

1. Εισαγωγή

1.1. Γενικά

Η διερεύνηση της αύξησης των δημοσίων δαπανών αποτελεί μian από τις σημαντικότερες κατευθύνσεις της οικονομικής ανάλυσης κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, δεδομένου ότι η οικονομική ύφεση της δεκαετίας του 1970 κατέστησε επιτακτικότερη την ανάγκη της κατανόησης της διαδικασίας αυτής. Βέβαια, οι προσπάθειες προσέγγισης του ζητήματος δεν άρχισαν πρόσφατα. Ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα, ο Wagner υποστήριξε ότι η σχετική επέκταση των δραστηριοτήτων του κράτους αποτελεί φυσική συνέπεια της οικονομικής ανάπτυξης, και συγκεκριμένα των αναγκών που απορρέουν από την αυξανόμενη πολυπλοκότητα των βιομηχανικών κοινωνιών, και όχι απλώς ένα τυχαίο ιστορικό γεγονός. Η θέση αυτή του Wagner έγινε γνωστή στη σχετική οικονομική φιλολογία ως «νόμος της αύξουσας επέκτασης της κρατικής δραστηριότητας» ή «νόμος του Wagner».

Τα αίτια της αύξησης των δημοσίων δαπανών είναι πολλά. Ο Tarschys (1975), για παράδειγμα, εξειδικεύει 25 σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες αύξησης των δημοσίων δαπανών, που επιδρούν από την πλευρά της παραγωγής (προσφοράς), της κατανάλωσης (ζήτησης) και της χρηματοδότησης, στα εξής επίπεδα: α) το κοινωνικοοικονομικό, στο οποίο εντάσσονται οι παράγοντες που αναφέρονται στις μεταβολές της τεχνολογικής, οικονομικής, κοινωνικής ή δημογραφικής δομής, β) το ιδεολογικό-γνωστικό, στο οποίο εντάσσονται οι παράγοντες που αναφέρονται στις μεταβολές της γνώσης,

των δοξασιών, των επιθυμιών ή των προτιμήσεων των ατόμων και των κοινωνικών ομάδων και γ) το πολιτικό-θεσμικό, στο οποίο εντάσσονται όλες οι διαδικασίες με τις οποίες οι παραπάνω παράγοντες συνδέονται, ομαδοποιούνται και κατευθύνονται, ώστε να επιδρούν αποτελεσματικά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στη διαμόρφωση της πολιτικής του δημόσιου τομέα. Βασική επιδίωξη της μελέτης, όπως αναφέρεται στο επόμενο τμήμα του παρόντος κεφαλαίου, είναι η διερεύνηση, στην περίπτωση της Ελλάδας και κατά την περίοδο 1950-1986, των επιπτώσεων της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα στην απασχόληση, το επίπεδο των τιμών και το ύψος των δημοσίων δαπανών. Το ζήτημα, δηλαδή, της αύξησης των δημοσίων δαπανών προσεγγίζεται στη μελέτη αυτή κυρίως από την πλευρά της παραγωγής (προσφοράς), κατά τη διάκριση του Tarshys.

Οι πιο σημαντικές θεωρίες όσον αφορά τους μηχανισμούς του τρόπου παραγωγής στο δημόσιο τομέα έχουν διαμορφωθεί από τους Baumol (1967) –δες επίσης και Baumol και Oates (1975) καθώς και Baumol, Blackman και Wolff (1985)– και Niskanen (1971). Ο Baumol θεωρεί ότι η τεχνική πρόοδος, και κατ' επέκταση η παραγωγικότητα, στο δημόσιο τομέα είναι χαμηλότερη από ό,τι στον ιδιωτικό, με συνέπεια η παραγωγή του δημόσιου τομέα να χαρακτηρίζεται διαχρονικά από αυξήσεις κόστους σε σχέση με την παραγωγή του ιδιωτικού τομέα. Οι βασικές προτάσεις του υποδείγματος Baumol έχουν ως εξής: α) Το κόστος ανά μονάδα προϊόντος στο δημόσιο τομέα τείνει σε συνεχή αύξηση, ενώ αυτό του ιδιωτικού τομέα παραμένει σταθερό, β) η παραγωγή αγαθών του δημόσιου τομέα, για τα οποία η ζήτηση δεν έχει χαμηλή ελαστικότητα τιμής και υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα, θα τείνει να μειώνεται, γ) αν ο λόγος των προϊόντων των δύο τομέων διατηρείται σταθερός, τότε ο δημόσιος τομέας θα τείνει να απορροφά περισσότερες εισροές από τον ιδιωτικό, και δ) αν τα κέρδη (gains) από

