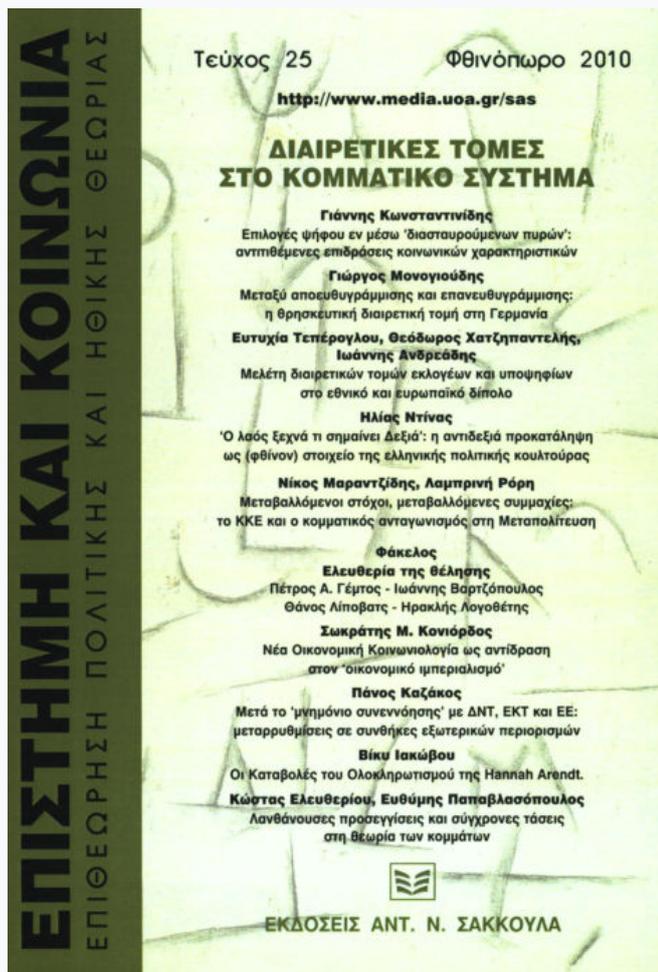


## Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 25 (2010)

Διαιρετικές τομές στο κομματικό σύστημα



Μετά το "μνημόνιο συνεννόησης" με ΔΝΤ, ΕΚΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Μεταρρυθμίσεις σε συνθήκες εξωτερικών περιορισμών

Πάνος Καζάκος

doi: [10.12681/sas.796](https://doi.org/10.12681/sas.796)

Copyright © 2015



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

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Καζάκος Π. (2015). Μετά το "μνημόνιο συνεννόησης" με ΔΝΤ, ΕΚΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Μεταρρυθμίσεις σε συνθήκες εξωτερικών περιορισμών. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 25, 187-204. <https://doi.org/10.12681/sas.796>

## Μετά το 'μνημόνιο συνεννόησης' με ΔΝΤ, ΕΚΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή: μεταρρυθμίσεις σε συνθήκες εξωτερικών περιορισμών

---

Πάνος Καζάκος\*

Για να αποφύγει τη χρεοκοπία, η ελληνική κυβέρνηση υπέγραψε μια συμφωνία στήριξης με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έναντι μιας πρωτοφανούς δανειοδότησης ύψους 110 δις ευρώ σε τρία χρόνια, δεσμεύθηκε να εφαρμόσει ένα ευρύ πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης και, κατά βάση, φιλελεύθερων οικονομικών μεταρρυθμίσεων. Το πρόγραμμα καταγράφηκε σε ένα 'μνημόνιο συνεννόησης' και σηματοδοτεί, πιθανόν, το τέλος της λεγόμενης Μεταπολίτευσης, κατά τη διάρκεια της οποίας παγιώθηκε μια σειρά από κανόνες και πρακτικές που συνοψίζονται στον όρο κρατισμός: αυτοί είχαν ως αποτέλεσμα υψηλή εξάρτηση από τον εξωτερικό δανεισμό, συσσώρευση χρεών και χειροτέρευση του εξωτερικού ισοζυγίου, πράγμα που έδειχνε σοβαρή απώλεια ανταγωνιστικότητας. Ωστόσο, όπως θα προειδοποιούσαν στοιχειώδεις αναλύσεις της *δημόσιας επιλογής*, το συμπεφωνημένο πρόγραμμα βαρύνεται με πολλές αβεβαιότητες. Αντιμετωπίζει ισχυρή εγχώρια αντίσταση που προέρχεται από τη λαϊκιστική παράδοση του κυβερνώντος κόμματος, τον πόλεμο τριβής ισχυρών συμφερόντων και το υπόγειο ρεύμα του αντιφιλελευθερισμού. Η εφαρμογή του υποφέρει επίσης από τις αδυναμίες των θεσμών που δεν είναι σε θέση, ανάμεσα σε άλλα, να επεξεργασθούν λογικά σχήματα 'αποζημίωσης'. Από *οικονομική* άποψη, δεν είναι σαφές αν ειδικά οι δημοσιονομικοί περιορισμοί αποτελούν την ορθή απάντηση στην υπερχρέωση. Αυτό σημαίνει ότι θα αποδειχθεί αναγκαία η 'οργανωμένη αναδιάρθρωση' και μάλιστα όσο συντομότερα τόσο το καλύτερο.

Το 'μνημόνιο συνεννόησης' με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι η κατάληξη της μακράς πορείας που ονομάστηκε ασαφώς Μεταπολίτευση και κορυφώθηκε με μια κρίση πολλών διαστάσεων.

Το εμφανέστερο, αλλά όχι σπουδαιότερο, χαρακτηριστικό της διαδρομής είναι η εξασθένηση των ρυθμών μεγέθυνσης του ΑΕΠ οι οποίοι, συμπαρασυρόμενοι από τις διεθνείς εξελίξεις, έγιναν αρνητικοί (-2% το 2009 και -4% το 2010). Όμως η

---

\* Ομότιμος Καθηγητής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.  
<pan41kaz@otenet.gr>

ύφεση της περιόδου 2009-2010 έφερε στην επιφάνεια με επώδυνο τρόπο τα διαχρονικά διαρθρωτικά ελλείμματα της χώρας σε έναν κόσμο που αλλάζει γρήγορα. Τα προβλήματα αντικατοπτρίζονται -ανάμεσα σε άλλα- στη φθίνουσα ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, την ικανότητα της δηλαδή να παράγει και να πωλεί προϊόντα και να δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας, και στην απειλητική συσσώρευση χρεών (Καζάκος 2010).

### 1. Το τέλος ενός 'μοντέλου ανάπτυξης'

Μπορούμε να διατυπώσουμε τα προηγούμενα και με άλλο τρόπο: από τη δεκαετία του 1980 παγιώθηκε ένα 'πρότυπο ανάπτυξης' με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και επιδόσεις. Ένα χαρακτηριστικό του είναι η οικονομική κουλτούρα η οποία στηρίχθηκε στις οικοδομές, στον τουρισμό και στην κατανάλωση, ενώ η βιομηχανική και η αγροτική βάση παραγωγής εξασθηνίζαν. Η διεθνής ειδικευση της χώρας χειροτέρευε συνεχώς (Γιαννίτσος 2008: 19). Όπως το κράτος, έτσι και τα νοικοκυριά χρεώθηκαν για να διατηρήσουν επίπεδα κατανάλωσης πάνω από τις παραγωγικές ικανότητες της χώρας με αποτέλεσμα να συσσωρεύουν χρέη. Με άλλα λόγια, όλη αυτή την περίοδο καταναλώναμε περισσότερα από όσα παράγαμε και παράγαμε λάθος πράγματα. Επίσης, και συναφώς, η πρόσοδος ή η επιδίωξη της προσόδου έγινε κανόνας συμπεριφοράς, νοοτροπία και συνυφαίνεται με χαμηλό επίπεδο εμπιστοσύνης.<sup>1</sup>

