



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
**Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών**

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

Θεμιστοκλέους 6,
Τ.Κ. 106 78,
Αθήνα

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

*Μέθοδοι εντοπισμού και μέτρησης
επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας: μια κριτική επισκόπηση*
Κείμενο εργασίας 2022_2

ΥΠΟΨΗΦΙΟΣ ΔΙΔΑΚΤΩΡ

Ζήσης Μανούζας

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Κοινωνική ανοχή της δημοσιονομικής λιτότητας στις χώρες της Ευρωζώνης:
Εξηγήσεις της πολιτικής οικονομίας

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Νίκος Κουτσιαράς, Αναπληρωτής Καθηγητής (Επιβλέπων)

Δημήτρης Σωτηρόπουλος, Καθηγητής

Λουκάς Τσούκαλης, Ομότιμος Καθηγητής

09/05/2022

“... but the one thing economists know about cyclical adjustments is that we don't know how to do them: we don't know whether business cycles are symmetric, we don't know whether they are alike...”

Barry Eichengreen

Πρόλογος

Το παρόν κείμενο εργασίας αναλύει κριτικά τις δύο επικρατέστερες μεθόδους για τον εντοπισμό και τη μέτρηση επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας. Η πρώτη, η παραδοσιακή μέθοδος, επιχειρεί να ανιχνεύσει την επιλεκτική δημοσιονομική πολιτική μέσω διορθώσεων επί του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου· η δεύτερη, η αφηγηματική, αναζητά μέτρα επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής μέσα από την ενδελεχή μελέτη πρωτογενών πηγών περί την ασκούμενη οικονομική πολιτική. Κοινό ζητούμενο για αμφότερες τις μεθόδους είναι η απαλλαγή του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου από τις επιδράσεις που ασκούν σε αυτό παράγοντες που δεν σχετίζονται με τη δημοσιονομική πολιτική. Μεταξύ αυτών, ο σημαντικότερος και συνάμα δυσκολότερος ως προς την απομάκρυνση των επιδράσεων του είναι ο επιχειρηματικός κύκλος. Το κείμενο εξετάζει τη λογική και αναδεικνύει τις αδυναμίες των δύο μεθόδων, προτού καταλήξει σε συμπεράσματα περί του ποια από τις δύο θεωρείται η καταλληλότερη για την ανίχνευση και τη μέτρηση επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας.

Λέξεις κλειδιά: διορθωμένο ως προς τον κύκλο ισοζύγιο, διαρθρωτικό ισοζύγιο, αφηγηματική μέθοδος, επιλεκτική δημοσιονομική πολιτική, λιτότητα

1. Εισαγωγή

Ποιες είναι οι μακροοικονομικές επιδράσεις της δημοσιονομικής πολιτικής και πώς διαφοροποιούνται ανάλογα με τη σύνθεσή της; Ποια είναι η σχέση ανάμεσα στις ανισότητες και τη δημοσιονομική λιτότητα; Είναι αλήθεια ότι η λιτότητα επιδεινώνει τις προοπτικές επανεκλογής της κυβέρνησης; Ποιοι παράγοντες προσδιορίζουν το επίπεδο της κοινωνικής ανοχής έναντι πολιτικών λιτότητας; Κοινό χαρακτηριστικό αυτών των ερευνητικών ερωτημάτων – και πολλών άλλων παρόμοιων που έχουν απασχολήσει κατά καιρούς τους οικονομολόγους και τους πολιτικούς επιστήμονες – είναι ότι τοποθετούν τη δημοσιονομική πολιτική στη θέση της ανεξάρτητης μεταβλητής και επιχειρούν να διερευνήσουν τις πολυσχιδείς επιπτώσεις της. Το πρώτο βήμα πριν από τη χάραξη οποιασδήποτε εμπειρικής στρατηγικής συνίσταται στην υιοθέτηση μιας μεθόδου για τον εντοπισμό και τη μέτρηση επεισοδίων επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής. Με τον όρο

επιλεκτική δημοσιονομική πολιτική νοούνται οι συνειδητές, προγραμματισμένες και εξωγενείς δημοσιονομικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης, οι οποίες αντιδιαστέλλονται προς τους αυτόματους σταθεροποιητές· εκείνες δηλαδή τις κατηγορίες φόρων και δαπανών που μεταβάλλονται αμέσως και αντίθετα από τις μεταβολές του επιχειρηματικού κύκλου, χωρίς να απαιτείται η παραμικρή παρέμβαση από την κυβέρνηση.

Η ρίζα του προβλήματος σε ό,τι αφορά την προσπάθεια ανίχνευσης και μέτρησης της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής έγκειται στο γεγονός ότι η εξέλιξη του δημοσιονομικού ισοζυγίου – το πρώτο μέτρο που θα σκεφτόταν κανείς για αυτόν τον σκοπό – δεν εξαρτάται μόνο από την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, αλλά και από άλλους παράγοντες που δεν ανήκουν σε αυτήν και δεν υπάγονται στον έλεγχο της κυβέρνησης. Μεταξύ αυτών, ο σημαντικότερος είναι ο επιχειρηματικός κύκλος, ο οποίος επηρεάζει το δημοσιονομικό ισοζύγιο μέσα από τη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών. Άλλοι παράγοντες είναι οι καθαρές δαπάνες για την πληρωμή τόκων, οι άπαξ ή προσωρινές κυβερνητικές συναλλαγές και οι τιμές των περιουσιακών στοιχείων. Το πρώτο βήμα, λοιπόν, για την ανίχνευση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής συνίσταται στην εύρεση μιας μεθόδου, μέσω της οποίας θα αφαιρούνται από το συνολικό δημοσιονομικό ισοζύγιο εκείνες οι μεταβολές που οφείλονται στους προαναφερόμενους παράγοντες. Διαισθητικά, εκείνο που απομένει μετά την αφαίρεσή τους ισοδυναμεί με την επιλεκτική δημοσιονομική παρέμβαση.

Παραδοσιακά, η μέθοδος που εφαρμόζεται για τον εντοπισμό και τη μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής συνίσταται σε μια σειρά διορθώσεις επί του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου, προκειμένου να αφαιρούνται κάθε φορά από αυτό οι επιδράσεις παραγόντων που δεν αποτελούν μέρος της δημοσιονομικής πολιτικής. Έτσι, η αφαίρεση από το συνολικό δημοσιονομικό ισοζύγιο των καθαρών δαπανών για την πληρωμή τόκων δίνει το πρωτογενές ισοζύγιο· η διόρθωση ως προς τις φάσεις του επιχειρηματικού κύκλου δίνει το διορθωμένο ως προς τον κύκλο (πρωτογενές) ισοζύγιο ενώ, τέλος, η αφαίρεση της επίδρασης των λοιπών παραγόντων δίνει το διαρθρωτικό ισοζύγιο. Μολονότι η μέθοδος αυτή των διορθώσεων είναι διαισθητικά ελκυστική, η εφαρμογή της στην πράξη – με εξαίρεση τη μετάβαση από το συνολικό στο πρωτογενές ισοζύγιο – αντιμετωπίζει δυσκολίες και οι εκτιμήσεις που προκύπτουν από αυτήν περιβάλλονται από αβεβαιότητα. Οι δυσκολίες εντοπίζονται κυρίως στην προσπάθεια διόρθωσης ως προς τις επιδράσεις του επιχειρηματικού κύκλου και τούτο, διότι βασίζονται σε εκτιμήσεις και προβλέψεις για ένα μη παρατηρήσιμο μέγεθος: το δυνητικό προϊόν.

Πέραν αυτού, το σφάλμα μέτρησης μπορεί να προκύψει, επίσης, και κατά την εκτίμηση του βαθμού αντίδρασης του ισοζυγίου στις οικονομικές διακυμάνσεις – της ελαστικότητας με άλλα λόγια – ιδίως όταν οι τελευταίες είναι έντονες και παρατεταμένες, οπότε και αυξάνεται η πιθανότητα πρόκλησης μεταβολών στο δυνητικό προϊόν και στα διαρθρωτικά μεγέθη της οικονομίας.

Η αδυναμία της παραδοσιακής μεθόδου να αντιμετωπίσει πειστικά το πρόβλημα της αλληλεξάρτησης μεταξύ δημοσιονομικού ισοζυγίου και επιχειρηματικού κύκλου οδήγησε κατ' αρχάς τους Romer και Romer (2010), και στη συνέχεια τους Devries et al. (2011) και Alesina et al. (2015), στην εφαρμογή μιας εντελώς διαφορετικής μεθόδου για την εκτίμηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής παρέμβασης. Η μέθοδος αυτή καλείται αφηγηματική μέθοδος και συνίσταται στην απ' ευθείας μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής μέσα από τη μελέτη πρωτογενών πηγών, όπως είναι οι κυβερνητικοί προϋπολογισμοί, οι εκθέσεις διεθνών οργανισμών, οι ομιλίες αρμόδιων κυβερνητικών στελεχών και άλλα συναφή τεκμήρια. Εξ ορισμού, η αφηγηματική μέθοδος είναι απαλλαγμένη από το πρόβλημα της αλληλεξάρτησης, οπότε οι μετρήσεις που δίνει αντανακλούν αποκλειστικά τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης – κι αυτό είναι το σημαντικότερο πλεονέκτημά της έναντι της παραδοσιακής μεθόδου. Ωστόσο, ούτε αυτή η μέθοδος είναι απαλλαγμένη από προβλήματα. Αυτά σχετίζονται κυρίως με τη δυσκολία κατασκευής τέτοιων συνόλων δεδομένων, την εξάρτηση της αξιοπιστίας των στοιχείων από τις εκτιμήσεις της κυβέρνησης και την πιθανότητα χάσματος ανάμεσα στα εξαγγελόμενα και στα εφαρμοζόμενα μέτρα.

Το παρόν κείμενο εργασίας αναλύει κριτικά τις δύο μεθόδους, εξετάζει τη λογική που τις διέπει και αναδεικνύει τις αδυναμίες τους. Η διάρθρωσή του αποτελείται από τρεις ενότητες. Στην πρώτη αναλύεται η παραδοσιακή μέθοδος, στη δεύτερη η αφηγηματική και ακολουθούν τα συμπεράσματα στην τρίτη ενότητα.

2. Η παραδοσιακή μέθοδος: διορθώσεις επί του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου

Γενικές παρατηρήσεις

Σύμφωνα με την παραδοσιακή μέθοδο, η ανίχνευση και μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής της κυβέρνησης τεκμαίρεται ύστερα από μια σειρά διορθωτικών παρεμβάσεων επί του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου αποτιμώμενου ως ποσοστό επί του ΑΕΠ. Η σκοπιμότητα αυτών των παρεμβάσεων έγκειται στο γεγονός ότι το ύψος και η

εξέλιξη του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου δεν επηρεάζονται μόνο από την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, αλλά και από άλλους παράγοντες, οι οποίοι δεν αποτελούν μέρος της δημοσιονομικής πολιτικής ούτε υπάγονται – άμεσα τουλάχιστον – στη διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης. Οι κυριότεροι από αυτούς είναι οι καθαρές¹ δαπάνες για την πληρωμή τόκων, η φάση του επιχειρηματικού κύκλου, ορισμένες άπαξ ή προσωρινές συναλλαγές που διενεργεί η κυβέρνηση και οι τιμές των περιουσιακών στοιχείων. Στην προσπάθεια, λοιπόν, εντοπισμού και μέτρησης της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής, οι επιδράσεις αυτών των παραγόντων πρέπει κατ' αρχάς να αφαιρούνται από το συνολικό δημοσιονομικό ισοζύγιο.