την αύξηση της παραγωγικότητας είναι μη ισόρροπα μεταξύ των δύο τομέων, τότε η προσπάθεια για ισόρροπη ανάπτυξή τους θα επιφέρει μειούμενους ρυθμούς μεγέθυνσης του κατά κεφαλή προϊόντος.

Ο Niskanen κατασκεύασε ένα θεωρητικό υπόδειγμα, το οποίο αντανακλά το γραφειοκρατικό τρόπο παραγωγής στο δημόσιο τομέα και τα αποτελέσματά του στην κατανομή των πόρων. Σύμφωνα με το βασικό υπόδειγμα Niskanen, επικρατεί μια κατάσταση διμερούς μονοπωλίου μεταξύ πολιτικών αρχών και γραφειοκρατών: Οι πολιτικές αρχές λαμβάνουν τις αποφάσεις και είναι οι αποκλειστικοί χορηγοί των χρηματικών πόρων που έχουν στη διάθεσή τους οι γραφειοκράτες. Από την άλλη πλευρά, οι γραφειοκράτες όχι απλώς κατέχουν και επανδρώνουν τους μηχανισμούς παραγωγής, αλλά έχουν και το προνόμιο να είναι αυτοί που παρέχουν πληροφόρηση στις πολιτικές αρχές, έχοντας γενικά καλύτερη κατανόηση των συναρτήσεων κόστους και ζήτησης. Τελικά, το υπόδειγμα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο γραφειοκρατικός τρόπος παραγωγής χαρακτηρίζεται από υπερπροσφορά, με συνέπεια την ύπαρξη αναποτελεσματικότητας κυρίως ως προς την κατανομή των πόρων (allocative inefficiency) και τη δυνατή εμφάνιση «X-αναποτελεσματικότητας» (X-inefficiency)¹.

Οι υποθέσεις καθώς και τα συμπεράσματα των θεωρητικών υποδειγμάτων των Baumol και Niskanen, όπως διαμορφώνονται κάτω από το πρίσμα της κριτικής που έχουν υποστεί, είναι αποφασιστικής σημασίας για την

1. Ο όρος «κατανεμητική αποτελεσματικότητα» αναφέρεται στο κατά πόσο παράγονται εκείνα τα αγαθά και σ' εκείνες τις ποσότητες που επιθυμούν οι καταναλωτές. Ο όρος «X-αναποτελεσματικότητα» οφείλεται στον Leibenstein (1966) και χρησιμοποιείται για να εκφραστεί η διαφορά μεταξύ πραγματικού και ελάχιστου δυνατού κόστους παραγωγής. Ο Leibenstein υποστηρίζει ότι υπό ατελώς ανταγωνιστικές συνθήκες το κόστος παραγωγής τείνει γενικά να είναι υψηλότερο από εκείνο το οποίο θα επιτύγχανε η αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πόρων.

κατανόηση του τρόπου παραγωγής στο δημόσιο τομέα και της διαχρονικής εξέλιξης των δημοσίων δαπανών. Επισημαίνεται εξ αρχής ότι το θεωρητικό και εμπειρικό υπόδειγμα που καταρτίζεται και εκτιμάται στη μελέτη αυτή συνδυάζει τις δύο αυτές θεωρίες σε κάποια μορφή τους. Για το λόγο αυτό τα υποδείγματα των Baumol και Niskanen αναλύονται συστηματικά στο επόμενο κεφάλαιο. Η χρησιμοποίηση των δύο υποδειγμάτων κατά συμπληρωματικό τρόπο κατέστη δυνατή, γιατί και τα δύο έχουν το ίδιο βασικό αντικείμενο ιδωμένο από διαφορετική σκοπιά.

