

ΤΕΙ ΠΑΤΡΑΣ

Σχολή Διοίκησης &
Οικονομίας

ΤΜΗΜΑ
ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

Επιμέλεια

Κ.ΜΕΛΛΙΣΣΑΡΟΠΟΥ
ΛΟΣ

Θέμα: Η
Δημοσιονομική
π[] [] του
Σύγχρονου
κράτους

Πτυχιακή Εργασία των:

Κορκόντζηλα Όλγα

Νικολοπούλου

Μεταξούλα

Κωστοπούλου Μαρίνα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

- 1.1 Σύγχρονο κράτος
- 1.2 Βασικοί στόχοι ενός σύγχρονου κράτους

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

- 2.1 Βασικά Χαρακτηριστικά του Νέου Πλαισίου Οικονομικής Διαχείρισης
- 2.2 Άσκησης Εθνικής Νομισματικής Πολιτικής
- 2.3 Το κενό της Εθνικής Νομισματικής Πολιτικής
- 2.4 Πλαίσιο Άσκησης Δημοσιονομικής Πολιτικής
- 2.5 Άσκηση Εθνικής Δημοσιονομικής Πολιτικής
- 2.6 Ευελιξία των Δημοσίων Δαπανών στην Ελλάδα
- 2.7 Κοινωνική πολιτική, δικαιοσύνη και αποτελεσματικότητα
- 2.8 Φορολογική πολιτική
- 2.9 Δημοσιονομική και Φορολογική πολιτική
- 2.10 Οι διάφορες κατηγορίες φόρων
- 2.11 Οι φόροι υπέρ τρίτων
- 2.12 Έμμεσοι φόροι και σταθεροποιητική δράση του Δημοσίου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

- Μορφές δημοσιονομικής πολιτικής
- 3.1 Δημοσιονομική πολιτική και χρονικές υστερήσεις
- 3.2 Η έννοια της αυτόματης σταθεροποιητικής επίδρασης
- 3.3 Η έννοια του προϋπολογισμού
- 3.4 Δημοσιονομική πολιτική και προϋπολογισμός
- 3.5 Είδη προϋπολογισμού - Κριτήρια επιλογής των δημοσιονομικών μέσων
- 3.6 Δημοσιονομική απορρόφηση και δημοσιονομικό μέρισμα
- 3.7 Διαχωρισμός της ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής από την παθητική

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

4.1 Η δημοσιονομική πολιτική στο πλαίσιο ενός παγκοσμιοποιημένου συστήματος

4.2 Κρατικά ελλείμματα και επιτόκια στο διεθνές περιβάλλον

4.3 Η δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

4.4 Δημοσιονομική διαχείριση ομοσπονδιακού τύπου

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Περίληψη :

Στην εργασία αυτή επιχειρούμε να διερευνήσουμε το νέο οικονομικό περιβάλλον που έχει δημιουργηθεί από την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ και την υιοθέτηση του ευρώ.

Η Δημόσια Οικονομική ερευνά, ως γνωστό με ποιο τρόπο μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε τα δημοσιονομικά μέσα (φόρους, δημόσιες δαπάνες, δημόσιο δανεισμό) για να αριστοποιήσουμε την κατανομή των παραγωγικών μέσων. Για να εξασφαλίσουμε δηλαδή, ότι θα διοχετευτούν επαρκείς πόροι στους κλάδους παραγωγής ή παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Η Δημοσιονομική Πολιτική επεκτείνεται σε δύο άλλους μακροοικονομικούς στόχους. Ερευνά δηλαδή, πώς μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε τα δημοσιονομικά μέσα για να αμβλύνουμε τις οικονομικές διαταραχές ή κυκλικές διακυμάνσεις (ύφεση – ανεργία, άνοδος – πληθωρισμός) και να επιτύχουμε ικανοποιητικούς ρυθμούς μεγέθυνσης της οικονομίας. Περιγράφονται επίσης οι μέθοδοι, που χρησιμοποιούν οι δημοσιονομικές αρχές για την αντιμετώπιση του πληθωρισμού και της ύφεσης, και εξετάζονται οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις, που ασκούν οι μεταβολές των φόρων και των δημόσιων δαπανών του ΑΕΠ. Ακόμη ερευνάται η αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών μέσων. Εξετάζονται οι δύο βασικές μορφές άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής (ενεργητική και αυτόματη) και η αποτελεσματικότητα της καθεμίας από αυτές, οι βασικές διακρίσεις των προϋπολογισμών σταθεροποίησης και οι έννοιες της δημοσιονομικής απορρόφησης και του δημοσιονομικού μερίσματος. Αναφέρονται οι θετικές και οι δεοντολογικές απόψεις επί των ελλειμμάτων, περιγράφονται οι συνέπειες της ελλειμματικής δημοσιονομικής διαχείρισης σε ανοιχτές οικονομίες και σκιαγραφείτε το περιεχόμενο και οι επιδιώξεις της δημοσιονομικής πολιτικής στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναφέρουμε σε θέματα μεγέθυνσης, δηλαδή ερευνούμε την αποτελεσματικότητα των φόρων και των δημόσιων δαπανών ως μέσων προώθησης της αναπτυξιακής διαδικασίας. Επίσης να διερευνήσουμε τις αλλαγές που έχουν γίνει στους μηχανισμούς άσκησης οικονομικής πολιτικής τις αλλαγές που έχουν μεταβάλλει το μακροοικονομικό περιβάλλον της οικονομίας και τις επιπτώσεις στο τραπεζικό σύστημα.

Ειδικότερα, η ανάλυσή μας αρχίζει με μια παρουσίαση των μετασχηματισμών στα βασικά εργαλεία οικονομικής πολιτικής.

Η υιοθέτηση του ευρώ και η άσκηση της νομισματικής πολιτική από την ανεξάρτητη ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα σηματοδοτούν την απώλεια της ανεξαρτησίας της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Η εξέλιξη αυτή δημιουργεί ένα νέο περιβάλλον για την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Ο ρόλος της τελευταίας αφενός περιορίζεται, αφετέρου αναβαθμίζεται καθώς αποτελεί το μόνο εργαλείο μακροοικονομικής διαχείρισης στη διάθεση των εθνικών κυβερνήσεων. Επιχειρούμε να σκιαγραφήσουμε τις προτεραιότητες της νομισματικής κι δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα. Η ανάλυσή μας επικεντρώνεται στην απαιτούμενη νομισματική σταθερότητα που θα πρέπει να επιτευχθεί ώστε η χώρα μας να μην έχει απώλειες σε όρους ανταγωνιστικότητας. Η δημοσιονομική πολιτική μας πολιτική θα πρέπει να συγκεντρωθεί στο στόχο της δημοσιονομικής εξυγίανσης έτσι ώστε να συμβάλει στην νομισματική σταθερότητα αλλά και στη δημιουργία συνθηκών οικονομικής μεγέθυνσης. Ο κρατικός προϋπολογισμός και η αναδόμηση του θα μπορούσαν να συμβάλουν στην προσπάθεια δημοσιονομικής πολιτικής.

Κεφάλαιο 1

Σύγχρονο κράτος

Σε όλες τις οικονομίες που λειτουργούν με βάση τον μηχανισμό των τιμών, εκτός από τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις ενεργούν οικονομικές πράξεις και διάφοροι δημόσιοι φορείς στους οποίους συνήθως αναφερόμαστε γενικά με τον όρο Δημόσιο ή Δημόσιος Τομέας, πολλές φορές και με τον όρο Κράτος με την πλατιά έννοια του όρου. Οι δημόσιοι αυτοί φορείς είναι : η Βουλή, η Κυβέρνηση και η Κεντρική Διοίκηση γενικά(που συνήθως αναφέρονται με τον όρο Κράτος, με τη στενή έννοια του όρου) οι διάφοροι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης, π.χ. το ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, όπου ασφαλίζονται οι περισσότεροι από τους απασχολούμενους στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, ο Οργανισμός Γεωργικής Ασφάλισης, όπου ασφαλίζονται οι γεωργοί κ.α., οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή οι Δήμοι και οι Κοινότητες τα διάφορα άλλα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, όπως τα Πανεπιστήμια και οι Ανώτατες Σχολές τα διάφορα Επιμελητήρια ,τα Νοσοκομεία κ.τ.λ.

Οι πιο πάνω δημόσιοι φορείς είναι συλλογικά όργανα και παίρνουν αποφάσεις πάνω σε θέματα κοινωνικής επιλογής, που ενδιαφέρουν συνήθως μεγάλες κοινωνικές ομάδες ή και ολόκληρο το Κοινωνικό σύνολο και όχι σε θέματα ατομικών επιλογών, οι οποίες ενδιαφέρουν κυρίως άτομα και με τις οποίες ασχολούνται τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις. Οι ενέργειες των δημοσίων φορέων έχουν συνήθως ως γνώμονα το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου και όχι το ιδιωτικό συμφέρον, από το οποίο κατευθύνονται οι ενέργειες των ιδιωτικών φορέων. Επομένως, οι δημόσιοι φορείς έχουν διαφορετικές επιδιώξεις από τις επιδιώξεις των ιδιωτικών φορέων, όπως είπαμε πιο πάνω, είναι η μεγιστοποίηση της ευημερίας τους, για τα νοικοκυριά και η μεγιστοποίηση των κερδών τους για τις επιχειρήσεις. Επιπλέον, οι δημόσιοι φορείς χρησιμοποιούν για την πραγματοποίηση των επιδιώξεων τους μέσα διαφορετικά από τα μέσα που χρησιμοποιούν οι ιδιωτικοί φορείς. Τέλος, ο μηχανισμός με τον οποίο παίρνουν τις αποφάσεις τους οι δημόσιοι φορείς είναι διαφορετικός από το μηχανισμό των τιμών με τον οποίο παίρνονται οι αποφάσεις στον ιδιωτικό τομέα

Για την πραγματοποίηση των επιδιώξεών του το κράτος χρησιμοποιεί διάφορα μέσα τα οποία, όπως είπαμε και πιο πάνω είναι συνήθως διαφορετικά από εκείνα που χρησιμοποιούν τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις .

Έτσι π.χ. μισθώνει τους συντελεστές παραγωγής που κατέχουν τα νοικοκυριά και παράγει τα δημόσια αγαθά που δε θα παρήγαν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις με βάση το μηχανισμό των τιμών επιβάλλει φόρους και χρησιμοποιεί τα έσοδα για να πληρώσει τις αμοιβές των παραγωγικών συντελεστών που μισθώνει από τα νοικοκυριά ή για να ενισχύσει τα εισοδήματα ή την περιουσία ατόμων που βρίσκονται στις χαμηλές εισοδηματικές τάξεις της κοινωνίας καθορίζει την ποσότητα χρήματος που κυκλοφορεί κάθε φορά στην οικονομία το ύψος των επιτοκίων και ελέγχει τις πιστώσεις ελέγχει τις εισαγωγές και εξαγωγές τις χώρες καθορίζει τιμές ασφαλείας για ορισμένα προϊόντα κυρίως γεωργικά, καθώς και κατώτατα όρια μισθών και ημερομισθίων κ.λ.π.

Είναι φανερό ότι πολλά από τα μέσα που το κράτος χρησιμοποιεί έχουν αναγκαστικό χαρακτήρα ενώ αυτό δε συμβαίνει με τα μέσα που χρησιμοποιούν τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις. Τα πολυάριθμα αυτά μέσα στα οποία καταφεύγει το κράτος τα ταξινομούμε συνήθως σε διάφορες σχετικά ομοειδής κατηγορίες ώστε να είναι δυνατή η μελέτη τους. Οι κυριότερες κατηγορίες που αποτελούν συνήθως καθεμιά το αντικείμενο μελέτης ενός ή περισσοτέρων ειδικών κλάδων της Οικονομικής Επιστήμης είναι οι επόμενες:

α. Δημοσιονομικά μέσα ή μέσα δημοσιονομικής πολιτικής

Στη κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όλα τα μέσα του κράτους που σχετίζονται άμεσα με τις δαπάνες και τα έσοδά του. Τα μέσα αυτά ταξινομούνται σε τρεις βασικές ομάδες: i)δημόσιες δαπάνες π.χ. δαπάνες για την πληρωμή των μισθών και δημοσίων υπαλλήλων, συντάξεις, επιδόματα ανεργίας, δαπάνες για την κατασκευή ενός δρόμου κ.α., ii)φόροι και διάφορα άλλα έσοδα του δημοσίου π.χ. φόροι εισοδήματος που πληρώνουν οι μισθωτοί ή οι επιχειρήσεις και εξαρτάται από το ύψος του εισοδήματός τους ή φόρος καταναλώσεως τσιγάρων που εξαρτάται από τη κατανάλωση του είδους, φόρος κληρονομιών, που εξαρτάται από την αξία της κληροδοτημένης περιουσίας, έσοδα του κράτους από την εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων που κατέχει κ.α. iii)δημόσιος δανεισμός και ρύθμιση του δημόσιου χρέους π.χ. δανεισμός του κράτους από τους ιδιώτες με την έκδοση ομολογιακού δανείου ή δανεισμός του από τις τράπεζες κ.α.

β. Νομισματικά και πιστωτικά μέσα ή μέσα νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής

Στη κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όλα τα μέσα του κράτους που συνδέονται με τα νομισματικά μεγέθη της οικονομίας και τις πιστώσεις. Τέτοια είναι π.χ. ο έλεγχος της ποσότητας χρήματος που κυκλοφορεί στην οικονομία ο έλεγχος των επιτοκίων, οι ποσοτικοί και ποιοτικοί έλεγχοι των πιστώσεων (π.χ. ο καθορισμός του ύψους των πιστώσεων που θα πάρει κάθε τομέας της οικονομίας) κ.α. Τα μέσα αυτά αποτελούν το αντικείμενο μελέτης της νομισματικής θεωρίας και πολιτικής.

γ. Μέσα εξωτερικής οικονομικής πολιτικής.

Στη κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όσα σχετίζονται άμεσα με τις εισαγωγές και εξαγωγές της χώρας και επομένως επηρεάζουν το ισοζύγιο πληρωμών. Τέτοια είναι π.χ. οι ποσοτικοί περιορισμοί των εισαγωγών, πολλές φορές και των εξαγωγών, η επιβολή δασμών, καθορισμός της τιμής του εξωτερικού συναλλάγματος, οι εμπορικές συμβάσεις που συνάπτει ένα κράτος με άλλα κ.λ.π. Τα μέσα αυτά αποτελούν αντικείμενο μελέτης του κλάδου της Οικονομικής Επιστήμης που είναι γνωστός ως Διεθνές Εμπόριο.

δ. Μέσα άμεσου ελέγχου.

Στη κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όλα τα μέσα με τα οποία το κράτος παρεμβαίνει άμεσα για τη ρύθμιση διάφορων οικονομικών σχέσεων. Τέτοια είναι: i) ο έλεγχος των τιμών των αγαθών ή υπηρεσιών π.χ. ο καθορισμός τιμών ασφάλειας για τα γεωργικά προϊόντα ή ο καθορισμός ανώτατων τιμών πώλησεως για ορισμένα προϊόντα ii) ο έλεγχος των μισθών π.χ. ο καθορισμός κατώτατων ορίων μισθών και ημερομισθίων iii) οι διάφοροι κανονισμοί εργασίας iv) ο έλεγχος της ποιότητας ορισμένων αγαθών κ.α. Τα μέσα άμεσου ελέγχου εξετάζονται από διάφορους κλάδους της Οικονομικής Επιστήμης.

ε. Θεσμικά μέσα

Στη κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι θεσμολογικές μεταβολές, τις οποίες πραγματοποιεί το κράτος στην οικονομική και κοινωνική οργάνωση της χώρας. Τέτοιες μεταβολές είναι π.χ. οι μεταρρυθμίσεις του φορολογικού, του νομισματικού και πιστωτικού συστήματος ,οι

αγροτικές και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις, η σύσταση και κατάργηση δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων κ.α. Είναι φανερό ότι τέτοιες θεσμολογικές μεταβολές μπορεί και επιφέρει το κράτος σε όλους τους τομείς της οικονομίας κατά συνέπεια τα μέσα αυτά αποτελούν αντικείμενο μελέτης πολλών κλάδων της Οικονομικής Επιστήμης.

1.2 Βασικοί στόχοι ενός σύγχρονου κράτους είναι :

- Να κατανέμει άριστα τους διαθέσιμους παραγωγικούς συντελεστές (Εργασία, κεφάλαιο , κτίρια κ.λ.π.) μεταξύ των διαφόρων χρήσεων (έτη, γενιές) . Με αυτό το στόχο θα εξασφαλίσει ότι οι κλάδοι παραγωγής των αγαθών και υπηρεσιών θα παράγουν αγαθά και υπηρεσίες που θα καλύπτουν διαχρονικά τις ανάγκες του πληθυσμού .
- Να διανέμει άριστα το Εθνικό Εισόδημα σύμφωνα με τις επικρατούσες αντιλήψεις περί κοινωνικής δικαιοσύνης έτσι ώστε να αποφύγει κοινωνικές έριδες και συγκρούσεις μεταξύ του πληθυσμού . Η διανομή – αναδιανομή γίνεται συνήθως με την φορολογία που αφαιρεί το εισόδημα από τους έχοντες και με τις συντάξεις – παροχές που προσθέτουν εισόδημα στους μη έχοντες .
- Να πετύχει την σταθεροποίηση ή και την μακροχρόνια ισόρροπη ανάπτυξη της οικονομίας με την ταυτόχρονη εξασφάλιση ή δυνατόν πλήρης απασχόλησης των συντελεστών παραγωγής (ιδιαίτερα της εργασίας = ανεργία) και επίτευξη σταθερότητας τιμών βραχυχρόνια . Με αυτό τον στόχο θα επιτύχει την οικονομική ευημερία του πληθυσμού , την επιβίωση τους , την κάλυψη των βασικών τους αναγκών .

Κεφάλαιο 2

2.1 Βασικά Χαρακτηριστικά του Νέου Πλαισίου Οικονομικής Διαχείρισης

Το Δεκέμβριο του 1991 οι χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) αποδέχτηκαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Συνθήκη αυτή διεύρυνε τους κεντρικούς στόχους της ιδρυτικής Συνθήκης της Ρώμης, ορίζοντας ως τελική φάση της πορείας ολοκλήρωσε για την Ευρώπη, την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) και την υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος. Από την 1η Ιανουαρίου 2001, η ΟΝΕ αποτελείται από 12 χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), που αποφάσισαν να υιοθετήσουν το κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα, το ευρώ. Η Ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση προωθείται με άξονες την ολοκλήρωση των αγορών προϊόντων, υπηρεσιών και κεφαλαίου και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η ΟΝΕ σηματοδοτεί μια ουσιαστική αλλαγή στο πλαίσιο της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής για τις χώρες που συμμετέχουν στην ΟΝΕ. Η εισαγωγή του ευρώ δηλώνει την προσήλωση των χωρών-μελών στην δημιουργία συνθηκών για σταθερή ανάπτυξη στην Ευρώπη και αποτελεσματική οικονομική διαχείριση (Αργεΐτης, 2002). Υποστηρίζεται η άποψη ότι η Ευρώπη σήμερα έχει ανάγκη ουσιαστικής αλλαγής των συνθηκών εκείνων που δημιούργησαν στο παρελθόν οικονομική αβεβαιότητα και κοινωνική ανασφάλεια, δηλαδή υψηλό ρυθμό πληθωρισμού, μεγάλη συσσώρευση δημόσιων ελλειμμάτων και χρεών, και υψηλά μακροχρόνια επιτόκια, παράγοντες που λειτουργούσαν ανασταλτικά για τις ιδιωτικές επενδύσεις και την οικονομική μεγέθυνση (Αργεΐτης, 2002). Με την ΟΝΕ, η ΕΕ ελπίζει ότι θα καταφέρει να εκσυγχρονίσει παραγωγικά και θεσμικά την οικονομία της, να πετύχει πλήρη εκμετάλλευση της ενιαίας αγοράς, να βελτιώσει τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της και να αυξήσει τις επενδύσεις της προσφέροντας καλύτερες συνθήκες και ποιότητα ζωής στους πολίτες της (European Economy, 1998). Η ΟΝΕ είναι συνεπώς το αποτέλεσμα μίας προσπάθειας διαμόρφωσης ενός νέου πλαισίου άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής, που θα διασφαλίσει την οικονομική σταθερότητα που απαιτείται για την αποτελεσματική λειτουργία του μηχανισμού της ενιαίας αγοράς. Συνεπώς, το νέο πλαίσιο διαχείρισης των εθνικών οικονομιών πρέπει να το δούμε ως μια διαδικασία που στοχεύει στην επίτευξη δύο στόχων. Την κυκλοφορία του ευρώ και τη διαφύλαξη της σταθερότητας του.

Η υλοποίηση των στόχων αυτών θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του μηχανισμού της ενιαίας αγοράς και την επίτευξη της οικονομικής σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ. Όπως παρατηρεί ο Αργεΐτης (2002), η αποτελεσματικότητα του νέου πλαισίου οικονομικής διαχείρισης θα εξαρτηθεί από τις συνέπειες που θα υπάρξουν στη συμπεριφορά των οικονομικών φορέων και στη διάρθρωση των εθνικών οικονομιών. Η ΟΝΕ δημιουργεί αλλαγές στην λειτουργία και στην δομή των αγορών, αλλά κυρίως στον μηχανισμό άσκησης και στους στόχους της οικονομικής πολιτικής.

Συνεπώς, η επιτυχία του οικονομικών των χωρών-μελών κυρίως μέσω της περικοπής των δημοσίων δαπανών. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη Συνθήκη και τα προσαρτημένα σε αυτήν πρωτόκολλα, θεσπίζονται τέσσερα συγκεκριμένα κριτήρια που θα πρέπει να πληρούνται για την ένταξη μιας χώρας στην ΟΝΕ.. **Τα κριτήρια αυτά είναι τα εξής** (Βλέπε Kenen, 1995, Taylor, 1995).

Α) Το κριτήριο του πληθωρισμού. Ο πληθωρισμός κάθε χώρας δεν πρέπει να υπερβαίνει το 1.5% του μέσου πληθωρισμού των τριών χωρών με το χαμηλότερο πληθωρισμό.

Β) Το διττό δημοσιονομικό κριτήριο. Το έλλειμμα του Κρατικού Προϋπολογισμού δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ, ενώ το συνολικό δημόσιο χρέος δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ. Αρκετή ελαστικότητα δίνεται στην αξιολόγηση των δύο αυτών κριτηρίων αφού επιτρέπεται στην διαδικασία της κρίσης να ληφθεί υπόψη η πτωτική τάση των δύο μεγεθών, πέρα από την απόλυτη τιμή τους.

Γ) Το κριτήριο της συμμετοχής στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών (ΜΣΙ). Η συναλλαγματική ισοτιμία κάθε χώρας θα πρέπει να κυμαίνεται εντός των περιθωρίων διακύμανσης που προβλέπει ο ΜΣΙ και να μην έχει αναπροσαρμοστεί κατά τα δύο, τουλάχιστον, τελευταία χρόνια.

Δ) Το κριτήριο σύγκλισης των επιτοκίων. Το μέσο ονομαστικό επιτόκιο των μακροπρόθεσμων κρατικών ομολόγων δεν πρέπει να υπερβαίνει περισσότερο από 2% το μέσο επιτόκιο των τριών χωρών με το χαμηλότερο πληθωρισμό.

Ε) Η ανεξαρτησία των ΚΤ. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προβλέπει επίσης την αλλαγή του καταστατικού της κεντρικής τράπεζας κάθε χώρας-μέλους το οποίο θα πρέπει να είναι συμβατό με αυτό της ΕΚΤ. Μια τέτοια θεσμική αλλαγή συνεπάγεται ότι οι εθνικές ΚΤ θα πρέπει να αποκτήσουν πλήρης οικονομική και πολιτική ανεξαρτησία από τις κυβερνήσεις.

Εθνικός Προϋπολογισμός

Ως προς το σχέδιο του εθνικού προϋπολογισμού σε συνθήκες Ο.Ν.Ε. παρατηρούνται τα ακόλουθα: Η κατάρτιση του παραμένει στην αποκλειστική δικαιοδοσία της κυβέρνησης και του κοινοβουλίου της χώρας. Εξακολουθεί να αντανακλά τους στόχους της οικονομικής πολιτικής του κυβερνώντος κόμματος άμεσα συνυφασμένους όμως με τους περιορισμούς και τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Προβλέπεται εντός αυτού του πλαισίου, η εμφάνιση πλεονάσματος ή τουλάχιστον ο ισοσκελισμός των εσόδων και δαπανών που αφορούν το επόμενο έτος ώστε να ενισχυθεί η τάση μείωσης του δημοσίου ελλείμματος ή τουλάχιστον να αποφευχθεί η επιπλέον διόγκωση του. Συνιστάται δε η επιδίωξη της περαιτέρω αποκλιμάκωσης του δημοσίου χρέους ως ποσοστό του Α.Ε.Π. προκειμένου σταδιακά να προσεγγίσει το όριο που το Σύμφωνο Σταθερότητας θέτει.

Πέρα όμως από τη βελτίωση συγκεκριμένων μακροοικονομικών μεγεθών, ο κρατικός προϋπολογισμός θα πρέπει να προωθεί και συγκεκριμένους κοινωνικούς αναπτυξιακούς στόχους που συνδέονται με την ενίσχυση τομέων προτεραιότητας και την ανταγωνιστικότητα της χώρας. Συνεπάγεται λοιπόν πως η κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού με άξονα αναφοράς τους περιορισμούς της Ο.Ν.Ε. αποτελεί κάθε πιθανότητα άσκησης επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής εκ μέρους της κυβέρνησης. Αρκετοί είναι εκείνοι που μιλούν για συμπίεση της σχετικής (Βλέπε Σαπουντζόγλου (1989), Αγαπητός, Γ. (1990)) εξουσίας του κοινοβουλίου και περιορισμό του ρόλου στο τελικό στάδιο της ψήφισης του προϋπολογισμού. Δικαιολογούν έτσι τις ανησυχίες τους για τη βιωσιμότητα του Δημοκρατικού πολιτεύματος μετά τη βαθμιαία μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα αιρετά αρμόδια όργανα σε διορισμένους υπερεθνικούς φορείς.

Ωστόσο η συμμόρφωση του προϋπολογισμού προς τα άλλα μέλη της Ένωσης καθώς υπάρχει ο κίνδυνος να προκαλέσει εξωτερικές οικονομικές επιβαρύνσεις διαμέσου των επιτοκίων και να αποδυναμώνει την αξιοπιστία του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος στις διεθνείς αγορές συναλλάγματος. Ως προς την ίδια τη χώρα, η συσσώρευση δημοσιονομικού πλεονάσματος προσδοκάτε να μετριάσει την επιβάρυνση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης σε περίπτωση ασύμμετρων κρίσεων. Ήδη συνιστάται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης τα πλεονάσματα των κρατών-μελών να περιορίζονται και για τη λειτουργία ειδικών αποθεμάτων με στόχο τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων και τη χορήγηση κοινωνικά συντάξεων στο πλαίσιο διατήρησης του ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας .

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι στα πλαίσια της Ο.Ν.Ε. πρέπει να εγκαταλειφθεί κάθε απόπειρα που οδηγεί σε πρόσκαιρη, τεχνητή μείωση του δημοσιονομική ελλείμματος και δημοσίου χρέους. Με άλλα λόγια πρέπει να αποτελέσει για τη χώρα μας παρελθόν η προσφυγή σε τεχνικές που άπτονται της λεγόμενης [δημιουργικής λογιστικής], καθώς κρατικός προϋπολογισμός έχει ανάγκη πραγματικών και όχι πλασματικών πλεονασμάτων.

Δυστυχώς κάτι τέτοιο δείχνει να απέχει ακόμα από την ελληνική πραγματικότητα. Τα τελευταία χρόνια συνηθισμένη πρακτική είναι η μέθοδος της προεξόφλησης εσόδων που αναμένεται ότι θα προέλθουν από ιδιωτικοποιήσεις κρατικών επιχειρήσεων στο μέλλον. Στην ουσία όμως πρόκειται για δανεισμό ο οποίος ως έσοδο στον προϋπολογισμό που στοχεύει στη μείωση του δημοσίου χρέους της χώρας.

Η ισορροπία λοιπόν μεταξύ κρατικών δαπανών κι εσόδων είναι ανάγκη να παριστά πραγματικά και όχι πλασματικά ή σκόπιμα μορφοποιημένα μεγέθη.

Από την άλλη πλευρά, η τήρηση περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής αναλύεται σε μείωση των εξόδων και ταυτόχρονη αύξηση των εσόδων του κράτους. Κατά πόσο αυτό όμως είναι εφικτό στα πλαίσια της Ο.Ν.Ε. και σε συνάρτηση πάντα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ελληνικής οικονομίας; Το ερώτημα αυτό αποτελεί αντικείμενο διεύρυνσης στις δύο διεύρυνσης στις δύο επόμενες ενότητες.

2.2 Άσκησης Εθνικής Νομισματικής Πολιτικής

Στο κεφάλαιο που προηγήθηκε, παρατηρήσαμε ότι με την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ, η ευθύνη για την νομισματική πολιτική μεταβιβάζεται από το Εθνικό στο Ευρωπαϊκό επίπεδο. Προβλέπεται ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (Ε.Σ.Κ.Τ.) ομοσπονδιακή δομή την οποία συνιστούν η Ευρωπαϊκή Τράπεζα και οι κεντρικές τράπεζες των επιμέρους κρατών-μελών.

Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της Ε.Κ.Τ. έχουν ήδη εξεταστεί. Μένει λοιπόν να εξετάσουμε τα περιθώρια δράσης των εθνικών κεντρικών τραπεζών, μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η Κεντρική Τράπεζα κάθε χώρας αποτελεί τμήμα μιας ομοσπονδιακού τύπου δομής και την ουσία μεταβάλλεται της Ε.Κ.Τ.

Η λειτουργία της καθορίζεται από τις οδηγίες και τις κατευθυντήριες γραμμές που υπαγορεύει η Ευρωπαϊκή Τράπεζα. Ως προς την ευθύνη για το σχεδιασμό της νομισματικής πολιτικής, αυτή ξεφεύγει πλέον από τα όρια των αρμοδιοτήτων της.

Ακολουθεί την ενιαία για όλες τις χώρες-μέλη της Ένωσης νομισματική πολιτική και όχι εκείνη που απορρέει από τα μακροοικονομικά δεδομένα και τα εκάστοτε οικονομικά προβλήματα της συγκεκριμένης χώρας σε μια ορισμένη περίοδο. Οφείλει να μέριμνα για την ορθή εφαρμογή της σχεδιαζόμενης πολιτικής και τη συμμόρφωση των κρατικών οικονομικών φορέων σ' αυτή. Παύει με άλλα λόγια η κεντρική τράπεζα να εκπροσωπεί και να εφαρμόζει την οικονομική πολιτική του κυβερνώντος πολιτικού σχηματισμού. Εξάλλου, η Κεντρική Τράπεζα κάθε κράτους που μετέχει στην Ένωση, λειτουργεί πλέον ανεξάρτητα από τα πολιτικά θεσμικά όργανα και οικονομικούς παράγοντες, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η ανεξαρτησία αυτή έχει διασφαλιστεί με τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών που αφορούν την λειτουργία των κεντρικών τραπεζών κι αποτελεί βαλβίδα ασφαλείας για την εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Η βασική ιδέα εμπνέεται από το επιτυχημένο μοντέλο της γερμανικής Bundesbank, της οποίας το κύρος οφείλεται στην αποδεδειγμένη ικανότητα να διασφαλίζει το δημόσιο αγαθό της νομισματικής σταθερότητας. Η απώλεια του δικαιώματος έκδοσης νέου χρήματος στα πλαίσια της ONE εκ μέρους των εθνικών κεντρικών τραπεζών, συνεπάγεται και την απώλεια του «φόρου πληθωρισμού», δηλαδή της αγοραστικής δύναμης που μεταβιβάζεται στο κράτος όταν αυτό εκδίδει νέο νόμισμα, προκειμένου, κυρίως, να χρηματοδοτήσει τα ελλείμματα του.

Τα δημόσια ελλείμματα είναι δυνατόν να χρηματοδοτηθούν με δύο τρόπους: πρώτον, με την πώληση κρατικών χρεογράφων στον ιδιωτικό τομέα και δεύτερον, με δανεισμό από την κεντρική τράπεζα. Στην τελευταία περίπτωση μιλάμε για «εκ χρηματισμό» του δημοσίου χρέους και παρατηρείται αύξηση του συνολικού των διακρατούμενων ρευστών από το κοινό και τις τράπεζες. Αντίθετα, ο πρώτος τρόπος δεν οδηγεί σε διόγκωση της νομισματικής βάσης.

Η χρηματοδότηση των δημοσίων ελλειμμάτων με κεφαλαία που προέρχονται από το προεδρικό προνόμιο, βραχυχρόνια τείνει να προκαλεί μείωση των επιτοκίων σε σχέση με τη χρηματοδότηση με δανεισμό. Εξάλλου, ο τελευταίος τρόπος, περιορίζει σημαντικά το σχηματισμό ιδιωτικού κεφαλαίου, δηλαδή εκτοπίζει τις ιδιωτικές επενδύσεις και, κατά συνέπεια, τείνει να προκαλεί αύξηση των επιτοκίων.

Μακροχρόνια επομένως, η κάλυψη δημοσίων ελλειμμάτων αποκλειστικά με δημόσιο δανεισμό δυσχερής, δεδομένου ότι, καθώς το δημόσιο χρέος συσσωρεύεται αυξάνονται και οι δαπάνες εξυπηρέτησης του.

Οι νομισματικές αρχές λοιπόν, προκειμένου ν' αποφύγουν αυξομειώσεις επιτοκίων, αυξάνουν τη νομισματική βάση, απορροφώντας κρατικούς τίτλους σε σχετικά υψηλές τιμές.

Η χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών με την αύξηση της νομισματικής βάσης ισοδυναμεί με ρητή φορολογία. Αυτή η πηγή εισοδήματος καλείται «φόρος πληθωρισμού» και δε διαφέρει ουσιαστικά από τις άλλες μορφές φορολογίας καθώς μειώνει το ιδιωτικό εισόδημα και αυξάνει τους πόρους που βρίσκονται στη διάθεση του δημοσίου τομέα. Στην ανάλυση αυτή, ο πληθωρισμός εμφανίζεται ως δημοσιονομικό φαινόμενο, υπό την έννοια ότι προκαλείται από τις νομισματικές και δημοσιονομικές αρχές, οι οποίες και χρηματοδοτούν μέρος του ελλείμματος του δημοσίου τομέα με την έκδοση νέου χρήματος. Έχει υπολογιστεί, ότι για τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιταλία το έσοδο αυτό του εκδοτικού προνομίου, κυμαίνεται στο 2% με 3%.

Με την είσοδο όμως στην Ο.Ν.Ε. η πηγή αυτή εισοδήματος χάνεται. Για τις χώρες οι οποίες στερούνται αποτελεσματικότητας ως προς τα φορολογικά τους συστήματα και οι οποίες ως εκ τούτου θα αντιμετωπίσουν προβλήματα χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών τους, αυτό αναμένεται να έχει δυσμενείς επιπτώσεις. Πιο συγκεκριμένα για τις χώρες της Ένωσης αναμένεται ότι θ' αντιμετωπίσουν σοβαρά προβλήματα. Τα κράτη αυτά χαρακτηρίζονται από αναποτελεσματικότητα ως προς τη φορολογική τους οργάνωση ενώ διαθέτουν κατά κανόνα τα λιγότερα αναπτυγμένα χρηματοπιστωτικά συστήματα, εννοώντας ότι έχουν υψηλά ρευστά σε σχέση με τα συνολικά αποθέματα χρήματος.

Ως αποτέλεσμα, έχουν υψηλή βάση ανά μονάδα ονομαστικού εισοδήματος τους κι έτσι εμφανίζουν μεγαλύτερα έσοδα από το φόρο πληθωρισμού. Σε συνθήκες όμως ΟΝΕ, τα έσοδα αυτά χάνονται κι έτσι ενδεχομένως τα κράτη-μέλη να οδηγηθούν είτε στην φορολογία για την κάλυψη των δημοσιονομικών τους ελλειμμάτων είτε στην παραπέρα επιδείνωση των μεγεθών αυτών.

Όπως σε επόμενη ενότητα πιο αναλυτικά θα παρατηρήσουμε, η δυνατότητα αναπλήρωσης του αυτού, μέσω νέας φορολογίας επιβάρυνσης κρίνεται αμφίβολη. Υπό καθεστώς ελεύθερης διακίνησης κεφαλαίων, μία ενδεχομένη υψηλή φορολογία κινδυνεύει είτε φυγή κεφαλαίων είτε ν' αποτρέψει τη εισαγωγή εισροών στη χώρα και τον προσανατολισμό τους σε χώρες με ευνοϊκότερους φορολογικούς όρους. Στην περίπτωση αυτή η Ε.Κ.Τ. προσδοκείται να βρει τους κατάλληλους μηχανισμούς ώστε να αναδιανείμει προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες τα έσοδα του εκδοτικού προνομίου.

Σύμφωνα με τους Gros and Thygesen (1992), το μέγεθος του εσόδου αυτού προσεγγίζει τα 30 δις Ευρώ.

2.3 Το κενό της Εθνικής Νομισματικής Πολιτικής

Ανέκαθεν η νομισματική πολιτική, μαζί με τη δημοσιονομική, αποτελούσε το βασικό μέσο επηρεασμού της συνολικής ζήτησης και το κύριο μηχανισμό εξισορρόπησης των διαταραχών στην εγχώρια οικονομία. Μεταβάλλοντας η κεντρική τράπεζα την ποσότητα του χρήματος και το ύψος των βραχυχρόνιων επιτοκίων είναι σε θέση να επηρεάσει τη συνολική αλλά και μακροοικονομικά μεγέθη όπως το επίπεδο των τιμών. Ας υποθέσουμε ότι μειώνεται η ζήτηση για την παραγωγή μιας ευρωπαϊκής χώρας. Στην περίπτωση κατά την οποία δεν υφίσταται νομισματική ένωση και οι εθνικές κυβερνήσεις διατηρούν το εθνικό τους νόμισμα και την αυτονομία τους ως προς τη χρήση εργαλείων οικονομικής πολιτικής, είναι δυνατή η χρήση διευκολυντικής πολιτικής κατά τρόπο τέτοιο, ώστε να απορροφηθεί η ανισορροπία στην οικονομία.

Με την νομισματική όμως ενοποίηση θυσιάζεται εξ' ορισμού η ευχέρεια άσκησης ενεργούς νομισματικής πολιτικής. Έτσι, οι αντιδράσεις μέσω οικονομικής. Έτσι οι δυνατότητες αντίδρασης μέσω οικονομικής πολιτικής εμφανίζονται περιορισμένες με ενδεχόμενη την παράταση της χαμηλής ζήτησης. Βέβαια οι απόψεις που διατυπώνονται ως προς την αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής και άρα το κόστος που συνεπάγεται η απώλεια της ποικίλουν.

Πολλοί είναι οι οικονομολόγοι που επισημαίνουν ότι οι δυνατότητες μακροοικονομικής διαχείρισης δεν αξιοποιήθηκαν κατάλληλα, στο παρελθόν ενώ όχι σπάνια, η επιλεγείσα από τις εθνικές κυβερνήσεις πολιτική, υπήρξε πηγή διακυμάνσεων και σταθεροποίησης της οικονομίας. Απορρίπτοντας την εκδοχή ότι υπάρχει επιλογή μεταξύ πληθωρισμού κι ανεργίας στη μακροχρόνια περίοδο ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της αξιοπιστίας ως προς την ακολουθούμενη πολιτική θεωρώντας περιττό το ρόλο του κράτους ως προς την χάραξη της οικονομικής αυτής πολιτικής. Ωστόσο δεν μπορούμε ν' αγνοήσουμε πως παραδοσιακά η νομισματική πολιτική βρισκόταν στη διάθεση των ασκούντων οικονομική πολιτική σε μια χώρα και ήταν στη δική τους ευχέρεια η προσαρμογή της στις εκάστοτε μακροοικονομικές συνθήκες (βλέπε Αργείτης, 2002).

Για το λόγο αυτό, κι ανεξάρτητα από τις αρνητικές, ως προς την αποτελεσματικότητα του εν λόγω εργαλείου, προσεγγίσεις αναμένεται να εκδηλωθεί ένα κενό στην άσκηση εθνικής οικονομικής πολιτικής τουλάχιστον σε ότι αφορά την αντιμετώπιση διαταραχών της ζήτησης. Η δυσκαμψία αυτή των φορέων οικονομικής πολιτικής επιβαρύνεται περισσότερο με τους περιορισμούς ως προς τη δημοσιονομική και την κατάργηση της συναλλαγματικής πολιτικής. Αυτό όμως θα εξεταστεί σε επόμενη ενότητα. Σ' αυτή τη φάση, το ερώτημα που προκύπτει είναι το πώς θα προσαρμόζονται οι περιφερειακές ή εθνικές οικονομίες σε συνθήκες οικονομικών διαταραχών και κυρίως διαταραχών της ζήτησης, μετά την ONE.

