

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

3. Τα Δημόσια Οικονομικά

Η σημασία του δημόσιου τομέα στις σύγχρονες οικονομίες είναι μεγάλη.

Ο δημόσιος τομέας έχει δημόσια έσοδα και δημόσια έξοδα.

Οι παρεμβάσεις του κράτους στην οικονομία είτε με τη μορφή των δαπανών που κάνει είτε με τη μορφή της φορολογίας που εισπράττει έχει τρεις βασικές επιδράσεις:

(α) **Μεταβάλλουν την κατανομή των παραγωγικών συντελεστών** στις διάφορες παραγωγικές δραστηριότητες. Δηλαδή το κράτος αποφασίζει ποια παραγωγική δραστηριότητα θα ενισχύσει - χρηματοδοτήσει - επιδοτήσει (ενδεχομένως ακόμη και εις βάρος κάποιας άλλης). Για παράδειγμα, οι δημόσιες δαπάνες για βελτίωση της αγροτικής παραγωγής αυξάνουν την παραγωγή γεωργικών προϊόντων, ενώ αντίθετα, η επιβολή μεγάλης φορολογίας σε πολυτελή προϊόντα μειώνει τη ζήτησή τους και στη συνέχεια την παραγωγή.

(β) **Μεταβάλλουν το επίπεδο του εισοδήματος**. Αυτό επηρεάζει τόσο τα νοικοκυριά όσο και τις επιχειρήσεις. Η αύξηση των δαπανών και η μείωση της φορολογίας αυξάνουν την παραγωγή και το εισόδημα (άρα το κράτος ενισχύει την ανάπτυξη), ενώ η μείωση των δαπανών και η αύξηση της φορολογίας έχουν τα αντίθετα αποτελέσματα (το κράτος προκαλεί μια τεχνητή ύφεση που μειώνει ή σταθεροποιεί τον πληθωρισμό).

(γ) **Μεταβάλλουν το μέγεθος των επενδύσεων** και το μέγεθος του κεφαλαίου της οικονομίας, με συνέπεια τη μεταβολή του ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας. Για παράδειγμα, δημόσιες δαπάνες που γίνονται σε έργα παραγωγικά αυξάνουν την υποδομή και την παραγωγικότητα της οικονομίας και ταυτόχρονα αυξάνουν τον ρυθμό ανάπτυξής της. Έτσι, η δημιουργία εθνικού οδικού δικτύου, η ανάπλαση του αεροδρομίου στο Ελληνικό ή λοιπές επενδύσεις, δημιουργούν συνθήκες ανάπτυξης για εκατοντάδες επιχειρήσεις.

Τα δημόσια οικονομικά περιλαμβάνουν όπως αναφέραμε και πιο πάνω τα δημόσια έξοδα και τα δημόσια έσοδα:

i) Δημόσια έξοδα ή Δημόσιες Δαπάνες

Οι δαπάνες του δημόσιου τομέα περιλαμβάνουν πολλές και διαφορετικές μεταξύ τους κατηγορίες δαπανών, όπως είναι οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων, η αγορά υλικού για τη δημόσια διοίκηση, η εκτέλεση διάφορων έργων, π.χ. δρόμων, οι στρατιωτικές δαπάνες, οι υποτροφίες, τα επιδόματα ανεργίας κτλ.

Αν προσπαθήσουμε να ομαδοποιήσουμε αυτές της δαπάνες καταλήγουμε σε κάποιες βασικές κατηγορίες:

α) Διάκριση των δαπανών σε δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες και σε μεταβιβαστικές πληρωμές.

Οι δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες περιλαμβάνουν τις δαπάνες για τους μισθούς των υπαλλήλων, για την αγορά προϊόντων κάθε είδους (από χαρτί γραφομηχανής μέχρι αεροπλάνο), για ενοίκια κτιρίων ή οικοπέδων κτλ. και έχουν καταναλωτικό χαρακτήρα. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές περιλαμβάνουν τα επιδόματα ανεργίας, τις υποτροφίες κτλ το κράτος δηλαδή μεταβιβάζει αγοραστική δύναμη σε ευπαθείς ομάδες.

Διευκρινίζουμε ότι οι δαπάνες για προϊόντα και υπηρεσίες δημιουργούν παραγωγή και εισόδημα και καταλήγουν να γίνουν αμοιβή κάποιου συντελεστή, για τη συμβολή του στην παραγωγή των αγαθών που αγοράζονται οπότε και ενισχύουν την ανάπτυξη.

