

**ΥΠΟΔΟΧΗ
ΤΟΥ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΥ κ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΡΑΠΑΝΟΥ**

Ομιλία υποδοχής
**«Η ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ»**

4 Δεκεμβρίου, 2018

Κυρίες και κύριοι Ακαδημαϊκοί,

Με τα αισθήματα έντονης συγκίνησης που με διακατέχουν επιθυμώ να ευχαριστήσω θερμά τα μέλη της Ακαδημίας για τη μεγάλη τιμή που μου έκαναν να με εντάξουν, ως Τακτικό Μέλος, στις τάξεις της. Ευχαριστώ τον κ. Πρόεδρο για την θερμή του προσφώνηση και τον κ. Παπαδήμο για τη γενναιόδωρη παρουσίαση του έργου μου. Έχω επίγνωση της ευθύνης που αναλαμβάνω, ιδίως όταν προκάτοχοι μου στο γνωστικό πεδίο της δημοσιονομικής θεωρίας και πολιτικής ήταν σπουδαίες προσωπικότητες, όπως ο Μιχαήλ Ανδρεάδης και ο Άγγελος Αγγελόπουλος.

Την ώρα αυτή αναλογίζομαι το πόσα πολλά οφείλω σε πάρα πολλούς ανθρώπους, που με βοήθησαν καταλυτικά στον περιπετειώδη βίο μου. Είναι δύσκολο να αναφερθώ σε όλους, αλλά θα μου επιτρέψετε να κάνω κάποιες εξαιρέσεις. Νιώθω την ανάγκη να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στους γονείς μου, που μέσα σε αντίξοες συνθήκες φτώχειας και στέρησης, μου έδωσαν τη δυνατότητα να τελειώσω το Γυμνάσιο και Λύκειο της Κω και να συνεχίσω την Πανεπιστημιακή μου εκπαίδευση. Πέρα όμως από την υλική στήριξη, τους ευγνωμονώ διότι μου δίδαξαν το σεβασμό στους συνανθρώπους μου και την αξία που έχει η σκληρή δουλειά στην επιδίωξη του στόχου για μια καλύτερη ζωή. Με άλλα λόγια μου δίδαξαν ότι η επιτυχία θα έρθει μέσα από αυτό που εύστοχα είπε ο αείμνηστος συνάδελφος Άγγελος Δεληβορριάς, «επιμονή, αντοχή και ρωμαίικο πείσμα». Επιθυμώ επίσης να ευχαριστήσω τα αδέρφια μου, Μαρία και Μιχάλη, που στους δύσκολους καιρούς με στήριξαν με κάθε τρόπο και το ότι μπόρεσα να σταθώ όρθιος το οφείλω σε αυτούς. Ακόμη, ευχαριστώ το Θεό που μου έδωσε ως σύντροφο της ζωής μου τη Σοφία, η οποία τα τελευταία τριανταπέντε χρόνια με στηρίζει αδιάλειπτα, μαζί με τα παιδιά μας το Θοδωρή και το Γρηγόρη, αλλά και τη μητέρα της τη Φρόσω. Τέλος, θα ήταν παράλειψη μου να μην ευχαριστήσω τους πολλούς συντρόφους μου στις φυλακές της δικτατορίας, οι οποίοι στήριξαν, εμένα το νεαρό φοιτητή, με κάθε τρόπο και με βοήθησαν όχι μόνο να αντιμετωπίσω τις δυσκολίες της φυλάκισης, αλλά και να στηρίξω σε γερά θεμέλια τη σταδιοδρομία μου.

Στη δύσκολη εκείνη περίοδο είχα την τύχη να γνωρίσω τον αείμνηστο καθηγητή Σάκη Καραγιωργα, γνωριμία που, πέρα από τα άλλα οφέλη, άλλαξε την επαγγελματική μου πορεία. Μέσα από τις πολλές συζητήσεις που είχαμε με έπεισε να αλλάξω κατεύθυνση σπουδών και αντί να συνεχίσω στη Διοίκηση Επιχειρήσεων να στραφώ στη Δημόσια

Οικονομική. Ο καλύτερος τρόπος μου είτε να κατανοήσεις το πώς λειτουργεί και αναπτύσσεται μια οικονομία είναι να μελετήσεις τον τρόπο που λειτουργεί ο κρατικός της μηχανισμός. Έτσι, ξεκίνησα τη μεγάλη πορεία των ακαδημαϊκών μου αναζητήσεων. Οι πρώτες εργασίες μου ήταν στο χώρο της φορολογίας και ιδιαίτερα στο πεδίο των περιβαλλοντικών φόρων και τις επιδράσεις που μπορεί να έχουν στην οικονομική δραστηριότητα και τη διανομή του εισοδήματος. Αργότερα, όταν άρχισα να ασχολούμαι με τα γενικότερα προβλήματα της δημοσιονομικής πολιτικής, διαπίστωσα ότι πολλές πολιτικές, που σε άλλες χώρες είχαν αποδώσει θετικά αποτελέσματα, στην Ελλάδα δεν τελεσφορούσαν. Από το σημείο αυτό ξεκίνησε το ενδιαφέρον μου για συγκριτική ανάλυση, με άλλες χώρες, των αιτίων που κάποιες πολιτικές αποδίδουν σε μια χώρα και δεν αποδίδουν σε άλλη. Το θέμα αυτό έγινε ιδιαίτερα επίκαιρο στη χώρα μας την περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης. Πώς μπορεί να εξηγήσει κανείς το γεγονός ότι και άλλες χώρες, όπως η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, η Κύπρος και η Ισπανία, μπόρεσαν να ξεπεράσουν την οικονομική κρίση πολύ πιο γρήγορα από την Ελλάδα; Πώς εξηγείται το ότι η Ελλάδα ακόμη και μετά την έξοδο από το τρίτο μνημόνιο δεν έχει ανακτήσει την εμπιστοσύνη των διεθνών χρηματαγορών και των επενδυτών γενικότερα;

1. Θεσμοί και οικονομικές επιδόσεις

Έχουν γραφτεί πολλά για την οικονομική κρίση στη χώρα μας, για τα λάθη των ελληνικών κυβερνήσεων και των δανειστών μας και θα ήταν ματαιοπονία να αναφερθώ σε αυτές. Μια διάσταση όμως που δεν έχει διερευνηθεί συστηματικά, κατά τη γνώμη μου, και την οποία θα επιχειρήσω να προσεγγίσω στην ομιλία μου σήμερα, αφορά το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ασκείται η οικονομική και ιδιαίτερα η δημοσιονομική πολιτική. Παρά την είσοδο της Ελλάδας στην Ευρωζώνη και τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας δεν μπόρεσε να εκσυγχρονιστεί για να αντιμετωπίσει της προκλήσεις που δημιούργησε η ένταξη μας στην Ευρωζώνη και γενικότερα η παγκοσμιοποίηση. Είναι χαρακτηριστικό αυτό που αναφέρει ο G. Korits (2016), στην έκθεση του για τη δημοσιονομική πολιτική στις χώρες που δέχτηκαν προγράμματα στήριξης λόγω της κρίσης, και την οποία συνέταξε στα πλαίσια του Ανεξάρτητου Γραφείου Αξιολόγησης του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου:

*“Αν και είχε καταταγεί στις ανεπτυγμένες χώρες, λόγω της ένταξης της στην Ευρωζώνη, από κάθε άποψη η **θεσμική** ικανότητα της Ελλάδας, στη δικαιοσύνη, στη φορολογική διοίκηση, στον έλεγχο των δαπανών και στις στατιστικές υπηρεσίες ήταν σε επίπεδο κατώτερο πρακτικά από κάθε άλλη Ευρωπαϊκή οικονομία.” (σελ. 24)*

Η παρατήρηση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, επειδή άπτεται μιας ερμηνείας που έχει αποκτήσει πολλούς οπαδούς τα τελευταία χρόνια και η οποία υποστηρίζει το σημαντικό ρόλο που παίζουν οι θεσμοί διακυβέρνησης στις επιδόσεις μιας οικονομίας. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι οικονομικές πολιτικές έχουν τη σημασία τους. Πολλές όμως εμπειρικές εργασίες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η μακροχρόνια μεγέθυνση και ευημερία μιας χώρας συνδέεται στενά με την ποιότητα των θεσμών της¹.

Είναι πλέον γενικότερα αποδεκτό ότι η ποιότητα διακυβέρνησης μιας χώρας είναι αντανάκλαση της ποιότητας των θεσμών της. Υγιείς μπορούν να χαρακτηριστούν οι θεσμοί που είναι ανοικτοί, αποτελεσματικοί, λογοδοτούν και με τον τρόπο αυτό συμβάλλουν στο να γίνει και ο δημόσιος τομέας πιο αποδοτικός και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών. Με το να διαμορφώνουν τον τρόπο με τον οποίο τα άτομα οργανώνουν τις οικονομικές τους συναλλαγές και τις κοινωνικές τους σχέσεις, οι θεσμοί αποτελούν βασικό πυλώνα λειτουργίας των σύγχρονων κοινωνιών. Όπως τονίζεται στις εκθέσεις του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ για την ανταγωνιστικότητα, οι διαφορές στους θεσμούς μεταξύ χωρών εξηγούν τις διαφορές στην τεχνολογική πρόοδο, στο φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, στο επίπεδο εισοδήματος και ευημερίας.

Για τον όρο διακυβέρνηση υπάρχουν πολλοί ορισμοί. Σύμφωνα μια πρόσφατη έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας η διακυβέρνηση μπορεί να οριστεί ως εξής:²

“Διακυβέρνηση είναι η διαδικασία μέσα από την οποία κρατικοί και μη κρατικοί φορείς αλληλεπιδρούν για να σχεδιάσουν και εφαρμόσουν πολιτικές μέσα σ’ ένα πλαίσιο τυπικών και άτυπων κανόνων που διαμορφώνουν και διαμορφώνονται από την εξουσία”.

(World Development Report 2017, p. 41)

Το ρόλο των θεσμών στην κοινωνία και την οικονομία ανέδειξε εδώ και αρκετά χρόνια ο Douglas North σε μια σειρά από εργασίες του.³ Για τον North (1991):

“Θεσμοί είναι οι ανθρωπίνως επινοηθέντες περιορισμοί που διαμορφώνουν πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές αλληλεπιδράσεις. Αποτελούνται από άτυπους περιορισμούς (κυρώσεις, ταμπού, παραδόσεις, κώδικες συμπεριφοράς) και τυπικούς κανόνες (συντάγματα, νόμους, δικαιώματα ιδιοκτησίας).”

¹ Ενδεικτικά αναφέρουμε τις επισκοπήσεις της πρόσφατης φιλολογίας για τους θεσμούς και την οικονομική ανάπτυξη, Acemoglu et. al. (2005), Shirley (2005), Ogilvie and Carus (2014), Leite, et.al. (2014), Bruinshoofd (2016).

² Για τον όρο διακυβέρνηση έχουν δοθεί πολλοί εναλλακτικοί ορισμοί. Ένας από τους πρώτους ήταν εκείνος των Kaufmann, et. al. (2011). Έναν ελαφρά διαφορετικό ορισμό δίνει σε μια σχετικά πρόσφατη εργασία του ο Fukuyama (2013). Για μια ενδιαφέρουσα επισκόπηση του θέματος των διάφορων ορισμών του όρου ‘διακυβέρνηση’ βλέπε Rothstein and Teorell (2008) και Rothstein (2011).

³ Βλέπε για παράδειγμα North (1990 και) North, et.al. (2009).

Με πιο απλά λόγια θεσμοί είναι οι κανόνες του παιχνιδιού στο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό πεδίο. Πέρα όμως από τη θετική επίδραση που έχει η καλή διακυβέρνηση στην οικονομική ανάπτυξη και ευημερία μιας χώρας, πρόσφατες έρευνες έχουν δείξει ότι οι χώρες με καλή ποιότητα διακυβέρνησης μπόρεσαν και ξεπέρασαν πιο γρήγορα την πρόσφατη οικονομική κρίση.⁴ Τη θετική επίδραση της καλής διακυβέρνησης στο ξεπέρασμα της οικονομικής κρίσης επιβεβαιώνει και η εργασία των Bluhm, et. al. (2016) που διαπίστωσαν ότι οι ισχυροί πολιτικοί θεσμοί, όπως η επιβολή περιορισμών στην εκτελεστική εξουσία, συντομεύουν την περίοδο της ύφεσης. Επίσης οι Rapanos and Karlanoglou (2014), συγκρίνοντας το θεσμικό πλαίσιο της Ελλάδας και Κύπρου, κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι, λόγω καλύτερου θεσμικού πλαισίου, η Κύπρος θα εξερχόταν από το πρόγραμμα της τρόικας νωρίτερα από την Ελλάδα, εκτίμηση που επιβεβαιώθηκε από το αποτέλεσμα.

