

Η Περίοδος της Μεταπολίτευσης και η Ελληνική Οικονομία

Γιώργος Αλογοσκούφης*
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Φεβρουάριος 2022

Περίληψη

Η εργασία αυτή περιγράφει, αναλύει και ερμηνεύει την πορεία της ελληνικής οικονομίας μετά τη μεταπολίτευση του 1974. Μετά την αρχική ευφορία από την αποκατάσταση της δημοκρατίας και την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), η περίοδος της μεταπολίτευσης συνδέθηκε με μεγάλα διαστήματα οικονομικής στασιμότητας, δημοσιονομικής και νομισματικής αποσταθεροποίησης, ατελέσφορων προσαρμογών και οικονομικών κρίσεων, με αποκορύφωμα τη μεγάλη οικονομική καθίζηση της περιόδου 2010-2016. Η βασική θέση της εργασίας είναι ότι η κρίση της περιόδου μετά το 2010 κυφορείτο επί τουλάχιστον τρεις δεκαετίες και το ότι τα βαθύτερα αίτια της δεν ήταν απλώς οικονομικά, αλλά κοινωνικά, διαρθρωτικά, θεσμικά και πολιτικά. Η εξέλιξη και η λειτουργία των πολιτικών και οικονομικών θεσμών μετά τη μεταπολίτευση έπαιξαν ένα κρίσιμο ρόλο. Η εργασία περιγράφει τις κύριες μακροοικονομικές εξελίξεις και αναλύει τη φύση και η αλληλεξάρτηση πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων και θεσμών πριν και μετά τη μεταπολίτευση και ερμηνεύει τις επιλογές της οικονομικής πολιτικής μετά τη μεταπολίτευση, εστιάζοντας στο πως τα πολιτικά αντικίνητρα στις μεταρρυθμίσεις και τη μακροοικονομική προσαρμογή και η απουσία δεσμευτικών κανόνων για την οικονομική πολιτική συνετέλεσαν στις επιλογές που τελικά οδήγησαν στην κρίση χρέους και τη μεγάλη καθίζηση. Τέλος, περιγράφονται οι βασικοί άξονες και οι θεσμικές προϋποθέσεις των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων προκειμένου η ελληνική οικονομία να εισέλθει σε μία περίοδο διατηρήσιμης ανάκαμψης μετά την κρίση του κορονοϊού.

*Καθηγητής και Πρόεδρος του Τμήματος Οικονομικής Επιστήμης του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Η εργασία αυτή παρουσιάστηκε στις 22 Φεβρουαρίου 2022 στις συναντήσεις για την *Ιστορία της Μεταπολίτευσης*, που οργανώνουν οι Κώστας Κωστής, Σωτήρης Ριζάς και Τάσος Σακελλαρόπουλος στο Μουσείο Μπενάκη, Αθήνα.

Η εργασία αυτή περιγράφει, αναλύει και ερμηνεύει την πορεία της ελληνικής οικονομίας στην περίοδο μετά τη μεταπολίτευση του 1974.

Πολιτικά η μεταπολίτευση οδήγησε στην πιο ώριμη και ομαλή δημοκρατική περίοδο του ελληνικού πολιτικού συστήματος από την έναρξη του εθνικού απελευθερωτικού αγώνα. Οδήγησε επίσης και στη μεγάλη εθνική επιτυχία της ισότιμης ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και σε σημαντική κοινωνική πρόοδο.

Ωστόσο οι επιδόσεις της οικονομίας υπήρξαν ιδιαίτερα απογοητευτικές, ιδιαίτερα αν συγκριθούν με τις επιδόσεις της περιόδου 1950-1973 ή τις επιδόσεις άλλων μικρών ευρωπαϊκών οικονομιών στην περίοδο μετά το 1974. Οικονομικά, η περίοδος μετά τη μεταπολίτευση και, κυρίως, μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ, συνδέθηκε με μακρά διαστήματα αναπτυξιακής υστέρησης, δημοσιονομικής και νομισματικής αστάθειας, ατελέσφορων προσαρμογών και περιοδικών οικονομικών κρίσεων, με αποκορύφωμα την κρίση χρέους του 2010 και τη ‘μεγάλη καθίζηση’ της περιόδου 2010-2016.

Η ίδια η μεταπολίτευση συνέπεσε με την πρώτη μεταπολεμική ύφεση της ελληνικής οικονομίας. Ενώ αρχικά η οικονομία ανέκαμψε σχετικά ικανοποιητικά από την ύφεση του 1974, μετά τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση στα τέλη της δεκαετίας του 1970, την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την πολιτική ‘αλλαγή’ του 1981, ακολούθησε μια εικοσαετία στασιμοληθωρισμού, αποσταθεροποίησης και ατελέσφορων προσπαθειών οικονομικής προσαρμογής.

Οι ανισορροπίες που δημιουργήθηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και στη δεκαετία του 1980, όχι μόνο δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς από την πολιτική της σύγκλισης της δεκαετίας του 1990, αλλά ορισμένες από αυτές, όπως η χαμηλή διεθνής ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, παρουσίασαν σημαντική επιδείνωση, λόγω των αδυναμιών των προσπαθειών προσαρμογής και σύγκλισης.

Η ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ το 2001, με μεγάλες διαρθρωτικές και δημοσιονομικές ανισορροπίες και χαμηλή και επιδεινούμενη διεθνή ανταγωνιστικότητα, οδήγησε σε πρωτοφανή αποσταθεροποίηση του ισοζυγίου τρεχουσών εξωτερικών συναλλαγών, με τη μορφή μιας μεγάλης και επίμονης διεύρυνσης των ελλειμμάτων του και μιας εκρηκτικής ανόδου του εξωτερικού χρέους.

Η αποσταθεροποίηση αυτή, σε συνδυασμό και με τις θεσμικές αδυναμίες της ευρωζώνης, τελικά οδήγησε στη κρίση εξωτερικού δανεισμού του 2010 και στην επιβολή των επώδυνων προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της περιόδου 2010-2018.

Η βασική θέση που αναπτύσσεται και τεκμηριώνεται στην εργασία αυτή είναι ότι η κρίση της περιόδου μετά το 2010 κυφορείτο επί τουλάχιστον τρεις δεκαετίες και το ότι τα βαθύτερα αίτια της δεν ήταν απλώς οικονομικά, αλλά κοινωνικά, διαρθρωτικά, θεσμικά και πολιτικά. Παρά τη μεγάλη πολιτική και κοινωνική πρόοδο, η εξέλιξη και η λειτουργία των πολιτικών και οικονομικών θεσμών μετά τη μεταπολίτευση έπαιξε κρίσιμο ρόλο στις αναποτελεσματικές επιλογές της οικονομικής πολιτικής στην πορεία προς την κρίση.¹

Δυστυχώς όμως, και τα προγράμματα προσαρμογής της δεκαετίας μετά το ξέσπασμα της κρίσης περιορίστηκαν μόνο στην οικονομική επιφάνεια των προβλημάτων. Δεν κατόρθωσαν να αντιμετωπίσουν στη ρίζα τους τα διαρθρωτικά, κοινωνικά, θεσμικά και πολιτικά αίτια πολλών από τις αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας αλλά και της ίδιας της ευρωζώνης. Επιπλέον, λόγω και των αντιφάσεων τους, συνέβαλαν καθοριστικά στη βαθύτερη και μακρύτερη ύφεση της ελληνικής οικονομίας, τη ‘μεγάλη καθίζηση’ (great depression) της περιόδου 2010-2016.

Η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας μετά το 2017 υπήρξε αναιμική και σε καμμία περίπτωση επαρκής για να αντισταθμίσει τις μεγάλες απώλειες της μακράς περιόδου της οικονομικής

¹ Η θέση αυτή αναπτύσσεται με περισσότερες λεπτομέρειες στο Αλογοσκούφης Γ. (2021). Η παρούσα εργασία επεκτείνει την ανάλυση και διευρύνει την ερμηνεία που περιέχεται σε αυτό το βιβλίο. Για άλλες ιστορικές παρουσιάσεις και αναλύσεις της πορείας της ελληνικής οικονομίας πριν και μετά τη μεταπολίτευση βλ. Αλογοσκούφης και Λαζαρέτου (1997), Βερέμης και Κολιόπουλος (2006), Βούλγαρης (2013), Δερτιλής (2018), Καλύβας (2015), Κωστής (2015), Λιάκος (2019).

καθίζησης. Είναι δε ακόμη πιο δυσάρεστο ότι, ενώ η ελληνική οικονομία έδειχνε να έχει εισέλθει σε μία περίοδο έστω και αναιμικής ανάκαμψης, το 2020 ξέσπασε μια νέα μεγάλη διεθνής κρίση, λόγω της πανδημίας του κορονοϊού. Η κρίση αυτή, η οποία βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, συνεπάγεται νέες μεγάλες προκλήσεις για την ελληνική οικονομία αλλά και τη ζώνη του ευρώ.

Η εργασία αυτή έχει τρεις στόχους. Πρώτον, να περιγράψει τις κύριες οικονομικές και θεσμικές εξελίξεις στην περίοδο πριν και μετά τη μεταπολίτευση του 1974. Δεύτερον, να αναλύσει τις εξελίξεις αυτές με βάση τις πολιτικές και οικονομικές συνθήκες και τις επιλογές της οικονομικής πολιτικής, και, τρίτον, να ερμηνεύσει τους βαθύτερους προσδιοριστικούς παράγοντες των αδυναμιών και των κρίσεων της ελληνικής οικονομίας και της οικονομικής πολιτικής μετά τη μεταπολίτευση.

Η εργασία είναι διαρθρωμένη σε έξι τμήματα: Στο τμήμα 1 παρουσιάζονται οι κύριες οικονομικές εξελίξεις στην περίοδο πριν και μετά τη μεταπολίτευση, με ιδιαίτερη έμφαση στην εξέλιξη του πραγματικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ και του ρυθμού μεγέθυνσης, στην εξέλιξη του πληθωρισμού και της ανεργίας και στην εξέλιξη του εξωτερικού ισοζυγίου. Ανάπτυξη, απασχόληση, σταθερότητα τιμών και εξωτερική ισορροπία αποτελούν τους τέσσερις κύριους στόχους της μακροοικονομικής πολιτικής. Στο τμήμα 2 περιγράφεται η σχέση πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων και θεσμών πριν και μετά τη μεταπολίτευση. Στο τμήμα 3 περιγράφονται και αναλύονται τέσσερις διακριτοί κύκλοι της οικονομικής πολιτικής στην περίοδο μετά την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο τμήμα 4 αναλύεται το πώς η πρόωγη ένταξη της ελληνικής οικονομίας στην ευρωζώνη, χωρίς να έχουν αντιμετωπισθεί τα προβλήματα της χαμηλής διεθνούς ανταγωνιστικότητας, των δημοσιονομικών ανισορροπιών και των διαρθρωτικών αδυναμιών της, οδήγησε στη κρίση του 2010 και τη 'μεγάλη καθίζηση'. Στο τμήμα 5 αναλύεται το πώς λειτούργησαν τα πολιτικά και θεσμικά αντικίνητρα στις μεταρρυθμίσεις και τη μακροοικονομική προσαρμογή και πώς προσδιόρισαν τις επιλογές της οικονομικής πολιτικής που οδήγησαν στην κρίση και τη μεγάλη καθίζηση. Τέλος, στο τμήμα 6, αναλύονται οι βασικοί άξονες των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται προκειμένου η ελληνική οικονομία να εισέλθει σε μία περίοδο διατηρήσιμης ανάκαμψης, μετά την κρίση του κορονοϊού.

1. Η Ελληνική Οικονομία στη Μεταπολεμική Περίοδο

Θα πάρουμε το νήμα από την αρχή, ξεκινώντας με την περίοδο της ανασυγκρότησης της ελληνικής οικονομίας, μετά τον εμφύλιο πόλεμο της περιόδου 1946-1949, ο οποίος ακολούθησε τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και την κατοχή της περιόδου 1941-1944.

Για τρεις σχεδόν δεκαετίες, από το 1950 έως την ένταξη στην ΕΕ, οι οικονομικές επιδόσεις της Ελλάδας ήταν μεταξύ των πιο εντυπωσιακών στην Ευρώπη και σε ολόκληρο τον κόσμο.

Υψηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης, χαμηλός πληθωρισμός έως τις αρχές της δεκαετίας του 1970, χαμηλή ανεργία, απουσία κρίσεων του εξωτερικού ισοζυγίου. Θα μπορούσε να μιλήσει κανείς για ένα μεγάλο αναπτυξιακό επίτευγμα, ένα πραγματικό 'οικονομικό θαύμα'.

Μετά τη μεταπολίτευση, και κυρίως μετά το δεύτερο πετρελαϊκό σοκ και την ένταξη στην ΕΕ, τότε ΕΟΚ, οι οικονομικές επιδόσεις της Ελλάδας επιδεινώθηκαν. Οικονομική στασιμότητα ή χαμηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης, υψηλός πληθωρισμός, άνοδος της ανεργίας και περιοδικές κρίσεις στο εξωτερικό ισοζύγιο, με αποκορύφωμα την κρίση του 2010.

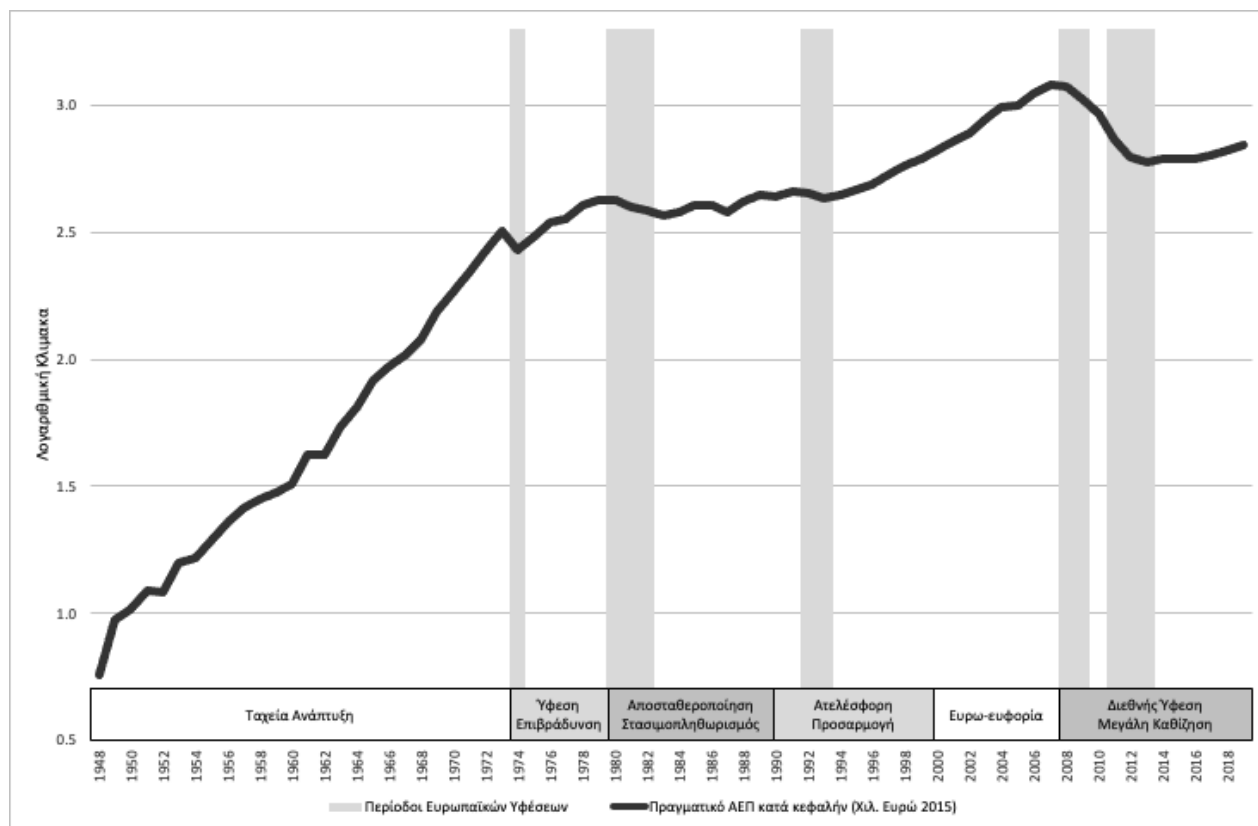
Τα προβλήματα που χαρακτήριζαν την ελληνική οικονομία από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους και μετά επανεμφανίστηκαν με ιδιαίτερη ένταση στην περίοδο της μεταπολίτευσης. Ακόμη και η δεκαετία οικονομικής ευφορίας μεταξύ 1998 και 2007, ήταν μία περίοδος κατά την οποία αποσταθεροποιήθηκε το εξωτερικό ισοζύγιο, και ακολούθησε η κρίση εξωτερικού χρέους του 2010, η περίοδος της προσαρμογής και η μεγάλη καθίζηση της ελληνικής οικονομίας.

1.1 Η Εξέλιξη του Πραγματικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ πριν και Μετά τη Μεταπολίτευση

Στα 25 χρόνια πριν την μεταπολίτευση του 1974, το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ, μετρούμενο σε σταθερές τιμές του 2015, είχε σχεδόν πενταπλασιαστεί, από €2.100 το 1948 σε €12.200 χιλιάδες το 1973. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του ήταν 7,3%. Η εξέλιξη του παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 1.

Διάγραμμα 1

Η Εξέλιξη του Πραγματικού Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

Στα επόμενα 25 χρόνια, μετά τη μεταπολίτευση του 1974, και αφού η Ελλάδα είχε γίνει μέλος της ΕΕ, το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε μόνο κατά 1,4 φορές, από €11.400 το 1974, τη χρονιά της πρώτης μεταπολεμικής ύφεσης, σε €16.200 χιλιάδες το 1999. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσής του είχε πέσει μόλις στο 1,4%.

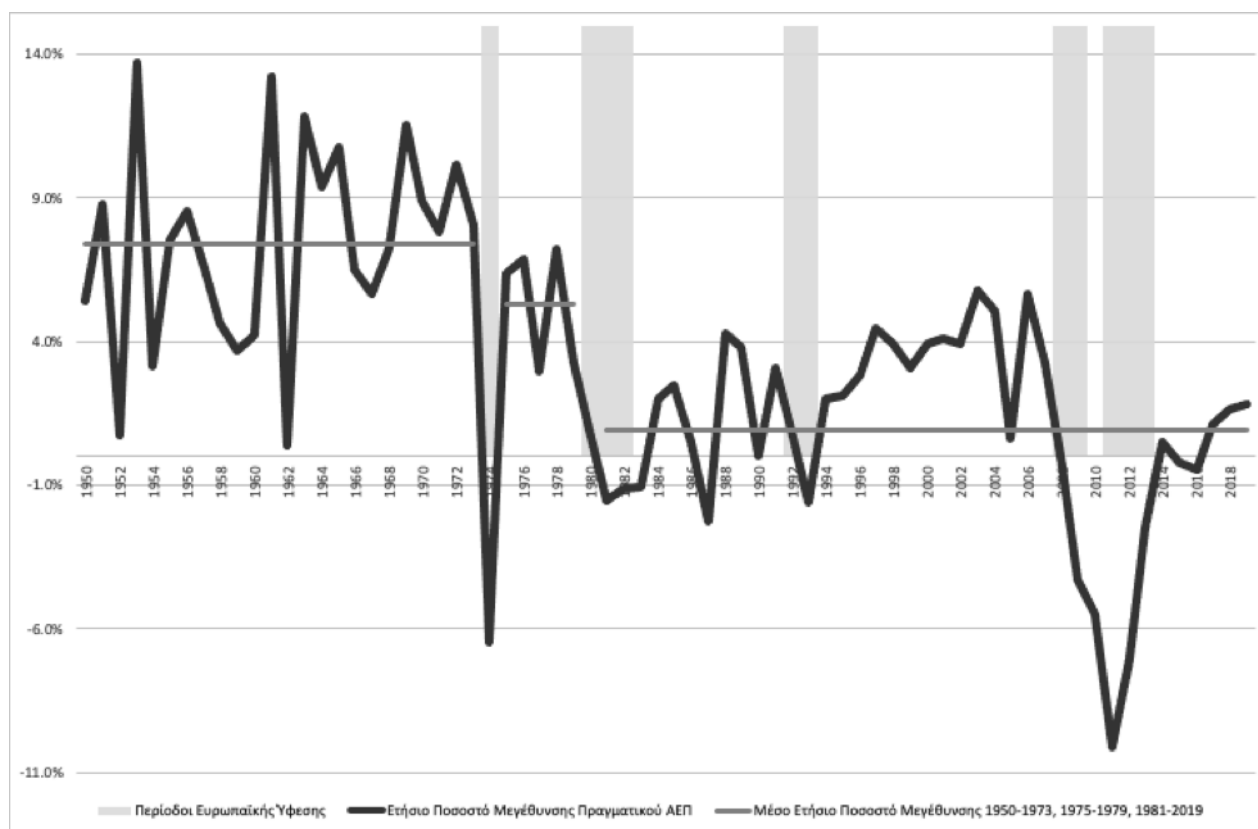
Στα επόμενα 20 πρώτα χρόνια, αυτά της συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωζώνη, το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε ελάχιστα. Από τα €16.800 του 2000, το πραγματικό κατά κεφαλήν διαμορφώθηκε μόλις στα €17.100 το 2019. Αυτό οφείλεται βέβαια στη διεθνή ύφεση της περιόδου 2008-2009 και στη ‘μεγάλη καθίζηση’ της περιόδου 2010-2016. Το υψηλότερο επίπεδο του πραγματικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ επετεύχθη το 2007, όταν διαμορφώθηκε στα €21.700 χιλιάδες, 1,3 φορές υψηλότερο από ό,τι το 2000. Έκτοτε το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατέρρευσε κατά 21% περίπου.

Παρόμοιες τάσεις μπορούν να ανιχνευθούν και σε άλλα συναφή μεγέθη, όπως η κατά κεφαλήν ιδιωτική κατανάλωση, η μέση παραγωγικότητα της εργασίας και οι πραγματικοί μισθοί.

2. Οι Ρυθμοί Οικονομικής Μεγέθυνσης πριν και μετά τη Μεταπολίτευση

Στο Διάγραμμα 2 παρουσιάζεται η εξέλιξη του ρυθμού μεγέθυνσης του συνολικού πραγματικού ΑΕΠ. Από το 1950 έως το 1973, ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του συνολικού πραγματικού ΑΕΠ ήταν 7,3%, πολύ υψηλότερος από το μέσο όρο των αναπτυγμένων αλλά και των περισσότερων αναπτυσσόμενων οικονομιών. Αυτός ο υψηλός ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης ήταν και ο λόγος που το ελληνικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ έφθασε το 1973 στο 65% του αντίστοιχου των ΗΠΑ, από περίπου 27% το 1950.

Διάγραμμα 2
Ετήσιο Ποσοστό Μεγέθυνσης Συνολικού Πραγματικού ΑΕΠ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

Το 1974 εκδηλώθηκε η πρώτη οικονομική ύφεση μετά το τέλος του εμφυλίου, λόγω του πρώτου πετρελαϊκού σοκ, των γεγονότων στην Κύπρο και της επιστράτευσης που ακολούθησε.

Ωστόσο, αμέσως μετά τη μεταπολίτευση η ελληνική οικονομία ανέκαμψε. Μεταξύ 1975 και 1979 ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ διαμορφώθηκε στο 5,3% κατά μέσο όρο. Σημειώθηκε επιβράδυνση σε σχέση με την περίοδο της ταχείας ανάπτυξης, αλλά αυτή δεν ήταν ιδιαίτερα μεγάλη.

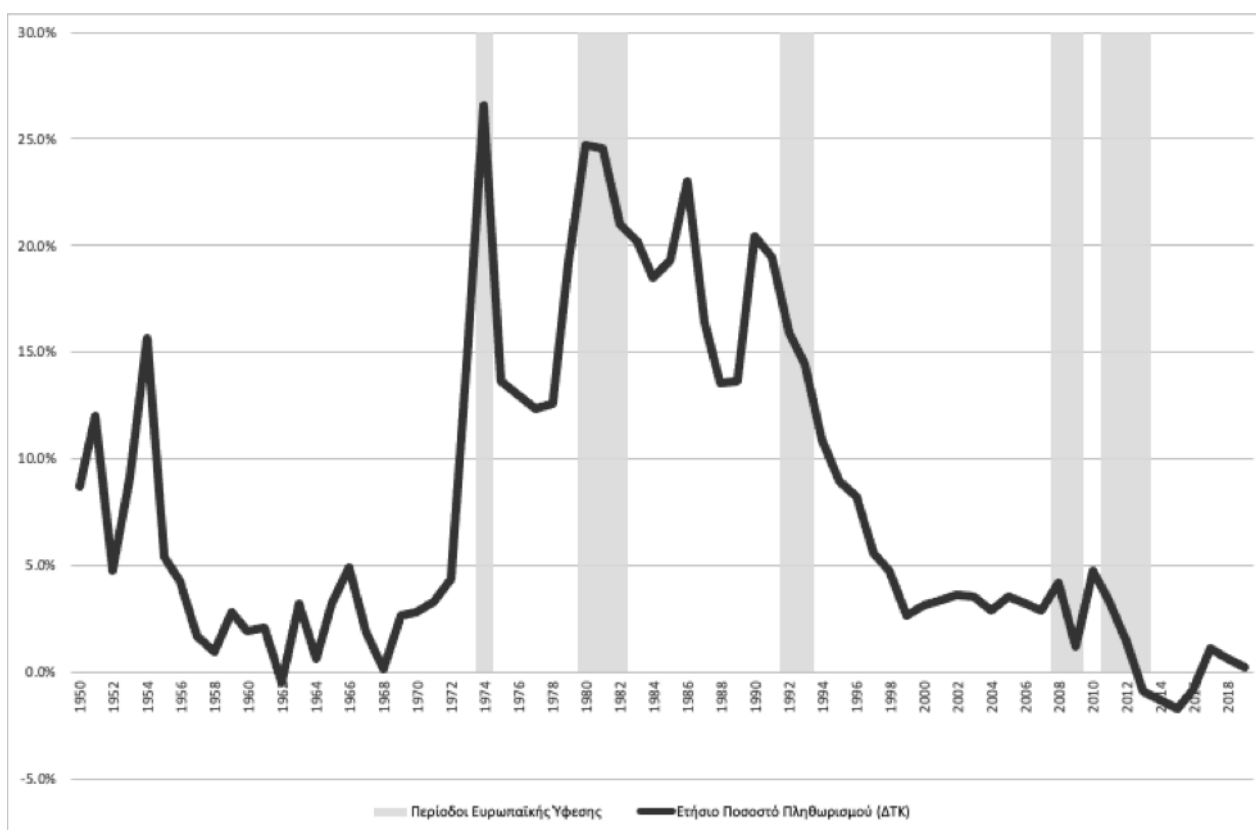
Το 1980, λόγω του δεύτερου πετρελαϊκού σοκ, ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ σημείωσε σημαντική πτώση, και το 1981 εκδηλώθηκε η δεύτερη μεταπολεμική ύφεση της ελληνικής οικονομίας.

