



ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ
ΚΑΙ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

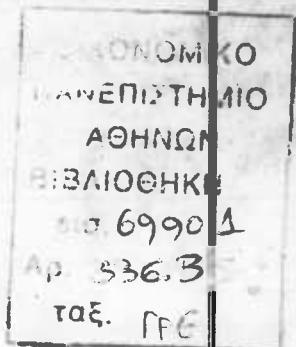
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ

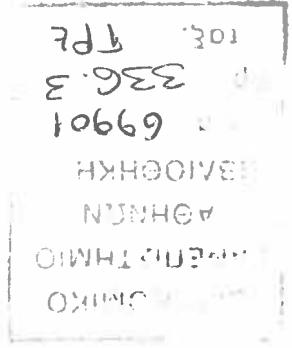


ΓΡΕΒΕΤΖΑΚΗ ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ

Επιβλέπων: Φιλιππόπουλος Αποστόλης

**ΑΘΗΝΑ
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2001**





ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	2
2. Η ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ NASH ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΤΗΤΕΣ.....	7
2.1. Φορολογικές εξωτερικότητες (tax spillovers).....	9
2.2. Υπόδειγμα φορολογικού ανταγωνισμού	12
3. ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΛΥΣΕΙΣ ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	15
3.1. Οφέλη από διακυβερνητική συνεργασία (intergovernmental level): Μία μαθηματική προσέγγιση..	15
3.2. Εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης αναποτελεσματικότητας: Ομοσπονδιακή οργάνωση (cooperation at supranational level)	17
4. ΤΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	20
4.1. Ομοσπονδιακά μέσα δημοσιονομικής πολιτικής (μεταβιβάσεις – φορολογία).....	20
4.2. Συντονιστικές ρυθμίσεις (κανόνες άσκησης πολιτικής).....	23
5. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΑΡΙΣΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ FISCAL FEDERALISM.....	26
5.1. Trade off μεταξύ ηθικού κινδύνου και παροχής ασφάλειας από διαταραχές.....	27
5.2. Ο παράγοντας των προτιμήσεων.....	29
5.2.1. Παρουσίαση επιχειρημάτων υπέρ αποκέντρωσης βάσει προτιμήσεων.....	30
5.2.2. Παρουσίαση θεωρίας άριστης ανάθεσης αρμοδιοτήτων για σχεδιασμό ομοσπονδιακού κράτους	32
6. ΆΛΛΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ (FISCAL FEDERALISM).....	35
6.1. Περιπτώσεις όπου η συνεργασία είναι μη επιθυμητή	35
6.2. Sustainability of fiscal federalism	39
7. ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	41
8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ : ΤΟ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΤΩΝ ALESINA – WACZIARG (1999) ΓΙΑ «ΑΡΙΣΤΗ ΑΝΑΦΕΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ» (OPTIMAL DEVOLUTION OF PREROGATIVES).....	44
8.1. Υποθέσεις.....	44
8.2. Η συμμετρική περίπτωση.....	44
8.3. Ασυμμετρικές χώρες	46
9. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	48

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα το παγκόσμιο οικονομικό γίγνεσθαι χαρακτηρίστηκε από δύο αντικρουόμενα φαινόμενα. Από την μία παρατηρήθηκε μία τάση αποκέντρωσης δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων από τις εθνικές κυβερνήσεις με στόχο τη βελτίωση του δημοσίου τομέα. Ενδεικτικά αναφέρουμε το παράδειγμα της Μεγάλης Βρετανίας, στην οποία είναι έντονο το αίτημα της Ουαλίας και της Σκωτίας για την δημιουργία περιφερειακών κοινοβουλίων καθώς και της Ιταλίας στην οποία υπάρχει η άποψη για το διαχωρισμό της σε 2 ανεξάρτητες χώρες (Βόρια και Νότια). Από την άλλη, είναι έντονο το φαινόμενο της συγκέντρωσης αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικά όργανα με στόχο την αντιμετώπιση των ανεπαρκειών της κυβερνητικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην οποία ήδη έχουν γίνει αρκετά βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με την έναρξη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και την ανάθεση της άσκηση της νομισματικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζας αλλά και την υιοθέτηση κοινού νομίσματος. Ανάλογο είναι και το παράδειγμα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, της Γερμανίας και του Καναδά όπου, σε επίπεδο κράτους πλέον, παρατηρείται μία τάση συνύπαρξης διαφόρων επιπέδων κυβερνητικής οργάνωσης, τόσο κεντρικών όσο και περιφερειακών.

Η οικονομική αυτή πραγματικότητα έφερε στην επιφάνεια το ερώτημα για το πώς πρέπει να ανατίθενται οι αρμοδιότητες σε διάφορα επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης προκειμένου να εξυπηρετούνται αποτελεσματικότερα οι στόχοι της οικονομικής πολιτικής. Έτσι, αναπτύχθηκε η βιβλιογραφία, ιδιαίτερα μετά την δεκαετία του '80, της δημοσιονομικής εναρμόνισης-ενοποίησης. Συγκεκριμένα, διατυπώθηκαν διάφορες θεωρίες για την ερμηνεία του φαινομένου της μεταφοράς δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων και μεσών δημοσιονομικής πολιτικής από τα εθνικά ή τα περιφερειακά όργανα των κρατών σε κεντρικά όργανα μίας ένωσης κρατών.

Ο βασικός λόγος της αναποτελεσματικότητας της αποκεντρωμένης δημοσιονομικής πολιτικής, και άρα η λογική αιτία της δημιουργίας ομοσπονδιακών αρχών, είναι η ύπαρξη διεθνών εξωτερικοτήτων (cross – border externalities). Δηλαδή, μεταξύ των κρατών υπάρχουν διάφορες αλληλεπιδράσεις που όταν δεν λαμβάνονται υπόψη στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής οδηγούν σε οικονομική αναποτελεσματικότητα. Για παράδειγμα, ενώ οι επιλογές μίας κυβέρνησης ως προς την φορολογία ή την αναδιανομή θεωρούνται άριστες σε όρους εθνικής ευημερίας, σε παγκόσμιο επίπεδο οι δεδομένες πολιτικές μπορεί να

θεωρούνται «μη άριστες», διότι υπάρχουν αλληλεπιδράσεις μεταξύ των κρατών. Έτσι, σε μία ισορροπία μη συνεργασίας (Nash) οι πολιτικές μπορεί να οδηγήσουν σε ανεπαρκείς φόρους ή ποσότητες δημοσίων αγαθών. Άρα, φαίνεται ότι είναι έκδηλη η ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των κρατών για τα οποία παρατηρούνται οι εξωτερικότητες ή αλλιώς αλληλεπιδράσεις.

Η συνεργασία αυτή μπορεί να πάρει διάφορες μορφές. Μπορεί, π.χ. να είναι συνεργασία μεταξύ κυβερνήσεων με την μορφή της από κοινού άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Μία τέτοια «λύση» ενώ επιφέρει οφέλη με την έννοια της εσωτερίκευσης εξωτερικοτήτων, είναι συνήθως μη εφικτή λόγω προβλημάτων πληροφόρησης και έλλειψης αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Εναλλακτικά, προτείνεται η ανάθεση της άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής σε ανώτερα, υπερεθνικά επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης. Η ομοσπονδιακή άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής αναδύεται ως μία πιο εφικτή λύση στην αντιμετώπιση προβλημάτων διεθνών εξωτερικοτήτων. Για παράδειγμα, μέσω της συγκεντρωμένης άσκησης πολιτικής, η υπερεθνική αρχή εσωτερικεύει τα κυβερνητικά κίνητρα για προσέλκυση φορολογικής βάσης και επιχειρηματικής δραστηριότητας λόγω της κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών και εκμεταλλεύεται καλύτερα τις οικονομίες κλίμακας, ώστε αυξάνονται οι φόροι και οι δημόσιες επενδύσεις. Παράλληλα, μέσω της χρήσης των διακυβερνητικών μεταβιβάσεων, εκπληρώνει διττό ρόλο από την μία αναδιανέμει εισόδημα υπέρ των πιο φτωχών περιοχών της ομοσπονδίας αλλά και από την άλλη αποζημιώνει εκείνες που είναι πιο ευάλωτες σε διαταραχές (shocks).

Στην πράξη, η ομοσπονδιακή άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής ερμηνεύεται ως η θεσμοθέτηση του κατάλληλου καταστατικού λειτουργίας του συστήματος, δηλαδή η ανάθεση κατάλληλων μέσων πολιτικής σε διάφορα επίπεδα κυβέρνησης καθώς και η υιοθέτηση ανάλογου μηχανισμού λήψης αποφάσεων σε κάθε επίπεδο κυβέρνησης. Μεγάλη σημασία για την επιτυχία στην εφαρμογή ενός τέτοιου σύνθετου συστήματος, που λειτουργεί ως αμάλγαμα διαφόρων επιπέδων κυβερνήσεων, είναι το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του. Κάτω από διαφορετικά θεσμικά πλαίσια τα αποτελέσματα από την άσκηση πολιτικών είναι διαφορετικά. Δηλαδή, οι θεσμοί πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένοι ως προς την ανάθεση πολιτικών σε διάφορα επίπεδα κυβέρνησης αλλά και ως προς το θέμα της σύνθεσης της κεντρικής κυβέρνησης και του τρόπου λήψης αποφάσεων. Για παράδειγμα, προτείνεται η χρήση φόρων βάσει της αρχής της χώρας προέλευσης (source principle) σε μετακινούμενους παραγωγικούς συντελεστές από τα ομοσπονδιακά όργανα προκειμένου να εσωτερικευτεί η βασική θετική εξωτερικότητα που πηγάζει από τα κίνητρα των εθνικών κυβερνήσεων να προσελκύσουν φορολογική βάση. Ενώ, από την άλλη, προτείνεται η χρήση φόρων βάσει της

αρχής της χώρας προορισμού (residence – based taxation) από τα χαμηλότερα επίπεδα κυβέρνησης λόγω της καλύτερης πληροφόρησης για την διαχείριση ενός τέτοιου συστήματος.

Από την επισκόπηση της βιβλιογραφίας διαπιστώνεται ότι ενώ η ύπαρξη ομοσπονδιακών αρχών επιφέρει οφέλη σε όρους εσωτερικεύσης εξωτερικοτήτων δημιουργεί και κάποια κόστη. Τα κόστη αυτά, όταν λαμβάνονται υπόψη, δημιουργούν τα λεγόμενα trade offs, τα οποία ουσιαστικά αναφέρονται στην ύπαρξη κάποιων αντικρουόμενων δυνάμεων που οδηγούν την ανάλυση της ανάθεσης πολιτικών σε διάφορα επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης σε αντίθετες κατευθύνσεις. Έτσι, δικαιολογείται η ύπαρξη ενός μεικτού συστήματος, που συναντάται στην πραγματικότητα, στο οποίο συνυπάρχουν και αποκεντρωμένες και συγκεντρωμένες κυβερνήσεις. Χαρακτηριστικά παραδείγματα που επιβεβαιώνουν την πολυπλοκότητα του συστήματος είναι το trade off μεταξύ θητικού κινδύνου και της διανομής του κινδύνου (risk sharing) καθώς και αυτού μεταξύ ετερογενών προτιμήσεων και διεθνών εξωτερικοτήτων. Για παράδειγμα, ενώ με τον συντονισμό των πολιτικών μίας ομάδας κρατών από μία κεντρική αρχή (π.χ. μία ομοσπονδιακή κυβέρνηση) εσωτερικεύονται οι εξωτερικότητες, χειροτερεύει η αντιστοιχία μεταξύ παρεχόμενων υπηρεσιών από την κυβέρνηση και των προτιμήσεων των ατόμων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της. Η λύση αυτού του trade off, με στόχο τον καθορισμό του άριστου βαθμού της ανάθεσης πολιτικών σε κεντρικά όργανα, συνεπάγεται τελικά ότι το θέμα της ανάθεσης (assignment) πολιτικών ή της παροχής δημοσίων αγαθών εξαρτάται από την φύση του δημοσίου αγαθού και την εκάστοτε πολιτική.

Στην πράξη φαίνεται ότι το άριστο σύστημα δεν βρίσκεται στα δύο άκρα, πλήρης αποκεντρωση ή πλήρης συγκέντρωση, αλλά κάπου στην μέση. Το κάθε επίπεδο κυβέρνησης αναλαμβάνει τις «ευθύνες» που μπορεί να διατελέσει καλύτερα ανάλογα με τις δυνατότητες της. Δηλαδή, τα χαμηλά επίπεδα κυβέρνησης αναλαμβάνουν πολιτικές που απαιτούν καλύτερη πληροφόρηση, διαχείριση και ποικιλία προτιμήσεων ενώ τα υψηλότερα επίπεδα κυβέρνησης χειρίζονται καλύτερα τα θέματα που απαιτούν εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων (ή και οικονομιών κλίμακας) και αξιοπιστία.

Η παρούσα εργασία κάνει μία επισκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με το θέμα της άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής σε αποκεντρωμένο επίπεδο, κυρίως κάτω από το πρίσμα των διεθνών εξωτερικοτήτων, καθώς και με το αναδυόμενο ομοσπονδιακό σύστημα κυβερνητικής οργάνωσης ως τρόπος αντιμετώπισης των διαφόρων αντικρουόμενων δυνάμεων. Η ανάλυση θα γίνει προς τις ακόλουθες κατευθύνσεις:



Στο κεφάλαιο 2, θα παρουσιαστούν διάφορα είδη διεθνών εξωτερικοτήτων που κάνουν την αποκεντρωμένη άσκηση πολιτικής μη αποτελεσματική. Κύρια έμφαση θα δοθεί στην εξωτερικότητα αυτή, που οφείλεται στην κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών και στον φορολογικό ανταγωνισμό. Δηλαδή, κάθε κράτος, όταν ασκεί την φορολογική του πολιτική προσπαθεί να προσελκύσει φορολογική βάση γνωρίζοντας ότι όταν επιβάλλει υψηλό φόρο θα υπάρχει κίνητρο μετακίνησης για τον σχετικό παραγωγικό συντελεστή σε χώρα με χαμηλότερο φόρο. Η θετική αυτή εξωτερικότητα, που αναφέρεται στη βιβλιογραφία ως *investment reallocation spillover* και φαίνεται να κυριαρχεί όλων των υπολοίπων που ενδεχομένως υπάρχουν, οδηγεί σε ανεπαρκώς χαμηλούς φόρους σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα άσκησης πολιτικών. Ήταν παρουσιαστεί και ένα υπόδειγμα των Persson – Tabellini (1995) στο οποίο θα φανεί η επίδραση της αποκεντρωμένης άσκησης πολιτικής στους φόρους, τις δαπάνες και την ευημερία.

Στο κεφάλαιο 3, θα γίνει αναφορά στα επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ της συνεργασίας μεταξύ των κρατών με στόχο την εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων καθώς και τα οφέλη που συνεπάγονται σε όρους αναδιανομής και οικονομικής αποτελεσματικότητας. Στη συνέχεια, θα παρουσιαστεί η εναλλακτική λύση της ομοσπονδιακής οργάνωσης (fiscal federalism), δηλαδή η ανάθεση της άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής σε υπερεθνικά επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης, ως ένας πιο εφικτός τρόπος αντιμετώπισης των διεθνών εξωτερικοτήτων.

Στο κεφάλαιο 4, θα περιγραφούν τα βασικά χαρακτηριστικά της λειτουργίας ενός ομοσπονδιακού συστήματος άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Κύρια έμφαση θα δοθεί στα δημοσιονομικά μέσα, και ιδιαίτερα στον ρόλο των διακυβερνητικών μεταβιβάσεων που χρησιμοποιούνται από τα υπερεθνικά όργανα, με στόχο την εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων, την δημοσιονομική ισότητα και την βελτίωση του φορολογικού συστήματος. Παράλληλα, θα γίνει αναφορά στην ανάθεση φορολογικών μέσων σε διάφορα επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης με στόχο τον κατάλληλο σχεδιασμό και την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος. Στο τέλος, θα παρουσιαστούν κάποιες συντονιστικές ρυθμίσεις (regulation), όπως η επιλογή του κατάλληλου φορολογικού συστήματος (residence – based taxation), η ύπαρξη κάποιων κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας τύπου Μάαστριχ, καθώς και η μείωση του αριθμού των κρατών, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως θεσμικά μέσα πολιτικής στο σύστημα αυτό για την εσωτερίκευση των διεθνών εξωτερικοτήτων.

Στο κεφάλαιο 5, θα εισαχθούν κάποιοι άλλοι λόγοι πέρα από τις εξωτερικότητες, που δικαιολογούν την συνύπαρξη διαφόρων επιπέδων κυβερνήσεων. Συγκεκριμένα, θα γίνει

αναφορά στο trade off μεταξύ ηθικού κινδύνου και «διανομής του ρίσκου», όπως περιγράφεται από το άρθρο των Persson – Tabellini (1996a), στο οποίο διαπιστώνεται ότι η κάλυψη από τον κίνδυνο δεν πρέπει να είναι πλήρης με την χρήση άνευ όρων μεταβιβάσεων από τα υπερεθνικά όργανα αλλά μερική, προκειμένου να δοθεί το κίνητρο στις εθνικές κυβερνήσεις να στηρίξουν την ανάπτυξη τους και στις δικές τους δημόσιες επενδύσεις. Επίσης, παρουσιάζεται το trade off μεταξύ ετερογενών προτιμήσεων και εσωτερίκευσης των εξωτερικοτήτων και η επίδραση του στην θεωρία καθορισμού του άριστου βαθμού του fiscal federalism (optimal devolution theory), σύμφωνα με την προσέγγιση των Alesina – Wacziard (1999). Βάσει της ανάλυσης, τα ανώτερα επίπεδα κυβέρνησης αναλαμβάνουν πολιτικές που συνεπάγονται εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων ενώ τα χαμηλότερα επίπεδα ασκούν πολιτικές που συνεπάγονται μεγάλη πληροφόρηση και ετερογένεια προτιμήσεων. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι η ανάθεση πολιτικών σε διάφορα επίπεδα κυβέρνησης εξαρτάται από την φύση του δημοσίου αγαθού και την εκάστοτε πολιτική.

Στο κεφάλαιο 6, θα αναφερθούν περιπτώσεις όπου καθιστούν πιο σύνθετη την οργάνωση μίας ομοσπονδιακής ένωσης κρατών. Οι λόγοι αφορούν είτε περιπτώσεις όπου ο φορολογικός ανταγωνισμός και η αποκεντρωμένη άσκηση πολιτικής έχουν θετική επίδραση στην ευημερία, ώστε η συνεργασία να μην είναι επιθυμητή, είτε περιπτώσεις όπου η ευστάθεια και η διάρκεια του ομοσπονδιακού συστήματος αμφισβητείται.

