

Ένας απολογισμός των μνημονίων και οι προοπτικές ανάπτυξης
Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών & Ευρωπαϊκή Έδρα Jean Monnet
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

1. Εισαγωγή

Η ελληνική οικονομία τρεισήμισι χρόνια μετά τα μνημόνια βρίσκεται σε ένα μηδενικό σημείο εκκίνησης. Έχει δηλαδή καταφέρει να μετατρέψει όλα τα ελλείματά σε επίπεδα αισθητά καλύτερα σε σχέση με αυτά που ήταν και πριν από την κρίση. Έτσι μείωσε το έλλειμμα της Γενικής κυβέρνησης κατά 12 περίπου ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2009, σχεδόν μηδένισε το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και δημιούργησε σημαντικό πρωτογενές πλεόνασμα. Δηλαδή πέτυχε τόσο τη δημοσιονομική σταθεροποίηση όσο και τη σταθεροποίηση στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Επίσης, η ελληνική οικονομία δεν είναι η χώρα με τα μεγαλύτερα ελλείμματα στην Ευρωζώνη. Κατέχει την 11^η θέση αναφορικά με το ύψος του πρωτογενούς πλεονάσματος, την τρίτη θέση αναφορικά με το πρωτογενές πλεόνασμα, την πέμπτη θέση στο έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης και την έκτη θέση αναφορικά με το σύνολο του ιδιωτικού και δημοσίου χρέους.

Η δημοσιονομική σταθεροποίηση έχει συμβάλει στη μείωση της αβεβαιότητας και τη βελτίωση επιχειρηματικού κλίματος και έχει εδραιώσει τη θέση της στην ευρωζώνη. Όμως, η πρόοδος που επιτεύχθηκε στον πρώτο στόχο του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, δηλαδή στη δημοσιονομική σταθεροποίηση, δεν ακολουθήθηκε –παρά τις προσπάθειες- και στον δεύτερο στόχο, στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, δηλαδή στις ριζικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του κράτους, στο νομικό πλαίσιο και στη γραφειοκρατία, στο επιχειρηματικό περιβάλλον, στην αγορά, στην υγεία, στο ασφαλιστικό, στη δικαιοσύνη, στους θεσμούς της Δημοκρατίας, στην πάταξη της διαφθοράς και στην παιδεία. Δεν έχει επέλθει, δηλαδή, μια δομική αλλαγή στην ελληνική οικονομία σε σχέση με την κατάσταση που ήταν πριν από την κρίση.

Η επόμενη ενότητα εξετάζει τη βασική φιλοσοφία των μνημονίων. Οι ενότητες 3 και 4 αναλύουν το ρόλο της δημοσιονομικής προσαρμογής και των μεταρρυθμίσεων αντίστοιχα. Η επόμενη ενότητα εξετάζει τις προοπτικές ανάπτυξης σε σχέση με το Ευρωπαϊκό περιβάλλον. Τέλος, κάποια συμπεράσματα παρουσιάζονται στην 6^η ενότητα.

2. Η Βασική φιλοσοφία των μνημονίων

Τα μνημόνια που υπέγραψε η ελληνική κυβέρνηση με την τρόικα βασίζονται σε τρεις πυλώνες. Ο ένας πυλώνας αφορά τη δημοσιονομική προσαρμογή, ο δεύτερος τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και ο τρίτος την εσωτερική υποτίμηση. Με τον όρο δημοσιονομική προσαρμογή εννοούμε ουσιαστικά τη προσπάθεια μείωσης των δημοσιονομικών ανισορροπιών, κυρίως δηλαδή των δημοσίων ελλειμμάτων και του χρέους. Η δημοσιονομική προσαρμογή συνοδεύεται συνήθως με μειώσεις μισθών, περικοπές δαπανών και αύξηση της φορολογίας, δηλαδή λιτότητα. Με τη δημοσιονομική προσαρμογή αποκαθίσταται η εμπιστοσύνη των αγορών, μειώνεται το κόστος του δανεισμού και ανοίγει ο δρόμος για την ανάπτυξη. Όμως αυτή παίρνει χρόνο. Το άμεσο αποτέλεσμα είναι η ύφεση και η ανεργία.