Αντίθετα, οι μεταβιβαστικές πληρωμές δεν αποτελούν τμήμα του εθνικού εισοδήματος, γιατί, παρότι είναι εισόδημα για τα άτομα που τις λαμβάνουν, δεν δημιουργούν παραγωγή και ουσιαστικά είναι μεταβιβάσεις μεταξύ ατόμων.

β) Διάκριση των δημοσίων δαπανών γίνεται με κριτήριο τον σκοπό τους. Στην περίπτωση αυτή οι δαπάνες κατατάσσονται σε ομοειδείς κατηγορίες, ανάλογα με το αντικείμενό τους. Κάθε κατηγορία μπορεί να περιλαμβάνει δαπάνες που προορίζονται για επενδύσεις, για υπηρεσίες ή για μεταβιβαστικές πληρωμές. Για παράδειγμα, οι δαπάνες για την παιδεία περιλαμβάνουν κατασκευή σχολικών κτιρίων (επένδυση), μισθούς καθηγητών (υπηρεσία) και υποτροφίες (μεταβιβαστική πληρωμή). Φανταστείτε, λοιπόν, έναν διαχωρισμό δαπανών ανάλογο των Υπουργείων της χώρας.

(ii) Τα Έσοδα του Δημοσίου

Τα έσοδα του Δημόσιου Τομέα (με τα οποία καλύπτονται οι δημόσιες δαπάνες) προέρχονται από διάφορες πηγές, και είναι:

- οι φόροι,
- ο δανεισμός,
- διάφορα έσοδα από επιβολή τελών,
- έσοδα από επιχειρηματική δραστηριότητα, κτλ.

Οι κυριότερες πηγές εσόδων είναι οι **φόροι** και ο **δανεισμός**.

Φόροι

Ορισμός: Οι φόροι είναι χρηματικά ποσά που οι πολίτες είναι υποχρεωμένοι να καταβάλλουν στο Δημόσιο, χωρίς ειδική αντιπαροχή του Δημοσίου που να συνδέεται άμεσα με την καταβολή του φόρου.

Για παράδειγμα φόρος είναι ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) που πληρώνεις σαν καταναλωτής κάθε φορά που αγοράζεις κάτι χωρίς το κράτος να σου προσφέρει κάτι άμεσα. *Ο Φόρος αντιδιαστέλλεται με το Τέλος το οποίο το πληρώνεις και έχεις κάποια άμεση απολαβή από το κράτος πχ τα Δημοτικά Τέλη που πληρώνουμε για να έχουμε καθαριότητα, φωτισμό κλπ.*

Το ποσό του φόρου που πληρώνει κάθε πολίτης εξαρτάται από δύο παράγοντες:

- α) τη φορολογική βάση του πολίτη (εισόδημα, περιουσία, δαπάνη)
- β) τον φορολογικό συντελεστή

Φορολογική βάση είναι το εισόδημα, η περιουσία και η δαπάνη του φορολογουμένου.

Φορολογικός συντελεστής είναι το ποσό του φόρου που αντιστοιχεί σε κάθε μονάδα της φορολογικής βάσης και εκφράζεται ως ποσοστό.

Για παράδειγμα, αν πάρουμε ως μονάδα της φορολογικής βάσης (του εισοδήματος) 100 ευρώ και το ποσό του φόρου για κάθε μονάδα είναι 15 ευρώ, τότε ο φορολογικός συντελεστής είναι 15 για κάθε 100 ευρώ, δηλ. 15%. Έτσι, ένα άτομο με συνολικό εισόδημα 500 ευρώ θα πληρώσει φόρο συνολικά 75 ευρώ. ($500 \cdot 15 / 100 = 75$ ευρώ)

Οι φόροι μπορούν να διακριθούν με διάφορα κριτήρια.

Ένα από αυτά είναι η φορολογική βάση του φόρου. Έτσι, διακρίνουμε τους φόρους σε:

- α) φόρους εισοδήματος,
- β) φόρους περιουσίας και
- γ) φόρους δαπάνης.

Οι φόροι εισοδήματος, που λέγονται και έμμεσοι φόροι, υπολογίζονται με βάση το εισόδημα του φορολογούμενου προσώπου, που μπορεί να είναι κάποιο φυσικό πρόσωπο, ή κάποιο νομικό πρόσωπο.

