

ΤΑ ΝΕΑ

10^{ος}
ΤΟΜΟΣ
5ο Τεύχος

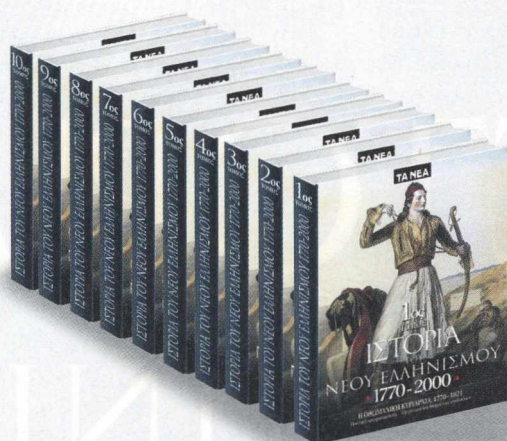
ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΕΛΛΗΝΙΣΜΟΥ 1770-2000

Η ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΟΜΑΛΟΤΗΤΑΣ 1974 - 2000

Δημοκρατικές κατακτήσεις Οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική σταθερότητα

Ελληνικά
χρόνια

ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΕΛΛΗΝΙΣΜΟΥ 1770 – 2000



Κάθε μέρα σε τεύχη, 10 τόμοι,
εντελώς δωρεάν μαζί με **TA NEA**



ΕΡΓΑΤΕΣ

στην κατασκευή έργων της ΔΕΗ. Από το λεύκωμα του Κ. Μπαλάφα, *Τα Αντίρροπα Ρεύματα του Αχελώου*, επιμ. Ηρακλής Παπαϊωάννου, Θεσσαλονίκη, Μουσείο Φωτογραφίας Θεσσαλονίκης, 2002, σ. 88.

Το γεγονός ότι η πολιτική των τελευταίων τεσσάρων ετών του δικτατορικού καθεστώτος είχε επιτείνει τις, ήδη μεγάλες, ανισότητες έκανε το αίτημα για αναδιανομή ακόμη επιτακτικότερο. Το όχημα μέσω του οποίου αυτό θα επραγματοποιείτο ήταν το κράτος, που εκαλείτο να χρησιμοποιήσει τις μεγάλες δυνατότητες παρέμβασης στην οικονομία που διέθετε, για το σκοπό αυτό. Η πίεση για αναδιανομή του εισοδήματος εκδηλώθηκε σε δύο μέτωπα: Πρώτον, στο μέτωπο των μισθών η πίεση πήρε τη μορφή απαιτήσεων για αναδιανομή μέσω μισθολογικών αυξήσεων υψηλότερων από την (συνεχώς επιβραδυνόμενη) αύξηση της παραγωγικότητας. Δεύτερον, στο δημοσιονομικό μέτωπο η πίεση πήρε τη μορφή απαιτήσεων για αναδιανομή μέσω αυξημένων κοινωνικών δαπανών και μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό. Η πίεση στα δημόσια οικονομικά επιτεινόταν από την ανάγκη για αυξημένες αμυντικές δαπάνες, που δημιουργούσε η κρίση στις ελληνο-τουρκικές σχέσεις. Οι πιέσεις τούτες ανέτρεπαν θεμελιώδεις κανόνες της μέχρι τότε ασκούμενης πολιτικής αλλά δεν ήταν δυνατό να αγνοηθούν. Στις συνθήκες της μεταπολίτευσης, η κοινωνική γαλήνη μπορούσε να εξασφαλιστεί μόνο με τη μέθοδο του κατευνασμού.

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1974-80

Η εισοδηματική πολιτική της περιόδου 1975-80

Οι κυβερνήσεις της Ν.Δ. που αναδείχθηκαν μετά την πτώση της δικτατορίας βρέθηκαν μπροστά σε ένα ισχυρό απεργιακό κύμα, του οποίου το κύριο αίτημα ήταν μεγάλες αυξήσεις στους

μισθούς. Η έκταση της απεργιακής δραστηριότητας ήταν πολύ μεγαλύτερη, ακόμη και εάν συγκρινόταν με τη μαχητικότερη προδικτατορική περίοδο (1963-66). Οι απεργίες είχαν υψηλό ποσοστό συμμετοχής, μικρή διάρκεια και κορυφώνονταν, όποτε επιχειρείτο σκλήρυνση της εισοδηματικής πολιτικής (π.χ. 1979-80). Ήταν, ως επί το πλείστον, γενικού και όχι εργοστασιακού χαρακτήρα (Ιωάννου, 1989). Οι εργατικές ενώσεις γνώριζαν την επιρροή των κυβερνήσεων στη διαμόρφωση των μισθών και, συνεπώς, στο στόχαστρό τους δεν ήταν μεμονωμένοι εργοδότες (απέναντι στους οποίους οι αδυναμίες του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος το καθιστούσαν συχνά ανίσχυρο) αλλά το κράτος. Κοντολογίς, οι απεργίες ήταν προειδοποιητικές βολές προς την κυβέρνηση. Μέσα στις συνθήκες αυτές, η εισοδηματική πολιτική της περιόδου 1975-80 διαμορφώθηκε ως εξής: Την τετραετία 1975-78 ήταν γενναϊώδωρη. Τα κατώτατα ημερομίσθια (που αντανάκλουσαν την κατεύθυνση της κυβερνητικής πολιτικής και αποτελούσαν την ελάχιστη επιτρεπτή αύξηση) καθώς και οι μέσες αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας, αυξήθηκαν με ρυθμούς υψηλότερους από την παραγωγικότητα της εργασίας. Η αύξηση των μέσων αποδοχών στη διάρκεια της τετραετίας ήταν 21,6% ετησίως σε ονομαστικούς όρους και 7,7% σε πραγματικούς (Έκθεση του Διοικητή της ΤτΕ, 1999, σ. 133). Στο ίδιο διάστημα, η παραγωγικότητα στην οικονομία αυξανόταν με μέσο ρυθμό 5,2% ετησίως (European Economy, 2001). Ειδικά στη βιομηχανία, οι αυξήσεις των εβδομαδιαίων αποδοχών των εργατών ήταν ακόμη μεγαλύτερες: περίπου 23% σε ονομαστικούς και 9% σε πραγματικούς όρους. Την ίδια περίοδο, ο μέσος ρυθμός αύξησης της παραγωγικότητας στη

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΜΙΣΘΟΙ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ
ΣΤΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ: 1974-1990*

Έτος	Μεταβολή πραγματικού μισθού % (1)	Μεταβολή παραγωγής ανά απασχολούμενο % (2)	Διαφορά πραγματικού μισθού παραγωγικότητας (1-2)
1974	0,7	-3,0	3,7
1975	6,9	3,5	3,4
1976	11,5	4,2	7,3
1977	5,6	-3,1	8,7
1978	10,3	4,4	5,9
1979	1,3	3,3	-2,0
1980	0,6	-0,1	0,7
1981	-0,6	-0,5	-0,1
1982	7,7	-2,2	9,9
1983	-0,8	-0,4	-0,4
1984	5,7	1,0	4,7
1985	3,2	3,7	-0,5
1986	-8,5	-0,7	-7,8
1987	-5,7	-0,7	-5,0
1988	9,3	3,9	5,4
1989	6,2	2,1	4,1
1990	-0,9	-1,3	0,4

ΠΗΓΗ: Τράπεζα της Ελλάδος, *Ιστορικές σειρές*, 1998.

*Ετήσιες μεταβολές των πραγματικών εβδομαδιαίων μισθών των εργατών και της παραγωγής ανά απασχολούμενο στη βιομηχανία

βιομηχανία δεν υπερέβαινε το 2,5% (στοιχεία ΤτΕ) (Πίνακας 5). Οι αυξήσεις αυτές επιβάρυναν σημαντικά το κόστος παραγωγής στον κατ'εξοχήν τομέα που είναι εκτεθειμένος στον διεθνή ανταγωνισμό. Την περίοδο 1975-78, το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος της ελληνικής βιομηχανίας (που ορίζεται ως η ποσοστιαία αύξηση των ονομαστικών αποδοχών μείον την αύξηση της παραγωγικότητας) ανέβηκε πολύ περισσότερο από αυτό των κύριων ανταγωνιστριών χωρών.

Τη διετία 1979-80 επιχειρήθηκε συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων. Οι ονομαστικές αυξήσεις των κατώτατων και των μέσων αποδοχών στο σύνολο της οικονομίας ισοδυναμούσαν με ελαφρά μείωση των πραγματικών αποδοχών ενώ οι αυξήσεις στη βιομηχανία αντιπροσώπευαν μόνο οριακή αύξηση σε πραγματικούς όρους. Το 1981, υπό την πίεση των ε-

πικείμενων εκλογών, η πολιτική της συγκράτησης των αυξήσεων χαλάρωσε. Η περίοδος 1974-80, ιδωμένη ως σύνολο, αποτελεί φάση στη διάρκεια της οποίας η αύξηση του κόστους εργασίας οδήγησε τους τομείς των εμπορευσιμων προϊόντων, όπως εκείνων της βιομηχανίας, σε απώλεια ανταγωνιστικότητας έναντι των ξένων ανταγωνιστών τους.

Η αύξηση του κόστους εργασίας ήλθε αμέσως μετά την αύξηση στις τιμές των πρώτων υλών και, σε συνδυασμό με αυτές, οδήγησε σε σημαντική αύξηση του κόστους παραγωγής. Η αύξηση τούτη δεν αντισταθμίστηκε από ανάλογη αύξηση τιμών. Ειδικά στην περίπτωση της βιομηχανίας, οι ρυθμοί αύξησης των τιμών χονδρικής πώλησης των προϊόντων της ήταν αισθητά χαμηλότεροι από τους ρυθμούς αύξησης του κόστους της. Το αποτέλεσμα ήταν η γενικευμένη συμπίεση της κερδοφορίας. Μετά την κορύφωση του 1973, η αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων υπέστη καθίζηση, που μάλιστα επιτάχθηκε μετά το 1976 (Παπαδάκης, 1986, Πίνακας Π.2, σ. 109). Ο αριθμός των ζημιωμένων επιχειρήσεων άρχισε να διογκώνεται και να περιλαμβάνει μερικές από τις πιο μεγάλες ελληνικές εταιρείες. Η κάποια ανάκαμψη της κερδοφορίας των ετών 1979-80 αποδείχθηκε πρόσκαιρη και το 1981 οι σχετικοί δείκτες επανήλθαν σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Η μείωση της αποδοτικότητας του κεφαλαίου έπληξε κύρια τις δημόσιες επιχειρήσεις (που εμφάνισαν μεγάλες ζημιές) και τους τομείς παραγωγής των διεθνώς εμπορευσιμων αγαθών, όπως η βιομηχανία και ο τουρισμός.

Η νομισματική - συναλλαγματική - πιστωτική πολιτική της περιόδου 1974-80

Στις νέες συνθήκες που είχαν δημιουργηθεί, η νομισματική πολιτική εκαλείτο να υπηρετήσει στόχους που ήταν αντικρουόμενοι μεταξύ τους: να τονώσει τη ζήτηση και να αποφύγει την αύξηση της ανεργίας και, παράλληλα, να μειώσει τον πληθωρισμό, παίρνοντας όμως ως δεδομένη την αναγκαιότητα για μεγάλες μισθολογικές αυξήσεις.

