

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΔΥΤΙΚΗΣ

ΕΛΛΑΔΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Δημόσια οικονομικά και Μακροοικονομική ανάπτυξη.

Ο ρόλος του Κράτους στην οικονομία»

ΠΑΡΙΣΗΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ του ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ (Α.Μ. 4815)

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

ΝΤΟΚΑΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ

ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 2014

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Δημόσια οικονομικά και Μακροοικονομική ανάπτυξη.

Ο ρόλος του Κράτους στην οικονομία»

ΠΑΡΙΣΗΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ του ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ (Α.Μ. 4815)

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

ΝΤΟΚΑΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ

ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 2014

Επισήμανση

Οι διαπιστώσεις, τα αποτελέσματα, τα συμπεράσματα και οι πιθανές προτάσεις της παρούσας Πτυχιακής Εργασίας, εκτός αναφορών που σημαίνονται ως λήμματα, αποτελούν προσωπικές θεωρητικές ή εμπειρικές διαπιστώσεις του φοιτητή που την επιμελήθηκε και δεν απηχούν κατ' ανάγκη τη γνώμη του εισηγητή εκπαιδευτικού, ή του Εκπαιδευτικού Προσωπικού του Τμήματος Λογιστικής ή του Α.Τ.Ε.Ι. Μεσολλογίου.

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αποτυπώσει όσο γίνεται περισσότερο αναλυτικά την σημαντικότητα που διαδραματίζει το κράτος και ειδικά τον ρόλο που παίζει στη διαμόρφωση των δημόσιων οικονομικών της χώρας και στην επίτευξη της μακροοικονομικής της ανάπτυξης. Για να γίνει αυτό θα πρέπει πρώτα όμως να αποτυπωθεί ορθά τόσο η νομική όσο και η πραγματική διάσταση του κράτους, μέσα από τη διατύπωση του νομικού πλαισίου που το διέπει, αλλά και του μεγέθους που κατέχει. Προτού όμως προχωρήσουμε σε αυτά κρίνεται σκόπιμο να παρουσιασθούν οι διάφορες απόψεις και αντιλήψεις των οικονομολόγων όλων των σχολών (κλασικοί, νεοκλασικοί, κεϋνσιανοί, μαρξιστικοί), για το ρόλο που διαδραματίζει το κράτος σε μια οργανωμένη κοινωνία. Παράλληλα, στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται και ο ρόλος που κατέχουν οι δημόσιοι φορείς του κράτους και το πώς αυτοί επηρεάζουν τη διανομή του εισοδήματος και την ανάπτυξη της οικονομίας, ενώ επίσης αναφέρεται και ο τρόπος με τον οποίο επιτυγχάνουν σε κάποιο ενδεχόμενο τη σταθεροποίηση της οικονομικής κατάστασης.

Το δεύτερο κεφάλαιο, χωρίζεται σε τρία μεγάλα τμήματα. Το πρώτο τμήμα περιλαμβάνει τις μορφές με τις οποίες επηρεάζουν οι δημόσιοι φορείς την ανάπτυξη της οικονομίας. Το δεύτερο τμήμα από την άλλη πλευρά, επεξηγεί τους δυο τρόπους (μέσα δράσης) με τους οποίους οι δημόσιοι φορείς και το κράτος παρεμβαίνουν στην οικονομία. Τα μέσα δράσης είναι από τη μια πλευρά οι φόροι και από την άλλη πλευρά οι δημόσιες δαπάνες. Τέλος, το τρίτο τμήμα του δεύτερου κεφαλαίου επεξηγεί και αναλύει τις έννοιες του δημόσιου δανεισμού, των δημόσιων επιχειρήσεων και του δημόσιου προϋπολογισμού, για τον οποίο πέρα από την έννοια του γίνεται λόγος και για τις κατηγορίες που διακρίνεται, όπως επίσης και για τις αρχές του.

Το τρίτο κεφάλαιο αναλύει με περισσότερες λεπτομέρειες την επίδραση που ασκεί το κράτος στην οικονομία μιας χώρας. Ειδικότερα, μέσα δράσης και τρόπου επίδρασης του κράτους είναι κυρίως οι άμεσοι και οι έμμεσοι φόροι που επιβάλλονται με στόχο την αύξηση των εσόδων του κράτους και την αξιοποίησή τους για κοινωνικούς λόγους. Πολύ σημαντικά τμήματα του τρίτου κεφαλαίου είναι και η ανάλυση της επίδρασης του κράτους στην αγορά εργασίας, στην κοινωνική ευημερία, καθώς επίσης και στα νοικοκυριά. Οι κλάδοι αυτοί

αποτελούν τη «ραχοκοκαλιά» ενός κοινωνικού συνόλου και απαιτείται η ανάλυση των επιδράσεων σε αυτούς τους τομείς. Το τρίτο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την εξέταση των επιδράσεων που ασκούνται σε μακροοικονομικό επίπεδο από τα δημοσιονομικά μέσα. Οι επιδράσεις αυτές λαμβάνουν χώρα στην κατανάλωση, στις επενδύσεις, στη ζήτηση, στην παραγωγή, στον πληθωρισμό και στην απασχόληση.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με το τέταρτο κεφάλαιο, στο οποίο διατυπώνονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την επίδραση του κράτους και των δημοσιονομικών μέσων στην οικονομική ανάπτυξη, ενώ παράλληλα αναπτύσσονται προτάσεις και εισηγήσεις για μελλοντικές έρευνες από άλλους μελετητές.

Λέξεις κλειδιά:

Κράτος, Δημόσιοι Φορείς, Οικονομική Ανάπτυξη, Φόροι, Επιδράσεις Κράτους – Δημόσιων Φορέων.

Abstract

The purpose of this paper is to capture as much as possible in detail, the importance played by the state and especially the role it plays in shaping the country's public finances and achieving macroeconomic growth. To do this we must first however be imprinted correctly, both legal and actual dimension of the state, through the formulation of the legal framework that governs it and sizes it holds. Before we move on to those appropriate to present the different views and perceptions of economists of all kinds (classical, neoclassical, Keynesians, Marxist), the role of the state in an organized society. Meanwhile, the first chapter analyzes the role held by public bodies of the state and how they affect the distribution of income and economic growth, while also stated the way in which they achieve a possible stabilization of the economic situation.

The second chapter is divided into three major sections. The first section contains the forms in which public bodies affecting the growth of the economy. The second part on the other hand, explains the two ways (through action) by which public bodies and the state intervenes in the economy. The course of action is on the one hand and taxes on the other hand, public expenditure. Finally, the third section of the second chapter explains and analyzes the concepts of public debt, public enterprises and the public budget, for which the concept beyond the talk and the categories highlighted, as well as its principles.

The third chapter analyzes in more detail the influence of the state in the economy of a country. More specifically, action and influence how the state is primarily the direct and indirect taxes to increase government revenue and utilization for social reasons. Very important parts of the third chapter are the analysis of the influence of the state in the labor market, social welfare, as well as households. These sectors are the «backbone» of a society and require the analysis of impacts in these areas. The third chapter concludes with a discussion of the effects exerted at the macro level of the financial instruments. These effects occur in consumption, investment, demand, production, inflation and employment.

The study concludes with the fourth chapter, which sets out the conclusions of the influence of the state and the financial means to economic growth, while developing recommendations and suggestions for future research by other scholars.

Keywords:

Member, Public Institutions, Economic Development, Taxes, Effects of State - Public Entities.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τους κυρίους Κότσαλη Αναστάσιο και Καλλίνικο Άγγελο, με τις συμβουλές και τις ενέργειες των οποίων κατέστη δυνατή η ολοκλήρωση της παρούσης εργασίας.

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη	v
Abstract.....	vii
Ευχαριστίες.....	ix
1 ΚΡΑΤΟΣ – ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΦΟΡΕΑΣ.....	1
1.1 Οικονομική Θεωρία & Κράτος.....	1
1.1.1 Κλασική Αντίληψη για το Κράτος.....	1
1.1.2 Νεοκλασική Αντίληψη για το Κράτος.....	4
1.1.3 Κεϋνσιανή Αντίληψη για το Κράτος	6
1.1.4 Μαρξιστική Αντίληψη για το Κράτος	7
1.2 Κράτος	8
1.2.1 Νομικό Πλαίσιο	8
1.2.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση	9
1.2.3 Μέγεθος Κράτους	11
1.2.4 Δαπάνες & Έσοδα Κράτους	11
1.3 Σύγχρονες Αντιλήψεις για το Ρόλο του Κράτους.....	13
1.4 Ο Ρόλος των Δημόσιων Φορέων	14
1.4.1 Διανομή του Εισοδήματος.....	14
1.4.2 Σταθεροποίηση της Οικονομίας	15
1.4.3 Οικονομική Ανάπτυξη	18
1.4.4 Δημόσια Έργα.....	21
2 ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ.....	23
2.1 Μορφές Παρέμβασης των Δημόσιων Φορέων στην Οικονομία	23

2.2	Μέσα Δράσης του Κράτους & των Δημόσιων Φορέων	24
2.2.1	Δημόσιες Δαπάνες	26
2.2.2	Φόροι.....	30
2.3	Ο Δημόσιος Δανεισμός.....	34
2.4	Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις.....	36
2.5	Ο Δημόσιος Προϋπολογισμός	36
2.5.1	Η Έννοια του Δημόσιου Προϋπολογισμού	36
2.5.2	Κατηγορίες του Δημόσιου Προϋπολογισμού	38
2.5.3	Αρχές του Δημόσιου Προϋπολογισμού	40
3	ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ.....	43
3.1	Άμεσοι Φόροι – Μετακύληση Φόρων	43
3.2	Έμμεσοι Φόροι – Μετακύληση Φόρων	45
3.2.1	Μετακύληση Φόρων στον Τέλειο Ανταγωνισμό.....	46
3.2.2	Μετακύληση Φόρων στο Μονοπώλιο	48
3.3	Αγορά Εργασίας.....	48
3.4	Κοινωνική Ευημερία – Νοικοκυριά	50
3.4.1	Επιδράσεις του Κράτους στην Κοινωνική Ευημερία	51
3.4.2	Επιδράσεις του Κράτους στα Νοικοκυριά.....	53
3.5	Μακροοικονομικές Επιδράσεις Δημοσιονομικών Μέσων	55
3.5.1	Κατανάλωση	55
3.5.2	Επενδύσεις – Ζήτηση.....	57
3.5.3	Παραγωγή – Πληθωρισμός – Απασχόληση.....	58
4	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	60
4.1	Συμπεράσματα	60

4.2	Προτάσεις	61
4.3	Εισηγήσεις μελλοντικής έρευνας.....	63
Βιβλιογραφία		64
	Ξενόγλωσση.....	64
	Ελληνόγλωσση.....	64

1 ΚΡΑΤΟΣ – ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΦΟΡΕΑΣ

1.1 Οικονομική Θεωρία & Κράτος

1.1.1 Κλασική Αντίληψη για το Κράτος

Εκπρόσωποι της κλασικής σχολής υποστήριζαν με σθένος τον οικονομικό φιλελευθερισμό, σύμφωνα με τον οποίο η ελευθερία της οικονομικής δραστηριότητας αποτελούσε το βασικό κανόνα της οικονομικής πολιτικής, γεγονός που επιτυγχάνεται με την κατάργηση της κρατικής παρέμβασης¹. Σύμφωνα με τον Adam Smith, η πηγή του πλούτου ενός έθνους δεν είναι άλλη από την εργασία. Αύξηση του πλούτου δύναται να επιτευχθεί είτε από την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, το οποίο είναι αποτέλεσμα του συνεχόμενου καταμερισμού της εργασίας, είτε από την αύξηση του αριθμού των εργατών που παράγουν, το οποίο και εξαρτάται από τη συσσώρευση κεφαλαίου. Η συνεχόμενη αύξηση του μεγέθους των αγορών επηρεάζει το ρυθμό συσσώρευσης κεφαλαίου αλλά και την εμβάθυνση του καταμερισμού της εργασίας. Η αύξηση του μεγέθους των αγορών επιτυγχάνεται κατά κύριο λόγο με την απελευθέρωση του εμπορίου από τα προστατευτικά εμπόδια.

Χρησιμοποιώντας τον όρο πλούτο, ο Adam Smith εννοούσε το σύνολο εκείνων των υλικών προϊόντων ή των ειδών κατανάλωσης, μιας και σύμφωνα με αυτόν, η κατανάλωση ήταν ο τελικός στόχος και η αιτία της παραγωγής. Επίσης, έκανε λόγο για τα αναγκαία καταναλωτικά αγαθά, τα οποία είναι εκείνα που *«τα ήθη μιας κοινωνίας θεωρούν ανεπίτρεπτο για αξιοπρεπείς ανθρώπους, ακόμα και της κατώτερης εισοδηματικής τάξης, να μη διαθέτουν»*. Αντιθέτως, ο Adam Smith δεν πρότεινε κάποιας μορφής κρατική παρέμβαση υπέρ των φτωχών, ώστε αυτοί να καταφέρουν να εξασφαλίσουν τα αναγκαία καταναλωτικά αγαθά, μιας και έδειχνε απόλυτη εμπιστοσύνη στο σύστημα της ελεύθερης αγοράς. Ειδικότερα θεωρούσε ότι, η αγορά μπορούσε να λειτουργεί ως ένα «αόρατο χέρι», που κατάφερνε να εναρμονίζει τα ατομικά συμφέροντα με τα συμφέροντα της κοινωνίας. Επίσης, ο Adam Smith υποστήριζε ότι η βοήθεια προς τους φτωχούς σε χρήματα και σε είδη πρώτης ανάγκης, βάσει της νομοθεσίας, θα έπρεπε να καταργηθεί, μιας και αποτελεί εμπόδιο για τη γεωγραφική κινητικότητα της εργασίας. Σύμφωνα

¹ Ψαλιδόπουλος Μ. (1997), «Οικονομικές θεωρίες και κοινωνική πολιτική», Εκδόσεις Αίολος, Αθήνα

με τον Adam Smith, η νομοθεσία αυτή έκανε «ένα» τον φτωχό με την ενορία που κατοικούσε και η οποία του παρείχε τη βοήθεια.

Από την άλλη πλευρά, ο Thomas Malthus² έχει γίνει γνωστός κυρίως διότι, πρώτος αυτός διατύπωσε το «Νόμο του Πληθυσμού» και παράλληλα υποστήριξε ότι η όποια βοήθεια προς τους φτωχούς είναι επιζήμια, μιας και επιδεινώνει τη φτώχεια τους. Ο Νόμος του Πληθυσμού που διατύπωσε ο Thomas Malthus αναφέρει ότι, το ύψος του πληθυσμού καθορίζεται από τη διαθέσιμη ποσότητα των μέσων διαβίωσης. Η αύξηση με αριθμητική πρόοδο των μέσων διαβίωσης οδηγεί στην φτώχεια και στην ένδεια, ως συνέπεια των φθινουσών αποδόσεων της γης. Αντίθετα ο πληθυσμός αυξάνεται με γεωμετρική πρόοδο. Οι φτωχοί μπορούν να βελτιώσουν τη ζωή τους μόνον όταν απέχουν από τη γρήγορη αύξηση του πληθυσμού τους με το να παντρεύονται σε μεγαλύτερες ηλικίες. Η ένδεια ως φαινόμενο συνηγορεί στη σταθερότητα του ρυθμού αύξησης του πληθυσμού, ενώ από την άλλη πλευρά, μια βοήθεια που παρέχεται προς τους φτωχούς τους δίνει το ερέθισμα να γεννήσουν και άλλα παιδιά και επομένως να επιδεινωθεί τη φτώχεια.

Ο David Ricardo³ χρησιμοποίησε το Νόμο του Πληθυσμού που διατύπωσε ο Thomas Malthus, ώστε να διατυπώσει και αυτός με τη σειρά του τον «Σιδερένιο Νόμο των Μισθών». Σύμφωνα με αυτό το νόμο, οι μισθοί των εργατών ρυθμίζονται από τις μεταβολές του πληθυσμού και κυμαίνονται γύρω από το ελάχιστο όριο συντήρησης. Για το λόγο αυτό, κάθε προσπάθεια αύξησης των μισθών με τεχνητά μέσα, όπως είναι για παράδειγμα μέσω απεργιών ή μέσω της εργοστασιακής νομοθεσίας ήταν καταδικασμένη σε αποτυχία. Ο Σιδερένιος Νόμος των Μισθών συνδέεται επίσης και με τους νόμους που διατυπώθηκαν περί διανομής του εισοδήματος και της φθίνουσας γονιμότητας του εδάφους.

Σύμφωνα με τον David Ricardo, με την συσσώρευση του κεφαλαίου υπάρχει αύξηση του μεγέθους του πληθυσμού, οι καλλιέργειες επεκτείνονται σε εδάφη λιγότερο γόνιμα και αυξάνεται η τιμή των αγροτικών προϊόντων λόγω των υψηλότερων εξόδων παραγωγής. Διαμέσου της ανάγκης ώστε να εξασφαλιστεί το ελάχιστο επίπεδο συντήρησης των εργατών, δημιουργείται μια αύξηση στις τιμές των ονομαστικών μισθών, το οποίο έρχεται ως αντιστάθμισμα με τις υψηλότερες τιμές των αγροτικών προϊόντων. Συνέπεια αυτού είναι η

² Καράγιωργας, Δ.Π. (1981), «Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

³ Δρακόπουλος Α., Καραγιάννης, Δ. (2003), «Ιστορία της οικονομικής σκέψης: μία επισκόπηση», Εκδόσεις Κριτική

μείωση των κερδών, μέχρι εκείνο το σημείο όπου η οικονομία θα περιέλθει σε μια κατάσταση στασιμότητας, η οποία γεννάει ανεργία και πτώση των ονομαστικών μισθών κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης. Διαμέσου της πτώσης αυτής αυξάνονται τα κέρδη με συνέπεια, να επιταχύνεται η συσσώρευση κεφαλαίου. Μια παρέμβαση στους μισθούς των εργατών με νομοθέτημα, σε περιόδους ταχείας συσσώρευσης του κεφαλαίου θα μειώσει το ποσοστό των κερδών και επομένως θα επιταχύνει την είσοδο της οικονομίας στη φάση της στασιμότητας. Αντίθετα, σε μια περίοδο βραδείας συσσώρευσης του κεφαλαίου η παρέμβαση αυτή δεν αφήνει το ποσοστό κέρδους να αυξηθεί, ώστε να εξέλθει η οικονομία από τη στασιμότητα.

Παραπλήσια είναι και τα επιχειρήματα που διατυπώνει ο David Ricardo ενάντια στις παροχές του κράτους προς τους φτωχούς μέσω της φορολογίας. Η φορολογία που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις, μειώνει το ποσοστό του κέρδους που επιτυγχάνεται με συνέπεια τη συσσώρευση του κεφαλαίου. Από τη συσσώρευση αυτή εξαρτάται ο πλούτος ενός ολόκληρου κράτους. Ταυτόχρονα, δυστυχώς η θέση των φτωχών δεν βελτιώνεται, μιας και οι παροχές, σε συνδυασμό με το χαμηλό ρυθμό συσσώρευσης του κεφαλαίου, έχουν ως συνέπεια τη δημιουργία σχετικού υπερπληθυσμού. Ο υπερπληθυσμός αυτός «σπρώχνει» τους μισθούς προς τα κάτω και μάλιστα, κάτω από το ελάχιστο όριο συντήρησης των εργατών.

Ο John Stuart Mill⁴ ως ο τελευταίος σημαντικός εκπρόσωπος της κλασικής σχολής υπήρξε το σύμβολο ενός ολόκληρου κινήματος για την επιβολή κοινωνικών μεταρρυθμίσεων, και διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στις εξελίξεις της οικονομίας κατά το 19^ο αιώνα. Κατάφερε να συνδυάσει τις αρχές του οικονομικού φιλελευθερισμού με την ανάγκη για κρατική παρέμβαση στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Υποστήριξε με σθένος την αναδιανομή εισοδήματος και πλούτου με τη λήψη δραστικών φόρων επί της προσόδου από τη γη (γαιοπρόσοδος) και των κληρονομιών, καθώς επίσης υποστήριξε και μια σειρά άλλων μέτρων όπως είναι, η ελευθερία της οργάνωσης των εργατικών συνδικάτων, ο περιορισμός των ωρών εργασίας, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των εργαζομένων, ο έλεγχος της απασχόλησης ανηλίκων, το καθολικό δικαίωμα ψήφου, και η ισονομία στην παιδεία.

Οι προτάσεις που διατύπωσε ο John Stuart Mill για τις κρατικές παρεμβάσεις στον τομέα της οικονομικής πολιτικής είναι αποτέλεσμα της μεταστροφής των απόψεων του,

⁴ Αγγελίδης, Μ. (1993), «Φιλελευθερισμός: Κλασικός και Νέος», Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα

αναφορικά με τη θεωρία περί «Αποθέματος Μισθών», την οποία υποστήριζε όπως όλοι οι κλασικοί συγγραφείς. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, η ζήτηση εργασίας σε μία οικονομία προσδιορίζεται από ένα απόθεμα κεφαλαίου, το οποίο είναι προορισμένο για την κάλυψη των εξόδων διαβίωσης των εργατών. Αυτό ονομάζεται απόθεμα μισθών. Ο μισθός ενός εργαζόμενου είναι σε άμεση συνάρτηση με την αναλογία των μέσων διαβίωσης, σε σχέση με το εργαζόμενο τμήμα του πληθυσμού μιας χώρας και προκύπτει ως αποτέλεσμα, από το πηλίκο του αποθέματος με το συνολικό αριθμό των εργατών. Όσο αυξάνεται ο πληθυσμός των εργαζομένων, χωρίς παράλληλα να αυξάνεται το κεφάλαιο τότε οι μισθοί θα μειώνονται. Όταν όμως θα συμβαίνει το αντίστροφο οι μισθοί αυξάνονται.

Με εξαίρεση τις διαφορετικές απόψεις που διατύπωσε ο John Stuart Mill, οι κλασικοί συγγραφείς είχαν μια κοινή στάση έναντι της κρατικής παρέμβασης σε θέματα οικονομικής πολιτικής. Ο Adam Smith θεωρούσε ότι η ελεύθερη επιχειρηματική δράση θα εξασφαλίσει την κοινωνική ευημερία σε όλους και επομένως κάθε κρατική παρέμβαση που θα υπάρξει, ακόμη και εκείνη υπέρ των φτωχών, θα παρεμποδίζει την πορεία της οικονομίας και κοινωνίας προς τη συνολική ευημερία. Από την άλλη πλευρά, Οι Thomas Malthus και David Ricardo είχαν ακόμη περισσότερο εχθρική στάση έναντι της κρατικής παρέμβασης υπέρ των φτωχών όπως επίσης και για τον καθορισμό του ύψους των μισθών. Πίστευαν ότι μια τέτοια παρέμβαση δεν θα ήταν μόνο επιζήμια για την ίδια την κοινωνία, αλλά θα ζημίωνε και τους αποδέκτες της. Αντίθετα, ο John Stuart Mill κατέστησε νόμιμη την «κοινωνική πολιτική», λέγοντας ότι, *«η βελτίωση της διαβίωσης του πληθυσμού μέσω της αύξησης των μισθών και της κρατικής παρέμβασης σε τομείς κοινωνικής πολιτικής είναι εφικτή και επιθυμητή, από τη στιγμή που δεν θα έχει αναγκαστικά οικονομικές και κοινωνικές παρενέργειες»*.

1.1.2 Νεοκλασική Αντίληψη για το Κράτος

Η νεοκλασική σχολή αποτελείται από δύο βασικά και ιδρυτικά μέλη, από τον William Stanley Jevons και από τον Leon Walras⁵. Η διαφορετικότητα της νεοκλασικής σχολής σε σχέση με την κλασική σχολή είναι ότι, αξιοποιεί τις αρχές του ωφελιμισμού για να υποστηρίξει τη φύση του ανθρώπου στο πεδίο της οικονομίας. Σύμφωνα με τις αρχές του ωφελιμισμού, *«ο άνθρωπος είναι ένα ορθολογικό υποκείμενο που αναζητεί το μέγιστο της ικανοποίησης των αναγκών του, δηλαδή τη μέγιστη ωφελιμότητα, κατευθύνοντας τις πράξεις του στην αύξηση της*

⁵ Stiglitz J. (1992), «The Economics of the Public Sector», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

ηδονής και στη μείωση του πόνου». Έχοντας λοιπόν ως βάση τις αρχές αυτές, οι νεοκλασικοί υποστήριξαν ότι, σκοπός του καταναλωτή είναι, να επιτύχει εκείνον το συνδυασμό των αγαθών που θα μεγιστοποιεί τη χρησιμότητα που αντλεί από την κατανάλωση. Από την άλλη πλευρά, σκοπός του παραγωγού είναι, η μεγιστοποίηση του κέρδους, ενώ κάθε άτομο επιλέγει το συνδυασμό εργασίας καισχόλης που μεγιστοποιεί την ικανοποίησή του. Επίσης υποστηρίζουν, σε αντίθεση με τους κλασικούς ότι, «η αξία των αγαθών απορρέει από την ικανοποίηση που παρέχουν και όχι από την εργασία που ενσωματώνουν»⁶.

