

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 15 (2000)



Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων

Ράλλης Γκέκας

doi: [10.12681/hpsa.15173](https://doi.org/10.12681/hpsa.15173)

Copyright © 2017, Ράλλης Γκέκας



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Γκέκας Ρ. (2017). Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, 68–98. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15173>

ΟΙ ΝΕΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΟΝ ΠΡΟΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΥΞΗΣΗ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ**

Αντικείμενο αυτού του άρθρου είναι να μελετήσει τη νέα ποιότητα στις σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου φορέα. Στην Ελλάδα οι σχέσεις αυτές περνούν κρίση με αφορμή την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με βάση τα δεδομένα ενός δείγματος πολιτικών που εφαρμόστηκαν στις χώρες Αυστρία, Γαλλία, Δανία, Ολλανδία και Φινλανδία για τη χρονική περίοδο 1979-1992. Διαπιστώνεται ότι η συμπεριφορά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν πολύ διαφορετική από αυτή που ανέμεναν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Όταν η διαφωνία μεταξύ τοπικής-κεντρικής κυβέρνησης είναι μεγάλη, οι αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους της κεντρικής κυβέρνησης είναι μεγαλύτερες.

Αυτό είναι ένα στοιχείο που θα πρέπει να ληφθεί πολύ σοβαρά υπόψη, ακόμα και στην Ελλάδα που η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει την ανάλογη αυτονομία ή φορολογική ελευθερία.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην προσπάθειά της να εκπληρώσει τους στόχους-κριτήρια και να ενταχθεί στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), η ελληνική κεντρική κυβέρνηση αντιμετωπίζει ένα επιπλέον πρόβλημα:

* Εντεταλμένος καθηγητής (Π.Δ. 407/80) στο Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας.

** Η έρευνα αυτή πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της «ακαδημαϊκής» επίσκεψης (Visiting Scholar) στο πανεπιστήμιο του York. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους καθηγητές Ρ. Smith και Χ. Χατζημιχάλη, όπως επίσης τρεις ανώνυμους κριτές για τη βοήθεια και κυρίως για τα σημαντικά σχόλια και τις επιστημονικές τους.

την επιβάρυνση των σχέσεων της με την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.). Ακολουθώντας ένα γενικότερο πρόγραμμα δημοσιονομικών περιορισμών, με στόχο τη σταθεροποίηση και κυρίως τον έλεγχο του δημόσιου τομέα και του πληθωρισμού, περιόρισε και τους ρυθμούς αύξησης των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. Όπως είναι γνωστό, ο βασικότερος χρηματοδοτικός πόρος των Ελληνικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις. Είναι τέτοιο το ύψος των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ που ο περιορισμός τους δημιουργεί λειτουργικά προβλήματα. Για να ξεπεράσουν οι ΟΤΑ τα χρηματοδοτικά αυτά προβλήματα καταφεύγουν στην αύξηση της τοπικής φορολογίας. Μια ανεξέλεγκτη όμως αύξηση της τοπικής φορολογίας προκαλεί φόβους στην κεντρική κυβέρνηση για τροφοδότηση του πληθωρισμού. Στο πρόβλημα αυτό, που προκύπτει για πρώτη φορά με τόση ένταση στην ελληνική πολιτική πραγματικότητα, οι αντιδράσεις τόσο της κεντρικής όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μάλλον σπασμωδικές χωρίς να παίρνουν υπόψη τους καθόλου τη σχετική διεθνή εμπειρία. Το κεντρικό κράτος απειλεί με διοικητικά μέτρα (παρεμβάσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, άρνηση της ΔΕΗ για είσπραξη τοπικών φορολογικών εσόδων) ενώ οι ΟΤΑ καταφεύγουν σε υπερβολικές, πολλές φορές, αυξήσεις των φόρων και τελών τους.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες εφαρμόστηκαν σταθεροποιητικά προγράμματα. Βασικός στόχος των προγραμμάτων αυτών ήταν να περιορίσουν τον Δημόσιο Τομέα και ιδιαίτερα τον Τοπικό Δημόσιο Τομέα. Ένα από τα μέσα για τον περιορισμό του Τοπικού Δημόσιου Τομέα, που χρησιμοποίησε η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κεντρικών κυβερνήσεων, ήταν ο περιορισμός των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. Η μείωση των επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. δεν ήταν το μοναδικό μέσο σταθεροποιητικής πολιτικής που εφαρμόστηκε. Μειώνοντας όμως τις επιχορηγήσεις προς την Τ.Α., οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις πίστευαν ότι θα πετύχουν μια μεγαλύτερη μείωση των Τοπικών Δημοσίων δαπανών και της Τ.Α. γενικότερα. Υπέθεταν ότι, όπως μια αύξηση των επιχορηγήσεων προκαλεί μία επιπλέον αύξηση των τοπικών δημοσίων δαπανών, αντίστοιχα μια μείωση των επιχορηγήσεων θα προκαλούσε παραπέρα μείωση των δαπανών της Τ.Α. και του τοπικού δημόσιου τομέα γενικότερα. Η απάντηση όμως των ΟΤΑ ήταν εντελώς διαφο-

ρετική. Δεν περιόρισαν τις δαπάνες τους στα επιθυμητά από την κεντρική κυβέρνηση επίπεδα, και σε αντιστάθμισμα των χαμένων πόρων από τις επιχορηγήσεις αύξησαν τα τοπικά φορολογικά έσοδα.

Στόχος του άρθρου αυτού είναι να μελετήσει τη διεθνή αυτή εμπειρία, να εντοπίσει την αποτελεσματικότητα ή μη των διαφορετικών πολιτικών παρεμβάσεων και να συμβάλει στον επιστημονικό διάλογο που έχει ανοίξει τελευταία με αντικείμενο τις «νέες» σχέσεις του κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα. Το γνωστικό αντικείμενο του άρθρου κινείται μεταξύ οικονομικής και πολιτικής επιστήμης, αφού, όπως ισχυρίζεται και ο Cukierman (1992) για να καταλάβουμε την οικονομική πολιτική είναι πολύ σημαντικό να υπάρχει μια πολιτική προσέγγιση. Πιστεύουμε ότι «η πολιτική και οικονομική επιστήμη έχουν πολλά κοινά στοιχεία και πολλά να κερδίσουν από τη συνεργασία μεταξύ τους» (Crystal – Peel, 1986). Στο άρθρο αυτό γίνεται επίσης μια προσπάθεια να επεκταθούν τα συμπεράσματα σχετικών επιστημονικών ερευνών. Συγκεκριμένα:

1) Οι περισσότερες από τις ανάλογες έρευνες, όπως εντοπίζεται παρακάτω, περιορίζονται στην εμπειρία ενός κράτους. Κατά τη διάρκεια όμως της δεκαετίας του '80 εφαρμόστηκαν από τις κεντρικές κυβερνήσεις μια σειρά από μεθόδους στο πλαίσιο των σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Οι διαφορετικές πολιτικές στην εφαρμογή των σταθεροποιητικών προγραμμάτων που παρατηρούνται μεταξύ των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων οφείλονται σε διαφορετικές πολιτικές, ιστορικές και συνταγματικές συνθήκες. Η ποιικιλία στην ένταση αλλά και στον «αυταρχισμό» των κεντρικών παρεμβάσεων επέβαλε τη διενέργεια αυτής της έρευνας σε περισσότερες από μία χώρες. Στην παρούσα έρευνα, σαν ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα των ευρωπαϊκών πολιτικών σε αυτόν τον τομέα, ελήφθησαν οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν την περίοδο 1979-1992 στις χώρες: Αυστρία, Γαλλία, Δανία, Ολλανδία και Φινλανδία.

2) Στη διεθνή επιστημονική φιλολογία υπάρχει μια διαμάχη στο κατά πόσο οι δαπάνες των ΟΤΑ επηρεάζονται ευθέως ανάλογα από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Εάν δηλαδή οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην περίπτωση μείωσης των επιχορηγήσεων, μειώνονται στον ίδιο βαθμό που αυξάνονται στην περίπτωση αύξησης των επιχορηγήσεων. Η διχογνωμία αυτή επικεντρώνεται κυρίως στα αποτελέσματα που προκύπτουν από τις έρευνες του Stine (1994) και του Oates (1996). Το άρθρο αυτό φιλοδοξεί με τα αποτε-

λέσματα του να συμβάλει στον σχετικό επιστημονικό διάλογο.

3) Αν και οι περισσότερες έρευνες επικεντρώνουν στο δίλημμα της σύμμετρης ή όχι απάντησης των ΟΤΑ, στην περίπτωση της αύξησης ή του περιορισμού των κρατικών επιχορηγήσεων, δεν προχωρούν στα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής. Ειδικά οι έρευνες οι οποίες εντοπίζουν ασύμμετρη συμπεριφορά δεν ερευνούν πώς οι ΟΤΑ καλύπτουν και με τι επιπτώσεις το χρηματοδοτικό κενό που προκύπτει από τον περιορισμό των επιχορηγήσεων. Ένας ακόμη στόχος της έρευνας αυτής είναι να διερευνήσει αυτό το ερώτημα.

4) Η σχέση φορολογικών εσόδων-πληθωρισμού έχει ελεγχθεί κυρίως σε επίπεδο κεντρικών φορολογικών εσόδων (Mankiw, 1987· Trehan, 1990· Goff, 1993· Kenny, 1997). Η παρούσα έρευνα στοχεύει στη σχέση τοπικών φορολογικών εσόδων και πληθωρισμού.

5) Ελέγχεται η άποψη του Musgrave (1989) ότι η σταθεροποιητική πολιτική «δεν μπορεί να αφεθεί στις τοπικές ή περιφερειακές αρχές, αλλά πρέπει να παραμείνει προσκολλημένη στην κεντρική διοίκηση».

Η ανάλυση που ακολουθεί διαρθρώνεται σε έξι μέρη. Στο πρώτο παρουσιάζονται οι διάφορες πολιτικές που εφαρμόστηκαν από τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις τη δεκαετία του '80, με στόχο τον περιορισμό του Τοπικού Δημόσιου Τομέα. Μια συνοπτική παρουσίαση της ελληνικής Τ.Α. και των ιδιαιτεροτήτων της καλύπτεται από το δεύτερο μέρος. Στο τρίτο μέρος του άρθρου, παρουσιάζεται μια συνοπτική εικόνα από την ανάλογη διεθνή βιβλιογραφία, και ιδιαίτερα δίνεται έμφαση: α) στη φιλολογία τη σχετική με την αποτελεσματικότητα της θεσμοθέτησης διοικητικών περιορισμών στην τοπική φορολογία και στις δαπάνες· β) στη συμμετρική ή όχι απάντηση των ΟΤΑ στην περίπτωση της μείωσης ή αύξησης των κρατικών επιχορηγήσεων· γ) στη σχέση μεταξύ φορολογίας και πληθωρισμού. Στο τέταρτο μέρος αντιμετωπίζονται ορισμένα μεθοδολογικά προβλήματα. Το πέμπτο μέρος ελέγχει οικονομετρικά τη σχέση τοπικών δαπανών, επιχορηγήσεων, τοπικής φορολογίας και πληθωρισμού. Η οικονομετρική ανάλυση πραγματοποιείται στο πλαίσιο της συσχέτισης και του επηρεασμού των οικονομικών μεγεθών από τη θεωρία του εκλογικού κύκλου και από την «partisan theory». Ελέγχεται δηλαδή κατά πόσο, κυρίως πριν από τις εθνικές εκλογές, επηρεάζεται η οικονομική

συμπεριφορά τόσο της κεντρικής όσο και της Τ.Α. και στρεβλώνονται οι οικονομικές ισορροπίες, με μοναδικό στόχο την επανεκλογή των πολιτικών (εκλογικός κύκλος)· όπως επίσης και κατά πόσο επηρεάζεται η οικονομική πολιτική της κεντρικής κυβέρνησης σε σχέση με την Τ.Α. από την ιδεολογική της ταυτότητα (partisan theory). Τέλος, στο έκτο μέρος του άρθρου διατυπώνονται τα γενικά συμπεράσματα.

