

**ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΣΤΟ ΜΑΘΗΜΑ**

*ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ*

*Στέλλα Καραγιάννη*

*Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Μακεδονίας*

*Μαρία Πεμπετζόγλου*

*Λέκτορας Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης*

**Δ' ΕΞΑΜΗΝΟ**

**ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2008-2009**

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

## ΜΕΡΟΣ I: *Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*

1.1	Εισαγωγή.....	1
1.2.1	Δημόσια Αγαθά.....	1
1.2.2	Εξωτερικές Επιδράσεις.....	3
1.2.3	Μονοπωλιακές Παρεκκλίσεις.....	6
1.2	Η Κατανομητική Λειτουργία του Κράτους.....	2
1.2.1	Δημόσια Αγαθά.....	1
1.2.2	Εξωτερικές Επιδράσεις.....	3
1.2.3	Μονοπωλιακές Παρεκκλίσεις.....	6
1.3	Η Σταθεροποιητική και Αναπτυξιακή Λειτουργία του Κράτους.....	7
1.3.1	Πολιτική για τη Σταθεροποίηση της Οικονομίας.....	7
1.3.2	Πολιτική Οικονομικής Ανάπτυξης.....	10
1.4	Η Αναδιανεμητική Λειτουργία του Κράτους.....	12
1.4.1	Παράγοντες Εισοδηματικών Ανισοτήτων.....	12
1.4.2	Μέτρα Πολιτικής για τον Περιορισμό των Εισοδηματικών Ανισοτήτων.....	13

## ΜΕΡΟΣ II: *Τα Μέσα Δράσης του Κράτους*

2.1	Εισαγωγή.....	15
2.2	Δημόσιες Δαπάνες.....	16
2.2.1	Ταξινόμηση Δημοσίων Δαπανών.....	16
2.2.2	Διαχρονική Αύξηση των Δημοσίων Δαπανών.....	19
2.2.3	Η Διαχρονική Εξέλιξη των Δημοσίων Δαπανών στην Ελλάδα.....	22
2.3	Φόροι.....	22
2.3.1	Ταξινόμηση των Φόρων.....	22
2.3.2	Πρακτικές Εφαρμογές της Διάκρισης των Φόρων με κριτήριο το φορολογικό συντελεστή.....	26
2.4	Ο Δημόσιος Δανεισμός και το Δημόσιο Χρέος.....	28
2.4.1	Διακρίσεις Δημοσίου Δανεισμού και Δημοσίου Χρέους.....	29
2.4.2	Λόγοι για τους οποίους δανείζονται οι Δημόσιοι Φορείς.....	30
2.5	Ο Προϋπολογισμός του Κράτους.....	31
2.5.1	Στόχοι του Προϋπολογισμού.....	32
2.5.2	Μορφές Δημοσίου Προϋπολογισμού.....	32
2.5.3	Οι Φάσεις του Δημοσίου Προϋπολογισμού.....	35

## ΜΕΡΟΣ III: *Οι Επιπτώσεις των Δημοσιονομικών Μέσων στις Αποφάσεις των Ιδιωτικών Φορέων*

3.1	Οι Επιδράσεις των Δημοσίων Δαπανών.....	36
3.1.1	Οι Επιδράσεις των Δημοσίων Δαπανών στο Κίνητρο για Εργασία.....	36
3.1.2	Οι Επιδράσεις των Δημοσίων Δαπανών στη Διανομή του Εισοδήματος.....	37
3.2	Επιπτώσεις της Φορολογίας.....	38
3.2.1	Μετακύλιση των Φόρων.....	38
3.2.2	Φοροδιαφυγή.....	39
3.2.3	Φοροαποφυγή.....	40
	Βιβλιογραφία.....	41

# ΜΕΡΟΣ Ι

## ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

### 1.1 Εισαγωγή

Οι τρεις βασικές οικονομικές λειτουργίες του σύγχρονου παρεμβατικού κράτους είναι οι εξής:

**1. Η κατανομητική λειτουργία.** Σε αυτήν εντάσσεται ο εφοδιασμός της οικονομίας με δημόσια αγαθά και αγαθά κοινωνικής ωφέλειας, η ρύθμιση των εξωτερικών οικονομιών και η διόρθωση των μονοπωλιακών παρεκκλίσεων.

**2. Η αναδιανεμητική λειτουργία.** Σε αυτήν εντάσσονται οι διορθώσεις στον τρόπο διανομής.

**3. Η σταθεροποιητική και αναπτυξιακή λειτουργία.** Σε αυτήν εντάσσεται η αντιμετώπιση της ύφεσης και η καταπολέμηση του πληθωρισμού, η αντιμετώπιση του στασιμοπληθωρισμού καθώς και η επίτευξη ενός κοινωνικά επιθυμητού ρυθμού ανάπτυξης.

### 1.2 Η Κατανομητική Λειτουργία του Κράτους

Στην κατανομητική λειτουργία του κράτους ανήκει:

- ο εφοδιασμός της οικονομίας με δημόσια και ημιδημόσια αγαθά,
- η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών και επιβαρύνσεων και
- οι μονοπωλιακές παρεκκλίσεις

#### 1.2.1 Δημόσια Αγαθά

Δημόσια είναι τα αγαθά που ικανοποιούν κοινωνικές ή συλλογικές ανάγκες π.χ. εθνική άμυνα, αντιπλημμυρικό έργο.

##### 1.2.1.1. Ιδιότητες των δημοσίων αγαθών

- **Το ανεπιθύμητο του περιορισμού της χρήσης.** Αυτό σημαίνει ότι:
  - α) τα δημόσια αγαθά καταναλώνονται εξ αδιαίρετου από το κοινωνικό σύνολο.
  - β) η συνολικά διαθέσιμη ποσότητα ενός δημόσιου αγαθού  $X$  στην κοινωνία ισούται με την ποσότητα του δημόσιου αγαθού  $X$  που καταναλώνει κάθε άτομο χωριστά ( $X=X_A=X_B$ )
  - γ) η κατανάλωση ενός δημόσιου αγαθού δεν είναι ανταγωνιστική (δεν εμποδίζει την κατανάλωση της ίδιας ακριβώς ποσότητας του ίδιου αγαθού από ένα άλλο άτομο)
  - δ) η προσθήκη ενός επιπλέον χρήστη (καταναλωτή) δεν επηρεάζει το κόστος παραγωγής του δημόσιου αγαθού, π.χ. η γέννηση ενός παιδιού ή ο θάνατος ενός ηλικιωμένου (στα ιδιωτικά αγαθά η συνολική διαθέσιμη ποσότητα ιδιωτικών αγαθών ισούται με το άθροισμα των ποσοτήτων των αγαθών αυτών που καταναλώνουν όλα τα άτομα,  $Y=Y_A+Y_B$  και η κατανάλωση ενός αγαθού από ένα άτομο αποκλείει την κατανάλωση του ίδιου αγαθού από άλλο άτομο π.χ. μήλο)
- **Το αδύνατο του περιορισμού της χρήσης.** Αυτό σημαίνει ότι:
  - α) δεν είναι δυνατή η είσπραξη τιμής από τη διάθεση των δημοσίων αγαθών, π.χ. δεν μπορούμε να διαιρέσουμε τη χρησιμότητα που αντλεί ο καθένας μας από τις υπηρεσίες εθνικής άμυνας και να πληρώσουμε το αντίτιμο.

β) το κράτος δε θα μπορούσε να αποκλείσει από το όφελος των δημοσίων αγαθών τα άτομα που αρνούνται να καταβάλλουν τιμή (στον ιδιωτικό τομέα μπορούμε να αποκλειστούμε από την κατανάλωση αγαθών που δεν πληρώνουμε, π.χ. παγωτό).

γ) τα άτομα δεν αποκαλύπτουν τις προτιμήσεις τους για αυτά τα αγαθά (στον ιδιωτικό τομέα τις αποκαλύπτουν μέσω των τιμών) και το κόστος παραγωγής τους καλύπτεται από τους φόρους. Όλοι όμως αποκρύπτουν τις προτιμήσεις τους (ισχυρίζονται ότι δεν αποκομίζουν όφελος από την παραγωγή δημοσίων αγαθών και δημιουργείται το «πρόβλημα του λαθρεπιβάτη (ελεύθερου καβαλάρη)-free rider problem».

Τα δημόσια αγαθά που συγκεντρώνουν και τις δύο παραπάνω ιδιότητες στο μέγιστο δυνατό βαθμό λέγονται *αμιγή* ή *γνήσια δημόσια αγαθά*.

Τα *μη-αμιγή δημόσια αγαθά* έχουν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό τη μία ή και τις δύο παραπάνω ιδιότητες. Ορισμένες κατηγορίες μη αμιγών δημοσίων αγαθών είναι οι εξής:

- ▶ Αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός, αλλά ανεπιθύμητος. Π.χ. Θα μπορούσαν να επιβληθούν διόδια για τη χρήση ενός μη πολυσύχναστου δρόμου, αλλά η είσπραξη διοδίων σε αυτή την περίπτωση θα ήταν ανεπιθύμητη, επειδή:
  - α) το επιπλέον (οριακό) κόστος από τη χρήση του δρόμου από ένα επιπλέον αυτοκίνητο είναι μηδαμινό, λόγω έλλειψης συνωστισμού.
  - β) το κόστος συλλογής διοδίων μπορεί να είναι αρκετά υψηλό.
  - γ) μπορεί να περιοριστεί η κίνηση αυτοκινήτων στο συγκεκριμένο δρόμο
- ▶ Αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι επιθυμητός, αλλά ανέφικτος ή πολύ δαπανηρός. Π.χ. Στους πολυσύχναστους δρόμους που οδηγούν στο κέντρο της πόλης, θα ήταν επιθυμητό να θέσουμε διόδια (γιατί το επιπλέον κόστος από τη χρήση των δρόμων από έναν επιπλέον οδηγό είναι μεγάλο σε όρους ρύπανσης, χρόνου αναμονής και κυκλοφορίας), αλλά θα αυξάνονταν ακόμη περισσότερο ο χρόνος αναμονής και η ατμοσφαιρική ρύπανση.
- ▶ Αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός, αλλά τότε είναι επιθυμητός και τότε ανεπιθύμητος. Π.χ. Οι υπηρεσίες πυρόσβεσης θα ήταν δυνατό να παρέχονται μόνο στα νοικοκυριά που πληρώνουν γι'αυτές. Αν εκδηλωθεί φωτιά σε λίγα σημεία και επαρκεί ο στόλος της πυροσβεστικής, ο αποκλεισμός είναι ανεπιθύμητος, γιατί η κατάσβεση μίας επιπλέον φωτιάς έχει χαμηλό κόστος. Αν εκδηλωθούν πολλές πυρκαϊές ταυτόχρονα και δεν επαρκεί ο πυροσβεστικός στόλος, ο αποκλεισμός είναι επιθυμητός, γιατί το κόστος κατάσβεσης μίας επιπλέον φωτιάς είναι υψηλό.

#### 1.2.1.2. Μέσα πολιτικής του κράτους για τον εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά

Στη συνέχεια παρατίθενται οι τρόποι με τους οποίους το κράτος μπορεί να εφοδιάσει την κοινωνία με δημόσια αγαθά:

- *Εφοδιασμός από το κράτος ή κρατική παραγωγή;*

Το κράτος έχει την ευθύνη για τον εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά. Τα δημόσια αγαθά μπορεί είτε να παράγει το ίδιο, είτε να αναθέσει την παραγωγή τους σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, να τα αγοράσει από αυτές και να τα διαθέσει στην κοινωνία, π.χ. οι φωτεινοί σηματοδότες στην Ελλάδα, που είναι ένα καθαρά δημόσιο αγαθό, παράγονται από ιδιωτική επιχείρηση (τη Siemens) από την οποία τους

προμηθεύεται το ελληνικό δημόσιο και εφοδιάζει με αυτούς το κοινό. Σε ποιες περιπτώσεις δημοσίων αγαθών είναι σκόπιμο η παραγωγή να πραγματοποιείται από ιδιωτικές επιχειρήσεις και σε ποιες από το ίδιο το κράτος; Σε αυτή την ερώτηση δεν υπάρχει κάποιος γενικός κανόνας που μπορεί να ακολουθηθεί, καθώς η παραγωγή ενός δημόσιου αγαθού από το δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα εξαρτάται από:

- α) τη φύση του δημόσιου αγαθού (π.χ. Η απονομή δικαιοσύνης δεν μπορεί να παραχθεί από τον ιδιωτικό τομέα),
- β) το βαθμό στον οποίο το κράτος θέλει να ελέγχει την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών (π.χ. παιδεία),
- γ) το βαθμό απόδοσης της ιδιωτικής επιχείρησης σε σχέση με την κρατική,
- δ) το βαθμό στον οποίο είναι κοινωνικά επιθυμητή η εθνικοποίηση ορισμένων κλάδων παραγωγής κ.ά.

- *Ο μηχανισμός κρατικής δαπάνης και φορολογίας.*

Για να παραχθεί ορισμένη ποσότητα δημόσιου αγαθού, θα πρέπει αναγκαστικά να μειωθεί η παραγωγή ιδιωτικών αγαθών, ώστε να αποδεσμευτούν μέσα παραγωγής που θα κατευθυνθούν στην παραγωγή δημοσίων αγαθών. Γι' αυτό, το κράτος *επιβάλλει φόρους*, μειώνει τη ζήτηση των ιδιωτικών αγαθών, οι επιχειρήσεις μειώνουν την παραγωγή τους, αποδεσμεύονται μέσα παραγωγής και με τις δημόσιες δαπάνες που διενεργεί μισθώνει τα μέσα παραγωγής είτε για την παραγωγή των δημοσίων αγαθών από αυτό, είτε για την αγορά τους από άλλες επιχειρήσεις. Εκτός από τη φορολογία, το κράτος μπορεί:

- i) να *επιτάξει τα μέσα παραγωγής* (π.χ. επίταξη χάλυβα από χαλυβουργίες για κατασκευή δημοσίων κτιρίων),
- ii) να *αυξήσει τον πληθωρισμό* (με έκδοση νέου χρήματος για τη μίσθωση των μέσων παραγωγής)
- iii) να *δανειστεί τις αποταμιεύσεις των ιδιωτών*, έτσι ώστε να αποδεσμευτούν μέσα παραγωγής από τους κλάδους των κεφαλαιουχικών αγαθών.

- *Τρόποι επιμερισμού του κόστους παραγωγής των δημοσίων αγαθών: καθολικοί φόροι – τιμές χρήσης*

Καθαρά δημόσια αγαθά: το κράτος παρέχει τα καθαρά δημόσια αγαθά εντελώς δωρεάν και επιβάλλει στους πολίτες *καθολική φορολογία* (αυτό μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα φορολογικής δικαιοσύνης).

Ημιδημόσια αγαθά: το κράτος επιβαρύνει τους πολίτες ανάλογα με τη χρήση που κάνουν στο δημόσιο αγαθό. Συγκεκριμένα, το κράτος μπορεί να διαθέτει το αγαθό έναντι πληρωμής ορισμένης *τιμής χρήσης*, όπως είναι τα *τέλη* (ταχυδρομικά, λιμενικά τέλη, διόδια) και ο *ανταποδοτικός φόρος* (φόρος στη βενζίνη που επιβαρύνει τους ιδιοκτήτες αυτοκινήτων ανάλογα με τη χρήση των δρόμων).

### **1.2.2 Εξωτερικές Επιδράσεις (ή Εξωτερικότητες)**

Η κατανάλωση ή η παραγωγή των ημιδημόσιων αγαθών συνεπάγεται εξωτερικές επιδράσεις.

Ορισμός: *οι επιπτώσεις των πράξεων ενός ατόμου ή μιας επιχείρησης στην ευημερία άλλων ατόμων ή στο κόστος άλλων επιχειρήσεων.*

Στην περίπτωση αυτή η αγορά δεν μπορεί να «εσωτερικεύσει» τις εξωτερικότητες. Υπάρχει διάσταση μεταξύ κοινωνικού και ιδιωτικού κόστους ή κοινωνικού και ιδιωτικού οφέλους.

Οι εξωτερικότητες προκαλούνται από την παραγωγή ή την κατανάλωση ορισμένων αγαθών και διακρίνονται σε:

- ⇒ εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση
- ⇒ εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή
- ⇒ μικτές εξωτερικές επιδράσεις

#### 1.2.2.1 Εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση

- Εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση: όταν οι πράξεις ενός ατόμου μέσω της κατανάλωσης ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών επηρεάζει θετικά ή αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων.

Οι εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση διακρίνονται σε:

▶ Αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις ή εξωτερικές επιβαρύνσεις στην κατανάλωση προκαλούνται όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών από ένα άτομο επηρεάζει αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς αυτά να αποζημιώνονται για τη μείωση του επιπέδου ευημερίας τους, π.χ. το κάπνισμα σε κλειστό χώρο που βρίσκονται και άλλα άτομα.

▶ Θετικές εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση προκαλούνται όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών από ένα άτομο επηρεάζει θετικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς αυτό να δέχεται αμοιβή για την αύξηση του επιπέδου ευημερίας που προκάλεσε στους άλλους καταναλωτές, π.χ. ο κήπος του γείτονά μας, μας προκαλεί ευχαρίστηση, χωρίς όμως εμείς να καταβάλουμε τιμή γι'αυτήν την ευχαρίστηση ή να συμμετέχουμε στις δαπάνες περιποίησης του κήπου.

#### 1.2.2.2 Εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή

- Εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή: όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης μέσω της παραγωγής του αγαθού της ή των αγαθών της επηρεάζει θετικά ή αρνητικά τη δραστηριότητα μιας άλλης επιχείρησης ή άλλων επιχειρήσεων μέσω του κόστους παραγωγής του αγαθού ή των αγαθών της δεύτερης επιχείρησης.

Οι εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή διακρίνονται σε:

▶ Αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις ή εξωτερικές επιβαρύνσεις στην παραγωγή προκαλούνται όταν η δραστηριότητα μίας επιχείρησης επιβαρύνει με κάποιο επιπλέον κόστος άλλες επιχειρήσεις, αλλά δεν τις αποζημιώνει γι'αυτό το κόστος που προκαλεί, π.χ. η μόλυνση του νερού ενός ποταμού από τα απόβλητα ενός χημικού εργοστασίου που το καθιστά ακατάλληλο για τη συνέχιση της λειτουργίας ενός γειτονικού ιχθυοτροφείου.

▶ Θετικές εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή προκαλούνται όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης αποφέρει όφελος σε άλλη ή σε άλλες επιχειρήσεις, αλλά δεν αποκομίζει αμοιβή γι'αυτό το όφελος που αποφέρει στις άλλες επιχειρήσεις, π.χ. η αύξηση της απόδοσης μελισσοκομείου που βρίσκεται σε κοντά σε αγρόκτημα με μηλιές.

#### 1.2.2.3 Μικτές εξωτερικές επιδράσεις

- Μικτές εξωτερικές επιδράσεις: όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης επηρεάζει θετικά ή αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων καθώς και όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων

αγαθών επηρεάζει θετικά ή αρνητικά το κόστος παραγωγής ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών.

▶ *Αρνητικές μικτές εξωτερικές επιδράσεις* προκαλούνται όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης επηρεάζει αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς το άτομο ή τα άτομα να αποζημιώνονται γι' αυτό, - π.χ. η ρύπανση της ατμόσφαιρας από ένα εργοστάσιο χαρτιού μειώνει την ευημερία των κατοίκων της περιοχής. Οι αρνητικές μικτές εξωτερικές επιδράσεις αποτελούν την πιο συνηθισμένη μορφή εξωτερικότητας και συνήθως όταν μιλάμε για μικτές εξωτερικές επιδράσεις συνήθως εννοούμε τις αρνητικές μικτές εξωτερικές επιδράσεις.

