

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το βιβλίο αυτό καλύπτει ένα σημαντικό τμήμα της ύλης της Δημόσιας Οικονομικής και απευθύνεται στους φοιτητές των Οικονομικών Σχολών. Η Δημόσια Οικονομική αναλύει τους στόχους των δημόσιων φορέων (άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων, δίκαιη διανομή του εισοδήματος, σταθεροποίηση, μεγέθυνση) και τα μέσα, που χρησιμοποιούν για την επίτευξη των εν λόγω στόχων. Το ενδιαφέρον της επικεντρώνεται κατά βάση στον ένα από τους τέσσερις στόχους, δηλ. στην άριστη κατανομή των πόρων. Οι υπόλοιποι στόχοι αποτελούν αντικείμενο μελέτης της Δημοσιονομικής και της Κοινωνικής Πολιτικής.

Τα μέσα, που χρησιμοποιούν οι δημόσιοι φορείς, για την υλοποίηση του στόχου της άριστης κατανομής των πόρων είναι οι φόροι, οι δημόσιες δαπάνες και ο δημόσιος δανεισμός (δημοσιονομικά μέσα). Η χρησιμοποίησή τους επηρεάζει καταλυτικά τη συμπεριφορά των ιδιωτικών φορέων, τόσο κατά τρόπο άμεσο, μέσω της αναδιάταξης της αγοραστικής δύναμης, όσο και κατά τρόπο έμμεσο, μέσω της (μερικής ή ολικής) πραγματοποίησης των στόχων. Η ανάλυση των επιπτώσεων των δημοσιονομικών μέσων στην οικονομική συμπεριφορά των ιδιωτικών φορέων αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Δημόσιας Οικονομικής.

Η ανάπτυξη των θεμάτων γίνεται με τρόπο που να διευκολύνει τη μετάβαση από το γενικό (αρχές και πλαίσια λειτουργίας του κράτους) στο ειδικό (επιπτώσεις δημοσιονομικών μέσων). Ειδικότερα:

- Στο πρώτο κεφάλαιο, γίνεται η ταξινόμηση των δημόσιων φορέων σε κατηγορίες, παρουσιάζεται η ιστορική διαδρομή του κράτους ως οικονομικού φορέα, επισημαίνονται οι διαφορές μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων φορέων, και αναλύονται οι λόγοι που καθιστούν αναγκαία την κρατική παρέμβαση για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς.

- Στο δεύτερο κεφάλαιο, εξηγείται για ποιους λόγους παρουσιάζει ατέλειες όχι μόνον ο μηχανισμός της αγοράς στον ιδιωτικό τομέα, αλλά και ο πολιτικός μηχανισμός λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων στον δημόσιο τομέα.
- Στο τρίτο κεφάλαιο, αναλύονται δύο βασικοί τομείς (δημόσια αγαθά και αγαθά με εξωτερικές επιδράσεις), στους οποίους κρίνεται απαραίτητη η κρατική παρουσία για να επιτευχθεί η αποτελεσματική κατανομή των πόρων.
- Το τέταρτο κεφάλαιο πραγματεύεται το θεσμό των δημόσιων επιχειρήσεων, οι οποίες έχουν ως στόχο την προσφορά υπηρεσιών (συνήθως κοινής ωφελείας) σε τιμές προσιτές για όλα τα μέλη της κοινωνίας. Αποφεύγεται έτσι ο κίνδυνος εκμετάλλευσης των καταναλωτών από ιδιωτικές μονοπωλιακές (ολιγοπωλιακές) μονάδες.
- Το πέμπτο κεφάλαιο εξετάζει τις βασικές ιδιότητες του προϋπολογισμού, μέσω του οποίου εκδηλώνεται η κρατική παρέμβαση στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Συγκεκριμένα, περιγράφονται οι σκοποί που επιδιώκει, οι αρχές που τον διέπουν, οι διαδικασίες για την κατάρτισή του και οι μορφές που μπορεί να πάρει.
- Στο έκτο κεφάλαιο, εξετάζονται οι ιδιότητες και τα χαρακτηριστικά των φόρων, ταξινομούνται οι φόροι σε κατηγορίες και αναλύονται οι βασικές αρχές της φορολογίας, η σπουδαιότερη από τις οποίες είναι η αρχή της δίκαιης κατανομής των φορολογικών βαρών.
- Στο έβδομο κεφάλαιο, ερευνώνται οι τρεις βασικές μορφές αντίδρασης των ιδιωτικών φορέων στην επιβολή ή αύξηση της φορολογικής τους επιβάρυνσης (μετακύλιση, φοροδιαφυγή, φοροαποφυγή), όπως επίσης και οι επιδράσεις των φόρων στα κίνητρα για εργασία και αποταμίευση.
- Στο όγδοο κεφάλαιο, ταξινομούνται οι δημόσιες δαπάνες σε κατηγορίες, αναπτύσσονται οι απόψεις που έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς, για να ερμηνεύσουν την παρατηρούμενη διεθνώς τάση αύξησης των δημόσιων δαπανών και διερευνώνται οι επιπτώσεις τους στο κίνητρο για εργασία και στη διανομή του εισοδήματος.
- Στο ένατο κεφάλαιο, αναλύονται η έννοια και το περιεχόμενο

της τεχνικής της ανάλυσης κόστους-οφέλους, αναφέρονται τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εκτίμηση του οφέλους και του κόστους των σχεδιαζόμενων δημόσιων έργων, περιγράφονται οι μέθοδοι αξιολόγησής τους, εξετάζονται οι διάφορες μορφές των χρησιμοποιούμενων επιτοκίων προεξόφλησης των μελλοντικών ρών οφέλους και κόστους, και αναπτύσσεται η έννοια των λογιστικών ή σκιωδών τιμών.

- Το δέκατο κεφάλαιο επιχειρεί να εξοικειώσει το φοιτητή με την έννοια και το περιεχόμενο της Δημοσιονομικής Πολιτικής. Εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο οι μεταβολές των φόρων και των δημόσιων δαπανών μπορούν να βοηθήσουν το εθνικό εισόδημα να ισορροπήσει στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης, περιορίζοντας έτσι τις κυκλικές διακυμάνσεις (ύφεση-πληθωρισμός). Εξηγείται επίσης με ποιον τρόπο η δημοσιονομική πολιτική μπορεί να επιταχύνει το ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης σε αναπτυσσόμενες και αναπτυσσόμενες χώρες.

Από τη θέση αυτή, επιθυμώ να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στην κ. Λούκα Κατσέλη, καθηγήτρια στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών, για τις εύστοχες παρατηρήσεις της και την πολύτιμη βοήθειά της κατά τη συγγραφή του παρόντος βιβλίου. Η ευθύνη, βέβαια, για τα λάθη ή τις παραλείψεις, που τυχόν υπάρχουν, βαρύνει αποκλειστικά το συγγραφέα.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2010

Βασίλης Α. Δαλαμάγκας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνει τρεις ενότητες. Στην πρώτη, οι δημόσιοι φορείς κατατάσσονται σε διάφορες κατηγορίες, σκιαγραφείται η ιστορική διαδρομή του κράτους τους τελευταίους αιώνες και περιγράφονται τα διαδοχικά στάδια που οδήγησαν το κράτος στη σημερινή του μορφή. Στη δεύτερη ενότητα, οι δημόσιοι φορείς αντιπαραβάλλονται με τους ιδιωτικούς στη βάση των κοινών χαρακτηριστικών, αλλά και των ακόμη πιο σημαντικών διαφορών που τους χωρίζουν. Στην τρίτη ενότητα, περιγράφονται οι συνθήκες που μπορούν να οδηγήσουν στη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας, και αναλύονται οι λόγοι για τους οποίους ο ιδιωτικός τομέας δεν έχει τη δυνατότητα, μέσω του μηχανισμού της αγοράς, να μεγιστοποιήσει το κοινωνικό όφελος χωρίς τη βοήθεια των δημόσιων φορέων.

