



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

# Οικονομική Ανάλυση και Πολιτική

ΤΟΜΟΣ Γ

Στέλλα Καραγιάννη  
Καθηγήτρια  
Πανεπιστημίου Μακεδονίας

Αρχές  
Δημοσίων Οικονομικών





*Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο*

# ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

## Αρχές Δημοσίων Οικονομικών

**Σημείωση:**

*Το ΕΑΠ είναι υπεύθυνο για την επιμέλεια έκδοσης και την ανάπτυξη των κειμένων σύμφωνα με τη Μεθοδολογία της εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης. Για την επιστημονική αριότητα και πληρότητα των συγγραμμάτων την αποκλειστική ευθύνη φέρουν οι συγγραφείς, κριτικοί αναγνώστες και ακαδημαϊκοί υπεύθυνοι που ανέλαβαν το έργο αυτό.*

Copyright © 2008  
Για την Ελλάδα και όλο τον κόσμο  
**ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
Πάροδος Αριστοτέλους 18, 26335, Περιβόλα Πατρών  
Τηλ. (2610) 367300 / Φαξ: (2610) 367350

**ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΔΑΚΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ**  
του Τόμου  
**Αρχές Δημοσίων Οικονομικών**

**Ακαδημαϊκός Υπεύθυνος του Προγράμματος Σπουδών**  
Ιωάννης Κεχαγιάς  
*Αναπληρωτής Καθηγητής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου*

**Συντονιστής της Θεματικής Ενότητας, Επιστημονικός Επιμελητής**  
Γιώργος Αγιομυργιανιάκης  
*Αναπληρωτής Καθηγητής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου*

**Συγγραφή**  
Στέλλα Καραγιάννη  
*Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Μακεδονίας*

**Κριτική Ανάγνωση**  
Δημήτριος Μάρδας  
*Αναπληρωτής Καθηγητής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης*

**Γλωσσική Επιμέλεια**  
Σοφία Μπακογιάννη

**Καλλιτεχνική Επιμέλεια-Ηλεκτρονική Σελιδοποίηση**  
Νίκος Λεοντόπουλος

Συντονισμός Ανάπτυξης Εκπαιδευτικού Υλικού  
και Γενική Επιμέλεια των Εκδόσεων  
**ΟΜΑΔΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΕΑΠ**

**ISBN: 978-960-538-786-0**

*Σύμφωνα με το Ν. 2121/1993  
απαγορεύεται η συνολική ή αποσπασματική  
αναδημοσίευση του βιβλίου αυτού ή η αναπαραγωγή του  
με οποιοδήποτε μέσο, χωρίς την άδεια του εκδότη.*



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

**Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών**

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

**Οικονομική Ανάλυση και Πολιτική**

ΤΟΜΟΣ Γ

**ΑΡΧΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

ΠΑΤΡΑ 2008

## **ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

*Η Στέλλα Καραγιάννη είναι Καθηγήτρια του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας με γνωστικό αντικείμενο τη «Δημόσια Οικονομική». Έχει διδάξει επί σειρά ετών μαθήματα δημοσιονομικής και μακροοικονομικής θεωρίας και πολιτικής. Έχει συμμετάσχει σε πολλά ερευνητικά προγράμματα και έχει συγγράψει πολλά άρθρα που δημοσιεύτηκαν σε ελληνικά και διεθνή επιστημονικά περιοδικά καθώς και μονογραφίες. Από το 2004 είναι Σ.Ε.Π. (Συνεργαζόμενο Εκπαιδευτικό Προσωπικό) στο Πρόγραμμα Δ.Ε.Ο. (Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών) του ΕΑΠ.*

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

---

<b>Εισαγωγή</b>	<b>21</b>
-----------------	-----------

---

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

---

<b>Η λειτουργία του ιδιωτικο-οικονομικού τομέα</b>	<b>25</b>
--	-----------

---

Σκοπός .....	25
--------------	----

Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	25
---------------------------------	----

Έννοιες-Κλειδιά .....	25
-----------------------	----

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις .....	26
--------------------------------	----

### Ενότητα 1.1

<b>Τα βασικά προβλήματα της οικονομίας</b> .....	<b>27</b>
--	-----------

1.1.1 Οι βασικές υποθέσεις του τέλει ανταγωνισμού .....	28
---	----

1.1.2 Το κριτήριο του Pareto .....	29
------------------------------------	----

### Ενότητα 1.2

<b>Λειτουργία του Ιδιωτικο-οικονομικού τομέα</b> .....	<b>32</b>
--	-----------

1.2.1 Επίτευξη αποτελεσματικότητας μέσω ανάλυσης μερικής ισορροπίας .....	32
---	----

1.2.2 Επίτευξη αποτελεσματικότητας μέσω γενικής ισορροπίας .....	34
--	----

### Ενότητα 1.3

<b>Τελική ισορροπία του Ιδιωτικο-οικονομικού τομέα</b> .....	<b>49</b>
--	-----------

<b>Σύνοψη</b> .....	<b>53</b>
---------------------	-----------

Παράρτημα .....	55
-----------------	----

Βιβλιογραφία .....	57
--------------------	----



---

**Οι αποτυχίες της αγοράς και οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους** **59**


---

Σκοπός .....	59
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	59
Έννοιες-Κλειδιά .....	59
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις .....	59

