

ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΥΡΙΟΥ ΚΕΪΝΣ

Πρώτη έκδοση
από το Ινστιτούτο Οικονομικών Μελετών,
(Institute of economic Affairs),
Λονδίνο, 20 Απριλίου 1978 (Copyright)
Τίτλος: The Consequences of Mr Keynes
ISBN: 025536110-6

ΕΚΔΟΣΕΙΣ
Φιλελεύθερος

Πρώτη έκδοση στα ελληνικά
Τίτλος: Οι Επιπτώσεις του κυρίου Κέινς
Συγγραφείς: J.M. Buchanan, John Burton, R.E. Wagner
Φιλελεύθερος Τύπος Α.Ε., Αθήνα, Μάρτιος 2020
Σύμβουλος έκδοσης: Αλέξανδρος Σκούρας
Μετάφραση: Χριστόδουλος Λιθάρης
Επιμέλεια: Ξενοφών Μπαμιατζόγλου
Εξώφυλλο: Γιώργος Μίκροβας
Σελιδοποίηση: Όλγα Μαρία Βακόλα
ISBN: 978-618-5431-31-0

ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΥΡΙΟΥ ΚΕΪΝΣ

ΤΩΝ

J.M. Buchanan

John Burton

R.E. Wagner

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ Άρθουρ Σέλντον.....	13
------------------------------	----

ΟΙ ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ	19
---------------------	----

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΚΕΪΝΣΙΑΝΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ:	21
---	----

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΜΕΡΟΛΗΨΙΕΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

Τζέιμς Μ. Μπιουκάναν και Ρίτσαρντ Ε. Γουάγκνερ

Α. Οράματα της οικονομικής τάξης: κλασικά και κείνσιανά.....	23
--	----

Από την κλασική σταθερότητα στην κείνσιανή αστάθεια.....	24
--	----

Β. Το εξιδανικευμένο περιβάλλον της κείνσιανής

οικονομικής πολιτικής.....	27
----------------------------	----

Οι προβληματικές υποθέσεις του Κείνς	29
--	----

Γ. Κείνσιανές προϋποθέσεις, δημοκρατική πολιτική

και οικονομικές πολιτικές.....	33
--------------------------------	----

Ανταγωνισμός της αγοράς και πολιτικός ανταγωνισμός:

ομοιότητες και ουσιώδεις διαφορές	34
---	----

Προϋπολογισμοί: πολιτικά οφέλη και ζημιές	35
---	----

(α) Δημοσιονομικά πλεονάσματα και δημοκρατικές πολιτικές	36
--	----

(β) Δημοσιονομικά ελλείμματα και δημοκρατικές πολιτικές	39
---	----

(γ) Κείνσιανά οικονομικά στις πολιτικές δημοκρατίες.....	40
--	----

Δ. Ο καταστροφικός, αυτοεκπληρούμενος χαρακτήρας

των κείνσιανών πολιτικών μεροληψιών	43
---	----

Η ανάλυση του Χάγιεκ για την επίδραση του πληθωρισμού	45
---	----

E. Συμπεράσματα.....	49
----------------------	----

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: Η ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΗ ΤΟΥ ΚΕΪΝΣ ΣΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ:

«ΑΦΡΟΣΥΝΗ ΣΕ ΕΝΑ ΜΕΓΑΛΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ».....	51
--	----

Τζον Μπέρτον

A. Η μεταβαλλόμενη δημοσιονομική ιστορία της Βρετανίας	53
--	----

Το προ-κείνσιανό δημοσιονομικό ιστορικό	53
---	----

Το κείνσιανό δημοσιονομικό ιστορικό.....	55
--	----

Η υπόθεση της μετατόπισης	59
---------------------------------	----

B. Το προ-κείνσιανό Βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα	61
--	----

Οι συμβάσεις του δημοσιονομικού συντάγματος στη Βρετανία του 19ου αιώνα...	62
--	----

Η συνοχή και η λειτουργία του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος του 19ου αιώνα	64
---	----

Η καθιέρωση του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών στη Βρετανία του 19ου αιώνα	67
---	----

Οι πιέσεις για υπερβολικές δαπάνες και χρηματοδότηση των ελλειμμάτων στον 19ο αιώνα.....	71
---	----

Γ. Οι προϋποθέσεις του Τζον Μάιναρντ Κέινς.....	77
---	----

Η άποψη του Μπλούμσμπερι	80
--------------------------------	----

Το πρότυπο του οδοντίατρου για τους οικονομικούς συμβούλους	81
---	----

Δ. Το κείνσιανό Βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα - στη Θεωρία	83
---	----

(α) Μιντ.....	84
---------------	----

(β) Ντάλτον	86
-------------------	----

(γ) Κάλντορ	87
-------------------	----

Συμπέρασμα.....	88
-----------------	----

Ε. Το κείμενο του Βρετανικού δημοσιονομικού σύνταγμα - στην πραγματικότητα	91
Οι κείμενες προϋποθέσεις εναντίον της ρεαλιστικής του Γουάιτχολ και του Γουεστμίνστερ	93
ΣΤ. Η αποτυχία των διορθωτικών μέτρων	101
Ο Πλάουντεν και η ΕΕΔΔ, 1961: μια απόπειρα μεταρρυθμίσεων	101
Τα μέτρα της κρίσης του 1976	108
Μεταστροφή των των υπεύθυνων χάραξης πολιτικής;	111
Μια αξιολόγηση των προοπτικών	112
Η «αναθέρμανση» του Νοεμβρίου του 1977	114
Ζ. Συμπέρασμα: «Αφροσύνη σε ένα μεγάλο βασίλειο»	119
 ΜΕΡΟΣ 3: ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ	
Τζέιμς Μ. Μπιουκάναν, Τ. Μπέρτον και Ρίτσαρντ Ε. Γουάγκνερ	
Α. Μοιρολατρία εναντίον μεταρρυθμίσεων	125
Να αναγκάσουμε τον τιμονιέρη να μην παίζει με το πηδάλιο;	127
Β. Συγκεκριμένες προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του Βρετανικού δημοσιονομικού - νομισματικού συντάγματος	129
Γ. Αβάσιμοι φόβοι	135
Θέματα για συζήτηση	137
Περίληψη	139
Συνέπειες	142

*The Institute of Economic Affairs
2 Lord North Street
London SW1P 3LB Tel 020 7799 8900
Affairs
email iea@iea.org.uk*

*iea
Institute of
Economic*

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Το Ινστιτούτο δημιουργήθηκε το 1957 και είναι ένα ερευνητικό και εκπαιδευτικό ίδρυμα που ειδικεύεται στη μελέτη των αγορών και των συστημάτων τιμολόγησης ως τεχνικά εργαλεία για την καταγραφή προτιμήσεων και την κατανομή πόρων. Η μικροοικονομική ανάλυση αποτελεί τον πυρήνα της οικονομικής επιστήμης, και είναι χρήσιμη και διαφωτιστική τόσο για τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα, τόσο στις κολεκτιβιστικές όσο και στις ατομικιστικές κοινωνίες. Όπου χρησιμοποιείται η μακροοικονομική μέθοδος, τα αποτελέσματά της επιβεβαιώνονται και ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της μικροοικονομικής σημασίας.

Στο έργο του Ινστιτούτου συνδράμει ένα συμβουλευτικό σώμα το οποίο συμπεριλαμβάνει τους εξής:

Καθηγητής Armen A. Alchian
Καθηγητής J.M. Buchanan
Colin Clark
Καθηγητής R.H. Coase
Καθηγητής Malcolm R. Fisher
Καθηγητής T.W. Hutchinson
Graham Hutton
Καθηγητής Dennis Lees
Καθηγητής E. Victor Morgan

Καθηγητής Alan T. Peacock
G.J. Ponsonby
Καθηγητής A.R. Prest
Καθηγητής H.B. Rose
George Schwartz
Henry Smith
Καθηγητής A.A. Walters
Καθηγητής Jack Wiseman
Καθηγητής B.S. Yamey

Το Ινστιτούτο είναι εταιρεία περιορισμένης ευθύνης μέσω

εγγυήσεως, την οποία ελέγχουν θεματοφύλακες. Είναι ανεξάρτητο από οποιοδήποτε πολιτικό κόμμα ή ομάδα και χρηματοδοτείται από τις πωλήσεις εκδόσεων και από τις εθελοντικές εισφορές απόμων, οργανώσεων και εταιρειών.

Γενικός Διευθυντής
Διευθυντής Σύνταξης
Υποδιευθυντής

Ralph Harris
Arthur Seldon
John B. Wood

Βοηθός των διευθυντών
Joan Culverwell

Διευθυντής εκδόσεων
Michael Solly

Βιβλιοθηκάριος
Kenneth Smith

Τα Κείμενα Χόμπарт που εκδίδει το Ινστιτούτο παρατίθενται στη σελίδα 94. Λεπτομέρειες για άλλες εκδόσεις είναι διαθέσιμες εδώ:

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ
2 Lord North Street, Westminster, London SW1P 3LB
Τηλέφωνο: 01 – 799 3745

ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΥΡΙΟΥ ΚΕΪΝΣ

Μια ανάλυση της διαστρέβλωσης της οικονομικής θεωρίας
για πολιτικά κέρδη με προτάσεις για συνταγματικούς κανόνες

ΤΖΕΪΜΣ Μ. ΜΠΙΟΥΚΑΝΑΝ

Καθηγητής Οικονομικών και Διευθυντής του Κέντρου
για τη Μελέτη της Δημόσιας Επιλογής, Πολυτεχνικό Ινστιτούτο
της Βιρτζίνια, Μπλάκσμιπεργκ, Βιρτζίνια

ΡΙΤΣΑΡΝΤ Ε. ΓΟΥΑΓΚΝΕΡ

Καθηγητής Οικονομικών, Πολυτεχνικό Ινστιτούτο
της Βιρτζίνια και Πανεπιστήμιο της Πολιτείας

ΤΖΟΝ ΜΠΕΡΤΟΝ

Καθηγητής Οικονομικών, Πολυτεχνείο Κίνγκστον

Μια έκδοση του
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ
1978

Πρώτη έκδοση, Απρίλιος 1978

© THE INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS, 1978

ΠΙΝΑΚΕΣ

- 1 **ΤΟ ΠΡΟ-ΚΕΪΝΣΙΑΝΟ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ,**
Επιλεγμένα έτη, 1790-1935
- 2 **ΤΟ ΚΕΪΝΣΙΑΝΟ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ
ΙΣΤΟΡΙΚΟ**
Ετήσια στοιχεία, 1946-76
- 3 **ΤΟ «ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΜΠΟΥΡΑΣ:
ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΤΟΥ ΡΥΘΜΟΥ ΑΥΞΗΣΗΣ
ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ,*
1970-71 ΜΕΧΡΙ 1979-90**

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Σκοπός των *Μελετών του Χόμπαρτ [Hobart Papers]* είναι να προσφέρουν μια σειρά από έγκυρες, ανεξάρτητες και σαφείς αναλύσεις για την κατανόηση και την εφαρμογή της επιστήμης των οικονομικών στη δραστηριότητα των κυβερνήσεων και των ιδιωτών. Το χαρακτηριστικό θέμα τους είναι η βέλτιστη χρήση σπάνιων πόρων και ο βαθμός στον οποίο μπορεί αυτή να επιτευχθεί καλύτερα σε αγορές εντός ενός κατάλληλου πλαισίου νόμων και θεσμών, ή, εκεί όπου οι αγορές δεν μπορούν να λειτουργήσουν ή έχουν δυσανάλογες ατέλειες, με καλύτερες μεθόδους που έχουν σχετικά πλεονεκτήματα ή λιγότερο κρίσιμες ατέλειες. Εφόσον πρακτικά μιλώντας η εναλλακτική λύση στην αγορά είναι το κράτος, και είναι και τα δύο ατελή, η επιλογή μεταξύ τους βασίζεται στην αξιολόγηση των συγκριτικών συνεπειών της αποτυχίας των αγορών και της αποτυχίας των κυβερνήσεων.

Οι αγορές πρέπει να λειτουργήσουν σε ένα περιβάλλον νόμων και θεσμών· οι νόμοι φτιάχνονται από τις κυβερνήσεις, και οι θεσμοί κατά μεγάλο μέρος διαμορφώνονται από αυτές. Το σημαντικότερο στοιχείο αυτού του περιβάλλοντος εδώ και καιρό θεωρείτο ότι βρισκόταν στον τομέα του χρήματος και της φορολογίας. Η μέριμνα για ένα νομισματικό σύστημα που να διευκολύνει τις συναλλαγές στην αγορά, η δημιουργία μιας φορολογικής δομής που να χρηματοδοτεί την κυβέρνηση με τις μικρότερες δυνατόν δυσμενείς επιπτώσεις στην εργασία και την επιχειρηματικότητα, και, κάτι διόλου ασήμαντο, ο ισοσκελι-

σμός των κρατικών εσόδων και εξόδων στον προϋπολογισμό, όλα αυτά θεωρούνταν θεμελιώδεις ευθύνες της κυβέρνησης. Ο σκοπός της κυβέρνησης θεωρείτο πως ήταν να κάνει όσα ήταν αναγκαία για να βοηθήσει το οικονομικό σύστημα στο οποίο οι άνθρωποι συμμετείχαν ως αγοραστές και πωλητές ώστε αυτό να λειτουργεί όσο το δυνατόν πιο ομαλά και όχι περισσότερα, με εξαίρεση την άμεση παροχή περί «δημοσίων αγαθών» που δεν μπορούσε να τα προμηθεύσει η αγορά.

Πριν 40 χρόνια, αυτή η έννοια της λειτουργίας της κυβέρνησης αμφισβητήθηκε από τον Τζ.Μ. Κέινς, ο οποίος ισχυρίστηκε ότι το οικονομικό σύστημα απαιτούσε από την κυβέρνηση περισσότερα από τη δημιουργία του πλαισίου νόμων και θεσμών, επειδή τελικά θα περιέπιπε σε μια κατάσταση στην οποία δεν θα χρησιμοποιούνταν όλοι οι πόροι. Ο Κέινς δίδαξε ότι η κυβέρνηση θα έπρεπε να αναλάβει μια καινούρια λειτουργία, και να χρησιμοποιεί τον προϋπολογισμό της για να διαχειρίζεται όχι μόνο τις δικές της δραστηριότητες αλλά επίσης για να διατηρεί ολόκληρο το οικονομικό σύστημα σε κατάσταση πλήρους απασχόλησης εξισορροπώντας τις διακυμάνσεις με τις αντίθετες διακυμάνσεις της δημοσιονομικής επέκτασης ή συρρίκνωσης της προσφοράς χρήματος και πίστωσης. Ισχυρίστηκε ότι μόνο με αυτό τον τρόπο θα ήταν δυνατόν να διατηρηθεί ένα κατά τα άλλα ελεύθερο οικονομικό σύστημα σε σχεδόν σταθερή κατάσταση χωρίς ανησυχητικές διακυμάνσεις.

Αυτή η διάγνωση της λειτουργίας του οικονομικού συστήματος και η θεραπεία της υποτιθέμενης αστάθειάς του αμφισβητήθηκε ευθύς εξ αρχής από οικονομολόγους στων οποίων τις αμφιβολίες δεν δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή¹, ίσως επειδή η κείνσιανή επανάσταση του 1936 σύντομα ακολουθήθηκε από έξι χρόνια πολέμου, δέκα χρόνια ανάρρωσης από τον πόλεμο, και άλλη μια δεκαετία στην οποία η κείνσιανή συνταγή φάνηκε να πετυχαίνει πλήρη απασχόληση, έναν σχεδόν σταθερό αν και όχι εντυπωσιακό ρυθμό ανάπτυξης, και, με τα σημερινά κριτήρια, ελάχιστο πληθωρισμό. Τα τελευταία χρόνια, η κείνσια-

¹ Προεξάρχων μεταξύ των αντιπρονοούντων ήταν ο καθηγητής F.A. Hayek, του οποίου τα κείμενα για το κείνσιανό ζήτημα εμφανίζονται στο *A Tiger by the Tail*, Hobart Paperback 4, ΙΟΥ, 1972, δεύτερη έκδοση 1978.

νή οικονομική διάγνωση δέχεται αυξανόμενες επικρίσεις και τώρα την αποδέχονται λιγότεροι οικονομολόγοι και την απορρίπτουν περισσότεροι από ποτέ από τότε που εμφανίστηκε.

Η Μελέτη του Χόμπαρτ αρ. 78 παρουσιάζει μια καινούρια κριτική του Κέινς. Δεν ασχολείται τόσο με την ακρίβεια της οικονομικής πλευράς του όσο με τον ρεαλισμό της πολιτικής του. Το θέμα της δεν είναι αν ο Κέινς είχε δίκιο ως ειδικός οικονομολόγος όταν αποδείκνυε την αστάθεια και την εγγενή υποαπασχόληση της οικονομίας της αγοράς, αλλά αν το όργανο που επινόησε για να τη σταθεροποιήσει, τα ελλείμματα του προϋπολογισμού, μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν από τους πολιτικούς στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία για να υπηρετήσουν τον σκοπό που έθετε. Ακόμα και μια θεωρητικά τέλεια λύση που επινοούν οι οικονομολόγοι, ίσως να είναι επιβλαβής αν τους εκθέτει σε ακαταμάχητα φορτικά αιτήματα και σε συντεχνιακές πιέσεις για να κάνουν κακή χρήση της. Ο Κέινς «άφησε τους πολιτικούς λυτούς» (Πρώτο Μέρος, **σελ. 49**): τους έδωσε την πρόφαση για να ξοδεύουν υπερβολικά, να δανείζονται υπερβολικά, και να δημιουργούν χρήμα· κι εκείνοι ξεσάλωσαν.

Αυτή είναι η κριτική του κείνσιανισμού που κάνουν οι καθηγητές Τζ.Μ. Μπουκάναν και Ρίτσαρντ Ε. Γουάγκνερ από τις ΗΠΑ στο Μέρος 1 αυτής της Μελέτης της Χόμπαρτ. Στο Δεύτερο Μέρος ο Τζον Μπάρτον προσαρμόζει τα επιχειρήματά τους έτσι ώστε να φωτίσουν τη μεταπολεμική ιστορία της βρετανικής οικονομικής πολιτικής. Και στο Τρίτο Μέρος συνεργάζονται για να επισημάνουν τα μαθήματα που πρέπει να μάθουμε και να κάνουμε πράξη.

Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγουν λέει ουσιαστικά ότι η κυβέρνηση πρέπει πάλι να ελέγχεται από κανόνες οι οποίοι θα την εμποδίζουν να κάνει χρήση και κατάχρηση της μεθόδου των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού που έδειχνε να επιβεβαιώνει η ανάλυση του Κέινς, και την οποία το προσωπικό κύρος του είχε πείσει την κυβέρνηση να την υιοθετήσει – αν και δεν απαιτήθηκε ιδιαίτερη πειθώς. Και, για να εξασφαλίσουμε ότι η κυβέρνηση δεν θα ξεγλιστρά από τους κανόνες, οι συγγραφείς προτείνουν να τεθούν γραπτώς και να γίνουν τμήμα του συντάγματος.

Η Μελέτη του Χόμπαρτ αρ. 78 είναι ουσιαστικά η εφαρμογή της σχετικά καινούριας οικονομικής της πολιτικής, ένας εκ των σκαπανέων της οποίας είναι ο καθηγητής Μπιουκάναν. (Ένας άλλος είναι ο καθηγητής Γκόρντον Τάλοκ, που παρουσίασε συνοπτικά τις βασικές προτάσεις του στο *The Vote Motive*, 1976.) Οι οικονομολόγοι μετακινήθηκαν από την ανταλλακτική οικονομία, που τη θεωρούσαν κύριο πεδίο ενδιαφέροντός τους, στις δραστηριότητες της ίδιας της κυβέρνησης. Η κυβέρνηση δεν θεωρείται πια ένας εξωτερικός και καλοκάγαθος πάροχος του νομικού/θεσμικού περιβάλλοντος, αλλά άμεσος παράγοντας της οικονομίας, την οποία αναγκάζεται εξαιτίας πιέσεων και εξαιτίας του δικού της συμφέροντος να τη χειραγωγεί για δικό της όφελος. Στην αρχή, η κυβέρνηση δεν θεωρείται πια εξωγενές αλλά ενδογενές στοιχείο στη λειτουργία του οικονομικού συστήματος.

Το Πρώτο Μέρος της Μελέτης επαναδιατυπώνει τα επιχειρήματα ενός βιβλίου των καθηγητών Μπιουκάναν και Γουάγκνερ που εκδόθηκε πρόσφατα στις ΗΠΑ², το οποίο θα πρέπει να διαβάσει ο αναγνώστης για μια πληρέστερη εκδοχή της ανάλυσής τους. Το Δεύτερο Μέρος του κυρίου Μπέρτον προσφέρει μια καινούρια προσέγγιση στη προπολεμική, τη μεταπολεμική και την πιο πρόσφατη οικονομική ιστορία της Μεγάλης Βρετανίας υπό το πρίσμα της κριτικής που άσκησαν οι Μπιουκάναν/Γουάγκνερ στον Κέινς. Το Τρίτο Μέρος προτείνει, συνεπεία των προηγούμενων, μια καινούρια προσέγγιση στην τρέχουσα και τη μελλοντική πολιτική και οικονομική πολιτική.

Μια από τις όχι λιγότερο καινοτόμες και θεμελιώδεις προτάσεις της είναι ότι απαιτείται αλλαγή του συντάγματος για να εξασφαλιστεί ότι η κυβέρνηση θα εμποδίζεται να επιδιώκει το δικό της συμφέρον σε βάρος του κοινού. Εδώ βρίσκεται μια από τις κύριες ιδέες της καινούριας οικονομικής της πολιτικής. Αντικαθιστά τη συμβατική άποψη ότι μπορούμε να επαναπαυθούμε στο ότι η κυβέρνηση θα λειτουργεί με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, δείχνοντας ότι, αντιθέτως, πρέπει να περιμένουμε ότι θα λειτουργεί εναντίον

2 *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Νέα Υόρκη και Λονδίνο, 1977.

του μακροπρόθεσμου δημοσίου συμφέροντας προκρίνοντας το βραχυπρόθεσμο πολιτικό όφελός της.

Αυτή η Μελέτη του Χόμπαρτ προτάθηκε από τον καθηγητή Μπιουκάναν, έναν σύμβουλο του Ινστιτούτου. Προσφέρει στους καθηγητές και τους φοιτητές των οικονομικών την πρόκληση και το ερέθισμα μιας καινούριας προσέγγισης στην οικονομική πολιτική του Κέϊνς η οποία θα πρέπει να προκαλέσει ή να εδραιώσει μια νέα εξέλιξη στη σκέψη και τον διάλογο στη Μεγάλη Βρετανία σχετικά με τη δύναμη της κυβέρνησης να βλάπτει τον λαό. Γι' αυτό τον λόγο, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τους μη οικονομολόγους στην κυβέρνηση, τη βιομηχανία και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης προσφέροντας μια καινούρια εξήγηση για την οικονομική δυσαρέσκεια στη Μεγάλη Βρετανία.

*Μάρτιος 1978
Άρθουρ Σέλντον*

ΟΙ ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ

Ο ΤΖΕΪΜΣ ΜΑΚΓΚΙΑ ΜΠΙΟΥΚΑΝΑΝ είναι καθηγητής Οικονομικών και διευθυντής του Κέντρου για τη Μελέτη της Δημόσιας Επιλογής στο Πολυτεχνικό Ινστιτούτο του Μπλάκσμιπεργκ της πολιτείας Βιρτζίνια από το 1969. Πιο πριν ήταν καθηγητής Οικονομικών στο Πανεπιστήμιο της Πολιτείας της Φλώριδας, 1951-56, στο Πανεπιστήμιο της Βιρτζίνια (και διευθυντής του Κέντρου Πολιτικής Οικονομίας Τόμας Τζέφερσον), 1956-68, και στο Πανεπιστήμιο της Καλιφόρνιας στο Λος Άντζελες, 1968-69. Είναι ο συγγραφέας πολυάριθμων έργων σε θέματα των οικονομικών της πολιτικής και των δημοσίων επιλογών, μεταξύ των οποίων τα *The Calculus of Consent* (με τον Γκόρντον Τάλοκ) (1962), *Public Finance in Democratic Process* (1967), *Demand and Supply of Public Goods* (1968), *Public Principles of Public Debt* (1958), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan* (1975), και (με τον Ρίτσαρντ Ε. Γουάγκνερ) το *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (1977). Ο καθηγητής Μπιουκάναν είναι μέλος του Συμβουλίου του ΙΟΥ. Το ΙΟΥ εξέδωσε το έργο του *The Inconsistencies of the National Health Service* (Occasional Paper 7, 1965).

Ο ΡΙΤΣΑΡΝΤ Ε. ΓΟΥΑΓΚΝΕΡ είναι καθηγητής οικονομικών στο Πολυτεχνικό Ινστιτούτο της Βιρτζίνια και το Πανεπιστήμιο της Πολιτείας. Δίδαξε μικροοικονομική και μακροοικονομική θεωρία, δημόσια οικονομικά και αστικά οικονομικά [urban economics]. Είναι συγγραφέας ή συν-

συγγραφέας αρκετών βιβλίων, μεταξύ των οποίων τα *The Fiscal Organization of American Federalism* (1971), *The Public Enemy* (1973), *Perspectives on Tax Reform* (1974), *Inheritance and the State* (1977), και (μαζί με τον καθηγητή Μπιουκάναν) *Democracy in Deficit*. Έχει δημοσιεύσει άρθρα σε περιοδικά οικονομικών και δημόσιας πολιτικής, και στην πρόσφατη συλλογή δοκιμίων *Parents, Teachers and Children: Prospects for Choice in American Education* (1977).

Ο ΤΖΟΝ ΜΠΕΡΤΟΝ είναι καθηγητής οικονομικών στο Πολυτεχνείο του Κίγγκστον. Πριν ήταν οικονομικός σύμβουλος του Εθνικού Συμβουλίου Τιμών και Εισοδημάτων, της Υπηρεσίας Οικονομικών Ανθρώπινου Δυναμικού, και του ΟΟΣΑ. Είναι ο συγγραφέας του *Wage Inflation* (1972) κι έχει γράψει άρθρα σε περιοδικά. Συμμετέχει με το άρθρο «Are Trade Unions a Public Good/"Bad"?: The Economics of the Closed Shop», Αναγνώσματα του ΙΟΥ 17, *Trade Unions: Public Goods or Public "Bads"?* (1978).

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

**Δημοκρατία και κείνσιανά συντάγματα:
Πολιτικές μεροληψίες και οικονομικές συνέπειες**

ΤΖΕΪΜΣ Μ. ΜΠΙΟΥΚΑΝΑΝ και ΡΙΤΣΑΡΝΤ Ε. ΓΟΥΑΓΚΝΕΡ

Α. ΟΡΑΜΑΤΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΤΑΞΗΣ: ΚΛΑΣΙΚΑ ΚΑΙ ΚΕΪΝΣΙΑΝΑ

Οι κλασικές ή προ-κεϊνσιανές ιδέες περί συνετής δημοσιονομικής διαχείρισης είχαν συνοψιστεί εύλογα με τη διατύπωση μιας αναλογίας μεταξύ του κράτους και της οικογένειας. Ένα άλλο βρετανικό διανοητικό «εξαγώγιμο αγαθό», ο Άνταμ Σμιθ, είχε σημειώσει ότι «Αυτό που αποτελεί σύνθεση στη συμπεριφορά κάθε ιδιωτικής οικογένειας δεν είναι δυνατόν να είναι αφροσύνη στη συμπεριφορά ενός σπουδαίου βασιλείου». Η συνετή οικονομική διαχείριση του κράτους ουσιαστικά απεικονιζόταν όπως και της οικογένειας. Φειδώ και όχι σπατάλη ήταν η βασική αρετή, και αυτό το πρότυπο έπαιρνε πρακτική μορφή στην ευρέως διαδεδομένη αρχή ότι ο δημόσιος προϋπολογισμός έπρεπε να είναι ισοσκελισμένος, αν όχι πλεονασματικός, και ότι τα ελλείμματα μπορούσαν να γίνουν ανεκτά μόνο στις πιο ασυνήθιστες συνθήκες. Τα μεγάλα και συνεχιζόμενα ελλείμματα θεωρούνταν δείγμα δημοσιονομικής αφροσύνης. Οι αρχές των μετρημένων οικογενειακών και επαγγελματικών πρακτικών θεωρούνταν εξίσου αρμόζουσες για τις οικονομικές υποθέσεις του κράτους.

Σ' αυτή την περίοδο, θεωρείτο γενικώς ότι την ελεύθερη οικονομία της επιχειρηματικής ελευθερίας τη χαρακτήριζε ο «Νόμος του Σε».³ Σε μια τέτοια οικονομία θα συνέβαιναν μεν

³ Μια πρόσφατη επαναδιατύπωση αυτής της οπτικής βρίσκεται στο W.H. Hutt, *A Rehabilitation of Say's Law*, Ohio University Press, Αθήνα, Οχάιο, 1976. Ο «Νόμος του Σε» (από τον J.M. Say, τον Γάλλο κλασικό οικονομολόγο του 19ου αιώνα), συνήθως συνοψίζεται με την πρόταση ότι «η προσφορά δημιουργεί τη δική της ζήτηση», αρκεί οι αγορές να λειτουργούν με ανταγωνιστικό τρόπο.

οικονομικές διακυμάνσεις, αλλά θα έθεται σε λειτουργία αυτοδιορθωτικές δυνάμεις που θα επανέφεραν την ευημερία. Μέσα σ' αυτό το οικονομικό πλαίσιο, το καλύτερο που είχε να κάνει η κυβέρνηση ήταν απλώς να μην προσθέσει επιπλέον πηγές αστάθειας στην οικονομία. Η κρατική σπατάλη της κυβέρνησης ήταν μια τέτοια υποβόσκουσα πηγή αναταραχής, και θεωρείτο σημαντικό να συγκρατείται αυτή η τάση των κυβερνήσεων. Η αποφυγή αυτών των πηγών αστάθειας, μαζί με τη διατήρηση χρεών και ελλειμμάτων σε χαμηλό ύψος έτσι ώστε να ενθαρρύνονται η φειδώ και η αποταμίευση, ήταν ο τρόπος για να επιτευχθεί η ευημερία. Η ύπαρξη ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού ήταν ένας από τους πρακτικούς κανόνες που αντανakλούσαν αυτούς τους περιορισμούς και τις πεποιθήσεις. Τα σαγηνευτικά άσματα όπως το «παράδοξο της φειδούς» ακόμα δεν είχαν εμφανιστεί.⁴

Από την κλασική σταθερότητα στην κεϊνσιανή αστάθεια

Η ιδέα ότι ο αυθόρμητος συντονισμός των οικονομικών δραστηριοτήτων μέσα σε ένα σύστημα αγορών θα οδηγούσε γενικά σε οικονομική σταθερότητα, στο κεϊνσιανό όραμα αντικαταστάθηκε από την ιδέα μιας εγγενώς ασταθούς οικονομίας. Θεωρήθηκε πως ο Νόμος του Σε δεν ίσχυε. Το κεϊνσιανό επιστημονικό παράδειγμα έδειχνε μια οικονομία που μαστιζόταν εναλλάξ από υπερπροσφορά και από μακροπρόθεσμη στασιμότητα⁵. Ο επιτυχής συντονισμός των οικονομικών δραστηριοτήτων πατούσε στην κόψη του ξυραφιού. Η οικονομική τάξη είναι εξίσου πιθανό να βαρύνεται με σημαντική ανεργία όσο και να προσφέρει πλήρη απασχόληση. Ένα σημαντικό στοιχείο στο κεϊνσιανό επιστημονικό παράδειγμα ήταν η απουσία μιας εξισορροπτικής διαδικασίας μέσω της οποίας να αυτοδιορθώνονται οι αντιφάσεις μεταξύ των σχεδίων των συμμετεχόντων στην οικονομική διαδικασία. Η ευημερία, κατά συνέπεια, μπορούσε να εξασφαλιστεί μόνο αν οι κυβερνήσεις προσπαθούσαν σκοπί-

4 Το «παράδοξο της φειδούς» είναι η κεϊνσιανή ιδέα ότι η μείωση της φειδούς (η αύξηση της τάσης των ιδιωτών ή των κυβερνήσεων για δαπάνες) θα δώσει ώθηση στην οικονομία.

5 Συγκεκριμένη συζήτηση επί των δύο αυτών οικονομικών κοσμολογιών υπάρχει στο Axel Leijonhufvud, "Effective Demand Failures", *Swedish Journal of Economics*, 75, Μάρτιος 1973, σελ. 31-33.

μως να βοηθήσουν την οικονομία να αποφύγει τις αναταράξεις του πληθωρισμού και των υφέσεων. Ο «λεπτός σχεδιασμός» έγινε το ιδανικό της κείνσιανής οικονομικής πολιτικής.

Το κείνσιανό μήνυμα, με άλλα λόγια, συμπεριελάμβανε δύο βασικά χαρακτηριστικά. Το ένα ήταν η εικόνα μιας εγγενώς ασταθούς οικονομίας, που δεν την όριζε κάποιος «φυσικός νόμος» ενός γενικά ομαλού συντονισμού των οικονομικών δραστηριοτήτων. Το άλλο έδειχνε την κυβέρνηση να έχει τόσο την υποχρέωση όσο και την ικανότητα να αντισταθμίζει αυτή την αστάθεια έτσι ώστε να επιφέρει μια πιο ομαλά λειτουργούσα οικονομική τάξη. Η ιδέα μιας ασταθούς οικονομίας της οποίας η απόδοση μπορούσε να βελτιωθεί μέσω της χειραγώγησης των κρατικών προϋπολογισμών κατέληγε στη γενική αρχή ότι οι προϋπολογισμοί δεν ήταν αναγκαίο να είναι ισοσκελισμένοι. Κάποια έτη ελλειμμάτων και κάποια έτη πελονασμάτων ήταν εξίσου αναγκαία, και αποτελούσαν επίσης τεκμήριο διορθωτικής, μακροοικονομικής διαχείρισης. Μια σταθερή σχέση μεταξύ εσόδων και εξόδων, παραδείγματος χάριν ένας σχετικά σταθερός ρυθμός πλεονασμάτων, θα έδειχνε την αποτυχία της κυβέρνησης να ασκήσει τα διαχειριστικά καθήκοντά της.

Β. ΤΟ ΕΞΙΔΑΝΙΚΕΥΜΕΝΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΚΕΪΝΣΙΑΝΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Παρ' όλο που ο λόρδος Κέινς εξέδωσε τη Γενική Θεωρία του το 1936, χρειάστηκε μια ολόκληρη γενιά για να εμποτίσουν οι προϋποθέσεις του τις ευρύτερες αντιλήψεις και πεποιθήσεις στην Αμερική, αν και λιγότερο στη Βρετανία, σχεδόν όπως το είχε προβλέψει σε ένα διάσημο απόσπασμα σχετικά με τη χρονική υστέρηση ανάμεσα στη διατύπωση μιας ιδέας και την επίδρασή της στην πολιτική.⁶ Ενώ το κεϊνσιανό όραμα για τη φύση της οικονομικής τάξης μας και το σωστό πρότυπο της δημοσιο-νομικής πολιτικής κέρδιζε κυρίαρχη θέση στην ακαδημαϊκή κοινότητα στις δεκαετίες του 1940 και 1950, δεν διαχύθηκε στο γενικό κλίμα της αμερικανικής κοινής γνώμης παρά μόνο στη δεκαετία του 1960. Με τη μετατροπή ή μεταβολή σε ευρύτερες θεωρήσεις ή πεποιθήσεις, η μακροοικονομική μηχανική έγινε ευθύνη των κυβερνήσεων.⁷

Όπως το ανέπτυξαν οι οικονομολόγοι που συνηγορούσαν

6 «Είμαι βέβαιος ότι η δύναμη των κατεστημένων συμφερόντων παρουσιάζεται τρομερά μεγαλύτερη απ' όσο πραγματικά είναι σε σύγκριση με τη σταδιακή εισβολή των ιδεών. Πράγματι, δεν είναι κάτι άμεσο αλλά συμβαίνει μετά από ένα ορισμένο διάστημα· διότι στο πεδίο της οικονομικής και της πολιτικής φιλοσοφίας δεν υπάρχουν πολλοί που να επηρεάζονται από καινούριες θεωρίες μετά την ηλικία των 25 ή των 30 ετών, κι έτσι οι ιδέες που εφαρμόζουν οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι πολιτικοί και ακόμα και οι αγκιπάτορες στα τρέχοντα γεγονότα δεν είναι πιθανόν να είναι οι πιο πρόσφατες. Αλλά, νωρίς ή αργά, οι ιδέες, όσα τα κατεστήμενα συμφέροντα, είναι επικίνδυνες, για καλό ή για κακό». (J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, 1936, σελ. 383-84.)

7 Εξαντλητική έρευνα γι' αυτή τη μεταβολή επιστημονικού παραδείγματος στη δημοσιονομική πολιτική στις Ηνωμένες Πολιτείες βρίσκεται στο Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*, University of Chicago Press, Σικάγο, 1969.

υπέρ της μακροοικονομικής μηχανικής, η δημοσιονομική πολιτική θα έπρεπε να είναι αφοσιωμένη στην εξομάλυνση των κύκλων της ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας. Τη δημοσιονομική πολιτική θα έπρεπε να την καθοδηγεί η ίδια αρχή στη διάρκεια τόσο της ύφεσης όσο και του πληθωρισμού. Στην ύφεση θα δημιουργούνταν ελλείμματα και στον πληθωρισμό πλεονάσματα, με στόχο την εξομάλυνση των κορυφών και των κοιλάδων. Οι αρχές που όριζαν τη χάραξη πολιτικής στα κεϊνσιανά οικονομικά υποτίθεται πως ήταν εντελώς συμμετρικές. Σε οικονομικές συνθήκες ύφεσης, θα απαιτούνταν δημοσιονομικά ελλείμματα για να επανέλθει η πλήρης απασχόληση και η ευμάρεια. Όταν υπήρχε απειλή πληθωρισμού, το σωστό θα ήταν να υπάρξουν πλεονάσματα στον προϋπολογισμό. Έτσι, εγκαταλήφθηκε ο παραδοσιακός κανόνας του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, αλλά, με την καθαρή λογική της κεϊνσιανής πολιτικής, δεν υπήρχε απόλυτη απόρριψή του. Θα μπορούσαμε ακόμα και να πούμε ότι τα κεϊνσιανά οικονομικά δεν κατέστρεψαν την αρχή των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, απλώς παρέτειναν τη χρονική περίοδο στην οποία ίσχυε, από τον ένα ημερολογιακό χρόνο σε περίοδο ενός οικονομικού κύκλου. Μ' αυτό τον τρόπο, η ορθολογική δημόσια πολιτική θα λειτουργούσε με τρόπο ώστε να προωθήσει μια πιο ευημερούσα και σταθερή οικονομία κατά τη διάρκεια τόσο της ύφεσης όσο και του πληθωρισμού.

