

ΔΙΛΗΜΜΑΤΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΑΠΟ ΤΑ ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (1985-87 ΚΑΙ 1991-93) ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ (1994-99)

Παναγιώτης Λιαργκόβας, επίκ. καθηγητής στο
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Βασίλης Πατρώνης, επίκ. καθηγητής στο
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Πατρών

1. Εισαγωγή

Οι πολιτικές οικονομικής σταθεροποίησης συνήθως επιδιώκονται μέσω της περιστολής της ζήτησης και έχουν ως στόχο τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, προκειμένου να δημιουργηθούν προϋποθέσεις σταθερής ανάπτυξης και βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου. Η επιτυχία τους ή όχι οφείλεται σε μια σειρά παράγοντες, που στη συνέργειά τους δημιουργούν (ή αντίστοιχα αδυνατούν να δημιουργήσουν) τις ευνοϊκές προϋποθέσεις, που είναι απαραίτητες για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

Ποιοι είναι, όμως, οι παράγοντες επιτυχίας ενός σταθεροποιητικού προγράμματος; Ποια είναι η σχέση στόχων σταθεροποίησης και μέσων οικονομικής πολιτικής; Ποιος είναι ο ρόλος των προσδοκιών, της πολιτικής αξιοπιστίας και της εμπιστοσύνης στην κυβερνητική πολιτική; Τι ρόλο παίζουν οι διαρθρωτικές πολιτικές για την απελευθέρωση των παραγωγικών πόρων της οικονομίας και τη μείωση των στρεβλώσεων που δημιουργούνται από τις διοικητικές παρεμβάσεις στην ελεύθερη κυκλοφορία των αγορών αγαθών, υπηρεσιών, εργασίας και κεφαλαίου; Σε τι βαθμό εξωτερικοί παράγοντες, όπως τα υψηλά επιτόκια, η αδύναμη εξωτερική ζήτηση και η διεθνής ύφεση, επηρεάζουν την επιτυχή έκβαση ενός προγράμματος; Σε τι βαθμό, τέλος, εσωτερικοί παράγοντες, όπως οι κοινωνικές αντιδράσεις, οι απεργίες, η αντιπολίτευση και ο Τύπος, επηρεάζουν την επιτυχία ενός σταθεροποιητικού προγράμματος; Στόχος της μελέτης αυτής είναι η συγκριτική ανάλυση των διλημμάτων που αντιμετώπισε η ελληνική οικονομική πολιτική σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους (Σταθεροποιητικά Προγράμματα 1985-87 & 1991-93 και Πρόγραμμα Σύγκλισης 1994-99), κατά τις οποίες εφαρμόστηκαν συστηματικές προσπάθειες σταθεροποίησης της οικονομίας.

2. Το Σταθεροποιητικό Πρόγραμμα 1985 - 1987

Από τις αρχές της δεκαετίας του '70, η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα ήταν επεκτατική. Η πολιτική δημόσιων δαπανών ευνοούσε την ταχύρρυθμη επέκταση του δημόσιου

τομέα, την αναδιάρθρωση των δημόσιων δαπανών υπέρ των καταναλωτικών τρεχουσών δαπανών, τη μείωση (της ροπής) για αποταμίευση του Δημοσίου, και την αλλαγή της σύνθεσης των δημόσιων επενδύσεων σε βάρος των έργων υποδομής¹. Ο δημόσιος τομέας διογκώθηκε περισσότερο με κρατικοποιήσεις μεγάλων επιχειρήσεων, όπως της Ολυμπιακής Αεροπορίας, των Ναυπηγείων Σκαραμαγκά, των Διυλιστηρίων Ασπροπύργου, του Ηλεκτρικού Σιδηροδρόμου και της Εμπορικής Τράπεζας².

Η μεταφορά πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα και η διάθεσή τους, στη συνέχεια, για καταναλωτικούς σκοπούς είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της συνολικής αποταμίευσης και επένδυσης. Η αδυναμία αύξησης των φορολογικών εσόδων, σε αναλογία με τις δαπάνες, είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μεγάλων ελλειμμάτων, που για να χρηματοδοτηθούν, το κράτος αύξησε την προσφορά χρήματος, δημιουργώντας έτσι τεράστιες πληθωριστικές πιέσεις. Η συμπίεση των πληθωριστικών πιέσεων γινόταν με αυστηρούς ελέγχους τιμών, ιδίως στα γεωργικά προϊόντα, όταν οι διεθνείς τιμές σε είδη διατροφής ανέβαιναν και ήταν περίπου διπλάσιες από τις εσωτερικές, με αποτέλεσμα τη μείωση της παραγωγής και την επί πλέον ένταση των πληθωριστικών πιέσεων.

Οι εξελίξεις αυτές συνεχίστηκαν και στη δεκαετία του '80, σημειώνοντας απογοητευτικές επιδόσεις. Ο μέσος όρος του ετήσιου ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ στην Ελλάδα ήταν 1,6% περίπου κατά τη διάρκεια της δεκαετίας. Την ίδια περίοδο ο μέσος ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ στις χώρες της Κοινότητας ήταν 2,17%, ενώ στο σύνολο του ΟΟΣΑ 2,8%. Ο πληθωρισμός κυμάνθηκε σε επίπεδα από τριπλάσια έως πενταπλάσια του μέσου πληθωρισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τον ΟΟΣΑ. Έτσι, ο μέσος ετήσιος πληθωρισμός στην Ελλάδα ήταν 18,7% περίπου, συγκρινόμενος με 6,9% στην Κοινότητα και 5,5% στον ΟΟΣΑ. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν στην Ελλάδα -5,2% περίπου, στην Κοινότητα 0,1% και στον ΟΟΣΑ -0,7%. Τέλος, η μέση ετήσια αύξηση των ελληνικών ιδιωτικών πάγιων επενδύσεων (χωρίς κατοικίες) ήταν 0,69 (3,8% στην Κοινότητα και 4,3% στον ΟΟΣΑ)³.

Ο γιγαντισμός του δημόσιου τομέα με την εθνικοποίηση πλήθους προβληματικών επιχειρήσεων δημιούργησε τεράστια γραφειοκρατία, ενώ η αναποτελεσματική διοίκηση, οι πολλαπλασιασμοί των κρατικών παρεμβάσεων, η νόθευση του ανταγωνισμού και η πελατειακή σχέση ανάμεσα σε κράτος και πολίτες λειτούργησαν ως τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Παράλληλα, η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η επιδείνωση του εξωτερικού οικονομικού περιβάλλοντος στις αρχές της δεκαετίας του '80 απαιτούσαν δραστική βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων. Αντίθετα όμως, οι υψηλοί ρυθμοί πληθωρισμού σε συνδυασμό με μια συναλλαγματική πολιτική που οδηγούσε στην υπερτίμηση της δραχμής, είχαν ως αποτέλεσμα

1. Για περισσότερα στοιχεία (από το 1963-1978) βλ. Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, *Δημόσιες Δαπάνες και Πληθωρισμός*, Αθήνα 1979.

2. Είναι χαρακτηριστική η ρήση του τότε υπουργού της Νέας Δημοκρατίας, Ευάγγελου Αβέρωφ, που έλεγε ότι το μόνο που έχει απομείνει για να κρατικοποιησει το ΠΑΣΟΚ εάν κέρδιζε, όπως και κέρδισε, τις εκλογές του 1981, ήταν τα ταξί (*Το Βήμα*, 9 Αυγούστου 1992).

3. Βλ. OECD *Economic Outlook*, 48 (1990), σσ. 175-97.

την επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας και τη διεύρυνση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, που το 1985 έφτανε το 10% περίπου του ΑΕΠ.

Η σοσιαλιστική κυβέρνηση προσπάθησε να συγκρατήσει τις δυσμενείς αυτές εξελίξεις αναλαμβάνοντας την εκπόνηση και εφαρμογή ενός διетούς προγράμματος σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας. Η σταθεροποιητική προσπάθεια του 1985, ωστόσο, διακόπηκε απότομα, ταυτόχρονα με την παύση του τότε υπουργού Εθνικής Οικονομίας και βασικού εμπνευστή του προγράμματος Κώστα Σημίτη. Οι συγκρατημένες δημοσιονομικές, νομισματικές και εισοδηματικές πολιτικές της διетίας 1986-87 γρήγορα αντικαταστάθηκαν με τις επεκτατικές πολιτικές της διетίας 1988-89.

2.1. Στόχοι και μέσα σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας

Τον Οκτώβριο του 1985 η σοσιαλιστική κυβέρνηση του Α. Παπανδρέου ανακοίνωσε το διетές πρόγραμμα σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας. Η εκπόνηση από την ελληνική κυβέρνηση του προγράμματος σταθεροποίησης σχολιάστηκε ευρύτατα από το διεθνή Τύπο⁴, χαρακτηρίστηκε δε ορόσημο από τον ΟΟΣΑ⁵. Για πρώτη φορά στη μεταπολεμική ιστορία ο ελληνικός πληθυσμός, ο οποίος μέχρι τότε είχε συνηθίσει σε ραγδαίες αυξήσεις του βιοτικού του επιπέδου, έπρεπε να υποβληθεί σε άμεσες και δραστηκές θυσίες. Ήταν επίσης η πρώτη φορά μετά το 1974 που σημειώθηκε λειτουργική ανακατανομή του εισοδήματος, υπέρ των κερδών και εις βάρος των μισθών.

Οι βασικότεροι στόχοι του προγράμματος σταθεροποίησης αφορούσαν τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, ώστε να μειωθεί το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών, και τη μείωση του πληθωρισμού και των δημόσιων ελλειμμάτων⁶.

Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ κατάφερε, μέσω της υποτίμησης της δραχμής (έναντι των άλλων νομισμάτων) και της σφιχτής εισοδηματικής πολιτικής, να επιτύχει τους στόχους βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, περιορισμού του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών και –μερικά– της μείωσης του πληθωρισμού. Αντίθετα, οι «συσταλτικές» δημοσιονομι-

4. Η *Le Monde* (24.11.1985) έγραφε πως «η γιορτή τελείωσε, έφτασε η ώρα της αλήθειας για τον ελληνικό σοσιαλισμό», ενώ οι *Financial Times* (24.11.1985) έγραφαν πως «έφτασε η ώρα του καθηγητή Παπανδρέου».

5. Βλ. OECD, *Economic Surveys, Greece* (1987), σελ. 8.

6. Αναλυτικότερα, οι στόχοι του προγράμματος σταθεροποίησης ήταν:

- α) Μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών από 3,2 δισ. δολάρια το 1985 (9,8% του ΑΕΠ) σε 1,7 δισ. δολάρια το 1986 και 1,25 δισ. δολάρια το 1987.
- β) Μείωση του πληθωρισμού από 25% το 1985 στο 16% το 1986 και στο 10% το 1987.
- γ) Μείωση των καθαρών δανειακών αναγκών του Δημοσίου κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες μέσα σε δύο χρόνια. Δηλαδή, από 17,6% του ΑΕΠ το 1985 να μειωθούν σε 13,6% (1,7 δισ. δολ.) και 9,6% (1,25 δισ. δολ.) τα έτη 1986 και 1987 αντίστοιχα. Η μείωση του ελλείμματος θα οδηγούσε στη σταθεροποίηση του εξωτερικού δημόσιου χρέους.
- δ) Μείωση της προσφοράς χρήματος με την ευρεία έννοια (M3) κατά 15%.
- ε) Αναδιανομή των παραγωγικών πόρων από την εγχώρια κατανάλωση –ιδιωτική και δημόσια– στις επενδύσεις και στις εξαγωγές.

κές και νομισματικές πολιτικές δεν κατάφεραν να μειώσουν τα δημόσια ελλείμματα και το ρυθμό αύξησης της προσφοράς χρήματος.

Η Τράπεζα της Ελλάδος *υποτίμησε* κατά 15% τη δραχμή (έναντι των άλλων νομισμάτων) πριν από την εφαρμογή του σταθεροποιητικού προγράμματος, τον Οκτώβριο του 1985. Στη συνέχεια, οι νομισματικές αρχές, προκειμένου να ανακόψουν φαινόμενα εκροής κεφαλαίων⁷, έκαναν γνωστό ότι στο εξής η συναλλαγματική ισοτιμία θα ακολουθούσε πορεία διολίσθησης με ετήσιους ρυθμούς που θα εξασφάλιζαν τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας στα επίπεδα του Οκτωβρίου του 1985.

Με την υποτίμηση οι νομισματικές αρχές μιας χώρας στοχεύουν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, στην τόνωση της εγχώριας παραγωγής και την αύξηση των εξαγωγών. Βέβαια, για να είναι αποτελεσματική η υποτίμηση πρέπει να γίνεται ξαφνικά. Διαφορετικά δεν έχει καμιά επίδραση στην ανταγωνιστικότητα και στις εξαγωγές λόγω της προεξόφλησής της στους μισθούς και τις τιμές. Υποστηρίζεται συχνά η άποψη ότι τα οφέλη της υποτίμησης είναι βραχύβια: μολονότι βελτιώνεται προσωρινά η ανταγωνιστικότητα και το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών, η διαιώνιση των διαφορών πληθωρισμού δεν έχει καμιά επίδραση στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Αμφισβητείται επίσης και το μέγεθος των ωφελειών στην ανταγωνιστικότητα από την υποτίμηση. Σύμφωνα με τον καθηγητή Αλογοσκούφη⁸, για κάθε δέκα ποσοστιαίες μονάδες υποτίμησης, η μέγιστη αύξηση της ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα είναι μόνο 3,3%, με παγωμένους τους ονομαστικούς μισθούς. Εάν υπάρχει Αυτόματη Τιμαριθμική Αναπροσαρμογή (ΑΤΑ), τότε δεν υπάρχουν οφέλη στην ανταγωνιστικότητα. Η ύπαρξη της ΑΤΑ δημιουργεί τεράστιες δυσκολίες για την αποτελεσματικότητα, αλλά και την ανεξαρτησία των μέσων. Οι υψηλότερες τιμές των εισαγόμενων προϊόντων λόγω υποτίμησης μεταφέρονται εξ ολοκλήρου σε υψηλότερους μισθούς, με αποτέλεσμα να αυξάνεται το κόστος εργασίας αναλογικά με την υποτίμηση, εξανεμίζοντας έτσι την αρχική βελτίωση στην ανταγωνιστικότητα.

Συνεπώς, η σφιχτή *εισοδηματική πολιτική*⁹ ήταν απαραίτητο συμπλήρωμα της υποτίμησης. Εκφράστηκε κυρίως με την τροποποίηση της Αυτόματης Τιμαριθμικής Αναπροσαρμογής και την αναπροσαρμογή των αγροτικών τιμών σε χαμηλότερα επίπεδα από το ρυθμό πληθωρισμού.

Η αναπροσαρμογή των ονομαστικών αμοιβών που προέκυψε από την τροποποιημένη ΑΤΑ από 1.1.1986 έγινε με βάση την *προβλεπόμενη* εξέλιξη των τιμών στο επόμενο τετράμηνο (και όχι με βάση τον πληθωρισμό που σημειώθηκε στο προηγούμενο τετράμηνο). Επίσης έγινε αφαίρεση από την προσδοκώμενη αύξηση του δείκτη τιμών καταναλωτή της επίπτωσης του εισαγόμενου πληθωρισμού. Ανώτατο ποσοστό αύξησης των αποδοχών για τους μισθωτούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα ορίστηκε εκείνο που

7. Ταυτόχρονα επιβλήθηκαν και περιορισμοί στις εισαγωγές.

8. Βλ. Alogoskoufis, George, S., «Competitiveness, Wage Adjustment and Macroeconomic Policy in the Dependent Economy: The Case of Greece», *Greek Economic Review*, Vol. 12, 1 (June 1990), σσ. 15-57.

