

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΤΗΣ Ν.Δ. ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Η αξιολόγηση του προγράμματος αυτού είναι δύσκολη γιατί δεν καθορίζεται με σαφήνεια το γενικό πλαίσιο της οικονομικής στρατηγικής που θα ακολουθηθεί, ούτε γίνεται ιεράρχηση των πολλών επιθυμητών στόχων - τελικών και ενδιάμεσων - της οικονομικής πολιτικής που αναφέρονται και δεν προσδιορίζονται τα συγκεκριμένα μέσα πολιτικής που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος.

Βραχυχρόνια, η πραγματοποίηση όλων των στόχων που παρατίθενται στο Πρόγραμμα της Ν.Δ. δεν είναι δυνατή, ενώ ορισμένοι στόχοι, ιδιαίτερα αυτοί που αναφέρονται σε θέματα οικονομικής ανάπτυξης και δημοσιονομικής προσαρμογής, δεν είναι καθόλου ρεαλιστικοί. Διαβάζοντας κανείς το κείμενο αυτό της Ν.Δ. δεν έχει σαφή εικόνα της οικονομικής στρατηγικής που προτείνεται, της ιεράρχησης των στόχων και του συνδυασμού των συγκεκριμένων μέσων πολιτικής που έχουν επιλεγεί για την επίτευξη των στόχων. Ούτε προκύπτει από το Πρόγραμμα ο τρόπος με τον οποίο θα επιμερισθεί ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες και τάξεις το οικονομικό κόστος των μέτρων που προτείνονται για την επίτευξη των στόχων που αναφέρονται.

Σχετικά με τις βασικές επιδιώξεις και τους στόχους που θέτει το Πρόγραμμα της Ν.Δ. πρέπει να επισημανθούν τα εξής:

Το Πρόγραμμα της Ν.Δ. αναφέρει ότι στόχος είναι η επίτευξη ρυθμού ανάπτυξης κατά μία ή δύο εκατοστιαίες μονάδες υψηλότερου από τον αντίστοιχο μέσο ρυθμό ανάπτυξης των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δοθέντος ότι το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν για το σύνολο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπεται να αυξηθεί κατά 3% περίπου κατά μέσο όρο στα αμέσως επόμενα χρόνια, ο στόχος αυτός σημαίνει ότι ο ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ θα πρέπει να προσεγγίσει κατά μέσο όρο το 4-5%.

Οι προσδοκίες όλων μας για ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη είναι εύλογες, μετά μία μακρόχρονη, δεκαπενταετή περίπου, περίοδο χαμηλού ρυθμού οικονομικής ανόδου, που

έχει οδηγήσει σε σταθερή διεύρυνση του χάσματος μεταξύ της ελληνικής οικονομίας και των οικονομιών των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ερώτημα είναι αν, σε σύγκριση με τις επιδόσεις της τελευταίας δεκαπενταετίας, ο στόχος αυτός είναι ρεαλιστικός τόσο από την άποψη του διαθέσιμου παραγωγικού δυναμικού της χώρας, όσο και από την άποψη των γενικότερων συνθηκών που επικρατούν στην οικονομία.

Οι συντάκτες του οικονομικού προγράμματος της Ν.Δ. δεν φαίνεται να έχουν λάβει υπόψη την εμπειρία με το προηγούμενο πρόγραμμα της Κυβέρνησης της Ν.Δ. στην περίοδο 1990-1993 όπου οι ασκούντες την οικονομική πολιτική τοποθετούσαν την ανάκαμψη της οικονομίας στην αρχή κάθε έτους και στη συνέχεια, όταν γίνονταν φανερό ότι η πρόβλεψη δεν επρόκειτο να πραγματοποιηθεί, η οικονομική ανάκαμψη μετατίθετο στον επόμενο χρόνο. Τελικά, οι φιλόδοξες αυτές προβλέψεις μετουσιώθηκαν σε μέσο ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης στην περίοδο 1990-1993 μόλις 0,6%.

Είναι νομίζω ανεπίτρεπτο να καλλιεργούνται ψεύτικες προσδοκίες ότι όλα τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η οικονομία θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν άμεσα από τον πρώτο χρόνο εφαρμογής ενός "αναπτυξιακού προγράμματος" και ότι είναι δυνατό, χωρίς σοβαρή προσπάθεια, να μπει γρήγορα η οικονομία σε φάση ταχύρρυθμης και αδιατάρακτης οικονομικής ανόδου.

Το Πρόγραμμα της Ν.Δ. υιοθετεί το φιλόδοξο αυτό στόχο χωρίς όμως να εξηγεί τον τρόπο και τα μέσα πολιτικής με τα οποία μπορεί να αυξηθεί άμεσα ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας στο 4-5% και ταυτόχρονα, όχι μόνο να μην υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στα ελλείμματα και στον πληθωρισμό, αλλά και να συνεχισθεί η σταθεροποίηση της οικονομίας.