Ενώ το εξιδανικευμένο περιβάλλον της συμμετρικής εφαρμογής της κεϊνσιανής οικονομικής πολιτικής είναι γνώριμο, το πολιτικό περιβάλλον μέσα στο οποίο θα καταστρωνόταν και θα εφαρμοζόταν είναι πολύ λιγότερο γνώριμο. Τώρα έχουμε μάθει ότι οι απλές εκκλήσεις στους πολιτικούς να προωθήσουν την ευημερία δεν εγγυώνται ότι θα το κάνουν: ίσως οι πολιτικοί να μη διαθέτουν τη γνώση που απαιτείται για ένα προωθήσουν ένα τέτοιο αποτέλεσμα, ή δεν έχουν το κίνητρο να δράσουν με τον απαιτούμενο τρόπο, ή και τα δύο. Με άλλα λόγια, οι ενέργειες των πολιτικών στο θέμα της δημοσιονομικής πολιτικής όπως και σε άλλους τύπους πολιτικής εξαρτώνται τόσο από τη γνώση που διαθέτουν οι πολιτικοί όσο και από τα κίνητρα που αντιμετωπίζουν.

Οι προβληματικές υποθέσεις του Κέινς

Ο Κέινς γενικά υπεκφεύγει για το ζήτημα της γνώσης. Κύριο ρόλο στην προσέγγισή του έπαιζε η ιδέα ότι οι οικονομολόγοι μπορούσαν να διαθέτουν επαρκή γνώση ώστε να προσφέρουν συμβουλές οι οποίες, αν εφαρμοζόταν, μπορούσαν να οδηγήσουν στον συντονισμό των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων μέσα στην οικονομική τάξη. Αυτή η άκρως αμφίβολη υπόθεση σχετικά με τη γνώση συνδεόταν αβίαστα με τις κανονιστικές υποθέσεις του σχετικά με την πολιτική συμπεριφορά. Ο Κέινς ήταν ελιτιστής και λειτουργούσε με ό,τι ο βιογράφος του αποκάλεσε «προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ» – ότι η κυβερνητική πολιτική, και ιδιαίτερα η οικονομική πολιτική, μπορούσε να ασκηθεί από μια σχετικά μικρή ομάδα σοφών και φωτισμένων ανθρώπων.⁸ Ο Κέινς δεν ασχολήθηκε με το πώς θα εφαρμοζόταν οι όροι της πολιτικής του σε ένα σημερινό δημοκρατικό περιβάλλον – στο οποίο η κυβέρνηση μπαίνει στον πειρασμό να υποχωρήσει στην πίεση ομάδων ώστε να διατηρηθεί ή να επιστρέψει στην εξουσία. Αντιθέτως, υπέθετε, υποσυνείδητα –ακόμα και σε πείσμα της ιστορικής εμπειρίας– πως η μικρή ομάδα των φωτισμένων ανθρώπων που χαράζουν την οικονομική πολιτική πάντα θα τείνει να ενεργεί σε αρμονία με το «δημόσιο συμφέρον», ακόμα κι όταν αυτό θα αντιβαίνει στις πιέσεις του εκλογικού σώματος, των συντεχνιών ή άλλων οργανωμένων μερών.

Στο αντιρεαλιστικό οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον που φανταζόταν ο Κέινς, δεν θα τιθόταν ποτέ ή σχεδόν ποτέ θέμα για την εφαρμογή των κείνσιανών πολιτικών μέσων. Για να εξασφαλισθεί μια σταθερή και ευημερούσα οικονομία, οι δαπάνες θα έπρεπε να αυξάνονται και να μειώνονται συμμετρικά. Τα ελλείμματα του προϋπολογισμού θα δημιουργούνταν σε περιόδους οικονομικής νωθρότητας, και τα πλεονάσματα όταν θα γινόταν πολύ γοργός ο ρυθμός της οικονομικής δραστηριότητας. Υπέθετε έμμεσα πως δεν θα υπήρχαν πολιτικές πιέσεις

⁸ «Είδαμε ότι [ο Κέινς] εμφορείτο εντόνως από τις προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ, όπως τις αποκαλώ. Μια από αυτές τις προϋποθέσεις ίσως μπορεί να συνοψιστεί στην ιδέα ότι η κυβέρνηση της Βρετανίας ήταν θα και συνέχιζε να είναι στα χέρια μιας πνευματικής αριστοκρατίας που χρησιμοποιεί τη δύναμη της πειθούς». (Ο αείμνηστος σερ Roy Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, Macmillan, 1951, σελ. 192-93.) Στην οδό Χάρβεϊ βρισκόταν η οικογενειακή κατοικία των Κέινς στο Κέμπριτζ.

που θα λειτουργούσαν ώστε να καταστήσουν τα πλεονάσματα πλασματικά και τα ελλείμματα δυσανάλογα μεγάλα ή σε λάθος χρονική στιγμή. Την κυρίαρχη ελίτ θα την καθοδηγούσαν οι προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ· δεν θα ενεργούσε ανταγωνιστικά για την εύνοια των ψηφοφόρων σε ένα δημοκρατικό πολιτικό περιβάλλον.

Δεν υπήρχε ιδιαίτερη αντίληψη του ότι οι προσταγές της πολιτικής επιβίωσης ίσως αντέβαιναν στις απαιτήσεις της μακροοικονομικής μηχανικής (αν υποθέσουμε προς το παρόν ότι η οικονομική τάξη περιγράφεται επαρκώς από το κείνσιανό επιστημονικό παράδειγμα). Ήταν σιωπηρώς αποδεκτό πως ή η πολιτική επιβίωση των πολιτικών θα βοηθούνταν αυτομάτως καθώς θα ακολουθούσαν πληρέστερα τις κατάλληλες δημοσιονομικές πολιτικές, ή ότι η κυρίαρχη ελίτ θα ενεργούσε δίκως να νοιάζεται για το πολιτικό μέλλον της. Όμως τι συμβαίνει όταν κάνουμε μη κείνσιανές υποθέσεις για την πολιτική; Τι θα συμβεί αν πάρουμε ως αφετηρία την υπόθεση ότι οι εκλεγμένοι πολιτικοί ανταποκρίνονται στις πιέσεις που πηγάζουν από τους εκλογείς και την κρατική γραφειοκρατία; Αν αλλάξουμε έτσι την οπτική γωνία από την οποία βλέπουμε το πολιτικό περιβάλλον για να το αναλύσουμε, τότε δεν θα μπορέσουμε να αγνοήσουμε το ενδεχόμενο οι κανόνες πολιτικής να αποδεσμεύουν την πολιτική μεροληψία. Σ' αυτό το ζήτημα, πρέπει να σημειωθεί ότι και ο ίδιος ο βιογράφος του Κέινς φαινόταν προφητικός, γιατί, καθώς συνέχιζε τη συζήτησή του για τις προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ, συλλογιζόταν:

«Αν, εξαιτίας των αναγκών του σχεδιασμού, οι λειτουργίες της κυβέρνησης γίνουν πολύ εκτεταμένες και πολυποίκιλες, θα ήταν άραγε δυνατόν να διατηρήσει τον ουσιαστικό έλεγχο η πνευματική αριστοκρατία; Ο Κέινς ως το τέλος έτεινε να θεωρεί ότι τις πραγματικά σημαντικές αποφάσεις τις λάμβανε μια μικρή ομάδα νοήμωνων ανθρώπων, σαν την ομάδα που είχε διαμορφώσει το σχέδιο του Μπρέτον Γουντς. Μήπως όμως μια δημοκρατική κυβέρνηση που έχει μια ευρεία πλειάδα καθηκόντων τείνει να γίνεται ανεξέλεγκτη και να ενεργεί με τρόπο που δεν θα ενέκριναν οι νοήμονες άνθρωποι;

Να άλλο ένα δίλημμα – πώς να συμφιλιώσουμε τη λειτουργία μιας δημοκρατίας που σχεδιάζει και παρεμβαίνει με την απαίτηση ότι την ύστατη στιγμή θα έπρεπε να επικρατεί η άποψη που έχει διαμορφωθεί με τους καλύτερους συλλογισμούς. Ίσως οι προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ είχαν γίνει τόσο δεύτερη φύση στον Κέινς, ώστε δεν έδινε στο δίλημμα την εξέταση εις βάθος που απαιτεί».⁹

⁹ Στο ίδιο, σελ. 193.

Γ. ΚΕΪΝΣΙΑΝΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ, ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Ολοι, τόσο πολιτικοί όσο και πολίτες, συνήθως θα ήθελαν να ζουν υπεράνω των οικονομικών δυνατοτήτων τους. Οι πολίτες σε ατομικό επίπεδο γενικά έχουν τον περιορισμό του προσωπικού προϋπολογισμού ή του προϋπολογισμού του νοικοκυριού που τους εμποδίζει να κάνουν πράξη αυτή την επιθυμία, παρ' όλο που μερικοί πλαστογραφούν και άλλοι χρεοκοπούν. Τον αιώνα που προηγήθηκε της αλλαγής των πεποιθήσεων που έφερε η κείνσιανή επανάσταση, οι πολιτικοί ενεργούσαν σαν να αισθάνονταν έναν παρόμοιο περιορισμό όταν έκαναν τις επιλογές για τον προϋπολογισμό του έθνους.

Οι σύγχρονοι πολιτικοί θεσμοί όμως έχουν διαφορετικούς περιορισμούς εξαιτίας της γενικότερης πίστης στο κείνσιανό όραμα. Αυτή η μεταβολή των περιορισμών εξαιτίας της μεταβολής των γενικότερων πεποιθήσεων αλλάζει τον χαρακτήρα της δημοσιονομικής πολιτικής. Παρ' όλο που υπάρχει μικρή πολιτική αντίσταση στα ελλείμματα του προϋπολογισμού, υπάρχει σημαντική αντίσταση στα πλεονάσματα του προϋπολογισμού. Επομένως, η δημοσιονομική πολιτική θα τείνει να εφαρμόζεται ασύμμετρα: τα ελλείμματα θα δημιουργούνται συχνά, όμως τα πλεονάσματα θα εμφανίζονται μόνο σπανίως. Αυτή η μεροληψία πηγάζει από τη μεταβολή της γενικής, δημόσιας εντύπωσης ή αντίληψης της δυτικής οικονομικής τάξης, και των σχετικών εμπειρικών κανόνων που διαθέτει γενικά το πολιτικό σώμα όσον αφορά το τι συνιστά συνετή, λογική ή τελεσφόρα συμπεριφορά της κυβέρνησης στη διαχείριση του προϋπολογισμού. Οι παλιο-

μοδίτικες πεποιθήσεις για την αρετή του κανόνα ο οποίος πρέσβευε ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς και την εξόφληση του δημόσιου χρέους στις περιόδους ευμάρειας, υπονομεύθηκαν από τις κείνσιανές ιδέες, και έχασαν την έλξη που ασκούσαν στους πολίτες. Κατά συνέπεια, η μείωση του χρέους έχασε το κύρος της ως καθοδηγητικός κανόνας. Τα πλεονάσματα του προϋπολογισμού έχασαν τον λόγο ύπαρξής τους. Τα ελλείμματα επιτρέπουν στους πολιτικούς να αυξάνουν τις δαπάνες δίχως να χρειάζεται ευθέως και απροκάλυπτα να αυξάνουν τους φόρους. Δεν υπάρχουν πολλά εμπόδια σε μια τέτοια πολιτική. Τα πλεονάσματα, αντιθέτως, απαιτούν από την κυβέρνηση να αυξήσει τους φόρους χωρίς να αυξήσει τις δαπάνες – ένα πρόγραμμα πολύ πιο ικανό να προκαλέσει πολιτικές αντιδράσεις απ’ όσο τα ελλείμματα του προϋπολογισμού, ειδικά από τη στιγμή που ο περιοριστικός κανόνας της εξόφλησης του χρέους είχε υποχωρήσει από τη δημόσια συνείδηση.

Αγορά και πολιτικός ανταγωνισμός: ομοιότητες και ουσιώδεις διαφορές

Σε μια δημοκρατία, ο πολιτικός ανταγωνισμός έχει ορισμένες ομοιότητες με τον ανταγωνισμό στην αγορά. Οι ιδιωτικές εταιρείες ανταγωνίζονται μεταξύ τους με πολυάριθμους και πολύπλοκους τρόπους για να εξασφαλίσουν την αφοσίωση των πελατών. Οι πολιτικοί ανταγωνίζονται μεταξύ τους για την υποστήριξη του εκλογικού σώματος με υποσχέσεις και προσφορά πολιτικών και προγραμμάτων που ελπίζουν να καταλήξουν στην εκλογή ή την επανεκλογή τους. Με άλλα λόγια, μπορούμε να δούμε τον πολιτικό σε μια δημοκρατική κοινωνία σαν κάποιον που προτείνει και επιχειρεί να εφαρμόσει έναν συνδυασμό προγραμμάτων δαπανών και σχεδίων χρηματοδότησης τα οποία θα του εξασφαλίσουν την υποστήριξη της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος. Αυτή η ρεαλιστική θεώρηση της διατύπωσης της οικονομικής πολιτικής σε μια πολιτική δημοκρατία δεν βρήκε χώρο στη Γενική Θεωρία του Κέινς. Η απουσία της έκανε τις προτάσεις του περί χάραξης πολιτικής αβάσιμες, επειδή δεν ήταν ρεαλιστικές.

Υπάρχουν επίσης, όπως αξίζει να σημειωθεί, σημαντικές δι-

αφορές μεταξύ του ανταγωνισμού στην αγορά και του πολιτικού ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός στην αγορά είναι συνεχής· κάθε φορά που ψωνίζει ο αγοραστής μπορεί να επιλέξει μεταξύ ανταγωνιζόμενων πωλητών. Ο πολιτικός ανταγωνισμός είναι διαλείπων· η απόφαση εν γένει είναι δεσμευτική (όπως στις ΗΠΑ) για ένα συγκεκριμένο αριθμό ετών. Ο ανταγωνισμός στην αγορά επιτρέπει σε αρκετούς ανταγωνιστές να επιβιώνουν ταυτοχρόνως· αν ένας πωλητής κατακτήσει το μεγαλύτερο μέρος της αγοράς, αυτό δεν αρνείται στη μειονότητα τη δυνατότητα να επιλέξει τον προμηθευτή που προτιμά. Ο πολιτικός ανταγωνισμός οδηγεί σε ένα αποτέλεσμα που είναι όλα ή τίποτα: η κατάκτηση του μεγαλύτερου μέρους της αγοράς προσφέρει ολόκληρη την αγορά σε εκείνον τον προμηθευτή. Και πάλι, στον ανταγωνισμό της αγοράς ο αγοραστής μπορεί να έχει μια εύλογη βεβαιότητα σχετικά με το τι είναι αυτό που παίρνει αγοράζοντας. Στον πολιτικό ανταγωνισμό, ο αγοραστής στην ουσία αγοράζει τις υπηρεσίες ενός εντολοδόχου, τον οποίο δεν μπορεί να δεσμεύσει σε ζητήματα συγκεκριμένης συμμόρφωσης, και στον οποίο είναι αναγκασμένος να παραχωρήσει διακριτική ευχέρεια με μεγάλο εύρος. Οι πολιτικοί απλώς δεν θεωρούνται νομικά υπεύθυνοι για τις υποσχέσεις και τις εξαγγελίες τους όπως είναι οι ιδιώτες πωλητές. Πέραν τούτου, επειδή ένας πολιτικός πρέπει να εξασφαλίσει τη συνεργασία της πλειοψηφίας των πολιτικών, το νόημα της ψήφου υπέρ ενός πολιτικού είναι λιγότερο σαφές από εκείνο της «ψήφου» για μια ιδιωτική επιχείρηση. Γι' αυτούς τους λόγους, μεταξύ άλλων, ο πολιτικός ανταγωνισμός είναι διαφορετικός και κατώτερος από τον ανταγωνισμό της αγοράς, παρ' όλο που υπάρχει μια θεμελιώδης ομοιότητα.¹⁰ Αυτό γενικά το είχαν παραβλέψει οι οικονομικές αναλύσεις μέχρι πρόσφατα, και το είχαν αγνοήσει παντελώς ο Κέϊνς και οι κείνσιανοί που τον είχαν ακολουθήσει.

Προϋπολογισμοί: πολιτικά οφέλη και ζημιές

Το ουσιώδες χαρακτηριστικό των δημοσιονομικών επιλογών ίσως φανεί ανάγλυφα αν σκεφτούμε τα οφέλη και τις ζημιές

¹⁰ Μια πιο ενδελεχής εξέταση των ομοιοτήτων και των διαφορών βρίσκεται στο James Buchanan, "Individual Choice in Voting and the Market", *Journal of Political Economy*, 62, Αύγουστος 1954, σελ. 334-43· αναδημοσιεύθηκε στο *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, Τσάπελ Χιλ, 1960, σελ. 90-104, του ίδιου.

των πολιτικών όταν στηρίζουν προϋπολογισμούς διαφόρων μεγεθών, και τους φόρους και τις δαπάνες που συνεπάγονται αυτοί. Η προοπτική των πολιτικών κερδών και ζημιών από εναλλακτικά προγράμματα φορολόγησης και δαπανών είναι εκείνη που διαμορφώνει τα δημοσιονομικά αποτελέσματα που προκύπτουν σε ένα δημοκρατικό σύστημα πολιτικού ανταγωνισμού. Έτσι, το μέγεθος και η σύνθεση των δημόσιων προϋπολογισμών σε ένα σύστημα ανταγωνιστικής δημοκρατίας μπορεί να θεωρηθεί αποτέλεσμα των προτιμήσεων των εκλογέων ενός πολιτικού και των συνταγματικών-θεσμικών κανόνων που περιορίζουν το πολιτικό σύστημα.

Με έναν κανόνα ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, κάθε πρόταση περί δαπανών πρέπει να συνοδεύεται από μια πρόταση φορολόγησης. Η εξάλειψη του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών ως αποτέλεσμα της επικράτησης της κείνσιανής επανάστασης, τροποποίησε τους θεσμικούς περιορισμούς εντός των οποίων λειτουργεί ο πολιτικός ανταγωνισμός. Κατά συνέπεια, η φύση των πιέσεων του πολιτικού ανταγωνισμού θα διέφερε σ' αυτό το αναθεωρημένο, κείνσιανό συνταγματικό πλαίσιο σε σύγκριση με το κλασικό συνταγματικό πλαίσιο. Αυτό που πρέπει να κάνουμε τώρα είναι να εξετάσουμε τις αντίστοιχες προοπτικές επιβίωσης των πλεονασμάτων και των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού, δείχνοντας στην πορεία ότι τα ελλείμματα απέκτησαν μεγαλύτερη αξία πολιτικής επιβίωσης απ' όσο τα πλεονάσματα από τη στιγμή που το κείνσιανό όραμα με τις επακόλουθες πεποιθήσεις αντικατέστησε το κλασικό όραμα.

(α) Δημοσιονομικά πλεονάσματα και δημοκρατικές πολιτικές

Λαμβάνοντας ως δεδομένη μια αρχική κατάσταση ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, η δημιουργία πλεονάσματος του προϋπολογισμού απαιτεί αύξηση των πραγματικών φορολογικών συντελεστών, μείωση στα πραγματικά ποσοστά δημοσίων δαπανών, ή κάποιον συνδυασμό αυτών των δύο. Όπως και να 'χει, τα πλεονάσματα του προϋπολογισμού θα επιβαρύνουν ευθέως και αμέσως ένα μέρος ή το σύνολο των πολιτών. Αν αυξηθούν οι φόροι, το διαθέσιμο εισόδημα κάποιων ατόμων θα μειωθεί. Αν μειωθούν οι δημόσιες δαπάνες, κάποιοι δικαιούχοι των δημόσι-

ων υπηρεσιών θα υποφέρουν. Υπό όρους άμεσων συνεπειών, η πολιτική των πλεονασμάτων του προϋπολογισμού θα δημιουργήσει χαμένους μεταξύ των πολιτών, αλλά όχι ωφελημένους.

Τους ωφελημένους πρέπει να τους αναζητήσουμε στις έμμεσες συνέπειες των πλεονασμάτων του προϋπολογισμού. Τώως να βρίσκει κάποια ευρύτερη αποδοχή η ιδέα ότι η πρόληψη του πληθωρισμού είναι επιθυμητός στόχος για την εθνική οικονομική πολιτική. Θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι οι άνθρωποι πρέπει να μπορούν να βλέπουν, πιο πέρα από τις άμεσες συνέπειες των δημοσιονομικών πλεονασμάτων των προϋπολογισμών, τις έμμεσες συνέπειες. Ότι θα έπρεπε να καταλάβουν ότι το πλεόνασμα του προϋπολογισμού ήταν αναγκαίο για την πρόληψη του πληθωρισμού, και ότι αυτό ήταν επωφελές. Η διασπορά του πλεονάσματος μέσω δημοσίων δαπανών ή φορολογικών ελαφρύνσεων, επομένως, δεν θα ήταν δίχως κόστος, διότι θα κατέστρεφε τα οφέλη που θα προέκυπταν από τη συγκράτηση του πληθωρισμού.

Αυτές οι άμεσες και οι έμμεσες συνέπειες επιδρούν διαφορετικά στις επιλογές του μέσου πολίτη. Οι άμεσες συνέπειες του πλεονάσματος παίρνουν τη μορφή μειώσεων στην τωρινή κατανάλωση του πολίτη. Όταν αυξάνονται οι φόροι, μειώνεται η κατανάλωση των ιδιωτικών υπηρεσιών. Όταν μειώνονται οι δημόσιες δαπάνες, μειώνεται η κατανάλωση κρατικών υπηρεσιών. Και στις δύο περιπτώσεις, το πλεόνασμα του προϋπολογισμού απαιτεί από τους πολίτες να θυσιάσουν κάποιες υπηρεσίες που καταναλώνουν.

Οι έμμεσες συνέπειες, από την άλλη μεριά, είναι εντελώς διαφορετικής φύσης. Τα οφέλη του πλεονάσματος του προϋπολογισμού δεν γίνονται αισθητά αμέσως, αλλά πρέπει να τα φανταστούμε. Παίρνουν τη μορφή υποθετικών ή φανταστικών κερδών καθώς αποφεύγουμε κάτι που αλλιώς θα ήταν μια εμπειρία πληθωρισμού.¹¹

11 Η επισήμανση για την απόλυτη διαφορά μεταξύ του παρόντος και του μέλλοντος αποτέλεσε θέμα πολλών κειμένων του G.L.S. Shackle. Μια αιχμηρή δήλωση εμφανίζεται στο έργο του *Epistemics and Economics*, Cambridge University Press, 1972, σελ. 245: «Δεν μπορούμε να έχουμε την εμπειρία της πραγματικότητας σε δύο διακριτές «στιγμές». Η στιγμή της πραγματικότητας, η στιγμή που υφίσταται, «το παρόν», είναι μονήρης. Ο εκτεταμένος χρόνος, πέρα από «τη στιγμή», εμφανίζεται υπό αυτό το πρίσμα ως αποκύημα, ως προϊόν της σκέψης. (Πλάγια γράμματα από τον Shackle.)

Ποικίλα τεκμήρια δείχνουν ότι οι δύο τύποι επιλογών είναι από ψυχολογικής πλευράς αρκετά διαφορετικοί. Πέραν τούτου, η αξιολόγηση των ωφελειών του πλεονάσματος του προϋπολογισμού θα απαιτούσε πολλή πληροφόρηση και κατανόηση. Το θέμα δεν είναι απλώς να επιλέξει κανείς αν θα υποστεί φόρους αυξημένους κατά 100 δολάρια φέτος σε αντάλλαγμα για οφέλη 120 δολαρίων σε δύο χρόνια και μετά να συγκρίνει με κάποιον τρόπο αυτές τις δύο ιστορικά διακριτές καταστάσεις. Η διαδικασία της φαντασίας απαιτεί ένα βήμα επιπλέον. Το άτομο πρέπει να σχηματίσει μια κρίση για το πώς το ίδιο προσωπικά θα επηρεαστεί από το πλεόνασμα· θα πρέπει να αναγάγει την εκτίμησή του για τη συνολική («μακροοικονομική») επίδραση του πλεονάσματος σε προσωπικό («μικροοικονομικό») επίπεδο. Καθώς αυτά τα μελλοντικά οφέλη γίνονται πιο απόμακρα και υπόκειται λιγότερο στον προσωπικό του έλεγχο, όμως, υπάρχουν ισχυρά τεκμήρια που δείχνουν ότι τέτοιες μελλοντικές συνθήκες συνήθως παραγνωρίζονται. «Ό,τι δεν φαίνεται, ξεχνιέται», είναι η κοινότοπη περιγραφή αυτού του φαινομένου.¹²

Τα πλεονάσματα του προϋπολογισμού προφανώς έχουν μικρότερες προοπτικές επιβίωσης σε μια πολιτική δημοκρατία από εκείνες που θα είχαν σε μια κοινωνική τάξη υπό τον έλεγχο μιας ομάδας κείνσιανών σοφών που θα τηρούσαν τις προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ. Τα πλεονάσματα του προϋπολογισμού μπορεί να εμφανίζονται σε ένα δημοκρατικό πολιτικό σύστημα,

¹² Κι ακόμα και στον βαθμό που οι πολίτες μπορούν να φανταστούν δημιουργικά τέτοια εναλλακτικά υποθετικά μέλλοντα, οι δημοκρατικές δημοσιονομικές διαδικασίες ίσως προκαλέσουν μια διαφορετική μορφή μεροληψίας εναντίον των πλεονασμάτων. Στον βαθμό που οι δημοσιονομικοί θεσμοί επιτρέπουν την τμηματική διάθεση πιστώσεων, ένα «δίλημμα του φυλακισμένου» (στο οποίο οι επιλογές που κάνει κάθε άτομο ξεχωριστά καταλήγουν σε ανεπιθύμητα αποτελέσματα σε σύγκριση με τα αποτελέσματα που θα υπήρχαν αν όλοι έκαναν κοινή επιλογή) θα λειτουργήσει με τρόπο ώστε να διασπαρούν τα έσοδα που ίσως παρήγαγαν πλεόνασμα του προϋπολογισμού. Αν υποθέσουμε, παραδείγματος χάριν, ότι εμποδίζεται η δημιουργία ενός δυνητικού δημοσιονομικού πλεονάσματος ύψους 10 δισεκατομμυρίων δολαρίων επειδή παρουσιάζονται 10 διαφορετικές προτάσεις δαπανών 1 δισεκατομμυρίου η καθεμία, αντί να παρουσιαστεί μία μοναδική πρόταση δαπάνης 10 δισεκατομμυρίων. Στην πρώτη περίπτωση, παρ' όλο που ο κάθε συμμετέχων ίσως αναγνωρίσει ότι ο ίδιος προσωπικά θα ήταν σε καλύτερη θέση αν δεν εγκρινόταν καμία πρόταση, οι θεσμοί που επιτρέπουν τμηματική εξέταση των δαπανών του προϋπολογισμού ίσως λειτουργήσουν με τρόπο ώστε να έχουν ένα αποτέλεσμα που θα είναι αμοιβαία ανεπιθύμητο, για όλους, παρόμοιο με το δίλημμα του φυλακισμένου. Μια ανάλυση αυτού του ενδεχόμενου βρίσκεται στο James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Αν Άρμπορ, 1962, ειδικά το κεφάλαιο 10.

αλλά οι δημοκρατικές πολιτικές διαδικασίες παρουσιάζουν θεσμική μεροληψία εναντίον τους. Υπό αυτό το πρίσμα, δεν θα έπρεπε να είναι δύσκολο να καταλάβουμε γιατί δεν παρατηρήσαμε ποτέ τη ρητή δεδηλωμένη δημιουργία πλεονασμάτων του προϋπολογισμού στα μετα-κεϊνσιανά χρόνια.

(β) Δημοσιονομικά ελλείμματα και δημοκρατικές πολιτικές

Σε μια δημοκρατική κοινωνία, δεν θα υπήρχαν εμπόδια στη δημιουργία ελλειμμάτων του προϋπολογισμού σε ένα κεϊνσιανό οικονομικό περιβάλλον. Τα ελλείμματα του προϋπολογισμού καθιστούν δυνατές τις δαπάνες δίχως φορολογία. Είτε το έλλειμμα δημιουργείται μέσω της μείωσης της φορολογίας, είτε μέσω της αύξησης των δαπανών, η μορφή που θα πάρει θα καθορίσει φυσικά τη διανομή των ωφελειών μεταξύ των πολιτών. Η κρίσιμη διαφορά από ένα πλεόνασμα του προϋπολογισμού, όμως, είναι ότι από αυτά τα ελλείμματα υπάρχουν μόνο αυτοί που ωφελούνται άμεσα και κανένας που χάνει.

Τα ελλείμματα επίσης θα δημιουργήσουν χαμένους έμμεσα, εξαιτίας του πληθωρισμού που θα προκύψει. Όμως αυτές οι έμμεσες συνέπειες έχουν άλλη διάσταση, όπως έχουμε δει. Οι άμεσες συνέπειες της δημιουργίας χρεών παίρνουν τη μορφή της αυξημένης κατανάλωσης των υπηρεσιών που υπάρχουν τώρα· θα ήταν υπηρεσίες που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας, αν το έλλειμμα εμφανιζόταν μέσω της μείωσης της φορολογίας, και υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος, αν το έλλειμμα εμφανιζόταν μέσω της αύξησης των κρατικών δαπανών. Όμως οι έμμεσες συνέπειες δεν σχετίζονται με την τρέχουσα εμπειρία αλλά με εικασίες για το μέλλον. Το όφελος της χρηματοδότησης του ελλείμματος βρίσκεται στην αύξηση των υπηρεσιών που απολαμβάνονται σήμερα, ενώ το κόστος βρίσκεται στον πληθωριστικό αντίκτυπο στο μέλλον, σε μια μελλοντική μείωση της ευημερίας η οποία συλλαμβάνεται μέσω της δημιουργικής φαντασίας. Η ανάλυση αυτών των έμμεσων συνεπειών είναι ουσιαστικά η ίδια όπως και για τις έμμεσες συνέπειες των πλεονασμάτων του προϋπολογισμού.

Επομένως, μία δημοκρατική κοινωνία θα τείνει να προφεύγει στην υπέρμετρη χρήση της χρηματοδότησης του ελ-

λείμματος από τη στιγμή που η αποδοχή του κείνσιανού επισημονικού παραδείγματος έχει οδηγήσει στην αναθεώρηση του δημοσιονομικού συντάγματος. Για τον λόγο αυτό, δεν είναι δύσκολο να καταλάβουμε το μετα-κείνσιανό ιστορικό της δημοσιονομικής πολιτικής. Η αφαίρεση του συνταγματικού κανόνα της αρχής του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού προκάλεσε μια ασυμμετρία στην εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής στη δική μας μορφή της ανταγωνιστικής δημοκρατίας. Δημιουργούνται ελλείμματα, αλλά σε μεγαλύτερο βαθμό απ' όσο δικαιολογούνται από τις κείνσιανές αρχές· τα πλεονάσματα προκύπτουν κάποιες φορές, αλλά συμβαίνουν πολύ αραιότερα απ' όσο απαιτείται από τις κείνσιανές οδηγίες. Όταν γίνονται εύλογες υποθέσεις για τους θεσμούς της λήψης αποφάσεων στην πολιτική δημοκρατία, το αποτέλεσμα είναι να αυξάνονται οι μεροληψίες κατά της χρήσης των δημοσιονομικών προσαρμογών για την πρόληψη και τη συγκράτηση του πληθωρισμού και να αυξάνεται η μεροληψία υπέρ των δημοσιονομικών προσαρμογών που στοχεύουν στην τόνωση των δαπανών.

(γ) Κείνσιανά οικονομικά στις πολιτικές δημοκρατίες

Το μπόλιασμα των κείνσιανών οικονομικών στον κορμό μιας πολιτικής δημοκρατίας επέφερε σημαντική αναθεώρηση του υποκείμενου δημοσιονομικού συντάγματος. Το αποτέλεσμα ήταν η τάση προς τα ελλείμματα του προϋπολογισμού, και κατά συνέπεια, όταν συνυπολογίζεται η λειτουργία των δημοκρατικών πολιτικών θεσμών, ο πληθωρισμός. Οι δημοκρατικές κυβερνήσεις συνήθως ανταποκρίνονται με μεγαλύτερη ζέση για να αντιμετωπίσουν την ανεργία παρά για να αντιμετωπίσουν τον πληθωρισμό. Οι δημοσιονομικές προσαρμογές που σκοπεύουν στην πρόληψη ή στη συγκράτηση του πληθωρισμού σπανίως θα εμφανιστούν ως αποτέλεσμα εσκεμμένων πολιτικών. Τα ελλείμματα του προϋπολογισμού θα γίνουν ο γενικός κανόνας, ακόμα και όταν υπάρχει οξύς πληθωρισμός. Τα υφεσιακά χρόνια, όταν τα ελλείμματα θα φαντάζουν δικαιολογημένα από την αυστηρή εφαρμογή των κείνσιανών αρχών, το μέγεθος αυτών των ελλειμμάτων θα γίνεται δυσανάλογα μεγάλο. Πέραν τούτου, το αντιληπτό κό-

στος του κράτους θα είναι γενικά χαμηλότερο από το πραγματικό, λόγω της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων. Κατά συνέπεια, θα υπάρχει επίσης σχετική αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα στην οικονομία. Τα ελλείμματα του προϋπολογισμού, ο πληθωρισμός και η μεγέθυνση του κράτους – όλα αυτά εντείνονται από την κείνσιανή καταστροφή των προηγούμενων συνταγματικών αρχών των υγιών δημόσιων οικονομικών.

Δ. Ο ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΙΚΟΣ, ΑΥΤΟΕΚΠΛΗΡΟΥΜΕΝΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΩΝ ΚΕΪΝΣΙΑΝΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΕΡΟΛΗΨΙΩΝ

Αυτές οι πολιτικές μεροληψίες υπέρ των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού γίνονται επίσης μεροληψία υπέρ του πληθωρισμού, επειδή οι νομισματικοί θεσμοί, όπως είναι συγκροτημένοι σήμερα, λειτουργούν, μέχρι ενός σημείου, για να αυξήσουν την ποσότητα του χρήματος ως αντίδραση στα ελλείμματα του προϋπολογισμού. Η μονόπλευρη εφαρμογή των κείνσιανών πολιτικών αρχών που προκύπτει από ένα δημοκρατικό πολιτικό περιβάλλον ίσως είναι αυτή που δημιουργεί στη συνέχεια οικονομική αστάθεια.

Ενώ ο πληθωρισμός θεωρείται συνήθως ότι είναι μια αναλογική άνοδος όλων των τιμών, μια άνοδος στο απόλυτο επίπεδο των τιμών, στην πράξη αλλάζει επίσης και η δομή των σχετικών τιμών.¹³ Πράγματι, οι μακροοικονομικές πολιτικές, όπως ονομάζονται συνήθως, δεν είναι εργαλεία που προορίζονται να επηρεάσουν όλες τις τιμές αναλογικά, αλλά εργαλεία που προορίζονται να επηρεάσουν τη διάρθρωση των σχετικών τιμών. Οι επιταγές της πολιτικής επιβίωσης λειτουργούν προς αυτή την κατεύθυνση επειδή μόνο μέσω των πολιτικών που είναι σχεδιασμένες να επιδράσουν στις σχετικές τιμές μπορούν να λάβουν χώρα οι δραστηριότητες εξαγοράς ψήφων από πολιτικούς και κόμματα. Μια μακροοικονομική πολιτική που αποσκοπεί μόνο στο γενικό επίπεδο των τιμών θα ήταν σαν να πετούσε κάποιος

¹³ Συζητήθηκε, παραδείγματος χάριν, από τους Daniel R. Vining και Thomas C. Elwertowski, "The Relationship between Relative Prices and the General Price Level", *American Economic Review*, 66, Σεπτέμβριος 1976, σελ. 699-708.

αδιακρίτως χρήματα από ελικόπτερο.¹⁴ Αλλά μια τέτοια πολιτική δίχως στόχευση θα πτουνταν πολιτικά από μια πολιτική σχεδιασμένη να ωφελήσει συγκεκριμένους αποδέκτες, όπως ένα πρόγραμμα δαπανών σε εκλογικές περιφέρειες με οριακές πλειοψηφίες. Με άλλα λόγια, το κύριο φαινόμενο που πρέπει να λάβουμε υπ' όψιν όταν εξετάζουμε την πληθωριστική μεροληψία των κείνσιανών οικονομικών δεν είναι το επίπεδο των απόλυτων τιμών, αλλά η αλλαγή στη διάρθρωση των σχετικών τιμών. Οι μακροοικονομικές συνέπειες είναι απλώς το άθροισμα αυτών της μικροοικονομικών συνεπειών.¹⁵

Από τη στιγμή που θα αναγνωριστεί ότι η σημαντική συνέπεια του πληθωρισμού είναι η επίδρασή του στις σχετικές τιμές, και ειδικά από τη στιγμή που θα αναγνωριστεί ότι η ορθολογική πολιτική δράση θα στόχευε σε επιλεκτικές μεταβολές στις σχετικές τιμές αντί σε μη επιλεκτικές μεταβολές στις απόλυτες τιμές, αναδύεται μια καινούρια οπτική για τον καταστροφικό χαρακτήρα των κείνσιανών πολιτικών μεροληψιών.¹⁶ Αυτό αληθεύει ιδιαίτερα από τη στιγμή που θα αναγνωριστεί επίσης ότι η θεμελιώδης φύση της οικονομικής τάξης απέχει μακράν από εκείνη που συνεπάγονται οι καθιερωμένες πραγμάτευσεις του πληθωρισμού και της μακροοικονομικής πολιτικής. Σ' αυτές τις καθιερωμένες πραγματούσεις, η οικονομία εμφανίζεται περίπου σαν μπαλόνι. Όταν το φουσκώνεις, η οικονομία διαστέλλεται. Όταν αφήνεις τον αέρα να βγει, η οικονομία συστέλλεται. Αυτή η εικόνα της οικονομίας που είναι εγγενής στα περισσότερα μακροοικονομικά μοντέλα παρουσιάζει σαν απλό ζήτημα να πετύχεις τόσο τον επιθυμητό ρυθμό διαστολής ή συστολής, όσο και την επιθυμητή χρονική στιγμή των διαστολών και των συστολών.

