

Σεμινάριο Παντείου Σχολής 21.4.1988 με θέμα: " Οικονομικές
ανισορροπίες και πολιτική σταθεροποίησης: Η εμπειρία των
ευρωπαϊκών χωρών "

Παρέμβαση Νικ. Γκαργκάνο για την περίπτωση της Ιταλίας

Οικονομικές ανισορροπίες και πολιτική σταθεροποίησης:

η περίπτωση της Ιταλίας

Στην Ιταλία, η μεσοπρόθεσμη στρατηγική για την προσαρμογή και τη σταθεροποίηση της οικονομίας άρχισε να εφαρμόζεται από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Την περίοδο εκείνη, η Ιταλία όπως και οι περισσότερες άλλες βιομηχανικές χώρες, αντιμετώπιζε οικονομική ύφεση και υψηλή ανεργία, που συνδυάστηκε με έξαρση του πληθωρισμού και υπέρμετρη αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους. Κεντρική επιδίωξη της οικονομικής πολιτικής ήταν η μείωση του πληθωρισμού και ο περιορισμός των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα, ώστε να εξασφαλισθούν κατάλληλες συνθήκες για να επανέλθει η οικονομία σε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, χωρίς πληθωρισμό, και να εξασφαλισθεί μονιμότερη κάμψη της ανεργίας σε ανεκτά επίπεδα.

Γενικά, οι οικονομικές επιδόσεις που επέτυχε η Ιταλία στα τελευταία πέντε ή έξη χρόνια, είναι από πολλές απόψεις ικανοποιητικές. Η οικονομία ξανόρχισε από το 1983 την ανοδική της πορεία. Παράλληλα, αυξήθηκε το επίπεδο των επενδύσεων και της απασχόλησης και ο πληθωρισμός περιορίστηκε σημαντικά. Το ακαθόριστο εγχώριο προϊόν αυξήθηκε την περίοδο 1983-1987, με ετήσιους ρυθμούς 2,5 - 2,8%, αισθητά υψηλότερους από τον αντίστοιχο μέσο ετήσιο ρυθμό στις άλλες χώρες-μέλη της ΕΟΚ. Η αποκλιμάκωση του πληθωρισμού άρχισε το 1981 και συνεχίστηκε σταθερά μέχρι το 1987. Αποτέλεσμα της εξέλιξης αυτής ήταν να περιορισθεί η αύξηση του δείκτη τιμών καταναλωτή στο 5% περίπου στο τέλος του 1987 από 21% που ήταν το 1980. Η μείωση όμως αυτή του πληθωρισμού δεν ήταν αρκετή για να εξαλείψει τη

διαφορά στον πληθωρισμό ανάμεσα στην Ιταλία και τους κυριώτερους εμπορικούς της εταίρους. Σε ετήσια βάση, ο ρυθμός πληθωρισμού είναι σήμερα κατά δύο περίπου ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερος από τον αντίστοιχο μέσο ρυθμό στις χώρες της ΕΟΚ.

Παρά την πρόοδο όμως που σημειώθηκε, ορισμένες οικονομικές ανισορροπίες εξακολουθούν να υπάρχουν και να είναι σοβαρές. Πρώτο, η ανάκαμψη της οικονομίας και η αύξηση των επενδύσεων οδήγησε πράγματι σε σταθερή αύξηση του επιπέδου της απασχόλησης, η αύξηση όμως αυτή δεν ήταν αρκετή για να αποτρέψει την αύξηση της ανεργίας, που έφθασε το 1987 το 11% του εργατικού δυναμικού. Πρέπει να σημειωθεί ότι η ανεργία στην Ιταλία έχει εντελώς διαφορετικές διαστάσεις ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της και τις ηλικίες ατόμων. Το ποσοστό των ανέργων ανδρών ηλικίας άνω των 30 χρόνων στη Βόρεια και Κεντρική Ιταλία ήταν μόλις 1,7% του εργατικού δυναμικού το 1986, ενώ στο Mezzogiorno το ποσοστό ανεργίας ατόμων κάτω των 30 χρόνων έφθασε το 36%. Δεύτερο, η συνεχιζόμενη αύξηση του κόστους και των τιμών στην Ιταλία με ρυθμό ταχύτερο από τους αντίστοιχους ρυθμούς αύξησης στους εμπορικούς της εταίρους, ιδιαίτερα στις χώρες που μετέχουν στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα για την ανταγωνιστική ικανότητα της οικονομίας της ιδιαίτερα σε περίοδο που έχει χειροτερεύσει το ισοζύγιο πληρωμών, που αποτελεί σοβαρό περιοριστικό παράγοντα στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάκαμψης και την μείωση της ανεργίας. Το μεγαλύτερο όμως πρόβλημα παραμένει η διατήρηση των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα σε υψηλά επίπεδα και η διόγκωση του δημόσιου χρέους.