Η διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα είναι ουσιώδης, όχι μόνο διότι ο καθένας από αυτούς εξυπηρετεί διαφορετικούς στόχους, αλλά και διότι η οργάνωση και η λειτουργία τους διέπονται από διαφορετικούς κανόνες. Οι αποφάσεις δηλ. στον ιδιωτικό τομέα λαμβάνονται μέσα στο πλαίσιο του μηχανισμού της αγοράς και των τιμών, ενώ οι αποφάσεις του κράτους λαμβάνονται μέσω μιας πολιτικής διαδικασίας, η οποία κινείται στο πλαίσιο της εντολής που παρέχει κατά διαστήματα η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος στην εκάστοτε κυβέρνηση.

Σε γενικές γραμμές, κράτος και αγορά αποτελούν τους δύο βασικούς πόλους του οικονομικού συστήματος. Επομένως, η περιγραφή των κυριότερων χαρακτηριστικών τους, ο εντοπισμός των διαφορών

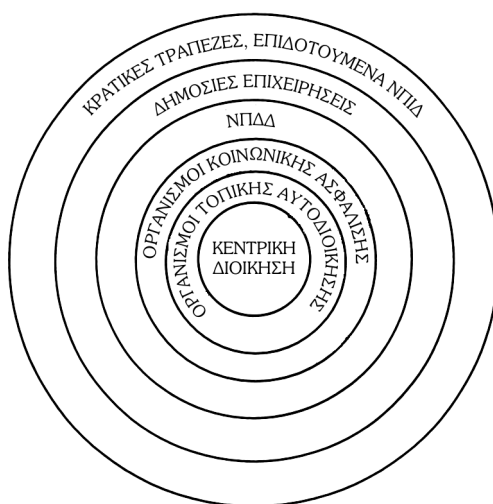
τους και η ανάλυση της συμβολής ενός εκάστου στη διαδικασία μεγιστοποίησης της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου θα αποτελέσουν ένα πρώτο, σημαντικό βήμα για την κατανόηση των πλεονεκτημάτων, αλλά και των περιορισμών, της κρατικής παρέμβασης.

1.1 Δημόσιος τομέας και η ιστορική του εξέλιξη

Έντονη είναι η παρουσία του κράτους σε όλες τις πτυχές της οικονομικής και κοινωνικής ζωής του ατόμου. Η έννοια του κράτους συμπίπτει με την έννοια του δημόσιου τομέα, μόνο που το πλαίσιο δράσης του δημόσιου τομέα δεν μπορεί να οριοθετηθεί με σαφήνεια, π.χ. με έναν κύκλο. Δεν μπορεί δηλ. να υποστηριχθεί ότι όσες δραστηριότητες ασκούνται εντός του κύκλου ανήκουν στον δημόσιο τομέα, ενώ όσες ασκούνται εκτός ανήκουν στον ιδιωτικό. Η δράση του δημόσιου τομέα θα μπορούσε μάλλον να ενταχθεί σε ένα πλήθος ομόκεντρων κύκλων. Όσο πιο κοντά στο κέντρο των κύκλων βρίσκεται μια δραστηριότητα, τόσο εντονότερα φέρει τα στοιχεία της κρατικής παρέμβασης, όπως φαίνεται στο Σχήμα 1.1.

ΣΧΗΜΑ 1.1

Ταξινόμηση των δημόσιων φορέων με βάση την εμβέλεια της κρατικής παρέμβασης



1.1.1 Ταξινόμηση των δημόσιων φορέων

Για να διευκολύνουμε την παρουσίαση του θέματος, ταξινομούμε τους δημόσιους φορείς στις εξής κατηγορίες, αρχίζοντας από τους εσώτερους κύκλους:

- 1) Κεντρική Διοίκηση (Βουλή, Κυβέρνηση, Υπουργεία). Η Κεντρική Διοίκηση απαρτίζεται από τα όργανα άσκησης της Νομοθετικής, της Εκτελεστικής και της Δικαστικής εξουσίας. Οι υπηρεσίες που παρέχει ικανοποιούν συνήθως ανάγκες του κοινωνικού συνόλου ή συλλογικές ανάγκες (εθνική άμυνα, δικαιοσύνη, έννομη τάξη, δημόσια διοίκηση, έργα υποδομής κ.λπ.) και προωθούν γενικότερους οικονομικούς στόχους, όπως είναι ο περιορισμός της ανεργίας, η καταπολέμηση του πληθωρισμού, η επιτάχυνση της οικονομικής μεγέθυνσης, η δικαιότερη διανομή του εισοδήματος κ.ά.
- 2) Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Υπάρχουν δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στον πρώτο, υπάγονται οι δήμοι και οι κοινότητες και, στον δεύτερο, οι νομαρχίες. Οι ΟΤΑ παρέχουν υπηρεσίες μόνο στα άτομα που διαμένουν μέσα στα όρια της κοινότητας, του δήμου ή της νομαρχίας, οι υπηρεσίες δε αυτές είναι μικρότερης λειτουργικής εμβέλειας από εκείνες της Κεντρικής Διοίκησης (π.χ. υπηρεσίες καθαριότητας, ύδρευσης, αποχέτευσης, κατασκευή χώρων πρασίνου).
- 3) Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ΙΚΑ, Ταμείο Εμπόρων και Βιοτεχνών Ελλάδος, ΤΕΒΕ, Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων, ΟΓΑ, Ταμείο Σύνταξης Αυτοκινητιστών, ΤΣΑ κ.λπ.). Οι υπηρεσίες που παρέχει ο κάθε οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης έχουν δύο χαρακτηριστικά. Πρώτον, είναι εξειδικευμένες, δηλ. ικανοποιούν συγκεκριμένες ανάγκες, όπως είναι η ανάγκη ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, η ανάγκη προστασίας των μη δυναμένων να εργαστούν (συντάξεις στους αποχωρούντες από τον εργάσιμο βίο, επιδόματα ανεργίας σε όσους απολύονται), η ανάγκη προστασίας από εργατικά ατυχήματα, από οικογενειακά βάρη, από απώλειες προσπατών οικογένειας κ.λπ. Δεύτερον, έχουν περιορισμένη κάλυψη, δηλ. καλύπτουν μόνο τα άτομα ή τις ομάδες

των ατόμων που αναπτύσσουν συγκεκριμένες δραστηριότητες (π.χ. οι εμποροβιοτέχνες στο ΤΕΒΕ, οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα στο ΙΚΑ, οι αγρότες στον ΟΓΑ κ.ο.κ.).