Όλα αυτά αποτυπώθηκαν στον εκτροχιασμό της δημόσιας οικονομίας ήδη από το 2007.<sup>2</sup> Το δημόσιο χρέος πλησίασε τα 300 δισ. ευρώ (2009), από 184 δισ. ευρώ το 2004 και 97,8 δισ. ευρώ το 1996. Αυτή η συσσώρευση χρεών που σημάδεψε το 'μοντέλο ανάπτυξης' κατέληξε σε αμφισβήτηση της φερεγγυότητας του ελληνικού κράτους από το τελευταίο δίμηνο του 2009 και σε δραματική αύξηση του κόστους δανεισμού. Πέρα από τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις σε βάρος των μελλοντικών γενεών έχει επίσης αρνητικές μακροχρόνιες επιπτώσεις στην ανάπτυξη όταν ξεπερνά ένα ορισμένο επίπεδο.<sup>3</sup> Αυτό το μοντέλο δεν έχει μέλλον σε έναν κόσμο που αλλάζει γρήγορα. Η Ελλάδα, διαπιστώνει το Centre for Economic Reform (CER 2007), 'οπατάλησε πολλές ευκαιρίες, τις οποίες πρόσφερε η συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) για περισσότερα από 20 χρόνια'.<sup>4</sup> Είναι μία από τις πλέον απροσαρμοστές χώρες, μαζί με την Πολωνία (CER 2009: 10).<sup>5</sup>

Η εξέλιξη που περιγράψαμε αποκάλυψε τις παθογένειες και του πολιτικού συστήματος, δηλαδή, κάπως συμπυκνωμένα, έναν *κρατικό παρεμβατισμό χωρίς αρχές, στη βάση πελατειακών μηχανισμών και με μια λογική διανομής εθνικών και ξένων πόρων με πρώτη φροντίδα τη διατήρηση κομματικών επιρροών και την κατοχύρωση προόδων*. Πώς θα αναπτυχθεί μια διαφορετική δυναμική;

## 2. Η συμφωνία με το ΔΝΤ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διάσωση της οικονομίας

Μια απάντηση δίνει το 'Μνημόσιο συνεννόησης μεταξύ Ελλάδας και ΔΝΤ, Κομισιόν, Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας' (Μάιος 2010, στο εξής 'μνημόνιο') που έγινε νόμος του κράτους.<sup>6</sup> Όπως και να το αξιολογήσουμε, σηματοδοτεί το τέλος του 'μοντέλου ανάπτυξης'. Δείχνει έναν (αμφισβητούμενο πάντως) δρόμο εξόδου από την κρίση. Επιτεύχθηκε αφού η χώρα βρέθηκε στα πρόθυρα μιας ανοργάνωτης χρεοκοπίας. Επιβεβαιώνει καταρχάς την *υπόθεση της κρίσης*, σύμφωνα με την οποία οι κρίσεις προσφέρουν ένα παράθυρο ευκαιρίας για αλλαγές μακράς πνοής σε αρτηριοσκληρωτικές κοινωνίες (βλ. πιο κάτω).

Κατά τη συμφωνία, το ΔΝΤ και κράτη-μέλη της Ευρωζώνης θα διαθέσουν, με τη μορφή δανείων, 110 δις ευρώ σε βάθος τριετίας. Αυτή η δημοσιονομική πτυχή συνδέεται με μια μεταρρυθμιστική και οι δύο συνοδεύονται από συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα και έναν μηχανισμό ελέγχου της εφαρμογής (εξέταση πεπραγμένων ανά τρίμηνο, χορήγηση των δανείων σε δόσεις ανάλογα με την πορεία του προγράμματος κ.λπ.).

Κατά τις *επίσημες προσδοκίες* η δέσμη μέτρων που περιλαμβάνεται στη συμφωνία θα ανατρέψει τις τάσεις πλήρους αποσταθεροποίησης της δημόσιας οικονομίας και θα οδηγήσει σε μια νέα και διατηρήσιμη δυναμική της ελληνικής οικονομίας η οποία, με τη σειρά της, θα αποφέρει νέες θέσεις εργασίας. Στις πιο αισιόδοξες εκτιμήσεις, οι αλλαγές που προβλέπει θα αλλάξουν ριζικά οικονομικούς θεσμούς και δομές της χώρας. Είναι όμως συζητήσιμο αν οι πρόνοιες της συμφωνίας μπορούν να εφαρμοσθούν και αν κάτι τέτοιο θα έχει τις προσδοκούμενες θετικές επιπτώσεις.

### *Η οικονομική διακυβέρνηση στην Ε.Ε. μετασχηματίζεται*

Ειρήσθω εν παρόδω ότι το 'μνημόνιο' έγινε μέρος μιας διαδικασίας που μετασχηματίζει την 'οικονομική διακυβέρνηση' της Ε.Ε. –το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, τους μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων (European Commission 2010), τον ρόλο της ΕΚΤ (European Central Bank 2010) κ.ά. Για παράδειγμα, σήμανε για την Ε.Ε. το πέρασμα από την 'πολιτικά διαπραγματεύσιμη' αμοιβαία επιτήρηση στη σκληρή αιρεσιμότητα (βοήθεια με όρους) από τρίτη αρχή (το ΔΝΤ) που θέτει υπό στενή εποπτεία ολόκληρη την οικονομική και κοινωνική πολιτική της χώρας την οποία υποστηρίζει. Σήμανε επίσης την παράκαμψη της περιβόητης ρήτρας μη διάσωσης [non bail-out] των Συνθηκών.<sup>7</sup>

Το σκεπτικό που οδήγησε τελικά στην εμπλοκή του ΔΝΤ συνοψίζεται ως εξής: η Ευρωπαϊκή Ένωση (και η Ευρωζώνη) δεν διαθέτει έναν αποτελεσματικό μηχανισμό εφαρμογής διαρθρωτικών αλλαγών στα κράτη-μέλη, ενώ τα τελευταία διαπνούνται και από τη λογική της πολιτικής διαπραγμάτευσης (και ανταλλαγής) μεταξύ τυπικά ισότιμων μερών. Οι διαδικασίες του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, αντίθετα, δεν επηρεάζονται από τη λογική αυτή ούτε από ιστορικές ευαισθησίες (τη σημασία των οποίων ανέδειξαν πρόσφατα οι εντάσεις στις ελληνογερμανικές σχέσεις). Στο κάτω-κάτω, τα στελέχη του ΔΝΤ δεν εκλέγονται ούτε επηρεάζονται από πολιτικούς κύκλους αλλά εκφράζουν την (επικρατούσα) οικονομική λογική (Gordon Bajnai).

Επίσης, όμως, οι θεσμικές εξελίξεις στην Ένωση πήγασαν και από την πεποίθηση ότι οι 'αγορές' δεν είναι σε θέση να αναλάβουν τον ρόλο των διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμών, γιατί με τις αγελαίες συμπεριφορές τους και την τάση να πανικοβάλλονται μπορεί να χειροτερεύουν τα πράγματα, όπως πιθανόν συνέβη στην ελληνική περίπτωση.

Κατά ενδιαφέροντα τρόπο, η Ελλάδα εμφανίστηκε ως *κατ'αλήθειαν* του μετασχηματισμού που σκιαγραφήσαμε και μάλιστα μόλις είχε θεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας (2010). Δεν ήταν η αιτία των αλλαγών που επέρχονται στην Ε.Ε. Η Ελλάδα είναι μια μικρή χώρα. Όμως, το δημόσιο χρέος της και τα ελλείμματα λειτουργούσαν τρόπο τινά ως προειδοποίηση για τους αυξανόμενους δημοσιονομικούς κινδύνους σε άλλες χώρες στην Ευρώπη και στις ΗΠΑ: τυχόν αδυναμία αναχρηματοδότησης του χρέους της θα έθιγε πολλά τραπεζικά ιδρύματα και θα λειτουργούσε όπως η χρεοκοπία της Lehman και, *από πολιτική άποψη*, λειτουργώντας ως προηγούμενο, έθετε ζητήματα κατανομής των εξουσιών ανάμεσα σε ευρωπαϊκούς θεσμούς και εθνικές κυβερνήσεις στην ευρωζώνη.

### **Οικονομική λογική και ειδικά συμφέροντα**

Από την άλλη μεριά, η διαπραγμάτευση του 'μνημονίου' δεν ήταν μια αθώα διαδικασία στην υπηρεσία της γενικής ευημερίας. Στη διαπραγμάτευση ενεπλάκησαν πολλοί παίκτες με ιδιαίτερους και αντικρουόμενους ορισμούς συμφερόντων. Είναι, παραδείγματος χάριν, πιθανόν ότι για τη στήριξη της χώρας ζητήθηκαν (ανομολόγητα) ανταλλάγματα, τα εμφανέστερα από τα οποία σχετίζονται με την αγορά οπλικών συστημάτων -των γερμανικών υποβρυχίων (*Der Spiegel* 19.4.2010) και των γαλλικών φρεγατών. Στη γερμανική περίπτωση, η ένταση ανάμεσα στο καλώς εννοούμενο γενικό συμφέρον (που συνδέεται με την εσωτερική αγορά και το ευρώ) και στα ειδικά συμφέροντα ήταν σχεδόν εντυπωσιακά ορατή. Λιγότερο ορατό ήταν ότι η ΕΚΤ διευκόλυνε τις γαλλικές τράπεζες να μειώσουν την έκθεσή τους στον κίνδυνο των ελληνικών ομολόγων (*Der Spiegel* 31.5.2010).