▶ *Θετικές μικτές εξωτερικές επιδράσεις* προκαλούνται όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης επηρεάζει θετικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς η επιχείρηση να αμείβεται γι' αυτό, - π.χ. η κατασκευή ενός εμπορικού κέντρου θα αυξήσει την αξία των ακινήτων της περιοχής - καθώς και όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών επηρεάζει θετικά το κόστος παραγωγής ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών, χωρίς να υπάρχει η ανάλογη αμοιβή – π.χ. η βελτίωση των υπηρεσιών παιδεία αυξάνει την παραγωγικότητα των εργαζομένων.

#### 1.2.2.4 Τρόποι αντιμετώπισης εξωτερικότητας

Οι εξωτερικότητες μπορούν να αντιμετωπιστούν με:

- Συμφωνίες μεταξύ εμπλεκόμενων ιδιωτικών φορέων: Αυτό μπορεί να γίνει:

α) είτε με *εξαγορά της μίας επιχείρησης από την άλλη* (π.χ. το χημικό εργοστάσιο αγοράζει το ιχθυοτροφείο ή ο μελισσοκόμος αγοράζει το οικόπεδο με τα σπωροφόρα δέντρα)

β) είτε με *σύναψη συμφωνίας για τη λελογισμένη χρήση των κοινών πόρων* (π.χ. οι συνιδιοκτήτες μιας περιοχής με πετρέλαιο μπορούν να συμφωνήσουν για μια λογική εκμετάλλευση του κοιτάσματος)

γ) είτε με *καταβολή αποζημίωσης* από αυτούς που προκαλούν την εξωτερική επιβάρυνση σε αυτούς που την υφίστανται (π.χ. σε χώρο που απαγορεύεται το κάπνισμα οι καπνιστές να καταβάλουν ένα χρηματικό ποσό στους μη-καπνιστές για να δεχθούν το κάπνισμα)

- Κρατική παρέμβαση: Η εσωτερικευση των εξωτερικών οικονομιών, μέσω συμφωνιών, είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθεί (π.χ. λόγω συμφερόντων, εγωισμών κ.ά.). Γι' αυτό το λόγο κρίνεται απαραίτητη η κρατική παρέμβαση, που αντιμετωπίζει τις εξωτερικές οικονομίες μέσω:

α) *επιβολής προστίμων*. Επιβάλλεται ένα πρόστιμο, ούτως ώστε το οριακό ιδιωτικό κόστος να εξισωθεί με το οριακό κοινωνικό κόστος, άρα δεν εξαλείφεται τελείως η ρύπανση ούτε κλείνει η βιομηχανία, γιατί αυτό θα έχει κοινωνικό κόστος. Το πρόστιμο έχει την τάση να μειώνει την παραγωγή, να αυξάνει τις τιμές και να περιορίζει τις θέσεις εργασίας.

β) *επιδότησης της δαπάνης των ιδιωτικών φορέων για τον περιορισμό της ρύπανσης*, μέσα από την αγορά περιβαλλοντικά φιλικού εξοπλισμού. Η επιδότηση δεν είναι τόσο αποτελεσματική όσο το πρόστιμο, επειδή μειώνει το οριακό ιδιωτικό και κοινωνικό κόστος, αλλά την προτιμούν οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές. Δεν την προτιμούν οι φορολογούμενοι.

γ) *ρυθμιστικών παρεμβάσεων*, π.χ. θέσπιση ανώτατων ορίων ρύπανσης στα εργοστάσια, απαγόρευση καπνίσματος σε δημόσιους χώρους, επιβολή περιορισμών στο κυνήγι και την αλιεία, τιμωρία οδηγών που καταναλώνουν αλκοόλ κλπ.

δ) *θέσπισης νομικού πλαισίου των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.* Οι θιγόμενοι μπορούν να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη όταν βλάπτονται και να δικαιωθούν αφού η δικαστική εξουσία είναι αντικειμενική, αλλά το κόστος της δίκης είναι σημαντικό, ιδιαίτερα αν επιβαρύνεται με αυτό ένα άτομο. Αν τα άτομα είναι πολλά, το κόστος επιμερίζεται.

### 1.2.3 Μονοπωλιακές Παρεκκλίσεις

Μία από τις βασικές υποθέσεις του τέλειου ανταγωνισμού είναι η ύπαρξη πολλών παραγωγών και καταναλωτών, ώστε να μη μπορεί κανείς να επηρεάζει την τιμή των προϊόντων.

Μερικές φορές όμως εμφανίζονται μονοπωλιακές καταστάσεις στην αγορά. Τότε, το κράτος θα πρέπει να παρέμβει για να διορθώσει τις αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των μέσων παραγωγής.

Η μορφή της κρατικής παρέμβασης εξαρτάται από τη φύση του μονοπωλίου. Υπάρχουν τα:

► **Τεχνητά μονοπώλια** (όπου η παραγωγή διεξάγεται σε συνθήκες αύξοντος ή σταθερού κόστους).

Οι κλάδοι που λειτουργούν με αύξον κόστος συνήθως αποτελούνται από πολλές μικρού ή μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις. Πολύ συχνά όμως, στις καπιταλιστικές οικονομίες, αναπτύσσονται πρωτοβουλίες εγκαθίδρυσης μονοπωλίων σ' αυτούς τους κλάδους, μέσα από

α) συγχωνεύσεις

β) επιχειρηματικούς συνασπισμούς κ.ά.

και δημιουργούνται τεχνητά μονοπώλια (όπου η τιμή του αγαθού είναι υψηλότερη), εκεί που θα μπορούσε να λειτουργεί αποδοτικά μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων.

#### Κρατική παρέμβαση

- *Νομοθεσία για την προστασία και κατοχύρωση του ανταγωνισμού.* Η νομοθεσία μεριμνά, ώστε να υπάρχει νομοθετικά κατοχυρωμένο δικαίωμα εισόδου στον κλάδο και να περιοριστούν οι φραγμοί.
- *Αντιμονοπωλιακή νομοθεσία.* Να ληφθούν δραστικά νομοθετικά μέτρα, που να απαγορεύουν κάθε ενέργεια που οδηγεί σε μονοπωλιακές καταστάσεις και να υπάρχει και ποινική δίωξη για τους παραβάτες της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας.
- *Διάσπαση των μεγάλων επιχειρήσεων.* Να διασπασθούν οι μονοπωλιακές επιχειρήσεις σε πολλές μικρότερες, που θα λειτουργούν εξίσου αποδοτικά με τη μονοπωλιακή.

#### Αντιρρήσεις για τις αντιμονοπωλιακές πολιτικές:

Η μεγάλη επιχείρηση διαθέτει μεγάλα κεφάλαια και μπορεί να καλύπτει έρευνες με στόχο την τεχνολογική πρόοδο και ανάπτυξη.

► **Φυσικά μονοπώλια** (όπου η παραγωγή διεξάγεται σε συνθήκες φθίνοντος κόστους).

Οι κλάδοι που λειτουργούν με φθίνον κόστος είναι μεγάλου μεγέθους επιχειρήσεις, όπου απαιτούνται μεγάλες ποσότητες παγίου κεφαλαίου (π.χ. ηλεκτρισμός, ύδρευση, ταχυδρομεία, σιδηρόδρομοι κ.ά.). Στην περίπτωση αυτή, είναι αδύνατη ή μη-αποδοτική η λειτουργία πολλών επιχειρήσεων γιατί το κόστος θα ήταν πολύ μεγαλύτερο.



Ποιο οργανωτικό σχήμα μπορεί να εξασφαλίσει την παραγωγή της κοινωνικά άριστης ποσότητας αγαθών που παράγονται κάτω από συνθήκες φθίνοντος κόστους;

➤ *εθνικοποίηση κλάδου.* Το κράτος ιδρύει μία μεγάλη δημόσια επιχείρηση που να παράγει την κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα. Αυτό θα προκαλέσει ζημίες στην επιχείρηση, οι οποίες μπορούν να καλυφθούν

A) με γενική φορολογία

B) με ειδική φορολογία για το συγκεκριμένο προϊόν

Γ) με την είσπραξη τιμής χρήσης

➤ *παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης σε ιδιωτική επιχείρηση.* Το κράτος παραχωρεί το δικαίωμα αποκλειστικής εκμετάλλευσης του προϊόντος σε ιδιωτική επιχείρηση. Η επιχείρηση δεσμεύεται να παράγει την κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα και το κράτος καλύπτει με επιδότηση τυχόν ζημίες της επιχείρησης.

### **1.3 Η Σταθεροποιητική και Αναπτυξιακή Λειτουργία του Κράτους**

Μία άλλη βασική οικονομική λειτουργία του κράτους είναι η σταθεροποίηση και η ανάπτυξη της οικονομίας. Η αγορά από μόνη της δε μπορεί να επιτύχει σταθερότητα της οικονομίας, αυτό συνειδητοποιήσαν οι οικονομολόγοι και πολιτικοί από το μεσοπόλεμο και μετά.

#### Προβλήματα οικονομικής σταθερότητας

- Οι αιτίες που προκαλούν τις οικονομικές διαταραχές (π.χ. ύφεση, πληθωρισμός ζήτησης, πληθωρισμό κόστους, στασιμοπληθωρισμό)
- Τα μέσα πολιτικής που είναι αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση κάθε διαταραχής, ο χρόνος εφαρμογής τους και η ποσοτική τους μεταβολή

#### Προβλήματα οικονομικής ανάπτυξης

- Οι παράγοντες που προσδιορίζουν το ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης
- Ο προσδιορισμός των ποσοτικών στόχων οικονομικής ανάπτυξης
- Τα μέτρα πολιτικής για την πραγματοποίηση των στόχων οικονομικής ανάπτυξης
- Ο προγραμματισμός της οικονομικής ανάπτυξης

#### **1.3.1. Πολιτική για τη Σταθεροποίηση της Οικονομίας**

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα μέτρα πολιτικής που πρέπει να εφαρμόζει το κράτος για την αντιμετώπιση των οικονομικών διαταραχών

##### 1.3.1.1. Πολιτική του κράτους για την αντιμετώπιση της ύφεσης

Ύφεση: η μείωση της ενεργού ζήτησης, της παραγωγής, της απασχόλησης (ανεργία) και των πραγματικών εισοδημάτων.

Η ύφεση μπορεί να αντιμετωπιστεί με:

#### ***A) αύξηση των κρατικών δαπανών, χωρίς αντίστοιχη αύξηση των φόρων.***

Έστω ότι η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση - τα μέσα παραγωγής υποαπασχολούνται. Αυξάνονται οι κρατικές δαπάνες (π.χ. εκτελούνται δημόσια έργα), προσλαμβάνεται προσωπικό, αυξάνονται τα εισοδήματα των ιδιωτών που διαθέτουν μέσα παραγωγής, αυξάνεται η ζήτηση αγαθών, αυξάνεται η παραγωγή, η απασχόληση, τα εισοδήματα και η ζήτηση και η διαδικασία θα συνεχιστεί και έτσι η αρχική αύξηση της κρατικής

δαπάνης θα προκαλέσει μία πολλαπλάσια αύξηση της παραγωγής, της απασχόλησης και των εισοδημάτων.

Η αύξηση των δαπανών δε θα πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση των φόρων, επειδή κάτι τέτοιο θα εξουδετέρωνε την επεκτατική αποτελεσματικότητα των δαπανών. Θα πρέπει να δημιουργηθεί έλλειμμα στον κρατικό προϋπολογισμό, το οποίο θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί με έκδοση νέου χρήματος ή δανεισμό από τις εμπορικές τράπεζες.

Όσον αφορά το είδος των δαπανών που θα πρέπει να αυξηθούν, είναι προτιμότερο να αυξάνονται οι *δαπάνες του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες*, επειδή αυξάνουν τη συνολική ζήτηση. Επίσης, το κράτος μπορεί να συγκρατήσει αυτές τις δαπάνες, όταν επιτευχθεί πλήρης απασχόληση στην οικονομία. Οι *δαπάνες του κράτους για μεταβιβαστικές πληρωμές* θεωρούνται λιγότερο αποτελεσματικές, επειδή η ενεργός ζήτηση αυξάνεται μόνο στο βαθμό που οι ενισχυόμενοι από το κράτος διαθέτουν για κατανάλωση τη χρηματική παροχή που παίρνουν. Οι *δαπάνες του κράτους για επενδύσεις* (εκτέλεση δημόσιων έργων) πλεονεκτούν σε σχέση με τις δαπάνες για κατανάλωση, γιατί το κράτος εφοδιάζεται με χρήσιμα έργα με μέσα παραγωγής που βρίσκονται σε αδράνεια. Μόνο που όταν επιτευχθεί επίπεδο πλήρους απασχόλησης, δε μπορεί να σταματήσει το έργο στη μέση.

### ***B) μείωση των φόρων, χωρίς αντίστοιχη μείωση των κρατικών δαπανών.***

Η μείωση των φόρων θα οδηγήσει σε αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, θα αυξηθεί η κατανάλωση, η παραγωγή, η απασχόληση, το εισόδημα κ.ο.κ.

Η μείωση των φόρων θα προκαλέσει μία πολλαπλάσια αύξηση της παραγωγής, της απασχόλησης και των εισοδημάτων.

Η μείωση των φόρων δε θα πρέπει να συνοδεύεται από μείωση των δημοσίων δαπανών, γιατί θα εξουδετερωθεί το επεκτατικό αποτέλεσμα της φορολογίας. Θα πρέπει να δημιουργηθεί έλλειμμα στον προϋπολογισμό, το οποίο θα χρηματοδοτηθεί με έκδοση νέου χρήματος.

### ***Γ) μέτρα νομισματικής πολιτικής.***

Παράλληλα με τα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής, το κράτος μπορεί εναλλακτικά ή συμπληρωματικά να χρησιμοποιήσει μέτρα νομισματικής πολιτικής. Με τα μέτρα αυτά, το κράτος στοχεύει να αυξήσει την προσφορά χρήματος, άρα θα μειωθούν τα επιτόκια, οι επιχειρηματίες θα παρακινηθούν να δανειστούν φτηνά κεφάλαια για να χρηματοδοτήσουν επενδύσεις, θα αυξηθούν οι επενδύσεις και θα οδηγηθεί η οικονομία σε μία πολλαπλάσια αύξηση της παραγωγής, της απασχόλησης και του εισοδήματος.

Τα μέτρα νομισματικής πολιτικής είναι:

- *η μείωση του ποσοστού των ταμειακών διαθεσίμων των εμπορικών τραπεζών.*

Ελάχιστο ποσοστό ταμειακών διαθεσίμων: ένα ποσοστό από τις καταθέσεις του κοινού που υποχρεώνει ο νόμος τις εμπορικές τράπεζες να κρατούν σε ρευστό.

Όταν η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση, οι αρχές μειώνουν το ελάχιστο ποσοστό ρευστών διαθεσίμων, οι τράπεζες χορηγούν μεγαλύτερες πιστώσεις, αυξάνεται η προσφορά χρήματος, μειώνεται το επιτόκιο και αυξάνονται οι επενδύσεις.

- *η μείωση του προεξοφλητικού τόκου.*

Προεξοφλητικός τόκος: ο τόκος με τον οποίο οι τράπεζα της Ελλάδος δανείζει χρήματα στις άλλες τράπεζες.

Όταν η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση, η Κεντρική Τράπεζα μειώνει τον προεξοφλητικό τόκο, μειώνεται ο τόκος των πιστώσεων και αυξάνονται οι επενδύσεις.

➤ *η πολιτική ανοιχτής αγοράς.*

Όταν η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση, η Κεντρική Τράπεζα αγοράζει χρεόγραφα από το Χρηματιστήριο, αυξάνεται η προσφορά χρήματος, μειώνεται το επιτόκιο και αυξάνονται οι επενδύσεις

➤ *οι άμεσοι πιστωτικοί έλεγχοι.*

Όταν η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση, οι νομισματικές αρχές ορίζουν μικρότερα επιτόκια και μεγαλύτερα περιθώρια χορήγησης πιστώσεων και έτσι αυξάνονται οι επενδύσεις

### 1.3.1.2 Πολιτική του κράτους για την καταπολέμηση του πληθωρισμού ζήτησης

Πληθωρισμός ζήτησης: *όταν η ενεργός ζήτηση υπερβεί το προϊόν που μπορεί να παραχθεί με την πλήρη απασχόληση.*

Ο πληθωρισμός ζήτησης μπορεί να αντιμετωπιστεί με:

#### ***A) μείωση των κρατικών δαπανών, χωρίς αντίστοιχη μείωση των φόρων***

Έστω ότι η οικονομία θέλει να καταπολεμήσει τον πληθωρισμό ζήτησης και μειώνει τις κρατικές δαπάνες π.χ. μειώνεται η ζήτηση του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες. Με τον τρόπο αυτό μειώνονται τα χρηματικά εισοδήματα, η παραγωγή και η απασχόληση στους κλάδους που παράγουν δημόσια αγαθά, μειώνεται η ζήτηση των ιδιωτών, μειώνεται η παραγωγή, η απασχόληση, τα εισοδήματα και η ζήτηση και η διαδικασία θα συνεχιστεί και έτσι η αρχική μείωση της κρατικής δαπάνης θα προκαλέσει μία πολλαπλάσια μείωση της παραγωγής, της απασχόλησης και των εισοδημάτων.

Η μείωση των δαπανών δε θα πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχη μείωση των φόρων, επειδή κάτι τέτοιο θα εξουδετέρωνε την συσταλτική αποτελεσματικότητα των δαπανών. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να δημιουργηθεί πλεόνασμα στον κρατικό προϋπολογισμό.

Το μέτρο αυτό έχει περιορισμένη εφαρμογή, επειδή το κράτος δε μειώνει εύκολα τις δημόσιες δαπάνες, τις θεωρεί αναγκαίες και τις ιεραρχεί ψηλά επειδή υπηρετούν κοινωνικούς σκοπούς.

#### ***B) αύξηση των φόρων, χωρίς αντίστοιχη αύξηση των κρατικών δαπανών***

Η αύξηση του ΦΕΦΠ (Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων) θα οδηγήσει σε μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, σε μείωση της ζήτησης για καταναλωτικά αγαθά και κατ' επέκταση σε μείωση της παραγωγής, του εισοδήματος, της ζήτησης κ.ο.κ.

Η αύξηση των φόρων προκαλεί πολλαπλάσια μείωση του εισοδήματος.

Οι κρατικές δαπάνες δεν πρέπει να αυξάνονται, αλλιώς θα εξουδετερωθεί το συσταλτικό αποτέλεσμα των φόρων.

Οι φόροι που θα πρέπει να αυξηθούν είναι:

- i) οι φόροι κατανάλωσης, αν ο πληθωρισμός θέλουμε να αντιμετωπιστεί με περιορισμό της κατανάλωσης
- ii) οι φόροι στα κέρδη, αν ο πληθωρισμός θέλουμε να αντιμετωπιστεί με περιορισμό των επενδύσεων

### **Γ) μέτρα νομισματικής πολιτικής.**

Με τα μέτρα αυτά, το κράτος στοχεύει να μειώσει την προσφορά χρήματος, να αυξηθούν τα επιτόκια και να μειωθεί η επένδυση και η κατανάλωση.

