

# Το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής της Ελλάδας: επιτυχία ή αποτυχία;

ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΛΙΑΡΓΚΟΒΑ \*

## 1. Εισαγωγή

Μπαίνω κατευθείαν στο ερώτημα: Η περίπτωση της Ελλάδας είναι περίπτωση επιτυχίας ή αποτυχίας; Η απάντηση στο ερώτημα δεν είναι τόσο απλή, για τους εξής λόγους:

1. Τα προγράμματα βασίζονται σε εκτιμήσεις. Οι εκτιμήσεις μπορεί και να μην επαληθευτούν λόγω εξωτερικών αλλαγών. Αυτό δεν σημαίνει ότι το πρόγραμμα ήταν αποτυχημένο.
2. Πολλά ζητήματα επαναδιαπραγματεύονται στη διάρκεια ενός προγράμματος. Άρα οι αρχικές συνθήκες δεν είναι μπορεί να θεωρούνται σταθερές και να αγνοείται η διαχρονική εξέλιξη.
3. Πολλές αποφάσεις πολιτικής δεν παίρνονται με βάση το πρόγραμμα. Οι εθνικές κυβερνήσεις μπορεί να ασκήσουν πολιτική πριν από το πρόγραμμα ή μετά από αυτό ή στη διάρκεια αυτού.
4. Η επιτυχία ενός προγράμματος εξαρτάται και από την εφαρμογή του προγράμματος. Αποτυχία στην εφαρμογή δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι το πρόγραμμα ήταν εσφαλμένο.
5. Τέλος υπάρχει η μεταδοτικότητα λόγω της οικονομικής αλληλεξάρτησης των κρατών

Επομένως έχοντας τις παραπάνω επιφυλάξεις, αυτό που θα κάνω είναι να εστιάσω σε ορισμένα ζητήματα για τα οποία υπάρχει πλούσια έρευνα και βιβλιογραφία, και τα οποία δημιουργούν προβληματισμούς ακόμη και σήμερα. Ξεκινάω συγκρίνοντας την εικόνα της Ελλάδας την τελευταία χρονιά της κρίσης, το 2008 με την αντίστοιχη εικόνα πέντε χρόνια αργότερα, το 2013.

## 2. Από το 2008 στο 2013

Τι είχαμε το 2008; Άσχημη εικόνα στα δημόσια οικονομικά (με το δημοσιονομικό έλλειμμα να φτάνει στο 10%) και στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (έλλειμμα 15% στο ΑΕΠ) και σχετικά καλή εικόνα σε κοινωνικούς δείκτες (πχ. ανεργία 7,7%). Ας σταθούμε για λίγο στο κκΑΕΠ αλλά και στο ΑΕΠ. Τότε και τώρα. Η πτώση τους ήταν δραματική. Συνολική απώλεια του ΑΕΠ 29,6

ποσοστιαίων μονάδων από το 2008-13. Ήταν διατηρήσιμη η οικονομική και κοινωνική ευημερία (υψηλή κατανάλωση, χαμηλή ανεργία) με ταυτόχρονη παρουσία ελλειμμάτων; Όχι βέβαια. Η οικονομία αυτή κατέρρευσε με την πρώτη παγκόσμια κρίση, σε συνδυασμό με την απουσία μηχανισμού θωράκισης από την ΕΕ και βέβαια λόγω των χρόνιων παθογενειών της ελληνικής οικονομίας με χαρακτηριστικά όπως την αδυναμία των θεσμών, την ατομία λήψης διαρθρωτικών μέτρων, τη διαφθορά. Η απάντηση είναι σαφέστατα όχι. Δεν μπορεί να υπάρξει κοινωνική πολιτική πάνω σε σαθρά οικονομικά θεμέλια. Βέβαια υπάρχει ένα συναφές ερώτημα: είναι διατηρήσιμη η βελτίωση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας με ταυτόχρονη και δραματική επιδείνωση των κοινωνικών, του βιοτικού επιπέδου και της κατάρρευσης της παραγωγής; Το μέλλον θα μας απαντήσει αλλά πολύ φοβάμαι ότι οι προϋποθέσεις δεν υπάρχουν.