Στο σημείο αυτό, χρήσιμη είναι η διάκριση μεταξύ γενικών και τοπικά περιορισμένων οικονομικών διαταραχών, δηλαδή διαταραχών οι οποίες επηρεάζουν όλες τις οικονομίες ή μόνο, ίσως και περισσότερες. Οι τοπικά περιορισμένες διαταραχές αποδίδονται στις μεταξύ των επιμέρους χωρών υπάρχουσες διαφορές σε σχέση με τους ανθρώπινους, φυσικούς ή κεφαλαιακούς τους πόρους σε σχέση με την συμπεριφορά των οικονομικών παραγόντων ή όσον αφορά την ακολουθούμενη οικονομική πολιτική. Εξ' ορισμού τα αποτελέσματα των διαταραχών αυτών, είναι μη συμμετρικά καθώς οι αιτίες που τις προκαλούν – φυσικές καταστροφές, μεταβολή των προτιμήσεων ή του επιχειρηματικού κλίματος- είναι κατά κανόνα ενδογενείς. Είναι αυτονόητο πως στην περίπτωση εκδήλωσης τοπικά περιορισμένων διαταραχών το κόστος από τα διαφυγόντα οφέλη της ανεξάρτητης νομισματικής πολιτικής ίσως αποδειχτεί μεγάλο. Υπό καθεστώς ONE οι οικονομικές είναι περισσότερες ευάλωτες σε κρίσεις εθνικής εμβέλειας απ' ότι στο παρελθόν.

Αλλά και στην περίπτωση εκδήλωσης γενικών διαταραχών, διαταραχών δηλαδή που επιβαρύνουν το σύνολο των μελών της Ένωσης είναι δυνατόν αυτές να επηρεάσουν ασύμμετρα τις εθνικές οικονομίες. Η έκταση κατά την οποία μια γενική διαταραχή επηρεάζει τις κατ' ιδίαν οικονομίες εξαρτάται μεταξύ άλλων από: πρώτον, τον τύπο της ενοποιημένης αγοράς, **δεύτερον,** τη διάρθρωση των οικονομικών και τρίτον τη συμπεριφορά των οικονομικών παραγόντων της κάθε χώρας-μέλους του ενιαίου οικονομικού και νομισματικού χώρου. Αν οι χώρες οι οποίες απαρτίζουν την Ένωση διαφέρουν σημαντικά ως προς τη διάρθρωση της παραγωγής, τη σύνθεση της κατανάλωσης, τις αγορές των συντελεστών παραγωγής, είναι ότι διαφορετικές θα είναι οι αντιδράσεις των οικονομικών αυτών ακόμη και σε τυχόν γενικές διαταραχές.

Οι διαφορές ως προς την αναπαραγωγή διάρθρωση, συνιστούν τη σημαντικότερη ίσως πηγή οικονομικών ασυμμετριών στην ONE. Υποστηρίζεται όμως ότι η αγορά προϊόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται μάλλον από τάσεις ενδοκλαδικής παρά διακλαδικής εξειδίκευσης και συγκεκριμένα από τάσεις εξειδίκευσης εντός του τομέα

της μεταποίησης λόγω κυρίως των οικονομιών κλίμακας με τις οποίες συνδέεται η εξειδίκευση αυτή. Αυτό σημαίνει ότι τα τμήματα ενός τελικού προϊόντος είναι πιθανόν να προέρχονται από διαφορετικές χώρες της Ένωσης, καθιστώντας τις κλαδικές οικονομικές διαταραχές περισσότερο συμμετρικές. Προσδοκάται λοιπόν πως όσο πιο βαθιά και ουσιαστική είναι η οικονομική ολοκλήρωση τόσο θα καθίστανται περισσότερο συμμετρικές οι επιδράσεις των γενικών οικονομικών διαταραχών, οπότε και θα περιορίζεται το κόστος από την απώλεια του μέσου της νομισματικής πολιτικής.

Ωστόσο, το ζήτημα της αντιμετώπισης τοπικά περιορισμένων διαταραχών χωρίς τη χρήση αυτόνομης νομισματικής πολιτικής παραμένει. Δεδομένων δε και των διαφορών που εξακολουθούν να υφίστανται μεταξύ των χωρών-μελών της ΟΝΕ, ιδιαίτερα ως προς την αγορά εργασίας αλλά και την ταχύτητα προσαρμογής των οικονομικών τους σε περιπτώσει διαταραχών, κρίνεται αναγκαίο ν' αναζητηθούν εναλλακτικοί μηχανισμοί προσαρμογής που θα υποκαταστήσουν ως ένα βαθμό τα μέσα οικονομικής πολιτικής.

Το ζήτημα αυτό είναι κοινό για όλα τα εργαλεία άσκησης οικονομικής πολιτικής και θα εξεταστεί στη συνέχεια.

2.4 Πλαίσιο Άσκησης Δημοσιονομικής Πολιτικής

Δεδομένου ότι η ΟΝΕ δε συμβιβάζεται με ανεξαρτησία της νομισματικής και Συναλλαγματικής πολιτικής, το ζήτημα της δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της Ένωσης, παραμένει αντικείμενο διερεύνησης. Πιο συγκεκριμένα, έχει διατυπωθεί η άποψη πως η διατήρηση της ισορροπίας στην άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής εκ μέρους της Ε.Κ.Τ. και των κυβερνήσεων δε μπορεί παρά να προϋποθέτει και το συντονισμό των χωρών-μελών σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής. Διαφορετικά, εκφράζεται φόβος να παρεκκλίνει η κεντρική νομισματική αρχή, από το στόχο της νομισματικής σταθερότητας.

Την ίδια στιγμή, με την απώλεια της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής ως εργαλείων χάραξης εθνικής οικονομικής πολιτικής, ο ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής ως μέσο σταθεροποίησης της εγχώριας οικονομίας σε περιπτώσεις ασύμμετρων διαταραχών αλλά και ως εργαλείο επιδίωξης εθνικών στόχων, αυτόματα αναβαθμίζεται (Αργείτης, 2002).

Με άλλα λόγια, όσον αφορά τη δημοσιονομική πολιτική απαιτείται από τη μια ευκαμψία σε εθνικό επίπεδο και ταυτόχρονα συντονισμός σε επίπεδο ευρωπαϊκό. Ευκαμψία, για να μπορεί να προσαρμόζεται στα δεδομένα κάθε χώρας που διαφοροποιείται από το μέσο όρο και

συνεργασία ώστε να μην υποθάλπεται ο στόχος της Νομισματικής σταθερότητας. Το ένα αναιρεί το άλλο, καθώς η δημοσιονομική αλλά και η νομισματική πολιτική στο βαθμό που ασκούνται ή συντονίζονται σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο, γίνονται ασύγκριτα πιο αποτελεσματικές απ' ότι σε επίπεδο εθνικό.

Όπως παρατηρούν οι Allsopp και Vines (1996) η αξιολόγηση του ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής στο περιβάλλον της ΟΝΕ προϋποθέτει την κατανόηση τριών βασικών στοιχείων . α) την αναβάθμιση του βραχυχρόνιου σταθεροποιητικού ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής στις περιπτώσεις κυκλικών διακυμάνσεων και κυρίως ασύμμετρων εθνικών οικονομικών διαταραχών. Η εξέλιξη αυτή κρίνεται αναγκαία ως μέσο αντιστάθμισης των αρνητικών επιπτώσεων στην παραγωγή και την απασχόληση από την άσκηση κοινής αντιπληθωριστικής νομισματικής πολιτικής, β) τα μακροχρόνια προβλήματα φερεγγυότητας των εθνικών δημοσιονομικών αρχών που δημιουργούν τα υψηλά δημόσια ελλείμματα και το μεγάλο δημόσιο χρέος, γ) την υπονόμευση του σταθεροποιητικού ρόλου της εξαιτίας σημαντικών περιορισμών που δημιουργεί η αρχιτεκτονική της ΟΝΕ και η παγκοσμιοποίηση.

Στο σχέδιο ενίσχυσης της δημοσιονομικής πειθαρχίας εκ μέρους των χωρών-μελών εντάσσεται η καθιέρωση της (πολυμερούς εποπτείας) η οποία στηρίζεται σε ένα διακριτικό πλαίσιο κανόνων, οι οποίοι είναι δυνατό να λαμβάνουν υπόψη τις τυχόν υπάρχουσες διαφορές μεταξύ των κρατών όσον αφορά τα οικονομικά τους χαρακτηριστικά. Την (πολυμερή εποπτεία) ως θεσμό εξασφάλισης του στενότερου συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής και σύγκλισης των δημοσιονομικών μεγεθών συναντάμε ν' αποκρυσταλλώνεται στο Σύμφωνο Ανάπτυξης και Σταθερότητας που εγκρίθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ τον Ιούνιο του 1997.

Πρόκειται για έ στοχεύει εν μέρει στην ενδυνάμωση της δημοσιονομικής συνεργασίας ανάμεσα στα συμμετέχοντα κράτη αλλά και της εκ μέρους δημοσιονομικής πειθαρχίας μετά την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ. Συγκεκριμένα, υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να διατηρούν το λόγο του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ σε ποσοστό μικρότερο του 60% τουλάχιστον κι επιβάλλει χαμηλά δημοσιονομικά ελλείμματα της τάξεως του να πλαίσιο διατάξεων και κατευθυντήριων γραμμών το οποίο 3% του ΑΕΠ, ενώ η αυστηρότερη γραμμή που εκπορεύεται από την Ε.Κ.Τ. συνιστά μηδενισμό του ελλείμματος, αν όχι εμφάνιση πλεονάσματος για τη στήριξη του στόχου της νομισματικής σταθερότητας.

Με στόχο την ενίσχυση των υφισταμένων μηχανισμών πολυμερούς εποπτείας υπάρχει πρόβλεψη για αυστηρή αντιμετώπιση των χωρών-μελών που σημειώνουν υπερβάσεις των ορίων που θέτει το Σύμφωνο Σταθερότητας.

Με βάση εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το ECOFIN θα αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία αν υφίσταται πρόβλημα υπερβολικού ελλείμματος σε κάποιο από τα κράτη-μέλη. Στην περίπτωση αυτή, τα μέτρα τα οποία μπορεί να λάβει το ECOFIN καλύπτουν όλο το φάσμα από τις δημόσιες συστάσεις ως την επιβολή προστίμων.

Προς την κατεύθυνση των στόχων και σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής, εντάσσεται και η γαλλική πρωτοβουλία- πρόταση για τη σύσταση ενός άτυπου οργάνου του (Συμβουλίου σταθερότητας). Αυτό θα απαρτίζεται από εκπροσώπους των χωρών που συμμετέχουν στη Ζώνη του Ευρώ και θα δρα συμπληρωματικώς προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Με τη θέσπιση του (Συμβουλίου σταθερότητας) τα μέλη του μπορούν άτυπα να συνεδριάζουν και να διαπραγματεύονται ζητήματα που εφάπτονται της δημοσιονομικής και διαρθρωτικής πολιτικής των κρατών-μελών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ε.Κ.Τ., κατά περίπτωση, θα καλούνται να συμμετέχουν στις άτυπες αυτές συνεδριάσεις, οι οποίες και θα προηγούνται των αντίστοιχων του E.C.O.F.I.N. Το (Συμβούλιο Σταθερότητας), αν και άτυπο όργανο, αναμένεται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο ως μέσο προώθησης της συνεργασίας μεταξύ των μελών του. Συγχρόνως, και δεδομένου του σημαντικού βάρους που θα έχουν σε αυτό η Γερμανία και η Γαλλία, προσδοκάται να απελευθερώσει επιπλέον τυπικά τις χώρες του (πυρήνα) από τα εμπόδια και τις αντιρρήσεις των υπολοίπων κρατών-μελών της Ε.Ε., ώστε να προχωρήσουν, μέσα από την ιδέα της (ενισχυμένης συνεργασίας) οι διαδικασίες διεύρυνσης της Ενωμένης Ευρώπης.

Εξαιρετικά σημαντικός παράγοντας, που λειτουργεί, ή τουλάχιστον επιδιώκει να αναλάβει ρόλο σταθεροποίησης είναι ο κοινοτικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο σημείο αυτό, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της σταθεροποιητικής λειτουργίας ενός προϋπολογισμού που επιδιώκει να αντιμετωπίσει τις διακυμάνσεις στην οικονομική δραστηριότητα και της αναδιανεμητικής λειτουργίας του που έχει μονιμότερο χαρακτήρα.

Σε όλες τις μεγάλες νομισματικές ενώσεις, οι αυτόματες μεταβιβάσεις πόρων μέσω ενός ομοσπονδιακού προϋπολογισμού λειτουργούν ως μέσο για την αντιμετώπιση ενδεχομένων ασύμμετρων διαταραχών. Διαταραχών δηλαδή που δεν επηρεάζουν ομοιόμορφα όλα τα συμμετέχοντα στην Ένωση κράτη. Για παράδειγμα όταν αυξήθηκε η ανεργία στην Καλιφόρνια, όπως συνέβη με την μείωση των εξοπλισμών, ο ομοσπονδιακός προϋπολογισμός των Η.Π.Α συνέβαλε στην εξομάλυνση της κατάστασης μέσω των επιδομάτων ανεργίας.

Δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρώτον, το πολύ μικρό του μέγεθος, σε σύγκριση με τους ανεξάρτητους εθνικούς προϋπολογισμούς και η δέσμευση που υπάρχει ως προς το να είναι ισοσκελισμένος. Αναπόφευκτα, αυτό σημαίνει ότι ο ρόλος του σε ότι αφορά την αναδιανομή και γενικότερα την αναδιανομή και γενικότερα την κατανομή των πόρων είναι περιορισμένος, ιδιαίτερα αν το συγκρίνει κανείς με τον αναδιανεμητικό ρόλο των εθνικών προϋπολογισμών ή άλλων ομοσπονδιακών συστημάτων εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δε παύει, ωστόσο να βρίσκεται στα όρια του εφικτού, με δεδομένο το μάλλον αναιμικό χαρακτήρα του Ευρωπαϊκού συστήματος.

Από την άλλη μεριά, η σταθεροποιητική λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού παραμένει ανύπαρκτη, πόσο μάλλον αν συγκριθεί με την ευελιξία άλλων ομοσπονδιακών προϋπολογισμών στην ίδια κατεύθυνση. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι οι Sala-I-Martin and Sachs (1991) επισημαίνουν ότι ο ομοσπονδιακός προϋπολογισμός των Η.Π.Α δρα ως μια ικανή εγγύηση απέναντι στην ασυμμετρία της ζήτησης, απορροφώντας περίπου το 1/3 των εισοδηματικών απωλειών κάθε πολιτείας. Τα ίδια περίπου αναδιανεμητικά και σταθεροποιητικά αποτελέσματα για την Ε.Ε. είναι αμελητέα εφόσον δεν καλύπτουν ούτε το 1% των εισοδημάτων απωλειών που λαμβάνουν χώρα.

Θα πρέπει πάντως να γίνει διάκριση μεταξύ σταθεροποίησης σε σχέση με ασύμμετρες διαταράξεις σε επιμέρους χώρες-μέλη και σταθεροποίησης σε σχέση με συμμετρικούς κραδασμούς στην Ευρωπαϊκή οικονομία στο σύνολο της.

Η πρώτη περίπτωση εμφανίζεται περισσότερο εφικτή καθώς θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με σχετικά χαμηλό κόστος και μικρό ύψος προϋπολογισμού (Grauwe 1997, Goodhart and Smith, 1993. Pisany - Ferry κ.α. 1993). Ωστόσο η δεύτερη μορφή σταθεροποίησης βασίζεται περισσότερο στο στενό συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών με όλες τις δυσκολίες που αυτό συνεπάγεται. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιπροσωπεύει μόλις γύρω στο 1,27% του συνολικού Α.Ε.Π. ποσοστό πολύ χαμηλότερο ακόμη και από το 5% - 7% του Α.Ε.Π. που είχε διαπραγματευτεί η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο παρελθόν.

Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός πως ένα σημαντικό μέρος του ποσοστού αυτού κατευθύνεται στην Κοινή Αγροτική Πολιτική (Κ.Α.Π.) με συνέπεια το αποτέλεσμα εξισορρόπησης των εισοδηματικών ανισοτήτων στην Ένωση, να υπολογίζεται από τον Eichengreen (1992) μόλις γύρω στο 0,01%, νούμερο ενδεικτικό της τάσης να αποσυνδεθεί η Ο.Ν.Ε. όσο είναι τουλάχιστον δυνατό, από την ευθύνη της αναδιανομής.

Προς αυτή την κατεύθυνση, οι μηχανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν δώσει ως τώρα έμφαση στη μεταβίβαση πόρων από χώρα σε χώρα και από περιφέρεια σε περιφέρεια, ενώ οι ανισότητες που εκδηλώνονται σε επίπεδο πολιτών – με άλλα λόγια το ζήτημα της κοινωνικής συνοχής– παραμένουν στην αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε ως προς το πλαίσιο ρύθμισης της δημοσιονομικής πολιτικής εντός των ορίων της Ο.Ν.Ε., καταλήγουμε στο ακόλουθο συμπέρασμα: Προβλέπεται ένα αποκεντρωμένο σύστημα δημοσιονομικής πολιτικής, με μικρό κεντρικό προϋπολογισμό, με περιορισμένο αναδιανεμητικό και σταθεροποιητικό ρόλο και ταυτόχρονα ένα σχήμα στο οποίο οι εθνικές κυβερνήσεις αναλαμβάνουν μεγάλο μέρος της ευθύνης .

Παρατηρούμε επίσης, ότι αναγνωρίζεται η ανάγκη για συντονισμό και οι κυρώσεις που ακολουθούν τυχόν υπερβάσεις τους, απλώς μεριμνούν για την άσκηση εκ μέρους των εθνικών κυβερνήσεων δημοσιονομικής πειθαρχίας ώστε ο στόχος της νομισματικής σταθερότητας να μην κινδυνεύσει. Την ίδια στιγμή, τίθεται εύλογα το ερώτημα αν οι περιορισμοί του Σύμφωνου Σταθερότητας, που δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στους εθνικούς προϋπολογισμούς, επαρκούν για να εγγυηθούν εναρμόνιση των στόχων και των μηχανισμών άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Υπό αυτές τις συνθήκες, ο συντονισμός προς αυτή την κατεύθυνση προβλέπεται εξαιρετικά χαλαρός. Όπως σε επόμενη ενότητα θα δείξουμε, προκειμένου η ΟΝΕ να καταστεί οικονομικά βιώσιμη πρόταση πρέπει να αναπτύξει μηχανισμούς εξισορρόπησης των στόχων και σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής των επί μέρους κρατών-μελών.

Οι μηχανισμοί αυτοί, συνδέονται με αλλαγές που προϋποθέτουν τη διαμόρφωση πολιτικού συστήματος το οποίο προσεγγίζει περισσότερο τη μορφή του ομοσπονδιακού κράτους παρά της διακυβερνητικής συνεργασίας.

2.5 Άσκηση Εθνικής Δημοσιονομικής Πολιτικής

Δεδομένης τα απώλεια της νομισματικής και συναλλαγματικής αυτονομίας σε συνθήκες ΟΝΕ, ο ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής αυτόνομα αναβαθμίζεται. Τα μέσα της φορολογικής πολιτικής και των δημοσίων δαπανών καθίστανται η σημαντικότερη κατηγορία εργαλείων σταθεροποίησης των εθνικών οικονομιών της Ένωσης, και προσαρμογής τους σε μη συμμετρικές διαταραχές (Βλέπε Βαβούρας, 1994, Αργείτης, 2002).

Έστω λοιπόν ότι εξαιτίας ασύμμετρων διαταραχών της ζήτησης, η ζήτηση εντός της ΟΝΕ, μετατίθεται απ' το προϊόν της χώρας Β.

Ως προς την πρώτη χώρα, η μείωση του εισοδήματος της, πιθανόν να προκαλέσει περιορισμό των δημοσίων εσόδων και διεύρυνση, εξαιτίας της αύξησης των μεταβιβαστικών πληρωμών, των δημοσίων πληρωμών, των δημοσίων δαπανών της. Ως αποτέλεσμα, αναμένεται η τάση δημιουργίας δημοσίου ελλείμματος, το οποίο δεδομένης της απώλειας της νομισματικής αυτονομίας, η εν λόγω χώρα θα αναγκαστεί να καλύψει με εσωτερικό ή εξωτερικό δανεισμό. Φυσικά, αυτό θα εξαρτηθεί από το βαθμό κινητικότητας της εργασίας και το βαθμό ευκαμψίας των ονομαστικών μισθών στην χώρα Α.

Όπως προέκυψε από την ανάλυση που προηγήθηκε, οι παράγοντες αυτοί μπορούν αν περιορίσουν σημαντικά τις επιπτώσεις μιας οικονομικής διαταραχής. Σε περίπτωση όμως δυσλειτουργίας η δημοσιονομική πολιτική καλείται ν' αναλάβει ενεργό ρόλο. Ακολουθώντας επεκτατική δημοσιονομική πολιτική θ' αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες της με συνέπεια την επιβάρυνση του δημοσίου ελλείμματος της χώρας. Αυτό μπορεί να χρηματοδοτηθεί μέσω το δημοσίου δανεισμού, πρακτική όμως που έχει πολλές φορές αμφισβητηθεί κυρίως λόγω του ότι συνδέεται με τον κίνδυνο διόγκωσης του δημοσίου χρέους, συχνά πέρα από τα όρια της οικονομίας (Βαβούρας, 1994).

Στην περίπτωση όμως που αυτό συμβεί, εκφράζεται ο φόβος δημιουργίας εξωτερικών οικονομικών επιβαρύνσεων από την λόγω χώρα στα υπόλοιπα μέλη της Ένωσης. Κι αυτό γιατί λόγω του συνεχώς διογκούμενου δημοσίου χρέους της αναμένεται να καταφεύγει στην ενιαία αγορά κεφαλαίων της κοινότητας, προκαλώντας έτσι τάσεις ανόδου των επιτοκίων. Αυτό με τη σειρά του θα οδηγήσει σε αύξηση των εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους των υπολοίπων χωρών προσανατολίζοντας τις στην κατεύθυνση μιας περισσότερο περιοριστικής πολιτικής.

Από την άλλη πλευρά, οι πιθανές αυξήσεις των επιτοκίων θα ενθαρρύνουν τη χαλάρωσή της ενιαίας πλέον νομισματικής πολιτικής εκ μέρους της νομισματικής σταθερότητας. Οι προκαλούμενες αυτές εξωτερικές οικονομικές επιβαρύνσεις λειτούργησαν ως ένα από τα επιχειρήματα, στη βάση των οποίων στηρίχθηκε η άποψη, ότι στα πλαίσια μιας νομισματικής ένωσης η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής θα πρέπει να διέπεται από αυστηρούς κανόνες και περιορισμούς.

Όπως έχει ήδη διατυπωθεί, η ανάγκη αυτή εκφράστηκε μέσα από τις διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας αλλά κι ενός συνόλου μηχανισμών που ευνοούν το συντονισμό των κρατών-μελών και σε δημοσιονομικό επίπεδο. Η λειτουργία αυτών των μηχανισμών και ο βαθμός αποτελεσματικότητάς τους έχουν ήδη εξεταστεί αποτελεσματικότητάς τους έχουν ήδη εξεταστεί.

Αυτό που μένει να διερευνηθεί είναι το πώς διαμορφώνεται η άσκηση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της ΟΝΕ και άρα να διαπιστωθεί ο βαθμός αυτονομίας αλλά κι ευελιξίας του εργαλείου αυτού χάραξης οικονομικής πολιτικής.

Με την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος, η χρηματοδότηση των δημοσίων ελλειμμάτων εκ μέρους των κρατών-μελών της Ο.Ν.Ε. γίνεται εν μέρει με την έκδοση τίτλων σε ευρώ. Αυτόματα, η αγορά κρατικών ομολόγων διευρύνεται. Δεν περιορίζεται πλέον από τα εθνικά σύνορα αλλά εξελίσσεται σε μία ευρύτερη, ενιαία εσωτερική αγορά, στην οποία ενσωματώνεται το σύνολο των επενδυτών κι αποταμιευτικών της Ένωσης. Δεδομένης δε και της ευελιξίας που το χαρακτηρίζει, αναμένεται να οξυνθεί ο ανταγωνισμός μεταξύ των χωρών-μελών. Κρίνεται λοιπόν απαραίτητο να υπάρξει συντονισμός προκειμένου κάθε κράτος να λαμβάνει υπόψη του τα δανειακά προγράμματα των άλλων χωρών που εκδίδουν όμοιους τίτλους.

Σε αντίθετη περίπτωση ενυπάρχει ο κίνδυνος απορρόφησης μέρους της ρευστότητας της εγχώριας οικονομίας από άλλη χώρα που εμφανίζει ελκυστικότερους κρατικούς τίτλους με πιθανό αποτέλεσμα την καθυστέρηση των επιδιωκόμενων στόχων της εθνικής οικονομίας. Σε προηγούμενη ενότητα διατυπώθηκε ότι η χρηματοδότηση των δημοσίων ελλειμμάτων με δανεισμό από την κεντρική τράπεζα διαμέσου της έκδοσης νέου χρήματος παύει να υφίσταται ως δυνατότητα για τις εθνικές κυβερνήσεις σε συνθήκες Ο.Ν.Ε.

Την ίδια στιγμή, ως μέσο περιορισμού του υφιστάμενου δημοσίου χρέους μέσω της μείωσης της πραγματικής του αξίας, η χρήση το λεγόμενου αιφνίδιου πληθωρισμού. Ο αιφνίδιος πληθωρισμός αποτελεί μια μορφή φόρου κεφαλαίου που επιβάλλεται σε κατόχους κρατικών χρεογράφων.

Όσο υψηλότερη είναι η προσδοκώμενη αποδοτικότητα, τόσο μεγαλύτερο το κίνητρο για τον πραγματικό ρυθμό πληθωρισμού πάνω από τον πραγματικό ρυθμό πληθωρισμού πάνω από τον προσδοκώμενο, μειώνοντας την πραγματική αποδοτικότητα του δημοσίου χρέους, κατά το μέγεθος της επίδρασης του αιφνίδιου πληθωρισμού, όσο η επίδραση του αυξάνεται τόσο μειώνεται η πραγματική απόδοση των κρατικών χρεογράφων κάτω από το ύψος της προσδοκώμενης. Το αποτέλεσμα της διαδικασίας του αιφνίδιου πληθωρισμού είναι η επιβολή μιας μορφής πληθωρισμού, ανάλογου με εκείνον που προέρχεται από την έκδοση νέου χρήματος.

Πιο συγκεκριμένα, αποτελεί μία μορφή *ex post* φόρου κεφαλαίου. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αυτού, είναι μάλλον πρόσκαιρη δεδομένου ότι μετά κάποιο χρονικό διάστημα οι πληθωριστικές προσδοκίες θα οδηγηθούν βαθμιαία σε προσαρμογή του μεγέθους της πραγματικής αποδοτικότητας των κρατικών χρεογράφων

στο προηγούμενο της επίπεδο. Οπότε ούτως ή άλλως δε συνιστάται η συστηματική χρήση του καθώς ο ιδιωτικός τομέας τελικά θα αντιληφθεί την ελκυστικότητα του μέτρου και θα επιχειρεί να προβλέπει τυχόν απόπειρες

επιβολής του με αποτέλεσμα να προσαρμόζει κατάλληλα τις πληθωριστικές του προσδοκίες κι έτσι να απενεργοποιεί ένα συστηματικό σχέδιο αιφνιδιασμών από πλευράς κυβερνήσεων.

2.6 Ευελιξία των Δημοσίων Δαπανών στην Ελλάδα

Εξ' ορισμού η άσκηση περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής συνδέεται με την περιστολή των κρατικών δαπανών. Η διάρθρωση των δημοσιονομικών δραστηριοτήτων και επομένως των δημοσίων δαπανών αποτελεί κριτήριο ως προς τα περιθώρια περιορισμού τους εκ μέρους της κυβέρνησης. Η λειτουργική κατανομή των πόρων στην Ελλάδα κατά πολύ από το πρότυπο των άλλων χωρών της Ένωσης Συγκεκριμένα, η εθνική άμυνα στη χώρα μας απορροφά περίπου το 5% του Α.Ε.Π. ποσοστό υπερδιπλάσιο του μέσου κοινοτικού όρου. Πρόκειται στην ουσία για τη μόνη χώρα της Ευρώπης η οποία φαίνεται να έχει ωφεληθεί λιγότερο από το αποκαλούμενο [μέρισμα ειρήνης]. Αντί το μέρος των δαπανών που προορίζεται είτε για την άμυνα είτε για τη δημόσια τάξη να έχει μειωθεί εμφανίζεται αυξημένο σε σύγκριση με το παρελθόν, ενώ δεν αναμένεται τάση υποχώρησης του.

Οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα καταλαμβάνουν το 11,5% του Α.Ε.Π., γεγονός που αντανακλά το μέγεθος του δημόσιου τομέα στη χώρα, που όμως δε δικαιολογείται από τη σχετικά χαμηλή παραγωγικότητα του όπως αυτή υπονοείται από τη χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη δυσκαμψία της δημόσιας διοίκησης στην προώθηση επενδυτικών πρωτοβουλιών. Ως προς την ευχέρεια μείωσης του ποσοστού αυτού οι προοπτικές, τουλάχιστον βραχυχρόνια είναι περιορισμένες λόγω της μονιμότητας των κρατικών υπαλλήλων και την ανυπαρξία του θεσμού της μερικής απασχόλησης στον κλάδο τους. Πολύ μικρότερα είναι τα ποσοστά που απορροφούν οι τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας της πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλισης, ποσοστά που μόλις προσεγγίζουν το 3,1% και 2,6% του Α.Ε.Π. αντιστοίχως.

Εμφανής είναι άρα η αντίφαση μεταξύ του μεγάλου μεγέθους του δημοσίου τομέα στη χώρα μας και του αντίστοιχου μεγέθους της κοινωνικής διάστασης του κράτους. Σε ανάλογα απογοητευτικά συμπεράσματα καταλήγει κανείς αν εξετάσει το ύψος των κονδυλίων του κρατικού προϋπολογισμού που διατίθεται από τη χώρα μας στον τομέα της Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης, καθώς δεν υπερβαίνει το

76% των κρατικών δαπανών.

Τέλος, ένα εξαιρετικά σημαντικό τμήμα των διαθέσιμων πόρων δαπανάται σε τόκους και χρεολύσια για την εξυπηρέτηση του υψηλού δημοσίου χρέους που διατηρεί η Ελλάδα- τρίτο μεγαλύτερο αναλογικά χρέος στην Ευρωζώνη μετά την Ιταλία και το Βέλγιο. Καταλήγουμε λοιπόν πως ένα μέρος των κρατικών εσόδων κατευθύνεται στο δημόσιο τομέα και την άμυνα ενώ ελάχιστες, αναλογικά, είναι οι αποδοχές για τομείς που ευνοούν την κοινωνική συνοχή κι ενθαρρύνουν την έρευνα και την καινοτομία στην Ελλάδα .

Ωστόσο σε συνθήκες Ο.Ν.Ε. η τάση που πρέπει ν' ακολουθηθεί είναι σαφής. Το υψηλότερο δημόσιο χρέος και άλλοι πρόσθετοι λόγοι που έχουν εκτενώς αναλυθεί σε προηγούμενο τμήμα της εργασίας επιβάλλουν τη συμπίεση προς τα κάτω των δημόσιων δαπανών. Την ίδια στιγμή ο καθορισμός του νέου στρατηγικού στόχου για την επόμενη δεκαετία, όπως αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας υπαγορεύει τη συμμόρφωση των μελών της ευρωζώνης προς μία καινούργια κατεύθυνση. Αυτή βασίζεται κυρίως σε δύο άξονες που συνιστάται στην προετοιμασία της μετάβασης σε μία κοινωνία με βάση τη γνώμη μέσω των πολιτικών που ενθαρρύνουν την έρευνα και την καινοτομία κι επιπλέον τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου επενδύοντας στο ανθρώπινο δυναμικό και καταπολεμώντας τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Εξυπακούεται ότι η επιτυχία αυτού του στόχου θα εξαρτηθεί και από τη ροή κρατικών πόρων στους αντίστοιχους τομείς. Οι οποίες λοιπόν αναφορές για τη μείωση των δημοσίων δαπανών δε θα πρέπει να είναι αόριστες και αυστηρά επικεντρωμένες σε ποσοτικά μεγέθη. Αυτό που προέχει είναι η συνολική μεταρρύθμιση της διάρθρωσης των δημοσίων δαπανών και του συστήματος κατάρτισης του προϋπολογισμού, με την αξιολόγηση των κρατικών δαπανών να έχει προτεραιότητα και ν' αποτελεί το βασικό εργαλείο. Η αξιολόγηση αυτή κρίνεται αναγκαία δεδομένου ότι τα περιθώρια ευελιξίας των κρατικών δαπανών είναι περιορισμένα. Όταν το κράτος προχωρά στην ανακατανομή των πόρων μεταξύ των δαπανών μειώνοντας ορισμένες κι αυξάνοντας εκείνες που υπονοούν ότι οι παροχές υπηρεσιών γίνονται αποτελεσματικότερες, τότε η μείωση αυτή είναι επιθυμητή.

Κατά κανόνα, οι δαπάνες αυτές συνδέονται με τη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών που χαρακτηρίζονται από υψηλό διοικητικό κόστος, φαινόμενα γραφειοκρατίας και δυσκαμψίας ως προς την προώθηση επενδυτικών δραστηριοτήτων. Αντίθετα συνιστάται η προσπάθεια δημιουργίας πλεονασμάτων να μην προέλθει από τη μείωση κυρίως των πόρων που κατευθύνονται στα Προγράμματα Δημόσιων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε) και γενικότερα σε δαπάνες που αναμένεται μακροχρόνια να δώσουν ώθηση στην εγχώρια οικονομία.

Τέλος προσοχή πρέπει να δοθεί σε δαπάνες που συνδέονται με τον αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους, η σημασία των οποίων δε πρέπει να υποβαθμίσει διαμέσου της μείωσης των παροχών του προς τα ασθενέστερα εισοδήματα στρώματα. Πιο συγκεκριμένα λόγω της τάσης για συμπίεση των δημοσίων δαπανών προς τα κάτω και δεδομένου ότι συχνά οι κοινωνικές δαπάνες σχετίζονται με αύξων κόστος παραγωγής εκφράζονται φόβοι για την εκδήλωση κοινωνικού ντάμπινγκ. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι δεν υπάρξουν επαρκείς μηχανισμοί αποτροπής του η κοινωνική πολιτική ενός κράτους θα τείνει συρρικνούμενη προς το χαμηλότερο επίπεδο κοινωνικών παροχών μεταξύ των μελών της Ένωσης, με κίνδυνο ν' απειληθεί η κοινωνική συνοχή και το ευρωπαϊκό κράτος πρόνοιας.

Καταλήγουμε λοιπόν ότι και σ' αυτό τον τομέα δράσης είναι ωφέλιμος ο συντονισμός των χωρών-μελών από τη μία και αναγκαία, με βάση την αρχή της επικουρικότητας, η αξιολόγηση των κοινωνικών παροχών.

Η φορολογική πρόσοδος αποτελεί τη σημαντικότερη των κρατικών και τη σταδιακή δημιουργία πλεονασμάτων με σκοπό την υποχώρηση του δημοσίου χρέους της χώρας.² Η περιορισμένη ευελιξία του κράτους ως προς τη μείωση των δημοσίων δαπανών που διαπιστώθηκε στην προηγούμενη ενότητα, αναβαθμίζει αυτόνομα το ρόλο της φορολογικής προσόδου. Στα πλαίσια όμως της Ο.Ν.Ε. η μεγιστοποίηση των εσόδων από τη φορολογία που περνά μέσα από την αύξηση μέσα από την του φορολογικού βάρους και όχι της φορολογικής βάσης ενδέχεται να προκαλέσει τα αντίθετα από τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Η αιτία εντοπίζεται στο λεγόμενο φορολογικό ανταγωνισμό που εκδηλώνεται μεταξύ των κρατών-μελών της Ένωσης. Καθώς δηλαδή ο βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης αυξάνεται, διευκολύνεται ολοένα και περισσότερο η κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών. Τη μεγαλύτερη ευελιξία εμφανίζει το κεφάλαιο ενώ η κινητικότητα της εργασίας εμφανίζεται περιορισμένη καθώς συναρτάται με υψηλό κόστος μετανάστευσης και προσαρμογής στις νέες συνθήκες. Στο βαθμό που θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι συνδέεται με κάποιο ποσοστό ευελιξίας αυτό συναντάται κυρίως μεταξύ υψηλόβαθμων στελεχών των επιχειρήσεων ή σε περιπτώσεις εξαιρετικά εξειδίκευσης εργασίας. Οι διαφορές αυτές αντανακλώνται στη φορολογική πολιτική των κρατών που μεταφέρουν το σχετικό βάρος της από τις περισσότερο στις λιγότερο ευέλικτες μορφές φορολογητέας ύλης. Η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης του κεφαλαίου εκ μέρους μιας χώρας με κίνητρο την προσέλκυση νέων επενδυτών θα προκαλέσει την εκδήλωση αντίστοιχης συμπεριφοράς και από τα άλλα μέλη, με σκοπό να διατηρήσουν τη φορολογητέα ύλη στη χώρα τους και ν' αποτρέψουν την εκροή της. Οδηγούμαστε έτσι στο φαινόμενο του φορολογικού ανταγωνισμού,

η επέκταση του οποίου όχι μόνο αλλοιώνει την κατεύθυνση ροής του εμπορίου και των συντελεστών παραγωγής αλλά ως αποτέλεσμα μπορεί να επηρεάσει την κατανομή των επενδύσεων και των αποταμιεύσεων. Την ίδια στιγμή εκφράζονται φόβοι ότι η μείωση των συντελεστών φορολόγησης που αφορούν τις λιγότερες απτές μορφές φορολογητέας ύλης ίσως οδηγήσουν σε αύξηση της επιβάρυνσης για το συντελεστή εργασίας καθώς εμφανίζει τη μικρότερη κινητικότητα στα πλαίσια της Ενωμένης Ευρώπης. (Βλέπε Γεωργακόπουλος (1987, 1989)).

Ο κίνδυνος του φορολογικού ανταγωνισμού δικαιολογεί τις πιέσεις για εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων έτσι της δημοσιονομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών. Εξάλλου οι διαφορές των φορολογικών συστημάτων, που πηγάζουν και από τις τάσεις για φοροαποφυγή και φοροδιαφυγή ενισχύοντας έτσι περισσότερο την ανάγκη για αμοιβαία συνεργασία. Προς την κατεύθυνση αυτή, η Ε.Ε μελετά την ενεργοποίηση μηχανισμών ανταλλαγής πληροφοριών για το περιορισμό αυτών των τάσεων και την προστασία της φορολογικής βάσης των επιμέρους κρατών.

Καταλήγουμε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι σε συνθήκες Ο.Ν.Ε. δεν αναμένεται να υπάρξει πλήρη αυτονομία ως προς το σχεδιασμό της φορολογικής πολιτικής. Άλλωστε Το υψηλότερο χρέος που διατηρεί η χώρα μας και η ανάγκη να συρρικνωθεί

το ποσοστό αυτό στα επίπεδα των κριτηρίων του Μάαστριχ καθορίζει με σαφήνεια την κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά πληθαίνουν οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την επιτάχυνση της προώθησης της φορολογικής μεταρρύθμισης – μέσω της μείωσης των φόρων – στη χώρα μας με σκοπό την ενίσχυση της ανάπτυξης, τη βελτίωση της ανταγωνιστικής και την προσέλκυση ξένων επενδυτικών κεφαλαίων. Ωστόσο η ίδια η επιτροπή σε έκθεσή της υπογραμμίζει πως της μείωσης του φορολογικού βάρους πρέπει να προηγηθεί ο εξορθολογισμός των δημοσίων δαπανών και η προώθηση μέτρων που θα εξασφαλίσουν ένα υγιές φορολογικό σύστημα.

Άρα ο προσανατολισμός της πολιτικής που θα ακολουθήσει η Ελλάδα ως χώρα μέλος της Ο.Ν.Ε. δε μπορεί να απέχει από το στόχο της εξάλειψης των στοιχείων εκείνων που επιβαρύνουν την αποδοτικότητα του συστήματος ως προς τη συγκέντρωση εσόδων και ταυτόχρονα λειτουργούν ως αντικίνητρα για την προσέλκυση ξένων επενδυτών στη χώρα μας.

