Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ : ΑΥΤΟΝΟΜΙΕΣ ΚΑΙ ΕΤΕΡΟΝΟΜΙΕΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΩΡΟ

Σταύρος Β. Θωμαδάκης Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Α. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η δημιουργία ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών έχει εγχαραχθεί στο πνεύμα και στο γράμμα της συνθήκης που προοιωνίζεται την Οικονομική και Νομισματική Ενωση της Ευρώπης. Εκκρεμεί επομένως και η πλήρης εφαρμογή της στην Ελλάδα. Η ιδέα της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών έχει επίσης ενσωματωθεί σε όλες τις ορθόδοξες συνταγές για την οικονομική σταθεροποίηση, για τη δημοσιονομική εξυγείανση, ακόμη και για την αποτελεσματική μετάβαση τέως σοσιαλιστικών οικονομιών στον καπιταλισμό. Τόση διάδοση και αποδοχή έχει αυτή η ιδέα που, ανάμεσα στους οικονομολόγους, θεωρείται πλέον κοινότυπη η εξίσωση της αποτελεσματικής καταπολέμησης του πληθωρισμού με την αυτονόμηση της κεντρικής τράπεζας από την κρατική διακυβέρνηση. Εχουν μάλιστα δει κατά καιρούς το φώς της — οιονεί επιστημονικής — δημοσιότητας απλά γραφήματα που συνδυάζουν το βαθμό ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας στη μία ή την άλλη χώρα με την πρόσφατη ιστορία πληθωριστικών τάσεων στην ίδια χώρα. Στα γραφήματα αυτά εμφανίζεται με ευκρίνεια η αναλογική σχέση κρατικής εξάρτησης της Κεντρικής Τράπεζας και πληθωρισμού, ώστε να εξάγεται εύκολα το επιθυμητό συμπέρασμα.

Το απλό θεώρημα που στοιχειοθετούν αυτές οι απεικονίσεις, ότι δηλαδή η εκδήλωση φαινομένων πληθωρισμού είναι αντιστρόφως ανάλογη με την ανεξαρτητοποίηση της κεντρικής τράπεζας, μπορεί να υποστεί σοβαρή κριτική ανάλυση σε δύο τουλάχιστον άξονες. Ο πρώτος άξονας κριτικής αναφέρεται στην εσωτερική λογική της *εμπειρικής σχέσης* μεταξύ ανεξαρτησίας και βαθμού πληθωρισμού. Είναι γνωστό οτι μία απλή στατιστική συσχέτιση δεν στοιχειοθετεί αιτιολογική σχέση, ούτε ανακαλύπτει (αντίθετα ενδέχεται να υποκρύπτει) την παρουσία τρίτων αιτιωδών παραγόντων, οι οποίοι επιδρούν στο παρατηρούμενο αποτέλεσμα, και οι οποίοι ενδεχομένως συσσωματώνονται στην επιλογή της περιόδου παρατήρησης και στη διάκριση των περιπτώσεων που αναλύονται στατιστικά. Για παράδειγμα, αν η μεγέθυνση του πληθωρισμού δεν οφείλεται σε νομισματικά αίτια, και αν όμως η παρουσία ανεξάρτητης Κεντρικής Τράπεζας είναι ικανή απλώς να επιβραδύνει την εμφάνιση του πληθωρισμού, τότε είναι δυνατόν να παρατηρεί κανείς χαμηλότερο πληθωρισμό σε μία χώρα έναντι άλλης, απλώς και μόνον επειδή στην πρώτη το φαινόμενο εμφανίζει υστέρηση.

Ο δεύτερος άξονας κριτικής, ο οποίος θα με απασχολήσει εδώ, έχει ευρύτερη εμβέλεια: Ας υποθέσουμε ότι είναι σωστό το θεώρημα που αντιστοιχίζει το βαθμό ανεξαρτησίας της Κεντρικής Τράπεζας με την επιτυχή καταπολέμηση του πληθωρισμού. Παραμένουν ανοικτά ορισμένα ευρύτερα και σημαντικά ερωτήματα: ποιά σημασία πρέπει να αποδώσουμε στην απομόνωση του στόχου καταπολέμησης του πληθωρισμού από το

συνολικό πλέγμα στόχων που μπορεί να επιδιώκει η οικονομική πολιτική; και παραπέρα, πώς επιδρά η απομόνωση αυτού του στόχου, και η περιένδυση της εξουσίας για την επίτευξή του σε έναν ισχυρό οργανισμό αυτονομημένο από την κυβέρνηση που διαχειρίζεται τη συνολική κρατική εξουσία; και ακόμη παραπέρα, αν αποδεχθούμε ότι νομιμοποιείται θεσμικά η κατάτμηση των εκτελεστικών εξουσιών του κράτους, την οποία συνεπάγεται η ανεξαρτητοποίηση της Κεντρικής Τράπεζας, πώς εξασφαλίζεται ο δημοκρατικός έλεγχος σε αυτό το αυτονομούμενο τμήμα της κρατικής εξουσίας; και τέλος, αν υποθέσουμε ότι επιλέγεται ως διέξοδος αναδιάταξης του δημόσιου χώρου η δημιουργία ανεξάρτητων εκτελεστικών αρχών, και ότι ακόμη επιλύεται αποτελεσματικά το πρόβλημα του δημοκρατικού ελέγχου, γιατί πρέπει αυτή διαδικασία να επικεντρωθεί στην κεντρική τράπεζα και το στόχο της διασφάλισης της αξίας του χρήματος, και όχι σε άλλα μορφώματα με άλλες δικαιοδοσίες και σε άλλες περιοχές του οικονομικού γίγνεσθαι;

