

**ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΣΤΟ ΜΑΘΗΜΑ**

*ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ*

*Μαρία Πεμπετζόλου*  
*Επίκουρη Καθηγήτρια*  
*Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης*  
*Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης*

**ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2011-2012**

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	
Ιστορική αναδρομή στο ρόλο του κράτους.....	1
Σύγχρονες αντιλήψεις για το ρόλο του κράτους.....	1

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

1.1	Εισαγωγή.....	3
1.2	Η Κατανομητική Λειτουργία του Κράτους.....	3
1.2.1	Δημόσια Αγαθά.....	3
1.2.2	Εξωτερικές Επιδράσεις.....	6
1.2.3	Μονοπωλιακές Παρεκκλίσεις.....	9
1.2.4	Δημόσιες Επιχειρήσεις.....	10
1.3	Η Σταθεροποιητική και Αναπτυξιακή Λειτουργία του Κράτους.....	14
1.3.1	Πολιτική για τη Σταθεροποίηση της Οικονομίας.....	14
1.3.2	Πολιτική Οικονομικής Ανάπτυξης.....	17
1.4	Η Αναδιανεμητική Λειτουργία του Κράτους.....	19
1.4.1	Παράγοντες Εισοδηματικών Ανεσοτήτων.....	19
1.4.2	Μέτρα Πολιτικής για τον Περιορισμό των Εισοδηματικών Ανεσοτήτων.....	19

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

2.1	Εισαγωγή.....	22
2.2	Δημόσιες Δαπάνες.....	23
2.2.1	Οικονομική ταξινόμηση.....	23
2.2.2	Λειτουργική ταξινόμηση.....	25
2.2.3	Διοικητική ταξινόμηση.....	26
2.3	Φόροι.....	26
2.3.1	Ταξινόμηση με κριτήριο τη Φορολογική Βάση.....	27
2.3.2	Ταξινόμηση των Φόρων σε Άμεσους και Έμμεσους.....	28
2.3.3	Ταξινόμηση με κριτήριο τη φορολογούσα αρχή.....	28
2.3.4	Ταξινόμηση των φόρων σε προσωπικούς και απρόσωπους.....	28
2.3.5	Ταξινόμηση με κριτήριο το χαρακτήρα του φορολογικού συντελεστή .....	29
2.4	Ο Δημόσιος Δανεισμός και το Δημόσιο Χρέος.....	31
2.4.1	Διακρίσεις Δημοσίου Δανεισμού και Δημοσίου Χρέους.....	33
2.4.2	Λόγοι για τους οποίους δανείζονται οι Δημόσιοι Φορείς.....	34
2.5	Ο Προϋπολογισμός του Κράτους.....	35
2.5.1	Στόχοι του Προϋπολογισμού.....	35
2.5.2	Μορφές Δημοσίου Προϋπολογισμού.....	36
2.5.3	Οι Φάσεις του Δημοσίου Προϋπολογισμού.....	39
2.5.4	Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων.....	40
	Βιβλιογραφία.....	42

## Εισαγωγή

### Ιστορική αναδρομή στο ρόλο του κράτους

Οι απόψεις των οικονομολόγων για τον ρόλο του δημόσιου τομέα μέσα στο οικονομικό σύστημα διαχρονικά διαφοροποιούνται. Μέχρι την εποχή της Αναγέννησης δεν υπήρχε οργανωμένη κυβερνητική δραστηριότητα. Το κράτος εισέπραττε ιδιαίτερα υψηλούς φόρους για τη χρηματοδότηση των πολέμων και την ενίσχυση του πλούτου των εξουσιαστών. Το 18<sup>ο</sup> αιώνα εμφανίζεται η **εμποριοκρατία (ή μερκαντιλισμός)**. Σύμφωνα με το δόγμα αυτό το κράτος θα πρέπει να αναλάβει ενεργό ρόλο στην προώθηση του εμπορίου και της βιομηχανίας. Παράλληλα, το 18<sup>ο</sup> αιώνα κάνει την εμφάνισή της η **κλασική σχολή** (με κυριότερο εκπρόσωπο τον Adam Smith), σύμφωνα με την οποία το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου εξυπηρετείται καλύτερα αν τα άτομα αφεθούν ελεύθερα να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους. Το «αόρατο χέρι» (μηχανισμός τιμών ή ελεύθερης αγοράς) οδηγεί σε άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων. Το κράτος θα πρέπει να παρεμβαίνει μόνο σε ότι αφορά την εθνική άμυνα, τη δικαιοσύνη, την εκτέλεση έργων υποδομής και τη δημόσια διοίκηση. Η **1<sup>η</sup> γενιά των νεοκλασικών οικονομολόγων** (1870 και 1920) πρεσβεύει ότι το κράτος θα πρέπει να είναι **ουδέτερο**. ο μηχανισμός των τιμών μπορεί να πετύχει τη μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας αρκεί να μην παρεμβαίνει το κράτος στην ελεύθερη λειτουργία της ανταγωνιστικής αγοράς.

Ο άκρατος φιλελευθερισμός, όμως, που επικρατούσε δημιούργησε κοινωνικά προβλήματα. Έτσι, μετά το 1930, η **νεοκλασική σχολή (2<sup>η</sup> γενιά νεοκλασικών οικονομολόγων)**, με σημαντικότερο εκπρόσωπο τον Ρίγου, αναθεώρησε τις απόψεις της 1<sup>ης</sup> γενιάς των νεοκλασικών οικονομολόγων και υποστήριξε ότι για τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας απαιτείται συνδυασμένη οικονομική δράση ιδιωτικού τομέα και κράτους. Το κράτος θα πρέπει να παρεμβαίνει στην οικονομία για να διορθώνει τις ατέλειες και να αναπληρώνει τις αδυναμίες του συστήματος της ελεύθερης αγοράς. Συνεπώς, το κράτος από **ουδέτερο** γίνεται **παρεμβατικό**. Το 1936, ο Άγγλος οικονομολόγος **John Maynard Keynes** μίλησε για διεύρυνση του ρόλου του κράτους με στόχο τη σταθεροποίηση του οικονομικού συστήματος. Σε περιόδους ύφεσης πρέπει να αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες, σε περιόδους πληθωρισμού να μειώνονται. Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο προστέθηκε ο ρόλος του κράτους ως φορέα επιτάχυνσης της οικονομικής μεγέθυνσης, για την εκτέλεση έργων υποδομής, την παροχή υπηρεσιών εκπαίδευσης, την παραγωγή δημοσίων αγαθών, τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους λόγω αστικοποίησης, εκβιομηχάνισης κ.ά. Τη δεκαετία του '80 ξεκινά ο περιορισμός του ρόλου του κράτους λόγω «κυβερνητικών αποτυχιών», δηλαδή προβλημάτων που δημιούργησε η διόγκωση του δημόσιου τομέα.