Οι μεταρρυθμίσεις στοχεύουν πρωτίστως (αν και όχι μόνο) στο να βελτιώσουν την οικονομική αποτελεσματικότητα (economic efficiency), δηλαδή να επιφέρουν καλύτερη χρήση των διαθέσιμων

πόρων και με τον τρόπο αυτό αύξηση του πλούτου. Οι μεταρρυθμίσεις αποδίδουν κατά κανόνα μακροχρόνια. Στοχεύουν στην ανάπτυξη. Σε πολλούς - πολιτικούς, υπουργούς, δημόσιους υπάλληλους, συνδικαλιστές και πολίτες - δεν έχει γίνει κατανοητό πως οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις στοχεύουν ευθέως στην ανάπτυξη. Ούτε ότι όταν μιλάμε για ανάπτυξη εννοούμε κυρίως αλλαγή των συστημάτων κινήτρων και αντικινήτρων, των κανόνων του παιγνιδιού και των θεσμών που τις εφαρμόζουν.

Τέλος, η εσωτερική υποτίμηση στοχεύει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας μέσω κυρίως της μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας. Μολονότι στοχεύει στην ανάπτυξη, δεν μπορεί να αποφύγει το άμεσο κόστος της επιδείνωσης της ύφεσης λόγω μείωσης της αγοραστικής δύναμης.

3. Η δημοσιονομική προσαρμογή

Η διεθνής ακαδημαϊκή έρευνα έχει διατυπώσει αρκετά ερωτήματα σχετικά με το μείγμα της δημοσιονομικής προσαρμογής που συνήθως χρησιμοποιείται για τη σταθεροποίηση και ανάπτυξη μιας οικονομίας, όπως:

- Τι είναι προτιμότερο από πλευράς οικονομικής αποτελεσματικότητας, η αύξηση της φορολογίας ή η μείωση των δαπανών για την μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων;
- Είναι μονόδρομος η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων και η πολιτική λιτότητας ή όχι;
- Μπορούν οι Κεϋνσιανές πολιτικές να αποτελέσουν εναλλακτική λύση;

Αύξηση της φορολογίας ή η μείωση των δαπανών για την μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων;

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να δοθεί τόσο από θεωρητική σκοπιά όσο και από εμπειρική. Το θεωρητικό οπλοστάσιο της οικονομικής επιστήμης διαθέτει επιχειρήματα από την ιδεολογία των «Οικονομικών της προσφοράς». Η ιδεολογία αυτή γνώρισε μεγάλη δημοσιότητα τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '80, ιδιαίτερα στις ΗΠΑ όπου είναι γνωστή και ως Ριγκανόμικς (Reaganomics). Απολαμβάνει ακόμα και σήμερα ευρύτατη δημοσιότητα κηρύσσοντας την ορθότητα των θέσεων της μέσα από τον τύπο (πχ Wall Street Journal) και από σχετικά βιβλία. Ανάμεσα στους πνευματικούς πατέρες αυτής της ιδεολογίας είναι οι Αμερικανοί οικονομολόγοι Rober Mundel και Arthur Laffer.

Σύμφωνα με τα οικονομικά της προσφοράς, η μείωση των δαπανών είναι προτιμότερη για τρεις λόγους:

(α) η αύξηση της φορολογίας, ενισχύει τα έσοδα και δημιουργεί ταμιακή ευχέρεια στους υπουργούς, άρα και κίνητρο να δαπανήσουν περισσότερα

(β) η αύξηση της φορολογίας επηρεάζει τα κίνητρα των ατόμων να προσφέρουν περισσότερο ή όχι ή να φοροδιαφύγουν περισσότερο. Ας σκεφτούμε για παράδειγμα, μια γυναίκα, η οποία, κατανέμει τις 24 ώρες που έχει στη διάθεσή της ανάμεσα στην εργασία και στην ανάπαυση. Η εργασία της δίνει εισόδημα, η ανάπαυση δεν έχει εισόδημα, αλλά της αυξάνει την ευημερία. Όταν η φορολογία εισοδήματος είναι χαμηλή η επιθυμία για εργασία είναι μεγάλη, γιατί τα χρήματα που απομένουν στο πορτοφόλι της είναι πολλά. Καθώς αυξάνεται ο φορολογικός συντελεστής τόσο περισσότερο μειώνεται το κίνητρο και η διάθεση της γυναίκας να μπει στην αγορά εργασίας ή να δουλέψει περισσότερο, γιατί τόσο λιγότερα είναι τα χρήματα που τελικά της απομένουν. Θα προτιμήσει έτσι να κάτσει σπίτι της ή να δουλέψει στην υπόγεια οικονομία γιατί τότε το κέρδος της θα είναι μεγάλο. Το φαινόμενο αυτό στη διεθνή βιβλιογραφία είναι γνωστό ως καμπύλη Laffer. Η καμπύλη Laffer δείχνει ότι οι φορολογικοί συντελεστές μπορούν να αποδώσουν μέχρι ενός σημείου. Παραπέρα τα έσοδα μειώνονται αντί να αυξάνονται.

