

## Δημόσια δάνεια, εθνική κυριαρχία και εθνική οικονομία

του Νικόλαου Μπάρμπα \*

Κύριο χαρακτηριστικό του δημοσίου δανείου, κάτι που το διακρίνει από τον φόρο, είναι ο εκούσιος και μάλιστα ο συμβατικός χαρακτήρας αυτού. Αυτό σημαίνει ότι κατ' αρχήν τόσο το Δημόσιο όσο και οι δανειστές του τελούν μεταξύ τους σε μια συμβατική σχέση, οι όροι της οποίας διαμορφώνονται με την εκδήλωση της ελεύθερης βούλησης αυτών. Ωστόσο, υπό κανονικές συνθήκες οι όροι των δανείων καθορίζονται μονομερώς από το κράτος, οι δε δανειστές έχουν απλώς την ευχέρεια να προσχωρήσουν ή όχι στη δανειακή σύμβαση. Αντίθετα, σε έκτακτες περιπτώσεις κυρίως δημοσιονομικής αδυναμίας, ειδικότερα όταν η πιστοληπτική ικανότητα του κράτους βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα, οι όροι των δημοσίων δανείων καθορίζονται μονομερώς από τους δανειστές.

Όσον αφορά την ορθότητα της πολιτικής του κράτους να αντλεί έσοδα μέσω δημοσίου δανεισμού, υπάρχει διάσταση απόψεων μεταξύ των κλασικών οικονομολόγων του παρελθόντος και των εκπροσώπων του κρατικού παρεμβατισμού. Όπως όμως διαπιστώνεται, η ανάλυση των παραπάνω απόψεων καταλήγει σε διαφορετικά συμπεράσματα όταν αυτή ενεργείται στα εσωτερικά και τα εξωτερικά δημόσια δάνεια.

Α. Εσωτερικά χαρακτηρίζονται τα δημόσια δάνεια, των οποίων οι τίτλοι αποκτώνται από κατοίκους και με εθνικά κεφάλαια της δανειολήπτριας χώρας. Από νομική άποψη η σύμβαση των εσωτερικών δημοσίων δανείων αποτελεί διοικητική σύμβαση, καθώς περιέχει και τα τρία συνθετικά στοιχεία αυτής. Δηλαδή, αντισυμβαλλόμενος των δανειστών είναι το Δημόσιο, η σύμβαση περιέχει ρήτρες εξαιρετικού δικαίου (π.χ. μονομερής καθορισμός των όρων) και η σύμβαση αποβλέπει στην εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού.

Σε αντίθεση με τους κλασικούς οικονομολόγους του παρελθόντος, οι εκπρόσωποι του κρατικού παρεμβατισμού πρεσβεύουν ότι η προσφυγή του κράτους στον εσωτερικό δημόσιο δανεισμό δεν θεωρείται επιζήμια δημοσιονομική πολιτική, ούτε απαιτείται να είναι ισοσκελισμένος ο κρατικός προϋπολογισμός, αρκεί οι όροι της σχετικής σύμβασης να μην είναι επαχθείς για τη δανειολήπτρια χώρα, τα δε δανειακά έσοδα να διατίθενται για την ικανοποίηση παραγωγικών δαπανών του κράτους. Με τον τρόπο αυτό ασκείται η αποκαλούμενη αντικυκλική πολιτική κατά τον Keynes, με την οποία επιτυγχάνεται η εξισορρόπηση της όλης εθνικής οικονομίας.

Επίσης, κατά τους υποστηρικτές της παραπάνω σχολής, με τα εσωτερικά δημόσια δάνεια δεν επιβαρύνονται ούτε οι μελλοντικές γενιές, καθώς και αυτές θα επωφεληθούν από τα έργα που θα πραγματοποιηθούν

χάρη στα δάνεια της παρούσης γενιάς. Προβαίνοντας μάλιστα σε μια μακροοικονομική ανάλυση καταλήγουν ότι τα εσωτερικά δημόσια δάνεια δεν επηρεάζουν διαχρονικά τα μεγέθη της όλης εθνικής οικονομίας, καθώς κατά τον χρόνο της έκδοσης αυτών η αγοραστική δύναμη των ιδιωτών απλώς μεταφέρεται από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα, κατά δε τον χρόνο της εξόφλησής τους η αγοραστική δύναμη που αντιστοιχεί στα καταβαλλόμενα τοκοχρεολύσια επανακάμπτει από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Βέβαια αυτό ισχύει με την προϋπόθεση ότι οι ιδιότητες του φορολογούμενου και του δανειστή συμπίπτουν στο ίδιο πρόσωπο. Στις περιπτώσεις όμως που τα πρόσωπα αυτά είναι διαφορετικά, φαινόμενο σύνηθες αφού λίγοι είναι εκείνοι που διαθέτουν κεφάλαια για την αγορά τίτλων, κατά την εξόφληση των δανείων θα επέλθει μια ανακατανομή του ιδιωτικού πλούτου σε βάρος των φορολογούμενων και υπέρ των ραντιέρηδων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαπίστωση ότι από την έκδοση των εσωτερικών δημοσίων δανείων δεν επηρεάζεται η εθνική κυριαρχία της δανειολήπτριας χώρας, καθώς οι δανειστές, κάτοχοι των τίτλων, είναι κυρίως πολίτες ή πιστωτικά ιδρύματα της χώρας αυτής, και επομένως γνωρίζουν εκ των προτέρων ότι διαθέτοντας προσωρινά τα κεφάλαιά τους στο Δημόσιο συμβάλλουν στην ικανοποίηση του εθνικού συμφέροντος που αποτελεί και δικό τους συμφέρον. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της άποψης αυτής ήταν η αντίληψη που επικρατούσε κατά το παρελθόν στις ευρωπαϊκές χώρες, σύμφωνα με την οποία η μη συμμετοχή των εύπορων πολιτών στην έκδοση εθνικών δανείων που εκδίδονταν για την ικανοποίηση έκτακτων δημοσίων αναγκών, θεωρούνταν πράξη εθνικής μειοδοσίας.