Αν και για τη διασύνδεση θεσμών και οικονομικής ανάπτυξης και ευημερίας έχουν γίνει πολλές εμπειρικές εργασίες, πολύ λιγότερη έμφαση έχει δοθεί από τους οικονομολόγους στην επίδραση που έχει η καλή διακυβέρνηση και το θεσμικό πλαίσιο στις δημοσιονομικές επιδόσεις μιας χώρας. Για την Ελλάδα το θέμα έχει ενδιαφέρον αφού η κρίση προήλθε κυρίως από το μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα σε συνδυασμό με το μεγάλο δημόσιο χρέος. Η συσσώρευση μεγάλου δημόσιου χρέους είναι απόδειξη ότι η χώρα δεν είχε δεσμευτικούς κανόνες και θεσμικούς περιορισμούς, που θα εμπόδιζαν τη δημιουργία ελλειμμάτων για πολλά χρόνια και άρα την άνοδο του δημόσιου χρέους. Στις άλλες χώρες της Ευρωζώνης που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης, η αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και η εκτίναξη του δημόσιου χρέους προήλθε από την ανάγκη διάσωσης του τραπεζικού τομέα, που κατέρρευσε λόγω της διεθνούς χρηματοοικονομικής κρίσης. Η χαμηλή ποιότητα των θεσμών όμως μπορεί να επηρέασε και την αποτυχία της χώρας μας να βγει από την κρίση όσο γρήγορα βγήκαν άλλες χώρες. Είναι χαρακτηριστική η διαπίστωση του καθηγητή J. Frankel (2011) ότι:

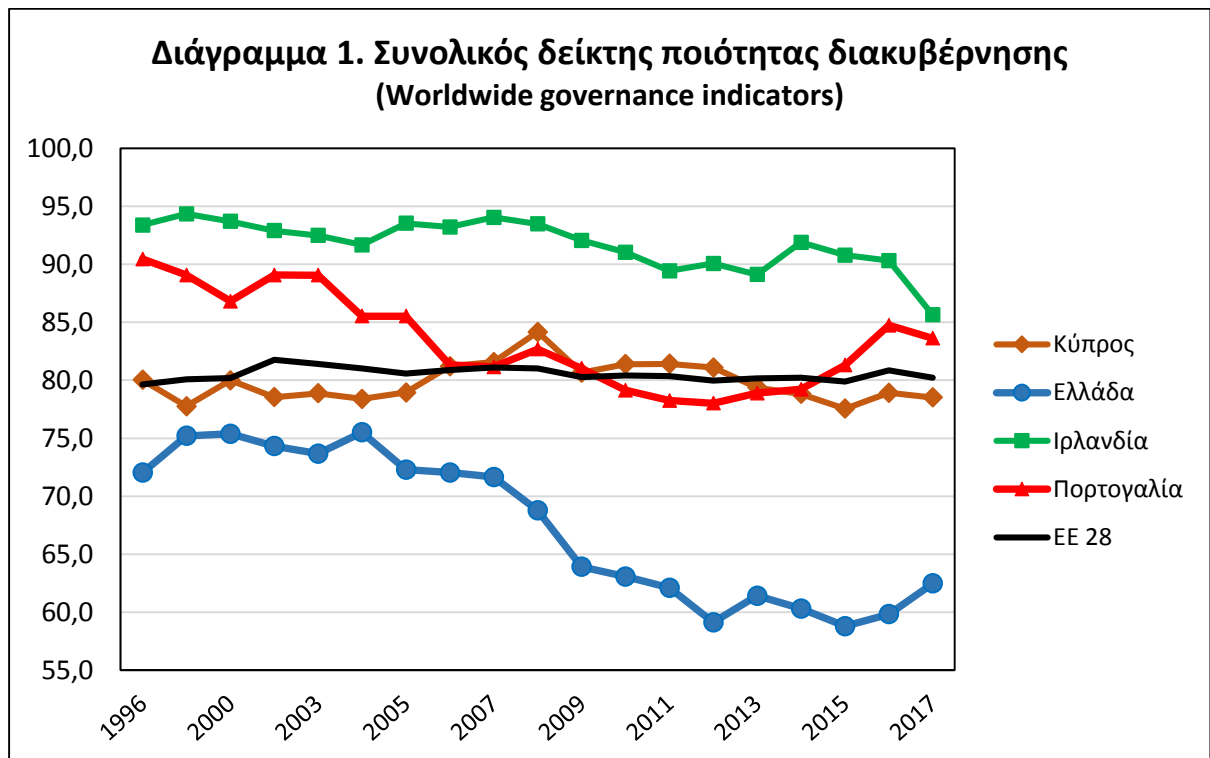
“Δεν αρκεί να εισηγηθεί κανείς καλή δημοσιονομική πολιτική σε μια χώρα –ή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο να δώσει ένα δάνειο υπό τον όρο τήρησης της καλής δημοσιονομικής πολιτικής – αν στη χώρα δεν υπάρχουν η βαθύτερη πολιτική στήριξη και οι θεσμοί για να στηρίξουν τη πολιτική.” (σελ. 33)

Το ερώτημα που ανακύπτει επομένως είναι ποιοι είναι θεσμοί που θα διασφαλίσουν την επιτυχή υλοποίηση των απαιτούμενων δημόσιων πολιτικών. Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες από διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικούς φορείς να καταρτίσουν δείκτες για να «μετρήσουν» την ποιότητα της διακυβέρνησης και των θεσμών. Τελείως επιλεκτικά και λόγω της μεγάλης τους αποδοχής από ερευνητές και οικονομικούς αναλυτές θα εξετάσουμε δύο κατηγορίες τέτοιων δεικτών.

⁴ Για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενδιαφέρουσες είναι οι εργασίες των Masuch, et. al. (2016), Bruinshoofd (2016) και ECB (2016).

2. Δείκτες διακυβέρνησης και ποιότητας θεσμών

Ένα σύνολο δεικτών που έχει ευρεία αποδοχή από πολλούς ερευνητές είναι εκείνο που δημιούργησαν οι Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M, (2011), και είναι γνωστό ως γενικότεροι δείκτες διακυβέρνησης (worldwide governance indicators) και δημοσιεύει σε ετήσια βάση η Παγκόσμια Τράπεζα. Υπάρχουν επίσης οι δείκτες που δημοσιεύει το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum) στα πλαίσια της ετήσιας έκθεσης του για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα, καθώς και άλλοι διεθνείς οργανισμοί και μη κυβερνητικοί φορείς. Στην ανάλυση που ακολουθεί θα χρησιμοποιήσουμε τους βασικούς δείκτες που δημοσιεύει η Παγκόσμια Τράπεζα και το World Economic Forum. Ας δούμε την εικόνα που μας δίνει ένας δείκτης, που συντίθεται από τους έξι δείκτες που δημοσιεύει η Παγκόσμια Τράπεζα. Με βάση αυτό τον δείκτη μπορούμε να δούμε πως εξελίχθηκε η ποιότητα διακυβέρνησης στην Ελλάδα και τις άλλες χώρες που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης. Στο Διάγραμμα 1 απεικονίζεται αυτός ο σύνθετος δείκτης για την περίοδο 1996-2017.

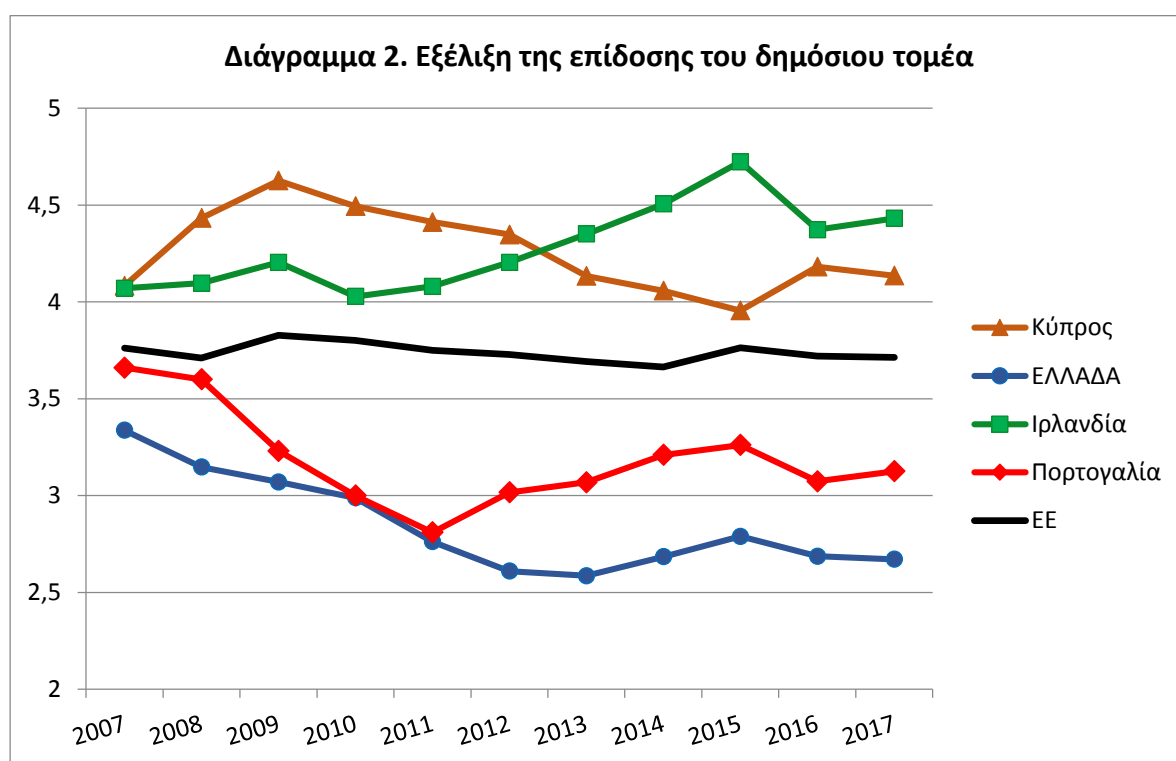


Από το Διάγραμμα 1 είναι σαφές ότι ενώ στις άλλες χώρες που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης, αλλά και κατά μέσο όρο στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 28), η ποιότητα διακυβέρνησης παρέμεινε σχεδόν σταθερή, από το 2000 και μετά, στην Ελλάδα υπήρξε μια σταθερή επιδείνωση. Ενώ μέχρι το 2004 ο δείκτης διακυβέρνησης στη χώρα μας ήταν κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ, από το

τότε και μετά παρατηρείται μια συνεχής απόκλιση από το μέσο όρο της ΕΕ, αν και μετά το 2016 παρατηρείται μία μικρή βελτίωση.

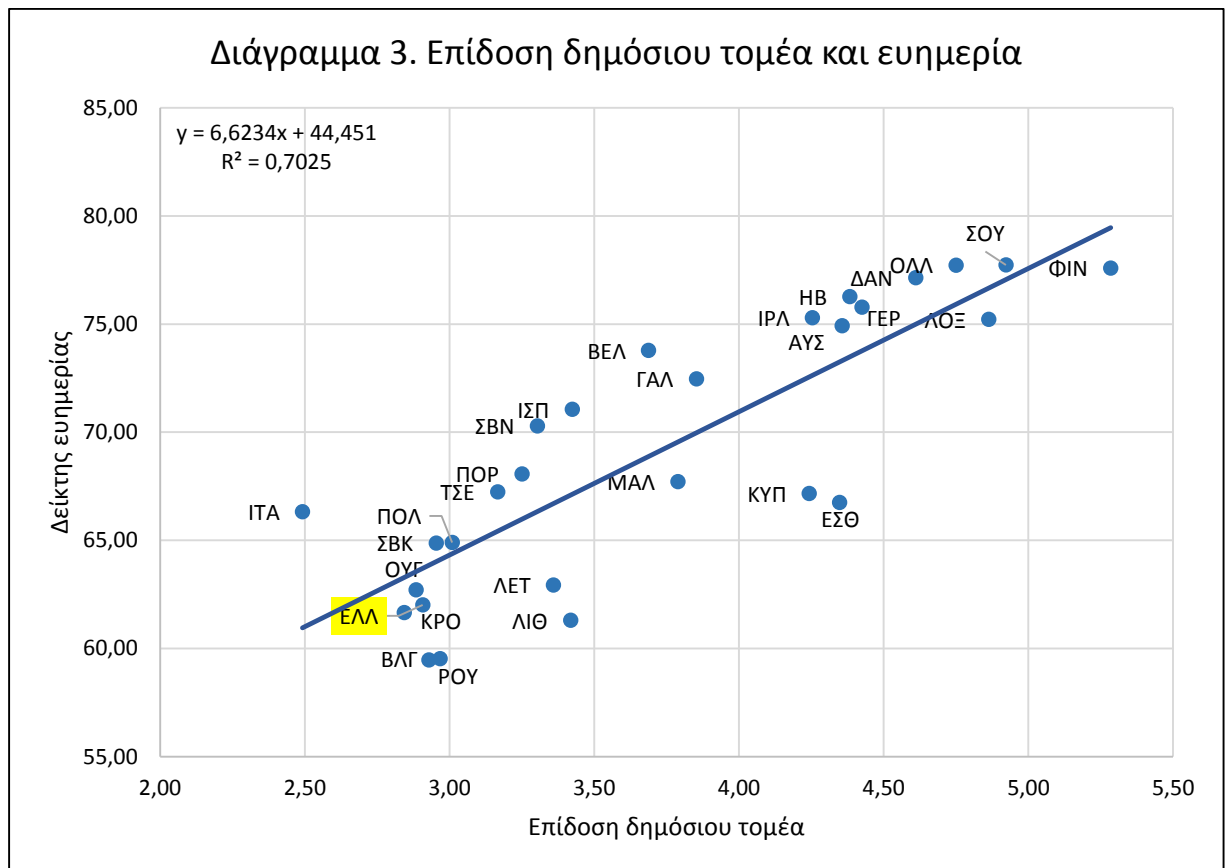
3. Ποιότητα διακυβέρνησης και θεσμών και επιδόσεις του δημόσιου τομέα

Το θέμα μας είναι η ποιότητα διακυβέρνησης και οι επιδόσεις του δημόσιου τομέα. Πριν προχωρήσουμε στη διερεύνηση της επίδρασης των θεσμών στις επιδόσεις του δημόσιου τομέα, αξίζει να δούμε πως εξελίχθηκε η επίδοση του δημόσιου τομέα στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια. Με βάση το σχετικό δείκτη που δημοσιεύει Παγκόσμιο Οικονομικού Φόρουμ (WEF) και για τις χώρες που υπήχθησαν σε προγράμματα στήριξης στην πρόσφατη οικονομική κρίση, έχουμε την εικόνα στο Διάγραμμα 2.



Η Ελλάδα υστερούσε σε σχέση με τις άλλες χώρες και το μέσο όρο της ΕΕ και πριν από την κρίση, αλλά ο δείκτης επιδεινώθηκε πολύ σε όλη την περίοδο μέχρι το 2013 και μετά από μια μικρή ανάκαμψη το 2013 παρέμεινε σε χαμηλό επίπεδο. Από τις άλλες χώρες ενδιαφέρει η πορεία της Ιρλανδίας στην οποία αμέσως μετά την κρίση έχουμε μια αξιοσημείωτη βελτίωση της επίδοσης του δημόσιου τομέα, γεγονός που συνετέλεσε και στην ταχεία έξοδο της χώρας από τα προγράμματα στήριξης. Στην Κύπρο υπήρξε μικρή χειροτέρευση ήδη πριν από την κρίση, αλλά μετά το 2015 υπήρξε βελτίωση. Τέλος, για την Πορτογαλία υπήρξε μια σημαντική επιδείνωση με την έναρξη της διεθνούς κρίσης, αλλά μετά την υπαγωγή της σε πρόγραμμα παρατηρείται μια αξιόλογη βελτίωση αν και συνεχίζει να υπολείπεται σημαντικά του μέσου όρου της ΕΕ.

Ένα πρώτο ερώτημα που μπορεί να τεθεί είναι αν η χαμηλή επίδοση του δημόσιου τομέα επηρεάζει την οικονομική ευημερία μιας χώρας. Μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι αν μια χώρα έχει ένα υγιή και δυναμικό ιδιωτικό τομέα τότε η χαμηλή επίδοση του δημόσιου τομέα δεν επηρεάζει σημαντικά την ανάπτυξη και την ευημερία μιας κοινωνίας. Η διεθνής εμπειρία όμως δεν φαίνεται να επιβεβαιώνει μια τέτοια άποψη.⁵ Στο Διάγραμμα 3, γίνεται μια προσπάθεια να συσχετιστούν οι επιδόσεις του δημόσιου τομέα με την οικονομική ευημερία μιας χώρας.



