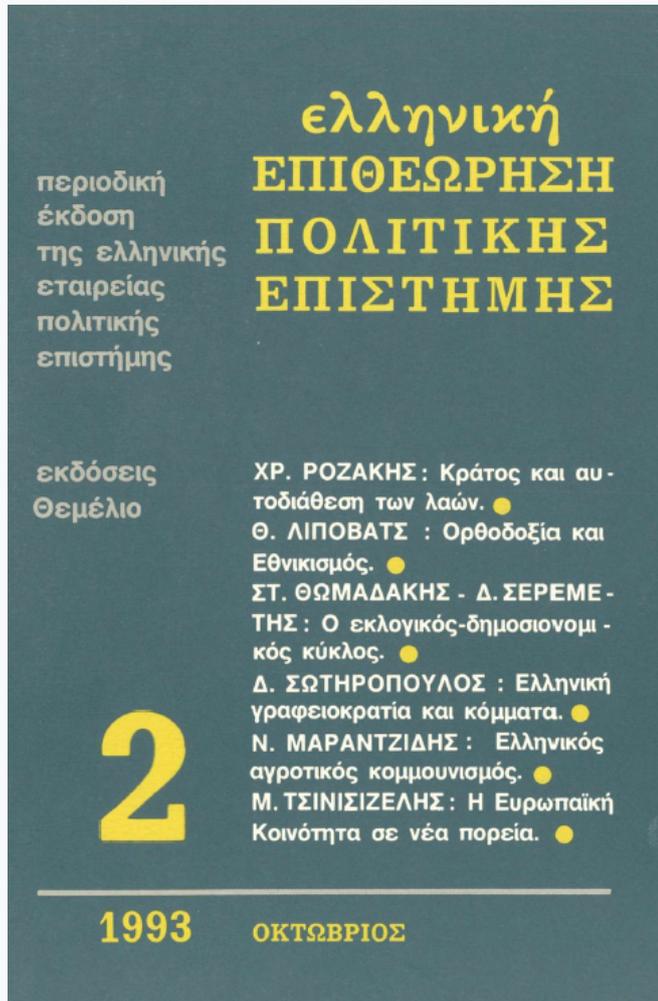


Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 2, Αρ. 2 (1993)



Η αποσταθεροποιητική δυναμική του ελληνικού εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου

Σταύρος Β. Θωμαδάκης, Δημήτρης Β. Σερεμέτης

doi: [10.12681/hpsa.15315](https://doi.org/10.12681/hpsa.15315)

Copyright © 2017, Σταύρος Β. Θωμαδάκης, Δημήτρης Β. Σερεμέτης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Θωμαδάκης Σ. Β., & Σερεμέτης Δ. Β. (2017). Η αποσταθεροποιητική δυναμική του ελληνικού εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 2(2), 48–82.

<https://doi.org/10.12681/hpsa.15315>

ΣΤΑΥΡΟΣ Β. ΘΩΜΑΔΑΚΗΣ
ΔΗΜΗΤΡΗΣ Β. ΣΕΡΕΜΕΤΗΣ*

Η ΑΠΟΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ-ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πορεία της ελληνικής κοινωνίας μετά τη δικτατορία αναδεικνύει χαρακτηριστικά με ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη θεωρητική κατανόηση των φαινομένων συνάρθρωσης του οικονομικού και του πολιτικού στοιχείου στην κοινωνική διαδικασία. Από τη μία πλευρά παρατηρούμε μια σοβαρή διεύρυνση των δημοκρατικών ελευθεριών, σε σύγκριση με την προδικτατορική περίοδο. Η διεύρυνση αυτή των δημοκρατικών ελευθεριών τεκμηριώνεται από τη νομιμοποίηση της δραστηριότητας όλων ανεξαιρέτως των κομμάτων, τη συνακόλουθη ενδυνάμωση των κοινοβουλευτικών θεσμών, την ενίσχυση των συνδικαλιστικού κινήματος, και γενικά από την εντονότερη παρουσία συλλογικών φορέων στην κοινωνική και την πολιτική ζωή της χώρας. Αυτά τα βήματα εκδημοκρατισμού της ελληνικής πολιτικής ζωής είχαν σχετικό χαρακτήρα σε σύγκριση με περισσότερο αναπτυγμένα δημοκρατικά πρότυπα και άφηναν μεγάλα περιθώρια ελευθερίας κινήσεων στην εκτελεστική εξουσία. Ωστόσο, ενίσχυσαν σημαντικά τον πλουραλισμό σε μια κοινωνία στην οποία ο αυταρχικός αποκλεισμός σημαντικών πολιτικών σχηματισμών ή κοινωνικών ομάδων από το πολιτικό γίγνεσθαι αποτελούσε εδραιωμένη παράδοση δεκαετιών.

Αυτή η σχετική αλλά ευδιάκριτη διεύρυνση των πολιτικών και δημοκρατικών ελευθεριών συμβάδισε κατά τη μεταδικτατορική περίοδο με μια γενική επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης της χώρας. Οι ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης που είχαν υποστυλώσει

* Ευχαριστούμε τις συναδέλφους Β. Γεωργιάδου, Ε. Ζακοπούλου και Α. Μαρούδα για τις παρατηρήσεις τους σε πρώιμα στάδια αυτής της εργασίας.

την περίφημη προδικτατορική εικόνα ενός «ελληνικού οικονομικού θαύματος» έδειξαν συνεχείς υποχωρήσεις κατά τις δεκαετίες του '70 και '80. Η συνεχής διολίσθηση των οικονομικών επιδόσεων οδήγησε σε αυξητικές τάσεις την ανεργία, τροφοδότησε φαινόμενα «αποβιομηχάνισης» και μεγέθυνε τα ελλείμματα του εξωτερικού ισοζυγίου της χώρας. Μετά τις πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του '70, τα πληθωριστικά φαινόμενα τα οποία έπληξαν πολλές ευρωπαϊκές οικονομίες έκαμαν την εμφάνισή τους και στην ελληνική οικονομία. Ωστόσο, ενώ αλλού τέθηκαν υπό έλεγχο σε μεσοπρόθεσμη βάση, στην Ελλάδα αυτά τα φαινόμενα κρυσταλλώθηκαν σε διαρθρωτικό πρόβλημα πληθωρισμού στην οικονομία. Η μακροχρόνια οικονομική κρίση συνοδεύτηκε επίσης από μια βαθιά διάβρωση της δημοσιονομικής ακεραιότητας του ελληνικού κράτους. Τα διογκούμενα ελλείμματα και το σωρευόμενο δημόσιο χρέος εξάντλησαν τόσο την οικονομική αξιοπιστία του κράτους όσο και την πρακτική του ικανότητα να παράγει και να υλοποιεί αναπτυξιακές πολιτικές. Με άλλα λόγια, οι αρνητικές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας μετά τη δικτατορία δεν αποτέλεσαν απλώς παροδικά περιστατικά ή τεχνικά και μόνο προβλήματα. Παρουσίασαν μεγάλη διάρκεια και προκάλεσαν έντονα αρνητικούς αντίκτυπους σε όλο το εύρος της κοινωνίας μέσω ακριβώς οικονομικών εξελίξεων που επιδρούν πολύπλευρα, όπως η ανεργία, η ακρίβεια, η παραοικονομία, οι υποτιμήσεις του νομίσματος κ.ά.

Από αυτές τις γενικές παρατηρήσεις περί του συνδρόμου πολιτικής βελτίωσης και οικονομικής επιδείνωσης —που έχει προφανείς ιστορικές διαστάσεις, εφόσον εκτείνεται σε μία, σχεδόν ολόκληρη, εικοσαετία— ανακύπτουν ορισμένα σοβαρά ερωτήματα. Η διεύρυνση των δημοκρατικών ελευθεριών είναι ικανή να τονώσει την οικονομική αποτελεσματικότητα της κοινωνίας; Αν πράγματι υπάρχει αυτή η ικανότητα, αποτελεί η δημοκρατική διεύρυνση *επαρκή συνθήκη* για την υλοποίηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας ή μήπως απαιτούνται και άλλες προϋποθέσεις; Υπάρχει αιτιακή σχέση μεταξύ των δύο σκελών του συνδρόμου ή όχι; Αν η συσχέτιση, έστω, μεταξύ τους είναι φαινομενική μόνο, δεν υποκινεί μολαταύτα τη ροπή προς εύκολους, επιπόλαιους αλλά και συνάμα επικίνδυνους συνειρμούς περί αντιστροφής των όρων του συνδρόμου, προκειμένου να βελτιωθούν οι οικονομικές επιδόσεις; Δεν τροφοδοτεί, δηλαδή, την αντίληψη ότι η περιστολή των δημοκρατικών ελευθεριών αποτελεί όρο για την ταυτόχρονη τόνωση

της οικονομικής ευεξίας του κράτους και της κοινωνίας;

Το περιεχόμενο των ερωτημάτων αυτών άπτεται τόσο της κοινωνικής ανάλυσης όσο και της πολιτικής πρακτικής στην Ελλάδα. Η διερεύνησή τους παραπέμπει ευθέως στο πρόβλημα της συναρμογής του πολιτικού και οικονομικού στοιχείου στον κοινωνικό σχηματισμό. Ασφαλώς, ορισμένες εξωγενείς επιδράσεις μπορούν να ερμηνεύσουν σημαντικές πλευρές της οικονομικής επιδείνωσης. Ωστόσο, ο ίδιος ο τρόπος με τον οποίο αντιδρά μια δημοκρατική κοινωνία σε εξωγενείς οικονομικές αντιξοότητες απορρέει εν πολλοίς από τον τρόπο με τον οποίο συναρμολόγεται σ' αυτήν το οικονομικό και το πολιτικό στοιχείο.

Ως ιδιαίτερο και κεντρικής σημασίας θέμα σ' αυτήν τη συναρμογή πολιτικού και οικονομικού στοιχείου, η παρούσα εργασία εστιάζεται σε ένα εντυπωσιακό φαινόμενο: την εμφάνιση και ισχυροποίηση του εκλογικού-οικονομικού κύκλου στη μεταδικτατορική Ελλάδα. Ο εκλογικός-οικονομικός κύκλος είναι απλή στην περιγραφή της διαδικασίας. Συνδέει τη διαχείριση βασικών οικονομικών μεγεθών με τις εκλογικές στρατηγικές των κομμάτων που βρίσκονται στην εξουσία. Η λειτουργία του εκλογικού-οικονομικού κύκλου σημαίνει, στην απλούστερη εκδοχή της, ότι παρατηρείται συστηματικά επεκτατική οικονομική πολιτική σε προεκλογικές περιόδους και, αντίστροφα, περιοριστική πολιτική σε μετεκλογικές.

Τα αποτελέσματα ενός εκλογικού-οικονομικού κύκλου στη σφαίρα της οικονομίας και της πολιτικής μπορούν να είναι πολλαπλά. Μερικά από αυτά έχουν διερευνηθεί για άλλες χώρες, όχι όμως και για την Ελλάδα. Επειδή είναι καταφανής η σημασία του φαινομένου ως μηχανισμού διασύνδεσης των πολιτικών και οικονομικών διαδικασιών, η απουσία σοβαρής ανάλυσής του αποτελεί κενό ευδιάκριτο. Με την εμπειρική εξέταση του εύρους, της βαρύτητας του φαινομένου και των συγκεκριμένων χαρακτηριστικών του στη χώρα μας, είναι δυνατόν να εμπλουτιστεί η ερμηνεία των σχέσεων οικονομίας και πολιτικής και να προσδιοριστεί το περιεχόμενό τους στο πλαίσιο της αναμόρφωσης των πολιτικών-δημοκρατικών λειτουργιών του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού, στη μεταδικτατορική συγκυρία.

2. ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΗ ΜΕΤΑΔΙΚΤΑΤΟΡΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ

Η εμφάνιση και η εμβέλεια του εκλογικού-οικονομικού κύκλου στην Ελλάδα μπορούν καταρχήν να στοιχειοθετηθούν με βάση ορισμένα απλά αλλά εύγλωττα εμπειρικά δεδομένα. Στον πίνακα που ακολουθεί παρατίθενται ετήσια στοιχεία για το έλλειμμα του γενικού κρατικού προϋπολογισμού, τις δανειακές ανάγκες των δημοσίων επιχειρήσεων και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ΔΕΚΟ), το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών καθώς και για τη σχέση των μεγεθών αυτών με το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, κατά την περίοδο 1976-1990.

Από τα στοιχεία και τους υπολογισμούς του Πίνακα 1 εξάγονται ορισμένες θεμελιώδεις παρατηρήσεις. Καταρχήν όπως παρατηρείται στην πέμπτη στήλη, στην οποία υπολογίζεται ο λόγος του δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ κάθε έτους, σε κάθε εκλογικό έτος ο λόγος αυτός παρουσιάζει άνοδο σε σχέση με το προηγούμενο. Αυτή η «προεκλογική» άνοδος ακολουθείται από κάμψη κατά το μετεκλογικό έτος. Προκύπτει, δηλαδή, μια θετική αιχμή στην εξέλιξη του λόγου κρατικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ, σε κάθε εκλογική χρονιά. Ο μέσος όρος του λόγου ελλείμματος προς ΑΕΠ για τις εκλογικές χρονιές υπολογίζεται σε 20,1%, ενώ για τα υπόλοιπα έτη της περιόδου που εξετάζουμε μειώνεται σε 13%. Αυτό σημαίνει ότι στις χρονιές διεξαγωγής βουλευτικών εκλογών τα ελλείμματα του κρατικού προϋπολογισμού είναι κατά μέσον όρο περίπου 50% υψηλότερα (σε σχέση με το ΑΕΠ) από ό,τι στις μη εκλογικές χρονιές.

Αντίστοιχη συμπεριφορά δείχνουν το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών και οι δανειακές ανάγκες των ΔΕΚΟ. Όπως παρατηρείται αντιστοίχως στις στήλες 7 και 6 του Πίνακα 1, κι αυτά τα μεγέθη παρουσιάζουν στις εκλογικές χρονιές αισθητή αύξηση σε σχέση με το ΑΕΠ, η οποία κατά κανόνα περιορίζεται στο χρονικό διάστημα μεταξύ εκλογικών αναμετρήσεων. Ο λόγος του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών προς το ΑΕΠ, στο πλαίσιο της εκλογικής συγκυρίας, διαμορφώνεται κατά μέσον όρο σε επίπεδα κατά 50% υψηλότερα, συγκρινόμενος με τα μη εκλογικά έτη (6,7% έναντι 4,3%).

Ανάλογης μορφής διακύμανση χαρακτηρίζει επίσης τη σχέση των δανειακών αναγκών των ΔΕΚΟ με το ΑΕΠ, παρότι στην περι-

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Έλλειμμα του ΓΠΚ,

Δανειακές ανάγκες των ΔΕΚΟ και ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών
σε σχέση με το ΑΕΠ, 1976-1990.