Αυτή η θεώρηση της οικονομικής τάξης μπορεί να διευκολύνει τη ζωή των οικονομολόγων αλλά κάθε άλλο παρά συμβαδίζει με την οικονομική εμπειρία. Αντιθέτως, η οικονομία είναι ένας

14 Μια δημοφιλής, παραδειγματική συνόψιση της φύσης της μακροοικονομικής πολιτικής από τον καθηγητή Don Pasinkin.

15 Για παράδειγμα, Friedrich A. Hayek, *Monetary Theory and the Trade Cycle*, Harcourt Brace, Νέα Υόρκη, 1932, και *Prices and Production*, δεύτερη έκδοση, Routledge and Kegan Paul, 1935, του ιδίου.

16 Πολλά από αυτά συζητούνται στο Richard E. Wagner, "Economic Manipulation for Political Profit: Macroeconomic Consequences and Constitutional Implementation", *Kyklos*, 30, No. 3, 1977, σελ. 395-410.

πολύπλοκος ιστός συμβατικών σχέσεων που αντικατοπτρίζουν τις προσδοκίες και τα σχέδια των διαφόρων συμμετεχόντων. Μεταφορικά, μοιάζει περισσότερο με τεράστιο μηχανικό παζλ που απλώνεται σε ένα μέγαρο 200 δωματίων και κάθε κομμάτι του συνδέεται με άλλα κομμάτια σε πολλά άλλα δωμάτια. Οι αλλαγές σε ένα σημείο θα προκαλέσουν διάφορες συνέπειες σ' ολόκληρο το σύστημα, και θα τις κάνουν με διάφορες χρονικές υστερήσεις. Και κανένας άνθρωπος δεν θα μπορεί να συλλάβει με το μυαλό του ολόκληρο τον μηχανισμό, αντίθετα από την περίπτωση του μπαλονιού. Πέραν τούτου, οι μεταβολές που συμβαίνουν σε ένα σημείο μπορεί να είναι οι συνέπειες προγενέστερων μεταβολών αλλού, και δεν υπάρχει καμία βεβαιότητα για τις συνέπειες περαιτέρω αλλαγών που γίνονται σ' αυτό το σημείο.

Τα σημερινά οικονομικά συμβάντα και οι αναταραχές είναι ένα πολύπλοκο αποτέλεσμα, μόνο εν μέρει κατανοητό, από προηγούμενες αλλαγές σε πολλά μέρη σε πολλές διαφορετικές στιγμές του παρελθόντος. Έτσι, η εισαγωγή καινούριων αλλαγών στη δημοσιονομική πολιτική δεν είναι καθόλου σαν να φουσκώνεις ή να ξεφουσκώνεις ένα μπαλόνι.¹⁷ Είναι πιο πολύ σαν να αναπροσαρμόζεις κάποιες συγκεκριμένες συνδέσεις στο μηχανικό παζλ, μόνο που η αναλογία θα έπρεπε να είναι ακόμα πιο πολύπλοκη επειδή οι διακριτοί κόμβοι διαθέτουν βούληση κι επομένως μπορούν να σκεφτούν, να δημιουργήσουν και να ενεργήσουν.¹⁸ Αυτές οι αναπροσαρμογές θα διαταράξουν ένα ολόκληρο σύνολο από προσδοκίες και σχέδια, με τις συνέπειες αυτών των αναπροσαρμογών να απλώνονται σε διάφορες περιόδους.

Η ανάλυση του Χάγιεκ για την επίδραση του πληθωρισμού

Υπάρχουν αρκετές πτυχές σ' αυτή την ιστορία για το πώς οι αλλαγές στις σχετικές τιμές, τις οποίες προκαλεί ο πληθωρι-

17 Περαιτέρω συζήτηση για την αγνόηση του πραγματικού κόσμου των πολύπλοκων μικρο-σχέσεων από την ορθόδοξη μακροοικονομική ανάλυση βρίσκεται στο L.M. Lachmann, *Macro-economic Thinking and the Market Economy*, Hobart Paper 56, IEA, 1973.

18 Δες ειδικά έργα όπως το Henri Bergson, *Essai sur les données immédiates de la conscience*, F. Alcan, Παρίσι, 1899· και L' *Evolution créatrice*, F. Alcan, Παρίσι, 1907, του ιδίου. Μια σχετική εξέταση στο πλαίσιο της οικονομικής ανάλυσης βρίσκεται στο G.L.S. Shackle, *Decision, Order, and Time in Human Affairs*, Cambridge University Press, 1961.

σμός, μπορούν να έχουν αποσυντονιστική επίδραση στην οικονομική τάξη μας. Μία απ' αυτές τη διατύπωσε ο καθηγητής Φ.Α. Χάγιεκ στη δεκαετία του 1930.¹⁹ Η αρχική επίδραση του πληθωρισμού στην ανάλυση του Χάγιεκ ήταν η μεταβολή της διάρθρωσης των σχετικών τιμών υπέρ των κεφαλαιουχικών αγαθών με μακρές περιόδους κυοφορίας. Η επακόλουθη επιμήκυνση της δομής της παραγωγής, όμως, δεν συμβαδίζει με τα υποκείμενα δεδομένα περί αναγκών, πόρων και γνώσεων. Ένα τέτοιο το μοτίβο απασχόλησης και παραγωγής δεν μπορεί να διατηρηθεί χωρίς μια επιτάχυνση του πληθωρισμού. Αλλά ένας διαρκώς επιταχυνόμενος πληθωρισμός δεν είναι βιώσιμος ως μακροχρόνιο χαρακτηριστικό μιας οικονομικής τάξης. Όταν απουσιάζει αυτή η επιτάχυνση, η δομή της παραγωγής θα επανέλθει στην προηγούμενη κατάστασή της. Η διαδικασία της αναπροσαρμογής οδηγεί σε ανεργία και ύφεση. Η ύφεση γίνεται το αναγκαίο τίμημα των πολιτικών δραστηριοτήτων που προκάλεσαν εξαρχής τον πληθωρισμό, εκτός αν αναληφθούν κάποιες ενέργειες προς τη χάραξη μιας εισοδηματικής πολιτικής η οποία να μειώνει τον πληθωρισμό, στην οποία περίπτωση οι στρεβλώσεις απλώς θα εκδηλώνονταν κάπως διαφορετικά. Πρέπει να συμβεί ανακατανομή της εργασίας πριν καταλήξει η παραγωγική δομή της οικονομίας να αντικατοπτρίζει ξανά τα βασικά δεδομένα στα οποία προσαρμόζεται η οικονομία. Έτσι, οι άνθρωποι ανταποκρίνονται μη βιώσιμα σήματα των τιμών τα οποία γενά ο πληθωρισμός, και τα επακόλουθα λάθη πρέπει να αντιμετωπισθούν πριν μπορέσει η οικονομία να επιστρέψει στην κανονικότητα. Η ύφεση είναι εγγενές μέρος της διαδικασίας της ίασης.

Στο πλαίσιο που θέτει ο Χάγιεκ, η υπέρμετρη επέκταση συνέβη στους κλάδους των κεφαλαιουχικών αγαθών. Στις μέρες μας όμως με τις τεράστιες κρατικές δαπάνες, η ιστορία είναι πιο πολύπλοκη, γιατί οι δραστηριότητες στις οποίες οι πολιτικοί αυξάνουν τις δαπάνες είναι εκείνες που προκαλούν υπέρμετρη απορρόφηση πόρων. Η προσέλκυση πόρων εξαιτίας της μεταβολής των σχετικών τιμών δεν χρειάζεται να περιορίζεται στους κλάδους των κεφαλαιουχικών αγαθών, επειδή μπορεί να

19 *Prices and Production*, Routledge & Kegan Paul, 1931.

υπάρχουν άλλοι κλάδοι που θα ευνοηθούν με άλλο τρόπο από τις πολιτικές κρατικών δαπανών. Πάντως η κύρια συνέπεια παραμένει: θα προκληθεί ένα μοτίβο κατανομής πόρων που δεν είναι διατηρήσιμο χωρίς ακόμα περισσότερες προσπάθειες για στρέβλωση της διάρθρωσης των σχετικών τιμών μέσω πληθωριστικής χρηματοδότησης. Οι κεϊνσιανές πληθωριστικές μεροληψίες μπορεί να είναι σημαντικά καταστροφικότερες από μια απλή αύξηση στο γενικό επίπεδο των τιμών, επειδή οι αλλαγές στις σχετικές τιμές οδηγούν σε περαιτέρω στρεβλώσεις καθώς οι άνθρωποι ενεργούν βάσει των σημάτων των τιμών που είναι ασυνεπή με την υποκείμενη διάρθρωση των προτιμήσεων και της τεχνολογίας. Ως αποτέλεσμα αυτών των λαθών, θα ληφθούν αποφάσεις για τις επενδύσεις και τη χρήση των πόρων που δεν θα είναι διατηρήσιμες από την οικονομία. Το αποτέλεσμα τότε θα είναι η ανεργία και η σπατάλη κεφαλαίου, γιατί οι άνθρωποι θα αναπροσαρμόζουν τα σχέδια και τις ενέργειές τους για να διορθώσουν σφάλματα βασισμένα σε εσφαλμένα σήματα στην οικονομία.

Ε. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Γιατί άραγε το Κάμελοτ²⁰ κείται σε ερείπια; Έχει γίνει ένα διανοητικό σφάλμα κολοσσιαίων διαστάσεων, και όχι αποκλειστικά από τους πολιτικούς. Το σφάλμα οφείλεται ξεκάθαρα και στους οικονομολόγους. Ο «θεωρητικός γραφιάς» στον οποίο πρέπει να αποδοθεί ουσιαστική ευθύνη είναι ο λόρδος Κέινς, η σκέψη του οποίου έγινε άκριτα δεκτή από τους κατεστημένους οικονομολόγους τόσο στην Αμερική όσο και στη Βρετανία. Δεν μπορούμε να συνεχίσουμε να αγνοούμε τα αυξανόμενα ιστορικά τεκμήρια για τις δεινές συνέπειες των ιδεών του Κέινς. Τα κείνσιανά οικονομικά άφησαν τους πολιτικούς λυτούς· κατέστρεψαν τον αποτελεσματικό περιορισμό στις συνήθεις ορέξεις των πολιτικών να ξοδεύουν και να ξοδεύουν χωρίς την προφανή ανάγκη να φορολογούν.

Η νηφάλια αποτίμηση δείχνει ότι από πολιτικής πλευράς ο κείνσιανισμός αντιπροσωπεύει μια βαριά νόσο που μακροπρόθεσμα μπορεί να αποβεί μοιραία για την επιβίωση της δημοκρατίας.

20 [Σημείωση του επιμελητή της αγγλικής έκδοσης: Το Κάμελοτ ήταν η πρωτεύουσα της ιδανικής κοινωνίας του βασιλιά Αρθούρου στα ιπποτικά αναγνώσματα από τον 10ο ως τον 13ο αιώνα. Αποδείχθηκε ανέφικτη επειδή οι καλές προθέσεις δεν ανταποκρίνονται στην ανθρώπινη φύση.]

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Η Παρακαταθήκη του Κέινς στη Μεγάλη Βρετανία:
«Αφροσύνη σε ένα Μεγάλο Βασίλειο»

ΤΖΟΝ ΜΠΕΡΤΟΝ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Είμαι ευγνώμων στον δρ. Μ. Χόκινς και τον δρ. Ι. Χάναφορντ του Πολυτεχνείου του Κίνγκστον για τα σχόλιά τους σχετικά με τις πολιτικές και συνταγματικές πτυχές αυτού του τμήματος του βιβλίου· κι επίσης στον Ραλφ Χάρις και τον Άρθουρ Σέλντον για την εξονυχιστική ανάλυση, τη διεισδυτική κριτική και τις άκρως ενδιαφέρουσες προτάσεις επάνω σε μια προηγούμενη εκδοχή του.

Μάρτιος 1978, Τζ. Μπ.

Α. Η ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ

Το 1790 οι συνολικές δημόσιες δαπάνες στη Βρετανία έφταναν στο ύψος των 23.000.000 λιρών σε ονομαστικούς όρους και αποτελούσαν περίπου το 12% του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος. Παρ' όλο που οι κρατικές δαπάνες θα αυξάνονταν σημαντικά τόσο σε ονομαστικούς όσο και πραγματικούς όρους, το 1913 αντιστοιχούσαν στο ίδιο ποσοστό του ΑΕΠ όπως και το 1790 – 12%. Σήμερα, η εικόνα είναι κάπως διαφορετική. Ένα επίσημο έγγραφο καταγράφει τα γενικά χαρακτηριστικά της, όπως εξελίχθηκαν τα τελευταία χρόνια, με συνοπτικό τρόπο:

«Τα τρία τελευταία χρόνια οι δημόσιες δαπάνες έχουν αυξηθεί σχεδόν κατά 20% σε όγκο, ενώ παραγωγή έχει αυξηθεί λιγότερο από 2%. Το ποσοστό των δημοσίων δαπανών προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές κόστους συντελεστών παραγωγής έχει αυξηθεί από 50% το 1971-2 περίπου σε 60% το 1973-6».²¹

Τι εξηγεί αυτή την τεράστια μεταβολή στο μέγεθος, τη σημασία και την αύξηση των λογαριασμών του βρετανικού προϋπολογισμού;

Το προ-κείμενο δημοσιονομικό ιστορικό

Ο Πίνακας 1 καταγράφει τη συμπεριφορά και τη σημασία των κρατικών δαπανών στη Βρετανία για επιλεγμένα χρόνια πριν

²¹ Τμήμα Πληροφοριών του υπουργείου Οικονομικών, *Economic Progress Report*, No. 72, Μάρτιος 1976, σελ. 2.

την κείνσιανή επανάσταση στην οικονομική σκέψη και πολιτική. Αυτοί οι αριθμοί αποκαλύπτουν το ίδιο γενικό μοτίβο μέσα στον χρόνο με εκείνους που αφορούν το προ-κείνσιανό δημοσιονομικό ιστορικό στις ΗΠΑ, όπως συζητήθηκε στο *Democracy in Deficit*.²² Τα δημόσια έξοδα είχαν την τάση να αυξάνονται σε περιόδους διεθνών συγκρούσεων –στους Ναπολεόντειους Πολέμους (1793-1815), τον Πόλεμο της Κριμαίας (1854-56), τους Πολέμους των Ζουλού (1880), τον Πόλεμο των Μπόερ (1899-1902), και τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο (1914-18)– και επίσης στις περιόδους οικονομικής ύφεσης, όπως η κρίση της δεκαετίας του 1930 μεταξύ των δύο πολέμων. Η εμφάνιση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων περιοριζόταν παρομοίως και γενικά σε περιόδους πολέμου –με κυριότερο παράδειγμα τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο– και οικονομικής οπισθοδρόμησης. Τα «φυσιολογικά» χρόνια, όταν επικρατούσε ειρήνη και ευημερία, οι κυβερνήσεις στόχευαν στον ισοσκελισμό των δαπανών και των εσόδων τους, αν όχι σε ένα μικρό δημοσιονομικό πλεόνασμα, έτσι ώστε να υπάρχει κάτι διαθέσιμο για τη μείωση των δανείων που είχαν αυξηθεί στις προηγούμενες περιόδους των πολέμων. Όπως δείχνει ο Πίνακας 1, το Εθνικό Χρέος επιδείκνυε επομένως μια τάση μείωσης κατά τα «φυσιολογικά» χρόνια.

22 Στο ίδιο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
ΤΟ ΠΡΟ-ΚΕΪΝΣΙΑΝΟ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ,
Επιλεγμένα έτη, 1790-1935

	(α) Συνολική κυβερνητική δαπάνη (σε τρέχουσες τιμές, στρογγυλοποιημένες στο πλησιέστερο εκατομμύριο λίρες	(β) Κυβερνητική δαπάνη ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος	(γ) Αύξηση (+) ή μείωση (-) του εθνικού χρέους (εκατομμύρια λίρες σε ονομαστικές τιμές)
1790	23	12	δ.ε.δ. ²³
1800	67	22	δ.ε.δ.
1814	123	29	δ.ε.δ.
1820	70	17	δ.ε.δ.
1830	75	15	δ.ε.δ.
1840	64	11	+4 ²⁴
1850	64	11	-4
1860	87	11	-1
1870	92	9	-5
1880	112	10	-6
1890	131	9	-6
1895	157	10	-9
1900	281	14	+62
1905	242	12	-12
1910	272	13	-28
1913	305	12	-10
1918	2427	52	+1563
1920	1592	26	-255
1925	1072	24	-39
1932	1138	29	+210
1935	1117	24	-4

Το κείνσιανό δημοσιονομικό ιστορικό

Στον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ο Κέινς –που ήταν πια ο πιο διακεκριμένος και διάσημος οικονομολόγος της γενιάς του– μπήκε στο βρετανικό υπουργείο Οικονομικών ως «νημ-επίσημος» (όπως ο ίδιος περιέγραφε το αξίωμά του).

²³ δ.ε.δ. = δεν είναι διαθέσιμο

²⁴ = στοιχεία του 1841.

Πηγές: Στήλες (α) και (β): Τα στοιχεία για το 1790-1880 πάρθηκαν από το J. Verveka, "The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 10, 1967· τα στοιχεία του 1890-1935 πάρθηκαν από το A.T. Peacock και J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1961, Πίνακας Α-5, σελ. 164-5.

Στήλη (γ): Είμαι ευγνώμων στον κ. D.J. Reid της Κεντρικής Στατιστικής Υπηρεσίας που μου πρόσφερε μια σειρά για το Εθνικό Χρέος που φτάνει ως τον 19ο αιώνα.

Αυτό το πόστο, το δημόσιο κύρος του, και το απέραντο δίκτυ των γνωριμιών του με μορφές του κατεστημένου που είχε αποκτήσει ο Κέινς με την πάροδο του χρόνου, τον έφεραν σε θέση με ισχυρή επιρροή. Ο προϋπολογισμός του 1941 ήταν ο πρώτος που δομήθηκε βάσει των κείνσιανών ιδεών περί μακρο-διαχείρισης, οι οποίες έγιναν η ορθοδοξία του υπουργείου Οικονομικών.²⁵

Πέραν τούτου, στη θριαμβευτική επιστροφή του στους διαδρόμους της εξουσίας, ο Κέινς συνοδευόταν από μια κουστωδία νεαρών ακόλουθών του, όπως ο Τζέιμς Μιντ και ο Ρίτσαρντ Στόουν. Αυτοί οι ακόλουθοι, και ειδικά ο Μιντ, θα ασκούσαν αρκετή πίεση για την περαιτέρω υλοποίηση ενός κείνσιανού καθεστώτος. Από αυτό το διανοητικό περιβάλλον και τη γραφειοκρατική βάση ισχύος προέκυψαν τέτοια διάσημα ορόσημα της βρετανικής δημόσιας πολιτικής όπως η Έκθεση Μπέβεριτζ [Beveridge Report] του 1942, και οι Λευκές Βίβλοι για την Πολιτική για την Απασχόληση [Employment Policy] και την Κοινωνική Ασφάλιση [Social Insurance] του 1944. Έτσι, το έτος 1944 σηματοδοτεί τη γέννηση της κείνσιανής επανόστασης στην κυβερνητική πολιτική της Μεγάλης Βρετανίας. Από τότε, η Βρετανία έχει κείνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα: δηλαδή, δεν έχουν υπάρξει συνταγματικοί περιορισμοί στις κυβερνήσεις που να τις εμποδίζουν να δημιουργούν δημοσιονομικά ελλείμματα.

Κάποιες πτυχές της βρετανικής εμπειρίας από αυτό το καινούριο δημοσιονομικό σύνταγμα απεικονίζονται στον Πίνακα 2. Οι κρατικές δαπάνες –τόσο σε ονομαστικούς όρους όσο και ως ποσοστό της εθνικής παραγωγής– παρουσίασαν μακροπρόθεσμη αύξηση με άνευ προηγουμένου ρυθμό. Επιπλέον, επρόκειτο για μια περίοδο κατά την οποία η Βρετανία δεν είχε αναμειχθεί σε σημαντικές διεθνείς συγκρούσεις (με την εξαίρεση του Πολέμου της Κορέας, 1950-1951), και η οποία επίσης χαρακτηριζόταν γενικά από συνθήκες άνθησης στην παγκόσμια (και τη βρετανική) οικονομία από τα τέλη της δεκαετίας του 1940 μέχρι το 1974.

25 Μια λεπτομερής καταγραφή για το πώς ο κείνσιανισμός άλωσε το υπουργείο Οικονομικών και το Οικονομικό Τμήμα της Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου βρίσκεται στο D.E. Moggridge, *Economic Policy in the Second World War*, στο M. Keynes (επιμ.), *Essays on John Maynard Keynes*, Cambridge University Press, 1975.

Η μακροπρόθεσμη συμπεριφορά και η σημασία του δημοσιονομικού ελλείμματος είναι σαφώς διαφορετική σήμερα από εκείνη της προ-κεϊνσιανής εποχής. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα υπό το καινούριο δημοσιονομικό σύνταγμα, σε σύγκριση με τα «φυσιολογικά» χρόνια του 19ου αιώνα, έχουν γίνει τεράστια και επίμονα. Σε λίγα μόνο μεταπολεμικά χρόνια (όπως το 1969-70) εμφανίζεται πλεόνασμα. Στη δεκαετία του 1970, οι ανάγκες δανεισμού του δημόσιου τομέα αυξάνονταν σταθερά σε ιστορικά πρωτοφανή επίπεδα, αντιστοιχώντας περίπου στο 11,4% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος το 1975.

Η ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 2
ΤΟ ΚΕΙΝΩΝΙΟ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ
Ετήσια στοιχεία, 1946-76

	Συνολικές Δημόσιες Δαπάνες (εκατομμύρια λίρες, τρέχουσες τιμές)	Δημόσιες Δαπάνες ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος σε τιμές κόστους	Έλλειμμα Προϋπολογισμού (-) ή Πλεόνασμα (+) (εκατομμύρια λίρες, τρέχουσες τιμές) *	Έλλειμμα Προϋπολογισμού ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος σε τιμές κόστους **	Δημόσιες Δαπάνες χρηματοδοτούμενες από δανεισμό ως ποσοστό Συνολικών Δημοσίων Δαπανών
1946	4.582	52,05	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.
1947	4.327	46,32	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.
1948	4.577	44,65	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.
1949	4.816	43,77	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.
1950	4.881	42,88	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.
1951	5.752	45,59	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.	δ.ε.δ.
1952	6.455	46,91	-771	5,60	11,94
1953	6.750	46,13	-591	4,04	8,76
1954	6.641	42,63	-367	2,36	5,53
1955	7.048	41,88	-469	2,79	6,65
1956	7.495	41,54	-564	3,13	7,53
1957	7.903	41,57	-486	2,56	6,15
1958	8.269	41,72	-491	2,48	5,94
1959	8.769	41,87	-571	2,73	6,51
1960	9.398	41,26	-710	3,12	7,55
1961	10.319	42,83	-704	2,92	6,82
1962	11.013	43,70	-546	2,17	4,96
1963	11.657	43,41	-842	3,16	7,22
1964	12.795	43,92	-989	3,40	7,75
1965	14.137	45,28	-1.205	3,86	8,52
1966	15.317	46,46	-961	2,92	6,27
1967	17.520	50,66	-1.863	5,39	10,63
1968	19.106	51,30	-1.278	3,43	6,69
1969	19.778	49,95	+466	(-) 1,18	-
1970	21.866	50,17	+17	(-) 0,04	-
1971	24.327	49,96	-1.372	2,82	5,64
1972	27.375	49,46	-2.047	4,00	7,48
1973	32.316	50,69	-4.168	6,54	12,90
1974	41.930	56,94	-6.336	8,60	15,11
1975	54.465	59,06	-10.515	11,40	19,31
1976	58.161	53,99	-9.512	8,83	16,35

* Βάση δεδομένων εισοδήματος για το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν.

** Το έλλειμμα του προϋπολογισμού εδώ ορίζεται ως οι συνολικές ανάγκες δανεισμού του δημόσιου τομέα με αντεπαραμμένο πρόσημο.

δ.ε.δ. = δεν είναι διαθέσιμο

Πηγές: Τα στοιχεία έχουν αντληθεί από το Economic Trends διαφόρων ετών. Είμαι ευγνώμων στον κ. R. Arrundale της Κεντρικής Στατιστικής Υπηρεσίας που μου πρόσφερε αδημοσίευτα ως τώρα στοιχεία για τις δημόσιες δαπάνες (1946-54).

Η υπόθεση της μετατόπισης

Μια εξήγηση για τη διαφορά στα ύψη των κρατικών δαπανών πριν και μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο είναι γνωστή ως «υπόθεση της μετατόπισης». Σε μια μελέτη των βρετανικών δημοσίων δαπανών από το 1890, οι καθηγητές Α.Τ. Πίκκοκ [A. T. Peacock] και Τ. Γουάιζμαν [J. Wiseman] κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η αύξηση των κρατικών δαπανών συνέβη με ασυνεχή τρόπο.²⁶ Η υπόθεση που διατύπωσαν έλεγε ότι σε καιρούς ειρήνης υπάρχει μια ευρέως αποδεκτή άποψη για το τι συνιστά ένα «ανεκτό» ύψος φορολογίας, η οποία αλλάζει μόνο αργά με την πάροδο του χρόνου (αν αλλάζει). Αλλά στον πόλεμο, οι κυβερνήσεις είναι αναγκασμένες να υπερβούν το επίπεδο της φορολόγησης που καθιερώθηκε στην ειρήνη που είχε προηγηθεί. Οι παλιές ιδέες περί του τι είναι ανεκτό παραμερίζονται ενώ ο πόλεμος δημιουργεί επίσης ισχυρότερα αισθήματα αδελφότητας και συλλογικότητας, και αυξημένη αναγνώριση των κοινωνικών προβλημάτων. Το αποτέλεσμα είναι ότι στη μεταπολεμική περίοδο το «ανεκτό» επίπεδο φορολόγησης, και οι απαιτήσεις των ψηφοφόρων για συλλογική παροχή και χρηματοδότηση αγαθών και υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας «μετατοπίζονται» μονίμως προς τα πάνω.

Η υπόθεση της μετατόπισης εκ πρώτης όψεως μοιάζει να είναι μια εύλογη θεωρία που ταιριάζει με τα γενικότερα δεδομένα της αύξησης στις βρετανικές κρατικές δαπάνες. Μια πιο κοντινή ματιά δημιουργεί κάποιες αμφιβολίες.²⁷

Πρώτον, η υπόθεση δεν καταφέρνει να εξηγήσει το ιστορικό των κρατικών δαπανών κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα. Ο Πίνακας 1 δεν δείχνει μόνιμες ανοδικές μετατοπίσεις στις κρατικές δαπάνες ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, παρά τους πολυάριθμους πολέμους. Μετά απ' αυτούς, οι δημόσιες δαπάνες έτειναν να επιστρέφουν σε χαμηλότερο επίπεδο.

Δεύτερον, η υπόθεση της μετατόπισης δεν καταφέρνει να εξηγήσει την αύξηση ρεκόρ των κρατικών δαπανών στη Βρετα-

²⁶ *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1961.

²⁷ Πρέπει να σημειωθεί ότι οι καθηγητές Πίκκοκ και Γουάιζμαν δεν σκόπευαν ποτέ να προσφέρουν η υπόθεσή τους μια πλήρη εξήγηση για το ιστορικό της αύξησης των κρατικών δαπανών στη Βρετανία, παρ' όλο που δίνεται συχνά και εσφαλμένα αυτή η ερμηνεία στο έργο τους. Μεταξύ των ζητημάτων που τίθενται εδώ ο στόχος είναι να αποσαφηνιστεί απλώς γιατί δεν μπορεί να είναι μια πλήρης εξήγηση.

νία μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Δεν σταθεροποιήθηκαν σε ένα υψηλότερο επίπεδο. Αυξάνονταν σχεδόν συνεχώς τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, με μακροπρόθεσμα ταχύτερο ρυθμό από τον ρυθμό αύξησης της εθνικής παραγωγής και τον ρυθμό αύξησης των φορολογικών εσόδων.

Τρίτον, η ανάλυση των Πίκοκ-Γουάιζμαν παίρνει σαν δεδομένο κάτι που δεν αντιστοιχεί στην πραγματικότητα της κατάστασης μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο: ότι το επίπεδο των φορολογικών εσόδων που μπορούν να γίνουν ανεκτά από το εκλογικό σώμα θέτει ένα άνω όριο στο επίπεδο των κυβερνητικών δαπανών. Αυτό βεβαίως ισχύει σε μια δημοκρατία της οποίας το δημοσιονομικό σύνταγμα ενσωματώνει τον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, όπως ήταν γενικότερα αποδεκτό τον 19ο αιώνα. Όμως δεν ισχύει σε μια δημοκρατία με κϋϊνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα, κάτι που υπάρχει από το 1944. Είναι λοιπόν δυνατό για μια κυβέρνηση να δαπανήσει, καταφεύγοντας στη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων, περισσότερα από το εκλογικά ανεκτό ύψος της φορολόγησης. Τα φορολογικά έσοδα δεν δρουν πια ως περιορισμός στο επίπεδο των κυβερνητικών δαπανών.

Έτσι, η ανάλυση των Πίκοκ-Γουάιζμαν δεν εξηγεί ικανοποιητικά τις μακροπρόθεσμες τάσεις των δημοσίων δαπανών στη Βρετανία, με διάφορους τρόπους. Η θέση αυτού του Κειμένου είναι ότι για να εξηγήσουμε την παρατηρηθείσα ιστορική μεταμόρφωση από τη μακρόχρονη σταθερότητα της συμμετοχής του κράτους στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν και τους ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς των καιρών ειρήνης στις ολοένα αυξανόμενες κρατικές δαπάνες σε συνδυασμό με την διαρκή χρηματοδότηση των ελλειμμάτων, πρέπει να εισαγάγουμε στην εξίσωση άλλον έναν θεμελιώδη παράγοντα: την ολική παραμόρφωση του δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας, κατά τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, από την κϋϊνσιανή επανάσταση.

Β. ΤΟ ΠΡΟ-ΚΕΪΝΣΙΑΝΟ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Το «δημοσιονομικό σύνταγμα» κάθε χώρας αποτελείται από το σύνολο των συνταγματικών κανόνων που ρυθμίζουν τις αποφάσεις της κυβέρνησης περί δαπανών και χρηματοδότησης. Έτσι αποτελεί ένα κύριο και θεμελιώδες συστατικό του συνολικού πολιτικού συντάγματος της χώρας. Κι οπωσδήποτε στη Βρετανία αυτό το δημοσιονομικό στοιχείο αποτέλεσε ιστορικά τη βασική πηγή συνταγματικών διενέξεων και μεταρρυθμίσεων. Ο έλεγχος των δημοσίων οικονομικών ήταν επί αιώνες το βασικό μήλο της έριδος μεταξύ του Στέμματος και του Κοινοβουλίου. Η καθιέρωση του δικαιώματος του Κοινοβουλίου να ψηφίζει τα κυβερνητικά κονδύλια ήταν το κύριο μέσο με το οποίο το Κοινοβούλιο πέτυχε σταδιακά την άνοδό του στο επίκεντρο της πολιτικής εξουσίας και σημασίας έναντι του Στέμματος. Ο έλεγχος του δημόσιου χρήματος ήταν επίσης το κρίσιμο ζήτημα στην πιο σοβαρή συνταγματική κρίση της Βρετανίας του 20ού αιώνα, μετά την οποία η Βουλή των Κοινοτόπων θα «δάμαζε» τη Βουλή των Λόρδων με τον Νόμο περί Κοινοβουλίου του 1911.

Η Βρετανία είναι σχεδόν μοναδική μεταξύ των συνταγματικών μοναρχιών –και μάλιστα μεταξύ όλων των σύγχρονων κρατών, δημοκρατικών ή άλλων– στο ότι δεν έχει γραπτό σύνταγμα, και επομένως ούτε γραπτό οικονομικό σύνταγμα. Το βρετανικό σύνταγμα βασίζεται σε μια σειρά συνταγματικών συμβάσεων που έχουν εξελιχθεί από τη δύσκολη πρακτική εμπειρία πολλών αιώνων δημοκρατικής ζωής. Η ισχύς

αυτών των συμβάσεων βασίζεται αποκλειστικά στη δύναμη του εθίμου και της αποδοχής, αλλά «όσο ισχύουν είναι ... δεσμευτικές τόσο για τους κυβερνήτες όσο και τους κυβερνώμενους».²⁸ Η πλειοψηφία αυτών των συμβάσεων δεν έχει κωδικοποιηθεί ποτέ επισήμως.

Ποιες ήταν οι συνταγματικές συμβάσεις που όριζαν τους κανόνες της δημοσιονομικής συμπεριφοράς στη Βρετανία του 19ου αιώνα;

Οι συμβάσεις του δημοσιονομικού συντάγματος στη Βρετανία του 19ου αιώνα

Χωρίς γραπτή καταγραφή των επίσημων κανονισμών, δεν είναι εύκολο να συνοψίσει κανείς αποτελεσματικά τους κανόνες. Ελλείψει δεσμευτικών γραπτών κανονισμών, ήταν επομένως δυνατόν οι συνταγματικοί κανόνες να περάσουν από μια διαδικασία συνεχούς, αργής εξέλιξης. Έτσι, το βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα του 1890 δεν ήταν η ίδια οντότητα όπως το 1810. Παρά ταύτα είναι δυνατόν να συνοψίσουμε τα κύρια χαρακτηριστικά του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος με τον ακόλουθο τρόπο:

1. «Περί των κοινών θεμάτων κάθε μέλος [της Βουλής των Κοινοτήτων] μπορεί να προτείνει οτιδήποτε, αλλά όχι περί χρηματικών θεμάτων – μόνο ο υπουργός [η κυβέρνηση] μπορεί να φορολογεί τους ανθρώπους [ή να δαπανά χρήματα]».²⁹ Αυτή η σύμβαση δημιουργήθηκε στις αρχές του 18ου αιώνα και είναι κωδικοποιημένη στην Πάγια Εντολή Νο. 82 της Βουλής των Κοινοτήτων.³⁰
2. Η δαπάνη του δημοσίου χρήματος και η επιβολή φορολογίας είναι προνόμιο του Κοινοβουλίου εν συνόλω, όχι του Στέμματος ή της κυβέρνησης.
3. Τα ζητήματα των κυβερνητικών δαπανών και εσόδων είναι σε τελευταία ανάλυση της Βουλής των Κοινοτήτων, όχι της

²⁸ K. Lowenstein, *British Cabinet Government*, Oxford University Press, 1964, σελ. 118· επίσης W. Ivor Jennings, *The British Constitution*, Cambridge University Press, 1961.

²⁹ Walter Bagebot, *The English Constitution*, 1867.

³⁰ Ορίζει ότι: «Αυτή η βουλή δεν θα δεχθεί αίτηση για κανένα ποσό που να αφορά δημόσιες υπηρεσίες ή αγαθά, ούτε θα προωθήσει οποιαδήποτε πρόταση επιχορήγησης ... παρά μόνο κατόπιν συστάσεως του Στέμματος». (*Standing Orders of the House of Commons*, 1969, σελ. 64.)

Βουλής των Λόρδων. Αυτή η σύμβαση τηρούνταν σιωπηρά από το 1671, και επισημοποιήθηκε τελικά από τον Νόμο περί Κοινοβουλίου του 1911.

4. Όλες οι χορηγήσεις δημόσιων κονδυλίων και η επιβολή καινούριων φόρων πρέπει να εγκρίνονται κατά πλειοψηφία σε ψηφοφορία στη Βουλή των Κοινοτήτων και να συμπεριλαμβάνονται σε Νόμο του Κοινοβουλίου.
5. Τα σχέδια δαπανών της κυβέρνησης για το ερχόμενο οικονομικό έτος πρέπει να παρουσιάζονται στη Βουλή των Κοινοτήτων για συζήτηση με μορφή Πρότασης Προϋπολογισμού τον μήνα Απρίλιο. Αυτή η σύμβαση καθιερώθηκε με τον προϋπολογισμό του 1861 και αργότερα ενισχύθηκε με τις μεταρρυθμίσεις που σχετίζονταν με τον Νόμο περί του Υπουργείου Δαπανών και Ελέγχου του 1866.
6. «Αποκατάσταση πριν την παροχή». Αυτή η αρχαϊκή φράση σημαίνει ότι η Βουλή των Κοινοτήτων δεν θα προσφέρει δημόσια κονδύλια για να καλύψει τα σχέδια δαπανών της κυβέρνησης όπως ανακοινώθηκαν μέσω της Πρότασης Προϋπολογισμού αν πρώτα δεν υπάρχει δημόσια παρουσίαση και συζήτηση για τις αδικίες της. Στην πράξη, αυτό σήμαινε και σημαίνει σήμερα ότι θα υπάρξει ευκαιρία για να διεξαχθεί σειρά εκτεταμένων συζητήσεων πάνω σε όλες τις προτάσεις υπερψήφησης των Εκτιμήσεων (των σχεδίων δαπανών της κυβέρνησης για το οικονομικό έτος). Δίχως τη σύμβαση της «αποκατάστασης πριν την παροχή», η βουλή δεν θα είχε εξουσία επί της κυβέρνησης για να αφιερώσει κοινοβουλευτικό χρόνο γι' αυτές τις συζητήσεις.
7. Η Σύμβαση του Ισοσκελισμένου Προϋπολογισμού. Τον 19ο αιώνα καθιερώθηκε η σύμβαση ότι η κυβέρνηση έπρεπε πάντα να καλύπτει τις δαπάνες που σχεδίαζε να κάνει με επαρκή έσοδα από φορολόγηση (και από άλλες πηγές), αν όχι να πετυχαίνει πλεόνασμα φόρων μεγαλύτερο από τις δαπάνες, με σκοπό να συμβάλλει στη μείωση του Εθνικού Χρέους. Αυτή η σύμβαση χαλάρωνε σε περιόδους πολέμου, κατά τις οποίες θεωρούνταν ότι οι αναγκαιότητες της κατάστασης ίσως απαιτούσαν προσφυγή σε χρηματοδότηση των ελλειμ-

μάτων.³¹ Υπό ομαλές συνθήκες, η χρηματοδότηση των κρατικών εξόδων μέσω δανεισμού ήταν, σύμφωνα με τη φράση του Μπέιγκκχουτ, «επαίσχυντη», και δικαιολογούσε δημόσιο ψόγο και επίπληξη της αξιόμηπτης εκτελεστικής εξουσίας.