Μεταξύ αυτών μπορούμε ν' αναφέρουμε:

Πρώτον, τη συχνότητα τροποποίησης και την πολυπλοκότητα της φορολογικής νομοθεσίας που ενισχύουν την αβεβαιότητα των επενδυτών για το κόστος των φορολογικών τους υποχρεώσεων διευκολύνουν τα κρούσματα φοροδιαφυγής μέσα από την ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού και φορολογικών διατάξεων. Ενδεικτική είναι Έκθεση του IOBE για την παραοικονομία και τη φοροδιαφυγή, από το 1980 ως το 1999, βάση της οποίας ψηφίστηκαν στη Βουλή 51 φορολογικά νομοσχέδια, δηλαδή περίπου 3 το χρόνο ενώ άγνωστος είναι ο αριθμός των νομών που περιλαμβάνουν φορολογικές διατάξεις.

Δεύτερον, την ασάφεια και προχειρότητα με την οποία διατυπώνονται οι νόμοι αυτοί, σημάδια έλλειψης εσωτερικής συνοχής και αδυναμίας από νομοπαρασκευαστικής πολύτιμου χρόνου τόσο για τη φορολογούσα αρχή όσο και τον ίδιο το φορολογούμενο.

Τρίτον, και ίσως πιο σημαντικό η αδυναμία του συστήματος να επιτελέσει τη βασική λειτουργική του δεν είναι η άλλη από τη συγκέντρωση εσόδων. Η έκταση της πλευράς. Αποτελέσματα είναι η παρερμηνεία τους και η απώλεια φοροδιαφυγής και η ισχύουσα κατανομή των φορολογικών βαρών αναφέρονται ως κύριες αιτίες. Πιο συγκεκριμένα, πολύ μικρή είναι η συμβολή των άμεσων φόρων στη συγκέντρωση εσόδων – με το φόρο περιουσίας να αποφέρει το μικρότερο ποσοστό – ενώ μεγάλη η επιβάρυνση που υφίσταται ο πληθυσμός από την έκταση των έμμεσων φόρων – σχεδόν το 60% των εσόδων της κεντρικής διοίκησης. Είναι περιττό να αναλύσουμε την ανισότητα στην κατανομή των φορολογικών υποχρεώσεων που συνεπάγεται η διάρθρωση αυτή των φόρων, δεδομένου ότι οι έμμεσοι φόροι δε λαμβάνουν υπόψη τους τη φοροδοτική ικανότητα ενός συγκεκριμένου πολίτη.

Ο κατάλογος αυτός δε σταματά εδώ, καθώς τα προβλήματα επεκτείνονται και σε ζητήματα που αφορούν είτε το ανθρώπινο δυναμικό της φορολογούσα αρχής, είτε το βαθμό εκσυγχρονισμού των φοροτεχνικών υπηρεσιών. Αρκούν όμως για να γίνει κατανοητή η ανάγκη μιας ευρείας αναθεώρησης του σημαντικό μέρος της ευθύνης στα επιμέρους εθνικά όργανα. Με κύρια επιχειρήματα τον κίνδυνο απόκλισης από το στόχο της νομισματικής σταθερότητας και τη δημιουργία εξωτερικών οικονομικών επιβαρύνσεων στην περίπτωση πλήρους ανεξαρτησίας, η αρμόδια αρχή της Ευρωζώνης έδωσε κυρίως έμφαση στην τήρηση ή προσπάθεια προσέγγισης των δημοσιονομικών κριτηρίων εκ' μέρους των κρατών – μελών.

Ως αποτέλεσμα η ευελιξία διοχέτευσης των δημοσίων εσόδων και κατανομής των δαπανών περιορίζεται ενώ η δυνατότητα χρήσης της δημοσιονομικής πολιτικής για τη σταθεροποίηση της οικονομίας εμφανίζεται μειωμένη.

Το σημείο αυτό εύλογα να τεθεί το ερώτημα αν και κατά πόσο οι αρμόδιοι φορείς της Ευρωζώνης έχουν προβλέψει για την ύπαρξη μηχανισμών που θα καλύψουν αυτό το κενό. Μεταξύ αυτών μπορούμε να αναφέρουμε την κατάρτιση ενός κεντρικού προϋπολογισμού ευέλικτου και μεγάλου μεγέθους που διαμέσου των αυτόνομων μεταβιβάσεων πόρων θα λειτουργεί ως μέσο για την αντιμετώπιση ασύμμετρων διαταραχών. Όπως ήδη έχουμε διαπιστώσει, ο υφιστάμενος κοινοτικός προϋπολογισμός απέχει κατά πολύ από το πρότυπο αυτό. Ως δεύτερος μηχανισμός θα μπορούσε να αφηθεί η επέκταση της δημοσιονομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών όχι μόνο των ποσοτικών τύπου Μάαστριχτ αλλά και μέσω της χάραξης κοινής δημοσιονομικής πολιτικής. Τα επιχειρήματα για συνεργασία γίνονται περισσότερο πειστικά αν λάβουμε υπόψη μας το σημαντικό μέγεθος αλληλεπιδράσεων μεταξύ των εθνικών οικονομιών. Με άλλα λόγια, η οικονομική συνεργασία γίνεται πιο επιθυμητή στο βαθμό που οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ των κρατών της Ένωσης είναι πιο ισχυρές. Από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να παραβλέπουμε την ευθύνη που φέρει η εθνική κυβέρνηση ως προς την ενεργοποίηση εκείνων των μηχανισμών που αναμένεται να περιορίσουν το κόστος της ένταξης αλλά και θα της επιτρέψουν να συμβαδίσει με τα άλλα μέλη της Ένωσης.

2.7 Κοινωνική πολιτική, δικαιοσύνη και αποτελεσματικότητα

A. ΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ.

Η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους με τη σημερινή του μορφή, έκταση και λειτουργίες, αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό των προηγμένων χωρών. Μέσω των δαπανών κοινωνικής πολιτικής, το κράτος παρεμβαίνει στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις με σκοπό να βελτιώσει την ευημερία για το σύνολο της κοινωνίας. Απευθύνεται σε άτομα και κοινωνικές ομάδες με κριτήρια διαφορετικά από τους νόμους της αγοράς. Οι κοινωνικές δαπάνες περιλαμβάνουν την ασφάλιση, την υγεία, την πρόνοια, την εκπαίδευση, τη στεγαστική στήριξη, την προστασία από την ανεργία, κ.λπ.. Οι υπηρεσίες που παρέχονται μέσω του κοινωνικού κράτους ενισχύουν την κοινωνική συνοχή και συντελούν στη διαμόρφωση μιας δικαιότερης κοινωνίας.

Στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, αναζητούνται σήμερα ριζικά διαφορετικές προσεγγίσεις σε σχέση με αυτές που ίσχυαν προ εικοσαετίας -στον ευρωπαϊκό τουλάχιστον χώρο- για τρεις κυρίως λόγους :

α) Η οικονομική βιωσιμότητα του κοινωνικού κράτους διακυβεύεται εξαιτίας της δημογραφικής μεταστροφής, της εκθετικής αύξησης των ενδιαφερομένων δικαιούχων και της δημοσιονομικής περιστολής του σύγχρονου κράτους.

β) Η στόχευση της κοινωνικής πολιτικής, έχει μετατοπισθεί από την ευθύγραμμη πολιτική της μείωσης των εισοδηματικών ανισοτήτων, που αποτελούσε το σημείο αναφοράς του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους, στην αντιμετώπιση προβλημάτων με ιδιαίτερα περίπλοκη δυναμική, όπως η μακροχρόνια ανεργία, η παγίδευση στη φτώχεια ή ακόμα και πιο πρόσφατα φαινόμενα, όπως η τεχνολογική αποξένωση.

γ) Η στενή πλέον σχέση μεταξύ κοινωνικής πολιτικής και διεθνούς ανταγωνιστικότητας, μέσω της παγκοσμιοποίησης και απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου και της αυξημένης κινητικότητας του πλούτου. Αυτό σημαίνει δύο πράγματα:

Πρώτον, ότι εάν δεν υπάρχουν επαρκείς μηχανισμοί αποτροπής του κοινωνικού "ντάμπινγκ" από ομοειδείς ανταγωνίστριες χώρες, τότε η κοινωνική πολιτική ενός κράτους θα τείνει συρρικνούμενη προς το χαμηλότερο επίπεδο παροχής (μια κοινωνική παραλλαγή του νόμου του Gresham).

Δεύτερον, ότι αναδιανεμητικά μέτρα τα οποία στοχεύουν στη φορολόγηση του πλούτου θα περιορίζονται κατά την ένταση και κατά την έκταση όσο αυξάνεται η ελεύθερη διακίνηση των περιουσιακών στοιχείων και θα τείνουν και αυτά προς ένα χαμηλό επίπεδο ισορροπίας. Έχοντας αυτά τα δεδομένα υπόψη, θα επιχειρήσω να σκιαγραφήσω ορισμένους βασικούς τομείς της κοινωνικής πολιτικής και τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά της.

B. ΤΡΟΠΟΙ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Υπάρχουν γενικά δύο τρόποι άσκησης της κοινωνικής πολιτικής, ανεξάρτητα από το αν βασίζονται σε εισοδηματικά ή μη εισοδηματικά μέσα για την εφαρμογή τους:

α) Ως Μηχανισμός Αποζημίωσης και αντιστάθμισης σε περιπτώσεις οι οποίες θεωρούνται δύσκολα ή καθόλου αντιστρέψιμες. Σε αυτή την κατηγορία ανήκει η πλειονότητα της προνομιακής πολιτικής (άτομα με ειδικές ανάγκες, ηλικιωμένοι άνεργοι, φτωχοί συνταξιούχοι, κ.λπ.).

Ο Μηχανισμός Αποζημίωσης παίρνει συνήθως το χαρακτήρα εισοδηματικών ενισχύσεων μέσω επιδομάτων ή ρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, αλλά πολύ συχνά και το χαρακτήρα παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών πρώτης ανάγκης (Βοήθεια στο Σπίτι, ΚΑΠΗ κ.λπ.).

Τα ζητήματα που συνδέονται με το Μηχανισμό Αποζημίωσης αφορούν το ύψος της συνολικής δαπάνης του προγράμματος, τη διαδικασία επιλογής δικαιούχων και τη συνάρτησή τους με άλλα κριτήρια (π.χ. κοινωνικά, τοπικά, εισοδηματικά κ.λπ.).

β) Ως Μηχανισμός Κινήτρων σε όσες περιπτώσεις θεωρούνται αντιστρέψιμες και η κοινωνική πολιτική έχει σκοπό την επιτάχυνση της εξόδου ενός ατόμου από την αρνητική κατάσταση στη θετική.

Σε αυτή την κατηγορία ανήκουν οι πολιτικές ενθάρρυνσης της απασχόλησης, τα διάφορα προγράμματα επανένταξης, οι εκπαιδευτικές ευκαιρίες κ.λπ. Ο Μηχανισμός Κινήτρων ορισμένες φορές περιέχει εισοδηματικά χαρακτηριστικά, τις περισσότερες φορές όμως έχει τη μορφή προγραμμάτων και οριζόντιων πολιτικών (π.χ. κατάρτιση).

Γίνεται φανερό από τον πιο πάνω διαχωρισμό ότι μια βασική μέριμνα της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να είναι η σωστή επιλογή μέτρων που εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση. Διαφορετικά, το αποτέλεσμα μπορεί να είναι αντίθετο από το επιδιωκόμενο.

Για παράδειγμα, η πιο ενδεδειγμένη πολιτική για ένα ηλικιωμένο άνεργο με χαμηλή προοπτική επαναπασχόλησης είναι η αύξηση των επιδομάτων ανεργίας και η παροχή υπηρεσιών υγείας και περίθαλψης. Η ίδια πολιτική για ένα νεαρό άνεργο με χαμηλά προσόντα θα αποτελούσε το σοβαρότερο αντικίνητρο για να βρει μια χαμηλής αμοιβής εργασία. Η ενδεδειγμένη πολιτική στην περίπτωση αυτή θα ήταν η εντατική κατάρτιση, έτσι ώστε και να μπορέσει να εμπλουτίσει τις επαγγελματικές του δεξιότητες και να μεγαλώσει τη διαφορά μεταξύ εισοδήματος απασχόλησης και επιδόματος ανεργίας, αυξάνοντας (και όχι μειώνοντας) έτσι το κίνητρο εξόδου από την κατάσταση όπου βρίσκεται.

Εκτός από το πρόβλημα επιλογής του κατάλληλου μηχανισμού κοινωνικής πολιτικής (αποζημίωσης ή κινήτρων), χρειάζεται πολλές φορές ο συνδυασμός της πολιτικής με άλλες πολιτικές προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική.

Ας δούμε ένα απλό παράδειγμα:

Ένας άνεργος δικαιούται μηνιαίο επίδομα ανεργίας 75.000 δρχ. και του προσφέρεται μια εργασία προς 150.000 δρχ. μηνιαίως. Εάν έχει ίδιες ασφαλιστικές κρατήσεις 20% και φορολογία εισοδήματος 10%, θα λαμβάνει καθαρές μηνιαίες αποδοχές 105.000 δρχ., δηλαδή μόλις 1.000 δρχ. παραπάνω την ημέρα από το επίδομα ανεργίας.

Είναι προφανές ότι το άτομο αυτό κατά πάσα πιθανότητα δεν θα δεχθεί την προσφορά εργασίας.

Για να την κάνει δεκτή, πρέπει να συντρέξει και μια συμπληρωματική πολιτική, προς μια από τις εξής πιθανές κατευθύνσεις (οι οποίες όμως έχουν άκρως διαφορετικές ιδεολογικές αφετηρίες και κοινωνικές συνέπειες):

- Σταδιακή μείωση του επιδόματος ανεργίας και στέρησή του εάν μια προσφερόμενη θέση εργασίας απορριφθεί.
- Μείωση των φορολογικών και ασφαλιστικών επιβαρύνσεων των προσλαμβανομένων ανέργων.
- Αύξηση της προσδοκώμενης αμοιβής εργασίας μέσω κατάρτισης.

Γενικά, ο χαρακτήρας και τα μέσα κοινωνικής πολιτικής πρέπει να είναι τέτοια ώστε να εξασφαλίζουν **τρία κριτήρια**:

K1. Αποφυγή κοροϊδίας του συστήματος (moral hazard)

Αυτό συμβαίνει όταν η πολιτική που ασκείται δημιουργεί περισσότερα κίνητρα παραμονής παρά εξόδου από μια φαινομενικά αρνητική κατάσταση.

Κλασικό και εκτεταμένο τέτοιο παράδειγμα στη χώρα μας απετέλεσε η βιομηχανία των σεμιναρίων κατάρτισης, όπως έγινε στο Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. (Ο συνδυασμός υψηλών επιδομάτων παρακολούθησης με την απουσία απαιτήσεων σοβαρής κατάρτισης και την ανυπαρξία ελέγχων για το πόσα σεμινάρια παρακολουθεί κανείς και πόσες φορές μπορεί να τα επαναλάβει οδηγούσαν στην προσοδοφόρα επιλογή της παραμονής ή ακόμα και της μετάβασης στην κατάσταση του ανέργου).

K2. Επίτευξη τελικών στόχων (effectiveness)

Η κοινωνική πολιτική πρέπει να σχεδιάζεται και να ασκείται με στόχο τη μέγιστη δυνατή άρση των κακώς κείμενων έτσι ώστε στο μέλλον να μειώνεται η ανάγκη παρέμβασής της. Πρέπει δηλαδή να κρίνεται από το τι βοήθεια προσφέρει, τι καταστάσεις διορθώνει και πώς μειώνει τα διαπιστούμενα αρνητικά χαρακτηριστικά.

Ένα παράδειγμα αποτυχίας αυτού του κριτηρίου αποτέλεσε η δήθεν φιλολαϊκή πολιτική των εύκολων εισαγωγικών εξετάσεων, που υποτίθεται ότι θα διευκόλυνε τα κατώτερα στρώματα να σπουδάσουν. Με εντατικά φροντιστήρια τα οποία μπορούν να πληρώσουν πιο εύκολα τα μεσαία και ανώτερα στρώματα και με συνεχείς επαναληπτικές εξετάσεις, οι εισερχόμενοι πλέον στα ΑΕΙ ελάχιστα προέρχονται από τα κατώτερα εισοδηματικά στρώματα, σε αντίθεση με τις παλαιότερες εποχές των πολύ αυστηρών εξετάσεων.

K3. Βέλτιστη κατανομή περιορισμένων πόρων (efficiency)

Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, οι δαπάνες της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να κατευθύνονται εκεί όπου υπάρχει η μεγαλύτερη ανάγκη και να μην αποτελούν οριζόντια ανοικτά μέτρα, ανεξαρτήτως συνθηκών και κατηγορίας ληπτών. Η αρχή αυτή ικανοποιείται με την καθιέρωση

Κριτηρίων Διαβίωσης (means testing) των δικαιούχων, την τήρηση κλειστών προϋπολογισμών στα κοινωνικά προγράμματα και τη θέσπιση όρων επίδοσης στα προγράμματα κινήτρων.

Γ. ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1. Ανισοκατανομή εισοδήματος και φτώχεια:

Σύγχρονες μελέτες δείχνουν ότι η ανισότητα στην Ελλάδα μειώθηκε μεταξύ 1974 και 1982. Όμως το μεγαλύτερο μέρος (τα 2/3) της μείωσης αυτής συνέβη το 1982 και συνέπεσε έτσι με τις υψηλές κοινωνικές παροχές και τις μισθολογικές αυξήσεις που δόθηκαν.

Σχετικά με την εξέλιξη της ανισότητας στη δεκαετία του 1980, δύο πρόσφατες μελέτες βρίσκουν ότι η ανισότητα αυξήθηκε ελαφρά μεταξύ 1982 και 1988. Όμως και το μέσο επίπεδο κατανάλωσης αυξήθηκε ελαφρά την ίδια περίοδο, κυρίως λόγω του γενικότερου επεκτατικού κλίματος που επικρατούσε. Κατά συνέπεια, είναι δύσκολο να εξάγει κανείς απόλυτα συμπεράσματα σχετικά με την εξέλιξη της συνολικής ευημερίας, η οποία εξαρτάται και από την ανισότητα και από την κατανάλωση.

Ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον συμπέρασμα είναι ότι η ανισότητα στην Ελλάδα δεν εντοπίζεται μεταξύ διαφορετικών πληθυσμιακών ή επαγγελματικών στρωμάτων. Αντίθετα, πάνω από το 90% της ανισότητας προκύπτει από διαφορές εντός πληθυσμιακών συνόλων. Με άλλα λόγια, η φύση της ανισότητας στην Ελλάδα δεν είναι διαστρωματική (intergroup inequality), αλλά κυρίως ενδοστρωματική (intragroup inequality). Για παράδειγμα, η εισοδηματική ανισότητα μεταξύ πλούσιων και φτωχών μηχανικών, ή μεταξύ πλούσιων και φτωχών αγροτών είναι θεαματικά μεγαλύτερες από τη μέση εισοδηματική ανισότητα μεταξύ μηχανικών και αγροτών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι στις ανεπτυγμένες χώρες η ανισότητα είναι κυρίως διαστρωματική, γιατί μακροχρόνια έχουν παγιωθεί πρότυπα αμοιβών, εισοδημάτων και πλούτου κατά κοινωνικές και επαγγελματικές κατηγορίες με όλους τους συνεπακόλουθους ταξικούς διαχωρισμούς στο οικονομικό επίπεδο. Αντίθετα στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες με "μεταβατικά" οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά και με αργή θεσμική προσαρμογή, διατηρούνται πληθυσμιακές και επαγγελματικές στρωματοποιήσεις, οι οποίες δεν αντιστοιχούν πλέον στην εξέλιξη των εισοδημάτων και του πλούτου.

Η επισήμανση αυτή εκτός από κοινωνιολογικό και οικονομικό ενδιαφέρον, έχει και ιδιαίτερα κρίσιμες συνέπειες στο ζήτημα της πολιτικής αντιπροσώπευσης των διαφόρων κατηγοριών.

Μπορεί κανείς να ερμηνεύσει την "κρίση" εμπιστοσύνης των πολιτών σε συλλογικά και συνδικαλιστικά όργανα, ίσως ακόμη και σε πολιτικούς σχηματισμούς.

Επιπλέον όμως σημαίνει ότι τα διάφορα παραδοσιακά μέτρα πολιτικής, που σκοπεύουν να επηρεάσουν την ανισότητα στην Ελλάδα, τείνουν να την επηρεάζουν σχεδόν με τον ίδιο τρόπο για όλους τους τύπους νοικοκυριών, γεγονός το οποίο δεν είναι κοινωνικά αποτελεσματικό.

Μια ενδιαφέρουσα εξαίρεση είναι ο δείκτης ανισότητας ανάλογα με την εκπαίδευση του αρχηγού του νοικοκυριού. Όσο πιο μορφωμένος είναι ο αρχηγός του νοικοκυριού τόσο πιο πιθανόν είναι η οικογένειά του να ανήκει σε υψηλότερη εισοδηματική κλίμακα.

Τα μέσα τα οποία χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση της ανισοκατανομής εισοδήματος είναι πολυσχιδή και καλύπτουν ένα πολύ σημαντικό μέρος της οικονομικής πολιτικής :

α) Προοδευτική φορολόγηση εισοδημάτων με παράλληλη καθολική παροχή βασικών κοινωνικών αγαθών (υγεία, παιδεία).

β) Φορολογικές παροχές με κοινωνικά κριτήρια.

γ) Κοινωνικές και θεσμικές παροχές ή υπηρεσίες με κοινωνικά κριτήρια (π.χ. κοινωνικός τουρισμός, εισιτήρια συγκοινωνιών κ.λπ.).

Ύ Προβλήματα που παρουσιάζονται με αυτά τα μέτρα:

(i) Η προοδευτική φορολόγηση μπορεί να δημιουργήσει κίνητρα αποφυγής φορολογίας ή φυγής της υψηλόμισθης εργασίας σε άλλες χώρες (παράδειγμα η Σουηδία).

(ii) Η φορολόγηση μετακινήσιμων περιουσιακών στοιχείων περιορίζει τις επενδύσεις και μακροχρόνια μειώνει τη συγκέντρωση φορολογητέας ύλης.

(iii) Απαιτούνται εκτενείς μηχανισμοί ελέγχου για το ποιος τελικά καταναλώνει τις κοινωνικές παροχές και ποιο είναι το αποτέλεσμα που έχουν στη βελτίωση της ανισοκατανομής.

Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι η καταγραφή των χαρακτηριστικών ανισότητας με βάση μόνο τα εισοδηματικά χαρακτηριστικά, εφόσον δεν λαμβάνει υπόψη της την αθροιστική επίδραση των φορολογικών ή άλλων παροχών, τείνει να υποεκτιμά τη βελτίωση της ανισοκατανομής και να παράγει δείκτες εισοδηματικής ανισότητας οι οποίοι είναι οξύτεροι από την ανισότητα ευημερίας.

2. Μακροχρόνια ανεργία

Αποτελεί το πιο οξύ πρόβλημα της ευρωπαϊκής κοινωνίας την τελευταία δεκαετία. Στην Ελλάδα το πρόβλημα έχει πολλές ιδιαιτερότητες:

α) Απαξίωση πολλών επαγγελμάτων γοήτρου (δικηγόροι, μηχανικοί, γιατροί, φαρμακοποιοί κ.λπ.), σε συνδυασμό με τα υφιστάμενα εμπόδια εισόδου στην αγορά.

- β) Ανεπαρκή επαγγελματικά εφόδια των αποφοίτων Λυκείου.
- γ) Μικρή γεωγραφική κινητικότητα
- δ) Τεχνολογική υστέρηση
- ε) Μετανάστευση: Μέχρι σήμερα πάντως δεν έχει στοιχειοθετηθεί η αφαίρεση θέσεων εργασίας από Έλληνες λόγω των μεταναστών, αλλά μάλλον το αντίθετο λόγω της ανόδου αγροτικής και βιομηχανικής παραγωγής και της συνακόλουθης ζήτησης προϊόντων και υπηρεσιών.

3. Προνομιακοί τομείς

Κυριότερα χαρακτηριστικά του συστήματος είναι η αδυναμία ολικής καταγραφής των πραγματικών αναγκών, η πολυδιάσπαση των ασκούμενων πολιτικών, η έλλειψη ιεράρχησης στόχων, ο έντονος βαθμός " διαμεσολάβησης " μεταξύ κράτους και τελικού αποδέκτη, και ο άγνωστος βαθμός επίτευξης τελικού αποτελέσματος.

Υπάρχει έντονα πελατειακός χαρακτήρας του κοινωνικού κράτους. Έχουν δημιουργηθεί στρατιές διαμεσολαβητών του κοινωνικού κράτους με τα Ταμεία, Ιδρύματα Πρόνοιας, Συλλόγους, τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα, που στη συνέχεια μετασχηματίζονται σε Νομικά Πρόσωπα επιχορηγούμενα από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Με χιλιάδες προέδρους, μέλη ΔΣ, υπαλλήλους και εκπροσώπους, που όλοι διεκδικούν τη μεσολάβηση των κοινωνικών δαπανών προς τις διαμορφωμένες πελατείες, γιατί τους δίνουν ρόλο, κοινωνική αποδοχή και πολύ συχνά εκτρέφουν και συντηρούν τις πολιτικές ή επαγγελματικές τους φιλοδοξίες.

Για την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων είναι απαραίτητος ο εξορθολογισμός του σημερινού συστήματος, που είναι ένας "πελατειακός μηχανισμός", σπάταλος και αναποτελεσματικός χωρίς ενδιαφέρον για τον τελικό αποδέκτη. Πρέπει να αλλάξει αυτό το πρότυπο και να δοθεί σημασία στο τελικό κοινωνικό αποτέλεσμα και όχι στο ύψος της δαπάνης που διαχειρίζονται οι διαμεσολαβητές.

Με την πολιτική, πρέπει να ανατραπεί το αδιέξοδο που εμφανίζεται σε άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ότι δήθεν δεν μπορούμε να επεκτείνουμε την κοινωνική μας πολιτική, επειδή δεν υπάρχουν πόροι.

Οι πόροι ποτέ δεν θα είναι επαρκείς όταν κατανέμονται ισοπεδωτικά, χωρίς προγραμματισμό, χωρίς αξιολόγηση του αποτελέσματος που έχουν.

Ένα παράδειγμα δαπανηρής σπατάλης, αλλά ταυτόχρονα και αναποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής είναι οι δαπάνες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των δημοσίων υπαλλήλων.

Οι δαπάνες για την περίθαλψη του Δημοσίου αυξήθηκαν την περίοδο 1989-96 πέντε φορές, από 32 δισ. σε 160 δισ. δρχ. Η αύξηση αυτή δεν εξηγείται από την αύξηση των τιμών κατά 20%, ούτε από τη μικρή αύξηση του αριθμού των ασφαλισμένων στο διάστημα της εξαετίας.

Η αύξηση των δαπανών οφείλεται κυρίως στην πλασματική ζήτηση που διογκώνει τον αριθμό των εξετάσεων.

Ενδεικτική προς τη διαπίστωση αυτή είναι και η τεράστια απόκλιση των κατά κεφαλή υπηρεσιών υγείας κατά νόμο και κατά ταμείο, χωρίς φυσικά να υπάρχει αντίστοιχη διαφορά στη νοσηρότητα των πληθυσμών. Για παράδειγμα, η κατά κεφαλή δαπάνη ασφαλισμένου του Δημοσίου για εξωνοσοκομειακή περίθαλψη είναι 3,5 φορές μεγαλύτερη από αυτήν του ΙΚΑ και 6 φορές μεγαλύτερη από αυτήν του ΤΕΒΕ.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα κοινωνικής πολιτικής με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας είναι τα εξής:

α. Η σύσταση ενός σύγχρονου μηχανισμού διαχείρισης των δαπανών υγείας των δημοσίων υπαλλήλων και συνταξιούχων, που θα αντικαταστήσει το σημερινό σύστημα σπατάλης, εκμετάλλευσης και, τελικά, χαμηλού επιπέδου των υπηρεσιών υγείας. Με το νέο πλαίσιο θα περιοριστεί η σπατάλη και με την εξοικονόμηση αυτή θα χρηματοδοτηθούν νέες σύγχρονες μορφές περίθαλψης και ιατρικής φροντίδας.

β. Άλλο παράδειγμα είναι επικεντρωμένη παρέμβαση, το σύστημα ενίσχυσης των χαμηλοσυνταξιούχων, με το οποίο δίδεται ενίσχυση σε όσους έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη, αντί της ισοπεδωτικής πολιτικής που θα έδιδε ασημαντες ενισχύσεις αδιακρίτως των πραγματικών αναγκών και δυνατοτήτων.

Δ. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στη χώρα μας οι δαπάνες του κοινωνικού κράτους, ως ποσοστό του ΑΕΠ, παρουσιάζουν ανοδική πορεία τα τελευταία χρόνια τόσο κατά κατηγορία όσο και στο σύνολο.

Οι συνολικές δαπάνες του κοινωνικού κράτους αυξάνουν από χρόνο σε χρόνο και έτσι από 23,3% του ΑΕΠ που ήταν το 1993 φθάνουν το 25,6% το 1996. Με το ποσοστό αυτό, η χώρα μας βρίσκεται περίπου στον αντίστοιχο μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί πως η προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής όχι μόνο δεν επηρέασε δυσμενώς την εξέλιξη των διατιθέμενων πόρων για δαπάνες κοινωνικής πολιτικής, αλλά, αντίθετα, ανέδειξε ακόμη περισσότερο το κοινωνικό πρόσωπο της κυβέρνησης.

Σχετικά με τις επιμέρους κατηγορίες, παρατηρούμε ότι οι δαπάνες υγείας αυξάνονται σε πραγματικούς όρους, δεδομένου ότι ο ρυθμός αύξησής τους είναι πάνω από τον πληθωρισμό. Επιδίωξη της πολιτικής μας είναι να υπάρξουν σημαντικές εξοικονομήσεις πόρων στον τομέα των φαρμάκων, της ιατρικής φροντίδας και περίθαλψης, όπως για παράδειγμα

στο χώρο των υγειονομικών δαπανών των δημοσίων υπαλλήλων και συνταξιούχων. Αυτό θα επιτρέψει τη βελτίωση και αύξηση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Στο τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, ιδιαίτερα αυξημένη είναι η σχετική δαπάνη το 1997 και αντίστοιχη το 1988. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι η ενίσχυση των χαμηλοσυνταξιούχων το 1998 επεκτείνεται για να καλύψει και τους συνταξιούχους μεταξύ 60-65 ετών.

Ανάλογη είναι η εξέλιξη των δαπανών για πρόνοια καθώς και των άλλων δαπανών κοινωνικής στήριξης, όπως δαπάνες στέγασης, επαγγελματικής κατάρτισης και αντιμετώπισης της ανεργίας.

Συνεχή αύξηση παρουσιάζουν οι δαπάνες της παιδείας, οι οποίες αυξάνονται ολόκληρη την εξεταζόμενη περίοδο με ρυθμό πάνω από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ. Έτσι το αντίστοιχο ποσοστό της παιδείας, ως ποσοστού του ΑΕΠ συνολικά από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και το ΠΔΕ, από 3,1% το 1993 έφθασε στο 3,6% το 1997.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί πως εκτός από τις άμεσες δαπάνες του κοινωνικού κράτους, οι επιχορηγήσεις προς ορισμένες Δημόσιες Επιχειρήσεις που προσφέρουν υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα τους επιτρέπει να μην αυξάνουν τις τιμές τους και έτσι επωφελούνται τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα. Με τον τρόπο αυτό οι ενισχύσεις του Προϋπολογισμού προς τις Δημόσιες Επιχειρήσεις συνιστούν έμμεσες κοινωνικές δαπάνες. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν οι συγκοινωνιακοί φορείς, όπως τα λεωφορεία, ο ΟΣΕ, η επιδότηση άγονων γραμμών πλοίων και αρκετές άλλες.

2.8 Φορολογική πολιτική

Η φορολογική πολιτική στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) απαρτίζεται από δυο κλάδους : την άμεση φορολογία , που εξακολουθεί να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών , και την έμμεση φορολογία , που άπτεται της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Στο χώρο της άμεσης φορολογίας , τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει μέτρα που επιτρέπουν την αποφυγή της φοροδιαφυγής και της διπλής φορολογίας . Η φορολογική πολιτική μεριμνά ώστε να μη νοθεύεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών μελών στην εσωτερική αγορά από τις διαφορές των φορολογικών συντελεστών και των συστημάτων φορολογίας στο επίπεδο της έμμεσης φορολογίας . Έχουν επίσης θεσπίσει μέτρα για να είναι δυνατόν να αποφευχθούν οι ζημιογόνες συνέπειες του φορολογικού ανταγωνισμού , στις περιπτώσεις που οι επιχειρήσεις προβαίνουν σε μεταφορές πίστωσης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΑΜΕΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ

- Συντονισμός των συστημάτων άμεσης φορολογίας των κρατών μελών
- Φορολογική μεταχείριση των ζημιών σε περιπτώσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα
- Φόρος κατά την έξοδο από μια χώρα και αναγκαιότητα συντονισμού των φορολογικών πολιτικών των κρατών μελών
- Μέτρα κατά των καταχρήσεων στον τομέα της άμεσης φορολογίας .
Φορολογία των επιχειρήσεων
 - κοινό φορολογικό σύστημα
 - ο μητρικές εταιρίες και θυγατρικές τους
 - ο συγχωνεύσεις , διαστάσεις και εισφορές ενεργητικού
 - ο Τόκοι και δικαιώματα μεταξύ των συνδεδεμένων εταιριών

Φορολογία των ιδιωτών

- Φορολόγηση εισοδημάτων από αποταμιεύσεις
- Διασυνοριακή παροχή επαγγελματικών συντάξεων : καταπολέμηση των φορολογικών προβλημάτων

ΕΜΜΕΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ

- Αγορά αφορολόγητων ειδών
- Έμμεσοι φόροι επί των συγκεντρώσεων κεφαλαίων
- Φορολογία των βαρέων φορτηγών οχημάτων : οδηγία για το «ευρωπαϊκό σήμα διοδίων ».
- Φορολογία των επιβατικών αυτοκινήτων .

2.9 Δημοσιονομική και Φορολογική πολιτική

Ισοζύγιο του Προϋπολογισμού

Ιδιαίτερη σημασία από την άποψη των επιδράσεων του προϋπολογισμού στην οικονομία και κυρίως στην ενεργή ζήτηση έχει η σχέση ανάμεσα στα έσοδα και έξοδα του προϋπολογισμού. Εάν τα έξοδα είναι ίσα με τα έσοδα, τότε λέμε ότι ο προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός, ενώ εάν τα αντίθετα τα έξοδα υπερβαίνουν τα έσοδα, τότε ο προϋπολογισμός είναι ελλειμματικός.

Ο ελλειμματικός προϋπολογισμός επιδρά θετικά στην ενεργή ζήτηση ενώ αντίθετα ο πλεονασματικός προϋπολογισμός την μειώνει. Όταν υπάρχει έλλειμμα στον προϋπολογισμό, η αύξηση της ενεργούς ζήτησης η οποία προέρχεται από αύξηση των δημόσιων δαπανών, λειτουργεί καταλυτικά σε σχέση με την μείωση των εισοδημάτων στον ιδιωτικό τομέα. Όταν υπάρχει πλεόνασμα στον προϋπολογισμό, οι δαπάνες του είναι μικρότερες από τα έσοδα του και συνεπώς η αύξηση της ενεργούς ζήτησης, που προέρχεται από τις δαπάνες του δημόσιου φορέα, είναι μικρότερη από τη μείωση που προέρχεται από την μείωση των εσόδων από τον ιδιωτικό τομέα.

Σύμφωνα με πολλούς θεωρητικούς επικρατεί η άποψη ότι ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι πάντοτε ισοσκελισμένος. Θα ήταν ανόητο να προγραμματίζει κανείς τις δαπάνες του χωρίς ταυτόχρονα να σχεδιάζει και τα έσοδα που θα χρειαστούν για να καλυφθούν τα έξοδα. Το ισοζύγιο αυτό ασφαλώς στα πλαίσια της οικονομικής τεχνικής είναι τεχνητό.

Στην ανάλυση μας ιδιαίτερη βαρύτητα θα πρέπει να δώσουμε ανάμεσα στα τρέχοντα έσοδα, δηλαδή στα έσοδα που δεν περιλαμβάνουν το προϊόν από δάνειο ή από την εκποίηση δημόσιας περιουσίας, και στα συνολικά έξοδα του δημόσιου φορέα με εξαίρεση τα έξοδα του για την παροχή ή την εξόφληση δανείων. Εάν τα τρέχοντα έσοδα είναι ίσα με τις συνολικές δαπάνες, τότε ο προϋπολογισμός εμφανίζει πραγματικό ισοζύγιο. Εάν τα τρέχοντα έσοδα υπερβαίνουν τα έξοδα, ο προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός, ενώ στην αντίθετη περίπτωση είναι ελλειμματικός.

Πολλές φορές το ισοζύγιο μπορεί να είναι εικονικό και όχι πραγματικό. Αυτό συμβαίνει είτε όταν δεν εμφανίζονται στον προϋπολογισμό όλα τα έσοδα του δημόσιου φορέα είτε κυρίως, όταν γίνεται υπερεκτίμηση των εσόδων ή των δαπανών του φορέα αυτού. Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις μπορεί το ισοζύγιο κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού να μετατραπεί σε ανισοζύγιο και την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Ανισοζύγιο προϋπολογισμού

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η έννοια του ισοζυγίου του προϋπολογισμού, είναι η υφισταμένη σχέση μεταξύ των δημόσιων εσόδων, εξαιρουμένων των προερχόμενων από τη σύναψη δανείων, προς τα δημόσια έξοδα, εξαιρουμένων των εξόδων για την παροχή ή εξόφληση δανείων.

Εάν τα δημόσια έσοδα διαφέρουν των δημόσιων εξόδων έχουμε αντισοζύγιο, δηλαδή ο προϋπολογισμός είναι ανισοσκελής. Τα δημόσια έσοδα από την σύναψη δανείων αποσκοπούν στην κάλυψη του ελλείμματος του προϋπολογισμού. Σύμφωνα με κάποιους θεωρητικούς αμφισβητείται η αφαίρεση των δημόσιων δαπανών για παροχή ή εξόφληση δανείων, από τα συνολικά δημόσια έξοδα, για τον ορισμό του ανισοζυγίου του προϋπολογισμού, διότι:

Α) οι δαπάνες αυτές δεν τονώνουν άμεσα την συνολική ζήτηση της οικονομίας, άρα αυτό το είδος των δημόσιων δαπανών θα πρέπει να εξαιρεθεί από τις άλλες κατηγορίες δαπανών.

Β) επίσης, με την ίδια λογική θα πρέπει να αφαιρεθεί από τα δημόσια έξοδα το σύνολο των μεταβιβαστικών πληρωμών, διότι δεν συμβάλλουν άμεσα στη αύξηση της συνολικής ζήτησης.

Γ) το Κράτος δανείζεται για να χορηγήσει δάνεια ή για να κάνει απόσβεση των ήδη συναφθέντων δανείων.

Υπάρχουν άλλοι θεωρητικοί, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι ελλειμματικός, όταν τα δημόσια έσοδα (στα οποία δεν περιλαμβάνονται τα έσοδα εκποίησης δημόσιας περιουσίας και τα έσοδα από σύναψη δανείων) υπολείπονται από τα γενικά έξοδα του Δημοσίου.

Υποστηρίζεται ότι στο σύνολο των εξόδων θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται και τα μη εμφανή έξοδα και έσοδα μιας Δημόσιας Οικονομίας, όπως είναι οι επιδοτήσεις.

Τεκμηρίωση

Α) Έστω ότι καταρτίζεται προϋπολογισμός για την άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών, η οποία επιτυγχάνεται με την προσφορά του άριστου επιπέδου των δημόσιων αγαθών. Θεωρούμε ότι όλες οι υποθέσεις για την κατά Pareto αριστοποίηση του Ιδιωτικό –οικονομικού Τομέα ικανοποιούνται, εκτός από αυτή που αναφέρεται στην απουσία δημόσιων αγαθών. Στην συγκεκριμένη κατάσταση θεωρητικώς, το Κράτος θα μπορούσε να διανέμει το συνολικό κόστος παραγωγής των δημόσιων αγαθών μεταξύ αυτών που τα χρησιμοποιούν. Αυτό θα έχει ως συνέπεια ότι ο Προϋπολογισμός για την άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών θα είναι ισοσκελισμένος.