α. Ευρωπαϊκές πολιτικές με στόχο τον περιορισμό του μεγέθους της Τ.Α.

Τη δεκαετία του '80, πολλές ευρωπαϊκές χώρες επιθυμούσαν να περιορίσουν το μέγεθος του δημόσιου τομέα τους. Σε αυτό το πλαίσιο προσπάθησαν να επηρεάσουν και το μέγεθος της Τ.Α. Οι μέθοδοι και η επιμονή που χρησιμοποίησε κάθε κεντρική κυβέρνηση για να επηρεάσει την Τ.Α. εξαρτώνται: 1) από την πολιτική ιδεολογία της κεντρικής κυβέρνησης· 2) από τη συνταγματική οργάνωση της χώρας· 3) από τις ιστορικά διαμορφωμένες σχέσεις μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου φορέα. Παρακάτω παρουσιάζεται ένα δείγμα πέντε ευρωπαϊκών χωρών οι οποίες αντιπροσωπεύουν τις βασικές παραλλαγές πολιτικής που έχουν χρησιμοποιηθεί από τις κεντρικές κυβερνήσεις, με στόχο να επηρεάσουν το μέγεθος της Τ.Α. στη δεκαετία του '80.

Ένα παράδειγμα πολύ ισχυρών και εκτεταμένων κεντρικών παρεμβάσεων είναι η περίπτωση της Ολλανδίας. Τη δεκαετία του '80 η κυβέρνηση του Κ. Lubbers εφάρμοσε ένα πρόγραμμα περικοπής δημόσιων δαπανών με στόχο να περιορίσει το δημόσιο έλλειμμα και τον κρατικό παρεμβατισμό. Μερικές από τις παρεμβάσεις της πολιτικής αυτής ήταν: α) περιορισμός των εργαζομένων στην Τ.Α. κατά 1% τουλάχιστον το χρόνο· β) περικοπές των γενικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ (από το 1979 έως το 1987 οι γενικές επιχορηγήσεις μειώθηκαν σε σταθερές τιμές κατά 1.476,1 εκατ. φιορίνια)· γ) περιορισμός των ειδικών επιχορηγήσεων. Από το 1983 που ο δεξιός συνασπισμός των πολιτικών κομμάτων (CDA, VVD) κυβέρνησε την Ολλανδία, το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 14%. Την ίδια περίοδο, οι ολλανδικοί ΟΤΑ, για να αντιμετωπίσουν τις οικονομικές συνέπειες από τη μείωση των επιχορηγήσεων, αύξησαν το ποσοστό των τοπικών φορολογικών εσόδων σε σχέση με το ΑΕΠ κατά 379%.

Στην ίδια κατηγορία, ισχυρών παρεμβάσεων από συντηρητική

κυβέρνηση, μπορούμε να εντάξουμε τη βρετανική εμπειρία. Η πολιτική όμως του συντηρητικού κόμματος της Μεγάλης Βρετανίας είχε ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Προσπάθησε να συνδυάσει θεσμοθετημένους περιορισμούς των τοπικών δαπανών με μείωση των επιχορηγήσεων. Καθορίστηκε ένα μέγιστο ετήσιο επίπεδο δαπανών για κάθε ΟΤΑ, και όποιος ΟΤΑ ξεπερνούσε αυτό το επίπεδο είχε μια ποινή. Η ποινή συνίστατο σε μείωση των επιχορηγήσεων του. Η πολιτική αυτή δεν περιόρισε την αύξηση των επιχορηγήσεων σε μακροοικονομικά μεγέθη, αλλά είχε αρκετά εμφανή αποτελέσματα στην αναδιανομή των επιχορηγήσεων μεταξύ των δήμων και στην κατανομή των δαπανών. Οι στόχοι της κεντρικής κυβέρνησης για περιορισμό τόσο των δαπανών όσο και των εσόδων της Τ.Α. όχι μόνο δεν υλοποιήθηκαν αλλά παρατηρήθηκε αύξηση των τοπικών δημοσίων δαπανών, όπως επίσης και αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Σημαντικά όμως συμπεράσματα από την αντίδραση της Τ.Α. προκύπτουν στο επίπεδο της πολιτικής. Αντίθετος στην πολιτική αυτή η κυβέρνηση, κυρίως της κ. Θάτσερ, βρήκε και την πλειοψηφία των δημάρχων της συντηρητικής παράταξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι, την εποχή της πολιτικής κυριαρχίας της κυβέρνησης Θάτσερ, όσοι από τους συντηρητικούς δημάρχους προσπάθησαν να υλοποιήσουν τις επιλογές της κεντρικής κυβέρνησης δεν επανεξελέγησαν. Ο αυταρχισμός, η πολυπλοκότητα αλλά και η παταγώδης αποτυχία των κεντρικών παρεμβάσεων στη Μεγάλη Βρετανία της δεκαετίας του '80 πιστεύουμε ότι επιβάλλουν μια ιδιαίτερη έρευνα (Gkekas, 2000).

Ένα άλλο παράδειγμα παρεμβάσεων από συντηρητική κεντρική κυβέρνηση είναι η κυβερνητική παρέμβαση του κ. Schluter στη Δανία. Η Δανία, όπως οι άλλες Σκανδιναβικές χώρες, χαρακτηριζόταν από τις παραδοσιακά καλές σχέσεις μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα, οι οποίες στηρίζονταν σε συμφωνίες μεταξύ των δύο μερών. Την προεκλογική περίοδο του 1981-1982, το πολιτικό πρόγραμμα του συντηρητικού συνασπισμού παρουσίασε ένα «πακέτο» προτάσεων που μεταξύ άλλων περιείχε τον περιορισμό των γενικών επιχορηγήσεων στις τοπικές και περιφερειακές διοικήσεις. Μία από τις πρώτες αποφάσεις της νέας κυβέρνησης, το φθινόπωρο του 1982, ήταν ο περιορισμός κατά 3.000 εκατ. κορόνες των γενικών επιχορηγήσεων του 1983. Αυτή η πολιτική συνεχίστηκε όλη τη δεκαετία του '80, και είχε σαν αποτέλεσμα, την περίοδο 1982-1990, οι επιχορηγήσεις σε σχέση με το ΑΕΠ να μειω-

θούν κατά 20,16%. Όπως είναι φανερό αυτή η πολιτική δεν ήταν προϊόν συμφωνίας μεταξύ κεντρικής-τοπικής διοίκησης. Η αντίδραση της Τ.Α. ήταν να αυξήσει τα τοπικά φορολογικά της έσοδα την ίδια περίοδο και σε σχέση με το ΑΕΠ κατά 5,51%.

Αντίθετα αποτελέσματα μπορούμε να παρατηρήσουμε στην περίπτωση της Φινλανδίας. Η κυβέρνηση του κ. Sorsa (SDA) αποφάσισε να συνεχίσει την παραδοσιακή σκανδιναβική πολιτική καλών σχέσεων μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα. Με αμοιβαία συμφωνία την περίοδο 1981-1990 το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 17,74%, και των τοπικών φορολογικών εσόδων, σε σχέση με το ΑΕΠ, κατά 5,31%.

Συμφωνία μεταξύ κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα παρατηρείται επίσης στην περίπτωση της Αυστρίας. Λόγω της ομοσπονδιακής συνταγματικής οργάνωσης της χώρας, η κεντρική κυβέρνηση μπορεί έμμεσα μόνο να επηρεάσει την Τ.Α. Τη δεκαετία του '80, η αυστριακή κυβέρνηση είχε σαν κύριο κορμό το Σοσιαλιστικό Κόμμα (SPU) σε συμμαχίες με άλλα κεντρώα ή κεντροαριστερά κόμματα. Ένας από τους στόχους της οικονομικής πολιτικής ήταν ο περιορισμός του προϋπολογισμού των ΟΤΑ. Από το 1982 έως το 1990 το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 5,29%, και τα τοπικά φορολογικά έσοδα σε σχέση με το ΑΕΠ παρέμειναν περίπου σταθερά (0,02%). Το ενδιαφέρον στοιχείο από τη συμφωνία μεταξύ κεντρικής-τοπικής διοίκησης δεν είναι τόσο η μηδενική αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων όσο ότι η πολιτική αυτή είχε σαν αποτέλεσμα τη μείωση των τοπικών δημόσιων δαπανών σε σχέση με το ΑΕΠ κατά 5% την ίδια περίοδο.

Μια άλλη πολύ ενδιαφέρουσα περίπτωση σχέσεων μεταξύ κεντρικού-τοπικού δημόσιου τομέα είναι η περίπτωση της σοσιαλιστικής κυβέρνησης της Γαλλίας. Η γαλλική Αριστερά είχε επενδύσει πολύ στην ιδεολογία και τον δυναμισμό της Τ.Α. Η Γαλλία επίσης είναι μια αξιοσημείωτη περίπτωση συγκεντρωτικού κράτους, που οι ιστορικές του πηγές ξεκινούν από τη Γαλλική Επανάσταση. Τη δεκαετία του '80 ξεκίνησε μια προσπάθεια με στόχο την αποκέντρωση και τον εκσυγχρονισμό του γαλλικού κράτους. Ο συνδυασμός της πολιτικής του Γαλλικού Σοσιαλιστικού Κόμματος με την ανάγκη για αποκέντρωση οδήγησε στον χρηματοδοτικό εξοπλισμό της Τ.Α. Η μικρή περίοδος «συγκατοίκησης» στην κεντρική εξουσία δεν έφερε δραστικές αλλαγές στη σχέση Κεντρικής-Τοπικής Αυτο-

διοίκησης. Από το 1981 έως το 1990, το ποσοστό των επιχορηγήσεων σε σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 2,96% και των τοπικών φορολογικών εσόδων κατά 35,38%.

