

Γιώργος Αλογοσκούφης, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

6. Ένταξη στην Ε.Ο.Κ, Πολιτική ‘Αλλαγή’ και Οικονομική Αποσταθεροποίηση

Διαφάνειες Διάλεξης στο μάθημα
Διάρθρωση και Προβλήματα της
Ελληνικής Οικονομίας

Η Δεύτερη Διεθνής Πετρελαϊκή Κρίση, η Ένταξη στην ΕΟΚ και η Πολιτική Αλλαγή του 1981

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

Ωστόσο, μετά τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση και την ένταξη στην ΕΕ (τότε ΕΟΚ), η ελληνική οικονομία εισήλθε σε μια φάση οικονομικής στασιμότητας και υψηλού πληθωρισμού (στασιμοπληθωρισμού), από την οποία χρειάστηκε πολλά χρόνια για να ξεφύγει.

Η ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες πραγματοποιήθηκε την 1η Ιανουαρίου του 1981.

Στις 18 Οκτωβρίου του 1981 διεξήχθησαν εθνικές εκλογές, στις οποίες το ΠΑ.ΣΟ.Κ, με επικεφαλής τον Ανδρέα Παπανδρέου, εξελέγη θριαμβευτικά, υποσχόμενο 'αλλαγή'.

Το ΠΑ.ΣΟ.Κ έλαβε το 48,07% των ψήφων και 172 έδρες στη Βουλή, έναντι 35,87% και 115 έδρες για τη Ν.Δ υπό τον Γεώργιο Ράλλη, πρωθυπουργό από το 1980.

Η Επικράτηση του ΠΑΣΟ.Κ και η Πολιτική ‘Αλλαγή’

Η νέα κυβέρνηση, ξεκίνησε αμέσως την προσπάθεια να εφαρμόσει το προεκλογικό της πρόγραμμα και να ικανοποιήσει τις κοινωνικές απαιτήσεις που την έφεραν στην εξουσία. Παρά τους φόβους που είχαν εκφραστεί για το κατά πόσον η μεταβίβαση εξουσίας θα ήταν ομαλή, το ‘κράτος της δεξιάς’, η οποία είχε κυβερνήσει για τις προηγούμενες τρεις δεκαετίες, δεν είχε ούτε τη διάθεση αλλά ούτε και τα μέσα για να εμποδίσει το ριζοσπαστικό ΠΑ.ΣΟ.Κ να εφαρμόσει το πρόγραμμα του. Η μεταβίβαση της εξουσίας υπήρξε ‘βελούδινη’ και αποτέλεσε την πρώτη απόδειξη της ωριμότητας της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας.

Οι προεκλογικές εξαγγελίες του ΠΑ.ΣΟ.Κ διέφεραν ριζικά σε σχέση με το ως τότε υπόδειγμα λειτουργίας και οργάνωσης του κράτους και της οικονομίας, όπως διέφεραν και σε σχέση με τον φιλοδυτικό προσανατολισμό της εξωτερικής πολιτικής. Ως αντιπολίτευση το ΠΑΣΟ.Κ πρέσβευε μια εναλλακτική πολιτική στρατηγική βασισμένη στην αποσύνδεση από τη Δύση, και κυρίως την Ε.Ο.Κ και το Ν.Α.Τ.Ο, και οικονομική ανάπτυξη υπέρ των ‘μη προνομιούχων’, μέσω κεντρικού εθνικού σχεδιασμού, ευρείας κλίμακας κρατικοποιήσεις και ‘κοινωνικοποιήσεις’, διοικητική αποκέντρωση και ενίσχυση συμμετοχικών θεσμών όπως τα εργατικά συνδικάτα, οι οργανώσεις των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και οι αγροτικοί συνεταιρισμοί.

Ωστόσο, το περιεχόμενο της ‘αλλαγής’ που είχε επαγγελθεί προεκλογικά το ΠΑ.ΣΟ.Κ χαρακτηριζόταν από μεγάλες ασάφειες και αντιφάσεις. Στην πράξη, μεγάλο μέρος του χρόνου της νέας κυβέρνησης και του Ανδρέα Παπανδρέου αφιερώθηκε στην προσπάθεια να συμβιβάσουν μια πιο ρεαλιστική κυβερνητική πρακτική με τις προεκλογικές τους εξαγγελίες, χωρίς να χαθεί η αξιοπιστία του πολιτικού οράματος που έφερε το κόμμα στην εξουσία.

Ανδρέας Παπανδρέου (1919-1996)



Ο Ανδρέας Γ. Παπανδρέου ήταν ένας πολύ σημαντικός πολιτικός, Πρόεδρος και ιδρυτής του Πανελλήνιου Σοσιαλιστικού Κινήματος (ΠΑ.ΣΟ.Κ.), και για περισσότερο από 10 χρόνια πρωθυπουργός της Ελληνικής Δημοκρατίας (1981-1989 και 1993-1996).

Υπήρξε ηγέτης με ευρύτατη λαϊκή αποδοχή και επικράτησε σε τρεις εκλογικές αναμετρήσεις, του Οκτωβρίου 1981, του Ιουνίου 1985 και του Οκτωβρίου 1993.

Στα θετικά των κυβερνήσεων του περιλαμβάνονται, ανάμεσα στα άλλα, η προώθηση της μετεμφυλιακής συμφιλίωσης (με την αναγνώριση της Εθνικής Αντίστασης), η προώθηση της ισότητας των φύλων (κατάργηση θεσμού της προίκας), η βελτίωση του κοινωνικού κράτους (θεσμοθέτηση Εθνικού Συστήματος Υγείας) και η προσπάθεια αναδιανομής του εισοδήματος υπέρ των 'μη προνομιούχων'. Στα αρνητικά τους χρεώνεται η σημαντική αύξηση των δημοσίων δαπανών, χωρίς αντίστοιχη αύξηση των εσόδων, η συνακόλουθη εκρηκτική αύξηση του δημοσίου χρέους και η νομισματική αστάθεια, με τη διατήρηση του πληθωρισμού σε υψηλά επίπεδα.

Η πολιτική αυτή κατέληξε σε μία δεκαετία στασιμοπληθωρισμού και σε περιοδικές κρίσεις του ισοζυγίου πληρωμών, οι οποίες επιχειρήθηκε να εκτονωθούν με υποτιμήσεις του νομίσματος, όπως το 1983 και το 1985. Μετά το 1993, η τρίτη κυβέρνηση Παπανδρέου συνέχισε την πολιτική της σύγκλισης της κυβέρνησης Μητσοτάκη, ώστε να μπορέσει η Ελλάδα να συμμετάσχει στην υπό διαμόρφωση τότε ζώνη του ευρώ.

Πολιτικές και Κοινωνικές Πρωτοβουλίες της πρώτης Κυβέρνησης του Ανδρέα Παπανδρέου

Στην πρώτη κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου πιστώνεται μία σειρά από θετικές πολιτικές και κοινωνικές πρωτοβουλίες. Ανάμεσα σε αυτές ξεχωρίζουν:

1. Η περαιτέρω προώθηση της μετεμφυλιακής συμφιλίωσης, κυρίως με την αναγνώριση της Εθνικής Αντίστασης,
2. Η προώθηση της ισότητας των φύλων, με την μεταρρύθμιση του οικογενειακού δικαίου και την κατάργηση του αναχρονιστικού θεσμού της προίκας.
3. Μεταρρυθμίσεις στο σύστημα παιδείας, ιδίως των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α.Ε.Ι),
4. Η ενίσχυση του κοινωνικού κράτους, κυρίως με τη δημιουργία αποκεντρωμένων θεσμών και του Εθνικού Συστήματος Υγείας.
5. Η προσπάθεια αναδιανομής του εισοδήματος υπέρ των ‘μη προνομιούχων’, κυρίως μέσω αυξήσεων στους μισθούς και τις συντάξεις.

Στα αρνητικά τους χρεώνεται η ενίσχυση του κομματισμού στη δημόσια διοίκηση και την παιδεία, η σημαντική αύξηση των προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων και των τρεχουσών δημοσίων δαπανών χωρίς αντίστοιχη αύξηση των εσόδων, η συνακόλουθη εκρηκτική αύξηση του δημοσίου χρέους και η νομισματική αστάθεια.