Στο τέλος, αναφέρονται τα συμπεράσματα καθώς και θέματα τα οποία δεν εξετάστηκαν στην συγκεκριμένη εργασία.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω στον επιβλέποντα καθηγητή μου, Αποστόλη Φιλιππόπουλο, ο οποίος ήταν παρών σε όλη τη διάρκεια της διεξαγωγής της διπλωματικής μου εργασίας με χρήσιμες συμβουλές και μεγάλη υπομονή.

2. Η ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ NASH ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΤΗΤΕΣ

Σύμφωνα με την νεοκλασική προσέγγιση, υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις όπου η ελεύθερη λειτουργία των αγορών δεν συνεπάγεται οικονομική αποτελεσματικότητα. Πιο χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των δημοσίων αγαθών, δηλαδή τα μη αναλώσιμα και μη εξαιρετέα αγαθά, τα οποία δεν μπορούν να παραχθούν άριστα από την αγορά λόγω του φαινομένου free riding. Επίσης, υπάρχει η περίπτωση των εξωτερικών επιδράσεων μεταξύ των οικονομικών φορέων που όταν δεν ληφθούν υπόψη στις οικονομικές συναλλαγές η αγορά οδηγεί σε οικονομική αναποτελεσματικότητα (inefficiency). Άλλα παραδείγματα αποτυχίας του μηχανισμού της αγοράς είναι οικονομίες κλίμακας, ασυμμετρική πληροφόρηση, αβεβαιότητα κλπ. Σύμφωνα με τα δημόσια οικονομικά, σε αυτές τις περιπτώσεις, το κράτος μπορεί, μέσω των θεσμών και των πολιτικών που διαθέτει, να λειτουργήσει ως μία ανώτατη αρχή που συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα και λειτουργεί συμπληρωματικά στην ελεύθερη λειτουργία των αγορών. Συγκεκριμένα, οι κύριοι στόχοι μίας κυβερνητικής πολιτικής είναι : η παροχή δημοσίων αγαθών, η αναδιανομή εισοδήματος που γίνεται μέσω της παροχής κοινωνικής ασφάλισης και γενικά μεταβιβάσεων με απότερο στόχο την κοινωνική δικαιοσύνη και συνοχή, και τέλος είναι η σταθεροποίηση της οικονομίας από διαταραχές είτε από την πλευρά της προσφοράς είτε από την πλευρά της ζήτησης.

Όμως, το θέμα είναι ότι μπορεί η κυβερνητική παρέμβαση, στην προσπάθεια διόρθωσης των αγοραίων στρεβλώσεων (market failures), να εισαγάγει νέες στρεβλώσεις που ίσως τελικά να κάνουν τα πράγματα χειρότερα, όπως υποδεικνύει η βιβλιογραφία του Public choice και της Πολιτικής οικονομίας. Το σίγουρο είναι ότι είναι δύσκολο και ίσως αδύνατο - να αξιολογηθεί εκ των προτέρων η κρατική παρέμβαση. Το μόνο που μπορεί να κάνει μία κυβέρνηση είναι να ασκήσει την οικονομική της πολιτική λαμβάνοντας υπόψη όλους τους παράγοντες που επηρεάζουν ή θα μπορούσαν να επηρεάσουν την περιοχή της δικαιοδοσίας της, εσωτερικεύοντας έτσι όλες τις πιθανές εξωτερικότητες ή γενικότερα τις πηγές αναποτελεσματικότητας. Σίγουρα κάτι τέτοιο είναι πολύ δύσκολο στην πράξη, ιδιαίτερα σε ένα οικονομικό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από αυξημένες οικονομικές σχέσεις μεταξύ των φορέων σε μία οικονομία. Μάλιστα το πρόβλημα γίνεται ακόμα πιο έντονο όταν η ανάλυση γενικευτεί προκειμένου να συμπεριλάβει τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ κρατών ή κυβερνήσεων. Δηλαδή, ενώ μπορεί σε εθνικό επίπεδο μία πολιτική να κρίνεται ως η κατάλληλη (optimal) για την προώθηση της οικονομική ανάπτυξης και της ευημερίας, σε

παγκόσμιο επίπεδο μπορεί να θεωρείται ως «μη άριστη» λόγω των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των ασκούμενων πολιτικών των κρατών. Μάλιστα, όσο αυξάνεται η οικονομική ενοποίηση και μειώνονται τα εμπόδια στην οικονομική δραστηριότητα μεταξύ των χωρών ή ακόμα και των περιφερειών, οι δυσκολίες στην άσκηση αποτελεσματικής κυβερνητικής πολιτικής γίνονται πιο έντονες. Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου οι στόχοι μίας οικονομικής πολιτικής από ένα κράτος δεν εξυπηρετούνται τόσο σε θέματα ευημερίας και κατανομής πόρων όσο και σε θέματα αναδιανομής όταν αξιολογηθούν σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η εργασία αυτή ασχολείται ακριβώς με την ύπαρξη αυτών των αναποτελεσματικοτήτων χρησιμοποιώντας ως βασικό εργαλείο ανάλυσης την θεωρία που βασίζεται στην ύπαρξη των διεθνών εξωτερικοτήτων¹. Ήα γίνει ιδιαίτερη αναφορά σε εξωτερικότητες που σχετίζονται με τον ανταγωνισμό στην φορολογία μεταξύ κρατών -tax competition- (θα παρουσιαστεί συνοπτικά και ένα υπόδειγμα που δείχνει τον ρόλο των φορολογικών εξωτερικοτήτων στην άσκηση της εθνικής φορολογικής πολιτικής). Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα διεθνών εξωτερικοτήτων είναι οι ανεπαρκώς χαμηλοί φόροι που οφείλονται στις αυξημένες οικονομικές σχέσεις και στην έντονη κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών μεταξύ των κρατών. Περισσότερες λεπτομέρειες παρατίθενται στην υπόλοιπη ενότητα.

Από την άλλη υπάρχουν εξωτερικότητες που επιφέρουν ατέλειες στον τομέα παροχής δημοσίων αγαθών από αποκεντρωμένα επίπεδα κυβέρνησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο τομέας του περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα, και εδώ παρατηρείται κάποιο είδος ανταγωνισμού μεταξύ διαφόρων κυβερνήσεων. Δηλαδή, λόγω του κινήτρου προσέλκυσης επιχειρηματικής δραστηριότητας, υπάρχει η τάση σε κάθε χώρα να κρατήσει σε χαμηλά επίπεδα τις προϋποθέσεις (standards) περιβαλλοντολογικής προστασίας, μέσω χαμηλών φόρων παραγωγής, ώστε μειώνεται το κόστος μόλυνσης και ενθαρρύνεται η είσοδος νέων επιχειρήσεων στην χώρα. Έτσι, σε ισορροπία Nash, η περιβαλλοντολογική ποιότητα (που έχει τον ρόλο του δημοσίου αγαθού) βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα.²

¹ Στη βιβλιογραφία ο όρος εξωτερικότητα αναφέρεται είτε ως externality είτε ως spillover effect αλλά είτε και ως interaction.

² Πρέπει να σημειωθεί ότι σε ένα δυναμικό μοντέλο, όπου υπάρχει ενδογενής ανάπτυξη, μακροπρόθεσμα σε ισορροπία Nash οι φόροι μπορεί να είναι πολύ υψηλοί διότι η εξωτερικότητα είναι αρνητική. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι σε αναπτυσσόμενες οικονομίες η μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη φορολογική βάση κεφαλαίου είναι ελαστική ώστε υψηλοί φόροι οδηγούν σε χαμηλότερη φορολογική βάση, χαμηλότερη

Σημειώνεται ότι λόγω της περιορισμένης έκτασης της εργασίας θα δοθεί έμφαση κυρίως σε εξωτερικότητες που σχετίζονται με τον φορολογικό ανταγωνισμό και λιγότερο με την παροχή δημοσίων αγαθών. Πάντως η λογική της ανάλυσης σε οποιαδήποτε περίπτωση είναι ότι όσο πιο έντονη είναι η επίδραση της εξωτερικότητας από μία χώρα σε μία άλλη τόσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη υιοθέτησης πιο συγκεντρωμένης (centralized) άσκησης πολιτικής.

2.1. Φορολογικές εξωτερικότητες (tax spillovers)

Λόγω της αυξημένης οικονομικής ενοποίησης, της σταδιακής άρσης των εμποδίων στο εμπόριο καθώς και της έντονης κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών μεταξύ των κρατών, είναι λογικό ότι η φορολογική πολιτική μίας χώρας επηρεάζει την ακολουθούμενη πολιτική των άλλων. Τα κανάλια επηρεασμού σχετίζονται τόσο με τις αποφάσεις των ιδιωτικών φορέων σχετικά με την κατανομή των επενδύσεων τους σε εγχώριες και ξένες όσο και με τα κίνητρα των κυβερνητικών αρχών για την χρήση των φόρων ως μέσο προσέλκυσης οικονομικής δραστηριότητας. Έτσι, υπάρχει μία ποικιλία από αλληλεπιδράσεις μεταξύ των κρατών. Αυτές μπορεί να είναι θετικές ή αρνητικές, ώστε αυτό που υπολογίζεται για την τελική αξιολόγηση είναι το καθαρό αποτέλεσμα των εξωτερικοτήτων (net effect). Έτσι, εάν η τελική επίδραση είναι θετική (αρνητική) τότε με την μετάβαση από αποκεντρωμένη σε μία πιο συγκεντρωμένη άσκηση πολιτικής έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση (μείωση) των φόρων.

Τα περισσότερα υποδείγματα θεωρούν, είτε βάσει υποθέσεων είτε βάσει εμπειρικών μελετών, ότι η επικρατέστερη εξωτερικότητα είναι θετική. Συγκεκριμένα, θεωρούν ότι υπάρχει θετική επίδραση στην άλλη χώρα από την επιβολή υψηλών φόρων, διότι με την εισροή κεφαλαίου αυξάνεται η φορολογική βάση, τα φορολογικά έσοδα και άρα η ανάπτυξη της χώρας. Βάσει των Inman – Rubinfeld (1996), η εξωτερικότητα αυτή ονομάζεται *tax spillover on revenues*. Από την άλλη, ο Sorenson (2000), την ονομάζει *investment reallocation and saving effect*. Στην ανάλυση του συμπληρώνει ότι με την εισροή κεφαλαίου στην ξένη χώρα, λόγω των χαμηλότερων φόρων στην εγχώρια, θα αυξηθεί ο μισθός και άρα η προσφορά εργασίας, ώστε θα αυξηθεί η ευημερία της χώρας διότι θα αυξηθούν τα φορολογικά έσοδα από την φορολόγηση της εργασίας. Μάλιστα, αν υπήρχε ακούσια ανεργία πριν την εισροή του κεφαλαίου, η ευημερία αυξάνεται περαιτέρω. Συνοψίζοντας, λοιπόν, το βασικό επιχείρημα της σχετικής βιβλιογραφίας είναι ότι, λόγω της έντονης κινητικότητας των

ποσότητα παρεχόμενων δημοσίων αγαθών και γενικά χαμηλότερη οικονομική δραστηριότητα. (Philippopoulos A., Economides G., "Are Nash tax rates too low or too high?", 2000)

παραγωγικών συντελεστών, κάθε κράτος, όταν ασκεί την φορολογική του πολιτική προσπαθεί να προσελκύσει φορολογική βάση γνωρίζοντας ότι εάν επιβάλλει υψηλό φόρο θα υπάρχει κίνητρο μετακίνησης για τον σχετικό παραγωγικό συντελεστή σε χώρα με χαμηλότερο φόρο.

Συνεπώς, λόγω του ανταγωνισμού που αναπτύσσεται μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων για προσέλκυση φορολογικής βάσης (tax competition), σε ισορροπία Nash παρατηρούνται ανεπαρκώς χαμηλοί φόροι. Άρα, εδώ οι φόροι είναι στρεβλώσεις σε μορφή “locational inefficiencies”.

Βέβαια, όπως προαναφέρθηκε, στην βιβλιογραφία υπάρχουν διάφορα υπόδειγμα φορολογικού ανταγωνισμού που συγκεντρώνουν μία πιο πλούσια ποικιλία από εξωτερικότητες πέρα από την προηγούμενη.

Στο άρθρο των *Inman – Rubinfeld* (1996)³, περιγράφεται ένα υπόδειγμα φορολογικού ανταγωνισμού, μεταξύ πολιτειών (states) που ανήκουν σε ένα έθνος. Εδώ παρατηρείται ότι το αποκεντρωμένο σύστημα άσκησης φορολογικής πολιτικής καταλήγει σε «ανεπαρκές» φορολογικό αποτέλεσμα σε σχέση με το πιο συγκεντρωμένο, ως προς την κατανομή των πόρων, την αναδιανομή και την κοινωνική δικαιοσύνη για τους παρακάτω λόγους:

- **Tax subsidy (tax exportation) effect:** Βάσει του υπόδειγματος η επιλογή των φόρων σε κάθε πολιτεία γίνεται από ένα συνασπισμό ατόμων που έχουν μεγάλη δύναμη στον επηρεασμό των κυβερνητικών αποφάσεων (decisive coalition). Όμως, μέρος του φόρου πληρώνεται από άτομα που δεν συμμετέχουν στον συνασπισμό αυτό, δηλαδή υπάρχει μετακύληση φόρου σε μη κατοίκους της πολιτείας ή μη προνομιούχα πολιτικά άτομα. (tax exportation). Έτσι, υπάρχει κίνητρο από τα άτομα του συνασπισμού να χρησιμοποιούν πολύ αυτούς τους «επιδοτούμενους» φόρους.
- **Vertical Tax inequities:** Λόγω της δυνατότητας μετακίνησης παραγωγικών συντελεστών, υπάρχει κίνητρο εξόδου από την πολιτεία για τα πιο πλούσια νοικοκυριά εάν δεν υπάρχει ευνοϊκή φορολόγηση.⁴ Έτσι, η απειλή εξόδου λειτουργεί ως περιορισμός στη δίκαιη αναδιανεμητική πολιτική εντός πολιτείας .

³ Στο υπόδειγμα αυτό επιβάλλονται φόροι βάσει της αρχής της χώρας προέλευσης

⁴ Σημειώνουμε ότι στο υπόδειγμα αυτό εκτός από το κεφάλαιο και η εργασία μπορεί να μετακινηθεί μεταξύ χωρών .

- **"Not-in-my-backyard" or NIMBY taxation:** Δεδομένου ότι η κάθε πολιτεία αγνοεί την επίδραση της πολιτικής της στις άλλες λόγω της μετακίνησης πληθυσμού (congestion effect), δεν υπάρχει κίνητρο για χρήση φόρων για πρόκληση τέτοιων δραστηριοτήτων, ώστε υπάρχει υψηλή φορολογία για δραστηριότητες που είναι κοινωνικά ωφέλιμες αλλά τοπικά επιβλαβείς.
- **Public good Costs:** Με μετακίνηση παραγωγικών συντελεστών σε άλλες πολιτείες λόγω υψηλών φόρων εγχωρίως, μειώνεται το κόστος αγοράς παραγωγικών συντελεστών για δημόσια αγαθά. Όμως, η θετική αυτή επίδραση δεν λαμβάνεται υπόψη κατά την χάραξη της αποκεντρωμένης φορολογικής πολιτικής ώστε τελικά οι φόροι ορίζονται σε χαμηλά επίπεδα.
- **Terms of trade effect:** Επειδή η φορολογική βάση μπορεί να μετακινηθεί μεταξύ διαφορετικών περιοχών και άρα υπάρχει κίνητρο για χαμηλούς φόρους, τότε αυξάνεται η απόδοση των παραγωγικών συντελεστών και μειώνονται οι τιμές των αγαθών. Όμως, τα κίνητρα αυτά οδηγούν σε οικονομική αναποτελεσματικότητα.

Εξίσου αξιοσημείωτο είναι το άρθρο του Sorensen (2000), στο οποίο γίνεται αναφορά στο δημοσιονομικό ανταγωνισμό που παρατηρείται μεταξύ κρατών από την ανεξάρτητη επιβολή φόρων στο εισόδημα από το κεφάλαιο. Εδώ γίνεται η βασική υπόθεση ότι δεν υπάρχει κινητικότητα της εργασία και των αγαθών παρά μόνο του κεφαλαίου, προκειμένου να απομονωθεί το κίνητρο των εθνικών κυβερνήσεων να προσελκύσουν κεφάλαιο. Το υπόδειγμα (TAXCOM model) που παρουσιάζεται είναι γενικής ισορροπίας, ώστε να ληφθούν υπόψη οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ κρατών. Οι αλληλεπιδράσεις αυτές, οι οποίες είναι και πηγές αναποτελεσματικότητας, όταν δεν εσωτερικεύονται κατά την άσκηση της φορολογικής πολιτικής, είναι οι ακόλουθες::

- **The tax exporting effect:** Εάν μέρος της επένδυσης ξένων στην ημεδαπή είναι rents και κάποια rents ανήκουν σε ξένους κατόχους εγχωρίων επιχειρήσεων τότε η αύξηση του φόρου στο εισόδημα από το κεφάλαιο στην ημεδαπή συνεπάγεται άμεση μείωση του καθαρού εισοδήματος των ξένων ιδιοκτητών. Δηλαδή, η επίδραση είναι αρνητική για τους ξένους.
- **The intertemporal terms – of - trade effect:** Με αύξηση του εγχωρίου φόρου στο εισόδημα από το κεφαλαίο, θα μειωθεί η ζήτηση για εγχώριο κεφάλαιο και αν η ημεδαπή είναι μεγάλη χώρα τότε θα μειωθεί το διεθνές επιτόκιο. Έτσι, αν ο υπόλοιπος κόσμος είναι

οφειλέτης (debtor) στην ημεδαπή θα ωφεληθεί, ενώ αν είναι πιστωτής (creditor) θα ζημιωθεί.

Έτσι, φαίνεται ότι άλλα spillovers είναι θετικά και άλλα αρνητικά ώστε είναι δύσκολο να είναι γνωστό εκ των προτέρων το «καθαρό» αποτέλεσμα (net effect). Σημειώνεται, όμως, για μία ακόμα φορά, ότι στα περισσότερα υποδείγματα γίνεται, ρητά ή άρρητα, η υπόθεση ότι τα θετικά υπερισχύουν των αρνητικών spillovers, ώστε με την μετάβαση σε ένα πιο συγκεντρωμένο σύστημα άσκησης φορολογικής πολιτικής, αυξάνονται οι φόροι κεφαλαίου διότι εσωτερικεύονται οι εξωτερικότητες.

2.2. Υπόδειγμα φορολογικού ανταγωνισμού

Για καλύτερη κατανόηση του θέματος θα παρουσιαστεί ένα απλό υπόδειγμα φορολογικού ανταγωνισμού (tax competition) των Persson – Tabellini (1995) όπου φαίνεται, μέσω της σύγκρισης ισορροπίας Nash και συγκεντρωμένης (centralized) άσκησης πολιτικής, ότι οι φόροι σε Nash ισορροπία είναι ανεπαρκώς χαμηλοί. Δηλαδή, στο μοντέλο αυτό γίνεται η «σιωπηρή» υπόθεση ότι η επικρατέστερη εξωτερική επίδραση από την άσκηση της αποκεντρωμένης φορολογικής πολιτικής είναι θετική και συγκεκριμένα της μορφής investment reallocation spillover, όπως θα ονόμαζε ο Sorenson.