Οι παραπάνω πολιτικές καλύπτουν όλο το φάσμα των πολιτικών που εφαρμόστηκαν τη δεκαετία του '80, με στόχο να επηρεάσουν το πολιτικοοικονομικό τού μεγέθους της Τ.Α. Καλύπτουν επίσης τις βασικές πολιτικές, συνταγματικές και ιστορικά διαμορφωμένες σχέσεις που εντοπίζονται αυτή την περίοδο στην Ευρώπη. Για το λόγο αυτό νομίζουμε ότι αποτελούν ένα πολύ αντιπροσωπευτικό δείγμα των πολιτικών που εφαρμόστηκαν με αντικείμενο το οικονομικό και πολιτικό μέγεθος της Τ.Α. Αυτό δε σημαίνει ότι δεν υπάρχουν χώρες που θα μπορούσαν να ενταχθούν σε μία από τις παραπάνω κατηγορίες, αλλά παράλληλα παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις. Συμπερασματικά, παρατηρείται ότι σε χώρες όπου εφαρμόστηκαν δυναμικές παρεμβάσεις ο περιορισμός των επιχορηγήσεων συνδυάστηκε από μια αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων (Ολλανδία, Δανία). Αντίθετα, σε χώρες όπου δεν εφαρμόστηκε πολιτική εκτεταμένου περιορισμού επιχορηγήσεων, η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων είναι μικρότερη (Φινλανδία) ή μηδενική (Αυστρία). Θα πρέπει ιδιαίτερα να τονιστεί ότι στην περίπτωση της συμφωνίας μεταξύ κεντρικής και τοπικής διοίκησης στην Αυστρία παρατηρείται μια αποτελεσματικότητα στην υλοποίηση των στόχων, και ιδιαίτερα στον περιορισμό των τοπικών δημόσιων δαπανών.

β. Η ιδιαίτερη περίπτωση της ελληνικής Τ.Α.

Οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής Τ.Α. την κάνουν να διαφοροποιείται αισθητά σε σχέση με τις Τ.Α. των ευρωπαϊκών κρατών. Οι ιδιαιτερότητες αυτές έχουν να κάνουν τόσο με τη συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους όσο και με τη λειτουργία της ίδιας της ελληνικής Τ.Α. Ένας δείκτης που χρησιμοποιείται διεθνώς σαν δείκτης αποκέντρωσης ενός κράτους είναι η σχέση των εσόδων της Τ.Α. προς τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης.

Από τον Πίνακα 1 προκύπτει ότι τα έσοδα της ελληνικής και πορτογαλικής Τ.Α. σε σχέση με τα αντίστοιχα έσοδα της κεντρικής τους διοίκησης είναι τα μικρότερα στην Ευρώπη. Ένα επίσης συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι τα μεγαλύτερα ποσοστά εντοπίζονται στις Σκανδιναβικές χώρες. Το γεγονός αυτό είναι ενδια-

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Ποσοστιαία σχέση εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Κεντρικής Διοίκησης

	1982	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Αυστρία	26,5	26,7	26,51	26,85	27,38	27,33	26,95	27,78	28,55	27,02	
Βέλγιο	14,95	15,78	14,44	13,19	14,27	14,02	13,68	13,93	14,63		
Δανία	96,06	77,12	75,72	80,24	80,27	80,55	79,36	81,05	82,73		
Φινλανδία	71,3	67,3	62,31	67,59	68,02	66,18	80,62	81,96	75,94	74,05	
Γαλλία	18,87	20,89	21,51	21,91	22,11	22,73	23,74	23,90	23,61	23,48	23,46
Γερμανία		29,12	30,02	28,98	27,26	30,25	31,05	29,38	28,65	28,61	26,68
Ιρλανδία	35,37	37,01	31,94	32,43	32,16	32,81	34,26	35,59	35,72		
Ιταλία		40,89	39,39						29,15	29,57	28,41
Λουξεμβούργο				18,68	18,46	16,62	17,37	17,81	18,46	18,56	
Ολλανδία		36,48	33,15	33,08	34,68	35,18	33,75	35,26	35,06	35,22	32,97
Πορτογαλία			10,09	9,39	10,25	10,02	10,47	9,82	9,89	10,41	
Ισπανία	15,99	17,17	17,81	19,46	18,86	18,29	18,61	19,22	19,42		
Σουηδία		62,37	54,43	52,88	56,64	63,70	69,52	65,90	57,97	54,43	52,43
Μ. Βρετανία	35,32	32,84		32,37	32,75	38,19	35,81	33,68	32,10		
Ελλάδα	11,01	12,92	12,94	11,11			11,49	10,49			

Πηγή: Government Finance Statistics Yearbook 1984-1998, International Monetary Fund. ΕΣΥΕ: Έσοδα δήμων και κοινοτήτων 1982-1994.

φέρουν γιατί οι δείκτες αποκέντρωσης στις χώρες αυτές, με ενιαία συνταγματική οργάνωση, ξεπερνούν τους ανάλογους δείκτες των ευρωπαϊκών ομοσπονδιακών κρατών, που θεωρείται ότι έχουν ένα συγκριτικό πλεονέκτημα στα ζητήματα της αποκέντρωσης.

Οι ιδιαιτερότητες όμως της ελληνικής Τ.Α. δεν περιορίζονται στη χαμηλή σχέση των εσόδων της ως προς αυτά της κεντρικής διοίκησης. Ένα πολύ σημαντικό στοιχείο, για την πολιτική και οικονομική παρουσία της Τ.Α., είναι η οικονομική της ανεξαρτησία. Σαν δείκτης οικονομικής ανεξαρτησίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) χρησιμοποιείται διεθνώς η σχέση κρατικών επιχορηγήσεων προς το σύνολο των εσόδων της Τ.Α.

Το πρόβλημα δεν είναι μόνο η υψηλή εξάρτηση των ελληνικών ΟΤΑ από τους πόρους της κεντρικής διοίκησης. Η ιδιαιτερότητα και το μεγαλύτερο πρόβλημα της ελληνικής Τ.Α. είναι η διάθροση των επιχορηγήσεων. Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το μεγαλύτερο ποσοστό των επιχορηγήσεων είναι γενικές. Ιδιαίτερα τη δεκαετία του '80 παρατηρήθηκε μια έντονη πολιτική ενσωμάτωσης των ειδικών επιχορηγήσεων σε γενικές. Η πολιτική αυτή στηριζόταν στην πεποίθηση ότι οι γενικές επιχορηγήσεις επηρεάζουν πολύ λιγότερο την «ανεξάρτητη» οικονομική πολιτική των ΟΤΑ παρά οι ειδικές, που έχουν το στοιχείο της καθοδήγησης της Τ.Α. από την κεντρική διοίκηση. Η μόνη ευρωπαϊκή χώρα, που όχι μόνο δε μείωσε τις ειδικές της επιχορηγήσεις αλλά τις αύξησε αλματωδώς, ήταν η Ελλάδα. Η αύξηση αυτή οφείλεται στην αλματώδη αύξηση των εκτάκτων επιχορηγήσεων. Οι έκτακτες επιχορηγήσεις εκτός από έκτακτες και ειδικές είχαν μία επιπλέον ιδιαιτερότητα, τα κριτήρια κατανομής τους ήταν ιδιαίτερα αδιαφανή. Με τον ν. 2539/97 οι επιχορηγήσεις αυτές εντάχθηκαν στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ). Δυστυχώς μέχρι σήμερα μόνο το Υπουργείο Εσωτερικών έχει συμμορφωθεί με τον παραπάνω νόμο. Ένας νόμος σταθμός για τα οικονομικά της σύγχρονης Τ.Α. είναι ο ν. 1828/89. Με το νόμο αυτό γίνεται η πρώτη προσπάθεια κατοχύρωσης της οικονομικής αυτοτέλειας των ελληνικών ΟΤΑ. Μεταξύ άλλων κατάργησε τις τακτικές επιχορηγήσεις και δημιούργησε τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Το μεγαλύτερο μέρος των ΚΑΠ κατανέμεται σήμερα με βάση τον επίσημο απογραφικό πληθυσμό των ΟΤΑ. Οι αλλαγές που έχουν επέλθει την τελευταία δεκαετία στην Τ.Α. επηρέασαν και τους ΚΑΠ, με αποτέλεσμα η σημερινή τους δομή και κυρίως τα κριτήρια κατανομής τους να μην α-

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Οι κρατικές επιχορηγήσεις στις ευρωπαϊκές χώρες σαν ποσοστό
επί των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ

	1982	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Αυστρία	15,05	12,87	16,80	15,72	13,51	14,68	14,62	14,10	14,27	13,91	
Βέλγιο	60,79	59,38	56,05	56,82	54,66	53,75	58,54	56,78	54,18		
Δανία	51,51	45,97	41,30	42,82	42,90	43,10	43,63	44,47	43,13		
Φινλανδία	29,46	32,55	35,53	34,69	38,99	39,53	31,94	28,43	28,58	23,12	
Γαλλία	41,03	34,71	35,51	35,00	35,79	35,98	35,75	35,18	36,03	33,71	34,18
Γερμανία		27,93	27,80	27,74	27,49	34,13	34,57	32,49	32,75	32,78	31,99
Ιρλανδία	76,90	74,61	69,44	69,27	71,53	72,87	74,02	73,40	74,35		
Ιταλία		77,88	79,55						68,05	65,60	64,94
Λουξεμβούργο				35,98	35,46	38,22	38,01	38,77	37,31	36,73	
Ολλανδία		80,79	77,34	76,39	70,37	71,48	71,10	68,29	70,17	64,79	68,16
Πορτογαλία			45,78	44,39	40,99	50,91	50,17	49,43	47,83	49,44	
Ισπανία	8,35	29,43	36,42	34,90	33,88	34,47	34,94	34,76	35,66		
Σουηδία		22,60	20,84	20,68	18,49	16,97	20,50	19,04	17,96	13,62	14,80
Μ. Βρετανία	43,37	47,95		60,79	70,76	73,81	73,19	73,44	72,86		
Ελλάδα	33,39	38,30	37,63	43,54	47,14	44,08	44,50	43,61			

Πηγή: Government Finance Statistics Yearbook 1984-1998, IMF, ΕΣΥΕ: Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων 1982-1994.

νταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες των ΟΤΑ. Για το λόγο αυτό, ένα από τα κεντρικά θέματα του επόμενου συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) είναι η αλλαγή των κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ.

Ανάλογες ιδιαιτερότητες παρουσιάζει η ελληνική Τ.Α. όσον αφορά τα φορολογικά έσοδα της. Δεν είναι απλώς περιορισμένα σε σχέση με αυτά των ευρωπαϊκών Τ.Α. Αυτό που τη διαφοροποιεί κυρίως είναι η περιορισμένη φορολογική της ελευθερία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Ο αριθμός ΟΤΑ στις ευρωπαϊκές χώρες

Χώρα	Πληθυσμός (εκατ.)	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ
Αυστρία	8	2.354
Βέλγιο	10,1	589
Γαλλία	58	36.763
Γερμανία	81,6	14.627
Δανία	5,1	275
Ελλάδα	10,4	5.826*
Μ. Βρετανία	58,3	1.217
Ιρλανδία	3,6	118
Ισπανία	39,2	8.097
Ιταλία	57,5	8.097
Λουξεμβούργο	0,4	118
Ολλανδία	15,4	625
Πορτογαλία	9,9	4.525
Σουηδία	8,8	288
Φινλανδία	5,1	455

* 1.033 με την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας».