- 4) Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Τα ΝΠΔΔ (Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, Νοσοκομεία, Κέντρα Ερευνών, Βιβλιοθήκες κ.λπ.) παρέχουν συγκεκριμένες υπηρεσίες (π.χ. μόρφωση, νοσηλεία) σε άτομα ή ομάδες του πληθυσμού που έχουν ορισμένα ενδιαφέροντα ή ανάγκες. Παρόμοιες υπηρεσίες παρέχονται ή είναι δυνατό να παρασχεθούν και από ιδιωτικούς φορείς (Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, ΝΠΙΔ), οπότε το κράτος αναπληρώνει ή συμπληρώνει τη δράση του ιδιωτικού τομέα.
- 5) Δημόσιες επιχειρήσεις [Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ), Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛΤΑ), Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ), Οργανισμοί Ύδρευσης κ.λπ.]. Οι δημόσιες επιχειρήσεις αναλαμβάνουν παραγωγική δραστηριότητα και παρέχουν υπηρεσίες για τις οποίες εισπράττουν αντίτιμο, όπως ακριβώς κάνουν και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες χρεώνουν μια τιμή για τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που πωλούν στους πελάτες τους. Η ανάληψη παραγωγικής δραστηριότητας και η είσπραξη αντίτιμου είναι τα στοιχεία που διαφοροποιούν τις δημόσιες επιχειρήσεις από όλους τους προαναφερθέντες δημόσιους φορείς, οι οποίοι χρηματοδοτούν τις δραστηριότητές τους με φορολογικά και λοιπά έσοδα ή με δανεισμό, και παρέχουν τις υπηρεσίες τους δωρεάν. Δημόσιες επιχειρήσεις με τους ίδιους κανόνες λειτουργίας μπορούν να ιδρύσουν και οι ΟΤΑ (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις φωταερίου).
- 6) Στους εξωτερικούς κύκλους του συστήματος, όπου πλέον τα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι δυσδιάκριτα, θα μπορούσαν να ενταχθούν οι υπό κρατικό έλεγχο τράπεζες (Αγροτική, Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο κ.λπ.) και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), που επιδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, με ποσοστό άνω του 51% των δαπανών τους (εταιρείες προστασίας ατόμων με ειδικές ανάγκες, πολιτιστικά ιδρύματα, φιλανθρωπικά σωματεία, περιβαλλοντικές ενώσεις κ.ο.κ.). Το αιτιολογικό για την επιδότηση των ως άνω

ΝΠΙΔ είναι ότι αναπτύσσουν δράση σε τομείς, που διαφορετικά θα απαιτούσαν κρατική παρέμβαση. Με την οικονομική τους ενίσχυση, επομένως, το κράτος εξοικονομεί σημαντικές δαπάνες.

1.1.2 Δημόσιος τομέας με τη στενή και την ευρεία έννοια

Επειδή δεν διευκολύνει την ανάλυση η ταξινόμηση των δημόσιων φορέων σε τόσες πολλές κατηγορίες, έχει επικρατήσει να τους εντάσουμε σε δύο μεγάλες ομάδες:

- 1) Τη Γενική Διοίκηση (General Government) ή Δημόσιο Τομέα με τη στενή έννοια, που περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση (Central Government), τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και τα Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου.
- 2) Τον Δημόσιο Τομέα με την ευρεία έννοια, ο οποίος περιλαμβάνει τη Γενική Διοίκηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Η έκταση του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομική δραστηριότητα μετράται με διάφορους τρόπους. Ένας απλός και ευρύτατα διαδεδομένος δείκτης είναι το μέγεθος του δημόσιου τομέα, όπως το μέγεθος αυτό εκφράζεται από το λόγο των δημόσιων δαπανών προς το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ).

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '90, υπήρχε σε πολλές χώρες μια σαφής τάση μεγέθυνσης του δημόσιου τομέα, η οποία έκτοτε άρχισε να αντιστρέφεται. Σε γενικές πάντως γραμμές, η Γενική Κυβέρνηση φαίνεται να διαχειρίζεται το μισό περίπου των διαθέσιμων πόρων της οικονομίας. Το ποσοστό αυτό αυξάνεται περαιτέρω, αν συνυπολογίσουμε τις δημόσιες επιχειρήσεις, τις υπό κρατικό έλεγχο τράπεζες κ.ο.κ. Μια τέτοια εκτεταμένη παρέμβαση του κράτους είναι επόμενο να γίνεται αισθητή σε κάθε μορφή δραστηριοτήτων των πολιτών, όπως προκύπτει από το παράδειγμα που ακολουθεί.

► Παράδειγμα

Ο κύριος Χ υπηρετεί σε ένα Υπουργείο επί 30 έτη. Γεννήθηκε σε ένα νοσοκομείο που επιδοτείται από το κράτος. Επειδή οι γονείς του είχαν περιορισμένη οικονομική επιφάνεια και εργάζονταν, τον έστειλαν από μικρή ηλικία σε κρατικό βρεφονηπιακό σταθμό και, στη συνέχεια, στο νηπιαγωγείο. Τα πρώτα γράμματα τα έμαθε στο Δημοτικό της συνοικίας του, συνέχισε σε δημόσιο Γυμνάσιο και Λύκειο, και τέλος πήρε το πτυχίο του από ένα ΑΕΙ του εσωτερικού. Υπηρέτησε τη θητεία του στο στρατό αμισθί και, μετά την απόλυσή του, προσελήφθη στο Δημόσιο.

Όταν δημιούργησε οικογένεια, ο μισθός του αυξήθηκε με την προσθήκη οικογενειακών επιδομάτων. Παράλληλα όμως, παρακρατήθηκαν από το μισθό του οι εισφορές στα διάφορα Ταμεία (Ασφάλισης, Συντάξεων, εφάπαξ κ.λπ.), όπως επίσης και ο οφειλόμενος φόρος μισθωτών υπηρεσιών. Το μεγαλύτερο μέρος του μισθού του το διαθέτει για την αγορά καταναλωτικών αγαθών και υπηρεσιών, η τιμή των οποίων επιβαρύνεται με ΦΠΑ και, πιθανόν, με πρόσθετους ειδικούς φόρους κατανάλωσης. Το υπόλοιπο τμήμα του μισθού του το καταθέτει στην Τράπεζα, η οποία, κατά τον υπολογισμό των τόκων, του παρακρατεί ένα ποσό, που το αποδίδει στο κράτος με τη μορφή φόρου. Τις αργίες, πηγαίνει με την οικογένειά του στο εξοχικό του σπίτι, χρησιμοποιώντας δρόμους, γέφυρες, λιμάνια κ.λπ., που έχει κατασκευάσει το κράτος.

Η ηλεκτροδότηση, η ύδρευση, η αποκομιδή των σκουπιδιών κ.λπ. είναι υπηρεσίες που παρέχονται από δημόσιες επιχειρήσεις ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τις εργάσιμες ημέρες, χρησιμοποιεί τα δημόσια μέσα μεταφοράς για τις μετακινήσεις του. Για να ταξιδέψει στο εξωτερικό, πρέπει να εφοδιαστεί με διαβατήριο από την αρμόδια κρατική Υπηρεσία. Για να αγοράσει ή να πουλήσει ακίνητο, θα πρέπει να χρησιμοποιήσει υπηρεσίες συμβολαιογράφου και υποθηκοφύλακα.

Χρειάζεται επίσης άδεια από τις κρατικές αρχές για μια σειρά ενεργειών, όπως η οδήγηση, το κυνήγι, η άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος, η οπλοφορία, η ανέγερση οικοδομών κ.ο.κ. Στην

(συνεχίζεται)

(συνέχεια)

περίπτωση που κινδυνεύει η προσωπική του ασφάλεια ή η περιουσία του, καλεί την αστυνομία. Όταν υπάρχουν αμφισβητήσεις επί περιουσιακών θεμάτων, προσφεύγει στα δικαστήρια. Όταν ασθενήσει, το Ταμείο Υγείας, του οποίου είναι μέλος, θα του καλύψει τη σχετική δαπάνη, μερικά ή ολικά. Τέλος, όταν συμπληρώσει το όριο ηλικίας, θα εισπράττει τη σύνταξή του από το Ταμείο Ασφάλισης, με το οποίο είναι συμβεβλημένος.