Αυτά τα θεμελιώδη ερωτήματα πρέπει να συνεχίσουν να απασχολούν διεξοδικά τον επιστημονικό διάλογο. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας, στην οποία βρίσκουν ικανότητα πολιτικής έκφρασης μερικευμένα, και συχνά συγκρουόμενα, οικονομικά συμφέροντα δεν έχει βρει οριστικές απαντήσεις ούτε ως προς το περιεχόμενο, αλλά ούτε και ως προς τη συγκρότηση των υποκειμένων που ασκούν πολιτική. Αναδεικνύεται αναφορικά με τα θέματα αυτά εμφανώς η ανεπάρκεια μιας α-ιστορικής προσέγγισης. Η "διακυβέρνηση" είναι ένα συλλογικό αγαθό το οποίο παράγεται από συγκεκριμένους θεσμούς. Οι θεσμοί που παράγουν αυτό το συλλογικό αγαθό στην οικονομία, διαγράφουν ένα χρονικό κύκλο συγκρότησης, ωρίμανσης, και γήρανσης και δεν είναι δυνατόν να απολυτοποιείται η προσφορά "ανεξάρτητων αρχών", χωρίς αναφορά στην ιστορική πείρα διακυβέρνησης μιας κοινωνίας και στα αποτελέσματα που επέρχονται από τη λειτουργία και την επέμβαση των αρχών αυτών. Για παράδειγμα, η ποιότητα της προσφοράς υπηρεσιών από ένα κράτος και η αξιοπιστία του δεν είναι στατικές α- χρονικές ιδιότητες. Διαμορφώνονται από τη συσσώρευση της πρακτικής της διακυβέρνησης η οποία διαπλέκεται με ιστορικές συγκυρίες και με πολιτικές συνθήκες.

Οφείλεται στο εισαγωγικό μέρος μια μικρή επεξήγηση μέρους του τίτλου αυτής της εργασίας. Οι έννοιες της αυτονομίας και της ετερονομίας στο δημόσιο χώρο χρησιμοποιούνται με πολύ απλό τρόπο και χωρίς απαιτήσεις νομικού βάθους. Ως αυτονομία εννοείται η ανεξάρτητη ικανότητα λήψης και υλοποίησης αποφάσεων ενός φορέα άσκησης πολιτικής, όπως είναι η Κεντρική Τράπεζα. Ως ετερονομία εννοείται το ενδεχόμενο να σχεδιάζεται, να προσαρμόζεται ή και να αλλάζει αυτή η πολιτική με διαφορετικά κριτήρια και διαφορετικές στοχεύσεις από εκείνες που διαπερνούν την κρατική πολιτική εν γένει, και οι οποίες υπόκεινται στο δημοκρατικό έλεγχο των συντεταγμένων οργάνων της πολιτείας. Πρέπει να είναι σαφές από αυτή την απλή χρήση των εννοιών ότι η "ετερονομία" μπορεί να εκπηγάσει από τις παραμέτρους που συγκροτούν την "αυτονομία", χωρίς όμως να είναι αναγκαίο επακόλουθό της. Σε ένα ευνομούμενο πολιτειακό σύστημα η αυτονομία δεν μεταμορφώνεται σε ετερονομία. Χωρίς επαρκείς εγγυήσεις όμως η μεταμόρφωση της αυτονομίας σε ετερονομία είναι υπαρκτός κίνδυνος.

Β. Η Αξία του Χρήματος και οι Στοχοθεσίες της Οικονομικής Πολιτικής

Η σταθερότητα της αξίας του χρήματος εμφανίζεται ως στόχος της οικονομικής πολιτικής των κρατών σε συγκεκριμένες ιστορικές συνθήκες: δηλαδή μόνον όταν η οικονομική εξουσία που τα κράτη ασκούν αποκτά εργαλεία που μπορούν να κλονίσουν τη σταθερότητα και να οδηγήσουν σε μεταβολή της αξίας του χρήματος. Πράγματι αν το χρήμα έχει αξία που προσδιορίζεται από παράγοντες ανεξάρτητους των ενεργειών του κράτους, τότε στόχος της οικονομικής πολιτικής του κράτους στο νομισματικό τομέα είναι η ομαλή προσαρμογή της οικονομίας σε *εξωγενείς* διακυμάνσεις της αξίας του χρήματος. Η χρήση μεταλλικού χρήματος (π.χ. χρυσού στο παρελθόν) ή ενός υπερεθνικού νομίσματος (π.χ. ΕΝΜ στο μέλλον) προσιδιάζουν σε αυτές τις συνθήκες. Η αξία του νομισματικού μέσου δεν εξαρτάται ή εξαρτάται σε μικρό μόνον βαθμό από τα τεκταινόμενα εντός του εθνικού κράτους. Αν όμως το χρήμα έχει αξία που προσδιορίζεται μέσα στο εθνικό οικονομικό σύστημα και επηρεάζεται από τις ενέργειες του κράτους, τότε ο στόχος της σταθεροποίησης αυτής της αξίας εγγράφεται στις επιδιώξεις της οικονομικής πολιτικής. Είναι φανερό ότι το θεώρημα της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας ως μέσου για τη σταθεροποίηση της αξίας του χρήματος παίρνει τη σημασία του στο πλαίσιο της δεύτερης περίπτωσης.