### 3. Τι δεν πήγε καλά;

Η απάντηση βρίσκεται

1. Στη γενικευμένη λιτότητα
2. Στον ρόλο των προσδοκιών
3. Στο μίγμα πολιτικής
4. Στη θεσμική ανεπάρκεια
5. Στην αδυναμία των εξαγωγών

#### 3.1 Μαζική Λιτότητα

Έως πρόσφατα, η κυρίαρχη αντίληψη για την οικονομική πολιτική ήταν ότι προείχε η λιτότητα. Με τον όρο αυτόν εννοείται η ταχεία διόρθωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και, συναφώς, μια σφιχτή εισοδηματική πολιτική. Στόχος της είναι η αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους. Αυτή η επιλογή βασίζεται σε μια θεωρητική και εμπειρική πανοπλία που είναι γνωστή: Με τη δημοσιονομική προσαρμογή (με μείωση των κρατικών δαπανών ή/και αύξηση των φόρων) αποκαθίσταται η εμπιστοσύνη των αγορών, μειώνεται το κόστος του δανεισμού και ανοίγει ο δρόμος για την ανάπτυξη. Έχει βέβαια κόστος, αλλά αυτό είναι αναπόφευκτο. Μάλιστα είχε υποστηριχθεί νωρίτερα ότι η λιτότητα (μπορεί να) λειτουργεί επεκτατικά για την οικονομία, δηλαδή να έχει αναπτυξιακή επίπτωση. Μαζική λιτότητα ήταν προϋπόθεση για τη λήψη της οικονομικής διάσωσης. Ωστόσο, οι χώρες που εφάρμοσαν τα αυστηρότερα μέτρα λιτότητας υπέστησαν και τη μεγαλύτερη πτώση στο ΑΕΠ. Είναι δε ενδιαφέρον ότι όσο πιο σκληρή ήταν η λιτότητα τόσο πιο μεγάλη ήταν η επακόλουθη αύξηση στην αναλογία χρέους προς Α.Ε.Π.

Υπάρχουν φυσικά και τα αντίθετα επιχειρήματα: Ότι η δημοσιονομική λιτότητα πνίγει την ανάπτυξη και αυτοαναιρείται: Οι περικοπές δαπανών και οι αυξήσεις φόρων περιορίζουν τη ζήτηση, μειώνουν τα κρατικά έσοδα κλπ. Οδηγούν δηλαδή σε ένα φαύλο κύκλο. Η ιδέα ότι θα πρέπει απλά

να υπάρξει στροφή από τη λιτότητα στην («κεύνσιανή»)επεκτατική πολιτική είναι ελκυστική. Αντλεί επιχειρήματα από την οικονομική θεωρία και την εμπειρία της μεγάλης κρίσης της δεκαετίας του '30.

Η εμπειρική έρευνα πρόσφερε ένα ακόμη εύρημα, που χρησιμοποιήθηκε (πρόωρα) για να υποστηριχθεί η χαλάρωση της πολιτικής (αυστηρής) δημοσιονομικής λιτότητας, το εξής: Τα μοντέλα που πρόβλεπαν τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής στο ΑΕΠ και, κατ' επέκταση, στην ανεργία, χρησιμοποιούσαν εσφαλμένα μικρούς «πολλαπλασιαστές». Αυτοί οι πολλαπλασιαστές δείχνουν πόση μείωση του ΑΕΠ επιφέρει δημοσιονομική προσαρμογή κατά μια εκατοστιαία μονάδα.