Έστω ότι η οικονομία περιγράφεται από 2 χρονικές περιόδους ($t = 1, 2$), 2 χώρες (Η: ημεδαπή, Α: αλλοδαπή), 1 εμπορεύσιμο αγαθό και υπάρχει φορολόγηση κεφαλαίου (δηλαδή η φορολογική βάση είναι το κεφάλαιο). Υπάρχουν 2 αντιπροσωπευτικοί καταναλωτές, ένας σε κάθε χώρα, με ίδιες προτιμήσεις. Η κυβερνητική δαπάνη είναι εξωγενής και επιλέγεται στην δεύτερη χρονική περίοδο ($t = 2$).

Οι προτιμήσεις σε χώρα Η δίνονται από την σχέση :

$$u = U(c_1) + c_2 + H(g) \quad (1)$$

Η λογική είναι η εξής: Ο καταναλωτής σε περίοδο 1 έχει προικοδότηση ε που μπορεί να την επενδύσει είτε στην εγχώρια (Η) είτε στην αλλοδαπή (Α) οικονομία με την ίδια τεχνολογία επένδυσης (1 μονάδα που επενδύεται σήμερα αποδίδει 1 μονάδα αύριο μαζί με φόρους). Όμως, η επένδυση σε ξένη οικονομία περικλείει κάποια επιπλέον κόστη μετακίνησης κεφαλαίου (transaction – information costs), τα οποία «χρεώνονται» στην 2^η περίοδο. Η επένδυση στην Η (k) φορολογείται με φόρο θ ενώ στην Α (f) με φόρο θ*. Έτσι, ο εισοδηματικός περιορισμός του καταναλωτή σε κάθε περίοδο είναι :

$$\left. \begin{array}{l} e \geq c_1 + k + f = c_1 + s, \quad \text{για περίοδο 1} \\ c \leq (1-\theta) \cdot k + (1-\theta^*) \cdot f - M(f) = (1-\theta) \cdot s + (\theta - \theta^*) \cdot f - M(f), \quad \text{για περίοδο 2} \end{array} \right\} \quad (2)$$

όπου $s = k + f$ είναι η αποταμίευση και $M(f)$ είναι συνάρτηση που δείχνει τα κόστη μετακίνησης για επένδυση στο εξωτερικό με τις εξής ιδιότητες : $M(0) = 0, M_f > 0, M_{ff} > 0$.

Τέλος ο εισοδηματικός περιορισμός της κυβέρνησης δίδεται από τον τύπο :

$$g \leq \theta \cdot k + \theta \cdot f^* = \theta \cdot (s - f + f^*) \quad (3)$$

Από τις σχέσεις φαίνεται ότι το κεφάλαιο φορολογείται βάσει της αρχής της χώρας προέλευσης (*source principle*), δηλαδή βάσει της χώρας που απασχολείται.

Από συνθήκες αριστοποίησης του ιδιωτικού τομέα προκύπτει ότι :

$s = S(\theta) = 1 - U_\theta^{-1} \cdot (1-\theta)$ με $S_\theta < 0$ και $f = F(\theta, \theta^*)$ και $F_\theta = -F^*_{\theta \theta} > 0$, δηλαδή αν αυξηθεί ο φόρος στην H θα υπάρχει εικροή κεφαλαίου στην A (capital flight) και εάν αυξηθεί ο φόρος στην A θα υπάρχει εισροή κεφαλαίου στην H (capital inflow).

Έτσι, θα ισχύει $k = K(\theta, \theta^*) = S(\theta) - F(\theta, \theta^*)$ με $K_\theta < 0$ δηλαδή ο υψηλότερος φόρος στην H αποθαρρύνει την εγχώρια επένδυση μέσα από 2 κανάλια, μειώνεται η αποταμίευση και προκαλείται εικροή κεφαλαίου στην χώρα A.

Ως προς την επιλογή του φόρου η σειρά των γεγονότων έχει ως εξής:

Σε $t=1$, επιλέγεται η φορολογική πολιτική από κυβέρνηση. Έπειτα με δεδομένα τα θ, θ^* οι καταναλωτές αποφασίζουν την κατανομή μεταξύ αποταμίευσης και κατανάλωσης. Τέλος, σε $t=2$ υπολογίζονται εκ του υπολοίπου τα μεγέθη κυβερνητικές δαπάνες (g) και κατανάλωση (c) βάσει των εισοδηματικών περιορισμών του κάθε φορέα.

Η **έμμεση χρησιμότητα** (indirect utility) του καταναλωτή σε χώρα H δίδεται με αντικαταστάσεις στην (1) των (2) και $s = S(\theta)$, $f = F(\theta, \theta^*)$ και προκύπτει:

$$\begin{aligned} u(\theta, \theta^*) &= U(1 - S(\theta)) + (1 - \theta) \cdot S(\theta) + (\theta - \theta^*) \cdot F(\theta, \theta^*) - M[F(\theta, \theta^*)] + \\ &+ H[\theta \cdot (S(\theta) - F(\theta, \theta^*) + F^*(\theta, \theta^*))] \end{aligned} \quad (4)$$

Ανάλογα για την χώρα A θα είναι $u^*(\theta, \theta^*)$.

Χωρίς συνεργασία, η κάθε χώρα επιλέγει τον φόρο θεωρώντας ως δεδομένη την φορολογική πολιτική της άλλης χώρας, δηλαδή αγνοεί τις επιδράσεις της πολιτικής της στην πολιτική της άλλης χώρας. Έτσι, η ισορροπία δίδεται από την ισορροπία Nash. Εδώ προκύπτει ως εξής:

Για την χώρα H: Υποθέτοντας ότι η κυβέρνηση είναι καλοπροαίρετη (benevolent) αντιμετωπίζει το εξής πρόβλημα αριστοποίησης: $\max_{\theta} [u(\theta, \theta^*)]$ st (1.3) given θ^* .

Τότε η συνάρτηση αντίδρασης θα είναι :

$$H_g = \frac{1}{1 - \eta^N} \quad (5)$$

$$\text{με } \eta^N = -\frac{(S_\theta + 2 \cdot F_\theta^*) \cdot \theta}{S} \quad (6)$$

όπου H_g είναι το οριακό όφελος από τη δημόσια δαπάνη, $\frac{1}{1 - \eta^N}$ είναι το οριακό κόστος

από υψηλότερο φόρο, δηλαδή δείχνει την «στρέβλωση» που προκαλεί ο φόρος στην επενδυτική απόφαση, και η^N είναι η ελαστικότητα αποταμιεύσεων λόγω μετακίνησης κεφαλαίου. Η επίδραση των εξωτερικοτήτων που οφείλονται στην κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών φαίνεται από τον όρο $2 \cdot F_\theta^*$ που αυξάνει την ελαστικότητα αποταμιεύσεων, αφού $F_\theta^* < 0$, και άρα μειώνει τον εγχώριο φόρο.



3. ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΛΥΣΕΙΣ ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

3.1. Οφέλη από διακυβερνητική συνεργασία (intergovernmental level): Μία μαθηματική προσέγγιση

Στην προηγούμενη ενότητα έγινε εμφανές ότι η παρουσία εξωτερικοτήτων επηρεάζει την ισορροπία ενός αποκεντρωμένου συστήματος ως προς την οικονομική αποτελεσματικότητα αλλά και την κοινωνική δικαιοσύνη. Αυτό βέβαια σημαίνει ότι και οι στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής μπορεί να επηρεαστούν από την άσκηση πολιτικής από χαμηλά επίπεδα κυβέρνησης. Δηλαδή, τόσο η αναδιανομή και η σταθεροποίηση όσο και η παροχή δημοσίων αγαθών μπορεί να μην εξυπηρετούνται αποτελεσματικά. Μάλιστα ο βαθμός της αναποτελεσματικότητας από την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής σε αποκεντρωμένο επίπεδο αυξάνεται ανάλογα με τον βαθμό μετακίνησης των παραγωγικών συντελεστών. Συγκεκριμένα, με την μετάβαση σε ένα πιο συγκεντρωμένο πλαίσιο άσκησης πολιτικής υπάρχουν οφέλη τόσο σε όρους ευημερίας και κατανομής πόρων όσο και σε όρους αναδιανομής.

Αλγεβρικά, βάσει του μοντέλου των Persson - Tabellini (1995), η συνεργασία μεταξύ των κρατών προκύπτει από την από κοινού επιλογή των εθνικών μεσών πολιτικής για κάθε κράτος μέσω της μεγιστοποίησης του αθροίσματος της ευημερίας όλων των χωρών. Δηλαδή, με συνεργασία ο φόρος σε κάθε χώρα επιλέγεται από μία ανώτατη αρχή που αντιμετωπίζει το εξής πρόβλημα αριστοποίησης : $\max_{\theta, \theta^*} [u(\theta, \theta^*) + u^*(\theta, \theta^*)]$

Από συνθήκες πρώτης τάξης προκύπτει ότι

$$H_g = \frac{1}{1 - \eta^c} \quad (7)$$

με

$$\eta^c = - \frac{S_\theta \cdot \theta}{S} \quad (8)$$

Από σύγκριση των σχέσεων (6) και (8) φαίνεται ότι :

$$n^N \rangle n^c \Rightarrow \theta^N \langle \theta^c$$

Δηλαδή, σε ισορροπία Nash υπάρχει χαμηλότερος φόρος λόγω του κινήτρου μείωσης των φόρων για προσέλκυση φορολογικής βάσης που γίνεται πιο έντονο όσο αυξάνεται η

κινητικότητα κεφαλαίου. Σε σύγκριση με την ισορροπία συνεργασίας, η ευημερία είναι χαμηλότερη διότι τελικά δεν υπάρχει εκροή κεφαλαίου αφού και οι 2 χώρες θέτουν χαμηλό φόρο διότι δεν εσωτερικεύουν την επίδραση της κινητικότητας του κεφαλαίου μεταξύ των χωρών. Λόγω του φορολογικού ανταγωνισμού διαστρεβλώνονται τα κυβερνητικά κίνητρα αφού οι κυβερνητικές δαπάνες είναι πολύ χαμηλές και οι αποταμιεύσεις πολύ υψηλές. Μάλιστα όσο αυξάνεται η κινητικότητα παραγωγικών συντελεστών τόσο αυξάνεται η στρέβλωση αυτή των κινήτρων, ώστε στην ακραία περίπτωση όπου υπάρχει τέλεια κινητικότητα κεφαλαίου ισχύει:

$$F_\theta^* = -\infty \Rightarrow \theta, \theta^* = 0 \& g, g^* = 0 \quad (\text{σε ισορροπία Nash}).$$

Τα οφέλη από την συνεργασία γίνονται εμφανή και από την ανάλυση του Sorensen (2000). Στο συγκεκριμένο άρθρο, αναφέρεται ότι η συγκεντρωμένη άσκηση πολιτικής μπορεί να γίνει με την μορφή επιβολής ενός ελάχιστου φόρου κεφαλαίου σε χώρες που συνεργάζονται στα πλαίσια μίας ένωσης (π.χ. E.E.). Δηλαδή, μία ανώτατη αρχή επιλέγει αυτόν τον φόρο ώστε να μεγιστοποιήσει το άθροισμα της ευημερίας για όλα τα μέλη της ένωσης, που είναι σταθμισμένα βάσει του πληθυσμού, και κατόπιν οι εθνικές αρχές επιλέγουν άλλα δημοσιονομικά μέσα ώστε να μεγιστοποιήσουν την εθνική ευημερία. Τότε σε ένα τέτοιο πλαίσιο «περιφερειακής συνεργασίας» (regional cooperation), δεδομένου ότι η κινητικότητα κεφαλαίου είναι μεγαλύτερη εντός ένωσης σε σχέση με την μετακίνηση κεφαλαίου εκτός ένωσης, θα αυξηθεί ο φόρος κεφαλαίου στην ένωση αφού θα εσωτερικευτούν οι εξωτερικότητες που οδηγούν σε χαμηλούς φόρους σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα.. Έτσι, θα αυξηθούν τα φορολογικά έσοδα και θα υπάρχει κίνητρο για μείωση του φόρου εργασίας. Επίσης, θα αυξηθούν οι δαπάνες για υποδομή (infrastructure) αφού θα «ουδετεροποιηθεί» η φορολόγηση του κεφαλαίου εντός ένωσης. Οι χαμηλότεροι φόροι εργασίας και οι αυξημένες δαπάνες για υποδομή λόγω υψηλότερων φόρων κεφαλαίου αρκούν για να αυξηθούν οι μεταβιβάσεις εντός ένωσης⁵. Τέλος, μέσω αύξησης φόρου κεφαλαίου στην ένωση θα υπάρχει κίνητρο εκροής κεφαλαίου προς τον υπόλοιπο κόσμο. Το τελικό αποτέλεσμα θα είναι θετικό παρά την αρνητική επίπτωση από την εκροή κεφαλαίου. Τα οφέλη στην ευημερία πηγάζουν κυρίως από την βελτίωση της αναδιανομής που οφείλεται στην αύξηση των μεταβιβάσεων. Συγκεκριμένα, από την μελέτη του Sorensen, τα οφέλη αναμένεται να είναι γύρω στο 1% του

⁵ Στο υπόδειγμα (TAXCOM) του Sorensen, τα μέσα δημοσιονομικής πολιτικής που ελέγχουν οι αρχές είναι : ο φόρος κεφαλαίου, υποδομή , εφάπαξ μεταβιβάσεις (που καθορίζονται εκ του υπολοίπου αφού προσδιοριστούν οι φόροι και η υποδομή), φόρος στο εισόδημα από εργασία και δημόσια κατανάλωση.

ΑΕΠ. Η διανομή των ωφελειών μεταξύ των χωρών-μελών θα εξαρτηθεί από την οικονομική δομή (πληθυσμό, παραγωγικότητα παραγωγικών συντελεστών, ελαστικότητα προσφοράς εργασία, κλπ) καθώς και από την κοινωνική προτίμηση για αναδιανομή (όσο πιο egalitarian είναι ένα κράτος τόσο περισσότερα είναι τα οφέλη από την συνεργασία). Το σίγουρο είναι ότι ωφελούνται περισσότερα κοινωνικά στρώματα εντός μίας χώρας.

3.2. Εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης αναποτελεσματικότητας: Ομοσπονδιακή οργάνωση (cooperation at supranational level)

Μέχρι τώρα, όλα συνηγορούν στην άποψη ότι οι εξωτερικότητες που αναφέρθηκαν στην ενότητα 2 θα πρέπει να εσωτερικευτούν από τους ασκούμενους την δημοσιονομική πολιτική, ώστε το αποτέλεσμα να είναι οικονομικά και κοινωνικά πιο επιθυμητό. Η καλύτερη δυνατή λύση που παρουσιάστηκε είναι η συνεργασία μεταξύ χωρών (intergovernmental cooperation). Συγκεκριμένα, όταν τα συμβαλλόμενα μέρη παρουσιάζουν συμμετρία ως προς τις προτιμήσεις, το μέγεθος κλπ, κάτι που ισχύει στο μοντέλο που παρουσιάστηκε, τότε μία τέτοια μορφή συνεργασίας που περιγράφηκε είναι εφικτή αφού δεν τίθεται θέμα διαφωνίας ως προς την επιβολή των φόρων. Μάλιστα, όπως παρατηρούν οι Persson – Tabellini (1995), η συνεργασία με την μορφή φορολογικής εναρμόνισης μπορεί να εφαρμοστεί μέσω του μηχανισμού της πλειοψηφίας διότι οι ασκούντες την πολιτική θα επιλέξουν μεταξύ ισορροπιών και όχι μεταξύ πολιτικών. Έτσι, αφού οι χώρες είναι όμοιες θα επιλέξουν την ισορροπία συνεργασίας διότι είναι «καλύτερη» από την ισορροπία Nash σε όρους ευημερίας.

Όμως, στην πράξη υπάρχουν δυσκολίες εφαρμογής και επιβολής μίας τέτοιας μορφής συνεργασίας. Οι χώρες συνήθως διαφέρουν ως προς τις προτιμήσεις ή ως προς το μέγεθος, ώστε απαιτείται διαφορετική στάθμιση της ευημερίας της κάθε χώρας στο πρόβλημα αριστοποίησης της κεντρικής αρχής που περιγράφηκε στην προηγούμενη παράγραφο. Σε αυτήν την περίπτωση μεγάλη σημασία για το τελικό αποτέλεσμα έχει ο μηχανισμός λήψης των αποφάσεων αφού η ασυμμετρία μεταξύ των χωρών επιφέρει διαφωνία ως προς την επιλεγόμενη φορολογική πολιτική. Η διαδικασία collective choice μπορεί να γίνει είτε μέσω απευθείας ψηφοφορίας (άμεση συμμετοχή πολιτών στην λήψη των αποφάσεων), είτε μέσω διαπραγματεύσεων μεταξύ των κυβερνήσεων των χωρών (δηλαδή, με έμμεση συμμετοχή των πολιτών). Σε μία τέτοια διαδικασία μπορεί να εμφανιστούν προβλήματα πληροφόρησης και αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Δηλαδή, μπορεί κατά τις διαπραγματεύσεις κάθε εθνική κυβέρνηση να λαμβάνει υπόψη μόνο τις επιδράσεις στο κοινωνικό σύνολο της δικαιοδοσίας της και να μην αποκαλύπτει τις αληθινές προτιμήσεις της με συνέπεια κάθε διαπραγματευόμενο μέρος

να μην έχει πληροφόρηση για τις προτιμήσεις του άλλου. Και από την άλλη, όπως σε κάθε μορφή αμοιβαίας συνεργασίας, υπάρχει πάντα η αμφιβολία για κάθε συμβαλλόμενο μέρος σχετικά με το αν η αναληφθείσα υποχρέωση από το άλλο μέρος θα τηρηθεί τελικά.

Έτσι, είναι εμφανές ότι η συνεργασία μέσω διακρατικών συμφωνιών είναι δύσκολο να εφαρμοστεί λόγω των ατελειών που υπάρχουν στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Γι' αυτόν τον λόγο προτείνονται στην βιβλιογραφία εναλλακτικοί τρόποι εσωτερίκευσης των εξωτερικοτήτων που προέρχονται από την αποκεντρωμένη άσκηση πολιτικής. Στην εργασία αυτή θα γίνει αναφορά κυρίως στην ομοσπονδιακή οργάνωση κρατών ως τρόπος αντιμετώπισης των διεθνών εξωτερικοτήτων.