Η σταθερότητα της αξίας του χρήματος έχει πράγματι μεγάλη σημασία για μια οικονομία της αγοράς, στην οποία μάλιστα πραγματοποιούνται ανταλλαγές όχι μόνον αξιών του παρόντος αλλά και του μέλλοντος, δηλαδή πράξεις αποταμίευσης - επένδυσης και συσσώρευσης. Είναι γνωστές στους οικονομολόγους οι τρεις κλασικές ιδιότητες του χρήματος - μέσο λογισμού της αξίας, μέσο πληρωμής, μέσο αποθήκευσης της αξίας - και είναι αυτονόητη η σημασία της σταθερότητας της αξίας του χρήματος για τη σταθερότητα των συναλλαγών, των αποταμιεύσεων, του επενδυτικού προγραμματισμού. Είναι επίσης γνωστό από θεμελιώδεις αρχές της πολιτικής οικονομίας ότι η *αστάθεια στην αξία του χρήματος* επιφέρει δύο αλληλοσυμπληρούμενα αποτελέσματα : πρώτον, ανακατανέμει πλούτο μεταξύ εκείνων που διαθέτουν χρήμα και απαιτήσεις σε χρήμα και εκείνων που διαθέτουν αξίες και απαιτήσεις σε αξίες, οι οποίες προσδιορίζονται και διακυμαίνονται ανεξάρτητα από την αξία του χρήματος. Δεύτερον, η ex ante προσδοκία διακυμάνσεων στην αξία του χρήματος ανακατανέμει τις επενδυτικές προτιμήσεις υπέρ των αξιών που διαθέτουν υψηλότερη κατά τεκμήριο σταθερότητα από το χρήμα, ceteris paribus.[1] Αν βέβαια το χρήμα ήταν ένα απλό εμπόρευμα, τότε η επίπτωση από τη διακύμανση της αξίας του θα περιοριζόταν στους χρήστες και τους παραγωγούς του εμπορεύματος αυτού. Επειδή όμως δεν είναι απλό εμπόρευμα αλλά υποστηρίζει το κοινωνικό σύστημα ανταλλαγών και πληρωμών, η σταθερότητά του προσλαμβάνει θεμελιώδη οικονομική σημασία διότι επιδρά σε όλο το φάσμα των ανταλλαγών και των παραγωγικών αποφάσεων που πραγματοποιούνται κάθε χρονική στιγμή στην οικονομία.

1. Βλέπε J. Hicks, Crisis in Keynesian Economics (Oxford, 1974), pp. 31-37 και 56-57. Βλέπε επίσης του ίδιου A Market Theory of Money (Oxford 1989), ιδίως σελ. 55-71

Έπεται ότι το χρήμα και η σταθερότητα της αξίας του προσλαμβάνουν ιδιότητες κοινωνικού αγαθού. Ιδού λοιπόν η βασική θεωρητική αφετηρία για τη δημιουργία ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών: η ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα αποτελεί το θεματοφύλακα του κοινωνικού αγαθού που παράγεται από τη σταθερότητα της αξίας του χρήματος. Επειδή όμως η σταθερότητα πρέπει να εξασφαλίζεται σε ένα δυναμικό περιβάλλον το οποίο μεταλλάσσεται και κυμαίνεται, είναι ανάγκη ο θεματοφύλακας της σταθερότητας να διαθέτει ικανότητα προσαρμογής. Η ανεξαρτησία λοιπόν μπορεί να πάρει αποτελεσματικό χαρακτήρα αν, εκτός από τη διοικητική αυτοτέλεια, το ανεξάρτητο ίδρυμα διαθέτει επίσης εργαλεία που *χειρίζεται κατ' αποκλειστικότητα* και που επιτρέπουν να υλοποιεί την αποστολή του. Τα εργαλεία αυτά είναι τα διάφορα μέτρα που κοινώς αποκαλούμε "μέσα νομισματικής πολιτικής". *Είναι μέτρα που παρεμβαίνουν στο* μέγεθος της νομισματικής κυκλοφορίας και που ενεργοποιούνται συνήθως με τα μεσα τα οποία ρυθμίζουν τη ρευστότητα στην οικονομία. Επομένως είναι φανερό, και πρέπει να τονισθεί αυτό, ότι η 'ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα' που διαθέτει αυτές τις ιδιότητες δεν *αποτελεί μία ανεξάρτητη αρχή εποπτικού* - ελεγκτικού μόνον χαρακτήρα. *Αποτελεί μία ενεργό παρεμβατική αρχή η οποία παράγει οικονομική πολιτική*, σε ένα τουλάχιστον τμήμα του φάσματος των δράσεων που νοούνται με αυτόν τον όρο.[2]

Η ανάγκη για σταθεροποίηση της αξίας του χρήματος αναγνωρίζεται από όλες σχεδόν τις σχολές οικονομικής σκέψης του 20ού αιώνα, ακριβώς επειδή στη διαδρομή αυτού του αιώνα η εξέλιξη της αξίας του χρήματος ακολούθησε μεγάλες περιπέτειες (υφέσεις, υπερπληθωρισμοί, πολεμικά χρέη) και επίσης επειδή στον 20ό αιώνα — και διαμέσου ακριβώς των μεγάλων κρίσεων, γίνεται πια σαφής η απελευθέρωση των εθνικών χρημάτων από μεταλλικούς κανόνες, η ευρεία μετατροπή των εθνικών χρηματικών μέσων σε συμβολικό χρήμα, και τελικά η 'κρατικοποίηση' του συμβολικού χρήματος, για να χρησιμοποιήσω την εύστοχη διάγνωση του von Hayek.[3]

Σχηματίζεται επομένως ένα ιστορικό σύνδρομο κατά τον 20ό αιώνα, όπου το κράτος αναλαμβάνει όλο και περισσότερες εξουσίες στη ρύθμιση της παραγωγής και κυκλοφορίας του χρήματος αλλά ταυτόχρονα, και επειδή εκτείνεται γενικότερα ο παρεμβατικός του ρόλος (ανάπτυξη της οικονομίας, συστήματα κοινωνικής προστασίας, εξοπλισμοί), γίνεται επίσης ένας ολοέν μεγαλύτερος χρήστης του χρήματος. Μάλιστα, ως χρήστης του χρήματος, το παρεμβατικό κράτος αποκτά δεσπόζουσα θέση μέσα στις επιμέρους εθνικές οικονομίες αφού το οικονομικό του μέγεθος υπερέχει συνήθως κατά πολύ του μεγέθους άλλων φορέων οικονομικών αποφάσεων. Ετσι, όχι μονον εμφανίζεται ως χρήστης του χρήματος αλλά και ως χρήστης με εμβέλεια και ιδιότητες μονοψωνίου.

