

# ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ:

## Μερικές διαστάσεις ευρωπαϊκού και ελληνικού ενδιαφέροντος

**Του κ. Νίκου ΚΑΡΑΒΙΤΗ,**

Αναπληρ. Καθηγητή Δημόσιας Οικονομικής, Πάντειο Παν/μιο Κ.Π.Ε.,  
Υπεύθυνου Παρατηρητηρίου Δημόσιου Τομέα, ΙΟΒΕ

Οι σχέσεις μεταξύ των οικονομικών μονάδων διέπονται από κανόνες που διαμορφώνουν το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνει χώρα η αλληλεπίδραση αυτών των μονάδων. Στην έκταση που οι κανόνες αυτοί έχουν λάβει θεσμική μορφή τότε μιλάμε για οικονομική διακυβέρνηση. Άρα, το πρώτο πράγμα που οφείλουμε να εξετάσουμε στη διερεύνηση των οικονομικών σχέσεων και των θεμάτων που προκύπτουν, είναι α) αν αυτές οι οικονομικές σχέσεις υπακούουν σε κανόνες και β) αν αυτοί οι κανόνες έχουν διαμορφωθεί θεσμικά. Μπορούμε να πούμε ότι η οικονομική διακυβέρνηση με θεσμικό τρόπο ερμηνεύει, εξειδικεύει και εφαρμόζει τις βασικές αποφάσεις οικονομικής πολιτικής και διαχειρίζεται το συνολικό οικοδόμημα της οικονομίας. Ποιο όμως είναι το οικοδόμημα της οικονομίας;

Αυτό που αποκαλούμε με το γενικό όρο αγορές, δεν είναι παρά συνάντηση οικονομικών μονάδων (είτε καταναλωτών και παραγωγών προϊόντων, είτε αυτών που κατέχουν και αυτών που αγοράζουν τους συντελεστές παραγωγής), οι οποίες χρησιμοποιούν το μηχανισμό των τιμών για την παραγωγή και κατανάλωση προϊόντων, αγαθών και υπηρεσιών. Οι τιμές δεν είναι παρά ένα σύνολο αγγελιαφόρων που μεταφέρουν την αναγκαία πληροφόρηση, ώστε ο παραγωγός και ο καταναλωτής να διαμορφώσουν τις αποφάσεις τους. Άρα, το πρώτο ζητούμενο είναι οι τιμές να περιέχουν όλη τη δυνατή πληροφόρηση. Το δεύτερο ζητούμενο είναι, αφού οι οικονομικές μονάδες λάβουν τις αποφάσεις τους, να μην έχουν εμπόδια στην υλοποίησή τους. Βασικός περιορισμός στα παραπάνω είναι οι αποφάσεις των οικονομικών μονάδων να μην αντιστρατεύονται βασικά δικαιώματα, μεταξύ των οποίων και το δικαίωμα να λαμβάνονται ισότιμα οι αποφάσεις, των υπολοίπων μελών μιας συλλογικότητας.

Από τα παραπάνω, λοιπόν, κρατάμε

1. Δύο αναγκαίες συνθήκες για την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών: Την πληροφόρηση, ως ποσότητα, ποιότητα και απρόσκοπτη διακίνηση και την ελευθερία κινήσεων των συμμετεχόντων στις αγορές.

2. Τον περιορισμό ότι δεν καταργούνται ή περιορίζονται δικαιώματα των υπολοίπων.

Είναι γνωστό από την οικονομική θεωρία ότι σε πολλές περιπτώσεις οι αγορές είτε δεν λειτουργούν, είτε λειτουργούν αναποτελεσματικά. Σε αρκετές, μάλιστα, περιπτώσεις αυτό οφείλεται στο ότι δεν ικανοποιούνται οι δύο παραπάνω συνθήκες (για παράδειγμα, αγορές με ατελή πληροφόρηση, αγορές μη τέλεια ανταγωνιστικές, παρουσία κρατικής ή συνδικαλιστικής προστασίας κ.λπ.). Σε άλλες περιπτώσεις αυτό οφείλεται σε πιο αντικει-

