

Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η οικονομία

Γιώργος Αλογοσκούφης



Μια από τις κυριότερες αδυναμίες της ελληνικής κοινωνίας είναι η θεσμική της υπανάπτυξη σε σχέση με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ελάχιστοι θεσμοί λειτουργούν αποτελεσματικά, με τρόπο που να εγγυάται τη συνέχεια και τη συνέπεια του κράτους, την αποφυγή αυθαιρεσιών και την ικανοποίηση του κοινού αισθήματος δικαίου. Η θεσμική αυτή υπανάπτυξη έχει αποτέλεσμα την πέραν του δέοντος ελευθερία κινήσεων όλων των φορέων εξουσίας, από την κυβέρνηση, τη νομοθετική εξουσία, τη δικαστική εξουσία, τον τύπο και τα ΜΜΕ, τα κρατικά μονοπώλια. Η κατάχρηση αυτής της ελευθερίας από τους φορείς εξουσίας δημιουργεί την αίσθηση ότι στη χώρα δεν υπάρχουν σταθεροί κανόνες οι οποίοι να εξασφαλίζουν μελλοντικά αυτούς που αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες μακράς πνοής, όπως οι επενδύσεις, ή που να διασφαλίζουν τα δικαιώματα των αδυνάτων.

Ειδικότερα, η θεσμική υπανάπτυξη της χώρας έχει δυσμενέστερες παρενέργειες στο πεδίο της οικονομίας. Στην οικονομία οι θεσμοί έχουν δύο κύριες λειτουργίες. Αφενός λειτουργούν ως «μηχανισμοί εγγύησης» και αφετέρου ως «μηχανισμοί συντονισμού».

Ως μηχανισμοί εγγύησης, οι θεσμοί επηρεάζουν τις προσδοκίες για το μέλλον και προσδίδουν αξιοπιστία στις αμοιβαίες υποσχέσεις και δεσμεύσεις οικονομικών παραγόντων, όπως η κυβέρνηση, οι επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Τέτοιες εγγυήσεις είναι απαραίτητες προκειμένου να μπορέσουν να αναληφθούν πρωτοβουλίες που αφορούν στο μέλλον (αποταμίευση, νέες επενδύσεις, μακροχρόνιες συμβάσεις κ.λπ.). Θεσμοί που παρέχουν εγγυήσεις είναι το Σύνταγμα και οι νόμοι, το σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και επίλυσης οικονομικών διαφορών, το νόμισμα, το καθεστώς των συλλογικών διαπραγματεύσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, το φορολογικό σύστημα, το καθεστώς της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής κ.λπ.

Ως μηχανισμοί συντονισμού, οι θεσμοί συντονίζουν τις αποφάσεις των οικονομικών παραγόντων ώστε οι αποφάσεις αυτές να οδηγούν σε οικονομικά αποτελέσματα που να είναι επιθυμητά για το σύνολο της κοινωνίας. Τέτοιοι θεσμοί είναι ο μηχανισμός της αγοράς, το πολιτικό σύστημα, η δημόσια διοίκηση, το τραπεζικό σύστημα, ο παρεμβατικός μηχανισμός του κράτους κ.λπ.

Σημαντικοί θεσμοί είναι επίσης διάφοροι άγραφοι κανόνες συμπεριφοράς που καθοδηγούν την πρακτική κυβερνήσεων και φορέων του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα και που, λόγω μακρόχρονης παράδοσης, προσδίδουν αξιοπιστία και συντονίζουν τις ενέργειες των φορέων αυτών.

Ένας σημαντικός θεσμός του οποίου επίκειται ο επανασχεδιασμός είναι ο συνταγματικός χάρτης της χώρας. Το Σύνταγμα, με την αυξημένη του ισχύ, μπορεί να διασφαλίσει τους πολίτες από την αυθαιρεσία των διαφόρων ομάδων εξουσίας. Μπορεί επίσης να αποτελέσει

ισχυρότατο μηχανισμό εγγύησης ο οποίος να ευνοήσει τις επενδύσεις και την ανάληψη παραγωγικών οικονομικών πρωτοβουλιών.

Ως μηχανισμοί εγγύησης, οι θεσμοί επηρεάζουν τις προσδοκίες για το μέλλον και προσδίδουν αξιοπιστία στις αμοιβαίες υποσχέσεις και δεσμεύσεις οικονομικών παραγόντων.

Το Σύνταγμά μας προστατεύει τα δικαιώματα ιδιοκτησίας στο άρθρο 17, το οποίο προβλέπει ότι «Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος». Το άρθρο αυτό, που αποτελεί εγγύηση για τους αποταμιευτές και τους επενδυτές και βοηθά στη συσσώρευση που είναι η βάση της οικονομικής ανάπτυξης, ασφαλώς είναι στη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο, χρειάζεται συμπλήρωση. Συμπλήρωση που να αναγνωρίζει ρητά και να προστατεύει την πνευματική ιδιοκτησία, ιδίως ενόψει των επαναστατικών μεταβολών που έχει επιφέρει η ψηφιακή τεχνολογία.