Πόσο καλά ταίριαζαν μεταξύ τους τα βασικά στοιχεία του βρετανικού οικονομικού συντάγματος του 19ου αιώνα;

Η συνοχή και η λειτουργία του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος του 19ου αιώνα

Οι συζητήσεις για τη βρετανική συνταγματική ιστορία τείνουν να μη δίνουν επαρκή προσοχή στη διάδραση των προαναφερθέντων συμβάσεων του δημοσιονομικού συντάγματος.³² Πιο συγκεκριμένα, δεν έχει αναγνωριστεί επαρκώς ότι, από μόνες τους, οι πρώτες έξι συμβάσεις (πιο πάνω) ήταν αδύναμες μπροστά στις προβλέψιμες τάσεις ενός συστήματος οργανωμένων από κόμματα ανταγωνιστικών (δημοκρατικών) πολιτικών προς τη συνεχή χρηματοδότηση των ελλειμμάτων και την αύξηση των κρατικών δαπανών. Η σύμβαση του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (κανόνας επτά) ήταν απολύτως κρίσιμης σημασίας για το σύμπλεγμα των δημοσιονομικών συμβάσεων κατά το ότι προσέφερε ένα συνταγματικό ανάχωμα εναντίον αυτών των τάσεων, και επέτρεπε σε ολόκληρο το σύστημα των κανόνων του δημοσιονομικού συντάγματος να λειτουργούν μαζί αποτελεσματικά.

Αυτός ο ρόλος πρέπει να τοποθετηθεί στο πλαίσιο της αλλαγής των σχέσεων μεταξύ Στέμματος και κυβέρνησης στον 19ο αιώνα, και της ανόδου των κομμάτων τον 18ο και τον 19ο αιώνα. Κόμματα (υπό την έννοια συμμαχιών μεταξύ βουλευτών με σκοπό την εξασφάλιση και τη διατήρηση των λάφυρων των αξιωμάτων τους) υπήρχαν στις αρχές του 18ου αιώνα. Ήταν συχνά προσωρινά και ευμετάβλητα όμως, και δεν ήταν

31 Ο Ricardo υποστήριζε ότι η φορολόγηση ήταν ανώτερη της δημιουργίας χρέους ως μέσω δημόσιας χρηματοδότησης, ακόμα και σε καιρό πολέμου. Η δυνατότητα της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων υπό τέτοιες συνθήκες, υποστήριζε, ίσως ενθάρρυνε βασιλείς και κυβερνήσεις να εμπλέκονται σε πολεμικές περιπέτειες.

32 Παραδείγματος χάριν, Sir Ivor Jennings, στο ίδιο, και K. Lowenstein, στο ίδιο.

πολιτικά μόνιμες συμμαχίες οργανωμένες σε αυστηρά συγκροτημένες ομάδες ψήφων. Όμως, όταν ο βασιλιάς έδωσε τους Ουίγους από την κυβέρνηση το 1770, αυτοί άρχισαν να οργανώνονται σε πολιτικό κόμμα με πιο σύγχρονη μορφή. Η εποχή της πολιτικής των κομμάτων είχε ανατείλει – τουλάχιστον με εμβρυϊκή μορφή.³³ Ο Έντμουντ Μπούρκε, στο *Observations ... on the Present State of the Nation* (1770) σημειώνει ότι «οι κομματικές διαιρέσεις ... τώρα [είναι] αναπόσπαστο μέρος της κυβέρνησης». Πέραν τούτου, τον καιρό του Μεταρρυθμιστικού Νόμου του 1832, το Στέμμα αναγκάστηκε να δεχθεί την ηγεσία του κόμματος της πλειοψηφίας στη Βουλή των Κοινοτήτων ως κυβέρνηση της χώρας.

Έτσι, τον 19ο αιώνα, ως αποτέλεσμα αυτών των δύο εξελίξεων, η κυβέρνηση δεν ήταν πια υπεύθυνη να λογοδοτεί στο Στέμμα (παρά μόνο με τη συμβολική έννοια) για τη δράση της αλλά στη Βουλή των Κοινοτήτων – τουλάχιστον θεωρητικά. Καθώς η κυβέρνηση είχε πρακτικά την πλειοψηφία στη Βουλή οργανωμένη σε μόνιμο συνασπισμό ψήφων, ασκούσε τον έλεγχο στη Βουλή αντί για το αντίθετο.

Η συνέπεια ήταν ότι πολλές από τις συμβάσεις του δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας ήταν στην πραγματικότητα εντελώς αναποτελεσματικές ως μηχανισμοί ελέγχου για τα υπερβολικά έξοδα ή την καθ' υπερβολήν προσφυγή στη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων από την κυβέρνηση. Η Σύμβαση 1 είχε εξελιχθεί ώστε να εμποδίζει τους βουλευτές να ψηφίζουν κονδύλια για τον εαυτό τους ή τους υποστηρικτές τους. Ο κανόνας 2 καθιερώθηκε –μόνο μετά από αιώνες πάλης με το Στέμμα– με σκοπό να επιβάλλει έναν παρόμοιο μηχανισμό ελέγχου στο Στέμμα και στο επιλεγμένο όργανό του, την κυβέρνηση. Από τη στιγμή που η Εκτελεστική Εξουσία δεν λογοδοτούσε ή δεν διοριζόταν από το Στέμμα, και είχε καταλήξει να ελέγχει την ομάδα ψήφων της πλειοψηφίας στη Βουλή των Κοινοτήτων, ο κανόνας 2 έγινε ένας ουσιαστικά συμβολικός περιορισμός στη δημοσιονομική συμπεριφορά της Εκτελεστικής Εξουσίας· το ίδιο και ο κανόνας

33 Μέχρι το 1867 τα κόμματα ήταν ακόμα χαλαροί και ευμετάβλητοι συνασπισμοί. Τα σύγχρονα πολιτικά κόμματα είναι φαινόμενο του 20ού αιώνα (το πρώτο ήταν το Εργατικό Κόμμα).

4. Πέραν τούτου, η θέσπιση της σύμβασης 3 είχε αφαιρέσει νωρίτερα κάθε πιθανό μηχανισμό ελέγχου που θα μπορούσε να επιβάλει η δεύτερη βουλή στις δημοσιονομικές ατασθαλίες της κυβέρνησης που βρισκόταν στην πρώτη βουλή.

Ο συνδυασμός των συμβάσεων 5 και 6 πρόσθετε άλλη μια ισχυρή μεροληψία στο βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα υπέρ της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων και των υπερβολικών δημοσίων δαπανών. Οι δυο τους μαζί οδηγούσαν σε μια κατάσταση στην οποία τα σχέδια δαπανών της κυβέρνησης (ο προϋπολογισμός) συζητούνται και ψηφίζονται (τον Απρίλιο), πολύ πριν τεθούν σε ψηφοφορία οι εκτιμήσεις και οι προτάσεις της κυβέρνησης για τα έσοδα, των οποίων η τελική έγκριση παραπεμπόταν στον Ιούλιο.³⁴ Η διάδραση αυτών των δύο συμβάσεων του δημοσιονομικού συντάγματος οδηγούσε σε μια κατάσταση κατά την οποία «η κυβέρνηση έπρεπε να παρουσιάσει στον εαυτό της, στο Κοινοβούλιο και στο κοινό τις αποφάσεις της περί δαπανών απομονωμένες και πριν από τις αποφάσεις της περί εσόδων».³⁵ Έτσι, η διάδραση αυτών των δύο φαινομενικά αθώων δημοσιονομικών συμβάσεων –«ρυθμίσεις οι οποίες από μόνες τους μετά βίας ξέφευγαν από το επίπεδο των διαδικαστικών συννηθειών και ευκολιών»–³⁶ ενδυνάμωναν την εγγενή μεροληψία του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος του 19ου αιώνα υπέρ των υπερβολικών κρατικών δαπανών και της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων.

Έτσι, η σύμβαση 7, ο κανόνας των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, ασκούσε μια κρίσιμη λειτουργία. Οι άλλες συμβάσεις, 1 έως 6, είχαν εξελιχθεί ώστε να ελέγχουν τη δημοσιονομική συμπεριφορά των πολιτικών ληπτών αποφάσεων στο πλαίσιο ενός προγενέστερου και πολύ διαφορετικού πολιτικοθεσμικού πλαισίου. Αντιμέτωποι με την αυξανόμενη δύναμη της ανταγωνιστικής κομματικής πολιτικής και τη Βουλή των Κοινοτήτων στην οποία κυριαρχούσε η κυβέρνηση, αυτοί οι

34 Για να συμβεί αυτό, ήταν (και παραμένει) αναγκαίο για τη Βουλή των Κοινοτήτων να περνά έναν Νόμο Ενοποίησης Κονδυλίων τον Μάρτιο, ο οποίος προσφέρει στην κυβέρνηση αρκετά κονδύλια «έναντι» ώστε να μπορέσει να περάσει μέχρι το καλοκαίρι.

35 J. Enoch Powell, "Plan to Spend First; Find the Money Later", *Lloyds Bank Review*, Απρίλιος 1939, σελ. 22 (τα πλάγια γράμματα στο πρωτότυπο).

36 Όπ.π., σελ. 22.

κανόνες ήταν εντελώς άχρηστοι ως μηχανισμός ελέγχου των υπερβολικών δαπανών και της χρηματοδότησης του χρέους, και, μάλιστα δημιουργούσαν μεροληψία υπέρ της υπερβολής. Η κρίσιμη λειτουργία του κανόνα 7 έτι ήταν να αποτελεί γραμμή άμυνας εναντίον αυτής της εγγενούς μεροληψίας. Δίχως αυτόν τον κανόνα δημοσιονομικού συντάγματος, η Βρετανία του 19ου αιώνα θα είχε βιώσει ακριβώς τις ίδιες δημοσιονομικές τάσεις και ροπές που έζησε στη μεταπολεμική περίοδο – ένα καθεστώς διαρκούς χρηματοδότησης ελλειμμάτων και ένα ολοένα αυξανόμενο επίπεδο κρατικών δαπανών.

Η καθιέρωση του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών στη Βρετανία του 19ου αιώνα

Η έννοια και η εισαγωγή του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών στο δημοσιονομικό σύνταγμα της Βρετανίας ήταν προϊόν μιας συνταγματικής καινοτομίας του 19ου αιώνα, που είχε στόχο να αναχαιτίσει τις εγγενείς μεροληψίες του εξελισσόμενου πολιτικού συστήματος. Το υπόβαθρο και το ιστορικό αυτής της καινοτομίας και η καθιέρωσή της δίνει αφορμή για αξιοσημείωτες και συναρπαστικές συγκρίσεις με την κατάσταση στη Βρετανία σήμερα, κατά δύο κύριους τρόπους.

Πρώτον, στον 18ο αιώνα, όπως και στη σημερινή Βρετανία, οι κρατικές δαπάνες είχαν γίνει ανεξέλεγκτες. Από την περίοδο της Βασίλισσας Άννας (1702-15) μέχρι τη δεκαετία του 1780, η Βουλή των Κοινοτήτων «δεν κατέβαλε ουσιαστική προσπάθεια να αναγκάσει την Εκτελεστική Εξουσία να αναλάβει της ευθύνες της για μια αποτελεσματική οικονομικά μετρημένη διακυβέρνηση».³⁷ Παραδείγματος χάριν, η κυβέρνηση του σερ Ρόμπερτ Γουόλπολ, Πρώτου Λόρδου του Θησαυροφυλακίου – που ήταν ο ντε φάκτο πρώτος Βρετανός πρωθυπουργός (1721-42) – περιγράφεται στην εντέλεια από τη φράση «κυβέρνηση διαφθοράς». Ο Γουόλπολ μεταχειρίστηκε την εύνοια του Στέμματος και άλλα μέσα χειραγώγησης για να επηρεάσει βουλευτές και τις ομάδες αριστοκρατών που έλεγχαν την ανάδειξη των υποψηφίων για το κοινοβούλιο:

37 H. Roseveare, *The Treasury*, Allen Lane, 1969, σελ. 86.

«Δώρα, αργομισθίες, παχυλά συμβόλαια με την κυβέρνηση, αποκάλυπτη δωροδοκία – επιστρατεύθηκαν τα πάντα. Στη Βουλή των Λόρδων, που τότε είχε κάτι παραπάνω από 200 μέλη, η κατανομή των τίτλων αποσκοπούσε στο ίδιο αποτέλεσμα. Τα ανεξάρτητα μέλη του Κοινοβουλίου, που σήμαινε βουλευτές που δεν ήταν υποχρεωμένοι με κάποιον τρόπο στην κυβέρνηση, αποτελούσαν εξαίρεση...»³⁸

Κάπου 30 έδρες του Κοινοβουλίου βρίσκονταν υπό τον έλεγχο του ίδιου του Υπουργείου Οικονομικών, και μεγάλος αριθμός άλλων εδρών δωρίζονταν από ισχυρές κλίκες αριστοκρατών ή επιφανή άτομα. Οι έδρες πωλούνταν και αγοράζονταν σαν να ήταν βοοειδή –οι περισσότεροι βουλευτές εκλέγονταν χωρίς αντίπαλο στις εκλογές– και οι ψήφοι αυτών των «αντιπροσώπων του λαού» στη βουλή πωλούνταν και αγοράζονταν μέσω του συστήματος της πατρωνίας.

Έχοντας έτσι τη Βουλή των Κοινοτήτων του χεριού της, δεν υπήρχε ανεξάρτητος κοινοβουλευτικός μηχανισμός ελέγχου για τις δαπάνες και την αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης στην αξιοποίηση των πόρων. Η Βουλή δεν μπορούσε να λειτουργήσει με τρόπο ώστε να περιορίσει και να εμποδίσει τις σπάταλες και υπερβολικές κρατικές δαπάνες.

Αυτή η κατάσταση προκάλεσε οργίλη κριτική από το κοινό και τον ακαδημαϊκό κόσμο. Το σπουδαίο έργο του Άνταμ Σμιθ, Ο Πλούτος των Εθνών (1776), ήταν απλώς ένα από τα επιδραστικά σχόλια που προκλήθηκαν από αυτή την κατάσταση. Ο Σμιθ καταλόγιζε ότι:

«Αποτελεί υπέρτατη αλαζονεία και έπαρση εκ μέρους των βασιλιάδων και των υπουργών να υποκρίνονται ότι διαφυλάττουν τα οικονομικά των ιδιωτών και περιορίζουν τα έξοδά τους είτε μέσω νόμων περί επιδεικτικού πλούτου είτε απαγορεύοντας την εισαγωγή πολυτελών αγαθών από τις ξένες χώρες. Οι ίδιοι είναι πάντα και χωρίς καμία εξαίρεση οι πιο σπάταλοι της κοινωνίας. Ας μεριμνήσουν για τις προσωπικές τους δαπάνες, και ας εμπιστευτούν τους ιδιώτες να ασχοληθούν με τις δικές τους. Αν

³⁸ K. Lowenstein, στο ίδιο, σελ. 88.

δεν χρεοκοπήσουν το έθνος οι δικές τους σπατάλες, εκείνες των υπηκόων τους δεν θα το χρεοκοπήσουν ποτέ».

Μια δεύτερη σημαντική σύγκριση μεταξύ της εποχής μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και της κατάστασης πριν την κλασική περίοδο αφορά το ζήτημα της επιβάρυνσης του χρέους που δημιουργεί το κράτος. Οι μερκαντλιστές πριν την κλασική περίοδο υπέθεταν ότι η πραγματική επιβάρυνση του Εθνικού Χρέους προκύπτει τη στιγμή της δημιουργίας του. Στο πλαίσιο αυτών των αντιλήψεων δεν είναι παράξενο που οι βρετανικές κυβερνήσεις τον 18ο αιώνα δεν έβλεπαν ιδιαίτερο λόγο για να επιβάλουν φόρους (κάτι που πάντα επέφερε γενική δυσσαρέσκεια) αντί να εκδώσουν χρέη για να χρηματοδοτούν της οποιασδήποτε στρατιωτικές περιπέτειες στις οποίες εμπλεκόταν το βρετανικό Στέμμα εκείνη την περίοδο. Αυτή η ιδέα, ότι η επιβάρυνση του Εθνικού Χρέους προκύπτει αποκλειστικά τη στιγμή της δημιουργίας του, αποτελούσε την κείνσιανή «Νέα Ορθοδοξία» της θεωρίας του δημοσίου χρέους που εμφανίστηκε μετά το 1943.³⁹

Καθ' όλη τη διάρκεια του 18ου αιώνα, σ' αυτό το επιτρεπτικό διανοητικό κλίμα των μερκαντλιστικών απόψεων που επικρατούσαν, το βρετανικό εθνικό χρέος κλιμακώθηκε κατά το δεκαπλάσιο πριν το ξέσπασμα των Ναπολεόντειων Πολέμων. Κατά τη διάρκεια εκείνων των πολέμων, μεταξύ 1800-16, συνέβη περαιτέρω διπλασιασμός του ύψους των κρατικών χρεόγραφων. Το κόστος εξυπηρέτησης του Εθνικού Χρέους κατέληξε να αποτελεί σχεδόν το μισό του συνολικού ύψους των δημοσίων δαπανών. Αυτές οι τάσεις και οι συνέπειές τους προκάλεσαν πικρή δημόσια κριτική. Οι Βρετανοί κλασικοί οικονομολόγοι, αντίθετα από τους Μερκαντλιστές, υποστήριξαν ότι το δημόσιο χρέος θα αποτελούσε επιβάρυνση στις μελλοντικές γενιές (φορολογούμενων),⁴⁰ και θα

39 Η κύρια διατύπωση της κείνσιανής «Νέας Ορθοδοξίας» φιλοξενείται στο A.P. Lerner, *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, Φεβρουάριος 1943. Μια κριτική της κείνσιανής θεωρίας του δημόσιου χρέους βρίσκεται στο J.M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt*, R.D. Irwin, Χόμγουοντ, Ιλλινόι, 1958· και στο J.M. Buchanan και R.E. Wagner, *Public Debt in Democratic Society*, American Enterprise Institute, Ουάσινγκτον, 1962.

40 Ο μόνος κύριος διαφωνών με αυτή την άποψη στις τάξεις των Βρετανών κλασικών ήταν ο Λόρδος Λόντεντρεϊλ: B.A. Corry, *Lauderdale and the public Debt – a Reconsideration*, στο M. Peston και B.A. Corry (επιμ.), *Essays in Honour of Lord Robbins*, Weidenfeld and Nicolson, 1972.

προκαλούσε άλλα ανεπιθύμητα φαινόμενα όπως η μετανάστευση των παραγωγικών συντελεστών (ειδικά του κινητού μη ανθρώπινου κεφαλαίου) σε άλλα περιβάλλοντα με χαμηλότερη φορολογία. Επίσης:

«...αντιλαμβάνονταν σαφώς ότι ο δανεισμός επιτρέπει στην κυβέρνηση να αυξάνει τις δραστηριότητές της χωρίς να αναγκαστούν οι ψηφοφόροι να συλλογιστούν τα όρια της κυβερνητικής δραστηριότητας που θα προτιμούσαν».⁴¹

Κατά συνέπεια, οι κυριότεροι κλασικοί Βρετανοί οικονομολόγοι υποστήριζαν ότι οι κυβερνήσεις θα έπρεπε να επιδιώκουν και να αναγκάζονται να ισοσκελίζουν τις δαπάνες με τη φορολόγηση. Οι περισσότεροι υποστήριζαν ότι η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων ήταν λυπηρή αλλά αναγκαία σε περιόδους πολέμου, και κατάλληλη στη μοναδική περίπτωση μακροπρόθεσμων δημοσίων επενδύσεων, όπως δρόμοι και κανάλια, που δημιουργούν οφέλη για τις μελλοντικές γενιές. Αυτά τα κλασικά επιχειρήματα επρόκειτο να επηρεάσουν βαθύτατα τη δημόσια και την πολιτική σκέψη.

Η εμπειρία του 18ου αιώνα και των αρχών των 19ου στη Βρετανία –ανεξέλεγκτη αύξηση των δαπανών και διόγκωση του δημόσιου χρέους– προκάλεσε σημαντική αντίδραση στην κοινή και την ακαδημαϊκή γνώμη εναντίον των μερκαντιλιστικών απόψεων των προηγούμενων εποχών. Οι καινούριες κλασικές ιδέες, ότι μεγάλο μέρος των κρατικών δαπανών ήταν απλώς σπατάλη και ότι η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων εγκυμονούσε κινδύνους, βρήκαν πρόθυμο ακροατήριο. Σοβαροί πολιτικοί άρχισαν να συνειδητοποιούν ότι ήταν αναγκαίο να υπάρξουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα ώστε να διορθωθούν αυτές οι σαφέστατες αποτυχίες στη δημόσια σφαίρα. Υπό την πίεση της κοινής γνώμης και του ακαδημαϊκού κόσμου, τελικά άρχισαν μεταρρυθμίσεις στο βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα. Οι μεταρρυθμιστικές κυβερνήσεις του 19ου αιώνα επιδίωξαν να θέσουν εκτός

41 D.P. O'Brien, *The Classical Economists*, Clarendon Press, 1975, κεφ. 9, σελ. 262· επίσης J. Burkhead, "The Balanced Budget", *Quarterly Journal of Economics*, Μάιος 1954.

νόμου τη δημόσια διαφθορά, να συγκρατήσουν της δημόσιες δαπάνες, και να ορίσουν αποτελεσματικές λογιστικές και ελεγκτικές διαδικασίες καταγραφής και ελέγχου για τα δημόσια οικονομικά, με αποκορύφωμα τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του Γκλάντστοουν στη δεκαετία του 1860.⁴² Η προσφυγή στη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων για τις δημόσιες δαπάνες, με εξαίρεση σαφώς καθορισμένες συνθήκες, κατέληξε να θεωρείται από τον κόσμο και την κυβέρνηση μία αδικαιολόγητη, ανεπιθύμητη και επαίσχυντη δραστηριότητα. Η σύμβαση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, που ήταν τόσο αναγκαία για να αντισταθμίσει της αναπτυσσόμενες μεροληψίες του βρετανικού συντάγματος, κατέληξε να θεωρείται θεμελιώδης αρχή του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος.

Οι πιέσεις για υπερβολικές δαπάνες και χρηματοδότηση των ελλειμμάτων στον 19ο αιώνα

Οι δημοφιλείς μύθοι των μέσων του εικοστού αιώνα, επηρεασμένοι από αρκετές δεκαετίες ιστορικά αβάσιμης κείνσιανής ανάλυσης του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος, έτειναν στην άποψη ότι η κλασική φιλελεύθερη οικονομική σκέψη ενσωμάτωνε μια απλουστευτική, μη ισορροπημένη και λυσσαλέα επίθεση σε κάθε είδους κρατικές δαπάνες. Αυτή η κριτική βασίζεται σε μια παρεξήγηση. Αυτό που θέλναν να επικρίνουν οι Βρετανοί κλασικοί οικονομολόγοι ήταν οι σπάταλες κρατικές δαπάνες και η αχαλίνωτη προσφυγή στη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων που ήταν αποτέλεσμα του δημοσιονομικού συντάγματος που πρόσφερε ανεπαρκείς μηχανισμούς ελέγχου εναντίον αυτών των φαινομένων. Κανένας κλασικός οικονομολόγος δεν επέκρινε τις κρατικές δαπάνες καθ' αυτές, ή το να δανείζεται η κυβέρνηση για να τις χρηματοδοτήσει, υπό ορισμένες καθορισμένες συνθήκες, και ειδικότερα πολέμους και μακροπρόθεσμες δημόσιες επενδύσεις. Ο λόγος που οι Βρετανοί κλασικοί οικονομολόγοι υπερασπίζονταν τον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών (υπό την αίρεση αυτών των εξαιρέσεων) ήταν επειδή αντιλαμβάνονταν μια μεροληψία στο

42 F.W. Fetter και D. Gregory, *Government and Society in Nineteenth Century Britain: Monetary and Financial Policy*, Irish University Press, 1973.

βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα υπέρ των υπερβολικών κρατικών δαπανών και της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων.

Αυτή η μεροληψία ήταν ξεκάθαρα υπαρκτή στον 18ο αιώνα, και διατηρήθηκε και στον 19ο αιώνα ακόμα και υπό τον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών – αν και υπό έλεγχο. Οι μεροληψίες και ο θεμελιώδης ρόλος του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών ως μηχανισμός ελέγχου τους, καταγράφονται από αναλύσεις του 19ου αιώνα για τη λειτουργία του βρετανικού συντάγματος.

Στο κλασικό έργο του The English Constitution του 1867, ο Γουόλτερ Μπέιγκκχοτ σημείωνε ότι από τότε που το Κοινοβούλιο είχε κερδίσει τον αγώνα του εναντίον του Στέμματος για τον έλεγχο του δημοσίου κορβανά, είχε συμβεί μια μεταβολή στη στάση περί δημοσιονομικών εντός της βουλής:

«Η Βουλή των Κοινοτήτων – τώρα που είναι πραγματικά κυρίαρχη και διορίζει την κυβέρνηση– έπαψε εδώ και καιρό να είναι οικονόμο, ελεγκτικό σώμα που ήταν κάποτε. Τώρα αρέσκεται να σπαταλά χρήματα περισσότερο από της αλλοτινούς υπουργούς... Η διαδικασία είναι απλή. Κάθε δαπάνη δημοσίου χρήματος έχει κάποιο φαινομενικό δημόσιο σκοπό· εκείνοι που επιθυμούν να δαπανήσουν τα χρήματα επιχειρηματολογούν υπέρ αυτού του σκοπού: λένε, «Μα τι είναι 50.000 λίρες για μια τέτοια λαμπρή χώρα; Είναι καιρός για τσιγγουνιές; Η βιομηχανία της ποτέ δεν ήταν τόσο παραγωγική· οι πόροι της ποτέ δεν ήταν τόσο άφθονοι. Τι είναι 50.000 λίρες μπροστά σε αυτό τον σπουδαίο εθνικό σκοπό;»

Οι βουλευτές που είναι υπέρ της δαπάνης πάντα είναι παρόντες· ίσως κάποιος ψηφοφόρος ή κάποιος φίλος που θα αποκομίσει όφελος από την προτεινόμενη δαπάνη, ή που έχει συμφέρον από το ζήτημα, να τους ζήτησε να παρευρεθούν· κι εν πάση περιπτώσει, πάντα μπορεί κάποιος να ψηφίσει για δημοφιλείς σκοπούς, πράγμα για το οποίο οι εφημερίδες –πάντα φιλάνθρωπες, και μερικές φορές μιλημένες– σίγουρα θα του πλέξουν το εγκώμιο.

Οι βουλευτές που είναι εναντίον της δαπάνης σπανίως εμφανίζονται αυτοπροσώπως· γιατί να γίνουν δυσάρεστοι χωρίς

λόγο; Ο σκοπός φαντάζει ευγενής· πολλοί από όσους συνηγορούν υπέρ του δείχνουν ειλικρινείς· η αρνητική ψήφος θα δημιουργήσει εχθρούς και θα κατακριθεί από τα έντυπα. Αν δεν ληφθούν μέτρα ελέγχου, το «σπίτι του λαού» σύντομα θα κατασπαταλήσει τα χρήματα του λαού».⁴³

Τις πιέσεις του εκλογικού σώματος για δαπάνες τις υποστήριζαν, όπως συμβαίνει σήμερα, οι δυνάμεις της γραφειοκρατικής δημιουργίας αυτοκρατοριών. Ένας μάρτυρας (ο Ραλφ Λίνγκεν) σημείωσε κατά την κατάθεσή του στην Ειδική Επιτροπή Δαπανών Δημόσιας Διοίκησης το 1873 ότι «κάθε υπηρεσία κάτω από κάθε υπουργό είναι σχεδόν σαν μικρό βασίλειο»: οι γραφειοκρατίες των υπουργείων επιδίωκαν να αυξήσουν τον προϋπολογισμό που τους επιμεριζόταν, και πάσχιζαν να αποφύγουν κάθε ίχνος κοινοβουλευτικής ανάμιξης στις υποθέσεις τους.⁴⁴

Δεδομένων αυτών των φυσιολογικών πιέσεων εκ μέρους των εκλογικών περιφερειών και της γραφειοκρατίας, και των ασθενικών δυνατοτήτων μεγάλου μέρους του ιστορικά εξελιγμένου δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας να αντισταθεί σ' αυτές της πιέσεις, τι εμπόδιζε τη Βρετανία του 19ου αιώνα να επιδείξει την ίδια δημοσιονομική συμπεριφορά που είχε και στον 18ο αιώνα και στην πρόσφατη περίοδο μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο; Ένα άλλο απόσπασμα από τον Μπέιγκχοτ φωτίζει τον κρίσιμο ρόλο που έπαιξε η σύμβαση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών στο βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα του 19ου αιώνα:

«Η παρεμπόδιση [της κατασπατάλησης των χρημάτων του λαού από το «σπίτι του λαού»] είναι ευθύνη του υπουργικού συμβουλίου για τα εθνικά οικονομικά. Αν μπορούσε να προτείνει φόρους ο καθένας, ίσως να άφηναν το κοινοβούλιο να ξοδεύει κατά βούληση ... αλλά τώρα ... το υπουργείο πρέπει να βρει τα χρήματα. Κατά συνέπεια, έχουν το ισχυρότερο κίνητρο να αντιταχθούν σε επιπλέον προτεινόμενες δαπάνες.

43 W. Bagebot, *The English Constitution*, Fontana Library Edn., 1963, σελ. 154-55 (προστέθηκαν πλάγια γράμματα).

44 Μια οικονομική ανάλυση παρόμοιων γραφειοκρατικών συμπεριφορών βρίσκεται στο W.A. Niskanen, *Bureaucracy: Servant or Master?*, Hobart Paperback 5, IEA, 1973.

*Θα πρέπει να πληρώσουν τον λογαριασμό· θα αναγκαστούν να επιβάλουν φόρους, κάτι που είναι πάντα δυσάρεστο, ή να προτείνουν δάνεια, τα οποία, υπό φυσιολογικές συνθήκες, είναι επιάσχυντα».*⁴⁵

Αυτό το απόσπασμα δείχνει καθαρά τη θεμελιώδη αλλαγή που είχε λάβει χώρα στο βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα από τις μέρες του Μπέιγκχοτ, ως αποτέλεσμα της κείνσιανής επανάστασης στην οικονομική πολιτική. Γιατί θα έπρεπε το υπουργικό συμβούλιο να συνεχίσει να «αντιτάσσεται σε επιπλέον δαπάνες»; Θεωρείται σήμερα ο κρατικός δανεισμός «επιπλέον πράξη»; Τι παράξενη λέξη είναι αυτή; Για να πούμε το λιγότερο, αυτές οι εκφράσεις δεν συνάδουν με την πραγματικότητα της συμπεριφοράς των βρετανικών κυβερνήσεων στη μεταπολεμική περίοδο.

Αυτή η διαφορά στη συμπεριφορά ανάμεσα στον καιρό του Μπέιγκχοτ και τον δικό μας εξηγείται πολύ απλά. Η βρετανική κυβέρνηση δρούσε ως μηχανισμός ελέγχου για τις μεροληψίες του πολιτικού συστήματος υπέρ των δαπανών και των ελλειμμάτων, επειδή, τον καιρό του Μπέιγκχοτ, έπρεπε να πληρώνει το πολιτικό κόστος. Υπό τη σύμβαση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, όταν η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων είχε αποκλεισθεί, οι επιπλέον δαπάνες σήμαιναν επιπλέον φορολογία. Υπήρχε ισχυρό εκλογικό κίνητρο για την κυβέρνηση και το υπουργικό συμβούλιο για αποτελεσματικές και φειδωλές δαπάνες. Σήμερα, υπό το κείνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα, αυτή η σύμβαση δεν υπάρχει πια. Η κυβέρνηση μπορεί τώρα να αυξάνει τις δαπάνες της χωρίς να αυξάνει –και μάλιστα συχνά να μειώνει ταυτόχρονα– τα φορολογικά έσοδά της, απλώς καλύπτοντας το κενό των δημοσίων οικονομικών εκδίδοντας χρήματα ή δημιουργώντας καινούρια χρέη.

Ο Κέινς και οι οπαδοί του υποστήριξαν στον 20ό αιώνα ότι η αρχή των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών ήταν ένας αστόχαστος βικτωριανός ηθικός κώδικας που δεν είχε καμία απολύτως σχέση με την ορθολογική διαχείριση των κρατικών υποθέσεων. Στο φυλλάδιό του *Can Lloyd George Do It?*, ο Κέινς

⁴⁵ *Bagebot*, ό.π., σελ. 155 (προστέθηκαν πλάγια γράμματα).

είχε υπαινιχθεί ότι η τήρηση της δημοσιονομικής αρχής ήταν η ξεκουτιασμένη συνήθεια «μόνο μερικών γηραιών τζέντλεμεν με κουμπωμένα ως απάνω φράκα, που χρειάζεται απλώς να τους φερθούμε με κάποια φιλική ασέβεια και να τους γκρεμίσουμε σαν κορίνες».⁴⁶ Η άποψή του αυτή απέιχε παρασάγγας από την πραγματικότητα. Η αρχή των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών έπαιξε κρίσιμο ρόλο για να στηρίξει το προ-κεϊνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα, και για να συγκρατήσει τις κατά τα άλλα εγγενείς μεροληψίες εκείνου του συστήματος υπέρ των υπερβολικών δαπανών και της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων. Από τη στιγμή που η κεϊνσιανή επανάσταση γκρέμισε την αρχή των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, εκείνες οι μεροληψίες αποχαλινώθηκαν. Δεν υπήρχε τίποτα άλλο στο δημοσιονομικό σύστημα που να τις σταματά.

46 J.M. Keynes και H. Henderson, "Can Lloyd George Do It?", *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, τόμος 9, St. Martin's Press, 1972, σελ. 125.

Γ. ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΤΖΟΝ ΜΕΪΝΑΡΝΤ ΚΕΪΝΣ

Ο Τζον Μείναρντ Κέινς γεννήθηκε το 1883. Ήταν ο γιος υφηγητή του Κέμπριτζ και της πρώτης γυναίκας δημοτικής συμβούλου της πόλης (η οποία αργότερα έγινε δήμαρχος). Το πατρικό σπίτι του στην οδό Χάρβεϊ του Κέμπριτζ πρόσφερε ένα περιβάλλον ακαδημαϊκών αξιών και ιδεών περί δημοσίου καθήκοντος της βικτωριανής ανώτερης μεσαίας τάξης. Ποιες ήταν οι «προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ» που ενσωματώθηκαν κατόπιν της προτάσεις χάραξης πολιτικής του Κέινς;

1. «Το δημόσιο συμφέρον»: Είναι η υπόθεση ότι τις αποφάσεις χάραξης πολιτικής τις λαμβάνουν νοήμονες άνθρωποι που ενεργούν βάσει ορθολογικής αξιολόγησης του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, παραδείγματος χάριν, στη δεκαετία του 1920,

*«Όταν ο Κέινς συνηγορούσε για ένα «διαχειριζόμενο» νόμισμα [αντί για τον κανόνα του χρυσού], το υπουργείο Οικονομικών τον ρώτησε σχετικά πώς θα προλάμβανε τον πληθωρισμό. Η απάντησή του ουσιαστικά έλεγε: επιστρατεύοντας υπευθυνότητα και νοημοσύνη. Ο σερ Ρόι Χάροντ παρατηρεί ορθά ότι “ο Κέινς ... θεωρούσε ότι η Αγγλία ήταν αρκετά ώριμη χώρα ώστε μπορούμε να υποθέσουμε ότι οι αρχές ... δεν θα επιδίδονταν σε ένα όργιο απερίσκεπτης έκδοσης χαρτονομισμάτων”».*⁴⁷

⁴⁷ R. Skidelsky, “The Political Meaning of the Keynesian Revolution”, *Spectator*, 7 Αυγούστου 1976, σελ. 9.

Μια εναλλακτική υπόθεση για τη συμπεριφορά των πολιτικών και των γραφειοκρατών προσφέρει αυτή η Μελέτη.⁴⁸ Είναι επίσης ενδιαφέρον να σημειώσουμε ότι η προϋπόθεση του Κέϊνς σχετίζεται παράδοξα με πολλές προσωπικές παρατηρήσεις του για τη συμπεριφορά και τα καμώματα των πολιτικών, που ήταν σε καλή θέση να παρατηρήσει ως ανώτερος δημόσιος υπάλληλος τόσο στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο όσο και στον Β'. Το 1911, σε μια επιστολή στον καλλιτέχνη Ντάνκαν Γκραντ, ο Κέϊνς λέει, «νομίζω ότι δεν είχες ποτέ πάρει-δώσε από κοντά με πολιτικούς... είναι απαίσιοι... η βλακεία τους είναι πέρα από το ανθρώπινο».⁴⁹ Σε πολλά άλλα σημεία στο πλήθος των γραπτών του αποτυπώνει την απαξιωτική άποψή του για τους πολιτικούς, αποκαλώντας τους «τρελούς με εξουσία», «χαμερπείς», «παλαβούς» και άλλα παρόμοια.