### Σύγχρονες αντιλήψεις για το ρόλο του κράτους

Σήμερα, παρά τις διαφωνίες των οικονομολόγων σε επιμέρους ζητήματα κρατικής παρέμβασης επικρατεί διάχυτα η άποψη για τη συρρίκνωση της κρατικής δραστηριότητας και τον περιορισμό του μεγέθους του δημόσιου τομέα. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 μέχρι και σήμερα, με μεγαλύτερη ένταση τις δεκαετίες του 1970 και 1980, η επεκτατική κρατική πολιτική τέθηκε υπό αμφισβήτηση (στα τέλη του '60 με τους **μονεταριστές οικονομολόγους**, στις αρχές της δεκαετίας του '70 με

τη **σχολή των νέων κλασικών οικονομολόγων** και τη δεκαετία του '80 με τους **οικονομολόγους της προσφοράς**). Όλες οι παραπάνω σχολές οικονομικής σκέψης, αν και με διαφορετικές αναλύσεις, συγκλίνουν στην άποψη ότι η κρατική παρέμβαση για την αντιμετώπιση της ανεργίας και του πληθωρισμού είναι αναποτελεσματική. Παράλληλα, τα τρία διακριτά ρεύματα οικονομικής σκέψης, η **«νέα πολιτική οικονομία»** (αρχές δεκαετίας '90), ο **νεοθεσμισμός** (τέλη δεκαετίας '50) και η **Αυστριακή σχολή** (δεκαετία '70), παρά τις μεταξύ τους διαφορές έχουν ως κοινή βάση ότι το κύριο και αποφασιστικό μέρος της οικονομίας θα πρέπει να αφεθεί στις δυνάμεις της αγοράς, πράγμα που σημαίνει ότι ο ρόλος του κράτους θα πρέπει να περιοριστεί στην επίβλεψη της κανονικής και απρόσκοπτης λειτουργίας του ανταγωνισμού. Τη δεκαετία του '80, η **σχολή της δημόσιας επιλογής** υποστήριξε ότι η απελευθέρωση των δυνάμεων της αγοράς και η ανάπτυξη του ανταγωνισμού είναι η λύση στον αυξημένο κρατικό παρεμβατισμό και στις οικονομικές αναποτελεσματικότητες που δημιουργούνται εξαιτίας του.

Γενικά, η κρατική παρέμβαση δε θεωρείται πλέον ο πιο αποτελεσματικός τρόπος αντιμετώπισης των ατελειών και των αδυναμιών της αγοράς, αλλά μάλλον θεωρείται αιτία των οικονομικών κρίσεων. Με την έννοια αυτή, οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν στόχο κεντρικής σημασίας, η επίτευξη του οποίου αναμένεται να λύσει τα χρόνια προβλήματα των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους. Ταυτόχρονα, οι ιδιωτικοποιήσεις αναμένεται να αυξήσουν την παραγωγικότητα της οικονομίας και έτσι να μειώσουν το κόστος παραγωγής και άρα να συμβάλλουν στη μείωση του πληθωρισμού. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ακόμη και το επίπεδο της ανεργίας θα μπορούσε να μειωθεί μέσω της αύξησης των κερδών και των επενδύσεων.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 οι **νεο-Κεϋνσιανοί οικονομολόγοι** υποστήριζαν ότι για μία σειρά λόγων, κάποιας μορφής **ρύθμιση** στην οικονομία – όχι όμως η υποτιθέμενα ασφυκτική του παλαιού Κεϋνσιανισμού – είναι αναγκαία. Βασικό όμως παραμένει το ερώτημα αν αυτή η επαναρύθμιση θα πρέπει να πάρει τη μορφή της κυβερνητικής ρύθμισης ή της αυτορύθμισης. Με άλλα λόγια, τίθεται το ερώτημα αν το κράτος από **παρεμβατικό** θα πρέπει να γίνει **ρυθμιστικό** ή **ουδέτερο**.

# 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

**Καθαρά δημόσιο αγαθό ή αμιγές δημόσιο αγαθό ή γνήσιο δημόσιο αγαθό** είναι ένα αγαθό, το οποίο, από τη στιγμή που υπάρχει σε μία κοινωνία, κάθε άτομο ξεχωριστά, μπορεί να αποκομίζει συγχρόνως υπηρεσία ίσης ποσότητας και ίδιας ποιότητας, με τη συνολικά παρεχόμενη από το αγαθό, π.χ. η εθνική άμυνα, οι υπηρεσίες που προσφέρει ένας φάρος, οι υπηρεσίες του δελτίου καιρού κλπ.

Με ένα **καθαρά ιδιωτικό αγαθό** δε μπορεί να συμβεί το ίδιο πράγμα. Είναι αδύνατον πολλοί ταυτόχρονα να καταναλώσουν την ίδια φυσική μονάδα του ίδιου ιδιωτικού αγαθού, καθώς τα ιδιωτικά αγαθά είναι ανταγωνιστικά στην κατανάλωσή τους. Ένα μήλο δε μπορεί να φαγωθεί ταυτόχρονα και από τον Α και από τον Β. Αν ο Α φάει το μήλο θα το στερηθεί ο Β.

##### 1.2.1.1. Ιδιότητες των καθαρά δημοσίων αγαθών

- **Μη ανταγωνιστικότητα (ή αδιαιρετότητα) στην κατανάλωση.** 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, δηλαδή το οριακό κόστος χρήσης είναι μηδενικό, 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)

• **Αδυναμία αποκλεισμού από τη χρήση.** 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 **καθαρά ή αμιγή ή γνήσια δημόσια αγαθά**. Τα καθαρά δημόσια αγαθά, όμως, είναι σπάνια.