[Τρέχουσες τιμές, δις. δοχ. στήλες (1), (2) και (4), εκατ. δολάρια στήλη (3)]

Έτος	ΕΛΛ	Δ.Α.	Ισοζύγιο	ΑΕΠ	(1)/(4)	(2)/(4)	(3)/(4)
	ΓΠΚ	ΔΕΚΟ	Τρ. Συν.	(4)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	= (5)	= (6)	= (7)
1976	34,3	α	-932,0	728,7	0,047	α	0,047
1977	45,1	13,1	-1079,2	844,6	0,053	0,016	0,048
1978	51,7	18,6	-957,9	1016,7	0,051	0,018	0,035
1979	67,3	28,1	-1881,4	1245,2	0,054	0,023	0,057
1980	76,9	60,0	-2216,1	1523,7	0,050	0,039	0,063
1981	193,4	88,8	-2421,0	1860,0	0,104	0,048	0,072
1982	189,3	79,0	-1885,1	2310,7	0,082	0,034	0,054
1983	307,3	66,0	-1875,9	2733,2	0,112	0,024	0,060
1984	393,3	97,7	-2130,1	3362,6	0,117	0,029	0,071
1985	649,3	150,1	-3275,7	4136,9	0,157	0,036	0,109
1986	638,2	169,6	-1772,1	4872,7	0,131	0,035	0,051
1987	915,7	124,3	-1219,2	5464,6	0,168	0,023	0,030
1988	1197,2	60,2	-957,1	6578,3	0,182	0,009	0,021
1989	1758,5	185,0	-2573,1	7821,5	0,225	0,024	0,053
1990	2152,6	190,7	-3561,7	9215,1	0,234	0,021	0,061
Μέσοι όροι:							
	Εκλογικά έτη				0,201	0,026	0,067
	Λοιπά				0,130	0,024	0,044
	Γενικός μέσος όρος				0,161	0,025	0,054

Σημειώσεις: Με υπογράμμιση επισημαίνονται τα εκλογικά έτη. (1) Διαφορά δαπανών και εσόδων του ΓΠΚ σε δημοσιονομική βάση. (2) Συνολικό οικονομικό αποτέλεσμα (1977-1984) και δανειακές ανάγκες των ΔΕΚΟ (1985-1990) — δημοσιονομική βάση χωρίς πληρωμές χρεολυσίων. Η ένδειξη «α» υποδηλώνει ότι δεν είναι διαθέσιμα τα στοιχεία του έτους 1976. (7) Η μετατροπή του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών σε δραχμές έγινε με βάση τη μέση ετήσια ισοτιμία fixing δολαρίου/δραχμής.

Πηγές: Τράπεζα της Ελλάδος, Μακροχρόνιες στατιστικές σειρές της ελληνικής οικονομίας, (Αθήνα 1992) για το δημοσιονομικό έλλειμμα, το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών και το ΑΕΠ. Εισηγητικές εκθέσεις του ΓΠΚ για τις δανειακές ανάγκες των ΔΕΚΟ (τεύχη 1981-1992).

πτωση αυτή οι θετικές αιχμές είναι πολύ λιγότερο έντονες.¹

Αυτά τα βασικά ευρήματα, που απεικονίζονται γραφικά στο σχετικό διάγραμμα, στοιχειοθετούν με τρόπο αδιαμφισβήτητο ότι στο πλαίσιο της εκλογικής συγκυρίας επιλέγεται και εφαρμόζεται μια επεκτατική οικονομική πολιτική, με αποτέλεσμα την επενέργεια ενός εκλογικού κύκλου στη διακύμανση του διαθέσιμου πραγματικού εισοδήματος.² Η ερμηνεία αυτού του φαινομένου μπορεί να αναλυθεί ως εξής:

Πρώτον, η διόγκωση των κρατικών ελλειμμάτων προκύπτει από την επιτάχυνση των δημοσίων δαπανών, την επιβράδυνση των φορολογικών εσόδων, είτε, τέλος από το συνδυασμό τους.³ Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για επεκτατικές επιλογές οι οποίες έχουν πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στο διαθέσιμο εισόδημα με αποτέλεσμα να συνεπάγονται την αύξησή του.

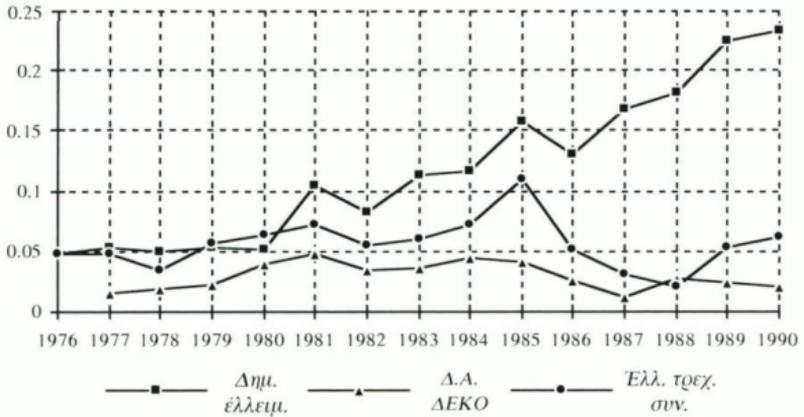
1. Ο λόγος των δανειακών αναγκών των ΔΕΚΟ προς το ΑΕΠ είναι κατά τις εκλογικές χρονιές σε μέσους όρους μεγαλύτερος κατά 0,2 μονάδες σε σχέση με τις μη εκλογικές χρονιές (2,6% έναντι 2,4%). Αυτή η περιορισμένη διαφοροποίηση συνδέεται με το γεγονός ότι η κυκλική συμπεριφορά των δανειακών αναγκών των ΔΕΚΟ εκδηλώνεται όψιμα — από το 1981 και εντεύθεν. Εξάλλου, πρέπει να τονιστεί ότι η σειρά των στοιχείων δεν είναι ομοιογενής σε όλη τη διάρκεια της περιόδου, ενώ δεν είναι διαθέσιμα τα στοιχεία για το έτος 1976. Βλ. σχετικώς τις σημειώσεις του Πίνακα 1.

2. Υπάρχουν και θα μπορούσαν να διερευνηθούν πολλές επιμέρους εκφάνσεις του εκλογικού-οικονομικού κύκλου: η μεταβολή της νομισματικής κυκλοφορίας ή των συναλλαγματικών διαθεσίμων, οι διακυμάνσεις του ρυθμού του πληθωρισμού και του ποσοστού της ανεργίας και, βεβαίως, αυτή καθεαυτή η μεταβολή του πραγματικού διαθέσιμου εθνικού εισοδήματος. Πρβλ. σχετικά Nordhaus (1975), σ. 186-188· Soh (1986), σ. 32-39. Η μελέτη των αντίστοιχων εμπειρικών δεδομένων θα επέτρεπε, θεωρητικά, να τεκμηριωθεί, με τρόπο εξίσου εμφανή, η ύπαρξη του εκλογικού κύκλου στη μεταδικτατορική ελληνική οικονομία. Πρβλ. S. Thomadakis - D. Seremetis (1992), σ. 211-218 και 244-247. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το εγχείρημα αυτό δυσχεραίνεται στην πράξη από τεχνικές αδυναμίες, οφειλόμενες στην ποιότητα και στην επάρκεια των διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων.

3. Η εξαίρεση των δαπανών για πληρωμή χρεολυσίων —δαπανών που εξ ορισμού είναι ανεξάρτητες από το χρόνο διεξαγωγής των εκλογών και δεν επηρεάζονται έντονα από τη συγκυριακή πολιτική που επιλέγεται— δεν τροποποιεί την ουσία αυτών των παρατηρήσεων. Το μέγεθος που προκύπτει σ' αυτή την περίπτωση είναι οι καθαρές δανειακές ανάγκες (σε δημοσιονομική βάση). Η μόνη ουσιαδής μεταβολή που επέρχεται αφορά στο ύψος του λόγου των «καθαρών δανειακών αναγκών» προς το ΑΕΠ. Η κυκλική συμπεριφορά του λόγου δεν τροποποιείται. Έτσι ο μέσος λόγος του ελλείμματος χωρίς χρεολύσια προς το ΑΕΠ εκτιμάται σε 17,6% κατά τα εκλογικά έτη, έναντι 11,2% κατά τα υπόλοιπα έτη.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Δημόσιο έλλειμμα, τρέχουσες συναλλαγές και Δ.Α. των ΔΕΚΟ
ως % του ΑΕΠ



Δεύτερον, σε ό,τι αφορά στα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, η πολιτική τιμών και δαπανών που ασκείται προεκλογικά φαίνεται πως αποκτά επίσης επεκτατικό χαρακτήρα. Η σχετική αύξηση των δανειακών αναγκών τους προκύπτει είτε λόγω μιας αναπροσαρμογής των τιμολογίων των αγαθών κοινής ωφελείας και των υποχρεωτικών ασφαλιστικών συνεισφορών, η οποία υστερεί σε σχέση με το ρυθμό του πληθωρισμού —ή αναβάλλεται για τη μετεκλογική περίοδο— είτε λόγω της προεκλογικής αύξησης των δαπανών τους (αυξήσεις των αμοιβών του προσωπικού, νέες προσλήψεις κ.ο.κ.).

Τέλος, η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος μπορεί να εξηγήσει την «εκλογική» έκρηξη του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Όπως είναι γνωστό, το χρόνιο διαρθρωτικό έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου είναι ο καθοριστικός παράγοντας που διαμορφώνει το έλλειμμα των τρεχουσών συναλλαγών της ελληνικής οικονομίας. Λόγω της υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας των εισαγωγών, μια σχετική αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος οδηγεί σε επιτάχυνση της αύξησης των εισαγωγών, με αποτέλεσμα να επιδεινώνεται το εμπορικό ισοζύγιο όποτε τυχόν υστερεί η αύξηση των εξαγωγών — και κατά μείζονα λόγο, βεβαί-

ως, εφόσον μειώνονται οι εξαγωγές. Στη διάρκεια της περιόδου 1976-1990, η εξέλιξη αυτή ήταν δυνατό να αποτρέπεται με κατάλληλη προσαρμογή της συναλλαγματικής πολιτικής. Με επιτάχυνση της διολίσθησης της δραχμής ήταν δυνατό να συγκρατείται η αύξηση των εισαγωγών και να ενισχύονται οι εξαγωγές. Ωστόσο μια τέτοια επιλογή οδηγεί σε επιβάρυνση του τιμαρίθμου μέσω της αύξησης των εγχωρίων τιμών των εισαγομένων αγαθών. Αντιστρατεύεται συνεπώς το στόχο να αυξηθεί το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα και να δημιουργηθεί συγκυριακή ευφορία στην οικονομία. Η δημιουργία συνθηκών τεχνητής προεκλογικής ευεξίας υπηρετείται αντιθέτως από την επιβράδυνση της διολίσθησης του εθνικού νομίσματος. Σ' αυτήν την περίπτωση, η επιδείνωση του εμπορικού ισοζυγίου λόγω της κάμψης των εξαγωγών θα συνοδευτεί πιθανότατα από παράλληλη μείωση του πλεονάσματος των άδηλων συναλλαγών το οποίο, παραδοσιακά, χρηματοδοτεί το μεγαλύτερο μέρος του εμπορικού ελλείμματος. Η προεκλογική στήριξη της ισοτιμίας της δραχμής ενισχύει τις υποτιμητικές προσδοκίες. Μέρος της εισροής άδηλων πόρων μετατίθεται για τη μετεκλογική περίοδο προκειμένου να πραγματοποιηθεί με ευνοϊκότερες ισοτιμίες ενώ, αντίστοιχα, μπορεί να επισπευσθεί χρονικά η πραγματοποίηση μέρους των άδηλων πληρωμών. Παρόμοια κερδοσκοπική συμπεριφορά μπορεί να αναπτυχθεί επίσης μέσω της επίσπευσης και της αποθεματοποίησης εισαγωγών. Με τη συνδρομή ορισμένων ή και όλων των ανωτέρω παραγόντων από κοινού μπορεί να ερμηνευθεί η διάδοση των διακυμάνσεων που συναρτώνται με την εκλογική συγκυρία στο έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών.

Πέρα από την τεκμηρίωση της εμφάνισης ενός εκλογικού οικονομικού κύκλου, τα στοιχεία του Πίνακα 1 αναδεικνύουν, σε δεύτερη ανάγνωση, ορισμένα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά του φαινομένου. Εάν συγκριθούν οι λόγοι των ελλειμμάτων προς το ΑΕΠ στην αρχή και στο τέλος της περιόδου, διαπιστώνεται ότι στην περίπτωση του δημοσιονομικού ελλείμματος υπάρχει μια θεαματική αύξηση ενώ, αντίθετα, τόσο το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών όσο και οι δανειακές ανάγκες των ΔΕΚΟ διατηρούν μια λίγο πολύ σταθερή σχέση με το ΑΕΠ. Πιο συγκεκριμένα, το δημοσιονομικό έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξάνεται συστηματικά σε όλη την περίοδο, αρχίζοντας από το επίπεδο του 5% περίπου για να καταλήξει σε επίπεδα του 23%. Σημειώνει δηλαδή μια αύξηση της τάξης των 18 ποσοστιαίων μονάδων στη διάρκεια της δεκαπενταετίας.

Επιπλέον ο λόγος αυτός σημειώνει μια παροδική κάμψη μόνον σε τέσσερα από τα δεκαπέντε έτη που εμφανίζονται στον πίνακα.⁴ Σε όλα τα άλλα έτη παρατηρείται η μεγέθυνσή του. Επομένως, η διαρκής διεύρυνση είναι ο γενικός κανόνας της συμπεριφοράς του δημοσιονομικού ελλείμματος. Το φαινόμενο δηλαδή δεν περιορίζεται στις εκλογικές αιχμές. Ειδικότερα, ως προς τις αιχμές αυτές, πρέπει να παρατηρηθεί ότι παρουσιάζουν ασύμμετρη επίδραση στους λόγους του ελλείμματος προς το ΑΕΠ. Η μεταβολή των λόγων κατά τα εκλογικά έτη έναντι των αμέσως προηγούμενων ετών υπερτερεί απόλυτα και συστηματικά έναντι των μετεκλογικών μεταβολών. Εάν συμψηφισθούν οι προεκλογικές αυξήσεις με τη μετεκλογική επιβράδυνση ή/και μείωση του λόγου, μπορεί να εκτιμηθεί το μέρος της διεύρυνσης του δημοσιονομικού ελλείμματος που συναρτάται με την επίδραση του εκλογικού κύκλου. Εκτιμάται έτσι ότι αυτές οι ασύμμετρες επιδράσεις του εκλογικού κύκλου οδήγησαν σε καθαρή αύξηση το λόγο ελλείμματος προς ΑΕΠ κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες. Το αποτέλεσμα αυτό, συγκρινόμενο με τη συνολική αύξηση του λόγου μεταξύ αρχής και τέλους της περιόδου κατά 18 ποσοστιαίες μονάδες, δείχνει ότι περισσότερη από τη μισή αύξηση πραγματοποιήθηκε σε συνάρτηση με τις «εκρήξεις» του δημοσιονομικού ελλείμματος στο πλαίσιο της εκλογικής συγκυρίας. Αυτή η παρατήρηση είναι πολύ σημαντική, διότι οδηγεί σε δύο αλληλένδετα συμπεράσματα. Πρώτον, υπογραμμίζει ότι ο εκλογικός κύκλος είναι ο βασικότερος από ποσοτική άποψη μηχανισμός διεύρυνσης των ελλειμμάτων του κρατικού προϋπολογισμού. Δεύτερον, αναδεικνύει τον αποσταθεροποιητικό χαρακτήρα του εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου. Με άλλα λόγια, το φαινόμενο μιας εκλογικής «εκρήξης» του δημοσιονομικού ελλείμματος συνδυάζεται με τη μετεκλογική αδυναμία επαρκούς περιορισμού ή επανόδου της δημοσιονομικής παρέμβασης σε πρότερα επίπεδα.