Η συναλλαγματική πολιτική της περιόδου 1974-80 επιχειρούσε να κρατήσει κάποια ισορροπία ανάμεσα στην ανάγκη διατήρησης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών εμπορευσιμων προϊόντων, από τη μια μεριά και τον περιορισμό των πληθωριστικών συνεπειών των διολισθήσεων, από την άλλη. Γι' αυτό και η έμφασή της έτεινε να μετατοπίζεται: Όποτε η απόκλιση ανάμεσα στο ρυθμό αύξησης του ελληνικού κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος από αυτό των άλλων χωρών διευρυνόταν, η διολίσθηση της επόμενης χρονιάς επιταχυ-

νόταν. Όποτε η απόκλιση περιοριζόταν, η διολίσθηση της δραχμής της επόμενης χρονιάς επιβραδυνόταν. Στο μεταξύ όμως, σημειώνονταν νέες αυξήσεις μισθών, που προκαλούσαν και πάλι δυσανάλογη αύξηση του κόστους εργασίας. Το χαμηλό ποσοστό διολίσθησης έπαυε να αντισταθμίζει τη νέα απώλεια ανταγωνιστικότητας. Αυτό πυροδοτούσε νέα επιτάχυνση της διολίσθησης. Η αλληλουχία των ελιγμών της συναλλαγματικής πολιτικής, που προκύ-

Η δανειακή επιβάρυνση μετέφερε τον επιχειρηματικό κίνδυνο από τον επιχειρηματία στις τράπεζες

πτει από την εξέλιξη της σταθμισμένης, έναντι 22 νομισμάτων, ισοτιμίας της δραχμής (*European Economy*, 2001), ήταν η εξής: Το 1975 η διολίσθηση ήταν αρκετά μεγάλη. Το 1977 η διολίσθηση επιβραδύνθηκε οδηγώντας σε απώλεια ανταγωνιστικότητας. Το 1978 σημειώθηκε νέα επιτάχυνση, για να ακολουθηθεί από επιβράδυνση το 1979. Το 1980, η διολίσθηση (μεσούσης της πληθωριστικής έξαρσης) επιταχύνθηκε για μια ακόμη φορά.

Τελικά, η σωρευτική διολίσθηση της δραχμής, που έλαβε χώρα στην περίοδο 1974-80, δεν ήταν αρκετή για να εξουδετερώσει την απώλεια ανταγωνιστικότητας των ελληνικών εμπορευσίμων προϊόντων. Η διαφορά των ρυθμών αύξησης ανάμεσα στο ελληνικό και το ευρωπαϊκό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος δεν αντισταθμίστηκε πλήρως. Στην περίπτωση της βιομηχανίας μάλιστα, όπου η άνοδος του ανά μονάδα κόστους εργασίας ήταν ταχύτερη από αυτήν που σημειώθηκε στο υπόλοιπο της οικονομίας, η έλλειψη αντιστάθμισης της απώλειας ανταγωνιστικότητας ήταν ακόμη μεγαλύτερη. Εν μέρει λόγω του γεγονότος αυτού και εν μέρει λόγω των ελέγχων στις εγχώριες τιμές που κατά καιρούς επιβλήονταν, οι αυξήσεις του κόστους παραγωγής της βιομηχανίας δεν «πέρασαν» πλήρως στις τιμές των προϊόντων της. Το αποτέλεσμα ήταν η ιδιαίτερα μεγάλη συμπίεση των κερδών στη βιομηχανία.

Η συναλλαγματική πολιτική της περιόδου 1974-80 ήταν – εν όψει των διλημάτων που αντιμετώπιζε – μετριοπαθής και δεν οδήγησε στην πλήρη εμπέδωση ενός φαύλου κύκλου μισθών – τιμών – διολισθήσεων. Όμως, ακόμη και αυτή είχε πληθωριστικές παρενέργειες. Ο πληθωρισμός δεν μπόρεσε να συμπίεσθεί κάτω από το 12% και τούτο πυροδοτούσε νέες απαιτήσεις για μισθολογικές αυξήσεις, οι οποίες ικανοποιούμενες εξουδετέρωναν τα αποτελέσματα της διολίσθησης. Από τη στιγμή που

η ασυμβατότητα ανάμεσα στις μεγάλες αυξήσεις των αποδοχών και τη συνεχώς εξασθενούσα άνοδο της παραγωγικότητας δεν αντιμετωπιζόταν, ακόμη και μια συγκρατημένη πολιτική διολίσθησης δεν μπορούσε να είναι τίποτε άλλο από βραχυχρόνια διέξοδος. Σε βάθος χρόνου, ούτε η ανταγωνιστικότητα μπορούσε να αποκατασταθεί ούτε τα κέρδη να προστατευθούν ούτε ο πληθωρισμός να ελεγχθεί.

Η πιστωτική πολιτική και, ειδικά, η πολιτική των (διοικητικά καθοριζόμενων) επιτοκίων, ήταν επίσης γενικά διευκολυντική. Τα ονομαστικά επιτόκια καταθέσεων, καθώς και αυτά των δανείων προς τη βιομηχανία, ήταν συστηματικά χαμηλότερα από τον πληθωρισμό (και συνεπώς τα πραγματικά επιτόκια παρέμεναν αρνητικά). Ο στόχος της πολιτικής αυτής ήταν να χρησιμοποιηθεί το ελεγχόμενο τραπεζικό σύστημα προκειμένου να ανακουφιστεί η δεινά δοκιμαζόμενη κερδοφορία της βιομηχανίας μέσω της μείωσης του κόστους του κεφαλαίου. Οι παρενέργειες ήταν και πάλι σημαντικές. Για τους δανειζόμενους, τα αρνητικά πραγματικά επιτόκια αποτελούσαν κίνητρο για «υπερδανεισμό». Η δανειακή επιβάρυνση ήταν συχνά τόσο μεγάλη, που μετέφερε εξ ολοκλήρου τον επιχειρηματικό κίνδυνο από τον επιχειρηματία στις τράπεζες και ενθάρρυνε την ανάληψη μεγάλων «ρίσκων», συχνά άσχετων με την υπό διάσωση δραστηριότητα. Για τις δανείζουσες τράπεζες (και ιδιαίτερα την Εθνική), η κατάσταση αυτή αντιπροσώπευε μακροχρόνια θανάσιμο κίνδυνο: έριχνε τη μέση ποιότη-



ΟΛΥΜΠΙΑΚΗ ΑΕΡΟΠΟΡΙΑ.

Η κρατικοποίησή της, στα τέλη της δεκαετίας του 1970, δεν οδήγησε στην εξυγίανση της εταιρείας. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.

τα του καρτοφυλακίου τους και αύξανε τον όγκο των επισφαλών τους απαιτήσεων.

Η δημοσιονομική πολιτική της περιόδου 1974-80

Από το 1974 και μετά, το ποσοστό των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ άρχισε να ανεβαίνει συστηματικά και από το 23,7% του ΑΕΠ στα 1973, έφθασε στο 30,3% το 1980. Υπήρξε μια μεγάλη και απότομη άνοδος το 1974, αμέσως μετά την πτώση της δικτατορίας και την κρίση στην Κύπρο, που ώθησε τις αμυντικές δαπάνες προς τα επάνω. Από το 1975 μέχρι το 1980, η αύξηση του ποσοστού των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ ήταν μικρότερη. Οι κατηγορίες των δημοσίων δαπανών που σημείωσαν σημαντική αύξηση ήταν οι καταναλωτικές χαρακτήρα δαπάνες και οι κοινωνικές μεταβιβάσεις και επιδοτήσεις. Η αύξηση των καταναλωτικών δαπανών οφειλόταν τόσο στην άνοδο των κονδυλίων για την άμυνα όσο και στην άνοδο των δαπανών για μισθούς. Οι δεύτερες αντανάκλασαν την ταχεία αύξηση της δημόσιας απασχόλησης. Αντιθέτως, οι επενδυτικές δαπάνες του προϋπολογισμού μειώθηκαν ως ποσοστό του ΑΕΠ. Δεδομένης της αύξησης της δημόσιας κατανάλωσης, η περικοπή των δημοσίων επενδύσεων κρίθηκε ότι ήταν αναγκαία προκειμένου να περισωθεί κάποια ισορροπία στα δημόσια οικονομικά.

Στην περίοδο 1974-80, τα κρατικά έσοδα επίσης αυξήθηκαν, από το 23,6% του ΑΕΠ το 1973 στο 27,6% το 1980. Μέρος της αύξησης των δημοσίων εσόδων πραγματοποιήθηκε μέσω της φορολόγησης των κερδών (η οποία συχνά προσλάμβανε αναδρομικό χαρακτήρα). Η αύξηση των εσόδων δεν ήταν όμως αρκετή για να καλύψει την άνοδο των δαπανών και, έτσι, σημειώθηκε διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς, το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης κυμάνθηκε ανάμεσα στο 1,4% (το 1974) και στο 2,9% (το 1978) του ΑΕΠ. Για πρώτη φορά μετά από πολλά χρόνια, το καταναλωτικό σκέλος του προϋπολογισμού (ο τακτικός προϋπολογισμός) εμφάνιζε συστηματικά έλλειμμα.

Είναι γεγονός ότι στη διάρκεια της περιόδου 1974-80 παραβιάστηκαν οι αρχές της δημοσιονομικής πειθαρχίας (πλεονασματικός ή ισοσκελισμένος τακτικός προϋπολογισμός, συγκράτηση των καταναλωτικών δημοσίων δαπανών), που χαρακτήριζαν την προηγούμενη εικοσαετία. Η παραβίαση όμως δεν είχε πάρει ακόμη μεγάλες διαστάσεις. Παρά τις κοινωνικές πιέσεις που ασκούσαν, το συνολικό δημόσιο έλλειμμα παρέμενε σε χαμηλά επίπεδα ως ποσοστό του ΑΕΠ. Τούτο δεν επρόκειτο να

συνεχιστεί για πολύ. Από το 1981 και εντεύθεν, η δημοσιονομική αυτοσυγκράτηση έμελλε να εγκαταλειφθεί πλήρως.

Η εντατικοποίηση του κρατικού παρεμβατισμού

Στη διάρκεια της περιόδου 1974-80, το διοικητικό ελεγχόμενο σύστημα ενεργοποιήθηκε σε μεγαλύτερο βαθμό από το παρελθόν, οι έλεγχοι εντατικοποιήθηκαν και οι άμεσες παρεμβάσεις του κράτους στη λειτουργία της οικονομίας πύκνωσαν. Χαρακτηριστικά παραδείγματα της αυξημένης κρατικής παρεμβατικότητας ήταν:

Τα μέτρα ελέγχου (ή και παγώματος) των τιμών, που άρχισαν να επεκτείνονται από το 1977 και μετά, μέσα στα πλαίσια μιας, μάλλον ατελέσφορης, προσπάθειας συγκράτησης του πληθωρισμού.