9. Η εισοδηματική πολιτική του 1985, σε αντίθεση με την τρέχουσα εισοδηματική πολιτική, κάλυπτε τόσο τον ιδιωτικό όσο και τον δημόσιο τομέα.

προέκυπτε από την τροποποιημένη ΑΤΑ. Τέλος, αποφασίστηκε να μη χορηγηθεί ΑΤΑ την 1.1.1986 στους μισθωτούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, των οποίων οι συνολικές ακαθάριστες μηνιαίες αποδοχές ήταν την 31.12.85 μεγαλύτερες από 150.000 δρχ.

Η *δημοσιονομική πολιτική* δεν έπαιξε πρωτεύοντα ρόλο στη σταθεροποιητική προσπάθεια του 1985. Στόχευε στη συγκράτηση του ρυθμού αύξησης των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού και στην παράλληλη αύξηση των φορολογικών εσόδων από την πάταξη της φοροδιαφυγής. Η μείωση των δαπανών επιχειρήθηκε με το συστηματικό έλεγχο των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών με σκοπό τον περιορισμό των ελλειμμάτων τους, με συμπίεση των δαπανών λειτουργίας τους και με βαθμιαία αναπροσαρμογή των τιμολογίων τους. Έγιναν επίσης προσπάθειες για τον περιορισμό των προσλήψεων στο ελάχιστο δυνατό (χωρίς όμως να υπάρχει συγκεκριμένος ποσοτικός στόχος) και τη μείωση των επιδοτήσεων των επιτοκίων των τραπεζικών καταθέσεων.

Η αύξηση των εσόδων επιδιώχθηκε, πρώτον, με την κατάργηση των φορολογικών απαλλαγών που είχαν δοθεί σε διάφορες κατηγορίες φορολογουμένων, όπως στους βουλευτές, τους ηθοποιούς, τους ποδοσφαιριστές, τους δημοσιογράφους, τους συγγραφείς, τους ναυτικούς κ.λπ.· δεύτερον, με την ποινικοποίηση της φορολογικής απάτης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, καθώς και την ποινικοποίηση της μη απόδοσης στο Δημόσιο παρακρατούμενων φόρων· και, τρίτον, με την επιβολή έκτακτης εισφοράς στα κέρδη των επιχειρήσεων, τα οποία προέκυψαν από ισολογισμούς που έκλεισαν μετά τις 30.12.1984. Με τα τρία τελευταία μέτρα η κυβέρνηση του Α. Παπανδρέου στόχευε επίσης στη δικαιότερη κατανομή των βαρών ανάμεσα στις βασικές ομάδες (μισθωτοί, αγρότες, ελεύθεροι επαγγελματίες, βιομήχανοι) της ελληνικής κοινωνίας.

Η *νομισματική πολιτική*, τέλος, αφορούσε κυρίως την εκλογίκευση της διάρθρωσης των επιτοκίων, με την καθιέρωση κατώτατου επιτοκίου χορηγήσεων για τα βραχυπρόθεσμα δάνεια κατά μία μονάδα υψηλότερου από το επιτόκιο των καταθέσεων ταμειοτηρίου στις εμπορικές τράπεζες.

2.2. Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του Σταθεροποιητικού Προγράμματος του 1985

Το πρόγραμμα σταθεροποίησης βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στο ρόλο της υποτίμησης και της εισοδηματικής πολιτικής. Όμως, το πρόγραμμα του 1985 εφαρμόστηκε μέσα σ' ένα μακροοικονομικό περιβάλλον νομισματικής αστάθειας, στο οποίο οι οικονομικές μονάδες λειτουργούσαν με αβεβαιότητες αναφορικά με τους «κανόνες του παιγνιδιού».

Οι προσπάθειες σταθεροποίησης εφαρμόστηκαν σε μια περίοδο όπου ταυτόχρονα έδρασαν πολλοί εξωγενείς παράγοντες, τόσο εντός, όσο και εκτός Ελλάδος, που τελικά επηρέασαν, θετικά ή αρνητικά, την έκβασή του. Συγκεκριμένα, οι μεγάλες μειώσεις της τιμής της πετρελαίου και των επιτοκίων συνέβαλαν στη βελτίωση του ισοζυγίου πληρωμών, ενώ η εφαρμογή από 1.1.1987 του ΦΠΑ είχε αρνητική επίδραση στον τιμάρημο. Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα γνώρισε *επιτυχία* κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του. Αντίθετα, κατά το δεύτερο έτος υπήρξαν σημαντικές *αποκλίσεις* στόχων και πραγματικότητας, ιδίως όσον αφορά το ρυθμό πληθωρισμού και τα δημόσια ελλείμματα.

Η αύξηση του ΑΕΠ κατά την εφαρμογή του διετούς προγράμματος σταθεροποίησης δεν ήταν καθόλου ικανοποιητική. Το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 1,4% το 1986, ενώ μειώθηκε κατά 0,5% το 1987¹⁰. Η μείωση του ΑΕΠ προς το τέλος του σταθεροποιητικού προγράμματος οφείλεται κατά το μεγαλύτερο μέρος στις ιδιωτικές επενδύσεις, ο συνολικός όγκος των οποίων μειώθηκε το 1986 κατά 6,2%, και το 1987 κατά 8,7%. Μόνο μετά τη διακοπή του προγράμματος, το 1988, επήλθε αύξηση επενδύσεων κατά 8,8% και του ΑΕΠ κατά 4% περίπου¹¹. Συνεπώς, η σταθεροποίηση δεν συνδυάστηκε με ανάπτυξη, αλλά προηγήθηκε αυτής. Η σφιχτή εισοδηματική πολιτική οδήγησε στη δραστική μείωση της αγοραστικής δύναμης των μισθωτών, που με τη σειρά της δημιούργησε ύφεση. Μόνο μετά τη βελτίωση των βασικών μακροοικονομικών δεικτών μπόρεσε η οικονομία να αναπτυχθεί.

Ένας από τους βασικότερους στόχους του προγράμματος, το έλλειμμα *τρεχουσών συναλλαγών*, μειώθηκε αισθητά, ευνοούμενο από τους περιορισμούς των εισαγωγών, από την πτώση της τιμής του δολαρίου και από το δάνειο που πήρε η Ελλάδα από την Κοινότητα. Έτσι, το 1986 διαμορφώθηκε σε 1,7 δισ. δολάρια, δηλαδή από 9,8% του ΑΕΠ το 1985 σε 4,5% το 1986. Το 1987 περιορίστηκε σε 1,2 δισ. δολάρια¹², δηλαδή 2,6% του ΑΕΠ, το μικρότερο ποσοστό από το 1978, μια βελτίωση κατά 7,2 ποσοστιαίες μονάδες από το 1985. Ο στόχος του *πληθωρισμού* επιτεύχθηκε μόνο κατά την πρώτη χρονιά εφαρμογής του προγράμματος. Έτσι ο πληθωρισμός μειώθηκε στο 16,9% το 1986 από 25% το 1985. Το 1987 (λόγω της εισαγωγής του ΦΠΑ και της επικράτησης πληθωριστικών προσδοκιών) διαμορφώθηκε στο 15,7%, ενώ ως γνωστόν οι στόχοι για το 1986 ήταν 16% και για το 1987 10%. Αιτία της μείωσης του πληθωρισμού το 1986 ήταν σχεδόν αποκλειστικά η σφιχτή εισοδηματική πολιτική. Η πραγματική αξία των εισοδημάτων των μισθωτών μειώθηκε, σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, κατά 14,6% περίπου ποσοστιαίες μονάδες στη διετία 1986-87. Αντίθετα, ο ρυθμός αύξησης της προσφοράς χρήματος δεν συνετέλεσε στη μείωση του πληθωρισμού¹³: η προφορά χρήματος με την ευρεία έννοια (M3) αυξήθηκε κατά 24,5% και υπερέβη κατά εννέα ποσοστιαίες μονάδες το στόχο του 15,5%.

Αναφορικά με τις καθαρές δανειακές ανάγκες του Δημοσίου ως ποσοστό του ΑΕΠ,

10. Βλ. *European Economy*, 50, November 1991.

11. Πιθανοί λόγοι αύξησης των επενδύσεων είναι η βελτίωση των μακροοικονομικών δεικτών, η χαλάρωση της δημοσιονομικής πολιτικής, η επιτάχυνση του ρυθμού ανάπτυξης στην Ευρώπη και η δημιουργία ευνοϊκότερων προσδοκιών.

12. Ο στόχος της μείωσης του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών επιτεύχθηκε στο ακέραιο.

13. Σύμφωνα με τον καθηγητή Σπράο, η νομισματική πολιτική ήταν αναποτελεσματική για δύο κυρίων λόγους. Πρώτον, λόγω του ασήμαντου ρόλου του επιτοκίου για την ενθάρρυνση εισροής συναλλάγματος. Ο ρόλος αυτός είναι αποτελεσματικός μόνον όταν δεν υπάρχουν προσδοκίες για υποτίμηση, όπως ήταν το 1985. Δεύτερον, στην αδυναμία μείωσης της κατανάλωσης από την αύξηση του επιτοκίου. Στην Ελλάδα τα καταναλωτικά δάνεια υστερούν πολύ των καταθέσεων ώστε μια αύξηση επιτοκίων να έχει το ζητούμενο αποτέλεσμα. Επίσης οι επενδύσεις για κατοικίες κυμαίνονται γύρω στο 4-5% του ΑΕΠ και επομένως δεν μπορεί να περιμένει κανείς μια σημαντική μείωση της ζήτησης από την αύξηση των επιτοκίων. Βλ. σχετικά: Σπράος Γιάννης, «Μέσα και στόχοι Μακροοικονομικής πολιτικής», στο Σημίτης Κ., *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 1989.

η κυβέρνηση κατάφερε να τις μειώσει από 17,6% το 1985 στο 13,7% το 1986 και στο 13,4% του ΑΕΠ το 1987. Υπήρξε ικανοποίηση του στόχου μόνο κατά τον πρώτο χρόνο, ενώ ο στόχος του 9,6% για το 1987 εγκαταλείφθηκε. Η κατά τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες δημοσιονομική αναπροσαρμογή στην Ελλάδα ήταν, σχεδόν αποκλειστικά, αποτέλεσμα της αύξησης των φορολογικών εσόδων. Από 34,2% του ΑΕΠ το 1985, αυξήθηκαν σε 36,1% το 1987¹⁴. Η αύξηση των φορολογικών εσόδων ενισχύθηκε κυρίως από τη μείωση της τιμής του πετρελαίου διεθνώς. Η κυβέρνηση, αντί να επιτρέψει τη μείωση της τιμής του στο εσωτερικό της χώρας, αύξησε τη φορολογία παρέχοντας έτσι «σωσίβιο» στο δημοσιονομικό στόχο. Η αύξηση της άμεσης φορολογίας στην Ελλάδα έχει συγκεκριμένα όρια γιατί έρχεται σε αντίθεση με τη φορολογική δικαιοσύνη και ισότητα, καθ' ότι επιβαρύνει βασικά τους μισθωτούς, που δεν μπορούν να φοροδιαφύγουν και διότι η μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος που προκύπτει λόγω αύξησης των συντελεστών φορολογίας μειώνει το κίνητρο για εργασία (ιδίως για τους απασχολούμενους σε ελαστικές μορφές απασχόλησης). Η αδυναμία μείωσης των δαπανών οφειλόταν στη συνεχή διόγκωση του δημόσιου τομέα, κυρίως, με αύξηση των προσλήψεων. Συγκεκριμένα, η απασχόληση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα σημείωσε αύξηση κατά 2% περίπου κατά τη διάρκεια της σταθεροποίησης. Ευνοούμενη από αυτήν την κατάσταση, η ανεργία ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού παρέμεινε στο επίπεδο του 1985, δηλαδή κοντά στο 7,8%. Συγκεκριμένα, το επίπεδο της ανεργίας ήταν, σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, 7,4% το 1986 και το 1987. Η εξέλιξη αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, εφόσον σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως για παράδειγμα στην Ιρλανδία, η εφαρμογή σταθεροποιητικής πολιτικής είχε ως αποτέλεσμα (μερικά) την τρομακτική αύξηση της ανεργίας.

2.3. Ο βαθμός αποδοχής των σταθεροποιητικών μέτρων

Η βασική στρατηγική στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα της σοσιαλιστικής κυβέρνησης ήταν ότι με τη δραστική μείωση του ελλείμματος ισοζυγίου πληρωμών και του πληθωρισμού θα δημιουργούνταν το κατάλληλο ευνοϊκό κλίμα για τις ιδιωτικές επενδύσεις, το οποίο στη συνέχεια θα έφερνε την οικονομική ανάπτυξη. Το διετές πρόγραμμα σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας δεν είχε ευρεία κοινωνική αποδοχή¹⁵ για δύο κυρίως λόγους: Πρώτον, υπήρξε έλλειψη *αξιόπιστης* κυβερνητικής πολιτικής και *εμπιστοσύνης*¹⁶

14. Οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν 48,1% το 1985, 47,9 το 1986 και 48,4% το 1987. Βλ. *European Economy*, 50, November 1991, σσ. 264-265.

15. Για διεξοδικότερη ανάλυση των κοινωνικών αντιδράσεων στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1985 βλ. επίσης το: Tsoukalis, Loukas, «The Austerity Program: Causes, Reactions and Prospects», στο Vryonis, Speros (ed.), *Greece on the Road to Democracy: From the Junta to PASOK 1974-1986*, Aristide Caratzas, 1991.

16. Βλ. άρθρο του Α. Τσοούκαλη στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο* (3.9.1987): «Η έλλειψη εμπιστοσύνης στο μέλλον της ελληνικής οικονομίας είναι σήμερα μια κοινότοπη διαπίστωση. Υπονομεύει το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της κυβέρνησης και τρώει σαν το σαράκι τον ήδη αδύναμο ιστό της οικονομίας μας... η αξιοπιστία της σημερινής κυβέρνησης χαρακτηρίζεται, επιεικώς, ως είδος ουσιώδους εν ανεπαρκεία. Οι παλινωδίες και η αντιφατικότητα που χαρακτήρισαν την οικονομική

του λαού κατά την εφαρμογή του προγράμματος. Αυτό οφείλεται στη διάσταση μεταξύ προεκλογικών υποσχέσεων (διατήρηση της αυτόματης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, μείωση της φορολογίας, αύξηση της κατανάλωσης) και μετεκλογικών μέτρων. Το βασικό σύνθημα του ΠΑΣΟΚ για «ακόμη καλύτερες μέρες»¹⁷ στις εκλογές του 1985 δημιούργησε ελπίδες για περισσότερες κοινωνικές παροχές και πραγματικές αυξήσεις των εισοδημάτων. Δεύτερον, δεν υπήρξε *κατανόηση* από μεγάλο τμήμα των πολιτικών, του κοινού και του Τύπου όσον αφορά τα βασικά οικονομικά προβλήματα του τόπου. Δεν υπήρξε επίσης *πληροφόρηση*, *διάλογος* και *συνεννόηση* μεταξύ της κυβέρνησης, των κομμάτων και των κοινωνικών εταίρων. Εξέθρεψαν η κυβέρνηση –και η αντιπολίτευση– μια πολιτική που οδήγησε σε κοινωνική πόλωση και εξάλειψε στη συνέχεια κάθε πιθανότητα για *συναίνεση* ως προς τα οικονομικά μέτρα. Έτσι το σταθεροποιητικό πρόγραμμα εφαρμόστηκε μέσα σ' ένα δυσμενές περιβάλλον με αρνητικές προσδοκίες. Το δυσμενές περιβάλλον ήταν επίσης συνέπεια της έλλειψης (από το ΠΑΣΟΚ) μιας ξεκάθαρης οικονομικής πολιτικής. Ο τότε πρωθυπουργός Ανδρέας Παπανδρέου, παγιδευμένος στις αρχικές δεσμεύσεις του κόμματός του υπέρ του δημόσιου τομέα και υπέρ της αναδιανομής των εισοδημάτων προς όφελος των εργαζομένων και εις βάρος των κερδών, δεν ήταν σε θέση να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό περιβάλλον για ιδιωτικές επενδύσεις, ακόμη και μετά την ιδεολογική του στροφή και τη ρεαλιστικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων του τόπου¹⁸.

Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα δεν έτυχε της υποστήριξης της αντιπολίτευσης, των συνδικαλιστών, του Τύπου, αλλά ούτε και του ίδιου του σοσιαλιστικού χώρου και των ευρύτερων κοινωνικών στρωμάτων. Η εκτίμηση αυτή αποδεικνύεται από πολλά γεγονότα:

Πρώτον, από τις συνεχείς κριτικές της αντιπολίτευσης εναντίον των μέτρων σταθεροποίησης, που μοναδικό σκοπό είχαν την άντληση κομματικού οφέλους. Βέβαια, η αντιπολίτευση για ένα μεγάλο διάστημα δεν είχε να αντιπροτείνει κάποια άλλα συγκεκριμένα μέτρα για την έξοδο της χώρας από την κρίση. Έτσι η Νέα Δημοκρατία περιοριζόταν να κάνει μια γενικόλογη κριτική¹⁹ και να κατηγορεί το ΠΑΣΟΚ ως το μοναδικό υπεύθυνο από το 1981 (μην αναγνωρίζοντας και τις δικές της ευθύνες πριν από το 1981) για την τραγική

πολιτική της πρώτης περιόδου, οι πάγκοινα γνωστές εσωτερικές αντιθέσεις του κυβερνητικού κόμματος, η συχνή έλλειψη σοβαρότητας και ήθους έχουν αναπόφευκτα κάποιο τίμημα που τελικά πληρώνει ο σημερινός υπουργός Εθνικής Οικονομίας».

17. Το ίδιο σφάλμα έκανε και η Νέα Δημοκρατία όταν έδινε υποσχέσεις για «φθηνότερα αυτοκίνητα».

18. Σε άρθρο του, της εφημερίδας *Το Βήμα* (27.11.1987) ο Ανδρέας Παπανδρέου αναγνώριζε την αξία των μηχανισμών της αγοράς και την ανανεωτική δύναμη του καπιταλισμού. Συγκεκριμένα, καλούσε τους εργάτες να δουλέψουν περισσότερο και να αυξήσουν την παραγωγικότητα, δήλωνε πως ο δημόσιος τομέας είναι υπερτροφικός και πως «έχουμε περίπου το διπλάσιο προσωπικό που χρειάζεται για να παράγουμε τις απαιτούμενες κρατικές υπηρεσίες», δικαιολογούσε τους επιχειρηματίες για τα παράπονά τους από τη μη απελευθέρωση της αγοράς εργασίας και τοποθετούνταν κατά της φορολόγησης των επενδυόμενων κερδών.

19. Η βασική της θέση ήταν ότι με τα σταθεροποιητικά μέτρα «πληττεται θανάσιμα η ιδιωτική πρωτοβουλία».

κατάσταση της οικονομίας. Παράλληλα, με τη συνεργασία της Αριστεράς η Νέα Δημοκρατία υποβοηθούσε και πριμοδοτούσε φραστικά τις απεργιακές κινητοποιήσεις, με στόχο την κυβερνητική φθορά. Μόνο όταν πλησίαζαν οι εκλογές και μαζί μ' αυτές η πιθανότητα ανάληψης της εξουσίας, η Νέα Δημοκρατία προχώρησε στην εκπόνηση ενός οικονομικού προγράμματος, που και αυτό όμως στερούνταν προτάσεων για βραχυχρόνια μέτρα²⁰. Το ΚΚΕ, με τη σειρά του δέσμιο των μαρξιστικών-λενινιστικών προτύπων, αδυνατούσε να προβάλει συγκεκριμένα μέτρα πέρα από αφορισμούς περί «μονόπλευρης λιτότητας εναντίον των εργαζομένων».

Δεύτερον, από τις αποχωρήσεις, διαγραφές και πειθαρχικές διώξεις μέσα στο ΠΑΣΟΚ. Οι εσωκομματικές αντιδράσεις προήλθαν κυρίως από την «αριστερή» πτέρυγα του ΠΑΣΟΚ η οποία δεν μπορούσε να αντιληφθεί πώς ένα σοσιαλιστικό κόμμα εφαρμόζει συντηρητικές συνταγές λιτότητας για τη βελτίωση της οικονομίας²¹. Μέσω διαγραφών, πειθαρχικών διώξεων, αλλά και συνεχών ανασχηματισμών ο τότε πρωθυπουργός, Ανδρέας Παπανδρέου επεδίωκε την ισχυροποίησή του στο κόμμα και στην κυβέρνηση.

Τρίτον, από τα προβλήματα στη ΓΣΕΕ με τη διάσπαση της (φιλο)κυβερνητικής παράταξης ΠΑΣΚΕ, τον Οκτώβριο του 1985.

Τέταρτον, από τα αποτελέσματα των δημοτικών εκλογών του 1986, ένα χρόνο δηλαδή μετά την εφαρμογή του προγράμματος²². Σ' αυτές τις δημοτικές εκλογές το ΠΑΣΟΚ έχασε (υπέρ της Νέας Δημοκρατίας) τον έλεγχο των μεγάλων δήμων, της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης και του Πειραιά²³.

Τέλος, από σχόλια του ημερήσιου Τύπου περί του κλίματος ρευστότητας και αποσταθεροποίησης²⁴. Η αρνητική στάση του Τύπου, ιδίως μέχρι τα μέσα του 1987, οφειλόταν

20. Οι βασικές γραμμές του προγράμματος ήταν η μείωση του δημόσιου τομέα, οι ιδιωτικοποιήσεις και η απελευθέρωση των αγορών αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίου.

21. Αποστασιοποιούμενος από τα μέτρα του κ. Σημίτη, ο τέως υπουργός Εθνικής Οικονομίας κ. Γερ. Αρσένης δήλωνε στη Βουλή (*Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 14.11.1985): «...είναι μέσα από ανάπτυξη, από αύξηση της παραγωγής, όχι μέσα από συρρίκνωση ή μείωση της ενεργούς ζήτησης, που αποσκοπούμε τη διέξοδο από την οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα μας σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο ...Τα μέτρα της κυβέρνησης που είναι ένα νέο οικονομικό σχήμα, δεν αφορούν απλώς διαρθρωτικά μέτρα, για την επίτευξη των στόχων του 1985, αλλά αποσκοπούν, πιστεύω, στην υποδομή μιας νέας οικονομικής πολιτικής για την επίτευξη των στόχων των πολιτικών και αναπτυξιακών της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, στη δεύτερη τετραετία. Νομίζω ότι πρέπει να πούμε ευθαρσώς ότι είναι άλλο τα διαρθρωτικά μέτρα 1985 για την επίτευξη των στόχων του 1985 και άλλο μια νέα οικονομική πολιτική, με βάση νέους υπολογισμούς για την επόμενη 4ετία, με βάση εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις».

22. Ο βασικός εμπνευστής του σταθεροποιητικού προγράμματος Κώστας Σημίτης προτείνει την αποφυγή αλληπάλληλων εκλογικών αναμετρήσεων στο μεσοδιάστημα μιας κοινοβουλευτικής περιόδου. Οι δημοτικές εκλογές, οι ευρωεκλογές και οι εκλογές για τα προβλεπόμενα όργανα θα έπρεπε να διεξάγονται την ίδια περίοδο. Βλ. σχετικά: Σημίτης, Κώστας, «Μια πρώτη εκτίμηση», σελ. 29, στο *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 1989.

23. Αποτέλεσμα ήταν να αλλάξει το Νοέμβριο του 1987 η εισοδηματική πολιτική του 1988 που είχε αρχικά αποφασιστεί και να χαλαρώσει.

24. Βλ. για παράδειγμα τον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 20 Φεβρουαρίου 1986: «...τα γεγονότα

κατά ένα μέρος στο γεγονός ότι δεν είχαν φανεί ακόμη τα αποτελέσματα του προγράμματος και κατά ένα άλλο μέρος στο λαϊκισμό που ήταν διάχυτος στην ελληνική πολιτική και κοινωνική ζωή. Σε πολλές περιπτώσεις ο Τύπος δημιουργούσε πληθωριστικές και υποτιμητικές προσδοκίες με αποτέλεσμα να δυναμπίζει κάθε προσπάθεια σταθεροποίησης.

Σε μια προσπάθεια άμβλυνσης των εσωκομματικών αντιδράσεων, μείωσης του πολιτικού κόστους (ως αποτέλεσμα της σφιχτής εισοδηματικής πολιτικής), αλλά και αντιστροφής του εκλογικού σώματος υπέρ αυτής, ενόψει των εκλογών του 1988, η κυβέρνηση εγκατέλειψε πρόωρα (ταυτοχρόνα με την παύση του υπουργού Εθνικής Οικονομίας Κ. Σημίτη, το 1987) το σταθεροποιητικό πρόγραμμα, σε όφελος μιας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής με βασικό γνώρισμα την αύξηση των τρεχουσών καταναλωτικών δαπανών.

3. Το Σταθεροποιητικό Πρόγραμμα 1991 - 1993

Οι αρχές της δεκαετίας του '90 σηματοδεύτηκαν από αλληπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις για την ανάδειξη μιας ισχυρής κυβέρνησης. Οι γενικές εκλογές του Ιουνίου 1989 έφεραν στην εξουσία μια προσωρινή κυβέρνηση συνασπισμού της Νέας Δημοκρατίας και του Συνασπισμού της Αριστεράς. Η επόμενη εκλογική αναμέτρηση, της 5ης Νοεμβρίου 1989, δεν ανέδειξε αυτοδύναμη κυβερνητική πλειοψηφία. Τα τρία μεγάλα κόμματα, η Νέα Δημοκρατία, το ΠΑΣΟΚ και ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, συμφώνησαν τότε στο σχηματισμό μιας μεταβατικής κυβέρνησης που είχε διάρκεια μέχρι τα μέσα του Απριλίου του 1990. Στις νέες εκλογές το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας πήρε την πλειοψηφία και σχημάτισε κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Μητσotάκη.

Οι αλληπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, την εκτίναξη του δημόσιου χρέους και την αύξηση του πληθωρισμού και του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Έτσι, το 1990 το δημοσιονομικό έλλειμμα ξεπερνούσε το 20% του ΑΕΠ, το συνολικό χρέος του δημόσιου τομέα είχε υπερβεί το 100% του ΑΕΠ, ο πληθωρισμός έτρεχε πάνω από 20% και το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών διογκώθηκε φτάνοντας το 6,9% (ως ποσοστό) του ΑΕΠ.

Οι διεθνείς συγκυρίες, με γεγονότα όπως η κρίση στον Περσικό κόλπο και οι κοσμογονικές ανακατατάξεις στην Ευρώπη και τα Βαλκάνια επηρέασαν, ως ένα βαθμό, τις εσωτερικές οικονομικές επιδόσεις. Στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα οι εθνικοί φραγμοί στις αγορές αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίου έπεφταν συνεχώς, ενώ η Οικονομική και Νομισματική Ενοποίηση έπαιρνε συγκεκριμένη μορφή με τη συμφωνία του Μάαστριχτ, το Φεβρουάριο του 1992. Μπροστά σ' αυτές τις εξελίξεις η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας

αυτά συνδυάστηκαν με μια πρωτοφανή πολιτική οξύτητα στη δημόσια αντιδικία κυβέρνησης και αντιπολίτευσης. Υπήρχε πλέον ένα κλίμα ρευστότητας και ανασφάλειας, το οποίο επέτειναν οι δηλώσεις του πρωθυπουργού, που μίλησε για τη διαμόρφωση μιας κατάστασης που μπορεί να αποτελέσει το υπόστρωμα για αποσταθεροποιητικές διαδικασίες και ανώμαλες λύσεις».

ανέλαβε την εφαρμογή ενός μεσοπρόθεσμου σταθεροποιητικού προγράμματος (1991-93). Το πρόγραμμα συνοδεύτηκε από κοινοτικό δάνειο ύψους 2.200 εκατ. ECU, πληρωτέων σε τρεις δόσεις.

3.1. Στόχοι και μέσα σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας

Η αναγκαιότητα της λήψης διορθωτικών μέτρων υπαγορευόταν αφ' ενός από τις πιέσεις που δημιουργούσε το τεράστιο δημόσιο χρέος και τα αυξημένα δημοσιονομικά ελλείμματα και αφ' ετέρου από την προσπάθεια ονομαστικής σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας σύμφωνα με τους όρους του Μάαστριχτ²⁵. Στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1985 το βασικό πρόβλημα εντοπιζόταν στην ανταγωνιστικότητα και το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και όχι στο δημόσιο χρέος.

Κατά συνέπεια, οι βασικότεροι στόχοι του τριετούς προγράμματος (1991-93) αφορούσαν τη δημοσιονομική εξυγίανση μέσω της μείωσης των καθαρών δανειακών αναγκών του ευρύτερου δημόσιου τομέα (PSBR) από 21% του ΑΕΠ το 1990 σε 3% το 1993, τη σταθεροποίηση του δημόσιου χρέους, την πτώση του πληθωρισμού από 20,1% το 1990 σε 7,0% το 1993 και την αναδιάρθρωση της οικονομίας²⁶.

Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1991-93 σηματοδότησε την αλλαγή του *μείγματος* της δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής, ρίχνοντας μεγαλύτερο βάρος στην πρώτη. Βέβαια η νομισματική πολιτική εξακολουθούσε να αποτελεί ισχυρό μέσο οικονομικής πολιτικής, ιδίως όσον αφορά τη ρύθμιση της προσφοράς χρήματος.

Οι βασικοί στόχοι της μείωσης των καθαρών δανειακών αναγκών του ευρύτερου δημόσιου τομέα κατά 18 ποσοστιαίες μονάδες μέσα σε τρία χρόνια, ώστε να μειωθούν τα ελλείμματα και ο πληθωρισμός αλλά και να σταθεροποιηθεί και στη συνέχεια να μειωθεί ο λόγος του δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ, επιδιώχθηκε με *περιοριστική* δημοσιονομι-

25. Η συνθήκη του Μάαστριχτ μεταξύ άλλων ορίζει σαφώς ότι μέχρι το 1997 ή το αργότερο μέχρι το 1999 τα κράτη-μέλη θα πρέπει να έχουν δημόσιο έλλειμμα μικρότερο του 3% του ΑΕΠ, δημόσιο χρέος κοντά στο 60% του ΑΕΠ, πληθωρισμό μικρότερο του 1,5% του μέσου όρου των τριών χαμηλότερων πληθωρισμών στην Κοινότητα και συμμετοχή στη στενή ζώνη διακύμανσης του ΕΝΣ. Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1991-93 συσχέτισε τους στόχους του με τους αντίστοιχους της συνθήκης του Μάαστριχτ, που ήταν γνωστοί πολύ πιο πριν από την υπογραφή της Συνθήκης.

