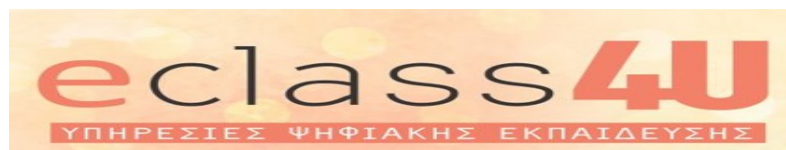


Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα



ΔΕΟ24 – ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΤΟΜΟΥ Δ



Σελίδα 1 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΜΕΡΟΣ Α- ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

Σελίδα 2 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν ένα σημαντικό μέσο παρέμβασης των δημοσίων φορέων στην οικονομική και κοινωνική ζωή μιας χώρας, παρόλο που η δημιουργία και ανάπτυξη τους δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Για το λόγο αυτό, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία διεθνής τάση περιορισμού της επιχειρηματικής δραστηριότητας των δημοσίων φορέων με την ιδιωτικοποίηση πολλών από τις δραστηριότητές τους.

Έννοια και βασικά χαρακτηριστικά των δημοσίων επιχειρήσεων

Στις οικονομίες με βάση το μηχανισμό των τιμών, οι δημόσιοι φορείς και –κυρίως- το κράτος δεν περιορίζονται στις βασικές τους λειτουργίες αλλά εμπλέκονται και στην παραγωγή και διάθεση στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών υπό μορφή επιχείρησης όπως κάνουν και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις. Τα βασικά χαρακτηριστικά μίας δημόσιας επιχείρησης είναι τα ακόλουθα:

- Είναι παραγωγική μονάδα που χρησιμοποιεί, συνδυάζει και συντονίζει παραγωγικούς συντελεστές με σκοπό την παραγωγή αγαθών ή υπηρεσιών.
- Ασκεί εμπορική δραστηριότητα αφού προσφέρει το αγαθό ή την υπηρεσία έναντι αντιτίμου.
- Αποβλέπει σε συγκεκριμένους σκοπούς που καθορίζονται από την κεντρική διοίκηση και προσδιορίζονται στον ιδρυτικό της νόμο.
- Είναι, συνήθως, ανεξάρτητη από τη δημόσια διοίκηση ενώ υπόκειται σε έλεγχο από την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία.
- Το κεφάλαιό της ανήκει κατά πλειοψηφία ή συνολικά στο κράτος ή σε άλλους δημόσιους φορείς.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Διαφορές δημόσιας επιχείρησης και δημόσιας διοίκησης

Οι βασικές τους διαφορές εντοπίζονται σε τρία κυρίως σημεία:

1. Η δημόσια επιχείρηση επιβάλλει τιμή για τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες της ενώ η δημόσια διοίκηση δεν επιβάλλει συνήθως τιμή. Πληρώνουμε π.χ αντίτιμο στη ΔΕΗ για το ρεύμα που καταναλώνουμε ή στον ΟΑΣΑ για τη μετακίνησή μας, ενώ δεν πληρώνουμε για υπηρεσίες που λαμβάνουμε από διάφορα υπουργεία.

2. Η δημόσια επιχείρηση έχει πιο περιορισμένους στόχους από τους στόχους της δημόσιας διοίκησης. Π.χ η ΔΕΗ έχει ως κύριο στόχο την παροχή ηλεκτρικού ρεύματος στο κοινό έναντι ικανοποιητικών για τον καταναλωτή τιμών ενώ το Υπ. Οικονομικών στοχεύει ευρύτερα στην προώθηση της οικονομικής σταθερότητας, την καταπολέμηση της ανεργίας και την οικονομική ανάπτυξη, μείωση του πληθωρισμού κ.λ.π.

3. Η δημόσια επιχείρηση έχει διαφορετική νομική μορφή (είναι συνήθως ΑΕ), λειτουργεί με διαφορετικούς κανόνες και είναι πιο ευέλικτη από τη δημόσια διοίκηση. Η λειτουργία και η οικονομική διαχείριση της δημόσιας επιχείρησης διέπεται από το καταστατικό της και τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου ενώ η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης διέπεται από το διοικητικό δίκαιο και η οικονομική της διαχείριση από το δημόσιο λογιστικό διαθέτοντας περιορισμένη ευελιξία.

Διαφορές δημόσιας επιχείρησης και ιδιωτικής επιχείρησης

Οι κυριότερες διαφορές είναι:

1. Το διαφορετικό ιδιοκτησιακό καθεστώς. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ανήκουν, τουλάχιστον εν μέρει, σε δημόσιους φορείς ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις εξολοκλήρου σε ιδιώτες. Η κρατική ιδιοκτησία του κεφαλαίου δεν είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ύπαρξη μίας δημόσιας επιχείρησης, θεμελιώδης είναι η δυνατότητα του κράτους να προσδιορίζει τους σκοπούς της και να ελέγχει τη διαχείρισή της.

2. Ο διαφορετικός τρόπος ορισμού και ελέγχου των οργάνων. Στις δημόσιες επιχειρήσεις τα όργανα διοίκησης διορίζονται από δημόσιους φορείς και λογοδοτούν σε αυτούς ενώ στις ιδιωτικές ορίζονται από τους ιδιώτες στους οποίους ανήκει η επιχείρηση. Το γεγονός ότι τα όργανα διοίκησης μίας δημόσιας επιχείρησης διορίζονται από τους δημόσιους φορείς επηρεάζει τη διαχείριση και την εποπτεία της δημόσιας επιχείρησης μέσω του κρατικού παρεμβατισμού.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

3. Η επιδίωξη διαφορετικών στόχων. Οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν συνήθως την προώθηση κοινωνικών στόχων έτσι ώστε να βελτιώνεται η κοινωνική ευημερία ενώ οι ιδιωτικές εξυπηρετούν ιδιωτικά συμφέροντα. Για το λόγο αυτό οι δημόσιες επιχειρήσεις αναλαμβάνουν και δραστηριότητες και την παραγωγή και προσφορά στο κοινό αγαθών που δεν θα προσέφεραν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις εάν αυτό τις εμπόδιζε να μεγιστοποιήσουν τα κέρδη τους. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις εξυπηρετούν πάντα το κοινωνικό σύνολο καλύτερα από τις ιδιωτικές γιατί στην πράξη αντιμετωπίζουν μία σειρά από προβλήματα.

Διακρίσεις των δημοσίων επιχειρήσεων ανάλογα με τους φορείς που συμμετέχουν

Οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να πάρουν διάφορες μορφές ανάλογα με την έκταση συμμετοχής των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων και το βαθμό της διοικητικής τους εξάρτησης από τη δημόσια διοίκηση. Ανάλογα με τους φορείς που συμμετέχουν, οι δημόσιες επιχειρήσεις διακρίνονται σε αμιγείς και μεικτές δημοσίες επιχειρήσεις.

Στις αμιγείς δημοσίες επιχειρήσεις μοναδικός μέτοχος είναι δημόσιοι φορείς, ενώ στις μεικτές συμμετέχουν και δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς. Οι αμιγείς δεν διατρέχουν τον κίνδυνο να εκτραπούν από το βασικό τους στόχο, δηλαδή την προώθηση του κοινωνικού συμφέροντος, αλλά στερούνται τα κίνητρα και τις γνώσεις της ιδιωτικής πρωτοβουλίας που μπορούν να δώσουν ώθηση στην ανάπτυξή τους. Οι μεικτές, λόγω της συμμετοχής των ιδιωτικών φορέων, μπορούν να εκτραπούν από τον κύριο στόχο τους και να προωθήσουν ιδιωτικούς στόχους λόγω της συμμετοχής των ιδιωτών που επηρεάζει σημαντικά τις αποφάσεις της επιχείρησης με αποτέλεσμα να προωθούνται ιδιωτικοί και όχι κοινωνικοί στόχοι. Ωστόσο, η συμμετοχή και ιδιωτών εξασφαλίζει μεγαλύτερη ορθολογικότητα στη λήψη των αποφάσεων και στη διαχείριση της επιχείρησης ώστε να αυξάνεται η αποτελεσματικότητά της. Στην Ελλάδα, οι περισσότερες δημοσίες επιχειρήσεις είναι αμιγείς και λιγότερες μεικτές.

Διακρίσεις των δημοσίων επιχειρήσεων ανάλογα με το βαθμό διοικητικής εξάρτησης

Ανάλογα με το βαθμό διοικητικής εξάρτησης από τη δημόσια διοίκηση, οι δημόσιες επιχειρήσεις διακρίνονται: σε επιχειρήσεις που εξαρτώνται *εξολοκλήρου* από τη δημόσια διοίκηση, σε επιχειρήσεις *πλήρως αυτονομημένες* και σε επιχειρήσεις *μερικώς εξαρτημένες* από τη δημόσια διοίκηση.

α. Εξολοκλήρου εξαρτημένες επιχειρήσεις

Οι εξολοκλήρου εξαρτημένες επιχειρήσεις διέπονται από το διοικητικό δίκαιο και, συνεπώς, ο διορισμός, οι προαγωγές, οι απολύσεις, οι προμήθειες κ.λ.π. καθορίζονται από τους κανόνες που ισχύουν για τα ίδια θέματα και στη δημόσια διοίκηση. Δεν έχουν οικονομική αυτοτέλεια αλλά ο προϋπολογισμός τους είναι ενσωματωμένος στον κρατικό προϋπολογισμό και η διαχείριση των εσόδων και εξόδων γίνεται βάσει του δημόσιου λογιστικού. Η διοίκηση των επιχειρήσεων αυτών ασκείται από πρόσωπα που απασχολούνται στη δημόσια διοίκηση. Πλεονέκτημα αυτού του σχήματος είναι ότι διασφαλίζεται περισσότερο το κοινωνικό σύνολο όσον αφορά στο σκοπό της. Σημαντικό μειονέκτημα είναι η έλλειψη ευελιξίας και ο επηρεασμός των αποφάσεων από πολιτικά κριτήρια και σκοπιμότητες. Το οργανωτικό αυτό σχήμα χρησιμοποιείται στην πράξη σε λίγες περιπτώσεις.

β. Εξολοκλήρου αυτονομημένες επιχειρήσεις

Οι εξολοκλήρου αυτονομημένες επιχειρήσεις δεν έχουν καμία διοικητική εξάρτηση από τη δημόσια διοίκηση (διοικητική αυτοτέλεια) και έχουν συνήθως τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας. Διοικούνται από το διοικητικό συμβούλιο που εκλέγει η γενική συνέλευση και οι απασχολούμενοι στις επιχειρήσεις αυτές είναι ιδιωτικοί υπάλληλοι και διέπονται σε όλα τα θέματα από τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Έχουν οικονομική αυτοτέλεια, δηλαδή δική τους περιουσία και προϋπολογισμό, αλλά δεν είναι εντελώς ανεξέλεγκτες. Υπάρχει δυνατότητα άσκησης ελέγχου των δραστηριοτήτων τους από την κυβέρνηση και το κοινοβούλιο ώστε να διασφαλίζεται η λειτουργία τους σύμφωνα με το συμφέρον της κοινωνίας. Με το οργανωτικό αυτό σχήμα υπάρχει μεγαλύτερη ευκαμψία και εξασφαλίζεται μεγαλύτερη ορθολογικότητα στη λήψη των αποφάσεων που επηρεάζονται λιγότερο από κριτήρια άσχετα με το συμφέρον της επιχείρησης. Όμως, δεν διασφαλίζεται απόλυτα το κοινωνικό σύνολο ως προς την πραγμάτωση του σκοπού για τον οποίο ιδρύθηκε.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

γ. Μερικώς αυτονομημένες δημόσιες επιχειρήσεις

Οι μερικώς αυτονομημένες δημόσιες επιχειρήσεις εφαρμόζουν μεικτό οργανωτικό σχήμα και επιδιώκουν να συνδυάσουν τα πλεονεκτήματα των δύο παραπάνω σχημάτων. Λειτουργούν –συνήθως- και αυτές ως ανώνυμες εταιρείες και διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο. Ωστόσο, η διοίκηση των επιχειρήσεων αυτών ασχολείται με θέματα λειτουργίας όπως οι προσλήψεις υπαλλήλων, οι προμήθειες και η διάθεση των προϊόντων, ενώ η δημόσια διοίκηση με τα βασικά θέματα πολιτικής αυτών όπως αποφάσεις στρατηγικής για επέκταση της επιχείρησης ή την τιμολογιακή της πολιτική. Με το οργανωτικό αυτό σχήμα εξασφαλίζεται η ταχύτητα στη λήψη και στην εκτέλεση των αποφάσεων από τη διοίκηση της επιχείρησης, στην επίτευξη ορθολογικότητας και καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού ενώ παράλληλα εξασφαλίζεται και το κοινωνικό σύνολο ως προς την πραγμάτωση του κύριου σκοπού για τον οποίο συστήθηκε. Αυτό είναι το οργανωτικό σχήμα που συνήθως ακολουθείται στην πράξη αν και συχνά νοθεύεται και η δημόσια διοίκηση παρεμβαίνει στις αποφάσεις λειτουργίας τους με αποτέλεσμα να πλήττεται η αποτελεσματικότητά τους και το κοινωνικό σύνολο με πρόσθετο λειτουργικό κόστος.

Λόγοι για τους οποίους δημιουργούνται οι δημόσιες επιχειρήσεις

Τα κυριότερα επιχειρήματα που προβάλλονται συνήθως υπέρ της ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας από τους δημόσιους φορείς είναι -κυρίως- τρία:

1. Η αποφυγή κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης των καταναλωτών από τα ιδιωτικά μονοπώλια.

Σκοπός των ιδιωτικών μονοπωλίων είναι η μεγιστοποίηση των κερδών τους α) με την επιβολή υψηλότερων τιμών από αυτές που θα επέβαλλαν οι επιχειρήσεις σε αγορά πλήρους ανταγωνισμού όπου το οριακό έσοδο της επιχείρησης συμπίπτει με το οριακό κόστος και β) με την προσφορά μικρότερης ποσότητας αγαθών από εκείνη που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην παρεμπόδιση της άριστης κατανομής των πόρων, στην εκμετάλλευση του καταναλωτικού κοινού και στη μείωση της κοινωνικής ευημερίας. Για το λόγο αυτό παρεμβαίνουν οι δημόσιοι φορείς είτε με τη λήψη των

Σελίδα 7 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

κατάλληλων διοικητικών ή νομοθετικών μέτρων χωρίς να αφαιρείται η παραγωγική δραστηριότητα από τη μονοπωλιακή επιχείρηση είτε με την ανάληψη της δραστηριότητας αυτής από μία δημόσια επιχείρηση που θα ακολουθήσει την κατάλληλη τιμολογιακή πολιτική. Το αντεπιχείρημα είναι ότι δεν οδηγούν αναπόφευκτα τα μονοπώλια σε υψηλότερες τιμές από τις τιμές που διαμορφώνονται ελεύθερο ανταγωνισμό διότι τα μονοπώλια ευνοούν τις τεχνολογικές βελτιώσεις που οδηγούν στη μείωση του κόστους παραγωγής.

2. Η ορθολογικότερη οργάνωση της παραγωγής και η μείωση κόστους

Η συγκέντρωση της παραγωγής ενός κλάδου σε μία δημόσια επιχείρηση (οριζόντια συγκέντρωση) επιτρέπει την πιο ορθολογική οργάνωση της παραγωγής ενώ η δημιουργία μίας σειράς επιχειρήσεων που εκτείνονται σε περισσότερους κλάδους (κατακόρυφη συγκέντρωση δραστηριοτήτων) επιτρέπει την εκμετάλλευση οικονομιών κλίμακας και τη μείωση κόστους παραγωγής.

(Εκτός ύλης: Οικονομίες κλίμακας είναι ένας όρος των οικονομικών, που αναφέρεται στην μείωση του κόστους που επιτυγχάνει μια επιχείρηση αυξάνοντας την ποσότητα του παραγόμενου προϊόντος και χαρακτηρίζει την παραγωγή ενός οποιουδήποτε προϊόντος. Ένα προϊόν παρουσιάζει (θετικές) οικονομίες κλίμακας στην παραγωγή του, όταν η αύξηση όλων των εισροών κατά X , αυξάνει την τελική παραγωγή κατά περισσότερο από X . Για παράδειγμα: αν ένα εργοστάσιο φτιάχνει 2 μολύβια την ημέρα, τότε, φτιάχνοντας ένα όμοιο εργοστάσιο δίπλα του θα αυξήσει την παραγωγή σε περισσότερα από 4 μολύβια την ημέρα. Αν και εκ πρώτης όψεως φαίνεται περίεργο, οικονομίες κλίμακας παρατηρούνται στην παραγωγή των περισσότερων προϊόντων. Αυτό οδηγεί και στην σαφή τάση μεγέθυνσης των επιχειρήσεων και συγκέντρωσης της παραγωγής σε λίγους και πολύ μεγάλους παίκτες. Οι λόγοι που το μέγεθος φέρνει οφέλη είναι πολλοί. Οι μεγαλύτερες εταιρείες έχουν μεγαλύτερη διαπραγματευτική δύναμη με τους προμηθευτές τους και μπορούν να αγοράζουν σε καλύτερες τιμές, μια εταιρεία με 100 εργάτες χρειάζεται 10 διοικητικούς υπαλλήλους, ενώ μια εταιρεία με 200 εργάτες χρειάζεται μόνο 18 διοικητές κ.ο.κ., το κόστος για διαφημίσεις και προώθηση των προϊόντων μοιράζεται σε περισσότερα προϊόντα όσο πιο μεγάλη είναι η εταιρεία, μια μεγαλύτερη εταιρεία έχει μεγαλύτερα κίνητρα να αποκτήσει

Σελίδα 8 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

τεχνογνωσία και να χρησιμοποιήσει εξειδικευμένους υπαλλήλους καθώς τα επιτεύγματά τους μοιράζονται σε περισσότερα προϊόντα).

Το αντεπιχείρημα συνίσταται στο ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι λιγότερο αποτελεσματικές από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις για λόγους όπως η έλλειψη κινήτρων, η γραφειοκρατία, οι πολιτικές παρεμβάσεις, με συνέπεια να αντισταθμίζεται οποιοδήποτε όφελος από τη μείωση του κόστους που θα μπορούσε να εξασφαλιστεί με την τυχόν ορθολογικότερη οργάνωση της παραγωγής μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων.

3. Η αποτελεσματικότερη προώθηση άλλων στόχων οικονομικής πολιτικής (πέραν της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων).

Ο θεσμός της δημόσιας επιχείρησης επιτρέπει στους δημόσιους φορείς να προωθούν καλύτερα από άλλους τους στόχους τους (βελτίωση της διανομής εισοδήματος - σταθεροποίηση της οικονομίας με την καταπολέμηση της ανεργίας και του πληθωρισμού – οικονομική ανάπτυξη). Οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να προσφέρουν χαμηλές τιμές σε καταναλωτές με χαμηλά εισοδήματα και να βελτιώνουν τη διανομή του εισοδήματος. Μπορεί επίσης ν' ακολουθούν κατάλληλη τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική, να καταπολεμούν την ανεργία και τον πληθωρισμό και να προωθούν την οικονομική ανάπτυξη

Το αντεπιχείρημα συνίσταται στο ότι οι δημόσιοι φορείς διαθέτουν άλλα περισσότερο αποτελεσματικά μέσα για την προώθηση αυτών των στόχων ενώ πολλοί αμφισβητούν την αποτελεσματικότητα των μέσων που διαθέτουν για την προώθηση τέτοιων στόχων.

ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΠΟΥ ΑΝΑΛΑΜΒΑΝΟΥΝ ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ

1. Δραστηριότητες με φθίνον κόστος παραγωγής

Δραστηριότητες που έχουν φθίνον κόστος παραγωγής (π.χ. η ενέργεια, οι επικοινωνίες, οι σιδηρόδρομοι) οδηγούν σε φυσικά μονοπώλια, σε μονοπώλια δηλ. που επιβάλλονται από τη φύση της δραστηριότητας. Το χαρακτηριστικό γνώριμα των κλάδων αυτών είναι ότι το επίπεδο παραγωγής στο οποίο ελαχιστοποιείται το μέσο κόστος είναι πολύ υψηλό σε σχέση με τη ζήτηση επομένως εάν αφήσουμε την ανάληψη τέτοιων δραστηριοτήτων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις θα υπήρχε εκμετάλλευση των καταναλωτών διότι αυτές συνηθίζουν να παράγουν μικρότερη από την επιθυμητή ποσότητα και να επιβάλλουν υψηλότερη τιμή. Το πρόβλημα είναι ότι εάν οι δημόσιοι φορείς επιτρέψουν σε ιδιωτικές επιχειρήσεις την ανάληψη φυσικών μονοπωλίων και στη συνέχεια επιβάλλουν με διοικητικές παρεμβάσεις τιμολογιακή πολιτική που να επιτρέπει στους καταναλωτές να καταναλώνουν ποσότητες των οποίων το κόστος είναι διατεθειμένοι να καλύψουν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις θα έχουν ζημιές. Και, συνεπώς, θα πρέπει να επιδοτηθούν από τους δημόσιους φορείς ώστε να καλύψουν τις ζημιές, αλλά μία τέτοια επιδότηση δημιουργεί προβλήματα στην πράξη και για αυτό αποφεύγεται. Έτσι, οι δημόσιοι φορείς προτιμούν να αναλαμβάνουν οι ίδιοι τις δραστηριότητες αυτές.

2. Δραστηριότητες που προκαλούν εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις

Οι δημόσιοι φορείς αναλαμβάνουν δραστηριότητες που προκαλούν εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις. Πρόκειται για δραστηριότητες που αποφέρουν όφελος ή προκαλούν κόστος όχι μόνο σε αυτούς που τις αναλαμβάνουν αλλά και σε τρίτα πρόσωπα, τα οποία δεν επιβαρύνονται για το όφελος που αποκομίζουν ούτε αποζημιώνονται για το κόστος που φέρουν από τις δραστηριότητες αυτές.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Εξωτερικές οικονομίες είναι οι επιδράσεις από δραστηριότητες στις οποίες αυτοί που τις αναλαμβάνουν αλλά και τρίτα πρόσωπα δεν επιβαρύνονται για το όφελος που αποκομίζουν από τις δραστηριότητες αυτές.

Εξωτερικές επιβαρύνσεις είναι οι επιδράσεις από δραστηριότητες στις οποίες αυτοί που τις αναλαμβάνουν αλλά και τρίτα πρόσωπα δεν αποζημιώνονται για το κόστος που φέρουν από τις δραστηριότητες αυτές.

Στην περίπτωση των αγαθών που προκαλούν εξωτερικές κοινωνικές οικονομίες οι ιδιωτικές επιχειρήσεις θα παρείχαν ποσότητα μικρότερη από αυτή που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο, αντίθετα με την περίπτωση δραστηριοτήτων που προκαλούν εξωτερικές επιβαρύνσεις και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις θα παρείχαν μεγαλύτερη ποσότητα. Αυτό συμβαίνει επειδή οι ιδιωτικές επιχειρήσεις παίρνουν αποφάσεις με βάση το ιδιωτικό όφελος και το ιδιωτικό κόστος και παραβλέπουν το πρόσθετο όφελος που αποκομίζουν ή το πρόσθετο κόστος με το οποίο επιβαρύνεται το κοινωνικό σύνολο.

Οι δημόσιοι φορείς διαθέτουν μέσα με τα οποία μπορούν να παρεμβαίνουν και ν' αναγκάζουν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να παράγουν την κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα. Στην περίπτωση δραστηριότητας που προκαλεί εξωτερικές κοινωνικές οικονομίες μπορούν π.χ να επιδοτήσουν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις ώστε να μειώσουν το κόστος παραγωγής και αυτές να παράγουν μεγαλύτερη ποσότητα. Στην περίπτωση δραστηριότητας που προκαλεί εξωτερικές κοινωνικές επιβαρύνσεις μπορούν οι δημόσιοι φορείς να επιβάλλουν φορολογία στο προϊόν της δραστηριότητας με συνέπεια να αυξήσουν το κόστος παραγωγής και να οδηγήσουν την επιχείρηση να μειώσει την προσφορά της ώστε να παράγεται η επιθυμητή κοινωνικά ποσότητα. Ωστόσο ένα τέτοιο σύστημα φορολογίας και επιδοτήσεων συναντά στη πράξη σημαντικά προβλήματα και για αυτό οι δημόσιοι φορείς αναλαμβάνουν οι ίδιοι τη δραστηριότητα με τη μορφή δημόσιας επιχείρησης για να ελέγχουν καλύτερα την παραγωγή (π.χ στην εκπαίδευση, υγεία) ώστε να παρέχονται δωρεάν ή κάτω του κόστους).

Σελίδα 11 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

3. Δραστηριότητες που συνεπάγονται μεγάλη αβεβαιότητα και υψηλούς κινδύνους

Δραστηριότητες που συνεπάγονται υπερβολικά μεγάλη αβεβαιότητα και υψηλούς κινδύνους δεν προσελκύουν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις παρόλο που μπορεί να είναι απαραίτητες για το κοινωνικό σύνολο και η πραγματοποίησή τους επιθυμητή από την κοινωνία (π.χ εξερεύνηση του διαστήματος, εκμετάλλευση πυρηνικής ενέργειας). Περαιτέρω, τέτοιες δραστηριότητες πολλές φορές απαιτούν πολύ μεγάλα κεφάλαια τα οποία οι ιδιωτικές επιχειρήσεις ή δεν διαθέτουν ή δεν θέλουν να διακινδυνεύσουν.

4. Δραστηριότητες στις οποίες κρίνεται αναγκαία η ενίσχυση του ανταγωνισμού

Πολλές φορές οι δημόσιοι φορείς αναλαμβάνουν δραστηριότητες που αποβλέπουν στην ενίσχυση του ανταγωνισμού για τη βελτίωση της ποιότητας και κυρίως για τη μείωση της τιμής έτσι ώστε να προστατεύονται οι χαμηλού εισοδήματος καταναλωτές (π.χ Ελληνικά Πετρέλαια ΑΕ). Ένα σημαντικό αντεπιχείρημα είναι ότι η ποιότητα των προϊόντων ή υπηρεσιών που προσφέρουν οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι συνήθως χαμηλή και, επομένως, δεν μπορεί να αναγκάσει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να βελτιώσουν την ποιότητα των αγαθών τους. Επιπλέον, οι δημόσιες επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται από τεχνολογική αναποτελεσματικότητα και το κόστος παραγωγής είναι υψηλό με συνέπεια να μην μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ενίσχυση του ανταγωνισμού και τη μείωση τιμών. Αντίθετα, σε κλάδους παραγωγής που λειτουργούν σε συνθήκες ολιγοπωλίου, όπου μια δημόσια επιχείρηση αποτελεί τη βασική επιχείρηση που καθορίζει τιμολογιακή πολιτική, η καθοριζόμενη τιμή από τη δημόσια επιχείρηση είναι υψηλή για να καλύπτεται το αυξημένο κόστος παραγωγής της, με αποτέλεσμα οι ιδιωτικές επιχειρήσεις να αποκομίζουν σημαντικά οφέλη (π.χ τραπεζικός τομέας/ κρατικές-ιδιωτικές τράπεζες).

5. Δραστηριότητες που μπορεί ν' αποφέρουν έσοδα στους δημόσιους φορείς

Σελίδα 12 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Πρόκειται για δραστηριότητες που αποτελούν πηγή εσόδων για το κράτος και στις περιπτώσεις αυτές δημιουργείται κυρίως μονοπώλιο και η δημόσια επιχείρηση ακολουθεί πολιτικής μεγιστοποίησης των κερδών της (π.χ εμπορία-παραγωγή προϊόντων καπνού, καυσίμων, ΟΠΑΠ, Ελληνικά Πετρέλαια).

ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

1. Η βελτίωση της κατανομής πόρων δηλ. η προσαρμογή της παραγωγής στις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου.

Ο κυριότερος, ίσως, στόχος των δημοσίων επιχειρήσεων είναι η βελτίωση της κατανομής των πόρων σε τομείς όπως φυσικά μονοπώλια ή δραστηριότητες που προκαλούν εξωτερικές επιδράσεις και τα άλλα μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων είναι λιγότερο αποδοτικά. Οι δημόσιες επιχειρήσεις επιβάλλουν τιμές διαφορετικές από αυτές που θα επέβαλαν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις έτσι ώστε να αυξάνεται η κοινωνική ευημερία. Στην περίπτωση των **φυσικών μονοπωλίων** ή των δραστηριοτήτων που προκαλούν εξωτερικές οικονομίες, οι δημόσιες επιχειρήσεις επιβάλλουν τιμές χαμηλότερες από αυτές που θα επέβαλλαν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις έτσι ώστε να αυξάνεται η κατανάλωση, ενώ στην περίπτωση που προκαλούνται εξωτερικές επιβαρύνσεις επιβάλλουν υψηλότερες τιμές ώστε να μειωθεί η κατανάλωση. Ωστόσο πολλοί υποστηρίζουν ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν μπορούν να λειτουργήσουν ως μέσο βελτίωσης κατανομής πόρων επειδή χαρακτηρίζονται από τεχνολογική αναποτελεσματικότητα και υψηλό κόστος παραγωγής σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Άρα, οποιοδήποτε όφελος θα μπορούσε να εξασφαλιστεί με την εφαρμογή καταλληλότερης τιμολογιακής πολιτικής αντισταθμίζεται με το υψηλότερο κόστος παραγωγής λόγω αναποτελεσματικότητας.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

2. Η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος και του πλούτου.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν να προωθήσουν την κοινωνική δικαιοσύνη μέσω αναδιανομής του εισοδήματος και του πλούτου. Για αυτό διαφοροποιούν τις τιμές ώστε να είναι υψηλότερες στα ανώτερα εισοδήματα και χαμηλότερες στα κατώτερα εισοδήματα ή όταν απευθύνονται σε κατοίκους ορεινών ή νησιωτικών περιοχών της χώρας (π.χ ΔΕΗ). Επίσης, συχνά επιβάλλουν χαμηλές τιμές όταν τα αγαθά θεωρούνται είδη πρώτης ανάγκης που καταναλώνονται περισσότερο από τις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις. Ο ρόλος αυτός των δημοσίων επιχειρήσεων αμφισβητείται από πολλούς οικονομολόγους διότι όπως πολλοί υποστηρίζουν η συγκράτηση των τιμών μπορεί να βοηθή στη συγκράτηση του πληθωρισμού, όμως, η πολιτική αυτή εάν δεν συνοδεύεται από άλλα μέτρα είναι πιθανό να οδηγήσει στη διόγκωση των ελλειμμάτων και έμμεσα στην αναζωπύρωση του πληθωρισμού. Υποστηρίζουν, λοιπόν, ότι η κοινωνική πολιτική πρέπει να ασκείται με άλλα, περισσότερο κατάλληλα μέσα από το κράτος και όχι από τις δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες πρέπει να τιμολογούν με βάση το οριακό κόστος ώστε αφενός να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα στην κατανομή των πόρων και αφ' ετέρου να μην επιβαρύνονται οι καταναλωτές με το κόστος άσκησης κοινωνικής πολιτικής, το οποίο πρέπει να καλύπτεται από τους καταναλωτές με φορολογία και όχι μέσω της κατανάλωσης ορισμένων υπηρεσιών.

3. Η σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης με την καταπολέμηση της ανεργίας και του πληθωρισμού.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν πολλές φορές τη σταθεροποίηση της οικονομίας δηλαδή τον περιορισμό της ανεργίας και του πληθωρισμού καθώς και την εξισορρόπηση του ισοζυγίου εξωτερικών συναλλαγών της χώρας. Μπορεί να αυξάνουν τις επενδύσεις σε περιόδους ανεργίας ή να μειώσουν τις επενδύσεις σε περιόδους πληθωρισμού, να προμηθεύονται εγχώρια προϊόντα για να μην βλάπτεται το ισοζύγιο εξωτερικών

Σελίδα 14 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

συναλλαγών παρόλο που αυτά μπορεί να είναι κατώτερης ποιότητας ή ακριβότερα από τα εισαγόμενα. Οι δημόσιες επιχειρήσεις από τη μία πλευρά δεν αυξάνουν τις τιμές τους και από την άλλη προσλαμβάνουν προσωπικό ώστε να καταπολεμηθεί η ανεργία. Ο ρόλος των δημοσίων επιχειρήσεων στη σταθεροποίηση της οικονομίας αμφισβητείται έντονα καθώς η ακαμψία και η αδράνεια που χαρακτηρίζει την εκτέλεση των επενδυτικών έργων δεν επιτρέπει την προσαρμογή τους στις συγκυριακές εξελίξεις. Ενώ και ο αργός ρυθμός εκσυγχρονισμού και ανανέωσης της παραγωγικής ικανότητα των δημοσίων επιχειρήσεων οδηγεί σε διόγκωση των λειτουργικών τους εξόδων, γεγονός που οδηγεί στη διόγκωση των ελλειμμάτων τους, στην αύξηση του δανεισμού τους και συνεπώς την όξυνση του πληθωρισμού.

4. Η προώθηση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις πολλές φορές επιδιώκουν την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης ή της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας. Αυτό γίνεται με την κατάλληλη τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική καθώς και με την πολιτική προμηθειών που ακολουθούν. Άλλοτε διαφοροποιούν τις τιμές τους κατά περιοχές και επιβάλλουν χαμηλότερες τιμές σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές για την προώθηση της ανάπτυξής τους και άλλοτε με την κατάλληλη επενδυτική πολιτική επιδιώκουν την κατανομή των επενδύσεων κατά τρόπο ώστε να προωθείται ισόρροπα η ανάπτυξη της χώρας. Ο ρόλος των δημοσίων επιχειρήσεων στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας αμφισβητείται διότι υποστηρίζεται ότι το κόστος των δραστηριοτήτων αυτών θα πρέπει να μεταφέρεται στο δημόσιο προϋπολογισμό και να καλύπτεται από τη φορολογία και όχι να το καλύπτουν οι δημόσιες επιχειρήσεις.

Η τιμολογιακή πολιτική των δημοσίων επιχειρήσεων που επιδιώκουν αριστοποίηση της κατανομής των πόρων

Οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν την αριστοποίηση της κατανομής των πόρων και γι' αυτό πρέπει να ακολουθούν πολιτικές εξίσωσης του οριακού κόστους με την τιμή ανεξάρτητα από τις συνθήκες ζήτησης και κόστους. Ωστόσο, οι δημόσιες επιχειρήσεις πολλές φορές επιδιώκουν την προώθηση άλλων στόχων οικονομικής πολιτικής. Επιδιώκουν δηλ. τη μεγιστοποίηση των κερδών τους. Στην τελευταία περίπτωση ακολουθούν πολιτικές εξίσωσης του πρόσθετου οριακού κόστους με το πρόσθετο οριακό έσοδο από την πώληση της τελευταίας μονάδας ώστε, εάν το οριακό έσοδο είναι μεγαλύτερο από το οριακό κόστος, η επιχείρηση μπορεί να αυξήσει τα κέρδη της από την παραγωγή και πώληση πρόσθετων μονάδων προϊόντος.

1. Επιχειρήσεις με ομαλές συνθήκες προσφοράς και ζήτησης δηλ. η ζητούμενη και η προσφερόμενη ποσότητα του προϊόντος μεταβάλλεται καθώς μεταβάλλεται και η τιμή του προϊόντος.

α) σε καθεστώς πλήρους ανταγωνισμού. Μία αγορά λειτουργεί σε συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού όταν σε αυτήν υπάρχει μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων που παράγουν το ίδιο προϊόν και επιπλέον είναι ελεύθερη η είσοδος νέων και η έξοδος παλαιών επιχειρήσεων. Έτσι, η τιμή του αγαθού διαμορφώνεται από τη συνολική ζήτηση και προσφορά και είναι δεδομένη για όλες τις επιχειρήσεις του κλάδου. Συνεπώς και μία δημόσια επιχείρηση θα ακολουθεί την τιμολογιακή πολιτική των ιδιωτικών επιχειρήσεων του κλάδου και θα έχει κέρδη ή ζημιές ανάλογα με το ύψος της τιμής που διαμορφώθηκε στην αγορά και τις συνθήκες κόστους της. Με την είσοδο και νέων εταιρειών μπορεί και να αυξηθεί η προσφορά, να μειωθούν οι τιμές και να εξαφανιστούν τα κέρδη.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Έτσι, επιτυγχάνεται αριστοποίηση της κατανομής διότι στον πλήρη ανταγωνισμό η τιμή είναι ίδια για όλες τις επιχειρήσεις και κάθε επιχείρηση θα ισοροπήσει εκεί που η τιμή είναι ίση με το οριακό κόστος παραγωγής.

β) Σε καθεστώς μονοπωλίου. Μονοπώλιο σημαίνει την ύπαρξη μίας επιχείρησης στην αγορά που καθορίζει την τιμή του αγαθού με βάση τη ζήτηση και το κόστος παραγωγής του. Όταν η μονοπωλιακή επιχείρηση επιδιώκει αριστοποίηση της κατανομής των πόρων ενδέχεται να μην έχει κέρδη ή να έχει ζημιές καθώς το συνολικό κόστος θα είναι μεγαλύτερο από τα συνολικά έσοδα.

2. Επιχειρήσεις με ιδιόμορφες συνθήκες προσφοράς ή ζήτησης

Μία συνήθης κατάσταση είναι αυτή κατά την οποία οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν δεδομένη παραγωγική δυναμικότητα που δεν επαρκεί να καλύψει τη ζητούμενη ποσότητα ή αυτή κατά την οποία οι δημόσια επιχείρηση εμφανίζει καμπύλη στη ζήτηση ανάλογα με την περίοδο του έτους.

Όταν η επιχείρηση έχει περιορισμένη παραγωγική δυναμικότητα και η ζήτηση είναι πολύ μεγάλη και δεν μπορεί να ικανοποιηθεί τότε η επιχείρηση θα επιβάλλει υψηλότερη τιμή ώστε να περιοριστεί η ζήτηση. Και σε αυτή την περίπτωση η επιχείρηση εξακολουθεί να επιδιώκει αριστοποίηση της κατανομής των πόρων γιατί εδώ η τιμή αποτελεί το μέσο για την άριστη διανομή της δεδομένης ποσότητας του αγαθού μεταξύ των καταναλωτών υπό την έννοια ότι η τελευταία μονάδα προϊόντος διατίθεται στο άτομο που την αξιολογεί περισσότερο. Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει ότι η διανομή αυτή είναι κοινωνικά δίκαιη, διότι η διανομή των αγαθών θα έπρεπε να αποφασίζεται με βάση το επίπεδο ευημερίας των καταναλωτών κάτι που είναι δύσκολο να γίνει. Αυτό σημαίνει ότι την τελευταία μονάδα του αγαθού την αποκτά το άτομο που την επιθυμεί περισσότερο και είναι διατεθειμένο να καταβάλλει την υψηλότερη τιμή.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Επιχειρήσεις με διακύμανση κατά τη διάρκεια του χρόνου είναι π.χ η ΔΕΗ που αντιμετωπίζει μεγαλύτερη ζήτηση την ημέρα από τη νύχτα, το ΜΕΤΡΟ και γενικά οι επιχειρήσεις για τη μεταφορά προσώπων και πολλές φορές η διακύμανση αυτή συνδυάζεται με περιορισμούς στην παραγωγική δυναμικότητα της επιχείρησης και κάποιοι καταναλωτές δεν θα μπορούν να εξυπηρετηθούν (π.χ στην περίπτωση αεροπορικής εταιρείας). Οι επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να επιβάλουν διαφορετικές τιμές στις διάφορες περιόδους διακύμανσης (υψηλότερες τιμές σε περιόδους αιχμής) και αναλόγως της παραγωγικής δυναμικότητας.

Η τιμολογιακή πολιτική των δημοσίων επιχειρήσεων που επιδιώκουν άλλους στόχους

α) Επιχειρήσεις που επιδιώκουν μεγιστοποίηση των κερδών τους.