Με τα σημερινά δεδομένα των μακροοικονομικών ανισορροπιών, κυρίως των μεγάλων δημόσιων ελλειμμάτων, του υψηλού δημόσιου χρέους και του επίμονου πληθωρισμού, αλλά και των σοβαρών διαρθρωτικών αδυναμιών, η προσπάθεια για την οικονομική ανόρθωση και την επάνοδο της οικονομίας σε αναπτυξιακή τροχιά πρέπει να επικεντρωθεί στους ακόλουθους τρεις βασικούς άξονες:

Πρώτο, τη βαθμιαία εξάλειψη των μακροοικονομικών ανισορροπιών, ειδικότερα τη μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους και τη μόνιμη και ριζική αντιμετώπιση του προβλήματος του πληθωρισμού. Η πολιτική της μείωσης των δημόσιων ελλειμμάτων και του πληθωρισμού, ως προϋποθέσεις για ταχύρρυθμη ανάπτυξη θεμελιώνεται πλέον έμπρακτα από την εμπειρία πολλών άλλων χωρών.

Δεύτερο, τη διεύρυνση και τον εκσυγχρονισμό του παραγωγικού δυναμικού, και

Τρίτο, την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών και την αναβάθμιση των συνθηκών λειτουργίας της οικονομίας.

Για την πραγματοποίηση των επιδιώξεων αυτών η Κυβέρνηση εφαρμόζει ένα νέο πρόγραμμα οικονομικής σύγκλισης προς τις οικονομίες των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο 1994-1999 που καθορίζει τα πλαίσια μακροοικονομικής πολιτικής σε μεσοπρόθεσμη βάση. Υποστηριζόμενη από την πολιτική αυτή, η ελληνική οικονομία μπήκε σε μια περίοδο προσαρμογής το 1994, μετά τη χειροτέρευση της οικονομικής κατάστασης το 1993. Η πρόοδος που έχει σημειωθεί μέχρι σήμερα είναι σημαντική, όπως αποδεικνύεται από τη μείωση των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα, την υποχώρηση του πληθωρισμού σε μονοψήφιο αριθμό, τη βελτίωση του ισοζυγίου πληρωμών και την ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας. Παρά τις ευνοϊκές αυτές εξελίξεις, η ελληνική οικονομία πολύ απέχει από το να έχει επιτύχει την αποκατάσταση οικονομικής σταθερότητας, πολύ δε περισσότερο να έχει εξασφαλίσει τις αναγκαίες συνθήκες στην πλευρά της προσφοράς για την επάνοδο της σε ταχύρρυθμη ανάπτυξη. Το έλλειμμα του ευρύτερου κυβερνητικού τομέα, με βάση τα τελευταία στοιχεία του ΥΠΕΘΟ εκτιμάται για το 1995 στο 10,3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος και το δημόσιο χρέος στο 115-116% του ΑΕΠ, ενώ ο πληθωρισμός το Μάιο ήταν ακόμη μόλις λίγο πιο κάτω από το 10%.

Τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζει η οικονομία δεν οφείλονται μόνο στις μακροοικονομικές ανισορροπίες, αλλά επίσης και στο γεγονός ότι δεν υπάρχει σήμερα επαρκές παραγωγικό δυναμικό ικανό να στηρίζει σε μόνιμη βάση ρυθμούς ανόδου της

οικονομίας της τάξης του 4-5%. Τα αίτια της ανεπάρκειας του παραγωγικού δυναμικού ευρίσκονται κυρίως στην ανεπάρκεια των άμεσα παραγωγικών επενδύσεων επί μια μακρά χρονική περίοδο, στις διαρθρωτικές δυσκαμψίες που χαρακτηρίζουν την οικονομία, στη χαμηλή παραγωγικότητα και στην απώλεια ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων.

Κάτω από τις συνθήκες αυτές, πρωταρχικός στόχος της οικονομικής πολιτικής πρέπει να είναι η δημιουργία σταθερού μακροοικονομικού πλαισίου που αποτελεί τη βάση για να δημιουργηθούν συνθήκες για ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη. Παράλληλα με την πολιτική αυτή θα πρέπει να επιδιωχθεί η με ταχύ ρυθμό αναβάθμιση του παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας με μέτρα που αναφέρονται σε διαρθρωτικές αλλαγές και προσαρμογές μικροοικονομικού χαρακτήρα. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι στη διάρκεια της περιόδου που απαιτείται για την αποκατάσταση συνθηκών σταθερότητας και την αναδιάρθρωση των παραγωγικών δομών, η οικονομία θα παραμείνει σε κατάσταση στασιμότητας. Αντίθετα, στο βαθμό που μειώνονται τα δημόσια ελλείμματα και ο πληθωρισμός, και παράλληλα υποχωρούν τα επιτόκια και βελτιώνονται οι συνθήκες από την πλευρά της προσφοράς, δημιουργούνται περιθώρια για σταδιακή ανάκαμψη και ανάπτυξη της οικονομίας, όπως προβλέπει εξάλλου και το κυβερνητικό πρόγραμμα σύγκλισης.