Γενικά, η κρατική παρουσία είναι καταλυτική για κάθε ομάδα ή μέλος της κοινωνίας. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις υφίστανται συστηματικούς ελέγχους από το κράτος για την τήρηση των κανονισμών ασφαλείας του εργατικού δυναμικού, για τον περιορισμό της ρύπανσης, για την εξασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού, για την τήρηση των διατάξεων περί ωραρίου, απολύσεων και κατωτάτων ορίων μισθών, για τον εξορθολογισμό της τιμολογιακής τους πολιτικής κ.λπ. Τα άτομα που δεν είναι σε θέση να επιβιώσουν με δικά τους μέσα, ενισχύονται από τους μηχανισμούς της Κοινωνικής Πρόνοιας. Οι αγρότες αποζημιώνονται από το κράτος σε περίπτωση φυσικών καταστροφών, αλλά και επιδοτούνται οι τιμές των προϊόντων τους, προκειμένου να ενισχυθεί το εισόδημά τους και να συγκρατηθεί το κόστος ζωής. Πολλές νεοϊδρυόμενες βιομηχανίες επιχορηγούνται από το κράτος, προκειμένου να ενισχυθεί η αναπτυξιακή προσπάθεια. Οι άνεργοι τυγχάνουν της ιδιαίτερης προσοχής του κράτους, μέσω των επιδομάτων ανεργίας, των προγραμμάτων επανεκπαίδευσης, των Γραφείων εύρεσης εργασίας, της επιδότησης των νέων θέσεων απασχόλησης κ.λπ.

1.1.3 Ιστορική αναδρομή στο ρόλο του κράτους

Στο προηγούμενο παράδειγμα, εξετάσαμε πολλές περιπτώσεις, όπου εκδηλώνεται η κρατική παρέμβαση, και οι οποίες καλύπτουν το σύνολο σχεδόν των δραστηριοτήτων των ιδιωτικών φορέων ως ατόμων και ως μελών της κοινωνίας. Μια τέτοια εκτεταμένη κρατική παρέμβαση αποτελεί γνώρισμα της μεταπολεμικής περιόδου και δεν χαρακτήριζε προη-

γούμενες χρονικές περιόδους. Η διεύρυνση του δημόσιου τομέα συντελέστηκε σταδιακά διά μέσου των αιώνων και επηρεάστηκε από ένα σύνολο οικονομικών αναγκών, ιδεολογικών αντιλήψεων, κοινωνικών πιέσεων και πολιτικών σκοπιμοτήτων.

Μέχρι σχεδόν τους χρόνους της Αναγέννησης, δεν υπήρχε οργανωμένη κυβερνητική δραστηριότητα, όπως τουλάχιστον την εννοούμε σήμερα. Το κράτος περιοριζόταν στο να εισπράττει φόρους, πολλές φορές δυσανάλογα υψηλούς σε σχέση με την οικονομική αντοχή των υπηκόων του, για τη χρηματοδότηση των πολέμων ή την ενίσχυση του πλούτου των ασκούντων την εξουσία. Μόλις το 18ο αιώνα κυριάρχησε η άποψη, μεταξύ κυρίως των γάλλων οικονομολόγων, ότι το κράτος πρέπει να αναλάβει ενεργό ρόλο στην προώθηση του εμπορίου και της βιομηχανίας. Η άποψη αυτή ονομάστηκε εμποριοκρατία ή μερκαντιλισμός.

Ως αντίδραση εν μέρει στο μερκαντιλισμό και εν μέρει στον καταθλιπτικό φοροεισπρακτικό χαρακτήρα του κράτους, χωρίς ουσιαστικά ανταλλάγματα για τους πολίτες, δημιουργήθηκε η κλασική σχολή οικονομικής σκέψης. Βασικός εκφραστής της υπήρξε ο βρετανός οικονομολόγος του 18ου αιώνα Adam Smith, ο οποίος υποστήριξε την ιδέα μιας οικονομίας απαλλαγμένης σε σημαντικό βαθμό από κρατικές παρεμβάσεις και καθοδηγούμενης από κάποιο «άορατο χέρι», δηλ. το μηχανισμό των τιμών. Στο κλασικό πλέον βιβλίο του *Ο πλούτος των εθνών* (The Wealth of Nations, 1776), ο Smith υποστηρίζει ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων και το κίνητρο του κέρδους είναι δυνάμεις επαρκείς να εξυπηρετήσουν με τον καλύτερο τρόπο το συμφέρον του κάθε ατόμου και, κατ' επέκταση, το δημόσιο ή κοινωνικό συμφέρον, το οποίο ορίζεται ως το άθροισμα των ατομικών συμφερόντων. Υπάρχουν τέσσερις μόνο περιπτώσεις, που δικαιολογούν την κρατική παρέμβαση: Προστασία της κοινωνίας από επιθέσεις ξένων χωρών (εθνική άμυνα), προστασία του πολίτη από αδικοπραξίες συμπολιτών του (έννομη τάξη, δικαιοσύνη), εκτέλεση έργων υποδομής και λειτουργία των φορέων άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας (Δημόσια Διοίκηση).

Η κεντρική θέση της κλασικής άποψης ήταν ότι το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου εξυπηρετείται καλύτερα αν τα άτομα αφεθούν ελεύθερα να αναπτύξουν, μέσα στα πλαίσια που ορίζουν οι νόμοι, οποιαδήποτε δραστηριότητα, η οποία, κατά τη γνώμη τους, προάγει

τα συμφέροντά τους και ικανοποιεί τις προσωπικές τους φιλοδοξίες. Η βασική υπόθεση που χρησιμοποιήθηκε, και η οποία δεν απέιχε πολύ από την οικονομική πραγματικότητα της εποχής εκείνης, ήταν ότι το οικονομικό σύστημα λειτουργεί κάτω από πλήρως ανταγωνιστικές συνθήκες, οι οποίες οδηγούν σε άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων.

Οι ιδέες του Adam Smith επηρέασαν την οικονομική πολιτική πολλών κυβερνήσεων και την οικονομική σκέψη πολλών ερευνητών, επί σειρά δεκαετιών. Τη σκυτάλη παρέλαβαν σημαντικοί οικονομολόγοι του 19ου αιώνα, όπως οι Άγγλοι John Stuart Mill και Nassau Senior, οι οποίοι διακήρυξαν το δόγμα του άκρατου φιλελευθερισμού (*laissez faire*). Σύμφωνα με το δόγμα αυτό, το κράτος θα πρέπει να απέχει από κάθε δραστηριότητα, η οποία αποβλέπει στη ρύθμιση ή τον έλεγχο της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Η ανεξέλεγκτη επιδίωξη του επιχειρηματικού κέρδους και της ικανοποίησης των ατομικών αναγκών οδήγησε βαθμιαία το κλασικό δόγμα και το δόγμα του άκρατου φιλελευθερισμού στην παρακμή. Παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή τους έθεσε τις βάσεις για τη συσσώρευση κεφαλαίου και την πραγματοποίηση υψηλών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης, δημιούργησαν ταυτόχρονα τα σοβαρά κοινωνικά προβλήματα της βιομηχανικής επανάστασης (εκμετάλλευση του εργατικού δυναμικού, ανισότητα στην κατανομή του πλούτου κ.λπ.). Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, έπρεπε να διευρυνθεί ο ρόλος του κράτους και στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

Βασικός εκφραστής των νέων αντιλήψεων για τον κοινωνικοοικονομικό ρόλο του κράτους υπήρξε ο γερμανός οικονομολόγος Adolph Wagner. Ο Wagner υποστήριξε, κατά τη δεκαετία του 1880, την άποψη ότι αποτελεί βασικό καθήκον του κράτους να παρεμβαίνει στην οικονομική ζωή για να αμβλύνει τις κοινωνικοοικονομικές ανισότητες και να αναδιανέμει το εθνικό εισόδημα υπέρ των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων, μέσω του συστήματος των φόρων και των μεταβιβαστικών πληρωμών.