Ο William Stanley Jevons το μεγαλύτερο μέρος της ζωής του αντιδρούσε με σθένος στην κοινωνική νομοθεσία που υπήρχε στην Αγγλία αλλά και στην προοδευτική φορολογία εισοδήματος. Μετριοπαθής έγινε για λίγο στα τελευταία έτη της ζωής του, προασπίζοντας την κοινωνική κατοικία για τους φτωχούς, τις ρυθμίσεις που θα έπρεπε να γίνουν για τη βελτίωση της υγιεινής αλλά και της ασφάλειας στους χώρους εργασίας, τη διεύρυνση της δημόσιας εκπαίδευσης, το δημόσιο σύστημα υγείας, τον περιορισμό της εργασίας των ανηλίκων και την προστασία των εργαζόμενων γυναικών. Από την άλλη πλευρά, ο Leon Walras πίστευε ότι, στις περιπτώσεις που ο ανταγωνισμός δεν είναι ενδεδειγμένος, το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει, μέσω των αγαθών δημόσιου συμφέροντος και με τα φυσικά μονοπώλια, ενώ προσπαθούσε να βρει και μία φόρμουλα για την αποτελεσματική και δίκαιη διανομή του εισοδήματος.

Η θεωρία της «οικονομικής της ευημερίας» που διατύπωσαν οι νεοκλασικοί, σχετικά με «τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας» αλλά και με τους λόγους που δικαιολογούν την παρέμβαση του κράτους στην οικονομία, στηρίζεται στη συμβολή τριών οικονομολόγων. Ο Vilfredo Pareto με την άριστη κατανομή πόρων, ο Arthur Cecil Pigou με τη θεωρία για τις εξωτερικές επιπτώσεις και ο Paul Samuelson με τη θεωρία των δημόσιων αγαθών έβαλαν τις βάσεις για τη διατύπωση της θεωρίας της «οικονομικής της ευημερίας». Συνοπτικά, οι νεοκλασικοί ενστερνίζονται και προτείνουν μια παρέμβαση του κράτους μόνο σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου αποτυγχάνει η αγορά. Κρίνουν μια παρέμβαση του κράτους σαν μια αναγκαστική επιλογή, δεύτερη καλύτερη όμως, σε σχέση με την πρώτη επιλογή που είναι η πλήρως ανταγωνιστική αγορά.

⁶ Rubin I. (1994), «Ιστορία Οικονομικών Θεωριών - Μόσχα και Λένινγκραντ 1929», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

1.1.3 Κεϋνσιανή Αντίληψη για το Κράτος

Η θεωρία του John Maynard Keynes παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον για τρεις βασικούς λόγους⁷:

1. Ανέδειξε ως τα δύο κύρια αρνητικά του καπιταλιστικού συστήματος το ότι αυτό δεν εξασφαλίζει την πλήρη απασχόληση και ότι η διανομή του πλούτου και του εισοδήματος είναι αυθαίρετη και άδικη. Η υποαπασχόληση του εργατικού δυναμικού και η ακούσια ανεργία που υπάρχει, θεωρούνται ως μια φυσιολογική κατάσταση του συστήματος, το οποίο μέσα από τη χρόνια αστάθεια που παρουσιάζει μόνο κατ' εξαίρεση βρίσκεται σε κατάσταση ισορροπίας.
2. Η λύση στο πρόβλημα της ακούσιας ανεργίας δεν θα προέλθει από τη μείωση των μισθών, αλλά μέσα από την αύξηση της ενεργού ζήτησης στην οικονομία, με την άσκηση επεκτατικής μακροοικονομικής πολιτικής, με την αύξηση των δημοσίων δαπανών και με τη μείωση των επιτοκίων. Η ζήτηση είναι που ορίζει το ύψος της παραγωγής, από το οποίο και εξαρτάται και το μέγεθος της απασχόλησης.
3. Η αναδιανομή του εισοδήματος ώστε να ωφεληθούν οι φτωχότερες εισοδηματικές τάξεις ευνοεί τις επενδύσεις και επομένως και τη μεγέθυνση του προϊόντος της οικονομίας, μιας και αυξάνει την οριακή ροπή προς κατανάλωση και κατ' επέκταση και τη ζήτηση.

Η διαφορά του John Maynard Keynes με τους κλασικούς και τους νεοκλασικούς συγγραφείς εντοπίζεται στο ότι, ο Keynes πίστευε πως η παρέμβαση του κράτους δεν προκαλεί ζημιά στο οικονομικό σύστημα, σύμφωνα με τα όσα πίστευαν οι κλασικοί, αλλά από την άλλη, δεν είναι και η καλύτερη δεύτερη επιλογή, σύμφωνα με αυτά που έλεγαν οι νεοκλασικοί. Αντίθετα, είναι λειτουργική για το σύστημα. Η αύξηση στις δαπάνες για την κοινωνία, ως κομμάτι των συνολικών δημόσιων δαπανών, βοηθάει στην άμεση αύξηση της ζήτησης, ενώ από την άλλη πλευρά, μια αναδιανομή του εισοδήματος προς όφελος των πιο φτωχών εισοδηματικών τάξεων οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα, διαμέσου της αύξησης της οριακής ροπής για κατανάλωση. Με άλλα λόγια αυτό οδηγεί στην επέκταση της ζήτησης, που αυξάνει το ρυθμό μεγέθυνσης της οικονομίας και την απασχόληση.

⁷ Coombs H., Jenkins, D. (2002), «Public Sector Financial Management», Thomson Learning, London

1.1.4 Μαρξιστική Αντίληψη για το Κράτος

Όλες οι μαρξιστικές θεωρίες που έχουν διατυπωθεί αναφορικά με το κράτος έχουν ένα κοινό σημείο: την υποταγή του κράτους στο συγκεκριμένο τρόπο παραγωγής και στην κυρίαρχη τάξη ή τάξεις αυτού του τρόπου⁸. Δηλαδή, η οικονομικά κυρίαρχη τάξη είναι επίσης και η πολιτικά κυρίαρχη ή η άρχουσα τάξη. Όμως, ποιος είναι εκείνος ο τρόπος με τον οποίο ο κρατικός μηχανισμός θα μπορέσει να υπηρετήσει τα συμφέροντα της οικονομικά κυρίαρχης τάξης; Κρίνεται σκόπιμο να υφίσταται ένας βαθμός αυτονομίας του κράτους από αυτή την τάξη ώστε, να αντιπροσωπεύει επαρκώς τα συμφέροντά της, μιας και υπάρχουν τμήματα στο εσωτερικό της που συγκρούονται μεταξύ τους λόγω των κοινών και ιδιαίτερων συμφερόντων που έχουν.

Σε έναν καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής της οικονομίας, το κράτος λειτουργεί με σκοπό τη διευκόλυνση των μακροπρόθεσμων συμφερόντων της αστικής τάξης, ως σύνολο. Υπάρχει ένας βαθμός αυτονομίας σε σχέση με την τάξη αυτή, ώστε να μπορεί να έχει ρόλο και διαμεσολαβητικό αλλά και συμφιλιωτικό, ανάμεσα στα διαφορετικά τμήματά της και στα ιδιαίτερα συμφέροντά τους. Η αυτονομία του κράτους έναντι των άμεσων και βραχυπρόθεσμων συμφερόντων της αστικής τάξης και των τμημάτων της, παρέχει τη δυνατότητα στις εργαζόμενες τάξεις να κερδίζουν και να καθιερώσουν μία σειρά από μεταρρυθμίσεις.

Ο Ralph Miliband προβάλλει τρεις λόγους για τους οποίους το κράτος, στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής, λειτουργεί προς όφελος της αστικής τάξης. Αυτοί είναι⁹:

1. Αυτοί που βρίσκονται στα ανώτατα αξιώματα του κράτους ανήκουν στην αστική τάξη.
2. Υπάρχει μια ανισότητα ταξικής δύναμης μεταξύ της καπιταλιστικής κοινωνίας, προς όφελος της αστικής τάξης, που μπορεί να ασκήσει μεγαλύτερη πίεση και επιρροή στον κρατικό μηχανισμό, έναντι όλων των υπολοίπων τάξεων.
3. Ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής επιβάλλει συγκεκριμένους «δομικούς περιορισμούς» στη λειτουργία του κράτους. Δηλαδή με άλλα λόγια επιβάλλει τη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις της διαδικασίας συσσώρευσης του κεφαλαίου. Σκοπός

⁸ J. Le Grand, C. Proper, R. Robinson (1992), «The Economics of Social Problems», Macmillan

⁹ Γεωργακόπουλου Θ. (1980), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική» Εκδόσεις Καραμπερόπουλος, Πειραιάς

του κράτους είναι να υπηρετεί τις ανάγκες που υπάρχουν σε αυτή τη διαδικασία, μιας και από το ρυθμό συσσώρευσης του κεφαλαίου εξαρτώνται η ευρωστία της οικονομίας και επομένως και τα δημόσια έσοδα από τη φορολογία, τα οποία στη συνέχεια χρηματοδοτούν τις δημόσιες δαπάνες. Επομένως, υπάρχει δομική σχέση μεταξύ κράτους και οικονομίας.

1.2 Κράτος

1.2.1 Νομικό Πλαίσιο

Για να γίνει κατανοητό το εύρος των οικονομικών δραστηριοτήτων του κράτους, χωρίζονται οι δραστηριότητες του σε διάφορες κατηγορίες. Μια τέτοια διάκριση είναι εκείνη ανάμεσα στην κεντρική κυβέρνηση και τη γενική κυβέρνηση. Με το όρο γενική κυβέρνηση εννοούνται όλες οι κρατικές δραστηριότητες που ασκούνται από την κεντρική κυβέρνηση, τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και τους λοιπούς δημόσιους φορείς, όπως είναι εκείνοι της κοινωνικής ασφάλισης, της παροχής υπηρεσιών πρόνοιας και περίθαλψης, κλπ. Με τον όρο κεντρική κυβέρνηση εννοούνται όλες εκείνες οι δραστηριότητες που ασκεί η κυβέρνηση και το κοινοβούλιο¹⁰.

Οι βασικές οικονομικές λειτουργίες του κράτους διατυπώνονται στο Σύνταγμα της Ελλάδος, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το 2001. Ειδικότερα, σε ότι αφορά το ρόλο του κράτους στην οικονομία, το άρθρο 106 του Συντάγματος ορίζει:

1. Για την εγκαθίδρυση της ειρήνης στην κοινωνία αλλά και για την προστασία του γενικότερου συμφέροντος, το κράτος καταρτίζει ένα πρόγραμμα και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη χώρα, με σκοπό να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας.
2. Η πρωτοβουλία των ιδιωτών δεν θα πρέπει να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή με στόχο επιβλαβή προς την εθνική οικονομία.

¹⁰ Φ.Ε.Κ. – 85/Α/18-4-2001, Μέρος Τέταρτο (Ειδικές, Τελικές & Μεταβατικές Διατάξεις), Τμήμα Α (Ειδικές Διατάξεις), Άρθρο 106

Από την ανωτέρω διατύπωση καθίσταται σαφές ότι ο ρόλος του κράτους στην οικονομία μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευρύς και άπτεται όλων των τομέων της οικονομικής δραστηριότητας. Επίσης, τίθενται τα πλαίσια μέσα στα οποία θα πρέπει να λειτουργεί ο ιδιωτικός τομέας, αν και με έναν τρόπο γενικό και μάλλον αόριστο, ο οποίος μπορεί να δημιουργήσει διχογνωμίες για θέματα όπως το τι είναι η βλάβη της εθνικής οικονομίας, κλπ.

Το κράτος προσφέρει επίσης μια σειρά από αγαθά και υπηρεσίες, όπως είναι η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη, η δικαιοσύνη, κλπ. Με ποιο τρόπο όμως γίνεται η χρηματοδότηση όλων αυτών των δραστηριοτήτων του κράτους; Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Συντάγματος, το οποίο αναφέρεται στην ισότητα των πολιτών¹¹, «οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους». Για να επιτελέσει αυτές τις δραστηριότητες το κράτος συντάσσει προϋπολογισμό, στον οποίο αναγράφονται όλα τα έσοδα και τα έξοδα για το επόμενο έτος (άρθρο 79). Σχετικά με το θέμα της φορολογίας των πολιτών, το Σύνταγμα, στο άρθρο 78 αναφέρει¹²:

1. Δεν υπάρχει καμία επιβολή αλλά και είσπραξη κανενός φόρου χωρίς την παρουσία ενός τυπικού νόμου, ο οποίος θα καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος.
2. Κανένας φόρος ή οποιοδήποτε άλλο βάρος οικονομικό δεν δύναται να επιβληθεί με νόμο που έχει αναδρομική ισχύ και που επεκτείνεται μετά από το οικονομικό έτος του προηγούμενου εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε.
3. Ο φορολογικός συντελεστής, ως αντικείμενο της φορολογίας, οι απαλλαγές ή οι εξαιρέσεις από τη φορολογία καθώς και η απονομή των συντάξεων, δεν αποτελούν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

1.2.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση

Εκτός από την κεντρική κυβέρνηση, δηλαδή τα υπουργεία και τις άλλες κρατικές υπηρεσίες, σημαντικό ρόλο στη διακυβέρνηση της χώρας διαδραματίζει και η Τοπική

¹¹ Φ.Ε.Κ. – 85/Α/18-4-2001, Μέρος Δεύτερο (Ατομικά & Κοινωνικά Δικαιώματα), Άρθρο 4

¹² Φ.Ε.Κ. – 85/Α/18-4-2001, Μέρος Τρίτο (Οργάνωση & Λειτουργίες της Πολιτείας), Τμήμα Γ (Βουλή), Κεφάλαιο 6^ο (Φορολογία & Δημοσιονομική Διαχείριση), Άρθρο 78

Αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν σημαντικές διοικητικές και οικονομικές αρμοδιότητες. Ειδικότερα¹³:

- *«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους».*
- *«Οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως ο νόμος ορίζει».*
- *«Με νόμο μπορεί να προβλέπονται, για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα».*
- *«Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως ο νόμος ορίζει».*
- *«Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων».*

¹³ Φ.Ε.Κ. – 85/Α/18-4-2001, Μέρος Τρίτο (Οργάνωση & Λειτουργίες της Πολιτείας), Τμήμα ΣΤ (Διοίκηση), Κεφάλαιο 1^ο (Οργάνωση της Διοίκησης), Άρθρο 102

1.2.3 Μέγεθος Κράτους

Το μέγεθος του κράτους αποτελεί και ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα ζητήματα της εποχής μας¹⁴. Η μέτρηση της έκτασης της κρατικής δραστηριότητας δεν αποτελεί ένα απλό ζήτημα. Το κράτος πέρα από τα χρηματικά ποσά που δαπανά και τα οποία είναι εύκολα μετρήσιμα, ασκεί ένα πλήθος άλλων δραστηριοτήτων, οι οποίες δεν είναι εύκολο να αποτιμηθούν σε χρήματα. Το κράτος παρεμβαίνει καθημερινά στην οικονομική ζωή με πλήθος ρυθμιστικών παρεμβάσεων, όπως είναι για παράδειγμα η απαγόρευση των ναρκωτικών, οι ζώνες ασφαλείας στα αυτοκίνητα, οι ρυθμίσεις στην κυκλοφορία, η αδειοδότηση για την άσκηση μιας σειράς δραστηριοτήτων, κανόνες που αφορούν την υγεία, τις συνθήκες εργασίας, τη ρύπανση του περιβάλλοντος, κλπ. Η αποτίμηση όλων αυτών των δράσεων σε χρήμα, για να μετρηθούν, είναι συχνά πολύ δύσκολη έως και αδύνατη. Για το λόγο αυτό οι περισσότερες χώρες έχουν συμφωνήσει ότι ένας δείκτης που συλλαμβάνει, σε κάποιο μεγάλο βαθμό, την έκταση της κρατικής δραστηριότητας, είναι εκείνος των δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Ο δείκτης αυτός θεωρείται σχετικά αξιόπιστος και για συγκρίσεις μεταξύ χωρών. Ένας άλλος παρόμοιος δείκτης είναι εκείνος των εσόδων του κράτους.

Ένα πρόβλημα με αυτούς τους δείκτες είναι ότι τα απόλυτα μεγέθη τους μπορεί να μην σημαίνουν πολλά πράγματα, μιας και τα ποσά αυτά είναι διαφορετικά από χώρα σε χώρα και εξαρτώνται και από το μέγεθος της οικονομίας μιας χώρας. Είναι απόλυτα φυσιολογικό μια μεγάλη χώρα να δαπανά περισσότερα για την παιδεία, από ότι μια μικρότερη χώρα. Για το λόγο αυτό, οι δαπάνες αλλά και τα έσοδα μετριούνται ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (Α.Ε.Π.) μιας χώρας, αφού το τελευταίο αυτό θεωρείται ένας αξιόπιστος δείκτης της οικονομικής δραστηριότητας.

1.2.4 Δαπάνες & Έσοδα Κράτους

Οι δημόσιες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης (ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος), αυξήθηκαν σημαντικά σε όλες τις χώρες, ιδιαίτερα κατά το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα¹⁵. Σε πολλές χώρες, κυρίως της Βόρειας Ευρώπης, οι δημόσιες δαπάνες ξεπέρασαν και το 50% του Α.Ε.Π. και έφθασαν στο ανώτατο σημείο τους τη δεκαετία του 1980. Έκτοτε άρχισε να

¹⁴ Καράγιωργα Δ. (1980), «Δημόσια Οικονομική 1: οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

¹⁵ Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

παρατηρείται μια κάμψη και σήμερα για όλες τις χώρες της Ευρωζώνης σχεδόν στο 46% του Α.Ε.Π. και για τις χώρες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) σχεδόν στο 40% του Α.Ε.Π. Στην Ελλάδα, η αύξηση των δημοσίων δαπανών, στη μεταπολεμική περίοδο, ήταν ιδιαίτερα μεγάλη, κυρίως στη δεκαετία του 1980. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1960, όπου οι δαπάνες ήταν περίπου στο 20% του Α.Ε.Π. έφθασαν μετά από 20 περίπου χρόνια να είναι το 30% του Α.Ε.Π., για να εκτοξευτούν στην δεκαετία του 1980 στο 48% του Α.Ε.Π. Έκτοτε παρέμειναν σε επίπεδα που πλησιάζουν το 50% του Α.Ε.Π.

Πέρα όμως από το ύψος των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του Α.Ε.Π., ενδιαφέρον παρουσιάζει και η σύνθεση των δημοσίων δαπανών. Η αύξηση των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα προήλθε κυρίως από την αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών, των καταναλωτικών δαπανών και των δαπανών για τόκους, που αφορούσαν την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους, το οποίο στην περίοδο 1980 – 1990 υπερδιπλασιάστηκε, ως ποσοστό του Α.Ε.Π.

Αξιόλογη υπήρξε και η αύξηση των καταναλωτικών δαπανών του Δημοσίου, που έφτασαν το μέγιστό τους την περίοδο 1990 – 1995 και μετά παρέμειναν σε αυτό περίπου το επίπεδο. Οι δημόσιες επενδύσεις είχαν μια σταθερή ανοδική πορεία μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, αλλά μετά άρχισε μια πτωτική πορεία. Άξιο σχολιασμού είναι και η εξέλιξη των δαπανών για τόκους. Από ελάχιστες που ήταν στις αρχές της δεκαετίας του 1970, έφτασαν να απορροφούν το 12% του Α.Ε.Π. στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Η ταχύτερη πτώση που παρατηρήθηκε μετά, οφείλεται όχι τόσο στη μείωση του δημόσιου χρέους, το οποίο μειώθηκε ελάχιστα, όσο στη μείωση των επιτοκίων, λόγω της ένταξης της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ.

Αν μια πλευρά του κρατικού προϋπολογισμού είναι οι δαπάνες, η άλλη είναι τα έσοδά του. Η κυριότερη πηγή εσόδων είναι τα έσοδα από φορολογία, αν και υπάρχουν και άλλες πηγές εσόδων, όπως είναι για παράδειγμα τα κέρδη από κρατικές επιχειρήσεις ή και έσοδα από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως οι δαπάνες, έτσι και τα έσοδα του προϋπολογισμού σημείωσαν σημαντική αύξηση τη μεταπολεμική περίοδο. Τα έσοδα, ως ποσοστό του Α.Ε.Π., από 17% περίπου που ήταν το 1965 έφτασαν στο 38% περίπου το 2000. Έκτοτε έχει παρατηρηθεί μια μικρή υποχώρηση. Εκτός από την Ελλάδα, παρόμοια εξέλιξη υπάρχει και σε άλλες χώρες της Ευρώπης, με παρόμοιο επίπεδο ανάπτυξης, όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία. Η αύξηση για τον μέσο όρο των χωρών του Ο.Ο.Σ.Α. ήταν μικρότερη, αφού στις χώρες αυτές περιλαμβάνονται και πολλές άλλες χώρες, όπως η Γερμανία, η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία, η Ολλανδία,

κλπ, οι οποίες τη δεκαετία του 1960 είχαν ήδη έσοδα του προϋπολογισμού που έφταναν περίπου το 25% του Α.Ε.Π.

1.3 Σύγχρονες Αντιλήψεις για το Ρόλο του Κράτους

Σήμερα, παρά τις διαμάχες των οικονομολόγων σε ζητήματα κρατικής παρέμβασης, επικρατεί η άποψη σχετικά με 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 του 1980, η επεκτατική κρατική πολιτική τέθηκε υπό αμφισβήτηση. Ειδικότερα, στα τέλη του 1960 με τους μονεταριστές οικονομολόγους, στις αρχές της δεκαετίας του 1970 με τη σχολή των νέων κλασικών οικονομολόγων και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 με τους οικονομολόγους της προσφοράς. Όλες οι παραπάνω σχολές οικονομικής σκέψης, συγκλίνουν στην άποψη ότι η κρατική παρέμβαση για την αντιμετώπιση της ανεργίας και του πληθωρισμού είναι αναποτελεσματική παρά το γεγονός ότι διατυπώνονται διαφορετικές αναλύσεις¹⁶.

Παράλληλα, τα τρία πλαίσια της οικονομικής σκέψης που υπήρχαν, η «νέα πολιτική οικονομία», στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο «νεοθεσμισμός», στα τέλη της δεκαετίας του 1950 και η Αυστριακή σχολή, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970, εκτός από τις μεταξύ τους διαφορές έχουν μια κοινή βάση που είναι πως το κύριο και πλέον σημαντικό τμήμα της οικονομίας θα πρέπει να δοθεί στις δυνάμεις της αγοράς. Αυτό σημαίνει ότι ο ρόλος του κράτους θα μειωθεί μόνο στην επίβλεψη της κανονικής και απρόσκοπτης λειτουργίας του ανταγωνισμού. Τη δεκαετία του 1980, 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»*.

Σε γενικές γραμμές, η παρέμβαση από το κράτος δεν κρίνεται ως ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος για την αντιμετώπιση των αδυναμιών της αγοράς, αλλά περισσότερο θεωρείται αιτία των οικονομικών κρίσεων. Κάτω από την έννοια αυτή, οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν στόχο κεντρικής σημασίας, με την επίτευξη του οποίου θα λυθούν τα χρόνια και

¹⁶ Δαλαμάγκας Β. (2003), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

σημαντικά προβλήματα των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους. Ταυτόχρονα, οι ιδιωτικοποιήσεις θα αυξήσουν την παραγωγικότητα της οικονομίας και με τον τρόπο αυτό θα μειωθεί το κόστος παραγωγής, συμβάλλοντας στη μείωση του πληθωρισμού. Ακόμη και το επίπεδο της ανεργίας θα μπορούσε να μειωθεί, μέσα από την αύξηση των κερδών και των επενδύσεων.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 οι Νέο – Κεϋνσιανοί οικονομολόγοι υποστήριζαν ότι μια ρύθμιση στην οικονομία, όχι όμως αυτή, η υποτιθέμενα ασφυκτική του παλαιού Κεϋνσιανισμού, κρίνεται ως αναγκαία. Παραμένει όμως ως βασικό το ερώτημα σχετικά με εάν μια τέτοια επαναρύθμιση θα πρέπει να έχει κυβερνητική μορφή ή τη μορφή της αυτορρύθμισης. Ουσιαστικά, τίθεται το ερώτημα αν το κράτος από παρεμβατικό θα πρέπει να γίνει ρυθμιστικό ή ουδέτερο.