Η επένδυση του εθνικού παρεμβατικού κράτους με τη διπλή ιδιότητα του ρυθμιστή και του χρήστη χρήματος δεν συνεπάγεται αυτόματες εξασφαλίσεις για τη σταθερότητα της αξίας του χρήματος. Προδιαθέτει μάλλον προς καταστάσεις αστάθειας της αξίας

2. Για μία εισαγωγή στο θέμα των σχέσεων πολιτικής και νομισματικής αξίας βλέπε J. Goodman, Monetary Sovereignty The Politics of Central Banking in Western Europe, (Cornell 1992), ιδίως κεφ. 1,2, και 7.

3. Βλέπε τη διεξοδική ανασκόπηση των σχολών νομισματικής σκέψης στον Κ. Γαλιάτσο, Το Σύγχρονο Χρήμα και οι Θεσμοί Προσφοράς του, Διδακτορική Διατριβή Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστημίου Αθηνών, 1995. Βλέπε επίσης F. von Hayek Denationalization of Money (London 1976) και V.C. Smith The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative (Indianapolis 1990).

αυτής. Η εμφάνιση εξωγενών κρίσεων σε κάποιο κομβικό σημείο της οικονομίας μπορεί εύκολα να μετακυλισθεί από τους χειρισμούς της κρατικής εξουσίας προς την αποσταθεροποίηση της αξίας του χρήματος. Λόγου χάριν, μία εξωγενής θεομηνία που προκαλεί απροσδόκητη αύξηση της δημόσιας δαπάνης αντιμετωπίζεται βραχυχρόνια με νομισματική χρηματοδότηση, αλλά στη συνέχεια, εμφανίζεται πολιτική δυσκολία για την επιβολή πρόσθετων φόρων και το αποτέλεσμα είναι να μονιμοποιείται η διόγκωση της χρηματικής μάζας που το κράτος έθεσε σε κυκλοφορία, και να κλονίζεται η αξία του χρήματος καθαυτή. Επιζητείται επομένως στο θεωρητικό πεδίο, αλλά και στο πεδίο της ίδιας της πρακτικής, η περιγραφή επαρκούς μηχανισμού για την αποφυγή τέτοιων περιστατικών και την εξασφάλιση της σταθερότητας.

Η θεωρητική αναζήτηση έχει δώσει πληθώρα λύσεων. Μία γενική κατηγορία είναι η θεσμοθέτηση απαράβατων κανόνων που θα είναι γνωστοί εκ των προτέρων και που θα προσδιορίζουν τη μεταβολή της ποσότητας του χρήματος. Τέτοια διέξοδος προτείνεται από μονεταριστές διαφόρων αποχρώσεων.[4] Ουσιαστικά αυτή η λύση επιδιώκει την 'αποπολιτικοποίηση' του χρήματος, δηλαδή την απόσυρσή του από το πεδίο της οικονομικής πολιτικής και τη μετατροπή του σε μία σταθερή "παράμετρο" του οικονομικού συστήματος. Σε μία τέτοια λύση η Κεντρική Τράπεζα αναλαμβάνει το ρόλο οριακών προσαρμογών στο σταθερό κανόνα και ούτε λίγο ούτε πολύ μετατρέπεται σε μία περιθωριακή οντότητα. Στην περίπτωση αυτή η αποδοχή ενός "ανεξάρτητου κανόνα" μεταβολής της νομισματικής κυκλοφορίας κάνει περιττή την ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας.

Μία δεύτερη γενική κατηγορία λύσεων είναι εκείνη που προσβλέπει στην κατάργηση του ίδιου του νομισματικού μονοπωλίου με την προώθηση της ιδέας για παραγωγή 'ανταγωνιστικού χρήματος'.[5] Πρόκειται για μία δομική λύση που ξεκινά από τις απόψεις του von Hayek. Η διάγνωσή του για προϊούσα 'κρατικοποίηση' του χρήματος τον οδηγεί στην πρόταση θεραπείας μέσω της αντιστροφής της διαδικασίας με την 'αποκρατικοποίηση' του χρήματος. Σ'αυτή την οπτική η κεντρική τράπεζα περιττεύει εντελώς και καταργείται ολωσδιόλου. Οι τράπεζες παράγουν το χρήμα με όρους ανταγωνισμού της αγοράς. Είναι βέβαια αμφίβολο αν σε ένα τέτοιο ιδεατό σύστημα εξασφαλίζεται η σταθερότητα της αξίας του χρήματος. Η λύση von Hayek και των επιγόνων του (στους οποίους για ένα διάστημα τουλάχιστον συγκαταλεγόταν και το Βρετανικό Θησαυροφυλάκιο που πρότεινε ανταγωνισμό εθνικών νομισμάτων για την Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση) ακολουθεί κλασικές ιδέες 'δομής της αγοράς', και αντιπαραθέτει τον ιδιωτικό ανταγωνισμό προς το κρατικό μονοπώλιο. Σύμφωνα με τη λύση αυτή, επιτυγχάνεται η απο-πολιτικοποίηση του χρήματος όχι με την έννοια της αντικειμενοποίησής του, όπως στους μονεταριστές, αλλά με την έννοια ότι μεταφέρεται ο προσδιορισμός της αξίας του από τη σφαίρα της πολιτικής στη σφαίρα της ελεύθερης αγοράς.