Η συνεργασία σε ομοσπονδιακό επίπεδο (cooperation at supranational level) συνίσταται στην ανάθεση της άσκησης των πολιτικών ή της παροχής υπερεθνικών δημοσίων αγαθών σε μία ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Δηλαδή, δημιουργούνται ομοσπονδιακά όργανα τα οποία αναλαμβάνουν την άσκηση πολιτικών ανεξάρτητα από τις πολιτικές που ασκούνται σε εθνικό επίπεδο, ώστε διαθέτουν καλύτερη αξιοπιστία. Βασική διαφορά με την διακρατική μορφή συνεργασίας είναι η ύπαρξη επιπλέον δημοσιονομικών μέσων πολιτικής όπως είναι οι διακυβερνητικές μεταβιβάσεις (intergovernmental grants-transfers). Η λογική τους είναι ότι το πλεόνασμα που εμφανίζει μία κυβέρνηση σε ένα κράτος μέλους της ομοσπονδίας μπορεί να χρηματοδοτήσει το έλλειμμα ενός άλλου κράτους. Με αυτό τον τρόπο, όπως υποστηρίζει ο Oates (1999) εξυπηρετείται ο βασικός στόχος που είναι η εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων. Συγκεκριμένα, όπως πρεσβεύει η θεωρία του fiscal federalism, ένα ομοσπονδιακό σύστημα μπορεί, μέσω των κεντρικών οργάνων του, να εσωτερικεύσει τις διεθνείς εξωτερικότητες μέσα από τα εξής κανάλια:

- **Σταθεροποίηση:** Σε αντίθεση με τις εθνικές κυβερνήσεις τα ομοσπονδιακά όργανα διαθέτουν κάποια επιπλέον μέσα πολιτικής, όπως τις μεταβιβάσεις, ώστε να αποζημιώσουν κάποια κράτη που είναι πιο «ευάλωτα» σε διαταραχές.
- **Αναδιανομή εισοδήματος:** Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, σε αντίθεση με τις εθνικές, εσωτερικεύει την κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών, ώστε η φορολογική της πολιτική ευνοεί την αναδιανομή «υπέρ των φτωχών».
- **Παροχή δημοσίων αγαθών:** Μία ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί να παρέχει δημόσια αγαθά που αφορούν όλη την ένωση, π.χ. περιβαλλοντολογική προστασία, άμυνα ικλ., εσωτερικεύοντας τα πολιτικά κίνητρα των εθνικών κυβερνήσεων.

Σε γενικές γραμμές, μία ομοσπονδιακή κυβέρνηση έχει το πλεονέκτημα της εσωτερίκευσης εξωτερικοτήτων, της καλύτερης εκμετάλλευσης των οικονομιών κλίμακας και της

αξιοπιστίας σε σχέση με τα χαμηλότερα επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης. Σημειώνεται ότι αναλυτικότερη περιγραφή ενός τέτοιου συστήματος κυβερνητικής οργάνωσης ακολουθεί στην επόμενη ενότητα με την αναλυτική παρουσίαση των δημοσιονομικών μέσων της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.

4. ΤΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Όπως, προαναφέρθηκε η ομοσπονδιακή άσκηση πολιτικής προκύπτει ως μία εναλλακτική λύση όταν η συνεργασία μεταξύ κρατών δεν είναι εφικτή. Ειδοποιός διαφορά του συστήματος αυτού, σε σύγκριση με οποιοδήποτε άλλο σύστημα συνεργασίας, είναι η δυνατότητα χρήσης επιπλέον μεσών δημοσιονομικής πολιτικής από τα κεντρικά όργανα. Συγκεκριμένα, πέρα από τα παραδοσιακά μέσα φορολογίας, η ομοσπονδιακή ανώτατη αρχή μπορεί να χρησιμοποιήσει το μέσο των μεταβιβάσεων μεταξύ των κρατών - μελών προκειμένου να εξυπηρετηθούν καλύτερα οι στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής περί αναδιανομής, κατανομής πόρων και σταθεροποίησης από διαταραχές μέσω της εσωτερίκευσης εξωτερικοτήτων. Η ανάλυση που ακολουθεί θα δώσει έμφαση στον ρόλο που προσδίδει η βιβλιογραφία του fiscal federalism στις διακυβερνητικές μεταβιβάσεις, καθώς και στο σχεδιασμό του φορολογικού συστήματος σε μία ομοσπονδιακή οργάνωση κρατών, δηλαδή στην ανάθεση φορολογικών μέσων σε διαφορετικά επίπεδα κυβέρνησης. Παράλληλα, θα αναφερθούν κάποιες άλλες συντονιστικές ρυθμίσεις που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως μέσα πολιτικής στο σύστημα αυτό, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα των διεθνών εξωτερικοτήτων. Η σημασία των ρυθμίσεων αυτών, που αφορούν συγκεκριμένους κανόνες άσκησης πολιτικών, είναι αξιοσημείωτη για την εύρυθμη λειτουργία του σύνθετου ομοσπονδιακού συστήματος δεδομένου ότι το σύστημα αυτό είναι ένα αμάλγαμα διαφόρων επιπέδων κυβερνήσεων που για να συντονιστούν και να συνεργαστούν απαιτούνται σαφώς διαχωρισμένες αρμοδιότητες και καθορισμένο καταστατικό λειτουργίας.

4.1. Ομοσπονδιακά μέσα δημοσιονομικής πολιτικής (μεταβιβάσεις – φορολογία)

Όπως, παρατηρείται στο άρθρο του Oates (1999), οι διακυβερνητικές μεταβιβάσεις, στα πλαίσια μίας ομοσπονδίας κρατών, μπορούν να εξυπηρετήσουν 3 στόχους: την εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων, την δημοσιονομική ισότητα και την βελτίωση του φορολογικού συστήματος. Γενικά, οι μεταβιβάσεις αυτές μπορούν να πάρουν διάφορες μορφές. Μπορεί να δίνονται με περιορισμούς στις διάφορες περιοχές – περιφέρειες (conditional grants) ή μπορεί να δίδονται ως εφ άπαξ μεταβιβάσεις που διατίθενται χωρίς όρους ή περιορισμούς (unconditional grants).

Βάσει της θεωρίας, οι «υπό όροι μεταβιβάσεις» ορισμένου σκοπού (conditional matching grants), οι οποίες έχουν την μορφή κάλυψης ενός ορισμένου ποσοστού του

συνολικού κόστους μίας δραστηριότητας ενώ το υπόλοιπο αναλαμβάνεται από τα κράτη – μέλη, προτιμούνται σε περιπτώσεις όπου η παροχή τοπικών – εθνικών - περιφερειακών υπηρεσιών συνεπάγεται οφέλη σε κατοίκους άλλων περιοχών. Ουσιαστικά, η θεωρία συνιστά τέτοιου είδους μεταβιβάσεις με απότερο στόχο την εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων στην διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Από την άλλη, προτείνεται η χρήση «άνευ όρων μεταβιβάσεων» (unconditional grants) από τα κεντρικά ομοσπονδιακά όργανα με στόχο την δημοσιονομική ισότητα. Η λογική είναι ότι μέσω των μεταβιβάσεων αυτών γίνεται μεταφορά διαθεσίμων από σχετικά πλούσιες περιοχές σε σχετικά φτωχές. Το κριτήριο αυτής της «μεταφοράς» είναι η δημοσιονομική ανάγκη (need) και δυνατότητα (capacity) κάθε περιοχής με στόχο την δημοσιονομική ισότητα μεταξύ περιοχών (fiscal equalization). Κάτι τέτοιο μπορεί να γίνει και μέσω ενισχύσεων ορισμένου σκοπού όταν ο στόχος του προγράμματος είναι η εξίσωση της φορολογικής δυνατότητας προκειμένου όλες οι περιοχές να συλλέγουν ίδια φορολογικά έσοδα ανεξάρτητα από το μέγεθος της φορολογικής βάσης⁶. Αυτή η λειτουργία των κυβερνητικών μεταβιβάσεων, ως μέσω δίκαιης αναδιανομής εισοδήματος, θεωρείται ως το βασικό χαρακτηριστικό της ομόσπονδης άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Όμως, ενώ οι οικονομολόγοι θεωρούν ότι η αναδιανομή αυτή έχει την μορφή μεταφοράς εισοδήματος από πλούσιους σε φτωχούς, στην πράξη μπορεί να γίνει διαφορετικά. Για παράδειγμα, εάν οι μεταβιβάσεις σχεδιαστούν με στόχο την μεταφορά εισοδήματος από πλούσιους σε φτωχούς κατά μέσο όρο, τότε μπορεί να μην καλύπτεται ο στόχος της δικαιοσύνης στην αναδιανομή διότι μπορεί πλούσια άτομα να διαμένουν σε φτωχές περιοχές ή φτωχά άτομα σε πλούσιες. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο δικαιολογεί την διαπροσωπική αναδιανομή και όχι την διαπεριφερειακή. Και εδώ, βέβαια, μπορεί να υπάρχουν εξαιρέσεις αφού μπορεί να είναι κοινωνικά επιθυμητή η ενίσχυση φτωχών περιοχών. Από την άλλη, βάσει κριτηρίων κατανομής των πόρων και οικονομικής αποτελεσματικότητας, υπάρχει η άποψη ότι μία δίκαιη αναδιανομή επιτρέπει τις φτωχές περιοχές να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά τις περιοχές με μεγαλύτερη δημοσιονομική δύναμη, ώστε αποκλείονται φαινόμενα εκμετάλλευσης των φτωχών από τις πλούσιες περιοχές με το πρόσχημα της προώθησης της ανάπτυξης. Βέβαια, το αντεπιχείρημα που υπάρχει είναι ότι η δημοσιονομική ισότητα και η δίκαιη διανομή μπορεί να λειτουργήσει ως εμπόδιο ανάπτυξης φτωχών περιοχών. Για

⁶ Στη βιβλιογραφία αυτή η μορφή της δημοσιονομικής εξίσωσης – ισότητας ονομάζεται “power equalization”.
(Footnote 15, Oates-1999)



παράδειγμα, ο Νότος στις ΗΠΑ αναπτύχθηκε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο λόγω των χαμηλών μισθών και κόστους που παρουσίασε μεταπολεμικά, ώστε προσέλκυσε οικονομική δραστηριότητα. Ισως, κάτι τέτοιο να μην συνέβαινε εάν υπήρχε fiscal equalization διότι θα στεκόταν εμπόδιο στην μετακίνηση πόρων ως συνέπεια των κοστολογικών διαφορών μεταξύ των περιοχών (Βορρά και Νότου). Γενικό συμπέρασμα από την παραπάνω ανάλυση είναι ότι η αναδιανομή δεν είναι μόνο οικονομικό θέμα που πρέπει να σχεδιαστεί λαμβάνοντας υπόψη οικονομικά κριτήρια. Είναι ένα πιο σύνθετο εγχείρημα που έχει και κοινωνικές αλλά και πολιτικές διαστάσεις, αφού βασίζεται στην έννοια της δικαιοσύνης.

Μία άλλη λειτουργία των μεταβιβάσεων είναι η βελτίωση του φορολογικού συστήματος. Βάσει της ανάλυσης που έγινε στην ενότητα 2, είναι φανερό ότι η άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής από χαμηλά επίπεδα κυβέρνησης εμπεριέχει κίνητρα προσέλκυσης φορολογικής βάσης, δεδομένου της υψηλής κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών και των αγαθών, που οδηγούν σε φορολογικό ανταγωνισμό και οικονομική αναποτελεσματικότητα (locational inefficiencies). Έτσι, σε αυτήν την περίπτωση είναι σκόπιμη η ανάθεση των «στρεβλωτικών» (not benefit taxes) φόρων σε ανώτερα επίπεδα κυβέρνησης, αφού απειθύνονται σε μία ενιαία φορολογική βάση, ώστε να αποφεύγονται κίνητρα μετακίνησης.. Δηλαδή, μία κεντρική αρχή μπορεί να λειτουργήσει ως συλλέκτης φορολογικών εσόδων με το να επιβάλλει φόρους ανά περιφέρεια, εσωτερικεύοντας τα κίνητρα μετακίνησης, και να μεταβιβάζει τα φορολογικά έσοδα στις περιφέρειες (revenue sharing). Μάλιστα, η θεωρία προτείνει την εφαρμογή «άνευ όρων» μεταβιβάσεων για τον σκοπό αυτό. Αυτό που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι η διανομή μεταβιβάσεων από την υψηλότερα στα χαμηλότερα επίπεδα κυβέρνησης δεν πρέπει να είναι πολύ μεγάλη, υπό την έννοια ότι και οι αποκεντρωμένες κυβερνήσεις πρέπει να διατηρούν κάποια δημοσιονομική πειθαρχία και αυτονομία, ώστε να μην καταφεύγουν με ευκολία στην χρηματοδότηση των δημοσιονομικών τους αναγκών από την κεντρική κυβέρνηση.

Συνοψίζοντας την θεωρία που υπάρχει για τον ρόλο των μεταβιβάσεων σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα, παρατηρείται ότι για την εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων προτείνονται «μεταβιβάσεις με περιορισμούς» τύπου open ended matching grants, ενώ για λειτουργίες συλλογής εσόδων (revenue sharing) και δημοσιονομικής ισότητας (fiscal equalization) προτείνονται «άνευ όρων μεταβιβάσεις».

Στο άρθρο των Inman – Rubinfield (1996), περιγράφονται πιο αναλυτικά οι τρόποι μέσω των οποίων οι ομοσπονδιακές μεταβιβάσεις σε συνδυασμό με το φορολογικό σύστημα μπορούν να διορθώσουν την αναποτελεσματική ισορροπία Nash και να εσωτερικεύσουν τις

εξωτερικότητες που προαναφέρθηκαν στην ενότητα 2. Για την εσωτερίκευση της βασικής θετικής εξωτερικότητας, που πηγάζει από τα κίνητρα των εθνικών κυβερνήσεων να προσελκύσουν φορολογική βάση, και οδηγεί σε χαμηλούς φόρους στην ισορροπία Nash, προτείνεται χρήση source – based φόρων σε μετακινούμενους παραγωγικούς συντελεστές ή αγαθά από τα ομοσπονδιακά όργανα που με την σειρά τους χρηματοδοτούν τις μεταβιβάσεις σε κάθε κράτος – μέλος της ομοσπονδίας. Από την άλλη προτείνεται η χρήση resident – based φόρων από τα χαμηλότερα επίπεδα κυβέρνησης (εθνικές- περιφερειακές αρχές) διότι οι κυβερνήσεις αυτές μπορούν πιο εύκολα να διαχειριστούν ένα τέτοιο φορολογικό σύστημα, λόγω καλύτερης πληροφόρησης τουλάχιστον σε θέματα που αφορούν στην δικαιοδοσία τους. Βέβαια, ένα τέτοιο σύστημα φορολόγησης είναι δύσκολο να εφαρμοστεί από κεντρικές κυβερνήσεις για εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων διότι προϋποθέτει ένα καλό λογιστικό σύστημα διαχείρισης (accounting system) που απαιτεί με την σειρά του υψηλή συνεργασία και πληροφόρηση μεταξύ των κρατών. Όμως, κάτι τέτοιο αναλύεται στην αμέσως επόμενη παράγραφο. Γενικά, τα αποκεντρωμένα επίπεδα κυβέρνησης μπορούν να επιβάλλουν φόρους σε μετακινούμενους παραγωγικούς συντελεστές αλλά δεν πρέπει να είναι τύπου “not benefit” ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα μετακίνησης της φορολογικής βάσης που οδηγούν σε αναποτελεσματικότητα. Εναλλακτικά, προτείνεται η χρήση φόρων σε «ακίνητες» (immobile) οικονομικές μονάδες, όπως είναι ο φόρος περιουσίας.

4.2. Συντονιστικές ρυθμίσεις (κανόνες άσκησης πολιτικής)

Όπως υποστηρίζεται από τους *Inman – Rubinfield* (1996), εναλλακτικός τρόπος εσωτερίκευσης των εξωτερικοτήτων είναι η ύπαρξη κάποιων συντονιστικών ρυθμίσεων (regulation).

Αυτές μπορεί να είναι η επιβολή φόρων βάσει της αρχής της χώρας προορισμού (residence – based taxation) αντί για την χώρα προέλευσης (source principle). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την αρχή της χώρα προορισμού οι φόροι υπολογίζονται και επιβάλλονται στην χώρα που διαμένει ο ιδιοκτήτης των παραγωγικών συντελεστών ή ο καταναλωτής των αγαθών. Σε ένα περιβάλλον υψηλής κινητικότητας παραγωγικών συντελεστών, η επιβολή μίας τέτοιας μορφής φορολογίας αποθαρρύνει την φορολογικής βάση να μετακινηθεί σε άλλη τοποθεσία. Δηλαδή, εσωτερικεύονται εξωτερικότητες τύπου tax exportation (διότι δεν μετακυλύεται φόρος σε μη κατοίκους της χώρας που επιβάλλονται οι φόροι), NIMBY (διότι μειώνονται φόροι σε επιβλαβείς δραστηριότητες παραγωγικών συντελεστών εκτός αν οι τελευταίοι ανήκουν σε κατοίκους) και τέλος περιορίζεται ο φορολογικός ανταγωνισμός

μεταξύ των χωρών διότι το κεφάλαιο φορολογείται ομοιόμορφα μεταξύ των περιοχών. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος φορολόγησης είναι αρκετά δύσκολη διότι περικλείει ιδιαίτερες απαιτήσεις διαχείρισης. Συγκεκριμένα, προϋποθέτει εντοπισμό συναλλαγών εκτός δικαιοδοσίας της κυβέρνησης που επιβάλει τον φόρο καθώς και ειλικρίνεια από την πλευρά των κατοίκων στις δηλώσεις τους σχετικά με τα αγαθά που αγοράζουν. Αυτό συνεπάγεται συνεργασία μεταξύ κυβερνήσεων που όπως προαναφέρθηκε είναι δύσκολο να επιτευχθεί λόγω πολιτικών κινήτρων.

Μία άλλη μορφή κανόνων πολιτικής είναι συμφωνίες μεταξύ κρατών, όπως π.χ. το Σύμφωνο σταθερότητας και οι προϋποθέσεις ονομαστικής σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχ. Συγκεκριμένα, βάσει των συμφωνιών αυτών, γίνεται η προσπάθεια στα πλαίσια μίας ένωσης κρατών, εδώ στην Ε.Ε., να υιοθετηθούν κάποιοι κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας (χαμηλό έλλειμμα και χρέος) προκειμένου να υπάρχει μία κοινή πορεία και προοπτική στα κράτη αυτά. Η λογική τους είναι η επίτευξη ενός πλαισίου ελέγχου των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών προκειμένου να αποφευχθούν προβλήματα «χαλαρότητας» στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής λόγω εξωτερικοτήτων. Γενικά η επιβολή τέτοιων *ad hoc* κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας σε μία νομισματική ένωση κρατών, όπως στην Ε.Ε., στοχεύει στην ενδυνάμωση της αξιοπιστίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, στην εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων που σχετίζονται με τα επιτόκια από την έκδοση χρέους μεγάλων κρατών μελών καθώς και στην αποφυγή πολιτικών στρεβλώσεων που ενυπάρχουν στις εθνικές πολιτικές και έχουν την μορφή κυρίως μυωπικής χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής με στόχο την επανεκλογή. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι τέτοιου είδους αυστηρά κριτήρια δημοσιονομικής σύγκλισης αποτρέπουν τα κράτη να χρησιμοποιούν την πολιτική τους για σταθεροποίηση από ασυμμετρικές διαταραχές. Άλλα, ακόμα πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι η φιλοσοφία τέτοιων συμφωνιών στοχεύει στην ονομαστική σύγκλιση χωρίς να αφήνει περιθώρια ευκαμψίας στις αγορές εργασίας προκειμένου να αντιμετωπίζονται με αποτελεσματικότητα και χωρίς μεγάλο κόστος σε όρους ανεργίας οι διάφορες ασυμμετρικές διαταραχές.