Οι καθαρές δανειακές ανάγκες της Κεντρικής Διοίκησης συζητήθηκαν προοδευτικά στη δεκαετία του 1970 και έφθασαν το 1981 το 12% του ακαθά-

ριστου εγχώριου προϊόντος. Αν προστεθούν τα ελλείμματα των δημόσιων επιχειρήσεων και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι συνολικές δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα ήταν ακόμα πιο μεγάλες (κατά 1-2 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ). Παρά την πολιτική που εγκαινιάστηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1980 για τη βαθμιαία μείωση των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα, τα ελλείμματα της Κεντρικής Διοίκησης διευρύνθηκαν στην πενταετία 1981-1985 και έφθασαν στο 14% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος το 1985. Οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα μειώθηκαν το 1986 κατά 1 1/2 ποσοστιαίες μονάδες του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Στη μείωση αυτή συνέβαλε κυρίως η πτώση της τιμής του πετρελαίου στη διεθνή αγορά, που αντισταθμίστηκε με αύξηση της φορολογίας καυσίμων. Η πρόοδος που σημειώθηκε το 1986 δεν συνεχίστηκε όμως το 1987 και το δημοσιονομικό έλλειμμα διαμορφώθηκε περίπου στο επίπεδο του 1986 (12 - 12,5% του ΑΕΠ).

Η διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων είχε ως αποτέλεσμα τη διόγκωση του δημόσιου χρέους που αντιστοιχεί σήμερα στο 94% περίπου του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Παράλληλα, οδήγησε σε ταχεία αύξηση της δαπάνης για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους που σήμερα ξεπερνάει το 10% του ΑΕΠ και αντιπροσωπεύει περίπου το ένα πέμπτο των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού, επιβαρύνοντας έτσι σημαντικά τις επόμενες δημοσιονομικές χρήσεις. Εκτός από τη διόγκωση του δημόσιου χρέους στην αύξηση της δαπάνης για την εξυπηρέτησή του συνέβαλε επίσης η βαθμιαία αύξηση των πραγματικών επιτοκίων που έγιναν θετικά από το 1981 και μετά. Η σταθερή διεύρυνση των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα, που απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των διαθεσίμων εγχώριων αποταμιευτικών πόρων, δημιούργησαν σοβαρές δυσχέρειες στην Ιταλική οικονομία. Η ανάγκη χρηματοδότησης των

δημοσίων ελλειμμάτων επηρέασε αρνητικά τις νομισματικές εξελίξεις και τον πληθωρισμό και περιόρισε το ποσοστό των διαθέσιμων πιστωτικών πόρων για τη χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα. Πώς όμως με όλες αυτές τις αρνητικές επιδράσεις που άσκησε και εξακολουθεί να ασκεί στην οικονομία ο δημόσιος τομέας κατάφερε η Ιταλία να επιτύχει συνεχή πρόοδο στη μείωση του πληθωρισμού σε όλη την περίοδο μεταξύ 1981 και 1987;