Μεγάλοι τραπεζικοί όμιλοι θα πρέπει ασφαλώς να επηρέασαν τις αποφάσεις των κυβερνήσεων σε διάφορα στάδια μέσα από στενές διαπροσωπικές σχέσεις που επέτρεπαν τη διοχέτευση επιχειρημάτων στην πολιτική διαδικασία. Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ελληνική κρίση ήταν μια ευκαιρία να ενισχύσει τον ρόλο της, όπως άλλωστε θα πρόβλεπαν οι υποθέσεις της δημόσιας επιλογής για τις γραφειοκρατίες.

Σε αυτό το παζάρι, ο ασθενέστερος κρίκος ήταν ίσως η ελληνική κυβέρνηση που, ως την επίτευξη συμφωνίας, παράπαιε ανάμεσα στο 'πολιτικό κόστος' (βλ. πιο κάτω) και στον κίνδυνο στάσης πληρωμών. Όλα αυτά, όμως, αποτελούν μικρές ψηφίδες στο ευρύτερο ψηφιδωτό που απλώνεται σε ολόκληρη την ήπειρο. Δεν πρέπει να μας αποστρέψουν από τη γενική εικόνα και, κυρίως, από τα προβλήματα που προκάλεσαν η χειροτέρευση των δημοσίων οικονομικών στην Ευρώπη (η πολιτική!) και η αγelaία συμπεριφορά των αγορών.

### 3. Τι μπορεί να πετύχει το πρόγραμμα αν εφαρμοσθεί;

#### *Τα όρια της δημοσιονομικής λιτότητας*

Το ένα σκέλος του προγράμματος –κυρίως η δημοσιονομική λιτότητα– είναι ένα αμβλύ εργαλείο. Αρχικά, η συμφωνία πρόβλεπε δημοσιονομική προσαρμογή της τάξης των 36,4 δις ευρώ ή μείωση των ελλειμμάτων από 13,7% ΑΕΠ σε 2,9% ΑΕΠ σε τρία χρόνια.<sup>8</sup>

Με τα δάνεια των 110 δις ευρώ η χώρα κέρδισε χρόνο για να εφαρμόσει και δει να αποδίδουν μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης (περικόπτοντας δαπάνες, αυξάνοντας φόρους και μειώνοντας τον αριθμό των απασχολούμενων στο Δημόσιο, όπως με τη φόρμουλα 5:1), εξοικονομώντας συνολικά πάνω από 30 δις ευρώ σε 3-4 χρόνια.

Εν τούτοις, υπάρχουν δικαιολογημένες αμφιβολίες για το τι ακριβώς θα πετύχει μακροχρόνια. Εδώ σημειώνω μόνο τα εξής:

(α) Ο δανεισμός σε μεγάλη κλίμακα από την Ε.Ε. και το ΔΝΤ θεωρήθηκε αναγκαίος και ικανός για να αποτρέψει μια άμεση και απροετοίμαστη στάση πληρωμών που θα προκαλούσε χάος στην Ελλάδα και αλλού. Απαλλάσσει τη χώρα από την άμεση ανάγκη να προσφύγει στις ιδιωτικές αγορές για να εκπληρώσει ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις της και αποτρέπει την κατάρρευση του τραπεζικού συστήματος.

Αλλά, και αν δεχθούμε ότι μειώνονται τα ελλείμματα από 13,7% σε 2,9% του ΑΕΠ τα επόμενα τρία με τέσσερα χρόνια, *δεν λύνεται το πρόβλημα του χρέους* που θα εξακολουθήσει να αυξάνεται τα επόμενα χρόνια. Ο λόγος: τα υψηλά επιτόκια (περίπου 4-5%) σε συνδυασμό με την αρνητική ανάπτυξη (2010: -4%) και τα πρw-

τογενή ελλείμματα. Το τέλος της περιόδου στήριξης θα μας βρει, σύμφωνα με κάθε απλό υπολογισμό, με υψηλότερα χρέη ως ποσοστό του ΑΕΠ (περίπου 150% ΑΕΠ) και σε απόλυτα μεγέθη. Αν δεν γίνει στο μεταξύ αναδιάρθρωση [restructuring και rescheduling] ώστε οι δανειστές να αναλάβουν τις ευθύνες που τους αναλογούν (διαγραφή μέρους του χρέους και παράταση των προθεσμιών αποπληρωμής), θα έχουμε τα ίδια προβλήματα δανεισμού με λογικούς όρους – τη φορά τούτη χωρίς εφεδρείες για νέες περικοπές και φόρους και με μια κοινωνία σε σύγχυση. Η συμφωνία δεν αντιμετωπίζει (ακόμα) το ζήτημα αυτό, στο οποίο θα επανέλθω. Συνεπώς και μετά την προσαρμογή η Ελλάδα θα χαρακτηρίζεται ως χώρα υψηλού ρίσκου και θα βαρύνεται με υψηλά επιτόκια. Κατά προέκταση, η κατάσταση αυτή θα εξακολούθησει να αποθαρρύνει εγχώριες και άμεσες ξένες επενδύσεις. Ο Γ. Παπανδρέου είχε μεν δίκιο όταν έθεσε το δίλημμα ‘συμφωνία με ΔΝΤ και Ε.Ε. τώρα, ή χρεοκοπία *τώρα*’, αλλά αυτό που *ενδέχεται* να συμβεί είναι ‘συμφωνία τώρα, χρεοκοπία αργότερα’ (βλ. πιο κάτω).

(β) Η δημοσιονομική προσαρμογή οδηγεί σε βαθύτερη ύφεση. Η υποχώρηση των οικονομικών δραστηριοτήτων θα δυσκολέψει με τη σειρά της τη δημοσιονομική εξυγίανση. Συνεπώς, και από αυτή τη σκοπιά, οι αμφιβολίες για τη μακροχρόνια αποτελεσματικότητα της συμφωνίας είναι δικαιολογημένες.

(γ) Στα προηγούμενα πρέπει να προσθέσουμε και τα ‘τεχνικά’ ελαττώματα των δημοσιονομικών και άλλων αποφάσεων της κυβέρνησης, όχι της συμφωνίας *per se*: για παράδειγμα, νέες έκτακτες εισφορές, οριζόντια μέτρα επί δικαίων και αδικών, που μάλλον θα αποδιοργανώσουν περαιτέρω το δημόσιο, αντί μεταρρύθμισης των κινήτρων και αντικινήτρων, αύξηση των φόρων σε συνθήκες πανικού, αναβλητικότητα στη μείωση των δαπανών, απόπειρες παράκαμψης των συμφωνηθέντων με ΔΝΤ και Ευρωπαϊκή Ένωση σε κρίσιμους τομείς (ασφαλιστικό, εργασιακές σχέσεις, άνοιγμα κλειστών επαγγελμάτων) που προκαλούν νέες αβεβαιότητες, επιμονή σε φαραωνικά σχέδια (Αχελώος), ανεξέλεγκτες εξοπλιστικές δαπάνες με ένα σπάταλο σύστημα αμυντικών προμηθειών (υποβρύχια για ... μεταπώληση), ένα ΕΣΠΑ καθηλωμένο από τους ανεργμάτιστους ανασχεδιασμούς της υπουργού Οικονομίας και από τη γραφειοκρατία, σχέδια αμφίβολης δημοσιονομικής απόδοσης σε δύσκολες συνθήκες (Καλλικράτης) κ.ά. Αλλά είναι πιθανό η σκληρή επιτήρηση να επιφέρει ένα είδος εξορθολογισμού της κρατικής συμπεριφοράς.

