

The Greek Review of Social Research

Vol 96 (1998)

96-97, Β'-Γ': Σύγχρονες όψεις του αστικού και αγροτικού χώρου: Κοινωνική μορφολογία, κινητικότητα και κοινωνικότητα

ΕΠΙΔΕΩΡΗΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

The Greek Review of Social Research

96-97
Β'-Γ' 1998

**ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΟΨΕΙΣ ΤΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΑΓΡΟΤΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ.
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΜΟΡΦΟΛΟΓΙΑ, ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΤΗΤΑ**

Α. ΔΕΦΝΕΡ
Ελεύθερος χρόνος και κοινωνικότητα στον αστικό χώρο

Θ. ΜΑΛΟΥΤΑΣ
Διερευνητικές μετρήσεις του κοινωνικού διαχωρισμού στις ελληνικές πόλεις

Α.Γ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, Δ.Β. ΣΕΡΕΜΕΤΗΣ
Η επαγγελματική διάρθρωση της απασχόλησης στην περιφέρεια Αττικής, 1988-1995

Π. ΤΣΑΡΤΑΣ
Κοινωνικότητα και τουρισμός:
Ανάλυση χαρακτηριστικών σε διαφορετικούς τύπους τουρισμού

Σ. ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ, Ν. ΣΕΡΝΤΕΔΑΚΙΣ, Γ. ΤΣΙΩΛΗΣ
Κοινωνική-οικολογική συνείδηση και πράξη.
Το παράδειγμα των κατοίκων της επαρχίας Κυθωνίας Δυτικής Κρήτης

Κ. ΜΑΥΡΕΑΣ
Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού:
Πάνοι και Βαρσισηπειρώτες πρόσφυγες στην Ελλάδα

Σ. ΘΕΟΔΩΡΟΠΟΥΛΟΣ
Ονομαστική και πραγματική σύγκλιση στον ελληνικό δημόσιο τομέα

Γ. ΘΑΝΟΣ
Ιστορική κριτική αναφορά στην οργανωτική εξέλιξη του ελληνικού νομισματοπολιτισμικού συστήματος, 1828-1982

Ε. ΚΥΡΙΑΖΗ - ΑΛΙΣΣΟΝ
Εσωτερική μετανάστευση στην Ελλάδα του 1990:
Τάσεις - προβλήματα - προοπτικές

Δ. ΧΑΡΑΛΑΜΠΗΣ
Η Δημοκρατία στο τέλος του αιώνα. Μεταεθνικές προοπτικές και κίνδυνοι

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΥ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΗΣ
«Δημοκρατία και Παγκοσμιοποίηση - Η έννοια του ανθρώπου στη Νεωτερικότητα: Πραγματική αφαίρεση και ορθός λόγος»

ΝΤΙΝΑ ΒΑΪΟΥ - ΚΩΣΤΗΣ ΚΑΤΖΗΜΙΧΑΛΗΣ
«Με τη ραπτομηχανή στην κουζίνα και τους Παλιανούς στους αγρούς - πόλεις, περιφέρειες και άτυπη εργασία»

ΕΚΔΟΣΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΕΝΤΡΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Ονομαστική και πραγματική σύγκλιση στον ελληνικό δημόσιο τομέα

Σωτήρης Θεοδωρόπουλος

doi: [10.12681/grsr.734](https://doi.org/10.12681/grsr.734)

Copyright © 1998, Σωτήρης Θεοδωρόπουλος



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

To cite this article:

Θεοδωρόπουλος Σ. (1998). Ονομαστική και πραγματική σύγκλιση στον ελληνικό δημόσιο τομέα. *The Greek Review of Social Research*, 96, 219–247. <https://doi.org/10.12681/grsr.734>

Σωτήρης Θεοδορόπουλος*

ΟΝΟΜΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η επίτευξη της ονομαστικής σύγκλισης που θα επιτρέψει τη συμμετοχή της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση αποτελεί το πλέον κρίσιμο πρόβλημα της οικονομικής πολιτικής αυτής της περιόδου.

Η σημασία του θέματος είναι τεράστια, δεδομένου ότι συνδέεται και καθορίζει την όλη πορεία και θέση της χώρας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Κεντρικό στόχο, με ιδιαίτερα προβλήματα στην προσπάθεια της ελληνικής σύγκλισης, αποτελεί η επίτευξη των δημοσιονομικών κριτηρίων, δηλ. των στόχων του δημοσίου ελλείματος και χρέους.

Στην εργασία που ακολουθεί εξετάζονται η πορεία και τα προβλήματα της ονομαστικής σύγκλισης και διερευνώνται τα αίτια της ελληνικής υστέρησης στο θέμα αυτό σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Τα αίτια αυτά, κατά τη γνώμη μας, βρίσκονται στη σημαντική καθυστέρηση του ελληνικού δημόσιου τομέα σε ό,τι αφορά την αποτελεσματική του διαχείριση, την ποιότητα και ποσότητα των παραγομένων υπηρεσιών, καθώς και τους όρους λειτουργίας του. Η σύγκλιση σε πραγματικούς όρους, η πραγματική σύγκλιση του ελληνικού δημόσιου τομέα, που σημαίνει την πραγματοποίηση των απαραίτητων διαρθρωτικών αλλαγών, αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επίτευξη της ονομαστικής σύγκλισης και κυρίως για το διατηρήσιμο και βιώσιμο χαρακτήρα της, χωρίς τον οποίο οι επιπτώσεις για τη χώρα μας στη νέα πραγματικότητα μπορεί να είναι δυσμενείς.

* Λέκτορας στο Τμήμα Ναυτιλιακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μετά την αδυναμία συμμετοχής της χώρας μας στην πρώτη φάση της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης που δημιούργησαν οι ένδεκα χώρες, η προσπάθεια ένταξης επικεντρώνεται στη δεύτερη φάση, την άνοιξη του 2000, όπου θα γίνει η αξιολόγηση για να κριθεί αν ικανοποιεί ή όχι τα γνωστά ονομαστικά κριτήρια.

Οι δυσμενείς επιδράσεις απ' τις συχνές διαταραχές στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον, με σημαντικότερη ίσως την παρατεταμένη περίοδο των υψηλών επιτοκίων δανεισμού του δημόσιου τομέα, ο μάλλον ανεπαρκής ρυθμός προώθησης των απαραίτητων διαρθρωτικών αλλαγών, που θα στηρίζουν την ελληνική σύγκλιση, δημιουργούν κρίσιμα ερωτήματα και αβεβαιότητες για το σχεδιασμό και την επίτευξη του τελικού στόχου ένταξης.

Δεδομένου ότι χώρες με αντίστοιχο επίπεδο ανάπτυξης θα συμμετάσχουν από την πρώτη φάση στην ΟΝΕ, ο αποκλεισμός της χώρας μας θα πρέπει μάλλον να αποδοθεί στην έλλειψη των κατάλληλων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν στις χώρες αυτές και απουσίασαν στη δική μας.

Παρά τη σημαντική πρόοδο προς τη σωστή κατεύθυνση, οι σημερινές πολιτικές θα ήταν μάλλον κατάλληλες για την δεκαετία του '80, αλλά αποδεικνύονται ανεπαρκείς για τα τέλη της δεκαετίας του '90. Η συνεχής αναβολή των απαραίτητων και εκτεταμένων διαρθρωτικών αλλαγών, που θα απομακρύνουν σημαντικούς τομείς της οικονομίας, και ιδιαίτερα του δημόσιου τομέα, απ' τον προστατευτισμό και τους αναχρονισμούς του παρελθόντος, αποτελεί την κύρια αιτία αδυναμίας εισόδου μας στην πρώτη φάση της ΟΝΕ, γεγονός που δημιουργεί αβεβαιότητες για το μέλλον. Αλλά αν η ένταξη στην ΟΝΕ φαίνεται να είναι μια δύσκολη υπόθεση, η παραμονή σ' αυτήν είναι μάλλον ακόμη δυσκολότερη.

Στην ανάλυση που ακολουθεί, εκτός από τα προβλήματα της ονομαστικής σύγκλισης που συνδέονται με την επίτευξη των δημοσιονομικών κριτηρίων, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση σ' αυτό που συχνά παραμελείται και αποσιωπάται στη χώρα μας σχετικά με το θέμα αυτό: στη διατηρησιμότητα της ονομαστικής σύγκλισης, η οποία προϋποθέτει την πραγματική σύγκλιση του ελληνικού δημόσιου τομέα, γεγονός που σημαίνει την πραγματοποίηση πλήθους διαρθρωτικών αλλαγών, προκειμένου το επίπεδο και ο τρόπος λειτουργίας του να πλησιάσουν αυτά των άλλων χωρών της Ένωσης. Η βιωσιμότητα και ο διατηρήσιμος χαρακτήρας της σύγκλισης αποτελούν κρίσιμο στοιχείο σε μια ενιαία

αγορά και ενιαίο νόμισμα για την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, τις επιπτώσεις από κοινές διαταραχές (shocks) ή ασκούμενες πολιτικές, και για μια ανάπτυξη που δεν θα στηρίζεται κυρίως στη συνεχή και εκτεταμένη εισροή κοινοτικών πόρων.

Στο νέο περιβάλλον, η άμεση επιδίωξη της πραγματικής και διατηρήσιμης σύγκλισης του δημόσιου τομέα είναι αναπόφευκτη, ενώ οι αναβολές και η καθυστέρησή της θα καταστήσουν μόνον περισσότερο επώδυνη την απαιτούμενη προσπάθεια.

Όπως εξηγούμε στη συνέχεια, ο δημόσιος τομέας, το κράτος μιας χώρας, είναι ο μόνος που έχει το ρόλο αλλά και την ευθύνη, εκτός απ' τη δική του πραγματική σύγκλιση, να φροντίσει και για τη σύγκλιση ολόκληρης της οικονομίας στο νέο αυτό περιβάλλον. Η πορεία της χώρας μας εξαρτάται καθοριστικά πλέον απ' αυτά τα ιστορικά του καθήκοντα.

ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Η συμμετοχή της Ελλάδος στο τελικό στάδιο της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προϋποθέτει, όπως είναι γνωστό, την επίτευξη των απαραίτητων ονομαστικών κριτηρίων σύγκλισης. Εκτός των άλλων κριτηρίων, η επίτευξη των δημοσιονομικών κριτηρίων που αφορούν το έλλειμμα και το χρέος της γενικής κυβέρνησης, σαν ποσοστά του ΑΕΠ, θεωρείται ιδιαίτερα κρίσιμη και απαραίτητο συμπλήρωμα για τη νομισματική σταθερότητα στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

Η επίτευξη των δημοσιονομικών κριτηρίων αποτελεί έκφραση μιας υγιούς και συνετής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία συμπληρώνει και δεν υποσκάπτει τη σταθερότητα των τιμών και του νομίσματος που θα αποτελεί στόχο της κεντρικά ασκούμενης πλέον νομισματικής πολιτικής.

Έτσι, με το σύνολο των ονομαστικών κριτηρίων, επιδιώκεται η διασφάλιση της συνολικής μακροοικονομικής σταθερότητας, η οποία θα προκαλέσει πολλαπλά έμμεσα οφέλη μέσω των θετικών επιπτώσεων που θα έχει στις επενδυτικές αποφάσεις του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Η ίδια η νομισματική ένωση, εκτός απ' τη συμπλήρωση και ολοκλήρωση του πολύ μεγάλου και φιλόδοξου σχεδίου, που είναι η πλήρης υλοποίηση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και η αποτελεσματικότερη λειτουργία της (αρχή της συμπληρωματικότητας), στοχεύει σ' αυτά τα πρόσθετα έμμεσα οφέλη: στην προσέλκυση και ενίσχυση παραγωγικών δραστηριοτήτων μακροχρόνια στη δική της ζώνη νομισματικής σταθε-

ρότητας, οι οποίες θα έχουν προφανείς θετικές επιπτώσεις στην ευημερία και τη θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην παγκόσμια οικονομία (De Grauwe P., 1993, σ. 61).