Η ύφεση αυτή ήταν το προανάκρουσμα μιας δεκαετίας σχεδόν οικονομικής στασιμότητας. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ στην δεκαετία του 1980 ήταν μόλις 0,8%. Η κατάσταση αυτή διατηρήθηκε έως και την πρώτη τετραετία της δεκαετίας του 1990. Μετά την επόμενη ύφεση, αυτή του 1993, ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης σταδιακά ανέκαμψε, και στο υπόλοιπο της δεκαετίας του 1990 διαμορφώθηκε στο 2,8% κατά μέσο όρο.

Το ποσοστό οικονομικής μεγέθυνσης επιταχύνθηκε μετά την ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ. Από το 2000 έως τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ διαμορφώθηκε στο 4,2%.

Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση κορυφώθηκε στα μέσα Σεπτεμβρίου του 2008, με την κατάρρευση της διεθνούς επενδυτικής τράπεζας Lehman Brothers. Η ελληνική οικονομία οδηγήθηκε σε μία μικρή αρχικά ύφεση, η οποία έγινε βαθύτερη κατά τη διάρκεια της διεθνούς ύφεσης του 2009, της βαθύτερης και σοβαρότερης ως τότε διεθνούς ύφεσης στη μεταπολεμική περίοδο.

Διάγραμμα 3
Η Εξέλιξη του Ετήσιου Ποσοστού Πληθωρισμού



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

Έκτοτε, λόγω της εκδήλωσης της ‘ελληνικής κρίσης’ του 2010, και ενώ η διεθνής οικονομία ανέκαμψε ήδη από το 2010, η ελληνική οικονομία παρέμεινε εγκλωβισμένη στη μεγαλύτερη και βαθύτερη ύφεση της μεταπολεμικής της ιστορίας, τη ‘μεγάλη καθίζηση’.

Από το 2010 έως και το 2016, το πραγματικό ΑΕΠ μειωνόταν κατά μέσο όρο κατά 3,6% το χρόνο. Η μικρή ανάκαμψη του 2014 αποδείχθηκε προσωρινή, ενώ η ανάκαμψη από το 2017 έως το 2019 χαρακτηρίστηκε από σχετικά χαμηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης.

Στο σύνολο της περιόδου 1981-2019 ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ διαμορφώθηκε μόλις στο 0,9%, χαμηλότερος και από τον 19ο αιώνα.

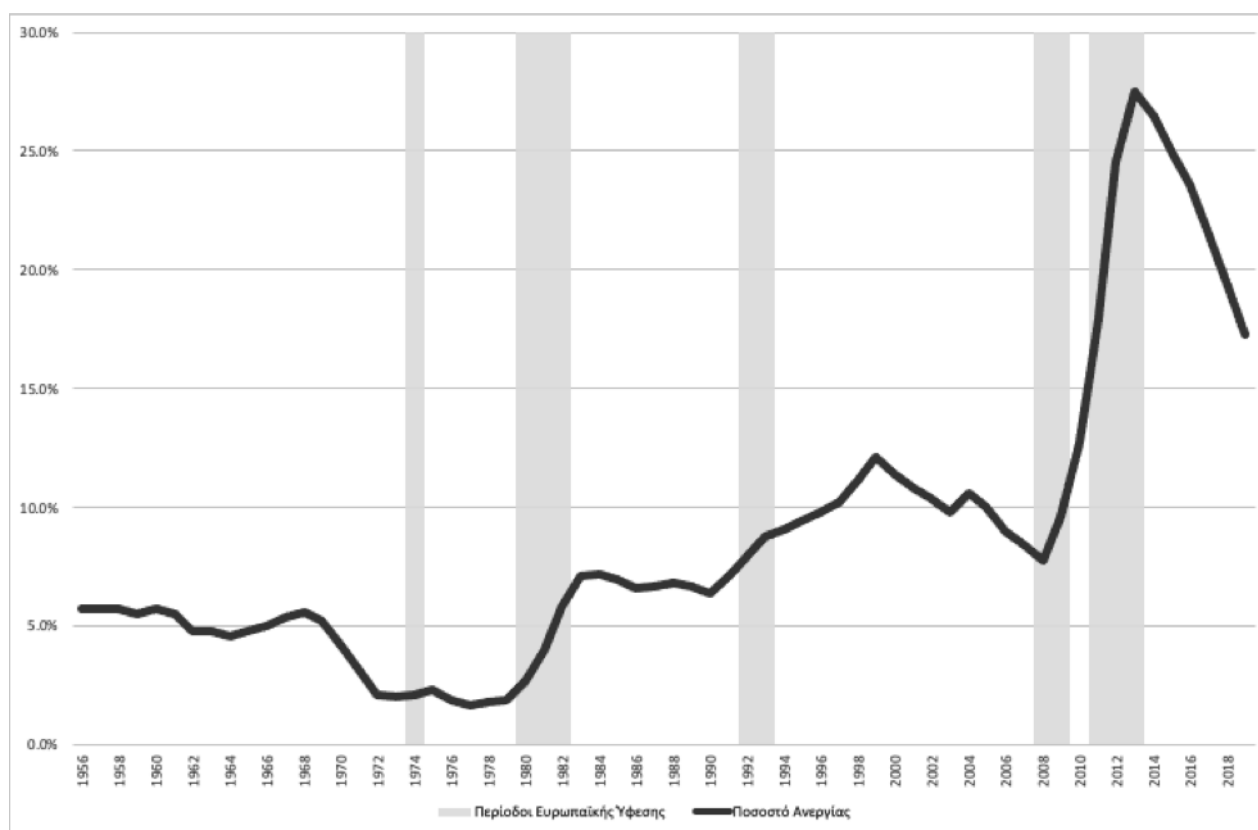
1.3 Ο Πληθωρισμός από το Bretton Woods στην Ευρωζώνη

Οι υψηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης δεν ήταν το μόνο επιτυχές χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας στην περίοδο 1950-1973. Μετά τη δημοσιονομική προσαρμογή της περιόδου 1950-1952, τη επιτυχή μεγάλη υποτίμηση του 1953 και τη νομισματική μεταρρύθμιση του 1954, ο πληθωρισμός σταθεροποιήθηκε σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Η δραχμή παρέμεινε σταθερά προσδεσμένη με το δολάριο στην ισοτιμία των 30 δραχμών ανά δολάριο έως το 1972, στα πλαίσια του μεταπολεμικού διεθνούς νομισματικού συστήματος του Bretton Woods. Αποτέλεσμα αυτού ήταν ότι μεταξύ 1955 και 1972 ο μέσος ετήσιος ρυθμός πληθωρισμού ήταν μόλις 2,5%. Τα στοιχεία για το ετήσιο ποσοστό πληθωρισμού παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 3.

Ο πληθωρισμός εκτοξεύτηκε μετά την κατάρρευση του συστήματος σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods, τη διεθνή άνοδο των τιμών των πρώτων υλών και του πετρελαίου και τη συνακόλουθη άνοδο του πληθωρισμού σε ολόκληρο τον κόσμο.

Μετά το 1973, και για περίπου είκοσι χρόνια, λόγω χαλαρής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, ο πληθωρισμός στην Ελλάδα παρέμεινε σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα. Ο μέσος ετήσιος

Διάγραμμα 4
Η Εξέλιξη του Ποσοστού Ανεργίας



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

ρυθμός πληθωρισμού στη δεκαετία του 1970 ήταν 12,3%. Στη δεκαετία του 1980 ανέβηκε στο 19,5%.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η Ελλάδα άρχισε να ακολουθεί μια αντιπληθωριστική πολιτική, βασισμένη στον περιορισμό της νομισματικής χρηματοδότησης του δημοσίου και στον περιορισμό του ρυθμού υποτίμησης της δραχμής. Η πολιτική αυτή, η οποία χαρακτηρίστηκε ως πολιτική της 'σκληρής δραχμής', σταδιακά οδήγησε τον πληθωρισμό και πάλι σε μονοψήφια ποσοστά. Ο μέσος πληθωρισμός στη δεκαετία του 1990 διαμορφώθηκε στο 11,1%, μειούμενος σταδιακά, από το 20,4% το 1990, στο 2,6% το 1999.

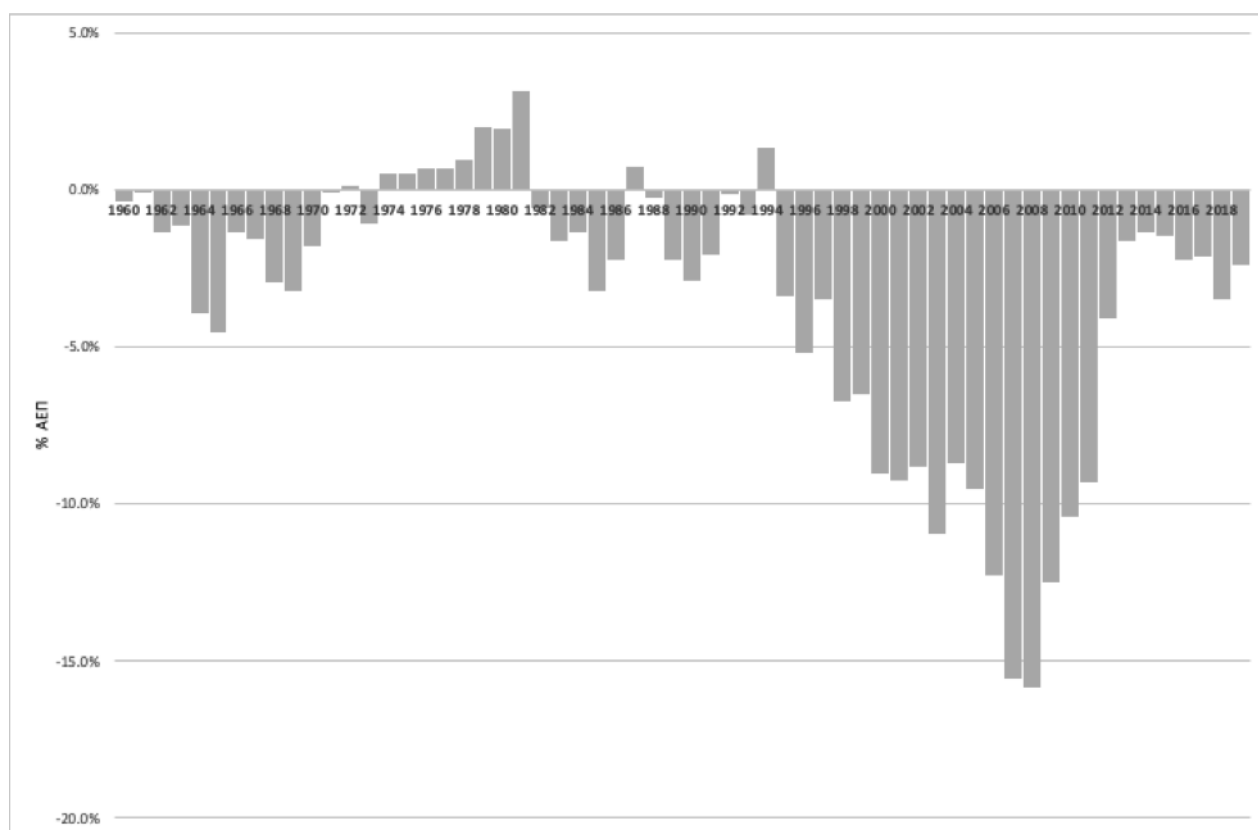
Μετά την ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ, ο πληθωρισμός έχει παραμείνει σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Στη δεκαετία 2000-2010, ο μέσος ετήσιος πληθωρισμός διαμορφώθηκε στο 3,2%, και μετά την κρίση, έπεσε ακόμη περισσότερο, στο 0,7% στην περίοδο 2010-2019. Υπήρξαν δε περίοδοι, όπως η τετραετία 2013-2016, που ο μέσος ετήσιος πληθωρισμός ήταν αρνητικός, στο -1,2%.

1.4 Η Αγορά Εργασίας και το Ποσοστό Ανεργίας

Η εξέλιξη της ανεργίας ως ποσοστού του εργατικού δυναμικού παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 4. Το ποσοστό ανεργίας παρέμεινε στα επίπεδα του 5% κατά τη διάρκεια της περιόδου υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης από τα μέσα της δεκαετίας του 1950, στη δεκαετία του 1960 και έπεσε στα επίπεδα του 2% στη δεκαετία του 1970.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, λόγω της ύφεσης και της μετέπειτα οικονομικής στασιμότητας, αλλά και της αύξησης του κόστους εργασίας, το ποσοστό ανεργίας τριπλασιάστηκε και σταθεροποιήθηκε στο 6% περίπου.

Διάγραμμα 5
Η Εξέλιξη του Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, και κατά τη διάρκεια της εφαρμογής των πολιτικών της σύγκλισης, το ποσοστό ανεργίας μπήκε σε μία νέα ανοδική πορεία, με αποτέλεσμα, λίγο πριν την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη να έχει διαμορφωθεί στο 12%.

Μετά την ένταξη στη ζώνη του ευρώ, και λόγω της επιτάχυνσης των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, το ποσοστό ανεργίας άρχισε να μειώνεται, και το 2008 είχε διαμορφωθεί στο 7,7%, το χαμηλότερο επίπεδό του για τουλάχιστον 15 χρόνια.

Έκτοτε, και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, το ποσοστό ανεργίας εκτοξεύθηκε σε πρωτοφανή για την Ελλάδα επίπεδα, τα οποία ξεπέρασαν και το ποσοστό ανεργίας των ΗΠΑ και της Βρετανίας κατά τη διάρκεια της μεγάλης ύφεσης της δεκαετίας του 1930.

Το 2013 το μέσο ποσοστό ανεργίας έφθασε το 27,5%. Παρά το ότι το άρχισε να μειώνεται μετά το 2014, το 2019 παρέμενε στο 17,3%, υπερδιπλάσιο από ό,τι το 2008.

1.5 Το Εξωτερικό Ισοζύγιο Πριν και Μετά τη Μεταπολίτευση

Σε όλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, η ελληνική οικονομία χαρακτηριζόταν από ελλειμματικό ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Η μόνη εξαίρεση ήταν η δεκαετία του 1970.

Ωστόσο, έως και λίγα χρόνια πριν την ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ, τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, τα οποία παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 5, ήταν πολύ μικρά σε σχέση με το ΑΕΠ και χρηματοδοτούνταν σχετικά άνετα από αυτόνομες εισροές κεφαλαίων.

Από το 1960 μέχρι και το 1999, το μέσο έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών σε σχέση με το ΑΕΠ ήταν μόλις 1%. Το αρκετά μεγαλύτερο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου καλυπτόταν σε πολύ μεγάλο βαθμό από το πλεόνασμα του ισοζυγίου υπηρεσιών (ναυτιλία και τουρισμός) και τους άδηλους πόρους όπως τα μεταναστευτικά εμβάσματα και άλλες μεταβιβάσεις.

Παρά τα χαμηλά ελλείμματα, μετά το 1973 η Ελλάδα δεν απέφυγε περιοδικές κρίσεις στο ισοζύγιο πληρωμών, όπως το 1980-81, το 1982-83, το 1984-85 και το 1989-1990. Κάποιες από τις κρίσεις αυτές οδήγησαν σε εφάπαξ υποτίμηση της δραχμής, όπως το 1983 και το 1985, ενώ σε άλλες περιπτώσεις η εφάπαξ υποτίμηση απεφεύχθη.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ήταν πλεονασματικό στα τέλη της δεκαετίας του 1970. Μετατράπηκε σε ελλειμματικό στις αρχές της δεκαετίας του 1980 λόγω της δεύτερης πετρελαϊκής κρίσης. Η ελλειμματικότητα του έγινε λίγο πιο έντονη με την επιτάχυνση των ρυθμών μεγέθυνσης από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και κυρίως μετά την εισαγωγή του ευρώ.

Η εισαγωγή του ευρώ συνδέθηκε με εξαιρετικά αρνητικές επιπτώσεις στο ελληνικό ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Το 2000, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών εκτοξεύθηκε στο 9% του ΑΕΠ, από 6,5% το 1999 και μόλις 3,5% του ΑΕΠ το 1997. Στη δεκαετία που ακολούθησε, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών διαμορφώθηκε στο 11,4% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο, κάτι πρωτόγνωρο για την ελληνική οικονομία. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών επιδεινώθηκε περαιτέρω μετά το ξέσπασμα της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2007 και της διεθνούς ύφεσης, η οποία προκάλεσε μείωση των ελληνικών εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών.

Λόγω του ενιαίου νομίσματος και της μεγάλης αυτόνομης εισροής κεφαλαίων στην ελληνική οικονομία, το ισοζύγιο έπαψε στη δεκαετία του 2000 να λειτουργεί ως περιοριστικός παράγων για την μακροοικονομική πολιτική, έως ότου ξέσπασε η κρίση εμπιστοσύνης του 2010 και ο αποκλεισμός της Ελλάδας από τις διεθνείς αγορές χρήματος και κεφαλαίου.

Μετά την κρίση του 2010 και την εφαρμογή των προγραμμάτων προσαρμογής το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών σταδιακά μειώθηκε, αλλά παρά τη μεγάλη προσαρμογή το ισοζύγιο δεν κατέστη πλεονασματικό.

2. Πολιτική και Οικονομία Πριν και Μετά τη Μεταπολίτευση

Προκειμένου να ερμηνεύσουμε αυτές τις εξελίξεις, θα πρέπει σε πρώτο επίπεδο να εξετάσουμε τις εξελίξεις στην οικονομική πολιτική. Σε δεύτερο επίπεδο θα πρέπει να εξετάσουμε τους προσδιοριστικούς παράγοντες της οικονομικής πολιτικής, δηλαδή να εξετάσουμε τους πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς και το πως λειτούργησαν.

Θα αναφερθώ αρχικά στη σχέση ιδεών, κοινωνικών και οικονομικών συσχετισμών, πολιτικών και οικονομικών θεσμών και οικονομικής πολιτικής πριν και μετά τη μεταπολίτευση.

2.1 Το 'Οικονομικό Θαύμα' και το Μετεμφυλιακό Πολιτικό και Οικονομικό Καθεστώς

Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και τις καταστροφικές περιόδους της κατοχής και του εμφυλίου, ακολούθησε μια ταχεία ανασυγκρότηση και μία εικοσαετία υψηλής οικονομικής ανάπτυξης.

Κατά τη διάρκειά τους επικράτησαν ιδέες κρατικού παρεμβατισμού στα πλαίσια μιας μικτής οικονομίας της αγοράς, κάτι που χαρακτήριζε και την οικονομική πολιτική και στις υπόλοιπες μικτές δυτικο-ευρωπαϊκές οικονομίες.

Στη διάρκεια αυτής της περιόδου άρχισε να αναπτύσσεται μια δυναμική μεσαία τάξη η οποία γρήγορα κυριάρχησε σε αστικά κέντρα όπως η Αθήνα, η Θεσσαλονίκη και άλλες μεγάλες πόλεις. Αυτή η μεσαία τάξη συνέβαλε σημαντικά στη διαδικασία της οικονομικής ανάπτυξης και είδε το βιοτικό της επίπεδο να βελτιώνεται ραγδαία.

Όπως ήδη περιγράψαμε, η οικονομία αναπτύχθηκε εντυπωσιακά για είκοσι πέντε χρόνια μετά το τέλος του Εμφυλίου. Μεταξύ της δεκαετίας του 1950 και των αρχών της δεκαετίας του 1970, η ελληνική οικονομία γνώρισε μια από τις σπάνιες περιόδους σχεδόν αδιάκοπης υψηλής οικονομικής ανάπτυξης και νομισματικής σταθερότητας.

Μέσα σε εικοσιπέντε χρόνια, από μια φτωχή γεωργική οικονομία, η Ελλάδα μετατράπηκε σε μια ανεπτυγμένη μικτή οικονομία, με σημαντικό δευτερογενή και τριτογενή τομέα. Το κατά κεφαλήν εισόδημα της χώρας υπερέβη κατά πολύ το αντίστοιχο οποιασδήποτε άλλης οικονομίας στην

ευρύτερη περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και πλησίασε γρήγορα το κατά κεφαλήν εισόδημα των ανεπτυγμένων οικονομιών της Δυτικής Ευρώπης και των Ηνωμένων Πολιτειών.

Η πορεία αυτή σχετίζεται τόσο με τις ιδέες όσο και με τους κοινωνικούς, πολιτικούς και οικονομικούς συσχετισμούς και θεσμούς που επικράτησαν μετά τον Εμφύλιο. Η επιδίωξη της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και της νομισματικής σταθερότητας εξελίχθηκε στην κύρια ιδεολογική κινητήρια δύναμη της πολιτικής του ελληνικού κράτους και της ελληνικής πολιτικής. Εν μέρει αυτό ήταν συμβατό και με το τι επικράτησε και στον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, αλλά ήταν επίσης αντίδραση στην ακραία οικονομική αστάθεια του πρώτου μισού του 20ού αιώνα και ιδιαίτερα στην οικονομική και ανθρωπιστική κρίση της περιόδου του μεσοπολέμου, της κατοχής και του εμφυλίου πολέμου. Η οικονομική ανασυγκρότηση και η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας στα πλαίσια μιας μικτής οικονομίας εξελίχθηκε έτσι στη 'νέα μεγάλη ιδέα' του ελληνισμού και επιδιώχθηκε ενεργά από το ελληνικό κράτος.

Η υιοθέτηση και εφαρμογή της πολιτικής της οικονομικής ανάπτυξης πραγματοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό στο πλαίσιο ενός 'πατερναλιστικού' πολιτικού και οικονομικού καθεστώτος που επικράτησε μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου.²

Παρά τις διαιρέσεις που δημιουργήθηκαν από τον Εμφύλιο Πόλεμο, η δημοκρατική διακυβέρνηση, έστω και στην ψυχροπολεμική εκδοχή της, διατηρήθηκε μέχρι το πραξικόπημα του 1967. Η οικονομική ανάπτυξη ήταν η 'παλίρροια που ανέβαζε όλες τις βάρκες' και για μεγάλο διάστημα βοήθησε στην αποδοχή του μετεμφυλιακού πολιτικού καθεστώτος, παρά τις διακρίσεις που συνεπαγόταν το καθεστώς αυτό για τους οπαδούς της αριστεράς. Ακόμη και η δικτατορία του 1967-1974 απέκτησε ένα βαθμό ανοχής λόγω της προϊούσας οικονομικής ευημερίας.

Στην οικονομία, η αναπτυξιακή πολιτική βασίστηκε στον έλεγχο του τραπεζικού συστήματος και της αγοράς εργασίας, ώστε να υπάρχουν αφενός υψηλές αποταμιεύσεις για τη χρηματοδότηση των επενδύσεων και αφετέρου υψηλή διεθνής ανταγωνιστικότητα. Οι αποταμιεύσεις χρηματοδοτούσαν τις επενδύσεις στους δύο τομείς προτεραιότητας, οικονομικές υποδομές και βιομηχανία, και η ανταγωνιστικότητα, η οποία είχε αποκατασταθεί μετά την υποτίμηση του 1953, διατηρείτο υψηλή μέσω του ελέγχου των αυξήσεων των μισθών ώστε να μην υπερβαίνουν το άθροισμα του πληθωρισμού και της αύξησης της παραγωγικότητας. Εξίσου σημαντική οικονομική προτεραιότητα ήταν και η διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας και της νομισματικής σταθερότητας, μέσω της συμμετοχής της δραχμής στο σύστημα σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods.

Ωστόσο, η σταδιακή επούλωση των πληγών του εμφυλίου στη συνείδηση των Ελλήνων, οι ακρότητες της δικτατορίας, οι μεγάλοι κοινωνικοί και οικονομικοί μετασχηματισμοί που επέφερε η οικονομική ανάπτυξη, αλλά και οι διεθνείς εξελίξεις όπως η αύξηση του διεθνούς πληθωρισμού, άρχισαν σταδιακά να υπονομεύουν τους βασικούς πυλώνες του μετεμφυλιακού πολιτικού και οικονομικού καθεστώτος.

2.2 Οικονομία και Πολιτική στην Εποχή της Μεταπολίτευσης

Παρά τις εντυπωσιακές της επιδόσεις στην εικοσιπενταετία 1948-1973, το 1974, τη χρονιά της μεταπολίτευσης, η ελληνική οικονομία εξακολουθούσε να παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες.

Το οικονομικό θαύμα των δεκαετιών του 1950 και του 1960 είχε πραγματοποιηθεί υπό προστατευτικούς δασμούς και περιορισμούς στην κίνηση κεφαλαίων, που αποτελούσαν μία ασπίδα για την νηπιακή αρχικά αλλά ταχέως αναπτυσσόμενη αργότερα ελληνική βιομηχανία.

Επιπλέον, η ανάπτυξη δεν ήταν εξωστρεφής, καθώς η Ελλάδα ήταν σχετικά απομονωμένη γεωγραφικά από τη Δυτική Ευρώπη, και δεν μπορούσε, για γεωπολιτικούς λόγους, να στηριχθεί σε στενές οικονομικές σχέσεις με τις γειτονικές χώρες, όπως η Τουρκία στα ανατολικά, ή οι χώρες-δορυφόροι της Σοβιετικής Ένωσης στα βόρεια.

² Βλ. Alogoskoufis (1995), Αλογοσκούφης (1993, 1996 α) και Αλογοσκούφης και Λαζαρέτου (1997) για μία σχετική ανάλυση των θεσμικών χαρακτηριστικών του πολιτικού και οικονομικού καθεστώτος της περιόδου μεταξύ του εμφυλίου και της μεταπολίτευσης, και των επιπτώσεων του στην οικονομική ανάπτυξη και τη νομισματική σταθερότητα. Βλ. επίσης Ιορδάνογλου (2020) για μια πιο λεπτομερή πρόσφατη καταγραφή και ανάλυση των χαρακτηριστικών αυτής της περιόδου.

Η βιομηχανική παραγωγή επεκτάθηκε κατά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες προκειμένου να εξυπηρετήσει κυρίως την εγχώρια αγορά, μέσω της υποκατάστασης των εισαγωγών. Ωστόσο, η ελληνική βιομηχανία ποτέ δεν είχε ιδιαίτερη διεισδυτικότητα στις πιο ανταγωνιστικές αγορές της Ευρώπης και του υπόλοιπου κόσμου. Επιπλέον, κατά την περίοδο της δικτατορίας 1967-1974 η Ελλάδα απομονώθηκε πολιτικά από την υπόλοιπη Ευρώπη, κάτι το οποίο είχε ως αποτέλεσμα και την περαιτέρω σχετική οικονομική της απομόνωση.

Ο πληθωρισμός επιταχύνθηκε μετά την αποσταθεροποίηση του συστήματος σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods και τις πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970. Οι αναπτυξιακές επιδόσεις μετριάστηκαν και αυτές μετά το 1973.

Μετά την πρώτη διεθνή πετρελαϊκή κρίση της δεκαετίας του 1970, την ύφεση του 1974 και τη μεταπολίτευση, η ελληνική οικονομία συνήλθε σχετικά γρήγορα.

Τα προβλήματα όμως εντάθηκαν μετά τη δεύτερη διεθνή πετρελαϊκή κρίση, την κατάργηση της δασμολογικής προστασίας λόγω της ένταξης στην ΕΕ και την κυβερνητική αλλαγή του 1981.