Υποστηρίζεται παρόλα αυτά ότι η δημοσιονομική λιτότητα (μείωση των ελλειμμάτων κατά 11 ποσοστιαίες μονάδες σε τρία χρόνια) έχει μια *αναπτυξιακή διάσταση*: αν τελικά επιτευχθεί, θα επιφέρει μείωση των επιτοκίων δανεισμού και συνεπώς λιγότερες μελλοντικές επιβαρύνσεις και αβεβαιότητες, με αποτέλεσμα να ενθαρρυνθούν οι επενδύσεις. Αναμένεται, δηλαδή ότι θα συμβάλει σε μεταγενέ-

στερη ανάκαμψη των οικονομικών δραστηριοτήτων αν αποφέρει ένα σταθερό δημοσιονομικό περιβάλλον για αυτές. Το επιχείρημα, όπως σημειώσαμε, παραβλέπει τις αβεβαιότητες που συνδέονται με το συσσωρευμένο χρέος και τις επιπτώσεις τους στη συμπεριφορά των αγορών απέναντι στη χώρα. Εν τούτοις, έχει κάποια βάση αν συνδυασθεί επιτυχώς με δραστικές μεταρρυθμίσεις και την αναδιάρθρωση του χρέους.

### *Μεταρρυθμίσεις και ανάπτυξη στο 'μνημόνιο'*

Αναμφίβολα, χωρίς μεταρρυθμίσεις δύσκολα θα επιτευχθεί *διατηρήσιμη* δημοσιονομική ισορροπία και ανάκαμψη της παραγωγής. Η αναχρηματοδότηση του χρέους την οποία κάνουν δυνατή τα 110 δισ. ευρώ από Ε.Ε. και ΔΝΤ δεν λύνει τα διαρθρωτικά προβλήματα της χώρας. Με το ποσό αυτό, η ελληνική οικονομία δεν γίνεται πιο ανταγωνιστική, πιο φιλική στο περιβάλλον ή λιγότερο ενεργοβόρα.

Όπως σημειώσαμε, η ελληνική κυβέρνηση ως 'αντάλλαγμα' για τη βοήθεια δεν ανέλαβε μόνο να μειώσει δραστικά τα δημοσιονομικά ελλείμματα αλλά δεσμεύθηκε να υλοποιήσει ένα ευρύ και φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που συνεπάγεται σοβαρό μετασχηματισμό της οργάνωσης του κράτους και της οικονομίας –τη μετάβαση από μια κοινωνία προσοδούχων [rent-seeking society] σε μια κοινωνία στην οποία αποκαθίστανται διαμετρικά αντίθετες αξίες.

Το 'μνημόνιο' είναι, από τη σκοπιά αυτή, ταυτόσημο με νέες προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης για τα επόμενα χρόνια –τη φορά τούτη υπό άμεση διεθνή επιτήρηση και με αυστηρά τριμηνιαία χρονοδιαγράμματα. Συγκρίνεται με τις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης ΝΔ υπό τον Κ. Μητσοτάκη στις 4 Απριλίου 1990! Πιο προκλητικά: είναι ένα ριζοσπαστικό και κατά βάση *φιλελεύθερο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων*. Δεν θα σταθώ εδώ σε λεπτομέρειες. Σημειώνω μόνο επί τροχάδην ότι η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύθηκε

- να τακτοποιήσει επιτέλους τις στατιστικές της (ένα ολόκληρο παράρτημα αφιερώνεται σε αυτό το έργο)
- να εκλογικεύσει το ρυθμιστικό σύστημα της χώρας (απελευθερώνοντας την αγορά ενέργειας, αναδιαρθρώνοντας τον ΟΣΕ, ενσωματώνοντας στο εθνικό δίκαιο σειρά κοινοτικών οδηγιών, μειώνοντας τη γραφειοκρατία και συνενπώς το διοικητικό βάρος κατά 20% (τούτο δε ...ως τις αρχές του 2011)), ανοίγοντας τα λεγόμενα 'κλειστά επαγγέλματα' κ.ο.κ.
- να μεταρρυθμίσει και εκσυγχρονίσει τη Δημόσια Διοίκηση, εφαρμόζοντας την κοινοτική νομοθεσία στις δημόσιες προμήθειες, τροποποιώντας το σύστημα αμοιβών, 'εξασφαλίζοντας ότι η αμοιβή αντανακλά την παραγωγι-

κότητα', εισάγοντας αποτελεσματικούς μηχανισμούς ανεξάρτητης αξιολόγησης κ.ά.

- να αλλάξει τις δομές του ασφαλιστικού (αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης, αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης κ.λπ.). Το δε σχετικό νομοσχέδιο εξετάζεται από το Διεθνές Νομοματικό Ταμείο κυρίως ως προς τις δημοσιονομικές του επιπτώσεις.

Η επίσημη προσδοκία (και ακαδημαϊκή σοφία) είναι ότι η δέσμη μέτρων που περιλαμβάνεται στη συμφωνία θα ανατρέψει τις τάσεις πλήρους αποσταθεροποίησης της δημόσιας οικονομίας και θα οδηγήσει σε μια νέα δυναμική της ελληνικής οικονομίας, δηλαδή σε νέες επενδύσεις, που με τη σειρά τους θα αποφέρουν θέσεις εργασίας.

Οι προσδοκίες αυτές εμφανίζονται σχετικά αόριστες, όμως μπορούν να γίνουν συγκεκριμένες επί τη βάση καθαρών υπολογισμών και εμπειρικών ερευνών. Για παράδειγμα, το IOBE υπολογίζει ότι η εκλογίκευση του ρυθμιστικού συστήματος των αγορών μπορεί να επιφέρει αύξηση του ΑΕΠ κατά 16% τα επόμενα πέντε χρόνια. Ανάλογοι μεγέθους εκτιμήσεις είχαν κάνει πολύ νωρίτερα το ΚΕΠΕ<sup>9</sup> και ο ΟΟΣΑ. Σύμφωνα με έρευνα του Brookings, η καταπολέμηση της διαφθοράς μπορεί να μειώσει τα δημοσιονομικά ελλείμματα κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες και έτσι να λειτουργήσει αναπτυξιακά (Kaufmann 2010). Πόρισμα ειδικής επιτροπής του υπουργείου Οικονομικών και Ναυτιλίας εκτιμά 'κέρδη' 1,1 δις ευρώ για την Ελλάδα από την άρση του καμποτάζ για τα κρουαζιερόπλοια (Καθημερινή 13.5.2010). Σε ορισμένες περιπτώσεις ο υπολογισμός είναι σχεδόν παιδική άσκηση: όπως, λόγω χάρη, τα οφέλη από την αναδιάρθρωση του ΟΣΕ!

### *Το κοινωνικό κράτος σε δοκιμασία*

Αναμφίβολα, η γενική κατεύθυνση της πολιτικής που υιοθετούν πλέον οι κυβερνήσεις της Ε.Ε. και της ευρωζώνης (μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων+μεταρρυθμίσεις) δοκιμάζει το κοινωνικό κράτος καθώς και τις αξίες και τους τρόπους σκέψης που συνοφάνθηκαν μαζί του, από την εποχή της οικοδόμησής του, τη μεταπολεμική περίοδο. Σήμερα, μεγάλο μέρος των κοινωνικών δαπανών και αρκετές φορολογικές ρυθμίσεις οφείλονται ακριβώς στο κοινωνικό κράτος.

Βέβαια, αυτό το κοινωνικό κράτος εμφάνισε βαθμιαία σειρά ολόκληρη δυσλειτουργικών χαρακτηριστικών.<sup>10</sup> Έδειχνε να αναπτύσσεται αγνοώντας κρίσιμα δεδομένα. Τα, τρόπον τινά, εξωτερικά συμπτώματα ήταν οι πρόωρες συντάξεις, τα υψηλά σε σύγκριση με τον ελάχιστο μισθό επιδόματα ανεργίας -τα οποία δεν συνδέονταν με κάποια ενεργό πολιτική επανένταξης των ανέργων στην αγορά εργασίας-, οι γενναϊόδωρες αμοιβές και οι χαλαρές συνθήκες εργασίας στον δη-

μόσιο τομέα, ένα σπάταλο σύστημα υγείας κ.α. (ιδίως σε χώρες του ευρωπαϊκού Νότου όπου το 'κοινωνικό' ήταν ταυτόσημο του πελαταιακού). Η κατάληξη ήταν διογκωμένοι προϋπολογισμοί και ελλείμματα. Υπήρχαν όμως διαφορές ανάμεσα στα ευρωπαϊκά κράτη, όπως έδειξε η συζήτηση για τους 'κόσμους του καπιταλισμού της ευημερίας'. Πρώτες αναλύσεις ωστόσο υποδείκνυαν ότι, γενικά, το κοινωνικό κράτος που διαμορφωνόταν υπό την επίδραση οργανωμένων συμφερόντων και της πολιτικής ανταλλαγής οδηγούσε όχι μόνο σε δημοσιονομικές ανισορροπίες αλλά και σε φθορά του δυναμισμού των ευρωπαϊκών οικονομιών ('ευρωσκληρυνση').