Ο φόρος περιουσίας καταβάλλεται επί της καθαρής αξίας της περιουσίας καθώς και σε περιπτώσεις μεταβίβασης περιουσίας λόγω κληρονομιάς, δωρεάς κτλ.

Οι φόροι δαπάνης (έμμεσοι φόροι) είναι ποσά που πληρώνει ο αγοραστής, όταν αγοράσει το προϊόν στο οποίο επιβάλλεται φόρος και έτσι η τιμή του προϊόντος αυξάνεται. Στους φόρους δαπάνης, που λέγονται και έμμεσοι, περιλαμβάνονται και οι δασμοί, που ουσιαστικά είναι φόροι επί εισαγόμενων προϊόντων.

Ένα άλλο κριτήριο, με βάση το οποίο μπορούν να διακριθούν οι φόροι είναι η αναλογικότητα ή μη του φόρου. Με βάση το κριτήριο αυτό οι φόροι διακρίνονται σε:

- α) αναλογικούς,
- β) προοδευτικούς, και
- γ) αντίστροφα προοδευτικούς.

Ένας φόρος λέγεται αναλογικός, όταν ο φορολογικός συντελεστής είναι ο ίδιος (σταθερός), ανεξάρτητα από το μέγεθος της φορολογικής βάσης. Για παράδειγμα, αν ο φορολογικός συντελεστής είναι 12% και το φορολογούμενο εισόδημα είναι 100, 200 και 300 ευρώ, ο συνολικός φόρος είναι 12, 24 και 36 ευρώ, αντίστοιχα. Δηλαδή, ο φόρος είναι πάντοτε η ίδια αναλογία του εισοδήματος, ανεξάρτητα από το αν το εισόδημα αυξάνεται ή μειώνεται.

Προοδευτικός φόρος είναι εκείνος του οποίου ο φορολογικός συντελεστής αυξάνεται, καθώς αυξάνεται η φορολογική βάση. Υποθέστε ότι ο φορολογικός συντελεστής του εισοδήματος για τα πρώτα 100 ευρώ είναι 8%, για τα επόμενα 100 ευρώ είναι 12% και για τα επόμενα 100 ευρώ είναι 18%. Στην περίπτωση αυτή, αν το εισόδημα είναι 100 ευρώ, ο φόρος είναι 8 ευρώ. Για εισόδημα 200 ευρώ ο φόρος είναι 8 ευρώ για τα πρώτα 100 ευρώ και 12 για τα επόμενα, δηλ. συνολικά 20 ευρώ.

Για εισόδημα 300 ευρώ ο φόρος είναι 8 ευρώ για τα πρώτα 100 ευρώ, 12 ευρώ για τα επόμενα 100 και 18 ευρώ για τα τελευταία 100, δηλ. συνολικά 38 ευρώ.

Έχουμε έτσι μια φορολογική κλίμακα:

ΚΛΙΜΑΚΑ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ	ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΒΑΣΗ	ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	ΦΟΡΟΣ
A	100 ευρώ	8%	8 ευρώ
B	100 ευρώ	12%	12 ευρώ
Γ	100 ευρώ	18%	18 ευρώ
	ΣΥΝΟΛΟ: 300 ευρώ εισόδημα		ΣΥΝΟΛΟ: 38 ευρώ

Το άτομο που έχει εισόδημα 100 ευρώ πληρώνει 8 ευρώ φόρο, δηλ. 8% του εισοδήματός του. Το άτομο που έχει 200 ευρώ πληρώνει 20 ευρώ φόρο, δηλ. 10% του εισοδήματός του. Τέλος, το άτομο που έχει 300 ευρώ εισόδημα πληρώνει 38 ευρώ φόρο, δηλ. 12,7% του εισοδήματός του. Βλέπουμε ότι ο φόρος είναι αυξανόμενη αναλογία του εισοδήματος, καθώς το εισόδημα αυξάνεται.

Αντίστροφα προοδευτικός φόρος είναι εκείνος του οποίου ο φορολογικός συντελεστής μειώνεται, όταν η φορολογική βάση αυξάνεται και, κατά συνέπεια, ο συνολικός φόρος είναι φθίνουσα αναλογία του εισοδήματος. Τέτοιοι φόροι δεν είναι συνηθισμένοι.