Η αποσταθεροποιητική εμπειρία και ανισορροπίες των δύο τελευταίων δεκαετιών, με τις γνωστές επιπτώσεις, έχουν αναγάγει τη μακροοικονομική σταθερότητα σε πρώτη προτεραιότητα της οικονομικής πολιτικής.

Η μακροοικονομική διαχείριση, με τον κύριο αυτό στόχο σε ένα οικονομικό περιβάλλον που δεν έπαψε να χαρακτηρίζεται από οικονομικές διαταραχές, απρόβλεπτες διεθνείς συγκρούσεις, κερδοσκοπίες, λαθεμένες αποφάσεις οικονομικής πολιτικής κ.λπ., αποτελεί πάντα μια βασική λειτουργία τους κράτους.

Η διατήρηση της μακροοικονομικής σταθερότητας έχει αναχθεί σήμερα σε απόλυτη προτεραιότητα και αξία, αποτελεί την κύρια αποστολή της κυβέρνησης και ισοδυναμεί, «στις σημερινές κοινωνίες των ανοικτών αγορών, με δημόσιο αγαθό, το οποίο καμιά άλλη μορφή θεσμικής υπόστασης δεν μπορεί να εξασφαλίσει» (Γεννηματάς Π., 1997, σ. 8).

Η προτεραιότητα αυτή της οικονομικής πολιτικής δεν επιβάλλεται και απαιτείται μόνον σε περιφερειακό επίπεδο, δηλαδή στα όρια μιας οικονομικής ένωσης όπως η Ευρωπαϊκή.

Επιβάλλεται επίσης ολοένα και περισσότερο απ' το διεθνοποιημένο οικονομικό σύστημα, απ' την παγκοσμιοποίηση (Globalization) της οικονομίας.

Οι τάσεις παγκοσμιοποίησης γίνονται συνεχώς εντονότερες στην πρόσφατη περίοδο, και ιδιαίτερα σε ορισμένες αγορές – όπως π.χ. η αγορά των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών – έχουν οδηγήσει σχεδόν σε πλήρη ενοποίηση. Γι' αυτό, τα τελευταία χρόνια, γίνεται ολοένα και περισσότερο επιτακτικό οι στόχοι και τα μέτρα οικονομικής πολιτικής να ενσωματώνουν τη διεθνή διάσταση και προοπτική, το συντονισμό και συνεργασία μεταξύ χωρών για τον περιορισμό της αβεβαιότητας και αστάθειας στις αγορές. Στα ομοσπονδιακά κράτη, η προώθηση της διακρατικής δημοοικονομικής πολιτικής ανατίθεται συνήθως σε κεντρικά όργανα, επειδή θεωρείται περισσότερο αποτελεσματική (Γεωργακόπουλος Θ., 1996, σ. 157).

Ο βαθμός όμως αξιοποίησης και απόκτησης των ωφελειών της μακροοικονομικής σταθερότητας, που σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδιώκει να διασφαλίσει η ονομαστική σύγκλιση μέσω θετικών επιδράσεων στην πραγματική οικονομία μιας χώρας, εξαρτάται από άλλους παράγοντες, και ιδιαίτερα από αυτούς που σχετίζονται με την ανταγωνιστικότητα τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα.

Εκτός απ' τη συμβολή του τελευταίου στην επίτευξη της μακροοικονομικής σταθερότητας, τα στοιχεία που συνθέτουν την ανταγωνιστικότητα του αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για τα προσδοκώμενα οφέλη στο διεθνοποιημένο σύστημα και τις συνθήκες παραγωγισμοποίησης. Στα νέα αυτά δεδομένα, το σημερινό κράτος, παρά την προσπάθεια περιορισμού του τις τελευταίες δεκαετίες, φαίνεται να διατηρεί το σχετικό του μέγεθος στις σύγχρονες οικονομίες. Σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (E.C. Economic Data Book No 2, 1998), το μέγεθος του κράτους, μετρούμενο με τις δημόσιες δαπάνες σαν ποσοστό του ΑΕΠ στο σύνολο των δεκαπέντε χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από 48,7% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο στη δεκαετία του 1980 φθάνει το 52,4% το 1993 και κυμαίνεται γύρω στο 51% περίπου τα επόμενα χρόνια. Στις ΗΠΑ, κυμαίνεται σε ολόκληρη την περίοδο αυτή γύρω στο 38% και αυξάνει στην Ιαπωνία από 32% στη δεκαετία του '80 στο 36% περίπου μετά τα μέσα της δεκαετίας του '90. Δηλαδή, παρουσιάζει τάσεις αύξησης έστω και με πολύ χαμηλότερους ρυθμούς. Και στα νέα δεδομένα, το κράτος έχει να επιτελέσει ίσως σε μεγαλύτερο βαθμό τις σύγχρονες λειτουργίες του που γνωρίσαμε μεταπολεμικά, όπως αυτές που συνδέονται με την καλύτερη κατανομή των πόρων, τη διανομή του εισοδήματος, την οικονομική ανάπτυξη.

Το κράτος πρέπει να αποτελέσει τον αναγκαίο ρυθμιστή και εγγυητή του πλαισίου λειτουργίας της οικονομίας της αγοράς, η οποία είναι αδύνατον να λειτουργήσει χωρίς εγγυήσεις δημόσιου χαρακτήρα. Συγχρόνως, το κράτος αποτελεί το βασικό προμηθευτή ενός ελάχιστου επιπέδου κοινωνικών υπηρεσιών και βασικών δημόσιων αγαθών, όπως παιδείας, υγείας, άμυνας, δημόσιας τάξης, δικαιοσύνης κ.λπ. τομέων προνομιακής δημόσιας δραστηριότητας καθολικώς αποδεκτής. Ακόμη, η στρατηγική παρέμβαση σε κοινωνίες με ασθενή ιδιωτικό τομέα, η αναδιανεμητική του λειτουργία τόσο στη διανομή του εισοδήματος όσο και στη γεωγραφική ή περιφερειακή κατανομή των επενδυτικών πόρων, η ευθύνη της περιφερειακής ανάπτυξης συνεχίζουν να αποτελούν δραστηριότητες σημαντικές και απαραίτητες στα νέα δεδομένα της περιφερειακής ή παγκόσμιας ολοκλήρωσης. Στο πλαίσιο της σημερινής ολοκλήρωσης, η στενή εθνική αντίληψη λειτουργίας, η συντήρηση εθνικών περιχαράκωσεων (segmentation) και ρυθμίσεων, που δυσχεραίνουν τις περιφερειακές ή ευρύτερες ολοκληρώσεις, παραχωρούν τη θέση τους, μέσω της απορρυθμιστικής διαδικασίας (deregulation), σε περιφερειακές ρυθμίσεις. Η άρση των ανταγωνιστικών εθνικών ρυθμίσεων, που κατακερματίζουν την παγκόσμια αγορά και μειώνουν τον

ενυπάρχοντα δυναμισμό της, εισάγει το στοιχείο και την αναγκαιότητα της περιφερειακής ρύθμισης.

Στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία λειτουργεί με βάση την αρχή της επικουρικότητας, αναπτύσσονται νέες ισορροπίες οι οποίες πιθανόν στο μέλλον να συνδυάζουν την κατάλληλη μορφή ομοσπονδιακή με την εθνική παρέμβαση. Τότε η δημόσια παρέμβαση με τις παραπάνω λειτουργίες και δράσεις στα νέα δεδομένα της περιφερειακής ολοκλήρωσης θα ασκείται από κοινού μεταξύ εθνικού κράτους και του αντίστοιχου ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού. Είτε όμως η Ευρωπαϊκή Ένωση λάβει τη μορφή αυτή, γεγονός που εξαρτάται απ' τις αποφάσεις των κρατών-μελών, είτε διατηρήσει τη σημερινή διακυβερνητική της μορφή, η αποτελεσματικότητα, η έκταση, ο ρόλος και η παρουσία της σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο θα εξαρτώνται κυρίως απ' την ικανότητα του εθνικού κράτους.

Στην ενοποιημένη αγορά με το ενιαίο νόμισμα, εκτός απ' την απαραίτητη επίτευξη των ονομαστικών κριτηρίων που διασφαλίζουν τη συμμετοχή σ' αυτήν και στηρίζουν τη μακροοικονομική σταθερότητα, απαιτείται η σύγκλιση σε πραγματικούς όρους, δηλαδή στο βαθμό αποτελεσματικότητας, ποιότητας και ποσότητας των παραγομένων υπηρεσιών του κράτους της κάθε χώρας-μέλους.

Στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Ένωσης, εκτός απ' τις παραπάνω λειτουργίες και ρόλους του κράτους, το πρόβλημα της περιφερειακής ανάπτυξης, της στρατηγικής καθοδήγησης της ανάπτυξης του συνόλου της οικονομίας, η συνεχής βελτίωση του κοινωνικού και παραγωγικού κεφαλαίου της οικονομίας, που συνδέεται με τη μέριμνα για συνεχή ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας μέσω των διαφόρων πολιτικών, εθνικών και ομοσπονδιακών, αποκτούν καθοριστική σημασία. Το αποτελεσματικό και καλά οργανωμένο κράτος αποτελεί το κλειδί και τον πλέον σημαντικό παράγοντα της οικονομικής προόδου, της σύγκλισης και της συνοχής. Είναι αυτό που θα διασφαλίζει την κοινωνική σταθερότητα και την εναρμόνιση της οικονομίας με τις εξελίξεις της παγκοσμιοποίησης.

Εκτός από τα ονομαστικά ελλείμματα, τα «πραγματικά ελλείμματα» (Eisner R., 1991) στις χώρες αυτές είναι ιδιαίτερα σημαντικά. Αυτά μπορούν και πρέπει να αντιμετωπισθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο από ένα εθνικό κράτος, το οποίο μπορεί να διαχειρισθεί αποτελεσματικά τους εθνικούς και ομοσπονδιακούς πόρους, να παραγάγει σχεδιασμό και να επιταχύνει τη διαδικασία πραγματικής σύγκλισης των οικονομιών.

Όπως παρουσιάζεται στη συνέχεια στην περίπτωση της Ελλάδος, η αντιμετώπιση των προβλημάτων τόσο της ονομαστικής όσο και της πραγματικής σύγκλισης του δημόσιου τομέα απαιτεί εκτεταμένες διαρθρωτικές μεταβολές. Η αναδιοργάνωση και ο εκσυγχρονισμός του κράτους σε επίπεδα παραπλήσια των ευρωπαϊκών, δηλ. η πραγματική σύγκλιση του ελληνικού δημόσιου τομέα, αποτελεί τον καθοριστικό παράγοντα που θα δημιουργήσει την απαιτούμενη για την είσοδο και παραμονή της χώρας στην ΟΝΕ διατηρήσιμη σύγκλιση.

Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΟΝΟΜΑΣΤΙΚΗΣ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ: ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Στην πρώτη αξιολόγηση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συμμετοχή στην ΟΝΕ που έγινε την άνοιξη του 1998 με τα στοιχεία του 1997, η Ελλάδα ήταν η μόνη χώρα που δεν πληρούσε κανένα απ' τα απαραίτητα κριτήρια σύγκλισης. Παρά την αξιολογη προσπάθεια σύγκλισης μετά το 1993, που συνεχίζεται σύμφωνα με το αναθεωρημένο Πρόγραμμα Σύγκλισης 1994-1999, η ελληνική οικονομία θα αξιολογηθεί πλέον για συμμετοχή στην ΟΝΕ με τα στοιχεία του 1999.