Η γενική τάση ήταν να συσσωρευόταν χρέη, τα οποία διάβρωναν βαθμιαία τα δεδομένα πάνω στα οποία είχε οικοδομηθεί το μοντέλο, καθώς απαιτούσαν ολοένα και περισσότερους πόρους για την εξυπηρέτησή τους. Η Ελλάδα διαφέρει από αρκετά άλλα ευρωπαϊκά κράτη όχι τόσο ως προς τη φύση όσο ως προς το μέγεθος των δημοσιονομικών επιπτώσεων του κοινωνικού κράτους της.

Η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους ήταν συνοφασμένη με ορισμένες αντιλήψεις για την κοινωνική ευθύνη (π.χ., για τους φτωχούς), την ατομική ευθύνη, τη σχετική σημασία της ασφάλειας έναντι της ελευθερίας ή της ευελιξίας στις αγορές, την αξία της εργασίας, τον ρόλο της ιεραρχίας, τη στάθμιση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων κ.λπ.

Συμπεραίνουμε ότι η δημοσιονομική εξυγίανση και οι μεταρρυθμίσεις που προωθούνται δεν διορθώνουν απλά και μόνο εξωτερικά χαρακτηριστικά του κοινωνικού κράτους, αλλά συγκροούνται με βαθύτερα ριζωμένες αξίες και εμπειδωμένες συμπεριφορές. Αυτό, μαζί με τις αβεβαιότητες της γνώσης, την ανθεκτικότητα των τοπικών θεσμών και τη φύση της πολιτικής διαδικασίας δυσκολεύει το μεταρρυθμιστικό έργο.

#### 4. Υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις;

Ας ξεκαθαρίσουμε εξ αρχής ότι το σύνθημα 'ανάπτυξη ή σταθεροποίηση' είναι παραπλανητικό. Δεν υπάρχουν σε αυτό το γενικό επίπεδο δυνατότητες επιλογής όπως, φερ' ειπείν, στη δεκαετία του 1930 ή στη δεκαετία του 1960 παρ' ημίν. Τώρα ισχύει, κάπως συνθηματικά, το 'σταθεροποίηση και ανάπτυξη'.

Αντιλαμβάνομαι ότι θα ήταν καλύτερα αν προσφέρονταν θεμελιωδώς εναλλακτικές λύσεις. Μια συρρικνωμένη έστω εκδοχή των παλαιών 'ισμών' – σοσιαλισμός ή καπιταλισμός. Όμως, από πολλές απόψεις, έχουμε να κάνουμε με μονόδρομο –εννοώ, ως προς το πλαίσιο ή την κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής.

### *Το 'μνημόνιο' αφήνει περιθώρια για επιλογή μέτρων*

Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν περιθώρια για διαφορετικά μέτρα και προτεραιότητες εντός του γενικού πλαισίου μαζί με μια ευφάνταστη εφαρμογή του 'μνημονίου'. Μερικές δυνατές επιλογές συζητήθηκαν ήδη στους μήνες που πέρασαν: για παράδειγμα, εάν το κέντρο βάρους της δημοσιονομικής προσαρμογής θα (πρέπει να) πέσει στις δαπάνες ή στους φόρους. Η ακαδημαϊκή έρευνα υποδεικνύει ότι τα προγράμματα που βασίζονται περισσότερο στην περιστολή των δαπανών είναι αποτελεσματικότερα από αυτά που στηρίζονται στους φόρους (Alesina & Ardagna 2009). Και είναι ακόμη αποτελεσματικότερα αν συνοδευθούν με διαρθρωτικές αλλαγές. Η ελληνική κυβέρνηση άργησε να το δεχθεί, αλλά αυτή η λογική χαρακτηρίζει τη συμφωνία με το ΔΝΤ και Ευρωπαϊκή Ένωση.

Και ακόμη, η μείωση των δαπανών μπορεί να γίνει με διαφορετικούς τρόπους: μειώνοντας τους μισθούς οριζόντια ή (και) τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων (υπενθυμίζω ότι το μισθολογικό κόστος -μισθοί και συντάξεις- είναι το 85% του προϋπολογισμού). Η οριζόντια μείωση («ξυρίομα») των μισθών μειώνει τα κίνητρα εργασίας των υπαλλήλων που ήδη είναι χαμηλά λόγω των γενικότερων συνθηκών εργασίας (αναξιοκρατία, κομματισμός, υπερτελέχωση σε 'πολυτελείς' θέσεις, υποστελέχωση σε άλλους τομείς κ.λπ.). Από την άλλη μεριά, η μείωση του αριθμού των εργαζόμενων στο κράτος σημαίνει ανεργία. Μια λύση προσφέρει ο θεσμός των 'συμβασιούχων' που συνεπάγεται χαμηλότερες αμοιβές, περισσότερη απασχόληση και κατά τεκμήριο καλύτερη παραγωγή υπηρεσιών! Αλλά η κυβέρνηση δεν έβλεπε την οικονομική διάσταση της λύσης αυτής. Δύσκολες επιλογές που μόνο ο λαϊκισμός συγκαλύπτει με ρητορικές φαντασμαγορίες, καλλιέργεια ψευδαισθήσεων, κινήγι μαγισσών.

Ας σημειωθεί ότι η μείωση των δαπανών συνεπάγεται μείωση του μεγέθους του κράτους. Λύνει ένα μόνον από τα δύο προβλήματα που συνδέονται με τον σημερινό ρόλο του κράτους στην οικονομία -αυτό του μεγέθους- αλλά δεν λύνει το δεύτερο -την *ποιότητα της κρατικής 'ρόθμισης'*. Το σημερινό ρυθμιστικό σύστημα κλείνει αγορές, διαστρέφει τον ανταγωνισμό, δημιουργεί μονοπωλιακές καταστάσεις, ευνοεί προνομιακά μικροομάδες μοιράζοντας, λόγω χάρη, συντάξεις και παράγει χαμηλής ποιότητας υπηρεσίες σε πλήθος τομέων (υγεία, παιδεία, χωροταξία...).

Ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο αποτελούν οι στρατιωτικές δαπάνες. Με βάση στοιχεία της CIA, η Ελλάδα δαπανά το 4,3% του ΑΕΠ για την άμυνα, ενώ στον ΟΟΣΑ το αντίστοιχο ποσοστό ανέρχεται κατά μέσον όρο σε μόλις 1,7%! Συνεπώς, η Ελλάδα δεν ωφελήθηκε από το 'μέρισμα ειρήνης' μετά την πτώση των κομμουνι-

στικών καθεστώτων, λόγω της ελληνοτουρκικής διένεξης. Υπάρχουν περιθώρια για περικοπές χωρίς να υπονομευθεί η εθνική ασφάλεια; Κατά πάσα πιθανότητα, ναι – με την εξυγίανση των κυκλωμάτων προμηθειών, τη διόρθωση της σχεδόν ανεστραμμένης ιεραρχίας του στρατεύματος (με τον διογκωμένο αριθμό αξιωματικών των άνω βαθμίδων), την κατάργηση των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων, την κατανομή των μονάδων και άλλες αλλαγές.

### *Αναδιάρθρωση του χρέους;*

Υποστηρίζω, όμως, ότι εκτός από τις μεταρρυθμίσεις, ουσιαστικό στοιχείο της πολιτικής προσαρμογής θα πρέπει να είναι η *αναδιάρθρωση του χρέους*, δηλαδή είτε η παραίτηση των πιστωτών από ένα σημαντικό μέρος των απαιτήσεών τους είτε η επιμήκυνση των προθεσμιών αποπληρωμής.<sup>11</sup> Ουσιαστικά η αναδιάρθρωση του χρέους είναι το πολιτικά ορθό ισοδύναμο της χρεοκοπίας (*The Economist*)! Εν τούτοις, αν γίνει με οργανωμένο τρόπο, ωφελεί όλους.

Η αναδιάρθρωση μπορεί να γίνει είτε μετά από μια απότομη παύση πληρωμών ('χρεοκοπία'), όπως αυτή που απειλούσε να συμβεί στη χώρα τον Μάιο 2010 αν δεν παρενέβαιναν Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ και ΔΝΤ, είτε οργανωμένα. Με την πρώτη λύση –παύση πληρωμών (πτώχευση)– το ελληνικό δημοσιονομικό έλλειμμα θα μειωνόταν αυτομάτως από το 13,6% του ΑΕΠ, που είναι σήμερα, στο αρκετά πιο διαχειρίσιμο ποσοστό του 7% (λόγω μη πληρωμής επιτοκίων). Η λύση αυτή θα προκαλούσε, όμως, δραματική μείωση των κρατικών δαπανών για μισθούς και συντάξεις και μια εξίσου δραματική κρίση ρευστότητας στις ελληνικές τράπεζες που κατέχουν κρατικά ομόλογα 40 δις ευρώ, ενώ η κεφαλαιακή τους βάση είναι μικρότερη. Η ελληνική οικονομία θα υφίστατο ένα άγριο πλήγμα, πιθανόν και άλλες οικονομίες ('ντόμινο').

