



Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΘΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ολέθριος ο μακροοικονομικός λαϊκισμός

Του ΝΙΚΟΥ Μ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΑΚΗ(*)

I. Εισαγωγή

ΤΑ ΤΡΙΑ κυριότερα μακροοικονομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας κατά την πρόσφατη δεκαετία 1980-94 είναι η πτώση του ρυθμού μεγέθυνσης, η δραματική μείωση των επενδύσεων και η απειλητική διόγκωση του δημόσιου χρέους.

Μια απλή σύγκριση των μεγθών αυτών με τους μέσους όρους της πενταετίας 1975-79 δείχνει την συρρίκνωση της αναπτυξιακής διαδικασίας και την επαχθή κληρονομιά που έχουν να αντιμετωπίσουν οι σημερινές και οι επόμενες γενιές των Ελλήνων. Η οικονομία μεγεθύνεται με ρυθμούς τρεις φορές χαμηλότερους, οι επενδύσεις έχουν ελαττωθεί κατά το ένα τέταρτο και το δημόσιο χρέος είναι πάνω από τέσσερις φορές μεγαλύτερο από ό,τι στην αρχή της περιόδου.

Ποιες ήταν άραγε οι κύριες αιτίες που εμπόδισαν την ανάπτυξη και συσώρευαν το χρέος; Για να απαντήσει κανείς σε αυτό το ερώτημα θα πρέπει να ανατρέξει ίσως λίγο παλαιότερα, να σκιαγραφήσει

την δραματική αλλαγή που συντελέστηκε στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον την δεκαετία του '70 και να αναλύσει μετά την αδυναμία της πολιτικής που ακολουθήθηκε στην Ελλάδα να προσαρμόσει τη χώρα στις νέες απαιτήσεις. Στη δεκαετία του 1950 και του '60 η Ελλάδα ήταν μία χώρα με χαμηλή συγκέ-

σε νέες τεχνολογίες, η εφαρμογή των οποίων απαιτούσε εξελιγμένου συντελεστές παραγωγής. Τα κεφάλαια των επενδύσεων μειώθηκαν διεθνώς και άρχισαν να συγκεντρώνονται σε χώρες με εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό, σύγχρονη υποδομή και σταθερό θεσμικό πλαίσιο. Καμμία από τις απαιτήσεις

Πίνακας 1: Συγκριτικές Επιδόσεις

	Ρυθμός Αύξησης ΑΕΠ	Επενδύσεις προς ΑΕΠ	Δημόσιο Χρέος προς ΑΕΠ
1975-79	4,8%	23%	29%
1980-94	1,7%	18%	130%

ντρομη κεφαλαίου και μεγάλη προσφορά εργατικού δυναμικού, παράγοντες που δημιουργούσαν συνθήκες υψηλών αποδόσεων ξένων και εγχώριων επενδύσεων. Η προσέλκυση ανεξάντλητων εργατικών χεριών από τον υπερσυσσωρευμένο αγροτικό πληθυσμό σε συνδυασμό με την (μερικές φορές κτηνώδη) καταπίεση των συνδικάτων επέτρεψε μία παρατεταμένη περίοδο χαμηλών μισθών. Παράλληλα το κράτος, με ένα συνδυασμό προστατευτικών μέτρων και καταναλωτικών ενέσεων, κατόρθωσε να διατηρεί και να αυξάνει το επίπεδο συνολικής ζήτησης, να εξασφαλίζει οικονομική δραστηριότητα και ικανοποιητική απασχόληση.

Σχεδόν όλοι αυτοί οι παράγοντες έπαψαν να υφίστανται μετά το μέσον της δεκαετίας του 1970. Διεθνώς, οι πετρελαικές κρίσεις του 1973 και 1978 σήμαναν τον επαναπροσανατολισμό της παραγωγής

αυτές δεν ικανοποιείτο σε επαρκή βαθμό στην Ελλάδα όλη αυτή την περίοδο, εξαιτίας της συστηματικής έλλειψης καταρτισμένου σε νέες τεχνολογίες δυναμικού, της ποσοτικής και ποιοτικής ανεπάρκειας των υποδομών και της αβεβαιότητας που δημιουργούσαν οι γεωπολιτικές εξελίξεις και οι συνεχείς θεσμικές τροποποιήσεις στο εσωτερικό της χώρας.

Την ίδια περίοδο, η εγκαθίδρυση της Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας και η ανάπτυξη των αγώνων των εργαζομένων, έκανε αδύνατη την μορφή εκείνη οικονομικής ανάπτυξης που βασιζόταν κατά κύριο λόγο στην συμπίεση των εργατικών μισθών. Η αδημονία της ευημερίας στα περισσότερα στρώματα του πληθυσμού και η διεύρυνση του κράτους πρόνοιας έκανε αναπόφευκτη την αύξηση των ιδιωτικών και

(*) Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, μέλος του Κέντρου Ερευνών Οικονομικής Πολιτικής του Λονδίνου (CEPR) και Γενικός Γραμματέας Έρευνας και Τεχνολογίας. Το κείμενο γράφτηκε για το Ειδικό Τεύχος του «Οικονομικού Ταχυδρόμου» τον Απρίλιο 1995. Πολλά στοιχεία και επισημάνσεις στηρίζονται στη μελέτη του συγγραφέα «Fiscal Developments in Greece:: 1980-93», που έγινε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι απόψεις που εκφράζονται είναι προσωπικές.



>>>

δημοσίων καταναλωτικών δαπανών και την συνακόλουθη περικοπή της αποταμίευσης και των επενδύσεων.

Δεκαπέντε χρόνια μετά όλοι πλέον αναγνωρίζουν ότι θα μπορούσε να έχει ακολουθηθεί μία βαθμιαία ικανοποίηση αυτών των στόχων με προϋπόθεση την παράλληλη αύξηση της παραγωγικής δυνατότητας της χώρας. Αυτό όμως δεν έγινε. Οι κυβερνήσεις, οι επιχειρήσεις, οι φορείς και τα συνδικάτα είχαν κυριευθεί από μία καλπάζουσα ανυπομονησία εκπλήρωσης «εδώ και τώρα» των αυξημένων καταναλωτικών αναγκών των στρωμάτων που κατά καιρούς εκπροσωπούσαν ή υποστήριζαν, μετακλίνοντας στο μέλλον την απαιτούμενη προσπάθεια εξεύρεσης των πόρων που θα τις χρηματοδοτούσαν. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, ολόκληρη η δεκαπενταετής περίοδος 1980-94 χαρακτηρίζεται από το φαινόμενο που ο Rudiger Dornbusch αποκάλεσε «μακροοικονομικό λαϊκισμό». Σύμφωνα με αυτόν, κυβερνήσεις που θέλουν να γίνουν αρεστές σε ορισμένα στρώματα για μια συγκεκριμένη και σύντομη χρονική περίοδο, καταφεύγουν σε καταναλωτικές παροχές χωρίς παράλληλα να εξασφαλίζουν την χρηματοδότησή τους από την χρονικώς προηγούμενη ή τουλάχιστον ταυτόχρονη αύξηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Όταν συμβεί αυτό, η κυβέρνηση αναγκάζεται να δανειστεί και, για να αποπληρώσει το χρέος που δημιουργείται, προβαίνει σε αύξηση της φορολογίας σε μελλοντικές χρονικές περιόδους επιβαρύνονται τις επερχόμενες γενεές.