Η επέκταση του δημόσιου τομέα μέσω της δημιουργίας νέων κρατικών επιχειρήσεων και οργανισμών, όπως η Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου (ΔΕΠ), η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (ΕΑΒ), η Ελληνική Βιομηχανία Οπλών (ΕΒΟ), η ΠΡΟΜΕΤ, ΔΕΠΟΣ κ.λπ.

Η κρατικοποίηση του συγκροτήματος Ανδρεάδη, δηλαδή της Εμπορικής και της Ιονικής - Λαϊκής Τράπεζας και των ελεγχόμενων από

αυτές επιχειρήσεων (που περιλάμβαναν την Ολυμπιακή, την ΕΚΟ, τους ΗΣΑΠ κ.α). Το γεγονός της κρατικοποίησης του κύριου ιδιωτικού τραπεζικού συγκροτήματος, καθώς και ο μάλλον αυθαίρετος τρόπος με τον οποίο αυτή έγινε, αποτελούσαν παραβίαση ενός ακόμη απαράβατου

Στη διάρκεια της περιόδου 1974-80, υπήρξε αυξημένη κρατική παρεμβατικότητα

κανόνα της εικοσαετίας 1953-73: της αρχής της διασφάλισης των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας. Η αίσθηση ανασφάλειας που δημιουργήθηκε χειρότερευε το επενδυτικό κλίμα.

Η ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΕΟΚ

Η Πράξη Προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ υπεγράφη στις 28 Μαΐου 1979 και από την 1 Ιανουαρίου 1981 η χώρα έγινε πλήρες μέλος της Κοινότητας. Η επίδραση της ΕΟΚ στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής και στην επίτευξη βαθιών διαρθρωτικών αλλαγών, τόσο στο καθ' εαυτό οικονομικό όσο και στο θεσμικό επίπεδο, έμελλε να είναι μεγάλη. Και συχνά παρανοημένη. Παρά τους κατά καιρούς δισταγμούς, καμιά από τις αποφάσεις σχετικά με την κατεύθυνση της πολιτικής ή τις διαρθρωτικές αλλαγές δεν πάρθηκε χωρίς τη συγκατά-

Ο ΣΤΡΑΤΗΣ ΑΝΔΡΕΑΔΗΣ

(1905- 1989), πανεπιστημιακός και επιχειρηματίας, εξαγόρασε το 1952 την Εμπορική Τράπεζα και δημιούργησε τον Όμιλο Ανδρεάδη, οι επιχειρήσεις του οποίου εξαγοράστηκαν από το Δημόσιο στα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.



θεση, σε πρώτη φάση, και την ενθουσιώδη υποστήριξη, στη συνέχεια, της ελληνικής πολιτικής και οικονομικής ελίτ. Ο ισχυρισμός ότι η τότε ή δεινά απόφαση πάρθηκε υπό την πίεση της Ε.Ε. είναι συνήθως πρόσχημα, μέσω του οποίου επιχειρείται να εξασφαλιστεί η πολιτική νομιμοποίηση για αλλαγές των οποίων η ώρα έχει έλθει. Από την πλευρά του, ο πληθυσμός χρειαζόταν μεν το πρόσχημα αλλά τούτο δεν σημαίνει ότι έπεσε θύμα επικοινωνιακού τεχνάσματος: στη μεγάλη του πλειονότητα αποδέχθηκε τις υπό την επίδραση της Ε.Ε. ληφθείσες αποφάσεις ως αναγκαίες. Η τελική ευθύνη ήταν εγχώρια. Η Ε.Ε. υπήρξε απλώς ο καταλύτης. Η επίδραση της Ε.Ε. στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής είναι διάσπαρτη στις σελίδες που ακολουθούν ενώ οι διαρθρωτικές αλλαγές που επισπεύθηκαν υπό την επήρειά της θα συζητηθούν προς το τέλος του κεφαλαίου αυτού. Στο σημείο αυτό θα θιγούν δυο θέματα: η αποκαθίλωση του προστατευτικού καθεστώτος και οι εισροές πόρων από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό.

Η αποκαθίλωση του προστατευτικού καθεστώτος

Με την Πράξη Προσχώρησης στην ΕΟΚ η Ελλάδα αναλάμβανε τις παρακάτω υποχρεώσεις: α) *Ως προς τη δασμολογική προστασία*. Η Ελλάδα όφειλε να καταργήσει σταδιακά μεταξύ 1981 και 1986 όλους τους δασμούς έναντι των ευρωπαϊκών προϊόντων. Αναφορικά με τα προϊόντα χωρών εκτός ΕΟΚ, η Ελλάδα όφειλε να αντικαταστήσει, πάλι εντός πενταετίας, το ελληνικό δασμολόγιο με το κοινοτικό. Οι υποχρεώσεις ως προς τη δασμολογική προστασία γενικά τηρήθηκαν.

β) *Ως προς τη μη δασμολογική προστασία*, η Ελλάδα δεσμευόταν να καταργήσει: 1. την άνιση φορολογική μεταχείριση των εισαγομένων προϊόντων· 2. τους ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγωγές· 3. τα άλλα εμπόδια που έμπαιναν στις εισαγωγές (π.χ. προκαταβολή μέρους της αξίας των εισαγωγών)· 4. τις επιδοτήσεις που χορηγούσε στις εξαγωγές της.

Οι παραπάνω υποχρεώσεις ανέτρεπαν ένα από τα αγκωνάρια όπου είχε στηριχτεί η ανάπτυξη της περιόδου 1953-73. Συνεπάγονταν την κατάργηση ενός πλέγματος προστατευτικών φραγμών, που επέτρεπαν σε πολλούς εγχώριους παραγωγούς να ελέγχουν την ντόπια αγορά. Η κατάργηση των δασμών, γενικά, δεν αποτελούσε μείζον θέμα. Αυτοί είχαν μειωθεί σημαντικά στην προ της ένταξης εικοσαετία και, το 1980, η μέση δασμολογική επιβάρυνση για τα κοινοτικά προϊόντα ήταν 6%, αν και για ορισμένα καταναλωτικά είδη όπου υπήρχε σημαντική εγχώρια παραγωγή, η δασμολογική ε-



πιβάρυνση των εισαγομένων ήταν πολύ μεγαλύτερη (Μητσός, 1989). Το μείζον πρόβλημα ήταν η κατάργηση της μη-δασμολογικής προστασίας και, ειδικά, της άνισης φορολογικής μεταχείρισης των εισαγομένων.

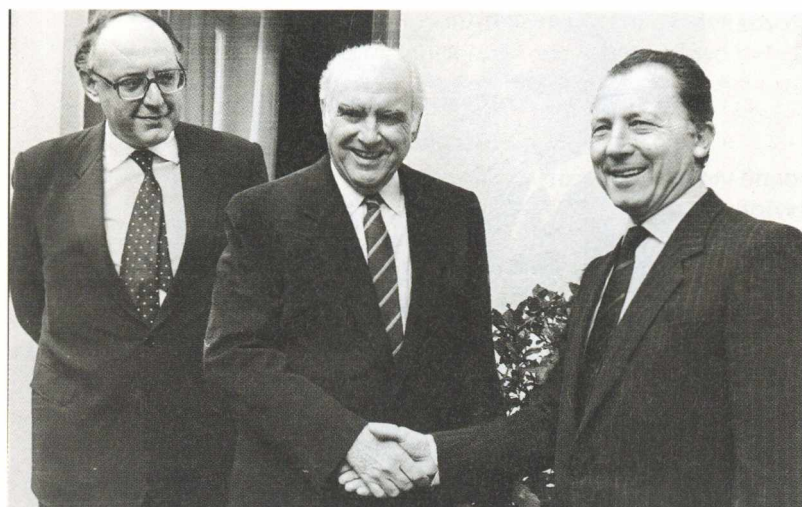
Το 1982, η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλε στα όργανα της ΕΟΚ ένα Μνημόνιο, με το οποίο ζητούσε να αναγνωριστεί «η ανάγκη αποκλίσεων από τους κανόνες ανταγωνισμού της Κοινότητας». Ειδικά η Ελλάδα ζήτησε να εξαιρεθεί από την υποχρέωση της άμεσης κατάργησης της άνισης φορολογικής μεταχείρισης των εισαγομένων προϊόντων. Εκείνο που συμφωνήθηκε ήταν να αντικατασταθούν οι επιμέρους φόροι, που προέβαιναν εις διακρίσεις σε βάρος των εισαγομένων από ένα φόρο που, αθροιστικά, συνεπαγόταν περίπου την ίδια επιβάρυνση των εισαγομένων όσο και οι πολλοί έμμεσοι φόροι που αντικαθίσταντο. Αυτός ήταν ο λεγόμενος ρυθμιστικός φόρος. Θεσπίστηκε τον Ιούλιο του 1984 και η Ελλάδα αναλάμβανε την υποχρέωση να τον καταργήσει σταδιακά μέχρι το 1989.

Με την κρίση του εξωτερικού ισοζυγίου του 1985, η Ελλάδα προσέφυγε και πάλι στην Κοινότητα και απέσπασε και άλλες εξαιρέσεις. Η κυριότερη από αυτές ήταν η δυνατότητά της να διατηρήσει, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90 το καθεστώς των εξαγωγικών της επιδοτήσεων (που όχι μόνο δεν είχε καταργηθεί αλλά και είχε ενδυναμωθεί το 1982).

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η αποκαθίλωση του καθεστώτος προστασίας των ελληνικών προϊόντων δεν συντελέστηκε απότο-

Η ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΕΟΚ.

Φωτογραφία, από την ομιλία του Κωνσταντίνου Καραμανλή στο Ζάππειο, στις 28 Μαΐου 1979, κατά την τελετή υπογραφής της ένταξης. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.



Ο ΑΝΔΡΕΑΣ ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ

ανταλλάσσει χειραψία με τον Ζακ Ντελór, πρόεδρο της Κομισιόν από το 1985 έως το 1995. Αριστερά, διακρίνεται ο Θόδωρος Πάγκαλος, αναπληρωτής υπουργός Εξωτερικών με αρμοδιότητες σε θέματα Ευρώπης, από το 1985 έως το 1989.

Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.

μα, αμέσως μετά την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ. Ο σχετικά δευτερεύουσας σημασίας δασμολογικός αφοπλισμός ολοκληρώθηκε το 1986 και την πρώτη διετία μετά την ένταξη οι επιπτώσεις ήταν πολύ μικρές. Η μόνη εξαίρεση ήταν ορισμένοι παραδοσιακοί κλάδοι, όπου η προστασία ήταν τόσο ψηλή, που ακόμη και μικρές ποσοστιαίες μειώσεις της μπορούσαν να έχουν σημαντικό αντίκτυπο. Επίσης, η εκτροπή του εμπορίου προς όφελος των, ακριβότερων, ευρωπαϊκών κρεάτων και γαλακτοκομικών, που ήλθε ως συνέπεια της ένταξης, επιβάρυνε το ελληνικό εμπορικό ισοζύγιο. Από την άλλη πλευρά, το κύριο εξάρτημα της πανοπλίας του ελληνικού προστατευτισμού (η άνιση φορολογική μεταχείριση των εισαγομένων) καθώς και οι εξαγωγικές επιδοτήσεις παρέμειναν πρακτικώς αλώβητες μέχρι το 1985 και άρχισαν να περιορίζονται στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80. Μολονότι, οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις από την κατάργηση του προστατευτισμού ήταν βέβαιο ότι θα ήταν θεμελιώδεις, η αργή και σταδιακή διαδικασία με την οποία αυτή έγινε εξασφάλισε ότι οι βραχυχρόνιοι κραδασμοί για την ελληνική οικονομία θα ήταν μικροί.