Η λύση της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας είναι λύση πολύ λιγότερο ριζοσπαστική από τις προηγούμενες, και αναδύεται κυρίως από την ίδια την πρακτική. Οι κεντρικές τράπεζες υπάρχουν ως διαμορφωμένοι λειτουργικοί θεσμοί. Στις περισσότερες

4. Βλέπε M. Friedman A Program for Monetary Stability, (New York, 1959) και του ιδίου "Monetary Policy : Theory and Practice", Journal of Money, Credit and Banking (1982).

5. Βλέπε F. von Hayek, Denationalization of Money (London 1976).

χώρες οι κεντρικές τράπεζες είναι οι θεσμοί που έχουν συσσωρεύσει εμπειρία, φήμη και ικανότητα χειρισμών των διακυμάνσεων της αξίας του χρήματος. Επομένως η πρακτική λύση του διλήμματος όπου το κράτος είναι ταυτόχρονα ρυθμιστής και χρήστης του χρήματος προβάλλει μέσω της μετακύλισης του ενός από τους δύο ρόλους — του ρόλου του ρυθμιστή — στην Κεντρική Τράπεζα. Η λύση αυτή διχοτομεί την οικονομική πολιτική του κράτους με την έννοια ότι ο ρόλος του ρυθμιστή της αξίας του χρήματος χορηγείται σε ένα αυτόνομο φορέα αποφάσεων, ενώ το κράτος διατηρώντας τις υπόλοιπες εξουσίες οικονομικής πολιτικής, περιορίζεται στο ρόλο του χρήστη χρήματος. Και αυτή η λύση έχει χαρακτηριστικά 'αποπολιτικοποίησης' του χρήματος. Αυτά όμως δεν είναι απόλυτα. Σχετίζονται με το περιεχόμενο που προσδίδεται κάθε φορά στην αυτοτέλεια της Κεντρικής Τράπεζας, λ.χ. με τον τρόπο, τον τύπο και τη συχνότητα με την οποία θεσπίζονται έλεγχοι των πρακτικών της ώστε να επιτυγχάνεται δημοκρατική διαφάνεια της διοίκησής της, των στόχων και των επιλογών της, με τον προσδιορισμό των ορίων της αυτονομίας της, εν ολίγοις.[6]

Γ. Χρηματική Σταθερότητα, Οικονομική Αστάθεια: οι Κίνδυνοι της Ετερονομίας

Οι εξωγενείς κραδασμοί και οι παντοειδείς διακυμάνσεις, που επέρχονται χωρίς να έχουν προηγουμένως προβλεφθεί, αποτελούν τον κανόνα του οικονομικού γίγνεσθαι. Η ανταπόκριση και οι προσαρμογές που πραγματοποιούνται από την κρατική εξουσία έναντι των διακυμάνσεων παίρνουν διάφορες μορφές και έχουν διάφορα αποτελέσματα, ανάλογα με τις ενέργειες της οικονομικής πολιτικής. Στις ενέργειες αυτές συγκαταλέγεται και η πολιτική στο νομισματικό τομέα. Η ανεξαρτησία του φορέα που ασκεί τη νομισματική πολιτική αποτελεί πιθανότατα ασπίδα προστασίας από την τάση να μετακυλίεται κάθε κραδασμός σε διακύμανση της τιμής του χρήματος. Παρουσιάζει όμως και τον κίνδυνο της αντίθετης πλευράς: ότι δηλαδή η προάσπιση της αξίας του χρήματος απέναντι σε απροσδόκητα περιστατικά που επιφέρουν οικονομικούς κραδασμούς οδηγεί στη μετακύλιση της αστάθειας σε άλλες περιοχές της οικονομίας που μπορεί να είναι ή να μην είναι οι περισσότερο αποτελεσματικές για να φέρουν το βάρος της προσαρμογής χωρίς μεγάλο κοινωνικό ή ιδιωτικό κόστος. Κλασσικό παράδειγμα του φαινομένου αυτού έδωσε η εμπειρία της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας των ΗΠΑ, όταν αυτή αποφάσισε ενωρίς κατά τη δεκαετία του 1980, να προσανατολίσει την πολιτική της σε σταθερότητα των νομισματικών μεγεθών, στο πνεύμα των ρυθμίσεων που από παλαιότερα πρότειναν οι μονεταριστές. Αυτή η πρακτική οδήγησε σε μεγάλη μεταβλητότητα των επιτοκίων, αβεβαιότητα των χρηματαγορών και επενδυτική αναβλητικότητα.