Ανάλογα με το ποια στρώματα επιβαρύνονται περισσότερο την εξοικονόμηση των μελλοντικών φορολογικών εσόδων, μπορεί κανείς να διακρίνει τρεις τουλάχιστον τρόπους οι οποίοι έχουν σημαντικά διαφορετικές επιπτώσεις στην κατανομή εισοδήματος, τα κίνητρα οικονομικής δραστηριότητας και, τελικά, την αναπτυξιακή διαδικασία:

(α) **Ισορροπη άντληση:** Όταν η αύξηση των δημοσίων δαπανών επιτυγχάνει αναζωογόνηση της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας, η φορολογία του αυξημένου εισοδήματος που θα παραχθεί επαρκεί για την εξόφληση του χρέους που δημιούργησε η χρηματοδότηση της αρχικής επέκτασης. Στην περίπτωση αυτή η άντληση των απαιτούμενων πόρων δεν εισάγει επιπλέον στρεβλώσεις στην οικονομία, και τελικά επιτυγχάνεται ένα υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης και ευημερίας. Παραδείγματα τέτοιων δημοσίων δαπανών είναι η χρηματοδότηση επενδύσεων υποδομής, η βελτίωση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού, τα προγράμματα εργασιακής ένταξης αποκλεισμένων κοινωνικών ομάδων, η αναβάθμιση του συστήματος υγείας κ.λπ.

(β) **Διαγενεολογική ανακατανομή:** Εάν οι δημόσιες δαπάνες ωφελούν συγκεκριμένα στρώματα ενώ η μελλοντική φορολογία επιβάλλεται σε ευρύτερες κατηγορίες, δημιουργείται μια διαχρονική ανακατανομή εισοδήματος μεταξύ διαφορετικών γενεών. Για παράδειγμα, άτομα τα οποία εισέρχονται στην αγορά εργασίας σε περίοδο μισθολογικών παροχών ευνοούνται συγκριτικά περισσότερο από όσους αποπειραθούν να εισέλθουν σε περίοδο μισθολογικής συμπίεσης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση διαχρονικών στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας, που μπορεί να προκαλέσουν σοβαρές αρνητικές συνέπειες στην οικονομική ανάπτυξη.

(γ) **Ενδογενεολογική ανακατανομή:** Σε πολλές περιπτώσεις η χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών γίνεται με τρόπο που επιβαρύνει συγκριτικά περισσότερο άλλες κατηγορίες από αυτές που ελπιό-

Μια κριτική αναδρομή στις δημοσιονομικές εξελίξεις της περιόδου 1980 - 94 και τις επιπτώσεις τους στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας

θηκαν. Για παράδειγμα αν η κάλυψη δαπανών γίνει με νομισματικό τρόπο, τότε η αύξηση του πληθωρισμού θα μειώσει τις πραγματικές αποδοχές όλων των μισθωτών, οι οποίοι έτσι εμμέσως χρηματοδοτούν τις παροχές προς την κατηγορία που κατευθύνονται οι δαπάνες. Στην περίπτωση αυτή δημιουργούνται και πάλι ισχυρές στρεβλώσεις στην οικονομική δραστηριότητα, που ενδέχεται να έχουν σημαντικές αναπτυξιακές επιπτώσεις.

Χρησιμοποιώντας αυτές τις έννοιες στο παρόν άρθρο, θα επιχειρήσω μια κριτική αναδρομή στα κυριότερα επεισόδια της τελευταίας δεκαπενταετίας 1980-94 με σκοπό να δείξω την αρνητική επίπτωση που είχαν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας οι αλόγιστες παροχές σε διάφορες κοινωνικές κατηγορίες, επειδή είχαν αποσυνδεθεί από οποιαδήποτε κριτήρια παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας, αλλά και επειδή η κατοπινή χρηματοδότησή τους μέσω των σταθεροποιητικών προγραμμάτων προκάλεσε παρατεταμένες στρεβλώσεις στις αγορές εργασίας και κεφαλαίου, που με τη σειρά τους έδρασαν περιοριστικά στην διαδικασία ανάπτυξης. Γνωρίζω βέβαια ότι η ανάλυση αυτή δεν δίδει από μόνη της μια πλήρη εικόνα της διαδρομής της ελληνικής οικονομίας, ούτε και περιλαμβάνει όλους τους κοινωνικούς και πολιτικούς παράγοντες που καθόρισαν αυτή την πορεία. Πιστεύω όμως ότι είναι χρήσιμη, επειδή μπορεί να συνεισφέρει στην κατανόηση θεμελιωδών αδυναμιών της δημοσιονομικής πολιτικής και βοηθά στην σχεδίαση ενός νέου θεσμικού πλαισίου άσκησης της, το οποίο θα αποτρέπει την επανάληψη μιας τέτοιας πορείας.

II. Τα κύρια δημοσιονομικά επεισόδια

Το κυριότερο χαρακτηριστικό των δημοσιονομικών εξελίξεων της τελευταίας δεκαπενταετίας είναι η διαρκής διαδοχή φάσεων επέκτασης και φάσεων σταθεροποίησης. Την περίοδο 1980-95 επιχειρήθηκε να εφαρμοστούν πέντε σταθεροποιητικά προγράμματα και υπερέτρησαν πάνω από δέκα υπουργοί Εθνικής Οικονομίας (συνήθως αντιστοιχούσε ένας υπουργός για την εφαρμογή του κάθε προγράμματος και ένας για την ανατροπή του). Τα κυριότερα επεισόδια αυτής της πορείας περιγράφονται στην συνέχεια.

1. Η αλόγιστη επέκταση 1980-81

Η ΠΡΩΤΗ μείζων εγκατάληψη της δημοσιονομικής σωφροσύνης έλαβε χώρα το 1980-81, εν όψει των εκλογών του Οκτωβρίου 1981. Αντιμετωπίζοντας την προοπτική της ήττας, το τότε κυβερνών κόμμα της Ν.Δ. (με υπουργό Οικονομικών τον σημερινό αρχηγό της κ. **Μ. Έβερτ**)

προέβη σε μία ανεξέλεγκτη δημοσιονομική επέκταση μέσω αύξησης δημοσίων δαπανών, έντονη πιστωτική χαλαρότητα και μείωση των φόρων. Η μείωση των φόρων έγινε είτε μέσω ελαφρύνσεων, είτε με τη μεθοδευμένη παραμέληση στην είσπραξη των οφειλών.