Πώς λοιπόν συμφιλίωσε ο Κέϊνς την προσωπική του εντύπωση για τον *homo politicus* με την υπόθεση ότι οι πολιτικοί θα μπορούσαν πάντα να αναγνωρίζουν το δημόσιο συμφέρον και να το επιδιώκουν με προσήλωση; Σε κάποια σημεία μέσα στα γραπτά του, ο Κέϊνς δίνει την εντύπωση ότι συνειδητοποιούσε την ύπαρξη κάποιου ελαττώματος ή ασυνέπειας στις υποθέσεις του περί της συμπεριφοράς των πολιτικών και της συμπεριφοράς των ανθρώπων γενικότερα. Δύο χρόνια μετά την έκδοση της Γενικής Θεωρίας, έγραψε ότι «...ακόμα υποφέρω ανίτα από την τάση να αποδίδω έναν εξωπραγματικό ορθολογισμό στα συναισθήματα και τη συμπεριφορά των άλλων ανθρώπων (και δίχως αμφιβολία στα δικά μου επίσης)».⁵⁰ Ίσως μέρος της λύσης της έκδηλης αντίφασης βρίσκεται στις άλλες δύο προϋποθέσεις.

2. Η υπόθεση του φιλόσοφου-βασιλιά στη βρετανική κυρίαρχη ελίτ: Ο Κέϊνς έμμεσα υπέθετε ότι ο έλεγχος του βρετανικού πολιτικού συστήματος τελικά βρισκόταν στα χέρια μιας

48 Στο Gordon Tullock, *The Vote Machine*, Hobart Paperback 9, IEA, 1976 (δεύτερη ανατύπωση, 1976), συζητούνται τα στοιχεία των οικονομικών της πολιτικής.

49 Παρατίθεται στο R. Skidelsky, "Keynes and the Revolt against the Victorians", *Spectator*, 1 Μαΐου 1976, σελ. 15.

50 John Maynard Keynes, «My Early Beliefs», *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, τόμος 10, St. Martin's Press, σελ. 488.

πνευματικής ελίτ δημοσίων υπαλλήλων και άλλων που είχαν την ίδια προέλευση, άτομα της ανώτερης μεσαίας τάξης μορφωμένα σε ιδιωτικά σχολεία, στην Οξφόρδη και το Κέμπριτζ, εμποτισμένα βαθιά με τις ίδιες ιδέες περί δημοσίου καθήκοντος όπως και ο ίδιος. Έτσι, «η κυβέρνηση της Βρετανίας θα ήταν στα χέρια μιας πνευματικής αριστοκρατίας που χρησιμοποιεί τις μεθόδους της πειθούς».⁵¹ Αυτή η εικόνα, ότι η διακυβέρνηση της Βρετανίας μπορούσε να αφεθεί με ασφάλεια σε μια ελίτ γραφειοκρατών «φιλελεύθερου, ηθικού» προσανατολισμού, αποτυπώνεται ανάγλυφα σε μια επιστολή που έγραψε ο Κέϊνς στον καθηγητή Φ.Α. Χάγιεκ το 1944 (σχετικά με τον Δρόμο προς τη Δουλεία):

*«Θα πρέπει να πω ότι αυτό που θέλουμε δεν είναι η έλλειψη σχεδιασμού, ή λιγότερο σχεδιασμό, και μάλιστα θα έπρεπε να πω ότι σχεδόν σίγουρα θέλουμε περισσότερο. Αλλά ο σχεδιασμός θα πρέπει να συμβαίνει σε μια κοινότητα στην οποία όσο το δυνατόν περισσότεροι άνθρωποι, τόσο ηγέτες όσο και οπαδοί, μοιράζονται απόλυτα τη δική σου φιλελεύθερη ηθική στάση. Ο μετριοπαθής σχεδιασμός θα είναι ασφαλής αν αυτοί που τον καταστρώνουν έχουν ορθό προσανατολισμό μέσα στο μυαλό και την καρδιά τους στο ηθικό ζήτημα... επικίνδυνες πράξεις μπορούν να πραγματοποιηθούν με ασφάλεια σε μια κοινότητα που σκέφτεται και νιώθει σωστά, πράξεις οι οποίες θα ήταν ο δρόμος για την κόλαση αν τις πραγματοποιούσαν εκείνοι που σκέφτονται και νιώθουν λάθος».*⁵²

Όπως δείχνει τόσο εύγλωττα αυτό το παράθεμα, ο Κέϊνς ποτέ δεν αντιμετώπισε το «Πρόβλημα» του καθηγητή Καρλ Πόπερ: τι γίνεται αν τελικά η ελίτ αποδειχθεί πως δεν είναι ένας καλοκάγαθος φιλόσοφος-βασιλιάς; Ούτε και εξέτασα ποτέ σοβαρά τη δομή των συνταγματικών ελέγχων και εξισορροπήσεων, και τις πολιτικές ανταμοιβές και τα κόστη, που είναι αναγκαία για να προλάβουν την κακή χρήση ή την κατάχρηση της πολιτικής και της γραφειοκρατικής εξουσίας. Καθώς θεωρητικά η εξουσία ασκείτο από

51 D. E. Moggridge, Keynes, Fontana, 1976, σελ. 38.

52 Παράγεται στο D.E. Moggridge, ό.π., σελ. 44.

μια καλοκάγαθη ελίτ με πνευματικές ικανότητες, δεν χρειάστηκε να αντιμετωπίσει τέτοια προβλήματα.

3. *Η δύναμη πειθούς της ελίτ*: Ο Κέινς πίστευε ότι η ελίτ μπορούσε, και έπρεπε, να χειραγωγεί την κοινή γνώμη κατά τον επιθυμητό τρόπο ώστε εκείνη να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις της πολιτικής της.⁵³ Όπως ισχυρίζεται ο καθηγητής Χάγιεκ, ίσως ο Κέινς να ήταν υπερβολικά επηρεασμένος από την ίδια του την αυτοπεποίθηση:

*«...ήταν όντως εξαιρετικά βέβαιος για τις δυνάμεις της πειθούς του και πίστευε ότι μπορούσε να παίζει την κοινή γνώμη όπως ο бирτουόζος το όργανό του».*⁵⁴

Ο καθηγητής Χάγιεκ αναφέρει ότι την τελευταία φορά που είδε τον Κέινς, το 1946:

*«...τον είχα ρωτήσει αν δεν τον τάραζε ο τρόπος που εφαρμόζαν κάποιοι οπαδοί του τις θεωρίες του. Η απάντησή του ήταν ότι υπήρχε μεγάλη ανάγκη γι' αυτές τις θεωρίες στη δεκαετία του 1930, αλλά αν γίνονταν ποτέ επιβλαβείς, με διαβεβαίωνε ότι σύνομα εκείνος θα μετέστρεφε την κοινή γνώμη».*⁵⁵

Φαίνεται ότι ο Κέινς ξέχασε την πιο διάσημη φράση του – «μακροπρόθεσμα, θα είμαστε όλοι νεκροί». Λίγες εβδομάδες μετά από αυτή την αποκαλυπτική συζήτηση, ο Κέινς υπέστη θανατηφόρα καρδιακή προσβολή. Είναι ίσως λογικό να διαθέτει περίσσειμα αυτοπεποίθησης ένας λαμπρός άνθρωπος. Όχι όμως και προσδοκία αθανασίας.

Η άποψη του Μπλούμσμπερι

Το 1953, ο Κέινς έγινε μέλος των Αποστόλων, μιας ολιγάριθμης και μυστικοπαθούς λέσχης του Κέμπριτζ, από τις τάξεις της οποίας προήλθαν κατόπιν πολλά μέλη της διάσημης Ομάδας Μπλούμσμπερι. Οι ιδέες που άντλησε ο Κέινς και από τις δύο ομάδες στις οποίες είχε ενταχθεί ενίσχυσαν σημαντικά τις προ-

⁵³ Moggridge, σελ.38-40.

⁵⁴ F.A. Hayek, *A Tiger by the Tail: The Keynesian Legacy of Inflation*, Hobart Paperback 4, IEA, 1972 (δευτέρα έκδοση, 1978), σελ. 103-4.

⁵⁵ F.A. Hayek, *ό.π.π.*, σελ. 103.

υποθέσεις της οδού Χάρβεϊ. Ο Κέινς συνόψισε τη συλλογιστική εκείνων των ομάδων με τον ακόλουθο τρόπο:

«Αποκηρύσσαμε κατηγορηματικά το ότι οφείλαμε προσωπικά να υπακούμε σε γενικούς κανόνες. Υποστηρίζαμε ότι είχαμε το δικαίωμα να κρίνουμε κάθε περίπτωση βάσει των ξεχωριστών χαρακτηριστικών της, και τη σοφία, την εμπειρία και τον αυτοέλεγχο να το κάνουμε αυτό με επιτυχία. Ήταν ένα πολύ σημαντικό μέρος των πεποιθήσεών μας, που το ασπαζόμασταν σφοδρά και επιθετικά... αποκηρύσσαμε παντελώς τα τυπικά ήθη, τις συμβατικές και την παραδοσιακή σοφία... Πιστεύαμε σε μια συνεχή ηθική πρόοδο, χάρη στην οποία το ανθρώπινο γένος ήδη αποτελείται από αξιόπιστους, ορθολογικούς, αξιοπρεπείς ανθρώπους, που εμφανίζονται από την αλήθεια και από τα αντικειμενικά κριτήρια, που μπορούν να απελευθερωθούν με ασφάλεια από τους εξωτερικούς περιορισμούς των συμβάσεων και των παραδοσιακών κριτηρίων και τους άκαμπτους κανόνες συμπεριφοράς, και να αφεθούν, από τώρα και στο εξής, στις συνετές ιδέες τους, στα αγνά τους κίνητρα και στις αξιόπιστες διαισθήσεις τους για το καλό».⁵⁶

Αυτή η Άποψη του Μπλούμσμπερι φαινόταν να διαποτίζει ή να διαχέεται σε πολλές από τις γενικότερες αντιλήψεις του Κέινς όσον αφορά την οικονομική και τη δημόσια πολιτική γενικότερα. Έμοιαζε να βλέπει την ιδέα περί ισοσκελισμένων προϋπολογισμών σαν έναν άκαμπτο κανόνα της κυβερνητικής συμπεριφοράς, μια βικτωριανή σύμβαση δίχως λειτουργική πολιτική σημασία. Και, δεδομένου ότι οι άνθρωποι –ή τουλάχιστον η ελίτ που ο Κέινς υπέθετε ότι τους έλεγχε και τους χειραγωγούσε– έχουν «αγνά κίνητρα και αξιόπιστες διαισθήσεις για το τι είναι καλό», η παραβίαση μιας τέτοιας συνταγματικής σύμβασης δεν αποτελούσε γι' αυτόν λόγο ανησυχίας.

Το πρότυπο του οδοντογιατρού για τους οικονομικούς συμβούλους

Από τις προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ και την Άποψη του Μπλούμσμπερι για τον κόσμο, ο Κέινς άντλησε της ιδέες του για

⁵⁶ Keynes, "My Early Beliefs", όπ.π., σελίδες 435-7.

τις δυνατότητες των οικονομικών στη διαμόρφωση της πολιτικής και για τον ρόλο των οικονομικών συμβούλων σ' αυτή τη διαδικασία. Το 1929 ζήτησε τη δημιουργία ενός «Οικονομικού Γενικού Επιτελείου» – ένα σώμα οικονομικών ειδικών που θα:

«σηματοδοτούσε... ένα πρώτο μέτρο προς τη μελετημένη και σκόπιμη καθοδήγηση της εξέλιξης της οικονομικής ζωής μας... μια αναγνώριση του τεράστιου ρόλου που θα παίξει σε αυτό το επιστημονικό πνεύμα ως κάτι διακριτό από την καθαρά πολιτική στάση, η οποία δεν είναι πουθενά πιο άτοπη από ό,τι σε περίπλοκα ζητήματα γεγονότων και ερμηνείας που αποφορούν τεχνικές δυσκολίες.»⁵⁷

Έτσι, ο Κέϊνς έβλεπε τους οικονομολόγους στην κυβέρνηση να δρουν με τρόπο αντίστοιχο των οδοντογιατρών – τεχνικοί που θα λειτουργούσαν επιδέξια για να διορθώνουν δυσλειτουργίες στην οικονομία. Ο οικονομικός σύμβουλος θα πρόσφερε αμερόληπτες, επιστημονικές συμβουλές, βάσει των οποίων οι λήπτες αποφάσεων θα ενεργούσαν για το δημόσιο συμφέρον. Ο Κέϊνς πρόβλεψε η γνώση των μηχανισμών της οικονομίας, παρουσιασμένη από οικονομολόγους-οδοντίατρους σε λήπτες αποφάσεων που δρουν βάσει «αγνών» κινήτρων, θα έφερνε μια εποχή «ευδαιμονίας μέσω στατιστικών».⁵⁸

57 Παρατίθεται στο E. S. Johnson και H. G. Johnson, "The Social and Intellectual Origins of the General Theory", *History of Political Economy*, τόμος 6, 1974, σελ. 265.

58 Παρατίθεται στο D. E. Moggridge, στο ίδιο, σελ. 126.

Δ. ΤΟ ΚΕΪΝΣΙΑΝΟ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ – ΣΤΗ ΘΕΩΡΙΑ

Σε μια πληθώρα από άρθρα εφημερίδων, λόγους και φυλλάδια στη δεκαετία του '20 και τις αρχές της δεκαετίας του '30, ο Κέινς ζητούσε χρηματοδοτούμενες με ελλείμματα δαπάνες για δημόσια έργα ως θεραπεία για την ανεργία. Απέρριπτε ως «μπαμπούλα» το ενδεχόμενο να οδηγήσει αυτό σε πληθωρισμό: «Δεν υπάρχει λόγος να μην αφήσουμε τον εαυτό μας να φερθεί τολμηρά, να πειραματιστεί, να αναλάβει δράση, να δοκιμάσει της δυνατότητες των πραγμάτων».⁵⁹

Η Γενική Θεωρία (1936) επιχειρήσει να προσφέρει θεωρητικό θεμέλιο σε τέτοιες απόψεις. Αλλά δεν καθιστούσε σαφείς τις ακριβείς συνεπαγωγές αυτής της ανάλυσης για την οικονομική πολιτική.⁶⁰ Περιείχε σποραδικές περιφρονητικές μπηχτές για τα οικονομικά του Γκλάντστοουν ως «φιλαργυρία» (σελ. 362), ένα δυσνόητο κάλεσμα για «μια κάπως περιεκτική κοινωνικοποίηση των επενδύσεων» (σελ. 378), μια νέο-μερκαντιλιστική πρόταση ότι ο πραγματικός πλούτος αυξάνεται/μειώνεται καθώς τα αποθέματα χρυσού αυξάνονται/μειώνονται (τα αποτελέσματα του οποίου μπορούν να προσομειωθούν με δημόσια έργα χρηματοδοτούμενα με την έκδοση παραστατικού χρήματος) (σελ.

⁵⁹ John Maynard Keynes και H. Henderson, "Can Lloyd George Do It?", *όπ.π.*, σελ. 118-25.

⁶⁰ Ο Οξφορδιανός οικονομολόγος Hubert Henderson –που είχε γράψει το φυλλάδιο "Can Lloyd George Do It?" μαζί με τον Keynes το 1929– κριτικάρισε αυστηρά τη Γενική Θεωρία ως «ασυνάρτητη» σχεπικά με τις πολιτικές επιπτώσεις της: H. D. Henderson, "Mr. Keynes's Theories", στο H. Clay (επιμ.), *The Inter-War Years and Other Papers: A Selection from the Writings of Hubert Douglas Henderson*, Clarendon Press, 1955, σελ. 167.

129-30), και μια γενική υπόδειξη ότι η συνολική παραγωγή και η συνολική απασχόληση θα μπορούσαν και θα έπρεπε να καθορίζονται από τη δημοσιονομική πολιτική και την πολιτική των επιτοκίων (σελ. 378). Ένας από τους οπαδούς του Κέινς, ο Χιού Ντάλτον, ισχυρίστηκε ότι στο:

«Στο *Means to Prosperity* [που εκδόθηκε το 1933] ο Κέινς ακόμα ήταν υπέρ του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού σε περίοδο μεγαλύτερη του ενός έτους. Αλλά στη Γενική Θεωρία απελευθερώθηκε και ο ίδιος και οι πολιτικές του από αυτό τον περιορισμό».⁶¹

Τίποτα από αυτά όμως δεν αποτελούσε μια επαρκή ή λεπτομερειακή αποσαφήνιση του κέϊνσιανού δημοσιονομικού συντάγματος.

Το έργο αυτό δεν το ανέλαβε ο ίδιος ο Κέινς αλλά οι οπαδοί του – τα μέλη του «Τοίρκου του Κέμπριτζ» (όπως ο Μιντ) που είχαν δουλέψει στα προσχέδια της Γενικής Θεωρίας μαζί του, και οι άλλοι προσήλυτοι της κέϊνσιανής ανάλυσης, τα επόμενα χρόνια. Τα γραπτά των οπαδών δείχνουν πώς υποτίθεται ότι έπρεπε να λειτουργεί το κέϊνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα σύμφωνα με την κέϊνσιανή θεωρία.

(α) Μιντ

Στο *Economic Analysis and Policy*, που εκδόθηκε λίγο μετά τη Γενική Θεωρία, ο Τζέιμς Μιντ (Βραβείο Νόμπελ Οικονομικών, 1977) πρόσφερε μια πιο συγκεκριμένη και λεπτομερειακή περιγραφή ενός κέϊνσιανού καθεστώτος πολιτικής.⁶² Υποστήριζε ότι η κυβέρνηση έπρεπε δρα για να σταθεροποιεί τα επίπεδα παραγωγής και απασχόλησης μέσω μιας πολιτικής ισοσκελισμού του προϋπολογισμού στη διάρκεια του οικονομικού κύκλου – «η κυβέρνηση πρέπει να υπολογίζει στον προϋπολογισμό μεγάλο πλεόνασμα για τους καλούς καιρούς και μικρό πλεόνασμα ή έλλειμμα για τους δύσκολους καιρούς»

61 H. Dalton, *Principles of Public Finance*, Routledge and Kegan Pal, 1954, σελ. 221, υποσημείωση 1.

62 J.E. Meade, *Economic Analysis and Policy*, Oxford University Press, δεύτερη έκδοση, 1938.

(σελ. 44)– ενισχυμένης από αντικυκλικές μεταβολές στη νομισματική πολιτική και στα επιτόκια καθώς και στον όγκο των καταναλωτικών «πιστώσεων» που εκδίδονται ως μέρος ενός προγράμματος επιδομάτων ανεργίας. Οι

«προαναφερθείσες προτάσεις πρέπει να διαχωριστούν πλήρως από την απόπειρα χρηματοδότησης ενός συνηθισμένου δημοσιονομικού ελλείμματος μέσω πληθωριστικών μέτρων. Διότι αν η κυβέρνηση χρηματοδοτεί ένα μόνιμο δημοσιονομικό έλλειμμα τυπώνοντας περισσότερο χάρτινο χρήμα, αυτό οπωσδήποτε θα οδηγήσει σε προοδευτική και πληθωριστική άνοδο των τιμών». (σελ. 54)

Ο καθηγητής Μιντ υποστήριξε επίσης ότι υπήρχε ένα «κανονικό» ποσοστό ανεργίας στην οικονομία, το οποίο καθοριζόταν από τις πραγματικές δυνάμεις του οικονομικού συστήματος, όπως από το μέγεθος του κόστους έρευνας και πληροφόρησης και άλλοι παράγοντες. Η κυβέρνηση δεν έπρεπε να επιχειρήσει καθόλου να μειώσει την ανεργία κάτω από αυτό το «κανονικό» επίπεδο μέσω δημοσιονομικής/νομισματικής πολιτικής. Το «κανονικό» ποσοστό μπορούσε να μειωθεί μόνο αν εφαρμόζονταν πολιτικές σχεδιασμένες για να «βελτιώσουν την οργάνωση της αγοράς εργασίας» (σελ. 77). Η δράση των σωματείων θα αύξανε το τυπικό ποσοστό, αν πίεζαν για αυξημένους μισθούς παρά τη μεγάλη ανεργία, όπως της θα συνέβαινε και με την καταβολή επιδομάτων ανεργίας σε γενναιόδωρη κλίμακα. Η κυβέρνηση θα έπρεπε να υπολογίσει ποιο είναι αυτό το κανονικό ποσοστό, και να εφαρμόζει νομισματικές και δημοσιονομικές πολιτικές συρρίκνωσης όταν η ανεργία έπεφτε κάτω από αυτό το επίπεδο.

Έτσι επιχειρηματολογούσε στα τέλη της δεκαετίας του '30 ο Μιντ, ο κείνσιανός, με τρόπο παρόμοιο με του Μίλτον Φρίντμαν, του μονεταριστή, όπως το εξέφρασε εκείνος περίπου τρεις δεκαετίες αργότερα στη διάσημη υπόθεσή του περί «φυσικού ποσοστού ανεργίας».⁶³

63 Πρβ. M. Friedman, "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, Vol. 58, 1968. Υπάρχουν διαφορές ανάμεσα στην υπόθεση του κανονικού ποσοστού του Meade,

(β) Ντάλτον

Στο *Principles of Public Finance*, ο Χιού Ντάλτον επιδίωξε να καταγράψει λεπτομερειακώς της συνέπειες της κείνσιανής επανάστασης στη θεωρία και την πράξη των δημόσιων οικονομικών.⁶⁴ Παρ' όλο που ο Ντάλτον δεν ήταν μέλος του «Τοίρκου του Κέμπριτζ», τον είχε επηρεάσει έντονα η κείνσιανή σκέψη, και ήταν ο πρώτος υπουργός Οικονομικών της Βρετανίας στη μεταπολεμική κείνσιανή εποχή (1945-47).

Ο Ντάλτον πρότεινε ότι:

«τώρα μπορούμε να απαλλαγούμε από την παλιά και στενή έννοια του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού, στη διάρκεια οποιασδήποτε περιόδου, και να συμβαίνει αυτό, και να προχωρήσουμε σε μια καινούρια και ευρύτερη έννοια του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού επί ολόκληρης της οικονομίας». (σελ. 221)

Σ' αυτή τη φαινομενικά χαλαρή συνταγή, ωστόσο, ο Ντάλτον είχε θέσει όρους με προσοχή. Μακροπρόθεσμα, ο προϋπολογισμός έπρεπε «ξεκάθαρα» να είναι ισοσκελισμένος, «εκτός αν είμαστε έτοιμοι να ξεετάσουμε το ενδεχόμενο της απεριόριστης αύξησης, χρονικά και ποσοτικά, του βάρους του χρέους» (σελ. 216). Μια τέτοια προοπτική ήταν «προφανώς μη ανεκτή», «μη υπερασπίσιμη», και συνιστούσε ένα «οικονομικό κακό». Ακόμα και σε βραχυπρόθεσμη βάση (κάτι που μετρίεται σε ένα ή δύο χρόνια), η ανισορροπία του προϋπολογισμού «δεν πρέπει να είναι υπερβολική», γιατί «αν τα ελλείμματα είναι τόσο μεγάλα ώστε να δίνουν την αίσθηση μιας οικονομικής κατάστασης που έχει ξεφύγει από τον έλεγχο, τα αποτελέσματα μπορεί να είναι καταστροφικά» (σελ. 217).

Στο *Principles* του Ντάλτον εμφανίζονταν στοιχεία της Αμερικανικής κείνσιανής Νέας Ορθοδοξίας στη θεωρία του δημοσίου χρέους, της αντισταθμίζονταν από επιχειρήματα που έλεγαν ότι το

και την υπόθεση του φυσικού ποσοστού του Friedman. Συγκριμένα – κι εδώ πρόκειται για κρίσιμη διαφορά – ο Meade, όπως και άλλοι Κείνσιανοί εκείνου του καιρού, υπέθετε σιωπηρά ότι οι εργαζόμενοι ανησυχούν για τη ονομαστική αξία των μισθών τους, και ότι οι ονομαστικοί μισθοί δεν θα έδειχναν αυξητική τάση αν η ανεργία ήταν υψηλότερη από το τυπικό ποσοστό. Ο Friedman ισχυρίζεται ότι οι εργαζόμενοι ανησυχούν για το κανονικό εισόδημά τους, και έτσι τους επηρεάζουν οι προσδοκίες για τα μελλοντικά επίπεδα τιμών όταν διαπραγματεύονται για τους ονομαστικούς μισθούς τους.

64 H. Dalton, *Principles of Public Finance*, Routledge and Kegan Paul, πρώτη έκδοση, 1922, τέταρτη έκδοση, 1954. Οι παραπομπές σε σελίδες αναφέρονται στη μεταγενέστερη έκδοση.

δημόσιο χρέος αλλά δεν μπορούσε να δημιουργείται ελαφρά τη καρδία. Έβλεπε ότι η χρηματοδότηση μέσω χρέους των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού ήταν πιθανόν να περιλαμβάνει μεταβιβάσεις άνισου χαρακτήρα, να αναμείβει τον κληρονομημένο πλούτο σε βάρος της εργασίας και της παραγωγικής ανάληψης ρίσκου, με κατάληξη απώλειες στη δυνητική παραγωγή. Η πραγμάτευση της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων μέσω της δημιουργίας χρήματος είναι σχεδόν καθαρός Χάγιεκ. Η απόπειρα να αυξηθούν τα κρατικά έσοδα της κυβέρνησης μέσω του τυπώματος χρήματος απλώς θα προκαλούσε μόνο μια «προσωρινή και ανθυγιεινή τόνωση» στην οικονομία, οδηγώντας σε «εσφαλμένους υπολογισμούς και εφιαλμένο προσανατολισμό των πόρων», με τη μακροπρόθεσμη προοπτική οικονομικών και πολιτικών αναταράξεων αν συνεχιζόταν επ' αόριστον.

Όμως ο Ντάλτον υπέθετε έμμεσα ότι οι πολιτικοί θα τηρούσαν της οδηγίες του, κι έτσι οι φόβοι για χρονίζοντα δημοσιονομικά ελλείμματα υπό ένα κεϊνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα ήταν «παράλογοι». Έβλεπε τους πολιτικούς σαν κηδεμόνες των μελλοντικών γενιών, που έπρεπε να «βάλουν στόχο μια γενικότερη μέριμνα για το μέλλον απ' ό,τι θα έκαναν οι ιδιώτες από μόνοι της» (σελ. 16). Ο Ντάλτον δεν φαινόταν να αντιλαμβάνεται ότι οι κανονιστικές απόψεις του για το τι θα όφειλαν να κάνουν οι πολιτικοί, ίσως δεν είχαν αντίκρισμα στην πραγματικότητα. Πιο συγκεκριμένα, αγνοούσε ότι οι δημοκρατικές κυβερνήσεις έχουν ισχυρά πολιτικά κίνητρα να δείχνουν μεγάλη αδιαφορία για το μέλλον, άπαξ και ακυρωθεί ο ο κανόνας των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

(γ) Κάλντορ

Στο παράρτημα του διάσημου *Full Employment in a Free Society* του σερ Γουίλιαμ Μπέμπεριτζ, ο καθηγητής λόρδος Κάλντορ παρουσίασε τις συνέπειες που θα είχε για τη Βρετανία η υιοθέτηση της πολιτικής της πλήρους απασχόλησης.

Ο καθηγητής Κάλντορ ισχυρίστηκε ότι μια κεϊνσιανή πολιτική πλήρους απασχόλησης ήταν αρκετά συνεπής με ένα καθεστώς δημοσιονομικών πλεονασμάτων αντί ελλειμμάτων, αρκεί να μην προέκυπτε μια κατάσταση μακροπρόθεσμης στασιμότη-

τας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Και πράγματι, πίστευε ότι το πρόβλημα του πληθωριστικού κενού (που καθιστούσε αναγκαία την προσφυγή σε πλεόνασμα του προϋπολογισμού) ίσως χαρακτήριζε την περίοδο αμέσως μετά τον πόλεμο. Αν εμφανιζόταν στη συνέχεια μια κατάσταση μακροπρόθεσμης στασιμότητας, ίσως τότε θα είχαμε «να αντιμετωπίσουμε ένα σταθερά αυξανόμενο δημόσιο χρέος σε καιρό ειρήνης». Η εικόνα που είχε στο νου του ο Κάλντορ γι' αυτό το πιθανό σενάριο επηρεαζόταν από στοιχεία της καινούριας κείνσιανής ορθοδοξίας, αλλά παραλλήλως προειδοποιούσε ότι η αύξηση του δημοσίου χρέους ίσως μείωνε το κίνητρο κάποιων να εργάζονται και να αποταμιεύουν (ως αποτέλεσμα του αυξανόμενου ραντιέρικου στοιχείου στις ροές εισοδημάτων τους). Εν πάση περιπτώσει, θεωρούσε εξαιρετικά απίθανο το ενδεχόμενο ενός αυξανόμενου δημοσίου χρέους που θα δημιουργούσε μια σταθερά αυξανόμενη επιβάρυνση. Αυτό θα συνέβαινε μόνο:

«με έναν ρυθμό δανεισμού κατά πολύ ανώτερο από οτιδήποτε θα ήταν ίσως αναγκαίο υπό συνθήκες ειρήνης για να συντηρηθεί μια πολιτική πλήρους απασχόλησης». (σελ. 81)

Ο καθηγητής Κάλντορ επίσης υπέθετε ότι «οι μεταπολεμικές κυβερνήσεις θα επιδίωκαν μια νομισματική και μισθολογική πολιτική που θα διατηρούσε σταθερές τις τιμές των τελικών αγαθών», καθώς «μια πολιτική αύξησης του επιπέδου τιμών ίσως να ήταν ασύμβατη με τη διατήρηση της σταθερότητας σε μακροπρόθεσμη βάση». (σελ. 79)

Συμπέρασμα

Οι αναλύσεις των Μιντ, Ντάλτον και Κάλντορ φωτίζουν το πώς ο Κέινς και οι οπαδοί του υπέθεταν ότι ένα κείνσιανό νομισματικό-δημοσιονομικό σύνταγμα θα πετύχαινε. Υπέθεταν ως δεδομένο ένα σύστημα «λειτουργικών δημόσιων οικονομικών» με ισοσκελισμένο προϋπολογισμό στη διάρκεια του κύκλου (εκτός αν προέκυπτε κατάσταση μακροπρόθεσμης στασιμότητας). Τα δημοσιονομικά πλεονάσματα θα ακολουθούσαν και θα αντιστάθμιζαν τα δημοσιονομικά ελλείμματα καθώς θα διανυόταν ο

οικονομικός κύκλος. Ακόμα και βραχυπρόθεσμα, η προσφυγή στη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων θα ήταν προσεκτική και μετριάσμενη, όχι υπερβολική και καταστροφική. Θα υπήρχε μια πολιτική μακροπρόθεσμης νομισματικής σταθερότητας και σταθερότητας του επιπέδου τιμών. Οι κυβερνήσεις δεν θα επιχειρούσαν να μειώσουν την ανεργία κάτω από το εκτιμώμενο ποσοστό ισορροπίας. Οι λήπτες αποφάσεων, ενεργώντας υπό την καθοδήγηση επαγγελματιών οικονομολόγων, και δρώντας ως κηδεμόνες των μελλοντικών γενιών, θα συνυπολόγιζαν πλήρως τις μακροπρόθεσμες συνέπειες των τωρινών δημοσιονομικών και νομισματικών ενεργειών τους, με τον βέλτιστο κοινωνικά χρόνο εξόφλησης. Δεν θα δημιουργούνταν δημόσιο χρέος ελαφρά τη καρδία.⁶⁵

Πώς συγκρίνεται αυτό το προσδοκώμενο σενάριο της λειτουργίας του κεϊνσιανού βρετανικού νομισματικού-δημοσιονομικού συντάγματος με την πραγματικότητα της μεταπολεμικής περιόδου;

65 Υπάρχουν κάποιες ενδείξεις ότι ο Keynes προσωπικά, προς το τέλος της ζωής του, έτρεφε όλο και λιγότερη συμπάθεια για τα εξιδανικευμένα οράματα ενός συστήματος λειτουργικών δημόσιων οικονομικών όπως τα παρουσίαζαν οι οπαδοί του. Μια τέτοια ένδειξη είναι η αποκαλυπτική συζήτηση μεταξύ του Hayek και του Keynes (που παρατίθεται πιο πάνω, σελ. 80). Μια άλλη βρίσκεται σε ένα γράμμα που έγραψε ο Keynes στον καθηγητή F. Machlup το 1944: «Τα λειτουργικά δημόσια οικονομικά είναι ιδέα και όχι χάραξη πολιτικής: είναι τμήμα του εξοπλισμού της σκέψης, αλλά όχι, εκτός αν την αραιώσεις κάτω από ένα πέπλο από αστερίσκους, εξοπλισμός δράσης. Νομίζω πως οι οικονομολόγοι πρέπει να προσέχουν πολύ για να κάνουν τον διαχωρισμό μεταξύ αυτών των δύο. (Παρατίθεται στο D. E. Moggridge, "Keynes: The Economist", στο D. E. Moggridge (επιμ.), Keynes, Aspects of the Man and his Work, Macmillan, 1974, σελ. 59.)

Ε. ΤΟ ΚΕΪΝΣΙΑΝΟ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ – ΣΤΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Η αντίθεση μεταξύ των κεϊνσιανών υποθέσεων που περιγράφονται πιο πάνω και της πραγματικότητας της βρετανικής νομισματικής και δημοσιονομικής εμπειρίας στη μεταπολεμική περίοδο είναι εκπληκτική.

Δεν υπήρξε πολιτική μακροπρόθεσμης σταθερότητας στην προσφορά χρήματος και τις τιμές. Ελάχιστες απόπειρες έγιναν από πλευράς της Τράπεζας της Αγγλίας για να συγκρατηθεί ο όγκος του πρωτογενούς χρήματος (δηλαδή, εκείνο το μέρος της προσφοράς χρήματος που εκδίδει η κεντρική τράπεζα, το οποίο καθορίζει το συνολικό ύψος του κυκλοφορούντος χρήματος).⁶⁶ Ο πληθωρισμός επέμενε στη Βρετανία σ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο, και τα τελευταία χρόνια ήταν διαρκής. Στη μεταπολεμική περίοδο η κυβέρνηση δεν έκανε καμία προσπάθεια να υπολογίσει το ποσοστό ισορροπίας της ανεργίας, και να επιδιώξει κεϊνσιανές πολιτικές περιστολής όταν η ανεργία έπεφτε κάτω από αυτό. Γινόταν σχεδόν συνεχής προσπάθεια να μειωθεί η ανεργία μέσω νομισματικών, δημοσιονομικών και άλλων μέσων στον κατώτερο εφικτό αριθμό, έτσι ώστε, κατά το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου, η καταγεγραμμένη ανεργία σπανίως ανέβαινε πάνω από το 1 με 1,5% της συνολικής εργατικής δύναμης.⁶⁷ Δεν έχει υπάρξει καμιά αντικυκλική μεταβολή

66 Σκώδης Επιτροπή Ευρωπαϊκής Οικονομικής Πολιτικής, "Statement by the Paris Watchdogs", Banker, Ιούλιος 1977, σελ. 35.

67 Τα μειονεκτήματα της καταγεγραμμένης συνολικής ανεργίας ως οικονομικού και κοινωνικού δείκτη έχουν αναλυθεί στο J. B. Wood, How Much Unemployment?, Research Monograph 28, IEA, 1972, και στο How Little Unemployment?, Hobart Paper 65, IEA, 1975.

του επιπέδου των κρατικών δαπανών· αντιθέτως, αυξάνονται σχεδόν συνεχώς. Δεν έχει υπάρξει αντισταθμιστική μεταβολή κατά την πάροδο του χρόνου στα δημοσιονομικά ελλείμματα και πλεονάσματα, αλλά μάλλον επίμονα ελλείμματα (με εξαίρεση το 1969-70, όταν το υπουργείο Οικονομικών λειτουργούσε υπό το άγρυπνο βλέμμα του ΔΝΤ). Κι όμως δεν υπήρξε μακροπρόθεσμη στασιμότητα που να δικαιολογεί μια τέτοια πολιτική μόνιμης χρηματοδότησης των ελλειμμάτων. Μέχρι το 1973-74, η μεταπολεμική περίοδος υπήρξε μάρτυρας οικονομικής ανάπτυξης στη Βρετανία και την παγκόσμια οικονομία γενικότερα.

Είναι σαφές ότι όπως κι αν αναλύσουμε τα τεκμήρια, το σύγχρονο κείνσιανό νομισματικό-δημοσιονομικό σύνταγμα της Μεγάλης Βρετανίας στην πράξη δεν έχει λειτουργήσει με τον τρόπο που περίμεναν ο Κέινς και οι οπαδοί του. Πολλοί κείνσιανοί τώρα παραδέχονται την αποτυχία. Όπως έχει πει η καθηγήτρια Τζόαν Ρόμπινσον:

«...όλα αποδείχθηκαν χίμαιρες. Τα 25 χρόνια μετά τον πόλεμο που πέρασαν δίχως σημαντική ύφεση αποκλήθηκαν Εποχή του Κέινς, αλλά δεν έμοιαζαν πολύ με το όραμά του. Τελικά ήταν πιο κοντά στη σαρκαστική περιγραφή που είχε κάνει ο Καλέκι για το καθεστώς του πολιτικού οικονομικού κύκλου».⁶⁸

Το θεμελιώδες ελάττωμα των κείνσιανών ονειροπολήσεων βρισκόταν στις εγγενείς αντιρεαλιστικές υποθέσεις τους για τη συμπεριφορά των πολιτικών και των γραφειοκρατών, οι οποίες εν τέλει απέρρεαν από της προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϋ και της Άποψης του Μπλούμπερι. Αυτό το ελάττωμα ενισχύθηκε από την επιστημονική αποτυχία των κείνσιανών να εξετάσουν την ιστορική και διανοητική προέλευση του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, και να εκτιμήσουν τη συνταγματική σημασία και αναγκαιότητά του. Δεδομένης της ανάπτυξης των κοινοβουλευτικών κομμάτων κατά τον 18ο και τον 19ο αιώνα, τα άλλα στοιχεία του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος του 19ου αιώνα (κανόνες 1 έως 6, **σελ. 62-63**)

68 Joan Robinson, "What Has Become of the Keynesian Revolution?", στο J. Robinson (επιμ.), *After Keynes*, Basil Blackwell, 1973, σελ. 10.