Το Δ.Ν.Τ. αναγνώρισε ότι είχε υποτιμήσει τους πολλαπλασιαστές και επομένως τις υφειακές επιπτώσεις της δημοσιονομικής λιτότητας στην οικονομία. Με άλλα λόγια η δημοσιονομική λιτότητα οδήγησε σε πολύ βαθύτερη ύφεση από όση είχε προβλεφθεί. Το πρακτικό συμπέρασμα που άντλησαν πολλοί ήταν ότι η λιτότητα που συνιστούσε το Δ.Ν.Τ. θα μπορούσε εντέλει να μη πετυχαίνει τους στόχους της και να είναι αυτοκαταστροφική.

Αυτή η συζήτηση επηρέασε το πολιτικό κλίμα γύρω από την πολιτική λιτότητας. Όμως, ο σπουδαιότερος παράγοντας που έφερε τη βραδεία μετατόπιση της οπτικής γωνιάς το 2013 ήταν η διαπίστωση ότι η γενικευμένη πολιτική λιτότητας, ακριβώς λόγω της μεγάλης ύφεσης και της κλιμακούμενης ανεργίας, προκαλεί ζητήματα αποδοχής από την κοινωνία (νομιμοποίησης), αναθερμαίνει τον εθνικισμό και απειλεί το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

### **3.2 Προσδοκίες**

Κατά τη γνώμη μου η σχετική συζήτηση πρέπει να εμπλουτισθεί με βάση τις ελληνικές εμπειρίες. Από το 1975 μέχρι και σήμερα, στην Ελλάδα έχουν συντελεστεί δύο μεγάλης έκτασης δημοσιονομικές προσαρμογές. Η πιο πρόσφατη είναι αυτή που λαμβάνει χώρα από το 2010 έως και σήμερα στο πλαίσιο των μνημονίων που έχει υπογράψει η χώρα μας, προκειμένου να καταστήσει βιώσιμα τα δημοσιονομικά της, να ανακτήσει την ανταγωνιστικότητά της και να επιστρέψει στις διεθνείς αγορές. Πρόκειται για μια προσαρμογή στο έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης περίπου κατά 13 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ.

Η άλλη μεγάλη έκτασης προσαρμογή είχε λάβει χώρα την περίοδο 1993- 1999. Στο διάστημα εκείνο το έλλειμμα από 13,6% του ΑΕΠ το 1993 μειώθηκε στο 3,6% το 1999. Η περίοδος εκείνη συνοδεύτηκε και από σημαντικά πρωτογενή πλεονάσματα και αυξομείωση του λόγου χρέους προς ΑΕΠ (αυξανόταν ως το 1996 και από το 1997 μειωνόταν ως το τέλος της δεκαετίας), παρ' όλο που το χρέος της χώρας σε απόλυτους αριθμούς αυξανόταν. Η προσαρμογή τότε είχε υπαγορευτεί από τα κριτήρια του Μάαστριχτ στο δρόμο για την ΟΝΕ. Οι δύο αυτές προσαρμογές έχουν κάποιες ομοιότητες, αλλά και μια βασική διαφορά, την επίπτωσή τους στο ΑΕΠ. Είναι κι οι δύο σχεδόν ίδιου μεγέθους και σχεδόν ίδιας διάρκειας. Ξεκίνησαν κι οι δύο με αρκετά υψηλό δείκτη ελλείμματος προς

ΑΕΠ και χρέους προς ΑΕΠ (τα μεγέθη του 2009 ήταν χειρότερα, αλλά σε κάθε περίπτωση ήταν και τα δύο αρκετά πάνω από τα κρίσιμα όρια). Και στις δύο περιπτώσεις «οδηγός» των προσαρμογών ήταν δεσμεύσεις της χώρας έναντι των διεθνών εταίρων της. Η προσαρμογή βασίστηκε τόσο τότε όσο και τώρα βασικά στην αύξηση των εσόδων και όχι στη μόνιμη μείωση των δαπανών, όπως πιστεύεται ότι είναι ορθότερο.