Η κατάρρευση της δικτατορίας μετά την τουρκική εισβολή στην Κύπρο το 1974 οδήγησε στην κατάργηση της βασιλευσμένης δημοκρατίας υπέρ μιας προεδρευομένης δημοκρατίας, της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Οδήγησε επίσης στην εθνική συμφιλίωση, μέσω της σταδιακής επούλωσης των πληγών του εμφυλίου πολέμου, καθώς και στην ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1981.

Ωστόσο, η ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας επιβραδύνθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και το πρόβλημα του υψηλού πληθωρισμού επέστρεψε μετά το 1972. Στη δεκαετία του 1980 υπήρξε μια σημαντική περαιτέρω αποσταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας και επικράτησε στασιμοληθωρισμός για μεγάλες περιόδους.

Η ελληνική μεταποίηση, η οποία ήταν η κύρια κινητήρια δύναμη της περιόδου υψηλής ανάπτυξης κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1950 και της δεκαετίας του 1960, εισήλθε κατόπιν σε μια περίοδο παρακμής. Η εξέλιξη του μεριδίου της μεταποίησης στο συνολικό ΑΕΠ παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 6. Το μερίδιο της μεταποίησης αυξήθηκε από το 10,7% του ΑΕΠ το 1948 στο 17,5% του ΑΕΠ το 1973. Η περίοδος της πτώσης ξεκίνησε με τα δύο διεθνή πετρελαϊκά σοκ της δεκαετίας του 1970 και συνεχίστηκε μετά την ένταξη της Ελλάδας στην πολύ πιο ανταγωνιστική οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία οδήγησε στην κατάργηση της δασμολογικής προστασίας έναντι των χωρών της ΕΕ και την υιοθέτηση των χαμηλότερων δασμών της ΕΕ έναντι τρίτων χωρών. Τα προβλήματα επιδεινώθηκαν από τη μακροοικονομική αποσταθεροποίηση της δεκαετίας του 1980, η οποία οδήγησε σε περαιτέρω μείωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, και στην δεκαετία του 1990. Το 2000, έτος της ένταξης της Ελλάδας στην ευρωζώνη, το μερίδιο της μεταποίησης είχε πέσει στο 10,6% του ΑΕΠ χαμηλότερο και από το 1948. Ωστόσο, η Ελλάδα ήταν ήδη στον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αργότερα εντάχθηκε στην ευρωζώνη, υιοθετώντας το κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα, το ευρώ. Μετά την ένταξη στην ευρωζώνη η πτώση συνεχίστηκε, με αποτέλεσμα, το 2010, το έτος της κρίσης, το μερίδιο της μεταποίησης να έχει πέσει στο 8,9% του ΑΕΠ.

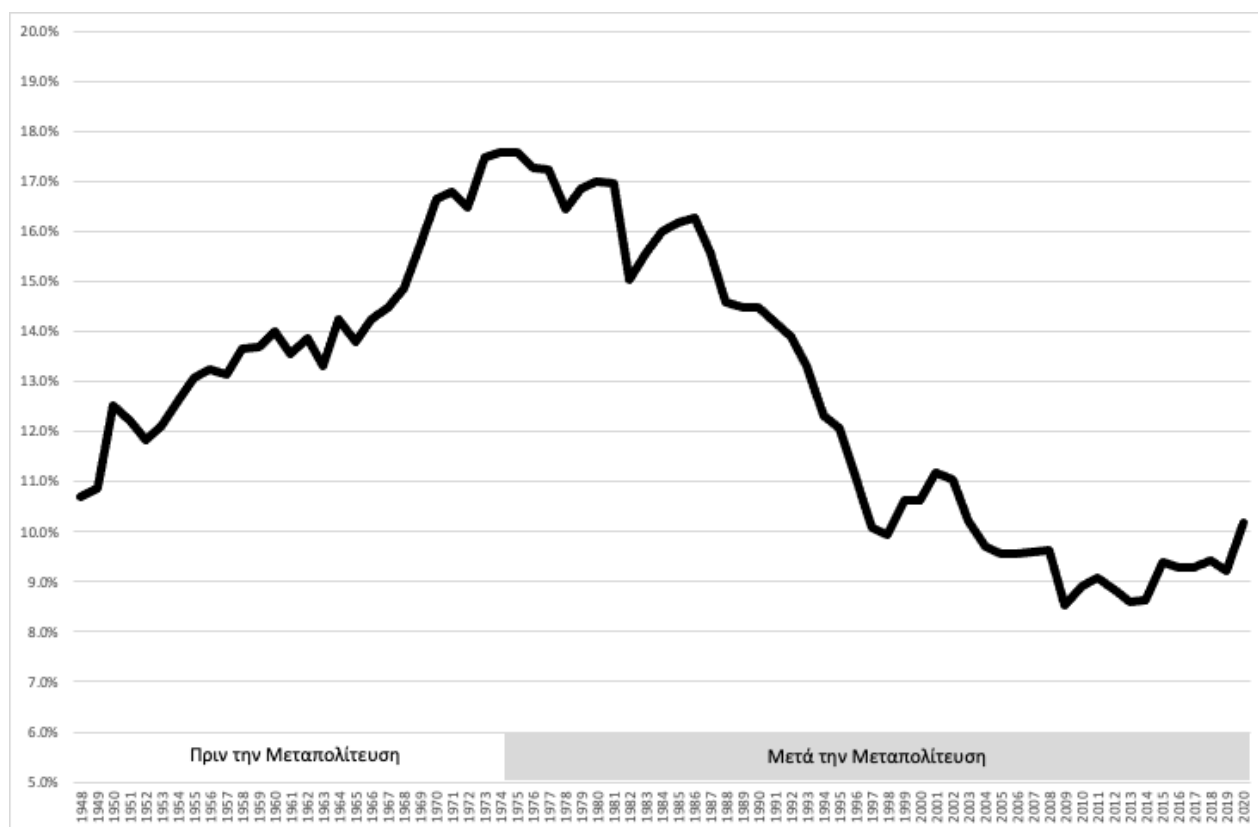
2.3 Ιδέες και Αξίες, Κοινωνικοί Συσχετισμοί, Θεσμοί και Πολιτική μετά τη Μεταπολίτευση

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974, ως νέες κυρίαρχες ιδεολογικές κατευθύνσεις της χώρας αναδείχθηκαν οι πολιτικές ελευθερίες, η κοινωνική δικαιοσύνη και ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός της χώρας.

Σε κάποιο βαθμό, αυτή η ιδεολογική μεταστροφή ήταν αποτέλεσμα των σημαντικών κοινωνικών και οικονομικών αλλαγών που είχε επιφέρει η οικονομική ανάπτυξη των προηγούμενων δεκαετιών, αλλά και μία αντίδραση στους περιορισμούς των ελευθεριών και στις πολιτικές διακρίσεις του μετεμφυλιακού καθεστώτος, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της επταετούς στρατιωτικής δικτατορίας.

Η αναζήτηση πολιτικής ελευθερίας, κοινωνικής δικαιοσύνης και εθνικής συμφιλίωσης και η επιδίωξη της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση διαμόρφωσε όχι μόνο τα πολιτικά αλλά και τα οικονομικά και θεσμικά χαρακτηριστικά της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας.

Διάγραμμα 6
Η Εξέλιξη του Μεριδίου της Μεταποίησης στο ΑΕΠ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO.

Η αλλαγή στους κοινωνικούς συσχετισμούς και στο πολιτικό και ιδεολογικό καθεστώς επηρέασε τις περισσότερες πτυχές της οικονομίας.³

Το αίτημα για αναδιανομή και για διευρυμένο ρόλο για το κράτος οδήγησε τις πρώτες κυβερνήσεις μετά τη μεταπολίτευση να αναζητήσουν περισσότερα μέσα παρέμβασης στη λειτουργία της οικονομίας, καταφεύγοντας σε μια πιο ενεργητική διαχείριση της συνολικής ζήτησης, σε αυξήσεις μισθών μέσω της εισοδηματικής πολιτικής, σε ελέγχους τιμών και επιτοκίων, πιστωτικούς ελέγχους, επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις, συνεχείς αναθεωρήσεις του φορολογικού και ρυθμιστικού πλαισίου, αυξήσεις στη φορολογία, κρατικοποιήσεις (Ναυπηγεία Σκαρμαγκά, Ολυμπιακή Αεροπορία, Συγκρότημα Εμπορικής) και τη δημιουργία νέων δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών. Στην αγορά εργασίας αποκαταστάθηκαν οι συνδικαλιστικές ελευθερίες και το δικαίωμα της απεργίας. Στη μακροοικονομική πολιτική ακολουθήθηκαν κεϋνσιανές πολιτικές ενίσχυσης της συνολικής ζήτησης για την έξοδο από την ύφεση του 1974, οι οποίες διατηρήθηκαν έως και το δεύτερο πετρελαϊκό σοκ στα τέλη της δεκαετίας του 1970.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της αλλαγής στους κανόνες και τους θεσμούς της οικονομικής πολιτικής είναι το Σύνταγμα του 1975. Το Σύνταγμα αυτό, το οποίο με ορισμένες τροποποιήσεις ισχύει έως σήμερα, είχε μία σειρά άρθρων που σηματοδοτούσαν μία διαφορετική προσέγγιση στα ζητήματα της οικονομίας σε σχέση με αυτό του 1952 και τα προηγούμενα ελληνικά συντάγματα, καθώς προέβλεπε έναν ιδιαίτερα ενισχυμένο ρόλο για τον κρατικό παρεμβατισμό.

³ Βλ. Αλογοσκoufis (1995), Αλογοσκouφης (1993, 1996 α) και Αλογοσκouφης και Λαζαρέτου (1997) για μία συναφή ανάλυση των θεσμικών μεταβολών που επέφερε η μεταπολίτευση και των επιπτώσεών τους στην πορεία της ελληνικής οικονομίας.

1. Ήταν λιγότερο κατηγορηματικό αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας σε σχέση με αυτό του 1952 (άρθρα 17, 18 και 106).
2. Καθόριζε ότι η εργασία αποτελεί δικαίωμα προστατευόμενο από το κράτος το οποίο όφειλε να δημιουργεί συνθήκες πλήρους απασχόλησης και να μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 22). Θεσμοθετούσε έτσι την προτεραιότητα της μείωσης της ανεργίας έναντι του πληθωρισμού και έθετε το συνταξιοδοτικό σύστημα υπό την αιγίδα του κράτους.
3. Προστάτευε χωρίς περιορισμούς τη συνδικαλιστική δράση και το δικαίωμα της απεργίας (άρθρο 23).
4. Προέβλεπε για πρώτη φορά ότι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, η χωροταξία και η προστασία των μνημείων και των παραδοσιακών περιοχών αποτελεί υποχρέωση του κράτους (άρθρο 24).
5. Προέβλεπε τα της συμμετοχής της Ελλάδος σε διεθνείς οργανισμούς και τους όρους περιορισμού των κυριαρχικών της δικαιωμάτων εξ αυτής της συμμετοχής (άρθρο 25). Αυτό προφανώς έγινε εν όψει της αίτησης για ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.
6. Προέβλεπε ότι η εκπαίδευση είναι δωρεάν σε όλες τις βαθμίδες της, και ότι η ανώτατη εκπαίδευση είναι αποκλειστικό προνόμιο του κράτους (άρθρο 16).
7. Προέβλεπε την υποχρέωση του κράτους να προγραμματίζει και να συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα, έβαζε περιορισμούς στην ιδιωτική δραστηριότητα και επέτρεπε τις κρατικοποιήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων (άρθρο 106).
8. Παρότι προέβλεπε και πάλι την αυξημένη προστασία που απολάμβανε η εισαγωγή κεφαλαίων από το εξωτερικό, προέβλεπε τη δυνατότητα αναθεώρησης για τις συμβάσεις που είχαν συναφθεί κατά την περίοδο της δικτατορίας (άρθρο 107).

Κατά συνέπεια, στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα, το Σύνταγμα του 1975 είχε μεγάλες διαφορές με το προηγούμενο Σύνταγμα του 1952, καθώς αντανάκλυνε τη νέα κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα, και τις νέες αντιλήψεις που ευνοούσαν την επιδίωξη της πλήρους απασχόλησης, την αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου, την περαιτέρω επέκταση της κρατικής οικονομικής δραστηριότητας αλλά και τη δυνατότητα ένταξης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

Οι αλλαγές στις προτεραιότητες της οικονομικής πολιτικής σημειώθηκαν ως επί το πλείστον χωρίς προμελέτη, πρόγραμμα και επαρκή θεσμική προετοιμασία, γεγονός που κλόνισε την αξιοπιστία της προστασίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, του φορολογικού συστήματος και του ρυθμιστικού πλαισίου. Η οικονομική πολιτική άρχισε να καθορίζεται με βάση τη διακριτική ευχέρεια των εκάστοτε κομμάτων εξουσίας, ενώ σταδιακά εγκαταλείφθηκαν οι κανόνες της δημοσιονομικής και νομισματικής πειθαρχίας που επικρατούσαν στην περίοδο 1950-1973. Ο 'χρυσός κανόνας' της δημοσιονομικής πειθαρχίας (ισοσκελισμένος τακτικός προϋπολογισμός) εγκαταλείφθηκε και, μετά και την κατάρρευση του συστήματος σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods, η νομισματική και συναλλαγματική σταθερότητα θυσιάστηκε στο βωμό της επιδίωξης της πλήρους απασχόλησης.

Επιπλέον, η πολιτική πόλωση που επικράτησε μετά το 1977 μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων εξουσίας (Ν.Δ και Πα.Σο.Κ) αναφορικά με τις προτεραιότητες της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, σε συνδυασμό με την εγκατάλειψη των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας, συνέβαλε στη δημιουργία μη βιώσιμων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και χρεών, καθώς οι κυβερνήσεις, προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τις προτεραιότητές τους, κατέφευγαν σε νομισματική χρηματοδότηση και δημόσιο δανεισμό, μεθόδους οι οποίες δεν συνεπάγονταν το άμεσο πολιτικό κόστος σημαντικών αυξήσεων της φορολογίας. Η τάση αυτή ενισχυόταν σε προεκλογικές περιόδους. Η νομισματική χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και η αλληλουχία υπερβολικών μισθολογικών αυξήσεων, αυξήσεων τιμών και υποτιμήσεων του νομίσματος οδήγησε σε μεγάλη και επίμονη αύξηση του πληθωρισμού, ειδικά κατά τη δεκαετία του 1980. Ταυτόχρονα, οι επενδύσεις σε υποδομές υπέφεραν κάθε φορά που εκδηλώνονταν προσπάθειες ελέγχου των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, δεδομένου ότι ο περιορισμός των δημοσίων επενδύσεων

συνεπαγόταν μικρότερο άμεσο πολιτικό κόστος από τη μείωση των τρεχουσών δαπανών για μισθούς και συντάξεις.

Η προετοιμασία της οικονομίας για τις ευκαιρίες της ένταξης στην ΕΕ υπήρξε επίσης ανεπαρκής, λόγω της μεσολάβησης της δικτατορίας και της σύντομης περιόδου προσαρμογής μετά τη μεταπολίτευση. Το ίδιο συνέβη αργότερα και με την ένταξη στην ευρωζώνη, όχι τόσο λόγω πίεσης χρόνου, αλλά λόγω των εγγενών αδυναμιών της πολιτικής της ονομαστικής σύγκλισης.

Η ένταξη στην ΕΕ το 1981, παρά τις προσδοκίες που είχαν δημιουργηθεί, συνέπεσε με μία περίοδο μεγάλων αναταράξεων στη διεθνή οικονομία και την ελληνική οικονομική πολιτική και έτσι συνδυάστηκε με το στασιμοληθωρισμό των αρχών της δεκαετίας του 1980. Οι μεγάλες μεταβιβάσεις από την ΕΕ μέσω των μεσογειακών προγραμμάτων και των υπόλοιπων προγραμμάτων, όπως η κοινή αγροτική πολιτική και η κοινή περιφερειακή πολιτική, για πολλά χρόνια λειτούργησαν ως καθαρές εισοδηματικές μεταβιβάσεις και ενισχύσεις, με αποτέλεσμα να οδηγούν σε αναβολή και όχι σε επιτάχυνση των απαιτούμενων διαρθρωτικών προσαρμογών.

Από την άλλη, το μεταπολιτευτικό πολιτικό καθεστώς ήταν ίσως το πιο ομαλό δημοκρατικό καθεστώς στην ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας. Η πρώτη εναλλαγή κομμάτων στην εξουσία το 1981 συνέβη υποδειγματικά. Πολιτική αστάθεια υπήρξε στην περίοδο 1989-1990, στην περίοδο 2011-2012 και κατά το 2015, αλλά η πολιτική ομαλότητα επανήλθε σχετικά σύντομα και θεσμικά και στις τρεις περιπτώσεις, μέσω διαδοχικών εκλογών.

Στο Διάγραμμα 7 παρουσιάζεται το πως η περίοδος μετά τη μεταπολίτευση χαρακτηρίζεται από πολύ μεγαλύτερη πολιτική σταθερότητα σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Ένα έτος χαρακτηρίζεται ως έτος πολιτικής αστάθειας αν στη διάρκεια του υπάρχει δικτατορία, κίνημα ή περισσότερες από δύο κυβερνήσεις. Στα 25 χρόνια πριν τη μεταπολίτευση υπήρξαν 14 χρόνια πολιτικής αστάθειας, εκ των οποίων τα 7 αντιστοιχούν στη δικτατορία του 1967. Στα 45 χρόνια μετά τη μεταπολίτευση υπήρξαν μόνο 5 χρόνια πολιτικής αστάθειας, η δε πολιτική αστάθεια αντιμετωπίστηκε θεσμικά μέσω της διεξαγωγής εκλογών.

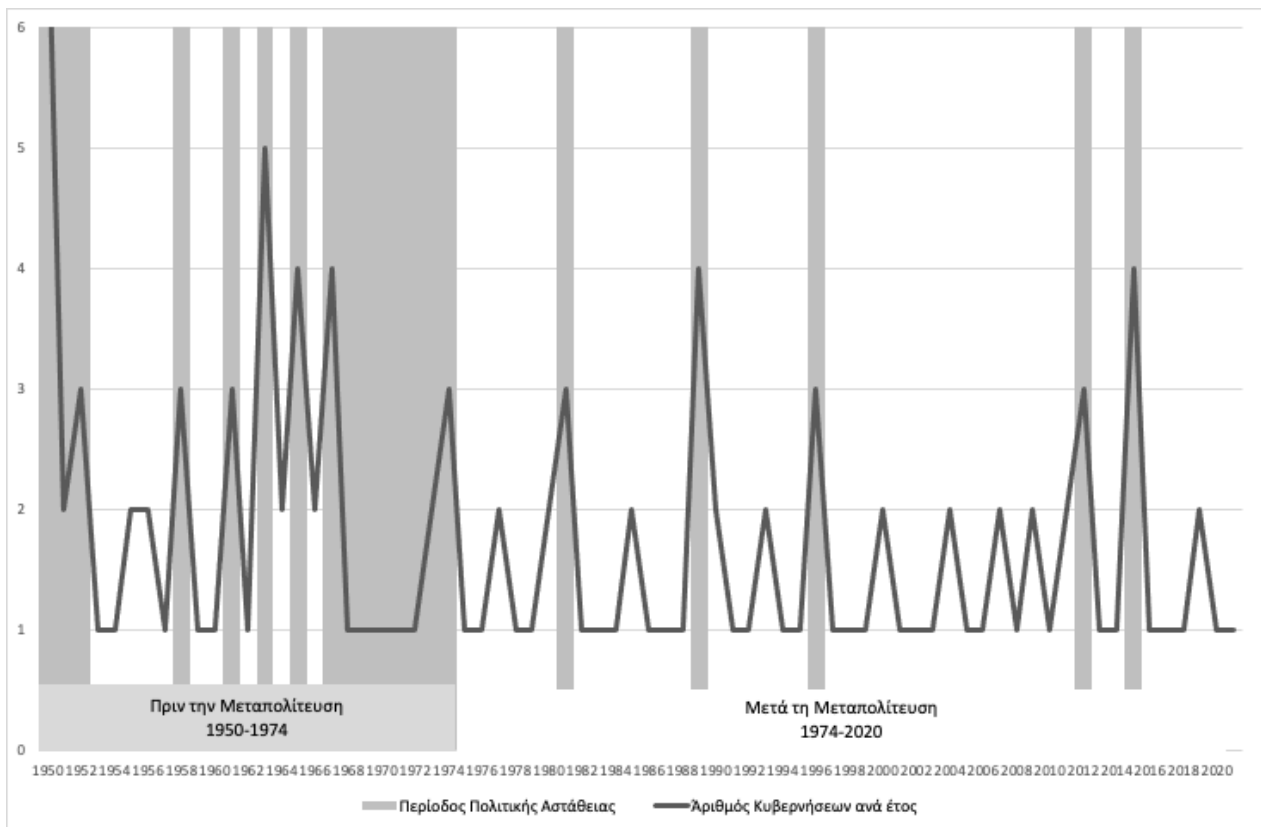
Ωστόσο, το μεταπολιτευτικό θεσμικό καθεστώς της οικονομικής πολιτικής εξελίχθηκε σε μεγάλο βαθμό χωρίς αναπτυξιακό σχεδιασμό, ως αποτέλεσμα μιας κοινωνικής διαπάλης για μερίδια εισοδήματος μεταξύ διαφόρων κοινωνικών ομάδων, με τις εκλεγμένες κυβερνήσεις να προσπαθούν να ικανοποιήσουν αντικρουόμενους στόχους όπως η επανεκλογή τους, η ανάπτυξη, η απασχόληση, η αναδιανομή και η κοινωνική ειρήνη, μέσω μιας βραχυπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής χωρίς σαφείς και δεσμευτικούς κανόνες.

Η οικονομική και πολιτική αυτή ισορροπία, λόγω και του πρωθυπουργοκεντρικού συστήματος που εγκαθίδρυσε το Σύνταγμα του 1975, και το οποίο ενισχύθηκε μετά την αναθεώρηση του 1986, οδηγούσε σε επιλογές που επηρεάζονταν υπερβολικά από βραχυχρόνιες επιδιώξεις στην οικονομική πολιτική, υποβαθμίζοντας τα πιο μακροχρόνια προβλήματα της οικονομίας και αναβάλλοντας την αντιμετώπισή τους. Με δεδομένο δε ότι το Σύνταγμα δεν περιείχε επαρκείς δεσμεύσεις για τη διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας ή της νομισματικής σταθερότητας, έως ότου αρχίσει να επιδιώκεται η συμμετοχή της Ελλάδας στην ευρωζώνη, το αποτέλεσμα ήταν η δημοσιονομική και νομισματική αποσταθεροποίηση της δεκαετίας του 1980.

Η μη ικανοποιητική αυτή ισορροπία διατηρήθηκε για μεγάλο χρονικό διάστημα λόγω και των αυξημένων επιδοτήσεων και επιχορηγήσεων από την ΕΕ, που συγκάλυπταν τα υποβόσκοντα προβλήματα της οικονομίας. Αλλαγή πορείας υπήρξε μετά την κρίση των αρχών της δεκαετίας του 1990 και την υπογραφή της Συνθήκης του Maastricht, αλλά και πάλι, όπως θα τεκμηριώσω παρακάτω, ακολουθήθηκε ο δρόμος της ελάχιστης δυνατής προσαρμογής. Μετά δεν την ένταξη στην ευρωζώνη, τη μείωση των πραγματικών επιτοκίων και την εύκολη πρόσβαση στο διεθνή δανεισμό, η αναβολή των διαρθρωτικών προβλημάτων που υπέβασκαν συνεχίστηκε, έως ότου προέκυψε η κρίση δανεισμού του 2010.

Το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδας στην περίοδο της μεταπολίτευσης δεν ήταν τόσο πρόβλημα ανεπάρκειας οικονομικών πόρων αλλά περισσότερο πρόβλημα ανεπάρκειας των θεσμών. Πόροι υπήρξαν σημαντικοί, τόσο λόγω των μεταβιβάσεων από την ΕΕ όσο και μέσω εξωτερικού δανεισμού. Ωστόσο, οι πολιτικοί και οικονομικοί θεσμοί δεν μπόρεσαν να διασφαλίσουν την

Διάγραμμα 7
Πολιτική Αστάθεια Πριν και Μετά τη Μεταπολίτευση



Πηγή: Υπολογισμοί του συγγραφέα με βάση στοιχεία για τις εκλογές. Ένα έτος χαρακτηρίζεται ως έτος πολιτικής αστάθειας αν στη διάρκεια του υπάρχει δικτατορία, κίνημα ή περισσότερες από δύο κοινοβουλευτικές κυβερνήσεις.

αποτελεσματική αξιοποίησή τους και την αποφυγή επιλογών που αποσταθεροποιούσαν την ελληνική οικονομία.

3. Οι Κύκλοι της Μεταπολίτευσης και η Οικονομική Πολιτική

Μετά την ύφεση του 1974 και τη μεταπολίτευση, η ελληνική οικονομία ανέκαμψε σχετικά ικανοποιητικά. Μεταξύ 1975 και 1979 ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ διαμορφώθηκε στο 5,3% κατά μέσο όρο. Παράλληλα μειώθηκε σε κάποιο βαθμό και ο πληθωρισμός. Ωστόσο, από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, η οικονομία εισήλθε σε ένα κύκλο αποσταθεροποίησης. Αυτός ο κύκλος, ο οποίος χαρακτήρισε ολόκληρη της δεκαετία του 1980, υπήρξε ο πρώτος από τους τέσσερις μεγάλους διακριτούς κύκλους της ελληνικής οικονομικής πολιτικής κατά τη διάρκεια της περιόδου μετά την πρώτη πενταετία της μεταπολίτευσης.⁴

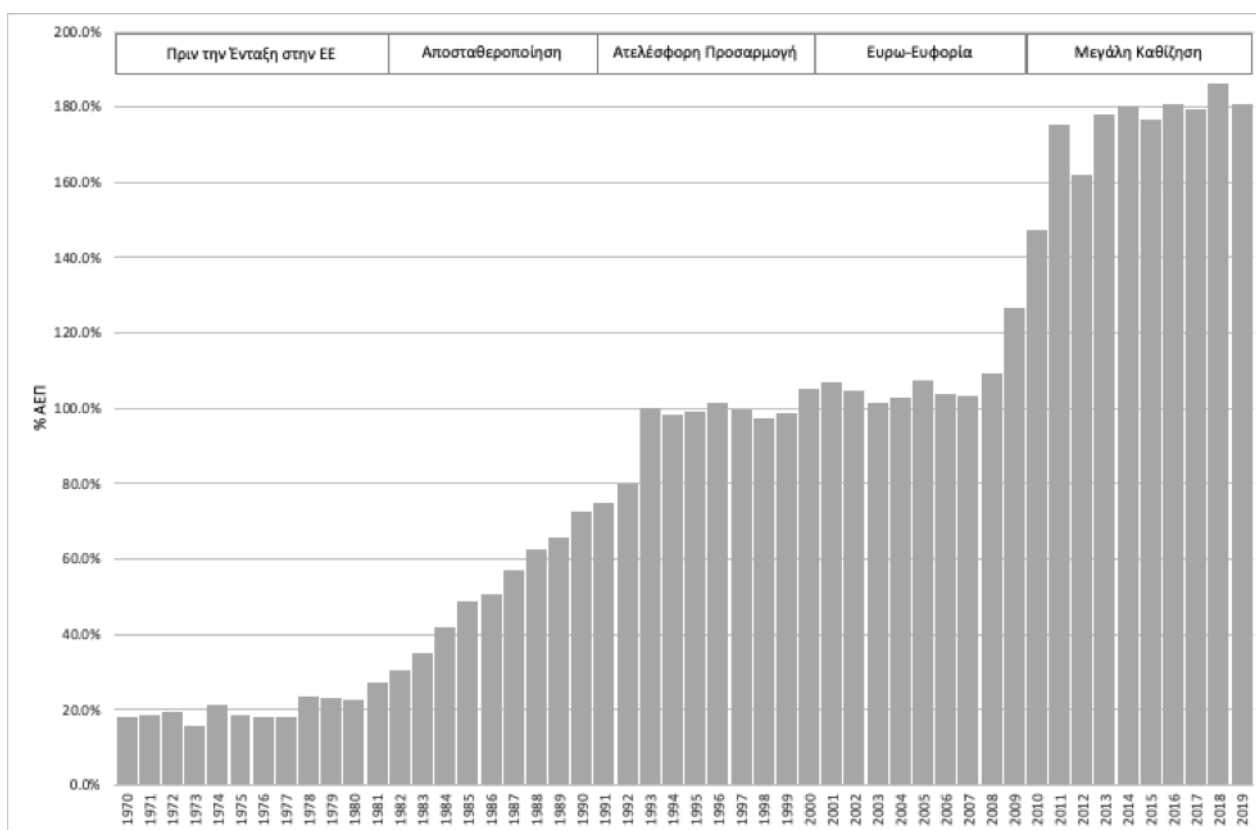
3.1 Ο Κύκλος της Αποσταθεροποίησης, 1980-1989

Οι οικονομικές επιδόσεις της Ελλάδας άρχισαν να παρουσιάζουν σημαντική επιδείνωση ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η επιδείνωση αυτή συνέπεσε αρχικά με τη δεύτερη διεθνή πετρελαϊκή κρίση του 1979 αλλά συνεχίστηκε για το σύνολο σχεδόν της δεκαετίας του 1980.