Στο κριτήριο του δημόσιου ελλείμματος φαίνεται να επιτυγχάνεται ο στόχος του προγράμματος μέχρι και το 1996, σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία που έχουν δοθεί και είναι αποδεκτά από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Συνέπεια του γεγονότος αυτού είναι η αποφυγή των αρνητικών επιπτώσεων που θα είχε μια υπαγωγή της χώρας στη «διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος», στην περίπτωση που αυτή παρουσίαζε σοβαρές υπερβάσεις απ' το συγκεκριμένο Πρόγραμμα Σύγκλισης. Μέχρι τώρα, υπήρξαν μόνον διαπιστώσεις και συστάσεις της Επιτροπής για περιορισμό του υπερβολικού ελλείμματος προς το αντίστοιχο κριτήριο του Μάαστριχτ. Αποτελεί επίσης σημαντικό γεγονός το ότι, την περίοδο αυτή, τηρείται για πρώτη φορά το Πρόγραμμα Σύγκλισης, ιδιαίτερα στον πολύ κρίσιμο στόχο του δημοσιονομικού ελλείμματος, αποκαθιστώντας, έτσι, την αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής, την εμπιστοσύνη της αγοράς, με ευνοϊκές επιπτώσεις στην αποκλιμάκωση των υψηλών πραγματικών επιτοκίων δανεισμού του δημοσίου.

Στον Πίνακα 1 παρουσιάζεται η συνολική διάρθρωση και εξέλιξη των βασικών δημοσιονομικών μεγεθών στην αντίστοιχη περίοδο, τα οποία καθορίζουν και διαμορφώνουν την εξέλιξη των δύο δημοσιονομικών κριτηρίων προς τους επιθυμητούς στόχους που θα επιτρέψουν τη συμμετοχή της χώρας στην ΟΝΕ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών της γενικής κυβέρνησης.
Περίοδος 1993 - 1997, % στο ΑΕΠ

	1993	1994	1995	1996	1997*
Συνολικά έσοδα	35,0	36,1	37,3	36,9	38,0
Έμμεσοι φόροι	14,0	13,7	13,6	13,6	13,9
Άμεσοι φόροι	5,8	6,9	7,4	7,5	8,2
Εισφορές κοινωνικής ασφάλισης	12,1	12,0	12,2	12,0	12,0
Λοιπά έσοδα	3,1	3,5	4,1	3,7	3,9
Συνολικές δαπάνες	43,5	43,5	43,9	42,4	40,0
Τρέχουσες μεταβιβάσεις	15,8	15,5	16,2	16,1	15,0
Στις επιχειρήσεις	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2
Στα νοικοκυριά	15,3	15,2	15,6	15,4	15,3
Υπόλοιπο κόσμο	- 0,3	- 0,4	- 0,2	0,02	-0,09
Λοιπά	0,3	0,3	0,4	0,2	0,09
Πραγματική δαπάνη για τόκους	12,8	14,1	13,0	12,0	9,8
Δημόσια κατανάλωση	14,5	13,9	14,7	14,3	14,7
Αποδοχές	11,1	10,8	11,5	11,0	11,3
Αγορές αγαθών	3,5	3,1	3,2	3,3	3,3
Συνολική αποταμίευση	- 8,0	- 7,3	- 6,6	- 5,4	- 2,1
Καθαρές μεταβ.κεφαλαίου	2,4	- 0,1	- 0,2	- 0,9	- 1,2
Ακαθ.σχηματ.παγ.κεφαλαίου	3,3	3,1	3,3	3,1	3,4
Καθαρός δανεισμός	-13,8	-10,3	- 9,8	- 7,6	- 4,2
Πρωτογενές πλεόνασμα	- 1,0	3,9	3,3	4,4	5,6

Πηγή: ΥΠΕΘΟ, Επεξεργασμένα στοιχεία.

* εκτιμήσεις

Όπως φαίνεται απ' τα στοιχεία του πίνακα, τα έσοδα της γενικής κυβέρνησης παρουσιάζουν μια βελτίωση την περίοδο αυτή, γεγονός που συνέβαλε στη μείωση του ελλείμματος. Η αύξηση των εσόδων, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, προήλθε από την αύξηση των εσόδων της κεντρικής κυβέρνησης, της οποίας το μεγαλύτερο μέρος αφορά την άμεση φορολογία, και εν μέρει απ' τα μη φορολογικά έσοδα. Το σύνολο των εσόδων, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, παραμένει το χαμηλότερο στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με εξαίρεση την Ιρλανδία και εν μέρει τη Μεγάλη Βρετανία, στις οποίες όμως συνδυάζεται με αντίστοιχα χαμηλό μέγεθος του δημόσιου τομέα μετρούμενο με το επίπεδο των δημοσίων δαπανών. Με βάση τα δεδομένα των δαπανών που θα δούμε στη συνέχεια, η αύξηση των φορολογικών εσόδων, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, αποτελεί απαραίτητο και καθοριστικό παράγοντα για επίτευξη του στόχου που θέλει το έλλειμμα κάτω απ' το 3% του ΑΕΠ.

Η αύξηση των εσόδων στην άμεση φορολογία, που ως τώρα προήλθε κατά κύριο λόγο από τη ρύθμιση των εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων, την εφαρμογή του αντικειμενικού συστήματος για τους αυτοαπασχολούμενους, τη μη τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας και την κατάργηση πλήθους φοροαπαλλαγών, θα πρέπει όχι μόνον να διατηρηθεί στο μέλλον αλλά και να συνεχισθεί.

Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης, η δικαιότερη κατανομή των φορολογικών βαρών μέσω πάταξης της εκτεταμένης φοροδιαφυγής με ένταξη μέρους της σχετικά πολύ υψηλής παραοικονομίας – της υψηλότερης στην Ευρωπαϊκή Ένωση – στην επίσημη οικονομία, που θα στηρίξουν πλέον μια συνεχή και διατηρήσιμη αύξηση των εσόδων της άμεσης φορολογίας, μπορεί να προέλθουν μόνον από σημαντικές διαρθρωτικές μεταβολές στον φοροεισπρακτικό μηχανισμό. Η ταχεία εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και προγραμμάτων, όπως είναι το πρόγραμμα TAXIS, αποτελεί πολιτική άμεσης προτεραιότητας για την αύξηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού συλλογής των φόρων.

Μόνον η αυξημένη αποτελεσματικότητα θα καταπολεμήσει την επίσης εκτεταμένη φοροδιαφυγή στον τομέα των έμμεσων φόρων (π.χ., μη απόδοση Φ.Π.Α.), καθώς και την εισφοροδιαφυγή στην κοινωνική ασφάλιση. Ιδιαίτερα στην τελευταία, όπου το έμμεσο κόστος εργασίας (η διαφορά μεταξύ ακαθάριστων και καθαρών αποδοχών που είναι οι άμεσοι φόροι και οι συνολικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης) (Tax wedge) είναι από τα υψηλότερα στις χώρες του ΟΟΣΑ (OECD, 1996, σ.79), η αύξηση των εσόδων δεν μπορεί να προέλθει από πρόσθετη αύξηση των συντελεστών.

Η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού θα επιτρέψει και στον τομέα αυτόν, εκτός απ' τη δικαιότερη κατανομή των φορολογικών βαρών, τη μείωση των στρεβλώσεων που προκαλούνται σήμερα στην αγορά και την παραγωγή. Ανάλογης διαρθρωτικής μορφής είναι και το πρόβλημα στην απόδοση των μη φορολογικών εσόδων, και, ιδιαίτερα, στην αξιοποίηση της τεράστιας ακίνητης εμπορεύσιμης δημόσιας περιουσίας, που με κατάλληλες πολιτικές, εκτός απ' τη συμβολή της στα έσοδα, μπορεί να προκαλέσει πολλαπλά έμμεσα οφέλη στο σύνολο της οικονομίας.

Η σύγκλιση στον τομέα των εσόδων απαιτεί ελαστικότητα γύρω στο 1,5, η οποία θα στηριχθεί μόνον σε διαρθρωτικές προσαρμογές και πρακτικές παραπλήσιες και αντίστοιχες των άλλων χωρών της Ένωσης, δεδομένου ότι πολιτικές αύξησης των εσόδων με αύξηση των φορολογικών συντελεστών αποκλείονται σε μια χώρα της Ένωσης με τον υψηλότερο πληθωρισμό, αλλά και το «φορολογικό ανταγωνισμό» και εναρμόνιση στα πλαίσια της ενιαίας αγοράς.

Εξετάζοντας την πλευρά των *συνολικών δαπανών*, διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα φαίνεται να έχει υψηλότερες δαπάνες τα τελευταία χρόνια από τουλάχιστον πέντε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πρωτογενείς της όμως δαπάνες είναι οι χαμηλότερες σαν ποσοστό του ΑΕΠ σ' ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό γίνεται προφανές, αν απ' τις συνολικές δαπάνες αφαιρεθεί η κατά δύο φορές υψηλότερη απ' τον ευρωπαϊκό μέσο όρο δαπάνη για τόκους.

Οι *πρωτογενείς καταναλωτικές δαπάνες*, σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα, παραμένουν περίπου στα ίδια επίπεδα την περίοδο που εξετάζουμε και με μάλλον ελαφρές τάσεις ανόδου σαν ποσοστό του ΑΕΠ. Έτσι, η προσπάθεια περιορισμού του μεγέθους του δημόσιου τομέα, η μεταφορά πόρων από καταναλωτικές χρήσεις σε επενδυτικές, ο εξορθολογισμός και η βελτίωση της αποτελεσματικής χρήσης των πόρων δεν φαίνεται να αποδίδουν καρπούς και να συμβάλουν στη συνολική προσπάθεια περιορισμού του ελλείμματος.

Ακόμη και η αυστηρή εισοδηματική πολιτική, που εξαγγέλλεται, δεν φαίνεται να έχει σαν αποτέλεσμα τη μείωση των δαπανών για μισθούς και συντάξεις σαν ποσοστό του ΑΕΠ, γεγονός που σημαίνει ότι οι δαπάνες αυτές αυξάνονται με ρυθμούς ίσους ή μεγαλύτερους του ονομαστικού ΑΕΠ.

Η εκτεταμένη επιδοματική πολιτική που υιοθετείται στο δημόσιο τομέα, με επιλεκτικά ειδικά επιδόματα και μισθολόγια για ορισμένες κατηγορίες υπαλλήλων, τα οποία εξαπλώνονται μέσω συνδικαλιστικών πιέσεων και δικαστικών αποφάσεων σε πολύ ευρύτερες κατηγορίες, καθιστά σχεδόν ανενεργό την όποια αυστηρή εισοδηματική πολιτική.

Οι διευρυνόμενες ανισότητες μέσω της επιδοματικής πολιτικής αποτελούν συχνά αφορμή για διορθώσεις, που σημαίνουν μεγάλες αυξήσεις δαπανών, χωρίς να λύνουν ούτε το πρόβλημα των ευρέως διαδεδομένων μισθολογικών ανισοτήτων στον ελληνικό δημόσιο τομέα, ούτε το πρόβλημα της αναποτελεσματικής λειτουργίας του.

Το σημερινό σύστημα μισθολογίου και καθορισμού των αποδοχών έχει δημιουργήσει μια τέτοια δυναμική, η οποία είναι εκτός ελέγχου από την ασκούμενη εισοδηματική πολιτική στο δημόσιο τομέα.

Επίσης, τόσο ο αριθμός των υπαλλήλων όσο και των συνταξιούχων, όχι μόνον δεν μειώνεται, αλλά παρουσιάζει και τάσεις αύξησης παρά την επίσης εξαγγελθείσα πολιτική μείωσης του αριθμού των υπαλλήλων. Θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι το ποσοστό των απασχολούμενων στον ελληνικό δημόσιο τομέα (γενική κυβέρνηση), σαν ποσοστό της συνολικής απασχόλησης, είναι το χαμηλότερο στο σύνολο του ΟΟΣΑ και

της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γεγονός που συνδέεται επίσης με ανάλογο και σχετικά χαμηλό επίπεδο πρωτογενών δαπανών. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, το αντίστοιχο ποσοστό το 1995 ήταν 12,3 για την Ελλάδα και 19,3 για την Ε.Ε., ενώ ανέρχεται στο 17,9 για το σύνολο του ΟΟΣΑ (OECD, Italy, 1997).