Πιο ριζοσπαστικές απόψεις διατύπωσαν άλλοι οικονομολόγοι, όπως ο Karl Marx, ο Sismondi και ο Robert Owen, οι οποίοι απέδωσαν τη φτώχεια και την ανισοδιανομή του εισοδήματος στην ατομική ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής, και ιδιαίτερα του κεφαλαίου. Τη σημαντικότερη επιρροή μεταξύ αυτών είχε ο Marx, ο οποίος πίστευε ότι

ήταν αναγκαία η άσκηση κοινωνικού ελέγχου στα μέσα παραγωγής, μέσω της κατάργησης της ατομικής ιδιοκτησίας, του κέρδους και του ανταγωνισμού, πράγμα που προϋπέθετε την ανατροπή του υπάρχοντος κοινωνικοοικονομικού συστήματος.

Η δεύτερη ισχυρή ώθηση στη διεύρυνση του ρόλου του κράτους ήταν προς την κατεύθυνση της σταθεροποίησης του οικονομικού συστήματος. Η ώθηση αυτή δόθηκε από τον άγγλο οικονομολόγο John Maynard Keynes, μετά τη μεγάλη οικονομική κρίση του 1929, με το κλασικό του βιβλίο *Η γενική θεωρία της απασχόλησης, του τόκου και του χρήματος* («The General Theory of Employment, Interest and Money», 1936).

Ο Keynes αμφισβήτησε έντονα τόσο το δόγμα του άκρατου φιλελευθερισμού όσο και το φιλοσοφικό-κοινωνιολογικό του υπόβαθρο περί αυτόματης εναρμόνισης των κοινωνικών συμφερόντων και του ανώφελου της κρατικής παρέμβασης. Βασικοί εκφραστές του φιλοσοφικού αυτού ρεύματος υπήρξαν οι Jean Jacques Rousseau και J. Locke. Ο Rousseau, με τις απόψεις του περί κοινωνικού συμβολαίου, υποστήριξε ότι το κράτος είναι μια εκούσια ένωση ατόμων για την εξυπηρέτηση των αμοιβαίων συμφερόντων. Τα άτομα «υπογράφουν ένα συμβόλαιο», μέσω του οποίου διασφαλίζονται η ελευθερία, η ισότητα και η ιδιοκτησία των πολιτών. Η κυβερνητική δράση (άμυνα, δικαιοσύνη κ.λπ.) ασκείται στο πλαίσιο του συμβολαίου αυτού και δεν επιτρέπεται να εγκαθιδρυθούν προνόμια υπέρ ορισμένων ατόμων ή ομάδων.

Η κρίση του 1929 απέδειξε ότι ο μηχανισμός της αγοράς δεν είναι σε θέση να εξασφαλίζει σε κάθε περίπτωση πλήρη απασχόληση των παραγωγικών μέσων και σταθερό επίπεδο τιμών. Σε περιόδους ύφεσης λοιπόν, το κράτος θα πρέπει, σύμφωνα με τον Keynes, να αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες, ακόμη και για να χρηματοδοτεί «τη διάνοιξη και το κλείσιμο οπών» από τους ανέργους. Με τον τρόπο αυτό, ενισχύεται η ενεργός ζήτηση και υποβοηθείται η έξοδος της οικονομίας από την ύφεση. Εννοείται ότι, σε περιόδους πληθωρισμού, θα πρέπει να μειώνονται οι δημόσιες δαπάνες, για να περιοριστεί η υπερβάλλουσα ζήτηση.

Στα καθήκοντα του κράτους ως φορέα αναδιανομής του εισοδήματος και σταθεροποίησης της οικονομίας προστέθηκε και ο ρόλος του ως φορέα επιτάχυνσης της οικονομικής μεγέθυνσης, μετά τον Β'

Παγκόσμιο Πόλεμο. Μεταπολεμικά, έγινε εμφανές ότι οι ιδιωτικοί φορείς δεν μπορούσαν μόνοι τους να αναστηλώσουν τις κατεστραμμένες οικονομίες στις αναπτυσσόμενες χώρες. Αλλά και στις αναπτυσσόμενες χώρες, οι δημόσιοι φορείς κλήθηκαν να παίξουν πρωτεύοντα ρόλο στη διαδικασία της οικονομικής ανάπτυξης με την εκτέλεση έργων υποδομής, με τη λήψη μέτρων για την αύξηση των αποταμιεύσεων, των επενδύσεων και της παραγωγικότητας, με τη διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, με τη βελτίωση των υπηρεσιών εκπαίδευσης κ.λπ.

Η συμμετοχή του κράτους στην προσπάθεια εξασφάλισης επαρκών παραγωγικών μέσων για επενδυτικούς-αναπτυξιακούς σκοπούς διευρύνθηκε, έτσι ώστε να συμπεριλάβει και την αυξημένη συμβολή του στη διαδικασία της εν γένει αριστοποίησης της κατανομής των πόρων. Η κρατική παρέμβαση δηλαδή επεκτάθηκε προοδευτικά και στον τομέα της εξασφάλισης των απαιτούμενων παραγωγικών μέσων για την παραγωγή των δημόσιων αγαθών, των αγαθών που προκαλούν εξωτερικές οικονομίες και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Πολλοί παράγοντες, τέλος, όπως η εκβιομηχάνιση, η αστικοποίηση μεγάλων τμημάτων του πληθυσμού, οι διαρκείς τεχνολογικές εξελίξεις, η πολυπλοκότητα των συναλλαγών κ.ο.κ. απαιτούν συνεχείς ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους, που οδηγούν σε περαιτέρω διέξοδο του ρόλου του. Έτσι, το κράτος έχει εγκαταλείψει από πολύ καιρό το ρόλο του απλού «νυκτοφύλακα» της οικονομίας, όπως τον ήθελε ο Smith, και έχει αναλάβει ευρύτατα καθήκοντα.

Από τη δεκαετία όμως του 1980, έχει αρχίσει η αντίστροφη πορεία του περιορισμού του ρόλου του κράτους, λόγω των δυσμενών παρενεργειών, που έχει επιφέρει η διόγκωση του δημόσιου τομέα, στη λειτουργία του οικονομικού συστήματος. Οι δυσμενείς αυτές επιπτώσεις είναι γνωστές ως «κυβερνητικές αποτυχίες» (government failures), σε αντιδιαστολή με τις αποτυχίες της αγοράς, και αναλύονται διεξοδικά σε επόμενη ενότητα.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι προσπάθειες των αναπτυσσόμενων κυρίως οικονομιών να περιορίσουν το μέγεθος του δημόσιου τομέα ανακόπτονται σε περιόδους κρίσης, όπως η μεγάλη έκτακτη ύφεση της περιόδου 2008-2010, προκειμένου να διαφυλαχθεί ο κοινωνικοοικονομικός ιστός των εν λόγω χωρών. Αυτό σημαίνει ότι, στην πράξη, οι δύο κυρίαρχες θεωρίες (νεοκλασική – κείνσιανή) εναλλάσσονται ή

και αναμειγνύονται ακόμη, όταν οι διαρκώς μεταβαλλόμενες οικονομικές ανάγκες επιβάλλουν και τον επανασχεδιασμό του ρόλου του κράτους.

