

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η ενασχόλησή μου με θέματα οικονομικής πολιτικής αρχίζει την περίοδο των διδακτορικών μου σπουδών στο Λονδίνο πριν από δεκαπέντε περίπου χρόνια. Η διατριβή μου (με τίτλο, *Four Essays in the Theory of Macroeconomic Policy*) αφορούσε τη σύγχρονη προσέγγιση της Θεωρίας Οικονομικής Πολιτικής. Η σύγχρονη Θεωρία –σε αντίθεση με την παλαιά κανονιστική– δίνει έμφαση στα κίνητρα και τους περιορισμούς των πολιτικών και λοιπών φορέων σχεδιασμού και άσκησης της πολιτικής, και ο θετικιστικός της χαρακτήρας έχει συμβάλει καθοριστικά στην αυτονόμηση της Θεωρίας Οικονομικής Πολιτικής ως ξεχωριστού κλάδου της Οικονομικής Επιστήμης. Η σύγχρονη ανάλυση της οικονομικής πολιτικής, αντί να περιορίζεται στον άριστο συνδυασμό των εργαλείων για τη μεγιστοποίηση μιας (αμφιλεγόμενης) συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας, θεωρεί ότι οι οικονομικές αρχές έχουν και αυτές τη δική τους «ατζέντα»: κατά την επίτευξη των στόχων τους, οι αρχές έχουν τα δικά τους κίνητρα και περιορισμούς, όπως δηλαδή και οι οικονομικές μονάδες (νοικοκυριά, επιχειρήσεις). Αυτή η σημαντική υπόθεση εργασίας αναδεικνύει, από τη μια μεριά, τη *θεωρία παιγνίων* ως το βασικό αναλυτικό πλαίσιο της σύγχρονης Θεωρίας Οικονομικής Πολιτικής, ενώ, από την άλλη, καθιερώνει την *αξιοπιστία* (credibility) ως μία από τις βασικές συνιστώσες του μείγματος οικονομικής πολιτικής. Η αξιοπιστία της νομισματικής πολιτικής αποτέλεσε, από θεωρητικής σκοπιάς, το αντικείμενο έρευνας της διδακτορικής μου διατριβής. Εκεί διερευνήθηκε το πώς επηρεάζονται τα κίνητρα και οι περιορισμοί μιας κυβέρνησης από την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, το πώς δηλαδή μια θεσμική αλλαγή μπορεί να επιτύχει καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα. Οι θεωρητικοί προβληματισμοί μου γύρω

από το ευρύ φάσμα της οικονομικής πολιτικής συνεχίζονται μέχρι σήμερα και καλύπτουν μεγάλο μέρος της έρευνάς μου (αντιπροσωπευτικό δείγμα αυτής της δουλειάς μου είναι μια σειρά τριών άρθρων στο *Journal of Macroeconomics*, 1997, 2000, 2004, υπό έκδοση, και στο *Oxford Economic Papers*, 2002, στα οποία ασχολούμαι και με τις άλλες συνιστώσες της οικονομικής πολιτικής, πέραν της νομισματικής πολιτικής).

Με την εφαρμοσμένη οικονομική πολιτική άρχισα να ασχολούμαι με συστηματικό τρόπο από τις αρχές του 1997. Προϊόν αυτής της ερευνητικής μου δραστηριότητας ήταν και η μονογραφία με τίτλο *Monetary Policy at the European Periphery*, που δημοσιεύθηκε το 2000 στην έγκριτη σειρά μονογραφιών European and Transatlantic Studies Series του εκδοτικού οίκου Springer-Verlag (προλογίζει ο Jurgen von Hagen). Όπως βλέπω τα πράγματα σήμερα, στην πρακτική πλευρά της οικονομικής πολιτικής με οδήγησε τότε ένας συνδυασμός παραγόντων: από τη μια μεριά ήταν η μεγάλη πρόκληση της ΟΝΕ. Η ελληνική οικονομία το 1997 βρισκόταν στο πιο κρίσιμο σταυροδρόμι της μεταπολεμικής της πορείας. Οι πιθανότητες συμμετοχής της χώρας στην ΟΝΕ ήταν πολύ μικρές, και το κυρίαρχο ερώτημα εκείνης της περιόδου ήταν «τι πρέπει να γίνει;» ώστε να μη χαθεί ακόμη μια ιστορική ευκαιρία. Από την άλλη μεριά, η μακρά παραμονή μου εκτός Ελλάδος λειτούργησε μάλλον προωθητικά ως προς την παρακολούθηση των ελληνικών δρώμενων και συνέβαλε θετικά στη συστηματική ενασχόλησή μου με τα μακροοικονομικά της ελληνικής οικονομίας.

Στον παρόντα τόμο έχω συγκεντρώσει είκοσι άρθρα που αναφέρονται στη θεωρία και πρακτική της οικονομικής πολιτικής και έχουν γραφεί για το ευρύτερο αναγνωστικό κοινό. Τα μισά και πλέον από τα κεφάλαια του βιβλίου (είτε αυτούσια τα κεφάλαια είτε αποσπάσματα αυτών) έχουν ήδη δημοσιευθεί στα πιο έγκυρα ελληνικά οικονομικά έντυπα ευρείας κυκλοφορίας. Το παλαιότερο δημοσιεύθηκε τον Αύγουστο του 1994 και το πιο πρόσφατο το Σεπτέμβριο του 2003 (και τα δύο στο *Βήμα της Κυριακής*). Συνολικά, στο παρόν βιβλίο συμπεριλαμβάνονται τέσσερα άρθρα που δημοσιεύθηκαν για πρώτη φορά στον

Οικονομικό Ταχυδρόμο, τρία άρθρα στο *Βήμα της Κυριακής*, δύο άρθρα στην *Καθημερινή της Κυριακής* και δύο άρθρα στην *Έμφαση*. Η αναδημοσίευση εδώ έγινε με ελάχιστες παρεμβάσεις (κυρίως γλωσσικού χαρακτήρα) στην αρχική μορφή των κειμένων, και θα ήθελα στο σημείο αυτό να ευχαριστήσω και δημόσια τους διευθυντές των πιο πάνω εντύπων για τη δυνατότητα που μου έδωσαν να τα δημοσιεύσω για πρώτη φορά. Τα υπόλοιπα κεφάλαια του βιβλίου είναι είτε κείμενα δημόσιων διαλέξεων (τα οποία έχουν ξαναγραφεί για τις ανάγκες του παρόντος τόμου), είτε μικρά αποσπάσματα (μεταφρασμένα στην ελληνική) από το βιβλίο μου στις εκδόσεις Springer-Verlag, είτε, τέλος, αδημοσίευτα κείμενα που παρέμειναν στο συρτάρι του γραφείου μου για κάποιο καιρό.

Τα άρθρα αυτά δεν είναι τεχνικά δοκίμια που απευθύνονται στους συναδέλφους μου ακαδημαϊκούς οικονομολόγους, και υπό αυτή την έννοια δεν προάγουν την Οικονομική Επιστήμη. Είναι κείμενα πολιτικής – συχνά κάνουν καινοτόμες προτάσεις – γύρω από έναν αριθμό κρίσιμων ζητημάτων του ελληνικού και ευρωπαϊκού οικονομικού γίγνεσθαι, τα οποία επηρεάζουν άμεσα την ευημερία των πολιτών, ενώ απευθύνονται στο ευρύτερο κοινό που ενδιαφέρεται για την οικονομική πολιτική. Ως αποτέλεσμα, η γλώσσα των κειμένων δεν είναι αυτή της θεωρίας των παιγνίων, του δυναμικού προγραμματισμού, της δυναμικής αριστοποίησης και ευστάθειας κ.λπ., αλλά ούτε και θα συναντήσει κανείς μέσα σε αυτά «models» και «proofs». Εντούτοις, θα ήθελα να σημειώσω ότι, παρ' όλο που χρησιμοποιείται «φλύαρη» γλώσσα, απλά ελληνικά δηλαδή, τα κείμενα αυτά διέπονται από αυστηρή οικονομική λογική. Προφανώς, ως κείμενα οικονομικής πολιτικής, συχνά εκφράζουν τα θεμέλια και μαρτυρούν τις αρχές της ευρύτερης πολιτικο-οικονομικής σκέψης του συγγραφέα, όπως: «υγιής ανταγωνισμός», «αξιοκρατία», «μπορούμε και καλύτερα», «οικονομική αποτελεσματικότητα», «κοινωνική συνοχή».

