

Πολιτική οικονομία εν μέσω κρίσης

Χριστόδουλος Στεφανάδης

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

Περίληψη

Τρία σημαντικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας είναι η ανεπάρκεια των θεσμών ιδιοκτησίας, η ανεπάρκεια των χρηματοοικονομικών θεσμών και η ύπαρξη διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Η έλλειψη ποιοτικών θεσμών οδηγεί σε στρεβλώσεις των κινήτρων στη χώρα και στην κακή κατανομή του υπάρχοντος ταλέντου. Η οικονομική κρίση θα μπορούσε να αποτελέσει μια ευκαιρία για θεσμικές αλλαγές που θα οδηγούσαν σε σημαντικό μακροπρόθεσμα οφέλη για την ελληνική οικονομία. Όμως, επειδή η κρίση είναι ένα σχετικά βραχυπρόθεσμο κυκλικό φαινόμενο, ενώ τα αποτελέσματα μιας θεσμικής αναβάθμισης είναι μακροπρόθεσμα, τα κέρδη από μια θεσμική βελτίωση πιθανώς δεν θα έρθουν εγκαίρως για να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση της τωρινής κρίσης.

1. Εισαγωγή

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας είναι η έλλειψη ποιοτικών θεσμών —η έλλειψη ποιοτικών νομοθετικών, ρυθμιστικών και εκτελεστικών πλαισίων— για τον κατάλληλο έλεγχο των οικονομικών δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων και των πολιτών. Η ανεπάρκεια των θεσμών οδηγεί σε στρεβλώσεις των κινήτρων στην οικονομία, στην κακή κατανομή του υπάρχοντος ταλέντου και στην απώλεια ενός σημαντικού μέρους του παραγωγικού δυναμικού της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, τρία μεγάλα θεσμικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας είναι πρώτον, οι ανεπαρκείς θεσμοί ιδιοκτησίας, δεύτερον, η ύπαρξη διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, και τρίτον, οι ανεπαρκείς χρηματοοικονομικοί θεσμοί.

Η παρούσα οικονομική κρίση είναι ένα πολύ δυσάρεστο οικονομικό φαινόμενο που έχει αρνητικές επιπτώσεις σε ένα μεγάλο τμήμα του πληθυσμού. Παρόλα αυτά, η κρίση θα μπορούσε να αποτελέσει μία ευκαιρία για θεσμικές αλλαγές, καθώς μπορεί να διευκολύνει τη δημιουργία κοινωνικοπολιτικών συμμαχιών που υποστηρίζουν μια θεσμική βελτίωση. Από την άλλη πλευρά, όμως, ακόμα και μία ενδεχόμενη θεσμική αναβάθμιση δεν είναι πιθανό να συνεισφέρει στην αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης. Επειδή η κρίση είναι ένα βραχυπρόθεσμο (ή το πολύ μεσοπρόθεσμο) κυκλικό φαινόμενο, ενώ τα αποτελέσματα μιας θεσμικής αναβάθμισης είναι μακροπρόθεσμα, τα κέρδη από μία θεσμική βελτίωση πιθανώς δεν θα έρθουν εγκαίρως για να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση της τωρινής κρίσης, δηλαδή της κυκλικής μείωσης του ελληνικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Βέβαια, μία θεσμική βελτίωση θα οδηγούσε σε πολύ σημαντικά μακροπρόθεσμα οφέλη για την ελληνική οικονομία, όπως στη μακροπρόθεσμη επιτάχυνση του ρυθμού της οικονομικής ανάπτυξης και στη μακροπρόθεσμη αποπληρωμή του χρέους.

2. Θεσμικό πρόβλημα 1: Αδύναμοι θεσμοί ιδιοκτησίας και στρεβλώσεις στην κατανομή του ταλέντου

Οι θεσμοί ιδιοκτησίας είναι οι κανόνες με τους οποίους λειτουργεί μια κοινωνία [North and Thomas (1973), North (1981), Acemoglu, Johnson and Robinson (2005)]. Σε όλες τις κοινωνίες, οι πολίτες συνήθως δρουν με απώτερο σκοπό τη μεγιστοποίηση της προσωπικής ωφέλειας ή του κέρδους τους. Χωρίς την ύπαρξη θεσμών ιδιοκτησίας, αυτή η μεγιστοποίηση μπορεί να πάρει τη μορφή εξαναγκαστικών και βίαιων δραστηριοτήτων, όπως πόλεμοι, κλοπές, δουλεία και λεηλασία. Η ύπαρξη κατάλληλων θεσμών, από την άλλη πλευρά, ωθεί ή δίνει κίνητρα στους πολίτες να μεγιστοποιήσουν την ωφέλεια και το κέρδος τους με τρόπους που είναι επίσης κοινωνικά εποικοδομητικοί, δηλαδή με τρόπους που διαχέουν οφέλη και στο υπόλοιπο κοινωνικό σύνολο.

Οι θεσμοί ιδιοκτησίας εξασφαλίζουν ότι ο κάθε πολίτης έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει εθελοντικά (και όχι καταναγκαστικά) σε οικονομικές δραστηριότητες και να αποκτήσει προσωπική περιουσία. Οι καρποί της οικονομικής δραστηριότητας του πολίτη προστατεύονται με διαφανείς νόμους που εφαρμόζονται αποτελεσματικά από το κράτος. Οπότε η ύπαρξη δυνατών θεσμών ιδιοκτησίας εγγυάται την προστασία του πολίτη από καταναγκαστική αρπαγή της περιουσίας του από άλλες —ίσως ισχυρότερες— κοινωνικές ομάδες και από το ίδιο το κράτος (το οποίο θα μπορούσε να αρπάξει με καταναγκαστικό τρόπο πλούτο από ορισμένους πολίτες και στη συνέχεια να τον διανείμει σε πολιτικά δικτυωμένες κοινωνικές ομάδες). Μερικά παραδείγματα θεσμών ιδιοκτησίας είναι ένα δίκαιο και ανεξάρτητο δικαστικό σύστημα, —το οποίο, ανάμεσα στα άλλα, εγγυάται τη σωστή τήρηση συμφωνιών και συμβολαίων—, ένα αποτελεσματικό νομοθετικό πλαίσιο και μία εκτελεστική εξουσία που εφαρμόζει σωστά τους νόμους. Οι θεσμοί ιδιοκτησίας μιας χώρας θεωρούνται καλοί όταν παρέχουν προστασία σε ένα μεγάλο μέρος του κοινωνικού συνόλου [Acemoglu, Johnson and Robinson (2005)].