Μακροοικονομικός Λαϊκισμός και Στασιμοπληθωρισμός

Η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ εξελέγη σε μία δύσκολη οικονομική συγκυρία, λόγω της δεύτερης πετρελαϊκής κρίσης και της διεθνούς ύφεσης που είχε προκληθεί. Ωστόσο, αντί να επιδιώξει τη σταθεροποίηση της οικονομίας, η νέα κυβέρνηση ακολούθησε μία ιδιαίτερα επεκτατική δημοσιονομική και νομισματική πολιτική σε πλήρη αντίθεση με το τι επεδίωκαν εκείνη την περίοδο οι άλλες χώρες της ΕΟΚ, στην οποία η Ελλάδα είχε μόλις ενταχθεί.

Η κυβέρνηση Παπανδρέου προχώρησε άμεσα σε μεγάλες αυξήσεις σε μισθούς και συντάξεις και στις προσλήψεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθιέρωσε την αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή (Α.Τ.Α) μισθών και συντάξεων ανά τρίμηνο και επιτάχυνε το ρυθμό σταδιακής υποτίμησης της δραχμής. Ωστόσο, αντί να επιχειρήσει να σταθεροποιήσει την κλυδωνιζόμενη οικονομία, ακολούθησε μία οικονομική πολιτική με χαρακτηριστικά μακροοικονομικού λαϊκισμού, κατά τα πρότυπα κάποιων χωρών της Λατινικής Αμερικής.

Τα ήδη υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα μονιμοποιήθηκαν με αποτέλεσμα την εκρηκτική άνοδο του δημοσίου χρέους. Επιπλέον, εν μέσω ύφεσης, υπήρξαν επιπλέον μισθολογικές αυξήσεις, οι οποίες δεν είχαν καμμία σχέση με την εξέλιξη της παραγωγικότητας, οδηγώντας σε περαιτέρω επιδείνωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Για την προστασία των πραγματικών μισθών και των συντάξεων θεσμοθετήθηκε η αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή (ΑΤΑ), η οποία είχε ως αποτέλεσμα την περαιτέρω τροφοδότηση του πληθωρισμού. Τέλος, “κοινωνικοποιήθηκαν” οι ζημιές των προβληματικών επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, μέσω της κρατικοποίησής τους, και αναβλήθηκε για πολλά χρόνια μεγάλο μέρος των μεγάλων έργων που είχαν προγραμματισθεί για την βελτίωση των υποδομών της οικονομίας. Παράλληλα αυξήθηκε η φορολογία των επιχειρήσεων και των μισθωτών με μεσαία και υψηλά εισοδήματα.

Το τελικό αποτέλεσμα ήταν ένας παρατεταμένος στασιμοπληθωρισμός, τον οποίο τροφοδοτούσε η χαμηλή ανταγωνιστικότητα, η νομισματική και δημοσιονομική αστάθεια και η έλλειψη εμπιστοσύνης των επενδυτών.

Η πολιτική αυτή συνεχίσθηκε κατά τη διάρκεια ολόκληρης σχεδόν της δεκαετίας του 1980, με ένα μικρό διάλειμμα κατά τη διετία 1986-1987, όταν έγινε μία προσπάθεια αντιμετώπισης της κρίσης στο ισοζύγιο πληρωμών, με υποτίμηση της δραχμής και πάγωμα των μισθών και των συντάξεων. Ωστόσο, το σταθεροποιητικό αυτό πρόγραμμα, αν και δρακόντειο αναφορικά με τις αυξήσεις σε μισθούς και συντάξεις, υπήρξε αφενός ανισοβαρές, καθώς δεν περιέλαμβανε δημοσιονομική προσαρμογή, και αφετέρου βραχύβιο, καθώς ανατράπηκε το 1988. Έτσι, δεν στάθηκε ικανό να αλλάξει τη γενική εικόνα των οικονομικών εξελίξεων της δεκαετίας του 1980.

Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική

Παρά τις προεκλογικές του διακηρύξεις, στην εξωτερική πολιτική, ο Ανδρέας Παπανδρέου ως πρωθυπουργός απέφυγε να ανατρέψει τον φιλοδυτικό προσανατολισμό της χώρας, παρά το ότι πριν αναλάβει τη διακυβέρνηση είχε υιοθετήσει μία ριζοσπαστική αντιδυτική προσέγγιση.

Ενώ κατά καιρούς διαφοροποιήθηκε από τη Δύση σε ζητήματα σχετικά ήσσονος σημασίας, όπως η καταδίκη του καθεστώτος Γιαρουζέλσκι στην Πολωνία και η καταδίκη της Ε.Σ.Σ.Δ για την κατάρριψη ενός νοτιοκορεατικού αεροπλάνου, και ενώ ανέπτυξε ισχυρούς δεσμούς με τα αντιδυτικά αραβικά καθεστώτα, στην πράξη δεν αμφισβήτησε ούτε την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ ούτε την ένταξη της στο Ν.Α.Τ.Ο. Αντίθετα η κυβέρνηση του διαπραγματεύτηκε και υπέγραψε μία νέα αμυντική συμφωνία με τις Η.Π.Α και ένα μνημόνιο με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.

Ως αποτέλεσμα αυτού του μνημονίου, τον Μάρτιο του 1985, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθιέρωσε τα 'Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα' (ΜΟΠ), η εφαρμογή των οποίων στόχευε στη βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας, ανάμεσά τους και η Ελλάδα.

Πολιτικές Εξελίξεις 1985-1989

Στις εκλογές του Ιουνίου του 1985, το ΠΑΣΟ.Κ εξελέγει και πάλι ως κυβέρνηση υποσχόμενο 'ακόμα καλύτερες μέρες'. Πριν τις εκλογές είχε αρνηθεί να προτείνει την ανανέωση της θητείας του Κωνσταντίνου Καραμανλή ως Προέδρου της Δημοκρατίας και είχε εξαγγείλει συνταγματική αναθεώρηση με στόχο της μείωση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας. Παρά το ό,τι η Ν.Δ, με επικεφαλής τον Κωνσταντίνο Μητσοτάκη, σημείωσε αύξηση των εκλογικών της ποσοστών, οι εκλογικές απώλειες του κυβερνώντος κόμματος ήταν μικρές. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ επικράτησε με 45,8% του εκλογικού σώματος και εξασφάλισε μία άνετη πλειοψηφία 161 εδρών, έναντι 40,9% και 126 έδρες για τη Ν.Δ.

Λίγες εβδομάδες μετά την δεύτερη εκλογική του νίκη, ο Ανδρέας Παπανδρέου ανασχημάτισε το οικονομικό του επιτελείο, και προχώρησε σε ριζική μεταστροφή της οικονομικής του πολιτικής, μέσω της αντικατάστασης του πανίσχυρου έως τότε Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών Γεράσιμου Αρσένη. Το νέο οικονομικό επιτελείο, υπό τον Κώστα Σημίτη, ως τότε Υπουργό Γεωργίας, προχώρησε στην εφαρμογή ενός διετούς σταθεροποιητικού προγράμματος, βασισμένου σε υποτίμηση της δραχμής, περιορισμό των αυξήσεων των μισθών και συντάξεων και αναμόρφωση της Α.Τ.Α.

Κατά τη δεύτερή του κυβερνητική τετραετία ο Ανδρέας Παπανδρέου ταλαιπωρήθηκε από σοβαρά προβλήματα υγείας, που τον ανάγκασαν να περάσει μεγάλο διάστημα στο εξωτερικό (Λονδίνο) όπου υποβλήθηκε σε εγχείρηση ανοικτής καρδιάς. Κατά την δεύτερη θητεία του ξέσπασε και το λεγόμενο 'σκάνδαλο Κοσκωτά', με επίκεντρο τη μετεωρική άνοδο (και κατοπινή πτώση) του Γεωργίου Κοσκωτά, ενός ιδιωτικού τραπεζίτη και νεόκοπου εκδότη. Το 'σκάνδαλο Κοσκωτά', το οποίο αναδείχθηκε από τα παραδοσιακά εκδοτικά συγκροτήματα της χώρας, επηρέασε με κρίσιμο τρόπο την πολιτική και οικονομική ζωή κατά την περίοδο εκείνη.

Λίγο μετά την επιστροφή του από το εξωτερικό, ο πρωθυπουργός ασχολήθηκε κυρίως με την επερχόμενη εκλογική αναμέτρηση. Εν όψει των εκλογών, ο πρωθυπουργός επέλεξε ένα σύστημα απλής αναλογικής, το οποίο θεσμοθετήθηκε λίγο πριν την προκήρυξη τους, προκειμένου να εμποδίσει τον αυτοδύναμο σχηματισμό κυβέρνησης από την ανερχόμενη εκλογικά Ν.Δ. Οι εκλογές που προκηρύχθηκαν για τον Ιούνιο του 1989, επρόκειτο να οδηγήσουν στην πρώτη μεγάλη πολιτική κρίση της περιόδου της μεταπολίτευσης.