Σήμερα, η Ελλάδα βρίσκεται και πάλι μπροστά σε μια νέα μεγάλη πρόκληση: με την υιοθέτηση του ευρώ, το ζητούμενο πλέον είναι η πραγματική σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Αυτό σημαίνει μια σει-

ρά νέων προκλήσεων για την οικονομική πολιτική, με τις οποίες ασχολούμαι στα κείμενα που ακολουθούν. Η πρόκληση για τους ασκούντες την οικονομική πολιτική στην Ελλάδα έχει όμως και μια άλλη διάσταση. Οι απαιτήσεις και συγκρίσεις στις οικονομικές επιδόσεις που γίνονται από τους Έλληνες πολίτες δεν είναι πλέον με όρους του (ελληνικού) παρελθόντος, αλλά γίνονται σε σχέση με τον τρέχοντα ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αυτό οδηγεί στη δημιουργία υψηλών προσδοκιών, οι οποίες φοβούμαι ότι συχνά θα διαψεύδονται (με όποιες πολιτικές συνέπειες αυτό συνεπάγεται), εκτός και εάν δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για μια ταχεία και διατηρήσιμη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Το γενικότερο συμπέρασμα που βγαίνει μέσα από αυτή τη συλλογή άρθρων βρίσκεται στην τελευταία παράγραφο του τελευταίου κεφαλαίου του παρόντος τόμου, το οποίο θα μπορούσε να έχει πολλαπλούς αποδέκτες στη χώρα μας (κυβερνώντες, επιχειρηματίες, επαγγελματίες, εργαζομένους, φοιτητές). «Τα χρόνια που έρχονται θα είναι ακόμη πιο ανταγωνιστικά για όλους μας. Στην *καταιγίδα* που έρχεται, αυτό που πρέπει να κάνουμε είναι να *φτιάξουμε κιβωτό*».

I. Α. Μουμούρας

*Πανόραμα,
Οκτώβριος 2003*

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συμμετοχή της Ελλάδος στην ΟΝΕ και η αντικατάσταση της αδύναμης δραχμής από το ισχυρό ευρώ, αποτέλεσμα της προσπάθειας και των θυσιών ολόκληρου του ελληνικού λαού, αποτελεί ίσως το σημαντικότερο γεγονός –μαζί με την υποτίμηση της δραχμής το 1953– του οικονομικού βίου της χώρας μας μεταπολεμικά. Σε μία εποχή που χαρακτηρίζεται από την παγκοσμιοποίηση, η εισαγωγή του ευρώ σημαίνει εντονότερο ανταγωνισμό, ένα πιο σύνθετο και μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον, στο οποίο οι εθνικές προστατευτικές πολιτικές του παρελθόντος δεν μπορούν πια να παίξουν κανένα ρόλο. Όπως είναι γνωστό, με την υιοθέτηση του ευρώ, η χάραξη και άσκηση της νομισματικής πολιτικής διεξάγεται πλέον από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Οι αποφάσεις λαμβάνονται στη Φρανκφούρτη, δηλαδή το ύψος των ελληνικών επιτοκίων καθορίζεται ουσιαστικά από μια ανεξάρτητη νομισματική αρχή πέραν των εθνικών μας συνόρων. Αναμφίβολα, το ενιαίο νόμισμα θα σημαίνει καλύτερες συνθήκες νομισματικής και συναλλαγματικής σταθερότητας, χαμηλότερο πληθωρισμό και χαμηλότερα επιτόκια. Από την άλλη μεριά, το ευρώ σημαίνει απώλεια της εθνικής νομισματικής πολιτικής. Αν κοιτάξουμε όμως τις επιδόσεις της τελευταίας από τη μεταπολίτευση μέχρι το 2000 –και εννοώ τα διψήφια ποσοστά πληθωρισμού στις δεκαετίες του '70 και '80, και τις τρεις υποτιμήσεις της δραχμής (1983, 1985, 1998)– ίσως αυτή η απώλεια να μη σημαίνει και πολλά πράγματα.

Οι νέες προκλήσεις

Το ευρώ όμως θα πρέπει να γνωρίζουμε ότι δεν είναι πανάκεια, και από μόνο του δεν θα φέρει την πραγματική σύγκλιση. Τα

συγκριτικά στοιχεία της Eurostat για το έτος 2002 είναι απογοητευτικά (βλ. Πίνακα Α): (α) Η ελληνική οικονομία παραμένει η φτωχότερη των 15 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το κατά κεφαλήν εισόδημα των Ελλήνων προσδιορίζεται στο 66,5% (στο 67,8% για το 2003) του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Η Πορτογαλία βρίσκεται αρκετά υψηλότερα στο 69%. Αν θέλουμε να πετύχουμε την πραγματική σύγκλιση σε μια δεκαετία, θα πρέπει οι ρυθμοί ανάπτυξης στη χώρα μας να είναι κατά μέσο όρο 6,5%, δηλ. διπλάσιοι από τους σημερινούς, (β) η ανεργία βρίσκεται στο 10%, το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό ανεργίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετά την Ισπανία, πάνω από 600.000 άνεργοι στην Ελλάδα, από τους οποίους οι μισοί και πλέον είναι μακροχρόνια άνεργοι. Η ανεργία των νέων ξεπερνά το 28% έναντι 15% του ευρωπαϊκού μέσου όρου, (γ) σε ό,τι αφορά την παραγω-

ΠΙΝΑΚΑΣ Α

Δείκτες πραγματικής σύγκλισης (συγκριτικά στοιχεία, έτος 2002)

| | ΕΛΛΑΔΑ | ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ (Μέσος όρος των 15) |
|--|--------|---|
| ΑΕΠ κατά κεφαλήν | 66,5% | 100,0% |
| Ρυθμός αύξησης ΑΕΠ | 4,0% | 1,0% |
| Ανεργία | 10,0% | 7,7% |
| Μακροχρόνια ανεργία | 5,4% | 3,1% |
| Ανεργία νέων | 28,1% | 14,7% |
| Ποσοστό απασχόλησης | 55,4% | 64,0% |
| Παραγωγικότητα εργασίας | 67,0% | 100,0% |
| Δαπάνες για έρευνα και καινοτομία (ως % του ΑΕΠ) | 0,67% | 1,94% |
| Διπλώματα ευρεσιτεχνίας (ανά 1 εκατ. κατοίκους) | 7,7 | 161,0 |

Πηγή: Eurostat.

γικότητα της εργασίας, είμαστε στο 67% του ευρωπαϊκού μέσου, (δ) οι δαπάνες για έρευνα και καινοτομία (R&D) βρίσκονται στο 0,67% του ΑΕΠ έναντι 1,94% της ΕΕ των 15, (ε) η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση μαζί με την Πορτογαλία όσον αφορά τις ευρεσιτεχνίες (7,7 ανά 1 εκατ. κατοίκους έναντι 161 στην ΕΕ των 15), (στ) βρισκόμαστε στην τελευταία θέση στην ΕΕ αναφορικά με την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας: αποτέλεσμα αυτού είναι το μεγάλο έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (4,7% του ΑΕΠ), (ζ) ακόμη και στους δείκτες ονομαστικής σύγκλισης τα πράγματα έχουν χειροτερεύσει τα τελευταία χρόνια: έτσι ο πληθωρισμός το 2002 ήταν 3,9% έναντι 2% του μέσου κοινοτικού όρου, ενώ το δημόσιο χρέος ξεπέρασε το 105% του ΑΕΠ (έναντι 62,5% της ΕΕ των 15).