**Ενότητα 2.1**

<b>Ατέλειες και αδυναμίες της ελεύθερης αγοράς.....</b>	<b>61</b>
2.1.1 Αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών .....	62
2.1.2 Αποκλίσεις από την άριστη διανομή του εισοδήματος .....	73
2.1.3 Αποκλίσεις από την πλήρη απασχόληση .....	73

**Ενότητα 2.2**

<b>Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους και οι σχέσεις μεταξύ ιδιωτικο-οικονομικού και δημοσιο-οικονομικού τομέα .....</b>	<b>75</b>
--	-----------

**Ενότητα 2.3**

<b>Τα μέσα δράσης του κράτους .....</b>	<b>78</b>
---	-----------

**Ενότητα 2.4**

<b>Αποτυχίες του κράτους .....</b>	<b>79</b>
<b>Σύνοψη.....</b>	<b>81</b>
Παράρτημα .....	82
Βιβλιογραφία .....	85

---

**Εξωτερικές επιδράσεις** **87**


---

Σκοπός .....	87
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	87
Έννοιες-Κλειδιά .....	87
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις .....	88

	<b>Ενότητα 3.1</b>
<b>Έννοια και διακρίσεις των εξωτερικών επιδράσεων.....</b>	<b>89</b>
	<b>Ενότητα 3.2</b>
<b>Εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση .....</b>	<b>96</b>
3.2.1 Εξωτερικές επιβαρύνσεις στην κατανάλωση.....	96
3.2.2 Εξωτερικές οικονομίες στην κατανάλωση.....	98
	<b>Ενότητα 3.3</b>
<b>Εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή .....</b>	<b>100</b>
3.3.1 Εξωτερικές επιβαρύνσεις στην παραγωγή .....	100
3.3.2 Εξωτερικές οικονομίες στην παραγωγή.....	101
	<b>Ενότητα 3.4</b>
<b>Μικτές εξωτερικές επιδράσεις .....</b>	<b>103</b>
3.4.1 Μικτές αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις .....	103
3.4.2 Μικτές θετικές εξωτερικές επιδράσεις .....	104
	<b>Ενότητα 3.5</b>
<b>Προσδιορισμός του άριστου επιπέδου ρύπανσης.....</b>	<b>106</b>
	<b>Ενότητα 3.6</b>
<b>Τρόποι αντιμετώπισης εξωτερικότητων .....</b>	<b>108</b>
3.6.1 Συμφωνίες μεταξύ εμπλεκόμενων ιδιωτικών φορέων .....	108
3.6.2 Κρατική παρέμβαση.....	110
<b>Σύνοψη .....</b>	<b>121</b>
<b>Παράρτημα .....</b>	<b>122</b>
<b>Βιβλιογραφία.....</b>	<b>126</b>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

<b>Δημόσια αγαθά .....</b>	<b>129</b>
Σκοπός.....	129
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	129
Έννοιες-Κλειδιά.....	129
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	130

	Ενότητα 4.1
<b>Ορισμός του καθαρά δημόσιου ή του αμιγούς δημόσιου αγαθού .....</b>	<b>131</b>
	Ενότητα 4.2
<b>Ιδιότητες των δημοσίων αγαθών.....</b>	<b>132</b>
4.2.1 Μη ανταγωνιστικότητα στην κατανάλωση .....	132
4.2.2 Αδυναμία αποκλεισμού από τη χρήση .....	134
	Ενότητα 4.3
<b>Διάκριση των αγαθών .....</b>	<b>136</b>
	Ενότητα 4.4
<b>Αναποτελεσματικότητες από την ιδιωτική παροχή μη αμιγώς δημοσίων αγαθών ....</b>	<b>140</b>
4.4.1 Αγαθά για τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός αλλά μη αποτελεσματικός .....	140
4.4.2 Αγαθά για τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός αλλά δαπανηρός .....	142
	Ενότητα 4.5
<b>Αναποτελεσματικότητες από τη δημόσια παροχή ιδιωτικών αγαθών .....</b>	<b>144</b>
	Ενότητα 4.6
<b>Τρόποι αντιμετώπισης των αναποτελεσματικοτήτων από τη δημόσια παροχή ιδιωτικών αγαθών .....</b>	<b>146</b>
	Ενότητα 4.7
<b>Μεταβαλλόμενη ισορροπία μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής παροχής μη αμιγώς δημοσίων αγαθών και ιδιωτικών αγαθών που παρέχονται δημοσίως .....</b>	<b>148</b>
	Ενότητα 4.8
<b>Η παραγωγή των δημοσίων αγαθών από το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.....</b>	<b>151</b>
	Ενότητα 4.9
<b>Προϋποθέσεις για τον άριστο εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά .....</b>	<b>153</b>
4.9.1 Υπόδειγμα Μερικής Ισορροπίας του Bowen για τα δημόσια αγαθά .....	154
4.9.2 Το Υπόδειγμα Διαπραγματεύσεων του Lindahl .....	157
4.9.3 Το Υπόδειγμα Γενικής Ισορροπίας του Samuelson .....	161
<b>Σύνοψη .....</b>	<b>168</b>
<b>Παράρτημα .....</b>	<b>170</b>

Βιβλιογραφία .....	172
--------------------	-----

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### **Δημόσια παραγωγή ιδιωτικών αγαθών – Δημόσιες επιχειρήσεις 173**