Β) Έστω ότι καταρτίζεται προϋπολογισμός για την άριστη διανομή του εισοδήματος. Αυτός θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένος, διότι μέσω αυτού του προϋπολογισμού προσδιορίζεται η φορολογική επιβάρυνση των πλούσιων και τα έσοδα που διανέμονται μεταξύ των υπολοίπων φτωχότερων πολιτών.

Γ) Έστω ότι καταρτίζεται προϋπολογισμός για την σταθεροποίηση και ανάπτυξη της οικονομίας, τότε αυτός κατ' ανάγκη θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένος. Αυτό οφείλεται στο ότι σε περίπτωση που η Οικονομία βρίσκεται στη φάση της ύφεσης, θα πρέπει να καταρτίζεται ως ελλειμματικός, ώστε να τονωθεί η συνολική ενεργός ζήτηση, ενώ στην περίπτωση που η Οικονομία αντιμετωπίζει πληθωριστικές πιέσεις, θα πρέπει να καταρτίζεται πλεονασματικός προϋπολογισμός.

Συνοψίζοντας αυτές τις τρεις περιπτώσεις, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο προϋπολογισμός θα πρέπει μέσα από τον συμψηφισμό των εσόδων και των εξόδων του, να είναι ανισοσκελής, διότι αυτό απορρέει από τους βασικούς επιδιωκόμενους στόχους του Κράτους.

Χρηματοδότηση Ελλείμματος Προϋπολογισμού

Για να αναλυθεί ορθολογικά η χρηματοδότηση του ελλείμματος του προϋπολογισμού, είναι σκόπιμο αυτή να ενταχθεί στα πλαίσια της ζήτησης και προσφοράς κεφαλαίων στην Οικονομία, τα οποία παρουσιάζονται στο Νομισματο – πιστωτικό ισοζύγιο.

Η προσφορά κεφαλαίων προέρχεται από τέσσερις πηγές:

Α) την αύξηση των καταθέσεων, η οποία προέρχεται πρώτον από την εγγραφή των τόκων πάνω στο υπόλοιπο των καταθέσεων και δεύτερον από την εισροή στο τραπεζικό σύστημα νέων καταθέσεων από τις οποίες αφαιρούνται οι αναλήψεις καταθέσεων.

Β) από την έκδοση ομολόγων και εντόκων Γραμματίων του Δημοσίου.

Γ) από την αύξηση της νομισματικής κυκλοφορίας, δηλαδή από την έκδοση νέων τραπεζογραμματίων και κερμάτων.

Δ) από τα δάνεια που συνάπτει η Τράπεζα της Ελλάδος, για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου, στο εξωτερικό σε συνάλλαγμα.

Είναι θεωρητικά προφανές ότι το κράτος μπορεί να ελεγχθεί τις πηγές προσφοράς και ζήτησης κεφαλαίων. Η Κυβέρνηση προσδιορίζει τα επιτόκια καταθέσεων και σε κάποιο βαθμό το ύψος των καταθέσεων. Οι Τράπεζες ως διαμεσολαβητές μεταξύ των πλεονασματικών μονάδων (δανειζόμενοι), για να καταφέρουν να καλύψουν το κόστος λειτουργίας τους και να έχουν κέρδη, θα πρέπει το επιτόκιο που πληρώνουν στους καταθέτες τους να είναι μικρότερο από το επιτόκιο που χορηγούν στους πελάτες τους.

Όπως Κυβέρνηση μπορεί να προσδιορίσει τα επιτόκια στις καταθέσεις και αναλήψεις, το αντίστοιχο μπορεί να κάνει και με τα επιτόκια των ομολόγων και των εντόκων γραμματίων του Ελληνικού Δημόσιου. Η μεταβολή της νομισματικής κυκλοφορίας μπορεί να προσδιοριστεί άμεσα από το Κράτος. Αυτό βέβαια θα πρέπει να γίνει και υπό το πλαίσιο του πληθωρισμού. Εάν αναμένεται για παράδειγμα ένα μέσος ρυθμός ανάπτυξης γύρω στο 2%, τυχόν αύξηση της ποσότητας του χρήματος πέραν από αυτό το ποσοστό μπορεί άμεσα να προκαλέσει πληθωρισμό.

Όσον αφορά την ζήτηση κεφαλαίων στην Οικονομία, το Κράτος και πάλι προσδιορίζει τις δανειακές ανάγκες των επί μέρους φορέων. Έτσι όταν το Κράτος εγκρίνει την αξία των δημόσιων αγαθών του, προσδιορίζει τις δανειακές του ανάγκες. Ομοίως, η κυβέρνηση προσδιορίζει τα προγράμματα χορηγήσεων των Ειδικών Πιστωτικών Οργανισμών, όπως και το έλλειμμα του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους. Τέλος, το Κράτος προσδιορίζει και την πιστωτική επέκταση των εμπορικών Τραπεζών.

Όπως το Κράτος προσδιορίζει τα επιμέρους στοιχεία της προσφοράς και ζήτησης κεφαλαίων, κατά τον ίδιο τρόπο θα πρέπει να προσδιορίσει και τον τρόπο διοχέτευσης της προσφοράς κεφαλαίων. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω του μηχανισμού των εντόκων γραμματίων, τα υπόλοιπα μεταφέρονται είτε στους Ειδικούς Πιστωτικούς Οργανισμούς, είτε στις Δημόσιες Επιχειρήσεις. Το υπόλοιπο των χορηγήσεων των Ειδικών Πιστωτικών Οργανισμών καλύπτεται από ιδίους πόρους, από τα ομόλογα που εκδίδονται και από τα δάνεια που συνάπτει το Ελληνικό Δημόσιο στο εξωτερικό.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το έλλειμμα του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού καλύπτεται από τις δεσμεύσεις πάνω στις αυξήσεις των καταθέσεων των εμπορικών Τραπεζών, τα έντοκα γραμμάτια του Ελληνικού Δημοσίου που διατίθενται απευθείας στο κοινό, την αύξηση του χρήματος και από τα εξωτερικά δάνεια που συνάπτει το Ελληνικό Δημόσιο μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος.

2.10 Οι διάφορες κατηγορίες φόρων .

Στο πλαίσιο της γενικής περιγραφής των δημοσιονομικών θεσμών η οποία πραγματοποιείται εδώ , πρέπει να συμπληρωθεί ο πίνακας εξελίξεως του φόρου , ο οποίος χαράσσεται σε γενικές γραμμές, δια της παροχής μιας πρώτης περιληπτικής ιδέας της ταξινομήσεως των φόρων . Ως προς αυτό , πρέπει να εξεταστούν διαδοχικά δυο διακρίσεις, οι οποίες αλληλοδιασταυρώνονται και συνδυάζονται. Ο φόρος μπορεί να πλήξει είτε τα εισοδήματα του φορολογουμένου, είτε το κεφάλαιο (περιουσία) αυτού. Επίσης μπορεί να πλήξει το εισόδημα ή το κεφάλαιο του φορολογουμένου είτε άμεσα είτε κατά έμμεσο τρόπο .

A) ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΦΟΡΟΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

Εισόδημα είναι το σύνολο των τακτικών εσόδων του φορολογούμενου που επαναλαμβάνονται περιοδικά (κατά γενικό κανόνα ετησίως) . Το κεφάλαιο αποτελείται από τα αγαθά που κατέχει ο φορολογούμενος, τα οποία αυτός απέκτησε είτε από αποταμίευση ενός μέρους του εισοδήματός του, είτε από δωρεά, κληρονομιά κ.λ.π. Αντίθετα προς το εισόδημα, το κεφάλαιο δεν ανανεώνεται κανονικά, τουλάχιστον κατά μικρά χρονικά διαστήματα. Κατά συνέπεια, εάν αυτό ήθελε να φορολογηθεί, πλήττεται οριστικός .Ως προς αυτό υπάρχουν ορισμένες διακρίσεις.

α) Φόρος του κεφαλαίου και φόρος υπολογιζόμενος βάση του κεφαλαίου

β) Οι πρακτικές μορφές του φόρου επί του κεφαλαίου

1) *Ο φόρος επί της υπεραξίας του κεφαλαίου* . – Ο φόρος δεν πλήττει ολόκληρο το κεφάλαιο , αλλά μόνο την έκτατη αύξηση (υπερτίμηση) την οποία κερδίζει ο φορολογούμενος σε ορισμένες περιστάσεις .Δεδομένου ότι, η αύξηση αυτή δεν εξαρτάται από την δράση του κεφαλαιούχου, αλλά της τύχης, ο φόρος αυτός είναι ιδιαίτερα δικαιολογημένος. Στην πράξη όμως, οι φόροι από τυχαία κέρδη περιλαμβάνουν δυο μορφές , μορφή φόρων από κέρδη λαχείων και μορφή φόρων από υπεραξίες .

2) *Ο φόρος επί της μεταβιβάσεως κεφαλαίου*.–Είναι ο πλέον σημαντικότερος φόρος του κεφαλαίου, ιδιαίτερα υπό την μορφή κληρονομιών .Σε αυτή την περίπτωση πρόκειται για ένα περιοδικό φόρο, ο οποίος καλύπτει το σύνολο των κεφαλαίων για 35 χρόνια κατά μέσο όρο .

3) *Οι έκτακτοι φόροι επί του κεφαλαίου* . – Η ιδέα ενός έκτακτου φόρου γεννήθηκε στο διάστημα του πολέμου 1914-1918 . Μια ακολουθία από σοβαρά γεγονότα τα οποία ανέτρεψαν πλήρως την δημοσιονομική ισορροπία μιας χώρας και προκάλεσαν σημαντικές έκτακτες δαπάνες , οδήγησε τους πολίτες σε έκτακτη θυσία μιας περικοπής του κεφαλαίου, η οποία θα επέτρεπε την άμεση κινητοποίηση των αναγκαίων ποσών στο Κράτος . Η πράξη αυτή είναι δύσκολη, διότι η μεταβίβαση αγαθών δεν πραγματοποιείται εύκολα .

B) ΑΜΕΣΟΣ ΚΑΙ ΕΜΜΕΣΟΣ ΦΟΡΟΣ

Η διάκριση αυτή , συνδέεται με το γεγονός ότι αναμιγνύει τους νομικούς κανόνες και την διοικητική πρακτική στην φορολογική θεωρία .

α) Οι επιστημονικές διακρίσεις μεταξύ άμεσου και έμμεσου φόρου .

Δεν υφίσταται μια μόνο επιστημονική διάκριση μεταξύ άμεσου και έμμεσου φόρου , αλλά περισσότερες οι οποίες δεν συμπίπτουν απολύτως

- 1) *Η διάκριση της υπάρξεως και της χρησιμοποίησεως (του εισοδήματος ή του κεφαλαίου)* – Η διάκριση αυτή αποτελεί την πρώτη βάση της ταξινόμησης του άμεσου και έμμεσου φόρου. Ο άμεσος φόρος επιβάλλεται μόνο εάν υφίσταται το εισόδημα ή το κεφάλαιο .
- 2) Αντιθέτως, ο έμμεσος φόρος αναφέρεται στην χρησιμοποίηση του εισοδήματος ή του κεφαλαίου . Η συχνότερη περίπτωση είναι ο φόρος της δαπάνης, ο οποίος πλήττει το εισόδημα που χρησιμοποιεί ο φορολογούμενος. Μπορούμε να αναφέρουμε επίσης τους φόρους από κληρονομιά ή από δωρεά. Αυτοί πλήττουν το κεφάλαιο δίνοντας την ευκαιρία της μεταβιβάσεως μιας περιουσίας που έχει ως συνέπεια την δωρεά εν ζωή ή διαδοχής αιτία θανάτου.
- 3) *Η διάκριση βάση της επιπτώσεως του φόρου* – Τα φαινόμενα επιπτώσεως του φόρου είναι πολύπλοκα. Υφίσταται άμεση επίπτωση εκείνος που καταβάλλει τον φόρο και είναι επίσης εκείνος ο οποίος φέρει το βάρος του κεφαλαίου ή του εισοδήματος. Υφίσταται έμμεση επίπτωση εάν εκείνος ο οποίος καταβάλλει το φόρο στο Κράτος, δεν είναι εκείνος ο οποίος φέρει το βάρος αυτού. Για παράδειγμα, υπάρχει έμμεση επίπτωση εάν ο έμπορος ο οποίος καταβάλλει ένα φόρο για ένα προϊόν ενσωματώνει το ποσό του φόρου στην τιμή του προϊόντος και μεταβιβάζει τον φόρο εις βάρος του αγοραστή . Συχνά, γίνεται διάκριση άμεσων και έμμεσων φόρων βάση των φαινομενικών επιπτώσεων. Ο άμεσος είναι ο φόρος άμεσου επιπτώσεων κατά τον οποίο, αυτός ο οποίος καταβάλλει το φόρο θεωρείται ως το βαρυνόμενο πρόσωπο. Αυτός ο φόρος καταβάλλεται αμέσως από τον φορολογούμενο. Ο έμμεσος είναι φόρος έμμεσου επιπτώσεων ως προς τον οποίο οι φορολογικές αρχές χρησιμοποιούν το φαινόμενο της μετακυλίσεως. Ο φορολογούμενος φορολογείται έμμεσα, για το γεγονός ότι ο καταβάλλων του φόρου ανακτά το χρήμα το οποίο καταβάλλει για αυτόν. Γενικά, ο φόρος της δαπάνης βασίζεται στην επίπτωση αυτή. Η καταβολή από τον πωλητή, καταβάλλεται στην πραγματικότητα από τον αγοραστή φέροντας το βάρος του φόρου.

2.11 ΟΙ ΦΟΡΟΙ ΥΠΕΡ ΤΡΙΤΩΝ .

Ο Όρος «φόροι προς τρίτους » (Parafiscalite) είναι μια αρκετά συγκεκριμένη έννοια, ή οποία προσέλαβε μεγάλη ανάπτυξη κατά τα τελευταία χρόνια. Πρόκειται για ένα θεσμό ενδιάμεσο, μεταξύ του διοικητικού τέλους και του φόρου. Άλλη η οικονομικό – κοινωνική έννοια του όρου αυτού και άλλος ο νομικός ορισμός σύμφωνα με το Γαλλικό Δίκαιο.

α) Έννοια του φόρου προς τρίτους .

Για να αποσαφηνίσουμε την έννοια του όρου αυτού θα πρέπει να οριοθετήσουμε την σχέση ανάμεσα στα διοικητικά τέλη και τους φόρους.

1) Διοικητικά τέλη και φόροι προς τρίτους .

Φαινομενικά, η καταβολή του φόρου προς τρίτους φαίνεται να μοιάζει με τα διοικητικά τέλη, τα οποία παρουσιάζουν δυο βασικά χαρακτηριστικά :

α) οι οφειλές εισπράττονται για μια ειδική υπηρεσία (γενικά, εισπράττονται από την ίδια την υπηρεσία ,εκτός και αν τα εισπράττει το κράτος μέσω των φοροτεχνικών υπηρεσιών και τα καταβάλει προς την συγκεκριμένη υπηρεσία.)

β) οι οφειλές καταβάλλονται από αυτούς που τις χρησιμοποιούν, με αντάλλαγμα το όφελος που αντλούν από αυτή την υπηρεσία, υπάρχει δηλαδή μια αντιπαροχή.

Ο χαρακτήρας αυτός όμως της αντιπαροχής είναι συζητήσιμος στην περίπτωση των εργοδοτικών εισφορών της κοινωνικής ασφάλισης και των οικογενειακών επιδομάτων. Σε αυτή την περίπτωση, οι εργοδότες καταβάλλουν στους εργατές, δηλαδή στους τρίτους, και αυτοί οι τρίτοι είναι αυτοί που αντλούν οφέλη από την υπηρεσία. Αλλά μια βαθύτερη ανάλυση δείχνει ότι αυτές οι εισφορές αντιστοιχούν στο τμήμα των συμπληρωματικών ημερομισθίων τα οποία οφείλει να πληρώσει ο εργοδότης για να μπορέσουν οι εργατές να εξασφαλίσουν την ατομική τους ασφάλεια ή τα προσωπικά οικογενειακά τους βάρη, εφόσον δεν υπάρχουν η κοινωνική ασφάλιση και τα οικογενειακά επιδόματα. Το σύστημα αυτό δεν κάνει κάτι άλλο, από το να εξισώνει τα βάρη μεταξύ των εργοδοτών και να εξασφαλίζει μεταξύ τους μια ίση μεταχείριση: επομένως, αυτοί αντλούν αρκετά οφέλη σε σχέση με την εισφορά τους .

Υπάρχει όμως μια θεμελιώδης διαφορά μεταξύ των διοικητικών τελών και των φόρων προς τρίτους, ως προς την φύση των δημόσιων υπηρεσιών για τα οποία εισπράττονται. Τα πρώτα είναι οι αμοιβές οι οποίες καταβάλλονται προς τις διοικητικές δημόσιες υπηρεσίες και τα δεύτερα αυτά τα οποία εισπράττονται είτε για τους ιδιωτικούς οργανισμούς, είτε δημόσιους οργανισμούς: πρόκειται δηλαδή για οργανισμούς με χαρακτήρα οικονομικό, κοινωνικό και επαγγελματικό .

2) Φόρος και φόροι προς τρίτους

Για πολλά άλλα σημεία, οι εξομοιώσεις προς τα διοικητικά τέλη δεν είναι δυνατή: ο φόρος προς τρίτους μοιάζει πολύ περισσότερο, στην πραγματικότητα, με τον φόρο. Αφενός οι φόροι υπέρ τρίτων έχουν ένα

χαρακτήρα υποχρεωτικό, δηλ. ο υπόχρεος δεν μπορεί να τους αποφύγει : κάθε εργαζόμενος υπόκειται στην κοινωνική ασφάλιση, κάθε σιτοπαραγωγός οφείλει να εξοφλήσει τις εισφορές και τα τέλη που εισπράττονται υπέρ του Εθνικού Σιτοπαραγωγικού οργανισμού, κ.α. Κανείς δεν μπορεί να αρνηθεί τα οφέλη για την υπηρεσία και κατά συνέπεια να αρνηθεί να συμβάλει στις δαπάνες της. Αφετέρου, δεν υφίσταται αναλογικότητα μεταξύ των εισφορών που πληρώνονται και της αντιπαροχής που λαμβάνεται. Τα κοινωνικά οφέλη δεν παρέχονται αναλογικά με τις εισφορές που καταβάλλονται ,αλλά ανάλογα με τις ανάγκες τους καθενός. Έτσι, οι φόροι προς τρίτους αποτελούνται από είδη συντεχνιακών φόρων, αυτοί οι οποίοι εισπράττονται για τους δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς και οι οποίοι έχουν χαρακτήρα συλλογικών οργάνων. Για τους οργανισμούς αυτούς είναι κάτι το ανάλογο, όπως οι τοπικοί φόροι για τις κοινότητες και τους νομούς .

β) Μορφές φόρου προς τρίτους .

Η γενική έννοια του φόρου προς τρίτους, όπως εξετάσαμε παραπάνω , δεν είναι αποδεκτή από όλους. Υπάρχει κάποια σύγκρουση μεταξύ της νομικής έννοιας του φόρου προς τρίτους, όπως ορίζεται από το νόμο και την νομολογία, και της οικονομικής – δημοσιονομικής έννοιας, από της οποίας εμπνέεται η προηγούμενη περιγραφή. Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίες είναι το τυπικό παράδειγμα του φόρου προς τρίτους κατά την οικονομικό – δημοσιονομική έννοια δεν συμπεριλαμβάνονται στον αυστηρό νομικό ορισμό του σημερινού Γαλλικού Δικαίου. Μπορούμε, όμως, να διακρίνουμε δυο κατηγορίες εσόδων από φόρους προς τρίτους: τους φόρους προς τρίτους από την αυστηρή έννοια του όρου και της κοινωνικής εισφοράς .

1) Οι φόροι προς τρίτους από αυστηρή έννοια αντιστοιχούν προς την νομική έννοια του όρου. Αποτελούνται από πόρους που αριθμούνται σε μια κατάσταση που ανήκει στον προϋπολογισμό. Η κατάσταση αυτή είναι μια απλή απαρίθμηση των οργανισμών, οι οποίοι έχουν το δικαίωμα να εισπράττουν φόρους προς τρίτους, με ένδειξη του νομικού κειμένου που θέσπισε αυτούς τους φόρους, των συντελεστών τους και της προεξοφλημένης αποδόσεως τους.

2) Οι κοινωνικές εισφορές αποτελούνται βασικά από τις εισφορές του γενικού συστήματος και των εξομοιωμένων προς αυτό συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης: κοινωνικές ασφάλισεις, οικογενειακές παροχές, εργατικά ατυχήματα. Η θεωρία περί « αναβληθέντος ημερομισθίου » την οποία διαμορφώνουν μερικοί δεν εξετάζεται, διότι τα οφέλη της κοινωνικής ασφάλισης δεν κατανέμονται ανάλογα με την εργασία των ασφαλισμένων, αλλά ανάλογα της εκτάσεως των κινδύνων (ασθένεια, μητρότητα, γηρατειά).

2.12 Έμμεσοι φόροι και σταθεροποιητική δράση του Δημοσίου

1. Αξιολόγηση της σταθεροποιητικής επίδρασης των έμμεσων φόρων

Η μεταβολή των εσόδων από έμμεσους φόρους ασκεί μεγαλύτερη σταθεροποιητική επίδραση από μια ισόποση μεταβολή των εσόδων από το φόρο εισοδήματος. Αυτό οφείλεται προφανώς στο γεγονός ότι οι έμμεσοι φόροι πλήττουν αποκλειστικά την κατανάλωση, ενώ ο προσωπικός φόρος εισοδήματος πλήττει το εισόδημα, δηλαδή εν μέρει την κατανάλωση και εν μέρει την αποταμίευση.

Υπάρχει όμως μια αντίφαση στο επιχείρημα ότι η μείωση των έμμεσων φόρων είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για τη συγκράτηση του πληθωρισμού. Είναι γνωστό ότι οι έμμεσοι φόροι μετακυλίσονται στους καταναλωτές, μέσω της ύψωσης των τιμών πώλησης των αγαθών.

Όταν λοιπόν η οικονομία λειτουργεί (κοντά) στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης και εκδηλωθεί υπερβάλλουσα ζήτηση, θα υψωθεί το επίπεδο των τιμών (ή/και θα επιδεινωθεί το εμπορικό ισοζύγιο, λόγω αύξησης των εισαγωγών), εφόσον δεν είναι δυνατή η επέκταση της παραγωγής βραχυπρόθεσμα. Αν το κράτος αποφασίσει να μειώσει τους έμμεσους φόρους, θα συμβούν τα εξής:

- Θα μειωθεί το επίπεδο των τιμών, σε πρώτη φάση, ως αποτέλεσμα της μειωμένης φορολογικής επιβάρυνσης των αγαθών.
- Θα αυξηθούν περαιτέρω οι ζητούμενες ποσότητες των φθηνότερων πλέον αγαθών, η υπερβάλλουσα ζήτηση θα διογκωθεί, σε δεύτερη φάση, και το επίπεδο των τιμών θα επαναρχίσει την ανοδική του πορεία. Στην περίπτωση αυτή, είναι αμφίβολο κατά πόσο η δημοσιονομική πολιτική μείωσης των έμμεσων φόρων θα μπορέσει να συγκρατήσει τον πληθωρισμό. Μόνο στην περίπτωση που υπάρχει στην οικονομία πλεονάζον (αναπασχόλητο) παραγωγικό δυναμικό, η μείωση των έμμεσων φόρων μπορεί να ωθήσει στην επέκταση της παραγωγικής για την ικανοποίηση της αυξανόμενης ζήτησης, χωρίς τον κίνδυνο δημιουργίας πληθωριστικών πιέσεων.

Ας επανέλθουμε όμως στην περίπτωση που εκδηλώνεται υπερβάλλουσα ζήτηση, υπό συνθήκες πλήρους απασχόλησης των παραγωγικών μέσων. Η παραδοσιακή κεννσιανή προσέγγιση υπαγορεύει την περιστολή της υπερβάλλουσας ζήτησης, μέσω της μείωσης των δημόσιων δαπανών και της αύξησης (όχι μείωσης) των φόρων, προκειμένου να απομακρυνθεί ο κίνδυνος πληθωρισμού. Αν επιλέγει η μέθοδος της αύξησης των φόρων, η προτίμηση των

δημοσιονομικών φορέων θα πρέπει, εκ πρώτης όψεως, να στραφεί στους έμμεσους φόρους. Όπως τονίσαμε προηγουμένως, τα έσοδα από έμμεσους φόρους θα πρέπει να αυξηθούν σε μικρότερη έκταση από τα έσοδα του προσωπικού φόρου εισοδήματος, προκειμένου να επιτευχθεί δεδομένη μείωση της υπερβάλλουσας ζήτησης. Πλην όμως, η αύξηση των έμμεσων φόρων θα οδηγήσει ταυτόχρονα σε άνοδο των τιμών, πράγμα που δεν συμβαίνει με το φόρο εισοδήματος. Επομένως, η αύξηση των έμμεσων φόρων εν μέρει μόνο διευκολύνει την καταπολέμηση του πληθωρισμού, μέσω της απορρόφησης της υπερβάλλουσας ζήτησης. Μετά την αποκατάσταση της ισορροπίας στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης, το επίπεδο των τιμών μπορεί να είναι υψηλότερο. Η αμφίροπη αυτή επίδραση των έμμεσων φόρων επί των τιμών οφείλεται κατά μέρος στην αρχική μας υπόθεση περί του αμετάβλητου της πραγματικής κατανάλωσης δαπάνης, δεδομένου ότι οι καταναλωτές δεν έχουν ψευδαίσθηση χρήματος. Τι θα συμβεί όμως στην περίπτωση που τα νοικοκυριά διακατέχονται από χρηματική αυταπάτη;

2. Η επίδραση των έμμεσων φόρων υπό συνθήκες χρηματικής αυταπάτης

Στην περίπτωση που η αύξηση των έμμεσων φόρων οδηγήσει τελικά σε υψηλότερο επίπεδο τιμών, δεν είναι βέβαιο ότι η πραγματική κατανάλωση θα παραμένει αμετάβλητη. Ο πληθωρισμός επηρεάζει το ύψος του ΑΕΠ και τον τρόπο διανομής του, επιπλέον δε, είναι και αμφίβολο κατά πόσο τα νοικοκυριά θα εξασφαλίσουν τις απαραίτητες πιστωτικές διευκολύνσεις(ή θα μπορέσουν να μειώσουν τις αποταμιεύσεις τους), προκειμένου να εξακολουθήσουν να αγοράζουν τις ίδιες ποσότητες αγαθών στο υψηλότερο επίπεδο τιμών.

Στον αντίποδα της υπόθεσης περί μη ύπαρξης χρηματικής αυταπάτης, υπάρχει μια σειρά από επιχειρήματα, που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η πραγματική κατανάλωση μειώνεται σε περίπτωση ύψωσης των τιμών, λόγω αύξησης των έμμεσων φόρων. Τα επιχειρήματα αυτά αναπτύσσονται κατωτέρω:

1. Με δεδομένο το χρηματικό μισθό, η αύξηση των έμμεσων φόρων οδηγεί σε ύψωση των τιμών και μείωση της ζήτησης, της παραγωγής και της απασχόλησης. Επομένως, θα λάβει χώρα αναδιανομή του εισοδήματος σε βάρος των εργαζομένων (και των συνταξιούχων), που έχουν υψηλή ροπή προς κατανάλωση. Η μείωση των εισοδημάτων πολλών νοικοκυριών με υψηλή ροπή προς κατανάλωση θα οδηγήσει τελικά στον περιορισμό της συνολικής πραγματικής κατανάλωσης.

2. η ύψωση των τιμών, που ακολουθεί την αύξηση των έμμεσων φόρων, θα αυξήσει τη ζήτηση χρήματος για συναλλαγές, θα μειώσει τη ζήτηση χρήματος για κερδοσκοπία (με δεδομένη τη συνολική προσφορά χρήματος), θα υψώσει το επιτόκιο και, τελικά, θα περιορίσει τις πραγματικές καταναλώσεις και επενδυτικές δαπάνες.
3. με δεδομένη τη συναλλαγματική ισοτιμία και τις τιμές των εισαγμένων, η άνοδος των τιμών των εγχωρίως παραγόμενων καταναλωτικών αγαθών, μετά την αύξηση των έμμεσων φόρων, μειώνει την ανταγωνιστικότητα των ημεδαπών προϊόντων, τόσο στις διεθνείς αγορές, όσο και στο εσωτερικό. Αυτό έχει διττό αποτέλεσμα: Πρώτον, να αποθαρρύνονται οι εξαγωγές και, δεύτερον, να ενθαρρύνεται η υποκατάσταση εγχώριος παραγόμενων με εισαγόμενα προϊόντα, στο εσωτερικό της χώρας. Η επιδείνωση του εμπορικού ισοζυγίου οδηγεί συνήθως σε μείωση του ΑΕΠ και περιστολή της πραγματικής δαπάνης.
4. Η ύψωση των τιμών των καταναλωτικών αγαθών, ύστερα από την επιβολή (ή αύξηση) των έμμεσων φόρων, είναι δυνατό να μην γίνει αντιληπτή από τα νοικοκυριά, μερικά ή ολικά, ιδίως σε περιπτώσεις, όπου η ύψωση των τιμών είναι μικρής έκτασης. Όταν συμβαίνει αυτό, λέμε ότι οι καταναλωτές διακατέχονται από ψευδαίσθηση χρήματος. Δαπανούν το ίδιο χρηματικό ποσό για την αγορά καταναλωτικών αγαθών σε υψηλότερες τιμές, οπότε η πραγματική τους κατανάλωση μειώνεται. Συμπερασματικά, όταν εμφανιστεί υπερβάλλουσα ζήτηση σε συνθήκες πλήρους απασχόλησης η οποία οδηγεί σε πληθωρισμό, η αύξηση των έμμεσων φόρων θα περιορίσει τις ζητούμενες ποσότητες καταναλωτικών αγαθών, αν τα νοικοκυριά διακατέχονται από ψευδαίσθηση χρήματος. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα να εξαιρεθεί η υπερβάλλουσα ζήτηση και να αποκατασταθεί η ισορροπία στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Η δημοσιονομική πολιτική αύξησης των έμμεσων φόρων γίνεται έτσι ένα αποτελεσματικό μέσο άμβλυνσης των κυκλικών διακυμάνσεων.

3. Συνδυασμένη άσκηση δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής

Η πραγματική κατανάλωση των νοικοκυριών, που έχουν ψευδαίσθηση χρήματος, θα περικοπεί (ενώ η χρηματική ή ονομαστική καταναλωτική δαπάνη θα παραμείνει αμετάβλητη), σε περίπτωση επιβολής έμμεσων φόρων και ύψωσης των τιμών. Το συμπέρασμα αυτό στηρίζεται στην υπόθεση ότι οι ονομαστικοί μισθοί παραμένουν αμετάβλητοι, σε όλη τη διαδικασία προσαρμογής της οικονομίας στο υψηλότερο επίπεδο τιμών.

Η υπόθεση όμως αυτή δεν είναι ρεαλιστική, δεδομένου ότι οι ονομαστικοί μισθοί αναπροσαρμόζονται, σε μικρό ή μεγάλο βαθμό, όταν εκδηλώνονται πληθωριστικές τάσεις, πέραν της αναπροσαρμογής τους, λόγω αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας. Αυτό σημαίνει ότι η πληθωριστική διαδικασία, που ξεκίνησε με την εκδήλωση της

υπερβάλλουσας ζήτησης και την επακολούθησα αύξηση των έμμεσων φόρων, είναι δυνατό να επιταχυνθεί μάλλον, παρά να ανακοπεί. Αυτό μπορεί να συμβεί, όταν οι μισθοί προσαρμόζονται στο υψηλότερο επίπεδο τιμών και οι τιμές στο υψηλότερο κόστος παραγωγής. Η διαδικασία των διαδοχικών αυξήσεων τιμών και μισθών είναι γνωστή ως σπειροειδής πληθωριστική διαδικασία.

Στο κενυσιανό υπόδειγμα του πληθωριστικού ζήτησης, που χρησιμοποιούμε, η προοπτική μιας συνεχούς επέκτασης της ονομαστικής κατανάλωσης είναι ασθενής. Η ύψωση των τιμών οδηγεί σε μείωση των ζητούμενων ποσοτήτων και η αύξηση των μισθών οδηγεί σε μείωση της απασχόλησης, οπότε οι πληθωριστικές πιέσεις εξασθενούν. Στο πλαίσιο όμως άλλων υποδειγμάτων, όπου η σπειροειδής υψωτική κίνηση τιμών και μισθών μπορεί να εκδηλωθεί, η δημοσιονομική πολιτική μεταβολής των συντελεστών της έμμεσης φορολογίας έχει περιορισμένη αποτελεσματικότητα. Μεγαλύτερη σπουδαιότητα αποκτούν τα μέτρα περιοριστικής εισοδηματικής πολιτικής και τα διορθωτικά μέτρα, όπως η ενίσχυση των δυνάμεων του ανταγωνισμού, η απελευθέρωση των αγορών εργασίας κ.ο.κ.

Κεφάλαιο 3

Μορφές δημοσιονομικής πολιτικής

3.1 Δημοσιονομική πολιτική και χρονικές υστερήσεις

Η σπουδαιότητα που έχει ο χρόνος προσαρμογής της οικονομίας στις μεταβολές των δημοσιονομικών μέσων. Όσο μικρότερο είναι το χρονικό διάστημα, που μεσολαβεί μεταξύ της εκδήλωσης της οικονομικής διαταραχής και της καταπολέμησης της, μέσω της μεταβολής των φόρων ή/και των δημόσιων δαπανών, τόσο αποτελεσματικότερη είναι η δημοσιονομική πολιτική, και αντιστρόφως. Ο χρόνος προσαρμογής της οικονομίας εξαρτάται από δύο παράγοντες. Πρώτον, από το είδος της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής και, δεύτερον, από το είδος της χρονικής υστέρησης μεταξύ εμφάνισης και εξάλειψης της οικονομικής διαταραχής.

Η δημοσιονομική πολιτική σταθεροποίησης μπορεί να ασκηθεί με δύο τρόπους:

1. με την αύξηση των φορολογικών συντελεστών ή τη μείωση των δημόσιων δαπανών, σε περιόδους πληθωρισμού, και τη μείωση των φορολογικών συντελεστών ή την αύξηση των δημόσιων δαπανών, σε περιόδους ύφεσης. Επειδή η κυβέρνηση θα πρέπει να προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες (πχ ψήφιση προϋπολογισμού), για να μεταβάλει τα δημοσιονομικά μέσα και να παρέμβει ενεργά στη διαδικασία διαμόρφωσης του επιπέδου ισορροπίας του ΑΕΠ, το είδος αυτό της παρέμβασης ονομάζεται ενεργητική ή διακριτική δημοσιονομική πολιτική.
2. με τη διαμόρφωση του συστήματος των φόρων και των πληρωμών κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να καταπολεμάται αυτόματα η οικονομική διαταραχή, χωρίς κρατική παρέμβαση. Με δεδομένη, πχ, τη φορολογική κλίμακα και τους φορολογικούς συντελεστές, ο προοδευτικός φόρος εισοδήματος (ΦΕΦΠ) αφαιρεί υψηλότερο ποσοστό από το πληθωριστικά αυξανόμενο εισόδημα, περιορίζοντας έτσι την υπερβάλλουσα ζήτηση. Με δεδομένο το ποσό του επιδόματος ανεργίας, η αύξηση του αριθμού των ανέργων, σε περιόδους ύφεσης, αυξάνει αυτόματα τις δημόσιες μεταβιβαστικές πληρωμές, οι οποίες τονώνουν τη ζήτηση. Η μορφή αυτή της δημοσιονομικής πολιτικής ονομάζεται αυτόματη ή παθητική.

Η χρονική υστέρηση εμφανίζεται με διάφορες μορφές, οι σπουδαιότερες από τις οποίες είναι οι ακόλουθες:

1) **Η υστέρηση αναγνώρισης**, δηλαδή το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της εκδήλωσης της οικονομικής διαταραχής και της εξακρίβωσης του είδους και του μεγέθους της. Η οικονομική δραστηριότητα, πχ, εμφανίζει διακυμάνσεις στη διάρκεια του έτους, με αιχμή τους τελευταίους μήνες και κατώτερο σημείο τους θερινούς μήνες. Αν λοιπόν μειωθεί η απασχόληση το καλοκαίρι, δεν είναι βέβαιο ότι η ανεργία θα έχει προσωρινό ή μόνιμο χαρακτήρα, πριν περάσουν αρκετοί μήνες από την εμφάνιση της.

Η υστέρηση αναγνώρισης δεν επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της παθητικής δημοσιονομικής πολιτικής. Ανεξάρτητα από το αν η ανεργία έχει πρόσκαιρο ή μονιμότερο χαρακτήρα, τα επιδόματα καταβάλλονται αυτόματα και ενισχύουν την ενεργό ζήτηση, είτε το κράτος αναγνωρίσει την ύπαρξη του προβλήματος είτε όχι. Η υστέρηση αναγνώρισης όμως επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής. Αν η ανεργία μπορεί να αντιμετωπιστεί επιτυχώς με μέτρα ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής(πχ επιδότηση δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης, χρηματοδότηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης ή επανένταξης, μείωση κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών κλπ), η ύπαρξη υστέρησης αναγνώρισης αναστέλλει ή ματαιώνει τη λήψη των κατάλληλων διορθωτικών μέτρων.

2) **Η διοικητική υστέρηση**, δηλαδή το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από την εξακρίβωση του είδους και της έκτασης της διαταραχής μέχρι την εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής. Η διοικητική υστέρηση εξασθενεί την αποτελεσματικότητα τόσο της ενεργητικής, όσο και της παθητικής δημοσιονομικής πολιτικής:

- Στην ενεργητική δημοσιονομική πολιτική, η ύψωση, πχ, των φορολογικών συντελεστών για τη συγκράτηση του πληθωρισμού προϋποθέτει την παροχή έγκρισης από τη Βουλή (σύνταξη και κατάθεση νομοσχεδίου, συζήτηση, ψήφιση από τη Βουλή, δημοσίευση στην εφημερίδα της Κυβέρνησης), πράγμα που συνεπάγεται την απώλεια πολύτιμου χρόνου.
- Στην παθητική δημοσιονομική πολιτική, ο προσωπικός φόρος εισοδήματος, που εισπράττεται στη διάρκεια του τρέχοντος έτους, αφορά εισοδήματα που πραγματοποιήθηκαν στη διάρκεια του παρελθόντος έτους (πλην της περίπτωσης ΦΕΦΠ παρακρατείτε στην πηγή). Αν λοιπόν το έτος πραγματοποίησης

του εισοδήματος είναι περίοδος ανόδου και το έτος είσπραξης του φόρου είναι περίοδος ύφεσης, η δημοσιονομική πολιτική ενισχύει, αντί να εξασθενεί, τις κυκλικές διακυμάνσεις.

3) **Η λειτουργική υστέρηση**, δηλαδή το χρονικό διάστημα που παρεμβάλλεται μεταξύ της μεταβολής των δημοσιονομικών μέσων και της εξάντλησης των πολλαπλασιαστικών τους επιδράσεων. Η λειτουργική υστέρηση ενυπάρχει κατά την άσκηση τόσο της ενεργητικής όσο και της παθητικής δημοσιονομικής πολιτικής. Η διάχυση των επιδράσεων, που προκαλούν οι μεταβολές των δημοσιονομικών μέσων στο παραγωγικό κύκλωμα, χρειάζεται ένα μεγάλο χρονικό διάστημα για να ολοκληρωθεί και η κυβέρνηση έχει περιορισμένη δυνατότητα να επισπεύσει τη σχετική διαδικασία.

Από την ανάλυση των τριών ανώτερων μορφών χρονικής υστέρησης, συνάγεται ότι η συνολική χρονική υστέρηση είναι μεγαλύτερη στην ενεργητική δημοσιονομική πολιτική και μικρότερη στην παθητική (μηδενική υστέρηση αναγνώρισης και μικρή διοικητική υστέρηση). Επομένως, η παθητική δημοσιονομική πολιτική βοηθά την οικονομία να συγκλίνει ταχύτερα στο επίπεδο ισορροπίας και, από την άποψη αυτή, είναι πιο αποτελεσματική από την ενεργητική.