δεν πρόσφεραν μέτρα ασφαλείας ενάντια στη χειραγώγηση του προϋπολογισμού από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία για πολιτικά οφέλη. Η σύμβαση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών ήταν αναγκαία για να αναχαιτίζεται αυτή η εγγενής μεροληψία. Το αποτέλεσμα της κείνσιανής επανάστασης ήταν να αφαιρέσει τον στυλοβάτη του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος. Οι άλλες συμβάσεις του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος του 19ου αιώνα παραμένουν ως τις μέρες μας. Αλλά τώρα που είχε πέσει ο φράχτης, τίποτα δεν συγκρατούσε την τάση για αύξηση των δαπανών και για τη συσσώρευση δημοσιονομικών ελλειμμάτων στο βρετανικό πολιτικό σύστημα. Αυτή η τάση παρουσιάζεται ολοκάθαρα στον Πίνακα 2.

Οι κείνσιανές προϋποθέσεις εναντίον της ρεαλπολιτίκ του Γουάιτχολ και του Γουεστμίνστερ

Οι κείνσιανές προϋποθέσεις –ότι οι πολιτικοί και οι αξιωματούχοι μεγιστοποιούν το δημόσιο συμφέρον και δρουν ως προνοητικοί πολιτευτές και κηδεμόνες του μέλλοντος– απλώς δεν αντιστοιχούν στις πραγματικότητες της σύγχρονης (ή της παλαιότερης) βρετανικής πολιτικής και γραφειοκρατικής ζωής.

Πρώτον, οι πολιτικοί λήπτες αποφάσεων δεν υιοθετούν κάποια μεγαλοπρεπή νταλτονική χρονική οπτική τύπου «κηδεμόνες του μέλλοντος». Η πραγματικότητα είναι πολύ πιο κοντά σ' αυτό που θα μπορούσε να ονομαστεί «γουίλσονική» χρονική οπτική στη χάραξη πολιτικής.⁶⁹ Ο σερ Άλεκ Κέρνκρος που είχε μεγάλη εμπειρία από αυτή την κοντόφθαλμη προοπτική, παρατηρώντας την από κοντά ως Προϊστάμενος της Κρατικής Οικονομικής Υπηρεσίας από το 1964 ως το 1969, περιγράφει την πραγματικότητα:

«Στη δημοκρατική κοινωνία οι κυβερνήσεις έχουν αβέβαιη διάρκεια ζωής και διατάζουν να την περικόψουν εσκεμμένα δίνοντας το προβάδισμα στα μακροπρόθεσμα οφέλη με κόστος να γίνουν βραχυπρόθεσμα αντιδημοφιλείς. Ως ένα βαθμό βρίσκο-

⁶⁹ Κατά τη διασημότερη ίσως ρήση του πρώην πρωθυπουργού (και τώρα σερ) Harold Wilson, «Στην πολιτική μια εβδομάδα είναι πολύς χρόνος».

νται στην ίδια κατάσταση με τις εταιρείες που είναι εκτεθειμένες στον κίνδυνο εξαγοράς τους, καθώς ανταμείβονται οι ενέργειες που προσφέρουν σαφή και άμεσα κέρδη.

Αυτού του είδους η οικονομική μυωπία όμως δεν αποτρέπει τις κυβερνήσεις από το να αναλάβουν μεγάλα ρίσκα με μεγάλη αμεριμνησία. Διότι μπορούν να προβούν σε δεσμεύσεις που περιλαμβάνουν βαριές τελικές δαπάνες, αρκεί να αποκομίζουν άμεσα οφέλη, ή να διαφεύγουν από άβολα πολιτικά διλήμματα, ή να ικανοποιούν ένα κρίσιμο μέρος της κοινής γνώμης». ⁷⁰

Δεύτερον, οι δημόσιες αποφάσεις δεν λαμβάνονται από φιλόσοφους-βασιλιάδες που μεγιστοποιούν το δημόσιο συμφέρον βάσει μιας θεωρίας βέλτιστης οικονομικής πολιτικής, κείνσιανής ή μη. Λαμβάνονται από πολιτικούς που νοιάζονται (όπως και όλοι μας) για την ασφάλεια της δουλειάς τους. Έχουν ισχυρό κίνητρο να χάσουν υποστήριξη μεταξύ των συναδέλφων τους στο υπουργικό συμβούλιο, των τάξεων του κόμματός τους ή των ψηφοφόρων γενικότερα, έστω κι αν αυτές οι ενέργειες δημιουργούν μακροπρόθεσμα οφέλη για την κοινωνία. Για να παραθέσουμε πάλι τον σερ Άλεκ Κέρνκρος:

«Είναι ... αφελές να πιστεύουμε ότι ο υπουργός Οικονομικών θα διαμόρφωνε τον προϋπολογισμό του χωρίς πρώτα να ρωτήσει αν θα γινόταν αποδεκτός από το υπουργικό συμβούλιο, το κόμμα, ή τη Βουλή των Κοινοτήτων με την τρέχουσα σύνθεσή της...

...οι αποφάσεις για τη χάραξη πολιτικής επηρεάζονται περισσότερο από ζητήματα κύρους, απώλειας σεβασμού, αντίκτυπου της ανακοίνωσης, άμεσης διαπραγματευσιμότητας, και λιγότερο από το απώτερο οικονομικό πλεονέκτημα...

...δεν υπάρχει οικονομική πολιτική απομονωμένη από τις άλλες πτυχές της πολιτικής... υπάρχει μόνο πολιτική». ⁷¹

70 Alec Cairncross, "The Managed Economy", στο A. Cairncross (επιμ.), *The Managed Economy*, Basil Blackwell, 1970, σελ. 15.

71 Στο ίδιο, σελ. 20-22.

Τρίτον, ο ρόλος του οικονομικού συμβούλου στον πολιτικο-γραφειοκρατικό μηχανισμό δεν είναι εκείνος του αμερόληπτου τεχνικού που παρέχει επαγγελματικές γνώσεις οι οποίες θα οδηγήσουν και θα καθοδηγήσουν τις πολιτικές επιλογές μεταξύ εναλλακτικών πολιτικών έτσι ώστε να μεγιστοποιήσουν την κοινωνική ευημερία. Ένας τέτοιος κόσμος, όπως σημειώνει ο αβρά καθηγητής Α.Τ. Πίκοκ, «δεν υπάρχει»:

«Ο ρόλος του οικονομολόγου ως ενός αμερόληπτου, προσεκτικού τεχνικού παρατηρητή ο οποίος προσφέρει στα στοιχεία, δεν εντυπωσιάζει τους πολιτικούς και τους γραφειοκράτες που διψούν για δράση... θα εφαρμοστούν πολιτικές ανεξαρτήτως των προειδοποιήσεων του οικονομολόγου για τις ισχυρές υποθέσεις στις οποίες βασίζονται...»⁷²

Όπως σημειώνει επίσης ο καθηγητής Πίκοκ, ο οικονομολόγος που θα φέρνει έναν διαμορφωτή πολιτικής αντιμέτωπο με «πολιτικώς απαράδεκτα» στοιχεία ή αναλύσεις, είναι πιθανό να βρεθεί στην άβολη θέση να του επιστήσουν την προσοχή στην ανακρίβεια της επιστήμης του ή να υπομείνει συγκρίσεις με πιο «αποδεκτές» συμβουλές από άλλες πηγές. Και πράγματι:

«Ο υπουργός μπορεί να είναι τόσο πεπεισμένος για την άποψή του σχετικά με το ποιες πολιτικές είναι «σωστές», ώστε να δώσει στους υπαλλήλους του οδηγίες να του ετοιμάσουν μια πειστική επιχειρηματολογία, όσες αμφιβολίες κι αν υπάρχουν για την υποστήριξη που έχουν αυτές οι πολιτικές από την οικονομική ανάλυση και τα σχετικά εμπειρικά τεκμήρια».⁷³

Αντιμέτωπος με την πραγματικότητα της πολιτικο-γραφειοκρατικής διαδικασίας, ο οικονομικός σύμβουλος μπορεί, όπως σημειώνει ο καθηγητής Πίκοκ, «ή να πάρει τα μπαγάκια του και να πάει να εφαρμόσει αλλού την τέχνη του», ή, τελικά, όπως σημειώνει ο δρ. Τέρβι, «κανείς δεν σπαταλά

⁷² Alan Peacock, "Giving Economic Advice in Difficult Times", *Three Banks Review*, Μάρτιος 1977, σελ. 8.

⁷³ Στο ίδιο, σελ. 13.

τον χρόνο όλων κάνοντας προτάσεις που δεν πρόκειται να γίνουν δεκτές». ⁷⁴

Όλες αυτές οι κρίσεις έγιναν από διαπρεπείς οικονομολόγους με εμπειρία στα ανώτατα κλιμάκια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της βρετανικής κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης. Οι ανεπίσημες, κατ' ιδίαν παρατηρήσεις των οικονομολόγων που έχουν εμπειρία από κυβερνήσεις τείνουν να είναι ακόμα πιο σκληρές, και κυμαίνονται από το «δάσκαλοι της εξαπάτησης» μέχρι το «απροκάλυπτοι απατεώνες». Αυτά συμβαίνουν λοιπόν με το «πρότυπο του οδοντίατρου» για τους οικονομικούς συμβούλους.

Οι παρατηρήσεις των ίδιων των σύγχρονων πολιτικών αποκαλύπτουν καθαρά τις πιέσεις και τα κίνητρα που υπάρχουν στην κυβέρνηση, το κοινοβούλιο και τον κρατικό μηχανισμό προς τη διόγκωση των δημοσίων δαπανών και τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων. Δύο Αμερικανοί ακαδημαϊκοί, οι καθηγητές Χέκκο και Γουιλντάβσκι, συνοψίζοντας τα αποτελέσματα πολλών αποκλειστικών και ανώνυμων συνεντεύξεων με πολιτικούς και γραφειοκράτες, σημειώνουν:

«Στο εσωτερικό του υπουργείου του, ο υπουργός που είναι υπεύθυνος για τις δαπάνες και δεν ενδιαφέρεται για την αύξησή τους, συνήθως αντιμετωπίζεται αν όχι με απέχθεια, τουλάχιστον με απόγνωση... Η υπουργική ευθύνη σημαίνει ότι οι επιτυχίες και οι αποτυχίες του υπουργείου του είναι και δικές του. Ο φυσιολογικός τρόπος για να κερδίσει τον σεβασμό και να ανέλθει είναι να αναβαθμίσει κάποιους από τους σπουδαίους στόχους του υπουργείου του. Και οι σπουδαίοι στόχοι συνήθως κοστίζουν χρήματα». ⁷⁵

Το κίνητρο για έναν υπουργό που είναι υπεύθυνος για δαπάνες, επομένως, είναι να επεκτείνει τα προγράμματά του και να αποφεύγει τις περικοπές – δίχως να δίνει σημασία στις θεωρίες οικονομικής πολιτικής και στο συνολικό ύψος του προϋπολογισμού. Ένας πρώην σοσιαλιστής (του Εργατι-

74 R. Turvey, "The Economist in the Public Service", στο K. J. W. Alexander, A. G. Kemp, και T. M. Rybzyński (επιμ.), *The Economist in Business*, Basil Blackwell, 1967, σελ. 159.

75 H. Hecla και A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Macmillan, 1974, σελ. 135.

κού Κόμματος) που ήταν υπουργός σε ένα υπουργείο με μεγάλες δαπάνες (Παιδείας), περιέγραψε την κατάληξη αυτών των κινήτρων ή πιέσεων ως

*«μια ατέλειωτη μάχη [για περισσότερους πόρους] που απαιτεί αποφασιστικότητα, πανουργία και κάποιες φορές έλλειψη ενδοιασμών. Σε έναν ιδανικό κόσμο όλα δίχως αμφιβολία θα διευθετούνταν από κάποια παντογνώστρια κεντρική μονάδα, αλλά έτσι συμβαίνει στον ατελή δημοκρατικό κόσμο μας».*⁷⁶

Οι πιέσεις των γραφειοκρατών και των υπουργών για αυξημένες δαπάνες ενισχύονται περαιτέρω από πιέσεις στο επίπεδο της εκλογικής περιφέρειας. Ένας βουλευτής των Φιλελεύθερων μας λέει:

*«Δεν περνά ούτε μέρα που να μην γράψουν τουλάχιστον πεντ' έξι γράμματα άνθρωποι της εκλογικής περιφέρειάς μου εφενδίσκοντας καινούριους τρόπους για να ξοδέψουν περισσότερο χρήμα. Συνεχώς μου ζητούν να ξοδεύω χρήματα, και, για είμαι ειλικρινής, δεν θεωρώ πάντα ότι είναι δικά μου χρήματα, κι έτσι συνεχίζουν να ξοδεύονται».*⁷⁷

Παρόμοιες οχλήσεις και πιέσεις για περαιτέρω έξοδα και χαμηλότερους φόρους συνεχώς βασανίζουν τον υπουργό Οικονομικών. Όπως περιγράφει ένας πρώην υπουργός Οικονομικών των Συντηρητικών:

«...κατά τους μήνες του Δεκεμβρίου, του Ιανουαρίου και του Φεβρουαρίου ο υπουργός γίνεται αποδέκτης πλήθους διαβημάτων από βουλευτές και οργανώσεις με ειδικά συμφέρονται και ενός πλούτου καλών συμβουλών από όλους. Ο υφυπουργός Οικονομικών δεν προλαβαίνει να δέχεται αντιπροσωπείες. Όλοι έχουν ένα κοινό στοιχείο – απαιτούν πεισματικά μείωση στον τάδε φόρο ή τον δείνα δασμό, ή αύξηση

⁷⁶ Ο εκλιπών Anthony Crosland, μιλώντας ως τότε υπουργός Παιδείας, όπως παρατίθεται στο M. Kogan (επιμ.), *The Politics of Education*, Penguin, 1971, σελ. 167.

⁷⁷ John Pardoe, "Political Pressures and Democratic Institutions", στο *The Dilemmas of Government Expenditure*, IEA Readings No. 15, IEA, 1976, σελ. 79.

σε έναν ή περισσότερους φόρους ή δασμούς, – και τα δύο ταυτόχρονα».⁷⁸

Αυτές είναι οι πραγματικότητες της βρετανικής δημοκρατίας από τη σκοπιά του Γουάιτχολ και του Γουεστμίνστερ. Για να πούμε το λιγότερο, είναι πραγματικότητες που δεν αντιστοιχούν στις προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ του Κέινς και την «Άποψη του Μπλούμσπερι».

78 Ο ενγύμναιος υποκόμης Amory, *"Preparing the Budget", Parliamentary Affairs*, τόμος XIV, 1960-61, σελ. 455-6.

ΣΤ. Η ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Το γεγονός ότι σε όλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου έχει υπάρξει μια επίμονη και φαινομενικά ανεξέλεγκτη τάση για αύξηση των κρατικών δαπανών δεν είναι κάτι που έχει περάσει δημοσίως απαρατήρητο, δεν έχει προκαλέσει κάποια ανησυχία στην κυβέρνηση ή δεν έχει γίνει αιτία ακόμα και για κάποιες απόπειρες ανάληψης διορθωτικής δράσης. Έγιναν κυρίως δύο τέτοιες απόπειρες: τα μέτρα Πλάουντεν του 1961, και τα μέτρα κατά της κρίσης το 1976. Πώς τα πήγε η πρώτη απόπειρα, και τι είναι πιθανό να απογίνει η δεύτερη;

Ο Πλάουντεν και η ΕΕΔΔ, 1961: μια απόπειρα μεταρρυθμίσεων

Στα τέλη του 1950 είχε γίνει ξεκάθαρο ότι το κείνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα της Βρετανίας δεν λειτουργούσε σύμφωνα με τις προσδοκίες, τουλάχιστον με δύο κύριους τρόπους. Πρώτον, οι αρχικές διατυπώσεις της κείνσιανής θεωρίας οικονομικής πολιτικής τη δεκαετία του 1930 από τον Κέινς και τους Βρετανούς οπαδούς του είχαν τονίσει κυρίως τις μεταβολές στο σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού ως μέθοδο σταθεροποίησης, και όχι τόσο τις αντικυκλικές μεταβολές στο σκέλος της φορολογίας. Με τον καιρό γινόταν όλο και πιο αντιληπτό, όμως, ότι μεγάλο μέρος των κρατικών δαπανών έχει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα, απαιτεί χρονόβόρο προσχεδιασμό και δεν υπόκειται σε βραχυπρόθεσμη μακροοικονομική διαχείριση.⁷⁹ Δεύτερον, υπήρχαν όλο και μεγαλύτερες ανησυχίες για τον τρόπο με τον οποίο οι κρατικές δαπάνες έμοια-

⁷⁹ J. C. R. Dow, *The Management of the British Economy 1945-60*, Cambridge University Press, 1964, κεφάλαια VII και VIII.

ζαν πάντοτε να αυξάνονται αναπότρεπτα. Η Επιτροπή Πλάουντεν, που δημιουργήθηκε για να εξετάσει το γενικότερο ερώτημα των κυβερνητικών δαπανών, σημείωσε ότι «το κεντρικό πρόβλημα είναι πώς να θέσουμε υπό αποτελεσματικότερο έλεγχο την αύξηση των δημοσίων δαπανών».⁸⁰

Η Έκθεση Πλάουντεν (1961) δεν εντόπισε κανένα θεμελιώδες σφάλμα στο βρετανικό δημοσιονομικό σύστημα. Το μόνο που χρειαζόταν ήταν λίγο περισσότερος «συντονισμός» και «σχεδιασμός» – οι συννητισμένες λύσεις που πρότειναν οι βρετανικές δημόσιες υπηρεσίες για κάθε πρόβλημα. Οι λύσεις του Πλάουντεν για τα δύο προβλήματα που αναφέρθηκαν πιο πάνω ήταν ότι οι κείνισιανές τεχνικές βραχυπρόθεσμης μακροδιαχείρισης έπρεπε να συνδυαστούν με προβλέψεις και σχεδιασμό των κρατικών δαπανών μεσοπρόθεσμα και με συντονισμό μεταξύ των υπουργείων.

*«Η βασική ιδέα ήταν... ότι οι σημαντικές αποφάσεις που αφορούσαν μελλοντικές δημόσιες δαπάνες έπρεπε να λαμβάνονται υπό το πρίσμα τακτικών επιθεωρήσεων των συνολικών δημοσίων δαπανών, σε μια περίοδο ετών, και σε σχέση με της πιθανο-λογούμενους πόρους».*⁸¹

Εδώ έχει σημασία να υπογραμμίσουμε ότι λέγοντας «πιθανολογούμενους πόρους» ο Πλόουντεν εννοούσε την εθνική παραγωγή και όχι τα κρατικά έσοδα από φορολογία, ούτε από τέλη χρήσης, κάτι το οποίο η έκθεση δεν εξέταζε.⁸²

Στη συνέχεια, το βρετανικό σύστημα κατάρτισης και ελέγχου δημοσίων δαπανών αναμορφώθηκε σύμφωνα με τα πορίσματα της Έκθεσης Πλάουντεν. Είναι γνωστό ως σύστημα «ΕΕΔΔ» (η διυπουργική Επιτροπή Επιθεώρησης Δημοσίων Δαπανών που συντονίζει τον σχεδιασμό για το μέλλον). Η πρώτη μεσοπρόθεσμη επιθεώρηση δαπανών έγινε το 1961 και αργότερα εμφανιζόταν περιοδικώς μέχρι το 1969, ενώ έκτοτε εκδιδόταν ετησίως. Το σύστημα ΕΕΔΔ έγινε δεκτό με ευρεία επιδοκιμασία. Στις αρχές της δεκαετίας του '70, ένας υψηλά ιστάμενος αξιωματούχος του υπουργείου Οικονομικών κατέγραψε την άποψη ότι «αυτό

⁸⁰ *The Control of Public Expenditure*, Cmnd. 1432, HMSO, Ιούλιος 1961, παράγραφος 6.

⁸¹ Σερ Richard Clarke, "Parliament and Public Expenditure", *Political Quarterly*, Vol. 44, 1973, σελ. 137.

⁸² Ralph Harris και Arthur Seldon, *Pricing or Taxing?*, Hobart Paper 71, IEA, 1976.

το πολύπλοκο και εκλεπτυσμένο σύστημα...» έχει «όπως όλα τα καλά εργαλεία... δείξει στη χρήση την ευελιξία του»,⁸³ και ότι ήταν «περιεκτικό, συνεπές, εκλεπτυσμένο, δυναμικό, λειτουργικό και στρατηγικό».⁸⁴ Οι καθηγητές Χέκλο και Γουνττάσκι επίσης ισχυρίστηκαν ότι «κανένα έθνος στον κόσμο δεν μπορεί να συναγωνιστεί την εκλέπτυνση και την ακρίβεια που διαθέτει η βρετανική [ΕΕΔΔ] διαδικασία πρόβλεψης δαπανών».⁸⁵

Το σύστημα ΕΕΔΔ σίγουρα είναι πολύπλοκο. Αλλά απέτυχε παντελώς να διορθώσει το θεμελιώδες σφάλμα του κείνσιανού δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας – την εγγενή μεροληψία υπέρ της αύξησης των δαπανών και της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων. Και όντως, όξυνε αυτή τη μεροληπτικότητα κατά διάφορους τρόπους – κάτι που θα μπορούσε να το προβλέψει κανείς από το 1961, βάσει μιας στοιχειώδους εφαρμογής της μικροοικονομικής ανάλυσης στην πολιτική συμπεριφορά.⁸⁶

Το σύστημα ΕΕΔΔ περιστρέφεται γύρω από μια πρόβλεψη των συνολικών κρατικών δαπανών σε πραγματικούς όρους για την επόμενη πενταετία, δεδομένων των κυβερνητικών δεσμεύσεων πολιτικής σε αυτό τον ορίζοντα. Η υπόθεση είναι ότι αυτή η διαδικασία επιτρέπει τη λήψη μιας απόφασης για το κατάλληλο μέγεθος των κρατικών δαπανών σε σχέση με την προβλεπόμενη εθνική παραγωγή μεσοπρόθεσμα υπό το πρίσμα των στόχων μακροδιαχείρισης, και τον συντονισμό των προγραμμάτων δαπανών των υπουργείων με αυτή την ευρεία απόφαση.

Το σύστημα ΕΕΔΔ σίγουρα επιτρέπει αυτές τις αποφάσεις. Ευθύνεται στο ότι περιέχει κρυμμένες, μεταγενέστερες εκδοχές των προϋποθέσεων της οδού Χάρβεϊ, της Άποψης του Μπλούμπερι, και του πρότυπου του οδοντίατρου για τον οικονομικό σύμβουλο. Παίρνει ως δεδομένο ότι οι οικονομικοί σύμβουλοι της κυβέρνησης είναι ως ένα βαθμό παντογνώστες των οποίων

83 *Σερ Samuel Goldman, The Developing System of Public Expenditure Management and Control, Civil Service College Occasional Paper No. 2, HMSO, 1973.*

84 *Σερ Samuel Goldman, "New Techniques in Government Budgeting: The Presentation of Public Expenditure Proposals to Parliament", Public Administration, Φθινόπωρο 1970, σελ. 254 (τα πλάγια στο πρωτότυπο).*

85 *H. Hecl και A. Wildavsky, όπ.π., σελ. 202.*

86 *Η μόνη εξέχουσα δημόσια μορφή που αντελήφθη τα ελαττώματα της ΕΕΔΔ σε αυτή τη βάση το 1961 φαίνεται να ήταν ο κ. Enoch Powell· δείτε την ιδιωτική επιστολή του στον τότε υπουργό Οικονομικών, η οποία αναδημοσιεύεται στο D. Galloway, The Public Prodigals, Temple Smith, 1976, σελ. 154-55.*

οι προβλέψεις δεν υπόκεινται σε πολιτικές και γραφειοκρατικές πιέσεις, και ότι οι πολιτικοί και τα διοικητικά στελέχη είναι άτομα που κοιτάζουν μακριά και μεγιστοποιούν το δημόσιο συμφέρον δρώντας ως κηδεμόνες του μέλλοντος. Αν αυτές οι σιωπηρές υποθέσεις του συστήματος ΕΕΔΔ αντικατασταθούν με τις αντίθετες, είναι πιθανόν να οξύνουν την εγγενή μεροληπτικότητα του κείνσιανού δημοσιονομικού συντάγματος.

Το σύστημα ΕΕΔΔ προαπατεί δύο προβλέψεις: για την μελλοντική πορεία του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, και για τις συνολικές κρατικές δαπάνες, και τις δύο σε πραγματικές τιμές σε ορίζοντα πενταετίας. Η δεύτερη βασίζεται στη συγκεκριμενοποίηση των υφιστάμενων κυβερνητικών δεσμεύσεων πολιτικής που περιλαμβάνουν κρατικές δαπάνες, και τα προβλεπόμενα κόστη των πόρων κατά τη διάρκεια του ορίζοντα της πρόβλεψης όπως εκτιμώνται στην ημερομηνία βάσης. Τα ελαττώματα μιας τέτοιας μεθόδου για τον «έλεγχο» των κρατικών δαπανών είναι κυρίως έξι.

Το πρώτο και πιο θεμελιώδες είναι ότι υπερτονίζει αποκλειστικά το σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού. Το σύστημα ΕΕΔΔ ούτε θεωρεί ούτε υπονοεί ότι οι επιπλέον δαπάνες απαιτούν επιπλέον φορολόγηση· απλώς παίρνει σαν δεδομένο ότι η σχεδιασμένη αύξηση των δαπανών θα χρηματοδοτηθεί «με κάποιον τρόπο» (ίσως με επιπλέον δημόσιο δανεισμό). Το σύστημα ΕΕΔΔ, επομένως, ενσωματώνει μια θεμελιώδη μεροληψία υπέρ της αύξησης των δαπανών, επειδή οι κυβερνήσεις δεν αναγκάζονται να εξετάζουν το εκλογικό κόστος που θα πήγαζε από την αύξηση της φορολογίας. Όπως συνειδητοποίησε αργότερα ένας από της ανώνυμους συγγραφείς της Έκθεσης Πλάουντεν, «για να λαμβάνουν ρεαλιστικές αποφάσεις για τις δαπάνες, οι κυβερνήσεις τις συζητούν τόσο στο εσωτερικό τους όσο και εκτός, σε σύγκριση με τις συνέπειές τους για τη φορολόγηση».⁸⁷ Επειδή δεν μπόρεσε να διορθώσει αυτό το θεμελιώδες ελάττωμα του μεταπολεμικού κείνσιανού δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας, η μεταρρύθμιση της ΕΕΔΔ από την ίδια τη σύλ-

87 Έσρ Richard Clarke, "The Long-Term Planning of Taxation", στο B. Crick και W. A. Robson (επιμ.), *Taxation Policy*, Penguin Books, Χάρμονιγουορθ, Μίντλεξ, 1973, σελ. 160.

ληψή της ήταν καταδικασμένη να αποτύχει στον στόχο του Πλάουντεν για τον έλεγχο των κρατικών δαπανών.

Δεύτερον, το σύστημα ΕΕΔΔ δημιουργεί πολιτικά κίνητρα για την υπερεκτίμηση της προβλεπόμενης αύξησης του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος. Καθώς οι μελλοντικές κρατικές δαπάνες σχεδιάζονται σε σχέση με τους «πιθανολογούμενους πόρους», υπάρχει ο πειρασμός για τους πολιτικούς και τους προβλέποντες ειδικούς να επιδοθούν σε αισιόδοξες εκτιμήσεις για τον ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης.⁸⁸ Η σχεδιασμένη αύξηση στις κρατικές δαπάνες μπορεί να εμφανιστεί ως λιγότερο σπάταλη με την απλή αύξηση στα χαρτιά του προβλεπόμενου ρυθμού αύξησης της παραγωγής. Επομένως, δροικαλεί έκπληξη η ανακάλυψη ότι το σύστημα ΕΕΔΔ προκάλεσε υπερμετρική αισιοδοξία για τις επιδόσεις της οικονομίας, όπως έγινε το 1964-68 και το 1974-75.⁸⁹ Επιπλέον, καθώς οι κρατικές δαπάνες σχεδιάζονται και γίνονται αντικείμενο δεσμεύσεων από χρόνια πριν βάσει αισιόδοξων προβλέψεων για την ανάπτυξη, υπάρχει μια μόνιμη τάση για αύξηση του όγκου των κρατικών δαπανών σε σχέση με τη συνολική παραγωγή, όταν οι «χάρτινοι» ρυθμοί ανάπτυξης δεν υπολοποιοούνται.

Τρίτον, υπάρχει ένα παρόμοιο κίνητρο για να υποτιμούνται στις προβλέψεις τα μελλοντικά κόστη των δεσμεύσεων πολιτικής, κάτι που προκαλεί το λεγόμενο «φαινόμενο της καμπούρας» στις προβλέψεις της ΕΕΔΔ. Σε κάθε ετήσια επιθεώρηση, ο ρυθμός αύξησης των κρατικών δαπανών συνήθως προβλέπεται υψηλός για το έτος που ακολουθεί, και μειώνεται παρουσιάζοντας πολύ χαμηλότερους ρυθμούς στο απώτερο μέλλον. Όμως, καθώς κυλά ο χρόνος, και το απώτερο μέλλον γίνεται το άμεσο,, το επόμενο έτος τείνει να γίνεται μια περίοδος υψηλών προβλεπόμενων δαπανών – σε αντίφαση με της προβλέψεις που είχαν γίνει σε προηγούμενες επιθεωρήσεις. Το φαινόμενο της καμπούρας παρουσιάζεται στα στοιχεία του Πίνακα 3.

88 Όπως πρόβλεψαν ο Enoch Powell, στο ίδιο, και ο D. N. Chester, "The Plowden Report: Nature and Significance", *Public Administration*, άνοιξη 1963, σελ. 15.

89 D. Galloway, στο ίδιο, σελ. 150-52.

**Η ΑΠΟΤΥΧΙΑ
ΤΩΝ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ**

ΠΙΝΑΚΑΣ 3
ΤΟ «ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΜΠΟΥΡΑΣ: ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΤΟΥ ΡΥΘΜΟΥ ΑΥΞΗΣΗΣ
ΤΩΝ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ, * 1970-71 ΜΕΧΡΙ 1979-90

Πρόβλεψη για:	1970-1	1971-2	1972-3	1973-4	1974-5	1975-6	1976-7	1977-8	1978-9	1979-80	Πηγή
Πρόβλεψη το:											
1970-1	2,21	2,16	1,80	2,12	2,30	-	-	-	-	-	
1971-2	-	2,70	2,87	2,03	1,80	2,28	-	-	-	-	
1972-3	-	-	6,86	4,65	1,35	1,61	1,29	-	-	-	
1973-4	-	-	-	7,77	1,41	1,45	1,56	2,74	-	-	
1974-5	-	-	-	-	9,47	0,99	0,77	1,53	2,44	-	
1975-6	-	-	-	-	-	2,12	2,49	0,26	0,81	1,38	

Public Expenditure 1969-70 to 1974-75, Cmnd. 4578, Ιαν. 1971

Public Expenditure to 1975-76, Cmnd. 4829, Νοέμ. 1971

Public Expenditure to 1976-77, Cmnd. 5178, Δεκ. 1972

Public Expenditure to 1977-78, Cmnd. 5519, Δεκ. 1973

Public Expenditure to 1978-79, Cmnd. 5679, Ιαν 1975

Public Expenditure to 1979-80, Cmnd. 6393, Φεβ. 1976

* Εδώ υπολογίζονται ως ποσοστιαία ετήσια μεταβολή των κυβερνητικών δαπανών έτος βάσει «κόστους» σύμφωνα με την ΕΕΔΔ.

Τέταρτον, το σύστημα ΕΕΔΔ αφαιρεί τον έλεγχο επί του ονομαστικού κόστους των κρατικών δαπανών επειδή σχεδιάζονται και γίνονται αντικείμενο δέσμευσης υπό αυτό το σύστημα με πραγματικές τιμές, ανεξαρτήτως του ονομαστικού κόστους που θα προκύψει. Οι προβλέψεις της ΕΕΔΔ για τις κρατικές δαπάνες γίνονται όλες με τις τιμές που ισχύουν τον καιρό της έρευνας, ενώ λαμβάνεται υπόψη μια σχετική επίπτωση στις τιμές που προκύπτει από αναμενόμενες κινήσεις των μισθών του δημοσίου σε σύγκριση με τους μισθούς του ιδιωτικού τομέα και άλλα κόστη. Η απροσδόκητη, αν και προβλέψιμη, συνέπεια αυτού του συστήματος σχεδιασμού των δημοσίων δαπανών με όρους «αστείου χρήματος» (όπως το περιέγραψε ο Σάμιουελ Μπρίταν) είναι ότι τα κυβερνητικά υπουργεία δεν έχουν κανένα απολύτως κίνητρο να είναι φειδωλά στις δαπάνες τους όταν ξεπερνούν τον ονομαστικό προϋπολογισμό τους. Δεδομένου ότι έχουν δεσμευθεί πραγματικοί πόροι γι' αυτά υπό την ΕΕΔΔ, ανεξαρτήτως του ονομαστικού κόστους, τα υπουργεία «μπο-

ρούν να χρεώσουν το υπουργείο Οικονομικών για αυξήσεις στις πληρωμές [κλπ], έτσι απλά».⁹⁰

Πέμπτον, ο πενταετής ορίζοντας του συστήματος ΕΕΔΔ για τον «έλεγχο» των κρατικών δαπανών δημιουργεί το ενδεχόμενο ότι οι δύσκολες αποφάσεις για μειώσεις των κρατικών δαπανών (εξαιτίας, ας πούμε, μιας κρίσης στη διεθνή εμπιστοσύνη) θα παραπέμπονται στο μακρινό μέλλον. Αντιμέτωποι με την έκκληση για «περικοπές», οι υπουργοί και τα διοικητικά στελέχη των υπουργείων που κάνουν τις δαπάνες είναι έτοιμοι να συμφωνήσουν με το υπουργείο Οικονομικών για τη διατήρηση των τρεχουσών ή των άμεσων δαπανών με αντάλλαγμα την παραχώρηση μεγάλων περικοπών στα σχεδιασμένα τους προγράμματα για μελλοντικά έτη. Γίνεται έτσι η υπόθεση –όπως αποδεικνύεται από το «φαινόμενο της καμπούρας»– είναι ότι έτσι θα μπορέσουν αργότερα να επαναδιαπραγματευθούν μέσω της άσκησης πίεσης στο υπουργικό συμβούλιο. Ύστερα ο υπουργός ανακοινώνει βαθιές περικοπές στα κρατικά έξοδα για να εντυπωσιάσει τη διεθνή γνώμη. Στην πραγματικότητα, αυτό αποτελεί αναβολή των περικοπών για το απώτερο μέλλον. Πέραν τούτου, οι περικοπές είναι πιθανόν να αντιστραφούν καθώς το μέλλον θα πλησιάζει: οι περικοπές είναι πάντα ες αύριον. Οι περικοπές 1.100 εκατομμυρίων λιρών για το 1976-77 (σε τιμές της επιθεώρησης του 1975) που ανακοινώθηκαν στον προϋπολογισμό του Απριλίου του 1975, παραδείγματος χάριν, αντιστράφηκαν και με το παραπάνω στο Λευκό Κείμενο της ΕΕΔΔ του Μαρτίου του 1976.

Έκτον, και τελευταίον, τα μέτρα της ΕΕΔΔ στηρίζονται έμμεσα στη βασική υπόθεση ότι όλες οι κρατικές δαπάνες γίνονται σε δημόσια αγαθά, τα οποία κατ' ανάγκην πρέπει να χρηματοδοτηθούν από την κυβέρνηση, και τα οποία, επομένως, είναι καταλλήλως ελεγμένα και ελεγχόμενα από τον κρατικό μηχανισμό. Η εξέταση των βρετανικών κρατικών δαπανών όμως αποκαλύπτει πολύ γρήγορα ότι ο κύριος όγκος τους αποτελείται από δαπάνες σε ιδιωτικά αγαθά κατά μια οικονομική έννοια, όπου η πιο κατάλληλη μέθοδος ελέγχου είναι ο μηχανισμός της αγοράς – η τιμολόγηση.⁹¹

⁹⁰ W. Godley, "The Measurement and Control of Public Expenditure", *Economic Policy Review*, No. 2, Μάρτιος 1976.

⁹¹ Αυτή η κριτική αναπτύχθηκε εκτεταμένως στο Arthur Seldon, *Charge*, Temple Smith, 1977.

Η απόπειρα της ΕΕΔΔ να συγκρατήσει τη μεροληψία υπέρ της αύξησης των κρατικών δαπανών απέτυχε γι' αυτούς τους ποικίλους λόγους, και μάλιστα συνεισέφερε σε αυτή τη μεροληψία του κείνσιανού δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας. Στη δεκαετία του 1970 οι εκτελεσθείσες κρατικές δαπάνες διαρκώς υπερέβαιναν τις συνολικές προγραμματισμένες. Μια έρευνα αποκάλυψε διαφορά 5,8 δισεκατομμυρίων λιρών μεταξύ των εκτελεσθεισών δαπανών του 1974-75 σε σύγκριση με αυτές που είχαν προβλεφθεί το 1971.⁹² Η Επίλεκτη Επιτροπή Δαπανών βρήκε ότι το 70% της διαφοράς, ίσο περίπου με το 5% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, δεν μπορούσε να εξηγηθεί από τις ανακοινωθείσες αλλαγές πολιτικής.

Τα μέτρα της κρίσης του 1976

Το κείνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα έφτασε σε κρίσιμο στάδιο το 1976. Οι κρατικές δαπάνες είχαν αυξηθεί κατά περίπου 20% σε πραγματικές τιμές τα τρία προηγούμενα χρόνια, και είχαν καταλήξει να αποτελούν περίπου το 60% της εγχώριας παραγωγής.⁹³ Οι ανάγκες δανεισμού του δημόσιου τομέα αποτελούσαν περίπου το 11,5% της συνολικής παραγωγής. Το σύνολο του νέου δημόσιου δανεισμού μετά το 1971 τώρα υπερέβαινε τα 31 δισεκατομμύρια λίρες. Το σύστημα ΕΕΔΔ είχε «βρεθεί σε βαθιά κρίση»,⁹⁴ και έμοιαζε να συνεισφέρει αντί να χαλιναγωγεί την ανεξέλεγκτη άνοδο των κρατικών δαπανών και του δανεισμού. Όλα αυτά συνέβαιναν ενώ παράλληλα υπήρχε διψήπιος πληθωρισμός, το μεγαλύτερο ποσοστό ανεργίας από πριν τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο (πάνω από το 5% του εργατικού δυναμικού), στασιμότητα στη βιομηχανική παραγωγή, και ογκώδες επίσης έλλειμμα ισοζυγίου πληρωμών κοντά στο 1,5 δισεκατομμύριο λίρες. Ολοφάνερα, αυτή η κατάσταση δεν βρισκόταν σε στενή αντιστοιχία με το όραμα του Κέινς για τη μεταπολεμική διαχειριζόμενη οικονομία σαν μια εποχή «ευ-

92 W. Godley, *Evidence to the Select Committee on Expenditure, 1st Report, 1975-76: The Financing of Public Expenditure*, τόμος 2, HC 69-11, σελ. 212-3.