Σκοπός .....	173
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	173
Έννοιες-Κλειδιά .....	174
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	174

#### Ενότητα 5.1

Λόγοι για τους οποίους το Δημόσιο αναλαμβάνει επιχειρηματική δράση .....	176
--	-----

#### Ενότητα 5.2

Δραστηριότητες για τις οποίες θεωρείται επιβεβλημένη η επιχειρηματική δράση του κράτους.....	178
--	-----

#### Ενότητα 5.3

<b>Οι στόχοι των δημοσίων επιχειρήσεων .....</b>	<b>182</b>
5.3.1 Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως μέσο για την άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών .....	182
5.3.2 Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως μέσο για τη βελτίωση του εισοδήματος και του πλούτου.....	183
5.3.3 Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως μέσο για τη σταθεροποίηση της οικονομίας.....	183
5.3.4 Προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.....	184

#### Ενότητα 5.4

<b>Τιμολογιακή Πολιτική των δημοσίων επιχειρήσεων .....</b>	<b>185</b>
5.4.1 Τιμολογιακή πολιτική των δημοσίων επιχειρήσεων που λειτουργούν κάτω από συνθήκες μονοπωλίου και επιδιώκουν αριστοποίηση της κατανομής των πόρων .....	185
5.4.2 Τιμολογιακή πολιτική των δημοσίων επιχειρήσεων που επιδιώκουν άλλους στόχους εκτός της άριστης κατανομής των παραγωγικών συντελεστών .....	193

#### Ενότητα 5.5

<b>Προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων .....</b>	<b>195</b>
---	------------

5.5.1 Τεχνολογική αναποτελεσματικότητα .....	195
5.5.2 Ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων.....	198

## Ενότητα 5.6

<b>Ιδιωτικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων .....</b>	<b>199</b>
5.6.1 Περιεχόμενο και μορφές ιδιωτικοποίησης .....	200
5.6.2 Στόχοι της Ιδιωτικοποίησης.....	201

## Ενότητα 5.7

<b>Ρύθμιση (Regulation) των ιδιωτικοποιημένων δημοσίων επιχειρήσεων .....</b>	<b>204</b>
5.7.1 Πολιτικές ρύθμισης (Regulation) των ιδιωτικοποιημένων δημοσίων επιχειρήσεων.....	205
5.7.2 Ρύθμιση ή απελευθέρωση των αγορών;.....	215
<b>Σύνοψη .....</b>	<b>217</b>
<b>Παράρτημα .....</b>	<b>220</b>
<b>Βιβλιογραφία .....</b>	<b>222</b>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### **Παρεμβάσεις του κράτους στη διανομή του εισοδήματος - Κοινωνική ασφάλιση 225**

Σκοπός.....	225
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	225
Έννοιες-Κλειδιά .....	226
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	226

## Ενότητα 6.1

<b>Κριτήρια για τον καθορισμό της «δίκαιης» διανομής .....</b>	<b>228</b>
6.1.1 Αποτελεσματική κατά Pareto αναδιανομή εισοδήματος.....	229
6.1.2 Κοινωνικά επιθυμητή αναδιανομή .....	230
6.1.3 Μη ατομιστικές απόψεις για την αναδιανομή του εισοδήματος .....	231
6.1.4 Συμπεράσματα .....	232

## Ενότητα 6.2

<b>Πολιτικές αναδιανομής.....</b>	<b>233</b>
-----------------------------------	------------

6.2.1 Κοινωνική ασφάλιση .....	234
--------------------------------	-----

### Ενότητα 6.3

<b>Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα .....</b>	<b>244</b>
6.3.1 Η δημιουργία και η εξέλιξη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.....	244
6.3.2 Τρόπος οργάνωσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα .....	245
6.3.3 Προβλήματα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα σήμερα .....	247
6.3.4 Λόγοι για την ταμειακή αδυναμία του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος...	249
<b>Σύνοψη .....</b>	<b>252</b>
Παράρτημα .....	254
Βιβλιογραφία .....	256

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

---

### **Ανάλυση κόστους - οφέλους** **257**

---

Σκοπός .....	257
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	257
Έννοιες-Κλειδιά .....	257
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	258

### Ενότητα 7.1

<b>Στάδια της ανάλυσης κόστους-οφέλους .....</b>	<b>259</b>
--	------------

### Ενότητα 7.2

<b>Η εκτίμηση του οφέλους και του κόστους .....</b>	<b>260</b>
7.2.1 Η εκτίμηση του οφέλους .....	260
7.2.2 Η εκτίμηση του κόστους .....	261
7.2.3 Λογιστικές ή σκιώδεις τιμές .....	261
7.2.4 Το κριτήριο της παρούσας αξίας .....	263
7.2.5 Το προεξοφλητικό επιτόκιο.....	263

### Ενότητα 7.3

<b>Μέθοδοι αξιολόγησης δημοσίων έργων .....</b>	<b>265</b>
7.3.1 Μέθοδος της καθαρής παρούσας αξίας .....	265
7.3.2. Μέθοδος του λόγου των προεξοφλημένων αξιών .....	266
7.3.3 Μέθοδος της εσωτερικής αποδοτικότητας.....	267

	Ενότητα 7.4
<b>Συμπεράσματα</b> .....	<b>269</b>
<b>Σύνοψη</b> .....	270
<b>Παράρτημα</b> .....	271
<b>Βιβλιογραφία</b> .....	273