Η αναδιαπραγμάτευση του χρόνου αποπληρωμής των δόσεων του υφιστάμενου εξωτερικού χρέους είναι λιγότερο επώδυνη λύση κυρίως γιατί αποφεύγεται μια τραπεζική κρίση ρευστότητας, λόγω παύσης πληρωμών, και το πάγωμα των καταθέσεων. Σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, η Ελλάδα θα μπορούσε να μεταθέσει στο μέλλον τις δόσεις για περίπου 140 δισεκατομμύρια ευρώ, από τα 240 που πρέπει συνολικά να αποπληρώσει τα επόμενα πεντέμιο χρόνια (Morgs 2010). Για να γίνει όμως κάτι τέτοιο, χωρίς να χαρακτηριστεί επισήμως 'χρεοκοπία' (με ό,τι αυτό θα συνεπαγόταν για τη χώρα), χρειάζεται και η συναίνεση των δανειστών της Ελλάδας. Σημειώνω ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν απαγορεύει ούτε τη μία ούτε την άλλη λύση.

Ας προσθέσουμε ότι, όπως γράφει ο Ι. Βαρουφάκης, *η πτώχευση είναι αναπόφευκτη* και θα χειροτερεύσει την κατάσταση αν συμβεί στο μέλλον και όχι τώρα για δύο λόγους: πρώτον, το χρέος θα είναι τότε υψηλότερο (περίπου 400 δις ευρώ ή

140-150% του ΑΕΠ) και, δεύτερον, θα εξυπηρετείται από ένα συρρικνωμένο ΑΕΠ λόγω της ύφεσης που στο μεταξύ έχει πλήξει την οικονομία! Σε τέτοιες συνθήκες είναι αδύνατο η κυβέρνηση να καταφέρει να μετατρέψει ένα πρωτογενές έλλειμμα του 7% σε πρωτογενές πλεόνασμα του 6%.<sup>12</sup>

Εδώ θα μου επιτραπεί μια μικρή παρένθεση. Ήδη ο παρεξηγημένος παρ' ημίν Adam Smith απαιτούσε να καθιερωθεί μια 'δίκαιη, ανοιχτή και ρητά καθορισμένη διαδικασία πτώχευσης', έτσι ώστε 'ο χρεωμένος να στερηθεί όσα του είναι λιγότερο αναγκαία και ο δανειστής όσα τον πονούν λιγότερο'. Σήμερα έγκυρες φωνές υποστηρίζουν ότι στην Ε.Ε. θα πρέπει να ετοιμασθεί μια αναδιάρθρωση του χρέους (όπως αναφέραμε ήδη, ο όρος είναι το πολιτικά ορθό ισοδύναμο της χρεοκοπίας!) που, πάντως, θα συνδυάζεται με αυστηρές δημοσιονομικές προσαρμογές. Έτσι η Ελλάδα θα δει τι μπορεί να πληρώσει αλλά και θα συμμετάσχουν όλοι στο κόστος: τράπεζες, επενδυτικοί φορείς κ.λπ. Μια οργανωμένη 'αναδιάρθρωση' είναι προτιμότερη από τη χαοτική χρεοκοπία.

Συμπεραίνω ότι η εφαρμογή του προγράμματος δεν διασφαλίζει μελλοντικό οικονομικό όφελος (ούτε πολιτική σταθερότητα) αν δεν λυθεί το πρόβλημα που προκύπτει από τη δαμόκλειο σπάθη του χρέους πάνω σε μια γονατισμένη από την ύφεση οικονομία.

Αν η δημοσιονομική προσαρμογή δεν πετύχει διατηρήσιμες βελτιώσεις, εάν η συμφωνία δεν συμπληρωθεί με οργανωμένη αναδιάρθρωση και αν δεν γίνουν ή δεν σχεδιασθούν καλά οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, τότε θα δούμε να πραγματοποιείται ένα *καταστροφικό σενάριο* που περιλαμβάνει την έξοδο από την ευρωζώνη και την επιστροφή στους φαύλους κύκλους του παρελθόντος με υποτιμήσεις, πληθωρισμούς και σκοτεινές προοπτικές –περίπου ό,τι συνέβη στη δεκαετία του 1980, αλλά τη φορά τούτη χωρίς κοινοτικούς πόρους και δάνεια.

## 5. Η πολιτική οικονομία του 'μνημονίου'

Ένα άλλο θέμα είναι αν το πρόγραμμα θα εφαρμοσθεί. Όσα είπαμε περιέχουν μέρος της απάντησης. Όμως, η δημόσια επιλογή μας προειδοποιεί από καιρό για τις *πολιτικές* δυσκολίες με αρκετή σαφήνεια χωρίς να προδικάζει το αποτέλεσμα.

Οι μεταρρυθμίσεις προσκρούουν στο πολιτικό κόστος και στην εν τινι μέτρω προσοδοθηρική λογική των ειδικών συμφερόντων. Οι *δυσκολίες των πολιτικών πηγάζουν από την αλλαγή του ρόλου που επιβάλλει η δημοσιονομική εξυγίανση και οι μεταρρυθμίσεις*. Ως τώρα λειτουργούσαν ως 'διαμεσολαβητές' σε ένα αναπτυσσόμενο πελατειακό και προσοδοθηρικό σύστημα. Διένεμαν επιλεκτικά οφέλη με αντάλλαγμα την εκλογική υποστήριξη ομάδων ή ατόμων. Ασκοούσαν πολιτική με συνεχείς δαπάνες και, αν δεν επαρκούσαν οι φόροι και οι εισροές από την Ε.Ε., απλά αναλάμβαναν νέα δάνεια. Φόρτωναν δηλαδή βάρη στις επόμενες γενιές (που δεν

ψηφίζον). Η ανοχή στην κακοδιαχείριση, στη διαφθορά και στη οπατάλη ήταν μέρος της πολιτικής συναλλαγής και, συχνά, υπέκρυπτε συνηνοχή. Συχνά επίσης, κατέφευγαν σε τεχνάσματα για να αποκρύψουν την έκταση του δανεισμού και το μέγεθος των συσσωρευόμενων χρεών. Και δεν ήταν διατεθειμένοι, ως πρόσφατα, να περιορίσουν τέτοιες πρακτικές πραγματικά, μολονότι υπέγραφαν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Τώρα καλούνται να πράξουν το ακριβώς αντίθετο –να αφαιρέσουν προνόμια, να καταργήσουν ειδικές ρυθμίσεις προς όφελος συγκεκριμένων ομάδων, να εξάλειψουν αδικίες, να μειώσουν εισοδήματα, να καταργήσουν εξαιρέσεις, να περικόψουν θέσεις εργασίας στο Δημόσιο, να ελέγξουν τη σπατάλη (και τις προσόδους) των ανθρώπων τους στον μηχανισμό της υγείας, να κλείσουν τα λεγόμενα 'αναλογιστικά ελλείμματα' του ασφαλιστικού (δηλαδή, τις ακάλυπτες υποχρεώσεις) κ.λπ.

Επιχειρώντας όλα αυτά έρχονται, φυσικά, αντιμέτωποι με τους πελάτες στους οποίους είχαν υποσχεθεί ότι θα ακολουθούσαν την πεπατημένη οδό. Μετρούν λοιπόν το 'πολιτικό κόστος'. Για τον λόγο αυτόν είτε παραβλέπουν τις δεσμεύσεις του 'μνημονίου' (που είναι και νόμος του κράτους) είτε επιχειρούν να τις παρακάμψουν είτε επιδειχνουν σε κάθε ευκαιρία πόσο λυπούνται όταν υποχρεούνται να συμμορφωθούν. Οι περιπτώσεις του ανοίγματος της αγοράς φορτηγών, που στο πρώτο σχέδιο κατέληγε σε μεγαλύτερο κλείσιμο της, και της ημιαπομεταρρυθμίσεως του ασφαλιστικού είναι συμπτωματικές για την άρνηση ή δυσφορία της πολιτικής τάξεως που κυβερνά να αλλάξει ρόλο και συμπεριφορές.