26. Συγκεκριμένα προβλέπονταν τα εξής:

- (α) Οι καθαρές δανειακές ανάγκες της κεντρικής διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν έπρεπε να είναι μεγαλύτερες από το 10,4% το 1991, το 5% το 1992 και το 1,5% το 1993. Αντίστοιχα οι καθαρές δανειακές ανάγκες των ΔΕΚΟ, ως ποσοστό του ΑΕΠ, δεν έπρεπε να υπερβαίνουν το 2,2% το 1991, το 1,5% το 1992 και το 1,5% το 1993.
- (β) Μείωση του πληθωρισμού, ο οποίος από 20,1% το 1990 δεν έπρεπε να υπερβεί το 17,0% το 1991, το 12,0% το 1992 και το 7,0% το 1993.
- (γ) Το έλλειμμα, τέλος, του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, που ως ποσοστό του ΑΕΠ ανερχόταν στο 6,9% το 1990, προβλεπόταν να μειωθεί σταδιακά και να μην ξεπεράσει το 3% το 1993. Η πορεία αποκλιμάκωσης του ελλείμματος για την τριετία ήταν ως εξής: 5,2% το 1991, 3,6% το 1992 και 3% το 1993.

κή πολιτική²⁷. Η κυβέρνηση της Ν.Δ. έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στην αύξηση των φορολογικών εσόδων. Η επιλογή αυτή υπαγορεύτηκε –κατά μεγάλο μέρος– από τις περιορισμένες δυνατότητες μείωσης των δαπανών. Ένα μεγάλο μέρος τους αφορούσε τόκους. Οι δαπάνες για τόκους προσδιορίζονταν από τα διεθνή επιτόκια και την πορεία του πληθωρισμού και του δημόσιου χρέους. Οι δημόσιες επενδύσεις εξάλλου, που αποτελούσαν το 5% περίπου του ΑΕΠ, ήταν απαραίτητες για τον εκσυγχρονισμό της παραγωγικής υποδομής και την ανάπτυξη²⁸. Οι κατηγορίες που απέμεναν ήταν οι αμοιβές προσωπικού που ανέρχονταν στο 10% περίπου του ΑΕΠ το 1991, οι επιδοτήσεις - επιχορηγήσεις (6,5% περίπου) και οι λοιπές δημόσιες δαπάνες, περίπου στο 20% του ΑΕΠ το 1992.

Η δημοσιονομική εξυγίανση συνδυάστηκε με μια γενικότερη **φορολογική μεταρρύθμιση**, βασική φιλοσοφία της οποίας ήταν η απλούστευση του φορολογικού συστήματος και η μείωση του φορολογικού βάρους των εισοδημάτων με ταυτόχρονη διεύρυνση της φορολογικής βάσης.

Το φορολογικό σύστημα που ήταν σε ισχύ στη χώρα μέχρι τότε, ήταν πολύπλοκο και επιβάρυνε υπέρμετρα τους μισθούς. Για παράδειγμα στο παλαιό σύστημα (από το 1988) ο φόρος βασιζόταν στη διαφορά ανάμεσα στο φόρο που αντιστοιχούσε στο συνολικό εισόδημα και στο φόρο που αντιστοιχούσε στο άθροισμα των απαλλαγών (διπλή μέθοδος φορολόγησης). Η μεταρρύθμιση που επιχειρήθηκε, κινήθηκε στους εξής άξονες: Πρώτον, **απλούστευση** των διαδικασιών υποβολής φορολογικής δήλωσης με τη φορολόγηση των καθαρών εισοδημάτων, μετά τις απαλλαγές (μέθοδος καθαρού εισοδήματος). Δεύτερον, **μείωση** των φορολογικών συντελεστών. Οι νέοι φορολογικοί συντελεστές άρχιζαν από το 0% και έφταναν μέχρι το 30% του φορολογηθέντος εισοδήματος, ενώ παλαιότερα άρχιζαν από το 18% και έφταναν μέχρι το 50% (βλ. Πίνακα 1).

Η μείωση των φορολογικών συντελεστών ήταν της τάξης του 50% και σε ορισμένες περιπτώσεις (μεσαία και ανώτερα κλιμάκια) μέχρι 85%. Το καινούργιο φορολογικό νομοσχέδιο αποσκοπούσε στην αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος και στη μείωση της φοροδιαφυγής. Τρίτον, **αύξηση του κόστους φοροδιαφυγής** (έτσι ώστε να μειωθεί η παραοικονομία) με την αύξηση της πιθανότητας εξακρίβωσής της (διασταύρωση στοιχείων, έλεγχοι) και με την εισαγωγή αυστηρών ποινών. Τέταρτον, **διεύρυνση** της φορολογικής βάσης με την κατάργηση μιας σειράς φοροαπαλλαγών, εξαιρέσεων και ελαφρύνσεων.

Η ελληνική κυβέρνηση προχώρησε στην απλούστευση και εναρμόνιση του φόρου προστιθέμενης αξίας με αυτόν που ίσχυε στην Κοινότητα από τον Αύγουστο του 1992. Έτσι, οι συντελεστές έμμεσης φορολογίας από τρεις που ήταν μέχρι τότε (8%, 18% και

27. Λεπτομερέστερα, η δημοσιονομική εξυγίανση προέβλεπε τη μη υπέρβαση των συνολικών δαπανών για τρέχουσες επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις 836 δισ. δρχ. το 1991, 780 δισ. δρχ. το 1992 και 745 δισ. δρχ. το 1993, τη μείωση των τρεχουσών μη μισθολογικών δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες, σε πραγματικούς όρους, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στο σύστημα είσπραξης φόρων, την πραγματοποίηση της αποκρατικοποίησης και της διάθεσης των κτηματικών ομολόγων, την εκλογίκευση του συστήματος φορολόγησης του αγροτικού εισοδήματος και τη μείωση της απασχόλησης κατά 10% στο δημόσιο τομέα μέχρι το 1993.

28. Υπήρχε παράλληλα και δέσμευση λόγω Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ).

Πίνακας 1
Φορολογικοί συντελεστές με βάση το παλαιό
και το νέο φορολογικό σύστημα

Παλαιό σύστημα (εκατ. δραχ.)	Φορολ. συντελ. %	Νέο σύστημα (εκατ. δραχ.)	Φορολ. συντελ. %
0-1,2	18	0-1,0	0
1,2-3,0	30	1,0-2,5	5
3,0-7,5	43	2,5-4,0	15
άνω 7,5	50	4,0-7,0	30
		άνω 7,0	40*

*1992 και 1993

Πηγή: *Macroeconomic and Fiscal Adjustment in Greece*, Commission of the European Communities.

36%) έγιναν δύο με την κατάργηση του ανώτατου συντελεστή 36%. Παράλληλα έγιναν μετατάξεις αγαθών και υπηρεσιών από το 8% στο 18%. Περικόπηκαν επίσης οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης και οι φόροι πολυτελείας που κυμαίνονταν από 8% έως 120%.

Με στόχο, τέλος, την εναρμόνιση της τιμής των καυσίμων με τις αντίστοιχες τιμές στην ΕΟΚ αυξήθηκε και η φορολογία των υγρών καυσίμων. Τέλος, αυξήθηκε επίσης η φορολογία των τόκων των καταθέσεων από 10% σε 15%.

Η οφική **εισοδηματική** πολιτική βασίστηκε στην κατάργηση της ΑΤΑ, την καθιέρωση ελεύθερων διαπραγματεύσεων για τον ιδιωτικό τομέα και στον περιορισμό των αυξήσεων για τους εργαζομένους στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Το πεδίο εφαρμογής του εισοδηματικού μέσου περιορίστηκε αισθητά σε σχέση με το παρελθόν. Αφορούσε μόνο το δημόσιο τομέα, εφόσον στον ιδιωτικό οι αυξήσεις καθορίζονταν πλέον ελεύθερα με διαπραγματεύσεις ανάμεσα στη ΓΣΕΕ και στον ΣΕΒ (διετής συμφωνία). Στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1985 η εισοδηματική πολιτική αφορούσε τόσο το δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Οι εργαζόμενοι έχασαν 8,3% στην τριετία 1990-92, δηλαδή 1,7% το 1990, 3,8% το 1991 και 2,5% το 1992. Στη διετία 1986-87 οι απώλειες ήταν μεγαλύτερες, έφτασαν, δηλαδή, στο 14,1%.

Στόχος της **συναλλαγματικής** πολιτικής ήταν η μείωση του πληθωρισμού έτσι ώστε να είναι δυνατή η ένταξη της δραχμής στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα μέχρι το τέλος του 1993. Οι ρυθμοί διολίσθησης της δραχμής δεν κάλυπταν πλήρως τις διαφορές πληθωρισμού ανάμεσα στην Ελλάδα και τους εμπορικούς της εταίρους, η δε προαναγγελία της συναλλαγματικής πολιτικής που ακολουθείτο είχε ως στόχο την καταπολέμηση κερδοσκοπικών τάσεων και υποτιμητικών προσδοκιών. Με τον περιορισμό του ρυθμού διολίσθησης στα ανώτατα δυνατά επίπεδα, οι επιχειρήσεις αναγκάζονταν να λειτουργούν σε κλίμα οικονομικών, αποφεύγοντας να μετακυλίσουν το σύνολο των αυξήσεων κόστους στις τιμές, ώστε να διατηρήσουν το σημερινό επίπεδο ανταγωνιστικότητας.

Το *συναλλαγματικό εργαλείο* έχει τελείως διαφορετική χρήση στο τρέχον σταθεροποιητικό πρόγραμμα σε σχέση με το αντίστοιχο του 1985. Τότε, αφ' ενός μεν η δραχμή υποτιμήθηκε κατά 15% έναντι των άλλων νομισμάτων και αφ' ετέρου η συναλλαγματική ισοτιμία ακολούθησε πορεία διολίσθησης με ετήσιους ρυθμούς που εξασφάλιζαν τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας στα επίπεδα του Οκτωβρίου του 1985. Αντίθετα, στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1991 όχι μόνο δεν έγινε υποτίμηση, αλλά δόθηκε έμφαση στη μείωση του πληθωρισμού αντί της διατήρησης της ανταγωνιστικότητας.

Η *διαρθρωτική πολιτική* δεν αποτέλεσε πρωτοτυπία του τρέχοντος σταθεροποιητικού προγράμματος. Είχε γίνει ένα μικρό μόνο ξεκίνημα, το 1985. Αποτέλεσε όμως για πρώτη φορά βασικότατο στόχο ελληνικού σταθεροποιητικού προγράμματος. Με τα διαρθρωτικά μέτρα επιδιωκόταν η μείωση των στρεβλώσεων στην αγορά που δημιουργούνταν από τις κρατικές παρεμβάσεις και η δημιουργία (ευνοϊκών) συνθηκών για τη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η παραδοσιακή σταθεροποίηση με δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, που επηρεάζει τη ζήτηση δεν θεωρήθηκε από μόνη της επιτυχής. Με την αναδιάρθρωση της οικονομίας επιδιωκόταν η αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων με σκοπό την αύξηση της συνολικής προσφοράς. Τα διαρθρωτικά μέτρα αφορούσαν την απελευθέρωση από τον κρατικό παρεμβατισμό των αγορών αγαθών (πλήρης απελευθέρωση της αγοράς κατοικιών και επαγγελματικής στέγης, απελευθέρωση της αγοράς πετρελαιοειδών), εργασίας (δυνατότητα μερικής απασχόλησης, εισαγωγή του συστήματος των ελεύθερων διαπραγματεύσεων στον ιδιωτικό τομέα), υπηρεσιών (εισαγωγή ελεύθερου ωραρίου εργασίας στα καταστήματα και στις τράπεζες), και μακροπρόθεσμων κεφαλαίων, την αναμόρφωση του συστήματος φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης και την κατάργηση του συστήματος της ΑΤΑ από το 1991.

Η μεταρρύθμιση του *ασφαλιστικού συστήματος*, μολοντί είχε προαναγγελθεί από την κυβέρνηση από το Φεβρουάριο του 1991, ψηφίστηκε από τη Βουλή, με σημαντικές κοινωνικές αντιδράσεις, τον Αύγουστο του 1992. Με το νέο ασφαλιστικό νομοσχέδιο καταργήθηκε ο κοινωνικός πόρος των ασφαλιστικών ταμείων, χρηματοδοτήθηκε τριμερώς η κύρια σύνταξη, διμερώς η επικουρική σύνταξη και μονομερώς το εφάπαξ, εξισώθηκαν οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και αυξήθηκαν οι εισφορές και οι κρατήσεις. Επίσης, παρακρατήθηκε ποσοστό μέχρι 5% στις συντάξεις άνω των 100.000 δρχ. Πάγωσαν οι κοινωνικοί πόροι που θα κάλυπταν οι ίδιοι οι ασφαλισμένοι και εισήχθη οροφή 10 εκατομμυρίων δραχμών στο εφάπαξ, γεγονός που έθιγε κυρίως τους τραπεζικούς υπαλλήλους.

Με δεδομένο ότι η οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα μας ήταν πολύπλοκη, ότι η οικονομική κατάσταση χαρακτηριζόταν από στασιμότητα αλλά και ότι οι μελλοντικές οικονομικές απαιτήσεις (λόγω του δημογραφικού προβλήματος) ήταν υψηλές, ο εκσυγχρονισμός του ασφαλιστικού νομοσχεδίου ήταν απαραίτητος. Οι θυσίες που απαιτούνταν για τον εκσυγχρονισμό του δεν αναφέρονται σε μια ομάδα ασφαλισμένων αλλά σε πολλές και ιδίως στις περισσότερο οικονομικά και πολιτικά ισχυρές, που κατόρθωναν να αποσπάσουν στο παρελθόν, μέσω της πολιτικής πίεσης, προκλητικά προνόμια. Η ομοιόμορφη αντιμετώπιση των Ταμείων μόνο θετικά μπορεί να κριθεί. Το αυτό ισχύει

και για την κατάργηση των προκλητικών ασφαλιστικών προνομίων. Θετική ήταν επίσης και η επαναφορά των 50στών για τον υπολογισμό του συντάξιμου μισθού και η γενίκευσή του σ' όλον το δημόσιο τομέα. Ένα άλλο θετικό βήμα ήταν η ασφαλιστική εισφορά ίση προς αυτήν του ΙΚΑ για δημοσίους υπαλλήλους και ειδικά Ταμεία, και τα ομοιόμορφα όρια ηλικίας για καταβολή συντάξεως.

Σε αντίθεση με άλλες χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, π.χ. την Πορτογαλία, η **αποκρατικοποίηση** στην Ελλάδα προχώρησε με πολύ αργούς ρυθμούς, σκοντάφτοντας κάθε τόσο σε νομικά και πρακτικά ζητήματα. Χάθηκε πολύτιμος χρόνος από τη νομοθετική κάλυψη της διαδικασίας αποκρατικοποίησης. Χαρακτηριστική ήταν η απόπειρα νομικής κάλυψης της αποκρατικοποίησης μέσω του Ν.1892/90, που αποδείχθηκε όμως ανεπαρκής, με αποτέλεσμα την ψήφιση του Ν. 1914/90, που και αυτός ήταν ανεπαρκής κι έτσι να ψηφιστεί ο Νόμος Ν. 2000 του 1991. Η αποκρατικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών εμποδίστηκε από γραφειοκρατικές και νομικές διαδικασίες. Τα περισσότερα νομικά προβλήματα οφείλονταν στα υπέρογκα χρέη των προβληματικών. Η διαδικασία αποκρατικοποίησης της Αθηναϊκής Χαρτοποιίας, για παράδειγμα, σταμάτησε λόγω των διεκδικήσεων των παλαιών μετόχων.

Στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1991-'93 προβλέφθηκε η σταδιακή κατάργηση μιας σειράς **νομισματικών μέτρων** ώστε να αυξηθεί η ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας. Καταργήθηκε, για παράδειγμα, η τραπεζική χρηματοδότηση του προϋπολογισμού²⁹, η υποχρεωτική χρηματοδότηση του βιοτεχνικού κλάδου με προτιμησιακά επιτόκια μέχρι ποσοστού 10% των τραπεζικών καταθέσεων ως το 1993, και, τέλος, η άμεση πρόσβαση του Δημοσίου στα ρευστά διαθέσιμα της Κεντρικής Τράπεζας μέχρι ποσοστού 10% της αύξησης των κρατικών δαπανών ως το 1993.