3.2 Η έννοια της αυτόματης σταθεροποιητικής επίδρασης

Η αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση των δημόσιων δαπανών

Οι δημόσιες δαπάνες δεν ασκούν καμία αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση, εφόσον ούτε επηρεάζουν το εισόδημα, ούτε επηρεάζονται από αυτό. Είναι αλήθεια ότι δύο μεγάλες κατηγορίες δημόσιων δαπανών ελάχιστα μεταβάλλονται σε σταθερές τιμές, καθώς το εισόδημα μειώνεται (σε περιόδους ύφεσης) ή αυξάνεται (σε περιόδους πληθωρισμούς):

1. Οι δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις, οι οποίες έχουν ως στόχο να επιταχύνουν το ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης, και όχι να αμβλύνουν τις κυκλικές διακυμάνσεις. Οι δαπάνες αυτές δεν επηρεάζονται από τις φάσεις του οικονομικού κύκλου: δεν μεταβάλλονται αυτόματα σε περιόδους ανόδου ή ύφεσης. Επομένως, δεν ασκούν καμία αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση. Το χαρακτηριστικό μάλιστα των δημόσιων επενδύσεων είναι ότι η αύξηση τους (ενεργητική δημοσιονομική πολιτική) είναι επιθυμητή τόσο σε περιόδους

πληθωρισμού, όσο και σε περιόδους ύφεσης. Το επιθυμητό των δημόσιων επενδύσεων οφείλεται στην διπλή ιδιότητα που έχουν να τονώσουν τη ζήτηση βραχυχρόνια, αλλά και να ενισχύσουν τις δυνάμεις της προσφοράς μακροχρόνια. Πράγματι, οι επενδύσεις σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο μειώνουν το μεταφορικό κόστος για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις (οδικό ή σιδηροδρομικό δίκτυο, λιμάνια, αεροδρόμια), διευκολύνουν τις επικοινωνίες (δίκτυα τηλεπικοινωνιών), περιορίζουν το κόστος της ενέργειας (εξηλεκτρισμός), αυξάνουν την παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού (παιδεία, ερευνά, τεχνολογία) κ.ο.κ. Προκαλούν δηλαδή θετικές εξωτερικές οικονομίες για τους ιδιώτες επιχειρηματίες, αυξάνουν την αποδοτικότητα των ιδιωτικών επενδύσεων, ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα της εγχώριας οικονομίας και διευρύνουν την παραγωγική τους δυναμικότητα. Για το λόγο αυτό, τα σύγχρονα υποδείγματα ενδογενούς ανάπτυξης περιλαμβάνουν και τις δημόσιες δαπάνες για επενδύσεις μεταξύ των συντελεστών παραγωγής (κεφάλαιο, εργασία) στη συνάρτηση παραγωγής. Σε περιόδους ύφεσης λοιπόν, είναι επιθυμητή η αύξηση των δημόσιων επενδύσεων, διότι τονώνουν τη ζήτηση και, επιπλέον, αυξάνουν την παραγωγή και την απασχόληση. Σε περιόδους πληθωρισμού, είναι επίσης επιθυμητή η αύξηση των δημόσιων επενδύσεων, ιδίως αν συνδυάζεται με τον περιορισμό της δημόσιας (ή ιδιωτικής) κατανάλωσης, προκειμένου να αυξηθεί η προσφορά και να ικανοποιηθούν οι ανάγκες της ζήτησης.

2. Οι τρέχουσες δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, οι οποίες έχουν ως στόχο την άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων: παραγωγή δημόσιων αγαθών που ικανοποιούν συλλογικές ανάγκες (δικαιοσύνη, άμυνα, έννομη τάξη κλπ), παροχή αγαθών που δημιουργούν θετικές εξωτερικές οικονομίες (παιδεία, υγεία κλπ), προστασία του καταναλωτή από τα ιδιωτικά μονοπώλια με την εφαρμογή αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας κ.ο.κ. Οι τρέχουσες δηλαδή δημόσιες δαπάνες δεν αποβλέπουν στην καταπολέμηση των οικονομικών διαταραχών και, επομένως, δεν αυξομειώνονται αυτόματα σε περιόδους ύφεσης ή πληθωρισμού.

Επομένως, απομένει μία μόνο μεγάλη κατηγορία δημόσιων δαπανών, η οποία μπορεί ασκήσει αυτόματα σταθεροποιητική επίδραση.

Είναι οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές (επιδόματα ανεργίας, προγράμματα επανένταξης του εργατικού δυναμικού στην παραγωγική διαδικασία, δαπάνες πρόνοιας για τους άπορους, επιδότηση δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης κλπ). Οι δαπάνες αυτές έχουν αναδιανεμητικό κατά βάση χαρακτηριστικά και, επομένως, το ύψος τους επηρεάζεται αυτόματα από τη φάση της οικονομικής συγκυρίας. Το χαρακτηριστικό τους είναι ότι μεταβάλλονται αυτόματα και προς την αντίθετη κατεύθυνση από τις μεταβολές του εισοδήματος. Πράγματι, σε περιόδους ύφεσης, όταν μειώνεται το εισόδημα και η απασχόληση, το συνολικό ποσό, πχ των επιδομάτων ανεργίας, που καταβάλλεται από το κράτος, αυξάνει αυτόματα (χωρίς να χρειάζονται χρονοβόρες νομοθετικές ή διοικητικές ρυθμίσεις), με αποτέλεσμα να ενισχύεται η ζήτηση και να μετριάζεται έτσι η καθοδική φάση του οικονομικού κύκλου. Αντίθετα, σε περιόδους ανόδου, όταν ανέρχεται η απασχόληση, περικόπτεται αυτόματα το συνολικό ποσό των επιδομάτων ανεργίας, εξασθενώντας έτσι τις πιέσεις της υπερβάλλουσας ζήτησης επί του επιπέδου τιμών.

Η αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού

Αν η κυβέρνηση ακολουθεί την πολιτική του ετήσια ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, καθώς αυτόματη αύξηση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος, σε περίπτωση πληθωριστικής αύξησης του εισοδήματος, θα πρέπει να διατίθεται για τη χρηματοδότηση μιας ισοϋψούς αύξησης των δημόσιων δαπανών.

Με ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, το εισόδημα αυξάνεται σε μεγαλύτερη έκταση από ότι θα αύξανε, αν δεν υπήρχε δημόσιος τομέας. Επομένως, η πολιτική του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού όχι μόνο δεν συμβάλλει στη σταθεροποίηση της οικονομίας, σε περιόδους πληθωρισμού, αλλά, αντίθετα, αποσταθεροποιεί περαιτέρω το οικονομικό σύστημα. Αυτό συμβαίνει διότι ο πολλαπλασιαστής των δημόσιων δαπανών είναι μεγαλύτερος από τον πολλαπλασιαστή των φόρων, με αποτέλεσμα η ισόποση αύξηση τους να οδηγεί σε ένταση των πληθωριστικών πιέσεων.

Εννοείται ότι, σε περιόδους ύφεσης, είναι επιθυμητή η πολιτική του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, διότι το επεκτατικό αποτέλεσμα επί του εισοδήματος είναι σημαντικό, εφόσον βέβαια αυξάνονται οι επενδύσεις.

Η εισοδηματική ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων ως προσδιοριστικός παράγοντας της αυτόματης σταθεροποιητικής επίδρασης των φόρων

Η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων συνάγεται από τρεις βασικές κατηγορίες φόρων (εισοδήματος, κατανάλωσης, περιουσίας) εξαρτάται τόσο από τα χαρακτήρα του φορολογικού συντελεστή όσο και από τη συμπεριφορά της φορολογικής βάσης στις μεταβολές του εισοδήματος. Ειδικότερα:

1. **ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ)**
έχει προοδευτικό συντελεστή, και η φορολογική του βάση (φορολογητέο εισόδημα) παρακολουθεί, με μικρές αποκλίσεις, τις μεταβολές του εθνικού εισοδήματος. Επομένως, η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων είναι μεγαλύτερη της μονάδας.
2. **ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων (ΦΕΝΠ)**
έχει αναλογικό συντελεστή (γύρω στο 35% επί των αδιανέμητων κερδών), αλλά η φορολογική του βάση δεν μεταβάλλεται με τον ίδιο ρυθμό, με τον οποίο μεταβάλλεται το ΑΕΠ: τα επιχειρηματικά κέρδη τείνουν να αυξάνουν με υψηλότερους ρυθμούς από το ΑΕΠ, σε περιόδους ανόδου, και να μειώνονται με επίσης υψηλότερους ρυθμούς από το ΑΕΠ, σε περιόδους ύφεσης. Επομένως, η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων από το ΦΕΝΠ είναι μεγαλύτερη της μονάδας. υπενθυμίζεται ότι η εισοδηματική ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων είναι ένας μόνον από τους προσδιοριστικούς παράγοντες της αυτόματης σταθεροποιητικής επίδρασης των φόρων. Επομένως, το γεγονός ότι το ΦΕΝΠ έχει υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα εσόδων δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι ο φόρος αυτός ασκεί και αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση. Αυτό γίνεται περισσότερο εμφανές σε περιόδους ύφεσης, όπου τα κέρδη μειώνονται σε μεγαλύτερη έκταση από το ΑΕΠ, οι επιχειρήσεις πληρώνουν αναλογικά λιγότερους φόρους (από ότι σε περιόδους ανόδου) και, επομένως, έχουν θεωρητικά μεγαλύτερη δυνατότητα να αυτοχρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις τους. Είναι όμως αμφίβολο κατά πόσο θα θελήσουν να διαθέσουν τα κεφάλαια, που ενισχύουν τη ζήτηση (και την προσφορά) δεδομένου ότι, σε περιόδους

ύφεσης και μειωμένης ζήτησης, οι επιχειρηματικές προσδοκίες είναι ασθενείς.

3. **οι φόροι κατανάλωσης** έχουν αναλογικό συντελεστή σε σχέση με τη φορολογική βάση (καταναλωτική δαπάνη). Πλην όμως, η φορολογική βάση δεν παρακολουθεί συνήθως τις μεταβολές του εισοδήματος:
- η κατανάλωση για τα αγαθά πρώτης ανάγκης αυξάνει αναλογικά λιγότερο από το εισόδημα, στην έκταση που οι βασικές ανάγκες ικανοποιούνται από τις αρχικές μονάδες του εισοδήματος. Επομένως, η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων από τους φόρους κατανάλωσης επί ειδών πρώτης ανάγκης είναι μεγαλύτερη της μονάδας.
 - Η κατανάλωση για αγαθά πολυτελείας αυξάνει αναλογικά περισσότερο από το εισόδημα. Επομένως, η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων από τους φόρους κατανάλωσης επί ειδών πολυτελείας είναι μεγαλύτερη της μονάδας.
 - Η κατανάλωση για τα ανωτέρω αγαθά μειώνεται, καθώς ανέρχεται το εισόδημα. Επομένως, η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων από τους φόρους κατανάλωσης επί των κατώτερων αγαθών είναι αρνητική, οπότε ο συντελεστής της αυτόματης σταθεροποιητικής επίδρασης μπορεί να εμφανιστεί ακόμη και με αρνητικό πρόσημο. Στην περίπτωση αυτή, οι έμμεσοι φόροι επιτείνουν, αντί να περιστελλουν, τις οικονομικές διακυμάνσεις.
4. **οι φόροι περιουσίας** άλλοτε είναι εξοπλισμένοι με προοδευτικό φορολογικό συντελεστή (φόροι κληρονομιάς, δωρεών κλπ) και άλλοτε με αναλογικό (πχ φόρος επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών). Επίσης, η αξία των περιουσιακών στοιχείων (φορολογική βάση) άλλοτε παρακολουθεί τις μεταβολές του ΑΕΠ και άλλοτε όχι. Επομένως, δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί εκ των προτέρων ο βαθμός της αυτόματης σταθεροποιητικής επίδρασης των φόρων περιουσίας. Αξιολογικές κρίσεις κατά περίπτωση μπορούν να γίνουν. Αν πχ το κράτος αναπροσδιορίζει τακτικά την (αντικειμενική) αξία των ακινήτων και ο φορολογικός συντελεστής είναι προοδευτικός, η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων από το φόρο περιουσίας θα υπερβαίνει τη μονάδα.

Συνολική εκτίμηση της δημοσιονομικής πολιτικής:

Δύο είναι τα βασικά συμπεράσματα: Πρώτον, στην παθητική δημοσιονομική πολιτική, η συνολική χρονική υστέρηση είναι μικρότερη, αλλά το μέγεθος του πληθωριστικού ή αποπληθωριστικού κενού, που μπορεί να εξαλειφθεί αυτόματα, είναι περιορισμένο.

Δεύτερον, στην ενεργητική δημοσιονομική πολιτική, η συνολική χρονική υστέρηση είναι μεγαλύτερη, αλλά οι μεταβολές των φορολογικών συντελεστών ή των δημόσιων δαπανών (με νομοθετικές διαδικασίες) είναι σε θέση θεωρητικά να εξουδετερώσουν τις κυκλικές διακυμάνσεις.

Επειδή λοιπόν και οι δύο μορφές πολιτικής παρουσιάζουν θετικά και αρνητικά στοιχεία, η ιδεώδης λύση είναι να διαμορφώσουμε ένα σύστημα φόρων και δημόσιων δαπανών, που να συνδυάζει ενεργητική και παθητική δημοσιονομική πολιτική. Ένας τέτοιος συνδυασμός θα επιτρέπει:

- την ταχύτερη σύγκλιση του εισοδήματος στο επίπεδο ισορροπίας, και
- την πλήρη εξουδετέρωση των οικονομικών διαταραχών.

Για να συμβεί αυτό, θα πρέπει: το δημοσιονομικό σύστημα να ενσωματώνει αυτόματους σταθεροποιητές (πχ προοδευτικούς φόρους εισοδήματος και περιουσίας), και οι δημόσιοι φορείς να ασκούν αποφασιστικά τη διακριτική τους εξουσία και να μεταβάλλουν τους φορολογικούς συντελεστές ή τις δημόσιες δαπάνες, όταν εμφανίζεται ο κίνδυνος πληθωρισμού ή ύφεσης.

Η συνδυασμένη άσκηση ενεργητικής και παθητικής δημοσιονομικής πολιτικής διευκολύνεται σημαντικά, αν η βουλή εξουσιοδοτήσει την Κυβέρνηση να μεταβάλλει, μέσα σε προκαθορισμένα όρια, τους φορολογικούς συντελεστές ή τις δημόσιες δαπάνες, σε περιόδους πληθωρισμού ή ύφεσης. Θα μπορούσε, πχ η βουλή να επιτρέπει στην Κυβέρνηση την ύψωση του συντελεστή του φόρου εισοδήματος κατά 5%, αν το ΑΕΠ αυξάνει πληθωριστικά κατά 10%, ή την αύξηση των δημόσιων δαπανών κατά 5%, αν το ΑΕΠ κινείται κάτω από το επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Όλες αυτές οι ενέργειες της Κυβέρνησης θα πρέπει βέβαια να επικεντρώνονται εκ των υστέρων από τη Βουλή, πλην όμως η διοικητική υστέρηση μηδενίζεται και η δημοσιονομική πολιτική σταθεροποίησης γίνεται πιο αποτελεσματική.

3.3 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Σύμφωνα με το Ν.Δ 321 / 1969 «Προϋπολογισμός είναι ο νόμος, όπου προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους (πιστώσεων) για κάθε οικονομικό έτος » .

Τα έσοδα και έξοδα του προϋπολογισμού ταξινομούνται κατά είδος, ομάδα , και κατηγορίας αναλόγως της αιτίας και της φύσεως που ορίζει το Υπουργείο Οικονομικών.

Η ταξινόμηση αυτή :

- α) Τείνει στην καλύτερη κατάρτιση των Εθνικών Λογαριασμών
- β) Επιτρέπει την σύγκριση μεγεθών των προϋπολογισμών διαχρονικά προς τα μεγέθη άλλων χωρών
- γ) Απεικονίζει την κυβερνητική πολιτική σε όλους τους τομείς της κρατικής δραστηριότητας

Στον προϋπολογισμό συνάπτονται: α) πίνακας των προβλεπόμενων εσόδων, β) πίνακες των προβλεπόμενων εξόδων για κάθε Υπουργείο και γ) συγκεντρωτικός πίνακας των προβλεπόμενων τελικών αποτελεσμάτων των εσόδων και εξόδων.

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ

Δυο προβλήματα τίθενται πάνω σε αυτό : 1) αρχικά να διακρίνουμε τους δημόσιου προϋπολογισμούς από τους ιδιωτικούς έτσι ώστε να προσδιορίσουμε επακριβώς την έννοια του δημόσιου προϋπολογισμού 2) πρέπει να διακρίνουμε τους διάφορους προϋπολογισμούς, διότι ο προϋπολογισμός του Κράτους είναι ο πιο σπουδαιότερος.

Α) Η έννοια του δημόσιου προϋπολογισμού

α) Η διαφορά περιεχομένου μεταξύ δημόσιων προϋπολογισμών και ιδιωτικών προϋπολογισμών – Οι ιδιωτικοί προϋπολογισμοί είναι μόνο πράξεις προβλέψεως εσόδων και εξόδων . Οι δημόσιοι προϋπολογισμοί είναι πράξεις προβλέψεως και εξουσιοδοτήσεως εσόδων και εξόδων. Αυτό σημαίνει ότι για τους ιδιώτες και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις οι προϋπολογισμοί είναι πράξεις οικονομικές, για το Κράτος και τους δημόσιους οργανισμούς, οι προϋπολογισμοί είναι και αυτές πράξεις νομικές, πράξεις που δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις.

1) Ο χαρακτηρισμός « προβλέψεις » των δημόσιων προϋπολογισμών θεωρείται ως δευτερεύων προϋπολογισμός του Κράτους είναι το πρόγραμμα δράσεως της κυβερνήσεως: οι προβλεπόμενες πιστώσεις για τις διάφορες υπηρεσίες εκφράζουν την δραστηριότητα αυτή των υπηρεσιών και τις μεταρρυθμίσεις που θέλουμε να επιφέρουμε σε αυτές. Όταν αυξάνουμε τις πιστώσεις της Εθνικής Παιδείας είναι σαν να

προβλέπουμε ανάπτυξη και βελτίωση της δημόσιας εκπαίδευσης. Όταν μειώνουμε τις στρατιωτικές πιστώσεις είναι σαν να προβλέπουμε μείωση της διεθνούς εντάσεως , κ.λ.π.

Μια κυβέρνηση που φοβάται εσωτερικές ταραχές θα αυξήσει τις προβλεπόμενες πιστώσεις για την χωροφυλακή και την αστυνομία .Εάν ελπίζουμε σε οικονομική ανάπτυξη θα πρέπει να αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες που έχουν προβλεφθεί για αυξημένες αποδόσεις των φόρων. Μια αυταρχική κυβέρνηση η οποία δεν έχει ανάγκη εγκρίσεως του προϋπολογισμού από μέρος Κοινοβουλίου, έχει συμφέρον να καταρτίσει έναν προϋπολογισμό ως πράξη προβλέψεως και τον καταρτίζει πράγματι. Ο σύγχρονος μετασχηματισμός των δημόσιων οικονομικών αυξάνει την σπουδαιότητα αυτού του χαρακτηρισμού προβλέψεως. Πράγματι , τείνει να ενσωματώσει τα δημόσια οικονομικά στην γενική οικονομία της χώρας. Η πρόβλεψη της μελλοντικής οικονομικής εξελίξεως επιτρέπει στο δημόσιο να ενεργήσει με δημοσιονομικά μέσα και να αποτελέσει στοιχείο της δημοσιονομικής ζωής .

2) Ο χαρακτηρισμός «εξουσιοδότηση » των δημόσιων προϋπολογισμών διακρίνεται από τον ιδιωτικό προϋπολογισμό. Προκύπτει από τον χωρισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κυβερνητικών οργάνων. Στο Κράτος η κυβέρνηση καταρτίζει τον προϋπολογισμό και τον εκτελεί , αλλά το κοινοβούλιο είναι αυτό που τον ψηφίζει: η ψήφιση αυτή έχει ως αποτέλεσμα να εξουσιοδοτεί την κυβέρνηση να πραγματοποιήσει τις δαπάνες και να εισπράξει τα έσοδα τα οποία βρίσκονται εγγεγραμμένα στον προϋπολογισμό. Στους Δήμους και στις κοινότητες, το Κοινοτικό Συμβούλιο είναι εκείνο που ψηφίζει τον προϋπολογισμό και εξουσιοδοτεί τον δήμαρχο να προβεί στην εκτέλεση εσόδων και εξόδων. Στους νομούς οι εξουσιοδοτήσεις παρέχονται από το γενικό Συμβούλιο και ο νομάρχης προβαίνει στην εκτέλεση τους.

B) Τα αβέβαια όρια μεταξύ δημόσιων προϋπολογισμών και ιδιωτικών προϋπολογισμών

Στην πραγματικότητα, η διαφορά μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών προϋπολογισμών είναι πολύ λεπτή, καθώς προέρχονται από μικτούς οργανισμούς , οι οποίοι άπτονται συγχρόνως της δημόσιας υπηρεσίας και της ιδιωτικής επιχειρήσεως. Για το Κράτος, τις κοινότητες, τους νομούς δεν εμφανίζεται καμία δυσκολία: αλλά για βιομηχανικές επιχειρήσεις, όπως οι επιχειρήσεις Ηλεκτρισμού Γαλλίας π.χ., το πρόβλημα είναι δύσκολο. Έτσι , εμφανίζονται κάποιες συγκρούσεις μεταξύ των νομικών και οικονομικών κριτηρίων .

1) *το νομικό κριτήριο* βασίζεται στον δημόσιο χαρακτήρα του οργανισμού του οποίου εξετάζεται ο προϋπολογισμός. Είναι, καταρχήν δημόσιος προϋπολογισμός ο προϋπολογισμός των δημόσιων Οργανισμών :Κράτος, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, αυτόνομες υπηρεσίες .

2) Το οικονομικό κριτήριο βασίζεται στην ιδέα μιας διαφοροποίησης μεταξύ της οικονομικής δραστηριότητας που εξαρτάται από την ιδιωτική πρωτοβουλία και εκείνης που εξαρτάται από παρέμβαση δημόσιας δύναμης. Στην γενική εθνική λογιστική, οι δημόσιοι λογαριασμοί τείνουν στο να μετρούν την παρέμβαση του Κράτους και των δημόσιων οργανισμών με μεθόδους εποπτείας προς την πορεία των οικονομικών και κοινωνικών μηχανισμών.

Ο Προϋπολογισμός των δημόσιων φορέων Τα δημοσιονομικά μέσα συντονίζονται με τον προϋπολογισμό που συντάσσουν οι δημόσιοι φορείς. Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα περιλαμβάνει τα ποσά δαπανών και εσόδων που σχεδιάζει να πραγματοποιήσει ο δημόσιος φορέας σε μια ορισμένη χρονική περίοδο στο μέλλον, συνήθως στο επόμενο έτος. Προϋπολογισμό συντάσσουν όλοι οι δημόσιοι φορείς, καθόσον με τον προϋπολογισμό του κάθε δημόσιος φορέας προγραμματίζει τις δαπάνες και τα έσοδά του για το επόμενο έτος και συντονίζει τα μέσα αυτά για την πραγματοποίηση των επιδιώξεών του. Με τον προϋπολογισμό τους, οι δημόσιοι φορείς κατανέμουν τους περιορισμένους πόρους που διαθέτουν ανάμεσα στα διάφορα αγαθά που παρέχουν στο κοινωνικό σύνολο, προσδιορίζουν, δηλαδή, τι και πόσο θα παραχθεί από κάθε δημόσιο αγαθό, μια λειτουργία στην οποία στον ιδιωτικό τομέα επιτελεί ο μηχανισμός των τιμών. Ο προϋπολογισμός κάθε δημόσιου φορέα διέρχεται από **4 φάσεις**: **α)** την κατάρτιση του προϋπολογισμού, που γίνεται από τον ίδιο φορέα, **β)** την έγκριση του προϋπολογισμού οποία για το κράτος γίνεται από τη Βουλή με ψήφισή του, ενώ για τους άλλους δημόσιους φορείς, από το Υπουργείο που τους επιβλέπει, **γ)** την εκτέλεση του προϋπολογισμού, που γίνεται επίσης από το φορέα στον οποίο αφορά και **δ)** τον έλεγχο του προϋπολογισμού, που γίνεται από αρμόδια διοικητικά και δικαστικά όργανα. Ο κρατικός προϋπολογισμός, που αποτελεί τον προϋπολογισμό του βασικού δημόσιου φορέα στη χώρα μας, περιλαμβάνει 3 επιμέρους προϋπολογισμούς: τον τακτικό προϋπολογισμό, τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και τον ειδικό λογαριασμό εγγυήσεων γεωργικών προϊόντων. Ο πρώτος περιλαμβάνει τα τρέχοντα έσοδα και έξοδα του κράτους, δηλαδή τα έσοδα και τα έξοδα που δεν επηρεάζουν την περιουσία του. Ο δεύτερος περιλαμβάνει τις δαπάνες επενδύσεων, δηλαδή τις δαπάνες που μεταβάλλουν την αξία της περιουσίας του κράτους, καθώς και τα έσοδα που προγραμματίζονται για την χρηματοδότηση τους. Ο τρίτος περιλαμβάνει τις δαπάνες που γίνονται για την ενίσχυση του γεωργικού τομέα, καθώς και τα έσοδα που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση τους.

Τα τελευταία προέρχονται από την Ε.Ε. η οποία όπως θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο χρηματοδοτεί τις δαπάνες αυτές .

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, από άποψη επιδράσεων του προϋπολογισμού στην οικονομία έχει η σχέση που υπάρχει ανάμεσα στο ύψος των δαπανών και των εσόδων ενός προϋπολογισμού και ιδιαίτερα του κρατικού προϋπολογισμού. Όταν οι δαπάνες ενός προϋπολογισμού είναι ίσες με τα έσοδα, λέμε ότι ο προϋπολογισμός εμφανίζει ισοζύγιο ή είναι ισοσκελισμένος. Αν οι δαπάνες είναι μεγαλύτερες από τα έσοδα λέμε ότι ο προϋπολογισμός είναι ελλειμματικός, δηλαδή εμφανίζει έλλειμμα, ενώ αν συμβαίνει το αντίθετο, ο προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός, δηλαδή εμφανίζει πλεόνασμα.

Η πιο πάνω σχέση μεταξύ συνολικών εσόδων και δαπανών ενός δημόσιου φορέα βέβαια δεν έχει ιδιαίτερη σημασία διότι τα συνολικά έσοδα του δημόσιου φορέα πρέπει να είναι ίσα με τις συνολικές του δαπάνες, αφού δεν είναι δυνατόν να προγραμματίζονται δαπάνες χωρίς να ορίζεται και ο τρόπος χρηματοδότησής τους. Το ισοζύγιο αυτό επομένως είναι τεχνητό και απλώς παρουσιάζει τον τρόπο με τον οποίο ο φορέας σχεδιάζει να χρηματοδοτήσει τις δαπάνες του. Εκείνο που έχει μεγαλύτερη σημασία είναι η σχέση που υπάρχει ανάμεσα στις συνολικές δαπάνες του φορέα και τα τρέχοντα έσοδα του ,τα οποία δεν επηρεάζουν το μέγεθος της περιουσίας του (δεν περιλαμβάνονται π.χ. έσοδα από εκποίηση περιουσίας ή δανεισμό).Αν οι συνολικές δαπάνες είναι ίσες με τα τρέχοντα έσοδα ,λέμε ότι ο προϋπολογισμός εμφανίζει πραγματικό ισοζύγιο. Διαφορετικά εμφανίζει πραγματικό **ανισοζύγιο** ,δηλαδή πραγματικό έλλειμμα ή πλεόνασμα.

3.4 Δημοσιονομική πολιτική και προϋπολογισμός

Σχέση μεταξύ ελλείμματος (πλεονάσματος) και δημοσιονομικής πολιτικής

Η άσκηση ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής, οδηγεί στην εμφάνιση δημοσιονομικών ανισορροπιών, αν ο προϋπολογισμός ήταν ισοσκελισμένος, πριν από τη λήψη των μέτρων. Όταν πχ εκδηλωθεί πληθωρισμός, το κράτος μπορεί να μειώσει τους φορολογικούς συντελεστές ή να μειώσει τις δημόσιες δαπάνες για να περιστείλει την υπερβάλλουσα ζήτηση. Με τον τρόπο αυτό, ο προϋπολογισμός μετατρέπεται από ισοσκελισμένο σε πλεονασματικό.

Ομοίως, όταν εμφανιστεί ανεργία, το κράτος μπορεί να μειώσει τους φορολογικούς συντελεστές ή να αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες για την ενισχύσει τη ζήτηση. Με τον τρόπο αυτό, ο προϋπολογισμός μετατρέπεται από ισοσκελισμένο σε ελλειμματικό.

Ενώ όμως η άσκηση ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής συνδέεται με την εμφάνιση ελλειμμάτων ή πλεονασμάτων στον προϋπολογισμό, το αντίθετο δεν ισχύει. Η εμφάνιση δηλαδή ελλείμματος ή πλεονάσματος δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι ασκήθηκε ενεργητική δημοσιονομική πολιτική. Αν πχ μειωθεί η ιδιωτική κατανάλωση, θα περιοριστούν και οι εισπράξεις του κράτους από τους έμμεσους φόρους, χωρίς να έχουν μεταβληθεί οι συντελεστές τους (παθητική δημοσιονομική πολιτική), με αποτέλεσμα την εμφάνιση ελλείμματος. Ομοίως, αν αυξηθούν οι ιδιωτικές επενδύσεις, θα αυξηθεί το ΑΕΠ και, κατ' επέκταση, τα έσοδα από το φόρο εισοδήματος, χωρίς και πάλι να έχουν μεταβληθεί οι φορολογικοί συντελεστές, με αποτέλεσμα τη δημιουργία πλεονάσματος. Επομένως, οι μεταβολές στο έλλειμμα ή πλεόνασμα του προϋπολογισμού δεν πρέπει να αποδίδονται στη λήψη μέτρων ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής, εφόσον στο ίδιο αποτέλεσμα μπορούμε να καταλήξουμε και με την παθητική δημοσιονομική πολιτική.

Προϋπολογισμός πλήρους απασχόλησης

Αν και οι μεταβολές στο τρέχον έλλειμμα ή πλεόνασμα του προϋπολογισμού δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να εξακριβώσουμε το είδος της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, οι αποκλίσεις του προϋπολογισμού πλήρους απασχόλησης από το επίπεδο, στο οποίο είναι ισοσκελισμένος, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για το σκοπό αυτό. Ο προϋπολογισμός πλήρους απασχόλησης αποτυπώνει το μέγεθος των δημόσιων εσόδων και δαπανών, όπως θα διαμορφωνόταν, αν τα παραγωγικά μέσα απασχολούντο πλήρως, το επίπεδο των τιμών παρέμενε σταθερό και χρησιμοποιείτο η πλέον προηγμένη τεχνολογία.

Όταν η δημοσιονομική πολιτική είναι παθητική, το πλεόνασμα πλήρους απασχόλησης, παραμένει αμετάβλητο. Όταν όμως ασκείται ενεργητική δημοσιονομική πολιτική, το πλεόνασμα πλήρους απασχόλησης μειώνεται, αν η πολιτική αυτή είναι επεκτατική. Σε περίπτωση άσκησης συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής, το πλεόνασμα πλήρους απασχόλησης αυξάνεται (ή το έλλειμμα πλήρους απασχόλησης μειώνεται).

Η χρησιμοποίηση του ελλείμματος ή πλεονάσματος πλήρους απασχόλησης για να προσδιορίσουμε τη μορφή της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής πρέπει να γίνεται μόνο σε περιόδους, όπου το προϊόν πλήρους απασχόλησης παραμένει αμετάβλητο (μηδενικός ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης). Με αμετάβλητο το εισόδημα στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης, το πλεόνασμα πλήρους απασχόλησης παραμένει σταθερό, όταν η δημοσιονομική πολιτική είναι παθητική, ενώ μειώνεται, όταν η δημοσιονομική πολιτική είναι ενεργητική.

Όταν όμως σημειώνονται θετικοί ρυθμοί ανάπτυξης που είναι και το πιο συνηθισμένο το προϊόν πλήρους απασχόλησης αυξάνει διαχρονικά.

Καθώς ανέρχεται το προϊόν πλήρους απασχόλησης, αυξάνεται και το πλεόνασμα πλήρους απασχόλησης (με αμετάβλητους τους φορολογικούς συντελεστές και τις δημόσιες δαπάνες). Η παθητική δηλαδή δημοσιονομική πολιτική συνδέεται, όχι πλέον με ένα σταθερό, αλλά με ένα αυξανόμενο πλεόνασμα πλήρους απασχόλησης, οπότε μετατρέπεται σε περιοριστική (ενεργητική): Η συνεχής αύξηση του πλεονάσματος εξασθενεί τη ζήτηση και ανακόπτει την ανοδική πορεία του προϊόντος πλήρους απασχόλησης.

Για να αντιμετωπιστούν οι δυσμενείς επιδράσεις, που ασκεί η παθητική δημοσιονομική πολιτική στην αναπτυξιακή διαδικασία, θα πρέπει να μειωθούν οι φορολογικοί συντελεστές σε όση έκταση είναι απαραίτητο, προκειμένου να παραμείνει αμετάβλητο το πλεόνασμα πλήρους απασχόλησης.

Συμπέρασμα: Όταν το προϊόν πλήρους απασχόλησης παραμένει σταθερό, το πλεόνασμα (ή έλλειμμα) του προϋπολογισμού πλήρους απασχόλησης παραμένει και αυτό σταθερό, στην περίπτωση που ασκείται παθητική δημοσιονομική πολιτική (ενώ μεταβάλλεται, όταν ασκείται ενεργητική). Επομένως, η συμπεριφορά του πλεονάσματος (ελλείμματος) πλήρους απασχόλησης προσδιορίζει και το είδος της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής. Αντίθετα, με θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, το πλεόνασμα (έλλειμμα) πλήρους απασχόλησης αυξομειώνεται τόσο με την παθητική δημοσιονομική πολιτική, όσο και με την παθητική δημοσιονομική πολιτική, όσο και με την ενεργητική. Επομένως, η συμπεριφορά του εν λόγω πλεονάσματος (ελλείμματος) δεν είναι σε θέση να προσδιορίσει ποια μορφή δημοσιονομικής πολιτικής ακολουθείται κάθε φορά από την κυβέρνηση.

Το παραπάνω συμπέρασμα δεν τροποποιείται, αν υποθέσουμε ότι οι δημόσιες δαπάνες δεν προσδιορίζεται εξωγενώς, αλλά αποτελούν, πχ, συνάρτηση του εισοδήματος. Επειδή όμως χρησιμοποιούμε τα απόλυτα μεγέθη των δημόσιων δαπανών και των λοιπών δημοσιονομικών μεταβλητών σε διαφορετικές χρονικές περιόδους, θα πρέπει να τα αποπληθωρίζουμε, για να είναι συγκρίσιμα.

Η αναγωγή του πλεονάσματος (ελλείμματος) σε σταθερές τιμές είναι περιττή μόνον όταν το εκφράζουμε ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Η χρησιμοποίηση του λόγου των δημοσιονομικών μεταβλητών προς το ΑΕΠ, αντί των απολύτων μεγεθών, είναι μια πρακτική ευρύτατα διαδεδομένη, διότι έτσι πιστεύεται ότι αξιολογείται καλύτερα η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής.

Πράγματι, καθώς ανέρχεται το ΑΕΠ, διευρύνονται η φορολογική βάση και η δυνατότητα των νοικοκυριών να δανείζουν το κράτος ενώ, παράλληλα, αυξάνονται και οι ανάγκες των ιδιωτικών φορέων για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Κάτω από τέτοιες συνθήκες, το απόλυτο μέγεθος του πλεονάσματος (ελλείμματος) σε σταθερές τιμές, όταν δεν συσχετίζεται με την εξέλιξη του ΑΕΠ, δεν βοηθά τους δημόσιους φορείς να κάνουν σωστές επιλογές: Ένα δεδομένο μέγεθος πλεονάσματος (ελλείμματος), που θεωρείται μεγάλο, όταν το εισόδημα είναι χαμηλό, μπορεί να αποδειχθεί ανεπαρκές για να επηρεάσει τις οικονομικές εξελίξεις, όταν το ΑΕΠ ανέλθει σε υψηλά επίπεδα.

Στην περίπτωση που κρίνεται σκόπιμο να δεχθούμε ποσοστά, αντί απόλυτων τιμών, το παραπάνω συμπέρασμα θα πρέπει να τροποποιηθεί ως εξής:

Παθητική δημοσιονομική πολιτική ασκείται όταν παραμένει αμετάβλητο το πλεόνασμα (έλλειμμα) πλήρους απασχόλησης ως ποσοστό του προϊόντος πλήρους απασχόλησης, ανεξάρτητα από το αν σημειώνονται θετικοί, αρνητικοί ή μηδενικοί ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης. Αντίθετα, όταν το ποσοστό αυτό μεταβάλλεται, ασκείται ενεργητική δημοσιονομική πολιτική.

3.5 Είδη προϋπολογισμού

Κριτήρια επιλογής των δημοσιονομικών μέσων

Η δημιουργία ελλείμματος ή πλεονάσματος στον προϋπολογισμό για την αντιμετώπιση των οικονομικών διαταραχών μπορεί να οφείλεται στις μεταβολές είτε των φορολογικών εσόδων είτε των δημόσιων δαπανών. Αν και δεδομένη αύξηση των δημόσιων δαπανών έχει τις ίδιες επιπτώσεις επί του ελλείμματος (πλεονάσματος) με μια ισόποση μείωση των φορολογικών εσόδων, οι επιπτώσεις επί του ΑΕΠ είναι συνήθως διαφορετικές. Αυτό συμβαίνει διότι οι μεταβολές των φόρων και των δημόσιων δαπανών:

- Δεν έχουν τις ίδιες πολλαπλασιαστικές επιδράσεις,
- Δεν παρουσιάζουν τις ίδιες χρονικές υστερήσεις, και
- Δεν επηρεάζουν ομοιόμορφα τους (τέσσερις) δημοσιονομικούς στόχους.

Επομένως, η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από την ικανότητα των δημόσιων φορέων να επιλέγουν το κατάλληλο δημοσιονομικό μέσο για τον κάθε στόχο, στον κατάλληλο χρόνο. Το έργο αυτό των δημόσιων φορέων δεν είναι καθόλου εύκολο, διότι επιδιώκονται συνήθως περισσότεροι του ενός στόχοι, οι οποίοι επηρεάζονται με διαφορετικό τρόπο από το κάθε δημοσιονομικό μέσο.

Όταν επιδιώκεται ένας και μόνο στόχος, πχ η καταπολέμηση της ύφεσης, οι δημόσιοι φορείς δεν αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα κατά το σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής σταθεροποίησης. Με δεδομένη τη διάρκεια των χρονικών υστερήσεων, είναι γνωστό ότι η αύξηση των δημόσιων δαπανών είναι πιο αποτελεσματική από την ισόποση μείωση των φόρων, διότι ο πολλαπλασιαστής των δημόσιων δαπανών είναι μεγαλύτερος. Όταν μάλιστα η ανεργία έχει τοπικό χαρακτήρα περιορίζεται, πχ, στα μεγάλα αστικά κέντρα – η αύξηση των δημόσιων δαπανών είναι προτιμότερη και για έναν πρόσθετο λόγο: Οι αυξημένες δημόσιες δαπάνες μπορούν να διοχετευτούν αποκλειστικά στις περιοχές σε υψηλό ποσοστό ανεργίας, ενώ η μείωση των φόρων έχει κατά κανόνα γενικό χαρακτήρα. Επιπλέον, η μείωση των φόρων ωφελεί αυτούς, που πραγματοποιούν εισόδημα, και όχι τους ανέργους.

Έστω όμως ότι η ύφεση εκδηλώνεται σε μια περίοδο, όπου η κατανομή των παραγωγικών πόρων είναι άριστη. Παράγονται δηλαδή τόσα δημόσια (και ιδιωτικά) αγαθά, όσα επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο. Στην περίπτωση αυτή, αν το κράτος αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες για να περιορίσει την ανεργία, θα παραχθούν περισσότερα δημόσια αγαθά από αυτά, που ζητεί το κοινωνικό σύνολο. Επομένως, ο δημοσιονομικός στόχος της σταθεροποίησης θα επιτευχθεί σε βάρος του στόχου της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων.

Κάτι τέτοιο μπορεί να αποφευχθεί, αν το κράτος, αντί να αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες, μειώσει τους φόρους. Με δεδομένες τις δημόσιες δαπάνες, η μείωση των φόρων δεν επηρεάζει το μέγεθος της παραγωγής δημόσιων αγαθών, πλην όμως οι φόροι έχουν μικρότερη σταθεροποιητική επίδραση.

Υπάρχουν δύο μόνο περιπτώσεις, όπου οι μεταβολές των δημόσιων δαπανών μπορούν να εξυπηρετήσουν ταυτόχρονα και τους δύο παραπάνω στόχους:

1. Όταν το επίπεδο παραγωγής των δημόσιων αγαθών είναι χαμηλότερο από το κοινωνικά επιθυμητό και εκδηλωθεί ύφεση στην οικονομία. Στην περίπτωση αυτή, η αύξηση των δημόσιων δαπανών είναι δυνατό να εξουδετερώσει την οικονομική διαταραχή και να βελτιώσει την κατανομή των παραγωγικών μέσων.