1.4 Ο Ρόλος των Δημόσιων Φορέων

1.4.1 Διανομή του Εισοδήματος

Οι δημόσιοι φορείς μπορούν να διαδραματίσουν, σημαντικό ρόλο στον τομέα της διανομής του εισοδήματος. Ο ρόλος τους αυτός είναι διττός: κατά πρώτον, μπορούν να εκφράσουν τις αντιλήψεις του κοινωνικού συνόλου για κοινωνική δικαιοσύνη, και κατά δεύτερον, να πάρουν τα κατάλληλα μέτρα για την πραγματοποίηση της επιθυμητής από το κοινωνικό σύνολο διανομής. Εφόσον οι αντιλήψεις των ατόμων του κοινωνικού συνόλου για κοινωνική δικαιοσύνη διαφέρουν σημαντικά ανάμεσα τους, δεν υπάρχει τρόπος να συμβιβαστούν οι διαφορετικές αυτές αντιλήψεις και να προκύψει ένα πρακτικό αποτέλεσμα, παρά μόνο μέσω συλλογικής απόφασης που θα παρθεί από τους δημόσιους φορείς. Μια τέτοια διαδικασία δεν μπορεί να γίνει με ιδιωτικές διαπραγματεύσεις, επειδή η αναδιανομή του εισοδήματος παρουσιάζει χαρακτηριστικά δημόσιου αγαθού και στην περίπτωση των δημόσιων αγαθών οι ιδιωτικές διαπραγματεύσεις δεν μπορούν να οδηγήσουν σε αποτελεσματική λύση¹⁷.

Οι δημόσιοι φορείς, εκτός από το ότι εκφράζουν το κοινωνικό σύνολο σχετικά με την έκταση της επιθυμητής αναδιανομής στην κοινωνία, λαμβάνουν και μια σειρά από μέτρα για την

¹⁷ Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

πραγματοποίηση της αναδιανομής αυτής. Παρέχουν στο κοινωνικό σύνολο τα δημόσια αγαθά δωρεάν, με συνέπεια να βελτιώνεται η σχετική θέση των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων. Παρέχουν, επίσης, δωρεάν ή σε τιμές πολύ χαμηλότερες από τις τιμές αγοράς διάφορα άλλα αγαθά, στα οποία θα μπορούσε να επιβληθεί τιμή, αλλά δεν επιβάλλεται ή επιβάλλεται χαμηλότερη από την τιμή αγοράς, και για λόγους αναδιανομής εισοδήματος. Μεταβιβάζουν εισόδημα στις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις με τη μορφή άμεσων μεταβιβαστικών πληρωμών, όπως είναι για παράδειγμα οι κοινωνικές παροχές, τα οικογενειακά εισοδήματα, τα επιδόματα ανεργίας, κλπ. Επιβάλλουν υψηλότερη φορολογία στις ανώτερες εισοδηματικές τάξεις και χαμηλότερη φορολογία στις κατώτερες εισοδηματικές τάξεις. Επίσης αξίζει να αναφερθεί ότι, μια κάποια αναδιανομή του εισοδήματος μπορεί να γίνει, και από ιδιωτικούς φορείς, στο πλαίσιο φιλανθρωπικών δραστηριοτήτων, αλλά η έκταση της αναδιανομής αυτής δεν είναι πολύ σημαντική ώστε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα με επιτυχία. Κατά συνέπεια, η παρέμβαση των δημόσιων φορέων για την προώθηση του στόχου αυτού φαίνεται αναπόφευκτη.

1.4.2 Σταθεροποίηση της Οικονομίας

Σε αντίθεση με τους δυο πρώτους στόχους του κοινωνικού συνόλου, όπου γίνεται ευρύτατα δεκτό από τους οικονομολόγους ότι υπάρχει, πολλές φορές, ανάγκη για κρατική παρέμβαση, ο ρόλος των δημόσιων φορέων στη σταθεροποίηση της οικονομίας αποτελεί αντικείμενο έντονης διαμάχης¹⁸. Σύμφωνα με τους κλασσικούς οικονομολόγους, ο μηχανισμός των τιμών μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη απασχόληση χωρίς πληθωρισμό και ανισορροπίες στο εξωτερικό ισοζύγιο, με συνέπεια να μην είναι απαραίτητη οποιαδήποτε κρατική παρέμβαση για την επίτευξή τους.

Ο μηχανισμός διόρθωσης των ανισορροπιών είναι αυτόματος και στηρίζεται στις μεταβολές των μισθών και των τιμών. Σύμφωνα με τους οικονομολόγους αυτούς, αν υπάρχει ανεργία στην οικονομία, οι πραγματικοί μισθοί θα μειωθούν, με συνέπεια να αυξηθεί η παραγωγή και η απασχόληση μέχρι να εξαλειφθεί η ανεργία. Αντίθετα, αν υπάρχει πληθωρισμός στην οικονομία, οι πραγματικοί μισθοί θα αυξηθούν και αυτό θα οδηγήσει σε πτώση της απασχόλησης και της παραγωγής και εξάλειψη των πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία. Μεταβολές των μισθών και των τιμών θα μπορούσαν επίσης να θεραπεύσουν τυχόν ανισορροπίες στο εξωτερικό ισοζύγιο. Έτσι για παράδειγμα, η ύπαρξη ελλείμματος στο

¹⁸ Δράκος Γ. (1998), Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα

εξωτερικό ισοζύγιο, θα οδηγούσε σε πτώση των τιμών και των μισθών, αφού η ζήτηση των προϊόντων της χώρας για εξαγωγές θα ήταν μικρότερη από τη ζήτηση της για εισαγωγές, με συνέπεια τα προϊόντα της ελλειμματικής χώρας να γίνουν περισσότερο ανταγωνιστικά, να αυξηθούν οι εξαγωγές και να μειωθούν οι εισαγωγές, μέχρις ότου εξαλειφθεί το έλλειμμα.

Αντίθετα, η ύπαρξη πλεονάσματος θα οδηγούσε σε αύξηση των τιμών και των μισθών, αφού η ζήτηση των προϊόντων της χώρας για εξαγωγές θα ήταν μεγαλύτερη από τη ζήτησή της για εισαγωγές, με συνέπεια να μειωθεί η ανταγωνιστικότητα των προϊόντων της, να αυξηθούν οι εισαγωγές και να μειωθούν οι εξαγωγές, μέχρις ότου εξαλειφθεί το πλεόνασμα. Η ελεύθερη λειτουργία του μηχανισμού των τιμών, επομένως, θα μπορούσε να εξασφαλίσει σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης, με συνέπεια να είναι περιττή οποιαδήποτε κρατική παρέμβαση.

Η ανωτέρω άποψη των κλασικών οικονομολόγων αμφισβητήθηκε έντονα από τον John Keynes και τους μετέπειτα υποστηρικτές της θεωρίας του¹⁹. Σύμφωνα με τις Κεϋνσιανές απόψεις, οι μακροοικονομικές ανισορροπίες της οικονομίας οφείλονται σε ανεπάρκεια ή υπερβάλλουσα ενεργό ζήτηση και δεν είναι δυνατό να θεραπευθούν από το μηχανισμό των τιμών για δύο λόγους: πρώτον, διότι οι μισθοί και οι τιμές δεν είναι ευέλικτες, ιδιαίτερα μάλιστα προς τα κάτω, εξαιτίας της ύπαρξης των συνδικάτων και άλλων θεσμικών παραγόντων. Δεύτερον, ακόμη και αν οι μισθοί και οι τιμές παρουσιάζουν μεταβλητότητα, η ελαστικότητα της ζήτησης ως προς τις μεταβολές των μισθών και των τιμών ενδέχεται να είναι πολύ μικρή ή μηδέν, με συνέπεια ο μηχανισμός των τιμών να μη μπορεί να μεταβάλλει επαρκώς τη ζήτηση και να εξασφαλίσει πλήρη απασχόληση και εξάλειψη τυχόν άλλων μακροοικονομικών διαταραχών. Για παράδειγμα, σε μια εγχρήματη οικονομία, η ελαστικότητα της ζήτησης χρήματος μπορεί να είναι πολύ μεγάλη, με συνέπεια να απαιτείται πολύ μεγάλη πτώση των τιμών και των μισθών προκειμένου να μειωθούν επαρκώς τα επιτόκια, ώστε να αυξηθούν επαρκώς οι επενδύσεις και η ενεργός ζήτηση και να αντιμετωπιστούν οι μακροοικονομικές ανισορροπίες της οικονομίας.

Προβλήματα θα αντιμετώπιζε ο μηχανισμός των τιμών ακόμη και στην περίπτωση που η ελαστικότητα ζήτησης χρήματος ήταν σχετικά μικρή, αν η ελαστικότητα ζήτησης για επενδύσεις ως προς τις μεταβολές του επιτοκίου ήταν επίσης μικρή, με συνέπεια να χρειάζεται

¹⁹ Coombs H., Jenkins, D. (2002), «Public Sector Financial Management», Thomson Learning, London

πολύ μεγάλη πτώση των επιτοκίων και συνεπώς μεγάλη πτώση των μισθών και των τιμών προκειμένου να διορθωθούν οι μακροοικονομικές ανισορροπίες της οικονομίας. Κατά συνέπεια, είναι απαραίτητη η παρέμβαση των δημόσιων φορέων, οι οποίοι με κατάλληλα μέτρα μπορούν να μετριάσουν ή και να εξαλείψουν τις ανισορροπίες αυτές. Έτσι, για παράδειγμα, η ύπαρξη ανεργίας στην οικονομία θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με αύξηση των δημόσιων δαπανών ή μείωση των φόρων, η οποία, μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της ενεργού ζήτησης και εξάλειψη της ανεργίας. Αντίθετα, η ύπαρξη πληθωριστικών τάσεων στην οικονομία θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με μείωση των δαπανών ή αύξηση των φόρων, ενέργειες που θα μείωναν την ενεργό ζήτηση.

Ομοίως ανισορροπίες στο εξωτερικό ισοζύγιο μιας χώρας θα μπορούσαν να θεραπευτούν με κατάλληλες μεταβολές των δαπανών και των φόρων και επομένως και της ενεργού ζήτησης της οικονομίας. Οι δημόσιοι φορείς μπορούν επίσης να διαμορφώσουν τους φόρους και τις δαπάνες, ώστε να λειτουργούν αυτόματα ως σταθεροποιητές της οικονομίας. Για παράδειγμα η ύπαρξη φόρων των οποίων τα έσοδα μεταβάλλονται ανάλογα με τις μεταβολές της ζήτησης και του εισοδήματος, αποτελούν έναν τέτοιο αυτόματο σταθεροποιητή. Όταν αυξάνεται η ζήτηση και δημιουργείται απειλή πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία, τα έσοδα από τους φόρους αυξάνονται αυτόματα, με συνέπεια να περιορίζεται η αύξηση της ενεργού ζήτησης, ενώ συμβαίνει το αντίθετο όταν μειώνεται η ενεργός ζήτηση και απειλείται η ανεργία στην οικονομία. Ανάλογους σταθεροποιητές εισάγουν στο οικονομικό σύστημα οι δημόσιες δαπάνες, όταν αποτελούν μια φθίνουσα συνάρτηση της ενεργού ζήτησης και του εισοδήματος²⁰.

Οι ανωτέρω απόψεις των Κεϋνσιανών οικονομολόγων έγιναν αντικείμενο κριτικής από πλήθος άλλων οικονομολόγων. Τα σημεία της κριτικής εντοπίζονται σε τρεις κατηγορίες:

1. Η διάγνωση των Κεϋνσιανών σχετικά με την αιτία των μακροοικονομικών διαταραχών είναι εσφαλμένη. Πολλοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι η υπερβάλλουσα ζήτηση ή η ανεπαρκής ζήτηση δεν αποτελούν πάντα την αιτία των μακροοικονομικών διαταραχών και ιδιαίτερα της ανεργίας, που οφείλονται στην ακαμψία των μισθών και των τιμών.
2. Η δημοσιονομική πολιτική δεν μπορεί να επηρεάσει αποτελεσματικά την ενεργό ζήτηση, μιας και η αύξηση της ζήτησης, που προέρχεται από τις μεταβολές των δημοσίων

²⁰ Δαλαμάγκας Β. (2003), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

δαπανών ή των φόρων, αντισταθμίζεται από την αντίστοιχη μείωση της ζήτησης που προέρχεται από την μείωση των ιδιωτικών δαπανών.

3. Ακόμη και αν η δημοσιονομική πολιτική ήταν αποτελεσματική, η λήψη των μέτρων είναι ενδεχόμενο να μην γίνεται σε κατάλληλη χρονικά στιγμή, λόγω μιας σειράς υστερήσεων και άλλων αδυναμιών των δημόσιων φορέων, με συνέπεια η παρέμβαση των φορέων αυτών να χειροτερεύει αντί να βελτιώνει την κατάσταση.

1.4.3 Οικονομική Ανάπτυξη

Ο μηχανισμός των τιμών της αγοράς δεν μπορεί να επιτυγχάνει πάντοτε ικανοποιητικό ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης των ανεπτυγμένων ή οικονομικής ανάπτυξης των αναπτυσσόμενων οικονομιών. Η αδυναμία αυτή του μηχανισμού των τιμών οφείλεται στο γεγονός, ότι δεν μπορεί να αντιμετωπίσει ικανοποιητικά τους διάφορους περιοριστικούς παράγοντες οικονομικής μεγέθυνσης ή οικονομικής ανάπτυξης. Οι παράγοντες αυτοί διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Τα βασικά εμπόδια πραγματοποίησης μεγάλων ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και ιδιαίτερα οικονομικής ανάπτυξης είναι²¹:

1. Ανεπάρκεια του πάγιου κεφαλαίου και χαμηλός ρυθμός αύξησής του

Αντίθετα με το συντελεστή εργασία, ο οποίος ποσοτικά βρίσκεται σε αφθονία στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, το πάγιο κεφάλαιο βρίσκεται σε σχετική ανεπάρκεια και η διαχρονική αύξησή του δεν είναι ικανοποιητική. Η ανεπάρκεια αυτή του πάγιου κεφαλαίου και ο σχετικά χαμηλός ρυθμός αύξησής του οφείλεται άλλοτε στην ανεπάρκεια πόρων που είναι διαθέσιμοι για επενδύσεις, δηλαδή στην ανεπάρκεια προσφοράς επενδυτικών πόρων, άλλοτε στην ανεπάρκεια των πόρων αυτών από τις επιχειρήσεις για επένδυση, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να οφείλεται και στους δυο αυτούς παράγοντες.

Η ανεπαρκής προσφορά επενδυτικών πόρων οφείλεται στο χαμηλό ρυθμό αύξησης των αποταμιεύσεων και στην περιορισμένη προσφορά πόρων από το εξωτερικό. Ο χαμηλός ρυθμός αύξησης των αποταμιεύσεων οφείλεται κυρίως στο μικρό κατά κεφαλήν εισόδημα του μεγαλύτερου μέρους του πληθυσμού, το οποίο διατίθεται για την κάλυψη των βασικών αναγκών, χωρίς να αφήνει σημαντικά περιθώρια για αποταμίευση. Αναφορικά με την προσφορά

²¹ Πεμπτεζόγλου Μ. (2011), «Δημόσια Οικονομική», Σημειώσεις μαθήματος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή

πόρων από το εξωτερικό και αυτή είναι συνήθως περιορισμένη στις αναπτυσσόμενες χώρες, λόγω της χαμηλής παραγωγικότητας του κεφαλαίου, αλλά και λόγω των μεγαλύτερων κινδύνων, τους οποίους αντιμετωπίζουν οι ξένοι επιχειρηματίες στις χώρες αυτές και οι οποίοι εντείνονται από την έλλειψη οικονομικής και πολιτικής σταθερότητας.

Η ζήτηση πόρων, που είναι διαθέσιμοι κάθε φορά για επένδυση, είναι συχνά ανεπαρκής στις αναπτυσσόμενες οικονομίες. Η ζήτηση αυτή αποτελείται από δυο τμήματα: τη ζήτηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων και τη ζήτηση του δημοσίου. Η ζήτηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων για επενδύσεις περιορίζεται συνήθως από τη χαμηλή παραγωγικότητα των ιδιωτικών επενδύσεων, από την ανεπαρκή ενδοεπιχειρηματικότητα, από τους σχετικά μεγαλύτερους κινδύνους που συνεπάγονται οι επενδύσεις στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, από τη σχετική απροθυμία των επιχειρήσεων να αναλάβουν επικίνδυνες επενδύσεις, κλπ. Η ανεπαρκής ζήτηση κεφαλαίων από το δημόσιο οφείλεται στην περιορισμένη δυνατότητα χρηματοδότησής τους, μιας και ένα σημαντικό μέρος από τα τακτικά έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού τους δαπανάται για κατανάλωση και οι δυνατότητες του δημόσιου δανεισμού είναι περιορισμένες. Οφείλεται επίσης στην πλημμελή οργάνωση της διοίκησης και την ανεπάρκειά της να χρησιμοποιήσει κατάλληλα τους διαθέσιμους αποταμιευτικούς πόρους για επένδυση.

2. Μη ορθολογική κατανομή του πάγιου κεφαλαίου και της οικονομικής δραστηριότητας

Εκτός από την ανεπάρκεια του πάγιου κεφαλαίου στις αναπτυσσόμενες χώρες, παρατηρείται επίσης και μια μη ορθολογική κατανομή του κεφαλαίου αυτού και κατά συνέπεια και της οικονομικής δραστηριότητας. Η ανορθολογική αυτή κατανομή πολλές φορές έχει διττό χαρακτήρα. Έτσι οι επενδύσεις και επομένως η οικονομική δραστηριότητα, συγκεντρώνονται συνήθως σε τομείς, οι οποίοι έχουν μικρότερη σημασία από την άποψη της προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης. Τέτοιοι τομείς είναι συνήθως το εμπόριο, ο οικισμός, κλπ. Το εμπόριο συνήθως έχει υψηλά περιθώρια κέρδους σχετικά με άλλους κλάδους και, κατά συνέπεια, προσελκύει την επιχειρηματική δραστηριότητα στις αναπτυσσόμενες οικονομίες. Ο οικισμός επίσης προσελκύει πολλά κεφάλαια στις αναπτυσσόμενες χώρες, μιας και οι κίνδυνοι στον τομέα αυτό είναι σχετικά περιορισμένοι.

Εκτός από την ανωτέρω ανορθολογική κατανομή των επενδύσεων και της οικονομικής δραστηριότητας στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, παρατηρείται συνήθως και μια χωροταξική ανορθολογική κατανομή τους, με την έννοια ότι η κατανομή τους στην επικράτεια δεν είναι

ικανοποιητική. Στις αναπτυσσόμενες οικονομίες οι επενδύσεις, και κατά συνέπεια η οικονομική δραστηριότητα, συγκεντρώνονται σε ορισμένες περιοχές της χώρας και κυρίως στην πρωτεύουσα και σε ορισμένες άλλες μεγάλες πόλεις και δεν κατανέμονται ορθολογικά σε ολόκληρη την επικράτεια, με συνέπεια να μην επιτυγχάνεται ισόρροπη ανάπτυξη ολόκληρης της χώρας.

3. Ποιοτική ανεπάρκεια των άλλων παραγωγικών συντελεστών

Οι φυσικοί πόροι, στις περισσότερες αναπτυσσόμενες οικονομίες είναι σχετικά περιορισμένοι. Επίσης, η ποιότητα όλων των συντελεστών παραγωγής και κυρίως του συντελεστή εργασία είναι χαμηλή, λόγω της περιορισμένης εκπαίδευσης, κυρίως τεχνικής, καθώς και της εξειδίκευσης του εργατικού δυναμικού. Έτσι, αν και στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες υπάρχει αρκετή προσφορά εργατικού δυναμικού, το δυναμικό αυτό, συνήθως υποαπασχολείται στον αγροτικό τομέα και δεν έχει αρκετή τεχνική εκπαίδευση και εξειδίκευση, με συνέπεια να είναι δύσκολη η μετακίνησή του στον τομέα της μεταποίησης.

4. Μη ορθολογική οργάνωση της παραγωγής και χαμηλή στάθμη της τεχνολογίας

Η οργάνωση της παραγωγής στις αναπτυσσόμενες οικονομίες δεν είναι ορθολογική και συνήθως δεν επιτρέπει τον άριστο συνδυασμό των παραγωγικών συντελεστών. Ιδιαίτερη σημασία από την άποψη αυτή έχει το γεγονός, ότι η παραγωγή διενεργείται από μικρές σχετικά οικονομικές μονάδες, οι οποίες λόγω του μικρού τους μεγέθους δεν μπορούν να εκμεταλλευτούν τις οικονομίες κλίμακας. Επιπλέον, η στάθμη της τεχνολογίας, που χρησιμοποιείται στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, είναι κατά κανόνα χαμηλή και αυτό έχει ως συνέπεια τη μειωμένη αποδοτικότητα των επενδύσεων. Εξάλλου, η ικανότητα των αναπτυσσόμενων οικονομιών να απορροφούν γρήγορα τις νέες τεχνολογικές μεθόδους των αναπτυγμένων οικονομιών είναι περιορισμένη, λόγω της χαμηλής στάθμης της εκπαίδευσης των επιχειρηματικών στελεχών.

5. Η παθητικότητα του ισοζυγίου πληρωμών

Η παθητικότητα του ισοζυγίου πληρωμών οφείλεται κυρίως στην παθητικότητα του εμπορικού ισοζυγίου. Η παθητικότητα του εμπορικού ισοζυγίου από την άλλη πλευρά, οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, ορισμένοι εκ των οποίων είναι:

- οι σχετικά υψηλές εισαγωγές κεφαλαιουχικού εξοπλισμού, τον οποίο οι αναπτυσσόμενες οικονομίες χρειάζονται για την προώθηση του σχηματισμού παγίου κεφαλαίου και δεν μπορούν να παράγουν στην εγχώρια αγορά.
- οι σχετικά υψηλές εισαγωγές καταναλωτικών αγαθών, τα οποία προορίζονται για να ικανοποιήσουν τη ζήτηση των ανώτερων εισοδηματικών τάξεων, οι οποίες μιμούνται τα πρότυπα των καταναλωτών των ανεπτυγμένων οικονομιών και ζητούν να καταναλώσουν προϊόντα ανώτερης ποιότητας, τα οποία δεν παράγονται στο εσωτερικό, αλλά εισάγονται.
- οι χαμηλές εξαγωγές των αναπτυσσόμενων οικονομιών, οι οποίες αποτελούνται κυρίως από μικρό αριθμό γεωργικών προϊόντων και πρώτων υλών. Αποτέλεσμα αυτού είναι, ότι ο ρυθμός αύξησης των εξαγωγών είναι σχετικά χαμηλός σε σχέση με το ρυθμό αύξησης του εισοδήματος στις αναπτυγμένες οικονομίες.

Τους ανωτέρω περιοριστικούς παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης είναι δυνατό να αμβλύνουν οι δημόσιοι φορείς, με τη λήψη τόσο άμεσων όσο και έμμεσων μέτρων. Στην πρώτη κατηγορία των μέτρων υπάγονται οι δημόσιες δαπάνες, με τις οποίες μπορεί να προωθηθεί ο σχηματισμός τόσο υλικού όσο και ανθρώπινου κεφαλαίου, που αποτελούν βασικούς παράγοντες προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης. Οι δημόσιες επενδύσεις σε υλικό και ανθρώπινο κεφάλαιο αυξάνουν την παραγωγικότητα της οικονομίας και δημιουργούν ευνοϊκό κλίμα για την προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Στη δεύτερη κατηγορία των μέτρων, υπάγονται τα διάφορα κίνητρα τα οποία παρέχουν οι δημόσιοι φορείς, προκειμένου να κατευθύνουν τις δραστηριότητες των ιδιωτικών φορέων σε περισσότερο παραγωγικούς τομείς. Έτσι για παράδειγμα, παρέχουν επιδοτήσεις ή φορολογικές εύνοιες προκειμένου να επιτύχουν αύξηση των επενδύσεων ή να κατευθύνουν τις επενδύσεις σε περισσότερο παραγωγικούς κλάδους ή σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές.