Τέλος, ένας άλλος τρόπος εσωτερίκευσης εξωτερικοτήτων είναι η μείωση των κρατών μελών, όπως υποστηρίζεται από τους *Inman – Rubinfeld (1996)*. Συγκεκριμένα, η λογική ενός τέτοιου μέτρου στηρίζεται στο γεγονός ότι όσο αυξάνεται ο αριθμός των κρατών και άρα το μέγεθος του πληθυσμού τόσο αυξάνεται ο βαθμός της αναποτελεσματικότητας της ισορροπίας Nash. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι κάτι τέτοιο έρχεται σε αντίθεση με την

πραγματικότητα της Ε.Ε. δεδομένου των προοπτικών της «επέκτασης προς Ανατολάς».

5. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΑΡΙΣΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ FISCAL FEDERALISM

Μέχρι τώρα η ανάλυση έχει περιστραφεί γύρω από την έννοια των εξωτερικοτήτων. Με σημείο αναφοράς τις αλληλεπιδράσεις που υπάρχουν μεταξύ των κρατών έγινε μία προσπάθεια σχεδιασμού του κατάλληλου συστήματος άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Ως προς το ομοσπονδιακό σύστημα, η ανάθεση πολιτικών στην κεντρική κυβέρνηση δικαιολογείται όταν υπάρχουν εξωτερικότητες μεταξύ κρατών ή περιφερειών από την άσκηση αποκεντρωμένης πολιτικής. Δηλαδή, μία κεντρική κυβέρνηση μπορεί να ασκήσει καλύτερα την φορολογική πολιτική διότι εσωτερικεύει τα κίνητρα των εθνικών κυβερνήσεων κυρίως για φορολογικό ανταγωνισμό και προσέλκυση φορολογικής βάσης. Αντίθετα, βάσει της μέχρι τώρα ανάλυσης οι αποκεντρωμένες κυβερνήσεις μπορούν να ασκήσουν αποτελεσματικά πολιτικές που δεν επηρεάζουν την περιοχή δικαιοδοσίας άλλων κυβερνήσεων. Συνεπώς, παρουσία των διεθνών εξωτερικοτήτων που παρουσιάστηκαν στην ενότητα 2, είναι εύλογο να συμπεράνει κανείς ότι το καλύτερο δυνατό σύστημα κυβερνητικής οργάνωσης είναι το ομοσπονδιακό.

Στην πράξη πέρα από τα οφέλη που υπάρχουν από ένα τέτοιο σύστημα οργάνωσης εμφανίζονται και πολλές δυσκολίες στην εφαρμογή του αλλά και κόστη από την άσκηση ομοσπονδιακής πολιτικής. Και αυτό ισχύει διότι η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος στην προσπάθεια να διορθώσει την αναποτελεσματική ισορροπία Nash μπορεί να εισάγει νέες στρεβλώσεις στις οικονομικές αποφάσεις. Έτσι, είναι πολύ δύσκολο να διατυπωθεί μία γενική θεωρία για την κυβερνητική οργάνωση ενός κράτους ή μίας ομάδας κρατών δεδομένου ότι υπάρχουν πολλά αντικρουόμενα φαινόμενα (trade offs) τα οποία είναι δύσκολο να περιληφθούν όλα σε μία ενιαία ανάλυση. Το σίγουρο είναι ότι δεν υπάρχει τελικά ένας γενικός «κανόνας» που να πρεσβεύει την ακραία λύση, πλήρης αποκέντρωση ή πλήρης συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων σε ένα επίπεδο κυβερνητικής οργάνωσης. Η ανάλυση που ακολουθεί, τόσο σε αυτήν την ενότητα όσο και στην επόμενη, αποδεικνύει ότι ανάλογα με την οπτική προσέγγισης του θέματος τα συμπεράσματα ποικίλουν. Το μόνο σίγουρο είναι ότι το «άριστο» σύστημα βρίσκεται κάπου στην μέση, δηλαδή στην συνύπαρξη διαφόρων επιπέδων κυβερνητικής οργάνωσης.

Στην ενότητα αυτή θα γίνει αναλυτική αναφορά σε 2 περιπτώσεις που αποδεικνύουν την δυσκολία σχεδιασμού ενός ομοσπονδιακού συστήματος λόγω της ύπαρξης αντικρουόμενων δυνάμεων : στην παροχή ασφάλειας από διαταραχές και τον ηθικό κίνδυνο καθώς και στο θέμα των προτιμήσεων. Στην επόμενη ενότητα θα γίνει μία πιο συνοπτική

αναφορά σε άλλες περιπτώσεις που περιπλέκουν τα συμπεράσματα από την προσέγγιση των εξωτερικοτήτων.

5.1. Trade off μεταξύ ηθικού κινδύνου και παροχής ασφάλειας από διαταραχές

Μία βασική συνιστώσα του ομοσπονδιακού συστήματος είναι η χρήση των διακυβερνητικών μεταβιβάσεων ως μέσο παροχής ασφάλειας από τα ομοσπονδιακά όργανα στα κράτη μέλη της ομοσπονδίας. Το πρόβλημα που φαίνεται ότι αναδύεται από μία τέτοια λειτουργία των μεταβιβάσεων είναι η αντίδραση των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, όταν παρέχεται πλήρης κάλυψη από τα κεντρικά όργανα τότε δημιουργείται πρόβλημα ηθικού κινδύνου (moral hazard), αφού τα κράτη δεν έχουν κίνητρο να αντιμετωπίσουν με τα δικά τους δημοσιονομικά μέσα τις διαταραχές. Έτσι, δημιουργείται ένα trade off μεταξύ risk sharing που επιτυγχάνεται από ένα ομοσπονδιακό σύστημα και moral hazard. Μάλιστα το πρόβλημα αυτό γίνεται ιδιαίτερα πιο έντονο σε μία ένωση κρατών, όπως την Ε.Ε., όπου χάνεται η δυνατότητα άσκησης ανεξάρτητης νομισματικής πολιτικής για αντιμετώπιση διαταραχών και η ανάγκη για ένα ομοσπονδιακό σύστημα παροχής ασφάλειας είναι πιο επιτακτική.

Στη βιβλιογραφία το θέμα αυτό έχει απασχολήσει αρκετά τους ερευνητές. Στο άρθρο των Persson – Tabellini (1996a) γίνεται αποκλειστική αναφορά στο θέμα του moral hazard που εμφανίζεται σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα. Συγκεκριμένα, στο υπόδειγμα που περιγράφουν, όπου δεν λαμβάνεται υπόψη η κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών και υπάρχει συμμετρία μεταξύ χωρών ως προς τις προτιμήσεις, το μέγεθος και την κατανομή του κινδύνου, όταν η σταθεροποίηση από διαταραχές γίνει σε εθνικό επίπεδο, με συνεργασία μεταξύ χωρών, επιτυγχάνεται πλήρης κάλυψη από τον κίνδυνο (full risk sharing) και εξισώνονται οι δημόσιες επενδύσεις μεταξύ των χωρών. Όμως, μία τέτοια ισορροπία δεν μπορεί να διατηρηθεί (sustainable), διότι οι εθνικές πολιτικές δεν είναι πλήρως επαληθεύσιμες (verifiable), ώστε είναι πιο εύκολο για τις εθνικές κυβερνήσεις να μην συνεργαστούν αλλά να λειτουργήσουν βάσει της λογικής του Nash. Σε αυτήν την περίπτωση εμφανίζεται το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου (moral hazard), διότι η κάθε κυβέρνηση έχει κίνητρο να μην εσωτερικεύει τις επιδράσεις της πολιτικής της σε άλλες χώρες, με αποτέλεσμα την χαμηλή ποσότητα παροχής δημοσίων αγαθών. Έτσι, η κύρια λύση που υποστηρίζεται στο άρθρο είναι η ανάθεση της σταθεροποίησης και κατανομής των διαταραχών σε μία ανώτατη ανεξάρτητη αρχή που θα εσωτερικεύσει τα πολιτικά κίνητρα των κρατών και θα μειώσει το πρόβλημα moral hazard.

Όπως ισχύει σε όλες τις αγορές παροχής ασφάλειας, το πρόβλημα του moral hazard λύνεται μέσω παροχής μερικής και όχι πλήρης κάλυψης από τον κίνδυνο. Δηλαδή, προτείνεται η παροχή αποζημίωσης από τα κεντρικά ομοσπονδιακά όργανα που να είναι μικρότερη από το ποσό που «χάνουν» τα κράτη σε περίπτωση διαταραχών. Μόνο τότε εσωτερικεύονται τα κίνητρα των εθνικών κυβερνήσεων να στηρίζουν την ανάπτυξη τους αποκλειστικά στις ομοσπονδιακές μεταβιβάσεις και όχι στις «δικές τους» δημόσιες επενδύσεις. Συγκεκριμένα, το σύστημα που προτείνεται είναι η διαπροσωπική παροχή ασφάλειας από μία κεντρική κυβέρνηση που επιλέγεται με ομοσπονδιακές εκλογές, όπως γίνεται στις Η.Π.Α. (federal social insurance scheme) και όχι η διακυβερνητική παροχή ασφάλειας, όπως γίνεται στην Ε.Ε.. Και αυτό προτείνεται διότι στο πρώτο σύστημα με την ενδογενή ανάθεση (delegation) της πολιτικής (μέσω της ψηφοφορίας) επιλέγεται μία ανώτατη αρχή η οποία, δεδομένου ότι γνωρίζει το trade off μεταξύ moral hazard και risk sharing, θα παρέχει ατελή ασφάλεια προκειμένου να δώσει κίνητρο στις εθνικές κυβερνήσεις να αντιδράσουν με υψηλότερη δημόσια επένδυση. Αντίθετα, στο δεύτερο σύστημα, όπου το risk sharing επιτυγχάνεται μέσω διακυβερνητικών μεταβιβάσεων που αποφασίζονται μέσω κυβερνητικών αντιπροσώπων και όχι άμεσα μέσω ψηφοφορίας όλων των πολιτών της ομοσπονδίας, υπάρχει πρόβλημα εφαρμογής και διατήρησης της ισορροπίας. Δηλαδή, μπορεί, μετά που αποφασίζεται το σύστημα ασφάλειας από τους αντιπροσώπους, οι ψηφοφόροι να παρεκκλίνουν από τις αποφάσεις και να μεταβούν στην ισορροπία Nash, όπου χαρακτηρίζεται από πλήρη κάλυψη από διαταραχές αλλά και από αναποτελεσματικό εθνικό επίπεδο δημοσίων επενδύσεων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η παραπάνω ανάλυση στηρίχτηκε στην βασική υπόθεση της συμμετρίας μεταξύ των κρατών - μελών της ομοσπονδίας. Η άρση της υπόθεσης αυτής προσδίδει στις ομοσπονδιακές μεταβιβάσεις ένα επιπλέον ρόλο, την αναδιανομή. Κάτι τέτοιο δημιουργεί ένα επιπλέον trade off μεταξύ αναδιανομής και παροχής ασφάλειας από τις διαταραχές. Δηλαδή, οι ασυμμετρίες μεταξύ χωρών μπορεί να οδηγήσουν σε ένα σύστημα ασφαλείας που ευνοεί μία χώρα σε βάρος μίας άλλης, σε όρους αναδιανομής. Όπως αναφέρεται στο άρθρο των Persson – Tabellini (1996b)⁷, για να «σπάσει» αυτό το trade off και να διαχωριστεί η αναδιανομή από την παροχή ασφάλειας ως λειτουργίες των

⁷ Και σε αυτό το άρθρο δεν λαμβάνεται υπόψη η κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών και των αγαθών προκειμένου να απομονωθεί η επίδραση της ασυμμετρίας μεταξύ χωρών στο σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής.

διαπεριφερειακών μεταβιβάσεων στα πλαίσια μίας ένωσης κρατών, απαιτείται ένας μεγάλος αριθμός μεσών πολιτικής (όπως πληρωμή ασφαλίστρων – premium από περιοχές υψηλού κινδύνου και μεταβιβάσεις εισοδήματος). Εάν ο αριθμός των μεσών πολιτικής είναι περιορισμένος (π.χ. αν δεν υπάρχει η δυνατότητα πληρωμής ασφαλίστρων για προστασία από διαταραχές), τότε η ισχύς του trade off επιφέρει αναποτελεσματικότητα, είτε όταν η παροχή ασφάλειας γίνεται σε κεντρικό επίπεδο (παρατηρείται overinsurance) είτε όταν γίνεται σε αποκεντρωμένο επίπεδο (παρατηρείται underinsurance).

Βασικό συμπέρασμα από την ανάλυση αυτή είναι ότι η εφαρμογή ενός ομοσπονδιακού συστήματος με στόχο την παροχή ασφάλειας από διαταραχές είναι ένα σύνθετο πρόβλημα όπου για να είναι επιτυχημένο πρέπει να λάβει υπόψη πολλά αντικρουόμενα φαινόμενα. (moral hazard και redistribution). Για την αντιμετώπιση τέτοιων προβλημάτων μεγάλη σημασία έχει το καταστατικό λειτουργίας (fiscal constitution) του συστήματος. Είναι εμφανές ότι κάτω από διαφορετικά καταστατικά προκύπτουν διαφορετικές ισορροπίες. Δηλαδή, προκειμένου να εσωτερικευτούν τα πολιτικά κίνητρα των εθνικών κυβερνήσεων χρειάζεται κάποια μορφή ανάθεσης πολιτικής σε μία ανώτατη αρχή. Όμως, όπως επισημαίνεται στα άρθρα των Persson – Tabellini (1996a,b), η επιτυχία της ανάθεσης αυτής εξαρτάται τόσο από το ποια μέσα πολιτικής ανατίθενται σε διάφορα επίπεδα κυβέρνησης (the assignment problem) όσο και από το μηχανισμό λήψης αποφάσεων για τον καθορισμό των μέσων πολιτικής από κάθε επίπεδο κυβέρνησης (the collective choice mechanism).

5.2. Ο παράγοντας των προτιμήσεων

Ένας επιπλέον βασικός παράγοντας που κάνει πιο σύνθετη την ανάλυση είναι οι προτιμήσεις των κατοίκων μίας ομοσπονδίας. Εάν εισαχθεί ο παράγοντας αυτός η θεωρία της ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε διάφορα επίπεδα κυβέρνησης θα πρέπει να επεκταθεί προκειμένου να συμπεριλάβει ένα επιπλέον κριτήριο πέρα από τις εξωτερικότητες. Βέβαια, μέχρι τώρα, στα περισσότερα σημεία της ανάλυσης γινόταν η υπόθεση των συμμετρικών χωρών ως προς τις προτιμήσεις προκειμένου να απομονωθεί η επίδραση των εξωτερικοτήτων στο σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής ή αλλού εξεταζόταν μεμονωμένα η επίδραση της ασυμμετρίας χωρίς να ληφθεί υπόψη η ύπαρξη εξωτερικοτήτων⁸. Ουσιαστικά εδώ θα γίνει άρση της

⁸ Κάτι τέτοιο έγινε στην προηγούμενη παράγραφο προκειμένου να αναλυθεί το trade off μεταξύ risk sharing – redistribution.

υπόθεσης αυτής και θα επανεξεταστεί η θεωρία για την εύρεση της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ αποκεντρωμένης και συγκεντρωμένης άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής.

5.2.1. Παρουσίαση επιχειρημάτων υπέρ αποκέντρωσης βάσει προτιμήσεων

Η παραδοσιακή θεωρία των δημοσίων οικονομικών υποστηρίζει ότι για την παραγωγή άριστης ποσότητας δημοσίων αγαθών πρέπει να ικανοποιείται η σχέση $MR = MC$ (Samuelson's condition). Δηλαδή, το οριακό όφελος από την παραγωγή μίας επιπλέον μονάδας του αγαθού θα πρέπει να ισούται με το οριακό του κόστος. Όμως, επειδή οι προτιμήσεις και τα κόστη παραγωγής διαφέρουν μεταξύ περιοχών, οι άριστες ποσότητες δημοσίων αγαθών θα διαφέρουν ανά περιοχή. Έτσι, προκειμένου να μεγιστοποιείται η συνολική κοινωνική ευημερία θα πρέπει τα δημόσια αγαθά να παρέχονται σε διαφορετικές ποσότητες ανά περιοχή, κάτι που μπορεί να γίνει μόνο από τα χαμηλότερα επίπεδα κυβέρνησης. Και αυτό γιατί όσο πιο μικρή είναι η περιοχή δικαιοδοσίας μίας κυβέρνησης τόσο καλύτερη πληροφόρηση υπάρχει σχετικά με τις προτιμήσεις των κατοίκων της και άρα τόσο πιο κοντά είναι η κυβέρνηση στις προτιμήσεις αυτές (closest to people). Η παροχή των κατάλληλων ποσοτήτων δημοσίων αγαθών ανάλογα με τις προτιμήσεις και τα κόστη της κάθε περιοχής θα μπορούσε να επιτευχθεί από μία κεντρική κυβέρνηση που ήταν καλοπροαιρετη (δηλαδή είχε ως αντικειμενικό στόχο την μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας) και διέθετε τέλεια πληροφόρηση. Όμως, η ύπαρξη ατελειών πληροφόρησης καθώς και πολιτικών πιέσεων, που στρεβλώνουν τους αντικειμενικούς στόχους της κεντρικής κυβέρνησης, δεν της επιτρέπουν να είναι κοντά στις προτιμήσεις των κατοίκων της. Έτσι, η παροχή τοπικών δημοσίων αγαθών πρέπει να γίνεται από κατώτερα επίπεδα κυβέρνησης.