Επίσης, οι γενικότερες συνθήκες εντός των οποίων καλείται η πολιτική να λειτουργήσει έχουν χειροτερεύσει. Για παράδειγμα, η γήρανση του πληθυσμού ευνοεί από πολιτική άποψη το status quo. Η ίδια η ύφεση που προβλέπεται ότι θα παραταθεί ως το 2012 (τουλάχιστον) μπορεί να δυσκολεύει μάλλον παρά να ευνοεί το μεταρρυθμιστικό έργο και το συμμάζεμα της δημόσιας οικονομίας.

Στην a priori ανάλυση ένας ακόμη λόγος είναι ότι περιορίζει τις δυνατότητες μιας κυβέρνησης να αποζημιώσει όσους θίγονται από τις μεταρρυθμίσεις (αφού μειώνει τους πόρους που έχει στη διάθεσή της), ένας άλλος ότι σκληραίνει η στάση αποφασιστικών παραγόντων της δημόσιας ζωής, οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα να μπλοκάρουν αποφάσεις (άτυποι veto players). Στην κρίση (μπορεί να) ενεργοποιούνται τα αμυντικά ανακλαστικά των διαφόρων παικτών που αναπτύσσουν μη αλληλέγγυες στρατηγικές και επιχειρούν να φορτώσουν το κόστος σε άλλους. Οι κοινωνικές διαιρέσεις εντείνονται (αύξηση των ανέργων, περιθωριοποίηση, φτώχεια) και επηρεάζουν την πολιτική σταθερότητα. Αυτό έδειξαν ότι επιβεβαιώνουν οι 24ωρες απεργίες της ΑΔΕΔΥ και της ΓΣΕΕ, οι πορείες δημοσίων υπαλλήλων προς το Κοινοβούλιο κ.ά.

Όμως δεν πρέπει να παραλείψουμε να αναφέρουμε υποθέσεις που στηρίζουν κάποια αισιοδοξία. Σύμφωνα με αυτές, οι κρίσεις προσφέρουν ένα παράθυρο ευκαιρίας για αλλαγές μακράς πνοής σε αρτηριοσκληρωτικές κοινωνίες,<sup>13</sup> γιατί ο φόβος ή η εμφάνιση μιας κρίσης μπορεί να μετατοπίσει τις προτεραιότητες μιας αγχωμένης κοινής γνώμης, ιδιαίτερα στον 'μεσαίο χώρο' και στον περίγυρό του, να αποδυναμώσει πανίοχυρες συντεχνίες και γενικότερα να εξασθενήσει την αντιπολίτευση σε μεταρρυθμίσεις. Μπορεί, λόγω χάρη, να παρακινήσει οργανωμένα συμφέροντα να αναγνωρίσουν ότι 'συμφέρει' να σταματήσουν τώρα τον 'πόλεμο χαρακωμάτων' [war of attrition] (Alesina & Drazen 1991).

### 6. Αντί επιλόγου: κρίση και μεταρρύθμιση του συστήματος διακυβέρνησης

Το τριετές πρόγραμμα που συμφωνήθηκε με ΔΝΤ και Ε.Ε. (συμπληρούμενο ενδεχομένως με αναδιάρθρωση του χρέους) συνεπάγεται ανατροπή συμπεριφορών, καταστάσεων και συνηθειών δεκαετιών. Τόσο η υλοποίησή του όσο και η διατηρησιμότητά της νέας πορείας απαιτούν ή προϋποθέτουν συμπληρωματικές και ριζικές αλλαγές στο πολιτικό σύστημα ή και στο ευρύτερο σύστημα διακυβέρνησης. Ο στόχος θα ήταν να μειωθεί ο ρόλος της πελατειακής λογικής.

Οι θεσμοί γενικά και ειδικότερα οι τυπικοί θεσμοί διακυβέρνησης μπορεί να είναι πηγή ανάπτυξης ή υστερήσης και αστάθειας. Υποθέτουμε ότι έχουν μεγαλύτερη σημασία από τις ίδιες τις οικονομικές πολιτικές: όπως έγραφε ο Dani Rodrik (σε ελεύθερη απόδοση), *καλές πολιτικές πρέπει να υποστηρίζονται από καλούς θεσμούς, ενώ κακοί θεσμοί υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα καλών πολιτικών ή και μειώνουν τις πιθανότητες να υιοθετηθούν καλές πολιτικές!* Ένας συνδυασμός και των δύο – καλών πολιτικών και καλών θεσμών – εξηγεί το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος καλών οικονομικών επιδόσεων, όπως αυτές αποτυπώνονται στην ανάπτυξη και στη σταθερότητα της οικονομικής πορείας (IMF 2003: κεφ.3).

Πρόσφατη έρευνα 'μέτρησε', ανάμεσα σε άλλα, την ικανότητα των κυβερνήσεων να κυβερνούν αποτελεσματικά [capacity to manage], τους μηχανισμούς λογοδοσίας τους σε Βουλή και πολίτες και τον ρόλο ενδιάμεσων φορέων. Η ικανότητά τους να κυβερνούν αποτελεσματικά είναι ταυτόσημη με την ικανότητά τους να προβαίνουν σε μεταρρυθμίσεις. Η έρευνα διεξήχθη σε τριάντα χώρες του ΟΟΣΑ και κατέταξε την Ελλάδα τελευταία, ακόμα και πίσω από την Τουρκία, την Πολωνία, την Τσεχία και την Ιταλία. Ξεφεύγοντας από γενικόλογες διατυπώσεις, εντόπισε συγκεκριμένα ελλείμματα διακυβέρνησης.

Η ειδική έκθεση για την Ελλάδα, προϊόν της ίδιας έρευνας, θα έπρεπε να λειτουργήσει ως σήμα συναγερμού: η κυβέρνηση έχει μικρή ικανότητα να σχεδιάζει στρατηγικά (σε αντίθεση με τακτικές κινήσεις), υποτιμά την επιστημονική συμβουλή και γνώση, δεν αξιολογεί τις επιπτώσεις των νομοθετημάτων, δεν έχει εσω-

τερική συνοχή, αφού η ενδοκυβερνητική συνεργασία είναι προβληματική, και το Γραφείο του Πρωθυπουργού αδυνατεί να αξιολογεί πολιτικές των υπουργείων και να παρακολουθεί σοβαρά την εφαρμογή τους. Ακόμα λείπουν θεσμοί που θα ήταν χρήσιμοι για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση μέτρων, πολλοί 'φορείς' εποπτευόμενοι από το δημόσιο έχουν χαρακτήρα οργανωτικού κελύφους, χωρίς ουσιαστικό έργο, οι διαδικασίες διαβουλεύσεων με μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) είχαν ως σήμερα διακοσμητικό χαρακτήρα. Η Βουλή των Ελλήνων προκίστηκε μεν τυπικά με τα εργαλεία που απαιτεί ο έλεγχος των υπουργών, αλλά αδυνατεί να τον ασκήσει με ουσιαστικό τρόπο. Τέλος, οι πολίτες ελάχιστα καταλαβαίνουν τα κίνητρα, τους σκοπούς και τις συνέπειες των πολιτικών αποφάσεων, που επιπλέον συσκοτίζονται συχνά από τα ΜΜΕ. Συνοπτικά: το σύστημα διακυβέρνησης πάσχει σοβαρά και διαθέτει μικρή ικανότητα διαχείρισης μεταρρυθμίσεων (Bertelsmann 2009).<sup>14</sup>

Ο κατάλογος δεν τελειώνει εδώ. Άλλες έρευνες εξετάζουν επίσης ένα ευρύ φάσμα τυπικών θεσμών υπό το φως της εμπειρίας που στο μεταξύ αποκτήσαμε (Κοντιάδης & Ανθόπουλος 2008).<sup>15</sup> Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι δεν περιέχουν κίνητρα και δυνατότητες για να παράγεται υψηλής ποιότητας πολιτική. Τα χρόνια που έρχονται θα δούμε εάν η κρίση θα λειτουργήσει ως καταλύτης για την πραγματοποίηση των αναγκαίων αλλαγών.

## Σημειώσεις

1. Με τον όρο 'πρόσδοος' εννοώ κάθε μορφή εισοδήματος που διευκολύνεται, προκύπτει ή κατοχυρώνεται μέσω πολιτικών-διοικητικών μέτρων, ρυθμίσεων και θεσμών. Δανείζομαι τον όρο [rentier society] από τη βιβλιογραφία για την οικονομική ανάπτυξη. Η σημασία της προσοδοθηρίας αναδεικνύεται πρόσφατα και στο Πελαγίδης & Μητσόπουλος 2010.