Μακροοικονομικές Εξελίξεις στη Δεκαετία του 1980

Τα μακροοικονομικές εξελίξεις στη δεκαετία του 1980 αποδείχθηκαν εξαιρετικά αρνητικές.

Ο ρυθμός μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ παρέμεινε αρνητικός έως και το 1983, και η ανάκαμψη ιδιαίτερα αναιμική. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ στη δεκαετία του 1980 ήταν μόλις 0,8%, έναντι 5,3% στην πενταετία 1975-1979.

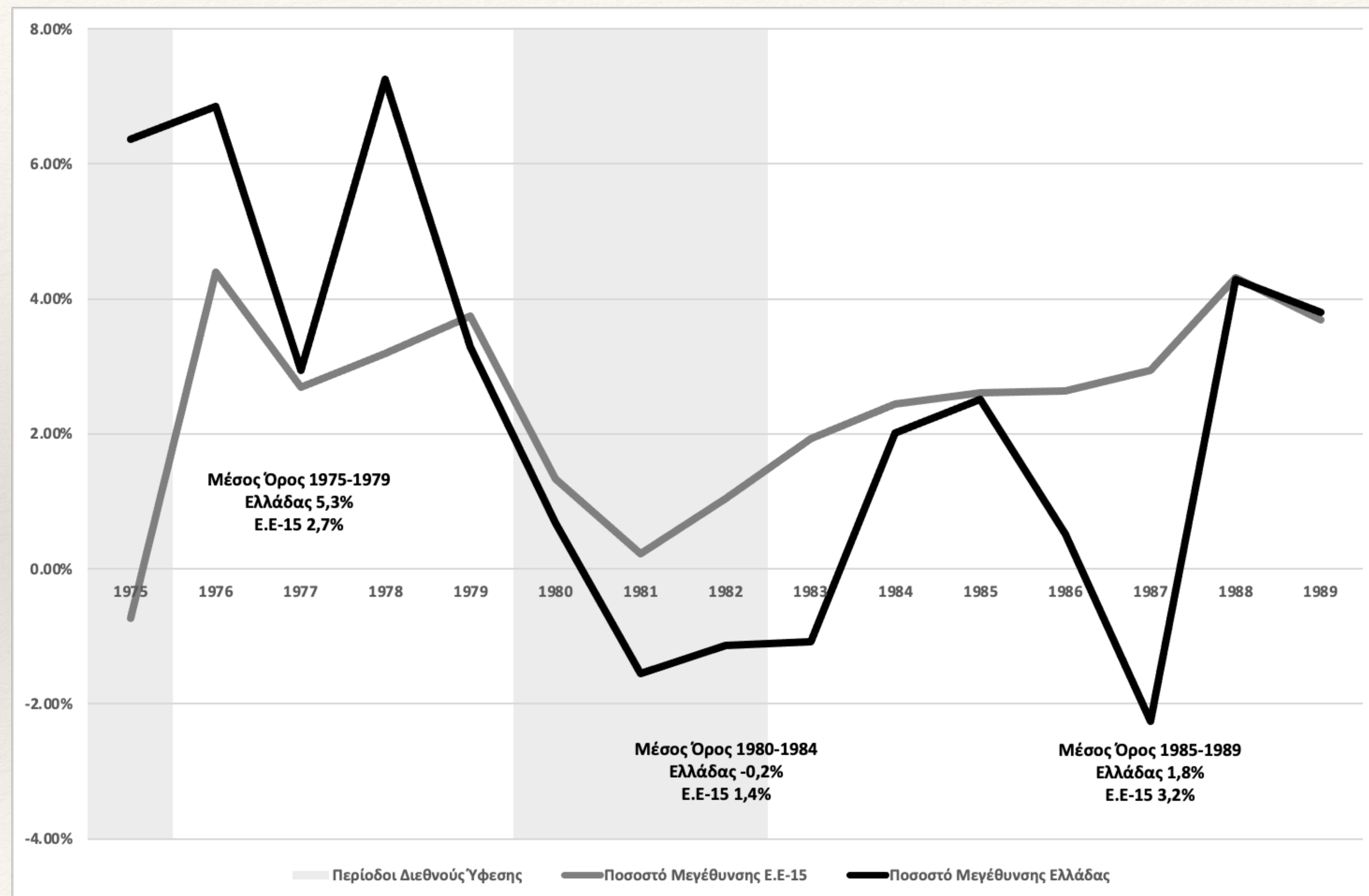
Ο πληθωρισμός μονιμοποιήθηκε σε επίπεδα της τάξης του 20%, αν και υπήρξε κάποια τάση αποκλιμάκωσής του προς το τέλος της δεκαετίας.

Τα ποσοστά ανεργίας εκτοξεύθηκαν πάνω από το 7% πριν αρχίσουν αποκλιμακώνονται. Το μέσο πόσοστό ανεργίας στη δεκαετία 1980-1989 ήταν 6,1%, υπερτριπλάσιο από το 1,9% της περιόδου 1975-1979.

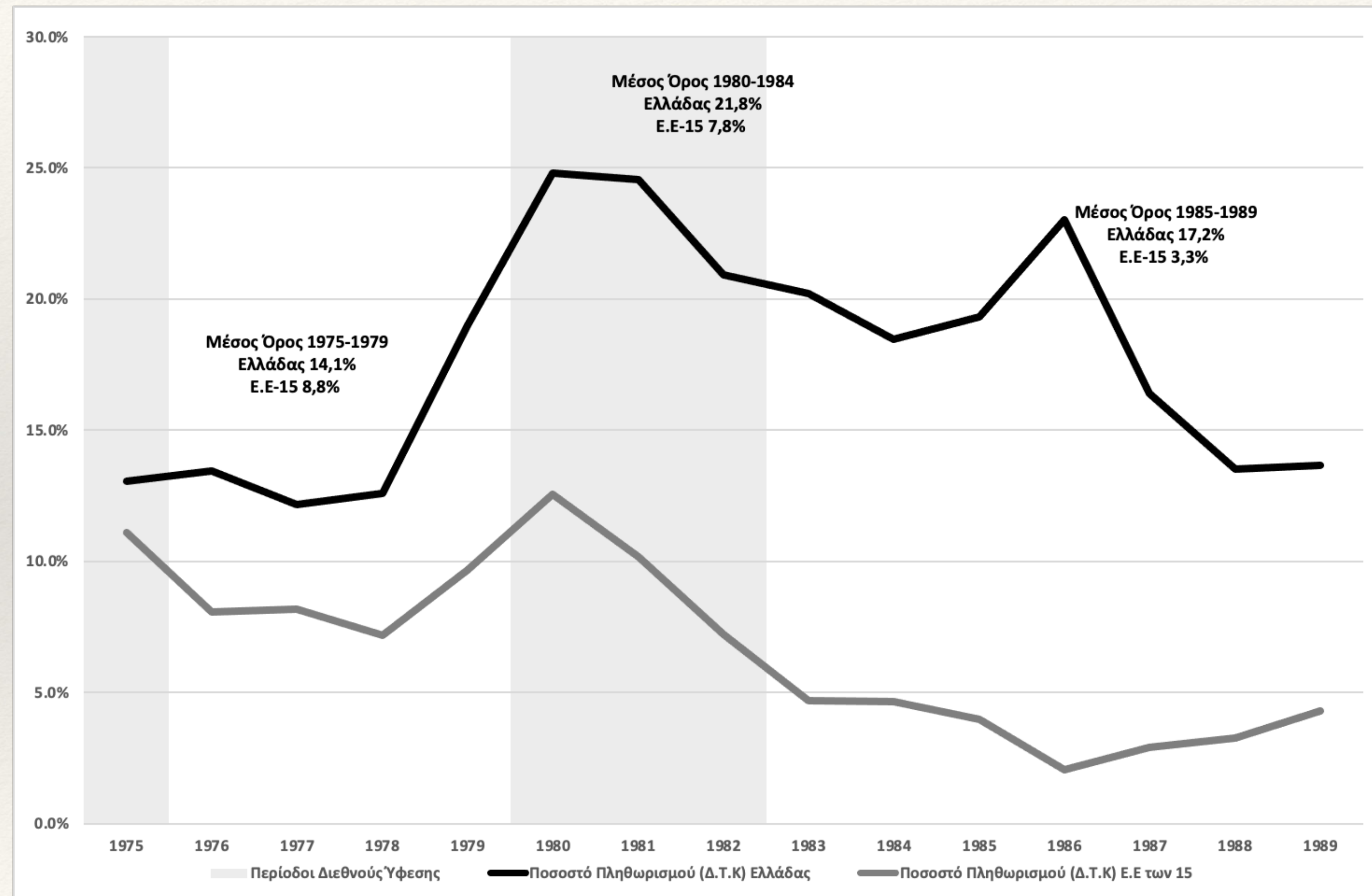
Παρά την πολιτική της συνεχούς υποτίμησης της ισοτιμίας του νομίσματος, τόσο το 1983 όσο και το 1985 υπήρξαν κρίσεις στο ισοζύγιο πληρωμών, οι οποίες οδήγησαν και σε σημαντικές εφάπαξ υποτιμήσεις της δραχμής. Παρά τις υποτιμήσεις, το μέσο έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών διαμορφώθηκε στο 3,7% του ΑΕΠ, έναντι ελλείμματος 2,9% του ΑΕΠ στην πενταετία 1975-1979.