Μετά τη διόρθωση ως προς τους προαναφερόμενους παράγοντες, η ανίχνευση της επιλεκτικής δημοσιονομικής παρέμβασης προκύπτει ως εξής: για κάθε ζεύγος διαδοχικών ετών – ή για μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα – υπολογίζεται η διαφορά των αντίστοιχων λόγων των διορθωμένων δημοσιονομικών ισοζυγίων ως προς το ΑΕΠ (ή ως προς το δυνητικό ΑΕΠ, όπως συζητείται παρακάτω) και, ανάλογα με το πρόσημο της διαφοράς, τεκμαίρεται η κατεύθυνση της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής. Ειδικότερα, αν η διαφορά είναι θετική, αν καταγράφεται δηλαδή βελτίωση του διορθωμένου δημοσιονομικού ισοζυγίου από το ένα έτος στο άλλο, τότε συνάγεται το συμπέρασμα ότι η κυβέρνηση έχει ασκήσει περιοριστική δημοσιονομική πολιτική ή, όπως αποκαλείται, πολιτική δημοσιονομικής λιτότητας. Αν, αντιθέτως, η διαφορά είναι αρνητική, αν δηλαδή καταγράφεται επιδείνωση του διορθωμένου δημοσιονομικού ισοζυγίου μεταξύ των εξεταζόμενων ετών, τότε τεκμαίρεται ότι η κυβέρνηση έχει εφαρμόσει επεκτατική δημοσιονομική πολιτική (Πίνακας 1). Το μέγεθος της διαφοράς εκφράζει την έκταση της δημοσιονομικής παρέμβασης και, ανάλογα με τους σκοπούς και τη μεθοδολογία της έρευνας, τίθενται κατώτατες κριτικές τιμές προκειμένου το δείγμα να τροφοδοτείται μόνο από μεγάλης έκτασης δημοσιονομικές παρεμβάσεις.

¹ Ο προσδιορισμός της συγκεκριμένης κατηγορίας δαπανών ως *καθαρών*, εκφράζει τις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης για την πληρωμή τόκων μείον τα έσοδα από τους τόκους που εισπράττει.

Πίνακας 1. Η γενική λογική ανίχνευσης και μέτρησης της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής σύμφωνα με την παραδοσιακή μέθοδο.

Έτος	Διορθωμένο ισοζύγιο (CB) προς ΑΕΠ (Υ)	Περιπτώσεις	Κατεύθυνση επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής
t	$\frac{CB_t}{Y_t}$	$\frac{CB_{t+1}}{Y_{t+1}} - \frac{CB_t}{Y_t} > 0$	Περιοριστική δημοσιονομική πολιτική (λιτότητα)
t+1	$\frac{CB_{t+1}}{Y_{t+1}}$	$\frac{CB_{t+1}}{Y_{t+1}} - \frac{CB_t}{Y_t} < 0$	Επεκτατική δημοσιονομική πολιτική

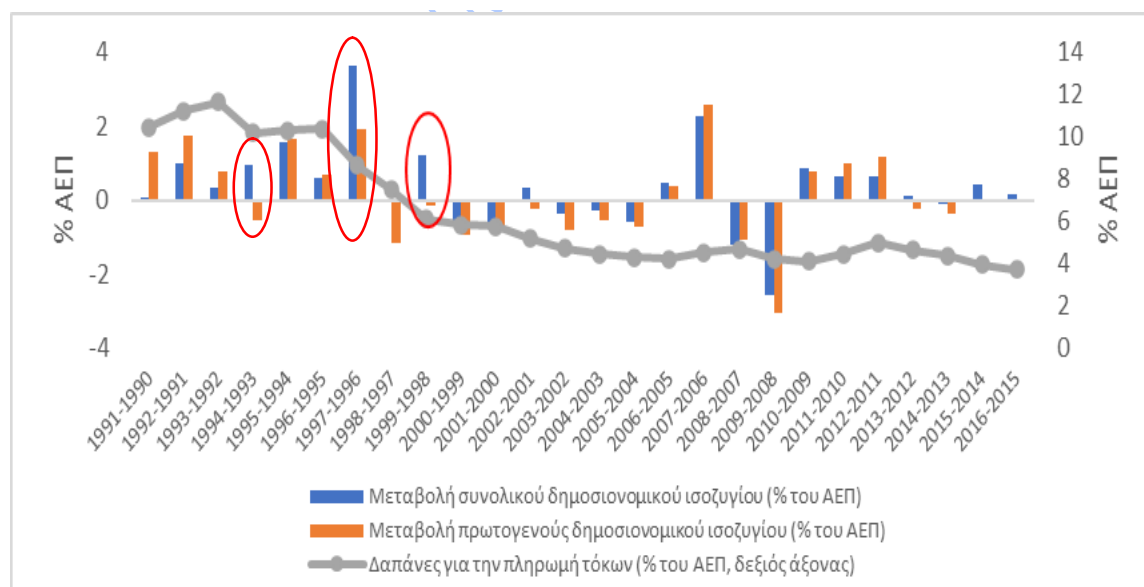
Διόρθωση ως προς τις καθαρές δαπάνες για την πληρωμή τόκων: το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο

Η αφαίρεση από το συνολικό δημοσιονομικό ισοζύγιο των καθαρών δαπανών της γενικής κυβέρνησης για την πληρωμή τόκων συνιστά μια διαισθητικά και μεθοδολογικά απλή υπολογιστική πράξη, από την οποία προκύπτει το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο:

$$\text{Πρωτογενές Ισοζύγιο (= Πρωτογενή Έσοδα - Πρωτογενείς Δαπάνες)} \\ = \text{Συνολικό Δημοσιονομικό Ισοζύγιο - Καθαρές Δαπάνες για την πληρωμή τόκων}$$

Όταν οι καθαρές δαπάνες για την πληρωμή τόκων μειώνονται (αυξάνονται), ως αποτέλεσμα πιθανώς μιας μείωσης (αύξησης) του επιτοκίου του κυβερνητικού δανεισμού, το συνολικό δημοσιονομικό ισοζύγιο βελτιώνεται (επιδεινώνεται), αλλά τούτο εμμέσως

Γράφημα 1. Η εξέλιξη του συνολικού και του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου (ετήσιες απόλυτες μεταβολές) και των καθαρών δαπανών για την πληρωμή τόκων της γενικής κυβέρνησης, Ιταλία, 1990-2016



Πηγή: ΟΟΣΑ, υπολογισμοί του γράφοντος

μόνο και εν μέρει μπορεί να αποδοθεί στην ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική της κυβέρνησης². Στην Ιταλία, για παράδειγμα, την περίοδο 1990-2016, υπήρξαν ορισμένα έτη κατά τα οποία η μείωση των καθαρών δαπανών για τόκους που κατέβαλλε η ιταλική κυβέρνηση οδήγησε σε αισθητά μεγαλύτερη βελτίωση του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου σε σχέση με αυτήν του πρωτογενούς – την περίοδο, μάλιστα, 1998-1999 το τελευταίο επιδεινώθηκε. Στο Γράφημα 1, οι μπάρες εντός κόκκινου κυκλικού περιγράμματος απεικονίζουν ενδεικτικά τρεις τέτοιες περιπτώσεις.

Στη δημόσια συζήτηση γίνεται συχνά επίκληση στο πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο ως κριτήριο προσδιορισμού της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής. Τούτο παρατηρείται, όχι μόνο σε στήλες εφημερίδων, αλλά και στις περιοδικές εκθέσεις διεθνών οργανισμών, όπου ένα μέρος της ακρίβειας θυσιάζεται στον βωμό της εύληπτης επικοινωνίας. Στην Ελλάδα για παράδειγμα, η υποχρέωση επίτευξης υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων στο πλαίσιο των δεσμεύσεων της χώρας έναντι των επίσημων πιστωτών της, ισοδυναμεί με την υποχρέωση άσκησης πολιτικών λιτότητας³.

Ωστόσο, στις ακαδημαϊκές εμπειρικές μελέτες με την επιλεκτική δημοσιονομική πολιτική στη θέση της ανεξάρτητης μεταβλητής, οι απαιτήσεις περί τον εντοπισμό και τη μέτρησή της είναι αυστηρότερες. Κατά συνέπεια, η επιλογή του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου δεν είναι τόσο συχνή και τούτο διότι, όπως αναφέρεται νωρίτερα, η ανίχνευση της επιλεκτικής δημοσιονομικής παρέμβασης απαιτεί την αφαίρεση και άλλων παραγόντων που επηρεάζουν το συνολικό δημοσιονομικό ισοζύγιο. Παρ' όλα αυτά, η υπολογιστική ακρίβεια και η διαισθητική απλότητα του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου, σε συνδυασμό με τη διόλου αμελητέα αβεβαιότητα που περιβάλλει τις άλλες διορθωτικές παρεμβάσεις, εκλογικεύουν εν μέρει τη χρήση του για τις ανάγκες των προαναφερόμενων εμπειρικών μελετών. Όπως όμως συζητείται παρακάτω, σε περιόδους με έντονες διακυμάνσεις του επιχειρηματικού κύκλου, η εγκατάλειψη του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου είναι επιβεβλημένη.

² Μία συνετή δημοσιονομική πολιτική – όπως αυτή που ασκούσε η Ιταλία για το μεγαλύτερο μέρος της αναφερόμενης περιόδου, μπορεί να οδηγήσει πράγματι σε μείωση του επιτοκίου κυβερνητικού δανεισμού και, κατ' επέκταση, σε μείωση των καθαρών δαπανών για την πληρωμή τόκων. Ωστόσο, το επιτόκιο δανεισμού εξαρτάται και από άλλους παράγοντες, όπως είναι η νομισματική πολιτική που ασκεί η κεντρική τράπεζα και οι συνθήκες προσφοράς και ζήτησης στη διεθνή αγορά ομολόγων.

³ Βλ. ενδεικτικά, την έκθεση του IMF (2016) για τη διατηρησιμότητα του ελληνικού δημόσιου χρέους.

Ο Πίνακας 2 περιλαμβάνει έναν ενδεικτικό κατάλογο μελετών, στις οποίες στις οποίες το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο – οι μεταβολές ακριβέστερα – επιλέγεται ως κριτήριο ανίχνευσης μεγάλων επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας.

ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ. ΔΕΝ ΕΠΙΤΡΕΠΕΤΑΙ Η ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ

Πίνακας 2. Ενδεικτικός κατάλογος ακαδημαϊκών μελετών στις οποίες χρησιμοποιείται το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο ως κριτήριο ανίχνευσης επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας

Συγγραφείς	Τίτλος μελέτης	Κριτήριο εντοπισμού επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας
Tavares (2004)	Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments.	Αύξηση του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου κατά τουλάχιστον 1,5 ποσοστιαίες μονάδες (π.μ.) μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Baldacci <i>et al</i> (2004)	Front-Loaded or Back-Loaded Fiscal Adjustments: What Works in Emerging Market Economies?	Αύξηση του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου κατά τουλάχιστον 0,5 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Lambertini and Tavares (2007)	Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU	Αύξηση του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου κατά τουλάχιστον 1,5 π.μ. του ΑΕΠ μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Eichengreen and Panizza (2016)	A surplus of ambition: can Europe rely on large primary surpluses to solve its debt problem?	Μέση αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος κατά τουλάχιστον 3 π.μ. εντός πέντε ετών

Διόρθωση ως προς τη φάση του επιχειρηματικού κύκλου: Το Κυκλικώς Διορθωμένο Πρωτογενές Ισοζύγιο

Έστω ότι, κατά τη διάρκεια της θητείας μιας κυβέρνησης, καταγράφονται υψηλές ετήσιες μεταβολές τόσο του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου όσο και του ρυθμού μεγέθυνσης του συνολικού προϊόντος. Έστω, επίσης, ότι ένας ερευνητής ενδιαφέρεται να εξετάσει το πώς οι πολιτικές εκτεταμένης δημοσιονομικής λιτότητας επηρεάζουν την πιθανότητα επανεκλογής μιας κυβέρνησης· το ερώτημα που ανακύπτει εν προκειμένω είναι το εξής: παρατηρώντας απλώς και μόνο τις διαδοχικές θετικές μεταβολές του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου, νομιμοποιείται ο ερευνητής να συμπεριλάβει στο δείγμα του, το οποίο αποτελείται από μεγάλα επεισόδια λιτότητας, την κυβερνητική θητεία αυτού του υποθετικού σεναρίου; Η απάντηση είναι αρνητική και η εξήγηση έγκειται στη θετική επίδραση που ασκεί ο θετικός ρυθμός μεγέθυνσης στο δημοσιονομικό ισοζύγιο μέσω της λειτουργίας των αυτόματων σταθεροποιητών. Ειδικότερα, η αύξηση του συνολικού εισοδήματος αυξάνει τα έσοδα από άμεσους και έμμεσους φόρους, ενώ η μείωση του ποσοστού ανεργίας μειώνει τις δαπάνες για παροχή επιδομάτων ανεργίας. Αμφότερα τα αποτελέσματα οδηγούν σε βελτίωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου, χωρίς τούτη να αντανακλά αντίστοιχης κλίμακας δημοσιονομική παρέμβαση της κυβέρνησης. Αν λοιπόν η τελευταία επανεκλεγεί, τότε ο ερευνητής μπορεί εσφαλμένα να συμπεράνει ότι το εκλογικό