Για μεγάλο μέρος της περιόδου εκείνης επικράτησε *στασιμοπληθωρισμός*, ένας συνδυασμός οικονομικής στασιμότητας και υψηλού πληθωρισμού, ενώ άρχισαν να εκδηλώνονται και περιοδικές κρίσεις του ισοζυγίου πληρωμών, λόγω της ιδιαίτερα χαμηλής και επιδεινούμενης διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

⁴ Βλ. Αλογοσκoufis (2021) και Αλογοσκouφης (2021) για μία πιο λεπτομερή ανάλυση αυτών των τεσσάρων κύκλων πολιτικής της περιόδου μετά την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Διάγραμμα 8
Το Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

Επιπλέον, στη δεκαετία του 1980 υπήρξε μία μεγάλη αποσταθεροποίηση των δημοσίων οικονομικών, πρωτοφανής για ειρηνική περίοδο. Το δημόσιο χρέος υπερτριπλασιάστηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ στην δεκαετία του 1980, από το 22,7% το 1980 στο 72,5% του ΑΕΠ το 1990. Η εξέλιξη του χρέους της γενικής κυβέρνησης σε σχέση με το ΑΕΠ παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 8.

Η οικονομική αποσταθεροποίηση συνέβη αρχικά λόγω της δεύτερης πετρελαϊκής κρίσης και των αδυναμιών του ως τότε υποδείγματος ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Κυρίως όμως ήταν αποτέλεσμα του γεγονότος ότι από τη στιγμή που η Ελλάδα προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και κυρίως μετά την κυβερνητική ‘αλλαγή’ το 1981, υιοθετήθηκε ένα ιδιαίτερα επεκτατικό και αποσταθεροποιητικό μείγμα οικονομικής πολιτικής.

Το μείγμα αυτό πολιτικής, βασισμένο στην υπέρμετρη εισοδηματική, δημοσιονομική και νομισματική επέκταση και στην υπέρμετρη επέκταση του οικονομικού ρόλου του κράτους, είναι κλασσικό παράδειγμα αυτού που στη διεθνή βιβλιογραφία έχει χαρακτηριστεί ως ‘μακροοικονομικός λαϊκισμός’. Πρόκειται για μια προσέγγιση στην οικονομική πολιτική η οποία δίνει υπερβολική έμφαση στην ενίσχυση της συνολικής ζήτησης και την αναδιανομή του εισοδήματος, παραβλέποντας τους κινδύνους από τον πληθωρισμό και την ελλειμματική χρηματοδότηση, τους εξωτερικούς περιορισμούς και την αντίδραση των επενδυτών σε πολιτικές περιορισμού του οικονομικού ρόλου των αγορών.⁵

Το μείγμα αυτό πολιτικής, το οποίο βασίστηκε στη διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων αναφορικά με τη βραχυχρόνια μακροοικονομική πολιτική και την εγκατάλειψη των κανόνων της δημοσιονομικής και νομισματικής πειθαρχίας που είχαν υιοθετηθεί στην περίοδο πριν τη

⁵ Ο όρος μακροοικονομικός λαϊκισμός οφείλεται στους Dornbusch και Edwards (1990). Βλ. επίσης Dornbusch and Edwards (1991).

μεταπολίτευση, οδήγησε, προϊόντος του χρόνου, σε σημαντική αποδυνάμωση των παραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας, επιδείνωση της διεθνούς της ανταγωνιστικότητας, σημαντική επέκταση του δημόσιου τομέα, δημοσιονομική αποσταθεροποίηση και νομισματική αστάθεια. Ήταν σε διάσταση τόσο με τη συνέχιση της μεταπολεμικής αναπτυξιακής διαδικασίας όσο και με την οικονομική πολιτική που είχε υιοθετηθεί στην υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το 1978, με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος. Στο τέλος της δεκαετίας προέκυψε μία σοβαρή οικονομική και πολιτική κρίση, που τελικά οδήγησε σε μερική αλλαγή πορείας.

3.2 Ο Κύκλος της Ατελέσφορης Προσαρμογής, 1990-1999

Ο δεύτερος κύκλος, ένας κύκλος ατελέσφορης προσαρμογής, χαρακτήρισε τη δεκαετία του 1990. Διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις, διαφορετικής πολιτικής προέλευσης, υιοθέτησαν μια πολιτική προσαρμογής και σύγκλισης, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις ανισορροπίες που είχαν συσσωρευθεί και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της Ελλάδας στην κυοφορούμενη διαδικασία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Ωστόσο, η προσαρμογή αποδείχτηκε τελικά ατελέσφορη, καθώς ήταν τόσο ποσοτικά ανεπαρκής όσο και ποιοτικά ανισοβαρής. Το μείγμα πολιτικής δεν οδήγησε στην απαιτούμενη διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών και παράλληλα είχε ως συνέπεια τη μεγάλη επιδείνωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.⁶

Το βάρος της προσαρμογής έπεσε κυρίως στη νομισματική πολιτική, μέσω της πολιτικής της λεγόμενης ‘σκληρής δραχμής’, η οποία μετά το 1990 και έως την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη, άρχισε πλέον να υποτιμάται λιγότερο από τη διαφορά πληθωρισμού μεταξύ της Ελλάδας και των εταίρων της στην ΕΕ και τον ΟΟΣΑ. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή πτώση του πληθωρισμού και τη συνακόλουθη πτώση των πληθωριστικών προσδοκιών και των ονομαστικών επιτοκίων.

Η σχέση μεταξύ ποσοστού υποτίμησης της δραχμής και διαφοράς πληθωρισμού Ελλάδας και των εταίρων της στον ΟΟΣΑ παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 9. Ενώ μεταξύ 1983 και 1989 το ποσοστό υποτίμησης (διολίσθησης) της ισοτιμίας της δραχμής υπερέβαινε τη διαφορά πληθωρισμού, μετά το 1990 άρχισε να είναι χαμηλότερο. Δεδομένου ότι οι υποτιμήσεις είχαν ενσωματωθεί στις προσδοκίες, πολύ γρήγορα μεταφέρονταν στον πληθωρισμό. Μία υποτίμηση ή διολίσθηση οδηγούσε σε αυξήσεις των τιμών των εισαγομένων, οι αυξήσεις αυτές μεταφέρονταν στους μισθούς και η αύξηση των μισθών, μέσω του αυξημένου κόστους εργασίας, οδηγούσε σε αυξήσεις των τιμών των εγχώριων αγαθών και υπηρεσιών.

Κατά συνέπεια, στην περίοδο 1983-1989, οι υποτιμήσεις είχαν ως αποτέλεσμα προσωρινές βελτιώσεις της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, αλλά τελικά συνέβαλαν στην διατήρηση του υψηλού πληθωρισμού, καθώς, γρήγορα μεταφέρονταν στις αυξήσεις των μισθών και των τιμών. Στην περίοδο 1990-1999, η μείωση του ποσοστού υποτίμησης οδηγούσε σε μείωση των πληθωρισμού τιμών των εισαγομένων και σταδιακή μείωση του πληθωρισμού τιμών. Ωστόσο, καθώς οι μειώσεις του πληθωρισμού τιμών προηγούντο των μειώσεων του πληθωρισμού μισθών, και δεν υπήρχε επαρκής συμβολή από τη δημοσιονομική εξυγίανση και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, αυτό είχε ως αναπόδραστο αποτέλεσμα την περαιτέρω επιδείνωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Η διεθνής ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, όπως μετριέται από τη σταθμισμένη πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία με βάση το μοναδιαίο κόστος εργασίας, μεταξύ 1992 και 1999 επιδεινώθηκε κατά 25%. Η σχετική εξέλιξη παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 10.

Πρωτογενής δημοσιονομική προσαρμογή έγινε κυρίως μεταξύ του 1990 και του 1994. Μετά το 1994 η περαιτέρω μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων βασίστηκε κυρίως στη μείωση των δαπανών για τόκους του δημοσίου χρέους, που προήλθε από τη μείωση των ονομαστικών

⁶ Οι Alogoskoufis (1993) και Papademos (1993) είχαν ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 εστιάσει στον τρόπο με τον οποίο η Ελλάδα θα μπορούσε να προσαρμοστεί ώστε να συμμετάσχει με επιτυχία στην υπό διαμόρφωση Οικονομική και Νομισματική Ένωση στην ΕΕ.

Διάγραμμα 9
Ποσοστό Υποτίμησης Δραχμής και Πληθωρισμός



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO και Τράπεζα Στοιχείων ΟΟΣΑ

επιτοκίων, αποτελέσματος της πτωτικής πορείας του πληθωρισμού και των προσδοκιών πληθωρισμού και υποτίμησης του νομίσματος.

Η Ελλάδα πέτυχε μεν να εισέλθει στη ζώνη του ευρώ στο τέλος αυτού του κύκλου, αλλά, λόγω της ατελέσφορης προσαρμογής, τα δημοσιονομικά προβλήματα παρέμεναν, ενώ ταυτόχρονα είχαν οξυνθεί τα προβλήματα διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2000, όταν εγκρίθηκε η ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ, το μέν δημόσιο χρέος είχε αυξηθεί στο 104,9% του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 8), η δε διεθνής ανταγωνιστικότητα, με βάση το σχετικό μοναδιαίο κόστος εργασίας, ήταν μειωμένη κατά 25% σε σχέση με το 1992, τη χρονιά πριν την έναρξη εφαρμογής των προγραμμάτων σύγκλισης (βλ. Διάγραμμα 10).⁷

3.3 Ο Κύκλος της Οικονομικής Ευφορίας και η Διεθνής Οικονομική Κρίση, 2000-2009

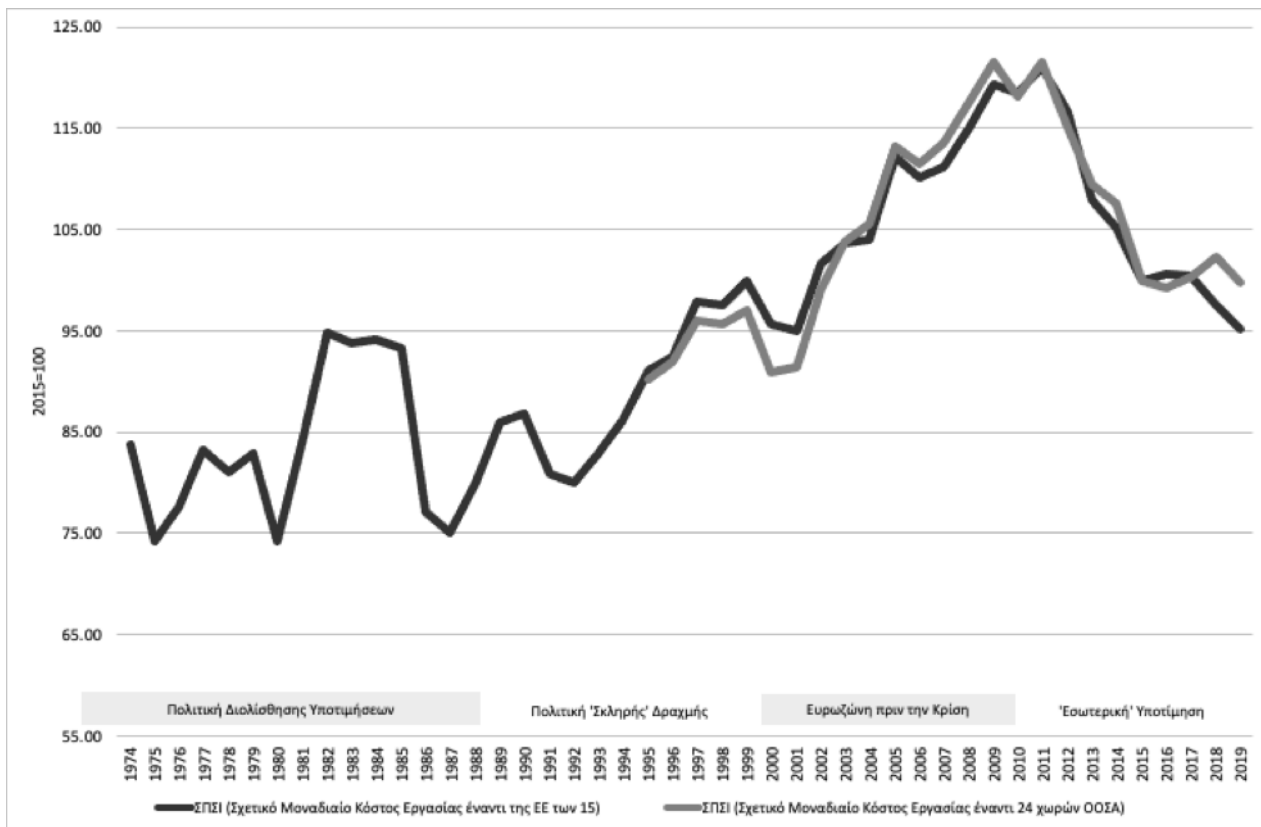
Ο τρίτος κύκλος, ένας κύκλος οικονομικής ευφορίας, ξεκίνησε στις αρχές της νέας χιλιετίας μετά τη διασφάλιση της ένταξης της Ελλάδας στην ευρωζώνη. Ο κύκλος αυτός χαρακτηρίστηκε από ένα περιβάλλον χαμηλού πλέον πληθωρισμού και ιδιαίτερα χαμηλών ονομαστικών και πραγματικών επιτοκίων.

Ωστόσο, αμέσως μετά την έγκριση της ένταξης της Ελλάδας στην ευρωζώνη υπήρξε σχεδόν άμεσα μια περαιτέρω δημοσιονομική χαλάρωση, αυξήσεις των πραγματικών μισθών πέραν των αυξήσεων της παραγωγικότητας και περαιτέρω μειώσεις της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Αυτό οδήγησε σε μια οκταετία σχεδόν υψηλών ρυθμών ανάπτυξης, λόγω της επεκτατικής ώθησης από τη συνολική ζήτηση και σε συνακόλουθη μείωση της ανεργίας. Δυστυχώς όμως, η οικονομική αυτή 'ευφορία' βασίστηκε στη μεγάλη άνοδο του εξωτερικού δανεισμού της Ελλάδας, ακριβώς

⁷ Για μια αξιολόγηση της ανεπαρκούς και μονόπλευρης προσαρμογής που πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, βλ. OECD (2001).

Διάγραμμα 10
Η Σταθμισμένη Πραγματική Συναλλαγματική Ισοτιμία



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

λόγω της μεγάλης μείωσης των πραγματικών επιτοκίων, του ανισοζυγίου μεταξύ επενδύσεων και αποταμιεύσεων και της χαμηλής και επιδεινούμενης διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

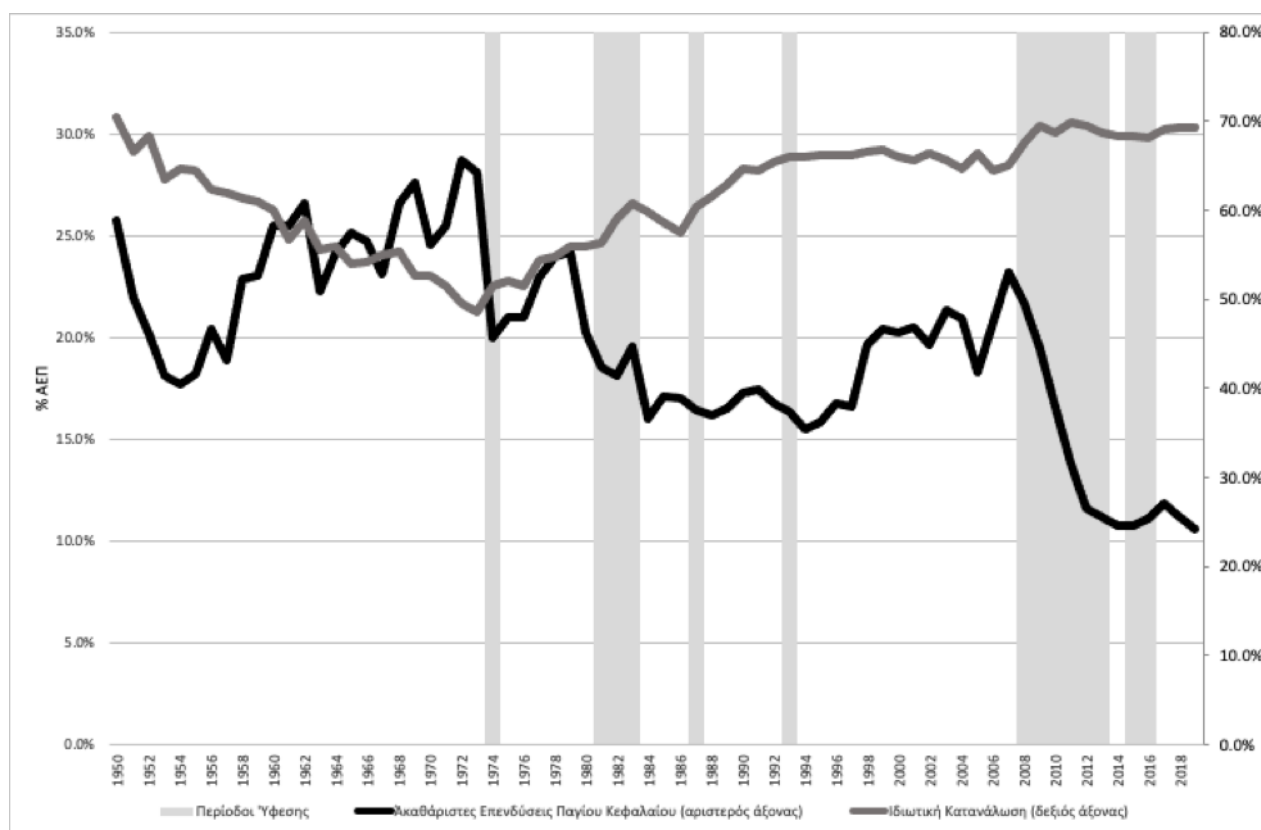
Η μεγάλη και ταχεία μείωση των πραγματικών επιτοκίων που προκλήθηκε από την ένταξη στην ευρωζώνη, με την εξάλειψη των προσδοκιών υποτίμησης, προκάλεσε διεύρυνση του χάσματος μεταξύ συνολικών επενδύσεων και αποταμιεύσεων, καθώς οδήγησε σε αύξηση των συνολικών επενδύσεων και μείωση των ιδιωτικών αποταμιεύσεων.

Η εξέλιξη των επενδύσεων και της ιδιωτικής κατανάλωσης παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 11. Οι ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου ανέβηκαν από το 17,2% του ΑΕΠ στη δεκαετία του 1990 στο 20,6% του ΑΕΠ στη δεκαετία του 2000. Ταυτόχρονα ανέβηκε λίγο και η ιδιωτική κατανάλωση, από το 65,8% του ΑΕΠ στη δεκαετία του 1990, στο 66,0% του ΑΕΠ στη δεκαετία του 2000.

Η άνοδος των επενδύσεων πυροδότησε μεν την άνοδο της συνολικής ζήτησης και την οικονομική μεγέθυνση, αλλά, λόγω των ανεπαρκών αποταμιεύσεων, οδήγησε και σε πρωτοφανή επιδείνωση του ήδη προβληματικού εξωτερικού ισοζυγίου. Είναι χαρακτηριστικό ότι, όπως ήδη αναφέραμε, το μέσο έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στη δεκαετία μετά το 1999 ήταν στο 10,6% του ΑΕΠ, έναντι μόλις 2,6% στην προηγούμενη δεκαετία.

Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της περιόδου 2005-2007, ένα πρόγραμμα ήπιας και σταδιακής δημοσιονομικής και διαρθρωτικής προσαρμογής, το οποίο για να αποδώσει απαιτούσε συνεπή και σε βάθος χρόνου εφαρμογή, δεν μπόρεσε τελικά να αντιστρέψει τις αρνητικές τάσεις στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Επιπλέον, λίγο μετά το ξέσπασμα της διεθνούς χρηματοοικονομικής κρίσης της περιόδου 2008-2009, λόγω των οικονομικών επιπτώσεων της κρίσης και των εσωτερικών πολιτικών εξελίξεων, το σταθεροποιητικό αυτό πρόγραμμα εγκαταλείφθηκε.

Διάγραμμα 11
Εξέλιξη των Επενδύσεων και της Ιδιωτικής Κατανάλωσης



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO

Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση και η διεθνής ύφεση του 2008-2009 οδήγησε σε ύφεση και την ελληνική οικονομία, από τα μέσα του 2008. Η μείωση της ζήτησης για εξαγωγές προς τον υπόλοιπο κόσμο, λόγω της διεθνούς ύφεσης, οδήγησε και σε περαιτέρω επιδείνωση το ήδη έντονα ελλειμματικό ελληνικό δημοσιονομικό και εξωτερικό ισοζύγιο.

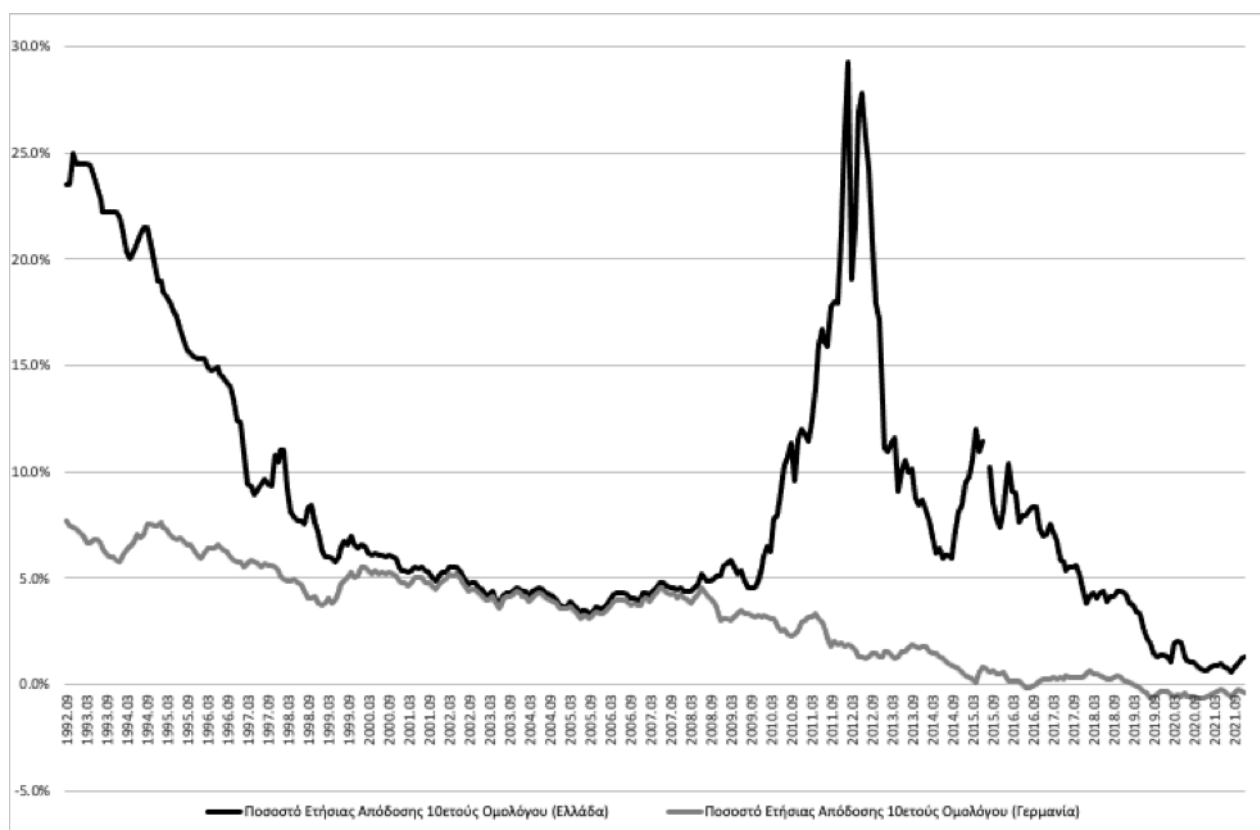
3.4 Ο Κύκλος της Μεγάλης Καθίζησης και η Αναιμική Ανάκαμψη, 2010-2019

Καθώς η Ελλάδα δεν έδειχνε να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις επιδεινούμενες δημοσιονομικές και εξωτερικές ανισορροπίες, ούτε μετά τις εκλογές του 2009, στις αρχές του 2010 υπήρξε ραγδαία αναθεώρηση των προσδοκιών των διεθνών επενδυτών και μία ‘αιφνίδια στάση’ του διεθνούς δανεισμού προς τη χώρα.

