

Η Οικονομική κρίση και η «δημιουργική καταστροφή»

ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΛΙΑΡΓΚΟΒΑ*



Όλοι οι Έλληνες βιώνουμε από το 2008 μια πρωτόγνωρη οικονομική κρίση. Ουσιαστικά βιώνουμε την ιστορική αποτυχία του μεταπολιτευτικού μοντέλου ανάπτυξης, ενός μοντέλου που βασίστηκε στον εκτεταμένο κρατισμό, στην αδυναμία των θεσμών, στην ατολμία λήψης διαρθρωτικών μέτρων και τη διαπλοκή, στη διαφθορά και την ανομία.

Ο εκτεταμένος κρατισμός

Πιστεύω βαθύτατα ότι το κράτος γενικά πρέπει να παίζει σημαντικό ρόλο στην οικονομία. Ιδιαίτερα, το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει και να δίνει λύσεις εκεί που αποτυγχάνει η αγορά, όπως για παράδειγμα στη δημόσια ασφάλεια, την άμυνα κλπ, αλλά δεν θα πρέπει να υποκαθιστά την αγορά. Θα πρέπει να ρυθμίζει τους κανόνες της αγοράς, αλλά να μην είναι το ίδιο το κράτος παίκτης στην αγορά. Στη διάρκεια των τελευταίων 30 χρόνων παρακολουθήσαμε το κράτος σε διάφορους ρόλους:

- Να συμμετέχει στην παραγωγή αγροτικών προϊόντων, βιομηχανικών προϊόντων (σεντονιών, όπλων, χημικών, υποβρυχίων) αλλά και υπηρεσιών (αερομεταφορές, σιδηροδρομικές μεταφορές, ξενοδοχειακές υπηρεσίες, τυχερά παιχνίδια, καζίνο, τραπεζικές υπηρεσίες)
- Να καθορίζει ανώτατες τιμές
- Να ελέγχει την είσοδο νέων επιχειρηματιών σε ορισμένα επαγγέλματα

Οι διοικούντες τις κρατικές επιχειρήσεις ήταν (και είναι) συνήθως αποτυχημένοι πολιτευτές, οι οποίοι διοικούσαν όχι με κριτήρια αποτελεσματικότητας, αλλά με πολιτικά κριτήρια με σκοπό την επανεκλογή τους στις επόμενες εκλογικές αναμετρήσεις. Για το λόγο αυτό άλλωστε διόριζαν κόσμο από την εκλογική τους περιφέρεια.

Μέχρι πρόσφατα, έννοιες όπως ανταγωνισμός, επιχειρηματικότητα, επάρκεια, αποτελεσματικότητα, κερδοφορία, ανταγωνιστικότητα ήταν απαγορευμένες στο δημόσιο λεξικό και εάν κάποιος τις ανέφερε, αμέσως θα είχε το ανάθεμα και τον δηκτικό χαρακτηρισμό «νεοφιλελεύθερος».

Η αδυναμία των θεσμών

Στην Ελλάδα δεν υπήρξαν ποτέ ισχυροί θεσμοί. Ή εκεί όπου υπήρξαν θεσμοί, δεν ήταν καλά σχεδιασμένοι. Αυτό τουλάχιστον προκύπτει εκ του αποτελέσματος. Βασικά παραδείγματα:

- η Ελληνική Στατιστική Αρχή (πρώην ΕΣΥΕ) που είχε μετατραπεί σε εργαλείο χειραγώγησης στοιχείων
- Το εκλογικό σύστημα και ειδικότερα ο θεσμός της σταυροδοσίας
- Η απόλυτη ευχέρεια της εκάστοτε πλειοψηφίας να αλλάζει τους φορολογικούς νόμους
- Η μονιμότητα και άλλες ακαμψίες στο δημόσιο (ατιμωρησία δημοσίων υπαλλήλων, γιατρών του ΕΣΥ κ.α.),
- Οι μηχανισμοί λογοδοσίας υπουργών
- Η απονομή δικαιοσύνης, που επιβαρύνει την οικονομία και συχνά καταλήγει σε αρνησιδικία
- Το δημοσιοϋπαλληλικό ΕΣΥ