Τα μέτρα νομισματικής πολιτικής είναι:

➤ *η αύξηση του ποσοστού των ταμειακών διαθεσίμων.*

Όταν η οικονομία υποφέρει από πληθωρισμό, οι νομισματικές αρχές καθορίζουν μεγαλύτερο ποσοστό υποχρεωτικών ταμειακών διαθεσίμων για τις εμπορικές τράπεζες, μειώνονται οι πιστώσεις των τραπεζών και μειώνονται οι επενδύσεις.

➤ *η αύξηση του προεξοφλητικού τόκου.*

Όταν η οικονομία υποφέρει από πληθωρισμό, οι νομισματικές αρχές καθορίζουν υψηλότερο ποσοστό προεξοφλητικού τόκου, αυξάνεται το επιτόκιο χορηγήσεων, περιορίζεται η ζήτηση χρηματικών κεφαλαίων και μειώνονται οι επενδύσεις.

➤ *η πολιτική ανοιχτής αγοράς.*

Όταν η οικονομία υποφέρει από πληθωρισμό, η Κεντρική Τράπεζα πουλά χρεόγραφα στο Χρηματιστήριο, μειώνεται η προσφορά χρήματος, αυξάνεται το επιτόκιο και μειώνονται οι επενδύσεις.

➤ *οι άμεσοι πιστωτικοί έλεγχοι.*

Όταν η οικονομία υποφέρει από πληθωρισμό, οι νομισματικές αρχές ορίζουν υψηλότερα επιτόκια και μικρότερα περιθώρια χορήγησης πιστώσεων (κυρίως σε ορισμένους κλάδους, π.χ. εμπόριο, οικοδομές) και μειώνονται οι επενδύσεις.

#### 1.3.1.3 Πολιτική του κράτους για την αντιμετώπιση του στασιμοπληθωρισμού

Στασιμοπληθωρισμός: η ταυτόχρονη και παρατεταμένη παρουσία ανεργίας και πληθωρισμού.

#### Πιθανές αιτίες εμφάνισης στασιμοπληθωρισμού.

Ο στασιμοπληθωρισμός πιθανόν προκαλείται από:

- τα εργατικά συνδικάτα που πιέζουν και αυξάνονται οι μισθοί πάνω από την αύξηση της παραγωγικότητας
- τα μονοπώλια που για να αυξήσουν το ποσοστό κέρδους τους υψώνουν τις τιμές τους πάνω από το επίπεδο της ανταγωνιστικής αγοράς.

Όλα αυτά είναι όμως υποθέσεις. Αφού δε γνωρίζουμε τις αιτίες δεν μπορούμε να λάβουμε και μέτρα για την αντιμετώπισή του. Αν εφαρμοστούν μέτρα που εξαλείφουν την ανεργία, θα ενταθεί ο πληθωρισμός και το αντίστροφο και έτσι το κράτος βρίσκεται σε δίλημμα.

Τα τελευταία χρόνια, εφαρμόζεται το μέτρο της «εισοδηματικής πολιτικής του κράτους» που περιλαμβάνει:

α) τον άμεσο έλεγχο μισθών και ημερομισθίων

β) τις κεντρικές συλλογικές διαπραγματεύσεις εργατών και εργοδοτών με τη διαιτησία του κράτους κ.ά.

#### 1.3.2. Πολιτική Οικονομικής Ανάπτυξης

Το πρόβλημα της ανάπτυξης είναι ουσιαστικά το πρόβλημα συσσώρευσης παγίου κεφαλαίου σε παραγωγικούς κλάδους. Στην πραγματικότητα, θα πρέπει να στραφούν οι αποταμιεύσεις σε επενδύσεις και προς αυτήν την κατεύθυνση θα πρέπει να βοηθήσει το κράτος.

Τα μέσα πολιτικής του κράτους για τη στήριξη της επιχειρηματικής δράσης με στόχο την οικονομική ανάπτυξη είναι τα εξής:

#### 1.3.2.1. Η πολιτική των κρατικών δαπανών

Στις αναπτυσσόμενες χώρες το κράτος πρέπει να ελαχιστοποιεί τις καταναλωτικές δαπάνες και τις κοινωνικές παροχές και να προωθεί δαπάνες σε:

*α) έργα υποδομής*, π.χ. συγκοινωνίες, τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρισμός κ.ά. γιατί αυξάνουν την παραγωγικότητα και το ποσοστό επιχειρηματικού κέρδους και δίνουν κίνητρα σε επιχειρήσεις να δραστηριοποιηθούν σε κλάδους, όπως η βιομηχανία, ο τουρισμός κ.ά.

*β) επιδοτήσεις*, επειδή δίνουν κίνητρα στις επιχειρήσεις να επεκτείνουν την επιχειρηματική τους δράση.

*γ) μεταβιβάσεις κεφαλαίων στις επιχειρήσεις*, επειδή καλύπτουν ένα μέρος της δαπάνης για κεφαλαιουχικό εξοπλισμό και δίνουν κίνητρα για ανάληψη επενδυτικής δράσης σε νέους κλάδους παραγωγής.

#### 1.3.2.2. Η φορολογική πολιτική οικονομικής ανάπτυξης

Οι φόροι:

α) κινητοποιούν την κοινωνική αποταμίευση, και

β) προωθούν εκείνες τις επενδύσεις που συμβάλλουν στην ανάπτυξη.

Οι τρόποι με τους οποίους μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι φόροι γι' αυτούς τους σκοπούς είναι:

##### ► *η πολιτική των φορολογικών κινήτρων.*

Φορολογικά κίνητρα: η μείωση της επιβάρυνσης ή η απαλλαγή από το φόρο στο εισόδημα, που προέρχεται από αποταμιεύσεις ή από επενδύσεις που συμβάλλουν στην ανάπτυξη, π.χ. η φορολογική απαλλαγή των τόκων καταθέσεων, των ομολογιακών δανείων του κράτους ή των παραγωγικών επιχειρήσεων, των μερισμάτων μετοχών εταιριών κλάδων εξέχουσας σημασίας, η επιταχυνόμενη απόσβεση επενδύσεων, η δασμολογική απαλλαγή εισαγόμενου μηχανολογικού εξοπλισμού κ.ά.

Γενικά, τα φορολογικά κίνητρα δεν είναι μια ιδιαίτερα αποτελεσματική πολιτική για να κατευθύνει αποταμιεύσεις σε παραγωγικές επενδύσεις και το κράτος μπορεί να χάσει σημαντικά έσοδα.

##### ► *η πολιτική της υπέρμετρης φορολογικής επιβάρυνσης των μη παραγωγικών μορφών δαπάνης.*

Το κράτος μπορεί να θεσπίσει υψηλή φορολογία στην πολυτελή κατανάλωση και τις μη-παραγωγικές επενδύσεις, π.χ. επαύλεις, πολυτελείς οικοδομές κ.ά και να δημιουργηθεί ένα είδος αναγκαστικής αποταμίευσης, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για:

- i) χρηματοδότηση έργων κοινωνικής και οικονομικής υποδομής
- ii) χορήγηση δανείων, επιδοτήσεων και μεταβιβάσεις κεφαλαίου σε επιθυμητούς κλάδους
- iii) διενέργεια βιομηχανικών επενδύσεων από το κράτος ή ημικρατικούς φορείς.

### 1.3.2.3. Άλλα μέσα πολιτικής

► **μέτρα νομισματικής πολιτικής**, για να κατευθυνθούν οι αποταμιεύσεις σε παραγωγικούς κλάδους χρησιμοποιούνται:

- α) πιστωτικά κίνητρα, π.χ. χαμηλότοκη χρηματοδότηση
- β) ποσοτικοί πιστωτικοί έλεγχοι

► **μέτρα εξωτερικής εμπορικής πολιτικής**, για προστασία νεογέννητης βιομηχανίας ή άλλων κλάδων χρησιμοποιούνται:

- α) προστατευτικοί δασμοί
- β) ποσοτικοί περιορισμοί εισαγωγών

► **άμεσα μέτρα ελέγχου**, π.χ. άδειες σκοπιμότητας για νέες επενδύσεις, έλεγχοι κερδών, κ.ά.

► **μεταβολές στους θεσμούς** (το κράτος ιδρύει επιχειρήσεις που ανήκουν στη σφαίρα της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, αλλά δεν τις ιδρύει κανείς ή οργανισμούς οικονομικής ανάπτυξης και έρευνας για την παροχή συμβουλών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις και την εφαρμογή προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης, κ.ά.).

## 1.4 Η Αναδιανεμητική Λειτουργία του Κράτους

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιάσουμε την αναδιανεμητική πολιτική που θα πρέπει να ακολουθεί το κράτος για να αμβλύνει τις εισοδηματικές ανισότητες, σύμφωνα με τους νεοκλασικούς οικονομολόγους.

### 1.4.1. Παράγοντες εισοδηματικών ανισοτήτων

Οι ανισότητες που παρατηρούνται στη διανομή εισοδήματος οφείλονται στους εξής παράγοντες:

⇒ Στις διαφορές στην ιδιοκτησία του πλούτου. Στις οικονομίες της αγοράς παρατηρείται μεγάλη συγκέντρωση πλούτου σε μικρό ποσοστό του πληθυσμού (π.χ. σε Αγγλία, Αμερική, το 5% του πληθυσμού έχει το 50% του πλούτου). Αυτό οφείλεται σε ατομικές προσπάθειες (αποταμίευση, τεχνολογικές καινοτομίες), θεσμούς (κληρονομιά, προίκα, δωρεά) ή τυχαία γεγονότα (ανακάλυψη πετρελαιοπηγών).

⇒ Στις διαφορές στις αμοιβές της εργασίας, οι οποίες οφείλονται:

- ☞ στις διαφορές στην ποιότητα της παρεχόμενης εργασίας, επειδή υπάρχουν διαφορές στις ψυχοσωματικές ικανότητες των ατόμων καθώς και στην εκπαιδευτική τους κατάρτιση
- ☞ στη διαφορετική μεταχείριση μεταξύ εργαζομένων (φυλετικές και άλλες διακρίσεις)
- ☞ στην έλλειψη ίσων ευκαιριών εκπαιδευτικής κατάρτισης κ.ά., και
- ☞ στις μονοπωλιακές καταστάσεις στην αγορά (εργατικά συνδικάτα)

Η πολιτική αναδιανομής που εφαρμόζουν τα σύγχρονα κράτη αποβλέπει όχι στο να θέτει φραγμούς στην αύξηση των υψηλών εισοδημάτων, όσο στο να στηρίζει τα χαμηλά εισοδήματα να μην πέφτουν κάτω από ένα επίπεδο.

### 1.4.2. Μέτρα πολιτικής για τον περιορισμό των εισοδηματικών ανισοτήτων

Τα κυριότερα μέτρα πολιτικής που χρησιμοποιεί το κράτος για τον περιορισμό των εισοδηματικών ανισοτήτων είναι τα εξής:

#### 1.4.2.1 Η προοδευτική φορολογία

Προοδευτική φορολογία: όταν το ποσοστό του φόρου που πληρώνει ο φορολογούμενος μεγαλώνει καθώς αυξάνεται το εισόδημά του. Θεωρείται ο πιο αποτελεσματικός για την άμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων.

Ο προοδευτικός φορολογικός συντελεστής αφαιρεί από τα υψηλά εισοδηματικά κλιμάκια αναλογικά περισσότερο φόρο από αυτόν που αφαιρεί από τα χαμηλά και όσο πιο προοδευτικός είναι, τόσο μικραίνουν οι εισοδηματικές ανισότητες.

Αποτελεσματικοί για την άμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων θεωρούνται και οι *φόροι περιουσίας*. Το κράτος με τη νομοθεσία αφαιρεί πάνω από το μισό των μεγάλων κληροδοτημάτων και αυτό για να μη διατηρούνται οι μεγάλες περιουσίες και διατηρούνται μονοπώλια.

Στην πραγματικότητα, τα φορολογικά συστήματα των διαφόρων χωρών δεν είναι τόσο αποτελεσματικά για τον περιορισμό των ανισοτήτων επειδή:

- ☞ οι φορολογούμενοι με υψηλά εισοδήματα χρησιμοποιούν διάφορους τρόπους για να μειώσουν τη φορολογική επιβάρυνση, μέσω:
  - i) μετακύλισης φόρου (μετάθεση φορολογικού βάρους από τον υπόχρεο σε άλλους ιδιώτες),
  - ii) φοροδιαφυγής (εσκεμμένη παράνομη μείωση της φορολογικής υποχρέωσης) και
  - iii) φοροαποφυγής (μείωση φορολογικής υποχρέωσης με νόμιμο τρόπο)
  
- ☞ όλα τα κράτη επιβάλλουν και έμμεσους φόρους που επιβαρύνουν αναλογικά περισσότερο τον πληθυσμό με χαμηλά εισοδήματα.

#### 1.4.2.2. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές

Μεταβιβαστικές πληρωμές: παροχές του κράτους στους ιδιώτες χωρίς αντίστοιχη αντιπαροχή από μέρος των ιδιωτών προς το κράτος, και είναι:

##### ► **Κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική πρόνοια.**

Κοινωνική ασφάλιση: καλύπτει το σύνολο του πληθυσμού και ασκείται είτε από ενιαίο κρατικό φορέα είτε από περισσότερους ημικρατικούς οργανισμούς. Προβλέπει:

- ➔ σύνταξη για γηρατειά,
- ➔ αναπηρία και θάνατο,
- ➔ χορήγηση επιδόματος σε περίπτωση ανεργίας,
- ➔ παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και
- ➔ οικογενειακών επιδομάτων.

Το κόστος βαρύνει:

- α) τους ασφαλισμένους (ασφαλιστικές εισφορές),
- β) τους εργοδότες (εργοδοτικές εισφορές) και
- γ) το κοινωνικό σύνολο (μέσω φορολογίας)

Κοινωνική πρόνοια: η κρατική μέριμνα για πρόσωπα που έχουν ανάγκη βοήθειας, επειδή δεν είναι σε θέση να αποκομίζουν εισόδημα ή δεν έχουν άλλους πόρους που

να εξασφαλίζουν το ελάχιστο όριο συντήρησης, π.χ. μόνιμα ανίκανοι για εργασία, εγκαταλελειμμένες από πατέρα οικογένειες, χήρες, γέροντες, ορφανά, κ.ά.

Παροχές κοινωνικής πρόνοιας: δίνονται δωρεάν στους απόρους και καλύπτονται από γενική φορολογία. Προβλέπονται:

- ➔ βοήθημα σε απροστάτευτες οικογένειες
- ➔ ιατροφαρμακευτική περίθαλψη
- ➔ επίδομα ενοικίου
- ➔ συσσίτια

Η κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια δεν περιορίζουν σε αξιόλογο βαθμό τις κοινωνικές ανισότητες, παρά τον σχετικά μεγάλο όγκο κρατικών δαπανών, επειδή:

- 1) Οι ανώτερες εισοδηματικές τάξεις μετακυλύουν το βάρος στον πληθυσμό με χαμηλά εισοδήματα, μέσα από την αύξηση των τιμών των αγαθών ευρείας κατανάλωσης
- 2) Μέρος των κοινωνικών παροχών κατευθύνεται στα μεσαία και ανώτερα εισοδηματικά στρώματα (π.χ. επίδομα για εξαρτημένα τέκνα και συντάξεις γήρατος)

Μερικές παροχές με τον τρόπο που δίνονται δημιουργούν αντικίνητρο για εργασία. Πάντως αν δεν υπήρχαν οι παροχές αυτές μεγάλες μάζες του πληθυσμού θα ζούσαν κάτω από τα όρια της φτώχειας.

#### ► **Αρνητικός φόρος εισοδήματος.**

Τα νοικοκυριά που έχουν εισόδημα πάνω από το ελάχιστο όριο συντήρησης πληρώνουν φόρο στο κράτος για αυτό το επιπλέον εισόδημα. Τα νοικοκυριά που έχουν εισόδημα κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης πληρώνονται από το κράτος εισοδηματική ενίσχυση.

Ο αρνητικός φόρος εισοδήματος πλεονεκτεί σε σχέση με άλλες μορφές κοινωνικών παροχών.

#### 1.4.2.3 Οι δαπάνες του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες

Ο εφοδιασμός της κοινωνίας με δημόσια αγαθά, των οποίων το όφελος διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο, προκαλεί κάποια αναδιανεμητική επίδραση, ανάλογα με το όφελος που αποκομίζει η κάθε εισοδηματική τάξη από τα δημόσια αγαθά. Τα στρώματα του πληθυσμού με χαμηλά εισοδήματα αποκομίζουν αναλογικά περισσότερο όφελος από τα δημόσια αγαθά από αυτά που αποκομίζει ο πληθυσμός με υψηλά εισοδήματα. Εκτός από την άμεση αναδιανεμητική επίδραση, π.χ. παιδεία, υγεία, οι δημόσιες δαπάνες ασκούν και έμμεση επίδραση, π.χ. δίνεται η δυνατότητα στα άτομα με χαμηλά εισοδήματα να ανεβάσουν τη στάθμη της εργασίας τους.

#### 1.4.2.4 Η εγγύηση απασχόλησης και σταθερής αγοραστικής δύναμης

Πολλοί οικονομολόγοι θεωρούν ότι οι εισοδηματικές ενισχύσεις δημιουργούν αντικίνητρο για εργασία και πιστεύουν ότι το κράτος πρέπει να φροντίζει για την απασχόληση στο δημόσιο τομέα όλων εκείνων που δεν μπορούν να βρουν δουλειά στον ιδιωτικό. Αυτό όμως μπορεί να καταστήσει το κράτος σε πόλο έλξης αργόμισθων.

Από την άλλη μεριά το κράτος δε θα μπορεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το πρόβλημα των οικονομικών ανισοτήτων, αν δεν μπορέσει να χαλιναγωγήσει τον πληθωρισμό καθώς η αύξησή του μειώνει διαρκώς την αγοραστική δύναμη των σταθερών εισοδημάτων.



## ΜΕΡΟΣ ΙΙ

### ΤΑ ΜΕΣΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

#### 2.1 Εισαγωγή

Για την πραγματοποίηση των οικονομικών στόχων, το Κράτος μέσω των φορέων του χρησιμοποιεί διάφορα μέσα τα οποία μπορούν να ταξινομηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

**A) Τα Δημοσιονομικά μέσα.** Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όλα τα μέσα που έχουν άμεση σχέση με τα έσοδα και τα έξοδα των δημοσίων φορέων.

Τα δημοσιονομικά μέσα ταξινομούνται σε τρεις κατηγορίες:

- i) ***Δημόσιες Δαπάνες***, π.χ. Μισθοί δημοσίων υπαλλήλων, δημόσιες επενδύσεις, συντάξεις, επιδόματα ανεργίας, κ.ά.
- ii) ***Φόροι***, π.χ. οι φόροι που πληρώνουν μισθωτοί από το μισθό τους, οι επιχειρήσεις από τα κέρδη τους, ΦΠΑ, εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, φόρος βενζίνης, κ.ά.
- iii) ***Δημόσιος Δανεισμός***, π.χ. ο δανεισμός δημοσίων φορέων από το κοινό με έκδοση ομολογιακών δανείων, κ.ά.

**B) Τα Νομισματικά και Πιστωτικά μέσα.** Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όλα τα μέσα που των δημοσίων φορέων που έχουν άμεση σχέση με τα νομισματικά μεγέθη της οικονομίας και τις πιστώσεις, π.χ. η ποσότητα χρήματος που κυκλοφορεί στην οικονομία, το ύψος και η διάρθρωση των επιτοκίων, κ.ά.

