3.339.794	4.147.440	6.211.901	9.179.909	11.217.540
Αναλογία σε σχέση με το σύνολο των δαπανών.	89,8	90,3	92,7	93,6	93,8
β) Δαπάνες επενδύσεων ⁽¹⁾	367.100	432.305	467.365	607.806	729.326
Αναλογία σε σχέση με το σύνολο των δαπανών.	9,9	9,4	7,0	6,2	6,1
γ) Δαπάνες για έργα κοινού ενδιαφέροντος ΝΑΤΟ	11.023	12.834	19.208	23.658	18.354
Αναλογία σε σχέση με το σύνολο των δαπανών.	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2

⁽¹⁾ Περιλαμβάνονται και οι δαπάνες επενδύσεων, εκτελούμενες μέσω του τακτικού προϋπολογισμού.

ΠΗΓΗ: Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών, 1994, σελ. 95.

Εδώ θα άξιζε να τονίσουμε, ότι πάνω από το 60% του συνόλου των Τρεχουσών Δαπανών ή Δαπανών για δημόσια κατανάλωση, αποτελούν οι δαπάνες για μισθούς και ημερομίσθια των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων.

1.2.1.2. Δημόσια Επένδυση

Αυτή περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες του Δημοσίου για απόκτηση ή παραγωγή νέων προϊόντων αγαθών παγίου κεφαλαίου. Αυτά είναι αγαθά που παρέχουν υπηρεσίες για παραπάνω από μια χρήσεις (έτη). Τέτοιου είδους αγαθά το Δημόσιο μπορεί να παράγει, π.χ. κατασκευή αυτοκινητοδρόμων, λιμανιών ή μπορεί να τ' αγοράσει από ιδιωτικούς φορείς, εταιρείες π.χ. αγορά μηχανημάτων που θα χρησιμοποιηθούν για κατασκευές μεγάλων έργων.

Στη Δημόσια επένδυση περιλαμβάνονται και οι αυξομειώσεις της αξίας των κρατικών αποθεμάτων. Όταν δεν περιλαμβάνονται τα αποθέματα οι επενδύσεις καλούνται συνήθως, **παγίου κεφαλαίου**.

Με βάση τον παραπάνω ορισμό στη Δημόσια επένδυση δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες για αγορά παλαιών ή μεταχειρισμένων κεφαλαιουχικών αγαθών ή οικοπέδων, γιατί μια τέτοιου είδους δαπάνη δεν συντελεί αμέσως στη δημιουργία εισοδήματος. Στην πράξη όμως οι δαπάνες για τέτοια αγαθά περιλαμβάνονται στη δημόσια επένδυση, διαχωρίζονται όμως από τις δαπάνες για νέα κεφαλαιουχικά αγαθά.

Θα πρέπει εδώ ν' αναφέρουμε ότι η διάκριση των Δ.Δ. σε δημόσια κατανάλωση και δημόσια επένδυση, είναι αρκετά δύσκολη. Πολλοί υποστηρίζουν ότι ως κριτήρια διάκρισης των Δ.Δ. θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το εάν και κατά πόσο συμβάλλει μια συγκεκριμένη δαπάνη στην αύξηση της παραγωγικότητας της Οικονομίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2.-2.**ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΠΑΓΙΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ**

	1989	1990	1991	1992
I. Ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου	1.690.311	2.071.698	2.380.742	2.674.591
1. Γεωργία, κτηνοτροφία, δάση, αλιεία, εγγειοβελτιωτικά	98.475	112.207	125.399	176.158
2. Ορυχεία, λατομεία	39.901	39.405	43.803	55.362
3. Μεταποίηση	292.205	341.812	360.484	394.441
4. Ενέργεια, ύδρευση, αποχέτευση	149.027	170.560	202.836	237.776
5. Μεταφορές, επικοινωνίες	303.396	397.273	546.394	623.889
6. Κατοικίες	403.443	554.730	559.669	558.510
7. Δημόσια Διοίκηση	17.551	21.327	31.220	44.319
8. Λοιπές δραστηριότητες	386.313	434.384	510.937	584.136
II. Αυξομείωση αποθεμάτων	148.454	29.150	236.222	267.710
1. Γεωργία, κτηνοτροφία, δάση, αλιεία, εγγειοβελτιωτικά	- 15.088	- 30.497	102.693	- 4.762
α. Ζωικό κεφάλαιο	- 4.913	- 5.762	- 4.277	- 4.762
β. Λοιπά	- 10.175	- 24.735	106.970	0
2. Ορυχείο, μεταποίηση, ενέργεια, εμπόριο κ.λ.π.	163.542	59.594	133.513	272.472
3. Κράτος	0	53	16	0
Ακαθάριστες επενδύσεις στη Χώρα	1.838.765	2.100.848	2.616.964	2.942.301
Γ.Ι. Ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου	1.690.311	2.071.698	2.380.742	2.674.591
1. Ιδιωτικές	1.176.100	1.507.453	1.611.573	1.747.433
2. Δημόσιες	514.211	564.245	769.169	927.158
α. Κράτος	229.469	248.788	366.965	468.637
β. Δημόσιες επιχειρήσεις	218.156	237.853	283.680	326.304
γ. Τοπική Αυτοδιοίκηση κ.λ.π.	66.586	77.604	118.524	132.217
Γ.ΙΙ. Αυξομείωση αποθεμάτων	148.454	29.150	236.222	267.710
1. Ιδιωτών	131.897	2.622	203.989	228.767
2. Δημοσίου	16.557	26.528	32.233	38.943
α. Κράτος	0	53	16	0
β. Δημόσιες επιχειρήσεις	16.557	26.475	32.217	38.943
Ακαθάριστες επενδύσεις στη Χώρα	1.838.765	2.100.848	2.616.964	2.942.301

ΠΗΓΗ: Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας, 1993, σελ. 45.

Με βάση αυτό το κριτήριο, υποστηρίζεται ότι στη δημόσια επένδυση θα πρέπει να περιλαμβάνονται οι Δ.Δ. που συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας, ενώ στη δημόσια κατανάλωση οι μη παραγωγικές. Εν τούτοις, η διάκριση αυτή των Δ.Δ. βάσει του κριτηρίου της παραγωγικότητας μπορεί να προκαλέσει, όπως και συμβαίνει, πολλές διαμάχες στην οικονομική ανάλυση των δημοσιονομικών ζητημάτων, από διάφορους επιστήμονες, ανάλογα με το τι ή ποιόν αντιπροσωπεύουν και υποστηρίζουν.

Είναι κατανοητό, ότι όλες οι δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες που κάνει το Δημόσιο συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας. Αυτό που συμβαίνει όμως πραγματικά είναι, ότι κάθε κατηγορία δαπάνης, ανάλογα με τη φύση της και το ύψος της συντελεί περισσότερο ή λιγότερο στην αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας. Π.χ., εάν ως κριτήριο για τη διάκριση των Δ.Δ. σε κατανάλωσης και επένδυσης θεωρήσουμε τη συμβολή τους στην αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας, τότε θα πρέπει οι τρέχουσες δαπάνες για την παιδεία (μισθοί καθηγητών - δασκάλων) να υπάγονται στη δημόσια επένδυση, ενώ η ανέγερση ενός δημοτικού θεάτρου στη δημόσια κατανάλωση.

Με βάση τα παραπάνω, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η σύγκριση των επιμέρους κατηγοριών δαπανών από άποψη συμβολής τους στην αύξηση της παραγωγικότητας είναι πολύ χρήσιμη για την πολιτική εξουσία, καθώς τη διευκολύνει στην επιλογή του είδους και τον καθορισμό του ύψους αυτών, δεν μπορεί όμως να αποτελέσει κριτήριο διάκρισης των δαπανών σε δημόσια κατανάλωσης και δημόσια επένδυσης.

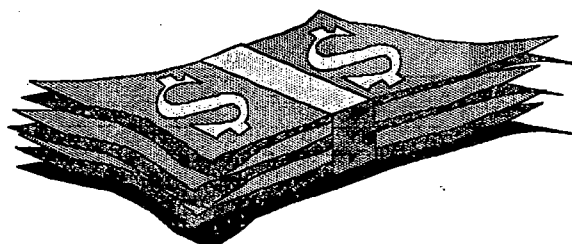
1.2.2. Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές

Αυτές προκύπτουν από μονομερείς συναλλαγές του Δημοσίου με ιδιώτες, με φορείς της αλλοδαπής ή Ν.Π.Ι.Δ. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (Ιδρύματα, Συλλόγους, Σωματεία). Έχουν τη μορφή χρηματικών παροχών σε ιδιώτες και ιδιωτικούς φορείς χωρίς την άμεση αντιπαροχή προϊόντων ή

υπηρεσιών από αυτούς προς το Δημόσιο. Αυτό σημαίνει ότι οι Μεταβιβαστικές Πληρωμές δεν αποτελούν δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες εκ μέρους του Δημοσίου, δεν συνιστούν ζήτηση του Δημοσίου, άρα δεν συντελούν στη χρήση παραγωγικών μέσων και δεν δημιουργούν εισοδήματα μέσω του παραγωγικού μηχανισμού. Βεβαίως, οι Μεταβιβαστικές πληρωμές αυξάνουν τα εισοδήματα των ιδιωτικών φορέων προς τους οποίους γίνονται, η αύξηση όμως δεν αποτελεί αμοιβή για χρήση κάποιων συντελεστών παραγωγής. Έτσι, αυτές οι μεταβιβάσεις εισοδήματος δεν είναι σε καμία περίπτωση εθνικό εισόδημα, αποτελούν ουσιαστικά μεταβιβάσεις μεταξύ ατόμων, αφού το Δημόσιο κυρίως μέσω της φορολογίας παίρνει τα χρήματα που έπειτα καλύπτουν τις μεταβιβαστικές πληρωμές. Παραδείγματα μεταβιβαστικών πληρωμών είναι : οι συντάξεις, τα επιδόματα, οι επιχορηγήσεις, οι υποτροφίες κ.ά. Από πολλούς υποστηρίζεται η άποψη ότι μέσω της διαδικασίας αυτής πραγματοποιείται η μεταβίβαση αγοραστικής δύναμης από μια ομάδα ιδιωτικών φορέων σε μια άλλη χωρίς τη μεσολάβηση του παραγωγικού μηχανισμού. Το ύψος των τρεχουσών μεταβιβαστικών πληρωμών πλησιάζει περίπου το 51% του συνόλου των τρεχόντων εξόδων του Δημοσίου.

Οι Μεταβιβαστικές πληρωμές διακρίνονται σε :

- ☞ **Τρέχουσες Μεταβιβάσεις**
- ☞ **Μεταβιβάσεις Κεφαλαίου**



ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2.-3.**ΣΥΝΟΛΟ ΤΡΕΧΟΝΤΩΝ ΕΞΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ**

Σε ΕΚΑΤ. δρχ. - Σε τρέχουσες τιμές

		1991				1992			
		Κρατικός προϋπο- λογισμός	Κοινωνική ασφάλιση	Αυτοδι- οίκηση & λοιπά Ν.Π.Δ.Δ.	Σύνολο Δημοσίου	Κρατικός προϋπο- λογισμός	Κοινωνική ασφάλιση	Αυτοδι- οίκηση & λοιπά Ν.Π.Δ.Δ.	Σύνολο Δημοσίου
1.	Τρέχουσες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες	1.711.029	245.303	591.854	2.548.186	1.996.000	280.006	650.621	2.926.627
α.	Στρατιωτικές	629.282	-	-	629.282	-	-	-	-
β.	Πολιτικές	1.081.747	245.303	591.854	1.918.904	-	-	-	-
2.	Επιδοτήσεις	151.044	-	-	151.044	155.000	-	-	155.000
3.	Καθαρό υπόλοιπο τρεχουσών μεταβιβάσεων σε ιδιώτες και ιδιωτικά μη κερδοσκοπικά ιδρύματα	108.764	1.704.229	5.303	1.818.296	120.200	2.020.660	4.577	2.145.437
4.	Καθαρό υπόλοιπο τρεχουσών επιχορηγήσεων σε Ν.Π.Δ.Δ	891.860	-	-	891.860	929.169	-	-	929.169
5.	Τρέχουσες μεταβιβάσεις στην αλλοδαπή	5.986	-	-	5.986	9.800	-	-	9.800
6.	Συνδρομές και επιχορηγήσεις στο Κράτος	-	680	6.665	7.345	-	742	11.555	12.297
II.	Σύνολο τρεχόντων εξόδων	2.868.683	1.950.212	603.822	5.422.717	3.210.169	2.301.408	666.753	6.178.330
III.	Αποταμίευση	-1.393.040	-62.174	104.903	-1.350.311	-1.135.469	-59.171	125.986	-1.068.654

ΠΗΓΗ : Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας, 1993, σελ. 26.

1.2.2.1. Τρέχουσες Μεταβιβάσεις

Στις τρέχουσες μεταβιβάσεις περιλαμβάνονται κυρίως οι χρηματικές ενισχύσεις που δίνονται σε ιδιώτες και νοικοκυριά, π.χ. οι συντάξεις γήρατος, αναπηρικές κ.ά., τα επιδόματα απορίας, πολυτεκνίας, ανεργίας κ.ά., οι επιδοτήσεις ενοικίου και πολλές άλλες μορφές τέτοιων μεταβιβάσεων χρήματος. Εδώ θα πρέπει να σημειώσουμε ότι μερικές από τις προαναφερθείσες μορφές αποτελούν σταθερό εισόδημα (σύνταξη γήρατος), ενώ άλλες είναι εισοδήματα με περιορισμένη χρονική διάρκεια (επίδομα ανεργίας). Άλλο χαρακτηριστικό τους είναι η πλήρωση κάποιων προϋποθέσεων, προκειμένου οι πολίτες να γίνουν δικαιούχοι ενός είδους μεταβιβαστικής πληρωμής (συμπλήρωση του ορίου ηλικίας και των απαραίτητων ασφαλιστικών εισφορών για σύνταξη). Σύμφωνα και με τα παραπάνω, οι μεταβιβαστικές πληρωμές προς ιδιώτες είναι ίσως το πιο ισχυρό μέσον πολιτικής που διαθέτει το δημόσιο για να πετύχει μια, κάποιας μορφής, ανακατανομή του εισοδήματος και να αμβλύνει τις ανισότητες που δημιουργεί η λειτουργία της σύγχρονης καπιταλιστικής οικονομίας.

Στην κατηγορία αυτή υπάγονται και οι τρέχουσες μεταβιβάσεις προς την αλλοδαπή, που το 1992 το ύψος τους έφτασε περίπου τα 9.800 εκατομμύρια δρχ. **(ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2.-3.)**. Σ' αυτές περιλαμβάνονται οι παροχές εισοδήματος προς τις ξένες χώρες για διάφορους λόγους, όπως είναι οι συνδρομές του Κράτους σε διεθνείς Οργανισμούς (π.χ. το 1% - 2% των εισπράξεων του Κράτους από το Φ.Π.Α., που πάνε στα Ταμεία της Ε.Ε.). Ένα μικρό μέρος της κατηγορίας αυτής αποτελείται και από τις χορηγήσεις των κρατικών υποτροφιών σε φοιτητές - σπουδαστές για σπουδές στο εξωτερικό.

Στο επίπεδο των ιδιωτικών επιχειρήσεων γίνονται από το Κράτος μεταβιβαστικές πληρωμές. Αυτές είναι οι κάθε μορφής επιδοτήσεις.

Φυσικά, τα τελευταία χρόνια το Κράτος στον τομέα αυτόν δεν ενεργεί μόνο του. Συνεργάζεται με την Ε.Ε. και ακολουθεί υποχρεωτικά τις επιταγές των παγκοσμίων συμφωνιών που έχει υπογράψει και αποδεχθεί. Έτσι, ενώ παλαιότερα οι επιδοτήσεις αποτελούσαν ένα απ' τα πιο ισχυρά μέσα

πολιτικής του Κράτους για την προώθηση και ανάπτυξη επιχειρήσεων κάποιου κλάδου, ο οποίος ενδιέφερε το Δημόσιο, γιατί συνέβαλε στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, τώρα για να δοθούν τέτοιες επιδοτήσεις πρέπει να ελέγχονται από τις αρμόδιες Επιτροπές της Ε.Ε. και να υπάγονται στα διάφορα προγράμματά της.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι επιδοτήσεις - είναι αποδεδειγμένο πλέον - βοηθούν στην ανάπτυξη των ιδιωτικών επενδύσεων καθώς αυξάνουν τεχνητά το κέρδος των ιδιωτικών επιχειρήσεων που τις λαμβάνουν. Η τεχνητή αύξηση του κέρδους δημιουργείται από την επιδότηση, καθώς αυτή καλύπτει μέρος του κόστους παραγωγής, επομένως το μειώνει. Μια άλλη μορφή επιδότησης είναι η επιδότηση της τιμής. Αυτή εφαρμόζεται κυρίως στα αγροτικά προϊόντα, π.χ. ελαιόλαδο και έχει επιπτώσεις στην ζήτηση, των προϊόντων αυτών, την οποία αυξάνει. Κάποια άλλα παραδείγματα επιδοτήσεων είναι : Επιδότηση του επιτοκίου δανεισμού για δάνεια που θα χρησιμοποιηθούν για επενδυτικές δραστηριότητες και η επιδότηση της τιμής των πρώτων υλών, κυρίως για γεωργικές επενδύσεις.

1.2.2.2. Μεταβιβάσεις Κεφαλαίου

Στις μεταβιβάσεις κεφαλαίου περιλαμβάνονται οι μεταβιβάσεις προς ιδιωτικούς φορείς και οι μεταβιβάσεις προς την αλλοδαπή.

Οι πρώτες συνίστανται στην ολοκληρωτική κάλυψη της ανάγκης κάποιας ομάδας ανθρώπων για στέγη (π.χ. Εργατικές Κατοικίες). Σ' αυτή την κατηγορία ανήκει και το μέρος της επιδότησης που δίνει το Κράτος για την κάλυψη μέρους του κεφαλαίου μιας επένδυσης που συγχρηματοδοτείται από πρόγραμμα της Ε.Ε. (π.χ. το Κράτος σε μια επένδυση για υδατοκαλλιέργειες συμβάλλει ως το ποσοστό του 15% περίπου, ενώ η Ε.Ε. δίνει μέχρι και 60% για ορισμένα είδη επένδυσης, π.χ. οστρακοκαλλιέργεια

Οι μεταβιβάσεις προς την αλλοδαπή είναι οι μονομερείς παροχές κεφαλαίου προς ξένες χώρες. Τέτοιες είναι : οι πολεμικές αποζημιώσεις, οι

δωρεές, οι βοήθειες που δίνονται για τον απόδημο πληθυσμό της χώρας και οι σημαντικότερες, που είναι οι πληρωμές των τοκοχρεωλυσιών για την εξόφληση του εξωτερικού δημοσίου χρέους.

Κλείνοντας αυτό το τμήμα του κεφαλαίου, θα πρέπει να κάνουμε μερικές επισημάνσεις :

Το κριτήριο για την οικονομική διάκριση των Δ.Δ. όπως τέθηκε στην αρχή της παραγράφου 1.2. είναι σαφές. Στην πράξη όμως ανακύπτουν σοβαρές δυσκολίες, όσον αφορά την κατάταξη μιας δαπάνης σε μια από τις προαναφερθείσες κατηγορίες. Ας εξετάσουμε μερικές περιπτώσεις :

Πρώτη

Σε ποιά κατηγορία πρέπει να περιληφθούν οι παροχές σε είδος που κάνουν οι δημόσιες υπηρεσίες; π.χ., η παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Είναι δαπάνη για αγαθά και υπηρεσίες ή μεταβιβαστική πληρωμή; Μια άποψη είναι ότι οι δαπάνες αυτές, παρ'ότι είναι μονομερείς παροχές, πρέπει να περιλαμβάνονται στις δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, γιατί συντελούν με άμεσο τρόπο στη δημιουργία εισοδήματος μέσω του παραγωγικού μηχανισμού. Στην πράξη, πολλές χώρες περιλαμβάνουν αυτές τις δαπάνες στις μεταβιβαστικές πληρωμές.

Δεύτερη

Σε ποιά κατηγορία θα περιληφθούν οι Δ.Δ. για αγορά παλαιών ή μεταχειρισμένων κεφαλαιουχικών αγαθών; Κάποιοι υποστηρίζουν, ότι εφόσον αυτές οι δαπάνες δεν συμβάλλουν άμεσα στη δημιουργία εισοδήματος κατά την περίοδο που διενεργήθηκε η δαπάνη, δεν θα πρέπει να περιλαμβάνονται στις δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, αλλά στις μεταβιβαστικές πληρωμές, αν και αυτές οι δαπάνες προκύπτουν από διμερείς συναλλαγές του Δημοσίου. Στην πράξη, πολλές χώρες κατατάσσουν τέτοιου είδους δαπάνες στις δημόσιες επενδύσεις, με την επεξήγηση ότι πρόκειται για παλαιά και μεταχειρισμένα αγαθά.

☞ Τρίτη

Σε ποιά κατηγορία θα περιληφθούν οι δαπάνες για πληρωμή τόκων του δημοσίου χρέους; Στην πράξη έχει επικρατήσει, οι δαπάνες αυτές να περιλαμβάνονται στις μεταβιβαστικές πληρωμές. Κάποιοι διαφωνούν, προβάλλοντας το επιχείρημα ότι οι τόκοι του δημοσίου χρέους εκφράζουν το όφελος που παρέχει η δημόσια περιουσία που αποκτήθηκε με δανεισμό και αποτελεί εισόδημα που πρέπει να περιληφθεί στις δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες.

Παρά τις δυσκολίες των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν, η οικονομική διάκριση των Δ.Δ. είναι χρήσιμη, γιατί βοηθάει την πολιτική εξουσία στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Οι φορείς της πολιτικής, γνωρίζοντας τις οικονομικές επιπτώσεις της κάθε κατηγορίας Δ. Δαπανών, μπορούν να διαμορφώνουν το ύψος και το εύρος της, ανάλογα με τους στόχους που αυτοί θέτουν κάθε φορά.

1.3. Η λειτουργική διάκριση των δημοσίων δαπανών

Το κριτήριο, με βάση το οποίο γίνεται η λειτουργική διάκριση των δημοσίων δαπανών, είναι ο σκοπός της δαπάνης, δηλαδή ποιά είναι η συγκεκριμένη κοινωνική ανάγκη που θα καλύψει η συγκεκριμένη Δ.Δ. Παρ' όλο που η ταξινόμηση των δαπανών, βάσει της κοινωνικής ανάγκης την οποία θα καλύψουν ή του ειδικότερου σκοπού τον οποίο εξυπηρετούν, φαίνεται εύκολη, δεν είναι πολύ απλή και αυτό γίνεται κατανοητό καλύτερα στην πράξη, όταν θέλουμε δηλαδή να προχωρήσουμε σε μια τέτοια ταξινόμηση και βρισκόμαστε μπροστά σε αρκετές δυσκολίες. Η κυριότερη και συχνότερα απαντώμενη δυσκολία ανακύπτει από ορισμένες δαπάνες, οι οποίες συντελούν στην ικανοποίηση περισσότερων της μιας κατηγοριών κοινωνικών αναγκών. Παραδείγματα τέτοιων δαπανών είναι : οι γενικές διοικητικές δαπάνες και οι δαπάνες για την πληρωμή τόκων δημοσίου χρέους. Παρά τις δυσκολίες αυτές, η **Διεύθυνση Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων** του

Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) έχει προτείνει από το 1958 την εξής λειτουργική διάκριση των Δημοσίων Δαπανών :

I) ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΦΥΣΕΩΣ

Σε αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται οι δαπάνες γενικής διοίκησης (νομοθετικού σώματος, αμοιβή του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Πρωθυπουργού και μελών της Κυβέρνησης, αμοιβές διπλωματικού σώματος κ.λ.π.), οι δαπάνες για την άμυνα της χώρας, για τη δημόσια τάξη, για την απονομή της δικαιοσύνης κ.λ.π.

II) ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ

Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι δαπάνες για κατασκευή και συντήρηση δρόμων, αγωγών ύδρευσης, δικτύων αποχέτευσης, προστασία κατά της φωτιάς, δασοπροστασία κ.λ.π.

III) ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Σε αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται οι δαπάνες για την παιδεία, την υγεία, την κοινωνική ασφάλιση, την εργατική κατοικία κ.λ.π.

IV) ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Σ' αυτές περιλαμβάνονται οι δαπάνες για την προστασία και την ανάπτυξη της αγροτικής παραγωγής, όπως εγγειοβελτιωτικά έργα, αντιπλημμυρικά, αρδευτικά κ.ά., διαμόρφωση και προστασία εδάφους, προστασία δασών, δαπάνες για έρευνα σε όλους τους τομείς γεωργία - βιοτεχνία - βιομηχανία, παραγωγή και συγκέντρωση πρώτων υλών, δαπάνες για τον εντοπισμό, την αξιολόγηση και την εκμετάλλευση του υπόγειου πλούτου της χώρας, δαπάνες για κατασκευή νέων οδικών δικτύων ή για βελτίωση των ήδη υπάρχοντων, για εφαρμογές νέων πηγών ενέργειας και για βελτίωση στις τηλεπικοινωνίες κ.λ.π. Οι δαπάνες που αναφέρουμε κατατάσσονται στη συγκεκριμένη κατηγορία, γιατί βραχυχρόνια ή

μακροχρόνια δημιουργούν τις προϋποθέσεις οικονομικής ανάπτυξης του τόπου, στον οποίο αυτές πραγματοποιούνται.

ν) ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

Στην κατηγορία αυτή κατατάσσονται όσες Δ.Δ. δεν είναι δυνατόν να ταξινομηθούν στις τέσσερις προηγούμενες κατηγορίες. Τέτοιες δαπάνες είναι οι τόκοι του δημοσίου χρέους, οι επιδοτήσεις που αφορούν γενικά έργα και δεν δίνονται για συγκεκριμένη χρήση και ορισμένες κατηγορίες μεταβιβαστικών πληρωμών προς την αλλοδαπή, δηλαδή χρήμα και κεφάλαια υπό τη μορφή συναλλάγματος που εκρέει προς τις ξένες χώρες.

Εξ άλλου, οι Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας προβαίνουν στην λειτουργική διάκριση των τρεχουσών μόνο δαπανών του δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες, καθώς και των τρεχουσών μεταβιβάσεων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3.-1.

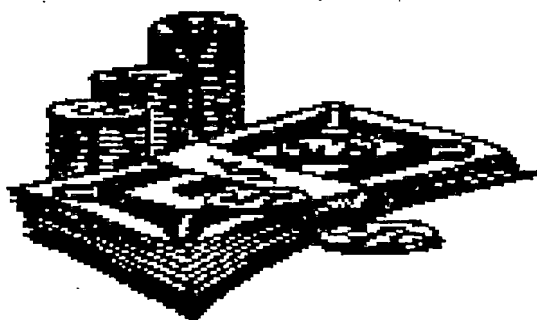
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ & ΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΙΔΙΩΤΕΣ

	1989			1990			1991		
	Δημόσια κατανάλωση	Τρέχουσες μεταβιβάσεις	Σύνολο	Δημόσια κατανάλωση	Τρέχουσες μεταβιβάσεις	Σύνολο	Δημόσια κατανάλωση	Τρέχουσες μεταβιβάσεις	Σύνολο
1. Διοίκηση	685.551	-	685.551	836.869	-	836.869	994.724	-	994.724
2. Άμυνα	469.840	-	469.840	561.410	-	561.410	629.282	-	629.282
3. Δικαιοσύνη	66.052	-	66.052	82.910	-	82.910	91.970	-	91.970
4. Υγεία	209.603	162.085	371.688	263.995	195.647	459.642	297.196	202.048	499.244
5. Πρόνοια	27.611	1.136.913	1.164.524	32.337	1.391.566	1.423.903	33.951	1.626.532	1.660.483
6. Εκπαίδευση	280.178	1.356	281.534	347.907	2.752	350.659	396.833	2.552	399.385
7. Λοιπή δράση	73.568	47.532	121.100	95.412	54.722	150.134	104.230	70.546	174.776
Σύνολο	1.812.403	1.347.886	3.160.289	2.220.840	1.644.687	3.865.527	2.548.186	1.901.678	4.449.864

ΠΗΓΗ : *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1993, σελ. 26.*

1.3.1. Η χρησιμότητα της Λειτουργικής Διάκρισης των Δ.Δ.