Επιπλέον, ακόμη και καλοί τυπικοί θεσμοί είτε δεν εφαρμόζονταν, είτε αλλοιώνονταν στην πράξη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διατάξεις του Συντάγματος για τις απαλλοτριώσεις. Η μη εφαρμογή τους συνέβαλε σε μια γενική ρευστότητα των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων (και ανομία!) που με τη σειρά της φυσικό ήταν να επηρεάζει τουλάχιστον την ποιότητα των επενδύσεων. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η αξιολόγηση των ΑΕΙ. Μολονότι είναι από τους σπουδαιότερους θεσμούς διεθνώς, λίγα μόνο ελληνικά πανεπιστήμια τον εφάρμοσαν σωστά, ενώ το συνδικαλιστικό όργανο των πανεπιστημιακών δήλωνε σε κάθε ευκαιρία ότι δεν θα εφαρμόσει το νόμο! Τέλος ο έλεγχος της εφαρμογής του προϋπολογισμού από τη Βουλή, που μολονότι υπήρχε στα χαρτιά, ουδέποτε ωστόσο εφαρμόστηκε στην πράξη.

Η διαδικασία ένταξης της Ελλάδας στην ΟΝΕ, βέβαια, υποχρέωσε τη χώρα μας να εφαρμόσει ένα πλέγμα θεσμών και ποσοτικών περιορισμών που έθετε η Ευρωπαϊκή Ένωση. Για παράδειγμα, οι ελληνικές κυβερνήσεις δεσμεύθηκαν να πετύχουν τους ποσοτικούς στόχους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (το 3%), που λειτουργούν ως «οιονεί συνταγματικοί περιορισμοί», να συμμετέχουν στις διαδικασίες «αμοιβαίας παρακολούθησης» και να παρέχουν τα σχετικά στοιχεία στη Eurostat. Δεσμεύθηκαν επίσης να συντάσσουν τριετή Περιφερειακά Σχέδια Ανάπτυξης και προσχέδια προϋπολογισμών.

Αλλά τι έγινε μετά το Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης; Εκτεταμένη χρήση της δημιουργικής λογιστικής και (παρα ταύτα) επίμονη ελλειμματικότητα. Προφανώς, πρώτον, οι θεσμοί της χώρας ήταν ακατάλληλοι για να διασφαλίσουν τη τήρηση των δεσμεύσεων. Αλλά και, δεύτερον, την οικονομική πολιτική επηρέασαν οι άτυποι «θεσμοί» και πολιτικές πρακτικές. Ένα πολιτικό σύστημα που βασίστηκε για δεκαετίες σε πελατειακές αξίες και εξωθεσμικές διευθετήσεις αντιστέκεται από τη φύση του σε σταθερούς κανόνες του παιγνιδιού και σε καινοτόμους θεσμούς. Σε ένα τέτοιο σύστημα η εξωτερική βοήθεια καθυστερεί τις μεταρρυθμίσεις, γιατί, ανάμεσα σε άλλα, ενθαρρύνει την προσοδοθηρία και έναν «πόλεμο τριβής» των

οικονομικών συμφερόντων. Το πελατειακό σύστημα συνυφάινεται επίσης με μια διάχυτη δυσπιστία έναντι της αγοράς και του ανταγωνισμού που νομιμοποιεί αντιδράσεις εναντίον κάθε μεταρρύθμισης.