Το Δεκέμβριο του 1985, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου υιοθέτησε την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η οποία και τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 1987. Ο στόχος ήταν η δημιουργία μιας ενιαίας πανευρωπαϊκής αγοράς. Με την Ενιαία Πράξη, τα ευρωπαϊκά κράτη συμφώνησαν να καταργήσουν τις λεπτότερες τεχνικές, φορολογικές και νομικές διακρίσεις, που το καθένα τους εξακολουθούσε να επιβάλλει στα προϊόντα των άλλων και που εμπόδιζαν τη δημιουργία μιας γνήσια ενιαίας αγοράς. Για το σκοπό αυτό και στη βάση μιας σειράς οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα κράτη-μέλη αναλάμβαναν την υποχρέωση: i)

να καταργήσουν τις εναπομένουσες τελωνειακές διατυπώσεις που υπήρχαν μεταξύ τους· ii) να εναρμονίσουν τις τεχνικές προδιαγραφές των προϊόντων τους (και, συνεπώς, να καταργήσουν τις προκύπτουσες διακρίσεις)· iii) να καταργήσουν την ευνοϊκή μεταχείριση των εγχώριων παραγωγών στις κρατικές προμήθειες· iv) να εναρμονίσουν τους συντελεστές του ΦΠΑ σε ευρωπαϊκό επίπεδο· v) να απελευθερώσουν τα χρηματοπιστωτικά τους συστήματα και την κίνηση των κεφαλαίων· vi) να ανοίξουν τις αγορές στους τομείς των μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας στον ανταγωνισμό· vii) να προχωρήσουν στο άνοιγμα μιας σειράς επαγγελμάτων (με την αναγνώριση της ισοτιμίας των πανεπιστημιακών πτυχίων και της ελευθερίας άσκησης επαγγέλματος από πολίτες της Ε.Ε. σε οποιοδήποτε μέρος της Ενώσης).

Οι εισροές πόρων από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό

Οι πόροι που εισρέουν στην Ελλάδα (βλ. Μανασσάκη, 1998, Λώλος, 2001) προέρχονται από τα εξής πέντε ταμεία:

α) *Το Τμήμα Εγγυήσεων του Γεωργικού Ταμείου (FEOGA)*: καταβάλλει τις επιδοτήσεις που ορίζονται από την Κοινή Αγροτική Πολιτική για τη στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων.

β) *Το Τμήμα Προσανατολισμού του Γεωργικού Ταμείου*: χρηματοδοτεί επενδύσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της παραγωγής, εμπορίας και μεταποίησης των γεωργικών προϊόντων.

γ) *Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)*: χρηματοδοτεί επενδύσεις υποδομών με στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

δ) *Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)*: ο σκοπός του είναι η προώθηση της απασχόλησης και η ανύψωση του βιοτικού επιπέδου μέσα από προγράμματα κατάρτισης, επιμόρφωσης, έρευνας κ.λπ. Τα τρία τελευταία ταμεία είναι τα λεγόμενα «Διαρθρωτικά Ταμεία».

ε) *Το Ταμείο Συνοχής*: Θεσπίσθηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και συγκροτήθηκε το 1993. Η αποστολή του είναι να χρηματοδοτεί επενδύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών, σε κράτη-μέλη των οποίων το ΑΕΠ κατά κεφαλή είναι χαμηλότερο του 90% του κοινοτικού μέσου όρου.

Το μέγεθος των εισροών. Από το 1981 ως το 1988, οι καθαρές εισροές από την Ε.Ε. αυξάνονταν συνεχώς αλλά δεν ξεπέρασαν το 3% του ελληνικού ΑΕΠ. Το 1989, μετά την αναδιάρθρωση των δημοσίων οικονομικών της Ε.Ε., οι εισροές αυτές ανήλθαν στο 3,8% του ΑΕΠ και

στη διάρκεια της δεκαετίας 1991-2000 αντιπροσώπευαν, κατά μέσο όρο, περίπου το 4% του ΑΕΠ. Οι καθαρές εισπράξεις από την Ε.Ε. κάλυπταν, κατά μέσο όρο, περίπου το 27% του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου της περιόδου 1991-2000 (ΤτΕ, Έκθεση του Διοικητή για το 2002, σ. 292).

Η εξέλιξη των εισροών μέσα στο χρόνο και ο ρόλος των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ). Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '80, το πλείστο των εισροών στην Ελλάδα (περίπου το 75% των εισπράξεων) προέρχονταν από το τμήμα εγγυήσεων του FEOGA και προορίζονταν για την επιδότηση των αγροτικών προϊόντων. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, το μερίδιο των αγροτικών επιδοτήσεων άρχισε να περιορίζεται και στη δεκαετία του '90 αντιπροσώπευε περίπου το 50% του συνόλου των εισρεδόντων κοινοτικών πόρων (σήμερα το ποσοστό κυμαίνεται μεταξύ 40-45%). Τούτο οφειλόταν σε δύο παράγοντες. Πρώτον, στην αναδιάρθρωση της δημοσιονομικής πολιτικής της Ε.Ε., μέσω της οποίας αυξήθηκαν κατακόρυφα οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων. Δεύτερον, στη μείωση των αγροτικών επιδοτήσεων, που ήλθε ως αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ του 1992 (βλ. παραπάνω).

Το 1988, η δημοσιονομική πολιτική της Ε.Ε. αναπροσανατολίστηκε κατά ριζικό τρόπο. Ο επιδοματικός χαρακτήρας της μέχρι τότε ακολουθούμενης πολιτικής περιορίστηκε και η έμφαση δόθηκε στη χρηματοδότηση αναπτυξιακών δραστηριοτήτων. Για το σκοπό αυτό, οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων διπλασιάστηκαν μέσα σε μια πενταετία. Ο στόχος της στροφής ήταν να ενισχυθούν οι σχετικά αδύνατες περιοχές της Ευρώπης, για να αντιμετωπίσουν ευκολότερα την πορεία προς την ενιαία αγορά και, στη συνέχεια, την πορεία προς την ΟΝΕ. Παράλληλα, αναμορφώθηκαν οι μέθοδοι σχεδιασμού των χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και οι διαδικασίες ελέγχου της εκτέλεσης των έργων. Με το νέο καθεστώς, η χορήγηση των πόρων των ταμείων της Ε.Ε., αρθρώνεται γύρω από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ). Αυτά καταρτίζονται, τελικά, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αλλά βασίζονται στα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης που υποβάλλουν τα κράτη-μέλη. Όλες οι δράσεις που περιλαμβάνονται στα ΚΠΣ συγχρηματοδοτούνται: ένα μέρος τους χρηματοδοτείται από την Ε.Ε. και ένα μέρος τους από εθνικούς (δημόσιους και ιδιωτικούς) πόρους.

Μέχρι τώρα έχουν υπάρξει τρία ΚΠΣ: το 1ο (1989-93), το 2ο (1994-99) και το 3ο (2000-2006). Η Ελλάδα επωφελήθηκε πολλαπλά από τη στροφή στη δημοσιονομική πολιτική της ΕΕ: Όπως έχει αναφερθεί, από το 1989 και εντεύ-

θεν, η εισροή των πόρων αυξήθηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ. Παράλληλα, η αύξηση των κονδυλίων που διετίθεντο για «διαρθρωτικούς» σκοπούς τής έδινε τη δυνατότητα να βελτιώσει τις υποδομές της (σε τοπικό και εθνικό επίπεδο), να επενδύσει στο ανθρώπινό της δυναμικό και να βελτιώσει την παραγωγικότητα της οικονομίας της.

Οι επιπτώσεις των εισρεδόντων πόρων. Πρώτα απ' όλα, οι εισρευσαντες πόροι αύξησαν τα εισοδήματα και συνέβαλαν στο να κρατηθεί η κατανάλωση σε υψηλά επίπεδα παρά την καθήλωση των ρυθμών ανάπτυξης. Δεύτερον, ανακούφισαν το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της χώρας καλύπτοντας ένα μεγάλο μέρος του ελλείμματός της στο εμπορικό ισοζύγιο αγαθών. Τρίτον, ανακούφισαν τα δημόσια οικονομικά απαλλάσσοντας τα από το βάρος των αγροτικών επιδοτήσεων και αναλαμβάνοντας το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης των δημοσίων επενδύσεων. Τέταρτον, έλυσαν το πρόβλημα της στήριξης των αγροτικών εισοδημάτων,

Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, το μερίδιο των αγροτικών επιδοτήσεων περιορίζεται

κατά τρόπο πιο «γενναιόδωρο» από ό,τι θα επέτρεπαν οι εθνικοί πόροι. Σήμερα, η απόσταση του μέσου αγροτικού εισοδήματος από τον εθνικό μέσο όρο είναι μικρή.

Η εισροή δωρεάν πόρων έχει όμως και αρνητικές επιπτώσεις. Οι πόροι αυξάνουν την εγχώρια ζήτηση και την κρατούν σε επίπεδα που υπερβαίνουν τις παραγωγικές δυνατότητες της χώρας. Η υπερβάλλουσα ζήτηση οδηγεί σε αύξηση των μισθών και των τιμών, που, με τη σειρά τους, υποσκάπτουν την ανταγωνιστικότητα των εγχώριων εμπορευσίμων προϊόντων. Το

ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΒΑΜΒΑΚΙΟΥ

για τη μεταφορά του σε εκκοκκιστήριο. Παρά τις επιδοτήσεις για αναδιάρθρωση των καλλιεργειών, το βαμβάκι παρέμεινε ένα από τα βασικά και πλέον προβληματικά προϊόντα της ελληνικής αγροτικής παραγωγής. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.



αποτέλεσμα είναι η διεύρυνση του εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών. Με άλλα λόγια, οι εισροές πόρων ανακουφίζουν το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών μιας χώρας επιδεινώντας παράλληλα το εμπορικό της ισοζύγιο.

Το εάν οι πόροι που εισρέουν, ειδικά μέσω των ΚΠΣ, έχουν μόνιμες θετικές επιπτώσεις εξαρτάται από το πώς χρησιμοποιούνται. Εάν η επίδρασή τους εξαντλείται στην αύξηση της εγχώριας ζήτησης, οι επιπτώσεις τους είναι πρόσκαιρες. Μόνιμες θετικές επιπτώσεις υπάρχουν, όταν οι πόροι των ΚΠΣ βελτιώνουν παράλληλα και την παραγωγικότητα του παραγωγικού συστήματος της χώρας. Τούτο εξαρτάται από το πόσο αποδοτικές είναι οι επενδύσεις που γίνονται μέσω των ΚΠΣ. Σύμφωνα με εκτιμήσεις που έχουν γίνει (Λώλος, 2001), οι επιπτώσεις του 1ου ΚΠΣ (1989-93) εξαντλήθηκαν στην αύξηση της ζήτησης. Οι επιπτώσεις του πάνω στο παραγωγικό σύστημα ήταν μικρές. Δόθηκε υπέρμετρη έμφαση σε μικρά έργα τοπικής εμβέλειας, που απέβη εις βάρος των μεγάλων έργων και η απόδοση των προγραμμάτων αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού ήταν περιορισμένη. Οι ίδιες εκτιμήσεις καταλήγουν ότι οι μονιμότερες αναπτυξιακές επιπτώσεις του 2ου ΚΠΣ (1994-99) πάνω στο μηχανισμό της προσφοράς της ελληνικής οικονομίας ήταν σημαντικότερες.

ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΣΚΗΝΙΚΟ ΣΤΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ '80

Η δεκαετία του '80 άρχισε κουβαλώντας στις αποσκευές της τις επιπτώσεις της πετρελαϊκής κρίσης του 1979. Το 1981, η ελληνική οικονομία εμφάνισε αρνητικό ρυθμό ανάπτυξης (-1,6%) και 24,5% πληθωρισμό. Ο στασιμοπληθωρισμός έπληξε, λίγο ή πολύ, όλες τις δυτικές οικονομίες. Αυτές όμως ξεπέρασαν το πρόβλημα ήδη από το πρώτο μισό της δεκαετίας του '80.

Ο ΓΕΡΑΣΙΜΟΣ ΑΡΣΕΝΗΣ

διετέλεσε υπουργός Εθνικής Οικονομίας από το 1982 έως το 1985. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.



Αντιθέτως, στην Ελλάδα η στασιμότητα μετατράπηκε σε χρόνιο φαινόμενο και διήρκεσε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '90.

Παράλληλα, το 1981 ήταν χρονιά κυβερνητικής αλλαγής. Η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος θεωρούσε ότι η αναδιανομή του εισοδήματος και της πολιτικής επιρροής που είχε συντελεσθεί στη διάρκεια της θητείας των κυβερνήσεων της Ν.Δ. ήταν ανεπαρκής και ότι υπό κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ οι προοπτικές από την άποψη αυτή θα ήταν καλύτερες. Το ΠΑΣΟΚ ως αντιπολίτευση είχε ενθαρρύνει (συχνά πλειοδοτώντας) τις προσδοκίες τούτες. Επίσης, είχε καλλιεργήσει υπέρμετρες προσδοκίες όσον αφορά στις δυνατότητες της επεκτατικής μακροοικονομικής πολιτικής και της κρατικής παρέμβασης στη λειτουργία της οικονομίας. Έτσι, όταν το ΠΑΣΟΚ ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας, ήταν υποχρεωμένο να υπερθεματίζει σε «γενναιοδωρία» σε σχέση με τους προκατόχους του.

Εκτός από την ένταξη στην ΕΟΚ, το σκηνικό της δεκαετίας του '80 σφραγίστηκε και από δύο νέους παράγοντες, που εμφανίστηκαν στο πρώτο μισό της και διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στην επιδείνωση της κατάστασης της οικονομίας. Κανένας από τους δύο δεν οφειλόταν σε επιδράσεις προερχόμενες από το εξωτερικό. Αμφότεροι αποτελούσαν θεμελιώδεις αποφάσεις πολιτικής.

Η αύξηση των δημοσίων ελλειμμάτων και η διόγκωση του δημοσίου χρέους

Η δημοσιονομική πειθαρχία εγκαταλείφθηκε πλήρως το 1981, την τελευταία χρονιά της διακυβέρνησης της Ν.Δ., και παρέμεινε ως το χαρακτηριστικό γνώρισμα της ασκούμενης πολιτικής μέχρι το τέλος της δεκαετίας. Μεταξύ 1980 και 1990, το δημόσιο έλλειμμα εκτοξεύθηκε από το 2,6% στο 15,9% του ΑΕΠ (ΥΠΕΘΟ, 2001). Η σχέση ανάμεσα στη διόγκωση του ελλείμματος και τον πολιτικό κύκλο ήταν στενή. Οι διαδοχικές κορυφώσεις του συμπίπτουν με τις χρονιές των εκλογών: 1981, 1985, 1989 και 1990. (Πίνακας 6).

Η αύξηση των ελλειμμάτων ήταν αποτέλεσμα της δραματικής αύξησης των δημοσίων δαπανών σε συνδυασμό με την υστέρηση των φορολογικών εσόδων. Το μερίδιο των δαπανών στο ΑΕΠ αυξήθηκε από το 30,3% το 1980 σε πάνω από το 50% του ΑΕΠ το 1990. Οι κατηγορίες των δαπανών που αυξήθηκαν ήταν: α) οι καταναλωτικές δαπάνες που κυριαρχούνταν από τις δαπάνες για μισθούς και αντανάκλυναν τη μεγάλη αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και β) οι μεταβιβαστικές πληρωμές και επιδοτήσεις, όπως η κάλυψη των

αναγκών των ασφαλιστικών ταμείων, των ελλειμμάτων των δημοσίων επιχειρήσεων και των προβληματικών εταιρειών που το κράτος ανέλαβε υπό την ευθύνη του. Από την άλλη πλευρά, τα έσοδα υπολείπονταν κατά πολύ των δαπανών. Η δε μεγαλύτερη υστέρηση στα φορολογικά έσοδα συνέπιπτε με τις προεκλογικές περιόδους.

Στη διάρκεια της δεκαετίας του '80, τα δημόσια ελλείμματα οφείλονταν πρωτίστως στο ότι οι εκτός τόκων δαπάνες υπερέβαιναν κατά πολύ τα έσοδα του κράτους (αυτά είναι τα λεγόμενα πρωτογενή ελλείμματα). Η χρονο με το χρόνο συσσώρευση των ελλειμμάτων όμως, διόγκωνε το δημόσιο χρέος. Μέσα στη δεκαετία, το ποσοστό του χρέους στο ΑΕΠ υπερτριπλασιάστηκε: από το 27,7% του ΑΕΠ στα 1980, έφθασε στο 89% το 1990 (και ξεπέρασε το 110% του ΑΕΠ το 1993) (*European Economy*, 2001, Table 77). Με την αύξηση του δημόσιου χρέους αυξήθηκαν και οι ανάγκες εξυπηρέτησής του. Οι δαπάνες για τόκους εμφάνισαν τη μεγαλύτερη άνοδο από κάθε άλλη κατηγορία δημοσίων δαπανών (από 1,4% του ΑΕΠ το 1980 στο 9,4% του ΑΕΠ το 1990). Με το χρόνο, οι δαπάνες αυτές έγιναν η κύρια αιτία της επιβάρυνσης του συνολικού (πρωτογενές συν τόκοι) δημόσιου ελλείμματος.

Οι ανάγκες του Δημοσίου να δανειστεί για να χρηματοδοτήσει τα ελλείμματά του δημιουργούσαν συμφόρηση στην αγορά χρήματος και τελικά οδηγούσαν στη χρηματοδότηση μέρους του ελλείμματος με έκδοση χρήματος. Η βασική πηγή δανεισμού του κράτους δεν ήταν η ελεύθερη αγορά αλλά οι εμπορικές τράπεζες. Στα μέσα της δεκαετίας του '80, οι τελευταίες ήταν υποχρεωμένες να δεσμεύουν περί το 50% των συνολικών τους καταθέσεων για τη χορήγηση δανείων προς τον ευρύτερο δημόσιο τομέα με χαμηλά επιτόκια. Το κράτος, λοιπόν, είχε τη δυνατότητα να απορροφά κατά προτεραιότητα όσους αποταμιευτικούς πόρους ήθελε και, μάλιστα, χωρίς επαχθείς όρους δανεισμού. Τούτου δοθέντος, ο έλεγχος από την ΤτΕ των νομισματικών και πιστωτικών μεγεθών κατά τρόπο συμβατό προς μια συνεπή αντιπληθωριστική πολιτική γινόταν εξαιρετικά δυσχερές. Εάν το σύνολο των πιστώσεων παρέμενε στα όρια που είχαν προκαθορίσει οι στόχοι της πολιτικής της ΤτΕ, η κατά προτεραιότητα χρηματοδότηση του δημοσίου ελλείμματος θα περιόριζε τους πόρους που θα απέμεναν για τον ιδιωτικό τομέα και θα επέβαλλε την άνοδο των επιτοκίων δανεισμού προς αυτόν. Κάτι τέτοιο, στις συνθήκες κρίσης της δεκαετίας του '80, θα κινδύνευε να οδηγήσει τον ιδιωτικό τομέα σε ασφυξία. Μπροστά στο ενδεχόμενο αυτό, η ΤτΕ (που δεν ήταν ανεξάρτητη από το κράτος) ε-

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ: 1974-2000

Έτος	% του ΑΕΠ	Έτος	% του ΑΕΠ	Έτος	% του ΑΕΠ
1974	-1,4	1983	-7,6	1992	-12,6
1975	-2,9	1984	-8,5	1993	-13,6
1976	-1,7	1985	-11,6	1994	-9,9
1977	-2,5	1986	-9,6	1995	-10,2
1978	-2,9	1987	-9,6	1996	-7,4
1979	-2,4	1988	-11,4	1997	-4,0
1980	-2,6	1989	-14,2	1998	-2,5
1981	-8,7	1990	-15,9	1999	-1,8
1982	-7,3	1991	-11,4	2000	-2,0

ΠΗΓΗ: ΥΠΕΘΟ, Εθνικοί Λογαριασμοί, Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη.

ξαναγκαζόταν να αυξήσει την πιστωτική επέκταση πέραν των στόχων που είχε θέσει. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80, η συνθήκη συνέπεια των ελλειμμάτων ήταν η υπερβολική πιστωτική επέκταση και η τροφοδότηση του πληθωρισμού (OECD, *Surveys*, Greece, 1983, 1987). Η πολιτική της ΤτΕ ήταν, στο μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας, διευκολυντική, τα πραγματικά επιτόκια παρέμεναν αρνητικά και πιθανώς δεν υπήρξε μεγάλη έκτασης εκτοπισμός του ιδιωτικού τομέα. Η μείωση των ε-

πενδύσεων οφειλόταν κύρια στην απροθυμία των επιχειρηματιών να επενδύσουν και αντανάκλασε τη μείωση της κερδοφορίας τους. Από το 1987 και μετά όμως, η πιστωτική πολιτική σκλήρυνε. Το 1987 τα πραγματικά επιτόκια των δανείων προς τη βιομηχανία έγιναν θετικά και

Στη διάρκεια της δεκαετίας του '80, η συσσώρευση των ελλειμμάτων διόγκωνε το δημόσιο χρέος

μετά το 1990 ανέβηκαν σε πρωτοφανή ύψη. Από το 1990 και εντεύθεν, οι εμπορικές τράπεζες άρχισαν σταδιακά να απαλλάσσονται από την υποχρέωση να δεσμεύουν μέρος των καταθέσεών τους προς χάριν του δημοσίου. Το τελευταίο υποχρεώθηκε να αρχίσει να δανείζεται από την ελεύθερη αγορά και, συνεπώς, να πρέπει να προσφέρει αποδόσεις που θα καθιστούσαν τους τίτλους του ελκυστικούς. Έτσι, ο όγκος των δανειακών αναγκών του δημοσίου συνέβαλε στην αύξηση των επιτοκίων και,

🐼 ΠΙΝΑΚΑΣ 7 🐼

**ΟΝΟΜΑΣΤΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΑΝΑ ΜΟΝΑΔΑ ΠΡΟΪΟΝΤΟΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΝ Ε.Ε. ΤΩΝ 15: 1974-90.
ΑΝΤΙΠΑΡΑΒΟΛΗ ΤΩΝ ΕΤΗΣΙΩΝ ΜΕΤΑΒΟΛΩΝ**

Ετήσια αύξηση ονομαστικού κόστους εργασίας
ανά μονάδα προϊόντος %

Έτος	Ελλάδα		Ε.Ε.-15
	Βιομηχανία	Σύνολο οικονομίας	
1974	31,8	26,1	14,9
1975	17,2	13,8	16,4
1976	20,9	16,7	8,8
1977	22,5	19,5	8,8
1978	18,9	15,2	8,1
1979	16,6	19,8	8,3
1980	25,9	16,5	12,5
1981	24,0	29,7	10,1
1982	33,4	27,6	7,6
1983	19,5	23,3	5,2
1984	24,0	18,2	4,2
1985	18,8	21,0	4,3
1986	13,3	11,8	3,6
1987	10,6	13,7	3,3
1988	19,2	17,1	2,5
1989	18,2	19,1	3,7
1990	21,0	19,5	5,3

ΠΗΓΗ: ΤτΕ, *Ιστορικές σειρές*, 1998 και *European Economy*, 2001, *Statistical Annex*, Πίνακας 33, σελ. 178.