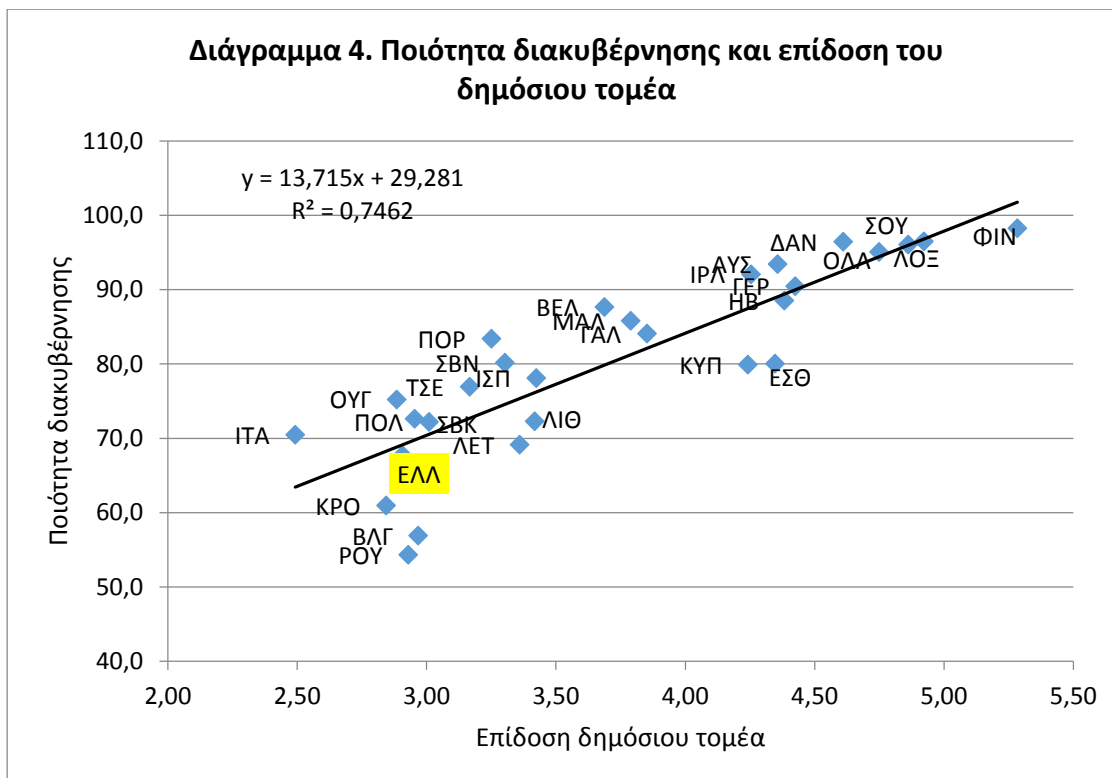
Ως δείκτη κοινωνικής ευημερίας πήραμε τον σχετικό δείκτη (prosperity index) που δημοσιεύει το Legatum Institute σε ετήσια βάση, τα τελευταία δέκα χρόνια. Ο δείκτης αυτός είναι σύνθεση εννέα επί μέρους δεικτών για την οικονομία, το επιχειρηματικό περιβάλλον, την εκπαίδευση, την υγεία, την ασφάλεια, το περιβάλλον, κ.α. Για τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα χρησιμοποιήσαμε το σχετικό δείκτη του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ (WEF). Το δείγμα μας περιορίζεται στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αναφέρεται στην περίοδο 2007-2015.

Από το Διάγραμμα 3 είναι σαφές ότι η διασύνδεση ευημερίας και κρατικής επίδοσης είναι πολύ στενή. Είναι αλήθεια ότι δεν εξετάζουμε την αιτιότητα, δηλαδή το ποιο προκαλεί τι, μπορούμε όμως να υποθέσουμε, με βάση άλλες εμπειρικές εργασίες ότι ο αποδοτικός δημόσιος τομέας, με το να

⁵ Στην ανάλυση που ακολουθεί θα χρησιμοποιήσουμε τους όρους διακυβέρνηση και θεσμοί εναλλακτικά, αν και οι δύο έννοιες τους δεν είναι ταυτόσημες.

προσφέρει υψηλής ποιότητας παιδεία, υγεία, καλύτερο φυσικό περιβάλλον, κ.α., συμβάλλει σημαντικά στην ευημερία μιας κοινωνίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι χώρες με αποδοτικό δημόσιο τομέα, όπως οι χώρες της βόρειας Ευρώπης έχουν και υψηλό δείκτη ευημερίας. Η Ελλάδα είναι στις χώρες με χαμηλές επιδόσεις και κάτω από χώρες όπως οι Σλοβακία, Πολωνία, Ουγγαρία, κ.α.

Το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν η επίδοση του δημόσιου τομέα συνδέεται με την ποιότητα της διακυβέρνησης γενικότερα και των θεσμών. Στο Διάγραμμα 4, απεικονίζεται η συσχέτιση μεταξύ των δύο δεικτών. Η σχέση είναι πολύ στενή και επιβεβαιώνει την άποψη ότι η ποιότητα διακυβέρνησης επηρεάζει σημαντικά την επίδοση του δημόσιου τομέα, αν και η αιτιότητα μπορεί να είναι και προς τις δύο κατευθύνσεις. Η θέση της Ελλάδας είναι πολύ χαμηλή και καλύτερη μόνο από εκείνη πρώην κομμουνιστικών χωρών, όπως η Κροατία, Βουλγαρία και Ρουμανία. Είναι ίσως άξιο επισήμανσης ότι μερικές χώρες με τις καλύτερες επιδόσεις, όπως η Φινλανδία, η Σουηδία, η Δανία και η Ολλανδία είναι και χώρες που έχουν μεγάλο δημόσιο τομέα, πράγμα που σημαίνει ότι το μεγάλο μέγεθος του δημόσιου τομέα δεν συνεπάγεται υποχρεωτικά και χαμηλή αποδοτικότητα.



Από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση διαπιστώνεται ότι η ποιότητα των θεσμών επηρεάζει σημαντικά τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα και φυσικά την ευημερία μιας κοινωνίας. Πέρα όμως από τους τυπικούς θεσμούς, όπως π.χ. δικαστήρια, πολιτικά κόμματα, δημόσια διοίκηση, κ.α., υπάρχουν και άτυποι κανόνες και θεσμοί που παίζουν σημαντικό ρόλο στην ευημερία μιας κοινωνίας. Ας δούμε κάποιους από αυτούς τους κανόνες και θεσμούς.

4. Άτυποι θεσμοί, εμπιστοσύνη και επιδόσεις του δημόσιου τομέα

Μερικοί άτυποι κανόνες που φαίνεται να έχουν σημαντική επίδραση στην εύρυθμη λειτουργία μιας κοινωνίας έχουν σχέση με την κοινωνική εμπιστοσύνη (social trust), τις πολιτισμικές ή και θρησκευτικές παραδόσεις και κοινωνικές πρακτικές που επικρατούν στις διάφορες χώρες.⁶

Μια κλασική αναφορά είναι εκείνη του Kenneth Arrow (1972), που έχει ως εξής:

“Όλες σχεδόν οι εμπορικές δραστηριότητες εμπεριέχουν ένα στοιχείο εμπιστοσύνης ... Μπορεί εύλογα να ισχυριστεί κανείς ότι ένα μεγάλο ποσοστό της οικονομικής οπισθοδρόμησης στον κόσμο μπορεί να εξηγηθεί από την έλλειψη αμοιβαιότητας σε εμπιστοσύνη.”

Είναι πλέον γενικότερα αποδεκτό ότι η εμπιστοσύνη στους θεσμούς μπορεί να βοηθήσει τις κυβερνήσεις να προωθήσουν διαρθρωτικές αλλαγές αφού σε ένα περιβάλλον αμοιβαίας εμπιστοσύνης μπορούν να δημιουργηθούν ευρύτερες συναινέσεις μεταξύ πολιτικών φορέων και πολιτών. Η ποσοτική ή αριθμητική αποτύπωση των άτυπων θεσμών δεν είναι εύκολη υπόθεση. Σε ό,τι αφορά όμως την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, αλλά και των πολιτών μεταξύ τους έχουν γίνει αρκετές έρευνες τα τελευταία χρόνια που εξετάζουν αυτά τα θέματα. Υπάρχουν πλέον πολλά στατιστικά δεδομένα και σε μακροχρόνιες σειρές που αποτυπώνουν τη γνώμη πολιτών και επιχειρήσεων σε αυτό το θέμα. Το θέμα της εμπιστοσύνης μπορεί να χωριστεί σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη αφορά τη διαπροσωπική εμπιστοσύνη, δηλαδή την εμπιστοσύνη μεταξύ προσώπων και η δεύτερη κατηγορία αναφέρεται στην εμπιστοσύνη της κοινωνίας σε φορείς, επιχειρήσεις, νόμους και κανόνες και μηχανισμούς εφαρμογής τους.⁷ Ας δούμε πρώτα το θέμα της εμπιστοσύνης σε δημόσιους θεσμούς και κυρίως της εμπιστοσύνης σε πολιτικούς θεσμούς, όπως είναι η κυβέρνηση, το κοινοβούλιο, τα πολιτικά κόμματα, που αποτελούν βασικούς πυλώνες λειτουργίας των σύγχρονων δημοκρατιών.

4.1 Εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση

Χωρίς εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση και τους άλλους κοινοβουλευτικούς θεσμούς είναι δύσκολο να υλοποιηθούν πολιτικές που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και τη μακροχρόνια ευημερία μιας κοινωνίας. Η μείωση της εμπιστοσύνης μπορεί να οδηγήσει σε μειωμένη συμμόρφωση των πολιτών και επιχειρήσεων στη νομοθεσία και τους κανόνες και γενικότερα στις υποχρεώσεις τους. Πέρα όμως από τις επιπτώσεις στην οικονομία, η εμπιστοσύνη είναι και πυλώνας

⁶ Για μια διεξοδική ανάλυση του θέματος της εμπιστοσύνης και του ρόλου που παίζει ως άτυπος θεσμός στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία, βλέπε Rothstein (2011, 2013), Fukuyama, F. (1995), και OECD (2017b). Ιδιαίτερος ενδιαφέρουσα είναι και η επισκόπηση των Algan and Cahuc (2014).

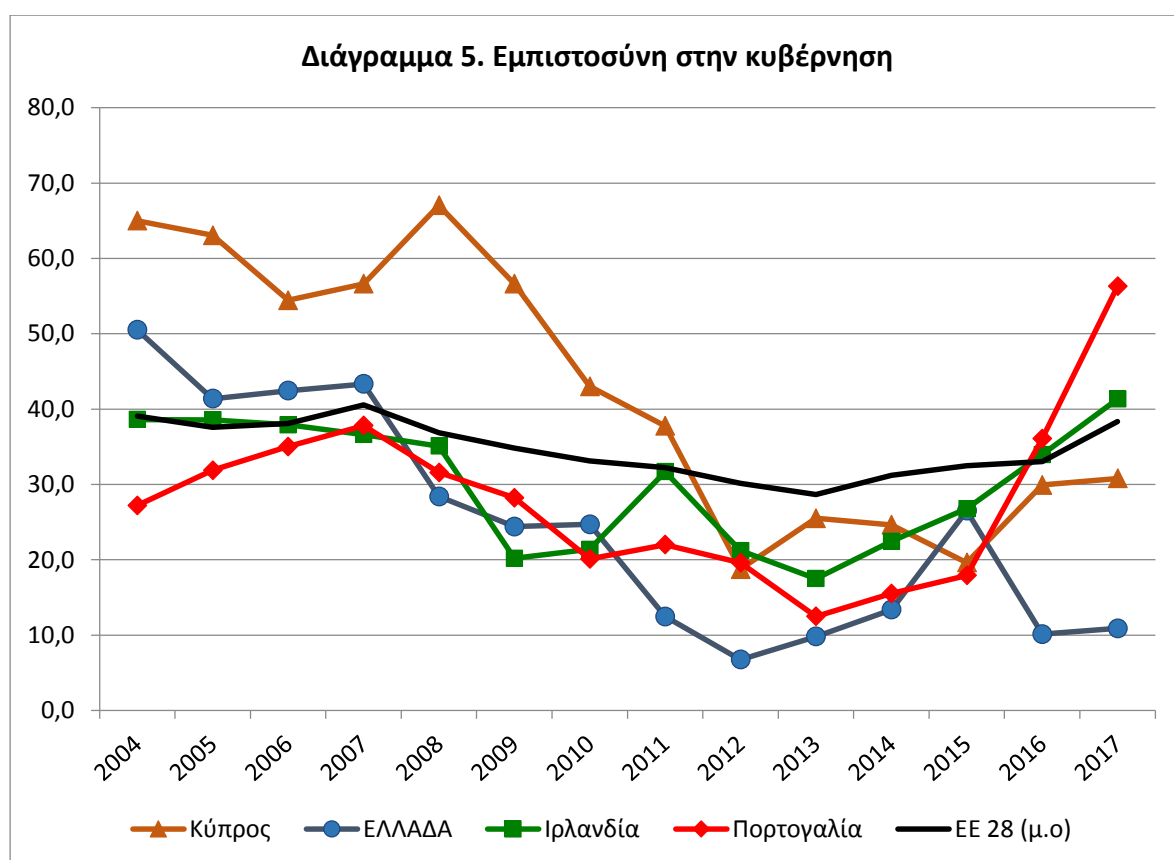
⁷ Για μια τέτοια πρόσφατη μελέτη, βλέπε Niazi, A. and H. Hassan, (2016).