Η κρίσιμη διαφορά όμως, όπως προαναφέραμε, ήταν η επίπτωση των δύο αυτών προσαρμογών στο ΑΕΠ της χώρας. Η τελευταία προκάλεσε μεγάλη και μη αναμενόμενη συρρίκνωση (απώλεια του 25% του ΑΕΠ ως το τέλος του έτους) και ως επακόλουθο είχε την πρωτόγνωρη αύξηση της ανεργίας, την αύξηση του λόγου χρέους προς ΑΕΠ, την αδυναμία επίτευξης πρωτογενών πλεονασμάτων παρά μόνο από το 2014 και μετά και την, αν και μειούμενη πλέον, δημιουργία αρνητικών προσδοκιών για την πορεία της ελληνικής οικονομίας. Αντίθετα, η περίπτωση της περιόδου 1993-1999 διαφέρει σημαντικά, καθώς τότε η προσαρμογή όχι μόνο δεν προκάλεσε ύφεση, αλλά συνοδεύτηκε και από σημαντικούς ρυθμούς ανάπτυξης, οι οποίοι επέτρεψαν την επίτευξη διατηρήσιμων πρωτογενών πλεονασμάτων, τη μείωση του λόγου χρέους προς το ΑΕΠ και τη μείωση της ανεργίας. Σωρευτικά, σύμφωνα με στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, η ελληνική οικονομία αύξησε κατά 20% (!) περίπου το ΑΕΠ της κατά την περίοδο 1993-2000. *Επομένως, η άποψη ότι de facto μια δημοσιονομική προσαρμογή προκαλεί ύφεση φαίνεται να αμφισβητείται τουλάχιστον στην περίπτωση της Ελλάδας.* Βέβαια, τα μέτρα που λαμβάνονται κατά τη διάρκειά της είναι υφεσιακά (σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό), αλλά υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που καθόρισαν τις εξελίξεις. Ο σπουδαιότερος ίσως είναι *οι προσδοκίες.*

Την περίοδο της σύγκλισης εν όψει της υιοθέτησης του ευρώ, τα κριτήρια του Μάαστριχτ αποτέλεσαν την αξιόπιστη άγκυρα της δημοσιονομικής προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας και *η κυβέρνηση είχε πείσει ότι θα εφαρμόσει τα απαραίτητα μέτρα με συνέπεια, συνέχεια κι αξιοπιστία* (consistency, continuity, credibility, τα 3 c της δημοσιονομικής πολιτικής) και αποφασιστικότητα. Έτσι διαμορφώθηκαν θετικές προσδοκίες γύρω από την πορεία της ελληνικής οικονομίας, ότι τελικά θα μπει στη ζώνη του ευρώ κι άρα τα επιτόκια της θα πέσουν σημαντικά, θα έχει βιώσιμα δημοσιονομικά (λόγω των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης) και αξιόπιστη νομισματική πολιτική (λόγω ΕΚΤ).

Σε εντελώς αντίθετο κλίμα κινήθηκε η πολιτική προσαρμογής του 2010, όπου το μνημόνιο απέτυχε πλήρως να γίνει μια αξιόπιστη άγκυρα για την ελληνική οικονομία. Οι παλινωδίες στην παρουσίαση και εφαρμογή του προγράμματος, η αναποφασιστικότητα, η έλλειψη ιδιοκτησίας (lack of ownership), τα αρνητικά διεθνή δημοσιεύματα, οι επιεικώς άστοχες τοποθετήσεις ανώτατων κυβερνητικών αξιωματούχων στο εξωτερικό, τα ελαττώματα του πρώτου «μνημονίου» (με τις υπερβολικές και εμπροσθοβαρείς διορθώσεις των ελλειμμάτων) και το ασταθές περιβάλλον της Ευρωζώνης ήταν κάποιοι από τους παράγοντες που εδραίωσαν κλίμα αβεβαιότητας στην ελληνική

οικονομία, δημιούργησαν αρνητικές προοπτικές και προσδοκίες, που με τη σειρά τους προκάλεσαν καταναλωτική κι επενδυτική αβεβαιότητα και τελικά, αυτή τη δραματική συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας.