1.2. Σκοποί της Μελέτης

Παρά το ότι οι δαπάνες του δημόσιου τομέα καλύπτουν στην περίπτωση της Ελλάδας πάνω από το 40% του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, όπως φαίνεται από την ανάλυση της εξέλιξής τους στο κεφάλαιο 3, και η οικονομική και κοινωνική σημασία τους είναι μεγάλη, η θεωρητική αλλά και η ποσοτική ανάλυσή τους είναι περιορισμένη. Οι υφιστάμενες σχετικές θεωρητικές και εμπειρικές μελέτες στην περίπτωση της Ελλάδας αναφέρονται, κυρίως, στη διαπίστωση της διαχρονικής αύξησης των δημοσίων δαπανών, στην εξέλιξη της κατανομής τους κατά βασικές κατηγορίες, στην κατανομή του οφέλους και του φορολογικού τους βάρους και στις σταθεροποιητικές και αποσταθεροποιητικές τους επιδράσεις². Όπως είναι γνωστό, τα αίτια της διαχρονικής αύξησης της συμμετοχής του δημόσιου τομέα στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν είναι πολλά, όπως η αύξηση του πληθυσμού, η αύξηση του κατά κεφαλή εισοδήματος και η σχετικά χαμηλή παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα, εξαι-

2. Για παράδειγμα, δεξ σε Sbarounis (1960), Καράγιωργας (1979), Bacon and Karayannis-Bacon (1980), Pronopoulos (1979), Προδόπουλος (1980, 1981), Βαρθολομαίος (1984) και Σαμαράς (1985).

τίας του γραφειοκρατικού τρόπου παραγωγής του προϊόντος του ή και των σχετικά χαμηλών ρυθμών τεχνικής προόδου του τομέα αυτού.

Βασική επιδίωξη της παρούσας εργασίας είναι να υποδείξει, στην περίπτωση της Ελλάδας και κατά την περίοδο 1950-86, τις συγκεκριμένες επιπτώσεις της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα στην απασχόληση, το επίπεδο των τιμών και το ύψος των δημοσίων δαπανών, καθώς και τα αίτια των επιπτώσεων αυτών. Η επίτευξη της βασικής αυτής επιδίωξης απαιτεί την αξιολόγηση της υφιστάμενης σχετικής θεωρίας, ήτοι της θεωρίας η οποία ερμηνεύει το φαινόμενο της εξέλιξης των δημοσίων δαπανών στις δυτικές χώρες ως συνέπειας της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα.

Κατά συνέπεια, ένας σκοπός της ανάλυσης είναι η αξιολόγηση της επάρκειας της υφιστάμενης σχετικής θεωρίας να ερμηνεύσει το θέμα της εξέλιξης των δημοσίων δαπανών στην περίπτωση της Ελλάδας, ως συνέπειας της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα. Επειδή, όπως θα φανεί στην ανάλυση που θα ακολουθήσει, αποδεικνύεται η ανεπάρκεια του υφιστάμενου θεωρητικού πλαισίου να ερμηνεύσει ικανοποιητικά το θέμα της εξέλιξης των δημοσίων δαπανών, ως συνέπειας των ιδιαιτεροτήτων της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα, ένας άλλος, ο σημαντικότερος, σκοπός της ανάλυσης είναι, όπως έχει ήδη αναφερθεί, να προταθεί και να εκτιμηθεί ένα θεωρητικό υπόδειγμα, το οποίο να περιλαμβάνει ένα συνδυασμό των δύο σημαντικότερων υποδειγμάτων που διερευνούν το ζήτημα της αύξησης των δημοσίων δαπανών, ήτοι του υποδείγματος της μη ισόρροπης μεγέθυνσης της παραγωγικότητας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα του Baumol και του υποδείγματος της γραφειοκρατίας του Niskanen, θεωρώντας, όπως θα δειχθεί στο σχετικό τμήμα της μελέτης, ότι ο συνδυασμός των δυο αυτών υποδειγμάτων είναι ικανός να καταδείξει και να ερμηνεύσει τις ιδιαί-