2. Όταν το επίπεδο παραγωγής των δημόσιων αγαθών είναι υψηλότερο από το κοινωνικά επιθυμητό και εκδηλωθεί πληθωρισμός. Στην περίπτωση αυτή, η μείωση των δημόσιων δαπανών είναι σε θέση να περιορίσει τόσο την υπερβάλλουσα ζήτηση που προκαλεί τον πληθωρισμό όσο και την υπερβάλλουσα παραγωγή δημόσιων αγαθών.

Σε κάθε άλλη περίπτωση, οι μεταβολές των δημόσιων δαπανών προωθούν τον ένα στόχο σε βάρος του άλλου. Οι διαφορετικές αυτές επιδράσεις των δημόσιων δαπανών στους στόχους της σταθεροποίησης και της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων μπορούν να εκδηλωθούν και μέσα από άλλες διαδικασίες:

1. Αν το κράτος αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες σε περιόδους ύφεσης, δημιουργώντας έτσι έλλειμμα στον προϋπολογισμό. Τα νοικοκυριά είναι πιθανό να θεωρήσουν ότι οι πρόσθετες δημόσιες υπηρεσίες, που χρηματοδοτούνται με δημόσιο δανεισμό, δεν κοστίζουν τίποτα, εφόσον δεν επιβάλλονται πρόσθετοι φόροι. Δημιουργείται έτσι η ψευδαίσθηση ότι το κόστος ευκαιρίας των πρόσθετων δημόσιων αγαθών είναι μηδαμινό. Αυτό οδηγεί σε υποεκτίμηση της πραγματικής αξίας των εν λόγω αγαθών και, επομένως, σε υπέρμετρη αύξηση της ζήτησης τους από το κοινό.
2. Αν το κράτος μειώσει τις δημόσιες δαπάνες σε περίοδο πληθωρισμού, δημιουργώντας έτσι πλεόνασμα στον προϋπολογισμό. Τα νοικοκυριά είναι δυνατό να παρατηρήσουν ότι περιορίζονται οι παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς να μεταβάλλεται η φορολογική τους υποχρέωση. Είναι δηλαδή πιθανό να θεωρήσουν ότι τα δημόσια αγαθά κοστίζουν πλέον ακριβότερα και να μειώσουν έτσι τη ζήτηση τους. Η υπερεκτίμηση δηλαδή της πραγματικής αξίας των δημόσιων αγαθών μπορεί να οδηγήσει στην ανεπαρκή προσφορά τους.

Μέθοδοι εναρμόνισης των στόχων της σταθεροποίησης και της άριστης κατανομής των πόρων

Με δεδομένη την αδυναμία των δημόσιων δαπανών (και των φόρων) να προωθήσουν ταυτόχρονα δύο ή περισσότερους στόχους, γεννιέται το ερώτημα κατά πόσο μπορούν να υπάρξουν μορφές προϋπολογισμού: Τον ολικά ισοσκελισμένο, τον οριακά ισοσκελισμένο, τον κυκλικά ισοσκελισμένο και τον ισοσκελισμένο στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Οι μορφές αυτές περιγράφονται περιληπτικά κατωτέρω.

Ολικά ισοσκελισμένος προϋπολογισμός

Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος στο σύνολο του και σε κάθε έτος, ανεξάρτητα από το σημείο του κύκλου, στο οποίο βρίσκεται η οικονομία. Αυτό σημαίνει ότι:

- Το σύνολο των δημόσιων δαπανών πρέπει να είναι ίσο με το σύνολο των δημόσιων εσόδων (πλην των εσόδων από δανεισμό), σε κάθε έτος, και
- Κάθε αύξηση (μείωση) των δημόσιων δαπανών πρέπει να συνοδεύεται από ισόποση αύξηση (μείωση) των εσόδων του κράτους.

Τα πλεονεκτήματα του ολικά ισοσκελισμένου προϋπολογισμού είναι τα ακόλουθα:

1. Επειδή δεν εμφανίζονται ούτε πλεονάσματα ούτε ελλείμματα, δεν είναι δυνατή η δημιουργία ψευδαίσθησης στους ιδιωτικούς φορείς ότι το κόστος ευκαιρίας των δημόσιων αγαθών είναι μηδαμινό ή υπερβολικό.

2. Γίνεται πιο ορθολογική και υπεύθυνη η διαχείριση του δημόσιου χρήματος και τίθενται φραγμοί στην αλόγιστη μεγέθυνση του δημόσιου τομέα: κάθε επέκταση των δημόσιων δαπανών προϋποθέτει ισόποση αύξηση των φορολογικών εσόδων, με ότι αυτό συνεπάγεται για την εκλογική διαδικασία.

Πέραν όμως των πλεονεκτημάτων, ο ετήσια ισοσκελισμένος προϋπολογισμός έχει και ορισμένα αρνητικά στοιχεία:

1. η αποτελεσματικότητα του ως μέσου σταθεροποίησης της οικονομίας είναι περιορισμένη, διότι ο πολλαπλασιαστής του είναι μικρός. Επομένως, απαιτείται σημαντική αύξηση (μείωση) των φόρων και των δημόσιων δαπανών για να επιτύχουμε δεδομένη αύξηση (μείωση) του εθνικού εισοδήματος.
2. σε πολλές περιπτώσεις, τείνει να αποσταθεροποιεί το οικονομικό σύστημα. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις, απαιτεί τη λήψη μέτρων ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής, που επιτείνουν τις κυκλικές διακυμάνσεις. Όταν πχ εκδηλωθεί ύφεση, μειώνεται το εθνικό εισόδημα, με αποτέλεσμα να πραγματοποιούνται λιγότερα φορολογικά έσοδα (λόγω περιορισμού της φορολογικής βάσης) και να διενεργούνται περισσότερες δημόσιες δαπάνες (επίδομα ανεργίας, παροχές πρόνοιας κλπ).

Δημιουργείται έτσι ένα έλλειμμα στον προϋπολογισμό, που πρέπει να καλυφθεί είτε με ύψωση των φορολογικών συντελεστών είτε με μείωση των δημόσιων δαπανών. Και τα δύο όμως αυτά μέτρα έχουν την τάση να περιορίζουν περαιτέρω τη ζήτηση, σε περιόδους ύφεσης, και να δυσχεραίνουν έτσι την έξοδο της οικονομίας από την κρίση.

Οριακά ισοσκελισμένος προϋπολογισμός

Το σύνολο των δημόσιων δαπανών μπορεί να είναι υψηλότερο ή χαμηλότερο από το σύνολο των δημόσιων εσόδων, αλλά κάθε περαιτέρω αύξηση (μείωση) των δημόσιων δαπανών θα πρέπει να συνοδεύεται από ισόποση αύξηση (μείωση) των φορολογικών εσόδων.

Το πλεονέκτημα του οριακά ισοσκελισμένου προϋπολογισμού είναι ότι περιορίζει το ενδεχόμενο υπερεκτίμησης ή υποεκτίμησης της πραγματικής αξίας των δημόσιων αγαθών: Κάθε πρόσθετη δημόσια υπηρεσία, που παρέχεται, αντικρίζεται από αυξημένη φορολογική επιβάρυνση. Η αποτελεσματικότητα όμως του οριακά ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, ως μέσου για τη σταθεροποίηση της οικονομίας, δεν είναι μεγαλύτερη από εκείνη του ολικά ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Και στις δυο περιπτώσεις, ο πολλαπλασιαστής συνδέει τη μεταβολή των δημοσιονομικών μέσων, ανεξάρτητα από την αρχική κατάσταση του προϋπολογισμού.

Κυκλικά ισοσκελισμένος προϋπολογισμός

ο προϋπολογισμός μπορεί να είναι ελλειμματικός στις περιόδους ύφεσης, αλλά τα ελλείμματα θα πρέπει να καλύπτονται με ισόποσα πλεονάσματα στις περιόδους οικονομικής ανόδου. Ο προϋπολογισμός είναι έτσι ισοσκελισμένος κατά μέσο όρο τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου αλλά στα επιμέρους έτη, είναι άλλοτε ελλειμματικός (περίοδοι ύφεσης) και άλλοτε πλεονασματικός (περίοδοι ανόδου).

Ο κυκλικά ισοσκελισμένος προϋπολογισμός έχει μεγάλη αποτελεσματικότητα ως μέσο σταθεροποίησης της οικονομίας διότι:

- Η αύξηση των δημόσιων δαπανών σε περιόδους ύφεσης, για την ενίσχυση της ζήτησης, δεν προϋποθέτει αύξηση των φόρων στο ίδιο έτος (όπως συμβαίνει με τον ολικά ή οριακά ισοσκελισμένο προϋπολογισμό). Επομένως, το επεκτατικό αποτέλεσμα των δαπανών δεν εξουδετερώνεται από το συσταλτικό αποτέλεσμα, που θα προκαλούσε η αύξηση των φόρων.

- Η μείωση των δημόσιων σε περιόδους πληθωρισμού, για την περιστολή της ζήτησης, δεν συνοδεύεται από μείωση των φόρων στο ίδιο έτος. Επομένως, το περιοριστικό αποτέλεσμα των δαπανών δεν εξουδετερώνεται από το επεκτατικό αποτέλεσμα, που θα προκαλούσε η μείωση των φόρων. Τα φορολογικά έσοδα μπορούν να μειωθούν σε μεταγενέστερα χρόνια, όταν αρχίσει η ύφεση, οπότε τα ελλείμματα θα καλυφθούν με τα πλεονάσματα, που κατέλειπε η μείωση των δημόσιων δαπανών στην προηγούμενη περίοδο πληθωρισμού.

Η πολιτική όμως του κυκλικά ισοσκελισμένου προϋπολογισμού παρουσιάζει τέσσερα μειονεκτήματα:

1. Οι ιδιωτικοί φορείς μονίμως με την εντύπωση ότι το οριακό κόστος παραγωγής των δημόσιων αγαθών είναι είτε ασήμαντο (σε περιόδους ύφεσης) είτε υπερβολικό (σε περιόδους ανόδου). Το γεγονός αυτό οδηγεί είτε σε υπερβάλλουσα ζήτηση για δημόσια αγαθά (περίοδοι ύφεσης) είτε σε ανεπαρκή ζήτηση (περίοδοι πληθωρισμού).
2. ο προϋπολογισμός θα είναι κυκλικά ισοσκελισμένος μόνο σε περίπτωση, που ο οικονομικός κύκλος είναι τέλεια συμμετρικός γύρω από το προϊόν πλήρους απασχόλησης. Μόνο δηλαδή στην περίπτωση που η ύφεση έχει την ίδια χρονική διάρκεια και τον ίδιο βαθμό έντασης με τον πληθωρισμό. Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις, οι εναλλασσόμενες φάσεις της οικονομικής συγκυρίας δεν έχουν το ίδιο εύρος και διάρκεια, με αποτέλεσμα ο προϋπολογισμός να εμφανίζεται άλλοτε κυκλικά ελλειμματικός και άλλοτε κυκλικά πλεονασματικός.
3. Η ανοδική φάση του οικονομικού δεν οδηγεί πάντοτε σε πληθωρισμό, ούτε εξασφαλίζει πάντοτε πλήρη απασχόληση των παραγωγικών μέσων. Η συσταλτική, λοιπόν, επίδραση από το εμφανιζόμενο πλεόνασμα μπορεί να διαιωνίσει το πρόβλημα της ανεργίας, χωρίς να υπάρχει ιδιαίτερη ανάγκη συγκράτησης του πληθωρισμού.
4. Όταν αρχίσει η ανάκαμψη, η δημιουργία πλεονασμάτων στον προϋπολογισμό προκαλεί πολιτικές αντιδράσεις. Μέλη του κυβερνώντος ή των αντιπολιτευόμενων κομμάτων, εργατικές ενώσεις, ομάδες ειδικών συμφερόντων κλπ ασκούν πίεση ιδίως σε εκλογικά έτη για τη μείωση των φορολογικών συντελεστών ή την αύξηση των δημόσιων δαπανών.

Το εκλογικό σώμα έχει την τάση να ευνοεί τα κρατικά ελλείμματα, διότι διευρύνουν τις παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες χωρίς αύξηση της φορολογίας. Έχει επίσης την τάση να αντιπαθεί τα πλεονάσματα, διότι η εξάλειψη τους μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των φορολογουμένων.

Προϋπολογισμός ισοσκελισμένος στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης

Το σύνολο των δημόσιων δαπανών θα πρέπει να είναι πάντοτε ίσο με το σύνολο των δημόσιων εσόδων στο επίπεδο εκείνο, που εξασφαλίζει πλήρη απασχόληση των παραγωγικών μέσων και σταθερό επίπεδο τιμών. Οι δημόσιες δαπάνες παραμένουν πάντα αμετάβλητες στο ύψος που απαιτείται, για να διατηρείται το προϊόν στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Ομοίως, ο φορολογικός συντελεστής (λόγος φορολογικών εσόδων προς το προϊόν πλήρους απασχόλησης) παραμένει σταθερός στο επίπεδο, που αποφέρει έσοδα επαρκή να καλύψουν τις δημόσιες δαπάνες πλήρους απασχόλησης.

Δεν επιτρέπονται μεταβολές στους φορολογικούς συντελεστές ή τις δημόσιες δαπάνες, που να δημιουργούν ελλείμματα ή πλεονάσματα στον προϋπολογισμό πλήρους απασχόλησης. Επομένως, κάθε αυξομείωση των φορολογικών συντελεστών σε τέτοια έκταση, ώστε ο προϋπολογισμός να είναι πάντα ισοσκελισμένος στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης.

Με τη διαδικασία που περιγράψαμε, ο προϋπολογισμός εμφανίζεται ισοσκελισμένος στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Σε περιόδους όμως ύφεσης (πληθωρισμού), παρουσιάζει ελλείμματα (πλεονάσματα), τα οποία ασκούν μια αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση, δεδομένου ότι δημόσιες δαπάνες και φορολογικοί συντελεστές παραμένουν αμετάβλητοι.

Η πολιτική του ετήσια ισοσκελισμένου προϋπολογισμού στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης έχει το πλεονέκτημα ότι δεν οδηγεί σε υπερεκτίμηση ή υποεκτίμηση του πραγματικού κόστους παροχής των δημόσιων υπηρεσιών.

Η αποτελεσματικότητά του όμως ως μέσου σταθεροποίησης της οικονομίας είναι περιορισμένη, διότι στηρίζεται αποκλειστικά στην αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση των φόρων και των δημόσιων δαπανών. Η αυτόματη δημοσιονομική πολιτική, με δεδομένη τη διάρκεια των χρονικών υστερήσεων, έχει μικρότερη σταθεροποιητική πολιτική, με δεδομένη τη διάρκεια των χρονικών υστερήσεων, έχει μικρότερη σταθεροποιητική επίδραση από την ενεργητική.

Προβλήματα εναρμόνισης πολλών στόχων

Οικονομική ανάπτυξη

Χρησιμοποιούμε τα δημοσιονομικά μέσα για να επιτύχουμε ταυτόχρονα δύο στόχους τη σταθεροποιητική και τη άριστη κατανομή των πόρων.

Η αύξηση, πχ, των δημόσιων δαπανών μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να οδηγήσει στην ταυτόχρονη πραγματοποίηση των δύο αυτών στόχων: Όταν εκδηλώνεται ύφεση, που οφείλεται στην ανεπάρκεια της συνολικής ζήτησης, και συγχρόνως παράγονται λιγότερα δημόσια αγαθά από αυτά, που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο.

Τα προβλήματα επεκτείνονται, όταν προστίθενται στην ανάλυση και οι υπόλοιποι στόχοι. Έτσι, ακόμη και αν υποθέσουμε ότι η αύξηση των δημόσιων δαπανών είναι το πιο αποτελεσματικό μέσο για την σταθεροποίηση της οικονομίας και την άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων, η χρησιμότητα του εν λόγω μέσου είναι αμφισβητούμενη στην περίπτωση, που η κυβέρνηση δίνει έμφαση στην επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης.

Πράγματι, η αύξηση των δημόσιων δαπανών συνεπάγεται επέκταση της επιχειρηματικής δράσης του Δημοσίου, δηλαδή διεύρυνση του δημόσιου τομέα, η οποία μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα. Οι ιδιωτικοί φορείς διαμορφώνουν συχνά την αντίληψη ότι ο διογκωμένος δημόσιος τομέας τους ανταγωνίζεται, διότι:

- Επεκτείνεται και αναλαμβάνει δραστηριότητες σε τομείς, που ανήκουν στη σφαίρα της ιδιωτικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας.
- Απορροφά κεφάλαια, τα οποία διαφορετικά θα διοχετεύονταν στη χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδυτικών προγραμμάτων.
- Ωθεί προς τα άνω τα επιτόκια, εκτοπίζοντας την ιδιωτική επενδυτική δραστηριότητα. Ο ανταγωνισμός μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, για την προσέλκυση μεγαλύτερου τμήματος από τους διαθέσιμους αποταμιευτικούς πόρους, οδηγεί κατά κανόνα στην υπέρσχυση του δημόσιου τομέα. Αυτό συμβαίνει διότι ο δημόσιος τομέας έχει τη δυνατότητα να χρηματοδοτεί τις υψηλότερες δαπάνες για τόκους με φορολογικά έσοδα και νεοεκδιδόμενο χρήμα.

Κάτω από τέτοιες συνθήκες, η ευνοϊκή επίδραση, που ασκεί η αύξηση των δημόσιων δαπανών στο ρυθμό οικονομική ανάπτυξης, εξουδετερώνεται από τη δυσμενή επίδραση, που ασκεί ο περιορισμός της ιδιωτικής επενδυτικής δραστηριότητας. Για να αποφευχθεί αυτό, είναι προτιμότερο να μειωθούν οι φόροι, αντί να αυξηθούν οι δημόσιες δαπάνες. Η μείωση των φόρων:

- Δεν συνεπάγεται διεύρυνση του δημόσιου τομέα,
- Δεν δημιουργεί κλίμα αντιπαράθεσης με την ιδιωτική δραστηριότητα (αντίθετα, την ενθαρρύνει), και
- Δεν παρουσιάζει τη μεγάλη λειτουργική υστέρηση, που χαρακτηρίζει την αύξηση των δημόσιων δαπανών, και ιδίως των δαπανών για δημόσια έργα (σύνταξη μελέτης, προκήρυξη διαγωνισμού, εκτέλεση έργου κλπ).

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι η μείωση των φόρων είναι απαλλαγμένη από μειονεκτήματα:

1. όταν αντιμετωπιστεί η ύφεση και η οικονομία αρχίσει να ανακάμπτει, οι φορολογικοί συντελεστές θα πρέπει και πάλι να υψωθούν στα προ της ύφεσης επίπεδα. Αυτό όμως είναι πιθανό να προκαλέσει πολιτικές αντιδράσεις, που ίσως ματαιώσουν την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας.
2. δεν είναι βέβαιο ότι η μείωση των φόρων, σε περιόδους ύφεσης, θα οδηγήσει τελικά σε ενίσχυση της ζήτησης, και μάλιστα της επενδυτικής. Υπό συνθήκες ανεπαρκούς ζήτησης, οι επιχειρηματικές προσδοκίες είναι δυσμενείς.

Ακόμη και αν το κράτος μειώσει το φόρο εισοδήματος, τότε οι επιχειρήσεις θα έχουν περισσότερα κεφάλαια για αυτοχρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις τους, είναι αμφίβολο κατά πόσο θα προχωρήσουν σε επενδύσεις, όταν δεν είναι βέβαιοι ότι θα μπορέσουν να διαθέσουν το αυξημένο προϊόν τους.

Αναδιανομή εισοδήματος

Αν η κυβέρνηση αποφασίσει να μεταθέσει την έμφαση στο στόχο της δικαιότερης διανομής του εισοδήματος, είναι αμφίβολο κατά πόσο θα πρέπει να προσφύγει στην αύξηση των δημόσιων δαπανών, ακόμη και αν η εν λόγω αύξηση προωθεί ικανοποιητικά τους υπόλοιπους τρεις στόχους. Αυτό συμβαίνει διότι οι δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες (δημόσια κατανάλωση και επένδυση) δεν έχουν συνήθως αναδιανεμητικό χαρακτήρα, εφόσον ενισχύουν την αγοραστική δύναμη των μεσαίων και ανώτερων εισοδηματικών ομάδων (προμηθευτές Δημοσίου, εργολάβοι δημόσιων έργων, δημόσιοι υπάλληλοι κλπ). Λογικότερο φαίνεται για την κυβέρνηση να προσφύγει στη μείωση των φόρων ή την αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών.

Αν πρόκειται να επιλεγεί η μείωση των φόρων, θα πρέπει προηγουμένως να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα. Ειδικότερα:

1. ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ) θεωρείται κοινωνικά δικαιότερος από τους φόρους κατανάλωσης. Αυτό συμβαίνει διότι ο ΦΕΦΠ έχει προοδευτικό φορολογικό συντελεστή και επιβαρύνει αναλογικά περισσότερο τα υψηλά εισοδήματα. Αντίθετα, οι φόροι κατανάλωσης έχουν αναλογικό συντελεστή σε σχέση με την κατανάλωση (πχ ΦΠΑ 18% επί της τιμής πώλησης). Επειδή όμως η καταναλωτική δαπάνη ως ποσοστό του εισοδήματος, οι φόροι κατανάλωσης είναι αντιστρόφως προοδευτικοί σε σχέση με το εισόδημα. Η ανωτέρω γενική διαπίστωση σε σχέση με την προοδευτικότητα των άμεσων και έμμεσων φόρων θα πρέπει να γίνει δεκτή με πολλές επιφυλάξεις, διότι:

- όταν υπάρχει εκτεταμένη παραοικονομία και φοροδιαφυγή, το μεγαλύτερο τμήμα των εσόδων από το ΦΕΦΠ προέρχεται από τους μη δυνάμενους να φοροδιαφύγουν (συνήθως μισθωτούς και

συνταξιούχους), οπότε ο φόρος χάνει τον αναδιανεμητικό του χαρακτήρα.

- Ένα μεγάλο τμήμα των εσόδων από έμμεσους φόρους προέρχεται από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης επί μη βασικών ειδών (οινοπνευματώδη, καπνός, αυτοκίνητα, κοσμήματα κλπ), με αποτέλεσμα να εξασθενεί ο αντίστροφα προοδευτικός χαρακτήρας των φόρων κατανάλωσης.
2. Οι έμμεσοι φόροι, ακόμη και αν έχουν αντίστροφα προοδευτικό χαρακτήρα, είναι πιο αποτελεσματικοί στη συγκράτηση του πληθωρισμού από τους άμεσους φόρους. Αυτό συμβαίνει διότι οι έμμεσοι φόροι πλήττουν αποκλειστικά την κατανάλωση, ενώ οι άμεσοι φόροι μειώνουν το διαθέσιμο εισόδημα και, μέσω της μείωσης αυτής, τη ζήτηση σε μικρότερο βαθμό. Υπενθυμίζεται ότι ο πληθωρισμός πλήττει κατεξοχήν τις χαμηλές εισοδηματικές ομάδες, οι οποίες πραγματοποιούν σταθερά κατά κανόνα εισοδήματα (μισθοί, συντάξεις), δηλαδή εισοδήματα που δεν παρακολουθούν, ή παρακολουθούν με βραδύτητα, την άνοδο του επιπέδου των τιμών.

Όπως προκύπτει από την προηγηθείσα ανάλυση, τα προβλήματα αξιολόγησης των δημοσιονομικών μέσων πολλαπλασιάζονται, όταν η δημοσιονομική πολιτική αποβλέπει στην εξυπηρέτηση περισσότερων του ενός στόχων. Για να αποφύγουμε τις περιπλοκές, που δημιουργεί η ανάλυση γενικής ισορροπίας, και να μπορέσουμε έτσι να επικεντρωθούμε στη μελέτη της δημοσιονομικής πολιτικής σταθεροποίησης, υιοθετούμε συνήθως την εξής υπόθεση: Η κυβέρνηση δίνει άμεση προτεραιότητα στην καταπολέμηση των οικονομικών διαταραχών, ενώ οι υπόλοιποι στόχοι είτε έχουν πραγματοποιηθεί είτε δεν επηρεάζονται από τα μέτρα, που λαμβάνονται για τη σταθεροποίηση της οικονομίας.

3.6 Δημοσιονομική απορρόφηση και δημοσιονομικό μέρισμα

Δημοσιονομική απορρόφηση

Επιστρέφοντας στα στενά πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής σταθεροποίησης, είναι χρήσιμο να θυμηθούμε το σημαίνοντα ρόλο της παθητικής δημοσιονομικής πολιτικής στην αντιμετώπιση των οικονομικών διαταραχών: Έχει μικρότερη αποτελεσματικότητα από την ενεργητική δημοσιονομική πολιτική, αλλά επενεργεί ταχύτερα, διότι παρακάμπτει τις νομοθετικές ή διοικητικές διαδικασίες, που απαιτούνται για τη μεταβολή των φορολογικών συντελεστών ή των δημόσιων

δαπανών. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της ταχείας και αθόρυβης δράσης των αυτόματων σταθεροποιητών, ιδίως των φόρων, αποτελεί η περίπτωση της δημοσιονομικής απορρόφησης.

Δημοσιονομική απορρόφηση λαμβάνει χώρα, όταν η αυτόματη αύξηση των φορολογικών εσόδων χωρίς δηλαδή προηγούμενη μεταβολή των φορολογικών συντελεστών στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης υπερβαίνει την αύξηση των δημόσιων δαπανών.

Καθώς ανέρχεται το ΑΕΠ, η αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση του ΦΕΦΠ οδηγεί σε ταχύτερη (συγκριτικά με τις δαπάνες) αύξηση των εσόδων (με αμετάβλητους τους φορολογικούς συντελεστές), με αποτέλεσμα την εμφάνιση πλεονάσματος, το οποίο διευρύνεται διαχρονικά.

Όταν λοιπόν υπάρχει δημοσιονομική απορρόφηση, το πλεόνασμα αυξάνεται (ή το έλλειμμα μειώνεται) και, επομένως, ασκείται ανασχετική επίδραση στην αναπτυξιακή διαδικασία, εκτός αν μειωθούν οι φορολογικοί συντελεστές (ενεργητική δημοσιονομική πολιτική).

Στην περίπτωση που η αύξηση του ΑΕΠ είναι ονομαστική (πληθωριστική), η δημοσιονομική απορρόφηση έχει ως αποτέλεσμα να επιβαρύνονται οι φορολογούμενοι με υψηλότερο μέσο φορολογικό συντελεστή, παρά το γεγονός ότι το πραγματικό τους εισόδημα παραμένει αμετάβλητο. Για να αποφευχθεί αυτό, χρειάζεται και πάλι τιμαριθμική αναπροσαρμογή των εισοδηματικών κλιμακίων ή των οριακών φορολογικών συντελεστών (ενεργητική δημοσιονομική πολιτική).

Παρά το γεγονός ότι οι δημοσιονομική απορρόφηση λειτουργεί σε βάρος των στόχων της οικονομικής ανάπτυξης και της δίκαιης διανομής του εισοδήματος, παρουσιάζει ένα σημαντικό πλεονέκτημα: Συμβάλλει στη συγκράτηση του πληθωρισμού, με την πρόσθετη αγοραστική δύναμη που αφαιρεί από τους φορολογούμενους. Εξασφαλίζει επίσης το κράτος επάρκεια φορολογικών εσόδων για να αντιμετωπίσει τις μεταγενέστερες φάσεις της ύφεσης.

Δημοσιονομικό μείρισμα

Με τη δημοσιονομική απορρόφηση συνδέεται και η έννοια του δημοσιονομικού μερίσματος. Το ποσό, κατά το οποίο η αυτόματη αύξηση των φορολογικών εσόδων υπερβαίνει την αύξηση των δημόσιων δαπανών, στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης, μπορεί να θεωρηθεί ως ένα μείρισμα της οικονομικής ανάπτυξης. Το μείρισμα αυτό μπορεί να διανεμηθεί στους ιδιωτικούς φορείς, είτε με τη μορφή της μείωσης των φορολογικών συντελεστών, είτε με τη μορφή της αύξησης των δημόσιων επενδύσεων.

Με τον τρόπο αυτό, δεν λαμβάνει χώρα δημοσιονομική απορρόφηση και, επομένως, δεν ανακόπτεται η αναπτυξιακή διαδικασία.

Το δημοσιονομικό μέρισμα δεν είναι πάντοτε θετικό. Αν το φορολογικό σύστημα κυριαρχείται από τους έμμεσους φόρους, μπορεί να είναι αντίστροφα προοδευτικό στο σύνολο του.

Καθώς όμως ανέρχεται το ΑΕΠ, η αυτόματη αύξηση των φορολογικών εσόδων υπολείπεται της αύξησης των δημόσιων δαπανών, στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται έλλειμμα, το οποίο διευρύνεται διαχρονικά. Στην περίπτωση αυτή, το δημοσιονομικό μέρισμα γίνεται αρνητικό και οι ιδιωτικοί φορείς καλούνται να το «πληρώσουν», είτε με τη μορφή υψηλότερων φορολογικών συντελεστών, είτε με τη μορφή μειωμένων δημόσιων επενδύσεων. Έτσι, η μακροχρόνια αναπτυξιακή διαδικασία δεν ανακόπτεται από τις πληθωριστικές πιέσεις, που θα προκαλούσαν τα διευρυνόμενα ελλείμματα.

3.7 Διαχωρισμός της ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής από την παθητική

Η ύπαρξη δύο μορφών, με τις οποίες μπορεί να ασκείται η δημοσιονομική πολιτική (ενεργητική και αυτόματη), δεν μας επιτρέπει να εξακριβώνουμε τα αίτια, στα οποία οφείλεται η αύξηση των φορολογικών εσόδων, που παρατηρείται συνήθως από τον ένα χρόνο στον άλλο. Όταν πχ η κυβέρνηση υψώσει τους συντελεστές του προοδευτικού ΦΕΦΠ, σε περιόδους πληθωρισμού, η προκύπτουσα αύξηση των φορολογικών εσόδων δεν θα οφείλεται μόνο στην ύψωση των συντελεστών, αλλά και στην αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση του εν λόγω φόρου.

Για να σχεδιαστεί σωστά, η δημοσιονομική πολιτική θα πρέπει οι δημόσιοι φορείς να είναι σε θέση να εκτιμήσουν ποιο τμήμα της μεταβολής των εσόδων οφείλεται στην ενεργητική δημοσιονομική πολιτική και ποιο στην παθητική. Οι δημόσιοι φορείς θα πρέπει γενικά να γνωρίζουν ποιο τμήμα της συνολικής επίδρασης, που ασκεί η μεταβολή του ύψους ή της διάρθρωσης του προϋπολογισμού στο ΑΕΠ, οφείλεται στο κάθε είδος δημοσιονομικής πολιτικής. Μόνον έτσι είναι δυνατόν να προγραμματιστεί σωστά η μορφή και η έκταση της διορθωτικής παρέμβασης του Δημοσίου, ώστε να μην περιοριστεί υπέρμετρα η οικονομική δραστηριότητα, ούτε να εκδηλωθούν πληθωριστικές πιέσεις.

Κεφάλαιο 4

4.1 Η δημοσιονομική πολιτική στο πλαίσιο ενός παγκοσμιοποιημένου συστήματος

Στα προηγούμενα κεφάλαια, εξετάσαμε τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής στο σύνολο της οικονομίας και στη συμπεριφορά των ιδιωτικών φορέων μιας και μόνο χώρας, κλειστής συνήθως στο διεθνές εμπόριο. Αναφερθήκαμε μάλιστα συχνά στις δυσμενείς οικονομικές επιπτώσεις των υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Μια από τις επιπτώσεις αυτές ήταν και η εκτόπιση της ιδιωτικής και η εκτόπιση της ιδιωτικής από τη δημόσια δραστηριότητα.

Ο όρος «αποτέλεσμα εκτόπισης» αναφέρεται στην ειδική σχέση που υπάρχει μεταξύ των κρατικών ελλειμμάτων, από τη μια μεριά, και του επιτοκίου, της αποταμίευσης και της συσσώρευσης κεφαλαίου, από την άλλη. Η κρατούσα αντίληψη, κεννσιανής προέλευσης, είναι ότι η ανάγκη χρηματοδότησης των υψηλών ελλειμμάτων από ένα δεδομένο απόθεμα αποταμιευτικών διαθεσίμων ωθεί προς τα άνω τα επιτόκια, μειώνει την εθνική αποταμίευση (επειδή γίνεται αρνητική η δημόσια αποταμίευση) και περιορίζει τη ζήτηση για ιδιωτικές επενδύσεις.

Υπάρχει όμως και η αντίθετη άποψη, που υποστηρίζει ότι η ιδιωτική αποταμίευση αυξάνει, καθώς διευρύνονται τα ελλείμματα του Δημοσίου. Αυτό συμβαίνει διότι τα νοικοκυριά συνειδητοποιούν ότι τα αυξανόμενα κρατικά ελλείμματα του παρόντος θα καλυφθούν με επαχθέστερη φορολογία στο μέλλον. Επειδή λοιπόν προεξοφλούν τη μελλοντική πρόσθεση φορολογική τους επιβάρυνση, αυξάνουν την αποταμίευση, αντισταθμίζοντας τον περιορισμό της δημόσιας αποταμίευσης. Έτσι, η συνολική αποταμίευση παραμένει αμετάβλητη και τα επιτόκια δεν επηρεάζονται. Η άποψη αυτή είναι γνωστή ως το «θεώρημα της ισοδυναμίας μεταξύ φορολογίας και δανεισμού» ή το θεώρημα «της ισοδυναμίας του Ricardo (Ricardian equivalence).

Η ρικαρντιανή ισοδυναμία, λοιπόν, δέχεται ότι τα κρατικά ελλείμματα δεν επηρεάζουν τα επιτόκια, ούτε τη συνολική αποταμίευση ή την ιδιωτική επένδυση. Η δημοσιονομική πολιτική δεν είναι ουδέτερη.

Το θεώρημα της ισοδυναμίας και οι επιπτώσεις του

Το θεώρημα της ισοδυναμίας είχε περιέλθει στην αφάνεια επί σειρά δεκαετιών, με το αιτιολογικό ότι τα νοικοκυριά δεν έχουν τόσο μεγάλο χρονικό ορίζοντα, όσο η διάρκεια αποπληρωμής του δημόσιου χρέους, έτσι ώστε να τους ενδιαφέρει η προεξόφληση των φορολογικών βαρών. Η ανανέωση του ενδιαφέροντος για το θεώρημα αυτό οφείλεται στον Barro (1974), με την υπόθεση που υιοθέτησε περί αλληλεξάρτησης των διαδοχικών γενεών, μέσω των κληρονομιών, δωρεών, κληροδοτημάτων, γονικών παροχών κλπ.

Στην αρχική της διατύπωση, η ρικαρντιανή ισοδυναμία στηρίζεται στην παραδοχή ότι τα νοικοκυριά δεν θεωρούν τα δημόσια χρεόγραφα που κρατούν στα χεριά τους, όταν δανείζουν κεφάλαια στο κράτος ως καθαρό πλούτο, σε αντίθεση με την κεννιασή άποψη. Πιστεύουν ότι τα κρατικά χρεόγραφα αντικρίζοντας από μελλοντικές αυξήσεις στους φόρους για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Επειδή λοιπόν η παρούσα αξία των προσδοκώμενων μελλοντικών φορολογικών βαρών είναι ίση με τις δημόσιες δαπάνες, που χρηματοδοτούνται με δανεισμό, τα κρατικά χρεόγραφα δεν θεωρούνται ως στοιχεία που αυξάνουν τον καθαρό πλούτο των ατόμων. Επομένως, από άποψη επιπτώσεων στη συνολική αποταμίευση, η φορολογία είναι ισοδύναμη με τα δημόσια ελλείμματα.

Η ρικαρντική ισοδυναμία έχει βαρύνουσα σημασία, όσον αφορά την αποτελεσματική της δημοσιονομικής πολιτικής. Αν υποθέσουμε πχ ότι το κράτος διατηρεί σταθερές τις δημόσιες δαπάνες, μειώνει τους φόρους και αυξάνει ισόποσα το δημόσιο δανεισμό, η συνολική ζήτηση θα παραμείνει αμετάβλητη. Η μείωση των φόρων αυξάνει το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών, αλλά το πρόσθετο αυτό εισόδημα αποταμιεύεται και δεν καταναλώνεται. Η αύξηση λοιπόν του δημόσιου χρέους και η μείωση της φορολογίας δεν επηρεάζουν την ιδιωτική κατανάλωση, το παραγόμενο προϊόν, την αποταμίευση, το επίπεδο των τιμών, το επιτόκιο και τις επενδύσεις.

Το ίδιο ισχύει, αν υποθέσουμε ότι το κράτος αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες και τις καλύπτει με αύξηση του δημόσιου χρέους, αντί αύξησης των φόρων. Η θεώρηση αυτή αναιρεί πλήρως την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής σταθεροποίησης. Η κεννσιανή ανάλυση δέχεται ότι τα κρατικά ελλείμματα συνδέονται θετικά με την ιδιωτική κατανάλωση, το παραγόμενο προϊόν, το επίπεδο των τιμών και τα επιτόκια.

Η ρικαρντιανή ισοδυναμία προσείλκυσε το ενδιαφέρον των οικονομολόγων, όταν ο Barro υιοθέτησε την υπόθεση ότι τα άτομα που αποβλέπουν στη μεγιστοποίηση της ευημερίας τους:

- Επιτυγχάνουν τη διαχρονικά άριστη κατανομή των διαθέσιμων πόρων τους,
- Μπορούν να προβλέψουν και να εκτιμήσουν με ακρίβεια τις μελλοντικές αυξήσεις φόρων,
- Δραστηριοποιούνται σε πλήρως ανταγωνιστικές αγορές κεφαλαίου, οπότε μπορούν να δανείζονται (και να δανείζουν) απεριόριστα, στο τρέχον επιτόκιο, και
- Έχουν «άπειρη διάρκεια ζωής», με την έννοια ότι συνδέονται άρρηκτα με μελλοντικές γενιές μέσω των κληρονομιών και λοιπών γονικών παροχών.

Με βάση τις υποθέσεις αυτές, τα άτομα συμπεριφέρονται αλτρουιστικά, με την έννοια ότι ενδιαφέρονται άμεσα για το επίπεδο ευημερίας των απογόνων τους, οι οποίοι και θα φέρουν το κύριο βάρος από τις μελλοντικές αυξήσεις φόρων. Αυτό σημαίνει ότι η παρούσα γενιά έχει ισχυρό κίνητρο να προεξοφλεί πλήρως τις μελλοντικές αυξήσεις φόρων και, επομένως, να αποταμιεύει περισσότερα στην τρέχουσα περίοδο, για να κληροδοτήσει μεγαλύτερα ποσά στη μελλοντική γενιά.

Η ως άνω βασική υπόθεση περί αλτρουιστικής συμπεριφοράς των νοικοκυριών είναι αυτή, που τα παρακινεί να σχεδιάζουν τα καταναλωτικά και αποταμιευτικά τους πρότυπα με χρονικό ορίζοντα το άπειρο, παρά το γεγονός ότι η διάρκεια της ζωής τους είναι πεπερασμένη. Εξαιτίας δε αυτού του αλτρουιστικού πνεύματος, οι φορολογικές ελαφρύνσεις, που συνοδεύονται από αύξηση του δημόσιου δανεισμού, δεν ασκούν κανένα θετικό αποτέλεσμα στον καθαρό πλούτο των νοικοκυριών, ούτε στη συνολική ενεργό ζήτηση.

4.2 Κρατικά ελλείμματα και επιτόκια στο διεθνές περιβάλλον

Ο διεθνής παράγοντας είναι σε θέση να επηρεάσει τη σχέση μεταξύ δημόσιων ελλειμμάτων και επιτοκίων, στο εσωτερικό μιας χώρας, με διάφορους τρόπους. Οι αποταμιεύσεις ξένων χωρών μπορούν, πχ, να αντισταθμίσουν τη μείωση της εγχώριας αποταμίευσης, καθώς ο δημόσιος δανεισμός περιορίζει τη δημόσια αποταμίευση. Αν μάλιστα υποθέσουμε ότι δεν υπάρχει συναλλακτικό κόστος στις διασυνοριακές ροές αγαθών και κεφαλαίων, το πραγματικό επιτόκιο ομοειδών τίτλων (πχ κρατικών χρεογράφων με την ίδια διάρκεια) τείνει να εξισωθεί μεταξύ των χωρών.

Αυτό τείνει κατά κύριο λόγο στις χώρες της Ευρωζώνης (χώρες, που μετέχουν στην ΟΝΕ), όπου η καθιέρωση του ευρώ ως κοινού νομίσματος μηδενίζει το συναλλαγματικό κίνδυνο (για τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών).