Η ακραία εκδοχή της θεωρίας αυτής διατυπώθηκε από τον Tiebout, βάσει της οποίας εξετάζονται τα οφέλη από την αποκεντρωμένη άσκηση της πολιτικής. Συγκεκριμένα, η λογική του υπόδειγματος του⁹ στηρίζεται ότι τα νοικοκυριά επιλέγουν τον τόπο διαμονής τους βάσει της παροχής δημοσίων αγαθών. Δηλαδή, μετακινούνται στην περιοχή όπου προσφέρεται το δημοσιονομικό πακέτο που ταιριάζει καλύτερα στις προτιμήσεις τους ("they vote with their feet"). Έτσι, μέσω της κινητικότητας των νοικοκυριών παρατηρείται πλήρης αντιστοιχία μεταξύ προτιμήσεων και εναλλακτικών συνδυασμών δημοσιών αγαθών και

⁹ Το υπόδειγμα του Tiebout στηρίζεται σε πολύ αυστηρές υποθέσεις. Για παράδειγμα, οι φόροι που επιβάλλονται σε κάθε άτομο είναι head taxes και ισούνται με το κόστος παροχής δημοσίων αγαθών που ταιριάζει στις προτιμήσεις του. Η ισορροπία δεν υπάρχει όταν υπάρχουν οικονομίες κλίμακας στην παραγωγή δημοσίων αγαθών. Η προσέγγιση γίνεται σε όρους efficiency ώστε αγνοούνται θέματα αναδιανομής

φορολογίας. Φυσικά, κάτι τέτοιο είναι αδύνατο στην πράξη, ιδιαίτερα στα πλαίσια της Ε.Ε. όπου η εργασία δεν είναι το ίδιο «ευκίνητη» όσο το κεφάλαιο. Είναι, όμως, σαφές ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης τόσο πιο ομοιόμορφα μπορεί να γίνουν τα τοπικά σύνολα και τόσο καλύτερα να προσαρμοστεί η παραγωγή των δημοσίων αγαθών και η επιβολή των φόρων ώστε να αυξάνεται η κοινωνική ευημερία.

Μέσα στα πλαίσια της παραπάνω λογικής εντάσσεται και η προσέγγιση των Alesina – Spolaore – Wacziarg (2000) για την ερμηνεία του φαινομένου της αύξησης του αριθμού των χωρών με μικρό πληθυσμό κατά την διάρκεια του 20ου αιώνα σε συνδυασμό με την άρση των εμποδίων στο εμπόριο και την αύξηση της οικονομικής ενοποίησης. Για τον σκοπό αυτό χρησιμοποιούν ένα υπόδειγμα για τον ενδογενή καθορισμό του αριθμού και του μεγέθους των χωρών σε συνάρτηση με το καθεστώς εμπορίου και το βαθμό οικονομικής ενοποίησης μεταξύ των κρατών. Ουσιαστικά, η ανάλυση τους βασίζεται στο trade off που υπάρχει μεταξύ ωφελειών λόγω μεγέθους μίας χώρας ως συνάρτηση του καθεστώτος εμπορίου και στα κόστη ανομοιογένειας που απορρέουν από μεγάλους και αποκλίνοντες (ως προς τις προτιμήσεις) πληθυσμούς. Τα οφέλη από το μεγάλο μέγεθος μίας χώρας απορρέουν από: την μεγαλύτερη φορολογική βάση και άρα μικρότερο κόστος παροχής δημοσίων αγαθών, την καλύτερη αντιμετώπιση των idiosyncratic shocks μέσω των περιφερειακών μεταβιβάσεων καθώς και από την αυξημένη παραγωγικότητα και εισόδημα που οφείλονται στο γεγονός ότι όταν υπάρχουν εμπόδια στο εμπόριο το μεγάλο μέγεθος της χώρας συνεπάγεται μεγάλο μέγεθος της αγοράς της. Βασικό συμπέρασμα του υποδείγματος είναι ότι όσο αυξάνεται ο βαθμός της οικονομικής ενοποίησης και μειώνονται τα εμπόδια στο εμπόριο αποσυνδέεται το μέγεθος της χώρας από το μέγεθος της αγοράς που αντιμετωπίζει, ώστε μειώνεται το άριστο μέγεθος της χώρας δεδομένου ότι εξαλείφονται τα κόστη περί ετερογενών προτιμήσεων στον πληθυσμό της. Συνεπώς, το υπόδειγμα αυτό συνηγορεί υπέρ της άποψης για πολιτική και οικονομική αποκέντρωση (political separation – economic disintegration).

Το πρόβλημα με τις παραπάνω θεωρίες είναι ότι προσεγγίζουν το θέμα του fiscal federalism αποκλειστικά από την πλευρά των προτιμήσεων και την παροχή δημοσίων αγαθών αγνοώντας τις επιδράσεις των εξωτερικοτήτων στην άσκηση αποκέντρωμένων πολιτικών. Δηλαδή, μέχρι τώρα η εργασία φαίνεται ότι παρουσιάζει 2 διαφορετικές προσεγγίσεις : Από την μία είναι η προσέγγιση των εξωτερικοτήτων που δικαιολογεί την συγκεντρωμένη άσκηση πολιτικών και από την άλλη είναι η προσέγγιση των προτιμήσεων που δικαιολογεί την αποκέντρωμένη άσκηση πολιτικών. Είναι φανερό ότι τα παραπάνω αντικρούμενα συμπεράσματα απαιτούν την ανάγκη συμφιλίωσης τους. Κάτι τέτοιο θα γίνει στην παρακάτω

ενότητα με την αναφορά σε ένα υπόδειγμα που επιδιώκει να διατυπώσει μία θεωρία άριστης ανάθεσης αρμοδιοτήτων λαμβάνοντας υπόψη συγχρόνως, αυτήν την φορά, τόσο θέματα εξωτερικοτήτων όσο θέματα προτιμήσεων.

5.2.2. Παρουσίαση θεωρίας άριστης ανάθεσης αρμοδιοτήτων για σχεδιασμό ομοσπονδιακού κράτους

Οι Alesina – Wacziarg (1999) προτείνουν ένα υπόδειγμα για την άριστη κατανομή των αρμοδιοτήτων σε διαφορετικά επίπεδα κυβέρνησης. Όπως προαναφέρθηκε ήδη, το υπόδειγμα αυτό προσφέρει την ιδιαιτερότητα ότι λαμβάνει υπόψη τόσο την ύπαρξη εξωτερικοτήτων από την άσκηση αποκεντρωμένων πολιτικών όσο και την ετερογένεια των προτιμήσεων των κατοίκων των χωρών – μελών μίας ομοσπονδίας σε αντίθεση με την προηγούμενη ανάλυση της εργασίας. Ουσιαστικά, η άριστη ανάθεση αρμοδιοτήτων προκύπτει ως αποτέλεσμα του trade off ανάμεσα στις προτιμήσεις των ψηφοφόρων να κρατήσουν την πολιτική «κοντά τους», λόγω των ετερογενών προτιμήσεων, και στην ανάγκη εσωτερίκευσης εξωτερικοτήτων που επηρεάζουν την λήψη αποφάσεων εκτός ορίων δικαιοδοσίας μίας κυβέρνησης. Η αναλυτική παρουσίαση του υποδείγματος γίνεται στο παράρτημα ενώ στην ενότητα αυτή θα γίνει μία γενική περιγραφή του και θα διατυπωθούν τα βασικά του συμπεράσματα.

Στο υπόδειγμα αυτό γίνεται μία στατική ανάλυση που αφορά σε μία ένωση κρατών, όπως την E.E., η οποία αποτελείται από μία ομάδα κρατών ή αλλιώς εθνών. Στην ένωση αυτή παράγεται ένα αγαθό που ενέχει τα χαρακτηριστικά ενός δημοσίου αγαθού, δηλαδή είναι μη εξαιρετέο και μη αναλώσιμο. Έτσι, βάσει της νεοκλασικής θεωρίας, το αγαθό αυτό παρέχεται ατελώς από την αγορά (αφού το κοινωνικό όφελος είναι μεγαλύτερο από την ιδιωτική απόδοση), ώστε υπάρχει ανάγκη κυβερνητικής παρέμβασης για την παραγωγή του αγαθού αυτού προκειμένου να συντονιστεί η οικονομική δραστηριότητα και να εσωτερικευτούν οι εξωτερικότητες. Εδώ υπάρχει θετική εξωτερικότητα στην παραγωγή του δημοσίου αγαθού. Αλγεβρικά, εισάγεται στην συνάρτηση παραγωγής του δημοσίου αγαθού, ώστε η παραγωγή του δημοσίου αγαθού σε μία χώρα ωφελείται από την παραγωγή του ίδιου αγαθού στις άλλες. Το θέμα που τίθεται εδώ είναι σε ποιο επίπεδο κυβέρνησης θα γίνει η ανάθεση της παραγωγής του δημοσίου αγαθού: στα κράτη (αποκεντρωμένα) ή στην ένωση (κεντρικό επίπεδο);

Αρχικά παρουσιάζεται η συμμετρική περίπτωση κατά τη οποία οι χώρες της ένωσης παρουσιάζουν συμμετρία ως προς την παραγωγικότητα, την προικοδότηση κεφαλαίου και τις προτιμήσεις. Τότε ισχύει η «προσέγγιση των εξωτερικοτήτων» κατά την οποία η

αποκεντρωμένη άσκηση πολιτικής οδηγεί σε χαμηλότερη παροχή των δημοσίων αγαθών και άρα χαμηλότερη ευημερία σε σχέση με τη συγκεντρωμένη άσκηση. Έτσι, προκειμένου να εσωτερικευτεί η θετική αυτή εξωτερικότητα θα πρέπει να συντονιστεί η παραγωγή μέσω της ανάθεσης της σε μία κεντρική αρχή η οποία θα παρέχει ίδιο επίπεδο δημοσίου αγαθού σε κάθε χώρα.

Με την άρση της υπόθεση της συμμετρίας, οι διαφορές μεταξύ των χωρών, που μπορεί να οφείλονται σε διαφορετικές προικοδοτήσεις κεφαλαίου ή διαφορετικές παραγωγικότητες ή γενικά σε διαφορετικές προτιμήσεις (όταν η παραγωγή του δημοσίου αγαθού εισαχθεί στην συνάρτηση χρησιμότητας), οδηγούν σε διαφορές στην επιθυμητή ποσότητα δημοσίου αγαθού σε κάθε χώρα. Έτσι, η υιοθέτηση μίας ενιαίας πολιτικής που συνεπάγεται ίδιο φόρο παραγωγής και ποσότητα δημοσίου αγαθού σε κάθε χώρα ενέχει τα λεγόμενα κόστη ετερογένειας. Σε αυτήν την περίπτωση οι αρχές αντιμετωπίζουν το trade off μεταξύ εσωτερίκευσης εξωτερικοτήτων και της επιθυμίας των πολιτών για μία κυβέρνηση «κοντά στις προτιμήσεις τους». Η λύση του trade off δίδεται βάσει της παρακάτω λογικής: για να είναι η κεντρική άσκηση πολιτικής πιο ευνοϊκή σε όρους ευημερίας θα πρέπει τα οφέλη από την εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων μέσω της ενιαίας πολιτικής να υπερβαίνουν τα κόστη ετερογένειας από την παροχή ίδιας ποσότητας δημοσίου αγαθού σε κάθε χώρα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η προσέγγιση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη θέματα κινητικότητας παραγωγικών συντελεστών (για τα οποία έγινε ιδιαίτερη αναφορά στην εργασία αυτή), αναδιανομής, καθώς και προτιμήσεων των κρατών για αναδιανομή (δηλαδή πόσο egalitarian είναι μία χώρα). Όμως, κάτι τέτοιο είναι λογικό αφού το θέμα του fiscal federalism είναι αρκετά σύνθετο δεδομένου ότι περιλαμβάνει πολλά αντικρουόμενα φαινόμενα, ώστε είναι δύσκολο να ληφθούν όλα υπόψη σε ένα αλγεβρικό υπόδειγμα. Πάντως, οι Alesina – Wacziarg προτείνουν κάποιο κριτήριο για το ποιες πολιτικές πρέπει να ανατεθούν σε κεντρικά όργανα λαμβάνοντας υπόψη τουλάχιστον ένα trade off (εξωτερικότητες – προτιμήσεις).

Βασικό συμπέρασμα της παραπάνω ανάλυσης είναι ότι ο καθορισμός του κατάλληλου βαθμού fiscal federalism, ή διαφορετικά η χάραξη της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων και των πιο συγκεντρωμένων κυβερνήσεων, εξαρτάται από την φύση του δημοσίου αγαθού ή την ασκούμενη πολιτική¹⁰. Δηλαδή, η ανάθεση αυτή

¹⁰ Σε ανάλογα συμπεράσματα καταλήγουν οι Casella – Frey(1992). Στο άρθρο τους παρουσιάζονται 2 διαφορετικές προσεγγίσεις (Public Choice και Public Finance -theory of clubs-) βάσει των οποίων η επιλογή της κυβερνητική δομή που



εξαρτάται από το εύρος που καλύπτει μία εξωτερικότητα σε συνάρτηση με την ομοιογένεια των προτιμήσεων ενός πληθυσμού. Έτσι, πολιτικές ή αγαθά που απαιτούν εσωτερίκευση εξωτερικοτήτων και αξιοπιστία, όπως προστασία περιβάλλοντος, θα πρέπει να ανατίθενται σε υψηλότερα επίπεδα κυβέρνησης, ενώ πολιτικές που απαιτούν μεγάλη πληροφόρηση, καλή διαχείριση αλλά και συνεπάγονται μεγάλη ετερογένεια προτιμήσεων, όπως η εκπαίδευση, θα πρέπει να ανατίθενται σε χαμηλότερα επίπεδα κυβέρνησης. Σε γενικές γραμμές το κατάλληλο κυβερνητικό σύστημα βρίσκεται κάπου στην μέση και όχι στα δύο άκρα, δηλαδή το κάθε επίπεδο κυβέρνησης αναλαμβάνει την αρμοδιότητα που μπορεί να διατελέσει καλύτερα.

προκύπτει είναι αυτή του functional federalism. Στο σύστημα αυτό τα άτομα οργανώνονται σε overlapping jurisdictions και το μέγεθος της δικαιοδοσίας μίας κυβέρνησης επιλέγεται βάσει της φύσης του δημοσίου αγαθού που παρέχει ώστε να καλύπτονται οι προτιμήσεις των ατόμων.

6. ΆΛΛΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ (FISCAL FEDERALISM)

Η εργασία κατέληξε στην ανάγκη ομοσπονδιακής οργάνωσης μίας ένωσης κρατών από το γεγονός ότι η παρουσία κάποιων εξωτερικοτήτων καθιστούν την αποκεντρωμένη άσκηση πολιτικής αναποτελεσματική. Ήδη έγιναν 2 αναφορές που δείχνουν ότι τα κριτήρια ανάθεσης πολιτικών σε διάφορα επίπεδα κυβέρνησης δεν είναι «απόλυτα». Εξάλλου κρίνοντας από το συμπέρασμα της προηγούμενης ενότητας, η κάθε πολιτική ή το κάθε δημόσιο αγαθό πρέπει να αξιολογείται μεμονωμένα προκειμένου να αποφασιστεί σε ποιο επίπεδο κυβέρνησης πρέπει να ανατεθεί. Η επισκόπηση της βιβλιογραφίας δείχνει ότι ο σχεδιασμός ενός ομοσπονδιακού συστήματος είναι ένα σύνθετο εγχείρημα αφού οι διαστάσεις του δεν είναι μόνο οικονομικές αλλά και κοινωνικοπολιτικές. Πέρα από τον παράγοντα των προτιμήσεων ή του φαινόμενο του ηθικού κινδύνου υπάρχουν και άλλες «δυνάμεις» που περιπλέκουν την ανάλυση διότι σπρώχνουν τα συμπεράσματα προς αντίθετες κατευθύνσεις από την προσέγγιση των εξωτερικοτήτων. Στη συνέχεια θα αναφερθούν συνοπτικά κάποιες τέτοιες περιπτώσεις.

6.1. Περιπτώσεις όπου η συνεργασία είναι μη επιθυμητή

Στην ενότητα 2 δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στον ρόλο των φορολογικών εξωτερικοτήτων για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Βασικό συμπέρασμα ήταν ότι η παρουσία της κυρίαρχης εξωτερικότητας investment reallocation spillover καθιστά την ισορροπία Nash μη αποτελεσματική λόγω του φορολογικού ανταγωνισμού που αναπτύσσεται μεταξύ των κρατών μελών για προσέλκυση φορολογικής βάσης. Όμως, κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες μπορεί ο φορολογικός ανταγωνισμός και τα αποκεντρωμένα συστήματα άσκησης πολιτικής να έχουν θετική επίδραση στην ευημερία, ώστε είτε να μην χρειάζεται συνεργασία είτε ακόμα να γίνεται μη επιθυμητή. Αναφέρονται οι παρακάτω:

- **Προβλήματα αξιοπιστίας και χρονικής ασυνέπειας**: Εάν οι ασκούντες την δημοσιονομική πολιτική στερούνται μηχανισμούς δέσμευσης, ώστε να είναι αξιόπιστοι στις ανακοινώσεις τους για την φορολογική πολιτική, τότε ο συνδυασμός της κινητικότητας παραγωγικών συντελεστών και ο φορολογικός ανταγωνισμός θα μπορούσε να αποτελέσει ένα κανάλι δέσμευσης. Αυτό μπορεί να γίνει πιο σαφές με την χρήση του υποδείγματος που προαναφέρθηκε στην ενότητα 2 (Persson – Tabellini, 1995). Συγκεκριμένα, εάν η χρονική σειρά των γεγονότων αλλάξει ως εξής: στην περίοδο $t=1$ επιλέγεται η αποταμίευση από τους

ιδιωτικούς φορείς, στην περίοδο $t = 2$ επιλέγεται η φορολογική πολιτική (θ, θ^*) και μετά γίνεται η κατανομή της επένδυσης μεταξύ ημεδαπής και αλλοδαπής, τότε υπάρχει περιθώριο μετακίνησης κεφαλαίου μετά την άσκηση της πολιτικής. Δηλαδή, οι ιδιωτικοί φορείς επιλέγουν την αποταμίευση τους στην $t = 1$ διαμορφώνοντας κάποιες προσδοκίες για την φορολογία, ώστε στην $t = 2$ η ελαστικότητα της αποταμίευσης ως προς θ, θ^* είναι μηδενική. Γι' αυτό ακριβώς η κυβέρνηση δεν πείθει για χαμηλούς φόρους αφού μπορεί εκ των υστέρων να αυξήσει τους φόρους για να αυξήσει τα φορολογικά της έσοδα.. Συνεπώς, μέσω συνεργασίας σε ένα συγκεντρωμένο σύστημα άσκησης πολιτικής χάνεται η ευκαιρία ελέγχου των φόρων, αφού οι φόροι θα είναι υψηλότεροι. Αλγεβρικά αυτό φαίνεται από το γεγονός ότι $S_\theta = 0$, ώστε βάσει των σχέσεων (1.6) και (1.8) είναι $n^c = 0$ και $n^N > 0$. Άρα, είναι $n^N > n^c$ και χαμηλότερη από την περίπτωση όπου δεν υπάρχουν προβλήματα χρονικής ασυνέπειας. Έτσι, χωρίς αξιοπιστία, οι φόροι είναι υψηλότεροι και οι επενδύσεις χαμηλότερες από την περίπτωση με αξιοπιστία με την διαφορά ότι με πολιτική συνεργασίας οι φόροι είναι υψηλότεροι από την πολιτική ανταγωνισμού. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον η συνεργασία μπορεί να μειώσει την ευημερία μέσω των υψηλότερων φόρων αφού υπάρχουν αντικρούμενα κίνητρα, εγχώρια και διεθνή, που σπρώχνουν την ισορροπία σε διαφορετικές κατευθύνσεις. Δηλαδή, ο φορολογικός ανταγωνισμός πιέζει για χαμηλούς φόρους ενώ η έλλειψη αξιοπιστίας πιέζει για υψηλότερους φόρους. Βέβαια, τέτοια φαινόμενα χρονικής ασυνέπειας μπορεί να αποφευχθούν μέσω της ανάθεσης της δημοσιονομικής πολιτικής σε μία ανεξάρτητη και συντηρητική (conservative) κεντρική αρχή, αντί για την παραμονή σε ένα περιβάλλον φορολογικού ανταγωνισμού.