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1998), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη*, Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Τέλος, μία από τις μεγαλύτερες ιδιαιτερότητες της ελληνικής Τ.Α. είναι ο μεγάλος αριθμός ΟΤΑ. Μέχρι πρότινός διέθετε περίπου 6.000 ΟΤΑ (Πίνακας 3). Με το σχέδιο «Καποδίστριας» ο αριθμός αυτός περιορίστηκε σε 1.033. Τα πρώτα όμως οικονομικά στοιχεία των Καποδιστριακών δήμων δεν είναι διαθέσιμα. Η πρώτη οικονομική χρήση των νέων δήμων είναι του 1999. Οι απολογισμοί του 1999 δεν έχουν ακόμη εγκριθεί. Παράλληλα θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι απολογισμοί του 1999 κινήθηκαν με βάση τους ενοποι-

ημένους προϋπολογισμούς των παλαιών ΟΤΑ. Ουσιαστικά δηλαδή τα πρώτα συμπεράσματα για τα οικονομικά αποτελέσματα του Καποδίστρια θα υπάρξουν μετά τη χρήση του 2000. Οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής Τ.Α. είναι τόσες πολλές και ενδιαφέρουσες που απαιτούν ιδιαίτερη αντιμετώπιση και μελέτη (Γκέκας, 1997). Τα προβλήματα όμως που αντιμετώπισαν οι ευρωπαϊκοί ΟΤΑ τη δεκαετία του '80 αρχίζουν και εμφανίζονται σιγά σιγά και στη χώρα μας. Από αυτή την άποψη, νομίζουμε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντική, για όλους τους ενδιαφερόμενους, η γνώση της διεθνούς εμπειρίας.

γ. Διεθνείς επιστημονικές έρευνες με αντικείμενο την αποτελεσματικότητα και τις επιπτώσεις των μέτρων με στόχο τον περιορισμό του μεγέθους της Τ.Α.

Κατά τις δεκαετίες του '70 και του '80, πολλές πολιτειακές κυβερνήσεις στις ΗΠΑ θεσμοθέτησαν Περιορισμούς στην τοπική Φορολογία και Δαπάνες (ΠΦΔ) με βάση απόφαση του Κογκρέσου. Υπάρχουν πολλές μελέτες που επικεντρώνουν την προσοχή τους στα αποτελέσματα των ΠΦΔ στο μέγεθος και την ανάπτυξη των ΟΤΑ. Ο Bails (1982) πραγματοποίησε μια μελέτη για να προσδιορίσει εάν η θεσμοθέτηση των ΠΦΔ είχε κάποιο σημαντικό αποτέλεσμα στον πολιτειακό προϋπολογισμό. Ισχυρίζεται ότι οι ΠΦΔ είναι σχετικά αναποτελεσματικοί στο να περιορίσουν την αύξηση του Τοπικού Δημόσιου Τομέα. Οι Kenyon και Benker (1984) διαπιστώνουν ότι δεν υπάρχουν διαφορές στη φορολογική πολιτική και στη πολιτική δαπανών μεταξύ πολιτειών που έχουν θεσμοθετήσει ή όχι ΠΦΔ. Σε ανάλογα συμπεράσματα καταλήγει και ο Howard (1989). Ο Bails (1990) σε μια επανεξέταση της προηγούμενης έρευνάς του δεν αλλάζει τα κύρια συμπεράσματα της. Η μόνη διαφορά που εντοπίζεται είναι ότι παρατηρείται μια βραχυχρόνια μείωση. Οι Joyce και Mollins (1991) συμπεραίνουν ότι οι ΠΦΔ είναι ελάχιστα ή καθόλου αποτελεσματικοί στην αύξηση των γενικών φορολογικών πηγών. Ισχυρίζονται ότι όταν πολιτειακές και τοπικές κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν ΠΦΔ, οι συνέπειες για τις τοπικές κυβερνήσεις είναι μεγαλύτερες απ' ό,τι για τις πολιτειακές. Τέλος, ο Shadbegian (1996) βρίσκει ότι οι ΠΦΔ γενικά δεν προκαλούν σημαντικό αποτέλεσμα στο μέγεθος και την αύξηση του δημόσιου τομέα, ενώ σε μεταγενέστερη έρευνά του (1998) εντοπίζει ορισμένες προϋποθέσεις που θα μπορούσαν οι ΠΦΔ να περιορί-

σουν την αύξηση του μεγέθους του πολιτειακού προϋπολογισμού. Το βασικό συμπέρασμα από τη μελέτη της διεθνούς εμπειρίας σε σχέση με την αναποτελεσματικότητα των ΠΦΔ είναι ότι οι τοπικές και περιφερειακές αυτοδιοικήσεις έχουν τη δύναμη αλλά και την ευελιξία να παρακάμπτουν αυτές τις διατάξεις.

Η υπάρχουσα επιστημονική φιλολογία σε σχέση με τη συμπεριφορά των ΟΤΑ στην περίπτωση του περιορισμού των επιχορηγήσεων είναι σχετικά πρόσφατη, γι' αυτό και δεν είναι ιδιαίτερα πλούσια. Ο Stine (1994) χρησιμοποίησε Panel Data Analysis για 66 ΟΤΑ της Pennsylvania από το 1978 έως το 1988. Υποστηρίζει «ότι οι φορολογούμενοι προτιμούν φορολογικές επιβαρύνσεις όταν υφίστανται μόνιμες απώλειες από τις επιχορηγήσεις». Ο Oates (1996) χρησιμοποίησε χρονολογικές σειρές από το 1953 έως το 1991 από τους εθνικούς λογαριασμούς των ΗΠΑ. Υποστηρίζει ότι η απάντηση των πολιτειακών και τοπικών κυβερνήσεων, όσον αφορά την πολιτική δαπανών τους, είναι περίπου ίδια τόσο σε μία αύξηση όσο και σε μείωση των επιχορηγήσεων. Παρατηρεί δηλαδή ότι το Flypaper effect λειτουργεί και προς τις δύο κατευθύνσεις. Σαν «Flypaper effect» θεωρείται η διαπίστωση, που προέρχεται από εμπειρικές έρευνες, ότι οι χρηματοδοτικοί πόροι δεσμεύονται σε όποιον από τους τομείς, ιδιωτικό ή δημόσιο τους δεχτεί πρώτος. Αν δηλαδή η κεντρική διοίκηση αποφασίσει να δώσει μεγαλύτερες επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ θα αυξηθούν οι δημόσιες τοπικές δαπάνες, ενώ εάν μειώσει τους φόρους θα αυξηθεί η ζήτηση για ιδιωτικές δαπάνες. Το φαινόμενο αυτό πήρε το όνομα «Flypaper effect», γιατί τα χρήματα «κολλάνε» στον τομέα που τα δέχεται. Οι Borge, Ratso και Sorensen (1994) χρησιμοποιούν μια ποιοτική έρευνα με ερωτηματολόγια που έστειλαν σε τοπικά εκλεγμένους πολιτικούς μεταξύ του Δεκεμβρίου 1990 και Φεβρουαρίου 1991. Μεταξύ άλλων αποτελεσμάτων υποστηρίζουν ότι η υπόθεση για ασύμμετρη συμπεριφορά των ΟΤΑ στην περίπτωση της αύξησης ή μείωσης των επιχορηγήσεων δεν επιβεβαιώνεται. Τέλος, οι Smith και Levaggi (1997) χρησιμοποίησαν ένα δείγμα αποτελούμενο από 75 Βρετανικούς ΟΤΑ την περίοδο 1986-1990. Υποστηρίζουν πως η ασύμμετρη απάντηση από τη μεριά των ΟΤΑ μπορεί να θεωρηθεί σαν Ratchet effect. Όπως δηλαδή το γρανάξι που πηγαίνει μόνο μπροστά και δεν μπορεί να γυρίσει πίσω, έτσι και μια αύξηση των τοπικών δημόσιων δαπανών δεν μπορεί να ακυρωθεί την επόμενη χρονική περίοδο.

Παρατηρείται ότι οι παραπάνω έρευνες περιορίζονται στο δίλημμα της σύμμετρης ή όχι απάντησης των ΟΤΑ, στην περίπτωση της αύξησης ή του περιορισμού των κρατικών επιχορηγήσεων, και δεν προχωρούν στις επιπτώσεις αυτής της πολιτικής. Ειδικά οι έρευνες οι οποίες εντοπίζουν αύξηση των δαπανών, σε περίπτωση μείωσης των επιχορηγήσεων δεν ερευνούν πώς οι ΟΤΑ καλύπτουν το χρηματοδοτικό κενό που προκύπτει από τον περιορισμό των επιχορηγήσεων. Μόνο στην έρευνα του Stine (1994) υπάρχει ένα αποτέλεσμα στο τοπικό δημόσιο εισόδημα, αλλά χωρίς παραπέρα επεξεργασία.

Οι χρηματοδοτικοί πόροι της Τ.Α. είναι περιορισμένοι. Μια μείωση των επιχορηγήσεων χωρίς παράλληλη μείωση των δαπανών της, με δεδομένη την περιορισμένη δανειοληπτική της ικανότητα, μπορεί να καλυφθεί κυρίως από την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Στην προσπάθεια να ελεγχθεί η υπόθεση αυτή προκύπτει ένα επιπλέον ερώτημα. Κατά πόσο η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων επηρεάζει μακροοικονομικά μεγέθη και ιδιαίτερα τον πληθωρισμό; Κατά πόσο δηλαδή η μείωση των επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ, που πραγματοποιείται στο πλαίσιο σταθεροποιητικών προγραμμάτων δημιουργεί εμπόδια στην υλοποίηση τους. Μια αναπτυσσόμενη θεωρητική φιλολογία ερευνά τη συμπεριφορά της κεντρικής κυβέρνησης σε σχέση με το άριστο μέγεθος πληθωρισμού και την παρουσία φορολογικών επιβαρύνσεων. Οι εμπειρικές όμως έρευνες με αυτό το αντικείμενο είναι περιορισμένες και επικεντρώνονται σχεδόν αποκλειστικά στη σχέση μεταξύ φορολογίας της κεντρικής κυβέρνησης και πληθωρισμού. Ο Mankiw (1987), χρησιμοποιώντας χρονολογικές σειρές (1951-1985) στοιχείων από την οικονομία των ΗΠΑ, εντόπισε ότι ο πληθωρισμός και το φορολογικό βάρος έχουν μια ισχυρή θετική συσχέτιση. Οι Poterba και Rotemberg (1990), σε ένα δείγμα έντε κρατών μελών του ΟΟΣΑ, μόνο στην περίπτωση των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας βρήκαν ανάλογα αποτελέσματα με αυτά του Mankiw. Τα στοιχεία από τη Γαλλία και τη Βρετανία δείχνουν μια στατιστικά σημαντική αλλά αρνητική σχέση μεταξύ φορολογίας και πληθωρισμού. Στην περίπτωση της Γερμανίας ο συντελεστής είναι αρνητικός μεν, αλλά στατιστικά ασήμαντος. Οι Trehan και Walsh (1990), σε δείγμα από το 1914 έως το 1986 για τις ΗΠΑ, απορρίπτουν την υπόθεση θετικής συσχέτισης μεταξύ πληθωρισμού και φόρων. Το συμπέρασμα αυτό όμως δεν ισχύει, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνάς

τους, όταν χρησιμοποιήσουν αποκλειστικά στοιχεία από τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο και μετά. Οι Goff και Toma (1993) χρησιμο-ποιούν στοιχεία από την οικονομία των Ηνωμένων Πολιτειών (1891-1985) για να δείξουν μια θετική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ φορολογικών συντελεστών και έκδοσης νέου χρήματος, για τη μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο περίοδο. Τέλος, οι Kenny και Toma (1997) υποστηρίζουν την άποψη ότι η έκδοση νέου χρήματος και οι φορολογικοί συντελεστές του φόρου εισοδήματος αυξάνονται όταν αυξάνονται και οι χρηματοδοτικές ανάγκες της κεντρικής κυβέρνησης. Από την παραπάνω ανασκόπηση της διεθνούς βιβλιογραφίας μπορούμε να ισχυριστούμε ότι υπάρχει μια πλούσια και επαρκής φιλολογία που σχεδόν ομόφωνα συμφωνεί στην αποτελεσματικότητα της θεσμοθέτησης Περιορισμών στην τοπική Φορολογία και στις Δαπάνες (ΠΦΔ). Αντίθετα, η σχετική φιλολογία για την απάντηση των ΟΤΑ στην περίπτωση της μείωσης των επιχορηγήσεων είναι περιορισμένη και με αλληλοσυγκρουόμενα συμπεράσματα. Τέλος, οι εμπειρικές έρευνες για τη συσχέτιση φόρων και πληθωρισμού περιορίζονται στην κεντρική κυβέρνηση και κυρίως σε στοιχεία από τις ΗΠΑ. Η απάντηση των ΟΤΑ, στην περίπτωση μείωσης των επιχορηγήσεων, και η σχέση τοπικών φορολογικών εσόδων-πληθωρισμού θα είναι το αντικείμενο του επόμενου κεφαλαίου. Παρακάτω επιχειρούμε να ελέγξουμε την ανάλογη συμπεριφορά και τα σχετικά αποτελέσματα σε επίπεδο Τ.Α. Από το προηγούμενο κεφάλαιο εντοπίστηκε ένα δείγμα ευρωπαϊκών πολιτικών που αντιπροσωπεύουν το σύνολο σχεδόν των πολιτικών για την Τ.Α., που εφαρμόστηκαν τη δεκαετία του '80. Στο δείγμα αυτό που αποτελείται από πέντε ευρωπαϊκές χώρες και για τη χρονική περίοδο από το 1979 έως το 1992 εντοπίζουμε ότι, όπως στην περίπτωση των ΠΦΔ, η αντίδραση των ΟΤΑ είναι πολύ διαφορετική από αυτήν που θα επιθυμούσε ή που ανέμενε η κεντρική κυβέρνηση περιορίζοντάς τους τις κρατικές επιχορηγήσεις.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Σε μια διεθνή συγκριτική ανάλυση προκύπτουν ορισμένα μεθοδολογικά προβλήματα. Τα προβλήματα αυτά έχουν να κάνουν κυρίως με τις αποκλίσεις στον καθορισμό και την έννοια των μεταβλητών που δίνονται σε κάθε χώρα. Είναι πολύ δύσκολο, για πα-

ράδειγμα, να καθοριστεί το πολιτικό «χρώμα» μιας κυβέρνησης. Το πρόβλημα αυτό γίνεται δυσκολότερο όταν πρέπει να καθοριστεί το πολιτικό «χρώμα» πολλών ευρωπαϊκών κυβερνήσεων. Συχνά το πολιτικό «χρώμα» του κυβερνώντος κόμματος δεν είναι ένα επαρκές στοιχείο για να περιγράψει την πολιτική και ιδεολογική τοποθέτηση μιας κυβέρνησης. Οι αποκλίσεις οι οποίες παρατηρούνται μεταξύ των κομμάτων της Σοσιαλιστικής Διεθνούς είναι νομίζουμε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Τα προβλήματα αυξάνουν όταν δεν υπάρχουν μονοκομματικές αλλά πολυκομματικές κυβερνήσεις. Μια λύση στην περίπτωση των κυβερνώντων πολιτικών συνασπισμών είναι να εντοπίζεται το πολιτικό «χρώμα» του αρμόδιου υπουργού. Όμως, στην περίπτωση των οικονομικών της Τ.Α. συμμετέχουν περισσότερα από ένα υπουργεία (Εσωτερικών, Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας, κ.ά.).

Πιστεύουμε ότι ο κλασικός διαχωρισμός, που χρησιμοποιείται συνήθως στη διεθνή βιβλιογραφία, σε Δεξιά και Αριστερά δεν μπορεί να περιγράψει τις παραπάνω αποκλίσεις και ιδιαιτερότητες. Για να ξεπεραστούν αυτά τα προβλήματα δημιουργήθηκε η ψευδομεταβλητή POLCOL με πέντε διαφορετικές τιμές μεταξύ μιας δεξιάς και μιας αριστερής κυβέρνησης. Σε αυτή τη μεταβλητή, ο όρος δεξιά ή αριστερά έχει μάλλον συμβολικό χαρακτήρα και δεν ανταποκρίνεται σε πολιτικές εκτιμήσεις. Το δίλημμα για το πιο πολιτικό κόμμα, στην πραγματικότητα, είναι δεξιό και πιο είναι αριστερό ή πιο είναι συντηρητικό και πιο προοδευτικό δεν αποτελεί στόχο της παρούσας έρευνας. Η αύξηση της κλίμακας από δύο σε πέντε δεν παύει να είναι σχηματική και δεν μπορεί με ακρίβεια να περιγράψει μια σειρά ποιοτικά χαρακτηριστικά. Η απόκλιση μεταξύ μιας δεξιάς και κεντροδεξιάς κυβέρνησης δεν έχει το ίδιο αποτέλεσμα με τη μετάβαση από μία αριστερή σε μία κεντροαριστερή κυβέρνηση. Για λόγους όμως σύγκρισης με τα αποτελέσματα της θεωρίας των ιδεολογικών προτεραιοτήτων (partisan theory), η έρευνα χρησιμοποιεί αυτή τη σχηματική απεικόνιση και κινείται στο πλαίσιο Αριστερά-Δεξιά με την έννοια Σοσιαλιστές-Χριστιανοδημοκράτες, Εργατικοί-Συντηρητικοί.

Για λόγους που έχουν να κάνουν με την καλύτερη δυνατότητα σύγκρισης των στοιχείων χρησιμοποιούμε δεδομένα από την ίδια πηγή (IMF). Για τον ίδιο λόγο, όλα τα οικονομικά στοιχεία της Τ.Α., επιχορηγήσεις, φορολογικά έσοδα, δαπάνες εκφράστηκαν σαν ποσοστό του ΑΕΠ.

3. ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Όπως ήδη έχει εντοπιστεί, Αυστρία, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία και Ολλανδία είναι ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα των σταθεροποιητικών πολιτικών που εφαρμόστηκαν στην Ευρώπη τη δεκαετία του '80 και επηρέασαν στον ένα ή στον άλλο βαθμό την Τ.Α. Τα στοιχεία για τις πέντε αυτές χώρες αφορούν την περίοδο 1979-1992.

Ο πρώτος στόχος αυτής της ανάλυσης είναι να ελέγξει κατά πόσο η απάντηση της Τ.Α. στο επίπεδο της πολιτικής δαπανών είναι διαφορετική όταν αυξάνονται και όταν μειώνονται οι κρατικές επιχορηγήσεις. Για να ελεγχθεί αυτή η υπόθεση χρησιμοποιούμε μια ανάλογη προσέγγιση με αυτή των Stine (1994) και Oates (1996). Η σχέση αυτή περιγράφεται από την εξίσωση (1):

$$TE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 POLCOL_{it} + \alpha_2 ASYM_{it} + \alpha_3 ELEC_{it} + u_{it} \quad (1)$$

όπου $i=1, \dots, 5$, $t=1, \dots, 14$ και $u_{it} = \mu_i + e_{it}$. Το μ_i αντιπροσωπεύει το fixed ή random error και το e_{it} τα κατάλοιπα. i και t περιγράφουν τις αποκλίσεις μεταξύ των διαφορετικών χωρών και κατά τη διάρκεια των διαφορετικών ετών. Κατασκευάστηκε η μεταβλητή $ASYM$. Η μεταβλητή αυτή είναι ίση με $(ASYM) = X_i (GRT_i - GRT_{i-1})$. Εάν $(GRT_i - GRT_{i-1}) < 1$ τότε $X_i = 1$, σε όλες τις άλλες περιπτώσεις $X_i = 0$. Η μεταβλητή αυτή ελέγχει κατά πόσο η απάντηση των ΟΤΑ σε μια μείωση των επιχορηγήσεων (GRT) είναι διαφορετική απ' ό,τι σε μια αύξηση των επιχορηγήσεων. Εάν η μεταβλητή αυτή εντοπιστεί στατιστικά σημαντική, τότε θεμελιώνεται ο ισχυρισμός της ασύμμετρης απάντησης των ΟΤΑ στην περίπτωση της μείωσης των επιχορηγήσεων.

Παρατηρήθηκε ότι τα πολιτικά στοιχεία κάθε χώρας παίζουν ένα σημαντικό ρόλο στις παρεμβάσεις της κεντρικής διοίκησης (Alesina, κ.ά., 1997) στα οικονομικά της Τ.Α., και γενικότερα στις τοπικές υποθέσεις. Αυτός είναι ο λόγος που ελέγχεται η διαφορετική πολιτική δαπανών των ΟΤΑ σε συνδυασμό με τον εκλογικό κύκλο και την ιδεολογική τοποθέτηση της κεντρικής κυβέρνησης (partisan theory). Κατασκευάστηκε η ψευδομεταβλητή $POLCOL$ για να συλληφθούν οι διαφορετικές τοπικές συμπεριφορές σε σχέση με το διαφορετικό «χρώμα» της κεντρικής κυβέρνησης. Η μεταβλητή $POLCOL$ δομήθηκε σε πέντε βαθμίδες: 5 για δεξιές κυβερνήσεις, 4 για κεντροδεξιές, 3 για κυβερνητικούς συνασπισμούς γύρω από το κέντρο, 2 για κεντροαριστερές και τέλος 1 για αριστερές κυβερνή-

σεις. Οι πολιτικοί χαρακτηρισμοί αποδόθηκαν με βάση τις έρευνες των Woldendorp και άλλων (1993), και Lane και άλλων (1997).

