

ΜΠΟΡΟΥΝ ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΝΑ ΣΥΜΒΑΛΛΟΥΝ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ;

Οι δημοσιονομικοί κανόνες είναι θεσμικοί μηχανισμοί που έχουν σκοπό να ενισχύσουν τη δημοσιονομική πειθαρχία και αξιοπιστία. Σύμφωνα με τους Korits and Symansky (1998) «ένας δημοσιονομικός κανόνας ορίζεται από έναν σταθερό περιορισμό στην δημοσιονομική πολιτική, μέσω απλών αριθμητικών ορίων των συνόλων ενός κρατικού προϋπολογισμού».(1)

Έτσι, ένας δημοσιονομικός κανόνας προσδιορίζεται από ένα νούμερο – στόχο της δημοσιονομικής πολιτικής για μία διαρκή, μάλλον μακρά, χρονική περίοδο. Κατ' αυτόν τον τρόπο είναι ελέγξιμη η εξέλιξη των δημοσιονομικής πολιτικής, επικοινωνήσιμη και λειτουργική.

Οι κανόνες στοχεύουν στη μείωση των στρεβλώσεων κατά την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και τα εκλογογικά κίνητρα. Στις νομισματικές ενώσεις (πχ ΕΕ), οι δημοσιονομικοί υπερεθνικοί κανόνες (όπως, έλλειμμα 3%, χρέος 60% ΑΕΠ) συμβάλουν στην εσωτερίκευση του κόστους από περιφερειακά παρατηρούμενη απουσία δημοσιονομικής πειθαρχίας (περίπτωση Ελλάδας) και να εγκαθίσταται ένα πλαίσιο καλύτερου συντονισμού νομισματικής – δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών - μελών. Ωστόσο, τέτοιοι κανόνες προϋποθέτουν πολιτική συναίνεση, είναι δυσάρεστα δεσμευτικοί σε περιόδους εντάσεων του οικονομικού κύκλου, όπως η κρίση. Ενίοτε, είναι προ-κυκλικοί και δεν επιτρέπουν εύκολα παρεκκλίσεις για αντικυκλική πολιτική, ενώ στους καλούς καιρούς ενδέχεται να μην είναι δεσμευτικοί .

Επίσης, δεν εξετάζουν την ποιοτική σύνθεση των μέτρων της δημοσιονομικής προσαρμογής. Πάντως χώρες όπως το Βέλγιο, η Βραζιλία, ο Καναδάς, η Ισπανία, η Ελβετία, οι ΗΠΑ κ.ά συνδύασαν θετικά την εξυγίανση των δημοσιονομικών τους με σαφείς δημοσιονομικούς κανόνες. (2)

Πιο συγκεκριμένα, σχετική μελέτη του ΔΝΤ ανέδειξε ότι, η θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων και ελέγχου δημοσίων δαπανών σε σχέση με τους στόχους του κρατικού προϋπολογισμού, βοήθησε στη δημοσιονομική προσαρμογή πολλών ανεπτυγμένων χωρών, μετά το 1980. (3)

Το δείγμα περιελάμβανε 45 χώρες του ΟΟΣΑ, G20, Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τις 33 περιπτώσεις μείωσης του εξωτερικού χρέους της χώρας, οι 24 φάνηκαν να πληρούν τη θετική σχέση μεταξύ της μείωσης του εξωτερικού χρέους από τη δημοσιονομική προσαρμογή βάσει κανόνων και ρυθμίσεων των δημοσίων δαπανών.

Αλλά, οι κανόνες συνοδεύονταν από νομικό πλαίσιο ‘δημοσιονομικής ευθύνης’ σε περισσότερο του 1/3 των αναδυόμενων οικονομιών, του 1/5 των ανεπτυγμένων οικονομιών, και του 1/10 των φτωχών χωρών.