Οι διακυμάνσεις του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών και των δανειακών αναγκών των ΔΕΚΟ, αντιθέτως, δε χαρακτηρίζονται από αποσταθεροποιητικές τάσεις. Οι επιπτώσεις των προεκλογικών επεκτατικών επιλογών σ' αυτά τα μεγέθη μπορούν μετεκλογικά να περιοριστούν δραστικά και να τεθούν υπό έλεγχο. Ωστόσο, εν μέρει, αυτή η μετεκλογική ρύθμιση των διακυμάνσεών

4. Κάμψη, σε σχέση με το ύψος του λόγου κατά το προηγούμενο έτος, εμφανίζεται στα έτη: 1978, 1980, 1982 και 1986.

τους γίνεται εις βάρος του δημοσιονομικού ελλείμματος. Με την κατάλληλη αύξηση των επιχορηγήσεων των ΔΕΚΟ από τον τακτικό προϋπολογισμό και τη μετεκλογική αναπροσαρμογή των τιμολογίων τους, ο λόγος των δανειακών αναγκών των ΔΕΚΟ προς το ΑΕΠ επανέρχεται στα πρότερα επίπεδα. Οι ρυθμίσεις αυτές έχουν όμως ως τίμημα πρόσθετες επιβαρύνσεις των δημοσίων δαπανών.⁵ Αντίστοιχα, η μετεκλογική διόρθωση της συναλλαγματικής πολιτικής —με την επιτάχυνση της διολίσθησης ή/και την υποτίμηση της δραχμής— είναι σε θέση να περιορίσει το εμπορικό έλλειμμα⁶ και, κατ' επέκταση, το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών, αλλά επηρεάζει αυξητικά τη δαπάνη για την εξυπηρέτηση του εξωτερικού δημοσίου χρέους που επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι σταθεροποιητικές παρεμβάσεις που γίνονται στους εν λόγω τομείς επιτείνουν τη δυσχέρεια μετεκλογικού ελέγχου της δημοσιονομικής επέκτασης. Συνολικά συμπεραίνεται ότι, μεταδικτατορικά, ο κρατικός προϋπολογισμός αναλαμβάνει έναν διπλό ρόλο στο πλαίσιο του εκλογικού κύκλου. Ενόψει των εκλογών λειτουργεί ως βασικός μηχανισμός «εκμιαλισμού»: ⁷ γίνεται δραστήριος μοχλός υποκίνησης των εκλογικών διακυμάνσεων. Εν συνεχεία, στις μετεκλογικές περιόδους μετατρέπεται σε καθαρτήριο των παντοειδών επιπτώσεών τους και αναδεικνύεται σε «εξιλαστήριο θύμα» της προεκλογικής «κραιπάλης». Αυτή η εναλλαγή των ρόλων του κρατικού προϋπολογισμού βρίσκεται στο επίκεντρο του εκλογικού-οικονομικού κύκλου στη μεταδικτατορική Ελλάδα. Εκδηλώνεται δε με τη μορφή ενός δημοσιονομικού κύκλου που είναι ελλειματογόνος και αποσταθεροποιητικός.

Το γεγονός και μόνον ότι τα δημοσιονομικά ελλείμματα έχουν καταστεί, ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1980, κυρίαρχος παράγων στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής, και παρουσιάζ-

5. Το ίδιο αποτέλεσμα έχει η κατάπτωση εγγυήσεων του Δημοσίου. Πρόκειται για μηχανισμό που υποστηρίζει το αξιόχρεο του δανεισμού των ΔΕΚΟ έναντι ξένων πιστωτικών ιδρυμάτων. Οι καταπτώσεις εγγυήσεων αυξάνουν την επιβάρυνση του τακτικού προϋπολογισμού για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους.

6. Χωρίς να αποκλείεται η ανάγκη προσφυγής σε πρόσθετα μέτρα — όπως π.χ. η επιβολή συναλλαγματικών περιορισμών στις εισαγωγές (αύξηση των υποχρεωτικών προκαταβολών στην Τράπεζα της Ελλάδος κ.ά.).

7. Περί «εκμιαλισμού των συνειδήσεων» διά του εκλογικού κύκλου μιλά ο Π. Καζάκος, «Οικονομική πολιτική και εκλογές: ο πολιτικός έλεγχος της οικονομίας στην Ελλάδα 1979-89», στο Χ. Λυριντζής - Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σ. 129-164.

ζονται ως διαρθρωτικό πλέον πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας, σηματοδοτεί τη βαρύτητα των προηγουμένων διαπιστώσεων για την επίδραση και τη λειτουργία του εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου. Από μία άποψη μάλιστα μπορεί να ισχυρισθεί κανείς ότι οι πολιτικές λιτότητας, όπως αυτή που χαρακτηρίζει, μετά το 1990, τις κυβερνητικές επιλογές στη χώρα μας, αποτελούν μία πλευρά του εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου, με την έννοια ότι αποβαίνουν σκληρότερες από ό,τι θα χρειαζόταν υπό άλλες συνθήκες, ακριβώς επειδή οι κυβερνώντες γνωρίζουν ότι αυτές μέλ-λουν να ανατραπούν κατά την επόμενη προεκλογική περίοδο, σύμφωνα με τη λογική του κύκλου...

3. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

α. Θεμελιώδη ζητήματα θεωρίας

Οι εμπειρικές διαπιστώσεις που προηγήθηκαν θέτουν δύο κεντρικά ζητήματα που πρέπει να σχολιασθούν και να αναλυθούν σε ένα πλαίσιο θεωρητικής αναζήτησης. Το πρώτο ζήτημα αναφέρεται στη διαμόρφωση μιας σχέσης ψηφοφόρων-πολιτών προς κόμματα-κυβερνήτες που επιτρέπει την ανέλιξη φαινομένων εκλογικού-οικονομικού κύκλου. Το δεύτερο ζήτημα αναφέρεται στα ειδικά χαρακτηριστικά του εκλογικού κύκλου —όπως παρατηρήθηκε στη μεταπολιτευτική ελληνική εμπειρία μέχρι σήμερα— που οδήγησαν στην *αποσταθεροποίηση* του κύκλου. Τα δύο αυτά ζητήματα είναι φυσικά αλληλένδετα, αλλά παραμένουν διαφορετικά. Πράγματι, είναι δυνατόν να εμφανίζεται κατ' επανάληψη εκλογικός κύκλος χωρίς όμως αποσταθεροποιητικές τάσεις. Άλλωστε, τα φαινόμενα εκλογικών κύκλων που παρατηρήθηκαν σε άλλες χώρες δεν έχουν εκτραπεί σε ανέλιξεις δημοσιονομικής αποσταθεροποίησης.⁸

Τα πολιτικο-οικονομικά υποδείγματα εκλογικών κύκλων έλκουν την πρόσφατη καταγωγή τους από την εργασία του W. Nordhaus (1975). Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των υποδειγμάτων είναι η διπλή υπόθεση ότι: οι μεν ψηφοφόροι αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση των ιδιωτικών ωφελειών που θα προκύψουν εφόσον αναλάβει την εξουσία το κόμμα που προτιμούν· οι δε κομμα-

8. Βλ. A. Alesina - N. Roubini, «Political Cycles in OECD Economies», στο *Review of Economic Studies*, 1992, σ. 663-688.

τικοί ιθύνοντες αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση των ψήφων κατά τις εκλογικές αναμετρήσεις. Πέρα από τις θεμελιώδεις αυτές υποθέσεις, τα πολιτικο-οικονομικά υποδείγματα του κύκλου διαφοροποιούνται σε δύο τουλάχιστον άξονες.⁹ Ο ένας εξειδικεύει τη συμπεριφορά των κομματικών ιθυνόντων. Οι βασικές εναλλακτικές παραδοχές ως προς αυτή τη συμπεριφορά είναι δύο: αφενός, η παραδοχή της *ιδεολογικής διαφοροποίησης* και, αφετέρου, η αντίστροφη παραδοχή της *«ευκαιριακής»* συμπεριφοράς των ιθυνόντων (*opportunistic behaviour*). Η πρώτη εξ αυτών αναφέρεται σε διαφοροποιήσεις της οικονομικής πολιτικής που μετέρχεται κάθε κόμμα για να αναρριχηθεί ή να παραμείνει στην εξουσία, βασισμένες σε ιδεολογικές επιλογές (π.χ. προτίμηση της αντιπληθωριστικής πολιτικής από τα «δεξιά» κόμματα και, αντίθετα, προτίμηση για πολιτικές αύξησης της απασχόλησης από τα «αριστερά» κόμματα). Η δεύτερη συνεπάγεται επιλογές οικονομικής πολιτικής που επηρεάζονται από την εκλογική στρατηγική και δεν έχουν ιδιαίτερους ιδεολογικούς χρωματισμούς. Είναι λογικά εμφανές ότι η προοπτική εκδήλωσης εκλογικών κύκλων είναι θεωρητικά ισχυρότερη στα υποδείγματα που ενσωματώνουν την παραδοχή της ευκαιριακής συμπεριφοράς.

Ο δεύτερος άξονας διαφοροποίησης των πολιτικο-οικονομικών υποδειγμάτων αναφέρεται στη συμπεριφορά των ψηφοφόρων. Οι παραδοχές που υιοθετούνται, εν προκειμένω, κυμαίνονται μεταξύ δύο ακραίων αναπαραστάσεων του ψηφοφόρου. Από τη μια μεριά, υπάρχει η παραδοχή ενός απληροφόρητου ή «υπο-ορθολογικού» (*sub-rational*) ψηφοφόρου, ο οποίος βασίζεται μόνο στην εμπειρία του πρόσφατου παρελθόντος για να επιλέξει τον αποδέκτη της ψήφου του. Από την άλλη πλευρά, υπάρχει η παραδοχή του «υπερ-ορθολογικού» (*ultra-rational*) ψηφοφόρου, ο οποίος κάνει ακριβείς προβλέψεις για το μέλλον, γνωρίζει τις δυνατότητες των κομμάτων και της οικονομίας και ψηφίζει με πλήρη γνώση των μελλοντικών συνεπειών του εκλογικού αποτελέσματος.¹⁰ Είναι και πάλι

9. Για μια εκτεταμένη επισκόπηση των διαφορετικών παραδοχών που μπορούν να ενσωματωθούν σε υποδείγματα του εκλογικού κύκλου, βλ. D.W. Nordhaus, «Alternative Approaches to the Political Business Cycle», στο *Brooking Papers of Economic Activity*, 2, 1989, σ. 1-68.

10. Η ακραία αυτή παραδοχή αντιστοιχεί στα μακρο-οικονομικά υποδείγματα «ορθολογικών προσδοκιών» (*rational expectations*) που γνώρισαν μεγάλη άνθηση κατά τη δεκαετία του 1980.

λογικά εμφανές ότι όσο πλησιέστερα βρεθούν οι παραδοχές ενός υποδείγματος προς την αναπαράσταση του «υπο-ορθολογικού» ψηφοφόρου, τόσο ενισχύεται θεωρητικά η προοπτική εκδήλωσης ενός εκλογικού-οικονομικού κύκλου.

Κατά βάση, τα πολιτικο-οικονομικά υποδείγματα του εκλογικού κύκλου θεωρούν είτε ότι ο κύκλος αναπαράγεται με σταθερές ιδιότητες είτε, ότι εκδηλώνεται μεν σποραδικά, αλλά τείνει να αμβλύνεται και να αυτοδιορθώνεται πλήρως. Δεν προβλέπεται θεωρητικά το ενδεχόμενο εμφάνισης κύκλων που χαρακτηρίζονται από *σταδιακή διεύρυνση*.

Αξίζει να εξετασθεί σύντομα ο μηχανισμός που οδηγεί σε *σταδιακή συρρίκνωση* του κύκλου. Ας υποθέσουμε ότι ισχύουν όλες εκείνες οι παραδοχές που υποθάλπουν τη μέγιστη εκδήλωση κυκλικών διακυμάνσεων σύμφωνα με τα παραδεγεγμένα πολιτικο-οικονομικά υποδείγματα (ευκαιριακή συμπεριφορά των κομματικών ιθύνόντων, υπο-ορθολογική συμπεριφορά των ψηφοφόρων). Ο μηχανισμός που θα μπορούσε να ωθήσει σε σταδιακή συρρίκνωση των κυκλικών διακυμάνσεων θα ήταν στηριγμένος στον εμπλουτισμό της συμπεριφοράς του ψηφοφόρου *με τη μνήμη από την εμπειρία της προηγούμενης εκλογικής αναμέτρησης*. Αν έχει δηλαδή ο ψηφοφόρος τη στοιχειώδη δυνατότητα να διδάσκεται από την πρότερη εμπειρία του, τότε θα μάθει ότι κάθε προεκλογική επέκταση παροχών και ωφελημάτων ακολουθείται από μετεκλογική συρρίκνωση. Θα προσδοκά ότι η μετεκλογική λιτότητα θα αντισταθμίσει την προεκλογική ευφορία. Έτσι όμως μειώνεται η δυνατότητα ευκαιριακής προσέλκυσης της ψήφου με προεκλογικές παροχές και, κατ' επέκταση, είναι επόμενο να εκλείψουν σταδιακά τα κυκλικά φαινόμενα που συναρτώνται με εκλογικές αναμετρήσεις.