μενικούς λόγους, όπως για παράδειγμα η ύπαρξη δημόσιων αγαθών (όπου, μάλιστα, δεν υφίσταται η έννοια της τιμής, εφ' όσον αυτή είναι μηδενική) ή αγαθών που χαρακτηρίζονται από κοινωνικά οφέλη ή κόστη και η τιμή, την οποία η αγορά καθορίζει, απέχει από αυτή που θα επιθυμούσε η κοινωνία. Σε τέτοιες περιπτώσεις αναλαμβάνει η πολιτική διαδικασία να αναδείξει τις δυνάμεις εκείνες που θα αναλάβουν να λειτουργήσουν στα κενά που αφήνουν οι αγορές. Η παρέμβαση αυτή λαμβάνει θεσμική μορφή και μπορεί να γίνει είτε με ρυθμιστικό τρόπο (δηλαδή επιβολή κανόνων), είτε με μέσα οικονομικής πολιτικής. Έτσι καταλήγουμε σε μία οικονομική διακυβέρνηση και αυτό που μας ενδιαφέρει να εξετάσουμε είναι κατά πόσον αυτή είναι αποτελεσματική, δηλαδή αν αντιμετωπίζει προβλήματα και βελτιώνει καταστάσεις. Δεδομένου, μάλιστα, ότι οι αγορές σπάνια, ή ίσως, σπανιότατα λειτουργούν στην εντέλεια, τότε γίνεται εύκολα αντιληπτή η σημασία της οικονομικής διακυβέρνησης.

Προβλήματα που καλείται να επιλύσει η οικονομική διακυβέρνηση έχουν να κάνουν με την έννοια της ασυμμετρίας: σε πληροφόρηση, στις οικονομικές συνθήκες, στις προτιμήσεις, ή, γενικά, στη σχετική δύναμη των παικτών της αγοράς. Οι ασυμμετρίες είναι ένα κύριο χαρακτηριστικό των οικονομικών και νομοσυστασιακών ενώσεων.

Για την οικονομία του χώρου ας θεωρήσουμε ως δεδομένο, ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι το ζητούμενο. Ασφαλώς και αυτό είναι μια ηρωική υπόθεση και δεν είναι αντικείμενο της παρούσας ανάλυσης να την διερευνήσουμε και να την αξιολογήσουμε. Τη λαμβάνουμε ως δεδομένο επειδή έτσι έχουν διακηρύξει οι μετέχοντες στην Ευρωζώνη και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ας πούμε, μόνο, ότι διαγράφεται ως μια λύση των προβλημάτων (πολιτικών, κοινωνικών ή οικονομικών) μέσω της εσωτερικοποίησής τους. Τα επί μέρους προβλήματα συναντώνται σε έναν ενιαίο χώρο για να αντιμετωπιστούν από κοινού, άρα λαμβάνονται υπ' όψη τα παρόμοια προβλήματα άλλων, με τα οποία αργά ή γρήγορα θα έρχονταν σε σύγκρουση, αν παρέμεναν ξεχωριστά, ενώ οι πόροι για την επίλυσή τους θα αντληθούν από μια πολύ μεγαλύτερη και ισχυρότερη δεξαμενή πόρων. Σε απλά ελληνικά: «Η ισχύς εν τη ενώσει».

Η Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση στην παρούσα φάση φαίνεται να είναι ο αδύνατος κρίκος στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δεν είναι, όμως, παρά μία έκφραση της γενικότερης πολιτικής αδυναμίας και έλλειψης βούλησης. Είναι η πολιτική διαδικασία και οι πολιτικές αποφάσεις, που πάσχουν και ευθύνονται εν πολλοίς για την κακή απόδοση της οικονομικής διακυβέρνησης.