Η αναθεώρηση των προσδοκιών είχε αντανάκλαση στην πορεία των ονομαστικών επιτοκίων. Η εξέλιξη της απόδοσης των δεκαετών ομολόγων του ελληνικού δημοσίου παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 12. Ενώ τα ονομαστικά επιτόκια παρουσίασαν σημαντική πτώση από τη στιγμή που φάνηκε ότι η Ελλάδα διασφαλίζει την ένταξή της στην ευρωζώνη και παρέμειναν στα ίδια περίπου επίπεδα με τα γερμανικά επιτόκια έως τις αρχές του 2008, μετά την κορύφωση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης τον Σεπτέμβριο του 2008, άρχισαν να ανεβαίνουν σε σχέση τα γερμανικά. Η αρχική αύξηση ήταν μικρή και αντιστράφηκε εν μέρει το 2009. Ωστόσο, όταν διαπιστώθηκε το μέγεθος της επιδείνωσης του δημοσιονομικού και εξωτερικού ανισοζυγίου της Ελλάδας κατά το 2009, η αδυναμία/απροθυμία της νέας ελληνικής κυβέρνησης να την αντιμετωπίσει και η αδυναμία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) να λειτουργήσει ως ‘δανειστής ύστατης προσφυγής’, τότε τα επιτόκια εκτοξεύθηκαν προς τα επάνω, αντανακλώντας την αύξηση του επασφάλιστρου κινδύνου που απαιτούσαν πλέον οι διεθνείς επενδυτές.

Αυτή η αύξηση, η οποία επηρέασε όλο το φάσμα των ελληνικών επιτοκίων, συνετέλεσε ήδη από μόνη της σε περαιτέρω μείωση της εσωτερικής ζήτησης, και, σε συνδυασμό με ένα πρόγραμμα

Διάγραμμα 12
Εξέλιξη της Απόδοσης του 10ετούς Ομολόγου του Ελληνικού Δημοσίου



Πηγή: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), Τράπεζα Στοιχείων

δημοσιονομικής σταθεροποίησης, ίσως αρκούσε για να αντιμετωπιστούν εν μέρει και σταδιακά οι εξωτερικές ανισορροπίες.

Ωστόσο, λόγω της ‘στάσης’ δανεισμού που ακολούθησε, προκειμένου να αποφευχθεί η άτακτη στάση πληρωμών της Ελλάδας, υιοθετήθηκε μέσω του αρχικού μνημονίου του 2010 ένας κύκλος προγραμμάτων μεγάλης δημοσιονομικής και εισοδηματικής προσαρμογής, που ξεκίνησαν το 2010 και διήρκεσαν ως το 2018. Η αντιστροφή της πολιτικής που επιβλήθηκε στην Ελλάδα μετά την υπογραφή του πρώτου μνημονίου το 2010 ήταν το έναυσμα του τέταρτου κύκλου πολιτικής, που μπορεί να θεωρηθεί ως ο κύκλος της ‘μεγάλης καθίζησης’.

Τα διαδοχικά αυτά προγράμματα ήταν κυρίως προγράμματα φορολογικών αυξήσεων και περικοπών των μισθών και των συντάξεων, υπό την αυστηρή εποπτεία της ‘τρόικας’ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ).

Στόχος ήταν να αντιμετωπισθούν οι εξωτερικές ανισορροπίες, μέσω συρρίκνωσης της συνολικής ζήτησης και της βελτίωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Σε συνδυασμό με τη ‘φυγή κεφαλαίων’, η οποία διευκολύνθηκε από την μη έγκαιρη εφαρμογή περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων και δημιούργησε μία πιστωτική ασφυξία, ο κύκλος αυτός πολιτικής συνδέθηκε με τη βαθύτερη και πιο παρατεταμένη ύφεση της μεταπολεμικής ιστορίας της Ελλάδας, τη ‘μεγάλη καθίζηση’ της περιόδου 2010-2016.

Ο μέσος ετήσιος ρυθμός μείωσης του πραγματικού ΑΕΠ στην επταετία μεταξύ 2009 και 2016 ήταν 3,7% και οδήγησε σε μία συνολική πτώση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 23,4%.

Μετά από οκτώ χρόνια και τρεις διαδοχικούς γύρους ‘λιτότητας’, οι εξωτερικές και δημοσιονομικές ανισορροπίες αντιμετωπίστηκαν, αλλά με τεράστιο κόστος αναφορικά με την μείωση της παραγωγής και των θέσεων εργασίας. Η δε οικονομική ανάκαμψη που σημειώθηκε

μετά το 2016 ήταν αναιμική, με μέσο ετήσιο ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης στην τριετία μεταξύ 2017 και 2019 μόλις 1,6%.

4. Μακροοικονομικές Ανισορροπίες, Ένταξη στην Ευρωζώνη και Πορεία προς την Κρίση

Το κλειδί για την κατανόηση και ερμηνεία της δυναμικής που οδήγησε στην κρίση βρίσκεται στην αποσταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας που προκάλεσαν οι πολιτικές της δεκαετίας του 1980 και στις μεγάλες αδυναμίες της πολιτικής της σύγκλισης και προσαρμογής στη δεκαετία του 1990.

Λόγω αυτών, η Ελλάδα εντάχθηκε στην ευρωζώνη με μεγάλα δημοσιονομικά και διαρθρωτικά προβλήματα και ακόμη μεγαλύτερο πρόβλημα διεθνούς ανταγωνιστικότητας.

Αφού δε εντάχθηκε στη ζώνη του ευρώ, στις συνθήκες οικονομικής ευφορίας που δημιουργήθηκαν, η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών αναβλήθηκε και πάλι, με την εξαίρεση του προγράμματος ήπιας προσαρμογής της περιόδου 2005-2007, το οποίο υλοποιήθηκε στα πλαίσια της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος της ευρωζώνης.

4.1 Η Ένταξη στην Ευρωζώνη και το Δίλημμα του Mundell

Μετά την ένταξη στην ευρωζώνη, και λόγω της συνακόλουθης απεμπόλησης του εργαλείου της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, η σύγκρουση μεταξύ των δύο κεντρικών στόχων της μακροοικονομικής πολιτικής, από τη μία της υψηλής οικονομικής μεγέθυνσης και απασχόλησης, και από την άλλη της ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών, κατέστη πολύ πιο έντονη σε σχέση με το παρελθόν.

Η σύγκρουση αυτή, μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ισορροπίας δεν παρουσιάζεται τόσο έντονα σε καθεστώτα κυμαινομένων συναλλαγματικών ισοτιμιών, αλλά είναι χαρακτηριστικό οικονομιών με χαμηλή διεθνή ανταγωνιστικότητα, οι οποίες μετέχουν σε καθεστώτα σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών, σε συνθήκες ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων.

Η σύγκρουση αυτή είναι ακόμη πιο έντονη αν δεν υπάρχει και η επιλογή της εφάπαξ υποτίμησης σε περίπτωση κρίσης, κάτι που αποκλείεται εκ προοιμίου σε ένα καθεστώς ενιαίου νομίσματος όπως είναι η ζώνη του ευρώ. Το μόνο εργαλείο που απομένει για τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε αυτή την περίπτωση είναι η δημοσιονομική πολιτική. Το πρόβλημα που ανακύπτει είναι γνωστό στη διεθνή μακροοικονομική ως το 'δίλημμα του Mundell'. Αυτό είναι ένα δίλημμα μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ισορροπίας που αντιμετωπίζει μια μικρή ανοικτή οικονομία με χαμηλή διεθνή ανταγωνιστικότητα, σε καθεστώς ελεύθερης κινητικότητας κεφαλαίου και αμετάκλητα καθορισμένων συναλλαγματικών ισοτιμιών.⁸

Σε συνθήκες ελεύθερης διεθνούς κίνησης κεφαλαίων, μία δημοσιονομική επέκταση, με τη μορφή μείωσης της φορολογίας ή αύξησης των πρωτογενών δημοσίων δαπανών, συντελεί βραχυχρόνια στην αύξηση της εσωτερικής ζήτησης, την ενίσχυση του ρυθμού μεγέθυνσης και την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας. Ωστόσο, οδηγεί παράλληλα σε διεύρυνση των εξωτερικών ανισορροπιών, με επέκταση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, λόγω της αύξησης της ζήτησης για εισαγωγές και της ανατίμησης της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας, λόγω της αύξησης των πραγματικών μισθών.

Από την άλλη, μία δημοσιονομική συρρίκνωση, οδηγεί σε μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, αλλά εις βάρος της μεγέθυνσης και της απασχόλησης, μέσω της μείωσης της εσωτερικής ζήτησης και της δημιουργίας ύφεσης και της υποτίμησης της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας.

Αυτή η σύγκρουση μεταξύ των στόχων της εσωτερικής και της εξωτερικής ισορροπίας είναι η βασική αδυναμία της δημοσιονομικής πολιτικής ως εργαλείου σταθεροποίησης της οικονομίας σε ανοικτές οικονομίες που έχουν ενταχθεί σε ένα καθεστώς σταθερών ισοτιμιών, χωρίς δυνατότητα υποτίμησης, όπως είναι η ζώνη του ευρώ.

Αυτή η αδυναμία δεν ανακύπτει σε συστήματα κυμαινομένων συναλλαγματικών ισοτιμιών, όταν υπάρχει η δυνατότητα χρήσης της νομισματικής πολιτικής. Σε μία ανοικτή οικονομία με ελεύθερη

⁸ Βλ. Mundell (1963). Μια πρώτη ανάλυση του ρόλου και των συνεπειών του διλήμματος του Mundell για την Ελλάδα και το ευρώ βρίσκεται στο Αλογοσκούφης (2013) και Alogoskoufis (2019).

κίνηση κεφαλαίων, μία νομισματική επέκταση οδηγεί σε μείωση των ονομαστικών επιτοκίων και υποτίμηση της ονομαστικής και πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας, κάτι που οδηγεί αύξηση της συνολικής ζήτησης, του πραγματικού εισοδήματος και της απασχόλησης με παράλληλη βελτίωση και όχι επιδείνωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.

Μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη, ακόμη και αν δεν υπήρχε το μεγάλο πρόβλημα του υψηλού δημοσίου χρέους, η δημοσιονομική πολιτική δεν μπορούσε από μόνη της να λύσει το πρόβλημα της σύγκρουσης μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ισορροπίας, ούτε καν βραχυχρόνια. Μία δημοσιονομική επέκταση προκειμένου να αντιμετωπισθεί η ανεργία θα οδηγούσε σε επιδείνωση των εξωτερικών ανισορροπιών ενώ μία δημοσιονομική συρρίκνωση θα οδηγούσε σε ύφεση και άνοδο της ανεργίας, προκειμένου να βελτιωθεί το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.

4.2 Δυσκαμψίες της Δημοσιονομικής Πολιτικής, Εκλογικός Κύκλος και 'Αυτόματοι Σταθεροποιητές'

Αξίζει επιπλέον να σημειωθεί ότι η δημοσιονομική πολιτική δεν έχει την ευελιξία της νομισματικής πολιτικής. Η δημοσιονομική πολιτική χαρακτηρίζεται από σημαντικές υστερήσεις σχεδιασμού και υλοποίησης, λόγω των πολιτικών διαδικασιών και συγκρούσεων που απαιτούνται σε μία δημοκρατία για τη μεταβολή των φόρων και των δημοσίων δαπανών.

Είναι επίσης κρίσιμο ότι, στην περίπτωση της Ελλάδας, μετά το 1980 εγκαταλείπονται οι κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας που είχαν υιοθετηθεί ως τότε, και αρχίζει να υπάρχει μία ισχυρή και συστηματική θετική συσχέτιση μεταξύ εκλογών και δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Ένας από τους κύριους προσδιοριστικούς παράγοντες της δημοσιονομικής αποσταθεροποίησης υπήρξε ο εκλογικός κύκλος της διεύρυνσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Τα σχετικά στοιχεία εμφανίζονται στο Διάγραμμα 13.

Προεκλογικά, από το 1981 και μετά, τα δημοσιονομικά ελλείμματα ανέβαιναν συστηματικά σε έτη εκλογών, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που η καταψήφιση της κυβέρνησης ήταν από πιθανή έως βεβαία. Μετεκλογικά, τα κίνητρα αναβολής της δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν ιδιαίτερα ισχυρά, λόγω του άμεσου πολιτικού και κοινωνικού κόστους της δημοσιονομικής προσαρμογής, την ίδια στιγμή που τα οφέλη ήταν μελλοντικά και σχετικά αβέβαια.

Σε κάθε περίπτωση, η μεταβολή των δεδομένων του ετήσιου προϋπολογισμού είναι μία χρονοβόρος και πολιτικά δύσκαμπτη και φορτισμένη διαδικασία, κάτι που περιορίζει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής ως μέσου σταθεροποίησης της οικονομίας, ακόμη και αν οι πολιτικές αποφάσεις ληφθούν σχετικά γρήγορα.

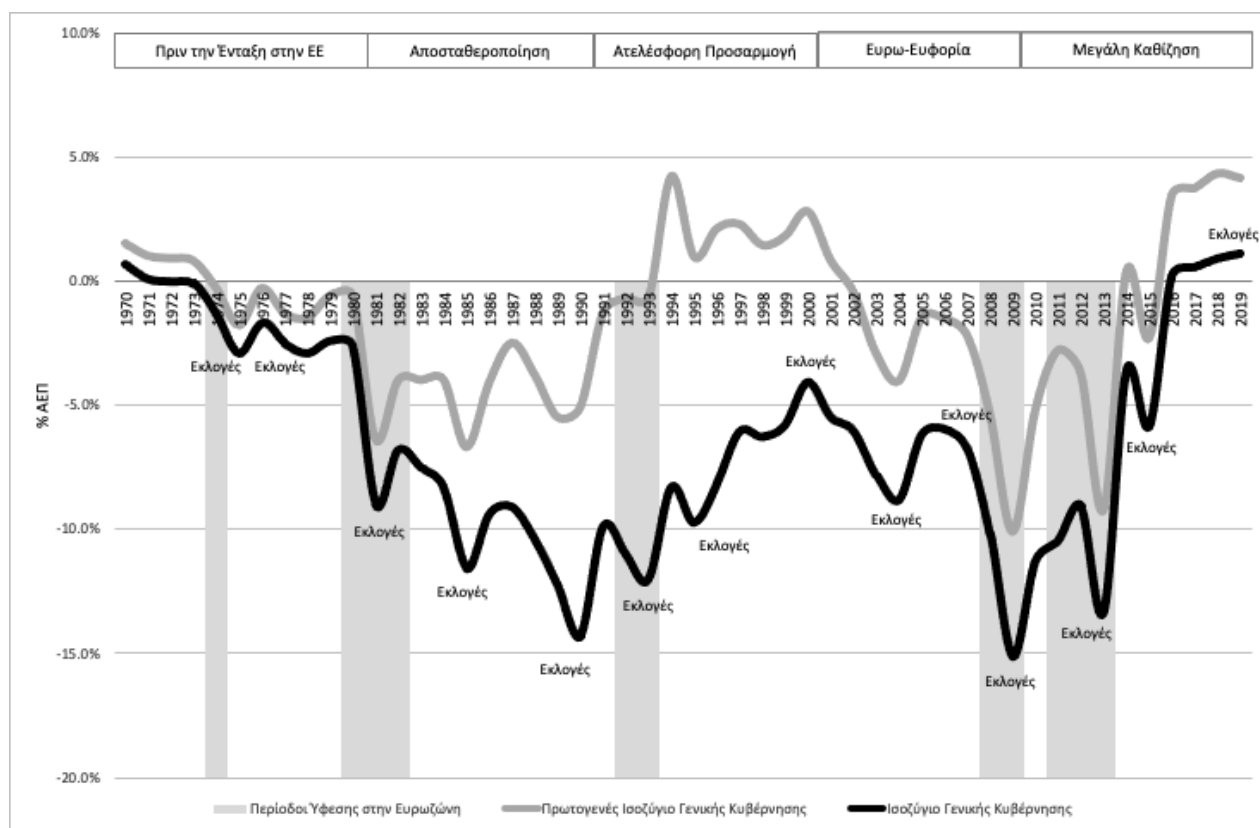
Η δημοσιονομική πολιτική αποφασίζεται άπαξ του έτους, με την κατάθεση και ψήφιση του ετήσιου προϋπολογισμού, και οι δυνατότητες αλλαγών και μεταβολών σε άλλη χρονική στιγμή είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Μεταξύ προϋπολογισμών οι δημοσιονομικές εξελίξεις καθορίζονται κυρίως μέσω της λειτουργίας των λεγομένων *αυτόματων σταθεροποιητών*, που οδηγούν σε αυξομειώσεις των φορολογικών εσόδων και των κοινωνικών δαπανών σε σχέση με τα διαλαμβανόμενα στον προϋπολογισμό, ανάλογα με το αν ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης υπερβαίνει τις προβλέψεις του προϋπολογισμού, ή υστερεί σε σχέση με αυτές.

Έτσι, σε περιόδους ανάκαμψης της οικονομίας, τα δημοσιονομικά ελλείμματα συνήθως μειώνονται σε σχέση με τις προβλέψεις του προϋπολογισμού, λόγω αυτόματης αύξησης των φορολογικών εσόδων και μείωσης των κοινωνικών δαπανών (επιδόματα ανεργίας), ενώ σε περιόδους ύφεσης συνήθως αυξάνονται. Όσο μεγαλύτερες είναι δε οι αποκλίσεις του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης από τις προβλέψεις του προϋπολογισμού, τόσο μεγαλύτερες είναι και οι δημοσιονομικές αποκλίσεις που προκαλούνται από τον οικονομικό κύκλο.

Η λειτουργία των αυτομάτων σταθεροποιητών, που σε περιόδους ύφεσης συνεπάγονται αυτόματη μείωση των φορολογικών εσόδων και αύξηση των κοινωνικών δαπανών, και οδηγούν σε διεύρυνση του δημοσιονομικού ελλείμματος, λειτούργησε στην Ελλάδα τόσο το 1981 όσο και το 1993 και το 2009, τα οποία ήταν ταυτόχρονα έτη εκλογών και διεθνούς ύφεσης. Σε συνδυασμό με το δίλημμα του Mundell, ήταν ένα από τα βασικά προβλήματα που οδήγησαν στη δημοσιονομική επιδείνωση μετά το 2007. Ακόμη και αν υπήρχε μια πιο περιοριστική δημοσιονομική πολιτική μετά το 2007,

Διάγραμμα 13
Εξέλιξη των Ισοζυγίων της Γενικής Κυβέρνησης, Υφέσεις και Εκλογικοί Κύκλοι



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO.

αυτή εν μέρει μόνο θα ήταν αποτελεσματική, καθώς με τη σειρά της θα συνέβαλε στην επιδείνωση της ύφεσης που θα επιβράδυνε τη μείωση των ελλειμμάτων, όπως έγινε άλλωστε και μετά την κρίση του 2010.

Σε τελική ανάλυση, μετά τη συμμετοχή της στη ζώνη του ευρώ, η ελληνική οικονομία αντιμετώπιζε ένα δυσάρεστο μακροοικονομικό δίλημμα μεταξύ εσωτερικής ύφεσης και ελλειμμάτων στο ισοζύγιο πληρωμών. Ο λόγος ήταν ότι το μόνο εργαλείο σταθεροποίησης της οικονομίας ήταν η δημοσιονομική πολιτική. Μεγαλύτερη δημοσιονομική προσαρμογή θα οδηγούσε σε μεγαλύτερη ύφεση, η οποία θα συνέβαλλε σε μικρότερα ελλείμματα στο ισοζύγιο πληρωμών λόγω της μείωσης των επενδύσεων και της κατανάλωσης. Μικρότερη δημοσιονομική προσαρμογή ή μια επεκτατική δημοσιονομική πολιτική δεν προκαλούσε μεν ύφεση, αλλά είχε ως συνέπεια μεγαλύτερα ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Μόνο αν η Ελλάδα είχε τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει και νομισματικά μέσα, όπως η υποτίμηση του νομίσματος, θα μπορούσε να αποφύγει αυτό το δυσάρεστο δίλημμα.

4.3 Πιστωτική Επέκταση, Διεθνής Ανταγωνιστικότητα και το Εξωτερικό Ισοζύγιο

Εκ των υστέρων, θα μπορούσε να πει κανείς ότι η ένταξη στη ζώνη του ευρώ, με τις συνθήκες που έγινε, υπήρξε πρόωρη και οδήγησε σχεδόν νομοτελειακά στη δημιουργία των συνθηκών που προκάλεσαν την κρίση. Υπήρξε πρόωρη διότι πραγματοποιήθηκε πριν αντιμετωπισθούν στον απαιτούμενο βαθμό οι δημοσιονομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας και το πρόβλημα της διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Οι προσπάθειες προσαρμογής που προηγήθηκαν της ένταξης στην ευρωζώνη ήταν κάθε άλλο παρά επαρκείς προκειμένου να προετοιμάσουν την ελληνική οικονομία για τις συνέπειες της ένταξης.

Λόγω των αδυναμιών και υστερήσεων της μακροοικονομικής προσαρμογής κατά την περίοδο της σύγκλισης, η απεμπόληση του βραχυχρόνιου εργαλείου της νομισματικής πολιτικής στέρησε από την ελληνική οικονομία τη δυνατότητα να μπορεί να ακολουθήσει ένα μείγμα μακροοικονομικής πολιτικής που να της επιτρέπει να συνδυάζει τις βασικές εσωτερικές της οικονομικές προτεραιότητες, όπως οι στόχοι της υψηλής οικονομικής μεγέθυνσης και απασχόλησης, με τους εξωτερικούς περιορισμούς που προκύπτουν από το ισοζύγιο πληρωμών. Η κατάσταση επιδεινώθηκε επίσης λόγω των θεσμικών και διαρθρωτικών αδυναμιών της ίδιας της ευρωζώνης.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, κρίσιμο ρόλο στην αποσταθεροποίηση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών έπαιξε ο συνδυασμός των χαμηλών επιτοκίων που επικράτησαν στο τελικό στάδιο της πορείας προς την ένταξη στη ζώνη του ευρώ, καθώς και στα πρώτα χρόνια μετά την ένταξη, με την επεκτατική εισοδηματική και δημοσιονομική πολιτική που υιοθετήθηκε αμέσως μετά την ένταξη. Ο συνδυασμός αυτός συνετέλεσε μεν στην ενίσχυση της εσωτερικής ζήτησης και της οικονομικής μεγέθυνσης και στη συνακόλουθη μείωση της ανεργίας, αλλά αυτό συνέβη εις βάρος της ισορροπίας του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.

4.4 Μείωση Πραγματικών Επιτοκίων και Χρηματοπιστωτική Έκρηξη

Η μείωση των ονομαστικών και πραγματικών επιτοκίων, η οποία ξεκίνησε μόλις εμπεδώθηκε η πεποίθηση ότι η Ελλάδα θα συμμετάσχει τελικά στη ζώνη του ευρώ, ήταν αποτέλεσμα της ίδιας της ένταξης στην ευρωζώνη. Η ένταξη οδήγησε στην εξάλειψη του ασφάλιστρου υποτίμησης από τα ελληνικά επιτόκια, το οποίο ενυπήρχε ήδη από της στιγμή που άρχισαν να απελευθερώνονται οι χρηματαγορές και η διεθνής κίνηση κεφαλαίων στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Πριν την ένταξη στην ευρωζώνη, οι επενδυτές απαιτούσαν μεγαλύτερες αποδόσεις για τοποθετήσεις σε δραχμές, καθώς συνεχώς ελλόχευε ο κίνδυνος μίας απρόβλεπτης υποτίμησης του νομίσματος. Με την αντικατάσταση της δραχμής από το ευρώ ο κίνδυνος αυτός εξέλειπε και τα επιτόκια μειώθηκαν απότομα.

Τα μέσα πραγματικά επιτόκια χορηγήσεων μειώθηκαν σχεδόν στο ένα τέταρτο σε σχέση με την προηγούμενη δεκαετία, από το 12,4% στη δεκαετία 1990-1999, στο 3,4% στη δεκαετία 2000-2009. Τα δε πραγματικά επιτόκια καταθέσεων έγιναν αρνητικά, καθώς μειώθηκαν από το 4,2% στη δεκαετία 1990-1999, στο -1,1% στη δεκαετία 2000-2009. Η σημαντική αύξηση των επενδύσεων και η σημαντική μείωση των αποταμιεύσεων ήταν το φυσικό επακόλουθο αυτής της εξέλιξης. Με τη σειρά τους, οι αυξημένες επενδύσεις και η αυξημένη κατανάλωση οδήγησαν τόσο σε αύξηση της συνολικής ζήτησης, του πραγματικού ΑΕΠ και της απασχολήσης, αλλά και σε διεύρυνση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, το οποίο δεν είναι παρά η διαφορά των συνολικών επενδύσεων από τις αποταμιεύσεις.

Με τη μείωση των πραγματικών επιτοκίων, τη μείωση των αποταμιεύσεων και την αύξηση των επενδύσεων, εκτοξεύθηκε και η τραπεζική χρηματοδότηση, κυρίως προς τον ιδιωτικό τομέα.

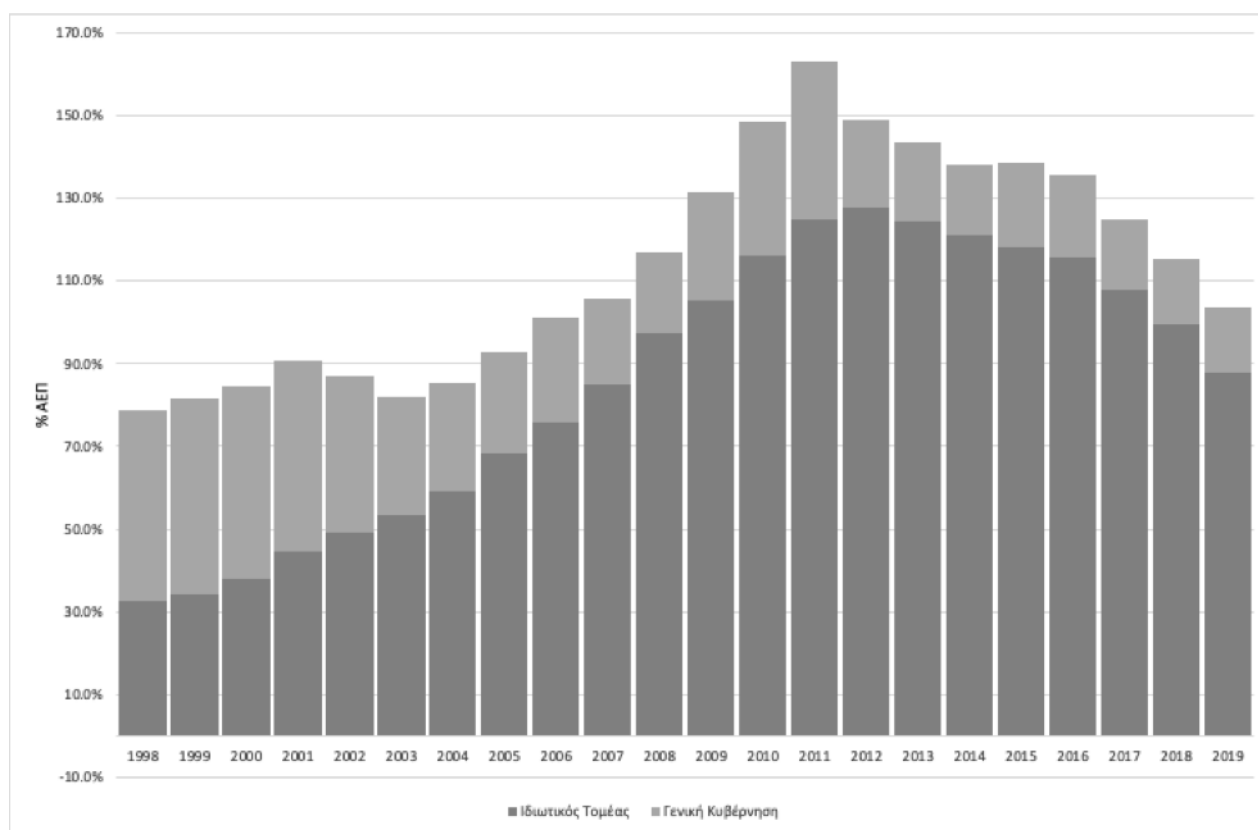
Στο Διάγραμμα 14 απεικονίζεται η εξέλιξη των συνολικών τραπεζικών πιστώσεων μετά το 1998.