### 3.3 Το μίγμα πολιτικής

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

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

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

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

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

Σε εμπειρικό επίπεδο, πλήθος εργασιών στα σημαντικότερα επιστημονικά περιοδικά και think tanks του κόσμου όπως αυτές των Alesina και Ardagna (2009) και των Giavazzi και Pagano (1990) στο *NBER*, αλλά και μελέτες διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ, έχουν δείξει ότι η μείωση των δαπανών συμβαδίζει με ανάπτυξη και όχι με ύφεση. Οι μελέτες αυτές

υποστηρίζουν ξεκάθαρα ότι η μείωση των δημοσίων δαπανών περιορίζει το κόστος παραγωγής και επομένως ευνοεί την παραγωγή στον ιδιωτικό τομέα, αυξάνει τον ρυθμό μεγέθυνσης και μειώνει τα ελλείμματα. Έχει σημασία βέβαια να απαντήσουμε στο ερώτημα ποιες δαπάνες; Η απάντηση σχετίζεται με την κοινωνική αποτελεσματικότητα των δαπανών. Μειώνουμε αυτές που έχουν μικρή έως μηδαμινή κοινωνική αποτελεσματικότητα, κάτι βέβαια που δεν έγινε εδώ. Σύμφωνα με τους Agin *et al* (2011) η διαφθορά είναι αυτή που γενικά επηρεάζει την επιλογή των εργαλείων (επιβολή φόρων μάλλον παρά αύξηση των δαπανών). Η διαφθορά αποθαρρύνει επίσης την υγιή επιχειρηματικότητα, λειτουργεί ως αντικίνητρο για ξένες παραγωγικές επενδύσεις και προκαλεί ευρείας κλίμακας αναδιανομές, που εντέλει υπονομεύουν τη συνοχή και το ηθικό της κοινωνίας. Συνολικά, λοιπόν, η διαφθορά επηρέασε την επιλογή ανάμεσα σε φόρους και δημόσιες δαπάνες και επίσης επηρέασε αρνητικά τις μακροοικονομικές επιδόσεις και, ειδικότερα, εμπόδισε τη μεγέθυνση. Σύμφωνα με τον Kaufmann (2010) Ο περιορισμός της διαφθοράς θα είχε ως επίπτωση τη μείωση των ελλειμμάτων κατά 4 ή περισσότερες ποσοστιαίες μονάδες.<sup>1</sup>

Πέρα όμως από τη διαφθορά, υπάρχει ένας ακόμη παράγοντας που επηρέασε την επιλογή ανάμεσα σε φόρους και δημόσιες δαπάνες. Είναι η οργανωμένη γύρω από το κράτος προσοδοθηρία (*rent-seeking*). Χώρες με ισχυρές πελατειακές παραδόσεις και ανάλογες πολιτικές δομές τείνουν να στηρίζονται λιγότερο σε περιστολές των δαπανών σε περιόδους λιτότητας. Αυτό εξηγεί π.χ. γιατί δεν έγιναν ιδιωτικοποιήσεις τα τελευταία χρόνια ή δεν εφαρμόστηκαν σχέδια κατάργησης περιττών δημοσίων οργανισμών ή γιατί υπήρχε ανοχή στη διαφθορά των φορολογικών και άλλων υπηρεσιών κλπ.