Από την άλλη μεριά, το ευρώ από μόνο του δεν θα φέρει την κοινωνική σύγκλιση (βλ. Πίνακα Β): (α) Το ποσοστό των ελληνικών νοικοκυριών που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας είναι 22%, ένα από τα υψηλότερα ποσοστά φτώχειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ακόμη χειρότερο είναι το γεγονός ότι δεν λειτουργεί το κοινωνικό κράτος: στην Ελλάδα μόνο το 1% των νοικοκυριών ξεφεύγει από τα όρια της φτώχειας λόγω των μεταβιβαστικών πληρωμών, όταν στους «15» το αντίστοιχο ποσοστό είναι 9%. Επίσης είμαστε τελευταίοι (με την Πορτογαλία) σε όρους της μόνιμης φτώχειας: ένας στους δύο Έλληνες φτωχούς παραμένει σε αυτή την κατάσταση μόνιμα, (β) έχουμε την πιο άνιση κατανομή του εισοδήματος μετά την Πορτογαλία: το εισόδημα του 20% των περισσότερο εύπορων Ελλήνων είναι 6,2 φορές μεγαλύτερο από το εισόδημα του 20% των λιγότερο εύπορων, (γ) οι δημόσιες δαπάνες για μέτρα πολιτικής στην αγορά εργασίας ανέρχονται στο 0,7% του ΑΕΠ έναντι 2,1% του κοινοτικού μέσου, (δ) οι δαπάνες για την παιδεία βρίσκονται στο 3,8% του ΑΕΠ έναντι 5% του ευρωπαϊκού μέσου όρου, (ε) το ποσοστό των δημόσιων δαπανών για την υγεία, ως ποσοστό των συνολικών δαπανών για την υγεία στην Ελλάδα, είναι στο 56,3% έναντι 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

ΠΙΝΑΚΑΣ Β

Δείκτες κοινωνικής σύγκλισης (συγκριτικά στοιχεία, έτος 2002)

| | ΕΛΛΑΔΑ | ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ (Μέσος όρος των 15) |
|--|--------|---|
| Ποσοστό φτώχειας | 22,0% | 24,0% |
| Ποσοστό φτώχειας μετά τις κοινωνικές παροχές | 21,0% | 15,0% |
| Άνιση κατανομή του εισοδήματος | 6,2% | 4,6% |
| Δημ. δαπάνες για μέτρα πολιτικής στην αγορά εργασίας (ως % του ΑΕΠ) | 0,7% | 2,1% |
| Δημ. δαπάνες για την παιδεία (ως % του ΑΕΠ) | 3,8% | 5,0% |
| Διά βίου μάθηση (ως % του πληθυσμού 25-64 ετών που συμμετέχει σε προγράμματα κατάρτισης) | 1,2% | 8,4% |
| Ποσοστό δημ. δαπανών για την υγεία (ως % των συνολικών δαπανών για την υγεία) | 56,3% | 75,0% |
| Πρόσβαση στο Internet από τα νοικοκυριά | 11,7% | 36,1% |

Πηγή: Eurostat.

Συμπερασματικά, με το πέρας της ονομαστικής σύγκλισης και την υιοθέτηση του ευρώ, άρχισαν να έρχονται στην επιφάνεια τα μεγάλα προβλήματα της πραγματικής οικονομίας. Η χαμηλή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, ο προβληματικός δημόσιος τομέας, η γραφειοκρατία και η γενικευμένη διαφθορά, καθώς επίσης και οι μεγάλες καθυστερήσεις στις διαρθρωτικές αλλαγές, που συντηρούν τις αγκυλώσεις στις αγορές εργασίας και προϊόντων, δημιουργούν ένα αρνητικό οικονομικό περιβάλλον για το ελληνικό και ξένο επιχειρηματικό κεφάλαιο.

λαιο. Μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παίρνουμε το θλιβερό αργυρό μετάλλιο μετά το χρυσό μετάλλιο διαφθοράς της Ιταλίας. Σύμφωνα με μια πρόσφατη συγκριτική μελέτη της ΕΚΤ, η απόδοση και η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση σε σύνολο 23 χωρών, πολύ κάτω από χώρες όπως η Πορτογαλία, Ισπανία και Ιρλανδία. Ένα διεφθαρμένο και αναποτελεσματικό κράτος αποτελεί τον κυριότερο ανασταλτικό παράγοντα για τις άμεσες ξένες επενδύσεις, οι οποίες είναι ανύπαρκτες στη χώρα μας.

Αυτές είναι οι προκλήσεις στην εποχή του ευρώ για την οικονομική πολιτική που στοχεύει στην πραγματική σύγκλιση του βιοτικού επιπέδου του ελληνικού λαού και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Η πρόκληση για τους ασκούντες την οικονομική πολιτική στην Ελλάδα έχει όμως και μια άλλη διάσταση. Οι απαιτήσεις και συγκρίσεις στις οικονομικές επιδόσεις που γίνονται από τους Έλληνες πολίτες δεν είναι πλέον με όρους του (ελληνικού) παρελθόντος, αλλά γίνονται σε σχέση με τον τρέχοντα ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αυτό οδηγεί στη δημιουργία υψηλών προσδοκιών, οι οποίες φοβούμαι ότι συχνά θα διαψεύδονται (με όποιες πολιτικές συνέπειες αυτό συνεπάγεται), εκτός κι εάν δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για μια ταχεία και διατηρήσιμη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Νέες προκλήσεις οικονομικής πολιτικής

Το υπόλοιπο του τόμου περιλαμβάνει τρεις θεματικές ενότητες. Η πρώτη ενότητα (6 κεφάλαια) πραγματεύεται ουσιαστικά δύο θέματα: την αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τη δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα, με έμφαση στο σκέλος των δαπανών.

Πιο συγκεκριμένα, το Κεφάλαιο 1 προτείνει τρεις τροποποιήσεις με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Συμφώνου Σταθερότητας. Όπως είναι γνωστό, το πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής για τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό πλέον από το Σύμφωνο Σταθερό-

τητας και Ανάπτυξης, το οποίο ορίζει και αναλύει τη διαδικασία διόρθωσης ενός υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος (πάνω από 3% του ΑΕΠ) στα κράτη-μέλη της ΟΝΕ. Η κριτική που γίνεται στο Σύμφωνο είναι μάλλον έντονη, και αφορά στο ότι οδήγησε σε προ-κυκλικές δημοσιονομικές πολιτικές που μάλλον εντείνουν τις οικονομικές διακυμάνσεις στην ευρωζώνη παρά το αντίθετο, καθώς και ότι το Σύμφωνο δεν ενσωματώνει αξιόπιστους αναπτυξιακούς μηχανισμούς. Προτείνουμε, πρώτον, την επέκταση της εφαρμογής των κυρώσεων και στο κριτήριο του δημόσιου χρέους, όπως το τελευταίο ορίζεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Πιστεύουμε ότι οι κυρώσεις θα πρέπει να ενεργοποιούνται και για τις χώρες εκείνες όπου η δυναμική του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ εμφανίζει τάσεις χειροτέρευσης. Κι αυτό γιατί μεταβολές τόσο στο ύψος όσο και στη σύνθεση του δημόσιου χρέους μπορεί να οδηγήσουν σε αυξήσεις του γενικού επιπέδου των τιμών. Με άλλα λόγια, η παραμέληση του κριτηρίου του δημόσιου χρέους εγκυμονεί κινδύνους για τη σταθερότητα των τιμών στην ευρωζώνη, αλλά και για την επιμονή στις διαφορές του πληθωρισμού που παρατηρούνται ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Δεύτερον, προτείνεται η εφαρμογή του χρυσού κανόνα των δημόσιων οικονομικών στο σύνολο της ευρωζώνης. Ο χρυσός κανόνας αποβλέπει πρωτίστως στη δημοσιονομική σταθερότητα και οικονομική δικαιοσύνη μεταξύ των γενεών, ενώ συμβάλλει επίσης στη μακροχρόνια οικονομική ανάπτυξη. Η κυβέρνηση θα μπορεί να καταφεύγει σε δημόσιο δανεισμό, αλλά αυτό θα αφορά μόνο τις παραγωγικές δημόσιες επενδύσεις. Το ύψος της δημόσιας κατανάλωσης, μεταβιβαστικών πληρωμών και άλλων δαπανών θα προσδιορίζεται αποκλειστικώς από τα φορολογικά έσοδα. Αυτό δημιουργεί ένα πλαφόν για τις τρέχουσες δαπάνες, το οποίο οδηγεί στη συγκράτηση αυτών. Τρίτη τροποποίηση του Συμφώνου που προτείνουμε είναι η θεσμοθέτηση μιας ανεξάρτητης *Επιτροπής Δημοσιονομικής Πολιτικής* (Fiscal Policy Committee) σε επίπεδο ΟΝΕ. Πιστεύουμε ότι μια τέτοια ανεξάρτητη Επιτροπή Δημοσιονομικής Πολιτικής θα προσδώσει αξιοπιστία στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Το Κεφάλαιο 2 παρέχει θεωρητικά επιχειρήματα για την πιο πάνω πρώτη πρόταση-τροποποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας. Αυτά προέρχονται από την πρόσφατη *Δημοσιονομική Θεωρία του γενικού Επιπέδου Τιμών* (Δ Θ Ε Τ, fiscal theory of price level), ό,τι πιο σύγχρονο σήμερα στη Θεωρία Οικονομικής Πολιτικής. Η ΔΘΕΤ, ως ανάλυση γενικής ισορροπίας, προσφέρει αναμφίβολα θεωρητική αξιοπιστία στην ύπαρξη κανόνων δημοσιονομικής πολιτικής στην ευρωζώνη. Παράλληλα όμως, καταδεικνύει τον ανεπαρκή σχεδιασμό του Συμφώνου Σταθερότητας όσον αφορά την παραμέληση του κριτηρίου του δημόσιου χρέους. Σκοπός του Κεφαλαίου 3 είναι να παρουσιαστεί συνοπτικά η θεωρητική επιχειρηματολογία γύρω από τη δεύτερη πρότασή μας σχετικά με το Σύμφωνο Σταθερότητας, την εφαρμογή, δηλαδή, του *χρυσού κανόνα των δημόσιων οικονομικών* (golden rule of public finance).