Εάν η «μνήμη» και η ικανότητα να διδάσκεται ο ψηφοφόρος από την εμπειρία του συντελούν στην ατάμβλυνση των εκλογικών κύκλων, μπορεί κανείς να υποθέσει ότι, όταν αυτές ασθενούν, δημιουργούνται οι αναγκαίες συνθήκες που θα ευνοήσουν ένα αντίθετο φαινόμενο: τη σταδιακή διεύρυνση του κύκλου. Βέβαια, η εκδοχή γενικής αποδυνάμωσης της «μνήμης» και πλήρους ανικανότητας να αξιοποιηθεί η εμπειρία ξεπερνά την υπόθεση περί απλού «υπο-ορθολογισμού» του ψηφοφόρου και, εμμέσως, υιοθετεί την παραδοχή ότι η συμπεριφορά του είναι, τελικά, παράλογη. Σ' αυτό το συμπέρασμα οδηγείται η ανάλυση εάν εμμένει κανείς στο νοηματικό πλαίσιο των πολιτικο-οικονομικών υποδειγμάτων που α-

ναφέρθηκαν. Τα υποδείγματα αυτά υπόκεινται, όμως, σε έναν σοβαρότατο περιορισμό. Θεωρούν ότι η σχέση ψηφοφόρων και κομμάτων εξαντλείται κατά τη στιγμή της εκλογικής αναμέτρησης. Είναι, δηλαδή, μια σχέση που συγκροτείται στο πλαίσιο του εκλογικού ανταγωνισμού και η οποία σημασιοδοτεί μεν τον προεκλογικό λόγο των αντιμαχόμενων πολιτικών σχηματισμών, δεν περιλαμβάνει δε κανενός είδους «λόγο» εκφερόμενο από τους ψηφοφόρους, πέρα από την πράξη της ψηφοδοσίας. Η απουσία του «λόγου» των ψηφοφόρων από αυτή την απεικόνιση του πολιτικού γίνεσθαι σημαίνει ότι υποτιμώνται η «μνήμη», η «ιστορία» και η «εκμάθηση» ως διαδικασίες που διαπερνούν την πολιτική συγκρότηση της κοινωνίας.¹¹ Απουσιάζει όμως, τελικά, και ένα στοιχείο που θα μπορούσε να αποβεί θεμελιώδες για την ερμηνεία του εκλογικού κύκλου. Πρόκειται συγκεκριμένα για τη σχέση ψηφοφόρων και πολιτικών σχηματισμών η οποία συνεχίζει να υφίσταται μετά την εκλογική αναμέτρηση και η οποία χρωματίζει πολλαπλά την πρακτική ενός κυβερνώντος κόμματος μετά την εκλογική του νίκη. Η σχέση αυτή δεν μπορεί να περιγραφεί πλήρως από την ψηφοδοτική επιλογή, διότι είναι δυνατόν να περιλαμβάνει πολλαπλές πράξεις (ή απόπειρες) επικοινωνίας μεταξύ του ψηφοφόρου και των κυβερνητικών ιθυνόντων, στο μεσοδιάστημα των εκλογικών αναμετρήσεων.

Όταν η σχέση του πολίτη με ένα κόμμα είναι απλά ψηφοδοτική, τότε η επιλογή που κάνει ο ψηφοφόρος στις κάλπες είναι επιλογή ανάμεσα στην «παραμονή» και στην «έξοδο» από την προηγούμενη ψηφοδοτική προτίμηση. Εάν όμως η σχέση αυτή είναι επιπλέον και σχέση επικοινωνίας, η επιλογή του πολίτη ως ψηφοφόρου είναι πολυδιάστατη. Ο πολίτης μπορεί να έχει «λόγο» ή τουλάχιστον να ασκήσει «φωνή» προκειμένου να επηρεάσει την κομματική πρακτική. Η τελική ψηφοδοτική του προτίμηση μπορεί να εξαρτηθεί από τις εμπειρίες του κατά την άσκηση αυτής της «φωνής».¹² Η σύνθετη συμπεριφορά που περιλαμβάνει τόσο την άσκηση της «φωνής» όσο και την επιλογή της «εξόδου» αποτελεί ασφαλώς μια πιο ρεαλιστι-

11. Για την εκτεταμένη κριτική αυτών των υποδειγμάτων βλ. Β. Σ. Θωμάδακης - Δ. Β. Σερρέτης, «Θεωρίες του εκλογικού-οικονομικού κύκλου: προβλήματα θεμελίωσης και κριτικής», *Αξιολογικά*, 1993 (υπό έκδοση).

12. Με την έκφραση «να έχει λόγο» εννοούμε την άσκηση μιας αποτελεσματικής επιρροής. Με την έκφραση «να ασκήσει φωνή» εννοούμε την απόπειρα επικοινωνίας που μπορεί να μην είναι λυσιτελής.

κή περιγραφή του δρώντος υποκειμένου σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Η περιγραφή αυτή είναι συμβατή με την ενσωμάτωση στη θεωρητική ανάλυση της «μνήμης», της «ιστορίας» και της «εκμάθησης». Επιτρέπει ακόμη την ενσωμάτωση στοιχείων για τις συλλογικές ελπίδες και προσδοκίες, τα οποία ξεπερνούν μεν τα όρια του νεοκλασικού ατομικού ωφελιμισμού αλλά είναι σημαντικά διότι συχνά πυροδοτούν την ανάπτυξη συλλογικής δράσης.

Το δίπτυχο της «έξοδου» και της «φωνής» αποτελεί μια σημαντική θεωρητική συνεισφορά του Α. Hirschman στην ανάλυση των οικονομικών και κοινωνικών οργανισμών.¹³ Ένας περιληπτικός ορισμός των δύο αυτών λειτουργιών από τον ίδιο τον Hirschman έχει ως εξής:

«Με “έξοδο” εννοώ τη διακοπή μιας σχέσης με κάποιο πρόσωπο ή οργανισμό. Εάν η σχέση αυτή εκπληρώνει μια ζωτική λειτουργία, τότε η διακοπή είναι δυνατή μόνον εάν η ίδια σχέση μπορεί να συναφθεί με άλλο πρόσωπο ή οργανισμό. Επομένως η έξοδος εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα επιλογής, ανταγωνισμού και εύρυθμης λειτουργίας των αγορών... Η έξοδος αποτελεί ένα ισχυρό αλλά έμμεσο και κάπως απότομο τρόπο να πληροφορηθεί η διοίκηση [ενός οργανισμού] την αποτυχία της πολιτικής της. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι πελάτες ή τα μέλη οργανισμών που “εξέρχονται” δε νοιάζονται για τη βελτίωση που θα επιφέρει πιθανώς η έξοδός τους και γι’ αυτόν το λόγο η έξοδος δεν προσφέρει στη διοίκηση επαρκή πληροφόρηση για το περιεχόμενο της αποτυχίας της.

Ο άμεσος και περισσότερο πληροφοριακός τρόπος να ενημερωθεί η διοίκηση είναι η ευθεία γνωστοποίηση: αυτή είναι η *φωνή*. Αυτή είναι, ή θα έπρεπε να είναι, ο πιο σημαντικός μηχανισμός σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η έξοδος είναι αδύνατη ή δύσκολη... Αυτό ισχύει ασφαλώς για ορισμένες αχόροντες ομαδοποιήσεις στις οποίες ανήκει κάποιος από τη γέννησή του —οικογένεια, εθνική ή θρησκευτική κοινότητα, έθνος— ή και για εκείνους τους οργανισμούς στους οποίους εντάσσεται κάποιος με πρόθεση μακροχρόνιας παραμονής — σχολείο, γάμος, πολιτικό κόμμα, επιχείρηση... Σε αντίθεση με την έξοδο σε εύρυθμα λειτουργούσες αγορές, η άσκηση *φωνής* δεν είναι πάντοτε εύκο-

13. Βλ. Α. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty; Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1970.

λη. Μπορεί μάλιστα να αποβεί και ατομικά επικίνδυνη... Συχνά το ατομικό κόστος άσκησης φωνής για κάθε μέλος ενός οργανισμού, σε όρους χρόνου και προσπάθειας, υπερβαίνει την όποια προσδοκώμενη ωφέλεια. Για το λόγο αυτόν άλλωστε [...] η αποτελεσματική ανάπτυξη φωνής εξαρτάται από τις δυνατότητες συλλογικής δράσης».¹⁴

Είναι πλέον φανερό ότι η απόπειρα ερμηνείας των φαινομένων ενός εκλογικού-οικονομικού κύκλου, και μάλιστα ενός κύκλου όπως ο ελληνικός μεταπολιτευτικός που αποσταθεροποιείται σταδιακά, δεν μπορεί να περιορισθεί μόνο σε σχήματα που αναγνωρίζουν αποκλειστικά το μηχανισμό της εξόδου. Τουναντίον, πρέπει να επεκταθεί στους μηχανισμούς σχηματισμού φωνής, στις ενδεχόμενες ανανεώσεις και αλλοιώσεις αυτών των μηχανισμών και στις διασυνδέσεις που τελικά μορφοποιούνται στο μεταπολιτευτικό πολιτικό σκηνικό, μεταξύ των μηχανισμών ανάπτυξης φωνής και εξόδου αφενός, και της ανάπτυξης διευρυνόμενων εκλογικών κύκλων, αφετέρου. Κεντρική ερμηνευτική υπόθεση αυτής της εργασίας είναι, επομένως, ότι οι δομές πολιτικής πίεσης και επικοινωνίας (που συγκροτούν το μηχανισμό της φωνής) προσδιορίζουν εντέλει τις αυτορρυθμιστικές ή, αντίθετα, τις αποσταθεροποιητικές ιδιότητες του εκλογικού κύκλου. Η διερεύνηση της υπόθεσης αυτής περνά από μια ανάγνωση ορισμένων βασικών γνωρισμάτων της ελληνικής πολιτικής ζωής και των διαρθρωτικών μεταβολών της, κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο.¹⁵ Πιο συγκεκριμένα πρέπει να διερευνηθούν οι τρόποι ένταξης των ευρύτερων μαζών στην πολιτική, οι μηχανισμοί που διαμεσολαβούν στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας και ο ρόλος της πολιτικής στο πλαίσιο των θεσμών που ρυθμίζουν την άρθρωση των ανταγωνιστικών συμφερόντων στη συγκεκριμένη κοινωνία.

Οι τρόποι με τους οποίους οργανώνεται και ελέγχεται η πολιτική συμμετοχή των μαζών δείχνουν τα περιθώρια να ασκηθεί πίεση προς τους διαχειριστές της κυβερνητικής εξουσίας από την κοινω-

14. Βλ. A. Hirschman, *Rival Views of Market Society*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1992, σ. 78-79. Οι υπογραμμίσεις είναι δικές μας.

15. Πρέπει να τονιστεί ότι, ως προς τα ζητήματα αυτά, οι συγγραφείς αυτού του άρθρου δε φιλοδοξούν να συνεισφέρουν με πρωτότυπες αναλύσεις στον τομέα της πολιτικής επιστήμης. Επιδιώκεται, όπως άλλωστε είναι εμφανές, ένα πολύ περιορισμένο εγχείρημα: η ανάγνωση συμπερασμάτων και πρότερων αναλύσεων με στόχο την κατανόηση του εκλογικού κύκλου.

νική βάση και οροθετούν την εμβέλεια της «φωνής». Οι μηχανισμοί που διαμεσολαβούν τη σχέση του κράτους με την κοινωνία, από την πλευρά τους, επιτρέπουν να ψηλαφηθούν οι τρόποι με τους οποίους συγκροτούνται οι συλλογικές διεκδικήσεις και αναπτύσσονται οι σχέσεις προσδοκιών αλλά και παροχών από πλευράς κράτους προς διάφορες ομάδες ή κοινωνικά στρώματα. Τέλος, ο ειδικός τρόπος με τον οποίο θεσπίζεται η πολιτική στο ευρύτερο πλαίσιο των θεσμών που ρυθμίζουν την άρθρωση των ανταγωνιστικών συμφερόντων μπορεί να αναδείξει το χαρακτήρα των ανταγωνισμών μεταξύ των πολιτικών κομμάτων που διεκδικούν την κυβερνητική εξουσία καθώς και την πιθανή ροπή που δημιουργείται για εκλογικές στρατηγικές στηριζόμενες σε οικονομικές μεταβιβάσεις. Με άλλα λόγια, από αυτά τα συγκεκριμένα γνωρίσματα της πολιτικής ζωής μπορούν να εξαχθούν συνολικότερες προτάσεις σχετικά με την ερμηνεία του εκλογικού κύκλου και των αποσταθεροποιητικών ιδιοτήτων που εμφανίζει στην ελληνική περίπτωση.

β. Οι πελατειακές σχέσεις, ο λαϊκισμός και η ανάπτυξη της φωνής

Υπάρχει επαρκής τεκμηρίωση της θέσης ότι, στην Ελλάδα, η συμμετοχή των μαζών στην πολιτική —τουλάχιστον, όσον αφορά στα μεγάλα κόμματα που διεκδικούν βάσιμα την κυβερνητική εξουσία— οργανώνεται μέσα από σχήματα πελατειακής δικτύωσης.¹⁶

Στο πλαίσιο ενός παραδοσιακού συστήματος πελατειακών σχέσεων και πατρωνείας, η άσκηση της «φωνής» από τους οπαδούς του δεδομένου πολιτικού σχηματισμού διοχετεύεται κυρίως σε προσωποπαγή αιτήματα και παγιδεύεται σχεδόν εξ ολοκλήρου σε αποζητήση εξατομικευμένων λύσεων. Αυτή η έμβαση διασπά τελικά την άσκηση «φωνής» σε ατομικές απόπειρες κοινωνικής εξασφάλισης ή ανόδου, και την εντάσσει σε ένα προκατασκευασμένο πλαίσιο επιλογών το οποίο προσφέρει ο «πάτρωνας».

Η αναδιοργάνωση της λειτουργίας και του μηχανισμού των πολιτικών κομμάτων που συντελέστηκε στην ελληνική μεταπολιτευ-

16. Βλ. μεταξύ άλλων: Ν. Mouzelis, «State and Economy in Modern Greece: Comparative and Theoretical Perspectives», αδημοσίευτο κείμενο, 1990· Δ. Χαράλαμπος, *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός: η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1989, και Ν. Μουζέλης - Θ. Λίποβας - Μ. Σπουρδαλάκης, *Λαϊκισμός και πολιτική*, εκδ. Γνώση, Αθήνα 1989.

τική συγκυρία συνδυάστηκε με μερική υποκατάσταση των παραδοσιακών πελατειακών σχέσεων από μια νέα παραλλαγή τους: τις κομματικές πελατειακές σχέσεις.¹⁷ Πύκνωσαν τα δίκτυα πολιτικής ισχύος που, χωρίς να χάνουν τον πελατειακό τους χαρακτήρα, μπορούσαν να έχουν πλέον ως ακροδέκτες —από τη μια ή και από την άλλη μεριά— όχι μεμονωμένα, κατ' ανάγκη, πρόσωπα αλλά και ομάδες οργανωμένων συμφερόντων: τις κομματικές οργανώσεις και κάθε λογής συντεχνίες ή ομάδες πολιτών. Αναμφισβήτητα, αυτός ο «εκσυγχρονισμός» του πελατειακού συστήματος που περιλάμβανε μια μετάβαση από εξατομικευμένες σε ομαδικές σχέσεις δημιούργησε και το θεωρητικό ενδεχόμενο μιας μεταβολής του περιεχομένου και της εμβέλειας της άσκησης «φωνής» από τη βάση του ενός ή άλλου πολιτικού σχηματισμού.