Κατασκευάστηκε επίσης η ψευδομεταβλητή ELEC για να εντοπιστεί η διαφορετική συμπεριφορά των ΟΤΑ κατά τις προεκλογικές και μεταεκλογικές περιόδους. Η μεταβλητή αυτή παίρνει την τιμή 1 για τον εκλογικό χρόνο και ένα έτος πριν, και 0 σε όλες τις άλλες περιπτώσεις.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι αυτές οι πολιτικές μεταβλητές έχουν χρησιμοποιηθεί στη διεθνή βιβλιογραφία (Alesina, 1997· Kalseth, 1998· Paleologou, 1999) ή σε συνδυασμό και με άλλες οικονομικές, κοινωνικές, γεωγραφικές μεταβλητές (Grossman, 1996· Pereira, 1996) χωρίς να δημιουργούν ιδιαίτερα προβλήματα πολυσυγγραμμικότητας.

Σαν εξαρτημένη μεταβλητή (TE) χρησιμοποιήθηκε το ποσοστό των συνολικών δαπανών της Τ.Α. σε σχέση με το ΑΕΠ. Το ποσοστό αυτό αποτελεί τη συνισταμένη του συνολικού κόστους των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. όσο και του κόστους από την ιδιαίτερη ποιότητα και ποσότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών της Τ.Α. του κάθε κράτους ξεχωριστά. Τα αποτελέσματα του υποδείγματος δίνονται από τον Πίνακα 4.

Στα υποδείγματα (1) και (2) έχουμε χρησιμοποιήσει δείγμα που περιλαμβάνει το σύνολο των πέντε ευρωπαϊκών κρατών. Σε αυτά τα υποδείγματα το Lagrange Multiplier Test είναι στατιστικά σημαντικό. Άρα, μπορούμε να απορρίψουμε την υπόθεση ότι $\sigma^2_{\mu} = 0$ και να ισχυριστούμε ότι η χρήση της μεθόδου των ελαχίστων τετραγώνων θα οδηγούσε σε μεροληπτικά αποτελέσματα (Judge, 1982). Παρατηρείται ότι τα αποτελέσματα από τα Fixed Effects Models και Random Effects Models είναι περίπου ταυτόσημα.

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η παραπάνω Panel Data Analysis έχει σαν στόχο κυρίως την αποκάλυψη των σχέσεων μεταξύ των διαφόρων παραγόντων. Ο χρονικός ορίζοντας του δείγματος δεν μπορούσε να είναι μεγάλος λόγω των αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν στην ευρωπαϊκή Τ.Α. τη δεκαετία του '80. Άρα, η προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων σε σχέση με τις μεταβολές και τους ρυθμούς έχουν μεγάλο μεροληπτικό κίνδυνο. Τα παραπάνω μάς οδηγούν στο να επικεντρώσουμε την προσοχή μας κυρίως στη στατιστική σημαντικότητα που παρουσιάζουν οι ανεξάρτητες με την εξαρτημένη μεταβλητή.

Το βασικό συμπέρασμα από το πρώτο υπόδειγμα είναι ότι η με-

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Διαφορετική οικονομική συμπεριφορά των ΟΤΑ στην περίπτωση αύξησης και μείωσης των κρατικών επιχορηγήσεων

Εξαρτημένη μεταβλητή	TE	TE	TE	TE	TE	TE	TE
Χώρες	Υπόδειγμα (1)	Υπόδειγμα (2)	Αυστρία	Δανία	Φινλανδία	Γαλλία	Ολλανδία
Μέθοδος	FEM	REM	FEM	FEM	FEM	FEM	FEM
<i>Ανεξάρτητες μεταβλητές</i>							
ASYM	0,71 (1,46)	0,71 (1,46)	2,5 (0,47)	0,88 (1,9)	-16,58 (-0,7)	1,42 (0,56)	1,13 (1,81)
POLCOL	0,43 (4,69)	0,43 (4,69)	0,13 (0,47)	0,76 (5,5)	1,71 (1,97)	0,17 (0,97)	-1,13 (-3,26)
ELEC	0,58 (6,3)	0,58 (6,3)	-0,26 (-0,3)	1,56 (1,82)	-0,08 (-0,12)	0,02 (0,02)	0,42 (0,69)
N =	70	70	14	14	14	14	14
Lagrange Multiplier Test = 345,66							
Hausman Test = 1,37							

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-Statistics.

ταβλητή ASYM παρουσιάζεται στατιστικά σημαντική. Δηλαδή, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η οικονομική συμπεριφορά της Τ.Α. είναι διαφορετική στην περίπτωση της αύξησης ή μείωσης των κρατικών επιχορηγήσεων. Το αποτέλεσμα αυτό είναι σύμφωνο με τα ευρήματα των Stine (1994) και Smith (1997). Αυτή η ασύμμετρη συμπεριφορά των ΟΤΑ δεν ήταν η αναμενόμενη από την κεντρική κυβέρνηση. Οι κεντρικές κυβερνήσεις ήλπιζαν ότι μια μείωση των επιχορηγήσεων θα προκαλούσε παραπέρα μείωση των Τοπικών Δημοσίων Δαπανών με βάση τα δεδομένα του Fly-paper effect. Άρα, ο στόχος της κεντρικής διοίκησης να περιορίσει το μέγεθος των δαπανών της Τ.Α. δεν επετεύχθη. Το αποτέλεσμα αυτό είναι ιδιαίτερα φανερό στην ανάλυση για κάθε χώρα ξεχωριστά. Στην περίπτωση της Ολλανδίας και της Δανίας παρατηρείται ότι ο συντελεστής της μεταβλητής ASYM είναι στατιστικά σημαντικός. Οι δύο αυτές χώρες, όπως έχει εντοπιστεί παραπάνω, εφάρμοσαν εκτεταμένα προγράμματα κεντρικών παρεμβάσεων στην Τ.Α.

Ο συντελεστής της μεταβλητής πολιτικό «χρώμα» της κεντρικής κυβέρνησης (POLCOL) είναι επίσης στατιστικά σημαντικός. Στη Δανία και τη Φινλανδία, όταν υπάρχουν αριστερές κυβερνήσεις η Τ.Α. είναι περισσότερο δαπανηρή. Το αντίθετο διαπιστώνεται στην περίπτωση της Ολλανδίας. Αυτό θα μπορούσαμε να το αποδώσουμε στις ιδιαίτερες πολιτικές συνθήκες που επικρατούσαν τη δεκαετία του '80 στην Ολλανδία. Την περίοδο 1979-1990 την Ολλανδία κυβέρνησε ο δεξιός συνασπισμός των κομμάτων CDA και VVD. Η κυβερνητική πολιτική αυτή την περίοδο χαρακτηρίζεται, όπως προαναφέρθηκε, από δραστικές παρεμβάσεις και περικοπές στους πόρους της Τ.Α. Μετά το 1990, η κεντροδεξιά κυβέρνηση (CDA, PVDA, D66) βρήκε μια διαμορφωμένη κατάσταση σε σχέση με την Τ.Α.

Ένα άλλο συμπέρασμα που προκύπτει από τα παραπάνω υποδείγματα είναι ότι ο συντελεστής της μεταβλητής που συλλαμβάνει τα αποτελέσματα του εκλογικού κύκλου ELEC είναι στατιστικά σημαντικός. Εκλογικός κύκλος εντοπίζεται ιδιαίτερα στην περίπτωση της Δανίας. Παρατηρείται ότι η μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων δεν προκάλεσε μια γενναία μείωση των τοπικών δημοσίων δαπανών. Η πιο πιθανή λύση για την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού που προκλήθηκε από τη μείωση των επιχορηγήσεων είναι η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Αλλά μια αύξηση του φορολογικού βάρους έχει ένα πολιτικό κόστος για τους ΟΤΑ, και ίσως μπορεί να επηρεάσει άλλες μακροοικονομικές μεταβλητές όπως ο πληθωρισμός. Μια τέτοια απόφαση έχει κόστος για τους τοπικά εκλεγμένους πολιτικούς, όχι μόνο γιατί θα φέρουν το βάρος μιας σύγκρουσης με τις επιλογές της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά ιδιαίτερα γιατί θα πρέπει να πείσουν τους ψηφοφόρους για την ωφέλειά τους από αυτή την πολιτική.

Έχει ήδη αναφερθεί ότι η εμπειρική φιλολογία για τη σχέση φορολογίας-πληθωρισμού περιορίζεται κυρίως σε στοιχεία των ΗΠΑ και αφορά αποκλειστικά την κεντρική φορολογία. Παρατηρήθηκε επίσης μία απόκλιση από τα συμπεράσματα των διαφόρων ερευνών. Μία πιθανή εξήγηση για αυτές τις αποκλίσεις είναι ότι η κυβερνητικοί στόχοι διαφοροποιούνται ανάλογα με τον εκλογικό χρόνο (Rogoff - Sibert, 1988) και ανάλογα με την πολιτική και ιδεολογική συγκρότηση του κυβερνώντος κόμματος (Alesina - Tabellini, 1987). Αυτός είναι ένας επιπλέον λόγος ώστε η ανάλυση η οποία ακολουθεί να γίνει στο πλαίσιο του εκλογικού κύκλου και της *partisan theory*.

Δημιουργήθηκαν οι μεταβλητές Τοπικά Φορολογικά Έσοδα (TR), Συνολικές Τοπικές Δημόσιες Δαπάνες (TE), Επιχορηγήσεις (GRT) και Πληθωρισμός (INF). Οι μεταβλητές TR, GRT, και TE έχουν αναχθεί σαν ποσοστά στο ΑΕΠ. Για να υπολογιστεί ο πληθωρισμός έχει χρησιμοποιηθεί η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του αποπληθωριστή του ΑΕΠ.

Στη σχετική του έρευνα ο Mankiw (1987) παρατήρησε μια αυξητική τάση στις μεταβλητές αυτές. Για να ξεπεράσει αυτό το πρόβλημα εισήγαγε στο υπόδειγμά του μία μεταβλητή γραμμικής τάσης. Στην παρούσα έρευνα χρησιμοποιήθηκε το Hodrick-Prescott (HP) filter για να εξαχθεί η τάση από τις μεταβλητές. Χρησιμοποιήθηκε το HP100 γιατί πρόκειται περί ετήσιων στοιχείων. Δημιουργήθηκαν οι μεταβλητές HPINF για τον πληθωρισμό, HPTR για τα φορολογικά έσοδα, HPTE για τις συνολικές δαπάνες της Τ.Α., και HPGRT για τις επιχορηγήσεις. Σαν μία εναλλακτική λύση έχει χρησιμοποιηθεί επίσης η Holt-Winters no seasonal exponential smoothing μέθοδος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Pairwise Granger Causality Test
Αυστρία, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Ολλανδία 1979-1992

Μηδενική υπόθεση	Time Lag	Αυστρία	Δανία	Φινλανδία	Γαλλία	Ολλανδία
HPTR δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPINF	1	44,4	3,21	1,41	92,8	72,4
HPINF δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPTR	1	714,6	31,4	128,7	9,48	74,1
HPTR δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPGRT	1	198,1	12,7	2,25	0,39	104,9
HPGRT δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPTR	1	1.278,5	43,5	3,49	2,38	108,4
HPTE δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPINF	1	25,3	1,7	0,04	0,04	108,1
HPINF δεν προκαλεί το αποτέλεσμα HPTE	1	178,5	25,3	3,66	14,7	240,1

Υποθέτουμε ότι η σχέση μεταξύ πληθωρισμού, φορολογικών εσόδων, συνολικών δαπανών των ΟΤΑ και επιχορηγήσεων είναι αμφίδρομη. Για να ελέγξουμε την αιτιακή τους σχέση χρησιμοποιούμε το Pairwise Granger Causality Test. Στον πίνακα 5 παρουσιάζο-

νται τα αποτελέσματα από τον έλεγχο αυτό για τις χωρίς τάση (detrended) μεταβλητές.