**Γ) Τα μέσα Εξωτερικής Οικονομικής Πολιτικής.** Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όλα τα μέσα των δημοσίων φορέων τα οποία επηρεάζουν άμεσα το ισοζύγιο διεθνών συναλλαγών της χώρας, π.χ. δασμοί, επιδοτήσεις εξαγωγών, τιμή συναλλάγματος, κ.ά.

**Δ) Τα μέσα Άμεσου Ελέγχου.** Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται διάφορα μέσα, με τα οποία οι δημόσιοι φορείς παρεμβαίνουν άμεσα και ρυθμίζουν διάφορες σχέσεις των ιδιωτικών φορέων, όπως:

- i) *ο έλεγχος των τιμών των αγαθών και υπηρεσιών*, π.χ. καθορισμός κατώτατων τιμών για αγροτικά προϊόντα ή ανώτατων τιμών πώλησης βασικών ειδών διατροφής, κ.ά
- ii) *ο έλεγχος των τιμών των παραγωγικών συντελεστών*, π.χ. καθορισμός κατώτατων ορίων μισθών και ημερομισθίων, κ.ά.
- iii) *ποσοτικοί και ποιοτικοί έλεγχοι των αγαθών*
- iv) *ενθάρρυνση ή αποθάρρυνση των επενδύσεων* σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας ή σε ορισμένα διαμερίσματα της χώρας
- v) *κανονισμοί εργασίας*, που αφορούν τις ώρες και τις συνθήκες περιβάλλοντος των εργαζομένων
- vi) *κανονισμοί πολεοδομίας, κυκλοφορίας, κοκ.*

**Ε) Θεσμικά μέσα.** Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται διάφορα μέσα που αναφέρονται στη δημιουργία νέων ή στη μεταρρύθμιση παλαιών θεσμών της χώρας, π.χ. αγροτικοί συνεταιρισμοί, δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις, κ.ά.

Από τα παραπάνω μέσα θα εξετάσουμε μόνο τα δημοσιονομικά μέσα, καθώς αυτά αποτελούν το κύριο αντικείμενο μελέτης της Δημόσιας Οικονομικής.

## 2.2 Δημόσιες Δαπάνες

Δημόσιες δαπάνες: οι πληρωμές που διενεργούν οι δημόσιοι φορείς, μέσω του προϋπολογισμού, για την επίτευξη των οικονομικών στόχων:

- της άριστης κατανομής των παραγωγικών μέσων, π.χ. δαπάνες για αγορά αγαθών, μισθών δημοσίων υπαλλήλων, καταβολή ενοικίων, κ.ά.
- της «δίκαιης» διανομής του εισοδήματος, π.χ. δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας, συντάξεις, οικογενειακά επιδόματα, ενισχύσεις αγροτών, κ.ά.
- της σταθεροποίησης της οικονομίας, δηλαδή της αντιμετώπισης της ύφεσης και του πληθωρισμού, π.χ. προσλήψεις υπαλλήλων σε περιόδους ύφεσης, περιορισμός κρατικών προμηθειών σε περιόδους πληθωρισμού, κ.ά.
- της οικονομικής μεγέθυνσης, π.χ. δαπάνες για την παιδεία, την έρευνα, κ.ά.

### 2.2.1 Ταξινόμηση Δημοσίων Δαπανών

Με βάση ορισμένα κριτήρια, οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται ως εξής:

#### 2.2.1.1 Οικονομική ταξινόμηση

Η οικονομική ταξινόμηση στηρίζεται στον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες δαπάνες επηρεάζουν την παραγωγή και το εθνικό εισόδημα. Με βάση το κριτήριο αυτό, οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται σε:

A) Δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες: περιλαμβάνουν όλες τις δημόσιες δαπάνες για αγορές καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών και υπηρεσιών. Έχουν την ιδιότητα να τονώνουν την εγχώρια ζήτηση και να αυξάνουν το εθνικό προϊόν, π.χ. μισθοί δημοσίων υπαλλήλων, ενοίκια κτιρίων που στεγάζονται οι δημόσιες υπηρεσίες, κρατικές προμήθειες, κ.ά. Οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες περαιτέρω διακρίνονται σε:

- i) τρέχουσες δαπάνες ή δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης: δαπάνες για την αγορά αγαθών, των οποίων το όφελος εξαντλείται στη διάρκεια της χρονικής περιόδου κατά την οποία διενεργούνται οι δαπάνες, π.χ. μισθοί δημοσίων υπαλλήλων, γραφική ύλη, αναλώσιμα, κ.ά.
- ii) δαπάνες δημοσίων επενδύσεων ή κεφαλαιουχικές δαπάνες: δαπάνες για την αγορά αγαθών, των οποίων το όφελος διαχέεται και πέραν της χρονικής περιόδου κατά την οποία διενεργούνται οι δαπάνες, π.χ. ανέγερση και εξοπλισμός σχολείων ή νοσοκομείων, κατασκευή αεροδρομίων, κ.ά.

B) Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές: αποτελούν μονομερείς παροχές του δημοσίου προς τους ιδιωτικούς φορείς και αυξάνουν το διαθέσιμο εισόδημα των δικαιούχων (λειτουργούν ως αρνητικοί φόροι εισοδήματος), π.χ. επιδόματα ανεργίας, οικογενειακά επιδόματα, συντάξεις, επιδοτήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων, κ.ά. Οι δαπάνες αυτές δεν γίνονται ως αντάλλαγμα για τη χρησιμοποίηση υπηρεσιών ή την αγορά αγαθών και δεν αποτελούν τμήμα του εθνικού εισοδήματος. Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές περαιτέρω διακρίνονται σε:

- i) μεταβιβάσεις εισοδήματος: ενισχύουν το εισόδημα των νοικοκυριών (επιδόματα ανεργίας, οικογενειακά επιδόματα) ή των επιχειρήσεων (επιδοτήσεις πρώτων υλών ή τιμών προϊόντων)

- ii) *μεταβιβάσεις κεφαλαίου*: καλύπτουν μέρος των δαπανών των νοικοκυριών (επιδότηση κατασκευής κατοικίας) ή των επιχειρήσεων (επιδότηση για αγορά μηχανολογικού εξοπλισμού) για την αγορά κεφαλαιουχικών αγαθών.

**Δυσχέρειες οικονομικής ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών** σε δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες ή σε δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές:

- Συντάξεις: Θεωρούνται δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, ενώ θα έπρεπε να ενταχθούν στις μεταβιβαστικές πληρωμές (αφού αποτελούν μονομερείς παροχές του δημοσίου στους συνταξιούχους)
- Τόκοι δημοσίου χρέους: Αποτελούν αμοιβές για τις υπηρεσίες του συντελεστή κεφάλαιο. Κατατάσσονται στην κατηγορία των μεταβιβαστικών πληρωμών στην πράξη, αλλά θα έπρεπε ίσως να θεωρούνται δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες (αφού αποτελούν αμοιβή των δανειστών για την παραχώρηση των κεφαλαίων τους στο δημόσιο).
- Δαπάνες για αγορά παλαιών κεφαλαιουχικών αγαθών: περιλαμβάνονται στην κατηγορία των μεταβιβαστικών πληρωμών (αφού οι δαπάνες αυτές δε δημιουργούν άμεσα εισοδήματα).
- Παροχές του δημοσίου σε είδος: Θα έπρεπε να περιλαμβάνονται στις δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες (αφού συντελούν άμεσα στη δημιουργία εισοδημάτων), αλλά τελικά περιλαμβάνονται στις μεταβιβαστικές πληρωμές.

Προβλήματα παρουσιάζονται και κατά το χαρακτηρισμό ορισμένων δαπανών ως καταναλωτικών ή επενδυτικών, π.χ. οι τρέχουσες δαπάνες για την παιδεία χαρακτηρίζονται ως καταναλωτικές, ενώ θα μπορούσαν να θεωρούνται επενδυτικές, καθώς συμβάλλουν στη δημιουργία ανθρώπινου κεφαλαίου.

#### **Η Οικονομική ταξινόμηση των Δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα**

Κατηγορία δαπάνης	1970	1980	1990	1994
<b>I. Δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες</b>	<b>62.7</b>	<b>57.3</b>	<b>49.3</b>	<b>39.8</b>
-τρέχουσες	41	42.7	41.8	33.5
α) στρατιωτικές	36.7	35.7	25.2	
β) πολιτικές	63.3	64.3	74.8	
-δημόσιες επενδύσεις	21.7	14.6	7.5	6.3
<b>II. Μεταβιβαστικές πληρωμές</b>	<b>37.3</b>	<b>42.7</b>	<b>50.7</b>	<b>60.2</b>
-μεταβιβάσεις στους ιδιώτες	31.4	29.8	30.6	29.3
α) συντάξεις δημοσίου	22.7	21.1	13.7	
β) λοιπές συντάξεις	50.2	47.8	27.6	
γ) άλλες μεταβιβάσεις στους ιδιώτες	27.1	31.1	58.7	
-επιδοτήσεις	2.7	6.3	3.3	1.6
-τόκοι δημοσίου χρέους	3.1	6.3	16.7	29.1
-μεταβιβάσεις στο εξωτερικό	0.1	0.3	0.1	0.2
<b>Σύνολο</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Χρησιμότητα οικονομικής ταξινόμησης**: οι φορείς άσκησης οικονομικής πολιτικής (policy makers) μπορούν να αξιολογούν καλύτερα τις οικονομικές επιπτώσεις των δημοσίων δαπανών και να τις χρησιμοποιούν καλύτερα για την άσκηση οικονομικής πολιτικής.

α) *Δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες*: πιο αποτελεσματικές για την αύξηση ή μείωση της ενεργού ζήτησης και τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης.

β) *Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές*: πιο κατάλληλες για αναδιανομή του εισοδήματος.

γ) *Δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις*: προωθούν περισσότερο την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

### 2.2.1.2 Λειτουργική ταξινόμηση

Η λειτουργική ταξινόμηση γίνεται με κριτήριο το είδος της ανάγκης την οποία προορίζεται να καλύψει η κάθε κατηγορία δαπάνης.

Λειτουργική ταξινόμηση των τρεχουσών δημοσίων δαπανών: Οι Εθνικοί Λογαριασμοί ταξινομούν λειτουργικά τις τρέχουσες δημόσιες δαπάνες σε επτά κατηγορίες: Διοίκηση, Άμυνα, Δικαιοσύνη, Υγεία, Πρόνοια, Εκπαίδευση, Λοιπή δράση.

Λειτουργική ταξινόμηση των επενδυτικών δαπανών: Οι Εθνικοί Λογαριασμοί ταξινομούν λειτουργικά τις επενδυτικές δαπάνες σε οκτώ κατηγορίες: Γεωργία, Κτηνοτροφία, Ορυχεία, Μεταποίηση, Ενέργεια-Υδρευση, Μεταφορές-Επικοινωνίες, Κατοικία, Δημόσια Διοίκηση, Λοιπές Δραστηριότητες.

### **Η Λειτουργική ταξινόμηση των Τρεχουσών δαπανών του Δημοσίου στην Ελλάδα, 1960-2000 (%)**

Κατηγορία δαπάνης	1960	1970	1980	1990	2000
1. Διοίκηση	32,0	32,3	31,1	32,0	32,4
2. Άμυνα	38,0	36,6	35,6	19,5	19,2
3. Δικαιοσύνη	6,3	4,8	3,9	2,1	2,2
4. Υγεία	6,8	8,0	10,1	16,8	16,0
5. Πρόνοια	1,2	1,3	1,4	6,3	6,3
6. Εκπαίδευση	13,8	15,0	13,3	22,8	23,3
7. Λοιπή δράση	1,9	2,0	4,5	0,5	0,6
<b>Σύνολο</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### **Η διάρθρωση των δημοσίων επενδύσεων κατά τομείς στην Ελλάδα**

Τομέας Οικονομικής Δραστηριότητας	1970	1980	1990	1995
1. Γεωργία, κτηνοτροφία, δάση, αλιεία	17.4	10.2	7.1	7.4
2. Ορυχεία, λατομεία	2	5.6	4.9	3.2
3. Μεταποίηση	0.1	3.1	2.2	2.3
4. Ενέργεια, ύδρευση, αποχέτευση	25.1	29	30.2	26.4
5. Μεταφορές - επικοινωνίες	40.9	35.9	34.9	40.8
6. Κατοικία	1.5	1.9	2.8	2.2
7. Δημόσια διοίκηση	4.2	2.3	3.8	4.1
8. Λοιπές δραστηριότητες	8.8	12	15.1	13.6
<b>Σύνολο</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### Αυσγέριες λειτουργικής ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών:

- Ορισμένες κατηγορίες δαπανών εξυπηρετούν περισσότερες από μία ανάγκες, π.χ. οι μισθοί των υπαλλήλων του Υπουργείου Παιδείας θα πρέπει να ενταχθούν στον τομέα της εκπαίδευσης ή της Διοίκησης;
- Είναι δύσκολο να καθοριστεί το σημείο μέχρι το οποίο θα πρέπει να γίνεται η ανάλυση και η εξειδίκευση των δημοσίων δαπανών, π.χ. δαπάνες εκπαίδευσης.

**Χρησιμότητα λειτουργικής ταξινόμησης:** α) επιτρέπει τη μελέτη και αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών και βοηθά την πολιτική εξουσία να ιεραρχεί τις διάφορες κατηγορίες δαπανών και β) διευκολύνει τους πολίτες να εξακριβώνουν την προτεραιότητα που δίνει η κυβέρνηση στην ικανοποίηση των διαφόρων κατηγοριών αναγκών και να κρίνουν αν τους ικανοποιεί η ιεράρχηση αυτή ή όχι.

#### 2.2.1.3 Διοικητική ταξινόμηση

Η διοικητική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών γίνεται με κριτήριο το δημόσιο φορέα που δημιουργεί τη δαπάνη. Σύμφωνα με τη διοικητική ταξινόμηση, οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται σε:

- Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης
- Δαπάνες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)
- Δαπάνες Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ)
- Δαπάνες λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)

#### Διοικητική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα

Κατηγορία δαπάνης	1970	1980	1990	1994
Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης	64.2	65.4	53.6	49
Δαπάνες ΟΤΑ	24.3	23.7	31.5	37.8
Δαπάνες ΟΚΑ	5.2	4	5	5.1
Δαπάνες λοιπών ΝΠΔΔ	6.3	6.9	9.9	8.1
<b>Σύνολο</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Χρησιμότητα διοικητικής ταξινόμησης:** Παρέχει πληροφορίες σχετικά με:

α) το βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης: όσο μεγαλύτερο το % των δαπανών των ΟΤΑ προς τις δαπάνες της Δημόσιας Διοίκησης, τόσο πιο αποκεντρωμένο είναι το διοικητικό σύστημα της χώρας.

β) το κόστος της κοινωνικής ασφάλισης: όσο περισσότερο αυξάνουν οι δαπάνες των ΟΚΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ, τόσο περισσότερο αυξάνει ο βαθμός ωρίμανσης και η παθογένεια του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος.

γ) τα περιθώρια ιδιωτικοποίησης δημοσίων φορέων: όσο υψηλότερες είναι οι δημόσιες δαπάνες των ΝΠΔΔ ως ποσοστό του ΑΕΠ, τόσο ευρύτερα είναι τα περιθώρια ιδιωτικοποίησης.

#### 2.2.2 Διαχρονική αύξηση των Δημοσίων Δαπανών

Στις περισσότερες χώρες του κόσμου, οι δημόσιες δαπάνες παρουσίασαν μία τάση συνεχούς αύξησης από χρόνο σε χρόνο, η οποία άρχισε να αντιστρέφεται κυρίως από τα μέσα της δεκαετίας του '80. Στη συνέχεια, θα παρουσιασθούν οι διάφορες θεωρίες που προσπαθούν να διερευνήσουν τα αίτια της διαχρονικής αύξησης των δημοσίων δαπανών.

### 2.2.2.1 Ο Νόμος του Wagner

Νόμος του Wagner: «Καθώς μία οικονομία αναπτύσσεται, η δραστηριότητα του δημόσιου τομέα σε σχέση με αυτήν του ιδιωτικού τομέα αυξάνεται.»

Οι λόγοι αυτής της συμπεριφοράς του δημόσιου τομέα είναι:

- α) η αύξηση των διοικητικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών ασφαλείας, λόγω αύξησης του πληθυσμού και της έντασης της αστικοποίησης
- β) η αύξηση των δαπανών του κοινωνικού κράτους
- γ) η αύξηση των δραστηριοτήτων του δημοσίου για τον έλεγχο των μονοπωλίων

### 2.2.2.2 Η Υπόθεση της Κλιμακωτής Αύξησης των Δημοσίων Δαπανών

Το μέγεθος του δημόσιου τομέα δεν αυξάνεται ή αυξάνεται ελαφρά σε ομαλές περιόδους, επειδή η αύξησή του περιορίζεται επειδή: α) τα νοικοκυριά έχουν διαμορφώσει ένα κοινωνικά ανεκτό επίπεδο φορολογικής επιβάρυνσης και δεν είναι διατεθειμένοι να δεχθούν υπέρβαση του ορίου αυτού προκειμένου να αυξηθούν οι δημόσιες δαπάνες και β) οι κυβερνήσεις δεν επιθυμούν να υπερβούν το όριο αυτό για να μη χάσουν την εξουσία. Σε περιόδους κοινωνικών κρίσεων, π.χ. πόλεμος, οι πολίτες είναι διατεθειμένοι να καταβάλλουν μεγαλύτερα ποσά φόρων για τη χρηματοδότηση αυτών των έκτακτων δαπανών. Επομένως, προκαλείται μία μόνιμη μετατόπιση του ανεκτού ορίου φορολογίας και του ύψους των δαπανών προς τα πάνω, καθώς οι ανάγκες εξακολουθούν να είναι ιδιαίτερα αυξημένες επί αρκετά χρόνια μετά την κρίση. Ο κρατικός μηχανισμός αναλαμβάνει νέες δραστηριότητες (π.χ. σίτιση ατόμων, προγράμματα ανασυγκρότησης της βιομηχανίας κ.ά.), τις οποίες το κράτος πρέπει να ασκεί και να επεκτείνει στις ομαλές περιόδους.

### 2.2.2.3 Η Θεωρία της Υστέρησης της Παραγωγικότητας του Δημόσιου Τομέα

Η ταχύτερη αύξηση των δημοσίων δαπανών οφείλεται στην υστέρηση της παραγωγικότητας που παρουσιάζει ο δημόσιος τομέας σε σχέση με τον ιδιωτικό. Η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα αυξάνεται λιγότερο από την αύξηση των μισθών των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα (επειδή το δημόσιο παράγει κυρίως αγαθά έντασης εργασίας χωρίς τη χρήση προηγμένης τεχνολογίας). Η παραγωγικότητα στον ιδιωτικό τομέα αυξάνεται με ρυθμό μεγαλύτερο από το ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα και άρα επιτρέπει αυξήσεις στους μισθούς του ιδιωτικού τομέα. Άρα, οι τιμές των δημοσίων αγαθών διαμορφώνονται σε υψηλότερα επίπεδα από τις τιμές των ιδιωτικών, αυξάνουν συνεχώς και οι δημόσιες δαπάνες που απαιτούνται για την παραγωγή των δημοσίων αγαθών θα αυξάνονται συνεχώς.