3.2. Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του σταθεροποιητικού προγράμματος του 1991

Με το σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1991-93 η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας σκόπευε στη δραστική μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους και στη μείωση του πληθωρισμού σε μονοψήφιο αριθμό μέχρι το τέλος του 1993. Η πτώση του πληθωρισμού ώθησε τα επιτόκια προς τα κάτω και αύξησε τις επενδύσεις και το ΑΕΠ. Η επίτευξη αυτών των στόχων έγινε με παράλληλο επηρεασμό της προσφοράς και της ζήτησης. Η εισοδηματική και δημοσιονομική πολιτική (αύξηση έμμεσων φόρων) μείωσαν την αγοραστική δύναμη (ιδίως) των μισθωτών και περιέστειλαν τη συνολική ζήτηση. Αντίθετα, η διαρθρωτική πολιτική δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την απελευθέρωση των παραγωγικών πόρων, την ορθολογικότερη και αποδοτικότερη χρήση τους, με συνέπεια την αύξηση της προσφοράς. *Βέβαια, οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν στην αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας εμπόδισαν την οικονομική της ανάπτυξη και επέτειναν την ύφεση.*

29. 1η Ιουλίου 1991: 30%, 1η Ιουλίου 1992: 20%, 1η Ιουλίου 1993: 0%.

Η Ελλάδα συνέχιζε να αντιμετωπίζει σοβαρά διαρθρωτικά προβλήματα. Μολονότι είχαν γίνει προσπάθειες σε συγκεκριμένους τομείς, όπως, για παράδειγμα, στις αγορές εργασίας, αγαθών και κεφαλαίου, σε άλλους σημαντικούς τομείς οι μεταρρυθμίσεις δεν είχαν προχωρήσει σύμφωνα με τον αρχικό προγραμματισμό. Η αποκρατικοποίηση προχώρησε με πολύ αργούς ρυθμούς, σκοντάφτοντας κάθε τόσο σε νομικά και πρακτικά ζητήματα. Το νέο φορολογικό νομοσχέδιο κατατέθηκε προς ψήφιση στη Βουλή με καθυστέρηση δύο ετών και συνεπώς οι επιπτώσεις της φορολογικής μεταρρύθμισης δεν επρόκειτο να γίνουν αισθητές πριν από το 1993. Η καθυστέρηση, τέλος, της κατάθεσης του ασφαλιστικού νομοσχεδίου, το φθινόπωρο του 1992, ήταν σοβαρότατη, τόσο για την ορθολογικότερη αξιοποίηση των κεφαλαίων των ασφαλιστικών οργανισμών όσο και για τη μείωση των ελλειμμάτων τους. Έγιναν, ωστόσο, σημαντικά βήματα προόδου στο νομισματικό τομέα και στη λειτουργία των αγορών κεφαλαίου.

Για άλλη μια φορά (όπως και το 1985-87), η αύξηση του ΑΕΠ κατά την εφαρμογή του τριετούς σταθεροποιητικού προγράμματος ήταν απογοητευτική. Η οικονομία παρέμεινε σε ύφεση και το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 1% το 1991 έναντι αντίστοιχης μείωσης 0,1% το προηγούμενο έτος. Η αύξηση του ΑΕΠ για το 1992 διαμορφώθηκε στο 0,7%. Η διατήρηση των δημόσιων ελλειμμάτων, του πληθωρισμού και των επιτοκίων σε μεγάλα ύψη στην Ελλάδα, αποθάρρυνε τις επενδύσεις, την παραγωγή και την ανάπτυξη.

Η δημοσιονομική αναπροσαρμογή, όπως και στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1985, δεν υπήρξε επιτυχής. Ο Πίνακας 2 παραθέτει³⁰ τα στοιχεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ετών 1990 και 1991. Παρατηρούμε ότι τα πραγματοποιηθέντα μεγέθη του έτους 1991 διαφέρουν σημαντικά από αυτά που προβλέπονταν στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1991-93 και στο κοινοτικό δάνειο. Το πρωτογενές έλλειμμα ήταν 5% το 1990, ενώ το 1991 ανήλθε σε 1,7%, σε αντίθεση με το πρόγραμμα που μιλούσε για πλεόνασμα 1,9% του ΑΕΠ. Οι καθαρές δανειακές ανάγκες της κεντρικής κυβέρνησης αντί να διαμορφωθούν στο 10,4% του ΑΕΠ, όπως είχε συμφωνηθεί για το 1991, διαμορφώθηκαν στο 14,2% του ΑΕΠ. Δηλαδή υπήρξε υπέρβαση κατά 3,8 ποσοστιαίες μονάδες. Το 1992 οι καθαρές δανειακές ανάγκες του ευρύτερου δημόσιου τομέα διαμορφώθηκαν στο 10% του ΑΕΠ. Ο στόχος που είχε αρχικά ενταχθεί στο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα ήταν 6,5%.

Η ανεπιτυχής δημοσιονομική εξυγίανση για το 1991 αποδόθηκε στην υστέρηση των εσόδων κατά 571 δισ. δραχ. (60% των οποίων οφείλεται στην υστέρηση των μη φορολογικών εσόδων). Οι δαπάνες, ωστόσο, κινήθηκαν στα πλαίσια του στόχου. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η Ελλάδα είναι η χώρα με το χαμηλότερο ποσοστό δημοσίων εσόδων³¹ σε σχέση με όλα τα κράτη της ΕΟΚ και του ΟΟΣΑ. Τα δημόσια έσοδα στην Ελλάδα, το 1991, ήταν 30,1% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος όρος στις 24 χώρες του ΟΟΣΑ ήταν 40,2% και στις 12 χώρες της ΕΟΚ 43,9%.

30. Βλ. «*Macroeconomic and Fiscal Adjustment in Greece*», Commission of the European Communities, Brussels, 25 March 1992, σελ. 4.

31. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην αδυναμία αποτελεσματικής περιουλλογής φόρων από τις ελληνικές φορολογικές αρχές.

Πίνακας 2
Εκτέλεση του προϋπολογισμού του 1991
(δισ. δρχ. και % του ΑΕΠ)

	1990	% Α.Ε.Π.	1991 Πρόγραμμα	% Α.Ε.Π.	1991 Πραγματο- ποιήσεις	% Α.Ε.Π.
A. Έσοδα	2.970	28,4	4.350	34,7	3.779	30,1
Φόροι	2.699	25,8	3.628	28,9	3.390	27,0
Μη φορολογικά έσοδα	179	1,7	582	4,6	270	2,2
Επενδύσεις	92	0,9	140	1,1	119	0,9
B. Έξοδα	4.764	45,6	5.652	45,0	5.547	44,2
Γ. Καθαρές δανειακές ανάγκες	1.794	17,2	1.302	10,4	1.768	14,1
Δ. Πρωτογενές έλλειμμα	523	5,0	-241	-1,9	215	1,7

Πηγή: *Macroeconomic and Fiscal Adjustment in Greece*. Commission of the European Communities

Το **δημόσιο χρέος**, τέλος, από 9,3 τρισ. το 1990 έφτασε τα 11,9 τρισ. το 1991 ή ποσοστό του ΑΕΠ ίσο με 116% χωρίς να διαφαίνεται προοπτική συγκράτησής του. Οι καταπίπτουσες εγγυήσεις του Δημοσίου επέφεραν ένα πρόσθετο χρέος ύψους 1,2 τρισ. δρχ. ή 10% περίπου του ΑΕΠ. Η ελληνική οικονομία έπρεπε να αναπτυχθεί με εντονότατους ρυθμούς (με τη δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων) προκειμένου να εξυπηρετήσει το χρέος της.

Ο **πληθωρισμός** σημείωσε πτώση, ιδίως κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του προγράμματος³². Έτσι από 23% το 1990 μειώθηκε στο 17,8% το 1991 και στο 15%-16% το 1992. Βέβαια, δεν επιτεύχθηκαν πλήρως οι στόχοι του σταθεροποιητικού προγράμματος, δηλαδή 17,0% και 12% για τα έτη 1991 και 1992 αντίστοιχα. Η πορεία αποκλιμάκωσης του πληθωρισμού υπήρξε έντονη, ιδίως τους πρώτους μήνες του καλοκαιριού του 1992. Οι αλλαγές όμως που σημειώθηκαν στην έμμεση φορολογία και στη φορολογική επιβά-

32. Το ίδιο είχε συμβεί, για διαφορετικούς ωστόσο λόγους, το 1985-87. Ο πληθωρισμός μειώθηκε (όπως ήταν ο στόχος) στο 16,9% το 1986, από 25% το 1985. Το 1987 όμως (λόγω εφαρμογής του ΦΠΑ και της επικράτησης πληθωριστικών προσδοκιών) διαμορφώθηκε στο 15,7%, με στόχο το 10%.

ρυνση της βενζίνης με σκοπό την αύξηση των δημοσίων εσόδων και τη δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων, επιβάρυναν τον πληθωρισμό.

Η συνεισφορά της νομισματικής πολιτικής στη μείωση του πληθωρισμού ήταν σημαντική. Η κάμψη στην προσφορά χρήματος οφειλόταν στη μικρότερη αύξηση της νομισματικής κυκλοφορίας και στη μείωση των ιδιωτικών καταθέσεων λόγω της μετατόπισης των αποταμιεύσεων από καταθέσεις σε αγορές τίτλων Δημοσίου οι οποίοι είχαν μεγαλύτερες αποδόσεις μετά τη φορολόγηση των τόκων των καταθέσεων. Μικρότερη ήταν και η αύξηση των εγχώριων τραπεζικών πιστώσεων, που οφειλόταν στην επιβράδυνση της τραπεζικής χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα, ενώ, αντίθετα, η πιστωτική επέκταση προς τον ιδιωτικό τομέα ήταν ελαφρώς υψηλότερη συγκριτικά με το 1990.

Η ύφεση που δημιουργήθηκε από το σταθεροποιητικό πρόγραμμα είχε σαν αποτέλεσμα την αύξηση της **ανεργίας**. Βέβαια, δεν προκάλεσε, συγκρινόμενο με τις επιπτώσεις άλλων σταθεροποιητικών προγραμμάτων στην Ευρώπη (π.χ. Ιρλανδία), εκρηκτικές αυξήσεις του ποσοστού ανεργίας. Έτσι, από 7,2% το 1990, διαμορφώθηκε στο 8,1% το 1991, στο 9,0% το 1992 και στο 9,7% το 1993.

Η βελτίωση του **ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών** υπήρξε θεαματική. Από -3,6 δισ. δολ. το 1990 (5,4% του ΑΕΠ) διαμορφώθηκε στο -1,5 δισ. δολ. ή ποσοστό -2% του ΑΕΠ. Η εξέλιξη αυτή ήταν κατά πολύ ευνοϊκότερη από το στόχο του -3% του ΑΕΠ μέχρι το 1993 (-5,2% του ΑΕΠ για το 1991). Σ' αυτό βοήθησε το κοινοτικό δάνειο, η υποχώρηση του φόβου για υποτίμηση, η επένδυση σε ελληνικά κεφάλαια με αυξημένα επιτόκια, καθώς και οι αυξημένες εισροές από την Κοινότητα. Παράλληλα, το 1991 παρατηρήθηκε περιορισμένη αύξηση των εισαγωγών.

3.3. Ο βαθμός αποδοχής των σταθεροποιητικών μέτρων του 1991

Η βασική στρατηγική στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας ήταν ότι με τη δραστική μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους και τη δημιουργία ευνοϊκών προσδοκιών και κλίματος εμπιστοσύνης, αξιοπιστίας και συνέπειας θα έπεφτε ο πληθωρισμός σε μονοψήφιο αριθμό μέχρι το τέλος του 1993. Η πτώση του πληθωρισμού με τη σειρά του θα ωθούσε τα επιτόκια προς τα κάτω, θα αύξανε τις επενδύσεις και το ΑΕΠ. Με τις συνθήκες αυτές η δραχμή θα μπορούσε να μπει στο ΕΝΣ και η οικονομία θα προετοιμαζόταν για την πλήρη ενοποίησή της στη Ευρωπαϊκή Κοινότητα μέχρι το 1997 ή το αργότερο μέχρι το 1999 σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Βέβαια, ήταν γνωστό στην κυβέρνηση ότι η επίτευξη όλων αυτών των στόχων θα δημιουργούσε, τουλάχιστον βραχυχρόνια, έντονες κοινωνικές αντιδράσεις, γιατί θα καταργούσε προνόμια συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων (εργαζόμενοι στις ΔΕΚΟ και τράπεζες, γιατροί, δικηγόροι, έμποροι), θα μείωνε αισθητά τα πραγματικά εισοδήματα των μισθωτών και θα αύξανε (προσωρινά) την ανεργία.

Οι αναμενόμενες κοινωνικές αντιδράσεις ήταν εντονότερες. Προήλθαν από τα εργατικά συνδικάτα, την αντιπολίτευση, τον Τύπο, αλλά και από κορυφαία στελέχη της κυ-

βέρνησης. Με τις απεργίες έκφραζαν την αντίθεσή τους στις ιδιωτικοποιήσεις (αστικές συγκοινωνίες), στη φορολογική και ασφαλιστική μεταρρύθμιση και στις απελευθερώσεις των αγορών και του ωραρίου λειτουργίας των καταστημάτων.

Η αντιπολίτευση, στην προσπάθειά της να αντλήσει πολιτικά οφέλη και να φθείρει την κυβέρνηση, ήταν πάντοτε υπέρ των απεργών, χωρίς να παρέχει εναλλακτικές και συγκεκριμένες προτάσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης³³. Η Αριστερά, με τη σειρά της, δεν ήταν σε θέση, λόγω των δικών της προβλημάτων από την κατάρρευση των καθεστώτων του υπαρκτού σοσιαλισμού, να προβάλει συγκεκριμένα επιχειρήματα για την έξοδο από την κρίση.

Η βασικότερη ωστόσο κριτική στην κυβέρνηση έγινε από δικά της στελέχη, πρώην υπουργούς³⁴, οι οποίοι υποστήριξαν ότι το σταθεροποιητικό πρόγραμμα δεν συνοδεύτηκε έγκαιρα από μια αναπτυξιακή διαδικασία μέσω των επενδύσεων, με συνέπεια τη στασιμότητα του εθνικού εισοδήματος, που με τη σειρά του δεν επέτρεπε την αύξηση των φορολογικών εσόδων με τον επιδιωκόμενο ρυθμό έτσι ώστε να μειωθούν τα ελλείμματα και το δημόσιο χρέος. Η αύξηση των επενδύσεων στον ιδιωτικό τομέα βασιζόταν σε σταθερή οικονομική πολιτική, μείωση των επιτοκίων και παροχή κινήτρων. Η οικονομική πολιτική, σύμφωνα με την κριτική, είχε έντονο αντικοινωνικό χαρακτήρα, βασίστηκε στη μονομερή μείωση των εισοδημάτων και αντιστρατεύτηκε τη δικαιότερη κατανομή του εθνικού εισοδήματος.