Το προηγούμενο άρθρο όμως, το άρθρο 16, το οποίο προβλέπει ότι η ανώτατη παιδεία είναι αποκλειστικά δημόσια και δωρεάν χρειάζεται ριζική αναθεώρηση. Ειδικότερα, η παράγραφος 5 προβλέπει ότι «Η ανωτάτη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, ...».

Η παράγραφος αυτή, σε συνδυασμό με την παράγραφο 4, που προβλέπει ότι «Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια», έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις για την ανώτατη παιδεία και την οικονομία. Έχει εμποδίσει την ανάπτυξη της ανώτατης παιδείας και έχει οδηγήσει χιλιάδες Έλληνες σπουδαστές στο εξωτερικό, πολλούς δε σε χώρες όπου η παρεχόμενη παιδεία δεν είναι ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου.

Η ανώτατη παιδεία στη χώρα μας είναι κατ' επίφαση μόνο δωρεάν. Ας διατηρηθεί η υποχρέωση του κράτους να παρέχει δωρεάν ανώτατη παιδεία στα κρατικά εκπαιδευτήρια, αλλά ας επιτραπεί και η λειτουργία ιδιωτικών, έστω και μη κερδοσκοπικών, ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.

Η παιδεία αποτελεί μία από τις σημαντικότερες ατμομηχανές της οικονομικής ανάπτυξης. Είναι επίσης ο σημαντικότερος μηχανισμός αναδιανομής του εισοδήματος και του πλούτου. Ας την απελευθερώσουμε, κάτω από την εποπτεία του κράτους, προχωρώντας στην αναθεώρηση της παραγράφου 5 του άρθρου 16. Η εν λόγω παράγραφος θα μπορούσε να διατυπωθεί ως εξής: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται από μη κερδοσκοπικά ιδρύματα, με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους ...».

Η δωρεάν παιδεία ας παραμείνει για τα κρατικά ιδρύματα, τα οποία θα αποσυμφορηθούν και, κάτω από την πίεση του ανταγωνισμού, θα αναγκαστούν να προσαρμοστούν προς το καλύτερο. Δεν επιτρέπεται άλλη ολιγωρία στο θέμα αυτό. Το κράτος ούτε τους πόρους έχει ούτε τη διοικητική οργάνωση ώστε να διατηρεί το μονοπώλιο παροχής της ανώτατης παιδείας.

Μια σειρά άλλων άρθρων που χρήζουν αναθεώρησης και συμπλήρωσης είναι τα αναφερόμενα στη φορολογία και τη δημοσιονομική διαχείριση (άρθρα 78-80). Προκειμένου να αποφευχθούν η κρατική σπατάλη, η αυθαίρετη αύξηση των φόρων, η ελλειμματική διαχείριση, οι συνεχείς μεταβολές του φορολογικού καθεστώτος, απαιτείται να μπου περιορισμοί στη διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων.

Αναφέρω ενδεικτικά μερικούς τέτοιους περιορισμούς:

1) Ρητή θέσπιση ανώτατων δυνατών συντελεστών στη φορολογία εισοδήματος (π.χ. 35%). Αυτό θα θέσει ορισμένα όρια στην οικειοποίηση πόρων από τις κυβερνήσεις και θα τις υποχρεώσει να δώσουν πολύ μεγαλύτερο βάρος στον περιορισμό της σπατάλης στο

δημόσιο. Επίσης, θα είναι μακροχρόνια ένα ιδιαίτερα αναπτυξιακό μέτρο, καθώς θα ενισχύσει επενδύσεις και παραγωγικές πρωτοβουλίες τόσο από επιχειρήσεις όσο και από νοικοκυριά. Προφανώς, απαιτείται ρήτρα διαφυγής για μη ειρηνικές περιόδους. Η ρύθμιση αυτή θα μπορούσε να ενταχθεί στο άρθρο 78.

Οποιαδήποτε μεταβολή του φορολογικού συστήματος και των συντελεστών φορολογίας θα πρέπει να ισχύει επί τριετία, χωρίς δυνατότητα αναθεώρησης

2) Ρητή πρόβλεψη ότι οποιαδήποτε μεταβολή του φορολογικού συστήματος και των συντελεστών φορολογίας θα ισχύει επί τριετία, χωρίς δυνατότητα αναθεώρησης. Η πρόβλεψη αυτή θα περιορίσει τις συνεχείς αναθεωρήσεις του φορολογικού συστήματος και θα υποχρεώσει τις κυβερνήσεις να τις αντιμετωπίζουν με σοβαρότητα. Θα περιορισθεί έτσι η αβεβαιότητα που προκαλεί το φορολογικό σύστημα σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά, τα οποία θα μπορούν να σχεδιάζουν τις οικονομικές πρωτοβουλίες τους με μεγαλύτερη σιγουριά. Και αυτή η ρύθμιση θα μπορούσε να ενταχθεί στο άρθρο 78.