Είναι δύσκολο να εκτιμήσει κανείς το ενδεχόμενο αποτέλεσμα μιας διαφορετικής πολιτικής στη συγκεκριμένη συγκυρία, δεν είναι όμως παράλογη η διατύπωση του θεωρήματος ότι η νομισματική σταθεροποίηση μετακυλίει την αστάθεια σε κάποια άλλη

6. Η ανεξαρτησία των Κεντρικών Τραπεζών αναπτύσσεται ιστορικά σε ορισμένες χώρες πολύ πριν τις ρυθμίσεις για την Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση, ανταποκρινόμενη σε αναγκες και συγκυρίες του οικονομικού συστήματος. Βλέπε σχετικά C. Goodhart, The Evolution of Central Banks, (Cambridge, MA 1988)

περιοχή. Η μελέτη των τρόπων με τους οποίους διαχέεται η αστάθεια σε ένα οικονομικό σύστημα πρέπει βέβαια να αναγνωρίσει και ένα πρόσθετο αλλά πολύ σημαντικό στοιχείο: η αστάθεια δεν προέρχεται αποκλειστικά από κραδασμούς εξωτερικούς αλλά μπορεί να εμφανίζεται ενδογενώς σε ένα σύστημα. Η ενδογενής εμφάνισή της συνδέεται με τον αποσυντονισμό των συμπεριφορών των ανεξάρτητων υποκειμένων που απαρτίζουν το σύστημα. Μπορεί λοιπόν να εμφανίζεται ενδογενώς είτε μεγεθύνοντας ένα αρχικό εξωτερικό ερέθισμα, είτε εκδηλώνοντας εσωτερικές συγκρούσεις στη σφαίρα της οικονομίας οι οποίες, μη επιλυόμενες για παράδειγμα στη σφαίρα της πολιτικής, αναζητούν διέξοδο στη σφαίρα της αγοράς. Ενα βασικό επιχείρημα των υπερασπιστών της σταθεροποίησης της αξίας του χρήματος είναι ότι η εμφάνιση ενδογενούς αστάθειας περιορίζεται (ή εξαλείφεται ιδεωδώς) από την επιβολή ενός σταθερού "καθεστώτος" (regime) με αξιοπιστία ως προς τη διατήρηση της νομισματικής σταθερότητας. Οι ιδιότητες αυτές υποστυλώνουν την επικράτηση σταθεροποιητικών προσδοκιών, οι οποίες λειτουργούν με τη σειρά τους ως συντονιστικό εργαλείο στη σφαίρα των συναλλαγών, των προβλέψεων και των επενδυτικών υπολογισμών, και γενικότερα των πράξεων της αγοράς.[7]

Μπορούμε βέβαια να ισχυριστούμε ότι υπάρχει και αντίθετο θεωρητικό ενδεχόμενο: η νομισματική σταθερότητα μπορεί να εξωθήσει σε ενδογενή αύξηση της αστάθειας στο σύστημα. Δύο τουλάχιστον λόγους μπορεί να επικαλεσθεί το θεωρητικό αυτό ενδεχόμενο. Ενας είναι ότι η νομισματική σταθερότητα προάγει μία υφεσιακή προδιάθεση στο εθνικό οικονομικό σύστημα με αποτέλεσμα να απαμβλύνει τις επενδυτικές πρωτοβουλίες αλλά και να αποσταθεροποιεί την εισοδηματική διανομή. Λόγου χάριν, είναι προβλέψιμο ότι οι αναδιανεμητικές συγκρούσεις οξύνονται σε ένα υφεσιακό περιβάλλον και αμβλύνονται σε ένα περιβάλλον σταθερής ανάπτυξης. Οι αναδιανεμητικές συγκρούσεις όμως δεν είναι χωρίς οικονομικό κόστος. Πέραν του άμεσου κόστους τους (π.χ. χαμένος χρόνος εργασίας, άμεσο κόστος από τη δημόσια αταξία) συνεπάγονται και έμμεσο κόστος, ίσως το σοβαρότερο, διότι θέτουν υπό αβεβαιότητα τους όρους μελλοντικής συσσώρευσης προαγάγουν τη λεγόμενη επενδυτική αποχή και τη διαφυγή επενδυτικών πόρων από παραγωγικές χρήσεις. Υπάρχουν μάλιστα απόψεις που ενστερνιζόμενες αυτή τη θέση ισχυρίζονται ότι πρωταρχικό αίτιο της ύφεσης στην πρόσφατη εμπειρία της Ελληνικής οικονομίας είναι η περιοριστική νομισματική πολιτική.[8] Αν και πρόκειται για ακραία ερμηνεία, πρέπει πάντως να συγκαταλεχθεί στα θεωρητικά ενδεχόμενα.

Ένας δεύτερος λόγος, στον οποίο πρέπει κανείς να σταθεί ιδιαίτερα, είναι ότι απέναντι στον "παίκτη" - κεντρική τράπεζα που ασκεί νομισματική πολιτική βρίσκεται ο 'παίκτης' κράτος - χρήστης χρήματος ο οποίος ασκεί τις υπόλοιπες πολιτικές. Αυτός ο άλλος "παίκτης" είναι μεν ένας μεταξύ πολλών χρηστών χρήματος, αλλά παραμένει ένας χρήστης με δεσπόζουσα θέση στο εθνικό οικονομικό πεδίο, οικονομικά ισχυρός και με πολιτική δύναμη σύγκρουσης. Αν λοιπόν αυτός ο δεύτερος "παίκτης" αποδεχθεί το μήνυμα της σταθερής αξίας του χρήματος και καταφέρει βάσει των πολιτικο-κοινωνικών του

7 Ως χαρακτηριστικό δείγμα αυτών των απόψεων βλέπε T. Sargent, "The Ends of Four Big Inflations" στο R. Hall (ed.) Inflation: Causes and Effects, (Chicago 1992), σελ. 41-97

8 Βλέπε C. Vergopoulos, "Greece in the New European Order: Internationalization and Deconstruction" στο H. Psomiades and S. Thomadakis (ed.) Greece, the New Europe and the Changing International Order (Pella, N.Y. 1993), σελ. 257-84.

παραμέτρων και στοχεύσεων να περιορίσει τις χρήσεις του, ενδέχεται να προκύψει ισορροπημένο αποτέλεσμα. Αν όχι, και αν ο χρήστης - κράτος εξωθηθεί σε σύγκρουση με το στόχο της σταθεροποίησης της αξίας του χρήματος, τότε το όλο σύστημα θα πληγεί από αστάθεια και αβεβαιότητα.