(γ) η αύξηση της φορολογίας επιδρά αρνητικά στην επένδυση που είναι η ατμομηχανή της ανάπτυξης.

Σε εμπειρικό επίπεδο, πλήθος εργασιών στα σημαντικότερα επιστημονικά περιοδικά και think tanks του κόσμου όπως αυτές των Alesina και Ardagna (2009) και των Giavazzi και Pagano (1990) στο NBER, αλλά και μελέτες διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ, έχουν δείξει ότι η μείωση των δαπανών συμβαδίζει με ανάπτυξη και όχι με ύφεση.¹ Οι μελέτες αυτές υποστηρίζουν ξεκάθαρα ότι η μείωση των δημοσίων δαπανών περιορίζει το κόστος παραγωγής και επομένως ευνοεί την παραγωγή στον ιδιωτικό τομέα, αυξάνει τον ρυθμό μεγέθυνσης και μειώνει τα ελλείμματα.

Έχει σημασία βέβαια να απαντήσουμε στο ερώτημα ποιες δαπάνες; Η απάντηση σχετίζεται με την κοινωνική αποτελεσματικότητα των δαπανών. Μειώνουμε αυτές που έχουν μικρή έως μηδαμινή κοινωνική αποτελεσματικότητα, κάτι βέβαια που δεν έγινε στην Ελλάδα και ιδιαίτερα στο πρώτο Μνημόνιο. Ειδικότερα, εφαρμόστηκαν «οριζόντια» και γενικευμένα μέτρα (περικοπές μισθών και συντάξεων) ενώ αγνοήθηκε η επανεξέταση της δομής και απόδοσης των δαπανών. Γιατί όμως έγινε αυτό; Σύμφωνα με τους Arin et al (2011) η διαφθορά είναι αυτή που γενικά επηρεάζει την επιλογή των εργαλείων (επιβολή φόρων μάλλον παρά αύξηση των δαπανών).² Η διαφθορά αποθαρρύνει επίσης την υγιή επιχειρηματικότητα, λειτουργεί ως αντικίνητρο για ξένες παραγωγικές επενδύσεις και προκαλεί ευρείας κλίμακας αναδιανομές, που εντέλει υπονομεύουν τη συνοχή και το ηθικό της κοινωνίας. Συνολικά, λοιπόν, η διαφθορά επηρέασε την επιλογή ανάμεσα σε φόρους και δημόσιες δαπάνες και επίσης επηρέασε αρνητικά τις μακροοικονομικές επιδόσεις και, ειδικότερα, εμπόδισε τη μεγέθυνση. Πέρα όμως από τη διαφθορά, υπάρχει ένας ακόμη παράγοντας που επηρέασε την επιλογή ανάμεσα σε φόρους και δημόσιες δαπάνες. Είναι η οργανωμένη γύρω από το κράτος προσοδοθηρία (rent-seeking). Χώρες με ισχυρές πελατειακές παραδόσεις και ανάλογες πολιτικές δομές τείνουν να στηρίζονται λιγότερο σε περιστολές των δαπανών σε περιόδους λιτότητας. Αυτό εξηγεί π.χ. γιατί δεν έγιναν ιδιωτικοποιήσεις τα τελευταία χρόνια ή δεν εφαρμόστηκαν σχέδια κατάργησης περιττών δημόσιων οργανισμών ή γιατί υπήρχε ανοχή στη διαφθορά των φορολογικών και άλλων υπηρεσιών κλπ.