### 2.2.2.4 Άλλες Ερμηνείες για τη Διαχρονική Αύξηση των Δημοσίων Δαπανών

- Η *διαχρονική αύξηση των δημοσίων δαπανών οφείλεται στη συμπεριφορά των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων*:
  - α) για τον υπολογισμό του ύψους των δημοσίων δαπανών λαμβάνεται ως βάση η δαπάνη της προηγούμενης περιόδου, η οποία προσαυξάνεται κατά ορισμένο ποσοστό. Επομένως, διατηρούνται πολλές δαπάνες με μηδενική ίσως χρησιμότητα, ενώ θεσπίζονται νέες κατηγορίες δαπανών για νέες ανάγκες.

β) το ύψος των δημοσίων δαπανών προσδιορίζεται με βάση τη χρησιμότητα που αντλεί από αυτές η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος· δε λαμβάνεται όμως καθόλου υπόψη η μειοψηφία, η οποία μπορεί να επιθυμεί ένα χαμηλότερο επίπεδο δαπανών, άρα οι δαπάνες αυξάνονται περισσότερο από ότι επιθυμεί το σύνολο της κοινωνίας.

γ) οι φορολογούμενοι συνήθως υποεκτιμούν το κόστος παραγωγής των δημοσίων αγαθών και ζητούν μεγαλύτερες ποσότητες, άρα οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται.

δ) Οι πολιτικοί ενδιαφέρονται για αύξηση των δημοσίων δαπανών (π.χ. διενέργεια προσλήψεων κ.ά), οι ψηφοφόροι επιθυμούν διεύρυνση του δημόσιου τομέα, οι δημόσιοι φορείς επιθυμούν αναβάθμιση του ρόλου τους και επομένως αυτοί που απαρτίζουν το διοικητικό και πολιτικό μηχανισμό δεν ενεργούν με γνώμονα το κοινωνικό συμφέρον.

- Η *διαχρονική αύξηση των δημοσίων δαπανών οφείλεται σε οικονομικούς και δημογραφικούς παράγοντες:*

α) η αύξηση των δημοσίων δαπανών σε περιόδους ύφεσης θα πρέπει να αντισταθμίζεται με μείωση των δημοσίων δαπανών σε περιόδους πληθωρισμού, οπότε διαχρονικά το μέγεθος του δημόσιου τομέα θα παραμένει αμετάβλητο, πράγμα που δε συμβαίνει.

β) ο αυξημένος αριθμός συνταξιοδοτούμενων επιβραδύνει το ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ και των ασφαλιστικών εισφορών και επιταχύνει τις δαπάνες για την εξυπηρέτηση των αναγκών των ατόμων της τρίτης ηλικίας.

γ) οι τεχνολογικές ανακαλύψεις αναγκάζουν συχνά το κράτος να προβαίνει σε μεγάλης κλίμακας επενδυτικές δαπάνες

δ) το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης παίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, π.χ. στις αναπτυγμένες χώρες τα έσοδα από φόρους είναι υψηλά και η χρηματοδότηση ενός υψηλού επιπέδου δημοσίων δαπανών δεν παρουσιάζει δυσκολίες.

Πίνακας 2.3.5.1

έτος	Σύνολο δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ	Δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες	Δημόσια κατανάλωση	επενδύσεις	μεταβιβάσεις	τόκοι
1950	22,4	16,6	10,6	6,0	5,9	0,02
1954	16,8	12,5	11,3	1,2	4,3	0,08
1960	20,2	15,2	10,9	4,3	5,0	0,27
1970	24,5	15,7	11,7	4,1	8,7	0,92
1973	22,7	14,3	10,3	4,0	8,4	0,98
1977	30,0	18,2	14,7	3,5	11,8	1,41
1980	31,3	18,1	15,5	2,5	13,2	2,33
1981	37,0	20,5	16,9	3,6	16,6	3,09
1985	42,6	22,0	18,3	3,7	20,6	5,40
1990	47,1	22,0	19,2	2,8	25,2	12,40
1994	50,7	20,2	17,0	3,2	30,5	16,04

### 2.2.3 Η Διαχρονική εξέλιξη των Δημοσίων Δαπανών στην Ελλάδα

Ο πίνακας 2.3.5.1 δίνει μια εικόνα των εξελίξεων των βασικών κατηγοριών δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ κατά τη μεταπολεμική περίοδο στην Ελλάδα. Παρατηρούμε ότι, τα πρώτα χρόνια της μεταπολεμικής περιόδου, ο λόγος των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ μειώθηκε ελαφρά, λόγω μείωσης των δαπανών εθνικής άμυνας. Έπειτα, ο λόγος αυτός αυξήθηκε ελαφρά μέχρι τις αρχές του '70, οπότε άρχισε μία δραστικότερη αύξηση των δημοσίων δαπανών, η οποία επιταχύνθηκε στη δεκαετία του '80, η οποία οφείλεται στην αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών. Αξιοσημείωτο είναι ότι, σημαντικές αυξήσεις των δημοσίων δαπανών έλαβαν χώρα κυρίως κατά τα έτη των εκλογών (1977, 1981).

### 2.3 Φόροι

Φόρος: μία μονομερής, αναγκαστική παροχή των ιδιωτικών φορέων προς το Δημόσιο, η οποία δεν αντிகρίζεται από ειδική και άμεση οικονομική αντιπαροχή του Δημοσίου προς του φορολογούμενους, για την επίτευξη των στόχων:

- της άριστης κατανομής των παραγωγικών μέσων, π.χ. χρηματοδότηση της παραγωγής των δημοσίων αγαθών, κ.ά.
- της δίκαιης διανομής του εισοδήματος, π.χ. φορολογία ανώτερων εισοδηματικών τάξεων με στόχο τη μείωση της ανισοκατανομής του εισοδήματος, κ.ά.
- της σταθεροποίησης της οικονομίας, π.χ. σε περιόδους πληθωριστικών πιέσεων επιβάλλονται φόροι με στόχο τη μείωση της συνολικής ενεργού ζήτησης στην οικονομία, κ.ά.
- της οικονομικής μεγέθυνσης, π.χ. για την ανάπτυξη της οικονομίας απαιτούνται επενδύσεις, οι οποίες προϋποθέτουν αποταμίευση· με τη φορολογία μπορεί να αποθαρρύνει την τρέχουσα κατανάλωση, να ενισχύσει την αποταμίευση και να τις επενδύσεις, κ.ά.

#### 2.3.1 Ταξινόμηση των Φόρων

Με βάση ορισμένα κριτήρια, οι φόροι ταξινομούνται ως εξής:

##### 2.3.1.1 Ταξινόμηση με κριτήριο τη Φορολογική Βάση

Φορολογική βάση: το μέγεθος με βάση το οποίο υπολογίζεται ένας φόρος και μπορεί να είναι οικονομικό (εισόδημα, περιουσία, δαπάνη) ή μη-οικονομικό μέγεθος (αριθμός παραθυριών του σπιτιού ενός φορολογούμενου).

Με βάση το κριτήριο αυτό, οι φόροι ταξινομούνται σε:

A) Φόρους σταθερού ποσού κατά φορολογούμενο (ή εφάπαξ ή πάγιοι): επιβαρύνουν με το ίδιο ακριβώς ποσό όλα τα άτομα της οικονομίας – ανεξάρτητα από το μέγεθος του εισοδήματός τους, της περιουσίας τους ή τις προσωπικές τους συνθήκες, π.χ. κεφαλικός φόρος. Τείνουν να εκλείψουν, γιατί είναι κοινωνικά άδικοι.

B) Φόρους εισοδήματος: επιβαρύνουν το εισόδημα των φυσικών ή νομικών προσώπων, σε ορισμένη χρονική περίοδο (συνήθως ετήσια) και διακρίνονται σε:



- i) *φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ):* επιβάλλονται στο εισόδημα των νοικοκυριών ή των ιδιοκτητών προσωπικών εταιριών, μετά την αφαίρεση πραγματοποίησης του εισοδήματος (ελάχιστο όριο συντήρησης) και ορισμένων απαλλαγών ή εξαιρέσεων (οικογενειακά βάρη κλπ.).
- ii) *φόρους εισοδήματος νομικών προσώπων (ΦΕΝΠ):* επιβάλλονται επί των καθαρών κερδών των ανωνύμων εταιριών.

Γ) Φόρους κατανάλωσης: πλήττουν τη δαπάνη των νοικοκυριών για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών και διακρίνονται σε:

- i) *γενικούς φόρους κατανάλωσης,* που επιβάλλονται σε όλα τα αγαθά που αποτελούν αντικείμενο συναλλαγών στην αγορά (π.χ. ΦΠΑ) και σε *ειδικούς φόρους κατανάλωσης,* που επιβαρύνουν ορισμένα αγαθά (π.χ. οινοπνευματώδη, καπνός, κλπ.)
- ii) *φόρους κατ'αξίαν,* που υπολογίζονται σε ορισμένο ποσοστό επί της τιμής πώλησης του προϊόντος (π.χ. ΦΠΑ 18% επί της τιμής του αγαθού) και *φόρους κατά μονάδα προϊόντος,* που υπολογίζονται σε ορισμένο ποσό ανά μονάδα προϊόντος (π.χ. 0,80€ ανά πακέτο τσιγάρων)
- iii) *εσωτερικούς φόρους κατανάλωσης,* που επιβαρύνουν τα εγχωρίως παραγόμενα και καταναλισκόμενα προϊόντα και *εξωτερικούς φόρους κατανάλωσης (ή δασμούς),* που επιβαρύνουν τα εισαγόμενα προϊόντα· τα εξαγόμενα συνήθως δε φορολογούνται.

Δ) Φόρους περιουσίας: επιβαρύνουν το σύνολο ή μέρος της αξίας των περιουσιακών στοιχείων των ιδιωτικών φορέων και διακρίνονται σε:

- i) *φόρους επί της κατοχής περιουσίας,* όπως είναι στην Ελλάδα ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ), που επιβαρύνει με χαμηλό συντελεστή την αξία των ακίνητων περιουσιακών στοιχείων του ατόμου, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις οφειλές ή τις προσωπικές του συνθήκες
- ii) *φόρους επί της μεταβίβασης της περιουσίας* με ετεροβαρείς δικαιοπραξίες, π.χ. φόροι κληρονομιών, δωρεών, γονικών παροχών, κλπ.
- iii) *Φόρους επί της μεταβίβασης της περιουσίας* με διμερείς συναλλαγές, π.χ. φόροι μεταβίβασης ακινήτων, φόροι επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών, κλπ.

### 2.3.1.2 Ταξινόμηση των Φόρων σε Άμεσους και Έμμεσους

Άμεσοι φόροι: επιβάλλονται επί στοιχείων, που αποδεικνύουν την ύπαρξη φοροδοτικής ικανότητας του ατόμου, με σκοπό να επιβαρύνουν τον κατά νόμο υπόχρεο για την πληρωμή τους, π.χ. ΦΕΦΠ.

Έμμεσοι φόροι: επιβάλλονται επί στοιχείων, που αποτελούν ένδειξη μόνο της φοροδοτικής ικανότητας του ατόμου, με σκοπό να επιβαρύνουν τα πρόσωπα με τα οποία συναλλάσσεται ο κατά νόμο υπόχρεος για την πληρωμή τους, π.χ. ΦΠΑ.

### 2.3.1.3 Ταξινόμηση με κριτήριο τη φορολογούσα αρχή

Με κριτήριο το είδος του δημόσιου φορέα που είναι αρμόδιος για την είσπραξη των φόρων, οι φόροι διακρίνονται σε:

A) φόρους Κεντρικής Διοίκησης

B) φόρους υπέρ των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (εισφορές)

Γ) φόρους υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δημοτικοί φόροι, τέλη, κλπ.)

### 2.3.1.4 Ταξινόμηση των φόρων σε προσωπικούς και απρόσωπους

Προσωπικοί φόροι: λαμβάνουν υπόψη το μέγεθος του εισοδήματος ή της περιουσίας, τις προσωπικές συνθήκες, την οικογενειακή κατάσταση, τον τρόπο κτήσης του εισοδήματος και άλλα στοιχεία του φορολογουμένου, π.χ. προσωπικός φόρος εισοδήματος (ΦΕΦΠ), φόρος κληρονομιών, κλπ.

Απρόσωποι φόροι: επιβάλλονται επί συναλλαγών, με βάση ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη το ύψος του εισοδήματος ή τις προσωπικές συνθήκες του φορολογούμενου, π.χ. φόροι κατανάλωσης.

### 2.3.1.5 Ταξινόμηση με κριτήριο το χαρακτήρα του φορολογικού συντελεστή

Φορολογικός συντελεστής: ο φόρος που πληρώνει το νοικοκυριό ή το κοινωνικό σύνολο ως ποσοστό του εισοδήματός του και διακρίνεται σε:

A) μέσο φορολογικό συντελεστή ( $\bar{t}$ ): ο λόγος του συνολικού ποσοστού του φόρου T, που πληρώνει το νοικοκυριό προς το συνολικό του εισόδημα Y:

$$\bar{t} = \frac{T}{Y}$$

B) οριακό φορολογικό συντελεστή ( $t'$ ): ο λόγος της μεταβολής του φόρου  $\Delta T$ , προς τη μεταβολή του εισοδήματος  $\Delta Y$ :

$$t' = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$$

Στον πίνακα 2.3.1 παρουσιάζεται το εισόδημα Y ενός ατόμου (στήλη 2) σε τρεις διαδοχικές χρονικές περιόδους (στήλη 1), το καταβαλλόμενο αντίστοιχα ποσό του φόρου T (στήλη 4), η μεταβολή του εισοδήματος  $\Delta Y$  από χρόνο σε χρόνο (στήλη 3), η αντίστοιχη μεταβολή του φόρου  $\Delta T$  (στήλη 5), ο μέσος φορολογικός συντελεστής  $\bar{t}$  (στήλη 6) και ο οριακός φορολογικός συντελεστής  $t'$  (στήλη 7):

Πίνακας 2.3.1

Έτος	Y	$\Delta Y$	T	$\Delta T$	$\bar{t} = \frac{T}{Y}$	$t' = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2000	100	-	25	-	0,25	-
2001	130	30	39	14	0,30	0,47
2002	150	20	51	12	0,34	0,60

Καθώς αυξάνεται η φορολογική βάση (στην περίπτωση μας είναι το εισόδημα), ο μέσος φορολογικός συντελεστής είναι δυνατό να παραμένει αμετάβλητος, να αυξάνει ή να μειώνεται, όποτε η φορολογία χαρακτηρίζεται ως αναλογική, προοδευτική ή αντιστρόφως προοδευτική αντίστοιχα.

- **Αναλογική φορολογία.** Όταν ο φόρος είναι αναλογικός, ο μέσος φορολογικός συντελεστής παραμένει σταθερός, καθώς μεταβάλλεται η φορολογική βάση. Η φορολογούσα αρχή αφαιρεί το ίδιο ποσοστό του εισοδήματος από όλους τους φορολογούμενους, όπως προκύπτει από τον πίνακα 2.3.2. Επίσης, από τον πίνακα 2.2.2 παρατηρούμε ότι, όταν ο φόρος είναι αναλογικός, ο μέσος φορολογικός συντελεστής ισούται με τον οριακό και αυτοί παραμένουν αμετάβλητοι, καθώς αυξομειώνεται η φορολογική βάση.

Πίνακας 2.3.2

Έτος	Y	$\Delta Y$	T	$\Delta T$	$\bar{t} = \frac{T}{Y}$	$t' = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2000	100	-	30	-	0,30	-
2001	130	30	39	9	0,30	0,30
2002	150	20	45	6	0,30	0,30

- **Προοδευτική φορολογία.** Όταν ο φόρος είναι προοδευτικός, ο μέσος φορολογικός συντελεστής ανέρχεται, καθώς διευρύνεται η φορολογική βάση και το αντίστροφο. Η φορολογούσα αρχή αφαιρεί με το φόρο μεγαλύτερο ποσοστό του εισοδήματος από τα πλουσιότερα άτομα και μικρότερο ποσοστό από τα φτωχότερα. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 2.3.3, όταν ο φόρος είναι προοδευτικός, ο οριακός φορολογικός συντελεστής είναι μεγαλύτερος από το μέσο.

Πίνακας 2.3.3

Έτος	Y	$\Delta Y$	T	$\Delta T$	$\bar{t} = \frac{T}{Y}$	$t' = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2000	100	-	30	-	0,30	-
2001	130	30	52	22	0,40	0,73
2002	150	20	69	17	0,46	0,85

- **Αντιστρόφως προοδευτική φορολογία.** Όταν ο φόρος είναι αντιστρόφως προοδευτικός, ο μέσος φορολογικός συντελεστής μειώνεται, καθώς αυξάνεται η φορολογική βάση. Η φορολογούσα αρχή αφαιρεί με το φόρο μεγαλύτερο ποσοστό του εισοδήματος από τα φτωχότερα άτομα και μικρότερο ποσοστό από τα πλουσιότερα. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 2.3.4, όταν ο φόρος είναι αντίστροφα προοδευτικός, ο μέσος φορολογικός συντελεστής είναι μεγαλύτερος από τον οριακό.