Η ατολμία λήψης διαρθρωτικών μέτρων και η διαπλοκή

Όλα τα προηγούμενα χρόνια υπήρξε ατολμία στη λήψη διαρθρωτικών μέτρων γιατί οι πολιτικοί συμπεριφέρονταν ως επιχειρηματίες, λειτουργούσαν ορθολογικά, συνεπώς υπηρετούσαν πρωτίστως το δικό τους συμφέρον και βρίσκονταν σε μια συνεχή συνδιαλλαγή με πάσης φύσεως οργανωμένα συμφέροντα που επίσης έτειναν να παραβλέψουν το "γενικό συμφέρον". Στη διαιώνιση της τρέχουσας κατάστασης σημαντικό ρόλο έπαιξε και η στενή διαπλοκή επιχειρηματικότητας και κρατικής παρέμβασης. Στη σχέση αυτή οι ωθήσεις δεν προέρχονταν από πάνω, ως προϊόν αναπτυξιακών στοχεύσεων των κυβερνήσεων, αλλά πήγαζαν ολοένα και περισσότερο από τα κάτω με τη μορφή αιτημάτων για επιλεκτική προστασία ή στήριξη επιχειρηματικών μονάδων ή κλάδων για εγγυήσεις ότι θα καλύπτονταν τα ελλείμματα στις δημόσιες επιχειρήσεις, για ειδικές παροχές στο πλαίσιο ενός άναρχα αναπτυσσόμενου κοινωνικού κράτους. Έτσι οι επιχειρήσεις βολεύτηκαν με μια διεκδικητική στάση για τη διατήρηση του status quo. Η αντίδραση ήταν η χειρότερη δυνατή στην πορεία ενσωμάτωσης στην ευρωπαϊκή οικονομία. Οι σοσιαλιστικές κυβερνήσεις της δεκαετίας του '80 έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην εδραίωση και νομιμοποίηση αυτής της κατάστασης οι οποίες καλλιέργησαν επίσης την ψευδαίσθηση ότι η κρατική στήριξη και προστασία θα μπορούσε να συνεχιστεί και στο μέλλον, με άλλα ίσως μέσα.

Η Διαφθορά και η ανομία

Ένα άλλο μελανό σημείο της σύγχρονης πολιτικής οικονομίας της χώρας μας είναι η διαφθορά. Η κατηγορία ότι κυβερνητικοί αξιωματούχοι λαβαίνουν αποφάσεις υπηρετώντας εντελώς προσωπικά οικονομικά συμφέροντα συνόδευε εξ αρχής τη μεταπολεμική οικονομική και πολιτική ζωή του τόπου. Καθώς επεκτεινόταν μάλιστα ο ρόλος του κράτους, η πολιτική διαφθορά οδηγούσε σε αναποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων πόρων. Οι πηγές του φαινομένου της πολιτικής διαφθοράς βρίσκονται βαθύτερα, δηλαδή στον κρατικό παρεμβατισμό που επεκτάθηκε γρήγορα μετά το 1974 και πρόσφερε απέραντες ευκαιρίες για συναλλαγή, στο πελατειακό σύστημα, στις θεσμικές ατέλειες, στην ποιότητα της νομοθεσίας και στην άγνοια των επιπτώσεων της διαφθοράς, που στηρίζει την επιείκεια με την οποία η κοινή γνώμη αντιμετωπίζει τις σχετικές επιπτώσεις.¹ Ο εκτεταμένος παρεμβατισμός, σε συνδυασμό με μια νομοθεσία που κατοχυρώνει τη διακριτική ευχέρεια των πολιτικών υπευθύνων σε διάφορους τομείς να ερμηνεύουν τους νόμους κατά την εφαρμογή τους, διευρύνει το πεδίο και τις ευκαιρίες για πιθανή συναλλαγή. Το πελατειακό σύστημα επίσης διαιωνίζει τη διαφθορά σε πολιτική και δημόσιο. Στην Ελλάδα το πελατειακό σύστημα άλλαξε χαρακτήρα, κατά το βαθμό που, εκτός τις ατομικές

¹ Για μια λεπτομερή ανάλυση της σχέσης κράτους και αγοράς, δηλαδή διαφθοράς και διαπλοκής στο ελληνικό οικονομικό σύστημα, βλ. Καζάκος Πάνος, Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά. Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944-2000, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 2002.