Στον τομέα αυτόν, το πρόβλημα δεν είναι ο συνολικός αριθμός, αλλά η ορθολογική κατανομή, η αποτελεσματική χρήση και η παραγωγικότητα του απασχολούμενου προσωπικού, στοιχεία που συνδέονται με την οργανωτική δομή, λειτουργία και διοίκηση του ελληνικού δημόσιου τομέα.

Αντίθετα με τις καταναλωτικές δαπάνες, οι πραγματικές επενδυτικές δαπάνες, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, παρουσίασαν αυτή την περίοδο στασιμότητα ή μείωση.

Αυτό συμβαίνει παρά τις συνεχώς αυξανόμενες δυνατότητες μεταφοράς επενδυτικών πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, τις τεράστιες ανάγκες για βελτίωση των παραγωγικών και κοινωνικών υποδομών της χώρας, που αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για την ανταγωνιστικότητά της στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά. Η αδυναμία της δημόσιας διοίκησης για αποτελεσματική απορρόφηση επενδυτικών πόρων που έχουν ήδη αποφασισθεί, καθώς ακόμη και η ανάγκη μείωσης του ελλείμματος, στην οποία έχει συχνά συμβάλει και η περικοπή των επενδυτικών δαπανών, φαίνεται ν' αποτελούν τους κύριους παράγοντες του σχετικά χαμηλού ύψους των πραγματικών επενδυτικών δαπανών του δημοσίου.

Ακόμη, ιδιαίτερα η πρόσφατη αύξηση των καθαρών μεταβιβάσεων κεφαλαίου με τη μορφή των μετοχοποιήσεων, οι οποίες καλύπτουν με αυξανόμενο ρυθμό μάλλον λειτουργικά ελλείμματα κάνοντας χρήση της «δημιουργικής λογιστικής» στην προσπάθεια μείωσης του ελλείμματος, αποτελεί έναν πρόσθετο παράγοντα μείωσης των επενδυτικών πόρων.

Έτσι, το σημαντικό πρωτογενές πλεόνασμα που εμφανίστηκε το 1994, και φαίνεται να διατηρείται αυξανόμενο τα επόμενα χρόνια, προήλθε κυρίως από την αύξηση των εσόδων και την κάμψη των δαπανών για επενδύσεις.

Το πρωτογενές πλεόνασμα της γενικής κυβέρνησης θα πρέπει, το 1997 και στη συνέχεια, σχεδόν να διπλασιασθεί, προκειμένου να επιτευχθούν οι μάλλον φιλόδοξοι στόχοι του ελλείμματος που προβλέπει το πρόγραμμα σύγκλισης. Το βάρος όμως της προσπάθειας αυτής θα πρέπει να μετατεθεί κυρίως στις καταναλωτικές δαπάνες και τα έσοδα. Η δημιουργία ενός σημαντικού και αυξανόμενου πρωτογενούς πλεονάσματος,

που θα πρέπει μάλλον μετά το 1997 να ξεπερνά το 6% του ΑΕΠ, είναι επιτακτική λόγω της σχετικά πολύ υψηλής *δαπάνης για τόκους του δημόσιου χρέους*.

Η δαπάνη αυτή, παρά τη σχετική τάση μείωσης που παρουσιάζει, παραμένει σημαντικά υψηλότερη, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, απ' την αντίστοιχη δαπάνη χωρών, όπως το Βέλγιο και η Ιταλία, με πολύ υψηλότερο χρέος από την Ελλάδα, και είναι υπερδιπλάσια από τον αντίστοιχο μέσο όρο όλων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Υπ. Οικονομικών, 1998, σ.193).

Η σταδιακή μείωσή της τα τελευταία χρόνια οφείλεται κυρίως στη μείωση των σχετικά υψηλών πραγματικών επιτοκίων, η οποία υπήρξε αποτέλεσμα της αξιοπιστίας της οικονομικής πολιτικής και της προόδου που επετεύχθη στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά και στη σταθεροποίηση του συνολικού χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ. Πρόσδος σημειώθηκε επίσης και στη διαχείριση του δημόσιου χρέους, αν και αυτή απέχει σημαντικά από τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά επίπεδα.

Η δαπάνη για τόκους του δημόσιου χρέους, που αποτελεί ένα απ' τα τρία μεγάλα μεγέθη δαπανών της γενικής κυβέρνησης, θα πρέπει να εξακολουθήσει μειούμενη τα επόμενα χρόνια, προκειμένου να συμβάλει σημαντικά στη σταδιακή μείωση του συνολικού ελλείμματος.

Η μείωση αυτή θα συνεχίσει να προέρχεται από τη μείωση των πραγματικών επιτοκίων σε επίπεδα αποδεκτά από την αγορά και από την αποτελεσματικότερη διαχείριση του δημόσιου χρέους μέσα από αντίστοιχους μηχανισμούς διαχείρισης. Θα πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι, λόγω αυτού του ύψους της, δεν επιδρά ενισχυτικά στη ζήτηση της οικονομίας, δεδομένου ότι σημαντικό μέρος της δαπάνης για τόκους δεν δαπανάται, ώστε να ενισχύει την ενεργό ζήτηση.

Τέλος, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης φαίνεται να πληρεί το στόχο για τα τρία έτη – 1994, 1995, 1996 –, όπως αυτός έχει τεθεί από τα αναθεωρημένα προγράμματα σύγκλισης. Ο πολύ φιλόδοξος στόχος του 1997 για έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στο 4,2% του ΑΕΠ (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1977, σ. 70) φαίνεται να επιτυγχάνεται κυρίως με τη βοήθεια των πρακτικών της δημιουργικής λογιστικής, γεγονός που οφείλεται σε σημαντικές αποκλίσεις τόσο στον τομέα των εσόδων όσο και στον τομέα των δαπανών, που ιδιαίτερα αφορούν δύο μεγάλες κατηγορίες: τις δαπάνες για αποδοχές και τις δαπάνες για τόκους. Ενδεικτικό στοιχείο των πραγματικών εξελίξεων αποτελεί η επιτάχυνση της πιστωτικής επέκτασης προς το δημόσιο τομέα το 1997 ένα-

ντι συνεχούς σημαντικής μείωσης τα προηγούμενα χρόνια. 1994: 7,0%, 1995: 2,4%, 1996: 1,0% και 1997: 6,4% (Τράπεζα Ελλάδος, *Οικονομικό Δελτίο*, τεύχος 11, 1998, σ. 56).

Οι αρνητικές εξελίξεις στο χώρο των επιτοκίων τους τρεις τελευταίους μήνες του 1997, που συνεχίζονται και το 1998, καθώς και τα αποτελέσματα στον τομέα των εσόδων και των δαπανών για αποδοχές, δημιουργούν σοβαρό πρόβλημα για τον πολύ δύσκολο και καθοριστικό για την πορεία της χώρας προς την ΟΝΕ προϋπολογισμό του 1998 αλλά και αυτόν του 1999, με βάση τον οποίο θα κριθεί η χώρα μας. Η αβεβαιότητα στο δημοσιονομικό τομέα θα απαιτήσει αποφασιστικές διαρθρωτικές αλλαγές και παρεμβάσεις για την επαναφορά της δημοσιονομικής πορείας των τελευταίων ετών και την αποκατάσταση του κλίματος εμπιστοσύνης της αγοράς στην οικονομική προοπτική της χώρας.

ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ

Το σχετικά υψηλό, σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο αλλά και το στόχο του Μάαστριχτ, δημόσιο χρέος αποτελεί ίσως το πλέον σοβαρό πρόβλημα της δημοσιονομικής διαχείρισης στις σημερινές συνθήκες πλήρους απελευθέρωσης των αγορών, ιδιαίτερα στο χρηματοπιστωτικό τομέα. Το χρέος αυτό, που συσσωρεύτηκε στη δεκαετία του '80 και στις αρχές της δεκαετίας του '90, κυρίως λόγω των υψηλών καταναλωτικών ελλειμμάτων αλλά και των υψηλών πραγματικών επιτοκίων στα τέλη της περιόδου αυτής, φαίνεται τα τελευταία χρόνια να χάνει την προηγούμενη δυναμική του και να παρουσιάζει τάσεις σταθεροποίησης.

Στο γεγονός αυτό έχουν συμβάλει η συνεχής μείωση των ονομαστικών και πραγματικών επιτοκίων δανεισμού του δημοσίου, η δημιουργία σημαντικών πρωτογενών πλεονασμάτων τα τελευταία χρόνια, η επιτάχυνση του ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας, καθώς επίσης και η ασκούμενη συναλλαγματική πολιτική. Με τα απολογιστικά στοιχεία του 1996, το χρέος της γενικής κυβέρνησης, όπως φαίνεται από τον Πίνακα 2, φθάνει στο 112,6% του ΑΕΠ. Είναι το τρίτο κατά σειρά υψηλό δημόσιο χρέος στην Ευρωπαϊκή Ένωση – μετά τον Βελγικό (126,7%) και της Ιταλίας (122,4%)– έναντι 72,9% του ευρωπαϊκού μέσου όρου και του επιδιωκόμενου στόχου του Μάαστριχτ, που είναι το 60%, ή τουλάχιστον της ύπαρξης σταθερής και ικανοποιητικής τάσης μείωσης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Χρέος % του ΑΕΠ	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Κεντρικής κυβέρνησης	83,0	90,9	114,1	117,5	120,0	121,0
Γενικής κυβέρνησης	83,3	89,4	111,8	110,4	111,8	112,6
Δαπάνη για τόκους % του ΑΕΠ	9,4	11,7	12,8	14,2	13,1	12,0

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος. Έκθεση του Διοικητή, 1997. Υπ. Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1998.

Το μεγαλύτερο μέρος του ελληνικού δημόσιου χρέους, που κυμαίνεται γύρω στο 80% τα τελευταία χρόνια, αποτελεί το εσωτερικό δημόσιο χρέος, και το υπόλοιπο περίπου 20% το εξωτερικό δημόσιο χρέος, ενώ σε ό,τι αφορά τη διάρκειά του το μεγαλύτερο μέρος μπορεί να θεωρηθεί βραχυχρόνιας διάρκειας. Θα πρέπει να σημειωθεί πως η προς τα πάνω αναθεώρηση του ΑΕΠ τα τελευταία χρόνια συνέβαλε σημαντικά στη μείωση και συγκράτησή του ως ποσοστού του ΑΕΠ.

Η μακροχρόνια εξέλιξη του δημόσιου χρέους αντανακλά τη συνολική εικόνα της δημοσιονομικής διαχείρισης όχι μόνο της γενικής κυβέρνησης αλλά και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Προκειμένου να επιτευχθεί σταθεροποίηση του χρέους και κατόπιν η τάση μείωσής του σε χώρες με υψηλό δημόσιο χρέος, απαιτείται η δημιουργία σημαντικών πρωτογενών πλεονασμάτων. Το μέγεθος του πρωτογενούς πλεονάσματος που απαιτείται κατ' αρχήν για τη σταθεροποίηση του χρέους εξαρτάται από το συγκεκριμένο ύψος του χρέους, τον πραγματικό ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας και το ύψος των πραγματικών επιτοκίων δανεισμού του δημοσίου.

Σε απλοποιημένη μορφή, η συνθήκη για τη σταθεροποίηση του χρέους μπορεί να γραφεί ως εξής:

$$\frac{dD}{dt} = -b + (r-g) D + s = 0 \leftrightarrow b = (r-g) D + s$$

όπου D = το χρέος σαν ποσοστό του ΑΕΠ, b = το πρωτογενές πλεόνασμα σαν ποσοστό του ΑΕΠ, r = το επίπεδο των πραγματικών επιτοκίων, $g=0$ ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας σε πραγματικούς όρους, και s = χρέη του ευρύτερου δημόσιου τομέα που αναλαμβάνονται από το κράτος σαν ποσοστό του ΑΕΠ.