Η ξέφρενη αυτή δημοσιονομική επέκταση έχει μέχρι σήμερα αποδοθεί στην προσπάθεια της τότε κυβέρνησης να αντιστρέψει το διογκούμενο ρεύμα της αντιπολίτευσης που αργότερα, τον Οκτώβριο του 1981, οδήγησε στην πανηγυρική επικράτηση του ΠΑΣΟΚ. Με αυτή την ερμηνεία όμως, δύσκολα μπορεί κανείς να δικαιολογήσει την αυξανόμενη επέκταση ακόμα και όταν τα πράγματα είχαν οριστικά μεταστραφεί υπέρ του ΠΑΣΟΚ. Η Ν.Δ. επιχειρούσε μια σειρά βραχύχρονων και στρατηγικών στόχων που είδαμε να επαναλαμβάνονται αρκετές φορές αργότερα από διάφορες κυβερνήσεις:

(α) Να διατηρήσει με τις παροχές ένα σημαντικό πυρήνα των οπαδών της, έτσι ώστε να μπορέσει να ξεκινήσει σχετικά γρήγορα μία μαχητική και συμπαγή αντιπολίτευση

(β) Να ικανοποιήσει εφάπαξ όσο το δυνατόν περισσότερες απαιτήσεις των οπαδών της, εν όψει της αναμενόμενης απομάκρυνσής της από την εξουσία πράγμα που θα τους απέκοπτε την δυνατότητα των ευνοϊκών ρυθμίσεων που επί δεκαετίες είχαν συνηθίσει να απολαμβάνουν.

(γ) Να υποσκάψει την δυνατότητα του ανερχόμενου κόμματος να εφαρμόσει την πολιτική του όταν καταλάβει την εξουσία, με την εξάντληση των διαθέσιμων πόρων και την υποχρεωτική καταβολή σημαντικού μέρους των μελλοντικών εσόδων στις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν προεκλογικά.

Μεταξύ 1981 και 1980 οι δημόσιες δαπάνες ανήλθαν περισσότερο από 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, τα έσοδα μειώθηκαν κατά 1,5 μονάδα του ΑΕΠ, και οι πιστωτικές παροχές αυξήθηκαν κατά 30%! Η πιστωτική επέκταση έγινε με τη μείωση των εγχωρίων επιτοκίων σε μία περίοδο που διεθνώς ανέβαιναν και διευκολύνθηκε από την απουσία έστω και υποτυπωδών μηχανισμών αξιολόγησης. Εξαιτίας αυτής της έλλειψης, ένα σημαντικό μέρος των δανείων ουδέποτε υλοποιήθηκε σε επενδύσεις αλλά επανακατατέθηκε στις Τράπεζες με επιτόκια που ολιγάκι άρχισαν να ανεβαίνουν. (Το φαινόμενο αυτό αποκλήθηκε από τον ΟΟΣΑ «ταξίδι μετ' επιστροφής»).

Η διαδικασία αυτή εξάντλησε το πιστωτικό σύστημα σε μια περίοδο που οι επιχειρήσεις χρειάζονταν περισσότερο από ποτέ άλλοτε την δανειοδότηση νέων επενδύσεων για να εκσυγχρονίσουν τον εξοπλισμό τους και να αντιμετωπίσουν το ανταγωνιστικό πλήγμα που δέχτηκε η απροετοίμαστη εγχώρια παραγωγή από την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ.

2. Η μετεκλογική επέκταση 1981/82

ΠΑΡΑ τις εκτεταμένες καταγγελίες που έκανε η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ για την «καμένη γη» που παρέλαβε στα δημόσια οικονομικά, δεν άργησε να ενδώσει στην ισχυρή έλξη των προγραμματικών της διακηρύξεων για αυξήσεις μισθών, επέκταση του κράτους πρόνοιας και εθνικοποιήσεις. Καθιέρωσε επίσης την συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργανώσεων στην διοίκηση των δημοσίων επιχειρήσεων, πράγμα που θεσμοποίησε και διευκόλυνε την διαρκή διεκδίκηση και διεύρυνση των παροχών αποσυνδεδεμένων από την παραγωγικότητα εργασίας.

>>>



>>>

Το πρώτο μεγάλο βήμα προς την κατεύθυνση των παροχών ήταν η διοικητική αύξηση των κατώτερων αμοιβών κατά 40%, σε μία περίοδο που ο διεθνής ανταγωνισμός γινόταν ισχυρότερος και τα δημόσια οικονομικά είχαν ήδη αρχίσει να αποσταθεροποιούνται. Αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα τη μείωση του προστατευτισμού και την δραματική αύξηση του εργατικού κόστους (το 1982 αυξήθηκε κατά 26% έναντι του 1981) πολλές επιχειρήσεις έκλεισαν, με αποτέλεσμα η ανεργία να εκτιναχθεί σε πρωτοφανή μέτρο τότε ύψη.

Με την ανεργία να ανεβαίνει η κυβέρνηση αισθάνθηκε την ανάγκη συγκράτησης από περαιτέρω επιδεί-

ποιητικό πρόγραμμα που περιείχε υποτίμηση κατά 10% και ετεροχρονισμό στη χορήγηση των υπεσχημένων μισθολογικών αυξήσεων. Την ίδια εποχή δημοσιεύτηκε και ο αναπτυξιακός νόμος 1262 με μια πληθώρα επενδυτικών κινήτρων με σκοπό να τερματίσει την χρονίζουσα άπνοια νέων επενδύσεων.

Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα είχε πενιχρά αποτελέσματα, λόγω στενών αδυναμιών και χρονικής στενότητας. Το πρόγραμμα δεν συνοδευόταν από μονιμότερα θεσμικά μέτρα περιορισμού των δημοσίων δαπανών, σταθεροποίησης του φορολογικού συστήματος και μείωσης των περιορισμών στην αγορά εργασίας έτσι ώστε να αντιστρέψει την μακροοικονομική ισορροπία και να οδηγήσει στην μέγιστη δυ-

φανερό ότι είχε διαβρώσει την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας.

Οι ευνοϊκές αυτές συνθήκες οδήγησαν επίσης στην μείωση του πληθωρισμού στο 13% το 1987, το χαμηλότερο ποσοστό της δεκαεπταετίας 1978-1992, την συγκράτηση των εισαγωγών και την αύξηση των εξαγωγών κατά 7% περίπου του ΑΕΠ. Οι ιδιωτικές επενδύσεις άρχισαν να ανέρχονται και η οικονομία σημείωσε επιτέλους ένα σημαντικό ρυθμό μεγέθυνσης 4,5% το 1988, τον υψηλότερο μετά το 1978.