Είναι μονόδρομος η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων και η πολιτική λιτότητας ή όχι;

Η σχέση μεταξύ χρέους και ελλείμματος είναι αμφίδρομη. Είναι γνωστή ως το «φαινόμενο της χιονοστιβάδας». Όπως μια χιονόμπαλα μεγαλώνει καθώς κυλάει, έτσι και το δημόσιο χρέος αυξάνεται σε χιονοστιβάδα. Οι πληρωμές τόκων που αφορούν το χρέος που έχει συσσωρευτεί, αποτελούν δαπάνη που προστίθενται επίσης στο τρέχον έλλειμμα. Όταν μάλιστα μια χώρα δανείζεται από το εξωτερικό για να καλύψει τα ελλείμματά της σημαίνει ότι καταναλώνει περισσότερα από όσα παράγει. Η επιπρόσθετη κατανάλωση προέρχεται από εισαγωγές, τις οποίες η χώρα μπορεί να αγοράσει από ξένες τράπεζες και γενικότερα ξένους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, χρησιμοποιώντας τα χρήματα με τα οποία δανείζεται από αυτούς.

Η αποπληρωμή του χρέους προϋποθέτει αρχικά τη μείωση του ελλείμματος και σε επόμενη φάση το μηδενισμό του ώστε να μην προσθέτει νέο χρέος σε αυτό που ήδη έχει από προηγούμενα έτη. Πρέπει

¹ Βλ. Alesina, Alberto και Ardagna, Silvia (2009) "Large changes in fiscal policies: Taxes versus spending", NBER Working Paper No 15438 και Giavazzi, Francesco & Marco Pagano, (1990). "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries," NBER Working Papers 3372.

² Βλ. Arin Peren K.; Viera Chmelarova; Eberhard Feess; Ansgar Wohlschlegel (2011), "Why are corrupt countries less successful in consolidating their budgets?" *Journal of Public Economics*, 95 521-530.

τότε να περάσει σε μια επόμενη φάση που είναι η δημιουργία πρωτογενούς πλεονάσματος που να υπερβαίνει τις πληρωμές των τόκων του χρέους ώστε να επιτύχει τη μείωση του χρέους. Όμως μείωση του χρέους μπορεί να επέλθει ακόμα και εάν το έλλειμμα είναι μηδενικό ή ελάχιστα θετικό. Αυτό συμβαίνει διότι το σημαντικό μέγεθος δεν είναι το χρέος καθ' εαυτό αλλά το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Εάν το ΑΕΠ αυξανόταν σημαντικά και το χρέος παρέμενε σταθερό, τότε το ποσοστό χρέους προς ΑΕΠ θα μειωνόταν. Άρα δεν είναι πανάκεια ένα πρωτογενές πλεόνασμα αφού και ένα μικρό ύψος ελλείμματος εάν υπάρχει και συνδυάζεται με υψηλή ανάπτυξη έχει ευεργετικά αποτελέσματα στη μείωση του ποσοστού χρέους ως προς το ΑΕΠ. Η ανάπτυξη της οικονομίας είναι το σημαντικό στοιχείο και η επίτευξη της μέγιστης δυνατής ευημερίας και ευτυχίας των πολιτών της. Τα προγράμματα λιτότητας επομένως δημιουργούν έναν φαύλο κύκλο: Το χρέος και το έλλειμμα είναι στον αριθμητή και το ΑΕΠ στον παρονομαστή του δείκτη. Η λιτότητα οδηγεί σε ύφεση και μειώνει τον παρονομαστή που είναι το ΑΕΠ με αποτέλεσμα ακόμα και εάν το έλλειμμα παραμένει στα ίδια επίπεδα, ο λόγος να αυξάνεται.

Μπορούν οι Κεϋνσιανές πολιτικές να αποτελέσουν εναλλακτική λύση;

Όσοι αναζητούν καταφύγιο στον (παρεξηγημένο πάντως) Κέινς και επικαλούνται τον Κρούγκμαν και τον Στίγκλιτς (αγνοώντας τις υποσημειώσεις τους) παραβλέπουν τα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας και επομένως γίνονται μέρος της μεγάλης συμμαχίας για την προάσπιση του status quo. Γενικότερα, παραβλέπουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να ασκηθεί (Κεϋνσιανή) πολιτική αύξησης των δαπανών κ.λπ.