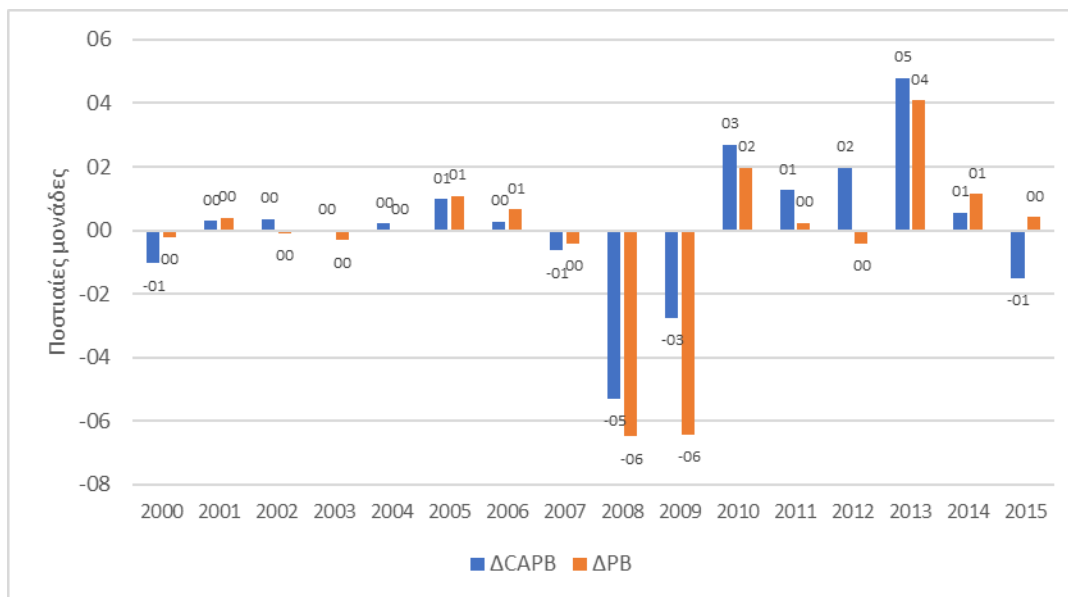
σώμα δεν τιμώρησε – ή ακόμη και αντάμειψε – την κυβέρνηση για τη δημοσιονομική πολιτική που (υποτίθεται ότι) εφάρμοσε. Αν, επιπλέον, υποτεθεί ότι ισχύει η υπόθεση της *οικονομικής ψήφου*, τότε η παρουσία ευνοϊκού μακροοικονομικού περιβάλλοντος, για λόγους άσχετους με τη δημοσιονομική στάση της κυβέρνησης, αυξάνει τον κίνδυνο συναγωγής εσφαλμένων συμπερασμάτων περί τη σχέση λιτότητας και πιθανότητας επανεκλογής. Τα αντίστροφα, βεβαίως, ισχύουν στην περίπτωση που μια ύφεση επιφέρει επιδείνωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου, οπότε μπορεί εσφαλμένα να υποστηριχθεί ότι η κυβέρνηση άσκησε πολιτική δημοσιονομικής χαλάρωσης χωρίς, και πάλι, αυτό να αντανακλά την πραγματικότητα. Σε κάθε περίπτωση, η διόρθωση ως προς τις οικονομικές διακυμάνσεις θα οδηγούσε τον ερευνητή σε ακριβέστερη μέτρηση της δημοσιονομικής πολιτικής ή ακόμη και σε αποκλεισμό της συγκεκριμένης κυβερνητικής θητείας από το δείγμα του. Συνεπώς, στην προσπάθεια ανίχνευσης και μέτρησης της δημοσιονομικής παρέμβασης της κυβέρνησης, η απομόνωση των επιδράσεων του οικονομικού κύκλου είναι επιβεβλημένη· η δε ανάγκη διόρθωσης είναι μεγαλύτερη όσο μεγαλύτερες είναι οι οικονομικές διακυμάνσεις.

Η εξέλιξη των μεταβολών του κυκλικά διορθωμένου και του πρωτογενούς ισοζυγίου της Ισπανίας την περίοδο 2000-2015 αποτελεί διαφωτιστικό παράδειγμα των όσων αναφέρονται παραπάνω (Γράφημα 2). Τα χρόνια πριν από την εκδήλωση της Παγκόσμιας Χρηματοπιστωτικής Κρίσης και της κρίσης χρέους της ευρωζώνης (2000-2007), η εξομάλυνση του οικονομικού κύκλου αποτυπώνεται στις σχετικά ήπιες μεταβολές και αποκλίσεις μεταξύ των δύο μεγεθών. Όταν, όμως, ξεσπούν οι δύο διαδοχικές κρίσεις εκείνο που παρατηρεί αρχικά κανείς είναι η ραγδαία επιδείνωση των δύο μεγεθών – απότοκο της ύφεσης και της λειτουργίας των αυτόματων σταθεροποιητών. Αμέσως μετά, εξαιτίας των πιέσεων αγορών και θεσμών για εξυγίανση των κυβερνητικών προϋπολογισμών, τα δύο ισοζύγια καταγράφουν αισθητή βελτίωση – η Ισπανία εφαρμόζει λιτότητα. Για αυτήν την περίοδο, όμως, οι μεταβολές στο κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο είναι σταθερά και αισθητά υψηλότερες από εκείνες του πρωτογενούς, γεγονός που φανερώνει ότι η λιτότητα που εφάρμοσε η ισπανική κυβέρνηση ήταν υψηλότερη από εκείνη που υποδεικνύει η εξέλιξη του πρωτογενούς ισοζυγίου.

Επιστρέφοντας στο υποθετικό σενάριο του ερευνητή που ενδιαφέρεται να συλλέξει επεισόδια εκτεταμένης δημοσιονομικής λιτότητας, αν, ως κριτήριο ανίχνευσης και μέτρησης επέλεγε το πρωτογενές αντί του κυκλικά διορθωμένου ισοζυγίου, τότε θα

απέκλειε εσφαλμένα από το δείγμα του το έτος 2012, ενδεχομένως και το 2011, και θα διέπραττε σφάλμα μέτρησης για τα λοιπά έτη λιτότητας αυτής της περιόδου.

Γράφημα 2. Απόλυτες ετήσιες μεταβολές του κυκλικώς διορθωμένου (CAPB) και του πρωτογενούς (PB) δημοσιονομικού ισοζυγίου, Ισπανία, 2000-2015



Πηγή: ΟΟΣΑ, υπολογισμοί του γράφοντος

Εκτίμηση και μειονεκτήματα του Κυκλικώς Διορθωμένου Πρωτογενούς Δημοσιονομικού Ισοζυγίου

Η διόρθωση ως προς τη φάση του επιχειρηματικού κύκλου επιχειρεί να μετρήσει και ακολούθως να απομονώσει την επίδραση των οικονομικών διακυμάνσεων από το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο, έτσι ώστε αυτό που θα απομείνει μετά την αφαίρεση να αποτυπώνει την επίδραση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής. Από διαισθητική άποψη, η διόρθωση ως προς τον κύκλο αποσκοπεί να δώσει απάντηση στο εξής ερώτημα: ποιο θα ήταν το ύψος του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου αν δεν υπήρχαν οικονομικές διακυμάνσεις; Ή, αναδιατυπώνοντας το ερώτημα, ποιο θα ήταν το ύψος του πρωτογενούς ισοζυγίου αν η οικονομία ισορροπούσε στο επίπεδο του δυνητικού προϊόντος της;

Σε αντίθεση με τη μετάβαση από το συνολικό στο πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο, όπου αρκεί μια απλή υπολογιστική πράξη, η διόρθωση ως προς τον επιχειρηματικό κύκλο συνιστά μια σύνθετη διαδικασία για τη μέτρηση ενός μη παρατηρήσιμου μεγέθους προκειμένου να απαντηθεί ένα υποθετικό ερώτημα. Τούτο σημαίνει πως η διαδικασία διόρθωσης εμπεριέχει εκτιμήσεις και προβλέψεις αφενός για το επίπεδο του δυνητικού

προϊόντος και αφετέρου για τον βαθμό αντίδρασης του δημοσιονομικού ισοζυγίου (εκφρασμένου ως ποσοστό επί του ΑΕΠ) στις διακυμάνσεις του επιχειρηματικού κύκλου – οι τελευταίες εκφράζονται με το παραγωγικό κενό, δηλαδή, με τη διαφορά του πραγματοποιημένου από το δυνητικό προϊόν (European Commission, 2019).

Αλγεβρικά, ο υπολογισμός του κυκλικά διορθωμένου πρωτογενούς ισοζυγίου (CAPB) το έτος t διατυπώνεται ως ακολούθως (European Commission, 2014):

$$CAPB_t = \frac{(R_t - G_t)}{Y_t} - \varepsilon \times (Y_{a,t} - Y_{p,t}) = PB_t - \varepsilon \times OG_t \quad (1)$$

Κυκλική
συνιστώσα

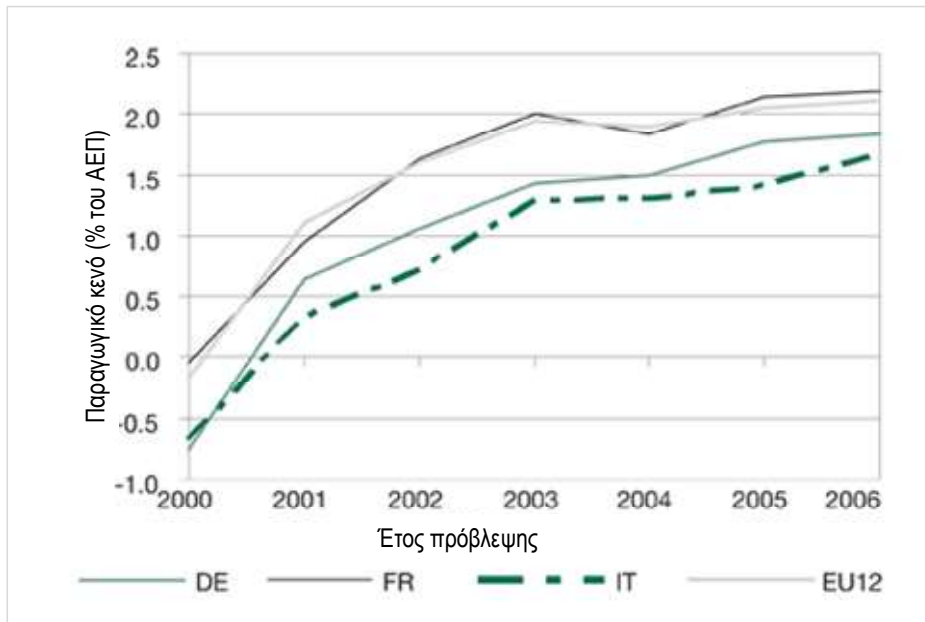
όπου: PB_t είναι το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο, PR_t και PE_t τα πρωτογενή έσοδα και δαπάνες αντίστοιχα, ε η ημι-ελαστικότητα⁴ του ισοζυγίου ως προς τις μεταβολές του παραγωγικού κενού (OG_t) και $Y_{a,t}$, $Y_{p,t}$ τα επίπεδα του πραγματικού και του δυνητικού προϊόντος αντίστοιχα. Στην εξίσωση (1) το γινόμενο της ημι-ελαστικότητας επί το παραγωγικό κενό εκφράζει την κυκλική συνιστώσα του δημοσιονομικού ισοζυγίου, οπότε εκείνο που απομένει μετά την αφαίρεσή της από το πρωτογενές ισοζύγιο αντιστοιχεί στην επίδραση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής⁵. Λόγω της παρουσίας των αυτόματων σταθεροποιητών το πρόσημο της ημι-ελαστικότητας είναι θετικό.