2. Ο Γ. Αλογοσκούφης (2009: 207 κ.α.), παραβλέποντας τις διαρθρωτικές και πολιτικές αιτίες υποστηρίζει ότι ο εκτροχιασμός οφείλεται στην κρίση. Τα δεδομένα τον διαψεύδουν.

3. Πρόσφατη έρευνα το υπολόγισε στο 90% του ΑΕΠ. Βλ. Reinhart & Rogoff 2010.

4. Την ίδια εκτίμηση επαναλαμβάνει το 2009 η έκθεσή του.

5. Βλ. και σχετικό πίνακα αξιολόγησης (scoreboard).

6. Νόμος 3845/2010, παράρτημα III και IV.

7. Άρθρο 125 της Συνθήκης της Λισαβόνας/ΣΛΛ.

8. Πάντως φαίνεται ότι τελικά τα δάνεια θα είναι για πέντε χρόνια και όχι για τρία και ότι το επιτόκιο δανεισμού θα είναι κάπως υψηλότερο από το αρχικά προβλεπόμενο. Η ρύθμιση αυτή είτε αξιοσημείωτη γιατί επιτρέπει ίσως ηπιότερη δημοσιονομική προσαρμογή.

9. 'Πολυγραφημένο' κείμενο του ΚΕΠΕ για τα κλειστά επαγγέλματα που δόθηκε στον υπουργό Οικονομίας το 2000, σελ. 4-6. Το 2008 το ΚΕΠΕ, σε συνεργασία με την Copenhagen Economics, συνέταξε νέα μελέτη για την απελευθέρωση 13 κλάδων στον τομέα των υπηρεσιών. Τα συμπεράσματα είναι πάλι ότι η απελευθέρωση μόνο των 13 κλάδων θα αυξήσει το ΑΕΠ περίπου κατά 1,5 ποσοστιαίες μονάδες, τους πραγματικούς μισθούς κατά 0,4% κλπ. Βλ. *Καθημερινή* 18.5.2009.

10. Μεταξύ πολλών άλλων, βλ. Giddens 1998, Katrougalos 1996, Katrougalos & Lazaridis 2003. Βλ. όμως επίσης, Leibfried & Pierson 1998: κεφ. 5-8.

11. Υποθέτω ότι η συνεργασία με τη Lazard εκεί αποσκοπεί. Αν και κάτι μου λέει ότι η αναδιάρθρωση θα οργανωθεί σε επίπεδο Ευρωζώνης όπως προέβλεπε προ καιρού ο *Economist* και, πιθανόν, δεν θα αφορά μόνο την Ελλάδα.

12. Το κείμενο αναρτήθηκε στο διαδίκτυο στην ιστοσελίδα Capital.gr (28.4.2010). Την αντίθετη άποψη έχει διατύπωση ο Μιχάλης Μασουράκης, της Alpha Bank, εκτιμώντας ότι οι προβλέψεις για το χρέος στηρίζονται σε ακραίες αρνητικές παραδοχές βασικών οικονομικών μεγεθών. Βλ. *Ελευθεροτυπία* 13.5.2010

13. Βλ. ενδεικτικά από την απέραντη σχετική βιβλιογραφία: Olson 1982. Σημειώνω πάντως ότι υπάρχουν διαφορές απόψεων όσον αφορά τον κατάλληλο ορισμό της κρίσης και τον ρόλο άλλων παραγόντων ή προϋποθέσεων για τη θεομική ανανέωση μιας οικονομίας σε κρίση όπως η ηγεσία. Επίσης, Rodrik 1996: 9-41, Williamson & Haggard 1994: 525-596.

14. Μεταφράζω το 'management index' ως δείκτη της ικανότητας για διακυβέρνηση και όχι για διοίκηση.

15. Περιλαμβάνει κείμενα των Χ. Ανθόπουλου ('Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κοινοκρατία'), Δ. Μελίσα ('Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής'), Π. Καρκατσούλη ('Η κρίση της δικαιοσύνης. Προβλήματα νομιμοποίησης της δικαστικής εξουσίας'), Δ. Σωτηρόπουλου (για την κοινωνία των πολιτών), Θ. Τσέκου (για τη γραφειοκρατία) κ.ά. Βλ. επίσης παρεμβάσεις των ιδίων των πολιτικών σε: Σημίτης 2007, Βενιζέλος 2008, Τσάτσος 2006, Παπαδόπουλος 2008. Βλ. και Χριστοδουλάκης 2006: 260-261.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

Alesina, A. & Ardagna, S. (2009). 'Large changes in fiscal policies: Taxes versus spending', NBER Working Paper No 15438, October.

Alesina, A., & A. Drazen (1991). 'Why are stabilizations delayed?', *American Economic Review*, 81: 1170-1188.

Αλογοσκοφής, Γ. (2009). *Η Ελλάδα μετά την κρίση*, Αθήνα: Καστανιώτης.

Βενιζέλος, Ε. (2008). *Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Οι θεσμικές προϋποθέσεις μιας άλλης πολιτικής*, Αθήνα: Πόλις.

Bertelsmann (2009). *Stiftung, SGI (Sustainable Governance Indicators) 2009, Greece report*, April.

Centre for European Reform (CER) (2007). *The Lisbon Scorecard VII. Will Globalization leave Europe stranded?* London.

- Centre for European Reform (CER) (2009). *The Lisbon Scorecard IX. How to emerge from the wreckage*, London.
- Γιαννίτοης, Τ. (2008). 'Τα επιτοχημένα αναπτυξιακά μοντέλα: οι κρίσιμες διαφορές με την ελληνική αναπτυξιακή πολιτική', στο του ίδιου (επιμ.), *Σε αναζήτηση ελληνικού μοντέλου ανάπτυξης*, Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.
- European Commission (2010). *Reinforcing economic policy coordination*, COM (2011) 250 final, 12 May.
- European Central Bank (2010). *ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets*, Press Release, 10 May.
- Giddens, A. (1998). *The third way*, Cambridge: Polity Press.
- IMF (2003). *World Economic Outlook*, April.
- Καζάκος, Π. (2010). *Από τον ημιτελή εκσυγχρονισμό στην κρίση, 1993-2010*, Αθήνα: Πατάκης.
- Katrougalos, G. (1996). 'The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in search of an identity', *Journal of European Social Policy*, 6, 1: 39-60.
- Katrougalos, G. & G. Lazaridis, (2003). *Southern European Welfare States. Problems, Challenges and Prospects*, London: Palgrave MacMillan.
- Kaufmann, D. (2010). *Can corruption adversely affect public finances in industrialized countries?*, The Brookings Institution. April 19.
- Κοντυίδης, Ξ., & Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) (2008). *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Leibfried, St. and Pierson, P. (1998). 'Halbsouveraene Wohlfahrtstaaten, der Sozialstaat in der Europaeischen Mehrebenen-politik', στο των ιδίων (επιμ.), *Standort Europa*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Morys, M. (2010). 'Η στάση πληρωμών θα οδηγήσει σε αδιέξοδο', *Η Καθημερινή*, 5 Μαΐου.
- Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations- Economic growth, stagflation and social rigidities*, New Haven and London: Yale University Press.
- Παπαδόπουλος, Α. (2008). *Τα βήματα του Έστερναχ*, Αθήνα: Εστία.
- Πελαγίδης, Θ & Μ. Μητούπουλος (2010). *Ελληνική οικονομία. Πώς ο προοδευτικός πραγματισμός μπορεί να τη θέσει ξανά σε τροχιά ανάπτυξης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Reinhart, C. & K. Rogoff (2010). 'From financial crash to debt crisis', NBER Working Paper.
- Rodrik, D. (1996). 'Understanding economic policy reform', *Journal of Economic Literature*, 34: 9-41.
- Σημίτης, Κ. (2007). *Η δημοκρατία σε κρίση*, Αθήνα: Πόλις.
- Τσάτσος, Δ. (2006). *Η μεγάλη παρακμή. Συγκορυφαία για θέματα αναξιοπιστίας της πολιτείας και της πολιτικής*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Χριστοδουλάκης, Ν. (2006). *Το εκκρεμές της σύγκλισης*, Αθήνα: Πόλις.

---

Williamson, J. & St. Haggard (1994). 'The political conditions for economic reform', στο J. Williamson (επιμ.), *The political economy of policy reform*, Washington DC: Institute for International Economics.