Οι συνολικές πιστώσεις σε σχέση με το ΑΕΠ αυξήθηκαν από το 81,5% του ΑΕΠ το 1999 στο 131,3% του ΑΕΠ το 2009. Για δέκα περίπου χρόνια αυξάνονταν με ρυθμό 1,6 φορές μεγαλύτερο από το ΑΕΠ.

Οι συνολικές πιστώσεις προς τον ιδιωτικό τομέα, οι οποίες επίσης απεικονίζονται στο Διάγραμμα 14, αυξάνονταν με ρυθμό 3 φορές μεγαλύτερο από ότι το ονομαστικό ΑΕΠ. Ανέβηκαν από το 34,2% του ΑΕΠ το 1999, στο 105,1% του ΑΕΠ το 2009. Την ίδια περίοδο, οι πιστώσεις προς τη γενική κυβέρνηση, δηλαδή τα κρατικά ομόλογα που διακρατούσαν οι τράπεζες και τα άλλα δάνεια προς φορείς της γενικής κυβέρνησης, μειώθηκαν από το 47,2% του ΑΕΠ το 1999, στο 26,2% του ΑΕΠ το 2009.

Είναι προφανές ότι τα ελληνικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα χρησιμοποιούσαν τα ομόλογα του ελληνικού δημοσίου τα οποία διακρατούσαν για να αποκτούν ρευστότητα από το εξωτερικό, προκειμένου να επεκτείνουν την πιο επικερδή χρηματοδότηση προς τον ιδιωτικό τομέα. Αυτό συνετέλεσε στην ταχύτερη μετατροπή του ελληνικού δημόσιου χρέους από εγχώριο σε διεθνές, καθιστώντας την Ελλάδα πολύ πιο ευάλωτη όταν ξέσπασε η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση.

Διάγραμμα 14
Σύνολο Πιστώσεων προς Ιδιωτικό Τομέα και Γενική Κυβέρνηση, 1998-2019



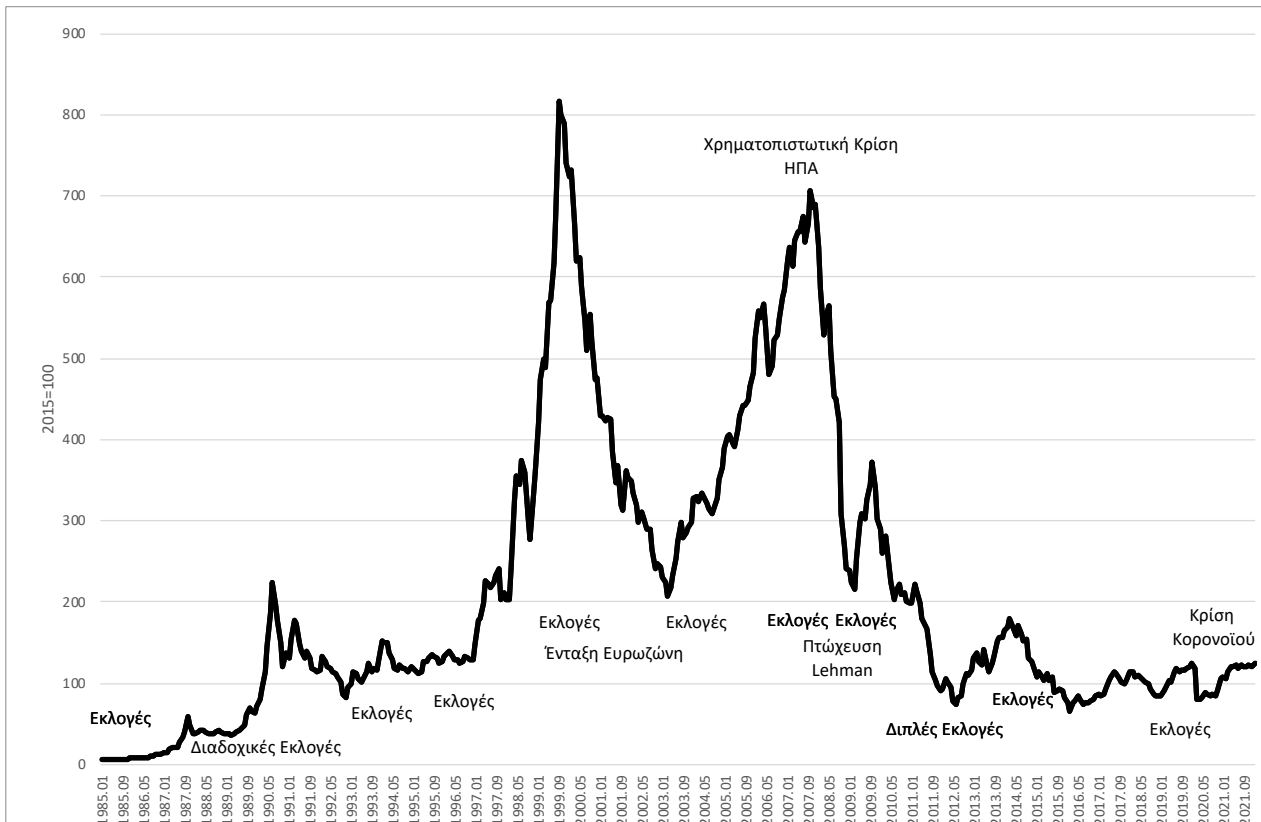
Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO.

Η μείωση των πραγματικών επιτοκίων στα πλαίσια του απελευθερωμένου πλέον ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος οδήγησε σε μία πραγματική έκρηξη στη χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα. Τα δάνεια σε νοικοκυριά για αγορά κατοικίας πενταπλασιάστηκαν ως ποσοστό του ΑΕΠ, από το 6% το 1999 στο 33,1% το 2009. Τα καταναλωτικά δάνεια προς νοικοκυριά επίσης πενταπλασιάστηκαν σε σχέση με το ΑΕΠ, από το 2,8% το 1999, στο 15,3% το 2009. Τα συνολικά δάνεια προς νοικοκυριά εκτοξεύθηκαν από το 8,8% του ΑΕΠ το 1999, στο 49,7% του ΑΕΠ το 2009. Οι συνολικές πιστώσεις προς τις επιχειρήσεις υπέρ-διπλασιάστηκαν σε σχέση με το ΑΕΠ, από το 25,4% το 1999, στο 55,4% το 2009. Η τάση αυτή αντιστράφηκε το 2011-2012, μετά την υιοθέτηση των προγραμμάτων προσαρμογής. Οι πιστώσεις προς τον ιδιωτικό τομέα μειώθηκαν από το 127,5% του ΑΕΠ το 2012 στο 88% του ΑΕΠ το 2019. Η μείωση αυτή της χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα συνέβαλε καθοριστικά στη μεγάλη καθίζηση της περιόδου 2010-2016 και στην αναιμική ανάκαμψη της περιόδου 2017-2019.

Η χρηματοπιστωτική έκρηξη είχε επιπτώσεις και στην πορεία του Χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών. Η εξέλιξη του δείκτη τιμών μετοχών παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 15. Με την πτώση των ονομαστικών και πραγματικών επιτοκίων θα ανέμενε κανείς μία άνοδο και στις τιμές των μετοχών. Ωστόσο, η άνοδος που σημειώθηκε το 1999, όταν εμπεδώθηκαν οι προσδοκίες για την είσοδο της Ελλάδας στην ευρωζώνη και άρχισαν να μειώνονται τα επιτόκια πήρε τη μορφή πρωτοφανούς φούσκας.

Μεταξύ Δεκεμβρίου του 1996 και Σεπτεμβρίου του 1999, ο δείκτης τιμών των μετοχών ανέβηκε 6,3 φορές, ή κατά 632%. Στις 17 Σεπτεμβρίου του 1999, ο Γενικός Δείκτης έκανε το ιστορικό ρεκόρ των 6.355,04 μονάδων και όλη η Ελλάδα ζούσε στους ρυθμούς της Σοφοκλέους. Η τάση αυτή όμως, στις 23 Σεπτεμβρίου του 1999, αντιστράφηκε απότομα. Ο Γενικός Δείκτης εμφάνισε μέσα σε τρεις μόνο ημέρες μείωση της τάξης του 12,7% και το ελληνικό χρηματιστήριο ξεκίνησε

Διάγραμμα 15
Ο Δείκτης Τιμών Μετοχών των Χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών



Πηγή: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Τράπεζα Στοιχείων. Ο δείκτης τιμών μετοχών έχει βάση 2015=100.

από τότε μια έντονα καθοδική πορεία. Η ‘φούσκα’ είχε σπάσει. Μέχρι τον Μάρτιο του 2003, ο Γενικός Δείκτης είχε απολέσει τα τρία τέταρτα της αξίας του, μια μείωση κατά 393%, και επέστρεψε στα επίπεδα των αρχών του 1998.

Η χρηματιστηριακή «φούσκα» προκάλεσε τεράστιο κόστος σε πολλούς όψιμους ‘επενδυτές’, κυρίως από τα μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα, οι οποίοι επένδυσαν μετά τη μεγάλη άνοδο και με την πτώση είδαν τις αποταμιεύσεις τους να εξατμίζονται. Στην περίοδο της ‘φούσκας’ του χρηματιστηρίου, ο αριθμός των ‘κωδικών’ (επενδυτών) στη Σοφοκλέους είχε φτάσει το 1,5 εκατομμύριο, σε μια χώρα με 4 περίπου εκατομμύρια εργαζομένους.

Η ‘φούσκα’ του χρηματιστηρίου απέδειξε την ανωριμότητα και την επιπολαιότητα μεγάλου μέρους του επενδυτικού κοινού, αλλά και πολλών πολιτικών, ιδιαίτερα των αξιωματούχων της τότε κυβέρνησης του Κώστα Σημίτη η οποία είχε από νωρίς χρησιμοποιήσει την άνοδο του Χρηματιστηρίου ως όπλο στην πολιτική αντιπαράθεση.

Σημαντική άνοδος του Χρηματιστηρίου σημειώθηκε και μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ, κατά την περίοδο της οικονομικής ευφορίας που ακολούθησε την ένταξη. Η άνοδος ξεκίνησε εν όψει της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων, ήταν λιγότερο εκρηκτική και δεν συγκίνησε τόσο τους μικροεπενδυτές, καθώς βασίστηκε κυρίως στις επενδύσεις θεσμικών επενδυτών. Η άνοδος αυτή συνδέθηκε με το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων της κυβέρνησης Καραμανλή στην περίοδο 2005-2008, αλλά μετά τα πρώτα συμπτώματα της χρηματοπιστωτικής κρίσης των ΗΠΑ το καλοκαίρι του 2007 μετατράπηκε σε ταχύτατη πτώση.

4.5 Πραγματικοί Μισθοί και Μείωση Διεθνούς Ανταγωνιστικότητας

Οι δυσμενείς εξελίξεις στο εξωτερικό ισοζύγιο που προκλήθηκαν από την εξέλιξη των επιτοκίων, των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και, κυρίως, την έκρηξη του δανεισμού από το πιστωτικό

σύστημα, ενισχύθηκαν από την εξέλιξη των πραγματικών μισθών και τη συνεχώς επιδεινούμενη διεθνή ανταγωνιστικότητα.

Μεταξύ 2000 και 2005, η μέση ετήσια αύξηση των πραγματικών αποδοχών ανά εργαζόμενο ξεπέρασε το 4,0%. Στην ίδια περίοδο, η μέση ετήσια αύξηση της παραγωγικότητας ανά εργαζόμενο ήταν μόλις 2,6%. Κατά συνέπεια, όπως διαφαίνεται και από την εξέλιξη της σταθμισμένης πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας, υπήρξε στην περίοδο αυτή μία συσσωρευμένη απώλεια ανταγωνιστικότητας, ή υπερτίμηση της πραγματικής ισοτιμίας, κατά σχεδόν 18,0%, καθώς σε πολλές από τις υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης η αύξηση των πραγματικών αποδοχών ήταν μικρότερη από την αύξηση της παραγωγικότητας.

Μετά το 2005 η μέση ετήσια αύξηση των πραγματικών αποδοχών επιβραδύνθηκε στο 0,5%, και ο ρυθμός μείωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας επιβραδύνθηκε επίσης, καθώς η σταθμισμένη πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία σταθεροποιήθηκε, έως το 2009 και την επιδείνωση της διεθνούς ύφεσης της περιόδου.

Σε κάθε περίπτωση, η συσσώρευση εξωτερικού χρέους που προκλήθηκε, ήδη και πριν από την ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ, και η οποία διατηρήθηκε για μία σχεδόν δεκαετία υπήρξε πρωτοφανής. Μετά την κορύφωση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, το εξωτερικό χρέος που είχε συσσωρευθεί αποτέλεσε την αχίλλειο πτέρνα της ελληνικής οικονομίας.

Αντίστοιχο ρόλο με τη διεύρυνση του ισοζυγίου αποταμιεύσεων και επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα έπαιξε και η διεύρυνση των αρνητικών αποταμιεύσεων του δημοσίου, με τη διεύρυνση των ελλειμμάτων του δημοσιονομικού ισοζυγίου ήδη από το 2000.

Ωστόσο, όπως δείχνουν και τα παραδείγματα της Πορτογαλίας, της Ισπανίας και της Ιρλανδίας, μια πιο περιοριστική δημοσιονομική πολιτική θα μπορούσε ενδεχομένως να μετριάσει την έκταση των εξωτερικών ανισορροπιών που προκάλεσε η πτώση των επιτοκίων, αλλά είναι αμφίβολο αν θα μπορούσε να εξουδετερώσει τις εξωτερικές ανισορροπίες.

Στην πρώτη δεκαετία μετά την ένταξη στην ευρωζώνη, η Ελλάδα έδωσε, όπως συνέβη άλλωστε και στις υπόλοιπες χώρες τις περιφέρειες της ευρωζώνης, μεγαλύτερη έμφαση στις εσωτερικές της προτεραιότητες, όπως η ενίσχυση της εσωτερικής ζήτησης και της οικονομικής μεγέθυνσης και η αντιμετώπιση της ανεργίας.

Αυτό όμως, λόγω της χαμηλής και επιδεινούμενης διεθνούς ανταγωνιστικότητας έγινε σε βάρος των εξωτερικών προτεραιοτήτων, όπως η μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Στην δεύτερη δεκαετία, μετά το ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης, τα προγράμματα προσαρμογής έδωσαν σχεδόν αποκλειστική έμφαση στην αντιμετώπιση των εξωτερικών ανισορροπιών, σε βάρος όμως των εσωτερικών προτεραιοτήτων, όπως η οικονομική μεγέθυνση και η αντιμετώπιση της ανεργίας. Η στενή θετική συσχέτιση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και της διεθνούς ανταγωνιστικότητας παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 16.

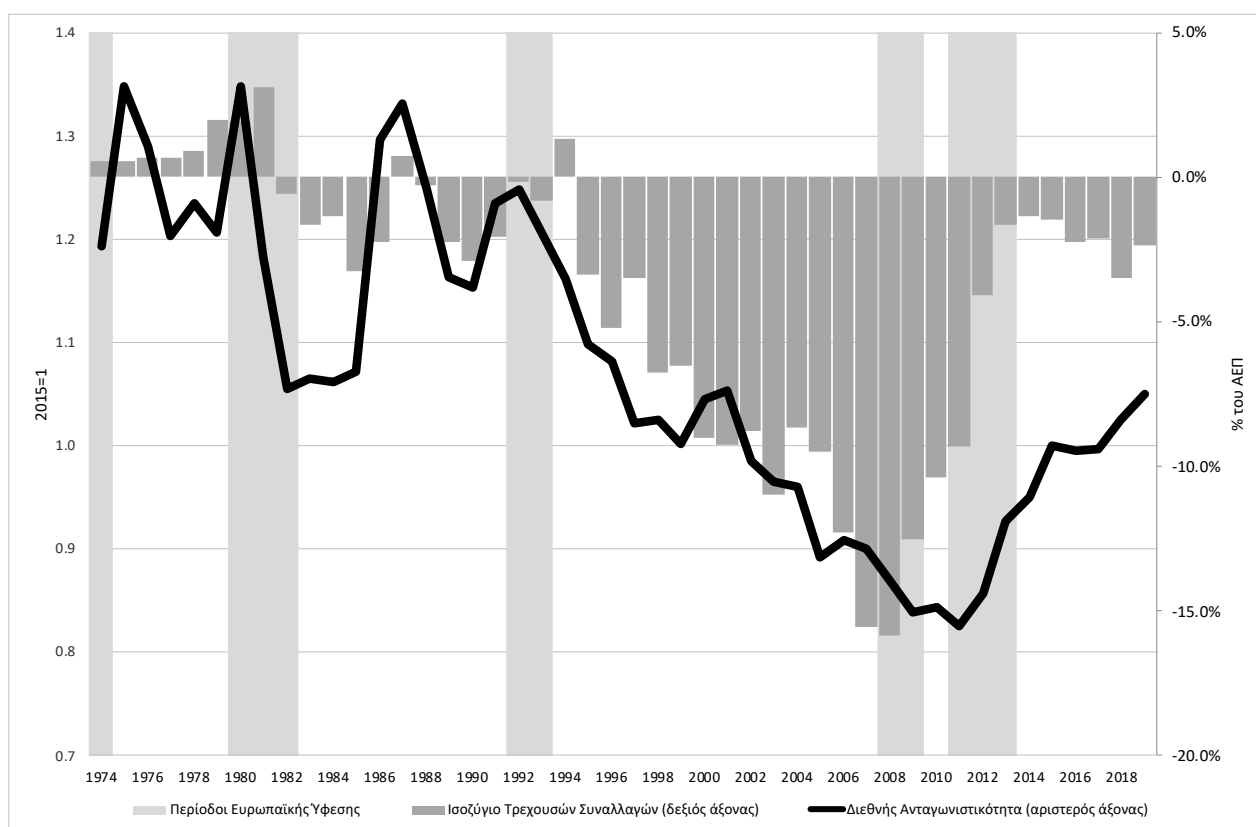
5. Πολιτικά Κίνητρα και Οικονομική Πολιτική

Γιατί όμως το πολιτικό σύστημα της μεταπολίτευσης δεν υιοθέτησε έγκαιρα και με δική του πρωτοβουλία ένα επαρκές πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που θα οδηγούσε σε δημοσιονομική εξυγίανση και βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας; Ποιοι ήταν οι πολιτικοί παράγοντες που οδηγούσαν σε αναβολή, αναστολή ή και αντιστροφή των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων και στην υιοθέτηση αποσταθεροποιητικών επεκτατικών δημοσιονομικών και εισοδηματικών πολιτικών; Η επίκληση του διλήμματος του Mundell, το οποίο είναι η μόνη ορθολογική εξήγηση αυτού του φαινομένου για τη μακροοικονομική προσαρμογή μετά την ένταξη στην ευρωζώνη, δεν αρκεί για να εξηγήσει γιατί δεν προχώρησε η μακροοικονομική προσαρμογή πριν την ένταξη στην ευρωζώνη ή οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο σύνολο της περιόδου της μεταπολίτευσης. Είναι προφανές ότι υπήρχαν και άλλα, πολιτικά και κοινωνικά αντικίνητρα στη μακροοικονομική προσαρμογή και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

5.1 Πολιτικά και Κοινωνικά Αντικίνητρα στις Μεταρρυθμίσεις

Η τάση για αναβολή μεταρρυθμίσεων οι οποίες συνεπάγονται μεγάλο κοινωνικό και πολιτικό κόστος ή και προκαλούν έντονες αντιδράσεις από πολιτικά ισχυρές οργανωμένες μειοψηφίες, είναι

Διάγραμμα 16
Εξωτερικό Ανισοζύγιο και Διεθνής Ανταγωνιστικότητα



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO. Η διεθνής ανταγωνιστικότητα μετράται ως το αντίστροφο της σταθμισμένης πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας, με βάση το μοναδιαίο κόστος εργασίας έναντι των 15 χωρών της ΕΕ.

ένα από τα κεντρικά συμπεράσματα της βιβλιογραφίας της νέας πολιτικής οικονομίας, μιας οικονομικής προσέγγισης η οποία επιχειρεί να αναλύσει τα κίνητρα και τη συμπεριφορά των κυβερνήσεων και την αλληλεπίδρασή τους με τα κίνητρα και τη συμπεριφορά του ιδιωτικού τομέα και του εκλογικού σώματος, όπως προσδιορίζονται μέσα από τους πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς.⁹

Σε μια δημοκρατία, εάν η υιοθέτηση συγκεκριμένων πολιτικών ή μεταρρυθμίσεων συναντά την αντίδραση μεγάλου μέρους του εκλογικού σώματος ή ακόμη και οργανωμένων μειοψηφικών κοινωνικών ομάδων με ειδικό πολιτικό βάρος, και δεν υπάρχουν τα κατάλληλα θεσμικά αντίβαρα, τότε η πολιτική διαδικασία καταλήγει στην αναβολή, αναστολή ή στην μερική μόνο υιοθέτηση των πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων αυτών, παρά το ότι μπορεί να είναι επωφελείς για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.

Για παράδειγμα, αν δύο ή περισσότερες κοινωνικές ομάδες πλήττονται ασύμμετρα από μία κοινωνικά ωφέλιμη μεταρρύθμιση ή/και την δημοσιονομική προσαρμογή, και δεν μπορούν να προσυνεννοηθούν και να συμφωνήσουν, και αν η κυβέρνηση δεν είναι σε θέση να προκαθορίσει την πολιτική της περιμένοντας να συμφωνήσουν οι κοινωνικές ομάδες, τότε η μεταρρύθμιση ή η δημοσιονομική προσαρμογή θα αναβάλλεται επ' αόριστον, καθώς η κάθε κοινωνική ομάδα θα

⁹ Για μία συλλογή των βασικών εργασιών που θεμελίωσαν αυτή τη βιβλιογραφία βλ. Persson and Tabellini (1994 a,b). Για αναλύσεις και εφαρμογές στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας βλ. Αλογοσκούφης (1996 β), Αλογοσκούφης και Φιλίππου (1996), Κολλίντζας (2000), Alogoskoufis and Philippopoulos (1992), Alogoskoufis (1995), Lockwood et al (2001).

εμποδίζει την εφαρμογή της πολιτικής που την θίγει περισσότερο από ότι θίγει τις υπόλοιπες κοινωνικές ομάδες, επιδιόδομενη σε ένα πόλεμο φθοράς.¹⁰

Μια άλλη περίπτωση τάσης για αναβολή ή αναστολή μιας μεταρρύθμισης ή της δημοσιονομικής προσαρμογής προκύπτει αν το κόστος είναι άμεσο και βέβαιο ενώ το όφελος είναι αβέβαιο και μελλοντικό. Τότε τα κίνητρα για την υιοθέτησή των μεταρρυθμίσεων ή της προσαρμογής αμβλύνονται, λόγω της αβεβαιότητας αναφορικά με τα προσδοκώμενα μελλοντικά οφέλη. Ακόμη και αν η μεταρρύθμιση ή η δημοσιονομική προσαρμογή συνεπάγεται συνολικά οφέλη, ο διάμεσος ψηφοφόρος μπορεί να μην την υποστηρίζει λόγω της αβεβαιότητας του αν ο ίδιος θα ανήκει στους συνολικά ωφελημένους ή τους ζημιωμένους στο μέλλον.¹¹

Αντίστοιχα αποτελέσματα προκύπτουν αν από τη μία πλευρά υπάρχει μια οργανωμένη μειοψηφία, κάθε μέλος της οποίας έχει πολλά να χάσει από μία μεταρρύθμιση ή/και από τη δημοσιονομική προσαρμογή, και από την άλλη μία μη οργανωμένη πλειοψηφία, κάθε μέλος της οποίας έχει να κερδίσει ελάχιστα. Τα μέλη της οργανωμένης μειοψηφίας έχουν ισχυρά κίνητρα να κινητοποιηθούν ώστε να εμποδίσουν τη μεταρρύθμιση ή την προσαρμογή, ενώ τα μέλη της πλειοψηφίας είναι σχετικά αδιάφορα. Αποτέλεσμα είναι να μην πραγματοποιείται η μεταρρύθμιση ή η προσαρμογή. Δεδομένου ότι τα θετικά αποτελέσματα των περισσότερων οικονομικών μεταρρυθμίσεων διαχέονται ευρύτερα στην κοινωνία, με μικρά οφέλη για τους πολλούς και σχετικά μεγάλο κόστος για τους άμεσα θιγόμενους, ο μηχανισμός αυτός λειτουργεί σε πολλές περιπτώσεις.¹²

5.2 Η Συνεχής Αναβολή των Αναγκαίων Μεταρρυθμίσεων από τη Δεκαετία του 1990

Ένας συνδυασμός αυτών των αντιστάσεων λειτούργησε στην Ελλάδα στη δεκαετία του 1990, όταν οι δημοσιονομικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που επιχείρησαν διαδοχικές κυβερνήσεις συνάντησαν μεγάλες κοινωνικές και πολιτικές αντιδράσεις. Παρά το ότι, στην επιφάνεια τουλάχιστον, σχεδόν όλοι εμφανίζονταν να επιθυμούν την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη, ελάχιστοι εμφανίζονταν διατεθειμένοι να υποστηρίξουν τις αναγκαίες διαρθρωτικές και δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις όταν έφθανε η ώρα να εφαρμοστούν.

Ως αποτέλεσμα, το βάρος της προσαρμογής έπεσε κυρίως στη νομισματική πολιτική και την πτώση των πληθωριστικών προσδοκιών, του πληθωρισμού και των ονομαστικών επιτοκίων. Η νομισματική προσαρμογή δεν ανεστάλη κυρίως λόγω της πολιτικής ανεξαρτησίας της Τράπεζας της Ελλάδας, η οποία ενισχύθηκε μετά την υιοθέτηση από την Ελλάδα της συνθήκης του Maastricht. Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και πρωτογενής δημοσιονομική προσαρμογή υπήρξαν κυρίως έως το 1994, λόγω της αίσθησης του επείγοντος που δημιούργησε η οικονομική και δημοσιονομική κρίση του 1989-1990. Ωστόσο, η ταχεία πολιτική φθορά και πτώση της κυβέρνησης Μητσοτάκη έγινε 'μάθημα' για τους διαδόχους της, και έτσι στα επόμενα χρόνια επιβραδύνθηκε ή και ανεστάλη τόσο η περαιτέρω πρωτογενής δημοσιονομική προσαρμογή όσο και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που συνεπάγονταν σημαντικό πολιτικό κόστος ή δημιουργούσαν έντονες αντιδράσεις, ακόμη και από επιχειρηματικές ή συνδικαλιστικές μειοψηφίες.