Το μεγαλύτερο – και εξ ορισμού αξεπέραστο – εμπόδιο στην προσπάθεια εκτίμησης του κυκλικά διορθωμένου ισοζυγίου αφορά στον υπολογισμό του δυνητικού προϊόντος και τούτο, διότι ο υπολογισμός του εμπεριέχει προβλέψεις, σε πραγματικό χρόνο μάλιστα, για τη μελλοντική πορεία της οικονομίας. Μοιραία, λοιπόν, αυτοί οι υπολογισμοί περιβάλλονται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας και συχνά οι προβλέψεις αναθεωρούνται. Για του λόγου το αφαλές, το Γράφημα 3 απεικονίζει διαδοχικές εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το παραγωγικό κενό του έτους 2000 στις Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία και την ΕΕ12.

⁴ Η ημι-ελαστικότητα μετράει την *απόλυτη* μεταβολή ενός λόγου μεταβλητών (PB/Y) ως προς τη *σχετική* (ποσοστιαία) μεταβολή μιας μεταβλητής (Y). Δηλαδή, μετράει τη μεταβολή – σε ποσοστιαίες μονάδες – του λόγου PB/Y ως προς την ποσοστιαία μεταβολή του Y – για αυτό ονομάζεται *ημι-ελαστικότητα*. Η ελαστικότητα, από την άλλη πλευρά, μετράει την ποσοστιαία μεταβολή του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου, εκφρασμένου σε χρηματικές μονάδες, προς την ποσοστιαία μεταβολή του συνολικού προϊόντος, επίσης εκφρασμένου σε χρηματικές μονάδες. Έτσι, αν υποθεθεί ότι τα φορολογικά έσοδα εμφανίζουν σχεδόν τέλεια συσχέτιση ως προς τον επιχειρηματικό κύκλο, τότε η ημι-ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων θα προσεγγίζει το μηδέν – τα φορολογικά έσοδα μεταβάλλονται κατά το ίδιο ποσοστό με το οποίο μεταβάλλεται το προϊόν, οπότε η μεταβολή του λόγου εσόδων προς ΑΕΠ θα είναι μηδενική, καθώς μεταβάλλεται το τελευταίο. Τουναντίον, η ελαστικότητα θα προσεγγίζει τη μονάδα. Για μία κατατοπιστική εξήγηση της διαφοράς μεταξύ των δύο όρων βλ. European Commission (2014 και 2019).

⁵ Το ΔΝΤ εφαρμόζει διαφορετική μεθοδολογία εκτίμησης του CAPB, αλλά η λογική είναι παρόμοια.

Γράφημα 3. Προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το παραγωγικό κενό του έτους 2000 στις Γερμανία (DE), Γαλλία (FR), Ιταλία (IT) και την ΕΕ12 (EU12)



Πηγή: Larch and Turrini (2010)

Όταν οι προβλέψεις αποδεικνύεται εκ των υστέρων ότι έχουν υποεκτιμήσει το παραγωγικό κενό, τότε πιστώνεται στην κυβέρνηση δημοσιονομική σύνεση – ή χρεώνεται στην κυβέρνηση δημοσιονομική λιτότητα – χωρίς τούτο να αντανακλά την πραγματικότητα (βλ. εξίσωση (1)). Τα αντίθετα ισχύουν όταν οι προβλέψεις υπερεκτιμούν το παραγωγικό κενό. Το Πλαίσιο 1 αναφέρεται σε μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση.

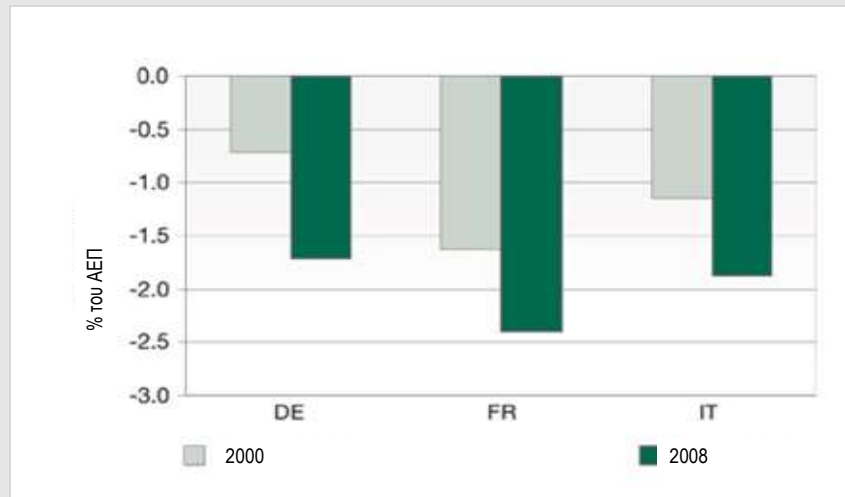
Πλαίσιο 1. Η διαδικτυακή φούσκα του 2000 και η δημοσιονομική παρεκτροπή της Γερμανίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας

Οι Larch και Turrini (2010) εξηγούν πώς οι εσφαλμένες προβλέψεις για το παραγωγικό κενό στα τέλη της δεκαετίας του 1990 οδήγησαν σε διένεξη μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κυβερνήσεων της Γερμανίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας. Τη συγκεκριμένη περίοδο, ένεκα και της διαδικτυακής φούσκας που ακόμη δεν είχε σκάσει, το διεθνές μακροοικονομικό περιβάλλον ήταν αρκετά ευνοϊκό και τούτο είχε συμβάλει στη διαμόρφωση μιας εξίσου ευνοϊκής εικόνας για τα δημοσιονομικά ισοζύγια των κρατών μελών της ευρωζώνης. Η εξέταση των – κυκλικά διορθωμένων – κυβερνητικών προϋπολογισμών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, κατέληγε στο συμπέρασμα ότι οι κυβερνήσεις συμμορφώνονται εν πολλοίς με τους κανόνες του Συμφώνου. Ορισμένες, λοιπόν, από τις κυβερνήσεις, θεωρώντας ότι διαθέτουν το αναγκαίο δημοσιονομικό περιθώριο, εφάρμοσαν πολιτικές αύξησης των

δαπανών και μείωσης των φόρων. Όταν όμως στις αρχές της επόμενης δεκαετίας, έσκασε η διαδικτυακή φούσκα, επηρεάζοντας τους ρυθμούς μεγέθυνσης και τα δημοσιονομικά ισοζύγια των τριών κυρίως προαναφερόμενων χωρών, η πρόθεση λήψης πρόσθετων μέτρων δημοσιονομικής επέκτασης συνάντησε την αντίσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Εκείνο που είχε συμβεί ήταν μια εκτεταμένη υποεκτίμηση του παραγωγικού κενού στα τέλη της δεκαετίας του 1990. Όπως αποδείχθηκε εκ των υστέρων, το θετικό παραγωγικό κενό δεν ήταν απλώς θετικό, αλλά αισθητά υψηλότερο από το εκτιμώμενο εκείνη την εποχή επίπεδο του. Ως αποτέλεσμα, οι κυβερνητικοί προϋπολογισμοί των συγκεκριμένων χωρών αποδείχθηκε ότι βρίσκονταν σε αισθητά δυσμενέστερη κατάσταση από αυτήν που υποδείκνυε το κυκλικώς διορθωμένο ισοζύγιο (Γράφημα 4). Κατ' αντιστοιχία, στην ανοδική φάση του κύκλου (1995-1996) η πραγματική ελαστικότητα των εσόδων ως προς τον οικονομικό κύκλο αποδείχθηκε υψηλότερη από τη σταθερή εκτιμώμενη τιμή της, ενώ το αντίθετο συνέβη όταν οι οικονομίες εισήλθαν σε περίοδο ύφεσης.

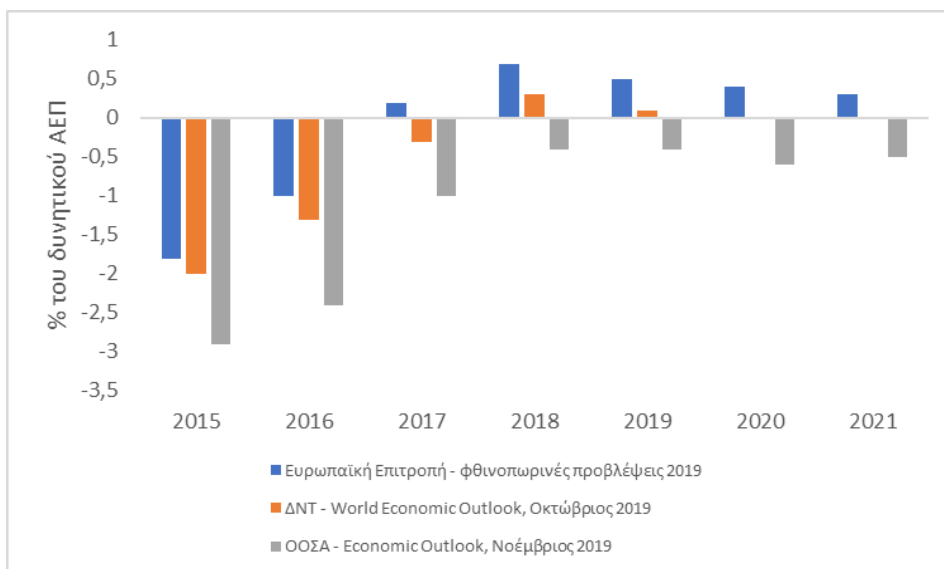
Γράφημα 4. Εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τα έτη 2000 και 2008 για το Κυκλικώς Διορθωμένο Ισοζύγιο του έτους 2000 στις Γερμανία (DE), Γαλλία (FR) και Ιταλία (IT).



Πηγή: Larch and Turrini (2010)

Ας σημειωθεί τέλος ότι η αβεβαιότητα που περιβάλλει τις εκτιμήσεις για το δυνητικό προϊόν δεν τεκμαίρεται μόνο από τις συχνές αναθεωρήσεις των εκτιμήσεων από τον ίδιο θεσμό, αλλά και από τις αποκλίσεις μεταξύ διαφορετικών θεσμών. Το Γράφημα 5 απεικονίζει τις αποκλίσεις στις εκτιμήσεις και προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του ΟΟΣΑ για το παραγωγικό κενό της ευρωζώνης τα έτη 2015-2021.

Γράφημα 5. Εκτιμήσεις και προβλέψεις Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ΔΝΤ και ΟΟΣΑ για το παραγωγικό κενό στην ευρωζώνη τα έτη 2015-2021.



Πηγή: Navarini and Zorpe (2022)

Το δεύτερο σημαντικό εμπόδιο που καθιστά επισφαλείς τις εκτιμήσεις για το κυκλικώς διορθωμένο ισοζύγιο αφορά στον υπολογισμό του βαθμού αντίδρασης του ισοζυγίου στις διακυμάνσεις του επιχειρηματικού κύκλου, δηλαδή, στο μέτρο της ημι-ελαστικότητας. Η τελευταία, σύμφωνα με τη διαδικασία που υιοθετεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενσωματώνεται στους υπολογισμούς για το κυκλικώς διορθωμένο ισοζύγιο ως σταθερή παράμετρος και διατηρεί την ίδια τιμή για εννέα έτη (βλ. Πλαίσιο 2). Σύμφωνα με την τελευταία αναθεώρηση, η τιμή της κατά μέσο όρο για το σύνολο της ΕΕ ισούται με 0,50 (European Commission, 2019). Τούτο σημαίνει ότι, για κάθε μεταβολή του παραγωγικού κενού ίση με 1% ο λόγος του (πρωτογενούς), δημοσιονομικού ισοζυγίου προς το ΑΕΠ μεταβάλλεται κατά ½ ποσοστιαίες μονάδες. Σε επίπεδο κρατών μελών, η τιμή της ημι-ελαστικότητας εκτείνεται από 0,29 στη Βουλγαρία έως 0,63 στη Γαλλία, με τις αποκλίσεις να οφείλονται, μεταξύ άλλων σε διαρθρωτικής φύσεως παράγοντες, όπως είναι το μέγεθος της κυβέρνησης, η προοδευτικότητα του φορολογικού συστήματος και οι δαπάνες για επιδόματα ανεργίας (Mourre et al., 2014).