Πόσο αποτελεσματική είναι η οικονομική διακυβέρνηση στην Ευρώπη; Όπως γνωρίζουμε, οι θεσμικές οικονομικές αποφάσεις λαμβάνονται είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο (από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, καθώς και τα υποκείμενα όργανά τους), είτε σε εθνικό επίπεδο (που και αυτό έχει διάφορες διαστάσεις και όργανα). Αυτό σημαίνει, ότι για μία αποτελεσματική διακυβέρνηση θα πρέπει να υπάρχει πλήρης συντονισμός 1) μεταξύ των οργάνων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, 2) μεταξύ των εθνικών οργάνων και 3) μεταξύ των ευρωπαϊκών και εθνικών οργάνων. Ο συντονισμός σε τεχνικό επίπεδο έχει να κάνει με την ποσότητα, την ποιότητα και την ευχέρεια διακίνησης της πληροφόρησης, καθώς και τη διαχείριση αυτής της πληροφόρησης, αλλά σε πολιτικό επίπεδο έχει να κάνει με την προσήλωση σε μία κοινή πορεία.

Σε καθαρά εθνικό επίπεδο η οικονομική διακυβέρνηση στηρίζεται σε μία πολιτική βάση που πρωταρχικά κατευθύνουν το Κοινοβούλιο και η Κυβέρνηση. Υπ' αυτή την έννοια, η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται από την ποιότητα αυτών των αποφάσεων και την πολιτική βούληση να επιλυθούν τα προβλήματα αυτά. Ένα μέρος, δε, της εθνικής οικονομικής διακυβέρνησης είναι «εισαγόμενο», υπό την έννοια ότι είναι υποχρεωτικές απο-

φάσεις προς εφαρμογή ή προτροπές ή απλώς ιδέες που προέρχονται από το ευρωπαϊκό επίπεδο. Άρα μέρος της ποιότητας της εθνικής οικονομικής διακυβέρνησης εξαρτάται και από το πόσο ανοικτά ή πρόθυμα είναι τα εθνικά όργανα να εφαρμόσουν ευρωπαϊκές πολιτικές, ευρωπαϊκές συμβουλές ή απλώς καλές πρακτικές των εταίρων τους. Και το πόσο ανοικτά ή πρόθυμα είναι τα εθνικά όργανα εξαρτάται από το πόσους βαθμούς ελευθερίας δράσης έχουν, (δηλαδή κατά πόσον είναι υποχρεωμένα να ακολουθήσουν τα υπαγορευθέντα) και πόσο έχουν αναπτύξει την αίσθηση, ότι είναι μέρος του ευρωπαϊκού συνόλου.

Στη χώρα μας η εθνική οικονομική διακυβέρνηση πάσχει σε όλες τις διαστάσεις που δώσαμε παραπάνω. Η αποτελεσματικότητά της είναι πολύ περιορισμένη και αυτό φαίνεται από συμπτώματα που όλοι μας παρατηρούμε. Για παράδειγμα, είναι ορατή δια γυμνού οφθαλμού η αδυναμία του κράτους να ρυθμίσει αποτελεσματικά τις οικονομικές σχέσεις, τότε αφήνοντας ασύδοτες τις οικονομικές μονάδες και τότε προστατεύοντας συγκεκριμένα συμφέροντα ομάδων πίεσης (επιχειρηματικών, κοινωνικών, γεωγραφικών κ.ά.), καταστέλλοντας κάθε έννοια κοινωνικής δικαιοσύνης και οικονομικής αποτελεσματικότητας. Αυτά τα φαινόμενα παρατηρούνται σε όλες τα πεδία και σε ποικίλους βαθμούς έντασης; Στην κατανάλωση, στην οργάνωση της παραγωγής, στην αγορά εργασίας, στη χρηματοπιστωτική αγορά και στα δημόσια οικονομικά. Ο σχεδιασμός, ο έλεγχος και η διοίκηση της οικονομίας γίνονται με συστήματα τέτοια που οδηγούν στον κατακερματισμό, την αδιαφάνεια και τη διαπλοκή, τη γραφειοκρατία και τη επαλληλία αρμοδιοτήτων και εξουσιών και, τέλος, την παλιά καλή διαφθορά. Τα αποτελέσματα είναι ορατά από όλους μας: Τα έσοδα του δημοσίου υποφέρουν από την χρόνια πάθηση της φοροδιαφυγής και την ανικανότητα είσπραξης οφειλομένων ποσών. Οι δαπάνες του δημοσίου είναι ένα δαιδαλώδες πλέγμα σπατάλης και διοχέτευσης πόρων σε λάθος προορισμούς. Η εφαρμογή της Κοινοτικής νομοθεσίας παραβιάζεται συστηματικά (κορυφαίο παράδειγμα το δημοσιονομικό έλλειμμα και το χρέος) και οι Κοινοτικές Οδηγίες ενσωματώνονται στην εθνική νομοθεσία με βραδείς ρυθμούς και συχνά απρόθυμα. Ο προσανατολισμός των οικονομικών προτύπων από βόρειο-δυτικός που υποτίθεται ότι έχουμε αποφασίσει να είναι παλινωδεί ασταθώς προς νότιο-ανατολικές κατευθύνσεις.