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

<b>Πολιτικός μηχανισμός λήψης αποφάσεων</b>	<b>275</b>
Σκοπός.....	275
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	275
Έννοιες-Κλειδιά .....	276
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	276

### Ενότητα 8.1

<b>Οι Κανόνες της Ψηφοφορίας στην άμεση δημοκρατία</b> .....	<b>278</b>
8.1.1 Ο κανόνας της παμψηφίας.....	278
8.1.2 Ο κανόνας της πλειοψηφίας .....	279
8.1.3 Ο κανόνας της ιεράρχησης των προτιμήσεων.....	285
8.1.4 Ο κανόνας της σταθμισμένης ψήφου .....	286

### Ενότητα 8.2

<b>Η λήψη αποφάσεων με έμμεση δημοκρατία</b> .....	<b>288</b>
8.2.1 Κοινά σημεία ανάμεσα στην πολιτική και οικονομική αγορά.....	289
8.2.2 Οι επιδιώξεις των πολιτικών (αντιπροσώπων και κομμάτων) στη λήψη αποφάσεων .....	289
8.2.3 Ο ρόλος των ομάδων πίεσης στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων .....	290
8.2.4 Ο ρόλος των γραφειοκρατών στη λήψη αποφάσεων .....	291
<b>Σύνοψη</b> .....	293
<b>Παράρτημα</b> .....	294
<b>Βιβλιογραφία</b> .....	296

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

<b>Γενικά για τη φορολογία</b>	<b>297</b>
--------------------------------	------------

Σκοπός .....	297
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	297
Έννοιες-Κλειδιά .....	298
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	298

## Ενότητα 9.1

<b>Βασικά χαρακτηριστικά και λειτουργίες των φόρων .....</b>	<b>299</b>
--	------------

## Ενότητα 9.2

<b>Ταξινόμηση των φόρων .....</b>	<b>301</b>
9.2.1 Ταξινόμηση των φόρων με κριτήριο τη φορολογική βάση .....	301
9.2.2 Ταξινόμηση των φόρων σε άμεσους και έμμεσους .....	302
9.2.3 Ταξινόμηση των φόρων με κριτήριο τη φορολογούσα αρχή .....	303
9.2.4 Ταξινόμηση των φόρων σε προσωπικούς και απρόσωπους .....	304
9.2.5 Ταξινόμηση των φόρων με κριτήριο το χαρακτήρα του φορολογικού συντελεστή.....	304

## Ενότητα 9.3

<b>Η έννοια του φορολογικού βάρους και η δίκαιη κατανομή του.....</b>	<b>310</b>
---	------------

## Ενότητα 9.4

<b>Οι αντιδράσεις των φορολογουμένων στην επιβολή φόρων .....</b>	<b>313</b>
9.4.1 Μετακύλιση των φόρων .....	313
9.4.2 Φοροδιαφυγή .....	314
9.4.3 Φοροαποφυγή.....	315
<b>Σύνοψη.....</b>	<b>317</b>
Παράρτημα .....	318
Βιβλιογραφία .....	322

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

### **Φορολογία εισοδήματος 323**

Σκοπός .....	323
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	323
Έννοιες-Κλειδιά .....	324
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	324



	<b>Ενότητα 10.1</b>
<b>Εισαγωγή.....</b>	<b>325</b>
	<b>Ενότητα 10.2</b>
<b>Σχεδιασμός συστήματος φορολογίας εισοδήματος .....</b>	<b>326</b>
	<b>Ενότητα 10.3</b>
<b>Φορολογία Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ) .....</b>	<b>327</b>
10.3.1 Επιχειρήματα υπέρ και κατά του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων ...	327
10.3.2 Ο ορισμός του εισοδήματος για φορολογικούς σκοπούς - Θεωρητική προσέγγιση.....	327
10.3.3 Ο ορισμός του εισοδήματος στην πράξη .....	328
10.3.4 Ακαθάριστο, καθαρό και φορολογητέο εισόδημα .....	329
10.3.5 Η φορολογούμενη μονάδα.....	330
10.3.6 Επιπτώσεις φορολογίας Φυσικών Προσώπων .....	331
	<b>Ενότητα 10.4</b>
<b>Φορολογία Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων στην Ελλάδα.....</b>	<b>334</b>
10.4.1 Υποκείμενο του ΦΕΦΠ (άρθρο 2 Ν. 2238/1994).....	334
10.4.2 Αντικείμενο του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων .....	335
10.4.3 Προσδιορισμός του συνολικού εισοδήματος - Συμψηφισμός ζημιών .....	335
10.4.4 Οι μεταβολές στη φορολογία εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΠ και ΝΠ) από το 2004 και μετά.....	336
10.4.5 Παράδειγμα προσδιορισμού του ΦΕΝΠ για το οικονομικό έτος 2007 στην Ελλάδα .....	337
	<b>Ενότητα 10.5</b>
<b>Ο Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων (ΦΕΝΠ) .....</b>	<b>342</b>
10.5.1 Η θεωρητική προσέγγιση του υποκειμένου σε φόρο εισοδήματος και η δικαιολογητική βάση του Φόρου Εισοδήματος Νομικών Προσώπων.....	342
10.5.2 Τα τρία συστήματα φορολογίας κερδών των Νομικών Προσώπων .....	343
10.5.3 Μετακύλιση φορολογικού βάρους και επιπτώσεις του ΦΕΝΠ.....	344
10.5.4 Γενικά για τη Φορολογία εισοδήματος Νομικών Προσώπων στην Ελλάδα.....	350
<b>Σύνοψη.....</b>	<b>358</b>
<b>Παράρτημα .....</b>	<b>360</b>