### **3.4 Οι θεσμοί**

#### **Οι εγχώριοι θεσμοί.**

Σύμφωνα με τους Acemoglu and Robinson, αλλά πρόσφατα και με Έλληνες ερευνητές, η ποιότητα των θεσμών και των μηχανισμών διακυβέρνησης είναι καθοριστική όχι μόνο για την ανάπτυξη γενικότερα, αλλά και για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι Ράπανος και Καπλάνογλου πραγματοποίησαν συγκριτική μελέτη των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής σε Ελλάδα και Κύπρο. Χρησιμοποιώντας μια πλειάδα δεικτών, έδειξαν ότι η παρατεταμένη οικονομική κρίση στην Ελλάδα οφείλεται και στην αδυναμία και τη χαμηλή ποιότητα των θεσμών της και των μηχανισμών διακυβέρνησης που διαθέτει. Αντιθέτως, είναι πολύ πιθανό η υψηλή ποιότητα των θεσμικών δομών της Κύπρου, *ceteris paribus*, να έχει συμβάλει αποφασιστικά στις προσπάθειες της χώρας να ανακάμψει, ταχύτερα απ' ό τι η

<sup>1</sup> Το IOBE υπολογίζει ότι η εκλογίκευση του ρυθμιστικού συστήματος των αγορών μπορεί να επιφέρει αύξηση του ΑΕΠ κατά 13,2 ποσοστιαίες μονάδες τα επόμενα πέντε χρόνια. Ανάλογοι μεγέθους εκτιμήσεις είχαν κάνει πολύ νωρίτερα το ΚΕΠΕ και ο ΟΟΣΑ.

Ελλάδα. Κατά τους συγγραφείς, η ποιότητα των θεσμών και των μηχανισμών διακυβέρνησης ήταν χειρότερη στην Ελλάδα τόσο πριν από την κρίση, όσο και κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Το θεσμικό πρόβλημα της Ελλάδας είναι μείζον. Σχετίζεται με την επιδίωξη διατηρήσιμης ανάπτυξης. Πιθανόν, η θεσμική αστάθεια συνυφαίνεται με τις βαθύτερες αξίες και πεποιθήσεις των ατόμων όπως η έλλειψη εμπιστοσύνης και σεβασμού στους άλλους, η πεποίθηση ότι η επιτυχία δεν εξαρτάται από την ατομική προσπάθεια κλπ. Και εδώ είναι η μεγάλη δυσκολία, γιατί αυτές οι αξίες διαμορφώνονται ιστορικά και δεν αλλάζουν από τη μια μέρα στην άλλη. Η ακαδημαϊκή έρευνα έχει υποδείξει ότι οι αξίες επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας τυπικών θεσμών. Η πολιτική, η εκπαίδευση, η δικαιοσύνη και η Δημόσια Διοίκηση προσφέρονται ως πεδία δοκιμασίας της υπόθεσης αυτής. Όμως αν από κάπου πρέπει να αρχίσουμε, δεν υπάρχει άλλη λύση από την εμπέδωση σταθερών θεσμών που δίνουν τα σωστά κίνητρα και περιορίζουν αποφάσεις προς όφελος λίγων και σε βάρος των πολλών.

### **Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί διακυβέρνησης**

Η Ευρωζώνη δεν ήταν έτοιμη να αντιμετωπίσει την κρίση. Το ευρώ υπήρξε μια μεγάλη θεσμική καινοτομία. Όμως είχε το ίδιο πρόβλημα που έχουν οι βιομηχανικές καινοτομίες, όπως η ανακάλυψη του αυτοκινήτου: τα πρώτα αυτοκίνητα δεν είχαν ζώνες ασφαλείας, ούτε αερόσακους. Επιπλέον, οι πρώτες κυκλοφορίες αυτοκινήτων δεν είχαν κανόνες οδικής κυκλοφορίας γιατί δεν γίνονταν ατυχήματα. Όταν αυτά ξεκίνησαν είτε γιατί υπήρχαν απρόσεκτοι οδηγοί, είτε γιατί δεν υπήρχε καλή σήμανση, οι χώρες φρόντισαν να διαμορφώσουν κανόνες. Δυστυχώς το ατύχημα έγινε στην ευρωπαϊκή περιφέρεια, στην Ελλάδα. Το 2012 οι ευρωπαίοι διαμόρφωσαν κανόνες, αλλά ήταν ήδη αργά.