Το Κεφάλαιο 4 προτείνει μια νέα δημοσιονομική στρατηγική για την Ελλάδα. Είναι αλήθεια ότι, λόγω του «στενού μανδύα» που επέβαλλαν τα δημοσιονομικά κριτήρια του Μάαστριχτ αλλά και το σημερινό Σύμφωνο Σταθερότητας, οι βαθμοί ελευθερίας της δημοσιονομικής πολιτικής, όσον αφορά τη σταθεροποίηση της οικονομίας, έχουν μειωθεί αρκετά. Παραμένει όμως πολύ σημαντικός ο ρόλος των δημοσιονομικών αρχών σχετικά με τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών, τις υποδομές, την ενίσχυση του κοινωνικού κράτους και την αναδιανομή του εισοδήματος. Αναλύεται μία συνολική Δημοσιονομική Στρατηγική που θα βασίζεται στις εξής τρεις παράλληλες πολιτικές που θα «τρέχουν» ταυτόχρονα: μία ριζική μείωση του δημόσιου χρέους παράλληλα με μια δίκαιη και αναπτυξιακή φορολογική μεταρρύθμιση, καθώς επίσης και με μία ορθολογική αναδιάρθρωση των δημόσιων δαπανών που θα στοχεύει στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Το δημόσιο χρέος στην Ελλάδα σήμερα φτάνει το 105% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος κοινοτικός όρος είναι 62,5%. Το τεράστιο χρέος της κυβέρνησης είναι ένας πραγματικός εφιάλτης, αφού για την εξυπηρέτησή του απορροφάται κάθε έτος πάνω από 8% του ΑΕΠ. Όπως αντιλαμβάνεται κανείς, μόνο μία ριζική αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους θα απελευθερώσει

πόρους για το κοινωνικό κράτος. Κοινωνική πολιτική με δανεικά οδηγεί σε αδιέξοδο, μιας και τροφοδοτεί το τεράστιο δημόσιο χρέος, το οποίο σημαίνει αύξηση φόρων στο μέλλον. Προτείνεται επίσης μια βαθιά φορολογική μεταρρύθμιση με κύριο στόχο την ενίσχυση των οικονομικών κινήτρων για απασχόληση και ανάπτυξη. Η ελάφρυνση του φορολογικού βάρους θα προέλθει μέσα από την ουσιαστική συρρίκνωση των φορολογικών συντελεστών, αλλά και με μέτρα όπως αύξηση του αφορολόγητου ποσού και του εύρους των κλιμακίων των κατηγοριών υπολογισμού του φόρου κληρονομιάς-δωρεών κ.λπ. Οι άδικες επιπτώσεις της έμμεσης φορολογίας θα μετριαστούν σημαντικά μέσω της εξεύρεσης πρακτικών τρόπων ώστε οι έμμεσοι φόροι να χρησιμοποιούνται κυρίως ως ένα αποτελεσματικό φοροεισπρακτικό μέτρο, ενώ η αναδιανεμητική πολιτική να λαμβάνει χώρα μέσα από την πολιτική δημόσιων δαπανών και τη φορολογία εισοδήματος και περιουσίας. Τέλος, παρουσιάζονται οι βασικές αρχές αναδιάρθρωσης των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα.

Στο Κεφάλαιο 5 γίνεται μια προσπάθεια καταγραφής των βασικών χαρακτηριστικών και των προσδιοριστικών παραγόντων της σημερινής σύνθεσης των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα. Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία για την περίπτωση της Ελλάδος είναι ότι η παροχή των δημόσιων υπηρεσιών είναι αναποτελεσματική, ενώ παράλληλα τόσο το ύψος όσο και η σύνθεση των δημόσιων δαπανών δεν διαφέρουν και πολύ από τον τρέχοντα ευρωπαϊκό μέσο. Υποστηρίζεται ότι η σημερινή διάρθρωση των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα σε μεγάλο βαθμό είναι ένας συνδυασμός των κάτωθι παραγόντων: (α) οι πιέσεις οργανωμένων ομάδων συμφερόντων, (β) ο «πολιτικός κύκλος», που σημαίνει συχνά μη ορθολογικές προεκλογικές δαπάνες, και οι οποίες αργότερα εξελίσσονται στα λεγόμενα «κεκτημένα δικαιώματα» και (γ) η προσθετική μέθοδος κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Στο Κεφάλαιο 6 αναλύονται οι βασικές αρχές εξορθολογισμού των δημόσιων δαπανών: Η βασική ιδέα, καινοτομία για τα ελληνικά δεδομένα, της νέας πολιτικής αναδιάρθρωσης των δαπανών είναι η μετατόπιση της έμφασης από τις «εισροές» στο αποτέλεσμα που τελικά επιτυγχάνεται προς όφελος των πολι-

τών. Τα ποσά που ξοδεύονται, όπως και ο αριθμός των απασχολούμενων στις διάφορες δημόσιες υπηρεσίες, είναι μετρήσιμα μεγέθη των «εισροών» για την «παραγωγή» των διάφορων δημόσιων υπηρεσιών. Οι πόροι που ξοδεύονται, από μόνοι τους δεν δείχνουν τι πραγματικά επιτυγχάνεται, αλλά αποτελούν τις εισροές για την παραγωγή του τελικού προϊόντος, δηλ. υψηλής ποιότητας δημόσιων υπηρεσιών. Η μέτρηση αλλά και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συνολικού δημόσιου τομέα θα ευοδώσει μέσα από τη στοχοθέτηση και μέτρηση της απόδοσης (performance targets) των διάφορων τομέων λειτουργίας του δημοσίου (οι «ενδιάμεσοι στόχοι»). Η νέα πολιτική ριζικής αναδιάρθρωσης των δημόσιων δαπανών βασίζεται στις εξής αρχές: (α) υιοθέτηση ενός πολυετούς σχεδιασμού των δαπανών (και εγκατάλειψη της προσθετικής μεθόδου κατάρτισης του προϋπολογισμού), (β) θέσπιση συγκεκριμένων μετρήσιμων στόχων και αξιολόγηση των δημόσιων δαπανών στη βάση του κοινωνικού αποτελέσματος και (γ) έμφαση στη διάκριση μεταξύ τρέχουσας και κεφαλαιακής δαπάνης, πλεονασματικός τακτικός προϋπολογισμός και εφαρμογή του «χρυσού κανόνα των δημόσιων οικονομικών» για την πολιτική των δημόσιων επενδύσεων.

Η δεύτερη ενότητα (8 κεφάλαια) εξετάζει θέματα νομισματικής πολιτικής. Ξεκινά με το Κεφάλαιο 7, όπου γίνεται μια προσπάθεια εκτίμησης της μελλοντικής πορείας των βασικών και μακροπρόθεσμων επιτοκίων των ΗΠΑ, Ιαπωνίας και της ευρωζώνης. Το Κεφάλαιο 8 (αναδημοσίευση από το *Βήμα της Κυριακής*, Αύγουστος 1994) προτείνει ένα νέο ρόλο για την Τράπεζα της Ελλάδος. Αναλύει πόση ανεξαρτησία θα πρέπει να δοθεί την κεντρική τράπεζα της χώρας και τι συνέπειες θα έχει αυτή η θεσμική αλλαγή για τη δημοκρατική λογοδοσία της Τράπεζας. Το Κεφάλαιο 9 παρουσιάζει αναλυτικά τη θεωρητική επιχειρηματολογία γύρω από την ιδέα μιας ανεξάρτητης Κεντρικής Τράπεζας. Δύο είναι τα βασικά οικονομικά μοντέλα στα οποία έχει εξεταστεί ο ρόλος μιας ανεξάρτητης Κεντρικής Τράπεζας. Το πρώτο είναι ένα θεωρητικό μοντέλο πληθωρισμού και ανεργίας (stagflation model), όπου η έμφαση δίνεται στα κίνητρα μιας κυβέρνησης για αιφνίδια νομισματική επέκταση, ενώ το δεύτερο

είναι ένα οικονομικό μοντέλο δημόσιου χρέους όπου η έμφαση δίνεται στο δυναμικό περιορισμό εισοδήματος της κυβέρνησης (public finance model). Υποστηρίζεται ότι το συγκεκριμένο θέμα της ανεξαρτησίας θεωρείται σήμερα στην Οικονομική Επιστήμη ως ένα κλασικό παράδειγμα του πώς η συχνά αφηρημένη οικονομική θεωρία μπορεί να έχει καταλυτικό ρόλο στην καθημερινή συζήτηση και πρακτική της οικονομικής πολιτικής, με άλλα λόγια πώς η θεωρία μπορεί να επηρεάσει τα οικονομικά γεγονότα. Το Κεφάλαιο 10 ασχολείται με τις πρακτικές θεσμικές ρυθμίσεις που θα εξασφαλίζουν την ανεξαρτησία και δημοκρατική λογοδοσία της Τράπεζας της Ελλάδος.