Βιβλιογραφία .....	367
--------------------	-----

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11

### **Δημόσιος προϋπολογισμός 369**

Σκοπός .....	369
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα .....	369
Έννοιες-Κλειδιά .....	370
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	370

#### Ενότητα 11.1

Έννοια και σημασία του δημόσιου προϋπολογισμού .....	372
11.1.1 Διαφορές μεταξύ του δημόσιου προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των ιδιωτικών οικονομικών μονάδων.....	373
11.1.2 Η νομική φύση του δημόσιου προϋπολογισμού.....	373
11.1.3 Δημοσιονομικά προγράμματα και προϋπολογισμός.....	374
11.1.4 Αρχές που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό .....	375
11.1.5 Εκτίμηση εσόδων και δαπανών δημόσιου προϋπολογισμού.....	376

#### Ενότητα 11.2

<b>Μορφές δημόσιου προϋπολογισμού .....</b>	<b>379</b>
11.2.1 Διάκριση ανάλογα με το περιεχόμενο των κονδυλίων που περιλαμβάνουν (ακαθάριστοι και καθαροί) .....	379
11.2.2 Διάκριση ανάλογα με τη χρονική περίοδο που καλύπτουν (ετήσιοι και πολυετείς).....	379
11.2.3 Διάκριση ανάλογα με τη βάση υπολογισμού των στοιχείων που περιλαμβάνουν (ταμειακοί και διοικητικοί) .....	379
11.2.4 Διάκριση ανάλογα με τη μέθοδο πρόβλεψης των κονδυλίων (προϋπολογισμοί οριακής μεταβολής και προϋπολογισμοί μηδενικής βάσης) .....	380
11.2.5 Διάκριση ανάλογα με τη φύση των κονδυλίων που περιλαμβάνουν (προϋπολογισμοί κεφαλαίου εκμετάλλευσης και προϋπολογισμοί κεφαλαίου, τακτικοί ή κανονικοί και έκτακτοι, κύριοι και προσαρτημένοι) .....	380
11.2.6 Διάκριση ανάλογα με τη μέθοδο κατάταξης των εσόδων και των εξόδων (κλασικοί προϋπολογισμοί και προϋπολογισμοί προγραμμάτων) .....	381

	<b>Ενότητα 11.3</b>
<b>Λειτουργίες του δημόσιου προϋπολογισμού .....</b>	<b>382</b>
11.3.1 Κατανομή των παραγωγικών πόρων .....	382
11.3.2 Διανομή του εισοδήματος .....	382
11.3.3 Σταθεροποίηση της οικονομίας .....	383
11.3.4 Οικονομική ανάπτυξη .....	383
	<b>Ενότητα 11.4</b>
<b>Το ισοζύγιο του δημόσιου προϋπολογισμού .....</b>	<b>384</b>
	<b>Ενότητα 11.5</b>
<b>Φάσεις του προϋπολογισμού .....</b>	<b>385</b>
11.5.1 Κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού .....	385
11.5.2 Ψήφιση του προϋπολογισμού .....	386
11.5.3 Εκτέλεση του προϋπολογισμού .....	386
11.5.4 Έλεγχος του προϋπολογισμού .....	387
	<b>Ενότητα 11.6</b>
<b>Μορφές του κρατικού προϋπολογισμού στην Ελλάδα.....</b>	<b>388</b>
11.6.1 Ο Τακτικός Προϋπολογισμός.....	388
11.6.2 Ο προϋπολογισμός των Δημοσίων Επενδύσεων .....	389
11.6.3 Ο Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους.....	390
11.6.4 Το ισοζύγιο του ελληνικού δημόσιου προϋπολογισμού .....	392
11.6.5 Απολογισμός και ισολογισμός.....	393
	<b>Ενότητα 11.7</b>
<b>Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης .....</b>	<b>395</b>
11.7.1 Έννοια και περιεχόμενο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης .....	396
11.7.2 Στόχοι των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης.....	397
11.7.3 Τα Μέσα Χρηματοδότησης της Σύγκλισης .....	399
11.7.4 Διαδικασία σχεδιασμού των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης.....	401
11.7.5 ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς) 2007-2013 .....	401
<b>Σύνοψη .....</b>	<b>403</b>
Παράρτημα .....	405
Βιβλιογραφία.....	408

---

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι απόψεις των οικονομολόγων για το ρόλο του δημόσιου τομέα μέσα στο οικονομικό σύστημα διαχρονικά διαφοροποιούνται.