Τα περισσότερα αγαθά της κοινωνίας βρίσκονται ανάμεσα στις δύο αυτές κατηγορίες και ονομάζονται **ημιδημόσια ή μεικτά ή μη-αμιγή 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. Δημόσια ή ιδιωτική παροχή των ημιδημόσιων αγαθών και των ιδιωτικών αγαθών που παρέχονται δημοσίως:

Πολλά από τα αγαθά που παρέχονται από το δημόσιο θα μπορούσαν να παρέχονται είτε από το δημόσιο είτε από τον ιδιωτικό τομέα. Αρκετά μάλιστα από αυτά τα αγαθά παρέχονται τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα. Η δημόσια ή ιδιωτική παροχή διαφέρει από χώρα σε χώρα και μεταβάλλεται διαχρονικά.

#### Η μεταβολή αυτή οφείλεται:

- **στην τεχνολογία:** η καλωδιακή τηλεόραση (είναι πιο εύκολη η χρέωση της χρήσης της), ηλεκτρονικά δρόμια (είναι πιο εύκολη η χρέωση της χρήσης ενός πολυσύχναστου δρόμου) κλπ.
- **το βιοτικό επίπεδο:** η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου συνέβαλε ώστε πολλά δημοσίως παρεχόμενα αγαθά να παρέχονται και από τον ιδιωτικό τομέα, π.χ. τα άτομα αγοράζουν κούνιες για τις αυλές τους και δεν χρησιμοποιούν το δημόσιο πάρκο. Όμως, η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου συνέβαλε και στην αύξηση της χρήσης πολλών δημοσίως παρεχομένων αγαθών, π.χ. οι μαρίνες για την στάθμευση των ιδιωτικών γιωτ.
- **αντίληψεις για το ρόλο του κράτους στην οικονομία:** πριν από την κρίση του 1929 (ουδέτερο κράτος), πολλά αγαθά και υπηρεσίες (που σήμερα παρέχονται από το δημόσιο) παρέχονταν από τον ιδιωτικό τομέα, π.χ. υγεία. Στη συνέχεια και μέχρι τη δεκαετία του '70 (παρεμβατικό κράτος) πολλά ημιδημόσια δημόσια αγαθά (που σήμερα παρέχονται από τον ιδιωτικό τομέα) παρέχονταν από το κράτος, π.χ. υγεία. Από τις αρχές του '70 (ουδέτερο και ρυθμιστικό κράτος) κυριαρχεί η αντίληψη της ιδιωτικής παροχής, π.χ. ιδιωτική αστυνόμευση σε νοσοκομεία, νομικά γραφεία επίλυσης διαφορών κλπ.
- **το κόστος της δημόσιας παραγωγής:** δεν είναι σίγουρο ότι το κόστος της δημόσιας παροχής είναι υψηλότερο από αυτό της ιδιωτικής παροχής, επειδή: α) υπάρχει διαφορά στην ποιότητα των υπηρεσιών και β) ο ιδιωτικός τομέας δεν αναλαμβάνει να παρέχει δαπανηρές υπηρεσίες, π.χ. τα ιδιωτικά νοσοκομεία δε διαθέτουν τμήματα έρευνας σε τομείς δαπανηρούς, τα ιδιωτικά πανεπιστήμια δε δημιουργούν τμήματα τα οποία απαιτούν δαπανηρό εξοπλισμό ή εξειδικευμένο προσωπικό, π.χ. ιατρικής.

#### 1.2.1.3. 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 φτωχεινοί 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 οπωροφόρα 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 εσωτερίκευση 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. Τα οικονομικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπιση των εξωτερικότητας μέσω κρατικής παρέμβασης ταξινομούνται σε τρεις κατηγορίες:

α) μηχανισμοί τιμών:

↳ ***Πιγκουβιανός ή διορθωτικός φόρος:*** ονομάζεται ο φόρος που επιβάλλεται πάνω σε ένα προϊόν προκειμένου να εξισωθεί το ιδιωτικό οριακό κόστος με το κοινωνικό οριακό κόστος. Π.χ. ένας φόρος σε ένα αγαθό, προκειμένου να περιοριστεί η παραγωγή του και με έμμεσο τρόπο η ποσότητα ρύπανσης που προκαλεί.

↳ ***τέλη εκπομπών ρύπων ή περιβαλλοντικός φόρος:*** οι ρυπαίνοντες υποχρεούνται να πληρώσουν κάποιο φόρο-πρόστιμο για τη ρύπανση που προκαλούν. Εδώ, ο φόρος-τέλος δε στοχεύει –απαραίτητα- στη μείωση της παραγωγής, αλλά στη μείωση της ρύπανσης.

↳ **επιδότησεις και παροχές:** περιλαμβάνουν τις διάφορες μορφές οικονομικής βοήθειας, π.χ. επιδοτήσεις κεφαλαιακού εξοπλισμού, χαμηλότοκα δάνεια ή φορολογικές απαλλαγές, που προσφέρονται στους ρυπαίνοντες για να τους ενθαρρύνουν στην απόκτηση εξοπλισμού ελέγχου της ρύπανσης ή περιβαλλοντικά φιλικού εξοπλισμού.

β) ποσοτικοί μηχανισμοί: τίθενται συγκεκριμένα όρια εκπομπών ρυπογόνων ουσιών και οι ρυπαίνοντες θα πρέπει να συμμορφώνονται με αυτά.

↳ **πολιτικές διαταγών και ελέγχου:** αφορούν τη θέσπιση κάποιων αποδεκτών μέσων ελέγχου της ρύπανσης, π.χ. η θέσπιση ανώτατων ορίων ρύπανσης στα εργοστάσια, η απαγόρευση του καπνίσματος σε δημόσιους χώρους, η επιβολή περιορισμών στο κυνήγι και την αλιεία, η τιμωρία των οδηγών που καταναλώνουν αλκοόλ κοκ.

↳ **προσεγγίσεις αγοράς:** Το πιο γνωστό οικονομικό εργαλείο της κατηγορίας αυτής αποτελούν οι εμπορεύσιμες άδειες εκπομπών. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, ο νομοθέτης θέτει ένα επίπεδο επιτρεπόμενων εκπομπών, το χωρίζει σε έναν αριθμό αδειών ρύπανσης, και διανέμει τις άδειες απόθεσης ρύπων στο περιβάλλον στους παραγωγούς. Οι άδειες μπορούν να γίνουν αντικείμενο συναλλαγής μεταξύ των διαφόρων εγκαταστάσεων.