Απέναντι σε αυτά τα σημαντικά επιτεύγματα υπήρξαν όμως και ορισμένες αρνητικές συνέπειες:

(α) Οι δημόσιες επενδύσεις μειώθηκαν από 7,2% του ΑΕΠ το 1985 στο 4,6% το 1987, πολύ περισσότερο από ό,τι αυξήθηκαν οι ιδιωτικές (από 11% στο 12,3% του ΑΕΠ). Αυτό οδήγησε στην ανεπαρκή χρηματοδότηση της υποδομής, πράγμα που μακροχρόνια αποτελεί ανα-σχετικό παράγοντα και για την ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων.

(β) Η αύξηση των φόρων υπήρξε μικρή, και αυτό ακόμα επιτεύχθηκε με άνοδο των οριακών συντελεστών παρά με επέκταση της φορολογικής βάσης.

(γ) Η δημόσια καταναλωτική δαπάνη δεν μειώθηκε εξαιτίας των ισχυρών ομάδων πίεσης, πολλές από τις οποίες είχαν ισχυροποιηθεί λόγω της διόγκωσης των κρατικών δαπανών την προηγούμενη πενταετία.

(δ) Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα επέφερε μια σημαντική **εンドογενολογική** ανακατανομή εισοδήματος μεταξύ των περισσότερων και λιγότερο παραγωγικά εργαζομένων λόγω της ομοιομορφης μείωσης των πραγματικών μισθών. Θα πρέπει εδώ να επισημάνουμε ότι παρ' όλο που η επαναφορά ήταν αναπόφευκτη για το σύνολο της οικονομίας, ο ομοιομορφος τρόπος εφαρμογής της δημιουργήσε ισχυρές στρεβλώσεις και σοβαρά αντικίνητρα στο συγκριτικά παραγωγικότερο τμήμα της. Έτσι οι εργαζόμενοι σε επιχειρήσεις που είδαν την παραγωγή τους να αυξάνει λόγω των ευνοϊκών συνθηκών της σταθεροποίησης, δεν μπορούσαν να βελτιώσουν ή ακόμα και να συγκρατήσουν τους πραγματικούς μισθούς τους. Αντίθετα, αρκετές κατηγορίες μισθωτών του ευρύτερου δημόσιου τομέα που παρουσίαζε την μεγαλύτερη μέση καθίζηση παραγωγικότητας λόγω της υπερβολικής επέκτασης του προσωπικού, κατάφεραν να εξασφαλίσουν μια σειρά οιονει μισθολογικών προνομίων (συνταξιοδοτικά, μειωμένα ωράρια, συντεχνιακές ρυθμίσεις κ.λπ.) που δεν παραβίαζαν με την **τρέχουσα** εισοδηματική πολιτική, αλλά δημιουργούσαν τις δεσμεύσεις για σημαντικές **μελλοντικές** απολαβές.

Με τον τρόπο αυτό το σταθεροποιητικό πρόγραμμα το 1985-87 επέτυχε μεν τη συγκράτηση και μερική αντιστροφή της **μακροοικονομικής** ανισορροπίας, αλλά εισήγαγε σημαντικές **μικροοικονομικές** στρεβλώσεις που δεν επέτρεψαν την πλήρη αξιοποίηση των ευνοϊκών συνθηκών που δημιουργήσε.

4. Η περίοδος της αστάθειας 1988-90

ΠΑΡΑ το γεγονός ότι τα δημοσιονομικά μεγέθη δεν είχαν δείξει ακόμα μια σημαντική και μονιμότερη βελτίωση ούτε η οικονομική ανάπτυξη είχε παγωθεί, το σταθεροποιητικό πρόγραμμα αφινδώς εγκαταλείφθηκε τον Μάρτιο του 1988 και η χώρα εισήλθε σε ένα νέο εκλογικό κύκλο με πολλά χαρακτηριστικά ίδια με εκείνα της περιόδου 1980-81, που αναλύθηκαν προηγουμένως.

Παρά την εγκατάλειψη όμως του προγράμματος και την προσπάθεια βιαστικής ικανοποίησης των

>>>

Πίνακας 2: Αυξομειώσεις πραγματικών μισθών

Έτος	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Αύξηση	0,16	4,62	1,08	2,60	1,40	-9,52	-5,5	4,6
Αθροιστικά	0,16	4,78	5,87	8,47	9,87	0,34	-5,16	-0,53

νωση και προσπάθεια μείωσής της. Το πρώτο το επιδίωξε με την κρατική υιοθέτηση των προβληματικών επιχειρήσεων, πράγμα που οδήγησε σε μια παρατεταμένη και σημαντική δέσμευση δημοσίων πόρων που συνεχίζεται ακόμα και σήμερα. Τον δεύτερο στόχο τον επιδίωξε με την δραματική αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι το 1985 ήταν κατά 32% περισσότεροι από το 1981. Και τα δύο αυτά μέτρα είχαν ως αποτέλεσμα όχι μόνο την **μόνιμη** διόγκωση των δημοσίων δαπανών, αλλά και την εμφάνιση ισχυρών στρεβλώσεων στην οικονομική δραστηριότητα. Οι κυριότερες στρεβλώσεις ήταν οι εξής:

(α) Η τεχνητή διατήρηση εν ζώη προβληματικών εταιριών ενόθευσε τον ανταγωνισμό, μείωσε απαράδεκτα τον επιχειρηματικό κίνδυνο και γέννησε κίνητρα ηθελημένης «χρεοκοπίας» και κρατικής εξαγοράς σε βιώσιμους τομείς και τις ΔΕΚΟ.

(β) Η δυσανάλογη αύξηση των κατώτερων αμοιβών σμίκρυνε υπερβολικά τις μισθολογικές ψαλίδες διαφόρων κατηγοριών εργαζομένων με αποτέλεσμα τη μείωση των κινήτρων παροχής διαφοροποιημένης εργασίας και την βαθμιαία εμπέδωση μιας ισοπεδωτικής αντίληψης για τις αμοιβές εργασίας (ιδίως στον δημόσιο τομέα και τις ΔΕΚΟ).

(γ) Η επιλογή της επέκτασης του δημοσίου τομέα δημιούργησε ασφυκτικές πιέσεις στην ιδιωτική αγορά εργασίας, προκαθόρισε την κατοπινή αύξηση του κόστους τραπεζικού δανεισμού (λόγω των υψηλών ελλειμμάτων) και περιόρισε έτσι τις ευκαιρίες δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων σε νέους τομείς που άνοιγε ο ανταγωνισμός ή οι νέες τεχνολογίες.