1.4.4 Δημόσια Έργα

Η ανάγκη για επανίδρυση του κράτους στις χώρες του αναπτυγμένου κόσμου έγινε εξαιρετικά έντονη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990²². Η πρόοδος στην τεχνολογία, ιδιαίτερα στους τομείς της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, την ενοποίηση των

²² Alpha Bank, (2009), «Οικονομικό Δελτίο», Τριμηνιαία Έκδοση, Δεκέμβριος, Σελ: 8 – 9

παγκόσμιων αγορών και την απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, επέβαλε νέες συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των χωρών, των επιχειρήσεων και των ατόμων. Μια ιδιαίτερη περίπτωση είναι ο τομέας της κατασκευής των δημοσίων έργων. Στην Ελλάδα, μέχρι σήμερα, τα έργα αυτά ανατίθενται από το αρμόδιο υπουργείο (Υ.ΠΕ.ΚΑ.) σε κατασκευαστικές εταιρείες και η χρηματοδότησή τους γίνεται με κρατικά κεφάλαια. Η ανάθεση των έργων γίνεται συνήθως στη βάση μη – ολοκληρωμένων μελετών, ενώ η ποιότητα της εκτέλεσης των έργων και η τήρηση ή όχι των συμφωνηθεισών προδιαγραφών δεν μπορεί ουσιαστικά να ελεγχθεί, με αποτέλεσμα να καθυστερεί η παραλαβή των έργων και η πληρωμή των κατασκευαστικών εταιρειών. Δεν είναι τυχαίο ότι τα αλληπάλληλα συστήματα ανάθεσης των έργων έχουν αποτύχει. Επομένως, το έδαφος για ανάπτυξη συνθηκών διαφθοράς είναι μεγάλο. Επανίδρυση του κράτους σημαίνει ακριβώς την αλλαγή αυτών των καταστάσεων. Η εισαγωγή ανταγωνιστικών συνθηκών στους τομείς αυτούς, συμπεριλαμβανομένων και των συμπράξεων ιδιωτικού – δημόσιου τομέα στα δημόσια έργα, μπορεί να συμβάλουν αποφασιστικά στην άνοδο της ποιότητας των υπηρεσιών και των έργων και στη μείωση του κόστους τους για το κοινωνικό σύνολο.

2 ΜΟΡΦΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

2.1 Μορφές Παρέμβασης των Δημόσιων Φορέων στην Οικονομία

Οι δημόσιοι φορείς μπορούν να παρεμβαίνουν με διάφορους τρόπους στην οικονομία μιας χώρας. Διακρίνονται σε γενικές γραμμές τρεις (3) μορφές παρεμβάσεων, όπου κάθε μια εξ αυτών μπορεί να έχει διαφορετικές επιπτώσεις στην οικονομία. Οι παρεμβάσεις αυτές είναι στην παραγωγή, στην παροχή και στη ρύθμιση²³:

- Παραγωγή: Υπάρχει παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών από τους δημόσιους φορείς όταν αυτοί αναλαμβάνουν τον τεχνολογικό μετασχηματισμό των συντελεστών σε αγαθά και υπηρεσίες, τα οποία στη συνέχεια διαθέτουν είτε δωρεάν είτε έναντι αντιτίμου στο κοινωνικό σύνολο. Η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών αποτελεί μια πολύ σημαντική δραστηριότητα των δημοσίων φορέων και λαμβάνει χώρα τόσο στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, όσο και στο πλαίσιο των αυτονομημένων δημοσίων υπηρεσιών, όπως είναι για παράδειγμα οι δημόσιες επιχειρήσεις. Στην πρώτη περίπτωση, τα αγαθά και οι υπηρεσίες παρέχονται συνήθως δωρεάν στο κοινωνικό σύνολο, μιας και αφορούν αγαθά των οποίων το όφελος δεν εξατομικεύεται και επομένως δεν μπορεί να επιβληθεί τιμή. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι υπηρεσίες της εθνικής άμυνας, της δημόσιας διοίκησης, της εσωτερικής ασφάλειας, της δημόσιας εκπαίδευσης, της δημόσιας υγείας, της πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλισης, κλπ. Στη δεύτερη περίπτωση, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες παρέχονται συνήθως έναντι αντιτίμου μιας και δεν αφορούν σε δημόσια αγαθά και επομένως δεν μπορούν να εξατομικευτούν και να τιμολογηθούν. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι υπηρεσίες της Δ.Ε.Η., του Ο.Σ.Ε., των ΕΛ.ΤΑ., κλπ.
- Παροχή Αγαθών: Υπάρχει παροχή αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο όταν οι δημόσιοι φορείς λαμβάνουν απλώς πρόνοια, ώστε τα αγαθά αυτά να είναι στη διάθεση του κοινωνικού συνόλου ανεξάρτητα από το φορέα που τα παράγει. Στην περίπτωση αυτή οι δημόσιοι φορείς δεν παράγουν κατ' ανάγκη τα αγαθά ή τις υπηρεσίες, αλλά

²³ Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

μεριμνούν για τη διάθεσή τους στο κοινωνικό σύνολο. Αυτό σημαίνει ότι οι δημόσιοι φορείς μπορεί απλώς να αγοράζουν τα αγαθά και τις υπηρεσίες από ιδιωτικές επιχειρήσεις και στη συνέχεια, να τα διαθέτουν, συνήθως δωρεάν ή σε επιδοτούμενες τιμές, στην κοινωνία. Τέτοια παραδείγματα παροχής αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο από δημόσιους φορείς, που παράγονται όμως από ιδιωτικές επιχειρήσεις, είναι η δωρεάν διανομή συγγραμμάτων στους φοιτητές, ο καθαρισμός δημόσιων χώρων από ιδιωτικά συνεργεία, κλπ.

- Ρύθμιση: Ρύθμιση ασκούν οι δημόσιοι φορείς όταν παρεμβαίνουν με διάφορα μέσα για την αλλαγή της συμπεριφοράς των ιδιωτικών φορέων. Ένα τέτοιο παράδειγμα ρύθμισης αποτελεί η παρέμβαση των δημόσιων φορέων σε τομείς που αποτελούν κρατικά μονοπώλια. Αυτοί οι τομείς μπορεί είτε να αναληφθούν από δημόσιους φορείς είτε να αφηθούν σε ιδιωτικούς φορείς και στη συνέχεια οι δημόσιοι φορείς να ελέγχουν τη δραστηριότητά τους, με το να παρεμβαίνουν για παράδειγμα στον καθορισμό των τιμών. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η επιβολή της φορολογίας, η οποία αποσκοπεί στο να περιορίσει μια δραστηριότητα που προκαλεί εξωτερικές κοινωνικές επιβαρύνσεις, όπως για παράδειγμα το κάπνισμα, η καταστροφή του περιβάλλοντος, κλπ.

2.2 Μέσα Δράσης του Κράτους & των Δημόσιων Φορέων

Οι δημόσιοι φορείς, προκειμένου να πραγματοποιήσουν τους στόχους τους χρησιμοποιούν διάφορα μέσα, με διαφορετική αποτελεσματικότητα το κάθε ένα. Μπορεί να πραγματοποιούν δαπάνες για την παροχή δωρεάν δημόσιων αγαθών στο κοινωνικό σύνολο, της εθνικής άμυνας, της εσωτερικής ασφάλειας, της δικαιοσύνης, κλπ. Επίσης, μπορεί να κάνουν δαπάνες για την κατασκευή διαφόρων έργων υποδομής (δρόμους, κλπ.), αποχετεύσεις, εγγειοβελτιωτικά έργα, κλπ. Γενικότερα, υπάρχουν πολλά μέσα δράσης των δημόσιων φορέων, τα οποία ταξινομούνται σε κατηγορίες, προκειμένου, πέρα από την ταξινόμησή τους να είναι ευκολότερη και αποτελεσματικότερη η ανάλυσή τους. Οι κατηγορίες αυτές είναι²⁴:

²⁴ Δράκος Γ. (1998), Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα

I. Δημοσιονομικά Μέσα

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει όλα τα μέσα που έχουν άμεση σχέση με τα έξοδα και τα έσοδα των δημόσιων φορέων. Τα δημοσιονομικά μέσα ταξινομούνται σε τρεις (3) βασικές κατηγορίες:

1. Δημόσιες δαπάνες, όπως είναι οι μισθοί των δημόσιων υπαλλήλων, οι δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις, οι συντάξεις του κράτους και των άλλων ασφαλιστικών οργανισμών, κλπ.
2. Τους φόρους και τα λοιπά τακτικά έσοδα των δημόσιων φορέων, όπως είναι οι φόροι που πληρώνουν οι μισθωτοί στο μισθό τους ή οι επιχειρήσεις για τα κέρδη τους, οι φόροι που επιβάλλονται στα διάφορα προϊόντα (Φ.Π.Α. φόρος καπνού, φόρος βενζίνης, κλπ.), οι εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση, που καταβάλλονται από τους εργαζόμενους και τους εργοδότες τους, κλπ.
3. Το δημόσιο δανεισμό και τη ρύθμιση του δημόσιου χρέους, όπως είναι ο δανεισμός των δημόσιων φορέων από το κοινό με την έκδοση για παράδειγμα ομολογιακών δανείων ή από τις τράπεζες, η μετατροπή των όρων του δημόσιου χρέους, η εξόφλησή του, κλπ.

II. Νομισματικά και Πιστωτικά Μέσα

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει όλα τα μέσα των δημόσιων φορέων που έχουν άμεση σχέση με τα νομισματικά μεγέθη της οικονομίας και τις πιστώσεις. Τέτοια μέσα είναι η ποσότητα του χρήματος που κυκλοφορεί στην οικονομία, καθώς επίσης και η διάρθρωση των επιμέρους μέσων πληρωμής, το ταμειακό απόθεμα των τραπεζών, το ύψος και η διάρθρωση των επιτοκίων, κλπ.

III. Μέσα Εξωτερικής Οικονομικής Πολιτικής

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει όλα τα μέσα των δημόσιων φορέων τα οποία επηρεάζουν άμεσα το ισοζύγιο των διεθνών συναλλαγών της χώρας. Τέτοια μέσα είναι οι ποσοτικοί και ποιοτικοί περιορισμοί των εισαγωγών, όπως είναι οι δασμοί, οι άμεσοι περιορισμοί των εισαγωγών ή οι επιδοτήσεις και τα διάφορα άλλα μέσα προώθησης των εξαγωγών, όπως οι διακρατικές συμβάσεις και οι προμήθειες. Άλλα μέσα εξωτερικής οικονομικής πολιτικής είναι τα μέτρα για την προώθηση του τουρισμού, της ναυτιλίας, κλπ.

IV. Μέσα Άμεσου Ελέγχου

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει διάφορα μέσα με τα οποία οι δημόσιοι φορείς παρεμβαίνουν άμεσα και ρυθμίζουν διάφορες σχέσεις των ιδιωτικών φορέων. Ενδεικτικά μέσα είναι:

1. Ο έλεγχος των τιμών των αγαθών και υπηρεσιών, όπως είναι ο καθορισμός κατώτατων τιμών ασφάλειας για τα αγροτικά προϊόντα, ο καθορισμός ανώτατων τιμών πώλησης ορισμένων αγαθών, κυρίως βασικών ειδών διατροφής, κλπ.
2. Ο έλεγχος των τιμών των παραγωγικών συντελεστών, όπως είναι ο καθορισμός κατώτατων ορίων μισθών και ημερομισθίων ή ακόμη και ανώτατων αποδοχών ορισμένων υπαλλήλων.
3. Οι διάφοροι ποσοτικοί αλλά κυρίως ποιοτικοί έλεγχοι των αγαθών.
4. Η ενθάρρυνση ή η αποθάρρυνση των επενδύσεων σε ορισμένους τομείς και κλάδους της οικονομίας ή σε περιοχές της χώρας.
5. Οι κανονισμοί εργασίας που αφορούν τις ώρες εργασίας, τις συνθήκες περιβάλλοντος εργασίας, τα ηλικιακά εργασιακά όρια.
6. Οι κανονισμοί πολεοδομίας, οι κανονισμοί κυκλοφορίας, κλπ.

V. Θεσμικά Μέσα

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει διάφορα μέσα που αναφέρονται στη δημιουργία νέων ή στη μεταρρύθμιση παλαιών θεσμών. Τέτοιοι θεσμοί είναι το φορολογικό σύστημα, ο αγροτικός τομέας, με τους συνεταιρισμούς, ο νομισματικός και πιστωτικός τομέας, η σύσταση και η κατάργηση δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων, κλπ.

2.2.1 Δημόσιες Δαπάνες

Μια βασική κατηγορία των δημοσιονομικών μέσων είναι οι δημόσιες δαπάνες. Οι δημόσιοι φορείς καταβάλουν για παράδειγμα τις αμοιβές των παραγωγικών συντελεστών που απασχολούν για την παραγωγή των δημόσιων αγαθών, δηλαδή τους μισθούς των δημόσιων υπαλλήλων, τα ενοίκια των γραφείων, κλπ. Επίσης, καταβάλουν συντάξεις ή διάφορα επιδόματα, όπως για παράδειγμα τα επιδόματα ανεργίας, τα οικογενειακά επιδόματα, κλπ. Για την καλύτερη παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων δαπανών γίνεται μια ταξινόμησή

τους σε ορισμένες κατηγορίες, οι οποίες είναι οι εξής: οικονομική, λειτουργική και διοικητική ταξινόμηση²⁵.

2.2.1.1 Οικονομική Ταξινόμηση

Η οικονομική ταξινόμηση στηρίζεται στον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες δαπάνες επηρεάζουν την παραγωγή και το εθνικό εισόδημα. Σύμφωνα με το κριτήριο, οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται σε δυο (2) μεγάλες κατηγορίες: δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες και δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές.

1. Δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες

Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται όλες οι δαπάνες των δημόσιων φορέων, οι οποίες αποτελούν ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών και επομένως, οδηγούν σε άμεση απασχόληση παραγωγικών συντελεστών και άμεση δημιουργία εισοδημάτων. Τέτοιες δαπάνες είναι, οι μισθοί, τα ενοίκια, η αξία διαφόρων υλικών για την κατασκευή έργων, κλπ. Οι δαπάνες αυτές οδηγούν σε άμεση χρήση παραγωγικών συντελεστών και για το λόγο αυτό αναφέρονται συνήθως και ως δαπάνες που απασχολούν παραγωγικούς πόρους.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι δαπάνες για υπηρεσίες διακρίνονται σε δυο (2) ακόμη κατηγορίες, στις δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης ή αλλιώς τρέχουσες δαπάνες και στις δαπάνες δημόσιων επενδύσεων. Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι δαπάνες για την αγορά αγαθών που προορίζονται για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες του παρόντος, όπως για παράδειγμα οι μισθοί, τα ενοίκια, τα έξοδα γραφικής ύλης, κλπ. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται οι δαπάνες που προορίζονται για την αγορά κεφαλαιουχικών αγαθών, δηλαδή αγαθών τα οποία παρέχουν υπηρεσίες και επομένως ικανοποιούν ανάγκες για μια σειρά ετών, όπως για παράδειγμα δαπάνες για την κατασκευή δρόμων, αποχετευτικών έργων, σχολικών κτιρίων, κλπ.

2. Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές

Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι δαπάνες που δεν αποτελούν ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και επομένως, δεν συντελούν άμεσα στη χρήση παραγωγικών συντελεστών και στη δημιουργία εισοδημάτων. Τέτοιες δαπάνες είναι κυρίως τα οικογενειακά επιδόματα, τα επιδόματα ανεργίας, οι επιδοτήσεις των ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι συντάξεις, κλπ. Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές διακρίνονται σε δυο (2) μεγάλες κατηγορίες: στις μεταβιβάσεις

²⁵ Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

εισοδήματος και στις μεταβιβάσεις κεφαλαίου. Οι μεταβιβάσεις εισοδήματος αποβλέπουν στην ενίσχυση του εισοδήματος των ιδιωτικών φορέων, ενώ οι μεταβιβάσεις κεφαλαίου αφορούν στην κάλυψη ενός μέρους των δαπανών για την αγορά κεφαλαιουχικών αγαθών. Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές διακρίνονται επίσης σε μεταβιβάσεις στα νοικοκυριά και μεταβιβάσεις στις επιχειρήσεις ή επιδοτήσεις, ανάλογα με το εάν γίνονται προς τα νοικοκυριά ή τις επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, οι συντάξεις, τα οικογενειακά επιδόματα, τα επιδόματα ανεργίας, είναι μεταβιβαστικές δαπάνες εισοδήματος στα νοικοκυριά, ενώ η επιδότηση τιμών των προϊόντων που παράγει μια επιχείρηση, αποτελούν μεταβιβαστικές δαπάνες εισοδήματος στις επιχειρήσεις. Από την άλλη πλευρά, η επιδότηση της κατασκευής κατοικίας ή η επιδότηση των κτιριακών εγκαταστάσεων ή του μηχανολογικού εξοπλισμού μιας επιχείρησης αποτελούν μεταβιβάσεις κεφαλαίου.

Η οικονομική ταξινόμηση των δημόσιων δαπανών επιτρέπει στους φορείς άσκησης οικονομικής πολιτικής να μελετούν και να αξιολογούν καλύτερα τις οικονομικές επιπτώσεις των δημόσιων δαπανών και να μπορούν επομένως να τις χρησιμοποιούν καλύτερα για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Όμως, η οικονομική ταξινόμηση των δημόσιων δαπανών αντιμετωπίζει στην πράξη ορισμένες σοβαρές δυσχέρειες. Η διάκριση των δαπανών σε δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες και σε μεταβιβαστικές πληρωμές αντιμετωπίζει κυρίως προβλήματα σχετικά με τις συντάξεις, τους τόκους του δημόσιου χρέους, τις δαπάνες για την αγορά διαρκών κεφαλαιουχικών αγαθών και τις παροχές σε είδος. Ειδικότερα, το ερώτημα που δημιουργείται σχετίζεται με το εάν οι κατηγορίες αυτές δαπάνης αποτελούν δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες ή μεταβιβαστικές πληρωμές.

Σχετικά με τις συντάξεις υποστηρίζεται ότι, αν και οι δαπάνες αυτές αποτελούν μονομερείς παροχές του δημοσίου στους συνταξιούχους και θα έπρεπε να ταξινομούνται στην κατηγορία των δημόσιων δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές, εντούτοις ορισμένες κατηγορίες συντάξεων θεωρούνται πολλές φορές συνέχεια των αμοιβών των συνταξιούχων και επομένως, περιλαμβάνονται στις δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες. Σχετικά με τους τόκους του δημόσιου χρέους υποστηρίζεται ότι αποτελούν την αμοιβή των δανειστών για την παραχώρηση των κεφαλαίων τους στο δημόσιο και κατά συνέπεια θα πρέπει να περιλαμβάνονται στις δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες. Εντούτοις, στην πράξη οι δαπάνες αυτές κατατάσσονται στην κατηγορία των μεταβιβαστικών πληρωμών. Στην κατηγορία των μεταβιβαστικών πληρωμών περιλαμβάνονται επίσης και οι δαπάνες των δημόσιων φορέων για

την αγορά παλαιών κεφαλαιουχικών αγαθών, μιας και οι δαπάνες αυτές δεν δημιουργούν άμεσα εισοδήματα, τα οποία να περιλαμβάνονται στο εθνικό εισόδημα της χώρας. Τέλος, αναφορικά με τις παροχές του δημοσίου σε είδος, αυτές συντελούν άμεσα στη δημιουργία εισοδημάτων και θα πρέπει να περιλαμβάνονται στις δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες. Στην πράξη όμως οι δαπάνες αυτές συνήθως περιλαμβάνονται στις μεταβιβαστικές πληρωμές.

2.2.1.2 Λειτουργική Ταξινόμηση

Η λειτουργική ταξινόμηση των δημόσιων δαπανών γίνεται σύμφωνα με τη συγκεκριμένη ανάγκη ή την κατηγορία αναγκών, στην κάλυψη των οποίων αποβλέπει καθεμία κατηγορία δαπάνης. Για παράδειγμα, όλες οι δαπάνες που αποβλέπουν στην ικανοποίηση της ανάγκης της παιδείας ταξινομούνται στην κατηγορία «δαπάνες εκπαίδευσης», οι δαπάνες που αποβλέπουν στη διατήρηση της υγείας των πολιτών ταξινομούνται στην κατηγορία «δαπάνες υγείας», κλπ. Η λειτουργική ταξινόμηση των δημόσιων δαπανών είναι ιδιαίτερα χρήσιμη μιας και επιτρέπει τη μελέτη και την αξιολόγηση των δημόσιων δαπανών και υποβοηθά τη δημόσια εξουσία να ιεραρχεί τις διάφορες κατηγορίες δαπανών. Η λειτουργική ταξινόμηση διευκολύνει τους πολίτες επίσης να εξακριβώνουν την προτεραιότητα που δίνει μια κυβέρνηση στην ικανοποίηση των διαφόρων κατηγοριών αναγκών και να κρίνουν εάν η ιεράρχηση αυτή τους ικανοποιεί ή όχι²⁶.

Όπως συμβαίνει στην περίπτωση της οικονομικής ταξινόμησης, έτσι και στην λειτουργική ταξινόμηση των δημόσιων δαπανών ανακύπτουν πολλές δυσχέρειες στην πράξη. Το κυριότερο πρόβλημα που δημιουργείται οφείλεται στο ότι ορισμένες κατηγορίες δημόσιων δαπανών συντελούν στην ικανοποίηση περισσότερων της μιας αναγκών, με συνέπεια να μην είναι εφικτή η απόδοση ορισμένων κατηγοριών δαπανών σε συγκεκριμένες ανάγκες. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελούν οι γενικές δαπάνες διοίκησης, οι οποίες ικανοποιούν περισσότερες από μια ανάγκες και επομένως, είναι δύσκολη η κατανομή τους ανάμεσα στις διάφορες λειτουργίες του δημοσίου. Ένα άλλο βασικό πρόβλημα το οποίο δημιουργείται στη λειτουργική ταξινόμηση είναι ο καθορισμός εκείνου του σημείου μέχρι το οποίο θα πρέπει να γίνεται ανάλυση και εξειδίκευση των δημόσιων δαπανών.

Για παράδειγμα, στην περίπτωση της εκπαίδευσης γεννιέται το ζήτημα του εάν θα πρέπει να παρουσιασθούν όλες οι δαπάνες που αφορούν τη δραστηριότητα αυτή σε μια μεγάλη

²⁶ Rosen H., & Gayer T. (2011), «Δημόσια Οικονομική», Έκδοση Α', Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

κατηγορία (π.χ. δαπάνες παιδείας), ή θα πρέπει να διακριθούν σε υποκατηγορίες. Η συγκέντρωση όλων των δαπανών που αφορούν την εκπαίδευση σε μια μόνο κατηγορία παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι δίνει μια συνοπτική εικόνα των πόρων που χρησιμοποιούνται στον τομέα αυτό, αλλά δεν παρέχει πληροφόρηση για τον τρόπο χρήσης των χρημάτων αυτών, όπως για παράδειγμα στην πληρωμή μισθών ενοικίων, κλπ. Μια τέτοια πληροφόρηση θα ήταν πολύ σημαντική προκειμένου να αξιολογηθούν οι δαπάνες εκπαίδευσης, αλλά όσο προχωράει η υποδιαίρεση των δαπανών, τόσο δυσκολότερο είναι να μπορεί να υπάρχει μια συνοπτική εικόνα των δαπανών στον τομέα της εκπαίδευσης.

2.2.1.3 Διοικητική Ταξινόμηση

Η διοικητική ταξινόμηση των δημόσιων δαπανών στηρίζεται στον φορέα που προχωράει στη δαπάνη αυτή. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται συνήθως στις ακόλουθες κατηγορίες²⁷:

- Δαπάνες του κράτους ή δαπάνες της κεντρικής διοίκησης.
- Δαπάνες των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης.
- Δαπάνες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Δαπάνες λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.

2.2.2 Φόροι

Οι φόροι αποτελούν την κύρια πηγή εσόδων των δημόσιων φορέων. Επιβάλλονται στους ιδιωτικούς φορείς και αποσκοπούν στο να μεταβιβάσουν μονομερώς, χωρίς δηλαδή αντίστοιχη αντιπαροχή, αγοραστική δύναμη στους δημόσιους φορείς. Οι φόροι, προς διευκόλυνση της ανάλυσής τους και των επιδράσεων που επιφέρουν, διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες²⁸.