Σε αντίθεση με τις εκτιμήσεις αυτές, το πρόγραμμα της Ν.Δ. υποδηλοί ότι ο ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ μπορεί να αυξηθεί άμεσα στο 4-5% και αναφέρει ότι αυτό μπορεί να επιτευχθεί κυρίως με αύξηση των επενδύσεων στο 24% του ΑΕΠ και με βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας με τη συγκράτηση του κόστους εργασίας και την αύξηση της παραγωγικότητας.

Αναφορικά με τις επενδύσεις, η Πολιτεία μπορεί να επηρεάσει άμεσα μόνο τις δημόσιες επενδύσεις. Για τις επενδύσεις αυτές δεν υπάρχουν συγκεκριμένες ποσοτικές εκτιμήσεις στο πρόγραμμα της Ν.Δ. Το κυβερνητικό πρόγραμμα σύγκλισης προβλέπει ετήσιες αυξήσεις, σε σταθερές τιμές, για την περίοδο 1995-1999 μεταξύ 8 και 14%. Η αύξηση αυτή που θα προέλθει κυρίως από την επιτάχυνση εκτέλεσης των επενδυτικών

προγραμμάτων που έχουν ενταχθεί στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, ενδέχεται να είναι μεγαλύτερη από ό,τι προτείνεται στο πρόγραμμα της Ν.Δ. και δεν είναι δυνατό να ενισχυθεί περισσότερο χωρίς να υπονομευθούν οι άλλοι στόχοι του προγράμματος σύγκλισης.

Οι ιδιωτικές επενδύσεις δεν αποτελούν μέσο πολιτικής, αλλά ενδιάμεσο στόχο. Οι δυνατότητες της οικονομικής πολιτικής να επηρεάσει άμεσα τις επιχειρηματικές επενδύσεις είναι περιορισμένες, ιδιαίτερα όταν η αποδοτικότητα τους είναι χαμηλή, τα πραγματικά επιτόκια υψηλά και η ζήτηση υποτονική.

Τα μέτρα πολιτικής που προτείνονται στο Πρόγραμμα της Ν.Δ. για την προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων στηρίζονται κυρίως στην παροχή ειδικών κινήτρων και ενισχύσεων στις επιχειρήσεις για την ανάπτυξη των διαφόρων κλάδων δραστηριότητας και ορισμένων περιοχών της χώρας, όταν μάλιστα αναγνωρίζεται ότι οι επιδοτήσεις και οι φορολογικές απαλλαγές δεν αποτελούν παράγοντες ικανούς να συμβάλουν στην αναβάθμιση των επιχειρήσεων και την αύξηση της παραγωγικότητας. Η εμπειρία του παρελθόντος έχει δείξει ότι η αποτελεσματικότητα αυτών των κινήτρων για την ανάκαμψη των επενδύσεων είναι περιορισμένη. Η ανεπάρκεια των παραγωγικών ιδιωτικών επενδύσεων δεν οφείλεται στην έλλειψη κινήτρων, τα οποία άλλωστε έχουν ενισχυθεί τα τελευταία χρόνια, αλλά στην έλλειψη ενός σταθερού μακροοικονομικού πλαισίου και την αναποτελεσματικότητα της μακροοικονομικής πολιτικής.

Η τοποθέτηση του προγράμματος της Ν.Δ. στο θέμα της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας είναι γενική και αόριστη. Αυτή, όπως σωστά αναφέρεται, θα προκύψει κυρίως από τη συγκράτηση του κόστους και την αύξηση της παραγωγικότητας. Το ερώτημα είναι πώς μπορεί να γίνει αυτό μέσα στα χρονικά όρια που προβλέπει το Πρόγραμμα. Με ποιά μέτρα πολιτικής μπορεί να συγκρατηθεί η αύξηση του κόστους παραγωγής; Ποιά πολιτική μισθών προτείνει η Νέα Δημοκρατία; Σχετικά με τις διαδικασίες που προτείνονται (σελ. 29-31) για την αύξηση της παραγωγικότητας, το Πρόγραμμα δίνει την εντύπωση ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές μπορούν να πραγματοποιηθούν άμεσα, ενώ είναι

γνωστό ότι τα μέτρα αυτά είναι μακροπρόθεσμου χαρακτήρα και η απόδοσή τους απαιτεί χρόνο.