Η μορφή των οικονομικών δραστηριοτήτων σε μια χώρα καθορίζει αν η επιδίωξη του προσωπικού κέρδους ή της προσωπικής ωφέλειας από κάθε πολίτη —η οποία είναι αναπόσπαστο κομμάτι της ανθρώπινης φύσης— είναι εποικοδομητική ή επιζήμια για την υπόλοιπη κοινωνία. Πιο συγκεκριμένα, η επιδίωξη του κέρδους μέσω της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της επένδυσης ωφελεί ολόκληρη την κοινωνία και

όχι μόνο τα άτομα που εμπλέκονται στις συγκεκριμένες δραστηριότητες. Είναι γνωστό ότι η καινοτομία ή η έρευνα μπορεί να αποτελέσει βάση και να δώσει έναυσμα για περαιτέρω καινοτομία, κάτι για το οποίο ο αρχικός καινοτόμος δεν ανταμείβεται πλήρως. Έτσι τα οφέλη από την καινοτομία διαχέονται σε ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο [Aghion and Howitt (2005)]. Επίσης, η δημιουργική επιχειρηματική δραστηριότητα οδηγεί σε νέες θέσεις εργασίας και στην παραγωγή προϊόντων που είναι χρήσιμα στους καταναλωτές. Έτσι τα οφέλη από τη δημιουργική επιχειρηματικότητα διαχέονται σε ολόκληρη την κοινωνία.

Η επιδίωξη του κέρδους μέσω αρπακτικών δραστηριοτήτων «μηδενικού αθροίσματος», από την άλλη πλευρά, δεν ωφελεί την υπόλοιπη κοινωνία. Αυτές τις δραστηριότητες –όπως, για παράδειγμα, η λεηλασία του κράτους ή η αρπαγή πλούτου από άλλους πολίτες– έχουν μόνο χαρακτήρα διανομής και δεν αυξάνουν τη συνολική «πίτα» ή τον συνολικό πλούτο που διανέμεται στους συμμετέχοντες. Η πίτα είναι σταθερή, οπότε κέρδη για έναν συμμετέχοντα μεταφράζονται αυτόματα σε ζημία για τους υπόλοιπους [Murphy, Shleifer and Vishny (1991, 1993), Acemoglu (1995)]. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις η ενασχόληση με δραστηριότητες μηδενικού αθροίσματος μπορεί ακόμα και να μειώσει (παρά να κρατήσει σταθερό) τον συνολικό πλούτο της κοινωνίας λόγω της σπατάλης πόρων σε κοινωνικές και πολιτικές διαμάχες για τη διανομή.

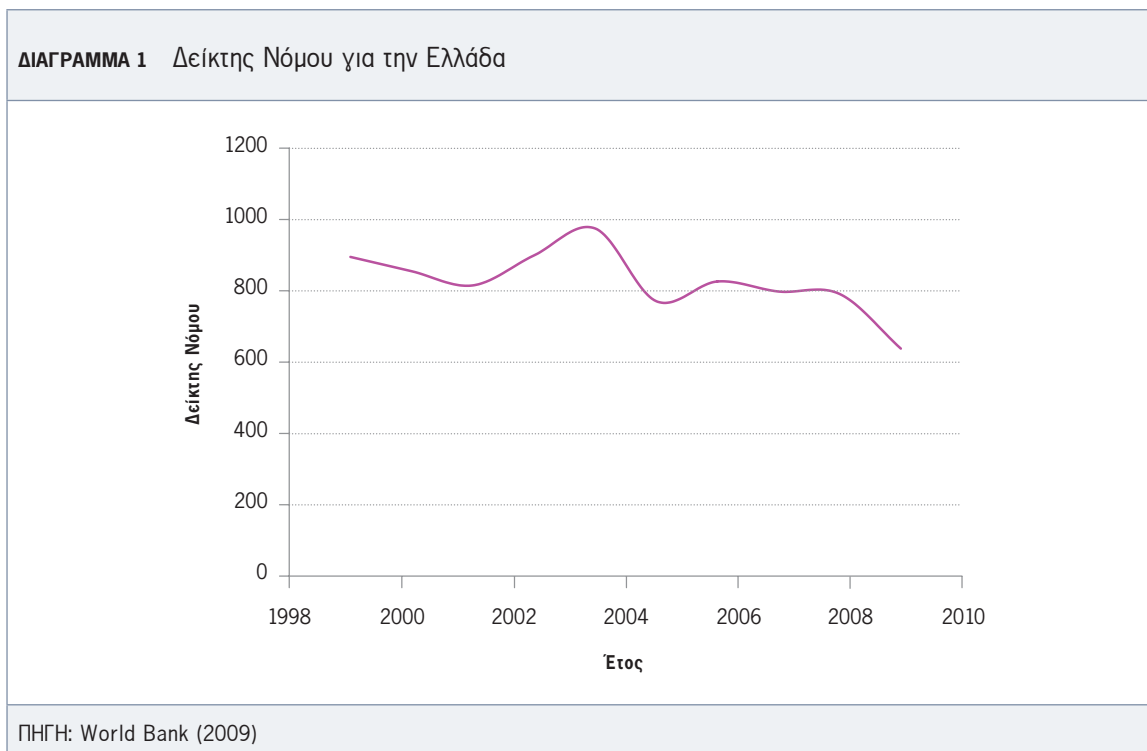
Ένας βασικός ρόλος των σωστών θεσμών ιδιοκτησίας είναι να ωθήσουν τους πολίτες προς εποικοδομητικές (και μακριά από αρπακτικές) οικονομικές δραστηριότητες, δηλαδή να αξιοποιήσουν προς όφελος ολόκληρης της κοινωνίας τη φυσική τάση του κάθε πολίτη να μεγιστοποιήσει το προσωπικό του κέρδος. Καθώς οι δυνατοί θεσμοί ιδιοκτησίας προσφέρουν προστασία από αρπαγή του πλούτου, αποθαρρύνουν τους πολίτες από το να ασχοληθούν με αρπακτικές ή καταναγκαστικές δραστηριότητες. Σε χώρες με δυνατά θεσμικά πλαίσια τα οφέλη από αρπακτικές δραστηριότητες είναι περιορισμένα, κάτι που δίνει κίνητρο στους πολίτες να στρέψουν την προσοχή τους σε πιο κοινωνικά εποικοδομητικούς τομείς.

