



>>>>

στον προϋπολογισμό του και δημόσιο χρέος λιγότερο από το ένα τέταρτο του δικού μας σε σχέση με το εθνικό προϊόν; Πώς εξηγούνται οι γενναίες οικονομικές μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της ελεύθερης αγοράς στο πρώην Σοβιετικό μπλοκ;

Αυτές οι επιτυχίες απαιτούν εφευρετικότητα, ικανότητα και αποφασιστικότητα στο επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας. Αυτό σημαίνει «καλή διακυβέρνηση».

Δεύτερον, μια συγκεκριμένη πλευρά της «καλής διακυβέρνησης» αφορά τον ρόλο του κράτους σε μια σύγχρονη κοινωνία προσανατολισμένη στην οικονομία της αγοράς. Η κυριότερη υποχρέωση του κράτους σε μια σύγχρονη κοινωνία είναι να συρρικνωθεί, τόσο με την έννοια των δαπανών του όσο και των παρεμβάσεων του στην οικονομία και να βελτιώσει την ποιότητα του. Το κράτος έχει αποτύχει παντού στον κόσμο σαν επενδυτής και παραγωγός. Ο ρόλος του κράτους δεν είναι η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών ούτε καν σε μονοπωλιακές αγορές, ούτε η εξασφάλιση θέσεων εργασίας στο δημόσιο. Είναι η δημιουργία ενός σταθερού πλαισίου κανόνων όπου όλοι οι παίκτες - οι επιχειρήσεις, οι εργαζόμενοι, οι καταναλωτές, και οι εμπορικοί μας εταίροι - ενθαρρύνονται να εργαστούν όσο πιο εποικοδομητικά είναι δυνατόν για να συνεισφέρουν σε ανάπτυξη υψηλής ποιότητας, δηλαδή μόνιμη ανάπτυξη που σέβεται τα κοινά αγαθά, όπως το περιβάλλον, μειώνοντας συγχρόνως το βάρος που υφίστανται οι οικονομικά πιο ευάλωτοι.

Τρίτον, ποια είναι τα στοιχεία που συνθέτουν ένα τέτοιο πλαίσιο αρχών; Οι εμπειρίες διαφέρουν από χώρα σε χώρα, αλλά είναι εύκολο να διακρίνει κανείς τα κυριότερα στοιχεία μιας αποτελεσματικής στρατηγικής. Αυτά είναι έξι:

- ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, που θέτει ρεαλιστικούς στόχους δεδομένων των δυνατοτήτων της χώρας και καθορίζει την πολιτική που θα επιτύχει αυτούς τους στόχους, και η εμμονή στην πολιτική αυτή χωρίς παλινδρομήσεις
- εξυγίανση στα δημόσια οικονομικά και μείωση των κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία
- μια κεντρική τράπεζα αρκετά ανεξάρτητη από την κυβέρνηση, ώστε να εφαρμόζει μια νομισματική πολιτική που έχει σαν μοναδικό στόχο τη σταθερότητα των τιμών
- μια σειρά διαρθρωτικών αλλαγών, ώστε να βελτιωθεί η παραγωγικότητα σε όλους τους τομείς της οικονομίας, ιδιαίτερα εκεί όπου υπάρχουν κρατικά μονοπώλια
- μεγαλύτερο άνοιγμα της οικονομίας στις διεθνείς συναλλαγές, εμπορικές και επενδυτικές
- η παροχή ενός δικτύου ασφαλείας στα πιο ευάλωτα μέλη της κοινωνίας.

Αυτά τα έξι σημεία συνιστούν τη βασική agenda για υγιή οικονομική πολιτική. Αυτή η agenda έχει παράγει χειροπιαστές επιτυχίες σε κάθε είδους οικονομία ανά τον κόσμο. Η διεθνής εμπειρία δείχνει όμως επίσης ότι, ενώ είναι σαφές ότι υπάρχει σύγκλιση απόψεων πάνω στα στοιχεία που συνιστούν την ορθή οικονομική πολιτική, δεν είναι πάντα εύκολο η συναίνεση αυτή να μεταφραστεί σε συγκεκριμένη πολιτική.