Από τον Πίνακα 5 παρατηρείται ότι τα φορολογικά έσοδα και ο πληθωρισμός έχουν μια αμφίδρομη ισχυρή σχέση στις περισσότερες χώρες του δείγματος. Το ίδιο συμπέρασμα συνάγεται σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα και τις επιχορηγήσεις καθώς επίσης τις συνολικές δαπάνες και τον πληθωρισμό. Στο Granger Causality Test χρησιμοποιήθηκε ένα lag. Δηλαδή, η σχέση μεταξύ επιχορηγήσεων, συνολικών δαπανών, φορολογικών εσόδων και πληθωρισμού είναι περίπου ταυτόχρονη. Εναλλακτικές λύσεις με δύο τρεις ή τέσσερις χρονικές υστερήσεις δεν είχαν ανάλογα αποτελέσματα. Αυτό σημαίνει ότι η αντίδραση της Τ.Α. είναι σχεδόν άμεση. Θα έπρεπε ίσως να περιμένουμε κάποια χρονική υστέρηση αν τα στοιχεία ήταν τριμηνιαία. Τέτοια όμως συγκρίσιμα στοιχεία για την ευρωπαϊκή Τ.Α. δεν μπορέσαμε να εντοπίσουμε. Αυτός ο ταυτόχρονος καθορισμός της σχέσης οδηγεί στη διατύπωση ενός συστήματος εξισώσεων (2) του τύπου:

$$\begin{aligned} HPTR_{it} &= \alpha_0 + \alpha_1 HPGRT_{it} + \alpha_2 POLCOL_{it} + \alpha_3 ELEC_{it} + \alpha_4 HPTE_{it} + v_{it} \\ HPINF_{it} &= b_0 + b_1 HPTR_{it} + b_2 POLCOL_{it} + b_3 ELEC_{it} + b_4 HPTE_{it} + u_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

Για να εκτιμηθεί το παραπάνω σύστημα θεωρούμε ότι η μεταβλητή που εκφράζει το πολιτικό «χρώμα» της κεντρικής κυβέρνησης (POLCOL), η μεταβλητή που περιγράφει τις προεκλογικές και μεταεκλογικές περιόδους (ELEC), οι επιχορηγήσεις (GRT) λόγω του ότι στην πλειοψηφία τους είναι γενικές (Stine, 1994), αλλά και για θεωρητικούς λόγους (Oates, 1996· Grossman, 1996), θεωρήθηκαν εξωγενείς, επίσης και ο πληθωρισμός (INF) αντιμετωπίστηκε σαν εξωγενής μεταβλητή. Για την καλύτερη οικονομετρική προσέγγιση του θέματος στην Panel Data Analysis επιλέξαμε τη μέθοδο του Error Component Two-Stage Least Squares με Fixed Effects. Την ανάλυση χρονολογικών σειρών για κάθε μία χώρα ξεχωριστά προσεγγίσαμε με Two-Stage Least Squares (2SLS). Στο πίνακα 6 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από το σύστημα των εξισώσεων με βάση τις χωρίς τάση μεταβλητές.

Στο Error Component 2SLS Fixed Effect Model μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι οι επιχορηγήσεις (HPGRT) έχουν μια στατιστικά σημαντική και αρνητική σχέση με τα φορολογικά έσοδα (HPTR).

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

Detrending Variables with Hodrick-Prescott Filter.
Σύστημα εξισώσεων 1979-1992

Χώρες	Μέθοδος	Εξαρτημένη μεταβλητή	Ανεξάρτητες μεταβλητές				N	
			HPGRT	POLCOL	ELEC	HPTE		HPTR
Όλες οι χώρες	Panel Data	HPTR	-1,1	0,86	0,64	1,35	1486,2	70
	Error Com.		(-3,6)	(1,46)	(5,43)	(3,02)		
	2SLS	HPINF	-346,2	-1510,9	352,54	1486,2	1486,2	70
	Fixed Effect		(-1,73)	(-1,99)	(1,34)	(2,06)		
Αυστρία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-0,33	-0,02	0,01	0,77		14
			(-3,72)	(-2,4)	(1,35)	(8,84)		
	2SLS	HPINF	0,004	-0,0021	-0,24	0,54	0,54	14
			(7,28)	(-2,16)	(-8,35)	(8,8)		
Δανία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-0,65	-0,02	0,003	0,45		14
			(-31,52)	(-1,22)	(0,07)	(7,3)		
	2SLS	HPINF	0,0001	0,001	0,002	-0,03	-0,03	14
			(2,62)	(1,6)	(3,38)	(-83,36)		
Φινλανδία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	0,82	0,012	-0,001	-0,11		14
			(10,93)	(1,18)	(-0,3)	(-2,19)		
	2SLS	HPINF	0,001	-2,49	-0,02	-0,03	-0,03	14
			(2,23)	(-0,01)	(-11,93)	(-8,11)		
Γαλλία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-0,82	-0,002	-0,002	0,85		14
			(-15,55)	(-2,26)	(-0,74)	(93,57)		
	2SLS	HPINF	0,0003	0,0003	-0,02	-0,05	-0,05	14
			(2,11)	(0,6)	(-4,11)	(-6,62)		
Ολλανδία	Χρονολογική Σειρά	HPTR	-2,81	-0,07	0,01	3,49		14
			(-5,69)	(-1,86)	(0,21)	(4,88)		
	2SLS	HPINF	0,0006	-1,43	-0,016	-0,05	-0,05	14
			(1,89)	(-0,03)	(-19,74)	(-43,95)		

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-Statistics.

Δηλαδή, μια μείωση των επιχορηγήσεων προκαλεί αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. Οι τοπικά εκλεγμένοι «άρχοντες» δε φοβούνται να δεχτούν το κόστος από μια αύξηση του φορολογικού βάρους. Ίσως ο περιορισμός των Τοπικών Δημοσίων Δαπανών να είναι περισσότερο ισχυρός από την αύξηση της τοπικής

φορολογίας για τους φορολογούμενους-εκλογείς. Το αποτέλεσμα αυτό έρχεται σε αντιστοιχία με το ανάλογο αποτέλεσμα της έρευνας του Courantι (1980) για τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων σχετικά με το επίπεδο των Τοπικών Δημοσίων Δαπανών. Από τη δεύτερη εξίσωση παρατηρούμε ότι μια αύξηση των φορολογικών εσόδων επηρεάζει θετικά τον πληθωρισμό (HPINF). Μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι ΟΤΑ παρουσιάζουν μια πολύ διαφορετική, από την αναμενόμενη από την κεντρική κυβέρνηση, συμπεριφορά. Ο βασικός στόχος της κεντρικής πολιτικής να περιορίσει το φορολογικό βάρος, τις τοπικές δημόσιες δαπάνες και να εφαρμόσει μια σταθεροποιητική πολιτική μέσω της Τ.Α. μάλλον απέτυχε.

Άλλα συμπεράσματα που μπορεί να εξαχθούν είναι ότι οι συνολικές δαπάνες (HPTE) έχουν μια στατιστικά σημαντική σχέση με τα φορολογικά έσοδα και τον πληθωρισμό. Επίσης εντοπίζεται ότι κατά τη διάρκεια των προεκλογικών περιόδων και τη διακυβέρνηση αριστερών κυβερνήσεων παρατηρείται αύξηση της τοπικής φορολογίας. Το αποτέλεσμα αυτό, για τη σχέση αριστερής πολιτικής και φορολογικών εσόδων, είναι σύμφωνο με τις βασικές παραδοχές της *partisan theory* (Alesina, κ.ά., 1987). Στην περίπτωση όμως των προεκλογικών περιόδων θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι: α) Η μεταβλητή ELEC εκφράζει τις προεκλογικές και μεταεκλογικές περιόδους για τις εθνικές βουλευτικές εκλογές. β) Υπάρχει διαφορετική συμπεριφορά των ψηφοφόρων κατά τις βουλευτικές και δημοτικές εκλογές. γ) Η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων κατά τις προεκλογικές περιόδους ίσως εκφράζει την επιθυμία των ευρωπαϊκών ΟΤΑ να επιδείξουν στην κεντρική κυβέρνηση τη δύναμη και ίσως την αντίθεσή τους σε μια πολύ κρίσιμη γι' αυτή χρονική στιγμή.

Περίπου ίδια αποτελέσματα έχουμε και στην περίπτωση που χρησιμοποιήσουμε μεταβλητές που προκύπτουν από τη μέθοδο Holt-Winters no seasonal smoothing (Παράρτημα - Πίνακας 1), όπως επίσης στην περίπτωση που χρησιμοποιήσουμε τις μεταβλητές χωρίς καμιά επεξεργασία σχετικά με την τάση (Παράρτημα - Πίνακας 2).

Στην περίπτωση της ανάλυσης των χρονολογικών σειρών για κάθε χώρα ξεχωριστά, δίνεται η ευκαιρία να επιβεβαιωθεί η υπεροχή της Panel Data Analysis. Τα αποτελέσματα είναι πάρα πολύ περιορισμένα και φτωχά. Στις περιπτώσεις που υπάρχουν στατιστικά σημαντικές σχέσεις, ο συντελεστής της μεταβλητής είναι πάρα πολύ κοντά στο μηδέν. Μόνο στην περίπτωση των επιχορηγή-

σεων μπορούμε να παρατηρήσουμε μια σημαντική αρνητική σχέση με τα φορολογικά έσοδα. Τέλος, μία άλλη αξιοσημείωτη παρατήρηση είναι η περίπτωση της Φινλανδίας. Παρατηρείται ότι η Φινλανδία διαφέρει χαρακτηριστικά από τις άλλες πολιτικές των ευρωπαϊκών χωρών. Το αποτέλεσμα αυτό είναι αρκετά ενδιαφέρον αφού, όπως προαναφέρεται, η Φινλανδία είναι χώρα στην οποία εφαρμόστηκε τη δεκαετία του '80 ένα πρόγραμμα στηριγμένο στη συμφωνία κεντρικής και τοπικής διοίκησης.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος αυτού του άρθρου ήταν να μελετήσει τις νέες σχέσεις του κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα. Η εποχή κατά την οποία η κεντρική κυβέρνηση αποφάσιζε και η Τ.Α. εκτελούσε μοιάζει να ανήκει στο παρελθόν. Ο ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης ως γενικού «καθοδηγητή», χρόνο με τον χρόνο περιορίζεται. Η Τ.Α. έχει τη βούληση να απαλλαγεί από τον παραδοσιακό της ρόλο χωρίς να υπολογίζει το οικονομικοπολιτικό κόστος που θα προκύψει από τη σύγκρουσή της με την κεντρική κυβέρνηση ή την αντίδραση των ψηφοφόρων. Επιδιώκει να συμμετάσχει στον οικονομικό και πολιτικό προγραμματισμό σαν ισότιμος εταίρος με την κεντρική διοίκηση. Ιδιαίτερα η ευρωπαϊκή Τ.Α. έχει τη δύναμη, πολιτική αλλά και οικονομική, να πραγματοποιήσει τους στόχους και τις επιδιώξεις της. Εάν η κεντρική κυβέρνηση δε λάβει υπόψη της τη νέα αυτή πραγματικότητα, ούτε η θεσμοθέτηση περιορισμών στις δαπάνες και στα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. ούτε οι περιορισμοί στις επιχορηγήσεις θα φέρουν κάποιο θεαματικό αποτέλεσμα. Σε περίπτωση που οι στόχοι της κεντρικής κυβέρνησης έρθουν σε σύγκρουση με τους αντίστοιχους στόχους της Τ.Α., αποκλίσεις παρατηρούνται πλέον και από τις δύο πλευρές και όχι αποκλειστικά από την πλευρά των ΟΤΑ όπως μέχρι τώρα ίσχυε.