Επομένως, ένας από τους σημαντικότερους τρόπους μέσω των οποίων η ποιότητα των θεσμών ιδιοκτησίας επηρεάζει την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία μιας χώρας είναι η κατανομή του ταλέντου [Murphy, Shleifer and Vishny (1991, 1993), Acemoglu (1995)]. Αδύναμοι θεσμοί δίνουν κίνητρα στα ικανότερα και πιο παραγωγικά μέλη της κοινωνίας να στραφούν σε κοινωνικά επιζήμιες (ή τουλάχιστον μη εποικοδομητικές) αρπακτικές δραστηριότητες μηδενικού αθροίσματος. Για παράδειγμα, σε χώρες με αδύναμα θεσμικά πλαίσια ο πιο εύκολος τρόπος οικονομικής επιτυχίας και καταξίωσης είναι συχνά η αρπαγή πλούτου από άλλους πολίτες παρά η δημιουργία καινούργιου πλούτου. Μερικές συνηθισμένες μέθοδοι αρπαγής είναι η λεηλασία του κράτους, η λεηλασία άλλων κρατών μέσω πολέμων και η υποδούλωση άλλων κοινωνικών ομάδων μέσω απαλλοτριώσεων ή εξοντωτικής και καταχρηστικής φορολογίας. Ως αποτέλεσμα, η σπατάλη ενός μεγάλου μέρους του ταλέντου και ανθρώπινου δυναμικού που υπάρχει σε μια χώρα σε μη εποικοδομητικές δραστηριότητες μηδενικού αθροίσματος οδηγεί στη μείωση της οικονομικής ευημερίας και την επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης.

Από την άλλη πλευρά, ποιοτικοί θεσμοί ιδιοκτησίας δίνουν κίνητρα στα ικανότερα και πιο παραγωγικά μέλη της κοινωνίας να στραφούν σε κοινωνικά εποικοδομητικές δραστηριότητες, οι οποίες πέρα από τους συμμετέχοντες ωφελούν ολόκληρη την κοινωνία (και αυξάνουν τον συνολικό πλούτο της οικονομίας). Σε ένα δυνατό θεσμικό πλαίσιο, ο πιο εύκολος τρόπος οικονομικής επιτυχίας και καταξίωσης είναι η δημιουργική επιχειρηματικότητα, η καινοτομία και άλλες δραστηριότητες που ωφελούν ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο. Καθώς το ταλέντο της χώρας αξιοποιείται στην παραγωγή καινούργιου πλούτου και δεν σπαταλάται σε αρπακτικές δραστηριότητες μηδενικού αθροίσματος, η οικονομική ευημερία αυξάνεται και η οικονομική ανάπτυξη επιταχύνεται.

Ένα από τα μεγάλα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας είναι η απουσία ποιοτικών θεσμών ιδιοκτησίας. Ένας δείκτης που συχνά χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της ποιότητας των θεσμών ιδιοκτησίας μιας χώρας είναι ο Δείκτης του Νόμου της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank Rule of Law Indicator). Το 2009 ο Δείκτης του Νόμου για την Ελλάδα ήταν 0,75 [World Bank (2009)]. Αυτό το σκορ είναι αρκετά χαμηλό, δεδομένου ότι είναι περίπου στο ίδιο επίπεδο με λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, όπως η Λετονία. Αν και το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Ελλάδας το 2009 –\$29,881 με ισοδυναμία της αγοραστικής δύναμης [IMF (2009)]– ήταν σημαντικά υψηλότερο από το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Λετονίας –\$14,255 [IMF (2009)]–, ο Δείκτης του Νόμου για τις δύο χώρες ήταν περίπου ο ίδιος. Αυτό αποτελεί μια ένδειξη για το σοβαρό έλλειμμα θεσμών ιδιοκτησίας που

υπάρχει στην Ελλάδα σε σχέση με χώρες που βρίσκονται σε παρόμοιο εισοδηματικό επίπεδο.¹ Επίσης, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 1, ο Δείκτης του Νόμου τείνει να εμφανίζει μια πτωτική πορεία στην Ελλάδα τα τελευταία 10 χρόνια, δηλαδή από το 2000 έως το 2009.