επομένως, στη νέα κάμψη των ιδιωτικών επενδύσεων.

Η εισοδηματική πολιτική του 1982 και η ΑΤΑ

Στις αρχές του 1982, η τότε νεοεκλεγείσα κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ υιοθέτησε μια νέα εισοδηματική πολιτική, που προέβλεπε: α) αύξηση των κατώτατων ονομαστικών αποδοχών των εργατοϋπαλλήλων μέχρι και 48%, β) οι αυξήσεις που χορηγούνταν στα υψηλότερα μισθολογικά κλίμακια γίνονταν βαθμιαία μικρότερες όσο ανεβαίναμε στην κλίμακα, γ) οι μισθοί θα προσαρμόζονταν αυτόματα κάθε τέσσερις μήνες, έτσι ώστε να αποζημιώνονται οι εργαζόμενοι για τη μεσοαβήσασα αύξηση του τιμαρίθμου. Με κάποιες παραλλαγές, η πολιτική αυτή εφαρμόστηκε τις περιόδους 1982-85 και 1988-90. Τροποποιήθηκε δραστικά την περίοδο 1985-87 και εγκαταλείφθηκε το 1990. Τα μέτρα αυτά είχαν πολυεπίπεδες επιπτώσεις.

Πρώτον, αύξησαν σημαντικά το κόστος εργασίας. Οι μέσες ονομαστικές αποδοχές για το σύνολο της οικονομίας αυξήθηκαν κατά 26%. Ειδικά στη βιομηχανία, οι μέσες αποδοχές αυξήθηκαν περισσότερο από 30%. Από την άλλη πλευρά, η παραγωγικότητα της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας και ειδικά στη βιομηχανία σημείωνε μικρές αλλά συστηματικές μειώσεις. Ο συνδυασμός των μεγάλων μισθολογικών αυξήσεων και της αρνητικής μεταβολής στην παραγωγικότητα αύξησε δραστικά το κόστος παραγωγής. Η μεγαλύτερη αύξηση ήταν αυτή που σημειώθηκε στη βιομηχανία. Οι αυξήσεις συνέπεσαν με μια φάση, κατά την οποία οι ανταγωνίστριες χώρες είχαν συγκρατήσει το δικό τους κόστος εργασίας και, κατά συνέπεια, επέτειναν την απώλεια ανταγωνιστικότητας της ελληνικής βιομηχανίας (Πίνακας 7).

Δεύτερον, η ανά τετράμηνιο αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή των μισθών ενσωμάτων τις αυξήσεις στο κόστος εργασίας του 1982, εμπεδώνει τον φαύλο κύκλο μισθών και τιμών και εξασφάλιζε τη διαιώνισή του. Αναπροσαρμογές των μισθών με βάση τον τιμαριθμο συνέβαιναν και την προηγούμενη περίοδο αλλά δεν ήταν αυτόματες και λάμβαναν χώρα αραιότερα. Ο αυτοματισμός όμως της ανά τετράμηνιο προσαρμογής σήμαινε ότι οποιαδήποτε αύξηση του κόστους ζωής θα περνούσε ταχύτατα στους μισθούς. Τα επόμενα χρόνια κυριαρχήθηκαν από τις απόπειρες μετριασμού αυτού του χαρακτηριστικού της ΑΤΑ.

Τρίτον, η ανά τετράμηνιο αναπροσαρμογή των μισθών περιόριζε δραστικά την εμβέλεια της πολιτικής της διολίσθησης. Η διολίσθηση οδηγούσε σε αύξηση κόστους ζωής. Η ΑΤΑ εξασφάλιζε ότι αυτή η αύξηση θα περνούσε άμεσα στο κόστος παραγωγής και, συνεπώς, θα ασκούσε αντίστοιχη πίεση και στις τιμές των εγχωρίων προϊόντων. Η αύξηση των τιμών των εγχωρίων προϊόντων, με τη σειρά της, εξανάμιζε τις ευεργετικές επιπτώσεις της διολίσθησης.

Τέταρτον, η ΑΤΑ προέβλεπε αισθητά μικρότερες αυξήσεις για τους υψηλότερους μισθούς από ό,τι για τους κατώτερους. Το αποτέλεσμα ήταν η δραστική συμπίεση της κλίμακας των αμοιβών, πράγμα που υπονόμει το μηχανισμό των κινήτρων (ιδιαίτερα στο δημόσιο τομέα) και περιόριζε τις δυνατότητες για καλύτερη αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού.

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ '80

Το ενοποιητικό στοιχείο της δεκαετίας 1981-90 ήταν οι κακές επιδόσεις της οικονομίας και η σχέση τους με τη γενική κατεύθυνση της οι-

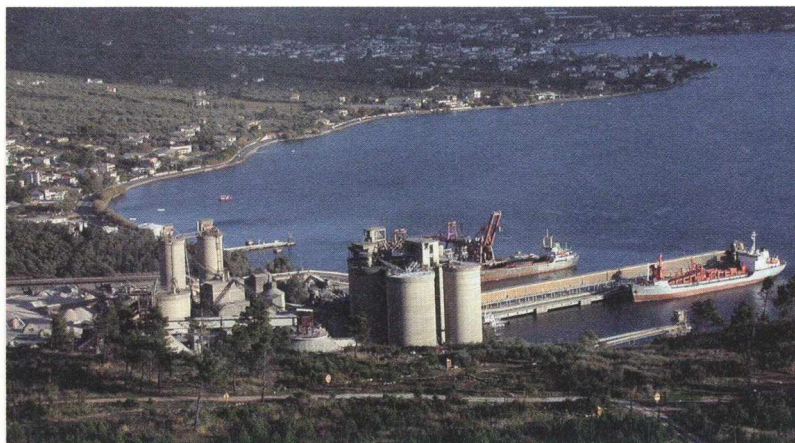
κονομικής πολιτικής. Στη διάρκειά της όμως, υπήρξαν στροφές στην οικονομική πολιτική, οι οποίες τη διαχωρίζουν σε τρεις διακριτές φάσεις.

Πρώτη φάση: 1981-85

Στη φάση αυτή οι δυνάμεις που πυροδοτήθηκαν από την πτώση της δικτατορίας έφθασαν στην κορύφωσή τους. Στη δημοσιονομική σφαίρα άρχισε η περίοδος της μεγάλης επέκτασης. Η πρώτη πράξη μείζονος εγκατάλειψης της δημοσιονομικής πειθαρχίας συντελέστηκε το 1981 από την κυβέρνηση της Ν.Δ. εν όψει των επικείμενων εκλογών. Οι δανειακές ανάγκες της Γενικής Κυβέρνησης, από το 2,6% του ΑΕΠ το 1980 ανήλθαν στο 8,7% το 1981. Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ μείωσε ελαφρά το δημόσιο έλλειμμα του 1982 και 1983 αλλά, στη συνέχεια, το οδήγησε σε νέα ύψη στις εκλογικές χρονιές 1984 και 1985 (8,5% και 11,6% του ΑΕΠ αντιστοίχως).

Η εισοδηματική πολιτική σφραγίστηκε από την υιοθέτηση της ΑΤΑ. Οι επιπτώσεις της πάνω στην ανταγωνιστικότητα των τομέων των εμπορευσίμων προϊόντων έχουν αναφερθεί. Οι συνέπειές της πάνω στην κερδοφορία των τομέων αυτών ήταν επώδυνες. Το 1982, ο τομέας της μεταποίησης ως σύνολο εμφάνισε για πρώτη φορά καθαρές ζημιές. Τόσο ο αριθμός των ζημιογόνων βιομηχανικών εταιριών όσο και ο όγκος των ζημιών τους αυξήθηκαν δραστικά ενώ όσες επιχειρήσεις παρέμειναν κερδοφόρες κατέγραψαν σημαντική μείωση των αποδόσεών τους. Το 1983 καταβλήθηκε μια προσπάθεια μετριασμού των πιο επιβλαβών χαρακτηριστικών της ΑΤΑ, με την αναβολή της χορήγησης των αυτόματων αυξήσεων που προέκυπταν από αυτήν. Το μέτρο προσέφερε μόνο πρόσκαιρη ανακούφιση και η απόπειρα συγκράτησης των αυξήσεων εγκαταλείφθηκε το 1984 και 1985. Σε όλη τη διάρκεια της τετραετίας 1982-85, οι ζημιές των ζημιογόνων επιχειρήσεων του τομέα της βιομηχανίας συνέχισαν να υπερβαίνουν τα καθαρά κέρδη των κερδοφόρων. Οι μισοί από τους 20 κλάδους του τομέα, με επικεφαλής την υφαντουργία, το χαρτί και τα ναυπηγεία, έγιναν ζημιογόνοι.