Οι εξελίξεις αυτές απεικονίζονται στα τέσσερα γραφήματα που ακολουθούν.

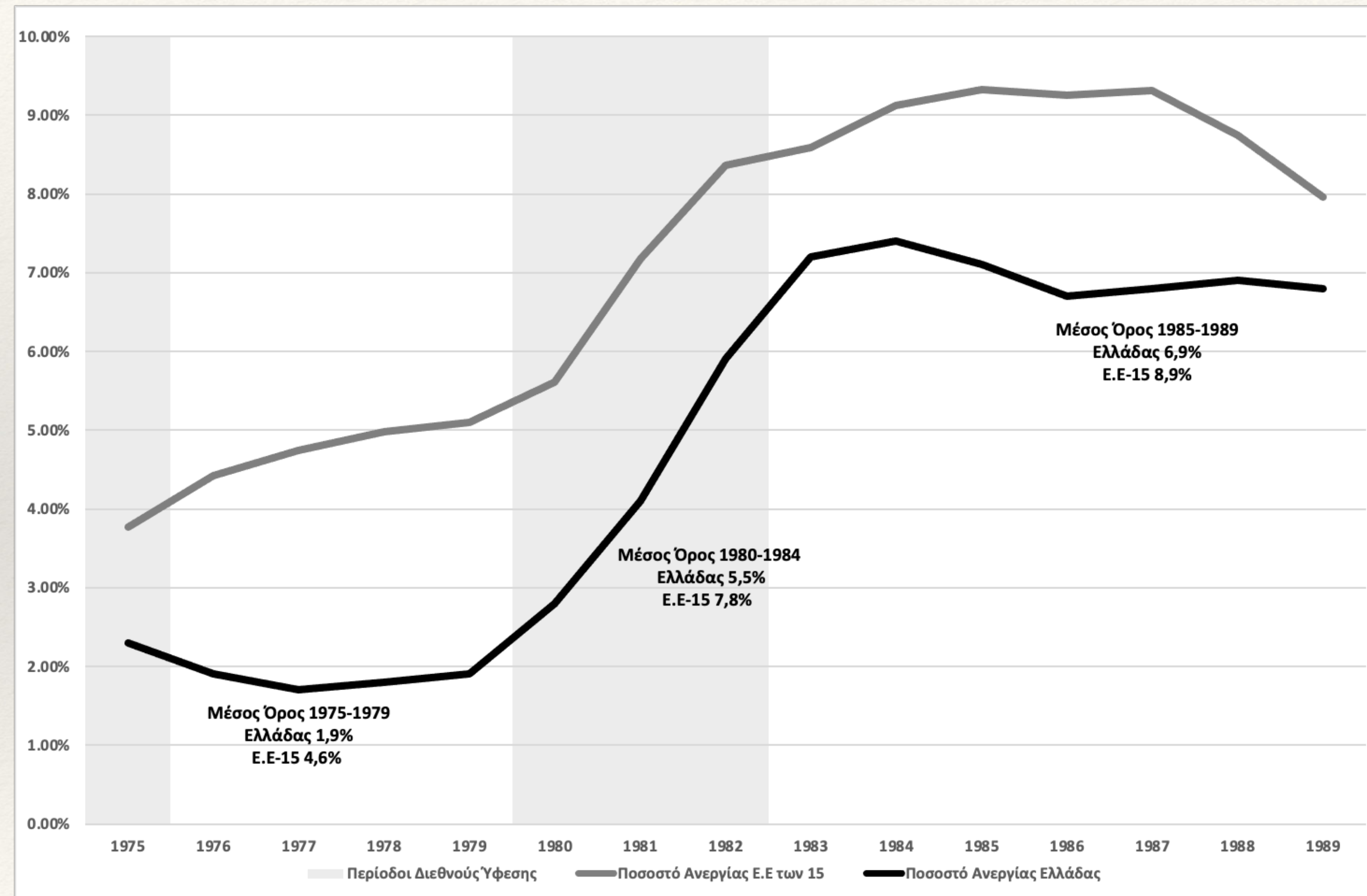
Ο Ετήσιος Ρυθμός Μεγέθυνσης του ΑΕΠ, 1975-1989



Η Εξέλιξη του Πληθωρισμού, 1975-1989 (ετήσιο % μεταβολής Δείκτη Τιμών Καταναλωτού)

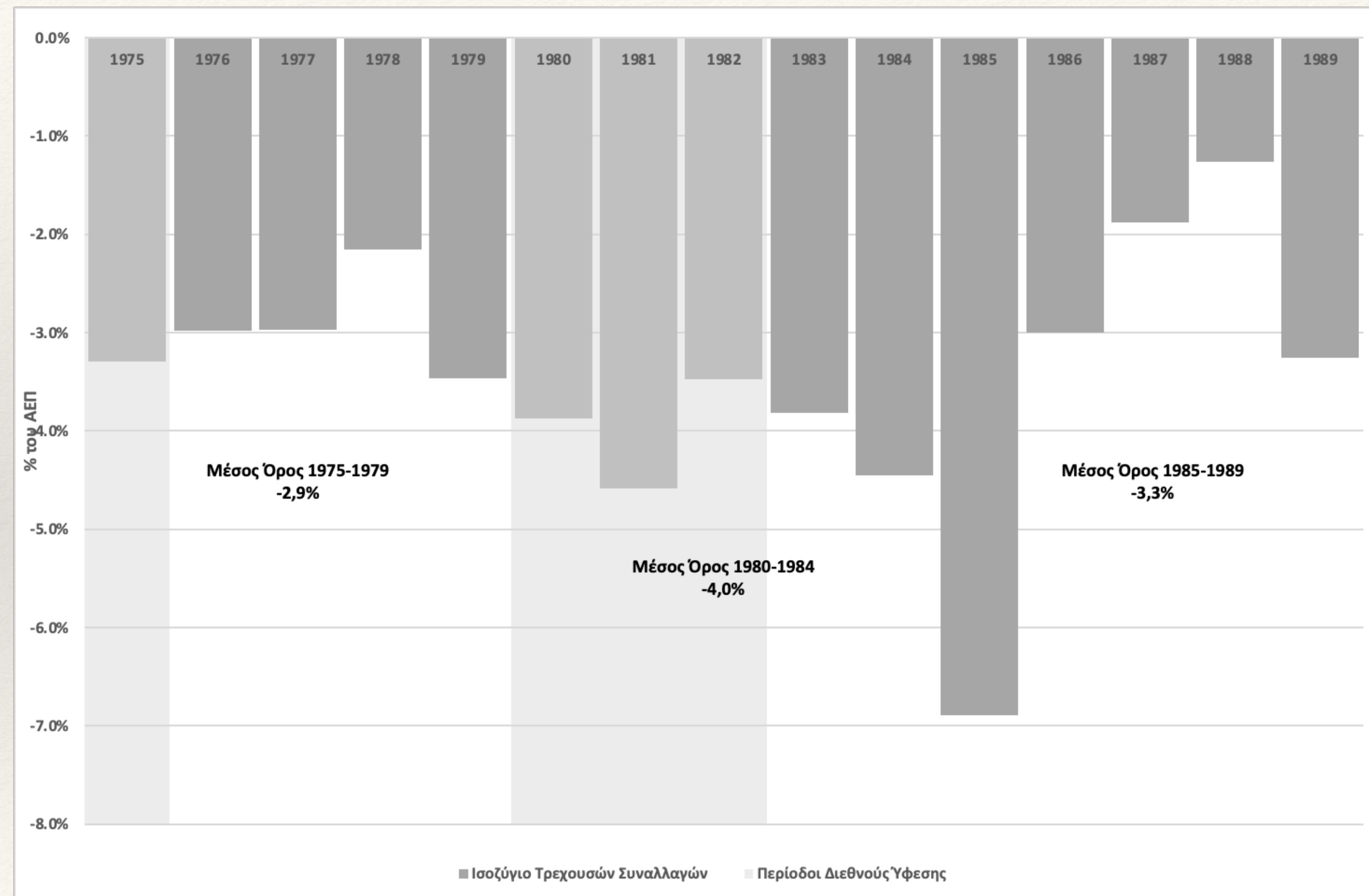


Η Εξέλιξη του Ποσοστού Ανεργίας, 1975-1989 (% εργατικού δυναμικού)