Πίνακας 2.3.4

Έτος	Y	$\Delta Y$	T	$\Delta T$	$\bar{t} = \frac{T}{Y}$	$t' = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2000	100	-	30	-	0,30	-
2001	130	30	26	4	0,20	0,13
2002	150	20	24	2	0,16	0,10

### 2.3.2 Πρακτικές εφαρμογές της διάκρισης των φόρων με κριτήριο το φορολογικό συντελεστή

- Ο βαθμός προοδευτικότητας ενός φορολογικού συστήματος επηρεάζει τις επιλογές της κοινωνίας μεταξύ δικαιοσύνης και αποτελεσματικότητας. Όσο προοδευτικότερος είναι ένας φόρος, τόσο δικαιότερη είναι η κατανομή των φορολογικών βαρών και η διανομή του εισοδήματος. Ο προοδευτικός φόρος όμως μπορεί να επηρεάσει δυσμενώς το κίνητρο για: α) εργασία και αποταμίευση, διότι όσο περισσότερο εργάζεται το άτομο, τόσο μεγαλύτερο ποσοστό του εισοδήματός του εκχωρεί στο κράτος, β) επενδύσεις, διότι όσο περισσότερα κέρδη πραγματοποιεί μια επιχείρηση, τόσο μεγαλύτερο ποσοστό των κερδών της εκχωρεί στο κράτος, γ) κατανάλωση, διότι όσο περισσότερα δαπανά το άτομο για την αγορά καταναλωτικών αγαθών, τόσο μεγαλύτερο ποσοστό δαπάνης περιέρχεται στο κράτος.  
Στην πράξη, οι κυβερνήσεις ακολουθούν ενδιάμεσες πολιτικές, έτσι ώστε η προώθηση του στόχου της δικαιοσύνης να μη βλάπτει ανεπανόρθωτα το στόχο της αποτελεσματικότητας.
- **Αναλογικός φόρος επί των κερδών.** Τα κέρδη των ανωνύμων εταιρειών επιβαρύνονται με αναλογικό φορολογικό συντελεστή, αν και ο συντελεστής αυτός μπορεί να διαφέρει ανάλογα με το είδος της επιχείρησης. Η επιβολή ενός προοδευτικού ΦΕΝΠ είναι ανεπιθύμητη, καθώς i) δημιουργεί κίνητρο για διάσπαση των μεγάλων επιχειρήσεων σε πολλές μικρές, ώστε να επιμερίζεται το φορολογικό βάρος, ii) πλήττει βαρύτερα τις μεγάλες επιχειρήσεις που έχουν σημαντική επενδυτική δραστηριότητα και επομένως επιβραδύνει την οικονομική ανάπτυξη και iii) δεν υπηρετεί το στόχο της φορολογικής ισότητας, καθώς τα νομικά πρόσωπα δεν έχουν φυσική υπόσταση, που να δικαιολογεί τη δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών μεταξύ των επιχειρήσεων.
- **Κλιμακωτή προοδευτικότητα.** Σύμφωνα με το σύστημα της κλιμακωτής προοδευτικής φορολογίας, η φορολογική βάση χωρίζεται σε κλιμάκια και σε κάθε κλιμάκιο αντιστοιχεί ένας διαφορετικός οριακός φορολογικός συντελεστής, ο οποίος βαίνει αυξανόμενος καθώς αυξάνονται τα κλιμάκια. Σε ορισμένο εισοδηματικό κλιμάκιο, σταματά η αύξηση του οριακού φορολογικού συντελεστή (συνήθως σε επίπεδο 40%-60%). Στον πίνακα 2.3.5 παρουσιάζεται η κλιμακωτή προοδευτικότητα του ΦΕΦΠ στην Ελλάδα για το έτος 2003:

Πίνακας 2.3.5

Κλιμάκιο εισοδήματος (ευρώ)	Οριακός φορολογικός συντελεστής %	Φόρος κλιμακίου	Συνολικό εισόδημα	Συνολικός φόρος
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
0-10.000	0	0	10.000	0
10.001-13.400	15	510	13.400	510
13.401-23.400	30	3.000	23.400	3.510
23.401 και άνω	40	-	-	-

- **Διαστρωματική και διαχρονική προοδευτικότητα.** Η προοδευτικότητα του φόρου μπορεί να πάρει δύο μορφές:
  - α) Διαστρωματική προοδευτικότητα: Ο μέσος φορολογικός συντελεστής ανέρχεται, καθώς μεταβαίνουμε από τα χαμηλότερα στα υψηλότερα εισοδήματα. Από τον πίνακα 2.2.3 προκύπτει ότι ο χαμηλός εισοδηματίας των 100 χ.μ. πληρώνει το 30% του εισοδήματός του ως φόρο, ο μέσος εισοδηματίας των 130 χ.μ. πληρώνει το 40% και ο υψηλός εισοδηματίας το 46%.
  - β) Διαχρονική προοδευτικότητα: Ο μέσος φορολογικός συντελεστής ενός νοικοκυριού ανέρχεται από το ένα έτος στο άλλο. Από τον πίνακα 2.3.3 υποθέτουμε ότι το νοικοκυριό που πραγματοποιεί εισόδημα 100 χ.μ. πληρώνει το 30% του εισοδήματός του ως φόρο το έτος 2000, το έτος 2001 που πραγματοποιεί εισόδημα 130 χ.μ. πληρώνει το 40% ως φόρο και το έτος 2002 που πραγματοποιεί εισόδημα 150 χ.μ. πληρώνει 46% ως φόρο. Η διαχρονική προοδευτικότητα έχει το στοιχείο της κοινωνικής αδικίας, σε περιόδους πληθωριστικής αύξησης του εισοδήματος, καθώς η αγοραστική δύναμη του νοικοκυριού παραμένει σταθερή, αυτό καλείται να πληρώνει από χρόνο σε χρόνο όλο και μεγαλύτερο ποσοστό αυτού σαν φόρο. Το σύστημα αυτό όμως αποτελεί ένα αποτελεσματικό μέσο για την καταπολέμηση του πληθωρισμού, καθώς με την αυξανόμενη φορολογία μειώνεται η αγοραστική δύναμη των νοικοκυριών και η ζήτηση και επέρχεται σταθεροποίηση στην οικονομία.
- **Εμφανής και αφανής προοδευτικότητα.**
  - Εμφανής προοδευτικότητα: προκύπτει από την εφαρμογή της ισχύουσας φορολογικής κλίμακας στη φορολογική βάση.
  - Αφανής προοδευτικότητα: προκύπτει από την εφαρμογή διαφόρων ευνοϊκών φορολογικών ρυθμίσεων, όπως φορολογικές απαλλαγές, εκπτώσεις από το εισόδημα και εξαιρέσεις για οικογενειακά βάρη, για δαπάνες ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, ασφάλιστρα ζωής κλπ. Η αφανής προοδευτικότητα μετατρέπει την αναλογική φορολογία σε προοδευτική και την προοδευτική σε περισσότερο προοδευτική.

Παράδειγμα (πίνακας 2.3.6): Οι Α και Β πραγματοποιούν το ίδιο εισόδημα (300 χ.μ.) και ο φορολογικός συντελεστής είναι αναλογικός (20%). Ο Α έχει εξαμελή οικογένεια και ο Β τριμελή. Αν δε ληφθούν υπόψη οι εκπτώσεις λόγω οικογενειακών βαρών, οι Α και Β πληρώνουν τον ίδιο φόρο  $300 \cdot 20\% = 60$  χ.μ. Αν συνυπολογιστούν οι εκπτώσεις λόγω οικογενειακών βαρών (100 χ.μ. για την 6μελή και 50 χ.μ. για την 3μελή), ο Α θα πληρώσει  $200 \cdot 20\% = 40$  χ.μ. και ο Β  $250 \cdot 20\% = 50$ . δηλαδή, ο Α θα καταβάλλει  $40/300 = 13,3\%$  του εισοδήματός του ως φόρο, ενώ ο Β  $50/300 = 16,7\%$ .

Πίνακας 2.3.6

	Εμφανής προοδευτικότητα		Αφανής προοδευτικότητα	
	Υ	Τ	Υ	Τ
A	300	60	200	40
B	300	60	250	50

## 2.4 Ο Δημόσιος Δανεισμός και το Δημόσιο Χρέος

Ο δημόσιος δανεισμός αποτελεί τη δεύτερη σημαντική πηγή χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών. Με το δημόσιο δανεισμό έχουμε μετάθεση πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα, ώστε να γίνει δυνατή η κάλυψη των δημοσίων δαπανών. Η σημασία του δημόσιου δανεισμού αυξήθηκε σημαντικά την τελευταία 20ετία: το 1975, ο δημόσιος δανεισμός κάλυπτε το 18% των συνολικών δαπανών του κράτους, ενώ το 1995 κάλυπτε το 30%.

Στον πίνακα 2.4.1 παρουσιάζεται η εξέλιξη της αποταμίευσης, των δημοσίων επενδύσεων και του δανεισμού για το δημόσιο τομέα. Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80 υπήρχε αποταμίευση στο δημόσιο τομέα, η οποία κάλυπτε ένα μέρος των επενδύσεων, ενώ αργότερα ο δημόσιος τομέας παρουσίασε μεγάλα ελλείμματα.

Πίνακας 2.4.1

Έτος	Σύνολο Δημόσιου Τομέα (δισ δρχ.)		
	Αποταμίευση	Επενδύσεις	Δανεισμός
1960	3,9	5,1	1,2
1965	5,5	6,3	0,8
1970	13,2	13,6	0,4
1975	4,6	24,6	20
1980	-1,1	45,9	47
1985	-420	196,1	616,1
1990	-1.347,6	326,4	1.674
1994	-1.590,6	662,9	2.253,5

Στον Πίνακα 2.4.2 παρουσιάζεται η εξέλιξη του κρατικού χρέους της χώρας μας, καθώς και η σύνθεση του χρέους διαχρονικά. Στις αρχές της μεταπολεμικής περιόδου, ένα μεγάλο μέρος των δανείων προέρχονταν από το εξωτερικό, λόγω της περιορισμένης εσωτερικής αποταμίευσης. Την 20ετία 1955-1975, ο δανεισμός προέρχεται κυρίως από εσωτερικές πηγές. Μετά την πετρελαϊκή κρίση του '73 το εσωτερικό χρέος άρχισε να αυξάνεται δραματικά, ενώ το εξωτερικό παρουσίασε μείωση μέχρι το 1980 και μικρή αύξηση αργότερα.

Πίνακας 2.4.2

Έτος	Σύνολο χρέους		Διάρθρωση χρέους	
	Δισ δρχ.	% στο ΑΕΠ	Εσωτερικό	Εξωτερικό
1960	10	10,8	48,7	51,3
1970	64	25,8	74,2	25,8
1980	474	31,1	76,6	23,4
1990	9383	72,3	77,8	22,2
1991	12335	77,8	77,6	22,4
1992	15557	85,3	78,5	21,5
1993	23431	113,7	80	20
1994	28093	121,1	77,8	22,2
1995	31154	120,8	79,3	20,7

Η υπερβολική αύξηση του δημοσίου χρέους κατά την τελευταία 15ετία οφείλεται στα πρωτογενή ελλείμματα στις αρχές του '80, αργότερα στους τόκους καθώς και στα χρέη των κρατικών τραπεζών, τα ελλείμματα οργανισμών και δημοσίων επιχειρήσεων κ.ά.

Η αύξηση αυτή του δημοσίου χρέους είχε ως αποτέλεσμα την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού (40% των εσόδων του προϋπολογισμού αποτελούν τόκους δανείων) και του εξωτερικού ισοζυγίου.

#### **2.4.1 Διακρίσεις δημοσίου δανεισμού και δημοσίου χρέους**

Οι κυριότερες ταξινομήσεις δημοσίου δανεισμού και δημοσίου χρέους είναι οι ακόλουθες:

A) **ανάλογα με την πηγή προέλευσης των πόρων**, ο δανεισμός και το χρέος διακρίνονται σε:

- i) *εσωτερικό δημόσιο δανεισμό και δημόσιο χρέος*: οι πόροι προέρχονται από πηγές που είναι μέσα στη χώρα.
- ii) *εξωτερικό δημόσιο δανεισμό και δημόσιο χρέος*: οι πηγές δανεισμού είναι έξω από την επικράτεια της χώρας

#### **Παρατηρήσεις:**

- Ο εσωτερικός δανεισμός δεν αυξάνει τους συνολικούς πόρους της οικονομίας επειδή οι εσωτερικές πηγές είναι διαθέσιμες στην οικονομία, αλλά δε χρησιμοποιούνται. Με τον εξωτερικό δανεισμό χρησιμοποιούνται πόροι από ξένες πηγές.
- Ο εσωτερικός δανεισμός μειώνει την αγοραστική δύναμη και την ενεργό ζήτηση, σε αντίθεση με τον εξωτερικό δανεισμό.
- Ο εξωτερικός δανεισμός βελτιώνει το ισοζύγιο πληρωμών στην περίοδο του συνάπτεται το δάνειο, αλλά συνεπάγεται συναλλαγματική επιβάρυνση της οικονομίας κατά την εξόφληση του δανείου, λόγω διάθεσης συναλλάγματος στο εξωτερικό.
- Με τον εξωτερικό δανεισμό οι τόκοι περνούν σε κατοίκους ξένων χωρών, ενώ με τον εσωτερικό σε κατοίκους του εσωτερικού, άρα υπάρχουν επιπτώσεις στη διανομή του εισοδήματος.

Το 1996, το 80% του συνολικού χρέους της Ελλάδας ήταν εσωτερικό, ενώ το 20% εξωτερικό.

B) **ανάλογα με το χρόνο λήξης των δανείων**, διακρίνουμε δύο κατηγορίες:

- i) *τα πάγια δάνεια*: δάνεια τα οποία οι δημόσιοι φορείς δεν έχουν υποχρέωση να εξοφλήσουν ποτέ. Αποτελούν πάγια περιουσιακά στοιχεία που αποφέρουν τόκο στον κάτοχό τους, ο οποίος μπορεί να απαλλαγεί από αυτά με πώλησή τους στο χρηματιστήριο.
- ii) *τα εξοφλητέα δάνεια*: δάνεια τα οποία οι δημόσιοι φορείς πρέπει να εξοφλήσουν. **Ανάλογα με το χρόνο μέσα στον οποίο θα πρέπει να εξοφληθούν**, τα δάνεια διακρίνονται σε:
  - α) δάνεια που είναι απαιτητά μόλις ο κομιστής των τίτλων τα εμφανίσει για εξόφληση
  - β) δάνεια ορισμένης προθεσμίας εξόφλησης, τα οποία οι δημόσιοι φορείς πρέπει να εξοφλήσουν μέσα σε μια ορισμένη προθεσμία. Ανάλογα με τη διάρκεια των δανείων ορισμένης προθεσμίας, τα δάνεια διακρίνονται σε:
    - i. **βραχυπρόθεσμα**: διάρκεια μικρότερη του έτους
    - ii. **μεσοπρόθεσμα**: διάρκεια μέχρι 10 έτη
    - iii. **μακροπρόθεσμα**: διάρκεια πάνω από 10 έτη.

Στην πράξη, τα δάνεια που συνάπτουν οι δημόσιοι φορείς είναι εξοφλητέα σε ορισμένη προθεσμία και είναι συνήθως βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα. Στην Ελλάδα, το μεγαλύτερο μέρος του εσωτερικού κρατικού χρέους είναι βραχυπρόθεσμο.

Γ) **ανάλογα με τη χρήση του προϊόντος του δανείου**, τα δάνεια διακρίνονται σε:

- i) *παραγωγικά*: τα δάνεια που γίνονται για τη χρηματοδότηση παραγωγικών επενδύσεων
- ii) *καταναλωτικά*: τα δάνεια που χρησιμοποιούνται για καταναλωτικούς σκοπούς

Δ) **με βάση άλλα κριτήρια**, όπως *με βάση το αν οι τίτλοι τους έχουν εισαχθεί και αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο χρηματιστήριο*, διακρίνονται σε:

- α) *διαπραγματεύσιμα*: οι τίτλοι τους έχουν μπει στο χρηματιστήριο
  - β) *μη-διαπραγματεύσιμα*: οι τίτλοι δεν έχουν μπει στο χρηματιστήριο
- με βάση το αν οι δημόσιοι φορείς έχουν το δικαίωμα να μετατρέψουν εκ των υστέρων τους όρους του δανείου*, διακρίνονται σε:
- α) *μετατρέψιμα*: όταν οι δημόσιοι φορείς έχουν τη δυνατότητα να μετατρέψουν εκ των υστέρων τους όρους του δανείου, π.χ. το επιτόκιο, το χρόνο λήξης κ.ά.
  - β) *μη-μετατρέψιμα*: όταν οι δημόσιοι φορείς δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα

#### **2.4.2 Λόγοι για τους οποίους δανείζονται οι Δημόσιοι Φορείς**

**α) Η χρηματοδότηση των δημοσίων επενδύσεων.** Οι δημόσιες επενδύσεις θα πρέπει να χρηματοδοτούνται τουλάχιστον εν μέρει με δημόσιο δανεισμό, επειδή τα οφέλη των επενδύσεων όπως και η κατανομή του κόστους των επενδύσεων – και η εξόφληση του δανείου - περιέρχονται στο κοινωνικό σύνολο τμηματικά σε διάστημα πολλών ετών.

**β) Η ανεπάρκεια των τρεχόντων εσόδων.** Η ανεπάρκεια τρεχόντων εσόδων αφορά συνήθως φορολογικά έσοδα και μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι: i) οι δημόσιοι φορείς δεν επιθυμούν αύξηση των φόρων, επειδή προκαλούνται αρνητικές επιδράσεις στην οικονομική δραστηριότητα και από την πλευρά των καταναλωτών και από την πλευρά των επιχειρήσεων, ii) η αύξηση των φόρων προκαλεί την αντίδραση των φορολογουμένων και έχει πολιτικό κόστος και iii) διάφοροι οργανισμοί, π.χ. κοινωνικής ασφάλισης ή τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν έχουν τη δυνατότητα να κάνουν αυξήσεις των φορολογικών τους εσόδων και καταφεύγουν στο δανεισμό.

**γ) Η ανάγκη κρατικής παρέμβασης για σταθεροποίηση της οικονομίας.** Όταν στην οικονομία υπάρχει ανεργία, οι δημόσιοι φορείς δανείζονται τις αποταμιεύσεις των ιδιωτικών φορέων, ώστε να αυξήσουν τις δημόσιες δαπάνες και την ενεργό ζήτηση έως ότου επιτευχθεί το εισόδημα πλήρους απασχόλησης. Όταν στην οικονομία υπάρχει πληθωρισμός, οι δημόσιοι φορείς δανείζονται για να περιορίσουν τη ρευστότητα και την ενεργό ζήτηση έως ότου επιτευχθεί περιορισμός των πληθωριστικών πιέσεων.



**δ) Η διοχέτευση των αποταμιεύσεων στους κλάδους που επιθυμούν οι δημόσιοι φορείς.** Πολλές φορές, οι δημόσιοι φορείς δανείζονται με σκοπό να επαναδανείσουν τα χρήματα αυτά σε ιδιωτικούς φορείς με χαμηλότερο επιτόκιο από αυτό που ισχύει στην αγορά, προκειμένου να ενισχύσουν ορισμένους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας.

## **2.5 Ο Προϋπολογισμός του Κράτους**

**Κρατικός Προϋπολογισμός:** η αναλυτική κατάσταση των δημοσίων εσόδων και εξόδων, που προγραμματίζονται για μια μελλοντική χρονική περίοδο. Περιλαμβάνει τις δαπάνες, κατά κατηγορίες και συνολικά, που σχεδιάζουν να πραγματοποιήσουν οι δημόσιοι φορείς στην ερχόμενη οικονομική χρήση (συνήθως ημερολογιακό έτος) και τις εισπράξεις, κατά κατηγορία και συνολικά, που προσδοκούν να πραγματοποιήσουν στην ίδια χρονική περίοδο. Ψηφίζεται κάθε χρόνο από τη Βουλή και έχει την ισχύ τυπικού Νόμου.

**Δημοσιονομικά Προγράμματα:** περιέχουν εκτιμήσεις των βασικών δημοσιονομικών μεγεθών (έσοδα, δαπάνες, έλλειμμα, χρέος) για τα επόμενα 3-5 χρόνια, αλλά οι κυβερνήσεις δεν έχουν νομική υποχρέωση να τα εφαρμόσουν. Χαράσσουν το πλαίσιο, μέσα στο οποίο κρίνεται σκόπιμο να κινηθεί η δημοσιονομική πολιτική του μέλλοντος και δεν περιλαμβάνει εξειδίκευση των δαπανών και των εσόδων, όπως ο Προϋπολογισμός. Σύμφωνα με την ισχύουσα πρακτική των τελευταίων ετών στην Ελλάδα, το δημοσιονομικό πρόγραμμα εντάσσεται στο Πρόγραμμα Σταθερότητας το οποίο υποβάλλεται σε τακτά χρονικά διαστήματα στην ΕΕ προς έγκριση, στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

### **Διαφορές Κρατικού Προϋπολογισμού – Δημοσιονομικών Προγραμμάτων:**

- α) ο προϋπολογισμός ισχύει για ένα χρόνο, ενώ τα δημοσιονομικά προγράμματα καλύπτουν μια σειρά ετών (συνήθως 3-5 έτη)
- β) ο προϋπολογισμός είναι νόμος του κράτους και είναι δεσμευτικός για την κυβέρνηση, την οποία εξουσιοδοτεί να εισπράττει τους φόρους και να διενεργεί τις δαπάνες. Το δημοσιονομικό πρόγραμμα δεν έχει υποχρεωτική ισχύ για την κυβέρνηση και δεν της παρέχει καμία εξουσιοδότηση.
- γ) το δημοσιονομικό πρόγραμμα χαράσσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο κρίνεται σκόπιμο να κινηθεί η δημοσιονομική πολιτική του μέλλοντος και προσδιορίζει συνήθως το συνολικό μέγεθος των δημοσίων εσόδων και δαπανών, αλλά δεν προχωρεί στην εξειδίκευση της διάρθρωσής τους, όπως κάνει ο προϋπολογισμός.