νομιμοποίησης και διατήρησης του πολιτικού συστήματος. Όπως τονίζει σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ για το θέμα (OECD 2013):

“Η εμπιστοσύνη είναι βασικό στοιχείο κοινωνικής συνοχής και ευμάρειας, καθώς επηρεάζει την ικανότητα της κυβέρνησης να κυβερνά και της δίνει τη δυνατότητα να δρα χωρίς να καταφεύγει στην καταπίεση. Κατά συνέπεια είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για να μειώνει το κόστος συναλλαγών σε όλες τις κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές σχέσεις.” (σελ. 21)

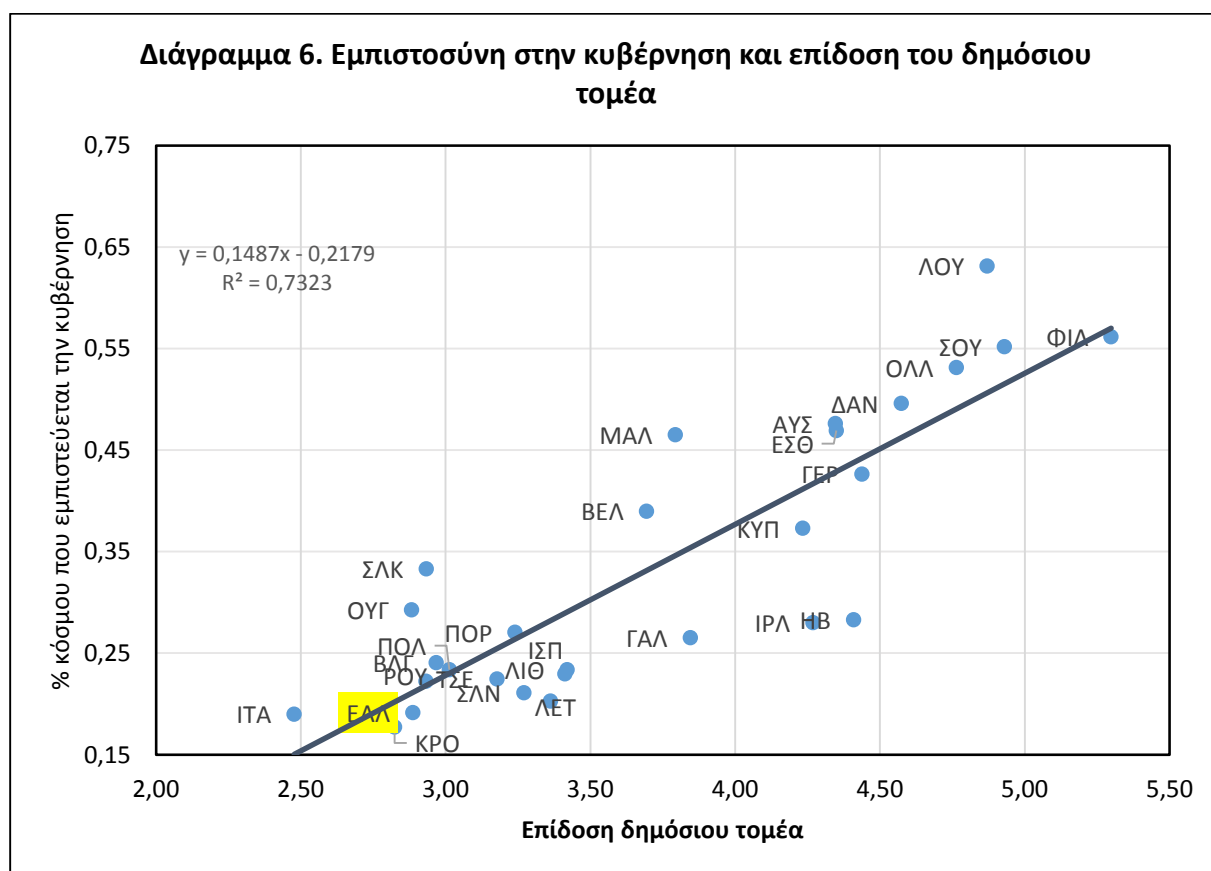
Η εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση φαίνεται να παίζει ιδιαίτερο ρόλο σε περιόδους κρίσεων, οικονομικών ή άλλης μορφής, αφού χωρίς εμπιστοσύνη δύσκολα η κυβέρνηση θα μπορέσει να πάρει τις κρίσιμες αποφάσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης ή άλλων έκτακτων καταστάσεων. Ταυτόχρονα θα πρέπει να έχουμε υπόψη ότι η εμπιστοσύνη πρέπει να έχει και την αντίστροφη κατεύθυνση, δηλαδή από την κυβέρνηση προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Όπως τονίζει ο Bouckaert (2012), η εμπιστοσύνη της κυβέρνησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και οργανισμούς, αλλά και μεταξύ των μελών της ίδιας της κυβέρνησης μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά τόσο τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής όσο και την υλοποίηση της.

Με βάση στοιχεία που δημοσιεύει δύο φορές το χρόνο το Ευρωβαρόμετρο έχουμε στο Διάγραμμα 5 μια εικόνα για την εξέλιξη του δείκτη εμπιστοσύνης των πολιτών στην κυβέρνηση.



Είναι φανερό ότι ο μέσος όρος εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ μειώθηκε ελαφρά την περίοδο της κρίσης, αλλά το 2017 έχει επανέλθει στα προ της κρίσης επίπεδα. Για την Πορτογαλία και την Ιρλανδία η εμπιστοσύνη το 2017 είναι σε επίπεδα υψηλότερα εκείνων πριν από την κρίση. Για την Κύπρο η πτώση ήταν η πλέον δραματική, σε σύγκριση με τις άλλες χώρες, αλλά και εκεί παρατηρείται σημαντική βελτίωση τα τελευταία χρόνια. Στην Ελλάδα, ο δείκτης εμπιστοσύνης το 2004 ήταν πάνω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά το 2007 και μετά παρουσιάζει μια σημαντική πτώση. Το 2015 παρατηρήθηκε μια μικρή ανάκαμψη, αλλά μετά μειώθηκε ξανά και το 2017 είναι και πάλι χαμηλά και μάλιστα το επίπεδο του δείκτη είναι το μικρότερο σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρόμοια είναι και η εικόνα για άλλους δείκτες, όπως η εμπιστοσύνη στο Κοινοβούλιο και τα πολιτικά κόμματα.

Μετά την πιο πάνω συνοπτική αναφορά στην εξέλιξη της εμπιστοσύνης των πολιτών σε μερικούς βασικούς θεσμούς επανερχόμαστε στο βασικό μας θέμα που είναι η επίδραση τους στις επιδόσεις του δημόσιου τομέα. Με βάση τα στοιχεία που έχουμε, για την περίοδο 2007-2017, η συσχέτιση μεταξύ εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση και επίδοσης του δημόσιου τομέα απεικονίζονται στο Διάγραμμα 6.



Όπως φαίνεται η συσχέτιση των δύο δεικτών είναι στενή αν και από την απεικόνιση στο διάγραμμα δεν μπορεί να συναχθεί η αιτιότητα. Το βέβαιο είναι ότι η εμπιστοσύνη των πολιτών στην

κυβέρνηση βελτιώνει τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα, αλλά θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι και οι καλές επιδόσεις του δημόσιου τομέα ενισχύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση.

Στην επισκόπηση των Algan and Cahuc (2014), παρουσιάζονται εμπειρικές εργασίες που διαπιστώνουν ότι υπάρχει στενή συσχέτιση μεταξύ εμπιστοσύνης και ποιότητας του νομικού συστήματος και παρόμοια συσχέτιση μεταξύ εμπιστοσύνης και ποιότητας διακυβέρνησης και η κατεύθυνση είναι και προς τις δύο κατευθύνσεις. Ανεξάρτητα από το βαθμό αιτιότητας από τη μια προς την άλλη κατεύθυνση είναι πλέον αναμφισβήτητο ότι η εμπιστοσύνη φορέων και πολιτών προς την κυβέρνηση και γενικότερα τους πολιτικούς και άλλους θεσμούς είναι καθοριστικός παράγοντας ανάπτυξης και ευημερίας.⁸

Πέρα όμως από την εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση και τους θεσμούς σημαντικό ρόλο παίζουν και οι σχέσεις μεταξύ των πολιτών, οι κοινωνικές και πολιτικές τους διασυνδέσεις, οι πεποιθήσεις τους για την κοινωνική αλληλεγγύη, κ.α., χαρακτηριστικά που έχει επικρατήσει να αποκαλούνται κοινωνικό κεφάλαιο.

4.2 Κοινωνικό κεφάλαιο⁹

Είναι πλέον κοινά αποδεκτό ότι οι σχέσεις μεταξύ ανθρώπων και οι άτυποι κοινωνικοί κανόνες συμπεριφοράς παίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση ατομικών και ευρύτερων ομαδικών συμπεριφορών. Η κοινωνική δικτύωση και η κοινωνική συνοχή μιας κοινότητας έχουν άμεση επίπτωση στην ευημερία μιας χώρας. Οι κοινωνίες με χαμηλό δείκτη εμπιστοσύνης έχουν συνήθως χαμηλά επίπεδα κοινωνικής ευημερίας και αντίστροφα. Η αντίληψη που διαμορφώνεται για την αξιοπιστία των συμπολιτών μας σίγουρα επηρεάζεται και από το πώς οι πολίτες αντιλαμβάνονται την ικανότητα και την αντικειμενικότητα των δημόσιων φορέων της χώρας τους στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Αυτά τα αγαθά και οι υπηρεσίες πρέπει να χρηματοδοτηθούν μέσα από τη γενική φορολογία. Αν μεγάλο τμήμα του πληθυσμού δεν εμπιστεύεται τη φορολογική νομοθεσία και διοίκηση και τη θεωρεί μεροληπτική και διεφθαρμένη και δεν πιστεύει ότι οι άλλοι πολίτες θα είναι συνεπείς στις φορολογικές τους υποχρεώσεις, και/ή ότι θα καταχραστούν τις παροχές του κράτους, τότε είναι πιθανό και οι ίδιοι να προσπαθήσουν να αποφύγουν την εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων. Όπως τονίζει ο Rothstein (2005):

“ Αν οι άνθρωποι πιστεύουν ότι η φοροδιαφυγή, η διαφθορά και η κατάχρηση του κράτους πρόνοιας είναι ευρέως διαδεδομένες, τότε είναι πολύ πιθανό και οι ίδιοι να οδηγηθούν σε

⁸ Για μια ενδιαφέρουσα επισκόπηση του ρόλου της εμπιστοσύνης στη διαμόρφωση και αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής, βλέπε OECD (2013).

⁹ Για μια ενδιαφέρουσα επισκόπηση του ρόλου του κοινωνικού κεφαλαίου στην οικονομική πολιτική βλέπε Morrone, et.al. (2009).

φοροδιαφυγή, να δωροδοκηθούν ή να καταχραστούν τους φορείς του κράτους πρόνοιας”. (σελ. 176)

Πρωτοπόρες στο θέμα είναι οι εργασίες, κυρίως πολιτικών επιστημόνων, όπως του Putnam (1993, 2000), αλλά και οικονομολόγων που έδειξαν τη στενή διασύνδεση μεταξύ δεικτών κοινωνικού κεφαλαίου και οικονομικής ανάπτυξης.¹⁰ Ο τρόπος με τον οποίο το κοινωνικό κεφάλαιο συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη μπορεί να πάρει διάφορες μορφές. Όπως έχουν δείξει οι Bjørnskov and Μέον (2015), η κοινωνική εμπιστοσύνη επιδρά στις οικονομικές επιδόσεις και την παραγωγικότητα μιας οικονομίας κυρίως εμμέσως, μέσα από τη βελτιωμένη διακυβέρνηση στους τομείς απονομής δικαιοσύνης και ρυθμιστικών παρεμβάσεων.

Τη σημασία του κοινωνικού κεφαλαίου έχει αναγνωρίσει η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank, 2011) και έχει εντάξει στις μελέτες της, εδώ και χρόνια, τη μέτρηση του «πραγματικού πλούτου» των εθνών, λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο παραδοσιακούς πόρους, όπως το φυσικό κεφάλαιο, αλλά και άδηλους πόρους, όπως το ανθρώπινο και το κοινωνικό κεφάλαιο. Κάποιες εκτιμήσεις δείχνουν ότι το άδηλο αυτό κεφάλαιο μπορεί να είναι μεταξύ του 60% και του 80% του συνολικού πλούτου στις ανεπτυγμένες χώρες. Πρόσφατη απόπειρα μέτρησης του κοινωνικού κεφαλαίου από τους Hamilton, et. al. (2016), εκτιμά ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ χωρών και γεωγραφικών περιοχών στο δείκτη κοινωνικής εμπιστοσύνης, που κυμαίνεται από το 12% στο συνολικό πλούτο, στη Λατινική Αμερική στο 28% στις χώρες του ΟΟΣΑ.

Η μέτρηση του κοινωνικού κεφαλαίου έχει αντιμετωπιστεί με διάφορους τρόπου από τους ερευνητές και έχουν χρησιμοποιηθεί διάφοροι δείκτες και μέθοδοι μέτρησης των σχετικών δεικτών.¹¹ Στην ανάλυση μας θα χρησιμοποιήσουμε τον δείκτη για το κοινωνικό κεφάλαιο που δημοσιεύει εδώ και δέκα χρόνια το Legatum Institute, στην ετήσια έκθεση του για κοινωνική ευημερία (The Legatum Prosperity Index). Ο δείκτης ευημερίας συντίθεται από μια σειρά άλλων δεικτών, ανάμεσα τους και ο δείκτης για κοινωνικό κεφάλαιο.¹² Σύμφωνα με τον ορισμό του Legatum Institute, ο δείκτης για το κοινωνικό κεφάλαιο μετρά το πόσο ισχυροί είναι οι δεσμοί μεταξύ προσώπων, το βαθμό κοινωνικής δικτύωσης, τους άτυπους κοινωνικούς κανόνες και την κοινωνική συμμετοχή των πολιτών. Μεταξύ άλλων περιλαμβάνει παράγοντες όπως ο εθελοντισμός, η βοήθεια στους ξένους, οι χορηγίες σε

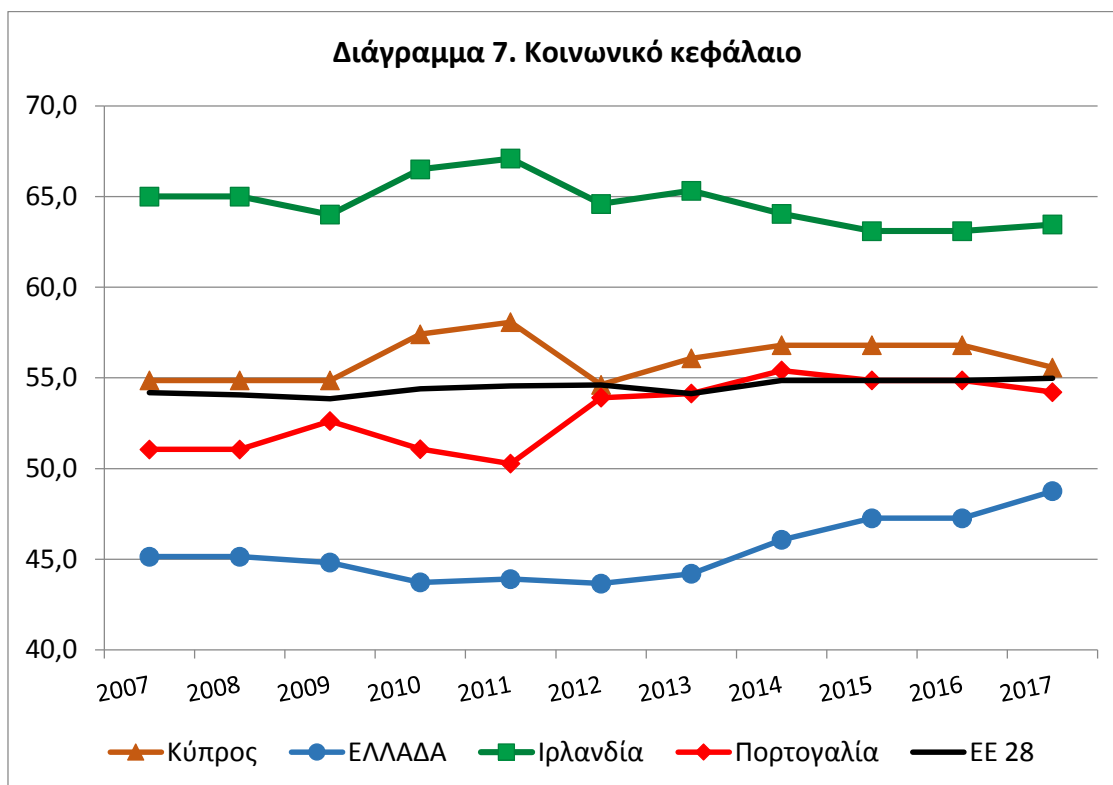
¹⁰ Για πρόσφατες εμπειρικές εργασίες που επιβεβαιώνουν το την άποψη αυτή, βλέπε, μεταξύ άλλων Bjørnskov (2012) και Peiro-Palomino (2016).