Εδώ λοιπόν τίθεται το ερώτημα : αν η αυτονομία της Κεντρικής Τράπεζας δημιουργεί το ενδεχόμενο σύγκρουσης μεταξύ των πόλων της οικονομικής πολιτικής, ποιός μηχανισμός εγγυάται τη διέξοδο; Ποιός μηχανισμός εγγυάται ότι το παίγνιο της οικονομικής πολιτικής θα διεκπεραιωθεί με συνεργασιακή προσέγγιση και όχι με ανταγωνιστική; με άλλα λόγια *ποιός μηχανισμός συντονισμού των δύο πλευρών της οικονομικής πολιτικής προσφέρεται, πέραν βέβαια της σωφροσύνης των ιθυνόντων, την οποία όμως δεν μπορούμε να προεξοφλήσουμε ως χαρακτηριστικό του συστήματος;* Είναι βέβαια εμφανές ότι ο επιζητούμενος συντονισμός δεν είναι δυνατόν να παραχθεί από τις δυνάμεις της αγοράς αφού πρόκειται για αποτέλεσμα παιγνίου με μικρό αριθμό παικτών καθένας από τους οποίους έχει και ικανότητα παρέμβασης στους ίδιους τους όρους του παιγνίου.

Ο συντονισμός ως αντίβαρο της συγκρουσιακής προδιάθεσης που δημιουργεί η αυτονομία αποτελεί επιθυμητό στοιχείο του οικονομικού συστήματος διότι αποδικώκει το ενδεχόμενο να μετατραπεί η αυτονομία σε ετερονομία. Η δυνάμει σύγκρουση των δύο πόλων της οικονομικής πολιτικής σε ένα θεωρητικό πλαίσιο ετερονομίας, η οποία εκδηλώνεται μέσα στον ίδιο το δημόσιο χώρο, απαιτεί μηχανισμούς εκτόνωσης που δεν θα ανατρέπουν την ίδια τη συγκρότηση των θεσμών της οικονομικής πολιτικής, δηλαδή την αυτονομία της Κεντρικής Τράπεζας, λόγου χάριν.

Τέτοιος μηχανισμός συντονισμού πολιτικών μπορεί να είναι μια συντονιστική αρχή ή μπορεί να είναι μία εκ προοιμίου συναίνεση σε κανόνες επίλυσης διαφορών που όμως έχουν τις προδιαγραφές σταθερότητας. Παράδειγμα του πρώτου τύπου συντονιστικού μηχανισμού είναι ο ιστορικός πια θεσμός στην Ελλάδα, της Νομισματικής Επιτροπής, στην οποία συμμετείχαν οι κύριοι παράγοντες χάραξης οικονομικής πολιτικής (Υπουργός Συντονισμού, Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος) και στην οποία επικυρωνόταν μία de facto ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας κατά την περίοδο ακμής του θεσμού στην Ελλάδα (1953-67).[9] Η μίξη και η συνεργασιακή επίλυση συγκρούσεων μεταξύ νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη Νομισματική Επιτροπή διευκολυνόταν βεβαίως από το γεγονός ότι την εποχή ακμής του θεσμού η οικονομική πολιτική υπερίσχυε των 'δυνάμεων της αγοράς' και αποτελούσε επομένως ένα ελέγξιμο και σχετικά κλειστό σύστημα δράσεων και αναδράσεων. Σήμερα κάτι τέτοιο δεν ισχύει.

Παράδειγμα του δεύτερου τύπου συντονιστικού μηχανισμού ήταν το διεθνές σύστημα κανόνων του Bretton Woods. Ενα μίγμα κεντρικών μηχανισμών (IMF) και διεθνών κανόνων το σύστημα εκείνο, που αποτελούσε μερική μόνον εφαρμογή των απόψεων του Keynes για την διεθνή νομισματική τάξη, συνδύαζε πάντως τη σταθερότητα των νομισμάτων με την αποφυγή των υφεσιακών πιέσεων που δημιουργεί η ασυντόνιστη και ακατέργαστη επιδίωξη της νομισματικής σταθερότητας. Αποτελούσε όμως ένα αξιόπιστο σύστημα

9. Βλέπε S. Thomadakis "The Truman Doctrine : Was There a Development Agenda?" στο Journal of Modern Hellenism, (Fall 1988) σελ. 23-51.

συντονισμού, ιδίως για τις μικρές χώρες, εφ' όσον έθετε κανόνες συμπεριφοράς προς τους οποίους ήταν εκ των προτέρων συμπεφωνημένη η προσαρμογή των χωρών. Σημειώνω ότι σήμερα δεν προβλέπεται ούτε το ένα ούτε το άλλο ως μηχανισμός συντονισμού που συνοδεύει την πορεία προς την ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας. Μάλιστα το ενιαίο νόμισμα που θα παρέχει το περιρρέον νομισματικό πλαίσιο στην Ευρωπαϊκή Ενωση για την άσκηση της ανεξαρτησίας των Κεντρικών Τραπεζών δεν εγγυάται την αποφυγή υφεσιακών προδιαθέσεων στο σύστημα και ιδίως για μικρές και λιγότερο αναπτυγμένες οικονομίες. Αρα είναι σοβαρό το ενδεχόμενο να οδηγηθούμε στο αποτέλεσμα της 'ενεργού ετερονομίας' και των δυνάμει συγκρούσεων των πόλων της οικονομικής πολιτικής, ιδίως στις πιο επιρρεπείς σε ύφεση περιφερειακές οικονομίες.