Μετά το 1994 η περαιτέρω μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων βασίστηκε αποκλειστικά σχεδόν στην σταδιακή μείωση των δαπανών για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους, ως αποτέλεσμα της μείωσης των ονομαστικών επιτοκίων, λόγω της πτωτικής τάσης του πληθωρισμού και των πληθωριστικών προσδοκιών που προκάλεσε η περιοριστική νομισματική πολιτική. Ένα μέρος της επίσης βασίστηκε και στη χρήση της 'δημιουργικής λογιστικής', η οποία θεωρήθηκε τότε ότι, βραχυχρόνια τουλάχιστον, δεν συνεπαγόταν πολιτικό ή κοινωνικό κόστος. Δεν υπήρξε καμμία σχεδόν περαιτέρω πρωτογενής δημοσιονομική προσαρμογή μετά το 1994.

¹⁰ Αυτό είναι ένα παράδειγμα αναβολής μεταρρυθμίσεων λόγω πολέμου φθοράς μεταξύ κοινωνικών ομάδων, που αναλύθηκε για την περίπτωση της δημοσιονομικής προσαρμογής από τους Alesina και Drazen (1991).

¹¹ Οι Fernandez και Rodrik (1991), αναλύουν ένα υπόδειγμα ατομικής αβεβαιότητας με αυτά τα χαρακτηριστικά.

¹² Βλ. Olson (1965) για μία ανάλυση της συλλογικής δράσης βασισμένη σε αυτή τη λογική.

Το μείγμα αυτό, μιας σχετικά επεκτατικής δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής και μιας σχετικά περιοριστικής νομισματικής πολιτικής είχε ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα και την περαιτέρω σημαντική επιδείνωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Λόγω της πολιτικής της ‘σκληρής δραχμής’ η μείωση του πληθωρισμού των τιμών προηγείτο της μείωσης του πληθωρισμού των μισθών, με αποτέλεσμα να μειώνεται συνεχώς η διεθνής ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Επιπλέον, δεν υπήρξαν παρά ελάχιστες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που να συμβάλλουν στη βελτίωση της παραγωγικότητας της εργασίας ή της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών.

Η Ελλάδα πέτυχε μεν να ενταχθεί στη ζώνη του ευρώ στο τέλος αυτού του κύκλου, αλλά τα δημοσιονομικά προβλήματα παρέμεναν μεγάλα, ενώ ταυτόχρονα τα προβλήματα διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας είχαν οξυνθεί.

Μετά την ένταξη στη ευρωζώνη, τα κίνητρα για αναβολή ή αναστολή των κοινωνικά ωφέλιμων μεταρρυθμίσεων αμβλύνθηκαν ακόμη παραπάνω, λόγω και του διλήμματος του Mundell. Έπρεπε να υπάρξει η κρίση του 2010 και να επιβληθούν στην Ελλάδα από την τρόικα μερικές από τις πολιτικά πιο επώδυνες προσαρμογές και μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, λόγω των τεχνικών αδυναμιών των προγραμμάτων προσαρμογής που εφαρμόστηκαν μετά την κρίση, αλλά και της αντίστασης των ελληνικών κυβερνήσεων της περιόδου αυτής να υιοθετήσουν τη λογική αυτών των προγραμμάτων ή να προτείνουν ένα εναλλακτικό πρόγραμμα, το αποτέλεσμα των προγραμμάτων προσαρμογής υπήρξε η μεγάλη καθίζηση της ελληνικής οικονομίας.

5.3 Οι Θεσμικές Αδυναμίες της Ευρωζώνης

Σημαντικό ρόλο στην ελληνική κρίση έπαιξαν επίσης και οι θεσμικές αδυναμίες και ασυμμετρίες της ίδιας της ευρωζώνης και των ευρωπαϊκών μηχανισμών αντιμετώπισης κρίσεων.

Η ευρωζώνη παρουσιάζει ιδιαίτερες αδυναμίες ως νομισματική ένωση. Χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερες οικονομικές ασυμμετρίες μεταξύ των κρατών μελών που την αποτελούν και χαμηλή διασυννοριακή κινητικότητα των εργαζομένων. Επιπλέον ούτε είχε ούτε έχει αποκτήσει έναν επαρκή ομοσπονδιακό προϋπολογισμό που να μπορεί να απορροφά μέρος των ασύμμετρων οικονομικών διαταραχών στις διάφορες χώρες που την αποτελούν, και, επιπλέον, δεν επιτρέπει στην κεντρική της τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) να λειτουργεί ελεύθερα ως δανειστής ύστατης προσφυγής στα κράτη-μέλη της σε περιόδους κρίσης. Η ευρωζώνη δεν ήταν καν μία τραπεζική ένωση.

Οι αδυναμίες αυτές έπαιξαν σημαντικό ρόλο στο ξέσπασμα και στη μετάδοση της κρίσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα δίλημματα του Mundell και τα πολιτικά εμπόδια στις μεταρρυθμίσεις δεν αντιμετωπίστηκαν μόνο από την Ελλάδα, αλλά από όλες τις οικονομίες της περιφέρειας της ευρωζώνης, όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία. Τα δίλημματα δε αυτά αποδείχθηκαν οξύτερα στην περίπτωση της ευρωζώνης σε σχέση με άλλες περιοχές του κόσμου, λόγω των θεσμικών και διαρθρωτικών αδυναμιών και ασυμμετριών της.¹³

Ωστόσο, παραμένει γεγονός ότι η Ελλάδα είχε διαχρονικά βαθύτερες και πιο σοβαρές μακροοικονομικές ανισορροπίες και διαρθρωτικές αδυναμίες από τις υπόλοιπες οικονομίες της περιφέρειας της ευρωζώνης.

6. Η Πανδημία, η Ανάκαμψη και οι Αναγκαίες Αναπτυξιακές Μεταρρυθμίσεις

Σε κάθε περίπτωση, και ενώ η ελληνική οικονομία έδειχνε να έχει ξεπεράσει την περίοδο της ‘μεγάλης καθίζησης’ και να έχει εισέλθει από το 2017 σε μία περίοδο ήπιας ανάκαμψης, το 2020 ξέσπασε μια νέα μεγάλη διεθνής οικονομική κρίση, λόγω της πανδημίας του κορονοϊού (Covid-19). Η κρίση αυτή, η οποία βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, είναι δυνητικά το ίδιο σοβαρή, αν όχι σοβαρότερη από τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2009.

¹³ Βλ. O’ Rourke and Taylor (2013), Baldwin and Giavazzi (2015, 2016), Wyplosz (2016) και Alogoskoufis and Jacque (2021) για αναλύσεις των θεσμικών αδυναμιών της ευρωζώνης και του πως συνέβαλαν στην κρίση.

Η πανδημία και τα μέτρα περιορισμού που έχει απαιτήσει έχουν διαταράξει βαθιά την παγκόσμια και, βεβαίως, και την ελληνική οικονομία. Ως αποτέλεσμα των περιοριστικών μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας, η παγκόσμια ζήτηση, οι παγκόσμιες εφοδιαστικές αλυσίδες, η προσφορά εργασίας, η βιομηχανική παραγωγή, το εξωτερικό εμπόριο και οι ροές κεφαλαίων έχουν συρρικνωθεί σημαντικά. Από την άλλη, η μείωση της παγκόσμιας προσφοράς και η αύξηση της ζήτησης μέσω της δημοσιονομικής νομισματικής πολιτικής έχει οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του πληθωρισμού. Η πανδημία έπληξε καίρια τόσο την ευρωπαϊκή όσο και την ελληνική οικονομία σε μία περίοδο που εξακολουθούσαν να είναι ευάλωτες σε νέες διαταραχές.

Το θετικό είναι ότι στην τελευταία αυτή κρίση η Ελλάδα δεν ήταν πολιτικά απομονωμένη, όπως συνέβη στις αρχές του 2010. Ωστόσο, ο αντίκτυπος της κρίσης και ο τρόπος με τον οποίο επηρέασε και θα επηρεάσει τα διάφορα κράτη-μέλη θα είναι κάθε άλλο παρά συμμετρικός.

Για μία ακόμη φορά, όπως συνέβη και το 2010, η ΕΕ και η ευρωζώνη αποδείχθηκαν σχετικά ανέτοιμες για την αποτελεσματική από κοινού αντιμετώπιση μιας μεγάλης διεθνούς οικονομικής κρίσης. Οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις στη λειτουργία της ευρωζώνης μετά τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση είχαν από καιρού παραπεμφθεί στις ευρωπαϊκές καλένδες.

Είναι πάντως σημαντικό ότι, σε αντίθεση με το 2010, όταν το κόστος της προσαρμογής μετακυλίθηκε στις οικονομίες της περιφέρειας, το 2020 οι χώρες της ΕΕ συμφώνησαν τελικά στη δημιουργία ενός σημαντικού νέου προσωρινού κοινοτικού μηχανισμού αντιμετώπισης της κρίσης. Με τη συμφωνία για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ) και άλλες πρωτοβουλίες ύψους 750 δις δημιουργήθηκε ένας προσωρινός μηχανισμός για την από κοινού αντιμετώπιση της τελευταίας αυτής κρίσης. Αυτό αποτελεί μία θετική, έστω και περιορισμένης εμβέλειας πρωτοβουλία προς τη σωστή κατεύθυνση.

Η οικονομία της Ελλάδας έχει ήδη πληγεί σοβαρά από την πανδημία, τα αντίμετρα που ελήφθησαν για τον περιορισμό της εξάπλωσής της από τις αρχές του 2020 καθώς και από τη νέα παγκόσμια ύφεση. Ο αντίκτυπος στην ελληνική οικονομία υπήρξε μεγάλος λόγω της σημασίας του τομέα του τουρισμού και το πολύ υψηλό μερίδιο στην ελληνική παραγωγή των πολύ μικρών επιχειρήσεων του τομέα των υπηρεσιών, οι οποίες είναι ιδιαίτερα ευάλωτες. Παρά τα άμεσα μέτρα στήριξης της οικονομίας, η ισχυρή συρρίκνωση της παραγωγής επηρέασε τελικά και την απασχόληση. Επιπλέον, τόσο η ύφεση όσο και το δημοσιονομικό κόστος των μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης έχουν οδηγήσει σε ένα σημαντικό δημοσιονομικό έλλειμμα και εκ νέου άνοδο του δημοσίου χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ.

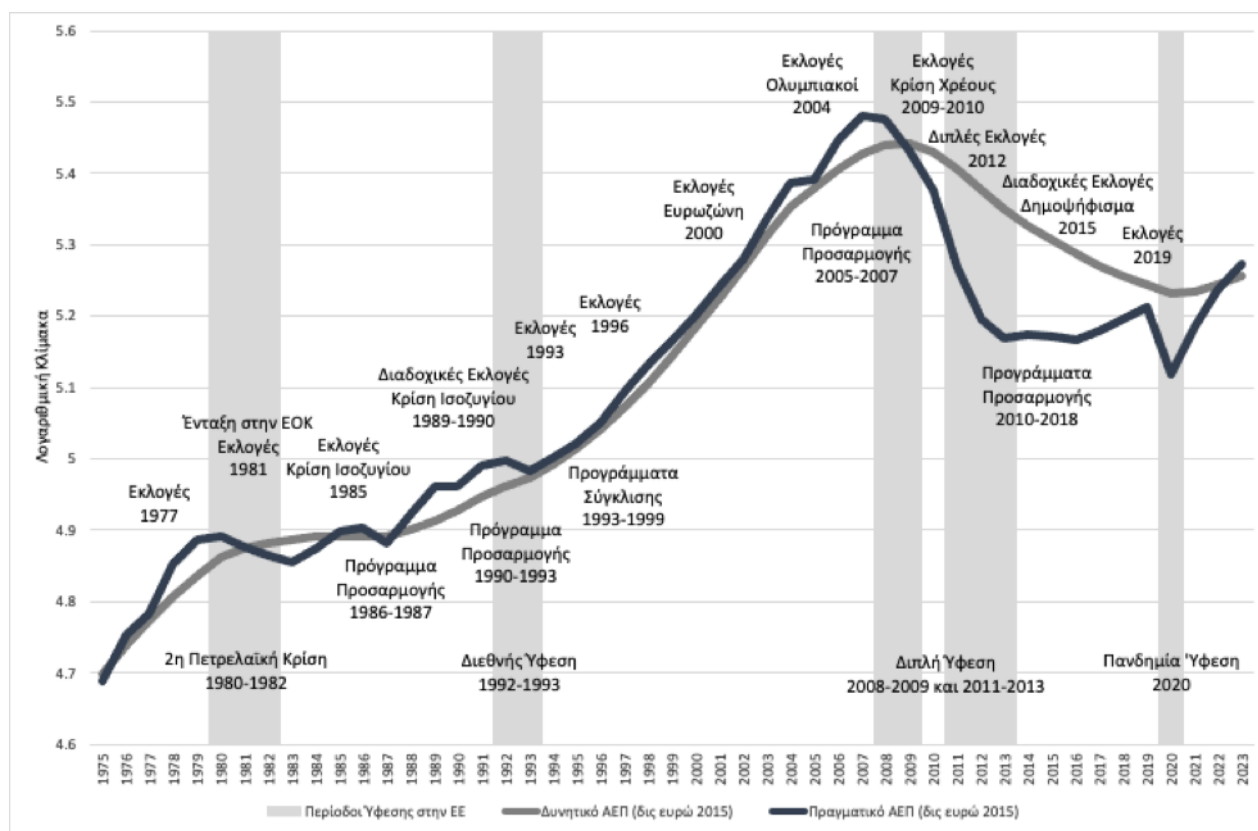
Η κρίση της πανδημίας βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, και οι προβλέψεις είναι εξαιρετικά αβέβαιες. Η συλλογική προσπάθεια σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, η οποία συνεπάγεται μία όχι αμελητέα μεταφορά πόρων προς την ελληνική οικονομία ασφαλώς θα βοηθήσει. Ωστόσο, απαιτούνται και άλλες σημαντικές πρωτοβουλίες και μεταρρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο, μέσω ενός προγράμματος προσαρμογής για μία μονιμότερη ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας, η οποία ακόμη και πριν την κρίση δεν ανέκαμπε ικανοποιητικά από τη μεγάλη καθίζηση της περιόδου 2010-2016.

Τα στοιχεία για την εξέλιξη του πραγματικού και του δυνητικού ΑΕΠ της Ελλάδας στην περίοδο μετά τη μεταπολίτευση, και οι τελευταίες προβλέψεις της Επιτροπής της ΕΕ για την περίοδο έως το 2023 παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 17.

Μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1980, υπήρξαν πέντε κύκλοι προγραμμάτων προσαρμογής. Τα προγράμματα αυτά δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα και δεν κατόρθωσαν να δημιουργήσουν τις συνθήκες για μία ισχυρή και διατηρήσιμη ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Τα περισσότερα από αυτά υπήρξαν βραχύβια, ανατρέπονταν σε προεκλογικές περιόδους, ενώ χαρακτηρίζονταν γενικότερα από σημαντικούς πολιτικούς περιορισμούς, τους οποίους ήδη έχουμε αναλύσει. Από την άλλη, τα προγράμματα σύγκλισης της περιόδου 1993-1999 και τα προγράμματα προσαρμογής της περιόδου 2010-2018, τα οποία επιβλήθηκαν από το εξωτερικό, ήταν μεγαλύτερα σε διάρκεια και αντιμετώπιζαν λιγότερους πολιτικούς περιορισμούς, χαρακτηρίζονταν από μεγάλες σχεδιαστικές αδυναμίες και, σε κάθε περίπτωση, εφαρμόστηκαν μόνο μερικώς.

Παρά το ότι προβλέπεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι το 2023 το πραγματικό ΑΕΠ θα έχει

Διάγραμμα 17 Πραγματικό και Δυνητικό ΑΕΠ, Εκλογές, Κρίσεις και Προγράμματα Προσαρμογής



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO.

ανακάμψει από τα επίπεδα του 2020 και θα έχει προσεγγίσει το δυνητικό ΑΕΠ, η ανάκαμψη αυτή δεν μπορεί να θεωρείται ικανοποιητική, με δεδομένο ότι μετά την κρίση του 2010 έχει υπάρξει και σημαντική πτώση στο δυνητικό ΑΕΠ.

Το κύριο ερώτημα που τίθεται σήμερα, εν όψει και της εξόδου της χώρας από την κρίση της πανδημίας, είναι εάν η Ελλάδα μπορεί να αλλάξει πορεία και να υιοθετήσει πολιτικές που θα οδηγήσουν σε ισχυρή και βιώσιμη ανάκαμψη της οικονομίας, χωρίς διευρυμένα ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και τις άλλες μακροοικονομικές ανισορροπίες των δεκαετιών μετά τη μεταπολίτευση και την ένταξη στην ΕΕ.

Προϋπόθεση για αυτό είναι να αντιμετωπιστούν στη ρίζα τους οι διαρθρωτικές και θεσμικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, που αποτελούν την κυριότερη τροχοπέδη για την επάνοδο της ελληνικής οικονομίας σε μία αναπτυξιακή τροχιά.

Στο ευρύτερο οικονομικό πεδίο οι διαρθρωτικές και θεσμικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας παραμένουν μεγάλες και αφορούν σε έξι κυρίως περιοχές:

1. στη λειτουργία των αγορών αγαθών και υπηρεσιών,
2. στην αγορά εργασίας,
3. στο χρηματοπιστωτικό σύστημα,
4. στη λειτουργία του δημοσίου,
5. στο φορολογικό και προνοιακό σύστημα, και
6. στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Αυτές είναι και οι περιοχές στις οποίες θα πρέπει να επικεντρωθούν εφεξής οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις.¹⁴

6.1 Οι Αγορές Αγαθών και Υπηρεσιών

Οι αγορές αγαθών και υπηρεσιών στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από έλλειψη ανταγωνισμού και ένα εξαιρετικά περιορισμένο φάσμα παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών. Οι περισσότεροι παραγωγικοί κλάδοι έχουν έντονα ολιγοπωλιακή ή ακόμη και μονοπωλιακή διάρθρωση, κάτι που ενισχύεται από το μεγάλο μέγεθος του δημοσίου τομέα, τα εμπόδια εισόδου νέων επιχειρήσεων σε πολλούς παραγωγικούς κλάδους και την αδυναμία του δημοσίου να εφαρμόσει μία αποτελεσματική πολιτική ανταγωνισμού

Επιπλέον, λόγω της συνεχούς σχεδόν επιδείνωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, οι εξαγωγικοί κλάδοι ή οι κλάδοι υποκατάστασης των εισαγωγών συρρικνώνονται επί τέσσερις τουλάχιστον δεκαετίες προς όφελος των κλάδων των μη εμπορευσίμων διεθνώς αγαθών και υπηρεσιών που κυριαρχούν πλέον στην ελληνική παραγωγή.

6.2 Η Αγορά Εργασίας και οι Συλλογικές Διαπραγματεύσεις

Η συρρίκνωση των κλάδων των διεθνώς εμπορευσίμων αγαθών και υπηρεσιών επιταχύνθηκε λόγω και της λειτουργίας της αγοράς εργασίας. Ο θεσμός των ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων στον ιδιωτικό τομέα απέτυχε στο να αποτρέψει την ταχεία και σχεδόν συνεχή επιδείνωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

Το σχετικά μικρό μέγεθος των κλάδων παραγωγής διεθνώς εμπορευσίμων αγαθών και η συνακόλουθη χαμηλή διαπραγματευτική τους δύναμη στα πλαίσια των συλλογικών διαπραγματεύσεων, οδηγούσαν νομοτελειακά σε αυξήσεις μισθών πέραν των ορίων που προσδιορίζονταν από την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας. Στη δεκαετία του 1980, και λόγω της χαλαρής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, αυτό οδηγούσε σε ένα φαύλο κύκλο μισθολογικών αυξήσεων, υποτιμήσεων και πληθωρισμού. Μετά την υιοθέτηση της πολιτικής της ‘σκληρής δραχμής’ από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, αυτό οδήγησε σε ένα φαύλο κύκλο συνεχούς επιδείνωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των κλάδων αυτών και της ελληνικής οικονομίας στο σύνολό της, περαιτέρω μείωση του μεγέθους και της διαπραγματευτικής δύναμης των κλάδων παραγωγής διεθνώς εμπορευσίμων αγαθών, και ούτω καθεξής, σε ένα φαύλο κύκλο.

Η διαδικασία αυτή επιδεινωνόταν σε κρίσιμες περιόδους, ιδιαίτερα σε περιόδους εκλογών, και από τις υψηλές αυξήσεις μισθών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Οι αυξήσεις μισθών στην κεντρική κυβέρνηση ήταν αποτέλεσμα της εισοδηματικής πολιτικής της εκάστοτε κυβέρνησης και υπόκειτο στα ίδια πολιτικά κίνητρα και πιέσεις που επηρέαζαν και τη γενικότερη δημοσιονομική πολιτική. Επιπλέον, μετά το 1990, οι αυξήσεις μισθών στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΔΕΚΟ) δεν καθορίζονταν άμεσα από την κυβερνητική εισοδηματική πολιτική, αλλά ήταν αποτέλεσμα συλλογικών διαπραγματεύσεων μεταξύ αδύναμων διοικήσεων, κομματικά εξαρτώμενων από την εκάστοτε κυβέρνηση, και των ισχυρών συνδικάτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Αυτές οι αδυναμίες του προσδιορισμού των μισθών στον δημόσιο τομέα είχαν ως αποτέλεσμα συχνά υπερβολικά υψηλές αυξήσεις των ονομαστικών αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων, με δυσμενείς συνέπειες τόσο για τη διεθνή ανταγωνιστικότητα, καθώς οδηγούσαν σε υψηλότερες αυξήσεις μισθών στον ιδιωτικό τομέα, όσο και για τη δημοσιονομική ισορροπία.

6.3 Το Χρηματοπιστωτικό Σύστημα

Το χρηματοπιστωτικό σύστημα επίσης χαρακτηρίζεται από μεγάλες διαρθρωτικές αδυναμίες. Στην δεκαετία του 1980, και πριν τη απελευθέρωση του στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το χρηματοπιστωτικό σύστημα λειτουργούσε ως εξάρτημα της κυβέρνησης και του δημοσίου τομέα, λόγω της κυριαρχίας των μεγάλων κρατικών τραπεζών. Το χρηματοπιστωτικό σύστημα συνέβαλε καθοριστικά στην πληθωριστική χρηματοδότηση των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και στη χρησιμοποίηση των αποταμιεύσεων του ιδιωτικού τομέα για τη χρηματοδότηση των συνεχώς

¹⁴ Μία πιο λεπτομερής ανάλυση των ζητημάτων αυτών παρουσιάζεται στο Αλογοσκούφης (2021α) και σε πολλές από τις εργασίες που παρουσιάζονται στο Βαγιανός και συνεργάτες (2017).

αυξανόμενων δημοσίων δαπανών και των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΚΟ). Μετά την απελευθέρωσή του, και παρά την συνεχιζόμενη παρουσία μεγάλων δημοσίων τραπεζών, η πλήρης εξάρτηση από την εκάστοτε κυβέρνηση χαλάρωσε.

Ωστόσο με την απελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος τα προβλήματα δεν αντιμετωπίστηκαν, καθώς ανέκυψαν θέματα ανεπαρκούς εποπτείας. Η ανεπαρκής εποπτεία τόσο των εμπορικών τραπεζών όσο και του Χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών οδήγησε αφενός μεν στη ‘φούσκα’ του Χρηματιστηρίου του 1999, και αφετέρου στην χρηματοπιστωτική έκρηξη της περιόδου 1998-2008, μετά τη μεγάλη πτώση των πραγματικών επιτοκίων και την αύξηση της ‘μόχλευσης’ των εμπορικών τραπεζών που προκάλεσε η ένταξη στην ευρωζώνη.

Η ανεπαρκής εποπτεία και η πολιτική ανοχή, αν όχι ενθάρρυνση, της χρηματοπιστωτικής έκρηξης και της ‘φούσκας’ του χρηματιστηρίου, οδήγησε μετά την ένταξη στην ευρωζώνη στη ενίσχυση και διεύρυνση των μακροοικονομικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας και ειδικότερα στη διεύρυνση των μεγάλων ελλειμμάτων του εξωτερικού ισοζυγίου και τη συσσώρευση εξωτερικού χρέους.

Μετά την κρίση του 2010, και κατά τη διάρκεια της εφαρμογής των διαδοχικών προγραμμάτων προσαρμογής, οι εμπορικές τράπεζες αντιμετώπισαν προβλήματα κεφαλαιακής επάρκειας για τρεις κυρίως λόγους. Πρώτον, λόγω της ‘απομόχλευσης’ (deleveraging) που προκάλεσε η κρίση, δεύτερον, λόγω της ‘απομείωσης’ της αξίας των ομολόγων του δημοσίου το 2012 με το λεγόμενο PSI, το οποίο αποσταθεροποίησε ακόμη περισσότερο τους ισολογισμούς των τραπεζών, και, τρίτον, λόγω της μεγάλης και παρατεταμένης ύφεσης η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη δραματική αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Αυτές οι συνεχιζόμενες έως και σήμερα αδυναμίες του χρηματοπιστωτικού συστήματος οδήγησαν τόσο στην ενίσχυση των συνθηκών που οδήγησαν στην κρίση του 2010, όσο και στη μεγάλη ένταση, τη διάρκεια και το μεγάλο κόστος της ύφεσης μετά το ξέσπασμα της κρίσης.

6.4 Η Δημόσια Διοίκηση και ο Δημόσιος Τομέας

Μία από τις μεγαλύτερες ίσως διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας είναι η αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης σε συνδυασμό με τον εκτεταμένο οικονομικό ρόλο του κράτους. Η αναποτελεσματικότητα αυτή έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις τόσο για τη λειτουργία των βασικών κρατικών λειτουργιών, όσο και για το φορολογικό σύστημα, τον ρυθμιστικό ρόλο του κράτους και την λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Ιδιαίτερα προβλήματα δημιουργεί η αναποτελεσματικότητα αυτή και για το κράτος πρόνοιας, την κοινωνική ασφάλιση και το εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας.

Τα δύο σημαντικότερα προβλήματα του δημόσιου τομέα είναι η χαμηλή αποτελεσματικότητα και παραγωγικότητα και η διαφθορά. Και τα δύο αυτά προβλήματα επιδεινώθηκαν στα τριάντα χρόνια πριν από την κρίση του 2010 λόγω της επικράτησης του κομματισμού αντί της αξιοκρατίας. Αποτέλεσμα υπήρξε η γιγάντωση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς και η εκτεταμένη φοροδιαφυγή. Τα προβλήματα αυτά, ακόμη και μετά την εφαρμογή των προγραμμάτων προσαρμογής, εξακολουθούν να αποτελούν μεγάλη τροχοπέδη για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας.

6.5 Το Φορολογικό και Προνοιακό Σύστημα

Ένα αποτελεσματικό φορολογικό σύστημα πρέπει να συγκεντρώνει επαρκή έσοδα με τις λιγότερες δυνατές στρεβλώσεις στην αποτελεσματικότητα της κατανομής των πόρων στην οικονομία, και παράλληλα να συμβάλλει στη δικαιότερη διανομή του εισοδήματος και του πλούτου.