Η ευρείας έκτασης ανάληψη συσσωρευμένων χρεών και ρυθμίσεων το 1993, που πλησίασε περίπου το 20% του ΑΕΠ, φαίνεται να συνεχίζεται τα επόμενα χρόνια και, παρά το γεγονός ότι έχει περιορισθεί σημαντικά, παραμένει μια πρόσθετη αιτία αύξησης του χρέους. Ο ευρύτερος δημό-

σιος τομέας συνεχίζει να αποτελεί πηγή πρόσθετων αυξήσεων του χρέους.

Το αναχρονιστικό καθεστώς λειτουργίας με τις εξωπραγματικές νόρμες εργασίας και κακοδιαχείρισης των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, που έχει επιβληθεί σαν αποτέλεσμα της μονοπωλιακής δύναμης, η οποία χρησιμοποιήθηκε απ' τα συνδικάτα των επιχειρήσεων αυτών και την ανοχή των κυβερνήσεων ιδιαίτερα της δεκαετίας του '80, συνεχίζει να παράγει μέχρι σήμερα τεράστια ελλείμματα και χρέη.

Ανάλογο πηγή χρεών αποτελούν ο προστατευτισμός του αγροτικού τομέα και το ανάλογο καθεστώς λειτουργίας του που επίσης διαμορφώθηκε ιδιαίτερα στην αντίστοιχη περίοδο. Χωρίς βαθιές διαρθρωτικές μεταβολές στους τομείς αυτούς, είναι αδύνατη η μεταστροφή σύμφωνα με τις ανάγκες σύγκλισης της πορείας του χρέους.

Όπως αναφέραμε και προηγουμένα, οι άλλοι παράγοντες που συνέβαλαν στην ανακοπή της προηγούμενης πορείας του χρέους – μείωση πραγματικών επιτοκίων, αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης, σημαντικά πρωτογενή πλεονάσματα – υπήρξαν ιδιαίτερα ευνοϊκοί στη συγκεκριμένη περίοδο. Όμως, παρά το γεγονός αυτό, η σταθεροποίηση του χρέους είναι μάλλον σχετική και επισφαλής.

Η προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής, η οποία θα έχει σαν αποτέλεσμα τη σταθεροποίηση και μείωση του χρέους, αποδεικνύεται, ιδιαίτερα μετά τις αρνητικές εξελίξεις στο δεύτερο εξάμηνο του 1997, οι οποίες συνεχίζονται και το 1998, επισφαλής. Γι' αυτό θα πρέπει να συνεχισθεί με μεγαλύτερη ένταση σε όλους τους τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης. Όταν η ελληνική οικονομία επιτυγχάνει ορισμένες από τις καλύτερες επιδόσεις της στο ρυθμό ανάπτυξης σχεδόν των τελευταίων είκοσι ετών, και παρ' όλα αυτά δεν βρίσκεται σε τροχιά μείωσης του χρέους, σημαίνει ότι η προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής είναι ανεπαρκής.

Ο πλέον κρίσιμος παράγοντας στον τομέα του χρέους είναι το ύψος των πραγματικών επιτοκίων, που, εκτός των άλλων, συνδέεται με την αποτελεσματική διαχείριση του χρέους, την αξιοπιστία της ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής και τις προοπτικές που αυτή δημιουργεί για πλήρη ένταξη στη Νομισματική Ένωση και τη ζώνη σταθερότητας του «Ευρώ».

Δεδομένου ότι η χώρα, παρά το γεγονός ότι είναι τρίτη σε ύψος χρέους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι πρώτη στη δαπάνη για τόκους με ύψος περίπου δυόμιση φορές περισσότερο απ' τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, η σημασία του ύψους των πραγματικών επιτοκίων της είναι προφανής.

Χωρίς τη μείωση των πραγματικών επιτοκίων της σε παραπλήσια επίπεδα με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η προοπτική της σύγκλισης υποσκάπτεται επικίνδυνα με άμεσες επιπτώσεις στο κόστος δανεισμού καθώς και στις δυνατότητες αναδιάρθρωσης του χρέους.

Το βάρος της αντιμετώπισης όμως του υψηλού κόστους δανεισμού – σχετικά υψηλά ελληνικά spreads – θα πρέπει τότε να φέρουν οι άλλοι τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

*Διαφορές (spreads) μακροχρόνιων ονομαστικών επιτοκίων
σε σχέση με τα αντίστοιχα γερμανικά*

	B	DK	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Μέσος όρος ΕΕ
1994	1,1	1,6	12,3	3,0	0,7	1,4	3,9	-0,3	0,5	0,0	4,1	1,7	2,8	1,4	1,4
1995	0,9	1,8	11,6	4,5	1,0	1,8	5,3	-0,4	0,7	0,6	3,8	1,4	3,7	1,8	1,8
1996	0,9	0,0	9,3	2,6	0,7	1,9	3,3	-0,4	0,9	0,7	1,7	0,5	2,3	2,5	2,5
1997	1,0	1,2	4,3	0,7	0,5	1,6	1,5	-0,6	0,8	0,7	0,7	-0,2	1,4	2,1	2,1

Πηγή: Eurostat. EMI and DG11 No 1997.

Με βάση τα πλέον πρόσφατα στοιχεία, όλες οι χώρες πληρούν πλέον το κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο τα μακροχρόνια ονομαστικά επιτόκια δεν μπορεί να ξεπερνούν κατά 2 μονάδες το επίπεδο επιτοκίων των χωρών με το χαμηλότερο πληθωρισμό. Τα ελληνικά επιτόκια ήδη ήταν διπλάσια από το απαραίτητο αυτό επίπεδο, ενώ με την πρόσφατη παρατεταμένη νομισματική κρίση έφθασαν σχεδόν στο τριπλάσιο (6,2 μονάδες), και, παρά τη σημαντική αποκλιμάκωσή τους που ακολούθησε μετά την υποτίμηση, παραμένουν σε σχετικά υψηλά επίπεδα.

Η υπεράσπιση της σκληρής δραχμής με κύριο στήριγμα τα σχετικά υψηλά επιτόκια, χωρίς τη συνδρομή των άλλων πολιτικών και την απουσία των διαρθρωτικών αλλαγών, δεν μπορεί να αποτελέσει διατηρήσιμη και μακροχρόνια βιώσιμη λύση της προσπάθειας σύγκλισης.

Μόνο η πραγματική δημοσιονομική προσαρμογή και σύγκλιση μπορούν να αποτελέσουν βιώσιμη και υγιή μακροχρόνια βάση για ένταξη και παραμονή στη Νομισματική Ένωση, με αποκόμιση ωφελειών και όχι προβλημάτων και κόστους για την οικονομία. Η παραμονή στη ζώνη του «Ευρώ» με βάση τους κανόνες του Συμφώνου σταθερότητας (Stability Pact) δεν μπορεί να στηρίζεται στις τεχνικές της «Δημιουργικής Λογιστικής» και σε ένταξη με «πολιτικούς όρους» και διαπραγμάτευση.

Η αντίδραση των χρηματοπιστωτικών αγορών και οι επιπτώσεις στην οικονομική δραστηριότητα με την αυξανόμενη ανεργία, λόγω της διαβρωμένης ανταγωνιστικότητας που είχε προκαλέσει μακροχρόνια η σκληρή δραχμή – ένα κύριο μέσο της προσπάθειας σύγκλισης –, θα αποτελούν επικίνδυνες επιβαρύνσεις για το οικονομικό μέλλον της χώρας.

Οι εύκολες λύσεις του σήμερα – και η αποφυγή της απαιτούμενης προσπάθειας – θα αναβάλουν με χειρότερα δεδομένα τις αναγκαίες αλλαγές στο μέλλον.

ΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΩΝ ΠΑΡΑΓΟΜΕΝΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Αν και είναι δύσκολο να μετρήσει κανείς την ποσότητα και ποιότητα των παραγομένων υπηρεσιών του δημόσιου τομέα και ακόμη να προβεί σε συγκρίσεις μεταξύ διαφόρων χωρών, κάποιες εκτιμήσεις μπορούν να γίνουν με βάση ορισμένα κριτήρια και δεδομένα, τα αποτελέσματα των οποίων μπορούν να περιέχουν σημαντικό βαθμό αξιοπιστίας.

Αποτελεί διαπίστωση κοινής αποδοχής μεταξύ διαφόρων αναλυτών το γεγονός της χαμηλής ποιότητας και επιπέδου των υπηρεσιών του ελληνικού δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των δημοσίων επιχειρήσεων, το οποίο είναι σημαντικά κατώτερο του μέσου όρου των ευρωπαϊκών χωρών του ΟΟΣΑ, ακόμη και αν συνυπολογισθούν οι διαφορές στο κατά κεφαλήν εισόδημα (OECD, Greece, 1989 -90). Ένα σημαντικό παράγοντα αυτής της καθυστέρησης αποτελούν οι υπερβολικές αποκλίσεις στις νόρμες εργασίας και διοίκησης του ελληνικού δημόσιου τομέα σε σχέση με τον αντίστοιχο ιδιωτικό.

Σ' ολόκληρη τη δεκαετία του '80 και με μάλλον μικρότερο συγκριτικά ρυθμό στη δεκαετία του '90, η απασχόληση στον ελληνικό δημόσιο τομέα αυξάνει με γρήγορους σχετικά ρυθμούς και υψηλότερους απ' τους αντίστοιχους του ιδιωτικού τομέα. Χωρίς τους επίσης ταχείς ρυθμούς αποχώρησης για πρόωγη συνταξιοδότηση σε παραγωγική ηλικία, το επίπεδο απασχόλησης του ελληνικού δημόσιου τομέα θα πλησίαζε σήμερα τα αντίστοιχα των ανεπτυγμένων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανεξάρτητα απ' τις τάσεις της οικονομικής συγκυρίας, οι πραγματικές αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων αυξάνονται σχεδόν διαρκώς με ρυθμούς πολύ υψηλότερους του πραγματικού ΑΕΠ.

Οι τιμαριθμοποιημένες μισθολογικές αυξήσεις, το ενιαίο μισθολόγιο, τα ειδικά μισθολόγια, η εξέλιξη και η σύνδεση των αμοιβών κατά κύριο λόγο με τα χρόνια παραμονής στην υπηρεσία, και όχι με πραγματικά

προσόντα και κριτήρια απόδοσης, συνεχίζουν να κυριαρχούν μέχρι σήμερα και να οδηγούν σε αλματώδεις αυξήσεις τις δαπάνες για μισθούς, με στάσιμη ή μειωμένη παραγωγικότητα.

Οι συχνά χωρίς προσόντα και ανταγωνιστικά κριτήρια, αλλά με κομματική ευνοιοκρατία, μαζικές προσλήψεις ανειδίκευτων και άνευ προσόντων υπαλλήλων επόμενο είναι να οδηγούν σε αντίστοιχη ποιότητα και ποσότητα παραγομένων υπηρεσιών.

Το καθεστώς αυτό ίσχυσε στο σύνολο των υπουργείων και οργανισμών, όπου οι προσλήψεις συχνά πραγματοποιήθηκαν ανεξάρτητα απ' τις πραγματικές ανάγκες και τις σοβαρές ελλείψεις σε επιστημονικό και εξειδικευμένο προσωπικό. Η παντελής απουσία σύνδεσης αμοιβών και αξιολόγησης, με βάση τα αποτελέσματα σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, συμπληρώνεται με τη διοίκηση του συνόλου των δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων κατά κανόνα από αποτυχημένους πολιτευτές, κομματικά στελέχη και συνταξιούχους ή μη δημόσιους υπαλλήλους. Οι περισσότεροι οργανισμοί και επιχειρήσεις, μετά από μακρά περίοδο συνεχούς συσσώρευσης προνομίων και «δικαιωμάτων» για τους εργαζόμενους, λειτουργούν με «νόρμες εργασίας» αδιανόητες για τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, ενώ οι διοικήσεις τους δρουν κάτω απ' την ισχυρή επιρροή των συνδικάτων τους.