Οι σχετικά αδύναμοι θεσμοί ιδιοκτησίας της ελληνικής οικονομίας οδηγούν σε σοβαρές στρεβλώσεις στην κατανομή του ταλέντου και στην κατασπατάληση του ανθρώπινου δυναμικού. Πολλοί ικανοί και άρτια εκπαιδευμένοι έλληνες πολίτες ωθούνται από τα στρεβλά θεσμικά κίνητρα σε αρπακτικές δραστηριότητες μηδενικού αθροίσματος. Για παράδειγμα, πολλοί ικανοί νέοι πτυχιούχοι έχουν ως κύριο επαγγελματικό τους στόχο τον διορισμό στον δημόσιο τομέα. Η προσφορά εργασίας είναι ιδιαίτερα υψηλή για δημόσιες θέσεις που δίνουν την προοπτική για πιθανή συμμετοχή σε αρπακτικές δραστηριότητες (π.χ., για θέσεις σε πολεοδομικές ή φορολογικές υπηρεσίες). Με παρόμοιο τρόπο, πολλές επιχειρήσεις έχουν ως κύριο στόχο τις συναλλαγές με το ελληνικό κράτος παρά τη δυναμική καινοτομία και την ενεργοποίηση σε ανταγωνιστικές εγχώριες ή διεθνείς αγορές. Έτσι ένα μεγάλο μέρος του δυναμικού της χώρας αφιερώνεται στην απλή μεταφορά πλούτου μεταξύ κοινωνικών ομάδων παρά στη δημιουργία καινούργιου πλούτου. Μια βελτίωση των θεσμών ιδιοκτησίας και στροφή του ανθρώπινου δυναμικού σε κοινωνικά εποικοδομητικές δραστηριότητες θα οδηγούσε αυτόματα σε σημαντική αύξηση του ΑΕΠ και της οικονομικής ευημερίας.

Οι θεσμοί ιδιοκτησίας στην Ελλάδα μπορούν να βελτιωθούν με μία απλοποίηση και εξορθολογισμό του νομοθετικού πλαισίου. Η ύπαρξη απλούστερων και λιγότερο αντιφατικών νόμων θα μειώσει την αβεβαιότητα των πολιτών για την πιθανή τήρηση (ή αθέτηση) συμφωνιών και συμβολαίων που έχουν συνάψει με άλλους πολίτες. Επίσης, θα μειώσει την αβεβαιότητα των πολιτών στις συναλλαγές τους με το κράτος, καθώς η δυνατότητα του τελευταίου για αυθαίρετη ερμηνεία του νομικού πλαισίου και αρπαγή της περιουσίας των πολιτών θα περιοριστεί. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας είναι η βελτίωση του δικαστικού συστήματος το οποίο πρέπει να απονέμει δικαιοσύνη με γρήγορο και αποτελεσματικό τρόπο. Οι θεσμοί ιδιοκτησίας μπορούν να βελτιωθούν και από την πιο αποτελεσματική οργάνωση των σχετικών κρατικών υποδομών, όπως, για παράδειγμα, από την ύπαρξη ενός κτηματολογίου.

¹ Ένας άλλος δείκτης που μερικές φορές χρησιμοποιείται είναι ο Δείκτης Θεσμών Ιδιοκτησίας του Heritage Foundation. Το 2010 το σκορ της Ελλάδας ήταν 60, το οποίο είναι επίσης σε παρόμοιο επίπεδο με χώρες όπως η Λετονία [Heritage Foundation (2010)].

3. Θεσμικό πρόβλημα 2: Διαφθορά στον δημόσιο τομέα

Ένα πρόβλημα που συνδέεται με την ύπαρξη αδύναμων θεσμών ιδιοκτησίας είναι η διαφθορά στον δημόσιο τομέα, δηλαδή η κατάχρηση δημόσιων θέσεων και πολιτικής δύναμης για προσωπικό κέρδος. Στις σύγχρονες οικονομίες ο κρατικός τομέας διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο και διαχειρίζεται πολύ σημαντικά χρηματικά ποσά. Για παράδειγμα, το φορολογικό εισόδημα του κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ τείνει να μεγαλώνει όσο η χώρα αναπτύσσεται περισσότερο [Besley and Persson (2009)]. Για αυτό τον λόγο, η ύπαρξη μιας αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης και κρατικών λειτουργιών που δρουν σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον είναι ένας απαραίτητος πυλώνας για την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία.

Η διαφθορά συχνά συνδέεται με την ύπαρξη ενός υπερβολικά πολύπλοκου νομοθετικού, ρυθμιστικού ή φορολογικού πλαισίου σε μία οικονομία. Όταν οι πολίτες ή οι εταιρείες αδυνατούν να ανταποκριθούν στους κανόνες του κράτους –επειδή αυτοί οι κανόνες είναι εξαιρετικά δυσβάστακτοι– ωθούνται σε ανορθόδοξες μεθόδους, όπως η δωροδοκία δημόσιων λειτουργιών, για να αποφύγουν τους κανόνες. Έτσι, η πολυπλοκότητα των κρατικών κανόνων είναι συχνά αχρείαστη και αναποτελεσματική, ενώ έχει ως αρνητικό αποτέλεσμα την αύξηση της διαφθοράς.