γ) κανόνες νομικής ευθύνης: τίθεται ένα κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο ρύπανσης, με τη μορφή μιας ορισμένης εντολής, ενός τεχνολογικού περιορισμού ή μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς, που θα πρέπει να ακολουθηθεί από τους παραγωγούς. Αν ο παραγωγός παραβιάσει αυτό το επίπεδο, θα πρέπει να πληρώσει ένα τέλος μη-εκπλήρωσης για εσφαλμένη συμπεριφορά. Στην αντίθετη περίπτωση, θα αποζημιωθεί επειδή δεν προξένησε ζημία στο περιβάλλον, π.χ. η επιστροφή αδειών φιαλών έναντι αντιτίμου, η επιστροφή αδειών μπαταριών αυτοκινήτου, κ.ά.

### 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 δρακόντεια 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

- α) με γενική φορολογία
- β) 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.

### 1.2.4 Δημόσιες Επιχειρήσεις<sup>1</sup>

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, δημιουργώντας το ίδιο δημόσιες επιχειρήσεις ή κρατικοποιώντας ιδιωτικές.

<sup>1</sup> Ο θεσμός των δημοσίων επιχειρήσεων αποτελεί ένα θεσμικό μέσο δράσης του κράτους, αλλά το έχουμε περιλάβει σε αυτό το σημείο επειδή σχετίζεται με τις μονοπωλιακές παρεκκλίσεις.

Δημόσιες επιχειρήσεις δημιουργούνται συνήθως στους κλάδους:

- με φθίνον κόστος παραγωγής (ή αύξουσες αποδόσεις κλίμακας) (φυσικό μονοπώλιο, π.χ. ενέργεια, σιδηρόδρομοι κλπ)
- που προκαλούν εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις (π.χ. προώθηση εξαγωγών, διενέργεια διεθνών εκθέσεων κλπ)
- που συνεπάγονται μεγάλη αβεβαιότητα και κινδύνους (π.χ. εξερεύνηση του διαστήματος, εκμετάλλευση πυρηνικής ενέργειας κλπ)
- που κρίνεται αναγκαία η ενίσχυση του ανταγωνισμού (για βελτίωση ποιότητας και μείωση τιμής προϊόντος, π.χ. Ελληνικά Πετρέλαια)
- που μπορεί να αποφέρουν έσοδα στους δημόσιους φορείς (με στόχο τη μεγιστοποίηση των κερδών της δημόσιας επιχείρησης, π.χ. ΟΠΑΠ, Ελληνικά Πετρέλαια).

Οι δημόσιες επιχειρήσεις στοχεύουν στην :

- βελτίωση της κατανομής των πόρων (δηλαδή στην προσαρμογή της παραγωγής στις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου),
- βελτίωση της διανομής του εισοδήματος και του πλούτου,
- σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης (δηλαδή καταπολέμηση ανεργίας και πληθωρισμού)
- προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης και της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.

Οι λόγοι δημιουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων συνίστανται:

- α) στην αποφυγή κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης των καταναλωτών από τα ιδιωτικά μονοπώλια,
- β) στην ορθολογικότερη οργάνωση της παραγωγής και τη μείωση του κόστους και
- γ) στην αποτελεσματικότερη προώθηση άλλων, πέραν της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων, στόχων οικονομικής πολιτικής, όπως τη βελτίωση της διανομής του εισοδήματος, τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να πάρουν διάφορες μορφές ανάλογα με την έκταση συμμετοχής των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων και το βαθμό της διοικητικής τους εξάρτησης από τη δημόσια διοίκηση. Έτσι:

- Ανάλογα με τους φορείς που συμμετέχουν, οι δημόσιες επιχειρήσεις διακρίνονται σε **αμιγείς** και **μεικτές δημόσιες επιχειρήσεις**.

Στις **αμιγείς δημόσιες επιχειρήσεις**, μοναδικός μέτοχος είναι δημόσιοι φορείς, ενώ στις **μεικτές** συμμετέχουν και δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς. Οι αμιγείς δε διατρέχουν τον κίνδυνο εκτροπής από το βασικό τους στόχο, δηλαδή την προώθηση του κοινωνικού συμφέροντος, αλλά στερούνται τα κίνητρα και τις γνώσεις της ιδιωτικής πρωτοβουλίας που μπορούν να δώσουν ώθηση στην ανάπτυξή τους. Οι μεικτές, λόγω της συμμετοχής των ιδιωτικών φορέων, μπορούν να εκτραπούν από τον κύριο στόχο τους και να προωθήσουν ιδιωτικούς στόχους, γεγονός που θα οδηγήσει σε αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους. Στην Ελλάδα, οι περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις είναι αμιγείς και λιγότερες μεικτές.

- Ανάλογα με το βαθμό διοικητικής εξάρτησης, οι δημόσιες επιχειρήσεις διακρίνονται στις **εξολοκλήρου εξαρτημένες** από τη δημόσια διοίκηση, στις **πλήρως (εξολοκλήρου) αυτονομημένες** και στις **μερικώς εξαρτημένες** από τη δημόσια διοίκηση.

Οι *εξολοκλήρου εξαρτημένες επιχειρήσεις* διοικούνται από πρόσωπα που απασχολούνται στη δημόσια διοίκηση, δεν έχουν οικονομική αυτοτέλεια και είναι δύσκολο να εκτραπούν από τον κύριο σκοπό τους. Οι *εξολοκλήρου αυτονομημένες επιχειρήσεις* απολαμβάνουν διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, με δυνατότητα όμως άσκησης ελέγχου των δραστηριοτήτων τους από την κυβέρνηση και το κοινοβούλιο. Οι *μερικώς αυτονομημένες δημόσιες επιχειρήσεις* εφαρμόζουν μεικτό οργανωτικό σχήμα· η διοίκηση των επιχειρήσεων ασχολείται με θέματα λειτουργίας και η δημόσια διοίκηση με θέματα πολιτικής των επιχειρήσεων.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις παρουσιάζουν δύο βασικά προβλήματα:

Α) την **τεχνολογική και οικονομική αναποτελεσματικότητα** και  
β) τα ελλείμματα.