¹¹ Για μια αναλυτική παρουσίαση των προβλημάτων μέτρησης του κοινωνικού κεφαλαίου και κοινωνικής εμπιστοσύνης, βλέπε OECD (2017c). Δύο άλλες πρόσφατες επισκοπήσεις για το θέμα είναι οι εργασίες των Scrivens and Smith (2013) και της Siegler, V. (2014).

¹² Για λεπτομέρειες σχετικά με τη σύνθεση του δείκτη βλέπε, Legatum Prosperity Index 2017 – Methodology Report

φιλανθρωπικά ιδρύματα, το να θεωρούν οι πολίτες ότι μπορούν να εμπιστευτούν συμπολίτες τους, τη συμμετοχή τους στα κοινά, κ.α.

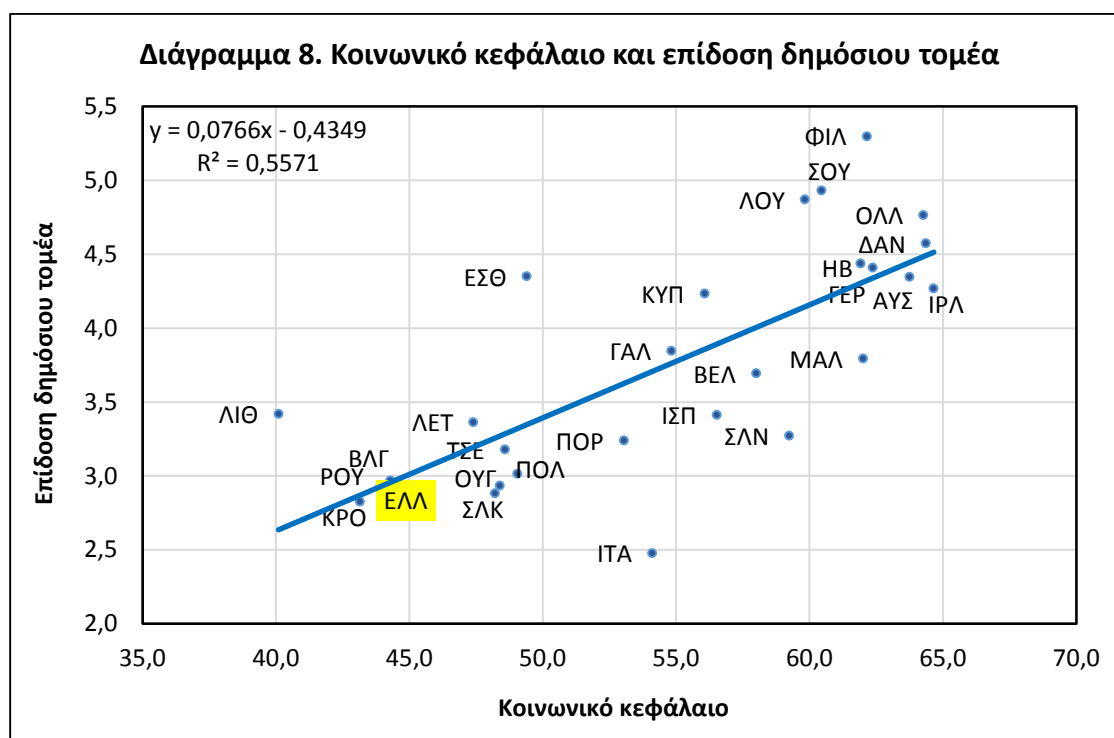
Ο δείκτης είναι διαθέσιμος για όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για τα δέκα τελευταία χρόνια και απεικονίζεται στο Διάγραμμα 7.



Είναι φανερό ότι ο δείκτης για την Ελλάδα είναι πολύ χαμηλός και επιδεινώθηκε τα πρώτα χρόνια της κρίσης. Παρατηρείται επίσης ότι σε όλη την περίοδο της κρίσης ο δείκτης για το μέσο όρο όλων των χωρών της ΕΕ παρέμεινε σταθερός, ενώ για τις χώρες που υπήχθησαν σε πρόγραμμα στήριξης υπήρξε μια βελτίωση, με εξαίρεση την Ιρλανδία, όπου υπήρξε μια μικρή επιδείνωση. Στην Ιρλανδία όμως ο δείκτης ήταν αρκετά υψηλός πριν την κρίση και παραμένει υψηλότερος από το μέσο όρο της ΕΕ. Στην Ελλάδα ο δείκτης παραμένει αρκετά κάτω από το μέσο Ευρωπαϊκό όρο, παρά τη βελτίωση παρατηρείται μετά το 2012. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι κατά πόσο η ποιότητα του κοινωνικού κεφαλαίου επηρεάζει την επίδοση του δημόσιου τομέα. Με βάση τα στοιχεία που παραθέσαμε και το δείκτη επίδοσης του δημόσιου τομέα που χρησιμοποιήσαμε στην προηγούμενη ανάλυση έχουμε τη συσχέτιση που απεικονίζεται στο Διάγραμμα 8.

Είναι φανερό ότι η συσχέτιση μεταξύ κοινωνικού κεφαλαίου και επίδοσης του δημόσιου τομέα είναι στενή για τις περισσότερες χώρες της ΕΕ, με εξαίρεση την Εσθονία και τη Λιθουανία, χώρες με καλές επιδόσεις στο δημόσιο τομέα, αλλά σχετικά χαμηλό δείκτη κοινωνικού κεφαλαίου. Η Ιταλία η

έχει χαμηλή επίδοση στο δημόσιο τομέα αλλά στο κοινωνικό κεφάλαιο έχει επίδοση κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ. Αν και δεν υπάρχουν πολλές εμπειρικές μελέτες που να εξετάζουν την επίδραση του κοινωνικού κεφαλαίου στην επίδοση του δημόσιου τομέα, μια πρόσφατη εργασία που εξετάζει τη σχέση μεταξύ κοινωνικού κεφαλαίου και καλής διακυβέρνησης (Doh 2014) διαπιστώνει ότι χώρες με υψηλά επίπεδα κοινωνικού κεφαλαίου και οικονομικής ανάπτυξης έχουν καλύτερη ποιότητα διακυβέρνησης.



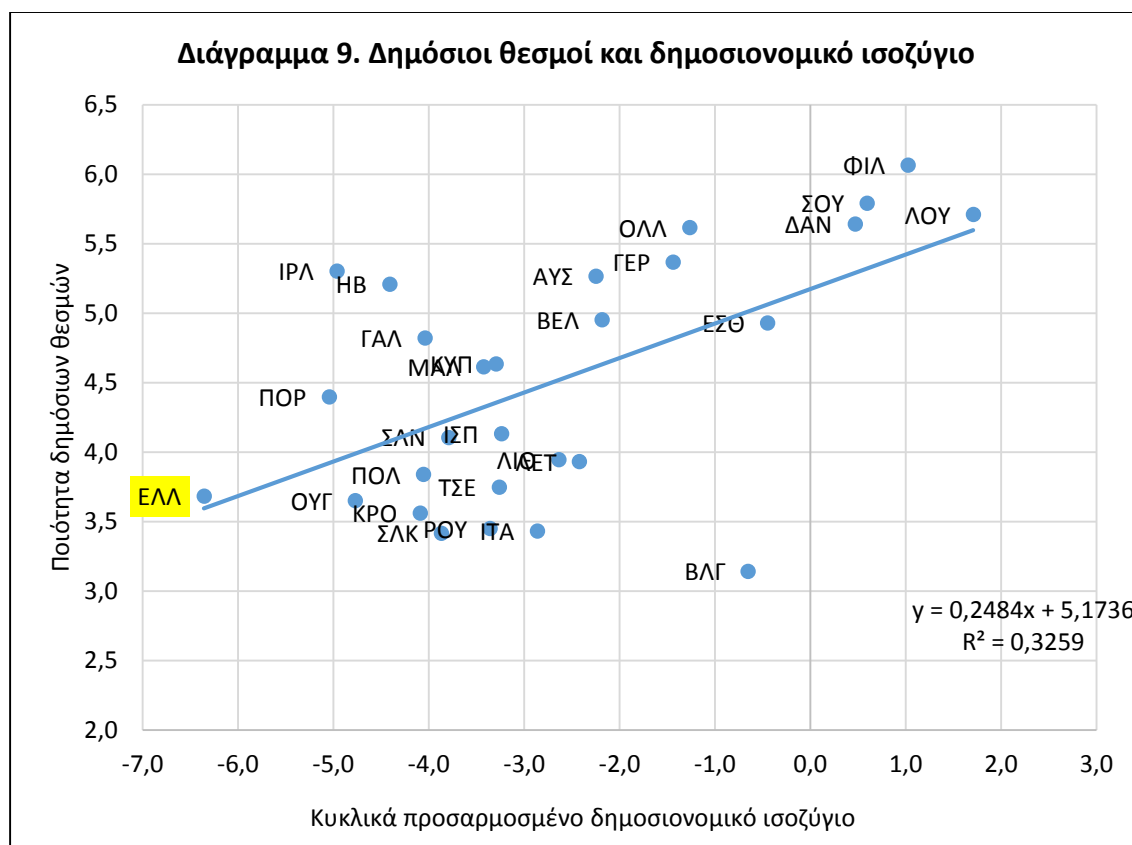
Με βάση αυτά τα ευρήματα και την εδραιωμένη πλέον πεποίθηση ότι το κοινωνικό κεφάλαιο είναι παράγοντας προωθητικός της οικονομικής ανάπτυξης, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι τα στοιχεία του Διαγράμματος 8 επιβεβαιώνουν την άποψη ότι το υψηλό επίπεδο κοινωνικού κεφαλαίου επιδρά θετικά στην επίδοση του δημόσιου τομέα, αν και όπως αναφέραμε πρωτίτερα η σχέση αυτή μπορεί να έχει και αντίστροφη αιτιότητα.

5. Διακυβέρνηση, θεσμοί και δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα

Η διαπίστωση ότι η ποιότητα διακυβέρνησης και θεσμών επηρεάζει καταλυτικά τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα, θέτει το ερώτημα για το πώς η ποιότητα αυτή επηρεάζει τη δημοσιονομική πολιτική και τη λειτουργία του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα. Επειδή οι επιδράσεις των θεσμών στη λειτουργία του δημόσιου τομέα είναι πολλαπλές, στην ανάλυση μας θα εξετάσουμε ορισμένες μόνο διαστάσεις που επηρεάζουν τη δημοσιονομική πολιτική. Ας εξετάσουμε κατ' αρχήν το πώς μπορεί να συνδέονται τα δημοσιονομικά ισοζύγια με την ποιότητα της διακυβέρνησης και του θεσμικού πλαισίου γενικότερα.

5.1. Ποιότητα διακυβέρνησης, θεσμοί και δημοσιονομικό ισοζύγιο

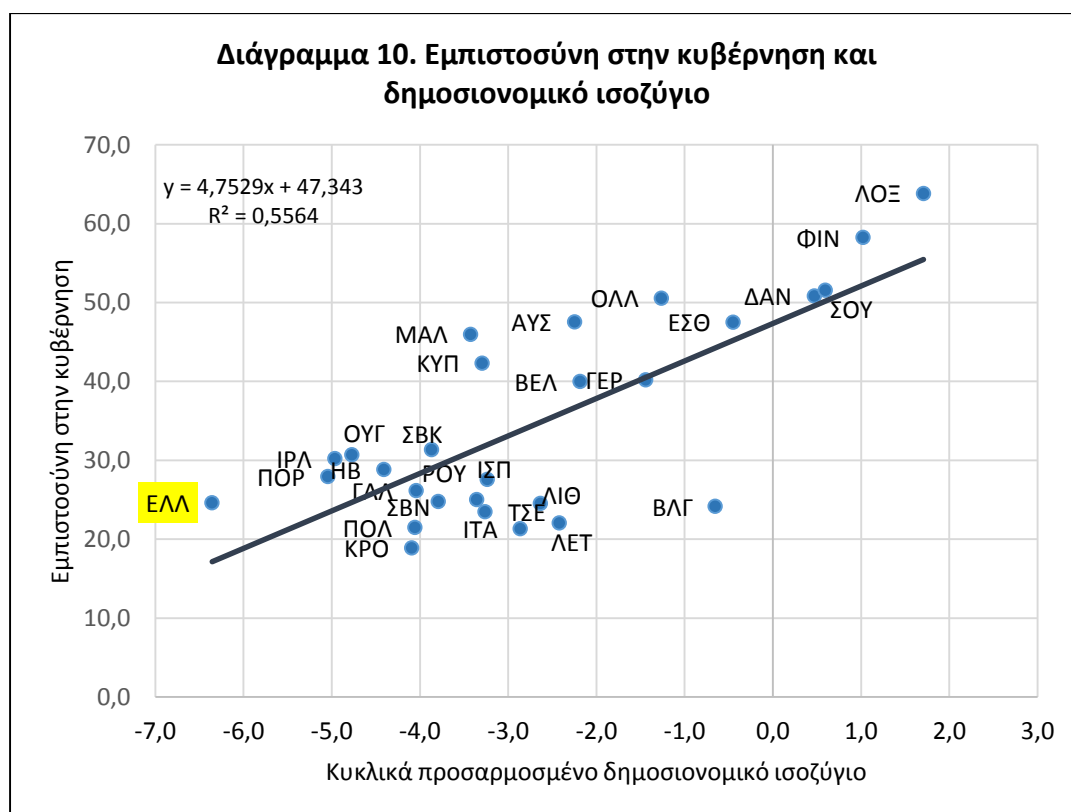
Μια πρώτη εικόνα για τη διασύνδεση ποιότητας θεσμών και την κατάσταση του δημοσιονομικού ισοζυγίου μιας χώρας μας δίνεται στο Διάγραμμα 9, όπου απεικονίζονται η ποιότητα δημόσιων θεσμών, με βάση το δείκτη που δημοσιεύει το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (WEF), και το κυκλικά προσαρμοσμένο δημοσιονομικό ισοζύγιο, όπως το δημοσιεύει η Ευρωπαϊκή Στατιστική Αρχή (Eurostat).