3. Τα σταθεροποιητικά προγράμματα του 1983 και του 1985

ΤΟ 1982 έκλεισε με σχεδόν μηδενική αύξηση του εθνικού προϊόντος όπως ακριβώς είχε συμβεί και την προηγούμενη χρονιά. Αντίθετα η κατανάλωση ανέβαινε ραγδαία: Μεταξύ 1980 και 1982 η ιδιωτική κατανάλωση αυξήθηκε κατά 6% και η δημόσια κατά 9% σε πραγματικούς όρους. Ο πληθωρισμός παρέμενε άνω του 20%, ενώ το εμπόριο έλλειμμα είχε διπλασιαστεί σε σχέση με το 1980.

Η κυβέρνηση για να ελέγξει τις δυσμενείς αυτές εξελίξεις επέβαλε τον Ιανουάριο του 1983 ένα σταθερο-

νατή αξιοποίηση των επενδυτικών κινήτρων. Επιπλέον το πρόγραμμα είχε πρακτικά εγκαταλειφθεί στο τέλος της ίδιας χρονιάς, καθώς η χώρα έμπαινε στον πολιτικό κύκλο των ευρωεκλογών του 1984 και των εθνικών εκλογών ένα χρόνο αργότερα.

Μετά τις εκλογές του 1985 οι ελληνικοί μακροοικονομικοί δείκτες βρίσκονται σε πολύ άσχημο σημείο: Οι δημόσιες δαπάνες ανέρχονται στο 43% του ΑΕΠ από 31% το 1980, το εξωτερικό χρέος έχει φθάσει το 24% του ΑΕΠ από 7% το 1980, ο πληθωρισμός βρίσκεται άνω του 20% και οι ιδιωτικές επενδύσεις έχουν πέσει στο 11% του ΑΕΠ, το χαμηλότερο σημείο της μεταπολιτευτικής εκπομπής. Η έντονη ανισορροπία οδηγεί σε μαζική έξοδο κεφαλαίων και η κυβέρνηση αντιδρά με την επιβολή ενός νέου σταθεροποιητικού προγράμματος τον Οκτώβριο του 1985. Ο κύριος στόχος του προγράμματος ήταν η διόρθωση του εξωτερικού ελλείμματος και ως μέσο χρησιμοποιήθηκε η υποτίμηση κατά 15% συνοδευόμενη από μια καθολική καθίλωση των μισθών στον δημόσιο αλλά και τον ιδιωτικό τομέα. Το πρόγραμμα διακήρυξε επίσης και τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων και του χρέους χωρίς όμως να υπάρχουν δεσμευτικοί στόχοι. Από απόψεως εξωτερικών παραγόντων, το πρόγραμμα συνέπεσε με μια ευνοϊκή διεθνή συγκυρία, όπως η μείωση των διεθνών επιτοκίων, η ραγδαία πτώση των τιμών του πετρελαίου και η οικονομική ανάκαμψη στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ.

Ο κύριος μηχανισμός του σταθεροποιητικού προγράμματος υπήρξε η μείωση των μέσων πραγματικών μισθών κατά τη διετία 1986-1987. Η μείωση αυτή υπεραντιστάθμισε τις συνολικές αυξήσεις των πραγματικών μισθών που δόθηκαν με την αλόγιστη επέκταση του 1982 και με τις αυξήσεις των εκλογικών ετών 1984-85. Ακόμα και μετά τις παροχές που ακολούθησαν την εγκατάλειψη του προγράμματος το 1988, οι μέσοι πραγματικοί μισθοί είχαν επαναφερθεί στα ίδια μέσα επίπεδα του 1980, όπως φαίνεται στον Πίνακα 2.

Η επαναφορά των μέσων πραγματικών μισθών στα επίπεδα του 1980 αντανάκλα την αναπόφευκτη προσαρμογή στην σχεδόν στάσιμη παραγωγικότητα εργασίας στο σύνολο της οικονομίας. Την περίοδο 1981-87 το κατά κεφαλή προϊόν αυξήθηκε ελάχιστα (0,7% κατά μέρο όρο) και η παραμονή των πραγματικών μισθών στα υψηλά επίπεδα των ετών 1984 και '85 είναι



>>>

συσσωρευμένων απαιτήσεων για μισθολογικές αυξήσεις, ρυθμίσεις, επιδοτήσεις και ποικίλες άλλες παροχές, η κυβέρνηση δεν κατάφερε να αντιστρέψει την φθίνουσα δημοτικότητα της και έχασε τις εκλογές του 1989.

Η αντιστροφή της οικονομικής πολιτικής προκάλεσε ξανά σοβαρές αναδιανεμητικές επιδράσεις, μείωσε την αξιοπιστία των οικονομικών αρχών και αύξησε την αβεβαιότητα στους επενδυτές. Συγκεκριμένα:

(α) Οι αναδιανεμητικές επιδράσεις οφείλονται στην εκ νέου υιοθέτηση γενικευμένων μισθολογικών αυξήσεων, οι οποίες όπως είναι φυσικό ευνόησαν περισσότερο όσους δεν βελτίωσαν την παραγωγικότητά τους και όσους είχαν φροντίσει εν τω μεταξύ να κατοχυρώσουν θεσμικά προνόμια που τώρα ήταν δυνατόν να χρηματοδοτηθούν.

(β) Στον κλάδο των επιχειρήσεων, από το νέο κύμα πιστωτικών διευκολύνσεων και παροχών ωφελήθηκαν συγκριτικά περισσότερο όσες δεν είχαν επιδώξει ή δεν είχαν καταφέρει να προσαρμοστούν και να αξιοποιήσουν εγκαίρως τις αναπτυξιακές ευκαιρίες της σταθεροποίησης. Ταυτόχρονα, η τεχνητή διατήρηση των προβληματικών επιχειρήσεων εξακολουθούσε να στρεβλώνει τον επιχειρηματικό ανταγωνισμό και να μετακυλίζει πόρους από υψηλής σε χαμηλής παραγωγικότητας δραστηριότητες.

(γ) Η μεγαλύτερη απώλεια υπήρξε όμως η αδυναμία εμμονής της κυβέρνησης στην ολοκλήρωση εφαρμογής ενός σταθεροποιητικού προγράμματος και η εμπέδωση μιας κοινής αντίληψης ότι οι μεγάλες οικονομικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα δεν είναι εφικτές. Η αντίληψη αυτή τροφοδοτήθηκε από το γεγονός ότι η εγκατάλειψη του προγράμματος δεν προήλθε από μια συντεταγμένη διαδικασία κριτικής και απόρριψης, ούτε επακολούθησε η υιοθέτηση μιας άλλης συγκεκριμένης και με σαφείς στόχους εναλλακτικής πολιτικής. Αντίθετα έγινε λόγω των πολυποικίλων επιρροών και απαιτήσεων που ασκούσαν διάφορες ομάδες πίεσης, πράγμα που οδήγησε στην εδραίωση μιας έντονης επιφυλακτικότητας των οικονομικών παραγόντων για τη δυνατότητα των κυβερνήσεων να σχεδιάζουν, να εφαρμόζουν και να ολοκληρώνουν μια οικονομική πολιτική.