**Τεχνολογική αναποτελεσματικότητα** έχουμε όταν τα αγαθά δεν παράγονται με το χαμηλότερο δυνατό κόστος, ενώ **οικονομική** όταν η παραγόμενη ποσότητα των αγαθών δεν ανταποκρίνεται στη ζήτηση του κοινωνικού συνόλου. Οι αιτίες της τεχνολογικής αναποτελεσματικότητας είναι η έλλειψη **οργανωτικών** και **ατομικών κινήτρων**.

Στα **οργανωτικά κίνητρα** συγκαταλέγονται:

α) η πτώχευση (οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορούν να πτωχεύσουν, γι' αυτό έχουν κίνητρο να μειώσουν το κόστος και να αυξάνουν τους μισθούς μόνο όταν αυξάνεται η παραγωγικότητα) και  
β) ο ανταγωνισμός (οι ιδιωτικές επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό, ακόμη και αν είναι μονοπώλια, από φόβο μην εισέλθουν άλλες ιδιωτικές επιχειρήσεις στον κλάδο, άρα έχουν κίνητρο να μειώνουν το κόστος παραγωγής. Στις δημόσιες επιχειρήσεις αυτό απαγορεύεται).

Στα **ατομικά κίνητρα** συγκαταλέγονται:

α) η μισθολογική διάρθρωση (στις ιδιωτικές επιχειρήσεις οι μισθοί αυξομειώνονται βάσει παραγωγικότητας, άρα υπάρχει κίνητρο μείωσης του κόστους και μεγιστοποίησης του κέρδους. Στις δημόσιες επιχειρήσεις αυτό δεν ισχύει) και  
β) η μονιμότητα των υπαλλήλων (στις δημόσιες επιχειρήσεις υπάρχει μονιμότητα, άρα δεν υπάρχει κίνητρο ανάπτυξης δραστηριοτήτων).

Τα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων καλύπτονται με:

- επιδοτήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό,
- τη χρησιμοποίηση διακριτικών τιμών,
- την εφαρμογή πολλαπλού τιμολογίου,
- δανεισμό και
- τιμολόγηση με βάση το μέσο κόστος παραγωγής.

Σήμερα, στις περισσότερες χώρες, παρατηρείται μία τάση αποκρατικοποίησης των δημοσίων επιχειρήσεων.

Οι **ιδιωτικοποιήσεις** μπορεί να πάρουν διάφορες μορφές, όπως:

- α) την πώληση περιουσιακών στοιχείων του κράτους σε ιδιώτες,
- β) την εργολαβική ανάθεση σε ιδιωτικούς φορείς της παραγωγής ορισμένων υπηρεσιών για λογαριασμό του κράτους,
- γ) τη διανομή κουπονιών στους πολίτες με τα οποία μπορούν να αγοράσουν αγαθά και υπηρεσίες από έναν κατάλογο εγκεκριμένων από το κράτος πωλητών και που ικανοποιούν ορισμένες προδιαγραφές και
- δ) την απελευθέρωση της αγοράς από εμπόδια εισόδου σε αυτήν ιδιωτών.

Τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης, και κυρίως στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, παρουσιάζουν διάφορα πολιτικά συνήθως εμπόδια ως προς την υιοθέτηση και εφαρμογή τους, όπως ο περιορισμός ελέγχου των δημοσίων επιχειρήσεων από τους πολιτικούς και εξουσίας από τους γραφειοκράτες, η θέση των απασχολουμένων σε αυτές, η εθνικότητα του υποψήφιου αγοραστή κ.α.

Οι βασικοί λόγοι της ιδιωτικοποίησης είναι οι εξής:

- α) αύξηση της αποτελεσματικής χρήσης των περιορισμένων παραγωγικών πόρων,
- β) μείωση των δανειακών αναγκών του ευρύτερου δημόσιου τομέα,
- γ) μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης των πολιτών,
- δ) ενδυνάμωση του κλίματος των βιομηχανικών σχέσεων και της επιχειρηματικότητας,
- ε) βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών και της εξυπηρέτησης των καταναλωτών και
- στ) περισσότερο ορθολογική αξιολόγηση των επενδυτικών προγραμμάτων.

### **Οι Δ.Ε. στην Ελλάδα**

Πριν από το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ο θεσμός των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα ήταν περιορισμένος (ΣΕΚ, ΟΛΠ, Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΤΕ, ΑΤΕ, Εθνικό Ίδρυμα Ραδιοφωνίας, Ελληνικά Ταχυδρομεία, ΕΟΤ κλπ). Ο θεσμός των δημοσίων επιχειρήσεων επεκτάθηκε σημαντικά μεταπολεμικά, λόγω της ανάγκης αποκατάστασης των ζημιών του πολέμου καθώς και της δραστηριοποίησης του κράτους για την προώθηση του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης. Έτσι, ιδρύθηκαν ο ΟΤΕ (1949), η ΔΕΗ (1950), ο Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως Οικονομικής Αναπτύξεως (1954), ΕΤΒΑ (1964), ο Εθνικός Οργανισμός Καπνού (1957), ο ΕΟΜΜΕΧ (1977), ο ΟΣΕ και ο ΗΛΠΑΠ (1970), η ΟΑ (1975), ο ΗΣΑΠ (1976), η ΔΕΠ (1975), η ΕΒΟ, η ΔΕΘ, η ΕΡΤ, κλπ. Κατά τη δεκαετία του '80, η κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα συνέχισε να διευρύνεται (ΕΚΟ, ΕΟΦ, ΕΛΟΤ κ.ά.), σε αντίθεση με άλλες χώρες, ενώ κατά τις δεκαετίες του '90 και του 2000, παρά την τάση αποκρατικοποίησης που παρατηρείται στη χώρα μας, ιδρύθηκαν ορισμένες δημόσιες επιχειρήσεις για την προώθηση ειδικών έργων (π.χ. ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ, Τραμ ΑΕ, Προαστιακός ΑΕ).

Τα βασικότερα προβλήματα που παρουσιάζουν οι δημόσιες επιχειρήσεις στην Ελλάδα συνίστανται στη χαμηλή τεχνολογική αποτελεσματικότητα, στην επιβάρυνσή τους με το κόστος άσκησης κοινωνικής, αναπτυξιακής ή σταθεροποιητικής πολιτικής και στη μεγάλη δύναμη των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εργαζομένων σε αυτές. Τα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων οφείλονται στην τεχνολογική αναποτελεσματικότητα και στην τιμολογιακή τους πολιτική και καλύπτονται με: α) δανεισμό (κατά ένα ποσοστό 80% περίπου), β) επιχορηγήσεις του τακτικού προϋπολογισμού και γ) αποσβέσεις κεφαλαίου.