Αυτές ακολουθούν την πολιτική που θα ακολουθούσε μία οποιαδήποτε ιδιωτική επιχείρηση, θα διέθετε δηλ. στην αγορά όλα τις μονάδες του αγαθού οι οποίες αποφέρουν έσοδα που να καλύπτουν το κόστος ενώ δεν θα προσφέρει μονάδες των οποίων το κόστος είναι μεγαλύτερο από το έσοδο.

β) Επιχειρήσεις με άλλους στόχους

Όταν μία δημόσια επιχείρηση επιδιώκει την αναδιανομή του εισοδήματος ή την άμβλυνση της φτώχειας ακολουθεί πολιτική τιμών που δεν εξισώσει το οριακό κόστος με το οριακό έσοδο. Όταν το αγαθό προορίζεται για χαμηλά εισοδηματικές τάξεις τότε ενδέχεται να επιβάλλει τιμή μικρότερη ώστε να επιτρέψει τη μεγαλύτερη κατανάλωσή του. Αντίθετα όταν η επιχείρηση παράγει κάποιο είδος πολυτελείας τότε ενδέχεται να επιβάλλει υψηλότερη τιμή ώστε να μεγιστοποιεί τα έσοδα που εισπράττει από τα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα της κοινωνίας. Θα μπορούσε, επίσης, η επιχείρηση να διαθέτει τα αγαθά με διαφορετικές τιμές στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις. Όταν η επιχείρηση προωθεί το στόχο της σταθεροποίησης της οικονομίας μπορεί να επιβάλλει διαφορετικές τιμές όπως χαμηλές τιμές όταν η οικονομία πληττείται από πληθωριστικές πιέσεις. Χαμηλότερες τιμές επιβάλλουν στα αγαθά των κλάδων δραστηριοτήτων των οποίων επιδιώκουν την οικονομική ή περιφερειακή ανάπτυξη και υψηλότερες τιμές

Σελίδα 18 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

σε κλάδους που είναι λιγότερο σημαντικοί από αυτήν την άποψη. Ή να επιβάλλουν χαμηλές τιμές σε περιοχές των οποίων την ανάπτυξη θέλουν να προωθήσουν και υψηλές σε άλλες περιοχές.

ΑΡΧΕΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Οι επενδύσεις είναι η κινητήρια δύναμη της οικονομικής μεγένθυσης της χώρας και της βιομηχανικής ανάπτυξης.

Στην περίπτωση που οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν μεγιστοποίηση των κερδών τους η βασική αρχή επιλογής των παραγωγικών συντελεστών επιβάλλει την εξίσωση του οριακού εσόδου με το οριακό κόστος κάθε παραγωγικού συντελεστή. Είναι η αρχή που ακολουθεί κάθε ιδιωτική επιχείρηση που έχει αυτόν το στόχο. Για να αποφασίσει, λοιπόν, μία επιχείρηση εάν πρέπει να προσλάβει έναν υπάλληλο ή να αγοράσει ένα μηχάνημα θα πρέπει να εξετάσει πόσο θα αυξηθούν η παραγωγή και οι πωλήσεις και επομένως τα έσοδα της επιχείρησης από την πρόσληψη ή αγορά και θα συγκρίνει την αύξηση των εσόδων με την αύξηση του κόστους που προκαλεί η απασχόληση του νέου εργαζομένου ή η αγορά.

Η κατάσταση διαφέρει όταν οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν αριστοποίηση της κατανομής των πόρων και μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας, που αποτελούν και τους βασικούς στόχους. Η δημόσια επιχείρηση στην περίπτωση αυτή πρέπει να απασχολεί παραγωγικούς συντελεστές μέχρι το σημείο όπου το οριακό κόστος του κοινωνικού συνόλου από την προσθήκη μίας επιπλέον μονάδας παραγωγικού συντελεστή (οριακό κοινωνικό όφελος) θα εξισώνεται με το οριακό του κόστος (οριακό κοινωνικό κόστος). Κατά συνέπεια οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν πρέπει να επιλέγουν επενδύσεις όταν το οριακό κοινωνικό όφελος είναι μικρότερο από το οριακό κοινωνικό κόστος ενώ θα πρέπει να διενεργήσει όλες τις επενδύσεις των οποίων το κοινωνικό όφελος υπερβαίνει το κοινωνικό τους κόστος.

Έννοια, σημασία και κατηγορίες του κοινωνικού οφέλους και του κοινωνικού κόστους

α) Άμεσα και έμμεσα οφέλη και κόστη

Άμεσο όφελος και κόστος είναι εκείνο που προέρχεται από την πραγματοποίηση του κύριου σκοπού της επένδυσης ενώ έμμεσο εκείνο που προέρχεται από την πραγματοποίηση άλλων παρεπόμενων σκοπών, τους οποίους ενδεχομένως να μην επιδίωκε η δημόσια επιχείρηση με την επένδυση. Π.χ με τη δημιουργία μίας νέας γραμμής μετρό άμεσο όφελος είναι η καλύτερη αξιοποίηση της περιοχής και η ευκολότερη και γρηγορότερη μετακίνηση των κατοίκων ενώ έμμεσο είναι η τυχόν προσέλκυση νέων εμπορικών κέντρων στην περιοχή που δεν αποτελούσε βασικό στόχο της νέας γραμμής. Συχνά η διάκριση οφέλους και κόστους σε άμεσα και έμμεσα είναι δυσχερής, ωστόσο πρέπει πάντα να λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση των σχεδίων μίας επένδυσης.

β) Πραγματικά και χρηματικά οφέλη και κόστη

Πραγματικό όφελος ή κόστος είναι εκείνο που επηρεάζει την ευημερία του κοινωνικού συνόλου π.χ αυξάνει την ευημερία κάποιων ατόμων χωρίς να μειώνει την ευημερία άλλων. Χρηματικό όφελος ή κόστος είναι εκείνο που μεταβάλλει την ευημερία μίας ομάδας ατόμων με την αντίστροφη μεταβολή της ευημερίας μίας ομάδας άλλων ατόμων. Υπάρχει δηλ. στην περίπτωση αυτή μία αναδιανομή της κοινωνικής ευημερίας. Στην περίπτωση της δημιουργίας νέας γραμμής μετρό υπάρχει πραγματικό όφελος γιατί αυξάνεται η ευημερία μίας ομάδας ατόμων (των κατοίκων της περιοχής η οποία πλέον εξυπηρετείται από τη νέα γραμμή) χωρίς να θίγεται η ευημερία άλλης κοινωνικής ομάδας. Χρηματικό όφελος και κόστος υπάρχει με την αύξηση της περιουσιακής θέσης των κατοίκων που έχουν οικόπεδα που βρίσκονται κοντά στη νέα γραμμή με την υπεραξία που αυτά απόκτησαν, ενώ μειώθηκε η περιουσιακή θέση εκείνων που δεν έχουν ακίνητα στην περιοχή.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

γ) Ίδιο και εκχεόμενο όφελος και κόστος

Το όφελος που περιέρχεται στη δημόσια επιχείρηση που διενεργεί την επένδυση και το κόστος που τη βαρύνει λέγεται ίδιο ενώ το όφελος ή το κόστος που περιέρχεται σε τρίτα πρόσωπα τα οποία δεν έχουν καμία σχέση με την επένδυση λέγεται εκχεόμενο. Στην περίπτωση της νέας γραμμής ίδιο όφελος είναι τα έσοδα από τις πωλήσεις υπηρεσιών στους νέους πελάτες και ίδιο κόστος το κόστος της κατασκευής της νέας γραμμής. Η οικονομική ανάπτυξη της περιοχής λόγω της επένδυσης είναι εκχεόμενος όφελος. Μία ιδιωτική επιχείρηση κατά την αξιολόγηση των επενδυτικών της σχεδίων πρέπει να λαμβάνει υπόψη μόνο το ίδιο όφελος και κόστος και να αγνοήσει το εκχεόμενο όφελος από το οποίο δεν έχει απολαβές και το κοινωνικό κόστος από το οποίο δεν επιβαρύνεται. Το ίδιο θα κάνει και μία δημόσια επιχείρηση που επιδιώκει μεγιστοποίηση των κερδών της. Όταν, όμως, επιδιώκει μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας τότε θα πρέπει να λάβει υπόψη και το εκχεόμενο κόστος και όφελος γιατί και τα δύο αυτά στοιχεία επηρεάζουν την κοινωνική ευημερία.

Η μέτρηση του κοινωνικού οφέλους και του κοινωνικού κόστους

Η αποτίμηση των διαφόρων κονδυλίων οφέλους και κόστους είναι δυσχερής λόγω του μεγάλου αριθμού και της διαφορετικής φύσης των κονδυλίων αυτών. Οι τιμές της αγοράς δεν είναι πάντα κατάλληλες για τον υπολογισμό οφέλους και κόστους μίας επένδυσης και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση μίας επένδυσης. Π.χ στην περίπτωση που ένα προϊόν παράγεται μονοπωλιακά η τιμή του είναι μεγαλύτερη από το οριακό κόστος παραγωγής του και δεν είναι ενδεικτική για τη μέτρηση του οριακού κοινωνικού κόστους της επένδυσης ή στην περίπτωση αγαθών στα οποία επιβάλλονται έμμεσοι φόροι. Στις περιπτώσεις αυτές επιβάλλεται να διορθωθούν οι τιμές, να χρησιμοποιηθούν 'λογιστικές ή σκιώδεις τιμές' που θα αντανakλούν την κοινωνική αξιολόγηση του κόστους και του οφέλους των αγαθών. Επιπλέον, σε πολλά προϊόντα ή υπηρεσίες δεν υπάρχουν καθόλου τιμές στην αγορά, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η αποτίμηση οφέλους και κόστους. Όπως στην περίπτωση της δημιουργίας νέας γραμμής μετρό είναι δύσκολη η αποτίμηση της αξίας του χρόνου που κερδίζουν τα άτομα από τις μετακινήσεις τους. Ένα μέρος του χρόνου θα μπορούσε να αξιοποιηθεί για πρόσθετη εργασία ενώ ένα άλλο μέρος για ανάπαυση.

Σελίδα 21 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Σημαντικό πρόβλημα δημιουργείται και όταν η νέα επένδυση θα επηρεάσει τις τιμές που επικρατούν στην αγορά. Για την αξιολόγηση της επένδυσης θα χρησιμοποιηθεί η αρχική τιμή, η ενδιάμεση ή η τελική τιμή? Η απάντηση είναι ότι καμία από αυτές δεν πρέπει να χρησιμοποιηθεί παρά θα υπολογιστεί το πρόσθετο πλεόνασμα που προκύπτει για τους καταναλωτές από τη μεταβολή της ποσότητας των προϊόντων που προέρχεται από τη νέα επένδυση.

Η διαχρονική σύγκριση μεταξύ κοινωνικού οφέλους και κοινωνικού κόστους –Κριτήρια αξιολόγησής τους

Όταν τα οφέλη και τα κόστη μίας επένδυσης αφορούν ένα έτος η επιλογή των κριτηρίων για την αξιολόγησή τους είναι εύκολη. Αρκεί να υπολογίσουμε το καθαρό όφελος κάθε επένδυσης και να επιλέξουμε εκείνη με τα καλύτερα. Συνήθως, όμως, οι επενδύσεις επιφέρουν κόστη και οφέλη για μία σειρά ετών. Μάλιστα, υπάρχει το ενδεχόμενο τα πρώτα χρόνια να έχουμε μόνο κόστη και τα οφέλη να πραγματοποιηθούν τα επόμενα χρόνια με την εκμετάλλευση της επένδυσης. Οι σπουδαιότερες μέθοδοι για να αρθροίσουμε όφελος και κόστος που καλύπτουν μία ολόκληρη περίοδο είναι:

α) Μέθοδος ή κριτήριο της παρούσας αξίας

Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή ανάγουμε το καθαρό όφελος κάθε έτους σε μία ορισμένη στιγμή που είναι συνήθως η χρονική στιγμή που γίνεται η αξιολόγηση και υπολογίζουμε την αξία που θα είχαν οι μελλοντικές αποδόσεις κατά τη χρονική στιγμή της αξιολόγησης της επένδυσης (αναλυτικά σελ. 80-81).

Το κριτήριο της παρούσας αξίας παρουσιάζει προβλήματα στην πράξη. Εάν χρησιμοποιήσουμε χαμηλό επιτόκιο προεξόφλησης ευνοούνται τα σχέδια επένδυσης με μακρά απόδοση γιατί η παρούσα αξία τους τείνει να εμφανίζεται μεγάλη, ενώ εάν χρησιμοποιήσουμε υψηλό επιτόκιο προεξόφλησης ευνοούνται τα σχέδια επένδυσης με βραχυχρόνια απόδοση. Επίσης, πρέπει να επιλέξει κανείς το χρόνο ανάληψης μίας επένδυσης, γεγονός που έχει σημασία όταν ο αριθμός των ατόμων που επηρεάζεται από μία επένδυση μεταβάλλεται σημαντικά. Η επένδυση πρέπει, συνεπώς, να αναληφθεί σε χρόνο που να μεγιστοποιείται η παρούσα αξία των καθαρών ωφελειών της επένδυσης.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

β) Η μέθοδος ή το κριτήριο της αποδοτικότητας των επενδύσεων

Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή υπολογίζουμε το επιτόκιο με βάση το οποίο πρέπει να προεξοφλήσουμε το κοινωνικό όφελος από την επένδυση ώστε να εξισωθεί με το κοινωνικό της κόστος το οποίο να έχει επίσης προεξοφληθεί με το ίδιο επιτόκιο (βλ. σελ. 81-82). Επιλέγουμε την επένδυση αυτή που η αποδοτικότητά της είναι μεγαλύτερη από μία ορισμένη τιμή που συνήθως είναι το επιτόκιο δανεισμού των κεφαλαίων που θα επενδυθούν.

Τα δύο αυτά κριτήρια δεν δίνουν πάντα την ίδια ταξινόμηση των επενδυτικών σχεδίων και είναι δύσκολο να αποφασίσει κανείς ποιο κριτήριο θα ακολουθήσει.

Η επιλογή του επιτοκίου για την πρόκριση σχεδίων επενδύσεων

Η επιλογή του επιτοκίου με βάση το οποίο θα υπολογιστούν τα οφέλη και τα κόστη μίας επένδυσης έχει μεγάλη σημασία γιατί επηρεάζει την απόφαση για το ποια επένδυση θα επιλεγεί. Το πρόβλημα εντοπίζεται στο ότι σε μία πλήρως ανταγωνιστική αγορά το επιτόκιο της αγοράς αντανάκλα τη διαχρονική προτίμηση των καταναλωτών μεταξύ παρούσας και μελλοντικής κατανάλωσης και την οριακή αποδοτικότητα του κεφαλαίου και έτσι θα μπορούσε το επιτόκιο να χρησιμοποιηθεί για την αναγωγή των καθαρών μελλοντικών οφελειών μίας επένδυσης και την αξιολόγηση των επενδυτικών σχεδίων. Στην πράξη, όμως, οι αγορές δεν λειτουργούν κάτω από ανταγωνιστικές συνθήκες με συνέπεια το επιτόκιο της αγοράς να μην είναι κατάλληλο για μία τέτοια αναγωγή. Πολλοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να χρησιμοποιείται κάποιο κοινωνικό επιτόκιο που θα αντανάκλα τη διαχρονική προτίμηση του κοινωνικού συνόλου για την κατανάλωση που πρέπει να θυσιάσκει προκειμένου να εξευρεθούν οι πόροι για χρηματοδότηση των επενδύσεων των δημοσίων επιχειρήσεων. Το κοινωνικό επιτόκιο θα πρέπει να είναι μικρότερο από το επιτόκιο της αγοράς διότι:

- Οι ιδιωτικοί φορείς δεν προνοούν για το μέλλον και παραβλέπουν την ευημερία των απογόνων τους δίνοντας μέγιστη σημασία στην ικανοποίηση των αναγκών τους χωρίς να φροντίζουν για την εξοικονόμηση πόρων για το μέλλον και αφιερώνοντας πόρους στην τρέχουσα κατανάλωση. Έτσι, θα

Σελίδα 23 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

πρέπει να χρησιμοποιούνται χαμηλά επιτόκια προεξόφλησης ώστε να αυξάνονται οι επενδύσεις και να καλύπτεται εν μέρει το κενό.

- Οι ιδιωτικοί φορείς δεν δίνουν την δέουσα σημασία στην ικανοποίηση των μελλοντικών τους αναγκών αλλά στις τρέχουσες ανάγκες. Κατά συνέπεια, για την προεξόφληση των μελλοντικών αποδόσεων των επενδύσεων των δημόσιων επιχειρήσεων θα πρέπει να χρησιμοποιείται μικρότερο επιτόκιο ώστε να αυξάνεται η προσφορά κεφαλαίου στην οικονομία και να επιτυγχάνεται η ικανοποίηση περισσότερων μελλοντικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου.

- Οι επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων στην ουσία αναδιανέμουν εισόδημα από την παρούσα στη μελλοντική γενιά. Η διανομή αυτή μπορεί να απαιτεί περισσότερες ή λιγότερες επενδύσεις από αυτές που θεωρούνται συμφέρουσες.

- Το μέγεθος των επενδύσεων των δημοσίων επιχειρήσεων να είναι μικρότερο από το κοινωνικά επιθυμητό. Θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί μικρότερο επιτόκιο προεξόφλησης του καθαρού οφέλους ώστε να αυξηθούν οι επενδύσεις στο επιθυμητά κοινωνικά επίπεδο.

Υποστηρίζεται, ωστόσο και η άποψη για ένα επιτόκιο μεγαλύτερο από το επιτόκιο της αγοράς ή ότι η επιλογή του του επιτοκίου για την αξιολόγηση μίας επένδυσης είναι πολιτική απόφαση. Πάντως, το επιτόκιο που χρησιμοποιείται συνήθως είναι είναι το επιτόκιο δανεισμού των δημοσίων επιχειρήσεων είτε το μακροχρόνιο επιτόκιο δανεισμού του κράτους.

Αξιολόγηση και επιλογή των επενδύσεων σε περίπτωση υποαπασχόλησης των παραγωγικών συντελεστών

Όταν οι παραγωγικοί συντελεστές απασχολούνται πλήρως η πραγματοποίηση μίας επένδυσης από μία δημόσια επιχείρηση θα έχει ως συνέπεια τη μεταφορά πόρων από την παραγωγή άλλων αγαθών και, άρα, μείωση της παραγωγής τους. Η μείωση αυτής της παραγωγής αποτελεί κοινωνικό κόστος της επένδυσης που εξετάζεται. Όταν οι παραγωγικοί συντελεστές δεν απασχολούνται από τη δημόσια επιχείρηση πριν από την ανάληψη της επένδυσης και η επένδυση συντελεί στην απασχόλησή τους το κοινωνικό κόστος είναι μηδέν. Όταν οι παραγωγικοί συντελεστές υποαπασχολούνται το κοινωνικό κόστος δεν είναι μηδέν αλλά ίσο με την απώλεια οφέλους από τη μη χρησιμοποίηση των συντελεστών αυτών σε άλλες χρήσεις γιατί η αύξηση της απασχόλησης λόγω της επένδυσης είναι όφελος για το κοινωνικό σύνολο και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του οφέλους της επένδυσης. Π.χ

Σελίδα 24 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

εάν υπάρχουν δύο σχέδια επένδυσης και το πρώτο αυξάνει την απασχόληση του εργατικού δυναμικού περισσότερο από το δεύτερο θα πρέπει να επιλεγεί το πρώτο ακόμη και αν το δεύτερο απέφερε μεγαλύτερο όφελος αλλά η διαφορά δεν είναι τόσο μεγάλη που να αντισταθμίζει τη διαφορά στην αύξηση της απασχόλησης.

Η αξιολόγηση των επενδύσεων και η διανομή του εισοδήματος

Η αναδιανομή του εισοδήματος μπορεί να αποτελεί και έναν από τους στόχους της επένδυσης που αξιολογείται. Για το λόγο αυτό εκτός από το πραγματικό όφελος και κόστος, που μεταβάλλουν την ευημερία μίας κοινωνικής ομάδας χωρίς να επηρεάζουν την ευημερία άλλης κοινωνικής ομάδας προς την αντίθετη κατεύθυνση, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και το χρηματικό όφελος και κόστος που μεταβάλλουν την ευημερία μίας κοινωνικής ομάδας μεταβάλλοντας αντίθετα την ευημερία μίας άλλης κοινωνικής ομάδας. Τα χρηματικά κόστη και οφέλη πρέπει να αξιολογούνται χωριστά και να μην αθροίζονται μαζί με τα πραγματικά κόστη και οφέλη.