Ένας φόρος δαπάνης, όμως, μπορεί εύκολα να γίνει αντίστροφα προοδευτικός. Για παράδειγμα υποθέστε ότι ένα άτομο καταναλώνει 10 λίτρα βενζίνη την ημέρα. Ο φόρος για κάθε λίτρο είναι 0,3 ευρώ. Συνεπώς, το άτομο αυτό πληρώνει ουσιαστικά 3 ευρώ την ημέρα φόρο. Αν το εισόδημά του είναι 60 ευρώ την ημέρα, ο φόρος είναι το 5% του εισοδήματος. Αν το εισόδημά του είναι 120 ευρώ την ημέρα, ο φόρος είναι το 2,5% του εισοδήματος. Βλέπουμε λοιπόν ότι η αναλογία του φόρου μειώνεται, καθώς αυξάνεται το εισόδημα. Γι' αυτό συνήθως λέγεται ότι οι φόροι δαπάνης επιβαρύνουν άνισα τις χαμηλές εισοδηματικές τάξεις.

Δημόσιος Δανεισμός

Ο δανεισμός αποτελεί σημαντική πηγή εσόδων για το Δημόσιο.

Ο δανεισμός είναι μια πηγή εσόδων στην οποία το Δημόσιο δεν μπορεί και δεν πρέπει να καταφεύγει πολύ συχνά, γιατί τα δάνεια πρέπει να εξοφλούνται και να πληρώνονται και οι τόκοι. Δηλαδή με τα σημερινά δάνεια το κράτος υποθηκεύει τα μελλοντικά του έσοδα, όπως περίπου γίνεται και με τα καταναλωτικά δάνεια.

Επιπλέον, όσο αυξάνονται τα δάνεια σήμερα, τόσο θα αυξάνονται οι ανάγκες για περισσότερα έσοδα στο μέλλον (για να εξοφλούνται τα δάνεια) άρα και περισσότερους φόρους.

Αν όμως ένα δάνειο γίνεται για να χρησιμοποιηθεί σε ένα επενδυτικό έργο που αυξάνει την παραγωγικότητα της οικονομίας, όπως είναι ένα φράγμα ή μια εθνική οδός, τότε το δάνειο μπορεί να έχει θετικό τελικό αποτέλεσμα. Όπως για παράδειγμα ένα στεγαστικό δάνειο για ένα νοικοκυριό.

Το Δημόσιο μπορεί να δανειστεί από άλλες χώρες, οπότε το δάνειο λέγεται **εξωτερικό δάνειο**, ή από πηγές του εσωτερικού, οπότε λέγεται **εσωτερικό δάνειο**.

Τα **εξωτερικά δάνεια** είναι σε συνάλλαγμα, δηλαδή σε νομισματικές μονάδες της χώρας από την οποία προέρχεται το δάνειο. Αυτό έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί η δανειζόμενη χώρα να προβεί σε εισαγωγές προϊόντων, κυρίως κεφαλαιουχικών αγαθών, οι οποίες στις περισσότερες περιπτώσεις είναι απαραίτητες για την οικονομική ανάπτυξη. Φυσικά υπάρχει και το μειονέκτημα ότι τα δάνεια εξωτερικού εξοφλούνται σε συνάλλαγμα.

Τα **δάνεια εσωτερικού** που συνάπτει το Δημόσιο προέρχονται από τρεις πηγές:

α) **την Κεντρική Τράπεζα**, δηλαδή το ίδρυμα που έχει το προνόμιο της έκδοσης χρήματος. Στην περίπτωση αυτή η Κεντρική Τράπεζα χρηματοδοτεί το Δημόσιο αυξάνοντας την ποσότητα του χρήματος (ουσιαστικά εκδίδοντας νέο χρήμα - αύξηση πληθωρισμού).

β) **τις αποταμιεύσεις των πολιτών**. Το Δημόσιο μπορεί να δανειστεί από το κοινό εκδίδοντας ομολογιακό δάνειο (παράδειγμα οι πολίτες αγοράζουν - επενδύουν σε Ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου). Με αυτόν τον τρόπο η αγοραστική δύναμη μεταφέρεται από τα άτομα στο Δημόσιο και μειώνεται το χρήμα που κυκλοφορεί στην αγορά (άρα έχουμε μείωση ή σταθεροποίηση του πληθωρισμού).