2.2.2.1 Ταξινόμηση των Φόρων Ανάλογα με τη Φορολογική Βάση

Φορολογική βάση ονομάζεται το μέγεθος, σύμφωνα με το οποίο υπολογίζεται ο φόρος. Ως φορολογική βάση χρησιμοποιείται συνήθως κάποιο οικονομικό μέγεθος, αλλά μπορεί να

²⁷ Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

²⁸ Δράκος Γ. (1998), «Μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής: Άριστη Κατανομή των Παραγωγικών Συντελεστών», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

χρησιμοποιηθεί και ένα μη οικονομικό μέγεθος. Οι φορείς που έχουν ως βάση κάποιο οικονομικό μέγεθος, διακρίνονται σε δυο (2) κατηγορίες:

i. Φόροι που επιβάλλονται στην τρέχουσα παραγωγή και στα εισοδήματα

Οι φόροι αυτοί επιβάλλονται είτε στον αγοραστή είτε στον πωλητή ενός προϊόντος ή ενός παραγωγικού συντελεστή. Επιπλέον, οι φόροι αυτοί μπορούν να επιβληθούν στον φορολογούμενο είτε από την πλευρά της πηγής του εισοδήματός του, είτε από την πλευρά της χρήσης του. Οι πρώτοι ονομάζονται φόροι εισοδήματος, ενώ οι δεύτεροι φόροι δαπάνης. Οι φόροι που έχουν ως βάση ένα μη οικονομικό μέγεθος, για παράδειγμα οι κεφαλικοί φόροι, των οποίων το ύψος είναι ανεξάρτητο από την οικονομική θέση του φορολογούμενου, έχουν μεγάλη σημασία από αναλυτική άποψη, διότι θεωρούνται ουδέτεροι, δηλαδή φόροι που δεν προκαλούν ορισμένες οικονομικές επιδράσεις και για το λόγο αυτό πολλές φορές χρησιμοποιούνται ως βάση για τη μέτρηση των επιπλέον επιδράσεων και την αξιολόγηση των φορέων που έχουν ως βάση κάποιο οικονομικό μέγεθος.

ii. Φόροι που επιβάλλονται στην κατοχή ή στη μεταβίβαση της περιουσίας

2.2.2.2 Ταξινόμηση των Φόρων Ανάλογα με τη Φύση του Φορολογικού Συντελεστή

Φορολογικός συντελεστής ονομάζεται το ποσό του φόρου που αντιστοιχεί σε κάθε μονάδα φορολογικής βάσης. Διακρίνεται ο μέσος φορολογικός συντελεστής και ο οριακός φορολογικός συντελεστής. Μέσος φορολογικός συντελεστής είναι ο λόγος του ποσού του φόρου που καταβάλλεται συνολικά από μια φορολογούμενη μονάδα διαιρεμένο με τη συνολική αξία της φορολογικής βάσης. Οριακός φορολογικός συντελεστής είναι ο πρόσθετος φόρος που πρέπει να καταβληθεί για κάθε μια νέα μονάδα αύξησης της φορολογικής βάσης. Όταν το μέγεθος της φορολογικής βάσης μετριέται σε μονάδες ποσότητας, τότε ο φορολογικός συντελεστής ονομάζεται συντελεστής κατά μονάδα, ενώ όταν το μέγεθος της φορολογικής βάσης μετριέται σε μονάδες αξίας, ο φορολογικός συντελεστής ονομάζεται συντελεστής κατά αξία.

Ανάλογα με τη φύση του φορολογικού συντελεστή, οι φόροι διακρίνονται σε τρεις (3) κατηγορίες:

1. Αναλογικοί φόροι

Αναλογικοί είναι οι φόροι όταν ο μέσος φορολογικός συντελεστής τους δεν μεταβάλλεται όταν μεταβάλλεται η φορολογική βάση, είναι με άλλα λόγια ίδιος ο φόρος

ανεξάρτητα από το μέγεθος της φορολογικής βάσης. Ένας αναλογικός φόρος είναι ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων, όπως επίσης και οι φόροι δαπάνης, δηλαδή ο φόρος προστιθέμενης αξίας, το χαρτόσημο, ο φόρος καπνού, κλπ. Όλοι αυτοί οι φόροι είναι αναλογικοί γιατί επιβάλλονται με τον ίδιο φορολογικό συντελεστή, ανεξάρτητα από το μέγεθος των πωλήσεων, που είναι η φορολογική βάση.

2. Προοδευτικοί φόροι

Προοδευτικοί είναι οι φόροι όταν ο μέσος φορολογικός συντελεστής μεταβάλλεται ανάλογα με το μέγεθος της φορολογικής, δηλαδή αυξάνεται όταν αυξάνεται η φορολογική βάση και μειώνεται όταν μειώνεται η φορολογική βάση. Προοδευτικός φόρος είναι ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, ο οποίος χρησιμοποιείται για τη φορολόγηση του εισοδήματος των φυσικών προσώπων, καθώς επίσης και ορισμένων νομικών προσώπων, όπως είναι οι ομόρρυθμες εταιρείες, οι ετερόρρυθμες εταιρείες, κλπ. Προοδευτικός είναι επίσης και ο φόρος κληρονομιάς. Όταν ο μέσος φορολογικός συντελεστής αυξάνεται με σταθερό ρυθμό, η προοδευτικότητα ονομάζεται σταθερή, όταν αυξάνεται με αύξοντα ρυθμό ονομάζεται αύξουσα και όταν αυξάνεται με φθίνοντα ρυθμό τότε λέγεται φθίνουσα.

Ιδιαίτερη σημασία για την ανάλυση των επιπτώσεων της προοδευτικότητας στην οικονομία έχει μια απλή μορφή του προοδευτικού φόρου, η οποία είναι γνωστή ως ο γραμμικός προοδευτικός φόρος. Ο φόρος αυτός επιβάλλεται με έναν συντελεστή επάνω στη βάση που προκύπτει όταν από το συνολικό εισόδημα του φορολογούμενου αφαιρεθεί ένα ορισμένο ποσό, το οποίο θεωρείται απαραίτητο ελάχιστο για τη συντήρησή του. Φορολογούμενοι με εισόδημα μικρότερο από το ελάχιστο αυτό όριο έχουν αρνητική φορολογική υποχρέωση, δηλαδή παίρνουν επιχορήγηση ίση με το ποσό που προκύπτει από την εφαρμογή του συντελεστή επάνω στη διαφορά μεταξύ του εισοδήματός τους και του ελάχιστου ποσού διαβίωσης.

3. Αντίστροφα προοδευτικοί φόροι

Είναι οι φόροι όταν ο μέσος φορολογικός συντελεστής τους μεταβάλλεται κατά τρόπο αντίστροφα ανάλογα με το μέγεθος της φορολογικής βάσης, δηλαδή μειώνεται με την αύξηση της φορολογικής βάσης και αντίστροφα. Όπως και στην περίπτωση της προοδευτικής φορολογίας έτσι και εδώ μπορεί να υπάρχει σταθερή, αύξουσα και φθίνουσα προοδευτικότητα, ανάλογα με το ρυθμό μεταβολής της προοδευτικότητας.

2.2.2.3 Ταξινόμηση των Φόρων με Κριτήριο την Φορολογούσα Αρχή

Με βάση το κριτήριο αυτό, οι φόροι διακρίνονται σε τρεις (3) κατηγορίες:

1. Φόροι της κεντρικής διοίκησης ή κρατικοί φόροι.
2. Φόροι για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, που ονομάζονται συνήθως εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση.
3. Φόροι ,για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή δημοτικοί και κοινωνικοί φόροι.

2.2.2.4 Ταξινόμηση των Φόρων σε Άμεσους & Έμμεσους

Μια αρκετά παλιά ταξινόμηση των φόρων είναι σε άμεσους και σε έμμεσους. Η ταξινόμηση αυτή στηρίχθηκε σε διάφορα κατά καιρούς κριτήρια. Ένα τέτοιο κριτήριο είναι το κατά πόσο ο φόρος επιβαρύνει το άτομο επί του οποίου επιβάλλεται ή εάν μεταβιβάζεται σε άλλους φορολογούμενους. Στην πρώτη περίπτωση ο φόρος θεωρείται άμεσος, ενώ στη δεύτερη περίπτωση θεωρείται έμμεσος. Ένα άλλο κριτήριο είναι το εάν, όταν επιβαλλόταν ο φόρος, ο νομοθέτης είχε την πρόθεση να επιβαρύνει το πρόσωπο επί του οποίου επιβαλλόταν ο φόρος ή πρόθεσή του ήταν να μεταβιβαστεί (μετακυλιστεί) και να επιβαρύνει άλλα πρόσωπα. Στην πρώτη περίπτωση ο φόρος θεωρείται άμεσος, ενώ στη δεύτερη περίπτωση έμμεσος. Η δυσκολία στην περίπτωση αυτή εντοπίζεται στο να γνωρίζει κάποιος ποια είναι κάθε φορά η πρόθεση του νομοθέτη, ώστε να κατατάξει έναν φόρο σε άμεσο και έμμεσο. Στην πράξη, ως άμεσοι φόροι θεωρούνται οι φόροι του εισοδήματος και οι φόροι της περιουσίας, ενώ ως έμμεσοι φόροι θεωρούνται οι φόροι δαπάνης.

2.2.2.5 Ταξινόμηση των Φόρων σε Προσωπικούς & Πραγματικούς

Μια άλλη ταξινόμηση των φόρων είναι σε προσωπικούς και πραγματικούς ή αντικειμενικούς φόρους. Προσωπικοί ονομάζονται οι φόροι όταν, η φορολογική υποχρέωση εξαρτάται όχι μόνο από το μέγεθος της φορολογικής βάσης, αλλά και από προσωπικά στοιχεία του φορολογούμενου, όπως είναι για παράδειγμα το μέγεθος και η σύνθεση της οικογένειας, η κατάσταση της υγείας του, κλπ., τα οποία επηρεάζουν τη δυνατότητα που έχει ώστε να καταβάλει τους φόρους του. Από την άλλη πλευρά, πραγματικοί είναι οι φόροι όταν για τον υπολογισμό του οφειλόμενου ποσού του φόρου δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσωπικές συνθήκες του φορολογούμενου. Προσωπικοί φόροι είναι για παράδειγμα ο φόρος εισοδήματος

φυσικών προσώπων, ο φόρος κληρονομιάς, κλπ., ενώ πραγματικοί φόροι είναι ο φόρος προστιθέμενης αξίας, το χαρτόσημο, κλπ.

2.2.2.6 Ταξινόμηση των Φόρων Ανάλογα με την Οικονομική Λειτουργία που Επιβαρύνουν

Μια ακόμη και σχετικά πρόσφατη ταξινόμηση των φόρων, μπορεί να γίνει με βάση την οικονομική λειτουργία που επιβαρύνουν. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, διακρίνονται τρεις (3) βασικές κατηγορίες:

1. Οι φόροι κατανάλωσης.
2. Οι φόροι εργασίας.
3. Οι φόροι κεφαλαίου.

2.3 Ο Δημόσιος Δανεισμός

Μια τρίτη σημαντική κατηγορία δημοσιονομικών μέσων είναι ο δημόσιος δανεισμός. Ο δημόσιος δανεισμός αποτελεί μια σημαντική και αξιόλογη πηγή εσόδων για τους δημόσιους φορείς, ενώ μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για την προώθηση και των άλλων στόχων τους. Ο δανεισμός των δημόσιων φορέων μπορεί να λάβει διάφορες μορφές. Οι κυριότερες ταξινομήσεις του δημόσιου δανεισμού και του δημόσιου χρέους είναι²⁹:

1. Ανάλογα με την πηγή προέλευσης των πόρων

Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, ο δανεισμός και το χρέος διακρίνονται σε δυο (2) μεγάλες κατηγορίες: στον εσωτερικό δημόσιο δανεισμό και στον εξωτερικό δημόσιο δανεισμό. Στην πρώτη περίπτωση, οι πόροι προέρχονται από πηγές που είναι εντός της χώρας, ενώ στη δεύτερη περίπτωση οι πηγές του δανεισμού είναι έξω από τα όρια της χώρας.

2. Ανάλογα με τον χρόνο λήξης των δανείων

Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο διακρίνονται δυο (2) κατηγορίες:

- ✓ Πάγια δάνεια, όπου περιλαμβάνονται δάνεια τα οποία οι δημόσιοι φορείς δεν έχουν την υποχρέωση να εξοφλήσουν ποτέ. Αποτελούν πάγια περιουσιακά στοιχεία που αποφέρουν

²⁹ Βαβούρας Ι., (1993), «Δημόσιο Χρέος: θεωρία & ελληνική εμπειρία», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

έναν τόκο στον κάτοχό τους, ο οποίος μπορεί να απαλλαγεί από αυτά με την πώλησή τους στο χρηματιστήριο.

- ✓ Εξοφλητέα δάνεια, όπου πρόκειται για δάνεια τα οποία οι δημόσιοι φορείς θα πρέπει να εξοφλήσουν. Ανάλογα με το χρόνο εντός του οποίου θα πρέπει να εξοφληθούν τα δάνεια αυτά, διακρίνονται οι κατηγορίες:
 - i. Δάνεια που είναι απαιτητά μόλις ο κομιστής των τίτλων τα εμφανίσει για εξόφληση.
 - ii. Δάνεια ορισμένης προθεσμίας εξόφλησης, τα οποία οι δημόσιοι φορείς θα πρέπει να εξοφλήσουν μέσα σε μια ορισμένη προθεσμία. Ανάλογα με τη διάρκεια των δανείων ορισμένης προθεσμίας διακρίνονται τρεις κατηγορίες: βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Τα πρώτα έχουν διάρκεια μικρότερη από ένα έτος, τα δεύτερα έως δέκα (10) έτη και τα τρίτα άνω των δέκα (10) ετών. Στην πράξη βέβαια θα πρέπει να σημειωθεί ότι, οι φορείς του δημοσίου συνάπτουν δάνεια εξοφλητέα σε ορισμένη προθεσμία και είναι συνήθως βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα.

3. Ανάλογα με τη χρήση του προϊόντος του δανείου

Με βάση αυτό το κριτήριο, τα δάνεια διακρίνονται σε παραγωγικά και καταναλωτικά. Παραγωγικά είναι τα δάνεια που γίνονται για τη χρηματοδότηση των παραγωγικών επενδύσεων, ενώ καταναλωτικά είναι τα δάνεια που χρησιμοποιούνται για καταναλωτικούς σκοπούς.

4. Σύμφωνα με άλλα κριτήρια

Τα δημόσια δάνεια ταξινομούνται επίσης και με ορισμένα άλλα κριτήρια, όπως είναι για παράδειγμα, αν οι τίτλοι έχουν εισαχθεί και αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο χρηματιστήριο ή εάν οι δημόσιοι φορείς έχουν το δικαίωμα να μετατρέψουν εκ των υστέρων τους όρους του δανείου. Σύμφωνα με το πρώτο κριτήριο, διακρίνονται τα διαπραγματεύσιμα, των οποίων οι τίτλοι δεν έχουν εισαχθεί στο χρηματιστήριο. Σύμφωνα με το δεύτερο κριτήριο, διακρίνονται τα μετατρέψιμα δάνεια, όταν οι δημόσιοι φορείς έχουν τη δυνατότητα να μετατρέψουν εκ των υστέρων τους όρους του δανείου, όπως για παράδειγμα το επιτόκιο, το χρόνο λήξης του δανείου, κλπ., εάν φυσικά υπάρχει η δυνατότητα αυτή από την πλευρά των δημόσιων φορέων.

2.4 Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις

Η τελευταία πηγή εσόδων των δημόσιων φορέων είναι οι δημόσιες επιχειρήσεις, όπου οι φορείς αναλαμβάνουν οι ίδιοι μια παραγωγική δραστηριότητα, αντί να την δώσουν σε έναν ιδιωτικό φορέα και να προσπαθούν με διάφορες ενέργειές τους να τους επηρεάσουν προκειμένου να ικανοποιήσουν τους στόχους του κοινωνικού συνόλου. Όπως οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, έτσι και οι δημόσιες επιχειρήσεις προχωρούν σε πώληση των υπηρεσιών τους έναντι ενός αντιτίμου, αλλά στην περίπτωση των δημοσίων επιχειρήσεων η τιμολογιακή πολιτική διαφέρει από την αντίστοιχη των ιδιωτικών. Οι επιχειρήσεις του δημοσίου μπορεί να έχουν χαρακτήρα είτε αμιγώς δημόσιο, δηλαδή να μετέχει μόνο το δημόσιο σε αυτές, ή να είναι μικτές, δηλαδή το δημόσιο να μετέχει μόνο κατά ένα ποσοστό, το οποίο είναι συνήθως πάνω από το 50% του συνολικού κεφαλαίου, αλλά και κάποιες φορές μικρότερο από το ποσοστό αυτό³⁰.

Επίσης, οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να εξαρτώνται σε απόλυτο βαθμό από την κεντρική διοίκηση ή και από άλλους δημόσιους φορείς. Από την άλλη βέβαια μπορεί να είναι και εντελώς ανεξάρτητες. Στην πράξη, οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι σε μερικό βαθμό αυτονομημένες. Οι μεγάλες και σημαντικές αποφάσεις που μπορεί για παράδειγμα να αφορούν την επενδυτική και τιμολογιακή πολιτική της επιχείρησης λαμβάνονται από την κεντρική διοίκηση, ενώ αντίθετα, οι καθημερινές αποφάσεις που μπορεί να αφορούν οργανωτικά και λειτουργικά θέματα να λαμβάνονται από τη διοίκηση της επιχείρησης.

2.5 Ο Δημόσιος Προϋπολογισμός

2.5.1 Η Έννοια του Δημόσιου Προϋπολογισμού

Η λήψη των πολιτικών αποφάσεων σχετικά με τα δημοσιονομικά μέσα, γίνεται με βάση το δημόσιο προϋπολογισμό. Ο δημόσιος προϋπολογισμός είναι ένα σύνολο λογαριασμών, οι οποίοι περιέχουν τα ποσά των δαπανών, που σχεδιάζει να πραγματοποιήσει ένας δημόσιος φορέας και τα ποσά των εσόδων που υπολογίζει να εισπράξει για να καλύψει τις δαπάνες του, σε

³⁰ Ευθύμογλου Π. & Ξεπαπαδέας Α. (1990), «Δημόσιες Επιχειρήσεις – Θεωρητική & Εφαρμοσμένη Προσέγγιση», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα

μια ορισμένη χρονική περίοδο³¹. Ο προϋπολογισμός αποτελεί βασικά ένα σχέδιο δράσης του δημόσιου φορέα, δηλαδή με άλλα λόγια το πρόγραμμά του για μια ορισμένη χρονική περίοδο στο μέλλον. Ο προγραμματισμός της δράσης του δημόσιου φορέα και ιδιαίτερα του κράτους, με τον προϋπολογισμό του είναι απαραίτητος για τη σωστή χρήση των δημοσιονομικών μέσων. Κάθε φορέας χρειάζεται πραγματικά πρόγραμμα, είτε είναι δημόσιος είτε είναι ιδιωτικός. Για παράδειγμα τα νοικοκυριά καταρτίζουν κάποιο πρόγραμμα, έστω και άτυπο, που αφορά τα έσοδα και τα έξοδά τους, σε μια ορισμένη μελλοντική περίοδο. Το ίδιο και οι επιχειρήσεις χρειάζεται να καταρτίζουν ένα πρόγραμμα για μελλοντική δράση, ώστε να συντονίζουν τα έσοδα και τα έξοδά τους. Πολύ περισσότερο, οι δημόσιοι φορείς, καταρτίζουν προϋπολογισμό και κυρίως το κράτος, λόγω της μεγάλης έκτασης της δραστηριότητάς τους αλλά και λόγω των κοινωνικών σκοπών, που καλούνται να εκπληρώσουν με τη χρήση πόρων που προέρχονται από το κοινωνικό σύνολο³².

Οι διαφορές ανάμεσα στα προγράμματα των ιδιωτικών και των δημόσιων φορέων είναι σημαντικές, μιας και οι στόχοι που επιδιώκει ο κάθε φορέας είναι διαφορετικός. Εξάλλου, ο προγραμματισμός των ιδιωτικών φορέων διαφέρει από τον προγραμματισμό των δημόσιων φορέων, για το λόγο ότι οι πρώτοι έχουν σχετικά περιορισμένους πόρους, ενώ αντίθετα οι δεύτεροι έχουν μεγαλύτερη ευελιξία στην εξεύρεση πόρων. Οι δημόσιοι φορείς έχουν τη δυνατότητα να δαπανούν ποσά μεγαλύτερα από τα τρέχοντα έσοδά τους και να καλύπτουν τη διαφορά από το δανεισμό για αρκετά χρόνια. Αντίθετα, τη δυνατότητα αυτή δεν την έχουν οι ιδιωτικοί φορείς και αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υπολογίζουν πρώτα τα έσοδά τους και με βάση αυτά να προγραμματίζουν το ύψος των δαπανών τους. Οι δημόσιοι φορείς προγραμματίζουν το ύψος των δαπανών τους και στη συνέχεια προσδιορίζουν το ύψος των εσόδων που χρειάζονται για την κάλυψη των δαπανών αυτών³³.

Με τη βοήθεια του προϋπολογισμού τους οι δημόσιοι φορείς μπορούν να προσδιορίσουν το είδος και την ποσότητα των αγαθών που θα παρασχεθούν στο κοινωνικό σύνολο με τη φροντίδα τους. Ο δημόσιος προϋπολογισμός με άλλα λόγια αποτελεί το μέσο κατανομής των πόρων ανάμεσα στα επιμέρους αγαθά και τις υπηρεσίες στο δημόσιο τομέα. Επίσης, με τον προϋπολογισμό τους οι δημόσιοι φορείς καταφέρνουν να επιτύχουν μια

³¹ Δράκος Γ. (1969), «Μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής», τεύχη Α & Β, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

³² Atkinson A. & Stiglitz J. (1980), «Lectures on Public Economics», McGraw Hill Book Company

³³ Musgrave R. & Musgrave P. (1989), «Public Finance in Theory and Practice», 5th Edition, McGraw Hill

αναδιανομή του εισοδήματος, ανάμεσα στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις, στις γεωγραφικές περιοχές, κλπ. Με τον προϋπολογισμό επίσης, οι δημόσιοι φορείς επιδιώκουν τη σταθεροποίηση της οικονομίας στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης. Η σχέση εσόδων – εξόδων, αν δηλαδή τα πρώτα υπερβαίνουν ή όχι τα δεύτερα, επηρεάζει την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα σε μια οικονομία. Ομοίως, το ύψος και η διάρθρωση του προϋπολογισμού επηρεάζουν το μέγεθος της ενεργού ζήτησης και του εισοδήματος, μιας και τα διάφορα μέσα δράσης των δημόσιων φορέων ασκούν διαφορετική επίδραση στην ενεργό ζήτηση. Τέλος, με τον προϋπολογισμό τους οι δημόσιοι φορείς, επιδιώκουν την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

2.5.2 Κατηγορίες του Δημόσιου Προϋπολογισμού

Οι δημόσιοι προϋπολογισμοί διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες, με βάση ορισμένα χαρακτηριστικά τους. Οι κυριότερες διακρίσεις των δημόσιων προϋπολογισμών είναι³⁴:

1. Ανάλογα με τη φύση κονδυλίων που περιλαμβάνουν: Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο αυτό γίνονται δύο διακρίσεις:
 - προϋπολογισμοί εκμετάλλευσης και προϋπολογισμοί κεφαλαίου
 - τακτικοί προϋπολογισμοί και έκτατοι προϋπολογισμοί

Ο προϋπολογισμός εκμετάλλευσης περιλαμβάνει τα τρέχοντα έσοδα και έξοδα του δημόσιου φορέα, δηλαδή τα έσοδα και τα έξοδα που δε μεταβάλλουν την αξία της περιουσίας του, όπως είναι για παράδειγμα τα έσοδα από φορολογία και δαπάνες για μισθούς, συντάξεις κλπ. Ο προϋπολογισμός κεφαλαίου περιλαμβάνει έσοδα και έξοδα, που η πραγματοποίησή τους μεταβάλλει την περιουσία του δημόσιου φορέα, για παράδειγμα τα έσοδα που προέρχονται από ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων, από δωρεές, δάνεια κλπ. Ο τακτικός προϋπολογισμός, εξάλλου, περιλαμβάνει τα τακτικά έσοδα και τις τακτικές δαπάνες του δημόσιου φορέα, ενώ ο έκτακτος προϋπολογισμός περιλαμβάνει έκτατα έσοδα και έκτατες δαπάνες του δημόσιου φορέα.

2. Ανάλογα με την έκταση των εσόδων και εξόδων που περιλαμβάνουν: Διακρίνονται σε δύο κατηγορίες προϋπολογισμών:
 - στον ακαθάριστο προϋπολογισμό

³⁴ Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

- στον καθαρό προϋπολογισμό

Ο ακαθάριστος προϋπολογισμός περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και έξοδα του δημόσιου φορέα και σε όλη τους την έκταση, δηλαδή τα ακαθάριστα έσοδα και έξοδα, ενώ ο καθαρός προϋπολογισμός περιλαμβάνει τα καθαρά έσοδα και έξοδα. Δηλαδή στον καθαρό προϋπολογισμό περιλαμβάνονται τα ακαθάριστα έσοδα μειωμένα κατά το ποσό των δαπανών που έγιναν για την πραγματοποίησή τους, και οι ακαθάριστες δαπάνες μειωμένες κατά το ποσό των εσόδων που τυχόν συνδέονται οργανικά με αυτές.