Ένα καλό παράδειγμα είναι το νομοθετικό πλαίσιο για την ίδρυση και είσοδο στην αγορά μιας καινούργιας επιχείρησης. Υπάρχουν τεράστιες διαφορές στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο από χώρα σε χώρα [Djankov et al. (2002)]. Σε μια ακραία περίπτωση, στη Μοζαμβίκη χρειάζονται 19 διαδικασίες και εγκρίσεις για την ίδρυση μιας επιχείρησης. Ένας μέσος επιχειρηματίας πρέπει να αφιερώσει 149 εργάσιμες ημέρες για να ολοκληρώσει αυτές τις διαδικασίες. Στον Καναδά, από την άλλη πλευρά, χρειάζονται μόνο δύο διαδικασίες που μπορούν να ολοκληρωθούν σε δύο ημέρες. Εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι πιο πολύπλοκοι νομοθετικοί κανόνες δεν οδηγούν σε καλύτερη προστασία των καταναλωτών από τις εταιρείες και τα προϊόντα τους. Περισσότερες απαιτούμενες κρατικές εγκρίσεις δεν μειώνουν την πιθανότητα ατυχήματος από τα εμπορευόμενα προϊόντα ή τη μόλυνση του περιβάλλοντος. Όμως, περισσότερες απαιτούμενες κρατικές εγκρίσεις αυξάνουν τη διαφθορά και ωθούν περισσότερες εταιρείες να καταφύγουν στην παραοικονομία για να αποφύγουν τελείως τους κρατικούς κανόνες [Djankov et al. (2002)]. Γενικά, χώρες που είναι περισσότερο ανεπτυγμένες οικονομικά έχουν πιο απλοποιημένα νομοθετικά και ρυθμιστικά πλαίσια.

Η πολυπλοκότητα των κρατικών κανόνων μπορεί να δημιουργήσει ευκαιρίες για προσωπικό πλουτισμό των κρατικών λειτουργιών μέσω του χρηματισμού και της διαφθοράς, καθώς οι εμπλεκόμενοι πολίτες και εταιρείες θα αδυνατούν να ανταποκριθούν στο νομοθετικό πλαίσιο χωρίς τη χρήση ανορθόδοξων μεθόδων. Σε αυτή την περίπτωση, το νομοθετικό πλαίσιο έχει το ρόλο του «σταθμού διοδίων», δηλαδή υποχρεώνει τους επιχειρηματίες να καταβάλλουν «διόδια» στη γραφειοκρατία για να μπορέσουν να λάβουν τις απαραίτητες εγκρίσεις για την επιχειρηματική τους δραστηριότητα [McChesney (1987) Djankov et al. (2002)]. Αυτό αυξάνει το κόστος της επιχειρηματικής δραστηριότητας και το αυξημένο κόστος μεταφέρεται στους καταναλωτές με τη μορφή υψηλότερων τιμών ή μειωμένης ποιότητας των παρεχόμενων προϊόντων και υπηρεσιών.

Η διαφθορά έχει ποικίλες αρνητικές επιδράσεις πάνω στην οικονομική ευημερία μιας χώρας. Όπως ήδη εξηγήσαμε, η διαφθορά –συνδυαζόμενη και με την πολυπλοκότητα των κρατικών κανόνων που συνήθως τη συνοδεύει– αποθαρρύνει τις επενδύσεις, μειώνει τις καινούργιες θέσεις εργασίας και αυξάνει τις τιμές των παρεχόμενων προϊόντων. Επίσης, η διαφθορά δημιουργεί σημαντικές στρεβλώσεις στην κατανομή του ταλέντου στην οικονομία [Acemoglu (1995)]. Λόγω των ευκαιριών για προσωπικό πλουτισμό που παρουσιάζονται στον δημόσιο τομέα, πολλοί από τους ικανότερους πολίτες της χώρας στρέφονται προς τα εκεί και συγκεκριμένα προς θέσεις που παρέχουν δυνατότητα για είσπραξη διοδίων. Έτσι ένα μέρος του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας σπαταλάται σε κοινωνικά επιζήμιες δραστηριότητες, ενώ θα μπορούσε να είχε χρησιμοποιηθεί σε κοινωνικά εποικοδομητικούς τομείς. Γενικά, υψηλότερη διαφθορά οδηγεί σε μείωση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης σε μία χώρα [Mauro (1995)].

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα αποτελεί σημαντικό πρόβλημα για την ελληνική οικονομία. Ένας δείκτης που συχνά χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της διαφθοράς είναι ο Δείκτης Διαφθοράς της Οργάνωσης

Διεθνούς Διαφάνειας (Corruption Perceptions Index of Transparency International). Το 2009 ο Δείκτης Διαφθοράς για την Ελλάδα ήταν 3,8 [Transparency International (2009)]. Αυτό το σκορ είναι χαμηλό δεδομένου ότι είναι στο ίδιο περίπου επίπεδο με χώρες όπως η Βουλγαρία, το Μαυροβούνιο και η Ρουμανία. Αν και το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Ελλάδας το 2009 –\$29.881 με ισοδυναμία της αγοραστικής δύναμης [IMF (2009)]– ήταν σημαντικά υψηλότερο από το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Βουλγαρίας, του Μαυροβουνίου και της Ρουμανίας –\$11.900, \$10.393 και \$11.917, αντίστοιχα [IMF (2009)]–, ο Δείκτης της Διαφθοράς για όλες αυτές τις χώρες ήταν περίπου ο ίδιος. Αυτό αποτελεί μια ένδειξη για το σοβαρό πρόβλημα διαφθοράς και διάβρωσης του δημόσιου τομέα που υπάρχει στην Ελλάδα.²

Μία παράμετρος που έχει άμεση σχέση με τη διαφθορά είναι η ποιότητα και αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης μιας χώρας. Η διαφθορά διαβρώνει τις δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς και μειώνει την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχουν (αν και η ποιότητα διακυβέρνησης εξαρτάται και από αρκετούς άλλους παράγοντες εκτός της διαφθοράς). Ένας δείκτης που συχνά χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της ποιότητας διακυβέρνησης είναι ο Δείκτης Αποτελεσματικότητας Διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank Government Efficiency Indicator). Το 2009 ο Δείκτης Αποτελεσματικότητας για την Ελλάδα ήταν 0,56 [World Bank (2009)]. Αυτό το σκορ είναι χαμηλό δεδομένου ότι είναι στο ίδιο περίπου επίπεδο με χώρες όπως η Λετονία και η Πολωνία με σημαντικά χαμηλότερο κατά κεφαλή ΑΕΠ από την Ελλάδα.