Η αποτελεσματική εθνική οικονομική διακυβέρνηση, όμως, απαιτεί ξεκάθαρους στόχους της οικονομίας, προγραμματισμό, συντονισμό και ικανή δημόσια διοίκηση. Πιστεύω, ότι η Ελλάδα έχει την ικανότητα να κάνει την υπέρβαση και να βρει το δρόμο της. Η ασθένεια έχει διαγνωστεί και διαθέτουμε τις γνώσεις να τη θεραπεύσουμε. Αυτό που απαιτείται είναι η πολιτική φαντασία, βούληση και ικανότητα να κινητοποιήσουν τις δυνάμεις εκείνες που θα βελτιώσουν δραματικά την οικονομική διακυβέρνηση, ώστε να δημιουργηθούν οι βάσεις ανάπτυξης της οικονομίας.

Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση και, ιδιαίτερα, την Ευρωζώνη, μη νομίζουμε ότι και εκεί τα πράγματα είναι ρόδινα. Η Ενωμένη Ευρώπη ξεκίνησε με την οικονομική ενοποίηση γιατί τότε φαινόταν ότι από εκεί ήταν ευκολότερο να ξεκινήσει. Η πορεία της έχει δείξει ότι η απαραίτητη πολιτική στήριξη του εγχειρήματος έχει μείνει πολύ πίσω. Και αυτό εκφράζεται στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, όπως τη βιώνουμε σήμερα. Κατ' αρχάς είναι ορατή η θεσμική αδυναμία των ευρωπαϊκών οργάνων. Περιμέναμε όχι μία οικονομική κρίση, αλλά άλλη μία, για να διαπιστώσουμε, για παράδειγμα, ότι δεν υπάρχει ένα Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο και ότι μάλλον χρειαζόμαστε ένα. Η σταθερότητα του Ευρώ σήμερα κινδυνεύει από τις ασυμμετρίες μεταξύ των χωρών, από ανεξέλεγκτες αγορές στο εσωτερικό και το εξωτερικό και τη δημοσιονομική αποσταθεροποίηση (για την τελευταία, πρωτίστως των μεγάλων χωρών, αλλά όπως βλέπουμε και των μικρών). Τι έχουμε κάνει για όλα αυτά; Οι α-

συμμετρίες μετρήθηκαν με τον πήχη των μικρότερων εθνικών συμφερόντων και του «μπαμπούλα» του ηθικού κινδύνου. Το αποτέλεσμα ήταν ότι για την εξομάλυνση αυτών των ασυμμετριών η Ευρωπαϊκή Ένωση ποτέ δεν αφιέρωσε περισσότερο από 1,5% του ΑΕΠ της. Άρα, στην περίπτωση αυτή έχουμε μια περίπτωση «ρηχής» οικονομικής διακυβέρνησης. Επίσης, η ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση ποτέ δεν προχώρησε στο να εξετάσει σε βάθος και με ευρωπαϊκή προοπτική τη σύγκλιση βασικών αξόνων πολιτικής, που υποτίθεται ότι είναι η πεμπτούσια των γενικών αποφάσεων πολιτικής: της δημοσιονομικής πολιτικής και ιδιαίτερα της φορολογικής πολιτικής, του ασφαλιστικού συστήματος, των κλαδικών πολιτικών, ή των αγορών εργασίας και κεφαλαίου. Άρα, στην περίπτωση αυτή, εκτός από «ρηχή», έχουμε κακή οικονομική διακυβέρνηση διότι υπάρχει απόσταση μεταξύ επιλογών πολιτικής και δυνατότητας εφαρμογής τους. Στην ουσία το πρόβλημα και στις δύο περιπτώσεις είναι το ίδιο: η οικονομική διακυβέρνηση δεν υποστηρίζεται όπως θα έπρεπε από την πολιτική διαδικασία.