Μετά τις εκλογές του 1989 ανέλαβε την κυβέρνηση μια εύθραυστη συμμαχία συντηρητικών και κομμουνιστών. Σε συμμαχικές κυβερνήσεις είναι εξαιρετικά δύσκολη η εφαρμογή σταθεροποιητικών προγραμμάτων γιατί κάθε κόμμα φροντίζει να εξαιρέσει τις κοινωνικές κατηγορίες που εκπροσωπεί από τις ενδεχόμενες δυσμενείς συνέπειες του προγράμματος. Παρά το γεγονός ότι τα δύο κόμματα της κυβέρνησης Νέας Δημοκρατίας και Συνασπισμού είχαν προβεί σε σκληρή κριτική εναντίον της προηγούμενης κυβέρνησης για τα ελλείμματα και το δημόσιο χρέος, δεν φάνηκαν καθόλου πρόθυμα τα ίδια να πάρουν μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Έγινε μάλιστα το ακριβώς αντίθετο: Από τα πρώτα μέτρα που έλαβε ο τότε υπουργός Οικονομικών (και σημερινός αρχηγός της Πολιτικής Άνοιξης κ. Α. Σαμαράς) ήταν η αποποινικοποίηση των αδικημάτων οφειλής προς το Δημόσιο, πράγμα το οποίο ορθά ερμηνεύτηκε από την αγορά ως χαλάρωση των εισπρακτικών μηχανισμών του κράτους και παρακίνηση προς αποφυγή καταβολής των φορολογικών υποχρεώσεων. Όχι χωρίς λόγο, το 1989 οι συνολικές πρόσοδοι του Δημοσίου κατακλύχτησαν στο 32% του ΑΕΠ, το χαμηλότερο ποσοστό της περιόδου 1982-93!

Ένα άλλο μέτρο προς την ίδια κατεύθυνση υπήρξε η επέκταση της δασμολογικής απαλλαγής στην αγορά αυτοκινήτου σε πολλές κατηγορίες δικαιούχων, πράγμα που μείωσε σημαντικά την κρατική πρόσοδο και οδήγησε επίσης στην δημιουργία κινήτρων για κατάχρηση του μέτρου καθώς και πολλαπλών παραμορφώσεων (και κυκλωμάτων) στην εισαγωγική αγορά.

Η κατάσταση δημοσιονομικής αστάθειας συνεχίστηκε και μετά τις εκλογές του Νοεμβρίου 1989, οι οποίες πάλι δεν ανέδειξαν αυτοδύναμη κυβέρνηση και απλώς έγινε κατανομή υπουργείων στα διάφορα κόμματα λόγω του εκλογικού κάματος στον οποίο είχαν περιέλθει. Μια απόπειρα φορολογικής μεταρρύθμισης που έγινε τον Φεβρουάριο 1990 δεν έφθασε ποτέ στο Κοινοβούλιο, ενώ μια δέσμη προτάσεων μιας υπερχομματικής Επιτροπής οικονομολόγων συζητήθηκε μόνο ως άσκηση επί χάρτου. Η δημοσιο-

νομική παράλυση απεικονίζεται στους χειρότερους δείκτες της περιόδου: Το σύνολο των δημοσίων δαπανών πλησιάζει πια το 50% του ΑΕΠ (το υψηλότερο ποσοστό της εικοσαετίας 1975-94), το δημόσιο έλλειμμα το 15% του ΑΕΠ (επίσης το υψηλότερο της περιόδου), οι δημόσιες επενδύσεις κατακυλούν στο 3% του ΑΕΠ, ενώ το δημόσιο χρέος αυξήθηκε σε μια μόνο χρονιά κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Οι αριθμοί αυτοί δείχνουν την παταγώδη αποτυχία (τουλάχιστον από δημοσιονομική άποψη) των προσδοκιών ότι οι οικονομικές ή συναινετικές διαδικασίες μπορούν να εξασφαλίσουν την εφαρμογή σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Όπως είχε ήδη φανεί και στην δικομματική κυβέρνηση του 1989, η αποτυχία της οικονομικής κυβέρνησης να συγχρατήσει έστω και στοιχειωδώς την πορεία δημοσιονομικής κατάρρευσης απέδειξε ακριβώς το αντίθετο:

>>>

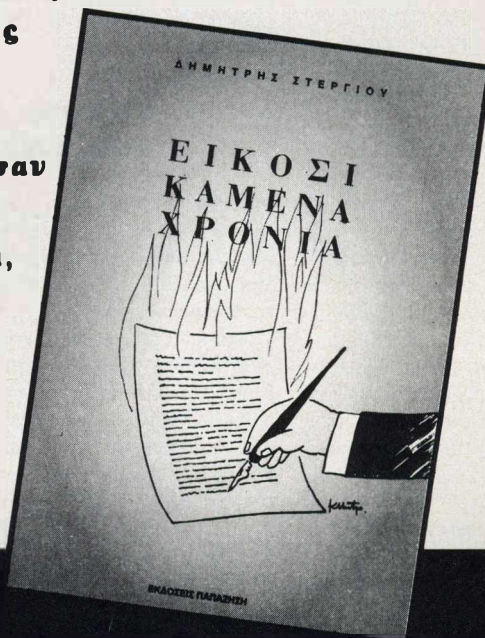
ΚΥΚΛΟΦΟΡΕΙ

1972-1992:

ΕΙΚΟΣΙ ΚΑΜΕΝΑ ΧΡΟΝΙΑ

Του ΔΗΜΗΤΡΗ ΣΤΕΡΓΙΟΥ

Ένα βιβλίο-αρχείο για το πώς και από ποιούς κατέρρευσαν ελληνική οικονομία, κοινωνία και θεσμοί



Προβληματικές Επιχειρήσεις Αποταμιευτές Οικονομική Πολιτική Ελληνική Κοινωνία Ασφαδιστικά Ταμεία Φορολογία Επιτόκια Κατοικία

Πώς επι είκοσι χρόνια μιλάμε και γράφομε για τα ίδια οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα, που όχι μόνον μένουν επικίνδυνα άλυτα, αλλά και γίνονται ολοένα και πιο εκρηκτικά

Άρθρα, μελέτες, σχόλια και αναλύσεις που δημοσιεύθηκαν από το 1972 έως το 1992 στις εφημερίδες «ΝΕΑ» και «ΒΗΜΑ» και στον «ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΤΑΧΥΔΡΟΜΟ» και λές ότι γράφτηκαν σήμερα.