Σύνοψη

Στην παρούσα ενότητα, οριοθετήσαμε τον δημόσιο τομέα και δείξαμε ότι δεν υπάρχει μια σαφής διαχωριστική γραμμή μεταξύ αυτού και του ιδιωτικού τομέα, καθώς ορισμένοι (ημι)δημόσιοι φορείς λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, δηλ. εισπράττουν αντίτιμο για τις υπηρεσίες που προσφέρουν. Κάναμε επίσης μια ιστορική αναδρομή στα εξελικτικά στάδια το κρατικού παρεμβατισμού και επισημάναμε τις βασικές αιτίες που υπαγόρευσαν κατά καιρούς τη διεύρυνση του ρόλου του κράτους στα οικονομικά δρώμενα. Τέσσερις είναι κυρίως οι περίοδοι που σηματοδότησαν την ενεργότερη συμμετοχή του κράτους στην οικονομική ζωή. Ξεκινώντας από την περίοδο που κυριαρχούσε το δόγμα του (άκρατου) φιλελευθερισμού και η κρατική παρουσία ήταν υποτυπώδης (A. Smith), περάσαμε στην περίοδο όπου σημειώνεται ενεργός παρέμβαση του κράτους για τη δικαιότερη διανομή του εισοδήματος (Wagner). Στη συνέχεια, η κρίση της δεκαετίας του 1930 απαίτησε την ανάληψη από το κράτος σοβαρών πρωτοβουλιών για τη σταθεροποίηση της οικονομίας (Keynes), ενώ η μεταπολεμική περίοδος βρήκε το κράτος αρωγό στην προσπάθεια του ιδιωτικού τομέα για ικανοποιητικούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης. Από τη δεκαετία όμως του 1980, έχει ξεκινήσει η αντίστροφη (αν και διακοπτόμενη) πορεία για τον περιορισμό του ρόλου του κράτους, λόγω των προβλημάτων που έχει συσσωρεύσει η εκτεταμένη κρατική παρέμβαση στην οικονομική ζωή.

Ασκήσεις¹

► Άσκηση 1.1.1

Δίνονται κατωτέρω οι δημόσιες δαπάνες και το ΑΕΠ της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Ελλάδας για τα έτη 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2001. Ζητείται:

1. Οι απαντήσεις στις ασκήσεις θα δίνονται στο τέλος του κάθε κεφαλαίου.

έτη	Ελλάδα (δισ. δρχ.)		Γερμανία (δισ. DM)		Γαλλία (δισ. FF)		Ιταλία (τρις. Lire)		Ισπανία (δισ. Pesetas)	
	Δημ. δαπ.	ΑΕΠ	Δημ. δαπ.	ΑΕΠ	Δημ. δαπ.	ΑΕΠ	Δημ. δαπ.	ΑΕΠ	Δημ. δαπ.	ΑΕΠ
1970	59,7	298,9	157,2	675,3	166,2	793,5	12,7	67,2	326,5	2.630
1975	161,3	672,2	304,1	1.026,6	555,5	1.467,9	37,3	138,6	766,2	6.039
1980	395,4	1.711,0	447,5	1.470,9	1.121,9	2.882,0	118,3	387,7	2.552,7	15.168
1985	1.708,9	4.617,8	564,5	1.826,0	2.122,8	4.771,0	325,0	813,9	5.925,8	28.201
1990	4.805,7	13.143,1	716,3	2.431,0	2.761,6	6.621,8	526,3	1.320,8	11.375,1	50.145
1995	10.365,8	27.235,2	1.188,0	3.523,0	3.662,0	7.760,0	619,3	1.787,3	17.241,5	69.780
2001	15.785,0	44.483,7	1.295,0	4.050,0	4.441,0	9.642,0	732,0	2.370,0	21.060,0	100.294

Πηγή: IMF, International Financial Statistics Yearbook, 2002.

- α) να υπολογίσετε το μέγεθος του δημόσιου τομέα στις παραπάνω χώρες κατά τα αντίστοιχα έτη,
- β) να συγκρίνετε την αύξηση του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα, από πενταετία σε πενταετία, με την αύξηση που παρουσιάζει στις άλλες τέσσερις χώρες,
- γ) να διατυπώσετε τις παρατηρήσεις σας από τη σύγκριση αυτή.

► Άσκηση 1.1.2

Στην Ενότητα 1.1.3, είχαμε την ευκαιρία να μιλήσουμε για το δόγμα του φιλελευθερισμού, όπως αυτό εκφράστηκε από τον A. Smith. Το δόγμα αυτό είναι αντιπροσωπευτικό της κλασικής οικονομικής σκέψης, η οποία υποστηρίζει ότι ο μηχανισμός των τιμών μπορεί μόνος του να αντιμετωπίσει τις οικονομικές διαταραχές, χωρίς να χρειάζεται κρατική παρέμβαση. Αντίθετη είναι η άποψη που εκφράζει η Κεϊνσιανή Σχολή, σύμφωνα με την οποία ο μηχανισμός των τιμών δεν μπορεί να καταπολεμήσει τον πληθωρισμό και την ανεργία χωρίς τη συνδρομή του κράτους. Να εξηγήσετε γιατί υπάρχει μια τόσο σημαντική διαφορά απόψεων μεταξύ των οικονομολόγων και ποια άποψη είναι τελικά η ορθότερη.

1.2 Δημόσιος και ιδιωτικός τομέας: Ομοιότητες και διαφορές

1.2.1 Δημόσιος και ιδιωτικός τομέας: Λειτουργικές ομοιότητες

Από την Ενότητα 1.1 προκύπτει ότι η κρατική παρέμβαση στην οικονομική ζωή εκδηλώνεται καθημερινά, συστηματικά και με πολλούς τρόπους. Η ταξινόμηση των διαφόρων μορφών κρατικής δραστηριότητας θα γίνει αργότερα, γιατί πρέπει πρώτα να αναφερθούμε σε ένα σοβαρό θέμα. Δεδομένου ότι πολλά αγαθά ή υπηρεσίες που παρέχονται από το κράτος (εκπαίδευση, υγεία, ηλεκτροφωτισμός, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομεία, αποκομιδή σκουπιδιών κ.λπ.) θα μπορούσαν να παρασχεθούν και από ιδιωτικούς φορείς, θα πρέπει να εξηγήσουμε τους λόγους, για τους οποίους το κράτος παρεμβαίνει σε τομείς όπου δραστηριοποιείται και ο ιδιωτικός τομέας.

Ο πρώτος λόγος είναι ότι η παραγωγή αγαθών ή υπηρεσιών, τόσο από τον δημόσιο τομέα όσο και από τον ιδιωτικό, αποβλέπει σε έναν κοινό στόχο: Στην ικανοποίηση των ανθρώπινων αναγκών σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο. Όταν ικανοποιούνται επαρκώς οι ανάγκες του κάθε μέλους της κοινωνίας, με δεδομένους τους διαθέσιμους παραγωγικούς πόρους, λέμε ότι μεγιστοποιείται και η κοινωνική ευημερία, η οποία προκύπτει αν αθροίσουμε το ατομικό επίπεδο ευημερίας όλων των μελών της κοινωνίας.

Ένα δεύτερο κοινό γνώρισμα της κρατικής και της ιδιωτικής δραστηριότητας είναι ότι, για να παραχθούν τα αγαθά που ικανοποιούν τις ανθρώπινες ανάγκες, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν συντελεστές παραγωγής ή παραγωγικά μέσα: Εργατικό δυναμικό, κεφαλαιουχικός εξοπλισμός, εδαφικές εκτάσεις κ.λπ. Η παραγωγική διαδικασία είναι αυτή που μετασχηματίζει τις εισροές, δηλ. τα παραγωγικά μέσα, σε εκροές, δηλ. σε αγαθά που ικανοποιούν τις ανθρώπινες ανάγκες.