Η Εξέλιξη του Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών, 1975-1989

(% του ΑΕΠ)



Η Δημοσιονομική Εκτροπή και η Έκρηξη του Δημοσίου Χρέους, 1980-1989

Η δημοσιονομική αποσταθεροποίηση συνέβη αρχικά λόγω της αλματώδους αύξησης των τρεχουσών πρωτογενών δαπανών. Η δημόσια κατανάλωση ανέβηκε από το 13,5% του ΑΕΠ το 1980, στο 16,1% το 1985. Οι δαπάνες για τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων ανέβηκαν από το 9,4% του ΑΕΠ το 1980, στο 11,4% το 1985. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές, από το 9,3% του ΑΕΠ το 1980, στο 14,2% το 1985. Οι επιδοτήσεις, από το 2,2% του ΑΕΠ το 1980, στο 5,2% το 1985.

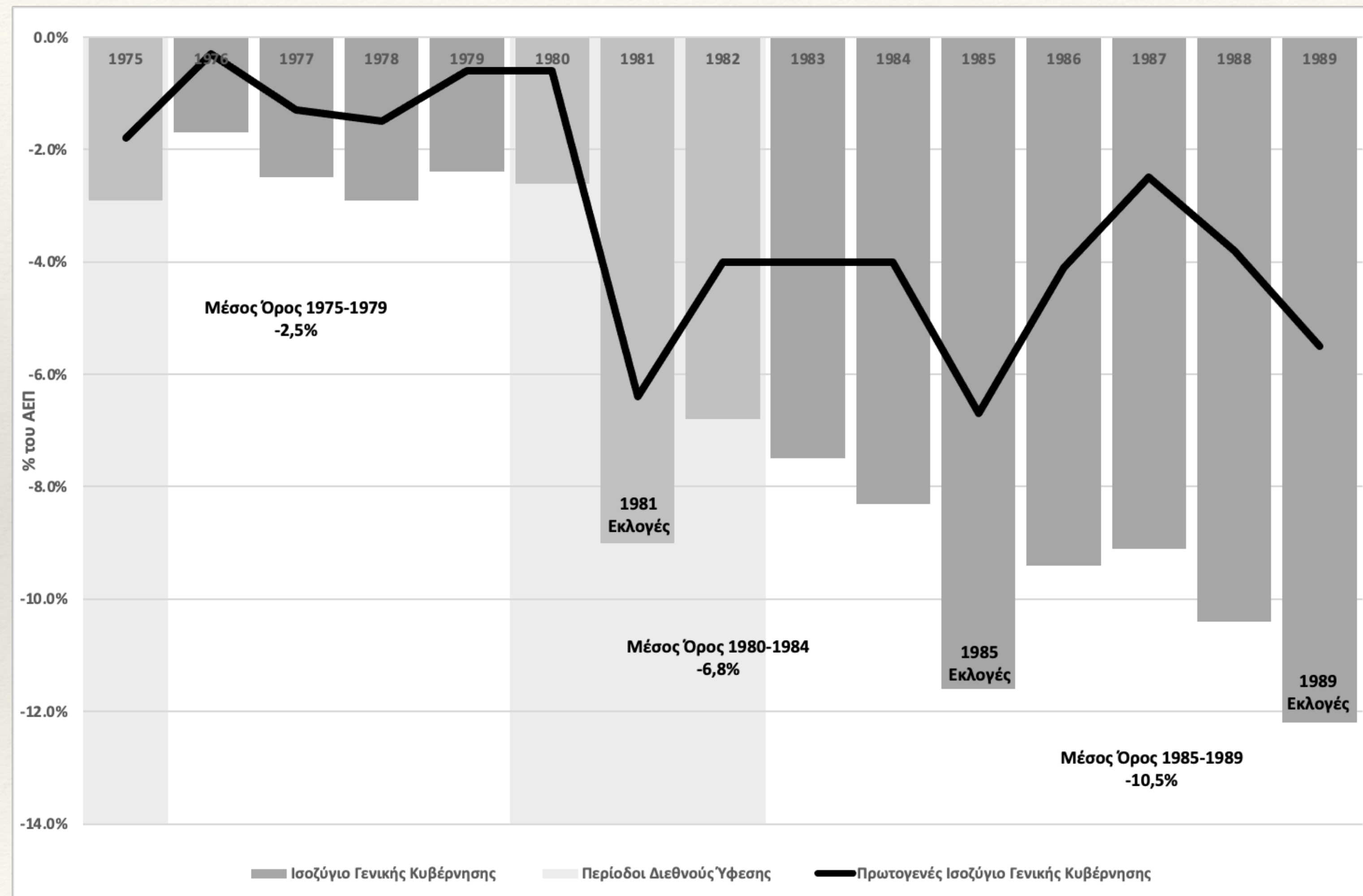
Αποτέλεσμα της αύξησης της δημόσιας κατανάλωσης, των μεταβιβαστικών πληρωμών και των επιδοτήσεων, με την προσθήκη της σταδιακής αύξησης των δαπανών για τόκους του ραγδαία αυξανόμενου δημοσίου χρέους, ήταν η αύξηση των δαπανών της γενικής κυβέρνησης, από το 26,1% του ΑΕΠ το 1980, στο 37,8% του ΑΕΠ το 1985. Σχεδόν δώδεκα (11,7) εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ. Τα έσοδα του δημοσίου δεν μπορούσαν βεβαίως να παρακολουθήσουν αυτή την εξέλιξη. Παρά τη μεγάλη αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης, τα έσοδα της γενικής κυβέρνησης ανέβηκαν κατά λιγότερο από τρεις (2,7) εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, από το 23,5% του ΑΕΠ το 1980, μόλις στο 26,2% το 1985. Συνεπώς, ο κυριότερος λόγος διεύρυνσης του δημοσιονομικού ελλείμματος στην περίοδο 1981-1985 ήταν η έκρηξη των δαπανών, κυρίως των πρωτογενών.

Μετά το 1985, οι αυξήσεις των τρεχουσών δημοσίων δαπανών επιβραδύνθηκαν. Δεδομένου όμως ότι δεν υπήρξε επαρκής δημοσιονομική προσαρμογή, ούτε και κατά τη διάρκεια του σταθεροποιητικού προγράμματος 1986-87, το ρόλο του τροφοδότη των αυξήσεων του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους ανέλαβαν οι αυξανόμενες δαπάνες για τόκους του πολύ υψηλού πια δημοσίου χρέους.