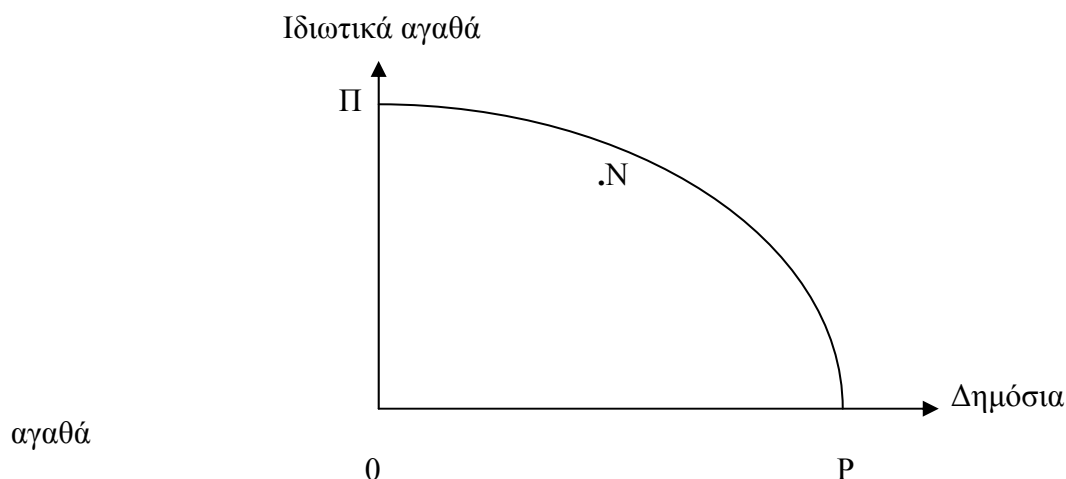
**Δημόσιος Απολογισμός:** σε αυτόν εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους. Αναφέρεται στο παρελθόν και σκοπός του είναι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, όσον αφορά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού.

**Ισολογισμός του Κράτους:** περιλαμβάνει την κατάσταση του Δημοσίου Ταμείου, του Δημοσίου Χρέους και των Κρατικών Εγγυήσεων. Αναφέρεται στο παρελθόν και σκοπό έχει τη διευκόλυνση του κοινοβουλευτικού ελέγχου των πράξεων της διοικήσεως κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού.

### 2.5.1 Στόχοι του Προϋπολογισμού

- η *άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων*. Το κράτος προσπαθεί, μέσω του Κρατικού Προϋπολογισμού, να διοχετεύσει επαρκείς πόρους στους κλάδους παραγωγής δημοσίων αγαθών. Στο Διάγραμμα 2.5.1 το σημείο N αντιστοιχεί σε μια αποτελεσματική κατανομή των πόρων ανάμεσα στην παραγωγή ιδιωτικών και δημοσίων αγαθών.

Διάγραμμα 2.5.1



- η *δίκαιη διανομή του εισοδήματος*. Ένας από τους βασικούς στόχους του Προϋπολογισμού είναι ο περιορισμός των εισοδηματικών ανισοτήτων, μέσα από την οικονομική ενίσχυση των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων, π.χ. άνεργοι, ανασφάλιστοι υπερήλικες κλπ.
- η *σταθεροποίηση της οικονομίας*. Μέσα από τον Προϋπολογισμό και τη μεταβολή των φόρων και των δημοσίων δαπανών, μπορούν να αντιμετωπιστούν οι διαταραχές της ζήτησης και της προσφοράς της οικονομίας με στόχο τη σταθεροποίηση της οικονομίας.
- η *οικονομική μεγέθυνση*. Μέσα από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων χρηματοδοτούνται οι επενδύσεις σε έργα υποδομής, χορηγούνται επιδοτήσεις σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, φορολογικές απαλλαγές και επιδοτήσεις επιτοκίου.

### 2.5.2 Μορφές Δημόσιου Προϋπολογισμού

Με κριτήριο τη φύση των δημοσίων εσόδων και εξόδων, ο προϋπολογισμός διακρίνεται σε:

- **A) Προϋπολογισμό Εκμετάλλευσης:** περιλαμβάνουν τα τρέχοντα έσοδα και έξοδα, που αναμένεται να πραγματοποιήσει το κράτος και τα οποία δεν επηρεάζουν το μέγεθος της δημόσιας περιουσίας, π.χ. φορολογικά έσοδα, έξοδα για μισθούς και συντάξεις κ.ά.
- **B) Προϋπολογισμό Κεφαλαίου:** περιλαμβάνουν τα δημόσια έσοδα και έξοδα, που αυξάνουν ή μειώνουν την αξία της δημόσιας περιουσίας, π.χ. εκποίηση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, δωρεές προς το Δημόσιο κ.ά.

- **A) Κανονικό Προϋπολογισμό:** σε αυτόν υπάγονται τα έσοδα και τα έξοδα που το κράτος εκτιμά ότι θα πραγματοποιήσει με βάση τις προβλεπόμενες οικονομικές εξελίξεις.
- **B) Έκτακτο Προϋπολογισμό:** συντάσσεται από τους δημόσιους φορείς μόνο όταν συμβαίνουν απρόβλεπτα γεγονότα, που καθιστούν αδύνατη την εκτέλεση του κανονικού προϋπολογισμού, π.χ. πόλεμοι, σεισμοί κ.ά.

Στη σύγχρονη δημοσιονομική πρακτική, καταρτίζεται ο:

**Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους:** αποτελεί εκτίμηση του συνόλου των εσόδων και εξόδων του κράτους για το επόμενο έτος. Σε αυτόν δεν περιλαμβάνονται τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και φυσικά των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Ο Γενικός Κρατικός Προϋπολογισμός της Ελλάδας για το έτος 2003 παρουσιάζεται στον πίνακα 2.5.1. – και προκύπτει αν αθροίσουμε τα ομοειδή κονδύλια του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων. Αποτελείται από δύο σκέλη:

**A) Τακτικός Προϋπολογισμός:** Στο σκέλος των εσόδων περιλαμβάνονται όλα τα έσοδα του Κράτους, πλην των εσόδων που προέρχονται από την εκμετάλλευση των δημοσίων επενδύσεων και ορισμένων εσόδων από την ΕΕ. Στο σκέλος των εξόδων περιλαμβάνονται όλες τις δαπάνες του Κράτους, πλην των κρατικών δαπανών για δημόσιες επενδύσεις και των δαπανών του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (ΕΛΕΓΕΠ). Ο Τακτικός Προϋπολογισμός της Ελλάδας για το έτος 2003 παρουσιάζεται στον πίνακα 2.5.2.

**B) Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων:** περιλαμβάνει τα έσοδα από δανεισμό καθώς και από την εκμετάλλευση των δημοσίων επενδύσεων και τις δαπάνες του κράτους για επενδύσεις. Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων της Ελλάδας για το έτος 2003 παρουσιάζεται στον πίνακα 2.5.3.

Αν τα έσοδα του προϋπολογισμού είναι ίσα με τα έξοδα, τότε λέμε ότι ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος. Αν τα έσοδα είναι μεγαλύτερα από τα έξοδα, τότε λέμε ότι ο προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός, δηλαδή εμφανίζει πλεόνασμα· ο πλεονασματικός προϋπολογισμός μειώνει την ενεργό ζήτηση. Στην περίπτωση που οι δαπάνες είναι μεγαλύτερες από τα έσοδα, ο προϋπολογισμός θεωρείται ελλειμματικός και αυξάνεται η ενεργός ζήτηση. Στην πραγματικότητα, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι πάντα ισοσκελισμένος, ακόμα και αν αυτό γίνεται με τεχνητό τρόπο.

Πίνακας 2.5.1

	Εκατ. €	% ΑΕΠ
1. Έσοδα	43000	28,6
α. Τακτικός Προϋπολογισμός	38900	25,9
β. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων	4100	2,7
2. Δαπάνες	48303	32,2
α. Τακτικός Προϋπολογισμός	39385	26,2
(i) Πρωτογενείς δαπάνες <sup>1</sup>	29985	20
β. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων	8918	5,9
3. Πρωτογενές πλεόνασμα <sup>2</sup> (1α-2αi)	8915	5,9
4. Τόκοι	9400	6,3
5. Δανειακές ανάγκες (2-1)	5303	3,5
α. Τακτικός Προϋπολογισμός (4-3)	485	0,3
β. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων (2β-1β)	4818	3,2
6. Χρεολύσια	21626	14,4
7. Ακαθάριστο έλλειμμα (5+6)	26929	17,9
8. ΑΕΠ	150091	-

Πίνακας 2.5.2

Προβλεπόμενα μεγέθη	Εκατ. €	% ΑΕΠ
1. Φορολογικά έσοδα	37545	25
2. Μη φορολογικά έσοδα και ΕΕ	3205	2,1
3. Επιστροφές φόρων (-ειδικά έσοδα)	1850	1,2
4. Σύνολο εσόδων (1+2-3)	38900	25,9
5. Αποδοχές προσωπικού	15130	1
6. Λοιπές πρωτογενείς δαπάνες	14855	9,9
7. Πρωτογενείς δαπάνες (5+6)	29985	20
8. Πρωτογενές πλεόνασμα (4-7)	8915	5,9
9. Τόκοι δημόσιου χρέους	9400	6,3
10. Σύνολο δαπανών (7+9)	39385	26,2
11. Δανειακές ανάγκες (10-4)	485	0,3
12. Χρεολύσια <sup>3</sup>	21626	14,4
13. Ακαθάριστο έλλειμμα (11+12)	22111	14,7
14. ΑΕΠ	150091	-

<sup>1</sup> Πρωτογενείς δαπάνες είναι όλες οι τρέχουσες δαπάνες, χωρίς το συνυπολογισμό των τόκων του δημοσίου χρέους. Η καταβολή τόκων είναι μια συμβατική υποχρέωση του κράτους προς τους δανειστές του, την οποία δεν μπορεί να αποφύγει χωρίς σοβαρές συνέπειες. Επειδή λοιπόν το κράτος δεν μπορεί να αυξομειώσει τους τόκους κατά βούληση, χωρίς τη συναίνεση των δανειστών, αναγράφονται χωριστά στον Προϋπολογισμό, για να διακρίνονται από τις λοιπές δαπάνες, στις οποίες το κράτος έχει περιθώρια ελιγμών.

<sup>2</sup> Πρωτογενές πλεόνασμα ή έλλειμμα είναι το πλεόνασμα ή έλλειμμα που δεν περιλαμβάνει τους τόκους. Η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής μετράται με βάση τις επιδόσεις των δημοσίων φορέων στην περιστολή του πρωτογενούς ελλείμματος ή την αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος. Η δημιουργία υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων στον προϋπολογισμό επί σειρά ετών αποτελεί τη μία από τις δύο βασικές προϋποθέσεις για τη μείωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι ότι η οικονομία πρέπει να επιτυγχάνει ρυθμούς υψηλότερους από το μέσο επιτόκιο δανεισμού του κράτους.

<sup>3</sup> Χρεολύσια είναι οι δαπάνες για τη μερική εξόφληση του δημοσίου χρέους. Κατά το ποσό των χρεολυσίων μειώνεται το δημόσιο χρέος ή ενισχύεται η καθαρή θέση του κράτους. Το σύνολο των δαπανών για τόκους και χρεολύσια αποτελεί τις δαπάνες εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και αντιστοιχεί στο 20.7% του ΑΕΠ, ποσοστό δηλαδή μεγαλύτερο από αυτό των πρωτογενών δαπανών του 2003.

Πίνακας 2.5.3

	Εκατ. €	% ΑΕΠ
1. Δαπάνες	8918	5,9
2. Πηγές χρηματοδότησης	8918	5,9
Α. Κοινοτικοί πόροι	4000	2,6
Β. Ίδια έσοδα	100	0,1
Γ. Δάνεια εξωτερικού	3358	2,2
Δ. Συμμετοχή στην αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου των ΔΕΚΟ	1460	1
3. Έλλειμμα (1-2α-2β)	4818	3,2

### 2.5.3 Οι Φάσεις του Δημόσιου Προϋπολογισμού

Η διαδικασία σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στην Ελλάδα διέρχεται από τέσσερα στάδια:

1. **Κατάρτιση του Προϋπολογισμού.** Ο προϋπολογισμός καταρτίζεται κάθε χρόνο από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Έξι μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο Προϋπολογισμός, αποστέλλεται από τον Υπουργό Οικονομικών σε όλα τα Υπουργεία, Περιφερειακές Διοικήσεις και Νομαρχίες, εγκύκλιος που περιέχει οδηγίες για την κατάρτιση του νέου προϋπολογισμού. Οι διάφοροι φορείς καταρτίζουν προσχέδια προϋπολογισμού εξόδων τους και τα αποστέλλουν στους αρμόδιο Υπουργό τους για έγκριση (εκεί μπορούν να γίνουν ανακατανομές ή περικοπές) και αποστέλλονται στο Γενικό Λογιστήριο. Ο Υπουργός Οικονομικών σε συνεργασία με άλλους Υπουργούς προβαίνει σε ανακατανομές κονδυλίων και όπου υπάρχει διάσταση απόψεων παρεμβαίνει ο Πρωθυπουργός. Ο προϋπολογισμός των εσόδων καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο. Όταν οριστικοποιηθούν τα σχέδια των προϋπολογισμών εσόδων και εξόδων, συντάσσεται ο Τακτικός Προϋπολογισμός από το Υπουργείο Οικονομικών. Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, όπου συντάσσεται και αποστέλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Εκεί εντάσσεται μαζί με τον Τακτικό Προϋπολογισμό στο Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους.
2. **Ψήφιση του Προϋπολογισμού.** Έπειτα, ο Προϋπολογισμός τίθεται για ψήφιση στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών, ένα τουλάχιστον μήνα πριν από την έναρξη του έτους στο οποίο αναφέρεται. Παραπέμπεται στην επιτροπή οικονομικών υποθέσεων και επαναφέρεται στη Βουλή με τις εισηγητικές εκθέσεις του Υπουργού και των εισηγητών. Ακολουθεί συζήτηση τριών ημερών και ψηφίζεται κατά άρθρο. Η Βουλή μπορεί να τροποποιήσει μόνο ορισμένα κονδύλιά του, όχι να αρνηθεί την ψήφισή του ως συνόλου. Αν δεν ψηφίσουν υπέρ του προϋπολογισμού τουλάχιστον 151 βουλευτές, η κυβέρνηση οφείλει να παραιτηθεί και προκηρύσσονται εκλογές.
3. **Εκτέλεση του Προϋπολογισμού.** Η εκτέλεση του προϋπολογισμού γίνεται χωριστά για έσοδα και δαπάνες:
  - A) **Εκτέλεση προϋπολογισμού εσόδων**
    - i. **Βεβαίωση εσόδων:** η διοικητική πράξη που καθορίζει τη νόμιμη απαίτηση του δημοσίου, τον οφειλέτη, την αιτία της οφειλής και το ποσόν αυτής.
    - ii. **Είσπραξη εσόδων:** πραγματοποιείται υπο την προϋπόθεση ότι υπάρχει νόμος που προβλέπει την είσπραξη του εσόδου, υπάρχει

νόμιμος τίτλος βεβαίωσης και η αρμοδιότητα της αρχής να εισπράξει το έσοδο. Σε περίπτωση άρνησης πληρωμής, ο δημόσιος φορέας μπορεί να προχωρήσει στη λήψη αναγκαστικών μέτρων.

#### **B) Εκτέλεση προϋπολογισμού εξόδων**

- i. **Ανάληψη δημόσιας δαπάνης:** είναι η λήψη απόφασης από το αρμόδιο όργανο του κράτους, σύμφωνα με την όποια το κράτος καθίσταται οφειλέτης. Αρμόδια όργανα είναι ο Υπουργός και οι δημόσιοι λειτουργοί.
  - ii. **Εκκαθάριση δημόσιας δαπάνης:** προσδιορίζεται ο δικαιούχος της απαίτησης από το κράτος, το ποσό και η αιτία του χρέους.
  - iii. **Εντολή προς πληρωμή δημόσιας δαπάνης:** Μέσα από τη σύνταξη χρηματικού εντάλματος, η υπηρεσία εντελλομένων εξόδων δίνει εντολή πληρωμής της δαπάνης στο δημόσιο ταμείο.
  - iv. **Πληρωμή δαπάνης:** Το χρηματικό ένταλμα υποβάλλεται στον Πάρεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για έλεγχο, θεωρείται από αυτόν και αποστέλλεται στο Δημόσιο Ταμείο για πληρωμή.
4. **Έλεγχος εκτέλεσης του Προϋπολογισμού.** Μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού διενεργούνται έλεγχοι: i) διοικητικοί, από ειδικούς επιθεωρητές του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ii) κοινοβουλευτικοί, με την κύρωση των απολογισμών και ισολογισμών του κράτους από τη Βουλή και iii) δικαστικοί, από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

## **ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ**

### **ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ**

#### **3.1 Οι Επιπτώσεις των Δημοσίων Δαπανών**

##### **3.1.1 Οι Επιπτώσεις των Δημοσίων Δαπανών στο Κίνητρο για εργασία**

**Οι δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες** – συγκεκριμένα, για δημόσια αγαθά που καταναλώνονται εξ'αδιαιρέτου και στην ίδια ποσότητα από όλα τα άτομα, όπως υπηρεσίες εθνικής άμυνας, έννομης τάξης, δημόσιας διοίκησης κτλ - αυξάνουν το πραγματικό εισόδημα των νοικοκυριών κατά το ίδιο ποσό, χωρίς να επηρεάζουν τις σχετικές τιμές των αγαθών. Όλα τα άτομα της οικονομίας θα καταναλώσουν τις ίδιες ποσότητες από τα αγαθά αυτά, είτε δουλέψουν είτε όχι, είτε καταναλώσουν ιδιωτικά αγαθά, είτε όχι. Επειδή, οι δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες επηρεάζουν μόνο το εισόδημα των ατόμων, λέγεται ότι έχουν *εισοδηματικό αποτέλεσμα*. Συμπερασματικά, το *εισοδηματικό αποτέλεσμα* των δημοσίων δαπανών για αγαθά αυξάνει το πραγματικό εισόδημα των ατόμων επομένως, και την κατανάλωση όλων των αγαθών συμπεριλαμβανομένης και τηςσχόλης (ανάπαυσης) και ωθεί τα άτομα σε λιγότερες ώρες εργασίας, αφού αυτά μπορούν να εξασφαλίσουν το ίδιο ή μεγαλύτερο πραγματικό εισόδημα με τις ίδιες ή λιγότερες ώρες εργασίας.

**Οι μεταβιβαστικές πληρωμές προς τα νοικοκυριά** αποτελούν μορφές οικονομικής ενίσχυσης των νοικοκυριών που δεν πραγματοποιούν εισόδημα επαρκές για να καλύψει τις στοιχειώδεις ανάγκες διαβίωσης, όπως επιδόματα ανεργίας, παροχές κοινωνικής πρόνοιας κλπ. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές αυξάνουν το εισόδημα του ατόμου και επομένως τη ζήτησή του για όλα τα αγαθά, συμπεριλαμβανομένης και της

ανάπαυσης. Το *εισοδηματικό* αυτό *αποτέλεσμα* ωθεί το άτομο στο να μην εργάζεται ή να εργάζεται λιγότερες ώρες, υπό την προϋπόθεση ότι οι μεταβιβαστικές πληρωμές του εξασφαλίζουν την κάλυψη των βασικών του αναγκών. Επιπλέον, οι μεταβιβαστικές πληρωμές φαίνεται ότι αποθαρρύνουν την εργασία (αυξάνοντας την τιμή της) και ευνοούν την ανάπαυση (μειώνοντας την τιμή της) και τα άτομα έχουν κίνητρο να υποκαθιστούν την ακριβότερη εργασία με τη φθηνότερη ανάπαυση, άρα υπάρχει και ένα *αποτέλεσμα υποκατάστασης* που επηρεάζει επίσης αρνητικά το κίνητρο για εργασία.