Πλαίσιο 2: Μέθοδος εκτίμησης της ημι-ελαστικότητας στην ΕΕ

Σύμφωνα με τη μεθοδολογία που εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Mourre et al., 2014, ECB, 2014, και European Commission 2019), η ημι-ελαστικότητα υπολογίζεται ως ακολούθως: αρχικά, εκτιμώνται οι μεμονωμένες ελαστικότητες για κάθε μία από τις

τέσσερις μεγάλες κατηγορίες φορολογικών εσόδων ξεχωριστά (φόρων εισοδήματος, εταιρικών φόρων, έμμεσων φόρων και ασφαλιστικών εισφορών), καθώς και για τις δαπάνες για επιδόματα ανεργίας⁶. Στη συνέχεια, για κάθε κράτος μέλος, υπολογίζονται οι ελαστικότητες για το σύνολο των φορολογικών εσόδων και για το σύνολο των δαπανών, από τον σταθμισμένο μέσο όρο των συνιστωσών τους. Κατόπιν, οι συναθροιστικές αυτές ελαστικότητες - μία για τα έσοδα και μία για τις δαπάνες - μετατρέπονται σε ημι-ελαστικότητες (εκφράζονται δηλαδή ως ποσοστό επί του ΑΕΠ) και από το άθροισμά τους προκύπτει η τελική ημι-ελαστικότητα για το σύνολο του δημοσιονομικού ισοζυγίου. Η διαδικασία αυτή επαναλαμβάνεται κάθε 9 χρόνια, προκειμένου να ελεγχθούν οι υποθέσεις ως προς τις μεμονωμένες ελαστικότητες, τη στάθμισή τους με σταθμά τα μερίδια των συνιστωσών τους και το παραγωγικό ΑΕΠ.

Για να προσεγγίζει η ημι-ελαστικότητα όσο το δυνατόν ακριβέστερα την πραγματικά ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, θα πρέπει οι κυκλικές συνιστώσες του προϋπολογισμού να αντιδρούν στις μεταβολές του παραγωγικού κενού, όπως προβλέπει η τιμή της. Είναι, όμως, πάντοτε έτσι τα πράγματα; Η απάντηση είναι αρνητική και η εξήγηση εντοπίζεται στην παρουσία ορισμένων παραγόντων, οι οποίοι επηρεάζουν μεν το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο, αλλά δεν οφείλονται σε δημοσιονομικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης. Όσο πιο έντονη είναι η παρουσία αυτών των παραγόντων τόσο μεγαλύτερη είναι η απόκλιση της πραγματοποιημένης από την εκτιμώμενη ημι-ελαστικότητα και, κατ' επέκταση, τόσο μεγαλύτερο το σφάλμα μέτρησης περί τη στάση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής. Οι παράγοντες που αποτυγχάνει να λάβει υπόψη του το κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο επηρεάζουν κυρίως το σκέλος των φορολογικών εσόδων και είναι οι ακόλουθοι:

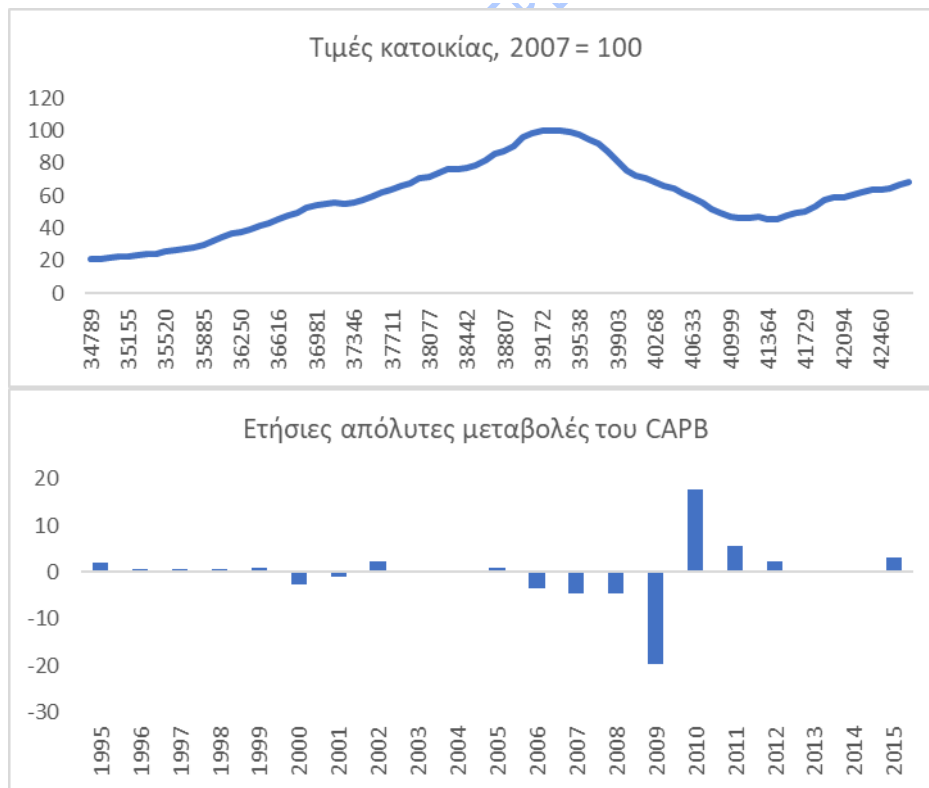
- Εκτεταμένες μεταβολές στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων: Όπως επισημαίνουν οι Guajardo et al. (2011), οι εκτεταμένες μεταβολές στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων - κατοικίας, μετοχών, εμπορευμάτων - επηρεάζουν τα φορολογικά έσοδα και, στον βαθμό που συγχρονίζονται με τον οικονομικό κύκλο, ασκούν ανάλογη επίδραση και στο κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο. Τούτο σημαίνει ότι, ένα μέρος της μεταβολής του τελευταίου, ενώ οφείλεται σε μεταβολές των τιμών των περιουσιακών στοιχείων, ανάγεται εσφαλμένα σε παρεμβάσεις της δημοσιονομικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εν προκειμένω

⁶ Οι δαπάνες για επιδόματα ανεργίας θεωρούνται η μοναδική κατηγορία δαπανών που επηρεάζεται από τη φάση του επιχειρηματικού κύκλου (Mourre et al., 2014).

αποτελεί η περίπτωση της Ιρλανδίας το 2009, όπου η ραγδαία πτώση στις τιμές της κατοικίας οδήγησε σε καταβύθιση των φορολογικών εσόδων, με επακόλουθο την κατακόρυφη επιδείνωση του κυκλικά διορθωμένου ισοζυγίου (Γράφημα 6). Η αναζήτηση, επομένως, επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας με κριτήριο τις θετικές μεταβολές του κυκλικά διορθωμένου ισοζυγίου θα απέκλειε τη συγκεκριμένη περίπτωση από το δείγμα, ενώ από επίσημα κείμενα της κυβέρνησης και διεθνών οργανισμών είναι γνωστό ότι η τότε κυβέρνηση της Ιρλανδίας εφάρμοσε πολιτική εκτεταμένης δημοσιονομικής λιτότητας (Guajardo et al., 2011 και Alesina et al., 2019).

- Μεταβολές στη σύνθεση του ΑΕΠ: Η σύνθεση του ΑΕΠ, είτε από την πλευρά του συνολικού εισοδήματος είτε από την πλευρά της συνολικής δαπάνης, μπορεί να μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου και οι μεταβολές αυτές επηρεάζουν συχνά τα φορολογικά έσοδα (ECB, 2014). Για παράδειγμα, μια αύξηση του μεριδίου των μισθών οδηγεί σε αύξηση των φορολογικών εσόδων, εφόσον οι μισθοί επιβαρύνονται με υψηλότερη φορολόγηση. Η αύξηση αυτή αποτυπώνεται στη βελτίωση του κυκλικά διορθωμένου ισοζυγίου, χωρίς όμως αυτή να οφείλεται στην ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική. Το ίδιο ισχύει και στην

Γράφημα 6. Η επίδραση των μεταβολών στις τιμές της κατοικίας στο κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο της Ιρλανδίας, 1995-2016



Πηγή: EKT για τις τιμές κατοικίας και AMECO για το διορθωμένο ως προς τον κύκλο δημοσιονομικό ισοζύγιο

περίπτωση αύξησης του μεριδίου της εγχώριας ζήτησης έναντι του μεριδίου των καθαρών εξαγωγών, δεδομένου ότι οι τελευταίες φορολογούνται από ελάχιστα έως καθόλου.

- Μεταβολές στη σύνθεση της κατανάλωσης: Η μεταστροφή της κατανάλωσης προς αγαθά πολυτελείας οδηγεί σε αύξηση των έμμεσων φόρων και σε βελτίωση του κυκλικώς διορθωμένου ισοζυγίου (European Commission, 2013).

- Μεταβολές στο δείκτη κάλυψης των επιδομάτων ανεργίας: σε περιόδους βαθιάς και παρατεταμένης ύφεσης, η αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας είναι πιθανό να οδηγήσει σε μείωση του δείκτη κάλυψης του επιδόματος ανεργίας, καθώς οι μακροχρόνια άνεργοι – ή έστω ένα μέρος αυτών – παύει να είναι δικαιούχοι του επιδόματος (ECB, 2014). Κατά συνέπεια, η σχετική δαπάνη μειώνεται και το κυκλικώς διορθωμένο ισοζύγιο βελτιώνεται, χωρίς και πάλι αυτό να προέρχεται από δημοσιονομική παρέμβαση της κυβέρνησης.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, η πραγματοποιημένη ημι-ελαστικότητα αποκλίνει από τη σταθερή τιμή της, καθώς βασίζεται σε υποθέσεις για τον λόγο εσόδων και δαπανών προς το ΑΕΠ, οι οποίες διαψεύδονται στην πράξη. Μοιραία, λοιπόν, το κυκλικώς διορθωμένο ισοζύγιο εκπέμπει εσφαλμένες μετρήσεις περί τη στάση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής, το μέγεθος των οποίων αυξάνεται σε περιόδους έντονων οικονομικών διακυμάνσεων και οικονομικών μεταβολών διαρθρωτικής φύσεως.

Στην ευρωζώνη το διορθωμένο ως προς τον κύκλο πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο αποτελεί κατ' ουσίαν⁷ το βασικό κριτήριο βάσει του οποίου αξιολογείται η συμμόρφωση των κρατών μελών με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Αν αναλογιστεί, λοιπόν, κανείς την πιθανότητα να απευθύνονται συστάσεις δημοσιονομικής περιστολής βάσει προβλέψεων που δεν αποκλείεται στο μέλλον να αποδειχθούν εσφαλμένες, εύλογα αντιλαμβάνεται το βάσιμο των προτάσεων υπέρ της εγκατάλειψης του εν λόγω μέτρου (βλ., για παράδειγμα, Blanchard et al., (2021) και Darvas et al., (2018)).

Στις ακαδημαϊκές εμπειρικές μελέτες με αντικείμενο έρευνας τις επιδράσεις της δημοσιονομικής πολιτικής – στο πεδίο της πολιτικής οικονομίας κατά κύριο λόγο – το διορθωμένο ως προς τον κύκλο πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο – για την ακρίβεια, οι μεταβολές αυτού – κατέχει τη μερίδα του λέοντος μεταξύ των κριτηρίων ανίχνευσης και

⁷ Για την ακρίβεια, πρόκειται για το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο, το οποίο όμως ενσωματώνει το κυκλικώς διορθωμένο ισοζύγιο, συμπληρώνοντάς το απλώς ως προς ορισμένους ακόμη παράγοντες.