Η λειτουργική ταξινόμηση των Δ.Δ. είναι χρήσιμη, γιατί παρέχει τη δυνατότητα σε όποιον πολίτη ενδιαφέρεται να εξακριβώσει την προτεραιότητα που δίνει η πολιτική εξουσία στην ικανοποίηση των επί μέρους κοινωνικών αναγκών και να κρίνει το κατά πόσο συμφωνεί ή διαφωνεί με την ιεράρχηση στην κατανομή των Δ.Δ. κατά τον τρόπο που αυτή πραγματοποιείται. Για παράδειγμα, θα σταθούμε στα έτη 1970, 1980 και 1990, για να δούμε ενδεικτικά κάποια στοιχεία. Κατ' αρχήν παρατηρούμε ότι οι τρέχουσες δαπάνες για Διοίκηση συνεχώς αυξάνονται 19,8% το 1970 σε 21,7% το 1990. Το ίδιο παρατηρούμε και για τις δαπάνες για την Πρόνοια, 30% το 1980 σε 36% το 1990. Μια άλλη παρατήρηση, είναι ότι το ποσοστό των Δαπανών για την Παιδεία και την Υγεία παραμένει σχεδόν σταθερό γύρω στο 9% για την Παιδεία και γύρω στο 10-12% για την Υγεία. Αντίθετα, οι τρέχουσες δαπάνες για τη Δικαιοσύνη μειώνονται από 2,9% το 1970 σε 2,1% το 1990, ενώ ακόμη πιο δραστική είναι η μείωση των τρεχουσών Δ.Δ. για την άμυνα από 22,5% το 1970 και 22,9% το 1980 σε 14,6% το 1990. Τέλος, να σημειώσουμε και τον τετραπλασιασμό του ποσοστού της συμμετοχής των Δαπανών για Λοιπή Δράση στα τελευταία 20 χρόνια ('70 - '90). Αυτά βρίσκονται συγκεντρωμένα στον πίνακα που ακολουθεί.



ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3.-2.

**ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΩΝ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ Δ.Δ. ΚΑΤΑ
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ**

ΚΛΑΔΟΣ \ ΕΤΟΣ	1970	1980	1990
Διοίκηση	19,8	19,9	21,7
Άρυνα	22,5	22,9	14,6
Δικαιοσύνη	2,9	2,5	2,1
Υγεία	10,2	13,5	11,9
Πρόνοια	34,2	30,0	36,8
Παιδεία	9,4	8,4	9,0
Λοιπές Δαπάνες	1,0	2,8	3,9
Σύνολο	100	100	100

ΠΗΓΗ : *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1993, σελ. 26.*

Η λειτουργική διάκριση των Δ.Δ. είναι απαραίτητη, προκειμένου να σταθμίσουμε το κόστος και το όφελος των διαφόρων κατηγοριών δαπάνης. Αυτή η **διάκριση κατά σκοπό**, όπως ονομάζεται, καθιστά δυνατή τη συγκριτική αξιολόγηση των δαπανών και διευκολύνει έτσι την πολιτική εξουσία στη λήψη αποφάσεων που αφορούν την ιεράρχηση των Δ.Δ. κατά τρόπο τέτοιο, που να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή τους απόδοση. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, έχουν γίνει στο παρελθόν πολλές προσπάθειες λειτουργικής ταξινόμησης των Δ.Δ., που διευκόλυναν την εφαρμογή των σύγχρονων μεθόδων ανάλυσης του κόστους και απόδοσης των επί μέρους δραστηριοτήτων του Κράτους - Δημοσίου. Μια απ' αυτές τις προσπάθειες -

προτάσεις ήταν και του *R. McKean* το 1961, ο οποίος πρότεινε την ταξινόμηση πάσης φύσεως δημοσίων δραστηριοτήτων σε "**Προγράμματα Δ.Δ.**". Κατά τον *McKean*, κάθε τέτοιο πρόγραμμα θα περιλάμβανε όλες τις δραστηριότητες του Δημοσίου, οι οποίες συντελούν στην παραγωγή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Για την ταξινόμηση της δημόσιας δραστηριότητας σε προγράμματα δημοσίων δαπανών πρότεινε να ακολουθηθεί η ίδια μέθοδος, η οποία έχει εφαρμοσθεί για την ταξινόμηση του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, σε "**κλάδους οικονομικής δραστηριότητας**"¹. Τέτοια προγράμματα Δ.Δ. θα μπορούσαν να αναφερθούν το "**Πρόγραμμα Εθνικής Ασφάλειας**", το "**Στεγαστικό Πρόγραμμα**", το "**Πρόγραμμα Ύδρευσης**", το "**Πρόγραμμα Κοινωνικής Ασφάλισης**", το "**Αρδευτικό Πρόγραμμα**", κ.ά. Για ορισμένα απ'τα παραπάνω προγράμματα, εκ φύσεως είναι δυνατή η ποσοτική μέτρηση του κόστους και της απόδοσής τους, μέσω της οποίας διευκολύνεται η επιλογή του είδους και ο καθορισμός του ύψους της δαπάνης. Παράδειγμα τέτοιο αποτελεί το "**Αρδευτικό Πρόγραμμα**". Υπάρχουν όμως τομείς, π.χ. η Άμυνα, που δεν είναι πρακτικά εφικτή η ποσοτική μέτρηση του κόστους και του οφέλους των δαπανών που γίνονται γι' αυτό το πρόγραμμα. Παρά τις δυσκολίες που μπορεί να προκύψουν στην πράξη, η ταξινόμηση των κρατικών δραστηριοτήτων σε προγράμματα δαπανών διευκολύνει τον φορέα της πολιτικής εξουσίας να εκτιμήσει καλύτερα, έστω και υποκειμενικά, το κόστος και την απόδοση κάθε δαπάνης και να πάρει σωστότερες αποφάσεις, που να αφορούν το είδος και το ύψος των Δ.Δ.

Εξάλλου, η εφαρμογή νεότερων τεχνικών μεθόδων ανάλυσης, όπως είναι η **Ανάλυση Κόστους Οφέλους (Cost - Benefit Analysis)** και το **Σύστημα Σχεδιασμού - Προγραμματισμού - Προϋπολογισμού (Planning - Programming - Budgeting System)**

¹ Βλ. Καράγιωργας Δ., 1981, σελ. 108 - 110.

προϋποθέτει την ταξινόμηση των κρατικών δαπανών κατά προγράμματα δραστηριοτήτων.

1.4. Η Διοικητική Διάκριση των δημοσίων δαπανών.

Εκτός από τις δύο προηγούμενες βασικές διακρίσεις, την **Οικουμενική** (που γίνεται με κριτήριο το εάν και κατά ποιό τρόπο η Δ.Δ. επενεργεί και επηρεάζει την παραγωγή αγαθών και τα εισοδήματα) και την **Λειτουργική ή κατά τόπο ταξινόμηση** (που γίνεται με κριτήριο το ποιά κοινωνική ανάγκη προορίζεται να καλύψει η συγκεκριμένη δαπάνη), υπάρχει και μια τρίτη διάκριση, που ονομάζεται **Διοικητική**.

Το κριτήριο ταξινόμησης των Δημοσίων Δαπανών αναφέρεται στη φύση του δημοσίου φορέα, ο οποίος ενεργεί τη συγκεκριμένη δαπάνη. Είναι αρκετά χρήσιμη, κυρίως για την κατάρτιση και εκτέλεση του δημοσίου προϋπολογισμού η διάκριση των Δ.Δ. κατά φορέα, ο οποίος αναλαμβάνει την εκτέλεση της δαπάνης. Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο, οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται κατ' αρχήν στις εξής βασικές κατηγορίες :

- α) Σε δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης**
- β) Σε δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.**
- γ) Σε δαπάνες των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης.**

Οι παραπάνω κατηγορίες, εκτός από τις δαπάνες - έξοδα ισχύουν και για τα δημόσια έξοδα. Αυτό φαίνεται στον παρακάτω Πίνακα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.4.-1.

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Σε εκατ. δρχ. - Σε τρέχουσες τιμές

		1991				1992			
		Κρατικός προϋπο- λογισμός	Κοινωνική ασφάλιση	Αυτοδιοί- κηση & λοιπά Ν.Π.Δ.Δ.	Σύνολο Δημοσίου	Κρατικός προϋπο- λογισμός	Κοινωνική ασφάλιση	Αυτοδιοί- κηση & λοιπά Ν.Π.Δ.Δ.	Σύνολο Δημοσίου
1.	Τρέχουσες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες	1.711.029	245.303	591.854	2.548.186	1.996.000	280.006	650.621	2.926.627
a.	Στρατιωτικές	629.282	-	-	629.282	-	-	-	-
β.	Πολιτικές	1.081.747	245.303	591.854	1.918.904	-	-	-	-
2.	Επιδότησεις	151.044	-	-	151.044	155.000	-	-	155.000
3.	Καθαρό υπόλοιπο τρεχουσών μεταβιβάσεων σε ιδιώτες και ιδιωτικά μη κερδοσκοπικά ιδρύματα	108.764	1.704.229	5.303	1.818.296	120.200	2.020.660	4.577	2.145.437
4.	Καθαρό υπόλοιπο τρεχουσών επιχορηγήσεων σε Ν.Π.Δ.Δ.	891.860	-	-	891.860	929.169	-	-	929.169
5.	Τρέχουσες μεταβιβάσεις στην αλλοδαπή	5.986	-	-	5.986	9.800	-	-	9.800
6.	Συνδρομές και επιχορηγήσεις στο Κράτος	-	680	6.665	7.345	-	742	11.555	12.297
II.	Σύνολο τρεχόντων εξόδων	2.868.683	1.950.212	603.822	5.422.717	3.210.169	2.301.408	666.753	6.178.330
III.	Αποταμίευση	-1.393.040	-62.174	104.903	-1.350.311	-1.135.469	-59.171	125.986	-1.068.654

ΠΗΓΗ: *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας, 1993, σελ. 26.*

Σε ένα άλλο επίπεδο, οι δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης υποδιαιρούνται και κατά φορέα, ο οποίος αναλαμβάνει την υποχρέωση να τις εκτελέσει. Αυτοί οι φορείς είναι τα Υπουργεία. Μια συνοπτική εικόνα αυτών έχουμε στον **Πίνακα 1.4.-2.**, που ακολουθεί. Εδώ κλείνει και το Πρώτο Κεφάλαιο, στο οποίο παρουσιάσαμε αναλυτικά τις Δημόσιες Δαπάνες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.4.-2.

ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΕΤΗ 1987 - 1992

Σε εκατομμύρια δρχ.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Σύνολο	2.748.331,1	3.717.916,3	4.592.578,7	6.698.473,6	9.811.372,2	11.965.219,0
Τρέχουσες δαπάνες	2.423.762,1	3.339.793,8	4.147.439,6	6.211.900,7	9.179.908,5	11.217.539,7
Προεδρία της Δημοκρατίας	210,6	249,5	307,3	370,4	396,8	418,4
Βουλή	2.970,2	4.296,3	4.396,0	6.284,9	7.584,7	9.632,9
Υπ. Προεδρίας Κυβερνήσεως	9.533,6	8.673,1	14.475,0	15.626,2	14.076,9	30.395,0
Υπουργείο Εξωτερικών	12.586,8	17.686,5	21.480,8	21.215,4	44.303,9	41.363,6
- Εθνικής Αμύνης (3)	265.724,9	327.814,1	338.680,5	395.180,3	449.075,5	573.080,5
- Εθνικής Οικονομίας	5.508,9	8.100,1	7.496,5	8.642,0	13.935,6	16.671,4
- Εσωτερικών	52.388,9	61.696,7	108.936,6	109.039,6	123.625,1	136.464,8
- Δικαιοσύνης	19.245,8	26.731,7	27.748,5	33.018,5	36.023,6	52.926,4
- Εθν. Παιδείας & Θρησκευμάτων	187.790,5	225.386,8	285.290,5	353.758,4	394.289,0	443.966,4
- Οικονομικών	1.159.408,1	1.720.636,2	2.073.945,3	3.796.277,4	6.482.063,7	8.100.931,8
- Γεωργίας (2)	132.657,0	127.402,3	154.053,8	185.421,2	199.052,5	189.442,3
- Πολιτισμού	21.827,3	23.256,4	27.165,4	32.634,3	34.212,5	29.104,1
- Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων	19.753,2	23.639,1	27.682,7	32.920,9	39.992,8	66.408,6
- Βιομηχανίας, Ενέργειας & Τεχνολογίας	5.135,4	5.963,5	7.633,9	9.110,4	9.629,2	11.307,7
- Εμπορίου	3.194,3	4.083,7	26.700,4	26.946,7	28.195,0	7.178,3
- Εργασίας	2.207,1	2.493,4	4.463,7	5.940,7	14.285,7	7.197,3
- Υγείας, Πρόνοιας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων	255.117,7	376.429,8	494.506,2	491.796,5	538.669,2	609.822,5
- Μεταφορών & Επικοινωνιών	23.867,9	50.500,6	60.642,5	50.633,7	45.445,2	65.281,7
- Δημοσίας Τάξεως	59.609,1	69.885,3	93.928,7	124.866,9	147.259,5	160.704,2
- Εμπορ. Ναυτιλίας	7.217,0	8.011,2	14.326,8	59.673,2	46.808,3	46.686,5
- Βορείου Ελλάδος	396,4	366,2	1.546,8	2.051,5	2.463,5	4.325,9
- Αιγαίου	376,8	630,7	1.215,0	1.079,8	1.031,0	1.207,6
- Τουρισμού	-	-	2.206,9	4.017,6	2.976,7	-
Νομαρχίες	177.014,6	245.860,8	348.610,3	435.394,2	504.512,6	613.021,8

ΠΗΓΗ : Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών, 1994, σελ. 451.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΑΥΞΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Αφού είδαμε στο Πρώτο Κεφάλαιο ποιές είναι οι Δ.Δ. και πώς διαχωρίζονται και κατατάσσονται στις διάφορες κατηγορίες, ανάλογα με τα διάφορα και διαφορετικά κριτήρια κάθε φορά. Τώρα θα εξετάσουμε τους λόγους για τους οποίους το σύνολο των Δ.Δ. αυξάνεται μακροχρόνια, ποιοί παράγοντες είναι αυτοί που συμβάλλουν στην αύξηση του ύψους των Δ.Δ., τι σημαίνει φαινομενική και πραγματική αύξηση. Επίσης, στο κεφάλαιο αυτό θα αναφερθούμε στο "**Νόμο της αύξουσας επέκτασης της οικονομικής δράσης του Δημοσίου**" του *A. Wagner*, καθώς και στη Θεωρία της "**Κλιμακωτής αύξησης των Δ.Δ.**" των *Peacock & Wiseman*.

Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι για τη συγγραφή αυτού του κεφαλαίου και ιδιαίτερα των παραγράφων 2.4 (ο νόμος του **WAGNER**) και 2.5. (Η θεωρία της κλιμακωτής αύξησης των δημοσίων δαπανών των **PEACOCK & WISEMAN**), χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία από το βιβλίο του *Δ. Καράγιωργα "Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί"*, 1981.

Στα σχήματα 1α, β, γ πιο κάτω, απεικονίζεται η διαχρονική εξέλιξη των δημοσίων δαπανών σε τρέχουσες τιμές στην Αγγλία, στις Ηνωμένες Πολιτείες

και στην Ελλάδα². Από την επισκόπηση των σχημάτων αυτών συνάγεται ότι και στις τρεις παραπάνω χώρες οι δημόσιες δαπάνες παρουσιάζουν μακροχρονία ραγδαία αύξηση. Στην περίοδο 1900-1975 οι δημόσιες δαπάνες σε τρέχουσες τιμές στην Αγγλία αυξήθηκαν εκατόν είκοσι φορές. Εξάλλου, το επίπεδο των δημόσιων δαπανών, σε τρέχουσες τιμές, στις Η.Π.Α. το 1975 ήταν τριακόσιες φορές υψηλότερο από το επίπεδο δαπανών του 1902. Τέλος, μεταξύ 1948 και 1978, οι δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα, σε τρέχουσες τιμές, εκατονταπλασιάστηκαν. Οι παραπάνω παρατηρήσεις, όσον αφορά τη χρονική εξέλιξη των δημόσιων δαπανών, περιορίζονται μόνο σε τρεις χώρες. Αλλά από την ανάλυση των δεδομένων σε πολλές άλλες χώρες προκύπτει η ίδια διαπίστωση, δηλαδή : μακροχρόνια οι δημόσιες δαπάνες παρουσιάζουν σημαντική αύξηση.

Μετά την παραπάνω διαπίστωση, γεννιέται το ερώτημα : Σε ποιούς λόγους οφείλεται η αύξηση των δημόσιων δαπανών μέσα σε μεγάλα χρονικά διαστήματα;

2.1. Φαινομενική και πραγματική αύξηση των δημόσιων δαπανών

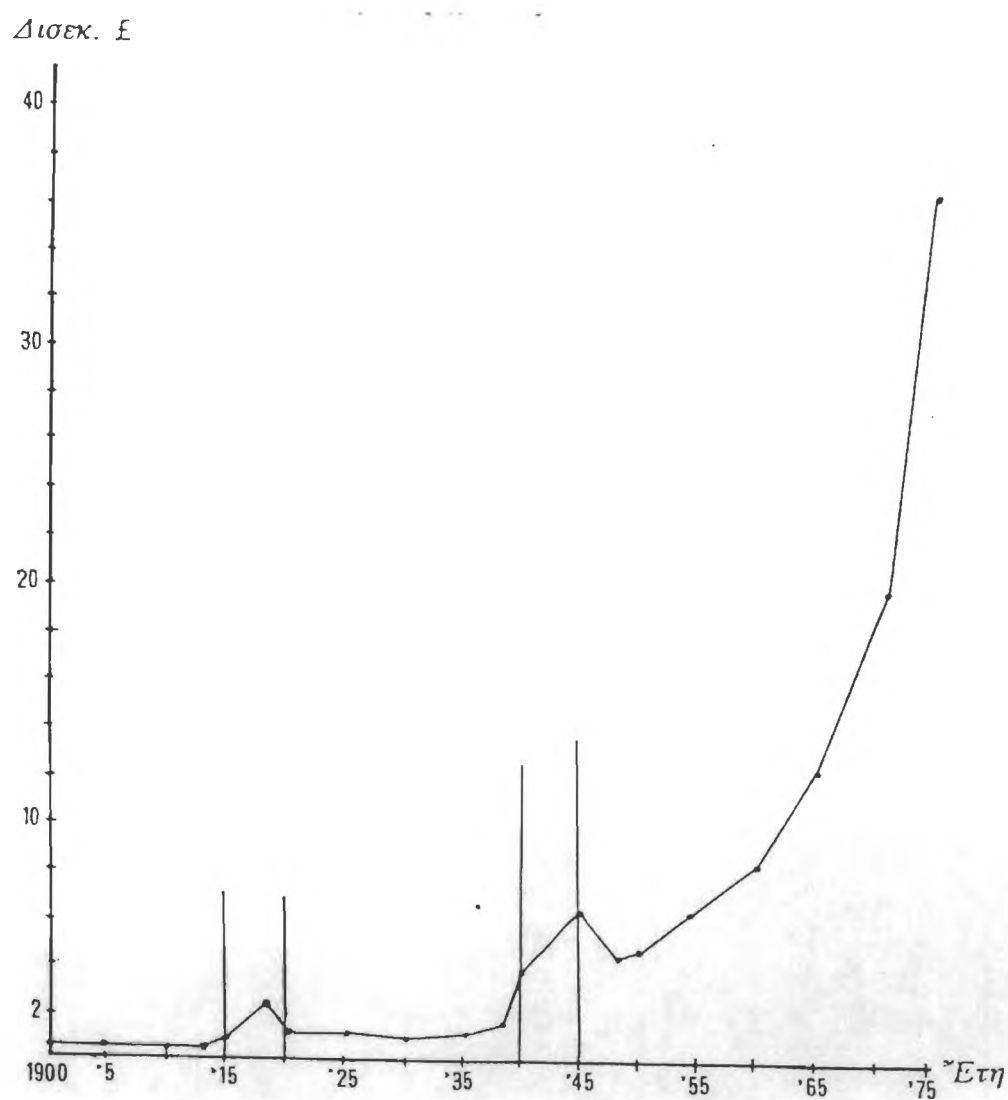
Καταρχήν, θα πρέπει να διαπιστωθεί κατά πόσο η αύξηση των δημόσιων δαπανών, που σημειώσαμε πιο πάνω, είναι πραγματική, με την έννοια ότι αποτελεί αύξηση του "όγκου" των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και των

² Τα στατιστικά στοιχεία των σχημάτων, καθώς και εκείνα που αναφέρονται στο κείμενο, έχουν ληφθεί από τις εξής πηγές :

- α) Για την Αγγλία : Al. Peacock και J. Wiseman, "The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom", έκδοση του National Bureau of Economic Research, Princeton, 1961 και OECD, "National Accounts of OECD Countries".
- β) Για τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής : R. Musgrave and P. Musgrave, "Public Finance in Theory and Practice", Mc. Graw - Hill, σ. 118 και OECD "National Accounts...".
- γ) Για την Ελλάδα : Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος 1948 - 1970, 1958 - 1975 και Προσωρινοί 1979, Εκδόσεις Γ. Διεύθυνσης Εθνικών Λογαριασμών του Υπουργείου Συντονισμού. Η χρονική περίοδος, για την οποία υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία είναι μικρή.
(Τα παραπάνω βρίσκονται πιο αναλυτικά στο Δ. Καράγιωργας, 1981, σ. 135).

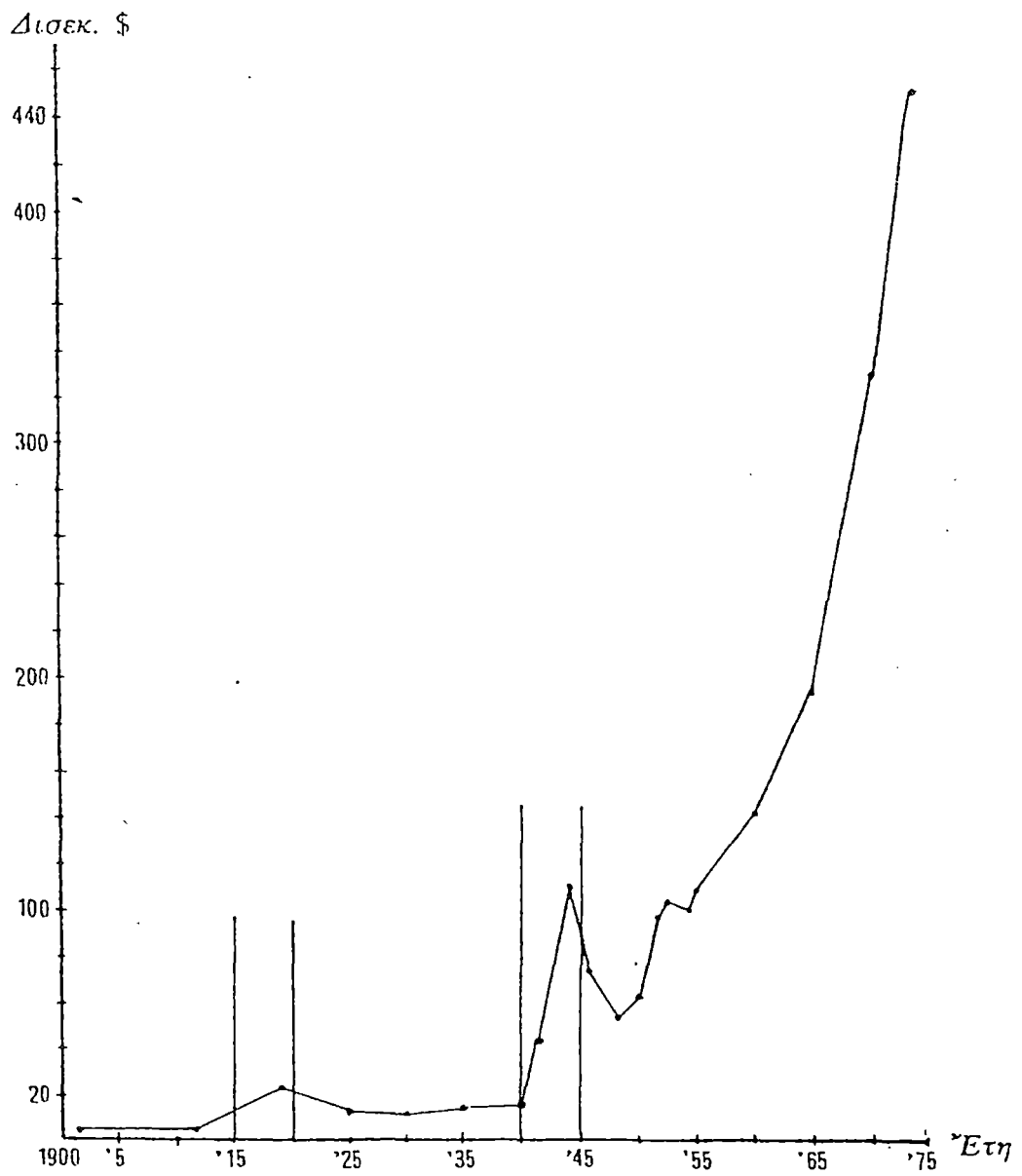
Σχήμα 1α.

Διαχρονική εξέλιξη των δημόσιων δαπανών στην Αγγλία
(σε τρέχουσες τιμές)

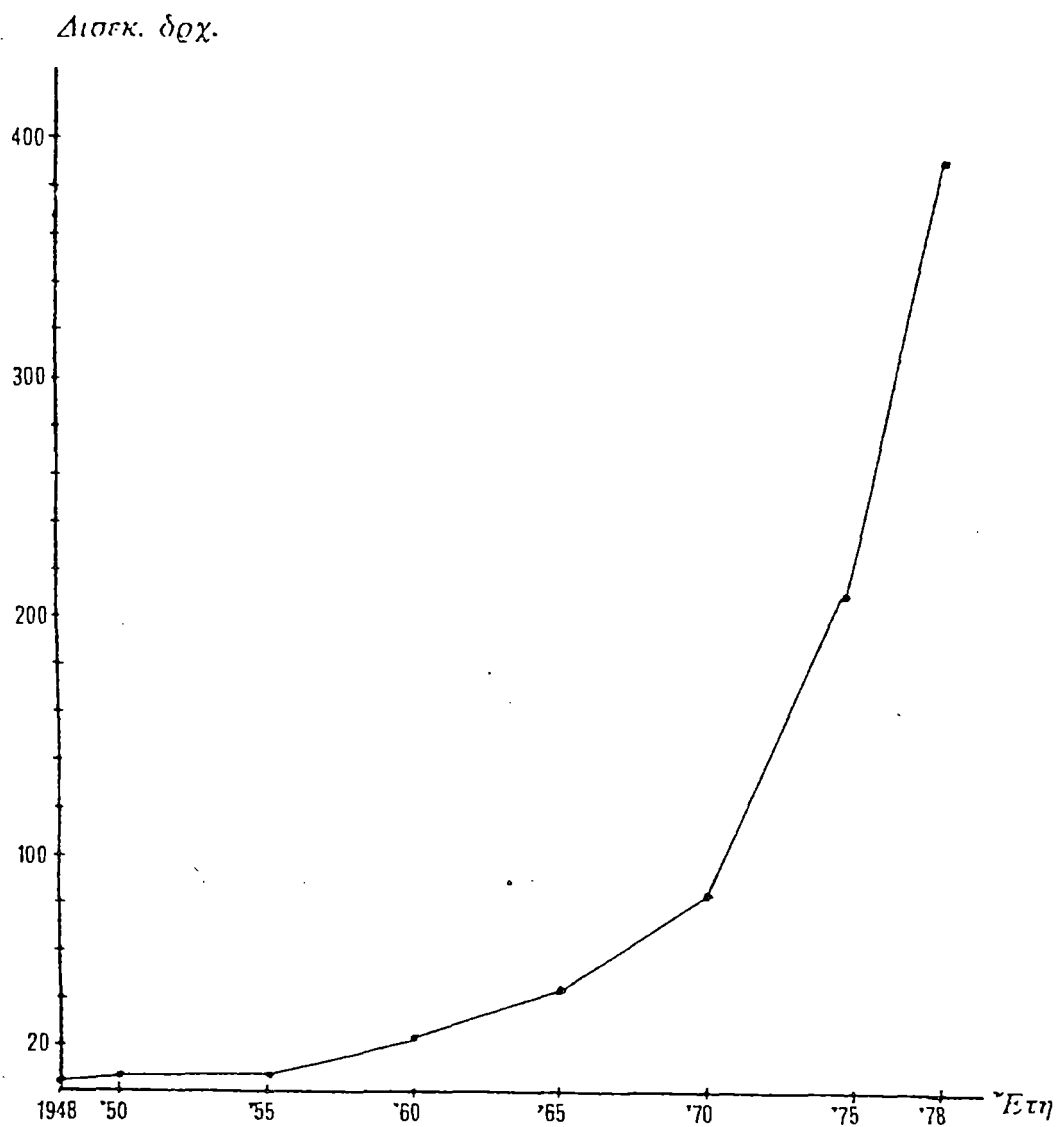


Σχήμα 1β.