Η επέκταση της σφαίρας επιρροής του κράτους. Η περαιτέρω συμπίεση των καθαρών κερδών στη βιομηχανία παρόξυνε το, ήδη υπάρχον, πρόβλημα των ζημιογόνων επιχειρήσεων, που είχαν πλέον μπει σε ένα φαύλο κύκλο υπερδανεισμού από τις κρατικές τράπεζες. Η προοπτική της ταυτόχρονης χρεοκοπίας πολλών μεγάλων επιχειρήσεων και της μεγάλης αύξησης της, ήδη αυξανόμενης, ανεργίας ήταν άμεση. Οι προβληματικές επιχειρήσεις όμως, δεν ήταν δυνατό να συνεχίσουν να στηρίζονται από τις τράπεζες χωρίς να υποσκάψουν τη στα-



θερότητα του τραπεζικού συστήματος. Αποφασίστηκε λοιπόν η ανάληψη της ευθύνης των «προβληματικών» από ειδικό κρατικό φορέα, τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΟΑΕ). Έτσι, ο ομφάλιος λώρος με το τραπεζικό σύστημα εν μέρει αποκοπτόταν και μέρος του «λογαριασμού» περνούσε στον κρατικό προϋπολογισμό. Τα μειονεκτήματα της λύσης αυτής ήταν: α) δέσμευε έναν απροσδιόριστο όγκο δημόσιων πόρων για απροσδιόριστο χρονικό διάστημα, β) το εύρος των δυνατοτήτων παρέμβασης στην οικονομία που παραχωρούνταν στον ΟΑΕ δημιουργήσε στον επιχειρηματικό κόσμο μια αίσθηση πλήρους ρευστότητας

Η ευθύνη των «προβληματικών» δόθηκε στον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων

ως προς τα όρια του δημόσιου τομέα και αυτό είχε δυσμενείς συνέπειες στην επενδυτική δραστηριότητα, γ) η προνομιακή πρόσβαση των προβληματικών σε πόρους δημιουργούσε θέμα αθέμιτου ανταγωνισμού και δ) η κρατικοποίηση χρεοκοπημένων επιχειρήσεων δημιουργούσε μια αίσθηση εφησυχασμού στους ενδιαφερομένους και κίνητρα για πλασματικές χρεοκοπίες. Το 1983 υπήχθησαν στον ΟΑΕ 43 «προβληματικές» επιχειρήσεις. Στα 1986, σε αυτές προστέθηκε (με αμφιλεγόμενες διαδικασίες) και η μεγάλη τσιμεντοβιομηχανία ΑΓΕΤ-Ηρακλής. Μέχρι τα τέλη του 1986 καμιά ρύθμιση χρεών, αναδιοργάνωση ή εκκαθάριση των παραπάνω επιχειρήσεων δεν είχε πραγματοποιηθεί. Τελικά, στη δεκαετία του '90, η πλειονότητα των επιχειρήσεων του ΟΑΕ οδηγήθηκε στην εκκαθάριση. Ορισμένες από τις επιχειρήσεις του ΟΑΕ διασώθηκαν με τη μετοχοποίηση των χρεών τους και πωλήθηκαν στον ιδιωτικό τομέα. Οι πρώτες πωλήσεις άρχισαν να λαμβάνουν χώρα μόλις το Δεκέμβριο του

ΑΓΕΤ-ΗΡΑΚΛΗΣ.

Φωτογραφία από τις εγκαταστάσεις της εταιρείας του νομού Μαγνησίας. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.



ΠΕΡΑΜΑ-ΝΑΥΠΗΓΕΙΑ.

Αεροφωτογραφία από την πόλη και τη ναυπηγοεπισκευαστική ζώνη του Περάματος. Η δραστηριότητα μείωση του κύκλου εργασιών από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έχει δημιουργήσει έναν πολύ μεγάλο αριθμό ανέργων.

Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.

1987 και συνεχίστηκαν στη δεκαετία του '90 (Καλογήρου, 1993). Το εγχείρημα του ΟΑΕ κατέληξε τελικά να μετατραπεί σε επιχείρηση αναβολής, εν πολλοίς αναπόφευκτων, απωλειών θέσεων εργασίας και προστασίας κεκτημένων συμφερόντων. Στο διάστημα της λειτουργίας του, ο ΟΑΕ πολλαπλασίασε τα χρέη των επιχειρήσεων που παρέλαβε και το συνολικό του κόστος για το δημόσιο ταμείο εκτιμήθηκε ότι έφθασε στο 1 τρις δραχμές (OECD, *Survey*, 1998, σ. 100).

Η συναλλαγματική πολιτική της νέας κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ ξεκίνησε με προθέσεις σκληρύνσης. Το 1982, η διολίσθηση της δραχμής ήταν σχετικά μικρή και δεν επέτρεπε να επιρριφθούν στις τιμές οι μεγάλες αυξήσεις στο κόστος εργασίας, που είχε προκαλέσει η νεοεισαχθείσα εισοδηματική πολιτική. Όπως είδαμε, η συμπίεση των κερδών έγινε ασφυκτική. Τούτο οδήγησε σε αλλαγή κατεύθυνσης της συναλλαγματικής πολιτικής. Τον Ιανουάριο του 1983 αποφασίστηκε η εφάπαξ υποτίμηση της δραχμής κατά 15,5%. Η πρόθεση ήταν η συγκράτηση της ισοτιμίας στα νέα της επίπεδα. Όμως, τα μέτρα πολιτικής που συνόδευαν την υποτίμηση αποδείχθηκαν ανεπαρκή. Ιδιαίτερα ανεπαρκής αποδείχθηκε η απλή ολιγόμηνη αναβολή της χορήγησης των μισθολογικών αυξήσεων, που προβλέπονταν από την ΑΤΑ. Μισθοί και τιμές συνέχισαν να ανεβαίνουν ταχέως και τον Αύγουστο του 1983, η νέα ισοτιμία της δραχμής κατέρρευσε. Μετά από αυτό – και για ολόκληρη την τριετία 1983-85 – η πολιτική που υιοθετήθηκε ήταν αυτή της πλήρους διευκολυντικής διολίσθησης. Ο σκοπός ήταν, η μέσω της επιτάχυνσης της διολίσθησης, πλήρης ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών εμπορευσίμων προϊόντων. Οι πληθωριστικές συνέπειες της πολιτικής αυτής όμως έμοιαζε να έχουν υποβαθμιστεί. Το ποσοστό της διολίσθησης που έλαβε χώρα στη διάρκεια της

τριετίας 1983-85 ήταν μεγαλύτερο από κάθε άλλη φορά και υπεραντιστάμιζε τη δυσανάλογη – σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε. – αύξηση του ελληνικού ανά μονάδα κόστους εργασίας. Το εγχείρημα όμως επιβαρυνόταν καίρια από την ΑΤΑ και την εμπέδωση του φαύλου κύκλου μισθών – τιμών που αυτή αντιπροσώπευε. Η διολίσθηση προκαλούσε αύξηση του κόστους ζωής, που περνούσε άμεσα στους μισθούς. Έτσι, η απώλεια ανταγωνιστικότητας και η συμπίεση των κερδών επανεμφανίζονταν. Υπό τις συνθήκες αυτές, η διολίσθηση ήταν ανήμπορη να εκπληρώσει την πραγματική της αποστολή: να προκαλέσει αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας. Απλώς τροφοδοτούσε τον πληθωρισμό.

Η πιστωτική πολιτική κινήθηκε προς την ίδια πληθωριστική κατεύθυνση. Τα πραγματικά επιτόκια των μακροχρόνιων δανείων προς τη βιομηχανία και βιοτεχνία παρέμειναν αρνητικά και, υπό την πίεση των δημοσίων ελλειμμάτων, οι στόχοι της νομισματικής πολιτικής δεν τηρούνταν. Ο συνδυασμός διολίσθησης και πιστωτικής επέκτασης κράτησε τον πληθωρισμό κοντά στα επίπεδα του 20% σε όλη τη διάρκεια της πενταετίας 1981-85.

Τα παραπάνω μέτρα, στο σύνολό τους, συνιστούσαν μια μεγάλη επεκτατική ώθηση στην οικονομία, που αύξαινε τα ονομαστικά εισοδήματα και την καταναλωτική ζήτηση. Η ώθηση είχε, στην καλύτερη περίπτωση, μόνο μικρές και βραχύβιες θετικές επιπτώσεις στο ΑΕΠ και την ανεργία (που σημείωσε σημαντική αύξηση το 1982 και 1983). Είχε όμως σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στον πληθωρισμό και

στο εξωτερικό ισοζύγιο (Δρακάτος, 1997, σ. 89). Το – ούτως ή άλλως μειωνόμενο – πλεόνασμα των συναλλαγματικών εισροών από αδήλους πόρους και την αυτόνομη εισροή κεφαλαίων δεν αρκούσαν να καλύψουν το αυξανόμενο άνοιγμα στο εμπορικό ισοζύγιο. Για ένα διά-

Τον Ιανουάριο του 1983 αποφασίστηκε η εφάπαξ υποτίμηση της δραχμής κατά 15,5%

στημα, το έλλειμμα καλυπτόταν με αυξημένη προσφυγή στον εξωτερικό δανεισμό (Μαρούλης, 1991). Το 1985 οι καθαρές εισροές αδήλων πόρων μειώθηκαν και άλλο και υπήρξε φυγή κεφαλαίων. Αυτό οδήγησε σε κρίση στο ισοζύγιο πληρωμών, κατέστησε αναγκαία την προσφυγή στην ΕΟΚ για τη λήψη δανείου και πυροδότησε την υιοθέτηση του Σταθεροποιητικού Προγράμματος 1985-87.

Η ανάγκη εξισορρόπησης του εξωτερικού ισοζυγίου ήταν απλώς η αφορμή για αλλαγή

πορείας. Το αδιέξοδο ήταν γενικότερο. Οι ιδιωτικές επενδύσεις εμφάνιζαν συμπτώματα κατάρρευσης και οδηγούσαν το σύνολο της οικονομίας σε κατάσταση χρόνιας αναπτυξιακής στασιμότητας. Η διατήρηση του σχετικά υψηλού επιπέδου κατανάλωσης δεν μπορούσε να συνεχιστεί λόγω του εξωτερικού ισοζυγίου. Ο πληθωρισμός κινδύνευε να μπει σε ανεξέλεγκτη τροχιά. Η παράταση της συμπίεσης των κερδών ήταν αδύνατη, γιατί το φάσμα της απώλειας μεγάλου κομματιού της ελληνικής βιομηχανίας και των επιπτώσεών της πάνω στην ανεργία ήταν πλέον ορατό. Η αύξηση των αποδοχών όχι μόνο δεν μπορούσε να συνεχιστεί αλλά επιβαλλόταν να αντιστραφεί και να αντιστοιχιστεί με τα δεδομένα της παραγωγικότητας. Η πενταετία που θα ακολουθούσε χαρακτηριζόταν από το μετεωρισμό του τότε κυβερνώντος κόμματος ανάμεσα στην απόπειρα απαγκίστρωσης από μια πολιτική που δεν ήταν βιώσιμη και στις υπαναχωρήσεις από την απόπειρα αυτή.

Δεύτερη φάση: 1985-87

Ο πρώτος στόχος του Σταθεροποιητικού Προγράμματος (Σημίτης, Σπράος, 1989) ήταν η μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μέσα από την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Ο δεύτερος στόχος ήταν η μείωση του πληθωρισμού, από περίπου 20% το 1985, στο 10% το 1988. Η μείωση των δανειακών αναγκών του δημοσίου ως ποσοστού του ΑΕΠ κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες μέσα σε δύο χρόνια ήταν επίσης μέσα στις επιδιώξεις του προγράμματος. Οι μη ευθέως ομολογημένοι στόχοι ήταν η ενίσχυση της εξαιρετικά χαμηλής κερδοφορίας, η ενθάρρυνση των επενδύσεων και η αντιστροφή της κρίσιμης κατάστασης που αντιμετώπιζε ο βιομηχανικός τομέας.