Σημαντικός αριθμός οργανισμών, που δημιουργήθηκαν σε άλλα δεδομένα, λογικές και σκοπιμότητες, χάνει σήμερα κάθε λόγο ύπαρξης, ενώ για τους υπόλοιπους απαιτείται επαναπροσδιορισμός του ρόλου, των στόχων και κατευθύνσεων των δραστηριοτήτων τους στη νέα εξελισσόμενη πραγματικότητα. Μια ανάλυση κόστους-οφέλους θα έδειχνε πλήρως το μέγεθος της δημόσιας σπατάλης των πολύτιμων πόρων της οικονομίας.

Η εφαρμογή των σύγχρονων μεθόδων και πρακτικών διοίκησης, που έχουν εφαρμοσθεί και συνεχώς βελτιώνονται στις ευρωπαϊκές χώρες, μόλις πρόσφατα επιχειρείται στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Ο τελευταίος χαρακτηρίζεται ιδιαίτερα από έναν έντονο «νομικισμό» που οδηγεί στο μέγα πλήθος των πολυδαίδαλων ρυθμίσεων και των πολύπλοκων διαδικασιών, οι οποίες συντελούν στη μεγαλύτερη δυσκινησία, το ξεπέραςμα της οποίας συχνά γίνεται μέσω μη διαφανών διαδικασιών, που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για υποκειμενική μεταχείριση και διαφθορά. Η ύπαρξη διαφόρων διαδικασιών και ρυθμίσεων που δίνουν τη δύναμη άρνησης στην κρατική γραφειοκρατία, σε συνδυασμό με την ατιμωρησία των κρατικών λειτουργών, έχει θεωρηθεί διεθνώς σοβαρή αιτία της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα (Shleifer A., Vishny R., 1993, σ. 601).

Σημαντικές είναι οι ιδιαιτερότητες και τα προβλήματα που δημιουργούνται επίσης απ' την κατανομή των δημοσίων δαπανών, εξεταζομένων κατά λειτουργική κατηγορία σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως προκύπτει από τον Πίνακα 4.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4
Σημαντικότερες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης
κατά λειτουργική κατηγορία. % του ΑΕΠ. Έτος 1994

	Ελλάδα	Ευρωπαϊκή Ένωση
Άμυνα	4,9	2,2
Παιδεία	3,3	5,0
Υγεία	4,4	5,75
Κοινωνική προστασία	18,8	28,6

Πηγή: ΟΟΣΑ, Eurostat, Κοινωνικός Προϋπολογισμός 1997.

Οι αμυντικές δαπάνες της χώρας, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, είναι υπερδιπλάσιες απ' τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και περίπου τριπλάσιες απ' το μέσο όρο των αναπτυσσόμενων μεσογειακών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με παραπλήσιο επίπεδο ανάπτυξης. Μαζί με τις υψηλές δαπάνες για τόκους, αποτελούν ένα σοβαρό μειονέκτημα και ιδιαιτερότητα του ελληνικού δημόσιου τομέα.

Σε μια περίοδο γενικού περιορισμού των αμυντικών δαπανών, ιδιαίτερα μετά τα νέα δεδομένα στον ευρωπαϊκό χώρο που διαμορφώνονται στο τέλος της δεκαετίας του '80, καθώς και την προσπάθεια των χωρών για επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του Μάαστριχτ, η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα που αναγκάζεται να αυξάνει το ήδη πολύ υψηλό επίπεδο των αμυντικών δαπανών της. Με επίπεδο δαπανών ίσο με αυτό του ευρωπαϊκού μέσου όρου, θα μπορούσε (*ceteris paribus*) να επιτυγχάνει σήμερα το κριτήριο σύγκλισης για το δημοσιονομικό έλλειμμα. Η ιδιαιτερότητα αυτή θα έπρεπε να εξετασθεί και να αντιμετωπισθεί σαν μια κατηγορία «εξαιρετικών περιπτώσεων».

Το ύψος αυτό των αμυντικών δαπανών αποτελεί ένα σημαντικό βάρος τόσο για την επίτευξη των κριτηρίων δημοσιονομικής σύγκλισης, όσο και για την ανάπτυξη της οικονομίας που επιβαρύνεται με τέτοιο μέγεθος μη παραγωγικών δαπανών. Η χρησιμοποίηση των πλέον αποτελεσματικών μεθόδων και πρακτικών διοίκησης και διαχείρισης, καθώς και η έμμεση χρησιμοποίηση των εξοπλιστικών προγραμμάτων για ενίσχυση και αναβάθμιση της τεχνολογικής και βιομηχανικής βάσης της χώρας αποτελούν πρώτιστο καθήκον.

Οι δαπάνες για την παιδεία είναι οι χαμηλότερες στην Ευρωπαϊκή Ένωση και πολύ κάτω του μέσου όρου, ενώ πολύ χειρότερη είναι η κατάσταση στον τομέα των δαπανών για έρευνα – 0,2% του ΑΕΠ έναντι 0,9% στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας, σχεδόν σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, αδυνατεί να καλύψει πλήρως τις ανάγκες και τη ζήτηση που υπάρχει για εκπαιδευτικές υπηρεσίες. Ιδιαίτερα στη μέση εκπαίδευση, το μεγαλύτερο μέρος των μαθητών υποχρεώνεται σε σημαντικές δαπάνες για ιδιωτική εκπαιδευτική βοήθεια και στήριξη, προκειμένου να καλύψει τα κενά και τις αναποτελεσματικότητες της δημόσιας παιδείας.

Η τριτοβάθμια εκπαίδευση, η οποία υποχρεωτικώς παρέχεται από δημόσια ιδρύματα, δεν επαρκεί να καλύψει τη συνολική ζήτηση, με αποτέλεσμα αυτή να καλύπτεται από ιδρύματα άλλων χωρών τόσο αυτών με επίπεδα και ανάπτυξη υψηλότερα της Ελλάδος, όσο και χαμηλότερα, όπως, π.χ., βαλκανικών χωρών και της ανατολικής Ευρώπης. Παρά τις σημαντικές προόδους στον αναπροσανατολισμό των σπουδών, σύμφωνα με τις ανάγκες της οικονομίας, και την ανάπτυξη για το σκοπό αυτό της ανώτερης εκπαίδευσης, απαιτούνται σημαντικές διαρθρωτικές μεταβολές, προκειμένου να καλυφθεί η ζήτηση και να γίνει αποτελεσματικότερη χρήση των διατιθέμενων πόρων απ' το κράτος και τις ιδιωτικές δαπάνες των πολιτών. Τουλάχιστον για τη γεωγραφική της περιοχή, η Ελλάδα μπορεί και πρέπει να μεταβληθεί από εισαγωγέα σε εξαγωγέα εκπαιδευτικών υπηρεσιών. Επί πλέον, το δυσβάστακτο ιδιωτικό κόστος, τόσο στη δευτεροβάθμια όσο και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, μπορεί να μειωθεί σημαντικά.

Το ιδιωτικό κόστος εκπαίδευσης των μαθητών αποτελεί μια πολύ σημαντική δαπάνη για κάθε οικογένεια, ενώ οι συνολικοί πόροι, δημόσιοι και ιδιωτικοί, για την παιδεία χρησιμοποιούνται αναποτελεσματικά. Με μια διαφορετική οργανωτική δομή και λειτουργία, με τους ήδη διατιθέμενους πόρους μπορεί να προσφέρεται σχετικά πολύ καλύτερο αποτέλεσμα, γεγονός εξαιρετικής σημασίας για την ποιότητα του ανθρωπίνου κεφαλαίου της χώρας.

Παρά τη σημαντική αύξηση των *δημοσίων δαπανών για την υγεία* στην πρόσφατη περίοδο ιδιαίτερα μετά το 1983, οι δαπάνες αυτές, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, είναι επίσης χαμηλότερες απ' τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, και, λόγω της αναποτελεσματικής χρήσης τους, απαιτούν τη συμπλήρωσή τους με ιδιωτικές δαπάνες. Έτσι, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Υπουργείου Υγείας (Εκθεση Ειδικής Επιτροπής 1994, σ. 21), οι συνολικές δαπάνες για την υγεία φθάνουν γύρω στο 8% του ΑΕΠ, κάτι που αποτελεί ένα απ' τα υψηλότερα ποσοστά στο χώρο του ΟΟΣΑ.

Η ποιότητα όμως των παρεχομένων υπηρεσιών δεν ακολούθησε την αντίστοιχη αύξηση των δαπανών.

Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός πως, σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα (Ferreira M., 1993), μόνο το 25% των Ελλήνων πολιτών πιστεύει πως η ποιότητα των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης είναι καλή, συγκρινόμενη με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο που φθάνει στο 71%. Σαν κυριότερα χαρακτηριστικά της αναποτελεσματικότητάς τους και της χαμηλής ποιότητας των υπηρεσιών υγείας μπορούν να θεωρηθούν τα παρακάτω:

Οι ανισότητες στην παροχή υγειονομικής περίθαλψης, τόσο γεωγραφικής όσο και κατά ασφαλιστικό ταμείο. Ο μεγάλος αριθμός ταμείων υγείας και η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των. Η αναποτελεσματική και χωρίς κίνητρα διοίκηση των νοσοκομείων που κατά κανόνα διοικούνται από μη επαγγελματίες managers. Οι ακατάλληλες μέθοδοι και πρακτικές αμοιβής των γιατρών οι οποίες συμπληρώνονται με ανεπίσημες αμοιβές «φακελλάκι», «παροχές» από φαρμακευτικές εταιρείες στους γιατρούς. Το σπάταλο καθεστώς νοσηλείων των δημοσίων υπαλλήλων κ.λπ. (Λιαρόπουλος Λ., 1996). Ακόμη, η αναποτελεσματικότητα στις προμήθειες των νοσοκομείων, όπου δεν χρησιμοποιείται καθόλου η σημαντική τους διαπραγματευτική δύναμη ως μεγάλων αγοραστών, συμπληρώνεται με τεράστια σπατάλη στη δαπάνη που αφορά την κατανάλωση φαρμάκων.

Το επίπεδο των δαπανών αυτών, που σαν ποσοστό του ΑΕΠ κατατάσσει την Ελλάδα στη δεύτερη θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ μετά τη Γερμανία, οφείλεται στην υψηλή κατά κεφαλήν κατανάλωση φαρμάκων (δεύτερη θέση μετά τη Γαλλία) και στις υψηλές, συγκριτικά με άλλες χώρες, τιμές των φαρμάκων (OECD, 1997, σ. 108). Το σύστημα, χωρίς κανέναν ουσιαστικό έλεγχο, χρησιμοποιεί τους γιατρούς για την προώθηση νέων, ακριβότερων και περισσότερων φαρμάκων, ενώ συρρικνώνει, τα τελευταία χρόνια, ραγδαία την εγχώρια παραγωγή, δίνοντας συνεχώς αυξανόμενο μερίδιο αγοράς στα εισαγόμενα φάρμακα.

Πρόσφατα, ορισμένες μεταρρυθμίσεις για τον έλεγχο του συστήματος στον τομέα αυτόν φαίνεται να έχουν κάποια αξιόλογα αποτελέσματα. Το συνολικό σύστημα υγείας, χωρίς να αναπτύσσει και να διαδίδει πολιτικές και μέτρα πρόληψης που στοχεύουν να διατηρήσουν έναν υγιή και εύρωστο πληθυσμό σ' όλα τα στάδια της ζωής του, ασχολείται περισσότερο με τη θεραπεία. Έτσι, το κόστος, τα επόμενα χρόνια, μάλλον – και λόγω της γήρανσης – θα συνεχίσει να ανέχεται με αντίστοιχη εξέλιξη στην ποιότητα των υπηρεσιών. Τέλος, λαμβάνοντας υπ' όψιν ορισμένους δείκτες, όπως ο προσδοκώμενος μέσος όρος ζωής, γναρι-

ζουμε ότι η Ελλάδα έχει έναν απ' τους πλέον υψηλούς στην Ευρώπη, πράγμα που αποδίδεται κυρίως στις μεσογειακές συνθήκες ζωής και διατροφής. Αντίθετα, ο δείκτης παιδικής θνησιμότητας είναι απ' τους υψηλότερους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και πάνω απ' το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (OECD, 1997, σ. 100).