Μια προϋπόθεση είναι ότι πρέπει να υπάρχει γερή παραγωγική βάση, που αργεί λόγω υποτονικής ζήτησης αλλά είναι σε θέση να παράγει περισσότερα και μάλιστα ανταγωνιστικά. Αυτή μπορεί όντως να χρειάζεται τόνωση μέσω της ζήτησης (stimulus) για να πάρει μπροστά. Αυτό συνέβαινε στις ΗΠΑ τις δεκαετίες του '30 και του '50! Αλλά στη σημερινή Ελλάδα πρόβλημα είναι η ίδια η παραγωγική της βάση. Άλλωστε για τον ίδιο λόγο απέτυχε το σοσιαλιστικό πείραμα του Μιτεράν και η επεκτατική πολιτική στην Ελλάδα της δεκαετίας του '80. Η πλευρά της παραγωγής ή προσφοράς έχει σήμερα μεγαλύτερη σημασία γιατί οι οικονομίες είναι ανοιχτές. Άρα μια τόνωση της ζήτησης στην καλύτερη περίπτωση θα έδινε πρόσκαιρη ανάσα σε εύθραυστες εσωτερικές παραγωγικές δομές.

Η Ελλάδα βρέθηκε σε ιδιαίτερα δυσμενή κατάσταση, έχοντας μετά την ένταξη στην ευρωζώνη ένα τριπλό πρόβλημα - δημοσιονομικά και εξωτερικά ελλείμματα και χαμηλή ανταγωνιστικότητα. Υπό τις συνθήκες αυτές η επεκτατική πολιτική μπορεί να έφερνε ψήφους, αλλά θα επέσπευδε την άτακτη και χαοτική χρεοκοπία.

4. Ο ρόλος των μεταρρυθμίσεων

Τα παραπάνω μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας δεν είναι πρόβλημα ζήτησης αλλά προσφοράς (Arghyrou, and Kontonikas, 2010).³ Η αντιμετώπισή του απαιτεί μια «πραγματική επανάσταση της προσφοράς» για να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Όμως για να αυξηθεί η προσφορά απαιτούνται μεταρρυθμίσεις. Στα δύο Μνημόνια που υπέγραψαν οι ελληνικές κυβερνήσεις ουσιαστικά «επικαιροποιούνται» οι εισηγήσεις δεκαετιών προς τις ελληνικές

³ Arghyrou, M.G. and Kontonikas, A. "The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion". Cardiff Economics Working Paper No E2010/9, Cardiff University: http://www.cf.ac.uk/carbs/econ/workingpapers/papers/E2010_9.pdf

κυβερνήσεις από διεθνείς και εθνικούς οργανισμούς! Τα μνημόνια περιλάμβαναν μεταρρυθμίσεις στους εξής τομείς:

- Ευρεία δημοσιονομική μεταρρύθμιση (εκτός από την άμεση ποσοτική περικοπή των ελλειμμάτων), με αλλαγές της φορολογικής διοίκησης, του ελέγχου των δαπανών κ.α. («δημοσιονομική διακυβέρνηση»),
- Τακτοποίηση των στατιστικών της χώρας,
- Εκλογίκευση του ρυθμιστικού συστήματος: Απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, αναδιαρθρώνοντας τον ΟΣΕ, ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο σειράς κοινοτικών οδηγιών, μείωση της γραφειοκρατίας και συνεπώς τού διοικητικού βάρους κατά 20%, άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων, άνοιγμα της αγοράς ενέργειας κ.α.
- Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, με εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στις δημόσιες προμήθειες, τροποποίηση του συστήματος αμοιβών, που να «εξασφαλίζει ότι η αμοιβή αντανακλά την παραγωγικότητα», εισαγωγή αποτελεσματικών μηχανισμών ανεξάρτητης αξιολόγησης ατόμων και υπηρεσιών κ.α.
- Μεταρρύθμιση των εργασιακών σχέσεων για μεγαλύτερη ευελιξία στον ιδιωτικό τομέα,
- Αλλαγή των δομών του ασφαλιστικού (αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης, αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης κ.α.). Ο νόμος που ψηφίσθηκε ήδη εξετάζεται από το IMF κυρίως ως προς τις δημοσιονομικές του επιπτώσεις.