### **3.5 Δικαιοσύνη και αποτελεσματικότητα**

Ενάμιση μήνα αφότου η Ελλάδα μπήκε στον τριμερή μηχανισμό δανειοδότησης, ο βασικός οικονομικός αναλυτής του ΔΝΤ, Ολιβιέ Μπλανσάρ και ο διευθυντής του ΔΝΤ για τη δημοσιονομικά, Κάρλο Κοταρέλι, δημοσίευσαν ένα κείμενο με τίτλο «Δέκα εντολές για τη δημοσιονομική προσαρμογή στις ανεπτυγμένες οικονομίες». Οι «Δέκα Εντολές» των δύο υψηλόβαθμων στελεχών του ΔΝΤ και, ειδικότερα η 6<sup>η</sup>, έγινε η αφορμή προκειμένου τρεις Έλληνες διαπρεπείς οικονομολόγοι να ξεκινήσουν μία έρευνα: αν η δικαιοσύνη στην δημοσιονομική προσαρμογή, εκτός από ηθική, είναι και πιο αποτελεσματική. Ο Βασίλης Ράπανος, η Γεωργία Καπλάνογλου και η Ιωάννα Μπαρδάκα, επιχείρησαν να διαπιστώσουν αν η κοινωνική δικαιοσύνη συνδέεται με την επιτυχία ενός δημοσιονομικού προγράμματος λιτότητας. Άλλωστε, η 6<sup>η</sup> εντολή των Μπλανσάρ-Κοταρέλι, ήταν σαφής: «Τα μέτρα προσαρμογής πρέπει να είναι δίκαια».

Έτσι, οι τρεις επιστήμονες ξεκίνησαν μία εμβριθή μελέτη και ανέλυσαν τα δεδομένα 29 χωρών του ΟΟΣΑ επί 40 χρόνια, δηλαδή από το 1971 ως το 2009. Και πράγματι, η έρευνά τους έδειξε ότι η 6<sup>η</sup> εντολή του ΔΝΤ ήταν σωστή: Το αν το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής είναι δίκαιο, το αν, δηλαδή, προστατεύονται οι πλέον ασθενέστεροι (και, εν τέλει, η κοινωνική συνοχή) από τη λιτότητα, αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχία της δημοσιονομικής προσαρμογής.

Μπορούμε να αναφέρουμε δύο μόνο χαρακτηριστικά παραδείγματα που πέτυχαν όπως εκείνα της Σουηδίας και της Φινλανδίας. Το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής που ακολούθησε η Σουηδία την περίοδο 1994-1997 (μετά από την τραπεζική κρίση των αρχών της δεκαετίας του '90) περιόρισε το δημόσιο έλλειμμα κατά πολλά δισεκατομμύρια κορώνες, περιελάμβανε όμως και το αντισταθμιστικό μέτρο της μείωσης του ΦΠΑ σε όλα τα τρόφιμα. Η Φινλανδία, μετά από μια σοβαρή οικονομική και τραπεζική κρίση στις αρχές της δεκαετίας του '90, υιοθέτησε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, που επίσης θεωρήθηκε εξαιρετικά πετυχημένο. Παρά τη μείωση των δημόσιων δαπανών σε πολλούς τομείς, οι χρηματικές κοινωνικές μεταβιβάσεις (όπως επιδόματα τέκνων, δαπάνες για προγράμματα ενεργών πολιτικών απασχόλησης, κλπ.) αυξάνονταν με 14% κάθε χρόνο».