Είναι αλήθεια ότι η συσχέτιση για μερικές χώρες είναι αδύναμη, με πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η περίοδος που εξετάζουμε είναι από το 2001 και μετά και οι χώρες αυτές αύξησαν σημαντικά τα ελλείμματα τους για να αντιμετωπίσουν τις επιπτώσεις της διεθνούς χρηματοοικονομικής κρίσης στον τραπεζικό τομέα. Οι πρώην κομμουνιστικές χώρες αύξησαν επίσης τα ελλείμματα τους λόγω της κρίσης, αλλά οι επιπτώσεις ήταν ελέγξιμες λόγω του χαμηλού δημόσιου χρέους που είχαν οι περισσότερες από αυτές. Από την άλλη πλευρά οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης μπόρεσαν να έχουν πλεονάσματα ή μικρά ελλείμματα και αυτό συνδέεται με το γεγονός ότι η κρίση τις επηρέασε λιγότερο, πράγμα που τους έδωσε τη δυνατότητα να συνεχίσουν τη συνετή δημοσιονομική τους πολιτική που οφείλεται εν πολλοίς στην ποιότητα των θεσμών τους.

Η Ελλάδα από την άλλη πλευρά φαίνεται να αποτελεί ακραία περίπτωση, με μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα και χαμηλή ποιότητα δημόσιων θεσμών. Αν και πρώην κομμουνιστικές χώρες είχαν σε όλη την υπό εξέταση περίοδο χαμηλότερη ποιότητα δημόσιων θεσμών, δεν αύξησαν σημαντικά τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα στην προ κρίσης αλλά και στη μετά την κρίση περίοδο. Παρόμοια εικόνα αποκομίζουμε όταν εξετάσουμε τη συσχέτιση δημοσιονομικού ισοζυγίου με το δείκτη ποιότητας διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας.

Για να κατανοήσουμε καλύτερα την επίδραση της ποιότητας διακυβέρνησης και θεσμών στο δημοσιονομικό ισοζύγιο, ίσως είναι προσφορότερο να εξετάσουμε πιο αναλυτικά ορισμένες διαστάσεις των δημόσιων θεσμών, όπως π.χ. η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, το επίπεδο διαφθοράς, η αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών, κ.α. Πριν προχωρήσουμε όμως σε μια τέτοια εξέταση είναι σκόπιμο να δούμε πως άτυποι θεσμοί, όπως π.χ. η εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση μπορεί να επηρεάζουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Στο Διάγραμμα 10, απεικονίζεται η συσχέτιση μεταξύ δημοσιονομικού ισοζυγίου και εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση.



Όπως φαίνεται η συσχέτιση είναι αρκετά στενή και αυτή μπορεί να έχει διττή ερμηνεία. Μια ερμηνεία θα μπορούσε να είναι ότι η υψηλή εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση της δίνει τη δυνατότητα να ασκεί λελογισμένη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και να μην δημιουργούνται μεγάλα ελλείμματα. Από την άλλη πλευρά η συσχέτιση αυτή μπορεί να σημαίνει ότι η συνετή και

λελογισμένη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών δεν οδηγεί σε ελλείμματα και δημοσιονομικές κρίσεις και επομένως η κυβέρνηση δεν παίρνει μέτρα για περικοπές δαπανών ή αύξηση των φόρων, με αποτέλεσμα η κυβέρνηση να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης του κοινού. Τελικά φαίνεται ότι η σχέση είναι μάλλον αμφίδρομη όπως έχει δείξει η εμπειρική έρευνα για τα θέματα εμπιστοσύνης και οικονομικής ανάπτυξης, που αναφέραμε πιο πάνω.

Στο σημείο αυτό ίσως αξίζει να τονιστεί ότι η συσχέτιση δημοσιονομικών ελλειμμάτων με την ποιότητα των θεσμών μπορεί να μην είναι στενή δια πολλές χώρες αλλά αυτό οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στο γεγονός ότι στην περίοδο που εξετάζουμε, πολλές χώρες με υψηλή ποιότητα θεσμών οδηγήθηκαν στο να έχουν μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα για να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της διεθνούς χρηματοοικονομικής κρίσης. Το ερώτημα που ανακύπτει από την προηγηθείσα ανάλυση είναι γιατί το επίπεδο εμπιστοσύνης των πολιτών στην κυβέρνηση και στους πολιτικούς θεσμούς είναι στην Ελλάδα πολύ χαμηλότερο από εκείνο άλλων ευρωπαϊκών χωρών;

5.2. Οικονομικά αίτια για τη χαμηλή εμπιστοσύνη στους πολιτικούς θεσμούς

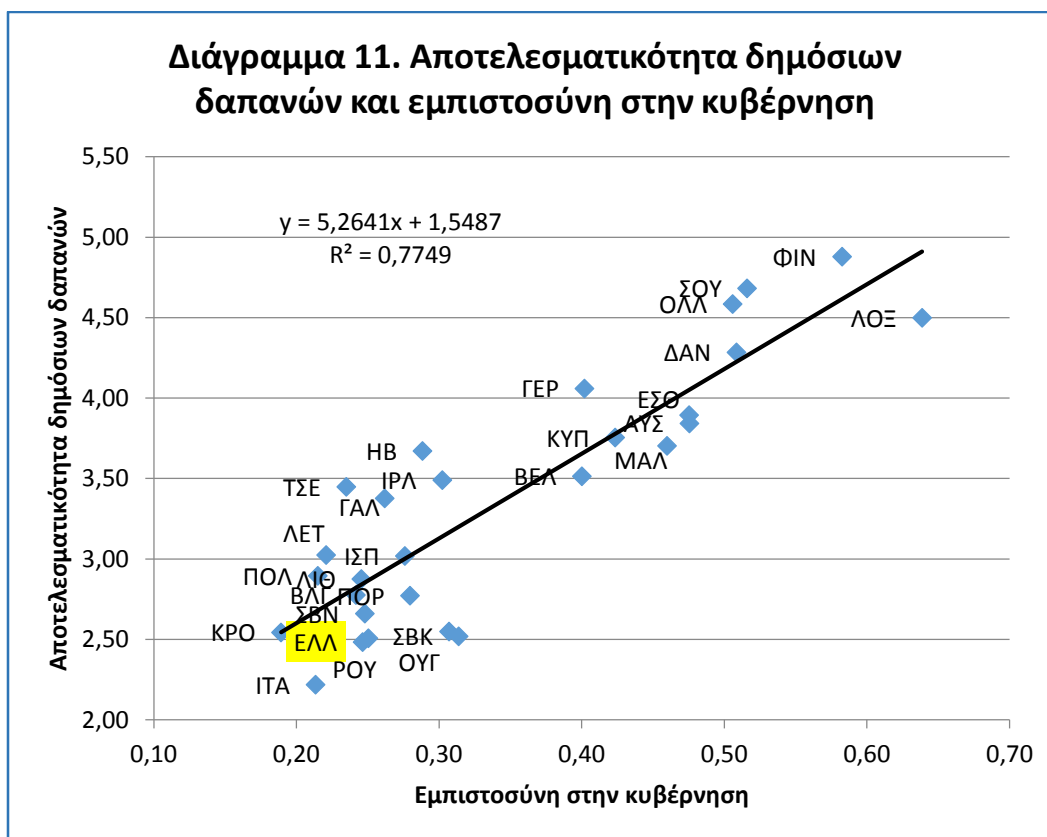
Οι παράγοντες που διαμορφώνουν την εμπιστοσύνη στους θεσμούς έχουν εξεταστεί λεπτομερειακά από πολλούς αναλυτές στα γνωστικά πεδία των πολιτικών και οικονομικών επιστημών, της κοινωνιολογίας, της ψυχολογίας, κ.α.¹³ Στο τμήμα αυτό εμείς θα περιοριστούμε στην ανάλυση μερικών βασικών δημοσιονομικών παραγόντων που μπορεί να επηρεάζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση. Όπως τονίζει ο ΟΟΣΑ (OECD, 2015, σελίδα 5):

“Η εμπειρία των τελευταίων ετών έχει δείξει ότι ο καλός προϋπολογισμός υποστηρίζεται και, με τη σειρά του, υποστηρίζει τους βασικούς πυλώνες της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης: τη διαφάνεια, την ακεραιότητα, την πρόσβαση στην πληροφορία, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία και μια στρατηγική προσέγγιση στον προγραμματισμό και την και την επίτευξη των εθνικών στόχων. Ο προϋπολογισμός είναι επομένως ένας βασικός θεμέλιος λίθος στην αρχιτεκτονική της εμπιστοσύνης μεταξύ κρατών και των πολιτών τους.”

Η πολιτική του Προϋπολογισμού όμως εκδηλώνεται τόσο με την πολιτική δαπανών όσο και με τη φορολογική πολιτική. Ας δούμε πρώτα την πολιτική δαπανών. Με βάση μια σειρά δείκτες που δημοσιεύει το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ και ο ΟΟΣΑ διαπιστώνεται ότι, για την περίοδο 2007-2017 που έχουμε στοιχεία, η Ελλάδα είναι ουραγός μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων δαπανών. Την ίδια κατάταξη έχει η χώρα μας σε δείκτες που μετρούν την ικανοποίηση των πολιτών από τις υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος στην

¹³ Για μια γενική επισκόπηση βλέπε την πρόσφατη εργασία του ΟΟΣΑ (OECD 2017b) και ιδιαίτερα το κεφάλαιο 1.

παιδεία, υγεία και δημόσια τάξη.¹⁴ Η χαμηλή ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών αντανακλάται και στην εμπιστοσύνη που έχουν οι πολίτες στην κυβέρνηση, όπως αποκαλύπτει το Διάγραμμα 11.



Πέρα όμως από τις δαπάνες, σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση παίζουν και τα έσοδα και κυρίως τα έσοδα από τη φορολογία.

5.2.2 Κρατικά έσοδα και εμπιστοσύνη στο κράτος

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 1, στην περίοδο της κρίσης, τα έσοδα από όλες τις κατηγορίες των φόρων αυξήθηκαν, αλλά τα έσοδα από έμμεσους φόρους αυξήθηκαν πολύ περισσότερο από ό,τι αυξήθηκαν στους άμεσους φόρους και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Είναι άξιο σημείωσης ότι αν και υπήρξε μεγάλη μείωση του ΑΕΠ και κατά συνέπεια της απασχόλησης και της κατανάλωσης, σημειώθηκε σημαντική αύξηση των εσόδων σε όλες τις κατηγορίες φόρων. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι ο περιορισμός της φοροδιαφυγής ήταν μάλλον περιορισμένος και τα αυξημένα έσοδα προήλθαν είτε από αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών και τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης με μείωση αφορολογήτων ποσών ή κατάργηση μειωμένων συντελεστών στην έμμεση φορολογία, είτε από επιβολή νέων φόρων.

¹⁴ Για αναλυτικά στοιχεία βλέπε OECD (2017a). Για εμπειρικές εργασίες στο θέμα, βλέπε OECD (2017b), Guerrero (2011), και Gyorffy (2013).

Την αύξηση των εσόδων λόγω αύξησης φορολογικών συντελεστών την αναγνωρίζει και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στην τελευταία του έκθεση για την Ελλάδα (IMF, 2018), όταν αναφέρει ότι:

“Η Ελλάδα έχει επιτύχει μια εντυπωσιακή δημοσιονομική προσαρμογή, αλλά με σημαντικό κόστος για την οικονομική μεγέθυνση. Για να επιτύχει τα υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα που συμφώνησε με τους Ευρωπαίους εταίρους, η Ελλάδα έχει βασιστεί σε μια μεγάλη συμπίεση των δαπανών για επενδύσεις και δαπανών που είχε διακριτική ευχέρεια και αυξήσεις στους ήδη υψηλούς φορολογικούς συντελεστές.” (σελίδα 11).

Πίνακας 1. Μεταβολή στη φορολογική επιβάρυνση την περίοδο 2009-2017				
(% ΑΕΠ)				
	Φορολογικό βάρος	Άμεσοι φόροι	Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης	Έμμεσοι φόροι
Αυστρία	0,6	0,4	0,2	-0,2
Βέλγιο	2,0	1,9	-0,6	0,6
Βουλγαρία	3,0	0,6	1,3	0,8
Κροατία	1,6	-0,8	-0,2	2,5
Κύπρος	2,6	0,0	1,0	1,7
Τσεχία	3,1	0,6	0,8	1,6
Δανία	1,0	1,7	-0,4	-0,3
Εσθονία	-1,4	0,0	-1,4	0,0
Φινλανδία	2,3	1,1	-0,1	1,2
Γαλλία	4,1	2,2	0,6	1,4
Γερμανία	1,1	1,8	-0,1	-0,6
ΕΛΛΑΔΑ	9,3	1,6	2,2	5,6
Ουγγαρία	-0,5	-2,2	-0,1	1,8
Ιρλανδία	-5,7	-1,4	-1,8	-2,6
Ιταλία	1,3	0,5	-0,3	1,1
Λετονία	3,9	1,5	-0,8	2,8
Λιθουανία	-0,8	-0,5	-0,4	0,2
Λουξεμβούργο	0,4	1,2	-0,3	-0,6
Μάλτα	-0,2	1,2	-0,8	-0,7
Ολλανδία	3,6	1,9	1,0	0,5
Πολωνία	2,9	0,2	1,8	0,8
Πορτογαλία	3,7	1,6	-0,3	2,4
Ρουμανία	-0,4	0,1	-0,4	0,0
Σλοβακία	3,9	1,3	2,2	0,6
Σλοβενία	-0,3	-0,7	-0,2	0,6
Ισπανία	3,3	0,8	-0,7	3,0
Σουηδία	-0,2	0,1	-0,1	-0,2
Ην. Βασίλειο	1,5	-0,5	0,1	2,1
ΕΕ 28	1,9	1,0	-0,1	0,9
Ευρωζώνη	2,2	1,4	0,1	0,7
Πηγή: AMECO				

Μια πρώτη αίσθηση της αύξησης της φορολογικής επιβάρυνσης μας δίνουν τα στοιχεία του Πίνακα 2, όπου απεικονίζονται οι αλλαγές σε συντελεστές του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ), στο Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) και στα έσοδα από τον ετήσιο φόρο περιουσίας ως ποσοστό των φορολογικών εσόδων.