Παρόμοια κριτική, όσον αφορά την αναπτυξιακή διάσταση του σταθεροποιητικού προγράμματος, αντιμετώπισε και η κυβέρνηση του Α. Παπανδρέου από τον πρώην υπουργό Εθνικής Οικονομίας Γ. Αρσένη. Συγκεκριμένα, ο τελευταίος υποστήριζε ότι από το σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1985 απουσίαζε η αναπτυξιακή πολιτική. Το πενταετές πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1983-1987, που, σύμφωνα με τον Γ. Αρσένη, παρουσίαζε την πολιτική, οικονομική και αναπτυξιακή φιλοσοφία του ΠΑΣΟΚ, αποσκοπούσε στη βαθμιαία αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και στη βαθμιαία μείωση των ελλειμμάτων των εξωτερικών πληρωμών, μέσα, όμως, από ένα πρόγραμμα αύξησης της παραγωγής και της παραγωγικότητας και ταυτόχρονα στήριξης των πραγματικών εισοδημάτων των εργαζομένων. «Είναι μέσα από ανάπτυξη, από αύξηση της παραγωγής, όχι μέσα από συρρίκνωση ή μείωση της ενεργού ζήτησης, που αποσκοπούμε τη διέξοδο από την οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα μας σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο», έλεγε στη Βουλή ο Γ. Αρσένης με αφορμή σχετική επερώτηση της Νέας Δημοκρατίας πάνω στα οικονομικά μέτρα της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ. Έτσι, με τα σταθεροποιητικά μέτρα του Κ. Σημίτη εγκαινιάστηκε μια νέα (διαφορετική) οικονομική πολιτική για την επίτευξη των πολιτικών και αναπτυξιακών στόχων της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, στη δεύτερη τετραετία.

Αποτέλεσε, συνεπώς, κοινό σημείο των δύο προγραμμάτων η έλλειψη υψηλών

33. Με τον ίδιο τρόπο ενεργούσε το 1985 η τότε αντιπολίτευση στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ.

34. Πρόκειται για τους βουλευτές Αθ. Κανελλόπουλο, Μιλτ. Έβερτ και Στ. Δήμα.

ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης ταυτόχρονα με τη σταθεροποίηση. Η σταθεροποίηση συνήθως περιλαμβάνει τη μείωση του πληθωρισμού και των δημοσιονομικών και εξωτερικών ελλειμμάτων. Η ανάπτυξη περιλαμβάνει την αύξηση των επενδύσεων και του ΑΕΠ και τη βελτίωση του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Η ελληνική εμπειρία, ωστόσο, δεν πρέπει να μας οδηγήσει στο δίλημμα «σταθεροποίηση ή ανάπτυξη». Είναι αλήθεια πως δεν μπορεί να υπάρξει ταυτόχρονη ανάπτυξη (με σταθεροποίηση) σε μια οικονομία, όταν υφίστανται *σοβαροί διαταρακτικοί-μακροοικονομικοί- παράγοντες*, όπως υψηλά επιτόκια επιτοκίων και πληθωρισμού, τεράστια δημόσια ελλείμματα και αυξημένο εξωτερικό χρέος. Δεν μπορεί επίσης να υπάρξει ταυτόχρονη ανάπτυξη (με σταθεροποίηση) σε μια οικονομία, όταν υφίστανται έντονα διαρθρωτικά προβλήματα, όπως η τεράστια παραοικονομία και φοροδιαφυγή, αλλά και οι πολύ συχνές (διοικητικές) παρεμβάσεις στην ελεύθερη λειτουργία των αγορών αγαθών, εργασίας και κεφαλαίου, που εμποδίζουν την άριστη κατανομή των παραγωγικών πόρων. Σημαντικό, τέλος, ρόλο παίζει και η διεθνής οικονομική κατάσταση. Η πιθανότητα ταυτόχρονης ανάπτυξης (με σταθεροποίηση) σε μια χώρα είναι πολύ μικρή, όταν στο εξωτερικό επικρατούν συνθήκες ύφεσης και υποαπασχόλησης.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία μικρών χωρών όπως της Ελλάδας είναι αποκαλυπτική. Στην Ιρλανδία, όπου επικρατούσαν συνθήκες μακροοικονομικής σταθερότητας από το 1986 (πλεόνασμα ισοζυγίου πληρωμών, πτώση του πληθωρισμού, μείωση των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα) και κοινωνικής συναίνεσης, η σταθεροποίηση συνδυάστηκε με αύξηση του ΑΕΠ. *Πριν από το 1986, όταν δεν υπήρχε ακόμη ένα σταθερό μακροοικονομικό πλαίσιο, η σταθεροποίηση συνδυαζόταν με ύφεση*, όπως αποδεικνύεται από την τρομακτική αύξηση της ανεργίας. Η οικονομική ανάπτυξη στην Πορτογαλία ήταν αποτέλεσμα της αυξημένης εισροής κοινοτικών πόρων και της *ταυτόχρονης (σημαντικότητας) αναδιάρθρωσης της οικονομίας*. Δεν συνέβαινε το ίδιο στη δεκαετία του 1970 και στις αρχές της δεκαετίας του 1980, όταν τα μεγάλα δημόσια και εξωτερικά ελλείμματα και η «στρεβλή» διάρθρωση του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν επέτρεπαν την οικονομική ανάπτυξη. Τέλος, τόσο η Ιρλανδία όσο και η Πορτογαλία ευνοήθηκαν από τη διεθνή οικονομική συγκυρία του τέλους της δεκαετίας του '80 (από το 1988). Το ίδιο συνέβη και στην Ελλάδα, αμέσως μετά την εκπνοή του σταθεροποιητικού προγράμματος 1985-87. Συγκεκριμένα, το 1988 σημειώθηκε αύξηση των επενδύσεων κατά 8,8% και του ΑΕΠ κατά 4% περίπου! Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η ύφεση στην οποία βρισκόταν η διεθνής οικονομία, με βασικά χαρακτηριστικά τα υψηλά επιτόκια και την αδύναμη εξωτερική ζήτηση, δεν ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη στο εσωτερικό μιας «ανοικτής» χώρας.

Στην Ελλάδα της περιόδου 1985-'87 και 1991-'93, όπου υπήρχαν σοβαροί διαταρακτικοί (μακροοικονομικοί και διαρθρωτικοί) παράγοντες, όπου η παράλληλη οικονομία απασχολούσε το μισό περίπου της επίσημης, όπου τα φοροδιαφεύγοντα ή φοροαπαλλασσόμενα εισοδήματα επάξια συναγωνίζονταν αυτά που καταβάλλουν φόρους, η *ανάπτυξιακή πολιτική συνίστατο στην απελευθέρωση των αγορών από τον κρατικό παρεμβατισμό*, ώστε ο μηχανισμός τιμών να αποκτήσει τις ιδιότητες που έχει για την αποτελεσμα-

τικότερη κατανομή των πόρων, στην απελευθέρωση των παραγωγικών πόρων από δραστηριότητες που ελάχιστα συνεισφέρουν στο κοινωνικό σύνολο (διεύρυνση της επίσημης οικονομίας έναντι της παραοικονομίας), στην αποτελεσματικότερη εκμετάλλευση των χρηματοδοτικών πόρων της Κοινότητας και στη δημιουργία σταθερού μακροοικονομικού (αλλά και πολιτικού) πλαισίου. Τέλος, αναπτυξιακή πολιτική μέσω των επενδύσεων³⁵ δεν ήταν εφικτή κάτω από συνθήκες υψηλών επιτοκίων στην Ελλάδα και στην Ευρώπη και αδύναμης εξωτερικής ζήτησης.

4. Το πρόγραμμα σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας 1994-'99

Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της Νέας Δημοκρατίας διακόπηκε απότομα εξαιτίας των ισχυρών διαφωνιών που ξέσπασαν για την αποκρατικοποίηση των μεγάλων οργανισμών, οι οποίες οδήγησαν στην πτώση της κυβέρνησης Μητσotάκη και στη διενέργεια εκλογών. Στις εκλογές του Οκτωβρίου 1993 νικητής αναδείχθηκε το ΠΑΣΟΚ υπό την ηγεσία του Ανδρέα Παπανδρέου. Το 1994, ο τότε υπουργός Εθνικής Οικονομίας Γιάννος Παπαντωνίου υπέβαλε το αναθεωρημένο πρόγραμμα σύγκλισης 1994-99³⁶. Βασικός στόχος του προγράμματος ήταν η ικανοποίηση μέχρι το 1999 των κρητηρίων οικονομικής και νομισματικής σύγκλισης που έθετε η συνθήκη του Μάαστριχτ. Πιο συγκεκριμένα, το πρόγραμμα διέκρινε δύο υποπεριόδους: 1994-96 και 1997-99. Κατά την πρώτη περίοδο το μεγαλύτερο μέρος της προσπάθειας επικεντρωνόταν στην μακρο-οικονομική σταθερότητα, δημοσιονομική και νομισματική. Κατά τη δεύτερη υποπερίοδο, θα δινόταν ώθηση στην αναπτυξιακή διαδικασία, με βασικά μέσα την αναδιάρθρωση της οικονομίας, μέσω της επιτάχυνσης των ιδιωτικοποιήσεων, και την αποτελεσματικότερη απορρόφηση των κονδυλίων του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Βασική επιδίωξη της δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν η μείωση των καθαρών δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα ως ποσοστό του ΑΕΠ, η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων, η αύξηση των δημόσιων εσόδων και η αποκλιμάκωση του λόγου του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ, έτσι ώστε να ικανοποιηθούν τα κρητήρια του Μάαστριχτ.

Για την αποκλιμάκωση του πληθωρισμού επιστρατεύτηκαν διάφορα εργαλεία, όπως ο καθορισμός πληθωριστικών στόχων, η σφιχτή εισοδηματική πολιτική, η συγκράτηση του ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος με την ευρεία έννοια (M3) και συναλλαγματική πολιτική της «σκληρής δραχμής». Δόθηκε επίσης μεγάλη σημασία στο ρόλο των προσδοκιών για τη μείωση του πληθωρισμού. Οι ορθολογικές προσδοκίες, δηλαδή αυτές που σχηματίζονται με βάση όλες τις δυνατές πληροφορίες, είναι κεντρικός πυρήνας των νέων οικονομικών θεωριών. Σύμφωνα με τη νέα - κλασική (new classical)

35. Αυτή ήταν η βασική θέση στο υπόμνημα των Δήμα, Έμπερτ και Κανελλόπουλου.

36. Προηγούμενως, είχε υποβληθεί από την κυβέρνηση Μητσotάκη ένα πρόγραμμα σύγκλισης 1993-98, που όμως «ξεπεράστηκε» από τις πολιτικές εξελίξεις.

θεωρία, εάν οι παραγωγικοί συντελεστές έχουν ορθολογικές προσδοκίες³⁷ και εάν υπάρχει πλήρης ευκαμψία τιμών, τότε η προαγγελθείσα (αξιόπιστη) νομισματική πολιτική δεν έχει πραγματικά αποτελέσματα επί του προϊόντος (ανεργία). Αυτό στην ουσία σημαίνει, αντιστρεφόμενο, ότι η μείωση του πληθωρισμού μπορεί να υπάρξει χωρίς επιπτώσεις στην ανεργία. Η προαγγελία της μείωσης του ρυθμού αύξησης του χρήματος, για παράδειγμα, οδηγεί στη μείωση των πληθωριστικών προσδοκιών και με τη σειρά του σε ισοποίηση μείωση του ρυθμού του πληθωρισμού³⁸.

Κατά πόσον όμως ισχύουν οι παραδοχές (και τα αποτελέσματα) της νέας - κλασικής θεωρίας είναι συζητήσιμο. Μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι συνθήκες «ατελούς» πληροφόρησης, μονοπωλιακού ανταγωνισμού, κόστους από τη συνεχή αλλαγή των τιμών (menu costs) και κυρίως εργατικών συμβολαίων αναιρούν την παραδοχή της πλήρους ευκαμψίας τιμών και μισθών. Με βάση αυτό το σκεπτικό, η διαδικασία αποκλιμάκωσης του πληθωρισμού και μείωσης της ανεργίας είναι περισσότερο σταδιακή³⁹.

Στις σύγχρονες θεωρίες αντιπληθωριστικής πολιτικής έννοιες όπως «αξιοπιστία» και «εμπιστοσύνη» παίζουν ουσιαστικό ρόλο στη δημιουργία θετικών προσδοκιών. Οι έννοιες όμως αυτές προϋποθέτουν από πλευράς κυβερνήσεως «φήμη», «συνέπεια», «προσήλωση» και «δέσμευση».

Η *φήμη* δημιουργείται με βάση τη συμπεριφορά στο παρελθόν. Αποκτιέται πιο εύκολα όταν η κυβέρνηση δείχνει «αφοσίωση» στους κανόνες οικονομικής πολιτικής. Οι εξαγγελίες της κυβέρνησης, για παράδειγμα, σχετικά με τη συγκεκριμένη οικονομική πολιτική, δημοσιονομική και νομισματική, επιτρέπουν στους παραγωγικούς συντελεστές να προβλέψουν τη μελλοντική πολιτική και να ενεργήσουν αναλόγως. Εάν οι αρχές χρησιμοποιήσουν τη δυνατότητα «έκπληξης», τότε χάνεται η «φήμη» και συνεπώς η «αξιοπιστία»⁴⁰.

Ο ρόλος της δέσμευσης, π.χ. η δέσμευση των κυβερνήσεων να μη χρησιμοποιούν πληθωριστική χρηματοδότηση, είναι επίσης σημαντικός για την αντιπληθωριστική πολιτική. Η δέσμευση μπορεί να επιτευχθεί μέσω εκχώρησης της νομισματικής πολιτικής είτε σε μια ανεξάρτητη εγχώρια κεντρική τράπεζα με μόνη αρμοδιότητα τη σταθερότητα του επιπέδου των τιμών είτε σε μια αντιπληθωριστική κεντρική τράπεζα του εξωτερικού μέσω της συμμετοχής σε ένα σύστημα σταθερών ισοτιμιών. Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστη-

37. Εάν δεν υπάρχουν ορθολογικές προσδοκίες αλλά οπισθοβαρείς προσδοκίες (adaptive), όπως στα κλασικά οικονομικά, η νομισματική πολιτική επιδρά στο προϊόν. Βλ. Hall, R., and Taylor J., «*Macroeconomics: Theory, Performance and Policy*» second edition, Norton, New York 1988, κεφ. 13.

38. Βλ. Sargent Thomas and Wallace Neil, «Rational Expectations the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule», *Journal of Political Economy*, Vol. 83, σσ. 241-245, 1975.

39. Αυτή είναι η βασική ιδέα των νέων κεύνοιανών (new Keynesian) οικονομικών. Βλ. σχετικά: Mankiw Gregory, «Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly», *Quarterly Journal of Economics*, May 1985, σσ. 529-539 και Taylor John, «Union Wage Settlements during a Disinflation», *American Economic Review*, Vol. 73 (1983), σσ. 981-993.

40. Βλ. Kydland, Finn and Edward Prescott, «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», *Journal of Political Economy*, June 1977.

μα αποτελεί συγκεκριμένο παράδειγμα εφαρμογής της θεωρίας αυτής. Συγκεκριμένα η προσκόλληση των ευρωπαϊκών νομισμάτων στο στενό περιθώριο του ΜΣΙ δημιουργεί μια δέσμευση όπου δεν υπάρχει η δυνατότητα συναλλαγματικής «διευκόλυνσης», οι διαταραχές στο σχετικό πληθωρισμό είναι προσωρινές και δεν διατηρούνται διαφορές στον πληθωρισμό των χωρών που μετέχουν στο σύστημα⁴¹. Τα παραδείγματα της ιρλανδικής λίρας και του πορτογαλικού εσκούδο είναι χαρακτηριστικά.