93 Βάσει του «παλιού» ορισμού του υπουργείου Οικονομικών για τις κρατικές δαπάνες (Πίνακας 2): ο «καινούριος» ορισμός δείχνει χαμηλότερο μέγεθος (παρακάτω, σελ. 68-9).

94 M. Wright, "Public Expenditure in Britain: The Crisis of Control", *Public Administration*, καλοκαίρι 1977, σελ. 143.

δαιμονίας μέσω στατιστικών». ⁹⁵ Το κείνσιανό όνειρο είχε μετατραπεί σε εφιάλτη.

Υπό την πίεση αυτών των ζοφερών γεγονότων, η κυβέρνηση πήρε μέτρα για να αναχαιτίσει την κρίση:

- (α). Όρια Μετρητών στις Κρατικές Δαπάνες. Τον Απρίλιο του 1976 εφαρμόστηκε ένα σύστημα ορίων μετρητών στις δαπάνες προγραμμάτων επιπλέον των ορίων όγκου που έθετε το σύστημα ΕΕΔΔ. ⁹⁶ Πρόκειται για διοικητικά όρια στην ποσότητα των μετρητών που μπορούν να δαπανηθούν σε συγκεκριμένα προγράμματα κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Προσδιορίζονται μετατρέποντας τα σε σταθερές τιμές κονδύλια των προγραμμάτων της ΕΕΔΔ σε ονομαστικά ποσά, λαμβάνοντας κατάλληλα υπόψη τον εκτιμώμενο ρυθμό πληθωρισμού κατά το οικονομικό έτος. Αν τα κόστη των προγραμμάτων αυξηθούν πάνω από το όριο μετρητών, τότε ο όγκος τους πρέπει να μειωθεί. Το υπουργείο Οικονομικών (θεωρητικά) δεν θα πληρώνει πια τον λογαριασμό του ελλείμματος υποβάλλοντας Συμπληρωματική Εκτίμηση στο κοινοβούλιο. Αυτά τα όρια μετρητών τώρα ισχύουν περίπου στα τρία τέταρτα των δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης, και περίπου στο ίδιο ποσοστό των τρεχουσών δαπανών των τοπικών αρχών. Δεν ισχύουν για της κατηγορίες κρατικών δαπανών όπου υπάρχουν θεσπισμένες υποχρεώσεις για την καταβολή παγίων πληρωμών (π.χ. κρατικές συντάξεις, επιδόματα ανεργίας και κοινωνικής πρόνοιας, τόκους χρεών, πληρωμές περιφερειακών και βιομηχανικών ενισχύσεων).
- (β). Ένα Σύστημα Οικονομικών Πληροφοριών. Πρόκειται για ένα «σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης» (που πρώτα καθιερώθηκε τον Σεπτέμβριο του 1975) μέσω του οποίου το υπουργείο Οικονομικών αποκτά λεπτομερειακές μηνιαίες εκθέσεις για τις δαπάνες των υπουργείων εντός δέκα ημερών από το τέλος κάθε μηνός. Για τα προγράμματα που αφορούν τα όρια μετρητών, οι χρηματικές δαπάνες συγκρίνο-

⁹⁵ Παράγεται στο D. E. Moggridge, *όπ.π.*, σελ. 127.

⁹⁶ *Cash Limits on Public Expenditure, Cmnd. 6440, HMSO, Απρίλιος 1976.*

νται με τις προγραμματισμένες και για κάθε διαφορά πρέπει να δοθούν εξηγήσεις στο υπουργείο Οικονομικών. Από τον Απρίλιο του 1977, οι μηνιαίες συγκρίσεις συμπληρώνονται από μια πενταετή ανάλυση των αλλαγών του όγκου και του χρηματικού κόστους στα 120 περίπου κύρια «τιμήματα» των δημοσίων δαπανών που αφορούν τα όρια μετρητών. Ρυθμίσεις έχουν γίνει επίσης για την εποπτεία των επενδυτικών δαπανών των κρατικών εταιρειών.

- (γ). Ο Επανακαθορισμός των Κρατικών Δαπανών. Με αφορμή τις κριτικές συγκρίσεις μεταξύ των σχετικών μεγεθών των κρατικών δαπανών στη Μεγάλη Βρετανία και τις άλλες δυτικές χώρες, το υπουργείο Οικονομικών εισήγαγε το 1976 μια «αλλαγή παρουσίασης» των στοιχείων. Υπό τον καινούριο ορισμό, οι εσωτερικά χρηματοδοτούμενες δαπάνες κεφαλαίου των κρατικών επιχειρήσεων που ανήκουν στο κράτος, και οι πληρωμές τόκων για το δημόσιο χρέος που χρηματοδοτούνται από τέλη χρήσης αγαθών και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, από δω και στο εξής αποκλείονται από τις συνολικές δημόσιες δαπάνες. Συνέπεια αυτού είναι ότι ο λόγος των δημόσιων δαπανών ως προς το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν σε τιμές κόστους συντελεστών παραγωγής εμφανίζεται πολύ μικρότερος. Υπό τον παλαιότερο ορισμό, παραδείγματος χάριν, το ποσοστό ήταν περίπου 60% το 1975· υπό τον καινούριο ορισμό, το ποσοστό είναι περίπου 52%.
- (δ). Ένας Εξωτερικός Περιορισμός στην Εγχώρια Νομισματική και Δημοσιονομική Δραστηριότητα. Το 1976 η κυβέρνηση έβρισκε όλο και μεγαλύτερες δυσκολίες στην εξασφάλιση εξωτερικών δανείων για την κάλυψη του ελλείμματος του τρέχοντος ισοζυγίου πληρωμών, και τελικά αναγκάστηκε να κάνει αίτημα στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για (περαιτέρω) ειδικά τραπεζικά δικαιώματα ύψους 3.360 εκατομμυρίων (3,9 δισεκατομμυρίων δολαρίων). Υπό τους όρους αυτής της δανειακής συμφωνίας, που υπεγράφη τον Δεκέμβριο του 1976, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε στο ΔΝΤ σχετικά με το μέγιστο ύψος των δανειακών αναγκών και των δαπανών της, και τον ρυθμό αύξησης της προσφοράς

χρήματος, για τα επόμενα 2-3 έτη. Οι Δανειακές Ανάγκες του Δημόσιου Τομέα θα περιορίζονταν –τόσο σε ονομαστικούς όρους όσο και ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος– σε ένα μέγιστο 8,7 δισεκατομμυρίων λιρών το 1977-78 (κάτι που ισοδυναμούσε με το 6% του προβλεπόμενου Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος σε τιμές αγοράς), και στα 8,6 δισεκατομμύρια λίρες το 1978-79 (5% του προβλεπόμενου Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος). Οι κυβερνητικές δαπάνες θα μειώνονταν κατά 1 δισεκατομμύριο λίρες το 1977-78 και κατά 1,5 δισεκατομμύριο λίρες το 1978-79 (σε τιμές της Έρευνας του 1976), πιο κάτω από τις προγραμματιζόμενες υπό το σύστημα ΕΕΔΔ το 1976. Τέθηκαν νομισματικοί στόχοι για το 1977-78 (7,7 δισεκατομμύρια λίρες) σχετικά με το μέγιστο επιτρεπτό ύψος εγχώριας πιστωτικής επέκτασης, και για τα επόμενα έτη. Οι περιορισμοί του ΔΝΤ στην εγχώρια νομισματική και δημοσιονομική δραστηριότητα σήμαινε ότι στην ουσία το ΔΝΤ ενεργούσε ως εξωτερικό υποκατάστατο των εσωτερικών συνταγματικών περιορισμών στην νομισματική και δημοσιονομική δραστηριότητα της κυβέρνησης.

Μεταστροφή των υπεύθυνων χάραξης πολιτικής;

Τα μέτρα για την κρίση του 1976 συνοδεύτηκαν από ποικίλες δηλώσεις που υπονοούσαν ότι ίσως να είχε υπάρξει μια ριζική μεταβολή απόψεων στο υπουργείο Οικονομικών και στην κυβέρνηση σχετικά με την εγκυρότητα της κεϊνσιανής θεωρίας περί της οικονομικής πολιτικής. Ο υπουργός Οικονομικών κύριος Ντένις Χίλι δήλωσε σε πολλές περιπτώσεις ότι αποδεχόταν τη μονεταριστική συνταγή περί στιβαρού ελέγχου στον ρυθμό αύξησης της προσφοράς χρήματος.⁹⁷ Το υπουργείο Οικονομικών υποστήριξε ότι τα μέτρα που απαιτούσε το ΔΝΤ «τελικά θα βελτίωναν της προοπτικές απασχόλησης»⁹⁸ – ενώ η κεϊνσιανή θεωρία δήλωνε το αντίθετο. Και ακόμα και πριν τα «Μέτρα του Δεκεμβρίου (1976)», ο πρωθυπουργός ανακοίνωσε στους κομματικούς υποστηρικτές

97 Ο κύριος Χίλι έχει περιγράψει τον εαυτό του ως «έναν ανορθόδοξο, νέο-Κεϊνσιανό μονεταριστή».

98 Τμήμα Πληροφοριών του υπουργείου Οικονομικών, "The December Measures", *Economic Progress Report*, No. 82, Ιανουάριος 1977, σελ. I.

του ότι απέρριπτε με κατηγορηματικό τρόπο την κείνσιανή ιδέα των λειτουργικών δημόσιων οικονομικών:

«Κάποτε νομίζαμε ότι μπορούσες ξοδεύοντας να βγεις από την ύφεση, και να αυξήσεις την απασχόληση με περικοπές στη φορολόγηση και με αύξηση των κρατικών δαπανών. Σας λέω, με κάθε ειλικρίνεια, ότι αυτή η επιλογή δεν υπάρχει πια, και ότι, στον βαθμό που υπήρχε ποτέ, απλώς δούλεψε με το να ... εισαγάγει μεγαλύτερες δόσεις πληθωρισμού στην οικονομία, που ακολουθούνταν από υψηλότερα επίπεδα ανεργίας ως επόμενο βήμα... Αυτή είναι η ιστορία των τελευταίων 20 ετών».⁹⁹

Η έκβαση οποιασδήποτε σειράς από πολιτικές δεν εξαρτάται όμως από τις εξαγγελίες πολιτικών ή αξιωματούχων του υπουργείου Οικονομικών, αλλά από την επίδραση των μέτρων που υιοθετούν. Το πραγματικό ερώτημα που έπρεπε να γίνει σχετικά με τα μέτρα της κρίσης του 1976 είναι: άραγε αυτά τα μέτρα θα καταφέρουν να διορθώσουν τα βασικά ελαττώματα του τωρινού κείνσιανού δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας;

Μια αξιολόγηση των προοπτικών

Πρώτον, τι συμβαίνει με τα όρια μετρητών; Το μέτρο αυτό δεν σημαίνει επιστροφή στις γκλαντσοουνικές αρχές του ελέγχου μετρητών: περίπου το 38% των συνολικών κρατικών δαπανών δεν υπόκεινται σε όρια μετρητών. Αυτά τα ανεξέλεγκτα στοιχεία αποτελούν τους ταχύτερα αυξανόμενους τύπους κυβερνητικών δαπανών στη μεταπολεμική περίοδο. Το μόνο που θα κάνουν τα όρια μετρητών είναι να συγκρατήσουν ένα από τα πιο εξόφθαλμα ελαττώματα της ΕΕΔΔ – την αρχή του «αστείου χρήματος» που αφαίρεσε το κίνητρο των υπηρεσιών να κάνουν οικονομία στα ονομαστικά ύψη του κόστους τους. Τα άλλα ελαττώματα της ΕΕΔΔ –ο πειρασμός της «χάρτινης ανάπτυξης», το φαινόμενο ες αύριον, και τόσα άλλα– παραμένουν βαθιά ριζωμένα στο σύστημα του «ελέγχου» των κρατικών δαπανών.

Το αν θα φανούν αποτελεσματικά τα όρια μετρητών για να

⁹⁹ Ο εντιμότατος James Callaghan, Ομιλία σε συνέδριο του Εργατικού Κόμματος, 28 Σεπτεμβρίου 1976.

προσφέρουν κίνητρα εξοικονόμησης στα έξοδα των υπουργείων ούτως ή άλλως θα εξαρτηθεί από την αυστηρότητα με την οποία θα επιβληθούν. Όπως έχει τώρα η κατάσταση, στα σχέδια της ΕΕΔΔ έχει προϋπολογιστεί ένα Αποθεματικό για Απρόβλεπτα για να καλυφθούν προτάσεις που δεν είχαν προβλεφθεί τον καιρό της Επιθεώρησης ΕΕΔΔ, ή που

*«δεν μπορούσαν να κοστολογηθούν με επαρκή ακρίβεια σε εκείνο το στάδιο ώστε να συμπεριληφθούν στα προγράμματα δαπανών. Πέραν τούτου, οι υπουργοί που είναι υπεύθυνοι για υπάρχοντα προγράμματα υπό τον έλεγχο τους ίσως να αναζητήσουν επιπλέον κονδύλια (από το Αποθεματικό για Απρόβλεπτα) για να αντιμετωπίσουν αυξήσεις στα εκτιμώμενα κόστη των προγραμμάτων τους».*¹⁰⁰

Με άλλα λόγια, υπήρχαν παραθυράκια στα όρια μετρητών.

Σε πιο θεμελιώδες επίπεδο, τα όρια μετρητών, όπως και η ΕΕΔΔ, δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν το θεμελιώδες ελάττωμα του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος – το διαζύγιο μεταξύ κρατικών δαπανών και εσόδων που επιτρέπουν οι κείνσιανές συνταγές και η χρονική στιγμή των αποφάσεων περί δαπανών και φορολόγησης.¹⁰¹ Τα όρια μετρητών δεν συγκρατούν με κανέναν τρόπο τις επακόλουθες πολιτικές μεροληψίες.

Δεύτερον, το Σύστημα Οικονομικών Πληροφοριών είναι ένα πολύτιμο συμπλήρωμα του συστήματος ελέγχου, αλλά, και πάλι, δεν κάνει τίποτα για να συγκρατήσει ή να περιορίσει τις πολιτικές μεροληψίες που πηγάζουν από το κείνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα. Άλλο η επιτήρηση των δημοσίων δαπανών και άλλο ο έλεγχός τους.

Τρίτον, ο επανακαθορισμός της «παρουσίασης» των κρατικών δαπανών έχει αφαιρέσει μερικά από τα ανώμαλα χαρακτηριστικά του παλιού ορισμού και κάνει τα βρετανικά στοιχεία πιο εύκολο να συγκριθούν με εκείνα των άλλων δυτικών χωρών. Ίσως έχει κάποια αξία από την πλευρά των εγχώριων και διε-

¹⁰⁰ Τμήμα Πληροφοριών του υπουργείου Οικονομικών, *Economic Progress Report*, No. 80, Νοέμβριος 1976, σελ. 1.

¹⁰¹ C. Sandford, "Wishful Thinking on Public Spending?", *Banker*, Μάιος 1977, σελ. 47-49.

θών δημοσίων σχέσεων: τώρα οι βρετανικές δημόσιες δαπάνες φαίνονται πολύ χαμηλότερες στους φορολογούμενους του εσωτερικού και τους παρατηρητές του εξωτερικού. Επίσης οι περικοπές κρατικών δαπανών στα χαρτιά είναι πολύ λιγότερο οδυνηρές από τις πραγματικές. Αλλά η αλλαγή των ορισμών δεν αλλάζει τα πραγματικά προβλήματα.

Τέταρτον, οι όροι του ΔΝΤ δεν προσφέρουν μακροπρόθεσμους περιορισμούς. Καθώς το πετρέλαιο της Βόρειας Θάλασσας θα αρχίσει να ρέει, η τωρινή εικόνα του βρετανικού ισοζυγίου πληρωμών (υπό την προϋπόθεση πως τα υπόλοιπα στοιχεία θα παραμείνουν αμετάβλητα) θα αρχίσει να δείχνει υγιέστερη. Η ανάγκη για δάνεια του ΔΝΤ θα σταματήσει – το ίδιο και οι περιορισμοί του ΔΝΤ στις εγχώριες νομισματικές και δημοσιονομικές ενέργειες. Η Βρετανία θα ξαναβρεθεί εκεί απ’ όπου ξεκίνησε – με ένα κεϊνσιανό νομισματικό-δημοσιονομικό σύνταγμα χωρίς περιορισμούς. Δίχως συνταγματική αναθεώρηση, θα μπορούσαμε να προβλέψουμε ότι θα επανέλθουν οι ίδιες μεροληψίες που είχαν εμφανιστεί πριν το δάνειο του ΔΝΤ.

Εν περιλήψει, τα μέτρα της κρίσης που υιοθετήθηκαν το 1976 δεν έκαναν τίποτα για να θεραπεύσουν τα βασικά ελαττώματα των τωρινού δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας. Το μόνο που κατάφεραν, από μακροπρόθεσμη σκοπιά, ήταν να τα κρύψουν κάτω από το χαλί. Για ενδείξεις που υποστηρίζουν αυτό το συμπέρασμα, αρκεί να μνημονεύσουμε τον μίνι-προϋπολογισμό «αναθέρμανσης» του Νοεμβρίου του 1977.

Η «αναθέρμανση» του Νοεμβρίου του 1977

Καθ’ όλη τη διάρκεια του καλοκαιριού του 1977, δυνάμωνε η φημολογία ότι η κυβέρνηση σκεφτόταν να «αναθερμάνει» την οικονομία, με την «παρομοίωση του μπαλονιού» της κεϊνσιανής σκέψης (σελ. 44). Αυτή η φημολογία συνοδευόταν από την ιερή πια παράδοση κατά την οποία το Εθνικό Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών ζητούσε να ληφθούν μέτρα αναθέρμανσης.¹⁰² Η κυβέρνηση

¹⁰² NIESR Review, August 1977. Μια κριτική του ιστορικού των προβλέψεων και των συμβουλών πολιτικής του NIESR [Εθνικό Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών], που παρουσιάζει ενδιαφέρον σχετικά με την προϋπόθεση 3 του Keynes (πιο πάνω, σελ. 80) βρίσκεται στο R. Pringie, *The Growth Merchants: Economic Consequences of Wishful*

ισχυριζόταν ότι οι Δανειακές Ανάγκες του Δημόσιου Τομέα (ΔΑΔΤ) για το 1977, σύμφωνα με τα στοιχεία του πρώτου εξαμήνου, ήταν μικρότερες από το συμφωνηθέν με το ΔΝΤ ανώτερο όριο, όριο κατά ένα προβλεπόμενο ποσό 2,5 δισεκατομμυρίων λιρών, και ότι αυτό πρόσφερε «μεγάλο περιθώριο» για αναθέρμανση.¹⁰³

Στη συνάντηση του Σεπτεμβρίου με το ΔΝΤ, η βρετανική κυβέρνηση πήρε άδεια για «αναθέρμανση». Στη συνέχεια, τον Νοέμβριο, παρουσιάστηκε με επισιμότητα ένας μίνι προϋπολογισμός αναθέρμανσης, με περικοπές φόρων 1 δισεκατομμυρίου λιρών, και αυξημένες δαπάνες για κοινωνική πρόνοια 1 δισεκατομμυρίου λιρών προγραμματισμένες για το 1978. Αυτό, υποστήριξε, θα ενίσχυε την παραγωγή και την απασχόληση. Όμως, όπως έχουμε σημειώσει, σχεδόν έναν μόνο χρόνο νωρίτερα ο πρωθυπουργός είχε δηλώσει ότι αυτό δεν ήταν αλήθεια: ότι η απόπειρα να «βγεις από την ύφεση ξοδεύοντας» με φορολογικές περικοπές και επιπλέον κρατικές δαπάνες απλώς οδηγούσε σε υψηλότερο πληθωρισμό που τον ακολουθούσε μεγαλύτερη ανεργία.

Πώς εξηγείται αυτή η φαινομενική ανακολουθία μεταξύ των δεδουλευμένων απόψεων και της κατοπινής συμπεριφοράς της κυβέρνησης;

Πρόβλημα εξήγησης προκύπτει μόνο αν οι προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ υιοθετηθούν ως βάση για την πρόβλεψη της πολιτικής συμπεριφοράς. Αν υιοθετήσουμε την εναλλακτική υπόθεση που παρουσιάζεται εδώ, με τους δημοκρατικούς πολιτικούς ως δρώντες που αγοράζουν ψήφους και ζητούν να χειραγωγήσουν την οικονομία για σκοπούς πολιτικού κέρδους, δεν υπάρχει «πρόβλημα» εξήγησης. Η υπόθεσή μας μάς επιτρέπει να προβλέψουμε ότι:¹⁰⁴

(α). όσο πλησιέστερη είναι μια εκλογική αναμέτρηση, τόσο

Thinking, Centre for Policy Studies, Λονδίνο, 1976; επίσης στο J. C. K. Ash και D. J. Smyth, *Forecasting the UK Economy*, Saxon House, Φάρνμπορο, Χάμπσάιρ, 1974, και στο G. Polanyi, *Short-Term Forecasting: A Case-Study*, IEA, 1973.

103 Εντιμότητας Dennis Healey, "Statement to the National Economic Development Council", 10 Οκτωβρίου 1977.

104 Αυτά τα θέματα συζητώνται στο A. Lindbeck, "Stabilisation Policy in Open Economies with Endogenous Politicians", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Μάιος 1976.

μεγαλύτερο είναι το πολιτικό προεξοφλητικό επιτόκιο στα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα των τρεχουσών ενεργειών πολιτικής και τόσο μεγαλύτερη η πιθανότητα μέτρων «αναθέρμανσης».

- (β). καθώς οι περικοπές φόρων και οι δαπάνες για μεταβιβάσεις αυξάνουν το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα με πολύ μικρότερη υστέρηση απ' όσο οι αυξήσεις των κρατικών δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες (ιδίως για κεφαλαιουχικά αγαθά), η προεκλογική «αναθερμαντική» αύξηση του ελλείμματος του προϋπολογισμού, ή μείωση του πλεονάσματος του προϋπολογισμού, είναι πολύ πιθανότερο να πάρει τη μορφή περικοπών φόρων και προσφοράς παροχών παρά τη μορφή επιπλέον κρατικών δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες.¹⁰⁵

Δεδομένου ότι η υφιστάμενη βρετανική κυβέρνηση θα πάει στις κάλπες το 1978 (το φθινόπωρο του 1978, όπως πιθανολογείται από τους περισσότερους), η ανάλυσή μας συνάδει απολύτως με τη εμφανή σύγκρουση μεταξύ των πεποιοθήσεων και των ενεργειών της κυβέρνησης η οποία επιτρέπεται από το κενσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα της Βρετανίας.

Δεν θα χρειαζόταν να τονίσουμε ότι δεν επιδιώκουμε να κάνουμε μια μονομερή επίθεση σε μια κυβέρνηση Εργατικών. Πολλά παρόμοια επεισόδια έχουν συμβεί και υπό προηγούμενες Συντηρητικές κυβερνήσεις. Το πρόβλημα εδώ δεν είναι ότι βρίσκεται στην εξουσία το συγκεκριμένο κόμμα· το πρόβλημα είναι το τωρινό δημοσιονομικό σύνταγμα της Βρετανίας.

¹⁰⁵ Αυτό επιβεβαιώθηκε από μια μελέτη για τη χειραγώγηση που συμβαίνει πριν τις εκλογές σε 26 δημοκρατίες: E. R. Tufte, *"The Political Manipulation of the Economy: Influence of the Electoral Cycle on Macroeconomic Performance and Policy"*, Department of Politics, Princeton University, Πρίνστον, Σεπτέμβριος 1974 (από πολύγραφο).

Z. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ: «ΑΦΡΟΣΥΝΗ ΣΕ ΕΝΑ ΜΕΓΑΛΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ»

Το δημοσιονομικό σύνταγμα της Βρετανίας είναι αποτέλεσμα μιας μακράς πορείας ιστορικής εξέλιξης επί αρκετούς αιώνες. Κύρια θέση σ' αυτό έχουν ορισμένοι κανόνες που σχεδιάστηκαν για να ελέγχουν τις μεθοδεύσεις αυτών που ανεβαίνουν στην εξουσία. Κανόνες έχουν ενσωματωθεί στο Σύνταγμα για να συγκρατήσουν τη φορολογική απληστία ενός Στέμματος πεινασμένου για έσοδα· άλλοι έχουν αναπτυχθεί για να συγκρατήσουν ή να αποτρέψουν την κακή χρήση ή την κατάχρηση του δημόσιου χρήματος από διεφθαρμένους πρωθυπουργούς και σπάταλους δημόσιους λειτουργούς.. Αυτοί οι κανόνες αναπτύχθηκαν ως απάντηση στα προβλήματα περασμένων αιώνων.

Όμως το βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα περιέχει ένα δυνητικά μοιραίο σφάλμα από τη στιγμή που ο κανόνας των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών έχει κυριευθεί και αντικατασταθεί από την κείνσιανή νομιμοποίηση της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων. Δεν διατηρεί κανέναν κανόνα που να εμποδίζει τη χειραγώγηση των ψήφων και τη χειραγώγηση των δαπανών και της χρηματοδότησης για αγορά ψήφων από μια εκτελεστική εξουσία που (πρακτικά) διαθέτει μέσω του κομματικού συστήματος πλειοψηφία στη Βουλή των Κοινοτήτων, παρ' όλο που σύμφωνα με την εμπειρία η έλλειψη αυτού του κανόνα έχει επιφέρει σημαντικές πολιτικές και οικονομικές επιπτώσεις. Αυτό το πρόβλημα υπήρχε στα κοινοβούλια του 18ου και του 19ου αιώνα.

Τελικά αντιμετωπίστηκε τον 19ο αιώνα με τη συνταγματική σύμβαση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Αλλά, τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, η κείνσιανή επανάσταση γκρέμισε αυτόν τον ζωτικής σημασίας έλεγχο. Κι όμως, τώρα ο κίνδυνος της χειραγώγησης από κυβερνητικής πλευράς είναι πολύ ισχυρότερος τώρα απ' όσο ήταν τον 19ο αιώνα. Το 1871, οι κομματικές διαιρέσεις στη Βουλή των Κοινοτήτων, όπου το 90% ή περισσότερο των βουλευτών ψήφιζαν με το κόμμα τους, αποτελούσαν το 35% όλων των διαιρέσεων. Το 1894, αυτό το ποσοστό είχε ανέβει στο 76%. Στον 20ό αιώνα, έχει γίνει ουσιαστικά 100%.¹⁰⁶ Το ενδεχόμενο της οικονομικής χειραγώγησης για πολιτικό κέρδος έχει γίνει σχεδόν απόλυτη βεβαιότητα.

Οι απόπειρες να αναχαιτιστεί αυτή η μεροληψία του σύγχρονου βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος πέτυχαν μόνο να οξύνουν το πρόβλημα ή να το κρύψουν κάτω από το χαλί – προσφέροντας προσωρινό περιορισμό δαπανών. Οι εγγενείς και θεμελιώδεις μεροληψίες και συνέπειες ενός συστήματος ανταγωνιστικών κομματικών πολιτικών υπό ένα κείνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα, παραμένουν. Παρά τα μέτρα της κρίσης του 1976, αυτές οι μεροληψίες τελικά θα ανακάμψουν: όπως κάνουν τώρα.

Νωρίς ή αργά, και όσο νωρίτερα τόσο το καλύτερο, η βρετανική δημοκρατία πρέπει να κάνει μια αυστηρή επαναξιολόγηση των πολιτικών και οικονομικών συνεπειών ενός από τα πιο επιφανή τέκνα της – του Τζον Μέιναρντ Κέινς. Αν δεν το κάνει, οι προβλέψιμες συνέπειες, που αναλύονται σ' αυτή τη Μελέτη, θα συνεχιστούν. Θα υπάρχει μια μόνιμη τάση αύξησης των κρατικών δαπανών, και, παρά τα φορολογικά εισοδήματα από το πετρέλαιο της Βόρειας Θάλασσας, το ίδιο καθεστώς επαναλαμβανόμενων ελλειμμάτων του προϋπολογισμού, και ο ακατάπαυστος και κατά πάσα πιθανότητα ασταθής πληθωρισμός που καταστρέφει τώρα και θα συνεχίσει να καταστρέφει τη λειτουργία των όποιων διαδικασιών της αγοράς παραμένουν. Είναι ανοιχτό το ερώτημα του πόσο καιρό θα επιζήσει η βρετανική δημοκρατία και η Μητέρα

106 Lóððos Campion, "Parliament", Encyclopaedia Britannica, Λονδίνο, έκδοση 1963.

των Κοινοβουλίων υπό τη διαφθορά του κείνσιανισμού. Δίχως συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, δεν μπορεί να υπάρξει αμφιβολία για την απώτερη κατάρρευσή τους.

Μακροπρόθεσμα –όταν, παρά τον κ. Κέινς, δεν θα είμαστε όλοι νεκροί– το βρετανικό σύνταγμα θα πρέπει να εξελιχθεί έτσι ώστε να αντιμετωπίσει τις πολιτικές μεροληψίες και τις οικονομικές συνέπειες των κείνσιανών προϋποθέσεων για τη συμπεριφορά των πολιτικών και των γραφειοκρατών. Ή αυτό, ή αλλιώς η συνταγματική δημοκρατία στη Βρετανία θα εξαφανιστεί από την πίεση που δέχεται.

Το πρόβλημα δεν είναι η «ανεπαρκής εξυπνάδα», κάτι που συχνά θεωρούσε ο Κέινς ότι βρισκόταν στην ουσία των πολιτικών προβλημάτων.¹⁰⁷ Η «εξυπνάδα» που αποφεύγει τις ρεαλιστικές υποθέσεις για την πολιτική συμπεριφορά είναι αφροσύνη. Το βασικό πρόβλημα που πρέπει να αντιμετωπισθεί είναι η δομή των κινήτρων που αντιμετωπίζουν οι πολιτικοί λήπτες αποφάσεων σε ένα δημοσιονομικό σύνταγμα κατασκευής του ιδίου του Κέινς.

107 Επιστολή από τον Keynes στον ποιητή T. S. Eliot, 5 Απριλίου 1945, παρατίθεται στο D. E. Moggridge, "Economic Policy in the Second World War", στο ίδιο, σελ. 190.

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

Συνταγματικές Επιλογές για τον Δημοσιονομικό Έλεγχο

ΤΖΕΪΜΣ Μ. ΜΠΙΟΥΚΑΝΑΝ, Τ. ΜΠΕΡΤΟΝ
και ΡΙΤΣΑΡΝΤ Ε. ΓΟΥΑΓΚΝΕΡ

A. ΜΟΙΡΟΛΑΤΡΙΑ ΕΝΑΝΤΙΟΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Αυτή η Μελέτη επιδίωξε να εξηγήσει γιατί η αποδοχή των κείνσιανών οικονομικών σε μια δημοκρατική κοινωνία οδηγεί σε πληθωριστική μεροληψία, και γιατί οι καταστροφικές οικονομικές συνέπειες που πηγάζουν από αυτό μπορούν να κάνουν την εσφαλμένη κείνσιανή ανάλυση για την οικονομική τάξη μας να μοιάζει με αυτοεκπληρούμενη προφητεία. Δεν θα έπρεπε να μας ξαφνιάζει το πρόσφατο δημοσιονομικό και οικονομικό ιστορικό. Από τη στιγμή που αφαιρέθηκαν και τα τελευταία υπολείμματα των κλασικών συμβάσεων για ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς, δεν απέμεινε τίποτα που να χαλιναγωγεί τις τάσεις των πολιτικών να ξοδεύουν, και, έμμεσα, τις αντίστοιχες τάσεις των ίδιων των ψηφοφόρων.

Δύο τρόποι βελτίωσης κάνουν την εμφάνισή τους. Θα μπορούσαμε να παραδεχτούμε ότι οι πολιτικές που βασίζονται στα κείνσιανά οικονομικά δεν μπορούν να εφαρμοστούν στα πλαίσια μιας αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Κάποιοι ίσως θα έφταναν στο σημείο να ισχυριστούν ότι οι βασικές επιλογές μακροοικονομικής πολιτικής θα έπρεπε να αφαιρεθούν από την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων των συνηθισμένων πολιτικών και να αφεθούν σε μια μικρή ομάδα «ειδικών», «οικονομικών τεχνοκρατών», «σχεδιαστών», που, θεωρητικά, θα μπορούσαν να κάνουν «λεπτό σχεδιασμό» της εθνικής οικονομίας σύμφωνα με το πραγματικό «δημόσιο συμφέρον» εντελώς απαλλαγμένοι από πολιτικές αναμίξεις. Αυτή η αφελής προσέγγιση

αποφεύγει να απαντήσει σε όλα τα ερωτήματα περί αποτελεσματικών κινήτρων για τους «ειδικούς», και αγνοεί τις αποδεδειγμένες δυσκολίες πληροφόρησης στις προβλέψεις και τον έλεγχο. Τα διάφορα επιχειρήματα για εισοδηματικές πολιτικές και εθνικό οικονομικό σχεδιασμό, που μοιάζουν να επανεμφανίζονται, στην πραγματικότητα αποτελούν μια προσπάθεια για να αντικατασταθούν οι δημοκρατικοί πολιτικοί θεσμοί μας με μη δημοκρατικούς θεσμούς που ανταποκρίνονται περισσότερο στις κείνσιανές προϋποθέσεις.

Από μια δημοκρατική οπτική γωνία, υπάρχουν ισχυρές ενστάσεις σε κάθε τέτοια αφαίρεση των αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους μας. Η αναγνώριση των πολιτικών μεροληψιών που έχουμε περιγράψει, μαζί με τη δέσμευση στις βασικές αξίες της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, οδηγούν αναγκαστικά στην τήρηση του δημοσιονομικού συντάγματος, το οποίο καθορίζει το σύνολο των περιορισμών εντός των οποίων ενεργούν οι εκλεγμένοι πολιτικοί εκπρόσωποι. Υπό αυτή την οπτική, η αποδοχή του κείνσιανού επιστημονικού παραδείγματος, εσφαλμένου στα αναλυτικά του θεμέλια, οδήγησε στην καταστροφή ενός σημαντικού στοιχείου αυτού του συντάγματος το οποίο δεν έχει αντικατασταθεί. Οι τάσεις δαπανών και πληθωρισμού που απελευθερώθηκαν έχουν την ικανότητα να κάνουν την οικονομία να μοιάζει σαν να συμμορφώνεται με την κείνσιανή θεώρηση του κόσμου.

Οι πολιτικοί θα είναι πολιτικοί, θα μπορούσε να πει κανείς. Και οι γραφειοκράτες, γραφειοκράτες, θα μπορούσε να προσθέσει. Μαζί, όταν απουσιάζουν οι συνταγματικοί περιορισμοί, διαθέτουν τεράστιες δυνατότητες για οικονομική καταστροφή. Πολλές από τις δραστηριότητες των πολιτικών για την αγορά ψήφων παρουσιάστηκαν σαν αναγκαίες για μια πιο αποτελεσματική οικονομία. Και ποιος θέλει μια λιγότερο αποτελεσματική οικονομία; Όμως αυτές οι πολιτικές προσπάθειες που δεν έχουν περιορισμούς οδηγούν σε οικονομική αστάθεια, η οποία ύστερα χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει περαιτέρω πολιτικές απόπειρες για να «σταθεροποιηθεί» η οικονομία. Κι έτσι ταξιδεύει το πλοίο του κράτους. Το να ζητήσουμε περισσότερη επιδεξιότητα στο τιμόνι που ήταν εκείνοι ακριβώς που

επιδείνωσαν τα προβλήματά θα ήταν λογικό μόνο για όσους απολαμβάνουν τη ναυτία ή τους αρέσει να κολυμπούν μεγάλες αποστάσεις, αλλά δεν είναι μια «θεραπεία» την οποία θα προσδοκούσαν πολλοί από μας με ιδιαίτερο ενθουσιασμό. Ο συνδυασμός ενός κανόνα σταθερού ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος με έναν κανόνα των ισοσκελισμένων κρατικών προϋπολογισμών θα συντελούσε πολύ στη συγκράτηση της αστάθειας που προκαλείται από κυβερνητικές ενέργειες. Πρέπει να συνεχίσουμε να εμπιστευόμαστε τη βραχυπρόθεσμη πλοήγηση ενός κατά τα άλλα σταθερού πλοίου σε έναν εκ φύσεως μεροληπτικό τιμονιέρη και μετά να κατηγορούμε για την επακόλουθη αστάθεια το ίδιο το πλοίο;

Να αναγκάσουμε τον τιμονιέρη να μην παίζει με το πηδάλιο;

Οι προοπτικές για μια δημοσιονομική μεταρρύθμιση ίσως να μην διαγράφονται αισιόδοξες· αυτό δεν πρέπει να μας κάνει ούτε μοιρολάτρες, ούτε ντετερμινιστές. Όπως συνέβαινε και με το όραμα του Πνεύματος των Μελλούμενων Χριστουγέννων του Καρόλου Ντίκενς, οι προοπτικές φαντάζουν ζοφερές μόνο αν συνεχιστούν ορισμένες υπάρχουσες κακές συνήθειες – τρόποι δημοσιονομικής διαχείρισης. Βλέπουμε την ελπίδα ακριβώς επειδή δεν βλέπουμε μόνο μία αναπόφευκτη εξέλιξη της ιστορίας αλλά μάλλον εναλλακτικές ιστορίες που ίσως εκτυλιχθούν, και μάλιστα που θα εκτυλιχθούν ως αποτέλεσμα των επιλογών και της αξιοποίησης της νοημοσύνης μας. Αυτή η ελπίδα είναι ότι εξηγώντας τις επιζήμιες συνέπειες των τωρινών επιζήμιων πολιτικών, θα υιοθετήσουμε πορείες δράσης που θα μας επιτρέψουν να ξεφύγουμε απ' αυτές.¹⁰⁸ Καθώς οι άνθρωποι θα καταλαβαίνουν με μεγαλύτερη ακρίβεια την πορεία της κατάρτας που τους τυραννά, η δημοσιονομική διαχείριση θα αλλάξει. Έχουμε εμπλακεί σε μια διαδικασία στην οποία η εξήγηση των κοινωνικών φαινομένων μεταβάλλει το πώς αντιλαμβανόμαστε το δικό μας συμφέρον, τροποποιώντας έτσι την

¹⁰⁸ Αυτό το θέμα διατυπώνεται στο Frank H. Knight, *Intelligence and Democratic Action*, Harvard University Press, Κέμπριτζ, Μασσαχουσέτη, 1960, και στο G. Warren Nutter, *Where Are We Headed?*, Reprint No. 34, American Enterprise Institute, Ουάσιγκτον, 1975, πρώτη δημοσίευση στη *Wall Street Journal*, 10 Ιανουαρίου 1975.