Διαχρονική εξέλιξη των δημόσιων δαπανών στις Η.Π.Α.
(σε τρέχουσες τιμές)



Σχήμα 1γ.
Διαχρονική εξέλιξη των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα
(σε τρέχουσες τιμές)



μεταβιβαστικών πληρωμών σταθερής αγοραστικής δύναμης. Αφού οι δημόσιες δαπάνες εκφράζονται σε χρηματικές μονάδες, αν για διάφορους λόγους αυξηθεί, σε δοσμένη χρονική περίοδο, το γενικό επίπεδο των τιμών, το δημόσιο, για τον ίδιο όγκο δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και για μεταβιβαστικές πληρωμές της ίδιας αγοραστικής δύναμης, είναι υποχρεωμένο να κάνει μεγαλύτερες χρηματικές δαπάνες. Έτσι, αν υποθέσουμε ότι οι τιμές όλων των αγαθών υψωθούν κατά 20%, το Δημόσιο θα αναγκαστεί να καταβάλει χρηματικό ποσό 20% μεγαλύτερο, για να αγοράσει τον ίδιο αριθμό μηχανών γραφείου, την ίδια γραφική ύλη, την ίδια ποσότητα τροφίμων για το στρατό κ.λ.π. Εξάλλου, η άνοδος του γενικού επιπέδου των τιμών ακολουθείται συνήθως από την απαίτηση των δημόσιων υπαλλήλων να αυξηθούν οι ονομαστικές τους αποδοχές, ώστε να διατηρήσουν αμείωτα τα πραγματικά τους εισοδήματα. Έτσι, το Δημόσιο θα υποχρεωθεί να καταβάλει υψηλότερες αποδοχές για υπηρεσίες του ίδιου αριθμού υπαλλήλων. Τέλος, αφού αυξήθηκαν οι τιμές, το Δημόσιο για να διατηρήσει αμείωτη την αγοραστική δύναμη των μονομερών παροχών του (συντάξεις, επιδόματα, επιδοτήσεις κ.λ.π.) είναι αναγκασμένο να αυξήσει τη χρηματική δαπάνη του.

Μετά τις παραπάνω παρατηρήσεις γίνεται φανερό, ότι κάθε αύξηση των δημόσιων δαπανών που προκαλείται από την άνοδο του γενικού επιπέδου των τιμών δεν είναι πραγματική, αλλά **φαινομενική**. Γεννιέται, λοιπόν, το ερώτημα: Μήπως η αύξηση των δημόσιων δαπανών, σε τρέχουσες τιμές, στην Αγγλία, τις Η.Π.Α. και την Ελλάδα που διαπιστώθηκε πió πάνω και απεικονίζεται στα Σχ. 1α, β, γ είναι φαινομενική, οπότε οι δημόσιες δαπάνες μακροχρόνια παραμένουν στην πραγματικότητα σταθερές; Για να διαπιστωθεί σε ποιά έκταση υπάρχει πραγματική αύξηση των δημόσιων δαπανών, θα πρέπει από τη συνολική αύξησή τους σε τρέχουσες τιμές, που παρουσιάζεται στα Σχ. 1α, β, γ, να απομονωθεί η αύξηση που οφείλεται στην άνοδο του γενικού επιπέδου των τιμών. Από τεχνική άποψη το έργο αυτό είναι πολύ δύσκολο. Για το σκοπό αυτό, χρησιμοποιείται συνήθως η μέθοδος του αποπληθωρισμού, που συνίσταται στη μείωση των δαπανών σε τρέχουσες τιμές, σύμφωνα με την αύξηση ενός ορισμένου δείκτη τιμών, από την περίοδο που παίρνεται σαν βάση. Κάθε αύξηση των δημόσιων δαπανών σε σταθερές

τιμές εκφράζει, στην περίπτωση αυτή, πραγματική αύξηση, αφού με τον αποπληθωρισμό έχει ήδη απομονωθεί η μεταβολή που οφείλεται στην άνοδο του γενικού επιπέδου των τιμών.

Δυστυχώς, λόγω των δυσκολιών αποπληθωρισμού που αναφέραμε, τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία των δημόσιων δαπανών σε σταθερές τιμές είναι πενιχρά. Στις Η.Π.Α. οι δημόσιες δαπάνες σε σταθερές τιμές την περίοδο 1902 - 1975 πεντηκονταπλασιάστηκαν, ενώ σε τρέχουσες τιμές, την ίδια περίοδο, αυξήθηκαν τριακόσιες φορές³. Αυτό δείχνει ότι η πληθωρική αύξηση των δημόσιων δαπανών ήταν μεγαλύτερη από την πραγματική. Εκείνο που έχει σημασία, είναι ότι και μετά τον αποπληθωρισμό η πραγματική αύξηση των δαπανών αυτών εξακολουθεί να είναι σημαντική. Στην Αγγλία, την περίοδο 1900-1955, για την οποία υπάρχουν στοιχεία, οι δημόσιες δαπάνες σε σταθερές τιμές υπερτετραπλασιάστηκαν, ενώ σε τρέχουσες τιμές την ίδια περίοδο αυξήθηκαν είκοσι φορές⁴. Και εδώ παρατηρείται το ίδιο φαινόμενο. Στην Ελλάδα οι Εθνικοί Λογαριασμοί δεν δίνουν τις συνολικές δημόσιες δαπάνες σε σταθερές τιμές, αλλά μόνο τη δημόσια κατανάλωση και τις δημόσιες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου. Την εικοσαετία 1958 - 1978, τόσο η δημόσια κατανάλωση όσο και οι δημόσιες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου σε σταθερές τιμές υπερτριπλασιάστηκαν⁵.

Οι παραπάνω εξελίξεις σημαίνουν ότι οι δημόσιες δαπάνες και μετά την απομόνωση της φαινομενικής αύξησής τους, παρουσιάζουν μακροχρονίως σοβαρή πραγματική αύξηση. Μετά από αυτό, γεννιέται το ερώτημα : Σε ποιούς λόγους οφείλεται η **πραγματική** αύξηση των δημόσιων δαπανών μακροχρονίως;

³ Βλ. Καράγιωργας, 1981, σελ. 140.

⁴ Βλ. A. Peacock and J. Wiseman, "The Growth of the Public Expenditure in the United Kingdom", 1961, όπ.π., σελ. 141.

⁵ Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος 1958 - 1975 και Προσωρινοί, 1979.

2.2. Η επίδραση του πληθυσμού στην αύξηση των δημόσιων δαπανών

Μια ευλογοφανής και συνηθισμένη ερμηνεία είναι ότι η μακροχρόνια αύξηση των δημόσιων δαπανών προκαλείται από την αύξηση του πληθυσμού. Πραγματικά, η αύξηση του πληθυσμού είναι ένας παράγοντας που συμβάλλει στην αύξηση των δημόσιων δαπανών. Γιατί, καθώς αυξάνει ο πληθυσμός, αυξάνει η ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, όπως είναι οι υπηρεσίες εκπαίδευσης, δημόσιας ασφάλειας, δικαιοσύνης κ.λ.π. Για μεγαλύτερο πληθυσμό χρειάζονται περισσότερα σχολεία, περισσότερο διδακτικό προσωπικό, περισσότερα και μεγαλύτερα πάρκα, περισσότεροι διοικητικοί υπάλληλοι κ.λ.π.

Η αύξηση όμως του πληθυσμού μόνο εν μέρει ερμηνεύει τη μακροχρόνια αύξηση των δημόσιων δαπανών. Αν η αύξηση του πληθυσμού αποτελούσε το μόνο παράγοντα αύξησης των δημόσιων δαπανών, τότε θα ήταν αρκετή η αύξησή τους με ρυθμό ίσο με το ρυθμό αύξησης του πληθυσμού, για να καλυφθούν οι πρόσθετες κοινωνικές ανάγκες που προκαλεί η αύξησή του. Μια τέτοια εξέλιξη θα είχε σαν αποτέλεσμα να διατηρούνται, διαχρονικά, οι μέσες κατά κεφαλή δημόσιες δαπάνες στο ίδιο επίπεδο. Στην πραγματικότητα, όμως, οι μέσες κατά κεφαλή δημόσιες δαπάνες παρουσιάζουν σημαντική αύξηση. Έτσι, στην Αγγλία οι κατά κεφαλή δημόσιες δαπάνες, σε σταθερές τιμές, ανέβηκαν από 6,8 στερλίνες το 1900 σε 25,7 στερλίνες το 1955, δηλαδή τετραπλασιάστηκαν. Εξάλλου, στις Η.Π.Α. οι κατά κεφαλή δημόσιες δαπάνες σε σταθερές τιμές 1958 αυξήθηκαν από 58 δολλάρια το 1902 σε 1,133 δολλάρια το 1970, δηλαδή μέσα σε 68 χρόνια αυξήθηκαν κατά είκοσι περίπου φορές⁶. Η εξέλιξη αυτή σημαίνει ότι η πραγματική αύξηση των δημόσιων δαπανών μακροχρονίως είναι μεγαλύτερη από εκείνη που είναι αναγκαία για να καλυφθούν οι πρόσθετες κοινωνικές ανάγκες, τις οποίες δημιουργεί η αύξηση του πληθυσμού. Δεν είναι, επομένως, μόνο ο πληθυσμός που προκαλεί

⁶ όπ.π., σελ. 142.

μακροχρονίως άύξηση των δημόσιων δαπανών, αλλά θα πρέπει να αναζητηθούν και άλλοι παράγοντες.

2.3. Η επίδραση των πολέμων στην άύξηση των δημόσιων δαπανών

Οι πόλεμοι και οι απειλές πολέμου αποτελούν μια άλλη ευλογοφανή ερμηνεία της διόγκωσης των δημόσιων δαπανών. Όπως δείχνουν τα Σχ. 1(α, β), οι δημόσιες δαπάνες της Αγγλίας και των Ηνωμένων Πολιτειών παρουσίασαν απότομη άύξηση στη διάρκεια των δύο Παγκόσμιων Πολέμων. Πριν από το 1915 οι δημόσιες δαπάνες της Αγγλίας δεν είχαν ξεπεράσει τα 310 εκατ. λίρες. Το 1918, προς το τέλος δηλαδή του Πρώτου Παγκόσμιου Πολέμου οι δημόσιες δαπάνες της ξεπερνούσαν τα 2.400 εκατ. λίρες. Εξάλλου, μεταξύ 1920 και 1938 οι δημόσιες δαπάνες της Αγγλίας κυμαίνονταν από 1.000 έως 1.600 εκατομμύρια λίρες. Με το ξέσπασμα του Δεύτερου Παγκόσμιου Πολέμου οι δημόσιες δαπάνες της Αγγλίας άρχισαν να αυξάνουν απότομα, και το 1944 - 1945 είχαν ξεπεράσει τα 6.000 εκατ. λίρες. Την ίδια ακριβώς συμπεριφορά παρουσίασαν και οι δημόσιες δαπάνες των Η.Π.Α. (βλ. *Σχήμα 1β*).

Αξίζει ιδιαίτερα να τονιστεί εδώ, ότι μετά τον πόλεμο οι δημόσιες δαπάνες δεν επανέρχονται στα προπολεμικά επίπεδά τους. Υπάρχουν πολλοί λόγοι γι' αυτό, από τους οποίους σπουδαιότεροι είναι οι εξής : Πρώτο, ο ίδιος ο πόλεμος δημιουργεί "εκ των υστέρων" πολλές υποχρεώσεις στο Δημόσιο, όπως είναι οι πληρωμές πολεμικών συντάξεων, πολεμικών αποζημιώσεων, τοκοχρεολυσίων για την εξόφληση των πολεμικών δανείων κ.λ.π. Δεύτερο, στις αμέσως μετά τον πόλεμο περιόδους το Δημόσιο αναλαμβάνει, σε μεγάλη έκταση, την εκτέλεση έργων ανασυγκρότησης της χώρας από τις καταστροφές του πολέμου. Τέλος, αφού οι ιδιώτες έχουν θεωρήσει πιά ανεκτό το πρόσθετο φορολογικό βάρος που τους επιβλήθηκε κατά τη διάρκεια του πολέμου για την κάλυψη των δαπανών διεξαγωγής του πολέμου, η πολιτική εξουσία θεωρεί σκόπιμο, μετά τον πόλεμο, αντί να μειώσει τη φορολογική επιβάρυνση, να χρησιμοποιήσει τα πρόσθετα φορολογικά έσοδα

για ειρηνικούς σκοπούς, δηλαδή για να ικανοποιήσει σε μεγαλύτερη έκταση διάφορες κοινωνικές ανάγκες, όπως η παιδεία, η δημόσια υγεία κ.λ.π.

Εξάλλου, οι απειλές πολέμου και οι επακόλουθοι ανταγωνισμοί στους πολεμικούς εξοπλισμούς αποτελούν σοβαρό παράγοντα, που επηρεάζει μόνιμα την αύξηση των δημόσιων δαπανών. Το 1970, 25 χρόνια μετά τη λήξη του Δεύτερου Παγκόσμιου Πολέμου, το 30% και πλέον των συνολικών δημόσιων δαπανών της Αμερικής, της Αγγλίας και άλλων χωρών αποτελούσαν στρατιωτικές δαπάνες.

Και οι πόλεμοι και οι απειλές πολέμου, όμως, μόνο εν μέρει εξηγούν το φαινόμενο της μακροχρόνιας αύξησης των δημόσιων δαπανών. Γιατί δεν παρουσιάζουν αύξηση μόνο οι πολεμικές δαπάνες. Από τα στατιστικά δεδομένα διαπιστώνεται ότι στις περισσότερες χώρες οι μη πολεμικές δαπάνες και οι συνολικές και οι κατά κεφαλή, παρουσιάζουν, μακροχρονίως, σημαντική αύξηση. Έτσι, οι κατά κεφαλή μη πολεμικές δαπάνες της Αγγλίας, σε σταθερές τιμές, ανέβηκαν από 3 λίρες το 1900 σε 15 λίρες το 1955, δηλαδή πενταπλασιάστηκαν. Εξάλλου, οι κατά κεφαλή μη πολεμικές δαπάνες των Η.Π.Α. από 46 δολάρια το 1902 έφτασαν τα 813 δολάρια το 1970, δηλ. αυξήθηκαν κατά 20 περίπου φορές. Θα πρέπει, επομένως, πέρα από την αύξηση του πληθυσμού και τους πολέμους, να αναζητήσουμε και άλλους παράγοντες, που συμβάλλουν στη μακροχρόνια αύξηση των δημόσιων δαπανών.

2.4. Ο "νόμος της αύξουσας επέκτασης της οικονομικής δράσης του Δημοσίου" του A. Wagner

2.4.1. Η αύξηση του σχετικού ύψους των δημόσιων δαπανών

Ο πληθυσμός και οι πόλεμοι, όχι μόνο δεν εξηγούν πλήρως την αύξηση των δημόσιων δαπανών, αλλά η ισχύς τους, ως παραγόντων που συμβάλλουν στην αύξηση των δημόσιων δαπανών, δεν είναι γενική για όλες τις χώρες και

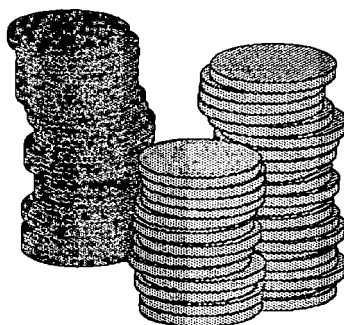
για όλες τις εποχές. Η επίδραση των πολέμων στην αύξηση των δημόσιων δαπανών είναι παροδική. Εξάλλου, οι μεταβολές στον πληθυσμό δεν παρουσιάζουν ομαλή χρονική εξέλιξη. Σε πολλές χώρες έχουμε σημαντική αύξηση των δημόσιων δαπανών, μολονότι ο πληθυσμός είναι στάσιμος ή παρουσιάζει μικρή μόνο αύξηση. Σε άλλες πάλι χώρες, υπανάπτυκτες, η αύξηση του πληθυσμού, που δεν συνοδεύεται από αύξηση του εθνικού εισοδήματος, έχει σαν αποτέλεσμα τη μείωση του κατά κεφαλή εισοδήματος και δημιουργεί επομένως αυξημένες απαιτήσεις για μεταβιβαστικές πληρωμές από το κράτος.

Προς το τέλος του περασμένου αιώνα, οι προσπάθειες των θεωρητικών της νεότερης Ιστορικής Σχολής της Ευρώπης στράφηκαν στην αναζήτηση παραγόντων αύξησης των δημόσιων δαπανών που να έχουν γενική ισχύ για όλες τις χώρες και για όλες τις εποχές. Πρωτεργάτης των προσπαθειών αυτών ήταν ο *Adolf Wagner*, που διατύπωσε το "**νόμο της αύξουσας επέκτασης της οικονομικής δράσης του Δημοσίου**". Ο "**νόμος του Wagner**" υιοθετεί την εξής θέση : Μακροχρονίως, οι δημόσιες δαπάνες σε κάθε κοινωνία αυξάνονται με πιά γρήγορο ρυθμό από την αύξηση του εθνικού προϊόντος της. Αυτό σημαίνει ότι οι δημόσιες δαπάνες δεν αυξάνουν μόνο απόλυτα, αλλά και σχετικά, δηλ. σαν ποσοστό του εθνικού προϊόντος. Η εξέλιξη αυτή υποδηλώνει ότι διαχρονικά μεταβιβάζονται ολοένα και περισσότερα αναλογικώς μέσα παραγωγής από την ιδιωτική στη δημόσια χρήση, καθώς αυξάνεται η σχετική σημασία του δημόσιου τομέα. Για να επαληθεύσει τη θέση αυτή, ο *Wagner* συγκέντρωσε στατιστικά στοιχεία από πολλές χώρες, από τα οποία προκύπτει πως όταν αυξάνεται το κατά κεφαλή εθνικό προϊόν στις χώρες αυτές, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνουν αναλογικά περισσότερο. Αυτό ισχύει και στις τρεις χώρες, που σαν παραδείγματα αναφέραμε στην αρχή του κεφαλαίου αυτού. Έτσι, στις ΗΠΑ το ποσοστό συμμετοχής των δημόσιων δαπανών στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν από 7,3% το 1902 αυξήθηκε σε 17% το 1940 και σε 33% το 1970. Στην Αγγλία το

⁷ A. Wagner, "Finanzwissenschaft", Leipzig 1890, Μέρος I, σ. 16.
(Αναφέρεται στο Δ. Καραγιώργας, όπ.π., σελ. 145).

ποσοστό συμμετοχής των δημόσιων δαπανών στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν ανέβηκε από 14% το 1900 σε 29% το 1938 και σε 48% το 1970. Και στην Ελλάδα το ποσοστό συμμετοχής των δημόσιων δαπανών στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν ανέβηκε από 21% το 1948 σε 28% το 1976.

Ένα άλλο απλό μέτρο που δείχνει τη σχετική μεταβολή των δημόσιων δαπανών είναι η ελαστικότητα τους, σε σχέση με το εγχώριο προϊόν ή το εθνικό εισόδημα. Από μετρήσεις που έχουν γίνει, έχει βρεθεί ότι η ελαστικότητα των δημόσιων δαπανών σε σχέση με το ακαθάριστο στο εγχώριο προϊόν είναι μεγαλύτερη από τη μονάδα σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ (βλ. Πίνακα 1.3.). Σε μερικές μάλιστα χώρες, όπως η Σουηδία και Δανία, η ελαστικότητα αυτή φτάνει στο ύψος του 1,38, που σημαίνει ότι όταν αυξάνει το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν τους κατά 10% οι δημόσιες δαπάνες τους αυξάνουν κατά 13,8%.



ΠΙΝΑΚΑΣ 2.4.-1.

**ΕΛΑΣΤΙΚΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ
ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΠΡΟΪΟΝ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ
1960 - 1976**

ΧΩΡΕΣ	ΕΛΑΣΤΙΚΟΤΗΤΕΣ	ΧΩΡΕΣ	ΕΛΑΣΤΙΚΟΤΗΤΕΣ
1. Σουηδία	1,38	11. Καναδάς	1,21
2. Δανία	1,38	12. Ιταλία	1,19
3. Ιρλανδία	1,31	13. Η.Π.Α.	1,17
4. Ολλανδία	1,28	14. Αυστρία	1,16
5. Ισπανία	1,27	15. Φινλανδία	1,16
6. Αυστραλία	1,26	16. Ιαπωνία	1,13
7. Βέλγιο	1,26	17. Ελλάδα	1,10
8. Νορβηγία	1,25	18. Γαλλία	1,09
9. Γερμανία	1,25	19. Ν. Ζηλανδία	1,02
10. Αγγλία	1,21	20. Ελβετία ⁸	1,41

ΠΗΓΗ : OECD, "Public Expenditure Trends, Studies in Resource Allocation".

Αναφέρεται στο Δ. Καράγιωργας, 1979, σ. 146).

Γεννιέται τώρα το ερώτημα : Πού οφείλεται η αύξηση του σχετικού ύψους των δημόσιων δαπανών μακροχρονίως; Πέρα από τον πληθυσμό και τους πολέμους, που εξηγούν εν μέρει την αύξηση αυτή, ο *A. Wagner* αναζήτησε παράγοντες που έχουν γενική ισχύ για όλες τις χώρες και σε όλες

⁸ Αναφέρεται στην περίοδο 1967 - 1976.

τις εποχές. Καταρχήν, ο *Wagner* διαπιστώνει ότι η αύξηση του σχετικού ύψους των δημόσιων δαπανών προκύπτει από την επέκταση της οικονομικής δράσης του κράτους. Η επέκταση αυτή είναι κατά τον *Wagner* αποτέλεσμα της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και προόδου. Σε τελευταία ανάλυση, η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική πρόοδος συνοδεύονται αναπόσπαστα σε όλες τις κοινωνίες και εποχές από την αύξηση του σχετικού ύψους των δημόσιων δαπανών.

2.4.2. Παράγοντες που συντελούν στην αύξηση του σχετικού ύψους των Δ.Δ.

Ως κυριότεροι παράγοντες, που συνδέονται με την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και συντελούν μακροχρόνια στην αύξηση του σχετικού ύψους των δημόσιων δαπανών, θα μπορούσαν να αναφερθούν οι εξής :

ι. Η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος και η μεταβολή των καταναλωτικών προϊόντων.

Η οικονομική ανάπτυξη συμβάλλει στην αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Η αύξηση αυτή, πέρα από τα επίπεδα όπου καλύπτονται βασικές ανάγκες, συνεπάγεται την αλλαγή των καταναλωτικών προτύπων των νοικοκυριών. Όταν αυξάνεται το εισόδημα των νοικοκυριών, ολοένα και μεγαλύτερο ποσοστό από το συνολικό εισόδημά τους, που καταναλώνεται, πηγαίνει σε μη βασικά είδη κατανάλωσης, όπως είναι τα διαρκή καταναλωτικά αγαθά (αυτοκίνητα, ηλεκτρικές συσκευές κ.λ.π.), τα ταξίδια, η διασκέδαση και οι κάθε είδους υπηρεσίες. Η ονομασία "**αγαθά πολιτισμού**" που δίνεται στα είδη της κατηγορίας αυτής, πραγματικά αποδίδει τη φύση τους. Βασικό χαρακτηριστικό των περισσότερων μη βασικών ειδών κατανάλωσης είναι ότι η εισοδηματική ελαστικότητα ζήτησης των αγαθών αυτών είναι μεγαλύτερη από τη μονάδα. Αυτό σημαίνει, πως όταν αυξάνει το εισόδημα των νοικοκυριών, η ζήτηση για μη βασικά είδη κατανάλωσης αυξάνει αναλογικά περισσότερο από την αύξηση του εισοδήματος.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί εύλογα, ότι τα περισσότερα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες ανήκουν στην κατηγορία των αγαθών πολιτισμού. Ελάχιστες δημόσιες υπηρεσίες, όπως είναι η δημόσια τάξη και ασφάλεια, θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν αγαθά πρώτης ανάγκης. Η εκπαίδευση, οι υπηρεσίες υγείας, οι μεγάλοι αυτοκινητόδρομοι, τα ταχυδρομεία, κ.λ.π. αποτελούν αγαθά πολιτισμού. Αυτό σημαίνει ότι όταν αυξάνει το εισόδημα των νοικοκυριών, η ζήτησή τους για υπηρεσίες εκπαίδευσης, δημόσιας υγείας, αυτοκινητόδρομους κ.λ.π. αυξάνει αναλογικά περισσότερο από την αύξηση του εισοδήματος. Κατά συνέπεια και οι δημόσιες δαπάνες θα πρέπει να αυξάνουν αναλογικά περισσότερο από την αύξηση του εθνικού εισοδήματος, εφόσον η πολιτική εξουσία, παρακολουθώντας τις προτιμήσεις των ιδιωτών, ικανοποιεί την αυξανόμενη ζήτηση για τα αγαθά αυτά.

Ως προς το συμπέρασμα της παραπάνω ανάλυσης, θα μπορούσαν να διατυπωθούν ορισμένες επιφυλάξεις. Κατ' αρχήν, δεν είναι γνωστό κατά πόσο η ελαστικότητα ζήτησης των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών είναι μεγαλύτερη από τη μονάδα, γιατί, εφόσον η επιλογή των δημόσιων αγαθών δεν γίνεται μέσω του μηχανισμού των τιμών, δεν είναι πρακτικά δυνατή η ποσοτική εκτίμηση των ελαστικοτήτων ζήτησης για τα αγαθά αυτά. Εξάλλου, η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος μπορεί να οδηγεί από τη μια πλευρά σε αύξηση της ζήτησης ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών (εκπαίδευση, υγεία, συγκοινωνίες κ.λ.π.) και επομένως σε αύξηση των αντίστοιχων κατηγοριών δημόσιων δαπανών, αλλά ταυτόχρονα είναι πιθανό να πιέζει προς τα κάτω ορισμένες άλλες κατηγορίες δαπανών και κυρίως τις μονομερείς παροχές προς τις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις, που η εξάρτησή τους από το δημόσιο μειώνεται, καθώς αυξάνει το εισόδημά τους. Δεν μπορεί, επομένως, να υποστηριχθεί με βεβαιότητα, ότι η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος οδηγεί οπωσδήποτε σε αναλογικά μεγαλύτερη αύξηση των δημόσιων δαπανών.

ii. Η αστικοποίηση του πληθυσμού.

Η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη συνοδεύεται κατά κανόνα από συγκέντρωση του πληθυσμού σε μεγάλα αστικά κέντρα. Έχει παρατηρηθεί όμως, ότι η αστικοποίηση του πληθυσμού συνοδεύεται συνήθως από μια

αύξηση των δημόσιων δαπανών κυρίως για έργα κοινής ωφελείας. Οι κατά κεφαλή δημόσιες δαπάνες για τον αστικό πληθυσμό είναι συνήθως υψηλότερες από τις κατά κεφαλή δημόσιες δαπάνες για τον πληθυσμό της υπαίθρου. Κι αυτό, γιατί η διαβίωση στα αστικά κέντρα απαιτεί αναλογικά μεγαλύτερες δαπάνες για κάλυψη των κοινωνικών αναγκών από τη διαβίωση στην ύπαιθρο. Η διαβίωση στα αστικά κέντρα απαιτεί την ικανοποίηση αναγκών, που είτε δεν παρουσιάζονται στην ύπαιθρο ή απαιτούν αναλογικά μεγαλύτερη δαπάνη. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι εγκαταστάσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, η ρύθμιση της κυκλοφορίας, οι παιδικοί σταθμοί, τα πάρκα, οι τηλεφωνικές εγκαταστάσεις, κ.λ.π.

iii. Οι μεταβολές στην τεχνολογία και την οργάνωση της παραγωγής και διανομής.

Η τεχνολογική πρόοδος και οι μεταβολές στην οργάνωση της παραγωγής και διανομής αποτελούν προϋποθέσεις, αλλά και συνέπεια της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής προόδου. Τόσο όμως οι τεχνολογικές εξελίξεις, όσο και οι μεταβολές στην οργάνωση της παραγωγής, συνεπάγονται συνήθως αύξηση των δημόσιων δαπανών.