Η υποχώρηση του πληθωρισμού βέβαια κατά ένα μέρος πρέπει να αποδοθεί στις επιδράσεις της αντιπληθωριστικής εισοδηματικής πολιτικής που σπέβλεπε στη μείωση των πιέσεων από την πλευρά του κόστους εργασίας. Τον κύριο όμως ρόλο στην ενίσχυση της διαδικασίας αποκλιμάκωσης του πληθωρισμού έπαιξε η περιοριστική (nonaccommodating) νομισματική και συναλλαγματική πολιτική που ασκήθηκε στη δεκαετία του 1980, μετά την ένταξη της Ιταλίας στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα. Η επιβράδυνση στο ρυθμό αυξήσεως του κόστους εργασίας, ιδίως από το 1984 και μετά, οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην τροποποίηση των κανόνων του συστήματος της αυτόματης τιμαριθμικής αντιστοίχισης των μισθών ("scala mobile"). Το κύριο όμως βάρος της οικονομικής προσαρμογής έφερε η νομισματική και πιστωτική πολιτική. Ο έλεγχος της πιστωτικής επέκτασης και του ρυθμού αυξήσεως της προσφοράς χρήματος έγινε σε κάποιο βαθμό με επιβολή άμεσων πιστωτικών ελέγχων, τουλάχιστον στα πρώτα χρόνια της περιόδου. Σημαντικότερο όμως ρόλο έπαιξε η πολιτική επιτοκίων και η συναλλαγματική πολιτική. Ιδιαίτερα η εφαρμογή ευέλικτης πολιτικής επιτοκίων είχε σαν αποτέλεσμα τη βαθμιαία αύξηση των πραγματικών επιτοκίων, που έγιναν θετικά και ανταγωνιστικά σε σύγκριση με τα αντίστοιχα επιτόκια του εξωτερικού, από το 1981 και μετά. Παράλληλα, η ανελαστική συναλλαγματική πολιτική που ασκήθηκε δεν επέτρεπε την αύξηση του κόστους και των τιμών στην Ιταλία με ρυθμό ταχύτερο από τους ρυθμούς

αύξησης των εμπορικών της εταίρων, να αντισταθμιστεί πλήρως απο ανάλογη διολίσθηση της λιρέτας σε σχέση με τα ξένα νομίσματα. Αποτέλεσμα της "σκληρής" αυτής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής ήταν να ενισχύσει την πίεση του ανταγωνισμού και να συμβάλει στην ορθολογικότερη οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό του βιομηχανικού τομέα, με απολύσεις πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού και μείωση του κόστους λειτουργίας των επιχειρήσεων. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην τετραετία 1981-1984, οι απασχολούμενοι στο βιομηχανικό τομέα μειώθηκαν κατά 9%, ενώ η παραγωγικότητα αυξήθηκε κατά 6,5% το 1984.

Από όσα αναφέρθηκαν πιο πάνω διαπιστώνεται ότι, με δεδομένη τη συνεχή διεύρυνση των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα, το κύριο βόρος της σταθεροποιητικής πολιτικής έπεσε τελικά στη νομισματική πολιτική. Οι εξελίξεις αυτές αντανakλούν σε σημαντικό βαθμό, τους περιορισμούς που υπάρχουν στην επιλογή του συνδυασμού των μέσων πολιτικής στην Ιταλία και δείχνουν τα στενά περιθώρια χειρισμών της οικονομικής πολιτικής στα επόμενα χρόνια. Εσωτερικοί και εξωτερικοί παράγοντες υπαγορεύουν τη διατήρηση των πραγματικών επιτοκίων σε υψηλά επίπεδα. Στο εσωτερικό μέτωπο, οι αρχές θέλουν να ενισχύσουν την ιδιωτική αποταμίευση και να απελευθερώσουν επαρκείς αποταμιευτικούς πόρους για την μη νομισματική χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Σχετικά με τους εξωτερικούς παράγοντες, όσο υπάρχουν διαφορές στους ρυθμούς του πληθωρισμού ανάμεσα στην Ιταλία και στους εμπορικούς της εταίρους, ιδιαίτερα μέσα στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα, οι αρχές είναι υποχρεωμένες να διατηρήσουν τα πραγματικά επιτόκια σε επίπεδο ανώτερο από εκείνο των αντίστοιχων επιτοκίων που ισχύουν στις χρηματαγορές του εξωτερικού για να διατηρήσουν τη σχετική σταθερότητα της λιρέτας, ιδιαίτερα σε περίοδο που το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι ελλειμματικό.