Οι πρώτες προσπάθειες αποκρατικοποίησης ξεκίνησαν το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90, αρκετά καθυστερημένα δηλαδή σε σύγκριση με άλλες χώρες και με βραδείς ρυθμούς. Οι αποκρατικοποιήσεις προχώρησαν με ταχύτερους ρυθμούς από τις αρχές του 2000. Μέσω των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών που δημιουργήθηκαν (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, ΕΣΡ κ.ά) καθορίζονται οι κανόνες συμπεριφοράς των υπό ρύθμιση επιχειρήσεων.

### **1.3 Η Σταθεροποιητική και Αναπτυξιακή Λειτουργία του Κράτους<sup>2</sup>**

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

<sup>2</sup> Η σταθεροποιητική λειτουργία του κράτους αναπτύσσεται σύμφωνα με την κεϋνσιανή θεωρία που στις μέρες μας δεν αποτελεί την επικρατούσα άποψη. Οι σύγχρονες αντιλήψεις για το ρόλο του κράτους θεωρούν αναποτελεσματική την κρατική παρέμβαση για τη σταθεροποίηση της οικονομίας.



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 δημοσίων 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 ανάπηροι για εργασία, εγκαταλελειμμένες από πατέρα οικογένειες, χήρες, γέροντες, ορφανά, κ.ά.

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

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

Η κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια δεν περιορίζουν σε αξιολογικό 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.

### **Ταξινόμηση Δημοσίων Δαπανών**

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

#### **2.2.1 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.

**Αυσγέριες 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.

### 2.2.2 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>

### Αυσγέρειες 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.

### 2.2.3 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.

## 2.3 Φόροι

Φόρος: μία μονομερής, αναγκαστική παροχή των ιδιωτικών φορέων προς το Δημόσιο, η οποία δεν αντικρίζεται από ειδική και άμεση οικονομική ανταποδοτική 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.

### Ταξινόμηση των Φόρων

Με βάση ορισμένα κριτήρια, οι φόροι ταξινομούνται ως εξής:

#### 2.3.1 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:

Α) 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.

Β) 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 23% 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 δικαιπραξίες, 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.

### 2.3.2 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.

### 2.3.3 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.)

### 2.3.4 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.

### 2.3.5 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	ΔY	T	ΔT	$\bar{t} = \frac{T}{Y}$	$t' = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$
(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	ΔY	T	ΔT	$\bar{t} = \frac{T}{Y}$	$t' = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$
(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

**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 οικονομικό έτος 2011:

Πίνακας 2.3.5

Κλιμάκιο εισοδήματος (€)	Φορολογικός συντελεστής %
0-12.000	0
12.001- 16.000	18
16.001-22.000	24
22.000-26.000	26
26.001-32.000	32
32.001-40.000	36
40.001-60.000	38
60.001-100.000	40
100.001 και άνω	45



## 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 τις τελευταίες δεκαετίες.

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
1995		617	2.769
2000		1.320	1.665

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
1999	44014	115,4	76,8	23,2
2000	47412	115,9	75,8	24,2

Η υπερβολική αύξηση του δημοσίου χρέους κατά την τελευταία 20ετία 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 και του εξωτερικού ισοζυγίου.

Στα μέσα του 2010 αποκαλύφθηκε ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας κυμαίνονταν σε μεγαλύτερα επίπεδα από αυτά που θα καθιστούσαν το δημόσιο χρέος βιώσιμο και τα επιτόκια δανεισμού της χώρας από τις χρηματαγορές για τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων αυξήθηκαν υπέρμετρα. Μπροστά στον κίνδυνο της χρεοκοπίας, η ελληνική κυβέρνηση προσέφυγε στο μηχανισμό στήριξης της Τρόικα - που συγκροτήθηκε από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)- και αιτήθηκε δάνειο 110 δις € (80 δις € από τις 15 χώρες της Ευρωζώνης και 30 δις € από το ΔΝΤ). Η σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης (μνημόνιο) που υπογράφηκε στις 8/5/2010 περιλάμβανε διάφορα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης. Τα μέτρα αυτά δεν απέδωσαν με αποτέλεσμα στις 29/6/2011 η κυβέρνηση να ψηφίσει το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» που περιλάμβανε νέα μέτρα λιτότητας. Στις 21/7/2011 η σύνοδος κορυφής της ΕΕ κατέληξε σε συμφωνία για νέο δάνειο προς τη χώρα ύψους 158 δις €, που συνοδεύτηκε, όμως, με απροθυμία ορισμένων χωρών της Ευρωζώνης να συνεισφέρουν χωρίς εγγυήσεις. Στις 27/10/2011 στη σύνοδο κορυφής επιτεύχθηκε συμφωνία για «κούρεμα» του χρέους κατά 50% και πρόσθετο πακέτο βοήθειας 130 δις €.

Στον πίνακα 2.4.3 παρουσιάζεται η εξέλιξη του χρέους της γενικής και κεντρικής κυβέρνησης της χώρας μας ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το έτος 2012 το ύψος του χρέους της κεντρικής κυβέρνησης προβλέπεται ότι θα μειωθεί σε σχέση με το 2011 εξαιτίας κυρίως της συμμετοχής των ιδιωτών επενδυτών στην εφαρμογή του προγράμματος PSI που προβλέπει την εθελοντική ανταλλαγή υφιστάμενων ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου με νέα και στα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις.

Πίνακας 2.4.3

	2009	2010	2011*	2012**
<b>Χρέος γενικής κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ)</b>	129,3%	144,9%	161,7%	145,5%
<b>Χρέος κεντρικής κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ)</b>	128,9%	149,7%	167,4%	149,3%

\*Εκτιμήσεις \*\*Προβλέψεις (μετά από την εφαρμογή του PSI)

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών

Οι δαπάνες για τόκους του χρέους της κεντρικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ παρουσιάζουν συνεχή ανοδική πορεία από το 2007 έως και το 2011, για το οποίο εκτιμάται ότι θα φθάσουν στο 7,5% ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το 2012 οι δαπάνες για τόκους, μετά την εφαρμογή του PSI, προβλέπεται να διαμορφωθούν χαμηλότερα, στο 6% του ΑΕΠ (Πίνακας 2.4.4).