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ



Η ύπαρξη ρητής ή έμμεσης αρνησικυρίας του κάθε κόμματος στη λήψη και εφαρμογή αποφάσεων οι οποίες οδηγούν (αναπόφευκτα) σε **ανακατανομή** εισοδήματος κάνει τις αποφάσεις αυτές ανέφικτες. Πάντα μια κατηγορία θα βρείσει τον τρόπο να αποσπά τη συγκριτικά μεγαλύτερη εύνοια ενός κόμματος έναντι μιας άλλης κατηγορίας, η οποία με τη σειρά της θα επηρεάζει συγκριτικά περισσότερο ένα άλλο κόμμα, που θα προβάλλει βέτο για λογαριασμό της κ.ο.κ., με αποτέλεσμα στο τέλος να μην λαμβάνεται καμία σημαντική απόφαση.

Αντίθετα οι συναινετικές ή οικογενειακές κυβερνήσεις φαίνεται να έχουν καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα σε περιόδους άνθησης, επειδή η παρουσία πολλών κομμάτων εξασφαλίζει μια αναλογικότερη κατανομή του αυξανόμενου προϊόντος σε περισσότερα κοινωνικά στρώματα. Με τον τρόπο αυτό πολλές κατηγορίες που βρίσκονται σε κατάσταση καταναλωτικής ανέχειας ή εργασιακού αποκλεισμού, διευκολύνονται να ενταχθούν στην παραγωγική διαδικασία και έτσι προσδίδεται μια ακόμη περαιτέρω ώθηση στην αναπτυξιακή πορεία.

5. Τα διαδοχικά σταθεροποιητικά πειράματα 1990-94

Η ΣΥΝΤΗΡΗΤΙΚΗ κυβέρνηση που σχηματίστηκε τον Απρίλιο 1990 είχε να αντιμετωπίσει ένα δημόσιο χρέος που πλησίαζε το 100% του ΑΕΠ, ανερχόμενο πληθωρισμό, ένα υπό κατάρρευση ασφαλιστικό σύστημα και μια επαπειλούμενη κρίση ρευστότητας. Τα πρώτα μέτρα που έλαβε ήταν η επιβολή έκτακτης φορολογικής εισφοράς, η κατάργηση ορισμένων κατηγοριών συντάξεων και συνταξιοδοτικών σχημάτων, ενώ ταυτόχρονα διακήρυξε ως στόχους την ταχεία αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους και την ιδιωτικοποίηση κρατικών οργανισμών και προβληματικών επιχειρήσεων.

Ο Προϋπολογισμός που κατατέθηκε το 1990 προέβλεπε την επίτευξη πρωτογενούς δημοσίου πλεονάσματος κατά 0,7% του ΑΕΠ το 1991, που στην συνέχεια θα αυξανόταν στο 5% τα επόμενα χρόνια και θα αντέστρεφε έτσι την επικίνδυνη συσσώρευση του χρέους. Τα αποτελέσματα υπήρξαν πολύ διαφορετικά από τις προβλέψεις. Το πρωτογενές έλλειμμα παρέμενε σε υψηλά επίπεδα, οι αναμενόμενες πρόσοδοι 300 δισ. δρχ. από ιδιωτικοποιήσεις δεν πραγματοποιήθηκαν, οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν και, κατά συνέπεια, το χρέος συνέχισε να διογκώνεται επιβάλλοντας πλέον μια μονιμότερη ασφυξία στην δημοσιονομική διαχείριση.

Μετά από δύο διαδοχικές αλλαγές των οικονομικών αρχών, το 1992 διαμορφώνεται ένα νέο σταθεροποιητικό πρόγραμμα το οποίο στηρίζεται στην επιβολή πρόσθετων έμμεσων φόρων και ασφαλιστικών εισφορών, την επιτάχυνση των ιδιωτικοποιήσεων και την συμπίεση των μισθολογικών αυξήσεων στον δημόσιο τομέα. Η έμμεση φορολογία αύξησε αισθητά τη συνολική δημόσια πρόσοδο που πλησίασε το 40% το 1992 (το υψηλότερο ποσοστό της περιόδου 1975-93), η αδυναμία όμως της κυβέρνησης να περιστείλει τις δαπάνες είχε ως αποτέλεσμα την συνέχιση των υψηλών δημοσίων ελλειμμάτων και την περαιτέρω αύξηση του δημόσιου χρέους.

Οι αμφισβητούμενες διαδικασίες πώλησης κρατικών επιχειρήσεων και οι ισχυρές διαφωνίες που ξέσπασαν για τις ιδιωτικοποιήσεις των μεγάλων οργανισμών μετέτρεψαν το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων της Νέας Δημοκρατίας σε μια έντονη πολιτική

διελκυστίδα, που τελικά οδήγησε στην πτώση της κυβέρνησης τον Σεπτέμβριο του 1993 και την εγκατάλειψη του σταθεροποιητικού προγράμματος. Στην διάρκεια της προεκλογικής περιόδου επαναλήφθηκε για άλλη μια φορά (αν και τώρα σε χρονικά μικρότερη κλίμακα) η ευνοιοκρατική δημοσιονομική επέκταση με προσλήψεις, αυξήσεις, επιδοτήσεις κ.λπ., που ανέτρεψαν την προσωρινή βελτίωση του 1992 και κληροδότησαν ένα επαχθές φορτίο στη νέα κυβέρνηση.

Μετά τις εκλογές του 1993 η νέα κυβέρνηση δεν προχώρησε αμέσως στη λήψη σταθεροποιητικών μέτρων, αλλά επέλεξε μια διαδικασία διαλόγου με παραγωγικούς φορείς και κοινωνικές τάξεις που αποσκοπούσε στη διαμόρφωση ενός κλίματος συναίνεσης στην επιβολή σταθεροποιητικών μέτρων. Όπως ήταν αναμενόμενο, υπήρξε μια κοινή παραδοχή για την έκταση και σημασία της κρίσης, αλλά καμία συναίνεση δεν επιτεύχθηκε για το ποιο στρώμα θα φέρει το βάρος της προσαρμογής.

Η όξυνση της μακροοικονομικής ανισορροπίας στις αρχές του 1994 και η πίεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να καταστρωθεί ένα ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα για την αντιμετώπιση του χρέους, οδήγησαν την κυβέρνηση στο να υιοθετηθεί τελικά ένα νέο πρόγραμμα σταθεροποίησης, οι στόχοι του οποίου φιλοδοξούν να αντισταθίσουν τις παλιωδίες, τις αλόγιστες επεκτάσεις και τον μακροοικονομικό λαϊκισμό των προηγούμενων περιόδων. Εάν το πρόγραμμα αυτό ξεπεράσει τις προκλητικές αντιδράσεις των ομάδων πίεσης, κατορθώσει να πραγματοποιήσει τους στόχους του και συνοδευτεί από μια θεσμική μεταρρύθμιση που θα εμποδίζει την μελλοντική αναβίωση των προεκλογικών παροχών, η οικονομική σταθεροποίηση μπορεί αυτή τη φορά να έχει μονιμότερα αποτελέσματα.