Ένα απτό παράδειγμα για τις αναπτυξιακές επιπτώσεις μεταρρυθμίσεων είναι η καταπολέμηση της διαφθοράς. Το φαινόμενο της διαφθοράς πήρε ανεξέλεγκτες διαστάσεις ιδίως μετά την απότομη και άναρχη διόγκωση του κράτους στη δεκαετία του '80. Τη διαφθορά ευνοούν η αδιαφάνεια των διαδικασιών, η ατιμωρησία, η καταναλωτική κουλτούρα, οι δομές των ΜΜΕ, και μερικές νέες διεθνείς διευκολύνσεις (εξωχώριες εταιρείες κτλ.) – συνοπτικά ένας καταλυτικός συνδυασμός θεσμών και αξιών. Ίσως πιο σημαντική από την ωμή διαφθορά π.χ. με το «φακελάκι» είναι η «ομηρεία» των λειτουργών του κράτους ή και ολόκληρου του κράτους (state capture) που εκτρέφει «νόμιμες» μορφές διαφθοράς π.χ. με το είδος των προκηρύξεων που γίνονται, με νομοθετικές ρυθμίσεις για προμήθειες, αδιαφανείς διαδικασίες, με την ατιμωρησία κ.α. Η διαφθορά αποθαρρύνει την υγιή επιχειρηματικότητα, λειτουργεί ως αντικίνητρο για ξένες παραγωγικές επενδύσεις και προκαλεί ευρείας κλίμακας αναδιανομές, που εντέλει υπονομεύουν τη συνοχή και το ηθικό της κοινωνίας. Σύμφωνα με τον Kaufmann (2010), ο περιορισμός της διαφθοράς θα είχε ως επίπτωση τη μείωση των ελλειμμάτων κατά 4 ή περισσότερες ποσοστιαίες μονάδες.⁴ Το IOBE υπολογίζει ότι η εκλογίκευση του ρυθμιστικού συστήματος των αγορών μπορεί να επιφέρει αύξηση του ΑΕΠ κατά 13,2 ποσοστιαίες μονάδες τα επόμενα πέντε χρόνια. Ανάλογου μεγέθους εκτιμήσεις είχαν κάνει πολύ νωρίτερα το ΚΕΠΕ και ο ΟΟΣΑ. Σύμφωνα με έρευνα του Brookings η καταπολέμηση της διαφθοράς μπορεί να μειώσει τα δημοσιονομικά ελλείμματα κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες και έτσι να λειτουργήσει αναπτυξιακά.

⁴ Βλ. Kaufmann, Daniel, (2010) "Can corruption adversely affect public finances in industrialized countries?", The Brookings Institution, April.

Συμπερασματικά, παρά τις επιφυλάξεις για επιμέρους μέτρα, το ευρύ και φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του Μνημονίου συνεπάγεται, συνολικά, τη συστηματική αντιμετώπιση των αποτυχιών του κράτους και, συναφώς, ένα σοβαρό μετασχηματισμό της οργάνωσης του κράτους και της οικονομίας και τη μετάβαση από μια κοινωνία προσοδούχων (rent-seeking society) σε μια κοινωνία στην οποία αποκαθίστανται διαμετρικά αντίθετες αξίες.

5. Οι προοπτικές ανάπτυξης και το ευρωπαϊκό περιβάλλον

Οι προοπτικές ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας πέρα από τους εσωτερικούς παράγοντες, εξαρτώνται και από το εξωτερικό περιβάλλον, κυρίως όπως αυτό διαμορφώνεται στην Ευρωζώνη.

Ο σχεδιασμός της ευρωζώνης είχε από την αρχή πολλά ελαττώματα.

1. Ο συνδυασμός μιας υπερεθνικής νομισματικής πολιτικής με μια αποκεντρωμένη-εθνική φορολογική πολιτική δεν φαίνεται να λειτουργεί. Είναι απαραίτητη η κεντρική φορολογική διοίκηση, που όμως δεν πρέπει να ερμηνευτεί ως ανάγκη καλύτερης παρακολούθησης των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Η κεντρική δημοσιονομική αρχή σημαίνει μια ευρωπαϊκή οργάνωση που έχει την εξουσία να ορίζει τους φόρους και να εναρμονίζει τις αγορές εργασίας, προϊόντων καθώς και τις πιστωτικές αγορές. Αλλά αυτό δεν είναι δυνατό χωρίς κάποια συγκέντρωση της πολιτικής και στρατιωτικής εξουσίας. Ήταν σημαντικό ότι με το Σύνταγμα των ΗΠΑ το κέντρο πολιτικής και στρατιωτικής εξουσίας μετατοπίστηκε στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση.
2. Εάν τα επίπεδα ανταγωνιστικότητας υπερέβαιναν τα όρια (κόστους και τιμών), τότε το μόνο διαθέσιμο εργαλείο διόρθωσης των ανισοροπιών ήταν η εσωτερική υποτίμηση, η οποία είναι μια μακρά και επίπονη διαδικασία.
3. Δεν υπήρχαν αυτόματοι σταθεροποιητές που θα μείωναν τις επιπτώσεις των ασύμμετρων διαταραχών.
4. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποδείχθηκε ότι ήταν ανεπαρκές ως προς την δημοσιονομική συμμόρφωση.
5. Επιπλέον, δεν υπήρχε κάποιος μηχανισμός αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών ή κρίσεων (π.χ. ένα Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο). Δεν υπάρχουν μηχανισμοί για το μακροοικονομικό συντονισμό προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα ολίσθησης.