διευθετήσεις εκτός αγοράς, περιέλαβε σε αυξανόμενο βαθμό τις σχέσεις ανάμεσα σε κομματικό μηχανισμό, πολιτικούς αξιωματούχους και οργανωμένα συμφέροντα εντός και εκτός του κράτους. Έπαψε να είναι "φεουδαρχικό" και έγινε "γραφειοκρατικό". Η διεύρυνση του κράτους συμβάδισε με τον πολλαπλασιασμό των συντεχνιών που επιζητούν να εξασφαλίσουν ειδικά οφέλη. Ο ρόλος τους δυναμώνεται σε ένα κατά βάση δικομματικό σύστημα, στο οποίο μετρά η υποστήριξη κάθε μικρής και οργανωμένης ομάδας. Έτσι ωφελείται ένας στενός κύκλος ευνοουμένων ή πελατών ή στηριγμάτων, ενώ το κόστος θα το πληρώσει ολόκληρη η κοινωνία, π.χ. με τη μορφή "εθνικών χρεών". Τέλος, σημαντικό ρόλο έπαιξαν οι ιστορικά διαμορφωμένοι θεσμοί, η υπαγωγή της δικαστικής στην κυβερνητική εξουσία με ευφάνταστους τρόπους, που αποδυναμώνει ένα ισχυρό ανάχωμα στη διαφθορά, η ευρύτατη διακριτική ευχέρεια με την οποία προικίζονται οι υπουργοί για την εφαρμογή των νόμων, η ατιμωρησία για μη εφαρμογή από μέρους τους τελεσίδικων αποφάσεων των δικαστηρίων κλπ. Η "θεσμική παντοδυναμία" που απόκτησε, για παράδειγμα, ο πρωθυπουργός το 1985 δημιούργησε ουσιαστικά ευκαιρίες, κίνητρα και ασφάλειες για να γίνει κάποιος "πολιτικός επιχειρηματίας".

Η «δημιουργική καταστροφή»

Όμως, η τρέχουσα οικονομική κρίση δημιούργησε συνθήκες «δημιουργικής καταστροφής», όπως θα έλεγε ο Josef Schumbeter.

- Μας ανάγκασε να πραγματοποιήσουμε έναν δημοσιονομικό και εξωτερικό άθλο: μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά 11% μέσα σε 4 χρόνια (από 15,7% το 2009 σε 3,4% το 2013), Μείωσε το έλλειμμα της Γενικής κυβέρνησης (ως ποσοστό του ΑΕΠ) κατά 11 περίπου ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2009, σχεδόν μηδενισμό του ελλείμματος στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και δημιουργία σημαντικού πρωτογενούς πλεονάσματος. Έτσι πέτυχε τόσο τη δημοσιονομική σταθεροποίηση όσο και τη σταθεροποίηση στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών μέσα σε ένα περιβάλλον αβεβαιοτήτων και βέβαια με υψηλό κοινωνικό κόστος. Και μάλιστα, αυτή τη φορά χωρίς την πολύτιμη βοήθεια της υποτίμησης του νομίσματος της, με τον πληθυσμό της δημογραφικά ασθενέστερο (πιο 'γερασμένο' και άρα με μικρότερες δυνατότητες και περισσότερες ανάγκες).
- Μας ανάγκασε να πάρουμε διαρθρωτικά μέτρα που θα δημιουργήσουν ένα ευνοϊκότερο περιβάλλον για τη λειτουργία των επιχειρήσεων
- Μας ανάγκασε να ξαναδούμε τους θεσμούς. Από τις λύσεις στο θεσμικό πρόβλημα θα εξαρτηθούν πολλά: Αν οποιαδήποτε μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων θα είναι διατηρήσιμη, αν θα γίνουν πραγματικές μεταρρυθμίσεις, αν θα έχουμε διατηρήσιμη ανάπτυξη.
- Δεν είναι το μείζον αν αυτή ή εκείνη η απόφαση για κάποιο συντελεστή φόρου ή κάποια κρατική δαπάνη είναι σωστή ή όχι (αν και σε αυτά υπάρχουν απαντήσεις).

Εάν δεν καταφέρουμε να διατηρήσουμε τη δημοσιονομική ισορροπία, να κάνουμε πραγματικές μεταρρυθμίσεις (ουσιαστικό άνοιγμα των αγορών, ιδιωτικοποιήσεις, αποκρατικοποιήσεις) και ένα δεν

υιοθετήσουμε σταθερούς, καλά σχεδιασμένους θεσμούς -που θα εφαρμόζονται- θέτοντας οριστικά την ανομία και την παρανομία στο «χρονοντούλαπτο» της ιστορίας, θα οδεύσουμε στο δρόμο της χρεοκοπίας με ολέθριες συνέπειες για το έθνος.

** Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου
Συντονιστής Γραφείου Προϋπολογισμού
Του Κράτους, Βουλή των Ελλήνων*