Οι τεχνολογικές μεταβολές συμβάλλουν με δύο τρόπους στην αύξηση των δημόσιων δαπανών. Πρώτο, συνεπάγονται μια σημαντική αύξηση των δημόσιων επενδύσεων για την αξιοποίηση πρωτοποριακών τεχνολογικών ανακαλύψεων και μεθόδων, όπως είναι η πυρηνική ενέργεια, η εξερεύνηση του διαστήματος με πυραύλους κ.λ.π. Επενδύσεις όμως αυτού του είδους δύσκολα αναλαμβάνονται από ιδιωτικές επιχειρήσεις, εξαιτίας των μεγάλων κινδύνων που συνεπάγονται και των τεράστιων κεφαλαίων που απαιτούν. Δεύτερο, η ταχύτητα με την οποία σημειώνονται οι τεχνολογικές μεταβολές, έχει σαν αποτέλεσμα την απαξίωση του μηχανικού εξοπλισμού του Δημοσίου (πολεμικού εξοπλισμού, μηχανών γραφείου, οργάνων εκπαίδευσης, ιατρικών οργάνων και συσκευών κ.λ.π.) και απαιτεί την πραγματοποίηση αυξημένων δαπανών για την ανανέωσή του. Θα πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι ορισμένες τεχνολογικές μεταβολές προκαλούν αντίθετα καθαρή μείωση των δημόσιων δαπανών. Παραδείγματος χάρη, η εφεύρεση των ραντάρ μειώνει σταδιακά τη

χρησιμότητα των φάρων : το αγαθό γίνεται διαιρετό, έτσι ώστε κάθε πλοίο να μπορεί να εφοδιαστεί με ραντάρ, με δικά του έξοδα, ενώ μειώνονται αντίστοιχα οι δαπάνες του Δημοσίου για την κατασκευή και λειτουργία φάρων. Επίσης, η εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση ηλεκτρονικών υπολογιστών συμβάλλει στην εξοικονόμηση μεγάλου αριθμού υπαλλήλων, με αποτέλεσμα τη μείωση των δαπανών για μισθούς και ενοίκια γραφείων.

Οι μεταβολές στην οργάνωση της παραγωγής και διανομής προκαλούν, με τον τρόπο αυτό, την αύξηση των δημόσιων δαπανών. Ο ολοένα και σε μεγαλύτερο βαθμό καταμερισμός των έργων στις σύγχρονες οικονομίες κάνει όλο και πιο περίπλοκη την οικονομική ζωή και δημιουργεί πρόσθετα προβλήματα ρύθμισης των νέων μορφών οικονομικών σχέσεων, που εμφανίζονται. Για να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα που προκαλούν οι νέες μορφές οικονομικής και κοινωνικής δράσης, συγκροτούνται νέα υπουργεία, ιδρύονται εθνικοί οργανισμοί, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η κρατική παρέμβαση και η δραστηριότητα προληπτικού και κατασταλτικού χαρακτήρα. Σαν συνέπεια αυτής της εξέλιξης σημειώνεται μια συνεχής αύξηση των δαπανών της δημόσιας διοίκησης.

iv. Άλλοι παράγοντες.

Πέρα όμως από τους παραπάνω παράγοντες, στην αύξηση του σχετικού ύψους των δημόσιων δαπανών επέδρασε σημαντικά η αλλαγή των αντιλήψεων για το ρόλο και τα καθήκοντα του σύγχρονου κράτους. Ανάγκες, που από παράδοση θεωρούνταν ότι έπρεπε να καλύπτονται με ευθύνη των ιδιωτών, έχουν σήμερα αναληφθεί από το κράτος. Κλασικό παράδειγμα είναι η κοινωνική ασφάλιση. Εξάλλου, σήμερα έχει πια εδραιωθεί η αντίληψη, ότι οι δημόσιοι φορείς αποτελούν τους πρωτοπόρους στην προσπάθεια της οικονομικής ανάπτυξης κυρίως των καθυστερημένων χωρών. Η εκτέλεση μεγάλων επενδυτικών προγραμμάτων οικονομικής υποδομής για τη διευκόλυνση της ανάπτυξης, θεωρείται ότι αποτελεί αποκλειστική ευθύνη και έργο του κράτους.

2.5. Η θεωρία της "κλιμακωτής" αύξησης των δημόσιων δαπανών των Peacock και Wiseman.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η θεωρία που διατύπωσαν οι καθηγητές *Peacock* και *Wiseman*, σχετικά με τη διαχρονική εξέλιξη των δημόσιων δαπανών στην μελέτη τους, με τίτλο "**The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom**"⁹. Οι *Peacock* και *Wiseman* υποστηρίζουν ότι κάτω από ομαλές συνθήκες δεν παρατηρείται συνήθως αύξηση του σχετικού ύψους των δημόσιων δαπανών. Κι αυτό, γιατί, σε ομαλές περιόδους, στην επέκταση των δημόσιων δαπανών βάζει φραγμό το **όριο φορολογικής επιβάρυνσης** που θεωρείται **ανεκτό** από την κοινωνία, και το οποίο εκφράζεται από τους ισχύοντες φορολογικούς συντελεστές. Σε ομαλές περιόδους είναι βέβαια δυνατή η αύξηση των δημόσιων δαπανών με σταθερούς φορολογικούς συντελεστές, αλλά μόνο στην έκταση που το επιτρέπει η αυτόματη αύξηση των φορολογικών εσόδων, την οποία προκαλεί η αύξηση του εθνικού προϊόντος. Αύξηση των δημόσιων δαπανών με ταχύτερο ρυθμό δεν είναι συνηθισμένο φαινόμενο στις περιόδους αυτές, έστω κι αν είναι επιθυμητή, εφόσον περισσότερο ισχυρή είναι η επιθυμία να μην ξεπεραστεί το ανεκτό όριο φορολογικής επιβάρυνσης. Αν συμβεί όμως μια σοβαρή κοινωνική αναταραχή, όπως, παραδείγματος χάρη, ένας πόλεμος ή μια θεομηνία (σεισμοί), το κράτος μπορεί χωρίς σοβαρές αντιδράσεις να αυξήσει τους φορολογικούς συντελεστές για την αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών που δημιουργεί η αναταραχή (πολεμικές δαπάνες, δαπάνες αποκατάστασης των σεισμοπαθών, κ.λ.π.). Αυτό σημαίνει ότι οι κοινωνικές αναταραχές μετατοπίζουν προς τα πάνω το ανεκτό όριο φορολογικής επιβάρυνσης. Όταν όμως περάσει η κοινωνική αναταραχή και τερματιστεί η διενέργεια των έκτακτων δαπανών που συνδέονται με αυτή, οι φορολογικοί συντελεστές δεν επανέρχονται συνήθως στα παλιά τους όρια. Το Δημόσιο εκμεταλλεύεται το νέο ανεκτό όριο φορολογικής επιβάρυνσης για να αναλάβει

⁹ Πιο αναλυτικά βλ. Καράγιωργας ό.π., σελ. 151.

την πραγματοποίηση δαπανών που θεωρούνταν επιθυμητές και πριν από την κοινωνική αναταραχή, αλλά δεν μπορούσαν να αναληφθούν από το Δημόσιο, γιατί συγκρούονταν με το παλιό ανεκτό όριο φορολογικής επιβάρυνσης.

Η παραπάνω υπόθεση των *Peacock* και *Wiseman*, επαληθεύεται από εμπειρικές παρατηρήσεις που αναφέρονται στη χρονική εξέλιξη των δημόσιων δαπανών. Διαχρονικά οι δημόσιες δαπάνες στην Αγγλία και τις ΗΠΑ παρουσιάζουν "κλιμακωτές" αυξήσεις που συνδέονται με κοινωνικές αναταραχές και κυρίως πολέμους (βλ. Σχ. 1). Η διαπίστωση αυτή υποδηλώνει ότι δεν πρέπει να αναμένονται εντυπωσιακές αυξήσεις των δημόσιων δαπανών στο μέλλον, αν δεν σημειωθούν σοβαρές κοινωνικές αναταραχές, που να μεταβάλλουν τα όρια φορολογικής επιβάρυνσης, που θεωρούνται σήμερα ανεκτά.





ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΔΙΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ & ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ

Στο Πρώτο αυτό Κεφάλαιο του Δεύτερου Μέρους της εργασίας μας, προσπαθούμε να αναλύσουμε τον όρο "διανομή εισοδήματος" και τον όρο "αναδιανομή εισοδημάτων". Εδώ θα παρουσιάσουμε τους λόγους, για τους οποίους κάποια άτομα, μέλη του κοινωνικο-οικονομικού συστήματος, δεν έχουν το ίδιο εισόδημα με τα υπόλοιπα άτομα - μέλη. Επίσης, θα παρουσιάσουμε τις κυριότερες θεωρίες για τη διανομή, την άριστη ή την κοινωνικά επιθυμητή διανομή, τα κριτήρια με τα οποία καθορίζεται ο τρόπος διανομής. Τέλος, θα παρουσιάσουμε για την αναδιανομή τη θεωρία του *Pareto* για την άριστη αναδιανομή, τι σημαίνει "κοινωνικά επιθυμητή" αναδιανομή και κλείνοντας, θα αφιερώσουμε ένα μέρος του Κεφαλαίου στον ρόλο που έχει το φορολογικό σύστημα μιας χώρας, όσον αφορά την πολιτική της αναδιανομής των εισοδημάτων στα διάφορα εισοδηματικά κλιμάκια, που κάθε φορά ισχύουν.

1.1. Η διανομή του Εισοδήματος στην Οικονομία

Στις ανταγωνιστικές οικονομίες, στις οποίες έχουμε ατομική ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής, η συμμετοχή κάθε ενός ατόμου στη διανομή εισοδήματος προσδιορίζεται από δύο παράγοντες :

- 1) Από την ποσότητα των υπηρεσιών των παραγωγικών μέσων, την οποία προσφέρει το άτομο στην παραγωγική διαδικασία και

- 2) Από τις τιμές που διαμορφώνονται στην αγορά για τις υπηρεσίες αυτές.

Η ποσότητα των προσφερόμενων παραγωγικών υπηρεσιών από ένα άτομο εξαρτάται από την ποσότητα και την ποιότητα των παραγωγικών μέσων, τα οποία αυτό κατέχει ή διαθέτει (εργασία, γη, κεφάλαιο). Όμως, η ποσότητα και η ποιότητα των παραγωγικών μέσων που έχει στην κατοχή του κάθε άνθρωπος, εξαρτάται από πάρα πολλούς άλλους παράγοντες. Οι σπουδαιότεροι από τους παράγοντες αυτούς είναι οι ψυχοσωματικές ικανότητες του ατόμου, οι ευκαιρίες εκπαιδευτικής κατάρτισής του, κοινωνικοί θεσμοί, όπως π.χ. της κληρονομιάς και της προίκας, η απόφαση του ατόμου για την κατανομή του χρόνου του σε εργάσιμο και ελεύθερο, η επιλογή του επαγγέλματος και οι ευκαιρίες που έχει για τη συγκεκριμένη επιλογή, κ.λπ. Στις ελεύθερες οικονομίες, όπου δεν υπάρχει κρατική παρέμβαση, όλοι οι παραπάνω παράγοντες δρουν ανεξάρτητα. Τις περισσότερες φορές, για να μην πούμε όλες, οδηγούν στη δημιουργία πολύ σοβαρών ανισοτήτων, κατά τη διανομή του εισοδήματος, μεταξύ των διαφόρων ατόμων και κοινωνικών τάξεων. Όσοι, για οποιονδήποτε λόγο, είναι ανίκανοι να εργαστούν και δεν είναι ιδιοκτήτες γης, που να μπορεί να εκμεταλλευτεί ή κεφαλαίου κάποιου είδους, δεν είναι δυνατόν να εξασφαλίσουν εισόδημα μέσω του μηχανισμού της αγοράς. Αυτοί δεν μπορούν να καλύψουν ούτε τις πλέον επιτακτικές ανάγκες τους, για τροφή, στέγη κ.λ.π.

Στην ανταγωνιστική οικονομία η κατηγορία των παραπάνω ατόμων δεν μπορεί να υπάρξει, παρά μόνο χάρη στη φιλανθρωπία των υπόλοιπων ιδιωτών. Αντίθετα, η υπερσυσσώρευση σε μεγάλη έκταση κεφαλαιουχικού πλούτου στα χέρια λίγων, αποφέρει στους τελευταίους πολύ μεγάλα εισοδήματα.

Οι τιμές των υπηρεσιών των παραγωγικών μέσων που διαμορφώνονται στην αγορά αποτελούν το δεύτερο προσδιοριστικό παράγοντα της συμμετοχής κάθε ατόμου στην κατανομή του εισοδήματος. Η πληρωμή των παραγωγικών μέσων, ανάλογα με τη συμβολή τους στην παραγωγική διαδικασία, δεν σημαίνει κατ'ανάγκη, ότι και το εισόδημα που πραγματοποιούν τα άτομα - ιδιοκτήτες είναι ανάλογο προς την ατομική

προσπάθεια, την οποία αυτά καταβάλλουν στην παραγωγική διαδικασία. Αυτό θα ήταν δυνατό να συμβεί, εάν εξασφαλιζόταν ότι όλοι θα είχαν ίσες ευκαιρίες οικονομικής δράσης. Υπό αυτές τις συνθήκες, η καταβολή αμοιβής ίσης προς την οριακή παραγωγικότητα θα ήταν ανάλογη προς την προσπάθεια που κατέβαλε το άτομο στην παραγωγική διαδικασία.

Στην ανταγωνιστική οικονομία κατά κανόνα τα άτομα δεν ξεκινούν με ίσες ευκαιρίες οικονομικής δράσης. Για παράδειγμα, οι κληρονόμοι μιας μεγάλης περιουσίας δεν έχουν κάνει ατομική προσπάθεια, που να ανταποκρίνεται στα εισοδήματα που έχουν αποκτήσει.



Ως αποτέλεσμα των παραπάνω παραγόντων, διαμορφώνεται στην ανταγωνιστική οικονομία η μορφή της διανομής του εισοδήματος, ο βαθμός ανισότητας, της οποίας είναι δυνατόν να μην ανταποκρίνεται προς την γενικά αποδεκτή αντίληψη περί οικονομικής ισότητας. Βέβαια, είναι γεγονός, ότι οι αντιλήψεις των επί μέρους ατόμων και κοινωνικών ομάδων διαφέρουν, όσον αφορά την έννοια της οικονομικής ισότητας. Κατά μια άποψη, η οικονομική ισότητα είναι ισότητα μεταξύ ατόμων, όσον αφορά την οικονομική ευημερία, την οποία απολαμβάνουν. Η έννοια της οικονομικής ισότητας είναι βέβαια σαφής, πλην όμως δεν είναι εφικτή η διαπροσωπική σύγκριση της οικονομικής ευημερίας για να διαπιστώσουμε τυχόν ανισότητες μεταξύ των ατόμων και αυτό, λόγω του ότι είναι αδύνατη η ποσοτική μέτρηση της ευημερίας. Το εισόδημα του ατόμου θα μπορούσε να αποτελέσει ένα δείκτη της οικονομικής ευημερίας του, αλλά θα πρέπει να λάβουμε υπόψη και πολλούς άλλους παράγοντες, όπως π.χ. την προέλευση του εισοδήματος και τον τρόπο διάθεσής του. Κατά μια άλλη άποψη, η οικονομική ισότητα ταυτίζεται με την ισότητα ευκαιριών οικονομικής δράσης. Αλλά και γι' αυτή την άποψη ανακύπτουν πολλές δυσκολίες ως προς τον καθορισμό των στοιχείων εκείνων, που εξασφαλίζουν την ισότητα. Η παροχή ίσων ευκαιριών

εκπαιδευτικής κατάρτισης αποτελεί σοβαρό στοιχείο για την εξασφάλιση ισότητας ευκαιριών οικονομικής δράσης.

Από τα παραπάνω γίνεται σαφές, ότι δεν υπάρχει αντικειμενικό κριτήριο για να καθοριστεί η οικονομική ισότητα, οπότε οποιαδήποτε άποψη είναι αποτέλεσμα υποκειμενικής κρίσης. Ανεξάρτητα από τις διάφορες απόψεις ατόμων και ομάδων για την οικονομική ισότητα, στις δημοκρατικές κοινωνίες ενδιαφέρει η άποψη της πλειοψηφίας του κοινωνικού συνόλου, που εκφράζεται μέσω του μηχανισμού της ψηφοφορίας. Είναι λοιπόν δυνατόν, σε μια κοινωνία, ένας δεδομένος βαθμός ανισότητας στη διανομή του εισοδήματος να θεωρείται από την πλειοψηφία του πληθυσμού, ότι δεν ανταποκρίνεται προς την έννοια της οικονομικής ισότητας, όπως αυτή ορίζεται από τη συγκεκριμένη πλειοψηφία. Αυτό είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα συμβεί σε δημοκρατικές κοινωνίες σε όσες περιπτώσεις ο μηχανισμός της αγοράς οδηγεί σε έντονη ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος, η οποία τείνει να καταστήσει σχεδόν αδύνατη την ικανοποίηση ακόμη και των στοιχειωδών αναγκών ορισμένων ατόμων ή ομάδων του πληθυσμού. Σε αυτές τις περιπτώσεις μπαίνει το θέμα της παρέμβασης του Κράτους - Δημοσίου, προκειμένου να αμβλύνει ή και να εξαφανίσει τις έντονες ανισότητες στη διανομή εισοδήματος.

1.2. Οι κυριότερες θεωρίες της διανομής

Πολλοί μελετητές προσπάθησαν να διατυπώσουν μια θεωρία που να ερμηνεύει με ποιό τρόπο στις οικονομίες της αγοράς το εισόδημα διανέμεται ανάμεσα στις κοινωνικές τάξεις ή στους συντελεστές παραγωγής.

Στη θεωρία τους για τη διανομή, τους Άγγλους κλασσικούς, ενδιαφέρει τι μερίδα από το προϊόν παίρνει κάθε μια από τις τρεις κοινωνικές τάξεις - οι εργάτες, οι κεφαλαιοκράτες και οι γαιοκτήμονες, που θεωρείται ότι κατέχουν αντίστοιχα τους συντελεστές παραγωγής, εργασία, κεφάλαιο και έδαφος. Η θέση της Κλασικής Σχολής, όπως διατυπώθηκε κυρίως από τον *Ricardo*, είναι η εξής :

"Η εργασία είναι η μοναδική πηγή πλούτου, αλλά για να είναι οι εργάτες σε θέση να παράγουν προϊόν, χρειάζεται να έχει εξασφαλιστεί η συντήρησή τους για το μεσοδιάστημα από την έναρξη της παραγωγής μέχρι τη συγκομιδή του προϊόντος".

Τη λειτουργία αυτή εκτελεί το κεφάλαιο. Στην ουσία, το κεφάλαιο είναι το απόθεμα μισθών που καλύπτει τις ανάγκες συντήρησης των εργατών, όσο διαρκεί η διαδικασία της παραγωγής. Το προϊόν που παράγεται μοιράζεται ως εξής : Η εργατική τάξη παίρνει μισθούς, που μακροχρόνια δεν μπορεί να πέσουν κάτω, αλλά και να ανέβουν πάνω από το ελάχιστο όριο συντήρησης των εργατών. Το προϊόν που απομένει μετά την πληρωμή των μισθών, δηλαδή το πλεόνασμα παίρνουν οι κεφαλαιοκράτες με τη μορφή κερδών που, εκτός από ένα μικρό μέρος το οποίο δαπανούν για τη συντήρησή τους, διαθέτουν για παραπέρα συσσώρευση κεφαλαίου, απαραίτητου για την απασχόληση του αυξανόμενου εργατικού πληθυσμού. Τα κέρδη όμως των κεφαλαιοκρατών μπορεί να είναι μικρότερα, αν οι γαιοκτήμονες αποσπούν ένα μέρος από το πλεόνασμα με τη μορφή **διαφορικής γαιοπροσόδου**¹⁰, που εμφανίζεται όταν, για να αυξηθεί η παραγωγή γεωργικών προϊόντων, οι καλλιέργειες επεκτείνονται σε χαμηλότερης απόδοσης εδάφη.

Η μαρξιστική θεωρία, παρόλο που δανείζεται ορισμένα στοιχεία από τη θεωρία των Άγγλων Κλασικών, ερμηνεύει τη διανομή ανάμεσα στην εργατική και κεφαλαιοκρατική τάξη, με βάση τις κοινωνικές σχέσεις εκμετάλλευσης που κυριαρχούν στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής. Ύστερα από μια φάση αρχικής συσσώρευσης κεφαλαίου, τεχνολογικών μεταβολών και

¹⁰ Την ιδέα της διαφορικής γαιοπροσόδου ανάλογα με την απόσταση των χωραφιών από την αγορά την εισάγει στην οικονομική ανάλυση ο Sir William Petty και την εξελίσσει ο David Ricardo, που την εξετάζει από δύο απόψεις, την εκτατική και την εντατική. Επίσης, ο Marx έχει παραδεχτεί το φαινόμενο της διαφορικής γαιοπροσόδου των κλασικών και υποδεικνύει ότι υπάρχει και απόλυτη γαιοπρόσοδος (πιό αναλυτικά, Ρ.Δ Θεοχάρης, "Η Ιστορία της Οικονομικής Αναλύσεως". Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1979.

θεσμικών αλλαγών, η εξουσία διάθεσης και ο έλεγχος χρήσης πάνω στα μέσα παραγωγής περιέρχεται στους κεφαλαιοκράτες και οι άμεσοι παραγωγοί βρίσκονται εντελώς ξεκομμένοι από τους φυσικούς όρους εργασίας τους. Ο μόνος τρόπος για να ζήσουν είναι να πουλούν την εργατική τους δύναμη στους κεφαλαιοκράτες, σαν εμπόρευμα. Όμως, ο κεφαλαιοκράτης πληρώνει στους εργάτες μόνο την αξία που χρειάζεται για την αναπαραγωγή της εργατικής τους δύναμης και ιδιοποιείται την επιπλέον αξία, την υπεραξία, που είναι η πηγή του κέρδους του. Ο λόγος των καθαρών κερδών προς τους μισθούς στην οικονομία δείχνει το βαθμό εκμετάλλευσης της εργατικής τάξης από τους κεφαλαιοκράτες.



Εντελώς διαφορετικά αντιμετωπίζει το πρόβλημα της διανομής η Νεοκλασική Σχολή. Αντίθετα με την κλασική παράδοση (Άγγλοι κλασικοί, Μαρξ), η σχολή αυτή δεν ενδιαφέρεται για τη διανομή του εισοδήματος στις διάφορες κοινωνικές τάξεις και για τους κοινωνικούς και θεσμικούς παράγοντες (π.χ. ιδιοκτησία), που προσδιορίζουν τη διανομή. Άλλωστε, δεν παραδέχεται ότι η κοινωνία χωρίζεται σε τάξεις και παίρνει σαν δεδομένους τους θεσμούς. Τους νεοκλασικούς οικονομολόγους απασχολεί η αποδοτική λειτουργία της οικονομίας, η άριστη δηλαδή κατανομή των μέσων παραγωγής στις διάφορες χρήσεις. Για να λύσουν αυτό το πρόβλημα, διατυπώνουν τη γενική θεωρία των τιμών. Οι τιμές ισορροπίας που σχηματίζονται στην ανταγωνιστική οικονομία πραγματοποιούν άριστη κατανομή των μέσων παραγωγής στις διάφορες χρήσεις.

Στη γενική αυτή θεωρία των τιμών εντάσσεται σαν ένα τμήμα της και η θεωρία σχηματισμού των τιμών των συντελεστών παραγωγής, του εργατικού μισθού, του τόκου, της γαιοπροσόδου. Και οι τιμές αυτές καθορίζονται στην αγορά από την προσφορά και ζήτηση. Ο επιχειρηματίας μεγιστοποιεί το κέρδος του, όταν πληρώνει αμοιβή στον κάθε συντελεστή παραγωγής ίση με την αξία του οριακού του προϊόντος, η οποία σε τελική ανάλυση εκφράζει τη ζήτηση των καταναλωτών γι' αυτό το προϊόν. Η αμοιβή έτσι του κάθε συντελεστή παραγωγής προσδιορίζεται από την αξία του οριακού του

προϊόντος στο σημείο γενικής ισορροπίας. Η αμοιβή λοιπόν αυτή επί την ποσότητα του απασχολούμενου συντελεστή προσδιορίζει και τη μερίδα του στη διανομή του εισοδήματος. Όπως φαίνεται, στη νεοκλασική θεωρία, η διανομή του εισοδήματος είναι το επακόλουθο της διαδικασίας σχηματισμού των τιμών, διαδικασίας που κεντρικό σκοπό έχει την εξασφάλιση αποδοτικής λειτουργίας του οικονομικού συστήματος.

1.3. Η ερμηνεία των εισοδηματικών ανισοτήτων

Σύμφωνα με σύγχρονους νεοκλασικούς που έχουν ερευνήσει το θέμα¹¹, κυριότεροι παράγοντες στους οποίους οφείλονται οι ανισότητες στην προσωπική διανομή του εισοδήματος που παρατηρούνται στις οικονομίες της αγοράς είναι οι παρακάτω :

Α) ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗΝ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ ΤΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ :

Στις οικονομίες της αγοράς παρατηρείται μεγάλη συγκέντρωση πλούτου σε μικρό ποσοστό του πληθυσμού. Έρευνες που έχουν γίνει στην Αγγλία, Αμερική και άλλες χώρες, δείχνουν ότι το 5% του πληθυσμού έχει στην ιδιοκτησία του πάνω από το 50% του πλούτου. Σε προγενέστερες μάλιστα περιόδους το ποσοστό συγκέντρωσης ήταν μεγαλύτερο. Η μεγάλη αυτή συγκέντρωση πλούτου μπορεί να οφείλεται βέβαια σε ατομικές προσπάθειες (αποταμίευση, τεχνολογικές καινοτομίες), αλλά σε μεγάλο βαθμό είναι αποτέλεσμα θεσμών που ισχύουν στο σύστημα, όπως η κληρονομιά η προίκα, η δωρεά, οι συγχωνεύσεις εταιρειών (μονοπωλία), ή ακόμα αποτέλεσμα τυχαίων γεγονότων, όπως η ανακάλυψη χρυσωρυχείων ή

¹¹ Συνεκτική παρουσίαση των διαφόρων θεωριών που ερμηνεύουν τις εισοδηματικές ανισότητες βλ. G. Sahoto, "Theories of Personal Income Distribution, The Journal of Economic Literature", 1978, σ. 1-55, L. Thuow, "Generating Inequalities", Basic Books, N. York 1975 και τέλος A. Atkinson, "The Economics of Inequality", Clarendon Press, 1974. (Τα παραπάνω αναφέρονται στο Δ. Π. Καράγιωργας, 1979, σελ. 244 - 246).

πετρελαιοπηγών. Σημασία εδώ έχει το γεγονός, ότι η μεγάλη συγκέντρωση πλούτου είναι από τους σοβαρότερους παράγοντες που προκαλούν και επεκτείνουν τις εισοδηματικές ανισότητες. Ένδειξη αυτού είναι το γεγονός, ότι στις Η.Π.Α. το 75% του εισοδήματος από κεφάλαιο πηγαίνει στο 20% μόνο του πληθυσμού που ανήκει στα υψηλά εισοδηματικά κλιμάκια¹².

β) ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΙΣ ΑΜΟΙΒΕΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ :

Οι αποστάσεις στις αμοιβές που παίρνουν οι εργαζόμενοι θεωρούνται επίσης ως ένα από τους βασικούς παράγοντες των εισοδηματικών ανισοτήτων. Η εργασία είναι ένας εξαιρετικά ετερογενής συντελεστής της παραγωγής και οι αμοιβές των εργαζομένων στις ποικίλες απασχολήσεις, επαγγέλματα και ειδικότητες είναι επόμενο να διαφέρουν σημαντικά. Οι διαφορές στην ποιότητα της παρεχόμενης εργασίας είναι ο κυριότερος λόγος των μισθολογικών αυτών διαφορισμών. Με τη σειρά τους, οι ποιοτικές διαφορές της εργασίας οφείλονται σε δύο παράγοντες :

- α) στις διαφορές που υπάρχουν στις ψυχοσωματικές ικανότητες των ατόμων και
- β) στις διαφορές στην εκπαιδευτική κατάρτιση και εξειδίκευση.