τερες συνθήκες της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα. Το υπόδειγμα που προτείνεται και εκτιμάται στην παρούσα μελέτη είναι σχετικά απλό, ώστε να αναδεικνύονται οι σημαντικότεροι παράγοντες που επηρεάζουν την παραγωγική διαδικασία του δημόσιου τομέα. Τέλος, η μελέτη αποσκοπεί στην εξαγωγή ορισμένων συμπερασμάτων χρήσιμων για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής, με βάση τα αποτελέσματα της εμπειρικής ανάλυσης.

1.3. Κύρια Προβλήματα Εννοιών και Μεθοδολογίας

Ο όρος «δημόσιος τομέας» χρησιμοποιείται στην παρούσα μελέτη με την εθνικολογιστική του έννοια «γενική κυβέρνηση». Περιλαμβάνει, δηλαδή, την κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Τα αγαθά και οι υπηρεσίες που προσφέρονται από τους φορείς αυτούς δεν είναι αντικείμενα συναλλαγής στην αγορά, αποσκοπούν στην ικανοποίηση συλλογικών αναγκών και χρηματοδοτούνται με φορολογία. Ο δημόσιος, λοιπόν, τομέας δεν περιλαμβάνει τις δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες αποτελούν επιχειρηματικούς οργανισμούς που υπόκεινται εν μέρει στον έλεγχο της αγοράς, δεδομένου ότι τα έσοδά τους προέρχονται κυρίως από τις πωλήσεις των παραγόμενων από αυτές ιδιωτικών αγαθών, ήτοι αγαθών που τα άτομα καταναλώνουν σε διαφορετικές ποσότητες και από την κατανάλωση των οποίων αποκλείονται όσοι δεν καταβάλλουν την καθορισμένη τιμή (αρχή του αποκλεισμού) και οι εμπορικές τους συναλλαγές τυποποιούνται με βάση το λογιστικό σύστημα (ισολογισμοί, αποτελέσματα χρήσεως κλπ.). Η αποδοχή στη μελέτη αυτή της επικρατούσας στην κοινωνική λογιστική τάσης μη ένταξης των δημοσίων επιχειρήσεων στο δημόσιο τομέα, συνδέεται, όσον αφορά

τους σκοπούς της ανάλυσης που θα ακολουθήσει, με το πλεονέκτημα ότι η βασική για τη μελέτη έννοια των δημοσίων δαπανών αποκτά έτσι ουσιαστικότερο περιεχόμενο. Δεδομένου ότι οι δαπάνες των δημοσίων επιχειρήσεων επηρεάζονται πολύ περισσότερο από τους κανόνες της αγοράς, τυχόν ένταξη των δαπανών των δημοσίων επιχειρήσεων στις δαπάνες του δημόσιου τομέα, πιθανόν να οδηγήσει σε εσφαλμένες γενικεύσεις ως προς τις σχέσεις μεταξύ της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα και της αύξησης των δημοσίων δαπανών.

Οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται βασικά σε δύο κατηγορίες, τις παραγωγικές (exhaustive) δημόσιες δαπάνες και τις μη παραγωγικές (non-exhaustive) δημόσιες δαπάνες. Οι παραγωγικές δημόσιες δαπάνες, οι οποίες διακρίνονται παραπέρα σε δημόσια κατανάλωση και δημόσιες επενδύσεις, συνιστούν ζήτηση του δημόσιου τομέα για αγαθά και υπηρεσίες και συντελούν στην άμεση απασχόληση παραγωγικών συντελεστών, με συνέπεια τη δημιουργία εισοδημάτων διά μέσου του παραγωγικού μηχανισμού. Οι μη παραγωγικές δημόσιες δαπάνες αποτελούνται από τις μεταβιβαστικές πληρωμές, επιδοτήσεις, επιχορηγήσεις κλπ., οι οποίες δεν συνιστούν ζήτηση του δημόσιου τομέα για αγαθά και υπηρεσίες αλλά ανακατανομή του εισοδήματος³. Επομένως, δεν συντελούν άμεσα στην απασχόληση παραγωγικών συντελεστών και τη δημιουργία εισοδημάτων και δεν συνυπολογίζονται στο εθνικό εισόδημα, γιατί αυτό θα συνιστούσε διπλό υπολογισμό. Αν, λοιπόν, οι μεταβιβαστικές πληρωμές συμπεριληφθούν στις δημόσιες δαπάνες και το