Τα αίτια των κρατικών ελλειμμάτων

Η διερεύνηση της σχέσης μεταξύ κρατικών ελλειμμάτων και επιτοκίων σε διεθνές επίπεδο διευκολύνεται σημαντικά, αν εντοπίσουμε τα αίτια δημιουργίας των ελλειμμάτων. Μέχρι τη δεκαετία του 60, τα ελλείμματα σε περιόδους ύφεσης (πλεονάσματα σε περιόδους ανόδου), δηλαδή η άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής γενικά, θεωρείτο από τους περισσότερους οικονομολόγους ως το βασικό μέσο σταθεροποίησης της οικονομίας. Η άποψη όμως αυτή εξασθένησε στις επόμενες δεκαετίες, για δύο λόγους:

- Η μονοταριστική / νεοκλασική αντί- επανάσταση και η νεοκλασική θεωρία των ορθολογικών προσδοκιών έθεσαν υπό αμφισβήτηση το παραδοσιακό κενσιακό οικοδόμημα.
- Η δημοσιονομική πολιτική έχασε σημαντικό μέρος από την αποτελεσματικότητά της, λόγω ραγδαίων εξελίξεων σε πολλές βιομηχανικές χώρες κατά τις δεκαετίες του 70 και 80. Οι εξελίξεις αυτές (ύψωση τιμών καυσίμων, μεγάλα κρατικά ελλείμματα κλπ) δημιούργησαν το φαινόμενο του στασιμοπληθωρισμού (διόγκωση του δημόσιου τομέα, υψηλά ελλείμματα κλπ).

Το ερώτημα που γεννιέται είναι γιατί τα ελλείμματα εξακολουθούν να υπάρχουν στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες, παρά το γεγονός ότι επικρίνονται συνεχώς για τις στρεβλώσεις, που προκαλούν στη λειτουργία του οικονομικού συστήματος. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό ανευρίσκεται στις δεοντολογικές και τις θετικές θεωρίες περί κρατικών ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους.

Οι δεοντολογικές θεωρίες, οι οποίες δίνουν έμφαση στο τι οφείλει να κάνει το κράτος, τονίζουν τη χρησιμότητα των δημοσιονομικών ελλειμμάτων για τη σταθεροποίηση της οικονομίας, τη χρηματοδότηση των δημόσιων επενδύσεων και τη διαχρονική εξομάλυνση της φορολογικής επιβάρυνσης. Οι θετικές θεωρίες έκαναν πρόσφατα την εμφάνισή τους και επιχειρούν να εντοπίσουν και να ερμηνεύσουν τους προσδιοριστικούς παράγοντες των κρατικών ελλειμμάτων μέσα από τις πολιτικές διαδικασίες.

Οι δεοντολογικές απόψεις επί των δημοσιονομικών ελλειμμάτων

1. σταθεροποίηση

Μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 70, κυριαρχούσε η κενυσιακή άποψη περί του σημαίνοντος ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής ως βασικού μοχλού σταθεροποίησης της οικονομίας. Η αποτελεσματικότητα μάλιστα της δημοσιονομικής πολιτικής θεωρείτο ότι ενισχύεται σημαντικά, αν συνοδεύεται από μέτρα χαμηλότερης νομισματικής πολιτικής.

Η δημοσιονομική πολιτική εμφανίζεται με δύο μορφές: Την ενεργητική και την παθητική. Η παθητική πολιτική ασκείται μέσω των αυτόματων σταθεροποιητών, δεδομένου ότι οι κυκλικές διακυμάνσεις επηρεάζουν την αποδοτικότητα του φορολογικού συστήματος και το ύψος των δημόσιων δαπανών. Η ενεργητική πολιτική ασκείται μέσω της μεταβολής των φορολογικών συντελεστών και των δημόσιων δαπανών.

Τόσο η αναγκαιότητα άσκησης ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής, όσο και η αποτελεσματικότητά της, έχουν έντονα αμφισβητηθεί από τους μονεταριστές και του νεοκλασικούς οικονομολόγους.

- Η αναγκαιότητα της σταθεροποιητικής παρέμβασης του Δημοσίου αμφισβητήθηκε στα πλαίσια της μονεταριστικής άποψης περί του «φυσικού ποσοστού ανεργίας». Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η σχέση αντίστροφης αναλογίας μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας είναι προσωρινή, και όχι μόνιμη. Αυτό σημαίνει ότι ο ιδιωτικός τομέας τείνει από τη φύση του προς τη σταθερότητα, με τους μηχανισμούς διόρθωσης των αποκλίσεων που διαθέτει, οπότε η άσκηση ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής είναι περιττή.
- Η αποτελεσματικότητα της σταθεροποιητικής παρέμβασης του Δημοσίου τέθηκε υπό αμφισβήτηση:
 1. όταν έγινε αντιληπτό ότι η ύπαρξη χρονικών υστερήσεων κατά την άσκηση της ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής καθιστούσε συχνά άκυρη την κρατική παρέμβαση.
 2. όταν άρχισαν να επισημαίνονται οι δυσμενείς επιπτώσεις του αποτελέσματος εκτόπισης από την ύπαρξη των κρατικών ελλειμμάτων επί της οικονομικής δραστηριότητας στον ιδιωτικό τομέα.
 3. όταν ενσωματώθηκε η υπόθεση των ορθολογικών προσδοκιών στην υπόθεση του φυσικού ποσοστού ανεργίας: Οι τιμές αναπροσαρμόζονται συνεχώς για να εξισορροπήσουν την προσφορά με τη ζήτηση στις αγορές

προϊόντος και εργασίας. Επομένως, δεν υπάρχει σχέση αντίστροφης αναλογίας μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας, ούτε καν στη βραχυχρόνια περίοδο. Κάτω από τέτοιες συνθήκες, η ενεργητική δημοσιονομική πολιτική δεν ασκεί καμία σταθεροποιητική επίδραση εκτός αν οι δημόσιοι φορείς έχουν πρόσβαση σε πληρέστερες πηγές πληροφόρησης.

4. όταν ανανεώθηκε το ενδιαφέρον για το θεώρημα της ρικαρντιανής ισοδυναμίας από το Barro.

2) Χρηματοδότηση των δημόσιων επενδύσεων

Το δεύτερο επιχείρημα υπέρ των δημοσιονομικών ελλειμμάτων έχει νεοκλασική προέλευση, στηρίζεται δε στη διάκριση των δημόσιων δαπανών σε καταναλωτικές και επενδυτικές. Οι δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης πρέπει να χρηματοδοτούνται πάντα με φορολογικά έσοδα. Οι δημόσιες όμως επενδύσεις μπορούν να χρηματοδοτηθούν και με το προϊόν του δημόσιου δανεισμού. Αυτό συμβαίνει διότι οι δημόσιες δαπάνες σε έργα υποδομής (οδικό δίκτυο, λιμάνια κλπ) παρέχουν όφελος επί σειρά ετών. Ομοίως, τα κρατικά ομολογιακά δάνεια εξοφλούνται τμηματικά, σε μια μεγάλη περίοδο ετών, με ετήσιες τοκοχρεωλυτικές δόσεις, οι οποίες καλύπτονται με φορολογικά έσοδα.

Αν λοιπόν, θεωρητικά, η διάρκεια του δανείου, που συνάπτεται για τη χρηματοδότηση ενός δημόσιου έργου, είναι ίση με τη λειτουργική ζωή του έργου, η διαχρονική κατανομή των ωφελειών από το έργο μπορεί να συμπέσει με τη διαχρονική κατανομή του κόστους κατασκευής και συντήρησης του δηλαδή με την τμηματική εξόφληση του δανείου με φορολογικά έσοδα. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η διαχρονικά δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών, δεδομένου ότι οι φορολογούμενοι κάθε γενιάς επιβαρύνονται με ένα ποσό, ίσο με το όφελος που αντλούν από το δημόσιο έργο.

Αν και η δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων για τη χρηματοδότηση των δημόσιων επενδύσεων είναι θεωρητικά σωστή, σοβαρά προβλήματα αναφύονται στην πράξη:

1. το πρώτο πρόβλημα αναφέρεται στη δυσκολία ταξινόμησης πολλών κατηγοριών δημόσιων δαπανών σε καταναλωτικές ή επενδυτικές (πχ δαπάνες για την παιδεία, τη χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων, την κατασκευή εργατικών κατοικιών, την υγεία κοκ). Η ασάφεια περί τον ορισμό των κονδυλίων ωθεί πολλές κυβερνήσεις στον περιορισμό να χαρακτηρίζουν αμφισβητούμενες κατηγορίες δαπανών ως επενδυτικές, για να δικαιολογούν τα μεγάλα δημοσιονομικά ανοίγματα.

2. το δεύτερο πρόβλημα αναφέρεται στην πρακτική πολλών κυβερνήσεων, κατά τη δεκαετία του 89 (αλλά και του 90), να διευρύνουν τα ελλείμματα, αυξάνοντας τη δημόσια επένδυση σε μικρότερη έκταση από τη δημόσια κατανάλωση. Η πρακτική, που ακολούθησαν στη συνέχεια, για να επιτύχουν δημοσιονομική εξυγίανση, συνίστατο στην περικοπή των επενδυτικών τους προγραμμάτων, ενώ οι τρέχουσες δημόσιες δαπάνες παρέμειναν αμετάβλητες.

3.διαχρονική εξομάλυνση του φορολογικού συντελεστή (tax smoothing)

Το τρίτο επιχείρημα υπέρ των κρατικών ελλειμμάτων διατυπώθηκε από το Barro (1979) και σχετίζεται με το θεώρημα της ρικαρτιανής ισοδυναμίας. Με βάση την υπόθεση ότι η αντικατάσταση της φορολογίας με δανεισμό όταν το ύψος των δημόσιων δαπανών παραμένει σταθερό δεν επηρεάζει τη ζήτηση και την παραγωγή, ο δημόσιος δανεισμός θα πρέπει να χρησιμοποιείται για τη σταθεροποίηση των φορολογικών συντελεστών διαχρονικά. Αυτό συμβαίνει:

- μια προσωρινά μεγάλη αύξηση των δημόσιων δαπανών θα πρέπει να χρηματοδοτείται με δημόσιο δανεισμό, ενώ ένα μόνιμα υψηλότερο επίπεδο δημόσιων δαπανών θα πρέπει να καλύπτεται με φορολογικά έσοδα.
- Εάν οι πραγματικές δημόσιες δαπάνες παρουσιάζουν μικρή κυκλική μεταβλητότητα, θα πρέπει να δημιουργούνται ελλείμματα στις περιόδους ύφεσης και πλεονάσματα σε περιόδους ανόδου.

Αυτό σημαίνει ότι ο δημόσιος τομέας μπορεί να αριστοποιήσει τη συμπεριφορά του, αν σταθεροποιήσει το φορολογικό συντελεστή στο επίπεδο εκείνο, που εξισώνει τις παρούσες αξίες φόρων και δημόσιων δαπανών.

Οι θετικές απόψεις επί των δημοσιονομικών ελλειμμάτων

Οι θετικές θεωρίες επικαλούνται την ποικιλία των πολιτικών συστημάτων και των θεσμών για να ερμηνεύσουν τις διαφορές στο περιεχόμενο και την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής μεταξύ των κρατών. Οι θετικές αυτές θεωρίες μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες, οι οποίες περιγράφονται κατωτέρω.

1. **το πολιτικό σύστημα επηρεάζει τη συμπεριφορά των δημόσιων φορέων σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, δύο είναι τα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος, που επηρεάζουν τις αποφάσεις των δημοσιονομικών αρχών:**

- ο βαθμός της πολιτικής αστάθειας, δηλαδή η πιθανότητα της εκάστοτε κυβέρνησης να χάσει τις εκλογές και να βρεθεί εκτός εξουσίας.
- Ο βαθμός της πολιτικής πόλωσης, δηλαδή το μέγεθος των αντιθέσεων κυβέρνησης και μείζονος αντιπολίτευσης ή μεταξύ των μεγάλων κομμάτων, που διεκδικούν την εξουσία.

Όσο υψηλότερος είναι ο βαθμός πολιτικής αστάθειας και πόλωσης, τόσο περισσότερο «μυωπικά» συμπεριφέρονται οι δημόσιοι φορείς, δηλαδή τόσο υψηλότερο είναι το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ειδικότερα:

- Μια συντηρητική κυβέρνηση, η οποία έχει ταχθεί υπέρ ενός χαμηλού επιπέδου δημόσιων δαπανών, αλλά γνωρίζει ότι είναι πιθανό να αντικατασταθεί από μια άλλη κυβέρνηση, η οποία ευνοεί ένα υψηλότερο επίπεδο δημόσιων δαπανών, έχει μια μόνον επιλογή (αν θέλει να διατηρήσει την εξουσία): Να δανειστεί σε μεγαλύτερη έκταση από ότι θα δανειζόταν, αν ήταν βέβαιη ότι θα παράμενε στην εξουσία.
- Το δημόσιο χρέος είναι υψηλότερο, όσο σοβαρότερες είναι οι αντιθέσεις μεταξύ των βασικών διεκδικητών της εξουσίας, όσο βραχύτερο είναι το χρονικό διάστημα, που μεσολαβεί μεταξύ των κυβερνητικών αλλαγών, και όσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα να χάσει η κυβέρνηση τις εκλογές.

2. Οι διαφωνίες μεταξύ των κυβερνητικών εταίρων επηρεάζουν το περιεχόμενο της δημοσιονομικής πολιτικής

Η θεωρία αυτή αναφέρεται σε χώρες, που έχουν κυβερνήσεις συνασπισμού, και σχετίζεται με τη θεωρία των παιγνίων: όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των παικτών, τόσο δυσκολότερη είναι η μεταξύ τους συνεργασία. Με την ίδια λογική, είναι δύσκολο για τις κυβερνήσεις συνασπισμού να περιορίσουν τα ελλείμματα του προϋπολογισμού, υστέρη από την εμφάνιση κάποιας οικονομικής διαταραχής. Τα επιμέρους κόμματα, που απαρτίζουν τον κυβερνητικό συνασπισμό, θα καταψηφίσουν κάθε διάταξη, που περικοπεί, τις δημόσιες δαπάνες ή αυξάνει τους φόρους, και η οποία θα έθιγε τα συμφέροντα των ψηφοφόρων τους.

Οι εμπειρικές έρευνες, που έχουν διεξαχθεί κατά καιρούς, τείνουν να επιβεβαιώσουν την άποψη ότι:

- Οι κυβερνήσεις συνασπισμού, με δεδομένους τους λοιπούς παράγοντες, έχουν υψηλότερα δημοσιονομικά ελλείμματα από τις μονοκομματικές κυβερνήσεις.

- Οι κυβερνήσεις συνασπισμού διατηρούν υψηλότερα επίπεδα δημόσιων δαπανών σε σχέση με τις μονοκομματικές κυβερνήσεις πλειοψηφίας, καθώς οι κυβερνητικοί εταίροι του συνασπισμού προβαίνουν σε συμφωνίες μεταξύ τους, για να εξασφαλίσουν περισσότερα οφέλη στους ψηφοφόρους τους.

3. Οι ιδεολογικές διαφορές προκαθορίζουν το είδος της δημοσιονομικής πολιτικής

Σύμφωνα με την άποψη αυτή, οι σοσιαλιστικές κυβερνήσεις έχουν την τάση να ωθούν προς τα άνω το ποσοστό των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ και είναι ίσως, προθυμότερες από τις συντηρητικές κυβερνήσεις να συμβιώνουν με τα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα. Οι εμπειρικές μελέτες επιβεβαιώνουν την άποψη αυτή για ορισμένες χώρες (πχ Αγγλία), αλλά την αμφισβητούν για άλλες χώρες (πχ Γερμανία).

4. Το θεσμικό πλαίσιο για τον προϋπολογισμό επηρεάζει τις δημοσιονομικές ισορροπίες.

Η άποψη αυτή δέχεται ότι οι κανόνες, που διέπουν τη διαδικασία κατάρτισης, συζήτησης, ψήφισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ασκούν σημαντική επίδραση στη διατηρησιμότητα της δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή στην ικανότητα της να διατηρεί τις δημοσιονομικές ισορροπίες. Ειδικότερα, το θεσμικό πλαίσιο θεωρείται ότι συμβάλλει στη διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας:

- όταν ο Υπουργός Οικονομικών έχει ιεραρχικά ισχυρότερη θέση στην κυβέρνηση από τους υπόλοιπους υπουργούς, οι οποίοι διαχειρίζονται τις δημόσιες δαπάνες.
- Όταν η εκτελεστική εξουσία δεσμεύεται, κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, ότι θα ακολουθήσει αυστηρή δημοσιονομική πολιτική και νομοθετική εξουσία δεν μπορεί να επιφέρει ουσιώδεις τροποποιήσεις στο κείμενο του προϋπολογισμού.
- Όταν υπουργοί και διοικητικά όργανα δεν μπορούν να κάνουν αλλαγές ή υπερβάσεις των πιστώσεων, κατά το στάδιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ο δε δικαστικός και κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι ουσιαστικός και ολοκληρώνεται με την επιβολή αυστηρών κυρώσεων στους παραβάτες.

Η νεοκλασική άποψη

Τόσο η ρικαρντιανή ισοδυναμία όσο και η νεοκλασική άποψη ως προς την επίδραση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων υιοθετούν από κοινού την υπόθεση του διαρκούς (μόνιμου) εισοδήματος και του κύκλου ζωής. Σε αντίθεση όμως με την ρικαρντιανή αντίληψη περί άπειρης, διάρκειας της ζωής του ατόμου, μέσω των δεσμών του με τους απογόνους του, η νεοκλασική άποψη δέχεται ότι το άτομο προγραμματίζει την καταναλωτική του συμπεριφορά με ορίζοντα αποκλειστικά την προσδοκώμενη διάρκεια της δικής του (πεπερασμένης) ζωής.

Ως αποτέλεσμα της υπόθεσης περί πεπερασμένης ζωής, οι νεοκλασικοί ανατρέπουν πλήρως τις αντιλήψεις των Ρικαρντιανών περί αδυναμίας των κρατικών ελλειμμάτων να επηρεάσουν την πραγματική οικονομία. Η δημοσιονομική πολιτική είναι πλέον σε θέση να ασκήσει ορισμένες επιδράσεις, διότι:

- Η δημιουργία ελλειμμάτων από το κράτος, αντί αύξησης της φορολογίας στο παρόν, ελαφρύνει τη φορολογική επιβάρυνση της παρούσας γενιάς, δεδομένου ότι η εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους του παρόντος θα γίνει με την επιβολή αυξημένης φορολογίας στις επόμενες γενιές, οι οποίες δεν συνδέονται με την παρούσα. Επομένως, τα κρατικά ελλείμματα αυξάνουν το διαθέσιμο εισόδημα και τη συνολική διά βίου κατανάλωση των ατόμων της παρούσας γενιάς.
- Αν οι συντελεστές παραγωγής είναι πλήρως απασχολημένοι, η αυξημένη κατανάλωση του παρόντος οδηγεί σε μείωση της αποταμίευσης, εφόσον το εθνικό προϊόν δεν μπορεί να αυξηθεί.
- Η μείωση της αποταμίευσης έχει ως αποτέλεσμα την άνοδο των επιτοκίων, για να αποκατασταθεί η ισορροπία στην αγορά κεφαλαίου.
- Η άνοδος των επιτοκίων οδηγεί σε μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων, με αποτέλεσμα την εκτόπιση της ιδιωτικής από τη δημόσια δραστηριότητα.

Οι νεοκλασικοί κάνουν διάκριση μεταξύ του διαρκούς ή μόνιμου ελλείμματος (= μακροχρόνιος μέσος των ελλειμμάτων) και του προσωρινού ή μεταβατικού ελλείμματος (=προσωρινές αποκλίσεις από το μέσο όρο). Το αποτέλεσμα εκτόπισης προκαλείται κυρίως από το διαρκές έλλειμμα, ενώ οι επιπτώσεις των προσωρινών ελλειμμάτων είναι αμελητέες.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι τα χαρακτηριστικά του νεοκλασικού υποδείγματος είναι τρία:

1) Η κατανάλωση του ατόμου προσδιορίζεται από τη λύση ενός προβλήματος διαχρονικής μεγιστοποίησης της ευημερίας του, όμοιου με εκείνο της ρικαρντιανής ανάλυσης. Η διαφορά είναι ότι, στο νεοκλασικό υπόδειγμα, η διαχρονική κατανομή των ωφελειών του ατόμου από την κατανάλωση των αγαθών εξαντλείται στη διάρκεια της ζωής του και δεν εκτείνεται στο άπειρο.

2) Τα νοικοκυριά έχουν πλήρη επίγνωση του γεγονότος ότι η διάρκεια της ζωής τους είναι πεπερασμένη, οπότε και το ενδιαφέρον τους για το επίπεδο ευημερίας των απογόνων τους είναι περιορισμένο. Κάθε άτομο ανήκει σε μια συγκεκριμένη γενιά ή κατηγορία και η διάρκεια ζωής των διαδοχικών γενεών αλληλοκαλύπτεται μερικά.

3) Η ισορροπία στην αγορά επιτυγχάνεται σε όλες τις περιπτώσεις. Αυτό ισχύει και για την αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα να εξασφαλίζεται πλήρης απασχόληση ή μάλλον, η ανεργία να κυμαίνεται γύρω από το φυσικό της ποσοστό. Ισχύει επίσης και για την αγορά χρήματος και κεφαλαίου, όπου όλοι μπορούν να δανείσουν και να δανειστούν με το τρέχον επιτόκιο, χωρίς να υπάρχουν περιορισμοί ρευστότητας.

Εννοείται ότι, όταν απορρίψουμε κάποια από τις υποθέσεις του νεοκλασικού υποδείγματος, το βασικό συμπέρασμα των νεοκλασικών (ότι μόνο τα διαρκή ελλείμματα του Δημοσίου εκτοπίζουν την ιδιωτική επενδυτική δραστηριότητα) παύει να ισχύει.

Ας υποθέσουμε, πχ ότι:

1) πολλά νοικοκυριά έχουν περιορισμούς ρευστότητας

Γνωρίζουν ότι το τρέχον εισόδημα τους είναι χαμηλό, αλλά το προσδοκώμενο εισόδημα στη διάρκεια της ζωής τους (διαρκές εισόδημα) θα είναι υψηλότερο. Επιθυμούν, λοιπόν, να καταναλώσουν στο παρόν ποσό, που αντιστοιχεί στο διαρκές εισόδημα τους, αλλά δεν έχουν την απαιτούμενη ρευστότητα. Οι τράπεζες, από την άλλη μεριά, είναι διστακτικές στο να χρηματοδοτούν την αυξημένη κατανάλωση νοικοκυριών με χαμηλά τρέχοντα εισοδήματα.

Επομένως, τα νοικοκυριά είναι υποχρεωμένα να διαμορφώνουν τα καταναλωτικά τους πρότυπα μέσα στα στενά πλαίσια του τρέχοντος εισοδηματικού τους περιορισμού. Όταν λοιπόν το κράτος στραφεί προσωρινά από τη φορολογία στο δανεισμό, για να χρηματοδοτήσει δεδομένο ύψος δημόσιων δαπανών, αυξάνεται το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και χαλαρώνουν οι υπάρχοντες περιορισμοί ρευστότητας. Η προσωρινή αύξηση του δημόσιου δανεισμού μειώνει τη δημόσια αποταμίευση, ενώ η προσωρινή μείωση της φορολογίας αυξάνει την ιδιωτική κατανάλωση:

τα νοικοκυριά σπεύδουν να επωφεληθούν της αυξημένης ρευστότητας για να προμηθευτούν αγαθά, τα οποία επιθυμούσαν και πριν να αποκτήσουν, αλλά δεν τους το επέτρεπε το χαμηλό τρέχον εισόδημα που είχαν.

Παρατηρούμε ότι η δημιουργία ενός προσωρινού ελλείμματος στον προϋπολογισμό οδηγεί σε έναν συνδυασμό μείωσης της δημόσιας αποταμίευσης και αύξησης της ιδιωτικής κατανάλωσης. Επομένως, η συνολική αποταμίευση μειώνεται βραχυχρόνια, το επιτόκιο υψώνεται και η ιδιωτική επενδυτική δραστηριότητα εκτοπίζεται. Το προσωρινό, δηλαδή έλλειμμα έχει τις ίδιες επιπτώσεις στην πραγματική οικονομία με το διαρκές έλλειμμα, όταν τα νοικοκυριά αντιμετωπίζουν περιορισμούς ρευστότητας, όταν δηλαδή η αγορά χρήματος και κεφαλαίου δεν είναι πλήρως ανταγωνιστική.

2) πολλά νοικοκυριά έχουν «μυωπική» συμπεριφορά

Ρυθμίζουν δηλαδή την καταναλωτική τους συμπεριφορά με βάση το τρέχον εισόδημα, και όχι το διαρκές. Η δημιουργία ενός προσωρινού ελλείμματος παράγει, και στην περίπτωση αυτή, το ίδιο αποτέλεσμα με εκείνο, που παράγεται όταν υπάρχουν περιορισμοί ρευστότητας. Η προσωρινή αντικατάσταση της φορολογίας με δανεισμό αυξάνει το τρέχον διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και την κατανάλωση τους βραχυχρόνια, με αποτέλεσμα να μειώνεται η συνολική αποταμίευση, να υψώνεται το επιτόκιο και να περιορίζονται οι ιδιωτικές επενδύσεις.

Συμπερασματικά, οι νεοκλασικοί δέχονται ότι, κάτω από τις υποθέσεις που υιοθετούν, τα διαρκή δημοσιονομικά ελλείμματα επηρεάζουν αρνητικά την αποταμίευση, τα επιτόκια και την επένδυση. Επειδή όμως ο μηχανισμός της αγοράς οδηγεί μακροχρόνια την οικονομία στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης σε πλήρη αντίθεση με το κενυιασό υπόδειγμα τα προσωρινά ελλείμματα δεν επηρεάζουν την οικονομική δραστηριότητα. Μπορούν εντούτοις οι δημόσιοι φορείς να αυξομειώνουν προσωρινά τα προσωρινά ελλείμματα, για να περιορίζουν τις διακυμάνσεις γύρω από το μακροχρόνιο επίπεδο πλήρους απασχόλησης, όταν σημειώνονται μακροοικονομικές διαταραχές.

Παρ' όλα αυτά, οι νεοκλασικοί είναι σε γενικές γραμμές, επιφυλακτικοί σε σχέση με την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής ως μέσου σταθεροποίησης της οικονομίας. Τα βασικά τους επιχειρήματα είναι ότι:

- Οι επιπτώσεις (πρωτογενείς και πολλαπλασιαστικές) των δημοσιονομικών ελλειμμάτων επί της συνολικής ζήτησης είναι σημαντικά μικρότερες από εκείνες, που υποστηρίζουν οι κενυσιανοί.

- Είναι περιορισμένη η ικανότητα των δημόσιων φορέων να επεμβαίνουν έγκαιρα και σωστά για την καταπολέμηση των οικονομικών διαταραχών. Η μειωμένη προβλεπτική ικανότητα, οι χρονικές υστερήσεις, οι πολιτικές σκοπιμότητες, οι εσφαλμένες εκτιμήσεις ως προς την καταλληλότητα των δημοσιονομικών μέσων κοκ αποτελούν παράγοντες, οι οποίοι συχνά οδηγούν στη διεύρυνση, αντί της περιστολής, των κυκλικών διακυμάνσεων.

Η κευνσιανή άποψη

Η άποψη των νέο – κευνσιανών (Eisner (1986, 1989,1994), Eisner and Pieper (1984, 1988,1992)κα) είναι ότι, αν θέλουμε να μελετήσουμε τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής πολιτικής στο επίπεδο οικονομικής δραστηριότητας, θα πρέπει να χρησιμοποιήσουμε το πραγματικό (αποπληθωρισμένο) έλλειμμα, και όχι το έλλειμμα σε τρέχουσες τιμές. Στην κευνσιανή ανάλυση, η αγορά δημόσιων χρεογράφων αυξάνει τον καθαρό πλούτο των νοικοκυριών. Πλην όμως, ο πληθωρισμός διαβρώνει την πραγματική αξία του δημόσιου χρέους, με αποτέλεσμα να εξουδετερώνεται κάθε αύξηση στον πραγματικό πλούτο των ιδιωτικών φορέων.

Αν χρησιμοποιήσουμε το κρατικό έλλειμμα, διορθωμένο με βάση το ρυθμό πληθωρισμού και απαλλαγμένο από τις επιπτώσεις των κυκλικών διακυμάνσεων, λαμβάνουμε το πραγματικό έλλειμμα στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Οι νέο- κευνσιανοί υποστηρίζουν ότι, αν χρησιμοποιήσουμε το πραγματικό έλλειμμα πλήρους απασχόλησης:

- Αυτά που εμφανίζονται ως ελλείμματα στον προϋπολογισμό, με τη συνηθισμένη έννοια του όρου, είναι στην ουσία πλεονάσματα, σε πολλές περιπτώσεις, και
- Ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης επηρεάζεται θετικά.

Με το νέο ορισμό του ελλείματος, επανεμφανίζεται στο προσκήνιο η κευνσιανή αντίληψη ότι οι μεταβολές της ζήτησης αποτελούν το βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της ύφεσης (πληθωρισμού): Όσο μεγαλύτερο είναι το πραγματικό έλλειμμα πλήρους απασχόλησης, τόσο υψηλότερος είναι ο ρυθμός ανάπτυξης και χαμηλότερο το ποσοστό της ανεργίας. Επομένως, η δημοσιονομική πολιτική, κατάλληλα μετρούμενη, αποτελεί ένα πρόσφορο μέσο επηρεασμού των οικονομικών εξελίξεων.

Οι ανωτέρω απόψεις των νέο- κευνσιανών έχουν επικριθεί από άλλους οικονομολόγους, στη βάση σειράς επιχειρημάτων:

1. Οι κάτοχοι των δημόσιων χρεογράφων αντιλαμβάνονται ότι οι μεταβολές του επιπέδου των τιμών επηρεάζουν την πραγματική αξία του καθαρού τους πλούτου, μόνον αν υποθέσουμε ότι δεν έχουν ψευδαίσθηση χρήματος. Στην περίπτωση αυτή, η πληθωριστική αύξηση του δημόσιου ελλείμματος δεν επηρεάζει τη ζήτηση και την παραγωγή, ενώ η πραγματική του αύξηση ενισχύει την πραγματική δραστηριότητα. Αν όμως διακατέχονται από ψευδαίσθηση χρήματος, δεν έχουν επίγνωση του γεγονότος ότι ο πληθωρισμός μειώνει την πραγματική αξία του πλούτου τους. Η αύξηση του κρατικού ελλείμματος σε τρέχουσες τιμές εκλαμβάνεται ως αύξηση του ιδιωτικού πλούτου και οδηγεί σε ενίσχυση της ζήτησης, όπως ακριβώς γίνεται και με την πραγματική αύξηση του ελλείμματος.

2. Ακόμη και αν υποθέσουμε ότι η πληθωριστική αύξηση του δημόσιου χρέους δεν επηρεάζει τη ζήτηση, δηλαδή τη συμπεριφορά των κατόχων κρατικών χρεογράφων ως καταναλωτών, είναι δυνατό να επηρεάσει τη συμπεριφορά τους ως παραγωγών. Οι πληθωριστικές δηλαδή προσδοκίες μπορεί να δημιουργήσουν ένα επιχειρηματικό κλίμα αρνητικό προς τις επενδύσεις, με αποτέλεσμα να μειωθεί η παραγωγή και η απασχόληση, παρά το γεγονός ότι η ζήτηση παραμένει αμετάβλητη.

3. Η αύξηση του πραγματικού δημόσιου χρέους, σε περιόδους ύφεσης, δεν είναι απαραίτητο να οδηγήσει η αύξηση της παραγωγής. Είναι εξίσου πιθανό να οδηγήσει σε μείωση των επενδύσεων και επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης:

- Λόγω του γνωστού αποτελέσματος εκτόπισης (ύψωση επιτοκίων – μείωση επενδύσεων), και
- Λόγω του κινδύνου πρόκλησης ανησυχίας στους ιδιωτικούς φορείς ότι η κυβέρνηση χάνει τον έλεγχο των πράξεων της και την ικανότητα να αντιμετωπίζει επιτυχώς τις οικονομικές διαταραχές.

Πρόβλημα ορισμού του ελλείμματος

Η νέο κενυσιανή διάκριση του ελλείμματος σε έλλειμμα μετρούμενο σε σταθερές και τρέχουσες τιμές, με το πραγματικό μόνον έλλειμμα να παράγει αποτελέσματα, έχει προκαλέσει έντονες αντιπαραθέσεις μεταξύ των οικονομολόγων, σε επίπεδο εφαρμοσμένης δημοσιονομικής πολιτικής. Έντονες αντιπαραθέσεις έχει επίσης προκαλέσει και το αν θα πρέπει να χρησιμοποιείται η ονομαστική αξία του δημόσιου χρέους ή η αγοραία αξία του.

Η διάκριση αυτή είναι εξίσου σημαντική.

Η ονομαστική αξία του δημόσιου χρέους παραμένει σταθερή στις εναλλασσόμενες φάσεις της οικονομικής συγκυρίας, καθώς μεταβάλλεται το επιτόκιο. Αντίθετα, η αγοραία αξία του δημόσιου χρέους ανέρχεται, όταν μειώνονται τα επιτόκια, και κατέρχεται, όταν υψώνονται τα επιτόκια.

Η επιλογή του καταλληλότερου ορισμού του δημοσιονομικού ελλείμματος (χρέους), σε περιόδους οικονομικών διαταραχών, αποκτά βαρύνουσα σημασία. Στη δεκαετία, πχ, του 80, με τις έντονες πληθωριστικές πιέσεις, οι περισσότερες βιομηχανικές χώρες είχαν μεγάλα κρατικά ελλείμματα. Σε περιόδους όμως πληθωρισμού, το επίπεδο των τιμών και τα ονομαστικά επιτόκια διαμορφώνονται σε υψηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα:

- Το υψηλό επίπεδο τιμών να μειώνει την πραγματική αξία του δημόσιου χρέους και των ελλειμμάτων, και
- Τα υψηλά επιτόκια να μειώσουν την αγοραία αξία του δημόσιου χρέους (ελλείμματος).

Σε ορισμένες λοιπόν χώρες (ΗΠΑ, Αγγλία κλπ), η αποτίμηση των ελλειμμάτων σε πραγματικές, αγοραίες τιμές ήταν αρκετή για να τα μετατρέψει σε πλεονάσματα. Το δίλημμα πλέον των δημόσιων φορέων είναι εμφανές:

1. αν θεωρήσουν ότι ο προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός (σε σταθερές, αγοραίες τιμές), δεν πρέπει να προβούν σε καμία διορθωτική ενέργεια. Το πλεόνασμα ενδείκνυται για την απορρόφηση της υπερβάλλουσας ρευστότητας.
2. αν θεωρήσουν ότι ο προϋπολογισμός είναι ελλειμματικός (σε τρέχουσες τιμές, ονομαστική αξία χρέους), θα πρέπει να λάβουν μέτρα περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής: Αύξηση των φόρων ή μείωση των δημόσιων δαπανών. Η περιοριστική όμως αυτή δημοσιονομική πολιτική αδικαιολόγητη για ορισμένους οικονομολόγους, οι οποίοι πίστευαν ότι ο προϋπολογισμός είναι στην πραγματικότητα πλεονασματικός οδήγησε στη μεγαλύτερη ύφεση από την εποχή της δεκαετίας του 30.

Πέρα από τη διάκριση του δημόσιου χρέους (ελλείμματος) με βάση τις σταθερές ή τρέχουσες τιμές και την αγοραία ή ονομαστική αξία του, ιδιαίτερη σπουδαιότητα έχει και μια Τρίτη διάκριση :το έλλειμμα που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση καταναλωτικών ή επενδυτικών αναγκών του Δημοσίου.

Το κρατικό έλλειμμα μπορεί, ως γνωστό, να δημιουργηθεί με δυο τρόπους:

- με μείωση των φόρων, διατηρώντας σταθερές της δημόσιες δαπάνες, ή
- με αύξηση των δημόσιων δαπανών, διατηρώντας σταθερούς τους φόρους.

Στην δεύτερη περίπτωση της αύξησης των δημόσιων δαπανών, το έλλειμμα καθ' εαυτό δεν παρέχει επαρκή πληροφόρηση σε σχέση με τις επιπτώσεις του στην οικονομική δραστηριότητα και στην καθαρή περιουσιακή θέση του κράτους. Πράγματι, αν αυξηθεί η δημόσια κατανάλωση:

- ενισχύεται άμεσα η ζήτηση και έμμεσα μόνον η προσφορά, στην έκταση που υπάρχει στην οικονομία αργούσα παραγωγική δυναμικότητα. Διαφορετικά, εμφανίζονται πληθωριστικές πιέσεις.
- Η καθαρή θέση του κράτους χειροτερεύει, διότι το παθητικό αυξάνεται, λόγω του δανεισμού, ενώ το ενεργητικό παραμένει σταθερό, λόγω της μη ανάλογης αύξησης των εσόδων.

Αν όμως αυξηθεί η δημόσια επένδυση:

- Ενισχύεται άμεσα τόσο η ζήτηση όσο και η προσφορά, μέσω της αύξησης της παραγωγικής δυναμικότητας της οικονομίας από τα έργα υποδομής.
- Η καθαρή θέση του κράτους βελτιώνεται ή παραμένει σταθερή, εφόσον η αύξηση του παθητικού αντிகρίζεται από την αύξηση των περιουσιακών στοιχείων του κράτους.

4.3 Η δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι δεοντολογικές και θετικές θεωρίες για τα δημοσιονομικά ελλείμματα, όπως επίσης και οι δισταμέννες απόψεις σε σχέση με τις επιπτώσεις των ελλειμμάτων στην οικονομική δραστηριότητα, έχουν επηρεάσει καταλυτικά τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης(ΕΕ).

Κατά τη διατύπωση των κριτηρίων σύγκλισης (συνθήκη του Maastricht), που θα πρέπει να πληρούν οι προς ένταξη χώρες στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση(ΟΝΕ).

Κατά τη σύνταξη του κειμένου του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο διέπει τη μακροοικονομική συμπεριφορά των χωρών, που μετέχουν στην ΟΝΕ.

Ειδικότερα, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης θέτει ορισμένα δημοσιονομικά κριτήρια, τα οποία πρέπει να πληρούν οι χώρες της νομισματικής ένωσης:

- Το δημοσιονομικό έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3%.
- Το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60%. Σε περίπτωση που είναι υψηλότερο, θα πρέπει να παρουσιάζει τάση επαρκούς μείωσης.

Τα δυο αυτά κριτήρια αμφισβητούνται από πολλούς, με το αιτιολογικό ότι θέτουν φραγμό στην άσκηση ενεργητικής δημοσιονομικής πολιτικής, παρά το γεγονός ότι η τήρηση τους εγγυάται τη δημοσιονομική εξυγίανση και πειθαρχία. Έτσι, σε περιόδους ύφεσης, δεν είναι δυνατή η άσκηση επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής για την τόνωση της ζήτησης και τον περιορισμό της ανεργίας. Τα επιχειρήματα που προβάλλονται υπέρ των δημοσιονομικών κριτηρίων είναι τα ακόλουθα:

- Η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων με δανεισμό από μια χώρα μέλος επηρεάζει τα επιτόκια και τις σχετικές τιμές σε όλες τις άλλες χώρες – μέλη της ΕΕ, λόγω της οικονομικής ολοκλήρωσης, στα πλαίσια της ενιαίας αγοράς. Αυτή η αλληλεξάρτηση των οικονομικών υπαγορεύει την ανάγκη διακρατικού συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής, για να προωθηθούν οι στόχοι της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων και της δίκαιης διανομής του εισοδήματος.
- Σε ορισμένες χώρες – μέλη, είναι δυνατό να υπάρχουν ισχυρές πολιτικές πιέσεις για τη διατήρηση των κρατικών ελλειμμάτων σε υψηλά επίπεδα. Το θεσμικό πλαίσιο της ΟΝΕ μπορεί να λειτουργήσει ως ένα αποτελεσματικό εξωγενές αντίβαρο για την εξουδετέρωση των εν λόγω πιέσεων.

1. Οι περιορισμοί της δημοσιονομικής πολιτικής

Η συμμετοχή μιας χώρας στην ΟΝΕ της στερεί τη δυνατότητα να χρησιμοποιεί μέτρα νομισματικής πολιτικής (μεταβολές επιτοκίων, προσφοράς χρήματος, συναλλαγματικής ισοτιμίας, υποχρεωτικών ρευστών διαθεσίμων εμπορικών τραπεζών) για την αντιμετώπιση των οικονομικών διαταραχών. Επομένως, η ευθύνη για τη σταθεροποίηση της οικονομικής πολιτικής (η συνδρομή της εισοδηματικής πολιτικής και των διαρθρωτικών μεταβολών είναι επίσης απαραίτητη).