Η οποιαδήποτε ομαδοποίηση στη βάση ενός πολιτικού συστήματος παρουσιάζει τη θεωρητική δυνατότητα αλλαγής των σχέσεων μεταξύ εκλογέων και εκλεγομένων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση της μεταπολιτευτικής Ελλάδας, το θεωρητικό ενδεχόμενο προκύπτει από δύο τουλάχιστον επιμέρους παράγοντες του πελατειακού «εκσυγχρονισμού». Πρώτον, προκύπτει από την αναγκαστική ομαδοποίηση (δηλαδή γενίκευση) συμφερόντων, αιτημάτων και κοινωνικών στοχεύσεων των ατομικών συμμετόχων στο σύστημα ενός κομματικού δικτύου. Η ομαδοποίηση σημαίνει ότι ο πολιτικός σχηματισμός που προσφέρει πελατειακές υπηρεσίες οφείλει πλέον να υλοποιεί λύσεις γενικής εμβέλειας, δηλαδή να προσαρμόζει την πελατειακή εξυπηρέτηση ευθέως στα παραδεδεγμένα εργαλεία οικονομικής πολιτικής που διαθέτει το κράτος, π.χ. την εισοδηματική πολιτική, την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης κ.ο.κ. Δεύτερον, προκύπτει από το ιστορικά προσδιορισμένο γεγονός ότι το αίτημα εκδημοκρατισμού της κοινωνίας, που παροτρύνει την ένταξη των πολιτών σε ομάδες και την ένταξη των ομάδων σε κομματικά δίκτυα, διαπλέκεται με το αίτημα της ταχείας βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου. Η διαπλοκή αυτή οδηγεί σχεδόν νομοτελειακά σε θετικές κοινωνικές προσδοκίες αναφορικά με την ικανότητα της κρατικής εξουσίας να παράγει βελτιώσεις στο βιοτικό επίπεδο, δηλαδή να παράγει οικονομική μεγέθυνση και ευημερία. Οι αντιλήψεις αυτές όμως είναι σε μεγάλο βαθμό ουτοπικές, κυρίως

17. Βλ. N. Demertzis - D. Charalambis, «Politics and Citizenship in Greece Cultural and Structural Facets», εισήγηση στο ετήσιο συνέδριο της British Sociological Association, 6-9.4.1992.

λόγω του ότι η κρατική εξουσία δεν έχει την ικανότητα αυτή κατ' αποκλειστικότητα και δεν μπορεί να ωθήσει σε οικονομική μεγέθυνση χωρίς την παράλληλη δράση πλειάδας ανεξάρτητων υποκειμένων που λειτουργούν με ιδιωτικά κριτήρια, κερδοσκοπικές στοχοθεσίες και αυτόνομες εκτελεστικές, οργανωτικές και σχεδιαστικές ικανότητες στο οικονομικό πεδίο. Επομένως, τα σύνδρομα ουτοπικών προσδοκιών μπορεί να οδηγήσουν είτε σε πολιτικά κινήματα ανατροπής (που θα αποβλέπουν στην εναλλακτική συγκρότηση της οικονομικής εξουσίας στην κοινωνία), είτε σε πολιτικές επιλογές που σταδιακά θα οπισθοχωρούν από αρχικές διακηρύξεις και θα προάγουν κάποιο συμβιβασμό της πολιτικής βούλησης και της οικονομικής δύναμης των ιδιωτικών κεφαλαίων, δηλαδή κάποια «μικτή οικονομική τάξη».

Η ομαδοποίηση αιτημάτων και συμφερόντων, από τη μία πλευρά, και η απόπειρα εξεύρεσης πρακτικής διεξόδου στο αρχικά ουτοπικό θεώρημα που εξισώνει κρατική εξουσία και ευημερία, από την άλλη, μπορούν να οδηγήσουν σε αυτόνομη άσκηση της «φωνής» και να παραγάγουν μια πραγματική κοινωνική διαλεκτική μεταξύ της κορυφής και της βάσης των πολιτικών σχηματισμών. Ωστόσο, αυτή η θεωρητική δυνατότητα μετριάζεται ή μπορεί και να ακρωθεί χάρη στην ανάπτυξη τρόπων κηδεμόνευσης των μαζών που εντάσσονται σε πολιτικούς σχηματισμούς. Ο λαϊκισμός και ο κομματικός αυταρχισμός μπορούν να υπηρετήσουν τις ιδεολογικές και οργανωτικές απαιτήσεις που θέτει αυτός ο στόχος. Στην ελληνική μεταπολιτευτική συγκυρία, ο «εκσυγχρονισμός» των πελατειακών σχέσεων συνδυάστηκε με το σταδιακό εμπλουτισμό της τακτικής και της στρατηγικής των δύο μεγάλων πολιτικών κομμάτων με λαϊκιστικές πρακτικές. Η «συσσωμάτωση» ευρύτερων στρωμάτων που ενεργοποιήθηκαν στην πολιτική υποστηρίχθηκε από την υιοθέτηση ενός πολιτικού λόγου λαϊκιστικών προδιαγραφών.¹⁸ Η βασική επένδυση του λαϊκιστικού πολιτικού λόγου, από την άποψη που εδώ εξετάζουμε, έγκειται στο ότι δεν επιτρέπει στις κομματικά ενταγμένες μάζες να διδαχθούν από την ίδια την κοινωνική-πολιτική τους πρακτική. Παραπέμποντας συνεχώς σε ιδεολογικές κατασκευές που «κυριαρχούνται από την υπερπλούστευση, διχοτομούν τον πολιτικό και κοινωνικό χώρο»¹⁹

18. Βλ. τη συμβολή του Ν. Μουζέλη στο συλλογικό τόμο Ν. Μουζέλης - Θ. Λίποβατς - Μ. Σπουρδαλάκης, *ό.π.*

19. Βλ. Χ. Λυριντζής - Μ. Σπουρδαλάκης, «Περί λαϊκισμού: μια σύνθεση με α-

και νομιμοποιούνται, εντέλει, από χαρισματικές προσωπικότητες μάλλον παρά από κοινωνικά αποτελέσματα, στηρίζει την αναπαραγωγή ουτοπικών αντιλήψεων περί των ικανοτήτων της κρατικής εξουσίας και, συνάμα, γενικεύει και εδραιώνει τη σύγχυση ως προς τις υποχρεώσεις της. Μια τέτοια κατάσταση ουσιαστικά σημαίνει ότι η άσκηση της «φωνής» παίρνει χαρακτηρισά συμβολικό και συνθηματικό, χωρίς ποτέ να ενηλικιώνεται σε ουσιαστική πολιτική πίεση και παρέμβαση.²⁰

γ. Οι σχέσεις κράτους και κοινωνίας

Κατά γενική παραδοχή, οι μηχανισμοί που διαμεσολαβούν τις σχέσεις κράτους και κοινωνίας παρέμειναν αδύναμοι, εξαρτημένοι και υπανάπτυκτοι, κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο.

Ο «εκσυγχρονισμός» του συστήματος πατρωνείας, που αναφέρθηκε προηγουμένως, συνδυάστηκε με περιορισμένη ανάπτυξη των διαφόρων μορφών οριζόντιας οργάνωσης των επιμέρους ομάδων κοινωνικών συμφερόντων.²¹ Οι σχέσεις κοινωνίας και κράτους α-

φομή την ελληνική βιβλιογραφία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, Ιανουάριος 1993, σ. 160.

20. Αυτός είναι ο βαθύτερος λόγος της αναπαραγωγής και επανάληψης «κύκλων λαϊκιστικών εξάρσεων» στην οικονομική πολιτική, όπως έχουν παρατηρηθεί σε διάφορες χώρες της Λατινικής Αμερικής. Βλ. σχετικά R. Dornbush - S. Edward, «The Macroeconomics of Populism», στο R. Dornbush - S. Edward (επιμ.), *Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, 1991, σ. 7-13. Σύμφωνα με παρατηρήσεις από τις χώρες αυτές, οι λαϊκιστικοί κύκλοι οδηγούν κυρίως σε αδιέξοδες μακροοικονομικές πολιτικές, σε υπερχρέωση, πτώχευση και λιτότητα. Παρ' όλα αυτά επανέρχονται στο προσκήνιο πολιτικές δυνάμεις που τους αναπαράγουν. Η ανικανότητα των ηγεσιών και των μαζών να διδαχθούν από την πρόσφατη ιστορία υπογραμμίζει την ικανότητα του λαϊκισμού να αναπαράγει ουτοπικές προσδοκίες.

21. Οι κοινωνικές οργανώσεις δεν μπόρεσαν να αναπτύξουν έναν ανεξάρτητο διεκδικητικό λόγο και να διευρύνουν επαρκώς την εμβέλεια της κοινωνικής τους παρέμβασης. Κατά τη χαρακτηριστική έκφραση του Κ. Τσουκαλά, η κοινωνία των πολιτών πάσχει «από ρευσιότητα και αδυναμία» (βλ. σχετικά C. Tsoucalas, «Enlightened Concepts in the Dark: Power and Freedom, Politics and Society», στο *Journal of Modern Greek Studies*, τόμ. 9, 1991, σ. 1-22) εμφανίζεται κερματισμένη σε ένα μωσαϊκό οργανώσεων και συντεχνιών, που συνδέονται οργανικά με την κομματική πατρωνεία. Στην πλειονότητά τους αυτές οι οργανώσεις χαρακτηρίζονται από «σχετική αμορφία» και «ασαφείς ταξικές αναφορές» ενώ ύπατο στόχο των κινητοποιήσεών τους συνιστά η επιδίωξη της προνομαχικής τους μεταχείρισης από το κράτος (βλ. σχετικά την ανάλυση του Ν. Γεωργαράκη, «Κράτος και μηχαν-

ναπτύσσονται με τη μορφή «εξωθεσμικών συναινέσεων» που συνάπτονται στη βάση πελατειακών συναρθρώσεων των ιδιωτικών συμφερόντων.²² Περιεχόμενο αυτών των συναινέσεων δεν είναι — και δεν μπορούσε να είναι— η άσκηση και ο σεβασμός κάποιων γενικώς καθιερωμένων δικαιωμάτων αλλά η ευκαιριακή και καιροσκοπική μετατροπή αποσπασματικών αιτημάτων σε δικαιώματα.²³

Ένα ενδιαφέρον θεωρητικό ενδεχόμενο που αναδεικνύεται από τη σύντομη αυτή αναφορά στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας και που σχετίζεται με την προβληματική του εκλογικού κύκλου είναι το εξής. Είναι δυνατόν στο επίπεδο του πολιτικού λόγου να αρθρώνονται σχήματα που διαθέτουν όλες τις προδιαγραφές της ουτοπίας και που τροφοδοτούν ανέφικτες αλλά πολιτικά ελκυστικές προσδοκίες. Ταυτόχρονα, είναι δυνατόν, στο επίπεδο της οικονομικής πολιτικής —και, ιδίως, εκείνων των πτυχών της που παρου-

νισμοί ενσωμάτωσης στη μεταπολίτευση», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τχ. 5-6, Δεκέμβριος 1990). Παράλληλα, ευρείες κοινωνικές ομάδες εξακολουθούν να στερούνται διεκδικητικών όπλων καθώς και διαπραγματευτικών ή άλλων μέσων πίεσης, πλην, ίσως, εκείνου που αντιπροσωπεύει η περιοδική άσκηση του εκλογικού δικαιώματος και η «προσφορά» της ψήφου.

22. Οι όροι αυτοί προτείνονται από τον Δ. Χαραλάμπη, *ό.π.*

23. Βλ. σχετικά τη διεισδυτική ανάλυση του C. Tsoucalas, *ό.π.* Η έκταση των δικαιωμάτων του πολίτη έναντι της κρατικής μηχανής συναρτάται στενά με τις προσωπικές και, κυρίως, τις κομματικές «συστάσεις» που μπορεί αυτός να επιδείξει και να αξιοποιήσει. Η ανταπόκριση της κρατικής μηχανής στις ανάγκες του πολίτη προϋποθέτει συχνά την προσήκουσα εκ μέρους του εκλογική συμπεριφορά αν όχι και την κομματική του ένταξη. Αντίστοιχα φαινόμενα παρατηρούνται στη συμπεριφορά του πολίτη έναντι της συντεταγμένης εξουσίας εν γένει. Κρατικές παρεμβάσεις, διαπραγματευτικές διαδικασίες αλλά και θεσμικές ρυθμίσεις εάν δε συνοδεύονται από εμπράγματα αντικαταβολές —κατά προτίμηση δε από προεκλογικές προκαταβολές— συναντούν την παθητική ή ενεργητική αντίσταση του πολίτη. Η αντίσταση αυτή εκδηλώνεται τουλάχιστον ως δυσιπιστία, επιφύλαξη και αρνητική προδιάθεση και υποστηρίζεται σθεναρώς από το λαϊκιστικό λόγο που αναπτύσσουν συνδικάτα και άλλοι —εκτός των πολιτικών σχηματισμών— συλλογικοί φορείς. Αυτές οι συμπεριφορές διαπλέκονται και συγκλίνουν σε ένα εξαιρετικά ασταθές και ρευστό μόρφωμα που εκτρέφει, από τη μια μεριά, τον αυταρχισμό και την αδιαφάνεια των πρακτικών της κυβερνητικής εξουσίας ενώ, από την άλλη, πυροδοτεί ταυτόχρονα τάσεις προς την «ανομία» και τη «συντεχνική αναρχία». Αυτούς τους όρους χρησιμοποιεί ο Κ. Τσουκαλάς σε συνέντευξη του στο περιοδικό *Αντί*, τχ. 494, 15.5.1992. Για μια εκτεταμένη ανάπτυξη του θέματος βλ. Κ. Τσουκαλάς, «Τζαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, 1993, σ. 9-52.

σιάζουν άμεσα διανεμητικά αποτελέσματα—, να εμφανίζονται πρακτικές παροχών προς άτομα και ομάδες που δε νομιμοποιούνται από καμία επίκληση γενικών αρχών αλλά μόνον ως πολιτικές πράξεις ομαδικής δωροδοκίας. Οι δύο αυτές πτυχές (πολιτικός λόγος και οικονομική πρακτική), που εμφανίζονται ως αντιθετικές, κατατείνουν σε ενιαία λειτουργία ενός συστήματος που επιδέχεται συγκρότηση εκλογικών κύκλων. Από τη μία πλευρά, η πρακτική στο επίπεδο των διανεμητικών μηχανισμών είναι ικανή να θεμελιώσει την προεκλογική έξαρση των δημοσίων δαπανών. Από την άλλη πλευρά, η ουτοπικών προδιαγραφών άρθρωση πολιτικού λόγου είναι ικανή να ακυρώσει την «ιστορική μνήμη» από προηγούμενες εκδηλώσεις του εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου και να συντελέσει με τον τρόπο αυτό σε αποσταθεροποιητικά φαινόμενα.