Δύο τελευταίες παρατηρήσεις πριν αναφερθώ εκτενέστερα στην ελληνική οικονομία: Λέγεται συχνά ότι η ελληνική οικονομία είναι διαφορετική από τις άλλες και δεν πρέπει να συγκρίνεται με τη Λατινική Αμερική ή με χώρες του πρώην Σοβιετικού μπλοκ. Η ελληνική οικονομία δεν είναι διαφορετική. Οι νόμοι της οικονομίας είναι σαν τους νόμους της φυσικής: Ισχύουν παντού.

Τίθεται επίσης συχνά το ερώτημα: Ανάπτυξη πρώτα ή σταθεροποίηση πρώτα; Αυτό είναι ψευδοδilemma. Η σταθεροποίηση είναι προϋπόθεση για την ανάπτυξη. Δεν νοείται ανάπτυξη με υψηλά δημόσια ελλείμματα που τροφοδοτούν τον πληθωρισμό, απορροφούν σχεδόν το σύνολο των εγχώριων αποταμιευτικών πόρων και διατηρούν τα επιτόκια σε υψηλά επίπεδα. Δεν υπάρχει κανένα παράδειγμα χώρας που επέτυχε μόνιμη ανάπτυξη μέσα σε συνθήκες μακροοικονομικής αστάθειας.

ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΗ προϋπόθεση για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας είναι η μείωση των ελλειμμάτων και η σταθεροποίηση του δημοσίου χρέους. Ύστερα από την εκρηκτική αύξηση των ελλειμμάτων και του χρέους τη δεκαετία του 1980, το έλλειμμα μειώθηκε κατά το ήμισυ την τριετία 1991-93 με το σταθεροποιητικό πρόγραμμα που εφάρμοσε η κυβέρνηση και στηρίξε η Κοινότητα. Η ευθύρραχια και η διαφάνεια αποκαταστάθηκαν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Αποκαταστάθηκε η κερδοφορία των κρατικών τραπεζών που είχαν χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν σαν μέσο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής με την παροχή δανείων σε χρεοκοπημένες δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς. Το ασφαλιστικό σύστημα αναμορφώθηκε ώστε να γίνει βιώσιμο. Περιορίστηκε το κόστος λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών με τα ανώτατα όρια που τέθηκαν διά νόμου στη μισθοδοσία τους. Έγιναν σημαντικά βήματα για τη μείωση της φοροδιαφυγής με τη μηχανοργάνωση και τη διασφάλιση των στοιχείων. Επετεύχθηκαν πρωτογενή πλεονάσματα για πρώτη φορά ύστερα από δεκαετίες, ενώ οι δημόσιες δαπάνες επικεντρώθηκαν στις επενδύσεις υποδομής που ενισχύουν και τις ιδιωτικές επενδύσεις καθιστώντας τις πιο κερδοφόρες.

Αυτά όμως δεν αρκούν. Το χρέος της δεκαετίας του 1980 μας κάνει να τρέχουμε απλώς για να μένουμε επί τόπου. Οποιαδήποτε χαλάρωση των προσπαθειών δημοσιονομικής προσαρμογής δεν μεταθέτει απλώς το πρόβλημα στο μέλλον, αλλά το εντείνει, λόγω της συσσώρευσης δημοσίου χρέους. Όσο δηλαδή καθυστερεί η προσαρμογή, τόσο αυξάνεται η απαιτούμενη προσαρμογή, διότι η συσσώρευση χρέους αυξάνει τα πρωτογενή πλεονάσματα που απαιτούνται ώστε να καλυφθούν οι τόκοι χωρίς προσφυγή σε περαιτέρω δανεισμό. Δεν υπάρχει επομένως περιθώριο για χαλάρωση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Ταυτόχρονα με τη σταθεροποίηση, ο στόχος της πολιτικής ήταν η δημιουργία συνθηκών που επιτρέπουν την άμεση κινητοποίηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας σε όλους τους τομείς. Η κυβέρνηση εφάρμοσε ένα εκτεταμένο πρόγραμμα διαρθρωτικών αλλαγών, με επίκεντρο τη μείωση των κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία, τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου λειτουργίας των αγορών και τις επενδύσεις υποδομής. Η άρση των μονοπωλιακών προνομίων του δημοσίου είναι προϋπόθεση για την ανάπτυξη. Είναι, για παράδειγμα, αδιανόητο σε μια τουριστική χώρα σαν την Ελλάδα να έχουμε μόνο κρατικά καζίνο και μαρίνες! Η αγορά δεν επιζητεί νέα επενδυτικά κίνητρα, αλλά άρση των αντικινήτρων που δημιουργούν η πολυνομία, ο κρατικός παρεμβατισμός στη λειτουργία των αγορών και οι δαιδαλώδεις διαδικασίες που αυτός συνεπάγεται. Τα εμπόδια αυτά αποτελούν τροχοπέδη στις επενδύσεις και στην ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα, επομένως η κατάργησή τους αποτελεί κατ'εξοχήν αναπτυξιακή πολιτική.