III. Προτάσεις θεσμικών μεταρρυθμίσεων

Η ΑΝΑΛΥΣΗ των κυριότερων δημοσιονομικών ελλεισμάτων της περιόδου 1980-94 δείχνει ότι η απουσία θεσμοποιημένων κριτηρίων απόφασης, εκτέλεσης και αξιολόγησης της οικονομικής πολιτικής την κάνει ευάλωτη σε παντοειδείς πιέσεις συμφερόντων και εκλογικών σκοπιμοτήτων. Ακόμα και όταν εφαρμόζεται ένα σταθεροποιητικό πρόγραμμα, δεν υπάρχει καμία θεσμική βεβαιότητα ολοκλήρωσής του με αποτέλεσμα οι προσδοκίες των οικονομικών παραγόντων να προσαρμόζονται ανάλογα με τις πιθανότητες εγκατάλειψης. Στην περίπτωση αυτή η σταθεροποίηση επιτυγχάνει συνήθως τους ασθενέστερους στόχους της, δεν καταφέρνει όμως να διαμορφώσει ένα νέο κλίμα επενδυτικών αποφάσεων που θα λειτουργούσε ως «λοκομοτιβά» της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Καθίσταται έτσι αναγκαία η συμπλήρωση των προγραμμάτων σταθεροποίησης με μία σειρά θεσμικών μεταρρυθμίσεων της δημοσιονομικής πολιτικής, με στόχο να την κάνουν πιο αποτελεσματική, διαφανή και αξιόπιστη.

Μία πρώτη και κάθε άλλο παρά εξαντλητική δέσμη προτάσεων δημοσιονομικής μεταρρύθμισης είναι η ακόλουθη:

1. **Αξιολόγηση επιπτώσεων:** Κάθε μεταβολή δημοσίων δαπανών ή φορολογικών προσόδων θα πρέπει να προαξιολογείται για τις επιπτώσεις που θα έχει στην οικονομική δραστηριότητα, την απασχόληση

κ.λπ., έτσι ώστε να μπορεί να συγκρίνεται με άλλες, να αντισταθμίζεται ως προς τις αρνητικές ενδεχομένως συνέπειες και να ελέγχεται κατά τη διάρκεια εφαρμογής της.

2. **Εξασφάλιση αντισταθμιστικότητας:** Κάθε πρόταση αύξησης των δαπανών ή μείωσης φορολογίας θα πρέπει να συνοδεύεται από μία πρόταση εξοικονόμησης των πόρων που θα απαιτηθούν για να την χρηματοδοτήσουν. Η έλλειψη της αντισταθμιστικότητας επιτρέπει σήμερα την σύμψηξη ετερογενών ομάδων συμφερόντων που πιέζουν για την χαλάρωση των σταθεροποιητικών μέτρων. Αντίθετα η ύπαρξη αυτού του κανόνα θα διαλύσει πολλές από τις συμμαχίες αυτές καθώς θα αυξήσει τις πιθανότητες ενδογενεολογικής ανακατανομής.

3. **Καθιέρωση κινήτρων τήρησης του Προϋπολογισμού:** Σήμερα δεν υπάρχει κανένα σύστημα επιβράβευσης των υπουργείων ή οργανισμών που επιτυγχάνουν την τήρηση του Προϋπολογισμού τους ή ακόμη και εξοικονόμηση πόρων. Αντίθετα, είναι πιθανόν να δουν τις δικές τους προσπάθειες εξοικονόμησης να εξασφαλίζουν την χρηματοδότηση των υπερβάσεων άλλων οργανισμών που δεν κατάφεραν να επιβάλουν αντιστοιχη πειθαρχία. Η καθιέρωση δεικτών επιτυχίας του κάθε επιμέρους προϋπολογισμού θα έκανε τα υπουργεία και τους οργανισμούς πιο προσεκτικούς στην διαχείριση των δαπανών και θα περιορίζε την σημερινή τάση μεγιστοποίησης της καταναλωτικής δυνατότητας του κάθε φορέα.

4. **Περιοδική αξιολόγηση αποτελεσματικότητας:** Αφότου εγκριθεί μία δαπάνη ή μειωθεί μία φορολογική υποχρέωση τείνει να αποτελεί μόνιμο καθεστώς ακόμη και αν εκλείψουν οι λόγοι που την προκάλεσαν. Η ανανέωση των δαπανών ή των απαλλαγών θα πρέπει να βασίζεται σε περιοδικές αξιολογήσεις, που θα τεκμηριώνουν εάν και κατά πόσο εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι που την επέβαλαν.

5. **Θεσμικοί περιορισμοί στην αύξηση του ελλείμματος σε προεκλογική περίοδο:** Εάν οι εκλογές εκτελούνται με την κανονική λήξη της θητείας, ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται εύκολα με την απαγόρευση νέων παροχών, προσλήψεων και απαλλαγών φορολογίας σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Σε περίπτωση αφνίδων εκλογών πριν από τη λήξη της θητείας, και σε περίπτωση που έχει ήδη λάβει χώρα μία δημοσιονομική επέκταση, να τίθεται σε ενέργεια ένας μηχανισμός έκτακτης φορολογικής εισφοράς που θα αντισταθμίζει τις δαπάνες εκλογικής σκοπιμότητας. Ένας τέτοιος περιορισμός θα έχει τόσο αρνητικό προεκλογικό αντίκτυπο στο εκάστοτε κυβερνών κόμμα, που θα αποτελεί αντικίνητρο για την δημοσιονομική παρέμβαση.

6. **Ενδιάμεσος έλεγχος προϋπολογισμού:** Αφότου εγκριθεί ένας προϋπολογισμός δεν υπάρχει μία συστηματική διαδικασία παρακολούθησης και επαναπροσδιορισμού δαπανών και προσόδων στην διάρκεια του έτους. Η άτυπη απώθηση δαπανών προς το μέλλον ή η μείωση των αποθεματικών που ακολουθούνται όταν διαπιστώνεται απόκλιση από τους αναμενόμενους ρυθμούς εξέλιξης δημιουργούν στρεβλώσεις και ωθούν τους πάντες να επιζητούν μία βιαστική εκταμίευση των προϋπολογισμένων δαπανών για να αποφύγουν την ενδεχόμενη αναβολή της. Θα ήταν προτιμότερη η καθιέρωση εξαμηνιαίων προϋπολογισμών για ορισμένες σημαντικές κατηγορίες δαπανών και προσόδων, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται καλύτερα ο ετήσιος δημοσιονομικός στόχος.