Η πατρωνεία, από τη μια μεριά, και οι αδύναμες και εξαρτημένες, οριζόντιες κοινωνικές οργανώσεις, από την άλλη, συντελούν σε μια «κάθετη» ενσωμάτωση των μαζών στην πολιτική ζωή. Οι χρόνιες ανεπάρκειες των μηχανισμών της αγοράς, η ρευστότητα των θεσμών και η εμβρυακή ανάπτυξη του κράτους προνοίας προσφέρουν το κατάλληλο έδαφος ώστε αυτή η ιδιότυπη πολιτική συμμετοχή να εκφράζεται ως ενεργός κοινωνική ζήτηση για μια εργαλειακή και διανεμητική θέσπιση της πολιτικής.²⁴ Η πολιτική λειτουργία μυθοποιείται και στρεβλώνεται στο ρόλο του εργαλείου-κλειδιού διά του οποίου μπορούν να αντιμετωπιστούν εντέλει τα ενάντια κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα και να μεγιστοποιηθεί το ατομικό μερίδιο στη διανομή ιδιωτικών ωφελγημάτων.

Κάθε αντιπαράθεση συμφερόντων διαπλέκεται ως γόρδιος δεσμός που η λύση του προϋποθέτει, σε τελευταία ανάλυση, την πολιτική παρέμβαση. Όλα —ή σχεδόν όλα— τα προβλήματα της ελληνικής κοινωνίας αναζητούν μια κάποια πολιτική λύση: ορισμένα επειδή εξ υπαρχής μπορούν να θεθούν μόνο σε τέτοιους όρους. Άλλα, πάλι, επειδή καθ' οδόν προσκρούουν στη δυσλειτουργία των ρυθμιστικών μηχανισμών, στην ασάφεια, στη σύγχυση και την αμφισβήτηση των θεσμών. Ωστόσο, αυτή η «υπερ-πολιτικοποίηση» της κοινωνικής ζωής θέτει σε διαρκή σχεδόν εκκρεμότητα τη νομιμοποίηση των πολιτικών λύσεων διά των εκλογών, όποτε δε δια-

24. Βλ. Ν. Δεμερτζής, «Η ελληνική πολιτική κουλτούρα στη δεκαετία του '80», στο Χ. Λυριντζής - Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, ό.π., σ. 70-96 και ιδίως τη σχετική ανάλυση στη σ. 84.

σφαλίζεται, εξ αντικειμένου, η συγκατάθεση και η αποδοχή τους από το κοινωνικό σώμα. Πλείστες πολιτικές παρεμβάσεις υλοποιούνται υπό την αίρεση μιας επικείμενης μεταβολής του συσχετισμού δυνάμεων. Όμως, κατ' αυτόν τον τρόπο η πολιτική πράξη τροφοδοτεί την ανάπτυξη ενός συγκρουσιακού και πολωτικού συνδρόμου που παραπέμπει διαρκώς στην εκλογική αναμέτρηση και δι' αυτής αναπαράγει την υπερ-πολιτικοποίηση.

Η εκλογική διαδικασία αποκτά υπέρμετρες διαστάσεις και αναδεικνύεται σε καθοριστική στιγμή του κοινωνικού γίγνεσθαι. Οι παραμονές των εκλογών βιώνονται από την κοινή γνώμη ως η μόνη χρονική περίοδος κατά την οποία γενικεύονται πραγματικά και αποκτούν από περιεχόμενο τα πολιτικά δικαιώματα. Στο βαθμό που το εκλογικό δικαίωμα μπορεί να ρευστοποιηθεί σε ιδιωτικό αίτημα, κάθε ψηφοφόρος ανακτά παροδικά την εξουσία του κυρίαρχου πολίτη: μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά τις λειτουργίες της «εξόδου» όπως και της «φωνής» και, μάλιστα, εφ' όλης της ύλης.

Από τη σύντομη ανάγνωση των πολιτικών χαρακτηριστικών της μεταπολιτευτικής περιόδου συνάγονται, κατά τη γνώμη μας, ουσιώδη συμπεράσματα σε ό,τι αφορά στις συνθήκες άσκησης της «φωνής» και στην επίδραση που ασκεί στον εκλογικό-δημοσιονομικό κύκλο. Κατ' αρχήν, συνάγεται ότι ο εκσυγχρονισμός του πελατειακού συστήματος σε συνδυασμό με την ανάπτυξη του λαϊκισμού οδηγούν σε μια κατάλυση της ανεξαρτησίας της «φωνής» που ασκείται μέσα στα ίδια τα κόμματα και σε μια προϋούσα παγίδευσή της είτε σε συνθήματα και αιτήματα που παράγονται από κομματικές ηγεσίες και μηχανισμούς είτε σε προσωποπαγείς διεκδικήσεις. Υπό ορισμένες συνθήκες, μάλιστα, ο λαϊκισμός έχει την ικανότητα να ανανεώνει ουτοπικές προσδοκίες, ακυρώνοντας με τον τρόπο αυτό την πολιτική λειτουργία που ασκεί η «μνήμη» στη συγκρότηση της «φωνής». Από την άλλη πλευρά, η ασθενής ανάπτυξη κοινωνικών οργανισμών, μη ελεγχόμενων από τα κόμματα, και η ρευστότητα θεσμικών ρυθμίσεων ευρείας κοινωνικής αποδοχής οδηγούν σε ατονία τη συλλογική συγκρότηση φωνής στα μεσεκλογικά διαστήματα. Απομένει μια εκλογοκεντρική αναζωπύρωση της «φωνής». Αναπόφευκτα, η προεκλογική περίοδος τείνει να συμπτωνώνει όλη την ανεκπλήρωτη επικοινωνία του μεσεκλογικού διαστήματος. Αναγκαστικά τα μεγάλα κόμματα —και ιδίως η κυβέρνηση— οδηγούνται στην αποζήτηση αξιόπιστων δεσμεύσεων-υπο-

σχέσεων που θα επιλύσουν συσσωρευμένα προβλήματα. Οι συνθήκες αυτές περιγράφουν μια κατάσταση που υποθάλλει την κυκλική έκρηξη στην ίδια την άσκηση της «φωνής». Θα μπορούσαμε να πούμε ότι αυτή η κυκλική εκδήλωση της «φωνής» προσομοιάζει με εναλλαγές «κραυγών» και «σιωπών». Είναι φυσικό ότι σε περιόδους εκλογών η «φωνή» συνοδεύεται αναγκαστικά από τον εκβιαστικό υπαινιγμό της «εξόδου». Η συνδυασμένη επενέργεια της «φωνής»-«εξόδου» σε προεκλογικές περιόδους γίνεται επομένως θεμελιώδες υπόβαθρο για την εκδήλωση του εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου.

4. ΕΚΛΟΓΙΚΕΣ ΑΝΑΜΕΤΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Η εκλογική ετυμηγορία του κυρίαρχου λαού γίνεται η λυδία λίθος επί της οποίας κρίνεται η νομιμοποίηση της κυβερνητικής πρακτικής, των προεκλογικών εξαγγελιών και όλων των πολιτικών παρεμβάσεων γενικότερα. Ο συσχετισμός των δυνάμεων που βεβαιώνεται εκλογικά μπορεί είτε να σταθεροποιήσει και να παγιώσει τα αποτελέσματα των αμφισβητούμενων πολιτικών ρυθμίσεων και να επικυρώσει τη διανομή των κεκτημένων είτε, αντιθέτως, να τα ανατρέψει. Το ειδικό βάρος της έκβασης των εκλογών καθίσταται, ως εκ τούτου, ικανό: πρώτον, να διευρύνει το πεδίο της εκλογικής συναλλαγής μεταξύ πάτρωνα και ψηφοφόρου· δεύτερον, να επηρεάσει ευθέως το χρονικό ορίζοντα, την έκταση, το είδος καθώς και την αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους στην οικονομία. Πρόκειται για δύο σημαντικούς παράγοντες που επηρεάζουν ευθέως την εκλογική συμπεριφορά του ψηφοφόρου και μπορούν να εξηγήσουν το εμπειρικό φαινόμενο από το οποίο ξεκινήσαμε: την αποσταθεροποίηση του εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου.

α. Το πεδίο της εκλογικής συναλλαγής

Στη μεταπολιτευτική συγκυρία, το πρόβλημα νομιμοποίησης —ή και επανανομιμοποίησης— της πολιτικής εξουσίας αποτέλεσε κεντρικό ζήτημα. Η διέξοδος από την πίεση που ασκούσε αυτό το πρόβλημα αναζητήθηκε —και, εν πολλοίς, «απορροφήθηκε»— στην αποφασιστική ενίσχυση του διανεμητικού ρόλου της πολιτικής.

Ενώ ο εκμαυλισμός του ψηφοφόρου με το διορισμό σε μια θέση του ευρύτερου δημόσιου τομέα παρέμεινε μια ασφαλής, παραδοσιακή αλλά και αδιαφιλονίκητη συναλλακτική αξία,²⁵ οι εκχωρήσεις συλλογικών παροχών, ευκαιριακών προνομίων και ειδικών ρυθμίσεων άρχισαν, μεταπολιτευτικά, να αυξάνουν σε ποικιλία το «εμπόρευμα» που διατίθεται στην πολιτική αγορά. Η συστηματική αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών του κρατικού προϋπολογισμού και, ιδίως, η επαναλαμβανόμενη προεκλογική τους έκρηξη δείχνει ότι η πελατειακή ή/και λαϊκιστική διανομή οργανώθηκε στην περίοδο αυτή με κεντρικό άξονα αλλά και κύριο άλλοθι την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Η υπανάπτυξη των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας και μέριμνας τροφοδοτούσε (και τροφοδοτεί) σταθερά μια ισχυρή ζήτηση για κοινωνικές παροχές. Έτσι, η ενδεχόμενη υιοθέτηση και κατά προτεραιότητα ικανοποίηση των συναφών αιτημάτων από τους πολιτευτές και τα κόμματα συνιστούσε, εξ αντικειμένου, μια πλεονεκτική επιλογή. Το γεγονός ότι οι λειτουργίες του κράτους προνοίας συνεπάγονται δραστηριότητες που συνέβαλαν στην ευρύτερη δυνατή νομιμοποίηση του νεότευκτου δημοκρατικού καθεστώτος έναντι της δικτατορίας ενίσχυσε την επιλεξιμότητα της κοινωνικής πολιτικής.²⁶ Πρέπει να επισημάνουμε, άλλωστε, ότι η ιδεολογική αιτιολόγηση και υποστήριξη δαπανών με κοινωνικό χαρακτήρα είναι συγκριτικά ευχερέστερη ακόμη και όταν αυτές κατειθύνονται επιλεκτικά προς μεμονωμένους αποδέκτες — άτομα ή ομάδες. Οι λόγοι αυτοί ανέδειξαν τις δαπάνες για κοινωνικές παροχές σε έναν προτιμησιακό νεωτερισμό της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας, ο οποίος συνέβαλε στην αποσταθεροποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών όπως και στην αποδυνάμωση, εντέλει, των θεσμών κοινωνικής προστασίας.

Σε συνθήκες θεσμικής πενίας ή υπολειτουργίας των καθιερωμένων μηχανισμών κοινωνικής μέριμνας, περιορίζεται η κοινωνική

25. Βλ. την εισαγωγή του Κ. Σημίτη στο συλλογικό τόμο Ν. Μουζέλης - Θ. Λίποβατς - Μ. Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, και την ανάλυση της Κ. Σπανού, «Εκλογές και δημόσια διοίκηση: η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών», στο Χ. Λυριντζής - Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, *ό.π.*, σ. 165-202.

26. Πρβλ. Π. Καζάκος, «Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία», εισήγηση στο Συνέδριο «Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής», ΕΚΕΜ, Αθήνα, 26-28 Σεπτεμβρίου 1991.

πίση για έλεγχο της σκοπιμότητας των σχετικών δαπανών. Προκύπτει επομένως μια αδιαφάνεια στη διαχείριση των πόρων, η οποία διευκολύνει, εξ αντικειμένου, την πελατειακή και ψηφοθηρική τους αξιοποίηση. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονίσουμε ότι η φυσιολογική κοινωνική εναντίωση προς την επιλεκτικότητα τέτοιων παρεμβάσεων διολισθαίνει, κατά κανόνα, σε «απλοϊκές» διεκδικήσεις για επέκταση των «κεκτημένων» προς ευρύτερες ομάδες ενδιαφερομένων. Η συσπείρωση γύρω από το σύνθημα της ίσης μεταχείρισης ευνοεί τη συντεχνιακή οργάνωση και την αποτελεσματική κινητοποίηση των πολιτών που δεν ευδοκίμησαν να τύχουν εξαρχής μιας προνομαχικής μεταχείρισης. Υπ' αυτές τις προϋποθέσεις είναι εύλογο να διευκολύνεται η δημιουργία πρόσφορης λείας για λαϊκιστική εκμετάλλευση. Η λογική κατάληξη της πολιτικής-κοινωνικής δυναμικής που διεγείρουν τέτοιες πρακτικές της πολιτικής εξουσίας είναι ότι η διόγκωση των κοινωνικών δαπανών θα είναι σωρευτική. Θα προσεγγίσει αναπόφευκτα, σχεδόν, μεγέθη που βρίσκονται πέρα και πάνω από τις όποιες αρχικές προβλέψεις και προθέσεις των πολιτικών που «αμάρτησαν» πρώτοι.

Πράγματι, σ' ένα τέτοιο πλαίσιο όλοι οι δρώντες συνεργούν ώστε η δημοσιονομική κρίση να συνδυαστεί με μια κρίση που πλήττει τους θεσμούς. Από τη μια μεριά, πρωτοστατεί η ανάγκη της πολιτικής εξουσίας να νομιμοποιήσει τους χειρισμούς της. Από την άλλη, οι ήδη επωφελούμενοι πολίτες που αποζητούν την παγίωση των κεκτημένων συστρατεύονται, τελικά, μαζί με τους κινητοποιούμενους νέους διεκδικητές. Η σταδιακή επέκταση των προνομαχικών παροχών σε ευρύτερες ομάδες και η γενίκευσή τους, ως αντικείμενο προεκλογικών συναλλαγών, γίνεται η πλέον προσιτή λύση για να διασφαλιστεί βραχυχρόνια μια μερική κοινωνική ισορροπία. Συμβιβασμοί αυτής της μορφής έχουν ωστόσο εντελώς πρόσκαιρη σταθερότητα. Κάθε φορά ενεργοποιείται ένας νέος κύκλος διεκδικητών, με αποτέλεσμα την προσθετικότητα των εκλογικών συμβιβασμών και τη μεσοπρόθεσμη δημιουργία ενός φαινομένου «χιονοστιβάδας». Στο πέρασμα αυτής της χιονοστιβάδας δεν αποσταθεροποιούνται μόνο τα μεγέθη. Η αποσπασματική διεύρυνση του κύκλου των δικαιούχων αποδιοργανώνει και παρασύρει τους όποιους προϋπάρχοντες θεσμούς του κράτους προνοίας και αποπροσανατολίζει την κοινωνική ζήτηση για την εγκαθίδρυση νέων. Το κλασικό απόφθεγμα ότι «οι μάζες διδάσκονται από την εμπει-

ρία τους» βρίσκει τις ιδανικές συνθήκες επαλήθευσής του. Το λογικό παρεπόμενο είναι ότι, σταδιακά, οι ενδεχόμενες ανάγκες για νέους θεσμούς κοινωνικής πρόνοιας εγκλωβίζονται στις προεκλογικές διαπραγματεύσεις. Μ' αυτόν τον τρόπο το γενικό κοινωνικό δικαίωμα κατακεραματίζεται σε επιμέρους ειδικά αιτήματα των αντίστοιχων ομάδων πίεσης και σταδιακά ενταφιάζονται οι προοπτικές για μια ολοκληρωμένη θεσμική του ικανοποίηση.