μέτρησης επεισοδίων δημοσιονομικής προσαρμογής. Στον Πίνακα 3 απαριθμούνται ορισμένες από αυτές τις μελέτες.

Πίνακας 3. Ενδεικτικός κατάλογος ακαδημαϊκών μελετών στις οποίες χρησιμοποιείται το διορθωμένο ως προς τον κύκλο πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο (CAPB) ως κριτήριο ανίχνευσης επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας

Συγγραφείς	Τίτλος μελέτης	Κριτήριο εντοπισμού επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας
Ahrend et al. (2006)	Interactions between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation	Αύξηση του CAPB κατά μία π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Alesina and Ardagna (1998)	Tales of fiscal adjustment	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 2 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών ή κατά 1.5 π.μ. εντός διετίας
Alesina and Ardagna (2009)	Large changes in fiscal policy: Taxes Versus Spending	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 1.5 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Alesina and Perotti (1997)	Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 1.5 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών ή αύξηση 1.5 π.μ. εντός διετίας με κάθε αύξηση μεγαλύτερη από 1.25 π.μ.
Ardagna (2009)	Determinants and consequences of fiscal consolidations in OECD countries	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 1.5 π.μ. εντός ενός έτους ή κατά τουλάχιστον 2 π.μ. εντός διετίας με κάθε αύξηση μεγαλύτερη από 1.5 π.μ.
Dellepiane-Avellaneda et al.	Fiscal politics in time: pathways to fiscal consolidation in Ireland, Greece, Britain, and Spain, 1980–2012	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 1 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Alesina et al.	Electoral Consequences of large fiscal adjustments	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 1.5 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Bojar (2017)	The electoral advantage of the left in times of fiscal adjustment	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 1.5 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών
Mulas-Granados (2004)	Voting against spending cuts: The Electoral Costs of Fiscal Adjustment in Europe	Αύξηση του CAPB κατά τουλάχιστον 1.25 π.μ. μεταξύ δύο διαδοχικών ετών και θετική μεταβολή του συνολικού δημοσιονομικού ισοζυγίου το επόμενο ή το προηγούμενο έτος

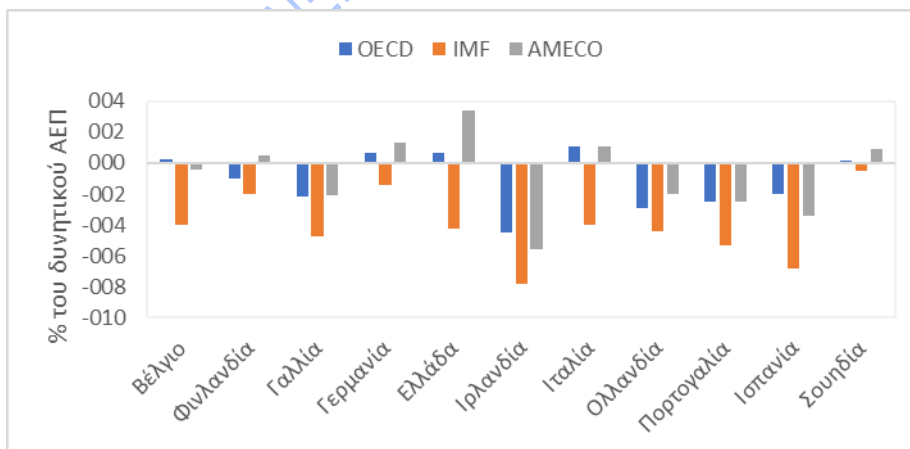
Διόρθωση ως προς άλλους παράγοντες: το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο

Το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο συμπληρώνει κατ' ουσίαν το κυκλικώς διορθωμένο, περιλαμβάνοντας διορθώσεις ως προς την επίδραση των εκτεταμένων μεταβολών στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων, καθώς και ορισμένων άπαξ ή προσωρινών κυβερνητικών συναλλαγών, όπως είναι οι πωλήσεις ή η ενοικίαση χρήσης

κρατικών περιουσιακών στοιχείων⁸. Διαισθητικά, και βάσει όσων έχουν συζητηθεί νωρίτερα, η μετάβαση από το κυκλικά διορθωμένο στο διαρθρωτικό ισοζύγιο συνιστά ένα βήμα εγγύτερα στον εντοπισμό της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής. Στην πράξη, ωστόσο, η διαδικασία διόρθωσης είναι αρκετά πολύπλοκη και σύνθετη και τούτο, διότι οι εκτιμήσεις εξαρτώνται, μεταξύ άλλων, από τη μεθοδολογία που υιοθετείται ως προς τη διόρθωση για τις τιμές των περιουσιακών στοιχείων και από την ετερογένεια μεταξύ των χωρών αναφορικά με τις πρακτικές που υιοθετούν για τη λογιστική καταγραφή των προαναφερόμενων συναλλαγών (IMF, 2015). Ενδεικτικές είναι εν προκειμένω οι σημαντικές διαφορές ως προς τις εκτιμήσεις που διενεργούν για το διαρθρωτικό ισοζύγιο ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ, και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Γράφημα 7). Από το Γράφημα 7 καθίσταται προφανές ότι η σύνθεση του δείγματος ενός ερευνητή που ενδιαφέρεται να συλλέξει και να μετρήσει επεισόδια λιτότητας διαφοροποιείται ανάλογα με την πηγή άντλησης των στοιχείων.

Σε κάθε περίπτωση, η υιοθέτηση της παραδοσιακής μεθόδου για την ανίχνευση και μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής είναι μάλλον προτιμότερο να αντιστοιχεί στο διαρθρωτικό ισοζύγιο, στον βαθμό που το τελευταίο απαλλάσσει την επιλεκτική δημοσιονομική πολιτική από τις επιδράσεις των εκτεταμένων μεταβολών στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων – επιδράσεις που, όπως φαίνεται και στην περίπτωση της Ιρλανδίας, προκαλούν ενίοτε εκτεταμένες στρεβλώσεις στη μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής.

Γράφημα 7. Εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ, του ΔΝΤ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο του έτους 2011 και για επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες



Πηγή: ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, AMECO

⁸ Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει το ΔΝΤ (2015), το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο ενσωματώνει διορθώσεις και ως προς τη σύνθεση του ΑΕΠ.

3. Η αφηγηματική μέθοδος: αναζήτηση της λιτότητας στις πρωτογενείς πηγές

Περιγραφή και λογική της μεθόδου

Η αφηγηματική μέθοδος επιχειρεί να εντοπίσει και να μετρήσει τις εξωγενείς δημοσιονομικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης, αναζητώντας τις απ' ευθείας σε επίσημα έγγραφα περί την ασκούμενη οικονομική πολιτική, και σε οικονομικές εκθέσεις διεθνών οργανισμών. Μεταξύ των πηγών που χρησιμοποιούνται για αυτόν τον σκοπό περιλαμβάνονται:

- Κυβερνητικοί προϋπολογισμοί και σχετικές ομιλίες των αρμόδιων κυβερνητικών στελεχών
- Εκθέσεις κεντρικών τραπεζών
- Προγράμματα σύγκλισης και σταθερότητας που υποβάλλονται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

Μετά τη μελέτη των πηγών και τη συλλογή των στοιχείων, η μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής ισούται απλώς με το άθροισμα των μεταβολών σε φόρους και δημόσιες δαπάνες εκφρασμένων αμφοτέρως ως ποσοστό του ΑΕΠ. Έτσι, για τον εντοπισμό και τη μέτρηση επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας ειδικότερα, ο ερευνητής αθροίζει για κάθε έτος, ή για τα έτη εντός εκάστης κυβερνητικής θητείας, τις αυξήσεις των φόρων και τις μειώσεις των δαπανών (οι τελευταίες κατ' απόλυτη τιμή).

Πρωτοπόροι της αφηγηματικής μεθόδου στο πλαίσιο των ερευνών για τις επιδράσεις της δημοσιονομικής πολιτικής θεωρούνται οι Romer και Romer (2010), οι οποίοι επιχειρούν να εκτιμήσουν τις μακροοικονομικές επιδράσεις των μεταβολών στη φορολογία. Η εξήγηση για την αποκλειστική εστίαση στο σκέλος της φορολογίας ανάγεται στην έντονη κυκλικότητα που χαρακτηρίζει τους φόρους, σε αντίθεση με τις δημόσιες δαπάνες, όπου σημαντική (αρνητική) συσχέτιση με τον επιχειρηματικό κύκλο εντοπίζεται μόνο στις δαπάνες για επιδόματα ανεργίας (European Commission, 2019).

Μετά τους Romer και Romer (2010), κατασκευάστηκαν, μέσω της αφηγηματικής μεθόδου, δύο επιπλέον σύνολα δεδομένων· το πρώτο δημιουργήθηκε από τους Devries et al. (2011), και καλύπτει 17 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ για την περίοδο 1978-2009, και το δεύτερο – και μακράν το πληρέστερο έως τώρα – από τους Alesina et al. (2015) και καλύπτει 16 χώρες

μέλη του ΟΟΣΑ για την περίοδο 1970-2014⁹. Αμφότερα εστιάζουν αποκλειστικά σε επεισόδια δημοσιονομικής λιτότητας, ενώ τα δεδομένα τους δεν περιλαμβάνουν μόνο αυξήσεις της φορολογίας, αλλά και μειώσεις στο σκέλος των δαπανών. Επίσης, όπως και στους Romer και Romer, το ενδιαφέρον επικεντρώνεται μόνο σε εξωγενείς δημοσιονομικές παρεμβάσεις· οι τελευταίες τεκμαίρονται όταν το κίνητρο της δημοσιονομικής παρέμβασης της κυβέρνησης αφορά σε λόγους που δεν σχετίζονται με τη φάση του επιχειρηματικού κύκλου. Τέτοιοι μπορεί να είναι, για παράδειγμα, η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους ή η μείωση του μεγέθους της κυβέρνησης. Πέραν αυτών των προσπαθειών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο της τελευταίας αναθεώρησης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 2011, όταν η βαθιά ύφεση και η λιτότητα ανέδειξαν τα προβλήματα που συνοδεύουν το διαρθρωτικό ισοζύγιο ως κριτήριο αξιολόγησης των δημοσιονομικών επιδόσεων των κυβερνήσεων, συμπλήρωσε τον διορθωτικό βραχίονα του Συμφώνου με ένα νέο μέτρο παρακολούθησης: την επιλεκτική δημοσιονομική προσπάθεια (ECB, 2014¹⁰). Πρόκειται κατ' ουσίαν για εφαρμογή της αφηγηματικής μεθόδου, καθώς η επιλεκτική δημοσιονομική προσπάθεια υπολογίζεται από τις εκθέσεις που υποβάλλουν οι κυβερνήσεις στην Επιτροπή στο πλαίσιο των δημοσιονομικών κανόνων. Έτσι, έχει δημιουργηθεί μία βάση δεδομένων, η οποία περιέχει μέτρα επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής, καταναμημένα μεταξύ φορολογικών εσόδων και δαπανών.