3. Η διάκριση των δημοσίων δαπανών σε παραγωγικές και μη παραγωγικές παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα: Οι μονομερείς παροχές του δημόσιου σε είδος και οι τόκοι του δημόσιου χρέους κατατάσσονται συνήθως στις μεταβιβαστικές πληρωμές, ενώ συντελούν κατά άμεσο τρόπο στη δημιουργία εισοδημάτων. Αντίθετα, οι δαπάνες του δημόσιου για την αγορά κεφαλαιουχικών αγαθών περιλαμβάνουν συχνά δαπάνες για την αγορά παλαιών κεφαλαιουχικών αγαθών, παρ' όλο που τα τελευταία δεν συμβάλλουν άμεσα στη δημιουργία εισοδημάτων.

μέγεθος αυτό εκφραστεί ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος, αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την υπερεκτίμηση του σχετικού μεγέθους του δημόσιου τομέα. Τυχόν όμως μη ένταξη των μεταβιβαστικών πληρωμών στις δημόσιες δαπάνες, όταν οι τελευταίες εκφράζονται ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος, θα περιόριζε γενικά τη χρησιμότητα του ποσοστού αυτού ως δείκτη της συνολικής επίδρασης του δημόσιου τομέα στην οικονομία. Όπως επισημαίνουν οι Peacock και Wiseman (1961, σ. 5), οι μεταβιβαστικές πληρωμές και χρειάζεται να χρηματοδοτηθούν και είναι μεγάλης σημασίας σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως όταν οι δημόσιες δαπάνες χρησιμοποιούνται ως δείκτης του φορολογικού βάρους που συνεπάγονται οι κρατικές δραστηριότητες. Πάντως, όταν διερευνάται το ζήτημα της αύξησης των δημοσίων δαπανών, είναι απαραίτητο να γίνεται διάκριση μεταξύ δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες και για μεταβιβαστικές πληρωμές, γιατί παράγοντες που ασκούν σημαντικές επιδράσεις στη μια κατηγορία, ίσως είναι δευτερεύουσας ή και καμιάς σημασίας για την άλλη. Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της αύξησης των παραγωγικών δημοσίων δαπανών.

Ένα σημαντικό πρόβλημα που παρουσιάζεται κατά τη διερεύνηση της παραγωγικής διαδικασίας του δημόσιου τομέα είναι η αποτίμηση των δραστηριοτήτων του. Είναι γνωστό ότι γενικά το προϊόν του δημόσιου τομέα δεν είναι δυνατό να ποσοτικοποιηθεί ή, και αν ακόμη αυτό είναι εφικτό, δεν είναι δυνατό να αποτιμηθεί σε χρηματικούς όρους, εξαιτίας του ότι δεν υπάρχουν στην αγορά τιμές για τις αντίστοιχες δραστηριότητες. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται τα δημόσια αγαθά, όπως είναι η άμυνα, η δικαιοσύνη, η δημόσια ασφάλεια κλπ. Εξάλλου, ορισμένες δραστηριότητες του δημόσιου τομέα παρέχουν στο κοινωνικό σύνολο οφέλη, τα οποία μόνον εν μέρει είναι δυνατό να εκφραστούν με βάση τις τιμές αγοράς. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται τα οιονεί

δημόσια αγαθά, όπως είναι η εκπαίδευση, η υγεία, κλπ. Εξαιτίας των δυσχερειών αυτών όσον αφορά την αποτίμηση των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα, η αξία των παρεχόμενων από τον τομέα αυτόν αγαθών και υπηρεσιών θεωρείται από εθνικολογιστική άποψη ότι αντιπροσωπεύεται επακριβώς από την αξία (κόστος) εισροών του.