Πίνακας 2.4.4

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012**
Τόκοι ως % του ΑΕΠ (προ PSI)	4,3%	4,7%	5,3%	5,8%	7,5%	8,4%
Τόκοι ως % του ΑΕΠ (μετά από PSI)	-	-	-	-	-	6,0%

\*Εκτιμήσεις \*\*Προβλέψεις (μετά από την εφαρμογή του PSI)

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών

#### 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.

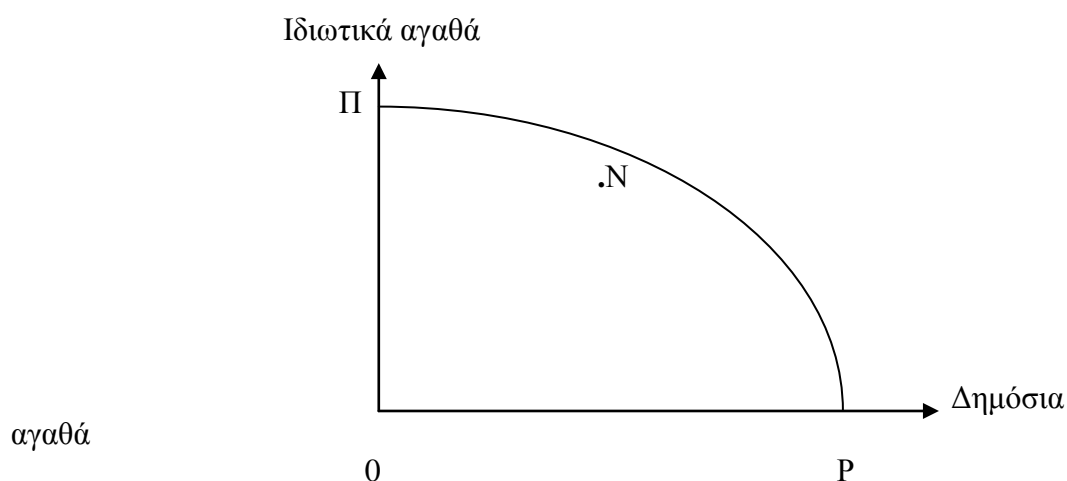
Δημόσιος Απολογισμός: σε αυτόν εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους. Αναφέρεται στο παρελθόν και σκοπός του είναι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, όσον αφορά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού.

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 δημόσιων 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

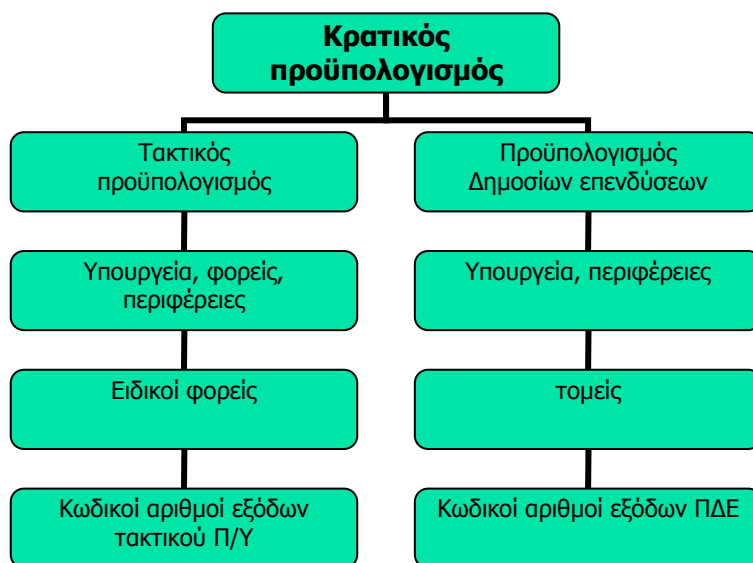
Με κριτήριο τη φύση των δημοσίων εσόδων και εξόδων, ο προϋπολογισμός διακρίνεται σε:

- **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 (κλασική ταξινόμηση):** 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. Σχηματικά ο Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους παρουσιάζεται στο διάγραμμα 2.5.2.

Διάγραμμα 2.5.2



Ειδικότερα, 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>3</sup>	29985	20
β. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων	8918	5,9
3. Πρωτογενές πλεόνασμα <sup>4</sup> (1α-2α)	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>5</sup>	21626	14,4
13. Ακαθάριστο έλλειμμα (11+12)	22111	14,7
14. ΑΕΠ	150091	-

<sup>3</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>4</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>5</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 σύνολο. 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.

#### **2.5.4. Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων**

Οι κλασικοί προϋπολογισμοί που παρουσιάστηκαν παραπάνω εμφανίζουν διάφορα προβλήματα και αδυναμίες ως προς τον τρόπο κατάρτισης και εκτέλεσής τους. Πραγματικά, με την κλασική ταξινόμηση δεν είναι εύκολο να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται στο δημόσιο τομέα, δεδομένου ότι δεν μπορεί να επιτευχθεί η οικονομική αρχή, δηλαδή η επίτευξη ενός αποτελέσματος με το χαμηλότερο δυνατό κόστος, επειδή:

- στον προϋπολογισμό ενός δημόσιου φορέα εμφανίζονται μόνο οι εισροές, όχι οι εκροές, δηλαδή η αξία της παραγωγής που πραγματοποιείται με τη χρήση των εισροών αυτών
- πολλές δραστηριότητες συνεπάγονται τη συνεργασία πολλών δημόσιων φορέων
- δεν μπορούν να αξιολογηθούν έργα μακράς διάρκειας, επειδή, λόγω της ετήσιας κατάρτισης του προϋπολογισμού, δεν μπορεί να εμφανιστεί το συνολικό κόστος των έργων
- δεν εξετάζονται τα συνολικά έσοδα και οι δαπάνες, αλλά οι μεταβολές από έτος σε έτος (οριακά μεγέθη) και έτσι δεν μπορούν να ληφθούν ορθολογικές αποφάσεις.