Δύο βασικά ζητήματα προκύπτουν κατά την αξιολόγηση των αναδιανεμητικών επιδράσεων των επενδυτικών σχεδίων των δημοσίων επιχειρήσεων. Το πρώτο είναι η μέτρηση των επιδράσεων στη διανομή του εισοδήματος με το οποίο ασχολείται η Δημόσια Οικονομική και είναι τεχνοκρατικό ζήτημα και το δεύτερο είναι δεοντολογικό και αφορά στην αξιολόγηση των αναδιανεμητικών επιδράσεων από άποψη κοινωνικής ευημερίας. Το δεύτερο ζήτημα εμφανίζει δυσκολίες γιατί θα πρέπει να σταθμιστούν τα οφέλη και τα κόστη που προκύπτουν για διάφορα άτομα και για κάθε κοινωνική ομάδα, πράγμα εξαιρετικά δύσκολο και τέτοιες αξιολογήσεις γίνονται από πολιτικούς και όχι από δημόσιες επιχειρήσεις. Έτσι, οι οικονομικοί αναλυτές εκτιμούν τα πραγματικά οφέλη και την αναδιανομή εισοδήματος που θα προκαλούσαν τα διάφορα επενδυτικά σχέδια ώστε να επιλέξουν τελικά οι φορείς άσκησης της οικονομικής πολιτικής.

ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Δύο είναι τα προβλήματα που εμφανίζονται σε πολλές -αν όχι σε όλες- τις δημόσιες επιχειρήσεις. Το πρόβλημα της οικονομικής και τεχνολογικής αναποτελεσματικότητας και το πρόβλημα των ελλειμμάτων των δημοσίων επιχειρήσεων.

Με τον όρο 'τεχνολογική αναποτελεσματικότητα' εννοούμε μία κατάσταση όπου οι συντελεστές παραγωγής δε χρησιμοποιούνται κατά τρόπο που να παράγεται το τελικό προϊόν με το ελάχιστο δυνατό κόστος, όταν δηλ. υπάρχει υψηλό κόστος παραγωγής. Με το όρο 'οικονομική αναποτελεσματικότητα' εννοούμε μία κατάσταση κατά την οποία τα παραγόμενα προϊόντα δεν ανταποκρίνονται στη ζήτηση του κοινωνικού συνόλου δηλ. δεν παράγεται η ποσότητα κάθε αγαθού που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις κατηγορούνται ότι λειτουργούν αναποτελεσματικά, με την έννοια ότι δεν ελαχιστοποιούν το κόστος παραγωγής των προϊόντων τους και ότι η τεχνολογική αυτή αναποτελεσματικότητα -και άρα υψηλότερο κόστος παραγωγής- αντισταθμίζει την οικονομική αναποτελεσματικότητα των ιδιωτικών μονοπωλίων, με συνέπεια το ιδιωτικό μονοπώλιο να είναι προτιμότερο από το δημόσιο μονοπώλιο από άποψη στατικής κατανομής των πόρων.

Εμπειρικές μελέτες που πραγματοποιήθηκαν σε κλάδους που λειτουργούν τόσο δημόσιες όσο και ιδιωτικές επιχειρήσεις έδειξαν ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η ιδιωτική επιχείρηση είναι πιο αποτελεσματική. Κυρίως λόγω της έλλειψης κινήτρων για τις δημόσιες επιχειρήσεις που είναι δύο κατηγοριών: οργανωτικά και ατομικά. Στα οργανωτικά κίνητρα υπάγονται η πτώχευση και ο ανταγωνισμός και στα ατομικά η μισθολογική διάρθρωση και η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

α) Πτώχευση : Βασική διαφορά μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας επιχείρησης είναι ότι η ιδιωτική δεν μπορεί να έχει ζημιές για μεγάλο χρονικό διάστημα, διότι θα οδηγηθεί σε

Σελίδα 26 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

πτώχευση, ενώ κάτι τέτοιο δεν είναι αναγκαίο για τη δημόσια. Άρα μια ιδιωτική έχει κίνητρο να ελαχιστοποιεί το κόστος για να πραγματοποιεί κέρδη και ν' αποφεύγει την πτώχευση ενώ οι δημόσιες δεν έχουν τέτοιο κίνδυνο. Επομένως, οι δημόσιες μπορούν να προχωρούν σε αυξήσεις μισθών μεγαλύτερες από την αύξηση της παραγωγικότητας και να καλύπτουν τις ζημιές από κρατικές επιδοτήσεις.

β) Ανταγωνισμός : Οι περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν ως μονοπώλια, με συνέπεια να μην αντιμετωπίζουν άμεσο ανταγωνισμό ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις συνήθως αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό ακόμη και όταν αποτελούν τη μοναδική επιχείρηση στον κλάδο. Στην περίπτωση αυτή ο ανταγωνισμός είναι δυνητικός, προέρχεται δηλαδή από άλλες επιχειρήσεις που βρίσκονται εκτός κλάδου και οι οποίες θα μπορούσαν ν' αρχίσουν παραγωγή και να εκτοπίσουν την υφιστάμενη μονοπωλιακή επιχείρηση αν αυτή δεν παράγει αποτελεσματικά. Έτσι, οι δημόσιες επιχειρήσεις των οποίων η μονοπωλιακή θέση κατοχυρώνεται από τον ιδρυτικό τους νόμο δεν έχουν κίνητρο να προσπαθήσουν να ελαχιστοποιήσουν το κόστος, όπως κάνουν οι ιδιωτικές που υπόκεινται σε ανταγωνισμό.

γ) Μισθολογική διάρθρωση : Στις ιδιωτικές επιχειρήσεις οι μισθοί του προσωπικού (διοίκηση, υπαλλήλων, εργατών) συνδέονται περισσότερο με την παραγωγικότητα και τα κέρδη, ενώ στις δημόσιες επιχειρήσεις αυτό δε συμβαίνει. Το προσωπικό των ιδιωτικών επιχειρήσεων έχει κίνητρο ελαχιστοποίησης του κόστους και μεγιστοποίησης των κερδών ενώ στις δημόσιες επιχειρήσεις οι μισθοί δεν συνδέονται ούτε με την απόδοση των υπαλλήλων ούτε με τα κέρδη της επιχείρησης.

δ) Μονιμότητα : Η εξασφάλιση μονιμότητας και η δυσκολία για απόλυση αποτελούν αντικίνητρα ανάπτυξης δραστηριότητας και εντατικοποίησης της προσπάθειας από το προσωπικό των δημοσίων επιχειρήσεων, σε αντίθεση με το προσωπικό στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, όπου το ενδεχόμενο απόλυσής τους αποτελεί κίνητρο για εντατικοποίηση της προσπάθειάς τους.

Σελίδα 27 από 70

Αίτια δημιουργίας των ελλειμμάτων στις δημόσιες επιχειρήσεις

Οι δημόσιες επιχειρήσεις υποφέρουν από ελλείμματα λόγω: i. της μονοπωλιακής τους φύσης και παρουσιάζουν αύξουσες αποδόσεις κλίμακας σε συνδυασμό και με τον επιδιωκόμενο στόχο της αριστοποίησης της κατανομής των πόρων που επιβάλλει τιμολόγηση με βάση το οριακό κόστος παραγωγής. ii. της τεχνολογικής αναποτελεσματικότητας που οδηγεί σε υψηλό κόστος παραγωγής το οποίο δεν μπορεί να καλυφθεί από αντίστοιχα υψηλές τιμές των προϊόντων γιατί οι δημόσιες επιχειρήσεις παρέχουν συνήθως αγαθά (προϊόντα & υπηρεσίες) ευρείας κατανάλωσης και η επιβολή υψηλών τιμών θα ήταν ανεπιθύμητη από άποψη κοινωνικής δικαιοσύνης. Γιατί οι δημόσιοι φορείς θέλουν να κρατήσουν τις τιμές των προϊόντων των δημοσίων επιχειρήσεων χαμηλές ώστε να ελέγξουν τις πληθωριστικές τάσεις, προκαλώντας όμως ελλείμματα, επιβαρύνοντας τον κρατικό προϋπολογισμό για τη μείωση των ελλειμμάτων και αναζωπυρώνεται με άλλον τρόπο ο πληθωρισμός και iii. διότι οι εποπτεύοντες φορείς καθορίζουν, με κριτήριο την πολιτική τους επιβίωση, τις διάφορες πολιτικές που πρέπει να ακολουθούν οι δημόσιες επιχειρήσεις στερώνοντας αυτές από τη δυνατότητα για ανάληψη πρωτοβουλιών και την ανάληψη ευθυνών.

Χρηματοδότηση και συνέπειες των ελλειμμάτων

Οι βασικοί τρόποι κάλυψης των ελλειμμάτων των δημοσίων επιχειρήσεων είναι πέντε:

1. Κάλυψη του ελλείμματος με επιδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό
2. Χρηματοδότηση του ελλείμματος με τη χρησιμοποίηση διακριτικών τιμών
3. Χρηματοδότηση του ελλείμματος με εφαρμογή πολλαπλού τιμολογίου
4. Χρηματοδότηση του ελλείμματος με δανεισμό
5. Τιμολόγηση με βάση το μέσο κόστος παραγωγής

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

► Κάλυψη του ελλείμματος με επιδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό

Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται σε πολλές περιπτώσεις αλλά έχει τρία σημαντικά μειονεκτήματα: i. Το κράτος θα πρέπει ν' αυξήσει τη φορολογία και δεν είναι επιθυμητό από πλευράς κοινωνικής δικαιοσύνης γιατί τα άτομα που απολαμβάνουν τα οφέλη από την κατανάλωση των προϊόντων της δημόσιας επιχείρησης δεν είναι τα ίδια με αυτά που πληρώνουν τους φόρους και σε κάθε περίπτωση η πληρωμή των φόρων εν είναι ανάλογη με τη χρησιμοποίηση των αγαθών της δημόσιας επιχείρησης. αυτό θα προκαλέσει αρνητικές επιδράσεις στην οικονομική δραστηριότητα.

ii. Η επιβολή φόρων συνήθως παραβιάζει την αριστοποίηση της κατανομής των πόρων, την οποία προσπαθούν να διορθώσουν οι δημόσιοι φορείς με την δημιουργία επιχείρησης και τιμολογιακή πολιτική εξίσωσης οριακού κόστους και τιμής που αποτελεί την πηγή των ελλειμμάτων αυτών και iii. Η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων της δημόσιας επιχείρησης από το κράτος της επιτρέπει ν' ακολουθεί πολιτική που να μην εξασφαλίζει αποτελεσματικότητα στην κατανομή των πόρων. Όταν το κράτος καλύπτει ελλείμματα της δημόσιας επιχείρησης από τον κρατικό προϋπολογισμό, η δημόσια επιχείρηση δεν έχει λόγους να επιδιώκει ελαχιστοποίηση του κόστους και μεγιστοποίηση της αποδοτικότητάς της.

► Χρηματοδότηση του ελλείμματος με τη χρησιμοποίηση διακριτικών τιμών

Σημαίνει τη χρησιμοποίηση διαφορετικών τιμών για τις διάφορες μονάδες του προϊόντος που παράγει η δημόσια επιχείρηση. Επειδή η αξιολόγηση ενός αγαθού από τους καταναλωτές μειώνεται καθώς αυξάνεται η ποσότητα που καταναλώνει, η δημόσια επιχείρηση θα μπορούσε να επιβάλλει μεγαλύτερη τιμή στις πρώτες μονάδες και μικρότερη για τις επόμενες. Στη θεωρία διακρίνουμε 3 μορφές διακριτικών τιμών: πρώτου, δευτέρου και τρίτου βαθμού. Στην α' βαθμού η δημόσια επιχείρηση επιβάλλει διαφορετική

Σελίδα 29 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

τιμή για κάθε μονάδα κατανάλωσης η οποία μειώνεται σταδιακά, στη β' βαθμού η επιχείρηση διαιρεί τη συνολική κατανάλωση κατά τμήματα και εφαρμόζει διαφορετική τιμή για κάθε τμήμα και στην γ' βαθμού επιβάλλει διαφορετικές τιμές για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών. Δυσκολίες στην εφαρμογή συναντούν ο α' και ο β' βαθμός ενώ είναι ευκολότερη η εφαρμογή του γ' βαθμού με την προϋπόθεση ότι ικανοποιούνται 3 βασικές προϋποθέσεις:

1. Η επιχείρηση να διαθέτει μονοπωλιακή δύναμη στην αγορά
2. Να είναι δυνατός ο χωρισμός των καταναλωτών σε διαφορετικές κατηγορίες με διαφορετικές κλίμακες ζήτησης
3. Να μην είναι δυνατή η ανταλλαγή του προϊόντος μεταξύ των καταναλωτών που ανήκουν στις διαφορετικές αυτές κατηγορίες.

► Χρηματοδότηση του ελλείμματος με εφαρμογή πολλαπλού τιμολογίου

Σύμφωνα με αυτή τη μέθοδο οι καταναλωτές πληρώνουν αφενός ένα πάγιο ποσό ανεξάρτητο από την ποσότητα που καταναλώνουν και αφετέρου ένα άλλο ποσό κατά μονάδα προϊόντος (π.χ ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ). Το διπλό τιμολόγιο εμφανίζει το πλεονέκτημα εύκολης εφαρμογής και το μειονέκτημα ότι οδηγεί σε άνιση επιβάρυνση των διάφορων καταναλωτών που καταναλώνουν διάφορες ποσότητες από το αγαθό αυτό, αφού το πάγιο προκαλεί επιβάρυνση αντιστρόφως ανάλογη με την ποσότητα που καταναλώνεται. Εξάλλου η εφαρμογή του πολλαπλού τιμολογίου ενδέχεται να εμποδίζει την αριστοποίηση κατανομής των πόρων, επειδή το πάγιο επηρεάζει τη συνολική τιμή που πληρώνει ο καταναλωτής και αυξάνει την τιμή που πλέον δεν είναι ίση με το οριακό κόστος.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

► Χρηματοδότηση του ελλείμματος με δανεισμό

Η χρηματοδότηση του ελλείμματος με δανεισμό που γίνεται είτε από το τραπεζικό σύστημα είτε από το ευρύτερο κοινό είναι η πιο συνηθισμένη μέθοδος. Η χρηματοδότηση για ελλείμματα που προέρχονται από την τρέχουσα εκμετάλλευση των επενδύσεων θα πρέπει να αποφεύγεται γιατί ο δανεισμός αυτός μεταφέρει το βάρος της εξόφλησης στις μελλοντικές γενιές και όχι στην παρούσα που απολαμβάνει το όφελος. Είναι όμως θεμιτός όταν ο δανεισμός καλύπτει ελλείμματα που προέρχονται από επενδύσεις δημοσίων επιχειρήσεων και ο δανεισμός αυτός μεταφέρει το βάρος της χρηματοδότησης δαπανών στις μελλοντικές γενιές οι οποίες θ' απολαύσουν το όφελος από τις επενδύσεις αυτές.

► Τιμολόγηση με βάση το μέσο κόστος παραγωγής

Η Τιμολόγηση με βάση το μέσο κόστος παραγωγής και όχι το οριακό έχει το πλεονέκτημα ότι επιβαρύνει με ολόκληρο το κόστος τους καταναλωτές, όμως, δεν επιτρέπει την άριστη κατανομή των πόρων που προκαλεί μία τέτοια τιμολογιακή πολιτική.

ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

Η ενεργή παρέμβαση του κράτους έγινε αιτία οικονομικών αδιεξόδων, οικονομικής στασιμότητας και αδράνειας. Για το λόγο αυτό παρατηρείται μία τάση αποκρατικοποίησης των δημοσίων επιχειρήσεων με τη μεταφορά του συνόλου ή μέρους των δραστηριοτήτων τους στον ιδιωτικό τομέα.

Η έννοια της ιδιωτικοποίησης είναι ευρύτερη από την έννοια της αποκρατικοποίησης γιατί στην έννοια της ιδιωτικοποίησης εμπίπτουν όλες οι δραστηριότητες που αφαιρούνται από την αρμοδιότητα δημόσιου τομέα και δεν περιορίζεται στη μεταφορά περιουσιακών στοιχείων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Π.χ πράξη ιδιωτικοποίησης είναι η

Σελίδα 31 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

απαλλαγή του κράτους από την απόφαση πότε αρχίζουν και τελειώνουν οι εκπνώσεις.

Τρεις είναι οι βασικοί τρόποι ιδιωτικοποιήσεων:

1. Πώληση περιουσιακών στοιχείων του κράτους σε ιδιώτες.
2. Εργολαβική ανάθεση σε ιδιωτικούς φορείς της παραγωγής την παραγωγή ορισμένων υπηρεσιών για λογαριασμό του κράτους.
3. Διανομή κουπονιών στους πολίτες για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών από κατάλογο συγκεκριμένων πωλητών που ικανοποιούν συγκεκριμένες προδιαγραφές.
4. Απελευθέρωση της αγοράς από εμπόδια εισόδου σε αυτήν ιδιωτών.

► Πώληση περιουσιακών στοιχείων του κράτους σε ιδιώτες.

Η μεταβίβαση των περιουσιακών στοιχείων μιας δημόσιας επιχείρησης αποτελεί την κύρια μορφή ιδιωτικοποίησης. Η μεταβίβαση μπορεί να αφορά στο σύνολο ή σε μέρος των περιουσιακών στοιχείων της δημόσιας επιχείρησης. Μεταβίβαση του συνόλου γίνεται συνήθως όταν η δημόσια επιχείρηση λειτουργεί σε ανταγωνιστικές αγορές ενώ στις περιπτώσεις μονοπωλιακών επιχειρήσεων και ιδίως φυσικού μονοπωλίου μεταβιβάζεται μόνο ένα μέρος της δημόσιας επιχείρησης. Η μερική μεταβίβαση επιλέγεται επειδή η συμμετοχή των δημόσιων φορέων διασφαλίζει το κοινωνικό σύνολο με την έννοια ότι και μετά την ιδιωτικοποίηση θα συνεχίσουν να προωθούνται οι στόχοι της δημόσιας επιχείρησης, ενώ η συμμετοχή των ιδιωτών προωθεί την αποτελεσματικότητα της επιχείρησης. Σημασία δεν έχει μόνο η έκταση της μεταβίβασης της περιουσίας αλλά ποιος έχει τη διοίκηση. Το κράτος συχνά επιδιώκει να διατηρεί την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας ώστε να διαθέτει το δικαίωμα της αρνησικυρίας σε περίπτωση τροποποίησης του καταστατικού κ.λ.π. Αν οι δημόσιοι φορείς μεταβιβάσουν τη διοίκηση ο κίνδυνος εκτροπής της δημόσιας επιχείρησης από τους κοινωνικούς της στόχους είναι μεγαλύτερος, αλλά παράλληλα είναι μεγαλύτερη η βελτίωση της αποτελεσματικότητας ανεξάρτητα αν το κράτος διατηρεί την πλειοψηφία των μετοχών.

Σελίδα 32 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Η πώληση των περιουσιακών στοιχείων της δημόσιας επιχείρησης μπορεί να γίνει:

α. Μέσω του χρηματιστηρίου, που ενδείκνυται για ανεπτυγμένες οικονομίες, και βασική επιδίωξη αποτελεί η διάθεση των μετοχών σε όσο το δυνατό περισσότερους έτσι ώστε να αυξηθεί ο ανταγωνισμός. Συχνά επιλέγεται η μέθοδος της δημοπρασίας σύμφωνα με την οποία οι ενδιαφερόμενοι αγοραστές προτείνουν τιμή για έναν αριθμό μετοχών και στη συνέχεια γίνεται διανομή με βάση αυτή την τιμή. Για να μην αποθαρρυνθούν μικροί επενδυτές τους παραχωρείται ένα μικρό ποσοστό μετοχών σε χαμηλή τιμή.

β. Με άμεση πώληση στο κοινό όταν δεν είναι σκόπιμη ή δυνατή η διάθεση των μετοχών μέσω χρηματιστηρίου. Με τον τρόπο αυτό αυξάνεται ο ανταγωνισμός λόγω του μεγάλου αριθμού αγοραστών. Ωστόσο, η γρήγορη μεταπώληση σε θεσμικούς επενδυτές λόγω αύξησης της υπεραξίας τους, περιορίζει τα θετικά αποτελέσματα.