Ο τελευταίος μάλιστα παράγοντας τονίζεται ιδιαίτερα τον τελευταίο καιρό. Η "**επένδυση στον ανθρώπινο παράγοντα**", όπως συνήθως λέγεται η εκπαιδευτική κατάρτιση, ανεβάζει σημαντικά την ποιοτική στάθμη της εργασίας και επομένως την αμοιβή του εργαζόμενου, στον οποίο έχει επενδυθεί το είδος αυτό του κεφαλαίου. Ως άλλοι παράγοντες των μισθολογικών διαφορισμών, που ερμηνεύουν τις εισοδηματικές ανισότητες, αναφέρονται οι μονοπωλιακές καταστάσεις στην αγορά (εργατικά συνδικάτα, μονοψώνια εργασίας), οι διακριτικές μεταχειρίσεις ανάμεσα στους εργαζόμενους (φυλετικές και άλλες διακρίσεις) και η έλλειψη ίσων ευκαιριών εκπαιδευτικής κατάρτισης.

¹² ό.π., σελ. 247.

Γ) Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΤΙΜΩΝ ΤΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ :

Στις οικονομίες της αγοράς η διανομή του εισοδήματος είναι λιγότερο ίση απ' ό,τι είναι σε μια σοσιαλιστική οικονομία, κυρίως επειδή οι τιμές παίζουν κάπως διαφορετικό ρόλο σε καθεμία από τις δύο παραπάνω μορφές οικονομικής οργάνωσης. Στην οικονομία της αγοράς ο ανταγωνισμός εξισώνει την τιμή του συντελεστή παραγωγής με την αξία του οριακού του προϊόντος και με τον τρόπο αυτό η τιμή εξασφαλίζει την αποδοτική χρησιμοποίηση του συντελεστή στην παραγωγική διαδικασία. Ταυτόχρονα όμως η τιμή πληρώνεται ως εισόδημα στον ιδιοκτήτη του συντελεστή της παραγωγής. Στη σοσιαλιστική οικονομία οι δύο αυτοί ρόλοι της τιμής μπορεί να διαχωρίζονται. Μπορεί, από τη μια πλευρά, να ορίζονται λογιστικές τιμές ίσες με την οριακή απόδοση του συντελεστή της παραγωγής, ώστε να εξασφαλίζεται η αποδοτική του χρησιμοποίηση στην παραγωγική διαδικασία και από την άλλη τα εισοδήματα που παίρνει ο καθένας (διανομή) να καθορίζονται με ξεχωριστό μηχανισμό. Επειδή μάλιστα στις σοσιαλιστικές οικονομίες το εισόδημα από κεφάλαιο δεν πηγαίνει σε ιδιώτες - ιδιοκτήτες κεφαλαίου, όπως συμβαίνει στον καπιταλισμό, αλλά περιέρχεται στην κοινότητα ή στο κράτος, είναι επόμενο η διανομή του εισοδήματος να είναι σχετικά λιγότερο άνιση.

1.4. Η άριστη ή κοινωνικά επιθυμητή διανομή

Για τους λόγους που αναφέραμε προηγούμενα, είναι πολύ πιθανό η διανομή του εισοδήματος στις οικονομίες της αγοράς να παρουσιάζει μεγάλες ανισότητες.

Ανακύπτει λοιπόν το ζήτημα :

Πώς μπορεί να αντιμετωπιστεί η κατάσταση αυτή διανομής που υπάρχει στις οικονομίες της αγοράς; Δύο είναι τα ενδεχόμενα :

- α) Κατάργηση του υπάρχοντος τρόπου διανομής και αντικατάστασή του με έναν "εξ υπαρχής" νέο τρόπο.

β) Αναδιανομή του εισοδήματος, στα πλαίσια του υπάρχοντος τρόπου διανομής.

1.4.1. Τα αξιολογικά κριτήρια για τον καθορισμό "δίκαιου" ή άριστου τρόπου διανομής.

➤ Οι **νεοκλασικοί οικονομολόγοι** που έχουν ασχοληθεί με το ζήτημα αυτό εκφράζουν την άποψη ότι ολοκληρωτική αντικατάσταση του υπάρχοντος τρόπου διανομής με έναν "εξ υπαρχής" νέο δεν είναι εφικτή λύση και στερείται πρακτικής αξίας σαν πρόταση. Και αυτό, γιατί είναι ελάχιστη η πιθανότητα μια δημοκρατικά οργανωμένη κοινωνία να καταλήξει σε συμφωνία πάνω σε ένα "δίκαιο" ή "άριστο" τρόπο διανομής, που θα αντικαταστήσει τον υπάρχοντα. Η δυσκολία βρίσκεται στο ότι δεν υπάρχει αντικειμενικό κριτήριο δικαιοσύνης ή αριστοποίησης για τον προσδιορισμό μιας "δίκαιης" ή "άριστης" διανομής, όπως υπάρχει αντικειμενικό κριτήριο για τον προσδιορισμό της αποδοτικής λειτουργίας της οικονομίας (κριτήριο Pareto). Ο καθένας μπορεί να έχει διαφορετική από τον άλλο άποψη, για το ποιός είναι ο δίκαιος ή "άριστος" τρόπος διανομής, και επομένως τα κριτήρια δικαιοσύνης ή αριστοποίησης στη σφαίρα της διανομής είναι πολλά και έχουν αξιολογικό (υποκειμενικό) χαρακτήρα. Μεγάλοι φιλόσοφοι, κοινωνικοί μεταρρυθμιστές, αλλά και αξιολογοί κοινωνιολόγοι έχουν διατυπώσει κατά καιρούς διαφορετικά κριτήρια για να προσδιορίσουν ένα "δίκαιο" ή "άριστο" τρόπο διανομής.

➤ Οι **φιλόσοφοι του φυσικού δικαίου**, όπως ο *Lock*, δέχονται ότι ο άνθρωπος έχει αναφαίρετο δικαίωμα στους καρπούς των προσπαθειών του και θέτουν έτσι ένα ηθικό κριτήριο, που δικαιολογεί τον τρόπο διανομής του εισοδήματος, όπως γίνεται στην ανταγωνιστική αγορά, με βάση τις τιμές της εργασίας και των μέσων παραγωγής που έχει αποκτήσει με τις προσπάθειές του ο καθένας.

➤ Οι **κλασικοί οικονομολόγοι** (*Adam Smith*) θεωρούν ότι οι ανισότητες στη διανομή του εισοδήματος είναι το **sinequa non** της συσσώρευσης κεφαλαίου, της δημιουργίας ευκαιριών απασχόλησης του πληθυσμού και της μεγιστοποίησης του συνολικού εισοδήματος. Έτσι, με κριτήριο τη μεγιστοποίηση της οικονομικής απόδοσης δικαιολογούν τις εισοδηματικές ανισότητες που υπάρχουν στην ανταγωνιστική οργάνωση της οικονομίας.

➤ Οι **ωφελιμιστές φιλόσοφοι** (*Bentham*)¹³ και μια σειρά μεγάλοι οικονομολόγοι που τους ακολούθησαν, όπως ο *Sidgwick, Pigou, Dalton* και άλλοι, θέτουν ένα άλλο κριτήριο για τον προσδιορισμό της άριστης διανομής : Τη μεγιστοποίηση της συνολικής χρησιμότητας που αποκομίζει η κοινωνία. Οι θεωρητικές του αναλύσεις καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η συνολική χρησιμότητα που αποκομίζει η κοινωνία μεγιστοποιείται, όταν φθάνουμε σε απολύτως ίση διανομή του εισοδήματος και του πλούτου ανάμεσα στον πληθυσμό. Το συμπέρασμα αυτό στηρίζεται, μεταξύ των άλλων, σε δύο βασικές υποθέσεις :

- α) ότι η χρησιμότητα είναι μετρήσιμη, συγκρίσιμη και επομένως μπορεί να αθροίζεται και
- β) ότι η οριακή χρησιμότητα είναι φθίνουσα με την αύξηση του εισοδήματος και του πλούτου.

Οι δύο αυτές υποθέσεις αμφισβητήθηκαν σοβαρά από μεταγενέστερους οικονομολόγους και αποδυναμώθηκε το κριτήριο μεγιστοποίησης της συνολικής χρησιμότητας, που υποστηρίζουν οι ωφελιμιστές.

¹³ Ο J. Pen στο βιβλίο του "Income Distribution", 1971, παραθέτει εικοσιένα (21) διαφορετικά κριτήρια προσδιορισμού του τρόπου διανομής. Πιό αναλυτικά βλ. Καράγιωργας, 1979, σελ. 251.

Διαφορετικά κριτήρια για τη διανομή θέτουν οι μαρξιστές. Στο μεταβατικό στάδιο του σοσιαλισμού, κριτήριο για τη διανομή θα πρέπει να είναι η συμβολή του καθενός στην παραγωγή, μετρούμενη με τον κοινωνικά αναγκαίο χρόνο εργασίας και στην κομμουνιστική κοινωνία η διανομή θα πρέπει να γίνεται ανάλογα με τις ανάγκες των ανθρώπων.

Θα μπορούσαν να αναφερθούν και άλλες γνώμες και αντιλήψεις. Αλλά σκοπός δεν είναι να εξαντληθεί ο κατάλογος, αλλά ναδειχτεί η μεγάλη διάσταση απόψεων που υπάρχει, σχετικά με τα κριτήρια προσδιορισμού του τρόπου διανομής. Αυτή ακριβώς η διάσταση απόψεων μειώνει στο ελάχιστο την πιθανότητα να υπάρξει συμφωνία πάνω σε ένα "εξ υπαρχής" νέο σχέδιο διανομής. Μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα, η κοινωνία να καταλήξει σε συμφωνία για προσαρμογές στον υπάρχοντα τρόπο διανομής, που θα περιορίζαν τις μεγάλες εισοδηματικές ανισότητες. Άρα, υποστηρίζουν οι νεοκλασικοί, αναδιανομή του εισοδήματος στα πλαίσια του υπάρχοντος τρόπου διανομής είναι πιο πρακτική λύση αντιμετώπισης των οικονομικών ανισοτήτων, παρά η αντικατάσταση του τελευταίου με έναν εντελώς καινούργιο τρόπο.

Αλλά και αν δεχτεί κανείς την αναδιανομή σαν πρακτικότερη λύση, και πάλι παραμένει το ζήτημα : Σε ποιά έκταση θα πρέπει να προχωρεί το Κράτος σε αναδιανομή του εισοδήματος; Τις τελευταίες δεκαετίες έχουν ενταθεί οι προσπάθειες από αρκετούς οικονομολόγους, να βρεθεί λύση σ' αυτό το πρόβλημα. Μια πρόσφατη προσπάθεια εξετάζει το πρόβλημα της αναδιανομής με τα γνωστά εργαλεία της νεοκλασικής οικονομικής και φιλοδοξεί να προσδιορίσει μια άριστη κατά Pareto αναδιανομή. Οι προσπάθειες μερικών άλλων οικονομολόγων στρέφονται προς την κατεύθυνση προσδιορισμού μιας κοινωνικά επιθυμητής αναδιανομής, με βάση τη συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας που προκύπτει με τους μηχανισμούς ψηφοφορίας σε μια δημοκρατία, στην οποία ισχύει η αρχή της πλειοψηφίας. Τις δύο αυτές απόψεις εξετάζουμε συνοπτικά στις επόμενες παραγράφους.

1.5. Η άριστη κατά Pareto αναδιανομή

Μερικοί οικονομολόγοι τα τελευταία χρόνια έχουν διατυπώσει την άποψη, ότι η έκταση της αναδιανομής μπορεί να προσδιοριστεί με βάση το γνωστό κριτήριο αριστοποίησης του *Pareto*. Ως άριστη κατά *Pareto* αναδιανομή, οι οικονομολόγοι αυτοί ορίζουν την αναδιανομή που βελτιώνει τη θέση κάποιων μελών της κοινωνίας, χωρίς να χειροτερεύει τη θέση κανενός.

Αρκετοί οικονομολόγοι σήμερα δέχονται ότι υπάρχει αλληλεξάρτηση της ευημερίας των διαφόρων ατόμων και ομάδων, με την έννοια ότι η ευημερία του ενός δεν εξαρτάται μόνο από το δικό του εισόδημα και τη δική του κατανάλωση, αλλά και από το εισόδημα και την κατανάλωση των άλλων.

Συγκεκριμένα, η ευημερία των πλουσίων εξαρτάται ως ένα βαθμό και από το εισόδημα, την κατανάλωση και γενικά την οικονομική κατάσταση των φτωχών, γιατί μια εξαιρετικά άνιση διανομή του εισοδήματος μπορεί να έχει οδυνηρά αποτελέσματα, όπως ύπαρξη εξαθλιωμένων μαζών, που στεγάζονται σε τρώγλες, υψηλούς δείκτες εγκληματικότητας, πολιτικές αναταραχές κ.λ.π., πράγματα που οπωσδήποτε επηρεάζουν δυσμενώς το επίπεδο ευημερίας των πλουσίων. Δεδομένης αυτής της αλληλεξάρτησης της ευημερίας, οι πλούσιοι είναι διατεθειμένοι να μεταβιβάσουν ένα μέρος από το εισόδημά τους στους φτωχούς, γιατί ξέρουν ότι η βελτίωση της θέσης των φτωχών προσκομίζει και σ' αυτούς όφελος. Αυτή ακριβώς η ανάλυση ερμηνεύει τη διάθεση και το κίνητρο των πλουσίων για αγαθοεργίες. Η αναδιανομή, λοιπόν, που γίνεται με οικειοθελείς μεταβιβάσεις εισοδήματος από τους πλούσιους στους φτωχούς, ανεβάζει το επίπεδο ευημερίας της κοινωνίας, χωρίς να χειροτερεύει τη θέση κανενός. Πρόκειται δηλαδή εδώ, για μια άριστη, κατά τον *Pareto*, αναδιανομή.

Εκφράζεται μάλιστα η άποψη, ότι η αναδιανομή του είδους που αναφέραμε προηγουμένως είναι πηγή εξωτερικών οικονομιών, ή ότι έχει βασικά χαρακτηριστικά του δημόσιου αγαθού και επομένως τα αποτελέσματά της είναι μεγαλύτερα, αν οργανώνεται σε συλλογική βάση και μάλιστα, αν αναλαμβάνεται από το κράτος, παρά αν γίνεται με ιδιωτικές αγαθοεργίες από

τον κάθε πλούσιο χωριστά. Η θέση αυτή προκύπτει από την εξής λογική ανάλυση : Ο κάθε πλούσιος χωριστά γνωρίζει ότι η δική του χαριστική παροχή στους φτωχούς ωφελεί, όχι μόνο αυτόν, αλλά και τους άλλους πλουσίους, γιατί και αυτών η ευημερία επηρεάζεται ευνοϊκά από τη βελτίωση της θέσης των φτωχών διαχέεται στο σύνολο των πλουσίων, όπως συμβαίνει με το όφελος κάθε δημόσιου αγαθού που δεν επιδέχεται εφαρμογή της αρχής του αποκλεισμού. Κάθε πλούσιος χωριστά, λοιπόν, είναι διατεθειμένος να συνεισφέρει για την αναδιανομή, αν είναι βέβαιος ότι και οι άλλοι πλούσιοι θα κάνουν το ίδιο, αφού και αυτοί ωφελούνται από τη δική του συνεισφορά. Η βεβαιότητα όμως αυτή δεν εξασφαλίζεται αν οι εισφορές των πλουσίων είναι εκούσιες (ιδιωτική αγαθοεργία). Γιατί, τότε, ο κάθε πλούσιος θα έχει την τάση να υποτιμά την πραγματική του διάθεση για βελτίωση της θέσης των φτωχών και θα κάνει λιγότερες φιλανθρωπικές πράξεις, αφού θα προσδοκά ότι οι άλλοι πλούσιοι με τις αγαθοεργίες τους θα βελτιώνουν τη θέση των φτωχών, από την οποία θα ωφελείται και αυτός. Προκύπτει ότι, όπως στην περίπτωση της εθνικής άμυνας, της αντιπλημμυρικής προστασίας και των άλλων δημόσιων αγαθών, έτσι και εδώ, με τις εκούσιες παροχές (ιδιωτικές αγαθοεργίες) δεν επιτυγχάνεται η επιθυμητή από τους πλούσιους αναδιανομή του εισοδήματος. Αν όμως την αναδιανομή αναλάμβανε το κράτος και θέσπιζε υποχρεωτική συνεισφορά, όλοι οι πλούσιοι θα εκδήλωναν την πραγματική τους διάθεση για το βαθμό βελτίωσης της θέσης των φτωχών, γιατί ο καθένας θα ήταν βέβαιος, ότι όχι μόνο αυτός, αλλά και οι άλλοι, θα συνεισέφεραν στο κόστος που συνεπάγεται αυτή η βελτίωση.

Έτσι, η έκταση της αναδιανομής και η βελτίωση της θέσης των φτωχών μέσω του κρατικού μηχανισμού θα είναι μεγαλύτερη απ' ό,τι μέσω της ιδιωτικής φιλανθρωπίας. Αυτό γίνεται φανερό από το παρακάτω παράδειγμα : Ας υποθέσουμε ότι σε μια κοινωνία υπάρχουν Π πλούσιοι και Φ φτωχοί. Αν ένας πλούσιος με ιδιωτική αγαθοεργία μοιράσει εξίσου 1.000 δρχ. στους φτωχούς, ο κάθε φτωχός θα πάρει 1.000/Φ δρχ. Αν όμως όλοι οι πλούσιοι συνεισφέρουν υποχρεωτικά από 1.000 δρχ., ο καθένας στο κράτος για τη βελτίωση της θέσης των φτωχών και το συνολικό ποσό μοιραστεί εξίσου, ο κάθε φτωχός θα πάρει π.χ. 1.000/Φ δρχ. Δεδομένου ότι και στις δύο

περιπτώσεις ο πλούσιος δίνει ένα χιλιάριο, το εισόδημά του μειώνεται το ίδιο, είτε βοηθάει με ιδιωτική αγαθοεργία τους φτωχούς ή τους βοηθάει συλλογικά μέσω του κράτους. Το όφελος όμως που αποκομίζει από τη βελτίωση της θέσης των φτωχών είναι μεγαλύτερο, όταν τους βοηθάει συλλογικά μέσω του κράτους, γιατί είναι βέβαιος ότι η θέση του κάθε φτωχού θα βελτιωθεί περισσότερο με τις συλλογικές μεταβιβάσεις εισοδήματος, παρά με τις ατομικές αγαθοεργίες.

1.6. Η "κοινωνικά επιθυμητή" αναδιανομή

Η αναδιανομή του είδους που αναφέραμε παραπάνω είναι επιθυμητή στους πλούσιους, γιατί, στο μέτρο που βελτιώνει τη θέση των φτωχών, επηρεάζει ευνοϊκά τη δική τους ευημερία. Είναι επίσης επιθυμητή στους φτωχούς, γιατί καλυτερεύει την οικονομική τους κατάσταση - με την προϋπόθεση βέβαια, ότι γίνεται με τρόπο που δεν προσβάλλει την αξιοπρέπειά τους. Αλλά και οι μεσαίες τάξεις φαίνεται να συμφωνούν ή να μην έχουν αντίρρηση γι' αυτή την αναδιανομή, γιατί χωρίς να τις επιβαρύνει, εξασφαλίζει σ' αυτές κοινωνική γαλήνη και ησυχία. Η έκταση, λοιπόν, της αναδιανομής που προσδιορίσαμε παραπάνω φαίνεται ότι έχει τη σύμφωνη γνώμη όλων των μελών της κοινωνίας (παμπηφία), πράγμα που σημαίνει ότι ανταποκρίνεται στο κριτήριο του *Pareto*.

Αλλά στις γνωστές δημοκρατίες οι αποφάσεις για θέματα κοινωνικής επιλογής, όπως είναι η έκταση της αναδιανομής δεν παίρνονται με παμπηφία. Στις δημοκρατίες αυτές έχει συνταγματικά θεσπιστεί η αρχή της πλειοψηφίας (απόλυτης ή σχετικής). Με το μηχανισμό της ψηφοφορίας τα άτομα εκφράζουν τις προτιμήσεις τους για την επιθυμητή κατάσταση διανομής. Από το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας προκύπτει μια κλίμακα προτιμήσεων που αποτελεί τη συνισταμένη των προτιμήσεων των ατόμων. Η κλίμακα αυτή προτιμήσεων για τη διανομή είναι γνωστή "**ως συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας**". Η αναδιανομή που προσδιορίζεται με βάση τη συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας ονομάζεται συνήθως "**κοινωνικά επιθυμητή**".

αναδιανομή". Δεδομένου ότι, όπως είπαμε, στις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες ισχύει η αρχή της πλειοψηφίας, κοινωνικά επιθυμητή αναδιανομή είναι η αναδιανομή που επιθυμεί η πλειοψηφία του λαού.

Είναι λοιπόν, πιθανό, η πλειοψηφία του λαού να επιθυμεί αναδιανομή σε έκταση μεγαλύτερη από την άριστη κατά *Pareto* αναδιανομή που προσδιορίσαμε στην παραπάνω παράγραφο. Στην περίπτωση αυτή, η κοινωνικά επιθυμητή αναδιανομή βελτιώνει βέβαια τη θέση των στρωμάτων του πληθυσμού με χαμηλό εισόδημα, αλλά σε βάρος των πλουσίων και παρουσιάζει έτσι το κριτήριο του *Pareto*. Μερικοί μάλιστα υποστηρίζουν ότι η αναδιανομή του είδους αυτού δε διαφέρει από απαλλοτρίωση του εισοδήματος και της ιδιοκτησίας των πλουσίων, παρά μόνο στο ότι αποφασίζεται με δημοκρατικές διαδικασίες. Είναι όμως περίεργο, πώς στις καπιταλιστικές οικονομίες οι μη πλούσιοι, που αποτελούν συνήθως την πλειοψηφία, δεν επωφελούνται από τις δημοκρατικές διαδικασίες για να απαλλοτριώσουν το εισόδημα της μειοψηφίας των πλουσίων σε βαθμό, που η διανομή του εισοδήματος να γίνει ίση ή περίπου ίση. Μερικές εξηγήσεις που δίνονται από τους νεοκλασικούς θεωρητικούς, είναι οι εξής :

"Στις αστικές δημοκρατίες που υπάρχει κινητικότητα προς τα πάνω, οι λιγότερο πλούσιοι διστάζουν να ψηφίσουν μεγαλύτερη σε έκταση αναδιανομή που θα επιβάρυνε με υψηλούς φόρους τους περισσότερο πλούσιους, γιατί πάντοτε προσδοκούν ότι θα ανέβουν και αυτοί στα υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια και δεν θα ήθελαν να υποστούν τότε την υψηλότερη φορολογική επιβάρυνση".

Μια άλλη εξήγηση είναι ότι σε πολλά Κοινοβούλια, όπως στο Κογκρέσο των Η.Π.Α., η πλειοψηφία των αντιπροσώπων αποτελείται από σχετικά πλούσιους και είναι εύλογο να μην παρουσιάζουν ιδιαίτερη προθυμία για την ψήφιση μέτρων που θα επηρέαζαν δυσμενώς την οικονομική τους κατάσταση. Παρατηρείται επίσης ότι οι πολύ φτωχές μάζες του πληθυσμού, επειδή είναι ανεκπαιδευτες και πολιτικά απαθείς, δεν ψηφίζουν σύμφωνα με τα

συμφέροντά τους και επομένως δεν εκπροσωπούνται ανάλογα με τη δύναμή τους στα κοινοβούλια. Έτσι, η κοινωνικά επιθυμητή αναδιανομή που προκύπτει από την ψηφοφορία, δεν εκφράζει επαρκώς τις προτιμήσεις των μαζών για οικονομική ισότητα.

1.7. Η πολιτική αναδιανομής και ο ρόλος της φορολογίας σ' αυτήν

Η πολιτική αναδιανομής που εφαρμόζουν τα περισσότερα παρεμβατικά κράτη σήμερα αποβλέπει όχι τόσο στο να θέτει φραγμούς στην αύξηση των υψηλών εισοδημάτων, όσο στο να στηρίζει τα πολύ χαμηλά εισοδήματα για να μην πέφτουν κάτω από ένα επίπεδο που θεωρείται ότι εξασφαλίζει το ελάχιστο όριο συντήρησης των φτωχών νοικοκυριών. Γι' αυτό, η παραπάνω πολιτική ονομάζεται συνήθως **πολιτική στήριξης των εισοδημάτων** ή και **πολιτική καταπολέμησης της φτώχειας**.

Ο βασικότερος από τους τρόπους που τα σύγχρονα κράτη προσπαθούν να πετύχουν τον παραπάνω σκοπό, είναι ο "**μηχανισμός φορολογίας και μεταβιβαστικών πληρωμών**". Η λογική του μηχανισμού αυτού είναι η εξής : Το κράτος επιβάλλει φόρους στις ανώτερες εισοδηματικές τάξεις και το εισόδημα που αποσπά με την φορολογία μεταβιβάζει με διάφορες μορφές (κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική πρόνοια κ.ά.) στα στρώματα του πληθυσμού με πολύ χαμηλό εισόδημα.

Αλλά και με τη βασική του λειτουργία εφοδιασμού της κοινωνίας σε δημόσια αγαθά, το κράτος προσπαθεί να πετύχει, σε κάποια έκταση, αναδιανομή του εισοδήματος. Συγκεκριμένα, ρυθμίζει τη φορολογία με τέτοιο τρόπο (προοδευτική φορολογία), ώστε ο πληθυσμός με υψηλά εισοδήματα να συμμετέχει στο κόστος παραγωγής των δημοσίων αγαθών με ποσοστό μεγαλύτερο από εκείνο του πληθυσμού με χαμηλά εισοδήματα.

Επίσης, το κράτος προσπαθεί να διορθώνει τον τρόπο διανομής του εισοδήματος με μέτρα που μακροχρόνια παρέχουν στα οικονομικά αδύνατα

στρώματα του πληθυσμού ευκαιρίες να προσποριστούν υψηλότερα εισοδήματα. Η καθιέρωση δωρεάν παιδείας και υγείας και τα προγράμματα βελτίωσης της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού συγκαταλέγονται στα μέτρα αυτά.

Εξάλλου, η εγγύηση από το κράτος απασχόλησης σε ολόκληρο το εργατικό δυναμικό και οι επεμβάσεις του στην οικονομία για καταπολέμηση του πληθωρισμού θεωρούνται βασικά μέτρα πολιτικής, με τα οποία επιδιώκεται να ανατραπεί ο κίνδυνος να περιέλθουν μεγάλες μάζες του πληθυσμού σε κατάσταση φτώχειας και οικονομικής εξαθλίωσης.

Τέλος, το κράτος πολλές φορές επεμβαίνει στον τρόπο διανομής με διάφορα μέτρα άμεσου ελέγχου, όπως είναι ο καθορισμός κατώτατων ορίων μισθών και ημερομισθίων, οι διατιμήσεις αγαθών πρώτης ανάγκης, ο έλεγχος ενοικίων κ.ά.

Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζουμε συνοπτικά μερικά από τα κυριότερα μέτρα πολιτικής που χρησιμοποιεί το παρεμβατικό κράτος για τον περιορισμό των εισοδηματικών ανισοτήτων και κυρίως για τη στήριξη των χαμηλών εισοδημάτων και την καταπολέμηση της φτώχειας. Κυρίως θα εξετάσουμε εδώ τα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή εκείνα που σχετίζονται άμεσα με τα έσοδα και τις δαπάνες του κράτους και των ελεγχόμενων από αυτό οργανισμών.

Είδαμε παραπάνω, ότι σκοπός της φορολογίας είναι ο επιμερισμός του κόστους παραγωγής των δημοσίων αγαθών ανάμεσα στους πολίτες που ωφελούνται από τα αγαθά αυτά. Από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα, τα αναπτυγμένα κράτη της Δύσης θεώρησαν ότι η φορολογία μπορεί να χρησιμοποιείται και για έναν άλλο σκοπό : τον περιορισμό των εισοδηματικών ανισοτήτων. Κατάλληλη μορφή φορολογίας γι' αυτό το σκοπό κρίθηκε η προοδευτική φορολογία στο εισόδημα και στην περιουσία, κυρίως στην κληρονομιά. Έτσι, από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα το ένα κράτος μετά το άλλο άρχισαν να θεσπίζουν προοδευτικούς φόρους στο εισόδημα και στην κληρονομιά. Προοδευτική είναι η φορολογία όταν το ποσοστό του φόρου που

υποχρεώνεται από το Νόμο να πληρώνει ο φορολογούμενος μεγαλώνει, καθώς αυξάνει το εισόδημα ή η περιουσία του.