B. Αντίθετη επίδραση τόσο στην ανάπτυξη της όλης εθνικής οικονομίας όσο και στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της δανειολήπτριας χώρας ασκούν τα εξωτερικά δημόσια δάνεια, δηλαδή τα δάνεια των οποίων το προϊόν προέρχεται από κεφάλαια του εξωτερικού. Από νομική άποψη οι συμβάσεις των εξωτερικών δημοσίων δανείων έχουν τον χαρακτήρα διεθνούς σύμβασης.

Ειδικότερα, κατά τη σύναψη των εν λόγω δανείων οι αλλοδαποί δανειστές κατά κύριο λόγο επιδιώκουν την εξασφάλιση του μεγαλύτερου δυνατού κέρδους. Για να πετύχουν τον στόχο αυτό εκμεταλλεύονται την ισχυρή οικονομική τους θέση έναντι της δανειολήπτριας χώρας και επιβάλλουν τις απόψεις τους κατά τη διαπραγμάτευση των όρων της δανειακής σύμβασης. Μάλιστα, όταν το επίπεδο της δημόσιας πίστης της χώρας αυτής είναι χαμηλό, απαιτούν την περίληψη επαχθών γι' αυτήν όρων στις σχετικές δανειακές συμβάσεις, όπως π.χ. υψηλά επιτόκια, παροχή εγγυήσεων έναντι των κινδύνων υποτίμησης του νομίσματος και της αφερεγγυότητας. Ένα μέτρο εξασφάλισης που συνήθως απαιτούν από

τη δανειολήπτρια χώρα είναι η επιβολή στους πολίτες μέτρων αυστηρής λιτότητας.

Εξάλλου, κατά την εξόφληση των εξωτερικών δανείων τα σχετικά χρηματικά ποσά που θα απαιτηθούν για την καταβολή των τοκοχρεολυσίων, που συνήθως συνομολογούνται σε αλλοδαπό σκληρό νόμισμα, θα εξαχθούν στην αλλοδαπή, με αποτέλεσμα να αποδυναμώνεται η εθνική οικονομία της δανειολήπτριας χώρας, να μειώνονται τα αποθέματα σε ξένο συνάλλαγμα και να διαταράσσεται η ισορροπία του ισοζυγίου των εξωτερικών πληρωμών της χώρας αυτής. Το φαινόμενο αυτό καθίσταται ιδιαίτερα έντονο στις περιπτώσεις που τα εν λόγω δάνεια διατίθενται για την ικανοποίηση μη παραγωγικών δαπανών. Επομένως, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι οι δοξασίες των κλασικών ότι με τα δημόσια δάνεια επιβαρύνονται οι μελλοντικές γενιές επαληθεύονται στα εξωτερικά δημόσια δάνεια.

Βέβαια, στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει διαθέσιμη εθνική αποταμίευση, η ανάγκη συνέχισης των δημόσιων υπηρεσιών υποχρεώνει το κράτος να προσφεύγει σε εξωτερικό δανεισμό με όλα τα δυσμενή αποτελέσματα που η πρακτική αυτή συνεπάγεται. Επομένως, στις περιπτώσεις αυτές προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί «το αναγκαίο κακό» της προσφυγής στον εξωτερικό δανεισμό, κρίνεται αναγκαίο η δανειολήπτρια χώρα να ακολουθήσει μια αυστηρά χρηστή δημοσιονομική διαχείριση τόσο κατά το στάδιο της διαπραγμάτευσης των όρων του δανείου όσο και κατά το στάδιο της διάθεσης του προϊόντος αυτού.

Η χειρότερη δημοσιονομική κατάσταση στην οποία είναι δυνατό να βρεθεί μια χώρα από την αδυναμία εξυπηρέτησης ενός εξωτερικού δημοσίου δανείου είναι η περιέλευση αυτής σε κατάσταση πτωχεύσεως ή χρεοκοπίας. (Σημειώνεται ότι σε πτώχευση κηρύσσεται το κράτος, όταν η αδυναμία εξυπηρέτησης των δανειακών του υποχρεώσεων οφείλεται σε ανώτερη βία, σε χρεοκοπία, όταν η σχετική αδυναμία οφείλεται σε δόλιες ενέργειες των κυβερνώντων). Πάντως κοινό αποτέλεσμα των δύο αυτών καταστάσεων της δανειολήπτριας χώρας είναι η απώλεια της δημόσιας πίστης, η διατήρηση της οποίας αποτελεί την *conditio sine qua non* για την εξεύρεση νέων δανειστών και την μη αποδυνάμωση της κρατικής κυριαρχίας.

*\* Ομότιμος καθηγητής του Τμήματος Νομικής Α.Π.Θ.*

Το άρθρο δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», 31.5.2010