Αποφασιστική για τις διαρθρωτικές αλλαγές και την ανάπτυξη είναι η πρόδος της αποκρατικοποίησης. Το όφελος για την οικονομία δεν είναι κυρίως ταμειακό. Είναι η αποδέσμευση οικονομι-

κών πόρων από δραστηριότητες που προσφέρουν στο κοινωνικό σύνολο λιγότερα απ' ό,τι ο ιδιωτικός τομέας, με αποτέλεσμα την αύξηση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών. Έχοντας χάσει την επαφή με τον πελάτη και την έννοια του ανταγωνιστικού κόστους, κρατικές επιχειρήσεις απομυζούν τα χρήματα τα φορολογούμενων χωρίς ελπίδα εξυγίανσης. Οι μνες δημόσιες επιχειρήσεις στην Ελλάδα που δίνουν κέρδη, δηλαδή ο ΟΤΕ, η ΔΕΗ, η Βιομηχανία Ζάχαρης, τα καταστήματα Αφορολογητών ειδών τα Ελληνικά Διυλιστήρια και τα καζίνα δείχνουν αυτά τα κέρδη όχι, φυσικά, επειδή έχουν ξεπεράσει τη δημοσιονομική νοσοτροπία αλλά επειδή τυγχάνουν μονοπωλιακών προνομίων και κρατικής στήριξης. Για παράδειγμα, η επανάπαυση του ΟΤΕ στο μονοπωλιακό του καθεστώς οδήγησε στην κίσητη ποιότητα των τηλεπικοινωνιών μας. Είναι πολύ αμφίβολο ότι οι επιχειρήσεις αυτές θα επιδίωκαν αν ο ανταγωνισμός ήταν ελεύθερος.

Την περίοδο 1990-93 και ιδιαίτερα τα δύο τελευταία χρόνια, σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στις διαρθρωτικές αλλαγές και στην αποκρατικοποίηση. Καταργήθηκαν οι έλεγχοι τιμών και συναλλαγματός, απελευθερώθηκε το τραπεζικό σύστημα και καταργήθηκε μία σειρά από ρυθμίσεις που περιορίζαν τον ανταγωνισμό. Οι φορολογικοί συντελεστές μειώθηκαν σημαντικά και καταργήθηκε ο ειδικός φόρος τραπεζικών εργασιών ώστε να μειωθεί το κόστος δανεισμού των επιχειρήσεων. Εκσυγχρονίστηκε το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της κεφαλαιαγοράς και του τραπεζικού συστήματος. Πολύς βιομηχανικές επιχειρήσεις ιδιωτικοποιήθηκαν ενώ άλλες ρευστοποιήθηκαν ώστε να μην απορροφούν πολύτιμους πόρους που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν αλλού πιο αποδοτικά. Δημιουργήθηκε το πλαίσιο για τη συμμετοχή ιδιωτών σε τομείς που ήταν μονοπώλια του δημοσίου, όπως η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες. Μεγάλα έργα προχώρησαν με αυτοχρηματοδότηση από τον ιδιωτικό τομέα, όπως το αεροδρόμιο των Σπώνων, εξοικονομώντας περιορισμένους δημόσιους πόρους.

Η οικονομική πολιτική που ακολουθήθηκε την περίοδο 1990-93 έχει βελτιώσει την αποδοτικότητα και τις προοπτικές ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Αυτό είναι ήδη εμφανές: Για πρώτη φορά από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, ο ρυθμός ανάπτυξης ξεπέρασε τον μέσο όρο της Κοινότητας αυτή την περίοδο ενώ συγχρόνως ο πληθωρισμός άρχισε να συγκλίνει με αυτό της Κοινότητας. Ξεκίνησε έτσι η πραγματική και ονομαστική σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας με την υπόλοιπη Κοινότητα.