3. Ανάλογα με τη χρονική περίοδο που καλύπτουν: Με βάση το κριτήριο αυτό διακρίνονται δύο κατηγορίες προϋπολογισμών:

- ο ετήσιος προϋπολογισμός
- ο πολυετής προϋπολογισμό

Ο πρώτος αναφέρεται σε ένα μόνο έτος, ενώ ο δεύτερος καλύπτει μια μεγαλύτερη χρονική περίοδο, κατά κανόνα έναν οικονομικό κύκλο. Με τον ετήσιο προϋπολογισμό υπάρχει το πλεονέκτημα της πρόβλεψης των εσόδων και του προγραμματισμού των δαπανών για ένα έτος. Δεν παρέχει, όμως, ο ετήσιος προϋπολογισμός στο δημόσιο φορέα τη δυνατότητα να προγραμματίσει τα έσοδα και τα έξοδα του για μια μεγαλύτερη χρονική περίοδο. Αντίθετα, με τον κυκλικό προϋπολογισμό το κράτος προγραμματίζει τα έσοδα και τις δαπάνες του για ολόκληρη την περίοδο του κύκλου, έτσι που κατά τα έτη της οικονομικής κάμψης τα έξοδα να υπερβαίνουν τα έσοδα και να δημιουργείται έλλειμμα στον ετήσιο προϋπολογισμό, το οποίο θα ενισχύει την ενεργό ζήτηση. Αντίθετα, κατά τα έτη της οικονομικής άνθησης τα έσοδα να υπερβαίνουν τα έξοδα και να δημιουργείται πλεόνασμα στον ετήσιο προϋπολογισμό, το οποίο θα επενεργεί μειωτικά πάνω στην ενεργό ζήτηση.

4. Ανάλογα με τη μέθοδο κατάταξης των εσόδων και εξόδων: Με βάση το κριτήριο αυτό διακρίνονται συνήθως δύο κατηγορίες:

- οι κλασσικοί προϋπολογισμοί
- οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων

Στους κλασσικούς προϋπολογισμούς τα έσοδα ταξινομούνται κατά κατηγορίες για παράδειγμα άμεσοι φόροι, έμμεσοι φόροι κλπ. Κάθε κατηγορία διαιρείται συνήθως σε επιμέρους υποκατηγορίες για παράδειγμα φόροι εισοδήματος, κάθε υποκατηγορία υποδιαιρείται σε

επιμέρους ομάδες για παράδειγμα φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και κάθε ομάδα υποδιαιρείται περαιτέρω σε είδη εσόδων, όπως είναι για παράδειγμα ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων που εισπράττεται με τη μορφή προκαταβολής.

Η ταξινόμηση αυτή των δημόσιων εσόδων και εξόδων ανά κατηγορίες και είδη, έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί να γίνεται γνωστό, όχι μόνο το ύψος των επιμέρους εσόδων και δαπανών, αλλά και το ύψος των εσόδων και δαπανών ανά κατηγορίες, γεγονός που διευκολύνει πολλές φορές τις συγκρίσεις. Εξάλλου, η ταξινόμηση των εξόδων κατά φορείς δίνει μια εικόνα της δραστηριότητας των επιμέρους δημόσιων φορέων και υποφορέων. Οι ταξινομήσεις αυτές όμως παρουσιάζουν ένα σημαντικό μειονέκτημα στο ότι δεν διευκολύνουν την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που πετυχαίνονται στο δημόσιο φορέα. Αυτό συμβαίνει γιατί, όπως ταξινομούνται συνήθως τα έσοδα και τα έξοδα ενός δημόσιου φορέα στον προϋπολογισμό του, εμφανίζουν μόνο τις εισροές του, ενώ δεν εμφανίζουν καθόλου τις εκροές του, δηλαδή την αξία της παραγωγής που πραγματοποιείται με την χρησιμοποίηση των εισροών αυτών. Έτσι, δεν είναι εφικτή η σύγκριση του αποτελέσματος που επιτυγχάνεται από καθεμιά δραστηριότητα με το κόστος της, ώστε να μπορεί να γίνει αξιολόγηση των διάφορων δημόσιων δραστηριοτήτων.

2.5.3 Αρχές του Δημόσιου Προϋπολογισμού

Οι προϋπολογισμοί των διάφορων δημόσιων φορέων, θα πρέπει να διέπονται από ορισμένες αρχές ή κανόνες. Οι αρχές αυτές είναι³⁵:

i. Η αρχή της δημοσιότητας του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα, θα πρέπει να παίρνει πλατιά δημοσιότητα, ώστε να ενημερώνεται το κοινωνικό σύνολο και να μπορεί να κρίνει αν η κυβέρνησή ακολουθεί ορθή πολιτική στο δημοσιονομικό τομέα ή όχι.

ii. Η αρχή της ετήσιας διάρκειας

Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα πρέπει να αναφέρεται σε ένα έτος. Ο χρονικός αυτός περιορισμός επιβάλλεται, γιατί έτσι γίνεται εύκολος ο ακριβής υπολογισμός των εσόδων αλλά και των δαπανών των δημόσιων φορέων. Το έτος, στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός, ονομάζεται οικονομικό έτος και πολλές φορές είναι διαφορετικό από το ημερολογιακό έτος.

³⁵ Δράκος Γ. (1998), Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα

iii. Η αρχή της ειλικρίνειας του προϋπολογισμού

Τα κονδύλια που αναφέρονται στον προϋπολογισμό θα πρέπει να είναι ειλικρινή, το οποίο σημαίνει ότι θα πρέπει να αποφεύγεται η σκόπιμη εγγραφή ανειλικρινών κονδυλίων στον προϋπολογισμό, γιατί διαφορετικά νοθεύεται σκόπιμα η εικόνα την οποία δίνει ο προϋπολογισμός του δημόσιου φορέα και γίνεται δυσκολότερος ο έλεγχός του από το κοινωνικό σύνολο.

iv. Η αρχή της σαφήνειας του προϋπολογισμού

Τα έσοδα και τα έξοδα του δημόσιου φορέα θα πρέπει να αναγράφονται στον προϋπολογισμό με τον πιο σαφή τρόπο. Η σημασία της αρχής αυτής είναι φανερή, αφού μόνο όταν τα κονδύλια του προϋπολογισμού αναγράφονται κατά τρόπο σαφή είναι δυνατή η άσκηση ελέγχου τόσο από τη Βουλή όσο και από το κοινωνικό σύνολο.

v. Η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού

Για κάθε δημόσιο φορέα θα πρέπει να καταρτίζεται ένας μόνο προϋπολογισμός, ο οποίος να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και τα έξοδα του δημόσιου φορέα.

vi. Η αρχή της καθολικότητας του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα θα πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και τα έξοδά του. Συνέπεια της αρχής αυτής είναι η σύνταξη ακαθάριστου προϋπολογισμού, δηλαδή προϋπολογισμού ο οποίος περιλαμβάνει στο ένα σκέλος τα ακαθάριστα έσοδα και στο άλλο τις δαπάνες που τυχόν έγιναν για την είσπραξη των εσόδων.

vii. Η αρχή της ειδικότητας του προϋπολογισμού

Τα έσοδα και τα έξοδα ενός δημόσιου φορέα θα πρέπει να αναγράφονται με κάθε λεπτομέρεια στον προϋπολογισμό του. Η λεπτομερής αναγραφή των εσόδων και δαπανών στον προϋπολογισμό διευκολύνει τη Βουλή και το κοινωνικό σύνολο να ασκήσουν τον έλεγχο του προϋπολογισμού. Επιπλέον, με την εξειδίκευση των πιστώσεων δεσμεύεται η εκτελεστική εξουσία, γιατί σε κάθε ανάγκη που παρουσιάζεται, είναι υποχρεωμένη να κινηθεί μέσα στα όρια της προβλεπόμενης πίστωσης.

viii. Η αρχή του μη ειδικού πορισμού των εσόδων

Σύμφωνα με αυτή την αρχή, δεν επιτρέπεται να προσδιορίζεται από πριν ότι ορισμένα έσοδα του προϋπολογισμού ενός δημόσιου φορέα προορίζονται για την κάλυψη ορισμένων συγκεκριμένων δαπανών. Αντίθετα, κάθε δημόσιος φορέας θα πρέπει να αντικρίζει το σύνολο των δαπανών του με το σύνολο των εσόδων του. Αυτό είναι απαραίτητο, γιατί μόνο έτσι εξασφαλίζεται πλήρης ευελιξία στον προϋπολογισμό του δημόσιου φορέα. Διαφορετικά, ο δημόσιος φορέας δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει όλα τα έσοδα του για την πραγματοποίηση των στόχων του, αφού ορισμένα από αυτά είναι δεσμευμένα.

3 ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

3.1 Άμεσοι Φόροι – Μετακύλιση Φόρων

Από τα σπουδαιότερα ζητήματα της Δημόσιας Οικονομικής αποτελούν η κατεύθυνση και η έκταση της μετακύλισης των φόρων διότι προσδιορίζουν τη φύση και την έκταση των διάφορων επιδράσεων που ασκούν οι φόροι στην οικονομία. Πραγματικά, οι επιδράσεις ενός φόρου στην παραγωγή και επομένως, στην κατανομή των πόρων, οι επιδράσεις του στη διανομή του εισοδήματος, στο μέγεθος της ενεργού ζήτησης και του εισοδήματος κλπ. Εξαρτώνται, κατά κύριο λόγο, από το ποιον τελικά επιβαρύνει ο φόρος αυτός: εκείνον πάνω στον οποίο επιβάλλεται ή κάποιον άλλο; Αδιαμφισβήτητα οι επιδράσεις ενός φόρου που μετακυλιέται στους καταναλωτές και τους επιβαρύνει ακριβώς επειδή φέρουν την ιδιότητα του καταναλωτή θα διαφοροποιηθούν από τις επιδράσεις που ασκεί ένας φόρος ο οποίος μετακυλιέται στα κέρδη και επιβαρύνει τους κατόχους του συντελεστή κεφάλαιο ή ενός φόρου που μετακυλιέται στους μισθούς και επιβαρύνει τους κατόχους του συντελεστή εργασία³⁶.

Ο βαθμός μετακύλισης των φόρων διαφοροποιείται μεταξύ των υφιστάμενων κατηγοριών φόρων. Διαφορετικός είναι για παράδειγμα ο βαθμός μετακύλισης των φόρων εισοδήματος από τον αντίστοιχο βαθμό μετακύλισης των έμμεσων φόρων δαπάνης. Όμοια, είναι διαφορετικός ο βαθμός μετακύλισης των γενικών φόρων εισοδήματος ή των γενικών φόρων δαπάνης από το βαθμό μετακύλισης των αντίστοιχων ειδικών φόρων. Επιπρόσθετα, ο βαθμός μετακύλισης των φόρων διαφοροποιείται ανάμεσα στις διάφορες μορφές αγοράς που διατίθεται το προϊόν ή ο παραγωγικός συντελεστής πάνω στον οποίο επιβάλλεται ο φόρος, ενώ εξαρτάται από τις ελαστικότητες ζήτησης και προσφοράς του προϊόντος ή του παραγωγικού συντελεστή που φορολογείται. Τέλος, η παράμετρος αυτή εξαρτάται από το στόχο που η επιχείρηση επιδιώκει να επιτύχει, αφού ο βαθμός μετακύλισης των φόρων διαφοροποιείται στη περίπτωση μιας επιχείρησης που αποσκοπεί στη μεγιστοποίηση των κερδών της σε σχέση με μια άλλη επιχείρηση που επιδιώκει διαφορετικούς στόχους, όπως είναι για παράδειγμα τη μεγιστοποίηση των πωλήσεων της.

³⁶ Δράκος Γ. (1998), Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα

Η μετακύλιση των φόρων εισοδήματος διαφέρει ανάμεσα στις διάφορες μορφές φόρων εισοδήματος, καθώς επίσης και ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες εισοδηματιών, γιατί καθεμιά από τις κατηγορίες αυτές έχει πιθανόν διαφορετικές δυνατότητες αντίδρασης στην επιβολή ενός φόρου και, κατά συνέπεια, διαφορετικές δυνατότητες μεταβίβασης ενός μέρους του φόρου σε τρίτα πρόσωπα. Επιπλέον, ο βαθμός μετακύλισης καθεμιάς κατηγορίας φόρων εισοδήματος εξαρτάται από τη μορφή της αγοράς στην οποία διαμορφώνεται η τιμή του συντελεστή αυτού. Διαφορετικός είναι ο βαθμός μετακύλισης του φόρου εισοδήματος μισθωτών υπηρεσιών, όταν ο μισθός διαμορφώνεται σε μια αγορά τέλειου ανταγωνισμού, από τον αντίστοιχο βαθμό μετακύλισης του φόρου αυτού, όταν ο μισθός διαμορφώνεται ύστερα από διαπραγματεύσεις ανάμεσα στα συνδικάτα των εργαζομένων και τους εκπροσώπους των εργοδοτών.

Αν υποτεθεί ότι ο μισθός διαμορφώνεται κάτω από συνθήκες τέλειου ανταγωνισμού, τότε το ύψος του μισθού εξαρτάται από τη ζήτηση και την προσφορά εργασίας. Αν επιβληθεί ένας αναλογικός φόρος εισοδήματος, ο φόρος αυτός θα μειώσει το καθαρό εισόδημα που θα παίρνει ο εργαζόμενος για καθεμιά ώρα εργασίας που θα προσφέρει και, κατά συνέπεια, θα οδηγήσει σε μείωση της προσφοράς εργασίας του. Η μείωση αυτή, με σταθερή τη ζήτηση εργασίας, θα οδηγήσει σε αύξηση του ακαθάριστου μισθού, με συνέπεια ένα μέρος του φόρου να μετακυλισθεί από τους κατόχους του συντελεστή εργασίας στους καταναλωτές, μέσω αύξησης των τιμών³⁷.

Η έκταση της μετακύλισης του φόρου που επιβάλλεται πάνω στο εισόδημα από εργασία εξαρτάται από την ελαστικότητα ζήτησης και προσφοράς εργασίας. Όσο μεγαλύτερη είναι η ελαστικότητα ζήτησης εργασίας τόσο μικρότερη είναι η δυνατότητα μετακύλισης του φόρου από τους μισθωτούς στους καταναλωτές ή στα κέρδη των επιχειρήσεων και αντίστροφα. Αυτό συμβαίνει γιατί όταν η ελαστικότητα της ζήτησης εργασίας είναι μεγάλη οι επιχειρήσεις μπορούν εύκολα να μειώσουν τη χρησιμοποιούμενη ποσότητα εργασίας σε μια προσπάθεια των μισθωτών να αυξήσουν τον ακαθάριστο μισθό και να μεταβιβάσουν το φόρο στους τελικούς καταναλωτές ή στις επιχειρήσεις. Ενώ αντίθετα, όταν η ζήτηση εργασίας είναι σχετικά ανελαστική και οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να μειώσουν πολύ τη ζητούμενη ποσότητα σε μια αύξηση του ακαθάριστου μισθού, οι μισθωτοί έχουν μεγαλύτερη δυνατότητα να μετακυλήσουν το φόρο στους καταναλωτές ή στις επιχειρήσεις.

³⁷ Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

Αντίθετα, όσο μεγαλύτερη είναι η ελαστικότητα προσφοράς εργασίας τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα μετακύλισης του φόρου από τους μισθωτούς, με αύξηση των ακαθάριστων αποδοχών τους, και αντίστροφα. Αυτό συμβαίνει γιατί όταν η ελαστικότητα προσφοράς είναι μεγάλη οι μισθωτοί θα τείνουν να μειώσουν την προσφορά εργασίας τους πολύ, σε καθεμιά μείωση του μισθού τους και επομένως οι επιχειρήσεις θα είναι αναγκασμένες να αυξήσουν τον ακαθάριστο μισθό, με συνέπεια να είναι δυνατή η μετακύλιση μεγαλύτερου ποσού φόρου από τους μισθωτούς στους καταναλωτές ή στα κέρδη των επιχειρήσεων. Αν η ζήτηση εργασίας είναι πλήρως ελαστική, τότε ολόκληρο το ποσό του φόρου επιβαρύνει τους μισθωτούς, ενώ αντίθετα, αν η ζήτηση εργασίας είναι πλήρως ανελαστική, ολόκληρο το ποσό φόρου μετακυλιέται στους καταναλωτές ή στις επιχειρήσεις. Εξάλλου, αν η προσφορά εργασίας είναι πλήρως ελαστική, τότε ολόκληρο το ποσό του φόρου μετακυλιέται στους καταναλωτές ή στις επιχειρήσεις, ενώ η προσφορά εργασίας είναι πλήρως ανελαστική, ολόκληρο το ποσό του φόρου επιβαρύνει τους μισθωτούς.

Παρόμοια δυνατότητα να μετακυλίσουν ένα μέρος ή και ολόκληρο το φόρο που επιβάλλεται στα κέρδη τους μπορεί να έχουν οι επιχειρήσεις που λειτουργούν σε μια αγορά ολιγοπωλίου, γιατί, σε μια τέτοια περίπτωση, είναι ενδεχόμενο ο φόρος κερδών να μεταβάλει την καμπύλη ζήτησης που αντιμετωπίζει κάθε επιχείρηση. Ιδιαίτερα, στην περίπτωση που οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν τη γνωστή ασυνεχή καμπύλη ζήτησης, της οποίας το δεξιό τμήμα είναι λιγότερο ελαστικό από το αριστερό τμήμα, ένεκα του ότι κάθε επιχείρηση προβλέπει διαφορετική αντίδραση των άλλων επιχειρήσεων σε μια μείωση, από την αντίστοιχη αντίδρασή τους σε μια αύξηση, της τιμής του προϊόντος της, είναι ενδεχόμενο κάθε επιχείρηση να αυξήσει την τιμή και να μεταβιβάσει ολόκληρο ή ένα μέρος του φόρου, επειδή, μετά την επιβολή του φόρου, θεωρεί πολύ πιθανό ότι και οι άλλες επιχειρήσεις θα αυξήσουν την τιμή των προϊόντων τους.

3.2 Έμμεσοι Φόροι – Μετακύλιση Φόρων

Όπως και στην περίπτωση των άμεσων φόρων, έτσι και στην περίπτωση των έμμεσων φόρων, ο βαθμός μετακύλισης διαφέρει μεταξύ των γενικών και των ειδικών φόρων. Επίσης διαφέρει ανάμεσα στις διάφορες μορφές αγοράς, όπου πωλείται το προϊόν, στο οποίο

επιβάλλεται ο φόρος καθώς και από τις ελαστικότητες ζήτησης και προσφοράς του προϊόντος που φορολογείται. Και τέλος διαφέρει ανάλογα με το στόχο που επιδιώκουν οι επιχειρήσεις.

3.2.1 Μετακύληση Φόρων στον Τέλειο Ανταγωνισμό

Ας υποθεθεί ότι επιβάλλεται ένας ειδικός φόρος δαπάνης σε μια αγορά που λειτουργεί κάτω από συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού, δηλαδή σε μια αγορά όπου υπάρχει ένας μεγάλος επιχειρήσεων, με ελευθερία εισόδου νέων και εξόδου παλαιών, όπου οι επιχειρήσεις παράγουν το ίδιο ακριβώς προϊόν και όπου όλοι οι φορείς έχουν πλήρη γνώση των συνθηκών της αγοράς. Κάτω από την υπόθεση ότι οι επιχειρήσεις που διαθέτουν τα προϊόντα, επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση των κερδών τους, κάθε επιχείρηση θα παράγει εκείνη την ποσότητα των προϊόντων που εξισώνει το οριακό της κόστος με τη δεδομένη για αυτή τιμή. Στη βραχυχρόνια περίοδο, μέσα στην οποία η επιχείρηση μπορεί να μεταβάλλει μόνο την ποσότητα των μεταβαλλόμενων συντελεστών της, η τιμή αυτή μπορεί να υπερκαλύπτει, να είναι ίση ή και μικρότερη από το κόστος παραγωγής της ποσότητας αυτής, με συνέπεια η επιχείρηση να πραγματοποιεί υπερ-κανονικά κέρδη, ή να έχει ζημία, η οποία μπορεί να φθάνει το συνολικό σταθερό της κόστος. Αντίθετα, στη μακροχρόνια περίοδο όπου η επιχείρηση δύναται να μεταβάλλει την ποσότητα όλων των παραγωγικών συντελεστών, ενώ ταυτόχρονα μπορούν να μπου στον κλάδο νέες επιχειρήσεις ή να φύγουν οι παλαιές, η τιμή που επέρχεται η ισορροπία θα εξισωθεί με το μέσο κόστος, έτσι ώστε η επιχείρηση να μην πραγματοποιεί υπερ-κανονικά κέρδη, ούτε να έχει ζημιές³⁸.

Στη βραχυχρόνια περίοδο, υπάρχουν 2 είδη φόρων που μπορεί να επιβληθούν³⁹:

- Φόρος κατά μονάδα προϊόντος (unit – tax)
- Φόρος κατά αξία (ad – valorem tax)

Ο φόρος κατά μονάδα προϊόντος επιβάλλεται ως ένα σταθερό ποσό ανά μονάδα πωλούμενου προϊόντος. Ας υποθεθεί ότι, ο κλάδος που παράγει τα προϊόντα επάνω στα οποία επιβάλλεται ο ειδικός φόρος δαπάνης, βρίσκεται σε πλήρη ισορροπία, δηλαδή κάθε επιχείρηση παράγει την ποσότητα όπου εξισώνονται το οριακό κόστος και τα μέσα έσοδα και δεν υπάρχει η τάση για νέες επιχειρήσεις να μπου στον κλάδο ή οι παλαιές να τον εγκαταλείψουν. Επίσης,

³⁸ Δαλαμάγκας Β. (2003), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

³⁹ Δράκος Γ. (1998), Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα

έστω ότι επιβάλλεται ένας ειδικός φόρος δαπάνης. Η επιβολή του φόρου αυτού θα έχει ως συνέπεια την αύξηση του οριακού και του μέσου κόστους παραγωγής κάθε επιχείρησης, μιας και οι επιχειρήσεις θα πρέπει τώρα να καταβάλουν, εκτός από τα άλλα στοιχεία του κόστους και το φόρο.

Στη βραχυχρόνια περίοδο, όταν οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να μεταβάλλουν την ποσότητα των σταθερών συντελεστών, προσπαθούν να αναπροσαρμόσουν την παραγωγή τους, έτσι ώστε να επιτύχουν και πάλι την ισότητα του νέου υψηλότερου οριακού κόστους με την τιμή. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη μείωση της παραγωγής καθεμιάς επιχείρησης του κλάδου. Η μείωση αυτή της παραγωγής και της προσφοράς όλων των επιχειρήσεων του κλάδου όμως, θα μειώσει την συνολική προσφορά του προϊόντος και αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της τιμής του. Η νέα ισορροπία καθεμιάς επιχείρησης θα πραγματοποιηθεί σε ένα επίπεδο παραγωγής χαμηλότερο από το επίπεδο ισορροπίας πριν επιβληθεί ο φόρος, έτσι ώστε να εξισώνεται το νέο οριακό κόστος παραγωγής της, που περιλαμβάνει και το φόρο, με τη νέα τιμή ισορροπίας του κλάδου.

Στο φόρο κατά αξία, αντί να επιβληθεί ένας φόρος κατά μονάδα προϊόντος όπως πριν, θα επιβληθεί ένας φόρος κατά αξία, όπου θα υπάρχει και πάλι μετακύλιση ενός μέρους του βάρους στους καταναλωτές, ενώ το υπόλοιπο θα επιβαρύνει τους παραγωγούς. Όλα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω και αφορούσαν το φόρο κατά μονάδα προϊόντος, ισχύουν και στην περίπτωση του φόρου κατά αξία, με την ίδια επίδραση να επιβάλλεται στις τιμές.

Στη βραχυχρόνια περίοδο αναλύθηκε ότι η επιβολή του φόρου είχε ως συνέπεια τη δημιουργία ζημιών για την επιχείρηση του κλάδου. Τέτοιες ζημιές θα πραγματοποιούν πιθανότατα πολλές οριακές επιχειρήσεις του κλάδου. Για το λόγο αυτό, μακροχρόνια, οι επιχειρήσεις αυτές θα τείνουν να μειώσουν το μέγεθος της παραγωγής τους και να αναπροσαρμόσουν την ποσότητα των πάγιων συντελεστών τους, και ορισμένες οριακές επιχειρήσεις θα φύγουν πολύ πιθανών και από τον κλάδο. Αποτέλεσμα των αναπροσαρμογών αυτών θα είναι, μια πρόσθετη μείωση της προσφοράς του προϊόντος και κατά συνέπεια, μια πρόσθετη αύξηση της τιμής του. Επομένως μακροχρόνια οι επιχειρήσεις του ανταγωνιστικού κλάδου μπορούν να επιτύχουν μια πρόσθετη μετακύλιση του φόρου στους καταναλωτές. Η τελική ισορροπία θα πραγματοποιηθεί όταν όλες οι επιχειρήσεις του κλάδου αναπροσαρμόσουν

τις ποσότητες όλων των παραγωγικών τους συντελεστών, έτσι ώστε να καλύπτουν το μέσο κόστος της παραγωγής τους και να μην πραγματοποιούν ζημιές⁴⁰.