Η σχέση όμως μεταξύ ανθρώπινων αναγκών και παραγωγικών μέσων δεν είναι συμμετρική: Από την καθημερινή παρατήρηση βγαίνει το συμπέρασμα ότι οι ανθρώπινες ανάγκες είναι απεριόριστες, ενώ οι παραγωγικές δυνατότητες, με βάση τα διαθέσιμα παραγωγικά μέσα, είναι περιορισμένες. Φθάνουμε έτσι στην έννοια του οικονομικού προβλήματος, το οποίο υπογραμμίζει την ανεπάρκεια των παραγωγικών μέσων σε σχέση με τις ανθρώπινες ανάγκες. Η ανεπάρκεια αυτή επιβάλλει την ορθολογική χρησιμοποίηση των παραγωγικών μέσων.

Επιβάλλει δηλ. την κατανομή τους μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών αγαθών, επομένως δε και μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων φορέων, κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία.

Ένα τρίτο κοινό στοιχείο, που χαρακτηρίζει την ιδιωτική και δημόσια παραγωγή, είναι ότι βρίσκονται σε ανταγωνιστική σχέση, με την έννοια ότι η χρησιμοποίηση παραγωγικών μέσων για την παραγωγή δημόσιων αγαθών αποκλείει τη χρησιμοποίηση των ίδιων αυτών παραγωγικών μέσων για την παραγωγή ιδιωτικών αγαθών, και αντιστρόφως. Η απασχόληση, π.χ., ενός ατόμου από το Δημόσιο, κατά τις εργάσιμες ώρες, για την έκδοση διαβατηρίων, αποκλείει τη δυνατότητα απασχόλησης του ίδιου ατόμου, κατά τις ίδιες ώρες, σε μια ιδιωτική επιχείρηση. Ομοίως, η διάθεση χρηματικών κεφαλαίων για την ανέγερση ενός σχολείου αποκλείει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης των ίδιων αυτών κεφαλαίων για την ανέγερση εργοστασίου.

Για να βρεθεί η χρυσή τομή μεταξύ της παραγωγής ιδιωτικών και δημόσιων αγαθών (αλλά και μεταξύ των επιμέρους αγαθών σε κάθε τομέα), θα πρέπει να λειτουργεί ένας αποτελεσματικός μηχανισμός, ο οποίος να επιμερίζει τις δραστηριότητες μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα εκεί όπου ο κάθε τομέας είναι πιο αποτελεσματικός. Επιπλέον, ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει: (i) να ιεραρχεί τις ανθρώπινες ανάγκες, δηλ. να τις κατατάσσει κατά βαθμό σπουδαιότητας, και (ii) να κατευθύνει τα διαθέσιμα παραγωγικά μέσα στην παραγωγή εκείνων των αγαθών που ικανοποιούν με τον καλύτερο τρόπο τις ανθρώπινες ανάγκες, αρχίζοντας από τις σπουδαιότερες. Αν επιτευχθεί αυτό, λέμε ότι έχουμε άριστη ή αποτελεσματική κατανομή των παραγωγικών πόρων, η οποία οδηγεί και στη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας (υπό ορισμένες προϋποθέσεις).

1.2.2 Δημόσιος και ιδιωτικός τομέας: Λειτουργικές διαφορές

Πέρα από τα προαναφερθέντα κοινά σημεία μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, υπάρχουν και ορισμένες ουσιώδεις διαφορές:

- 1) Η πρώτη διαφορά είναι ότι ο δημόσιος τομέας παράγει δημόσια αγαθά που ικανοποιούν κοινωνικές ή συλλογικές ανάγκες (άμυνα, δικαιοσύνη κ.λπ.) και παρέχουν όφελος, που δεν μπορεί να εξατομικευθεί, ενώ ο ιδιωτικός τομέας παράγει ιδιωτικά αγαθά που ικανοποιούν ατομικές ανάγκες (είδη διατροφής, έν-

δυσης, υπόδησης, υπηρεσίες ψυχαγωγίας κ.λπ.). Σημειώνεται ότι η διάκριση μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων αγαθών είναι σχηματική και δεν ανταποκρίνεται πλήρως στην πραγματικότητα. Την υιοθετούμε όμως στο πρώτο κεφάλαιο για να διευκολύνουμε την κατανόηση ορισμένων βασικών εννοιών. Στην πράξη, υπάρχουν πολλές ενδιάμεσες κατηγορίες αγαθών, που θα μας απασχολήσουν στο Κεφάλαιο 3.

- 2) Η δεύτερη διαφορά είναι ότι, όταν ο ιδιώτης επιχειρηματίας αναλαμβάνει μια παραγωγική δραστηριότητα, αποβλέπει στην πραγματοποίηση του υψηλότερου δυνατού κέρδους. Δεν τον ενδιαφέρει αν τα προϊόντα, που του αποφέρουν κέρδος, μολύνουν την ατμόσφαιρα (π.χ. παραγωγή χάλυβα) ή είναι επικίνδυνα για την υγεία (π.χ. οιοπνευματώδη, τσιγάρα) ή επιτείνουν τις κοινωνικές ανισότητες (π.χ. είδη πολυτελείας) ή αποτελούν το μέσο για την εκμετάλλευση των καταναλωτών (π.χ. μονοπωλιακά είδη). Αντίθετα, οι δημόσιοι φορείς, με εξαίρεση ίσως τις δημόσιες επιχειρήσεις, δεν είναι κερδοσκοπικοί οργανισμοί, ακόμη και όταν επιβάλλουν τιμή για τη χρήση των δημόσιων υπηρεσιών (π.χ. διόδια, εισιτήρια κρατικών θεάτρων κ.λπ.).
- 3) Η τρίτη διαφορά είναι ότι ο σχεδιασμός της ιδιωτικής παραγωγής κατευθύνεται από το μηχανισμό των τιμών. Προκειμένου δηλ. ο επιχειρηματίας να αποφασίσει ποια αγαθά θα προσφέρει και σε ποια ποιότητα ή ποσότητα, λαμβάνει υπόψη του τα σήματα που του εκπέμπουν οι καταναλωτές, μέσω του συστήματος των τιμών. Όταν οι καταναλωτές εκδηλώσουν έντονα την προτίμησή τους για το Α αγαθό, θα αυξηθεί η ζήτηση για το αγαθό αυτό και θα υψωθεί η τιμή του, με δεδομένη την προσφορά. Ο επιχειρηματίας θα πραγματοποιήσει έτσι αυξημένα κέρδη και θα έχει κίνητρο να επεκτείνει την παραγωγή του. Το αντίθετο θα συμβεί αν μειωθεί το ενδιαφέρον των καταναλωτών για το Α αγαθό.

Επειδή τα δημόσια αγαθά παρέχονται δωρεάν στο κοινωνικό σύνολο και το κράτος δεν εισπράττει, τουλάχιστον κατά τρόπο άμεσο, τιμή γι' αυτά, δεν μπορεί να λειτουργήσει ο μηχανισμός των τιμών στον δημόσιο τομέα. Ως υποκατάστατό του εφαρμόζεται ο πολιτικός μηχανισμός της ψηφοφορίας. Οι αποφάσεις δηλ. ως προς το τι και πόσο θα παραχθεί από τα δημόσια αγαθά

λαμβάνονται από την κυβέρνηση, η οποία εκφράζει τις προτιμήσεις της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος. Οι αποφάσεις αυτές αποτυπώνονται κάθε χρόνο στον προϋπολογισμό, ο οποίος ψηφίζεται από τη Βουλή. Η πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων θα αναλυθεί εκτενέστερα στο Κεφάλαιο 5.