Δυσχέρειες παρουσιάζει και η εύρεση ενός μέτρου της αύξησης των δημοσίων δαπανών, η οποία είναι μια έννοια σχετική που αποκτά συγκεκριμένο περιεχόμενο μόνον με αναφορά προς ορισμένο μακροοικονομικό μέγεθος, όπως είναι η συνολική δηλωμένη οικονομική δραστηριότητα, με την οποία συγκρίνεται συνήθως. Το πρόβλημα εδώ έγκειται στο ότι υπάρχουν διάφορα μέτρα του μεγέθους της συνολικής δηλωμένης οικονομικής δραστηριότητας με τα οποία είναι δυνατό να συγκριθούν οι δημόσιες δαπάνες (G), όπως το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (GDP) σε τιμές συντελεστών παραγωγής (GDP_{fc}), το GDP σε αγοραίες τιμές (GDP_{mp}), το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (GNP) σε τιμές συντελεστών παραγωγής (GNP_{fc}) και το καθαρό εθνικό προϊόν (NNP) σε τιμές συντελεστών παραγωγής (NNP_{fc}). Είναι γνωστό ότι:

$$GDP_{mp} = GDP_{fc} + Ti - S$$

$$GNP_{fc} = GDP_{fc} + A$$

και

$$NNP_{fc} = GNP_{fc} - D$$

όπου Ti είναι οι έμμεσοι φόροι, S οι επιδοτήσεις, A το

καθαρό προϊόν ή εισόδημα από το εξωτερικό και D οι αποσβέσεις και άλλες σχετικές προβλέψεις.

Εάν υποθεθεί ότι η τιμή του A είναι μικρή και ότι $T_i > S$, θα έχουμε:

$$GDP_{mp} > GDP_{fc} \approx GNP_{fc} > NNP_{fc}$$

και επομένως

$$\frac{G}{GDP_{mp}} < \frac{G}{GDP_{fc}} \approx \frac{G}{GNP_{fc}} < \frac{G}{NNP_{fc}}$$

Συχνά, λοιπόν, παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των διαφόρων δεικτών του σχετικού μεγέθους του δημόσιου τομέα, οπότε προκύπτει το πρόβλημα της επιλογής του ικανοποιητικότερου από αυτούς. Επισημαίνεται ότι δεν υπάρχει ένας γενικός δείκτης του σχετικού μεγέθους του δημόσιου τομέα a priori ικανοποιητικός και ότι η επιλογή του εξαρτάται από τους σκοπούς της συγκεκριμένης ανάλυσης. Πάντως, σημειώνεται ότι οι δείκτες καθαρού προϊόντος συνδέονται με το πρόσθετο πρόβλημα της εκτίμησης των αποσβέσεων, ενώ οι δείκτες που εκφράζονται σε αγοραίες τιμές επηρεάζονται και από τις μεταβολές της διάρθρωσης των εσόδων από φορολογία. Οι Brown και Jackson (1978, σσ. 117-118) διευκρινίζουν την περίπτωση των μεταβολών της διάρθρωσης των φορολογικών εσόδων με το εξής παράδειγμα: Έστω ότι υπάρχουν δύο χώρες η A και η B. Η κάθε μια έχει GDP_{fc} ίσο με 200 μονάδες και G ίσο με 100 μονάδες:

$$GDP_{fc}^A = GDP_{fc}^B = 200$$

και

$$G^A = G^B = 100$$

Η Α χρηματοδοτεί τις δημόσιες δαπάνες της με 10 μονάδες άμεσης φορολογίας (Td) και 90 μονάδες έμμεσης φορολογίας (Ti), ενώ η Β με 90 μονάδες Td και 10 Ti. Οι επιδοτήσεις (S) ανέρχονται στις χώρες Α και Β σε 20 και 30 μονάδες αντίστοιχα. Με βάση τα στοιχεία αυτά, για μεν τη χώρα Α έχουμε:

$$GDP_{mp}^A = GDP_{fc}^A + Ti^A - S^A = 200 + 90 - 20 = 270$$

για δε τη Β:

$$GDP_{mp}^B = GDP_{fc}^B + Ti^B - S^B = 200 + 10 - 30 = 180$$

Εάν ως μέτρο της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας χρησιμοποιηθεί το GDP_{fc} , το σχετικό μέγεθος του δημόσιου τομέα στις δύο χώρες είναι:

$$\frac{G^A}{GDP_{fc}^A} = \frac{G^B}{GDP_{fc}^B} = 50\%$$

ενώ εάν χρησιμοποιηθεί το GDP_{mp} , το σχετικό μέγεθος του δημόσιου τομέα στις δύο χώρες είναι:

$$\frac{G^A}{GDP_{mp}^A} = 37\% \text{ και } \frac{G^B}{GDP_{mp}^B} = 56\%$$

Παρατηρείται, λοιπόν, στην περίπτωση αυτή ότι, αν και το απόλυτο μέγεθος του δημόσιου τομέα στις δύο χώρες είναι το ίδιο, το σχετικό του μέγεθος παραμένει μεν το ίδιο, όταν ως μέτρο της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας χρησιμοποιείται το GDP_{ic} , διαφέρει όμως σημαντικά μεταξύ των δύο χωρών όταν ως μέτρο της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας χρησιμοποιείται το GDP_{mp} .

Μειονεκτήματα δεν παρουσιάζει μόνον η χρησιμοποίηση του GDP σε αγοραίες τιμές, όπως φάνηκε από το προηγούμενο παράδειγμα. Και η χρησιμοποίηση του GDP σε τιμές συντελεστών παραγωγής είναι δυνατό να οδηγήσει σε μη αμερόληπτα συμπεράσματα. Στην πράξη το GDP σε τιμές συντελεστών παραγωγής εκτιμάται από το GDP σε αγοραίες τιμές, αφού αφαιρεθούν οι έμμεσοι φόροι και προστεθούν οι επιδοτήσεις. Σύμφωνα, λοιπόν, με την εθνικολογιστική πρακτική, υποτίθεται ότι οι έμμεσοι φόροι και οι επιδοτήσεις μετακυλίνονται πλήρως προς τα εμπρός. Στο μέτρο που η υπόθεση αυτή δεν ισχύει στην πράξη, η εκτίμηση του GDP σε τιμές συντελεστών παραγωγής δεν είναι αμερόληπτη και οι εκτιμήσεις του σχετικού μεγέθους του δημόσιου τομέα είναι εσφαλμένες (Brown and Jackson, 1978, σ. 118)⁴. Πάντως, η επιλογή ενός σωστού μέτρου του εισοδήματος παίζει μεγαλύτερο ρόλο στη σύγκριση διαστρωματικών στοιχείων παρά στην εξέταση μιας εθνικής οικονομίας διαχρονικά, εφ' όσον όμως η δομή της οικονομίας, σύμφωνα με τα όσα εξετέθησαν παραπάνω, δεν αλλάζει ριζικά. Επίσης, από οικονομετρική άποψη, είναι ορθότερο το G να συγκρίνεται με κάποιο μέτρο ιδιωτικής οικονομι-

4. Έτσι, για παράδειγμα, στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου (1986 Public Expenditure White Paper), προκειμένου να αποφευχθεί η διατύπωση υποθέσεων ως προς τις αποσβέσεις και τη μετακύλιση των έμμεσων φόρων, χρησιμοποιείται ο λόγος G/GDP_{mp} ως μέτρο του «μεγέθους» του δημόσιου τομέα. Βλ. ανάλυση του ζητήματος σε Beeton (1987).

κής δραστηριότητας, παρά με συνολικά μεγέθη, όπως το GDP, για να αποφεύγεται η μεροληψία των εκτιμήσεων, εφ' όσον το GDP περιέχει το G.