Μέσω της αφηγηματικής μεθόδου επιχειρείται κατ' ουσίαν να δοθεί απάντηση στο πρόβλημα απαλλαγής του δημοσιονομικού ισοζυγίου από μεταβολές που οφείλονται σε άλλους, πλην της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής, παράγοντες. Αντί η τελευταία να ανιχνεύεται μέσα από την εξέλιξη του κυκλικώς διορθωμένου ή του διαρθρωτικού ισοζυγίου, με ό,τι αυτό συνεπάγεται ως προς την πιθανότητα σφάλματος μέτρησης, εντοπίζεται απ' ευθείας μέσα από τη μελέτη των προαναφερόμενων πρωτογενών πηγών. Το γεγονός ότι ο Alberto Alesina – οι μελέτες του οποίου, μαζί με άλλους συγγραφείς, τις δεκαετίες του 1990 και του 2000 κατέχουν εξέχουσα θέση στη βιβλιογραφία περί των

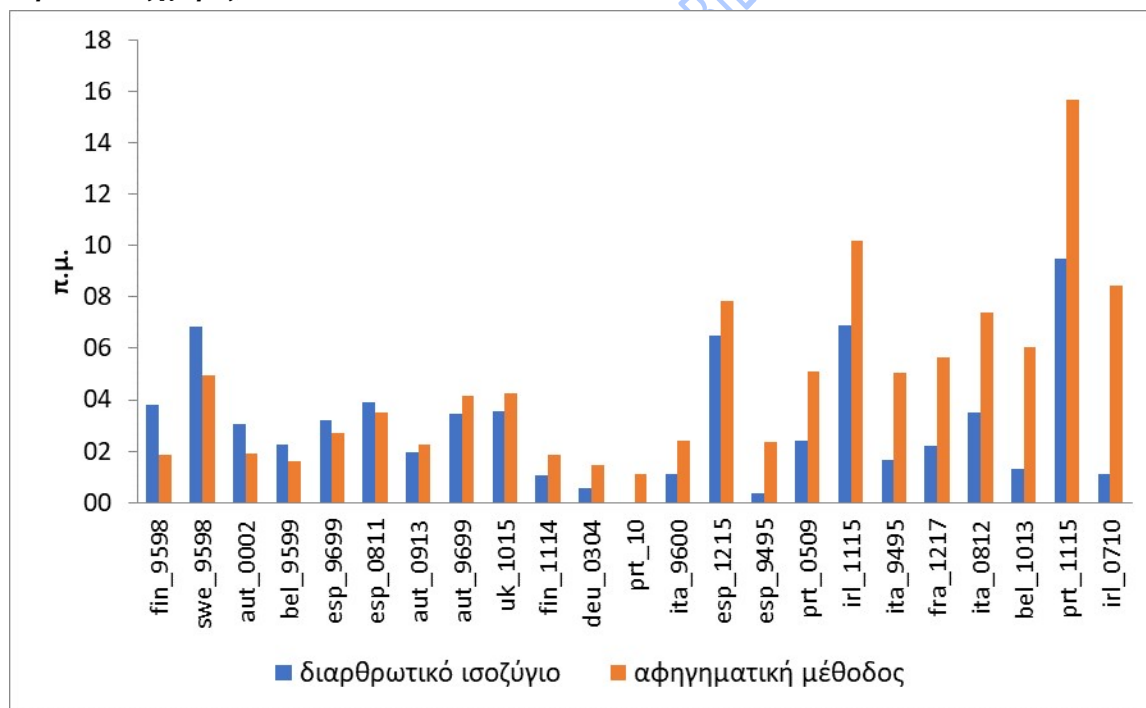
⁹ Για την ακρίβεια, το σύνολο δεδομένων των Alesina et al. διευρύνει και διορθώνει εκείνο των Devries et al., με την έννοια ότι περιλαμβάνει μια σχεδόν εξαντλητική κατανομή των μέτρων μεταξύ επιμέρους κατηγοριών φόρων και δαπανών, επεκτείνει το χρονικό εύρος της έρευνας και, τέλος, διορθώνει ορισμένες από τις μετρήσεις των Devries et al. Συνολικά, εξετάζονται 200 προγράμματα δημοσιονομικής λιτότητας.

¹⁰ Προϋπόθεση για τον έλεγχο των μέτρων επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής από τις οικονομικές υπηρεσίες της Επιτροπής είναι η διαπίστωση παραβίασης από την κυβέρνηση του ανώτατου ορίου για το έλλειμμα στο διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο.

μακροοικονομικών και πολιτικών επιδράσεων της λιτότητας¹¹ – εγκατέλειψε το κριτήριο των μεταβολών στο κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο και υιοθέτησε στις μετέπειτα μελέτες του την αφηγηματική μέθοδο, ίσως να δείχνει ότι η τελευταία είναι καταλληλότερη για την αντιμετώπιση της ενδογένειας μεταξύ δημοσιονομικού ισοζυγίου και επιχειρηματικού κύκλου. Ωστόσο, όπως συζητείται παρακάτω, ούτε η συγκεκριμένη μέθοδος είναι απαλλαγμένη από επιφυλάξεις και προβληματισμούς.

Στο Γράφημα 8 επιχειρείται μια σύγκριση μεταξύ των δύο μεθόδων. Σε αυτό απεικονίζονται επεισόδια δημοσιονομικής λιτότητας που εφάρμοσαν οι κυβερνήσεις επιλεγμένων ευρωπαϊκών χωρών την περίοδο 1990-2014. Για τον εντοπισμό και τη μέτρησή τους γίνεται χρήση και των δύο μεθόδων. Επειδή η δημοσιονομική πολιτική εξετάζεται ανά κυβερνητική θητεία, τα μέτρα λιτότητας αθροίζονται για όλα τα έτη εντός εκάστης θητείας.

Γράφημα 8. Μέγεθος δημοσιονομικής λιτότητας ανά κυβερνητική θητεία, επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες, 1990-2014.



Πηγή: Alesina et al. (2017) για την αφηγηματική μέθοδο, OECD Economic Outlook (2017) για τη μέθοδο του διαρθρωτικού ισοζυγίου, και υπολογισμοί του γράφοντος.

¹¹ Έχει ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι στην κορύφωση της κρίσης χρέους στην ευρωζώνη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επικαλούνταν τα ευρήματα των μελετών του Alesina προκειμένου να επιχειρηματολογήσει υπέρ προγραμμάτων λιτότητας ασύμμετρων προς το σκέλος μείωσης των δημόσιων δαπανών. Βάσει αυτών των ευρημάτων υποστήριζε ότι τέτοιου τύπου προγράμματα συνοδεύονται από ηπιότερη ύφεση ή ακόμη και από αύξηση του ρυθμού μεγέθυνσης.

Παρατηρώντας κανείς το γράφημα διαπιστώνει ότι την περίοδο κορύφωσης της κρίσης χρέους στην ευρωζώνη, οπότε και αρκετές κυβερνήσεις εφάρμοσαν προγράμματα εκτεταμένης δημοσιονομικής λιτότητας, η αφηγηματική μέθοδος δίνει μεγαλύτερη λιτότητα από την παραδοσιακή. Τούτο οφείλεται πιθανώς στη μείωση του δυνητικού ΑΕΠ, ένεκα της παρατεταμένης και εκτεταμένης ύφεσης που έπληξε ιδίως την περιφέρεια της ευρωζώνης. Στον βαθμό που η μείωση αυτή δεν έχει ενσωματωθεί στους υπολογισμούς του διορθωμένου ως προς τον κύκλο ισοζυγίου, τότε το τελευταίο δίνει μέγεθος λιτότητας μικρότερο από το πραγματικό¹².

Μειονεκτήματα της αφηγηματικής μεθόδου

Τα προβλήματα δεν λείπουν ούτε από την αφηγηματική μέθοδο. Ορισμένα δε από αυτά αποτελούν ταυτόχρονα πλεονεκτήματα της παραδοσιακής μεθόδου¹³. Ειδικότερα:

- Η κατασκευή ενός συνόλου δεδομένων από την ενδελεχή μελέτη κρατικών προϋπολογισμών, ομιλιών από αρμόδια κυβερνητικά στελέχη, εκθέσεων διεθνών οργανισμών και εκθέσεων κεντρικών τραπεζών – και όλα αυτά για πολλές χώρες και για πολλά έτη - συνιστά ένα εργώδες και κολοσιαίων απαιτήσεων εγχείρημα. Ένας ερευνητής επομένως που επιλέγει την αφηγηματική μέθοδο, δεν έχει άλλη επιλογή, παρά να χρησιμοποιήσει το σύνολο δεδομένων των Alesina et al. ή, αν ενδιαφέρεται μόνο για φορολογικές μεταβολές στις ΗΠΑ, εκείνο των Romer και Romer. Μοιραία, λοιπόν, το γεωγραφικό και χρονικό εύρος του δείγματός του είναι δεδομένο και περιορισμένο¹⁴. Στις παραδοσιακές μεθόδους, αντιθέτως, υπάρχουν διαθέσιμα και συγκρίσιμα στοιχεία για πολύ μεγαλύτερο εύρος χωρών και χρονικών περιόδων.

- Υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος εσφαλμένων μετρήσεων, εξαιτίας της πιθανότητας να μην έχουν μελετηθεί όλα τα έγγραφα ή νομοθετήματα που εισάγουν μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα. Σε αρκετές περιπτώσεις, για παράδειγμα, οι Alesina et al. προσέθεσαν μέτρα λιτότητας σε εκείνα των Devries et al., παραπέμποντας και στα αντίστοιχα κυβερνητικά έγγραφα που διέφυγαν από την προσοχή των τελευταίων. Ποιος μπορεί να είναι βέβαιος ότι αντίστοιχες παραλείψεις ή σφάλματα δεν υπάρχουν και στο σύνολο δεδομένων των Alesina et al.;

¹² Σύμφωνα με την εξίσωση 1, η μείωση (αύξηση) του δυνητικού ΑΕΠ αυξάνει (μειώνει) το διορθωμένο ως προς τον κύκλο δημοσιονομικό ισοζύγιο.

¹³ Για μία συνεκτική κριτική στην αφηγηματική μέθοδο βλ, μεταξύ άλλων, Perotti (2012), ECB (2014), European Commission (2012) και IMF (2014).

¹⁴ Για παράδειγμα, στο σύνολο δεδομένων των Alesina et al. δεν περιλαμβάνεται η Ελλάδα, η χώρα που εφάρμοσε τη μεγαλύτερη λιτότητα μεταπολεμικά.

- Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, τα στοιχεία που συλλέγονται βάσει της αφηγηματικής μεθόδου είναι κατ' ουσίαν εκτιμήσεις που διενεργούν οι ίδιες οι κυβερνήσεις αναφορικά με την επίδραση των δημοσιονομικών μέτρων που εξαγγέλλουν. Εδώ ανακύπτουν τρία ζητήματα: πρώτον, ουδείς μπορεί να εγγυηθεί ότι οι κυβερνήσεις, ακόμη κι αν έχουν τις καλύτερες προθέσεις, κάνουν ακριβείς εκτιμήσεις – δεν είναι, άλλωστε, σπάνιο το φαινόμενο εκ των υστέρων αναθεωρήσεων των εκτιμήσεων· δεύτερον, οι κυβερνήσεις έχουν κίνητρο να είναι (υπερ)αισιόδοξες στις εκτιμήσεις τους· τρίτον η ετερογένεια μεταξύ των χωρών ως προς την εφαρμοζόμενη μεθοδολογία υπονομεύει την αξιοπιστία των συγκρίσεων. Στις παραδοσιακές μεθόδους, από την άλλη πλευρά, εφαρμόζεται η ίδια μεθοδολογία (ανά οργανισμό τουλάχιστον) και τούτο καθιστά ευχερή τη σύγκριση.

- Υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος του χάσματος ανάμεσα στα μέτρα που εξαγγέλλονται και στα μέτρα που τελικώς εφαρμόζονται. Στην παραδοσιακή μέθοδο, αντιθέτως, τέτοιος κίνδυνος δεν υφίσταται. Επιπλέον, ορισμένα μέτρα λιτότητας που εφαρμόζονται εντός ενός έτους μπορεί εν μέρει ή εξ ολοκλήρου να αντισταθμίζονται από μέτρα δημοσιονομικής επέκτασης που εφαρμόζονται εντός του ίδιου έτους.

- Τέλος, ο αποκλεισμός επεισοδίων λιτότητας με αντικυκλικό κίνητρο μπορεί να εκλογικεύεται από την ανάγκη εκτίμησης των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών, αλλά τούτο μάλλον δεν ισχύει για τη μελέτη άλλων επιπτώσεων, όπως, για παράδειγμα, οι ανισότητες ή οι πολιτικές επιπτώσεις – πόση εξηγητική βαρύτητα μπορεί να έχει το αντικυκλικό κίνητρο στην αντίδραση της κοινωνίας ή του εκλογικού σώματος σε προγράμματα λιτότητας; Ιδεατά, λοιπόν, ένα σύνολο δεδομένων αποτελούμενο από επεισόδια λιτότητας βάσει της αφηγηματικής μεθόδου θα έπρεπε να περιλαμβάνει όλα τα επεισόδια λιτότητας, ανεξάρτητα από το κίνητρο εφαρμογής τους. Τούτο, όμως, είναι πρακτικώς αδύνατον.