Στο Κεφάλαιο 11 εξετάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πληθωρισμού. Στην περίπτωση της Ελλάδος, μιας μικρής ανοιχτής οικονομίας με διαρθρωτικές αδυναμίες, ο πληθωρισμός προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τις κυκλικές πιέσεις της ζήτησης στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών, καθώς επίσης και από τις πιέσεις του κόστους εργασίας, τα διαρθρωτικά προβλήματα στην πλευρά της προσφοράς της οικονομίας, και, τέλος, από μια διαδεδομένη πληθωριστική ψυχολογία που καθορίζει τις οικονομικές αποφάσεις των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων. Υποστηρίζεται ότι οι στόχοι πληθωρισμού που είχαν οριστεί από την κυβέρνηση (την περίοδο 1988-97) δεν είχαν επιτευχθεί εξαιτίας τού ότι η πολιτική της σκληρής δραχμής, από τη φύση της, δεν θα μπορούσε να επηρεάσει όλα τα παραπάνω συστατικά στοιχεία του πληθωρισμού. Για να μειωθεί ο πληθωρισμός στην Ελλάδα, θα πρέπει να εφαρμοστούν πολιτικές που θα στοχεύουν σε μια αλλαγή της πληθωριστικής ψυχολογίας που έχει επικρατήσει τα είκοσι χρόνια. Τέτοιες πολιτικές περιλαμβάνουν τα εξής: Πρώτον, άμεση προώθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο δημοσιονομικό τομέα. Δεύτερον, άμεση προώθηση του ανταγωνισμού στην αγορά των αγαθών και υπηρεσιών, απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων και πλήρης ιδιωτικοποίηση όλων των κρατικών μονοπωλίων, με εξαίρεση τα φυσικά μονοπώλια. Τρίτον, μια οργανωμένη προσπάθεια για τον εκσυγχρονισμό της αγοράς εργασίας. Μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στη μείωση του πληθωρισμού μισθών

και την αύξηση της παραγωγικότητας οφείλουν επίσης να συνοδεύονται από μια κατάλληλη εισοδηματική πολιτική, συνεπής με τους στόχους πληθωρισμού που επιδιώκουν οι αρχές. Το Κεφάλαιο 12 (γράφτηκε στις αρχές του 1997) προτείνει ένα νέο νομισματικό καθεστώς για την Ελλάδα που θα στοχεύει άμεσα τον πληθωρισμό (inflation targeting). Ένα τέτοιο καθεστώς έχει συγκεκριμένα πλεονεκτήματα σε σύγκριση με μια νομισματική στρατηγική που βασίζεται στη συναλλαγματική ισοτιμία. Η εισαγωγή επίσημων στόχων πληθωρισμού καθιερώνει ένα περισσότερο ανοιχτό και διαφανές νομισματικό πλαίσιο, μειώνοντας την αβεβαιότητα όσον αφορά τη μελλοντική πορεία της νομισματικής πολιτικής και εξασφαλίζοντας στις νομισματικές αρχές περισσότερα κίνητρα προκειμένου να επιφέρουν σταθερότητα των τιμών. Οι στόχοι πληθωρισμού θα παρέχουν στην Κεντρική Τράπεζα επιπλέον βαθμούς ελευθερίας στη διεξαγωγή της νομισματικής πολιτικής. Η θέσπιση επίσημων στόχων πληθωρισμού θα είχε ως αποτέλεσμα επίσης μια πιο πειθαρχημένη οικονομική πολιτική, διότι θα καθιέρωνε ένα παίγνιο μη συνεργασίας μεταξύ της κυβέρνησης και της Τράπεζας της Ελλάδος.

Το Κεφάλαιο 13 ασχολείται με την πολιτική της σκληρής δραχμής, το νομισματικό καθεστώς της περιόδου 1988-2000. Εξετάζονται οι παρενέργειες της μακρόχρονης εφαρμογής μιας τέτοιας πολιτικής, και που οδήγησαν στην υποτίμηση του Μαρτίου 1998. Υποστηρίζεται ότι μια πρώτη παρενέργεια της πολιτικής της σκληρής δραχμής είναι, εν τη απουσία μιας συστατικής δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής, τα προβλήματα ανταγωνιστικότητας, τα οποία αντανakλώνται σε ένα συνεχώς αυξανόμενο έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Μια δεύτερη συνέπεια της πολιτικής της σκληρής δραχμής έχει να κάνει με τα αυξανόμενα προβλήματα ρευστότητας. Η πολιτική της σκληρής δραχμής συνεπαγόταν ότι το ύψος του εγγώριου ονομαστικού επιτοκίου θα πρέπει να είναι υψηλότερο από το άθροισμα του μέσου όρου των ξένων επιτοκίων και του προσδοκώμενου ποσοστού ονομαστικής υποτίμησης της δραχμής. Η κρίση του Νοεμβρίου του 1997 έδειξε ότι οι αγορές είχαν χάσει την εμπιστοσύνη τους στη δραχμή. Η συνειδητοποίηση του γεγονό-

τος αυτού παρακίνησε (ή ίσως ανάγκασε) τις ελληνικές αρχές να προσφύγουν σε υποτίμηση και είσοδο της δραχμής στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών το Μάρτιο του 1998.

Το Κεφάλαιο 14 αναφέρεται στους νομισματικούς στόχους, το νομισματικό καθεστώς της Ελλάδος κατά την περίοδο 1976-88. Αρχικά, η Τράπεζα της Ελλάδος έθετε στόχους για το ποσοστό μεταβολής του $M0$ και για το ποσοστό αύξησης της τραπεζικής πίστωσης. Το 1983, η Τράπεζα της Ελλάδος εγκατέλειψε το $M0$ και άρχισε να ακολουθεί ως στόχο το ποσοστό μεταβολής του $M3$. Επιπλέον, αντικατέστησε το στόχο-αριθμό με έναν στόχο-διακύμανσης. Αυτή η ρύθμιση διαμόρφωσε τη βάση της νομισματικής πολιτικής της Ελλάδας μέχρι το 1988, χρονιά κατά την οποία η Τράπεζα της Ελλάδος εισήγαγε την πολιτική της σκληρής δραχμής. Στη διάρκεια της περιόδου 1988-94, η Ελλάδα ακολούθησε μια νομισματική στρατηγική η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως πολιτική νομισματικών στόχων υπό τον περιορισμό της συναλλαγματικής ισοτιμίας, ενώ κατά την περίοδο 1995-2000, η Τράπεζα της Ελλάδος εστίασε τη νομισματική της στρατηγική αποκλειστικά στο στόχο της τιμής συναλλάγματος. Σε γενικές γραμμές, η εμπειρία της Ελλάδας σχετικά με τους νομισματικούς στόχους υπήρξε εξαιρετικά απογοητευτική: η Τράπεζα της Ελλάδος δεν «έπιασε» τη συντριπτική πλειοψηφία των νομισματικών στόχων κατά την περίοδο της εφαρμογής των (1976-94) και, ίσως ακόμη χειρότερα, η Ελλάδα αντιμετώπιζε υψηλά ποσοστά πληθωρισμού. Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ του 1976 και 1982, δηλαδή την περίοδο που οι αρχές έθεταν ως στόχο το ποσοστό αύξησης του $M0$, η Τράπεζα της Ελλάδος πέτυχε το στόχο της μόνο στις δύο από τις επτά χρονιές, ενώ ο πληθωρισμός ήταν ίσος με 17,1%. Από την άλλη μεριά, στη διάρκεια της περιόδου 1983-94, η Τράπεζα της Ελλάδος πέτυχε το στόχο της μόνο στις πέντε από τις δώδεκα πιο πάνω χρονιές, ενώ ο πληθωρισμός παρέμεινε στο 16,6% (έναντι κοινοτικού μέσου 5,1%). Συμπερασματικά, κατά την περίοδο 1976-94, οι νομισματικοί στόχοι επιτεύχθηκαν μόνο στις επτά από τις δεκαεννιά περιπτώσεις.