4.1. Ο βαθμός επιτυχίας του προγράμματος σύγκλισης

Αυστηρά κρινόμενο (με βάση τους στόχους του), το πρόγραμμα σύγκλισης μπορεί να χαρακτηριστεί υπέρμετρα αισιόδοξο. Το πρόγραμμα προέβλεπε ότι η ελληνική οικονομία θα ικανοποιούσε όλα τα κριτήρια ονομαστικής σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ από το 1998 και έτσι θα ήταν έτοιμη να συμμετάσχει στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ από το 1999. Προέβλεπε επίσης την ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ από το 1996.

Ωστόσο, οι οικονομικές επιδόσεις που σημείωσε η ελληνική οικονομία στο πλαίσιο του προγράμματος σύγκλισης ήταν αξιοσημείωτες. Όλα τα μεγέθη που συμπεριλαμβάνονταν στα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ, εξελέχθηκαν ικανοποιητικά (με μικρή απόκλιση από τους στόχους) με εξαίρεση το δημόσιο χρέος. Ο πληθωρισμός (ΔΤΚ), για παράδειγμα, υποχώρησε από το 14,4% το 1993 στο 2,1% το 1999.

Το σημαντικό είναι ότι η σταθεροποίηση της οικονομίας συνοδεύτηκε από ανάπτυξη. Πράγματι, από το 1996 οι ρυθμοί μεγέθυνσης επιταχύνονται και για πρώτη φορά μετά από πολλά χρόνια ξεπερνούν τον μέσο κοινοτικό, πράγμα που σημαίνει ότι πραγματοποιείται όχι απλά ονομαστική σύγκλιση, αλλά και πραγματική. Σύμφωνα με τον Καζάκο⁴², η εξέλιξη αυτή οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, όπως στην υποχώρηση των επιδοκίων, στις διευρυμένες δυνατότητες δανεισμού στο εξωτερικό λόγω της ελευθέρωσης της κίνησης κεφαλαίων, στην πτώση των τιμών των πρώτων υλών στις διεθνείς αγορές και στη διαθρωτική βοήθεια της Ε.Ε.

Στη επιτυχία του προγράμματος σύγκλισης θετική ήταν και η συνεισφορά του εξωτερικού περιβάλλοντος, τουλάχιστον μέχρι τα μέσα του 1998.

Ο ρόλος τη ΟΝΕ υπήρξε καταλυτικός για το ξεπέρασμα ορισμένων βασικών αδυναμιών αναφορικά με την προώθηση των οικονομικών μέτρων της κυβέρνησης. Από τη μια μεριά λειτούργησε ως πολιορκητικός κριός στις ελληνικές κυβερνήσεις να επιβάλουν θεσμικές μεταρρυθμίσεις και έτσι να αυξήσουν το μέγεθος της δέσμευσης και αξιοπιστίας των ασκούντων την οικονομική πολιτική, μειώνοντας έτσι το βαθμό της αβεβαιότητας στην οικονομία.

Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις δημιούργησαν εμπόδια στη δράση των οργανωμένων

41. Βλ. Alogoskoufis (1992), σελ. 15. Επίσης η διαδικασία αυτή αναλύεται και από τους Alogoskoufis and Manning (1988) και Newell and Symons (1991), Collins (1988), Giavazzi and Pagano (1987), Giavazzi and Giovannini (1987, 1989) και Kremers (1990).

42. Βλ. Καζάκος (2000), σελ. 486.

συμφερόντων. Η ΟΝΕ πίεσε τις ελληνικές αρχές ώστε να λάβουν μέτρα στην κατεύθυνση της διαφάνειας και ανεξαρτησίας. Η δημιουργία του ΑΣΕΠ, του Συνηγόρου του Πολίτη, η εισαγωγή επιχειρήσεων στο Χρηματιστήριο Αξιών, η ανάληψη της διοίκησης δημόσιων οργανισμών από μάναντζερ, η ανεξάρτητη εκτίμηση και αξιολόγηση των επιχειρήσεων και η εισαγωγή της δραχμής στο ΜΣΙ του ΕΝΣ αποτελούν μερικά μόνο από τα παραδείγματα της δεκαετίας του 1990 που συντέλεσαν στην αύξηση της αυτοδέσμευσης των κυβερνήσεων.

Η δέσμευση είναι μια απαραίτητη συνθήκη που αυξάνει το προσδοκώμενο όφελος και διευκολύνει τις μεταρρυθμίσεις. Έχει το πλεονέκτημα ότι δίνει τα χέρια των κυβερνώντων, ώστε να μην μπορούν να υποκύψουν στους εκάστοτε πολιτικούς περιορισμούς. Λειτουργεί ενάντια στη δυναμική ασυνέπεια. Δεν επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να αιφνιδιάζουν το κοινό. Αυξάνει την αξιοπιστία και εμπιστοσύνη. Αυξάνει επίσης τη διάχυση της πληροφόρησης στο κοινό σχετικά με τις πραγματικές επιδιώξεις των κυβερνώντων. Αποτελεί κοινή αντίληψη, πλέον, ότι στην εντός ΟΝΕ εποχή το κράτος πρέπει να λειτουργεί περισσότερο ως ρυθμιστής και λιγότερο ως συμμετέχων στην παραγωγική διαδικασία.

4.2. Ο βαθμός αποδοχής των μέτρων του προγράμματος σύγκλισης

Οι αρχικές αντιδράσεις στο πρόγραμμα σύγκλισης ήταν αρνητικές. Ασκήθηκε έντονη κριτική τόσο από τον ΣΕΒ, όσο και από τον Τύπο. Η κριτική αφορούσε κυρίως το γεγονός ότι το πρόγραμμα σύγκλισης αφορούσε ονομαστικά κριτήρια και δεν οδηγούσε σε πραγματική σύγκλιση. Γρήγορα, όμως, οι αντιδράσεις άρχισαν να αποκλιμακώνονται και να δημιουργείται μια νέα ενιαία αντίληψη για την αναγκαιότητα των μέτρων. Έννοιες όπως «μακροοικονομική σταθερότητα», «αποτελεσματικότητα», «αναδιάρθρωση», «ευελιξία» «απελευθέρωση» και «αποκρατικοποίηση» συμπεριλήφθηκαν στα λεξικά τόσο των συντηρητικών όσο και των σοσιαλιστικών κομμάτων. Η οικονομική σύγκλιση οδήγησε σε ιδεολογική σύγκλιση.

5. Συμπεράσματα

Στη μελέτη αυτή εξετάστηκαν τρεις βασικές προσπάθειες σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας. Η πρώτη, διετής, προσπάθεια έγινε από τη σοσιαλιστική κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου το 1986-87, η δεύτερη, τριετής, ξεκίνησε το 1991 από τη συντηρητική κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη, ενώ η τρίτη, πενταετής, ξεκίνησε από την κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου και συνεχίστηκε από την κυβέρνηση του Κ. Σημίτη. Μια γρήγορη ματιά στους στόχους, τα μέσα και τα αποτελέσματα των σταθεροποιητικών αυτών προγραμμάτων μας οδηγεί στις ακόλουθες παρατηρήσεις:

Πρώτον, τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη αλλά και η τρίτη προσπάθεια έδωσαν έμφαση στην περιστολή της ζήτησης με σκοπό τη βελτίωση των βασικών μακροοικονομι-

κών δεικτών όπως των δημόσιων ελλειμμάτων και του χρέους, του πληθωρισμού και του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Αυτές, ωστόσο, δεν ήταν οι μόνες οικονομικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν, ιδίως όσον αφορά το δεύτερο τριετές σταθεροποιητικό πρόγραμμα. Σ' αυτό βλέπει κανείς και πολλά μέτρα στη μεριά της προσφοράς, όπως τη μείωση των φορολογικών συντελεστών, την απελευθέρωση των αγορών αγαθών, εργασίας και κεφαλαίου και τη μείωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα.

Δεύτερον, τα μέσα επίτευξης των στόχων τους ήταν κυρίως οι περιοριστικές (και συχνά αναποτελεσματικές) εισοδηματικές, νομισματικές, συναλλαγματικές και δημοσιονομικές πολιτικές. Η έμφαση ωστόσο της καθεμιάς οικονομικής πολιτικής διέφερε ανάλογα με το πρόγραμμα (διαφορετικά προβλήματα, διαφορετικά κίνητρα).

Τρίτον, στα σταθεροποιητικά προγράμματα 1985-87 και 1991-93 δεν υπήρξε συναίνεση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά τα μέσα επίτευξης των στόχων των σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Για να υπάρξει, βέβαια, συναίνεση, χρειάζεται μακρύς και συστηματικός διάλογος ανάμεσα στην κυβέρνηση και στα ενδιαφερόμενα μέρη, αντιπολίτευση, συνδικαλιστές, εργοδότες, ακαδημαϊκή κοινότητα και εκπροσώπους Τύπου. Προσπάθειες βέβαια έγιναν, ιδίως με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, που όμως δεν κατέληξαν πουθενά. Χρειάζεται επίσης κατανόηση και υπομονή από το κοινωνικό σύνολο να δεχτεί κάποιες βραχυχρόνιες θυσιές για μακροχρόνια οφέλη. Οι προϋποθέσεις όμως αυτές δεν υπήρξαν με αποτέλεσμα να οξυνθεί το κλίμα και να επηρεαστούν αρνητικά οι προσδοκίες για την πορεία της οικονομίας και την επιτυχία των ίδιων των σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Στο πρόγραμμα σύγκλισης οι κοινωνικές συνθήκες ήταν πιο ώριμες για την προετοιμασία της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ.

Τέταρτον, και οι δύο πρώτες προσπάθειες σταθεροποίησης χαρακτηρίστηκαν από χαμηλούς ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ, που στην καλύτερη περίπτωση (δεύτερο σταθεροποιητικό) δεν ξεπέρασε το 2% ετησίως. Στο πρόγραμμα σύγκλισης αποδείχθηκε ότι η σταθεροποίηση μπορεί να συμβαδίσει με ανάπτυξη.

Επί πλέον, το πρώτο σταθεροποιητικό πρόγραμμα έδινε περισσότερη έμφαση στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, ενώ το δεύτερο έθετε την ανάγκη δημοσιονομικής εξυγίανσης και τη μείωση του πληθωρισμού ως πρωταρχικό στόχο. Οι οικονομικές αρχές του 1986, αντιμετωπίζοντας προβλήματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, πίστευαν ότι η ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων είναι ουσιώδης, γιατί μακροπρόθεσμα συνδέεται με τη βελτίωση της ποιότητας, την καινοτομία κ.λπ. Αντίθετα, οι οικονομικές αρχές του 1991, αντιμετωπίζοντας υψηλό δημόσιο χρέος, πίστευαν ότι βασική πηγή των προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας ήταν τα τεράστια δημοσιονομικά ελλείμματα. Τα υψηλά ελλείμματα τροφοδοτούσαν τον πληθωρισμό, μείωναν την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων και δέσμευαν τεράστιους κεφαλαιακούς πόρους για τη χρηματοδότησή τους. Επί πλέον, η διαφοροποίηση των στόχων του δεύτερου σταθεροποιητικού προγράμματος οφειλόταν στην προσπάθεια ονομαστικής σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας σύμφωνα με τους όρους του Μάαστριχτ. Αυτό έγινε ακόμη περισσότερο αισθητό στο τρίτο πρόγραμμα, το πρόγραμμα σύγκλισης.

συμφερόντων. Η ΟΝΕ πίεσε τις ελληνικές αρχές ώστε να λάβουν μέτρα στην κατεύθυνση της διαφάνειας και ανεξαρτησίας. Η δημιουργία του ΑΣΕΠ, του Συνηγόρου του Πολίτη, η εισαγωγή επιχειρήσεων στο Χρηματιστήριο Αξιών, η ανάληψη της διοίκησης δημόσιων οργανισμών από μάναντζερ, η ανεξάρτητη εκτίμηση και αξιολόγηση των επιχειρήσεων και η εισαγωγή της δραχμής στο ΜΣΙ του ΕΝΣ αποτελούν μερικά μόνο από τα παραδείγματα της δεκαετίας του 1990 που συντέλεσαν στην αύξηση της αυτοδέσμευσης των κυβερνήσεων.

Η δέσμευση είναι μια απαραίτητη συνθήκη που αυξάνει το προσδοκώμενο όφελος και διευκολύνει τις μεταρρυθμίσεις. Έχει το πλεονέκτημα ότι δένει τα χέρια των κυβερνώντων, ώστε να μην μπορούν να υποκύψουν στους εκάστοτε πολιτικούς περιορισμούς. Λειτουργεί ενάντια στη δυναμική ασυνέπεια. Δεν επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να αιφνιδιάζουν το κοινό. Αυξάνει την αξιοπιστία και εμπιστοσύνη. Αυξάνει επίσης τη διάχυση της πληροφόρησης στο κοινό σχετικά με τις πραγματικές επιδιώξεις των κυβερνώντων. Αποτελεί κοινή αντίληψη, πλέον, ότι στην εντός ΟΝΕ εποχή το κράτος πρέπει να λειτουργεί περισσότερο ως ρυθμιστής και λιγότερο ως συμμετέχων στην παραγωγική διαδικασία.

4.2. Ο βαθμός αποδοχής των μέτρων του προγράμματος σύγκλισης

Οι αρχικές αντιδράσεις στο πρόγραμμα σύγκλισης ήταν αρνητικές. Ασκήθηκε έντονη κριτική τόσο από τον ΣΕΒ, όσο και από τον Τύπο. Η κριτική αφορούσε κυρίως το γεγονός ότι το πρόγραμμα σύγκλισης αφορούσε ονομαστικά κριτήρια και δεν οδηγούσε σε πραγματική σύγκλιση. Γρήγορα, όμως, οι αντιδράσεις άρχισαν να αποκλιμακώνονται και να δημιουργείται μια νέα ενιαία αντίληψη για την αναγκαιότητα των μέτρων. Έννοιες όπως «μακροοικονομική σταθερότητα», «αποτελεσματικότητα», «αναδιάρθρωση», «ευελιξία» «απελευθέρωση» και «αποκρατικοποίηση» συμπεριλήφθηκαν στα λεξικά τόσο των συντηρητικών όσο και των σοσιαλιστικών κομμάτων. Η οικονομική σύγκλιση οδήγησε σε ιδεολογική σύγκλιση.

5. Συμπεράσματα

Στη μελέτη αυτή εξετάστηκαν τρεις βασικές προσπάθειες σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας. Η πρώτη, διετής, προσπάθεια έγινε από τη σοσιαλιστική κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου το 1986-87, η δεύτερη, τριετής, ξεκίνησε το 1991 από τη συντηρητική κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη, ενώ η τρίτη, πενταετής, ξεκίνησε από την κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου και συνεχίστηκε από την κυβέρνηση του Κ. Σημίτη. Μια γρήγορη ματιά στους στόχους, τα μέσα και τα αποτελέσματα των σταθεροποιητικών αυτών προγραμμάτων μας οδηγεί στις ακόλουθες παρατηρήσεις:

Πρώτον, τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη αλλά και η τρίτη προσπάθεια έδωσαν έμφαση στην περιστολή της ζήτησης με σκοπό τη βελτίωση των βασικών μακροοικονομι-

κών δεικτών όπως των δημόσιων ελλειμμάτων και του χρέους, του πληθωρισμού και του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Αυτές, ωστόσο, δεν ήταν οι μόνες οικονομικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν, ιδίως όσον αφορά το δεύτερο τριετές σταθεροποιητικό πρόγραμμα. Σ' αυτό βλέπει κανείς και πολλά μέτρα στη μεριά της προσφοράς, όπως τη μείωση των φορολογικών συντελεστών, την απελευθέρωση των αγορών αγαθών, εργασίας και κεφαλαίου και τη μείωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα.