Σύνοψη

Στην παρούσα ενότητα, προσδιορίσαμε τα κοινά σημεία και τις διαφορές μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Σε γενικές γραμμές, υπάρχουν σημαντικές λειτουργικές ομοιότητες μεταξύ των δύο τομέων (ικανοποίηση ανθρώπινων αναγκών, χρησιμοποίηση συντελεστών παραγωγής, ανταγωνιστικές σχέσεις). Υπάρχουν όμως ακόμη πιο σημαντικές λειτουργικές διαφορές στη φύση και την αποστολή τους (δημόσια-ιδιωτικά αγαθά, κερδοσκοπικός ή μη χαρακτήρας, μηχανισμός τιμών-πολιτικός μηχανισμός). Οι διαφορές αυτές δείχνουν τις ιδιαιτερότητες του δημόσιου τομέα από άποψη στόχων και μέσων, που χρησιμοποιεί για να προωθήσει τις επιδιώξεις του.

1.3 Κοινωνική ευημερία και ιδιωτικός τομέας

Στην προηγούμενη ενότητα, μας δόθηκε η ευκαιρία να τονίσουμε ότι μία από τις προϋποθέσεις για να μεγιστοποιηθεί η κοινωνική ευημερία είναι ότι τα παραγωγικά μέσα θα πρέπει να αξιοποιούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η άριστη όμως κατανομή και αξιοποίηση των παραγωγικών μέσων αποτελεί την αναγκαία, αλλά μη επαρκή, συνθήκη για τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Είναι δηλ. δυνατό να παράγονται εκείνες οι ποσότητες ιδιωτικών και δημόσιων αγαθών που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο, αλλά ορισμένες ομάδες του πληθυσμού (π.χ. ηλικιωμένοι, άνεργοι, άτομα με ειδικές ανάγκες) να μη διαθέτουν επαρκές εισόδημα για να τα αποκτήσουν. Οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η κοινωνική ευημερία, εντάσσονται συνήθως σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες και αναλύονται κατωτέρω.

1.3.1 Συνθήκες μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας

Ως συνθήκες μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας θεωρούνται

η άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων, η πραγματοποίηση ικανοποιητικών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, η σταθεροποίηση της οικονομίας και η δίκαιη διανομή του εισοδήματος. Αναλυτικότερα, έχουμε τα εξής:

- 1) **Άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων.** Όπως τονίσαμε και στην προηγούμενη ενότητα, η έννοια της συνθήκης αυτής είναι ότι η ποσότητα και ποιότητα των παραγόμενων αγαθών θα πρέπει να ανταποκρίνεται πλήρως στις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου. Αν, π.χ., τα νοικοκυριά επιθυμούν περισσότερα ιδιωτικά αγαθά και λιγότερα δημόσια, θα πρέπει τα παραγωγικά μέσα να κατευθύνονται κατά προτεραιότητα στον κλάδο παραγωγής ιδιωτικών αγαθών. Αν δεν συμβεί αυτό, τα νοικοκυριά θα καταναλώνουν μικρότερες ποσότητες από τα ιδιωτικά αγαθά που επιθυμούν περισσότερο, και μεγαλύτερες ποσότητες από τα δημόσια αγαθά που επιθυμούν λιγότερο, οπότε δεν μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία. Το ίδιο φυσικά ισχύει και για τις επιμέρους κατηγορίες ιδιωτικών ή δημόσιων αγαθών.
- 2) **Πραγματοποίηση ικανοποιητικών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης.** Η συνθήκη αυτή προκύπτει άμεσα από την προηγούμενη, διότι αναφέρεται στη **διαχρονικά** άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων. Αν δηλ. τα παραγωγικά μέσα κατανέμονται αποτελεσματικά, τότε θα διατίθενται επαρκείς πόροι όχι μόνο για καταναλωτικούς σκοπούς, αλλά και για επενδύσεις, τόσο σε φυσικό κεφάλαιο (μηχανήματα, κτήρια, μεταφορικά μέσα κ.λπ.), όσο και σε ανθρώπινο (εκπαίδευση εργαζομένων, έρευνα κ.ο.κ.), πράγμα που συμβάλλει στην επιτάχυνση του ρυθμού τεχνολογικής προόδου. Είναι δε γνωστό από τη Μακροοικονομία ότι όσο περισσότερες επενδύσεις διενεργούνται στο παρόν, τόσο περισσότερα καταναλωτικά αγαθά θα παράγονται στο μέλλον (και λιγότερα στο παρόν). Με τη διενέργεια λοιπόν επενδύσεων, επιτυγχάνεται διαχρονικά άριστη κατανομή των παραγωγικών πόρων μεταξύ παρούσας και μελλοντικής κατανάλωσης και επιταχύνεται ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης.
- 3) **Η σταθεροποίηση της οικονομίας.** Με τον όρο «σταθεροποίηση» εννοούμε δύο μερικότερους στόχους. Πρώτον, την πλήρη απασχόληση των παραγωγικών μέσων, δηλ. την καταπολέμηση της

ανεργίας, τόσο σε επίπεδο εργατικού δυναμικού, όσο και σε επίπεδο κεφαλαιουχικού εξοπλισμού. Δεύτερον, τη διατήρηση σταθερού επιπέδου τιμών, δηλ. την καταπολέμηση του πληθωρισμού. Η ανεργία και ο πληθωρισμός χαρακτηρίζονται ως βραχυχρόνιες κυκλικές διακυμάνσεις, διότι εμφανίζουν συχνά μια περιοδικότητα 2-4 ετών.

Οι όροι «πλήρης απασχόληση» και «σταθερό επίπεδο τιμών» θα πρέπει να ερμηνεύονται με κάποια ελαστικότητα. Πάντα θα υπάρχουν άτομα που θα εγκαταλείπουν τη δουλειά τους εκούσια, για να αναζητήσουν μια άλλη καλύτερη, ή δεν θα εργάζονται ορισμένες εποχές του έτους (ξενοδοχοϋπάλληλοι, αγρότες κ.λπ.). Επίσης, ένα αμετάβλητο επίπεδο τιμών επί σειρά ετών αποτελεί αντικίνητρο για επενδύσεις και επέκταση της επιχειρηματικής δράσης. Για το λόγο αυτό, αναφερόμαστε συχνά σε άμβλυση, και όχι σε εξάλειψη, των κυκλικών διακυμάνσεων.

Είναι προφανές ότι, αν δεν απασχολείται ένα μέρος του εργατικού δυναμικού ή του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού, θα παράγονται λιγότερα αγαθά από αυτά που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο και, επομένως, η ικανοποίηση των αναγκών των νοικοκυριών θα είναι πλημμελής. Ομοίως, με τον πληθωρισμό, διαβρώνεται η αγοραστική δύναμη των νοικοκυριών και, με δεδομένο το εισόδημά τους, μπορούν πλέον να αγοράζουν μικρότερες ποσότητες καταναλωτικών αγαθών. Και στις δύο περιπτώσεις, δεν επιτυγχάνεται μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας.

- 4) **Δίκαιη διανομή του εισοδήματος.** Η έννοια της δίκαιης διανομής του εισοδήματος είναι ότι όλα τα μέλη της κοινωνίας θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης στην κατανάλωση του παραγόμενου εθνικού προϊόντος. Στην περίπτωση που υπάρχουν άτομα, τα οποία δεν μπορούν να εργαστούν και να πραγματοποιήσουν εισόδημα (άνεργοι, ανάπηροι, υπερήλικες κ.λπ.), θα πρέπει να λειτουργεί ένας μηχανισμός που να τους εξασφαλίζει τα προς το ζην αναγκαία. Διαφορετικά, η οικονομική τους εξαθλίωση, ή ακόμη και ο θάνατός τους από ασιτία, θα υποβίβαζε το επίπεδο της κοινωνικής ευημερίας, ακόμη και αν ήταν αποτελεσματική η κατανομή των παραγωγικών μέσων.