Από τις υπόλοιπες *δαπάνες κοινωνικής προστασίας*, το μεγαλύτερο ποσοστό διατίθεται για συντάξεις και είναι απ' τα μεγαλύτερα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πάνω απ' το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, παρά το σχετικά χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα της χώρας. Στις άλλες κοινωνικές δαπάνες, η Ελλάδα κατέχει την τελευταία θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1995).

Η συνολική *δαπάνη για συντάξεις*, που ξεπερνά σήμερα το 12% του ΑΕΠ, τείνει σχεδόν να διπλασιαστεί σε σχέση με το επίπεδο του 1980 (Κοινωνικοί Προϋπολογισμοί 1980, 1995). Στη ραγδαία αυτή αύξηση συνετέλεσε ένα γενναιόδωρο καθεστώς παροχών και εκτεταμένων ανορθολογισμών που δημιουργήθηκε κυρίως στο πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του '80. Οι μειώσεις των ορίων ηλικίας για συνταξιοδότηση, οι σημαντικές αυξήσεις των συντάξεων, η υπαγωγή πολλών κατηγοριών εργαζομένων σε καθεστώς βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελματιών, η συνταξιοδότηση μεγάλου αριθμού ομάδων με μειωμένη ή χωρίς καμιά συνεισφορά κ.λπ. υπήρξαν οι κύριοι παράγοντες της μεγάλης διόγκωσης των συνταξιοδοτικών δαπανών.

Ακόμη, ο οργανωτικός κατακερματισμός, η αναποτελεσματική διοίκηση και διαχείριση της πληθώρας των ασφαλιστικών ταμείων και της περιουσίας των, το οξύ πρόβλημα της γήρανσης του πληθυσμού – απ' τα χειρότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση – οι εκτεταμένες ανισότητες στο συνταξιοδοτικό καθεστώς, η επίσης εκτεταμένη εισφοροδιαφυγή αποτελούν πρόσθετους παράγοντες που ακόμη σήμερα δημιουργούν μια επικίνδυνη εικόνα για τις προοπτικές βιωσιμότητας του όλου συστήματος. Η κατάσταση που μπορούσε να οδηγήσει σε έκρηξη βελτιώθηκε προσωρινά με τις μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1990-92 (Λεάνδρος Ν., 1997, σ. 24-25).

Όμως, σήμερα, οι άμεσες και επιτακτικές μεταρρυθμίσεις, που θα δημιουργήσουν ένα βιώσιμο ασφαλιστικό σύστημα, θα πρέπει να λάβουν χώρα το συντομότερο δυνατό, προκειμένου να αποφευχθούν επικίνδυνες εξελίξεις στο άμεσο μέλλον, το οποίο συνδέεται με την είσοδο και παραμονή της χώρας μας στην ΟΝΕ.

Δεδομένου ότι η Ελλάδα με τη συνεχή αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών έφθασε να συγκρατείται μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ με

τις υψηλότερες εισφορές (non labor costs), το κύριο βάρος θα πρέπει να δοθεί στον περιορισμό των παροχών και στις οργανωτικές μεταβολές στη διαχείριση του όλου συστήματος.

Το ασφαλιστικό πρόβλημα της χώρας συνιστά σήμερα ένα σοβαρό διαρθρωτικό πρόβλημα του δημόσιου τομέα και της ελληνικής οικονομίας, η αντιμετώπιση του οποίου αποτελεί απαραίτητο όρο για επίτευξη και διατήρηση της ονομαστικής και πραγματικής σύγκλισης με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι συνολικές δαπάνες του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, παρά την προσπάθεια αύξησής τους τα τελευταία χρόνια (φθάνουν περίπου το 25% του ΑΕΠ), υστερούν ακόμη σημαντικά σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και πολύ περισσότερο με τις ανεπτυγμένες χώρες της Ένωσης. Εκτός απ' τις παραπάνω δαπάνες κοινωνικής προστασίας, υπάρχουν άλλες κατηγορίες κοινωνικών παροχών, των οποίων το ύψος δεν έχει εκτιμηθεί επακριβώς. Τέτοιες είναι, π.χ., η μειωμένη ή χαμηλή τιμή εισιτηρίου στις αστικές συγκοινωνίες και τους σιδηροδρόμους για ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού, επιδοτήσεις άγονων γραμμών κ.λπ..

Όμως, όπως διαπιστώνεται από τη μέχρι τώρα ανάλυση, το σημαντικότερο πρόβλημα δεν είναι τόσο το ύψος των διατιθέμενων πόρων για τις διάφορες χρήσεις και λειτουργίες του κράτους, αλλά ο τρόπος που αυτοί χρησιμοποιούνται. Το σημαντικότερο πρόβλημα είναι η ανορθολογική και αναποτελεσματική χρήση των πόρων αυτών, οι οποίοι σε αρκετές περιπτώσεις δεν καλύπτουν πραγματικές ανάγκες, ενώ οι παραγόμενες υπηρεσίες παρέχονται με σχετικά πολύ υψηλό κόστος, ενώ καταστρατηγούνται τα κριτήρια κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΗΡΗΣΙΜΗΣ ΟΝΟΜΑΣΤΙΚΗΣ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ

Όπως αναφέραμε στην αρχή, η αποτελεσματική εκπλήρωση του ρόλου και των λειτουργιών του κράτους σε ένα περισσότερο διεθνοποιημένο και ανταγωνιστικό περιβάλλον, που στην περίπτωσή μας συνθέτουν η ενιαία αγορά με το ενιαίο νόμισμα, γίνεται πολύ περισσότερο επιτακτική.

Όταν μια χώρα βρίσκεται πλέον εκτεθειμένη στο διεθνή ανταγωνισμό και σε ένα περιβάλλον όπου κυριαρχείται ολοένα και περισσότερο από την ανεμπόδιστη κινητικότητα αγαθών, ανθρώπων και κεφαλαίων, ένα αναποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης, θεσμών και τρόπων λειτουργίας δεν μπορεί να επιβιώσει μακροχρόνια. Η σύγκλιση των θεσμι-

κών οργάνων, στις διάφορες χώρες που συνθέτουν έναν ενιαίο οικονομικό χώρο, αποτελεί «το φυσικό τάιρι της στενότερης οικονομικής ολοκλήρωσης» (Brittonand Mayes, 1992, σ. 61).

Χωρίς τις αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές που απαιτεί η επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης, η ονομαστική σύγκλιση αποτελεί μια εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση. Αν δεν στηρίζεται στην πραγματική σύγκλιση, δεν θα είναι διατηρήσιμη, δεν θα έχει μόνιμο χαρακτήρα. Θα είναι μάλλον αποτέλεσμα εφ' άπαξ μέτρων και ευνοϊκής συγκυρίας πιθανώς μιας χρονιάς, και κυρίως πρακτικών της «Δημιουργικής Λογιστικής», μέσω της οποίας συγκαλύπτονται αντί να λύνονται τα διαρθρωτικά προβλήματα τα οποία προκαλούν τις σημερινές αποκλίσεις. Η απώλεια πολύτιμου χρόνου κάνει τα τελευταία περισσότερο δυσεπίλυτα, στο μέλλον, λόγω της διόγκωσής των. Τότε προκαλείται μεγαλύτερη πραγματική απόκλιση και οι απαιτούμενες παρεμβάσεις για την αντιμετώπισή τους, προκειμένου η χώρα να διατηρήσει τη θέση της στην ΟΝΕ, θα σημαίνουν πολύ μεγαλύτερο οικονομικό και κοινωνικό κόστος.

Το πρόβλημα συνοχής της Ένωσης θα οξύνεται από το γεγονός ότι αγνοείται η πλευρά της πραγματικής σύγκλισης. Παρέκκλιση και πολιτική ανοχή από την αυστηρή τήρηση των κριτηρίων μπορεί να έχει οριακό επικουρικό χαρακτήρα, μόνο σε μια προσπάθεια σύγκλισης που δημιουργεί, μέσω των διαρθρωτικών αλλαγών της, σταθερά και μόνιμα δεδομένα που συνολικά οδηγούν και συνθέτουν ένα διατηρήσιμο και μόνιμο δημοσιονομικό αποτέλεσμα. Διαφορετικά θα αποτελούσε κοινοτικό προηγούμενο και κεκτημένο που θα τραυμάτιζε την αξιοπιστία και τη σταθερότητα του ενιαίου νομίσματος. Αρνητικές επίσης θα ήταν για τη χώρα οι επιπτώσεις, λόγω του μηνύματος που θα έδινε στις χρηματαγορές σαν στοιχείο αβεβαιότητας και αδυναμίας εκπλήρωσης των κριτηρίων.

Η απουσία της πραγματικής σύγκλισης, εκτός απ' τη συνεχή αβεβαιότητα και την υπόσκαψη της ονομαστικής σύγκλισης, θα είχε πολλές αρνητικές επιπτώσεις και παρενέργειες στο όλο οικονομικό σύστημα και ιδιαίτερα στο χώρο της πραγματικής οικονομίας. Σε μια ένωση που συμμετέχουν χώρες με διαφορετικές δομές είναι πιθανό να προκαλούνται σημαντικές αποκλίσεις στις μακροοικονομικές τους επιδόσεις κάτω απ' την επήρεια κοινών μακροοικονομικών διαταραχών (Heylen G., Van Roeck A., Van Gompel J., 1993, σ. 6)

Ένας αναποτελεσματικός μηχανισμός είσπραξης των φόρων – και αντίστοιχο φορολογικό σύστημα – θα ενίσχυε ακόμη την άδικη κατανομή των βαρών, θα επιβάρυνε το επιχειρηματικό κλίμα με την αβεβαιότητα και την έλλειψη σταθερών κανόνων, την επιβολή νέων φόρων και υψη-

λότερων συντελεστών, στοιχεία αρνητικά σε έναν οικονομικό χώρο «φορολογικού ανταγωνισμού».

Θα έλειπε το ένα σκέλος με τη σταθερή του βάση στην οποία θα στηριχθεί η επίτευξη του στόχου του ελλείμματος και η διατήρησή του χωρίς μεταπτώσεις. Χωρίς νέο θεσμικό πλαίσιο και μηχανισμό για την αντιμετώπιση των ασυγκράτητων δαπανών για αποδοχές, δεν μπορεί να ασκηθεί εισοδηματική πολιτική σύγκλισης και διατηρήσιμης δημοσιονομικής προσαρμογής και πειθαρχίας. Στις δαπάνες αυτές είναι το κύριο πρόβλημα, ενώ το χρόνιο πρόβλημα των προσλήψεων με τις πρόσφατες θεσμικές παρεμβάσεις έχει αντιμετωπισθεί σε ικανοποιητικό βαθμό. Χωρίς τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία του, τα κόστη, άμεσα και έμμεσα, για την οικονομία θα παραμένουν σημαντικά.