Όπως και στη γενικότερη περίπτωση των θεσμών ιδιοκτησίας, η διαφθορά στην Ελλάδα μπορεί να μειωθεί με μια απλοποίηση και εξορθολογισμό του νομοθετικού πλαισίου. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για ευαίσθητους τομείς, όπως οι πολεοδομικοί κανονισμοί, οι φορολογικοί κώδικες και οι κανονισμοί για την είσοδο νέων επιχειρήσεων στην αγορά. Ένα απλούστερο νομοθετικό πλαίσιο θα δίνει λιγότερες ευκαιρίες για την πιθανή είσπραξη γραφειοκρατικών διοδίων και θα ενθαρρύνει τους πολίτες και τις επιχειρήσεις να αποφεύγουν τις ανορθόδοξες συναλλαγές με κρατικούς λειτουργούς. Επίσης, είναι σημαντικό το δικαστικό σύστημα να γίνει πιο γρήγορο και αποτελεσματικό και να προστατεύει τους πολίτες από πιθανή κατάχρηση εξουσίας των κρατικών λειτουργών.

4. Θεσμικό πρόβλημα 3: Αδύναμοι χρηματοοικονομικοί θεσμοί

Το χρηματοοικονομικό σύστημα είναι πολύ σημαντικός φορέας για την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία μιας χώρας. Τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα διευκολύνουν τη ροή κεφαλαίων από πολίτες που έχουν τη δυνατότητα της αποταμίευσης, προς πολίτες που έχουν τη δυνατότητα της σωστής επένδυσης και χρησιμοποίησης των κεφαλαίων. Έτσι ένα καλό χρηματοοικονομικό σύστημα είναι αρωγός της καινοτομίας, της επιχειρηματικής δραστηριότητας και της δημιουργίας καινούργιων θέσεων εργασίας σε μια οικονομία. Χωρίς μια ποιοτική χρηματοπιστωτική υποδομή, πολλοί ικανοί πολίτες με δημιουργικές επιχειρηματικές ιδέες αλλά χωρίς δικά τους κεφάλαια θα ήταν αποκλεισμένοι από την αγορά λόγω της έλλειψης χρηματοδότησης. Επίσης, πολλοί πολίτες με μεγάλα δικά τους κεφάλαια αλλά χωρίς επιχειρηματικές ικανότητες και ιδέες θα είχαν περιορισμένες επενδυτικές δυνατότητες. Γενικά, είναι γνωστό ότι η χρηματοοικονομική ανάπτυξη συνδέεται με υψηλότερους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης –με υψηλότερους ρυθμούς αύξησης του κατά κεφαλή ΑΕΠ– σε μία χώρα [King and Levine (1993)].

Οι χρηματοοικονομικοί θεσμοί είναι ένας ακρογωνιαίος λίθος για τη σωστή λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος μιας χώρας. Πιο συγκεκριμένα, ένας πιστωτής που παρέχει ένα δάνειο σε μια επιχείρηση ή έναν ιδιώτη είναι ευάλωτος σε αρπακτική συμπεριφορά από τον δανειζόμενο. Αφού ο δανειζόμενος λάβει το δάνειο, μπορεί να προσπαθήσει να το χρησιμοποιήσει για ανάρμοστους σκοπούς που δεν προβλέπονται από την αρχική συμφωνία με τον πιστωτή ή και να ιδιοποιηθεί το ποσό του δανείου για προσωπικό πλουτισμό.

² Ένας άλλος δείκτης που μερικές φορές χρησιμοποιείται είναι ο Δείκτης Ελευθερίας από τη Διαφθορά του Heritage Foundation. Το 2010 το σκορ της Ελλάδας ήταν 47, το οποίο είναι σε παρόμοιο επίπεδο με χώρες όπως το Ομάν και η Ναμίμπια [Heritage Foundation (2010)].

Για αυτό τον λόγο, η παρουσία ενός κατάλληλου νομοθετικού και εκτελεστικού πλαισίου είναι απαραίτητη για την τήρηση των συμβολαίων ανάμεσα σε πιστωτές και δανειζόμενους. Μόνο όταν οι πιστωτές έχουν εμπιστοσύνη στους χρηματοοικονομικούς θεσμούς αποφασίζουν να δώσουν σημαντικά δάνεια και υπάρχει ικανοποιητικό επίπεδο χρηματοπιστωτικής δραστηριότητας σε μία χώρα [Djankov, McLiesh and Shleifer (2007)].

Με παρόμοιο τρόπο, ένας επενδυτής που παρέχει κεφάλαια σε μια επιχείρηση με τη μορφή της αγοράς μετοχών είναι ευάλωτος σε αρπακτική συμπεριφορά από τους μεγαλομετόχους ή τη διοίκηση της εταιρείας. Καθώς οι μεγαλομέτοχοι ή τα στελέχη μιας επιχείρησης (που ασκούν το μάντζμεντ) είναι αυτοί που λαμβάνουν τις σημαντικές διαχειριστικές αποφάσεις, έχουν την υποθετική δυνατότητα, αν το θελήσουν, να προχωρήσουν σε κατάχρηση της εξουσίας τους, προσπαθώντας να αποκομίσουν προσωπικά οφέλη από τα κεφάλαια των μικρομετόχων. Για αυτό τον λόγο, η παρουσία ενός κατάλληλου νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου είναι απαραίτητη για τη δυνατότητα χρηματοδότησης επιχειρήσεων από επενδυτές. Μόνο όταν οι επενδυτές έχουν εμπιστοσύνη στους χρηματοοικονομικούς θεσμούς αποφασίζουν να προχωρήσουν σε σημαντική χρηματοδότηση επιχειρήσεων μέσω αγοράς μετοχών [Shleifer and Wolfenzon (2002)].