Σαν πίο αποτελεσματικός φόρος για την άμβλυση των εισοδηματικών ανισοτήτων θεωρείται ο προοδευτικός φόρος εισοδήματος. Ο φόρος αυτός έχει θεσπιστεί στις περισσότερες χώρες του Δυτικού κόσμου. Στις Η.Π.Α. ο φορολογικός συντελεστής αρχίζει από 14% για το πρώτο κλιμάκιο των 1.000 δολλαρίων φορολογητέου εισοδήματος και φτάνει 70% για το εισόδημα πάνω από 200.000 δολλαρίων. Στην Αγγλία ο φορολογικός συντελεστής είναι 20% για τα κλιμάκια εισοδήματος μέχρι 5.000 λιρών. Από κει και πέρα ο συντελεστής αρχίζει και ανεβαίνει και φτάνει το 75% για το εισόδημα πάνω από 20.000 λίρες. Στη Δυτ. Γερμανία ο φορολογικός συντελεστής κυμαίνεται από 19% για το φορολογητέο εισόδημα μέχρι 8.009 μάρκα και φτάνει το 53% για φορολογητέο εισόδημα πάνω από 110.039 μάρκα. Στην Ελλάδα ο φορολογικός συντελεστής αρχίζει από 3% για τις πρώτες 20.000 δρχ. φορολογητέου εισοδήματος και φτάνει το 60% για το μέρος του εισοδήματος πάνω από 3 εκατομμύρια¹⁴.

Ο προοδευτικός φορολογικός συντελεστής αφαιρεί από τα υψηλά εισοδήματα αναλογικά περισσότερο φόρο από εκείνον που αφαιρεί από τα μικρά. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μικραίνει η απόσταση που υπάρχει πριν από τη φορολογία ανάμεσα στα μεγάλα και τα μικρά εισοδήματα και να περιορίζονται, έτσι, οι εισοδηματικές ανισότητες. Ο συλλογισμός αυτός μας κάνει να υποθέσουμε, ότι όσο αυξάνει η προοδευτικότητα του φόρου, τόσο θα πρέπει να περιορίζονται οι εισοδηματικές ανισότητες. Αν υποθέσουμε ότι το κράτος θέσπιζε πολύ υψηλούς προοδευτικούς συντελεστές φόρου στο εισόδημα, θα μπορούσε να πετύχει σχεδόν ολοκληρωτική εξάλειψη των εισοδηματικών ανισοτήτων. Όπως θα δούμε όμως, παρακάτω, τα πράγματα δεν είναι έτσι.

Αποτελεσματικοί φόροι για τον περιορισμό των ανισοτήτων στη διανομή του εισοδήματος και κυρίως του πλούτου θεωρούνται και οι φόροι περιουσίας. Από τις διάφορες μορφές φόρων περιουσίας ιδιαίτερα τονίζεται ο ρόλος του προοδευτικού φόρου κληρονομιάς. Οι συντελεστές του φόρου αυτού για τις μεγάλες κληρονομίες είναι εξαιρετικά υψηλοί στις περισσότερες χώρες. Για κληροδότημα 1 εκατ. δολλαρίων σε μη συγγενικά πρόσωπα αφαιρείται με το φόρο κληρονομιάς το 83% στην Ιταλία, 65% στην Αγγλία, 61% στο Βέλγιο, 60% στη Γαλλία, 55% στην Ολλανδία. Στην Ελλάδα για κληρονομία 3 εκατ. δρχ. αφαιρείται 15,9 αν ο κληρονόμος είναι στενός συγγενής του κληροδότη και 54,0 αν είναι μακρινός συγγενής.

Η φορολογική λοιπόν νομοθεσία στις περισσότερες χώρες αφαιρεί πάνω από το μισό των μεγάλων κληροδοτημάτων. Με τη νομοθετική αυτή πρόβλεψη το κράτος επιδιώκει να θέσει φραγμό στη διατήρηση μεγάλων περιουσιών και στη δυνατότητα απεριόριστης συσσώρευσης πλούτου σε λίγα χέρια. Επιδιώκει επίσης να περιορίσει τη δυνατότητα διατήρησης και επαύξησης της δύναμης των μονοπωλίων που είναι μια από τις σοβαρότερες αιτίες οικονομικών ανισοτήτων.

Θα μπορούσε να υποθέσει κανείς, ότι με τη νομοθετική πρόβλεψη και επιβολή υψηλών φορολογικών συντελεστών στα μεγάλα εισοδήματα και τις περιουσίες, όπως στις περιπτώσεις που ενδεικτικά αναφέραμε παραπάνω, το κράτος πετυχαίνει σημαντικό περιορισμό των ανισοτήτων στη διανομή του εισοδήματος και την κατανομή του πλούτου. Η υπόθεση όμως αυτή δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.

Το ίδιο προκύπτει από έρευνες που προσπαθούν να επιμερίσουν το φορολογικό βάρος από όλους τους φόρους στις εισοδηματικές τάξεις και να εκτιμήσουν τη διανεμητική επίδραση του φορολογικού συστήματος στο σύνολό του. Χαρακτηριστικά είναι τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων που έχουν γίνει για τις Η.Π.Α. και την Ελλάδα, τα οποία βρίσκονται στον Πίνακα 5.

Όπως δείχνει ο πίνακας, το φορολογικό σύστημα στις Η.Π.Α. επηρεάζει ανεπαίσθητα τη διανομή του εισοδήματος, ενώ η φορολογία στην Ελλάδα επιτείνει ελαφρά τις ήδη μεγάλες εισοδηματικές ανισότητες που υπάρχουν στη χώρα αυτή.

Τα δεδομένα του Πίνακα 5 δίνουν αρκετές ενδείξεις για να υποστηριχθεί η άποψη ότι τα φορολογικά συστήματα των διαφόρων χωρών, παρ' όλο ότι είναι σκόπιμα εξοπλισμένα με προοδευτικούς φόρους και μάλιστα με αρκετά υψηλούς συντελεστές, δεν είναι τόσο αποτελεσματικά για τον περιορισμό των εισοδηματικών ανισοτήτων, όσο από πρώτη άποψη φαίνονται. Αυτό εξηγείται από το γεγονός, ότι το πραγματικό φορολογικό βάρος που φέρνουν τελικά οι μεγάλοι εισοδηματίες είναι πολύ μικρότερο από εκείνο που προβλέπει ο Νόμος, ενώ αντίθετα το πραγματικό φορολογικό βάρος που πέφτει τελικά στις πλάτες του πληθυσμού με χαμηλά εισοδήματα είναι μεγαλύτερο από το νομοθετικά προβλεπόμενο. Αυτό συμβαίνει για δύο κυρίως λόγους :

1) Γιατί οι φορολογούμενοι, με υψηλά εισοδήματα, κατορθώνουν με διάφορους τρόπους, να μειώνουν τη φορολογική επιβάρυνση που τους επιβάλλει ο Νόμος. Οι τρόποι που χρησιμοποιούν κυρίως γι' αυτό το σκοπό είναι :

α) η **μετακύλιση του φόρου**, δηλ. η μετάθεση του φορολογικού βάρους από τον υπόχρεο για πληρωμή του φόρου στο Κράτος σε άλλους ιδιώτες, με τους οποίους συναλλάσσεται,

β) η **φοροδιαφυγή**, δηλ. η μεθόδευση εσκεμμένου τρόπου παράνομης μείωσης της φορολογικής υποχρέωσης και

γ) η **αποφυγή του φόρου**, δηλ. η μείωση της φορολογικής υποχρέωσης με νόμιμο τρόπο, όπως είναι η εκμετάλλευση των ατελειών της φορολογικής νομοθεσίας.

2) Γιατί όλα σχεδόν τα κράτη, πέρα από τους προοδευτικούς φόρους στο εισόδημα και την κληρονομιά, αντλούν ένα σημαντικό μέρος των εσόδων τους με έμμεσους φόρους στην κατανάλωση που επιβαρύνουν αναλογικά περισσότερο τον πληθυσμό με χαμηλά εισοδήματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΗ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Στο τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας μας θα αναφερθούμε αρχικά στα μέσα του Κράτους, με τα οποία ασκεί την αναδιανεμητική πολιτική του, κυρίως στις μεταβιβαστικές πληρωμές, με τις οποίες ενισχύονται τα χαμηλά εισοδήματα, μέσω θεσμών, όπως η κοινωνική πρόνοια και κοινωνική ασφάλιση. Αμέσως μετά θα αναφερθούμε στην αναδιανεμητική επίδραση των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες και έπειτα θα εξετάσουμε το θέμα μας αναλυτικά ως προς τις επιδράσεις των δημοσίων δαπανών στον αστικό τομέα της Οικονομίας και τέλος στο σύνολό της.

2.1. Τα μέσα με τα οποία το Κράτος ασκεί αναδιανεμητική πολιτική

2.1.1. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές

Το κυριότερο μέσο, με το οποίο το παρεμβατικό κράτος προσπαθεί, με άμεσο τρόπο, να στηρίξει τα χαμηλά εισοδήματα για να μην πέσουν κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης, είναι οι **μεταβιβαστικές πληρωμές** : Αυτές είναι παροχές του κράτους ή των οργανισμών που ελέγχονται από αυτό, στους ιδιώτες χωρίς αντίστοιχη αντιπαροχή από μέρους των ιδιωτών προς το Κράτος. Επειδή στις οικονομίες της αγοράς ισχύει η αρχή της παροχής έναντι αντιπαροχής, το Κράτος θεσπίζει ειδικούς θεσμούς για να μπορεί να κάνει τις μονομερείς παροχές του. Από τους γνωστούς μέχρι τώρα

θεσμούς με τους οποίους το Κράτος μπορεί να πραγματοποιεί μεταβιβαστικές πληρωμές, οι κυριότεροι είναι οι εξής :

- α) **κοινωνική ασφάλιση,**
- β) **κοινωνική πρόνοια** και
- γ) **ο αρνητικός φόρος εισοδήματος,** που έχει προταθεί τα τελευταία χρόνια από οικονομολόγους και πολιτικούς στην Αγγλία και την Αμερική, για να αντικαταστήσει μερικά ή ολικά τους δύο άλλους. Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζονται συνοπτικά οι θεσμοί αυτοί.

2.1.2. Η Κοινωνική Ασφάλιση και η Κοινωνική Πρόνοια

Το σύνολο σχεδόν των μεταβιβαστικών πληρωμών για τη στήριξη των χαμηλών εισοδημάτων πραγματοποιεί σήμερα το Κράτος με δύο θεσμούς : την Κοινωνική Ασφάλιση και την Κοινωνική Πρόνοια.

Η κοινωνική ασφάλιση ξεκίνησε με τα αλληλοβοηθητικά ταμεία, που κάλυπταν τους εργάτες και υπαλλήλους ορισμένων κλάδων κυρίως για γηρατειά (συντάξεις) και εργατικά ατυχήματα με εισφορές των ιδίων των ασφαλισμένων. Αργότερα συστήθηκαν κρατικοί ή ημικρατικοί ασφαλιστικοί φορείς και θεσπίστηκε η υποχρεωτική ασφάλιση σ' αυτούς των εργατοϋπαλλήλων της βιομηχανίας, του εμπορίου και άλλων κλάδων. Σε μεταγενέστερο στάδιο η κοινωνική ασφάλιση επεκτάθηκε στους ανεξάρτητους μικροεπαγγελματίες και αγρότες. Σήμερα, σε πολλές χώρες, η κοινωνική ασφάλιση καλύπτει το σύνολο σχεδόν του πληθυσμού και ασκείται, είτε από ενιαίο κρατικό φορέα, είτε από περισσότερους ημικρατικούς οργανισμούς.

Στις περισσότερες χώρες, η κοινωνική ασφάλιση προβλέπει σύνταξη για τα γηρατειά, την αναπηρία και το θάνατο, χορήγηση επιδόματος σε περίπτωση ανεργίας και παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Σε μερικές χώρες, όπως στην Αγγλία, η κοινωνική ασφάλιση προβλέπει και παροχή οικογενειακών επιδομάτων για τα εξαρτημένα παιδιά.

Το κόστος των κάθε λογής ασφαλιστικών παροχών (συντάξεις, επιδόματα ανεργίας, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κ.ά.) βαρύνει :

- α) τους ίδιους τους ασφαλισμένους, που είναι υποχρεωμένοι να πληρώνουν ένα ορισμένο ποσοστό από το εισόδημά τους για ασφαλιστική εισφορά,
- β) τους εργοδότες, που κι αυτοί είναι υποχρεωμένοι να πληρώνουν ως εργοδοτική εισφορά ένα ποσοστό πάνω στο μισθό του ασφαλισμένου και
- γ) το κοινωνικό σύνολο, που επιβαρύνεται από το κράτος με φόρους για την κάλυψη ενός μέρους των δαπανών κοινωνικής ασφάλισης.

Ο τελευταίος αυτός τρόπος κάλυψης του κόστους της κοινωνικής ασφάλισης δείχνει και τη μέριμνα του Κράτους για την ασφάλιση των εργαζομένων. Σε πολλές χώρες, όπως η Δανία, η Αγγλία, η Σουηδία, το κράτος με τη φορολογία καλύπτει πάνω από το μισό των δαπανών για κοινωνική ασφάλιση¹⁵.

Πολύ παλαιότερα από την κοινωνική ασφάλιση είναι ο θεσμός της Κοινωνικής Πρόνοιας. Για πρώτη φορά θεσπίστηκε στην ελισαβετιανή περίοδο με το Νόμο για την **Ανακούφιση των Φτωχών (Acte for the Reliefe of the Poore)** το 1598. Σκοπός του ήταν η αντιμετώπιση του προβλήματος της οικονομικής εξαθλίωσης μεγάλων μαζών του πληθυσμού, που ζούσαν στις πόλεις. Πολύ αργότερα (από τις αρχές του 18^{ου} αιώνα) και άλλα κράτη θεσμοποίησαν με διάφορες μορφές την κοινωνική πρόνοια. Με την εισαγωγή όμως του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και την επέκτασή του σε πλατιά στρώματα του πληθυσμού, η κοινωνική πρόνοια ατόνισε. Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η κοινωνική πρόνοια άρχισε να αποκτά και πάλι μεγάλη σημασία. Στην Αγγλία, την Αμερική και άλλες χώρες ψηφίστηκαν Νόμοι, με τους οποίους θεσπίζονται διάφορες παροχές πρόνοιας και ενισχύσεις για

¹⁵ Βλ. Δ. Καράγιωργας, 1979, σελ. 270-272.

τους απόρους. Οι ρυθμίσεις αυτές ήταν αποτέλεσμα της μεγάλης αύξησης του αριθμού των οικογενειών και ατόμων με εισόδημα κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης και γενικά των προσώπων που χρειάζονται βοήθεια.

Σκοπός της κοινωνικής πρόνοιας είναι η κρατική μέριμνα για τα πρόσωπα που έχουν ανάγκη βοήθειας, επειδή δεν είναι σε θέση να αποκομίζουν εισόδημα ή δεν έχουν άλλους πόρους που να τους εξασφαλίζουν το ελάχιστο όριο συντήρησης. Τέτοια πρόσωπα είναι οι μόνιμα ανάκανοι για εργασία, εγκαταλελειμμένες από τον πατέρα οικογένειες, οι χήρες, οι γέροντες, τα ορφανά και άλλες παρόμοιες περιπτώσεις. Τα πρόσωπα αυτά δεν καλύπτονται συνήθως από την κοινωνική ασφάλιση (γιατί δεν τυχαίνει να έχουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις) ή κι αν καλύπτονται, η ασφαλιστική παροχή που παίρνουν είναι μικρότερη από το ελάχιστο όριο συντήρησης (λ.χ. ορισμένες κατηγορίες συνταξιούχων γερόντων).

Οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας έχουν διάφορες μορφές και ποικίλλουν από χώρα σε χώρα. Τα βοηθήματα στις απροστάτευτες οικογένειες, στους γέροντες, στους τυφλούς και στους μόνιμα ανάκανους για εργασία, η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (σε όσους δεν καλύπτονται από την κοινωνική ασφάλιση), το επίδομα ενοικίου (Αγγλία), το δελτίο τροφίμων (Αμερική), τα συσσίτια, το συμπλήρωμα του οικογενειακού εισοδήματος (Αγγλία) είναι οι κυριότερες μορφές παροχών κοινωνικής πρόνοιας. Όλες αυτές οι παροχές δίνονται δωρεάν στους άπορους και καλύπτονται από τη γενική φορολογία.

Προϋπόθεση, για να δοθούν μια ή περισσότερες παροχές κοινωνικής πρόνοιας, είναι η οικογένεια ή το πρόσωπο να είναι άπορο.

Στις περισσότερες χώρες ισχύουν περίπλοκα και αυστηρά συστήματα ελέγχου της οικονομικής κατάστασης, για να διαπιστωθεί αν η οικογένεια ή το πρόσωπο έχει πράγματι ανάγκη βοήθειας. Ο έλεγχος πολλές φορές φτάνει σε σημείο πραγματικής αστυνόμευσης, που προσβάλλει την αξιοπρέπεια των βοηθούμενων.

Στην Αμερική, λ.χ., υπάλληλοι των Υπηρεσιών Πρόνοιας παρακολουθούν αν ο πατέρας που έχει εγκαταλείψει την οικογένειά του επισκέπτεται κρυφά τη νύχτα τη σύζυγο. Αν διαπιστωθεί κάτι τέτοιο, το βοήθημα που παίρνει η οικογένεια διακόπτεται. Εξάλλου, από τη στιγμή που ο βοηθούμενος άπορος καταφέρνει να βρει κάποια δουλειά, η κοινωνική παροχή μειώνεται ή διακόπτεται εντελώς, έστω και αν το εισόδημα που παίρνει από την εργασία αυτή είναι μικρότερο και από το βοήθημα. Αυτό δημιουργεί ισχυρό αντικίνητρο για εργασία.

Για την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική πρόνοια οι χώρες της Δύσης, κυρίως οι αναπτυγμένες, δαπανούν σημαντικά ποσά. Μάλιστα, τις τελευταίες δεκαετίες οι δαπάνες αυτές αυξήθηκαν με πολύ γοργό ρυθμό. Οι χώρες του ΟΟΣΑ δαπανούν κατά μέσον όρο για κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια ποσά, που αντιστοιχούν στο 10,6% του Εγχώριου Προϊόντος. Σε ορισμένες μάλιστα χώρες, όπως στην Ολλανδία, Αυστρία και Βέλγιο, οι δαπάνες αυτές, ως ποσοστό του Εγχώριου Προϊόντος, υπερβαίνουν το 14%¹⁶.

Το ζήτημα που απασχολεί ιδιαίτερα εμάς εδώ, είναι πόσο αποτελεσματικά μέσα πολιτικής είναι η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική πρόνοια, για τη μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων και τη στήριξη των χαμηλών εισοδημάτων. Αν ληφθεί υπόψη ότι στις περισσότερες χώρες οι θεσμοί αυτοί έχουν θεσπισθεί για να ενισχύουν οικονομικά τον πληθυσμό με χαμηλά εισοδήματα και ότι το μεγαλύτερο μέρος των κοινωνικών παροχών καλύπτεται (με νομοθετική πρόβλεψη) από εργοδοτικές εισφορές και φορολογία, είναι λογικό να υποθέσει κανείς, ότι η κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια θα πρέπει να περιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τις εισοδηματικές ανισότητες.

Μερικοί μελετητές παρατηρούν ότι σε σύγκριση με το μεγάλο ύψος των δαπανών για κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, ο περιορισμός των εισοδηματικών ανισοτήτων είναι ασήμαντος. Οι αποστάσεις μεταξύ υψηλών

¹⁶ όπ.π., σελ. 275.

και χαμηλών εισοδημάτων εξακολουθούν να παραμένουν μεγάλες. Στην Αγγλία, λ.χ., ακόμη και μετά τις κάθε λογής κοινωνικές παροχές, το 20% του πληθυσμού με πολύ χαμηλά εισοδήματα δεν παίρνει περισσότερο από 11% του συνολικού εισοδήματος, ενώ το 20% με υψηλά εισοδήματα εξακολουθεί να κατέχει πάνω από το 40% του συνολικού εισοδήματος. Σε άλλες χώρες, όπως οι Η.Π.Α., η Γαλλία, ο Καναδάς, τα πράγματα είναι χειρότερα¹⁷.

Μερικοί άλλοι μελετητές παρατηρούν ότι η κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, έτσι όπως λειτουργούν, έχουν αποτύχει σαν θεσμοί, ακόμη και να εξασφαλίζουν για όλους ένα εισόδημα που να ανταποκρίνεται στο ελάχιστο όριο συντήρησης. Παρά τα εκτεταμένα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, 2 εκατ. πρόσωπα στην Αγγλία και πάνω από 10 εκατ. στην Αμερική βρίσκονται κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης που έχει επίσημα καθοριστεί από το Κράτος. Από υπολογισμούς προκύπτει ότι το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται σήμερα κάτω από το όριο πενίας κυμαίνεται στις αναπτυγμένες χώρες της Δύσης από 3% μέχρι 15%, παρά το γεγονός ότι οι χώρες αυτές δαπανούν 10-12% του εγχώριου Ακαθάριστου Προϊόντος για κάθε λογής κοινωνικές παροχές.

Η αποτυχία της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας να περιορίσει σε αξιόλογο βαθμό τις εισοδηματικές ανισότητες και να εξαλείψει τη φτώχεια, παρά τον μεγάλο όγκο των σχετικών κρατικών δαπανών, αποδίδεται σε πολλούς λόγους, από τους οποίους οι κυριότεροι είναι οι εξής δύο :

1) Οι ανώτερες εισοδηματικές τάξεις που επιβαρύνονται από το Νόμο με εργοδοτική εισφορά ή και φόρους, για να καλυφθεί ένα σημαντικό μέρος των κοινωνικών παροχών, κατορθώνουν να μετακυλίσουν το βάρος αυτό στον πληθυσμό με χαμηλά εισοδήματα, κυρίως με τη μέθοδο της αύξησης των τιμών των αγαθών ευρείας κατανάλωσης¹⁸.

¹⁷ όπ.π., σελ. 277.

¹⁸ Δεδομένου ότι ένα μέρος των παροχών της κοινωνικής ασφάλισης καλύπτεται από τους ίδιους τους ασφαλισμένους με την εισφορά που πληρώνουν και ότι η εργοδοτική

2) Ένα όχι μικρό μέρος των κοινωνικών παροχών (κυρίως κοινωνικής ασφάλισης) κατευθύνεται στα μεσαία και ακόμη τα ανώτερα εισοδηματικά στρώματα. Στην Αγγλία, Ολλανδία και άλλες χώρες, όλοι (πλούσιοι και φτωχοί) δικαιούνται επιδόματος για τα εξαρτημένα τέκνα και το ίδιο ισχύει, σε μικρότερη έκταση, για τις συντάξεις γήρατος.

Παρ' όλα αυτά, δεν αμφισβητείται το γεγονός, ότι αν δεν υπήρχαν οι θεσμοί της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, μεγάλες μάζες του πληθυσμού στις αναπτυγμένες χώρες της Δύσης θα ζούσαν κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης και αρκετοί σε κατάσταση εξαθλίωσης.

2.1.3. Ο Αρνητικός φόρος εισοδήματος

Από τα προηγούμενα γίνεται κατανοητό, ότι παρά τον μεγάλο όγκο των Δαπανών για κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, η μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων είναι σχετικά μικρή. Άρα, το κόστος της κοινωνικής ασφάλισης είναι δυσανάλογα μεγάλο, σε σχέση με το αποτέλεσμα. Επίσης, χρειάζονται περίπλοκα συστήματα διαχείρισης, για να λειτουργήσουν οι συγκεκριμένοι θεσμοί και ο τρόπος, με τον οποίο δίνονται οι κοινωνικές παροχές, δημιουργούν αντικίνητρο για εργασία. Για όλους αυτούς τους λόγους, πολλοί αξιόλογοι οικονομολόγοι και πολιτικοί από την δεκαετία του '60 και μετά, αναζήτησαν έναν πίο αποτελεσματικό τρόπο για τον περιορισμό της φτώχειας και των οικονομικών ανισοτήτων. Οι προτάσεις που έγιναν σύγκλιναν σε ένα νέο θεσμό για την εποχή τους : τον **αρνητικό φόρο εισοδήματος**¹⁹.

εισφορά και οι φόροι μετακυλίνουν στο μεγαλύτερο ποσοστό σ' αυτούς, εκφράζεται η άποψη ότι η αναδιανομή που συνεπάγεται η κοινωνική ασφάλιση είναι μάλλον οριζόντια (δηλ. μέσα στα ίδια εισοδηματικά στρώματα) παρά κάθετη (δηλ. από τα ανώτερα στα κατώτερα εισοδηματικά στρώματα).

¹⁹ Προτάσεις για τη θέσπιση αρνητικού φόρου εισοδήματος έχουν γίνει από τους M. Friedman, από τον Πρόεδρο των Η.Π.Α. R. Nixon, από το Συντηρητικό Κόμμα της

Η ιδέα είναι απλή, γιατί θα χρησιμοποιηθεί το υπάρχον φορολογικό σύστημα, μέσα από το οποίο τα νοικοκυριά που έχουν εισόδημα κάτω από ένα ορισμένο όριο (όριο συντήρησης) θα πληρώνονται από το Κράτος ένα ποσό ως εισοδηματική ενίσχυση. Αν και φαίνεται απλό, είναι αρκετά δύσκολο στην πρακτική του εφαρμογή ένα τέτοιο μέτρο²⁰. Παρά τα μειονεκτήματα που παρουσιάζει ο αρνητικός φόρος εισοδήματος (αντικίνητρα για την εργασία και απώλεια φορολογικών εσόδων) πλεονεκτεί κυρίως από την άποψη αυτοματισμού της χορήγησης εισοδηματικής ενίσχυσης σε σύγκριση με τα συστήματα της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας.

2.2. Η αναδιανεμητική επίδραση των δαπανών του Κράτους για αγαθά και υπηρεσίες

Όπως αναφέραμε και στο προηγούμενο Κεφάλαιο, ο εφοδιασμός της κοινωνίας από το Κράτος με δημόσια αγαθά έχει σαν κύριο αποτέλεσμα την αναδιανομή των μέσων παραγωγής στις διάφορες χρήσεις. Η λειτουργία όμως αυτή του Κράτους θα πρέπει ταυτόχρονα να επηρεάζει και τη διανομή του εισοδήματος. Αυτό προκύπτει από τον εξής συλλογισμό : Είναι γνωστό ότι το όφελος από τα δημόσια αγαθά διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο. Είναι, λοιπόν, δυνατό οι διάφορες εισοδηματικές τάξεις να αποκομίζουν διαφορετικό η καθεμία όφελος από τα δημόσια αγαθά ως ποσοστό του εισοδήματός τους. Και επειδή το κράτος παρέχει δωρεάν τα δημόσια αγαθά και δεν σχετίζει - γιατί δεν μπορεί - το όφελος που απολαμβάνει ο καθένας με την πληρωμή ανάλογης τιμής, είναι επόμενο η λειτουργία εφοδιασμού της κοινωνίας με δημόσια αγαθά να προκαλεί κάποια αναδιανεμητική επίδραση.

Το ζήτημα είναι, αν η αναδιανομή του εισοδήματος που συνεπάγονται τα δημόσια αγαθά, είναι *"υπέρ των φτωχών"* ή *"υπέρ των πλουσίων"*. Τις τελευταίες δεκαετίες γίνονται σοβαρές προσπάθειες, κυρίως στις Η.Π.Α., για

Αγγλίας, καθώς και από τους J. Tobin στις Η.Π.Α. και J. Meade & C. Clark στην Αγγλία. Πιο αναλυτικά, βλ. Δ. Καράγιωργας, 1979, σελ. 278 - 279.

²⁰ όπ. π., σελ. 280-283.

να εκτιμηθεί η αναδιανεμητική επίδραση των δημοσίων αγαθών. Οι ερευνητικές εργασίες που έχουν γίνει μέχρι τώρα κατανέμουν το ύψος της κρατικής δαπάνης για τις διάφορες κατηγορίες δημοσίων αγαθών στα εισοδηματικά κλιμάκια, υποθέτοντας ότι το ποσό της δαπάνης που κατευθύνεται στο κάθε εισοδηματικό κλιμάκιο ισοδυναμεί με το όφελος που αποκομίζουν τα νοικοκυριά που ανήκουν σ' αυτό το κλιμάκιο. Η κατανομή των κρατικών δαπανών γίνεται με βάση διάφορα κριτήρια, όπως είναι ο αριθμός των μαθητών και φοιτητών (δαπάνες για την παιδεία) ο αριθμός των νοικοκυριών ή το εισόδημα του κάθε κλιμακίου (δαπάνες για την άμυνα) κ.ά.