Δεύτερον, τα μέσα επίτευξης των στόχων τους ήταν κυρίως οι περιοριστικές (και συχνά αναποτελεσματικές) εισοδηματικές, νομισματικές, συναλλαγματικές και δημοσιονομικές πολιτικές. Η έμφαση ωστόσο της καθεμιάς οικονομικής πολιτικής διέφερε ανάλογα με το πρόγραμμα (διαφορετικά προβλήματα, διαφορετικά κίνητρα).

Τρίτον, στα σταθεροποιητικά προγράμματα 1985-87 και 1991-93 δεν υπήρξε συναίνεση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά τα μέσα επίτευξης των στόχων των σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Για να υπάρξει, βέβαια, συναίνεση, χρειάζεται μακρύς και συστηματικός διάλογος ανάμεσα στην κυβέρνηση και στα ενδιαφερόμενα μέρη, αντιπολίτευση, συνδικαλιστές, εργοδότες, ακαδημαϊκή κοινότητα και εκπροσώπους Τύπου. Προσπάθειες βέβαια έγιναν, ιδίως με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, που όμως δεν κατέληξαν πουθενά. Χρειάζεται επίσης κατανόηση και υπομονή από το κοινωνικό σύνολο να δεχτεί κάποιες βραχυχρόνιες θυσίες για μακροχρόνια οφέλη. Οι προϋποθέσεις όμως αυτές δεν υπήρξαν με αποτέλεσμα να οξυνθεί το κλίμα και να επηρεαστούν αρνητικά οι προσδοκίες για την πορεία της οικονομίας και την επιτυχία των ίδιων των σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Στο πρόγραμμα σύγκλισης οι κοινωνικές συνθήκες ήταν πιο ώριμες για την προετοιμασία της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ.

Τέταρτον, και οι δύο πρώτες προσπάθειες σταθεροποίησης χαρακτηρίστηκαν από χαμηλούς ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ, που στην καλύτερη περίπτωση (δεύτερο σταθεροποιητικό) δεν ξεπέρασε το 2% ετησίως. Στο πρόγραμμα σύγκλισης αποδείχθηκε ότι η σταθεροποίηση μπορεί να συμβαδίσει με ανάπτυξη.

Επί πλέον, το πρώτο σταθεροποιητικό πρόγραμμα έδινε περισσότερη έμφαση στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, ενώ το δεύτερο έθετε την ανάγκη δημοσιονομικής εξυγίανσης και τη μείωση του πληθωρισμού ως πρωταρχικό στόχο. Οι οικονομικές αρχές του 1986, αντιμετωπίζοντας προβλήματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, πίστευαν ότι η ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων είναι ουσιώδης, γιατί μακροπρόθεσμα συνδέεται με τη βελτίωση της ποιότητας, την καινοτομία κ.λπ. Αντίθετα, οι οικονομικές αρχές του 1991, αντιμετωπίζοντας υψηλό δημόσιο χρέος, πίστευαν ότι βασική πηγή των προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας ήταν τα τεράστια δημοσιονομικά ελλείμματα. Τα υψηλά ελλείμματα τροφοδοτούσαν τον πληθωρισμό, μείωναν την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων και δέσμευαν τεράστιους κεφαλαιακούς πόρους για τη χρηματοδότησή τους. Επί πλέον, η διαφοροποίηση των στόχων του δεύτερου σταθεροποιητικού προγράμματος οφειλόταν στην προσπάθεια ονομαστικής σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας σύμφωνα με τους όρους του Μάαστριχτ. Αυτό έγινε ακόμη περισσότερο αισθητό στο τρίτο πρόγραμμα, το πρόγραμμα σύγκλισης.

Το δεύτερο σταθεροποιητικό πρόγραμμα χρησιμοποίησε διαφορετικό *μείγμα* δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής σε σχέση με το πρώτο, ρίχνοντας μεγαλύτερο βάρος στην πρώτη. Βέβαια η νομισματική πολιτική εξακολούθησε να αποτελεί ισχυρό μέσο, ιδίως όσον αφορά τη ρύθμιση της προσφοράς χρήματος.

Το πρώτο σταθεροποιητικό βασίστηκε σε υποτίμηση της δραχμής κατά 15% έναντι των άλλων νομισμάτων. Η πολιτική διολίσθησης που ακολουθήθηκε στη συνέχεια, προσπάθησε να διατηρήσει το επίπεδο ανταγωνιστικότητας του 1985. Αντίθετα, στο δεύτερο σταθεροποιητικό, όχι μόνο δεν υπήρξε υποτίμηση, αλλά η συναλλαγματική πολιτική ήταν αντιπληθωριστική καλύπτοντας μερικώς τη διαφορά πληθωρισμού ανάμεσα στην Ελλάδα και στους εμπορικούς της εταίρους. Στην τελευταία περίπτωση αφιερώθηκαν δύο μέσα οικονομικής πολιτικής, το συναλλαγματικό και το εισοδηματικό μέσο για την επίτευξη ενός στόχου, της μείωσης του πληθωρισμού.

Τέταρτον, προκειμένου να σταθεροποιηθεί επιτυχώς μια χώρα είναι απαραίτητο να γίνουν –παράλληλα με τη δημοσιονομική αναπροσαρμογή– και διαρθρωτικές παρεμβάσεις στην οικονομία. Οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις μειώνουν πολλές από τις στρεβλώσεις (των κρατικών παρεμβάσεων) στις αγορές αγαθών, εργασίας και κεφαλαίου. Η παραδοσιακή σταθεροποίηση με νομισματική και δημοσιονομική πολιτική δεν κρίνεται από μόνη της επιτυχής⁴³. Από το τέλος της δεκαετίας του '80 πολλές χώρες, όπως η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Βολιβία, το Ισραήλ και το Μεξικό, προκειμένου να σταματήσουν τον πληθωρισμό, επέβαλαν έναν επιτυχή συνδυασμό δημοσιονομικής, νομισματικής, εισοδηματικής πολιτικής με φορολογικές μεταρρυθμίσεις και επαναπροσδιορισμό του ρόλου του κράτους (ορθόδοξα προγράμματα).

Κατά τη διάρκεια του πρώτου σταθεροποιητικού προγράμματος ήταν σε εφαρμογή, μολοντί ετεροχρονισμένη, η αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή (ΑΤΑ). Αυτό δημιουργούσε τεράστιες δυσκολίες για την ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότητα των μέσων οικονομικής πολιτικής. Η ύπαρξη της ΑΤΑ, για παράδειγμα, ελαχιστοποίησε τα οφέλη της υποτίμησης στην ανταγωνιστικότητα και μεγιστοποίησε τις ζημιές της στον πληθωρισμό. Αντίθετα, στο δεύτερο σταθεροποιητικό δεν υπήρχε ΑΤΑ, κάνοντας έτσι πιο αποτελεσματική και ανεξάρτητη τη χρήση των μέσων.

Ο βαθμός επιτυχίας ενός προγράμματος οφείλεται (και) σε εξωγενείς παράγοντες. Είναι δυνατό ένα μέτριο πρόγραμμα να αποτύχει λόγω απροσδόκητων αρνητικών εσωτερικών ή εξωτερικών συγκυριών. Ένα μέτριο πρόγραμμα μπορεί να επιτύχει λόγω ευνοϊκού εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος. Το πορτογαλικό οικονομικά επιτεύγματα, της δεκαετίας του '90 για παράδειγμα, οφείλονται (και) στην αλλαγή της νοοτροπίας και

43. Επίσης πολλά «ετερόδοξα» σταθεροποιητικά προγράμματα του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου που βασιζόνταν σε αυστηρούς ελέγχους των τιμών και των μισθών, χωρίς μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, απέτυχαν. Τέτοια προγράμματα εφάρμοσε η Αργεντινή το 1985 και η Βραζιλία το 1986. Και στις δύο χώρες η ταχύτατη πτώση του πληθωρισμού, από 385% σε 82% (1985-86) στην Αργεντινή και από 249% σε 64% (1985-86) στην Βραζιλία δεν βάστηξε για πολύ. Το 1987 ο πληθωρισμός επέστρεψε στο 175% στην Αργεντινή και στο 321% στην Βραζιλία.

συμπεριφοράς του κόσμου, δηλαδή στην αύξηση της αυτοπεποίθησης και στην αλλαγή της ψυχολογίας του πορτογαλικού λαού. Αντίθετα, στη χώρα μας καλλιεργείται συχνά και επικρατεί ένα κλίμα ηττοπάθειας.

Οι εξωτερικές συγκυρίες είναι επίσης καθοριστικές. Η θεαματική βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της Ιρλανδίας, π.χ., οφείλεται στην ευνοϊκή διεθνή οικονομική συγκυρία του τέλους της δεκαετίας του '80.

Τέλος, οι οικονομικές πολιτικές δεν λειτουργούν σε συνθήκες «πολιτικού κενού» και συνεπώς οι κοινωνικές αντιδράσεις παίζουν καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία ενός προγράμματος. Οι αντιδράσεις των εργατικών συνδικάτων με τη μορφή απεργιών, της αντιπολίτευσης και του Τύπου με συνεχείς οξύνσεις του πολιτικού κλίματος, αλλά και των ίδιων των στελεχών μιας κυβέρνησης που εφαρμόζει σταθεροποιητικό πρόγραμμα, παίζουν αρνητικό ρόλο.

Βιβλιογραφία

- Αλογοσκούφης, Γιώργος (1992), «Δημοσιονομική προσαρμογή και ανταγωνιστικότητα» στο Λ. Τσοούκαλης (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της Προσαρμογής*, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου ΕΚΕΜ, Δεκ.
- Alesina, Alberto and Drazen, Allan, (1991), «Why are stabilizations delayed?», *The American Economic Review*, December, 1170-1186.
- Alogoskoufis, G. and A. Manning (1998), «On the Persistence of Unemployment», *Economic Policy*, 7, 425-469.
- Alogoskoufis and Christodoulakis (1991), «Fiscal Deficits, Seignorage and External Debt: The Case of Greece», στο Alogoskoufis, G., L. Papademos and R. Portes (ed), *External Constraints on Macroeconomic Policy: The European Experience*, Cambridge University Press.
- Alogoskoufis, G. and van der Ploeg (1990), «Endogenous Growth and Overlapping Generations», *Discussion Paper in Economics*, no. 26/90, Birkbeck College, University of London.
- Alogoskoufis, G. (1991), «Fiscal Policies, Devaluations and Exchange Rate Regimes. The Stabilization Programs of Ireland and Greece», mimeo, September.
- Alogoskoufis, G. (1992), «Monetary Accommodation, Exchange Rates and Inflation Persistence» *The Economic Journal*, Vol. 102, 412, May.
- Aspe, Pedro (1992), «Macroeconomic Stabilization and structural change in Mexico», *European Economic Review* 36, 320-28.
- Bruno, M. (1992), «From sharp stabilization to growth. On the political economy of Israel's transition», *European Economic Review*, 36, 310-319.
- Brainard, William (1967), «Uncertainty and the Effectiveness of Policy», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 57, σσ. 411-425.
- Collins, S., «Inflation and the European Monetary System», στο F. Giavazzi, S. Micoosi and M. Miller (eds.)
- Commision of the European Community, Country Studies, Ireland, Directorate - General for Economic and Economic and Financial Affairs, Sept. 1991, No 6 (executive summary).

- Commission of the European Communities, *European Economy*, Nos 26 - November 1985, 30 - November 1986, 34 - November 1987, 38 - November 1988, 42 - November 1989, 46 - December 1990, 50 - December 1991, Brussels.
- Commission of the European Communities, *Macroeconomic and Fiscal Adjustment in Greece*, Brussels, 25 March 1992.
- Δανιηλίδης, Δ., «Η Πορτογαλία αναλαμβάνει την προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Κ.», Κείμενα εργασίας, *EKEM*, αρ. 11.
- Dornbusch, Rudiger (1989), «Credibility, debt and unemployment: Ireland's failed stabilization». *Economic Policy*, April.
- European Economy, Annual Economic Report 1991-1992 No 50, December 1991, Commission of the European Communities, Directorate - General for Economic and Financial Affairs.
- Giavazzi and Pagano (1987), «The advantage of Tying One's Hands: EMS Discipline and Central Bank Credibility», *European Economic Review*.
- Giavazzi and Pagano (1990), «Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary: Tales of Two Small European Economies», στο Blanchard, O. and S. Fisher (ed), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge Mass, MIT Press.
- Giavazzi and Giovannini (1987), «Models of the EMS: Is Europe a greater Deutschmark Area?» στο R.C. Bryant and R. Portes (eds), *Global Macroeconomics: Policy, Conflict and Cooperation*. London, Macmillan.
- Giavazzi and Giovannini (1989), *Limiting Exchange Rate Flexibility: The European Monetary System*, MIT Press.
- Hall, R., and Taylor J. (1988), «*Macroeconomics: Theory, Performance and Policy*» second edition, Norton, New York.
- IOBE, «Δημόσιες δαπάνες και πληθωρισμός», Αθήνα, Νοέμβριος 1979.
- Kydland, Finn and Edward Prescott (1977), «Rules Rather than Discretion; The Inconsistency of Optimal Plans», *Journal of Political Economy*, June.
- Kremers, J.J.M. (1990), «Gaining Policy Credibility for a Disinflation: Ireland's Experience in the EMS», *IMF Staff Papers*, 37, 116-145.
- Lindbeck, Assar (1976), «Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians», *The American Economic Review*, 66, May, 1-19.
- Lucas, Robert Jr. (1981), «Rules, Discretion, and the Role of the Economic Adviser» στο *Studies in Business Cycle Theory*, Cambridge, Mass. MIT Press.
- Mankiw, Gregory (1985), «Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly», *Quarterly Journal of Economics*, May, σσ. 529-539.
- Newell, A. and J. Symons (1991), «The Causes of Ireland's Unemployment», *Economic and Social Review*, 23, 409-427.
- OECD, *Economic Outlook*, No 47 June 1990, No 47 Supplement June 1990, No 48 December 1990, No 49 July 1991, Paris.
- OECD, *Economic Surveys*, Greece, 1987/88 (1988), 1990/91 (1991), Paris.
- OECD, *Economic Surveys*, Ireland, 1987/1988 (1988), 1988/1989 (1989), 1990/1991 (1991), Paris.
- OECD, *Economic Surveys*, Portugal 1987/1988, 1988/89, 1991/92, Paris
- OECD, *Economic Studies* No 16, Spring 1991, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris
- Σημίτης, Κώστας, (1989), *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, εκδόσεις Γνώση, Αθήνα.

- Σπράος, Γιάννης (1989), «Μέσα και στόχοι Μακροοικονομικής πολιτικής» στο Σημίτης, Κ., *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, εκδόσεις Γνώση, Αθήνα.
- Σπράος, Γιάννης (1992), «Μακροοικονομική πολιτική σε μια ανοικτή οικονομία» στο Λ. Τσούκαλης (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της Προσαρμογής*. Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, ΕΚΕΜ, Οκτώβριος.
- Sargent, Thomas and Wallace Neil (1975), «Rational Expectations the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule», *Journal of Political Economy*, Vol. 83, σσ. 241-245.
- Sargent, Thomas (1989), «The Ends of Four Big Inflations» στο Robert, E. Hall (ed), *Inflation: Causes and Effects*, University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research, 1989, σσ. 41-97.
- Taylor, John (1983), «Union Wage Settlements during a Disinflation», *American Economic Review*, Vol. 73, σσ. 981-993.
- Tinbergen, Jan (1952), *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North - Holland.
- Τσούκαλης, Λουκάς (1992), «Εμπιστοσύνη και οικονομικά προγράμματα», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 3/9.
- Tsoukalis, Loukas (1991), «The Austerity Program: Causes, Reactions and Prospects», στο Vryonis, Speros (ed), *Greece on the Road to Democracy: From the Junta to PASOK 1974-1986*, Aristide Caratzas.