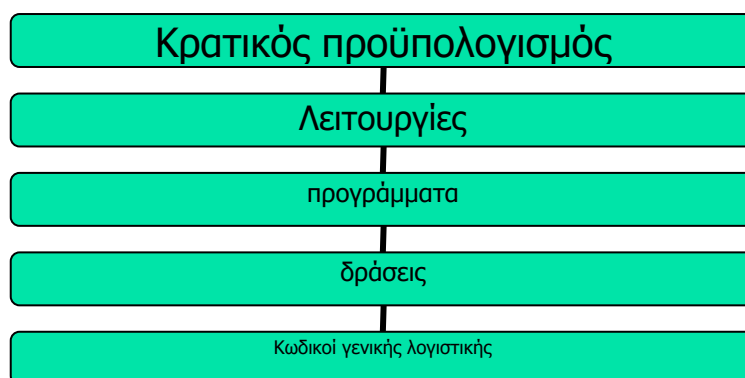
Για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων αδυναμιών, πρόσφατα, άρχισαν να χρησιμοποιούνται οι **προϋπολογισμοί προγραμμάτων**, που κατατάσσουν τα έσοδα και τα έξοδα κατά πρόγραμμα, δηλαδή κατά τελικό σκοπό, και επιτρέπουν την αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών και την εφαρμογή νέου λογιστικού συστήματος. Στους προϋπολογισμούς προγραμμάτων, η κατηγοριοποίηση των δημοσίων δαπανών γίνεται με κριτήριο τις πολιτικές και τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται και τις επιμέρους δράσεις που υπηρετούν τους στόχους των εν λόγω πολιτικών. Η

κατηγοριοποίηση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων συνήθως περιλαμβάνει τρία ή τέσσερα επίπεδα:

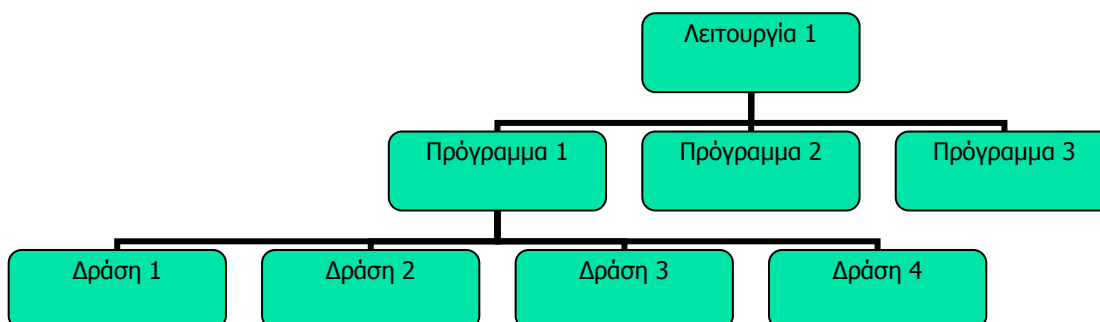
- στο *πρώτο επίπεδο*, αποτυπώνονται οι βασικοί τομείς πολιτικής ενός κράτους (περιβάλλον, δικαιοσύνη κλπ), οι οποίοι συναντώνται και με τους όρους *αποστολές* ή *λειτουργίες*.
- στο *δεύτερο* και στο *τρίτο επίπεδο*, καταγράφονται τα προγράμματα και υποπρογράμματα που εξυπηρετούν τον κάθε τομέα και
- στο *τέταρτο επίπεδο*, καταγράφονται οι δράσεις κάθε προγράμματος.

Σχηματικά, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων παρουσιάζεται στο διάγραμμα 2.5.3, ενώ η κατηγοριοποίησή του στο διάγραμμα 2.5.4. Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων έχουν τη δυνατότητα να αντιμετωπίζουν προβλήματα και αδυναμίες του μέχρι πρόσφατα χρησιμοποιούμενου τρόπου κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Έτσι, οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων δίνουν έμφαση στον επιδιωκόμενο στόχο, κατατάσσουν τα έσοδα και τα έξοδα κατά πρόγραμμα, δηλαδή κατά επιδιωκόμενο στόχο, καλύπτουν μία μεγάλη χρονική περίοδο και μπορούν να αξιολογηθούν έργα που διαρκούν περισσότερα από ένα έτη και, τέλος, σε κάθε πρόγραμμα εξετάζεται το συνολικό κόστος του και μπορεί να αξιολογηθεί το σύνολο των δαπανών του δημόσιου φορέα και όχι μόνο οι οριακές μεταβολές τους.

Διάγραμμα 2.5.3



Διάγραμμα 2.5.4



Η Ελλάδα πρόσφατα προχώρησε στη θέσπιση του Εθνικού Σχεδίου Προγραμμάτων (ΕΣΠ). Συγκεκριμένα, το 2007 ξεκίνησαν οι προσπάθειες για τη δημιουργία του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Το 2010 καθορίστηκαν 13 λειτουργίες, 92 προγράμματα και 605 δράσεις. Το 2012 ξεκίνησε η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην κεντρική διοίκηση, ενώ για την επέκταση της εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων στους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα ορίστηκε η περίοδος 2012-15.

## **Βιβλιογραφία**

1. Γεωργακόπουλος, Θ. (2005), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.
2. Δαλαμάγκας, Β. (2003), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική
3. Δράκος, Γ.Ε. (1986), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλης.
4. Καραγιάννη, Σ. (2008), *Αρχές Δημοσίων Οικονομικών*, ΔΕΟ 34/Γ', Πάτρα: ΕΑΠ.
5. Καράγιωργας, Δ.Π. (1981), *Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
6. Λοϊζίδης Ι. και Πατσουράτης Β. (2008), *Οικονομικά Δημοσίων Επιχειρήσεων και Προϋπολογισμός Δημοσίων Φορέων και Οργανισμών*, Πάτρα: Εκδόσεις ΕΑΠ.
7. Νικολάου, Α. (2003), *Δημοσιονομική Θεωρία II: Πανεπιστημιακές Παραδόσεις*, Θεσσαλονίκη.
8. Υπουργείο Οικονομικών, *Εισηγητικές εκθέσεις Προϋπολογισμών*, διάφορα τεύχη.
9. Rosen, H. and T. Gayer (2011), *Δημόσια Οικονομική*, Α' Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
10. Stiglitz, J. (1992), *Οικονομική του Δημόσιου Τομέα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.