Από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι κάτω απο τις σημερινές συνθήκες, η άσκηση της οικονομικής πολιτικής στην Ιταλία πρέπει να κινηθεί ανάμεσα σε δύο κατευθύνσεις, η κάθε μία απο τις οποίες εγκυμονεί κινδύνους : αν συνεχισθεί η εφαρμογή αυστηρά περιοριστικής νομισματικής πολιτικής, ενώ παράλληλα η δημοσιονομική πολιτική εξακολουθεί να είναι επεκτατική με τη συνεχή διεύρυνση των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα, το αποτέλεσμα θα είναι να περιορισθεί η προσφορά πόρων στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας. Ιδιαίτερα η παραπέρα αύξηση των πραγματικών επιτοκίων μπορεί να έχει σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική θέση των επιχειρήσεων, στην οικονομική δραστηριότητα και στις επενδύσεις. Αύξηση των επιτοκίων έχει επίσης αποσταθεροποιητικές επιδράσεις στο δημόσιο χρέος: όταν το πραγματικό επιτόκιο είναι υψηλότερο απο τον ρυθμό αύξησης του ακαθόριστου εγχώριου προϊόντος, διογκώνονται οι δημόσιες δαπάνες για τόκους, με αποτέλεσμα να γίνεται αυτοδιευρυνόμενο το δημοσιονομικό έλλειμμα και να αυξάνεται σταθερά το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ. Από την άλλη μεριά, αν αποφασισθεί χαλάρωση της νομισματικής πολιτικής, με υψηλή πιστωτική επέκταση για τη χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, η αύξηση της ρευστότητας ενέχει σοβαρούς κινδύνους και θα οδηγήσει κάποια στιγμή σε έξαρση του πληθωρισμού ή σε διεύρυνση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Οι διαπιστώσεις αυτές οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η μόνη αποτελεσματική οικονομική στρατηγική που χρειάζεται η Ιταλία για να βγεί απο αυτό το δίλημμα οικονομικής πολιτικής είναι η μείωση των ελλειμμάτων και των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα. Η Ιταλική κυβέρνηση απο το 1985 και μετά, καθόρισε μεσοπρόθεσμους στόχους με προκαθορισμένο χρονοδιάγραμμα για τη βαθμιαία μείωση του ελλείμματος του δημόσιου τομέα. Ο κυριότερος στόχος ήταν να αποκατασταθεί ισορροπία στον τακτικό προϋπολογισμό, με μείωση του ρυθμού αύξησης των δαπανών και διεύρυνση

της φορολογικής βάσης. Όμως ο έλεγχος των δημόσιων δαπανών και των ελλειμμάτων αποδείχθηκε δύσκολος στην εφαρμογή του, κυρίως για πολιτικούς λόγους. Στην Ιταλία ορισμένοι σχολιαστές υποστηρίζουν ότι, επειδή η Κεντρική Τράπεζα κατάφερε να μειώσει τον πληθωρισμό εφαρμόζοντας υπερβολικά αυστηρή νομισματική πολιτική, η Κυβέρνηση αδιαφορεί για τη σώρευση του δημόσιου χρέους. Υποστηρίζουν επίσης πώς μόνο όταν το πρόβλημα του δημόσιου χρέους πάρει διαστάσεις σοβαρής κρίσης θα παρακινηθεί ίσως η Κυβέρνηση να εφαρμόσει με αυστηρότητα τα αναγκαία μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος του δημόσιου τομέα.