Πλην όμως, ούτε οι δημοσιονομικοί φορείς έχουν απόλυτη ελευθερία κινήσεων. Η άρση των πολιτικών, νομικών και άλλων θεσμικών εμποδίων στη διαδικασία ενοποίησης των αγορών περιορίζει τη δυνατότητα των επιμέρους κυβερνήσεων να διαφοροποιούν σημαντικά τους φορολογικούς συντελεστές.

Η κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής και ιδίως του κεφαλαίου, σε μια μεγάλη, ενοποιημένη αγορά είναι ιδιαίτερα αυξημένη. Επομένως, η δυνατότητα της κάθε χώρας – μέλους να προσελκύσει ξένα (επενδυτικά) κεφάλαια ή να συγκρατήσει τα εγχώρια εξαρτάται, σε σημαντικό βαθμό, από το φορολογικό της καθεστώς. Το γεγονός αυτό έχει δυο επιπτώσεις:

- Όταν εμφανιστεί ύφεση σε μια χώρα όχι όμως και στις υπόλοιπες η κυβέρνηση της δεν είναι συνετό να δημιουργήσει ελλείμματα για τη σταθεροποίηση της οικονομίας ή τη διαχρονική εξομάλυνση της φορολογικής επιβάρυνσης (tax smoothing). Η ελλειμματική δημοσιονομική διαχείριση δεν εμπνέει εμπιστοσύνη στους επενδυτές και υποβαθμίζει την αξιοπιστία και πιστοληπτική ικανότητα της χώρας.
- Όταν η ίδια οικονομική διαταραχή εκδηλωθεί σε όλες ή τις περισσότερες χώρες μέλη, η συντονισμένη άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής σταθερότητας σε επίπεδο ΟΝΕ εξασφαλίζει σημαντικά οφέλη σε όλες τις χώρες. Στην περίπτωση αυτή η μορφή του οικονομικού κύκλου, το αν δηλαδή οι φάσεις ανόδου και ύφεσης διαφέρουν ή είναι κοινές για τις επιμέρους χώρες, αποκτά αποφασιστική σημασία για την επιτυχία μιας διακρατικής, σταθεροποιητικής δημοσιονομικής πολιτικής.

Παρά τα προβλήματα μειωμένης ανταγωνιστικότητας, που δημιουργεί η μονομερής άσκηση ελλειμματικής (επεκτατικής) δημοσιονομικής πολιτικής σε περίοδο ύφεσης από μια χώρα μέλος, δεν είναι βέβαιο ότι η εν λόγω χώρα θα αποφύγει το δανεισμό, αν το ποσοστό της ανεργίας υπερβεί γνωστά δημοσιονομικά κριτήρια στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η θέσπιση δημοσιονομικών κριτηρίων αντανάκλα τη γενικότερη πεποίθηση (ή μάλλον το φόβο) ότι, χωρίς αυστηρούς κανόνες, μερικές από τις χώρες μέλη θα μπουν στον πειρασμό του υπέρμετρου δανεισμού.

Ο κίνδυνος του υπέρμετρου δανεισμού μπορεί να εκδηλωθεί για τον εξής λόγο: ορισμένες χώρες μέλη πιστεύουν ότι τμήμα του κόστους από την αύξηση των δανειακών τους υποχρεώσεων θα το μοιραστούν με τις λοιπές χώρες. Η ανάληψη του κόστους δανεισμού μιας χώρας από άλλες χώρες μπορεί να γίνει άμεσα ή έμμεσα.

Έμμεσα, λόγω ύφεσης των επιτοκίων στις διεθνείς αγορές κατ' ακόλουθα της διεύρυνσης των ελλειμμάτων ή λόγω του εξαναγκασμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) να αναπροσαρμόσει την πολιτική της.

Άμεσα, όταν η αδυναμία εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους από μια χώρα μέλος αναγκάσει τις άλλες χώρες να σπεύσουν προς βοήθεια της, για να διασωθεί η νομισματική ένωση.

Έμμεση ανάληψη του κόστους δανεισμού

Επιτόκια

Ένας από τους λόγους, που υπαγόρευσαν την ανάγκη θέσπισης αυστηρών κριτηρίων για την εξασφάλιση δημοσιονομικής πειθαρχίας στην ΕΕ, είναι ότι η δημοσιονομική πολιτική σε μια χώρα μέλος μπορεί να δημιουργήσει αρνητικές οικονομίες (spillovers) στους εταίρους της. Οι δημόσιες δαπάνες, οι φόροι και τα ελλείμματα των μεγάλων ιδίως χωρών επηρεάζουν τις διεθνείς τιμές (επιτόκια κλπ) στα πλαίσια μιας παγκοσμιοποιημένης αγοράς αγαθών, υπηρεσιών συντελεστών παραγωγής και χρήματος κεφαλαίου. Έτσι, όταν μια μεγάλη, ανοικτή οικονομία δανείζεται σε μεγάλη έκταση για να χρηματοδοτήσει τα ελλείμματα της, υψώνεται το επιτόκιο στις διεθνείς αγορές και προκαλείται αναδιανομή του εισοδήματος από τους οφειλέτες στους δανειστές. Παράλληλα, εξασθενεί το κίνητρο για επενδύσεις και προκαλούνται αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των παραγωγικών πόρων.

Η ανωτέρω ανάλυση ισχύει με την προϋπόθεση ότι απορρίπτουμε το θεώρημα της ρικαρτιανής ισοδυναμίας και αποδεχόμεθα το νεοκλασικό (ή, έστω, το κενυσιανό) υπόδειγμα, μαζί με το συναφές αποτέλεσμα εκτόπισης. Για τη σωστή αξιολόγηση της ελλειμματικής δημοσιονομικής πολιτικής θα πρέπει επίσης να γίνει διάκριση μεταξύ στρεβλωτικών και ουδέτερων φόρων. Όταν το έλλειμμα προκαλείται από τη μείωση των φόρων, ενώ οι δημόσιες δαπάνες (καταναλωτικές και επενδυτικές) παραμένουν αμετάβλητες, υπάρχουν δύο περιπτώσεις.

1) οι φόροι, οι οποίοι μειώνονται στο παρόν και θα αυξηθούν στο μέλλον για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους, είναι ουδέτεροι, δηλαδή σταθερού ποσού κατά φορολογούμενο (πχ κεφαλικοί φόροι). Οι φόροι αυτοί, όπως είναι γνωστό από τη Δημόσια Οικονομική, έχουν εισοδηματικό αποτέλεσμα, δηλαδή μειώνουν το διαθέσιμο εισόδημα (κατανάλωση – αποταμίευση), όταν αυξάνονται (ή αυξάνουν το διαθέσιμο εισόδημα, όταν μειώνονται). Δεν έχουν όμως αποτέλεσμα υποκατάστασης, δηλαδή δεν επηρεάζουν τις επιλογές των ιδιωτικών φορέων μεταξύ εργασίας και ανάπαυσης ή μεταξύ κατανάλωσης και αποταμίευσης: το κάθε άτομο θα πληρώσει το ίδιο ποσό φόρου, είτε δουλέψει είτε όχι, είτε καταναλώσει είτε αποταμιεύσει.

Όταν λοιπόν οι μεταβιβαστικές πληρωμές και οι φόροι είναι ουδέτεροι, η δημιουργία ελλειμμάτων στον προϋπολογισμό μιας χώρας – μέλους προκαλεί αναδιανομή του εισοδήματος από τους οφειλέτες στους δανειστές αποκλίσεις από την άριστη, πριν από τη δημιουργία του εισοδήματος από τους οφειλέτες στους δανειστές διεθνώς, λόγω ύψωσης του παγκόσμιου επιτοκίου. Δεν προκαλεί όμως αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των πόρων (αν η κατανομή αυτή ήταν ήδη άριστη, πριν από τη δημιουργία του ελλείμματος): Οι φορολογούμενοι δεν έχουν κίνητρο να υποκαταστήσουν την εργασία με την ανάπαυση ή την αποταμίευση με την κατανάλωση, και αντιστρόφως.

2) Οι φόροι είναι στρεβλωτικοί (πχ φόροι εισοδήματος, κατανάλωσης, περιουσίας) δηλαδή, μεταβάλλουν τις σχετικές τιμές των αγαθών διεθνώς (περιλαμβανομένης της ανάπαυσης και της αποταμίευσης). Αυτό σημαίνει ότι πέραν του εισοδηματικού αποτελέσματος, έχουν και ένα αποτέλεσμα υποκατάστασης(πχ ο ΦΕΦΠ αποθαρρύνει την εργασία, ο ΦΠΑ ενθαρρύνει, την αποταμίευση). Κάτω από τέτοιες συνθήκες, η ελλειμματική δημοσιονομική πολιτική μιας μεγάλης χώρας προκαλεί και αναδιανομή του εισοδήματος και αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των πόρων διεθνώς. Επομένως, η ανάγκη συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών σε επίπεδο νομισματικής ένωσης γίνεται πλέον επιτακτική για εξάλειψη των στρεβλώσεων. Γίνεται επίσης επιτακτική για εξάλειψη του υπερβάλλοντος βάρους της φορολογίας.

Το υπερβάλλον βάρος της στρεβλωτικής φορολογίας από την ελλειμματική δημοσιονομική πολιτική ενός κράτους μέλους διαχέεται και στους λοιπούς εταίρους. Με πλήρη κινητικότητα του κεφαλαίου διεθνώς, η αύξηση του δανεισμού από μια χώρα μέλος οδηγεί στην ύψωση του παγκόσμιου επιτοκίου. Το υψηλότερο όμως επιτόκιο θα επιβαρύνει και τις υπόλοιπες χώρες, οι οποίες ασκούν συνετή δημοσιονομική πολιτική. Επομένως, και οι χώρες αυτές θα αναγκαστούν να αυξήσουν τους συντελεστές της στρεβλωτικής τους φορολογίας, επιβάλλοντας ένα υπερβάλλον βάρος στους δικούς τους πολίτες.

Από την ανάλυση των αρνητικών εξωτερικών οικονομιών, που συνεπάγεται η άσκηση αυτόνομης δημοσιονομικής πολιτικής από το κάθε κράτος, μέλος χωριστά, προκύπτει, όπως είδαμε, η ανάγκη συντονισμού των ενεργειών των δημοσιονομικών φορέων και εναρμόνισης των φορολογικών νομοθεσιών. Αυτό όμως δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι όλα τα κράτη μέλη πρέπει να αφήνει κάποια περιθώρια για επιμέρους παρεμβάσεις, ανάλογα με τις επικρατούσες συνθήκες σε κάθε χώρα μέλος, δεδομένου ότι και ο οικονομικός κύκλος δεν είναι παντού ομοιόμορφος.

Έμμεση ανάληψη του κόστους δανεισμού – Νομισματική πολιτική

Η ελλειμματική δημοσιονομική πολιτική ενός κράτους μέλους, στα πλαίσια της ΟΝΕ, μπορεί να δημιουργήσει αρνητικές εξωτερικές οικονομίες για τους εταίρους, όχι μόνο μέσω της ύψωσης του επιτοκίου στις διεθνείς αγορές χρήματος, αλλά και μέσω των πιέσεων επί της ΕΚΤ για τον «εγχρηματισμό» των ελλειμμάτων (monetization). Το έλλειμμα λέγεται ότι εγχρηματίζεται, όταν καλύπτεται όχι με φορολογικά έσοδα, αλλά με δανεισμό από την Κεντρική Τράπεζα, δηλαδή με την έκδοση νέου χρήματος.

Τον πληθωρισμό κόστους από την έκδοση νέου χρήματος για τη χρηματοδότηση του ελλείμματος ενός κράτους- μέλους διαχέεται στους κατοίκους όλων των άλλων χωρών της ΟΝΕ. Στο βαθμό, λοιπόν, που η ΕΚΤ δεν είναι πραγματικά ανεξάρτητη, αλλά επηρεάζεται από τις δημοσιονομικές αρχές των κρατών – μελών, οι κυβερνήσεις θα έχουν το κίνητρο να δημιουργήσουν υψηλά ελλείμματα. Το κίνητρο αυτό θα είναι ισχυρότερο από ότι θα ήταν, αν δεν υπήρχε η ΟΝΕ, το πληθωριστικό κόστος επικεντρώνεται στη χώρα, που δημιουργεί τα ελλείμματα ενώ, εντός της ΟΝΕ, το κόστος αυτό επιμερίζεται σε όλα τα κράτη- μέλη (μέσω της αυξημένης προσφοράς χρήματος από την ΕΚΤ).

Για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο νομισματικής χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, έχει προβλεφθεί η λειτουργία της ΕΚΤ ως ανεξάρτητου οργάνου, αρμόδιου μόνο για τη διατήρηση σταθερού του επιπέδου των τιμών. Άλλοι στόχοι, όπως ο περιορισμός της ανεργίας, η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης κλπ. Βρίσκονται έξω από το πεδίο δράσης της ΕΚΤ, αν και απομένει να δειχθεί κατά ποσό η θεσμική της ανεξαρτησία θα είναι και πραγματική ανεξαρτησία από τις εθνικές κυβερνήσεις.

Άμεση ανάληψη του κόστους δανεισμού

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση θα μπορούσε να δημιουργήσει την εντύπωση ότι τα κράτη μέλη θα συνδράμουν οικονομικά τις αναξιόχρεες κυβερνήσεις της ΕΕ, οι οποίες αντιμετωπίζουν δημοσιονομικές κρίσεις. Για να αποτραπεί αυτό το ενδεχόμενο, έχει υιοθετηθεί η αρχή της μη συνδρομής. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, η κάθε χώρα- μέλος είναι υπεύθυνη για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους της, σε περίπτωση δε αποτυχίας της, δεν θα υπάρξει καμία βοήθεια από τους εταίρους της.

Αν δεν είχε θεσπιστεί η αρχή της μη συνδρομής, τα κράτη – μέλη θα είχαν ένα κίνητρο να συνδράμουν την υπερχρεωμένη κυβέρνηση. Σε μια ενοποιημένη αγορά, η δημοσιονομική κρίση ενός μέλους επηρεάζει αρνητικά το επίπεδο ευημερίας των λοιπών εταίρων, μέσω αυτού, που είναι γνωστό ως «αποτέλεσμα μόλυνσης»: Η δημοσιονομική κρίση σε ένα μέλος μεταδίδεται ως «ιός» και «μολύνει» το νομισματοπιστωτικό σύστημα της ΕΕ. Κάτω από τέτοιες συνθήκες, τα λοιπά κράτη θα είχαν το κίνητρο να προσφέρουν τη βοήθεια τους, είτε αναλαμβάνοντας μέρος του χρέους της δοκιμαζόμενης χώρας είτε αναγκάζοντας την ΕΚΤ να αυξήσει την προσφορά χρήματος. Και στις δυο περιπτώσεις, η αξιοπιστία της ΕΕ θα ετίθετο υπό αμφισβήτηση.

Η εφαρμογή της αρχής της μη συνδρομής προϋποθέτει ότι κάποια χώρα μέλος έχει καταστεί αναξιόχρητη. Για να αποτραπεί και αυτό το ενδεχόμενο, έχουν θεσπιστεί τα δημοσιονομικά κριτήρια, που θέτουν ποσοτικούς περιορισμούς στο ύψος των κρατικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους. Τα κριτήρια αυτά θεωρούνται απαραίτητα για χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, όπου το υψηλό χρέος υπαγορεύεται κυρίως από πολιτικές σκοπιμότητες. Επειδή είναι δύσκολο για τις χώρες αυτές να επιτύχουν ευρύτερη κοινωνική συναίνεση στο θέμα της δραστηκής περικοπής του δημόσιου χρέους τους, τα δημοσιονομικά κριτήρια εμφανίζονται ως ο «σωτήριος» εκείνος εξωγενής παράγοντας, που μπορούν να επικαλούνται οι κυβερνήσεις τους για να προωθήσουν την απαραίτητη δημοσιονομική εξυγίανση.

Θα πρέπει και πάλι να τονιστεί ότι, ενώ η επιβολή δημοσιονομικών κριτηρίων είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση ενός υγιούς δημοσιονομικού περιβάλλοντος, η ομοιομορφία των κριτηρίων για όλες τις χώρες έχει αμφισβητούμενη χρησιμότητα: Εισάγει στοιχεία ακαμψίας στη δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ και θέτει εμπόδια στην αποτελεσματική καταπολέμηση των οικονομικών διαταραχών στις επιμέρους χώρες.

1. Την εισοδηματική πολιτική

Κάθε αύξηση των μισθών πέρα από την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας θα ωθεί το κόστος παραγωγής και τις τιμές των ελληνικών προϊόντων σε υψηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα την άνοδο του πληθωρισμού, την απώλεια ανταγωνιστικότητας, την υποβάθμιση της ελληνικής παρουσίας στην ευρωπαϊκή αγορά αγαθών και τη μείωση της απασχόλησης και του ΑΕΠ. Δεδομένου δε ότι η παραγωγικότητα της εργασίας στην Ελλάδα είναι περίπου το 60%- 70% της αντίστοιχης μέσης παραγωγικότητας στην ΕΕ, η εισοδηματική πολιτική στην Ελλάδα εκτιμάται ότι θα πρέπει να είναι αρκετά περιοριστική, στα επόμενα χρόνια.

Η εναλλακτική πολιτική της συμπίεσης των κερδών θα μπορούσε επίσης να είναι αποτελεσματική για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων. Κάτι τέτοιο όμως προϋποθέτει ότι το κεφάλαιο έχει το ίδιο, χαμηλό βαθμό διασυνοριακής κινητικότητας, που έχει και το εργατικό δυναμικό. Επειδή η προϋπόθεση αυτή δεν ισχύει, η πολιτική ελέγχου των κερδών είναι πιθανό να οδηγήσει σε αποεπένδυση, με δυσμενείς επιπτώσεις και στο επίπεδο απασχόλησης.

2. Τις διαρθρωτικές αλλαγές

Στα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, που αποτελούν και την «Αχίλλειο πτέρνα» της, θα πρέπει να εστιαστεί κατά προτεραιότητα το ενδιαφέρον των δημόσιων φορέων, στα επόμενα χρόνια. Η επίλυση των διαρθρωτικών προβλημάτων θα πρέπει να κινηθεί προς τις ακόλουθες κατευθύνσεις, σύμφωνα με τις υποδείξεις του ΟΟΣΑ:

- Απελευθέρωση της αγοράς εργασίας, έτσι ώστε να περιοριστούν οι υπάρχουσες σήμερα ακαμψίες (επαναπροσδιορισμός κατωτάτων ορίων μισθών και ορίων απόλυσης, καθιέρωση νέων μορφών εργασίας και ελαστικών ωραρίων κ.ο.κ)
- Περιορισμός του μεγέθους του δημόσιου τομέα (ιδιωτικοποιήσεις, μείωση πρωτογενών δαπανών και δημόσιου χρέους κλπ).
- Αναμόρφωση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος (αύξηση ορίων συνταξιοδότησης, περιορισμός των χαριστικών ρυθμίσεων, αναπροσαρμογή εισφορών και παροχών, αποτελεσματική διαχείριση περιουσιακών στοιχείων των Ταμείων κλπ)
- Ενίσχυση των δυνάμεων του ανταγωνισμού στις αγορές αγαθών, χρήματος και κεφαλαίου (κατάργηση μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα).
- Ενίσχυση της εγχώριας υποδομής σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο (έργα υποδομής – με έμφαση στις μεταφορές, επικοινωνίες και ενέργεια – αναμόρφωση του εκπαιδευτικού συστήματος κλπ).

4.4 Δημοσιονομική διαχείριση ομοσπονδιακού τύπου

Η θέσπιση δημοσιονομικών κριτηρίων, δηλαδή περιορισμών στη δημιουργία ελλειμμάτων ή την αύξηση του δημόσιου χρέους, αποκτά μεγαλύτερη σπουδαιότητα, στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης (όπως η ΟΝΕ), αν εξεταστεί διαχρονικά, δηλαδή με βάση τη δυναμική εξέλιξη και τις προοπτικές, που έχει για το μέλλον η ενοποίηση των αγορών των κρατών – μελών. Η βαθμιαία εξάλειψη των πολιτικών, θεσμικών και νομικών εμποδίων για την οικονομική ολοκλήρωση των χωρών της ΕΕ, όπως επίσης και η εισαγωγή του κοινού νομίσματος, είναι επόμενο να ασκήσουν έντονες πιέσεις στο μέλλον για την υιοθέτηση ενός συστήματος δημοσιονομικού φεντεραλισμού.

Η έννοια του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, δηλαδή της δημοσιονομικής διαχείρισης σε ομοσπονδιακό (ευρωπαϊκό) επίπεδο, είναι η εξής: Μια υπερεθνική (διακρατική) αρχή αντικαθιστά τις επιμέρους εθνικές αρχές στην άσκηση ελλειμματικής δημοσιονομικής πολιτικής σε περιόδους ύφεσης, με στόχο τη σταθεροποίηση των εισοδημάτων και του επιπέδου των τιμών.

Η δράση της ομοσπονδιακής δημοσιονομικής αρχής αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα σε περιόδους ύφεσης, με στόχο τη σταθεροποίηση των εισοδημάτων και του επιπέδου των τιμών.

Η δράση της ομοσπονδιακής δημοσιονομικής αρχής αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα σε περιόδους, όπου εκδηλώνονται μη συμμετρικές διακυμάνσεις στη συνολική προσφορά ή ζήτηση των επιμέρους κρατών. Όταν δηλαδή άλλες χώρες της Ευρωζώνης αντιμετωπίζουν ανεπαρκή ζήτηση στο εσωτερικό τους (ύφεση) και άλλες υπερβάλλουσα ζήτηση (πληθωρισμός). Δεδομένου ότι οι φόροι είναι, ως επί το πλείστον, στρεβλωτικοί δηλαδή επηρεάζουν τον τόπο και το χρόνο απασχόλησης των συντελεστών παραγωγής η δε κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής εντός της Ευρωζώνης αντιμετωπίζουν ανεπαρκή ζήτηση (πληθωρισμός). Δεδομένου ότι οι φόροι είναι, ως επί το πλείστον στρεβλωτικοί δηλαδή επηρεάζουν τον τόπο και το χρόνο απασχόλησης των συντελεστών παραγωγής εντός της Ευρωζώνης είναι αυξημένη, μόνο μια ομοσπονδιακή δημοσιονομική αρχή θα μπορεί να κατανέμει το φορολογικό βάρος (του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού) κατά τρόπο, που να βελτιώνει την κατανομή των παραγωγικών μέσων. Μόνο δηλαδή μια υπερεθνική αρχή θα μπορεί να σχεδιάσει τη δημοσιονομική πολιτική κατά τρόπο, που να λαμβάνει υπόψη τις μη συμμετρικές μακροοικονομικές διαταραχές στις επιμέρους χώρες – μέλη.

Η ομοσπονδιακή δημοσιονομική πολιτική θα μπορεί να ασκείται επιτυχώς στο μέλλον, αν συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις:

1) Αν επέλθει εναρμόνιση των φορολογικών συστημάτων, τόσο στους έμμεσους φόρους (ΦΠΑ, ειδικοί φόροι κατανάλωσης), όσο και στους φόρους επί των μη σταθερών συντελεστών παραγωγής (ΦΕΦΠ, ΦΕΝΠ, φόρος επί των τόκων των καταθέσεων κ.λπ.).

2) Αν οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ περιοριστούν σε εθνικό επίπεδο (μέσω κυρίως των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης και απελευθέρωσης των αγορών), έτσι ώστε να υπάρχουν περιθώρια για αποτελεσματική παρέμβαση από την υπερεθνική δημοσιονομική αρχή.

3) Αν το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ φθάσει σε χαμηλά επίπεδα για κάθε μία χώρα της Ευρωζώνης. Οι υψηλές δαπάνες για τοκοχρεολύσια περιορίζουν σημαντικά τους βαθμούς ελευθερίας των δημοσιονομικών αρχών. Αυτό σημαίνει ότι, αν ορισμένες χώρες- μέλη έχουν υψηλό ποσοστό δημόσιου χρέους, στις παραμονές λειτουργίας του ομοσπονδιακού δημοσιονομικού συστήματος, το χρέος αυτό θα πρέπει να εξοφληθεί με τη συνδρομή όλων των εταίρων.

Η προοπτική ανάληψης του χρέους μιας χώρας από το σύνολο των χωρών της Ευρωζώνης αποτελεί ισχυρό κίνητρο για σοβαρές δημοσιονομικές υπερβάσεις κατά την περίοδο, που θα προηγηθεί της λειτουργίας του ομοσπονδιακού δημοσιονομικού συστήματος. Για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο αυτό, είναι απαραίτητη η αυστηροποίηση των δημοσιονομικών κριτηρίων. Αυτή άλλωστε είναι και η κυρίαρχη τάση σήμερα στην ΕΕ: Στην πρώτη δεκαετία του 2000, η δημοσιονομική διαχείριση σε όλα τα κράτη- μέλη θα πρέπει να καταλείπει πλεονεκτήματα.

Συμπεράσματα για την Ελλάδα

Η συμμετοχή μιας χώρας, όπως η Ελλάδα, στην ΟΝΕ της στερεί τη δυνατότητα να ασκεί ανεξάρτητη νομισματική πολιτική και της περιορίζει τη δυνατότητα να ασκεί ανεξάρτητη δημοσιονομική πολιτική για τη σταθεροποίηση της οικονομίας, όταν διαταράσσονται οι σχέσεις προσφοράς και ζήτησης.

Η οικονομική πολιτική, που ακολουθούσε μέχρι της εισόδου της στην ΟΝΕ η Ελλάδα, υπάκουε (με ορισμένες αποκλίσεις) στους κανόνες, που διέπουν κάθε ελεύθερη, μη ομοσπονδιακά οργανωμένη οικονομία. Σε εφαρμογή των κανόνων αυτών, οι ελληνικές νομισματικές αρχές μπορούσαν:

- Να υποτιμούν τη δραχμή, όταν έκριναν ότι, λόγω πληθωρισμού, η ανταγωνιστικότητα των εγχώριων προϊόντων είχε μειωθεί.
- Να διατηρούν υπερτιμημένη τη δραχμή και υψηλά τα επιτόκια, για να συγκρατούν τον πληθωρισμό και να προσελκύσουν ξένα κεφάλαια, που κάλυπταν τα ελλείμματα του ισοζυγίου πληρωμών.

- Να μειώνουν την προσφορά χρήματος ή να αυξήσουν το ποσοστό των ρευστών διαθεσίμων, που οι εμπορικές τράπεζες ήταν υποχρεωμένες να τηρούν στην Κεντρική Τράπεζα, προκειμένου να συγκρατείται η ρευστότητα και η πιστωτική επέκταση σε επίπεδα, που να διευκολύνουν τον έλεγχο της υπερβάλλουσας ζήτησης.
- Να εφαρμόζουν την πολιτική ανοικτής αγοράς, δηλαδή να αγοράζουν κρατικά χρεόγραφα για να αυξάνουν τη ρευστότητα, σε περιόδους ύφεσης, ή να πωλούν κρατικά χρεόγραφα για να απορροφούν ρευστότητα, σε περιόδους πληθωρισμού.
- Να διαφοροποιούν τα επιτόκια, ανάλογα με τους επιδιωκόμενους στόχους (πχ χαμηλά επιτόκια για βιομηχανικές επενδύσεις, υψηλά επιτόκια για καταναλωτική πίστη, ενδιάμεσα επιτόκια για στεγαστικά δάνεια).

Όλα αυτά τα μέσα νομισματικής πολιτικής έχουν πλέον μεταβιβαστεί στην ΕΚΤ και δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται από τις ελληνικές νομισματικές αρχές.

Ομοίως, οι ελληνικές δημοσιονομικές αρχές μπορούσαν στο παρελθόν:

- Να αυξήσουν συνεχώς τις δημόσιες δαπάνες, καλύπτοντας τα δημιουργημένα ελλείμματα με δημόσιο δανεισμό, προκειμένου να ανακατανέμουν τα παραγωγικά μέσα προς όφελος της παραγωγής περισσότερων δημόσιων αγαθών.
- Να δημιουργούν ελλείμματα σε περιόδους ύφεσης ή πλεονεκτήματα σε περιόδους πληθωρισμού για την εξουδετέρωση των κυκλικών διακυμάνσεων.
- Να χρηματοδοτούν προγράμματα δημόσιων επενδύσεων με δανειακά κεφάλαια, να προτιμούν τους εγχώριους παραγωγούς μέσα από το σύστημα των κρατικών προμηθειών, να επιδοτούν τις τιμές εξαγωγικών προϊόντων, να χορηγούν επενδυτικά κίνητρα (επιχορηγήσεις, φορολογικές απαλλαγές, επιδοτήσεις επιτοκίων) στους ιδιώτες επενδυτές κοκ, με απώτερο σκοπό την προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Όλες αυτές οι αρμοδιότητες των ελληνικών δημοσιονομικών αρχών τείνουν να συρρικνωθούν στο πλαίσιο της ΟΝΕ. Με την ενοποίηση των αγορών και την ελεύθερη μετακίνηση του κεφαλαίου και της εργασίας, οι πηγές δημιουργίας φορολογικών εσόδων (επιχειρήσεις, εργατικό δυναμικό) θα μεταφερθούν στις χώρες, όπου η φορολογική επιβάρυνση αντικρίζεται από ίσης αξίας δημόσιες υπηρεσίες (ποιοτικά και ποσοτικά).

Πράγματι, με υψηλό βαθμό κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής εντός της ΟΝΕ, οι εθνικές κυβερνήσεις δεν μπορούν να επιβάλλουν φόρους πέρα από την αξία των ωφελειών, που παρέχουν με τα δημόσια αγαθά στους πολίτες. Αυτό σημαίνει ότι οι πιο αποδοτικές, πχ επιχειρήσεις ή τα πλουσιότερα νοικοκυριά θα εγκαταλείπουν τις χώρες, που επιβάλλουν φόρους για την άσκηση κοινωνικής (αναδιανεμητικής) πολιτικής ή για την εξυπηρέτηση του υψηλού δημόσιου χρέους τους.

Συνοπτικά, η οικονομική ολοκλήρωση της Ευρώπης και η ενοποίηση των αγορών συντελεστών παραγωγής τείνουν να περιορίσουν τις δυνατότητες των εθνικών κυβερνήσεων:

- Να εφαρμόζουν ελλειμματική δημοσιονομική πολιτική, για να σταθεροποιούν την οικονομία τους, όταν εμφανίζονται μη συμμετρικές διαταραχές στη συνολική προσφορά ή ζήτηση. Οι αρμοδιότητες αυτές θα μεταφέρονται βαθμιαία στις ομοσπονδιακές δημοσιονομικές αρχές.
- Να επιβάλλουν φόρους, οι οποίοι, ως ποσοστό του ΑΕΠ, θα υπερβαίνουν τους φόρους των λοιπών κρατών- μελών.

Επειδή, λοιπόν, οι φόροι και, συνεπώς, το δημόσιο χρέος, ως ποσοστό του ΑΕΠ, δεν θα μπορούν να διαφέρουν ουσιωδώς μεταξύ των εταίρων, ούτε και η δημοσιονομική τους πολιτική για την αντιμετώπιση των μη συμμετρικών μακροοικονομικών διαταραχών θα μπορεί να διαφέρει αισθητά.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σε όλη της διάρκεια της μεταπολίτευσης η ελληνική οικονομία αντιμετώπισε ιδιαίτερα οξυμμένα οικονομικά προβλήματα. Η απουσία υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης παγίδευαν την οικονομία στη στασιμότητα, ενώ τα μεγάλα δημοσιονομικά και εμπορικά ελλείμματα δημιουργούσαν ασφυκτικούς περιορισμούς στην ασκούμενη οικονομική πολιτική. Οι συχνές μεταβολές της οικονομικής πολιτικής καλλιεργούσαν κλίμα αβεβαιότητας στις αγορές που μέσω της αρνητικής επίδρασης στη ψυχολογία και στις προσδοκίες των επενδυτών λειτουργούσαν ανασχετικά για την επενδυτική δραστηριότητα. Τα τελευταία χρόνια η ελληνική οικονομία φαίνεται να κινείται σε τροχιά οικονομικής σταθεροποιήσεως. Έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στο τομέα

της ονομαστικής σύγκλισης -μείωση πληθωρισμού και επιτοκίων, μείωση δημόσιων ελλειμμάτων, αντιστροφή τάσης του δημόσιου χρέους. Το νέο πλαίσιο οικονομικής διαχείρισης που αναπτύχθηκε μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιούργησε μια αλλαγή στη νοοτροπία της άσκησης της οικονομικής πολιτικής. Η τελευταία απέκτησε σταθερότητα και συνέπεια, καθώς το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας έχει μπει σε τροχιά αποκλιμάκωσης. Η προσπάθεια της οικονομικής πολιτικής της χώρας εστιάζεται στην ολοκλήρωση της διαδικασίας δημοσιονομικής εξυγίανσης ώστε να διατηρηθεί η νομισματική σταθερότητα. Ο περιορισμός του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ θεωρείται αναγκαίος όχι μόνο για να εξασφαλιστεί μακροπρόθεσμα η δημοσιονομική σταθερότητα, αλλά και για να απελευθερωθούν πόροι για τη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής υποδομής.

Η μείωση του πληθωρισμού και των δημόσιων ελλειμμάτων και χρεών, η εξισορρόπηση του ισοζυγίου πληρωμών και γενικότερα η μακροοικονομική σταθεροποίηση έχουν σημαντικά βελτιώσει την εικόνα της ελληνικής οικονομίας.

Οι αλλαγές στον οικονομικό και κοινωνικό περίγυρο συνεπάγονται επανεξέταση του ρόλου και των λειτουργιών του δημόσιου τομέα στην κατεύθυνση του επαναπροσανατολισμού της κρατικής παρέμβασης και της εξασφάλισης αυξημένης αποτελεσματικότητας. Το ζητούμενο δεν είναι να επανασχεδιάσουμε απλά τις λειτουργίες, αλλά να εισάγουμε μια νέα φιλοσοφία. Η αναγκαιότητα των αλλαγών καθορίζεται πλέον από τις απαιτήσεις των πολιτών για την ποιότητα των παρερχομένων υπηρεσιών, την αποτελεσματικότητα μιας νέας συλλογικής οργάνωσης της κοινωνίας μας. Η μεταρρύθμιση του κράτους θα πρέπει να κατευθύνεται από επιλογές που προωθούν την πραγματική κάλυψη των αναγκών των πολιτών.

Ο πολίτης και οι ανάγκες του, όπως αυτές καθορίζονται από τις οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες και την νέα συλλογικότητα που αναπτύσσεται σε κοινωνικό επίπεδο, είναι το επίκεντρο της νέας προσέγγισης. Εξάλλου η ύπαρξη μιας ενεργού κοινωνίας πολιτών ενισχύει την ποιότητα της διακυβέρνησης μιας χώρας, διευκολύνει την κρατική παρέμβαση και οδηγεί τελικά σε μια πιο αποτελεσματική λειτουργία όλων των θεσμών. Η μεταρρύθμιση του κράτους πρέπει να συνδυάζεται με την υποστήριξη νέων θεσμών συμμετοχής και ελέγχου των πολιτών και να συναρτάται με τον επιθυμητό τρόπο οργάνωσης της κοινωνίας.

Το πρώτο βήμα για την μεταρρύθμιση του κράτους είναι ο σαφής καθορισμός των ορίων ανάμεσα στην δημόσια και ιδιωτική σφαίρα. Το κράτος με την στενή έννοια, δηλαδή η δημόσια διοίκηση, πρέπει να διαδραματίζει επιτελικό ρόλο. Το κράτος στην τοπική του έκφραση, δηλαδή η τοπική αυτοδιοίκηση, πρέπει να αποτελέσει τι δημοκρατικό αντίβαρο στην εκ των έξω αμφισβήτηση της εθνικής κυριαρχίας. Το κράτος με την ευρεία έννοια, δηλαδή ο δημόσιος τομέας πρέπει να αντιστοιχηθεί με τον προοδευτικό συσχετισμό κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων, απαλλασσόμενο από το άγχος της διαφθοράς και της διαπλοκής. Πρέπει να αναδιοργανωθεί πλήρως, ώστε να είναι σε θέση να οργανώνει αποτελεσματικά τον κοινωνικό έλεγχο της αγοράς και διασφαλίζει τις δημόσιες υπηρεσίες και τα δημόσια αγαθά, σε στενή συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών, που πρέπει να αντιμετωπιστεί ως προνομιακός σύμμαχος μιας προοδευτικά προσανατολισμένης δημόσιας σφαίρας.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγαπητός, Γ., (1990) , *Η Εναρμόνιση του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας* , Ινστιτούτο
- Δημόσια οικονομική Δημοσιονομικό Δίκαιο Χαράλαμπος Καρκατούλης
Εισαγωγή στη Δημοσιονομική Πολιτική Βασίλειος Δαλαμάγκας
Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Αθήνα.
- Αθανάσογλου Π.-Μπρισίμης Σ. (2004). “*Η επίδραση των συγχωνεύσεων και εξαγορών στην αποτελεσματικότητα των τραπεζών στην Ελλάδα*”, Τράπεζα Ελλάδα, Οικονομικό Δελτίο 1.
- Αργεΐτης, Γ., (2002), *Παγκοσμιοποίηση, ΟΝΕ και οικονομική προσαρμογή: Η περίπτωση της Ελλάδας*, Τυπωθήτω, Αθήνα.
- Αργεΐτης, Γ., (2005), *Οικονομικές αλλαγές και κοινωνικές αντιθέσεις στην Ελλάδα: Οι προκλήσεις στις αρχές του 21ου αιώνα*. Συλλογή άρθρων. Τυπωθήτω, Αθήνα.
- Αρμάγου Ι. (2000). “*Το σύγχρονο Ελληνικό Τραπεζικό Σύστημα: Διάρθρωση, Αποτελεσματικότητα και προοπτικές*”, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.
- Βαβούρας, Ι. Σ., (1994), *Εθνική Οικονομική Πολιτική και ΟΝΕ Θεωρητική Προσέγγιση και Εμπειρία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Γεωργακόπουλος, Θ., (1987), *Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας στην Ελλάδα*, *Glorybook*, Αθήνα.
- Γεωργακόπουλος, Θ., (1989), “*Η Φορολογική Εναρμόνιση*”, στο Π. Καζάκος (επιμ.), 1992: *Η Εξέλιξη της Εσωτερικής Αγοράς στην Ευρώπη και η Ελλάδα*, εκδ.Ιονικής Τράπεζας, Αθήνα.
- Gibson H.-Δεμέναγας Ν.(2002). “*Ο ανταγωνισμός στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα:εμπειρική μελέτη για την περίοδο 1993-1999*”, Τράπεζα Ελλάδος, Οικονομικό Δελτίο 7.
- Καραμούζης Ν. (2002). “*Το Ελληνικό Τραπεζικό Σύστημα μπροστά στη νέα πραγματικότητα*”, Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, Β΄ τρίμηνο. Οικονομικό Δελτίο Alpha bank, (Μάρτιος 2005). “*Συγκέντρωση αγοράς και αποτελεσματικότητα: η περίπτωση των Ελληνικών τραπεζών*”, Μανεσιώτης, Β., (1989), *Η Εναρμόνιση της Φορολογίας Καπνού*, Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Αθήνα.
- Σαπουντζόγλου, Γ., (1989), “*Εσωτερική Αγορά και Αντισταθμιστικοί Εξαμηνιαίες Εκθέσεις του ΥΠ.ΕΘ.Ο*. Σύγχρονο κράτος για μια ισχυρή κοινωνία Γ. Παπαντωνίου, εκδ. Εξάντας.

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Allsopp, C. and D. Vines (1996) 'Fiscal Policy and EMU', *NIER*, 158, pp. 91-107.
- Allsopp, C. and D. Vines (1998) 'The Assessment : Macroeconomic Policy after EMU', *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 3, pp. 1-23.
- Bean, C. (1998) 'Monetary Policy under EMU' *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 3, pp.41-53.
- But, M and A. Sapir (1998) *Economic Policy in EMU*, Clarendon Press, Oxford.
- Begg, D., Giavaggi, F., Spayenta, L. and Wylposz, C. (1991). *European Monetary Union - the Macro issues*", *Monitoring European Integration. The making of Monetary Union*, CEPR, London.
- Benigno, P., and López-Salido, J. D., (2006), "Inflation Persistence and Optimal Monetary Policy in the Euro Area", *Journal of Money, Credit and Banking*, April, Vol. 38: 3, 587-614.
- Bernheim, B.D., (1989), "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives*, 3, 55-72.
- Christ, C.F., (1967), "A short Run Aggregate Demand model of the Interdependence and Effects of Monetary and Fiscal Policies".
- Dick, A. A., (2007), "Market size, Service Quality, and Competition in Banking", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 39: 1, 49-81.