Σχεδόν όλες οι εμπειρικές αυτές έρευνες δείχνουν ότι τα στρώματα του πληθυσμού με χαμηλά εισοδήματα αποκομίζουν αναλογικά περισσότερο όφελος από τα δημόσια αγαθά από εκείνο που αποκομίζει ο πληθυσμός με υψηλά εισοδήματα. Από αυτό προκύπτει ότι η αναδιανομή του εισοδήματος που προκαλούν τα δημόσια αγαθά αποβαίνει υπέρ των στρωμάτων του πληθυσμού με χαμηλά εισοδήματα. Τα αποτελέσματα όμως των ερευνών αυτών αμφισβητούνται σοβαρά, κυρίως γιατί η κατανομή ορισμένων σημαντικών κατηγοριών κρατικών δαπανών κατά εισοδηματικά κλιμάκια γίνεται με βάση αυθαίρετα κριτήρια, όπως είναι η χρησιμοποίηση του αριθμού των νοικοκυριών ή του κατά κεφαλή εισοδήματος των κλιμακίων για την κατανομή των δαπανών της εθνικής άμυνας.

Εκτός από την άμεση αναδιανεμητική επίδραση που αναφέραμε αμέσως παραπάνω, ορισμένες κατηγορίες δημοσίων αγαθών, όπως είναι η παιδεία, η υγεία κ.ά., επηρεάζουν έμμεσα τον τρόπο διανομής. Υποστηρίζεται ότι τα δημόσια αυτά αγαθά αποτελούν επένδυση σε ανθρώπινο παράγοντα και όταν παρέχονται δωρεάν δίνουν την ευκαιρία στους γόνους των οικογενειών με χαμηλά εισοδήματα να ανεβάσουν την ποιοτική στάθμη της εργασίας τους και να βρουν απασχόληση με υψηλές αμοιβές.



2.3. Η αναδιανεμητική επίδραση των Δημόσιων Δαπανών στον αστικό τομέα της Οικονομίας

Όπως αναφέραμε στο προηγούμενο Κεφάλαιο, ο δημόσιος τομέας μπορεί και ασκεί τελικά άμεση αναδιανεμητική επίδραση μέσω της διαδικασίας συγκέντρωσης των φόρων και της διενέργειας δαπανών. Εμείς, στο τμήμα του κεφαλαίου που ακολουθεί, θα σταθούμε και θα εξετάσουμε τα οφέλη από τις δημόσιες δαπάνες που πραγματοποιεί το Κράτος, πώς και κατά πόσο αυτά επηρεάζουν την αναδιανομή του εισοδήματος.

Παρακάτω γίνεται αναφορά στις έρευνες και τα συμπεράσματα του καθηγητή *Δ.Π. Καράγιωργα* από μια μελέτη του, που δημοσιεύθηκε το 1977 και αναφέρεται στην αναδιανεμητική επίδραση των φόρων, καθώς και των τρεχουσών μεταβιβάσεων προς ιδιώτες και των επιδοτήσεων. Επίσης, θα αναφερθούν στοιχεία από το βιβλίο του *Γ.Α. Προβόπουλου "Δημόσιες Δαπάνες και Οικονομική Δραστηριότητα"*, Εκδ. Ι.Ο.Β.Ε., 1981, που αναφέρονται στην αναδιανεμητική επίδραση των Δ.Δ.²¹

Συμπεράσματα από έρευνες που έχουν γίνει σχετικά με την αναδιανεμητική δύναμη του Κράτους, έχουν δείξει ότι το ελληνικό φορολογικό σύστημα ασκεί εξισωτική επίδραση στη διανομή του αστικού εισοδήματος. Η αναδιανεμητική επίδραση πραγματοποιείται σε βάρος των μεσαίων και των ανώτερων εισοδημάτων, ελάχιστα όμως σε βάρος των πολύ μεγάλων εισοδηματιών. Για μια πλήρη διερεύνηση των αναδιανεμητικών επιδράσεων του δημόσιου τομέα είναι αναγκαία η συνεξέταση της κατανομής των ωφελειών των Δ.Δ. (*Προβόπουλος* 1981, σ. 203).

²¹ Στα έργα των Δ.Π. Καράγιωργα και Γ.Α. Προβόπουλου τα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν προέρχονται από την έρευνα των Οικογενειακών Προϋπολογισμών που πραγματοποιήθηκαν από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας το 1958 και το 1974. Για το λόγο αυτό, τα συμπεράσματα που αναφέρονται παρακάτω είναι ενδεχόμενο να μην εκφράζουν πλέον ικανοποιητικά την πρόσφατη εμπειρία, καθώς τα δεδομένα πάνω στα οποία βασίστηκαν οι συγκεκριμένες εργασίες έχουν διαφοροποιηθεί σε μεγάλο βαθμό.

Από τα προηγούμενα κεφάλαια έχει γίνει κατανοητό ότι η κατανομή του οφέλους των μεταβιβαστικών πληρωμών δεν παρουσιάζει ειδικά προβλήματα, εφόσον θεωρούνται αρνητικοί φόροι και οι αποδέκτες αυτών είναι συγκεκριμένοι. Σε αντίθεση μ' αυτό, εάν επιχειρήσουμε να επιμερίσουμε τα οφέλη των Δ.Δ., για αγορά αγαθών και υπηρεσιών θα προκύψουν αρκετά ζητήματα.

Αρχικά, πρέπει να διακρίνουμε τις Δ.Δ. για αγαθά και υπηρεσίες σε δύο κατηγορίες : Η πρώτη περιλαμβάνει τις αποκαλούμενες "**διανεμόμενες**" και "**ειδικές**" δαπάνες, δηλαδή τις δαπάνες εκείνες των οποίων τα οφέλη κατευθύνονται προς οικογένειες ή ομάδες που μπορούν, εύκολα ή δύσκολα, να προσδιοριστούν. Η δεύτερη κατηγορία αφορά τις λεγόμενες "**μη διανεμόμενες**" ή "**γενικές**" δαπάνες, όπου ο προσδιορισμός των ωφελομένων ομάδων ή οικογενειών είναι ανέφικτος (π.χ. Δαπάνες άμυνας, δικαιοσύνης διοίκησης κ.λ.π.).

Το εγχείρημα του επιμερισμού κατά εισοδηματικές τάξεις του φορολογικού βάρους και του οφέλους των Δ.Δ. ή κατ'επέκταση η εκτίμηση των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος συνίσταται στη σύγκριση του εισοδήματος κάθε ομάδας πριν και μετά τη λειτουργία του Δημόσιου τομέα (*Προβόπουλος, 1981*). Θεωρητικά και υπό συνθήκες ισοσκελισμένου προϋπολογισμού το συνολικό προσωπικό εισόδημα δεν διαφέρει πριν και μετά τη λειτουργία του Δημόσιου τομέα²². Η κατανομή του συνολικού εισοδήματος κατά εισοδηματικές ομάδες, εξαρτάται από τη σύνθεση των δημοσίων εσόδων και εξόδων. Είναι πιθανό, ορισμένες ομάδες να απολαμβάνουν από τις Δ.Δ. περισσότερα οφέλη, συγκριτικά με το ύψος της φορολογικής τους επιβάρυνσης. Σε μακροοικονομικό επίπεδο θα πρέπει :

$$\sum_{j=1}^K y_j^o + \sum_{j=1}^K (g_j^r + g_j^s + g_j^n) - \sum_{j=1}^K (t_j^d + t_j^c) = \sum_{j=1}^K y_j^p, \quad (j = 1, 2, \dots, K)$$

²² Υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει πλήρης απασχόληση των παραγωγικών πόρων, περίπτωση κατά την οποία είναι αδύνατη η αύξηση του πραγματικού εισοδήματος βραχυχρόνια.

όπου :

- K = αριθμός εισοδηματικών κλιμακίων
 y^o = εισόδημα πριν τον προϋπολογισμό
 y^p = εισόδημα μετά τον προϋπολογισμό
 g^r = μεταβιβαστικές πληρωμές
 g^s = διανεμόμενες Δ.Δ. για αγαθά και υπηρεσίες
 g^n = μη διανεμόμενες Δ.Δ. για αγαθά και υπηρεσίες.
 t^d = άμεσοι φόροι
 t^c = φόροι κατανάλωσης

Ειδικότερα η σχέση που συνδέει το οικογενειακό εισόδημα πριν και μετά τον προϋπολογισμό για κάθε εισοδηματικό κλιμάκιο, είναι :

$$y_j^p = y_j^o + (g_j^r + g_j^s + g_j^n) - (t_j^d + t_j^c).$$

Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις περιπτώσεις :

- α) $y_j^p > y_j^o$ αν $(g_j^r + g_j^s + g_j^n) > (t_j^d + t_j^c)$
 β) $y_j^p = y_j^o$ αν $(g_j^r + g_j^s + g_j^n) = (t_j^d + t_j^c)$
 γ) $y_j^p < y_j^o$ αν $(g_j^r + g_j^s + g_j^n) < (t_j^d + t_j^c)$

Είναι ευνόητο, ότι η περίπτωση (α) συνεπάγεται καθαρή δημοσιονομική ωφέλεια για την εξεταζόμενη εισοδηματική κατηγορία, εφόσον το όφελος από τις δαπάνες υπερτερεί της φορολογικής επιβάρυνσης.

Στη (β) περίπτωση έχουμε δημοσιονομική ισορροπία για την συγκεκριμένη εισοδηματική κατηγορία, καθώς το όφελος από τις δαπάνες είναι ίσο με την φορολογική επιβάρυνση που της αναλογεί και στην (γ) περίπτωση μπορούμε να μιλήσουμε για "ζημία" της συγκεκριμένης εισοδηματικής κατηγορίας, από τη λειτουργία του Δημοσίου Τομέα, καθώς το όφελος από τις δημόσιες δαπάνες είναι μικρότερο από τη φορολογική επιβάρυνση που καλείται να αποδώσει.

Στο σημείο αυτό, θα ήταν χρήσιμο να αναφέρουμε ορισμένες παραδοχές που συναντήσαμε στη βιβλιογραφία μας, αναφορικά με την διάχυση του οφέλους των Δ.Δ. Ορισμένες από αυτές χρησιμοποιούνται και στο έργο του Δ.Π. Καράγεωργα, "**Δημοσιονομικοί Θεσμοί**", 1981, προκειμένου να εξηγήσει τη δύναμη των Δ.Δ. ως μέσον αναδιανομής του εισοδήματος.

Αναφορικά με τον επιμερισμό του οφέλους των γενικών δαπανών, (δημόσια κατανάλωση, δαπάνες για υπηρεσίες διοίκησης, άμυνας και δικαιοσύνης και ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου), υιοθετούνται δύο εναλλακτικές υποθέσεις :

ΠΑΡΑΔΟΧΗ Α'

A) Τα οφέλη των δαπανών αυτών διαχέονται εξ ίσου σε ολόκληρο τον πληθυσμό. Η παραδοχή αυτή αντανακλά την άποψη, ότι τα κοινωνικά αγαθά καταναλώνονται απ' όλους στον ίδιο βαθμό και

ΠΑΡΑΔΟΧΗ Β'

B) Τα οφέλη κατανέμονται κατ'αναλογία του οικογενειακού εισοδήματος. Η συλλογιστική εδώ είναι ότι η δημόσια δραστηριότητα στους τομείς της διοίκησης, της τάξης και της άμυνας είναι τόσο περισσότερο επωφελής για τα άτομα όσο υψηλότερο είναι το εισόδημά τους. Σύμφωνα με αυτό, η κατανάλωση των κοινωνικών αγαθών θεωρείται ως συμπληρωματική της κατανάλωσης ιδιωτικών αγαθών. Ειδικά για την Ελλάδα, αυτό θεμελιώνεται και με βάση εμπειρικά δεδομένα (*Προβόπουλος 1981*).

Όσον αφορά στις διανεμόμενες ή ειδικές δαπάνες υιοθετήθηκαν οι εξής παραδοχές, αναφορικά με το ποιός ωφελείται απ' αυτές. Σχετικά με τις τρέχουσες μεταβιβάσεις προς ιδιώτες, που αποτελούν και τον κύριο όγκο των μεταβιβαστικών πληρωμών, υποθέτουμε ότι : Από τις συντάξεις ωφελούνται οι συνταξιούχοι από τις παροχές ασθενοείας και ανεργίας ωφελούνται οι λήπτες αυτών από τα βοηθήματα και τις παροχές ανεργίας ωφελούνται τα τρία χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα, αντιστρόφως ανάλογα προς το

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.

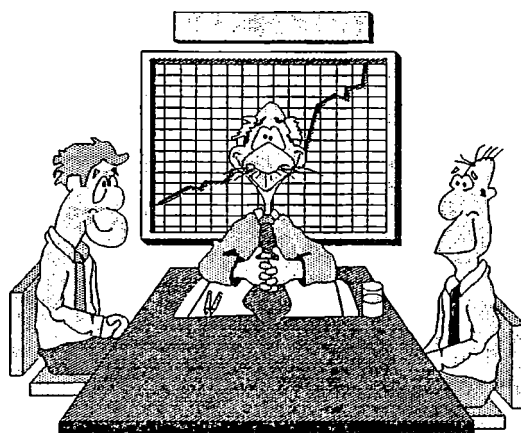
Διανομή του Εισοδήματος
πρίν και μετά τον Έπιμερισμό του Συνολικού
Φορολογικού Βάρους στις Εισοδηματικές Τάξεις

Εισοδηματικά κλιμάκια

	25% τῶν νοικοκυ- ριῶν μέ πολύ χαμη- λό εισόδημα	Ἐπόμενο 25%	Ἐπόμενο 25%	25% μέ πο- λύ ὑψηλό εἰσόδημα
<i>Η Π Α</i>				
Μερίδα στό συνολικό εἰσόδημα πρίν ἀπό τούς φόρους	6,4	14,9	26,2	52,5
Μερίδα στό συνολικό εἰσόδημα μετά ἀπό τούς φόρους	6,6	15,4	26,0	52,0
<i>Ε Α Α Α Α Α</i>				
Μερίδα στό συνολικό εἰσόδημα πρίν ἀπό τούς φόρους	5,17	13,24	23,32	58,27
Μερίδα στό συνολικό εἰσόδημα μετά ἀπό τούς φόρους	4,55	12,46	22,5	60,49

εισόδημά τους. Σχετικά με τις διανεμόμενες δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης, υποθέτουμε ότι : Από τις δαπάνες υγείας και κοινωνικής πρόνοιας ωφελούνται όλα τα άτομα εξ ίσου²³· από τις δαπάνες εκπαίδευσης ωφελούνται οι οικογένειες που έχουν παιδιά ηλικίας 6 έως 18 ετών.

Αφού έγιναν οι παραπάνω επισημάνσεις, είναι τώρα δυνατό να εκτιμήσουμε την έκταση των αναδιανεμητικών επιδράσεων των Δ.Δ.



Θα αναφέρουμε στο σημείο αυτό τμήμα από τις **"Ειδικές Μελέτες"** του Ι.Ο.Β.Ε., του *Γ. Α. Προβόπουλου* περί της **"Αναδιανεμητικής επίδρασης των Δ.Δ. στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα"**. Η συγκεκριμένη μελέτη αρχίζει λαμβάνοντας υπ' όψη τις παραπάνω παραδοχές και τους περιορισμούς.

"Με βάση τα παραπάνω λοιπόν, είναι δυνατό να εκτιμηθεί η έκταση των αναδιανεμητικών επιδράσεων του σκέλους των εξόδων του δημοσιονομικού συστήματος. Οι υπολογισθέντες πραγματικοί συντελεστές οφέλους, δηλαδή οι λόγοι των επιμερισθεισών ωφελειών προς το μέσο εισόδημα κάθε κλιμακίου (εισοδηματικής ομάδας), δίνονται στον παρακάτω πίνακα"²⁴.

²³ Με την παραδοχή αυτή αναγνωρίζονται δύο σημεία : Όσο υψηλότερο είναι το ποσοστό του πληθυσμού σε κάθε μια από τις εισοδηματικές κατηγορίες, τόσο πιθανότερο είναι : α) να χρησιμοποιήσει τις υπηρεσίες υγείας και κοινωνικής πρόνοιας και β) να επωφεληθεί από τις θετικές εξωτερικές επιδράσεις αυτών.

²⁴ Η μελέτη έχει γίνει το 1980 - 81 με στοιχεία προηγούμενων ετών και ο διαχωρισμός των κλιμακίων σε (6) έξι είναι με δεδομένα των συγκεκριμένων ετών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.3.-1

ΟΦΕΛΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ - ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΟΦΕΛΟΥΣ

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΔΑΠΑΝΗΣ	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΣΥΝΟ- ΛΟΥ	ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ					
		1	2	3	4	5	6
Συντάξεις	4,66	8,51	5,96	4,50	6,21	4,09	2,87
Σχολική πρόνοια	0,06	0,11	0,04	0,03	0,12	0,11	0,02
Ενίσχυση νοσηλευτικών ιδρυμάτων	0,32	0,09	0,24	0,40	0,38	0,40	0,20
Παροχές ασθενείας	1,10	1,76	5,63	0,56	1,08	0,00	0,00
Περιθαψη παιδιού	0,05	0,09	0,03	0,02	0,10	0,09	0,02
Παροχές ανεργίας	0,38	0,61	1,96	0,19	0,37	0,00	0,00
Βοηθήματα και παροχές πρόνοιας	0,91	18,64	1,37	0,30	0,00	0,00	0,00
Σύνολο τρεχουσών μεταβιβάσεων	7,48	29,81	15,23	6,00	8,26	4,69	3,11
Δαπάνες υγείας και κοινων. πρόνοιας	0,33	0,90	0,59	0,42	0,30	0,23	0,12
Δαπάνες εκπαίδευσης	0,69	1,23	0,48	0,37	1,33	1,21	0,29
ΣΥΝΟΛΟ ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	8,50	31,94	16,30	6,79	9,89	6,13	3,52
ΜΗ ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ							
Παραδοχή (Α) :	14,38	14,38	14,38	14,38	14,38	14,38	14,38
Παραδοχή (Β) :	7,77	21,17	13,69	9,77	7,05	5,34	2,87
ΣΥΝΟΛΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ							
Παραδοχή (Α) :	22,88	46,32	30,68	21,17	24,27	20,51	17,90
Παραδοχή (Β) :	16,27	53,11	29,99	16,56	16,94	11,47	6,39

ΠΗΓΗ : Προβόπουλος Γ., 1981, σελ. 207.

"Οι πραγματικοί συντελεστές οφέλους για τις περισσότερο σημαντικές κατηγορίες τρεχουσών μεταβιβάσεων, όπως είναι οι συντάξεις και οι παροχές πρόνοιας, εμφανίζουν γενικά προοδευτική διαμόρφωση. Αυτό συμβάλλει σε μια γενικότερη προοδευτική δομή των συντελεστών οφέλους

των τρεχουσών μεταβιβάσεων προς ιδιώτες, παρά την επουσιώδη εξαίρεση της μεταβάσεως από το τρίτο στο τέταρτο κλιμάκιο. Εξ άλλου, οι δαπάνες υγείας και κοινωνικής πρόνοιας ευνοούν τα κατώτερα κλιμάκια, ενώ η διάρθρωση των συντελεστών οφέλους των δαπανών εκπαιδευσεως είναι αντίστροφα προοδευτική για τα πρώτα τρία κλιμάκια, για να γίνει εν συνεχεία προοδευτική στα τρία υψηλότερα κλιμάκια"

(Προβόπουλος Γ., 1981, σελ. 208)

Γνωρίζουμε ότι οι μη διανεμόμενες δαπάνες είναι εξ ορισμού αναλογικές, όταν ως βάση επιμερισμού τους χρησιμοποιείται το οικογενειακό εισόδημα (**A' παραδοχή**), αλλά σαφώς προοδευτικές, όταν ως βάση επιμερισμού τίθεται το ποσοστό των ατόμων κάθε κλιμακίου (**B' παραδοχή**). Πάντως, η δομή των πραγματικών συντελεστών οφέλους του συνόλου των δαπανών είναι αισθητά προοδευτική και υπό τις δύο παραδοχές για τις γενικές δαπάνες, αλλά όπως είναι φυσικό, περισσότερο υπό την παραδοχή Β. Μόνο στη μετάβαση από το τρίτο προς το τέταρτο κλιμάκιο υπάρχει μια παρέκκλιση, που δεν αναιρεί την προηγούμενη διαπίστωση. Με βάση τα παραπάνω, διαπιστώνουμε ότι οι Δ.Δ. ασκούν αναδιανεμητική επίδραση στον αστικό τομέα της οικονομίας της χώρας.

2.4. Η αναδιανεμητική επίδραση των Δ.Δ. στο σύνολο της οικονομίας.

Αναφέραμε, στην παραπάνω παράγραφο του Κεφαλαίου αυτού, τις βασικές προϋποθέσεις που πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν, προκειμένου να εκτιμήσουμε την αναδιανεμητική επίδραση του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος στον αστικό τομέα της οικονομίας. Στην αρχή της προηγούμενης παραγράφου θίξαμε και το θέμα του ελληνικού φορολογικού συστήματος, το

οποίο, όπως έχει αποδειχθεί, ασκεί εξισωτική επίδραση στη διανομή του αστικού εισοδήματος²⁵. Σύμφωνα με τα προηγούμενα, σε αυτό συμβάλλουν και οι Δ.Δ. διανεμόμενες και μη διανεμόμενες, καθώς και οι μεταβιβαστικές πληρωμές προς ιδιώτες. Αφού εξετάσαμε το θέμα μας για τον αστικό τομέα, καταλήξαμε στις διαπιστώσεις για την αναδιανομή του εισοδήματός του. Με αυτό τον περιορισμό, τα συμπεράσματά μας δεν έχουν καθολική ισχύ. Φυσικά, αν λάβουμε υπ' όψη μας ότι το αστικό προσωπικό εισόδημα και συνεπώς και η αστική κατανάλωση υπερτερούν σαφώς των αντιστοίχων μεγεθών του αγροτικού τομέα, τότε προκύπτει ότι κατά το μεγαλύτερο μέρος οι φόροι επιβαρύνουν και οι Δ.Δ. ευνοούν τα αστικά νοικοκυριά²⁶.

Είναι βέβαια πιθανόν να επιχειρηθεί μια ποιοτική γενίκευση των προηγούμενων συμπερασμάτων, προκειμένου να συμπεριλάβουμε και τον αγροτικό τομέα σε αυτά. Σε μια υποθετική κατανομή του εισοδήματος, η οποία θα κάλυπτε ολόκληρο τον πληθυσμό της χώρας, οι αγροτικές οικογένειες θα έτειναν κυρίως να συγκεντρωθούν στα μικρομεσαία εισοδηματικά κλιμάκια. Υπό τέτοιες συνθήκες, οι έμμεσοι φόροι θα έτειναν να καταστούν περισσότερο αντίστροφα προοδευτικοί και οι φόροι εισοδήματος περισσότερο προοδευτικοί. Λόγω της εξέχουσας όμως θέσεως των φόρων κατανάλωσης (έμμεσοι φόροι) στο φορολογικό σύστημα της χώρας, τα παραπάνω είναι πιθανό να οδηγήσουν σε μια αντίστροφα προοδευτική διαμόρφωση των πραγματικών φορολογικών συντελεστών του συνόλου των φόρων, τουλάχιστον στα χαμηλά και τα μεσαία εισοδηματικά κλιμάκια²⁷.

²⁵ Βλ. Παυλόπουλος Π., - Κουζέλης Α., 1990, σελ. 114 - 128.

²⁶ Αυτή η διαπίστωση, αναφορικά με τις Δ.Δ. ισχύει κυρίως στην περίπτωση κατά την οποία ως βάση επιμερισμού του οφέλους των μη διανεμόμενων δαπανών χρησιμοποιείται το εισόδημα.

²⁷ Σε παρόμοια συμπεράσματα καταλήγει και ο καθηγητής Δ. Καράγεωργας, ο οποίος ακολουθεί διαφορετική μέθοδο προσέγγισης του συγκεκριμένου ζητήματος και χρησιμοποιεί στατιστικά δεδομένα και στοιχεία από το έτος 1964 και προηγούμενα. Βλ. Προβόπουλος Γ., 1981, σελ. 213.

Οι παραπάνω πιθανές μεταβολές στην κατανομή του συνολικού φορολογικού βάρους δεν θα επηρέαζαν, πάντως την εκτιμηθείσα δομή των συντελεστών καθαρού οφέλους, αν ληφθεί υπόψη και ο βαθμός της αναδιανεμητικής επίδρασης των Δ.Δ.

Μια γενίκευση των συμπερασμάτων για την κατανομή του οφέλους των Δ.Δ., προκειμένου να συμπεριληφθεί ο αγροτικός τομέας, θα έτεινε να εμφανίσει μια περισσότερο προοδευτική διαμόρφωση των συντελεστών καθαρού οφέλους, αν βέβαια ο επιμερισμός του οφέλους έχει ως βάση τον αριθμό των ατόμων κάθε κλιμακίου. Είναι πολύ πιθανό, στην περίπτωση αυτή η νέα διάρθρωση πραγματικών συντελεστών καθαρού οφέλους να ευνοεί ακόμα περισσότερο τα μικρά και μεσαία κλιμάκια. Η εικόνα διαφέρει λίγο, αν ως βάση επιμερισμού του οφέλους των μη διανεμομένων δαπανών ληφθεί το εισόδημα. Επειδή συγκεκριμένα η δομή των πραγματικών συντελεστών καθαρού οφέλους εμφανίζει υψηλού βαθμού εύνοια υπέρ των χαμηλοτέρων εισοδηματικών κλιμακίων, οποιαδήποτε μικρή μεταβολή στη δομή των πραγματικών φορολογικών συντελεστών δεν μπορεί να επηρεάσει το πρόσημο, παρά μόνο την έκταση του καθαρού οφέλους των κατωτέρω εισοδηματικών ομάδων²⁸.

²⁸ Όταν συνδυάσουμε την διάρθρωση των πραγματικών φορολογικών συντελεστών με εκείνη των πραγματικών συντελεστών οφέλους (Πίνακας 2.3.-1), μπορούμε να έχουμε τη δομή των πραγματικών συντελεστών καθαρού οφέλους, η οποία μας παρέχει τη συνολική αναδιανεμητική επίδραση που ασκεί το δημοσιονομικό σύστημα της χώρας. Οι πραγματικοί συντελεστές καθαρού οφέλους μπορεί να είναι αρνητικοί ή θετικοί για συγκεκριμένα εισοδηματικά κλιμάκια, αυτό εξαρτάται από το αν η φορολογική επιβάρυνση υπερβαίνει το όφελος ή αντίστροφα.

Δυστυχώς, το θέμα της εργασίας μας περιορίζει σ' αυτή τη μικρή αναφορά για το συγκεκριμένο ζήτημα, το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει ένα μέρος μιας άλλης πτυχιακής εργασίας.