Σε μια ενιαία αγορά, το στοιχείο αυτό θα υποσκάπτει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και θα αποτελεί παράγοντα αποθάρρυνσης και όχι προσέλκυσης παραγωγικών δραστηριοτήτων. Οι υψηλές δαπάνες για την άμυνα θα αποτελούν πρόσθετο βάρος για μια συγκριτικά ασθενέστερη και λιγότερο ανταγωνιστική οικονομία, αν δεν αξιοποιηθούν κατάλληλα. Οι δαπάνες για την παιδεία, και αν ακόμη αυξηθούν ή επίσης απορροφηθούν οι διατιθέμενοι κοινοτικοί πόροι, χωρίς τις απαραίτητες διαρθρωτικές αλλαγές, θα αποτελούν μόνο εισοδηματικές βελτιώσεις του υπηρετούντος προσωπικού. Τα αποτελέσματα στη βελτίωση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας θα είναι πενιχρά, ενώ οι υψηλές ιδιωτικές δαπάνες για την παιδεία, συχνά χωρίς σωστό προσανατολισμό, θα συνεχίσουν να επιβαρύνουν σημαντικά το κόστος αναπαραγωγής της εργατικής οικογένειας.

Οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας που συνδέονται με τη δημιουργία ενός υψηλής ποιότητας ανθρώπινου κεφαλαίου, και που προκαλούνται από την καθυστέρηση στον τομέα αυτόν, είναι προφανείς, καθώς επίσης ανάλογες είναι αυτές που οφείλονται σε όμοια δεδομένα του τομέα της υγείας. Νέο καθεστώς θα πρέπει να υπάρξει στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης, με όρους που θα εγγυώνται τη βιωσιμότητα του σημερινού συστήματος το οποίο οδηγείται στην κατάρρευση.

Καθυστέρηση στις αναγκαίες αλλαγές μπορεί να σημαίνουν επιδείνωση του προβλήματος σε τέτοια έκταση, ώστε, εκτός της αλλαγής των όρων του καθεστώτος συνταξιοδότησης, να απαιτούνται αυξήσεις στις ασφαλιστικές εισφορές, σε μια χώρα όπου αυτές είναι ήδη απ' τις υψηλότερες στον ΟΟΣΑ.

Το γεγονός αυτό θα διαβρώσει επικίνδυνα την ήδη χαμηλή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Η καθυστέρηση προώθησης των αναγκαίων διαρθρωτικών μεταβολών για την προώθηση της πραγματικής σύγκλισης έχει ήδη αρχίσει να προκαλεί σημαντικά κόστη στην οικονομία. Ένα τέτοιο δείγμα αποτελούν τα υπερβολικά υψηλά επιτόκια των κρατικών τίτλων που είχαν διαμορφωθεί τους τελευταίους πέντε μήνες, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η απειλή κατά της σκληρής δραχμής, της οποίας η διατήρηση απεδείχθη ανέφικτη χωρίς την πραγματοποίηση των παραπάνω μεταβολών.

Το γεγονός αυτό, το οποίο δεν συνέβη την περίοδο αυτή σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα, αποτελεί δείγμα έλλειψης εμπιστοσύνης της αγοράς στην ακολουθούμενη οικονομική πολιτική, και ιδιαίτερα στη δημοσιονομική. Σε μια χώρα με τόσο πολύ υψηλό χρέος, που κατέχει την πρώτη θέση στη δαπάνη για τόκους, οι επιπτώσεις θα είναι οδυνηρές στην προσπάθεια επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων, ιδιαίτερα στην περίπτωση του δημόσιου χρέους. Μια χώρα με τα δεδομένα αυτά θα πληγεί σε διαφορετικό βαθμό από κάποια κοινή διαταραχή (shock) που μπορεί να αφορά, π.χ., μια αύξηση βραχυχρόνιων επιτοκίων λόγω αυστηρής νομισματικής πολιτικής ή άλλων εξωτερικών παραγόντων.

Πολύ κρίσιμο παράγοντα αποτελεί η ανάγκη αλλαγής του τόσο αναχρονιστικού καθεστώτος λειτουργίας των ΔΕΚΟ, το οποίο σωρεύει συνεχώς τεράστια χρέη.

Λογιστικές πρακτικές που μετονομάζουν τα χρόνια και αυξανόμενα ελλείμματά τους σε αυξημένες μετοχικού κεφαλαίου με χρηματοδότησή τους από δανεισμό του ΠΔΕ, ή έσοδα από πώληση κάποιων κερδοφόρων επιχειρήσεων, καθώς και τη μείωση δαπανών για τόκους μέσω αναβολής πληρωμής των για τα επόμενα έτη, χάριν ωραιοποίησης των δημοσιονομικών στόχων, αδιαφορώντας για τα πραγματικά δεδομένα, συγκαλύπτουν τους αναχρονισμούς και το οξύ διαρθρωτικό πρόβλημα στο συγκεκριμένο τομέα.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί η αδυναμία απορρόφησης και αποτελεσματικής αξιοποίησης κοινοτικών πόρων για τη δημιουργία ανταγωνιστικών παραγωγικών και κοινωνικών υποδομών, καθώς και αναβάθμισης του ανθρώπινου κεφαλαίου, που παρατηρείται σε πολλούς τομείς και είναι δείγμα των καθυστερημένων δομών του ελληνικού δημόσιου τομέα, καθώς και της εισοδηματικής νοοτροπίας απ' την οποία εμφορείται.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η επίτευξη των κριτηρίων της ονομαστικής σύγκλισης, που θα επιτρέψουν την ένταξη και παραμονή της χώρας μας στην ΟΝΕ, προϋποθέτει μια μεγάλης έκτασης προσπάθεια πραγματικής σύγκλισης του ελληνικού δημόσιου τομέα. Προϋποθέτει την πραγματοποίηση ευρείας έκτασης κατάλληλα σχεδιασμένων διαρθρωτικών και άλλων αλλαγών στις οποίες θα στηριχθεί η ονομαστική σύγκλιση, η οποία μόνον τότε θα είναι επιτεύξιμη, βιώσιμη και διατηρήσιμη, όταν αντανακλά τα πραγματικά δεδομένα χωρίς να τα συγκαλύπτει. Μόνον τότε θα αποκατασταθεί και θα ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στην ελληνική οικονομία και τις προοπτικές της. Μόνον τότε η συμμετοχή στην ΟΝΕ θα προσφέρει οφέλη, των οποίων το μέγεθος θα υπερκαλύπτει τα διάφορα κόστη που προκαλεί το τελικό αυτό στάδιο της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί η συνειδητοποίηση του μεγέθους των προβλημάτων και της αντίστοιχης προσπάθειας που πρέπει να αναληφθεί. Αποτέλεσμα αυτής θα πρέπει να είναι, το συντομότερο δυνατό, η επιδίωξη αλλαγής της γενικής κουλτούρας, νοοτροπίας και φιλοσοφίας σχετικά με το ρόλο και τους τρόπους διαχείρισης του δημόσιου τομέα. Χωρίς την πραγματική πίστη και αφομοίωση της νέας αυτής κουλτούρας, αρκετοί σύγχρονοι θεσμοί και μεταρρυθμίσεις μένουν στα χαρτιά και οι αναχρονιστικές νοοτροπίες επιβάλλουν τη δική τους πρακτική. Απαιτείται, το συντομότερο δυνατό, η απομάκρυνση απ' το καθεστώς της αναποτελεσματικότητας, του προστατευτισμού, των αγκυλώσεων και των αναχρονισμών που αυτός δημιουργεί, και η μετάβαση σε ένα καθεστώς στο οποίο κυριαρχούν οι αρχές και οι κανόνες της αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να επανεξετασθεί ο διαχωρισμός, σε πολλές περιπτώσεις, μεταξύ της παροχής των υπηρεσιών, η οποία απορρέει απ' τις λειτουργίες του σύγχρονου κράτους, και της παραγωγής τους με το ελάχιστο κόστος. Ένα κατάλληλα σχεδιασμένο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων θα αποτελέσει το μοχλό και θα δώσει το μήνυμα της μετάβασης απ' την κρατική προστατευτική ομπρέλλα στη νέα πραγματικότητα.

Ο ρόλος τους κράτους και η ευθύνη των κυβερνήσεων στη νέα πραγματικότητα που διαμορφώνεται είναι εξαιρετικά κρίσιμα και ιστορικά.

Στον ευρύτερο γεωγραφικό της χώρο, η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να απαντήσει νικηφόρα και στα δύο μεγάλα μέτωπα που απαιτούν δύο μεγάλες προσπάθειες: στο μέτωπο της αντιμετώπισης της απειλής κατά της εθνικής της ακεραιότητας και σ' αυτό της ισότιμης συμμετοχής

στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Σε κανένα απ' αυτά δεν πρέπει να χάσει. Οι δυνατότητες και οι δυνάμεις που απαιτούνται για την επιτυχή προσπάθεια υπάρχουν. Ο χρόνος θα δείξει αν η πολιτική ελίτ αυτής της ιστορικής περιόδου θα αξιοποιήσει ή θα σπαταλήσει αυτές τις δυνατότητες και προοπτικές.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- International Monetary Fund, 1995, *Unproductive Public expenditures. A pragmatic approach to policy analysis*, Fiscal Affairs Department, No 48, Washington D.C..
- Britton A. and Mayes D., 1992, *Achieving Monetary Union in Europe*, London, National Institute of Economic and Social Research.
- De Grauw P., 1992, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press.
- Ferrera M., 1993, *E.C. Citizens and Social protection. Main results from a Eurobarometer survey*, Brussels, Commission of the European Communities.
- Γεννηματάς Π., «Κράτος και Ελεύθερη Αγορά: Η σύγχρονη οριοθέτηση της Δημόσιας ευθύνης (Οι νέες τάσεις στη θεωρία του Κράτους)», ομιλία στη Regional Conference on the Public Sector in Transition. Διάσκεψη ΟΗΕ - Υπ. Εσωτ. Δημ. Διοίκησης, Θεσ/νίκη 17-20 Νοεμβρίου 1997.
- Γεωργακόπουλος Θ., Τσακαλώτος Ε., 1996, *Οικονομικές Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Εκδόσεις Α. Σταμούλης.
- Eisner R., «Our Real Deficits», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 57, No 2, Spring 1991.
- Eisner R. and Pieper P., «A New View of the Federal Debt and Budget Deficits», *The American Economic Review*, Vol. 74, No 1, March 1984.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1995, «Η Κοινωνική Προστασία στην Ευρώπη», Com (95) 457, τελικό.
- Heylen G., Van Roeck A., Van Gompel J., 1993, «Real versus nominal Convergence. National labour markets and the European intergration process», Studiecentrum voor Economisch en social onderzoek, Antwerpen, Universitaire faculteiten St. Ignatius.
- Λεάνδρος Ν., «Η εξέλιξη των Συνταξιοδοτικών Δαπανών και προβλήματα χρηματοδότησης της Κοινωνικής Ασφάλισης», Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας, *Δελτίο Οικονομικό και Στατιστικό*, τεύχος 8, Μάρτιος 1997.
- Λιαρόπουλος Λ., 1996, *Μελέτη για τον εξορθολογισμό των Δαπανών του Συστήματος Περιθάλψης των Δημοσίων Υπαλλήλων*, Αθήνα, Τμήμα Νοσηλευτικής Πανεπιστημίου Αθηνών.
- OECD, *Economic Surreys*. Greece 1989-90.
- OECD, *Economic Surreys*. Greece 1997.
- OECD, *Economic Survey*. Italy 1997.
- Shleifer A., Vishny R., «Corruption», *The Quarterly Journal of Economics*, August 1993.

- Τράπεζα της Ελλάδας, 1997, *Εκθεση του Διοικητή για το έτος 1996*, Αθήνα.
- Υπουργείο Οικονομικών, *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1998*, Αθήνα, Νοέμβριος 1997.
- Υπ. Οικονομικών, *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1997*, Αθήνα, Νοέμβριος 1996.
- Τράπεζα Ελλάδας, *Οικονομικό Δελτίο*, τεύχος 11, Φεβρ. 1998.
- ΥΠΕΘΟ, *Εξαμηνιαίες εκθέσεις*, Αθήνα, Ιούνιος 1997, Δεκέμβριος 1997.
- Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, *Έκθεση της Ειδικής Επιτροπής Εμπειρογνομόνων για τις Ελληνικές Υπηρεσίες Υγείας*, Ιούνιος 1994.