Κάτι αντίστοιχο πρέπει να συμβαίνει και με ένα σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Θα πρέπει να συμβάλει στη δικαιότερη διανομή του εισοδήματος και του πλούτου, με τις μικρότερες δυνατές δαπάνες και τις λιγότερες δυνατές στρεβλώσεις στην αποτελεσματικότητα κατανομής των πόρων.

Το φορολογικό και προνοιακό σύστημα στην Ελλάδα είναι τόσο περίπλοκο και αδιαφανές ώστε εκτός των υπολοίπων στρεβλώσεων που προκαλεί στα κίνητρα για εργασία, αποταμίευση, επένδυση και επενδυτική δραστηριότητα, να χαρακτηρίζεται και από πολύ μεγάλη έκταση φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής. Και με τις δύο αυτές μορφές μη συμμόρφωσης το κόστος

μετατοπίζεται στα άτομα με πηγές εισοδήματος που δεν μπορούν να αποκρυβούν, όπως οι αποδοχές των εργαζομένων στην 'επίσημη' οικονομία. Η μετατόπιση αυτή υπονομεύει την κοινωνική αποδοχή του συστήματος, με αποτέλεσμα η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή να γενικεύονται και να μην θεωρούνται κοινωνικά απαράδεκτες δραστηριότητες.

6.6 Το Εκπαιδευτικό Σύστημα

Παρά τα υψηλά ποσοστά των Ελλήνων που ολοκληρώνουν τον κύκλο της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τα εκπαιδευτικά αποτελέσματα στην Ελλάδα, όπως μετρώνται με τα αποτελέσματα των εξετάσεων PISA για τα μαθηματικά, τις επιστήμες και την ανάγνωση είναι σημαντικά χαμηλότερα του μέσου όρου της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Η διαφορά αυτή αντικατοπτρίζει τη χαμηλή αποτελεσματικότητα του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, και αντανάκλαται ανάμεσα στα άλλα και στη χαμηλότερη παραγωγικότητα του μέσου Έλληνα εργαζομένου.

Επιπλέον, η συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΠΕΕΚ) παραμένει σχετικά χαμηλή, ενώ και τα ελληνικά πανεπιστήμια, η τριτοβάθμια εκπαίδευση, αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα λόγω του κρατικού μονοπωλίου και της ανεπαρκούς χρηματοδότησης τους.

Υπάρχει μεγάλη δυνατότητα βελτίωσης της ποιότητας και των αποτελεσμάτων του εκπαιδευτικού συστήματος. Άλλωστε, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, μετά την προσαρμογή του χρόνου στην εκπαίδευση για το επίπεδο των δεξιοτήτων των νέων ενηλίκων, η Ελλάδα κατατάσσεται μόνο πάνω από την Τουρκία στις χώρες του Οργανισμού. Η πρόσθετη εκπαίδευση αυξάνει τους μισθούς ή την πιθανότητα εύρεσης εργασίας στην Ελλάδα πολύ λιγότερο από τις περισσότερες άλλες χώρες του ΟΟΣΑ.

Η Ελλάδα δεν έχει άλλη επιλογή από το αποδεχθεί ότι, παραμένοντας μέλος της ευρωζώνης θα πρέπει να αντιμετωπίσει αυτές τις μεγάλες διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας και να προσαρμόσει τη δημοσιονομική και διαρθρωτική της πολιτική με τρόπο που να συνδυάζει εφεξής την εσωτερική με την εξωτερική μακροοικονομική ισορροπία.

Το στοίχημα για την ελληνική οικονομία σήμερα, κατά και μετά την αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την πανδημία του κορωνοϊού, είναι η υιοθέτηση ενός προγράμματος ανάκαμψης της οικονομίας το οποίο δεν θα βασίζεται στον υπερβολικό δανεισμό από το εξωτερικό.

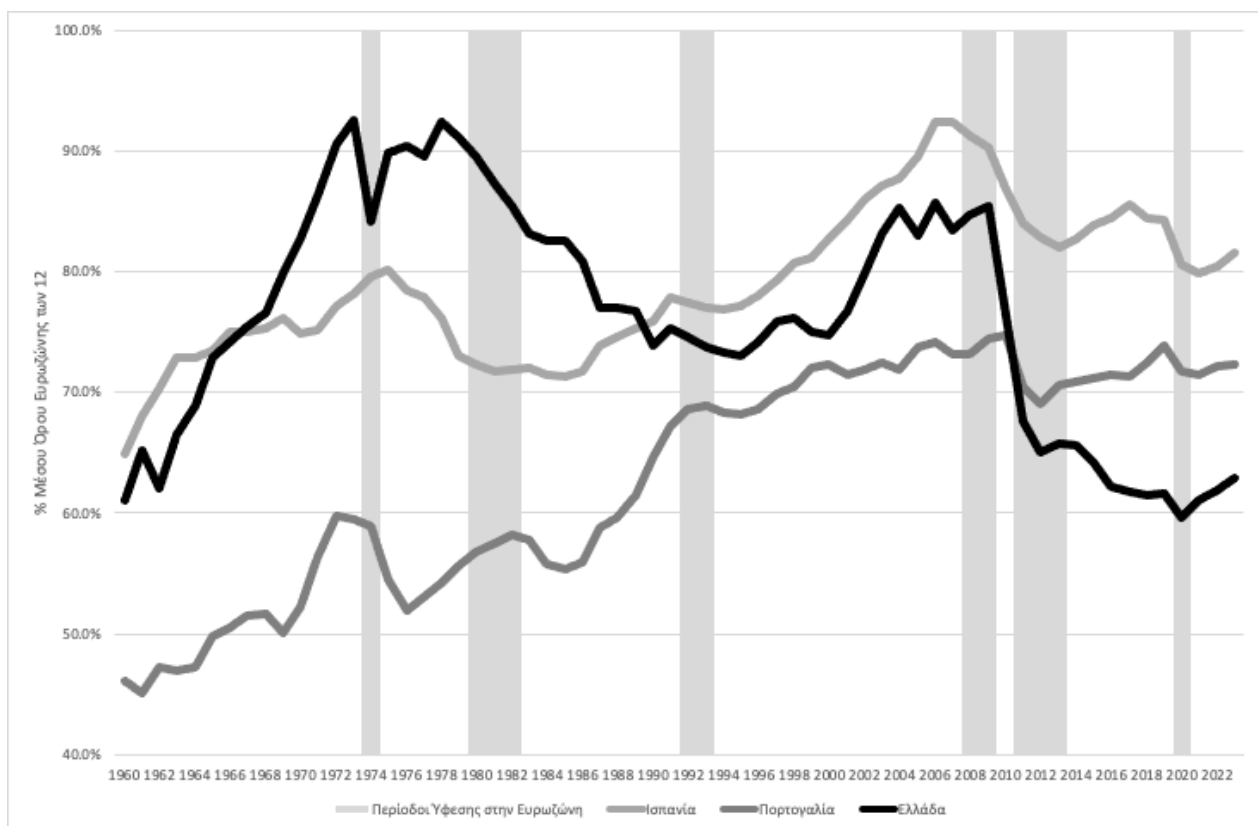
Για να επιτευχθεί αυτό είναι σημαντικό η ανάκαμψη να είναι εξωστρεφής, ώστε να μη συνοδευτεί με εκ νέου διεύρυνση των ελλειμμάτων του εξωτερικού ισοζυγίου, όπως συνέβη στη δεκαετία μετά την ένταξη στη ζώνη του ευρώ. Επίσης, η ανάκαμψη θα πρέπει να επιδιωχθεί εντός της ζώνης του ευρώ, παρά τους περιορισμούς που συνεπάγεται η συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτήν. Η έξοδος από το ευρώ δεν αποτελεί λύση, καθώς αφενός συνεπάγεται μεγάλους κινδύνους οικονομικής κατάρρευσης κατά τη διαδικασία της μετάβασης σε ένα, εκ των πραγμάτων, πιο αδύναμο εθνικό νόμισμα, και, πιο μεσοχρόνια, τον κίνδυνο επιστροφής στο στασιμοληθωρισμό και την οικονομική αποσταθεροποίηση της δεκαετίας του 1980.

Άλλωστε, όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 17, το πρόβλημα της ανεπαρκούς ανάπτυξης της Ελλάδας μετά τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση των τελών της δεκαετίας του 1970 προϋπήρχε της ένταξης της Ελλάδας στην ευρωζώνη.

Στο Διάγραμμα 18 παρουσιάζεται η συγκριτική εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, ως ποσοστού του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ των οικονομιών της ευρωζώνης των αρχικών 12 χωρών. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μετρίεται σε μονάδες ισοδύναμης αγοραστικής δύναμης (ΙΑΔ). Η Ελλάδα είχε καλύτερες επιδόσεις τόσο από το μέσο όρο των χωρών της ευρωζώνης όσο και από τις άλλες δύο χώρες του ευρωπαϊκού νότου έως τα τέλη της δεκαετίας του 1970. Ωστόσο, έκτοτε παρουσίασε σημαντική αναπτυξιακή υστέρηση σε σχέση τόσο από το μέσο όρο των χωρών της ευρωζώνης όσο και με την Ισπανία και την Πορτογαλία.

Το 1960, το κατά κεφαλήν προϊόν της Ελλάδας βρισκόταν στο 61% του αντίστοιχου της ευρωζώνης των 12. Το 1973, μετά την περίοδο της ταχείας ανάπτυξης είχε φθάσει στο 92,5%, πολύ υψηλότερο από ότι της Ισπανίας (78,1%) και της Πορτογαλίας (59,5%). Μετά το 1978 και το δεύτερη διεθνή πετρελαϊκή κρίση και τον κύκλο της αποσταθεροποίησης της ελληνικής

Διάγραμμα 18
Συγκριτική Εξέλιξη του Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας
(σε μονάδες Ισοδύναμης Αγοραστικής Δύναμης)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τράπεζα Στοιχείων AMECO. Τα στοιχεία για το 2021-2023 αποτελούν εκτιμήσεις και προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

οικονομίας, ξεκίνησε η διαδικασία της απόκλισης. Το 1990, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας είχε μειωθεί στο 73,8% του μέσου όρου των χωρών της ευρωζώνης των 12, με την Ισπανία να έχει ξεπεράσει την Ελλάδα (75,9% του μέσου όρου) και την Πορτογαλία να την έχει προσεγγίσει (64,7% του μέσου όρου). Το 2000, χρονιά της ένταξης της Ελλάδας στην ευρωζώνη, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ως ποσοστό του μέσου όρου των 12 είχε παραμείνει σχεδόν στάσιμο, στο 74,7%, ενώ της Ισπανίας είχε ανέλθει στο 82,7% και της Πορτογαλίας στο 72,3%.

Οι συγκριτικές αναπτυξιακές επιδόσεις της Ελλάδας βελτιώθηκαν σημαντικά την πρώτη δεκαετία από την ένταξή της στην ευρωζώνη. Το 2009, λίγο πριν την κρίση χρέους, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της είχε ανέβει στο 85,4% του μέσου όρου των 12 αρχικών οικονομιών της ευρωζώνης, έναντι 90,3% για την Ισπανία και 74,4% για την Πορτογαλία. Τη διεθνή ύφεση του 2008-2009 ακολούθησε η μεγάλη καθίζηση της περιόδου 2010-2016. Με βάση τις υφιστάμενες πολιτικές, η Επιτροπή της ΕΕ προβλέπει ότι ενώ η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ευρωζώνη των 12 θα έχουν ανακάμψει, με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους το 2022-2023 να διαμορφώνεται πάνω από τα επίπεδα του 2007-2008, στην περίπτωση της Ελλάδας κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται. Οι αναπτυξιακές μας επιδόσεις θα παραμείνουν χειρότερες και το 2023 και τα επόμενα χρόνια. Για το 2023 προβλέπεται ότι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας θα διαμορφωθεί στο 62,9% του μέσου όρου των 12 της ευρωζώνης, έναντι 81,6% του μέσου όρου των 12 για την Ισπανία και 72,3% του μέσου όρου για την Πορτογαλία.

Σε συγκριτικούς όρους, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας έχει επιστρέψει στα επίπεδα των αρχών της δεκαετίας του 1960, ενώ το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ισπανίας και της Πορτογαλίας έχει σημειώσει σημαντική σύγκλιση, παρά το γεγονός ότι και οι δύο αυτές οικονομίες επηρεάστηκαν αρνητικά από την κρίση της ευρωζώνης κατά την περίοδο 2010-2015.

7. Συμπεράσματα

Πως μπορεί η Ελλάδα να αντιστρέψει τις αρνητικές αναπτυξιακές επιδόσεις της περιόδου της μεταπολίτευσης; Η πρόκληση για την Ελλάδα είναι να σχεδιάσει και να υιοθετήσει ένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα πολιτικής βασισμένο σε μεταρρυθμίσεις από την πλευρά της προσφοράς (supply side), το οποίο, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της συνολικής ζήτησης, θα επέτρεπε μια ταχύτερη και βιώσιμη ανάκαμψη, εντός των ορίων της ζώνης του ευρώ, χωρίς την επανεμφάνιση ανισορροπιών στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.

Το μείγμα πολιτικής θα πρέπει να επικεντρωθεί σε περαιτέρω βελτιώσεις στην παραγωγικότητα και τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας και στην αύξηση των εγχώριων αποταμιεύσεων και επενδύσεων, μέσω φορολογικών, χρηματοοικονομικών και διαρθρωτικών παρεμβάσεων και μεταρρυθμίσεων.

Στόχευση ενός αποτελεσματικού προγράμματος πρέπει να είναι η βελτίωση της παραγωγικότητας και της διεθνούς ανταγωνιστικότητας και η ανάκαμψη των επενδύσεων και των αποταμιεύσεων που είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για μία νέα αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο αυτό θα πρέπει να γίνει χωρίς εκ νέου διεύρυνση των ελλειμμάτων του δημοσίου και του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Ως εκ τούτου το πρόγραμμα ανάκαμψης θα πρέπει να τηρήσει λεπτές ισορροπίες.

Προκειμένου να επιτευχθεί η διατηρήσιμη ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας, απαιτείται πρωτίστως μια αξιόπιστη φορολογική μεταρρύθμιση φιλική προς τις αποταμιεύσεις και τις επενδύσεις, καθώς και τολμηρές μεταρρυθμίσεις στον ρόλο και στη λειτουργία των αγορών αγαθών και υπηρεσιών, της αγοράς εργασίας, του χρηματοπιστωτικού συστήματος, του δημόσιου τομέα και του συστήματος παιδείας.

Η φορολογική μεταρρύθμιση θα πρέπει να είναι δημοσιονομικά ουδέτερη ή να συνδυαστεί με αντίστοιχη μείωση των πρωτογενών δαπανών του Δημοσίου. Αν συνδυαστεί και με περαιτέρω ελάφρυνση του χρέους εκ μέρους των εταίρων μας αυτό θα είναι ένα επιπλέον θετικό στοιχείο.

Όταν επιτευχθεί και εμπεδωθεί η ανάκαμψη, τότε θα δημιουργηθούν περιθώρια και για αποκατάσταση των κοινωνικών αδικιών που χαρακτήρισαν τα προγράμματα προσαρμογής.

Επιπλέον απαιτούνται μεσοπρόθεσμα χειρισμοί που θα ενισχύσουν την αξιοπιστία της ελληνικής πολιτείας έναντι των επενδυτών και των καταναλωτών, ώστε να ενισχυθούν οι άμεσες ξένες επενδύσεις, να αυξηθεί η παραγωγικότητα και να ανακάμψει η κατανάλωση με βάση τα αυξημένα εισοδήματα και τα περιουσιακά στοιχεία των καταναλωτών και όχι τον εξωτερικό δανεισμό. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να ενταθούν οι αναπτυξιακές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών, όπως οι αποκρατικοποιήσεις, η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας και του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων, οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η αναμόρφωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, με παράλληλο περιορισμό του οικονομικού ρόλου του κράτους στις επιτελικές και κοινωνικές του προτεραιότητες.

Για να είναι αποτελεσματικό ένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και ανάκαμψης θα πρέπει να έχει συνέχεια και συνέπεια. Κάτι τέτοιο απαιτεί την υιοθέτησή του ως εθνικού σχεδίου από το ευρύτερο δυνατό πολιτικό φάσμα. Κανένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα δεν μπορεί να επιτύχει αν κυριαρχούν αντικρουόμενες βραχυχρόνιες οικονομικές προτεραιότητες μεταξύ των κομμάτων εξουσίας και προσδοκίες ανατροπής του σε περίπτωση αλλαγής κυβέρνησης. Για το λόγο αυτό απαιτούνται και θεσμικές, ίσως και συνταγματικές, μεταρρυθμίσεις που θα επιβάλλουν στις κυβερνήσεις το σεβασμό των περιορισμών που απαιτεί η εξωτερική και η δημοσιονομική ισορροπία.

Παράλληλα υπάρχει επιτακτική ανάγκη για περαιτέρω και πολύ πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις των κανόνων και της λειτουργίας της ευρωζώνης. Αυτές θα πρέπει να επικεντρωθούν στον χρηματοπιστωτικό τομέα, στη μεγαλύτερη ενοποίηση των κανόνων των αγορών εργασίας, στη δημιουργία ενός επαρκούς μόνιμου κοινού προϋπολογισμού και στην ενίσχυση των χρηματοοικονομικών εργαλείων της ΕΚΤ, ιδίως για την αντιμετώπιση κρίσεων. Οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας θα πρέπει να ομονοήσουν και σε ένα πρόγραμμα ελάχιστων μεταρρυθμίσεων

στη λειτουργία της ευρωζώνης, και να το προωθήσουν ως θέσεις της Ελλάδος σε όλα τα ευρωπαϊκά φόρα στα οποία μετέχουν.

Η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας μετά και την τρέχουσα κρίση μπορεί να επιτευχθεί στη βάση ενός εθνικού προγράμματος που να έχει διάρκεια, να περιβάλλεται από πολιτική συναίνεση και να στηρίζεται από θεσμικές μεταρρυθμίσεις που να εξασφαλίζουν την αξιοπιστία του. Σε αντίθετη περίπτωση τα όποια αποτελέσματα θα είναι πενιχρά και προσωρινά, και η ελληνική οικονομία δεν θα μπορέσει να ξεφύγει από το φαύλο κύκλο των τελευταίων δεκαετιών.

Βιβλιογραφία

Α. Ελληνική

- Αλογοσκούφης, Γ. (1993), “Μεγέθυνση, Πληθωρισμός και Ισοζύγιο Πληρωμών στην Ελλάδα: Ο Μακροχρόνιος Ρόλος της Οικονομικής Πολιτικής”, στο Γιαννίτσης Τ. (1993), (επιμέλεια), *Μακροοικονομική Διαχείριση και Αναπτυξιακή Εμπλοκή*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, σελ. 97-120.
- Αλογοσκούφης, Γ. (1996α), “Οι Δύο Όψεις του Ιανού: Θεσμοί, Οικονομική Ανάπτυξη και Ισοζύγιο Πληρωμών στην Ελλάδα”, στο Αλογοσκούφης, Γ. και Κολλίντζας, Τ., (1996α), (επιμέλεια), *Οικονομική Ανάπτυξη: Η Ελληνική Εμπειρία*, στη σειρά, *Μελέτες Οικονομικής Πολιτικής*, Ινστιτούτο Μελετών Οικονομικής Πολιτικής, Αθήνα, σελ. 25-63.
- Αλογοσκούφης, Γ. (1996β), “Η Νέα Πολιτική Οικονομία και η Ελληνική Εμπειρία”, στο Αλογοσκούφης Γ. και Κολλίντζας Τ., (1996β), (επιμέλεια), *Πολιτική και Οικονομία: Η Ελληνική Εμπειρία*, στη σειρά, *Μελέτες Οικονομικής Πολιτικής*, Ινστιτούτο Μελετών Οικονομικής Πολιτικής, Αθήνα, σελ. 9-22.
- Αλογοσκούφης, Γ. (2013), *Διεθνής Οικονομική και Παγκόσμια Οικονομία*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.
- Αλογοσκούφης, Γ. (2018), “Η Ελλάδα και το Ευρώ: Από την Κρίση στην Ανάκαμψη”, *Foreign Affairs* (Ελληνική Έκδοση), Ιούνιος-Ιούλιος, σελ. 60-69.
- Αλογοσκούφης, Γ. (2021), *Πριν και Μετά το Ευρώ: Οι Κύκλοι της Μεταπολίτευσης και η Ελληνική Οικονομία*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.
- Αλογοσκούφης, Γ. και Λαζαρέτου, Σ. (1997), *Η Δραχμή: Από το Φοίνικα στο Ευρώ*, (2η έκδοση, 2002), Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα.
- Αλογοσκούφης, Γ. και Φιλιππόπουλος, Α. (1996), “Πολιτικά Κόμματα, Εκλογές και Μακροοικονομική Πολιτική στην Ελλάδα”, στο Αλογοσκούφης, Γ. και Κολλίντζας, Τ., (1996β), (επιμέλεια), *Πολιτική και Οικονομία: Η Ελληνική Εμπειρία*, στη σειρά, *Μελέτες Οικονομικής Πολιτικής*, Ινστιτούτο Μελετών Οικονομικής Πολιτικής, Αθήνα, σελ. 89-132.
- Βαγιανός, Δ., Βέττας, Ν., Μεγήρ, Κ. και Πισσαρίδης, Χ., (2017), (επιμέλεια), *Πέρα από της Λιτότητα: Για Μία Νέα Δυναμική στην Ελληνική Οικονομία*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο.
- Βερέμης, Θ. και Κολλιόπουλος, Γ. (2006), *Ελλάς: Η Σύγχρονη Συνέχεια*, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα.
- Βούλγαρης, Γ. (2013), *Η Μεταπολιτευτική Ελλάδα: 1974-2009*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.
- Γαλιανός, Μ. (2015), *Η Ελληνική Κρίση: Αίτια και Επιπτώσεις*, Ερευνητικό Κείμενο Νο 16, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα.
- Δερτιλής, Γ. Β. (2018), *Ιστορία της Νεώτερης και Σύγχρονης Ελλάδας, 1750-2015*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο.
- Δερτιλής, Γ. Β. (2020), *Επτά Πόλεμοι, Τέσσερεις Εμφύλιοι, Επτά Πτωχεύσεις, 1821-2016*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.
- Ιορδάνογλου, Χ. (2020), *Η Ελληνική Οικονομία μετά το 1950, Τομος Α: Περίοδος 1950-1973*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα.
- Καλύβας, Σ.Ν. (2015), *Καταστροφές και Θρίαμβοι: Οι 7 Κύκλοι της Σύγχρονης Ελληνικής Ιστορίας*, Εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα.
- Κολλίντζας, Τ. (2000), *Η Αδράνεια του Status Quo (και Άλλα Παθογόνα Αίτια της Ελληνικής Οικονομίας)*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Κωστής, Κ. (2015), *Τα Κακομαθημένα Παιδιά της Ιστορίας*, (Αναθεωρημένη Έκδοση 2018), Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα.
- Λιάκος, Α. (2019), *Ο Ελληνικός 20ος Αιώνας*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.
- Χριστοδουλάκης, Ν. (2014), *Ευρώ ή Δραχμή: Διλήμματα, Πλάνες και Συμφέροντα*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.

B. Διεθνής

- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2012), *Why Nations Fail*, Crown, New York, N.Y.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development”, *American Economic Review*, 91 (5), pp. 1369-1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. (2005), “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”, in Aghion, P. and Durlauf, S. (eds), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, pp. 385-472, Elsevier, Amsterdam.
- Alesina, A. and Drazen, A. (1991), “Why Are Stabilizations Delayed?”, *American Economic Review*, 81 (5), pp. 1170-88.
- Alogoskoufis, G. (1993), “Greece and European Monetary Unification”, in Psomiades H. and Thomadakis, S. (ed), *Greece, the New Europe and the Changing International Order*, Pella Publishing, New York, N.Y., pp. 164-178.
- Alogoskoufis, G. (1995), “The Two Faces of Janus: Institutions, Policy Regimes and Macroeconomic Performance in Greece”, *Economic Policy*, 10 (20), pp. 149-192.
- Alogoskoufis, G. (2019), “Greece and the Euro: A Mundellian Tragedy”, GreeSE Paper no. 136, Hellenic Observatory, London School of Economics, London (also CGK Working Paper 2019-1, Fletcher School, Tufts University, Medford, MA.).
- Alogoskoufis, G. (2021), “Greece before and after the Euro: Macroeconomics, Politics and the Quest for Reforms”, in Alogoskoufis, G. and Featherstone, K. (2021), (eds), *Greece and the Euro: From Crisis to Recovery*, e-book, Hellenic Observatory, London School of Economics, London.
- Alogoskoufis, G. and Jacque, L. (2021), “Economic and Financial Asymmetries in the Euro Area”, in Alogoskoufis, G. and Featherstone, K. (2021), (eds), *Greece and the Euro: From Crisis to Recovery*, e-book, Hellenic Observatory, London School of Economics, London.
- Alogoskoufis G. and Philippopoulos A. (1992), “Inflationary Expectations, Political Parties and the Exchange Rate Regime: Greece, 1958-1989.”, *European Journal of Political Economy*, 8, (3), pp. 375-399.
- Baldwin, R. and Giavazzi, F. (eds) (2015), *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Remedies*, CEPR, VoxEU.org, London.
- Baldwin R. and Giavazzi F. (eds) (2016), *How to Fix Europe’s Monetary Union: Views of leading economists*, e-book, CEPR, VoxEU.org, London.
- Dornbusch, R. and Edwards, S. (1990), “Macroeconomic Populism”, *Journal of Development Economics*, 32 (2), pp. 247-277.
- Dornbusch, R. and Edwards, S. (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago Ill., University of Chicago Press.
- Fernandez, R. and Rodrik, D. (1991), “Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty”, *American Economic Review*, 81 (5), pp. 1146-1155.
- Giavazzi, F., and Giovannini, A. (1989), *Limiting Exchange Rate Flexibility: The European Monetary System*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Grilli V., Masciandaro D. and Tabellini G. (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries”, *Economic Policy*, 6 (13), pp. 342-392.
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London.
- Lockwood, B., Philippopoulos, A. and Tzavalis, E. (2001), “Fiscal policy and politics: theory and evidence from Greece: 1960-1997”, *Economic Modelling*, 18, (2), pp. 253-268.
- Mundell, R.A. (1963), “Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates”, *Canadian Journal of Economics*, 29 (4), pp. 475-485.
- O’Rourke, K.H. and Taylor A.M. (2013), “Cross of Euros”, *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), pp. 167-192.

- OECD (2001), *Economic Surveys: Greece*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Papademos, L. (1993), “European Monetary Union and Greek Economic Policy”, in Psomiades H. and Thomadakis, S. (ed), *Greece, the New Europe and the Changing International Order*, Pella Publishing, New York, N.Y., pp. 125-163.
- Persson, T. and Tabellini, G. (eds) (1994 a), *Monetary and Fiscal Policy, Volume 1: Credibility*, MIT Press, Cambridge MA.
- Persson, T. and Tabellini, G. (eds) (1994 b), *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, MIT Press, Cambridge MA.
- Wyplosz, C. (2016), “The Six Flaws of the Eurozone”, *Economic Policy*, 31 (87), pp. 559-606.