### 3.6 Εξαγωγές

Ο Daniel Gross αλλά και άλλοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι ένας άλλος σημαντικός παράγοντας επιτυχίας του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής είναι ο βαθμός εξωστρέφειας της οικονομίας δηλαδή το ποσοστό των εξαγωγών στο ΑΕΠ. Στο διάστημα 2011-13 οι εξαγωγές αυξηθήκαν κατά 8,18% στην Ισπανία, κατά 10,3% στην Πορτογαλία και κατά 6,1% στην Ιρλανδία. Αντίθετα, οι ελληνικές εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών παρουσιάζουν την ίδια περίοδο μικρή αύξηση (περίπου 1,5%). Παρατηρήθηκε ότι η εστίαση σε πολιτικές λιτότητας με στόχο την επίτευξη βιώσιμου χρέους είναι από τη φύση της προβληματική σε οικονομίες με χαμηλό βαθμό εξωστρέφειας.

### 4. Συμπεράσματα: Τι απομένει να γίνει;

Σε μέσο- και μακροπρόθεσμη προοπτική το μείζον είναι οι προσδοκίες για τη διατηρησιμότητα των όσων έχουν επιτευχθεί και η επιστροφή σε μια ανάπτυξη διαρκείας. Διατηρησιμότητα και ανάπτυξη διαρκείας όμως εξαρτώνται από: (α) τη ρύθμιση του δημόσιου χρέους, (β) την ποιότητα των μεταρρυθμίσεων (που πρέπει να συνεχιστούν) (γ) την πολιτική σταθερότητα και (δ) τυχόν απότομες εξωτερικές διαταραχές.

Τέλος, η αναπόφευκτη εστίαση σε εκατοντάδες λεπτομέρειες σχετικά με το τι πρέπει να κάνουμε ή να μην κάνουμε απέστρεψε την προσοχή μας από τις εξελίξεις στην Ευρώπη. Και όμως,



το ελληνικό πρόβλημα είναι μέρος ενός ευρύτερου ευρωπαϊκού προβλήματος ανταγωνιστικότητας και δημοσιονομικής διακυβέρνησης ενώ οι εξελίξεις στην ΕΕ ευνοούν λύσεις που κάπως σχηματικά θα συνοψίζαμε ως εξής: Λιγότερη λιτότητα, περισσότερες και βαθύτερες μεταρρυθμίσεις συν ευρωπαϊκή «αλληλεγγύη» (κοινές πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη και απασχόληση). Δεν πρέπει να υποτιμούμε τις δυνατότητες μιας χώρας, που περιέρχεται σε δυσκολίες, να δανεισθεί από τον ΕΜΣ με ευνοϊκούς όρους και να αξιοποιήσει τα νέα εργαλεία της ΕΚΤ και της ΕΤΕπ.

### **Βιβλιογραφικές Αναφορές:**

- Arin Peren K.; Viera Chmelarova; Eberhard Feess; Ansgar Wohlschlegel (2011), “Why are corrupt countries less successful in consolidating their budgets?” *Journal of Public Economics*, 95 521-530.
- Alesina, Alberto και Ardagna, Silvia (2009) “Large changes in fiscal policies: Taxes versus spending”, NBER Working Paper No 15438.
- Giavazzi, Francesco & Marco Pagano, (1990). “Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries,” NBER Working Papers 3372.
- Gross, Daniel (2014), “What makes Greece special?” Project syndicate at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/daniel-gros-asks-why-the-greek-economy-remains-mired-in-recession>
- Kaufmann, Daniel, (2010) “Can corruption adversely affect public finances in industrialized countries?”, The Brookings Institution, April.
- Rapanos, Vassilis T. and Georgia Kaplanoglou (2014), “Governance, Growth and the Recent Economic Crisis: The Case of Greece and Cyprus” *Cyprus Economic Policy Review* 8(11), 3-34.
- Rapanos, Vassilis T. Georgia Kaplanoglou and Ioanna Bardakas “Does fairness matter for the success

\* Καθηγήτῃ Πανεπιστημίου Πελοποννήσου  
& Συντονιστῃ Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους  
στη Βουλή των Ελλήνων