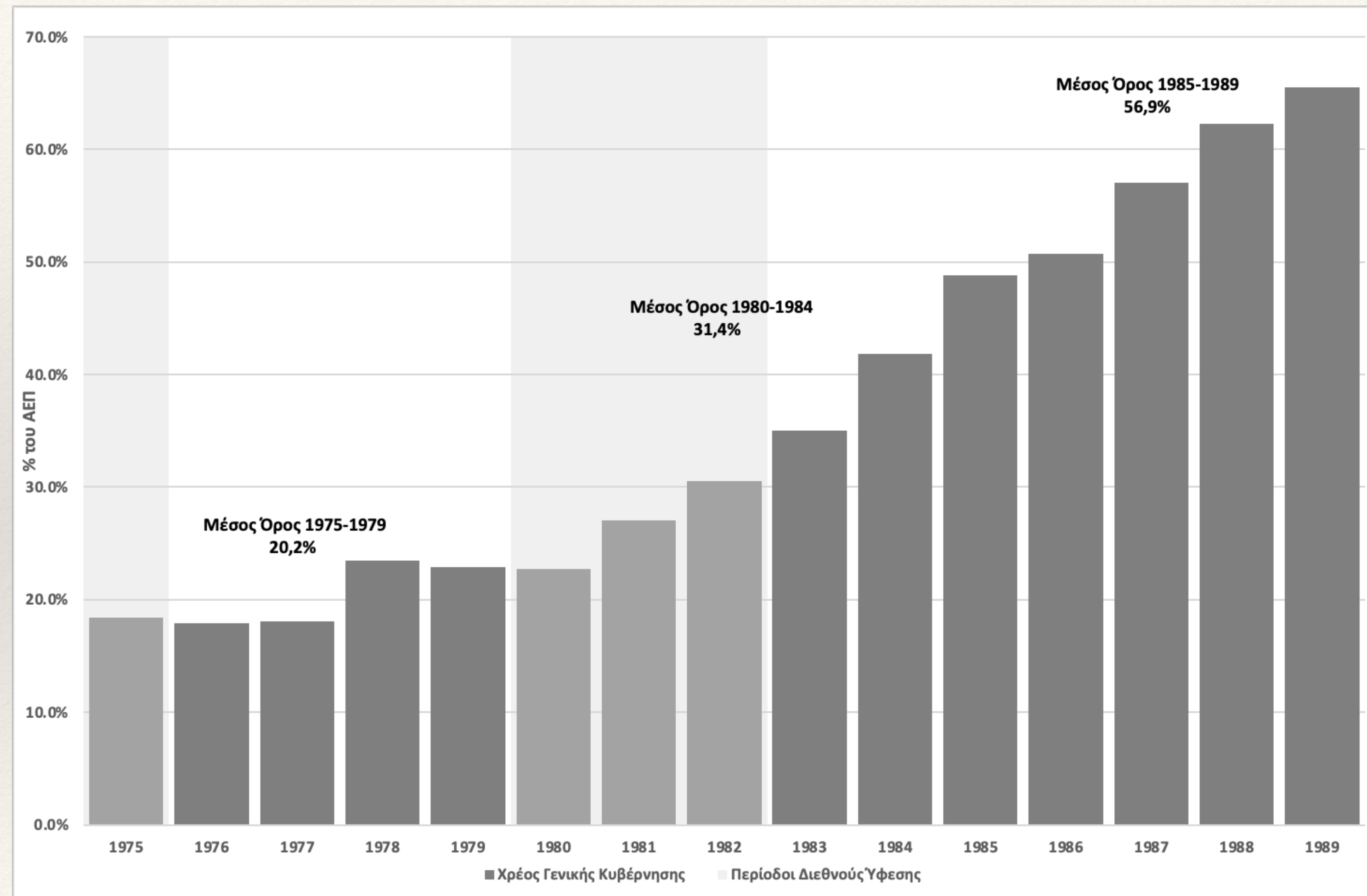
Τα παρατεταμένα δημοσιονομικά ελλείμματα οδήγησαν σε έκρηξη του δημοσίου χρέους από το 22,7% του ΑΕΠ το 1980, στο 72,5% του ΑΕΠ το 1990. Οι δαπάνες για τόκους του δημοσίου χρέους ανέβηκαν από το 2% του ΑΕΠ το 1980, στο 4,9% το 1985 και στο 6,7% του ΑΕΠ το 1989.

Δεδομένου μάλιστα ότι το 1989 ένα μεγάλο μέρος του δημοσίου χρέους ήταν ακόμη 'αφανές' και μη εξυπηρετούμενο, τα επίσημα στοιχεία υποεκτιμούσαν τόσο το ύψος του όσο και το κόστος της εξυπηρέτησής του. Τα 'αφανή' χρέη είχαν δημιουργηθεί σε δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, όπως η Αγροτική Τράπεζα, η Τράπεζα της Ελλάδος και ο Οργανισμός Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων. Τα χρέη αυτά, καθώς δεν εξυπηρετούνταν, εντάχθηκαν στο επίσημο δημόσιο χρέος μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 1990, εκτοξεύοντάς το ακόμη παραπάνω.

Το Δημοσιονομικό Ισοζύγιο και το Πρωτογενές Ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης, 1970-1989



Το Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης 1975-1989



Ο Φαύλος Κύκλος Μισθών και Τιμών

Ένας δεύτερος λόγος για την αποσταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας μετά το 1981 ήταν και η εισοδηματική πολιτική. Αυτή, σε συνδυασμό με τη συναλλαγματική πολιτική, οδήγησε σε ένα φαύλο κύκλο αυξήσεων μισθών και τιμών.

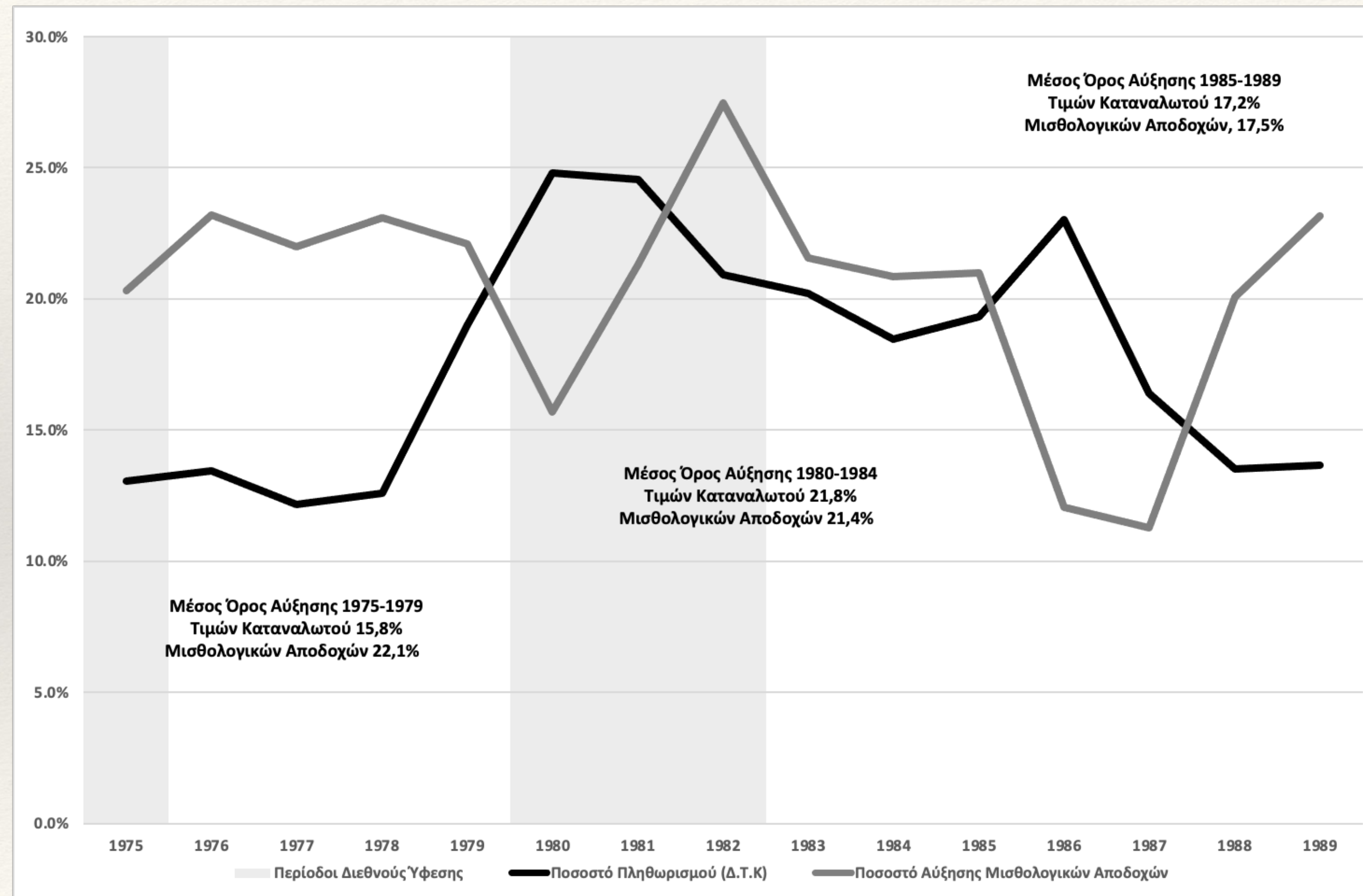
Ο φαύλος αυτός κύκλος οδήγησε σε μονιμοποίηση του υψηλού πληθωρισμού και υπονόμευσε για πολλά χρόνια τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, τις αναπτυξιακές της προοπτικές, την απασχόληση και τις επενδύσεις.

Το 1982, αυξήθηκαν διοικητικά τα κατώτατα ημερομίσθια κατά 45% περίπου, έναντι αύξησης κατά 23% το 1981. Οι κατώτατοι μισθοί αυξήθηκαν κατά 47% έναντι αύξησης 25% το 1981. Σημειωτέον ότι ο πληθωρισμός, λόγω του δεύτερου πετρελαϊκού σοκ, είχε εκτοξευθεί το 1981 στο 23%. Οι μισθολογικές αυξήσεις ήταν σχεδόν διπλάσιες του πληθωρισμού. Επιπλέον, καθιερώθηκε η αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή των μισθών (ΑΤΑ), η οποία ενσωματωνόταν στους μισθούς ανά τετράμηνο.