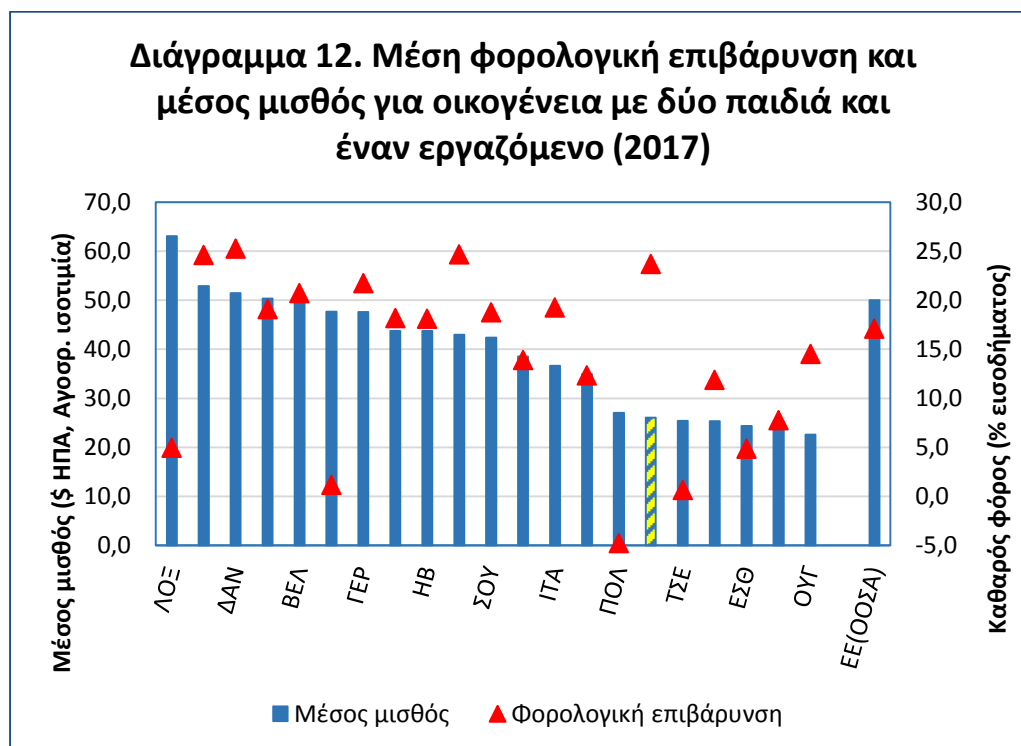
Πίνακας 2. Μεταβολή σε συντελεστές βασικών φόρων						
	Ανώτατος οριακός συντελεστής ΦΕΦΠ		ΦΠΑ βασικός συντελεστής		Ετήσιος φόρος στην ακίνητη περιουσία (% στα φορολογικά έσοδα)	
	2009	2017	2009	2017	2009	2016
Αυστρία	50,0	50,0	20	20	0,5	0,5
Βέλγιο	53,7	53,2	21	21	3,0	3,0
Βουλγαρία	10,0	10,0	20	20	0,9	1,1
Γαλλία	45,4	50,2	19,6	20	5,2	7,2
Γερμανία	47,5	47,5	19	19	1,2	1,1
Δανία	62,1	55,8	25	25	4,5	4,4
ΕΛΛΑΔΑ	40,0	55,0	19	24	3,1	7,1
Εσθονία	21,0	20,0	20	20	1,0	0,8
Ην. Βασίλειο	40,0	45,0	15	20	9,9	9,1
Ιρλανδία	46,0	48,0	21,5	23	2,8	2,5
Ισπανία	43,0	43,5	16	21	2,9	3,6
Ιταλία	44,9	47,2	20	22	1,4	3,3
Κροατία	56,1	42,5	22	25	0,1	0,1
Κύπρος	30,0	35,0	15	19	2,6	2,5
Λετονία	23,0	23,0	21	21	2,0	2,8
Λιθουανία	15,0	15,0	19	21	1,1	1,1
Λουξεμβούργο	39,0	45,8	15	17	0,2	0,2
Μάλτα	35,0	35,0	18	18	0,0	0,0
Ολλανδία	52,0	52,0	19	21	1,7	2,2
Ουγγαρία	40,0	15,0	25	27	0,8	1,0
Πολωνία	32,0	32,0	22	23	3,7	3,7
Πορτογαλία	42,0	56,2	20	23	2,0	2,3
Ρουμανία	16,0	16,0	19	19	2,4	2,4
Σλοβακία	19,0	25,0	19	20	1,4	1,3
Σλοβενία	41,0	50,0	20	22	1,3	1,4
Σουηδία	56,5	57,1	25	25	1,7	1,7
Τσεχία	15,0	15,0	19	21	0,5	0,6
Φινλανδία	49,1	51,4	22	24	1,3	1,8
ΕΕ 28	38,0	39,0	19,9	21,5	3,4	4,1

Πηγή: EC Tax Trends 2017

Από τα στοιχεία του Πίνακα 2, παρατηρούμε ότι ο ανώτατος οριακός συντελεστής στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων αυξήθηκε από το 40% το 2009 στο 55% το 2017, συντελεστής που είναι ο τέταρτος υψηλότερος στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετά τη Σουηδία, Πορτογαλία και τη Δανία. Παράλληλα όμως την αύξηση του ανώτατου οριακού συντελεστή στο ΦΕΦΠ υπήρξε και σημαντική μείωση του αφορολόγητου ποσού εισοδήματος και περιορίστηκαν ή καταργήθηκαν μια σειρά από απαλλαγές και εκπτώσεις.

Όπως όμως είδαμε και στον πίνακα 1, τα έσοδα από την έμμεση φορολογία αυξήθηκαν σημαντικά και αυτό φαίνεται και από την αύξηση του βασικού συντελεστή του ΦΠΑ από το 19% το 2009 στο 24% το 2016 και είναι από τους υψηλότερους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι επίσης γνωστό ότι και στους άλλους έμμεσους φόρους, όπως οι ειδικοί φόροι σε ενέργεια, οινόπνευμα και καπνικά προϊόντα αυξήθηκαν σημαντικά. Τέλος, μια άλλη μορφή φορολογίας που αυξήθηκε σημαντικά στα χρόνια της κρίσης είναι εκείνη της ακίνητης περιουσίας. Με βάση τα στοιχεία της Eurostat τα έσοδα από το φόρο ακίνητης περιουσίας το 2009 ήταν το 3,1% των φορολογικών εσόδων, ενώ το 2016 έφτασαν το 7,1%. Μέσα σε λίγα χρόνια δηλαδή το ποσοστό υπερδιπλασιάστηκε και είναι το τρίτο μεγαλύτερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Από τα πιο πάνω στοιχεία είναι εμφανές ότι το φορολογικό βάρος στην Ελλάδα έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια σημαντικά και η αύξηση αυτή συνέβη σε μια περίοδο που η μέση αμοιβή στον εργαζόμενο μειώθηκε σημαντικά. Ένα χαρακτηριστικό δείγμα της μεγάλης φορολογικής επιβάρυνσης δίνεται από τα στοιχεία του Διαγράμματος 12.



Στο Διάγραμμα απεικονίζονται ο μέσος μισθός στον ιδιωτικό τομέα, σε δολάρια ΗΠΑ και αγοραστικές ισοτιμίες και η φορολογική επιβάρυνση μιας οικογένειας με δύο παιδιά και έναν εργαζόμενο. Στις 21 χώρες του δείγματος μας (χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι και μέλη του ΟΟΣΑ), η Ελλάδα είναι τέταρτη σε φορολογική επιβάρυνση και 16^η σε επίπεδο εισοδήματος.

Από την προηγηθείσα παρουσίαση βασικών δεικτών για τη φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης είναι φανερό ότι το φορολογικό βάρος αυξήθηκε σημαντικά και αυτό δεν φαίνεται να συνοδεύεται από καλύτερη ποιότητα δημόσιων υπηρεσιών. Είναι επομένως αναμενόμενο η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την κυβέρνηση να είναι χαμηλή και αυτό με τη σειρά του επηρεάζει την προθυμία των πολιτών να συμμορφώνονται στις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Υπάρχει πλέον πλούσια βιβλιογραφία, όχι μόνο οικονομολόγων αλλά πολιτικών και κοινωνικών επιστημόνων που τεκμηριώνουν την άποψη ότι σε χώρες που οι πολίτες εμπιστεύονται την κυβέρνηση, η συμμόρφωση στη φορολογική νομοθεσία είναι αυξημένη και κατά συνέπεια περιορισμένη η φοροδιαφυγή.¹⁵

6. Πώς δημιουργούνται αξιόπιστοι και αποτελεσματικοί θεσμοί;

Από την προηγηθείσα ανάλυση γίνεται φανερό ότι οι χαμηλές δημοσιονομικές επιδόσεις της χώρας μας οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη χαμηλή ποιότητα των θεσμών της. Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου με τη δημιουργία κυρίως ανεξάρτητων αρχών, μερικές από τις οποίες είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένες. Παρόμοιες προσπάθειες, σε περιορισμένο βαθμό, έχουν γίνει στο χώρο της δημοσιονομικής πολιτικής, αρχικά με τη δημιουργία του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής και αργότερα με τη δημιουργία του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Όμως, το μεν Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής δεν είναι ανεξάρτητο, αλλά απλά μια υπηρεσία που βοηθά τη Βουλή στα θέματα Προϋπολογισμού, το δε Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι ανεξάρτητο, αλλά μέχρι τώρα πολύ μικρή παρουσία έχει στο διάλογο για τα δημόσια οικονομικά.

Ένα πιο επιτυχημένο εγχείρημα στη δημιουργία δημοσιονομικών θεσμών φαίνεται να είναι εκείνο της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Παρά τα αρχικά προβλήματα στη λειτουργία της, η ΑΑΔΕ έχει κάνει σταθερά βήματα προόδου και έχει αρχίσει να αποκτά αξιοπιστία στο κοινό. Απέχει όμως πολύ ακόμη από αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αδυναμίες όμως του φορολογικού μας συστήματος εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Η φορολογική μας νομοθεσία συνεχίζει να είναι πολύπλοκη και ασαφής, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση και να αναγκάζονται οι πολίτες και επιχειρήσεις να καταφεύγουν στα δικαστήρια. Ίσως είναι αναγκαίο

¹⁵ Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες των Togler (2003, 2007), Rudolph (2009), Jimenez and Iyer (2016), Guerrero, A. (2011), Gyorffy, (2013), Kleven (2014), OECD (2017b).

να συσταθεί και στη χώρα μας, κατά το πρότυπο άλλων χωρών, μια Διαρκής Επιτροπή Απλοποίησης της φορολογικής νομοθεσίας, που θα έχει την ευθύνη της κωδικοποίησης της και ταυτόχρονα της υποβολής προτάσεων για απλοποίηση της. Ένα άλλο θέμα είναι η εξωδικαστική επίλυση φορολογικών διαφορών. Παρά την ύπαρξη της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών της ΑΑΔΕ, η επίλυση φορολογικών διαφορών εξακολουθεί να μην είναι αποτελεσματική.

Στον τομέα των δημόσιων δαπανών έχει γίνει σημαντική πρόοδος στην παρακολούθηση και τον έλεγχο των δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης. Παραμένουν όμως αρκετά προβλήματα στον ουσιαστικό έλεγχο σε αποκεντρωμένους φορείς, όπως η τοπική αυτοδιοίκηση, τα νοσοκομεία, κ.α. Η προσπάθεια που έχει ξεκινήσει στην κεντρική κυβέρνηση για αξιολόγηση των δαπανών πρέπει να προχωρήσει και να επεκταθεί σε όλη τη γενική κυβέρνηση. Ένας βασικός φορέας ελέγχου είναι αναμφισβήτητο το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο όμως είναι ουσιαστικά Δικαστήριο που εξετάζει κυρίως τη νομιμότητα των δαπανών. Είναι καιρός να γίνει ουσιαστικό όργανο ελέγχου της ποιότητας και αποδοτικότητας των δαπανών και ίσως ενόψει της συνταγματικής αναθεώρησης θα πρέπει να επανεξεταστεί ο ρόλος του. Στα πλαίσια της αναμόρφωσης του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών θα ήταν μεγάλη καινοτομία να δημοσιεύονται ισολογισμοί, ελεγμένοι από ορκωτούς ελεγκτές, από όλους τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, τα νοσοκομεία και άλλους σημαντικούς φορείς του Δημοσίου.