γ. Με πώληση στα διευθυντικά στελέχη και τους εργαζόμενους. Η μέθοδος αυτή δημιουργεί κίνητρα για την αύξηση της αποδοτικότητας της επιχείρησης ενώ το πρόβλημα εντοπίζεται συχνά στη σύγκρουση των συμφερόντων των αντιτιθέμενων ομάδων.

► Εργολαβική ανάθεση σε ιδιωτικούς φορείς της παραγωγής την παραγωγή ορισμένων υπηρεσιών για λογαριασμό του κράτους.

Η μέθοδος αυτή προβλέπει την ανάθεση ορισμένων δραστηριοτήτων των δημοσίων επιχειρήσεων σε ιδιωτικούς φορείς με βάση μειοδοτικό ή πλειοδοτικό διαγωνισμό. Η μέθοδος αυτή είναι απλούστερη από την πώληση και όταν υπάρχουν ικανοποιητικές ανταγωνιστικές συνθήκες μπορεί ν' αποφέρει σημαντικά οφέλη στο κόστος παροχής υπηρεσιών. Ωστόσο, η παροχή υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα για λογαριασμό του κράτους δεν είναι πάντα εφικτή λόγω των χαρακτηριστικών της υπηρεσίας ή των προϊόντων (π.χ υπηρεσίες εκπαίδευσης). Προβλήματα μπορεί να δημιουργηθούν και όταν υπάρχουν λίγοι υποψήφιοι ανάδοχοι οπότε υπάρχουν υψηλά κέρδη για εκείνον που κερδίζει τη σύμβαση, ή σε περίπτωση μακροχρόνιων έργων εκείνος που κερδίζει στον

Σελίδα 33 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

πρώτο γύρο ενδέχεται να έχει προβάδισμα στις επόμενες φάσεις ενώ δεν έχουν λείψει και περιπτώσεις διαφθοράς κατά τη σύναψη των συμβάσεων.

► Διανομή κουπονιών ή δελτίων στους πολίτες

Με τον τρόπο αυτό δίνεται στους πολίτες ένας αριθμός κουπονιών ή δελτίων με τα οποία μπορούν να αγοράσουν το αγαθό ή την υπηρεσία από έναν κατάλογο συγκεκριμένων πωλητών που ικανοποιούν συγκεκριμένες προδιαγραφές. Την ευθύνη χρηματοδότησης έχει ο κρατικός προϋπολογισμός όμως στο βαθμό που οι ιδιώτες παράγουν με χαμηλότερο κόστος ή/και σε καλύτερη ποιότητα ο προϋπολογισμός ελευθερώνεται από περιττές δαπάνες. Εξάλλου, ο ανταγωνισμός μεταξύ των εναλλακτικών προσφορών θα ενισχύσει την ποιότητα και θα μειώσει το κόστος παραγωγής των παρεχόμενων υπηρεσιών.

► Απελευθέρωση της αγοράς από εμπόδια εισόδου ιδιωτών

Η μέθοδος αυτή ταυτίζεται με τη μεταβίβαση της επιχείρησης από ένα μονοπωλιακό καθεστώς σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον με συνέπεια την ύπαρξη του κινήτρου της ανταγωνιστικότητας και της πειθαρχίας της αγοράς. Ωστόσο, η μέθοδος αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση φυσικών μονοπωλίων γιατί στην περίπτωση αυτή θα οδηγηθούμε σε σπατάλη των παραγωγικών πόρων με την είσοδο πολλών επιχειρήσεων. Δεν είναι π.χ αποτελεσματικό να υπάρχουν δύο δίκτυα παροχής ηλεκτρικής ενέργειας για σπίτια που βρίσκονται δίπλα-δίπλα και το κόστος εγκατάστασης της παροχής έχει ήδη πληρωθεί.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Εμπόδια εφαρμογής προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στις αναπτυσσόμενες χώρες

Γενικά, οι ιδιωτικοποιήσεις για να πετύχουν πρέπει να προπαρασκευαστούν κατάλληλα ώστε να δημιουργηθούν οικονομικό κλίμα και περιβάλλον πολιτικής κατάλληλα για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα και τη δημιουργία θεσμών για την επαρκή υποστήριξη της ιδιωτικής επιχείρησης.

Η βραδύτητα των ιδιωτικοποιήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες οφείλεται σε παράγοντες που παρουσιάζονται στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής ιδιωτικοποίησης και σε παράγοντες που επιδρούν στη φάση της εφαρμογής της πολιτικής ιδιωτικοποίησης. Μολονότι οι πολιτικοί αναγνωρίζουν την ανάγκη αυτονομίας και απελευθέρωσης μέρους της δραστηριοποίησης των δημοσίων επιχειρήσεων εντούτοις δύσκολα στηρίζουν τέτοιες επιλογές γιατί με αυτές ελέγχουν σημαντικούς πόρους που είναι μακριά από τον έλεγχο του κοινοβουλίου. Πολιτικής φύσεως είναι και τα εμπόδια που συνδέονται με το πρόσωπο του υποψήφιου αγοραστή καθώς υπάρχουν αντιρρήσεις στην πώληση δε ξένο επιχειρηματικό κεφάλαιο ή σε εγχώριο κεφάλαιο που ανήκει σε περιορισμένο αριθμό ατόμων. Και σε αναπτυσσόμενες χώρες δύσκολα μπορεί να επιτευχθεί ιδιωτικοποίηση με δημόσια εγγραφή.

Η σημαντικότερη, ίσως, αντίσταση στην επιχειρούμενη ιδιωτικοποίηση είναι η δημιουργία συμμαχιών συμφερόντων που συστήνονται μέσα και έξω από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Οι απασχολούμενοι ανησυχούν για τη θέση τους, οι ασκούντες εξουσίες διοίκησης δεν επιθυμούν να την απολέσουν, ομάδες απολαμβάνουν προνομίων κάτω από το πλέγμα των ρυθμίσεων και ελέγχων που ισχύει και όλοι αυτοί αποτελούν ισχυρή πολιτική δύναμη που μπορεί να ματαιώσει κάθε προσπάθεια ιδιωτικοποίησης.

Άλλο εμπόδιο για τις ιδιωτικοποιήσεις αποτελεί και το μη ευνοϊκό κλίμα από τις κυβερνητικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις που απαιτείται να καταργηθούν και τις ανεπαρκείς νομικές δομές που δεν προστατεύουν επαρκώς την ιδιωτική ιδιοκτησία.

Σελίδα 35 από 70

ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

Οι βασικοί στόχοι των ιδιωτικοποιήσεων συνοψίζονται στα εξής:

1. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων και η καλύτερη χρήση των περιορισμένων πόρων. Για να επιτύχει ο παραπάνω στόχος της ιδιωτικοποίησης πρέπει να συνοδεύεται από τη μείωση του κρατικού παρεμβατισμού και από ελευθερία εισόδου στην αγορά. Με την ιδιωτικοποίηση και την είσοδο άλλων επιχειρήσεων στον κλάδο εισάγεται η πειθαρχία της αγοράς και το κίνητρο της ανταγωνιστικότητας.

2. Η μείωση των δανειακών αναγκών του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Τα έσοδα του κράτους αυξάνονται βραχυχρόνια κατά την αξία πώλησης των επιχειρήσεων όμως, παράλληλα μειώνονται τα έσοδα των κερδοφόρων δημοσίων επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα εάν η παρούσα αξία των μελλοντικών αποδόσεων της επιχείρησης είναι μικρότερη από τα έσοδα που προκύπτουν από την πώλησή της τότε υπάρχει μείωση των δανειακών αναγκών του δημοσίου το οποίο (δημόσιο) καλύπτει τα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων. Ωστόσο υπάρχει το πρόβλημα της ακριβούς πρόβλεψης των μελλοντικών αποδόσεων. Αναμένεται, επίσης, να αυξηθούν τα έσοδα από όρους εάν η επιχείρηση λειτουργεί αποτελεσματικότερα στον ιδιωτικό τομέα και η φοροδιαφυγή δεν μεταβάλλεται.

3. Μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης των πολιτών λόγω της μείωσης των επιχορηγήσεων στις προβληματικές επιχειρήσεις και λόγω της πώλησης των περιουσιακών τους στοιχείων. Η κοινωνική ευημερία, ωστόσο, βελτιώνεται εάν παράλληλα με την πώληση των επιχειρήσεων αυξάνεται ο ανταγωνισμός και βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων που θα οδηγήσει σε μείωση του κόστους παραγωγής και της τιμής του αγαθού.

4. Ενδυνάμωση του κλίματος των βιομηχανικών σχέσεων και της επιχειρηματικότητας. Σε πολλές χώρες οι διοικήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων έγιναν αιχμάλωτοι των συνδικαλιστικών οργανώσεων που ασκούν 'άτυπη συνδιοίκηση' ενώ η συνδικαλιστική δύναμη των εργαζομένων τους επιτρέπει να πετυχαίνουν μεγάλες αυξήσεις μισθών. Με την ιδιωτικοποίηση αναμένεται η εκλογίκευση των μισθολογικών απαιτήσεων.

5. Βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών και της εξυπηρέτησης των καταναλωτών. Με την αύξηση του ανταγωνισμού οι τιμές θα είναι χαμηλότερες και τα αγαθά θα

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

αντανακλούν τις προτιμήσεις των καταναλωτών. Σε αντίθεση με τις δημόσιες επιχειρήσεις που η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών είναι αρκετά υποβαθμισμένη.

6. Περισσότερο ορθολογική αξιολόγηση των επενδυτικών προγραμμάτων με τη χρήση κριτηρίων κόστους - οφέλους και οικονομικής αποδοτικότητας. Ενώ στην περίπτωση των δημοσίων επιχειρήσεων σπάνια τέτοια αξιολόγηση βασίζεται σε αυστηρές μεθόδους και τεχνικές.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η ιδιωτικοποίηση αποτελεί ένα μόνο κομμάτι του προγράμματος περί εκσυγχρονισμού των δημοσίων επιχειρήσεων και ένα σημαντικό κομμάτι των δημοσίων επιχειρήσεων θα παραμείνει στο δημόσιο τομέα.

Πολιτικές ρύθμισης των ιδιωτικοποιημένων δημοσίων επιχειρήσεων

Η ιδιωτικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων βελτιώνει συνήθως τις συνθήκες του ανταγωνισμού. Δεν δημιουργεί, όμως, συνθήκες τέλειου ανταγωνισμού γιατί οι ιδιωτικοποιημένες δραστηριότητες είναι - συνήθως- φυσικά μονοπώλια και το άνοιγμα της αγοράς επιτρέπει την είσοδο μίας ή μικρού αριθμού επιχειρήσεων. Αυτό που έχει πρωτεύουσα σημασία είναι να δημιουργηθεί το κατάλληλο περιβάλλον της επιχείρησης ώστε να υπάρχει συμβατότητα ανάμεσα στον κοινωνικό στόχο και τις επιλογές της για τη μεγιστοποίηση των κερδών της. Για το λόγο αυτό οι δημόσιοι φορείς ρυθμίζουν, μέσω των ρυθμιστικών πολιτικών, εκ των προτέρων τους κανόνες συμπεριφοράς που οι υπό ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεις οφείλουν να ακολουθούν. Η ρυθμιστική πολιτική εκφράζεται μέσω δύο βασικών μεταβλητών: την τιμή και τον αριθμό των επιχειρήσεων στην αγορά.

Για την αποτελεσματική λειτουργία των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων σημασία έχει η θεσμοθέτηση κανόνων συμπεριφοράς για τις επιχειρήσεις με κυρίαρχη θέση ώστε να αποφεύγεται η κατάχρηση της μονοπωλιακής τους θέσης. Ο ρυθμιστής έχει ορισμένους στόχους όπως τη μεγιστοποίηση της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου και η ρυθμιζόμενη επιχείρηση έχει τους δικούς της στόχους όπως τη μεγιστοποίηση των κερδών της.

Το πρώτο πρόβλημα είναι πώς θα εξακριβώσει ο ρυθμιστής εάν οι ενέργειες της επιχείρησης προωθούν τον κοινωνικό στόχο ή τον ιδιωτικό στόχο της επιχείρησης. Είναι δεδομένο ότι η διοίκηση της επιχείρησης

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

έχει καλύτερη πληροφόρηση για τη λειτουργία της επιχείρησης και μπορεί να μεταχειρίζεται την πληροφόρηση αυτή ώστε να παραπλανά το ρυθμιστή. Ο τελευταίος μπορεί π.χ να εγκρίνει αυξήσεις τιμών για την κάλυψη κονδυλίων κόστους χωρίς να γνωρίζει ότι υπάρχει εναλλακτική μέθοδος παραγωγής που θα μείωνε το κόστος και θα αύξανε την αποτελεσματικότητα της επιχείρησης. Το έλλειμμα αυτό της πληροφόρησης θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί είτε με βάση τον καθορισμό της τιμής των αγαθών με βάση το κόστος παραγωγής άλλης επιχείρησης του κλάδου, γεγονός που θα έδινε κίνητρο στις επιχειρήσεις να ελαχιστοποιήσουν το κόστος παραγωγής προκειμένου να έχουν αύξηση εσόδων. Ωστόσο για έναν τέτοιο προσδιορισμό τιμών υπάρχει το πρόβλημα της μη ύπαρξης των ίδιων συνισταμένων κόστους σε κάθε επιχείρηση και ότι δεν υπάρχει συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων αυτών ώστε να οδηγούν σε πλασματικές αυξήσεις του κόστους.

Ένα δεύτερο πρόβλημα είναι το ενδεχόμενο να αντικατασταθούν οι κοινωνικοί στόχοι από τους ιδιωτικούς στόχους της επιχείρησης είτε επειδή οι ρυθμιστικές αρχές δεν έχουν επαρκή πληροφόρηση για τη λειτουργία της επιχείρησης είτε επειδή η τελευταία καταφέρνει (π.χ με χρηματισμό) να πείσει τις ρυθμιστικές αρχές να υιοθετήσουν τους δικούς της στόχους. Ποιος λοιπόν θα ελέγξει τις ρυθμιστικές αρχές ώστε να μην αποκλίνουν από τους κοινωνικούς τους στόχους? Ο έλεγχος των ελεγχόντων δεν είναι εύκολος και αποτελεσματικός, ενώ τίποτα δεν διασφαλίζει ότι το δευτερογενές ελεγκτικό όργανο θα αποτρέψει την αντικατάσταση των κοινωνικών από τους ιδιωτικούς στόχους της επιχείρησης.

Ένα τρίτο πρόβλημα είναι ότι οι ρυθμιστικές αρχές βρίσκονται συχνά υπό την πίεση διαφόρων ομάδων συμφερόντων ενώ παράλληλα ενεργούν κάτω από συνθήκες αβεβαιότητας αφού δεν μπορούν να γνωρίζουν εάν το νομοθετικό πλαίσιο ή οι κυβερνητικές προτεραιότητες θα αλλάξουν.

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων πρέπει να βρεθούν κανόνες που θα ωθούν τις επιχειρήσεις να κάνουν επιλογές που θα οδηγούν στην πραγματοποίηση του κοινωνικού στόχου ενώ παράλληλα θα επιδιώκουν και τη μεγιστοποίηση των κερδών τους. Οι σημαντικότεροι κανόνες είναι:

α) Η ρύθμιση του ποσοστού απόδοσης κεφαλαίου

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Κατά τη ρύθμιση του ποσοστού απόδοσης κεφαλαίου, η ρυθμιστική αρχή ορίζει ένα ανώτατο ποσοστό απόδοσης για την υπό ρύθμιση επιχείρηση, η οποία αφήνεται να επιλέξει κατά βούληση όποιο συνδυασμό εισροών θέλει να χρησιμοποιήσει για την παραγωγή της, τις παραγόμενες ποσότητες και τις τιμές των προϊόντων της. Το πρόβλημα με τη συγκεκριμένη ρύθμιση είναι ότι οι επιχειρήσεις έχουν κίνητρο να χρησιμοποιούν τους πόρους τους αναποτελεσματικά και να αυξάνουν τη χρήση κεφαλαίου όταν το ποσοστό απόδοσης ορίζεται σε επίπεδο ανώτερο από το πραγματικό κόστος κεφαλαίου ενώ όταν ορίζεται σε επίπεδο χαμηλότερο του πραγματικού κόστους η επιχείρηση μειώνει όσο περισσότερο μπορεί τη χρήση του κεφαλαίου γεγονός που οδηγεί σε μείωση της παραγωγής και αύξηση της τιμής του προϊόντος.

β) Η ρύθμιση 'οροφής τιμής'.

Η ρύθμιση «οροφής τιμής» παρουσιάζει πολλά πλεονεκτήματα και συνόδευσε ένα μεγάλο κύμα ιδιωτικοποιήσεων στη Μ. Βρετανία. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, η επιχείρηση επιτρέπεται να αυξήσει τις τιμές της κατά το ποσοστό αύξησης του πληθωρισμού, μειωμένο κατά ένα ποσοστό βελτίωσης της παραγωγικότητάς της το οποίο προσδιορίζεται για μια ορισμένη χρονική περίοδο, συνήθως 5 ετών. Η επιχείρηση παρουσιάζει κίνητρο περιορισμού του κόστους της για να αυξήσει τα κέρδη της, αλλά αντικίνητρο βελτίωσης της παραγωγικότητάς της επειδή μία τέτοια βελτίωση θα επηρεάσει αρνητικά τις αυξήσεις τιμών που θα μπορεί να κάνει η επιχείρηση κατά τα επόμενα χρόνια.

Πάντως αυτή η μέθοδος είναι απλούστερη στο σχεδιασμό και στη διαχείριση. Δημιουργεί κίνητρα στην επιχείρηση να παράγει με μικρότερο κόστος και με βελτιωμένες μεθόδους παραγωγής αφού δεν συνδέεται με τιμές κόστους.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΣΥΝΤΟΜΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο θεσμός της δημόσιας επιχείρησης στην Ελλάδα συμπίπτει χρονολογικά με την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους (ΕΛΤΑ-1828). Ο θεσμός με το πέρασμα των χρόνων εξελίχθηκε και ενισχύθηκε. Πριν από το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο το κράτος παραχωρούσε με αντάλλαγμα διάφορες υπηρεσίες κοινής οφέλειας.

Μετά το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ιδρύθηκαν πολλές δημόσιες επιχειρήσεις όπως ΟΤΕ (1949), ΔΕΗ (1950) η οποία μέχρι και σήμερα έχει το αποκλειστικό προνόμιο της παραγωγής, μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΤΒΑ (1973) ενώ με την εθνικοποίηση κυρίως τραπεζικών ιδρυμάτων και θυγατρικών αυτών ο θεσμός της δημόσιας επιχείρησης ενισχύεται σημαντικά.

Η μεγάλη έκρηξη παρατηρείται στη δεκαετία του 1970 με την εθνικοποίηση ιδιωτικών επιχειρήσεων σε διάφορους τομείς της οικονομίας (ΟΣΕ, ΗΛΠΑΠ, ΚΤΕΛ, Εμπορική Τράπεζα και θυγατρικές της) και την ίδρυση νέων δημόσιων επιχειρήσεων (ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΔΙΥΛΙΣΤΗΡΙΑ, ΕΒΟ, ΕΡΤ, ΔΕΘ). Η κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα αρχίζει να επεκτείνεται στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του '80. Στη δεκαετία του '90 παρά την τάση αποκρατικοποιήσεων που σημειώθηκε δημιουργήθηκαν δημόσιες επιχειρήσεις ορισμένου χρόνου, ειδικών έργων και αποστολών (ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ – 1991).

Η σημασία της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας αποτελούσε πολύ σημαντικό τομέα της ελληνικής οικονομίας καθώς συνέβαλε αποτελεσματικά στην συνολική παραγωγή, στην απασχόληση, και τις επενδύσεις της χώρας κυρίως σε χρηματοοικονομικούς τομείς, ενέργειας ύδρευσης, συγκοινωνιών, επικοινωνιών.

ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Η Τεχνολογική αναποτελεσματικότητα

Η τεχνολογική αναποτελεσματικότητα οφείλεται στην έλλειψη κινήτρων τόσο της διοίκησης όσο και των εργαζομένων σε αυτές αφού οι διοικήσεις δεν διορίζονται και δεν αξιολογούνται με βάση τα προσόντα και την επίδοσή τους αλλά τις προσβάσεις τους στην εκάστοτε κυβέρνηση και οι προσλήψεις και προαγωγές των εργαζομένων γίνονται συνήθως με πολιτικά κριτήρια. Επιπλέον, οι προσλήψεις δε γίνονται με βάση τις ανάγκες των επιχειρήσεων αλλά εξυπηρετούν κομματικές σκοπιμότητες με συνέπεια να αυξάνεται ο αριθμός των υπαλλήλων και να επιβαρύνεται το κόστος λειτουργίας των ΔΕ.

2. Η επιβάρυνση των δημοσίων επιχειρήσεων με το κόστος άσκησης κοινωνικής - αναπτυξιακής ή σταθεροποιητικής πολιτικής.

Πολλές φορές το κράτος υπαγορεύει στις δημόσιες επιχειρήσεις την τιμολογιακή, επενδυτική ή άλλες πολιτικές χωρίς να υπολογίζει επακριβώς το κόστος των μέτρων αυτών. Οι τιμές των δημοσίων επιχειρήσεων είναι σχετικά χαμηλές για να συγκρατηθεί ο πληθωρισμός και να προωθηθεί η μακροοικονομική σταθερότητα.

3. Τα ελλείμματα

Για λόγους κοινωνικής ή αναπτυξιακής πολιτικής οι δημόσιες επιχειρήσεις διαθέτουν τις υπηρεσίες τους σε όλους τους καταναλωτές ή σε κατηγορίες καταναλωτών σε τιμές χαμηλότερες του κόστους με αποτέλεσμα τη δημιουργία ελλειμμάτων που πρέπει να καλυφθούν είτε από τον κρατικό προϋπολογισμό είτε με δανεισμό. Συγκεκριμένα, η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων γίνεται αφενός με ίδια κεφάλαια και αφετέρου με επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό (ιδιαίτερα από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων), με δανεισμό, από τους πόρους της ΕΕ καθώς και από άλλες πηγές.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

4. Η μεγάλη ισχύ των συνδικάτων των εργαζομένων

Η μονιμότητα των υπαλλήλων σε συνδυασμό με το μονοπωλιακό χαρακτήρα των δημοσίων επιχειρήσεων προσδίδει ιδιαίτερη ισχύ στα συνδικάτα με συνέπεια να επιδιώκουν και να επιτυγχάνουν υψηλές αυξήσεις που είναι δυσανάλογες των αυξήσεων παραγωγικότητάς τους, με δυσμενείς επιπτώσεις στο κόστος των υπηρεσιών τους και στην ανταγωνιστικότητα της επιχείρησης.

Η φύση και η έκταση της αποκρατικοποίησης στην Ελλάδα

Οι πρώτες προσπάθειες αποκρατικοποίησης στην Ελλάδα σημειώθηκαν, με καθυστέρηση από τις άλλες χώρες της Ε.Ε, το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του '90, με διαδικασίες, ωστόσο, αργές και αποτελέσματα περιορισμένα. Ένας λόγος για την καθυστέρηση αυτή ήταν η ίδια η φύση του Έλληνα και η αλλαγή στη σκέψη και νοοτροπία του που απαιτήσε χρόνο. Άλλος λόγος ήταν το επίπεδο των θεσμών και συγκεκριμένα η έλλειψη ανεξάρτητων και ευέλικτων αγορών χρήματος και κεφαλαίου, η ανυπαρξία ανεξάρτητου συνδικαλιστικού κινήματος που θα διαφυλλάπτει τα συμφέροντα των εργαζομένων, η απουσία δομών εξέλιξης και εφαρμογής της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας και εν γένει απουσιάζει το πλαίσιο για εύρυθμη λειτουργία των αγορών ενώ και η οικονομική κατάσταση της χώρας με υψηλό δείκτη πληθωρισμού και ανεργίας δεν αφήνει πολλά περιθώρια για νέες οικονομικές πολιτικές. Από τις αρχές του 2000 η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων και μετοχοποιήσεων προχώρησε εντατικά. Οι δημόσιες επιχειρήσεις μετατράπησαν σε ανώνυμες εταιρείες, οι περισσότερες μπήκαν στο χρηματιστήριο και άλλαξε ριζικά ο τρόπος διοίκησής τους.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Οι βασικοί στόχοι των αποκρατικοποιήσεων είναι οι εξής:

- Ο περιορισμός της εμπλοκής του κράτους σε τομείς όπου δεν έχουν ιδιαίτερα πλεονεκτήματα.
- Η εξυγίανση ζημιογόνων επιχειρήσεων για ν' αντιμετωπίσουν τις νέες συνθήκες ανταγωνισμού και να προσφέρουν καλύτερες υπηρεσίες.
- Η απελευθέρωση των αγορών και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων.
- Η αναδιάρθρωση και η αποτελεσματικότερη λειτουργία των επιχειρήσεων.
- Η άντληση νέων κεφαλαίων από τη χρηματαγορά για την πραγματοποίηση ανοιγμάτων σε νέους τομείς.
- Η αύξηση των εσόδων του κράτους και ο περιορισμός των ελλειμμάτων του.

Ο έλεγχος των αποκρατικοποιημένων τομέων της οικονομίας

Η ιδιωτικοποίηση αναμένεται να βελτιώσει τις συνθήκες ανταγωνισμού στην οικονομία, όμως δεν εξασφαλίζει συνθήκες τέλειου ανταγωνισμού αφού οι κυριότερες από τις ιδιωτικοποιημένες δραστηριότητες αποτελούν φυσικά μονοπώλια και το άνοιγμα της αγοράς συνεπάγεται την είσοδο μικρών αριθμών επιχειρήσεων. Για το σκοπό αυτό οι δημόσιοι φορείς ορίζουν από πριν επιτρεπόμενους κανόνες συμπεριφοράς των υπό ρύθμιση επιχειρήσεων που οφείλουν να ακολουθούν. Στην Ελλάδα δημιουργήθηκαν ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές για την εποπτεία της αγοράς σε κάποιους από τους κλάδους που έχουν απελευθερωθεί με κυριότερες την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και αρχές που βοηθούν τη λειτουργία της αγοράς όπως η ΔΕΣΜΗΕ (Διαχειριστής Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας). Γενικά υπάρχει η τάση όπου υπάρχει μία επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση να ενθαρρύνεται ο ανταγωνισμός στα τμήματα της αγοράς που είναι εφικτό και όπου δεν υπάρχει δεσπόζουσα θέση να καταργούνται οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις. Μπορεί, ωστόσο, να υπάρχουν ρυθμιστικές παρεμβάσεις σε θέματα κοινωνικής ρύθμισης (π.χ υγεία, περιβάλλον, ασφάλεια) που δεν σχετίζονται με την ύπαρξη δύναμης στην αγορά.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Ως δημόσιες επιχειρήσεις ορίζονται, σύμφωνα με το νόμο 3429/2005, οι ανώνυμες εταιρείες στις οποίες το ελληνικό δημόσιο μπορεί να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, είτε επειδή συμμετέχει στο μετοχικό τους κεφάλαιο ή στη διαμόρφωση του χρηματοοικονομικού τους μεγέθους είτε λόγω των κανόνων που διέπουν τη λειτουργία τους. Ο νόμος κάνει διάκριση μεταξύ εισηγμένων και μη εισηγμένων δημοσίων επιχειρήσεων. Οι εισηγμένες δεν ανήκουν στο δημόσιο τομέα, διέπονται από το δίκαιο περί ανωνύμων εταιρειών και λειτουργούν με βάση τους επιχειρηματικούς κανόνες ενώ το ελληνικό δημόσιο ασκεί τις εξουσίες του ως μέτοχος των επιχειρήσεων αυτών. Οι μη εισηγμένες λειτουργούν και αυτές με βάση τους επιχειρηματικούς κανόνες αλλά δεν μεταβάλλεται ο χαρακτήρας τους ως εταιρείες που ασκούν δραστηριότητες δημόσιας οφέλειας. Το ελληνικό δημόσιο ως αποκλειστικός μέτοχος διαμορφώνει την πολιτική οργάνωσης και λειτουργίας τους και προωθεί τη σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα, τη χρήση τεχνογνωσίας, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Τα όργανα διοίκησης είναι:

-Το Διοικητικό Συμβούλιο που αποτελείται από 9 το πολύ μέλη, τα οποία διακρίνονται σε εκτελεστικά, μη εκτελεστικά και ανεξάρτητα μη εκτελεστικά. Εκτελεστικά είναι τα μέλη που ασχολούνται με τα καθημερινά θέματα διοίκησης, μη εκτελεστικά είναι τα μέλη που είναι επιφορτισμένα με την προώθηση των εταιρικών ζητημάτων και ανεξάρτητα μη εκτελεστικά είναι τα μέλη που δεν πρέπει να έχουν σχέση εξάρτησης με την εταιρεία ή να είναι μέτοχοι.

- Η Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών η οποία ασκεί τον κρατικό έλεγχο και την εποπτεία των δημοσίων επιχειρήσεων. Πρόεδρός της είναι ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών. Ελέγχει και εγκρίνει επιχειρησιακά σχέδια, ισολογισμούς, την τιμολογιακή πολιτική, την απασχόληση προσωπικού, το δανεισμό τους. Αποφασίζει για την επιβολή κυρώσεων, παύει τον Πρόεδρο ή τα άλλα μέλη του ΔΣ.

- Η Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών επιβοηθεί την παραπάνω Επιτροπή με τη διατύπωση εισηγήσεων και προτάσεων, συντάσσει και εκδίδει δελτίο ενημέρωσης για τις δημόσιες επιχειρήσεις, συνάπτει συμβάσεις με φυσικά ή νομικά πρόσωπα για τη παροχή υπηρεσιών, συντάσσει το σχετικό κεφάλαιο της εισηγητικής έκθεσης του προϋπολογισμού.

Σελίδα 44 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Η εξυγίανση των δημοσίων επιχειρήσεων βασίζεται:

- Στη βελτίωση της διαδικασίας χάραξης και παρακαλούθησης του επιχειρησιακού σχεδιασμού
- Στη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη. Οι δημόσιες επιχειρήσεις υποχρεώνονται να καταρτίσουν Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή στον οποίο θα ορίζονται οι υποχρεώσεις της επιχείρησης, οι όροι της προσφοράς των αγαθών, η διαδικασία αποζημίωσης των καταναλωτών.
- Στην εισαγωγή αρχών διαφάνειας στη διακυβέρνηση και παρακολούθηση των οικονομικών στοιχείων της δημόσιας επιχείρησης. Τα μέλη του ΔΣ χωρίζονται σε εκτελεστικά, μη εκτελεστικά και ανεξάρτητα μη εκτελεστικά, ιδρύεται υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, διακρίνεται ο ρόλος του Προέδρου από αυτόν του Διευθύνοντα Συμβούλου, συντάσσονται ετήσιες οικονομικές καταστάσεις κατά τα διεθνή πρότυπα.
- Στην άρση των παραγόντων που επιβαρύνουν δυσανάλογα το κόστος λειτουργίας τους.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΜΕΡΟΣ Β – Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

Σελίδα 46 από 70

Ορισμός και σημασία του προϋπολογισμού των δημόσιων φορέων

Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα είναι ένας αναλυτικός πίνακας εσόδων-εξόδων όπου καταγράφονται αναλυτικά οι δαπάνες που σκοπεύει να πραγματοποιήσει ο φορέας που έχει καταρτίσει τον προϋπολογισμό και τα έσοδα που εκτιμά ότι θα εισπράξει από διάφορες πηγές για να καλύψει τα έξοδα σε μία χρονική στιγμή στο μέλλον. Από τυπική άποψη είναι μία διοικητική πράξη. Κατ' εξαίρεση ο κρατικός προϋπολογισμός περιβάλλεται τον τύπο του νόμου (τυπικός και όχι ουσιαστικός νόμος).

Ο προϋπολογισμός αποτελεί ένα σχέδιο δράσης του δημόσιου φορέα για μία χρονική περίοδο στο μέλλον. Διαφέρει από το δημοσιονομικό πρόγραμμα της κυβέρνησης ή ενός κόμματος γιατί τα τελευταία είναι μακροχρόνια και γενικής φύσης αφού περιλαμβάνουν τις γενικές γραμμές της πολιτικής της κυβέρνησης ή του κόμματος και δεν δεσμεύουν εκείνους που τα εξαγγέλλουν ενώ ο προϋπολογισμός συνήθως αναφέρεται σε ένα έτος, είναι ειδικός περιλαμβάνοντας λεπτομέρειες για τη διάρθρωση των δαπανών και των εσόδων και είναι δεσμευτικός.

Ο προϋπολογισμός είναι απαραίτητος για τη σωστή χρησιμοποίηση των δημοσιονομικών μέσων. Κάθε οικονομική μονάδα κρατική ή ιδιωτική χρειάζεται να προγραμματίζει τα έσοδα και τις δαπάνες της για να μπορέσει να διαχειριστεί ορθολογικά τα οικονομικά της. Η ανάγκη ενός τέτοιου προγραμματισμού για το κράτος και των δημόσιων φορέων είναι μεγαλύτερη λόγω των πολλαπλών δραστηριοτήτων του, των κοινωνικών σκοπών που καλούνται να εκπληρώσουν αλλά και γιατί πρόκειται για τη διαχείριση δημοσίου χρήματος.

Οι διαφορές, ωστόσο, ανάμεσα στα προγράμματα των ιδιωτικών και δημοσίων φορέων είναι σημαντικές γιατί οι ιδιωτικοί φορείς διαθέτουν περιορισμένους πόρους ενώ οι δημόσιοι έχουν μεγαλύτερη ευελιξία στην ανεύρεση πόρων καλύπτοντας ακόμη και με δανεισμό τη διαφορά εσόδων-εξόδων. Έτσι, οι ιδιωτικοί φορείς προϋπολογίζουν πρώτα

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

τα έσοδα και με βάση τα έσοδα προγραμματίζουν στη συνέχεια τις δαπάνες τους ενώ οι δημόσιοι φορείς προϋπολογίζουν το ύψος των δαπανών τους και μετά προσδιορίζουν τα έσοδα που χρειάζονται. Κατά συνέπεια τα έσοδα του κράτους και των άλλων δημόσιων φορέων δεν αποτελούν στον ίδιο βαθμό περιοριστικό παράγοντα του προγραμματισμού τους. Επίσης, στην περίπτωση των ιδιωτικών φορέων στόχος του προϋπολογισμού είναι η μεγιστοποίηση του ιδιωτικού τους οφέλους ενώ στην περίπτωση του κράτους στόχος του προϋπολογισμού είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας και η εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος.

Οι δημόσιοι φορείς που υποχρεούνται να συντάσσουν προϋπολογισμό είναι η κεντρική κυβέρνηση, οι ΟΤΑ, οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης, τα ΝΠΔΔ και οι Δημόσιες Επιχειρήσεις.

Οι 5 λειτουργίες του προϋπολογισμού των δημόσιων φορέων:

1. Η προγραμματική λειτουργία: ο προϋπολογισμός αποτελεί το μέσο βραχυχρόνιου προγραμματισμού της δραστηριότητά του.
2. Η κατανομητική λειτουργία: ο προϋπολογισμός αποτελεί το μέσο κατανομής των πόρων μεταξύ των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχει ο δημόσιος φορέας. Στον ιδιωτικό τομέα τη λειτουργία αυτή επιτελεί ο μηχανισμός των τιμών ο οποίος συντονίζει την προσφορά και τη ζήτηση.
3. Η αναδιανεμητική λειτουργία: με τον προϋπολογισμό επιτυγχάνεται η αναδιανομή του εισοδήματος ανάμεσα στις εισοδηματικές τάξεις, γεωγραφικές περιοχές κ.λ.π. η δωρεάν παροχή αγαθών σε χαμηλά εισοδηματικές τάξεις, η επιβολή προοδευτικών φόρων βελτιώνουν τη διανομή του εισοδήματος. Ωστόσο στη χώρας μας, δυστυχώς, το μεγαλύτερο μερίδιο στα έσοδα έχουν οι έμμεσοι φόροι που επιβαρύνουν τις χαμηλές εισοδηματικές τάξεις που σε συνδιασμό με τη φοροδιαφυγή καθιστούν αδύνατη την εφαρμογή του προϋπολογισμού.
4. Η σταθεροποιητική λειτουργία: ο προϋπολογισμός επηρεάζει τα μακροοικονομικά μεγέθη της οικονομίας και εφόσον είναι διαμορφωμένος κατάλληλα, μπορεί να βοηθά στη σταθεροποίηση της οικονομίας.
5. Η αναπτυξιακή λειτουργία: ο προϋπολογισμός μπορεί να επηρεάζει το ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης ή οικονομικής ανάπτυξης μίας χώρας. Π.χ οι δαπάνες για την εκπαίδευση ή οι επενδύσεις υποδομής προωθούν την οικονομικής ανάπτυξη της χώρας.

Κατηγορίες προϋπολογισμών

Δύο είναι τα συστήματα του προϋπολογισμού: το σύστημα του ενιαίου προϋπολογισμού όταν σε αυτόν περιλαμβάνονται όλα τα έσοδα και τα έξοδα και το σύστημα των πολλαπλών προϋπολογισμών όπου συντάσσονται πολλαπλοί προϋπολογισμοί. Ανάλογα με τη φύση των εσόδων και εξόδων ο προϋπολογισμός είναι:

- *Τακτικός* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τις τακτικές δαπάνες και έσοδα και *έκτακτος* όταν περιλαμβάνει έκτακτες δαπάνες και έσοδα (συνήθως σε περίπτωση πολέμου, καταστροφών κ.λ.π).

- *Προϋπολογισμός εκμετάλλευσης* όταν περιλαμβάνει έσοδα και έξοδα που δεν μεταβάλλουν την αξία της περιουσίας (π.χ έσοδα από φορολογία) και *κεφαλαίου* όταν περιλαμβάνει έσοδα και δαπάνες που η πραγματοποίησή τους μεταβάλλει την περιουσία του δημόσιου φορέα (π.χ έσοδα από ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων, δαπάνες για επενδύσεις).

- *Ακαθάριστος* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τα ακαθάριστα έξοδα και έσοδα και *καθαρός* όταν περιλαμβάνει καθαρά έσοδα και έξοδα δηλ. περιλαμβάνονται τα ακαθάριστα έσοδα μειωμένα κατά το ποσό των δαπανών που έγιναν για την πραγματοποίησή τους. Π.χ στην περίπτωση των δαπανών παιδείας ενώ ο ακαθάριστος προϋπολογισμός περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες παιδείας στο σκέλος των δαπανών και στο σκέλος των εσόδων όλα τα έσοδα που εισπράττονται από τη δραστηριότητα παιδείας (όπως τυχόν έσοδα από εγγραφές), ο καθαρός προϋπολογισμός περιλαμβάνει στο σκέλος των δαπανών μόνο το καθαρό υπόλοιπο. Οι προϋπολογισμοί σήμερα συντάσσονται ως ακαθάριστοι.

- *Ετήσιος* προϋπολογισμός όταν αναφέρεται σε ένα έτος και *πολυετής* όταν καλύπτει μεγαλύτερη χρονική περίοδο. Ο ετήσιος επιτρέπει μεγαλύτερη ακρίβεια στις προβλέψεις αλλά συχνά είναι αναγκαίος, προκειμένου για μακροχρόνιες δραστηριότητες, ένας μεγαλύτερης διάρκειας προγραμματισμός. Μία ειδική μορφή πολυετούς

Σελίδα 50 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

προϋπολογισμού είναι ο *κυκλικός* προϋπολογισμός ο οποίος καλύπτει τον οικονομικό κύκλο, δηλαδή την άνοδο και την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, και διαμορφώνεται έτσι ώστε να εξομαλύνει τον κύκλο της οικονομικής δραστηριότητας με τον περιορισμό της όταν είναι μεγάλη και την προώθησή της όταν είναι μικρή.