Τέλος, σημαντικές δυσχέρειες παρουσιάζει η εκτίμηση της εξέλιξης του πραγματικού σχετικού μεγέθους του δημόσιου τομέα, λόγω των διαφορετικών ρυθμών μεταβολής του επιπέδου τιμών στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Η χρησιμοποίηση ενός ενιαίου αριθμοδείκτη, όπως είναι ο έμμεσος αποπληθωριστής του GNP, για τον αποπληθωρισμό των δημοσίων δαπανών και του συνολικού εισοδήματος, θα προϋπέθετε ότι η σύνθεση των δημοσίων δαπανών είναι όμοια με εκείνη της συνολικής δαπάνης της οικονομίας. Η άποψη που έχει επικρατήσει και υιοθετείται στην παρούσα μελέτη είναι να χρησιμοποιούνται διαφορετικοί δείκτες για τον αποπληθωρισμό των δημοσίων δαπανών και του εισοδήματος, αλλά να χρησιμοποιούνται και διαφορετικοί δείκτες για τον αποπληθωρισμό των διαφόρων κατηγοριών των δημοσίων δαπανών, ιδιαίτερα εκείνων των δημοσίων δαπανών που αναφέρονται στην άμεση χρησιμοποίηση παραγωγικών πόρων και εκείνων που δεν αναφέρονται στην άμεση χρησιμοποίηση παραγωγικών πόρων. Ο κύριος υποστηρικτής της χρησιμοποίησης διαφορετικών δεικτών αποπληθωρισμού είναι ο Beck (1979α, 1979β, 1982, 1985). Από την άλλη πλευρά, όμως, είναι γνωστό ότι η κατάρτιση των δεικτών αυτών μπορεί να δημιουργήσει στην ανάλυση ορισμένα πρόσθετα στατιστικά προβλήματα⁵.

5. Για ανάλυση, των στατιστικών προβλημάτων που δημιουργεί η χρησιμοποίηση διαφορετικών δεικτών αποπληθωρισμού των δημοσίων δαπανών και του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, βλ. Peacock and Wiseman (1961, σσ. 9-11).

1.4. Διάρθρωση της Μελέτης

Η διάρθρωση της παρούσας εργασίας είναι η ακόλουθη:

Στο κεφάλαιο 1 παραθέτονται οι σκοποί της μελέτης και τα βασικά προβλήματα εννοιών και μεθοδολογίας που παρουσιάζει η διερεύνηση του θέματος της μελέτης.

Στο κεφάλαιο 2 γίνεται μια εκτενής επισκόπηση της θεωρίας της σχετικής με το αντικείμενο της μελέτης. Συγκεκριμένα, γίνεται μια συνοπτική κριτική παρουσίαση του νόμου του Wagner, της υπόθεσης της «κλιμακωτής» αύξησης των δημοσίων δαπανών και των πολιτικοοικονομικών υποδειγμάτων, ενώ αναλύονται με σχετική λεπτομέρεια η θεωρία του αποτελέσματος των σχετικών τιμών και τα οικονομικά υποδείγματα της γραφειοκρατίας, ιδιαίτερα εκείνων των Niskanen και των Migué-Bélangier, δεδομένου ότι αποτελούν τη θεωρητική βάση της παρούσας μελέτης.

Στο κεφάλαιο 3 παρουσιάζεται, με τη μορφή δεικτών, η εξέλιξη των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1950-1986 και εξάγονται ορισμένα συμπεράσματα ως προς τα πρότυπα της διαχρονικής μεταβολής των βασικών κατηγοριών δημοσίων δαπανών και ως προς το γενικότερο οικονομικό ρόλο του δημόσιου τομέα κατά την ως άνω περίοδο.

Στο κεφάλαιο 4 παρουσιάζεται το προτεινόμενο θεωρητικό και οικονομετρικό υπόδειγμα, εκτιμούνται οι παράμετροί του, γίνεται ο έλεγχος προσαρμογής του και αναλύονται τα αποτελέσματα που προέκυψαν από τις εκτιμήσεις των παραμέτρων του.

Τέλος, στο κεφάλαιο 5 εκθέτονται τα βασικά συμπεράσματα της εργασίας.