Συμπεράσματα

Η δημοσιονομική πολιτική βρίσκεται παραδοσιακά στο επίκεντρο του ερευνητικού ενδιαφέροντος είτε αυτό αφορά τις μακροοικονομικές επιδράσεις της είτε επιδράσεις σε άλλα πεδία όπως, για παράδειγμα, οι ανισότητες, η πολιτική πόλωση, οι προοπτικές επανεκλογής ή η κοινωνική ανοχή σε προγράμματα δημοσιονομικής λιτότητας. Ανεξάρτητα από το ποια είναι κάθε φορά η εξαρτημένη μεταβλητή, το πρώτο βήμα πριν από την χάραξη της εμπειρικής στρατηγικής συνίσταται στην ανίχνευση και μέτρηση της επιλεκτικής

δημοσιονομικής πολιτικής. Η δυσκολία εν προκειμένω έγκειται στην προσπάθεια αφαίρεσης από το δημοσιονομικό ισοζύγιο – το μέτρο που αποτυπώνει τις εξωγενείς δημοσιονομικές παρεμβάσεις – των επιδράσεων άλλων παραγόντων που δεν ανήκουν στη δημοσιονομική πολιτική. Προς τούτο, δύο είναι οι συνηθέστερες μέθοδοι: η παραδοσιακή, η οποία περιλαμβάνει διαδοχικές διορθώσεις επί του ισοζυγίου ως προς τις ανεπιθύμητες επιδράσεις αυτών των παραγόντων, και η αφηγηματική, η οποία προσπαθεί να εντοπίσει μέτρα επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής μέσα από τη μελέτη σχετικών πρωτογενών πηγών, όπως είναι οι προϋπολογισμοί, οι εκθέσεις διεθνών οργανισμών και κεντρικών τραπεζών και οι ομιλίες αρμόδιων κυβερνητικών στελεχών.

Η ανάλυση που προηγήθηκε έδειξε κατ' αρχάς ότι αμφότερες οι μέθοδοι έχουν αδυναμίες, οι οποίες καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την πλήρη άρση της αβεβαιότητας κατά τη μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής. Στην παραδοσιακή μέθοδο, το σφάλμα μέτρησης εντοπίζεται κυρίως στην προσπάθεια διόρθωσης ως προς τον επιχειρηματικού κύκλο, καθώς η διαδικασία διόρθωσης βασίζεται σε εγγενώς αβέβαιες προβλέψεις σε πραγματικό χρόνο περί το επίπεδο του δυνητικού προϊόντος. Επιπλέον, σε περιόδους έντονων και παρατεταμένων οικονομικών διακυμάνσεων, η πιθανή μεταβολή του δυνητικού προϊόντος και η πρόκληση διαρθρωτικής φύσεως μεταβολών στην οικονομία στρεβλώνουν τις εκτιμήσεις του κυκλικώς διορθωμένου ισοζυγίου και, κατ' επέκταση, τη μέτρηση της επιλεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής. Στην αφηγηματική μέθοδο, τώρα, οι σημαντικότερες αδυναμίες έγκεινται στην εξάρτηση της μέτρησης από τις εκτιμήσεις που κάνουν οι ίδιες οι κυβερνήσεις, στην δυσχέρεια σύγκρισης εξαιτίας της μεθοδολογικής ετερογένειας και στην πιθανότητα παράλειψης μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής. Επιπλέον, είναι σχεδόν αδύνατο να αμβλυνθούν οι γεωγραφικοί και χρονικοί περιορισμοί των δύο διαθέσιμων έως τώρα συνόλων δεδομένων. Την ίδια στιγμή, βέβαια, η αφηγηματική μέθοδος, εξ ορισμού, ανιχνεύει αποκλειστικά δημοσιονομικές παρεμβάσεις απαλλαγμένες από την επίδραση του επιχειρηματικού κύκλου.

Από τη σύγκριση των επιδόσεων των δύο μεθόδων, ιδίως την περίοδο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης χρέους στην ευρωζώνη, η αφηγηματική μέθοδος φαίνεται να δίνει ακριβέστερες εκτιμήσεις από την παραδοσιακή. Ίσως λοιπόν να είναι καταλληλότερη για τον εντοπισμό και τη μέτρηση επεισοδίων δημοσιονομικής λιτότητας. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, η τελική επιλογή θα εξαρτηθεί από την εφαρμοζόμενη εμπειρική μέθοδο και από το πεδίο ενδιαφέροντος. Ας σημειωθεί, τέλος, ότι το δίλημμα μπορεί να αμβλύνεται, στην περίπτωση που η εφαρμοζόμενη εμπειρική μέθοδος δεν

απαιτεί κατ' ανάγκην την κατασκευή μεγάλου δείγματος. Για παράδειγμα, όταν επιλέγεται η Ποιοτική Συγκριτική Ανάλυση, ο ερευνητής μπορεί κατ' αρχάς να θέσει ένα σχετικά υψηλό κατώτατο όριο λιτότητας, ως κριτήριο για τον χαρακτηρισμό της ως εκτεταμένης, και ακολούθως να μετρήσει την επεκτατική δημοσιονομική πολιτική με τη χρήση και των δύο μεθόδων. Αν με αμφότερες τις μεθόδους η λιτότητα είναι υψηλότερη από το κατώτατο όριο, τότε η αντίστοιχη κυβερνητική θητεία περιλαμβάνεται στο δείγμα. Αν προκύπτουν σημαντικές αποκλίσεις γύρω από το κατώτατο όριο, τότε, δεδομένου ότι το δείγμα δεν είναι εκτενές, μπορεί να προστρέξει σε επιπλέον πηγές και στοιχεία, προκειμένου να αποφασίσει για τη συμπερίληψη ή όχι της περίπτωσης στο δείγμα. Προς τούτο, η βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με στοιχεία επιλεκτικών εσόδων και δαπανών μπορεί να προσφέρει πολύτιμη βοήθεια.

ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ. ΔΕΝ ΕΠΙΤΡΕΠΕΤΑΙ Η ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΜΟΡΦΗ

Βιβλιογραφία

- Ahrend, R., Catte, P. A., & Price, R. (2006). Interactions between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation. OECD Economics Department Working Paper No. 521 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development).
<https://doi.org/10.1787/414663503428>
- Alesina, A., & Ardagna, S. (1998). Tales of fiscal adjustment. *Economic Policy*, 13(27), 488–545.
<https://doi.org/10.1111/1468-0327.00039>
- Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax policy and the economy*, 24(1), 35-68.
- Alesina, A., Carloni, D., & Lecce, G. (2012). The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments. In *Fiscal Policy after the Financial Crisis* (pp. 531–570). University of Chicago Press.
<https://www.nber.org/books-and-chapters/fiscal-policy-after-financial-crisis/electoral-consequences-large-fiscal-adjustments>
- Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2015). The output effect of fiscal consolidation plans. *Journal of International Economics*, 96, S19-S42. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2014.11.003>
- Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). Effects of Austerity: Expenditure- and Tax-based Approaches. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 141–162. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.141>
- Alesina, A., Perotti, R., Giavazzi, F., & Kollintzas, T. (1995). Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy*, 10(21), 207–248. <https://doi.org/10.2307/1344590>
- Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., Obstfeld, M., & Eichengreen, B. (1998a). The Political Economy of Fiscal Adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998(1), 197–266.
<https://doi.org/10.2307/2534672>
- Baldacci, E., Clements, B. J., Gupta, S., & Mulas-Granados, C. (2004). Front-Loaded or Back-Loaded Fiscal Adjustments: What Works in Emerging Market Economies? 1. *IMF Working Papers*, 2004(157).
- Blanchard, O., Leandro, A., & Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards. *Peterson Institute for International Economics*. Working Paper 21-1.
<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-1.pdf>
- Bojar, A. (2018). The electoral advantage of the left in times of fiscal adjustment. *European Political Science Review*, 10(2), 291-322. doi:10.1017/S1755773917000169
- Carnot, N., & Castro, F. de. (2015). *The discretionary fiscal effort: An assessment of fiscal policy and its output effect*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/46021>
- Darvas, Z., Martin, P., & Ragot, X. (2018). *European fiscal rules require a major overhaul*. Bruegel. Policy Contribution No. 18. October 2018.
- Dellepiane-Avellaneda, S., & Hardiman, N. (2015). Fiscal politics in time: Pathways to fiscal consolidation in Ireland, Greece, Britain, and Spain, 1980–2012. *European Political Science Review*, 7(2), 189–219. <https://doi.org/10.1017/S1755773914000186>
- Devries, A. P., Daniel Leigh, Jaime Guajardo, Pete. (2011). A New Action-Based Dataset of Fiscal Consolidation. *IMF Working Papers* No. 11/128
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/A-New-Action-Based-Dataset-of-Fiscal-Consolidation-24892>
- ECB (2014). The Assessment of Fiscal Effort. *ECB Monthly Bulletin*. October 2014

- Eichengreen, B., & Panizza, U. (2016). A surplus of ambition: can Europe rely on large primary surpluses to solve its debt problem?. *Economic Policy*, 31(85), 5-49.
- Escolano, J., Jaramillo, L., Mulas-Granados, C., & Terrier, G. (2014). How Much is A Lot? Historical Evidence on the Size of Fiscal Adjustments. *IMF Working Papers*, 2014(179).
<https://doi.org/10.5089/9781484378861.001.A001>
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. (2013a). *Public finances in EMU: 2013*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/40122>
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. (2013b). *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal policy framework: An update*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/3922>
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. (2019). *The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance: An update & further analysis*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/72585>
- Girouard, N., & André, C. (2005). *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries*. OECD. <https://doi.org/10.1787/787626008442>
- Guajardo, J., Leigh, D., & Pescatori, A. (2011). *Expansionary Austerity: New International Evidence*. 41. *IMF Working Papers* Volume 2011: Issue 158 <https://doi.org/10.5089/9781455294695.001>
- IMF (2016). *Greece: Preliminary Debt Sustainability Analysis-Updated Estimates and Further Considerations*. IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Greece-Preliminary-Debt-Sustainability-Analysis-Updated-Estimates-and-Further-Considerations-43915>
- Lambertini, L., & Tavares, J. A. (2005). Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU. *Contributions in Macroeconomics*, 5(1).
<https://doi.org/10.2202/1534-6005.1168>
- Larch, M., & Turrini, A. (2010). The Cyclically Adjusted Budget Balance in EU Fiscal Policymaking. *Intereconomics*, 2010(1), 48-60.
- Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries* (OECD Economics Department Working Papers No. 434; OECD Economics Department Working Papers, Vol. 434). (2005).
<https://doi.org/10.1787/787626008442>
- Mourre, G., Astarita, C., & Princen, S. (2014). Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology (No. 536). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Mulas-Granados, C. (2004). Voting against Spending Cuts: The Electoral Costs of Fiscal Adjustments in Europe. *European Union Politics*, 5(4), 467-493. <https://doi.org/10.1177/1465116504047313>
- Perotti, R. (2011). *The 'Austerity Myth': Gain Without Pain?*. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w17571>
- Romer, C. D., & Romer, D. H. (2010a). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763-801.
<https://doi.org/10.1257/aer.100.3.763>
- Romer, C. D., & Romer, D. H. (2010b). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763-801.
<https://doi.org/10.1257/aer.100.3.763>

Tavares, J. (2004). Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2447–2468. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.11.001>

Yang, W., Fidrmuc, J., & Ghosh, S. (2015). Macroeconomic effects of fiscal adjustment: A tale of two approaches. *Journal of International Money and Finance*, 57, 31–60. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2015.05.003>

ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ. ΔΕΝ ΕΠΙΤΡΕΠΕΤΑΙ Η ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