ανθρώπινη συμπεριφορά και τα κοινωνικά φαινόμενα. Επομένως πιστεύουμε ότι τα πρόσφατα σημάδια ανησυχίας για την εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής υπό το συνταγματικό πλαίσιο μας, μια έκφραση της οποίας αποτελεί αυτή η Μελέτη και μια άλλη το Democracy in Deficit, θα συνεισφέρουν στην αναγκαία μεταβολή στην αντίληψή μας και, ως αποτέλεσμα, στη δημοσιονομική πολιτική.

Β. ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΒΡΕΤΑΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ- ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Ο ιστορικός ρόλος της Βουλής των Κοινοτήτων ήταν να αντιτίθεται σε ένα Στέμμα πεινασμένο για έσοδα υπό το λάβαρο του «όχι φορολόγηση χωρίς αντιπροσώπευση». Τώρα αντιμετωπίζει μια καινούρια πρόκληση, από μια καινούρια κυρίαρχη εξουσία, και χρειάζεται άλλο λάβαρο: «Όχι οικονομική χειραγώγηση για πολιτικό κέρδος».

Ποιες συγκεκριμένες προτάσεις μπορούν να προσφερθούν για τη μεταρρύθμιση του νομισματικού-δημοσιονομικού συντάγματος της Βρετανίας;

1. *Συνδυασμένη Έκθεση Προϋπολογισμού.* Η Βρετανία είναι από τις λίγες δυτικές χώρες όπου οι προτάσεις δαπανών της κυβέρνησης εξετάζονται χωριστά από τις προτάσεις εσόδων της.¹⁰⁹ Αυτή η πρακτική εμφανίστηκε ως ακούσια συνέπεια των κοινοβουλευτικών κανόνων των διαδικασιών του 19ου αιώνα. Είναι αναγκαίο να αλλάξουν αυτές οι διαδικασίες. Οι δύο πλευρές της δημοσιονομικής κατάστασης θα έπρεπε να εξετάζονται από κοινού, για να τονιστεί ο ουσιαστικός δεσμός μεταξύ τους.

Όμως αυτό το μέτρο από μόνο του δεν θα εξάλειπτε τα ελαττώματα του τωρινού δημοσιονομικού συντάγματος. Απλώς θα αφαιρούσε έναν διαδικαστικό αναχρονισμό.

2. *Επαννιοθέτηση της αρχής των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών* (κατά προτίμηση γραπτώς). Το κεντρικό πρόβλημα

¹⁰⁹ Enoch Powell, "Plan to Spend First; Find the Money Later", *Lloyds Bank Review*, Απρίλιος 1959.

πρέπει να αντιμετωπιστεί κατά μέτωπον. Το τωρινό βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα περιέχει μια μεροληψία υπέρ των μονίμων ελλειμμάτων του προϋπολογισμού, και επιτρέπει τη χειραγώγηση της οικονομίας για βραχυπρόθεσμο πολιτικό κέρδος. Οι οικονομικές συνέπειες είναι επίμονος και ασταθής πληθωρισμός, συνεχής αύξηση των κρατικών δαπανών, και διαρκής διάβρωση της αποτελεσματικής λειτουργίας του συστήματος των τιμών. Αν επιμείνουν αυτές οι συνθήκες, θα διακυβευθεί η απώτερη επιβίωση της βρετανικής δημοκρατίας.

Για να αποφύγει η Βρετανία αυτή τη ζοφερή αφροσύνη, η κυβέρνηση πρέπει να υπακούει σε έναν συνταγματικό κανόνα που θα εξαλείφει την ικανότητά της να χειραγωγεί το δημοσιονομικό σύστημα και την οικονομία για πολιτικό κέρδος. Ο κανόνας αυτός θα πρέπει επίσης να είναι απλός, σαφής, εφαρμόσιμος, και κατανοητός στο ευρύ κοινό. Δεν θα εξυπηρετηθεί το κοινό καλό αν μιλάμε με μισόλογα σ' αυτό το ζήτημα. Ο μόνος συνταγματικός κανόνας που εκπληρώνει αυτά τα κριτήρια είναι η αρχή των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

Τώρα όμως ίσως να μην αρκεί η επιστροφή στην προηγούμενως άγραφη συνταγματική σύμβαση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Όταν πρόκειται απλώς για συμβάσεις, από τη στιγμή που θα τις παραβιάσεις για μια φορά, πολύ εύκολα θα τις παραβιάσεις ξανά. Τώρα επομένως είναι αναγκαίος ένας γραπτός συνταγματικός κανόνας. Η Βουλή των Κοινοτήτων πρέπει να υιοθετήσει μια καινούρια Πάγια Εντολή:

«Αυτή η βουλή απαιτεί οι συνολικές κρατικές δαπάνες να μην υπερβαίνουν τα συνολικά κρατικά έσοδα από φορολογία και τέλη».

3. *Αυτόματη προσαρμογή για τον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού.* Παρ' όλο που η κυβέρνηση υποχρεώνεται από τη Βουλή των Κοινοτήτων να υιοθετήσει έναν ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, θα μπορούσε να παρουσιάσει στην Έκθεση του Προϋπολογισμού μόνο μια προβλεπόμενη ισότητα μεταξύ εσόδων και δαπανών για το ερχόμενο οικονομικό έτος. Δεδομένων των εγγενών δυσκολιών που υπάρχουν στην ακριβή πρόβλεψη αυτών των μεγεθών, θα ήταν αναπόφευ-

κτο να προκύψουν ανακολουθίες κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Πώς διατηρείται τότε ένας ισοσκελισμένος προϋπολογισμός;

Είναι αναγκαίος ένας κανόνας προσαρμογής που να ορίζεται από το σύνταγμα και να καθορίζει τι θα πρέπει να συμβεί. Αν υπάρξει έλλειμμα στον προϋπολογισμό, θα πρέπει ή οι δαπάνες να μειωθούν ώστε να αντιστοιχούν στα έσοδα, ή τα έσοδα να αυξηθούν ώστε να αντιστοιχούν στις δαπάνες. Πέραν τούτου, ο κανόνας της προσαρμογής πρέπει να ενεργοποιείται αυτομάτως, όταν εμφανίζεται διαφορά μεταξύ δαπανών και εσόδων πέρα από κάποιο ορισμένο όριο. Η αποδοχή ενός σαφούς, αυτόματου και υποχρεωτικού κανόνα προσαρμογής είναι πιο σημαντική από τον συγκεκριμένο χαρακτήρα του κανόνα που θα υιοθετηθεί. Η συγκεκριμένη πρότασή μας είναι ότι αν οι προβλέψεις του προϋπολογισμού αποδεικνύονται λανθασμένες, και εμφανίζεται ένα έλλειμμα του προϋπολογισμού μεγαλύτερο από ένα καθορισμένο (μικρό) όριο, οι δαπάνες της κυβέρνησης πρέπει να προσαρμοστούν προς τα κάτω για να επαναφέρουν την προβλεπόμενη ισορροπία εντός μιας περιόδου τριών μηνών. Αν προκύπτει πλεόνασμα στον προϋπολογισμό, τα επιπλέον κονδύλια θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την εξόφληση (δηλαδή, τη μείωση) του εθνικού χρέους.

Ο υιοθετημένος κανόνας προσαρμογής θα πρέπει επίσης να εισηγηθεί ως Εντολή της Βουλής των Κοινοτήτων.

4. *Ομαλή μετάβαση στην πλήρη εφαρμογή.* Η εξάλειψη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων της πρόσφατης περιόδου στη Βρετανία μέσα σε ένα οικονομικό έτος θα κατέληγε σε οικονομική αναταραχή. Για να ελαχιστοποιηθούν τα προβλήματα της προσαρμογής (δεν μπορούν να εξαλειφθούν απολύτως), ο στόχος του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού θα πρέπει να προσεγγισθεί σταδιακά επί μια σειρά ετών. Η συγκεκριμένη πρότασή μας γι' αυτή την ομαλή μετάβαση είναι τα ετήσια ελλείμματα του προϋπολογισμού να μειωθούν κατά ποσοστό όχι μικρότερο του 20% σε κάθε ένα από τα πέντε έτη μετά την υιοθέτηση του συνταγματικού κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Η μη τήρηση του προγράμματος μετάβασης θα πρέπει να αντιμετωπι-

στεί με τον ίδιο τρόπο όπως η μη τήρηση του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού όταν υπάρξει πλήρης εφαρμογή: θα πρέπει να ενεργοποιηθεί ο κανόνας της αυτόματης προσαρμογής.

5. *Αναστολή σε περίπτωση εθνικής έκτακτης ανάγκης.* Μια ρήτρα αναστολής στην Εντολή της Βουλής των Κοινοτήτων για τους ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς είναι αναγκαία για να αντιμετωπιστούν εθνικές έκτακτες ανάγκες, όπως πόλεμοι ή οικονομικές κρίσεις. Ο σκοπός του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών είναι να εξαλείψει τις μεροληψίες και τις συνέπειες του σημερινού δημοσιονομικού συντάγματος που υπάρχουν ακόμα και σε συνθήκες οικονομικής ομαλότητας. Δεν θα πρέπει να εμποδίζουν την κυβέρνηση να προσφύγει σε δανεισμό υπό τις μη ομαλές συνθήκες μιας πραγματικής έκτακτης εθνικής ανάγκης. Η συγκεκριμένη πρότασή μας είναι ότι αν το κόμμα (ή ο συνασπισμός) που έχει την πλειοψηφία διαθέτει λιγότερες από τα δύο τρίτα των εδρών της Βουλής των Κοινοτήτων, τότε ο κανόνας των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών μπορεί να ανασταλεί αν το εγκρίνουν με την ψήφο τους τα δύο τρίτα του συνόλου των βουλευτών. Αυτή η ρήτρα αναστολής θα ήταν αρκετή για τη διαχείριση της τυπικής μεταπολεμικής κατάστασης, στην οποία κανένα κυβερνών κόμμα δεν διέθετε περισσότερες από τα δύο τρίτα των εδρών της βουλής. Αν τις διέθετε ποτέ, τότε η ρήτρα αναστολής θα έπρεπε να ενισχυθεί, για να συγκρατήσει τη δυνητική χειραγώγηση της οικονομίας από την εκτελεστική εξουσία για Executive για πολιτικό κέρδος. Η συγκεκριμένη πρότασή μας είναι ότι αν το κυβερνών κόμμα ή συνασπισμός κομμάτων διαθέτει περισσότερες από τα δύο τρίτα των εδρών του κοινοβουλίου, ο κανόνας των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών μπορεί να ανασταλεί μόνο αν το ένα τρίτο ή και περισσότεροι από τους εναπομείναντες, μη κυβερνητικούς βουλευτές, τον ψηφίσουν μαζί με τους κυβερνητικούς βουλευτές.
6. *Συνθήκες για νομισματική σταθερότητα.* Αυτή η Μελέτη έχει επικεντρωθεί στη δημοσιονομική πλευρά του δημοσιονομικού-νομισματικού συντάγματος. Αλλά οι νομισματικές και

οι δημοσιονομικές ενέργειες είναι αλληλένδετες. Επιχειρηματολογήσαμε υπέρ της δημοσιονομικής σταθερότητας· δεν αρνούμαστε ότι παρόμοια σημασία συντρέχει στη διατήρηση της νομισματικής σταθερότητας.

Η Τράπεζα της Αγγλίας δείχνει ότι τα τελευταία χρόνια έχει αποδεχτεί τη μονεταριστική άποψη ότι ο ρυθμός αύξησης της προσφοράς χρήματος πρέπει να είναι χαμηλός και ομαλός. Όμως αυτή η μεταβολή στάσης από μόνη της δεν είναι επαρκής εγγύηση νομισματικής σταθερότητας. Η Τράπεζα της Αγγλίας δεν έχει νομοθετημένους καταστατικούς στόχους, και η τελική αρμοδιότητα για τη νομισματική πολιτική είναι στα χέρια της κυβέρνησης, η οποία επίσης διορίζει τον διοικητή της τράπεζας. Αυτές οι συνθήκες πρέπει να αλλάξουν για να υπάρξει αξιόπιστη εγγύηση νομισματικής σταθερότητας. Πρώτων, η Τράπεζα της Αγγλίας πρέπει να γίνει καταστατικά ανεξάρτητη από την κυβέρνηση, όπως υποστηρίζει ο αρχισυντάκτης των *Τάιμς* κύριος Γουίλιαμ Ρις-Μογκ.¹¹⁰ Δεύτερον, η τράπεζα πρέπει να υποχρεωθεί δια νόμου να υιοθετήσει έναν σταθερό και συγκεκριμένο κανόνα για τον ρυθμό αύξησης της προσφοράς χρήματος. Όπως και με τον κανόνα δημοσιονομικής προσαρμογής, η ακριβής φύση αυτού του κανόνα είναι λιγότερο σημαντική από τη βασική αρχή της υιοθεσίας ενός σταθερού και σαφούς κανόνα. Η συγκεκριμένη πρότασή μας είναι ότι ο ρυθμός αύξησης της νομισματικής βάσης –η ποσότητα-κλειδί που προσδιορίζει τον ρυθμό αύξησης της συνολικής προσφοράς χρήματος– πρέπει να διατηρείται σε σταθερό ρυθμό, ίσο με τον μέσο ρυθμό αύξησης του πραγματικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος στο διάστημα (παραδείγματος χάριν) των τριών τελευταίων δεκαετιών.¹¹¹

Επίσης η Βουλή των Κοινοτήτων θα είχε το δικαίωμα να αναστέλλει τον κανόνα σε καιρούς εθνικής έκτακτης ανάγκης, υπό τους ίδιους όρους όπως στο σημείο 5 πιο πάνω.

Δεν πρέπει να υποβαθμίζεται η δυσκολία που θα αντιμε-

110 *Democracy and the Value of Money: The Theory of Money from Locke to Keynes*, Occasional Paper 53, IEA, 1977.

111 Μια συγκεκριμένη πρόταση σε αυτή την κατεύθυνση συζητείται στο N. W. Duck και D. K. Sheppard, "A Proposal for the Control of the UK Money Supply", *Economic Journal*, Μάρτιος 1978, σελ. 1-17.

τωπίσει το Κοινοβούλιο επιδιώκοντας να επιβάλει τους καινούριους συνταγματικούς κανόνες. Το να πολεμά η βουλή του λαού μια εξωτερική, προνομιούχο μειονότητα, όπως το Στέμμα ή οι αριστοκράτες, είναι κάτι εντελώς διαφορετικό. Τώρα πρέπει να συγκρατήσει μια καινούρια κυρίαρχη εξουσία που βρίσκεται μέσα της, και την οποία την ελέγχει. Ελπίζουμε ότι αυτή η Μελέτη θα συνεισφέρει σ' αυτό το δύσκολο έργο.

Γ. ΑΒΑΣΙΜΟΙ ΦΟΒΟΙ

Η κύρια ανησυχία που θα μπορούσαν να διατυπώσουν κάποιοι για τις προτάσεις μας είναι μήπως η «Ζωή χωρίς τον Κέινς» σημαίνει επιστροφή στην ύφεση μεταξύ των δύο παγκοσμίων πολέμων. Αυτός ο φόβος είναι απολύτως αβάσιμος.

Πρώτον, δεν υπάρχει καμία τεκμηρίωση ότι οι οικονομίες της αγοράς είναι εγγενώς ασταθείς. Η οικονομετρική έρευνα έχει δείξει ότι οι οικονομίες της αγοράς είναι δυναμικά σταθερές.¹¹² Ο οικονομικός κύκλος δεν εμφανίζεται εξαιτίας κάποιας εγγενούς αστάθειας της οικονομίας, αλλά φαίνεται να προκαλείται από εξωγενή «σοκ» που ταράζουν τη λειτουργία της.

Δεύτερον, οι ενδείξεις λένε ότι τα πιο ισχυρά «σοκ» που αποσταθεροποιούν την οικονομία είναι κακομελετημένες και αλλοπρόσαλες πολιτικές ενέργειες της κυβέρνησης. Η τραγωδία της ύφεσης μεταξύ των πολέμων παρουσιάζει ανάγλυφα αυτή τη θεμελιώδη αλήθεια. Η απόφαση του Γουίνστον Τσόρτσιλ το 1925 για επιστροφή στον χρυσό κανόνα με την ισοτιμία που ίσχυε πριν τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο έχει περιγραφεί ορθώς ως «η πιο σημαντική πράξη οικονομικής πολιτικής στη δεκαετία του 1920».¹¹³ Το τεράστιο σοκ που προκλήθηκε αποσταθε-

112 I. και F. L. Adelman, "The Dynamic Properties of the Klein-Goldberger Model", *Econometrica*, Οκτώβριος 1959· A. Goldberger, *Impact Multipliers and Dynamic Properties of the Klein-Goldberger Model*, North Holland, 1959· B. G. Hickman (επιμ.), *Econometric Models of Cyclical Behaviour*, Εθνική Υπηρεσία Οικονομικών Ερευνών, 1971.

113 D. Williams, "Montague Norman and Banking Policy in the Nineteen Twenties", *Yorksire Bulletin of Economic and Social Research*, Ιούλιος 1959, σελ. 46.

ροποίησε τρομερά τη βρετανική οικονομία. Η απόφαση αυτή δέχθηκε σφοδρά πυρά από τον Κέινς σε ένα φυλλάδιο που τιλοφορείτο Οι Οικονομικές Συνέπειες του κυρίου Τσόρτσιλ· προς τιμήν του, ο ίδιος ο Τσόρτσιλ αργότερα θεώρησε αυτή την απόφασή του το πιο σοβαρό λάθος της ζωής του.¹¹⁴ Η Μεγάλη Συρρίκνωση της δεκαετίας του 1930 στις ΗΠΑ παρομοίως είχε τα αίτιά της σε αδέξιες αποφάσεις, αυτή τη φορά της Ομοσπονδιακής Κεντρικής Τράπεζας (η νομισματική αρχή των ΗΠΑ). Η ιστορική έρευνα των καθηγητών Μίλτον Φρίντμαν και Άνας Τ. Σγουόρτς αποκάλυψε ότι από το 1929 ως το 1932 η προσφορά χρήματος στις ΗΠΑ (που στον ορισμό της εδώ συνυπολογίζονται οι προθεσμιακές καταθέσεις) μειώθηκε κατά 35,2%.¹¹⁵ Ενώ ένα μέρος αυτής της καταστροφικής μείωσης ίσως εν μέρει εξηγείται από τη μειωμένη οικονομική δραστηριότητα, δεν μπορεί να υπάρξει αμφιβολία ότι κυρίως προκλήθηκε από την αδράνεια Ομοσπονδιακής Κεντρικής Τράπεζας στην αρχή του επεισοδίου, και από τη λανθασμένη διαχείρισή της αργότερα. Η Ομοσπονδιακή Κεντρική Τράπεζα, που υποτίθεται πως είχε σχεδιαστεί για να προλαμβάνει τις τραπεζικές κρίσεις, αντιθέτως προκάλεσε μία.

Το γενικότερο μάθημα είναι ότι οι υφέσεις δεν οφείλονται στην υποτιθέμενη ασταθή φύση της οικονομίας της αγοράς. Είναι οι ατυχείς συνέπειες των εξωτερικών «σοκ» που πλήττουν το οικονομικό σύστημα: είναι κυρίως απερίσκεπτες ενέργειες κυβερνητικής πολιτικής.

Επομένως, ένα σύστημα δημοσιονομικής και νομισματικής σταθερότητας, όπως υποστηρίζουμε εδώ πέρα, δεν θα επανέφερε την οικονομική αστάθεια. Αντιθέτως: εξαλείφοντας τις κυβερνητικές πηγές δημοσιονομικής και νομισματικής αστάθειας που προκαλούν οικονομική συρρίκνωση, θα μείωναν τα εξωτερικά σοκ που δέχεται η οικονομία. Μια πολιτική ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, συνδυασμένη με έναν κανόνα νομισματικής σταθερότητας, θα κατέληγε σε μεγαλύτερη και όχι μικρότερη σταθερότητα στην οικονομία.

114 D. Winch, *Economics and Policy: A Historical Study*, Hodder and Stoughton, 1969, σελ. 75.

115 A *Monetary History of the United States, 1867-1960*, Εθνική Υπηρεσία Οικονομικών Ερευνών, 1963, κεφάλαιο 7· αυτό το κεφάλαιο έχει επίσης δημοσιευθεί ξεχωριστά ως *The Great Contraction*, Princeton University Press, Πρίνστον, Νιού Τζέρσεϊ, 1965.

ΘΕΜΑΤΑ ΓΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

1. Να συγκρίνετε και να αντιπαραθέσετε το κλασικό με το κεϊνσιανό όραμα για την οικονομική τάξη.
2. «Ενδεχομένως οι προϋποθέσεις της οδού Χάρβεϊ να είχαν γίνει τόσο δεύτερη φύση στον Κέινς, ώστε δεν έδωσε στο δίλημμα (από τη μια οι βέλτιστες πολιτικές επιλογές, από την άλλη οι προσταγές της πολιτικής επιβίωσης) την εμβάθυνση που του έπρεπε» (Ρ.Φ. Χάροντ). Συζητήστε επ' αυτού.
3. Να αναλύσετε τις διαφορές και τις ομοιότητες του πολιτικού ανταγωνισμού και του ανταγωνισμού της αγοράς.
4. «Από μια διαδικασία δημοκρατικών επιλογών που δεν περιορίζεται από τον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, είναι περισσότερο πιθανό να προκύψουν δημοσιονομικά ελλείμματα παρά δημοσιονομικά πλεονάσματα». Να εξηγήσετε και να αξιολογήσετε αυτή την πρόταση.
5. Κατά ποιους τρόπους μπορεί ο πληθωρισμός να διαταράξει την οικονομία καταστρέφοντας τον συντονισμό των τιμών;
6. Να εξετάσετε τον ρόλο της σύμβασης των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών στη λειτουργία του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος του 19ου αιώνα.
7. «Το αποτέλεσμα της κεϊνσιανής επανάστασης ήταν να αφαιρέσει τον στυλοβάτη του βρετανικού δημοσιονομικού συντάγματος». Συζητήστε επ' αυτού.

8. Να αντιπαραθέσετε πώς λειτούργησε στην πράξη το κείνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα στη Βρετανία μετά το τέλος του πολέμου με την υποτιθέμενη λειτουργία του στην κείνσιανή θεωρία.
9. Να περιγράψετε και να αξιολογήσετε πόσο αποτελεσματικές ήταν οι απόπειρες μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συντάγματος στη μεταπολεμική Βρετανία.
10. «Η νηφάλια αξιολόγηση δείχνει ότι ο κείνσιανισμός αποτελεί μια σοβαρή νόσο που μακροπρόθεσμα ίσως αποδειχθεί μοιραία για την επιβίωση της δημοκρατίας». Να εξετάσετε και να αξιολογήσετε κριτικά την οικονομική θεμελίωση αυτής της κρίσης.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι Συνέπειες του κυρίου Κέινς
ΤΖΕΪΜΣ Μ. ΜΠΙΟΥΚΑΝΑΝ, ΤΖΟΝ ΜΠΕΡΤΟΝ,
ΡΙΤΣΑΡΝΤ Ε. ΓΟΥΑΓΚΝΕΡ

1. Οι Βρετανοί κλασικοί οικονομολόγοι αντιλαμβάνονταν ότι ο κανόνας των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών ήταν αναγκαίος για να περιοριστεί η τάση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας προ τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων και την ανεξέλεγκτη αύξηση των κρατικών δαπανών. Ο κανόνας, που υιοθετήθηκε στη Βρετανία του 19ου αιώνα, έπαιξε κρίσιμο ρόλο στις συνταγματικές συμβάσεις που καθόριζαν τη νομισματική και τη δημοσιονομική πολιτική.
2. Η κείνσιανή επανάσταση αντικατέστησε την κλασική θεώρηση με την ιδέα ότι η οικονομία ήταν εγγενώς ασταθής αλλά οι διακυμάνσεις της μπορούσαν να μειωθούν αποσταθεροποιώντας τον προϋπολογισμό της κυβέρνησης για να δημιουργούνται ελλείμματα όταν υπήρχε ύφεση και πλεονάσματα όταν υπήρχε πληθωρισμός. Η σύνδεση των κείνσιανών οικονομικών με την πολιτική δημοκρατία εξασθένησε εκ βάθρων το βρετανικό δημοσιονομικό σύνταγμα αφαιρώντας τον στυλοβάτη του: τον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.
3. Η σιωπηρή υπόθεση πίσω από την κείνσιανή δημοσιονομική επανάσταση ήταν ότι η οικονομική πολιτική μπορούσε να καταρτίζεται από σοφούς ανθρώπους, οι οποίοι ενεργούσαν δίχως να νοιάζονται για πολιτικές πιέσεις ή ευκαιρίες, με την καθοδήγηση αμερόληπτων οικονομολόγων τεχνοκρατών. Το θεμελιώδες σφάλμα ήταν η αντιρεαλιστική υπόθεση για τον τρόπο που συμπεριφέρονται

4. οι πολιτικοί, οι γραφειοκράτες και το εκλογικό σώμα. Η κεϊνσιανή μακροοικονομική πολιτική αμελεί το ρεαλιστικό πολιτικό περιβάλλον των κομμάτων που επιζητούν την εύνοια των ψηφοφόρων. Στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, οι πολιτικοί δεν ενεργούν με τον τρόπο που θέλει η κεϊνσιανή πολιτική. Τα ελλείμματα τους επιτρέπουν να ξοδεύουν χωρίς να αυξάνουν φόρους ή τέλη· για να υπάρξουν πλεονάσματα, πρέπει να αυξηθεί η φορολογία ή να περικοπούν δαπάνες – αποφάσεις που είναι λιγότερο δημοφιλείς.
5. Το αποτέλεσμα ήταν ασυμμετρία στην εφαρμογή της κεϊνσιανής πολιτικής –μόνιμη μεροληψία υπέρ της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων, χειραγώγηση της οικονομίας για πολιτικό κέρδος, επίμονος και ασταθής πληθωρισμός, και συνεχής αύξηση των κρατικών δαπανών. Το κεϊνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα δεν μπόρεσε να λειτουργήσει όπως υπέθετε ο Κέινς.
6. Η μονόπλευρη εφαρμογή της κεϊνσιανής πολιτικής προκαλεί περαιτέρω οικονομική αστάθεια. Οι μεταβολές στις σχετικές τιμές ως αποτέλεσμα του πληθωρισμού διαταράσσουν την οικονομική τάξη.
7. Οι απόπειρες για πρόχειρες επιδιορθώσεις στο κεϊνσιανό δημοσιονομικό σύνταγμα στη Βρετανία απέτυχαν. Τα μέτρα Πλάουντεν-ΕΕΔΔ που εφαρμόστηκαν το 1961 επιδείνωσαν τις μεροληψίες. Τα μέτρα της κρίσης του 1976 έκρυσαν τα προβλήματα κάτω από το χαλί. Καθώς χαλαρώνουν οι περιορισμοί του ΔΝΤ στις δημοσιονομικές και νομισματικές υπερβολές, η ασυμμετρία και η μεροληπτικότητα εμφανίζονται εκ νέου.
8. Η βρετανική δημοκρατία και η μητέρα των κοινοβουλίων δεν θα επιζήσουν από τη διαφθορά που φέρνει ο κεϊνσιανισμός χωρίς έγκαιρες και ριζοσπαστικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις.
9. Οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις του βρετανικού νομισματικού-δημοσιονομικού συντάγματος πρέπει να συμπεριλαμβάνουν την επανυιοθέτηση (κατά προτίμηση γραπτώς) του κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, έναν κανό-

να προσαρμογής που να ενεργοποιείται αυτομάτως από την εμφάνιση δημοσιονομικών ανισορροπιών, ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας, και ένα σταθερό κανόνα για τον ρυθμό αύξησης της νομισματικής βάσης.

10. Είναι αβάσιμοι οι φόβοι ότι αυτές οι μεταρρυθμίσεις θα προκαλούσαν ύφεση. Οι οικονομίες της αγοράς είναι εγγενώς σταθερές. Τις αποσταθεροποιούν οι ενέργειες των κυβερνήσεων. Ένα καθεστώς νομισματικής και δημοσιονομικής σταθερότητας θα μείωνε ουσιαστικά τις πολιτικές αιτίες της οικονομικής αστάθειας.

Για Περαιτέρω Ανάγνωση

Εισαγωγές στην αναπτυσσόμενη θεωρία της «δημόσιας επιλογής» (τα οικονομικά της πολιτικής):

Wagner, R. E., *The Public Economy*, Σικάγο: Markham, 1973.

Bartlett, R., *Economic Foundations of Political Power*, Νέα Υόρκη: The Free Press, 1973.

Tullock, G., *The Vote Motive*, Λονδίνο: IEA, Hobart Paperback 9, 1976.

Πραγματεύσεις με χρήση πιο προχωρημένων μαθηματικών:

Riker, W. H., και Ordeshook, P. C., *An Introduction to Positive Political Theory*, Ένγκλουντ Κλιφς, Νιου Τζέρσεϊ: Prentice-Hall, 1973.

Άμεση και συγκεκριμένη σχέση με το ζήτημα αυτής της Μελέτης έχουν τα παρακάτω:

Buchanan, J. M., και Wagner, R. E., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Νέα Υόρκη: Academic Press, 1977.

Buchanan, J. M., *Public Finance in Democratic Process*, Τσάπελ Χιλ: University of North Carolina Press, 1967.

Buchanan, J. M., *Public Principles of Public Debt*, Χόμγουοντ, Ιλλινόι: Richard D. Irwin, 1958.

Buchanan, J. M., και Wagner, R. E., *Public Debt in Democratic Society*, Ουάσινγκτον: American Enterprise Institute, 1967.

Wagner, R. E., «Economic Manipulation for Political Profit: Macroeconomic Consequences and Constitutional Implications», *Kyklos*, Vol. 30, No. 3, 1977.

Η κεινσιανή επανάσταση εξετάζεται εδώ:

Stein, H., *The Fiscal Revolution in America*, Σικάγο: University of Chicago Press, 1969.

Ο καλύτερος σύντομος και απλός οδηγός για τον Κέινς είναι ο παρακάτω:

Moggridge, D. E., *Keynes*, Λονδίνο: Fontana/Collins, 1976.

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

Η σημασία των προτάσεων
για τον βρετανό αναγνώστη

1. Ο ΨΗΦΟΦΟΡΟΣ θα είχε σαφέστερες ενδείξεις για το πραγματικό κόστος των κρατικών δαπανών. Η «δημοσιονομική ψευδαίσθηση» του ψηφοφόρου, την οποία οι κυβερνήσεις επιδιώκουν να εκμεταλλευτούν, θα μειωνόταν. Θα δινόταν τέλος στις πολιτικές των μακρο-οικονομικών «πλειστηριασμών».
2. Η ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ θα αναγκαζόταν να εξετάζει τις κρατικές δαπάνες και τα κρατικά έσοδα από κοινού, όχι ξεχωριστά. Οι πολιτικές συνέπειες των αυξημένων κρατικών δαπανών θα έπρεπε να αντιμετωπιστούν, επειδή οι αυξημένες δαπάνες θα σήμαιναν αυξημένη φορολογία ή αυξημένα τέλη. Η βουλή, και όχι η κυβέρνηση, θα είχε τη δύναμη να αναστέλλει τον κανόνα των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών σε καιρούς εθνικών έκτακτων αναγκών.
3. ΟΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ θα άλλαζαν. Δεν θα προσπαθούσε πια να χειραγωγή την οικονομία σύμφωνα με τις προσαγές των πολιτικών αφεντικών του. Θα επανερχόταν ο κύριος ρόλος του – ο ιστορικός ρόλος του: να είναι φύλακας του δημοσίου κορβανά. Το υπουργείο Οικονομικών θα επιτηρούσε και θα έλεγχε με μεγαλύτερη αυστηρότητα τις κρατικές δαπάνες.
4. Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ θα είχε την ίδια ικανότητα όπως και τώρα να αποφασίζει για το ύψος των κυβερνητικών δαπανών. Αλλά θα έπαιρνε την απόφαση γνωρίζοντας ότι οι πρόσθετες δαπάνες θα απαιτούσαν πρόσθετη φορολόγηση ή τέλη: κάτι το οποίο δεν θα άρεσε στους ψηφοφόρους. Θα είχε να σκεφτεί προσεκτικά ένα καινούριο κίνητρο: το πολιτικό μειονέκτημα της αυξημένης φορολογίας ή τελών θα έπρεπε να συγκριθεί με τα πολιτικά οφέλη των αυξημένων κρατικών δαπανών.
5. Η κυβέρνηση δεν είχε πια τη δυνατότητα να χειραγωγή την οικονομία για το πολιτικό όφελός της. Το πολιτικό στρατήγημα της

- «αναθέρμανσης» της οικονομίας πριν τις εκλογές –η προσπάθεια για εξαγορά ψήφων με περικοπές φόρων και αύξηση των κρατικών δαπανών– δεν θα ήταν πια δυνατή.
6. Η ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΑΓΓΛΙΑΣ θα ήταν εντελώς ανεξάρτητη από την κυβέρνηση και το υπουργείο Οικονομικών. Αλλά θα υπόκειτο σε έναν καταστατικό όρο που θα όριζε το Κοινοβούλιο – ότι θα έπρεπε να ακολουθεί έναν σταθερό κανόνα για τον ρυθμό αύξησης της προσφοράς χρήματος. Το κύριο έργο της Τράπεζας θα ήταν ο έλεγχος του νομίσματος.
 7. Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ δεν θα μπορούσε πια να θεωρεί χιμαιρικά ότι οι κρατικές δαπάνες μπορούν να αποφασίζονται δίχως μέριμνα για τα κρατικά έσοδα. Θα συνειδητοποιούσε για πρώτη φορά ότι τα κρατικά έσοδα είναι το όριο των κρατικών δαπανών.
 8. Η ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΜΠΟΡΙΟ θα υπόκειντο σε μικρότερη οικονομική αστάθεια προκλημένη από την κυβέρνηση. Το οικονομικό περιβάλλον του προγραμματισμού των επιχειρήσεων θα γινόταν πιο σταθερό και προβλέψιμο.
 9. ΟΙ ΟΜΑΔΕΣ ΠΙΕΣΗΣ που ενοχλούν την κυβέρνηση και τον υπουργό για φοροελαφρύνσεις και δαπάνες προς όφελός τους θα έβρισκαν αυξημένη αντίσταση στις οχλήσεις τους.
 10. ΟΙ ΑΝΩΤΕΡΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ θα έβρισκαν ότι οι πολιτικοί προϊστάμενοί τους θα έδειχναν μεγαλύτερη ευαισθησία στα κόστη, και θα είχαν πιο αυστηρούς περιορισμούς στις δαπάνες. Θα υπήρχαν καινούρια κίνητρα για πειραματισμούς με συστήματα τελών, όπως επίσης και μέσα για την αύξηση των εσόδων.
 11. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ θα αναγκαζόταν να βρει καινούρια οικονομικά παιχνίδια να παίξει, αλλιώς θα δυσκολευόταν πολύ να δικαιολογήσει τις επιχορηγήσεις του από το υπουργείο Οικονομικών και το Συμβούλιο Ερεύνες Κοινωνικών Επιστημών.

Αγαπητοί αναγνώστες,

Το βιβλίο που κρατάτε στα χέρια σας είναι αποτέλεσμα της συνεργασίας που ξεκίνησε το 2019 μεταξύ των εκδόσεων Φιλελεύθερος Τύπος Α.Ε. και του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης (ΚΕΦίΜ). Ο στόχος μας είναι να αυξήσουμε τον αριθμό και την ποιότητα των φιλελεύθερων εκδόσεων στη γλώσσα μας προκειμένου να μειωθεί ο οικονομικός αναλφαβητισμός και να αμφισβητηθεί η κυριαρχία της αντι-φιλελεύθερης διανόησης στον πολιτικό διάλογο.

Το ΚΕΦίΜ «Μάρκος Δραγούμης» είναι μια ανεξάρτητη, μη κομματική δεξαμενή σκέψης που στοχεύει στην αύξηση της ατομικής και οικονομικής ελευθερίας των Ελλήνων μέσω της προώθησης φιλελεύθερων ιδεών και προτάσεων πολιτικής. Εμπνέεται από το όραμα μιας Ελλάδας πρότυπο οικονομικής και κοινωνικής ελευθερίας, που παρέχει στους πολίτες της τη δυνατότητα να δημιουργούν και να επιδιώκουν τα όνειρα και τις φιλοδοξίες τους. Το ΚΕΦίΜ δραστηριοποιείται σε 4 στρατηγικούς πυλώνες δράσης: Τη διατύπωση προτάσεων πολιτικής, την προώθηση των ατομικών ελευθεριών, την προώθηση του οικονομικού αλφαβητισμού, και την ενίσχυση του φιλελεύθερου κινήματος στην Ελλάδα. Οι δράσεις και οι πρωτοβουλίες του το έχουν αναδείξει μεταξύ των δυναμικότερων και επιδραστικότερων δεξαμενών σκέψης στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο των στρατηγικών διεθνών του συνεργασιών, το ΚΕΦίΜ είναι μέλος του Atlas Network, του EPICENTER και του European Liberal Forum.

Μάθετε περισσότερα για το ΚΕΦίΜ στο www.kefim.org.

Με τιμή,

Αλέξανδρος Σκούρας
Πρόεδρος του ΚΕΦίΜ