Η τρίτη και τελευταία ενότητα αποτελείται από 6 κεφάλαια και η θεματολογία που καλύπτεται εδώ είναι ευρεία. Το Κεφά-

λαιο 15 αναφέρεται στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Με την υιοθέτηση του ευρώ, ο βασικός στόχος πλέον της οικονομικής πολιτικής είναι η πραγματική οικονομία: η σύγκλιση του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για να πετύχουμε την πραγματική σύγκλιση, ένας τρόπος υπάρχει: μεγάλοι και διατηρήσιμοι ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις τελευταίες εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ (Απρίλιος 2003), ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ για το 2003 θα κινηθεί γύρω στο 3,6% από 4% το 2002. Σκοπός του κεφαλαίου είναι η εξέταση: πρώτον, του κατά πόσον οι ρυθμοί ανάπτυξης της οικονομίας έχουν συμβάλει στη διαδικασία της πραγματικής σύγκλισης και ανόδου της ευημερίας του ελληνικού λαού, δεύτερον, κατά πόσο, υπό τη σημερινή κυβερνητική πολιτική, οι ρυθμοί ανάπτυξης είναι διατηρήσιμοι στο άμεσο μέλλον και τρίτον, ποιες θα είναι οι πηγές ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας μετά το 2004. Υποστηρίζεται ότι η ελληνική οικονομία τα τελευταία χρόνια είναι υπό την επήρεια ορισμένων ειδικών παραγόντων που συντηρούν την αναπτυξιακή διαδικασία: (α) Η απότομη μείωση των επιτοκίων λόγω της ένταξης στην ΟΝΕ, (β) τα έργα των Ολυμπιακών Αγώνων και (γ) οι πόροι του Β' και Γ' Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Όμως και οι τρεις αυτοί παράγοντες είναι προσωρινοί, έχουν δηλαδή ημερομηνία λήξης και σε καμιά περίπτωση δεν μπορούν να εγγυηθούν την επιτάχυνση της οικονομικής δραστηριότητας στο μέλλον. Επιπλέον, υπάρχουν δύο ακόμη λόγοι που συμβάλλουν στη μη διατηρησιμότητα της ανάπτυξης στη χώρα μας υπό την παρούσα οικονομική πολιτική. Πρώτον, η συρρίκνωση του ποσοστού αποταμίευσης των ελληνικών νοικοκυριών. Σήμερα, το ποσοστό αυτό ανέρχεται μόλις στο 4% του διαθέσιμου εισοδήματός τους, όταν πριν από λίγα χρόνια το ποσοστό αυτό ήταν διπλάσιο και σχεδόν τριπλάσιο πριν από μία δεκαετία. Δεύτερον, η σημαντική υστέρηση εσόδων που παρατηρείται τελευταία, σε συνδυασμό με τις επικείμενες προεκλογικές παροχές, θα δημιουργήσει προβλήματα στη συγχρηματοδότηση των έργων που στηρίζονται από το Γ' ΚΠΣ. Υποστηρίζεται ότι χρειάζεται μια νέα στρατηγική που θα εξασφαλίζει τις πιο κάτω προϋποθέσεις για τη

διατηρήσιμη οικονομική ανάπτυξη της χώρας: απελευθέρωση των αγορών, υγιές μακροοικονομικό περιβάλλον, με συνέπεια και αξιοπιστία στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής χωρίς αφηνιδιασμούς και πάταξη της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς. Όσον αφορά τις πηγές ανάπτυξης μετά το 2004, ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στις άμεσες ξένες επενδύσεις, την αύξηση των εξαγωγών στα Βαλκάνια καθώς επίσης και στο ρόλο της τοπικής ανάπτυξης. Ο εθνικός στόχος της πραγματικής σύγκλισης ποτέ δεν πρόκειται να επιτευχθεί χωρίς την περιφερειακή σύγκλιση, που σημαίνει διάχυση της ανάπτυξης μέσω ολοκληρωμένων τοπικών παρεμβάσεων. Το Κεφάλαιο 16 εξετάζει τη θεωρητική επιχειρηματολογία γύρω από τα αίτια και τις συνέπειες της διαφθοράς στην οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας.

Το Κεφάλαιο 17 προτείνει μια στρατηγική – βασιζόμενη σε τρεις πυλώνες – για την ανασυγκρότηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ). Το ειδικό βάρος των ΜΜΕ για την ελληνική οικονομία είναι τεράστιο. Συνολικά, οι ΜΜΕ αποτελούν το 99% των ελληνικών επιχειρήσεων. Απασχολούν 1.712.000 άτομα που είναι πράγματι ένα πολύ μεγάλο ποσοστό της συνολικής απασχόλησης. Δημιουργούν 7 στις 10 νέες θέσεις εργασίας, με κόστος στο 1/10 από αυτό της μεγάλης βιομηχανίας. Γενικότερα, οι ΜΜΕ συμβάλλουν αποφασιστικά στην οικονομική ανάπτυξη καθώς επίσης στην αποκέντρωση και την κοινωνική συνοχή. Ακόμη, λειτουργούν ως φυτώρια νέων επιχειρήσεων, καινοτόμων εφαρμογών, ευέλικτων επιχειρηματικών σχημάτων, εξυπηρέτησης τοπικών αναγκών, χωροταξικής κατανομής θέσεων, απασχόλησης και εισοδήματος.

Το Κεφάλαιο 18 ασχολείται με το Αναθεωρημένο Πρόγραμμα Σύγκλισης (ΑΠΣ) 1994-99. Το ΑΠΣ αναγνώριζε ρητά ότι τα κυριότερα εμπόδια για τη σταθεροποίηση και την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας ήταν οι ανισορροπίες στο δημοσιονομικό τομέα και η απαρχαιωμένη δομή της οικονομίας. Γι' αυτόν το λόγο, τέθηκαν τρεις στόχοι: (α) η δημοσιονομική προσαρμογή μέσω της αύξησης των δημόσιων εσόδων και του περιορισμού των δημόσιων δαπανών, (β) η βελτίωση της πλευράς της προσφοράς της οικονομίας μέσω της πραγματοποίησης δημόσιων

και ιδιωτικών επενδύσεων, κατά μεγαλύτερο βαθμό χρηματοδοτούμενες από το Πακέτο Delors II, και η πλήρης ή μερική ιδιωτικοποίηση ορισμένων κρατικών επιχειρήσεων, (γ) η μείωση του πληθωρισμού, κυρίως μέσω της συνέχισης της πολιτικής της σκληρής δραχμής και του περιορισμένου ρυθμού αύξησης του M3. Στην εφαρμοσμένη οικονομική πολιτική, η επιτυχία κρίνεται εκ του αποτελέσματος. Έτσι, ο πληθωρισμός κατά τη διάρκεια της πιο πάνω περιόδου απείχε πολύ από τους αρχικούς στόχους. Το ίδιο συνέβη και στο σκέλος των δημόσιων δαπανών, όμως σε μικρότερο βαθμό. Το δημόσιο χρέος συνέχισε να αυξάνεται, και το 1996 ήταν ίσο με το 112% του ΑΕΠ. Επιπλέον, μετά από μία ικανοποιητική κατάσταση το 1994, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών αντιμετώπισε μία σημαντική χειροτέρευση το 1995 και το 1996. Το έλλειμμα καλύφθηκε από τις εισροές κεφαλαίου (κυρίως βραχυπρόθεσμοι χαρακτήρα). Η πρόοδος στη διαδικασία της ιδιωτικοποίησης δεν ήταν αρκετή και δεν εκπλήρωσε τις προσδοκίες που καλλιεργήθηκαν. Με βάση τα παραπάνω, οι ελληνικές κυβερνητικές αρχές ανακοίνωσαν, στις αρχές του 1996, ότι η χώρα δεν θα έχει τη δυνατότητα να εκπληρώσει τα κριτήρια του Μάαστριχτ που ήταν απαραίτητα για την ονομαστική σύγκλιση το 1997 κι επομένως δεν θα είναι ανάμεσα στα πρώτα μέλη της ΟΝΕ.