Η πρώτη γενιά των νεοκλασικών οικονομολόγων (1870-1920), επηρεασμένη από τις απόψεις του Adam Smith, πρεσβεύει ότι ο μηχανισμός των τιμών μπορεί να πετύχει τη μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας αρκεί να μην παρεμβαίνει το κράτος στην ελεύθερη λειτουργία της ανταγωνιστικής αγοράς. Τα επιμέρους προβλήματα της οικονομίας, τα οποία πηγάζουν από το γεγονός ότι οι οικονομικοί πόροι (παραγωγικοί συντελεστές) είναι περιορισμένοι, ενώ οι ανάγκες απεριόριστες, επιλύονται με άριστο (αποτελεσματικό) τρόπο μέσα από το μηχανισμό της ελεύθερης αγοράς χωρίς την ανάμειξη του κράτους. Επιχειρήσεις και νοικοκυριά ενεργούν σύμφωνα με το ατομικό τους συμφέρον και η συνισταμένη των ατομικών συμφερόντων εξυπηρετεί, **κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις**, κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο το συλλογικό συμφέρον. Το κράτος πρέπει να είναι **ουδέτερο** απέναντι στην οικονομία, γιατί έτσι μόνο εξυπηρετεί καλύτερα το συμφέρον της κοινωνίας. Όσο μικρότερη είναι η παρέμβαση του κράτους στην οικονομία, τόσο λιγότερο κακό κάνει. Ειδικότερα, στην οικονομική σφαίρα το κράτος θα πρέπει απλώς να κατοχυρώνει και να εγγυάται την ελεύθερη επιχείρηση (που προϋποθέτει προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας), την ελεύθερη επιλογή και συναλλαγή, τρεις βασικές προϋποθέσεις του οικονομικού ανταγωνισμού. Επίσης, θα πρέπει να μεριμνά για το νόμο και την τάξη, που διασφαλίζουν τους ελεύθερους θεσμούς και, τέλος, να προστατεύει τη χώρα από τους εξωτερικούς κινδύνους. Η αρχή του **laissez faire**, η απόλυτη δηλαδή οικονομική ελευθερία, που βασίζεται στην αντίληψη του Adam Smith περί «αόρατης χείρας» που διευθετεί με αποτελεσματικό τρόπο τη λειτουργία της οικονομίας, ανακηρύσσεται σε άρθρο πίστεως.

Η αναθεωρημένη θέση των νεοκλασικών οικονομολόγων με σημαντικότερο εκπρόσωπο τον Pigou, που διαμορφώθηκε αργότερα (1930 και μετά), υποστηρίζει ότι ο μηχανισμός της ελεύθερης αγοράς δεν μπορεί από μόνος του να πετύχει τη μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας της κοινωνίας. Ο κατάλογος των προϋποθέσεων, των οποίων η ικανοποίηση αποτελεί την αναγκαία και ικανή συνθήκη, ώστε ο μηχανισμός της αγοράς από μόνος του να δώσει άριστη λύση στα προβλήματα της οικονομίας, είναι πολύ μεγάλος και, όπως αποδεικνύει σαφώς και η απλή παρατήρηση της οικονομίας μιας χώρας, στην πράξη πολλές από τις προϋποθέσεις δεν ισχύουν. Για τη μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας είναι αναγκαία η υποβοήθηση του μηχανισμού της ελεύθερης αγοράς από το κράτος. Ο κυριότερος ρόλος του κράτους είναι η υποβοήθηση της «αόρατης χείρας» του συστήματος της ελεύθερης αγοράς, για να ικανοποιηθούν όλες οι προϋποθέσεις και έτσι το σύστημα της ελεύθερης αγοράς να οδηγήσει στην άριστη λύση των θεμελιωδών οικονομικών προβλημάτων. Δηλαδή, το κράτος χρειάζεται να παρεμβαίνει στην οικονομία, για να διορθώνει τις ατέλειες και να αναπληρώνει τις αδυναμίες του συστήματος της ελεύθερης αγοράς. Με αυτόν τον τρόπο, η συνδυασμένη δράση της ελεύθερης ιδιωτικής επιχείρησης και του κράτους οδηγεί στην πραγματοποίηση των κοινωνικά επιθυμητών στόχων, δηλαδή στη μεγιστοποίηση της

κοινωνικής ευημερίας. Έτσι, το κράτος από **ουδέτερο** γίνεται **παρεμβατικό** και αναλαμβάνει σημαντική οικονομική δραστηριότητα, δηλαδή παρεμβαίνει σημαντικά στη λειτουργία του αποκαλούμενου συστήματος της «ελεύθερης» αγοράς. Με άλλα λόγια, το κράτος αναλαμβάνει σημαντικό οικονομικό ρόλο, πέρα από την απλή κατοχύρωση των τριών βασικών προϋποθέσεων του οικονομικού ανταγωνισμού (ελεύθερη επιχείρηση, ελεύθερη επιλογή και συναλλαγή), τη θέσπιση και εφαρμογή του νόμου και της τάξης και την προστασία της χώρας από τους εξωτερικούς κινδύνους. Διαχρονικά, η οικονομική δραστηριότητα του κράτους, η οποία σαν στόχο έχει τη σχετική μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας των ατόμων μιας κοινωνίας, διευρύνεται σημαντικά. Προς την κατεύθυνση αυτή συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό και η επεκτατική κρατική πολιτική για την αντιμετώπιση της ανεργίας που υπαγορεύεται από τη θεωρία του Keynes. Οι παρεμβάσεις του κράτους στην οικονομία γίνονται πολλές και δεν αποτελούν πλέον εξαιρέσεις από την αρχή του «laissez faire, laissez passer», αλλά τον κανόνα. Έτσι, το κράτος αποκτά δικούς του οικονομικούς στόχους και σκοπούς, οι οποίοι συνοψίζονται σε τρεις βασικές κατηγορίες:

Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες του κράτους, οι οποίες έχουν ως στόχο την υποβοήθηση του συστήματος της ελεύθερης αγοράς για την **άριστη κατανομή των** περιορισμένων **παραγωγικών συντελεστών** της οικονομίας στις εναλλακτικές τους χρήσεις.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες του κράτους που ως στόχο έχουν την **άριστη διανομή του εισοδήματος**, δηλαδή τη διανομή του εισοδήματος που ανταποκρίνεται στις αξιολογικές κρίσεις του συνόλου ή έστω της πλειοψηφίας των μελών της κοινωνίας.