Εξάλλου, σχεδόν τα μισά μέλη του ΔΝΤ (80 χώρες), στις αρχές 2009, έχουν υιοθετήσει εθνικούς ή υπερεθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες : 21 ανεπτυγμένες χώρες, 33 αναδυόμενες (όπως Ινδονησία), 26 χαμηλού εισοδήματος χώρες. Ταχεία διάδοσή τους παρατηρήθηκε σε Ευρώπη και Λατινική Αμερική (όπως Αργεντινή, Μεξικό κ.ά.).

Ωστόσο, οι δημοσιονομικοί κανόνες δεν έχουν ομοιογενή χαρακτηριστικά από χώρα σε χώρα: στις ανεπτυγμένες χώρες η έμφαση δίνεται στην ευελιξία, ενόψει διαταραχών του οικονομικού κύκλου, ενώ αυτό αντιστοιχεί στο 10% περίπου των κανόνων των αναδυόμενων και φτωχών χωρών. Αντίθετα, οι αναδυόμενες οικονομίες επεκτείνουν τους κανόνες σε περισσότερα οικονομικά μεγέθη (συγκριτικά με τις πλούσιες χώρες). Επίσης, οι φτωχές χώρες εξαιρούν των κανόνων την οικονομική βοήθεια και την καταπολέμηση της φτώχειας.

Έτσι, κατά μέσο όρο, οι δημοσιονομικοί κανόνες συνδέονται με καλύτερες δημοσιονομικές επιδόσεις. Ωστόσο, όταν έχει προηγηθεί μια βασική εξυγίανση, οι εκ των υστέρων εφαρμοζόμενοι δημοσιονομικοί κανόνες επιτρέπουν καλύτερη βιωσιμότητα και έλεγχο μιας υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής.

Ακόμη, ανεξάρτητοι (πολιτικά) οργανισμοί γνωμοδότησης και ελέγχου θεωρούνται προϋποθέσεις επιτυχίας του όλου εγχειρήματος. Για παράδειγμα στη Χιλή, θεσπίστηκαν δύο ανεξάρτητες ομάδες εμπειρογνομόνων. Η Ολλανδία έχει ένα ‘Κεντρικό Γραφείο Σχεδιασμού’ (Central Planning Bureau). Η Ουγγαρία, ίδρυσε το ‘Δημοσιονομικό Συμβούλιο’ (Fiscal Council). Στις ΗΠΑ, υπάρχει το Congressional Budget Office, που ενημερώνει το Κογκρέσου σε μια σειρά δημοσιονομικών θεμάτων. Στη Σουηδία, το ‘Συμβούλιο Δημοσιονομικής Πολιτικής’ εξετάζει συνεχώς τη συμβατότητα του στόχου για πλεόνασμα 1% του ΑΕΠ με την εκάστοτε δημοσιονομική πολιτική και τη διαφάνεια των στοιχείων.

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗ.

Όμως, η παρούσα κρίση έφερε σε δοκιμασία τέτοιους κανόνες, όπως στην περίπτωση της ΕΕ και το 'Σύμφωνο Σταθερότητας', που όμως έμειναν σταθεροί. Αντίθετα, τους εθνικούς κανόνες, πολλά κράτη τους τροποποίησαν ή ανέβαλαν προσωρινά. Σε άλλες περιπτώσεις, όπως η Αυστραλία ή η Νέα Ζηλανδία, αντί δημοσιονομικών κανόνων θέσπισαν μεταρρυθμίσεις.

Η έρευνα του ΔΝΤ υποδεικνύει ότι σε ανάλογες μεταβατικές περιπτώσεις είναι προτιμότερο ένα έγκαιρα αναγγελμένο χρονοδιάγραμμα σταδιακής επαναφοράς του κανόνα (όπως πχ η Ελλάδα) ή άλλος μεσοπρόθεσμος προσωρινός στόχος. (1)

Ωστόσο, συνολικά, μόνο οι μισές από τις χώρες που έχουν μόνο εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες, διατήρησαν το υπάρχον πλαίσιο, υποβοηθούμενο από ευελιξία των ποσοτικών προσδιορισμών, ή του χρονοδιαγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, ή με χρήση προβλεπόμενων εξαιρέσεων (όπως φερ' ειπείν στη Βραζιλία, Ινδία, Ινδονησία, Κένυα, Νορβηγία). ¼ των χωρών με εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες, τους τροποποίησε ή τους έθεσε σε προσωρινή αναστολή λόγω της κρίσης. Από τις υπόλοιπες χώρες της παραπάνω κατηγορίας, αναφέρθηκε ασυμβατότητα (και σύγκρουση) μεταξύ κανόνων και επιθυμητού αποτελέσματος δημοσιονομικής πολιτικής.