- **Δυνατότητα για ενδογενή ανάπτυξη:** Τα περισσότερα υποδείγματα φορολογικού ανταγωνισμού της βιβλιογραφίας (όπως και το TAXCOM του Sorensen,2000), αναφέρονται σε μία μακροπρόθεσμη ισορροπία όπου η ανάπτυξη στο steady state είναι εξωγενής. Όμως, εάν επιτραπεί ενδογενής ανάπτυξη τότε η αύξηση του φόρου κεφαλαίου, που προκαλείται μέσω της συνεργασίας, όταν η συνολική επίδραση των εξωτερικοτήτων είναι θετική, μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της ανάπτυξης και της ευημερίας.
- **Υπαρξη πολιτικών στρεβλώσεων:** Μία θεωρία από την πλευρά της πολιτικής οικονομίας για την ερμηνεία του μεγάλου μεγέθους του δημοσίου τομέα είναι η ύπαρξη πολιτικών πιέσεων (π.χ. rent seeking) για αύξηση των κυβερνητικών δαπανών. Για να διορθωθούν οι πολιτικές αυτές στρεβλώσεις απαιτούνται θεσμικές αλλαγές. Εάν, όμως, υπάρχει δυσκολία εφαρμογής τέτοιων αλλαγών, μία 2^η άριστη λύση είναι ο φορολογικός ανταγωνισμός (tax

competition), αφού η λύση της συνεργασίας που συνεπάγεται αύξηση των φόρων και άρα αύξηση των δαπανών κάνει τα πράγματα χειρότερα.

- Λειτουργία ανταγωνισμού μεταξύ χωρών ως μέσο δημοσιονομικής πειθαρχίας:

Βάσει της προσέγγισης των Institutional Economics, υπάρχει η άποψη ότι η αποκέντρωση είναι ένα μέσο στήριξης της οικονομίας της αγοράς. Συγκεκριμένα, βάσει της προσέγγισης του Weingast, που αναφέρει ο Oates (1999), η ομοσπονδιακή οργάνωση μπορεί να στηρίξει αποτελεσματικά τις αγορές (market preserving federalism) και ανάμεσα στις προϋποθέσεις που αναφέρει είναι ότι τα αποκεντρωμένα επίπεδα κυβέρνησης πρέπει να αντιμετωπίζουν αυστηρούς εισοδηματικούς περιορισμούς (hard budget constraints). Εν ολίγοις δεν πρέπει να έχουν απεριόριστη πρόσβαση στην έκδοση χρέους ή χρήματος. Συνεχίζοντας την επισκόπηση του θέματος αναφέρεται η προσέγγιση του McKinnon κατά την οποία τονίζεται η ιδέα ότι οι περιφερειακές κυβερνήσεις πρέπει να είναι «αυτάρκεις» στην αντιμετώπιση δανειοληπτικών αναγκών χωρίς να καταφεύγουν με ευκολία στην κάλυψη τους από τις διακυβερνητικές μεταβιβάσεις της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, το αποκεντρωμένο σύστημα μπορεί να λειτουργήσει ως ένα μέσο δημοσιονομικής πειθαρχίας, υπό την έννοια ότι οι κυβερνήσεις, λόγω του ανταγωνισμού για την προσέλκυση φορολογικής βάσης, λειτουργούν πιο φειδωλά στην αντιμετώπιση των αναγκών τους (χαμηλότεροι φόροι και δαπάνες). Ουσιαστικά, ο φορολογικός ανταγωνισμός λειτουργεί ως περιορισμός στο μέγεθος του δημοσίου τομέα και αποκλείει φαινόμενα υπερβάλλοντα δανεισμού και δαπανών. Όμως, πρέπει να σημειωθεί ότι η θεωρητική αυτή προσέγγιση που υποστηρίζει την θετική σχέση μεταξύ δημοσιονομικής αποκέντρωσης και οικονομικής απόδοσης δεν τυγχάνει καθολικής αποδοχής από τις εμπειρικές μελέτες. Συγκεκριμένα, ενώ κάποιες μελέτες (Huther – Shah, 1996 και Kim, 1995) βρίσκουν θετική και στατιστικά σημαντική σχέση, άλλες μελέτες (Zou, 1998) βρίσκουν αρνητική. Έτσι, φαίνεται ότι το θέμα επιζητά περαιτέρω μελέτη διότι η «μέτρηση» της δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι ένα πολύπλοκο θέμα, αφού ουσιαστικά ανακύπτει από τον συνδυασμό πολιτικών και οικονομικών παραγόντων.

- Υπαρξη πολιτικών στόχων: Εάν στην αντικειμενική συνάρτηση της κυβέρνησης εισαχθούν και πολιτικοί στόχοι, όπως επιθυμία για μεγαλύτερη πολιτική συμμετοχή, τότε παρατηρείται trade off μεταξύ πολιτικών στόχων και οικονομικής αποτελεσματικότητας (efficiency). Όπως, αναφέρει ο Oates (1999), όσο αυξάνεται ο αποκεντρωμένος χαρακτήρας μίας κυβερνητικής πολιτικής τόσο αυξάνεται η πολιτική συμμετοχή και γενικότερα η επίδραση των πολιτών στα πολιτικά αποτελέσματα. Έτσι, ενώ σε όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας προτιμάται ένα σύστημα πιο συγκεντρωμένο, σε όρους πολιτικής

συμμετοχής προτιμάται ένα σύστημα πιο αποκεντρωμένο. Φυσικά η προσέγγιση αυτή είναι πολύ δύσκολο να εξεταστεί στην πράξη, αφού δύσκολα μπορεί να μετρηθεί το παραπάνω trade off μεταξύ efficiency – political participation.

- Υποδείγματα Krelove – Myers¹¹: Στα υποδείγματα αυτά υποστηρίζεται ότι, κάτω από αυστηρές υποθέσεις, το αποκεντρωμένο σύστημα άσκησης φορολογικής πολιτικής μέσω του ανταγωνισμού μπορεί να οδηγήσει σε οικονομική αποτελεσματικότητα χωρίς να χρειάζεται ανάγκη για κεντρικό σχεδιασμό και συνεργασία. Οι υποθέσεις που γίνονται είναι οι εξής: κάθε περιφερειακή κυβέρνηση επιβάλλει φόρο σε land rents ή σε άλλο σταθερό παραγωγικό συντελεστή, επιλέγει τους φόρους αυτούς ώστε να μεγιστοποιήσει την ευημερία των κατοίκων της δικαιοδοσίας της και θεωρεί ότι η ευημερία αυτή είναι ίση με αυτήν που προσφέρεται σε γειτονικές περιφέρειες-περιοχές. Σε αντίθεση με τα παραδοσιακά υποδείγματα του φορολογικού ανταγωνισμού, εδώ τα νοικοκυριά έχουν ίδιες προτιμήσεις και προικοδοτήσεις (ώστε δεν τίθεται θέμα φορολογικών ανισοτήτων), οι φόροι που επιβάλλονται από τις περιφερειακές κυβερνήσεις είναι resident based head taxes και source based rents taxes και όχι φόροι σε αγαθά με ελαστική ζήτηση ή παραγωγικούς συντελεστές σε ελαστική προσφορά και οι περιφερειακές κυβερνήσεις αναγνωρίζουν ότι δεν μπορούν να αυξήσουν την ευημερία των κατοίκων τους μέσω κινήτρων μετακίνησης που απορρέουν από την ακολουθούμενη πολιτική. Έτσι, λόγω των υποθέσεων αυτών δεν υπάρχουν εξωτερικότητες όπως vertical inequity, spillovers λόγω φορολογίας σε mobile παραγωγικούς συντελεστές. Όμως, ένα τέτοιο υπόδειγμα είναι μάλλον ιδεατό και δεν αντιπροσωπεύει την πραγματικότητα, αφού μπορεί οι περιφερειακές κυβερνήσεις να έχουν «μυωπικά» κριτήρια ώστε να μην λαμβάνουν υπόψη τις επιδράσεις των πολιτικών τους στην ευημερία των κατοίκων τους και στο κίνητρο τους για μετακίνηση. Επίσης, τα νοικοκυριά διαφέρουν ως προς τις προτιμήσεις και τις προικοδοτήσεις τους, ώστε είναι δύσκολο από τις κυβερνήσεις να σταθμίσουν το ίδιο τον κάθε τύπο κατοίκου. Τέλος, δεδομένου ότι και η γη είναι σε ελαστική προσφορά δεν υπάρχουν πρόσοδοι (rents) για φορολόγηση, ώστε απομένει από το υπόδειγμα, ως βάση προς φορολόγηση, μόνο τα head taxes που όταν και αυτά είναι ανέφικτα επιστρέφουμε στην ανάγκη για φορολόγηση της κατανάλωσης και των παραγωγικών συντελεστών με τις γνωστές συνέπειες για την οικονομική αποτελεσματικότητα λόγω εξωτερικοτήτων. Άρα, το υπόδειγμα αυτό δεν προσφέρει ένα γενικό κανόνα βάσει του οποίου να αποκλείεται ο κεντρικός σχεδιασμός και η συνεργασία.

¹¹ Η ανάλυση γίνεται βάσει του άρθρου των Inman – Rubinfield (1996).

6.2. Sustainability of fiscal federalism

Το θέμα που δεν έχει εξεταστεί μέχρι τώρα είναι ότι ακόμα και αν να συντρέχουν οι λόγοι οργάνωσης μίας ένωσης κρατών βάσει ομοσπονδιακών προτύπων, μπορεί η ομοσπονδία αυτή να μην είναι διατηρήσιμη λόγω της ύπαρξης κάποιων δυνάμεων που διαταράσσουν την «σταθερότητα» και την «διάρκεια» της. Στη βιβλιογραφία επισημαίνεται ιδιαίτερα η απειλή αποσχίσεων που πρέπει να συνυπολογιστεί προκειμένου η λειτουργία μίας ομοσπονδίας να είναι αξιόπιστη και να έχει διάρκεια.

Συγκεκριμένα, με αφορμή το υπόδειγμα των Bolton – Roland (1997)¹², ένας βασικός παράγοντας στο σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής για μία ομάδα κρατών είναι η απειλή απόσχισης από τα κράτη στην περίπτωση που δεν συμφωνούν με την σχεδιασμένη πολιτική από τα κεντρικά όργανα. Η ανάλυση γίνεται με τη βοήθεια της θεωρίας παιγνίων σε 2 στάδια: Στο 1^o στάδιο, με πλειοψηφική ψηφοφορία, επιλέγεται από όλους τους κατοίκους της ένωσης ο ομοσπονδιακός φόρος. Στο 2^o στάδιο του παιγνίου, οι πολίτες του κάθε μέλους – κράτους της ομοσπονδίας, θεωρώντας τον ομοσπονδιακό φόρο του 1^o σταδίου ως δεδομένο, ψηφίζουν υπέρ ή κατά της απόσχισης από την ένωση. Η ύπαρξη του 2^o σταδίου αναγκάζει την δημοσιονομική πολιτική που ασκείται ομοσπονδιακά να λάβει υπόψη την απειλή απόσχισης προκειμένου να αποφύγει την περίπτωση του κατακερματισμού της ένωσης. Για να γίνει αυτό πρέπει να ληφθούν υπόψη τα κόστη απόσχισης που υπάρχουν για κάθε κράτος, τα οποία συνεπάγονται χαμηλότερο εισόδημα. Ουσιαστικά, η «βιωσιμότητα» της ένωσης απειλείται όταν τα κόστη αυτά είναι χαμηλά, κάτι που οδηγεί τα κράτη να προτιμήσουν την απόσχιση, ώστε είναι δυνατόν η δημοσιονομική πολιτική, ακόμα και αν λειτουργήσει αντισταθμιστικά για τα κράτη μέλη, να μην μπορεί να αποτρέψει την απόσχιση. Τα αποτελέσματα αυτά αποκτούν μεγαλύτερο ενδιαφέρον όταν επεκταθεί το παραπάνω υπόδειγμα προκειμένου να συμπεριλάβει την περίπτωση όπου επιτρέπεται η οικειοθελής αποχώρηση ενός κράτους από την ένωση (opt – out). Η δυνατότητα αυτή εισάγεται στο παραπάνω υπόδειγμα μέσω της προσθήκης ενός επιπλέον σταδίου, του σταδίου 0, στο οποίο πρώην ανεξάρτητα κράτη αποφασίζουν για το αν θα ενωθούν σε μία ομοσπονδία. Στο υπόδειγμα αυτό που δεν είναι στοχαστικό, μία τέτοια δυνατότητα είναι καθοριστική για την πραγματοποίηση της ένωσης, διότι αποτελεί περιορισμό στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής στο 1^o στάδιο, χωρίς τον οποίο μπορεί ο επιλεγόμενος ομοσπονδιακός φόρος να

¹² Η ανάλυση ακολουθεί την επισκόπηση που κάνει ο Drazen για το θέμα του fiscal federalism. (“Political economy in Macroeconomics”, 2000, ch.14, p.p.715 – 718)

μην είναι πολιτικά συνεπής, με την έννοια ότι εγκρίνεται τελικά από τα μέλη και η ένωση γίνεται εφικτή. Το θέμα αυτό έχει απασχολήσει και τους Alesina – Spolaore – Wacziarg (2000), που προαναφέρθηκε στην ενότητα 5, με τη διατύπωση του υποδείγματος για τον ενδογενή καθορισμό του αριθμού των κρατών. Συγκεκριμένα, όπως υποστηρίζουν, ο άριστος αριθμός των χωρών ή το άριστο μέγεθος των χωρών μπορεί να είναι «ευάλωτο» σε μονομερείς αποσχίσεις κρατών. Μάλιστα για να αποφευχθεί ένα τέτοιο ενδεχόμενο απαιτούνται κάποιοι περαιτέρω περιορισμοί επί των παραμέτρων ώστε η ισορροπία να είναι ευσταθής. Ωστόσο, το κίνητρο απόσχισης από μία ένωση για ένα κράτος ενδυναμώνεται όταν αυτό δεν λαμβάνει αρκετές μεταβιβάσεις από τα κεντρικά όργανα. Δηλαδή, η λειτουργία των ομοσπονδιακών μεταβιβάσεων μπορεί να επηρεάσει την ευστάθεια και την διάρκεια ενός ομοσπονδιακού συστήματος. Γι' αυτό το λόγο, οι «ιθύνοντες» μίας ένωσης, τόσο οι κεντρικές αρχές όσο και οι περιφερειακές αρχές, θα πρέπει να λάβουν υπόψη τα κίνητρα των κρατών για αποχώρηση κατά τον σχεδιασμό της ομοσπονδιακής πολιτικής, προκειμένου τα αποτελέσματα να έχουν διάρκεια αλλά και να είναι αξιόπιστα.

7. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η εργασία αυτή ασχολήθηκε με τα επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ ή κατά της ανάθεσης πολιτικών σε κεντρικά ή αποκεντρωμένα επίπεδα κυβέρνησης. Η αξιολόγηση έγινε σε όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Λόγω της μεγάλης έκτασης του θέματος της ομοσπονδιακής οργάνωσης καθώς και των πιθανών προεκτάσεων, η ανάλυση περιορίστηκε στην παρουσίαση της προσέγγισης των διεθνών εξωτερικοτήτων ως ένα βασικό κριτήριο ανάθεσης πολιτικών σε διάφορα επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης. Κατόπιν, έγιναν κάποιες προεκτάσεις προκειμένου να εμπλουτιστεί η ανάλυση με κάποια trade offs, όπως οι ετερογενείς προτιμήσεις και το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου.

Κύριο συμπέρασμα της εργασίας είναι ότι για τη διατύπωση μίας θεωρίας άριστου βαθμού fiscal federalism είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη όλοι οι πιθανοί παράγοντες που επηρεάζουν την άσκηση κυβερνητικής πολιτικής. Η θεωρία που παρουσιάστηκε στην ενότητα 5, βάσει του υποδείγματος των Alesina – Wacziarg, είναι ενδεικτική και αδυνατεί να αποτελέσει ένα σημείο αναφοράς για το σχεδιασμό ενός επαρκούς καταστατικού λειτουργίας των ομοσπονδιακών ενώσεων. Και αυτό γιατί δεν λαμβάνει υπόψη το καίριο ζήτημα της κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών, για το οποίο έγινε μεγάλη αναφορά στην εργασία αυτή ως αφορμή του φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών, αλλά ούτε και θέματα αναδιανομής. Όμως, παρά τις ελλείψεις του, το υπόδειγμα αυτό, με τις δεδομένες υποθέσεις και το πλαίσιο ανάλυσης που χρησιμοποιεί, καταφέρνει να δώσει κάποια κριτήρια σχετικά με το ποιες πολιτικές μπορούν να ασκούνται κεντρικά και ποιες αποκεντρωμένα.

Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την οποία το θέμα της δημοσιονομικής ομοσπονδίας είναι ιδιαίτερα επίκαιρο, η θεωρία αυτή μπορεί να αποτελέσει ένα κριτήριο αξιολόγησης της προοπτικής της ως πολιτική ένωση. Η σημασία είναι μεγάλη δεδομένου της διαμάχης που υπάρχει για τον χαρακτήρα και τον ρόλο της ένωσης. Συγκεκριμένα, η E.E. θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μία ζώνη βαθιάς οικονομικής ενοποίησης και ελεύθερου εμπορίου όπου απλά διευκολύνονται οι συναλλακτικές σχέσεις μεταξύ των κρατών, ώστε επιβεβαιώνεται η άποψη υπέρ πολιτικού διαχωρισμού και οικονομικής αποκέντρωσης, όπως προκύπτει από τα συμπεράσματα του υποδείγματος των Alesina – Spolaore – Wacziarg (2000). Όμως, από την άλλη θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μία οιονεί ομοσπονδία δεδομένου ότι πολλές πολιτικές έχουν μεταβιβαστεί στα ευρωπαϊκά όργανα καθώς και έχουν σχεδιαστεί ευρωπαϊκοί θεσμοί για τον λόγο αυτό. Βέβαια, έπειτα από την έναρξη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και την νιοθέτηση του ΕΥΡΩ ως κοινού νομίσματος

(από 1-1-01), φαίνεται ότι για την επίτευξη της οικονομικής ενοποίησης απαιτείται πολιτική ενοποίηση. Αυτό εξάλλου αποδεικνύεται από το άρθρο των Alesina – Wacziarg (1999), μέσω του υποδείγματος νομισματικής πολιτικής των Alesina – Grilli, βάσει του οποίου φαίνεται ότι για την άσκηση νομισματικής πολιτικής σε κεντρικό επίπεδο απαιτείται μία πολιτική διαδικασία σε ευρωπαϊκό επίπεδο (European level political process).