Το θέμα της σημερινής μου ομιλίας όμως δεν είναι να κάνω αναλυτικές προτάσεις για αναμόρφωση ή δημιουργία δημοσιονομικών θεσμών. Επιδίωξη μου είναι να θέσω έναν προβληματισμό για τον ρόλο των θεσμών για να κατανοήσουμε ότι η κρίση στη χώρα μας δεν ήταν μόνο κρίση που προήλθε από ανεύθυνες οικονομικές ή κοινωνικές πολιτικές, αλλά και κρίση που οξύνθηκε από το ξεπερασμένο ή αδύναμο θεσμικό πλαίσιο. Την αδυναμία αυτή δεν φαίνεται να είχαν αντιληφθεί ή κατανοήσει οι πιστωτές της χώρας, με αποτέλεσμα πολλά από τα μέτρα που επέβαλαν να μην έχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Στο βασικό ερώτημα πώς θα μπορέσουμε να βελτιώσουμε το θεσμικό μας πλαίσιο η απάντηση δεν είναι εύκολη. Ούτε πρέπει να επιδιώξουμε την αντιγραφή επιτυχημένων σε άλλες χώρες θεσμών. Για να έχουν επιτυχία οι μεταρρυθμίσεις σε θεσμικό πλαίσιο είναι απαραίτητο οι πρωτοβουλίες να ληφθούν από το εγχώριο πολιτικό σύστημα και να έχουν την ευρύτερη δυνατή συναίνεση πολιτικών δυνάμεων και κοινωνικών εταίρων. Η αντιγραφή θεσμικών ρυθμίσεων που αγνοούν τη δομή της διακυβέρνησης, την κουλτούρα, τις παραδόσεις και τις αξίες μιας κοινωνίας δεν έχουν πολλές ελπίδες ευδοκίμησης. Όπως εύστοχα γράφει ο Θανάσης Βαλτινός:

«Καμιά επιστημονική ή άλλη κατάκτηση δεν θα παραγκωνίσει ποτέ τον Αγαμέμνονα, π.χ. του Αισχύλου, ή τον Βαρλάμη του δημοτικού τραγουδιού ή τον απολειπόμενο Αντώνιο του πανούργου γέροντα της Αλεξάνδρειας.»¹⁶

Θέλω να πιστεύω ότι με την πείρα που έχουμε από την περιπέτεια της Ελλάδας και τη γνώση που μπορούμε να αποκομίσουμε από τις εμπειρίες άλλων χωρών θα μπορέσουμε να προχωρήσουμε στη διαμόρφωση αξιόπιστων θεσμών που θα μας προφυλάξουν από την επανάληψη των λαθών του παρελθόντος. Οι υγιείς και αξιόπιστοι θεσμοί θα βοηθήσουν να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στην κυβέρνηση και τους πολιτικούς μας θεσμούς, που είναι πυλώνες της δημοκρατίας. Μέσα στα προβλήματα της καθημερινότητας έχουμε λησμονήσει ότι η δημοκρατία δεν μας ήρθε ως δώρο αλλά κατακτήθηκε μέσα από αγώνες και θυσίες. Η δημοκρατία είναι το πολίτευμα που μέσα από διάλογο και μηχανισμούς συναίνεσης έχει βοηθήσει τις κοινωνίες να επιλύουν τις διαφορές τους με ειρηνικό τρόπο και να αποφεύγουν συγκρούσεις και αιματοχυσίες. Όπως έδειξε ο μεγάλος οικονομολόγος και φιλόσοφος Amartya Sen, η Δημοκρατία είναι η μεγάλη κατάκτηση του 20ου αιώνα. Μόλις στα τελευταία τριάντα χρόνια και για πρώτη φορά στην ιστορία της ανθρωπότητας, η κοινοβουλευτική δημοκρατία έγινε το γενικότερα αποδεκτό σύστημα διακυβέρνησης. Η δημοκρατία όμως είναι ένα πολίτευμα εύθραυστο και μπορεί εύκολα να χειραγωγηθεί από επιτήδειους, αν οι πολιτικοί θεσμοί είναι αδύναμοι και οι πολίτες δεν επαγρυπνούν και δεν συμμετέχουν ενεργά στην υπεράσπιση της.

Θέλω επίσης να απευθυνθώ στους ομότεχνους μου οικονομολόγους και να τους πω ότι, παρά την πρόοδο στη θεωρία και στις υπολογιστικές τεχνικές, η οικονομική παραμένει στο βάθος της ηθική επιστήμη. Είναι άξιο αναφοράς ότι η Ακαδημία Αθηνών, από συστάσεως της, έχει εντάξει την οικονομική στην τάξη των ηθικών και πολιτικών επιστημών. Αυτή η διαπίστωση σημαίνει ότι στις αναλύσεις και προτάσεις πολιτικής που κάνουμε θα πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι οι πολίτες δεν ανταποκρίνονται αποκλειστικά και μόνο σε οικονομικά κίνητρα. Οι πολιτισμικές αξίες, οι αντιλήψεις για δικαιοσύνη και οι ιδεολογικές πεποιθήσεις των πολιτών παίζουν σημαντικό ρόλο στη συμπεριφορά και στις αντιδράσεις τους σε μέτρα οικονομικής πολιτικής. Γι' αυτό και θεωρώ ότι είναι καθήκον όλων μας, που ασχολούμαστε με το χώρο των κοινωνικών επιστημών, να συμβάλουμε στη διαμόρφωση προτάσεων για δημόσιες πολιτικές που θα λαμβάνουν υπόψη τους όλα αυτά τα στοιχεία για να είναι εφαρμόσιμες και αποτελεσματικές. Στην κατεύθυνση αυτή καθοριστικό ρόλο θα παίξει και η δημιουργία υγιών δημόσιων θεσμών που θα συντελέσουν στο να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στο πολιτικό μας σύστημα και θα συμβάλουν στην ενίσχυση των δημοκρατικών μας θεσμών. Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς και στη

¹⁶ Θανάσης Βαλτινός, *Κρασί και Νύμφες*, σελίδα 274, Βιβλιοπωλείο της Εστίας, 2009.

δημοκρατία είναι προϋπόθεση για ένα καλύτερο μέλλον για το λαό και τη νεολαία μας που έχουν υποφέρει πολύ τα τελευταία χρόνια. Και σε αυτό πρέπει να εμμείνουμε, γιατί όπως αναφέρει η μεγάλη κυρία της ποίησης μας, η Κική Δημουλά:

«... η εμμονή είναι ένα χρέος απέναντι στον όρκο που δώσαμε στην ελπίδα, ότι δεν θα την εγκαταλείψουμε ποτέ, ούτε κι όταν εκείνη μας εγκαταλείψει.»¹⁷

Βιβλιογραφικές αναφορές

Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2005), “Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth”, in P. Aghion and S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol 1A. Amsterdam: Elsevier B. V.

Acemoglu, D. (2008), “Interactions between Governance and Growth”, in the volume *Governance, Growth, and Development Decision-making*, Reflections by: Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, and Dani Rodrik. World Bank.

Acemoglu, D., and J. A. Robinson, (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.

Algan, Y, and P. Cahuc (2014), “Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications”, in Durlauf, S. and P. Aghion (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol 2A, Chapter 2, Elsevier, pp. 49-120.

Alm, J. (2012), “Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies”, *International Tax and Public Finance*, vol. 19, Issue 1, pp 54–77.

Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C. and Vartia, L., (2011), “Tax policy for economic recovery and growth”, *Economic Journal*, vol. 121, pp. F59-F80.

Arrow, K. (1972) ‘Gifts and exchanges’, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 1, no. 4, pp. 343–367.

Artavanis, N., A., Morse, and M., Tsoutsoura, (2016), “Measuring Income Tax Evasion Using Bank Credit: Evidence from Greece”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 131, Issue 2, pp. 739–798.

Attinasi, M.G. and L. Metelli (2016), “Is fiscal consolidation self-defeating? A panel-VAR analysis for the euro area countries”, Working Paper No 1883, European Central Bank.

Bjørnskov, C. (2012), “How Does Social Trust Affect Economic Growth?”, *Southern Economic Journal*, vol. 78, no 4, pp. 1346–1368.

¹⁷ Κική Δημουλά, *Έρανος Σκέψεων*, Ίκαρος 2010, σελ. 11.

- Bjørnskov, C. and P-G. Méon (2015), “The Productivity of Trust”, *World Development*, vol. 70, pp. 317–331.
- Bluhm, R. D. de Crombrughe, and A. Szirmai (2016), “Do Weak Institutions Prolong Crises? On the identification, characteristics, and duration of declines during economic slumps”, UNU-MERIT Working Paper Series 069.
- Bouckaert, G. (2012), “Trust and Public Administration”, *Administration*, Vol. 60, No. 1, pp. 91-115.
- Bruinshoofd, A. (2016), “Institutional quality and economic performance”, Rabobank, Economic Research.
- Doh, S. (2014), “Social Capital, Economic Development, and the Quality Of Government: How Interaction Between Social Capital and Economic Development Affects the Quality Of Government”, *Public Administration*, vol. 92, no. 1, pp.104–124.
- Dutu, R. and P. Sicari (2016), “Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1278, OECD Publishing, Paris.
- ECB (2016), “Increasing resilience and long-term growth: the importance of sound institutions and economic structures for euro area countries and EMU”, ECB, Economic Bulletin, Issue 5 / 2016 – Article 3.
- Fatás, A. and L. H. Summers (2015), “The Permanent Effects of Fiscal Consolidations”, Discussion Paper No. 10902, Centre for Economic Policy Research, UK.
- Frankel, J.A. (2011), “A Solution to Fiscal Procyclicality: the Structural Budget Institutions Pioneered by Chile”, NBER Working Paper No. 16945.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, Glencoe, IL.
- Fukuyama, F. (2013), “What Is Governance?”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3, pp. 347–368.
- Guerrero, A. (2011), “Rebuilding trust in government via service delivery: The case of Medellin, Colombia”, World Bank, Washington, DC,
- Gyorffy, D. (2013), *Institutional Trust and Economic Policy*, Central European University Press.
- Gisselquis, R.M. (2013), “Evaluating governance indexes: Critical and less critical questions”, WIDER Working Paper No. 2013/068.
- Hamilton, K, J. Helliwell , and M. Woolcock. (2016), “Social Capital, Trust, and Well-being in the Evaluation of Wealth”, Policy Research Working Paper 7707, Development Research Group, Poverty and Inequality Team, World Bank.
- Helliwell, J. F, H. Huang, S. Grover and S. Wang (2014), “Good Governance and National Well-being: What Are the Linkages?”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 25, OECD Publishing, Paris.

IMF (2018), "2018 Article Iv Consultation and Proposal for Post-Program Monitoring", IMF, Washington, D.C.

Jimenez, P. and G. S. Iyer (2016), "Tax compliance in a social setting: The influence of social norms, trust in government, and perceived fairness on taxpayer compliance", *Advances in Accounting*, vol. 34, pp. 17-26. Peggy

Kaplanoglou, G. and Rapanos, V.T. (2013), "Tax and trust: the fiscal crisis in Greece", *South European Society and Politics*, Vol. 18 No. 3, pp. 283-304

Kaufmann, D, A.Kraay, and M. Mastruzzi, (2011), "The worldwide governance indicators. Methodology and analytical issues", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 3, Issue 02, pp 220 – 246.

Henrik Jacobsen Kleven, H.J. (2014), "How Can Scandinavians Tax So Much?" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no. 4, pp. 77–98.

Knack, S. and Keefer, P. (1997), "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, 4, pp. 1251-88.

Kopits, G (2016), "The IMF and the Euro Area Crisis: The Fiscal Dimension", IEO Background Paper, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, BP/16-02/07.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1997), "Trust in Large Organisations", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 87, pp. 333-8.

Leite, D. N., S. T. Silva and O. Afonso (2014), "Institutions, Economics and the Development Quest", *Journal of Economic Surveys*, vol. 28, p. 491-515.

Leventi C., Matsaganis M. & Flevotomou M., (2013), *Distributional Implications of Tax Evasion and the Crisis in Greece*, EUROMOD Working Paper No. EM17/13

Mylonas P., N. Magginas and E. Pateli (2010), "What are the Margins for Increasing PIT Revenue in the Greek Economy?", *Monthly Macroeconomic Outlook, Strategy and Economic Research Division*, National Bank of Greece.

Masuch, K., E. Moshammer and B. Pierluigi (2016), "Institutions and Growth in Europe", CEPS working document, No. 421, Brussels.

Morrone, A., N. Tontoranelli and G. Ranuzzi (2009), "How Good is Trust?, Measuring Trust and its Role for the Progress of Societies", *OECD Statistics Working Papers*, 2009/03, OECD Publishing, Paris.

Niazi, A. and H. Hassan, (2016), "Trust and economic performance: Evidence from cross-country panel data analysis", *Review of International Business and Strategy*, Vol. 26, Issue: 3, pp. 371-391.

North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

North, D. C. (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 1, P. 97–112

North, D. C., J. J. Wallis, and B. R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.

OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris

OECD (2013), "Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda", in *Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015α), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015β), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris

OECD (2017a), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris

OECD (2017b), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017c), *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris.

Ogilvie, S. and A. W. Carus (2014), "Institutions and Economic Growth in Historical Perspective", in P. Aghion and S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2A. Amsterdam: Elsevier.

Ostrom, E. (1998), "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review*, vol. 92, no. 1, pp. 1–23.

Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey.

Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.

Peiro-Palomino, J. (2016), "Social Capital and Economic Growth in Europe: Nonlinear Trends and Heterogeneous Regional Effects", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 78, no. 5, pp. 717–751.

Rapanos, V. T., and G. Kaplanoglou, (2014), "Governance, Growth and the Recent Economic Crisis: The Case of Greece and Cyprus", *Cyprus Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 1, pp.3-34 (2014)

Rodrik, D (2004), "Getting Institutions Right", CESifo DICE Report 2/2004.

Rodrik, D. (2008), "Thinking about Governance", in the volume *Governance, Growth, and Development Decision-making, Reflections by: Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, and Dani Rodrik*, World Bank.

Rosengard, J. K. (2013), "The Tax Everyone Loves to Hate: Principles of Property Tax Reform", in William J. McCluskey, Gary C. Cornia and Lawrence C. Walters (eds), *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, Blackwell Publishing Ltd.

Rothstein, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, B, (2011), *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*, The University of Chicago Press, London, UK.

Rothstein, B. and J. Teorell (2008), "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, pp. 165–190.

Rothstein, B. (2013), "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down", *Social Research*, Vol. 80, no. 4.

Savoia, A. and K. Sen (2015), "Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 29, No. 3, pp. 441–458.

Scrivens, K. and C. Smith (2013), "Four Interpretations of Social Capital: An Agenda for Measurement", OECD Statistics Working Papers, 2013/06, OECD Publishing, Paris.

Shirley, M. M. (2005), "Institutions and Development", In C. Ménard and M. Shirley (eds), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 611-638). Dordrecht: Springer.

Siegler, V. (2014), *Measuring Social Capital*, Office for National Statistics, UK

Torgler, B. (2003). Tax morale, rule-governed behaviour and trust. *Constitutional Political Economy*, 14(2), 119–140.

Torgler, B. (2007). *Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.

The Legatum Institute (2017), *Legatum Prosperity Index*, London, UK.

UNDP (2016), *Human Development Report 2016*, the United Nations Development Programme, New York.

Whitely, P. (2000), "Economic Growth and Social Capital", *Political Studies*, vol. 48, Issue 3, pp. 443–466.

World Bank (2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (2011), *The changing wealth of nations: measuring sustainable development in the new millennium*, The World Bank, Washington DC.

World Economic Forum (2017), *The Global Competitiveness Report 2017–2018*.