β. Η κρατική παρέμβαση στην οικονομία

Η οροθέτηση του δημοσίου έναντι του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας προκύπτει από τον τρόπο με τον οποίο ασκεί το σύγχρονο κράτος τις οικονομικές του λειτουργίες. Ο προσδιορισμός των μορφών και του περιεχομένου αυτών των λειτουργιών είναι αποτέλεσμα της άρθρωσης των ιδιωτικών-ατομικών συμφερόντων με το δημόσιο-γενικό συμφέρον που καθορίζεται στο πλαίσιο θεσπισμένων διαδικασιών πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου. Σύμφωνα με τη θεωρία της δημοκρατίας, το περιεχόμενο του δημοσίου-γενικού συμφέροντος, σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, καθορίζεται με βάση τις προτιμήσεις των πολιτών. Με την ψήφο υπέρ ενός εκλογικού προγράμματος και την εκλογή των προσώπων που θα ασκήσουν ή θα ελέγχουν την κεντρική πολιτική εξουσία, εκδηλώνονται και καταγράφονται οι προτιμήσεις των πολιτών σχετικά με τη διαχείρισή του. Ένα από τα βασικά ζητούμενα της εκλογικής διαδικασίας είναι να καθοριστούν οι γενικές κατευθυντήριες αρχές ως προς τους στόχους και τα μέσα της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στην οικονομία. Σε ό,τι αφορά στην εξειδίκευση των επιμέρους μέτρων, που θα ληφθούν εν συνεχεία —στο πλαίσιο εφαρμογής του προγράμματος που υιοθετεί η πλειοψηφία των εκλογέων—, οι λύσεις δίνονται με διαπραγματεύσεις μεταξύ των οργανωμένων φορέων των ενδιαφερομένων και της κυβέρνησης καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας της, ανάμεσα σε διαδοχικές εκλογικές περιόδους. Έτσι, οι συγκεκριμένες κρατικές παρεμβάσεις προκύπτουν ως συνισταμένη του εκλογικού αποτελέσματος και των λοιπών θεσπισμένων διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου. Αντιστοιχούν στη σύνθεση των επιμέρους συμφερόντων και η υλοποίησή τους νομιμοποιείται και εδραιώνεται στη βάση μιας δεσμευτικής, ευρείας —κατά κανόνα— και σαφώς εκδηλωμένης κοινωνικής συναίνεσης. Σε σύγκριση μ' αυτό το γενικό υπόδειγμα,

στο οποίο είναι αρκετά σαφείς οι τρόποι με τους οποίους ασκούνται τόσο η «έξοδος» όσο και η «φωνή» στην πολιτική και οικονομική διαδικασία των εκλογών αλλά και των μεσεκλογικών διαστημάτων, ένα σύστημα στο οποίο η άσκηση των εξουσιών του κυρίαρχου πολίτη περιορίζεται σε περιόδους εκλογών χαρακτηρίζεται από «εκλογοκεντρικές» ροπές. Δηλαδή, η ιδιαιτερότητά του εντοπίζεται αφενός στον «εκλογοκεντρικό» χαρακτήρα του κοινωνικού διαλόγου και, αφετέρου, στην ασάφεια, την αντιφατικότητα και τον καιροσκοπισμό των μέτρων με τα οποία παρακάμπτεται η ανάγκη για δηλωμένη και σαφή κοινωνική συναίνεση. Η κρατική ρύθμιση της οικονομίας παγιδεύεται σ' αυτά τα προβλήματα και εκπίπτει σε μια συγκυριακή και πολυδάπανη διαχείριση, με αμφίβολη αποτελεσματικότητα.

Πράγματι, η επιχειρησιακή εμβέλεια των κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία συναρτάται στενά προς την —κυμαινόμενη, υπό διαρκή διαπραγμάτευση και, εντέλει, ασταθή— «τιμή» της εκλογικής υποστήριξης. Σε ένα τέτοιο «εκλογοκεντρικό» σύστημα είναι επόμενο ότι οι εκτιμήσεις των κυβερνώντων για το πολιτικό κόστος που θα έχει οποιαδήποτε απόφαση τείνουν να ανάγονται σε ύπατο κριτήριο επιλογής τόσο των μέτρων που θα υλοποιηθούν όσο και των υπαναχωρήσεων που θα σημειωθούν, σε σχέση με το αρχικό κυβερνητικό πρόγραμμα, ή των ανταλλαγμάτων που ενδεχομένως θα πρέπει να τις συνοδεύσουν. Το πολιτικό κόστος όμως δεν είναι άλλο από το εκλογικό κόστος της «εξόδου». Αυτό τείνει να οροθετεί, τελικά, τις παρεμβατικές επιδόσεις και να τις εξωθεί σε αντιφατικά μέσα συγκυριακού τύπου και στόχους ψηφοθηρικά ρευστοποιήσιμους.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφορικά με το ζήτημα αυτό αποτελεί το φορολογικό σύστημα, το κατεξοχήν πεδίο υλοποίησης του κρατικού καταναγκασμού. Η λειτουργία του προσφέρει ένδειξη και κριτήριο θεσμικής ποιότητας και σταθερότητας στη δόμηση και εξέλιξη ενός δημοκρατικού καθεστώτος. Πράγματι, υπό δημοκρατικό καθεστώς, απαιτείται συνεχώς η νομιμοποίηση της φοροληπτικής δράσης του κράτους, η οποία όμως τελικά θεμελιώνεται, αφενός, σε πλειοψηφικές κοινωνικές συναιενέσεις σχετικά με τις χρήσεις των πόρων που συλλέγονται από τον φορολογικό μηχανισμό και, αφετέρου, στην ικανότητα του φορολογικού συστήματος να ευθυγραμμίζεται με παραδεδεγμένες αρχές στοιχειώδους κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η αποτελεσματικότητα ενός φορολογικού συστήματος μπορεί να διαφέρει οριακά, ανάλογα με τις τεχνικές και διαχειριστικές του προδιαγραφές, αλλά, το γενικό της επίπεδο εξαρτάται, τελικά, από τη δημοκρατική του νομιμοποίηση. Αντίστροφα, μπορούμε να διατυπώσουμε την πρόταση ότι τα φαινόμενα εκτεταμένης φοροδιαφυγής, φοροκλοπής ή παραοικονομικής διάβρωσης του φορολογικού μηχανισμού συναρτώνται πάντοτε τελικά με την υποχώρηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης του μηχανισμού αυτού.

Σε ένα «εκλογοκεντρικό» σύστημα, όπως το προδιαγράψαμε προηγουμένως, το φορολογικό σύστημα υφίσταται και αυτό φυσιολογικά όλες τις πιέσεις που εκτρέφουν οι εκτιμήσεις πολιτικού κόστους και εκλογικής ωφέλειας. Αν οι πιέσεις αυτές βρουν ανταπόκριση από την κρατική διαχείριση, τότε το φορολογικό σύστημα αρχίζει να εμφανίζει δείγματα συμπεριφοράς εκλογικού κύκλου. Η συμπεριφορά αυτή στοιχειοθετείται ακριβώς όπως και η γενικότερη συμπεριφορά των δημοσιονομικών μεγεθών και των ελλειμμάτων: Χαλάρωση της φοροεισπρακτικής προσπάθειας των κρατικών μηχανισμών κατά τις προεκλογικές περιόδους και αυστηρότητα κατά τις μετεκλογικές.²⁷ Το πρόβλημα που ανακύπτει από την εκλογοποίηση της ίδιας της λειτουργίας του φορολογικού συστήματος έγκειται βέβαια στη διάβρωση της αξιοπιστίας του, της θεσμικής του σταθερότητας και της δημοκρατικής του διαφάνειας. Αυτό είναι ικανό να επιφέρει μια γενικότερη διάβρωση της ίδιας της κοινωνικής νομιμοποίησης του συστήματος, με αποτέλεσμα τη χρόνια διολίσθηση της αποτελεσματικότητάς του. Σημειώνεται εδώ ότι, σε ένα τέτοιο πλαίσιο, είναι αδύνατο οι εκλογικές, κυκλικές διακυμάνσεις να είναι συμμετρικές και σταθεροποιημένες. Από τη στιγμή που το φορολογικό σύστημα απομακρύνεται από πάγιες πρακτικές και εντάσσεται σε παίγνια προεκλογικών διαπραγματεύσεων και τακτικών, η ικανότητά του να ανακτά μετεκλογικά τα όσα χαρίστηκαν ή δεν εισπράχθηκαν προεκλογικά συρρικνώνεται: είναι εύκολο να παρέχονται φοροαπαλλαγές αλλά, ασύμμετρα

27. Η παλινδρόμηση αυτή καλείται κατά βάση να υπηρετήσει τις ανάγκες ενός πολυσυλλεκτικού πολιτικού λόγου, χωρίς να θέτει ευθέως και πλήρως υπό αμφισβήτηση το κοινωνικό-ταξικό περιεχόμενο των ρυθμίσεων στις οποίες αφορά. Πρέπει να επισημανθεί ότι η υποχώρηση να συμβιβαστεί η πολυσυλλεκτικότητα με κάποιες σαφείς ταξικές αναφορές είναι αρκετά αντιφατική. Η αποτελεσματική επίλυση αυτής της ενδογενούς αντίφασης εξαρτάται από την ευρηματικότητα του λαϊκιστικού λόγου.

δυσκολότερο, να έχει η κατάργησή τους πρακτικό αποτέλεσμα, όταν μάλιστα είναι προδιαγεγραμμένο ότι σε εύθετο (προεκλογικό) χρόνο θα επανεμφανισθούν. Επομένως, η υποταγή θεμελιωδών δημοσιονομικών μηχανισμών σε «εκλογοκεντρικές» πιέσεις ακυρώνει το θεσμικό τους βάρος και υποβοηθά μια χρόνια διολίσθηση προς τη φορολογική ανομία.

Αντίστοιχα φαινόμενα και παρατηρήσεις μπορεί να παρατάξει κανείς αναφορικά με τις κρατικές επιχειρηματικές δραστηριότητες. Οι κρατικές επιχειρήσεις μπορούν και οφείλουν να αντλούν νομιμοποιητική στήριξη από την αποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών ή των προϊόντων που παράγουν. Η αποτελεσματικότητα αυτή, όμως, δεν είναι απαραίτητο να ταυτίζεται με τη λογιστική κερδοφορία τους. Τα κέρδη μιας κρατικής επιχείρησης μπορούν να μοιραστούν με πολλαπλούς τρόπους στην κοινωνία. Ένας τρόπος είναι να μεταφέρονται εξ ολοκλήρου στον κρατικό προϋπολογισμό. Ένας άλλος τρόπος είναι να χρησιμοποιούνται από την ίδια ή άλλες κρατικές επιχειρήσεις για τη βελτίωση των υπηρεσιών τους. Ένας τρίτος τρόπος είναι να μοιράζονται στους χρήστες-πελάτες της κρατικής επιχείρησης με τη μορφή χαμηλότερων τιμών ή με την παροχή υπηρεσιών υψηλότερης ποιότητας.²⁸ Πολλοί άλλοι τρόποι μπορούν να υπάρξουν με διάφορους τελικούς αποδέκτες της κατανομής των κερδών μιας κρατικής επιχείρησης. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο οι πιέσεις που αναπτύσσονται σε ένα «εκλογοκεντρικό» πλαίσιο κατευθύνονται σχεδόν προνομακά προς τις κρατικές επιχειρήσεις. Όπως αναφέρθηκε, είναι δυνατόν η τιμολόγηση των υπηρεσιών να είναι χαμηλή σε προεκλογικές και υψηλή σε μετεκλογικές περιόδους. Είναι δυνατόν να χρησιμοποιείται η κρατική επιχείρηση ως μηχανισμός προεκλογικής μείωσης της ανεργίας με πολιτική προσλήψεων. Είναι δυνατόν ακόμη και τα επενδυτικά προγράμματα μιας κρατικής επιχείρησης να συντάσσονται με βάση εκλογικές συγκυρίες. Πάλι όμως όλες αυτές οι πρακτικές (και πολλές άλλες που μπορεί να διαπιστώσει κανείς με εμπειρική παρατήρηση) καθιστούν σταδιακά αδύνατη την υλοποίηση ενός επιχειρηματικού ορθολογισμού. Το αποτέλεσμα είναι μια χρόνια διολίσθηση της κοινωνικής νομιμοποίησης της κρατικής διαχείρισης πόρων και η διάβρωση των επιδόσεων των κρατικών επιχειρήσε-

28. Σημειωτέον ότι σ' αυτή την περίπτωση τα κέρδη είναι «δυνάμει κέρδη», διότι δεν εμφανίζονται ως λογιστικό εισόδημα αλλά μάλλον ως μειωμένα έσοδα.

ων. Ασφαλώς μπορεί να επαναληφθεί και εδώ το συμπέρασμα αναφορικά με το φορολογικό σύστημα. Η μετεκλογική αυστηρότητα όλο και πιο δύσκολα μπορεί να αναστρέφει την προεκλογική χαλάρωση.