ΤΟ ΟΡΑΜΑ της κυβερνήσεως εκείνης της περιόδου ήταν να γίνει η Ελλάδα χώρα όπου η σκληρή δουλειά ανταμειβείται επάξια και όπου η πρωτοβουλία και η δημιουργικότητα είναι η μόνη βάση για οικονομική και κοινωνική πρόοδο. Ο ενδιάμεσος στόχος για την επίτευξη αυτού του οράματος ήταν η απελευθέρωση των υγιών δυνάμεων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, με τη συρρίκνωση του δημοσίου τομέα και τη δημιουργία ενός πλαισίου θεσμών που ευνοεί την ανάληψη επιχειρηματικών κινδύνων και την ταχεία προσαρμογή της παραγωγής σε αλλαγές των συνθηκών της αγοράς. Τα μέσα πολιτικής ήταν η μακροοικονομική ιεθαρξία και οι διαρθρωτικές αλλαγές. Η επιτυχία της πολιτικής αυτής είναι κρίσιμης σημασίας για την επίτευξη μόνιμης οικονομικής ανάπτυξης και για τον στόχο της Ελλάδας να είναι στην πρώτη ταχύτητα της Ενωμένης Ευρώπης.

Ποιες είναι οι συγκεκριμένες δυσκολίες στις οποίες σκόνηταμε η εφαρμογή αυτής της πολιτικής στην Ελλάδα; Ασφαλώς όχι στην ιδεολογική αντιπαράθεση μεταξύ δεξιάς και αριστεράς. Σκόνηταμε

στην αντιπαράθεση μεταξύ των δυνάμεων του εκσυγχρονισμού και των οργανωμένων συμφερόντων. Πίσω από κάθε αντίδραση στην αποκρατικοποίηση και στην απελευθέρωση των αγορών κρύβεται κάποιο συμφέρον. Προμηθευτές που δεν επιζητούν την ένταση του ανταγωνισμού, πελάτες που δεν θέλουν να χάσουν την προνομιακή τους πρόσβαση στην αγορά, συντεχνιακά συμφέροντα που εμποδίζουν κάθε αναπτυξιακή προσπάθεια προκειμένου να διατηρήσουν τα προνόμιά τους, πολιτικοί που θέλουν να διατηρήσουν τη δυνατότητα διορισμού των ψηφοφόρων τους σε κρατικές επιχειρήσεις, διοικητικά συμβούλια που θέλουν να παραμείνουν στις θέσεις που τους διόρισε το δημόσιο, είναι κλασικά παραδείγματα συμφερόντων που αντιδρούν στην αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος εφ' όσον αφορά τους ίδιους.

Αλλά και στην απελευθέρωση των αγορών από κρατικές παρεμβάσεις η κυβέρνηση συγκρούστηκε με κατεστημένα συμφέροντα και νοοτροπίες. Η άρση των περιορισμών στην είσοδο στις αγορές και στα επαγγέλματα είναι θετική για όσους είναι απέναντί και αρνητική για όσους είναι μέσα και θέλουν να προστατευτούν από τον ανταγωνισμό. Παράδειγμα οι αντιδράσεις που συνάντησε η προηγούμενη κυβέρνηση στην άρση των κρατικών μονοπωλίων στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και στις τηλεπικοινωνίες. Άλλο παράδειγμα η απελευθέρωση μιας σειράς επαγγελμάτων, όπως οι ορκωτοί λογιστές, οι αρτοποιοί και οι εμπορικοί αντιπρόσωποι. Τρίτο παράδειγμα η απελευθέρωση του ωραρίου των καταστημάτων, που σημαίνει ένταση του ανταγωνισμού, ευνοώντας τα μεγάλα καταστήματα που μπορούν να έχουν πολλές βάρδιες, αλλά και μείωση του κόστους διανομής των προϊόντων προς όφελος των καταναλωτών.