Αντίθετα, οι υπερεθνικοί κανόνες δεν άλλαξαν ως απάντηση στην κρίση. Ωστόσο, υπήρξε σχετική ευελιξία στην εφαρμογή τους. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ 20 από τις 27 χώρες παρουσίασαν σημαντικά δημοσιονομικά ελλείμματα, επιτράπη ένα χρονοδιάγραμμα επαναφοράς των ορίων, σε βάθος χρόνου. Η υποστήριξη των κανόνων σε αντικυκλική πολιτική, παρατηρήθηκε εκεί όπου υπήρξε ευελιξία στο χρονοδιάγραμμα επαναφοράς των κανόνων (πχ.Ευρωπαϊκή Ένωση). Στι χαμηλο-εισοδηματικές χώρες παρατηρήθηκε ευελιξία στα όρια των κανόνων και στις προβλεπόμενες εξαιρέσεις.

Αλλά, τα δυσμενή δημοσιονομικά μεγέθη είναι αποτέλεσμα όχι μόνο της κρίσης, αλλά και της απόφασης για συντονισμένη παρέμβαση των κυβερνήσεων από τους θεσμούς της παγκόσμιας διακυβέρνησης (Ευρωπαϊκή Ένωση, G20, κά.). Από την στήριξη της κάθε εθνικής αγοράς ωφελήθηκαν και ξένες επιχειρήσεις, όσο κι αν - έτσι κι αλλιώς - κάθε χώρα θα ελάμβανε μέτρα, κατά το μάλλον ή ήττον εκτεταμένα. Διαφορετικά, θα συνέβαιναν περισσότερες πτωχεύσεις (πχ πολυεθνικών χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων) που λόγω της αλληλεξάρτησης και της μόχλευσης των χρηματιστηριακών παραγώγων (μετάθεση και διασπορά του οικονομικού ρίσκου

ενός χρηματοοικονομικού προϊόντος) θα είχαν διαφορετικές επιπτώσεις στους συστημικά ισχυρούς δρώντες.

Το αποτέλεσμα ήταν ότι το εξωτερικό χρέος και τα δημοσιονομικά μεγέθη επιβαρύνθηκαν ασύμμετρα. Επιδεινώθηκαν κυρίως, οι χώρες που πριν τη κρίση βρισκόντουσαν σε αδύναμη 'εξωτερική θέση' (οφειλές στο εξωτερικό) και διαρθρωτικές αδυναμίες των οικονομιών τους.

Χαρακτηριστικά, οι ελληνικές τράπεζες δεν ήσαν εκτεθειμένες σε τοξικά στοιχεία ενεργητικού όσο άλλες τράπεζες του εξωτερικού, ωστόσο συμπεριελήφθησαν στα μέτρα στήριξης της οικονομίας από την ελληνική κυβέρνηση. Αν και για την Ελλάδα το εξωτερικό χρέος έφτασε το 112,6% του ΑΕΠ, για την Ιταλία το χρέος ήταν περισσότερο (114,8 %), αλλά το δημόσιο έλλειμμα της Ιταλίας είναι κάτω του 6%, ενώ της Ελλάδας πάνω από το 12% του ΑΕΠ (Economist, 6/2/2010, σ.71).