Δ. Οι Πόλοι της Ανεξαρτησίας

Δεχόμαστε ότι η ανεξαρτητοποίηση ορισμένων πόλων της οικονομικής παρέμβασης του κράτους είναι αποτελεσματικό εργαλείο για την οικονομική σταθερότητα του συστήματος, με επιθυμητή προϋπόθεση το ότι θα υπόκειται σε μηχανισμούς συντονισμού και επίλυσης αδιεξόδων. Παραμένει ένα ερώτημα - αίτημα. Ποιοί είναι οι πόλοι της οικονομικής παρέμβασης που θα μπορούσαν να ανεξαρτητοποιηθούν για να προστατεύσουν πιο αποτελεσματικά την οικονομική σταθερότητα και λειτουργικότητα; Η ιδέα της ανεξάρτητης Κεντρικής Τράπεζας ισοδυναμεί με τη δημιουργία ενός πόλου που θα εγγυάται τη σταθερότητα μιας παραμέτρου - της νομισματικής αξίας. Υπάρχουν και άλλες παράμετροι που αναζητούν και επιδέχονται σταθεροποίηση. Η Ελληνική εμπειρία της μεταπολιτευτικής περιόδου, λόγου χάριν, προσφέρει τέτοιες περιπτώσεις όπου οι αποσταθεροποιητικές δυναμικές προέρχονται από τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Ο έντονα εκδηλούμενος εκλογικός - δημοσιονομικός κύκλος στην Ελλάδα δεν επιδρά τόσο αποσταθεροποιητικά στην αξία του χρήματος μάλιστα, όσο σε άλλες παραμέτρους, όπως η φορολογική απόδοση και η μεγέθυνση των δημοσίων επενδύσεων.[10]

Αν πράγματι επικυρώνουμε ως θεμιτή αρχή την ανεξαρτητοποίηση πόλων της οικονομικής παρέμβασης του κράτους, γιατί να μην θεωρήσουμε ως εναλλακτική ή επιλέξιμη θεσμική λύση μια ανεξάρτητη φορολογική αρχή που θα έχει τα εργαλεία να εξασφαλίζει το στόχο της διατήρησης της φορολογικής ελαστικότητας σε τιμές ίσες ή μεγαλύτερες προς τη μονάδα; Η ακόμη, γιατί να μην θεωρήσουμε ως εναλλακτική ή επιλέξιμη θεσμική λύση μία ανεξάρτητη αρχή δημοσίων επενδύσεων που θα έχει τα εργαλεία να επιτυγχάνει το στόχο της σταθεροποίησης του ποσοστού των δημοσίων επενδύσεων στο εγχώριο προϊόν, και της εξασφάλισης ελάχιστης κοινωνικής απόδοσής τους ίσης προς μία πολιτικά προσδιοριζόμενη παράμετρο του "κοινωνικού κόστους ευκαιρίας"; Μήπως μάλιστα, αν αναλογισθούμε την κατάσταση της Ελληνικής οικονομίας, διαπιστώνοντας τη χρόνια θεσμική διάβρωση του φορολογικού συστήματος, τη σχεδόν μόνιμη ελλειμματικότητα του δημόσιου

10. Σχετικά με την ανάλυση των φορολογικών και δημόσιων επενδυτικών επιδόσεων στην Ελλάδα και τη συσχέτιση με τον εκλογικό - δημοσιονομικό κύκλο, βλέπε S.B. Thomadakis and D.B. Seremetis "Fiscal Management, Social Agenda and Structural Deficits" στο T. Kariotis (ed.) *The Greek Socialist Experiment* (Pella, N.Y. 1992) σελ. 203-255

τομέα, την ανάγκη για μεγάλες πρωτοβουλίες σε δημόσιες επενδύσεις και ταυτόχρονα τη χρόνια δυσκολία απορρόφησης δημόσιων επενδυτικών πόρων, μήπως αυτές οι θεσμικές διαμορφώσεις αποτελούν ίσης ή υψηλότερης προτεραιότητας στόχους από την ίδια την ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας;

Το θεμελιώδες ερώτημα που τίθεται τόσο προς την πλευρά της θεωρίας όσο και προς την πλευρά της πρακτικής είναι τούτο: Με ποιό τρόπο πρέπει να συγκροτείται η οικονομική παρέμβαση έτσι ώστε να διασφαλίζονται οι στόχοι της αποτελεσματικότητας, του συντονισμού, και της δημοκρατικής διαφάνειας; Η θέσπιση και λειτουργία μιας ανεξάρτητης παρεμβατικής αρχής, η οποία εκ κατασκευής της ασκεί υφεσιακές επιδράσεις, μπορεί και ενδεχομένως πρέπει να εξισορροπείται (και να συντονίζεται) με τη θέσπιση και λειτουργία άλλης ανεξάρτητης αρχής που θα ασκεί επεκτακτικές επιδράσεις, για παράδειγμα.

Η θεσμική θεωρία που θα στηρίξει τέτοιους σχεδιασμούς έχει να απαντήσει στο κλασικό πλέγμα προβλημάτων της κοινωνικής πρακτικής το οποίο όμως επανατοποθετείται σε νέες συνθήκες: Πώς εξασφαλίζονται ταυτόχρονα η αποτελεσματικότητα των γενικών στόχων της κρατικής παρεμβατικής πολιτικής, η διαφάνεια και ο δημοκρατικός έλεγχος σε ένα πλαίσιο όλο και περισσότερο αυτονομούμενων αγορών αφενός και ολοέν περισσότερο αυτονομούμενων πολιτικών ομαδοποιήσεων της κοινωνίας των πολιτών αφετέρου;