Το ερώτημα δεν είναι αν οι θεσμικές αλλαγές που εντείνουν τον ανταγωνισμό είναι προς όφελος της οικονομίας. Αυτό είναι προφανές. Οι χώρες που είναι οι πιο ανταγωνιστικές διεθνώς είναι οι χώρες με έντονο ανταγωνισμό στην ίδια τους την αγορά. Το πρόβλημα στην εφαρμογή παρόμοιων θεσμικών αλλαγών είναι ποιος κερδίζει και ποιος χάνει από αυτές. Αυτοί που χάνουν είναι συνήθως τα οργανωμένα συμφέροντα που έχουν τη δυνατότητα να επηρεάσουν πολιτικές αποφάσεις, ενώ αυτοί που κερδίζουν είναι ακριβώς αυτοί που δεν είναι οργανωμένοι και δεν έχουν πολιτική δύναμη, όπως για παράδειγμα οι καταναλωτές. **Κυβερνήσεις που ενδίδουν εύκολα στα οργανωμένα συμφέροντα δεν συνεισφέρουν στην ανάπτυξη της οικονομίας της χώρας τους.**

ΠΟΙΕΣ είναι σήμερα οι επιλογές οικονομικής πολιτικής και ποιες οι συνέπειες των επιλογών;

Η οικονομία βρίσκεται σήμερα σε μια κρίσιμη καμπή. Παρ' όλη την πρόοδο που έχει συντελεστεί την τελευταία τριετία, η οικονομική κατάσταση παραμένει εύθραυστη. Το υψηλό δημόσιο χρέος και τα ελλείμματα δημιουργούν σημαντικές αβεβαιότητες, ιδιαίτερα σε ένα διεθνές περιβάλλον ύφεσης και συναλλαγματικών διαταραχών. Οποιαδήποτε αντιστροφή στην οικονομική πολιτική θα υπονόμει την εμπιστοσύνη και θα απειλούσε την πρόοδο που έχει επιτευχθεί. Αν ανακοπεί η πορεία μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος είναι βέβαιο ότι τα επιτόκια θα αυξηθούν και ότι η ύφεση θα ενταθεί. Η ανάκαμψη προϋποθέτει, επομένως, διατήρηση της εμπιστοσύνης που έχει δημιουργηθεί.

Η διατήρηση της εμπιστοσύνης των αγορών στην οικονομική πολιτική είναι πολύ πιο σημαντική σήμερα απ' ό,τι ήταν πριν τρία χρόνια. Το οικονομικό

περιβάλλον έχει αλλάξει αισθητά. Οι συναλλαγματικοί περιορισμοί έχουν καταργηθεί. Το τραπεζικό σύστημα δεν έχει πλέον καμιά υποχρέωση να χρηματοδοτεί τα ελλείμματα του δημοσίου. Σήμερα σχεδόν το σύνολο του δημοσιονομικού ελλείμματος χρηματοδοτείται με πώληση ομολόγων στη μη τραπεζική αγορά, δηλαδή στο ευρύ κοινό. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, οποιαδήποτε αβεβαιότητα ως προς την σταθερότητα της συναλλαγματικής ισοτιμίας, η οποιαδήποτε προσπάθεια μείωσης των επιτοκίων με διοικητικά μέτρα, είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσει σε εκροή κεφαλαίων και θα δυσχεράινει τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων. Οι τάσεις αυτές έχουν ήδη αρχίσει να διαφαίνονται από την πρόσφατη μείωση των συναλλαγματικών διαθεσίμων και τη δυσκολία διάθεσης τίτλων του δημοσίου στην αγορά.

Το συμπέρασμα είναι ότι δεν υπάρχουν μαγικές λύσεις. Ο πληθωρισμός δεν μειώνεται με συμφωνίες κυρίων αλλά με τη μείωση των ελλειμμάτων. Τα ελλείμματα δεν μειώνονται με ευχολόγια αλλά με μέτρα που ασφαλώς θα δυσχεράνουν μια μερίδα των ψηφοφόρων. Όπως σήμερα αναναρρίζει επί τέλους ο κ. Ανδρέας Παπανδρέου, η αγορά εκδικείται όταν οι κυβερνήσεις παίρνουν διοικητικά μέτρα για τη μείωση του πληθωρισμού και των επιτοκίων. Μόνη λύση για την εξυγίανση και ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας είναι η συνέχιση της πολιτικής σταθεροποίησης και διαρθρωτικών αλλαγών που ξεκίνησε η προηγούμενη κυβέρνηση. Κάθε πειραματισμός με εναλλακτικές λύσεις θα οδηγήσει σε αύξηση του χρέους που θα καταστήσει δυσκολότερη την προσαρμογή, που τελικά αναπόφευκτα θα χρειαστεί, ενώ θα χαθεί πολύτιμος χρόνος στην πορεία σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας με την υπόλοιπη Κοινότητα. □