- *Ταμιακός* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τα έσοδα που εισπράττονται και τις δαπάνες που καταβάλλονται μέσα σε μία περίοδο και *διοικητικός* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τα έσοδα που βεβαιώνονται και τις δαπάνες που ο δημόσιος φορέας αναλαμβάνει μέσα σε μία περίοδο.

- *Κύριος* προϋπολογισμός και *προσαρτημένος* προϋπολογισμός όταν προσαρτάται σε έναν κύριο διότι το πλεόνασμά του μεταφέρεται στον κύριο ως έσοδο ή τυχόν έλλειμμά του καλύπτεται από τον κύριο προϋπολογισμό.

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Τα έσοδα και τα έξοδα κατατάσσονται ανά κατηγορίες και είδη έτσι ώστε να μπορεί κανείς να έχει λεπτομερή εικόνα των επιμέρους εσόδων και δαπανών και να προβαίνει σε καλύτερη αξιολόγηση τόσο της χρήσης των πόρων όσο και της δραστηριότητας των επιμέρους φορέων. Δεν διευκολύνει, όμως, την επίτευξη ενός αποτελέσματος με το μικρότερο δυνατό κόστος (οικονομική αρχή) γιατί ο προϋπολογισμός δεν εμφανίζει την αξία της παραγωγής που πραγματοποιείται με την χρησιμοποίηση των εισροών και δεν μπορεί να γίνει σύγκριση μεταξύ του αποτελέσματος και του κόστους κάθε μίας δραστηριότητας και έτσι, δεν μπορεί να γίνει αξιολόγηση των διαφόρων δημόσιων δραστηριοτήτων. Επίσης, οι δαπάνες κατατάσσονται κατά φορέα ενώ για πολλές δραστηριότητες απαιτείται η σύμπραξη πολλών φορέων ενώ και το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός καταρτίζεται για μικρό χρονικό διάστημα. Και έτσι, δεν εμφανίζεται σε αυτόν το συνολικό κόστος του έργου.

Σελίδα 51 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Για τους λόγους αυτούς τα τελευταία χρόνια χρησιμοποιούνται οι λεγόμενοι προϋπολογισμοί προγραμμάτων που δίνουν έμφαση στον επιδιωκόμενο στόχο και κατατάσσουν έσοδα και έξοδα κατά πρόγραμμα. Έτσι είναι δυνατή η αξιολόγηση των διαφόρων προγραμμάτων και ελέγχεται ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνεται η οικονομική αρχή. Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων καλύπτουν μεγάλη χρονική περίοδο ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση μακροχρόνιων έργων.

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- Η κατηγοριοποίηση των δαπανών γίνεται με κριτήριο τις πολιτικές και τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται. Η λειτουργία ενός κράτους συμπυκνώνεται στις εξής δράσεις: Άμυνα, εξωτερικές υποθέσεις, θησαυροφυλάκιο, δικαιοσύνη, δράσεις για τον άνθρωπο και περιβάλλον.
- Η κατηγοριοποίηση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων περιλαμβάνει τρία ή τέσσερα επίπεδα. Στο πρώτο καταγράφονται οι βασικοί τομείς ενός κράτους, στο δεύτερο ή και στο τρίτο καταγράφονται τα προγράμματα που εξυπηρετούν κάθε τομέα και στο τελευταίο εξειδικεύεται η υλοποίηση κάθε προγράμματος.
- Καταγράφονται όλοι οι υλικοί και ανθρώπινοι πόροι σε κάθε πρόγραμμα.
- Συσχετίζονται οι πόροι και τα αποτελέσματα.
- Τίθενται γενικοί και ειδικοί δείκτες για την αντικειμενική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων οι κυβερνητικές πολιτικές καλύπτονται από 10 γενικές λειτουργίες η κάθε μία από τις οποίες περιλαμβάνει:

- Ένα γενικό πρόγραμμα στο οποίο εντάσσονται όλες οι γενικής φύσης δαπάνες
- Ειδικά προγράμματα που αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες δράσεις
- Λοιπά προγράμματα που αφορούν δράσεις που δεν εντάσσονται στις δύο προηγούμενες κατηγορίες.

Η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων εξυπηρετεί:

Σελίδα 52 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

- Ενιαία απεικόνιση τακτικού προϋπολογισμού, προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων και ειδικών λογαριασμών
- Δυνατότητα προσδιορισμού του κόστους ενός προγράμματος
- Διευκόλυνση της αξιολόγησης μίας δράσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς της.
- Ενίσχυση της υπευθυνότητας των φορέων
- Ορθή δημοσιονομική διαχείριση
- Ουσιαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών
- Αποτύπωση όλων των δράσεων των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα
- Πλήρης διαφάνεια της δημοσιονομικής διαχείρισης

Το ισοζύγιο του προϋπολογισμού των δημόσιων φορέων και η σημασία του

Η σχέση που υπάρχει ανάμεσα στα έσοδα και έξοδα ενός δημόσιου φορέα αποτελεί το λεγόμενο ισοζύγιο. Εάν τα έσοδα είναι ίσα με τα έξοδα ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος, εάν είναι μεγαλύτερα τα έσοδα από τα έξοδα είναι πλεονασματικός ενώ εάν τα έσοδα είναι λιγότερα από τα έξοδα είναι ελλειμματικός. Το ισοζύγιο ενδέχεται να είναι εικονικό, όταν δεν εμφανίζονται όλα τα έσοδα του δημόσιου φορέα ή όταν γίνεται υπερεκτίμηση των εσόδων ή των δαπανών του.

Ανάλογα με τα κονδύλια που λαμβάνονται υπόψη για το ισοζύγιο του προϋπολογισμού διακρίνουμε τρεις κατηγορίες:

1. Το συνολικό ή τυπικό ισοζύγιο δηλ. η σχέση ανάμεσα στις συνολικές δαπάνες και τα συνολικά έσοδα. Το συνολικό ισοζύγιο είναι πάντα ισοσκελισμένο αφού υπάρχει προγραμματισμός για την κάλυψη των δαπανών από έσοδα ενώ οι άλλοι μπορεί να είναι ελλειμματικοί ή πλεονασματικοί. Το τυπικό ισοζύγιο έχει σημασία γιατί μας παρέχει πληροφορίες για σχετικά με τον τρόπο που σχεδιάζει ο δημόσιος φορέας και ιδιαίτερα το

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

κράτος να καλύψει τις δαπάνες του, γεγονός που ασκεί επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα της χώρας.

2. Το ισοζύγιο μεταξύ των δαπανών του φορέα χωρίς να υπολογίζονται δαπάνες για αποπληρωμή χρεών και των τρεχόντων εσόδων χωρίς να υπολογίζονται έσοδα από δανεισμό ή εκποίηση περιουσιακών στοιχείων. Έχει σημασία γιατί το έλλειμμα ή το πλεόνασμα επηρεάζουν τη συνολική ζήτηση και την οικονομική δραστηριότητα. Όταν υπάρχει έλλειμμα ο προϋπολογισμός προωθεί την οικονομική δραστηριότητα και αυξάνει τη ζήτηση ενώ όταν υπάρχει πλεόνασμα μειώνει την οικονομική δραστηριότητα και τη ζήτηση. Άρα, όταν οι δαπάνες υπερκαλύπτουν τα έσοδα τότε οι επιδράσεις στη ζήτηση είναι θετικές.

3. Το ισοζύγιο μεταξύ των καταναλωτικών του δαπανών, οι οποίες αποκαλούνται πρωτογενείς δαπάνες και των τρεχόντων εσόδων του (πρωτογενές ισοζύγιο). Έχει εξαιρετική σημασία γιατί μας δείχνει την έκταση που ο δημόσιος φορέας καλύπτει τις ανάγκες του με δανεισμό και έχει αρνητική αποταμίευση ή αποταμιεύει σε περίπτωση πλεονάσματος. Η δημιουργία πλεονασμάτων έχει εξαιρετική σημασία για την προώθηση των επενδύσεων και την οικονομική ανάπτυξη πράγμα που δεν συμβαίνει στην περίπτωση ύπαρξης ελλειμμάτων των οποίων η κάλυψη με δανεισμό σημαίνει μεταβίβαση του βάρους στις επόμενες γενιές που θα κληθούν να καταβάλλουν φόρους. Η παρουσία ελλειμμάτων δεν αποτελεί απαραίτητα ένδειξη κακής δημοσιονομικής πολιτικής γιατί μπορεί να οφείλεται και στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής (π.χ καταπολέμηση της ανεργίας).

Ανάλογα με το χρόνο στον οποίο αναφερόμαστε διακρίνουμε δύο μορφές ισοζυγίων προϋπολογισμού: 1. ισοζύγιο ex-ante δηλ. εκ των προτέρων και 2. ισοζύγιο expost δηλ. μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Κάθε δημόσιος προϋπολογισμός περνάει από τέσσερις φάσεις:

i. Την κατάρτιση που γίνεται από την εκτελεστική εξουσία, ii. την έγκριση που γίνεται από τη νομοθετική εξουσία όταν πρόκειται για τον κρατικό προϋπολογισμό και από αρμόδια όργανα εξουσιοδοτημένα από το νόμο όταν πρόκειται για προϋπολογισμό άλλων δημόσιων φορέων, iii. την εκτέλεση που γίνεται από την εκτελεστική εξουσία και iv. τον έλεγχο που γίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και από άλλα αρμόδια όργανα της Πολιτείας.

1. Η αρχή της δημοσιότητας του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός του κράτους και των δημόσιων φορέων πρέπει να παίρνει μεγάλη δημοσιότητα για να ενημερώνεται το κοινωνικό σύνολο για τη δημοσιονομική πολιτική και να μπορεί να κρίνει τις επιλογές και τις προτεραιότητες της κυβέρνησης και της διοίκησης των δημόσιων φορέων.

2. Η αρχή του ενιασίου (της ετήσιας βάσης) του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός πρέπει να αναφέρεται σε ένα έτος γιατί η εκτίμηση εσόδων – εξόδων γίνεται με μεγαλύτερη ακρίβεια. Η χρονική περίοδος των 12 μηνών ονομάζεται οικονομικό έτος και μπορεί να είναι διαφορετικό από το ημερολογιακό έτος όπως συμβαίνει στην Αγγλία. Στη χώρα μας συμπίπτουν.

3. Η αρχή της ειλικρίνειας του προϋπολογισμού

Τα κονδύλια που αναφέρονται στον προϋπολογισμό θα πρέπει να είναι ειλικρινή γιατί μόνο έτσι μπορεί να ελαχιστοποιηθεί η απόκλιση μεταξύ πραγματοποιηθέντων και προϋπολογισθέντων εσόδων-εξόδων. Η σκόπιμη αναγραφή πλασματικών μεγεθών έχει

Σελίδα 55 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

αποτέλεσμα της νόθευσης της εικόνας του προϋπολογισμού και δυσκολεύει τον έλεγχο του από το κοινωνικό σύνολο.

4. Η αρχή της σαφήνειας του προϋπολογισμού

Η αρχή αυτή υπαγορεύει την αναγραφή των κονδυλίων με τρόπο σαφή δηλ. με τρόπο που να μην μπορεί ν' αμφισβητηθεί η προέλευση των εσόδων ή ο σκοπός των δαπανών. Η σημασία της αρχής αυτής είναι προφανής αφού μόνο όταν τα έσοδα-έξοδα αναγράφονται με σαφή τρόπο αποφεύγεται η σύγχυση και είναι δυνατή η άσκηση ελέγχου.

5. Η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού

Για κάθε δημόσιο φορέα πρέπει να καταρτίζεται ένας μόνο προϋπολογισμός ο οποίος να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και έξοδα. Όταν υπάρχει ένας μόνο προϋπολογισμός για κάθε φορέα, υπάρχει πλήρης και ενιαία εικόνα της δραστηριότητάς του και διευκολύνεται ο στόχος της διαφάνειας. Η αρχή αυτή δεν ακολουθείται όταν παράλληλα με τον κύριο προϋπολογισμό καταρτίζονται και προσαρτημένοι προϋπολογισμοί ή όταν καταρτίζονται χωριστά τακτικός και έκτακτος προϋπολογισμός.

6. Η αρχή της καθολικότητας του προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο προϋπολογισμός πρέπει να περιλαμβάνει όλα ανεξαιρέτως τα έσοδα και έξοδά του που μπορούν αντικειμενικά να προβλεφθούν.

7. Η αρχή της ειδικότητας του προϋπολογισμού

Τα έσοδα και έξοδα πρέπει να αναγράφονται με κάθε λεπτομέρεια στον προϋπολογισμό κατά κατηγορία εξειδίκευσης. Η λεπτομερής αναγραφή διευκολύνει τη Βουλή και το κοινωνικό σύνολο να ασκήσουν τον έλεγχο του προϋπολογισμού. Επίσης, με την εξειδίκευση δεσμεύεται η εκτελεστική εξουσία που είναι υποχρεωμένη, σε κάθε ανάγκη

Σελίδα 56 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

που παρουσιάζεται, να κινηθεί μέσα στα όρια της προβλεπόμενης πίστωσης. Υπάρχει, ωστόσο, ο κίνδυνος από την υπερβολικά μεγάλη εξειδίκευση των πιστώσεων του περιορισμού της ευελιξίας του προϋπολογισμού ακόμη και αν υπάρχει υπερεπάρκεια πιστώσεων σε άλλους κωδικούς.

8. Η αρχή του μη ειδικού πορισμού των εσόδων

Η αρχή αυτή επιτάσσει ότι δεν πρέπει ορισμένα έσοδα του προϋπολογισμού να θεωρούνται εκ των προτέρων ότι είναι δεσμευμένα για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών προκειμένου να εξασφαλίζεται ευελιξία στον προϋπολογισμό και να μπορούν οι δημόσιοι φορείς να αντικρίζουν το σύνολο των δαπανών τους με το σύνολο των εσόδων τους. Έτσι, όμως, διευκολύνεται και το Κοινοβούλιο και το κοινωνικό σύνολο στην αξιολόγηση του προϋπολογισμού αφού έτσι θα γνωρίζουν τον τρόπο κάλυψης επιμέρους δαπανών.

Η ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο κρατικός προϋπολογισμός αποτελείται από δύο μέρη: τον τακτικό προϋπολογισμό που καταρτίζει το Γενικό Λογιστήριο και περιλαμβάνει τα λειτουργικά έσοδα και τις λειτουργικές δαπάνες των επιμέρους υπουργείων, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και το δεύτερο μέρος που καταρτίζεται από το Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών και περιλαμβάνει δαπάνες και έσοδα από τις επενδύσεις που πραγματοποιεί το Κράτος. Κάθε τμήμα καταλήγει σε ένα ισοζύγιο και τα δύο μαζί μας δίνουν το τελικό ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού.

Η ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Στα μέσα του χρόνου η Κυβέρνηση αποφασίζει για την πολιτική που θα ακολουθήσει το επόμενο έτος. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών στέλνει εγκύκλιο στα Υπουργεία και στους διάφορους φορείς και τους ζητά να συντάξουν το προϋπολογισμό τους. Οι φορείς με βάση το ύψος των δαπανών που έκαναν το τρέχον έτος εκτιμούν το αντίστοιχο για το επόμενο έτος προσαυξάνοντας αυτό κατά ένα ποσοστό, χωρίς να αξιολογείται η σκοπιμότητα των δαπανών (*προσθετική μέθοδος*). Το πλεονέκτημα είναι ο μικρός όγκος εργασίας και τα μειονεκτήματα είναι ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι μεταβολές των αναγκών της κοινωνίας και δυσχεραίνεται η ανάληψη νέων δραστηριοτήτων αφού υπάρχει στενότητα στα δημόσια έσοδα. Για την αντιμετώπιση των μειονεκτημάτων αυτών έχει υιοθετηθεί ένας άλλος τρόπος εκτίμησης των δημοσίων δαπανών, ο *‘προϋπολογισμός της μηδενικής βάσης’*, σύμφωνα με τον οποίο κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού καμία δαπάνη δεν θεωρείται δεδομένη και εξετάζεται η σκοπιμότητα και το ύψος της από μηδενική βάση, με σκοπό την ορθολογικότερη κατανομή των πόρων και

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

τη βελτίωση της αποδοτικότητας του κρατικού τομέα. Αφού γίνει αυτό κάθε Υπουργείο στέλνει τον προϋπολογισμό του στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και το τελευταίο συντάσσει το προσχέδιο του προϋπολογισμού που υποβάλλεται στη Βουλή μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και αρχίζει η συζήτησή του στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Τα αναγραφόμενα ποσά μπορούν να αλλάξουν με την κατάθεση του οριστικού σχεδίου όταν υπάρξουν νεότερες εκτιμήσεις για την εξέλιξη εσόδων και δαπανών για το τρέχον έτος. Το τελικό σχέδιο υποβάλλεται μέχρι την 20^η Νοεμβρίου.

Τα κρατικά έσοδα προέρχονται από φόρους, τέλη, πρόστιμα και την επιχειρηματική δραστηριότητα που ασκεί το Κράτος. Όταν αυτά δεν αρκούν συμπληρώνονται και από δανεισμό του Κράτους. Επίσης, η Ε.Ε συγχρηματοδοτεί προγράμματα που αναλαμβάνουν δημόσιοι ή και ιδιωτικοί φορείς.

Οι φόροι διακρίνονται σε άμεσους όπως είναι η φορολογία εισοδήματος και οι φόροι περιουσίας και έμμεσους στους οποίους υπάγονται φόροι που επιβάλλονται στα προϊόντα και στις υπηρεσίες (π.χ ΦΠΑ).

Οι προβλέψεις του προϋπολογισμού εσόδων για το οικονομικό έτος που ακολουθεί βασίζονται στην προβλεπόμενη αύξηση του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ), στην ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων και στους επιμέρους παράγοντες που επηρεάζουν τις διάφορες κατηγορίες εσόδων (όπως η καταπολέμηση φοροδιαφυγής, η αύξηση ή η μείωση φορολογικών συντελεστών κ.λ.π). Προκειμένου να εκτιμηθούν τα έσοδα που προέρχονται από φόρους που δεν επηρεάζονται από το εισόδημα όπως είναι οι φόροι επί της περιουσίας, χρησιμοποιείται η μέθοδος της τάσης που ακολούθησαν τα έσοδα αυτά τα προηγούμενα χρόνια.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Οι δημόσιες δαπάνες είναι δύσκολο να εκτιμηθούν και ο βαθμός δυσκολίας εξαρτάται από το είδος της δαπάνης. Εύκολη είναι η εκτίμηση των δαπανών για πληρωμές μισθών και συντάξεων αρκεί να γνωρίζει κανείς τον ακριβή αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων και των συνταξιούχων. Εύκολος είναι ο υπολογισμός των δαπανών που καθορίζονται από νόμο. Γνωστές είναι και οι δαπάνες που προορίζονται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους. Αντίθετα, δύσκολη είναι η εκτίμηση δαπανών των οποίων το ύψος εξαρτάται από παράγοντες που δεν είναι γνωστοί κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, όπως είναι η επιδότηση ενός γεωργικού προϊόντος το ύψος της οποίας εξαρτάται από το ύψος της παραγωγής, ή η εκτίμηση δαπανών που εξαρτώνται από την ύπαρξη ενός τυχαίου γεγονότος όπως αποζημιώσεις σε περίπτωση σεισμού ή πυρκαγιάς.

Η ΨΗΦΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής και παίρνει τη μορφή νόμου του Κράτους (τυπικός νόμος γιατί δεν θεσπίζει κανόνες δικαίου), ωστόσο στην πράξη είναι μία διοικητική πράξη και δεν μπορεί να τροποποιήσει ή καταργήσει διάταξη άλλου νόμου. Επίσης, ο προϋπολογισμός δεν προβλέπει την επιβολή φόρων η οποία γίνεται με φορολογικό νομοσχέδιο που ακολουθεί. Με την υποβολή του προϋπολογισμού στη Βουλή διορίζεται ένας γενικός εισηγητής από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα, ειδικοί εισηγητές από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα κατά θέματα και κεφάλαια και ένας ειδικός εισηγητής από τους ανεξάρτητους βουλευτές. Ορίζονται πέντε ημέρες για τη συζήτησή του –συνήθως πριν κλείσει η Βουλή για τις διακοπές των Χριστουγέννων- και η συζήτηση που γίνεται περιλαμβάνει ολόκληρο το εύρος της πολιτικής της Κυβέρνησης. Η Βουλή μπορεί, μόνο, να αλλάξει πολύ περιορισμένα σε ορισμένα σημεία τις εγγεγραμμένες πιστώσεις. Η ψηφοφορία του προϋπολογισμού είναι ονομαστική και ισοδυναμεί πολιτικά με ψήφο εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση και ακολουθεί η κύρωση του προϋπολογισμού με δύο

Σελίδα 60 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ξεχωριστούς νόμους, έναν που κυρώνει τον προϋπολογισμό των εσόδων και έναν που κυρώνει τον προϋπολογισμό των εξόδων.

Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Το σύνολο των νομοθετικών διατάξεων και κανόνων που ρυθμίζουν και καθορίζουν τον τρόπο είσπραξης των δημόσιων εσόδων και πληρωμής των δημοσίων δαπανών καλείται δημόσιο λογιστικό. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους συνεχίζεται για 4 μήνες μετά τη λήξη του ημερολογιακού έτους παράλληλα με την εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων πραγματοποιείται σε δύο στάδια: το στάδιο της βεβαίωσης και το στάδιο της είσπραξης των εσόδων. Η βεβαίωση των εσόδων είναι διοικητική πράξη που διαπιστώνει τη νόμιμη απαίτηση του δημοσίου και το ύψος της απαίτησης και καθορίζει τον υπόχρεο για την καταβολή. Αρμόδιο όργανο είναι οι Δ.Ο.Υ., τα τελωνεία, τα δικαστήρια, η αστυνομία κ.α. Ακολούθως η υπηρεσία που βεβαίωσε αποστέλλει το νόμιμο τίτλο βεβαίωσης στο δημόσιο ταμείο για είσπραξη. Αν το δημόσιο αδρανήσει ενδέχεται να επέλθει παραγραφή της αξιώσεως του. Σε περίπτωση διαγραφής του χρέους, που αποτελεί διοικητική πράξη, επέρχεται διαγραφή και από τα βιβλία του Δημόσιου Ταμείου.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού δαπανών πραγματοποιείται σε πέντε στάδια:

1. Η ανάληψη της υποχρέωσης για τη διενέργεια της δαπάνης: Τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την ανάληψη μίας δαπάνης λέγονται διατάκτες και είναι ο Πρόεδρος της Βουλής για τις λειτουργικές δαπάνες του Κοινοβουλίου, οι υπουργοί, οι προϊστάμενοι περιφερειακών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών των υπουργείων και περιφερειών καθώς και διοικητικά όργανα στα οποία οι κύριοι διατάκτες έχουν μεταβιβάσει τη σχετική

Σελίδα 61 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

αρμοδιότητα (δευτερεύοντες διατάκτες). Προκειμένου ένας διατάκτης να αναλάβει μία υποχρέωση σε βάρος του δημοσίου θα πρέπει: i. να υπάρχει πρόβλεψη του εσόδου από σχετικό νόμο, ii. να εγγράφεται η σχετική δαπάνη στον προϋπολογισμό και να υπάρχουν περιθώρια της σχετικής πίστωσης iii. η δαπάνη να προβλέπεται στο σχετικό πίνακα ανάλυσης της πίστωσης, iv. η δαπάνη να μην υπερβαίνει το ποσοστό διάθεσης των πιστώσεων που έχει ορίσει ο Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών και v. η πραγματοποίηση και η πληρωμή της δαπάνης να αναφέρονται στο οικονομικό έτος που εκτελείται ο προϋπολογισμός.

2. Η αναγνώριση της δαπάνης: Αφού αναγνωρισθεί η υποχρέωση για τη δαπάνη γίνεται η διαπίστωση από το διατάκτη ότι η δαπάνη πραγματοποιήθηκε με μία απλή πράξη θεώρησης που λέγεται αναγνώριση της δαπάνης. Αρκεί και το απλό διαβιβαστικό του δικαιολογητικού εγγράφου της δαπάνης.

3.Εκκαθάριση της δαπάνης: Εδώ επιβεβαιώνεται ότι έγινε η δαπάνη και προσδιορίζονται τα δικαιώματα των πιστωτών του δημοσίου. Μετά τον έλεγχο της πληρότητας και ορθότητας των δικαιολογητικών της δαπάνης συντάσσεται πράξη εκκαθάρισης. Εάν τα δικαιολογητικά δεν είναι επαρκή ή νομίμως συνταχθέντα επιστρέφονται στις αρμόδιες υπηρεσίες για θεραπεία των αδυναμιών τους. για την έκδοση εντάλματος πληρωμής. Την αρμοδιότητα ελέγχου των δικαιολογητικών έχει η Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου που εδρεύει στο κάθε υπουργείο.

4. Εντολή για πληρωμή της δαπάνης: Μετά τον έλεγχο οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου εκδίδουν εντολή πληρωμής της δαπάνης από το δημόσιο ταμείο που ονομάζεται χρηματικό ένταλμα πληρωμής και στο οποίο αναγράφονται όλα τα αναγκαία στοιχεία που απαιτούνται για την πληρωμή. Εντάλματα πληρωμής δεν εκδίδονται για δαπάνες που έχουν μόνιμο χαρακτήρα όπως μισθοί δημοσίων υπαλλήλων. Τα χρηματικά εντάλματα συνοδευόμενα από τα σχετικά δικαιολογητικά υποβάλλονται για προληπτικό έλεγχο στο

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

Ελεγκτικό Συνέδριο και εφόσον η δαπάνη εγκριθεί ως νόμιμη το ένταλμα πληρωμής επιστρέφεται στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου που το μεταβιβάζει στη Δ.Ο.Υ.

5. Πληρωμή της δαπάνης: Αφού η Δ.Ο.Υ ελέγξει τα εντάλματα παραπέμπονται για την πληρωμή του δικαιούχου.

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο έλεγχος πραγματοποιείται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο έλεγχος περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας της δαπάνης και όχι σε έλεγχο σκοπιμότητας ή αποτελεσματικότητας αυτής. Προκειμένου να διασφαλιστεί το δημόσιο χρήμα η διαδικασία του ελέγχου είναι εξαντλητική και ακολουθεί διαδοχικά στάδια με αποτέλεσμα να είναι χρονοβόρος. Οι έλεγχοι είναι δύο ειδών: α) Προληπτικός που πραγματοποιείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών και, τέλος, από το Ελεγκτικό Συνέδριο και β) Κατασταλτικός που πραγματοποιείται από τους Επιθεωρητές της Δημόσιας Διοίκησης και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει κατασταλτικά τον απολογισμό και τον ισολογισμό οι οποίοι υποβάλλονται στη συνέχεια στη Βουλή για κύρωση.

ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ – ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Ο απολογισμός και ισολογισμός καταρτίζονται από το ΓΛΚ και υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στη Βουλή για έλεγχο. Ο προϋπολογισμός αναφέρεται στο επόμενο οικονομικό έτος ενώ ο απολογισμός και ο ισολογισμός στο οικονομικό έτος που έκλεισε. Στο σκέλος εσόδων του απολογισμού αναφέρονται τα βεβαιωθέντα έσοδα, τα διαγραφέντα έσοδα και τα εισπρακτέα κατά είδος. Στο σκέλος των δαπανών περιλαμβάνονται οι πιστώσεις που χορηγήθηκαν, οι πιστώσεις που αναλήφθηκαν, οι αδιάθετες πιστώσεις και οι υπερβάσεις πιστώσεων που έγιναν.

Σελίδα 63 από 70

ΑΡΜΟΔΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Οι φορείς που εμπλέκονται είναι σε όλες τις φάσεις του προϋπολογισμού είναι:

- Οι κεντρικές υπηρεσίες του Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, οι Δ.Ο.Υ και τα τελωνεία. Ειδικότερα η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας, που υπάγεται στο Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, είναι αρμόδια για φορολογικά θέματα και για τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας ενώ το Γενικό Λογιστήριο που επίσης υπάγεται στο Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού καθώς και για την κατάρτιση του απολογισμού και ισολογισμού του κράτους. Οι Δ.Ο.Υ και τα τελωνεία βεβαιώνουν και εισπράττουν έσοδα που προέρχονται από την εσωτερική και εξωτερική αγορά αντιστοίχως.
- Οι δημόσιοι υπόλογοι που είναι τα πρόσωπα που διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο κράτος (π.χ ελεγκτές, διευθυντές ταμείου κ.λπ.
- Η Τράπεζα της Ελλάδος που παίζει σημαντικό ρόλο στην εκτέλεση του προϋπολογισμού αφού σε αυτήν υπάρχει ο ειδικός λογαριασμός που κατατίθενται τα δημόσια έσοδα και εν συνεχεία εφοδιάζει τα δημόσια ταμεία με χρήματα.
- Το Ελεγκτικό Συνέδριο προστατεύει τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος διενεργώντας τόσο προληπτικό όσο και κατασταλτικό έλεγχο.

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

ΥΨΟΣ ΚΑΙ ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Η διάρθρωση του φορολογικού βάρους στην Ελλάδα διαφέρει από τις λοιπές χώρες της Ε.Ε. διότι ενώ στις άλλες χώρες το μεγαλύτερο μερίδιο έχει η φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα το έχουν οι έμμεσοι φόροι και οι εισφορές για την κοινωνική ασφάλιση. Η ανεπάρκεια των εσόδων του προϋπολογισμού για την κάλυψη των δαπανών του προϋπολογισμού οφείλεται στη μεγάλη φοροδιαφυγή η οποία οδηγεί και στη μεγαλύτερη επιβάρυνση των ειλικρινών φορολογουμένων. Επιπλέον, η επιβολή των έμμεσων φόρων επηρεάζουν την τιμή και την ανταγωνιστικότητα των αγαθών αφού πολλοί επιβάλλονται ακόμη και κατά την παραγωγή, τις αποταμιεύσεις, προκαλούν δε και κοινωνικές επιπτώσεις αφού επιβαρύνουν αναλογικά περισσότερο τις εισοδηματικά χαμηλές τάξεις.

ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Το μέγεθος των δημοσίων δαπανών διαφέρει από κοινωνία σε κοινωνία και αλλάζει διαχρονικά. Η ικανότητα μίας κυβέρνησης να προβαίνει σε δαπάνες εξαρτάται από: 1. τους διαθέσιμους εθνικούς πόρους που προσδιορίζουν και το εθνικό εισόδημα, 2. το επίπεδο της φορολογίας που απαιτείται για τη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών και 3. την αποδοχή των προγραμμάτων δημοσίων δαπανών από τους πολίτες-ψηφοφόρους.

Οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται σε τρεις κατηγορίες:

Οικονομική ταξινόμηση: Σύμφωνα με αυτήν οι δαπάνες χωρίζονται σε δαπάνες για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών (π.χ μισθοί, συντάξεις, αγορά αναλώσιμων), σε δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές όταν πρόκειται για παροχές που δεν αποτελούν αμοιβές (π.χ επιδόματα, επιδοτήσεις-επιχορηγήσεις) και σε δαπάνες για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Οι δαπάνες για μισθούς αποτελούν το μεγαλύτερο κομμάτι αλλά δεν μπορούν αν αλλάξουν εύκολα, γι' αυτό αποκαλούνται και ανελαστικές δαπάνες. Οι

Σελίδα 65 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

μεταβιβαστικές δαπάνες δεν επηρεάζουν τα νοικοκυριά, έχουν, όμως, σημασία για την κοινωνική πολιτική και την ανάπτυξη.

Λειτουργική ταξινόμηση: Γίνεται με βάση την ανάγκη που ικανοποιεί μία δαπάνη (π.χ δαπάνες για την παιδεία, την υγεία κ.λπ).

Διοικητική ταξινόμηση: Αναφέρεται στο δημόσιο φορέα που πραγματοποιεί τη δαπάνη (την Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ, τους Οργανισμούς Ασφάλισης).

Το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού και το μέγεθος του δημόσιου χρέους

Το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού παραμένει αρνητικό για μεγάλο χρονικό διάστημα παρά τις προσπάθειες για ανάπτυξη των πρωτογενών πλεονασμάτων. Το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης περιλαμβάνει το ισοζύγιο της κεντρικής Κυβέρνησης, των ΟΤΑ και των ΟΚΑ. Αυτό λαμβάνεται από την Ε.Ε ως κριτήριο της πορείας των δημοσιονομικών μίας χώρας και πρέπει, σύμφωνα με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το έλλειμμα στον προϋπολογισμό της γενικής κυβέρνησης να είναι κάτω του 3% του ΑΕΠ και το χρέος μικρότερο του 60% του ΑΕΠ.

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα είναι το μεγάλο δημόσιο χρέος και οι δαπάνες για την εξυπηρέτησή του απορροφούν κάθε χρόνο ένα σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ, περιορίζοντας τις δυνατότητες για ταχεία ανάπτυξη της οικονομίας και ουσιαστική βελτίωση της ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών που οφείλει να παρέχει το κράτος. Ο κρατικός προϋπολογισμός δεν δημιούργησε επαρκή πρωτογενή πλεονάσματα τα οποία σε πρώτη φάση θα συγκρατούσαν την ανοδική πορεία του δημοσίου χρέους και στη συνέχεια θα επέτρεπαν τη μείωσή του. Το χρέος της γενικής κυβέρνησης είναι μικρότερο από αυτό της κεντρικής κυβέρνησης γιατί ένα μέρος του

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

χρέους της τελευταίας είναι προς άλλους δημόσιους φορείς λόγω δανεισμού από αυτούς (ενδοκυβερνητικό χρέος).

ΕΙΔΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ

Οι ειδικοί λογαριασμοί συστήνονται με νόμο και διακρίνονται σε:

- Αυτόνομοι Ειδικοί λογαριασμοί εκτός προϋπολογισμού όταν έχουν δικά του έσοδα και δεν αντλούν πιστώσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό
- Ειδικοί λογαριασμοί εντός προϋπολογισμού όταν τα έσοδά τους μεταφέρονται στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού από τον οποίο καλύπτονται ορισμένες δαπάνες και, άρα, προσμετρούνται στο ισοζύγιο του. Ανοίγουν πάντα στην Τράπεζα της Ελλάδος.
-

Η χρησιμότητα των ειδικών λογαριασμών

- Εξασφαλίζουν διαχειριστική ευελιξία για την υλοποίηση συγκεκριμένης πολιτικής (π.χ ιδιωτικοποίησης).
- Αποτελούν διαχειριστικό και λογιστικό εργαλείο που επιτρέπει την παρακολούθηση συγκεκριμένων δράσεων
- Διευκολύνουν την αξιολόγηση και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων σε τομείς με περιορισμένη διάρκεια.
- Είναι απαραίτητοι όταν η ροή των πόρων δεν έχει ετήσια κανονικότητα και διευκολύνουν τη διοίκηση για τη συγκέντρωση στοιχείων και πληροφοριών.

Συνέπειες από την ύπαρξη των ειδικών λογαριασμών

Η παρουσία τους επιτρέπει τη μη εγγραφή δαπανών στον προϋπολογισμό και τη μη ενσωμάτωση στο δημόσιο χρέος του χρέους των Ενόπλων Δυνάμεων. Άρα οι ειδικοί λογαριασμοί: α. Αποκρύπτουν μέρος των δημοσίων δαπανών και πιθανόν και του ελλείμματος, β. αποκρύπτουν μέρος του δημοσίου χρέους και γ. δεν επιτρέπουν την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί κάποιων πράξεων.

Συνεπώς, η παρουσία των ειδικών λογαριασμών δεν επιτρέπει την ύπαρξη μίας ξεκάθαρης εικόνας και αξιολόγησης των δημοσιονομικών μεγεθών. Αποκρύπτουν την πραγματική κατάσταση που επικρατεί στο ισοζύγιο του προϋπολογισμού και στην πορεία του δημόσιου χρέους, επιτρέπουν την χρήση δημοσίων πόρων για εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων από τους δημόσιους φορείς που τους διαχειρίζονται αφού δεν είναι φανερό ποιοι τομείς χρηματοδοτούνται εκτός προϋπολογισμού. Οδηγούν σε έλλειψη διαφάνειας και ουσιαστικού ελέγχου αφού ο έλεγχος που γίνεται είναι τυπικός. Η παρουσία των ειδικών λογαριασμών προκαλεί δημοσιονομική αταξία. Η ύπαρξή τους, βέβαια, δεν αποτελεί ελληνικό φαινόμενο και εξετάζεται πλέον η περαιτέρω διατήρηση ή κατάργησή τους.

ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΣΣΑ)

Η συμμετοχή της χώρας μας στην Ε.Ε επιβάλλει την τήρηση ορισμένων κανόνων που καθορίζονται από την ιδρυτική συνθήκη ή τις ενδιάμεσες συνθήκες ή το Συμβούλιο Κορυφής ή το Συμβούλιο Υπουργών.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι ένας μηχανισμός που ενεργοποιείται όταν διαπιστώνεται σε ένα κράτος-μέλος της Ευρωζώνης έλλειμμα του προϋπολογισμού της

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

γενικής κυβέρνησης είναι υψηλότερο του 3% του ΑΕΠ. Το κράτος-μέλος οφείλει, με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να επαναφέρει το έλλειμμα κάτω του 3% σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα προκειμένου να μην τεθεί σε καθεστώς επιτήρησης από την ΕΕ. Το ΣΣΑ υποχρεώνει τα κράτη να υποβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης που περιλαμβάνει τις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις και τις προοπτικές για τα επόμενα 3 χρόνια. Το ΣΣΑ απαιτεί τη διατήρηση ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών και εξαίρεση στο 3% επί του ΑΕΠ μπορεί να υπάρξει μόνο όταν μία χώρα αντιμετωπίζει υφισιακή διαταραχή μεγάλης έντασης, όταν οι υπερβάσεις του ελλείμματος οφείλονται σε φυσικές καταστροφές.

Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος:

Η Ε.Ε συντάσσει έκθεση σχετικά με το έλλειμμα που έχει η χώρα που κατηγορείται, ακολουθεί η γνωμοδότηση της Επιτροπής και στη συνέχεια η υιοθέτηση από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών και η έκδοση της απόφασης για την ύπαρξη του ελλείμματος. Απευθύνεται σύσταση (πρώτη προειδοποίηση) προς το κράτος-μέλος να λάβει τα αναγκαία μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος. Η χώρα εντός τεσσάρων μηνών θα γνωστοποιήσει στην Επιτροπή τα μέτρα που προτίθεται να λάβει και εάν για δύο συνεχόμενα έτη δεν καταφέρει να μειώσει το έλλειμμα κάτω του 3% του ΑΕΠ επιβάλλονται ποινές από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών χωρίς να αναιρείται η υποχρέωση του κράτους να επιβάλει επιπλέον μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση.

ΧΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΡΟΕΣ ΑΠΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣ ΤΗΝ Ε.Ε

Η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ συνεπάγεται και συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Κάθε κράτος-μέλος συνεισφέρει στον κοινοτικό προϋπολογισμό αλλά

Σελίδα 69 από 70

Επιμέλεια : Βίκυ Βάρδα

και απολαμβάνει από αυτόν. Από τις απολαβές αυτές η Ελλάδα το 60% περίπου το διαθέτει μέσω προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων σε αναπτυξιακούς τομείς της οικονομίας και το υπόλοιπο 40% διοχετεύεται στον αγροτικό τομέα.

Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ): Αποτελούν βασικό εργαλείο της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής που ασκείται από την Ε.Ε και επηρεάζουν όλους τους τομείς δραστηριότητας δηλ. και την καθημερινή ζωή και την επιχειρηματική δράση και απασχόληση. Τα ΚΠΣ χρηματοδοτούν μαζί με τους εθνικούς προϋπολογισμούς εθνικά προγράμματα με στόχο την προώθηση της ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής. Τα ΚΠΣ αποτελούν ένα πλέγμα παρεμβάσεων που έχουν ως στόχο την προώθηση της ανάπτυξης μέσα από την ενίσχυση της συσσώρευσης φυσικού και ανθρωπίνου κεφαλαίου. Η ευθύνη για τον έλεγχο της διαχείρισής τους ανήκει στην Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου που συνεργάζεται με την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης.