



ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
FOUNDATION OF ECONOMIC & INDUSTRIAL RESEARCH

Γεώργιος Προβόπουλος
Γενικός Διευθυντής
George Provoroulos
Director General

ΑΡΧΗ

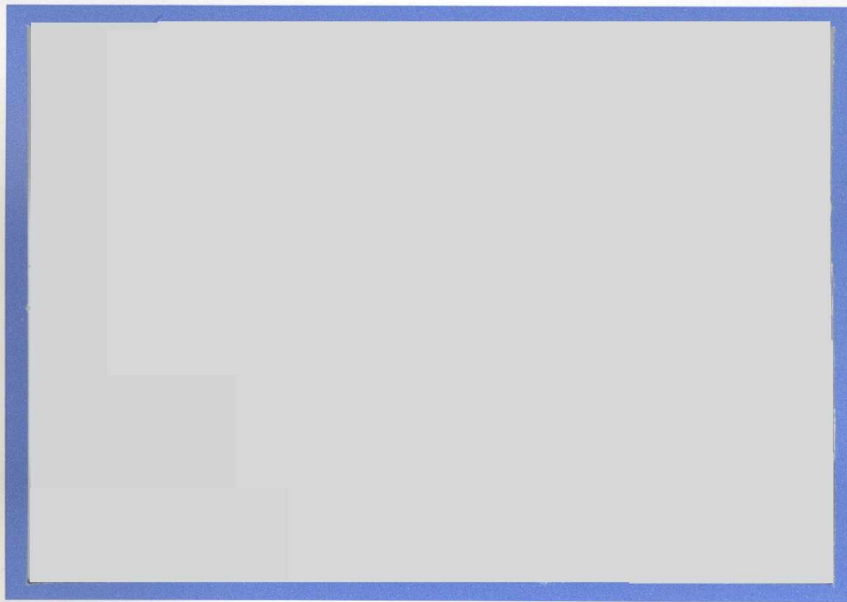
Γ. Α 2

Για ενημέρωση κ. Νηλεφών. tel:

Τσάμη Καρατάσου 11 • 11742 Αθήνα • Τηλ: • Fax: • Ταχ. Θυρίδα: 30386 • 10033 Αθήνα
11, Tsami Karatasou str. • GR-11742 Athens-GREECE • Tel: • Fax: • P.O.Box: 30386-10033 Athens

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ



Στη σειρά "Οικονομικά Θέματα" φιλοξενούνται εργασίες στελεχών και εξωτερικών συνεργατών του IOBE και άλλων επιστημόνων, οι οποίες πραγματεύονται σημαντικά και επίκαιρα θέματα και προβλήματα της ελληνικής οικονομίας. Οι εργασίες αυτές δεν φιλοδοξούν να εξαντλήσουν το αντικείμενο τους, αλλά να αναπτύξουν τον προβληματισμό, να περιγράψουν τάσεις, να καταγράψουν συνιστώσες, να επισημάνουν προτεραιότητες και, κυρίως, να θέσουν ερωτήματα και να δημιουργήσουν ερεθίσματα για περαιτέρω ανάλυση, ευρύτερη συζήτηση και συστηματικό διάλογο, που με την ολοκλήρωσή του να φωτίσει όλες τις πτυχές του συγκεκριμένου θέματος. Η ευρύτερη συζήτηση επιδιώκεται με την οργάνωση δημόσιων εκδηλώσεων, που έπονται κάθε δημοσίευσης, στις οποίες συμμετέχουν εκπρόσωποι των φορέων άσκησης οικονομικής πολιτικής, του επιχειρηματικού κόσμου, της ακαδημαϊκής κοινότητας, ερευνητικών οργανισμών, και των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

Γνώμες και απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν έντυπο εκφράζουν αποκλειστικά τον συγγραφέα και δεν συμπίπτουν κατ' ανάγκη με εκείνες του IOBE. Παρατηρήσεις, σχόλια και αιτήματα αναδημοσίευσης μπορούν να υποβάλλονται στο :

ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Τσάμη Καρατάσου 11
117 42 Αθήνα

Τηλ.:
Fax :



Αριθμός 1

Ιούνιος 1994

Η Αξιοπιστία ως Ορος Επιτυχίας ενός Προγράμματος Σύγκλισης

Διδάγματα από την ελληνική και ξένη εμπειρία

Ιωάννης Παπαδάκης (*)

(*) Ο συγγραφέας είναι Αναπληρωτής Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και έχει διατελέσει Αναπληρωτής Γενικός Διευθυντής του ΙΟΒΕ, Πρόεδρος του ΣΟΕ, Μέλος της Νομισματικής Επιτροπής ΕΟΚ, και Αναπληρωτής Εκτελεστικός Διευθυντής του ΔΝΤ. Οφείλονται ευχαριστίες, για τις πολύτιμες παρατηρήσεις τους, στους ανώνυμους κριτές και στους κ.κ. Γ. Αλογοσκούφη, Ι. Στουρνάρα και Μ. Μασουράκη. Ο συγγραφέας διατηρεί στο ακέραιο την ευθύνη για τις ατέλειες, αδυναμίες και παραλήψεις που παραμένουν.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κεφ. 1 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ

(α) Εισαγωγή.....	3
(β) Δημόσιο χρέος και αξιοπιστία προγράμματος.....	4
(γ) Αξιοπιστία προγράμματος και ρυθμός επενδύσεων.....	7

Κεφ.2 ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΕΝΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ

(α) Εκπομπή μηνυμάτων βιωσιμότητας	13
(β) Χρυσή τομή μεταξύ "αυστηρότητας" και "ρεαλισμού"	15
(γ) Συνέχιση διαρθρωτικών αλλαγών.....	17
(δ) Ανεξαρτησία νομισματικής πολιτικής	17

Κεφ. 3 ΔΥΝΗΤΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ

(α) Εσωτερική ασυνέπεια του προγράμματος.....	20
(β) Διαχρονική ασυνέπεια εφαρμογής.....	22
(γ) Ανυποστήρικτη άγκυρα ισοτιμίας.....	25
(δ) Ελλειψη εφεδρικών μέτρων πρόνοιας	26
(ε) Ανεπαρκής κοινωνική και πολιτική συναίνεση	29
(στ) Ανεπαρκής μικροοικονομική αξιοπιστία	32
(ζ) Τεχνητοί έλεγχοι τιμών	36
(η) Ατελής πληροφόρηση της κοινής γνώμης.....	37

Κεφ. 4 Ο ΠΡΩΤΑΡΧΙΚΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ

(α) Η εμπειρία του Προγράμματος 1991-93	44
(β) Ο Προϋπολογισμός 1992	46
(γ) Το Πρόγραμμα Σύγκλισης 1993-98	48
(δ) Δημοσιονομικά αποτελέσματα 1993	53
(ε) Ο Προϋπολογισμός 1994	56
(στ) Ανάγκη "διορθωτικού" Προϋπολογισμού 1994.....	57

Κεφ. 5 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΥΦΕΣΗΣ

(α) Επίδραση μέσω των επιτοκίων..... 60

(β) Επίδραση μέσω της εξωτερικής ισοτιμίας 63

Κεφ. 6 ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ..... 65

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 68

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ

(α) Εισαγωγή

Νομισματική σταθερότητα με οικονομική ανάπτυξη. Νέες θέσεις απασχόλησης με μικρότερο βάρος για τις επόμενες γενιές από το δημόσιο χρέος. Αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των παραγωγικών πόρων και συντελεστών και ανταγωνιστικότερη παραγωγή. Μόνιμη αποκατάσταση της γενικής εμπιστοσύνης στις μεσοπρόθεσμες δυνατότητες και προοπτικές της οικονομίας. Σύγκλιση επιπέδων οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας προς τους μέσους όρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σχεδόν όλοι συμφωνούν για τις προτεραιότητες αυτές της εθνικής οικονομικής πολιτικής. Ελάχιστοι δεν διαισθάνονται, έστω, ότι στο σημείο που βρίσκεται σήμερα η ελληνική οικονομία, τα αδιέξοδα δεν μπορούν να ξεπεραστούν χωρίς προσπάθεια γενικής ανασυγκρότησης, προσπάθεια σκληρή, επίμονη και επώδυνη, βασισμένη σε ένα αξιόπιστο, μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, ένα νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης, που να εφαρμόζεται με συνέπεια και συνέχεια και να αντανακλά ολοκληρωμένη στρατηγική, κέντρο της οποίας θα αποτελεί μια δραστική και μόνιμη θεραπεία του δημοσιονομικού προβλήματος.

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο κατ' εξοχήν το θέμα της αξιοπιστίας. Δεν θίγει επιμέρους ρυθμίσεις και μέτρα πολιτικής, παρά μόνο στο βαθμό που συνδέονται και πιθανότατα θα επηρεάσουν την αξιοπιστία του νέου Προγράμματος Σύγκλισης. Με το ίδιο πρίσμα, αυτό της αξιοπιστίας, εξετάζονται και οι εμπειρίες από την εφαρμογή των σχετικά πιο πρόσφατων "μεσοπρόθεσμων" οικονομικών προγραμμάτων, με σκοπό όχι την πλήρη και λεπτομερή αξιολόγησή τους, αλλά τον εντοπισμό παραγόντων, που θα μπορούσαν να ωφελήσουν ή να βλάψουν την αξιοπιστία και του νέου Προγράμματος Σύγκλισης. Διότι από την αξιοπιστία του νέου Προγράμματος θα εξαρτηθεί η αποκατάσταση ρυθμού επενδύσεων, που να διασφαλίζει ταχεία "ονομαστική" και "πραγματική" σύγκλιση. Το μεγάλο, όμως, πρόβλημα είναι ότι το σημερινό επίπεδο δημόσιου χρέους δεν αφήνει περιθώρια επιλογών και εναλλακτικών κινήσεων σε μια οικονομική πολιτική, που θα φιλοδοξούσε να πείσει τους ιδιωτικούς φορείς και τις αγορές για την ύπαρξη ευνοϊκών μεσοπρόθεσμων προοπτικών οικονομικής ανάπτυξης με νομισματική σταθερότητα και για την πρόθεση και δυνατότητα του φορέα οικονομικής πολιτικής να τις διασφαλίσει.

Οι γενικές προϋποθέσεις αξιοπιστίας ενός προγράμματος σύγκλισης, αλλά και κάθε μεσοπρόθεσμου προγράμματος που στοχεύει σε ριζική οικονομική προσαρμογή, αναπτύσσονται στο Κεφάλαιο 2. Οι προϋποθέσεις αυτές, όμως, δύσκολα διασφαλίζονται με την απλή καταγραφή δεοντολογικών προτάσεων και απαρίθμηση ενδεικτικών ποσοτικών στόχων. Πρέπει κυρίως να αποφευχθεί σειρά ολόκληρη αδυναμιών και δυσμενών παραγόντων, που τροφοδοτούν προσδοκίες και συμπεριφορές αντίθετες απο τις επιδιώξεις του προγράμματος, κατατείνοντας έτσι σε περαιτέρω αποκλίσεις, αντί για σύγκλιση προς τους τελικούς στόχους. Οι παράγοντες αυτοί, που αναπτύσσονται στο Κεφάλαιο 3, ασκούν ανασταλτική επίδραση στην επενδυτική συμπεριφορά και, μέσω αυτής, στην αναπτυξιακή διαδικασία. Αν, στο νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης, αφεθούν και πάλι να επιδράσουν, δύσκολα το τελικό αποτέλεσμα θα μπορούσε να διαφέρει εκείνου, στο οποίο κατέληξαν προηγούμενες προσπάθειες εξόδου από την κρίση. Στο Κεφάλαιο 4 εξετάζεται το θέμα της αξιοπιστίας του δημοσιονομικού, ειδικότερα, σκέλους ενός μεσοπρόθεσμου προγράμματος σύγκλισης, με παραδείγματα που αντλούνται από την πρόσφατη ελληνική εμπειρία. Τέλος, στο Κεφάλαιο 5, εξετάζεται το θέμα, που στη σημερινή οικονομική συγκυρία είναι επίκαιρο, κατά πόσο ένας ρυθμός δημοσιονομικής εξυγίανσης επαρκής να διασφαλίσει την αξιοπιστία ενός μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Σύγκλισης, είναι επιδιωκτέος ακόμη και σε περίοδο, που η βραχυχρόνια παραγωγική δραστηριότητα διανύει ύφεση.

(β) Δημόσιο χρέος και αξιοπιστία προγράμματος.

Οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές, εσωτερικού και εξωτερικού, όταν αξιολογούν τις προοπτικές ανάπτυξης και νομισματικής σταθερότητας μιας χώρας, δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στο θέμα της μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητας της δημοσιονομικής πολιτικής. Όπως συνέβη κατά καιρούς και σε άλλες χώρες, έτσι και στην Ελλάδα, ο ρυθμός διόγκωσης του δημόσιου χρέους έχει τροφοδοτήσει ανησυχίες για την ύπαρξη "παγίδας χρέους" ή "αποτελέσματος χιονοστιβάδας", δηλαδή κατάστασης, όπου οι συνεχώς μεγαλύτερες δαπάνες εξυπηρέτησης χρέους απαιτούν όλο και υψηλότερα επίπεδα φορολογικών εσόδων και όλο και μεγαλύτερες περικοπές πρωτογενών δαπανών, προκειμένου να σταθεροποιηθεί η αναλογία χρέους/ΑΕΠ (πρβλ. Blanchard, et al., 1990).

Οι αγορές και οι ιδιωτικοί επενδυτικοί φορείς δεν θα ανησυχούσαν για το μέγεθος της αναλογίας χρέους/ΑΕΠ, αν ήσαν πεπεισμένοι ότι υπάρχουν ευοίωνες προοπτικές να δημιουργήσει το Κράτος, στο εγγύς μέλλον, πρωτογενή

πλεονάσματα επαρκή, ώστε η αναλογία αυτή να υποχωρεί διαχρονικά (βλέπε Buti, 1990). Για να παγιωθεί τέτοια πεποίθηση, με τα σημερινά δεδομένα, θα απαιτηθούν μεγάλες προσπάθειες της δημοσιονομικής πολιτικής, για τρεις τουλάχιστο λόγους:

Πρώτον, η συνεχής διόγκωση του δημόσιου χρέους, στην τελευταία δεκαπενταετία, η οποία μάλιστα δεν υπήρξε αποτέλεσμα έκτακτων περιστάσεων (π.χ. φυσικών καταστροφών ή πολέμου) και σημειώθηκε παρά τις αυξανόμενες εισροές πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, επόμενο ήταν να μειώνει οριακά την αξιοπιστία κάθε νέας δέσμευσης, ότι θα επιδιωχθούν επαρκή πρωτογενή πλεονάσματα στο μέλλον και θα παύσει το κράτος να χρηματοδοτεί τη συνεχώς διογκούμενη ψαλίδα εξόδων-εσόδων με συνεχώς αυξανόμενο δανεισμό.

Ο δεύτερος λόγος, για τον οποίο το ύψος του ήδη σωρευμένου χρέους ασφαλώς επηρεάζει εκ προοιμίου την αξιοπιστία ενός νέου Προγράμματος, συνδέεται με το αναπόφευκτο ερώτημα, κατά πόσον η απαιτούμενη δημοσιονομική προσαρμογή είναι πλέον εφικτή. Το ύψος στο οποίο αφέθηκε να σωρευθεί το δημόσιο χρέος, απαιτεί σήμερα πρωτογενή πλεονάσματα πολύ μεγαλύτερα από ότι στην περίπτωση προηγούμενων προγραμμάτων, προκειμένου να ικανοποιηθεί ο αντικειμενικός περιορισμός "διαχρονικού ισοζυγίου" του Κράτους. Οι κοινωνικές και πολιτικές παράμετροι, που προβάλλονται συνήθως ως άλλοθι, ασφαλώς θέτουν όρια στη δυνατότητα επιλογής του ρυθμού δαπανών και φόρων. Ορια τίθενται, όμως, και στη δυνατότητα του κράτους να ανακατανέμει το εθνικό εισόδημα από τους κατόχους των συντελεστών "εργασία" και "κεφάλαιο" προς του κατόχους πιστωτικών τίτλων του δημοσίου, οι οποίοι εισπράττουν τους τόκους. Και όρια υπάρχουν, και μάλιστα ακόμη πιο δεσμευτικά, στο επίπεδο εκείνο δημόσιου χρέους, που είναι συμβατό με μιαν αξιόπιστη δέσμευση του φορέα οικονομικής πολιτικής να μειώσει τα ελλείμματα τόσο, όσο χρειάζεται για να επιτευχθούν οι στόχοι της ονομαστικής και της πραγματικής σύγκλισης.

Ο τρίτος λόγος, για τον οποίο η αξιοπιστία του νέου προγράμματος σύγκλισης θα αποτελέσει συνάρτηση του πρωτογενούς πλεονάσματος και της συνακόλουθης πρόβλεψης για την παραπέρα πορεία του συνολικού χρέους, συνδέεται με την αυξημένη πλέον ευαισθησία των δημοσιονομικών μεγεθών στις εκάστοτε εξελίξεις της κεφαλαιαγοράς. Το μεγάλο ύψος, στο οποίο αφέθηκε να φθάσει το συνολικό χρέος, περιπλέκει την άσκηση νομισματικής πολιτικής και καθιστά τα δημοσιονομικά μεγέθη εξαιρετικώς ευάλωτα στις τυχόν ανοδικές τάσεις των πραγματικών επιτοκίων. Το δεδομένο ύψος του δημόσιου χρέους δεν θα ήταν ίσως

ασυμβίβαστο με μια βιώσιμη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική δυναμική, αν τα πραγματικά επιτόκια ήσαν, λόγου χάρη, 2-4%. Είναι όμως αμφίβολο αν το ίδιο μπορεί να ισχύσει με πραγματικά επιτόκια 6-8% ή ακόμη μεγαλύτερα.

Μέσω του βαθμού αξιοπιστίας των δημοσιονομικών στόχων, το νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης θα επηρεάσει και την αξιοπιστία του στόχου υποχώρησης των επιτοκίων. Ακόμη και όταν δεν επιδιώκεται σκόπιμα η απομείωση της πραγματικής (σε σταθερές τιμές) αξίας του δημόσιου χρέους με ταχύτερο πληθωρισμό, το ήδη υψηλό σωρευμένο χρέος αποτελεί εν δυνάμει αίτιο μελλοντικής αναζωπύρησης του πληθωρισμού. Διότι, μεταξύ άλλων, δημιουργεί αμφιβολίες για τη δυνατότητα των νομισματικών αρχών να ανθίστανται εσαεί στις πιέσεις να χαλαρώσουν την πολιτική τους, ώστε με τη μείωση των επιτοκίων να ελαφρώσει για τον Προϋπολογισμό το βάρος της εξυπηρέτησης δημόσιου χρέους.

Με άλλα λόγια, το υψηλό επίπεδο του υφιστάμενου δημόσιου χρέους, αν δεν αντιμετωπισθεί στο νέο πρόγραμμα με πρόβλεψη επαρκών και ανερχόμενων πρωτογενών πλεονασμάτων, θα επηρεάσει αρνητικά την αξιοπιστία του αντιπληθωριστικού στόχου και θα εμποδίσει την επιθυμητή υποχώρηση των επιτοκίων (βλέπε Blanchard, et al., 1990), βλάπτοντας έτσι, τελικά, την αξιοπιστία και του αναπτυξιακού στόχου. Είναι χαρακτηριστικό ότι, μεταξύ των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα επιτόκια παραμένουν συγκριτικώς υψηλά όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά επίσης στην Ιταλία, το Βέλγιο και την Ιρλανδία, επειδή η αναλογία χρέους/ΑΕΠ είναι υψηλή και στις χώρες αυτές (βλέπε Commission of the EC, 1993).

Με την απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων και την απουσία συναλλαγματικών ελέγχων, οι δυνατότητες δανεισμού από το εξωτερικό θα ενισχυθούν. Για τον ίδιο λόγο, ωστόσο, η εγχώρια οικονομία θα γίνει σχετικώς πιο ευάλωτη στις μεταβαλλόμενες προσδοκίες των αγορών, εσωτερικού και εξωτερικού, σε ότι αφορά τη βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα της εγχώριας δημοσιονομικής πολιτικής. Τυχόν αμφιβολίες των ιδιωτικών φορέων και των αγορών για την αξιοπιστία των δημοσιονομικών στόχων και την πορεία του πληθωρισμού θα μεταφράζονται αμέσως όχι μόνο σε υψηλότερα εγχώρια επιτόκια, αλλά και σε εκροή κεφαλαίων και πιέσεις επί της εξωτερικής ισοτιμίας. (Αυτό που συνέβη τις πρώτες εβδομάδες μετά την απελευθέρωση του Μαΐου 1994 είναι ενδεικτικό).

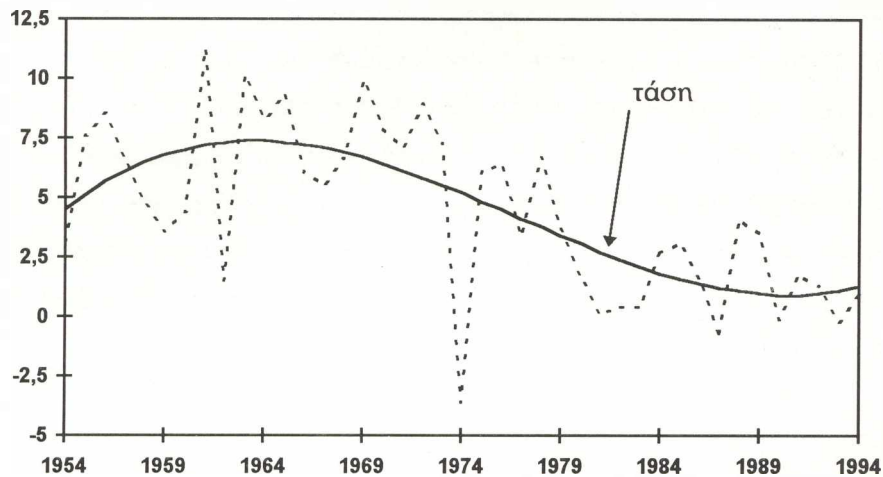
Ο συνδυασμός υψηλών επιτοκίων και ταχύτερης διολίσθησης ή και εφάπαξ υποτίμησης θα κινδύνευε να προκαλέσει ένα είδος διϋσμού της οικονομίας, μεταξύ των τομέων παραγωγής, αφενός, προϊόντων και υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο διεθνούς εμπορίου και, αφετέρου, εκείνων που δεν διακινούνται διεθνώς. Ακόμη και αν με την ταχύτερη διολίσθηση ή την εφάπαξ υποτίμηση μπορούσαν πράγματι να τονωθούν προσωρινά οι εξαγωγές, η επιμονή των υψηλών επιτοκίων, την οποία θα τροφοδοτούσε η τυχόν χαμηλή αξιοπιστία δημοσιονομικών στόχων, δύσκολα θα επέτρεπε τη δημιουργία συνθηκών ισόρροπης, μη πληθωριστικής και μεσοπρόθεσμα βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως ενόψει του βαθμού εξάρτησης της ελληνικής οικονομίας από εισαγόμενες πηγές ενέργειας και πρώτες ύλες, αλλά και της σχετικής αδυναμίας του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών και των ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων, στην παρούσα φάση του παραγωγικού κύκλου, να ωθήσουν αποτελεσματικά τη συνολική ζήτηση, τις επενδύσεις και την παραγωγή.

(γ) Αξιοπιστία προγράμματος και ρυθμός επενδύσεων

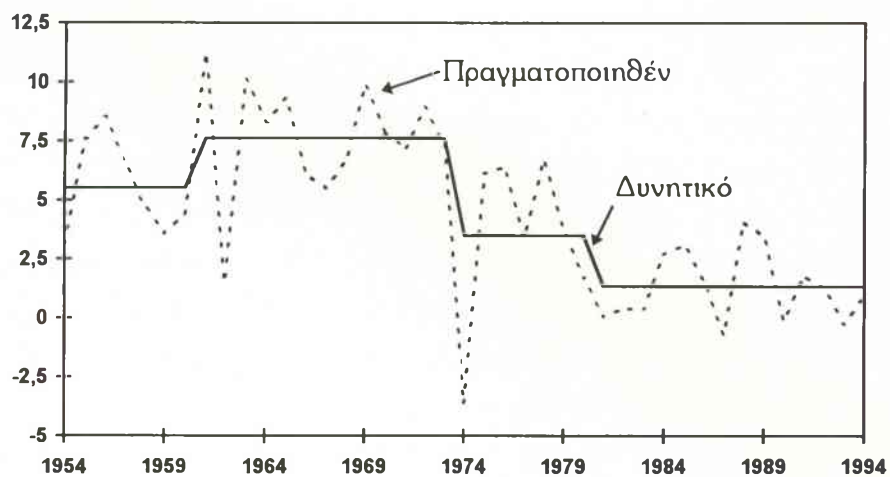
Ενα νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης θα καταδικαζόταν εκ προοιμίου σε περιορισμένη αποτελεσματικότητα, αν όχι πλήρη αποτυχία, αν παράλληλα με τη νομισματική σταθερότητα δεν έθετε επίσης ρητά ως στόχο την επιτάχυνση της οικονομικής δραστηριότητας και τη μόνιμη και αυτοτροφοδοτούμενη άνοδο του δυνητικού προϊόντος της οικονομίας (βλέπε Guitian, 1987). Βασικός μοχλός ενίσχυσης των αναπτυξιακών προοπτικών δεν μπορεί να είναι άλλος από τις παραγωγικές επενδύσεις, που στην τελευταία δεκαπενταετία, με προσωρινά διαλλείμματα, ακολούθησαν πτωτική τάση, παρασύροντας προς τα κάτω το δυνητικό ρυθμό ανάπτυξης και τη σχετική ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων. Η επιτάχυνση του ρυθμού ανάπτυξης στη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος θα εξαρτηθεί κυρίως από το ρυθμό αύξησης της εθνικής αποταμίευσης (ιδιωτικής και δημόσιας) και το βαθμό αναπροσανατολισμού της εθνικής δαπάνης από την κατανάλωση προς τις πάγιες επενδύσεις.

Δεν είναι, όμως, ποτέ εκ των προτέρων βέβαιο, ότι ο ρυθμός επενδύσεων, στον οποίο στοχεύει ένα πρόγραμμα σύγκλισης, ακόμη και το πιο φιλόδοξο και απολύτως συνεπές, θα μπορέσει πράγματι να επιτευχθεί. Ο πρωταρχικός παράγοντας, που κρίνει το ρυθμό της καθαρής νέας προσθήκης στο παραγωγικό απόθεμα παγίου κεφαλαίου μιας οικονομίας, δεν είναι ούτε τα επενδυτικά κίνητρα, ούτε τα προγράμματα υποδομής ή ενίσχυσης "στρατηγικών" κλάδων και δραστηριοτήτων. Τα εργαλεία αυτά ασφαλώς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο.

Διάγραμμα 1
Μακροχρόνια Τάση Ετήσιας Ανόδου (%)
του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος



Διάγραμμα 2
Ρυθμός Ετήσιας Ανόδου (%) του Δυνητικού
και του Πραγματοποιηθέντος Εγχώριου Προϊόντος



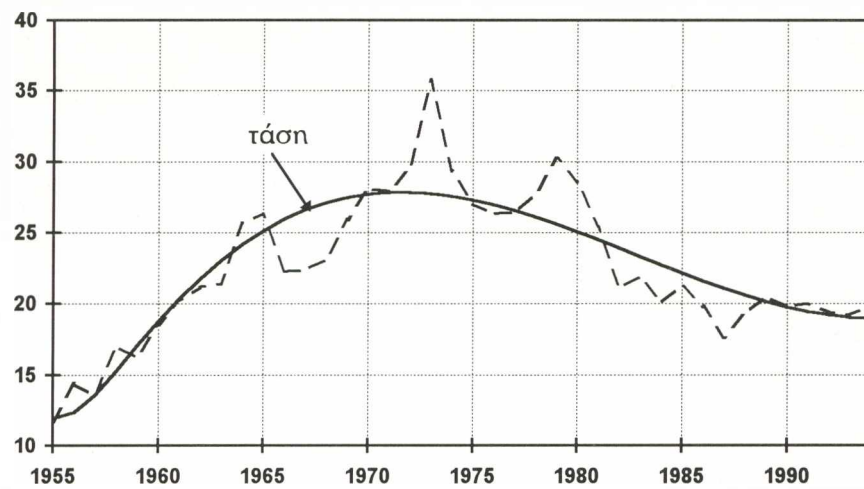
Σημείωση: Το "Δυνητικό" ΑΕΠ εκτιμήθηκε με την παραδοχή ότι ο μέσος ρυθμός ετήσιας ανόδου συνέπιπτε, κατά μέσο όρο, με εκείνον του "Πραγματοποιηθέντος" ΑΕΠ, κατά τις υποπεριόδους 1954-60 (5,5%), 1961-73 (7,7%), 1974-80 (3,5%) και 1981-94 (1,35%).

Αλλά το συνολικό τελικό αποτέλεσμά τους θα εξαρτηθεί από το βαθμό εμπιστοσύνης των ιδιωτικών επενδυτικών φορέων, εσωτερικού και εξωτερικού, στις δυνατότητες και μεσοπρόθεσμες προοπτικές της οικονομίας και, συνεπώς, στον πιθανολογούμενο βαθμό επιτυχίας της συνολικής οικονομικής στρατηγικής, την οποία θα αντανakλά το πρόγραμμα σύγκλισης. Αν οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές δεν πεισθούν πλήρως για τη βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα του προγράμματος, οι επενδύσεις δύσκολα θα ανακάμψουν. Αν πάλι οι επενδύσεις δεν ανακάμψουν, θα τεθούν σε αμφιβολία όλοι οι στόχοι του προγράμματος, τόσο οι ονομαστικοί (μακροοικονομική ισορροπία, νομισματική σταθερότητα) όσο και οι πραγματικοί (οικονομική ανάπτυξη, απασχόληση, κοινωνική ευημερία). Ο κύκλος, με άλλα λόγια, θα είναι είτε ευεργετικός είτε φαύλος, χωρίς περιθώρια ενδιάμεσων καταστάσεων.

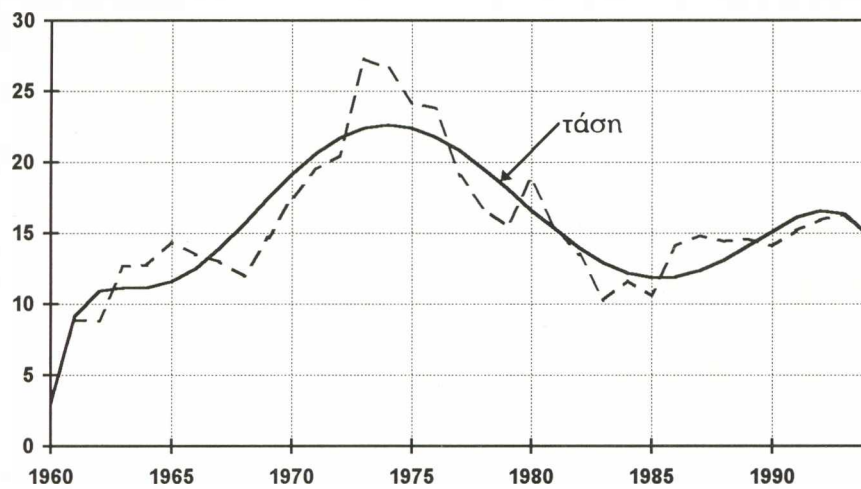
Η σημασία της αξιοπιστίας ενός προγράμματος σύγκλισης είναι τόσο μεγαλύτερη, όσο σπουδαιότερος είναι ο ρόλος που το πρόγραμμα αποδίδει στις επενδύσεις ως μοχλό ανάπτυξης (βλέπε Corbo, et. al., 1987). Παραδείγματος χάρη, το Πρόγραμμα Σύγκλισης 1993-98 χάραξε τους ποσοτικούς στόχους οικονομικής ανόδου με βάση ορισμένες υπεραισιόδοξες υποθέσεις και γενναίες παραδοχές για το ρυθμό ανάκαμψης των επενδύσεων. Προέβλεπε δηλαδή ρυθμό πραγματικών (σε σταθερές τιμές) επενδύσεων 9% το 1994, 11% το 1995 και 10,5% κατά μέσο όρο για το υπόλοιπο της περιόδου. Αφ'εαυτών τέτοιοι ρυθμοί δεν ήσαν, από τεχνική άποψη, ανέφικτοι. Η πρόβλεψή τους, όμως, στηριζόταν στις παραδοχές (α) ότι οι δημόσιες επενδύσεις θα προχωρούσαν με ρυθμό ταχύτατο, που δεν είχε προηγούμενο στην πρόσφατη ελληνική οικονομική ιστορία, (β) ότι η τόνωση της εγχώριας συνολικής ζήτησης, την οποία θα προκαλούσαν οι ταχύτερα αυξανόμενες επενδύσεις, θα αντισταθμιζόταν από επαρκή υποχώρηση της κατανάλωσης, ώστε να αποφευχθούν τυχόν δυσμενείς επιπτώσεις στο ισοζύγιο πληρωμών ή τον πληθωρισμό, και (γ) ότι ο πληθωρισμός θα υποχωρούσε χωρίς δυσμενείς επιπτώσεις για την απασχόληση.

Για να επαληθευθούν οι παραδοχές αυτές και να επιτύχει η όλη στρατηγική τους στόχους της, χρειαζόταν να εκπληρωθούν τρεις βασικές προϋποθέσεις (βλέπε Agenor & Taylor, 1991): Πρώτον, ραγδαία συρρίκνωση των ελλειμμάτων και δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα, στην έκταση και με το χρονοδιάγραμμα που προέβλεπε το πρόγραμμα, άρα με συγκεκριμένα, έγκαιρα και αυστηρά μετρα. Δεύτερον, θαρραλέες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, που θα προχωρούσαν με τον επιβαλλόμενο από τις περιστάσεις ρυθμό, ώστε να βελτιώνεται συνεχώς η αποτελεσματικότητα της κατανομής παραγωγικών πόρων και συντελεστών στις

Διάγραμμα 3
Μακροχρόνια Τάση της Αναλογίας
Επενδύσεων/ΑΕΠ (%)



Διάγραμμα 4
Μακροχρόνια Τάση της Αναλογίας
Μικτών Κερδών/ΑΕΠ (%)



επιμέρους χρήσεις και απασχολήσεις τους. Και, τρίτον, συγκρότηση του προγράμματος και ρυθμός υλοποίησης, ιδίως στα πρώτα στάδια εφαρμογής, που να πείθουν τις αγορές και τους ιδιώτες επενδυτές για την ύπαρξη "λογικών πιθανοτήτων" συνολικής επιτυχίας του. Φαίνεται, όμως, ότι το πρόγραμμα, παρά τους φιλόδοξους στόχους του, δεν έπεισε για την αξιοπιστία στόχων, τη βιωσιμότητα του, και την αποφασιστικότητα του φορέα οικονομικής πολιτικής να επιδιώξει, επίμονα και αποτελεσματικά, την εκπλήρωση των τριών αυτών προϋποθέσεων. Ετσι, παρά τις ορισμένες επιμέρους επιτυχίες του προγράμματος (π.χ. σταδιακή υποχώρηση πληθωρισμού, ορισμένες αναμφισβήτητες διαρθρωτικές βελτιώσεις κ.λπ.), οι επενδύσεις δεν ανέκαμψαν όσο αναμενόταν.

Ο ρυθμός ανάπτυξης που απαιτείται, όχι μόνο για να επιτευχθεί πορεία "πραγματικής σύγκλισης" προς τα επίπεδα των λοιπών χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και για να αντιμετωπισθεί με τρόπο μόνιμο το ίδιο το δημοσιονομικό πρόβλημα, που βρίσκεται στο επίκεντρο της μεγάλης πρόκλησης, προϋποθέτει ρυθμό επενδύσεων, που μόνο με δραστική κινητοποίηση του ιδιωτικού τομέα μπορεί να ελπίζεται. Θεωρείται, συνεπώς, δεδομένο ότι το νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης θα επιδιώκει, για όλη την περίοδο εφαρμογής του, ρυθμούς ανόδου της παραγωγικότητας εργασίας που να μην υστερούν έναντι των πραγματικών αμοιβών, ώστε η αποδοτικότητα των επενδύσεων και η εργατική απασχόληση να αυξάνονται. Θεωρείται επίσης δεδομένο, ότι το πρόγραμμα θα εξαντλεί κάθε δυνατότητα βελτίωσης της σχετικής ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων έναντι εκείνων των ανταγωνιστριών χωρών και θα δημιουργεί προοπτικές συνεχώς αυξανόμενης εξαγωγικής διεύθυνσης. Διότι ο στόχος είναι να συγκλίνει η οικονομία προς υψηλότερα επίπεδα κατά κεφαλή εισοδήματος και επενδύσεων, πράγμα που αναπόφευκτα θέτει όρια στις δυνατότητες συγκράτησης των εισαγωγών, βραχυχρονίως τουλάχιστον, καθώς η εγχώρια οικονομική δραστηριότητα θα ανακάμπτει.

Κρίσιμος θα είναι, συνεπώς, ο ρόλος των επενδύσεων σε δραστηριότητες εξαγωγικού προσανατολισμού και συναλλαγατοφόρες, ώστε το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών να μη δημιουργεί προβλήματα ή απαισιόδοξες προσδοκίες για την περαιτέρω πορεία της εξωτερικής ισοτιμίας, όπως εκείνες που, στην τελευταία δεκαπενταετία, υπονόμισαν, κατά καιρούς, ή καθυστέρησαν τη διαδικασία προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας στα πρότυπα λειτουργίας της σύγχρονης διεθνούς αγοράς κεφαλαίων. Πρέπει, με άλλα λόγια, το νέο πρόγραμμα να αναγνωρίζει και να αποτυπώνει ρεαλιστικά τις σχέσεις αλληλουχίας μεταξύ επενδύσεων, παραγωγικότητας και συναλλαγματικής

πολιτικής. Από τις νέες επενδύσεις και την επακόλουθη ενίσχυση της παραγωγικότητας θα εξαρτηθεί η δυνατότητα των εξαγωγών και της εγχώριας παραγωγής να αντισταθμίζουν τις τυχόν δυσμενείς παρενέργειες μιας συναλλαγματικής πολιτικής, της οποίας βασικός προσανατολισμός πρέπει να είναι η ενίσχυση της διαδικασίας αποπληθωρισμού και καταστολής των πληθωριστικών προσδοκιών, χωρίς όμως να διακυβεύεται ο αναπτυξιακός στόχος.

Αν η διάρθρωση του προγράμματος και ο ρυθμός υλοποίησης, κυρίως στην εναρκτήρια φάση εφαρμογής του, δεν μπορέσουν να πείσουν τους ιδιωτικούς φορείς και τις αγορές ότι υπάρχουν αξιόλογες πιθανότητες ταχείας ανάκαμψης της παραγωγικότητας και των επενδύσεων στο εγγύς μέλλον, η ανάγκη ταχύτερης διολίσθησης ή εφάπαξ προσαρμογής της εξωτερικής ισοτιμίας δυσκολότερα θα μπορέσει να αποφευχθεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΕΝΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ

Για να ενισχυθεί η αξιοπιστία και οι πιθανότητες βιωσιμότητας και επιτυχίας του νέου Προγράμματος Σύγκλισης, δεν χρειάζεται να εφευρεθεί εκ νέου ο τροχός. Υπάρχει η εμπειρία των προγραμμάτων σύγκλισης άλλων χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπάρχουν ακόμη τα προγράμματα σταθεροποίησης και ανάπτυξης άλλων χωρών του κόσμου, με τις επιτυχίες και αποτυχίες τους. Υπάρχει, προ παντός, η πρόσφατη ελληνική εμπειρία και τα αποτελέσματα διαδοχικών οικονομικών προγραμμάτων της τελευταίας δεκαετίας. Υπάρχει, επιπλέον, στην παρούσα φάση της οικονομικής συγκυρίας, η έκδηλη παρουσία παραγόντων, που θα μπορούσαν να περικλείουν το σπέρμα αντιστροφής της αργής μεν, αλλ' ευδιάκριτης υποχώρησης του πληθωρισμού από το Μάρτιο 1993 και μετά¹.

(α) Εκπομπή μηνυμάτων βιωσιμότητας

Στις σημερινές εξαιρετικά δύσκολες οικονομικές συνθήκες και κρίσιμες εθνικές περιστάσεις, δεν υπάρχει δυνατότητα άλλη από του να αξιοποιηθεί πλήρως η τελευταία ίσως ευκαιρία, που προσφέρεται με την προετοιμασία και υποβολή του νέου Προγράμματος Σύγκλισης, για να επιδειχθεί ανανεωμένη και ενισχυμένη η δέσμευση του φορέα οικονομικής πολιτικής:

- α. Να επιδιώξει συνέχιση και επιτάχυνση του αποπληθωρισμού, με δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, που σε σχετικώς σύντομο χρονικό διάστημα, να καλύψουν καθυστερήσεις και να αντισταθμίσουν αποκλίσεις, οι οποίες σημειώθηκαν στο πρόσφατο παρελθόν, ώστε να προχωρήσει η πορεία της ονομαστικής σύγκλισης.
- β. Να επισπεύσει τις διαρθρωτικές αλλαγές, που είναι απαραίτητες για να στηριχθούν ρεαλιστικές ελπίδες και αξιόπιστες προοπτικές μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, συνεχούς βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και παγίων συνθηκών δυναμικής και αυτοτροφοδοτούμενης ανάπτυξης, η οποία

¹ Βλέπε λ.χ. IOBE, The Greek Economy, No 5, March 1994, σελ. 16-17, 21-22 και 26-28.

να επιτρέπει ταχείς και βιώσιμους ρυθμούς πραγματικής σύγκλισης προς τα επίπεδα κοινωνικής ευημερίας των λοιπών χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και, προ παντός,

- γ. Να σηματοδοτήσει, με τρόπο αναμφισβήτητο, τη σθεναρή και θαρραλέα απόφαση οριστικού διαζυγίου από "κακές συνήθειες" και εσφαλμένες τακτικές του πρόσφατου παρελθόντος και μόνιμης απομάκρυνσης από σοβαρές αδυναμίες της παλαιότερης οικονομικής πολιτικής.

Η τριπλή αυτή δέσμευση, για να είναι αξιόπιστη, πρέπει να συνοδεύεται εξ αρχής, ήδη προτού ανακοινωθεί το νέο πρόγραμμα, αλλά και στα πρώτα στάδια εφαρμογής του, από ισχυρά σήματα και αναμφισβήτητα μηνύματα ότι, σε όλη τη διάρκεια εφαρμογής του και σε όλους τους χώρους πολιτικής, αποκλείεται η λήψη μέτρων και ρυθμίσεων που θα μπορούσαν, άμεσα ή έμμεσα, όχι μόνο να αναζωπυρώσουν, αλλ' έστω και προσωρινά να διακόψουν ή επιβραδύνουν την πορεία υποχώρησης του πληθωρισμού. Τούτο θα δυσκόλευε και θα έθετε σε αμφιβολία την επίτευξη και των άλλων στόχων και επιδιώξεων του προγράμματος, ιδιαίτερα των αναπτυξιακών. Κατά συνέπεια, για να περιφρουρηθεί η αξιοπιστία του προγράμματος, που αποτελεί βασική προϋπόθεση της συνολικής επιτυχίας του, ίσως χρειασθεί, στην αφετηρία του, να ληφθούν πολύ πιο δραστικά μέτρα από εκείνα που η Κυβέρνηση --η κάθε Κυβέρνηση-- θα επιθυμούσε.

Την απόλυτη ειλικρίνεια και θαρραλέα στάση του φορέα οικονομικής πολιτικής, στο σημείο αφετηρίας του νέου προγράμματος, υπαγορεύει και η αλυσίδα των ανεπιτυχών και, πάντως, ανολοκλήρωτων προσπαθειών, από διάφορες Κυβερνήσεις της τελευταίας δεκαπενταετίας, να καταστείλουν οριστικά τον πληθωρισμό και να θέσουν την οικονομία σε μόνιμη τροχιά ανάπτυξης. Οι αποτυχίες αυτές, πέραν του ότι κατέληξαν στο σήμερα ακόμη δυσκολότερο νέο σημείο αφετηρίας των απαιτούμενων μεσοπρόθεσμων προσπαθειών, έχουν τροφοδοτήσει το σκεπτικισμό των ιδιωτικών φορέων, των αγορών, και της κοινής γνώμης, στο εσωτερικό και στο εξωτερικό, όχι μόνο για τις ικανότητες του φορέα οικονομικής πολιτικής, ανεξαρτήτως κυβερνώντος κόμματος, αλλά και για τη γνησιότητα κάθε νέας δήλωσης προθέσεων ή και επίσημης δέσμευσης να κατασταλεί ο πληθωρισμός και να επιδιωχθούν χωρίς παρεκκλίσεις --και να επιτευχθούν χωρίς αποκλίσεις-- οι λοιποί στόχοι ενός οικονομικού προγράμματος, που προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, αυτοπειθαρχία του φορέα οικονομικής πολιτικής και ευρεία κοινωνική και πολιτική συναίνεση για μέτρα

ασφαλώς επώδυνα, αλλ' απολύτως αναγκαία, όχι απλώς για να διορθωθούν πολύχρονες ανισορροπίες και διαρθρωτικές ατέλειες, αλλά για να διαλυθεί και η παραμικρή υποψία, ότι θα μπορούσαν στο απώτερο μέλλον να δημιουργηθούν συνθήκες γενικότερης οικονομικής κρίσης, ακόμη και στάσης πληρωμών.

(β) Χρυσή τομή μεταξύ "αυστηρότητας" και "ρεαλισμού"

Βασικό μειονέκτημα όλων των προγραμμάτων της τελευταίας δεκαετίας ήταν ότι δεν υπήρξαν επαρκώς "εμπροσθοβαρή", δεν προέβλεψαν δηλαδή στο σημείο αφετηρίας τους δραστικές παρεμβάσεις, ικανές να δώσουν τον τόνο που χρειαζόταν. Ωστόσο, στην παρούσα φάση της οικονομικής συγκυρίας, δεν μπορεί να παραβλεφθεί ή υποβαθμισθεί το ενδεχόμενο, μια υπέρμετρα περιοριστική δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, με στόχο να μεταδοθεί ένα ισχυρό μήνυμα προτιμήσεων, επιδιώξεων και αποφασιστικότητας των οικονομικών αρχών, να επιδεινώσει τελικά, αντί να θεραπεύσει τα προβλήματα αξιοπιστίας της οικονομικής πολιτικής.

Τα πολύ αυστηρά μέτρα, στην παρούσα φάση του οικονομικού κύκλου, θα κινδύνευαν να δημιουργήσουν προσδοκίες ότι μια τόσο αυστηρή πολιτική δεν θα μπορούσε να είναι μεσοπρόθεσμα βιώσιμη και θα αναγκαζόταν στη συνέχεια να αντιστραφεί. Λόγου χάρη, μια δημοσιονομική υπερπροσαρμογή, με υπερβολικές περικοπές δημοσίων δαπανών ή νέους φόρους, οι οποίοι θα επεβάρυναν δυσανάλογα τους ήδη φορολογούμενους, θα μπορούσε να αυξήσει δραστικά την ανεργία και να συρρικνώσει υπέρμετρα τα διαθέσιμα εισοδήματα. Τούτο θα δυσκόλευε ιδιαίτερα τη διασφάλιση επαρκούς κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης για άλλες μεταρρυθμίσεις, διαρθρωτικού χαρακτήρα, που είναι εξίσου απαραίτητες για τη βιωσιμότητα και αξιοπιστία στόχων του όλου προγράμματος.

Επίσης, στο βαθμό που οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές συνδέουν το θέμα της αξιοπιστίας περισσότερο με τη διάθεση και ικανότητα των οικονομικών αρχών να παραμείνουν και μελλοντικά στο δρόμο που χαράζει το νέο πρόγραμμα, παρά με τη σχετική ανησυχία τους ότι καθυστερεί η οικονομική ανάκαμψη, καταλληλότερη στρατηγική θα ήταν ίσως κάποια μικρή ανοχή στις τρέχουσες πληθωριστικές πιέσεις και προσδοκίες, αντί για την υιοθέτηση μιας πολιτικής υπερβολικά αυστηρής, η οποία θα μπορούσε να αυξήσει τις πιθανότητες "διλήμματος διαχρονικής ασυνέπειας" σε κάποιο επόμενο στάδιο εφαρμογής του προγράμματος.

Θεωρητικά, το "επιχείρημα της αξιοπιστίας", που προβάλλεται υπέρ μιας "εμπροσθοβαρούς" αντιπληθωριστικής προσέγγισης, στηρίζεται στην παραδοχή, ότι η πιθανολόγηση από την κοινή γνώμη των πραγματικών προτιμήσεων και μελλοντικής συμπεριφοράς των οικονομικών αρχών γίνεται με κριτήριο τη σχετική βαρύτητα, που οι αρχές προσδίνουν στη σταθερότητα τιμών, έναντι του στόχου της ανάκαμψης και οικονομικής ανάπτυξης (βλέπε Coricelli & Milesi-Ferretti, 1993). Στην πράξη, όμως, οι αποφάσεις οικονομικής πολιτικής δεν μπορούν παρά να επηρεάζονται από τη διαμόρφωση της εκάστοτε οικονομικής συγκυρίας, που με τη σειρά της εξαρτάται από τη στάση και τις κατευθύνσεις της μακροοικονομικής πολιτικής.

Οι μεγάλες βραχυχρόνιες απώλειες εγχώριου προϊόντος, οι οποίες θα προέκυπταν από μίαν υπερβολικά εμπροσθοβαρή αντιπληθωριστική θεραπεία, θα μπορούσαν να πλήξουν την αξιοπιστία της συνολικής μεσοπρόθεσμης πολιτικής, αν δημιουργούσαν προσδοκίες ότι η τωρινή οικονομική πολιτική θα χρειασθεί αργότερα να χαλαρώσει, με τελικό συνολικό αποτέλεσμα χειρότερο εκείνου, που θα προέκυπτε από μια πιο "κλιμακωτή" διαδικασία προσαρμογής. Από την άλλη πλευρά, όμως, μια υπερβολικά χαλαρή αρχική δημοσιονομική πολιτική και η αναβολή για αργότερα ορισμένων απαραίτητων διαρθρωτικών αλλαγών θα έθεταν επίσης σε σοβαρή αμφισβήτηση τις πιθανότητες επιτυχίας του προγράμματος και θα καθιστούσαν ιδιαίτερα προβληματική την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων του, αν δημιουργούσαν προσδοκίες ότι η κατάσταση της οικονομίας θα χειροτερεύει και ίσως χρειασθεί στο μέλλον η εφαρμογή μέτρων ακόμη πιο αυστηρών από εκείνα, τα οποία θα υπαγόρευε μια πιο "εμπροσθοβαρής" προσέγγιση σήμερα. Κατά συνέπεια, για την αποτελεσματικότητα, βιωσιμότητα και αξιοπιστία του νέου Προγράμματος Σύγκλισης, κρίσιμο στην εναρκτήρια φάση του είναι να επιτευχθεί χρυσή τομή μεταξύ αυστηρότητας και ρεαλισμού των μέτρων και επιδιώξεών του.

Στην παρούσα φάση της οικονομικής συγκυρίας, αυτό που χρειάζεται περισσότερο, για να αποκατασταθεί πλήρως η εμπιστοσύνη στην ικανότητα, αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα της εθνικής οικονομικής πολιτικής, είναι περισσότερο η συνέπεια και διαχρονική επιμονή στις αρχές και κατευθύνσεις ενός ευρέως αποδεκτού ή ανεκτού προγράμματος, παρά η ιδιαίτερη αυστηρότητα των μέτρων πολιτικής που θα ληφθούν στο εναρκτήριο στάδιο εφαρμογής του. Μέτρα μακροοικονομικής προσαρμογής, τα οποία ανακοινώνονται μεν, αλλά θα μπορούσε να μη γίνουν κοινωνικώς αποδεκτά, δεν πείθουν τις αγορές για τη βιωσιμότητα, αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα της όλης οικονομικής

στρατηγικής, ακόμη και όταν δεν αμφισβητούνται οι προθέσεις και ικανότητες του φορέα οικονομικής πολιτικής.

(γ) Συνέχιση διαρθρωτικών αλλαγών

Επειδή βασικός παράγοντας, που θα μπορούσε να επηρεάσει τη βιωσιμότητα και αξιοπιστία του νέου προγράμματος, είναι η κατάλληλη χρονική κλιμάκωση των μέτρων που θα προβλέπει, είναι απαραίτητο να επιδιωχθεί ελαχιστοποίηση των πιθανών στρεβλώσεων και παρενεργειών, που θα μπορούσαν να προκύψουν ως υποπροϊόντα των απαιτούμενων αντιπληθωριστικών μέτρων. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητες οι μικροοικονομικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, που σε πολλούς τομείς πρέπει να προχωρήσουν με ρυθμούς σημαντικά ταχύτερους απ' ότι στο πρόσφατο παρελθόν, αφενός για να διασφαλίσουν την εσωτερική συνέπεια της όλης οικονομικής στρατηγικής και, αφετέρου, για να σηματοδοτήσουν πειστικά την πρόθεση να συνεχισθεί και στο μέλλον, χωρίς διακοπές και ατυχή διαλλείμματα, η προσήλωση στην "ανάπτυξη με νομισματική σταθερότητα". Η αξιοπιστία του μηνύματος αυτού θα μπορούσε να ενισχυθεί παραπέρα, με τη ρητή διαβεβαίωση και συνεχείς υπενθυμίσεις ότι (α) όσες προηγούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις απεδείχθησαν επιτυχείς, δεν πρόκειται να αντιστραφούν, (β) όσες επεδιώχθησαν με μη πλήρως αποδεκτά αποτελέσματα, θα υποστούν τις ενδεικνυόμενες βελτιώσεις, αλλά δεν θα ανατραπούν, και (γ) όσες απαραίτητες διαρθρωτικές αλλαγές καθυστέρησαν, θα πραγματοποιηθούν με κατάλληλα αναμορφωμένο χρονοδιάγραμμα.

(δ) Ανεξαρτησία νομισματικής πολιτικής

Σ' ένα οικονομικό πρόγραμμα που στοχεύει, μεταξύ άλλων, σε ταχεία αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και παγίωση συνθηκών μόνιμης νομισματικής σταθερότητας, ως προϋπόθεσης για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, τεράστια σημασία έχει, να θεωρεί η κεντρική τράπεζα ως πρωταρχικό καθήκον της τη διατήρηση του απόλυτου δικαιώματος περιφρούρησης της νομισματικής σταθερότητας. Το θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο λειτουργίας της Τράπεζας της Ελλάδος πρέπει να της παρέχει κάθε πρακτική δυνατότητα να εκδηλώνει, συνεχώς και εμπράκτως, την απέχθεια της στον πληθωρισμό και να ασκεί τον καθημερινό της έλεγχο επί των νομισματικών εξελίξεων πλήρως απαλλαγμένη από παρεμβάσεις της δημόσιας διοίκησης και πολιτικές πιέσεις ή σκοπιμότητες, που θα μπορούσαν να ανατρέψουν τον πρωταρχικό της στόχο (βλέπε Cukierman, 1992).

Καθώς οι λοιποί δημόσιοι φορείς και διοικητικά όργανα χαράσσουν πολιτικές και ασκούν αρμοδιότητες στους δικούς τους χώρους ευθύνης, στα πλαίσια εφαρμογής ενός ολοκληρωμένου προγράμματος που απαιτεί λεπτές ισορροπίες, μόνο μια δημοκρατικά υπόλογη και λειτουργικά ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα είναι σε θέση να εκπέμπει ευκρινή και αξιόπιστα μηνύματα, ικανά να συμπίεσουν τις πληθωριστικές προσδοκίες και να τροφοδοτήσουν κίνητρα σταθερής προσήλωσης στους προκαθορισμένους και κοινά συμφωνημένους μεσοπρόθεσμους στόχους της οικονομικής πολιτικής. Επιπλέον, η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας ελαχιστοποιεί ή μετριάξει τον πειρασμό μιας υπέρμετρης προσφυγής στα εργαλεία της νομισματικής πολιτικής, προκειμένου να ενισχυθεί βραχυχρονίως η παραγωγή. Η προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης αποτελεί ευθύνη και καθήκον των λοιπών κυρίως σκελών της οικονομικής πολιτικής και μόνο κατά δεύτερο λόγο της νομισματικής, της οποίας πρωταρχικό μέλημα πρέπει να παραμένει η νομισματική σταθερότητα. Επίσης, η ανεξαρτησία της νομισματικής πολιτικής, κατά την άσκηση του αντιπληθωριστικού της ρόλου, επειδή καθιστά ανενεργό το τυχόν κίνητρο προσφυγής στο φόρο πληθωρισμού, ενισχύει το κίνητρο για να επισπευσθούν οι απαραίτητες φορολογικές μεταρρυθμίσεις και λοιπές δημοσιονομικές παρεμβάσεις.

Εξάλλου, ο σταθερός προσανατολισμός στο μεσοπρόθεσμο στόχο της ενσωμάτωσης του εθνικού νομίσματος σε μια νομισματική ένωση, που προϋποθέτει σχετική σταθερότητα ισοτιμιών μεταξύ των συμμετεχόντων νομισμάτων, επιτρέπει στην εγχώρια οικονομική πολιτική να δανεισθεί από την αξιοπιστία του συστήματος αυτού ισοτιμιών, ενισχύοντας έτσι το μήνυμα αυτοπειθαρχίας και της δικής της μεσοπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής και της αμετακίνητης προσήλωσης στον κοινό στόχο της νομισματικής σταθερότητας με οικονομική ανάπτυξη. Για να αξιοποιηθεί η δυνατότητα αυτή, απαραίτητο είναι η εξωτερική ισοτιμία, στο σημείο αφετηρίας του νέου προγράμματος, να είναι ρεαλιστική, δηλαδή να εκφράζει τις πραγματικές ισοδυναμίες αγοραστικής δύναμης, απαλλαγμένη από τυχόν βάρη του παρελθόντος, που θα έθεταν εκ προοιμίου σε αμφιβολία τη βιωσιμότητα της όλης στρατηγικής και την αξιοπιστία όχι μόνο του αντιπληθωριστικού, αλλά και του αναπτυξιακού μηνύματος και στόχου.

Ωστόσο, οι δυνατότητες αυτοτέλειας της κεντρικής τράπεζας δεν είναι απεριόριστες. Οι λοιποί φορείς οικονομικής πολιτικής δεν μπορούν να επαναπαύονται στηριζόμενοι μόνο στην αντιπληθωριστική αποστολή της κεντρικής τράπεζας, η πλήρης ανεξαρτησία της οποίας αποτελεί μία μόνο από τις θεσμικές εκείνες ρυθμίσεις, που μπορούν και πρέπει να συμβάλλουν στη

σταθερότητα τιμών και στην προάσπιση αξιοπιστίας της οικονομικής πολιτικής (βλέπε Grilli, et al., 1991). Μόνο η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας δεν αρκεί. Διότι και της νομισματικής πολιτικής η αξιοπιστία εξαρτάται, τελικώς, από την εν γένει στάση της συνολικής μακροοικονομικής πολιτικής, όπως αντανakλάται στο οικονομικό πρόγραμμα. Αν, λόγου χάρη, η δημοσιονομική πολιτική εκληφθεί από την κοινή γνώμη και τις αγορές ως ασυμβίβαστη με τον αντιπληθωριστικό στόχο, ή αν ο προβλεπόμενος από το πρόγραμμα ρυθμός δημοσιονομικής προσαρμογής θεωρηθεί ότι έχει μικρές πιθανότητες να υλοποιηθεί, η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας ούτε μπορεί να αποκαταστήσει την αξιοπιστία της συνολικής οικονομικής στρατηγικής, αλλ' ούτε διασφαλίζει ότι, τουλάχιστον, η νομισματική πολιτική θα μπορούσε να πετύχει το δικό της πρωταρχικό στόχο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΔΥΝΗΤΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ

Οπως διδάσκει όχι μόνο η ελληνική, μα και η διεθνής εμπειρία, πολύ πέρα από την απλή διατύπωση γενικών αρχών και ποσοτικών στόχων, ένα Πρόγραμμα Σύγκλισης, για να εκληφθεί από τους ιδιωτικούς φορείς και τις αγορές ως αξιόπιστο, πρέπει να συγκεντρώνει ορισμένες απαραίτητες ιδιότητες. Αν το Πρόγραμμα δεν αντανακλά εμφανώς τις ιδιότητες αυτές, δημιουργούνται σοβαρά προβλήματα αξιοπιστίας, οι εν δυνάμει πηγές των οποίων δεν είναι λίγες.

(α) Εσωτερική ασυνέπεια του προγράμματος

Πρόβλημα αξιοπιστίας μπορεί να παρουσιάσει ένα οικονομικό πρόγραμμα, αν οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές σχηματίσουν την εντύπωση ότι τα μέτρα και οι πολιτικές, που το πρόγραμμα ρητά προβλέπει ή σιωπηρά υπονοεί, δεν συμβιβάζονται με τους στόχους του. Παραδείγματος χάρη, ένα πρόγραμμα που θα έθετε ως πρωταρχικό στόχο την αποκλιμάκωση και διατήρηση του πληθωρισμού σε χαμηλά επίπεδα, χωρίς όμως να προβλέπει ρητά δραστική μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, σχεδόν αμέσως θα εκλαμβάνοταν από τις αγορές ως στερούμενο αξιοπιστίας (βλέπε Guidotti & Vegh, 1992). Το ίδιο θα συνέβαινε αν το πρόγραμμα στόχευε μεν στην απαιτούμενη συρρίκνωση ελλειμμάτων, χωρίς όμως να περιγράφει με επαρκή σαφήνεια και λεπτομέρειες συγκεκριμένα μέτρα, με τα οποία θα επιδιωχθεί η δημοσιονομική εξυγίανση (βλέπε Dornbush, 1991).

Μια μεσοπρόθεσμη οικονομική στρατηγική καλείται συνήθως να αντιμετωπίσει προβλήματα και να επιδιώξει λύσεις και στους τέσσερις, ταυτόχρονα, βασικούς χώρους οικονομικής πολιτικής: δημοσιονομική, νομισματική, εισοδηματική και διαρθρωτική πολιτική. Πρωταρχικό μέλημα της πολιτικής, που χαράσσεται στον καθένα από τους χώρους αυτούς χωριστά, είναι να διασφαλίζει την εσωτερική της συνέπεια με ρυθμίσεις και μέτρα αμοιβαίως συμπληρωματικά, που να κατατείνουν στην επίτευξη ρεαλιστικά φιλόδοξων στόχων. Ακόμη και τότε, ωστόσο, είναι πιθανό η γενική οικονομική στρατηγική, την οποία εκφράζει και αντανακλά το σύνολο σκελών του προγράμματος, να μην εκληφθεί από τις αγορές ως βιώσιμη και απολύτως αξιόπιστη. Τούτο θα συμβεί, αν οι αγορές πιστέψουν ότι μεταξύ τους τα επιμέρους σκέλη του προγράμματος παρουσιάζουν ή υποκρύπτουν ασυνέπειες ή αντιθέσεις. Εμφανή, λόγου χάρη, ασυνέπεια θα

αποτελούσε η περίπτωση, όπου η μεν νομισματική πολιτική θα έθετε ως στόχο τη μείωση επιτοκίων, σε ένα περιβάλλον απόλυτα ελεύθερης ροής κεφαλαίων και συναλλάγματος, χωρίς ταυτόχρονα η δημοσιονομική πολιτική να στοχεύει σε πρωτογενή πλεονάσματα επαρκή να σταθεροποιήσουν και, στη συνέχεια, να μειώσουν το σωρευμένο δημόσιο χρέος, που αποτελεί πρωτογενή αιτία των υψηλών επιτοκίων.

Ιδιαίτερα δύσκολο είναι για ένα πρόγραμμα να πείσει για τη βιωσιμότητα και αξιοπιστία του, αν αφήνει ερωτηματικά για τη συμβατότητα του διαρθρωτικού με το δημοσιονομικό σκέλος του. Ας υποθεθεί, λόγου χάρη, ότι η δημοσιονομική πολιτική που προβλέπεται στο πρόγραμμα πράγματι στοχεύει σε πρωτογενή πλεονάσματα, τα οποία επαρκούν για να σταθεροποιηθεί το δημόσιο χρέος, και ότι πράγματι προβλέπονται συγκεκριμένα δημοσιονομικά μέτρα, τα οποία συνιστούν ένα κατ' αρχήν συνεπές υποσύνολο (π.χ. αύξηση φορολογικών εσόδων, συγκράτηση δαπανών μισθοδοσίας, μείωση επιδοτήσεων-μεταβιβάσεων, κ.λπ.). Ακόμη και τότε, όμως, η αξιοπιστία όχι μόνο του συνολικού προγράμματος, αλλά και της ίδιας της κατ' αρχήν συνεπούς δημοσιονομικής πολιτικής, θα μπορούσε να αμφισβητηθεί από τις αγορές, αν θεωρούσαν ότι τα διαρθρωτικού χαρακτήρα αίτια, που συντηρούν τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα, δεν αντιμετωπίζονται επαρκώς από το διαρθρωτικό σκέλος του προγράμματος (βλέπε Alesina & Drazen, 1991).

Τούτο, λόγου χάρη, θα συμβεί, σε περίπτωση που η προγραμματισθείσα διαρθρωτική πολιτική είτε δεν περιλαμβάνει καθόλου είτε απλώς μνημονεύει, αλλά χωρίς ρητό χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, συγκεκριμένα μέτρα, τα οποία (α) να βελτιώνουν τη διάρθρωση φορολογικής βάσης και να ενισχύουν την αποτελεσματικότητα φοροσυλλογής, (β) να επιτρέπουν μείωση του αριθμού δημοσίων υπαλλήλων αυξάνοντας παράλληλα την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης και (γ) να μειώνουν το βάρος της κάλυψης ζημιών και ελλειμμάτων δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών με κρατικές χορηγήσεις, επιδοτήσεις, ή πληρωμές εγγυήσεων που καταπίπτουν. Επίσης, η ανάληψη χρεών των ΔΕΚΟ από το Κράτος, ενώ δεν καταγράφεται λογιστικά στο άμεσο ταμειακό έλλειμμα του Προϋπολογισμού, δεν παύει να προστίθεται στο συνολικά σωρευμένο χρέος του Κράτους, αυξάνοντας έτσι εκ των προτέρων τις μελλοντικές δαπάνες εξυπηρέτησης χρέους. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, ενώ οι αδυναμίες αφορούν το διαρθρωτικό σκέλος του προγράμματος, δημιουργούνται εκ προοιμίου σοβαρές πιθανότητες είτε να αποτύχει μεσοπρόθεσμα η δημοσιονομική πολιτική είτε να χρειασθούν στο ορατό μέλλον ακόμη σκληρότερα δημοσιονομικά και

άλλα μέτρα, υπό γενικές οικονομικές συνθήκες που ίσως τότε να μην είναι πια αναστρέψιμες.

(β) Διαχρονική ασυνέπεια εφαρμογής

Πρόβλημα αξιοπιστίας μπορεί επίσης να προκαλέσει σε ένα πρόγραμμα και το λεγόμενο "δίλημμα διαχρονικής ασυνέπειας", που καμιά φορά αντιμετωπίζει ο φορέας οικονομικής πολιτικής, αν σε επόμενο στάδιο εφαρμογής του προγράμματος καταλήξει στο συμπέρασμα ότι, στη συγκεκριμένη τότε οικονομική συγκυρία, καλύτερη για κάποιο λόγο θα ήταν μια άλλη οικονομική πολιτική, διαφορετική εκείνης που είχε αρχικά ανακοινώσει ως μεσοπρόθεσμη επιδίωξή του.

Παραδείγματος χάρη, στην αρχική ανακοίνωση ενός σταθεροποιητικού προγράμματος και στα αρχικά στάδια εφαρμογής του, μπορεί και πρέπει να τονίζεται ιδιαίτερα η απόλυτη δέσμευση του φορέα οικονομικής πολιτικής να καταστείλει σύντομα και, στη συνέχεια, να διατηρεί χαμηλό το ρυθμό πληθωρισμού. Η συνεχής επιβεβαίωση και ο διαρκής τονισμός της πρωταρχικής αυτής δέσμευσης δρα κατασταλτικά στη διαμόρφωση των πληθωριστικών προσδοκιών, οι οποίες συνιστούν βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της στάσης που θα κρατήσουν οι επιμέρους πλευρές στις συλλογικές διαπραγματεύσεις για τις αυξήσεις αμοιβών. Όχι σπάνια, ωστόσο, από τη στιγμή που επέρχεται συμφωνία για τις ονομαστικές αυξήσεις, δημιουργείται στο φορέα οικονομικής πολιτικής ο πειρασμός να ανεχθεί ή και να επιδιώξει ρυθμό πληθωρισμού μεγαλύτερο εκείνου, για τον οποίο είχε αρχικά δεσμευθεί.

Τέτοιος πειρασμός δημιουργείται κατ' εξοχήν, εάν πιστεύεται ή ελπίζεται ότι με την εκ των υστέρων χαλάρωση της οικονομικής πολιτικής θα μπορούσαν να ενισχυθούν, έστω και προσωρινά, η παραγωγή, η εργατική απασχόληση και τα πραγματικά εισοδήματα. Ο πειρασμός της υπαναχώρησης ή της ανοχής παρεκκλίσεων, έστω και προσωρινών, από τους αρχικούς στόχους του προγράμματος είναι μεγαλύτερος σε περιόδους που η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση. Δημιουργείται, κυρίως, επειδή τα ευνοϊκά αποτελέσματα, που το πρόγραμμα επιδιώκει για την παραγωγή και την απασχόληση, χρειάζονται κάποιο χρόνο για να εκδηλωθούν, που κατά κανόνα είναι μεγαλύτερος από τη συνήθη διάρκεια ενός πλήρους κύκλου παραγωγικής δραστηριότητας (βλέπε van Wijnbergen, 1988). Είναι φυσικό και πρέπει ο φορέας οικονομικής πολιτικής να

ανησυχεί όχι μόνο για τον πληθωρισμό, αλλά και για το υψηλό ή ανερχόμενο ποσοστό ανεργίας.

Θεωρητικά, μολονότι η μονιμότερη λύση στο πρόβλημα αυτό βρίσκεται, υποτίθεται, στο ίδιο το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα και, ειδικότερα, στο διαρθρωτικό σκέλος του και στις ρυθμίσεις που αποβλέπουν στην προώθηση των επενδύσεων και του παραγωγικού δυναμικού, μια πρόσθετη βραχυχρόνια ώθηση από την πλευρά της μακροοικονομικής πολιτικής, προς την κατεύθυνση της τόνωσης της οικονομικής δραστηριότητας μέσω της συνολικής ζήτησης, μπορεί να είναι ωφέλιμη και επιδιωκτέα σε περιόδους ύφεσης, υπό τον όρο ότι δεν ανατρέπονται οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι του προγράμματος και δεν αντιστρέφεται η πορεία σμίκρυνσης των ανισορροπιών, που από μιας αρχής επέβαλαν την εφαρμογή τέτοιου προγράμματος. Στην πράξη, ωστόσο, ανεξάρτητα αν ο όρος αυτός διασφαλίζεται ή όχι, μόλις υπάρξουν αμυδρές ενδείξεις ότι οι πληθωριστικές προσδοκίες ίσως άρχισαν να υποχωρούν, ο φορέας οικονομικής πολιτικής συχνά βιάζεται να αξιοποιήσει την επακόλουθη ευνοϊκότερη διαμόρφωση της αλληλουχίας πληθωρισμού/ανεργίας (βλέπε Alesina, 1989). Υπήρξαν, λόγου χάρη, στο παρελθόν περιπτώσεις, όπου η ανακοίνωση οικονομικών μέτρων φάνηκε να πείθει ότι ο πληθωρισμός θα υποχωρεί, πράγμα που εκδηλώθηκε στα ευνοϊκά για το κόστος αποτελέσματα των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Στη συνέχεια, όμως, η στάση της οικονομικής πολιτικής χαλάρωσε, με την ελπίδα ότι η παραγωγή και η απασχόληση θα ανακάμψουν, πράγμα που εμπόδισε την υλοποίηση του αρχικού αντιπληθωριστικού στόχου, χωρίς μάλιστα να σημειωθεί η ελπιζόμενη ανάκαμψη. Αν, με την ανακοίνωση του προγράμματος και στα αρχικά στάδια εφαρμογής του, οι αγορές νομίσουν ότι ο πειρασμός της εκ των υστέρων υπαναχώρησης θα μπορούσε να είναι μεγάλος ή η αντίσταση σ' αυτόν μικρή, τόσο ώστε να διακυβεύονται οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι του προγράμματος, θα προσδώσουν σχετικά υψηλή πιθανότητα στο ενδεχόμενο διλήμματος διαχρονικής ασυνέπειας, θα διατηρήσουν επιφυλάξεις για τη βιωσιμότητα και αξιοπιστία στόχων του προγράμματος, και δεν θα ανταποκριθούν με τρόπο που να προωθεί την επίτευξή τους.

Πρόβλημα διαχρονικής ασυνέπειας της δημοσιονομικής πολιτικής πιθανολογείται συνήθως, όταν το φορολογικό σύστημα παρουσιάζει εγγενείς δυσκαμψίες και διαρθρωτικές αδυναμίες ή όταν μεγάλο μέρος των δαπανών χαρακτηρίζεται από βραχυχρόνια ανελαστικότητα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ανεξαρτήτως του τι προβλέπεται στο πρόγραμμα, συχνά δημιουργείται εκ των υστέρων ο πειρασμός μιας υπέρβασης, έστω έκτακτης και προσωρινής, του

κρατικού δανεισμού από την κεντρική τράπεζα, τα διαθέσιμα των τραπεζών ή το εξωτερικό, ακόμη και αν αναγνωρίζεται ότι, άμεσα ή έμμεσα, η υπέρβαση αυτή μπορεί να αναζωπυρώσει τον πληθωρισμό. Εξάλλου, υπάρχει πάντα και ο εν δυνάμει πειρασμός να αξιοποιηθεί, αν όχι σκόπιμα να επιδιωχθεί, η δυνατότητα απομείωσης της πραγματικής (αποπληθωρισμένης) αξίας του δημόσιου χρέους μέσω υψηλότερου πληθωρισμού. Τέτοιες διεξοδοί συνεπάγονται, βραχυχρονίως τουλάχιστο, χαμηλότερο πολιτικό κόστος απ' ό,τι η λήψη πρόσθετων δημοσιονομικών μέτρων με στόχο να αποφευχθούν υπερβάσεις και αποκλίσεις (βλέπε Krueger, 1993). Όσο μεγαλύτερη, συνεπώς, η πιθανότητα προσφυγής σε τέτοιες διεξόδους, τόσο υψηλότερη θα είναι και η πιθανότητα αστοχίας, σε ό,τι αφορά το μεσοπρόθεσμο στόχο του χαμηλού πληθωρισμού. Αν οι αγορές θεωρήσουν ισχυρό το κίνητρο και σημαντική την πιθανότητα προσφυγής του φορέα οικονομικής πολιτικής σε τέτοιες λύσεις, από την αρχή η προδιάθεσή τους θα είναι να διατηρήσουν επιφυλάξεις για τη βιωσιμότητα και αξιοπιστία του όλου προγράμματος.

Ιδιαίτερα επιφυλακτική θα είναι η αρχική στάση των ιδιωτικών φορέων και των αγορών, αν έχουν εμπειρίες και παραδείγματα από το πρόσφατο παρελθόν, όπου ο φορέας οικονομικής πολιτικής υποχώρησε σε κάποια φάση και έμπρακτα εγκατέλειψε τους αρχικούς στόχους του προγράμματός του (βλέπε Persson & Tabellini, 1990). Επειδή υπάρχει τέτοιο παρελθόν, η ανακοίνωση ενός ακόμη "νέου" προγράμματος είναι εξαιρετικά δύσκολο να πείσει ότι το πρόγραμμα αυτό και αποτελεσματικό θα είναι και δεν θα εγκαταλειφθεί όπως τα προηγούμενα. Ακόμη και το άριστο, υπό τις νέες περιστάσεις, πρόγραμμα δύσκολα θα έπειθε τους ιδιωτικούς φορείς και τις αγορές να αρκεσθούν μόνο στην εσωτερική συνέπεια και τους ρητά εκφρασμένους ποσοτικούς στόχους του και να ανταποκριθούν ευνοϊκά αμέσως, αντί να περιμένουν για να διαπιστώσουν τα πρώτα, έστω, αποτελέσματά του.

Το εν δυνάμει πάντα υπαρκτό δίλημμα διαχρονικής ασυνέπειας καθιστά δυσκολότερη την υποχώρηση των πληθωριστικών προσδοκιών και συνήθως υπαγορεύει, στην αρχή ιδίως της περιόδου εφαρμογής ενός νέου προγράμματος, δραστηκότερα μέτρα σταθεροποίησης απ' ό,τι αν δεν υπήρχε ενδεχόμενο τέτοιου διλήμματος.

(γ) Ανυποστήρικτη άγκυρα ισοτιμίας

Στην περίπτωση μιας συγκριτικά μικρής (με διεθνή κριτήρια) και ανοικτής οικονομίας, μια ειδικότερη μορφή διλήμματος διαχρονικής ασυνέπειας μπορεί να προκύψει, όταν στο μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα προβλέπεται πολιτική επί της εξωτερικής ισοτιμίας, η οποία "δεν θα αντισταθμίζει πλήρως τις διαφορές πληθωρισμού". Το πρόβλημα αυτό δεν αποφεύγεται εύκολα, ακόμη και αν η έναρξη εφαρμογής του προγράμματος συνοδεύεται από εφάπαξ διορθωτική υποτίμηση, η οποία να τοποθετεί τις σχέσεις ανταγωνιστικότητας σε καινούργια, "καθαρή" βάση.

Σκοπός της ρητής ανακοίνωσης περί "μη πλήρους αντιστάθμισης" στο μέλλον είναι να υποχωρήσουν οι πληθωριστικές προσδοκίες, οι οποίες διέπουν τη διαδικασία διαμόρφωσης των ονομαστικών αμοιβών και των τιμών όσων αγαθών και υπηρεσιών δεν αποτελούν αντικείμενο διεθνούς εμπορίου. Κατά την εκτέλεση του προγράμματος, όμως, και αν οι στόχοι του δεν επιτυγχάνονται πλήρως, ώστε να διαμορφώνονται το κόστος και οι σχετικές τιμές όπως αρχικά προβλεπόταν, είναι πιθανό να δημιουργηθούν πιέσεις, από ενδογενείς ή εξωγενείς παράγοντες, για διολίσθηση της ισοτιμίας ταχύτερη από αυτήν που αρχικά προέβλεπε το πρόγραμμα. Οι αγορές τείνουν να εκλάβουν ως πιθανότερο ένα τέτοιο ενδεχόμενο, αν έχουν προϋπάρξει πρόσφατες περιπτώσεις, όπου η ισοτιμία υποχρεώθηκε είτε να διολισθαίνει ταχύτερα είτε να υποτιμηθεί εφάπαξ, διορθωτικά και εκ των υστέρων, προκειμένου να αντισταθμισθεί το βάρος που καλούνται να φέρουν οι εξαγωγές και η παραγωγή, λόγω αδυναμίας της όλης οικονομικής στρατηγικής να επιτύχει τους στόχους της.

Ανεξάρτητα από συγκεκριμένους παράγοντες που μπορεί στο παρελθόν να κατέστησαν αναπόφευκτη την ταχύτερη διολίσθηση ή υποτίμηση της δραχμής, το πιθανότερο είναι ότι, με την έναρξη εφαρμογής ενός νέου προγράμματος, οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές θα εξακολουθήσουν για κάποιο διάστημα να προεξοφλούν, ανεξάρτητα από το τί ανακοινώνεται, ότι η ισοτιμία θα αναγκασθεί στο τέλος να καλύψει πλήρως τις διαφορές πληθωρισμού τιμών και κόστους μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού. Μόνος τρόπος να κατασταλεί τέτοια αρχική προσδοκία, ιδίως σ' ένα περιβάλλον ελεύθερης ροής συναλλάγματος και κεφαλαίων, είναι να πεισθούν οι αγορές ότι το νέο πρόγραμμα συνιστά ένα ισχυρό, βιώσιμο και αξιόπιστο πλέγμα δημοσιονομικής, νομισματικής, και διαρθρωτικής πολιτικής (βλέπε Rogoff, 1989). Λιότι μόνο τότε οι αγορές θα

θεωρήσουν και την άγκυρα ισοτιμίας ως αξιόπιστη, διαμορφώνοντας ανάλογα τις προσδοκίες και τη συμπεριφορά τους.

Δεδομένου ότι, τουλάχιστο μέχρι τα τέλη του εικοστού αιώνα, η οικονομική πολιτική στην Ελλάδα θα αντιμετωπίζει αναπόφευκτα μεγάλους περιορισμούς, και δεδομένου ότι, στην όλη στρατηγική για τη μείωση του μεγάλου δημόσιου χρέους με παράλληλη ανάκαμψη και ανάπτυξη της παραγωγής, σημαντικότερο ρόλο θα παίζουν οι πληθωριστικές προσδοκίες, σκόπιμο θα ήταν η εξωτερική ισοτιμία της δραχμής να διατηρήσει ρόλο αξιόπιστης άγκυρας των προσδοκιών. Εντούτοις, αν και εφόσον ο ρόλος αυτός δεν έχει επαρκή υποστήριξη από τα λοιπά σκέλη του προγράμματος, η συναλλαγματική άγκυρα δύσκολα θα αντέξει. Διότι δύσκολα θα μπορούσε να πείσει για την αξιοπιστία και βιωσιμότητά της σ' ένα περιβάλλον, όπου η πολιτική της μη πλήρους αντιστάθμισης, σε συνδυασμό με ρυθμούς εγχώριου πληθωρισμού τιμών και κόστους ιαχύτερους απ' ότι στο εξωτερικό, θα κατέληγε σε συνεχή ανατίμηση της πραγματικής ισοτιμίας.

Βεβαίως, αν οι αγορές ήσαν απόλυτα πεπεισμένες για τη βιωσιμότητα και επιτυχία των λοιπών σκελών του προγράμματος, ώστε ο πληθωρισμός και τα πρωτογενή του αίτια να υποχωρούν ραγδαία, με παράλληλη ώθηση των επενδύσεων, της παραγωγής και της εξαγωγικής διείσδυσης, η άγκυρα ισοτιμίας δεν θα ήταν καν απαραίτητη. Όπως επιβεβαιώνει η διεθνής εμπειρία, η άγκυρα ισοτιμίας πλεονάζει στην περίπτωση χωρών με πολυετή παράδοση δημοσιονομικής σύνεσης και νομισματικής σταθερότητας (λ.χ. Γερμανία, Ολλανδία, Ελβετία, και άλλες), όπου η αξιοπιστία του αντιπληθωριστικού προσανατολισμού της εγχώριας δημοσιονομικής, νομισματικής και εισοδηματικής πολιτικής δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί. Στις λοιπές περιπτώσεις, η άγκυρα ισοτιμίας αποδεικνύεται εξαιρετικά χρήσιμη, αλλά μόνο ως συμπληρωματικό στοιχείο, ποτέ ως υποκατάστατο μιας συνεπούς, ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής μακροοικονομικής πολιτικής.

(δ) Ελλειψη εφεδρικών μέτρων πρόνοιας

Ιδιαίτερα σε χώρες με σχετική προϊστορία ανεκπλήρωτων ή ανολοκλήρωτων μεσοπρόθεσμων οικονομικών προγραμμάτων, μεγάλη σημασία για την επιτυχία ενός νέου τέτοιου προγράμματος έχει η ικανότητά του να πείσει εξ' αρχής, ότι οι κανόνες του οικονομικού παιχνιδιού δεν θα μεταβάλλονται απροσδόκητα. Το θεσμικό, οργανωτικό και φορολογικό περιβάλλον πρέπει να παραμένουν σταθερά, με διαφανείς και αξιόπιστες τις προθέσεις της οικονομικής στρατηγικής,

με ευκρινή τα όρια μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα για τους τομείς ευθύνης, προσδοκόμενες δράσεις και χώρους κινητοποίησης του καθενός.

Ωστόσο, ακόμη και όταν οι κανόνες του παιχνιδιού έχουν προδιαγραφεί με απόλυτη σαφήνεια, πρόβλημα αξιοπιστίας της οικονομικής πολιτικής μπορεί να προκαλέσει η σχετική αβεβαιότητα, που αναπόφευκτα χαρακτηρίζει το εξωτερικό περιβάλλον της οικονομίας, και η αδυναμία των ιδιωτικών φορέων και αγορών να προβλέψουν με επαρκή προσέγγιση τα μέτρα, που θα ήταν ενδεχόμενο να χρειασθούν, σε περίπτωση που συνέβαιναν απρόβλεπτα εξωγενή γεγονότα με δυσμενείς συνέπειες για την εγχώρια οικονομία (βλέπε Barro, 1986).

Ο πραγματικός κόσμος διαμορφώνεται από στοχαστικούς παράγοντες. Ακόμη και όταν ένα μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα χαρακτηρίζεται από απόλυτη εσωτερική και διαχρονική συνέπεια, δεν μπορεί εκ των προτέρων να αποκλεισθεί τελείως το ενδεχόμενο εξωγενών κλυδωνισμών, η ισχύς των οποίων θα μπορούσε να οδηγήσει το πρόγραμμα "εκτός τροχιάς", ιδίως ενόψει γεωπολιτικών ιδιαιτεροτήτων της χώρας, αλλ' όχι μόνον αυτών. Και ο πιο ικανός και αξιόπιστος φορέας οικονομικής πολιτικής θα αδυνατούσε να συμπίεσει τις πληθωριστικές προσδοκίες και να εμπνεύσει εμπιστοσύνη στην αποτελεσματικότητα του οικονομικού προγράμματός του, αν οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές προσέδιναν όχι ασήμαντη πιθανότητα σε εξωγενή γεγονότα, η επέλευση των οποίων ίσως ανάγκαζε το φορέα πολιτικής να αποκλίνει εκ των υστέρων από τους αρχικούς του στόχους και στρατηγική (βλέπε Vickers, 1986).

Οι κλυδωνισμοί, στη διάρκεια εφαρμογής ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγράμματος, μπορεί είτε να είναι αμιγώς εξωγενείς είτε να προέρχονται από το ίδιο το περιβάλλον που διαμορφώνεται από την εφαρμογή του προγράμματος. Διότι δεν είναι εκ των προτέρων απολύτως βέβαιο, ότι θα μπορέσουν να διατηρηθούν υπό πλήρη έλεγχο όλες οι οικονομικές μεταβλητές και ιδιαίτερα εκείνες, που αποτελούν βασικά εργαλεία οικονομικής πολιτικής. Παραδείγματος χάρη, η αρχική ανακοίνωση ενός πράγματι φιλόδοξου δημοσιονομικού στόχου μπορεί να μην εκληφθεί από τις αγορές ως αξιόπιστη ένδειξη της πορείας που πράγματι θα ακολουθήσουν τα δημοσιονομικά μεγέθη, αν θεωρηθεί πιθανό να συναντήσει η Κυβέρνηση ιδιαίτερες δυσκολίες στην προσπάθεια να διατηρήσει τις πρωτογενείς δαπάνες στα όρια που προβλέπει το πρόγραμμα.

Ακόμη μεγαλύτερο πρόβλημα αξιοπιστίας ανακύπτει, όταν η πραγματοποίηση της προβλεπόμενης πορείας δημοσιονομικών εσόδων εξαρτάται από το βαθμό

υλοποίησης σημαντικών διαρθρωτικών αλλαγών (π.χ. πάταξη της φοροδιαφυγής) ή από "εφάπαξ" και μη επαναλαμβανόμενα έσοδα (π.χ. ιδιωτικοποιήσεις, εκποίηση δημόσιας περιουσίας, κεφαλαιοποίηση τόκων, έκτακτες εισφορές), τα οποία δεν αντανakλούν μόνιμη εξυγίανση της δημοσιονομικής διάρθρωσης και δεν λύνουν το πρόβλημα για τους επόμενους προϋπολογισμούς (βλέπε von Hagen, 1992). Η αβεβαιότητα δημοσιονομικών στόχων αυξάνεται επίσης, όταν η υλοποίηση της προβλεπόμενης μείωσης των δαπανών εξυπηρέτησης δημόσιου χρέους εξαρτάται καθοριστικά από το ρυθμό υποχώρησης των επιτοκίων, την οποία υποθέτει το πρόγραμμα, αλλά που στην πραγματικότητα θα εξαρτηθεί από το ρυθμό υποχώρησης του πληθωρισμού, δηλαδή από τον κεντρικό στόχο της προβλεπόμενης δημοσιονομικής εξυγίανσης (βλέπε Nunes-Correia & Stemitsiotis, 1993). Με άλλα λόγια, ο κύκλος των προσδοκιών, ευεργετικός ή φαύλος, ξεκινά και τελειώνει με την αξιοπιστία στόχων της δημοσιονομικής πολιτικής, τα αποτελέσματα της οποίας διαμορφώνονται στην πράξη, τόσο από τις ίδιες τις επιλογές της, όσο και από στοχαστικούς παράγοντες.

Οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές είναι σήμερα σε θέση να αντιλαμβάνονται πλήρως τις επιπτώσεις, που μπορεί να έχει τυχόν αδυναμία των φορέων οικονομικής πολιτικής να ελέγξουν επαρκώς τα εργαλεία που διαθέτουν. Αξιολογούν, έτσι, και κρίνουν με βάση τις πιθανότητες μη υλοποίησης των μακροοικονομικών στόχων, ιδιαίτερα των δημοσιονομικών, από την υλοποίηση των οποίων εξαρτάται η επιτυχία και όλων σχεδόν των λοιπών επιδιώξεων της συνολικής οικονομικής στρατηγικής (βλέπε Rodrik, 1989). Τόσο μεγαλύτερη θεωρείται η πιθανότητα μη υλοποίησης και τόσο μικρότερη η αξιοπιστία του συνόλου στόχων του οικονομικού προγράμματος, όσο περισσότερο οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές διαβλέπουν σχετική αδυναμία ή απροθυμία του φορέα πολιτικής να δεσμευθεί εκ των προτέρων για συγκεκριμένες ενέργειες, στις οποίες θα προβεί, και συγκεκριμένα μέτρα που θα λάβει, αν αστάθμητοι παράγοντες μεταβάλουν τις συνθήκες, υπό τις οποίες θα υλοποιείται η αρχικά προγραμματισθείσα οικονομική πολιτική.

Θεωρητικά, σε ότι αφορά τη διάσταση αυτή, η αξιοπιστία ενός προγράμματος μπορεί να διασφαλισθεί, αν ταυτόχρονα με την ανακοίνωσή του γνωστοποιείται και σειρά συγκεκριμένων πρόσθετων μέτρων, προνοητικών και υπό αίρεση, τα οποία θα διατηρηθούν σε εφεδρεία, με πρόθεση να ληφθούν μόνο σε περίπτωση που εξωγενείς και απρόβλεπτοι παράγοντες καταστήσουν τη λήψη τους αναγκαία, σε περίπτωση δηλαδή που απροσδόκητα γεγονότα θα έτειναν να οδηγήσουν σε αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους του προγράμματος. Στην

πράξη, ωστόσο, παρόλο που ένα τέτοιο εφεδρικό απόθεμα δυνητικών μέτρων καταργεί μια σοβαρή πηγή προβλημάτων αξιοπιστίας, η εκ των προτέρων χάραξη και ρητή προδιαγραφή μέτρων πρόνοιας αποδεικνύεται εξαιρετικά δύσκολη και τείνει να θεωρείται από τους φορείς οικονομικής πολιτικής ως ανέφικτη. Ο λόγος, που συνήθως προβάλλεται, είναι ότι η κρισιμότητα της αρχικής κατάστασης, αυτής που από μιας αρχής επέβαλε την προσφυγή σε μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, ήδη υπαγορεύει σειρά δύσκολων και επώδυνων μέτρων, τα οποία εξαντλούν κάθε περιθώριο κινήσεων μιας οικονομικής πολιτικής, που για να επιτύχει, πρέπει επίσης να εξασφαλίζει την ελάχιστη απαραίτητη κοινωνική και πολιτική συνοχή, ανοχή και συναίνεση.

Την πραγματικότητα αυτή, ωστόσο, συνοδεύει και μια δεύτερη. Όσο ασαφέστερες παραμένουν η πρόθεση και η δυνατότητα λήψης διορθωτικών μέτρων στο μέλλον, αν και εφόσον χρειασθούν, τόσο πιθανότερο είναι οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές να διαμορφώσουν προσδοκίες πιθανής μελλοντικής ανατροπής της αντιπληθωριστικής προσπάθειας και, συνεπώς, τόσο μεγαλύτερη η προς τα κάτω ακαμψία του πράγματι καταγραφόμενου πληθωρισμού. Σχεδόν απαραίλλακτα, η ανασφαλής πρόγνωση των μελλοντικών κατευθύνσεων της οικονομικής πολιτικής γεννά αμφιβολίες για τη βιωσιμότητα οποιουδήποτε οικονομικού προγράμματος. Μπορεί έτσι να επηρεάσει αρνητικά την αξιοπιστία, ακόμη και μιας καθόλα συνεπούς και αφ' εαυτής βιώσιμης οικονομικής στρατηγικής, άρα και την αποτελεσματικότητά της. Η ρητή και, κατά το δυνατό, λεπτομερής πρόβλεψη μέτρων πρόνοιας αυξάνει την πεποίθηση ότι το πρόγραμμα, τελικά, θα επιτύχει, πράγμα που μπορεί επίσης να ενισχύσει το βαθμό πολιτικής συναίνεσης και κοινωνικής αποδοχής του.

(ε) Ανεπαρκής κοινωνική και πολιτική συναίνεση

Πρόβλημα αξιοπιστίας μπορεί επίσης να αντιμετωπίσει ένα πρόγραμμα, όταν η Κυβέρνηση στηρίζεται σε σχετικά ασθενείς κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες ή συντίθεται από εκπροσώπους διαφορετικών ιδεολογικών προσανατολισμών ή, ακόμη, αν εκδηλώνονται έντονες ενδοκομματικές αντιδράσεις για ορισμένα από τα οικονομικά μέτρα που προβλέπονται. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές, ακόμη και αν πιστεύουν απόλυτα στην αναγκαιότητα και αξιοπιστία του προγράμματος και στην πρόθεση της Κυβέρνησης να το εφαρμόσει πλήρως μέχρι τέλους, σταθμίζουν με επίσης σημαντικό συντελεστή βαρύτητας και το κατά πόσον η πιστή εφαρμογή του προγράμματος θα ήταν πολιτικώς εφικτή. Το ερώτημα αυτό απασχολεί ιδιαίτερα, όταν ορισμένα από τα μέτρα που

προβλέπονται, και που είναι τελείως απαραίτητα για την επιτυχία του προγράμματος, πρόκειται να έχουν και ορισμένες επώδυνες, αλλ' αναπόφευκτες κοινωνικές επιπτώσεις, για τις οποίες το πρόγραμμα δεν έχει προβλέψει επαρκή αντισταθμίσματα, ούτε κατάλληλα μέτρα ανακούφισης των σχετικά ασθενέστερων κοινωνικών τάξεων και εκείνων που βραχυπρόθεσμα πλήττονται περισσότερο από την εφαρμογή του προγράμματος.

Ενα πρόγραμμα σύγκλισης δεν είναι τίποτε άλλο από ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Όταν χαράζεται και εφαρμόζεται τέτοιο πρόγραμμα, είναι αδύνατο να αποφευχθεί η λήψη αποφάσεων, που αφορούν ή επηρεάζουν, άμεσα ή έμμεσα, τη διανομή εισοδήματος. Τέτοιες αποφάσεις είναι τόσο δυσκολότερο να ληφθούν και η υλοποίησή τους τόσο περισσότερο καθυστερεί, όσο ανεπαρκέστερος είναι ο βαθμός κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης σε στόχους και μέτρα του προγράμματος, του οποίου η επιβίωση προϋποθέτει ένα ελάχιστο όριο ανοχής, αν όχι αποδοχής, των επακόλουθων συνεπειών για τη διανομή του εθνικού εισοδήματος. Συνεπώς, η αξιοπιστία του προγράμματος, που αποτελεί συνάρτηση των πιθανοτήτων βιωσιμότητάς του, εξαρτάται μεταξύ άλλων από το βαθμό κοινωνικής ειρήνης, πολιτικής συνοχής και λαϊκής υποστήριξης στην Κυβέρνηση και το πρόγραμμά της. Ενα "καλό πρόγραμμα" μιας Κυβέρνησης, που δυσκολεύεται να συγκεντρώσει την απαραίτητη κοινωνικοπολιτική συναίνεση, δεν έχει περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας από ένα όχι τόσο καλό πρόγραμμα μιας Κυβέρνησης ισχυρής.

Ο ρόλος του πολιτικού παράγοντα είναι καθοριστικός στην επιλογή της χρονικής αλληλοδιαδοχής των επιμέρους μέτρων του συνολικού προγράμματος. Η επιλογή μεταξύ ενός "εμπροσθοβαρούς" προγράμματος ή ενός πιο "κλιμακωτού" έχει σημασία κυρίως από την άποψη της εκπομπής μηνυμάτων βιωσιμότητας και αξιοπιστίας στόχων του (βλεπε Wei, 1993). Τα σχετικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα ενός "εμπροσθοβαρούς" προγράμματος μπορούν να συνοψισθούν στα εξής:

Από τη μια πλευρά, αν τα πιο δραστικά και πολιτικώς δύσκολα μέτρα ληφθούν στο αρχικό στάδιο εφαρμογής του προγράμματος, η αξιοπιστία του μπορεί να ενισχυθεί σημαντικά, ιδίως όταν η εναρκτήρια φάση συμπίπτει χρονικά με την "περίοδο μέλιτος" μιας σχετικά νέας κυβέρνησης. Στην περίοδο αυτή, υπάρχει γενικά μεγαλύτερη προδιάθεση αποδοχής ή ανοχής ορισμένων επώδυνων, αλλ' αναγκαίων και αναπόφευκτων οικονομικών μέτρων (βλέπε Drazen & Grilli, 1993). Επιπλέον, αν τα δραστικά αρχικά μέτρα οδηγήσουν σύντομα στα πρώτα

θετικά αποτελέσματα (π.χ. ευδιάκριτη σμίκρυνση μακροοικονομικών ανισορροπιών, καταστολή πληθωριστικών προσδοκιών, θαρραλέες διαρθρωτικές καινοτομίες), ενισχύεται η πεποίθηση των ιδιωτικών φορέων, αγορών και κοινωνικών εταίρων, ότι τα οφέλη του προγράμματος μπορούν πράγματι να υπερσταθμίσουν το αναπόφευκτο αρχικό κοινωνικό και οικονομικό κόστος της προσαρμογής.

Από την άλλη πλευρά, όμως, ακόμη και σε περίοδο πολιτικού μέλιτος, μια ομοβροντία επώδυνων οικονομικών μέτρων, οσοδήποτε αναγκαίων, μπορεί να προκαλέσει ρήξη της κοινωνικής συνοχής και πολιτική αναστάτωση. Μπορεί, έτσι, να εκληφθεί από τις αγορές ως προμήνυμα ή προπομπός αντιστροφής κατευθύνσεων της οικονομικής πολιτικής, αν όχι στο εγγύς, πάντως στο ορατό μέλλον (βλέπε Wei, 1993). Τούτο, κατά την αντίληψη των αγορών, αυξάνει τις πιθανότητες εγκατάλειψης της όλης διαδικασίας προσαρμογής. Επειδή το βραχυχρόνιο οικονομικό κόστος και οι δυσμενείς συνέπειες (λιτότητα, χαμηλή παραγωγή, περιορισμός νέων θέσεων εργασίας) ενός "κλιμακούμενου" προγράμματος προσαρμογής μπορεί να είναι ηπιώτερες απ' ότι στην περίπτωση ενός "εμπροσθοβαρούς" προγράμματος, η προσέγγιση της "κλιμάκωσης" είναι δυνατό, σε ορισμένες περιπτώσεις και υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αποφέρει καλύτερα αποτελέσματα στη μεσοπρόθεσμη περίοδο. Τυπική η περίπτωση, όταν απαιτείται χρόνος για να καμφθεί η αντίσταση ορισμένων οργανωμένων και ισχυρών ομάδων (π.χ. δικηγόρων, γιατρών) σε μέτρα που είναι απαραίτητα, από πολλές απόψεις, για την επιτυχία ενός αποτελεσματικού και δίκαιου φορολογικού συστήματος. Για να αντιμετωπισθούν με επιτυχία τέτοιες καταστάσεις, χωρίς να διακυβεύεται η αξιοπιστία στόχων του προγράμματος, πρέπει ο χρόνος που απαιτείται για την κάμψη των ισχυρών αντιστάσεων να μην ανατρέπει το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του προγράμματος.

Οσο μικρότερος ο βαθμός κοινωνικής και πολιτικής συνοχής και όσο ισχυρότερα τα οργανωμένα συμφέροντα που μπορούν να αντιταχθούν στην εφαρμογή του προγράμματος, τόσο μικρότερη και η πιθανότητα να θεωρήσουν οι αγορές ως εφικτή και βιώσιμη τη στάση της οικονομικής πολιτικής και σταθερούς τους κεντρικούς προσανατολισμούς της. Οσο πληθαίνουν οι ενδείξεις ανεπαρκούς συναίνεσης, τόσο μεγαλώνει η προσδοκία δυσχερειών στην εφαρμογή μέτρων που το πρόγραμμα έχει προαναγγείλει και τόσο μεγαλύτερες θεωρούνται από τις αγορές οι πιθανότητες αναστροφής της οικονομικής στρατηγικής στο ορατό μέλλον. Τέτοια προσδοκία μπορεί να επηρεάσει δυσμενώς την αποτελεσματικότητα του προγράμματος, τουλάχιστο στα αρχικά του στάδια, αν

προκαλέσει αδράνεια και στάση αναμονής από την πλευρά των ιδιωτικών φορέων δραστηριότητας και, ιδιαίτερα, των επενδυτών, μέχρις ότου υπάρξουν διαυγέστερες ενδείξεις για την αποτελεσματικότητα του προγράμματος και τις προοπτικές ομαλής συνέχισής του για όσο χρονικό διάστημα χρειασθεί. Δημιουργείται έτσι ένα πρόβλημα τύπου "κότας και αυγού", καθώς οι αγορές τηρούν στάση αναμονής, επειδή δεν είναι από την αρχή απολύτως βέβαιες για την αποτελεσματικότητα του προγράμματος, ενώ η αποτελεσματικότητα του προγράμματος εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τον τρόπο και την ταχύτητα ανταπόκρισης των αγορών στο πρόγραμμα που ανακοινώθηκε.

Η ανακοίνωση μιας ολοκληρωμένης οικονομικής πολιτικής μεσοπρόθεσμου χαρακτήρα, που να πείθει τους ιδιωτικούς φορείς και τις αγορές να την εκλάβουν όχι μόνο ως επαρκή και βιώσιμη από τεχνική άποψη, αλλά και ως πολιτικώς εφικτή, έχει υψηλές πιθανότητες να προκαλέσει από την αρχή την έμπρακτη και θετική ανταπόκρισή τους, δηλαδή συμπεριφορά και ενέργειες που τείνουν να επισπεύσουν την εμφάνιση των θετικών επιπτώσεων του προγράμματος, οδηγώντας σε ταχύτερη αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και, παράλληλα, σε επαρκή ανάκαμψη των επενδύσεων, της παραγωγής και της απασχόλησης. Αντίθετα, η ανακοίνωση μιας οικονομικής στρατηγικής, την οποία οι αγορές θα έκριναν μεν ως αφ' εαυτής ολοκληρωμένη και συνεπή, αλλά από πολιτική άποψη ως "δυσκόλως εφαρμόσιμη και πιθανώς αναστρέψιμη", θα μπορούσε να οδηγήσει σε ιδιαίτερα επιφυλακτική στάση αναμονής των ιδιωτικών οικονομικών φορέων, με πιθανότατο αποτέλεσμα να καθυστερεί η εμφάνιση των ευνοϊκών αποτελεσμάτων που επιδιώκει το πρόγραμμα, να ενισχύεται το ενδεχόμενο μερικής μόνο επιτυχίας του, και να αυξάνονται οι πιθανότητες μελλοντικής χαλάρωσης ή εγκατάλειψής του.

(στ) Ανεπαρκής μικροοικονομική αξιοπιστία

Απώτερος σκοπός ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγράμματος είναι η παγίωση συνθηκών που να διασφαλίζουν ικανοποιητικούς ρυθμούς ανόδου της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας. Ένα Πρόγραμμα Σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας προς τους μέσους όρους συμπεριφοράς και αποτελεσμάτων των λοιπών οικονομιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να αποβλέπει όχι απλώς στην "ονομαστική", αλλά πρωτίστως στην "πραγματική" σύγκλιση. Η ονομαστική σύγκλιση, που αφορά γενικώς τις συνθήκες νομισματικής σταθερότητας (πληθωρισμό, επιτόκια, ελλείμματα, δημόσιο χρέος), δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλ' απαραίτητη προϋπόθεση για να επιδιωχθεί με πιθανότητες επιτυχίας ο

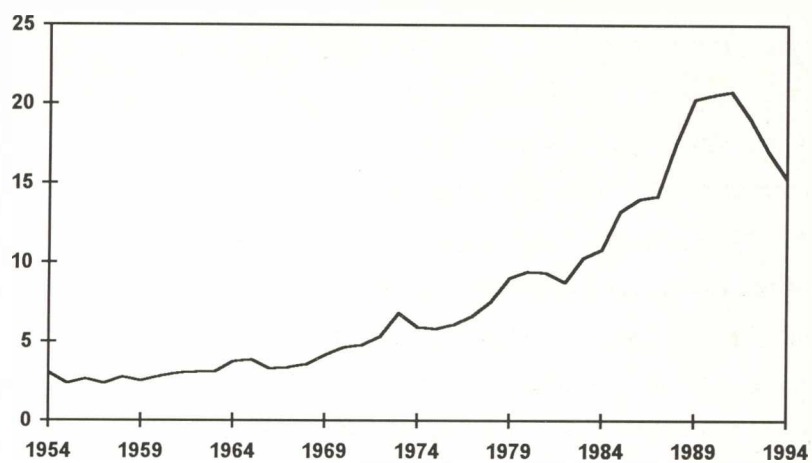
πρωταρχικός στόχος, που είναι η πραγματική σύγκλιση, δηλαδή (α) η σμίκρυνση των διαφορών βιοτικού επιπέδου μεταξύ Ελλάδας και λοιπών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αντανακλώνται στις διαφορές του κατά κεφαλή εισοδήματος και της ποιότητας ζωής, (β) ο επαρκής ρυθμός δημιουργίας νέων θέσεων και ευκαιριών παραγωγικής απασχόλησης, και (γ) η συνεχής βελτίωση διάρθρωσης και αποδόσεων της εγχώριας παραγωγής και προσφοράς αγαθών και υπηρεσιών.

Η ανάγκη ταχείας σύγκλισης των συνθηκών παραγωγής και προσφοράς γίνεται ακόμη μεγαλύτερη εν όψει της ελευθερίας και ευκινησίας, που σήμερα χαρακτηρίζουν τις διεθνείς μετακινήσεις χρηματιστικού κεφαλαίου και, μέσω αυτών, τις πάγιες επενδύσεις. Σε σύγκριση με την κινητικότητα του κεφαλαίου, οι μετακινήσεις εργατικού δυναμικού μεταξύ χωρών, ακόμη και μεταξύ περιφερειών της ίδιας χώρας, παρουσιάζουν πολύ μεγαλύτερες και, σε σημαντικό βαθμό, αναπόφευκτες δυσκαμψίες και δυσκινησία. Χώρες και περιφέρειες, επομένως, όπου το εργατικό δυναμικό συγκριτικά πλεονάζει και αντιμετωπίζουν πρόβλημα ή απειλή υψηλής ή ανερχόμενης ανεργίας, χρειάζεται να επιδεικνύουν ιδιαίτερη ικανότητα προσέλκυσης επαρκούς μεριδίου από την εγχώρια και την παγκόσμια δεξαμενή κεφαλαίων, τα οποία μετακινούνται χωρίς να εμποδίζονται από εθνικά σύνορα, σε διαρκή αναζήτηση των επωφελέστερων ευκαιριών επένδυσης και ευνοϊκότερων συνδυασμών απόδοσης-κινδύνου.

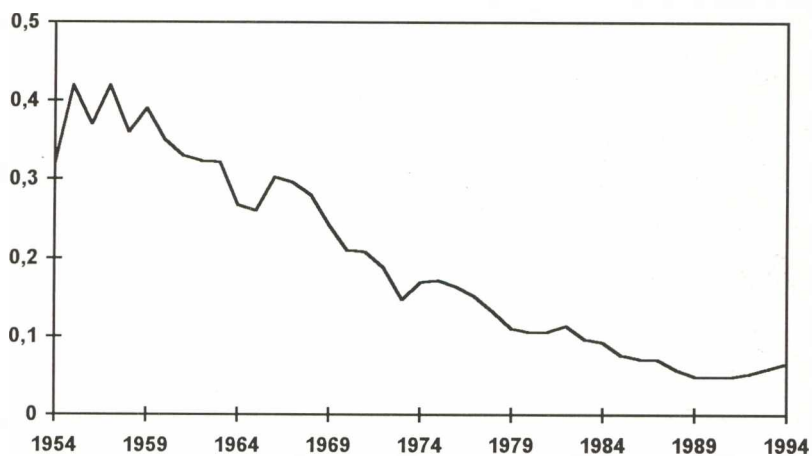
Η ανάγκη αυτή πολλαπλασιάζεται σε χώρες ή περιοχές, όπου ο βαθμός "έντασης κεφαλαίου" της παραγωγικής διαδικασίας, όπως αντανακλάται στον οριακό λόγο κεφαλαίου/προϊόντος (και στον αντίστοιχο λόγο κεφαλαίου/εργασίας) διαχρονικά αυξάνεται (βλέπε Διάγραμμα 5), πράγμα που δημιουργεί ανάγκη όλο και περισσότερων επενδύσεων, ανά ποσοστιαία μονάδα επιδιωκόμενης ανόδου του ΑΕΠ (βλέπε EC Commission, 1993). Αν, υπό αυξανόμενο βαθμό "έντασης κεφαλαίου", οι συνθήκες παραγωγής και προσφοράς δεν εξασφαλίζουν ανερχόμενη οριακή παραγωγικότητα των εγχώριων συντελεστών παραγωγής (κεφαλαίου και εργασίας), η αύξηση του ΑΕΠ ανά μονάδα νέας προσθήκης στο πάγιο κεφάλαιο της οικονομίας μειώνεται (βλέπε Διάγραμμα 6).

Βασικό κριτήριο, που κατευθύνει την επιλογή του χρηματιστικού κεφαλαίου να σταθμεύσει ή όχι σε μια χώρα με μορφή πάγιας επένδυσης, αποτελούν οι σχετικές συνθήκες προσφοράς σε σύγκριση με άλλες χώρες, όπως αντανακλώνται στις μεταξύ χωρών διαφορές απόδοσης των πάγιων επενδύσεων. Μια χώρα, όπου η προσδοκόμενη οριακή πραγματική απόδοση υπολείπεται εκείνης άλλων

Διάγραμμα 5
Οριακός Λόγος Κεφαλαίου / Προϊόντος
στην Ελληνική Οικονομία



Διάγραμμα 6
Αύξηση του ΑΕΠ ανά
μονάδα νέου παγίου κεφαλαίου



χωρών, αποθαρρύνει τη στάθμευση κεφαλαίων σε πάγιες επενδύσεις, περιορίζοντας έτσι τη δυνατότητα δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης και τις προοπτικές επαρκούς οικονομικής ανάπτυξης και ταχείας ανόδου της κοινωνικής ευημερίας. Απομακρύνεται έτσι ο στόχος της "πραγματικής" σύγκλισης. Επιπλέον, η προοπτική υποτονικών ρυθμών ανόδου της παραγωγής και των εισοδημάτων θέτει σε αμφιβολία τη δυνατότητα υλοποίησης των προβλεπόμενων δημοσιονομικών στόχων, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται αρνητικά η αξιοπιστία και του στόχου της "ονομαστικής" σύγκλισης.

Επειδή οι επενδυτές αξιολογούν βάσει πιθανοτήτων και οι επενδυτικές αποφάσεις λαμβάνονται ανάλογα με τις προσδοκίες (για το ποσοστό απόδοσης, το επιχειρηματικό περιβάλλον, τις γενικότερες προοπτικές της οικονομίας, τη δυνατότητα αφομοίωσης εξωγενών κλυδωνισμών, κ.λπ.), η μικροοικονομική αξιοπιστία ενός προγράμματος αποτελεί έναν από τους πιο καθοριστικούς παράγοντες της συνολικής αξιοπιστίας του. Η συγκρότηση του προγράμματος και ο ρυθμός υλοποίησής του, ιδίως στα πρώτα στάδια εφαρμογής, πρέπει να πείθουν ότι έχουν πράγματι προβλεφθεί και θα λαμβάνονται με τον απαιτούμενο για τις περιστάσεις ρυθμό όλες οι ρυθμίσεις και τα μέτρα, που είναι απαραίτητα, για να βελτιώνεται συνεχώς η διάρθρωση και να προωθείται η ευκαμψία των μικροοικονομικών αγορών, τόσο των προϊόντων όσο και των συντελεστών παραγωγής, και να διασφαλίζεται στις πάγιες επενδύσεις μια ικανοποιητική και σχετικά σταθερή πραγματική απόδοση, υπό συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού.

Όταν το διαρθρωτικό τμήμα ενός προγράμματος ή ο ρυθμός υλοποίησής του δεν εμπνέουν μικροοικονομική αξιοπιστία, οι ιδιωτικοί φορείς και επενδυτές διαμορφώνουν την προσδοκία ότι το σκέλος της παραγωγής και προσφοράς αγαθών θα παρουσιάζει και στο μέλλον αδυναμίες, με πιθανό αποτέλεσμα τον υψηλό βαθμό κινδύνου των πάγιων επενδύσεων. Οσάκις διαμορφώνεται τέτοια προσδοκία για μια χώρα, χρειάζονται ποσοστά πραγματικής απόδοσης των επενδύσεων υψηλότερα στη χώρα αυτή, που να ενσωματώνουν το στοιχείο του σχετικά μεγαλύτερου κινδύνου απ' ότι στις ανταγωνίστριες χώρες, προκειμένου να προσελκυθούν πάγιες επενδύσεις επαρκείς να στηρίζουν το στόχο της οικονομικής ανάπτυξης και πλήρους απασχόλησης. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος, δηλαδή, συνεπάγεται υψηλότερα επιτόκια, ακόμη και αν ο πληθωρισμός υποχωρεί.

Ο βαθμός μικροοικονομικής αξιοπιστίας ενός προγράμματος αξιολογείται από τους υποψήφιους επενδυτές με κριτήριο την επάρκεια, εσωτερική συνέπεια και

πιθανότητες υλοποίησης ειδικά των διαρθρωτικών μέτρων και ρυθμίσεων, που το πρόγραμμα προβλέπει, ιδίως σε ότι αφορά τη δημιουργία και διατήρηση συνθηκών (α) ανοικτής, ανταγωνιστικής και εξωστρεφούς εθνικής οικονομίας, (β) εύκαμπτης και ευέλικτης αγοράς εργασίας, (γ) σταθερού φορολογικού περιβάλλοντος, και (δ) σύγχρονης και αποτελεσματικής τεχνολογικής και διοικητικής υποδομής.

(ζ) Τεχνητοί έλεγχοι τιμών

Μια ειδικότερη μορφή μικροοικονομικής αναξιοπιστίας προκύπτει, όταν ο φορέας οικονομικής πολιτικής υποκύπτει στον πειρασμό της προσφυγής σε πάγωμα ή καθορισμό οροφής αυξήσεων των τιμών και αμοιβών. Ο πειρασμός δημιουργείται, επειδή ελπίζεται ότι με τις μεθόδους αυτές, που συγκρατούν τεχνητά τον καταγραφόμενο ρυθμό πληθωρισμού, μπορούν να κατασταλούν οι πληθωριστικές προσδοκίες και να ενισχυθεί η αξιοπιστία της αντιπληθωριστικής πολιτικής, με λιγότερο επιτακτική την ανάγκη να ληφθούν πράγματι δραστικά δημοσιονομικά και νομισματικά μέτρα.

Οι διαρθρωτικές στρεβλώσεις και παρενέργειες του άμεσου κρατικού ελέγχου επί των τιμών και αμοιβών είναι γνωστές. Αλλά και πέραν αυτών, υπάρχουν πολλά παραδείγματα από τη διεθνή εμπειρία (π.χ. τα πιο πρόσφατα προγράμματα της Βενεζουέλας, του Περού, της Βραζιλίας και της Αργεντινής), όπου το πάγωμα τιμών και αμοιβών όχι μόνο δεν ενίσχυσε την αξιοπιστία του αντιπληθωριστικού στόχου, αλλ' αντίθετα την έβλαψε. Διότι δεν μπόρεσαν να αντιμετωπισθούν επιτυχώς τα σοβαρά πρακτικά προβλήματα που συνήθως συνοδεύουν την επιβολή και, στη συνέχεια, την άρση του παγώματος, όπως λ.χ. η αδυναμία επαρκούς αστυνόμευσης ή η ακατάλληλη χρονική αποκλιμάκωση του μέτρου. Κοινό χαρακτηριστικό όλων των ανεπιτυχών περιπτώσεων ήταν ότι ο φορέας οικονομικής πολιτικής δεν μπόρεσε ή δεν τόλμησε να προχωρήσει στον απαιτούμενο βαθμό παράλληλης δημοσιονομικής και νομισματικής πειθαρχίας. Το πάγωμα τιμών και αμοιβών χρησιμοποιήθηκε, δηλαδή, ως εργαλείο υποκαταστάτο και όχι ως συμπλήρωμα μιας αποτελεσματικής συνολικής αντιπληθωριστικής προσέγγισης, ενώ δεν προχώρησαν όσο έπρεπε και οι ουσιαστικές διαρθρωτικές αλλαγές, που ήταν αναγκαίες. Έτσι, παρά το πάγωμα, σύντομα σωρεύθηκαν πιέσεις στις τιμές και αμοιβές, που ανάγκασαν τις οικονομικές αρχές να χαλαρώσουν και, τελικά να άρουν υπό πίεση τους ελέγχους. Ξεκίνησε τότε ένας νέος κύκλος σπειροειδούς πληθωρισμού, καθώς οι

οικονομικοί φορείς είχαν ήδη προεξοφλήσει τις αυξήσεις τιμών, οι οποίες θα προέκυπταν με την άρση του παγώματος.

Το πάγωμα και οι διοικητικοί έλεγχοι τιμών και αμοιβών δεν αποτελούν αφ' εαυτών αποτελεσματικό αντιπληθωριστικό μέτρο (βλέπε Agenor, 1992). Ενδέχεται μάλιστα να καταλήξουν σε αποτέλεσμα αντίθετο εκείνου που επιδιώκεται, σε περίπτωση κατά την οποία η κοινή γνώμη και οι αγορές δεν είναι σε θέση, εξαιτίας των ελέγχων, να εξακριβώσουν κατά πόσο πράγματι είναι επαρκώς αντιπληθωριστική η δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, αν δηλαδή ο καταγραφόμενος πληθωρισμός υποχωρεί επειδή πράγματι καταστέλλονται τα πρωτογενή του αίτια και όχι διότι συμπίεζεται με τεχνητά μέσα και αστυνόμευσεις, οπότε η υποχώρηση θα είναι μόνο προσωρινή. Αν για το θέμα αυτό επικρατεί στην αγορά αβεβαιότητα, οι έλεγχοι τιμών επιμηκύνουν το χρόνο που απαιτείται για να κατασταλούν οι πληθωριστικές προσδοκίες.

Εξάλλου, οι τυχόν προσωρινοί βαθμοί αξιοπιστίας του αντιπληθωριστικού στόχου, που θα μπορούσαν να προκύψουν από τους ελέγχους, τιμών, εξαφανίζονται ταχύτατα, σε περίπτωση που ο φορέας οικονομικής πολιτικής δεν είναι σε θέση ή δεν αποτολμά να ελέγξει πλήρως όλες, χωρίς εξαίρεση, τις επιμέρους τιμές και αμοιβές. Ιδιαίτερα δύσκολος είναι συνήθως ο έλεγχος αμοιβών των υπηρεσιών, που παρέχονται από αυτοαπασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες, καθώς και από ομάδες που μπορούν να ασκήσουν ισχυρή πολιτική πίεση, άμεση ή έμμεση. Η αγορά αντιλαμβάνεται την αδυναμία πλήρους ελέγχου όλων των τιμών και την μεθερμηνεύει σε εν δυνάμει κίνητρο του φορέα οικονομικής πολιτικής να χαλαρώσει ή εγκαταλείψει τους ελέγχους, για να αποφύγει το οικονομικό ή πολιτικό κόστος από τις διαρθρωτικές ή άλλες παρενέργειες του μέτρου. Η εκτίμηση αυτή της αγοράς οδηγεί σε προς τα κάτω ακαμψία των τιμών, η οποία επιτείνει, αντί να καταργεί, το πρόβλημα αξιοπιστίας της συνολικής αντιπληθωριστικής πολιτικής.

(η) Ατελής πληροφόρηση της κοινής γνώμης

Δυνητική πηγή προβλημάτων αξιοπιστίας μπορεί επίσης να αποτελέσει η λεγόμενη "ασύμμετρη" ή ατελής πληροφόρηση των ιδιωτικών φορέων, των αγορών και του ευρύτερου κοινού, σχετικά με την ικανότητα και δυνατότητα του φορέα οικονομικής πολιτικής να εφαρμόσει το πρόγραμμά του χωρίς αποκλίσεις, παρεκκλίσεις ή καθυστερήσεις. Στο αρχικό στάδιο εφαρμογής ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγράμματος, οι αγορές και το ευρύ κοινό δεν

είναι σε θέση να αξιολογήσουν με απόλυτη βεβαιότητα πόσο σοβαρή και επίμονη θα είναι μέχρι τέλους η προσπάθεια επίτευξης των στόχων. Δεν είναι, λόγου χάρη, πάντα εύκολο να προγνωσθεί με ακρίβεια ο ρυθμός, με τον οποίο θα επιτυγχάνεται σμίκρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και αποκλιμάκωση του πληθωρισμού. Το ρυθμό αυτό θα καθορίσει όχι μόνο η αποφασιστικότητα των οικονομικών αρχών και η αποτελεσματικότητα των επιμέρους μέτρων πολιτικής, αλλά και σωρεία άλλων παραγόντων, ενδογενών και εξωγενών.

Στα αρχικά στάδια εφαρμογής ενός νέου προγράμματος, η κοινή γνώμη μπορεί στην αρχή να μην πιστέψει απόλυτα την αρχική "δήλωση προθέσεων", την οποία αντιπροσωπεύει η κοινοποίηση και έγκριση του προγράμματος. Ακόμη και η διαυγέστερη και ισχυρότερη δέσμευση καταστολής του πληθωρισμού και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, που τον τροφοδοτούν, απαιτεί χρόνο για να εδραιώσει την αξιοπιστία των προθέσεων, η οποία θα κρίνεται στη συνέχεια καθημερινά από τη σθεναρή ή χαλαρή στάση, που θα τηρείται κατά την εφαρμογή των συγκεκριμένων επιμέρους μέτρων.

Το πρόβλημα της ατελούς πληροφόρησης πιο δύσκολα συνήθως αποφεύγεται σε χώρες με σχετική προϋστορία ανεπιτυχών ή ανολοκλήρων προσπαθειών εφαρμογής μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων (βλέπε Rogoff, 1990). Οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές μπορεί στην αρχή να τηρήσουν ιδιαίτερα επιφυλακτική στάση, αν έχουν προϋπάρξει σχετικώς πρόσφατα περιστατικά, όπου ο φορέας οικονομικής πολιτικής είτε άλλαξε προσανατολισμό, ενώ διαρκούσε η περίοδος εφαρμογής του αρχικού προγράμματός του, είτε δεν μπόρεσε να διασφαλίσει ρυθμό εκτέλεσης συνεπή με τις αρχικές προθέσεις και επιδιώξεις του. Αν υπάρχουν τέτοιες πρόσφατες εμπειρίες, το πιθανότερο είναι οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές, στο αρχικό τουλάχιστο στάδιο εφαρμογής ενός νέου προγράμματος, να μην αισθάνονται απόλυτη σιγουριά για τις δυνατότητες, προτιμήσεις και πραγματικές επιδιώξεις του σχετικά νέου φορέα οικονομικής πολιτικής. Η σχετική αδυναμία της κοινής γνώμης και των αγορών να αξιολογήσουν αμέσως και με απόλυτη βεβαιότητα τη νέα κατάσταση και να διαγνώσουν με επαρκή προσέγγιση τις νέες προοπτικές που διανοίγονται, οδηγεί, στην αρχή τουλάχιστο, σε διατήρηση ορισμένων επιφυλάξεων και κάποιας γενικής στάσης αναμονής, μέχρις ότου πληθύνουν και ξεκαθαρίσουν τα σημάδια ότι, σε αντίθεση με τα προηγούμενα ατυχή περιστατικά, ο νέος φορέας οικονομικής πολιτικής θα επιδιώξει μέχρι τέλους και πράγματι θα επιτύχει πιστή τήρηση του χρονοδιαγράμματος μέτρων, που προβλέπει το πρόγραμμά του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Ο ΠΡΩΤΑΡΧΙΚΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ

Η δημοσιονομική εξυγίανση και αποκατάσταση μεσοπρόθεσμα βιώσιμης διάρθρωσης των δημοσίων οικονομικών αποτελεί κεντρικό στόχο των προγραμμάτων σύγκλισης όλων των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλέπε Πίνακα 1). Σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις (πλην Μ. Βρετανίας και Ιταλίας), απώτερος στόχος είναι να επιτευχθεί, μέχρι το 1996, αναλογία ελλείμματος/ΑΕΠ όχι μεγαλύτερη από 3% και να σταθεροποιηθεί και, στη συνέχεια, να μειωθεί η αναλογία χρέους/ΑΕΠ. Σε όλες, όμως, τις περιπτώσεις (πλην Μ. Βρετανίας) τα δημοσιονομικά αποτελέσματα υπήρξαν χειρότερα από τις προβλέψεις του αρχικού τους Προγράμματος Σύγκλισης. Οι αποκλίσεις υπήρξαν μεγαλύτερες στην περίπτωση της Ελλάδας, η οποία ξεκίνησε και παραμένει με την υψηλότερη αναλογία ελλείμματος/ΑΕΠ. Θα χρειασθεί, συνεπώς, μεγαλύτερη προσπάθεια στην Ελλάδα απ' ό,τι στις άλλες χώρες-μέλη, προκειμένου να θεωρηθεί ως αξιόπιστη η δεδηλωμένη πρόθεση της χώρας να συμπορευθεί προς το τελικό στάδιο της ΟΝΕ με το χρονοδιάγραμμα που προβλέπει η Συνθήκη του Μάαστριχτ (πρβλ. de Haan, 1992).

Τρεις, τουλάχιστον, παράγοντες καθιστούν την προάσπιση της αξιοπιστίας δημοσιονομικών στόχων δυσκολότερη στην Ελλάδα απ' ό,τι σε άλλες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

Πρώτον, εξαιτίας του μεγάλου, ήδη σωρευμένου, δημόσιου χρέους, οι δαπάνες εξυπηρέτησής του, οι οποίες χαρακτηρίζονται από αναπόφευκτα υψηλή ανελαστικότητα, είναι πολύ μεγαλύτερες απ' ό,τι στις άλλες χώρες-μέλη (βλέπε Πίνακα 2). Χρειάζεται, συνεπώς, να καταβληθεί προσπάθεια μεγαλύτερη και πιο επίμονη από εκείνη των άλλων χωρών-μελών, προκειμένου να τηρηθεί το χρονοδιάγραμμα Μάαστριχτ. Επίσης, τυχόν αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους θα ασκούσαν, στην περίπτωση της Ελλάδας, αρνητικές επιπτώσεις στην αξιοπιστία του Προγράμματος Σύγκλισης μεγαλύτερες απ' ό,τι αντίστοιχες αποκλίσεις στις άλλες χώρες-μέλη, λόγω του σημαντικά δυσμενέστερου αρχικού σημείου εκκίνησης της νέας προσπάθειας. Τούτο υπαγορεύει αποτελεσματικότερες μεθόδους ελέγχου αφενός των πρωτογενών δαπανών και αφετέρου των εσόδων του Προϋπολογισμού (βλέπε von Hagen, 1992).

Πίνακας 1

Δημοσιονομικές Προβλέψεις των Προγραμμάτων Σύγκλισης (ΠΣ) που υποβλήθηκαν στην Ε.Ε. και τα Αποτελέσματά τους στη διετία 1992-1993.

Χώρα	Ημερομηνία (α)	Δανειακές ανάγκες του δημοσίου ως % του ΑΕΠ				
		1992	1993	1994	1995	1996
ΒΕΛΓΙΟ						
ΠΣ	6/92	5,7	5,2	4,5	3,8	3,0
Αναθεώρηση ΠΣ	4/93		5,8	4,7	3,6	3,0
Αποτέλεσμα	11/93	6,9	7,4			
ΓΕΡΜΑΝΙΑ						
ΠΣ (β)	10/91	4,25	4,0	3,0		
Αποτέλεσμα (β)	6/93	3,8	5,25			
Αποτέλεσμα	11/93	2,6	4,2			
ΕΛΛΑΔΑ						
ΠΣ	2/93	9,4	8,6	7,0	4,4	1,6(γ)
Αποτέλεσμα	11/93	13,2	15,5			
ΙΣΠΑΝΙΑ						
ΠΣ	4/92	4,0	3,5	2,7	1,8	1,0
Αποτέλεσμα	11/93	4,6	7,2			
ΙΡΛΑΝΔΙΑ						
ΠΣ	10/91					
Αποτέλεσμα	11/93	2,2	3,0			
ΙΤΑΛΙΑ						
ΠΣ (δ)	10/91	8,4	6,7	5,5		
Αναθεώρηση (δ)	9/92	10,2	9,3	7,3	4,7	
Αποτέλεσμα (δ)	11/93	10,8	9,9			
Αποτέλεσμα	11/93	9,5	10,0			
ΟΛΛΑΝΔΙΑ						
ΠΣ	4/92	3,5	2,9	2,4		
Αποτέλεσμα	11/93	3,5	4,0			
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ						
ΠΣ	10/91	4,0(ε)	3,0(στ)	3,0(στ)	3,0(στ)	
Αποτέλεσμα	11/93	5,2	8,9			
Μ.ΒΡΕΤΑΝΙΑ						
ΠΣ(ζ)	5/93	7,75	8,75	7,5	5,5	4,75(η)
Αποτέλεσμα	11/93	5,9	7,6			

Σημειώσεις

- α. Ημερομηνία υποβολής του Προγράμματος Σύγκλισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ημερομηνία τελευταίας εκτίμησης αποτελέσματος
- β. Κεντρική διοίκηση και "δημόσιες αρχές"
- γ. Το έλλειμμα προβλέπεται σε 0,8% του ΑΕΠ το 1997 και 0,2% το 1998
- δ. Κεντρική διοίκηση
- ε. Στον Προϋπολογισμό 1992-93 οι επίσημοι στόχοι ήσαν 5,2% και 4,2% του ΑΕΠ, αντιστοίχως, με τον ισχυρισμό ότι τούτο, σε ετήσια βάση, αντιστοιχεί στους στόχους του προγράμματος σύγκλισης για τα έτη αυτά.
- στ. Μέσος όρος ελλείμματος της τριετίας 1993-95
- ζ. Δημοσιονομικά έτη λήγοντα τον Μάρτιο κάθε επόμενου έτους
- η. Το έλλειμμα προβλέπεται σε 4% του ΑΕΠ, κατά το δημοσιονομικό έτος 1997-98

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, SEC (93) 1755 final, 8 Δεκεμβρίου 1993.

Πίνακας 2

Πρωτογενές Δημοσιονομικό Ισοζύγιο και Πληρωμές Τόκων,
1990-93

Χώρα	Πρωτογενές Πλεόνασμα ή Έλλειμμα (-) ως % του ΑΕΠ				Πληρωμές Τόκων ως % του ΑΕΠ
	1990	1991	1992	1993	1994
Βέλγιο	5,2	3,9	4,3	3,7	11,1
Δανία	5,8	5,1	4,2	3,1	7,5
Γερμανία (α)	0,6	-0,7	0,8	-0,6	3,2
Γερμανία (β)	...	-0,5	0,7	-0,8	3,5
Ελλάδα	-6,7	-3,5	0,4	-0,5	15,0
Ισπανία	-0,4	-1,2	-0,4	-2,2	5,0
Γαλλία	1,4	1,0	-0,5	-2,2	3,7
Ιρλανδία	5,7	5,6	4,9	4,2	7,3
Ιταλία	-1,3	0,0	1,9	2,0	12,0
Λουξεμβούργο	3,9	-0,4	-1,9	-1,7	0,8
Ολλανδία	0,9	3,6	2,7	2,3	6,3
Πορτογαλία	2,7	2,0	3,8	-1,3	7,6
Μ. Βρετανία	2,2	0,3	-3,0	-4,5	3,1
ΕΕ (α)	0,8	0,4	0,4	-0,8	5,6
ΕΕ (β)	...	0,4	0,4	-0,9	5,6

Σημειώσεις

(α) Με στοιχεία Δυτικής Γερμανίας

(β) Με στοιχεία Ενοποιημένης Γερμανίας

Πηγή: Όπως του Πίνακα 1

Δεύτερον, ενώ η σημερινή δημοσιονομική κατάσταση των λοιπών χωρών-μελών έχει επηρεασθεί, κατά κύριο λόγο, από το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή οικονομία βρισκόταν, κατά την τελευταία τριετία, σε περίοδο ύφεσης, αντίθετα στην Ελλάδα, μολονότι οι συνθήκες ύφεσης ασφαλώς συνέβαλαν στην υστέρηση φορολογικών εσόδων και επηρέασαν αρνητικά το έλλειμμα, η επίδραση του παραγωγικού κύκλου, δηλαδή το "κυκλικό συστατικό" του δημοσιονομικού ελλείμματος, εμφανίζεται να υπήρξε μικρότερη σε σύγκριση, αφενός, με τις άλλες χώρες-μέλη και, αφετέρου, με το "διαρθρωτικό" συστατικό του ελλείμματος, δηλαδή το τμήμα εκείνο του συνολικού ελλείμματος, που δεν οφείλεται σε κυκλικές κυμάνσεις της οικονομικής συγκυρίας, αλλά σε μονιμότερης επενέργειας διαρθρωτικούς παράγοντες (βλέπε Πίνακα 3). Αλλ' ακόμη και αν οι αποκλίσεις από τους αρχικούς δημοσιονομικούς στόχους ως κυριότερη αιτία είχαν τους συγκυριακούς και όχι τους διαρθρωτικούς παράγοντες, ακόμη και τότε θα χρειαζόταν πρόσθετη προσπάθεια, για να τηρηθούν τα χρονοδιαγράμματα που αφορούν τη συρρίκνωση του ελλείμματος. Λιότι πολλά από τα φαινόμενα, τα οποία γεννώνται όταν η οικονομία βρίσκεται σε πτωτική φάση του παραγωγικού κύκλου, μπορούν να εξελιχθούν σε διαρθρωτικά προβλήματα (π.χ. προς τα κάτω ακαμψία του ποσοστού ανεργίας, διοχέτευση παραγωγικών συντελεστών σε μη καταγραφόμενες δραστηριότητες, κ.λπ.), πράγμα που θα δυσκόλευε και στο μέλλον την υλοποίηση των αρχικών δημοσιονομικών στόχων, είτε άμεσα (χαμηλότερα έσοδα) είτε έμμεσα (επιμονή των υψηλών επιτοκίων και, συνεπώς, μεγαλύτερες δαπάνες εξυπηρέτησης χρέους).

Τρίτον, τα αποτελέσματα προηγούμενων προσπαθειών σταθεροποίησης, δημοσιονομικής εξυγίανσης και σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας έχουν αφήσει ερωτηματικά για τις προοπτικές βιωσιμότητας και ευστοχίας ενός προγράμματος, που εκ των πραγμάτων επιβάλλεται να έχει μεσοπρόθεσμη προοπτική. Η υιοθέτηση και, στη συνέχεια, ανατροπή ενός προγράμματος σταθεροποίησης, στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας 1980, και μια σοβαρή πρόταση οικονομικής πολιτικής, το 1990, που από έλλειψη πολιτικής βούλησης και συναίνεσης έμεινε "στα χαρτιά", δημιούργησαν το σπέρμα αμφιβολίας για την αξιοπιστία προγραμμάτων, που προϋποθέτουν συνέπεια και συνέχεια. Την αμφιβολία αυτή ενίσχυσαν τα περιορισμένης επιτυχίας δημοσιονομικά αποτελέσματα των δύο πιο πρόσφατων προγραμμάτων, που ενώ ήσαν, γενικώς, πιο ολοκληρωμένα από τα προηγούμενα, καταρτίστηκαν αφού ήδη τα δημοσιονομικά μεγέθη της οικονομίας είχαν αποκτήσει μια δυσκόλως αναστρέψιμη δυναμική. Η εμπειρία από την εφαρμογή των δύο αυτών προγραμμάτων απεκάλυψε τις δημοσιονομικές αδυναμίες εκείνες, που πρέπει

Πίνακας 3

Σωρευτικές Μεταβολές των Κρατικών Ελλειμμάτων,
κατά την Περίοδο 1990-93

Χώρα	Σωρευτικό έλλειμμα 1990-93, ως % του ΑΕΠ		
	Κρατικό έλλειμμα ως % του ΑΕΠ, το 1993	Μεταβολή του ελλείμματος στην περίοδο 1990-93	Μεταβολή οφειλόμενη στο "κυκλικό συστατικό"
Βέλγιο	7,4	1,6	2,7
Δανία	4,4	2,9	1,6
Γερμανία (α)	3,8	1,7	1,4
Γερμανία (β)	4,2	...	...
Ελλάδα	15,5	-3,1	0,4
Ισπανία	7,2	3,3	2,7
Γαλλία	5,9	4,4	2,2
Ιρλανδία	3,0	0,8	1,7
Ιταλία	10,0	-0,9	1,8
Λουξεμβούργο	2,5	5,8	2,7
Ολλανδία	4,0	-1,1	2,2
Πορτογαλία	8,9	3,4	2,2
Μ. Βρετανία	7,6	6,4	3,3
ΕΕ (α)	6,4	2,4	2,2
ΕΕ (β)	6,4	...	...

Σημειώσεις

(α) Με στοιχεία Δυτικής Γερμανίας

(β) Με στοιχεία Ενοποιημένης Γερμανίας

Πηγή: Όπως του Πίνακα 1

κατά πρώτο λόγο να αποφευχθούν στο νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης, ώστε να διασφαλισθούν η αξιοπιστία στόχων και η αποτελεσματικότητά του.

(α) Η εμπειρία του Προγράμματος 1991-93

Τα πρώτα αποτελέσματα του Προγράμματος 1991-93, βάσει του οποίου εγκρίθηκε από την ΕΟΚ το δεύτερο δάνειο προς την Ελλάδα, υπήρξαν μικτά. Κατά το 1991, πρώτο έτος εφαρμογής του Προγράμματος, που έδωσε και τον τόνο, σε αρκετούς τομείς σημειώθηκε πρόοδος όπως προβλεπόταν στο πρόγραμμα ή και ταχύτερη. Επί παραδείγματι, οι νομισματικοί στόχοι της Τράπεζας της Ελλάδος, επετεύχθησαν ανέτως παρά τις δημοσιονομικές αποκλίσεις, οι αγορές χρεογράφων αναπτύχθηκαν και τα επιτόκια προσαρμόστηκαν με τρόπο που να προωθεί το δανεισμό του Δημοσίου με όρους αγοράς. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών βελτιώθηκε σημαντικά, ενώ προχώρησαν τα σταδιακά μέτρα προς την κατεύθυνση απελευθέρωσης της ροής συναλλάγματος, της κίνησης κεφαλαίων και του εγχώριου πιστωτικού συστήματος. Σημαντικά βήματα έγιναν επίσης προς την κατεύθυνση απελευθέρωσης των αγορών (π.χ. πετρελαιοειδή, ενοίκια), ενώ ο έλεγχος οικονομικής διαχείρισης των ΔΕΚΟ υπήρξε αποτελεσματικότερος. Αντίθετα, σημαντικά βραδύτερος, σε σύγκριση με τις αρχικές προβλέψεις του Προγράμματος, υπήρξε ο ρυθμός υλοποίησης διαρθρωτικών μέτρων, αφενός λόγω έλλειψης επαρκούς προηγούμενης εμπειρίας και κατάλληλης προετοιμασίας και αφετέρου λόγω έντονων αντιδράσεων σε πολλά από τα μέτρα που προέβλεπε το πρόγραμμα, οι οποίες κατέδειξαν, μεταξύ άλλων, τη σημασία που έχει για την αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος η διασφάλιση κοινωνικής και πολιτικής συνοχής και συναίνεσης.

Η μεγαλύτερη, όμως, αδυναμία του προγράμματος, στην αρχική φάση υλοποίησης, που ήταν και η πιο κρίσιμη για την αξιοπιστία στόχων της υπόλοιπης περιόδου εφαρμογής, αφορούσε το δημοσιονομικό σκέλος του. Το κεντρικό δημοσιονομικό μέγεθος, ο καθαρός δανεισμός κεντρικής διοίκησης, υπερέβη τον αρχικό στόχο κατά 3,7 ποσοστιαίες μονάδες ΑΕΠ, φθάνοντας το 14,1% (βλέπε Πίνακα 4). Κυριότερο αίτιο της απόκλισης αυτής υπήρξε η υστέρηση των εσόδων, η οποία κατέδειξε ότι (α) το πρόβλημα της φοροδιαφυγής ήταν πολύ δυσκολότερο από όσο αρχικά νομιζόταν, (β) τα έκτακτα μη φορολογικά έσοδα (π.χ. ιδιωτικοποιήσεις, εκποίηση δημόσιας περιουσίας κ.λπ.), εφόσον δεν συνοδεύονται από λεπτομερές χρονοδιάγραμμα των θεσμικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, που θα επιτρέψουν την έγκαιρη υλοποίησή τους, δεν είναι φρόνιμο να συνυπολογίζονται στον Προϋπολογισμό ως βέβαιες πηγές εσόδων,

Πίνακας 4

Συγκριτικά Αποτελέσματα του Προϋπολογισμού 1991
(σε ποσοστά % επί του ΑΕΠ)

	Αποτελέσματα 1990	Προβλέψεις 1991	Αποτελέσματα 1991
A. ΕΣΟΔΑ	<u>28,4</u>	<u>34,7</u>	<u>30,1</u>
Φορολογικά	25,8	28,9	27,0
Μη φορολογικά	1,7	4,6	2,2
Επενδύσεων	0,9	1,1	0,9
B. ΔΑΠΑΝΕΣ	<u>45,6</u>	<u>45,0</u>	<u>44,2</u>
Τόκων	12,2	12,3	12,4
Πρωτογενείς	29,0	28,2	27,0
Επενδύσεων	4,4	4,5	4,8
Γ. ΚΑΘΑΡΕΣ ΔΑΝΕΙΑΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ	<u>17,2</u>	<u>10,4</u>	<u>14,1</u>
Δ. ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΕΛΛΕΙΜΜΑ	5,0	-1,9	1,7
Ε. Χρεωλύσια ΣΤ.Μεταφορά τόκων	3,4 --	5,3 --	7,6 1,0

(γ) οι δαπάνες αμοιβών και συντάξεων δεν μπορούν να ελεγχθούν στα επίπεδα που προβλέπει ένα δημοσιονομικό πρόγραμμα, όταν δεν υπάρχει σαφής και συνεπής ταυτόχρονη πολιτική για την απασχόληση στο δημόσιο τομέα, και (δ) οι δαπάνες τόκων όχι μόνο είναι ανελαστικές, αλλ' αποτελούν σοβαρή πηγή περαιτέρω δυνητικών δημοσιονομικών αποκλίσεων, εφόσον δεν διασφαλίζεται επαρκής έλεγχος των λοιπών κονδυλίων του Προϋπολογισμού.

Το γεγονός ότι το πρωτογενές έλλειμμα, από 5% του ΑΕΠ το 1990, μειώθηκε στο 1,7% το 1991, υπήρξε αφ' εαυτού σημαντικό, αν συγκριθεί τόσο με προηγούμενα έτη όσο και με ρυθμούς βελτίωσης που άλλες χώρες μπόρεσαν κατά καιρούς να επιτύχουν μέσα σε ένα και μόνο έτος. Εντούτοις, δεν μπόρεσε να επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα, όπως προέβλεπε το αρχικό πρόγραμμα, πράγμα που έθεσε σε αμφιβολία τους στόχους του προγράμματος για τα επόμενα έτη. Εξάλλου, η υλοποίηση του στόχου που είχε τεθεί για τις δαπάνες εξυπηρέτησης χρέους κατέστη δυνατή μόνο με την κεφαλαιοποίηση μέρους των τόκων, μέσω της οποίας το βάρος μετετέθη σε επόμενα έτη. Παράγοντες που επίσης επηρέασαν την αξιοπιστία στόχων του δημοσιονομικού σκέλους του προγράμματος, για τα αμέσως επόμενα έτη, υπήρξαν (α) η διάθεση, τελικά, του "αποθεματικού" 150 δισ. δρχ., που στο πρόγραμμα είχε προβλεφθεί να "παγώσει", (β) το γεγονός ότι οι πληρωμές χρεωλυσίων υπερέβησαν τις προϋπολογισθείσες κατά 284 δισ. δρχ., (γ) η εκ νέου υστέρηση της είσπραξης οφειλών παλαιότερων ετών προς το δημόσιο, και (δ) οι αβεβαιότητες από τον πόλεμο στον Περσικό Κόλπο και στη Γιουγκοσλαβία.

(β) Ο Προϋπολογισμός 1992

Ο Προϋπολογισμός 1992 έθεσε λιγότερο φιλόδοξους δημοσιονομικούς στόχους, από εκείνους που είχε προβλέψει το Πρόγραμμα 1991-93 (βλέπε Πίνακα 5). Από πλευράς αξιοπιστίας, τούτο είχε το πλεονέκτημα ότι θα μπορούσαν, κατ' αρχήν, οι λιγότερο φιλόδοξοι στόχοι, να θεωρηθούν από τις αγορές ως πιθανότερο να επιτευχθούν. Είχε, όμως, και το μειονέκτημα ότι θα μπορούσαν και να θεωρηθούν ανεπαρκείς να εξασφαλίσουν μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα της δημοσιονομικής πολιτικής και αντιστροφή της δυσμενούς δυναμικής χρέους-ελλειμμάτων.

Δύο επιπλέον γεγονότα είναι πιθανό να επηρέασαν, επίσης αρνητικά, το βαθμό αξιοπιστίας του συνολικού μεσοπρόθεσμου προγράμματος. Πρώτον, ο Προϋπολογισμός 1992 καταρτίστηκε με δεδομένο ότι, και κατά το έτος αυτό, θα

Πίνακας 5

Σύγκριση Προϋπολογισμού 1992 και Αρχικών Δημοσιονομικών
Προβλέψεων του Προγράμματος 1991-93 για το έτος 1992 (σε % του ΑΕΠ)

	Αρχικές Προβλέψεις του Προγράμματος 1991-93 για το έτος 1992	Προϋπολογισμός 1992
A. ΕΣΟΔΑ	37,4	33,3
Φορολογικά	31,3	28,8
Μη φορολογικά	5,0	3,3
Επενδύσεων	1,2	1,2
B ΔΑΠΑΝΕΣ	42,4	40,8
Τόκων	11,3	9,2
Πρωτογενείς	26,5	26,8
Επενδύσεων	4,6	4,8
Γ. ΚΑΘΑΡΕΣ ΔΑΝΕΙΑΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ	5,0	7,6
Δ. ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΕΛΛΕΙΜΜΑ	-6,4	-1,7
Ε. Χρεωλύσια	6,5	9,6
ΣΤ. Μεταφορά τόκων	--	2,1

συνεχιζόταν η αναβολή της πληρωμής τόκων μέσω κεφαλαιοποίησης. Τούτο περιόριζε τις καθαρές δανειακές ανάγκες του τρέχοντος έτους, αλλά δημιουργούσε ερωτηματικά για τις δυνατότητες και τα περιθώρια κινήσεων των προϋπολογισμών επομένων ετών. Δεύτερον, λίγο μετά την έγκριση του Προϋπολογισμού 1992 από τη Βουλή, αποφασίσθηκε από την Κυβέρνηση ένα νέο πακέτο δημοσιονομικών μέτρων, που μολονότι είχε επινοηθεί ως "ουδέτερο" από πλευράς συνολικών επιπτώσεων στον Προϋπολογισμό, δεν ήταν δυνατό να μη δημιουργήσει αβεβαιότητες ως προς την πιθανή πορεία των επιμέρους κονδυλίων, όχι μόνο το 1992, αλλά και στον Προϋπολογισμό 1993. Παραδείγματος χάρη, οι "απώλειες εσόδων" για το 1992, εξαιτίας του νέου πακέτου, είχαν τότε υπολογισθεί σε 70-75 δισ. δρχ. και επρόκειτο να αντισταθμισθούν μέσω αυστηρότερης εισοδηματικής πολιτικής στο Δημόσιο, επιβολής ορίου στις προσλήψεις εκτάκτων υπαλλήλων, και πρόσθετων εσόδων από έκτακτη φορολόγηση των ακινήτων. Εντούτοις, οι νέες φορολογικές ρυθμίσεις για το εισόδημα φυσικών και νομικών προσώπων επρόκειτο να επηρεάσουν κυρίως τα φορολογικά έσοδα του 1993, για τα οποία δεν φαίνεται να είχε γίνει καμμία πρόβλεψη ποσοτικών συνεπειών του πακέτου.

Επίσης, ο Προϋπολογισμός 1992 δεν μπόρεσε να αποφύγει αδυναμίες, όπως η υπεραισιοδοξία για τη δυνατότητα αποτελεσματικού ελέγχου της φοροδιαφυγής (Προϋπολογισμός 1992: 185 δισ. δρχ.) και πραγματοποίησης σημαντικών εσόδων από μη αυτομάτως επαλαμβανόμενες πηγές (Προϋπολογισμός 1992: 150 δισ. δρχ., από πώληση προβληματικών επιχειρήσεων, κτηματικών ομολόγων και μετοχών δημόσιων επιχειρήσεων).

Ηταν, συνεπώς, φανερό ότι η αξιοπιστία των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων θα μπορούσε πλέον να αποκατασταθεί μόνο μέσω του επικείμενου τότε πρώτου Προγράμματος Σύγκλισης, που καταρτίσθηκε κατ' εφαρμογή της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

(γ) Το Πρόγραμμα Σύγκλισης 1993-98

Με κεντρικό στόχο την επίτευξη ικανοποιητικών ρυθμών ονομαστικής και πραγματικής σύγκλισης προς τις επιδόσεις των λοιπών ευρωπαϊκών οικονομιών, το Πρόγραμμα Σύγκλισης 1993-98 στηρίχθηκε σε δύο βασικούς άξονες: Πρώτον, πειθαρχία μακροοικονομικής πολιτικής, η οποία εκφράσθηκε στο Πρόγραμμα με τον καθορισμό ρητών ποσοτικών δημοσιονομικών και νομισματικών στόχων. Δεύτερον, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση που είχε ήδη

Πίνακας 6

Μεσοπρόθεσμες Προβλέψεις του Προγράμματος Σύγκλισης 1993-98
(Ποσοστιαία (%) μεταβολή σε σταθερές τιμές 1970,
εκτός αν άλλως αναφέρεται)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ιδιωτική κατανάλωση	1,3	1,3	2,3	2,4	2,6	2,7	2,7
Δημόσια Κατανάλωση	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5
Ακαθ. Πάγιες Επενδύσεις	3,3	6,3	8,8	11,0	10,5	10,3	10,4
- Ιδιωτικές	2,0	5,8	8,0	11,1	10,3	10,0	10,0
- Δημόσιες	6,7	7,4	10,7	10,9	11,0	11,2	11,4
- Αποθέματα*	6,3	6,0	5,9	6,0	6,1	6,0	5,5
Εγχώρια Ζήτηση	0,3	1,8	2,9	3,7	3,9	3,8	3,6
Εξαγωγές	12,5	7,9	7,8	7,0	6,8	6,4	6,3
- Εξ ων εμπορεύματα	7,0	6,5	6,8	6,2	6,0	6,0	6,0
Εισαγωγές	6,3	5,9	6,5	6,6	5,9	5,5	4,8
- Εξ ων εμπορεύματα	6,0	5,5	6,0	6,0	5,0	4,5	4,0
Πραγματικό ΑΕΠ (% μεταβολή)	1,5	2,0	3,0	3,5	4,0	4,0	4,0
Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (% επί του ΑΕΠ)	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-0,7	-0,2	0,5
Καθαρός Δανεισμός(+) (% επί του ΑΕΠ)	9,4	8,6	7,1	4,6	1,8	1,1	0,6
Πληθωρισμός (++)	15,5	12,6	7,5	6,0	4,5	4,4	4,0
Ποσοστό ανεργίας (%)	9,0	9,8	10,0	9,5	9,0	8,3	7,7

(*) Ποσοστό του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων και των "στατιστικών διαφορών"

(+) Κράτος και τοπική αυτοδιοίκηση. Δεν περιλαμβάνονται οι ΔΕΚΟ

(++) Αποπληθωριστής Ιδιωτικής Κατανάλωσης (μέσα όρος, έτους).

χαραχθεί από το αμέσως προηγούμενο πρόγραμμα και που λόγω του απαιτούμενου χρόνου προετοιμασίας δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί. Οι σημαντικότεροι ποσοτικοί στόχοι του Προγράμματος Σύγκλισης 1993-98 συνοψίζονται στον Πίνακα 6. Μολονότι ο χρονικός ορίζοντας του Προγράμματος εκτεινόταν ως το 1998, ιδιαίτερη σημασία είχαν οι στόχοι που το Πρόγραμμα έθετε για την περίοδο 1994-96. Διότι από την επιτυχία τους και τη συνακόλουθη ευνοϊκή διαμόρφωση της οικονομικής συγκυρίας και του επιχειρηματικού κλίματος στην τριετία αυτή επρόκειτο να εξαρτηθεί η εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών κατά το υπόλοιπο της περιόδου αναφοράς του Προγράμματος.

Οι στόχοι που ετέθησαν για την περίοδο 1994-96 ήσαν τόσο φιλόδοξοι, όσο υπαγόρευε η κρισιμότητα της μακροοικονομικής κατάστασης. Ωστόσο, εκείνο που φαινόταν να λείπει από το Πρόγραμμα, ήταν η περισσότερη εξειδίκευση και λεπτομερέστερη αναφορά συγκεκριμένων μέτρων πολιτικής και συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος εφαρμογής τους, μέσω των οποίων επρόκειτο να υλοποιηθούν οι ρητά εκφρασμένοι στόχοι του στα χρονικά περιθώρια και ορόσημα που είχαν προβλεφθεί. Ελλείπε επίσης η αναφορά σε συγκεκριμένα υπό αίρεση μέτρα, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν δικλείδα ασφαλείας σε περίπτωση που κατά το στάδιο υλοποίησης ορισμένες μακροοικονομικές μεταβλητές παρουσίαζαν αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους. Όπως και σε προηγούμενες περιπτώσεις, οι αδυναμίες αυτές απετέλεσαν σοβαρή πηγή αναξιοπιστίας του προγράμματος, από την οποία τελικά επλήγη η βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητά του. Και, όπως απεδείχθη τελικά, τα φορολογικά έσοδα απετέλεσαν την αχίλλειο πτέρνα του προγράμματος.

Βασικό στοιχείο του Προγράμματος Σύγκλισης 1993-98 αποτελούσε ο στόχος της πραγματοποίησης φορολογικών εσόδων που μεσοπρόθεσμα θα αναλογούσαν στο 32% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ), έναντι αντίστοιχου ποσοστού μικρότερου από 27,5% το 1992. Μολονότι, ωστόσο, η σημαντική αυτή αναλογική αύξηση φορολογικών εσόδων αποτελούσε "κλειδί" για την επιτυχία του όλου μακροοικονομικού εγχειρήματος, το Πρόγραμμα δεν προέβλεψε ρητά ή σιωπηρά ούτε αύξηση των φορολογικών συντελεστών ούτε νέα φορολογικά μέτρα σε ολόκληρη τη χρονική διάρκεια εφαρμογής του Προγράμματος. Αντ' αυτών, το Πρόγραμμα περιορίσθηκε στη σιωπηρή παραδοχή ότι η αποτελεσματικότητα της φορολογικής συλλογής θα βελτιωνόταν, σταδιακά αλλά συνεχώς, με πληρέστερη εφαρμογή του ήδη υφιστάμενου φορολογικού καθεστώτος, διεύρυνση της

φορολογικής βάσης και πάταξη της φοροδιαφυγής, χωρίς όμως να αναφέρει συγκεκριμένα μέτρα και κυρίως χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους, προκειμένου να βελτιώνεται συνεχώς η φορολογική διάρθρωση.

Ετσι, παρόλο που ο γενικός προσανατολισμός της φορολογικής πολιτικής δεν ήταν άλλος από εκείνον που επέβαλλαν οι περιστάσεις, έμενε έκθετη σε σωρεία αβεβαιοτήτων η ποσοτική πρόβλεψη για την πορεία των εσόδων, σε περίοδο μάλιστα που ήταν εκ των προτέρων γνωστό ότι επρόκειτο να συμπέσει με τη φορολογική εναρμόνιση της ΕΟΚ, την αλλαγή του συστήματος εισπραξης ΦΠΑ και την πιθανότατα συμπιεσμένη εγχώρια γενική οικονομική δραστηριότητα λόγω αφενός της διαφαινόμενης παράτασης της ύφεσης στην Ευρώπη, αλλά και της εφαρμογής του προγράμματος δημοσιονομικής συστολής, γεγονότων που θα έθεταν υπό δοκιμασία τη ροή φορολογικών εσόδων ακόμη και υπό τις καλύτερες δυνατές λοιπές προϋποθέσεις.

Σοβαρές αμφιβολίες για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του Προγράμματος γεννούσε από την αρχή και μόνη η απλή εκτίμηση της εισοδηματικής ελαστικότητας των φόρων που σιωπηρά προβλεπόταν για την περίοδο 1993-95, το ύψος της οποίας δεν είχε προηγούμενο στην πρόσφατη ελληνική οικονομική ιστορία. Η ελαστικότητα άμεσων φόρων (δηλαδή ο λόγος του ρυθμού αύξησής τους προς τον προβλεπόμενο ρυθμό ανόδου του ονομαστικού ΑΕΠ), από περίπου 1 το 1992, προβλεπόταν να εκτιναχθεί και να κυμανθεί στο εύρος 1,7-2,0, στην τριετία 1993-95, με ελαστικότητα συνολικών φόρων που θα κυμαινόταν γύρω στο 1,5, κατά την ίδια περίοδο. Τέτοια εξέλιξη ήταν δύσκολο να εκληφθεί, ακόμη και από τους πιο αισιόδοξους παρατηρητές, ως στόχος εφικτός, τη στιγμή που (α) οι προσπάθειες αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής συναντούσαν τόσο έντονες αντιδράσεις, (β) καμμία νέα και ουσιαστική πηγή μόνιμων φορολογικών εσόδων δεν προβλεπόταν στο Πρόγραμμα, και (γ) η έναρξη εφαρμογής του Προγράμματος συνέπιπτε με περίοδο ύφεσης της οικονομικής δραστηριότητας. Επιπλέον, το Πρόγραμμα προέβλεπε τιμαριθμοποίηση του φόρου εισοδήματος το 1994, που παρά τη μείωση προοδευτικότητας του φόρου εισοδήματος, την οποία επέφερε η φορολογική μεταρρύθμιση του 1992 (κυρίως με το Ν. 2065/92), θα ήταν δύσκολο να μη προκαλέσει ορισμένες απώλειες εσόδων, ακόμη και αν ένα μέρος των απωλειών αυτών αντισταθμιζόταν από τις επιπτώσεις που θα είχε στα έσοδα η σχετική τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, λόγω τιμαριθμοποίησης του φόρου εισοδήματος. Εξάλλου, σε ότι αφορά τους έμμεσους φόρους, η σιωπηρά προβλεπόμενη μείωση της εισοδηματικής τους ελαστικότητας, για το 1993 και 1994, έδειχνε ότι

αναμενόταν μικρή μόνο υποχώρηση της απόδοσής τους, ώστε η αύξηση τους να υπερβεί το ρυθμό ανόδου του ονομαστικού ΑΕΠ. Η αβεβαιότητα της πρόβλεψης αυτής ήταν προφανής, ενόψει της επικείμενης αλλαγής στο σύστημα είσπραξης του ΦΠΑ και του αργού ρυθμού με τον οποίο προχωρούσαν στην πράξη οι διαδικασίες εκσυγχρονισμού της φορολογικής διοίκησης.

Τις αβεβαιότητες που δημιουργούσε η υπεραισιοδοξία για την εισοδηματική ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων πολλαπλασίαζαν δύο σημαντικοί παράγοντες. Πρώτον, το Πρόγραμμα 1993-98 φαινόταν να εγκαταλείπει την ιδέα διεύρυνσης της φορολογικής βάσης με μέτρα που να διασφαλίζουν πλήρη εφαρμογή της υφιστάμενης φορολογικής νομοθεσίας στα αγροτικά εισοδήματα, καθώς και μέτρα ειδικής φορολόγησης των ελεύθερων επαγγελματιών, χωρίς τα οποία, όπως είχε γίνει πιά φανερό από όλες τις προηγηθείσες αποτυχημένες προσπάθειες πάταξης της φοροδιαφυγής, δεν ήταν δυνατό να ελπίζεται ούτε δικαιότερη συμβολή ορισμένων ομάδων πληθυσμού στα φορολογικά βάρη, ούτε ουσιαστική βελτίωση της αναλογίας εσόδων/ΑΕΠ. Δεύτερον, επειδή το Πρόγραμμα 1993-98 καταρτίστηκε και εγκρίθηκε πριν γίνουν γνωστά τα τελικά δημοσιονομικά αποτελέσματα του έτους 1992, δεν ελήφθησαν υπόψη οι δημοσιονομικές και, ειδικότερα οι φορολογικές αποκλίσεις που σημειώθηκαν από τον αρχικό Προϋπολογισμό του έτους εκείνου². Οι αποκλίσεις αυτές περιορίστηκαν κάπως με τα έκτακτα φορολογικά μέτρα του Αυγούστου 1992³, τα οποία όμως, ενώ αναμενόταν να αποδώσουν 195 δισ. δρχ., τελικά απέδωσαν 157 δισ. δρχ. Αν στο ποσό αυτό προστεθεί η τελική απόκλιση των φορολογικών εσόδων από το στόχο του αρχικού Προϋπολογισμού 1992, (115 δισ. δρχ.), η συνολική απόκλιση της αναλογίας φόρων/ΑΕΠ από το στόχο του 1992 ήταν 1,8 ποσοστιαίες μονάδες ΑΕΠ. Επειδή δεν έγινε καμμία ενέργεια να αναπροσαρμοσθούν οι στόχοι του Προγράμματος 1993-98, ώστε να ληφθεί υπόψη ότι το σημείο εκκίνησης ήταν χειρότερο στην πραγματικότητα απ' ό τι νομιζόταν

²Λόγου χάρη, το Νοέμβριο 1992 αναμενόταν ότι οι καθαρές δανειακές ανάγκες του Κράτους θα αντιστοιχούσαν στο 7,8% του ΑΕΠ του έτους εκείνου, ενώ η εκτίμηση του ίδιου μεγέθους που έγινε τον Ιανουάριο 1993 ανέβαζε το ποσοστό σε 8,5%.

³Τα μέτρα αυτά είχαν πάντως πληθωριστικές επιπτώσεις, οι οποίες μεταξύ άλλων καθυστέρησαν την υποχώρηση των επιτοκίων, με αυξητικές επιπτώσεις για τις δαπάνες εξυπηρέτησης χρέους άρα και το συνολικό έλλειμμα του Προϋπολογισμού. Η επίδραση από την επιπλέον περικοπή δαπανών (149 δισ. δρχ.) υπερσταθμίστηκε από την υπέρβαση δαπανών για πληρωμές τόκων (208 δισ. δρχ.).

κατά την έγκριση του Προγράμματος, ήδη από το πρώτο έτος εφαρμογής δύσκολα θα μπορούσε να αποφευχθεί η προς τα κάτω απόκλιση των εσόδων, χωρίς πρόσθετες και αποτελεσματικότερες προσπάθειες βελτίωσης του μηχανισμού φοροσυλλογής και χωρίς νέους φόρους.

Οι παράγοντες αυτοί, πλην της άμεσης πρακτικής τους σημασίας, είχαν επιπτώσεις για την αξιοπιστία ολόκληρου του Προγράμματος Σύγκλισης 1993-98, του οποίου η εσωτερική λογική και συνέπεια στηριζόταν σε βαθμό καθοριστικό από την ικανότητα επίτευξης του δημοσιονομικού του στόχου.

(δ) Δημοσιονομικά αποτελέσματα 1993

Τα δημοσιονομικά αποτελέσματα του έτους 1993, πρώτου έτους εφαρμογής του Προγράμματος Σύγκλισης 1993-98, υπήρξαν απογοητευτικά. Στις εγγενείς αδυναμίες του δημοσιονομικού σκέλους του Προγράμματος και του Προϋπολογισμού 1993, προστέθηκαν οι επιπτώσεις του γεγονότος ότι αποφασίσθηκε να διεξαχθούν, κατά το έτος αυτό, πρόωρες κοινοβουλευτικές εκλογές. Πάγια σχεδόν η αδυναμία του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος να αποφύγει την έξαρση ανισορροπιών σε προεκλογικές περιόδους. Ο "πολιτικός κύκλος" των εσόδων αποτυπώνεται στη διαμόρφωση της εισοδηματικής ελαστικότητάς τους (βλέπε Πίνακα 7), η οποία σημειώνει ραγδαία κάμψη κατά τα έτη εκλογών και ραγδαία έξαρση στο έτος που έπεται εκείνου των εκλογών. Ειδικά για το 1993, τα έσοδα σημείωσαν μεγάλη κάμψη εξαιτίας, κυρίως, της χαμηλής απόδοσης των ΔΟΥ, της απροθυμίας των φορολογουμένων να καταβάλουν φορολογικές οφειλές τους, με την ελπίδα μελλοντικής φορολογικής αμνηστίας, και της αδυναμίας υλοποίησης ορισμένων εφάπαξ δημοσιονομικών εσόδων, όπως από ιδιωτικοποιήσεις. Το τελευταίο τούτο υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, ένα από τα μειονεκτήματα του συνυπολογισμού των "εκτάκτων πηγών" εσόδων στον τακτικό προϋπολογισμό. Παράγοντας που ασφαλώς επηρέασε τα έσοδα του 1993 ήταν και η παρατεταμένη ύφεση, που μόνο ως ένα βαθμό μπορεί να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα της επιδιωκόμενης δημοσιονομικής και νομισματικής συστολής.

Πίνακας 7

Εισοδηματική Ελαστικότητα Φόρων

Ετος	Ρυθμοί (%) μεταβολής		Λόγος (B) προς (A)
	(A) ονομαστικό ΑΕΠ	(B) φορολογικά έσοδα	
1981*	22,1	19,6	0,89
1982	24,2	41,2	1,70
1983	18,3	23,5	1,29
1984	23,0	25,0	1,08
1985*	23,0	20,8	0,90
1986	17,8	32,5	1,83
1987	12,1	17,4	1,44
1988	20,4	11,9	0,58
1989*	18,9	10,4	0,55
1990	17,8	36,8	2,07
1991	21,4	26,1	1,22
1992	16,0	23,6	1,48
1993*	12,9	8,8	0,68

Πηγή: IOBE, The Greek Economy, No 5, March 1994

Το προϋπολογισθέν για το 1993 μικρό πρωτογενές πλεόνασμα δεν πραγματοποιήθηκε, αλλ'αντ' αυτού σημειώθηκε έλλειμμα, που θα ήταν ακόμη μεγαλύτερο, αν δεν είχαν αποφασισθεί σημαντικές περικοπές δημοσίων επενδύσεων, έναντι εκείνων που αρχικά προέβλεπε ο Προϋπολογισμός. Έτσι, η αδυναμία πιστής υλοποίησης του αρχικού Προϋπολογισμού απέβη σε βάρος του τμήματος εκείνου των δημοσίων δαπανών, που κατά τεκμήριο είναι οι περισσότερο παραγωγικές, καθώς αφορούν τις υποδομές της οικονομίας και συγχρηματοδοτούνται από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το φαινόμενο αυτό δεν παρατηρήθηκε, βεβαίως, για πρώτη φορά, ούτε αποτελεί αποκλειστικότητα της χώρας μας. Σημειώνεται κυρίως όταν οι αδυναμίες του σκέλους των φορολογικών εσόδων συνδυάζονται με τη μεγάλη ανελαστικότητα, την οποία προκαλούν στο σκέλος των δαπανών, αφενός οι μεγάλες δαπάνες εξυπηρέτησης δημόσιου χρέους και, αφετέρου, η αδυναμία του φορέα οικονομικής πολιτικής να προχωρήσει σε ριζοσπαστικότερα και αποτελεσματικότερα μέτρα περικοπής των πρωτογενών τρεχουσών δαπανών.

Εμμεσο αλλ' αναπόφευκτο αποτέλεσμα των παραγόντων αυτών είναι να συνδέεται η αξιοπιστία των αναπτυξιακών στόχων της οικονομικής πολιτικής με την αξιοπιστία των δημοσιονομικών στόχων της. Το 1993, οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα έφθασαν το 14%, από 8% που είχαν προϋπολογισθεί. Η αναλογία δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ εκτινάχθηκε στο 139% (συμπεριλαμβανομένου του χρέους προς την Τράπεζα Ελλάδος) και σε 162% αν συμπεριληφθεί το στρατιωτικό χρέος και εκείνο των δημοσίων επιχειρήσεων. Το ποσοστό αυτό δημιουργεί αφ' εαυτού ερωτηματικά στις αγορές για την αντικειμενική δυνατότητα τιθάσευσης του φυγόκεντρου κύκλου χρέους-επιτοκίων-ελλειμμάτων-χρέους, χωρίς την οποία δεν μπορούν να ελπίζονται ταχύτεροι ρυθμοί επενδύσεων και ανάπτυξης το 1994. Τα ερωτηματικά δημιουργούνται, κυρίως, εξαιτίας των αποκλίσεων που κατά κανόνα σημειώνουν τα φορολογικά έσοδα. Ο πραγματοποιηθείς ρυθμός τους, το 1993, υπελείπετο κατά 14,5 ποσοστιαίες μονάδες των προϋπολογισθέντων, παρά την προπληρωμή 25% επί του ΦΠΑ προηγούμενου έτους. Ανησυχητική επίσης, σε ότι αφορά τις προσπάθειες καταστολής της φοροδιαφυγής και της πραγματοποίησης επαρκών εσόδων από την πηγή αυτή κατά το 1994, προκαλεί η μικρή μόνον πρόοδος που σημειώθηκε στον τομέα αυτόν και το 1993, τρίτο κατά σειρά έτος από την έναρξη συστηματικών προσπαθειών εκσυγχρονισμού του διοικητικού φορολογικού και φοροελεγκτικού μηχανισμού. Ερωτηματικά υπάρχουν και για την πιθανή πορεία εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις και τις προοπτικές έγκαιρης υλοποίησης των σχεδίων στον τομέα αυτόν.

(ε) Ο Προϋπολογισμός 1994

Ο Προϋπολογισμός 1994 δεν αποτελεί θετική αφετηρία για το υπό κατάρτιση Πρόγραμμα Σύγκλισης, στο βαθμό που πάσχει από άποψη ρεαλισμού, φιλοδοξίας στόχων, και επομπής μηνυμάτων μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητας της δημοσιονομικής κατάστασης. Ενδεικτικώς αναφέρεται ότι⁴:

1. Ο Προϋπολογισμός δεν προβλέπει ριζικές παρεμβάσεις ή ουσιώδεις αλλαγές, προσαρμογές και ρητά μέτρα, που να διασφαλίζουν επίτευξη των ποσοτικών στόχων του.
2. Τα έσοδα 1993 ήσαν χαμηλότερα εκείνων, στα οποία βασίσθηκε η κατάρτιση του Προϋπολογισμού 1994, ώστε η πραγματοποίηση στόχων του τελευταίου να απαιτεί προσπάθεια μεγαλύτερη εκείνης που αρχικά εθεωρείτο αναγκαία.
3. Δεν εξηγείται πώς θα επιτευχθούν πολλοί από τους προβλεπόμενους περιορισμούς δαπανών (π.χ. αύξηση μόνο κατά 1,2%, σε τρέχουσες τιμές, των δαπανών ιατρικής περίθαλψης δημοσίων υπαλλήλων, συγκράτηση των επιδοτήσεων-χορηγήσεων προς τον τομέα των μεταφορών χωρίς να αυξηθούν τα κόμιστρα, κ.λπ.).
4. Αντί να καταργηθεί το "αποθεματικό", ώστε να δοθεί ένας τόνος "νοικοκυρέματος", προβλέπεται αύξηση του αποθεματικού σε 100 δισ. δρχ.
5. Προβλέπεται ήδη επαναπρόσληψη παλαιών συμβασιούχων του Δημοσίου σε αριθμούς που φημολογείται, αν και δεν είναι απολύτως βέβαιο, ότι υπερβαίνουν τις απολύσεις των προεκλογικώς προσληφθέντων.
6. Πλην των διαρθρωτικών ρυθμίσεων (π.χ. πάταξη φοροδιαφυγής, αντικειμενική φορολόγηση ελεύθερων επαγγελματιών), από τις οποίες τα έσοδα είναι αβέβαια και δεν επηρεάζουν τόσο το 1994, δεν προβλέπονται άλλα μέτρα διασφάλισης των εσόδων που προϋπολογίσθηκαν.
7. Η πορεία εσόδων, τους πρώτους μήνες 1994, δεν υπήρξε ικανοποιητική, χωρίς τούτο να έχει δώσει το σήμα για διορθωτικές παρεμβάσεις. Οι εκτιμήσεις

⁴Βλέπε IOBE, The Greek Economy,, No 5, March 1994.

πιθανών αποκλίσεων, που έγιναν από διάφορους οργανισμούς (π.χ. IOBE, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΔΝΤ κ.λπ.), περίπου συμπίπτουν. Πιθανολογείται υπέρβαση των δαπανών κατά 200-300 δισ. δρχ. και υστέρηση εσόδων κατά 350-450 δισ. δρχ., με αποτέλεσμα οι δανειακές ανάγκες του Δημοσίου να φθάσουν το 17-18% του ΑΕΠ, αντί του 12,8% που προέβλεπε ο Προϋπολογισμός.

Αποτέλεσμα των παραγόντων αυτών είναι αφενός να αμφισβητείται από τις αγορές η αξιοπιστία στόχων του Προϋπολογισμού 1994 και, αφετέρου, να απαιτείται ένα πράγματι πολύ δραστικό νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης, προκειμένου να κατασταλούν τυχόν προσδοκίες περί "μεσοπρόθεσμων αδιεξόδων" του δημοσιονομικού και, κατ' επέκταση, των λοιπών σκελών του νέου Προγράμματος.

(στ) Ανάγκη "διορθωτικού" Προϋπολογισμού 1994

Η εμπειρία των οικονομικών προγραμμάτων της τελευταίας δεκαετίας δεν προσφέρει στους ιδιωτικούς φορείς και τις αγορές ασφαλή κριτήρια αξιολόγησης της αποφασιστικότητας ενός νέου σχεδίου οικονομικής πολιτικής. Εξάλλου, η τρέχουσα δυναμική του δημόσιου χρέους και των ελλειμμάτων δεν θα δικαιολογούσε υπέρμετρη αισιοδοξία. Αλλά και τα μηνύματα του τελευταίου εξαμήνου για τον γενικότερο προσανατολισμό και τις ειδικότερες κατευθύνσεις της οικονομικής πολιτικής δεν έχουν ακόμη εμπεδώσει κλίμα γενικής και απόλυτης εμπιστοσύνης και φαίνεται να έχουν εκληφθεί, σε κάποιο βαθμό, ως ασαφή ή αντιφατικά⁵. Αυτό που ασφαλώς θα αποκαθιστούσε την εμπιστοσύνη των αγορών στην αποφασιστικότητα της οικονομικής πολιτικής και στην ικανότητά της να θέτει επαρκώς φιλόδοξους στόχους και να τους επιτυγχάνει, είναι μια θαρραλέα εκτίναξη από τη νέα γραμμή εκκίνησης των μεσοπρόθεσμων προσπαθειών, που να αντανakλάται στο νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης.

Σε μια οικονομία, όπου την επιμονή του πληθωρισμού, των υψηλών επιτοκίων και της υποτονικής ανάπτυξης έχουν τροφοδοτήσει αλληπάλληλες δημοσιονομικές υπερβάσεις και αποκλίσεις ελλειμμάτων από τους εκάστοτε αρχικούς στόχους, μια έκτακτη δραστική παρέμβαση, ταυτοχρονισμένη με την ανακοίνωση και

⁵ Ibid σελ. 5-6.

έναρξη εφαρμογής του νέου Προγράμματος Σύγκλισης, θα ελαχιστοποιούσε το ενδεχόμενο δημοσιονομικών αποκλίσεων το 1994 και θα προετοίμαζε κατάλληλο έδαφος για τη χάραξη του Προϋπολογισμού 1995. Επιπλέον, όμως, θα εξέπεμπε ισχυρό σήμα, ότι οι οικονομικές αρχές είναι αποφασισμένες να ελέγξουν πλήρως τη δημοσιονομική κατάσταση, να μη διστάσουν μπροστά σε οποιοδήποτε βραχυχρόνιο κόστος, αλλά να επιφέρουν όσες διορθώσεις υπαγορεύει η κρίσιμότητα της οικονομικής κατάστασης της χώρας.

Ενας θαραλλέος "Διορθωτικός Προϋπολογισμός 1994" όχι μόνο θα διευκόλυνε την πιο ομαλή χάραξη δημοσιονομικής και λοιπής οικονομικής πολιτικής για τα επόμενα χρόνια, με λιγότερες δεσμεύσεις και "βάρη του παρελθόντος", αλλά κυρίως θα σηματοδοτούσε απερίφραστα ότι για την έξοδο από τα σημερινά αδιέξοδα οι μόνες εφικτές λύσεις αποτελούν δυσάρεστο μονόδρομο, που όσο επώδυνος και αν είναι βραχυπρόθεσμα, ο φορέας οικονομικής πολιτικής δεν διστάζει να τον ακολουθήσει, διότι δεν είναι διατεθειμένος να θυσιάσει τη μόνη μακροπρόθεσμη διέξοδο που υπάρχει.

Καθοριστική σημασία θα έχει η διάρθρωση του "διορθωτικού" Προϋπολογισμού 1994 και του Προϋπολογισμού 1995, που πρέπει να προωθούν την παραγωγή και την απασχόληση, χωρίς όμως να διακυβεύεται και πάλι ο μεσοπρόθεσμος στόχος της μόνιμης νομισματικής σταθερότητας. Ο αποφασιστικός παράγοντας θα ήταν η επιλογή ενός προσεκτικά ισορροπημένου μίγματος πολιτικών για την περίοδο αυτή. Διότι, μέσω του μίγματος αυτού θα μεταδοθούν τα μηνύματα, που θα "κτίσουν ή θα γκρεμίσουν" την αξιοπιστία του νέου Προγράμματος Σύγκλισης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΥΦΕΣΗΣ

Μολονότι η ασθένεια των δημοσίων οικονομικών και οι επιπτώσεις της δεν αμφισβητούνται, υποστηρίζεται συχνά ότι η θεραπεία πρέπει να είναι ηπιώτερη σε περιόδους ύφεσης του βραχυχρόνιου παραγωγικού κύκλου. Το σκεπτικό είναι ότι συστολή και δημοσιονομική εξυγίανση σημαίνει κάποιο συνδυασμό αύξησης φορολογικών εσόδων και μείωσης δημόσιων δαπανών, ο οποίος, ακόμη και όταν δεν επιδεινώνει την ύφεση, πάντως καθυστερεί την ανάκαμψη και δεν αφήνει την παραγωγή και την απασχόληση να ανακτήσουν τους ρυθμούς που διαφορεικά θα μπορούσαν. Προβάλλεται, δηλαδή, μόνο το άμεσο αποτέλεσμα μιας δημοσιονομικής συστολής, το οποίο πράγματι συμπιέζει την παραγωγική δραστηριότητα, καθώς η αύξηση φόρων και η μείωση δαπανών συνεπάγονται αφαίρεση αγοραστικής δύναμης από το κύκλωμα ροής εισοδημάτων-δαπανών. Εξάλλου, η προοπτική περισσότερων φορολογικών υποχρεώσεων, περιορισμένων ευκαιριών απασχόλησης και χαμηλού διαθέσιμου εισοδήματος καθιστά τα νοικοκυριά πιο συντηρητικά και αναβλητικά στις δαπάνες τους, ώστε να μειώνεται η ροπή για κατανάλωση και η συνολική ζήτηση. Με τη σειρά της, η προοπτική μιας υποτονικής ζήτησης, υπό δεδομένες λοιπές συνθήκες, αποθαρρύνει την επέκταση του παραγωγικού δυναμικού και τις επενδύσεις.

Η επίκληση, ωστόσο, μοναχά του άμεσου δημοσιονομικού αποτελέσματος στη διαμόρφωση του παραγωγικού κύκλου αφήνει την εικόνα λειψή και συντηρεί παραπλανητικές εντυπώσεις. Παραβλέπεται ή υποβαθμίζεται ο ρόλος του έμμεσου δημοσιονομικού αποτελέσματος, που στην πράξη μπορεί να αποδειχθεί τουλάχιστον τόσο ισχυρό, όσο και το άμεσο, και του οποίου η συμβολή γίνεται τόσο μεγαλύτερη, όσο μεγαλύτερες είναι οι δημοσιονομικές ανισορροπίες και το σωρευμένο δημόσιο χρέος στο σημείο εκκίνησης της προσπάθειας για μόνιμη δημοσιονομική εξυγίανση. Στην εκδήλωση του ευεργετικού έμμεσου δημοσιονομικού αποτελέσματος, πρωταγωνιστικός είναι ο ρόλος των ενδιάμεσων και παράλληλων εργαλείων οικονομικής πολιτικής και, ιδιαίτερα, ορισμένων οικονομικών μεγεθών, όπως τα επιτόκια και η εξωτερική ισοτιμία του νομίσματος, η πορεία των οποίων επίσης εξαρτάται από τη δημοσιονομική πολιτική, για να επηρεάσει, με τη σειρά της τον κύκλο της ζήτησης, παραγωγής και απασχόλησης (βλέπε Giavazzi & Pagano, 1990).

(α) Επίδραση μέσω των επιτοκίων

Με τις σύγχρονες συνθήκες λειτουργίας των χρηματοπιστωτικών αγορών, βασικό κανάλι, μέσω του οποίου εκδηλώνεται η έμμεση επίδραση της δημοσιονομικής πολιτικής στην οικονομική δραστηριότητα, είναι τα πραγματικά (αποπληθωρισμένα) επιτόκια. Η κάλυψη δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα συνιστά αφαιμάξη από τη διαθέσιμη δεξαμενή συνολικών πιστωτικών κεφαλαίων της οικονομίας. Η χρηματοδότηση ενός μεγάλου δημόσιου ελλείμματος και η αναχρηματοδότηση ενός ήδη μεγάλου δημόσιου χρέους αυξάνουν τα πραγματικά επιτόκια ή τα συντηρούν σε ήδη υψηλά επίπεδα.

Ενώ, όμως, η αύξηση του τρέχοντος δημοσιονομικού ελλείμματος τείνει σχεδόν πάντα να αυξήσει τα πραγματικά επιτόκια, το αντίθετο δεν ισχύει κατ' ανάγκη. Η μείωση δηλαδή, του ελλείμματος δεν οδηγεί πάντα σε μείωση των πραγματικών επιτοκίων. Όταν ο κρατικός προϋπολογισμός της τρέχουσας περιόδου έχει χαραχθεί και εκτελείται με αναπόφευκτο φόντο ένα μεγάλο, ήδη σωρευμένο, συνολικό δημόσιο χρέος, το πιθανότερο είναι τα πραγματικά επιτόκια να παραμείνουν υψηλά και δεν αποκλείεται να αυξηθούν ακόμη περισσότερο, ακόμη και αν ο τρέχων προϋπολογισμός προβλέπει και πράγματι επιτυγχάνει πρωτογενές πλεόνασμα (χωρίς να συνυπολογίζονται οι δαπάνες για την πληρωμή τόκων) και μειωμένο συνολικό έλλειμμα (με συνυπολογισμένες τις δαπάνες τόκων).

Αν οι αγορές εκτιμούν ότι το ύψος του πρωτογενούς πλεονάσματος δεν είναι αρκετό για να ανακόψει και αντιστρέψει την αυξητική πορεία του συνολικού δημόσιου χρέους, η εκτίμηση αυτή εμποδίζει τα επιτόκια να υποχωρήσουν, επειδή τροφοδοτεί προσδοκίες ότι ο πληθωρισμός στο μέλλον δεν θα υποχωρεί εύκολα ή ότι η αντιμετώπισή του θα απαιτεί τότε ακόμη αυστηρότερη νομισματική πολιτική, δηλαδή υψηλότερα βραχυχρόνια ονομαστικά επιτόκια. Ισως, επίσης, χρειαζόταν τότε ακόμη δραστικότερη δημοσιονομική παρέμβαση (αύξηση φόρων και περικοπή δαπανών), για να αποφευχθεί κάθε ενδεχόμενο να εξελιχθεί η κατάσταση σε προοίμιο κρίσης πληρωμών. Επειδή οι αγορές δεν έχουν δυνατότητα να προβλέψουν με απόλυτη βεβαιότητα ούτε αν μια δραστικότερη μελλοντική δημοσιονομική παρέμβαση θα ήταν εφικτή ούτε ποιές θα μπορούσαν να είναι οι επιπτώσεις της για την τότε οικονομική συγκυρία, η εκτίμηση ότι το σημερινό επίπεδο πρωτογενούς πλεονάσματος είναι ανεπαρκές, τείνει να αυξήσει το συστατικό κινδύνου των σημερινών πραγματικών επιτοκίων. Το αποτέλεσμα

είναι να μην υποχωρούν εύκολα τα ονομαστικά επιτόκια, ακόμη και αν ο καταγραφόμενος τρέχων ρυθμός πληθωρισμού σημειώνει υποχώρηση.

Με δεδομένα σήμερα, αφενός, το μεγάλο ύψος του ήδη σωρευμένου δημόσιου χρέους και, αφετέρου, το σύγχρονο καθεστώς λειτουργίας της αγοράς χρήματος και κεφαλαίων, μια δημοσιονομική πολιτική χαλαρώτερη εκείνης, που υπαγορεύουν οι περιστάσεις και που οι αγορές θα έκριναν ως επαρκή, αντί να ευνοήσει την έξοδο από την ύφεση, θα την επεδείκνυε, διότι θα απέκλειε μια υγιή και βιώσιμη πτωτική πορεία των πραγματικών επιτοκίων. Αντίθετα, μια θαρραλέα δημοσιονομική πολιτική και ένας προϋπολογισμός, που θα προέβλεπε γενναία αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος, στα πλαίσια μιας συνολικής οικονομικής στρατηγικής, η οποία θα έπειθε για τη βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητά της, αντί να καθυστερήσει, θα επετάχυνε την ανάκαμψη του παραγωγικού κύκλου, καθώς θα βελτιώνει τις προσδοκίες των αγορών και θα συμπίεζε τα πραγματικά επιτόκια.

Ο μηχανισμός διαμόρφωσης των πραγματικών επιτοκίων δεν πρέπει ούτε να παραβλέπεται ούτε να παρανοείται. Σε αντίθεση με όσα μπορεί να ίσχυαν στο απώτερο παρελθόν, πριν δηλαδή αρχίσει η μη αναστρέψιμη πορεία εκσυγχρονισμού και απελευθέρωσης της εγχώριας αγοράς χρήματος και κεφαλαίων και της όλο και στενότερης διασύνδεσής της με τις διεθνείς αγορές, σήμερα τα πραγματικά επιτόκια βρίσκονται σε άμεση συνάφεια με την ακολουθούμενη πολιτική επί της εξωτερικής ισοτιμίας και διαμορφώνονται από τις δυνάμεις και συγκριτικές συνθήκες της αγοράς, όπου πρωτεύοντα ρόλο έχουν οι προσδοκίες και εκτιμήσεις σχετικά με το ρεαλισμό κατευθύνσεων, την επάρκεια στόχων, το συντονισμό μέτρων και τη συνέπεια εφαρμογής του όλου πλέγματος οικονομικής πολιτικής. Σε ότι αφορά, ειδικότερα, το δημοσιονομικό σκέλος της πολιτικής αυτής, ένας προϋπολογισμός που βελτιώνει το τρέχον δημοσιονομικό ισοζύγιο, χωρίς όμως να ανακόπτει την ανοδική τάση του σωρευτικού χρέους, ενώ δεν αποφεύγει το άμεσο συστατικό αποτέλεσμα για την οικονομική δραστηριότητα, αδυνατεί να ενεργοποιήσει το έμμεσο επεκτατικό αποτέλεσμα, που εκδηλώνεται μέσω υποχώρησης των πραγματικών επιτοκίων. Τέτοια υποχώρηση είναι αδύνατο να επιδιωχθεί με άλλα μέσα, χωρίς δηλαδή την ουσιαστική συμβολή της δημοσιονομικής πολιτικής, διότι τότε θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις και παρενέργειες, όπως η άσκηση πίεσης στην εξωτερική ισοτιμία, η αναβίωση πληθωριστικών προσδοκιών και, κυρίως, η δημιουργία απαισιόδοξων προβλέψεων για την αποτελεσματικότητα της αντιπληθωριστικής και αναπτυξιακής προσπάθειας. Με τα σημερινά δεδομένα της ελληνικής οικονομίας,

η ιδέα ότι ο κρατικός προϋπολογισμός αποτελεί πρόσφορο εργαλείο βραχυχρόνιας αντικυκλικής πολιτικής αποτελεί ψευδαίσθηση, που θα μπορούσε να αποβεί επικίνδυνη.

Αλλά και πέρα από τα στενά χρονικά περιθώρια ενός ετήσιου προϋπολογισμού, ο ρόλος των επιτοκίων είναι καθοριστικός για την αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα ολόκληρου του μεσοπρόθεσμου προγράμματος σύγκλισης. Στο βαθμό που οι αγορές εκτιμούν ότι το πρόγραμμα πράγματι αντανakλά ρεαλιστική και αξιόπιστη δέσμευση των οικονομικών αρχών να άρουν τις ανισορροπίες και να εξασφαλίσουν δημοσιονομική πορεία ευνοϊκή για τα πραγματικά επιτόκια και, μέσω αυτών, για τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη, η τυχόν άμεση και προσωρινή συσταλτική επίδραση στη βραχυχρόνια οικονομική δραστηριότητα σύντομα υπερσταθμίζεται από τις επεκτατικές επιδράσεις, τις οποίες ασκούν οι αισιόδοξες προσδοκίες της αγοράς και η αποκατάσταση εμπιστοσύνης στις μεσοπρόθεσμες προοπτικές και δυνατότητες της οικονομίας. Πόσο σύντομα και σε τι έκταση θα εκδηλωθούν τα υπερσταθμιστικά αυτά αποτελέσματα, εξαρτάται από το βαθμό αξιοπιστίας του συνολικού προγράμματος και τα μηνύματα που οι αγορές λαμβάνουν για τη βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητά του. Αν τα μηνύματα είναι αισιόδοξα και ισχυρά, η στροφή του κύκλου προς την ανάκαμψη επισπεύδεται.

Μόνη της, όμως, μια υποχώρηση των ονομαστικών επιτοκίων δεν αρκεί για να αναζωπυρώσει την επενδυτική δραστηριότητα. Πρέπει επιπλέον να οφείλεται σε υποχώρηση των πραγματικών επιτοκίων, η οποία να εκληφθεί από τις αγορές ως απαρχή μιας μονιμότερης σύγκλισης προς επίπεδα πραγματικών επιτοκίων, που να εμπεριέχουν μικρότερο συστατικό κινδύνου επένδυσης. Πρέπει, δηλαδή, το Πρόγραμμα Σύγκλισης να πείθει ότι ο ρυθμός δημοσιονομικής εξυγίανσης και είναι και θα παραμείνει επαρκής, ότι δεν υπάρχουν πιθανότητες σοβαρών αποκλίσεων από τους αρχικούς στόχους λόγω εξωγενών παραγόντων ή ασυνεπειών στα λοιπά σκέλη του προγράμματος (νομισματικό, εισοδηματικό, διαρθρωτικό), ότι οι κανόνες του παιχνιδιού και το φορολογικό περιβάλλον δεν θα μεταβάλλονται απροσδόκητα, ότι αποκλείεται το ενδεχόμενο επανάληψης στο μέλλον ενός νέου κύκλου πληθωριστικών προσδοκιών, που θα υπαγόρευε ένα νέο γύρο σταθεροποιητικής πολιτικής, πιθανόν πολύ αυστηρότερης.

(β) Επίδραση μέσω της εξωτερικής ισοτιμίας

Οι επιπτώσεις μιας δημοσιονομικής συστολής στη διαμόρφωση του βραχυχρόνιου οικονομικού κύκλου εξαρτώνται επίσης από το καθεστώς εξωτερικής ισοτιμίας. Σε μια σχετικώς μικρή και ανοικτή οικονομία, όπως η ελληνική, μεγαλύτερο θα ήταν το συσταλτικό αποτέλεσμα της δημοσιονομικής συγκράτησης για την παραγωγή και απασχόληση, αν είχε υιοθετηθεί καθεστώς σχετικά σταθερής ισοτιμίας, όπως, λόγου χάρη, αν η δραχμή είχε ήδη ενταχθεί στο μηχανισμό ισοτιμιών (ERM) του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος.

Με πιο εύκαμπτο καθεστώς ισοτιμίας, όπως εκείνο της ελεγχόμενης και σταδιακής διολίσθησης ή των ελεύθερα κυμαινόμενων ισοτιμιών, μια δημοσιονομική συστολή που επιτυγχάνει να συμπιέσει τα εγχώρια πραγματικά επιτόκια σε σύγκριση με εκείνα του εξωτερικού, τείνει να μειώσει την καθαρή εισορή κεφαλαίων, ασκώντας έτσι πτωτική πίεση στην ισοτιμία. Την πίεση, όμως, αυτή αντισταθμίζει ή και υπεραντισταθμίζει η καταστολή των πληθωριστικών προσδοκιών, καθώς και η μείωση εισαγωγών και βελτίωση ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, που επίσης προκαλούνται από τη δημοσιονομική συστολή. Αλλά και αν ακόμη οι υποτιμητικές πιέσεις από την υποχώρηση της καθαρής εισορής κεφαλαίων δεν αντισταθμίζονται πλήρως από τις αντίρροπες επιδράσεις του βελτιωμένου ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, με το σύστημα της σταδιακής διολίσθησης η πορεία της εξωτερικής ισοτιμίας παραμένει υπό έλεγχο, ώστε αφενός να συμβάλλει στην προσπάθεια καταστολής του πληθωρισμού και των πληθωριστικών προσδοκιών και, αφετέρου, να μην ασκείται υπέρμετρη αρνητική επίδραση στη σχετική ανταγωνιστικότητα εγχώριων προϊόντων, τις εξαγωγές και, μέσω αυτών, στην εγχώρια παραγωγή και απασχόληση.

Αν η έκταση της δημοσιονομικής συγκράτησης, που επιδιώκεται με τον εκάστοτε τρέχοντα κρατικό προϋπολογισμό, δεν είναι τόση που να πείθει τις αγορές, ότι η βελτίωση του οικονομικού κύκλου είναι εφικτή χωρίς αναθέρμανση του πληθωρισμού, δημιουργούνται προσδοκίες ότι οι οικονομικές αρχές, προκειμένου να ενισχύσουν βραχυχρόνια τις εξαγωγές και την παραγωγή, ίσως υποκύψουν στον πειρασμό να προβούν σε πιο δραστική υποτίμηση από αυτήν που επιδιώκεται με το σύστημα της διολίσθησης. Τέτοιες προσδοκίες μπορούν να πιέσουν την τρέχουσα εξωτερική ισοτιμία πολύ περισσότερο, απ' ότι μια συσταλτική και πειστική δημοσιονομική πολιτική, η οποία θα πετύχαινε να μειώσει τα εγχώρια επιτόκια. Διότι, στη δεύτερη περίπτωση, το κόστος παραγωγής συγκρατείται και η ανταγωνιστικότητα και οι εξαγωγές βελτιώνονται. Αντίθετα, με μια υποτίμηση

που δεν θα συνοδευόταν από δραστική δημοσιονομική συστολή, η μόνιμη υποχώρηση των επιτοκίων δεν θα ήταν εφικτή. Διότι θα ενίσχυε παραπέρα τις πιέσεις για υποτίμηση, με αποτέλεσμα να αναζωπυρώσει τον πληθωρισμό και να προκαλέσει ανάγκη για εκ νέου σημαντική άνοδο των επιτοκίων.

Αλλά και μεσοπρόθεσμα, στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου Προγράμματος Σύγκλισης, απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή ενός συστήματος ελεγχόμενης διολίσθησης, που να επιτυγχάνει χρυσή τομή μεταξύ υποβοήθησης της καταστολής πληθωρισμού και υποστήριξης των εξαγωγών και της παραγωγής, είναι η επαρκής δημοσιονομική εξυγίανση και η πανταχόθεν εκπομπή μηνυμάτων, που να πείθουν τις αγορές για τη μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα της όλης οικονομικής στρατηγικής. Διαφορετικά, συντηρούνται οι προσδοκίες ότι ίσως στο μέλλον να μη μπορέσει, τελικά, να αποφευχθεί η εφάπαξ υποτίμηση ή ταχύτερη διολίσθηση. Τέτοιες προσδοκίες συντηρούνται, λόγου χάρη, εφόσον οι αγορές δεν πείθονται για την επιμονή και διάρκεια της προσπάθειας δημοσιονομικής εξυγίανσης, για τη διάθεση και ικανότητα της κεντρικής τράπεζας να επιτελέσει το πρωταρχικό της αντιπληθωριστικό καθήκον, και για την πιθανότητα υλοποίησης διαρθρωτικών αλλαγών, που είναι απαραίτητες για να υποβοηθήσουν την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, να ενισχύσουν την ανεξαρτησία της νομισματικής πολιτικής, να προάγουν την ευκαμψία και προσαρμοστικότητα της αγοράς εργασίας, να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα και ανταγωνιστικότητα της εγχώριας παραγωγής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα ερωτηματικά των ιδιωτικών φορέων, των αγορών και της κοινής γνώμης για την αξιοπιστία της ελληνικής οικονομικής πολιτικής δεν γεννήθηκαν μόλις σήμερα. Τροφοδοτήθηκαν από τις εμπειρίες της τελευταίας δεκαπενταετίας, τουλάχιστον. Θα συνεχίζουν, όμως, να παραμένουν αναπάντητα, εφόσον δεν αίρεται μια προφανής αντίφαση: Από τη μια πλευρά, ο πρωταρχικός σκοπός της πλήρους και ισότιμης συμμετοχής της χώρας στην ΟΝΕ, με το χρονοδιάγραμμα που προβλέπει η Συνθήκη του Μάαστριχτ, συγκεντρώνει ευρύτατη κοινωνική και πολιτική συναίνεση. Απο την άλλη πλευρά, όμως, παρατηρείται διστακτικότητα του εκάστοτε φορέα οικονομικής πολιτικής να προχωρήσει με θάρρος και υπευθυνότητα σε όσα πρέπει να γίνουν, ώστε ο πρωταρχικός σκοπός να είναι εφικτός. Το υπό κατάρτιση Πρόγραμμα Σύγκλισης προσφέρει μοναδική ευκαιρία, πιθανώς την τελευταία, για να αποκατασταθεί οριστικά η αξιοπιστία, ο σπουδαιότερος δηλαδή συντελεστής επιτυχίας μιας αναπόφευκτα δύσκολης μεσοπρόθεσμης οικονομικής προσπάθειας.

Η εμπειρία που αποκτήθηκε από την εφαρμογή των αμέσως προηγούμενων οικονομικών προγραμμάτων προσφέρει χρήσιμα διδάγματα, που δεν διαφέρουν εκείνων της διεθνούς εμπειρίας. Για να είναι αξιόπιστο, το νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης πρέπει, πρώτον, να εκπέμπει το αναμφισβήτητο μήνυμα ότι είναι όχι μόνο επαρκώς φιλόδοξο, αλλά και βιώσιμο. Πρέπει, δεύτερον, να επιτυγχάνει χρυσή τομή μεταξύ αυστηρότητας και ρεαλισμού, ώστε να συγκεντρώνει τον ελάχιστο απαιτούμενο βαθμό κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης, που είναι απαραίτητος για την ομαλή συνέχιση και ολοκλήρωση του. Πρέπει, τρίτον, να προχωρεί με ταχύ ρυθμό στις απαραίτητες διαρθρωτικές αλλαγές, ώστε να μπορεί και η ελληνική οικονομία να αξιοποιεί πλήρως τα πλεονεκτήματα της ενιαίας αγοράς και των μηχανισμών της. Πρέπει, τέταρτον, η όλη προσπάθεια να περιστεύεται από μίαν αξιόπιστη δέσμευση καταστολής του πληθωρισμού και των πληθωριστικών προσδοκιών, την οποία μπορεί να εγγυηθεί μόνο η θεσμικά κατοχυρωμένη και δημοκρατικά ελεγχόμενη λειτουργική ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας.

Για να εκπληρωθούν οι απαιτήσεις αυτές και να αντιμετωπισθούν τα εν δυνάμει προβλήματα αξιοπιστίας μιας οικονομικής στρατηγικής, που εκ των πραγμάτων οφείλει να έχει και να διατηρεί μεσοπρόθεσμη προοπτική, το νέο Πρόγραμμα

Σύγκλισης πρέπει, ειδικότερα: (α) να πείθει για τη φιλοδοξία και το ρεαλισμό των στόχων, αλλά και την πρόθεση και ικανότητα του φορέα οικονομικής πολιτικής να ολοκληρώσει την εφαρμογή του, (β) να συμπληρώνει τους ποσοτικούς του στόχους με λεπτομερή περιγραφή συγκεκριμένων μέτρων και χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής τους, (γ) να προνοεί για τυχόν απρόβλεπτες εξελίξεις και γεγονότα, εξωγενή ή ενδογενή, που θα μπορούσαν να διακόψουν την εφαρμογή του Προγράμματος ή να το ανατρέψουν, (δ) να συγκεντρώνει επαρκή κοινωνική και πολιτική συναίνεση για την πλήρη, μέχρι τέλους, εφαρμογή του, (ε) να προβλέπει διαρθρωτικές αλλαγές, που να πείθουν ότι ο μηχανισμός των σχετικών τιμών θα λειτουργεί με ευελιξία, ώστε να προωθείται ταχύτερη "ονομαστική", αλλά και "πραγματική" σύγκλιση, και (στ) σε κάθε στάδιο εφαρμογής του Προγράμματος να μην αφήνει ερωτηματικά στην κοινή γνώμη για το τι πράγματι επιδιώκεται και γιατί.

Πρωταρχικό κριτήριο αξιοπιστίας του νέου Προγράμματος Σύγκλισης θα είναι ο τρόπος, με τον οποίο θα αντιμετωπίζεται η επικίνδυνη πλέον δυναμική του δημόσιου χρέους. Μόνο αν η σύνθεση του Προγράμματος και ο ρυθμός υλοποίησης στην εναρκτήρια φάση εφαρμογής πείσουν τους ιδιωτικούς φορείς και τις αγορές, ότι η δυναμική αυτή πράγματι θα αναστραφεί, μόνο τότε ο Πρόγραμμα θα είναι πράγματι "αναπτυξιακό", δηλαδή θα δημιουργεί συνθήκες για κινητοποίηση της επενδυτικής δραστηριότητας με ρυθμούς που να οδηγούν σε αποφασιστική άνοδο του δυνητικού προϊόντος της οικονομίας. Χωρίς ουσιαστική ώθηση της παραγωγής, της συνολικής προσφοράς και της εξωστρέφειάς τους, δεν θα ήταν ρεαλιστικό να ελπίζεται ταχεία "πραγματική", ούτε και "ονομαστική" σύγκλιση.

Τα μέτρα και οι παρεμβάσεις, στην εναρκτήρια φάση εφαρμογής, πρέπει να πείθουν ότι ο νέο Πρόγραμμα αποτελεί συμπαγές εφαλτήριο μιας θαρραλέας και διαρκούς δημοσιονομικής εξυγίανσης. Από αυτήν θα εξαρτηθεί η υλοποίηση και των λοιπών μεσοπρόθεσμων στόχων και επιδιώξεων του Προγράμματος. Και από αυτήν θα εξαρτηθεί η σχέση διαπλοκής επιτοκίων-εξωτερικής ισοτιμίας, που μέχρι στιγμής εμποδίζει την έξοδο από τις συνθήκες ύφεσης του βραχυχρόνιου παραγωγικού κύκλου, αλλά και τροφοδοτεί κερδοσκοπικές συμπεριφορές και παρασιτικές δραστηριότητες. Μια γενναία εναρκτήρια δημοσιονομική παρέμβαση θα διέλυε κάθε αμφιβολία για το ρεαλισμό και την αξιοπιστία της νομισματικής πολιτικής, η αποτελεσματικότητά της οποίας είναι συνάρτηση όχι μόνο της δικής της σύνθεσης και αυστηρότητας, αλλά και του βαθμού συνεπικουρίας που της παρέχουν τα λοιπά σκέλη του Προγράμματος και, κυρίως, το δημοσιονομικό.

Αν οι ιδιωτικοί φορείς και οι αγορές νομίσουν ότι, οι πιθανότητες ταχείας προόδου στους χώρους αυτούς δεν είναι ουσιαστικές, αν η αξιοπιστία του νέου Προγράμματος Σύγκλισης πάσχει, κανένα καθεστώς εξωτερικής ισοτιμίας δεν θα μπορέσει να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Οι μεν σταθερές ισοτιμίες αποκλείονται, διότι θα εξανέμιζαν ταχύτατα τα συναλλαγματικά αποθέματα, οι δε κυμαινόμενες απλώς θα ενίσχυαν τον πληθωρισμό, χωρίς ουσιαστική βελτίωση των συνθηκών παραγωγής και απασχόλησης. Αλλά και το καθεστώς της ελεγχόμενης διολίσθησης δύσκολα θα έπειθε για τη μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητά του, με αποτέλεσμα την περαιτέρω ένταση των υποτιμητικών πιέσεων. Αν συνέβαινε αυτό, μόνο μια εφάπαξ υποτίμηση, και μόνο με ταυτόχρονα, παράλληλα και δραστικά μέτρα ενίσχυσης του όλου μίγματος οικονομικής πολιτικής θα μπορούσε να δημιουργήσει μια πειστική βάση εκκίνησης ενός νέου Προγράμματος Σύγκλισης, που να έχει καλύτερη τύχη από τα προηγούμενά του.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Agenor, P., "Credibility Effects of Price Controls in Disinflation Programs", *IMF Working Paper* /92/83 (1992).
- Agenor, P. and M.P.Taylor, "Testing for Credibility Effects" *IMF Working Paper* /91/110 (1991).
- Alesina, A., "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, Vol. 4 (April 1989), pp. 57-98.
- Alesina, A., and A. Drazen, "Why Are Stabilizations Delayed"?, *American Economic Review*, Vol. 81 (1991), pp. 1170-88.
- Barro, R.J., "Reputation in a Model of Monetary Policy with Incomplete Information", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 17 (March 1986), pp. 3-20.
- Blanchard, O.J., et al., "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to Old Questions", *OECD Economic Studies*, No. 15 (Autumn 1990).
- Buti, M., "Monetary and Fiscal Rules for Public Debt Sustainability", EC Commission, *Economic Papers*, No. 84 (September 1990).
- Commission of the European Communities, "Progress with Regard to Economic and Monetary Convergence and with the Implementation of Community Law Concerning the Internal Market", SEC(93) 1755 final (Brussels, 8 December 1993).
- Corbo, V., M. Goldstein, and M. Khan (eds.), *Growth-Oriented Adjustment Programs*, (IMF and World Bank, 1987).
- Coricelli, F. and G.M. Milesi-Ferretti, "On the Credibility of Big Bang Programs", *European Economic Review*, Vol. 37 (April 1993), pp. 387-95.
- Cukierman, A., *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, MIT Press, 1992.
- Dornbush, R., "Credibility and Stabilization", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 (August 1991), pp. 837-50.
- Drazen, A., and V. Grilli, "The Benefit of Crises for Economic Reforms", *American Economic Review*, Vol. 83 (June 1993).
- Giavazzi, F., and M. Pagano, "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? : Tales of Two Small European Countries", *NBER Macroeconomics Annual*, 1990.
- Grilli, V., D. Masciandaro, and G. Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies", *Economic Policy*, Vol. 13 (October 1991), pp. 342-76.

- Guidotti, P.E., and C.A. Vegh, "Losing Credibility: The Stabilization Blues" *IMF Working Paper* 92/73 (1992).
- Guitian, M., "Adjustment and Economic Growth: Their Fundamental Complementarity" in Corbo et al. (1987).
- de Haan, J., et al., "Towards Budget Discipline: An Economic Assessment of the Possibilities for Reducing National Deficits in the Run-Up to EMU", EC Commission, *Economic Papers*, No 99 (December 1992).
- von Hagen, J., "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", EC Commission, *Economic Papers*, No. 96 (October 1992).
- Krueger, A.O., *The Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, MIT Press (1993).
- Nunes-Correia, J., and L. Stemitsiotis, "Budget Deficit and Interest Rates: Is there a Link?", EC Commission, *Economic Papers*, No 105 (November 1993).
- Persson, T., and G. Tabellini, *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers (1990).
- Rodrik, D., "Promises, Promises: Credible Reform Via Signalling", *Economic Journal*, Vol. 99 (September 1989), pp. 756-72.
- Rogoff, K., "Reputational Constraints on Monetary Policy", in R. J. Barro (ed.), *Modern Business Cycle Theory*, Harvard University Press (1989).
- Rogoff, K., "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, Vol. 80 (March 1990), pp. 21-36.
- Vickers, J., "Signalling in a Model of Monetary Policy with Incomplete Information", *Oxford Economic Papers*, Vol. 38 (November 1986), pp. 443-55.
- Wei, Shan Jin, "Gradualism vs. Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms", *mimeo*, Harvard University (April 1993).
- van Wijnbergen, S., "Monopolistic Competition, Credibility, and the Output Costs of Disinflationary Programs", *Journal of Development Economics*, Vol. 29 (November 1988), pp. 375-98.



21 Ιουνίου 1994

ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

Νέα Σειρά Εκδόσεων και Δημόσιων Εκδηλώσεων του IOBE

Το IOBE, στην προσπάθεια του να συμβάλλει και πρακτικά στην επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η Ελληνική Οικονομία, έχει προγραμματίσει νέα σειρά εκδόσεων με τίτλο **"Οικονομικά Θέματα"**, καθώς και σειρά δημόσιων εκδηλώσεων-συζητήσεων με τίτλο **"Διάλογος για την Οικονομία"**.

Στις εκδόσεις **"Οικονομικά Θέματα"**, που εγκαινιάζεται σήμερα με τη δημοσίευση της εργασίας του κ. Ι. Παπαδάκη **"Η Αξιοπιστία ως Ορος Επιτυχίας ενός Προγράμματος Σύγκλισης"**, θα φιλοξενούνται εργασίες στελεχών και εξωτερικών συνεργατών του IOBE, οι οποίες πραγματεύονται σημαντικά και επίκαιρα θέματα και προβλήματα της ελληνικής οικονομίας. Οι εργασίες αυτές δεν φιλοδοξούν να εξαντλήσουν το αντικείμενο τους, αλλά να αναπτύξουν το σχετικό προβληματισμό, να περιγράψουν τάσεις, να καταγράψουν συνιστώσες, να επισημάνουν προτεραιότητες και, κυρίως, να θέσουν ερωτήματα και να δημιουργήσουν ερεθίσματα για περαιτέρω ανάλυση, συζήτηση και διάλογο.

Με τη νέα σειρά εκδόσεων επιδιώκεται να πυροδοτηθεί ευρύτερη συζήτηση και γόνιμος διάλογος μεταξύ των φορέων άσκησης οικονομικής πολιτικής, του επιχειρηματικού κόσμου, της ακαδημαϊκής κοινότητας, ερευνητικών οργανισμών και των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Μετά από κάθε δημοσίευση, εκπρόσωποι των φορέων αυτών θα προσκαλούνται σε δημόσια εκδήλωση και συζήτηση με τίτλο **"Διάλογος για την Οικονομία"**, τα πρακτικά της οποίας θα εκδίδονται στη συνέχεια από το IOBE και θα διανέμονται ευρύτερα για ενημέρωση των ενδιαφερομένων. Στη συζήτηση θα λαμβάνουν μέρος δύο κύριοι ομιλητές και μικρός αριθμός από παρεμβαίνοντες.

Η πρώτη εκδήλωση προγραμματίζεται να γίνει στις 5 Ιουλίου 1994, ώρα 18:30 - 21:00, στο ξενοδοχείο Hilton, αίθουσα ΤΕΡΨΙΧΟΡΗ, με θέμα: "Ο Δύσκολος Δρόμος για τη Σύγκλιση". Στην εκδήλωση αυτή, οι δύο βασικοί ομιλητές θα είναι ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας κ. Γ. Παπαντωνίου και ο κ. Θ. Παπαλεξόπουλος, ενώ ως παρεμβαίνοντες έχουν προσκληθεί οι:

1. κ. Π. Πουλής, Πρόεδρος Εμπορικής Τραπέζης
2. Καθηγητής κ. Ι. Στουρνάρας, Πρόεδρος ΣΟΕ
3. Καθηγητής κ. Γ. Αλογοσκούφης
4. Εκπρόσωποι Κομμάτων



21 Ιουνίου 1994

ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

Εκδοση του IOBE στη σειρά "Οικονομικά Θέματα":

Η Αξιοπιστία ως Ορος Επιτυχίας ενός Προγράμματος Σύγκλισης

Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE) κυκλοφόρησε την εργασία του Επιστημονικού του Συνεργάτη κ. Ι. Παπαδάκη "Η Αξιοπιστία ως Ορος Επιτυχίας ενός Προγράμματος Σύγκλισης", με την οποία εγκαινιάζει τη νέα σειρά εκδόσεων "Οικονομικά Θέματα". Πρόκειται για συνθετική εργασία, που αντλεί διδάγματα και συνοψίζει συμπεράσματα από την πρόσφατη ελληνική και ξένη εμπειρία εφαρμογής μεσοπρόθεσμων οικονομικών προγραμμάτων. Στόχος της είναι να εντοπίσει τους παράγοντες εκείνους, που θα μπορούσαν να ωφελήσουν ή να βλάψουν την αξιοπιστία του νέου Προγράμματος Σύγκλισης. Ο συγγραφέας είναι Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών και έχει διατελέσει Πρόεδρος του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (ΣΟΕ), Μέλος της Νομισματικής Επιτροπής ΕΟΚ, και Αναπληρωτής Εκτελεστικός Διευθυντής του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

Οπως υποδηλώνει και ο τίτλος, από τις επιμέρους συνιστώσες ενός Προγράμματος Σύγκλισης, η εργασία επικεντρώνεται κυρίως στο ρόλο της αξιοπιστίας, θεωρώντας ότι, στη σημερινή οικονομική συγκυρία, η δυνατότητα αποκατάστασης ενός ρυθμού επενδύσεων, που να διασφαλίζει ταχεία "ονομαστική" και "πραγματική" σύγκλιση, θα εξαρτηθεί από το πόσο αξιόπιστο θα κρίνουν το νέο Πρόγραμμα οι αγορές και οι υποψήφιοι επενδυτές. Πρόβλημα δημιουργείται, επειδή το σημερινό επίπεδο δημόσιου χρέους δεν αφήνει περιθώρια εναλλακτικών επιλογών σε μια οικονομική πολιτική που φιλοδοξεί να πείσει όχι μόνο για την πρόθεση, αλλά και την αντικειμενική δυνατότητά της να διασφαλίσει ευνοϊκές μεσοπρόθεσμες προοπτικές ανάπτυξης με νομισματική σταθερότητα.

Στην εργασία επισημαίνονται οι εξής, κυρίως, πιθανές πηγές αναξιοπιστίας ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγράμματος: (α) Ασυνέπεια των επιμέρους σκελών του προγράμματος (π.χ. του διαρθρωτικού με το δημοσιονομικό, του δημοσιονομικού με το νομισματικό, του νομισματικού με το αναπτυξιακό, κ.λπ.). (β) Διαχρονική ασυνέπεια εφαρμογής (π.χ. όταν δημιουργείται

δίλημμα ή πειρασμός μιας εκ των υστέρων χαλάρωσης, υπαναχώρησης ή ανοχής παρεκκλίσεων, έστω και προσωρινών). (γ) Ανυποστήρικτη άγκυρα ισοτιμίας (π.χ. όταν η αντιπληθωριστική συναλλαγματική πολιτική δεν επιτυγχάνει το στόχο της, λόγω αδυναμιών της δημοσιονομικής και της διαρθρωτικής πολιτικής). (δ) Εξωγενείς κλυδωνισμοί (που προμηνύουν αποκλίσεις, όταν το πρόγραμμα δεν προβλέπει συγκεκριμένες δικλείδες ασφαλείας). (ε) Ανεπαρκής κοινωνική και πολιτική συναίνεση (που προμηνύει δυσχέρειες στην εφαρμογή μέτρων απολύτως αναγκαίων). (στ) Ανεπαρκής εμπιστοσύνη στη διάρθρωση και ευκαμψία των αγορών (και, ειδικότερα, στην ικανότητα τους να στηρίξουν μια αναπτυσσόμενη και εξωστρεφή παραγωγική βάση). (ζ) Φόβοι πιθανής επιβολής ελέγχων στις τιμές και αμοιβές (σε περίπτωση που καθυστερούν να εμφανισθούν τα αναμενόμενα ευνοϊκά αποτελέσματα του προγράμματος). (η) Ατελής πληροφόρηση της κοινής γνώμης για τις προοπτικές που διανοίγονται με το νέο πρόγραμμα (πράγμα που τροφοδοτεί αδράνεια και επιφυλακτική τάση των αγορών και καθυστερεί την εμφάνιση των θετικών αποτελεσμάτων που επιδιώκονται).

Για να ενισχυθούν οι πιθανότητες να θεωρηθεί αξιόπιστο, το νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης πρέπει, κατά τον συγγραφέα (α) να πείθει για τη φιλοδοξία και το ρεαλισμό των στόχων, αλλά και την αμετάκλητη πρόθεση και ικανότητα του φορέα οικονομικής πολιτικής να ολοκληρώσει την εφαρμογή του, (β) να συμπληρώνει τους ποσοτικούς του στόχους με λεπτομερή περιγραφή συγκεκριμένων μέτρων και χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής του, (γ) να προβλέπει ρητά και εκ των προτέρων συγκεκριμένα εφεδρικά και υπό αίρεση μέτρα, τα οποία θα ληφθούν σε περίπτωση που τυχόν απρόβλεπτες εξελίξεις και γεγονότα θα μπορούσαν να διακόψουν την ομαλή υλοποίηση του, (δ) να πείθει τους κοινωνικούς εταίρους για τα οφέλη που θα προκύψουν από την πλήρη, μέχρι τέλους, εφαρμογή του, (ε) να προβλέπει διαρθρωτικές μεταβολές, που να διασφαλίζουν ότι ο μηχανισμός των σχετικών τιμών θα λειτουργεί με ευελιξία, ώστε να προωθείται ταχύτερη "ονομαστική", αλλά και "πραγματική" σύγκλιση μέσω της παραγωγής και συνολικής προσφοράς, και (στ) να μην αφήνει ερωτηματικά στην κοινή γνώμη για το τί πράγματι επιδιώκεται και γιατί.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο θέμα της αξιοπιστίας των δημοσιονομικών, ειδικότερα, στόχων και εξηγείται γιατί μια γενναία δημοσιονομική διόρθωση, στην αφετηρία του νέου Προγράμματος Σύγκλισης, όχι μόνο θα έδινε τον απαραίτητο τόνο αισιοδοξίας για τις μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές προοπτικές, αλλά και θα προωθούσε αντί να καθυστερήσει, όπως συχνά υποστηρίζεται, την έξοδο από την ύφεση. Τονίζεται, ακόμη, ότι από την αξιοπιστία του νέου Προγράμματος Σύγκλισης θα εξαρτηθεί επίσης η αποτελεσματικότητα και βιωσιμότητα της ακολουθούμενης συναλλαγματικής πολιτικής.