Επίσης, από τα στοιχεία (2009) του ΔΝΤ σχετικά με τα Δημοσιονομικά Ισοζύγια και το χρέος κεντρικής κυβέρνησης βλέπουμε ότι οι μεγάλες ευρωπαϊκές χώρες που ανήκουν σε G7 και G20 (Γαλλία, Αγγλία, Ιταλία, Γερμανία) έχουν υπερβεί τα κριτήρια του Συμφώνου Σταθερότητας, με εξαίρεση το επίπεδο χρέους της αιτούμενης την ένταξη Τουρκίας (48,1% το 2009, αλλά το δημοσιονομικό της έλλειμμα ανήλθε στο (-) 7%). (3)

Ακόμη, Βραζιλία, Γερμανία, Γαλλία, Καναδάς, παρουσιάζουν χρέος σε παρεμφερή επίπεδα.

Αντίθετα, η Σαουδική Αραβία και η Ρωσία ευνοήθηκαν από τις ανοδικές τιμές του πετρελαίου που εξάγουν. Γενικά, μεταξύ των G20, πιο ενισχυμένες φαίνονται να εξέρχονται οι χώρες της Ανατολικής Ασίας- κυρίως η Κίνα- πλην Ιαπωνίας, καθόσον οι άλλοι πόλοι (Σαουδική Αραβία, Νότιος Αφρική, Βραζιλία) βρίσκονται διάσπαρτοι και δεν τυγχάνουν, δυνητικά, των ίδιων οικονομιών κλίμακας.

Η Σαουδική Αραβία μείωσε το πλεόνασμα από 15,7% το 2007, σε 5% το 2009, ενώ το χρέος της βελτιώθηκε πέφτοντας από 18,5% το 2007 σε 14,5 το 2009. Η Ρωσία ενώ διατήρησε σχεδόν στα ίδια επίπεδα το χρέος της στα έτη 2007-9, δηλ. περίπου 7% , σημείωσε έλλειμμα το 2009 της τάξης (-) 6,6%, συγκριτικά με το δημοσιονομικό πλεόνασμα 6,8% προ της κρίσης, δηλ. το 2007. Στην Κίνα, τα μέτρα στήριξης στοίχισαν ώστε, από μικρό δημοσιονομικό πλεόνασμα 0,9% το 2007 να παρουσιάσει μεν αρνητικό Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (-) 3,9 % , αλλά με αμετάβλητο το χρέος της χάρη στις εξαγωγικές της επιδόσεις.), η Ινδία επλήγη περισσότερο με

μια επιδείνωση του Δημοσιονομικού Ισοζυγίου από (-) 4,4 % το 2007, σε (-) 10,4 % το 2009 και χρέος από 8,4 % το 2007, σε 84,7% το 2009.

Τα υψηλότερα ποσοστά χρέους / ΑΕΠ καταγράφονται στην Ιαπωνία (χρέος: 218,6 % το 2009, από 187,7 % το 2007 · δημ. έλλειμμα: σε (-)10,5% το 2009, από (-)2,5 % το 2007) και την Ιταλία (χρέος: 115,8 % το 2009, από 103,5 % το 2007 · δημ.έλλειμμα : (-)5,6 % το 2009, από (-) 1,5% το 2007).

Οι ΗΠΑ, εμφάνισαν επίπεδα χρέους παρεμφερή με της Ινδίας (ΗΠΑ: 84,8% το 2009, Ινδία: 84,7), αλλά τη μεγαλύτερη επιδείνωση (από τους G20) μετά από την Ιαπωνία · δηλ. κατά 22,9 μονάδες διαφορά : 61,9 % χρέος το 2007, σε 84,8 % το 2009. Αντίστοιχα το δημοσιονομικό έλλειμμα των ΗΠΑ ανέρχεται στο μεγαλύτερο των G20, δηλ. στο (-) 12,5 % το 2009. Ωστόσο, ο ρυθμός ανάπτυξης του ΑΕΠ θα είναι αποφασιστικός παράγων των εξελίξεων, για τις δυνατότητες περιορισμού των ελλειμμάτων, του χρέους και βελτίωσης της οικονομικής ισχύος.

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ.