Η περίπτωση της σταθεροποιητικής πολιτικής είναι πάρα πολύ χαρακτηριστική. Οι ευρωπαϊκές κεντρικές κυβερνήσεις εφάρμοσαν περιορισμούς των επιχορηγήσεων γιατί επιθυμούσαν να περιορίσουν τον τοπικό δημόσιο τομέα (δαπάνες και έσοδα) και τον πληθωρισμό. Όμως η απάντηση των ΟΤΑ ήταν πολύ διαφορετική από την αναμενόμενη. Δεν περιορίσαν τις τοπικές δημόσιες δαπάνες στα επιθυμητά επίπεδα και, αντίθετα, αύξησαν τα φορολογικά

τους έσοδα με αποτέλεσμα να επηρεάσουν θετικά τον πληθωρισμό. Τα αποτελέσματα από αυτή τη διαφωνία ήταν η αποτυχία σε αυτόν το τομέα της κεντρικής πολιτικής. Ιδιαίτερα, όταν η διαφωνία μεταξύ κεντρικής τοπικής διοίκησης είναι μεγαλύτερη, οι αποκλίσεις από τους αρχικούς κεντρικούς στόχους εμφανίζονται ευρύτερες. Με βάση τα εμπειρικά αποτελέσματα της παρούσας έρευνας θα πρέπει να αναδιατυπωθεί η «αρχή» του Musgrave (1989) ότι η άσκηση της σταθεροποιητικής πολιτικής ανήκει σχεδόν αποκλειστικά στο κεντρικό κράτος.

Η ελληνική Τ.Α. δεν έχει πολιτική και οικονομική δύναμη ανάλογη της ευρωπαϊκής Τ.Α. Η φορολογική ελευθερία των ελληνικών ΟΤΑ είναι επίσης πάρα πολύ περιορισμένη. Παρ' όλα αυτά, οι τελευταίες ενέργειες των δημάρχων σηματοδοτούν μια τάση χειραφέτησης ανάλογη με των ευρωπαίων ομολόγων τους. Πιστεύουμε ότι εάν η κεντρική κυβέρνηση επιθυμεί να εφαρμόσει έναν αποτελεσματικό οικονομικό προγραμματισμό πρέπει να πάρει υπόψη της τη γνώμη των ΟΤΑ. Η Τ.Α. δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί όπως οι γραφειοκρατικές υπηρεσίες του δημόσιου τομέα. Αντίθετα, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή εμπειρία, μια συνεργασία μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης-Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζεται σαν ένα πολύ αποτελεσματικό πλαίσιο επίτευξης των κοινών στόχων και διαχείρισης της κρίσης που προέκυψε με αφορμή των περιορισμών των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Holt-winters Exponential Smoothing Variables
Σύστημα εξισώσεων 1979-1992

	Μέθοδος	Εξαρτημένη μεταβλητή	Ανεξάρτητες μεταβλητές					N
			GRTSM	POLCOL	ELEC	TESM	TRSM	
Όλες οι χώρες	Panel Data	TRSM	-0,86	-0,75	0,75	0,81		70
	Error Com.		(-3,96)	(-1,68)	(1,68)	(2,87)		
	2SLS	INFSM		-6,45	8,03	383,9	1.188,2	70
	Fixed Effect			(-0,12)	(0,89)	(3,07)	(3,44)	

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-statistics.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Μεταβλητές χωρίς Detrending Simultaneous Equations 1979-1992

	Μέθοδος	Εξαρτημένη μεταβλητή	Ανεξάρτητες μεταβλητές					N
			GRT	POLCOL	ELEC	TE	TR	
Όλες οι χώρες	Panel Data	TR	-0,75	0,76	0,8	0,87		70
	Error Com.		(-2,78)	(1,02)	(9,58)	(2,39)		
	2SLS	INF		-282,04	-1239,4	1296,4	1296,4	70
	Fixed Effect			(-1,87)	(-2,24)	(2,23)	(2,23)	

N=Πλήθος παρατηρήσεων. Οι αριθμοί στην παρένθεση αντιπροσωπεύουν το T-statistics.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ALESINA, A. - ROUBINI, N. - COHEN, G.D., *Political Cycles and Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1997.
- ALESINA, A. - TABELLINI, G., «Rules and Discretion with Noncoordinated Monetary and Fiscal Policy», *Economic Inquiry*, τόμ. 25, 1987, σ. 619-630.
- BAILS, D., «A Critique on the Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations», *Public Choice*, τχ. 38, 1982, σ. 129-138.
- BAILS, D., «The Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations. A Re-evaluation», *American Journal of Economics and Sociology*, τχ. 49, 1990, σ. 223-238.
- BALTAGI, B.H., *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and sons, Chichester 1996.
- BORGE, L.E. - RATSO, J. - SORENSEN, R., «Local Government Service Production: The Politics of Allocative Sluggishness», *Public Choice*, τχ. 82, 1995, σ. 135-157.
- COURANTI, P.N. - GRAMLISH, E.M. - RUBINFELD, D.L., «Why Voters Support Tax Limitation Amendments The Michigan Case», *National Tax Journal*, τχ. 33, 1980, σ. 1-20.
- CRYSTAL, A. - PEEL, D., «What Can Economics Learn from Political Science and Vice-Versa», *Politics and Economic Policies*, τόμ. 76, τχ. 2, 1986, σ. 62-65.
- CUKIERMAN, A., *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*, MIT Press, Cambridge 1992.
- ΓΚΕΚΑΣ, Ρ., «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τ.Α. Κριτήρια κατανομής. Εμπειρική διερεύνηση», Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 1997.
- ΓΚΕΚΑΣ, Ρ., «The Vicious Cycle of Grant Reductions. An Empirical Analysis of the Consequences of Grant Reductions on Local Authorities», *Local Governance*, τόμ. 25, τχ. 2, 2000, υπό έκδοση.
- GOFF, B.L. - TOMA, M., «Optimal Seigniorage, the Gold standard, and Central Bank Financing», *Journal of Money, Credit and Banking*, τόμ. 25, 1993, σ. 79-95.
- HOWARD, M.A., «State tax and Expenditure Limitation. There is No Story», *Public Budget and Finance*, τόμ. 9, 1989, σ. 83-90.
- HSIAO, C., *Analysis of Panel Data*, Cambridge University Press, Cambridge 1986, σ. 41-50.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbooks*.
- JOYCE, P.G. - MULLINS, D.R., «The Changing Fiscal Structure of the State and Local Public Sector. The Impact of Tax and Expenditure Limitations», *Public Administration Review*, τχ. 51, 1991, σ. 240-253.
- JUDGE, G.G., *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*, J. Wiley and sons, Νέα Υόρκη 1982, σ. 489-490.

- KALSETH, J. - RATSO, J., «Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway», *Economics and Politics*, τόμ. 10, 1998, σ. 63-83.
- KENNY, L. - TOMA, M., «The Role of Taxes Bases and Collections Costs in the Determination of Income Tax Rates, Seigniorage and Inflation», *Public Choice*, τχ. 92, 1997, σ. 75-90.
- KENYON, D.A. - BENKER, K.M., «Fiscal Discipline Lessons from the State Experience», *National Tax Journal*, τόμ. 37, 1984, σ. 433-446.
- LANE, J.E. - MCKAY, D. - KENNETH, N., «Political Data Handbook OECD Countries», Oxford University Press, Οξφόρδη 1997.
- MANKIW, G.N., «The Optimal Collection of Seigniorage. Theory and Evidence», *Journal of Monetary Economics*, τόμ. 20, 1987, σ. 327-341.
- MEADOWS, W.J., *The Response of Local Authorities to Central Government Incitement to Reduce Expenditure*, Public Finance Foundation, Λονδίνο 1987.
- MUSGRAVE, R.A. - MUSGRAVE, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 5η έκδοση, McGraw-Hill Book Company, 1989.
- OATES, W. - GAMKHAR, S., «Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings», *National Tax Journal*, τχ. 4, 1996.
- PALEOLOGOU, S.M., «Political Cycle and Fiscal and Monetary Policies», Διδακτορική Διατριβή, University of York, 1999.
- PEREIRA, P.T.C., «A Politico-Economic Approach to Intergovernmental Lump-Sum Grants», *Public Choice*, τχ. 88, 1996, σ. 185-201.
- POTREBA, J.M. - ROTEMBERG, J.J., «Inflation and Taxation with Optimizing Governments», *Journal of Money, Credit and Banking*, τόμ. 22, 1990, σ. 1-18.
- ROGOFF, K. - SIBERT, A., «Macroeconomic Policy Cycles», *Review of Economic Studies*, τχ. 55, 1988, σ. 1-16.
- SHADBEGIAN, R., «Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?», *Contemporary Economic Policy*, τόμ. 14, 1996, σ. 22-35.
- SHADBEGIAN, R.J., «Do Tax and Expenditure Limitations Affect Local Government Budget? Evidence from Panel Data», *Public Finance Review*, τόμ. 26, 1998, σ. 18-136.
- SMITH, P.C. - LEVAGGI, R., «The Ratchet Effect in Local Public Expenditure», *κείμενο εργασίας*, University of York, York 1997.
- STINE, W.F., «Is local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence from Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment», *National Tax Journal*, τχ. 47, 1994, σ. 799-816.
- TAYLOR, W.E., «Small Sample Considerations in Estimation from Panel Data», *Journal of Econometrics*, τόμ. 13, 1980, σ. 203-223.

- TREHAN, B. - WALSH, C.E., «Seigniorage and Tax Smoothing in the United States 1914-1986», *Journal of Monetary Economics*, τόμ. 25, 1990, σ. 97-112.
- WOLDENDORP, J. - KEMAN, H. - BUDGE, I., «Political data 1945-1990. Party Governments in 20 Democracies», *European Journal of Political Research*, τόμ. 24, 1993, σ. 1-120.