Τα μέσα πολιτικής που επελέγησαν ήταν η υποτίμηση της δραχμής κατά 15% και η τροποποίηση της εισοδηματικής πολιτικής. Το κύριο εργαλείο ήταν η εισοδηματική πολιτική και βασιζόταν σε δύο θεμελιώδεις αλλαγές του μηχανισμού της ΑΤΑ: Πρώτον, η αναπροσαρμογή των ονομαστικών αμοιβών θα γινόταν με βάση τον προβλεπόμενο πληθωρισμό (και όχι με βάση τον πληθωρισμό του προηγούμενου τετραμήνου). Με τον τρόπο αυτό η εισοδηματική πολιτική δεν θα αναπαρήγε τον υψηλό πληθωρισμό του παρελθόντος. Δεύτερον, από τις μισθολογικές αυξήσεις θα αφαιρείτο η επίπτωση του εισαγόμενου πληθωρισμού (που βραχυχρονίως θα αυξανόταν λόγω της υποτίμησης). Το αποτέλεσμα ήταν μια σημαντική μείωση των πραγματικών αποδοχών. Στα τέλη του 1987 η αγοραστική αξία των αποδοχών στη βιομηχανία είχε επανέλθει στα επίπεδα του 1980 και

στο σύνολο της οικονομίας είχε μειωθεί κατά 7% κάτω από το επίπεδο του 1980.

Όσον αφορά τα άλλα εργαλεία πολιτικής, η νομισματοποιστωτική πολιτική μπήκε σε φάση σχετικής «σκληρύνσης». Το 1987 τα πραγματικά επιτόκια των μακροχρονίων δανείων προς τη βιομηχανία έγιναν θετικά. Την ίδια χρονιά υιοθετήθηκε μια μείζονος σημασίας αλλαγή: το κράτος θα έπρεπε να αρχίσει σταδιακά να χρηματοδοτεί τα ελλείμματά του με δανεισμό από την αγορά και, επομένως, να καταβάλλει τα επιτόκια της αγοράς.

Το Σταθεροποιητικό Πρόγραμμα ήταν μερικώς επιτυχές και θα ήταν επιτυχέστερο, αν εφαρμόζοταν πλήρως. Ο στόχος της εξισορρόπησης του εξωτερικού ισοζυγίου (βοηθούσης και της πτώσης της τιμής του πετρελαίου) επιτεύχθηκε. Ο στόχος για τον πληθωρισμό επιτεύχθηκε μόνο μερικώς. Αποκλιμάκωση του πληθωρισμού υπήρξε αλλά ήταν μικρότερη της επιδιωκόμενης. Η αποδοτικότητα του κεφαλαίου στις κερδοφόρες βιομηχανικές επιχειρήσεις βελτιώθηκε και το πρόβλημα των ζημιωγόνων μετριάσθηκε. Με κάποια χρονική υστέρηση, υπήρξε (το 1988-90) κάποια ανάκαμψη των επενδύσεων.

Το τμήμα των προβλέψεων του προγράμματος που δεν υλοποιήθηκε ήταν αυτό που σχετιζόταν με τα δημόσια οικονομικά. Στα δύο χρόνια της εφαρμογής του προγράμματος, το δημόσιο έλλειμμα μειώθηκε μεν αλλά κατά πολύ λιγότερο από τις προβλέψεις. Το γεγονός αυτό υπονόμωσε το βαθμό υλοποίησης και των άλλων στόχων του προγράμματος αλλά τα δημόσια οικονομικά έμοιαζαν να βρίσκονται στο απυρόβλητο. Η τελική πράξη αυτού του δράματος ήταν η (για πολιτικούς λόγους) εγκατάλειψη, στα τέλη του 1987, του ίδιου του Σταθεροποιητικού Προγράμματος.

Η πιο σημαντική εξέλιξη στη σφαίρα των δημοσίων οικονομικών συνέβη το 1987, όταν ο Φόρος Κύκλου Εργασιών και μία σειρά ειδικών έμμεσων φόρων αντικαταστάθηκαν από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ). Ο ΦΠΑ απλοποίησε και εκλογίκευσε το δαιδαλώδες ελληνικό σύστημα έμμεσης φορολογίας και αποτελεί πλέον την κύρια πηγή εσόδων του κράτους.

Τρίτη φάση: 1988-90

Η εγκατάλειψη της σταθεροποιητικής απόπειρας έγινε πριν την ολοκλήρωσή της, σηματοδότησε την επιστροφή στην πολιτική του πρώτου μισού της δεκαετίας του '80 και ήταν καίριο πλήγμα στην αξιοπιστία της κυβερνητικής πολιτικής. Το 1988-89 το δημόσιο έλλειμμα ξαναπήρε την ανιούσα, εν μέρει λόγω αύξησης των δαπανών αλλά κύρια λόγω της υστέρησης



Ο ΛΟΥΚΑΣ ΠΑΠΑΔΗΜΟΣ

οικονομολόγος, καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Columbia της Νέας Υόρκης από το 1975 έως το 1984. Από το 1985 είναι στέλεχος της Τράπεζας της Ελλάδος, το 1993 εξελέγη υποδιοικητής της και το 1994 διοικητής, θέση στην οποία παρέμεινε έως το 2002, οπότε επελέγη ως αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στη Φρανκφούρτη. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.



Ο ΝΙΚΟΣ ΓΚΑΡΓΚΑΝΑΣ

οικονομολόγος, στέλεχος της Τράπεζας της Ελλάδος μετά το 1975, εξελέγη διοικητής της στις 19 Ιουνίου 2002. Την περίοδο 1985-1987 ήταν οικονομικός σύμβουλος του τότε υπουργού Εθνικής Οικονομίας Κώστα Σημίτη. Φωτογραφικό αρχείο ΔΟΛ.

ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΔΙΑΜΑΡΤΥΡΙΑΣ

των εργαζομένων στην ΠΥΡΚΑΛ, 1990. Αρχείο Ιστορίας Συνδικάτων ΓΣΕΕ.

των φορολογικών εσόδων. Η εισοδηματική πολιτική επανήλθε στο αρχικό καθεστώς της ΑΤΑ. Οι χορηγηθείσες αυξήσεις αποδοχών άρχισαν και πάλι να υπερβαίνουν την άνοδο της παραγωγικότητας. Υπήρξε και νέα συμπίεση της κερδοφορίας των κερδοφόρων επιχειρήσεων στη μεταποίηση και η πορεία βελτίωσης της κατάστασης των ζημιολόγων ανακόπηκε. Το πρόβλημα όμως δεν επανήλθε στις διαστάσεις του πρώτου ημίσεος της δεκαετίας του '80 (OECD, *Survey*, 1993, Πίνακας 7, σ. 34).

Αντίθετα, η προς περιοριστική κατεύθυνση στροφή της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής που είχε εγκαινιασθεί την προηγούμενη διετία δεν εγκαταλείφθηκε. Ο ρυθμός διολίσθησης της δραχμής επιβραδύνθηκε. Το 1987 ξεκίνησαν οι πρώτες βαθιές μεταρρυθμίσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η κορυφαία κίνηση στην κατεύθυνση αυτή ήταν η έναρξη της διαδικασίας απελευθέρωσης των επιτοκίων, της οποίας το αποτέλεσμα ήταν η σημαντική αύξηση των πραγματικών επιτοκίων. Η αξίλλειος πτέρνα της νομισματικής πολιτικής ήταν η αδυναμία ελέγχου της επέκτασης των νομισματικών και πιστωτικών μεγεθών και οφειλόταν στη νέα διόγκωση των δημοσίων ελλειμμάτων. Η συνέπεια ήταν η αναζωπύρωση των πληθωριστικών προσδοκιών και του πληθωρισμού.

Από το φθινόπωρο του 1989 μέχρι την άνοιξη του 1990, η οικονομική κατάσταση χειροτέρευσε και μπήκε σε φάση νέας κρίσης. Τα δημόσια οικονομικά έμοιαζαν να είναι εκτός ελέγχου και οι κυβερνήσεις συνεργασίας της εποχής – μην μπορώντας να καταλήξουν σε προϋπολογισμό – δεν ήταν σε θέση να τα συγκρατήσουν. Το 1990, το δημόσιο έλλειμμα έφθασε στο 15,9% του ΑΕΠ, το υψηλότερο ποσοστό στο

οποίο έφθασε ποτέ. Το ποσοστό των δημοσίων δαπανών, επίσης για πρώτη φορά, ξεπέρασε το 50% του ΑΕΠ και η αύξηση του δημοσίου χρέους επιταχύνθηκε. Ο πληθωρισμός αυξήθηκε από το 13,7% το 1989 στο 20,4% το 1990. Η επιδείνωση των μεγεθών της οικονομίας τροφодότησε προσδοκίες για νέα υποτίμηση της δραχμής και οδήγησε σε φυγή κεφαλαίων και αυξημένη αποθεματοποίηση εισαγομένων προϊόντων επιβαρύνοντας έτσι το εξωτερικό ισοζύγιο.

Η ΤτΕ αποτέλεσε το κύριο ανάχωμα μπροστά στη ραγδαία επιδεινούμενη κατάσταση. Στις αρχές του 1990, η ΤτΕ ανακοίνωσε εξαιρετικά περιοριστικούς στόχους νομισματικής και πιστωτικής επέκτασης. Το Μάρτιο και τον

Ιούνιο, η ΤτΕ προκάλεσε μεγάλες αυξήσεις επιτοκίων ανεβάζοντας τα τελευταία σε πρωτοφανή ύψη. Η ισοτιμία της δραχμής σταθεροποιήθηκε και οι κερδοσκοπικές πιέσεις εις βάρος της σταμάτησαν. Η επιτυχία των μέτρων οδήγησε στην αποκρυστάλλωση μιας πολιτικής αρ-

Από το φθινόπωρο του 1989 μέχρι την άνοιξη του 1990, η οικονομία μπήκε σε φάση νέας κρίσης

γής διολίσθησης της δραχμής και υψηλών πραγματικών επιτοκίων. Η κρίση του 1990 ήταν το κύκνειο άσμα της πολιτικής της δεκαετίας του '80 και αποτελεί σημείο καμπίης, που σηματοδοτεί μια γενικότερη στροφή στη φιλοσοφία, τους στόχους και τις μεθόδους άσκησης της οικονομικής πολιτικής.

1990-2000: Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΟΝΕ

Το εγχείρημα που, εκ των πραγμάτων, η δεκαετία του '90 εκαλείτο να φέρει εις πέρας, ήταν, στην ουσία, η αντιστροφή της κατάστασης που είχε δημιουργήσει η δεκαετία του '80. Το εγχείρημα είχε δύο σκέλη: Το πρώτο ήταν η αποκατάσταση της μακροοικονομικής σταθερότητας. Το δεύτερο, ο περιορισμός της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία και η αντικατάσταση του διοικητικά ελεγχόμενου συστήματος από κάποιο σύστημα ανοικτότερο στον ανταγωνισμό.

Η δεκαετία του '90 κυριαρχήθηκε από την προσπάθεια εκπλήρωσης των κριτηρίων σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, δηλαδή από την ανάγκη αποκατάστασης της μακροοικονομικής πειθαρχίας. Τα κριτήρια αυτά (βλ. ένθετο) έδιναν συγκεκριμένο περιεχόμενο στους στόχους που έπρεπε να επιτευχθούν και περιλάμβαναν χρονοδιαγράμματα που δεν μπορούσαν να παραβιαστούν.