Οι σχετικά αδύναμοι χρηματοοικονομικοί θεσμοί αποτελούν πρόβλημα για την ελληνική οικονομία. Για παράδειγμα, το 1998 οι La Porta et al. (1998) μέτρησαν τον βαθμό προστασίας των πιστωτών σε διάφορες χώρες. Ο βαθμός νομικής προστασίας στην Ελλάδα είναι 1,0. Αυτό το σκορ είναι χαμηλό, αλλά κατά ένα μέρος οφείλεται στο γεγονός ότι η Ελλάδα έχει ένα νομικό σύστημα γαλλικής προέλευσης. Θεσμοί γαλλικής προέλευσης συνδέονται με σημαντικά χαμηλότερο μέσο βαθμό προστασίας των πιστωτών –πιο συγκεκριμένα, με μέσο βαθμό προστασίας 1,58– σε σύγκριση με θεσμούς αγγλικής προέλευσης που έχουν μέσο βαθμό προστασίας 3,11 [La Porta et al. (1998)]. Όμως, ο βαθμός νομικής προστασίας των πιστωτών στην Ελλάδα είναι χαμηλότερος ακόμα και από τον μέσο όρο του βαθμού προστασίας στις χώρες με θεσμούς γαλλικής προέλευσης. Επίσης, η Ελλάδα έχει χαμηλό βαθμό σε αρκετές κατηγορίες προστασίας επενδυτών και μικρομετόχων [La Porta et al. (1998)].

Μία από τις συνέπειες της αδυναμίας των χρηματοοικονομικών θεσμών στην Ελλάδα είναι η υψηλή συγκέντρωση ιδιοκτησίας στις ελληνικές επιχειρήσεις. Στη μέση ελληνική επιχείρηση το μερίδιο ιδιοκτησίας των τριών μεγαλύτερων μετόχων είναι 67%, που είναι υψηλότερο από τον μέσο όρο του 54% στις χώρες με θεσμούς γαλλικής προέλευσης (και υψηλότερο από τον μέσο όρο του 43% στις χώρες με θεσμούς αγγλικής προέλευσης). Όλα τα παραπάνω αποτελούν ενδείξεις για τη σχετική αδυναμία των χρηματοοικονομικών θεσμών στην Ελλάδα.

Οι χρηματοοικονομικοί θεσμοί στην Ελλάδα μπορούν να βελτιωθούν με μία αναβάθμιση του νομοθετικού πλαισίου που θα παρέχει περισσότερα δικαιώματα σε πιστωτές, επενδυτές και μικρομετόχους. Ίσως ακόμα πιο σημαντική είναι η αποτελεσματική εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου από τα κρατικά εκτελεστικά όργανα και το δικαστικό σύστημα. Όπως, για παράδειγμα, επισημαίνουν οι La Porta et al. (1998), το ελληνικό δικαστικό σύστημα δεν είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικό στην εφαρμογή των χρηματοπιστωτικών θεσμών.³

5. Θεσμοί και οικονομικές υφέσεις

Η βελτίωση των θεσμών σε μία χώρα είναι ένας εξαιρετικά δύσκολος στόχος, επειδή οι θεσμοί είναι μακροπρόθεσμες μεταβλητές που συνήθως αλλάζουν πολύ αργά. Επίσης, η αδυναμία των θεσμών συχνά αποτελεί πολιτικοοικονομικό φαινόμενο. Ενώ η αδυναμία των θεσμών είναι επιβλαβής για τη γενική οικονομική ευημερία μιας χώρας μπορεί να είναι επωφελής για σχετικά μικρές, αλλά πολιτικά οργανωμένες, κοινωνικές ομάδες που αντιπάσσουν στη βελτίωση των θεσμών. Οπότε, η μεταβολή του θεσμικού πλαισίου μιας χώρας απαιτεί την ύπαρξη ισχυρών κοινωνικοπολιτικών συμμαχιών που θα πιέσουν προς αυτή την κατεύθυνση.

³ Σύμφωνα με τους La Porta et al. (1998), το σκορ για την αποτελεσματικότητα του ελληνικού δικαστικού συστήματος είναι 7, το οποίο δεν είναι ικανοποιητικό, καθώς είναι χαμηλότερο από χώρες όπως η Χιλή και η Κολομβία.

Από αυτή την άποψη, σε χώρες με ανεπαρκείς θεσμούς, μια οικονομική ύφεση –μία προσωρινή αρνητική απόκλιση του ΑΕΠ από το δυναμικό ΑΕΠ– μπορεί να αποτελέσει μία ευκαιρία για θεσμική βελτίωση. Μία ύφεση –και κυρίως μία μεγάλη ύφεση ή κρίση– συχνά αδυνατίζει πολιτικά τις κοινωνικές ομάδες που αντιτίθενται σε θεσμικές αλλαγές [Johnson (2009)]. Αυτό διευκολύνει τη δημιουργία κοινωνικοπολιτικών συμμαχιών που επιβάλλουν τη θεσμική βελτίωση. Παρόλο που οι κρίσεις είναι πολύ δυσάρεστα φαινόμενα, που οι κυβερνήσεις πρέπει να προσπαθούν να αποφεύγουν με όποιον τρόπο μπορούν, έχει παρατηρηθεί ότι ορισμένες φορές μία κρίση μπορεί να αποτελέσει εφαλτήριο για θεσμική βελτίωση σε μία χώρα με ανεπαρκείς θεσμούς [Bruckner and Ciccone (forth)].

Η κρίση που περνάει αυτή τη στιγμή η ελληνική οικονομία είναι ένα δυσάρεστο φαινόμενο που έχει αρνητικές επιπτώσεις για ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού. Ίσως, όμως, η κρίση θα μπορούσε να διευκολύνει θεσμικές αλλαγές στην ελληνική οικονομία. Βέβαια, ακόμα και σε αυτή την περίπτωση, αυτό το θετικό αποτέλεσμα είναι πιθανώς πολύ λιγότερο σημαντικό από τις μεγάλες αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης στο βιοτικό επίπεδο των Ελλήνων.