Εκ των υστέρων, οι οικονομολόγοι αποδείχτηκαν σωστοί όταν ανησυχούσαν για «ασύμμετρες διαταραχές». Αλλά, οι διαταραχές ήταν αποτέλεσμα κυρίως περιόδων υπερθέρμανσης της οικονομίας που τροφοδοτήθηκε από υπερβολική επέκταση της πίστωσης στις χώρες της περιφέρειας (2003-07) παρά περιόδων ύφεσης, με την Ιρλανδία και την Ισπανία να μη μπορούν να ανεβάσουν τα επιτόκια ή να ανατιμήσουν το νόμισμά τους και την υπερθέρμανση να οδηγεί σε άνοδο στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων (οικία) και λιγότερο στα αγαθά. Μόνο μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, το 2008, δημιουργήθηκε η ανάγκη να αντιμετωπιστεί η ύφεση με υποτίμηση (π.χ. η Πολωνία είχε την καλύτερη επίδοση, ενώ οι χώρες της Βαλτικής τη χειρότερη). Και μόνο αφότου η ελληνική κρίση ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2009 έγινε τόσο έντονη η ανάγκη για υποτίμηση ώστε να παρακινήσει σκέψεις εξόδου από το Ευρώ.

Όλα τα παραπάνω φανερώνουν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) δεν ήταν έτοιμη να αντιμετωπίσει την κρίση. Δεν υπήρχε θεσμική θωράκιση ή τουλάχιστον ικανοποιητική θωράκιση για την αντιμετώπιση κρίσεων. Δημιουργούνται ωστόσο εύλογα ερωτήματα: Έπρεπε να υπάρχει από την αρχή ισχυρή θεσμική θωράκιση; Δεν θα δημιουργούνταν καθυστερήσεις και ρίσκο για την επιβίωση της Κοινής Αγοράς; Δεν είναι χαρακτηριστικό της καινοτομίας έστω σε θεσμικό επίπεδο; Ας σκεφτούμε για λίγο το παράδειγμα του αυτοκινήτου. Τα πρώτα αυτοκίνητα δεν είχαν υψηλούς κανόνες ασφαλείας (π.χ. ζώνες, αερόσακους)