Το Κεφάλαιο 19 αναφέρεται στις μακροοικονομικές επιπτώσεις της τρομοκρατικής επίθεσης της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ. Στο κεφάλαιο εγείρεται και αναλύεται επίσης το κάτωθι κρίσιμο ερώτημα: Πώς θα μπορούσαμε να εξαλείψουμε μακροπρόθεσμα τα βαθύτερα (οικονομικά) αίτια τέτοιων τρομοκρατικών ενεργειών; Υποστηρίζεται ότι μέρος της απάντησης έχει να κάνει με τη φτώχεια και οικονομική εξαθλίωση ορισμένων χωρών. Τι φταίει λοιπόν και ισλαμικές χώρες, όπως το Αφγανιστάν, Πακιστάν, Συρία και Λιβύη κ.ά., είναι τόσο φτωχές; Σίγουρα δεν ευθύνεται το Ισλάμ καθώς εύκολα μπορεί να αναζητήσει κανείς παραδείγματα μουσουλμανικών χωρών (π.χ. Μαλαισία) με ευδόκιμη αναπτυξιακή πορεία. Αυτό άλλωστε είναι και το συμπέρασμα πρόσφατων ερευνών στο θέμα, δηλ. οι μουσουλμανικές χώρες ως ενιαία ομάδα απολαμβάνουν περίπου μέ-

σους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης (όπως επίσης ότι ο τύπος της θρησκείας –αν είναι χριστιανισμός, μουσουλμανισμός, ινδουισμός ή βουδισμός– δεν αποτελεί προσδιοριστικό παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας). Αν υπάρχει κάτι κοινό στις προαναφερθείσες χώρες, αυτό είναι απολυταρχικά καθεστώτα και δικτατορίες της μίας ή άλλης σοσιαλιστικής παραλλαγής, χωρίς καμιά εμπειρία με το δημοκρατικό καπιταλισμό. Οι βίαιες εκφράσεις θρησκευτικής πίστης συχνά απορρέουν από την καταστολή της οικονομικής και πολιτικής ελευθερίας που επιβάλλουν τα αυταρχικά καθεστώτα.

Το Κεφάλαιο 20 αναφέρεται στις μεταπτυχιακές σπουδές στην Ελλάδα. Σήμερα, όπως εξελίσσονται τα πράγματα, μπορούμε να πούμε ότι τα μεταπτυχιακά προγράμματα αποτελούν –άτυπα τουλάχιστον– την τέταρτη βαθμίδα της εκπαίδευσης. Είναι αλήθεια όμως, ότι αυτή η διεύρυνση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση των δαπανών για την παιδεία, αύξηση δηλ. του διδακτικού προσωπικού και ενίσχυση της υποδομής των πανεπιστημίων. Οι φοιτητές αυξάνονται, αλλά οι δημόσιες δαπάνες ανά φοιτητή μειώνονται. Η Ελλάδα είναι μια από τις λίγες χώρες του ΟΟΣΑ (μαζί με την Ισλανδία και την Ιταλία) που χρηματοδοτούν την ανώτατη εκπαίδευση με λιγότερο από το 1% του ΑΕΠ. Αναμφίβολα, αυτή η χαμηλή χρηματοδότηση συμβάλλει στην απογοητευτική σύγκριση των ελληνικών με τα ξένα πανεπιστήμια: οι διάφορες ευρωπαϊκές έρευνες δείχνουν ότι βρισκόμαστε συνολικά κάτω από το μέσο όρο της Ευρώπης, τόσο αναφορικά προς τη μετάδοση όσο και την παραγωγή της γνώσης. Η επένδυση σε μεταπτυχιακές σπουδές συμβάλλει στην αύξηση του εθνικού προϊόντος κυρίως μέσω δύο καναλιών: Πρώτον, συμβάλλει στην αύξηση της παραγωγικότητας λόγω βελτιωμένων δεξιοτήτων. Δεύτερον, συμβάλλει στο εθνικό απόθεμα που λέγεται «έρευνα και καινοτομία» και το οποίο με τη σειρά του, μέσω των εξωτερικών οικονομιών που δημιουργούνται, συμβάλλει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΡΕΙΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ*

Όπως είναι γνωστό, το πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής για τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό πλέον από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο ορίζει και αναλύει τη διαδικασία διόρθωσης ενός υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος (πάνω από 3% του ΑΕΠ) στα κράτη-μέλη της ΟΝΕ. Πριν από λίγο καιρό (3.6.03) και για πρώτη φορά στα χρονικά, το ECOFIN στο Λουξεμβούργο, και στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας, υιοθέτησε σύσταση προς τη Γαλλία με την οποία την καλεί να μειώσει το δημοσιονομικό της έλλειμμα που ξεπέρασε πέρυσι (2002) το 3% του ΑΕΠ της. Δόθηκε προθεσμία στη Γαλλία να λάβει μέτρα ως τον Οκτώβριο, προκειμένου να μειώσει το έλλειμμά της κάτω από 3% του ΑΕΠ μέχρι το τέλος του 2004. Το σκεπτικό πίσω από έναν δημοσιονομικό κανόνα τέτοιου τύπου και από τις κυρώσεις που συνοδεύονται, είναι η επιβολή δημοσιονομικής πειθαρχίας στα κράτη-μέλη, με απώτερο στόχο την αποφυγή στασιμοληθωρισμού στο σύνολο της ευρωζώνης. Για παράδειγμα, η χαλαρή δημοσιονομική πολιτική μιας χώρας θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση των επιτοκίων στο σύνολο της ευρωζώνης. Η ύπαρξη τέτοιου είδους αρνητικών αλληλεπιδράσεων (spillovers) οδηγεί στον παραπάνω δημοσιονομικό κανόνα, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ως μια (ατελής) μορφή συνεργασίας μεταξύ

* Το κεφάλαιο αυτό βασίζεται σε μια σειρά τριών άρθρων μου στο *Κυριακάτικο Βήμα* (Απρίλιος 2003), στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο* (Ιούλιος 2003) και στην *Έμφαση* (Καλοκαίρι 2003).

των κρατών-μελών. Από την άλλη μεριά όμως, η κριτική που γίνεται στο Σύμφωνο είναι μάλλον έντονη και αφορά στο ότι οδήγησε σε προ-κυκλικές δημοσιονομικές πολιτικές που μάλλον εντείνουν τις οικονομικές διακυμάνσεις στην ευρωζώνη παρά το αντίθετο, καθώς και ότι το Σύμφωνο δεν ενσωματώνει αξιόπιστους αναπτυξιακούς μηχανισμούς. Μετά τις τελευταίες απαισιόδοξες προβλέψεις για το 2003 (περί αναιμικής ανάπτυξης στην ευρωζώνη πολύ κάτω του 1%) είναι πολύ πιθανό το ζήτημα της αναθεώρησης του Συμφώνου Σταθερότητας να επανέλθει στην επικαιρότητα. Προτείνουμε εδώ τρεις συγκεκριμένες τροποποιήσεις με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Συμφώνου.

Πρώτον, η επέκταση της εφαρμογής των κυρώσεων και στο κριτήριο του δημόσιου χρέους, όπως το τελευταίο ορίζεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Πιστεύουμε ότι οι κυρώσεις θα πρέπει να ενεργοποιούνται και για τις χώρες εκείνες όπου η δυναμική του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ εμφανίζει τάσεις χειροτέρευσης. Κι αυτό γιατί μεταβολές τόσο στο ύψος όσο και στη σύνθεση του δημόσιου χρέους μπορεί να οδηγήσουν σε αυξήσεις του γενικού επιπέδου των τιμών. Σύμφωνα με τη Δημοσιονομική Θεωρία του Επιπέδου Τιμών —ό,τι πιο σύγχρονο σήμερα στη Θεωρία Οικονομικής Πολιτικής— είναι δυνατόν η δημοσιονομική πολιτική να επηρεάσει άμεσα τον πληθωρισμό. Αυτό που καθίσταται αξιοσημείωτο είναι ότι το παραπάνω συμπέρασμα προκύπτει κάτω από τις ίδιες υποθέσεις που συναντάμε και στο θεώρημα της Ρικαρδιανής Ισοδυναμίας (δηλ. εφάπαξ φόροι, εκκαθάριση των αγορών, ορθολογικές προσδοκίες, κίνητρο για κληροδοτήματα, κ.λπ.). Στο βαθμό δε που, λίγο ως πολύ, αποδεχόμαστε όλοι τα όρια της ανάλυσης της Ρικαρδιανής Ισοδυναμίας όσον αφορά τον πραγματικό οικονομικό κόσμο (λόγω, π.χ., στρεβλωτικής φορολογίας), το επιχείρημα για τις επιπτώσεις του δημόσιου χρέους στο επίπεδο τιμών γίνεται ακόμη πιο ισχυρό. Με άλλα λόγια, η παραμέληση του κριτηρίου του δημόσιου χρέους εγκυμονεί κινδύνους για τη σταθερότητα των τιμών στην ευρωζώνη, αλλά και για την επιμονή στις διαφορές του πληθωρισμού που παρατηρούνται ανάμεσα στα κράτη-μέλη.