Με αντίστοιχο τρόπο «ρυθμίζονται» κρατικές παρεμβάσεις σε πολλά καίρια προβλήματα της οικονομίας. Η ασυνέχεια, η αποσπασματικότητα και η διολίσθηση του θεσμικού περιεχομένου της κρατικής παρέμβασης αποτελούν χαρακτηριστικά που εκδηλώνονται έντονα και σαφώς σε ένα «εκλογοκεντρικό» πλαίσιο-σύστημα. Αν όμως αυτό ισχύει για το κράτος καθαυτό, ισχύει κατά μείζονα λόγο για τα κόμματα και για τις προγραμματικές διακηρύξεις τους, με τις οποίες θα μπορούσαν να τεθούν μακροχρόνιοι στόχοι. Το αποτέλεσμα είναι ότι χωλαίνει ο πολιτικός προβληματισμός αναφορικά με μακρόπνοους προγραμματικούς στόχους. Ο μεσο-μακροχρόνιος προγραμματισμός δεν καταφέρει να είναι κάτι περισσότερο από ένα γενικό ευχολόγιο. Τελικά, το παρεμβατικό κράτος αντί να είναι ικανό να αναλαμβάνει μακροχρόνιες δεσμεύσεις μετατρέπεται σε κράτος-κρουνό χρηματοδοτικών, διανεμητικών και οικονομικών εν γένει διευκολύνσεων, με χρονικές αιχμές πάντοτε κατά τις εκλογικές περιόδους.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η ζήτηση για τέτοιες κυβερνητικές πρακτικές είναι καθ' όλα συμβατή με το σύστημα των πελατειακών σχέσεων: μπορεί να ικανοποιηθεί στο μέτρο που, με τον κατάλληλο χειρισμό τους, διευρύνεται η σφαίρα επιρροής της πολιτικής πατρωνείας προς όλο το φάσμα των κοινωνικών δυνάμεων. Έναν τέτοιο στόχο καλούνται άλλωστε να συνυψηρήσουν οι λαϊκιστικές εκφάνσεις του πολιτικού λόγου. Και μπορούν να το κάνουν αποτελεσματικά ενόσω η δανειοληπτική αντοχή του δημοσίου το επιτρέπει. Σε τέτοιες συνθήκες πάντως, μακροχρόνια, διευρύνεται το πλέγμα των οικονομικών δραστηριοτήτων που τελούν υπό κρατική εποπτεία ή και υπάρχουν χάρη στην αρωγή του δημόσιου ταμείου και τομέα, με την ευρεία έννοια. Από την άποψη αυτή, μπορεί κανείς να πει ότι, τελικά, εξυφαίνεται μια ευρύτερη κοινωνική συναίνεση, που γίνεται αντιληπτή εκ των υστέρων και έχει ως άξονα την παροχή κρατικής προστασίας στον ιδιωτικό καιροσκοπισμό. Πρόκειται για συναίνεση που δεν οικοδομείται βάσει σχεδίου, στα θεσπισμένα και διαφανή πλαίσια κάποιου κοινωνικού διαλόγου. Θα λέγαμε ότι προκύπτει στην πορεία, ως αποτέλεσμα της διαρκούς πελατειακής συναλλαγής. Το οικοδόμημα που στηρίζεται

σ' αυτήν τη συναίνεση αναπαράγει τα χαρακτηριστικά της. Η κρατική ρύθμιση της οικονομίας παραμένει δομικά αναποτελεσματική. Σταδιακά γίνεται εντελώς επαχθής από δημοσιονομική άποψη, με συνέπεια να αμφισβητείται, πλέον, ριζικά στο ιδεολογικό και πολιτικό πεδίο και να είναι κοινωνικά έκθετη. Ταυτόχρονα, η υπαγωγή της κρατικής παρέμβασης στη λογική και τη λειτουργία του εκλογικού κύκλου οδηγεί στη θεσμική της αστάθεια. Συνάμα την αποστερεί από τη δυνατότητα να ασκήσει σταθεροποιητική επίδραση ή να υποβληθεί η ίδια σε αυτοπειθαρχία. Το αποτέλεσμα είναι τελικά η αποσταθεροποιητική συμπεριφορά του ίδιου του εκλογικού κύκλου.

5. ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην απόπειρά μας να ερμηνεύσουμε τα φαινόμενα του αποσταθεροποιούμενου εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου στη μεταπολιτευτική Ελλάδα, επιστρατεύσαμε την επινόηση του Hirschman για τους μηχανισμούς «φωνής» και «εξόδου». Σύμφωνα με την αρχική αντίληψη του Hirschman, η παράλληλη επένεργεια των δύο αυτών μηχανισμών είναι ευεργετική για τους κοινωνικούς οργανισμούς. Κατά την ανάγνωση των μεταπολιτευτικών διαρθρώσεων του πολιτικο-οικονομικού συστήματος στην Ελλάδα, οδηγούμαστε στο αντίθετο συμπέρασμα. Η ανάπτυξη της «φωνής» δεν κατάφερε να αποκτήσει αυτόνομη υπόσταση, ούτε διάρκεια, ούτε «μνήμη». Παγιδεύτηκε σε πελατειακούς και λαϊκιστικούς διαύλους και μετατράπηκε σε εκλογοκεντρικό φαινόμενο, στενά συνδεδεμένο με την απειλή της «εξόδου». Η επένεργεια αυτής της αλλοιωμένης φωνής οδηγεί στην έξαρση των εκλογικών διακυμάνσεων μάλλον παρά στην άμβλυνσή τους και εντείνει τη σύγχυση και την κατάπτωση του προγραμματικού πολιτικού λόγου.

Η προεκλογική στρατηγική των πολιτικών σχηματισμών που ανταγωνίζονται σ' ένα διπολικό πλαίσιο καλείται να συγκεράσει δύο εν πολλοίς αντιθετικούς στόχους. Πρέπει, αφενός, να διασφαλίσει τον ιδεολογικό φανατισμό και την περιχαράκωση των οπαδών έναντι των αντιπάλων και, αφετέρου, να προσεταιριστεί αναποφάσιστους ή ενταγμένους σε άλλους πολιτικούς χώρους ψηφοφόρους, υποδαυλίζοντας την κινητικότητα της πραγματικής ή δυνητικής εκλογικής βάσης των ανταγωνιστών. Ο πρώτος στόχος μπορεί να υπηρετηθεί με τη λαϊκιστική έξαρση της κομματικής

«νομιμοφροσύνης» σε συνδυασμό με την περιστασιακή ανταπόκριση στα αιτήματα που ανακινούν προεκλογικά δυσανεσθιμένες ομάδες εκλογέων. Η επίτευξη του δεύτερου στόχου συνεπάγεται μια διεκλιστίνδα παροχών και προγραμματικών υποσχέσεων, ικανή να δελιάσει πριν απ' όλα τους εκλογείς που βρίσκονται σε ίση απόσταση από τα δύο κόμματα. Η επιδίωξη αυτή έχει ως αποτέλεσμα τη φαινομενική και πραγματική σύγκλιση των εκλογικών προγραμμάτων και μια σχετική εξομάλυνση —αν όχι τη συσκότιση— των ιδεολογικών διαφορών, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά στις ανάγκες αυτών των συγκεκριμένων ομάδων του εκλογικού σώματος. Σ' αυτές τις συνθήκες, είναι επιβεβλημένη η εκτενέστερη δυνατή εξατομίκευση των παροχών και των υποσχέσεων που μπορούν να προσφερθούν με αντάλλαγμα την ψήφο, προκειμένου να γίνουν συμβατά μεταξύ τους η «πατριωτική» συσπείρωση της βάσης και τα προγραμματικά ή ιδεολογικά ανοίγματα προς τρίτους. Στο βαθμό που ο λαϊκιστικός πολιτικός λόγος αποτυγχάνει να ετεροχρονίσει την ικανοποίηση των αιτημάτων, να τα εκτρέψει προς την απολαβή συμβολικών ωφελημάτων ή να τα απορροφήσει με την ιδεολογικοποίηση της κομματικής νομιμοφροσύνης, η επικυριαρχία των κομματικών επιτελείων πάνω στην κομματική βάση περιστασιακά αποσταθεροποιείται. Φαινόμενα όπως η προειδοποιητική ψήφος διαμαρτυρίας σε εκλογικές αναμετρήσεις δευτερεύουσας σημασίας (π.χ. σε πολυμελείς συνδικαλιστικές οργανώσεις), η εμφάνιση ενδοκομματικών πολιτικών ομαδοποιήσεων ή ακόμη και το ανοιχτό μπουϊκοτάρισμα που εφαρμόζεται κάποτε από κομματικές οργανώσεις προκειμένου να εκβιαστεί η κυβερνητική εξουσία να ικανοποιήσει ορισμένα αιτήματα, σηματοδοτούν τις δυνατότητες προεκλογικής ανακατανομής της εξουσίας ιδιαίτερα στο εσωτερικό του πολιτικού σχηματισμού που οδηγεί τη χώρα στις εκλογές. Η ένταση της ανασφάλειας της κυβερνητικής ηγεσίας περιορίζει τις δυνατότητες χειραγώγησης ή καταστολής των διεκδικήσεων. Η δυναμική αυτή εκδηλώνεται με αυξημένη προεκλογική ενδοτικότητα στις πιέσεις της βάσης, που προορίζεται μεν κατά κανόνα να εκτονωθεί με το μετεκλογικό αυταρχισμό της λιτότητας αλλά, ούτως ή άλλως, τροφοδοτεί τις εκλογικές διακυμάνσεις.

Ο ίδιος ο εκλογικός κύκλος, που εκτυλίσσεται σε συνθήκες ενός εκλογοκεντρικού πολιτικού ανταγωνισμού, παράγει, επίσης, δευτερογενώς, πρόσθετες πιέσεις για την ίδια τη διεύρυνσή του. Οι πιέσεις αυτές προέρχονται από το γεγονός ότι η επενέργεια του

κύκλου οδηγεί σε φθορά της αξιοπιστίας μιας σειράς θεσμικών διευθετήσεων της κρατικής οικονομικής δράσης, όπως το φορολογικό σύστημα, οι κρατικές επιχειρήσεις, η κοινωνική περίθαλψη και προστασία. Αυτή η φθορά αξιοπιστίας σημαίνει ότι κάθε φορά που επαναλαμβάνεται ο κύκλος οι παροχές θα πρέπει να παίρνουν όλο και περισσότερο προκαταβολικό χαρακτήρα, ώστε να αντισταθμίζουν ή να δυσχεραίνουν τουλάχιστον τη μετεκλογική συρρίκνωση. Επομένως, δημιουργείται η τάση ανατροφοδότησης και αυτοανάπτυξης του εκλογικού-δημοσιονομικού κύκλου.

Οι τάσεις προς εκλογοκεντρικό πολιτικό ανταγωνισμό, και μάλιστα σε δικομματικό πλαίσιο, είναι ικανές να εμποδίσουν ορισμένες συμπεριφορές-τύπους στο κοινωνικό σύστημα: οι πολιτικές ηγεσίες να αντιδρούν με πελατειακές πλειοδοσίες στη συνδυασμένη πίεση «φωνής» και «εξόδου», ενώ οι ψηφοφόροι από την πλευρά τους να εκδηλώνουν έναν κυνικό ορθολογισμό, με στόχο να αποσπάσουν ιδιωτικές ωφέλειες όταν βιώνουν την προεκλογική αναζωπύρωση των δικαιωμάτων τους ως φορέων «φωνής». Αυτές οι συμπεριφορές-τύποι μπορούν να συναπαρτίσουν έναν φαύλο κύκλο, ο οποίος όχι μόνον οδηγεί, όπως είπαμε, σε δημοσιονομική αποσταθεροποίηση, αλλά επίσης τελικά μεταβιβάζει αναπόφευκτα την εκδήλωση της κρίσης από τη δημοσιονομική σφαίρα στους θεσμούς και στο ίδιο το πολιτικό σύστημα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alesina A. - Roubini N., «Political Cycles in OECD Economies», στο *Review of Economic Studies*, 1992, σ. 663-688.
- Γεωργαράκης Ν., «Κράτος και μηχανισμοί ενσωμάτωσης στη μεταπολίτευση», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τχ. 5-6, Δεκέμβριος 1990.
- Δεμερτζής Ν., «Η ελληνική πολιτική κουλτούρα στη δεκαετία του '80», στο Χ. Λυριντζής - Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σ. 70-96.
- Demertzis N. - Charalambis D., «Politics and Citizenship in Greece Cultural and Structural Facets», εισήγηση στο ετήσιο συνέδριο της British Sociological Association, 6-9.4.1992.
- Dornbush R. - Edward S., «The Macroeconomics of Populism», στο R. Dornbush - S. Edward (επιμ.), *Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, 1991, σ. 7-13.
- Hirschman A., *Exit, Voice and Loyalty; Responses to Decline in Firms*,

- Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1970.
- Hirschman A., *Rival Views of Market Society*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1992.
- Θωμαδάκης Σ. Β. - Σερεμέτης Δ. Β., «Θεωρίες του εκλογικού-οικονομικού κύκλου: προβλήματα θεμελίωσης και κριτικής», *Αξιολογικά* (υπό έκδοση).
- Καζάκος Π., «Οικονομική πολιτική και εκλογές: ο πολιτικός έλεγχος της οικονομίας στην Ελλάδα 1979-89», στο Χ. Λυριντζής - Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα...*, ό.π., σ. 129-164.
- Καζάκος Π., «Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία», εισήγηση στο Συνέδριο του ΕΚΕΜ, «Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής», Αθήνα, 26-28 Σεπτεμβρίου 1991.
- Λυριντζής Χ. - Σπουρδαλάκης Μ., «Περί λαϊκισμού: μια σύνθεση με αφορμή την ελληνική βιβλιογραφία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, Ιανουάριος 1993, σ. 133-162.
- Μουζέλης Ν. - Θ. Λίποβατς - Μ. Σπουρδαλάκης, *Λαϊκισμός και πολιτική*, εισαγωγή Κ. Σημίτης, εκδ. Γνώση, Αθήνα 1989.
- Mouzelis N., «State and Economy in Modern Greece; Comparative and Theoretical Perspectives», αδημοσίευτο κείμενο, 1990.
- Nordhaus D.W., «The Political Business Cycle», στο *Review of Economic Studies*, 1975, σ. 169-190.
- Nordhaus D.W., «Alternative Approaches to the Political Business Cycle», στο *Brooking Papers of Economic Activity*, 2, 1989, σ. 1-68.
- Soh Hee B., «Political Business Cycles in Industrialized Democratic Countries», στο *Kyklos*, τόμ. 39, 1986, σ. 31-46.
- Σπανού Κ., «Εκλογές και δημόσια διοίκηση: η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών», στο Χ. Λυριντζής - Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, ό.π., σ. 165-202.
- Thomadakis S.B. - Seremetis D.B., «Fiscal Management, Social Agenda and Structural Deficits», στο Τ. Kariotis (επιμ.), *The Greek Socialist Experiment; Papandreou's Greece 1981-1989*, Pella Publishing Co. Inc., Νέα Υόρκη 1992, σ. 203-256.
- Tsoucalas C., «Enlightened Concepts in the Dark: Power and Freedom, Politics and Society», στο *Journal of Modern Greek Studies*, τόμ. 9, 1991, σ. 1-22.
- Τσουκαλάς Κ., Συνέντευξη στο περιοδικό *Αντί*, τχ. 494, 15.5.1992.
- Τσουκαλάς Κ., «Τζαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, 1993, σ. 9-52.
- Χαραλάμπης Δ., *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός: η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1989.