Σχετικά με την πολιτική για την "ονομαστική σύγκλιση" που προτείνεται στις σελίδες 6-9 του Προγράμματος της Ν.Δ., σημειώνεται ότι για να απαντήσει κανείς στο ερώτημα αν η πολιτική αυτή μπορεί να εξασφαλίσει την προσαρμογή της ελληνικής οικονομίας στους όρους της συνθήκης του Μάαστριχτ, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την ισότιμη συμμετοχή της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, θα πρέπει να γνωρίζει ποιοί είναι οι συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι που τίθενται και ποιός ο χρονικός ορίζοντας στον οποίο επιδιώκεται η επίτευξη αυτών των στόχων. Με εξαίρεση τα πρωτογενή πλεονάσματα του δημόσιου τομέα, για τα οποία το Πρόγραμμα της Ν.Δ. θέτει ως στόχο να αυξηθούν κατά 2,6 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ το 1995 και κατά 2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ μεταξύ 1996 και 1997, δεν δίνονται συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι για τα βασικά ονομαστικά μεγέθη της οικονομίας (πληθωρισμός, επιτόκια, συναλλαγματική ισοτιμία της δραχμής). Η ανάλυση του Προγράμματος στο θέμα "της δυναμικής σχέσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ" δεν είναι καθόλου ρεαλιστική. Το Πρόγραμμα αναφέρει ότι "προκειμένου να σταθεροποιηθεί και να αρχίσει να μειώνεται το δημόσιο χρέος (ως ποσοστό του ΑΕΠ) απαιτείται, με τις σημερινές συνθήκες, πρωτογενές πλεόνασμα της γενικής κυβέρνησης 6% περίπου ή 1.500 δισ. δρχ. το 1995" (σελ. 6-7).

Ο προϋπολογισμός του 1995 και το αναθεωρημένο πρόγραμμα σύγκλισης προβλέπουν πρωτογενές πλεόνασμα 850 δισ. δρχ. περίπου ή 3,4 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Συνεπώς για να επιτευχθούν οι στόχοι του Προγράμματος της Ν.Δ. απαιτείται αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος κατά 2,6 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ το 1995 και κατά 2 εκατοστιαίες μονάδες το 1996 και το 1997. Το ερώτημα είναι πώς μπορεί να καλυφθεί αυτή η διαφορά, όταν μάλιστα το Πρόγραμμα της Ν.Δ. δεν προτείνει συγκεκριμένες περικοπές δημόσιων δαπανών, ενώ παράλληλα υπόσχεται ότι η αύξηση των εσόδων δεν θα προέλθει

από την επιβολή νέας φορολογίας ή την αύξηση των φορολογικών συντελεστών, αλλά από τον περιορισμό της φοροδιαφυγής, κάτι που ήδη γίνεται σήμερα. Ούτε εξηγεί το Πρόγραμμα της Ν.Δ. πώς θα μειωθεί η διαφορά μεταξύ ρυθμού ανάπτυξης και επιτοκίων κατά δύο εκατοστιαίες μονάδες, προκειμένου να σταθεροποιηθεί, και στη συνέχεια, να αρχίσει να μειώνεται το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το Πρόγραμμα βέβαια προτείνει αύξηση του ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ σε 4-5% ετησίως, έναντι ρυθμού 2% περίπου που προβλέπονται με τη σημερινή πολιτική. Αλλά, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, αυτό δεν είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί στα αμέσως επόμενα χρόνια.

Με εξαίρεση το πρωτογενές πλεόνασμα του ευρύτερου κυβερνητικού τομέα, για το οποίο η Ν.Δ. έχει θέσει ως στόχο να αυξηθεί στα επίπεδα που αναφέρθηκαν πιο πάνω, δεν περιέχονται στο Κεφάλαιο για την ονομαστική σύγκλιση συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι για τη μείωση του πληθωρισμού και των επιτοκίων, ούτε αναφέρεται κάποιο χρονοδιάγραμμα και ο συνδυασμός των μέσων πολιτικής που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των στόχων αυτών. Απλώς αναφέρεται ότι "επιδίωξη είναι η μέχρι το 1998, μείωση του πληθωρισμού στους στόχους της συνθήκης του Μάαστριχτ". Η Νέα Δημοκρατία επιδίδει την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της Τράπεζας της Ελλάδος με σκοπό την ενίσχυση της νομισματικής σταθερότητας. Παράλληλα όμως, προτείνει "η άσκηση της νομισματικής πολιτικής να ανατεθεί σε συλλογικό όργανο μακράς θητείας που θα εδρεύει στην Τράπεζα της Ελλάδος" (σελ. 33), γεγονός που μπορεί να υπονομεύσει την αξιοπιστία της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής αν θεωρηθεί ότι το όργανο αυτό απαρτίζεται από πρόσωπα που υπόκεινται σε πολιτικές επιρροές.