Δεύτερον, προτείνεται η εξαίρεση των δημόσιων επενδύσεων από τον υπολογισμό του ελλείμματος για τα κράτη-μέλη, η χρηματοδότηση των οποίων θα γίνεται αποκλειστικά μέσω του δημόσιου δανεισμού. Με άλλα λόγια, προτείνεται η εφαρμογή του χρυσού κανόνα των δημόσιων οικονομικών στο σύνολο της ευρωζώνης. Ο χρυσός κανόνας αποβλέπει πρωτίστως στη δημοσιονομική σταθερότητα και οικονομική δικαιοσύνη μεταξύ των γενεών, ενώ συμβάλλει επίσης στη μακροχρόνια οικονομική ανάπτυξη. Η κυβέρνηση θα μπορεί να καταφεύγει σε δημόσιο δανεισμό, αλλά αυτό θα αφορά μόνο τις παραγωγικές δημόσιες επενδύσεις. Το ύψος της δημόσιας κατανάλωσης, μεταβιβαστικών πληρωμών και άλλων δαπανών θα προσδιορίζεται αποκλειστικώς από τα φορολογικά έσοδα. Αυτό δημιουργεί ένα πλαφόν για τις τρέχουσες δαπάνες, το οποίο οδηγεί στη συγκράτηση αυτών. Από την άλλη μεριά, ο χρυσός κανόνας, με τη διάκριση μεταξύ τρέχουσας και κεφαλαιακής δαπάνης αλλά και το διακριτό τρόπο χρηματοδότησης αυτών που σαφώς ορίζει, συμβάλλει αποφασιστικά στη μείωση της «μεροληψίας» εναντίον των δημόσιων επενδύσεων, οδηγώντας και σε μεγαλύτερους ρυθμούς μακροχρόνιας ανάπτυξης. Ο χρυσός κανόνας επίσης συμβάλλει προς την κατεύθυνση της οικονομικής δικαιοσύνης ανάμεσα στις γενέες, εφόσον υπαγορεύει το διαχρονικό επιμερισμό του κόστους των δημόσιων επενδύσεων, όπως ακριβώς συμβαίνει και με τα διαχρονικά οφέλη αυτών. Πώς μπορεί να εφαρμοστεί ο χρυσός κανόνας στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας, το οποίο ορίζει ανώτατο όριο για το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης 3% του ΑΕΠ; Υπάρχουν τρεις τουλάχιστον τρόποι: Πρώτος, το γερμανικό μοντέλο. Στο άρθρο 115 του Γερμανικού Συντάγματος ορίζεται ότι επιτρέπονται τα ελλείμματα (ΕΛΛ) στον ομοσπονδιακό προϋπολογισμό μέχρι το ύψος της ακαθάριστης δημόσιας επένδυσης (ΑΔΕ), δηλ. $(ΕΛΛ/ΑΕΠ) \leq (ΑΔΕ/ΑΕΠ)$. Θεωρητικά, για την ευρωζώνη αυτό θα μπορούσε να σημαίνει αλλαγή του ανώτατου ορίου 3%. Στην πράξη όμως, αυτή η πρόταση δεν θα άλλαζε τίποτα, μιας και για σχεδόν όλες τις χώρες-μέλη ο λόγος ακαθάριστων δημόσιων επενδύσεων προς ΑΕΠ είναι κάτω του 3% (περίοδος 1980-97). Μόνο για ορισμένες χρο-

νίες και για λίγες χώρες, ο λόγος αυτός είναι πάνω από 3%. Δεύτερος, το βρετανικό μοντέλο, το οποίο ορίζει ότι ο λόγος του διαρθρωτικού ελλείμματος (ΕΛΛ^s) προς το ΑΕΠ πρέπει να είναι μικρότερος ή ίσος προς το μέσο όρο της καθαρής δημόσιας επένδυσης (ΚΔΕ) προς ΑΕΠ κατά τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου, δηλ. $(ΕΛΛ^s/ΑΕΠ) \leq (ΚΔΕ/ΑΕΠ)_a$. Το πρόβλημα με αυτό τον τύπο εφαρμογής του χρυσού κανόνα είναι καθαρά σε πρακτικό επίπεδο. Πρώτον, η περίοδος αναφοράς, δηλαδή η διάρκεια του κύκλου, είναι ανοιχτή στην ερμηνεία, μιας και δεν υπάρχει ίση διάρκεια και συγχρονισμός των οικονομικών κύκλων των κρατών-μελών της ευρωζώνης. Δεύτερον, ο υπολογισμός της καθαρής δημόσιας επένδυσης θα δημιουργούσε πολλά προβλήματα (λογιστικής φύσης) σε πρακτικό επίπεδο. Εναλλακτικά, προτείνουμε την εξαίρεση των ακαθάριστων δημόσιων επενδύσεων από τον υπολογισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος, δηλ. $[(ΕΛΛ - ΑΔΕ)/ΑΕΠ] \leq 0,03$. Η πρόταση αυτή έχει το πλεονέκτημα ότι αφήνει περισσότερο χώρο για αντι-κυκλική πολιτική, δεν μεταβάλλει όμως την τιμή αναφοράς 3% που έχει καθιερωθεί ακόμη και από τα χρόνια της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Είναι ένας απλός κανόνας χωρίς ιδιαίτερες δυσκολίες στην εφαρμογή του, μιας και τα στοιχεία γύρω από το ΕΛΛ και τις ΑΔΕ είναι ήδη στη διάθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής λόγω της διαδικασίας ενεργοποίησης ενός υπερβολικού ελλείμματος.

Τρίτη τροποποίηση του Συμφώνου που προτείνουμε είναι η θεσμοθέτηση μιας ανεξάρτητης *Επιτροπής Δημοσιονομικής Πολιτικής* (Fiscal Policy Committee) σε επίπεδο ΟΝΕ. Ποιος θα είναι ο ρόλος αυτής της Επιτροπής; Τον περασμένο μήνα, ο Έλληνας Αντιπρόεδρος της ΕΚΤ, κ. Παπαδήμος, είπε χαρακτηριστικά ότι το να δίνεις στην πολιτική εξουσία την επιτήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας είναι σαν να δίνεις τα κλειδιά από το κελάρι σε έναν αλκοολικό. Τι δεν θα κάμει αυτή η Επιτροπή; Εξυπακούεται ότι τα θεμελιώδη, δηλ. το μέγεθος του ελλείμματος, η διάρθρωση της φορολογίας, το ύψος και οι προτεραιότητες στις δαπάνες, παραμένουν με την εκτελεστική εξουσία, τους Υπουργούς Οικονομίας των κρατών-μελών. Τι θα μπορεί να κάμει τότε η ανεξάρτητη Επιτροπή;

- Θα μπορεί να επιτηρεί τη διαδικασία ενός υπερβολικού ελλείμματος και να προτείνει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή –όχι στο ECOFIN– την ενεργοποίηση των κυρώσεων, όταν αυτό χρειαστεί.
- Θα μπορεί να κάνει αποτίμηση στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της περασμένης χρονιάς αλλά και να ελέγχει τις προβλέψεις σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες του υπό κατάθεση προϋπολογισμού στα κράτη-μέλη, καθώς και τις συνέπειες που μπορεί να έχουν αυτές όσον αφορά το μέγεθος του ελλείμματος και της δυναμικής του δημόσιου χρέους. Θα μπορεί ακόμη να κάνει προτάσεις γύρω από τη μείωση και αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους, του συνταξιοδοτικού κ.λπ. των κρατών-μελών.
- Θα μπορεί να συνεργάζεται με την ΕΚΤ για θέματα πληθωρισμού, με έμφαση στην άμβλυνση των διαφορών πληθωρισμού που παρατηρείται σήμερα στα κράτη-μέλη.
- Τέλος, θα μπορεί να επιτηρεί τον (αθέμιτο συχνά) φορολογικό ανταγωνισμό ανάμεσα στα κράτη-μέλη.

Η Επιτροπή θα αποτελείται από αναγνωρισμένου κύρους ειδικούς σε δημοσιονομικά θέματα, δεν θα έχει πραγματικές εξουσίες, δεν θα είναι, π.χ., όπως η Monetary Policy Committee στη Βρετανία για θέματα νομισματικής πολιτικής. Θα μπορούσε να είναι λίγο κάτι περισσότερο από τους Wise Men της Γερμανίας ή Βρετανίας σε επίπεδο πάντα ONE. Πιστεύουμε ότι μια τέτοια ανεξάρτητη Επιτροπή Δημοσιονομικής Πολιτικής θα προσδώσει αξιοπιστία στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.