**Οι μεταβιβαστικές πληρωμές προς τις επιχειρήσεις** συνήθως παίρνουν τη μορφή επιδότησης της τιμής των παραγόμενων προϊόντων. Αν επιδοτούνται οι τιμές όλων των προϊόντων, αυξάνει το εισόδημα των νοικοκυριών και επομένως η ζήτησή τους για όλα τα αγαθά –συμπεριλαμβανομένης και της ανάπαυσης, άρα το εισοδηματικό αποτέλεσμα ωθεί το άτομο να εργαστεί λιγότερο. Αν επιδοτούνται οι τιμές των αγαθών που είναι συμπληρωματικά της ανάπαυσης (π.χ. αυτοκίνητα, είδη κατασκήνωσης, υπηρεσίες τουριστικών μονάδων, κλπ.) στο εισοδηματικό αποτέλεσμα προστίθεται και το αποτέλεσμα υποκατάστασης: τα είδη αναψυχής γίνονται φθηνότερα σε σχέση με τα υπόλοιπα αγαθά, οπότε αυξάνει η ζήτησή τους και επεκτείνεται ο χρόνος ανάπαυσης για να μπορεί το άτομο να τα απολαύσει. Αν επιδοτούνται οι τιμές των αγαθών που είναι ανταγωνιστικά της ανάπαυσης (π.χ. εργαλεία, είδη γραφείου, κλπ.) τα είδη εργασίας γίνονται φθηνότερα σε σχέση με τα υπόλοιπα αγαθά, αυξάνεται η ζήτησή τους και επεκτείνεται ο εργάσιμος χρόνος για την αξιοποίησή τους. Το καθαρό αποτέλεσμα επί του κινήτρου για εργασία θα εξαρτηθεί από την ένταση των δύο αποτελεσμάτων.

### **3.1.2 Οι Επιδράσεις των Δημοσίων Δαπανών στη Διανομή του Εισοδήματος**

**Οι μεταβιβαστικές πληρωμές προς τα νοικοκυριά** πραγματοποιούνται είτε σε χρήμα (π.χ. συντάξεις, επιδόματα ανεργίας, οικογενειακά επιδόματα, κλπ.) είτε σε είδος (π.χ. παροχή δωρεάν στέγης, συσσίτια, κατασκηνώσεις, κλπ.). Οι μεταβιβάσεις σε χρήμα παρέχουν στους δικαιούχους τη δυνατότητα να επιλέγουν οι ίδιοι το συνδυασμό των αγαθών που μεγιστοποιεί την ευημερία τους. Η αντίληψη αυτή είναι σύμφωνη με την αρχή «της κυριαρχίας του καταναλωτή», σύμφωνα με την οποία ο καλύτερος κριτής των συμφερόντων του ατόμου είναι το ίδιο το άτομο. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές σε είδος δεν παρέχουν τη δυνατότητα στο άτομο να κάνει τις επιλογές του, αποφεύγοντας όμως πολλές φορές τη λήψη εσφαλμένων αποφάσεων από την πλευρά του για δαπάνη του εισοδήματός του σε αγαθά περιττά ή με επιβλαβείς επιπτώσεις, πχ. κάπνισμα, χαρτοπαιξία. Η αντίληψη αυτή είναι σύμφωνη με την ιδέα περί του «πατερναλιστικού» ή ρυθμιστικού ρόλου του κράτους.

Το σύστημα της **επιδότησης τιμών** ορισμένων αγαθών μπορεί να εφαρμοστεί είτε σε επίπεδο παραγωγής (π.χ. επιδότηση ελαιοπαραγωγών για προσφορά λαδιού σε χαμηλότερη τιμή στους καταναλωτές) είτε σε επίπεδο κατανάλωσης (π.χ. το κράτος παρέχει στους καταναλωτές δελτία για αγορά ορισμένων αγαθών σε χαμηλότερες τιμές). Το σύστημα της επιδότησης των τιμών έχει ορισμένα κοινά γνωρίσματα με το σύστημα των μεταβιβάσεων σε είδος: το κράτος κατευθύνει την κατανάλωση των νοικοκυριών σε ορισμένα αγαθά, περιορίζοντας τις επιλογές τους και ωθώντας τους σε ένα χαμηλότερο επίπεδο ευημερίας σε σχέση με την περίπτωση των μεταβιβαστικών πληρωμών σε χρήμα, παρόλο που η συνολική δαπάνη του κράτους παραμένει η ίδια και στις δύο περιπτώσεις.

Ο **Αρνητικός Φόρος Εισοδήματος** είναι μία μονομερής οικονομική παροχή του Δημοσίου προς τα νοικοκυριά που πραγματοποιούν εισόδημα χαμηλότερο από το

ελάχιστο όριο συντήρησης και αποτελεί ένα μέσο άσκησης αναδιανεμητικής πολιτικής. Ο ΑΦΕ αποβλέπει στην εξασφάλιση του ελαχίστου ορίου συντήρησης που τίθεται από το κράτος· έτσι, αν το ελάχιστο όριο συντήρησης τεθεί στο επίπεδο των 5.000€/έτος, όλα τα νοικοκυριά που πραγματοποιούν εισόδημα χαμηλότερο του ποσού αυτού, θα επιδοτηθούν με ένα ποσό έτσι ώστε όλα τα νοικοκυριά να καταλήξουν με ελάχιστο επίπεδο εισοδήματος 5.000€/έτος. Ο ΑΦΕ γίνεται αποτελεσματικότερος αν εφαρμοστεί σε συνδυασμό με ορισμένες μεταβιβάσεις σε είδος (π.χ. προστασία μητρότητας) και σε χρήμα (π.χ. συντάξεις). Η ύπαρξη του ΑΦΕ έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο κίνητρο για εργασία και το κόστος εφαρμογής του είναι τεράστιο.

### **3.2 Επιπτώσεις της φορολογίας**

Ακόμη και στο πλαίσιο ενός προοδευτικού, δίκαια διαρθρωμένου φορολογικού συστήματος, θα υπάρχουν πάντοτε άτομα που θα επιδιώκουν, παράνομα ή νόμιμα, τη μείωση ή την εξάλειψη της φορολογικής τους επιβάρυνσης. Στην συνέχεια, θα εξετάσουμε τις κυριότερες μορφές αντιδράσεων των ιδιωτικών φορέων στη φορολογία.

#### **3.2.1 Μετακύλιση των φόρων**

Μετακύλιση: η διαδικασία μετάθεσης του φορολογικού βάρους από τον ένα συναλλασσόμενο στον άλλο. Η μετακύλιση μπορεί να πραγματοποιείται και με έμμεσους και με άμεσους φόρους, π.χ. ο φόρος κατανάλωσης αποδίδεται από τον επιχειρηματία στο Δημόσιο. Αυτός όμως μπορεί να αυξήσει την τιμή πώλησης στο χονδρέμπορα (άρα, να μεταθέσει το φόρο σε αυτόν), ο χονδρέμπορας με τη σειρά του να αυξήσει την τιμή πώλησής του στο λιανοπωλητή και ο τελευταίος στον καταναλωτή.

##### **3.2.1.1 Διακρίσεις της μετακύλισης**

Ο φόρος μπορεί να μετακυλιστεί:

- **Προς τα εμπρός**: η επιχείρηση μεταβιβάζει το φορολογικό βάρος στα επόμενα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας, υψώνοντας την τιμή πώλησης.
- **Προς τα πίσω**: η επιχείρηση μεταβιβάζει το φορολογικό βάρος στα προηγούμενα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας, μειώνοντας την τιμή αγοράς α' υλών, αμοιβές εργαζομένων κ.ά.

Επίσης, η μετακύλιση του φόρου μπορεί να είναι:

- **Ολική**: όταν ο παραγωγός μεταθέτει στους καταναλωτές όλο το ποσό του φόρου.
- **Μερική**: όταν ο παραγωγός μεταθέτει στους καταναλωτές μόνο ένα τμήμα του φόρου.

Τέλος, η μετακύλιση του φόρου μπορεί να γίνει:

- **Εκ των υστέρων**: όταν ο εισαγωγέας πρώτα πληρώνει το φόρο στο Δημόσιο και μετά τον μετακυλίζει.
- **Εκ των προτέρων**: όταν ο λιανοπωλητής εισπράττει πρώτα το φόρο από τους καταναλωτές και μετά τον αποδίδει στο Δημόσιο.



### 3.2.2 Φοροδιαφυγή

Φοροδιαφυγή: το σύνολο των παράνομων ενεργειών των ιδιωτικών φορέων, οι οποίες αποβλέπουν στη μείωση ή στην εξάλειψη της φορολογικής τους υποχρέωσης, π.χ. η δήλωση στην εφορία χαμηλότερου εισοδήματος, η λαθραία εισαγωγή προϊόντων κλπ.

#### 3.2.2.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες της φοροδιαφυγής

Το μέγεθος της φοροδιαφυγής εξαρτάται από υποκειμενικούς και αντικειμενικούς παράγοντες:

#### Υποκειμενικοί παράγοντες:

- **Το μορφωτικό και πολιτιστικό επίπεδο των φορολογουμένων**, π.χ. το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο δεν επιτρέπει στους φορολογουμένους να συνειδητοποιήσουν το γεγονός ότι τα φορολογικά έσοδα διατίθενται για την παραγωγή δημόσιων αγαθών, που ικανοποιούν συλλογικές ανάγκες.
- **Το μορφωτικό επίπεδο και το επίπεδο φορολογικής ηθικής των φοροτεχνικών οργάνων**. Το μορφωμένο και αδιάφθορο προσωπικό των φοροτεχνικών υπηρεσιών μπορεί να διαμορφώσει ένα φορολογικό σύστημα που να ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο φοροδιαφυγής.

#### Αντικειμενικοί παράγοντες:

- **Η μέση φορολογική επιβάρυνση του ατόμου**. Όσο υψηλότερη είναι αυτή, τόσο ισχυρότερη είναι η τάση για φοροδιαφυγή, καθώς οι υψηλοί φόροι περιορίζουν σημαντικά την ικανοποίηση των ατομικών αναγκών.
- **Ο τρόπος κατανομής των φορολογικών βαρών**. Όσο περισσότερο άδικη είναι η κατανομή των φορολογικών βαρών, τόσο εντονότερη είναι η τάση για φοροδιαφυγή.
- **Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος**. Η τάση για φοροδιαφυγή είναι μεγαλύτερη όταν το φορολογικό σύστημα κυριαρχείται από άμεσους φόρους, διότι όλα τα νοικοκυριά είναι υποχρεωμένα να υποβάλλουν δηλώσεις, η ειλικρίνεια των οποίων είναι δύσκολο να ελεγχθεί. Η τάση για φοροδιαφυγή είναι μικρότερη στους έμμεσους φόρους, διότι η καταβολή του φόρου πραγματοποιείται από λίγες επιχειρήσεις που πρέπει να τηρούν λογιστικά βιβλία.
- **Ο τρόπος διαχείρισης του δημόσιου χρήματος**. Η κακή διαχείριση των φορολογικών εσόδων και η σπατάλη του δημόσιου χρήματος διαβρώνει τη φορολογική συνείδηση των φορολογουμένων και άρει την εμπιστοσύνη των νοικοκυριών απέναντι στους δημόσιους φορείς.
- **Ο τρόπος οργάνωσης της αγοράς**. Όταν στην οικονομία υπάρχουν πολλές μικρές επιχειρήσεις ή εκτεταμένος αγροτικός τομέας, η τάση για φοροδιαφυγή είναι μεγαλύτερη. Στις αναπτυγμένες βιομηχανικές χώρες, η φοροδιαφυγή είναι σχετικά περιορισμένη.
- **Ο τρόπος οργάνωσης των φοροτεχνικών υπηρεσιών**. Η επάνδρωση φοροτεχνικών υπηρεσιών με καταρτισμένο και ενσυνείδητο προσωπικό και με σύγχρονα υλικοτεχνικά μέσα μειώνει την τάση για φοροδιαφυγή.

#### 3.2.2.2 Συνέπειες της φοροδιαφυγής

Η φοροδιαφυγή επηρεάζει δυσμενώς όλους τους δημοσιονομικούς στόχους:

- Η *διανομή του εισοδήματος γίνεται περισσότερο άδικη*, επειδή: α) οι φόροι που θα έπρεπε να πληρωθούν από τους φοροφυγάδες, μετατίθενται στους ευσυνειδητούς πολίτες, β) ευνοούνται οι φοροδιαφεύγουσες επιχειρήσεις που μπορεί να μην είναι οι παραγωγικότερες και γ) επιτείνεται η αντίστροφη προοδευτικότητα των φόρων· αφού η φοροδιαφυγή σημειώνεται στους άμεσους φόρους, το κράτος αναγκάζεται να προσφύγει σε έμμεσους φόρους.
- Η *ταμειωτική λειτουργία των φόρων εξασθενεί* και το κράτος αναγκάζεται να προσφεύγει σε δανεισμό ή σε έκδοση νέου χρήματος.
- Η *καταπολέμηση των οικονομικών διαταραχών γίνεται λιγότερο αποτελεσματική και η αναπτυξιακή διαδικασία επιβραδύνεται*, π.χ. αν το κράτος αποφασίσει, για να μειώσει τον πληθωρισμό, να αυξήσει τους συντελεστές του ΦΕΦΠ, η φοροδιαφυγή θα περιορίσει την αποτελεσματικότητα του μέτρου.

### 3.2.2.3 Τρόποι αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής

- Ορθολογική οργάνωση και λειτουργία των φοροτεχνικών υπηρεσιών
- Κατάλληλη διάρθρωση του φορολογικού συστήματος
- Αποκατάσταση πνεύματος εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ φορολογουμένων και φορολογούσας αρχής
- Δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών
- Συνετή διαχείριση δημόσιου χρήματος
- Αποφυγή υπέρμετρης φορολόγησης

### 3.2.3 Φοροαποφυγή

Φοροαποφυγή: το σύνολο των νόμιμων ενεργειών των ιδιωτικών φορέων, οι οποίες αποβλέπουν στη μείωση ή εξάλειψη της φορολογικής τους υποχρέωσης, π.χ. μείωση ζήτησης φορολογούμενων προϊόντων ή τοποθέτηση αποταμιεύσεων σε μη φορολογούμενους τίτλους του Δημοσίου.

#### 3.2.3.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες Φοροαποφυγής

- Η **ελαστικότητα ζήτησης του αγαθού ως προς την τιμή του**. Όταν η ελαστικότητα ζήτησης ενός αγαθού ως προς την τιμή του είναι μεγαλύτερη της μονάδας ( $\epsilon > 1$ ) (π.χ. αγαθά πολυτελείας), μία αύξηση της τιμής του – λόγω αύξησης του φόρου – κατά 1%, θα οδηγήσει σε μείωση της ζητούμενης ποσότητάς του κατά περισσότερο από 1%. Αφού η καταναλωτική δαπάνη περιορίζεται, τα έσοδα του κράτους μειώνονται και σημειώνεται φοροαποφυγή. Όταν η ελαστικότητα ζήτησης ενός αγαθού ως προς την τιμή του είναι μικρότερη της μονάδας ( $\epsilon < 1$ ) (π.χ. αγαθά α' ανάγκης), μία αύξηση της τιμής του – λόγω αύξησης του φόρου – κατά 1%, θα οδηγήσει σε μείωση της ζητούμενης ποσότητάς του κατά λιγότερο από 1%. Αφού η καταναλωτική δαπάνη περιορίζεται σε μικρότερη έκταση και η φοροαποφυγή δεν είναι σημαντική.
- Η **εισοδηματική κατάσταση των φορολογουμένων**. Οι αυξήσεις των τιμών – λόγω αύξησης των φόρων – επηρεάζουν ελάχιστα την καταναλωτική συμπεριφορά των πλουσιότερων νοικοκυριών (άρα, η φοροαποφυγή είναι

περιορισμένη) και περισσότερο την καταναλωτική συμπεριφορά των φτωχότερων νοικοκυριών, όπου η φοροαποφυγή είναι μεγαλύτερη.

- **Ο βαθμός ψευδαίσθησης του χρήματος.** Ψευδαίσθηση χρήματος έχουν τα νοικοκυριά, όταν δεν μπορούν να παρακολουθήσουν τις αυξήσεις των τιμών – λόγω αύξησης της φορολογίας- και έχουν την εντύπωση ότι με την ίδια δαπάνη, αγοράζουν τις ίδιες ποσότητες αγαθών, όπως και νωρίτερα, ενώ στην πραγματικότητα αγοράζουν λιγότερες (ακούσια φοροαποφυγή). Όταν τα νοικοκυριά δεν έχουν ψευδαίσθηση χρήματος, αυξάνουν τη δαπάνη τους και δε σημειώνεται φοροαποφυγή.

### 3.2.3.2 Συνέπειες Φοροαποφυγής

Η φοροαποφυγή επηρεάζει δυσμενώς:

- Την *οικονομική συμπεριφορά των ιδιωτικών φορέων*. Η μείωση της ζήτησης των φορολογούμενων προϊόντων μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της απασχόλησης και του ΑΕΠ, ενώ η αύξηση της ζήτησης των μη φορολογούμενων προϊόντων μπορεί να οδηγήσει σε πληθωρισμό.
- Την *ταμειευτική λειτουργία των φόρων*. α) αν η ζήτηση του φορολογούμενου προϊόντος είναι ανελαστική, οι καταναλωτές θα μειώσουν τη ζήτησή τους από άλλα αγαθά με ελαστική ζήτηση και έτσι θα μειωθούν τα έσοδα που προκύπτουν από τα αγαθά με ελαστική ζήτηση, β) η μείωση της παραγωγής των κλάδων με ελαστική ζήτηση, θα οδηγήσει σε μείωση των εσόδων από το ΦΕΝΠ και το ΦΕΦΠ των εργαζομένων και γ) η μείωση της απασχόλησης στους κλάδους με ελαστική ζήτηση, θα οδηγήσει σε περαιτέρω μείωση της ζήτησης των αγαθών με ελαστική ζήτηση, σε μείωση της παραγωγής τους και συρρίκνωση των φορολογικών εσόδων.

### 3.2.3.3 Τρόποι αντιμετώπισης της φοροαποφυγής

- Βαρύτερη φορολόγηση των αγαθών με ανελαστική ζήτηση –αλλά επηρεάζεται η δίκαιη διανομή των φορολογικών βαρών
- Θέσπιση ενιαίου φορολογικού συντελεστή για όλα τα υποκατάστατα αγαθά.
- Τμηματική αύξηση του φορολογικού συντελεστή, ώστε να ελαχιστοποιούνται οι αντιδράσεις των φορολογουμένων.

## **Βιβλιογραφία**

1. Γεωργακόπουλος, Θεόδωρος (1997), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.
2. Δαλαμάγκας, Βασ. (2003), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
3. Δράκος, Γ.Ε. (1986), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Α. Σταμούλης.
4. Καραγιωργας, Δ.Π. (1981), *Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
5. Νικολάου, Αγγελική (2003), *Δημοσιονομική Θεωρία II: Πανεπιστημιακές Παραδόσεις*, Θεσσαλονίκη.
6. Stiglitz, Joseph (1992), *Οικονομική του Δημόσιου Τομέα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.