Η τρίτη κατηγορία στόχων περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες του κράτους που κατατείνουν στη **σταθεροποίηση της οικονομίας**, δηλαδή την αποφυγή των οικονομικών διακυμάνσεων με την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης των παραγωγικών συντελεστών, καθώς και του ικανοποιητικού ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης.

Η συνολική οικονομική δραστηριότητα του κράτους - όπου ως κράτος νοείται η Κυβέρνηση με τα Υπουργεία και τους υπόλοιπους Οργανισμούς που συνδέονται με αυτήν, οι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι Δημόσιες Επιχειρήσεις, οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης κτλ.- αποτελεί το Δημόσιο Οικονομικό Τομέα. Η μελέτη του Δημοσιο-οικονομικού Τομέα αποτελεί το αντικείμενο της Δημόσιας Οικονομικής. Τμήμα του αντικείμενου αυτού αποτελεί το αντικείμενο του παρόντος τόμου.

Για την υλοποίηση των παραπάνω στόχων του, το κράτος διαθέτει πολλά μέσα και καθημερινά επινοεί και άλλα. Η εμπλοκή του κράτους στο οικονομικό σύστημα γίνεται πολυσχιδής και πολυεπίπεδη. Μία σχετική εικόνα για το μέγεθος εμπλοκής του κράτους στο οικονομικό σύστημα και το μέγεθος του δημόσιου τομέα στην οικονομία αποτελεί το ποσοστό συμμετοχής των δημοσίων δαπανών στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν. Μεταπολεμικά, το ποσοστό αυτό σημείωσε σημαντική αύξηση με αποτέλεσμα ο δημόσιος τομέας να διογκώνεται συνεχώς, θέτοντας

---

έτσι σημαντικούς περιορισμούς στην ανάπτυξη της ιδιωτικής δραστηριότητας, δεδομένου ότι όλο και μεγαλύτερο μέρος των περιορισμένων παραγωγικών πόρων, μέσω της φορολογίας, αποσπάται από το Κράτος για την υλοποίηση των οικονομικών του στόχων και σκοπών.

Σήμερα, παρά τις διαφωνίες των οικονομολόγων σε επιμέρους ζητήματα κρατικής παρέμβασης επικρατεί διάχυτα η άποψη για τη συρρίκνωση της κρατικής δραστηριότητας και τον περιορισμό του μεγέθους του δημόσιου τομέα. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 μέχρι και σήμερα, με μεγαλύτερη ένταση τις δεκαετίες του 1970 και 1980, η επεκτατική κρατική πολιτική τέθηκε υπό αμφισβήτηση. Οι **μονεταριστές οικονομολόγοι** με κύριο εκπρόσωπο τον Milton Friedman (τέλη της δεκαετίας του '60), οι **οικονομολόγοι της προσφοράς** με κύριο εκπρόσωπο τον Arthur Laffer (δεκαετία του '80) και η **σχολή των νέων κλασικών οικονομολόγων** σκέψης (αρχές δεκαετίας του '70), με κύριους εκπροσώπους τους Tom Sergeant και Robert Lucas, αν και με διαφορετικές αναλύσεις, συγκλίνουν στην άποψη ότι η κρατική παρέμβαση για την αντιμετώπιση της ανεργίας και του πληθωρισμού είναι αναποτελεσματική. Παράλληλα, τα τρία διακριτά ρεύματα οικονομικής σκέψης, η λεγόμενη «νέα πολιτική οικονομία» (αρχές δεκαετίας του '90), με σημαντικότερους εκπροσώπους τον Alberto Alesina και τον Allan Drazen, ο νεοθεμισμός με πρόδρομο τον Ronald Coase (τέλος δεκαετίας του '50) και κυριότερους εκπροσώπους τους Oliver Williamson και Douglas North (αρχές δεκαετίας του '90), και η Αυστριακή σχολή με πρόδρομο τον Ludwig von Mises και βασικούς εκφραστές τους τον Friedrich von Hayek και Murray Rothbard (δεκαετία του '70), παρά τις μεταξύ τους διαφορές έχουν ως κοινή βάση ότι το κύριο και αποφασιστικό μέρος της οικονομίας θα πρέπει να αφεθεί στις δυνάμεις της αγοράς. Αυτό σημαίνει ότι ο ρόλος του κράτους θα πρέπει να περιοριστεί στην επίβλεψη της κανονικής και απρόσκοπτης λειτουργίας του ανταγωνισμού. Για τη **Σχολή της Δημόσιας Επιλογής (Public Choice)**, οι πρώτες ιδέες της οποίας διατυπώθηκαν τη δεκαετία του '80 με σημαντικότερους εκπροσώπους τους James Buchanan και Gordon Tullock, η απελευθέρωση των δυνάμεων της αγοράς και η ανάπτυξη του ανταγωνισμού είναι η λύση στον αυξημένο κρατικό παρεμβατισμό και στις οικονομικές αναποτελεσματικότητες που δημιουργούνται εξαιτίας του. Γενικά, η κρατική παρέμβαση δεν θεωρείται πλέον ο πιο αποτελεσματικός τρόπος αντιμετώπισης των ατελειών και των αδυναμιών της αγοράς, αλλά μάλλον θεωρείται αιτία των οικονομικών κρίσεων. Με την έννοια αυτή, οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν στόχο κεντρικής σημασίας, η επίτευξη του οποίου αναμένεται να λύσει τα χρόνια προβλήματα των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους. Ταυτόχρονα, οι ιδιωτικοποιήσεις αναμένεται να αυξήσουν την παραγωγικότητα της οικονομίας κι έτσι να μειώσουν το κόστος παραγωγής, και άρα να συμβάλουν στη μείωση του πληθωρισμού. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ακόμη και το επίπεδο της ανεργίας θα μπορούσε να μειωθεί μέσω της αύξησης των κερδών και των επενδύσεων. Ωστόσο, οι Νέο-Κεϋνσιανοί (αρχές δεκαετίας του '90) με επιφανή εκπρόσωπο τον Joseph Stiglitz, υποστηρίζουν ότι για μία σειρά λόγων κάποιας μορφής ρύθμιση στην οικονομία – όχι όμως η υποτιθέμενα ασφυκτική του παλαιού Κεϋν-