Η πολιτική αυτή βελτίωσε μόνο προσωρινά το εισόδημα των εργαζομένων, καθώς δεν ελάμβανε υπόψη τη στασιμότητα της παραγωγικότητας. Το 1982, οι μέσες ονομαστικές αποδοχές αυξήθηκαν κατά 27,5%, και οι πραγματικές αποδοχές κατά 5,3%. Σε συνδυασμό με τις αυξήσεις της φορολογίας, η αύξηση των πραγματικών μισθών οδήγησε παράλληλα στην έκρηξη της ανεργίας, στην καθυστέρηση της ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας από το δεύτερο πετρελαϊκό σοκ, στον επίμονα υψηλό πληθωρισμό, καθώς και στη μείωση των επενδύσεων και των ρυθμών ανάπτυξης. Ήταν ένας από τους κυριότερους λόγους για τους οποίους η Ελλάδα υποχρεώθηκε σε δύο διαδοχικές υποτιμήσεις της δραχμής (1983, 1985), οι οποίες βέβαια κάθε άλλο παρά συνετέλεσαν στην αύξηση του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων.

Λόγω ακριβώς αυτών των δυσμενών παρενεργειών της, η πολιτική αυτή είχε τελικά αρνητικά αποτελέσματα και στις αυξήσεις των πραγματικών αποδοχών τα επόμενα χρόνια. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ στην πενταετία 1975-1979 οι πραγματικές αποδοχές αυξάνονταν κατά 7,2% το χρόνο, στη δεκαετία 1980-1989 ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησής τους έπεσε στο 0,2%. Σχεδόν στο μηδέν. Ούτε οι μεγάλες ονομαστικές αυξήσεις των κατώτατων μισθών, ούτε και η ΑΤΑ, οδήγησαν σε αυξήσεις των πραγματικών αποδοχών, καθώς οδηγούσαν σε αύξηση και διατήρηση του υψηλού πληθωρισμού.

Μισθολογικές Αυξήσεις και Πληθωρισμός 1975-1989



Ο Ρόλος της Συναλλαγματικής Πολιτικής

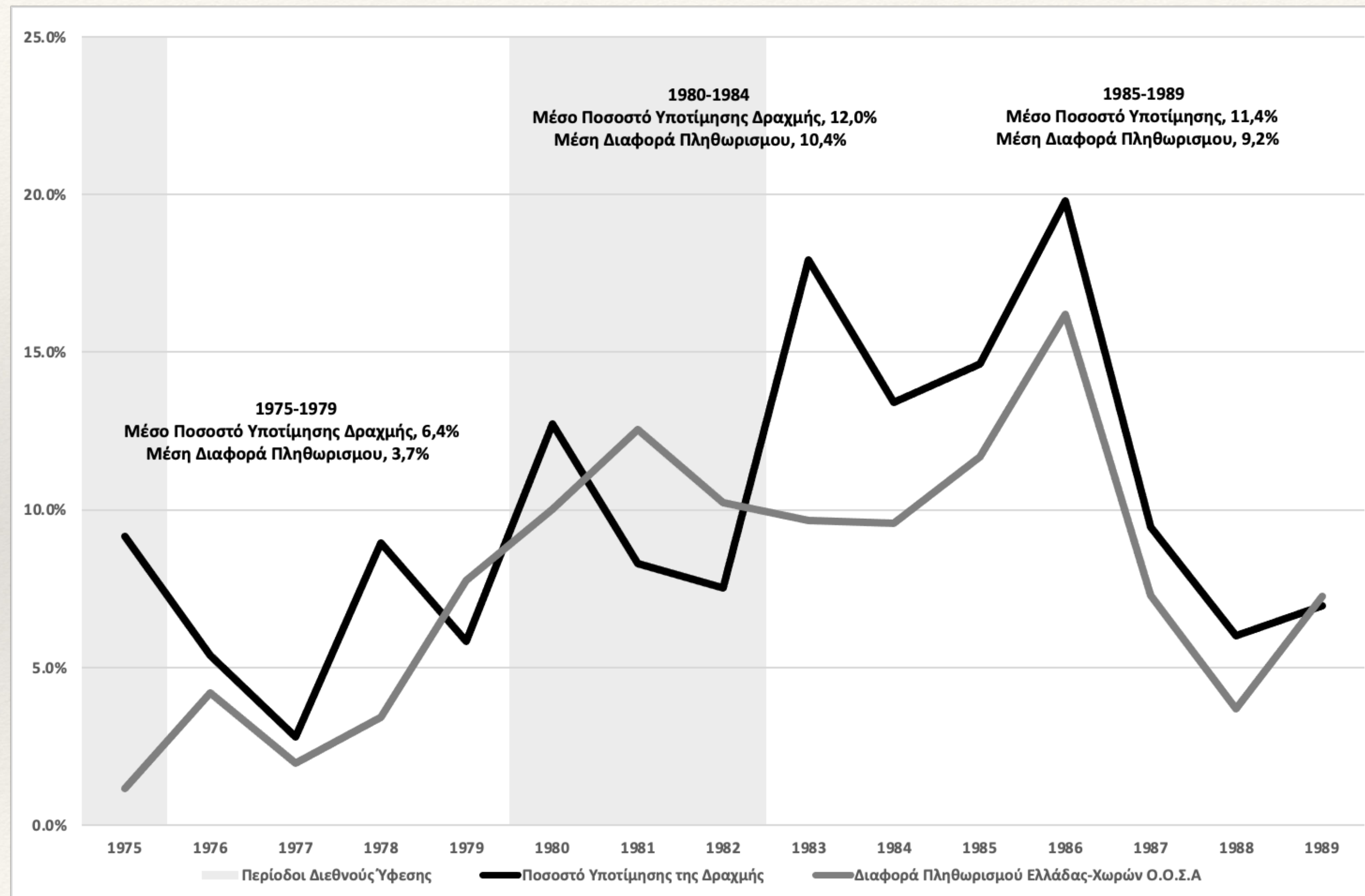
Μετά το 1973, η Ελλάδα μετέβη από το καθεστώς σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods στο καθεστώς της διευκολυντικής ‘διολίσθησης’ της ισοτιμίας της δραχμής.

Ο πληθωρισμός πυροδοτήθηκε το 1973, καθώς η δραχμή από το 1972 ακολούθησε την υποτίμηση του δολαρίου έναντι των ευρωπαϊκών νομισμάτων, σε συνθήκες υπερθέρμανσης της ελληνικής οικονομίας. Συνεχίσθηκε λόγω της αύξησης των τιμών των πρώτων υλών, της πρώτης πετρελαϊκής διαταραχής και της σχετικά διευκολυντικής στάσης της συναλλαγματικής και νομισματικής πολιτικής στις μεγάλες μισθολογικές αυξήσεις του υπόλοιπου της δεκαετίας του 1970.

Ωστόσο, ο πληθωρισμός μονιμοποιήθηκε σε υψηλά επίπεδα κυρίως μετά τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση, βοηθούμενος από την καθιέρωση της ΑΤΑ και την ακόμη ταχύτερη διολίσθηση της ισοτιμίας της δραχμής, για μεγάλο μέρος της δεκαετίας του 1980. Σε συνδυασμό με τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας, ο φαύλος κύκλος μισθολογικών αυξήσεων και πληθωρισμού, οδηγούσε σε κύκλους διολίσθησης ή και υποτίμησης, περαιτέρω αύξηση του πληθωρισμού, νέες μισθολογικές αυξήσεις και τανάπαλιν.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί φαίνεται ξεκάθαρα το πόσο στενά συνδεδεμένη είναι η διαφορά του ελληνικού πληθωρισμού από το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ με το ποσοστό υποτίμησης του νομίσματος στη δεκαετία του 1980. Αυτό στη δεκαετία του 1980 ήταν αποτέλεσμα της συναλλαγματικής πολιτικής της ‘διολίσθησης’ της ισοτιμίας της δραχμής.

Υποτιμήσεις της Δραχμής και Πληθωρισμός 1975-1989



Οι Στρεβλώσεις του Κρατισμού

Ο κρατισμός της δεκαετίας του 1980 είχε και άλλες σημαντικές αρνητικές παρενέργειες, εκτός από την αποσταθεροποίηση των δημοσίων οικονομικών και του φαύλου κύκλου μισθών και τιμών.