2.5. Απόλυτη επίπτωση των δημοσίων Δαπανών

Όπως σημειώσαμε και στην αρχή του Κεφαλαίου μας, υπάρχει μια αδυναμία, που περιορίζει τη χρησιμότητα των συμπερασμάτων του προηγούμενου τμήματος. Αυτή αναφέρεται στο ότι τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν είναι από το έτος 1958. Έτσι, παρακάτω γίνεται χρήση στοιχείων που απορρέουν από την έρευνα των οικογενειακών προϋπολογισμών, που έχει διεξαχθεί από την ΕΣΥΕ στο σύνολο της χώρας κατά το έτος 1974. Επειδή η έρευνα αυτή περιορίζεται στη μελέτη των καταναλωτικών προτύπων και δεν περιέχει στοιχεία εισοδήματος, αυτά λαμβάνονται από την έρευνα του Καθηγητή Δ. Καράγεωργα (Σπουδαί, 1977) στην οποία εκτιμάται η αναδιανεμητική επίδραση των φόρων, των επιδοτήσεων, καθώς και των τρεχουσών μεταβιβάσεων προς ιδιώτες και αποκλείονται οι υπόλοιπες δαπάνες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.5.-1

ΒΑΣΕΙΣ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

ΜΕΓΕΘΗ		ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ (σε χιλ. δραχ.)								
		ΣΥΝΟΛΟ	μέχρι 22.9	23-63.9	64-93.9	94-139.9	140-209.9	210-314.9	315-499.9	500 & άνω
I.	Συνολική καταναλωτική δαπάνη	100	1,10	8,36	9,44	16,47	19,13	19,12	14,74	11,64
II.	Καταναλωτική τροφίμων	100	1,69	11,54	11,68	19,27	20,02	17,48	11,67	6,65
III.	Σύνολο οικογενειών	100	8,20	22,70	15,20	18,80	15,20	11,00	6,00	2,60
IV.	Αστικές οικογένειες	100	3,50	16,56	14,29	21,55	18,64	13,99	8,10	3,37
V.	Αγροτικές οικογένειες	100	14,75	31,44	16,44	14,94	11,09	6,85	2,90	1,59
VI.	Παιδιά ηλικίας 6-14	100	3,60	17,60	17,50	22,10	18,50	11,50	6,20	3,00
VII.	Μισθοί και ημερομίσθια	100	0,08	5,11	13,87	20,70	28,22	13,83	13,36	4,83
VIII.	Αγροτικό εισόδημα	100	1,84	13,86	12,45	16,97	18,43	16,77	10,86	8,82
IX.	Μη αγροτικό εισόδημα	100	0,30	4,37	6,62	14,83	19,00	21,18	18,46	15,17
X.	Συνολικό εισόδημα	100	0,77	6,84	8,35	15,36	18,80	19,80	16,14	13,94
XI.	Σύνολο πληθυσμού	100	5,00	19,70	15,40	19,90	17,50	12,50	6,90	3,10

ΠΗΓΗ : Προβόπουλος Γ., 1981, σελ. 215.

Στον επόμενο Πίνακα συνοψίζονται οι παραδοχές που υιοθετούνται σχετικά με την επίπτωση του οφέλους των Δ.Δ. Πιό συγκεκριμένα, όσον αφορά στις συντάξεις, υποθέτουμε ότι κατανέμονται στις αστικές μόνο οικογένειες και οι παροχές πρόνοιας στα τρία κατώτερα εισοδηματικά κλιμάκια, αντιστρόφως ανάλογα των εισοδημάτων τους. Επίσης, οι παροχές ανεργίας και τα οικογενειακά επιδόματα κατανέμονται στις αστικές μόνο οικογένειες και μάλιστα στα τρία χαμηλότερα κλιμάκια. Όσον αφορά τις επιδοτήσεις που δίνονται για εισοδηματική ενίσχυση των παραγωγών αγροτικών προϊόντων, κατανέμονται με βάση το αγροτικό εισόδημα, ενώ οι επιδοτήσεις γεωργικών προϊόντων υποτίθεται ότι συνεπάγονται μείωση της τιμής των προϊόντων αυτών και κατανέμονται με βάση την κατανάλωση τροφίμων. Οι υπόλοιπες επιδοτήσεις επιμερίζονται με βάση την κατανομή του συνόλου του πληθυσμού.

Όσον αφορά στις δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης θα χρησιμοποιήσουμε τη λειτουργική διάκριση αυτών, προκειμένου να διαχωρισθούν οι δαπάνες για εκπαίδευση, καθώς και οι δαπάνες υγείας και κοινωνικής πρόνοιας. Οι τελευταίες κατανέμονται με βάση τον πληθυσμό, γεγονός που σημαίνει δύο πράγματα : Όσο υψηλότερο είναι το ποσοστό του πληθυσμού σε κάθε κλιμάκιο, τόσο πιθανότερο είναι ότι θα χρησιμοποιήσει τις υπηρεσίες υγείας και κοινωνικής πρόνοιας και τόσο περισσότερο θα επωφεληθεί από τις θετικές εξωτερικές επιδράσεις αυτών. Κατά παρόμοιο εξ άλλου τρόπο τα οφέλη από τις δαπάνες εκπαίδευσης επιμερίζονται κατά το ήμισυ με βάση τις οικογένειες που έχουν παιδιά ηλικίας 6 έως 14 ετών και κατά το υπόλοιπο μισό στο σύνολο του πληθυσμού (εξωτερικές οικονομίες). Τέλος, στις μη διανεμόμενες και γενικές δαπάνες περιλαμβάνονται οι δαπάνες διοίκησης, άμυνας, δικαιοσύνης, από τη δημόσια κατανάλωση και οι ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου του Δημοσίου. Το όφελος αυτών των δαπανών επιμερίζεται και πάλι με βάση δύο εναλλακτικές παραδοχές : Η πρώτη, ότι κατανέμονται κατ' αναλογία προς το συνολικό εισόδημα, ενώ η δεύτερη εκφράζει την αντίληψη ότι τα αμιγή κοινωνικά αγαθά καταναλώνονται εξ ίσου από όλους.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.5.-2

ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΠΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

ΚΟΝΔΥΛΙΟ ΔΑΠΑΝΗΣ	ΒΑΣΗ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ
1. Συντάξεις (μη πολεμικές)	Κατανομή μισθών και ημερομισθίων
2. Πολεμικές συντάξεις	Κατανομή συνολικού αριθμού οικογενειών
3. Παροχές ασθενείας	Κατανομή αστικών οικογενειών
4. Παροχές προνοίας	Στις τρεις κατώτερες εισοδηματικές ομάδες, αντιστρόφως ανάλογα του εισοδήματός των.
5. Παροχές ανεργίας και οικογενειακά επιδόματα.	Κατανομή αστικών οικογενειών : Στις τρεις χαμηλότερες εισοδηματικές ομάδες.
6. Επιδοτήσεις (για εισοδηματική ενίσχυση παραγωγών)	Κατανομή αγροτικού εισοδήματος.
7. Επιδοτήσεις γεωργικών προϊόντων	Κατανομή καταναλώσεως τροφίμων
8. Λοιπές επιδοτήσεις	Κατανομή συνολικού πληθυσμού
9. Δαπάνες υγείας και κοινωνικής προνοίας.	Κατανομή συνολικού πληθυσμού.
10. Δαπάνες εκπαίδευσης	½ Οικογένειες με παιδιά ηλικίας 6 - 14 ½ Στο σύνολο του πληθυσμού
11. Μη διανεμόμενες ή γενικές δαπάνες	Παραδοχή Α' Κατά αναλογία προς το συνολ. εισόδημα Παραδοχή Β' Κατά αναλογία προς τον πληθυσμό.

ΠΗΓΗ : Προβόπουλος Γ., 1981, σελ. 217.

Με βάση τα στοιχεία του Πίνακα (ΠΙΝΑΚΑΣ 2.5.-1) και τις υιοθετηθείσες παραδοχές για την επίπτωση του οφέλους των Δ.Δ. είναι δυνατό να υπολογίσουμε τους πραγματικούς συντελεστές οφέλους που συγκεντρώσαμε συνοπτικά στον παρακάτω Πίνακα.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.5.-3

ΟΦΕΛΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΔΑΠΑΝΗΣ	ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ (σε χιλ. δραχ.)									
	ΜΕΣΟΣ ΣΥΝΟΛΟΥ	μέχρι 22.9	23- 63.9	64- 93.9	94- 139.9	140- 209.9	210- 314.9	315- 499.0	500 & άνω	
I ΣΥΝΟΛΟ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΕΩΝ	8,13	139,87	13,75	14,80	8,63	8,66	4,42	4,70	2,03	
II ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΙΣ	2,56	9,37	5,55	4,02	3,14	2,55	2,02	1,57	1,11	
III ΔΑΠΑΝΕΣ ΥΓΕΙΑΣ & ΠΡΟΝΟΙΑΣ	1,69	10,94	4,86	3,11	2,18	1,57	1,07	0,72	0,37	
IV ΔΑΠΑΝΕΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ	2,16	12,12	5,92	4,28	2,97	2,07	1,32	0,87	0,47	
V ΣΥΝΟΛΟ ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	14,52	172,30	30,08	26,21	16,92	14,86	8,83	7,87	3,99	
VI ΜΗ ΔΙΑΝΕΜΟΜΕΝΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ										
Παραδοχή Α'	19,46	19,46	19,46	19,46	19,46	19,46	19,46	19,46	19,46	
Παραδοχή Β'	19,46	126,36	56,06	35,90	25,18	18,10	12,29	8,32	4,32	
VII ΣΥΝΟΛΟ ΔΑΠΑΝΩΝ										
Παραδοχή Α'	33,98	191,75	49,54	45,67	36,36	34,30	28,29	27,32	23,42	
Παραδοχή Β'	33,98	298,66	86,14	62,11	42,11	32,95	21,12	16,19	8,30	

ΠΗΓΗ : Προβόπουλος Γ., 1981, σελ. 218.

Οι τρέχουσες μεταβιβάσεις εμφανίζουν γενικά προοδευτική διαμόρφωση, γεγονός που οφείλεται σε όλες τις υποκατηγορίες τους, με εξαίρεση τις συντάξεις, που εμφανίζουν αντίστροφα προοδευτική διαμόρφωση από τα κατώτερα προς τα μέσα εισοδηματικά κλιμάκια. Προοδευτική διαμόρφωση έχουν εξ άλλου και οι επιδοτήσεις (όλες οι κατηγορίες τους), καθώς και οι λοιπές διανεμόμενες δαπάνες (εκπαίδευσης και κοινωνικής πρόνοιας). Όσον αφορά στις γενικές δαπάνες, είναι εξ ορισμού αναλογικές, όταν ως βάση επιμερισμού χρησιμοποιείται το οικογενειακό εισόδημα (**παραδοχή Α'**), αλλά έντονα προοδευτικές, όταν ως βάση επιμερισμού τίθεται το ποσοστό του πληθυσμού κάθε κλιμακίου (**παραδοχή Β'**). Η δομή πάντως των πραγματικών συντελεστών οφέλους του συνόλου των δαπανών

είναι σαφώς προοδευτική και υπό τις δύο παραδοχές Α' και Β' για τις γενικές δαπάνες, αλλά, όπως είναι ευνόητο, εμφανώς περισσότερο υπό την **παραδοχή Β'**.

Συνοψίζοντας λοιπόν όλα τα παραπάνω, καταλήγουμε γενικά στα παρακάτω συμπεράσματα :

- i) Με βάση παλαιότερα στοιχεία που καλύπτουν τον αστικό πληθυσμό της χώρας, οι έμμεσοι φόροι είναι γενικά αντίστροφα προοδευτικοί. Προοδευτικοί είναι, αντίθετα, οι άμεσοι φόροι, στην πλειοψηφία τους, μολονότι η προοδευτικότητά τους παύει να ισχύει από ορισμένο ύψος εισοδήματος και μετά. Το φορολογικό σύστημα της Ελλάδας ασκεί αναδιανεμητική επίδραση στην κατανομή του αστικού εισοδήματος. Η αναδιανεμητική αυτή επίδραση πραγματοποιείται κυρίως σε βάρος των μεσαίων και των ανώτερων εισοδημάτων και ελάχιστα σε βάρος των περισσότερο πλουσίων ατόμων. Η προοδευτικότητα πάντως του φορολογικού συστήματος θα ήταν διαφορετική σε περίπτωση που θα γινόταν μια έρευνα με βάση νεότερα στοιχεία και θα περιελάμβανε και τον αγροτικό πληθυσμό.
- ii) Αποτελεί αναμφισβήτητο γεγονός, ότι τα διαχεόμενα οφέλη των Δ.Δ. στον αστικό πληθυσμό ασκούν έντονη αναδιανεμητική επίδραση υπέρ των κατωτέρω εισοδηματικών τάξεων. Η δομή των πραγματικών συντελεστών οφέλους εμφανίζει σαφώς προοδευτική διαμόρφωση και μάλιστα μεγαλύτερη, όταν ως βάση επιμερισμού των γενικών δαπανών χρησιμοποιείται το ποσοστό του πληθυσμού σε κάθε κλιμάκιο.

Ως αποτέλεσμα, η συνδυασμένη επίδραση του φορολογικού συστήματος και των δημοσίων δαπανών ευνοεί τις φτωχότερες οικογένειες, η διάρθρωση δηλαδή των πραγματικών συντελεστών καθαρού οφέλους είναι σαφώς προοδευτική.
- iii) Με βάση τα στοιχεία που αναφέρθηκαν στο Κεφάλαιο αυτό και καλύπτουν το σύνολο της οικονομίας, προέκυψε ότι η δομή των

πραγματικών συντελεστών οφέλους του συνόλου των Δ.Δ. είναι σαφώς προοδευτική.

Έτσι, μια υποθετική εισαγωγή ενός συστήματος με αναλογική διαμόρφωση συντελεστών οφέλους θα έτεινε να ευνοήσει τα υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια και να καταστήσει δυσμενέστερη τη θέση των χαμηλοτέρων. Επομένως, το σκέλος των δαπανών του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος ασκεί έντονη εξισωτική επίδραση στη διανομή του εισοδήματος.



ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι δημόσιες δαπάνες λειτουργούν, στα χέρια του Κράτους, ως μέσο δράσης το οποίο σε συνδυασμό και με άλλα μέσα (φορολογία, έλεγχος τραπεζικών αποθεμάτων κ.ά.) φέρνουν τα αποτελέσματα που η εκάστοτε Κυβέρνηση επιθυμεί. Ειδικά οι Δ.Δ. και η φορολογία επιδρούν στην κατανομή των παραγωγικών συντελεστών, στην αναδιανομή του εισοδήματος και στο μέγεθος των επενδύσεων (δημοσίων και ιδιωτικών) της χώρας. Άρα, αυξάνουν ή μειώνουν ανάλογα του πώς θα εφαρμοστούν την παραγωγικότητα της οικονομίας.

Οι διακρίσεις των Δ.Δ. (οικονομική - λειτουργική - διοικητική), ανάλογα με τα κριτήρια που χρησιμοποιούμε κάθε φορά μας επιτρέπουν να κατανοήσουμε τον τρόπο, με τον οποίο γίνονται οι δαπάνες, σε ποιές το Κράτος δίνει προτεραιότητα, ποιές έχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα και ποιές όχι, ποιές απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των διαθέσιμων εσόδων του Κράτους, κ.λ.π. Φυσικά, για να καταλήξουμε στα συμπεράσματα που αναφέραμε παραπάνω, θα πρέπει να κάνουμε τις κατάλληλες έρευνες και μετρήσεις, εφαρμόζοντας ήδη υπάρχοντα μοντέλα ή δημιουργώντας νέα. Βέβαια, για αυτή τη διαδικασία χρειάζονται γνώσεις στατιστικής και οικονομετρίας.

Οι παράγοντες που επηρεάζουν την αύξηση των Δ.Δ. είναι : η αύξηση του πληθυσμού, γιατί όταν αυξάνεται ο πληθυσμός, αυξάνεται και η ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, όπως είναι οι υπηρεσίες εκπαίδευσης, δημόσιας ασφάλειας και δικαιοσύνης. Αν ο παραπάνω ήταν ο μόνος παράγοντας αύξησης των Δ.Δ., το πρόβλημα θα λυνόταν εάν τις

αυξάνουμε με ρυθμό ίσο με το ρυθμό αύξησης του πληθυσμού. Έτσι θα καλύπτονταν οι πρόσθετες κοινωνικές ανάγκες, ενώ οι μέσες κατά κεφαλή δημόσιες δαπάνες θα διατηρούνταν στο ίδιο επίπεδο.

Οι πόλεμοι ή οι ψυχροπολεμικές καταστάσεις αποτελούν έναν άλλο παράγοντα διόγκωσης των Δ.Δ., αλλά μόνον παροδικά. Το σημαντικό όμως είναι πως όταν υπάρχουν τέτοιες καταστάσεις αλλάζει, εκτός από το νόγγο και η σύνθεση των Δ.Δ. Παρατηρούμε δηλαδή ότι το 50% του συνόλου των Δ.Δ. προορίζεται για την άμυνα της χώρας και για τον εξοπλισμό της, προκειμένου να αντιμετωπίσει την κατάσταση αυτή. Επίσης, άλλοι παράγοντες που συμβάλλουν μακροχρόνια στην αύξηση του σχετικού ύψους των Δ.Δαπανών είναι η μεταβολή των καταναλωτικών προτύπων, η αστικοποίηση του πληθυσμού, η τεχνολογική ανάπτυξη. Έχει παρατηρηθεί επίσης, ότι το ύψος των Δ.Δ. αυξάνεται σε περιπτώσεις εκτάκτων αναγκών (πόλεμοι, σεισμοί, θεομηνίες), λόγω του ότι τότε μπορεί να αυξηθεί το ανεκτό όριο φορολογικής επιβάρυνσης, χωρίς αντιδράσεις.

Η αναδιανομή εισοδήματος, η κοινωνική αποδεκτή - επιθυμητή διανομή και η άριστη αναδιανομή είναι από τα μεγαλύτερα προβλήματα που δημιουργεί η λειτουργία του καπιταλιστικού συστήματος. Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί θεωρίες για την άριστη αναδιανομή (*V. Pareto*) και για συστήματα και τρόπους αναδιανομής, αλλά όλα εμφανίζουν μικρές ή μεγάλες δυσκολίες στην εφαρμογή τους.

Τα μέσα, με τα οποία το Κράτος ασκεί "αναδιανεμητική πολιτική" και υπάγονται στις Δ.Δ. είναι πρώτα απ' όλα οι μεταβιβαστικές πληρωμές που στηρίζουν άμεσα τα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα. Αυτές παρέχονται με διάφορους τρόπους. Ο κυριότερος είναι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας. Αν και η κοινωνική ασφάλιση παλαιότερα γινόταν με εισφορές των ίδιων των ασφαλισμένων,

τώρα την έχει αναλάβει σχεδόν αποκλειστικά το Δημόσιο. Το ίδιο συμβαίνει και με την κοινωνική πρόνοια, δια μέσου της οποίας δίνονται τα διάφορα επιδόματα (πολυτεκνίας, ανεργίας, στέγης). Παρ' όλο το μεγάλο ύψος των Δ.Δ. για την κοινωνική ασφάλιση και την πρόνοια, αυτές, όπως έχει αποδειχθεί, δεν είναι αποτελεσματικές· δεν ασκούν την αναμενόμενη αναδιανεμητική επίδραση. Το κόστος τους είναι δυσανάλογα μεγάλο σε σχέση με το αποτέλεσμα. Κυρίως για τον παραπάνω λόγο, καθώς και για άλλους ίσης σημασίας, αναζητήθηκαν άλλες λύσεις. Η πιο συγκροτημένη πρόταση ήταν και εξακολουθεί να είναι ο αρνητικός φόρος εισοδήματος και αυτός όμως ως μέτρο αναδιανομής, εμφανίζει πολλές δυσκολίες στην εφαρμογή.

Εκτός από τις μεταβιβαστικές πληρωμές και οι δαπάνες του Κράτους για αγαθά και υπηρεσίες προκαλούν κάποια αναδιανεμητική επίδραση. Αυτό γίνεται, γιατί το όφελος από τα δημόσια αγαθά διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο, στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις, ως ποσοστό του εισοδήματός τους. Επειδή το Κράτος παρέχει δωρεάν τα δημόσια αγαθά, αυτά προκαλούν αναδιανεμητική επίδραση του συνολικού εισοδήματος, από την οποία ωφελούνται κυρίως τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα. Άρα, γενικά μπορούμε να πούμε ότι οι Δ.Δ. ασκούν αναδιανεμητική επίδραση. Για να εξεταστεί όμως πόσο σημαντικές, σε τι βαθμό, σε ποιούς τομείς και με ποιό τρόπο ασκούνται αυτές οι επιδράσεις, πρέπει να μελετηθούν όλοι οι προσδιοριστικοί παράγοντες και οι μεταβλητές που επηρεάζουν τις Δ.Δ. από τη στιγμή που προγραμματίζονται έως και τη στιγμή που αυτές πραγματοποιούνται.

Τέλος, πιστεύουμε ότι ανάλογα με τις δυνατότητές μας, τα μέσα και τις πηγές που διαθέταμε, κάναμε ό,τι ήταν δυνατό, προκειμένου να προσεγγίσουμε το θέμα μας.-

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

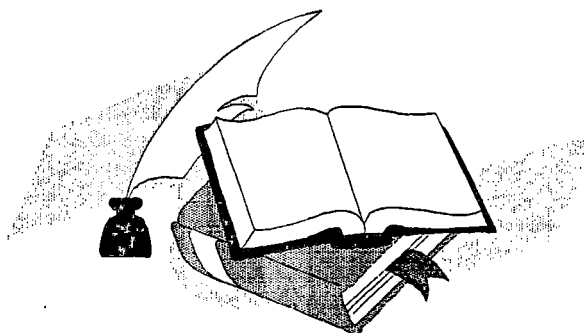
Α' ΒΙΒΛΙΑ

- 1) **ΘΕΟΧΑΡΗΣ Ρ.**, *Ιστορία της οικονομικής αναλύσεως, Παπαζήση, Αθήνα 1979 - 1980.*
- 2) **Ι.Ο.Β.Ε.**, *Δημόσιες Δαπάνες και Πληθωρισμός, Ι.Ο.Β.Ε., Αθήνα, 1979.*
- 3) **ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ Δ.**, *Παραδόσεις Δημόσιας Οικονομικής, Παπαζήση, Αθήνα 1968.*
- 4) **ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ Δ.**, *Δημόσια Οικονομική 1 (Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους), Παπαζήση, Αθήνα, 1979.*
- 5) **ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ Δ.**, *Δημόσια Οικονομική 2 (Οι δημοσιονομικοί θεσμοί), Παπαζήση, Αθήνα, 1981.*
- 6) **ΜΑΓΚΛΙΒΕΡΑΣ Σ.**, *Ο κρατικός τομέας της οικονομίας στην Ελλάδα και η κρίση, Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1988.*
- 7) **ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π.** - **ΚΟΥΖΕΛΗΣ Α.**, *Το δημοσιονομικό πρόβλημα : Προτάσεις πολιτικής, Ι.Ο.Β.Ε., Αθήνα, 1990.*
- 8) **ΠΡΟΒΟΠΟΥΛΟΣ Γ.**, *Δημόσιες δαπάνες & οικονομική δραστηριότητα, Ι.Ο.Β.Ε., Αθήνα 1981.*
- 9) **ΠΡΟΒΟΠΟΥΛΟΣ Γ.**, *Ο Δημόσιος τομέας στην Ελληνική Οικονομία, Ι.Ο.Β.Ε., Αθήνα 1985.*
- 10) **ΠΡΟΒΟΠΟΥΛΟΣ Γ.**, *Δημοσιονομική πολιτική. Επενδύσεις και Παραγωγικότητα, Ι.Ο.Β.Ε., Αθήνα 1988.*

- 11) **ΤΣΑΒΕΑΣ Ν.**, *Η αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής, Ι.Ο.Β.Ε., Αθήνα 1992.*
- 12) **ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΥΣ Κ.**, *Στοιχεία Μεθοδολογίας, Λήδρα, Αθήνα 1991.*
- 13) **ΧΟΛΕΒΑΣ Γ.**, *Απλά Οικονομικά, Interbooks, Αθήνα 1988.*

Β' ΠΗΓΕΣ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

- 1) **Στατιστική Επετηρίδα,** *Ε.Σ.Υ.Ε., Αθήνα 1992.*
- 2) **Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας,** *Ε.Σ.Υ.Ε., Αθήνα 1993.*
- 3) **Στατιστική Δημοσίων Οικονομικών,** *Ε.Σ.Υ.Ε., Αθήνα 1994.*



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελ.
☞ ΠΡΟΛΟΓΟΣ	1
☞ ΕΙΣΑΓΩΓΗ	2

ΜΕΡΟΣ Α' **ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ**




ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Φύση και διακρίσεις των Δημοσίων	
Δαπανών	7
1.1. Κριτήρια ταξινόμησης των Δ.Δ.	7
1.2. Η οικονομική διάκριση των Δ.Δ.	8
1.2.1. Δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες	9
1.2.1.1. Δημόσια κατανάλωση	9
1.2.1.2. Δημόσια επένδυση	11
1.2.2. Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές	13
1.2.2.1. Τρέχουσες μεταβιβάσεις	16
1.2.2.2. Μεταβιβάσεις κεφαλαίου	17
1.3. Η λειτουργική διάκριση των Δημοσίων Δαπανών	19
i) Δαπάνες για υπηρεσίες γενικής φύσεως	20
ii) Δαπάνες για υπηρεσίες κοινής ωφέλειας	20
iii) Δαπάνες για κοινωνικές υπηρεσίες	20
iv) Δαπάνες για οικονομικές υπηρεσίες	20
v) Λοιπές δαπάνες	21
1.3.1. Η χρησιμότητα της λειτουργικής διάκρισης των Δ.Δ.	22
1.4. Η Διοικητική διάκριση των Δημοσίων Δαπανών	25

	Σελ.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η διαχρονική αύξηση των	
Δημοσίων Δαπανών	28
2.1. Φαινομενική και πραγματική αύξηση των Δ.Δ.	29
2.2. Η επίδραση του πληθυσμού στην αύξηση των Δ.Δ.	35
2.3. Η επίδραση ενός πολέμου στην αύξηση των Δ.Δ.	36
2.4. Ο νόμος του A. Wagner	37
2.4.1. Η αύξηση του σχετικού ύψους των Δημ. Δαπανών	37
2.4.2. Παράγοντες που συντελούν στην αύξηση του σχετικού ύψους των Δ.Δ.	41
2.5. Η θεωρία της "κλιμακωτής" αύξησης των Δ.Δ. των Peacock & Wiseman	45

ΜΕΡΟΣ Β'

ΔΙΑΝΟΜΗ & ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ & Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Διανομή εισοδήματος	
και αναδιανομή	48
1.1. Η διανομή του εισοδήματος στην οικονομία	48
1.2. Οι κυριότερες θεωρίες της Διανομής	51
1.3. Η ερμηνεία των εισοδηματικών ανισοτήτων	54
1.4. Η άριστη ή κοινωνική επιθυμητή διανομή	56
1.4.1. Τα αξιολογικά κριτήρια για τον καθορισμό "δίκαιου" ή άριστου τρόπου διανομής	57
1.5. Η άριστη κατά τον <i>Vilfredo Pareto</i> , αναδιανομή	60
1.6. Η "κοινωνική επιθυμητή" αναδιανομή	62
1.7. Η πολιτική αναδιανομής και ο ρόλος της φορολογίας σε αυτήν	64

	Σελ.
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η αναδιανεμητική επίδραση των Δημοσίων Δαπανών	69
2.1. Τα μέσα με τα οποία το Κράτος ασκεί αναδιανεμητική πολιτική	69
2.1.1. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές	69
2.1.2. Η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική πρόνοια	70
2.1.3. Ο αρνητικός φόρος εισοδήματος	75
2.2. Η αναδιανεμητική επίδραση των δαπανών του Κράτους για αγαθά και υπηρεσίες	76
2.3. Η αναδιανεμητική επίδραση των Δ.Δ. στον αστικό τομέα της Οικονομίας	78
2.4. Η αναδιανεμητική επίδραση των Δ.Δ. στο σύνολο της Οικονομίας	84
2.5. Απόλυτη επίπτωση των Δ.Δ.	87
 Συμπεράσματα	93
 Βιβλιογραφία	96
 Περιεχόμενα	98

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΣΕΛΙΔΑ
1.2.-1.	Σύγκριση Τρεχουσών δαπανών και δαπανών επενδύσεων σε σχέση με το σύνολο των δαπανών	10
1.2.-2.	Ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου	12
1.2.-3.	Σύνολο τρεχόντων εξόδων του Δημοσίου	15
1.3.-1.	Λειτουργική διάκριση των δαπανών	21
1.3.-2.	Ποσοστιαία σύνθεση των Τρεχουσών Δ.Δ. κατά λειτουργική ταξινόμηση	23
1.4.-1.	Η Διοικητική διάκριση των Δαπανών	26
1.4.-2.	Κρατικές Δαπάνες κατά Υπουργεία	27
2.4.-1.	Ελαστικότητες Δ.Δ. σε σχέση με το ακαθόριστο εγχώριο προϊόν στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.	40
2.3.-1.	Οφέλη Δ.Δ. ως ποσοστό του εισοδήματος - Πραγματικοί συντελεστές οφέλους	83
2.5.-1.	Βάσεις επιμερισμού του οφέλους των Δ.Δ.	87
2.5.-2.	Παραδοχές αναφορικά με την επίπτωση του οφέλους των Δ.Δ.	89
2.5.-3.	Οφέλη Δ.Δ. ως ποσοστό του εισοδήματος	90