σιανισμού – είναι αναγκαία. Βασικό όμως παραμένει το ερώτημα αν αυτή η επα-ναρύθμιση θα πρέπει να πάρει τη μορφή της κυβερνητικής ρύθμισης (government regulation) ή της αυτορύθμισης (self regulation). Με άλλα λόγια, τίθεται το ερώτημα αν το κράτος από παρεμβατικό θα πρέπει να γίνει κυρίως ρυθμιστικό ή να ανακτήσει την παλαιά του μορφή, να γίνει δηλαδή ουδέτερο.

Σε αυτό το πλαίσιο των θεωρητικών αναζητήσεων και των διαφοροποιημένων απόψεων, σχετικά με το ρόλο του κράτους, εδράζονται οι ασκούμενες κυβερνητικές πολιτικές. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι πολιτικές αυτές αποτελούνται από ένα μείγμα ιδιωτικοποιήσεων δημοσίων δραστηριοτήτων, μέσω της πλήρους απελευθέρωσης των αγορών και των ιδιωτικοποιήσεων, με παράλληλο έλεγχο (regulation) των ιδιωτικοποιημένων δημοσίων δραστηριοτήτων.

Στον τόμο αυτό θα εξεταστεί η αναγκαιότητα παρέμβασης του κράτους στο οικονομικό σύστημα, θα οριοθετηθούν οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους και θα αναλυθούν διεξοδικότερα οι σημαντικότερες από αυτές. Θα εξεταστούν επίσης ορισμένα από τα μέσα δράσης του κράτους για την υλοποίηση των οικονομικών του στόχων και θα επισημανθούν ορισμένες από τις επιπτώσεις των μέσων παρέμβασης του κράτους (φόροι) πάνω σε ορισμένες οικονομικές μεταβλητές. Όλα τα παραπάνω θα εξεταστούν μέσα στο πλαίσιο του ρόλου του κράτους, έτσι όπως αυτός διαμορφώθηκε τις τελευταίες δύο δεκαετίες επηρεασμένος από σημαντικές κυβερνητικές επιλογές στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων και της ρύθμισης ή της αυτορύθμισης των ιδιωτικοποιημένων δημοσίων δραστηριοτήτων.

Ειδικότερα στον τόμο αυτό, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο το σύστημα των τιμών μπορεί κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις να πετύχει τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Επισημαίνονται οι αδυναμίες και οι ατέλειες του συστήματος της ελεύθερης αγοράς για την επίτευξη της μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας και αναδεικνύεται η ανάγκη παρέμβασης του κράτους στο οικονομικό σύστημα. Προσδιορίζονται οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους και αναφέρονται τα μέσα για την υλοποίηση των λειτουργιών του. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην παρέμβαση του κράτους στην οικονομία για την επίτευξη της αποτελεσματικής κατανομής των παραγωγικών πόρων (δημόσια αγαθά, εξωτερικές επιδράσεις, μονοπωλιακές παρεκκλίσεις - περίπτωση δημοσίων επιχειρήσεων). Επισημαίνεται ο ρόλος του κράτους στην αναδιανομή του εισοδήματος και αναλύεται ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης. Σκιαγραφείται ο πολιτικός μηχανισμός λήψης αποφάσεων και εξετάζονται τα κριτήρια ανάλυσης κόστους - οφέλους που χρησιμοποιούνται για την ανάληψη και υλοποίηση των δημοσιονομικών προγραμμάτων. Εξετάζονται οι φόροι, οι οποίοι αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα μέσα δημοσιονομικής πολιτικής του κράτους. Τέλος, εξετάζεται ο δημόσιος προϋπολογισμός, ο οποίος αποτελεί το σημαντικότερο θεσμό με τον οποίο το κράτος υλοποιεί τους οικονομικούς του στόχους και σκοπούς. Επίσης, γίνεται αναφορά στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.