Μία σημαντική αρνητική πτυχή ήταν η σημαντική αύξηση του του φορολογικού βάρους, προκειμένου να χρηματοδοτηθεί μέρος της επέκτασης της κρατικής οικονομικής δραστηριότητας. Οι αυξήσεις στη φορολογία επιβάρυναν κυρίως τους μισθωτούς και τα επιχειρηματικά κέρδη, και οδήγησαν σε σημαντική αύξηση της φοροδιαφυγής. Οι αγρότες εξαιρούνταν από τη φορολογία, ενώ οι αυτοαπασχολούμενοι και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις είχαν μεγάλες δυνατότητες φοροδιαφυγής. Η αύξηση της φορολογίας λειτούργησε αρνητικά για τις ιδιωτικές επενδύσεις.

Οι κρατικοποιήσεις των δεκαετιών 1970 και 1980 και η επέκταση του ρόλου του κράτους έγιναν με τρόπους που είχαν αρνητικές επιπτώσεις στα δικαιώματα ιδιοκτησίας, άρα και στις επενδύσεις, ενώ ο πολλαπλασιασμός των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών συνέβαλε καθοριστικά στη μείωση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας για το σύνολο της οικονομίας.

Επιπλέον δημιουργήθηκαν στρεβλώσεις σε σχέση με κρατικά μονοπώλια και τη μείωση του ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, μια σειρά μη βιώσιμων βιομηχανικών επιχειρήσεων εντάχθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1980 στον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα πολλές υγιείς επιχειρήσεις να αντιμετωπίζουν αθέμιτο ανταγωνισμό και να καταστούν και αυτές προβληματικές.

Τα προγράμματα τιμολόγησης, παραγωγής, επενδύσεων και απασχόλησης των κρατικοποιημένων επιχειρήσεων, παλαιών και νέων, υλοποιούνταν με βάση πολιτικά κυρίως, και όχι οικονομικά κριτήρια.

Μέσω των κρατικών τραπεζών, μεγάλο μέρος των πιστώσεων διοχετεύθηκε για τη χρηματοδότηση προβληματικών δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών. Οι εγγυήσεις του δημοσίου χρησιμοποιήθηκαν επίσης για τον ίδιο σκοπό.

Μειώθηκε ο όγκος και χειροτέρευσε η ποιότητα των δημόσιων επενδυτικών προγραμμάτων.

Η μετάθεση της έμφασης από τα φορολογικά κίνητρα στις επιδοτήσεις προκάλεσε σημαντικές στρεβλώσεις στα επενδυτικά κίνητρα. Παράλληλα, οι επιδοτήσεις προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς αυξάνονταν σταθερά, ακόμη και για τρέχουσες δαπάνες.

Οι Μεταβιβάσεις από την ΕΟΚ

Η διατήρηση των μακροοικονομικών και διαρθρωτικών ανισορροπιών που βίωσε η Ελλάδα στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 δεν θα ήταν ίσως εφικτή, αν η χώρα δεν είχε γίνει μέλος της ΕΕ (τότε ΕΟΚ).

Η συμμετοχή στην ΕΕ απέτρεψε μια γενικευμένη κρίση εμπιστοσύνης, που θα είχε οδηγήσει σε αλλαγή πολιτικής. Παρά τα αναμφισβήτητα οφέλη τους, οι μεταβιβάσεις από την ΕΟΚ είχαν και σημαντικές αρνητικές συνέπειες στην περίπτωση της Ελλάδας. Αμβλύνοντας τα παραγωγικά και επενδυτικά κίνητρα, χαλαρώνοντας την εξωτερική πίεση και διατηρώντας την ιδιωτική κατανάλωση σε υψηλά επίπεδα συνέβαλαν στην καθυστέρηση της προώθησης των αναγκαίων διαρθρωτικών προσαρμογών.

Επιπλέον, οι μεταβιβάσεις από την ΕΟΚ μπορεί να προκάλεσαν και αυτές με τη σειρά τους μικροοικονομικές στρεβλώσεις. Τα προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν από τα κονδύλια αυτά, όπως η ΚΑΠ, τα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης και οι περιφερειακές ενισχύσεις, δεν ήταν καλά σχεδιασμένα και δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι είχαν τελικά θετική συμβολή στην πιο αποτελεσματική λειτουργία της οικονομίας. Αυτές οι στρεβλώσεις είναι πρόσθετες αυτών που προκλήθηκαν σε μακροοικονομικό επίπεδο.

Επίσης, το γεγονός ότι η Ελλάδα εξασφάλισε επιπλέον περιόδους χάριτος για την προσαρμογή στα δεδομένα της υπόλοιπης ΕΟΚ, όσο αφορά την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου και των χρηματαγορών, συνέβαλε στην καθυστέρηση των απαραίτητων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Το Εντεινόμενο Οικονομικό και Πολιτικό Αδιέξοδο στα Τέλη της Δεκαετίας του 1980

Οι οικονομικές επιδόσεις της Ελλάδας κατά την πρώτη δεκαετία της συμμετοχής της στην Ε.Ο.Κ, και κυρίως μετά την πολιτική ‘αλλαγή’ και την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής της νέας κυβέρνησης του ΠΑ.ΣΟ.Κ υπήρξαν ιδιαίτερα αρνητικές. Σημειώθηκε μια σημαντική αποσταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας και τεράστια απόκλιση σε σχέση με το παρελθόν, τόσο στα ονομαστικά και δημοσιονομικά μεγέθη, όπως ο πληθωρισμός και τα ελλείμματα και το χρέος της γενικής κυβέρνησης, αλλά και στα πραγματικά μεγέθη, όπως ο ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ, το ποσοστό ανεργίας και το έλλειμμα των εξωτερικών συναλλαγών. Η απόκλιση αυτή δεν ήταν μόνο σε σχέση με το παρελθόν, αλλά και σε σχέση με τους εταίρους της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ στην οποία μόλις είχε εισέλθει.

Η υπερβολική αύξηση του κόστους εργασίας στις αρχές της δεκαετίας, η επέκταση του δημόσιου τομέα, η υψηλότερη φορολογία του κεφαλαίου και των επιχειρηματικών κερδών, η χαλαρή νομισματική και δημοσιονομική πολιτική και η έκρηξη του δημόσιου χρέους αποτέλεσαν τους πιο σημαντικούς παράγοντες αυτής της αποσταθεροποίησης.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, μια περίοδο κατά την οποία οι υπόλοιπες οικονομίες της Ε.Ο.Κ δημιουργούσαν και ενίσχυαν το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα, η Ελλάδα, παρά το ότι είχε ήδη ενταχθεί στην Κοινότητα, επέλεξε να ακολουθήσει τον δικό της ‘τρίτο δρόμο’ αναφορικά με την οικονομική πολιτική.

Τρία από τα μεγάλα προβλήματα που ακόμη και σήμερα επιβαρύνουν την ελληνική οικονομία, ο εκτεταμένος και αναποτελεσματικός δημόσιος τομέας, το εξαιρετικά υψηλό δημόσιο χρέος και η χαμηλή διεθνής ανταγωνιστικότητα της οικονομίας αποτελούν κατά βάση παρακαταθήκες επιλογών της δεκαετίας του 1980.

Το πρόγραμμα σταθεροποίησης που υιοθέτησε η κυβέρνηση Παπανδρέου μετά από τις εκλογές του Ιουνίου του 1985 και μια κρίση του ισοζυγίου πληρωμών, αποδείχθηκε ανισοβαρές και βραχύβιο. Επικεντρώθηκε στην υποτίμηση του νομίσματος και τον προσωρινό περιορισμό των αυξήσεων του κόστους εργασίας για δύο χρόνια, χωρίς να επιχειρήσει δημοσιονομική προσαρμογή. Η βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας αποδείχθηκε προσωρινή και, εν τέλει, το πρόγραμμα ανατράπηκε στα τέλη του 1987, εν όψει των εκλογών του 1989. Οι επιλογές της οικονομικής πολιτικής στη δεκαετία του 1980, ο κρατισμός και ο μακροοικονομικός λαϊκισμός οδηγούσαν τη χώρα σε ένα εντεινόμενο οικονομικό αδιέξοδο. Επιπλέον, η επιλογή της κυβέρνησης να υιοθετήσει ένα σύστημα απλής αναλογικής εν όψει των εκλογών του 1989, προετοίμασε το έδαφος και για ένα ενδεχόμενο πολιτικό αδιέξοδο.