3.2.2 Μετακύλιση Φόρων στο Μονοπώλιο

Στην περίπτωση του μονοπωλίου, η επιχείρηση ισορροπεί στο επίπεδο παραγωγής, όπου εξισώνει το οριακό κόστος με το οριακό έσοδο, μιας και σε αυτό το επίπεδο μεγιστοποιεί τα κέρδη της. Είναι εύκολο να διαπιστωθεί ότι όπως και στην περίπτωση του τέλειου ανταγωνισμού, έτσι και στο μονοπώλιο, η έκταση της μετακύλισης ενός φόρου στους καταναλωτές εξαρτάται από την ελαστικότητα της ζήτησης και από το οριακό κόστος της επιχείρησης. Όσο μεγαλύτερη είναι η ελαστικότητα της ζήτησης, τόσο μικρότερος είναι ο βαθμός της μετακύλισης του φόρου και αντίστροφα. Αντίθετα, όσο μεγαλύτερη είναι η ελαστικότητα του οριακού κόστους της επιχείρησης, τόσο μεγαλύτερος είναι και ο βαθμός μετακύλισης του φόρου και αντίστροφα⁴¹.

Εξ ολοκλήρου μετακύλιση του φόρου στους καταναλωτές υπάρχει μόνο όταν, η ζήτηση είναι πλήρως ανελαστική. Αντίθετα, όταν το οριακό κόστος της επιχείρησης είναι πλήρως ελαστικό, δεν μετακυλιέται ολόκληρο το ποσό του φόρου, όπως συμβαίνει στον τέλειο ανταγωνισμό, αλλά μικρότερο. Αν μάλιστα η καμπύλη της ζήτησης είναι μια ευθεία γραμμή, τότε μόνο το μισό του κατά μονάδα φόρου μετακυλιέται στους καταναλωτές. Εξάλλου, όπως συμβαίνει και στην αγορά του πλήρους ανταγωνισμού, δεν υπάρχει καμία μετακύλιση του φόρου στους καταναλωτές, όταν η ζήτηση είναι τελείως ελαστική.

3.3 Αγορά Εργασίας

Η κρατική παρέμβαση στην αγορά εργασίας προσλαμβάνει σε πολλές των περιπτώσεων νέα μορφές, οι οποίες ονομάζονται «ενεργητικές μορφές». Οι πολιτικές αυτές διέπονται από μια κατεξοχήν μικρο – οικονομική λογική, η οποία ωστόσο αναδεικνύεται ως θεμιτή και αποδοτική. Σύμφωνα με τις πολιτικές αυτές, ο βασικός δείκτης των διακυμάνσεων της οικονομίας είναι το ποσοστό του πληθωρισμού και όχι το επίπεδο της απασχόλησης. Ένα πρώτο συμπέρασμα από αυτό είναι ότι, οι πολιτικές ενίσχυσης της ζήτησης εργασιακής δύναμης αποσυνδέονται από

⁴⁰ Λιανός Θ. & Μπένος Θ. (1996), «Μακροοικονομική Ανάλυση & Δημοσιονομική Πολιτική», 5^η Έκδοση, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

⁴¹ Rosen, H. - T. Gayer (2011), «Δημόσια Οικονομική», Έκδοση 1^η, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

πολιτικές τόνωσης του επιπέδου της συνολικής ζήτησης. Παράλληλα, και στο βαθμό που η υιοθέτηση αυτού του τύπου πολιτικών απασχόλησης συνδέεται με μείωση του επιπέδου των δημόσιων δαπανών που προορίζονται για κατανάλωση και κατά δεύτερο λόγο για επένδυση, ο στόχος της αύξησης του ποσοστού του κέρδους ως ενδιάμεσος στόχος για την επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης πραγματοποιείται με τη μορφή επιλεκτικών επιδοτήσεων μεμονωμένων κεφαλαίων⁴².

Ο ενεργητικός χαρακτήρας των σκοπών αυτού του τύπου πολιτικών απασχόλησης συνίσταται, όχι μόνο στη μικρο – οικονομική λογική του – προσπάθεια προσδιορισμού της δομής και του επιπέδου της προσφοράς εργασίας με την εγκαθίδρυση κινήτρων ή αντί-κινήτρων ως προς την εξατομικευμένη συμπεριφορά των μεμονωμένων κατόχων της εργασιακής δύναμης – αλλά και στον τρόπο διαμεσολάβησης αυτού του δηλωμένου στόχου, μέσα από μικρο – οικονομικές και επιλεκτικού χαρακτήρα πολιτικές καθορισμού του επιπέδου και της δομής της ζήτησης εργασίας από μεμονωμένες επιχειρήσεις. Με αυτό τον τρόπο, ένα μέρος της υποχρέωσης του κράτους να προστατεύει τις κατηγορίες του εργατικού δυναμικού από τον κίνδυνο της ανεργίας ρυθμίζεται από τη λογική της οικονομικής συμπεριφοράς των μεμονωμένων επιχειρήσεων. Η κρατική παρέμβαση στην αγορά εργασίας αποβλέπει πλέον στην προσαρμογή της συμπεριφοράς του εργατικού δυναμικού στις μεταβολές που σημειώνονται, ως αποτέλεσμα της κρίσης κεφαλαιακής αναδιάρθρωσης, και όχι στην προσαρμογή της οικονομικής δραστηριότητας των μεμονωμένων επιχειρήσεων, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η εργασία ως ένα «κοινωνικό αγαθό».

Αυτές οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι προσανατολισμένες στην άρση συγκεκριμένων εμποδίων που χαρακτηρίζουν τη συμπεριφορά των οικονομικών γεγονότων στην αγορά εργασίας, καθώς και στον περιορισμό εκείνων των στοιχείων που δημιουργούν «ανελαστικότητες» στα δυο σκέλη της αγοράς εργασίας, στην προσφορά και στη ζήτηση δηλαδή και κατ' επέκταση στο επίπεδο ισορροπίας και στη δομή της. Ειδικότερα, με την υιοθέτηση αυτών των πολιτικών απασχόλησης επιχειρείται να ελαχιστοποιηθεί το κόστος που επιβαρύνει τις μεμονωμένες επιχειρήσεις, τόσο προκειμένου για την κατάρτιση ή επανειδίκευση του ήδη απασχολούμενου εργατικού δυναμικού όσο και προκειμένου για τη διατήρηση ή τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Οι πολιτικές κατάρτισης και επανειδίκευσης συνιστούν πολιτικές

⁴² Γραβάρης Δ. (1991), «Πολιτικές Απασχόλησης & ο Ρόλος του Κράτους στην Αγορά Εργασίας», Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Σελ: 13 – 16

επένδυσης στο βαθμό που έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασιακής δύναμης. Ωστόσο, εάν οι πολιτικές εάν οι πολιτικές αυτές περιορίζονται ως προς την εφαρμογή τους σε επιδοτήσεις μεμονωμένων επιχειρήσεων για προγράμματα κατάρτισης και επανειδίκευσης του εργατικού τους δυναμικού ή σε αποσπασματικού χαρακτήρα αντίστοιχα προγράμματα για κατάρτιση ή επανειδίκευση ορισμένων κατηγοριών ανέργων, χωρίς ταυτόχρονη πολιτική δημοσίων επενδύσεων, ο ενεργητικό χαρακτήρας αυτών των πολιτικών εξαντλείται σε μια προσπάθεια απευθείας επιδότησης του ποσοστού κέρδους των μεμονωμένων επιχειρήσεων.

Από την άλλη πλευρά, οι πολιτικές επιδότησης των επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης ή για τη διατήρηση ήδη υπαρχουσών, είναι δυνατό να κατανοηθούν ως πολιτικές έμμεσης ενίσχυσης της κοινωνικής κατανάλωσης, με την έννοια ότι μειώνουν το κόστος αναπαραγωγής της εργασιακής δύναμης. Ωστόσο, στο βαθμό που οι πολιτικές αυτές συνήθως συνοδεύονται από τη μείωση των συνολικών δαπανών κοινωνικής κατανάλωσης, αλλά και στο βαθμό που αποσυνδέονται οι πολιτικές ενίσχυσης της συνολικής ζήτησης, παρατηρείται ότι ο σκοπός που εξυπηρετείται με την υιοθέτηση τέτοιου είδους πολιτικών είναι και σε αυτή την περίπτωση η επιδότηση του ποσοστού κέρδους των μεμονωμένων επιχειρήσεων, καθώς ο όρος μείωσης του κόστους αναπαραγωγής της εργασιακής δύναμης αναφέρεται μόνο σε ορισμένες επιμέρους ομάδες του ενεργού πληθυσμού.

3.4 Κοινωνική Ευημερία – Νοικοκυριά

Οι φόροι μειώνουν το εισόδημα του νοικοκυριού και περιορίζουν την ευημερία του. Ένας φόρος εισοδήματος για παράδειγμα μειώνει το διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού και περιορίζει την έκταση των αναγκών που μπορεί να ικανοποιήσει το νοικοκυριό και επομένως μειώνει την ευημερία του. Ένας έμμεσος φόρος δαπάνης, εξάλλου, αυξάνει συνήθως τις τιμές των αγαθών και περιορίζει την αγοραστική δύναμη του εισοδήματος του νοικοκυριού, δηλαδή μειώνει το πραγματικό του εισόδημα και επομένως και την ευημερία του. Αντίθετα, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνουν το χρηματικό ή το πραγματικό εισόδημα των νοικοκυριών και επομένως αυξάνουν την ευημερία τους. Οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες για παράδειγμα που έχουν χαρακτηριστικά των δημόσιων αγαθών και επιτρέπουν στο νοικοκυριό να καταναλώσει δωρεάν

τα δημόσια αγαθά και, με δεδομένα το χρηματικό εισόδημα και τις τιμές, αυξάνουν την ευημερία του⁴³.

Εκτός όμως από τη μείωση ευημερίας που προκαλούν όλοι οι φόροι, ένεκα της μείωσης του εισοδήματος που επιφέρουν, ορισμένοι από αυτούς παρεμβαίνουν στις διάφορες αποφάσεις του νοικοκυριού και το αναγκάζουν να μεταβάλει τη συμπεριφορά του, με συνέπεια να προκαλούν μια πρόσθετη μείωση της ευημερίας του. Η πρόσθετη αυτή μείωση της ευημερίας του νοικοκυριού είναι γνωστή ως το υπερβάλλον βάρος της φορολογίας. Το ίδιο συμβαίνει και με ορισμένες κατηγορίες δαπανών, οι οποίες επίσης παρεμβαίνουν στις διάφορες αποφάσεις του νοικοκυριού, με συνέπεια να προκαλούν απώλεια ευημερίας.

Επομένως, η συνολική μείωση της ευημερίας ενός νοικοκυριού που προέρχεται από την αφαίρεση ενός ορισμένου ποσού εισοδήματος με τη μορφή φόρων, διαφέρει ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες φόρων, γιατί ενώ τα έσοδα είναι τα ίδια και επομένως το εισόδημα του νοικοκυριού μειώνεται κατά το ίδιο ποσό, το πρόσθετο βάρος κάθε φόρου μπορεί να διαφέρει ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες φόρων. Το ίδιο, ακριβώς, συμβαίνει και με το όφελος ή την απώλεια που αποκομίζει ένα νοικοκυριό από τη διενέργεια μιας δαπάνης. Το όφελος αυτό εξαρτάται από τη μορφή που παίρνει τελικά η δαπάνη, γιατί από τη μορφή αυτή εξαρτάται η απώλεια ευημερίας του νοικοκυριού, ένεκα της παρέμβασης ορισμένων κατηγοριών δαπανών, στις αποφάσεις των νοικοκυριών.

Παράλληλα ισχύουν και για το κοινωνικό σύνολο. Το συνολικό βάρος, που προκύπτει από ένα φόρο, εξαρτάται από τη μορφή που παίρνει ο φόρος, γιατί η μορφή του φόρου προσδιορίζει το πρόσθετο βάρος του φόρου στο κοινωνικό σύνολο. Το ίδιο συμβαίνει και στην περίπτωση των δαπανών. Το συνολικό όφελος της κοινωνίας, που προκύπτει από τη διενέργεια μιας δαπάνης, εξαρτάται και πάλι από τη μορφή που παίρνει η δαπάνη αυτή.

3.4.1 Επιδράσεις του Κράτους στην Κοινωνική Ευημερία

Για να εξετασθούν οι επιδράσεις των φόρων στην ευημερία της κοινωνίας θα υποτεθεί ότι υπάρχουν πολλά νοικοκυριά και επιχειρήσεις και ότι όλες οι επιχειρήσεις παράγουν μόνο 2

⁴³ Rosen, H., T. Gayer (2011), «Δημόσια Οικονομική», Α΄ Έκδοση, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

αγαθά, αλλά και όλοι καταναλωτές αγοράζουν επίσης αυτά τα 2 αγαθά μόνο. Οι επιδράσεις των διάφορων κατηγοριών φόρων στην ευημερία της κοινωνίας είναι οι εξής⁴⁴:

✓ **Επιδράσεις αυτόνομου φόρου**

Έστω ότι επιβάλλεται ένας αυτόνομος φόρος. Το πρώτο ερώτημα που θα πρέπει να εξετασθεί είναι τι συμβαίνει με τα έσοδα που εισπράττονται από τον φόρο αυτό. Το κράτος έχει πολλούς εναλλακτικούς τρόπους χρήσης των εσόδων του και οι επιδράσεις του φόρου στην κοινωνική ευημερία θα διαφέρουν ανάλογα με τη χρήση των εσόδων αυτών. Αν υποθεθεί ότι η κυβέρνηση δεν χρησιμοποιεί τα χρήματα αυτά από τα έσοδα αλλά τα αποθηκεύει σε ένα θησαυροφυλάκιο της κεντρικής της τράπεζας. Αφού δεν χρησιμοποιεί τα χρήματα αυτά, αυτό συνεπάγεται ότι δεν επηρεάζει την ποσότητα των παραγωγικών πόρων που είναι διαθέσιμοι στην κοινωνία. Επομένως, η επιβολή του φόρου δεν επηρεάζει και τις παραγωγικές δυνατότητες της οικονομίας. Επιπλέον, ο αυτόνομος φόρος δεν επηρεάζει τις σχετικές τιμές των 2 αγαθών και κατά συνέπεια δεν ασκεί επιδράσεις στην ευημερία της κοινωνίας.

Αφού το κράτος δεν δαπανά τα χρήματα που πήρε από το φόρο, η συνολική ενεργός ζήτηση της οικονομίας θα μειωθεί κατά το ποσό των φορολογικών εσόδων, μιας και τα διαθέσιμα εισοδήματα δεν θα αρκούν τώρα ώστε να αγορασθεί ολόκληρη η παραγωγή στις αρχικές τιμές. Αυτό θα οδηγήσει σε μια αναλογική μείωση όλων των τιμών των αγαθών, έτσι ώστε να μπορεί να απορροφηθεί ολόκληρη η παραγωγή από το κοινωνικό σύνολο με το χαμηλότερο διαθέσιμο εισόδημα που έχει, μετά από την επιβολή του φόρου. Επομένως, ο αυτόνομος φόρος δεν επηρεάζει στην περίπτωση αυτή την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

✓ **Επιδράσεις φόρου εισοδήματος**

Τα ίδια ακριβώς συμπεράσματα και για τους ίδιους λόγους, όπως και στην περίπτωση του αυτόνομου φόρου, ισχύουν και για έναν αναλογικό φόρο εισοδήματος. Και αυτός ο φόρος μειώνει τα διαθέσιμα εισοδήματα των νοικοκυριών και οδηγεί σε μια πτώση του γενικού επιπέδου των τιμών, αν τα χρήματα δεν δαπανηθούν από το κράτος. Δεν επηρεάζει όμως τις σχετικές τιμές των αγαθών και επομένως δεν επηρεάζει και την ευημερία της κοινωνίας.

⁴⁴ Brown C. & Jackson P. (1995), «Public Sector Economics», 4th Edition, Blackwell

✓ **Επιδράσεις ενός γενικού φόρου κατανάλωσης**

Αν αντί ενός αυτόνομου φόρου ή ενός φόρου εισοδήματος επιβαλλόταν ένας γενικός φόρος κατανάλωσης επάνω στα 2 αγαθά, τότε οι τιμές αυτών των αγαθών θα αυξηθούν, με συνέπεια να μειωθούν τα πραγματικά εισοδήματα των καταναλωτών. Για να απορροφηθεί ολόκληρη η παραγωγή επομένως από τα νοικοκυριά θα πρέπει και πάλι να μειωθεί αναλογικά το γενικό επίπεδο των τιμών. Επειδή όμως ο φόρος αυτός είναι γενικός, δεν επηρεάζει τις σχετικές τιμές των αγαθών. Επιπλέον, επειδή το κράτος δεν δαπανά τα έσοδα, οι πόροι παραμένουν οι ίδιοι και άρα ο γενικός φόρος δαπάνης δεν επηρεάζει και την ευημερία της κοινωνίας.

✓ **Επιδράσεις ενός ειδικού φόρου δαπάνης**

Η κατάσταση αυτή θα είναι διαφορετική, αν αντί να επιβληθεί ένας γενικός φόρος δαπάνης, επιβληθεί ένας ειδικός φόρος επάνω στην κατανάλωση του ενός αγαθού, χωρίς όμως να φορολογηθεί το άλλο αγαθό. Σε αυτή την περίπτωση, όχι μόνο θα μειωθεί το γενικό επίπεδο των τιμών, ώστε να μπορέσουν τα νοικοκυριά να απορροφήσουν ολόκληρη την παραγωγή, αλλά θα μεταβληθούν και οι σχετικές τιμές των 2 αγαθών. Αν ο φόρος μετακυλισθεί πλήρως στους καταναλωτές, τότε θα μεταβληθούν μόνο οι σχετικές τιμές των καταναλωτών, ενώ οι σχετικές τιμές των παραγωγών θα μείνουν αμετάβλητες. Αντίθετα, αν μόνο ένα μέρος του φόρου μετακυλισθεί στους καταναλωτές, τότε θα επηρεασθούν τόσο οι σχετικές τιμές των καταναλωτών όσο και των παραγωγών.

3.4.2 Επιδράσεις του Κράτους στα Νοικοκυριά

Αν υποθεθεί ότι ένα νοικοκυριό έχει στη διάθεσή του μια ορισμένη ποσότητα παραγωγικών συντελεστών και επιδιώκει τη μεγιστοποίηση της ικανοποίησης των αναγκών του, δηλαδή τη μεγιστοποίηση της ευημερίας του, τότε το νοικοκυριό έχει να λάβει 3 σημαντικές αποφάσεις⁴⁵:

- i. ποια ποσότητα από τους παραγωγικούς συντελεστές που κατέχει, να προσφέρει στην παραγωγή.
- ii. ποιο ποσό του εισοδήματός του να δαπανήσει για κατανάλωση και τι να αποταμιεύσει.
- iii. ποια αγαθά να καταναλώσει και τι ποσότητα από το κάθε ένα.

⁴⁵ Λιανού Θ. & Μπένου Θ. (1996), «Μακροοικονομική Ανάλυση & Δημοσιονομική Πολιτική», Εκδόσεις Μπένου, 5^η Έκδοση, Αθήνα

Ένας φόρος μπορεί να επηρεάσει μια ή και περισσότερες από τις αποφάσεις αυτές του νοικοκυριού και να μειώσει την ευημερία του. Ας υποτεθεί ότι το νοικοκυριό έχει αποφασίσει την ποσότητα της εργασίας που θα προσφέρει στην παραγωγική διαδικασία και η απόφασή του αυτή δεν επηρεάζεται από κανένα φόρο. Επίσης, ο μισθός είναι δεδομένος στην αγορά και δεν μπορεί να επηρεασθεί από τις αποφάσεις του συγκεκριμένου νοικοκυριού. Επομένως, το νοικοκυριό αυτό έχει ένα δεδομένο χρηματικό εισόδημα, σύμφωνα με το χρόνο εργασίας του και το μισθό του και έχει αποφασίσει να δαπανήσει ολόκληρο το χρηματικό του εισόδημα επάνω σε 2 αγαθά, τα οποία είναι διαθέσιμα σε δεδομένες τιμές. Η μόνη απόφαση την οποία έχει να πάρει και η οποία μπορεί να επηρεασθεί από τη φορολογία είναι τι ποσότητα θα αποκτήσει από καθένα από τα 2 αυτά αγαθά.

Ένα νοικοκυριό με δεδομένο χρηματικό εισόδημα και τιμές στην αγορά θα αγοράσει τόση ποσότητα από κάθε αγαθό, έτσι ώστε να μεγιστοποιήσει την ικανοποίηση των αναγκών του, δηλαδή την ευημερία του. Κρίνεται σκόπιμο να διατυπωθούν 4 παραδείγματα επιβολής φόρου, έτσι ώστε να διαπιστωθεί η επίδραση που ασκεί ο φόρος στην ευημερία των νοικοκυριών.

1. Επίδρασεις ενός αυτόνομου φόρου

Η επιβολή ενός αυτόνομου φόρου θα οδηγήσει σε μια μείωση της ευημερίας του νοικοκυριού, που οφείλεται στη μείωση του εισοδήματός του, που προήλθε από την επιβολή αυτή του φόρου. Ο αυτόνομος φόρος με άλλα λόγια προκαλεί αρνητική εισοδηματική επίδραση στην ευημερία του νοικοκυριού.

2. Επίδρασεις ενός φόρου εισοδήματος

Την ίδια επίδραση θα ασκήσει και ένας φόρος εισοδήματος ο οποίος θα επέφερε τα ίδια έσοδα με τον αυτόνομο φόρο. Ο φόρος αυτός θα μείωνε και πάλι το χρηματικό εισόδημα του νοικοκυριού και με δεδομένες τις τιμές των αγαθών θα μείωνε το πραγματικό εισόδημα.

3. Επίδρασεις ενός γενικού φόρου κατανάλωσης

Αν αντί να επιβληθεί ένας αυτόνομος φόρος ή ένας φόρος εισοδήματος, επιβληθεί ένας γενικός φόρος κατανάλωσης με τον ίδιο συντελεστή επάνω στα αγαθά, οι τιμές των αγαθών θα αυξηθούν αν ο φόρος μετακυλισθεί στους καταναλωτές. Αυτό θα έχει ως συνέπεια να περιορισθεί το πραγματικό εισόδημα του νοικοκυριού. Αν ο φόρος επιβληθεί με τέτοιους

συντελεστές ώστε να αποφέρει τα ίδια έσοδα με τους προηγούμενους φόρους, η αγοραστική δύναμη του εισοδήματος του νοικοκυριού θα περιορισθεί στην ίδια έκταση όπως και προηγουμένως. Άρα η συνέπεια θα είναι να μειωθεί η ευημερία του νοικοκυριού στην ίδια έκταση όπως και προηγουμένως.

4. Επιδράσεις ενός ειδικού φόρου κατανάλωσης

Αν υποτεθεί ότι, αντί ενός γενικού φόρου κατανάλωσης επιβληθεί ένας ειδικός φόρος επάνω σε ένα εκ των 2 αγαθών. Για το αγαθό που δεν φορολογείται, το νοικοκυριό με το δεδομένο χρηματικό εισόδημα θα μπορεί εάν θέλει να αγοράσει από το ένα αγαθό δαπανώντας όλο του το εισόδημα εκεί. Αντίθετα, επειδή το άλλο αγαθό φορολογείται, το νοικοκυριό δεν θα μπορεί πλέον να αγοράσει την ίδια ποσότητα που αγόραζε πριν από την επιβολή του φόρου αλλά μικρότερη, αν δαπανήσει όλο του το εισόδημα σε αυτό το αγαθό.

3.5 Μακροοικονομικές Επιδράσεις Δημοσιονομικών Μέσων

3.5.1 Κατανάλωση

Αναφορικά με την κατανάλωση, υπάρχουν δυο διαφορετικές μεταβλητές που μπορούν να επιδράσουν. Η μια είναι οι δημόσιες δαπάνες και η άλλη είναι οι φόροι⁴⁶.

✓ *Δημόσιες Δαπάνες*

Οι δημόσιες δαπάνες αυξάνουν την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα στην οικονομία, η έκταση όμως των επιδράσεών τους διαφέρει ανάλογα με την κατηγορία της δαπάνης. Οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες είναι, οι μισθοί των δημόσιων υπαλλήλων, αυξάνουν την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα πρωτογενώς, δηλαδή όταν γίνονται τέτοιες δαπάνες, μιας και αποτελούν αμοιβές παραγωγικών συντελεστών. Επιπλέον, οι δαπάνες αυτές ασκούν δευτερογενείς επιδράσεις στην ενεργό ζήτηση μέσω της αύξησης της κατανάλωσης. Αντίθετα, μεταβιαστικές πληρωμές, όπως είναι οι συντάξεις, δεν δημιουργούν πρωτογενώς ζήτηση, μιας και δεν αποτελούν αμοιβές παραγωγικών συντελεστών, αυξάνουν όμως την κατανάλωση και επομένως και την ενεργό ζήτηση δευτερογενώς. Οι επιδράσεις και των δυο είναι πολλαπλάσιες του ύψους

⁴⁶ Ρέππας Α. (2002), «Οικονομική ανάπτυξη – Θεωρίες και στρατηγικές», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

τους, η συνολική επίδραση των δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες όμως είναι μεγαλύτερη από την επίδραση των μεταβιβαστικών πληρωμών.