γ) **το εμπορικό τραπεζικό σύστημα** (δηλαδή τις εμπορικές τράπεζες, πχ ΕΘΝΙΚΗ, ALPHA BANK, EUROBANK, ΠΕΙΡΑΙΩΣ), από το οποίο το Δημόσιο μπορεί να δανειστεί με διάφορους τρόπους (πχ με ομόλογα του Δημοσίου που αγοράζουν οι εμπορικές τράπεζες).

Τα δημόσια δάνεια μπορεί να είναι **βραχυχρόνια** ή **μακροχρόνια**, συνήθως τα δάνεια που προορίζονται για επενδύσεις είναι μακροχρόνια, ενώ τα δάνεια που προορίζονται για κάλυψη άμεσων αναγκών του δημοσίου είναι βραχυχρόνια.

4. Κρατικός Προϋπολογισμός

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός είναι ένας λογαριασμός που περιέχει όλες τις δαπάνες που προβλέπεται να γίνουν από το Κράτος μέσα σε ένα έτος και όλα τα έσοδα που προβλέπεται να εισπράξει το Κράτος κατά το ίδιο έτος. Είναι με απλά λόγια ένας πίνακας που το κράτος κάνει τις προβλέψεις της επόμενης χρονιάς για τα έσοδα και τα έξοδά του.

Ο κρατικός προϋπολογισμός δείχνει με μεγάλη λεπτομέρεια τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι δημόσιες δαπάνες στους διάφορους τομείς της οικονομίας καθώς επίσης τις πηγές από τις οποίες εισρέουν τα έσοδα προς το Δημόσιο.

Η κατανομή των δημόσιων δαπανών και η επιβολή φόρων δείχνει και την οικονομική πολιτική που ακολουθεί η Κυβέρνηση, γι' αυτό και ο κρατικός προϋπολογισμός είναι μια περιεκτική και σύντομη έκφραση της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής.

Ο κρατικός προϋπολογισμός συντάσσεται από το Υπουργείο Οικονομικών με βάση την κυβερνητική πολιτική και τους στόχους που θέτει η κυβέρνηση. Στη συνέχεια ο προϋπολογισμός κατατίθεται στη Βουλή για να ψηφιστεί. Μετά την ψήφισή του οι αρμόδιοι φορείς (υπουργεία κτλ.) προβαίνουν στην υλοποίησή του.

Υπάρχει μια γενική, αλλά εσφαλμένη εντύπωση ότι ο κρατικός προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος, δηλ. τα έσοδα να είναι ίσα με τις δαπάνες σε κάθε χρονική περίοδο. Η άποψη αυτή είναι εσφαλμένη. Καμία οικονομική λογική δεν υπαγορεύει εξίσωση δαπανών και εσόδων.

Ο προϋπολογισμός του Κράτους μπορεί να είναι:

- α) **πλεονασματικός**, τα έσοδα να υπερβαίνουν τις δαπάνες,
- β) **ελλειμματικός**, οι δαπάνες να υπερβαίνουν τα έσοδα
- γ) **ισοσκελισμένος**, τα έσοδα είναι ίσα με τις δαπάνες

Η κατάσταση του προϋπολογισμού θα εξαρτηθεί από τη γενική οικονομική συγκυρία και από την οικονομική πολιτική που η κυβέρνηση θέλει να εφαρμόσει. Άρα αν ένας προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός, ελλειμματικός ή ισοσκελισμένος είναι καθαρά πολιτική απόφαση.

Αν η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση και η ανεργία είναι αυξημένη, τότε ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ελλειμματικός, γιατί η υψηλή φορολογία μειώνει τα εισοδήματα και οδηγεί σε περαιτέρω ύφεση. Ταυτόχρονα το κράτος θα πρέπει

να αυξήσει τις δαπάνες του (κυρίως τις επενδύσεις του) αν επιθυμεί να ανακόψει την ύφεση και να περάσει σε τροχιά ανάπτυξης.

Αντίθετα, σε περιόδους μεγάλης απασχόλησης και αυξανόμενων τιμών (πληθωρισμού), ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι πλεονασματικός (αύξηση της φορολόγησης και γενικότερα των εσόδων, μείωση των κρατικών δαπανών), για να μειωθούν οι πληθωριστικές τάσεις.