για την προστασία των οδηγών ούτε ήταν δυνατό να ανακαλυφθούν τότε. Τα δυστυχήματα ήταν σπάνια γιατί κυκλοφορούσαν λίγα αυτοκίνητα. Όταν άρχισαν να γίνονται ατυχήματα συχνά, οι κατασκευαστές ανέπτυξαν συστήματα ασφάλειας και οι κρατικές αρχές ρύθμισαν την έκδοση αδειών οδήγησης. Πριν από 13 χρόνια δημιουργήθηκε το ευρώ χωρίς αερόσακους ή άλλους κανόνες ασφαλείας για την προστασία χωρών από κρίσεις χρέους. Πίστευαν ότι οι υπάρχοντες μηχανισμοί ήταν αρκετοί. Όμως δεν ήταν. Ατυχήματα μπορούσαν να συμβούν είτε από ακατάλληλη συμπεριφορά είτε από εξωτερικούς παράγοντες. Το άσχημο είναι ότι τα ατυχήματα έγιναν στην Ευρωπαϊκή περιφέρεια (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία). Και βέβαια τότε, έστω και καθυστερημένα, η ΕΕ (μαζί με το ΔΝΤ) ανταποκρίθηκαν. Τα συστατικά στοιχεία της οικονομικής διάσωσης ήταν: (α) Πιστώσεις από το Δ.Ν.Τ. και το νέο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. (β) Μαζική λιτότητα ως προϋπόθεση για τη λήψη της οικονομικής διάσωσης. Η λιτότητα εφαρμόστηκε επίσης και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, οι χώρες που εφάρμοσαν τα αυστηρότερα μέτρα λιτότητας υπέστησαν και τη μεγαλύτερη πτώση στο ΑΕΠ. Είναι δε ενδιαφέρον ότι όσο πιο σκληρή ήταν η λιτότητα τόσο πιο μεγάλη ήταν η επακόλουθη αύξηση στην αναλογία χρέους προς Α.Ε.Π.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω πολιτικών, παρατηρήθηκαν μαζικές διαδηλώσεις στην Ελλάδα και άλλες χώρες με υψηλή ανεργία και νέα φτώχεια, οι οποίες απειλούν την πολιτική και την οικονομική σταθερότητα. Νεανική ανεργία της τάξεως του 50% και 60% στην Ισπανία και την Ελλάδα αντίστοιχα. Απότομη πτώση της καταναλωτικής ζήτησης. Οι προβληματισμοί ήταν ανάμεσα σε άτακτη έξοδο από την Ευρωζώνη ή/και χαμένες δεκαετίες με υψηλή ανεργία και αποπληθωρισμό, στοιχεία που μπορεί να οδηγήσουν τη δημοκρατία σε ακόμη βαθύτερη κρίση.

Ποιο είναι το πραγματικό πρόβλημα;

Τελικά το πραγματικό πρόβλημα στην ΕΕ είναι πρωτίστως πολιτικό κι όχι οικονομικό. Αρχικά δεν υπήρχε πολιτική ειλικρίνεια λόγω του φόβου αποδοκιμασίας από το εκλογικό σώμα. Οι ηγέτες της Ε.Ε. επέδειξαν στρουθοκαμηλισμό όταν η κρίση ξέσπασε στα τέλη του 2009. Στις αρχές του 2010, κανείς δεν μπορούσε να διανοηθεί ότι η Ελλάδα (ένα μέλος της Ευρωζώνης) θα κατέφευγε στο Δ.Ν.Τ. μερικούς μήνες αργότερα. Στις αρχές του 2011 κανείς δεν μπορούσε να προβλέψει ότι θα αποφαιζόταν αναδιάρθρωση του χρέους της Ελλάδας μερικούς μήνες αργότερα. Οι ηγέτες της ΟΝΕ έπρεπε να ήξεραν ότι κάποια μέρα, κάποια χώρα-μέλος θα αντιμετώπιζε μία κρίση χρέους. Ωστόσο, δεν ήταν προετοιμασμένοι για κάτι τέτοιο και δεν έλαβαν τα κατάλληλα προληπτικά μέτρα. Η διάλυση της Ευρωζώνης είναι, ωστόσο, η πιο δαπανηρή λύση. Αυτή η καταστροφική επιλογή θα οδηγούσε σε μαζικές αναλήψεις (bank-run) και βέβαιη ολική άρνηση αποπληρωμής του εθνικού χρέους.

6. Συμπεράσματα

Με βάση τα παραπάνω, προκύπτει το ερώτημα: Τελικά η ΟΝΕ ήταν μια «κακή ιδέα» εξ'αρχής; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να είναι θετική. Όχι, δεν ήταν «κακή ιδέα», αλλά η ΟΝΕ δεν σχεδιάστηκε εξ'αρχής σωστά. Από την έναρξη κυκλοφορίας του Ευρώ, η απόκλιση μεταξύ του Βορρά και του Νότου αυξήθηκε. Για παράδειγμα, οι χώρες της βόρειας Ευρώπης που είχαν πλεόνασμα στο εμπορικό ισοζύγιο τους πριν από το 2000 κατάφεραν να αυξήσουν τα πλεονάσματά τους μετά το 2000. Τα πλεονάσματα αυτά, κατά μέσο όρο, είναι ίσα με τα ελλείμματα που δημιουργήθηκαν στις χώρες του Νότου. Το παραπάνω μας θυμίζουν τις πολιτικές “εξαγωγής της κρίσης στον γείτονα” (“beggar thy neighbor policies”).