Τα δημοσιονομικά στοιχεία (χρέος) επηρεάζουν άμεσα τα Ισοζύγια Τρεχουσών Συναλλαγών – και κατ' επέκταση τη σταθερότητα του διεθνούς νομισματικού συστήματος – τόσο λόγω του μεγέθους τους, όσο και λόγω της (θεωρητικά) πιο εύκολης χειραγώγησής τους από την κυβέρνηση.

Ωστόσο, το πρόβλημα της Προσαρμογής των Ισοζυγίων Τρεχουσών Συναλλαγών ανάγεται σε διαφορά επιπέδου ανάλυσης: δεν υπάρχει αν δεν υπάρχουν κράτη, καθόσον – δυνητικά – θα μπορούσαν να μεταφερθούν πόροι από μια περιοχή σε άλλη, εξισορροπώντας τα πλεονάσματα με τα ελλείμματα.

Σημειωτέον, δεν είναι κάποιος εξωγενής παράγων αυτός, που δεν επιτρέπει τον συμψηφισμό των ελλειμματικών και των πλεονασματικών χωρών στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών. Η αιτία πηγάζει από τις ίδιες τις δομές του Διεθνούς Νομισματικού Συστήματος.

Όπως τονίζει και η Επιτροπή Στίγκλιτς του ΟΗΕ, είναι οι ελεύθερες ροές των κεφαλαίων που ευθύνονται για τη δημιουργία, αλλά και την εξισορρόπηση των ελλειμμάτων – πλεονασμάτων. Πρακτικά, οι ελλειμματικές χώρες μπορούν ν' αποφεύγουν την Προσαρμογή, όσο προσελκύουν ροές κεφαλαίων. (4)

Όταν για κάποια αιτία, πχ κρίση ρευστότητας ή ειδικές εθνικές πολιτικές (συσσώρευση συναλλαγματικών αποθεμάτων), δημιουργηθεί εμπόδιο στην διακίνηση των κεφαλαίων, τότε εμφανίζεται δυσλειτουργία – κρίση.

Αν τώρα, υιοθετήσουμε μια εθνική οπτική γωνία, όπου το κάθε κράτος πρέπει να ισοσκελίζει το Ισοζύγιό του, τότε το πρόβλημα εμφανίζεται δριμύ με ασύμμετρες συνέπειες για τις δυνατότητες άντλησης κεφαλαίων και την κάλυψη του αντίστοιχου ελλείμματος (δανεισμός κρατών). { Επίσης, σ' αυτή την περίπτωση απαιτείται αντιπληθωριστική πολιτική που προκαλεί κοινωνική δυσφορία, η/και μεταβολή συναλλαγματικής ισοτιμίας}

Κατ' επέκταση, η λύση έγκειται σε ενίσχυση της τάσης για 'συγχώνευση' κρατικών δραστηριοτήτων ή μ' άλλα λόγια σε ενίσχυση της οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης των περιφερειακών ενώσεων.

Στην περίπτωση της Ευρωζώνης φερ' ειπείν, οι πλεονασματικές περιοχές (θα πρέπει να στηρίζουν τις ελλειμματικές, εξισορροπώντας και μεταφέροντας πόρους. Δηλαδή, μια δημοσιονομική και φορολογική πολιτική με ενιαίες αρχές που να εφαρμόζεται από μια ομοσπονδιακή κυβέρνηση, όπως πχ. οι ΗΠΑ , είναι μια λύση.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ.

(1) IMF. *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. (2009, December 16). Prepared by IMF Fiscal Affairs Department. Retrieved 28/12/2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

(2) IMF Survey: Fiscal Rules Can Help Improve Fiscal Performance, πρόσβαση 28/12/2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/res122209a.htm>.

(3) IMF. *The State of Public Finances Cross- Country Fiscal Monitor*. (November 3,2009).SPN/09/25. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>).

(4) UN.(September 21, 2009). Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Stiglitz Commission Report. OHE: Νέα Υόρκη. http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf

ΤΕΛΟΣ