Η βελτίωση του θεσμικού πλαισίου στην Ελλάδα θα αναβάθμιζε τη λειτουργία του κράτους και θα βοηθούσε στη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος ή στη μακροπρόθεσμη αποπληρωμή του χρέους. Όμως, μία θεσμική βελτίωση πιθανώς δεν θα συνεισέφερε στην αντιμετώπιση της ίδιας της οικονομικής κρίσης, δηλαδή στην προσωρινή ή κυκλική μείωση του ελληνικού ΑΕΠ. Οι θεσμοί είναι μακροπρόθεσμες μεταβλητές που συνήθως αλλάζουν πολύ αργά, ενώ οι οικονομικές κρίσεις είναι συνήθως βραχυπρόθεσμα φαινόμενα. Για αυτό τον λόγο, ακόμα και αν η Ελλάδα επιτύχει να αναβαθμίσει το θεσμικό της πλαίσιο, τα θετικά αποτελέσματα πιθανόν δεν θα γίνουν εγκαίρως εμφανή για να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση της κρίσης (παρόλο που θα συνεισφέρουν σημαντικά στην μακροπρόθεσμη αύξηση του ελληνικού ΑΕΠ).

6. Επίλογος

Τρία σημαντικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας είναι η ανεπάρκεια των γενικών θεσμών ιδιοκτησίας, η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και η ανεπάρκεια των χρηματοοικονομικών θεσμών. Οι θεσμικές αδυναμίες της Ελλάδας έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ποικίλων στρεβλώσεων στην οικονομία και την απώλεια ενός σημαντικού μέρους του παραγωγικού δυναμικού της χώρας. Μια θεσμική βελτίωση θα είχε ως πιθανό αποτέλεσμα τη μακροπρόθεσμη αύξηση της οικονομικής ευημερίας και την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης θα βοηθούσε στη μακροπρόθεσμη αποπληρωμή του ελληνικού χρέους.

Παρόλο που μία οικονομική κρίση είναι ένα πολύ δυσάρεστο οικονομικό φαινόμενο που οι κυβερνήσεις πρέπει να προσπαθούν να αποφεύγουν, μπορεί να αποτελέσει μία ευκαιρία για θεσμικές αλλαγές. Η δημιουργία κοινωνικοπολιτικών συμμαχιών που υποστηρίζουν μία θεσμική βελτίωση είναι πιο εύκολη κατά τη διάρκεια μιας κρίσης. Δυστυχώς, όμως, επειδή τα αποτελέσματα μιας θεσμικής αναβάθμισης είναι μακροπρόθεσμα, ενώ η κρίση είναι μία βραχυπρόθεσμη (ή το πολύ μεσοπρόθεσμη) κατάσταση, μία θεσμική βελτίωση δεν είναι πιθανό να βοηθήσει στην αντιμετώπιση της κρίσης, δηλαδή της κυκλικής μείωσης του ΑΕΠ, στην Ελλάδα. Θα συνεισφέρει σημαντικά μόνο στη μακροπρόθεσμη οικονομική ευημερία της χώρας.

Βιβλιογραφία

- Acemoglu, Daron, "Reward Structures and the Allocation of Talent," *European Economic Review* 39, January 1995, pp. 17-33.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson. "Institutions As a Fundamental Cause of Long-Run Growth," in Philippe Aghion and Steven N. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, Amsterdam: Elsevier, 2005, pp. 385-472.
- Aghion, Philippe, and Peter Howitt. "Growth with Quality-Improving Innovations: An Integrated Framework," in Philippe Aghion and Steven N. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, Amsterdam: Elsevier, 2005, pp. 67-110.
- Besley, Timothy and Torsten Persson. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics," *American Economic Review* 99, September 2009, pp. 1218-1244.
- Bruckner, Markus and Antonio Ciccone. "Rain and the Democratic Window of Opportunity," *Econometrica*, forthcoming.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes and Andrei Shleifer. "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics* 117, February 2002, pp. 1-37.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh and Andrei Shleifer. "Private Credit in 129 Countries," *Journal of Financial Economics* 84, May 2007, pp. 299-329.
- International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx, 2010.
- Heritage Foundation. "2010 Index of Economic Freedom," <http://www.heritage.org/index/Explore.aspx>
- Johnson, Simon. "The Quiet Coup," *The Atlantic*, May 2009, <http://www.atlantic.com/doc/magazine/archive/2009/05/the-quiet-coup/7364/>
- King, Robert G. and Ross Levine. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right," *Quarterly Journal of Economics* 108, August 1993, pp. 713-737.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. "Law and Finance," *Journal of Political Economy*, December 1998, pp. 1113-1155.
- McChesney, Fred S. "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation," *Journal of Legal Studies* 16, January 1987, pp. 101-118.
- Mauro, Paolo. "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics* 110, August 1995, pp. 681-712.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. "The Allocation of Talent: Implications for Growth," *Quarterly Journal of Economics* 106, May 1991, pp. 503-530.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. "Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review* 83, May 1993, pp. 409-414.
- North, Douglas C., and Robert P. Thomas. "The Rise of the Western World: A New Economic History", Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- North, Douglas C. "Structure and Change in Economic History", New York: Norton, 1981.
- Shleifer, Andrei and Daniel Wolfenzon. "Investor Protection and Equity Markets," *Journal of Financial Economics* 66, 2002, pp. 3-27.
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index*, www.transparency.org, 2009.
- World Bank. "Worldwide Governance Indicators," www.worldbank.org/wbi/governance/data, 2009.