Ας πάρουμε το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Σε θεσμικό επίπεδο η ΕΚΤ ιδρύθηκε, για την άσκηση της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής. Η έλλειψη πραγματικά κεντρικής πολιτικής εξουσίας στην Ευρώπη δημιούργησε ένα κενό στην οικονομική διακυβέρνηση, το οποίο γέμισε, όχι από μια ανεξάρτητη Κεντρική Τράπεζα, αλλά από μία ανεξέλεγκτη Τράπεζα, χωρίς πολιτικές κατευθύνσεις, πέραν αυτών που μονοδιάστατα αναφέρονται στη Συνθήκη (δηλαδή την αποκλειστική επιδίωξη για χαμηλό πληθωρισμό). Η ΕΚΤ στην τελευταία κρίση αποδείχτηκε ότι δεν είχε συμβάλει τα πρέποντα στην οικονομική διακυβέρνηση για τη δημιουργία των θεσμών που θα απέτρεπαν τις φούσκες και τα τοξικά προϊόντα. Επίσης, φαίνεται να μην έχει την απαραίτητη ευελιξία και τα αναγκαία εργαλεία για την αντιμετώπιση προβλημάτων ρευστότητας.

Η οικονομική διακυβέρνηση, ως θεσμική διαδικασία, όπως τονίσαμε στην αρχή, πηγάζει από και, ως εκ τούτου, πρέπει να εδράζεται στην πολιτική διαδικασία (χωρίς αναγκαστικά να εξαρτάται από αυτήν επιχειρησιακά) και όχι να είναι αποκομμένη από αυτή. Άλλο παράδειγμα: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο επί χρόνια διαπίστωναν την υστέρηση της Ελλάδας σε αναμόρφωση των διαρθρωτικών της πολιτικών. Η έλλειψη ευρωπαϊκής πολιτικής βούλησης να έρθουν τα προβλήματα στο προσκήνιο και να επιλυθούν, απλώς τα όξυναν περισσότερο στο όνομα της μη παρέμβασης. Μη παρέμβαση σημαίνει, όμως, απύσχα οικονομική διακυβέρνηση. Ακόμα και εκεί που ήταν παρούσα, απέτυχε. Το σύστημα πολυμερούς εποπτείας, το Σύμφωνο Σταθερότητας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδείχθηκαν ανεπαρκή μέσα για την έγκαιρη διαπίστωση του δημοσιονομικού προβλήματος της Ελλάδας με τα γνωστά αποτελέσματα. Παραδόξως, το ίδιο είχε γίνει και το 2004, όταν για πολιτικούς λόγους αυτή τη φορά, διαπιστώθηκε με καθυστέρηση πέντε ετών δημοσιονομικό πρόβλημα, το οποίο στην πραγματικότητα ήταν μεν πολύ μικρότερο, αλλά στα μάτια της Επιτροπής που φάνταζε πολύ μεγάλο έφταιγε η στατιστική ανεπάρκεια της χώρας. Και εδώ διακυβέρνηση όχι μηδέν, αλλά υπό το μηδέν.

Θα προσπαθήσω να θέσω το θέμα απλά: Για να έχεις καλή οικονομική διακυβέρνηση θα πρέπει πρώτα απ' όλα να έχεις πραγματικά κοινές οικονομικές πολιτικές. Η κοινή νομισματική πολιτική δεν μπορεί να προχωρήσει μόνη της. Πρέπει να επέλθουν σε ικανή έκταση και ένταση η ολοκλήρωση στις αγορές και η χάραξη κοινής δημοσιονομικής πολιτικής. Και αυτά δεν μπορούν να υπάρξουν χωρίς κάποιο βαθμό πολιτικής ενοποίησης. Μέχρι τότε η καλή οικονομική διακυβέρνηση μπορεί να περιμένει και η παρούσα διακυβέρνηση να διαχειρίζεται ανεπαρκώς τα προβλήματα.