3) Ρητή θέσπιση ανώτατου ορίου (π.χ 3% του ΑΕΠ) για τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Αυτό αποτελεί ήδη μέρος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά η ενσωμάτωσή του στο Σύνταγμα θα του δώσει μεγαλύτερη βαρύτητα. Θα αντιμετωπισθούν έτσι τα κίνητρα των κυβερνήσεων να επιρρίπτουν το κόστος των πολιτικών πρωτοβουλιών τους στις μελλοντικές γενεές, κάτι που αποτελεί εγγενή αδυναμία του συστήματος. Οι αρνητικές μας εμπειρίες από την έντονα ελλειμματική δημοσιονομική διαχείριση της δεκαετίας του 1980 δεν έχουν εκλείψει ακόμη, και είναι ανάγκη να εξασφαλίσουμε, όσο γίνεται, ότι παρόμοια εμπειρία δεν θα επαναληφθεί. Απαιτείται, κατά συνέπεια, αναθεώρηση του άρθρου 79.

4) Ρητή θέσπιση διαδικασίας ελέγχου της πορείας του προϋπολογισμού από τη Βουλή εντός του πρώτου εξαμήνου, ώστε να επισημαίνονται εγκαίρως οι δυσχέρειες στην εκτέλεσή του και να λαμβάνονται έγκαιρα διορθωτικά μέτρα. Προς τούτο απαιτείται συμπλήρωση και τροποποίηση του άρθρου 79.

5) Συνταγματική κατοχύρωση του στόχου για χαμηλό πληθωρισμό και της ανεξαρτησίας της Τράπεζας της Ελλάδος. Η εμπειρία μας της τελευταίας εικοσιπενταετίας με τον πληθωρισμό ήταν ιδιαίτερα αρνητική και, παρά τη σχετική πρόβλεψη της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μία συνταγματική κατοχύρωση μέσω της αναθεώρησης του άρθρου 80 θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη.

6) Αναθεώρηση χρειάζεται επίσης το άρθρο 102, που αναφέρεται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η παράγραφος 6 αναφέρει ότι «Το κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης». Στο πλαίσιο της αποκέντρωσης θα πρέπει να προβλεφθεί και η αυτοχρηματοδότηση των ΟΤΑ, με ειδικούς φόρους και τέλη, στα οποία όμως θα πρέπει να τεθούν ανώτατα όρια.

7) Τέλος, το πλέον αναχρονιστικό άρθρο του Συντάγματος αναφορικά με την οικονομία είναι το άρθρο 106, το οποίο στις παραγράφους 3-5 ρυθμίζει τα της κρατικοποίησης επιχειρήσεων. Το άρθρο αυτό περιορίζει ακόμη παραπάνω τα δικαιώματα ιδιοκτησίας που επιχειρεί να προστατεύσει το άρθρο 17. Εκείνοι που χρειάζονται συνταγματική προστασία είναι οι επιχειρηματίες και όχι το κράτος. Χρειάζονται προστασία και από την απειλή κρατικοποίησης, αλλά και από τον αθέμιτο ανταγωνισμό από κρατικές επιχειρήσεις. Η αναθεώρηση του άρθρου 106 θα πρέπει να είναι προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους, μέσω της δυνατότητας δημιουργίας ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών, και της μείωσης του ρόλου του στην παραγωγή ή την ιδιοκτησία επιχειρήσεων. Θα πρέπει επίσης το Σύνταγμα να ορίσει τα της λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων, των υποχρεώσεων των διοικητικών τους συμβουλίων και τις προϋποθέσεις διαφάνειας της λειτουργίας τους.

Σε μια θεσμικά αναπτυγμένη οικονομία, μερικές από τις τροποποιήσεις που προτείνονται εδώ ίσως να περίττευαν. Ωστόσο, η εμπειρία μας των τελευταίων είκοσι πέντε χρόνων έχει δείξει ότι η κρατική αυθαιρεσία είχε δυσμενέστερες συνέπειες για την οικονομία. Μέσω της αναθεώρησης του συντάγματος που προτείνεται εδώ, περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας του κράτους στο πεδίο της οικονομίας θα συμβάλει, πιστεύω, τόσο στην οικονομική ανάπτυξη όσο και στη δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος. Θα εμπεδώσει μεγαλύτερη σιγουριά στην οικονομία μειώνοντας την αβεβαιότητα από την κρατική οικονομική πολιτική, τη φορολογία και τον αθέμιτο ανταγωνισμό. Θα καθιερώσει νέους κανόνες του οικονομικού παιχνιδιού, επ' ωφελεία όλων μας.