✓ **Φόροι**

Όπως οι μεταβιβαστικές πληρωμές του δημοσίου αποτελούν μεταβίβαση εισοδήματος από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, και δεν λαμβάνονται υπόψιν για τον υπολογισμό του εθνικού εισοδήματος, έτσι και οι φόροι αποτελούν μεταβιβάσεις εισοδήματος, αλλά από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα. Επομένως, και οι φόροι δεν αποτελούν αμοιβές παραγωγικών συντελεστών και δεν επηρεάζουν το μέγεθος της ενεργού ζήτησης και του εθνικού εισοδήματος σε πρώτη φάση, δηλαδή οι φόροι δεν ασκούν πρωτογενείς επιδράσεις στο εθνικό εισόδημα. Μεταβάλλουν όμως, το διαθέσιμο εισόδημα των ιδιωτικών φορέων που επιβαρύνουν και έτσι επηρεάζουν την κατανάλωση και την ενεργό ζήτηση του ιδιωτικού τομέα και επομένως, ασκούν δευτερογενείς επιδράσεις στο εθνικό εισόδημα.

Η έκταση των δευτερογενών αυτών επιδράσεων εξαρτάται αφενός από την κατηγορία των ιδιωτικών φορέων, που επιβαρύνει κάθε φόρος, και αφετέρου από τη μορφή του φόρου. Έτσι, αν οι φόροι επιβαρύνουν τα νοικοκυριά, ασκούν διαφορετικές επιδράσεις στην ενεργό ζήτηση και στο εισόδημα, από τους φόρους που επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις, διότι οι πρώτοι επηρεάζουν την κατανάλωση, ενώ οι άλλοι επηρεάζουν τις επενδύσεις. Οι επιδράσεις όμως των φόρων στην κατανάλωση διαφέρουν από τις επιδράσεις τους στις επενδύσεις και επομένως οι επιδράσεις στη συνολική ζήτηση και στο εισόδημα διαφέρουν ανάλογα με το φορέα που επιβαρύνουν. Επίσης, οι επιδράσεις των φόρων στην ενεργό ζήτηση και στο εισόδημα διαφέρουν ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες φόρων, γιατί οι αντιδράσεις των ιδιωτικών φορέων, όπως είναι τα νοικοκυριά, διαφέρουν ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες φόρων.

Προκειμένου για την καλύτερη διατύπωση του εν λόγω ζητήματος, θα εξετασθεί η επίδραση δυο φόρων⁴⁷:

1. Αυτόνομοι φόροι: Είναι ανεξάρτητοι από το ύψος του εισοδήματος (φόροι περιουσίας). Οι αυτόνομοι φόροι που επιβαρύνουν τα νοικοκυριά, επηρεάζουν το διαθέσιμο εισόδημά τους, με συνέπεια να ασκούν επιδράσεις στην κατανάλωση, στην έκταση που η κατανάλωση τους να εξαρτάται από το διαθέσιμο εισόδημα. Οι δευτερογενείς αυτές

⁴⁷ Screpanti, E., Zamagni, S., (2004), «Η ιστορία της οικονομικής σκέψης», Εκδόσεις Τυπωθήτω – Δάρδανος, Αθήνα

επιδράσεις των φόρων είναι ισόποσες, αλλά αντίστροφες των επιδράσεων των μεταβιβαστικών πληρωμών.

2. Φόροι Εισοδήματος: Είναι φόροι που έχουν σαν βάση το εισόδημα, όπως είναι ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων. Οι φόροι εισοδήματος ασκούν και αυτοί, όπως και οι αυτόνομοι φόροι, ανάλογες επιδράσεις, μιας και οι φόροι αυτοί μειώνουν το διαθέσιμο χρηματικό εισόδημα των πολιτών και περιορίζουν επομένως την κατανάλωσή τους και την ενεργό ζήτηση στην οικονομία. Οι επιδράσεις μάλιστα των φόρων εισοδήματος είναι ισόποσες με τις επιδράσεις των αυτόνομων φόρων, αν ασφαλώς και οι δυο κατηγορίες φόρων αποφέρουν τα ίδια έσοδα σε μια κατάσταση ισορροπίας.

3.5.2 Επενδύσεις – Ζήτηση

Η έως τώρα υπόθεση όριζε ότι, μόνο η κατανάλωση εξαρτάται από το εισόδημα, ενώ οι επενδύσεις ήταν δεδομένες και προσδιορίζονται ουσιαστικά έξω από το σύστημα. Κατά συνέπεια, τα δημοσιονομικά μέσα επηρέαζαν την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα μόνο μέσω των επιδράσεων στην κατανάλωση. Τα δημοσιονομικά μέσα ενδέχεται να επηρεάζουν και τις ιδιωτικές επενδύσεις. Οι επιδράσεις αυτές μπορεί να είναι είτε άμεσες είτε έμμεσες. Έτσι για παράδειγμα, όταν οι δημόσιοι φορείς επιδοτούν τις ιδιωτικές επενδύσεις, ή λαμβάνουν διάφορα φορολογικά μέτρα προκειμένου να τις ευνοήσουν, αυτό αυξάνει άμεσα τις ιδιωτικές επενδύσεις και επομένως και την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα. Επιπλέον, αν οι επενδύσεις είναι συνάρτηση του εισοδήματος ή και του επιτοκίου, τα δημοσιονομικά μέσα μπορεί να επηρεάσουν τις επενδύσεις και επομένως την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα, μέσω των επιδράσεών τους στις μεταβλητές αυτές⁴⁸.

Αν οι επενδύσεις είναι συνάρτηση του εισοδήματος, τα δημοσιονομικά μέσα επηρεάζουν την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα δευτερογενώς, όχι μόνο μέσω της κατανάλωσης αλλά και μέσω των επενδύσεων. Οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις των δημοσιονομικών μέσων επομένως, δεν θα εξαρτώνται μόνο από την οριακή ροπή για κατανάλωση αλλά και από την οριακή ροπή για επένδυση, δηλαδή από την οριακή ροπή για δαπάνη στην οικονομία. Επομένως, οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις τους θα είναι μεγαλύτερες.

⁴⁸ Ρέππας Α. (2002), «Οικονομική ανάπτυξη – Θεωρίες και στρατηγικές», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Αν οι ιδιωτικές επενδύσεις είναι συνάρτηση του επιτοκίου όμως, το μέγεθος των πολλαπλασιαστών των δημοσιονομικών μέσων θα είναι μικρότερο, μιας και σε κάθε μεταβολή του εισοδήματος θα υπάρχουν μεταβολές του επιτοκίου, οι οποίες θα προκαλούν αντίστροφες μεταβολές στην ενεργό ζήτηση και στο εισόδημα και θα αντισταθμίζουν εν μέρει ή και εξ ολοκλήρου τις άμεσες επιδράσεις τους. Έτσι για παράδειγμα, αν υποθεθεί ότι αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, οι οποίες θα αυξήσουν την ενεργό ζήτηση και το εισόδημα, η αύξηση αυτή του εισοδήματος θα αυξήσει το επιτόκιο και αυτό με τη σειρά του θα μειώσει τις ιδιωτικές επενδύσεις και την ενεργό ζήτηση. Υπάρχει δηλαδή μια έμμεση αρνητική επίδραση στην ενεργό ζήτηση, η οποία αντισταθμίζει μερικά ή ολικά την άμεση αυξητική τους επίδραση.

3.5.3 Παραγωγή – Πληθωρισμός – Απασχόληση

Οι μεταβολές που διατυπώθηκαν ανωτέρω, σχετικά με την ενεργό ζήτηση, γεννάνε το ερώτημα κατά πόσο μπορούν να επηρεάσουν, την παραγωγή, τον πληθωρισμό και την απασχόληση. Αν μια οικονομία βρίσκεται σε κατάσταση ανεργίας, λογική συνέπεια είναι η αύξηση της ενεργού ζήτησης να οδηγήσει σε μια αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης. Αυτό έγινε κατά την πρώτη εικοσιπενταετία του 20^{ου} αιώνα, όπου πολλές χώρες πήραν σειρά δημοσιονομικών μέτρων, με συνέπεια να ενισχύσουν την ενεργό ζήτηση και την απασχόληση. Καθώς όμως η οικονομία πλησιάζει το επίπεδο της πλήρους απασχόλησης και αρχίζουν οι στενότητες στις αγορές των παραγωγικών συντελεστών, η αύξηση της ενεργού ζήτησης μπορεί να οδηγήσει εν μέρει σε αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης, ενώ εν μέρει μπορεί να αυξήσει και τις τιμές και να εντείνει τις πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία. Και βέβαια αν η οικονομία βρίσκεται σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης, η αύξηση της ενεργού ζήτησης θα προκαλέσει πληθωρισμό⁴⁹.

Οι μεταβολές των δημοσιονομικών μέσων επομένως μπορεί να επηρεάσουν τόσο την παραγωγή και την απασχόληση όσο και τον πληθωρισμό ζήτησης, ανάλογα με το επίπεδο απασχόλησης στο οποίο βρίσκεται η οικονομία. Οι μεταβολές των δημοσιονομικών μέσων μπορεί επίσης να επηρεάσουν τις πληθωριστικές πιέσεις που οφείλονται σε πληθωρισμό κόστους και μπορεί οι ίδιες οι μεταβολές αυτές να προκαλέσουν τέτοιο πληθωρισμό κόστους. Για παράδειγμα, εάν η κυβέρνηση αυξήσει τη φορολογία εισοδήματος, οι εργαζόμενοι μπορεί να

⁴⁹ Γεωργακόπουλος, Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

διεκδικήσουν αυξήσεις στους ακαθάριστους μισθούς τους και αυτό να θέσει σε κίνηση μια πληθωριστική διαδικασία κόστους στην οικονομία.

4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1 Συμπεράσματα

Το κράτος δύναται να παρέμβει στην οικονομική ζωή τόσο με νομοθετικές παρεμβάσεις που άπτονται της λειτουργίας των αγορών όσο και με την άσκηση των κατάλληλων πολιτικών, όπως είναι η δημοσιονομική και η νομισματική πολιτική. Η παρέμβαση αυτή όμως είναι γεγονός ότι δημιουργεί ένα σημαντικό ζήτημα, το οποίο σχετίζεται με τη διάκριση και τα όρια που υπάρχουν ανάμεσα στην ελεύθερη αγορά και το ίδιο το κράτος. Υπάρχει μια πλειάδα από σημαντικούς λόγους που μπορεί να αποτελέσουν αφορμή αντικειμένου συζήτησης επί της διάκρισης αυτής. Τέτοιοι παράγοντες μπορούν να θεωρηθούν από οικονομικής πλευράς η παγκοσμιοποίηση και η απελευθέρωση καθώς και η ανεργία, η φτώχεια, οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες. Δυο πολύ σημαντικά ερωτήματα δύναται να διατυπωθούν και αναζητούν απάντηση⁵⁰:

- είναι θεμιτό το κράτος να συμπράττει με τον ιδιωτικό τομέα;
- χρειάζεται να περιοριστεί δραστικά το κράτος στον τομέα της κοινωνικής προστασίας (υγεία, ασφάλιση, συντάξεις) και αντίστοιχα να επεκταθούν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις στους αντίστοιχους χώρους;

Κρατική παρέμβαση μπορεί να υπάρξει διαμέσου των δημόσιων δαπανών, για τις οποίες έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί διάφορες θέσεις. Η σημαντικότερη εξ αυτών είναι ότι η κρατική οικονομική δραστηριότητα αυξάνεται παράλληλα με την αύξηση της πολυπλοκότητας των οικονομικών σχέσεων. Οι οικονομικές αυτές σχέσεις μπορούν να χαρακτηρίζουν μια σειρά παραγόντων, όπως είναι η διαδικασία της οικονομικής ανάπτυξης, η αύξηση των δαπανών κοινωνικής πρόνοιας, και η αποτυχία της αγοράς. Παράλληλα, διατυπώνεται και μια ακόμη θεωρία που αναφέρεται ως αυτή της διαφοροποιημένης παραγωγικότητας. Η θεωρία αυτή κάνει λόγο για την προέλευση της αύξησης των δημοσίων δαπανών, που έχει τις ρίζες της στην απόκλιση μεταξύ της παραγωγικότητας στον δημόσιο τομέα, έναντι της παραγωγικότητας στον ιδιωτικό τομέα. Η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα είναι κατά πολύ χαμηλότερη από το

⁵⁰ Νικολάου, Α. (2003), «Δημοσιονομική Θεωρία II», Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Θεσσαλονίκη

αντίστοιχο μέγεθος που παρουσιάζει ο ιδιωτικός τομέας, και επομένως, για να διατηρηθεί σε μια σταθερότητα το επίπεδο της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών θα πρέπει να αυξηθούν οι συγκεκριμένες δημόσιες δαπάνες.

Η ταξινόμηση των δημόσιων δαπανών, σύμφωνα με τη θεωρία των κλασικών και των κεϋνσιανών, έχει ως εξής:

1. Υπάρχουν δαπάνες του δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες για δημόσια κατανάλωση και δημόσια επένδυση. Από τη μια πλευρά, οι δαπάνες για δημόσια κατανάλωση συντελούν στην κυκλοφορία του κεφαλαίου, ενώ από την άλλη οι δημόσιες επενδύσεις βοηθούν την αναπαραγωγή του κεφαλαίου.
2. Υπάρχουν οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές, δηλαδή επιδοτήσεις προς τις επιχειρήσεις και τα επιδόματα προς τα άτομα, οι οποίες διακρίνονται σε τρέχουσες (ή μεταβιβάσεις εισοδήματος) και σε μεταβιβάσεις κεφαλαίου.

4.2 Προτάσεις

Η δημοσιονομική κρίση, τα ελλείμματα, το τεράστιο δημόσιο χρέος, τα υψηλά επιτόκια και ο πληθωρισμός, δηλαδή όλα τα μεγέθη που περιγράφουν την απόκλιση της ελληνικής οικονομίας απλά αποτελούν όψεις ενός κεντρικού πολιτικού προβλήματος, που δεν είναι άλλο από τη σχέση του κράτους με την οικονομία και την κοινωνία, όπως διαμορφώθηκε σε όλη σχεδόν τη μεταπολεμική περίοδο, αλλά με ιδιαίτερη ένταση από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 ως σήμερα. Ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να κυριαρχεί στην οικονομική ζωή της χώρας, διατηρώντας τη δεσπόζουσα και πολλές φορές μονοπωλιακή θέση του στον ηλεκτρισμό, στην ενέργεια, στα ταχυδρομεία, στις χερσαίες και εναέριες μεταφορές, στην υγεία, στην εκπαίδευση, στο τραπεζικό σύστημα, στην κοινωνική ασφάλιση. Επιπρόσθετα, έχει και ασκεί τον άμεσο έλεγχο ενός μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων στη γεωργία, τη βιομηχανία και τον τουρισμό, ενώ το ίδιο αποτέλεσμα επιτυγχάνεται και έμμεσα μέσω του τραπεζικού συστήματος⁵¹.

Σε όλη την Ευρώπη της μεταπολεμικής περιόδου επικράτησαν τάσεις επέκτασης του κράτους και πολιτικές που στηρίζονταν στη θεωρία της ελλειμματικής ενίσχυσης της ενεργού ζήτησης. Στην Ελλάδα το κράτος εξαπλώθηκε στηριζόμενο όχι μόνο σε ιδεολογικές επιλογές

⁵¹ I.O.B.E. (2007), «Ανάπτυξη Ελληνικής Οικονομίας», Εκδόσεις I.O.B.E., Αθήνα

ανάλογες με αυτές που οδήγησαν στην κρατική επέκταση στην υπόλοιπη Ευρώπη, αλλά υπαγορεύθηκε και από τις ανάγκες ενός πελατειακού πολιτικού συστήματος από το οποίο τροφοδοτήθηκε και το οποίο ανατροφοδότησε. Αυτή η ιδιομορφία επέφερε στη χώρα δύο σημαίνουσες αρνητικές επιπτώσεις για το κράτος:

1. απουσία ενός κράτους κοινωνικής προστασίας ανάλογο με αυτό της Ευρώπης.
2. απουσία κριτηρίων κρατικής στελέχωσης βάσει αρχών αποτελεσματικότητας και συνέχειας.

Ανεξαρτήτως των θετικών ή αρνητικών επιδράσεων του συστήματος αυτού στην οικονομική πρόοδο, καθίσταται πλέον φανερό ότι έχει εξαντλήσει τα όρια του και ήδη δρα ανασταλτικά στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Με την δέσμευση των πόρων αυτών, οι οποίοι δαπανώνται απλά για την αναπαραγωγή του, γίνεται κατανοητό ότι αν αξιοποιούνταν παραγωγικά, θα μπορούσαν να επιταχύνουν σημαντικά την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση, μειώνοντας την ανεργία.

Η επίλυση ενός τέτοιου μεγέθους προβλήματος μπορεί να προέλθει από την εφαρμογή των κάτωθι:

1. Ευέλικτη αποκρατικοποίηση: αρχικά ποσοτικός περιορισμός του κράτους, μειώνοντας δραστικά τις δαπάνες του δημόσιου τομέα, συμβάλλοντας έτσι στη σταθεροποίηση, ενώ παράλληλα ευνοείται και η εντονότερη δράση του ιδιωτικού τομέα, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ανάπτυξης.
2. Αποτελεσματικοί έλεγχοι: σε τομείς όπως είναι η κοινή ωφέλεια.
3. Αποδοτική λειτουργία δημόσιων επιχειρήσεων: μέσα από τη διαφάνεια λειτουργίας, την αξιοκρατική διοίκηση, την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και τη συνεχή βελτίωση της παραγωγικότητας.
4. Ριζική αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης: με την αλλαγή του συγκεντρωτικού τρόπου αντιμετώπισης της δημόσιας διοίκησης.
5. Αποδοτικό κοινωνικό κράτος: να βρεθούν αυτοί οι μηχανισμοί μέσα από τους οποίους θα εγγυάται η χρηστή και αποδοτική τους χρήση.

6. Μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος: που συνεπάγεται σταθερούς κανόνες λειτουργίας, αύξηση των φορολογικών εσόδων μέσα από τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης, την πάταξη της φοροδιαφυγής και τον περιορισμό του κόστους λειτουργίας. Τέλος η μεταρρύθμιση μπορεί να γίνει και με τον περιορισμό της επιβάρυνσης των ήδη φορολογούμενων με μείωση των φορολογικών συντελεστών.

4.3 Εισηγήσεις μελλοντικής έρευνας

Η συγγραφή της παρούσας μελέτης είχε ως στόχο τη συγκέντρωση και απεικόνιση όλων εκείνων των στοιχείων που συνθέτουν το κομμάτι του κράτους και των δημόσιων φορέων. Τα στοιχεία αυτά έχουν και θεωρητικό αλλά και πρακτικό χαρακτήρα, σε μια προσπάθεια για την όσο το δυνατόν αναλυτικότερη και πληρέστερη απεικόνιση των ισχυουσών συνθηκών. Ένα μειονέκτημα της παρούσας μελέτης είναι ότι δεν ήταν εφικτό λόγω όγκου δεδομένων να προβεί σε μια συγκριτική απεικόνιση όλων των επιδράσεων που ασκούν οι δημόσιοι φορείς στις οικονομίες των χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου ανήκει και η Ελλάδα, προκειμένου να διεξαχθεί μια εποικοδομητική σύγκριση μεταξύ τους. Μια ακόμη αδυναμία της μελέτης αυτής, κυρίως λόγω του όγκου της είναι ότι θα μπορούσε να είχε ασχοληθεί και με άλλα ζητήματα όπου επιδρούν οι δημόσιοι φορείς, όπως είναι το ασφαλιστικό σύστημα ή υγειονομική περίθαλψη.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

1. Atkinson A. & Stiglitz J. (1980), «Lectures on Public Economics», McGraw Hill Book Company
2. Brown C. & Jackson P. (1995), «Public Sector Economics», 4th Edition, Blackwell
3. Coombs H., Jenkins, D. (2002), «Public Sector Financial Management», Thomson Learning, London
4. J. Le Grand, C. Proper, R. Robinson (1992), «The Economics of Social Problems», Macmillan
5. Musgrave R. & Musgrave P. (1989), «Public Finance in Theory and Practice», 5th Edition, McGraw Hill
6. Rosen H., & Gayer T. (2011), «Δημόσια Οικονομική», Έκδοση Α', Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
7. Screpanti, E., Zamagni, S., (2004), «Η ιστορία της οικονομικής σκέψης», Εκδόσεις Τυπωθήτω – Δάρδανος, Αθήνα
8. Stiglitz J. (1992), «The Economics of the Public Sector», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

Ελληνόγλωσση

9. Αγγελίδης, Μ. (1993), «Φιλελευθερισμός: Κλασσικός και Νέος», Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα
10. Alpha Bank, (2009), «Οικονομικό Δελτίο», Τριμηνιαία Έκδοση, Δεκέμβριος
11. Βαβούρας Ι., (1993), «Δημόσιο Χρέος: θεωρία & ελληνική εμπειρία», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
12. Γεωργακόπουλος Θ. (2005), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

13. Γεωργακόπουλου Θ. (1980), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική» Εκδόσεις Καραμπερόπουλος, Πειραιάς
14. Γραβάρης Δ. (1991), «Πολιτικές Απασχόλησης & ο Ρόλος του Κράτους στην Αγορά Εργασίας», Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης
15. Δαλαμάγκας Β. (2003), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
16. Δρακόπουλος Α., Καραγιάννης, Δ. (2003), «Ιστορία της οικονομικής σκέψης: μία επισκόπηση», Εκδόσεις Κριτική
17. Δράκος Γ. (1969), «Μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής», τεύχη Α & Β, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα
18. Δράκος Γ. (1998), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα
19. Δράκος Γ. (1998), «Μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής: Άριστη Κατανομή των Παραγωγικών Συντελεστών», Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα
20. Ευθύμογλου Π. & Ξεπαπαδέας Α. (1990), «Δημόσιες Επιχειρήσεις – Θεωρητική & Εφαρμοσμένη Προσέγγιση», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα
21. Ι.Ο.Β.Ε. (2007), «Ανάπτυξη Ελληνικής Οικονομίας», Εκδόσεις Ι.Ο.Β.Ε., Αθήνα
22. Καραγιώργα Δ. (1980), «Δημόσια Οικονομική 1: οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα
23. Καραγιώργας, Δ.Π. (1981), «Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
24. Λιανός Θ. & Μπένος Θ. (1996), «Μακροοικονομική Ανάλυση & Δημοσιονομική Πολιτική», 5^η Έκδοση, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα
25. Νικολάου, Α. (2003), «Δημοσιονομική Θεωρία II», Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Θεσσαλονίκη
26. Πεμπτεζόγλου Μ. (2011), «Δημόσια Οικονομική», Σημειώσεις μαθήματος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή
27. Ρέππας Α. (2002), «Οικονομική ανάπτυξη – Θεωρίες και στρατηγικές», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

28. Φ.Ε.Κ. – 85/A/18-4-2001, Μέρος Τέταρτο (Ειδικές, Τελικές & Μεταβατικές Διατάξεις), Τμήμα Α (Ειδικές Διατάξεις), Άρθρο 106
29. Φ.Ε.Κ. – 85/A/18-4-2001, Μέρος Δεύτερο (Ατομικά & Κοινωνικά Δικαιώματα), Άρθρο 4
30. Φ.Ε.Κ. – 85/A/18-4-2001, Μέρος Τρίτο (Οργάνωση & Λειτουργίες της Πολιτείας), Τμήμα Γ (Βουλή), Κεφάλαιο 6^ο (Φορολογία & Δημοσιονομική Διαχείριση), Άρθρο 78
31. Φ.Ε.Κ. – 85/A/18-4-2001, Μέρος Τρίτο (Οργάνωση & Λειτουργίες της Πολιτείας), Τμήμα ΣΤ (Διοίκηση), Κεφάλαιο 1^ο (Οργάνωση της Διοίκησης), Άρθρο 102
32. Ψαλιδόπουλος Μ. (1997), «Οικονομικές θεωρίες και κοινωνική πολιτική», Εκδόσεις Αίολος, Αθήνα