Έτσι, με μία πολιτική προοπτική, κρίνεται πλέον επιτακτική η ανάγκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση να εντείνει τις προσπάθειες της στην ομόσπονδη άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Το ερώτημα, βέβαια, που τίθεται είναι αν κινείται στην σωστή κατεύθυνση. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα μπορούσε να δοθεί μέσω της θεωρίας περί άριστης ανάθεσης των δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων σε διάφορα επίπεδα κυβερνητικής οργάνωσης όπως διατυπώθηκε στην ενότητα 5. Εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι οι εμπνευστές της ευρωπαϊκής ιδέας έχουν λάβει υπόψη την πολιτική προοπτική δεδομένου ότι έχουν δημιουργήσει ανεξάρτητα ευρωπαϊκά όργανα για την άσκηση και επιβολή πολιτικών καθώς και ανεξάρτητα μέσα πολιτικής, όπως πρεσβεύει η θεωρία του fiscal federalism.

Όμως, με μία διεισδυτική ματιά, μπορεί να διαπιστωθεί ότι ο σχεδιασμός των οργάνων αυτών δεν φαίνεται να εφαρμόζει την θεωρία περί άριστης ανάθεσης και γενικότερα τις αρχές του fiscal federalism, αλλά αντιθέτως δείχνει μία σαφής προκατάληψη υπέρ της πλήρους συγκέντρωσης. Για παράδειγμα, πέρα από την αρχή της επικουρικότητας, δεν φαίνεται να υπάρχει «ευαισθησία» των ευρωπαϊκών θεσμών στο trade off που υπάρχει μεταξύ εσωτερίκευσης εξωτερικοτήτων και ετερογενών προτιμήσεων, αλλά μία τάση υπέρ της ανάθεσης πολλών αρμοδιοτήτων στο «κέντρο». Και αυτό φαίνεται από τον θεσμικό σχεδιασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία έχει τον κύριο λόγο στην νομοθετική διαδικασία και ενεργή συμμετοχή στην προετοιμασία των Συνθηκών, γεγονός που της προσδίδει το ρόλο του agenda – setter. Παράλληλα, η Επιτροπή έχει σημαντικό ρόλο στην παροχή πληροφόρησης απέναντι στις εθνικές κυβερνήσεις για τις συνέπειες από τις προτεινόμενες κοινές πολιτικές μέσω της «Λευκής Βίβλου» που συντάσσει, έτσι ώστε μπορεί να επηρεάσει τα πολιτικά αποτελέσματα υπέρ της συγκέντρωσης. Τέλος, παρατηρείται ότι πολλές αποφάσεις λαμβάνονται μέσω αμοιβαίων συμφωνιών, συμβιβασμών και παραχωρήσεων μεταξύ των κρατών – μελών (logrolling- backscratching). Μέσω της διαδικασίας αυτής, που εξαρτάται θετικά από την ανομοιογένεια των προτιμήσεων των κρατών, συχνά αποφασίζεται η ανάθεση πολιτικών σε κεντρικά όργανα ακόμα και όταν η θεωρία υποστηρίζει την αποκέντρωση λόγω των ετερογενών προτιμήσεων.

Συμπερασματικά, για την πολιτική ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και γενικότερα μίας ένωσης κρατών, απαιτείται ένα θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας που να εφαρμόζει τις βασικές αρχές του fiscal federalism και όχι απλοί ad hoc κανόνες. Δηλαδή, το καταστατικό λειτουργίας θα πρέπει να στηρίζεται στις βασικές θεωρίες που έχουν διατυπωθεί στη βιβλιογραφία σχετικά με την χάραξη της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ των διαφόρων επιπέδων κυβερνητικής οργάνωσης. Η εργασία αυτή προσπάθησε να αποδείξει ότι το άριστο σύστημα δεν βρίσκεται στα δύο άκρα, πλήρης συγκέντρωση ή αποκέντρωση αλλά κάπου στην μέση. Από θεωρητικής σκοπιάς, τα εφόδια υπάρχουν. Το μόνο που απομένει είναι η εφαρμογή τους στην πράξη από τους ιθύνοντες και τα κέντρα λήψης των αποφάσεων.

8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ : ΤΟ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΤΩΝ ALESINA – WACZIARG (1999) ΓΙΑ «ΑΡΙΣΤΗ ΑΝΑΘΕΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ» (OPTIMAL DEVOLUTION OF PREROGATIVES)

8.1. Υποθέσεις

- Στατική ανάλυση
- Υπάρχει μία ένωση κρατών που αποτελείται από $N+1$ κράτη
- Υπάρχει ένα δημόσιο αγαθό με την εξής συνάρτηση παραγωγής για κάθε χώρα i

$$Y_i = A_i \cdot K_i \cdot \left(G_i + \beta \cdot \sum_{j \neq i} G_j \right)^{1-\alpha} \quad (1)$$

όπου $0 < \alpha, \beta < 1$ και β : είναι ο βαθμός της θετικής εξωτερικότητας, δηλαδή πόσο ωφελείται η χώρα i από την παραγωγή του δημοσίου αγαθού στις υπόλοιπες χώρες.

- Η προικοδότηση κεφαλαίου είναι σταθερή σε κάθε χώρα, δηλαδή το K_i είναι εξωγενές για κάθε i .
- Το πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι οικονομικές αρχές είναι η επιλογή του φόρου ή της ποσότητας του δημοσίου αγαθού που μεγιστοποιεί το καθαρό εισόδημα (net income). Εδώ η επιλογή του μέσου πολιτικής αφορά στην ποσότητα του δημοσίου αγαθού. Η χρησιμότητα ορίζεται βάσει της κατανάλωσης και ισούται με το εισόδημα χωρίς τους φόρους που πληρώνονται για την χρηματοδότηση του δημοσίου αγαθού.
- Κάθε χώρα φορολογεί με αναλογικό φόρο την παραγωγή του δημοσίου αγαθού, δηλαδή βάσει της σχέσης: $G_i = \tau_i \cdot Y_i$.

8.2. Η συμμετρική περίπτωση

Στην περίπτωση αυτή υπάρχει συμμετρία μεταξύ των χωρών ως προς την προικοδότηση κεφαλαίου και την τεχνολογία παραγωγής, ώστε κάθε χώρα επιλέγει ίδια ποσότητα δημοσίου αγαθού.

Decentralized case: Το πρόβλημα αριστοποίησης που αντιμετωπίζουν οι δημοσιονομικές αρχές κάθε χώρας είναι :

$$\max_{G_i} \text{net income} = \max_{G_i} (Y_i - \tau_i \cdot Y_i) = \max_{G_i} A_i \cdot K_i^\alpha \cdot \left(G_i + \beta \cdot \sum_{j \neq i} G_j \right)^{1-\alpha} - G_i \quad (2)$$

Από συνθήκες πρώτης τάξης ως προς G_i θα είναι:

$$G_i = K_i \cdot [A_i \cdot (1-\alpha)]^{\frac{1}{\alpha}} - \beta \cdot \sum_{j \neq i} G_j \quad (3)$$

Όμως, λόγω της υπόθεσης περί συμμετρίας, θα είναι $K_i = K$, $A_i = A$ και $G_i = G = G^D$ για κάθε χώρα, ώστε η σχέση (3) γίνεται:

$$G^D = \frac{K \cdot [A \cdot (1-\alpha)]^{\frac{1}{\alpha}}}{(1 + \beta \cdot N)} \quad (4)$$

όπου G^D είναι η ποσότητα του δημοσίου αγαθού που παράγεται σε κάθε χώρα.

Το συνολικό εισόδημα θα είναι βάσει της σχέσης (4) και (1), λόγω συμμετρίας:

$$Y^D = A^{\frac{1}{\alpha}} \cdot K \cdot (1-\alpha)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad (5)$$

Ο φόρος παραγωγής του δημοσίου αγαθού θα είναι :

$$\tau^D = \frac{G^D}{Y^D} = \frac{1-\alpha}{1 + \beta \cdot N} \quad (6)$$

και το καθαρό εισόδημα (net income) θα είναι :

$$(1 - \tau^D) \cdot Y^D = \left(\frac{\beta \cdot N + \alpha}{1 + \beta \cdot N} \right) \cdot A^{\frac{1}{\alpha}} \cdot K \cdot (1-\alpha)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad (7)$$

Όπως φαίνεται στη σχέση (6), ο φόρος μειώνεται καθώς αυξάνεται ο αριθμός των υπολοίπων χωρών (N) και καθώς αυξάνεται ο βαθμός της θετικής εξωτερικότητας (β), που δείχνει το πρόβλημα του free riding που παρατηρείται στην περίπτωση της αποκεντρωμένης άσκησης πολιτικής.

Centralized case: Σε ένα τέτοιο πλαίσιο ανάλυσης, υπάρχει μία κεντρική αρχή που επιλέγει την παραγόμενη ποσότητα του δημοσίου αγαθού που θα είναι ίδια σε κάθε χώρα δεδομένου της υπόθεσης περί συμμετρίας. Έτσι, το πρόβλημα μεγιστοποίησης για την κεντρική αρχή θα είναι:

$$\max_G A \cdot K^\alpha \cdot [(1 + \beta \cdot N) \cdot G]^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} - G \quad (8)$$

Από συνθήκες πρώτης τάξης ως προς G θα είναι:

$$G^C = [A \cdot (1-\alpha)]^{\frac{1}{\alpha}} \cdot (1 + \beta \cdot N)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \cdot K = (1 + \beta \cdot N)^{\frac{1}{\alpha}} \cdot G^D \quad (9)$$

Το εισόδημα θα είναι βάσει των σχέσεων (1) και (9) :

$$Y^C = A^{\frac{1}{\alpha}} \cdot K \cdot (1-\alpha)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \cdot (1 + \beta \cdot N)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} = (1 + \beta \cdot N)^{\frac{1}{\alpha}} \cdot Y^D \quad (10)$$

Ο φόρος παραγωγής του δημοσίου αγαθού θα είναι:

$$\tau^C = \frac{G^C}{Y^C} = 1 - \alpha = (1 + \beta \cdot N) \cdot \tau^D \quad (11)$$

Το καθαρό εισόδημα θα είναι :

$$(1 - \tau^C) \cdot Y^C = A^\alpha \cdot \alpha \cdot (1 - \alpha)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \cdot K \cdot (1 + \beta \cdot N)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad (12)$$

Τέλος ο λόγος των καθαρών εισοδημάτων μεταξύ decentralized και centralized άσκησης πολιτικής βάσει των σχέσεων (7) και (12) θα είναι:

$$\frac{(1 - \tau^C) \cdot Y^C}{(1 - \tau^D) \cdot Y^D} = \frac{\alpha \cdot (1 + \beta \cdot N)^{\frac{1}{\alpha}}}{\beta \cdot N + \alpha} \quad (13)$$

Συγκρίνοντας τις σχέσεις (4),(5),(6) με τις αντίστοιχες (9),(10),(11) διαπιστώνεται ότι η ποσότητα του δημοσίου αγαθού είναι μεγαλύτερη σε συγκεντρωμένη άσκησης πολιτικής και η διαφορά $G^C - G^D$ αυξάνεται όσο αυξάνεται ο βαθμός της εξωτερικότητας (β) και ο αριθμός των χωρών (N). Ο φόρος και το εισόδημα είναι μεγαλύτεροι σε centralized case. Γενικά ισχύει: $G^C > G^D$, $\tau^C > \tau^D$ και $Y^C > Y^D$.

Ως προς την σύγκριση των καθαρών εισοδημάτων, από την σχέση (13) φαίνεται ότι για να είναι το καθαρό εισόδημα σε centralized μεγαλύτερο θα πρέπει να ισχύει¹³:

$$\alpha \cdot (1 + \beta \cdot N)^{\frac{1}{\alpha}} \geq \beta \cdot N + \alpha$$

Συμπερασματικά, όταν υπάρχουν εξωτερικότητες στην παραγωγή του δημόσιου αγαθού μεταξύ χωρών ($\beta > 0$), η ευημερία σε κάθε χώρα είναι μεγαλύτερη όταν η πολιτική επιλογής του φόρου παραγωγής ασκείται από υπερεθνικό οργανισμό.

8.3. Ασυμμετρικές χώρες

Όταν οι χώρες διαφέρουν μεταξύ τους, διαφέρει η άριστη ποσότητα δημοσίου αγαθού σε κάθε χώρα, ώστε η νιοθέτηση κοινής πολιτικής φόρων και ποσότητας δημοσίου αγαθού σε κάθε χώρα συνεπάγεται κάποια κόστη ετερογένειας που οφείλονται στο ότι δεν υπάρχει άριστη αντίστοιχία μεταξύ προτιμήσεων και δημοσιονομικού «πακέτου».

Βασική υπόθεση: Η ένωση αποτελείται από 2 χώρες ($i = 1, 2$) δηλαδή $N = 1$, και ισχύει $K_1 > K_2$, ενώ για τα άλλα χαρακτηριστικά παραμένει η συμμετρία.

Decentralized case: Το πρόβλημα αριστοποίησης για την χώρα 1 θα είναι:

¹³ Η σχέση αυτή αποδεικνύεται στο παράρτημα του άρθρου των Alesina – Wacziarg.(σελ.36 – Appendix I).

$$\max_{G_1} A \cdot K_1^\alpha \cdot (G_1 + \beta \cdot G_2)^{1-\alpha} - G_1$$

Από συνθήκες πρώτης τάξης και με κατάλληλες αντικαταστάσεις προκύπτει ότι :

$$\tau_1 = \frac{G_1^D}{Y_1^D} = \frac{(1-\alpha)}{(1-\beta^2)} \cdot \left(1 - \beta \cdot \frac{K_2}{K_1} \right) \quad (14)$$

Centralized case: Το πρόβλημα αριστοποίησης της κεντρικής αρχής θα ήταν:

$$\max_G A \cdot [(1+\beta) \cdot G]^{1-\alpha} \cdot (K_1^\alpha + K_2^\alpha) - 2 \cdot G \quad (15)$$

Από συνθήκες πρώτης τάξης προκύπτει μετά από αντικαταστάσεις ότι :

$$\tau^C = \frac{2 \cdot G^C}{Y_1^C + Y_2^C} = 1 - \alpha \quad (16)$$

Δηλαδή, συγκρίνοντας τις σχέσεις (11), (16) φαίνεται ότι ο άριστος φόρος δεν αλλάζει με την άρση της υπόθεσης περί συμμετρίας.

Ο λόγος των καθαρών εισοδημάτων μεταξύ centralized και decentralized θα είναι :

$$\frac{(1-\tau_1^C) \cdot Y_1^C}{(1-\tau_1^D) \cdot Y_1^D} = \frac{(1-\beta^2) \cdot (1+\beta)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \cdot \alpha \cdot K_1^\alpha \cdot \left(\frac{K_1^\alpha + K_2^\alpha}{2} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}}{(\alpha - \beta^2) \cdot K_1 + (1-\alpha) \cdot \beta \cdot K_2} \quad (17)$$

Μπορεί να αποδειχθεί ότι για κάθε ομάδα τιμών α , K_1 , K_2 υπάρχει μοναδική τιμή για τον συντελεστή β , έστω β^* με $0 < \beta^* < 1$, για την οποία ο λόγος των καθαρών εισοδημάτων της σχέσης (17) είναι ίσο με την μονάδα. Έτσι, αν $\beta > \beta^*$ ο λόγος είναι μεγαλύτερος του 1 ενώ για $\beta < \beta^*$, είναι μικρότερος του 1. Επίσης, αποδεικνύεται ότι το β^* αυξάνεται καθώς μειώνεται ο λόγος K_2/K_1 . Άρα, όσο μεγαλύτερη είναι η ασυμμετρία μεταξύ των 2 χωρών (μικρότερο K_2/K_1), τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι η εξωτερικότητα (μεγάλο β) ώστε να «συμφέρει» η ανάθεση της πολιτικής σε κεντρικά όργανα.

Ανάλογα συμπεράσματα προκύπτουν αν η ασυμμετρία μεταξύ των χωρών αφορά σε διαφορές ως προς την τεχνολογία (A) ή το μερίδιο εισοδήματος του κεφαλαίου (α). Επίσης, θα μπορούσε το δημόσιο αγαθό να εισαγόταν στην συνάρτηση χρησιμότητας αντί στη συνάρτηση παραγωγής, ώστε η ανάλυση θα γινόταν σε όρους ασυμμετρίας μεταξύ των προτιμήσεων αντί του κεφαλαίου.

9. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alesina A. and Wacziard R.(1999), “Is Europe going too far”, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy ,vol. 51, pp. 1-48
- Alesina A., Spolaore E. and Wacziard R.(2000), “ Economic integration and Political Disintegration”, The American Economic Review, vol. 90, pp. 1276-1296
- Casella A. and Frey B.(1992),”Federalism and clubs: Toward an economic theory of overlapping political jurisdictions”, European economic review, vol. 36, pp. 639-646
- Drazen A.(2000),”Political economy in Macroeconomics”, Princeton University Press. Ch.14,pp 675-733
- Inman R. and Rubinfield D.(1996),”Designing tax policy in federalist economies: An overview” Journal of Public Economics, vol. 60, pp. 307-334
- Oates W.(1999),”An essay on Fiscal Federalism”, Journal of Economic Literature, vol. XXXVII, pp1120-1149
- Persson T. and Tabellini G. (1995), “Doubled-edged incentives :Institutions and Policy coordination”, in Handbook Of Development Economics, vol. III edited by Grossman G. and Rogoff K., pp. 1975-2030
- Persson T. and Tabellini G. (1996a),”Federal Fiscal Institutions: Risk Sharing and Moral Hazard”, Econometrica ,vol.64, pp. 623-646
- Persson T. and Tabellini G. (1996b),”Federal Fiscal Institutions: Risk Sharing and Redistribution ”, Journal of Political Economy, Vol. 104, pp. 979-1009
- Philippopoulos A. and Economides G. (2000), “Are Nash tax rates too low or too high?”, Working paper, Athens University of Economics and Business.

- Sorensen P.(2000), "The case for international tax co-ordination reconsidered" Economic Policy, pp. 431-472
- Γεωργακόπουλος Θ. και Τσακαλώτος Ε. (1996), "Οικονομικές Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης", Εκδόσεις Σταμούλης, Κεφ.4,5
- Τσακαλώτος Ε. (1998), "Θεωρία Οικονομικής Ενοποίησης: Μακροοικονομικά και Νομισματικά θέματα" Κεφ.6

A. Φιλαδελφος

Δημήτρης







Draft

