

Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας

Θοδωρής Πελαγίδης



Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά
Συγγράμματα και Βοηθήματα
www.kallipos.gr

HEALLINK
Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ
επένδυση στην κοινωνία της γνώσης
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΣΠΑ
2007-2013
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΘΟΔΩΡΗΣ ΠΕΛΑΓΙΔΗΣ

Καθηγητής οικονομικής ανάλυσης στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς
NR Senior Fellow, Brookings Institution, USA

ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ



Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά
Συγγράμματα και Βοηθήματα
www.kallipos.gr

Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας

Συγγραφή

Θοδωρής Πελαγίδης

Κριτικός αναγνώστης

Διονύσης Χιόνης

Συντελεστές έκδοσης

Τεχνική Επεξεργασία: Βασίλειος Χρυσός

ISBN: 978-960-603-019-2

Copyright © ΣΕΑΒ, 2015



Το παρόν έργο αδειοδοτείται υπό τους όρους της άδειας Creative Commons Αναφορά Δημιουργού - Μη Εμπορική Χρήση - Όχι Παράγωγα Έργα 3.0. Για να δείτε ένα αντίγραφο της άδειας αυτής επισκεφτείτε τον ιστότοπο

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/gr/>

Σημείωση συγγραφέα:

Όποια στατιστικά στοιχεία, πίνακες και σχεδιαγράμματα έχουν χρησιμοποιηθεί στον παρόν τόμο είναι ελεύθερα από δικαιώματα

ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΩΝ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΩΝ

Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

Ηρώων Πολυτεχνείου 9, 15780 Ζωγράφου

www.kallipos.gr

Περιεχόμενα

Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή	1
Αναφορές.....	2
ΜΕΡΟΣ Ι: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ	3
Κεφάλαιο 2. Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: Προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος	3
2.1 Εισαγωγή	3
2.2 Οι επιλογές της «διαφωνίας» και της «αποχώρησης» ως προϋποθέσεις μεταρρυθμιστικών αλλαγών	5
2.3 Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα	6
2.3.1 Η εμπλοκή στο πολιτικό σύστημα.....	6
2.3.2 Οι ρίζες των στεγανών.....	7
2.3.3 Η ελληνική πραγματικότητα και οι ερμηνείες.....	9
2.3.4 Οι ορθολογικές, αόρατες «διανεμητικές ομάδες», η πολιτική ελίτ και το «κούφιο κράτος» με τα απσάλινα δόντια.....	13
2.4 Κατευθύνσεις μεταρρυθμιστικών πολιτικών σε μια κοινωνία προσοδοθηρίας	18
2.5 Οι παίκτες και το παίγνιο: οικονομική ανάλυση της μεταρρυθμιστικής αδράνειας στην ελληνική οικονομία	21
2.5.1 Εισαγωγή.....	21
2.5.2 Οι παίκτες και το παίγνιο.....	22
2.5.2.1 Ισχυρές ομάδες επιμέρους συμφερόντων: Οι ραντιέρηδες Βίκινγκς	22
2.5.2.2 Οι αδαείς και παραπληροφορημένοι ψηφοφόροι.....	23
2.5.2.3 Τα ΜΜΕ και η διάσταση εντολέα-εντολοδόχου	24
2.5.2.4 Το κράτος λάφυρο των ομάδων.....	24
2.5.2.5 Η αποτυχία του εντολοδόχου (νομοθέτης-πολιτικός).....	26
2.5.3 Η θεσμική αποτυχία και οι εντολοδόχοι-νομοθέτες	27
2.5.4 Σκέψεις για την αρχή (αφετηρία) του τέλους.....	29
2.5.5 Μέτρα και τεχνολογία μεταρρυθμίσεων	31
Παράρτημα Α	32
Παράρτημα Β.....	33
Κεφάλαιο 3. Τα κίνητρα και η διαφθορά στην Ελληνική οικονομία	35
3.1 Εισαγωγή	35
3.2 Πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς: Επισκόπηση βιβλιογραφίας	36
3.3 Μέτρηση της διαφθοράς. Η αξιοπιστία των δεικτών που καταγράφουν την αντίληψη για τη διαφθορά και την ποιότητα της διακυβέρνησης	38
3.4 Η διαφθορά και η ελληνική περίπτωση	40
3.4.1 Η συχνότητα καταφυγής σε δωροδοκία στην Ελλάδα.....	41
3.4.2 Τι σημαίνει η θέση της Ελλάδας στην πράξη.....	42
3.5 Αντί συμπερασμάτων: Ταιριάζει η Ελλάδα σε κάποιο διεθνές παράδειγμα; Τι πρέπει να γίνει;.....	44
Αναφορές.....	45
Κεφάλαιο 4. Χρόνος απονομής, αποδοτικότητα και άλλες ανεπάρκειες στην ελληνική δικαιοσύνη	47
4.1 Το πρόβλημα και οι ανεπάρκειες στην απονομή δικαιοσύνης στην Ελλάδα.....	47
4.2 Τα δεδομένα.....	48
4.3 Η διαχρονική εξέλιξη του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης	49
4.4 Στελέχωση και χρόνος απονομής δικαιοσύνης.	53
4.5 Ο χρόνος απονομής δικαιοσύνης και τα διαθέσιμα κονδύλια.....	55
4.6 Η ποιότητα απονομής της δικαιοσύνης	56
4.7 Αποφάσεις εφετείων – στοιχεία υποθέσεων ως άμεσος δείκτης του χρόνου απονομής δικαιοσύνης στην Ελλάδα	57
4.8 Το κόστος χρήσης της δικαστικής διαδικασίας	61
4.9 Πρόσοδοι και η δικαστική εξουσία: Ζήτηση και προσφορά νομικών υπηρεσιών στην Ελλάδα	61

4.10 Απλοποίηση διαδικασιών και αύξηση λογοδοσίας.....	62
4.11 Διατηρώντας την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας στη διάρκεια της μεταρρύθμισης	63
4.12 Συμπεράσματα και μέτρα μεταρρύθμισης	64
Κεφάλαιο 5. Οικονομική Αυτονομία, αξιολόγηση, επιδόσεις: Μια συνοπτική συγκριτική αξιολόγηση ευρωπαϊκών πανεπιστημίων με την ελληνική περίπτωση και η σύγκριση με την αγορά εργασίας	65
5.1 Εισαγωγή	65
5.2 Αυτονομία και αξιολόγηση.....	65
5.3 Οι επιδόσεις	67
5.4 Συμπεράσματα	68
Αναφορές.....	70
ΜΕΡΟΣ II: Η ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	71
Κεφάλαιο 6. Μηχανές της δανειακής ανάπτυξης 1995-2009. Η πιστωτική οικονομία στο προσκήνιο και ο ρόλος του δημοσίου χρέους.....	71
6.1 Ζήτηση, πιστωτική επέκταση και τα οικονομικά του κράτους.....	71
6.2 Αδυναμίες ανταγωνιστικότητας: Ισοζύγιο, πληθωρισμός, ξένες επενδύσεις.....	74
6.3 Η κοινωνική συμμαχία της δανειακής ανάπτυξης	78
Αναφορές.....	79
Κεφάλαιο 7. Η Ελληνική Οικονομική Κρίση και το Πρόγραμμα Στήριξης υπό Προϋποθέσεις	80
7.1 Πώς εκτυλίχθηκε η κρίση και πώς αντέδρασε αρχικά η ελληνική κυβέρνηση.....	80
7.2 Τι προέβλεπε αρχικά το Μνημόνιο	84
7.3 Η εφαρμογή του Μνημονίου μέχρι τον Ιούλιο του 2011	89
7.4 Ιούλιος 2011 και η εφαρμογή της Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ).....	94
7.5 Μετά τον Οκτώβριο του 2011: Η Ελλάδα και η νέα δομή οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη.....	99
Αναφορές.....	101
Κεφάλαιο 8. Ελλάδα: Γιατί η «εσωτερική υποτίμηση» αποτυγχάνει να προκαλέσει εξωστρεφή μεγέθυνση;.....	102
8.1 Εισαγωγή	102
8.2 Απασχόληση	102
8.3 Μισθοί και αποδοχές	104
8.4 Εξαγωγές και ανταγωνιστικότητα	114
Κεφάλαιο 9. Συμπεράσματα	123

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ΑΕΠ= Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΣΕΠ= Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΣΕΕ= Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος
ΔΕΗ= Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΚΟ= Δημόσια Επιχείρηση Κοινοφελούς Έργου
ΔΕΠ= Διδακτικό & Ερευνητικό Προσωπικό
ΔΝΤ= Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund - IMF)
ΕΕ= Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ= Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (European Central Bank – ECB)
ΕΛΣΤΑΤ= Ελληνική Στατιστική (Υπηρεσία)
ΕΜΣ= Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (European Mechanism of Stability – EMS)
ΕΣΥ= Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΕΤΧΣ= Ευρωπαϊκό Ταμείο Οικονομικής Σταθερότητας (European Financial Stability Mechanism - EFSF)
ΙΚΑ= Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΙΟΒΕ= Ινστιτούτο Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών
ΚΕΠΕ= Κέντρο Προγραμματισμού & Ερευνών
ΚΠΣ= Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΜΕ= Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜΠΔΣ= Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Σταθερότητας
ΟΝΕ= Οικονομική & Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ= Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης (OECD).
ΟΣΕ= Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος
ΟΤΕ= Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΣΕΒ= Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών
ΤτΕ= Τράπεζα της Ελλάδος

Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή

Η ελληνική οικονομία έχει βιώσει τα τελευταία έτη, από το 2009 και μετά, αρνητικούς ρυθμούς ανάπτυξης οι οποίοι σωρευτικά υπολογίζονται περίπου στο 25% του ΑΕΠ. Ασφαλώς πρόκειται για τη χειρότερη κρίση στην μεταπολεμική της ιστορία. Αποτελεί ακόμη αξιοσημείωτη περίπτωση καθώς τα προηγούμενα 15 περίπου έτη η ελληνική οικονομία αναπτύχθηκε με ρυθμούς που επέτρεψαν ένα βιοτικό επίπεδο πρωτοφανές, τουλάχιστον σε σχέση με την ποιότητα της παραγωγής και το επίπεδο ανάπτυξης των θεσμών της. Τίποτα, ή σχεδόν τίποτα δεν έδειχνε ότι μετά το 2008 θα ακολουθούσε μια οικονομική κρίση τόσο βαθιά που κλόνισε και αποσταθεροποίησε έτι περαιτέρω τον αδύνατο θεσμικό ιστό της, συμπεριλαμβανομένου και του πολιτικού της συστήματος.

Οι Πελαγίδης και Μητσόπουλος (2006) στο βιβλίο *Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας: Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις*, εισήγαγαν την έννοια της ‘προσοδοθηρίας’ ως κεντρική έννοια και δραστηριότητα που κυριάρχησε τα 15 περίπου έτη πριν το 2009. Οι συγγραφείς και με το δεύτερο βιβλίο τους *Η Στιγμή της Στροφής για την Ελληνική Οικονομία* (2010) αλλά και με τις υπόλοιπες διεθνείς συμβολές τους (Mitsopoulos and Pelagidis 2011/12, 2014, 2015) προσπάθησαν να καταδείξουν την κεντρική σημασία της πρόσκτησης προσόδου σε διάφορους τομείς της ελληνικής οικονομίας, υποστηρίζοντας ότι η τελευταία αποτελεί το κυρίαρχο στίγμα, το κεντρικό χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας και συγκροτεί τις δομές της, δημιουργώντας στρεβλώσεις άνευ προηγουμένου, οι οποίες και τελικώς διένειμαν τα αρνητικά τους αποτελέσματα στην εποχή της κρίσης. Έτσι, η ανάλυσή τους περιέλαβε συγγενείς και προκύπτουσες έννοιες που έκτοτε χαρακτηρίζουν σε μεγάλο βαθμό πια την σοβαρή ακαδημαϊκή και δημόσια συζήτηση στην Ελλάδα αλλά και διεθνώς: Ληηλασία και λαφυραγώγηση του –‘κούφιου’- κράτους από τις μειοψηφικές αλλά ισχυρότατες ομάδες των ‘ραντιέρηδων’ Ελλήνων Βίκινγκς, προσοδοθηρία και προσοδοθήρες, ευνοιοκρατία, περιπλανώμενη και εγκατεστημένη ληστεία, κλεπτοκρατία και κοινωνικό κόστος, (ανα)διανεμητικές διακομματικές ομάδες και μάχες χαρακωμάτων, αλληλοεξυπηρετήσεις, πρόσκτηση ή υπεράσπιση προσόδου, στεγανά και οικονομικές μεταβιβάσεις, ήταν μερικές από τις έννοιες που με τα βιβλία τους οι συγγραφείς εισήγαγαν για πρώτη φορά με συγκροτημένο και αναλυτικό τρόπο στη σχετική ελληνική βιβλιογραφία.

Το **Μέρος Ι** του βιβλίου αυτού η έμφαση δίδεται σε θεσμικά ζητήματα, που διαπερνώνται μεν οριζόντια από την προσοδοθηρική δράση, αλλά και ταυτίζονται μαζί της. Τα κρίσιμα αυτά ζητήματα αφορούν το κατεξοχήν αδύνατο σημείο της ελληνικής οικονομίας, δηλαδή τους θεσμούς που σχετίζονται άλλοι λιγότερο και άλλοι περισσότερο, με την οικονομία.

Έτσι, στο πρώτο μέρος και ειδικότερα στο **κεφάλαιο 2** επιχειρείται μια χαρτογράφηση της κοινωνίας των ειδικών συμφερόντων και της θεωρίας της προσοδοθηρίας και των μεταρρυθμίσεων. Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων, ο ρόλος των στεγανών στις αγορές, ο παράγοντας της πολιτικής τάξης, η φύση του κράτους, η εξάρτηση των ΜΜΕ και γενικότερα η ανάλυση ενός παιγνίου με στρεβλά κίνητρα που καταλήγει σε ένα εντελώς υποδεέστερο αποτέλεσμα είναι το αντικείμενο του κεφαλαίου αυτού καθώς και του επίμετρου που το συνοδεύει. Γίνεται τέλος προσπάθεια μιας σύντομης αναφοράς στις πρόσφατες εξελίξεις όσον αφορά τη σχέση της εφαρμογής των συμφωνιών της χώρας με τους δανειστές και την προσοδοθηρική νόσο.

Στο **κεφάλαιο 3** επιχειρείται μια συστηματικότερη μελέτη της ‘ατυπίας’ και ειδικότερα μια ενδελεχής ανάλυση της διαφθοράς. Φαινομένου ενδημικού πια, με μαζικό χαρακτήρα το οποίο περιλαμβάνει, ενσωματώνει και το γενικευμένο φαινόμενο του ‘μαζικού ελληνικού λαθρεπιβατισμού’, δηλαδή ενός συστήματος αναπαραγωγής της επαγγελματικής ζωής των ατόμων όπου βραχυχρονίως ο καθένας ατομικώς ενεργεί παρατύπως για να βρεθεί σε καλύτερη, αναβαθμισμένη θέση στον ελληνικό χαοτικό μικροκαπιταλισμό, αλλά συλλογικά και συνολικά όλα μαζί τα άτομα τελικώς καταλήγουν σε δυσμενέστερο σχετικά αποτέλεσμα, συγκριτικά με την προτέρα κατάστασή τους αλλά και σε σύγκριση με ευρύτερα αντίστοιχα διεθνή πρότυπα και δείκτες. Θεσμικές λύσεις σκιαγραφούνται προς περιορισμό του φαινομένου.

Τα **κεφάλαια 4 και 5** αφορούν μια ακόμη πιο συγκεκριμένη, διεισδυτική, αναλυτική θεώρηση της παρατηρούμενης αδυναμίας των θεσμών στην Ελλάδα, ιδιαιτέρως της δικαιοσύνης και της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Όσον αφορά την δικαιοσύνη, παρουσιάζονται και αναλύονται τα προβλήματα της αποδοτικότητας και του χρόνου απονομής σε διαχρονικό πλαίσιο με τη χρήση ειδικού δείκτη αλλά και τα προβλήματα της ποιότητας των αποφάσεων, ενώ παρουσιάζονται και προτάσεις βελτίωσης της κατάστασης. Στο τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το βάρος δίνεται στις επιδόσεις, στον βαθμό αυτονομίας, στους

μηχανισμούς αξιολόγησης καθώς και τη σύνδεση της με την αγορά εργασίας, σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία του ΟΟΣΑ.

Το **Μέρος II** του βιβλίου επικεντρώνεται στις μακροοικονομικές επιδόσεις. Στο **κεφάλαιο 6** αναλύεται με σχετική συντομία, η πορεία της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 1995-2009. Παρουσιάζεται και αναλύεται το υπόδειγμα της δανειακής οικονομίας με έμφαση στα ελλείμματα ανταγωνιστικά και στο ρόλο της συσσώρευσης του δημοσίου χρέους.

Στο **κεφάλαιο 7** το βιβλίο επικεντρώνεται στην εποχή του Μνημονίου και της λεγόμενης αιρεσιμότητας (conditionality). Περιλαμβάνει τις πρώτες πρόνοιες κατά την πρώτη περίοδο του μνημονίου καθώς και την περίοδο μετά το 2011 με το λεγόμενο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα δημοσιονομικής στρατηγικής.

Το **κεφάλαιο 8** επικεντρώνεται τέλος στην στρατηγική της ‘εσωτερικής υποτίμησης’ ως οικονομικής πολιτικής για την έξοδο της ελληνικής οικονομίας από την οικονομική κρίση μέσω κυρίως της ανάπτυξης των εξαγωγών.

Στο **κεφάλαιο 9** παρουσιάζονται τα συμπεράσματα του βιβλίου.

Αναφορές

Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis (2011, 2012, 2nd edition). *Understanding the Crisis in Greece. From Boom to Bust*, London: MacMillan/Palgrave.

Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis (2014). *Greece. From Exit to Recovery?*, Washington DC: Brookings.

Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis (2015). *Who's to Blame for Greece? Austerity in Charge of Saving a Broken Economy*, London: MacMillan/Palgrave.

Πελαγίδης, Θ. και Μ. Μητσόπουλος (2006). *Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας: Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Πελαγίδης, Θ. και Μ. Μητσόπουλος (2010). *Η Στιγμή της στροφής για την ελληνική οικονομία*, Αθήνα: Παπαζήσης.

ΜΕΡΟΣ Ι: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

Κεφάλαιο 2. Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: Προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος

Σύνοψη

Μετά την εισαγωγή (πρώτο μέρος), στο δεύτερο μέρος του παρόντος κεφαλαίου, αναλύονται αρχικά οι δυσκολίες και τα εμπόδια των επιλογών της «διαφωνίας» και της «αποχώρησης», ιδιαίτερα στον κρίσιμο τομέα των αποφάσεων εφαρμογής δημόσιων πολιτικών. Η ελεύθερη έκφραση της διαφωνίας σε ένα σύστημα επιτρέπει την άνθηση του δημόσιου διαλόγου, την ενσωμάτωση των διαφωνιών και των διαφωνούντων που επισημαίνουν την ασυμβατότητα και τη δυσλειτουργία του θεσμικού πλαισίου, το οποίο, ακριβώς επειδή υπηρετεί την ακινησία στο υπάρχον σύστημα (*status quo*), εξυπηρετεί τις «διανεμητικές ομάδες» που με τον καιρό έχουν εγκατασταθεί πάνω σ' αυτό. Υποστηρίζεται ότι έχοντας δημιουργήσει στεγανά, οι ομάδες αυτές απομυζούν και ιδιοποιούνται, υπερασπιζόμενες τις υφιστάμενες κάθε φορά ρυθμίσεις, πρόσδοδο εις βάρος της υπόλοιπης κοινωνίας και ιδίως εις βάρος αυτών που βρίσκονται εκτός παιχνιδιού, οι οποίοι συνήθως ανήκουν σε μεγάλες ομάδες (άνεργοι και άεργοι, φορολογούμενοι, καταναλωτές, κ.ά.).

Στο τρίτο μέρος, αρχικά διερευνώνται οι επιλογές της «διαφωνίας» και της «αποχώρησης» στην ελληνική περίπτωση. Πιο συγκεκριμένα, αναλύεται η αδυναμία αξιοποίησης της «διαφωνίας» στο πολιτικό σύστημα, γεγονός που δεν επιτρέπει ούτε καν τη διατύπωση των προβλημάτων και των δυσλειτουργιών του *status quo*. Στη συνέχεια αναλύονται οι ρίζες των στεγανών που παρατηρούνται στην Ελλάδα, καθώς και ο καθοριστικός ρόλος των «διανεμητικών ομάδων» στη συγκρότηση και, κυρίως, στη διατήρησή τους. Ακολουθώντας, εξετάζονται οι δυνατότητες ερμηνείας των εμπλοκών των μεταρρυθμίσεων μέσα από το παράδειγμα της «κομματικοκρατίας» που πρώτος εισήγαγε ο Νίκος Μουζέλης. Άλλωστε, σε κοινοβουλευτικό καθεστώς με πλειοψηφικό σύστημα ο ρόλος των κομμάτων είναι, πράγματι, καθοριστικός για τις μεταρρυθμίσεις,¹ πολλώ δε μάλλον στην ελληνική περίπτωση όπου ο ρόλος των πελατειακών σχέσεων των κομμάτων και της κρατικής πατρωνίας ήταν μεταπολεμικά ιδιαίτερα έντονος. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζεται η ορθότητα της θέσης Μουζέλη και συνακόλουθα αναφέρονται όλες οι σχετικές συνεισφορές στη συζήτηση. Εξετάζεται ακόμη ο κρίσιμος ρόλος του ελληνικού κράτους και της πολιτικής ελίτ στο μπλοκάρισμα των μεταρρυθμίσεων, τα τελευταία έτη (1996-2004).

Στο τέταρτο μέρος του κεφαλαίου, στη βάση της ανωτέρω ανάλυσης, διατυπώνονται οι προϋποθέσεις εκείνες που απαιτούνται ώστε το σύστημα να κατορθώσει να μπει σε έναν ενάρετο κύκλο προοδευτικών μεταρρυθμίσεων, όπου, με καύσιμο τους μηχανισμούς της «αποχώρησης» και κυρίως της «διαφωνίας» και την κατάλληλη τεχνοκρατική ενίσχυση της πολιτικής ελίτ, το άνοιγμα των κλειστών αγορών και επαγγελματιών στον ιδιωτικό τομέα και την εισαγωγή της λεγόμενης «δημόσιας αγοράς» στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, μπορεί να σπάσουν τα στεγανά και να ξεκολλήσουν από το σώμα του συστήματος τα παράσιτα των φανερών και άτυπων επιμέρους στενών συμφερόντων, με σκοπό να υπηρετηθεί το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον.

2.1 Εισαγωγή

Οι Βίκινγκς έχουν μείνει στην Ιστορία ως μια πρωτόγονη πολιτισμικά φυλή «περιπλανώμενων ληστών/συμμοριών» (*roving bandits*) που έδρασε στη βορειοδυτική Ευρώπη την περίοδο 780-1080. Με εξαίρεση τις αρχές του 9ου αιώνα, οπότε η δράση τους χαρακτηριζόταν από μεθόδους ανεξέλεγκτης βίας με σκοπό την κλοπή και τη συλλογή λαφύρων, χρησιμοποίησαν τη μέθοδο της εκβιαστικής απόσπασης προσόδου (*Danegeld*) από τις κοινότητες τις οποίες μεθοδικά απειλούσαν με νέες επιδρομές. Αργότερα, άρχισαν να πουλάνε «υπηρεσίες εκβιασμού» σε Νορβηγούς βασιλείς, μέχρι που εγκαταστάθηκαν πλήρως στις γύρω περιοχές της Αγγλίας, της Σκωτίας, της Νορμανδίας κ.α. Η είσοδος, όμως, όλο και περισσότερων Βίκινγκς αλλά και άλλων περιπλανώμενων ομάδων/ληστών στην αγορά της ληστείας και των λεηλασιών αφαίρεσε το μονοπώλιο των ληστρικών επιδρομών από την αρχική, σχετικά περιορισμένη ομάδα ληστών-

¹ Βλ. G. Tsebelis (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.

Βίκινγκς, με αποτέλεσμα να πέσει κάθετα το κατά κεφαλήν κέρδος, ώσπου τα συνολικά κέρδη εξισώθηκαν με το συνολικό κόστος. Έτσι, έγινε πια πιο προσοδοφόρα η μόνιμη εγκατάσταση σε ένα μέρος και συνακόλουθα η σταθερή και με μέτρο είσπραξη «εσόδων»-προσόδου από τους εκάστοτε ντόπιους πληθυσμούς. Αργότερα, ανέδειξαν οι ίδιοι βασιλείς και ανέπτυξαν καθεστώτα και οργανωμένους στρατούς, ενώ και εκεί που εγκαθίσταντο, όπως στην περίπτωση της Νορμανδίας, αφαιρούσαν πρόσοδο συστηματικά με αντάλλαγμα την παροχή του «συλλογικού αγαθού» της ασφάλειας και της προστασίας, ή/και τη συμφωνία της μη εξέγερσης και επίθεσης.

Στις αρχές του 11ου αιώνα, η πρόσοδος προστασίας *Danegeld* αντικαταστάθηκε στις περισσότερες περιπτώσεις από ένα φορολογικό κώδικα, που περιελάμβανε ετήσια αδιαφοροποίητη συνεισφορά από όλους. Περαιτέρω, νομικές και θεσμικές ρυθμίσεις άρχισαν να ευνοούν την ανάπτυξη της παραγωγής και το συντεταγμένο εμπόριο, όταν φυσικά τα τελευταία εξασφάλιζαν υψηλότερους φόρους και για τους ίδιους τους βασιλείς-Βίκινγκς.

Το παράδειγμα των Βίκινγκς αναδεικνύει, δέκα αιώνες μετά, δύο επίκαιρα ζητήματα. Πρώτον, ότι με το άνοιγμα του παιχνιδιού στην «αγορά της ληστείας» και την εκμηδένιση της προσόδου, η συμπεριφορά των ομάδων αλλάζει και η «περιπλανώμενη»- κλεπτοκρατική δράση περιορίζεται ή και εξαλείφεται. Δεύτερον, το όποιο συλλογικό αγαθό παρέχεται σε αντάλλαγμα είσπραξης φόρων, πρέπει να προάγει την αύξηση του οικονομικού πλεονάσματος και γενικά της ευημερίας του συνόλου, ώστε η διατήρηση του καθεστώτος να είναι μακροχρόνια βιώσιμη. Βέβαια, τα οφέλη στην περίπτωση των Βίκινγκς δεν έφεραν «αυξανόμενη ευημερία» (welfare increasing) σε όρους Pareto. Η βελτίωση της θέσης κάποιων μέσα στο σύστημα σήμαινε συχνότατα τη χειροτέρευση της θέσης των υπολοίπων.²

Εάν οι Βίκινγκς είχαν την τεχνολογία να περιορίσουν την είσοδο της «περιπλανώμενης κλοπής» στην αγορά και δημιουργούσαν κλειστό σύστημα- «στεγανό» εκμετάλλευσης προσόδου, θα συνέχιζαν την περιπέτεια της περιπλανώμενης ζωής και λεηλασίας για πολύ ακόμη. Οι κλειστές αγορές, λοιπόν, οι κλειστοί οργανισμοί και γενικά τα κλειστά συστήματα δημιουργούν την πρόσοδο και η πρόσοδος «οδηγεί» στη συγκρότηση ομάδων «διανεμητικών συσπειρώσεων» αποτελούμενων από ορθολογικά άτομα που έχουν πρόσβαση, ισχύ, αλλά και την κατάλληλη τοποθέτηση μέσα στο σύστημα για το κυνήγι και ενδεχομένως την πρόσκτηση της δημιουργούμενης προσόδου.

Η εγκατάσταση των ομάδων (groups) αυτών σε μια χώρα λειτουργεί, από τη μία πλευρά, ανασχετικά στην οικονομική της ανάπτυξη –πέρα από τις πελώριες κοινωνικές αδικίες που υποθάλλει και τη χειροτέρευση της θέσης αυτών που δεν συμμετέχουν στις ομάδες– αφού πέραν της νόμιμης κρατικής φορολογίας που συνήθως κατευθύνεται στην παραγωγή κοινωφελών συλλογικών αγαθών, χρηματικές πρόσοδοι αποσπώνται από τους μη προνομιούχους πολίτες με αποτέλεσμα τη μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος και της ευημερίας τους.³ Από την άλλη όμως πλευρά, στο βαθμό που η εγκατάσταση αυτή μπορεί να μετατραπεί σε ένα σχετικά αυτόνομο σύγχρονο κράτος που να προσφέρει ασφάλεια και άλλα συλλογικά αγαθά, όπως η εγγύηση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, μειώνοντας ταυτόχρονα τα «συναλλακτικά κόστη» (transaction costs), η εξέλιξη αυτή μπορεί να είναι εξαιρετικά θετική. Άρα, η διακοπή της περιπλανώμενης ληστείας και η εγκαθίδρυση ενός σχετικά αυτόνομου, συνεκτικού, συγκροτημένου, αποδοτικού, δημοκρατικού και σύγχρονου κράτους αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την εφαρμογή προοδευτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες από τη φύση τους υπονομεύουν το status quo και τα παρείσακτα, κολλημένα στο σώμα του κράτους, επιμέρους συμφέροντα.

Τι σχέση έχουν όλα τα ανωτέρω με την ελληνική περίπτωση, την προσοδοθηρία (rent-seeking) των ομάδων στενών συμφερόντων και τις προοδευτικές μεταρρυθμίσεις που συνεχώς αναβάλλονται; Όπως αναλύεται και υποστηρίζεται στο παρόν κεφάλαιο παρακάτω, στην Ελλάδα παρουσιάζεται έντονα το φαινόμενο της ύπαρξης στεγανών «προσόδου» (rent) τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα της οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό, επιχειρείται η σύνδεση της εμπλοκής των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα με την ύπαρξη στεγανών «προσόδου» στο οικονομικό σύστημα, την οποία ιδιοποιούνται καλά οργανωμένες και τοποθετημένες στο σύστημα μικρές, αλλά συνεκτικές «διανεμητικές ομάδες» (distributive groups). Οι ομάδες αυτές έχουν συμφέρον από τη διατήρηση του status quo των στεγανών, λόγω του ότι τα μέλη τους, δρώντας ορθολογικά, εξαντλούν μεγάλο μέρος του διαθέσιμου χρόνου αλλά και της ισχύος τους για να υπερασπιστούν

² Βλ. P. Kurrild-Klitgaard and G. Tinggaard Svendsen (2003), «Rational Bandits: Plunder, Public Goods, and the Vikings», *Public Choice*, 117, 255-72. Όλα τα ανωτέρω ιστορικά στοιχεία βασίζονται στο άρθρο αυτό.

³ Για τις αρνητικές επιδράσεις των «ομάδων», ιδιαίτερα στις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη, βλέπε D. Coates and J. Heckelman (2003), «Interest Groups and Investment: A Further Test of the Olson Hypothesis», *Public Choice*, 117, 333-40.

οχρωμένα συμφέροντα, γεγονός που τους αποφέρει την πρόσοδο. Υποστηρίζεται, επίσης, ότι οι «διανεμητικές ομάδες» δεν είναι πάντα επισήμως συγκροτημένες και εγκατεστημένες στο σύστημα. Στις περισσότερες περιπτώσεις πρόκειται για ομάδες ορθολογικών ατόμων που βρίσκονται και συγκροτούνται ανεπισήμως, συγκυριακά και *ad hoc*, με αντικείμενο αποκλειστικά το κινήγι της προσόδου. Οι ομάδες αυτές, τηρουμένων φυσικά των αναλογιών, καθώς είναι κατά μία έννοια περιπλανώμενες, χωρίς συγκεκριμένα ταυτότητα, εφαρμόζουν την τακτική και την πολιτική τού «*slash and burn*», «χτυπούν και φεύγουν» δηλαδή, όπου βρίσκουν στεγανοποιημένη πρόσοδο, εκμεταλλευόμενες τον αποκλεισμό των υπολοίπων.

2.2 Οι επιλογές της «διαφωνίας» και της «αποχώρησης» ως προϋποθέσεις μεταρρυθμιστικών αλλαγών

Στην οικονομία και στις αγορές, η «αποχώρηση» ενός χρήστη/καταναλωτή από την αγορά ενός αγαθού θέτει σε λειτουργία τους γνωστούς μεταρρυθμιστικούς μηχανισμούς της αγοράς, σύμφωνα με τους οποίους, όταν ένα προϊόν δεν ανταποκρίνεται, σε όρους τιμής και ποιότητας, στις απαιτήσεις του καταναλωτή, καταψηφίζεται και αντικαθίσταται από κάποιο υποκατάστατο προϊόν. Έτσι εξασφαλίζεται η αλλαγή στις αγορές.⁴ Στο πεδίο της πολιτικής, η αντίδραση στην επιδείνωση του παραγόμενου πολιτικού προϊόντος προκαλεί, σε κανονικές συνθήκες, την απογοήτευση και στη συνέχεια τη «διαφωνία» ή και την «αποχώρηση» –για παράδειγμα από ένα κόμμα– εκείνων που διαπιστώνουν ότι δεν είναι ικανοποιημένοι από την κατάσταση. Η «διαφωνία» ενεργοποιείται ιδίως σε περιόδους κρίσης και διαπιστωμένης ανάγκης για αλλαγή και μεταρρύθμιση. Σε κοινωνίες που οι θεσμοί, το επίπεδο ανάπτυξης και γενικότερα οι συνθήκες επιτρέπουν και ευνοούν την εκδήλωση της «διαφωνίας» από τους δυσαρεστημένους, οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές ωθούνται και επιβάλλονται ευκολότερα, καθώς η ανάπτυξη της «διαφωνίας» αναδεικνύει ώριμες ιδέες, θέσεις και νέες πολιτικές που προκύπτουν από το δημόσιο διάλογο. Αντιθέτως, στις χώρες όπου ο δημόσιος διάλογος και οι θεσμοί αξιοποίησής του και δημιουργικής απορρόφησης των «διαφωνιών» δεν είναι ανεπτυγμένοι, οι «κλημονημένες ομάδες», οι δυσαρεστημένοι, μη οργανωμένοι και απογοητευμένοι με την κατάσταση πολίτες, αντιμετωπίζουν τις επιλογές της αδράνειας ή/και της «αποχώρησης». Εάν στην οικονομία η «αποχώρηση» από ένα προϊόν είναι ο σπινθήρας της εξέλιξης και της αλλαγής, στην πολιτική η «αποχώρηση», η οποία εν προκειμένω εκδηλώνεται με τη μορφή της απολιτικοποίησης και αδρανοποίησης των απογοητευμένων πολιτών, οδηγεί αντιθέτως το σύστημα σε αντιμεταρρυθμιστικές λογικές και, μοιραία, σε κατ' ουσία αποδοχή της αντιπαραγωγικής καθεστηκυίας τάξης με δυσμενείς επιδράσεις στις οικονομικές επιδόσεις.

Ποια είναι, όμως, η αξία της επιλογής της «διαφωνίας», όταν αυτή υφίσταται σε μια σύγχρονη, κοινωνικά φιλελεύθερη και ανεκτική δημοκρατία; Η ελεύθερη έκφραση της «διαφωνίας» μετριάξει την απογοήτευση και την παθητική συμπεριφορά, ενσωματώνει τις αντιδράσεις με δημιουργικό τρόπο και οδηγεί στην επιτάχυνση των εξελίξεων, σύμφωνα με τον Albert Hirschman.⁵ Προωθεί, ακόμη, τις ίσες ευκαιρίες και, μέσω αυτών, την κοινωνική κινητικότητα και την ελπίδα και φιλοδοξία των ικανών και φιλοπρόοδων για κοινωνική και οικονομική ανέλιξη. Κατά την έννοια αυτή, όταν εξασφαλίζονται, ιδίως μέσα στους θεσμούς και στα κόμματα, οι συνθήκες ανάπτυξης και αξιοποίησης της «διαφωνίας», ευνοούνται τόσο η οικονομική αποτελεσματικότητα όσο και η κοινωνική δικαιοσύνη, αφού μια περισσότερο και καλύτερα ενημερωμένη κοινή γνώμη μπορεί να οδηγήσει τις αποφάσεις πολιτικής προς ευμενέστερες κατευθύνσεις για τους αδύναμους οικονομικά πολίτες. Στην πραγματικότητα, η εξασφάλιση της διαφωνίας συνιστά αναγκαία προϋπόθεση της ταχύρρυθμης οικονομικής μεγέθυνσης, αφού διασφαλίζεται έτσι ιδανικό πολιτικό και οικονομικό-θεσμικό περιβάλλον για την άριστη κατανομή των οικονομικών πόρων. Άλλωστε, όλες οι σχετικές μελέτες επιβεβαιώνουν τη θετική συσχέτιση εύρυθμης λειτουργίας της δημοκρατίας και οικονομικής ανάπτυξης.⁶ Η μεσαία, αστική τάξη, η ράμπα που ανεβοκατεβαίνει στην κοινωνική διαστρωμάτωση όταν το

⁴ Οφείλουμε όλον τον προβληματισμό σχετικά με τις έννοιες της «διαφωνίας» και της «αποχώρησης» στο εξαιρετικό δοκίμιο του A. Hirschman (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press. Στα ελληνικά: A. Hirschman (2002), *Αποχώρηση, Διαφωνία και Αφοσίωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

⁵ Βλ. A. Hirschman (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.

⁶ Για μια εμπειρική απόδειξη της θετικής συσχέτισης κοινωνικής δικαιοσύνης και οικονομικής αποδοτικότητας, βλέπε D. Rodrik (1998), «Where Did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses», CEPR Discussion Paper Series, No. 1789. Επίσης, P. Mauro (1995), «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of*

σύστημα είναι «ανοιχτό» μέχρι τα χαμηλότερα λαϊκά στρώματα για να τους δώσει την ευκαιρία να ανέλθουν, γίνεται η πλατφόρμα άνθησης των ανωτέρω ιδανικών συνθηκών, η οποία στηρίζει με τη σειρά της τη σταθερότητα και, επομένως, την ομαλή εξέλιξη των κοινωνικών συστημάτων, ζητώντας επίμονα εξασφάλιση όρων και κανόνων δίκαιου παιχνιδιού.

Θεσμοί φιλικόι στη «διαφωνία», λοιπόν, ευνοούν και εξασφαλίζουν τον ανοιχτό δημόσιο διάλογο, ο οποίος με τη σειρά του προάγει τη διαφάνεια και την πληροφόρηση των πολιτών, εις βάρος των σκοτεινών εκβιασμών, εξαναγκασμών (coercion) και αλληλεξαρτήσεων που εκτρέφουν τα στεγανά στην άτυπη οικονομία. Είναι, επίσης, εις βάρος κυρίως της παραπληροφόρησης και της απόκρυψης της ουσίας των πραγμάτων, στοιχεία τα οποία επιδιώκουν κάθε φορά οι ομάδες στενών συμφερόντων, ώστε να εξαπατήσουν τους «ορθολογικά-απληροφόρητους» ψηφοφόρους.⁷ Η διαφάνεια είναι ζήτημα ιδιαίτερα κρίσιμο για την επιτυχή έκβαση των προοδευτικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

2.3 Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα

2.3.1 Η εμπλοκή στο πολιτικό σύστημα

Στην Ελλάδα παρουσιάζεται το φαινόμενο της δυσaréσκειας σημαντικής μερίδας πολιτών, η οποία όμως δεν βρίσκει διεξόδους ψήφου και έκφρασης προς μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και κατευθύνσεις πολιτικών προσώπων ή και κομμάτων. Για τους απογοητευμένους πολίτες, οι οποίοι διαπιστώνουν εμπόδια στην οικονομικο-κοινωνική τους εξέλιξη και συναντούν συνεκτικές συσπειρώσεις «διανεμητικών ομάδων» (redistributive groups) στον αρτηριοσκληρωτικό και στεγανοποιημένο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό στίβο, δεν υφίσταται η επιλογή της «αποχώρησης» –σε πολλές, μάλιστα, περιπτώσεις δεν διατυπώνεται ούτε καν η απειλή της. Η απειλή, έστω, αποχώρησης, στη χώρα μας, εάν υφίστατο ως επιλογή των ψηφοφόρων/πολιτών, θα μπορούσε να ενεργοποιήσει τα αντανάκλαστα των προοδευτικών πολιτικών σχηματισμών και να ωθήσει σε λιγότερο συμβατικές και διαχειριστικές πολιτικές και περισσότερο μεταρρυθμιστικές ως ανωτέρω. Η απειλή της αποχώρησης δεν υφίσταται γιατί οι εναλλακτικές πολιτικές προτάσεις δεν προσφέρονται στην αγορά της πολιτικής (politics). Οι υπάρχουσες εναλλακτικές πολιτικές προτάσεις είναι στην καλύτερη περίπτωση απλώς ατεκμηρίωτες διαμαρτυρίες και στη χειρότερη δημαγωγικές και αντιμεταρρυθμιστικές, υπερασπιζόμενες το status quo. Αυτό δεν είναι τυχαίο φυσικά. Αντικατοπτρίζει, όπως θα υποστηριχθεί παρακάτω, την κατάσταση που επικρατεί στην οικονομία και στις σχέσεις παραγωγής, όπου μικρές και ισχυρές ομάδες συμφερόντων στομώνουν το σύστημα και ιδιοποιούνται μονοπωλιακές προσόδους, αποτρέποντας οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική πολιτική θα άνοιγε το παιχνίδι και θα απειλούσε έτσι τα στενά ιδιωτικά τους συμφέροντα. Σε ένα στεγανό πολιτικό σύστημα δύσκολα εξασφαλίζεται χώρος για ριζοσπάστες πολιτικούς, οι οποίοι διαφωνώντας, αποχωρώντας, ή έστω απειλώντας με αποχώρηση, θα προωθήσουν το ευρύτερο συμφέρον και θα οργανώσουν τη συλλογική δράση, ιδιαιτέρως στις μεγάλες και μη προνομιούχες ομάδες, με ανταμοιβή τη δική τους ανάδειξη στην πολιτική ελίτ. Έτσι και στην ευρύτερη οικονομική δομή, οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις αναβάλλονται ή ανατρέπονται, καθώς συνιστούν σοβαρή απειλή για ένα σύστημα γενικευμένης προσοδοθηρίας.

Όμως, ούτε η επιλογή της διαφωνίας, η εμπροσθοφυλακή της μεταρρύθμισης, δεν υφίσταται στην Ελλάδα τού σήμερα. Οι προοδευτικοί πολίτες θυμίζουν τους εγκλωβισμένους του χρηματιστηρίου. Να αποχωρήσουν δεν μπορούν γιατί δεν έχουν εναλλακτικό προορισμό. Εάν, δε, επιχειρήσουν να διαφωνήσουν όσοι εισέρχονται στην πολιτική, εξοβελίζονται, καθώς τα στεγανά του πολιτικο-κοινωνικο-οικονομικού συστήματος αποτρέπουν την ενσωμάτωση ή έστω την αποδοχή μιας ενδεχόμενης μεταρρυθμιστικής διαφωνίας. Έτσι, δεν αλλάζει τίποτα. Η απογοήτευση, η κινητήρια δύναμη της αλλαγής κατά τον Hirschman, η οποία μετατρέπεται/εκδηλώνεται σε διαφωνία που πληροφορεί δημοσίως για τα στραβά του συστήματος και ωθεί το ρεύμα της αλλαγής, μετατρέπεται σε αδράνεια μέσα σε κλειστά, στεγανοποιημένα συστήματα, όπου ο δημοκρατικός έλεγχος, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η τεκμηριωμένη, ψύχραιμη συζήτηση και η μεταρρυθμιστική λογική απουσιάζουν. Άλλωστε, η τιμωρία των διαφωνούντων έχει τόσο υψηλό κόστος, ώστε κάθε μεταρρυθμιστική φωνή φιμώνεται, με αποτέλεσμα όλοι και όλα να αδρανοποιούνται. Το πολιτικό

Economics, 85(2), σσ. 681-712. Για το κόστος της γενικευμένης «προσοδοθηρίας» (rent seeking) στην οικονομική ανάπτυξη, βλέπε επίσης G. Tullock, *Rent Seeking*, Aldershot: Edward Elgar, 1993.

⁷ Βλ. σχετικά M. Olson (2000), *Power and Prosperity*, Basic Books. Στα ελληνικά, M. Olson (2003), *Εξουσία και Ευημερία*, Αθήνα: Παπαζήσης.

κόστος που είχε για την πολιτική ηγεσία η κατάργηση της επετηρίδας στους διορισμούς των καθηγητών Μ.Ε. και οι βιαιοπραγίες συνδικαλιστών μπροστά στις κάμερες εναντίον συμβούλων του Υπουργού Παιδείας, όπως και κατά εκείνων που προσέρχονταν στις σχετικές εξετάσεις του ΑΣΕΠ, αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα. Η κατάσταση αυτή που παρατηρείται στο πεδίο της πολιτικής είναι κρίσιμη για τη διατύπωση και εφαρμογή μεταρρυθμίσεων, καθώς συνιστά τον κρίσιμο κρίκο για να σπάσει ο φαύλος κύκλος της αδράνειας και στην οικονομία.

2.3.2 Οι ρίζες των στεγανών

Ποιοι είναι αυτοί που φιμώνουν τους διαφωνούντες, ποιοι είναι οι αρχιερείς της αδράνειας στην ελληνική κοινωνία; Γιατί η αποχώρηση ως απειλή ή ως εναλλακτική επιλογή δεν αποδίδει; Στην Ελλάδα παρατηρείται έντονα το φαινόμενο των «διανεμητικών συσπειρώσεων» που εδράζονται στην ιδιωτική σφαίρα, στην κοινωνία των «επαγγελματικών ενώσεων» –αν και μπορεί να μην ανήκουν απαραίτητα σ’ αυτήν– και, αναλόγως με το καθεστώς και την περίπτωση, δρουν είτε σχετικά αυτόνομα από το κράτος, την κυβέρνηση και τα κόμματα, είτε συνεργάζονται άμεσα με κομμάτια του κρατικού ή ευρύτερου κυβερνητικού μηχανισμού αφού τα αλώσουν και κυριαρχήσουν σ’ αυτά. Ορθώνουν αντιπαραγωγικά εμπόδια στις επιλογές (choices) των πολιτών, ελέγχουν την αγορά κρατώντας την κλειστή ή/και προνομιακά διαρθρωμένη και μονοπωλιακή, περιορίζουν τη διάδοση της πληροφορίας και της γνώσης, εμποδίζουν την επικοινωνία και τη διαφάνεια, αλλά και εκμεταλλεύονται θέσεις στο κράτος με μόνο σκοπό την αρπαγή πλεονάσματος από την οικονομία.⁸ Οι ομάδες (groups) αυτές είτε είναι γνωστά, σφιχτά οργανωμένα λόμπι (π.χ. βιομήχανοι, ελεύθεροι επαγγελματίες, ενώσεις υπαλλήλων δημόσιου τομέα κ.ά.), είτε συγκροτούνται κατά περίπτωση ως άτυπες και αόρατες ομάδες, αν και οι διαδικασίες που ακολουθούν είναι πάντα τυπικά «κανονικές» και συνήθως νομικά απρόσβλητες.⁹ Ακόμη κι όταν οι ομάδες αυτές προσφέρουν ή συμβάλλουν στην προσφορά ενός κατ’ όνομα «συλλογικού αγαθού», στην πραγματικότητα ενεργούν όχι στη βάση του δημόσιου συμφέροντος, αλλά στη βάση του επιμέρους, δικού τους ομαδικού συμφέροντος, εκμεταλλευόμενες την ορθολογική άγνοια του συνόλου (π.χ. φορολογουμένων, καταναλωτών κ.ά.), από τους οποίους τελικά αφαιρείται εισόδημα, και την ύπαρξη στεγανών και προσόδου. Στην περίπτωση που οι ομάδες αυτές λειτουργούν καθαρά στις αγορές, κρατώντας για παράδειγμα σχετικά κλειστό ένα επάγγελμα, δρουν με τη λογική του καρτέλ. Οι αλληλεξαρτώμενοι «επαγγελματίες» συμφωνούν μεταξύ τους συγκροτώντας μια σχετικά μικρή ομάδα, στην οποία επιδιώκουν να αποτρέψουν την είσοδο άλλων, ώστε να περιορίζεται ο ανταγωνισμός μεταξύ τους για την πρόσκτηση προσόδου και να επιτυγχάνεται η υψηλότερη δυνατή ολιγοπωλιακή τιμή.

Σε όρους Olson, το αγαθό που παρέχει η ομάδα στα μέλη της είναι «αποκλειστικό», όπως ακριβώς είναι και το προϊόν της ανταγωνιστικής αγοράς, με τη διαφορά ότι η υψηλότερη τιμή είναι η τιμή της ανταγωνιστικής αγοράς κι όχι η ολιγοπωλιακή τιμή των κλειστών αγορών.¹⁰ Συνακόλουθα, η μικρότερη ομάδα είναι η πιο αποτελεσματική. Το σημείο ισορροπίας στην ομάδα αυτή είναι εκείνο στο οποίο επιτυγχάνεται η υψηλότερη τιμή με το χαμηλότερο δυνατό αριθμό μελών.¹¹ Οι διανεμητικές αυτές συσπειρώσεις είναι πολύ συνεκτικές και ισχυρές καθώς ο μικρός αριθμός των μελών επιτρέπει τον έλεγχο της συνεισφοράς τους και αποκλείει, σχεδόν, φαινόμενα «λαθρεπιβάτη» (free rider).

Στα καθαρά δημόσια, εκτός αγοράς, αγαθά, η είσοδος νέων μελών μπορεί να μην προκαλεί υποχώρηση του ατομικού οφέλους και όλοι να «καταναλώνουν» το ίδιο όφελος από το συλλογικό αγαθό, και

⁸ Οι ομάδες αυτές σε ακραίες περιπτώσεις χρησιμοποιούν μεθόδους, πρακτικές και τεχνικές συγκρότησης που θυμίζουν μια ημιότερη εκδοχή της σύγχρονης ιταλικής μαφίας. Για μια ενδελεχή ανάλυση του φαινομένου αυτού βλέπε D. Gambetta (1994), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge: Harvard University Press. Επίσης, D. Gambetta, ed., (1988), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, London: Blackwell.

⁹ Οικονομίες στις οποίες κυριαρχεί η ατυπία αυτής της μορφής ονομάζονται από τον M. Olson «οικονομίες σοβιετικού τύπου», με κύριο χαρακτηριστικό τις «θεσμικές σκληρώσεις» (institutional sclerosis). M. Olson (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press. Στην περίπτωση αυτή, επιμέρους ομάδες συμφερόντων ιδιοποιούνται κομμάτια της αγοράς, περιορίζοντας τον ανταγωνισμό και, μέσω των υψηλότερων τιμών που επιβάλλουν, ιδιοποιούνται πρόσοδο, κατ’ ουσίαν αφαιρώντας την από το διαθέσιμο εισόδημα των καταναλωτών.

¹⁰ Βλ. M. Olson (1991), *Η Λογική της Συλλογικής Δράσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 64-75. Στα αγγλικά, M. Olson (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.

¹¹ Στην περίπτωση της ανοιχτής, ανταγωνιστικής αγοράς «...αυτό που επιτυγχάνει μια επιχείρηση δεν είναι δυνατόν να το αποκτήσει μια άλλη» (βλέπε M. Olson, 1991, ό.π., 64-75). Δηλαδή, όταν μια επιχείρηση αποκτά μεγαλύτερο μερίδιο αγοράς λόγω καινοτομιών που έχει υιοθετήσει, το μερίδιο των υπολοίπων, στη δεδομένη υψηλότερη τιμή, μειώνεται.

επομένως η αύξηση των μελών της ομάδας μπορεί να συμβαδίζει με την αύξηση της προσφοράς του συλλογικού αγαθού («μη αποκλειστικό αγαθό»). Πρόκειται για τα εκτός αγορών αγαθά, δηλαδή τις περιπτώσεις αγαθών με αδυναμία αποκλεισμού και αδιαιρετότητα (π.χ. εθνική άμυνα), στοιχεία που εμποδίζουν μεμονωμένα άτομα να συγκροτηθούν σε υποομάδες εκμετάλλευσης των υπολοίπων, δηλαδή απόσπασης μεγαλύτερου μεριδίου απ' ό,τι οι υπόλοιποι. Κάτι τέτοιο δεν σημαίνει, φυσικά, ότι στην παροχή του συλλογικού αυτού αγαθού δεν είναι δυνατή η απόσπαση πλεονάσματος από προσοδοθηρικές ομάδες που μπορεί να συγκροτούν, με κομμάτια της γραφειοκρατίας για παράδειγμα, ένα μείγμα «εγκατεστημένων ή/και περιπλανώμενων ληστών». Μεσάζοντες στην προμήθεια όπλων, για παράδειγμα, μπορεί να συνεργάζονται και να διαπραγματεύονται με άτομα μέσα στο σύστημα και εκμεταλλευόμενα την κεντρική θέση ορισμένων στη γραφειοκρατία να επιβαρύνουν το συνολικό κόστος του συλλογικού αγαθού της άμυνας της χώρας. Εδώ πρόκειται καθαρά για συγκρότηση κλεπτοκρατικών ομάδων «μεταφοράς πλούτου» (wealth transfer), όπου έχουμε αύξηση του μεγέθους της «διαπραγματεύσεως», γεγονός που μειώνει την προσανατολισμένη στην ομάδα συμπεριφορά που προβλέπει ο Olson (1991) στην περίπτωση της παροχής μη αποκλειστικών αγαθών (με αδυναμία αποκλεισμού και αδιαιρετότητα). Με άλλα λόγια, επειδή ένα άτομο ή μια εσωτερική μικρή υποομάδα αποκτά κεντρικό, σημαντικό ρόλο στην παροχή του αγαθού, αφού μπορεί να δυσκολέψει ή και να αποστερήσει τους υπόλοιπους από την απόλαυση του συλλογικού αγαθού (π.χ. της άμυνας), είναι σε θέση να «διαπραγματεύεται» δωροδοκίες. Ο Olson παρατηρεί σχετικά ότι αφού κανονικά κάθε μέλος μπορεί να κάνει κάτι τέτοιο και να επωφεληθεί, επομένως «... δεν υπάρχει πιθανότητα παροχής του συλλογικού αγαθού...».¹² Όμως, στην περίπτωση που μια μικρή ομάδα, «προνομίουχα» ή «ενδιάμεση»¹³ βρίσκεται μόνο αυτή σε «αποφασιστική» θέση και εξαρτάται σε κάποιο βαθμό η παροχή του αγαθού από τη βούληση των μελών της, τότε είναι σε θέση να αποσπάσει πρόσοδο, απαιτώντας να δωροδοκηθεί, χωρίς να αναβληθεί η παροχή του συλλογικού αγαθού.

Σε περιπτώσεις παροχής αγαθών όπως η τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα, όπου παρατηρούνται εμπόδια στην είσοδο καθηγητών και φοιτητών, το ζήτημα είναι διαφορετικό. Πρόκειται για τις ομάδες που δρουν στην πραγματικότητα στις παρυφές του κράτους, στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ο οποίος όμως στις αγγλοσαξονικές χώρες θεωρείται δημόσια ανταγωνιστική αγορά. Στις περιπτώσεις αυτές της «κλειστής» παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ η ζήτηση για τριτοβάθμια εκπαίδευση στην κοινωνία αυξάνει, μια αυξημένη διαπραγματευτική ισχύς των πανεπιστημιακών καθηγητών μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη διατήρηση του αγαθού της εκπαίδευσης ως «αποκλειστικού αγαθού» ολιγοπωλιακού τύπου, δηλαδή θεωρώντας το ως αγαθό που εντάσσεται μεν στη δομή της «αγοράς», αλλά παρέχεται μόνο από μια συγκεκριμένη ομάδα. Έτσι εξηγείται και η πανθομολογούμενη δυσaréσκεια των καθηγητών απέναντι στην ίδρυση νέων Τμημάτων, σε επίδοξους νέους καθηγητές και κυρίως στο άνοιγμα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε μη κερδοσκοπικά ιδρύματα. Κι αυτό, γιατί στην περίπτωση αυτή, εάν αυξηθεί η προσφορά της «πώλησης» εκπαίδευσης από μη κερδοσκοπικά ιδρύματα, σε μια ανταγωνιστική αγορά που ο φοιτητής επιλέγει ελεύθερα, θα μειωθεί η προσφορά εκπαίδευσης από τα κρατικά ιδρύματα, οπότε είτε τα λιγότερο καλά Τμήματα και οι λιγότερο κατηρτισμένοι και ευσυνειδητοί καθηγητές θα πρέπει να αποχωρήσουν από το σύστημα, είτε αυτοί που επιλέγουν την κρατική θέση θα πρέπει να αποδεχθούν χαμηλότερη τιμή/μισθό. Σε τέτοιες περιπτώσεις «ανοίγματος» της προσφοράς θα έχουμε ένα πραγματικά «αποκλειστικό αγαθό», καθώς το κρατικό μονοπώλιο ή ολιγοπώλιο αντικαθίσταται από τη δημόσια αγορά (πολλοί παροχείς, ελεύθερη επιλογή των χρηστών).

Καθεστώτα κλειστών προσοδοφόρων στεγανών –οπουδήποτε και αν εδράζονται– τα οποία στη βιβλιογραφία ενίοτε ορίζονται και «κλεπτοκρατία», έχουν σαφές συμφέρον από τη διατήρηση αναχρονιστικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, αλλά και διάτρητων κρατικών δομών και θεσμών απ' όπου απομυζούν πρόσοδο-πλεόνασμα. Η «εγκατεστημένη ληστεία» (stationary banditry) λαμβάνει χώρα μέσω των ομάδων «διανεμητικών συσπειρώσεων», οι οποίες αποσπούν, υπερασπιζόμενες το στεγανοποιημένο status quo, ένα κρίσιμο εισόδημα και πόρους (επιπρόσθετο των επίσημων κυβερνητικών φόρων), οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά σε αποδοτικές χρήσεις ενισχύοντας την ανάπτυξη της οικονομίας ή και τη δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος.¹⁴ Πρόκειται για ένα σύστημα «ευνοιοκρατίας» (favoritism) και «προσωπικού κανόνα» (personal rule), όπου χρησιμοποιούνται όλα τα μέσα για την άσκηση

¹² Βλ. Olson (1991) (1965): 78.

¹³ Βλ. ειδικά για τις έννοιες αυτές, Olson (1991) (1965): 86, 99.

¹⁴ Ο Μ. Olson τεκμηριώνει την ιδέα ότι ο σχηματισμός των «διανεμητικών ομάδων» επιβραδύνει τους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης στο έργο του, Μ. Olson (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.

ισχύος με σκοπό την ιδιοποίηση προσόδου.¹⁵ Συνήθως το μενού της στρατηγικής περιλαμβάνει την τακτική του «διαίρει και βασίλευε» (divide-and-rule) με τη χρησιμοποίηση «επιλεκτικών κινήτρων» και «απειλών τιμωρίας»¹⁶, μέθοδοι που συνήθως επιτυγχάνουν το στόχο τους, ο οποίος τις περισσότερες φορές συνίσταται στην απόκρουση μεταρρυθμίσεων είτε από μεμονωμένους φορείς όπως η πολιτική ελίτ (μέσω του περιορισμού της ελευθερίας των κινήσεων της) είτε από ευρύτερες ομάδες που αδικούνται από τη δράση των κλεπτοκρατών, με σκοπό το απρόσκοπτο κυνήγι της προσόδου (rent).

Οι «διανεμητικές συσπειρώσεις» μπορεί να λάβουν θεωρητικά διάφορες μορφές. Μπορεί κανείς να διακρίνει μικρές, σφιχτές συνεκτικές ομάδες που προσφέρουν στα αλληλεξαρτώμενα μέλη τους συγκεκριμένα επιμέρους «συλλογικά αγαθά», στη βάση φυσικά του στενού ειδικού συμφέροντος, είτε αυτές είναι άτυπες και σχηματίζονται κατά περίπτωση στα άδυτα της υπόγειας κοινωνίας, είτε πρόκειται για γνωστές και νομότυπα οργανωμένες ομάδες επιμέρους συμφερόντων. Οι λεγόμενες μίζες ή τα δώρα ή οι «αμοιβές διαμεσολάβησης» εντάσσονται στα κλασικά παραδείγματα «αρπαγής» (predation).¹⁷ Οι αυθαίρετες αυτές αρπαγές από εγκατεστημένες (stationary) στην κοινωνία ομάδες, αλλά και από, όπως θα υποστηριχθεί παρακάτω, *sui generis*, ελληνικής πατέντας «περιπλανώμενες» και *ad hoc* συγκροτούμενες ομάδες, βασίζονται στην ύπαρξη προσόδων (rents) σε στεγανά, τις οποίες και λαφυραγωγούν. Γεγονός καθοριστικό είναι η ύπαρξη των προσόδων αυτών, η οποία δημιουργεί και ενισχύει την προσοδοθηρική συμπεριφορά των ομάδων.¹⁸

Έτσι, οι ομάδες αυτές έχουν συμφέρον να χρησιμοποιούν όλες τις ανωτέρω μεθόδους για τη διατήρηση των κατεστημένων δομών που ευνοούν την πρόσκτηση προσόδων εκ μέρους τους, απομακρύνοντας την οικονομία από το καινοτόμο πνεύμα των μεταρρυθμίσεων που θα άνοιγαν το παιχνίδι. Η κατάσταση αυτή χαρακτηρίζεται επιπροσθέτως από «θεσμικές στομώσεις ή αρτηριοσκληρώσεις» (institutional sclerosis) ή εναλλακτικά σε κοινωνίες υπανάπτυκτες από αδύναμους θεσμούς (weak institutions), γεγονός το οποίο ευνοεί αυτούς που είναι καλύτερα «τοποθετημένοι» στο σύστημα. Αντιθέτως, στις περιπτώσεις όπου η επίσημη διακυβέρνηση εξασφαλίζει αποδοτικούς και ισχυρούς θεσμούς, σταθερούς όρους παιχνιδιού και οι αγορές επεκτείνονται με διαφάνεια και ανταγωνισμό στη βάση της καλοκουρδισμένης προστασίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, οι μεταρρυθμίσεις βασιζόμενες στο ευρύτερο συμφέρον (κι όχι στο επιμέρους ιδιωτικό) προχωρούν και οι οικονομίες ευημερούν.¹⁹

2.3.3 Η ελληνική πραγματικότητα και οι ερμηνείες

Διατυπώνεται η άποψη από τον Ν. Μουζέλη ότι η ελληνική περίπτωση προσιδιάζει σε μια κατάσταση όπου το σύστημα δεν δομείται στη βάση σταθερών και κατάλληλων θεσμικών κανόνων, αλλά από τους πολιτικούς και κυρίως τα κόμματα, τα οποία, έχοντας καταλάβει το κράτος και έχοντας αναπτύξει στενούς δεσμούς με τη δημόσια γραφειοκρατία, χρησιμοποιούν τις προσβάσεις για την εξυπηρέτηση της πολιτικής τους πελατείας και των ειδικών συμφερόντων (πατρωνία και πελατειακές σχέσεις). Η άποψη αυτή δεν είναι φυσικά παράδοση, ιδιαίτερος για χώρες σε ενδιάμεσο επίπεδο ανάπτυξης, έχει όμως περισσότερο εφαρμογή στις δύο πρώτες δεκαετίες μετά τη μεταπολίτευση. Υπονοεί δύο ζητήματα τα οποία πρέπει να τεθούν προς εξέταση. Πρώτον, την ιδέα ότι απέναντι στην αγορά και στο υπέρογκο, δυσκίνητο και ενίοτε διεφθαρμένο κράτος πρέπει να ενισχυθεί η λεγόμενη «κοινωνία των ενώσεων», κατά την ορολογία Putnam.²⁰ Δεύτερον, ίσως εκ του αποτελέσματος, κι όχι από πρόθεση, υπονοεί ότι το κράτος, παρά τα προβλήματά του, διαθέτει έναν ισχυρό και υπέρογκο γραφειοκρατικό μηχανισμό που σκεπάζει τις δημιουργικές ελευθερίες της κοινωνίας των πολιτών, ενώ ταυτόχρονα οι μηχανισμοί του χρησιμοποιούνται από τους πολιτικούς, και κυρίως τα

¹⁵ Βλ. D. Acemoglu, J. Robinson and T. Verdier (2003). “Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule”, NBER working paper, n. 10136.

¹⁶ Βλ. D. Acemoglu, J. Robinson and T. Verdier (2003), «Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule», NBER working paper, n. 10136.

¹⁷ Βλ. ειδικότερα Μ. Olson (2003). *Εξουσία και Ενημερία*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

¹⁸ Βλ. G. Frechette (2001). “An Empirical Investigation of the Determinants of Corruption: Rent, Competition, and Income Revisited”, Public Choice 2001 Meeting.

¹⁹ Για τον κρίσιμο ρόλο του θεσμικού περιβάλλοντος στην οικονομική ανάπτυξη και τις μεταρρυθμίσεις βλέπε D. North (1981). *Structure and Change in Economic History*, NY: Norton. Επίσης, A. Dixit (2003). «Lawlessness and Economics», *IMF Survey*, May 19, και D. Acemoglu (2003). “Root Causes: A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development”, *Finance and Development*, June.

²⁰ R. Putnam (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

κόμματα, για την απόσπαση ιδιαίτερων προνομίων και συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων των εξυπηρετήσεων της πολιτικής πελατείας. Στο πλαίσιο αυτό, ανεξάρτητες αρχές αλλά και εξωτερικές πιέσεις (π.χ. από την Ε.Ε.) για ορθολογιστική και εκσυγχρονιστική λειτουργία έστω σε θύλακες μέσα στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, υποστηρίζουν οι Παπούλιας και Τσούκας²¹, μπορούν πιθανώς να βάλουν την ελληνική δημόσια διοίκηση στις ράγες της ορθολογικής διαχείρισης, της αυτονομίας και της αποδοτικότητας με ευρύτερα οφέλη.

Η άποψη Καζάκου στον πυρήνα της εμπεριέχει, μεταξύ των άλλων, και μια κοινή θέση με τα παραπάνω: Η δραστηριότητα της πολιτικής και των πολιτικών διογκώνει το κράτος, φαινόμενο ιδιαίτερα έντονο στην Ελλάδα, και γι' αυτό χρειάζονται μεταξύ των άλλων και θεσμοί που να περιορίζουν τη συνήθως υπολογιστική και εγωιστική πολιτική δράση και το πολιτικό παιχνίδι.

Η άποψη ότι το ελληνικό κράτος είναι ένας γίγαντας που εμποδίζει την κοινωνία των πολιτών να αναπτυχθεί έχει πάντως μια προφανή αδυναμία. Προϋποθέτει έναν κατά βάση ισχυρό και συνεκτικό κρατικό μηχανισμό που καταπνίγει και δεσμεύει την κοινωνία. Βέβαια, το ελληνικό κράτος είναι διογκωμένο, όμως όχι με τον τρόπο που συνήθως υπονοείται. Για παράδειγμα, όλες οι κοινωνικές του δαπάνες (υγεία, παιδεία, πρόνοια, πολιτισμός) υστερούν σε σχέση με αυτές των δυτικών χωρών. Από την άλλη όμως, με ρυθμίσεις, νόμους, ελέγχους και απαγορεύσεις, βρίσκεται παντού.²² Απορροφά και αποδυναμώνει τα κόμματα, αναγκάζει τις πρωτοβουλίες των πολιτών σε κρατικοδίαιτη εξάρτηση. Αυτός ο «ιδιότυπος κρατισμός», η συνεχής αναγωγή κάθε αυτόνομης δραστηριότητας στο κράτος, παρά τις όποιες ιδιωτικοποιήσεις και μετοχοποιήσεις έχουν γίνει, ενισχύει την αδυναμία αυτόνομησης και συγκρότησης και του ίδιου του κράτους. Είναι μια άρρωστη, σχεδόν αδιαμεσολάβητη πλέον σχέση ανάμεσα στην κοινωνία και το κράτος που κακοφορμίζει όλο και περισσότερο. Με κάθε κυβερνητική αλλαγή, μάλιστα, οι πιέσεις προς τη νέα κυβερνητική πολιτική ελίτ για ένα νέο κύμα απορρόφησης κοινωνικών αιτημάτων από το κράτος εντείνονται σε σημείο που η κατάσταση να θυμίζει τις δεκαετίες του '70 και '80. Η *mutatis mutandis* ενσωμάτωση των αποκλεισμένων κοινωνικών στρωμάτων στη δεκαετία του '80, μέσω του «κομματικού λαϊκισμού», φαίνεται να επανέρχεται κάθε φορά που σημειώνεται κάποια κυβερνητική αλλαγή ή ακόμη και απλή αλλαγή Υπουργού. Έτσι, το ευρύτερο συνήθως κράτος καλείται να ενσωματώνει κάθε τόσο καινούργια κύματα κοινωνικών στρωμάτων με παρακάμψεις από τη νομιμότητα και πελατειακούς τρόπους.²³

Το «κράτος-χταπόδι», λοιπόν, είναι επεκτατικό και πανταχού παρόν και στην λεγόμενη «εκσυγχρονιστική διακυβέρνηση 1996-2004», όπου τα πλοκάμια συνέχισαν να απλώνονται με σκοπό να καταπολεμηθεί η κομματικοκρατική πελατειοκρατία των προηγούμενων ετών και να μετατεθεί ισχύς από το κόμμα στα πολιτικο-κρατικά ρετιρέ. Η επιχείρηση αυτή πέτυχε, αλλά η κοινωνία δεν πήρε αποστάσεις, δεν συγκροτήθηκε. Αντιθέτως, μετέθεσε τις πιέσεις της προς τα κρατικά ρετιρέ. Παρά τις προθέσεις, η εξάρτηση της κοινωνίας από το κράτος αυξήθηκε, ενώ το ζητούμενο ήταν η χειραφέτησή της, όπως και η ενδυνάμωση, ο εκσυγχρονισμός και η δημοκρατικοποίηση των κομμάτων ως κεντρικών στο σύστημα πολιτικών οργανισμών παραγωγής πολιτικής.

Παρά το ότι το κράτος κατ' ουσία διογκώθηκε και συνιστά κράτος σταθερή αναφορά ακόμη και του συνόλου της επιχειρηματικής τάξης στην Ελλάδα²⁴, εν τούτοις σε καμία περίπτωση δεν απέκτησε σχετικά αυτόνομη υπόσταση. Αντιθέτως, η «κούφια», διάτρητη δομή του χειροτέρεψε και γίνεται όλο και συχνότερα

²¹ Δ. Παπούλιας και Χ. Τσούκας (1998). *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Αθήνα: Καστανιώτης. Οι συγγραφείς αναφέρουν επίσης σχετικά ότι η λειτουργία των μηχανισμών της αγοράς στο δημόσιο τομέα είναι ένας τρόπος να γίνει ο δημόσιος τομέας περισσότερο υπόλογος και αποτελεσματικός. Η θέσπιση κινήτρων, η δημιουργία ανταγωνισμού μεταξύ κρατικών μονάδων, ο διαχωρισμός ελεγκτικών και παραγωγικών λειτουργιών του κράτους είναι μερικά μέτρα προς αυτήν την κατεύθυνση. Βλέπε κεφάλαιο 7 ειδικότερα.

²² Βλ. παρακάτω στο κεφάλαιο 4, όπου παρουσιάζονται στοιχεία του ΟΟΣΑ που καταγράφουν υψηλή παρέμβαση του κράτους στην επιχειρηματική δραστηριότητα, στη χρήση συντελεστών από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και στη διάθεση των προϊόντων τους, στα διοικητικά βάρη των επιχειρήσεων κ.τ.λ.

²³ Για το λαϊκισμό ως ενσωμάτωση των αποκλεισμένων κοινωνικών στρωμάτων στο πολιτικό και κοινωνικό σύστημα, βλέπε G. Germani (1981). *The Sociology of Modernization*, New Brunswick: Transaction Books.

²⁴ Οι αρνητικές εξωτερικότητες της κατάστασης αυτής είναι ιδιαίτερα δυσάρεστες και φανερές στον τομέα της ενημέρωσης. Δεκάδες κανάλια και εφημερίδες συντηρούνται όχι γιατί υπάρχει σχετική ζήτηση, αλλά γιατί χρηματοδοτούνται από ισχυρά συμφέροντα, τα οποία χρησιμοποιούν τα ΜΜΕ για δραστηριότητες που αφορούν από την απόκτηση πρόσβασης στην εξουσία μέχρι τον ωμό εκβιασμό ατόμων. Πολλά ΜΜΕ συντηρούνται, επίσης, αποκλειστικά σχεδόν από την πρόσβαση που διαθέτουν στο κράτος ώστε να παίρνουν διαφημίσεις κ.τ.λ. Διατηρείται, επίσης, τεχνητή ζήτηση, όταν στον αιώνα του διαδικτύου οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να δημοσιεύουν στον Τύπο τους ισολογισμούς τους, με τελικό στόχο να επιδοτούνται στην ουσία εφημερίδες χωρίς επαρκές αναγνωστικό κοινό.

κλωτσοσκούφι των ομάδων («διανεμητικών συσπειρώσεων»). Δεν θα μπορούσε άλλωστε να συμβαίνει κάτι διαφορετικό, αφού οι σχέσεις κράτους και κοινωνίας δεν είναι σχέσεις εξωτερικές, του τύπου που φαίνεται να προκύπτει από την ανάλυση του καθηγητή Μουζέλη, ο οποίος υποστηρίζει ότι δίπλα στους δύο ξέχωρους ισχυρούς πυλώνες-γίγαντες της αγοράς και του κράτους πρέπει να ιδρύσουμε την κοινωνία των πολιτών. Η πάλη των κοινωνικών τάξεων όχι απλώς αποτυπώνεται στο κράτος, αλλά και οι ταξικές εξουσίες, οι οικονομικές, πολιτικές και ιδεολογικές ηγεμονίες που προκύπτουν το διαπερνούν και το υπερφαλαγγίζουν.²⁵ Πολλώ δε μάλλον στην ελληνική περίπτωση, όπου οι συσχετισμοί της κοινωνίας είναι θολοί και χωρίς σοβαρή συγκρότηση –σε αντίθεση με ό, τι συμβαίνει στα κορπορατιστικά συστήματα ευρωπαϊκών χωρών–, ενώ από την άλλη το κράτος δεν διαθέτει την απόσταση και τη σχετική αυτονομία απέναντι στην κοινωνία.

Αντιθέτως, αυτό που αποτυπώνεται οργανικά στις δομές και στη λειτουργία του είναι η διάτρητη και κούφια δομή του, μια μη επαρκής συγκρότηση, μια μερική αναρχία, η οποία άλλωστε χαρακτηρίζει και την κοινωνία αλλά και τις –προσοδοθηρικές και μη– «ενώσεις» της. Στο πλαίσιο αυτό, οι διανεμητικές ομάδες διαρρηγνύουν τις χαλαρές δομές του με ευκολία, αφαιρούν πλεόνασμα ή διευκολύνουν, μέσω αυτού, την προσοδοθηρία τους. Το «κούφιο» ελληνικό κράτος με τους διάτρητους, αδύναμους θεσμούς καθρεφτίζει, λοιπόν, πολύ καλά τον κερματισμό, την καταφανή αδυναμία, την κρατικοδίαιτη εξάρτηση, αλλά και την ανοργανωσιά της καλώς εννοούμενης (ορισμός Putnam) «κοινωνίας των πολιτών». Τουλάχιστον σε σχέση με τα δυτικά πρότυπα, όπου το κράτος, όπως προαναφέρθηκε, διαθέτει σαφώς περισσότερη και σοβαρή θεσμική υλικότητα ως μηχανισμός και επομένως διατηρεί έως ένα βαθμό σχετική αυτονομία.

Η ανοργανωσιά αυτή, η «όψη υπανάπτυξης» για να χρησιμοποιήσουμε έναν παλαιότερο όρο του καθηγητή Μουζέλη, δεν έρχεται σε αντίφαση με τις οργανωμένες μικροομάδες επαγγελματιών, επιμέρους συμφερόντων. Οι ομάδες αυτές βασίζουν τη συνοχή και τη συγκρότησή τους όχι τόσο σε βαθιά ιδεολογικά και πολιτικά χαρακτηριστικά (γεγονός που δείχνει ότι η πατρωνία και οι κάθετες κομματικές πελατειακές σχέσεις δεν παίζουν πια τον κυρίαρχο ρόλο, όπως συνέβαινε μέχρι και τη δεκαετία του '80), αλλά στην προσοδοθηρία. Μια δυτικού τύπου καλά οργανωμένη «κοινωνία των ενώσεων» δεν θα περιελάμβανε ποτέ τέτοιας μαζικής έκτασης συσπειρωμένες κλεπτοκρατικές ομάδες του τύπου Olson, αλλά «ενώσεις» (associations) του τύπου Putnam.²⁶

Όλα αυτά βεβαίως δεν πρέπει να μας οδηγήσουν στο να ερμηνεύσουμε την ελληνική περίπτωση στη βάση της ιστορικής διάρθρωσης και συγκρότησης του ελληνικού κράτους στο παρελθόν, όπως για παράδειγμα καταλήγει η δημοφιλής, διαδεδομένη ιδέα ότι για όλα φταίει η τουρκοκρατία και ο σουλτανισμός του παρελθόντος. Η μικροαστική δομή των ελληνικών παραγωγικών σχέσεων απλώς αποτυπώνεται πάνω στο ελληνικό κράτος. Η δύναμη που έχουν αποκτήσει οι μικροαστικές ομάδες αποτυπώνεται στη σχετικά ισχυρή παρουσία τους στο κράτος το οποίο αλώνουν και διαπερνούν επίσης, επιβάλλουν κλειστές προσοδούχες αγορές και επαγγελματικές ενώσεις, πάλι με την ανοχή ή και τη συνηγορία του κράτους, με άλλοτε λιγότερους άλλοτε περισσότερους εκβιασμούς και πιέσεις πάνω στις πολιτικές ελίτ για να περιορίσουν την όποια ελευθερία δράσης της, ώστε να διαβρωθεί η όποια ικανότητα των προοδευτικών πολιτικών για μεταρρυθμίσεις. Έτσι, οι πολιτικές ελίτ, ακόμη κι αν προσπαθούν ενίοτε να μην ενδώσουν στα επιμέρους προσοδοθηρικά μικροσυμφέροντα που αναπτύσσονται, κινδυνεύουν να βρεθούν σε ασυμφωνία με μεγάλο και οργανωμένο μέρος προσοδοθηρών, οι οποίοι λόγω της πληθώρας των στεγανών επηρεάζουν δυναμικά πολλούς εξαρτώμενους ψηφοφόρους. Το αποτέλεσμα τελικά τις περισσότερες φορές είναι το κυνήγι του «μέσου ψηφοφόρου» από τα κόμματα, με μετριοπαθείς και ασαφείς πολιτικές θέσεις και απόψεις κι όχι καθαρές επιλογές μεταρρυθμιστικής πολιτικής που θα τολμούσαν να θίξουν τα συμφέροντα των επιμέρους

²⁵ Βλ. Ν. Πουλαντζάς (1981). *Το Κράτος, η Εξουσία, ο Σοσιαλισμός*, Αθήνα: Θεμέλιο: 53.

²⁶ Επιπροσθέτως, στην ελληνική περίπτωση, θεσμικές δομές, ιστορία και αξιακό περιβάλλον δεν ευνοούν την ανάπτυξη μιας «κοινωνίας των ενώσεων» και των αναμφισβήτητων πλεονεκτημάτων της. Οι ισχυρές οικογενειακές δομές υποκαθιστούν στην πραγματικότητα τις «οριζόντιες ενώσεις» του Putnam (όπως οι ενώσεις (associations) για τους νέους, τον πολιτισμό, το περιβάλλον κ.τ.λ.), το λίκνο δηλαδή της «κοινωνίας των πολιτών» του Ν. Μουζέλη. Αποτέλεσμα της φτώχης κοινωνικής ζωής είναι και η κουλτούρα του προσωπικού υπολογισμού (calculation) χωρίς «αμοιβαιότητα» (reciprocity), γεγονός που εξηγεί το χαμηλό επίπεδο «εμπιστοσύνης/καταπιστεύματος» (trust) και «συνεργατικής κουλτούρας» (co-operative habits) (βλέπε σχετικά P. Seabright (2005). *The Company of Strangers*, Princeton: Princeton University Press). Η κοινωνία των πολιτών προκύπτει από τις ανοιχτές και ανταγωνιστικές αγορές και ένα ισχυρό, σχετικά αυτόνομο κράτος. Οι αγορές διαλύουν τις παραδοσιακές οικογενειακές δομές και κάνουν τους ανθρώπους να αναζητήσουν ουσιαστικές σχέσεις εμπιστοσύνης και ασφάλειας μέσα στην κοινωνία, ενώ ένα αποδοτικό κράτος έχει επίσης ανάγκη τον «τρίτο τομέα» των «ενώσεων» για να αποκεντρώνει κάθε φορά εξειδικευμένες και διαφοροποιημένες δημόσιες πολιτικές, τις οποίες η κοινωνία των πολιτών μπορεί να εκτελέσει πιο αποδοτικά από το «βαθύ» κράτος.

«διανεμητικών ομάδων».²⁷ Σε όρους Τσεμπελή, το «κυρίαρχο σύνολο» (winset) του status quo είναι τόσο περιορισμένο/μικρό που ακόμη κι όταν η συναλλαγή για την ανατροπή του δεν συνεπάγεται κόστος που να υπερβαίνει τα οφέλη, η αλλαγή θα είναι οριακή.²⁸ Υπάρχει πολύ λίγο πεδίο- χώρος για να μεταρρυθμίσεις και να αλλάξεις, αφού το σύστημα είναι γεμάτο από συνεκτικά προσοδοθηρικά στεγανά, αρνησίκυρους δηλαδή παίκτες (veto players), με ακραία διαφορετικά συμφέροντα και «απέναντι» θέσεις στο σύστημα, που διαθέτουν την ισχύ να αποτρέψουν αποφάσεις αλλαγής πολιτικής είτε ακυρώνοντάς τις είτε αναβάλλοντας την ισχύ τους.²⁹ Η σύγκλιση των θέσεων και των πολιτικών των κομμάτων, αποτέλεσμα της μετριοπάθειας και της «κεντρώας» σύγκλισης, φαινόμενο που ο Τσεμπελής ονομάζει «απορρόφηση», μπορεί επίσης να οδηγήσει σε «σταθερότητα πολιτικής» (μη μεταρρύθμιση), αφού όποιο κόμμα-«αρνησίκυρος παίκτης» κι αν κυβερνά, καταλήγει να είναι σχεδόν το ίδιο. Ενώ, λοιπόν, το «απόθεμα κεφαλαίου» σε ένα σύστημα τείνει να αλλάξει καθώς οι εξελίξεις στην καινοτομία, στην παραγωγή και στην εξειδίκευση αναπτύσσονται, οι θεσμοί και οι ρυθμίσεις, που υποτίθεται ότι υπάρχουν για να μειώνουν τα κόστη της κοινωνίας και να περιορίζουν τα αρνητικά από την επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος, ενισχύουν το συντηρητικό status quo, στο οποίο «κάθονται» επάνω οι εντολές του εισοδήματος.³⁰ Ο χρόνος και η ταχύτητα ανάπτυξης του αποθέματος κεφαλαίου πείζουν πάντα για αλλαγή. Δεν είναι τυχαίο ότι στην Ελλάδα ισχύει, στο δημόσιο αλλά και στον ιδιωτικό τομέα, η ηλικιακή επετηρίδα. Ο μισθός του καθηγητή πανεπιστημίου εξαρτάται κυρίως από το χρονοεπίδομα (!) κι όχι από την ακαδημαϊκή του αξία και τις επιδόσεις του. Η φράση του D. North ότι «... η εισαγωγή του χρόνου ασκεί μια αποσταθεροποιητική επίδραση στους θεσμούς διότι οι εντολές είναι θνητοί και το απόθεμα κεφαλαίου μεταβάλλεται...», βρίσκει κυριολεκτικά την ακραία εφαρμογή της στην ελληνική περίπτωση.³¹ Αλλαγή μπορεί να επέλθει σε πολλές περιπτώσεις δυστυχώς μόνο με τη συνδρομή του χρόνου και όλων των αναπόφευκτων που αυτός επιφέρει.

Ακόμη, όμως, και μια κυβέρνηση με τις καλύτερες προθέσεις για απελευθέρωση από τα δεσμά των επιμέρους ομάδων συμφερόντων, έχοντας στη διάθεσή της έναν μειωμένης αποτελεσματικότητας και αξιοπιστίας κούφιο κρατικό μηχανισμό, αδυνατεί να οργανώσει μεγάλης κλίμακας ουσιαστικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις που θα διευρύνουν τη διαφάνεια και την αξιοκρατία σε χώρους όπως η παιδεία, η υγεία, η κοινωνική φροντίδα, η δικαιοσύνη και να επιβάλει στις αγορές καθαρό και ανόθευτο ανταγωνισμό, περιορίζοντας τη δράση των άτυπων δικτύων/ομάδων που πάντα έχουν συμφέρον να σταματούν τις μεταρρυθμίσεις, καθώς η δράση τους βασίζεται στη συντήρηση του στεγανοποιημένου status quo, την αδιαφάνεια και την ατυπία για να κυνηγηθεί, να παραχθεί, να εξαχθεί και να ιδιοποιηθεί η πρόσοδος. Ένα καθεστώς εκτεταμένης «κλεπτοκρατίας» (kleptocracy) με «μεταφορά πλούτου» (wealth transfer) και προσοδοθηρίας (rent-seeking) έρχεται σε αντίθεση με το ευρύτερο δυνατό συμφέρον για έναν επιπλέον λόγο: ένα δημοκρατικά οργανωμένο καθεστώς με μια προοδευτική ατζέντα διακυβέρνησης έχει συμφέρον να αφαιρέσει μέσω φόρων το λιγότερο δυνατό ποσό από την οικονομία. Κι αυτό γιατί, όπως τεκμηριώνει ο Olson, το συμφέρον μιας ισχυρής δημοκρατικής πλειοψηφίας όσον αφορά τα δικά της κέρδη, την παρακινεί να ανακατανέμει λιγότερα στον εαυτό της από όσα ανακατανέμει στον εαυτό της μια ομάδα στενών συμφερόντων. Ανακατανέμει, μέσω επιβολής φόρων, στον εαυτό της ακριβώς εκείνο το ποσοστό φόρου που μεγιστοποιεί το εισόδημα της οικονομίας. «Επομένως, το βέλτιστο ποσοστό φόρου για την πλειοψηφία σε μια δημοκρατία είναι αναπόφευκτα μικρότερο από εκείνο του αυταρχικού ηγέτη...».³²

Οι διαπιστώσεις αυτές είναι κρίσιμες, καθώς επιβεβαιώνουν την άποψη ότι σε μια προοδευτική δημοκρατία, όπου αναπτύσσονται ελεύθερα οι «διαφωνίες» ή και οι «αποχωρήσεις» και διευρύνονται οι αγορές με κατάλληλες δομές κινήτρων, δεν προσφέρεται μόνο περισσότερη «ευτυχία»/ικανοποίηση στους

²⁷ Βλ. σχετικά Γ. Τσεμπελής (2003). «Λήψη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αρνησίκυροι Παίκτες», *The Greek Review of Social Research*, 11-112, σσ. 3-72. Η άποψη του Τσεμπελή για την κυβερνητική και πολιτειακή αστάθεια που φέρνει η «σταθερότητα πολιτικής» (ακινήσια, μη μεταρρύθμιση) μπορεί ίσως να εφαρμοστεί στη σύγχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα, όπου οι κυβερνήσεις, αντιμετωπίζοντας «θεσμικές σκληρώσεις», χάνουν σε σύντομο χρονικό διάστημα τη δημοτικότητά τους, σε ένα φαύλο αντιμεταρρυθμιστικό κύκλο που εντείνει τη δυσανεξία των πολιτών.

²⁸ Βλ. Γ. Τσεμπελής (2003). «Λήψη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα...» (ό.π.).

²⁹ Βλ. ό.π. Επίσης, ο Olson (1991) & (1965) επισημαίνει το φαινόμενο της «συναλλαγής» (logrolling) στην περίπτωση ολιγοπωλίων στο εσωτερικό της αγοράς, όπου το αποτέλεσμα της σύγκρουσης επιμέρους ολιγοπωλιακών συμφερόντων μεταξú τους, καθώς προσπαθούν να επιτύχουν καλύτερες θέσεις στην αγορά, μπορεί να είναι η αδράνεια, η μη επίτευξη συμβιβαστικών συμφωνιών με συναλλαγή, με πιθανή συνέπεια τη διατήρηση του status quo.

³⁰ Εξαιρετική η ανάλυση πάνω στο ζήτημα αυτό του καθηγητή D. North (1981). *Structure and Change in Economic History*, NY: Norton. Στα ελληνικά, D. North (2000). *Δομή και Μεταβολές στην Οικονομική Ιστορία*, Αθήνα: Κριτική.

³¹ Βλ. D. North. *Δομή και Μεταβολές...* (ό.π.).

³² Βλ. M. Olson. *Εξουσία και...*, σ. 27 (ό.π.).

πολίτες, αλλά προσφέρονται και οι προϋποθέσεις για υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης και συνεχή ευημερία, καθώς στις «προοδευτικές πολιτικές» (progressive policies) περιλαμβάνονται όλα τα αναγκαία κίνητρα για την επίτευξη των ανωτέρω επιδιώξεων.³³ Ειδικά, η συντήρηση των αντιπαραγωγικών «συμμοριών» και των προσοδοθήρων μέσα και δίπλα από το κράτος θα αποτρέπει πάντα την εκδήλωση των μεταρρυθμιστικών διαφωνιών, σημείο που αναπτύσσεται και ωριμάζει ο δημόσιος διάλογος και οι μεταρρυθμιστικές προοδευτικές πολιτικές.

Οι ομάδες «αναδιανεμητικών συσπειρώσεων» εκμεταλλευόμενες την καχεξία και ως εκ τούτου την περιορισμένη ισχύ και αυτονομία του κράτους, αλλά και τη σχετική αδυναμία της προοδευτικής πολιτικής ελίτ απέναντι στα ιδιωτικά μικροσυμφέροντα, δρουν ως «κράτος εν κράτει». Ο «κληστικός μικροκαπιταλισμός» έχει χώρο για όλους. Ανάλογα με την ισχύ και τη θέση του καθενός «προνομιούχου» στο σύστημα, μπορεί ο τελευταίος να απολαύσει από φιλέτο μέχρι λίγα κόκαλα, αρκεί, βεβαίως, να μην αλλάξουν οι παγιωμένες δομές και το status quo που αποφέρουν την πολυπόθητη πρόσοδο. Δεν είναι οι ηθικές καταβολές ή οι προθέσεις των ανθρώπων. Είναι περισσότερο το σύστημα πρόσκτησης προσόδου που επιβάλλει κανόνες και όρους –δεν αφήνει περιθώρια στο άτομο να μείνει έξω από το παιχνίδι των «αλληλοεξυπηρετήσεων» (“trading for favors”) γιατί αλλιώς δεν θα επιβιώσει– και κυρίως δημιουργεί καθημερινές εμπειρίες στους ανθρώπους, οι οποίες «διατάζουν» ηθικούς κώδικες που καλούν τους πολίτες να υιοθετήσουν τις πρακτικές της προσοδοθηρίας ώστε να επιβιώσουν.

Η συμμετοχή και διαμεσολάβηση στην προσοδοθηρία του κόμματος και των πολιτικών ανδρών, η κομματικοκρατία του Ν. Μουζέλη, δεν είναι πια κανόνας στην παραγωγή και διανομή προσόδου, σε μια εποχή μάλιστα που τα κόμματα έχουν ξεμείνει από μέλη, καθώς η ιδεολογική τους ταυτότητα και, κυρίως, η πολιτικοτεχνοκρατική τους αξιοπιστία και η συνέπεια λόγων και έργων έχουν αποδυναμωθεί σημαντικά, ενώ η αποτελεσματικότητά τους όσον αφορά την εξασφάλιση θέσεων εργασίας στο κράτος, στο στενό ή το ευρύτερο –και όχι μόνον– είναι, πλέον, εξαιρετικά περιορισμένη. Οι πολιτικοί κατηγορούνται ότι υπολογίζουν το πολιτικό κόστος και την προσωπική πολιτική τους επιβίωση και δεν συγκρούονται με τις επιμέρους ομάδες συμφερόντων ανοίγοντας το παιχνίδι στον οικονομικό στίβο, ενώ επιπροσθέτως διογκώνουν το πολιτικό παιχνίδι.³⁴

Τα κόμματα –και οι πολιτικοί–, σε αντίθεση με αυτό που συχνά υποστηρίζεται, αποτελούν σε σημαντικό βαθμό το σάκο του μποξ της κοινωνίας, καθώς παγιδεύονται στην αδράνεια του status quo που συχνά δεν μπορούν να αλλάξουν, ενώ η αδύναμη πια κομματική δομή και επιρροή τους ενισχύει τελικά το λαϊκισμό, τους μηχανισμούς προσοδοθηρίας, και μαζί τα παράπλευρα φαινόμενα οικονομικής και πολιτιστικής εξαθλίωσης, κυρίως μέσω των τηλεσκοπιδίων που προβάλλουν τα ΜΜΕ, ενός μεγάλου μέρους του πληθυσμού. Η ρίζα του κακού βρίσκεται μέσα στο οικονομικό σύστημα και στον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται, παράγεται, εξάγεται και διανέμεται το υπερπροϊόν, με αποτέλεσμα οι καλύτερες των κυβερνήσεων να περιπίπτουν σε αδράνεια και συμβιβασμούς. Αν η πολιτική και οι πολιτικοί μπορεί να συνεισφέρουν αποφασιστικά στη λύση του γόρδιου δεσμού της προσοδοθηρίας, αξίζει να επικεντρωθούμε λίγο περισσότερο σ’ αυτήν.

2.3.4 Οι ορθολογικές, αόρατες «διανεμητικές ομάδες», η πολιτική ελίτ και το «κούφιο κράτος» με τα ατσάλινα δόντια...

Οι «διανεμητικές ομάδες» είτε δρουν ανεξάρτητα από τον κρατικό μηχανισμό ιδιοποιούμενες πλεόνασμα και εκμεταλλευόμενες την αδυναμία και την ανικανότητα του κούφιου κρατικού μηχανισμού να τις ελέγξει (βλέπε π.χ. την εκτεταμένη φοροδιαφυγή) ή ελέγχοντας και κρατώντας κλειστές τις αγορές, είτε συστήνουν

³³ Βλ. Σχετικά, P. Mauro (1995). «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 85(2): 681-712.

³⁴ Επίσης, ο Κολλίντζας επισημαίνει ότι ο εγκλωβισμός του Κ. Σημίτη στο status quo δεν οφείλεται σε προσωπικές του αδυναμίες αλλά σε ένα σύνολο μηχανισμών που συνθέτουν τον κομματικό και πελατειακό μηχανισμό του ΠΑΣΟΚ. Βλέπε Τ. Κολλίντζας, Π. Τσακαλογιάννης, Ν. Χαριτάκης (2004). «Η Εικονική Πραγματικότητα της Οικονομίας», *Το Βήμα της Κυριακής*, 8/2/2004. Ο Κολλίντζας, πάντως, σε προγενέστερο κείμενό του στο βιβλίο Τ. Κολλίντζας (2000). *Η Αδράνεια του Status Quo*, Αθήνα: Κριτική, κινείται σε διαφορετικό μήκος κύματος τονίζοντας ότι η έντονη ατομική αβεβαιότητα, η αποφυγή του ρίσκου, οι καλά οργανωμένες μικρές ομάδες στενού συμφέροντος και ο πόλεμος χαρ ακωμάτων μεταξύ των ομάδων, είναι μερικές από τις όψεις και εκδοχές της αδράνειας του status quo, για την καταπολέμηση της οποίας απαιτείται αύξηση της διαφάνειας και της πληροφορίας, δέσμευση των μελλοντικών φορέων λήψης αποφάσεων κ.τ.λ. Έτσι, κόμματα και κυβερνήσεις δεν έχουν κίνητρα να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις, καθώς αντιμετωπίζουν κόστος σε δαπάνες και ψήφους μεγαλύτερο των ωφελειών, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα.

ομάδες μικροσυμφερόντων με κάποια μέλη να διαθέτουν ή να αποκτούν θέση ή πρόσβαση στον κρατικό μηχανισμό. Η συσπείρωση μιας μικρής, αλλά καλά συγκροτημένης και συνεκτικής ομάδας συμφερόντων, λοιπόν, που μάχεται εναντίον μιας προοδευτικής μεταρρύθμισης ευρύτερου συμφέροντος, δεν εδράζεται πια πάνω στις προνομιακές σχέσεις και γνωριμίες με το κυβερνών κόμμα, αλλά κυρίως στη δύναμη που προέρχεται από τη συσπείρωση των μελών με ορθολογικό σκοπό την προάσπιση ή προαγωγή ιδιωτικού, νομότυπου ή και παράνομου επιμέρους συμφέροντος. Για να παρανομήσεις όσον αφορά τους πολεοδομικούς κανόνες, δεν χρειάζεται τη διαμεσολάβηση του κόμματος, το οποίο έτσι κι αλλιώς έχει υπερκεραστεί από τα πράγματα και ο μηχανισμός του έχει παρακαμάσει, καταρρεύσει και παρακαμφθεί, γιατί αυτά που προσέφερε τα κάνουν σήμερα οργανωμένα και από μόνες τους «ομάδες ιδιωτών» πολλές φορές σε στενή σχέση με γραφειοκράτες-υπαλλήλους, αλλά και κάθε είδους διαμεσολαβητές. Όλοι μαζί συστήνουν μια ομάδα μικροσυμφερόντων με αμοιβαία συμφέροντα και όλες οι ομάδες στο τέλος συγκροτούν το μοντέλο του ελληνικού «ληστρικού μικροκαπιταλισμού» που βασίζεται απολύτως στην ύπαρξη της προσόδου.³⁵ Αυτές οι ad hoc ομάδες συγκροτούνται ορθολογικά κατά περίπτωση, αναλόγως με τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά και αναλόγως με το τι μοιράζεται και τι προσφέρει το κάθε μέλος σε χρόνο, ισχύ και διασυνδέσεις, ενεργούν στη βάση της τυπικής νομιμότητας, αλλά κατ' ουσία κυνηγούν αλλά με τις στενές τους διασυνδέσεις πολλές φορές και προκαλούν τη δημιουργία και τη διαθεσιμότητα στην αγορά της προσοδοθηρίας της προσόδου. Πρόσδοτος, η οποία βεβαίως δεν θα υφίστατο εάν λειτουργούσαν θεσμοί που να εγγυώνται διαφάνεια, αξιοκρατία, έλεγχο, ελεύθερη είσοδο και έξοδο σε αγορές κ.τ.λ. Επί παραδείγματι, πολλές προκηρύξεις θέσεων ΔΕΠ στα πανεπιστημιακά Τμήματα καταλήγουν στην εκλογή υποψηφίου όχι στη βάση ακαδημαϊκών κριτηρίων αλλά είτε γιατί ο υποψήφιος δηλώνει πιστός στην ομάδα που πλειοψηφεί και τον εκλέγει είτε γιατί έχει να προσφέρει συγκεκριμένα αφανή πλεονεκτήματα στους υποστηρικτές του. Στον τομέα της υγείας, σε πολλές περιπτώσεις οι εκλογές γιατρών του ΕΣΥ στην περιφέρεια γίνονται με τα «κριτήρια» των εκλεκτόρων γιατρών του αθηναϊκού κέντρου, τα οποία αφορούν τις μεταβιβάσεις πελατείας από την επαρχία στην Αθήνα. Οι συνταγογραφήσεις φαρμάκων ή οι άσκοπες εξετάσεις που καταχρεώνουν το σύστημα και ωφελούν επιτήδειους γιατρούς, μεσάζοντες, εταιρείες κ.τ.λ., είναι ακόμη ένα παράδειγμα. Εξαρτάται οτιδήποτε από τα παραπάνω από την κομματική ή πολιτική τοποθέτηση των ατόμων ή τη διαμεσολάβηση των κομμάτων; Ασφαλώς όχι.

Για όλες αυτές τις περιπτώσεις δεν μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι ευθύνονται μόνο οι επαγγελματικές ενώσεις/ομάδες, αν και στο βαθμό που θα μπορούσαν να επιβάλλουν εξοντωτικές ποινές στα παρανομούντα μέλη τους και δεν το κάνουν, έχουν οπωσδήποτε μεγάλη ευθύνη. Είναι τα στεγανά των συστημάτων της παιδείας και της υγείας, για παράδειγμα, στα οποία «γεννώνται» κατ' ουσία παραβατικές συμπεριφορές και πρακτικές αρπαγής πλεονάσματος από ad hoc συγκροτούμενες ομάδες. Δεν είναι μόνο η δράση επαγγελματικών ομάδων που προσπαθούν με νύχια και με δόντια να κρατήσουν κλειστά τα επαγγέλματα,³⁶ τις αγορές ή την παροχή υγείας, παιδείας, κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας. Είναι, κυρίως,

³⁵ Χαρακτηριστικό είναι ότι η Ελλάδα έχει τον υψηλότερο ρυθμό καθαρών ιδρύσεων νέων επιχειρήσεων, οι οποίες όμως είναι μικρές προσωπικές εταιρείες χωρίς καινοτόμο επιχειρηματικό χαρακτήρα (καταστήματα ή έναρξη επαγγέλματος), γεγονός που χαρακτηρίζει τη μικροαστική φύση του ελληνικού συστήματος με τους έντονους συντεχνιακούς συνασπισμούς.

³⁶ Περί των στεγανών των επαγγελμάτων, βλέπε την εξαιρετική μελέτη: Iain Paterson et al. (2003). *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States: Regulation of Professional Services*, Final Report – Part 3, January, European Commission and Institute for Advanced Studies. Στους σχετικούς πίνακες για τα επαγγέλματα των συμβολαιογράφων, δικηγόρων, φαρμακοποιών και λογιστών, η Ελλάδα βρίσκεται στην πρώτη θέση των χωρών της Ε.Ε. στη βαθμολόγηση αναφορικά με το πόσο κλειστές είναι οι σχετικές αγορές. Αξιοσημείωτο είναι ότι αρχιτέκτονες και μηχανικοί δεν συμπλήρωσαν τα σχετικά ερωτηματολόγια. Πιο συγκεκριμένα: Στους λογιστές, τους συμβολαιογράφους, τους δικηγόρους και τους φαρμακοποιούς, όσον αφορά την είσοδο και τη διεύθυνση της αγοράς (market entry & market conduct) η Ελλάδα παρουσιάζει τις υψηλότερες τιμές σε σχέση με τις συγκρινόμενες χώρες του ΟΟΣΑ, δηλαδή τα περισσότερα προαπαιτούμενα για την είσοδο στην αγορά νέων επαγγελματιών, καθώς και τις περισσότερες διοικητικές ρυθμίσεις. Εκτός από τους μηχανικούς και τους αρχιτέκτονες που δεν παρέιχαν τα σχετικά στοιχεία, στους λογιστές υπάρχει τιμή 5,1 ενώ στις υπόλοιπες χώρες ο Μ.Ο. είναι 4,4, στους συμβολαιογράφους 5,1 ενώ στις άλλες χώρες ο Μ.Ο. είναι 4,4, στους δικηγόρους 9,5 αντί για 4,8 στην Ε.Ε.-15 και στους φαρμακοποιούς 8,9 σε σχέση με το 6,98 των υπόλοιπων χωρών. Βλέπε αναλυτικούς πίνακες στη σχετική μελέτη. Επίσης, σύμφωνα με σχετική μελέτη του ΚΕΠΕ (2001), *Φραγμοί στην Ελεύθερη Λειτουργία των Επαγγελμάτων και στην Πραγματοποίηση Επιχειρηματικών Πρωτοβουλιών και Ανταγωνιστικότητα*, Αθήνα: ΚΕΠΕ, οι συμμετέχοντες στα επαγγέλματα με «φραγμούς» υπολογίζονται στους 220.000 περίπου (5,6% του εργατικού δυναμικού), με άμεση επιβάρυνση κόστους για τους χρήστες, λόγω επιβάρυνσης της τιμής, 0,8-1,6% του ΑΕΠ. Το ποσό αυτό προέρχεται από τον περιορισμό των θέσεων και του αριθμού των αδειών (ταξί, φορτηγά, συμβολαιογράφοι κ.λπ.), το διοικητικό καθορισμό των τιμών

οι μικροομάδες που συγκροτούνται κατά περίπτωση και, διαπερνώντας το «κούφιο κράτος» και τους ασθενείς, αδύναμους θεσμούς, αποσπούν την πρόσοδο. Στην ελληνική περίπτωση, λοιπόν η πρόσοδος δεν προκύπτει τόσο από το οργανωμένο πολιτικό παιχνίδι, αλλά από τις ίδιες τις διανεμητικές ομάδες επιμέρους συμφερόντων (επίσημες ή ανεπίσημες *ad hoc*), που είτε επιβάλλουν κλειστές ή ολιγοπωλιακές αγορές είτε διαιώνίζουν ένα άναρχο, μικροκαπιταλιστικό κλεπτοκρατικό καθεστώς, πιέζοντας προς κάθε κατεύθυνση και ιδίως τους πολιτικούς, τις κυβερνήσεις και τα κόμματα.

Πολλοί, βέβαια, ακόμη και μέλη των «ομάδων», διαμαρτύρονται για τις αδικίες, την αναξιοκρατία, τις αβέβαιες και ασταθείς συνθήκες και τις χωρίς κανόνες ανθρωποφαγικές συγκρούσεις που κάνουν αφόρητη την καθημερινή ζωή και εξοντωτικό το αδιάκοπο κυνήγι της προσόδου, το οποίο απαιτεί καθημερινούς υπολογισμούς του ατομικού συμφέροντος (*calculation*) χωρίς στέρεες βάσεις συνεργασίας και αμοιβαίου οφέλους (*reciprocity*). Όμως στο σύστημα εκ των πραγμάτων συμμετέχουν σχεδόν όλοι, άλλοι με κόκαλα και άλλοι με φιλέτα.³⁷ Ζωή έξω από το σύστημα δεν υπάρχει ή αν υπάρχει, καταντά κι αυτή αφόρητη. Όπως έχει τονιστεί, η «αποχώρηση» δεν υφίσταται συνήθως γιατί το σύστημα κρατιέται κλειστό και στεγανό, ενώ η διαφωνία επισύρει τεράστιο προσωπικό κόστος. Οι λιγοστοί μεταρρυθμιστές έρχονται αντιμέτωποι με το πελώριο σύστημα, η αντίσταση και μόνο στο οποίο, έστω με τη μορφή της απλής διαφωνίας, απειλεί την επαγγελματική επιτυχία και την ομαλή προσωπική ζωή τους, με αποτέλεσμα να καταλήγουν να «δυστυχούν στη σιωπή», ως λησμονημένοι, σύμφωνα με την ορολογία του Olson. Όποιος διαφωνεί, καταλήγει παρείσακτος του συστήματος. Ό,τι απειλεί το *status quo* συντρίβεται. Οι μη οργανωμένοι πολίτες, αυτοί που συνήθως είναι και οι μεγάλοι χαμένοι, οι μη προνομιούχοι, αυτοί που δεν έχουν τα μέσα, την ισχύ, τις γνωριμίες, το χρήμα, το χρόνο ή τις δυνατότητες να οργανωθούν, είναι συνήθως μεγάλες ομάδες (π.χ. οι καταναλωτές ή εκείνοι που πληρώνουν φόρους στο κρατικό «μαγαζί» της ΕΡΤ χωρίς να ερωτηθούν εάν έχουν ή όχι συσκευή τηλεόρασης, για να συντηρούνται τρία-τέσσερα κρατικά κανάλια που μεταδίδουν ενίοτε βραζιλιάνικες σειρές και τραγικής ποιότητας ελληνικά σίριαλ) από τις οποίες στην πραγματικότητα αφαιρείται εισόδημα που τους ανήκει.

Ο ορθολογικός μέσος παίκτης-πολίτης, λοιπόν, δεν έχει κίνητρα να αντιδράσει, να διαφωνήσει, να αποχωρήσει. Το σύστημα βυθίζεται σε έναν αντιμεταρρυθμιστικό φαύλο κύκλο, καθώς η ομάδα των αδικημένων καταναλωτών, για παράδειγμα, είναι τόσο μεγάλη σε αριθμό που η συνεισφορά των ατόμων-καταναλωτών στην παραγωγή των συλλογικών αγαθών που προάγουν τα «συμφέροντα καταναλωτή» είναι μηδενική αφού αναπτύσσεται το φαινόμενο του «λαθρεπιβάτη»/«τζαμπατζή» (*free rider*)³⁸, ιδιαιτέρως στην Ελλάδα, όπου τα κίνητρα συμμετοχής και συνεισφοράς ή εξαναγκασμού, απαραίτητα για να υποκινηθεί η συνεισφορά ενός ορθολογικού ατόμου, είναι εξαιρετικά αδύναμα, αν όχι ανύπαρκτα. Η μεγάλη αυτή ομάδα καλείται από τον Olson «λανθάνουσα», αφού η συμβολή ή μη ενός μεμονωμένου μέλους στην παροχή του συλλογικού αγαθού δεν επηρεάζει την κατάσταση κανενός άλλου. Γι' αυτό και για την ενεργοποίηση κάθε μεμονωμένου μέλους μιας τέτοιας ομάδας στην Ελλάδα χρειάζονται κίνητρα και ειδικοί θεσμοί για την καταπολέμηση, στην περίπτωση αυτή, του καλώς εννοούμενου «λαθρεπιβατισμού».

Τα δε δημόσια έσοδα στερούνται επίσης όλες εκείνες τις προσόδους που εισπράττονται από κάθε είδους στεγανοποιημένα συστήματα, οργανισμούς ή αγορές, πρόσοδοι που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για πραγματική αναδιανομή και για πραγματικές ευκαιρίες σε αυτούς που δεν έχουν την εκπαίδευση ή την προσωπική και οικογενειακή τύχη και περιουσία για να αντεπεξέλθουν στις καθημερινές δυσκολίες και να ελπίζουν στην ουσιαστική βελτίωση της οικονομικής τους κατάστασης.

Τελικά, ανεξάρτητα από προθέσεις, η κοινή γνώμη συσπειρώνεται συνήθως σε θέσεις ανέξοδης μεταρρύθμισης, δηλαδή να μεταρρυθμιστούν κάποιοι τομείς της οικονομίας ή να δοθούν παροχές χωρίς όμως να αλλάξει τίποτα, χωρίς να θιγούν οι προσοδούχες προνομιακές τοποθετήσεις, διότι κι αυτοί με κάποιον τρόπο, άλλοι λιγότερο άλλοι περισσότερο, επωφελούνται μέσα στη χαώδη καθημερινή μάχη των ομάδων. Ο φαύλος κύκλος, έτσι, συνεχίζεται και μεταρρυθμιστικές προτάσεις τελικά ούτε καν διατυπώνονται στο δημόσιο διάλογο, αφού οι μικροομάδες ιδιωτικών συμφερόντων έχουν τελικά ορθολογικό –έστω

(δικηγόροι, τεχνικά επαγγέλματα, δηλαδή αρχιτέκτονες, μηχανικοί κ.λπ., συμβολαιογράφοι, φάρμακα, κόμιστρα), τον καθορισμό τιμών από επαγγελματικές ενώσεις, τις ρυθμίσεις με τις οποίες το κράτος δημιουργεί τεχνητή ζήτηση και ορίζει την τιμή. Βλέπε την έκθεση του ΚΕΠΕ για περισσότερες λεπτομέρειες.

³⁷ Ο Olson διαπιστώνει ότι οι ισχυρές συγκρούσεις των ομάδων μεταξύ τους ή και η γενικευμένη προσοδοθηρία δημιουργούν συνθήκες μνησικακίας και φθόνου και όχι συνεργασίας και αμοιβαιότητας (*reciprocity*). Συνακόλουθα, οι συνθήκες αυτές μπορεί να προκαλέσουν αντίστοιχα καταστάσεις σφοδρών ή ανεξέλεγκτων πολιτικών συγκρούσεων. Βλέπε σχετικά M. Olson (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.

³⁸ Βλ. σχετικά με τη θεωρία του μεγέθους των ομάδων και τα δημόσια αγαθά, M. Olson (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.

βραχυχρόνια– συμφέρον από τη συντήρηση της αδράνειας. Μεταρρυθμιστικές «διαφωνίες» και δραστηριότητες «αποχώρησης», όπως και οποιαδήποτε νηφάλια και τεκμηριωμένη ανταλλαγή απόψεων στα ΜΜΕ, πνίγονται πριν καν εκδηλωθούν. Γι' αυτό και οι ειδήσεις των καναλιών πάντα έχουν στο βασικό μενού τους διαμαρτυρίες, φωνές και διαγκωνισμούς και γενικότερα «θόρυβο» που σκεπάζει τα πάντα.

Οι πολιτικές ελίτ γνωρίζουν όλα τα ανωτέρω, αλλά δυστυχώς, ακόμα και όταν επιθυμούν, δεν διαθέτουν την απαιτούμενη ισχύ που απορρέει από πολιτικοτεχνοκρατική επάρκεια και σοβαρή θεσμική και δημοκρατική συγκρότηση μέσα στα κόμματα, ώστε να συγκεκριμενοποιήσουν μεταρρυθμιστικές προτάσεις ευρύτερου συμφέροντος και, κυρίως, να πείσουν το ευρύ κοινό για την ωφέλεια του ανταγωνισμού, της αξιολόγησης, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αξιοκρατίας. Η ανομία των ομάδων είναι πια τόσο μαζική που οποιαδήποτε προσπάθεια έστω περιορισμού της υπό τις παρούσες συνθήκες θα οδηγούσε όχι μόνο σε αποκαθήλωση της πολιτικής ελίτ που ενδεχομένως θα επιχειρούσε μια μεταρρύθμιση, αλλά και σε συνολική κρίση του συστήματος. Προς απόδειξη, φέρνουμε ως παραδείγματα μόνο για την περίοδο 2000-2004, τη σταδιακή ακύρωση της μεταρρύθμισης «εκπαίδευση 2000» (Ν.1862/1997) στην παιδεία, την ανολοκλήρωτη μεταρρύθμιση στην υγεία (Ν.2071/2002) και στα Μ.Μ.Ε. (Σύνταγμα 2001) ή και γενικότερα την πολιτική αποτυχία μεταρρυθμιστών πολιτικών να εισέλθουν ακόμη και στη Βουλή.

Πρέπει να τονιστεί στο σημείο αυτό ξανά ότι, ως συνάγεται εκ των ανωτέρω, δεν ευθύνονται αποκλειστικά ούτε οι ξεδοντιασμένοι και παρηκμασμένοι κομματικοί μηχανισμοί, ούτε η τεράστια έκταση των κάθετων πελατειακών σχέσεων, ούτε, όπως υποστηρίζεται συνήθως ανέξοδα στον Τύπο, οι συλλήβδην ένοχες, επεκτεινόμενες, ανεξέλεγκτες ή και διεφθαρμένες πολιτικές ελίτ. Οι συγκεκριμένες πολιτικές ελίτ ευθύνονται πια περισσότερο στη χώρα μας για την τραγική πολιτικοτεχνοκρατική τους ανεπάρκεια ή και την ατολμία τους να εφαρμόσουν αναδιανεμητικές μεταρρυθμιστικές πολιτικές και να σπάσουν τα στεγανά όπου κρύβονται οι κλεπτοκρατικές ή οι προσοδοθηρικές ομάδες, κυρίως με θετικά και αρνητικά κίνητρα, αλλά και με περιορισμούς (constraints) που θα μεταβάλουν τους όρους του παιχνιδιού των κλειστών προσοδούχων στεγανών. Σημειώνεται στο σημείο αυτό ότι υπό το σημερινό πλαίσιο, χωρίς θεσμικές μεταρρυθμίσεις, ο Gambetta³⁹ έχει δείξει ότι σε ένα περιβάλλον αδύναμων κεντρικών θεσμών, παίκτες και αναδιανεμητικές συσπειρώσεις κλεπτοκρατών, σκεπτόμενοι ορθολογικά, έχουν συμφέρον να υπονομεύσουν μεταρρυθμίσεις που ανοίγουν το παιχνίδι και συμβάλλουν στην εδραίωση των αρχών της εμπιστοσύνης, της συνεργασίας και της αξιοκρατίας. Πρέπει, λοιπόν, οι μεταρρυθμιστικοί θεσμοί που εισάγουν ή πρέπει να εισάγουν οι μεταρρυθμιστές πολιτικοί, να κάνουν τελικά το κυνήγι της προσόδου (rent-seeking) ασύμφορο για τους κλεπτοκράτες και προσοδοθήρες και τα κίνητρα να αποτρέπουν την κλεπτοκρατική και προσοδοθηρική συμπεριφορά.⁴⁰

Υπό τις παρούσες συνθήκες, θα ήταν ευχής έργο εάν το πρόβλημα ξεκινούσε από τα κόμματα, την πατρωνία και τις πελατειακές σχέσεις ή γενικότερα το κακό κράτος-Λεβιάθαν. Έχουμε πλημμυρίσει από ανεξάρτητες αρχές ενώ τα Υπουργεία υπεργολαβοποιούν σε «ενώσεις» της κοινωνίας των πολιτών σημαντικά ποσά για την υλοποίηση πολιτικών, αλλά το θέμα της διαφθοράς και το ύψος της προσόδου που παράγεται μέσα στο σύστημα φαίνεται να συνεχίζει να είναι ιδιαίτερα υψηλό. Πώς εξηγείται αυτό;⁴¹

³⁹ Βλ. D. Gambetta (1994). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge: Harvard University Press. Επίσης, βλέπε D. Gambetta, ed. (1988). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, London: Basil Blackwell.

⁴⁰ Παρά την κακή κατανομή των πόρων, η οποία οφείλεται στην εκτεταμένη προσοδοθηρία, η ελληνική οικονομία μέχρι σήμερα δεν έχει εισέλθει σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Την εξήγηση έχει δώσει ο καθηγητής Γιάννης Σπράος, αναλύοντας το φαινόμενο της «ολλανδικής ασθένειας». Οι άφθονοι πόροι από τα ΚΠΣ τα τελευταία έτη έχουν αποτρέψει από μια συνολική σοβαρή κρίση το σύστημα, κρίση η οποία ενδεχομένως θα είχε τροφοδοτήσει μεταρρυθμιστικές τομές ως αναγκαιότητα πλέον. Επιπλέον, η προνομιακή τοποθεσία της χώρας (ευνοϊκές κλιματικές συνθήκες διαβίωσης που σηκώνουν τις τιμές των ακινήτων με την ισχυρή ζήτηση να προέρχεται και από το εξωτερικό), όπως και ο μικροϊδιοκτησιακός χαρακτήρας του ελληνικού καπιταλισμού που επιτρέπουν παράπλευρα εισοδήματα σε πολλούς από την εκμετάλλευση ή και την πώληση ακινήτων.

⁴¹ Υπάρχει ίσως ακόμη σε κάποιο βαθμό και η διαμεσολάβηση του κόμματος, κυρίως σε μεγάλου μεγέθους ζητήματα, στις κορυφές ή τα ρετιρέ του κράτους όπου εδρεύουν τα γραφεία των υπουργών, οι οποίοι δεν προέρχονται πια αναγκαστικά μόνο από το κόμμα. Όμως η πραγματική εξουσία έχει συγκεντρωθεί στο Μέγαρο Μαξίμου, εκεί που το κράτος διαθέτει τα «ατσάλινα δόντια» της εξουσίας. Ιδίως, η «μικρή κυβέρνηση Μαξίμου», η κλειστή κρατικίστικη πολιτική ελίτ με τα δύο υπουργεία, Επικρατείας και Τύπου, και τις, εκτός στενού κομματικού περιβάλλοντος, στρατιές συμβούλων και παρα-συμβούλων, λειτούργησε στην περίοδο 1996-2004 σε απόσταση και αντιπαράθεση με το κόμμα –ή και κατηγορώντας το για αναχρονισμό. Το σαφώς αποστασιοποιημένο από το κόμμα Μέγαρο Μαξίμου διατάζει την περίοδο 1996-2004 από τον «άμβωνα του κράτους» τον εκσυγχρονισμό, πετροβολώντας ταυτόχρονα το κόμμα, ενοχοποιώντας το για ό,τι κακό συμβαίνει. Ποιος φταίει όμως για την ανυπαρξία μεταρρυθμίσεων στην παιδεία, την

Όπως θα υποστηριχθεί και παρακάτω, η πολιτική ελίτ και τα κόμματα πρέπει να ισχυροποιηθούν πολιτικοτεχνοκρατικά και να αποκτήσουν δημοκρατική λειτουργία. Αυτό είναι απολύτως αναγκαίο, γιατί είναι οι πρώτοι και οι μόνοι θεσμοί που έχει η κοινωνία ώστε να αντιμετωπίζει τον κακό της εαυτό. Οι ισχυρότατες «διανεμητικές συσπειρώσεις» συμφερόντων στην ελληνική περίπτωση είναι πια φαινόμενο γενικευμένο και αυτοτροφοδοτούμενο, με δικές του μηχανές και καύσιμο την πρόσοδο και το κυνήγι της. Οι προσοδοθήρες λειτουργούν οριζόντια ως αρνησίκυροι παίκτες. Χρησιμοποιούν το «κούφιο» κράτος ως κλοτσοσκούφι, διαπλέκονται ενίοτε με τους κρατικούς μηχανισμούς, αλλά πολλές φορές και με πολιτικούς από τα ρετιρέ του κράτους. Η εμπλοκή με τα κόμματα μπορεί να υπάρχει κι αυτή έως ένα βαθμό, δεν είναι όμως πια η καθοριστική, η γενεσιουργός αιτία, η αφετηρία του φαύλου κύκλου της προσοδοθηρίας. Το κακό δεν ξεκινά τόσο από τα κόμματα, τα αποψιλωμένα και έρημα κόμματα πλέον, και την κομματικοκρατία ή την κακή εκ φύσεως πολιτική που διογκώνεται και διογκώνει τις αντιπαραγωγικές και προσοδόχες δραστηριότητες, όπως υποστηρίζουν αυτοί που προτείνουν περιορισμό της πολιτικής για να λυθεί το πρόβλημα.

Όσον αφορά την άποψη ότι το κράτος είναι η αιτία όλων των δεινών, μια ματιά στις δαπάνες, ακόμη και στην κατανάλωση του κράτους, και πολύ περισσότερο στα έσοδα, δείχνει ότι το ελληνικό κράτος υπολείπεται του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Άσχετα εάν προσφέρουν πεδίο άνθησης προσόδων, το κράτος και οι μηχανισμοί του αποτελούν πεδίο εκμετάλλευσης, όντας θύμα της κλεπτοκρατίας, κι όχι βασικό, αυτόνομο και αφετηριακό παίκτη του κλεπτοκρατικού καθεστώτος. Η αφετηρία της εμπλοκής των μεταρρυθμίσεων, αν πρέπει οπωσδήποτε να ξεκινήσουμε από κάπου για να μεταρρυθμίσουμε το σύστημα, βρίσκεται στα προσοδοθηρικά συμφέροντα που επιβάλλουν στεγανά στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα της οικονομίας.

Η δε ισχύς των κλεπτοκρατών δεν απορρέει τόσο από τη σχέση τους με κάποιο κόμμα, αλλά από τη θέση στο κλειστό και επιμέρους στεγανοποιημένο σύστημα που προνομιακά κατέχουν και την επιβαλλόμενη εκ των πραγμάτων αδιαφάνεια που εξασφαλίζει το γεγονός ότι δεν ελέγχονται ποτέ η δράση και οι επιδόσεις τους. Για παράδειγμα, ένα κακό πανεπιστημιακό Τμήμα δύσκολα θα αποκαλυφθεί ότι δεν προσφέρει στην κοινωνία –και επομένως πρέπει να κλείσει– γιατί ούτε το αξιολογεί κανείς, ούτε ελέγχει τις επιδόσεις του. Ούτε μπορεί ένας απλός ανυποψίαστος πολίτης/γονέας να γνωρίζει εάν οι καθηγητές έχουν διεθνείς δημοσιεύσεις σε αναγνωρισμένα περιοδικά και «ετεροαναφορές» (citations) και έτσι αξίζει να φορολογείται για τη συντήρησή τους.

Όπως στην καταπάτηση δημόσιας έκτασης και στην παράνομη ανέγερση οικίας, ο «ληστής», ή μια ομάδα επιμέρους συμφερόντων, «σφετερίζεται»-«οικειοποιείται» (appropriate) δημόσιες θέσεις για ίδιον όφελος είτε χρησιμοποιεί στεγανά, τα οποία φτιάχνει και συντηρεί με άλλους ή άλλες ομάδες του ίδιου συμφέροντος για να αποκλείσει από τις αγορές πιθανούς ανταγωνιστές στο κυνήγι της προσόδου, και στη συνέχεια για την προστασία της προσόδου. Σημειώνεται ότι στεγανοποιημένες και στάσιμες αγορές συνήθως συνεισφέρουν μηδενική οικονομική μεγέθυνση, οπότε το παιχνίδι καταλήγει να είναι μηδενικού αθροίσματος, με αποτέλεσμα αξία και σημασία να αποκτά η ικανότητά σου να ελιχθείς και να προσαρμοστείς ώστε να λάβεις ένα κομμάτι αφού η πίτα είναι δεδομένη. Συγκρούσεις, διαφθορά πάνω στη διαφθορά, περαιτέρω ανομία, καθημερινή φθορά κ.ο.κ. επιδεινώνουν την κατάσταση. Τα δύο ανωτέρω είδη κλεπτοκρατικής και προσοδοθηρικής συμπεριφοράς πολύ συχνά συνδέονται και διαπλέκονται μεταξύ τους, τόσο που γίνονται δυσδιάκριτα, όμως το σημαντικότερο είναι ότι δημιουργούνται δύο είδη στεγανών: στη σφαίρα των αγορών, με αποτέλεσμα κλειστές και μονοπωλιακές αγορές με στρεβλό ανταγωνισμό και πρόσοδο που νέμονται οι *insiders*, και στη σφαίρα του ευρύτερου Δημοσίου (πανεπιστήμια, υγεία, κ.τ.λ.), όπου η κατάληψη δημόσιας θέσης ή η πρόσβαση σ' αυτήν συνεπάγεται την «εκμετάλλευση» ή την επαναλαμβανόμενη μεταπώληση της

υγεία, την πρόνοια κ.α.; Το αποδυναμωμένο και αποψιλωμένο κόμμα που δήθεν προβάλλει αντιστάσεις; Τι έγινε, για παράδειγμα, στο Υπουργείο Παιδείας την περίοδο 2000-2004; Απονευρώθηκε, αντί να προχωρήσει και να βελτιωθεί, η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση για να καταλαγιάσουν οι αντιδράσεις των επιμέρους συμφερόντων. Φταίει (μόνο) το κόμμα γι' αυτό και η πολιτική ελίτ του; Ασφαλώς όχι. Αλλά και για μετά την 2004 περίοδο. Η «συμμαχία» τελωνειακών και φορηγατζήδων για την «τακτοποίηση» των εκκρεμοτήτων στην είσοδο και έξοδο εμπορευμάτων, λίγο έχει να κάνει με την παραδοσιακή διαμεσολάβηση του κόμματος ή της κυβέρνησης. Επίσης, οι συνδικαλιστές όλων των παρατάξεων ευχαρίστως απεδέχθησαν τον «διακανονισμό» της εθελούσιας εξόδου χιλιάδων «εργαζομένων» του ΟΤΕ, πολλά χρόνια πριν την κανονική σύνταξη και με παχυλή αποζημίωση, ελεύθεροι να εργαστούν πολλοί από αυτούς στις αντίστοιχες ιδιωτικές εταιρείες. Οι εργαζόμενοι στον ΟΣΕ απέσυραν τα ασφαλιστικά μέτρα για τον ανθυγιεινό αμιάντο των βαγονιών όταν έλαβαν αύξηση διπλάσια του πληθωρισμού για το 2005. Το βαθύ, «κούφιο» κράτος, έχει μέσα του, λοιπόν, τις δικές του ομάδες επιμέρους συμφερόντων που πλέον το λαφυραγωγούν εις βάρος των φορολογουμένων και του ευρύτερου συμφέροντος.

εξουσίας και των δικαιωμάτων που απορρέουν απ' αυτήν, σαν να ήταν ιδιωτική, προς ίδιον συμφέρον δηλαδή.

Ο «τρίτος τομέας» και η ενδυνάμωση της λεγόμενης «κοινωνίας των πολιτών» κυρίως με τις «ανεξάρτητες αρχές» είναι, όπως προαναφέρθηκε, η πρόταση του καθηγητή Ν. Μουζέλη ενάντια στην κομματικοκρατία. Εδώ που φτάσαμε, είναι πράγματι μια σανίδα σωτηρίας μερικές φορές, όχι τόσο όμως απέναντι στην αυθαιρεσία των κομμάτων, όσο κυρίως απέναντι στην ανομία των πολυάριθμων, μικρών σε μέγεθος αλλά πολύ συνεκτικών διανεμητικών ομάδων-συσπειρώσεων, που χρησιμοποιούν το κούφιο, διάτρητο και αδύναμο κράτος για την προαγωγή των συμφερόντων τους. Το ζήτημα δυστυχώς δεν αφορά ούτε απλώς την επιβολή του κράτους δικαίου, ούτε πολύ περισσότερο την τήρηση της νομιμότητας μόνο, ελέγχοντας ή υποκαθιστώντας, για παράδειγμα, τα κομμάτια της διεφθαρμένης γραφειοκρατίας ή της ιδιωτικής κοινωνίας. Κανένας «τρίτος τομέας» όμως, καμιά ανεξάρτητη αρχή δεν μπορεί να αναλάβει να εφαρμόσει μεταρρυθμιστικές πολιτικές ευρύτερου συμφέροντος. Όσον αφορά ιδιαίτερα τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, η εκάστοτε προοδευτική κυβέρνηση μπορεί να ευνοεί δραστηριότητες οργανώσεων που συμπεριλαμβάνονται στην ατζέντα δράσης της, ιδιαιτέρως όταν μειώνουν τα συναλλακτικά κόστη και φυσικά αφορούν το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον, αξιοποιώντας την πείρα, την αυταπάρνηση και τον ενθουσιασμό ή και τη συνεισφορά τους στην εμπέδωση της «εμπιστοσύνης» (trust).⁴² Αλλά οι οργανώσεις αυτές θα λύσουν το μέγα μεταρρυθμιστικό πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας; Απ' αυτές θα εκπορευτούν οι μεταρρυθμίσεις; Ασφαλώς όχι.

2.4 Κατευθύνσεις μεταρρυθμιστικών πολιτικών σε μια κοινωνία προσοδοθηρίας

Η αποδιοργάνωση της συνοχής των ομάδων «διανεμητικών συσπειρώσεων» αποτελεί πρώτη προτεραιότητα για τους διαμορφωτές πολιτικής. Σύμφωνα με τα όσα έχουν υποστηριχτεί ανωτέρω, στην ελληνική περίπτωση παρατηρείται μια ιδιότυπη «ιδιωτικοποίηση» των κρατικών λειτουργιών είτε από θεσμικά οργανωμένα συμφέροντα είτε, κυρίως, από άτυπες μικρές ομάδες με χαμηλό κόστος συγκρότησης και λειτουργίας, που δραστηριοποιούνται σε θολά και σκοτεινά νερά, με προσωπικές αλληλοεξυπηρετήσεις και αλληλοκαλύψεις. Χρειάζονται, λοιπόν, πρωτοβουλίες από την πολιτική ελίτ και τους «επιχειρηματίες πολιτικής» (political entrepreneurs), θεσμικές τομές και μεταρρυθμίσεις που θα ανοίξουν το παιχνίδι καταργώντας τις συνθήκες που δημιουργούν πρόσοδο προς εκμετάλλευση. Άλλωστε, το σύστημα του «πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού» (majoritarian parliamentarism) υποτίθεται ότι κατεξοχήν ευνοεί τις μεταρρυθμίσεις καθώς ο «νικητής τα παίρνει όλα» και σχηματίζει την κυβέρνηση, ενώ ο μοναδικός αρνησίκυρος παίκτης, το κόμμα της αντιπολίτευσης, είναι ανίσχυρος στο Κοινοβούλιο να εμποδίσει ενδεχόμενες μεταρρυθμιστικές αλλαγές, πολλώ δε μάλλον όταν στις σύγχρονες συνθήκες η πολυσυλλεκτικότητα των κομμάτων δεν επιτρέπει ισχυρή συνοχή στο εσωτερικό τους, ώστε η δυνατότητα της δυναμικής αντιπολίτευσης να υπονομεύεται σε πολλές περιπτώσεις από εσωκομματική ετερογένεια και προβλήματα.⁴³ Όπως, όμως, αναλύθηκε εκτεταμένα, οι αρνησίκυροι παίκτες στην ελληνική περίπτωση δεν είναι θεσμικοί, αλλά κυρίως άτυποι εξωθεσμικοί επιδρομείς, τα τσιμπούρια του συστήματος που θέτουν βέτο στις μεταρρυθμίσεις, όχι ανοιχτά, θεσμικά και δημόσια, αλλά κυρίως υπονομεύοντας το σύστημα «από τα μέσα». Εάν στο κοινοβουλευτικό σύστημα υπάρχουν ανάλογα με την περίπτωση αρνησίκυροι παίκτες και κυρίως στα κορπορατιστικά συστήματα οι οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων, στην Ελλάδα, με την εξαίρεση ίσως έως ένα σημείο της ΑΔΕΔΥ, στην οποία ισχύει de facto ο υποχρεωτικός συνδικαλισμός των μελών, οι παίκτες αυτοί δεν είναι πάντα ισχυροί, οπότε και ο κορπορατισμός είναι νόθος ή αδύναμος. Αρκεί κανείς να λάβει υπόψη ότι οι συνδικαλιζόμενοι εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα, σύμφωνα με στοιχεία του Ινστιτούτου

⁴² Βλ. R. Putnam (1993)...ό.π.

⁴³ Για το σχετικό προβληματισμό βλέπε την έξοχη μελέτη του Γ. Τσεμπελή (2003). «Λήψη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αρνησίκυροι Παίκτες», *The Greek Review of Social Research*, 11-112: 3-72. και G. Tsebelis. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002. Ωστόσο, το κόμμα μπορεί να είναι συμπαγές, δηλαδή με «μικρό κρόκο», όταν, παρά τις πολλαπλές διαφωνίες των μελών του, οι οποίες οφείλονται στην πολυσυλλεκτικότητά του, τα τελευταία βρίσκονται χωροταξικά διατεταγμένα συμμετρικά περί την ηγεσία του. Η θέση αυτή του Τσεμπελή βρίσκει εφαρμογή ίσως όταν οι διεκδικητές της εξουσίας του κόμματος είναι «απέναντι» και αλληλοεξουδετερώνονται. Βλέπε επίσης την εξαιρετική εργασία του Ά. Αλεξόπουλου (2004), «Veto Players στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα», ανακοίνωση στο συνέδριο *30 Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της 3^{ης} Ελληνικής Δημοκρατίας*, 20-22 Μαΐου, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Εργασίας της ΓΣΕΕ, είναι μόλις το 10-12% των εργαζομένων. Οι υπόλοιποι είναι «ιδιότυποι λαθρεπιβάτες», δηλαδή εργαζόμενοι που δουλεύουν με χαμηλούς μισθούς και δύσκολες συνθήκες, εκτός των προνομιούχων στεγανών, με ανύπαρκτες δυνατότητες συνδικαλιστικής πίεσης στο χώρο εργασίας αφού δεν έχουν ισχυρά κίνητρα να είναι οργανωμένοι στη ΓΣΕΕ.

Χρειάζονται, λοιπόν, μεταρρυθμίσεις που θα συμβάλουν στη διάρρηξη των στεγανών. Σε κάθε τομέα χρειάζεται και διαφορετική στρατηγική και κίνητρα αναλόγως των δομικών χαρακτηριστικών και των «διανεμητικών συσπειρώσεων» που έχουν αναπτυχθεί. Για να μπει το σύστημα σε έναν ενάρετο κύκλο συνεχών, αυτοτροφοδοτούμενων προοδευτικών μεταρρυθμίσεων, απαιτούνται τομές και νέο πλαίσιο λειτουργίας στην παιδεία, την υγεία, τη δημόσια διοίκηση φυσικά, τις αγορές προϊόντος και εργασίας, την κοινωνική φροντίδα και πρόνοια, το πολιτικό σύστημα και τη Δικαιοσύνη.⁴⁴ Προηγουμένως, όμως, χρειάζεται πολιτικοτεχνοκρατική ενδυνάμωση της πολιτικής ελίτ κι όχι περιορισμός της, αλλά και ενδυνάμωση της δημοκρατίας και του διαλόγου μέσα στα κόμματα. Ο φαύλος κύκλος της προσοδοθηρίας μπορεί να σπάσει κυρίως από τη σφαίρα της πολιτικής, έτσι όπως έχουν έρθει τα πράγματα. Άλλωστε, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι το πεδίο της πολιτικής αποτελεί προνομιακό χώρο δράσης των προοδευτικών δυνάμεων, γιατί μόνο με την πολιτική μπορούν να αλλάξουν τα πράγματα, να μεταρρυθμιστεί το σύστημα, ώστε να δίνονται ίσες κατά το δυνατόν ευκαιρίες σε όλους και προστασία στους αδύναμους, που είτε έχουν έλλειμμα εκπαίδευσης και εισοδήματος είτε είναι απόμαχοι της ζωής. Στο πεδίο της πολιτικής μπορεί, και πρέπει, να ξεκινήσει το σπάσιμο του φαύλου κύκλου. Κι αυτό, γιατί η πολιτική εξουσία κατέχει ένα ειδικό πεδίο, έναν ειδικό ρόλο απέναντι στις εξουσίες που σχηματίζονται από τις παραγωγικές σχέσεις στη βάση της κοινωνίας και μπορεί, έως ένα βαθμό και υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να περιορίσει σοβαρά την προσοδοθηρία και την κλεπτοκρατία. Είναι το σημείο που παράγονται οι πολιτικές ιδέες και μπορεί να εκτοξεύεται η πληροφόρηση με δύναμη στους ψηφοφόρους. Είναι ο μόνος τρόπος να επιδιωχθεί η πολιτικοποίηση των πολιτών που θα διαδώσει τη διαφάνεια και την πληροφορία, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την επιδοκιμασία των πολιτών και την υποστήριξη στις αλλαγές. Επιπλέον, ακόμη και οι διεθνείς εμπειρικές έρευνες φαίνεται να επιβεβαιώνουν ότι οι ιδέες και η εφαρμοσμένη εκδοχή τους, δηλαδή οι δημόσιες πολιτικές που προέρχονται από τα κεντρικά, πολιτικά ρετιρέ της πολιτικής σφαίρας, με την προϋπόθεση να κατευθύνονται κυρίως στην ενίσχυση του κύρους και της ανεξαρτησίας των θεσμών, ενδυναμώνουν την «εμπιστοσύνη» (trust), η οποία με τη σειρά της είναι ο πιο ισχυρός θεσμός σε μια κοινωνία που γενικεύει και διαχέει το καλό «κοινωνικό κεφάλαιο» (social capital).⁴⁵

Με άλλα λόγια, οι σύγχρονοι πολιτικοί θεσμοί και ιδιαιτέρως οι αποδοτικές δημόσιες πολιτικές έχουν την ιδιότητα να προάγουν τη γενική «εμπιστοσύνη» στο σύστημα, χτίζοντας και ενισχύοντας τη λεγόμενη «εμπιστοσύνη στους θεσμούς» (institutional trust), χωρίς να σημαίνει αυτό ότι οι «ενώσεις» της κοινωνίας πολιτών δεν διευκολύνουν ή δεν εμποδίζουν την «εμπιστοσύνη» στο σύστημα, το πνεύμα της συνεργασίας (co-operation) και της αμοιβαιότητας (reciprocity), όλα χαρακτηριστικά αναγκαία για το διάλογο, την πληροφόρηση και την αποφασιστικότητα που απαιτούνται για τις μεταρρυθμίσεις. Δυστυχώς, όμως, η ανθρωποφαγική καθημερινότητα του πολέμου των επιμέρους συμφερόντων δεν αφήνει χώρο για την καλώς εννοούμενη «κοινωνία των πολιτών», τουλάχιστον επί του παρόντος.⁴⁶ Σε κάθε περίπτωση πάντως, η πρωτοβουλία της εκκαθάρισης του συστήματος από τα προσοδοθηρικά και κλεπτοκρατικά συμφέροντα

⁴⁴ Βλ. Μ. Mitsopoulos and T. Pelagidis (2005). "An Analysis of the Efficiency of Greek Courts", paper presented in the Eastern Economic Association Conference, 4-6 March 2005, New York (SSRN working paper No 705366). Για την «ιδιοποίηση της διακυβέρνησης» και τα κίνητρα που θα επιτρέψουν το σπάσιμο του φαύλου κύκλου της συλλογικής αδράνειας και των χαμηλών αναπτυξιακών επιδόσεων, βλέπε Λ. Κατσέλη (2003). «Δημοκρατική Διακυβέρνηση, Συμμετοχή και Ανάπτυξη», στο *Μελέτες Προς Τιμήν του Καθηγητού Αποστόλου Α. Λάζαρη*, Πανεπιστήμιο Πειραιώς.

⁴⁵ Βλ. B. Rothstein and D. Stolle (2001). "Social Capital and Street-level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalised Trust", ECPR 1st Conference, Canterbury, 6-8 Sept. 2001. Οι συγγραφείς, επίσης, διαχωρίζουν τις «ενώσεις» στη βάση του κριτηρίου της «ομοιογένειας» (homogeneous) και του «αποκλεισμού» (exclusivity). Σε μια τέτοια περίπτωση, οι ενώσεις της κοινωνίας των πολιτών μπορεί να διχάζουν και να διαιρούν την κοινωνία αντί να μαθαίνουν (learning) στα μέλη της τη συλλογικότητα και τη συνεργασία, το «κοινωνικό κεφάλαιο» του συστήματος (social capital). Βλέπε επίσης C. Paraskevoudou (2001). *Interpreting Convergence in the European Union*, London, Palgrave, καθώς και Χ. Παρασκευόπουλος και Θ. Πελαγίδης (2003), «Κουλτούρα Συνεργασίας και Συλλογική Ανταγωνιστικότητα», *Τάσεις*, 22: 88-91.

⁴⁶ Η απουσία συνοχής και ενίοτε κοινωνικής υπευθυνότητας στη συμπεριφορά του ατόμου χαρακτηρίζει, κατά τον Olson (1991: 97), κοινωνίες χωρίς «ενωσιακή κουλτούρα» με υπανάπτυκτη κοινωνία πολιτών. Σε τέτοιες κοινωνίες επικρατούν «συναισθηματικές ομάδες», όπως η οικογένεια, οι συγγενικές και φιλικές παρέες, κ.τ.λ.

μπορεί μόνο να προέλθει από τη σφαίρα της πολιτικής και των δημοκρατικά οργανωμένων, «ανοικτών» κομμάτων.

Οι προοδευτικές δυνάμεις στον τόπο μας, χωρίς την ελάχιστη πολιτικοτεχνοκρατική υποστήριξη, εμφανίζουν ανησυχητική ένδεια ιδεών και συγκεκριμένων πρακτικών προτάσεων, με αποτέλεσμα να αυτοσχεδιάζουν και να κάνουν «τιμονιάρισμα με το μάτι», όπως θα έλεγε ο Πουλαντζάς. Επιπλέον, έχουν να αντιμετωπίσουν συνήθως όχι μόνο την ανεπάρκεια του τρύπιου κρατικού μηχανισμού ή τη δαιδαλώδη γραφειοκρατία, αλλά και μια ιδιαίτερα φορτωμένη ατζέντα (crowded agenda) που προκαλείται από τις συνεχείς ενοχλήσεις (noise) και τις πιέσεις των επιμέρους συμφερόντων, αποτέλεσμα και αυτήν της απουσίας μιας δυνατότητας θεσμικής έκφρασης των διαμαρτυριών.

Κάποιοι ίσως αντιτείνουν ότι και στην περίπτωση της σφαίρας της πολιτικής, κανένας ορθολογικός παίκτης δεν θα διακινδυνεύσει την καριέρα του με «επικίνδυνες» μεταρρυθμιστικές πολιτικές. Όμως, όπως έχει δείξει ο Α. Hirschman, στην ιστορία υπάρχουν πάμπολλες περιπτώσεις όπου οι πολιτικοί δεν είναι ορθολογικοί με την έννοια της μεγιστοποίησης του δικού τους υπερπροϊόντος με την έννοια της εξυπηρέτησης επιμέρους συμφερόντων που μπορεί να τους εκλέγουν, αλλά δρουν και στη βάση αλτρουιστικών, ανθρωπιστικών, περιβαλλοντικών, πολιτιστικών στόχων χωρίς φανερή ή άμεση ανταμοιβή σε ψήφους.⁴⁷ Μάλιστα, μπορεί κανείς να φέρει ως παράδειγμα τους «Ιδρυτές Πατέρες» (Founding Fathers) και τα μέλη της Συνταγματικής Συνδιάσκεψης των ΗΠΑ. Οι συντάκτες του πρώτου Συντάγματος των ΗΠΑ και πρωτύπερα της διακήρυξης της ανεξαρτησίας της χώρας, αποτελούν χαρακτηριστική περίπτωση πολιτικών ανδρών οι οποίοι, κινούμενοι από ανιδιοτελή κίνητρα και ανεξαρτημένοι από συμφέροντα, είχαν τη μοναδική ευκαιρία να συντάξουν απρόσκοπτα ένα πλαίσιο θεσμών βασισμένο στην ιδέα του Κράτους Δικαίου και της εξισορρόπησης των εξουσιών.⁴⁸ Φυσικά, ο «πολιτικός συνδικαλισμός» και οι τακτικοί ελιγμοί δεν μπορούν να εξασφαλίζουν την πολιτική και ιδεολογική ηγεμονία στην κοινωνία (συμφωνούμε εδώ με τον Χ. Τσούκα⁴⁹ για την ατομία των μεταρρυθμιστών πολιτικών) και πρέπει να περιοριστούν, πράγμα που μπορεί να γίνει μόνο με τη μερική έστω επαγγελματικοποίηση των κομμάτων, με σοβαρά ινστιτούτα δίπλα τους, με επεξεργασμένες δημόσιες πολιτικές και λεπτομερή ατζέντα διακυβέρνησης, με σχετική αυτονομία από τα επιμέρους συμφέροντα. Σε διαφορετική περίπτωση, η αδυναμία τους να λύσουν πρακτικά ζητήματα που αφορούν τους κρίσιμους τομείς της απασχόλησης, της αγοραστικής δύναμης και του κοινωνικού κράτους, θα ριζοσπαστικοποιήσει και θα στρέψει τα μικροαστικά στρώματα, όπως δείχνουν διεθνείς σχετικές έρευνες, στην επιρροή της συντηρητικότερης, αντιδραστικότερης και αναχρονιστικής κρατικίστικης Ακροδεξιάς.⁵⁰ Στο πλαίσιο αυτό, η παραγωγή εφαρμοσμένης δημόσιας πολιτικής από ινστιτούτα και κέντρα πολιτικής (policy institutes) αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση όχι μόνο για την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών πολιτικών από τα

⁴⁷ Βλ. Α. Hirschman (1997). *The Passions and the Interests*, Princeton: Princeton University Press.

⁴⁸ Αντιθέτως, στη χώρα μας έχει επέλθει επί του πρακτέου μια σύμπτυξη νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, μαζί με μια ταυτόχρονη αποδυνάμωση των ελεγκτικών μηχανισμών, γεγονός που έχει συμβάλει ιδιαίτερα αρνητικά όχι μόνο στην ανάπτυξη και ενδυνάμωση των θεσμών, αλλά και στην αποτελεσματική έκφραση και διαχείριση των «διαφωνιών» ατόμων και μειοψηφικών ομάδων. Η οργάνωση ενός συστήματος που θα επιτρέπει της έκφραση της «διαφωνίας», σταθμισμένη τόσο για την ποιότητα της όσο και για τον αριθμό των διαφωνούντων, είναι βέβαια και το καίριο πρόβλημα σχεδιασμού ενός αποτελεσματικού και δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης, συστήματος που διαθέτει τους επαρκείς ελέγχους και εξισορροπήσεις των εξουσιών, όπως ορίζουν οι J. Madison (*“The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments”*, for the Independent Journal, Wednesday, February 6, 1788.) και C. Montesquie (*The Spirit of Laws*, Paris, 1748). Ιδιαίτερα ο διαχωρισμός των εξουσιών, επιτρέπει στους φορείς της εξουσίας να μάχονται τις επιβουλές των άλλων φορέων της εξουσίας, μέσω μιας αποτελεσματικής θεσμικής οργάνωσης των «διαφωνιών», χωρίς όμως να αποκτούν καθοριστικό πλεονέκτημα ισχύος ή εξουσίας κάποιοι φορείς εξουσίας απέναντι σε άλλους, αφού οι θεσμοί επιβάλλουν ελέγχους, συμβιβασμούς και εξισορροπήσεις της ισχύος και των εξουσιών. Τελικά, σύμφωνα με τον J. Madison, οι υφιστάμενοι θεσμοί καθορίζουν τον τρόπο που αναπτύσσονται και εκδηλώνονται τελικά τα πάθη, οι αδυναμίες, οι ελπίδες, οι επιδιώξεις και οι φιλοδοξίες των ανθρώπων, και αυτή η αναγνώριση της φύσης των ανθρώπων είναι που οδηγεί τον J. Madison να επιμένει τόσο πολύ στη διαμόρφωση θεσμών μ’ ένα τρόπο που οι φιλοδοξίες των ανθρώπων που εκπροσωπούν τα διάφορα τμήματα της κοινωνίας, να εξισορροπούνται. «Ο άνθρωποι δεν είναι άγγελοι, ούτε ως κυβερνήτες, ούτε ως κυβερνώμενοι» (J. Madison, ο.π.).

⁴⁹ Βλ. το άρθρο του Χ. Τσούκα. «Η Μεταρρύθμιση ως Ψυχοθεραπεία», στο Θ. Πελαγίδης, επιμ. (2005). *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

⁵⁰ Ένα εξαιρετικό άρθρο των D. Swank and H.G. Betz (2003). “Globalization, the Welfare State and Right-Wing Populism in Western Europe”, *Socio-Economic Review*, 1: 215-45, συσχετίζει την άνοδο της υπερσυντηρητικής Δεξιάς με την αποδυνάμωση του κοινωνικού κράτους και της «προστασίας» που προσφέρει, και εξηγεί τη συντηρητική στροφή ως αναζήτηση ασφάλειας εκεί που αποτυγχάνει το κοινωνικό κράτος.

προοδευτικά κόμματα εξουσίας, αλλά και για μια στοιχειώδη και συνεπή στρατηγική απλής εφαρμογής κάποιων μέτρων με συνοχή και συνέπεια ή έστω ακόμη και για την ίδια την επαρκή διαχείριση της καθημερινότητας.

Οι τομείς, δε, στους οποίους πρέπει να γίνουν μεταρρυθμίσεις είναι πολλοί και διαφορετικοί, τα εγχειρήματα δύσκολα και απαιτούνται επιπροσθέτως πολιτικοτεχνοκρατικά στελέχη στα γραφεία των υπουργών και στις επιτροπές του Κοινοβουλίου, με ορθολογισμό, άφθονο διαθέσιμο χρόνο και ουσιαστική διάθεση προσφοράς υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Τα ανεξάρτητα ινστιτούτα πρέπει, επίσης, να είναι ισχυρά με υψηλής ποιότητας ερευνητές και διαμορφωτές πολιτικής, γιατί πάντα προσθέτουν κρίσιμα και καθοριστικά στοιχεία στο δημόσιο διάλογο, στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και κυρίως στη διαμόρφωση της πολιτικής σκέψης και των πολιτικών πρωτοβουλιών των πολιτικών προσώπων. Επισημαίνεται ότι στις ανεπτυγμένες χώρες, και ιδίως στις αγγλοσαξονικές, οι πολιτικοί συνήθως αποσπούν από τα ινστιτούτα ερευνητικό στελεχειακό δυναμικό στα πολιτικά τους γραφεία. Στην Ελλάδα, συνήθως η ποιότητα των, είναι αλήθεια, κακοπληρωμένων μετακλητών υπαλλήλων-συνεργατών του υπουργού είναι ιδιαίτερα χαμηλή. Συνήθως προσλαμβάνονται ελεύθεροι επαγγελματίες ή κομματικοί τρόφιμοι, οι οποίοι όμως ελάχιστη σχέση έχουν με την έρευνα και την παραγωγή εφαρμοσμένων δημόσιων πολιτικών και συνακόλουθα μικρή ανάλογη διεθνή εμπειρία. Η ανωτέρω προϋπόθεση, συζητείται ενδελεχώς στο επόμενο κεφάλαιο 3 το οποίο πραγματεύεται την έννοια και το περιεχόμενο του μεταρρυθμιστή «επιχειρηματία πολιτικής».

2.5 Οι παίκτες και το παίγνιο: οικονομική ανάλυση της μεταρρυθμιστικής αδράνειας στην ελληνική οικονομία

2.5.1 Εισαγωγή

Γιατί παραμένουμε αδρανείς; Το ερώτημα γίνεται όλο και πιο επιτακτικό καθώς η ελληνική οικονομία φαίνεται να δυσκολεύεται να βρει δραστηριότητες με σχετικά συγκριτικά πλεονεκτήματα στον συνεχώς μεταβαλλόμενο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Η αμηχανία επικρατεί, αλλά ο καιρός περνά και η όποια προσαρμογή της οικονομίας δείχνει να αφορά κυρίως ένα περιορισμένο μόνο μέρος του διεθνοποιημένου χρηματιστικού κεφαλαίου ή/ και κάποιες υπηρεσίες. Δεν χρειάζεται να αποδείξει κανείς την παθολογία του ελληνικού δημοσίου τομέα και την καταφανή ανεπάρκεια των δημόσιων πολιτικών. Οι τελευταίες όχι μόνο δεν θεραπεύουν, στις περισσότερες περιπτώσεις, τις αποτυχίες των αγορών, αλλά αντιθέτως, δυστυχώς, επιβαρύνουν τις αγορές αντί να τις επεκτείνουν και να βελτιώνουν την κατανομητική τους λειτουργία.⁵¹ Το χειρότερο είναι ότι επιπλέον, συνήθως, δεν διαθέτουν οποιαδήποτε λογική «δίκαιης μεταχείρισης», δηλαδή κοινωνικής πολιτικής υπέρ των εισοδηματικά αδυνάτων ή των μειονεκτούντων γενικότερα. Η μαγική λέξη που επιστρατεύεται στο δημόσιο πεδίο, για να αλλάξουν όλα αυτά, είναι η «μεταρρύθμιση», αλλά τίποτε δεν φαίνεται να ξεφεύγει από τα καθιερωμένα. Η ελληνική οικονομία φαίνεται να βυθίζεται όλο και περισσότερο στον αντιπαραγωγικό φαύλο κύκλο, στον κόσμο των σκιών, στην παραοικονομία και στην κλεπτοκρατική οικονομική συμπεριφορά.

Στο κείμενο αυτό επιχειρείται η διερεύνηση των αιτιών για τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει σήμερα η ελληνική οικονομία και η κοινωνία γενικότερα, στην προσπάθεια για μεταρρυθμίσεις και προσαρμογές. Ξεκινά ορίζοντας τους βασικούς παίκτες του παιγνίου της αδράνειας --υποθέτοντας πάντα την ορθολογική τους συμπεριφορά, η οποία συνοψίζεται στη μεγιστοποίηση του άμεσου οφέλους τους-- και συνεχίζω με τα αποτελέσματα του παιγνίου. Στη συνέχεια, ασχολούμαι με τους θεσμούς. Προχωρώ στη διατύπωση των θεσμικών αποτυχιών στην ελληνική περίπτωση, οι οποίες κατά την ανάλυσή μου καθοδηγούν σε ορθολογικές μεν, αντιπαραγωγικές δε και προσοδοθηρικές συμπεριφορές, με τις στρεβλές δομές κινήτρων που περιλαμβάνουν. Θεωρώ καθοριστική τη σημασία των θεσμών στην οικονομική αλλαγή, και, ως εκ του αποτελέσματος, θεωρώ κρίσιμο τον ρόλο των κατασκευαστών τους.

Τέλος, καταλήγουμε σε προτάσεις που αφορούν κυρίως τον αφετηριακό, κεντρικό παίκτη/ κατασκευαστή των θεσμών, χρησιμοποιώντας πάντοτε τα εργαλεία και τις ιδέες των 'νέων θεσμικών

⁵¹ Για το ζήτημα της κατανομητικής αποτελεσματικότητας βλ. J. Wallis and B. Dollery (2005) & (1999). *Αποτυχία της Αγοράς, Αποτυχία της Κυβέρνησης, Ηγεσία και Δημόσια Πολιτική*, Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση. Επίσης, D. North (2006) & (1990). *Θεσμοί, Θεσμική Αλλαγή και Οικονομική Επίδοση*, Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση.

οικονομικών' και της 'δημόσιας επιλογής' στο θεωρητικό πεδίο, επικεντρωνόμενος, στο τέλος, στην περίπτωση της εργατικής κυβέρνησης της Ν. Ζηλανδίας στο πρακτικό επίπεδο (παράρτημα).

2.5.2 Οι παίκτες και το παίγνιο

Πολιτικοί εντολοδόχοι/ νομοθέτες, γραφειοκρατία, ψηφοφόροι-εντολείς, ομάδες συμφερόντων και ΜΜΕ αποτελούν τις πέντε κατηγορίες στις οποίες θα εστιαστεί αρχικά η προσοχή μου. Θα επικεντρωθώ, έστω εν συντομία, στον ρόλο που παίζει σήμερα κάθε μία στο παιχνίδι/ πόλεμο των δυνάμεων της υπεράσπισης του status quo με τις διάφορες δυνάμεις και εκδοχές των «αλλαγών». Οι κεντρικοί άξονες του άρθρου περιστρέφονται, επομένως, γύρω από:

1. τη νομοθετική αποτυχία του εντολοδόχου πολιτικού-νομοθέτη?
2. την οργανωτική ανεπάρκεια του κράτους (διοικητικογραφειοκρατική και δικαστική αποτυχία, δηλαδή την ανεπάρκεια για αποδοτική επιβολή των συμβολαίων);
3. τις ομάδες επιμέρους συμφερόντων υπεράσπισης του status quo που είναι ισχυρές και κυνηγούν, αποσπούν ή υπερασπίζονται νόμιμη ή παράνομη (αρπαγή-διαφθορά) αντιπαραγωγική πρόσοδο (rent)?
4. τον ρόλο της παραπληροφόρησης και της ορθολογικής άγνοιας των εντολέων-ψηφοφόρων, γεγονός που επιδεινώνεται από τα αδιαφανή στεγανά και την «κλειστότητα» του ελληνικού συστήματος? και
5. τον ρόλο των ΜΜΕ, ακριβώς γιατί και στη θεωρία και στην πράξη, ο διαμεσολαβητής (broker) ανάμεσα στον εντολέα-ψηφοφόρο και τον εντολοδόχο-νομοθέτη/πολιτικό, παίζει καθοριστικό ρόλο και για την απογοήτευση και δυσαρέσκεια διακυβέρνησης, που εκδηλώνει ο Έλληνας πολίτης-ψηφοφόρος, και για την πιθανότητα κατανόησης και αποδοχής μεταρρυθμιστικών πολιτικών από τους ψηφοφόρους.

2.5.2.1 Ισχυρές ομάδες επιμέρους συμφερόντων: Οι ραντιέρηδες Βίκινγκς

Οι δυνάμεις και οι συμμαχίες υπεράσπισης του status quo είναι ισχυρές. Η διαπίστωση αυτή αποτελεί αφετηριακή υπόθεση εργασίας. Ποιοι είναι οι λόγοι;

Ξεκινώ από τους προσοδοθήρες, τις επιμέρους ομάδες συμφερόντων, την αφετηρία του προβλήματος, όπως θα τεκμηριώσω στη συνέχεια. Σε σχετικά πρόσφατο τόμο με θέμα την εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων, αναφέρθηκα εκτενώς στη θεωρία των ομάδων συμφερόντων, στη σχέση των ομάδων με τα στεγανά των κλειστών αγορών και το κυνήγι ή/ και την υπεράσπιση της προσόδου από τους «Έλληνες Βίκινγκς», όπως τους αποκάλεσα.⁵² Στην Ελλάδα παρουσιάζεται έντονα το φαινόμενο, όπως υποστήριξα, της ύπαρξης στεγανών «προσόδου» τόσο στον ιδιωτικό (με τις σχετικά κλειστές αγορές) όσο και στον δημόσιο τομέα της οικονομίας, με εκτεταμένη παροχή και διασπάθιση δημοσίου χρήματος (pork barreling). Στο πλαίσιο αυτό, συνέδεσα την εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα με την ύπαρξη στεγανών 'προσόδου' στο οικονομικό σύστημα, προσόδου την οποία ιδιοποιούνται καλά οργανωμένες και τοποθετημένες μικρές, αλλά συνεκτικές, «διανεμητικές ομάδες» (distributive groups). Οι ομάδες αυτές έχουν συμφέρον στη διατήρηση του status quo των στεγανών, λόγω του ότι τα μέλη τους, δρώντας ορθολογικά και χωρίς «λαθρεπιβάτες», εξαντλούν μεγάλο μέρος του διαθέσιμου χρόνου αλλά και της ισχύος τους για να υπερασπιστούν οχυρωμένα συμφέροντα, νομοθετικά κατοχυρωμένα, ή/ και να επιδιώκουν καινούργια, γεγονός που τους αποφέρει την πρόσοδο, αυτό το μη παραγωγικό εισόδημα, το εισόδημα από «εξυπηρετήσεις». Στην προσπάθεια τους αυτή έχουν ορθολογικό συμφέρον να επενδύσουν πόρους --δηλαδή χρόνο και χρήμα-- σε δραστηριότητες επηρεασμού είτε της πολιτικής είτε της γραφειοκρατίας --επί παραδείγματι, για ευνοϊκή νομοθεσία υπέρ της δημιουργίας ή της διατήρησης μιας αγοράς ως μονοπωλιακής? οι επενδύσεις τους αυτές αποφέρουν πολλαπλάσια όχι μόνο σε σχέση με το αρχικό επενδυθέν κεφάλαιο, αλλά και σε σχέση με μια δυννητική, εναλλακτική επένδυση σε κάποια επίσημη και νόμιμη παραγωγική δραστηριότητα. Οι διανεμητικές αυτές ομάδες δεν είναι ανάγκη να είναι πάντοτε επισήμως συγκροτημένες και εγκαταστημένες (stationary) στο σύστημα, όπως τα διάφορα εγκατεστημένα λόμπι. Στις περισσότερες περιπτώσεις πρόκειται για ομάδες ορθολογικών, ακόμη και ετερόκλητων, --διακομματικών, για παράδειγμα, κ.λπ.-- ατόμων που συναντώνται παντού και συγκροτούνται ανεπίσημα, συγκυριακά και ad hoc, με αποκλειστικό αντικείμενο την υπεράσπιση ή την πρόσκτηση και το κυνήγι της προσόδου. Οι ομάδες αυτές, τηρουμένων φυσικά των

⁵² Βλ. Θ. Πελαγίδη, επιμ., (2005). *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*, Αθήνα: Παπαζήσης.

αναλογιών --καθώς είναι κατά μία έννοια περιπλανώμενες (roving), χωρίς αναγκαστικά κομματική ή πολιτική ταυτότητα--, εφαρμόζουν την τακτική και την πολιτική του 'hit and run', «χτυπούν και φεύγουν» δηλαδή, όπως οι πρώτοι Βίκινγκς, εκεί όπου βρίσκουν στεγανοποιημένη πρόσοδο --για παράδειγμα, στις κλειστές αγορές ή στο «κούφιο κράτος»-- εκμεταλλευόμενες τον αποκλεισμό των υπολοίπων και την αδιαφάνεια.

Η πρόσκτηση προσόδου παίρνει είτε νόμιμη (π.χ. κλειστές αγορές) είτε παράνομη μορφή στην παραοικονομία, όπου και αποκαλείται «διαφθορά». Στην παράνομη, λοιπόν, εκδοχή της (διαφθορά), η πρόσοδος είτε αποκτάται μέσω ασφυκτικής επιρροής και εκβιασμών στα πολιτικά ρετιρέ που νομοθετούν είτε λαφυραγωγείται από το «κούφιο», αδύναμο κράτος (γραφειοκρατία) με συναλλαγή και «εμπόριο εξυπηρετήσεων» (trade of favors).⁵³

2.5.2.2 Οι αδαείς και παραπληροφορημένοι ψηφοφόροι

Η ελεύθερη έκφραση της «διαφωνίας» (voice) σε ένα σύστημα επιτρέπει την άνθιση του δημοσίου διαλόγου, την ενσωμάτωση των διαφωνιών και των διαφωνούντων που επισημαίνουν την ασυμβατότητα και τη δυσλειτουργία των οργανισμών ή του θεσμικού πλαισίου. Πλαίσιο το οποίο, επειδή ακριβώς υπηρετεί την ακινησία στο σύστημα (status quo), εξυπηρετεί τις διανεμητικές ομάδες που με τον καιρό εγκαθίστανται σε αυτό και μπλοκάρουν την παραγωγική επαύξηση των θεσμών. Έχοντας δημιουργήσει και οχυρωθεί σε στεγανά, οι ομάδες αυτές, υπερασπιζόμενες τις υφιστάμενες κάθε φορά ρυθμίσεις, απομυζούν και ιδιοποιούνται πρόσοδο (income transfer) εις βάρος της υπόλοιπης κοινωνίας και ιδίως εις βάρος εκείνων των ψηφοφόρων που βρίσκονται εκτός παιχνιδιού (outsiders). Οι τελευταίοι ανήκουν συνήθως σε μεγάλες, ανοργάνωτες και ανίσχυρες ομάδες (άνεργοι, άεργοι, χαμηλόμισθοι, καταναλωτές, νόμιμοι και ειλικρινείς φορολογούμενοι, γονείς παιδιών σχολικής ηλικίας κ.λπ.), γεγονός που δεν επιτρέπει ούτε καν τη διατύπωση και δημοσιοποίηση των προβλημάτων, των οικονομικών ανισοτήτων που προκύπτουν (και) από μεταφορές εισοδημάτων και των θεσμικών δυσλειτουργιών του status quo σε σχέση με τις «ανταλλαγές» στις αγορές αλλά και με την πραγματική ζήτηση για δημόσιες πολιτικές υπέρ μη προνομιούχων ομάδων ευρύτερου συμφέροντος.

Οι ψηφοφόροι είναι κατά κανόνα ορθολογικά αδαείς? δεν γνωρίζουν συνήθως πώς να μεγιστοποιήσουν τη χρησιμότητά τους όταν έχουν να επιλέξουν ανάμεσα σε διαφορετικές πολιτικές προτάσεις και θεσμικές διευθετήσεις που ενίοτε αποφασίζουν ή/ και τους προτείνουν οι εντολοδόχοι-νομοθέτες, χωρίς αβέβαια αυτό να σημαίνει ότι οι ίδιοι δεν αναζητούν χρησιμοθηρικά τη μεγιστοποίηση της ωφέλειάς τους από το πολιτικό σύστημα.⁵⁴ Σε αυτό συντελεί τόσο η πολυπλοκότητα του συστήματος των ανταλλαγών στην αγορά, που οδηγεί στον λεγόμενο 'περιορισμένο ορθολογισμό' (bounded rationality) των ψηφοφόρων, όσο και η λειτουργία των διαμεσολαβητικών MME η οποία, στην ελληνική περίπτωση με το κραυγαλέα λειψό θεσμικό πλαίσιο, εξαντλείται ορθολογικά σε πολλές περιπτώσεις σε παραπληροφόρηση, πολιτικές εκπομπές-σόου και τηλεοπτικά σκουπίδια που αποπολιτικοποιούν, δηλαδή παραπληροφορούν, τον ψηφοφόρο. Η διάσταση αυτή, όπως θα δούμε, μεταξύ εντολέα-ψηφοφόρου και εντολοδόχου-νομοθέτη (agency problem), είναι κρίσιμη για τις αλλαγές, διότι η πληροφορία (πολιτικοποίηση) μπορεί να αποβεί καθοριστική στον σχηματισμό και τη κυριαρχία ενός ρεύματος ιδεών και ανθρώπων με κρίσιμη επιρροή στην κοινή γνώμη σχετικά με την αναγκαιότητα και τα οφέλη μεταρρυθμιστικών αλλαγών.

⁵³ Βλ. G. Tullock (2005). *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*, Cheltenham: E. Elgar. Η πίεση στα πολιτικά ρετιρέ μπορεί φυσικά να έχει και νόμιμο χαρακτήρα, όταν, για παράδειγμα, οι εντολοδόχοι-νομοθέτες ψηφίζουν έναν νόμο που ευνοεί συγκεκριμένα επιμέρους ισχυρά συμφέροντα εισοδηματικά προνομιούχων ομάδων.

⁵⁴ Οι ψηφοφόροι ικανοποιούνται μόνο έμμεσα με τις αυξημένες κρατικές δαπάνες, αφού το σύνολο αυτών που δίνουν ως «παραγωγοί εισοδήματος» είναι μικρότερο από ό,τι παίρνουν ως καταναλωτές (διότι παρεμβάλλονται οι αμοιβές πολιτικών και γραφειοκρατών, αν και πρέπει να αφαιρεθεί η «εξοικονόμηση» σε συναλλακτικό κόστος που σημειώνεται και να προστεθεί η παροχή δημόσιων αγαθών και εξωτερικοτήτων). Επισημαίνεται ότι οι «μεταφορές πλούτου» (wealth transfers) στη νεοκλασική παράδοση θεωρείται ότι δεν περιλαμβάνουν κόστος και μάλιστα συνιστούν «μετακινήσεις» που οδηγούν σε προτιμώμενες κατά Pareto καταστάσεις, ως αποτέλεσμα αλληλεξαρτώμενων συναρτήσεων χρησιμότητας. Ο G. Tullock (1967), ό.π., κατέδειξε ότι το κινήγι για τη μεταφορά πλούτου και οι δαπάνες που πραγματοποιούνται για τον σκοπό αυτό έχουν όχι μόνο κόστος ευημερίας για τους καταναλωτές αλλά και κοινωνικό κόστος (social cost). Βλ. κεφάλαιο 1 και C. Rowley (1988), "Rent-Seeking Versus DUP Profit-Seeking Activities", στο C. Rowley, επιμ. *The Political Economy of Rent-Seeking*, Boston: Kluwer.

2.5.2.3 Τα MME και η διάσταση εντολέα-εντολοδόχου

Ο ψηφοφόρος μπορεί είτε να βρίσκεται σε άγνοια και να είναι απληροφόρητος, είτε να είναι μερικώς ή και πλήρως πληροφορημένος. Ο τελευταίος, δηλαδή ο καλά πληροφορημένος ψηφοφόρος, είναι αυτός που ανήκει εξ ορισμού σε μια ισχυρή κοινωνική ομάδα και ψηφίζει πάντοτε ανάλογα με τις εκτιμήσεις του για την προσωπική του ωφέλεια. Πρόκειται για το πιο οργανωμένο και συνήθως υψηλού εισοδήματος τμήμα των ψηφοφόρων το οποίο, μετακινούμενο αναλόγως κάθε φορά, δίνει τη νίκη στις εκλογές σε ένα από τα δύο μεγάλα κόμματα, υπερασπιζόμενο ταυτόχρονα τα οικονομικά του συμφέροντα με έναν ευρύ και οπωσδήποτε γενικό τρόπο.

Στα οικονομικά μοντέλα όπου αναλύεται η συμπεριφορά των ψηφοφόρων και των πολιτικών, οι τελευταίοι θεωρείται ότι, ως ορθολογικά σκεπτόμενοι δρώντες που επιθυμούν την επανεκλογή τους, επιδιώκουν να «ενημερώσουν» για τις δημόσιες πολιτικές ιδίως τις ομάδες εκείνες που δεν έχουν πληροφόρηση ή έχουν ελάχιστη. Οι ψηφοφόροι αυτοί προσέρχονται στην κάλπη τις περισσότερες φορές με πλήρη ή μερική άγνοια για τα περισσότερα θέματα, ιδίως για τα θέματα που δεν τους αφορούν στενά, δηλαδή, στην ουσία, για τη συντριπτική πλειοψηφία των δημοσίων ζητημάτων. Στην περίπτωση δε που υπάρχει το γνωστό στην οικονομική βιβλιογραφία πρόβλημα της αναντιστοιχίας των επιδιώξεων του ψηφοφόρου με τον πολιτικό του αντιπρόσωπο (agent problem), ο ρόλος των MME, μέσα από τα οποία «περνάει» η εκστρατεία της πολιτικής πειθούς, είναι ιδιαίτερα κρίσιμος.

Στην υποθετική περίπτωση του Coase, όπου θα ήταν δυνατή η ενημέρωση των ψηφοφόρων χωρίς τη διαμεσολάβηση κανενός (κόστος συναλλαγών = 0, δηλαδή τέλεια πληροφόρηση), δεν θα υπήρχαν MME φυσικά, κάτι το οποίο επί του παρόντος ανήκει στη σφαίρα της επιστημονικής φαντασίας. Τα μέσα ενημέρωσης, λοιπόν, διαθέτουν ένα αξιακό κεφάλαιο το οποίο σχετίζεται αρνητικά με τον αρχικό βαθμό πληροφόρησης των ψηφοφόρων. Όπως αναφέρει ο G. Tullock⁵⁵, ιδιαίτερα για την προσπάθεια των πολιτικών, όταν απευθύνονται στους ψηφοφόρους για να ενημερώσουν ή να παραπληροφορήσουν (αναλόγως σε ποια ομάδα τους απευθύνονται), ο ρόλος του ανταγωνισμού στην αγορά των MME (media competition) είναι κρίσιμος. Σε περιπτώσεις όπου οι «μιντιακοί» παίκτες είναι ελάχιστοι, πράγμα που συμβαίνει στις δικτατορίες ή στις ολιγαρχικές δημοκρατίες, τότε το ολιγοπώλιο ή μονοπώλιο στην ενημέρωση παίζει ισχυρό ρόλο στην πολιτική επιρροή και στην «πληροφόρηση» του κοινού, αν και η επανάσταση της πληροφορικής έχει κάνει τα πράγματα πιο δύσκολα για τους επίδοξους μονοπωλητές της πληροφορίας.

Στις αναπτυγμένες δημοκρατίες, με τον ισχυρό ανταγωνισμό ανάμεσα στα διάφορα MME, η απόφαση του πολιτικού για ενημέρωση ή αρνητική προπαγάνδα και παραπληροφόρηση εξαρτάται από το πόσο ενημερωμένο είναι το κοινό στο οποίο απευθύνεται. Στο σημείο αυτό θα αποφασίσει εάν έχει κέρδος ή ζημία από αυτά που θα πει. Στις καλά πληροφορημένες ομάδες ή ψηφοφόρους, το κόστος της παραπληροφόρησης ή του ψεύδους υπερβαίνει συνήθως το όποιο όφελος για τον νομοθέτη-πολιτικό, ιδίως όταν το διακύβευμα είναι ζήτημα που αφορά τα συμφέροντα αυτών των ομάδων/ ψηφοφόρων το οποίο γνωρίζουν οπωσδήποτε καλά. Όμως, στις υπόλοιπες ομάδες όπου υπάρχει πλήρης άγνοια ή μόνο κατά περίπτωση πληροφόρηση, ο ρόλος των MME αποδεικνύεται συνήθως κρίσιμος όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των πολιτικών προσπαθειών για κάθε είδους ενημέρωση και, επομένως, και για κάθε προσπάθεια μεταρρυθμιστικής αλλαγής με βελτιωμένα «καταναεμητικά αποτελέσματα», δηλαδή πρωτίστως αύξηση της παραγωγικότητας. Στην ελληνική περίπτωση, η επίθεση των ισχυρών ομάδων επιμέρους συμφερόντων τα μεταμορφώνει ενίοτε σε πολιορκητικούς κριούς στην πολιτική και τους νομοθέτες. Η ορθολογική συμπεριφορά, λοιπόν, των MME, με δεδομένη τη στρεβλή, λειψή και αδύναμη θεσμική τους συγκρότηση --η οποία ακριβώς έχει προέλθει από τη χρησιμοποίησή τους από τις ομάδες για το κυνήγι της προσόδου-- καταλήγει να είναι ένας ακόμη αδύναμος κρίκος του συστήματος.

2.5.2.4 Το κράτος λάφυρο των ομάδων

Τι είναι το κράτος; Σχετικά ουδέτερος μονοπωλητής με αντικείμενο τη διεξαγωγή και επικύρωση των ελάχιστων συμβολαίων ώστε να λειτουργήσουν οι ελεύθερες και ανταγωνιστικές αγορές, όπως υποστηρίζει η παραδοσιακή νεοκλασική προσέγγιση; Απλό μέσο και μηχανισμός μεγιστοποίησης των συμφερόντων και του εισοδήματος των ισχυρών επιμέρους ομάδων, σύμφωνα με τη σχολή της ρύθμισης του Σικάγου και γενικότερα τη σχολή της «δημόσιας επιλογής»; Με άλλα λόγια, ο μηχανισμός του κράτους «προσανατολίζεται» τελικά, κάθε φορά, προς τα συμφέροντα που προάγει η εκάστοτε κυβέρνηση και,

⁵⁵ G. Tullock (1993). *Rent Seeking*, Cheltenham: E. Elgar.

επομένως, εκείνη πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα πολύπλοκο δίκτυο ιδιωτών οι οποίοι δρουν για τη μεγιστοποίηση των συμφερόντων τους;

Μήπως ο μηχανισμός του κράτους είναι, τελικά, ένα σύνολο ιδιοτελών γραφειοκρατών που ομαδοποιούνται για τα δικά τους ατομικά συμφέροντα, όπως έχει δείξει ο Niskanen, με υψηλή ισχύ διαπραγμάτευσης απέναντι στους εκλεγμένους νομοθέτες εκμεταλλευόμενοι κυρίως το πλεονέκτημα από το μονοπώλιο πληροφόρησης που έχουν για τις δημόσιες πολιτικές;⁵⁶ Ή, μήπως, κατά την υπόδειξη των «θεσμικών οικονομικών» του North και της θεωρίας των «δικαιωμάτων ιδιοκτησίας» (property rights), η λειτουργία της κυβέρνησης ενισχύει γενικότερα τα αποδοτικά δικαιώματα ιδιοκτησίας και, ως αποτέλεσμα, την οικονομική ανάπτυξη, μέσω της μείωσης του κόστους συναλλαγών που επιτυγχάνει;⁵⁷ Σύμφωνα με την τελευταία προσέγγιση, το κράτος, κατέχοντας μονοπωλιακή θέση επιβολής δικαιωμάτων στην οικονομική ζωή, ακριβώς επειδή «ενδιαφέρεται» να μεγιστοποιήσει τα έσοδά του, ενδιαφέρεται ταυτόχρονα για την επιβολή συμβολαίων και θεσμικών ρυθμίσεων για δικαιώματα ιδιοκτησίας που να μεγιστοποιούν --εάν είναι δυνατόν-- την ευημερία. Το κόστος των συναλλαγών, λοιπόν, είναι αυτό που καθορίζει τους θεσμούς και τις δομές των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση.

Συνηθίζεται να καταφέρονται όλοι ενάντια στο κράτος για τα δεινά της στασιμότητας. Τι θλιβερή κατάληξη, πράγματι, για έναν θεσμό μαμούθ, ο οποίος συστάθηκε για να ρυθμίσει πολιτισμένα τις διαφορές των ατόμων ως, μεταξύ των άλλων, κυρίως μηχανισμός εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών όχι μόνο για τη θεραπεία των αποτυχιών της αγοράς (εξωτερικότητες, δημόσια αγαθά, συμπληρωματικές αγορές, καταπολέμηση μονοπωλίων, ασυμμετρία, «δίκαιη μεταχείριση»). Αλλά και για να μειώσει το κόστος συναλλαγών εκεί όπου οι ιδιώτες αδυνατούν, ως σύνολο ορθολογικών εγωιστικών ατόμων, να προάγουν το ευρύτερο συμφέρον ή το κοινό καλό, ακριβώς γιατί η πολυπλοκότητα των ανταλλαγών δεν τους επιτρέπει να έχουν τέλεια πληροφόρηση ώστε, είτε να κάνουν άριστη χρήση των περιορισμένων πόρων που διαθέτουν είτε να κατασκευάσουν ατομικά θεσμούς μείωσης του συναλλακτικού κόστους. Τι δυσάρεστη κατάληξη για έναν θεσμό που επιδίωκε, μεταπολεμικά, να παρέχει κοινωνική φροντίδα και πρόνοια εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης --και το είχε, πράγματι, τότε καταφέρει.

Όταν αναφέρομαι στο κράτος, αναφέρομαι ειδικότερα, σύμφωνα και με την κοινή σχετική επιστημονική πρακτική, στη γραφειοκρατία. Διότι πέρασε καιρός από τότε που το κράτος θεωρούνταν ένας σχετικά αποστασιοποιημένος (ουδέτερος) μηχανισμός υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών, και που ως τέτοιος έδινε χώρο και στην ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών. Στη θεωρία της πολιτικής οικονομίας, η γραφειοκρατία αντιμετωπίζεται γενικότερα ως αυτόνομος παίκτης, ομάδα με δικά της συμφέροντα (βλ. ιδίως την προσέγγιση του Niskanen). Στην πιο αναπτυγμένη εκδοχή του, ο μηχανισμός αυτός συμμετέχει με νόμιμο τρόπο, με μισθολογικά και άλλα προνόμια (μεγιστοποίηση εργασιακής ασφάλειας, μειωμένο ωράριο, μονιμότητα, κ.λπ.) στη διαδικασία ιδιοποίησης προσόδου, αφού σε πολλές περιπτώσεις, ιδίως όταν η πρόσοδος εκπορεύεται από τις δημόσιες πολιτικές υπέρ ενός μερικού συμφέροντος μέσω πίεσης που ασκείται, εξασφαλίζει ένα μέρος της. Αυτό γίνεται εφικτό αφού εντοπίζεται και εδώ το πρόβλημα της διάστασης εντολέα-πολιτικού και εντολοδόχου-γραφειοκράτη, γεγονός που αφήνει περιθώριο και πεδίο δράσης της γραφειοκρατίας σύμφωνα με τα δικά της αυτόνομα συμφέροντα.

Σε περιπτώσεις όπως η χώρα μας, όπου η γραφειοκρατία δεν είναι απολύτως κλασικά βεμπεριανή (συνεκτική, κάθετη και ιεραρχική) και ισχυρή, η αδυναμία της προέρχεται και από το ασυνάρτητα μεγάλο μέγεθός της και από τη διακόρευσή της από τις «κλεπτοκρατικές αναδιανεμητικές ομάδες», η οποία περιλαμβάνει ενίοτε τη συμμετοχή ατόμων στην προσοδοθηρική/κλεπτοκρατική δράση, μέσω της ιδιοποίησης της δημόσιας θέσης για ιδιωτικό προσπορισμό προσόδου. Η πρόσοδος δεν είναι κατ' ανάγκη χρήμα? μπορεί να είναι λευκή απεργία, μειωμένη απασχόληση στην εργασία, υπονόμευση οποιασδήποτε προσπάθειας κινητοποίησης από την πολιτική ηγεσία κ.λπ. Όλα αυτά είναι ορθολογικές δράσεις των ατόμων-γραφειοκρατών, τρύπες/παράθυρα του θεσμικού συστήματος, σαν βάρκα που μπάζει νερά. Γι' αυτό και όλοι θέλουν να εισέλθουν στο κράτος, πολλώ δε μάλλον όταν η αγορά στην Ελλάδα είναι μικρή και, σε πολλές περιπτώσεις, ελάχιστα ανταγωνιστική και οι δυνητικοί εργαζόμενοι δεν έχουν πού αλλού να πάνε.

Θεωρώ, εν κατακλείδι ότι η γραφειοκρατία στην Ελλάδα έχει καταλήξει πια να είναι ένας συνδυασμός της δεύτερης και τρίτης σχολής/εκδοχής, δηλαδή γραφειοκρατία με αυτόνομα συμφέροντα και επιλεκτική (selective) συμπεριφορά αναλόγως της περίπτωσης (Niskanen), αλλά και μηχανισμός που εξυπηρετεί προσοδοθήρες ή και συνεργάζεται ενίοτε με αυτούς (σχολή Σικάγου), χωρίς βεβαίως να μπορεί να

⁵⁶ Βλ. W. Niskanen (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago and New York: Aldine-Atherton.

⁵⁷ Βλ. D. North (1986). "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1 (142), March.

αρνηθεί κανείς ότι υπάρχουν περιπτώσεις -ιδιαιτέρως κάτω από προοδευτική και μεταρρυθμιστική κυβερνητική καθοδήγηση- γενικότερης προσπάθειας για την εγκαθίδρυση αποδοτικότερων θεσμών αναφορικά με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, όπως ακριβώς αναγνωρίζει ο North.⁵⁸ Πολλά εξαρτώνται στην ελληνική πραγματικότητα από την εκάστοτε περίπτωση.

Τις περισσότερες φορές, πάντως, όλα καταλήγουν σε διοικητική και δικαστική αποτυχία, αφού οι θεσμοί και οι κρατικές οργανώσεις φτάνουν να λειτουργούν προς όφελος συγκεκριμένων ομάδων. Επισημαίνω ότι στο πλαίσιο αυτό η γραφειοκρατία μπορεί να στοχεύει και στη μεγιστοποίηση των προϋπολογισμών (μεγάλα ελλείμματα και σπατάλη), καθώς και η ίδια επωφελείται από κάτι τέτοιο, πολύ περισσότερο όταν η διάσταση εντολέα-ψηφοφόρου και εντολοδόχου-πολιτικού είναι μεγάλη και η γραφειοκρατία έχει τότε περιθώριο να την «εκμεταλλευτεί».

2.5.2.5 Η αποτυχία του εντολοδόχου (νομοθέτης-πολιτικός)

Το λεγόμενο «πρόβλημα του εντολοδόχου» (agency problem) δείχνει ακριβώς την παρέκκλιση μεταξύ συμφερόντων ψηφοφόρων και εντολοδόχων-νομοθετών-πολιτικών. Οι εντολοδόχοι, σε ένα θεσμικό περιβάλλον αδύναμο και στρεβλό, με σχεδόν ανύπαρκτο δημόσιο διάλογο και θεσμικά κατοχυρωμένη διαφωνία, με ελάχιστους ελέγχους και εξισορροπήσεις και θεσμικά στρεβλή λειτουργία των ΜΜΕ, αντιμετωπίζουν χαμηλά πληροφορημένους ή παραπληροφορημένους πολίτες. Είναι σαφές, λοιπόν, το ορθολογικό κίνητρο που έχουν να βάλουν σε δεύτερη μοίρα αλλαγές και μεταρρυθμίσεις και σε πρώτη την ορθολογική διοχέτευση εκείνων των πληροφοριών που, με τη σειρά τους, θα εξασφαλίσουν την επανεκλογή τους σε ένα περιβάλλον που οι μόνοι περιορισμοί που τους επιβάλλονται είναι ο χρόνος δράσης (4 έτη) και τα όρια δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι ο «επιχειρηματίας πολιτικής» (political entrepreneur) αντιμετωπίζεται απλώς ως ορθολογικός παίκτης που ενδιαφέρεται να επανεκλεγεί, δρώντας σε ένα προβληματικό/ στρεβλό θεσμικό περιβάλλον και, κυρίως, υπό τις αόρητες πιέσεις διαμόρφωσης της «ημερήσιας διάταξης» του από τις επιμέρους ομάδες συμφερόντων των Βίκινγκς.

Δεν είναι δεδομένη λοιπόν, η καλοπροαίρετη παρέμβαση της κυβέρνησης και των νομοθετών. Αναγνωρίζω ιδιοτελείς προθέσεις γενικότερα, αν και δεν αποκλείω αλτρουιστικά στοιχεία στη συμπεριφορά τους.⁵⁹ Το πρόβλημα, επαναλαμβάνω, εντοπίζεται στη μεγιστοποίηση των ψήφων σε ένα στρεβλό θεσμικό πλαίσιο και μια πολιτική αγορά ατελή, χωρίς περιθώρια διαφωνίας και χωρίς σχετική αυτονομία των βουλευτών να διαπραγματευτούν τις θεσμικές ρυθμίσεις που απαιτούν οι ανταλλαγές στην αγορά των εντολέων-ψηφοφόρων.⁶⁰ Επισημαίνω, ότι η νομοθετική αποτυχία των πολιτικών --στρεβλό θεσμικό πλαίσιο,

⁵⁸ Σε μια τέτοια περίπτωση, ακόμη και η προσοδοθηρική συμπεριφορά μπορεί να συμβάλλει στη δημιουργία ενός θεσμού που βελτιώνει την αποδοτικότητα σε ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Σύμφωνα με την προσέγγιση του North, οι θεσμικές ρυθμίσεις και μεταρρυθμίσεις συνιστούν συμβόλαιο μεταξύ εντολέων ή εντολέων και εντολοδόχων, με σκοπό τη μεγιστοποίηση της ευημερίας, προσέγγιση διαφορετική από εκείνη της σχολής της «δημόσιας επιλογής» ή/και της προσοδοθηρίας και κυρίως των εκδοχών τους που προέρχονται από τη σχολή της Βιρτζίνιας, όπου η κυβέρνηση και οι θεσμοί θεωρούνται απλοί μηχανισμοί μεγιστοποίησης του πλούτου των ισχυρών ομάδων επιμέρους συμφερόντων. Βλ. North (1986), *ό.π.*, και C. Rowley (1988). "Rent-Seeking Versus DUP Profit-Seeking Activities", *ό.π.*

⁵⁹ Σε χώρες όπως οι ΗΠΑ όπου το θεσμικό πλαίσιο επιτρέπει μέσα σε καθορισμένα νομικά πλαίσια τις συνεισφορές ιδιωτών και οργανώσεων σε γερουσιαστές, βουλευτές και κόμματα, η υπόθεση της ορθολογικότητας των εντολοδόχων σημαίνει ότι η ωφέλεια από ομάδες συμφερόντων και παραγωγών (ψήφοι, προεκλογικές συνεισφορές, χρήματα ή/και κάθε είδους βοήθεια από «εξυπηρετήσεις», ισχύς κ.λπ.) είναι τουλάχιστον ίση με τις απώλειες σε ψήφους καταναλωτών (μεγάλων απληροφόρητων ομάδων) λόγω της μεταφοράς πλούτου μέσω δημόσιων πολιτικών από τους καταναλωτές προς τους παραγωγούς (βλ. S. Peltzman 1976, *ό.π.*). Το επιχείρημα αυτό μπορεί μόνο μερικώς να ισχύσει για την ελληνική περίπτωση. Ο Stigler (1971, βλ. ανωτέρω στο κυρίως σώμα του βιβλίου), αναφέρεται εκτενώς στη δύναμη των παραγωγών και της βιομηχανίας, ως ισχυρά συμφέροντα, να επιτυγχάνουν ρυθμίσεις εις όφελός τους. Τριάντα πέντε χρόνια αργότερα δημοσιεύεται στο *The Guardian* 13/12/2005 αναλυτικό άρθρο του George Monbiot. "They Bleat about the Free Market, Then Hold Out their Begging Bowls", σχετικά με το πού ακριβώς κατευθύνονται οι αγροτικές επιδοτήσεις της ΚΑΠ στην Ε.Ε., στη συντριπτική τους πλειοψηφία σε μεγάλες βιομηχανίες και μεγαλοπαραγωγούς, αλλά και συναφείς οργανισμούς.

⁶⁰ Από εδώ ακριβώς πηγάζει και η δυσαρέσκεια των ψηφοφόρων στις σύγχρονες ευρωπαϊκές δημοκρατίες. Η πολυπλοκότητα των ανταλλαγών στις αγορές απαιτεί ευρύτερες και πολυπλοκότερες θεσμικές ρυθμίσεις και, επομένως, μεγαλύτερη διαφοροποίηση των βουλευτών, κάτι που δεν επιτρέπει ούτε το επίσημο θεσμικό και συνταγματικό πλαίσιο δράσης, ούτε οι «ανεπίσημοι κανόνες» πολιτικής δράσης. Όποιος διαφοροποιείται κινδυνεύει να διαγραφεί. Έξω από το μαντρί των υφισταμένων κομμάτων που συνδέονται με τις ισχυρές ιδίως ομάδες συμφερόντων ή και τις μεγάλες μεσαίες

πολυνομία, υπερβολική παροχή δημόσιων αγαθών /πολιτικών (καταναμητική αποτυχία) κ.λπ.-- δεν είναι ανορθολογική αφού υπακούει στην αρχή της μεγιστοποίησης των ψήφων, ώστε να επανεκλεγούν. Το κυβερνητικό porkbarrelling (απροκάλυπτη παροχή δημοσίου χρήματος που την κυνηγούν οι προσοδοθήρες των ομάδων) εντάσσεται στη λογική αυτή. Η συμπεριφορά και οι δράσεις των εντολοδόχων λοιπόν, δεν είναι θέμα προθέσεων, είναι θέμα ορθολογικών κινήτρων. Αυτό, πάντως, δεν σημαίνει ότι η δράση των πολιτικών στερείται αλτρουιστικών στοιχείων, πράγμα στο οποίο θα αναφερθούμε συστηματικότερα παρακάτω. Η αντιμετώπιση του πολιτικού αποκλειστικά ως «παθητικού διαμεσολαβητή» (passive broker) ανάμεσα στους εντολείς-ψηφοφόρους και τις δημόσιες πολιτικές είναι απλοποιητική και απέχει από την πραγματικότητα. Η μεγαλύτερη απόδειξη γι' αυτό είναι τα αλτρουιστικά και ιδεολογικά --μεταξύ των άλλων-- κίνητρα των πατέρων του αμερικανικού έθνους.

2.5.3 Η θεσμική αποτυχία και οι εντολοδόχοι-νομοθέτες

Στη χώρα μας παρατηρείται γενική οργανωτική αποτυχία που περικλείει ακατάλληλες και ανεπαρκείς θεσμικές διευθετήσεις, οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν ούτε τις αποτυχίες της αγοράς, ούτε τις αποτυχίες της κυβέρνησης⁶¹ και, κυρίως, δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν τη ρυθμιστική επάρκεια που απαιτεί η όλο και μεγαλύτερη πολυπλοκότητα των ανταλλαγών στις αγορές. Επιλέγουμε σήμερα ανάμεσα σε θεσμικές διευθετήσεις που είναι, σε σημαντικό βαθμό, αποτυχίες. Σε ένα πλαίσιο στρεβλών κινήτρων που δρουν ενάντια στη λογική της 'καταναμητικής αποδοτικότητας', όλοι οι παίκτες, εξαιτίας του κακού, ανεπαρκούς και βαρυφορτωμένου με 15.000 νόμους περίπου θεσμικού συστήματος, λειτουργούν ορθολογικά αντιδρώντας απλώς σε στρεβλά θεσμικά κίνητρα, έτσι ώστε το τελικό αποτέλεσμα να είναι ιδιαίτερα αρνητικό.

Οι νομοθέτες-εντολοδόχοι, λοιπόν, χωρίς επαρκή πολιτικοτεχνοκρατική στήριξη, απαντούν στην αυξημένη πολυπλοκότητα των ανταλλαγών με ερασιτεχνισμό, προσλήψεις, κομματικοκρατία και συνεχή βομβαρδισμό νομοθεσίας με τη μορφή τροπολογιών. Το πλήθος δε των μικρονομοθετικών παρεμβάσεων αντιστοιχεί ευθέως στον υψηλό αριθμό των επιμέρους ομάδων συμφερόντων που επηρεάζουν τη νομοθετική παραγωγή, σχηματίζοντας τελικά το ελληνικό μοντέλο του θεσμικά στρεβλού, ληστρικού, «μικρομεσαιού» καπιταλισμού. Έτσι, οι θεσμοί καταλήγουν πολλές φορές χασοτικοί, επικαλυπτόμενοι, αντικρουόμενοι, με αποτέλεσμα να δίνουν στα άτομα λανθασμένα και διαρκώς αλληλοσυγκρουόμενα κίνητρα για οικονομική δράση. Αντί να επαυξάνονται, δηλαδή να βελτιώνονται με θεσμικές μεταρρυθμίσεις, διογκώνεται απλώς το κράτος με αποτέλεσμα, αντί για προσπάθειες μείωσης του κόστους συναλλαγών στις αγορές, αυτές να επιβαρύνονται αντιθέτως με τις κυβερνητικές νομοθετικές πρωτοβουλίες. Αυτό ακριβώς ερμηνεύεται ως αποτυχία του εντολοδόχου, αν και η στρεβλή φύση του θεσμικού περιβάλλοντος με τα στρεβλά κίνητρα μετατρέπουν την αποτυχία αυτή σε ορθολογική συμπεριφορά για τον ίδιο τον εντολοδόχο.

Το αποτέλεσμα, λοιπόν, είναι το υψηλό κόστος συναλλαγών.⁶² Κάθε τι που γίνεται στην Ελλάδα απαιτεί υπερβολικό χρόνο και χρήμα (νόμιμο ή κλεπτοκρατικό / παράνομο), με αποτέλεσμα, μεταξύ των άλλων, πολλές δραστηριότητες να κατευθύνονται σε τέτοιου είδους μη-παραγωγικές δραστηριότητες. Το κόστος βέβαια αυτό είναι, από την άλλη πλευρά, απαραίτητο καύσιμο για τη λειτουργία της οικονομίας αφού σημαντικό μέρος της συνιστά τη λεγόμενη ραντιέρικη οικονομία, την οικονομία ή παραοικονομία της απλής «μεταφοράς πλούτου» (wealth transfer) και της νόμιμης ή παράνομης εξαγωγής ή /και προστασίας προσόδου.

Τέλος, από οικονομική σκοπιά, δεν βοηθά και το συνταγματικό περιβάλλον. Παρότι διαθέτουμε ένα πράγματι πολύ προοδευτικό Σύνταγμα, εν τούτοις η φύση του πολιτικού μας συστήματος, η προεδρευόμενη δημοκρατία, συνδυαζόμενη δυστυχώς με τη φτώχη κοινοβουλευτική παράδοση, δεν διαθέτει επαρκείς «ελέγχους και εξισορροπήσεις» εξουσιών (checks and balances). Μια ενδεχόμενη σχετική ανεξαρτησία των βουλευτών/ νομοθετών, για παράδειγμα, θα τους έδινε τη δυνατότητα να διαπραγματευτούν μεταξύ τους

τάξεις, δεν υπάρχει μέλλον. Γι' αυτό και είναι τόσο δύσκολο, παρά τη δυσaréσκεια διακυβέρνησης που υπάρχει, να αναδειχθούν και να επιβιώσουν νέοι κομματικοί σχηματισμοί.

⁶¹ Οι αποτυχίες αυτές αφορούν τη θεραπεία των αποτυχιών των αγορών αλλά και την εκτεταμένη διασπάθιση χρήματος (pork barreling).

⁶² Το κόστος συναλλαγών είναι α) το κόστος μέτρησης αξίας των αγαθών (στην ουσία, αφορά την επίδοση των εντολοδόχων) και β) το κόστος προστασίας και επιβολής των δικαιωμάτων, δηλαδή οι πόροι που αφιερώνονται για αστυνόμευση, επιβολή των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων κ.λπ., ώστε να αποτρέπεται παράνομη συμπεριφορά ατόμων και ομάδων συμφερόντων (εδώ εντάσσεται και η δικαστική αποτυχία στην Ελλάδα). Το κόστος συναλλαγής μειώνεται όταν η αβεβαιότητα μετατρέπεται σε οργανωμένο θεσμικό ρίσκο. Βλ. North (2006) & (1990).

περισσότερο και να φανερώσουν αιτήματα των ψηφοφόρων (τους) για νέες ρυθμίσεις που θα τακτοποιούσαν θεσμικά τις νέες μορφές των ανταλλαγών στις επιμέρους αγορές, αν και υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος εξυπηρέτησης με τον τρόπο αυτό επιμέρους ισχυρών συμφερόντων (logrolling).⁶³ Αντί αυτού, αρκεί μόνο η απόφαση ενός υπουργού για να γίνει ένας νόμος. Δεν υφίστανται θεσμικοί περιορισμοί και κίνητρα στους επιχειρηματίες πολιτικής (νομοθέτες) -από τους οποίους εκπορεύεται η δημόσια πολιτική (νομοθεσία)- ώστε να αντιμετωπίζουν έλεγχο, λογοδοσία ή και να προχωρούν σε ενσωμάτωση μέρους των διαφωνιών που εκδηλώνονται στους κόλπους των οργανώσεων.

Και γιατί είναι σημαντική η ενσωμάτωση των διαφωνιών; Διότι είναι οι πληροφορίες που αφορούν τις ανταλλαγές στις αγορές και οι οποίες απαιτούν κάθε φορά νέες θεσμικές διευθετήσεις, καθώς έχουν αλλάξει οι σχετικές τιμές στις αγορές. Λείπει ο κρίκος της πληροφόρησης, και ο κρίκος αυτός δεν είναι μόνο ή τόσο τα ΜΜΕ, τα οποία απηχούν ένα μέρος της κοινής γνώμης, δηλαδή παρέχουν τις πληροφορίες για τις ανάγκες των συναλλαγών. Είναι οι «δεξαμενές σκέψης» και τα ινστιτούτα που, στη σύγχρονη, πολύπλοκη αγορά, πληροφορούν και τροφοδοτούν κάθε κυβέρνηση πολιτικο-τεχνοκρατικά, με τα ρεύματα των νέων ιδεών και πολιτικών, αλλά και με στελέχη ικανά να κατασκευάσουν θεσμούς για τους νομοθέτες-πολιτικούς, μεταρρυθμιστικούς θεσμούς που και θα αυξάνουν την καταναλωτική αποτελεσματικότητα των πόρων και θα υλοποιούν την ιδέα κάθε κυβέρνησης σχετικά με τη «δίκαιη μεταχείριση»,⁶⁴ η οποία καθορίζει και τον χαρακτήρα και την ιδεολογία της μεταρρύθμισης (προοδευτική, συντηρητική, κτλ).

Τι είναι λοιπόν, οι θεσμοί και γιατί είναι τόσο σημαντικοί στην «αλλαγή» και μάλιστα στην ελληνική περίπτωση; Οι θεσμοί είναι το αναγκαίο αποτέλεσμα της ύπαρξης κόστους συναλλαγών, ένα εργαλείο επίλυσης ανεπίλυτων διαφορών, το οποίο δημιουργεί ευκαιρίες για τα άτομα. Καθορίζουν το σύνολο των επιλογών των ατόμων. Καθορίζουν επίσης το τίμημα που καλούνται να πληρώσουν τα άτομα για τις συναλλαγές τους, οι οποίες όταν αλλάζουν, επιφέρουν αλλαγές και στα τιμήματα. Οι θεσμικές αλλαγές είναι οι αλλαγές στις σχετικές τιμές και η επαύξησή τους επιλύει μια κρίση ασυνέχειας / αναντιστοιχίας ανάμεσα στις ανταλλαγές και τις ανάγκες τους, σχετικά με το συναλλακτικό κόστος.⁶⁵ Όταν δεν υπάρχει φιλόξενο πλαίσιο για αλλαγές σημαίνει ότι μια κοινωνία δεν διαθέτει την τεχνολογία στους θεσμούς, όπως και τους ευνοϊκούς συσχετισμούς δυνάμεων, για να επιτρέψει και να διευκολύνει τις αλλαγές, δηλαδή ότι το αρχικό κόστος εγκαθίδρυσης τους (set up cost) είναι πολύ υψηλό.

Επισημαίνεται και πάλι ότι τα τιμήματα και οι θεσμοί καθορίζουν τα κίνητρα βάσει των οποίων γίνονται οι ατομικές επιλογές. Έτσι, στο πλαίσιό τους, τα άτομα δρουν ορθολογικά. Επομένως, εάν τα κίνητρα των θεσμών ωθούν σε κλεπτοκρατικές δραστηριότητες, αυτό είναι ορθολογικό, αν και καθόλου παραγωγικό.

Η κυβέρνηση παρεμβαίνει και, σε κανονικές συνθήκες, επαυξάνει τους θεσμούς με τις δημόσιες πολιτικές, καθώς εμφανίζονται ανεπίλυτες διαφορές στις ανταλλαγές που προκύπτουν κάθε φορά από τις αλληλέπληρες νέες κατανομές των πόρων (new allocation of resources) ή τις ατέλειες των αγορών.⁶⁶ Όλα αυτά για να επιλυθούν χρειάζονται όχι την απορρύθμιση που μπορεί να καθοδηγεί η «πλάνη της νιρβάνα» (nirvana fallacy), αλλά τη νέα, επαυξητική ρύθμιση. Θεσμούς δε με πολύπλοκες δομές κινήτρων, και όχι απλώς θεσμούς γενικών απαγορεύσεων. Σημειώνεται ότι δεδομένης της διαπραγματευτικής δύναμης των ομάδων και της ισορροπίας των παικτών μεταξύ τους, οι στάσιμες-σταθερές κοινωνίες παρουσιάζουν μια κατάσταση στην οποία κανείς (πολιτικοί, γραφειοκράτες, ομάδες συμφερόντων, ΜΜΕ, αλλά και ψηφοφόροι) δεν έχει όφελος να αφιερώσει πόρους στην αναδιάρθρωση του πλαισίου των θεσμικών συμβολαίων των ανταλλαγών, πράγμα που σημαίνει ότι η τροποποίηση του παιχνιδιού δεν είναι επικερδής για κανέναν, τουλάχιστον βραχυχρόνια. Βρισκόμαστε σε μια κατάσταση, δηλαδή, όπου οι νέες μορφές συμβολαίων αύξησης της καταναλωτικής αποτελεσματικότητας που δυνητικά αυξάνουν την παραγωγικότητα, πιέζουν για νέες διευθετήσεις, αλλά τα θεσμικά συμβόλαια των ανταλλαγών είναι εμφωλευμένα σε μια ιεραρχία κανόνων-θεσμών όπου η επαναδιαπραγμάτευση ανταλλαγών δεν είναι δυνατή χωρίς την αναδιάρθρωση ενός

⁶³ Η «ανταλλαγή ψήφων» μπορεί βέβαια να καταλήγει και σε διόγκωση του προϋπολογισμού μέσα από την αμοιβαία ανταλλαγή ψήφων μεταξύ μειοψηφούντων ομάδων, ευνοώντας νόμους που εξυπηρετούν ειδικά συμφέροντα. Βλ. C. Rowley (1988). "Rent-Seeking in Constitutional Perspective", στο C. Rowley, επιμ., *ό.π.*

⁶⁴ Για τη «δίκαιη μεταχείριση» βλ. J. Wallis and B. Dollery (2005) & (1999), *ό.π.*. Όσον αφορά τα κέντρα και τις δεξαμενές σκέψης, στην Ελλάδα υποκαθίστανται δυστυχώς από τις δημοσκοπικές εταιρείες οι οποίες πληροφορούν επιδερμικά την πολιτική ελίτ για κάποιες τάσεις των ψηφοφόρων.

⁶⁵ Βλ. D. North (2006) & (1990), *ό.π.*

⁶⁶ Αναφερόμαστε στο σημείο αυτό σε όλες τις αποτυχίες των αγορών, δηλαδή στις φύσει ολιγοπωλιακές αγορές, στα δημόσια αγαθά, στην ασύμμετρη πληροφόρηση, στην αδυναμία των αγορών να παράγουν μόνες τους συμπληρωματικές αγορές κ.λπ.

ανωτέρου συνόλου κανόνων.⁶⁷ Πρέπει, λοιπόν, να αλλάξουμε το θεσμικό πλαίσιο της οικονομικής δράσης με «αλλαγή παραδείγματος γενικής ισορροπίας», συνολική δηλαδή ανακατανομή και αναδιάρθρωση του παιχνιδιού σε πιο αποδοτικές αλλά και πιο δίκαιες βάσεις όσον αφορά την (ανα)διανομή του εισοδήματος.

Στην προσπάθεια αυτή είναι απαραίτητο να βρεθούν πόροι και ένα ικανό σύνολο αφιερωμένων ανθρώπων, οργανωμένων σε ισχυρή πολιτική ομάδα --ώστε να ξεπεραστεί και το πρόβλημα του λαθρεπιβάτη-- και μια δέσμη ιδεών που θα λειτουργήσουν ως πλαίσιο ώστε όλες οι αποφάσεις να έχουν συνέχεια, σύστημα, μέθοδο, επιχειρήματα και συνέπεια με τις γενικότερες αρχές λογικής για τη μεταρρύθμιση. Οι νομοθέτες-«πολιτικοί επιχειρηματίες» πρέπει να υπολογίζουν τα κέρδη, τα ρίσκα, τις ευκαιρίες. Γι' αυτό χρειάζεται ικανότητα και αποφασιστικότητα στην ηγεσία, ισχυρή πολιτικοτεχνοκρατική στήριξη για να οργανωθούν μεγάλης κλίμακας κυβερνητικές μεταρρυθμιστικές δραστηριότητες (η λεγόμενη «αύξηση της γνωστικής ικανότητας των ελίτ» του M. Olson), και πολιτικοποίηση, δηλαδή πληροφόρηση των ψηφοφόρων που ωφελούνται από τις αλλαγές. Εάν η μεταρρύθμιση-αναδιάρθρωση είναι σοβαρή, τότε χρειάζονται αντίστοιχα και πολλοί πόροι, όπως χρόνος και χρήμα για την προβολή στα ΜΜΕ, πολιτικό κεφάλαιο και προσπάθεια για την πληροφόρηση του πολίτη κ.λπ., για να ανατραπεί το αντιπαραγωγικό και έντονα προσοδοθηρικό ή /και κλεπτοκρατικό status quo.

2.5.4 Σκέψεις για την αρχή (αφετηρία) του τέλους

Ποιος κατασκευάζει τους θεσμούς και τους νόμους; Οι εντολοδόχοι νομοθέτες, δηλαδή η κυβέρνηση. Τι χρειάζεται για να γίνουν καλοί θεσμοί, που να βελτιώνουν την καταναεμητική αποτελεσματικότητα και να επιφέρουν δίκαιη μεταχείριση σύμφωνα με τα πολιτικά συμφέροντα που εκπροσωπεί κάθε κυβέρνηση (προοδευτική, συντηρητική κ.λπ.); Δύο είναι αυτά που χρειάζονται:

1. Πληροφορίες για τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων σχετικά με τις ανταλλαγές τους και τις νέες διευθετήσεις που αυτές απαιτούν, άρα και διαφάνεια και αγορές που αποκαλύπτουν προτιμήσεις και όχι κλειστές, στεγανοποιημένες ολιγοπωλιακές ή και κρυφές κλεπτοκρατικές αγορές.
2. Αποδοτικότητα στην επεξεργασία των πληροφοριών με πολιτικοτεχνοκρατική επάρκεια επαγγελματία επιχειρηματία πολιτικής.

Και τα δύο απαιτούν εξειδικευμένα ινστιτούτα σκέψης, πολιτικοτεχνοκρατικά, σε ανοικτό διάυλο με την πολιτική, και «ανοικτά» και δημοκρατικά κόμματα. Στην ανοιχτή επικοινωνία πολιτικοτεχνοκρατικών ινστιτούτων και δημοκρατικών, ανοικτών κομμάτων, παράγεται το κουκούλι των νέων δημόσιων μεταρρυθμιστικών πολιτικών. Έτσι αναπτύσσεται η τεχνολογία της μεταρρύθμισης και της αδιάκοπης αλλαγής, όποια και αν είναι η εκδοχή της. Έτσι επαυξάνονται συνεχώς οι θεσμοί σε αντιστοιχία με τις ανάγκες των ανταλλαγών.

Όπως ήδη επισήμανα, στην Ελλάδα, λόγω της αδιάκοπης πίεσης των ομάδων επιμέρους συμφερόντων και των προσοδοθήρων τους στην κατασκευή των θεσμών που «τρυπούν» και λαφυραγωγούν το κράτος, τα κόμματα, τα ΜΜΕ κ.λπ. εμπεδώθηκαν σε πολλές περιπτώσεις θεσμοί με στρεβλά δικαιώματα ιδιοκτησίας.

Αφετηριακό, καθοριστικό σημείο λοιπόν, σύμφωνα με την παραπάνω οικονομική ανάλυση, είναι η «αποτυχία του εντολοδόχου» (agency failure) στην κατασκευή αποδοτικών θεσμών. Και ο φαύλος κύκλος συνεχίζεται. Οι αδύναμοι και κούφιοι θεσμοί, στην ουσία δημιουργήματα των επιμέρους συμφερόντων, σε πολλές περιπτώσεις, δεν περιλαμβάνουν επαρκή και ορθολογικά κίνητρα και αντικίνητρα (περιορισμούς) στους νομοθέτες-πολιτικούς που αναλαμβάνουν κάθε φορά τα καθήκοντά τους, να δράσουν προς όφελος των ψηφοφόρων (των μεγάλων ανοργάνωτων, απροστάτευτων ομάδων, όπως είναι κυρίως οι καταναλωτές) οι οποίοι τροφοδοτούν με τους φόρους τους το σύστημα. Τα στρεβλά κίνητρα δεν μπορούν να οδηγήσουν στη προσέγγιση έστω της καταναεμητικής αποδοτικότητας, αλλά και σε αποδοτική «δίκαιη μεταχείριση», σύμφωνα με τα καλώς εννοούμενα συμφέροντα μέρους των ψηφοφόρων που καθορίζουν την ιδεολογική και την πολιτική ταυτότητα των κομμάτων και των κυβερνήσεων.

Άρα, όλες οι προσπάθειές πρέπει να στρέφονται στη σαφή συρρίκνωση του πεδίου αποτυχίας των εντολοδόχων / νομοθετών, και τα υπάρχοντα κάθε φορά κίνητρα να παράσχουν καλούς θεσμούς και αξιόπιστες δεσμεύσεις (ιδίως για τις όλο και πιο πολύπλοκες ανταλλαγές) και δημιουργία κόστους για αντιπαραγωγικές επιλογές και κλεπτοκρατικές ή και έντονα προσοδοθηρικές δραστηριότητες. Χρειαζόμαστε,

⁶⁷ Βλ. D. North (2006) & (1990), *ό.π.*, σ. 173.

δηλαδή, θεσμούς και θεσμικές μεταρρυθμίσεις γεμάτες κίνητρα και αντικίνητρα, επαναλαμβάνω, που να καναλιζάρουν τη συμπεριφορά του *homo economicus*, ώστε να διαφοροποιηθούν οι ατομικές συμπεριφορές και να μειωθούν δραστικά οι απώλειες του συστήματος, το υψηλό κόστος συναλλαγών, η λεγόμενη δομημένη σπατάλη του συστήματος, κόστος που προέρχεται από την κυβερνητική αποτυχία και την εκτεταμένη προσοδοθηρία.⁶⁸

Καθώς απουσιάζουν οι θεσμικά οργανωμένες, αποδοτικές ανταγωνιστικές αγορές, οι προσοδοθήρες είναι μεγιστοποιητές εισοδήματος από ανταγωνισμό⁶⁹ (στην Ελλάδα, αθέμιτο, πολλές φορές παράνομο και ανοργάνωτο) που δεν προέρχεται ούτε απευθύνεται στην αγοραία παραγωγική δραστηριότητα, με αποτέλεσμα να μην παράγεται έτσι, τελικώς, κοινωνικά επιθυμητό αποτέλεσμα. Συμπληρώνεται δε από περιορισμούς στην κινητικότητα των πόρων, οι οποίοι κατακτώνται από τη δράση των ομάδων και καταλήγουν σε олиγοπωλιακές, σχετικά κλειστές αγορές, κυβερνητικά προστατευόμενες, ενίοτε με πολυνομοθεσία ευνοϊκή για επιμέρους συμφέροντα. Αυτό δίνει την εντύπωση ότι φταίει πάντοτε το κράτος και, ως αποτέλεσμα, μόνο η εκάστοτε κυβέρνηση και οι πολιτικοί.

Πρώτον, η ταύτιση κράτους και κυβέρνησης είναι λάθος και δεύτερον, η δράση των νομοθετών και της κυβέρνησης ξεκινά και επηρεάζεται από τις ομάδες των ελλήνων Βίκινγκς. Αυτούς πρέπει να βρούμε τρόπο να περιορίσουμε διαφοροποιώντας τη συμπεριφορά τους και στρέφοντάς τους σε παραγωγικές (*profit seeking*) και όχι προσοδοθηρικές (*rent seeking*) δραστηριότητες.

Η διαφθορά που σχετίζεται με το κράτος ή/ και την πολιτική δραστηριότητα είναι η ακριβής αντανάκλαση της προσοδοθηρικής δραστηριότητας κάτω και μέσα στην κοινωνία. Είναι αυτό που λέει ο λαός, όποτε γίνεται λόγος για το κακό και σπάταλο κράτος: «το κράτος είμαστε εμείς». Γι' αυτό βρίσκονται εκτός πραγματικότητας όσοι θεωρούν ότι το ζήτημα επιλύεται μόνο με τις ιδιωτικοποιήσεις, για παράδειγμα, ώστε να επιστρέψουμε σε μια «συμβολαιακή» μορφή του κράτους, ή τα δικαστήρια και τον εισαγγελέα. Βεβαίως, με τις ιδιωτικοποιήσεις αποδυναμώνονται κάποιες ομάδες μέσα στο κράτος που συνεργάζονται με τους προσοδοθήρες και τους κλεπτοκράτες. Όμως, το ζητούμενο είναι η καλή διακυβέρνηση με ένα αποδοτικό, «διευκολυντικό κράτος» (*enabling state*) και ένα θεσμικό σύστημα δομών, κινήτρων και αντικινήτρων που να αλλάζει τις συμπεριφορές.⁷⁰ Σε έναν κόσμο γεμάτο στρεβλώσεις, ατέλειες και ασυμμετρίες πληροφόρησης, το ζήτημα δεν είναι να πετύχουμε πλήρη ανταγωνιστική αγορά και καταναεμητική αποτελεσματικότητα αλλά το καλύτερο δυνατό εφικτό θεσμικό πλαίσιο που να αντιστοιχεί στον υψηλότερο δυνατό βαθμό στις συνεχώς εξελισσόμενες και περιπλεκόμενες ανταλλαγές, σεβόμενοι πάντοτε τους περιορισμούς που προκύπτουν από μια οργανωμένη δημοκρατική πολιτεία η οποία εξασφαλίζει και σέβεται τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών. Άρα, οι νομοθέτες που κατασκευάζουν τους θεσμούς είναι ο κρίσιμος και αφετηριακός παίκτης και γι' αυτό οι προσπάθειες πρέπει να επικεντρωθούν στην επικουρία της πολιτικής ώστε η τελευταία να απευθύνεται και να νομοθετεί για το καθολικό ή το ευρύτερο συμφέρον. Είναι, επομένως, κρίσιμη η πολιτικοτεχνοκρατική της ενίσχυση, η αυτονόμηση της, όσο γίνεται, από τα επιμέρους προσοδοθηρικά ή κλεπτοκρατικά συμφέροντα, η ενίσχυση των δομών πληροφόρησής της σχετικά με τις νέες ανάγκες των ανταλλαγών για πολύπλοκους θεσμούς ή τις ανάγκες των αγορών για δημόσια αγαθά και συμπληρωματικές αγορές ώστε να αναπτυχθούν και να λειτουργήσουν προσεγγίζοντας τον τέλει ανταγωνισμό.

⁶⁸ Υπενθυμίζεται ο ορισμός της «προσοδοθηρίας»: τμήμα εισοδήματος πέραν του κόστους ευκαιρίας. Βλ. Wallis and Dollery (2005) & (1999), *ό.π.*

⁶⁹ Ο G. Tullock (1988). “Efficient Rent-Seeking Revisited”, στο C. Rowley, επιμ., *ό.π.*, παρομοιάζει τον ανταγωνισμό για πρόσοδο με λοταρία (*lottery*) όταν η πληροφορία για την παροχή προσόδου είναι ίση για όλους τους προσοδοθήρες. Τότε λοταρία και δημοπρασία (*auction*) δεν διαφέρουν. Στην πρώτη περίπτωση, η διανομή της προσόδου θα γίνει βάσει της διάθεσης για ανάληψη ρίσκου από τους παίκτες. Οι λιγότερο επιφυλακτικοί θα κερδίσουν περισσότερο από τους πιο επιφυλακτικούς. Βλ. R. Higgins and R. Tollison, “Life Among the Triangles and Trapezoids: Notes on the Theory of Rent-Seeking”, στο C. Rowley, επιμ., *ό.π.*

⁷⁰ Με την ίδια λογική και ο άκριτος αντικρατισμός είναι λάθος, είναι «πλάνη της νιρβάνα». Εάν η πραγματικότητα δεν ταιριάζει με την καταναεμητική αποτελεσματικότητα, δεν φταίει η πραγματικότητα ή οι νομοθέτες. Απλώς χρειάζεται ένα νέο, περισσότερο αποδοτικό θεσμικό πλαίσιο που να πλησιάζει περισσότερο στην καταναεμητική αποτελεσματικότητα.

2.5.5 Μέτρα και τεχνολογία μεταρρυθμίσεων

Αν η κατάσταση είναι τόσο κακή, γιατί από το συνεχώς επαναλαμβανόμενο κακό παίγνιο δεν μαθαίνουν να συνεργάζονται οι παίκτες ώστε να είναι όλοι καλύτερα;⁷¹ Γιατί η γνώση για το παιχνίδι δεν βελτιώνει τους παίκτες; Παίζει ρόλο, όπως υποστήριξα, η στεγανότητα των επιμέρους συστημάτων, αποτέλεσμα απροκάλυπτων ευνοϊκών θεσμικών ρυθμίσεων για τις προνομιούχες ομάδες που έχουν --λόγω επαρκούς διαπραγματευτικής ισχύος-- την πρωτοβουλία στη διαμόρφωση των θεσμών μέσω της επιρροής στους νομοθέτες. Γι' αυτό έχουμε θεσμούς που μπορεί να ευνοούν τη λευκή απεργία ή/ και τον περιορισμό στην εκροή, για παράδειγμα. Αυτοί που έχουν ορθολογικό συμφέρον να μην αλλάζει τίποτε, οι οργανωμένες ομάδες επιμέρους συμφερόντων, είναι ισχυρές και πρέπει να αποδυναμωθούν.

Μια αναγκαία διευκρίνιση: κράτος και αγορά αλληλοσυμπληρώνονται. Το ένα δημιουργεί την ανάγκη για το άλλο. Τα θεσμικά θεμέλια των ελεύθερων, ανταγωνιστικών και αποδοτικών αγορών, που πρέπει να διευρύνονται συνεχώς, κατασκευάζονται από τις αποδοτικές κυβερνήσεις, που προσθέτουν αυξητικές θεσμικές ρυθμίσεις ευρύτερου συμφέροντος. Η προώθηση ρυθμίσεων που δεσμεύουν τους πολιτικούς ώστε αυτοί να λειτουργούν ενίοτε αλτρουιστικά και όχι μόνο εγωιστικά ή αυθαίρετα υπακούοντας σε προσοδοθήρες.⁷² Όπως επισημαίνει ο North,⁷³ ο νομοθέτης/ πολιτικός, είναι συνήθως πολύ λιγότερο περιορισμένος από τα συμφέροντα των ψηφοφόρων και, επομένως, μπορεί υπό ορισμένες συνθήκες να αναλάβει το υψηλό ενδεχομένως κόστος της οργάνωσης αλλαγών που θα περιορίζουν τη δράση των επιμέρους συμφερόντων, γεγονός που θα επιτρέψει τη συγκέντρωση και την οργάνωση των δυνάμεων της αλλαγής ενώ επιπλέον θα ενθαρρύνει τα μέλη της μεταρρυθμιστικής ομάδας και θα δώσει «ελπίδα». Στο σημείο αυτό χρειάζεται και λίγη «τύχη», ώστε να βρεθούν την κατάλληλη στιγμή, τα κατάλληλα πρόσωπα, υπό την κατάλληλη «ηγεσία» βεβαίως, που να μοιράζονται τις ίδιες ιδέες και, επιπροσθέτως, να έχουν τη διάθεση και τη δυνατότητα να αφιερώσουν χρόνο και ενέργεια σε ριζοσπαστικούς στόχους και σκοπούς.⁷⁴

Καθοριστικός παράγοντας και πάλι εδώ είναι η θέσπιση, με ταχύ και κεραυνοβόλο τρόπο, των αλλαγών, ώστε να προλάβουμε την οργάνωση των ομάδων που αντιδρούν σε αυτές. Οι αλλαγές δομών κινήτρων θα δώσουν στους ψηφοφόρους, που έχουν διάθεση για αλλαγή, μεγαλύτερη ισχύ και λόγο ώστε και ο μεταρρυθμιστής επιχειρηματίας πολιτικός να προχωρήσει περαιτέρω.

Η οικονομική ιστορία δείχνει τη σημασία των τυχαίων γεγονότων, ιδίως στην αρχή της γέννησης μιας κατάστασης. Η «τροχιά εξάρτησης» (path dependence) στα «θεσμικά οικονομικά» εξηγεί ακριβώς αυτήν τη δύναμη της τύχης, σε πολλές περιπτώσεις. Σε περιόδους οικονομικής δυσπραγίας, όπου το οικονομικό παιχνίδι περιέχει αναδιατάξεις, αστάθειες και αβεβαιότητες, η συγκέντρωση μιας κρίσιμης μάζας μεταρρυθμιστών επιχειρηματιών πολιτικής, όπως συνέβη, για παράδειγμα, στην περίπτωση της Νέας Ζηλανδίας, μπορεί να βάλει σε «μονοπάτι αλλαγής» τις πολιτικές αποφάσεις και να δημιουργήσει δυναμική χωρίς γυρισμό.

Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμη είναι η οργάνωση σε ομάδα με κοινές ιδέες και στόχους, αλλά και διάθεση για προσφορά χρόνου και ενέργειας, ενός αθροίσματος ανθρώπων υπό δυναμική ηγεσία και κατάλληλη οργανωτική καθοδήγηση. Η οργάνωση σε ομάδα προσφέρει αλληλοϋποστήριξη στα μέλη, στο δίκτυο ανθρώπων που στελεχώνουν σιγά-σιγά όλες τις κρίσιμες για τις αποφάσεις θέσεις, ώστε οι δημόσιες πολιτικές να έχουν συνοχή και συνέχεια και να ταιριάζουν σε ένα γενικότερο μεταρρυθμιστικό σχέδιο και concept. Η ομάδα των μεταρρυθμιστών αυτών επιχειρηματιών πολιτικής είναι κρίσιμη διότι επαναφέρει την ελπίδα στις δύσκολες στιγμές ανάμεσα στα μέλη και καταπολεμά την «απογοήτευση» όταν οι δυσκολίες φαίνονται αξεπέραστες και οι προσοδοθήρες επενδύουν πολλούς πόρους εναντίον των μεταρρυθμίσεων.⁷⁵

⁷¹ Βλ. R. Axelrod (1984). *The Evolution of Cooperation*, London: Basic Books.

⁷² Αυτό είναι το ζήτημα υπέρβασης του «ηθικού κινδύνου», δηλαδή όταν μετά το συμβόλαιο, η μία πλευρά έχει ελευθερία και κίνητρο να επηρεάσει τη συμφωνία αυτή προς όφελός της. Μπορεί να λαμβάνει χώρα επίσης η λεγόμενη «δυσμενής επίλογη», καθώς η ασυμμετρία πληροφόρησης ανάμεσα σε εντολέα-ψηφοφόρο και εντολοδόχο-πολιτικό, είναι μεγάλη, με δεδομένη --ιδίως στην Ελλάδα-- την κατάσταση που επικρατεί στα ΜΜΕ. Όσο μεγαλύτερη η απόσταση, τόσο μεγαλύτερη και η δυσαρέσκεια διακυβέρνησης του ψηφοφόρου.

⁷³ Βλ. D. North (2006) & (1990), *ό.π.*

⁷⁴ Βλ. Wallis and Dollery (2005) & (1999), *ό.π.*

⁷⁵ Στο ίδιο. Βλ., επίσης, D. North (2006) & (1990), *ό.π.*

Παράρτημα Α

Σκέψεις-προτάσεις για brainstorming

Ιδέες

1. Καλύτερη πληροφόρηση της κυβέρνησης. Ινστιτούτα και δεξαμενές σκέψεις σε ανοικτή επικοινωνία με την κυβέρνηση και τους νομοθέτες, καθώς και ειδικές task forces απαλλαγμένες από την καθημερινή διαχείριση για την «ημερήσια διάταξη». Οι δικτυακές οργανωτικές δομές μέσα στην κυβέρνηση και με τους υπεργολάβους είναι σημαντικές για την πληροφορία και την άριστη δυνατή κυβερνητική οργάνωση.
2. Εσωτερικός ανταγωνισμός στον ευρύτερο δημόσιο τομέα-υπηρεσίες. Η μεγαλύτερη πρωτοβουλία των υπαλλήλων --πέραν των τυπικών ιεραρχικών και άκαμπτων καθηκόντων-- να ανταποκριθούν στις ανάγκες του πελάτη-ψηφοφόρου, πρέπει να συνοδεύεται από μηχανισμούς λογοδοσίας και ελέγχου αλλά και κίνητρα ανταγωνισμού των υπαλλήλων μεταξύ τους, όπου αυτό είναι δυνατόν.
3. Η ιδέα ότι η κυβέρνηση είναι ο διαχειριστής των εξωτερικοτήτων της ιδιωτικής δράσης και της μείωσης του συναλλακτικού κόστους (κόστος συντονισμού της οικονομίας) και, επομένως, ο μεγάλος σχεδιαστής του θεσμικού πλαισίου που αναπτύσσει τις αγορές επαυξάνοντας τους θεσμούς. Η ιδέα αυτή βρίσκεται καταφανώς σε αντίθεση με την αβασάνιστη θέση του «αντικρατισμού» που εκφράζεται από πολλούς μεταρρυθμιστές, στην ελκρινή πάντως προσπάθειά τους να περιορίσουν την πρόσοδο και τη σχετική επιρροή των ομάδων συμφερόντων.
4. Εθνικό σύστημα αξιών: οι αξίες εκείνες που διευκολύνουν την κυκλοφορία των πληροφοριών, όπως και τις διαπραγματεύσεις (οι λεγόμενοι «ανεπίσημοι κανόνες»). Ό,τι προάγει το «κοινωνικό κεφάλαιο» που μειώνει το συναλλακτικό κόστος, πρέπει να επιδοτείται με κίνητρα από την κυβέρνηση.
5. Πληροφορίες στις μη προνομιούχες ομάδες και υποβοήθηση της οργάνωσής τους από την κυβέρνηση. Είναι σημαντικό να ακούγονται οι φωνές όλων και η πολιτική αγορά να είναι αποδοτική.
6. Όπως, οι επενδύσεις έχουν κόστος ευκαιρίας --δηλαδή πρέπει κανείς να παραιτηθεί από την παρούσα κατανάλωση--, έτσι και οι ψηφοφόροι ή οι ομάδες που εμπλέκονται στη διαδικασία της μεταρρύθμισης μπορεί να έχουν μυωπική συμπεριφορά, προσανατολισμένη αποκλειστικά σε βραχυχρόνια οφέλη που ευνοούν το status quo. Καθήκον της κυβέρνησης είναι να υποστηρίξει τις συμπεριφορές και τις δράσεις που ενισχύουν την καταναεμητική αποδοτικότητα και το ευρύτερο συμφέρον, έστω και αν αυτό δεν γίνεται φανερό ή εφικτό βραχυχρόνια.

Τεχνολογία μεταρρυθμίσεων από τη μακρινή Νέα Ζηλανδία⁷⁶

1. Επανίδρυση του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, με δυνατότητα να ρυθμίζει την κυβερνητική «ημερήσια διάταξη», με ισχύ και επιρροή, με δύναμη να καθορίζει το κεντρικό ζήτημα προς ανάλυση, το πολιτικό και θεωρητικό στίγμα-πλαίσιο της συζήτησης για κάθε θέμα, να παράγει την πλειοψηφία των μεταρρυθμιστικών προτάσεων. Ένα υπουργείο Συντονισμού, λοιπόν, με σύμβουλους ελεύθερους από τα προβλήματα διαχείρισης της καθημερινότητας, με χρόνο να σχεδιάσουν τις αλλαγές απερίσπαστοι. Καθοριστικό είναι επίσης το πλαίσιο ιδεών και σκέψης μέσα στο οποίο συλλαμβάνονται, εφαρμόζονται και υλοποιούνται οι μεταρρυθμίσεις. Στη Νέα Ζηλανδία, συστάθηκε η *Επιτροπή Πολιτικής*, με στελέχη του υπουργείου Οικονομικών, η οποία φρουρούσε τις αλλαγές πάνω στις κατευθύνσεις και το πλαίσιο που έθετε το πανίσχυρο υπουργείο. Άρα, εκεί χρειάζεται μια ελίτ από τα πάνω, με ισχυρή βάση νομιμοποίησης και αποδοχής. Η εργατική κυβέρνηση στη Νέα Ζηλανδία το 1984 μεταβλήθηκε σε ένα δίκτυο με συνοχή, και όχι όπως σήμερα στην Ελλάδα όπου πολλοί υπουργοί απλά ζητούν περισσότερα χρήματα για δαπάνες. Όλα αυτά συνέβησαν υπό την εργατική κυβέρνηση του πρωθυπουργού Lang και με υπουργό Οικονομικών τον R. Douglas. Βοήθησε και η οικονομική κρίση του 1984 όπου πολλές ομάδες κατάλαβαν ότι πλέον είχαν λίγα να χάσουν από τις αλλαγές. Κρίσιμη είναι πάντοτε η

⁷⁶ Βλ. J. Wallis and B. Dollery (2005) & (1999), *ό.π.*

- πολιτική ενότητα, η ηγεσία του τότε πρωθυπουργού και αναπληρωτή πρωθυπουργού, όπως και οι πολιτικές τους δεξιότητες. Η ολιγομελής *Επιτροπή Πολιτικής* μαζί με τον πρωθυπουργό και τον αναπληρωτή πρωθυπουργό, είχαν κρίσιμη πλειοψηφική αφοσίωση και αυξημένη πολιτική επιρροή στην κοινή γνώμη της χώρας.
2. Μέθοδος: κεραυνοβόλα δράση, δηλαδή ταχύτητα και αλληλεγγύη για τις αλλαγές αλλά και αλληλοδιαδοχή μεταρρυθμίσεων ώστε να αποκλειστεί η αντίδραση ενός σταθερού συνασπισμού ομάδων επιμέρους συμφερόντων.
 3. Εντολοδόχοι δημοσίων πολιτικών: μια μαγιά ανθρώπων με κοινές πεποιθήσεις που κατέχουν σημαντικές θέσεις διορισμένοι στις κρίσιμες θέσεις άσκησης δημόσιας πολιτικής από τον κύκλο της *Επιτροπής Πολιτικής*. Η δύναμη της ομάδας και το δίκτυο των υποστηρικτών παίζουν καθοριστικό ρόλο στις αλλαγές.
 4. Διοίκηση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα: στελέχη εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων στην κορυφή της διοίκησης. Απαιτούμενη υψηλής ποιότητας ηγεσία, υψηλόβαθμοι διαχειριστές που, εκτός των άλλων, θέτουν τους υπαλλήλους και τα εσωτερικά στελέχη σε συνεχή επιφυλακή.
 5. Συγκέντρωση δυνάμεων και πνεύμα ομάδας και αλληλοϋποστήριξης: το ρεύμα των ιδεών πρέπει να μετασχηματίζεται σε ολοκληρωμένο παράδειγμα πολιτικής υπό το οποίο θα κρίνονται όλες οι νέες νομοθετικές-θεσμικές προτάσεις. Σημασία της ισχύος των νέων ιδεών όταν ενισχύονται με ρητορική, λογικά επιχειρήματα και εμπειρικές αποδείξεις. Η πολιτική εξουσία και η ισχυρή πολιτική ηγεσία γίνονται το κρίσιμο ζήτημα (όταν φυσικά έχουν μεικτά κίνητρα και όχι μόνο εγωιστικά). Το καύσιμο είναι η ελπίδα και η συσώρευσή της κρατά ζωντανό το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα και καταπολεμά την απογοήτευση. Η ελπίδα ενισχύεται μέσω του δικτύου και της αλληλεπίδρασης των μελών μεταξύ τους.⁷⁷
 6. Χρειαζόμαστε ένα σύστημα μέτρησης εναλλακτικών θεσμικών διευθετήσεων παντού. Αυτό μπορεί να βοηθήσει την «προσαρμοστική αποτελεσματικότητα» και να ενισχύσει σωρευτικά τη θέληση μιας κοινωνίας να υπερβεί τα προβλήματα στασιμότητάς της και να αναλάβει ρίσκα και δραστηριότητες για να ξεπεράσει τις επιβραδύνσεις.⁷⁸

Παράρτημα Β

Τα Μνημόνια ως στρατός εναντίον των Βίκινγκς

Οι εμπειρίες των τριών συμφωνιών της χώρας με τους δανειστές την περίοδο 2010-2015, γνωστές ως 'Μνημόνια', αλλά και ιδιαιτέρως οι εκθέσεις του ΔΝΤ 2012-2014 και ιδίως η 5^η έκθεση (IMF, 5th review under extended fund facility for Greece, May-June 2014, 14/151)⁷⁹, αναφέρονται διεξοδικά στις διαρθρωτικές αλλαγές που είτε πρέπει να εφαρμοστούν είτε οπωσδήποτε να νομοθετηθούν. Οι περισσότερες αφορούν το λεγόμενο άνοιγμα των αγορών προϊόντων, εργασίας και επαγγελμάτων για την ενίσχυση των δυνάμεων του ανταγωνισμού και τον περιορισμό των γραφειοκρατικών εμποδίων στην ελεύθερη επιχειρηματικότητα. Ο κατάλογος είναι εντυπωσιακός σε αριθμό και περιέχει απελευθερώσεις από την απλοποίηση της δανειοδότησης, των ενοικιάσεων και των διαδικασιών για εξαγωγές μέχρι το άνοιγμα των μεταφορικών υπηρεσιών, την πλήρη απελευθέρωση των επαγγελμάτων και τη διευκόλυνση του εμπορίου.

Οι διαρθρωτικές αλλαγές στους ανωτέρω τομείς περιορίζουν δραστικά την ύπαρξη και δημιουργία προσόδων στην οικονομία και ως συνέπεια καταφέρουν πλήγμα στη συνοχή και τη συγκρότηση των σχετικών προσοδοθηρικών ομάδων που επιβαρύνουν το σύνολο και την οικονομία γενικότερα. Συμβάλουν επίσης στη διαφάνεια και στον υγιή ανταγωνισμό με μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των πόρων της οικονομίας που συμβάλει σε περισσότερες θέσεις εργασίας και υψηλότερο εισόδημα γενικώς.

⁷⁷ Για τη δύναμη του πάθους των συναισθημάτων, βλ. J. Elster (1996). "Rationality and the Emotions, *The Economic Journal*, 106 (438): 1386-97.

⁷⁸ Βλ. D. North (2006) & (1990), *ό.π.*

⁷⁹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14151.pdf>, πίνακες 10 & 12: 52 & 54 και 88-92.

Ασφαλώς, καθώς η πολιτική αγορά συνδέεται στενά με την προσοδοθηρική οικονομία, οι δυσκολίες στην αποδοχή, την ψήφιση και την υλοποίηση μέτρων και πολιτικών ανοίγματος της οικονομίας στις δυνάμεις του ανταγωνισμού είναι δεδομένες. Όπως εξηγήσαμε στο κεφάλαιο αυτό, οι ομάδες που έχουν διαμορφώσει την προσοδοθηρική δομή της οικονομίας αντιδρούν και κρατούν σε ομηρία το πολιτικό σύστημα, ή και καθώς το έχουν ‘καταλάβει’, αρνούνται να εφαρμόσουν την πολιτική αυτή. Σε κάθε περίπτωση το πολιτικό κόστος είναι μεγάλο και η όποια έστω επιχείρηση σχετικών μεταρρυθμίσεων προσέκρουσε όλα αυτά τα έτη 2010-2015 στη σφοδρή αντίδραση των επιμέρους ομάδων, προκαλώντας μερική έστω αποτυχία των μεταρρυθμίσεων και αυξημένο μακροοικονομικό κόστος σε εισόδημα και θέσεις εργασίας στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας.

Καθώς γράφονται αυτές οι σειρές τον Αύγουστο του 2015, οι πιστωτές και η ελληνική κυβέρνηση φαίνεται να συμφωνούν στην πλήρη εφαρμογή, μετά από 5 συναπτά έτη, των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, των οποίων η υλοποίηση πρέπει να έχει ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του έτους 2015.

Κεφάλαιο 3. Τα κίνητρα και η διαφθορά στην Ελληνική οικονομία⁸⁰

Σύνοψη

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζουμε τις διεθνείς πρακτικές και πολιτικές καταπολέμησης της οικονομικής διαφθοράς ιδιαιτέρως στον δημόσιο τομέα αλλά και στο πολιτικό σύστημα, ύστερα από εκτεταμένη επισκόπηση βιβλιογραφίας. Η παρουσίαση των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς εμπεριέχει ιδιαιτέρως και τις διεθνείς εκείνες πρακτικές που μπορεί να φανούν χρήσιμες για την ελληνική περίπτωση. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι τρόποι και οι δείκτες μέτρησης του φαινομένου. Ακόμη, επικεντρώνουμε στην ελληνική περίπτωση με έμφαση στην πραγματική καταγραφή του φαινομένου, ενώ ταυτόχρονα γίνεται προσπάθεια τοποθέτησης ή καλύτερα αναζήτησης στοιχείων διεθνών περιπτώσεων διαφθοράς με σκοπό να δανειστούμε ιδέες και μέσα καταπολέμησης της ελληνικής διαφθοράς. Ακολουθούν τα συμπεράσματα στα οποία ενσωματώνονται και προτάσεις πολιτικής.

3.1 Εισαγωγή

Αποτελεί κοινή πεποίθηση διεθνώς ότι η ελληνική οικονομία αντιμετωπίζει σήμερα τη χειρότερη κρίση στην ιστορία της και η αιτία για την κατάσταση αυτή εδράζεται κυρίως στην εκτεταμένη διαφθορά σε μια σειρά τομέων της. Διαφθορά στο πολιτικό σύστημα και οικονομική ολιγαρχία, εκτεταμένη μικροδιαφθορά σε κάθε γωνιά του ευρύτερου δημόσιου τομέα, μαζικός λαθρεπιβατισμός και εκτεταμένη ανομία, έλλειψη εμπιστοσύνης και αναξιοκρατία, ατυπία και παραοικονομία που εδράζεται στη διαφθορά. Το αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής, δηλαδή του στρεβλού θεσμικού πλαισίου που λειτουργούν οι αγορές, είναι ο καθένας να – νομίζει ότι– μεγιστοποιεί με τη δραστηριότητά του το όφελός του, αλλά καθώς όλοι δρουν στην βάση της λογικής αυτής, στο τέλος όλοι μαζί ζημιώνονται.

Όταν η ελληνική οικονομία βρισκόταν στο απώγειο της ανάπτυξης, κυκλοφορήσαμε, με τον Μιχάλη Μητσόπουλο, το πρώτο μας βιβλίο το 2006 από τις εκδόσεις Παπαζήση με τίτλο *Η Προσοδοθηρία στην Ελλάδα και οι Μεταρρυθμίσεις*. Επισημαίναμε τις τεράστιες στρεβλώσεις στις αγορές, τις μεγάλες θεσμικές ανεπάρκειες, τις ανυπολόγιστες απώλειες αποδοτικότητας εξαιτίας της διαφθοράς και της δράσης των προσοδοθηρικών ομάδων. Η καινοτομία του βιβλίου, το οποίο σημειώνεται ότι αποτελούνταν από τροποποιημένες και προσαρμοσμένες διεθνείς δημοσιεύσεις, δεν ήταν μόνο η θεωρητική προσέγγιση του θέματος από την πλευρά της αμερικάνικης σχολής της οικονομικής ανάλυσης της δημόσιας επιλογής. Ήταν και ότι για πρώτη φορά στην Ελλάδα και διεθνώς εισχωρήσαμε σε κλάδους και θέματα όπως η αποδοτικότητα της δικαιοσύνης, οι στρεβλώσεις της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η παραγωγή φθόνου εξαιτίας της προσοδοθηρικής απόκτησης πλούτου, οι κλειστές αγορές και ο ρόλος των προσοδοθηρών Βίκινγκς, η οικονομική ανάλυση των στρεβλώσεων του πολιτικού συστήματος, κ.α.

Έκτοτε, δημοσιεύσαμε περίπου 15 άρθρα σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά με το ίδιο θέμα και εκδώσαμε άλλα τρία βιβλία, πάνω στο ίδιο θέμα, την ελληνική οικονομία και τις πρωτοφανείς και πολυποικίλες μορφές διαφθοράς που τη μαστιίζουν, τα δύο εκ των οποίων σε διεθνείς εκδοτικούς οίκους. Ακριβώς αυτή είναι και η θέση μας. Η ελληνική οικονομία αποτελεί υβρίδιο με την έννοια ότι η διαφθορά είναι τόσο πολύμορφη, εκτεταμένη, αδιαφανής και ατυποποίητη, που δύσκολα αντιμετωπίζεται. Με άλλα λόγια, τα διεθνή παραδείγματα, ενώ οπωσδήποτε μας δίνουν ιδέες και πρακτικές αντιμετώπισής της, σίγουρα δεν μας παρέχουν μια συνταγή με τη λύση.

Όμως, υπάρχει ακόμη ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα. Θα πω ωμά αυτό που πρέπει να ειπωθεί: Ακόμη και οι υποτιθέμενοι φορείς του ‘εκσυγχρονισμού’ και των μεταρρυθμίσεων, όπου κι αν αυτοί βρίσκονται, στην πραγματικότητα δρουν σε μια ομάδα θεσιθήρων, ιδιοτελών και αλληλοεξυπηρετούμενων κολλητών. Αυτό είναι και το πραγματικό πρόβλημα της χώρας αυτής σε τελική ανάλυση: τα υποκείμενα της αλλαγής και των προοδευτικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα είναι ‘συστημικά’, αλλά και συστηματικά διεφθαρμένα.

⁸⁰ Ο συγγραφέας εκφράζει ευχαριστίες στον Μιχάλη Μητσόπουλο για τις συζητήσεις, και τις εποικοδομητικές παρατηρήσεις του στο κείμενο αυτό.

3.2 Πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς: Επισκόπηση βιβλιογραφίας

Αν η πράξη διαφθοράς αποφασίζεται στη λογική κόστους-οφέλους τότε για να γίνει ανορθολογική η συμπεριφορά διαφθοράς για τον γραφειοκράτη ή για τον πολιτικό, πρέπει να γίνει πολύ κοστοβόρα η επιδίωξη προσόδου-διαφθοράς στις ομάδες επιμέρους συμφέροντος, αλλά και κοστοβόρα και στους δυνάμενους/προτιθέμενους δημόσιους υπαλλήλους να ζητήσουν ‘δώρο’. Η διαφάνεια, για παράδειγμα, ως δυνητική τιμωρία, εντείνει το κόστος της αποκάλυψης της παράτυπης πράξης αποτρέποντας ή περιορίζοντας τη διαφθορά. Είναι σαν το επιτόκιο. Υψηλό επιτόκιο, λίγες επενδύσεις. Υψηλή διαφάνεια, λίγη διαφθορά. Γενικότερα, η τακτική μαστίγιου-καρότου, δηλαδή κατάλληλων κινήτρων-αντικινήτρων, εκτιμάται στη σχετική βιβλιογραφία όπως θα τεκμηριωθεί παρακάτω, ότι μπορεί να περιορίσει τη διαφθορά.

Πράγματι, η ορθόδοξη αντιμετώπιση φαινομένων οικονομικής διαφθοράς περιλαμβάνει κυρίως θετικά και αρνητικά κίνητρα. Συγκεκριμένα, το νομικό, θεσμικό περιβάλλον εξοπλίζεται συνεχώς με εκλεπτύνσεις κινήτρων που προσπαθούν να κατευθύνουν τη συμπεριφορά των ατόμων προς πράξεις και δραστηριότητες που προάγουν ταυτόχρονα το ατομικό συμφέρον και το γενικό συμφέρον. Στην πραγματικότητα πρόκειται για την αναζήτηση του καλύτερου δυνατού συμβολαίου του τύπου μαστίγιου-καρότου, ανάμεσα στον ψηφοφόρο και στη δημόσια υπηρεσία, ώστε η τελευταία να λειτουργήσει έντιμα και σύμφωνα με τις εντολές που παίρνει από την κυβέρνηση, σ’ ένα περιβάλλον ασύμμετρης πληροφόρησης.

Όμως, σε χώρες με αδύναμους θεσμούς, τέτοιου είδους μέτρα μπορεί να μην αποδίδουν, καθώς φαίνεται να λείπουν οι προϋποθέσεις επιτυχίας τους. Όσον αφορά το ‘μαστίγιο’, τα δικαστήρια μπορεί να είναι υπερφορτωμένα και η αστυνομία να κάνει λευκή απεργία ή η τεχνοκρατική ικανότητα της κυβέρνησης να εφαρμόσει τον έλεγχο και τη λογοδοσία στο δημόσιο τομέα να είναι χαμηλή. Η στρατηγική του ‘καρότου’ αφορά συνήθως στον υψηλότερο μισθό και τις καλύτερες συνθήκες εργασίας. Ωστόσο, όταν η παραοικονομία διπλασιάζει και τριπλασιάζει τον μισθό ενός υπαλλήλου, τότε ακόμη και μια γενναία αύξηση του επίσημου μισθού μπορεί να αποβεί αναποτελεσματική.

Επίσης, φαίνεται ότι το πιο αποτελεσματικό ‘μαστίγιο’ είναι ο συνδυασμός συχνών και αποτελεσματικών ελέγχων που εντοπίζουν τις παραβάσεις και που συνοδεύονται από την επιβολή μικρών σχετικά ποινών. Έτσι, το τελικό τίμημα της διαφθοράς για τους συστηματικά εμπλεκόμενους σε αυτή είναι τελικά υψηλό, αλλά αυτό απορρέει από την υψηλή πιθανότητα εντοπισμού και επιβολής του προστίμου, και όχι τόσο από το ύψος του προστίμου. Η υψηλή συχνότητα εντοπισμού και η αποτελεσματική επιβολή της τιμωρίας βέβαια προαπαιτούν τη λειτουργία των απαραίτητων μηχανισμών, η οποία με τη σειρά της μειώνει τις πιθανότητες παράκαμψης του μηχανισμού εντοπισμού και επιβολής προστίμων για τους παραβάτες. Αντίθετα, σε ένα περιβάλλον στο οποίο η διάδοση της διαφθοράς έχει ήδη οδηγήσει σε αναποτελεσματικότητα τους μηχανισμούς εντοπισμού και επιβολής τιμωρίας, μπορεί να προκρίνεται η υιοθέτηση δρακόντιων ποινών για προφανείς επικοινωνιακούς λόγους. Την ίδια ώρα, η χαμηλή πιθανότητα εντοπισμού ή επιβολής της ποινής τελικά καθιστά το ύψος της προσδοκώμενης ποινής μικρό, ειδικά όταν ο ένας εκ των συμμετεχόντων στη διαφθορά πιστεύει ότι μπορεί να εξασφαλίσει με ακόμα μεγαλύτερη πιθανότητα την ατιμωρησία τους. Σε αυτή την περίπτωση της γενικευμένης διαφθοράς πάντως, εύκολα γίνεται αποδεκτό από τους ψηφοφόρους ότι μόνο η πολύ αυστηρή τιμωρία μπορεί να φέρει την ισορροπία σε χαμηλότερο επίπεδο. Στην περίπτωση αυτή, η διάδοση της διαφθοράς εξυπηρετείται εναλλακτικά από τη μικρή πιθανότητα εντοπισμού της, αλλά πάντα θα υπάρχουν κάποιον, λίγοι, άτυχοι οι οποίοι θα πρέπει να υποστούν τις δρακόντειες ποινές που προβλέπονται.

Εάν τα παραδοσιακά μέσα αντιμετώπισης της οικονομικής διαφθοράς δεν είναι κατάλληλα σε χώρες με αδύναμους θεσμούς, τότε τι μένει; Σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν πολλαπλές ισχυρές ισορροπίες ομάδων διαφθοράς και αξεπέραστοι περιορισμοί στη δράση εναντίον τους, τότε η ενδεδειγμένη πολιτική της κυβέρνησης είναι η ‘διαφάνεια’ (transparency), η πληρωμή προσόδων πληροφορίας, ή οι αποδοτικοί μισθοί και ένα πλαίσιο αποτρεπτικών κινήτρων τιμωρίας. Η έλλειψή της αποτρέπει τους ψηφοφόρους/πολίτες να διαπιστώνουν τις εξαιρετικά αρνητικές επιπτώσεις της οικονομικής ανομίας στην παροχή των δημόσιων αγαθών κι έτσι οι πολιτικοί ωθούνται εκ των πραγμάτων σε μια ψηφοθηρική συμπεριφορά, δηλαδή στην αδράνεια ή και στην εξυπηρέτηση των επιμέρους συμφερόντων των ισχυρών μικροομάδων.

Στην πολιτική ‘διαφάνειας’ υπάρχει επίσης ένας ισχυρός σύμμαχος: το διαδίκτυο. Το διαδίκτυο οπωσδήποτε αποδιοργανώνει την κλεπτοκρατία των μεσιτών στις αγορές. Σήμερα μπορούμε μόνοι μας να αγοράσουμε ταξίδια, διαμονή σε ξενοδοχεία, κάθε λογής αγαθά, ακόμη και τελετές, από το διαδίκτυο. Διαφάνεια κανόνων (rules), νόμων (laws), διαδικασιών (processes), θεσμικοί έλεγχοι και αποκαλύψεις (disclosures) για τις τρανταχτές περιπτώσεις, μειώνουν τις ευκαιρίες διαφθοράς και μαζί ενισχύουν το κύρος

των θεσμικών οργάνων που εξαιτίας και του ελέγχου της διαφάνειας, κάνουν σωστά τη δουλειά τους. Η παραγωγή πληροφοριών για το κοινό, οι πολιτικές αυξημένης διαπραγματευτικής δύναμης των ψηφοφόρων απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες, το 'κρέμασμα' στο διαδίκτυο όλο και περισσότερων πληροφοριών, είναι όλες πολιτικές που μπορούν να βοηθήσουν.

Επιπλέον, και οι αποκαλύψεις (disclosures) των MME βοηθούν, μαζί με τους θεσμούς ελέγχου και εξισορρόπησης, στη διαφάνεια και βελτιώνουν την πληροφόρηση στην πολιτική αγορά με αποτέλεσμα η τελευταία να λειτουργεί καλύτερα, όπως ακριβώς συμβαίνει και με την κανονική αγορά στην οικονομία. Από την άλλη βέβαια, η υπερβολική έκθεση σε δημαγωγικά MME μπορεί να οδηγεί στη σφαίρα της Πολιτικής χαμηλού επιπέδου πολιτικούς (Djankov et al., 2009). Η δημόσια αποκάλυψη σχετίζεται με χαμηλότερη διαφθορά μόνο στις χώρες με δημοκρατικούς ισχυρούς θεσμούς κι όχι αδύναμους, και ιδίως όταν αυτή αφορά τις πηγές της (αυξημένης) κατανάλωσης των πολιτικών.

Τέλος, ορισμένοι συγγραφείς βρίσκουν ότι η έντονη διακύμανση της κατανάλωσης και του πλούτου μπορεί να βοηθά τους ψηφοφόρους, εφόσον επενδύουν στην ανίχνευση της διαφθοράς μέσω εκτεταμένων ελέγχων σχετικής παρακολούθησης, να ανακαλύπτουν ποιος εντολοδόχος ή γραφειοκράτης έχει χρηματιστεί. Μια τέτοια κατάσταση φαίνεται επίσης να οδηγεί ενίοτε τους ψηφοφόρους να ψηφίζουν φτωχούς αντιπροσώπους (ή και 'αριστερούς' θα μπορούσαμε να συμπληρώσουμε) γιατί πιστεύουν ότι έτσι μπορούν εύκολα να ελέγχουν τη διακύμανση του εισοδήματός τους, κάτι που δεν θεωρείται εύκολο εάν οι αντιπρόσωποι είχαν ήδη υψηλό εισόδημα (Di Tella & Weinschelbaum, 2007).

Η 'μαύρη αγορά' που δημιουργείται έχει τη δική της ζήτηση (από τον διαφθορέα – 'briber') και προσφορά που διαμορφώνει μια τελική τιμή που περιλαμβάνει το κόστος (ρίσκο) και το μισθό (προμήθεια) που εκτιμά ο ίδιος ο υπάλληλος, -δηλαδή αυτός που προσφέρει-πουλά την εξυπηρέτηση (bribee)-, για τον εαυτό του. Συγγραφείς εκτιμούν ότι μια ενδεχόμενη άνοδος των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων αυξάνει το κόστος ευκαιρίας της διαφθοράς, ενώ η διαφθορά στα ανώτατα γραφειοκρατικά ή και η ομηρεία στα πολιτικά κλιμάκια, δίνει 'μήνυμα διαφθοράς' και στα κατώτερα (Damania et al., 2004).

Οι έλεγχοι και εξισορροπήσεις στην πολιτική σφαίρα είναι επίσης δημιουργικοί περιορισμοί στη δράση των πολιτικών και μειώνουν αποφασιστικά τις 'προσόδους πληροφορίας'. Οι περιορισμοί θέτουν τουλάχιστον σε πλαίσια την οπορουνίστικη συμπεριφορά, η οποία γεννά την διαφθορά μέσα από την κατακόρυφη άνοδο της διάστασης εντολέα - εντολοδόχου. Εκλογικό σύστημα, Σύνταγμα με σχετικές δικλίδες ασφαλείας, μεγάλο μέγεθος εκλογικών περιφερειών, αποκλειστικά δημόσια χρηματοδότηση για να αποφευχθεί το κόστος διλήμματος φυλακισμένου⁸¹ και κυρίως δημοκρατία στα κόμματα για να εκφράζονται οι διαφωνίες περιφερειών και κοινωνικών μειοψηφιών, είναι μερικά από τα μέσα που υποδεικνύει η σχετική βιβλιογραφία. Ακόμη, αποκέντρωση των πολιτικών αποφάσεων (μόνον) στην περίπτωση ανεπτυγμένων κρατών με ήδη χαμηλή διαφθορά και στην περίπτωση που μπορεί να λειτουργήσει, μέσω της κινητικότητας, ο φεντεραλιστικός ανταγωνισμός ανάμεσα στα επιμέρους κρατίδια ή περιφέρειες. Γιατί αλλιώς θα καταλήξουμε σε περισσότερους 'ανεξάρτητους μονοπωλητές' (independent monopolists).

Πρέπει, πάντως, να λαμβάνεται υπόψιν ότι από τη σχετική βιβλιογραφία τεκμαίρεται ότι, οι πολιτικές κατά της διαφθοράς είτε φέρνουν πολύ αργά αποτέλεσμα (δεκαετίες) είτε είναι σχετικά αναποτελεσματικές. Κι αυτό ίσως γιατί είναι ένα ιδιαίτερο, πολύπλοκο φαινόμενο, για κάθε χώρα. Πάντως και σε αυτό το γνωστικό πεδίο έχουν υπάρξει τα τελευταία χρόνια σημαντικές ερευνητικές προσπάθειες, οι οποίες πλέον επιτρέπουν την καλύτερη αξιοποίηση υφιστάμενων παλαιότερων συνεισφορών και τη σύνθεση σε μια πιο ολοκληρωμένη κατανόηση των μηχανισμών με τους οποίους ο σχεδιασμός του πολιτικού συστήματος, των μηχανισμών, δηλαδή, συλλογικής δράσης μιας κοινωνίας, σχετίζεται με την εκκόλαψη φαινομένων διαφθοράς και προσοδοθηρίας.

Συγκεκριμένα, έρευνες όπως των Persson & Tabellini (2003b) δείχνουν ότι πολιτικά συστήματα που υιοθετούν αναλογικά εκλογικά συστήματα σχετίζονται συνήθως με περισσότερη διαφθορά, και αυτό το αποτέλεσμα επιβεβαιώνεται με διαφορετικά στοιχεία σε πολλές χώρες από τις ποσοτικές προσεγγίσεις άλλων μελετητών όπως των Treisman (2007), Kunicova & Rose-Ackerman (2005), καθώς και Gerring & Thacker (2004). Αυτά τα εμπειρικά στοιχεία φαίνεται να αμφισβητούν την άποψη του Lijphart's (1999) ότι οι συναινετικές δημοκρατίες θα έπρεπε να είναι κανονικά λιγότερο διεφθαρμένες, και η οποία προκύπτει από ένα, σχετικά πάντως περιορισμένο, δείγμα 36 δημοκρατιών.

Τα αποτελέσματα των πιο πρόσφατων ερευνών που περιλαμβάνουν στοιχεία για μεγαλύτερο αριθμό χωρών προκαλούν τόσο μεγάλο ενδιαφέρον ακριβώς επειδή η πρόταση του Lijphart (1999) φαίνεται να είναι

⁸¹ Η ισορροπία Nash στην περίπτωση ιδιωτικής χρηματοδότησης (2, 2) είναι χαμηλότερη από την ισορροπία στην περίπτωση αποκλειστικά δημόσιας χρηματοδότησης (3, 3). Βλ. Hillman (2009).

τόσο λογική στη σύλληψη και διατύπωση της. Πάντως το υφιστάμενο ερευνητικό έργο σχετικά με το θέμα αυτό, παρόλη τη παρουσίαση κάποιων γενικών παρατηρήσεων και χαρακτηριστικών των δεδομένων, δεν έχει καταφέρει μέχρι σήμερα να εξασφαλίσει μια ξεκάθαρη σύγκλιση απόψεων σχετικά με τη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στον σχεδιασμό των πολιτικών συστημάτων και την εμφάνιση της διαφθοράς. Αυτή η απουσία μιας συναίνεσης φαίνεται να σχετίζεται με την παρατήρηση των Persson, Tabellini & Trebbi (2001), Kunicova & Rose-Ackermann (2005) και Persson & Tabellini (2003a), μεταξύ άλλων, ότι μια πληθώρα μικρότερων λεπτομερειών στο σχεδιασμό των πολιτικών συστημάτων επηρεάζει κρίσιμα και με αλληλοεξαρτώμενους μηχανισμούς τις τελικές εκβάσεις. Όπως σημειώνουν οι Persson & Tabellini (2006), 'ο διάβολος είναι στις λεπτομέρειες', μια παρατήρηση που είναι συμβατή με τις παρατηρήσεις και των Kunicova & Rose-Ackerman (2005) καθώς και των Gerring & Thacker (2004) και την οποία υποστηρίζουν παραπέρα και εργασίες όπως των Alt & Lassen (2008). Οι τεχνικές προκλήσεις που εμφανίζονται όταν κανείς διερευνά το πώς ακριβώς οι λεπτομέρειες αυτές αποκτούν σημασία, είναι πολύ μεγάλες. Στην πραγματικότητα, δεν είναι ξεκαθαρισμένο, ούτε το πώς μπορούμε ούτε το πώς πρέπει να κατατάσσουμε τα πολιτικά συστήματα σύμφωνα με τα επιμέρους χαρακτηριστικά τους, κι έτσι σε πολλές περιπτώσεις είναι πολύ δύσκολη η κατηγοριοποίηση των πολιτικών συστημάτων διαφόρων χωρών. Πολύ περισσότερο, όταν ένας συνδυασμός επιμέρους λεπτομερειών φαίνεται να συνδυάζεται με ένα συγκεκριμένο τρόπο που επηρεάζει καθοριστικά τον τρόπο με τον οποίο η δημοκρατία τους λειτουργεί καθημερινά.

Αυτές οι σημαντικές δυσκολίες που σχετίζονται με τις απόπειρες κατάταξης και ανάλυσης των πολιτικών συστημάτων ανοίγουν το ενδιαφέρον ενδεχόμενο η πρόταση του Lijphart (1999) τελικώς να είναι ορθή, αλλά υπό ορισμένες μόνο προϋποθέσεις. Ένα θεωρητικό πλαίσιο ανάπτυξης τέτοιων προϋποθέσεων παρουσιάζεται από τους Mitsopoulos & Pelagidis (2009a) οι οποίοι υποδεικνύουν έναν πιθανό συμβιβασμό μεταξύ της πρότασης του Lijphart (1999) και των εμπειρικών στοιχείων που έχουν γίνει διαθέσιμα μέχρι σήμερα. Η έρευνα αυτή προσπαθεί να εντοπίσει εκείνες τις προϋποθέσεις που μπορεί να αποδειχτούν σημαντικές για το τελικό αποτέλεσμα και που μπορούν να βοηθήσουν στην ερμηνεία της απόκλισης των συμπερασμάτων του Lijphart και των άλλων ερευνητών. Αυτές οι λεπτομέρειες αφορούν κυρίως τον σχεδιασμό ενός συστήματος που περιλαμβάνει ένα επίπεδο αναλογικότητας το οποίο του επιτρέπει να αξιοποιεί το πλεονέκτημα μιας τέτοιας δομής για την καλύτερη ενσωμάτωση των προτιμήσεων της κοινωνίας. Την ίδια στιγμή, άλλα χαρακτηριστικά του συστήματος αξιοποιούν τη δυνατότητα που δίνει ένας τέτοιος σχεδιασμός ώστε να διευκολύνεται και η εισαγωγή ενός ικανοποιητικού επιπέδου λογοδοσίας για τους δημόσιους λειτουργούς. Όλα αυτά, στο πλαίσιο μιας κυβέρνησης που θα είναι αρκετά ισχυρή ώστε να μπορέσει να εκτελέσει την εντολή που έχει λάβει.

Η σημασία της αυξημένης λογοδοσίας έχει επίσης εξεταστεί από σύγχρονες θεωρητικές εργασίες όπως των Tabellini, Persson & Roland (1997), Laffont & Meleu (2001), αλλά και από πιο θεμελιώδεις θεωρητικές συνεισφορές όπως των Madison (1788) και de Montesquieu (1748), καθώς και από εμπειρικές έρευνες όπως των Lederman et al (2001). Από την άλλη πλευρά, οι Blais & Bodet (2006) θίγουν άμεσα το ερώτημα κατά πόσο η αναλογική εκπροσώπηση εξασφαλίζει την εγγύτητα μεταξύ των απόψεων των πολιτών και των θέσεων της κυβέρνησης, παράλληλα με τη θέση του Lijphart (1999) ότι οι δημοκρατίες που βασιζονται στη συναίνεση πρέπει να είναι λιγότερο διεφθαρμένες. Τέλος, οι Persson & Tabellini (2003a) ρητά προτείνουν ότι ένα πολιτικό σύστημα που έχει επιθυμητές ιδιότητες όπως η λογοδοσία, και το οποίο λαμβάνει αποφάσεις πολιτικής οι οποίες αντανακλούν τις προτιμήσεις ενός μεγάλου εύρους των πολιτών, πρέπει να είναι λιγότερο διεφθαρμένες.

Τα θέματα που θίγονται στην ανάλυση των πολιτικών συστημάτων, στην οποία εμπλέκονται όλες αυτές οι εργασίες, αφορούν αρχικά τα κίνητρα των εμπλεκόμενων μερών για την εμπλοκή τους σε μια συμπεριφορά την οποία έχουμε χαρακτηρίσει ως διαφθορά. Τα κίνητρα αυτά με τη σειρά τους φαίνεται ότι πράγματι διαμορφώνονται από τις λεπτομέρειες του σχεδιασμού των πολιτικών συστημάτων, παρόλο που μέχρι σήμερα οι σχετικές έρευνες δεν έχουν καταφέρει να χτίσουν μια σύνθεση συμπερασμάτων στις οποίες να συμφωνούν οι περισσότεροι τουλάχιστον ερευνητές.

3.3 Μέτρηση της διαφθοράς. Η αξιοπιστία των δεικτών που καταγράφουν την αντίληψη για τη διαφθορά και την ποιότητα της διακυβέρνησης

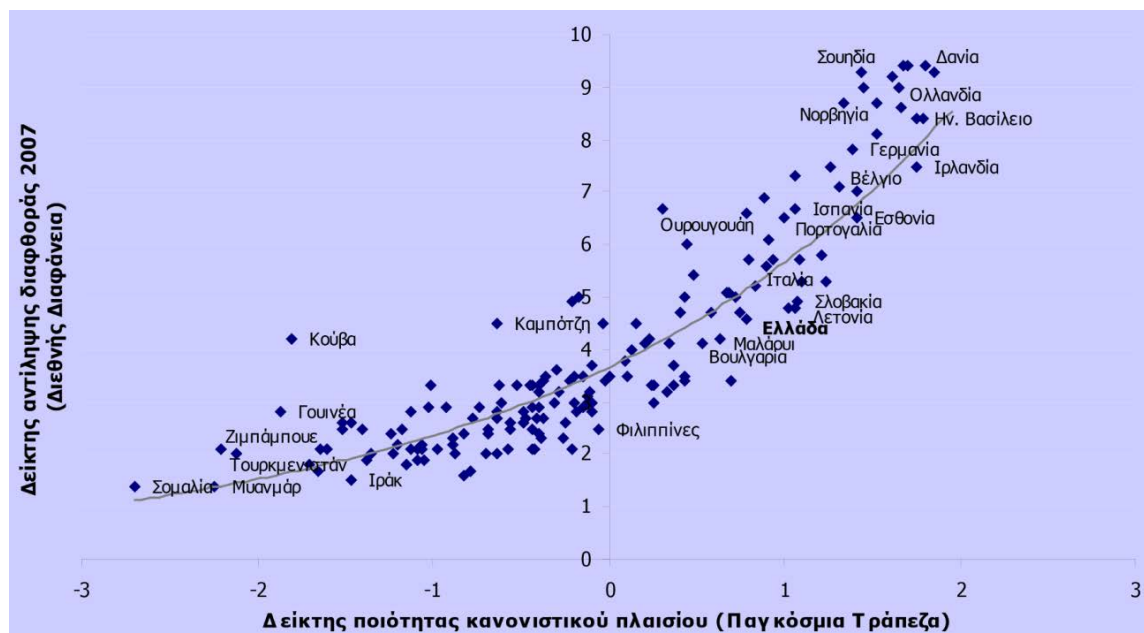
Τα τελευταία χρόνια η συζήτηση για τη διαφθορά έχει διευκολυνθεί από τη δημιουργία βάσεων δεδομένων που ποσοτικοποιούν αυτή την αφηρημένη έννοια σε συγκρίσιμους δείκτες. Δύο δείκτες καταγραφής των

αντίληψεων που έχουν ιδιαίτερα μεγάλη αποδοχή είναι ο δείκτης αντίληψης διαφθοράς της *Transparency International* (TI) και ο δείκτης ποιότητας διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank). Το γεγονός ότι αυτοί οι δείκτες βασίζονται κυρίως σε απαντήσεις σε ερωτηματολόγια, και άρα μετρούν υποκειμενικές εκτιμήσεις των ερωτηθέντων, και όχι ποσοτικές παραμέτρους, έχει πάντως εγείρει κατά καιρούς ερωτήματα για την αξιοπιστία των δεικτών αυτών, αναφορικά κυρίως με:

- τη συγκρισιμότητα των απαντήσεων που λαμβάνονται από διαφορετικές χώρες,
- την επιλογή των παραληπτών των ερωτηματολογίων και
- τον τρόπο συμπλήρωσης αυτών.

Οι επιφυλάξεις αυτές έχουν γίνει αντικείμενο εκτεταμένης έρευνας στη διεθνή επιστημονική αρθρογραφία, η οποία σε μεγάλο βαθμό συνοψίζεται στα σχετικά πρόσφατα βιβλία της Rose-Ackerman (1999, 2006). Η σχετική αρθρογραφία συμπεραίνει ότι, παρόλο που αυτές οι μέθοδοι έχουν πράγματι περιορισμούς και μειονεκτήματα τα οποία σχετίζονται με τις επιφυλάξεις αυτές, οι δείκτες αντίληψης είναι σε θέση να κατηγοριοποιήσουν με αρκετά μεγάλο βαθμό αξιοπιστίας τις χώρες, σύμφωνα με τη γενική κατάσταση που επικρατεί σε αυτές. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι δείκτες αυτοί είναι κατάλληλα εργαλεία για την αξιολόγηση διαφορών ανάμεσα σε χώρες που λαμβάνουν σχετικά παρόμοιες τιμές. Ούτε πρέπει να δίνεται υπερβολική έμφαση στις επιδόσεις μιας χώρας σε κάποιον επιμέρους δείκτη που χρησιμοποιείται για τη σύνθεση του γενικού δείκτη. Αντίθετα, σημαίνει ότι όταν μια χώρα εμφανώς καταλαμβάνει μια θέση ανάμεσα στις χώρες που έχουν μέτριες ή δυσμενείς επιδόσεις σε θέματα διαφθοράς και διακυβέρνησης, μπορεί να εξαχθεί με αρκετά μεγάλο βαθμό αξιοπιστίας το συμπέρασμα ότι αυτή η χώρα δεν συγκρίνεται με τις χώρες που λαμβάνουν εξαιρετικές τιμές στα θέματα αυτά. Επιπλέον, προκύπτει ότι σε σχέση με τη μέτρηση συγκεκριμένων ποσοτικών δεδομένων έχουν κι ένα ισχυρό πλεονέκτημα, καθώς είναι σε θέση να καταγράψουν καταστάσεις οι οποίες προκύπτουν από τη σύνθεση πολλών επιμέρους παραγόντων, κάτι το οποίο δεν είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν επιλεγμένα ποσοτικά δεδομένα.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι οι δύο παραπάνω δείκτες κατατάσσουν τις χώρες του δείγματος τους με παρόμοιο τρόπο, παρόλο που προκύπτουν από διαφορετικά ερωτηματολόγια και διαφέρουν ως προς τη μεθοδολογία κατάρτισής τους. (βλ. Σχήμα Σχήμα 3.1 Σχέση διαφθοράς και ποιότητας κανονιστικού πλαισίου). Όπως δεν προκαλεί και έκπληξη το γεγονός ότι και οι δύο επιβεβαιώνουν την γενικευμένη διαίσθηση ότι η διαφθορά αποτελεί πραγματικότητα, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, στις περισσότερες χώρες.



Σχήμα 3.1 Σχέση διαφθοράς και ποιότητας κανονιστικού πλαισίου

Μια σειρά χωρών του ΟΟΣΑ έχουν προχωρήσει, μάλιστα, σε πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς απ' όπου όλες οι χώρες μπορούν να πάρουν ιδέες και παραδείγματα. Σε σχετική μελέτη του OECD (1996) λοιπόν, τονίζεται ιδιαίτερα η δημιουργία μιας «ηθικής υποδομής» (ethics infrastructure) στον δημόσιο τομέα, η οποία περιλαμβάνει: αφοσίωση στο καθήκον, αποτελεσματικό νομικο-θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας, αποδοτικούς

μηχανισμούς λογοδοσίας, κατάλληλους κώδικες διοίκησης και επαγγελματικής συμπεριφοράς, κατάλληλες συνθήκες εργασίας, ύπαρξη σε κάθε μεγάλο οργανισμό ή υπηρεσία ενός συντονιστικού οργάνου-σώματος που να επιβλέπει την όλη «ηθική υποδομή» και, τέλος, την ενεργό εμπλοκή της κοινωνίας και κυρίως των μέσων μαζικής ενημέρωσης, τα οποία καλούνται να παίξουν το ρόλο του επιβλέποντος (watchdog) και του εγγυητή της διαφάνειας και της νομιμότητας στο δημόσιο τομέα.

Βέβαια, η εφαρμογή των κανόνων της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στο δημόσιο τομέα δεν είναι καθόλου εύκολη υπόθεση. Σε πολλές περιπτώσεις, οι πολιτικές που ενδείκνυται να εφαρμοστούν μπορεί να είναι και αντιφατικές. Για παράδειγμα, το αίτημα για μεγαλύτερη αυτονομία και ανάληψη πρωτοβουλιών από πλευράς των υπαλλήλων συγκρούεται με την ανάγκη για αυστηρή υπαγωγή σε κανόνες. Άλλοτε, η πλήρης διαφάνεια και δημοσιότητα που πρέπει να υπάρχει σε σχέση με τα ειδικά συμφέροντα ορισμένων υπαλλήλων, ιδίως εκείνων με τα υψηλότερα αξιώματα, μπορεί να συγκρούεται με την ανάγκη να κρατηθούν ορισμένα συμφέροντα ή ιδιότητες των υπαλλήλων μυστικά για να αποφεύγονται εκβιασμοί (blackmail) τους από εξωτερικά ιδιωτικά συμφέροντα.

3.4 Η διαφθορά και η ελληνική περίπτωση

Η διαφθορά υπάρχει πια παντού ακριβώς γιατί υπάρχουν ανάλογα κίνητρα και σχετικό 'διακύβευμα', γιατί υπάρχει και 'κυκλοφορεί' πρόσοδο-χρήμα για διανομή την ίδια ώρα που η παραγωγή προστιθέμενης αξίας, δηλαδή εισοδήματος και κέρδους, αντιμετωπίζει όχι μόνο υπερβολικά γραφειοκρατικά εμπόδια, αλλά και όταν επιτευχθεί δεν προστατεύεται από τις επιδρομές των προσοδοθήρων. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον το ζήτημα δεν είναι να συλλάβεις αυτούς που ιδιοποιούνται εισόδημα (πρόσοδο) παράνομα, ανταποκρινόμενοι ορθολογικά στα κίνητρα που με τόση σαφήνεια και ένταση παρέχει το σύστημα, αλλά να καταργήσεις το ίδιο το 'εισόδημα-πρόσοδο' και να το αντικαταστήσεις με ευκαιρίες για τη δημιουργία εισοδήματος μέσω παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Η ελληνική οικονομία, αποτελούνταν καθόλη την περίοδο της ταχύρρυθμης μεγέθυνσης (1995-2008), αλλά και σε σημαντικό βαθμό αποτελείται ακόμη και μέχρι σήμερα, από κλειστά στεγανά στα οποία κυριαρχεί στην πράξη ο 'προσωπικός κανόνας' (personal rule) κι όχι ο κανόνας του νόμου (rule of law) ή οι όροι της αγοράς (π.χ. κλειστά επαγγέλματα). Μέσα στα στεγανά αυτά κυκλοφορεί εισόδημα-πρόσοδος, που προέρχεται είτε από τις κρατικές επιχορηγήσεις και ρυθμίσεις, είτε από τους ίδιους τους χρήστες-καταναλωτές που πληρώνουν υψηλότερες τιμές για τα αγαθά και τις υπηρεσίες των κλειστών στεγανών, και που για να αποκτήσει κανείς την πρόσοδο αυτή πρέπει να ξοδέψει χρόνο και χρήμα. Η πρόσοδος αυτή που δημιουργείται από την 'κλειστότητα' των επιμέρους αγορών της οικονομίας, γεννά ταυτόχρονα τους κατακτητές της, οι οποίοι ζουν και δρουν με σκοπό τη λαφυραγώγηση της προσόδου. Ο ορθολογικός ιδιώτης, όπως έχουμε δει, ενδιαφέρεται σε ένα τέτοιο περιβάλλον να κατανείμει τον χρόνο του όχι προς παραγωγικές δραστηριότητες, αλλά προς δραστηριότητες που θα του επιτρέψουν να αποκτήσει όσο το δυνατόν περισσότερο εισόδημα-πρόσοδο, αφού λειτουργεί και αυτός μέσα στα οικονομικά στεγανά. Ένα παράδειγμα: Η υπηρεσία που παρέχει ένας κύκλος κλειστού επαγγέλματος είναι υπερτιμημένη. Η υψηλότερη τιμή που επιβάλλεται με την ισχύ της μονοπωλιακής θέσης που εγγυάται η κρατική ρύθμιση, δημιουργεί αμέσως ένα επιπλέον ποσό που 'διανέμεται' ανάμεσα στα μέλη της επαγγελματικής αυτής ομάδας. Για τη διατήρηση της κατάστασης ή του προνομίου αυτού τα μέλη της ομάδας ξοδεύουν χρόνο για 'επιρροή' και χρήμα προς κάθε κατεύθυνση, και ειδικά προς την νομοθετική και εκτελεστική εξουσία που εγγυάται με πολιτικά και άλλα ανταλλάγματα τη διατήρηση του μονοπωλίου αυτού, ενώ οι καταναλωτές βλέπουν το διαθέσιμο εισόδημα και την ευημερία τους να μειώνεται. Όπως ακριβώς προβλέπει η οικονομικά ανάλυση κάθε μονοπωλίου για το πλεόνασμα του καταναλωτή. Όλη η ελληνική οικονομία δομείται από τέτοια αντιαποδοτικά και στρεβλά κίνητρα που μειώνουν τους ρυθμούς ανάπτυξης και εντείνουν το αίσθημα της αδικίας και της διαφθοράς.

Όπως δείχνει η προηγούμενη ανάλυση μας είναι πολύ δύσκολο να επιβιώσει κανείς σε τέτοιες συνθήκες εάν δεν 'προσαρμοστεί'. Στο βαθμό που συμβαίνει αυτό, όλοι λίγο-πολύ αναγκάζονται εκ των πραγμάτων να προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους στους 'προσωπικούς νόμους' της κλειστής και τεμαχισμένης σε στεγανά ελληνικής οικονομίας που κυριαρχείται από τον, γενικευμένο και συστημικό, πόλεμο διανομής της προσόδου που προκύπτει. Στο πλαίσιο αυτό υπάρχουν και αναπόφευκτα οι συγκρούσεις μεταξύ ατόμων και ομάδων για τη διανομή της 'πίτας', αυτό που ονομάζουμε συνήθως 'πόλεμος συμφερόντων' στα χαρακώματα και που παρατηρούμε σε μεγάλη ένταση τελευταία. Η επιτυχής επιδίωξη τιμωρίας όσων, πολλών, παρανομούν σε αυτό το περιβάλλον κινήτρων θα κατέληγε στην καταδίκη και τιμωρία ενός υπερβολικά μεγάλου μέρους της κοινωνίας, καθιστώντας αυτή την ενέργεια αδιέξοδη, ακόμα

και αν μπορούσε να εκτελεστεί μια τέτοια πρωτοβουλία εντοπισμού όλων των παρανομούντων με τους αναποτελεσματικούς και διαβρωμένους θεσμούς που έχει στη διάθεση της μια κοινωνία εθνικής ανομίας όπως η ελληνική. Αντίθετα, η μετατόπιση της δομής κινήτρων που αντιμετωπίζουν όλοι, εντολείς και εντολοδόχοι, θα περιόριζε καταρχήν τα κίνητρα για παραβατική συμπεριφορά για τη πλειοψηφία των μελών της κοινωνίας και θα επέτρεπε πλέον την αποτελεσματική τιμωρία όσων, σχετικά πολύ πιο λίγων, παραβαίνουν πλέον το νόμο, έχοντας για σύμμαχό και τους πιο αποτελεσματικούς θεσμούς εντοπισμού και επιβολής που μπορεί να οικοδομηθούν απουσία των ισχυρών ερεισμάτων που αποτρέπουν σήμερα την οικοδόμησή τους.

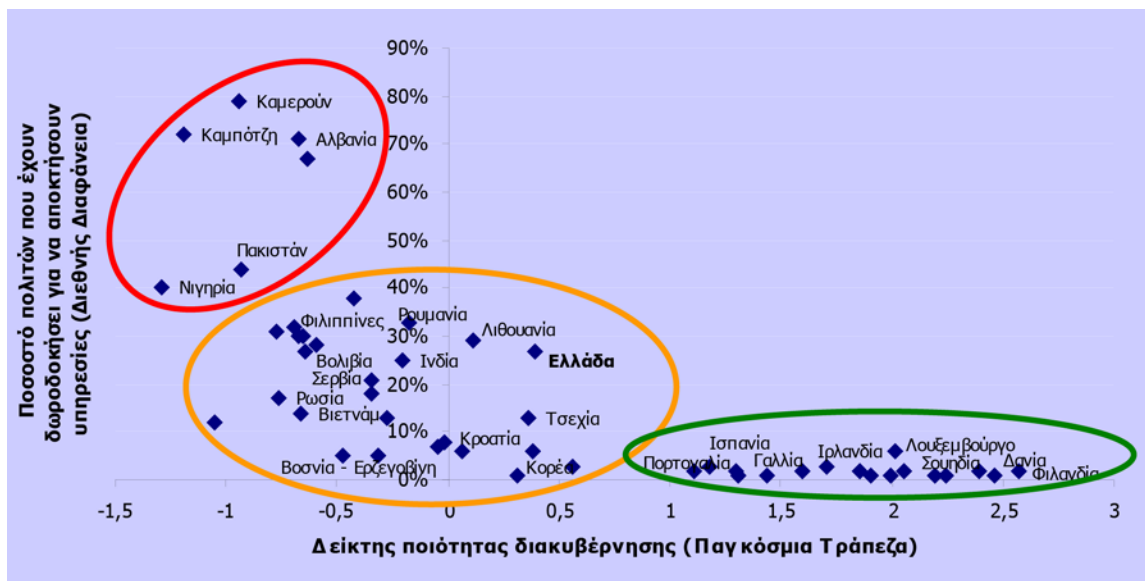
Θα αναφερθούμε παρακάτω σε μια πρώτη καταγραφή του φαινομένου της διαφθοράς στην ελληνική περίπτωση σε σχέση με το θεωρητικό πλαίσιο και τα εμπειρικά δεδομένα που έχουμε καταγράψει μέχρι τώρα.

3.4.1 Η συχνότητα καταφυγής σε δωροδοκία στην Ελλάδα

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η καταγραφή, -πριν ακόμη η οικονομική κρίση κάνει την εμφάνισή της στην ελληνική οικονομία-, από την *International Transparency* (2007) ότι στην Ελλάδα το 27% των ερωτηθέντων απάντησε ότι τον τελευταίο χρόνο έχει καταφύγει στη δωροδοκία. Το στοιχείο αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνεται με στοιχεία πλέον που επιβεβαιώνουν την αίσθηση που υπάρχει στην ελληνική κοινωνία σήμερα, ότι δηλαδή επικρατεί μια ιδιαίτερα προβληματική κατάσταση εθνικής ανομίας στη χώρα. Αντιπαραθέτοντας αυτό το μεμονωμένο στοιχείο της *Διεθνούς Διαφάνειας* με το σύνθετο δείκτη ποιότητας διακυβέρνησης της World Bank παρατηρούμε ότι για τις χώρες για τις οποίες η *Διεθνής Διαφάνεια* δίνει στοιχεία για τη συχνότητα εμπλοκής σε δωροδοκία των ερωτηθέντων προκύπτουν τρεις γενικές κατηγορίες χωρών:

- εκείνες που έχουν καλές επιδόσεις στον δείκτη ποιότητας διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας και χαμηλό ποσοστό εμπλοκής σε δωροδοκίες,
- μια μεσαία κατηγορία η οποία περιλαμβάνει ξεκάθαρα και την Ελλάδα και
- μια κατηγορία που έχει συνολικά τις χειρότερες επιδόσεις (Σχήμα 3.2).

Ακολουθώντας τις συστάσεις της προαναφερόμενης βιβλιογραφίας, επιδιώκουμε να εξάγουμε μόνο γενικά συμπεράσματα από τις παρατηρήσεις αυτές. Έτσι, η αντιπαράθεση αυτών των δύο στοιχείων δείχνει την Ελλάδα να ανήκει στις χώρες οι οποίες καταρχήν φαίνεται να έχουν σοβαρά προβλήματα διαφθοράς, και όχι στην κατηγορία των χωρών που δεν φαίνεται να έχουν σημαντικό πρόβλημα διαφθοράς. Οι μεταρρυθμίσεις που έως σήμερα, φθινόπωρο του 2013 έχουν επιβληθεί στην Ελλάδα από τους πιστωτές της, αναμένεται να κάνουν τη διαφθορά να υποχωρήσει, αν και η παράνομη, άτυπη οικονομία, η μήτρα της διαφθοράς, δεν φαίνεται να έχει περιοριστεί σημαντικά τουλάχιστον. Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα τουλάχιστον δεν φαίνεται να ανήκει στην κατηγορία των χωρών με τις χειρότερες επιδόσεις στο θέμα αυτό. Βέβαια, η ομάδα αναφοράς για την Ελλάδα πρέπει να είναι η ομάδα με τις καλύτερες επιδόσεις σε θέματα ποιότητας διακυβέρνησης και διαφθοράς, και η οποία περιλαμβάνει όλες σχεδόν της χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ, και όχι την ομάδα των χωρών με τις μέτριες επιδόσεις στα θέματα αυτά, και στην οποία η Ελλάδα φαίνεται να ανήκει με τόσο ξεκάθαρο τρόπο.



Σχήμα 3.2 Σχέση διαφθοράς με ποιότητα διακυβέρνησης. Πηγή: Επεξεργασία ΣΕΒ (2007) στοιχείων Διεθνούς Διαφάνειας και Παγκόσμιας Τράπεζας. Η αξιοπιστία των δεικτών που καταγράφουν την αντίληψη για τη διαφθορά και την ποιότητα της διακυβέρνησης.

3.4.2 Τι σημαίνει η θέση της Ελλάδας στην πράξη

Η παρακολούθηση της κατάταξης της Ελλάδας στους δείκτες αυτούς έχει κυρίως νόημα εφόσον η πληροφορία που προκύπτει από αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη λήψη στοχευμένων διορθωτικών μέτρων. Ο σχεδιασμός τέτοιων μέτρων προαπαιτεί φυσικά την κατανόηση του γεγονότος ότι η διαφθορά φαίνεται να υπεισέρχεται με ένα πολύπλοκο, και όχι εύκολα μετρήσιμο, τρόπο στη λειτουργία της κοινωνίας και της οικονομίας, αλλά σε κάθε περίπτωση η γνώση του σημείου εκκίνησης είναι ένα προαπαιτούμενο για την σωστή διαμόρφωση των μέτρων που θα έχουν το καλύτερο αποτέλεσμα.

Η προηγούμενη ανάλυση μας έχει δείξει ήδη ότι ο σχεδιασμός των μέτρων αντιμετώπισης της διαφθοράς μπορεί όμως να βασιστεί σε συμπεράσματα που ήδη προκύπτουν με μεγαλύτερη σαφήνεια, όπως ότι οι μεταρρυθμίσεις που απομακρύνουν ασαφείς και πολύπλοκες διαδικασίες που ρυθμίζουν την οικονομική δραστηριότητα και που περιορίζουν τον ανταγωνισμό έχουν πρωτεύουσα σημασία για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η σωρευμένη γνώση οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ, η Παγκόσμια Τράπεζα, αλλά και γενικότερα όλα όσα προκύπτουν από την ερευνητική κοινότητα, δείχνουν πλέον με αδιάσειστα στοιχεία ότι τέτοια μέτρα οδηγούν όχι μόνο σε μείωση της διαφθοράς, αλλά και στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, την αύξηση της παραγωγικότητας και, εφόσον συνοδεύονται με την εδραίωση του κράτους δικαίου, σε αύξηση των ξένων άμεσων επενδύσεων. Όλοι τομείς στους οποίους, ειδικά η χώρα μας, φαίνεται να υστερεί σημαντικά και με ένα τρόπο που επιβεβαιώνει τις παρατηρήσεις και γενικότερα τα αποτελέσματα των σχετικών ερευνών που έχουν γίνει.

Η λήψη μέτρων που οδηγούν στη μείωση της διαφθοράς αφορά άμεσα το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο και, μεταξύ των άλλων, μέσω των δημοσίων αγαθών που παρέχονται στους πολίτες. Σύμφωνα με πρόσφατες έρευνες φαίνεται ιδιαίτερα πιθανό ότι υπάρχει μια αρνητική συσχέτιση ανάμεσα στη διαφθορά και την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει ο δημόσιος τομέας, ανεξαρτήτως του μεγέθους του, σε τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση και η περιβαλλοντολογική προστασία.

Τα συμπεράσματα αυτά φαίνεται να υποστηρίζουν και τα στοιχεία των ερευνών της *TI* και του *World Economic Forum*, καθώς στις χώρες με τη μικρότερη συχνότητα δωροδοκιών φαίνεται να επικρατούν και οι αυστηρότεροι περιβαλλοντολογικοί κανονισμοί (βλ. Σχήμα 3.3). Επίσης, χρησιμοποιώντας στοιχεία του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (WHO) και της *TI* παρατηρούμε ότι σε όλες τις χώρες με χαμηλή συχνότητα καταφυγής στη δωροδοκία, οι κρατικές δαπάνες υγείας είναι πολύ υψηλότερες σε σχέση με τις άλλες χώρες, οι οποίες έχουν μεσαία ή υψηλή συχνότητα καταφυγής στη δωροδοκία, ενώ φαίνεται ότι στις χώρες στις οποίες η δωροδοκία είναι σπάνια, είναι κάπως χαμηλότερες και οι ιδιωτικές δαπάνες υγείας, σε σύγκριση πάντα με τις χώρες στις οποίες η δωροδοκία είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη (βλ. Σχήμα 3.4). Η παρατήρηση αυτή αποκτά σημασία στο βαθμό που στις χώρες στις οποίες η δωροδοκία είναι πιο διαδεδομένη, οι ασθενείς

Ποσοστό πολιτών που έχουν
δωροδοκήσει για να αποκτήσουν
υπηρεσίες (Διεθνής Διαφάνεια)

Αυστηρότητα περιβαλλοντικών κανονισμών (World Economic Forum)

Χώρα	Αυστηρότητα περιβαλλοντικών κανονισμών (World Economic Forum)	Ποσοστό πολιτών που έχουν δωροδοκήσει για να αποκτήσουν υπηρεσίες (Διεθνής Διαφάνεια)
Αλβανία	~2.5	~72%
Καμερούν	~3.5	~78%
Καμπότζη	~4.0	~72%
Σενεγάλη	~3.0	~38%
Πακιστάν	~3.8	~45%
Φιλιππίνες	~4.2	~32%
Βολιβία	~3.8	~28%
Ελλάδα	~4.0	~25%
Σερβία	~3.2	~22%
Περου	~4.0	~18%
Λιθουανία	~4.5	~30%
Πορτογαλία	~5.0	~5%
Ιρλανδία	~5.5	~10%
Λουξεμβούργο	~6.0	~5%
Φινλανδία	~6.2	~5%
Δανία	~6.5	~5%
Γαλλία	~6.0	~2%

Ιδιωτική δαπάνη για υγεία ως % του ΑΕΠ (World Health Organisation)

Δημόσια δαπάνη για υγεία ως % του ΑΕΠ (World Health Organisation)

◆ Χαμηλό επίπεδο διαφθοράς
 ◆ Μεσαίο επίπεδο διαφθοράς
 ◆ Υψηλό επίπεδο διαφθοράς

Κατά το Διάγραμμα 2

Προκύπτει, συνεπώς, ότι στην Ελλάδα υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης παραμέτρων του κοινωνικού κράτους οι οποίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και οι οποίες συσχετίζονται με την ύπαρξη της διαφθοράς, γεγονός που πρέπει να συνυπολογιστεί σε μια στρατηγική σχεδιασμού και εφαρμογής των ενδεδειγμένων μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας.

3.5 Αντί συμπερασμάτων: Ταιριάζει η Ελλάδα σε κάποιο διεθνές παράδειγμα; Τι πρέπει να γίνει;

Ανωτέρω έγινε, μεταξύ των άλλων, μια συνοπτική επισκόπηση της βιβλιογραφίας που αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς, της παράνομης προσοδοθηρίας, προσοδοπαροχής και προσοδο-υπεράσπισης. Η μαζική ανομία που παρατηρείται στη χώρα μας, αλλά και η εντεινόμενη ολιγαρχική διάσταση της ελληνικής οικονομίας επέβαλε οπωσδήποτε τη διερεύνηση της σχετικής βιβλιογραφίας. Από όλες τις πτυχές της, και με δεδομένο φυσικά το θεωρητικό ερμηνευτικό μας πλαίσιο, μπορεί κανείς να βρει στοιχεία στη σχετική διεθνή αρθρογραφία που ‘κουμπώνουν’ στην ελληνική περίπτωση. Το εξαρτημένο από τις ομάδες ‘κούφιο κράτος’ που ευνοεί την οικονομική αναρχία, η γραφειοκρατική διαφθορά που επιβάλλει τη συναλλαγή ή την παράκαμψη της με την ατυπία ή την ‘συμπαιγνία’, η ανομία που έχει γενικευτεί, τα ΜΜΕ που αντί να λειτουργούν ως εγγυητές διαφάνειας έχουν κι αυτά διαβρωθεί, όπως το κράτος και τα κόμματα, από μικρά και μεγάλα επιμέρους συμφέροντα, η κλειστότητα των αγορών που επιβάλλουν οι προσοδο-υπερασπιστές και η συνεπακόλουθη κλεπτοκρατία από την οικονομική μαφία. Ακόμη, η ανθεκτικότητα του *status quo* και η σημασία της στρεβλής μηχανικής του πολιτικού συστήματος για την εκκόλαψη και τη διάδοση της διαφθοράς, είναι όλα χαρακτηριστικά που συναντώνται στην ελληνική περίπτωση. Φαινόμενα που, τελικώς τοποθετούν –παραδόξως εκ πρώτης όψεως– την γρήγορα αναπτυσσόμενη μέχρι πρότινος Ελλάδα ανάμεσα στις χώρες που παρουσιάζουν θεσμική υπανάπτυξη, η οποία βέβαια εσχάτως, με την βαθύτατη οικονομική κρίση που την μαστιάζει αντιστοιχεί, με την οικονομική υποβάθμιση της ελληνικής οικονομίας στην κατηγορία των αναπτυσσόμενων οικονομιών.

Δεν θα βρει βέβαια ο αναγνώστης σε κανένα διεθνές κείμενο απόλυτη ταύτιση με την ελληνική περίπτωση. Πως άλλωστε θα μπορούσε να γίνει κάτι τέτοιο όταν η Ελλάδα είναι χώρα με μοναδικές και παράδοξες δομές, εκτεταμένη διασπορά της (μικρο)ιδιοκτησίας, αδυναμία συλλογικής δράσης, μαζικό λαθρεπιβατισμό, έλλειψη εμπιστοσύνης (*trust*), αλλά και ‘κούφιο κράτος και θεσμούς’, ενώ και το φαινόμενο της διαφθοράς, λόγω και της ‘άτυπης’ φύσης του, είναι συνήθως εγγωρίως πάντα ένα ιδιαίτερο, ξεχωριστό και τοπικά διαφοροποιημένο, χωρίς γενικούς τυπικούς διεθνείς κανόνες. Το ελληνικό φαινόμενο είναι πραγματικά πολύ ανθεκτικό κι αυτό φαίνεται σήμερα ιδιαιτέρως που η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε κρίση και αναδιάρθρωση και παρά το ότι έχουν, εκ των πραγμάτων, συντελεστεί τεράστιες αλλαγές στην χώρα. Ειδικότερα, το κόστος συγκρότησης ενός σοβαρού κράτους δικαίου σε περιπτώσεις χωρών με υψηλή διαφθορά όπως η Ελλάδα είναι πολλές φορές απαγορευτικό, αφού η δράση των ομάδων κάνει πολύ ‘ακριβή’ τη μετάβαση από την κλεπτοκρατική αναρχία σε ένα ‘κράτος-συμβόλαιο’ σχέσεων μεταξύ των πολιτών. Διατηρείται έτσι ένας φαύλος κύκλος με αυτοτροφοδοτούμενη ‘τροχιά εξάρτησης’, γεγονός που κάνει ιδιαίτερα δύσκολη τη έξοδο από το τούνελ. Ωστόσο, οι εκτεταμένες αλλαγές που έχουν ήδη γίνει θεσμικά, αλλά κυρίως αυτές που προγραμματίζονται εφεξής –όλα αυτά μόνο με την ασφυκτική πίεση της τρόικας– και αφορούν ιδίως τις απελευθερώσεις αγορών προϊόντων και επαγγελμάτων, και η αναδιάρθρωση και αξιολόγηση του δημόσιου τομέα, δείχνουν ότι το ‘σύστημα’ στην Ελλάδα μπορεί να ανασυγκροτηθεί και να επανασυσταθεί σε υγιέστερες βάσεις, περιορίζοντας και τη διαφθορά. Επομένως, η καταπολέμηση της διαφθοράς, αν και χρειάζεται οπωσδήποτε τα κίνητρα-αντικίνητρα που περιγράφηκαν και αναλύθηκαν στις αρχές του κεμένου, ωστόσο θα δεχθεί το αποφασιστικό χτύπημα όταν -κι εάν- εφαρμοστούν οι κανόνες των ελεύθερων και διαφανών αγορών, έστω όσο γίνεται στην ελληνική περίπτωση. Από εκεί και πέρα, στο λεγόμενο ευρύτερο κράτος, είναι ανάγκη να εφαρμοστούν οι διεθνείς πρακτικές χρηστής διοίκησης ώστε να περιοριστεί το φαινόμενο. Στο σημείο αυτό τα πράγματα είναι πολύ πιο δύσκολα γιατί χρειάζεται η εμπέδωση της αξιοκρατίας, της ‘νέας δημόσιας διοίκησης’ και γενικότερα ένα αποδοτικό πλαίσιο λειτουργίας οργανισμών που σήμερα ελέγχονται από το κράτος, όπως Πανεπιστήμια, σχολεία, νοσοκομεία και προνοιακές υπηρεσίες, όπου οι αρχές της διαφάνειας και της αποδοτικότητας να επιβληθούν.

Τέλος, ίσως το πιο καθοριστικό από όλα τα παραπάνω είναι το πολιτικό σύστημα και η λειτουργία του. Συνταγματική αλλαγή, αλλαγή στο εκλογικό σύστημα και κυρίως θεσμικά και αξιοκρατικά συγκροτημένα κόμματα αποτελούν τις προϋποθέσεις για οτιδήποτε και κυρίως για την προσέλκυση στη δημόσια σφαίρα των άξιων κι όχι των παρεπιδημούντων ανεπάγγελτων.

Στο πλαίσιο αυτό, αλλαγές απαιτούνται τόσο σε Συνταγματικές διατάξεις όσο και σε ιδιαίτερα ζητήματα που αφορούν τη μηχανική του πολιτικού συστήματος όπως το εκλογικό σύστημα. Η ίδρυση Συνταγματικού δικαστηρίου, η καθιέρωση μεγάλων περιφερειών στις περιοχές εκτός Αττικής (ή ακόμη και η ‘first pass the post’ θα μπορούσε να βοηθήσει) ώστε να αποπροσωποποιηθεί η σχέση ψηφοφόρου-αντιπροσώπου, η μείωση οπωσδήποτε του μεγέθους του πολιτικού συστήματος, η αύξηση του ορίου του 3%

για είσοδο στη Βουλή ώστε να περιοριστούν δραστικά οι γραφικές δημαγωγικές φιγούρες που ταλαιπωρούν τη δημοκρατία, η κατάργηση του μπόνους των 50 βουλευτών, η καθιέρωση ενός εκλογικού συστήματος που θα συνδυάζει λίστα και σταυροδοσία αλλά και θα επιτρέπει στον ψηφοφόρο να στείλει στη Βουλή και βουλευτή εκτός του κόμματος που ψηφίζει, η ενισχυμένη παρουσία του Προέδρου της Δημοκρατίας στο Πολιτικό σύστημα με την παράλληλη όμως κατάργηση της απαίτησης 180/300 βουλευτές για την εκλογή του και τέλος, η προσεκτική μελέτη ενός Προεδρικού συστήματος που θα μπορούσε να σταθεροποιήσει το παραπαίαν σήμερα πολιτικό σύστημα, κατά τα πρότυπα της Κύπρου. Τέλος, ίσως το πιο σημαντικό από όλα, η καθιέρωση ανοικτών, πολυφασικών και πλουραλιστικών κομμάτων, δύο μεγάλων πόλων, που θα ενδυναμώνουν τη δημοκρατία και κυρίως την αξιοκρατία μέσα στα κόμματα.

Οι Mitsopoulos and Pelagidis (2009a, 2012, 2015) έχουν ήδη αναφερθεί διεξοδικά στις αλλαγές που πρέπει να γίνουν σχετικώς ώστε οι νομοθέτες να επιτελούν εφεξής το καθήκον τους με ένα τρόπο που να επιτυγχάνεται ο δυνητικά καλύτερος συνδυασμός πολιτικών που να παντρεύουν την οικονομική αποδοτικότητα με την κοινωνική δικαιοσύνη, γεγονός που θα περιορίσει καθοριστικά τη διαφθορά στην ελληνική οικονομία.

Αναφορές

- Alt, J. & D. Lassen (2008). "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments", *Economics and Politics*, 20(1): 33-61.
- Blais, A. & M.A. Bodet (2006). "Does Proportional Representation Foster Closer Congruence Between Citizens and Policy Makers?", *Comparative Political Studies*, 39(10).
- Djankov et al (2003). "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics* 31(4): 595-619.
- Djankov, S. et al. (2009). "Disclosure by Politicians", NBER WP 14703.
- Gerring J. & S. Thacker (2004). "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentaryism", *B.J.Pol.S.*, 34: 295-330.
- Hillman, A. (2009). *Public Finance and Public Policy*, Cambridge: CUP.
- Kunicova J. & Rose-Ackerman, S. (2005). "Electoral Rules as Constraints on Corruption", *B. J. Pol. S.*, 35: 573-606.
- Laffont, J.-J. & M. Meleu (2001). "Separation of Powers and Development", *Journal of Development Economics*, 64(1): 129-45.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven: Yale UP.
- Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis (2009a). "A Model of Constitutional Design and Corruption", Paper Presented at European Public Choice Society Meetings, Athens.
- Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis (2009b). "Vikings in Greece. Kleptocratic Interest Groups in a Rent-Seeking Economy", *The Cato Journal*, 29(3): 399-416.
- Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis (2012). *Understanding the Crisis in Greece. From Boom to Bust*, London: MacMillan/Palgrave, 2nd edition.
- Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis (2015), Constitutional Design and Corruption, *European Journal of Law and Economics*, (forthcoming).
- de Montesquieu, Charles Louis de Secondat (1748). *De l' Esprit des Lois*, livre XI.
- OECD (1996). "Ethics in the Public Service". Public Management Occasional Paper 14.
- Persson T., G. Tabellini & F. Trebbi (2001). "Electoral Rules and Corruption", CEPR DP 2741.

- Persson T. & G. Tabellini (2003a). *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Persson T. & G. Tabellini (2003b). "Electoral Rules and Corruption", *J. Eur. Ec. Assoc.* 1(4): 958-89.
- Persson, T. & G. Tabellini (2006). "Democracy and Development: The Devil in the Details", Cesifo WP1672.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government*, Cambridge: CUP
- Rose-Ackerman, S. (Ed.) (2006). *International Handbook On The Economics Of Corruption*, New Haven: Yale UP.
- ΣΕΒ (2007). Έρευνα και Ανάλυση, Παρατηρητήριο Ανταγωνιστικότητας. Τεύχος 46 Δεκέμβριος.
- Tabellini, G., T. Persson & G. Roland (1997). "Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics", *Quarterly Journal of Economics*, November: 1163-1202.
- di Tella, R. & F. Weinschelbum (2007). "Choosing Agents and Monitoring Consumption: A Note on Wealth as a Corruption-Controlling Device", NBER WP 13163.
- Transparency International* (2007). *Global Corruption Report*, TI.
- Treisman D. (2007). "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, 10: 211-44.

Κεφάλαιο 4. Χρόνος απονομής, αποδοτικότητα και άλλες ανεπάρκειες στην ελληνική δικαιοσύνη

Σύνοψη

Ένα από τα βασικότερα συστατικά της εύρυθμης λειτουργίας του θεσμικού πλαισίου μιας κοινωνίας είναι η καλή απόδοση του μηχανισμού απόδοσης και απονομής της δικαιοσύνης. Η καλή απόδοση του μηχανισμού αυτού διαθέτει δύο παραμέτρους, την ποιότητα της απονεμόμενης δικαιοσύνης όσο και τον χρόνο απόδοσης αυτής. Η μη έγκαιρη απόδοση της δικαιοσύνης θεωρείται από την νομική επιστήμη⁸² ότι ισοδυναμεί στην πράξη με μια σημαντική αποδυνάμωση της με αποτέλεσμα είτε την συχνή αποφυγή προσφυγής στη δικαιοσύνη για επίλυση διαφορών, γεγονός που στην ουσία ενθαρρύνει την αυτοδικία και μειώνει την πληρότητα της δικαιοσύνης, είτε την πολυετή αναμονή φυσικών και νομικών προσώπων για επίλυση διαφορών και επιβολή της νομιμότητας, γεγονός που στην πράξη συχνά θέτει τους αδικημένους προ τετελεσμένων γεγονότων και την αποδιδόμενη δικαιοσύνη κενή περιεχομένου για αυτούς.

4.1 Το πρόβλημα και οι ανεπάρκειες στην απονομή δικαιοσύνης στην Ελλάδα

Η ποιότητα της αποδιδόμενης δικαιοσύνης είναι ένα μέγεθος που με μεγάλη δυσκολία καταγράφεται με ποσοτικά δεδομένα. Η σημαντική μείωση της πάντως οδηγεί και αυτή στην μείωση της προστασίας που απολαμβάνουν η περιουσία και τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών από επιβουλές άλλων, ενώ η μείωση των παραμέτρων ποιότητας έχει συνδεθεί από σχετικές μελέτες με την αύξηση του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης⁸³.

Σε ότι αφορά την έγκαιρη απόδοση της δικαιοσύνης θεωρείται κοινός τόπος ότι το πρόβλημα της απονομής δικαιοσύνης στη χώρα μας είναι ιδιαίτερα οξύ. Συχνά αναφέρεται ότι οι μεγάλες καθυστερήσεις στην εκδίκαση, αλλά και στην έκδοση τελεσίδικης απόφασης αποτελούν τον κανόνα, και αν και οι αναφορές αυτές πλαισιώνονται αρκετές φορές με στοιχεία για τον αριθμό των εκκρεμών υποθέσεων στα πολιτικά και διοικητικά δικαστήρια, ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις αναλυτικής καταγραφής και ανάλυσης της διαχρονικής πορείας των εργασιών των δικαστηρίων⁸⁴.

Διενεργήσαμε, λοιπόν, συστηματική καταγραφή του προβλήματος της μη έγκαιρης απονομής δικαιοσύνης στην Ελλάδα, για όλα τα δικαστήρια, για όλους τους νομούς της χώρας και για μια σειρά ετών από το 1970, ώστε να εξασφαλιστεί η διαχρονική συγκρισιμότητα των στοιχείων δίνουν τα στοιχεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης τα οποία δημοσιεύει η ΕΣΥΕ. Οι ίδιες πηγές μας δίνουν επίσης την δυνατότητα να εξετάσουμε ορισμένες παραμέτρους που πιθανόν να καταγράφουν την παράλληλη μείωση και της ποιότητας της αποδιδόμενης δικαιοσύνης.

Τα διαθέσιμα στοιχεία μας δίνουν την δυνατότητα, πέρα από την καταγραφή της διαχρονικής αύξησης του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης και την μείωση της ποιότητας των εκδιδόμενων αποφάσεων, να ερευνήσουμε τη σημασία που έχει η επαρκής στελέχωση των δικαστηρίων και διάθεση χρηματικών πόρων για την βελτίωση της αποδοτικότητας τους. Για τη διερεύνηση της σχέσης αυτής χρησιμοποιούμε δεδομένα τα οποία υπάρχουν για την διαθεσιμότητα πόρων, και συγκεκριμένα αριθμητικά δεδομένα για την παρουσία ανθρώπινου δυναμικού και την έκταση του προϋπολογισμού του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Παρά τους περιορισμούς που θέτει η φύση των διαθέσιμων στοιχείων, είμαστε σε θέση να εξάγουμε χρήσιμα συμπεράσματα με τη χρήση οικονομετρικών μεθόδων ανάλυσης και στο τέλος να διατυπώσουμε μέτρα που πρέπει να ληφθούν ώστε να βελτιωθεί η κατάσταση και να συντομευτεί δραστικά ο χρόνος απονομής της δικαιοσύνης.

⁸² Dakolias Maria. "Court Performance Around the World: A Comparative Perspective." World Bank technical Paper 430. Washington D.C. 1999. Βοϊκλής Εμμανουήλ. «Το Δικαιοδοτικό Έργο των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. Θεσμικές, Λειτουργικές και άλλες Ελλείψεις που το επηρεάζουν», *Νομικό Βήμα*, 3/1998, Μάρτιος.

⁸³ Djankov Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer. "The Practice of Justice", World Bank World Development Report 2002. Doing Business reports of the World Bank (2003, 2004, 2005). World Bank Washington D.C.

⁸⁴ Μακρής Δημήτρης (2004). "Οργάνωση και Επιτάχυνση της Έννομης Προστασίας στο ΣτΕ κατά το διάστημα των ετών 1990-2002". Αθήνα: Σακούλας.

4.2 Τα δεδομένα

Τα δεδομένα για τις εργασίες των δικαστηρίων προέρχονται από τις ετήσιες εκδόσεις «Στατιστική της Δικαιοσύνης» της ΕΣΥΕ, και συγκεκριμένα τους πίνακες Α1, Α4, Α17, Α23 και Α26 που δίνουν αντίστοιχα τις κατά έτος εισαχθείσες υποθέσεις των ειρηνοδικείων, πρωτοδικείων, εφετείων, διοικητικών εφετείων και διοικητικών πρωτοδικείων καθώς και την πορεία αυτών. Αν και υπάρχουν και στοιχεία για τις εργασίες του Αρείου Πάγου και του ΣτΕ, δεν τα εξετάζουμε στην παρούσα μελέτη⁸⁵. Τα στοιχεία της ΕΣΥΕ δίνουν το σύνολο των υποθέσεων που εισάγονται στην κάθε κατηγορία δικαστηρίων κάθε χρόνο, και την ανάλυση αυτών στις υποθέσεις που εισάγονται για πρώτη φορά και στις υποθέσεις που έχουν παραμείνει εκκρεμείς από την προηγούμενη χρονιά. Υπάρχουν και στοιχεία για την πορεία των υποθέσεων μέσα στο έτος, που αναλύουν την πορεία κατάληξης των υποθέσεων σε ματαίωση, περαίωση δια συμβιβασμού, συζήτηση, αναβολή και παραμονή ως εκκρεμείς στο τέλος του έτους ανάλογα με το είδος του δικαστηρίου στο οποίο αναφερόμαστε.

Το πρώτο αντικείμενο του ενδιαφέροντος μας είναι ο χρόνος περάτωσης των υποθέσεων. Επειδή δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για το μέγεθος αυτό χρησιμοποιούμε μια έμμεση μέθοδο μέτρησης του χρόνου περάτωσης. Συγκεκριμένα, όταν στο τέλος του χρόνου παραμένουν εκκρεμείς λίγες, σε σχέση με τον αριθμό που εισήχθησαν κατά την διάρκεια του έτους, υποθέσεις θεωρούμε ότι ο χρόνος περάτωσης μιας υπόθεσης είναι σχετικά μικρός. Αντίθετα όταν οι εκκρεμείς στο τέλος του έτους είναι πολλές σε σχέση με τις εισαχθείσες υποθέσεις, θεωρούμε ότι ο χρόνος περάτωσης είναι μεγάλος. Το πιο πρόσφορο στατιστικό για την μέτρηση της σχετικής πορείας των εκκρεμών στο τέλος του έτους σε σχέση με τις εισαχθείσες κατά την διάρκεια του έτους υποθέσεις είναι ο λόγος τους ή εναλλακτικά το ποσοστό των εκκρεμών προς τις εισαχθείσες υποθέσεις. Σημειώνεται ότι ανάλογοι δείκτες για την μέτρηση της απαιτούμενης για την απονομή της δικαιοσύνης διάρκειας έχουν χρησιμοποιηθεί εκτενώς στη διεθνή βιβλιογραφία⁸⁶, καθώς ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που υπάρχουν δεδομένα για την άμεση μέτρηση του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης⁸⁷ ενώ η χρήση ερωτηματολογίων έχει αποδειχθεί ότι μπορεί να παρέχει αποτελέσματα μειωμένης αξιοπιστίας⁸⁸.

Η ανάλυση των διαθέσιμων πόρων για την παραγωγή του έργου της δικαιοσύνης βασίζεται σε διαθέσιμα στοιχεία για τους υπαλλήλους του Υπουργείου Δικαιοσύνης και για τον προϋπολογισμό αυτού. Τα στοιχεία για τον αριθμό των υπαλλήλων του Υπουργείου Δικαιοσύνης δίνονται από το παλαιό υπουργείο Διοίκησης και Αποκέντρωσης, νυν Υπουργείο Εσωτερικών και δημοσιεύονται μερικώς και από την ΕΣΥΕ σε ετήσια βάση στον πίνακα «Υπηρετούντες Υπάλληλοι στις Δημόσιες Υπηρεσίες κατά Υπουργείο, Νομό και Εργασιακή σχέση» της Στατιστικής της Δημόσιας Διοίκησης.

Η κατανομή των υπαλλήλων του Υπουργείου Δικαιοσύνης δίνεται κατά διοικητική περιφέρεια νομού. Δυστυχώς οι πίνακες του Υπουργείου Εσωτερικών, και των αντίστοιχων δημοσιεύσεων της ΕΣΥΕ, δεν ξεχωρίζουν τους υπαλλήλους που απασχολούνται στην δικαιοσύνη από τους υπαλλήλους που απασχολούνται σε άλλες λειτουργίες του Υπουργείου, όπως είναι ο σωφρονισμός, αλλά ούτε τους υπαλλήλους που απασχολούνται ως δικαστές και ως βοηθητικό προσωπικό, όπως και δεν ξεχωρίζει την κατανομή των υπαλλήλων ανά βαθμό δικαιοσύνης και σε διοικητική και πολιτική δικαιοσύνη. Η απουσία την ανάλυσης αυτής αποτελεί ένα εμπόδιο στην προσπάθεια μας να εξετάσουμε την αποδοτικότητα των διαφόρων ειδών δικαστηρίων μεταξύ τους όπως και την διαχρονική εξέλιξη της αποδοτικότητας της χρήσης του διαθέσιμου προσωπικού στην απονομή της δικαιοσύνης, καθώς μεταβολές στον συνολικό αριθμό των απασχολούμενων από το Υπουργείο Δικαιοσύνης μπορεί να μην αντιστοιχούν σε μεταβολές στον αριθμό των υπαλλήλων που εργάζονται για την απονομή της δικαιοσύνης. Τον περιορισμό αυτό αντιμετωπίζουμε πάντως

⁸⁵ Για μια ποσοτική ανάλυση των αντίστοιχων δεδομένων για το ΣτΕ βλέπε ανωτέρω Μακρής (2004), ό.π..

⁸⁶ Dakolias, Maria. "The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform." World Bank Technical Paper 319. Washington D.C. 1996. Buscaglia, Edgardo and Maria Dakolias. "Judicial Reform in Latin American Courts: The experience in Argentina and Ecuador" World Bank Technical Paper 350, Washington DC. 1996., Buscaglia, Edgardo and Maria Dakolias. "Comparative international Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account". The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, D.C. 1999.

⁸⁷ Djankov et al (2002), βλέπε ανωτέρω.

⁸⁸ Buscaglia and Dakolias (1999), βλέπε ανωτέρω.

με την επέκταση της ανάλυσης μας σε όλες τις περιφέρειες δικαστηρίων και, κυρίως, με την χρησιμοποίηση ειδικών οικονομετρικών μεθόδων ανάλυσης⁸⁹.

Επισημαίνεται εδώ η ιδιαίτερη προσοχή χρειάζεται για την ταύτιση της κατανομής των υπαλλήλων και των εργασιών των δικαστηρίων. Συγκεκριμένα, η κατανομή των στοιχείων για τις εργασίες των δικαστηρίων γίνεται τόσο στην πολιτική όσο και στην διοικητική δικαιοσύνη κατά περιφέρεια εφετείου. Σημειώνουμε εδώ ότι οι περιφέρειες των διοικητικών και των πολιτικών εφετείων δεν ταυτίζονται. Καθώς οι περιφέρειες των εφετείων, και στις δύο περιπτώσεις, δεν ταυτίζονται πλήρως με την διοικητική κατανομή σε νομούς, και άρα δεν είναι συμβατές με την κατανομή των υπαλλήλων του Υπουργείου Δικαιοσύνης και του πληθυσμού, απαιτείται η κατάλληλη επεξεργασία των στοιχείων, σε περιφέρειες και γεωγραφική κατανομή, ώστε να καταστούν συγκρίσιμα τα στοιχεία αυτά μεταξύ τους. Καθώς οι περιφέρειες διοίκησης αποτελούν υποσύνολα των περιφερειών των εφετείων διατηρούμε την κατανομή σε εφετείο και προσαρμόζουμε κατάλληλα τα στοιχεία για τους υπαλλήλους και τον πληθυσμό. Εξαίρεση αποτελεί το εφετείο διοικητικής δικαιοσύνης Πειραιά που εκδικάζει και υποθέσεις εκτός περιοχής Αττικής του οποίου ο πληθυσμός ανήκει διοικητικά στην Αττική. Στην περίπτωση αυτή η προσαρμογή απαιτεί την πρόσθεση των εργασιών περιφέρειας εφετείου Πειραιά στις εργασίες Εφετείου Αθηνών και την ταύτιση με τα στοιχεία για τον πληθυσμό Αττικής και τους Υπαλλήλους Υπουργείου Δικαιοσύνης περιφέρειας Αττικής.

Τα στοιχεία για τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης και πάλι προέρχονται από την ΕΣΥΕ, και συγκεκριμένα από την Ετήσια Στατιστική Επετηρίδα της Ελλάδος και από το κεφάλαιο που ασχολείται με τα στοιχεία για την πορεία των δημοσίων οικονομικών και συγκεκριμένα τον πίνακα κατανομής των δαπανών της Κεντρικής Κυβέρνησης ανά Υπουργείο και τα στοιχεία για την πορεία του ονομαστικού ΑΕΠ. Το βασικό μειονέκτημα των στοιχείων αυτών είναι, και πάλι, ότι δίνουν την κατανομή των πόρων του Υπουργείου Δικαιοσύνης στην απονομή δικαιοσύνης και στις άλλες αρμοδιότητες του, η πιο σημαντική από τις οποίες αποτελεί η διατήρηση και συντήρηση των σωφρονιστικών ιδρυμάτων αλλά και άλλων δραστηριοτήτων αρμοδιότητας του όπως η λειτουργία κέντρων επανένταξης τοξικομανών.

4.3 Η διαχρονική εξέλιξη του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης

	Civil low fi	Civil high fi	Civil appeals	Admin. fi	Admin. appeals
1970	14,53	14,10	43,87	44,80	6,32a
1980	20,37	17,59	45,12	45,95	49,77
1986	23,28	19,84	43,86	58,37	54,07
1987	25,41	20,70	41,78	51,20	49,72
1988	26,83	22,85	41,02	50,12	48,85
1989	24,43	21,19	42,68	50,84	51,76
1990	28,33	22,77	45,08	48,68	63,10
1991	27,14	23,82	47,14	48,93	61,39
1992	*	32,36	30,05	60,10	73,31
1993	31,05	26,50	24,12	59,16	67,37
1994	35,75	24,36	32,25	62,01	71,65
1995	31,12	24,14	32,53	49,73	62,11
1996	36,68	30,63	34,60	50,19	66,77
1997	33,14	31,29	41,30	48,60	61,98
1998	34,23	39,13	34,56	49,70	63,88

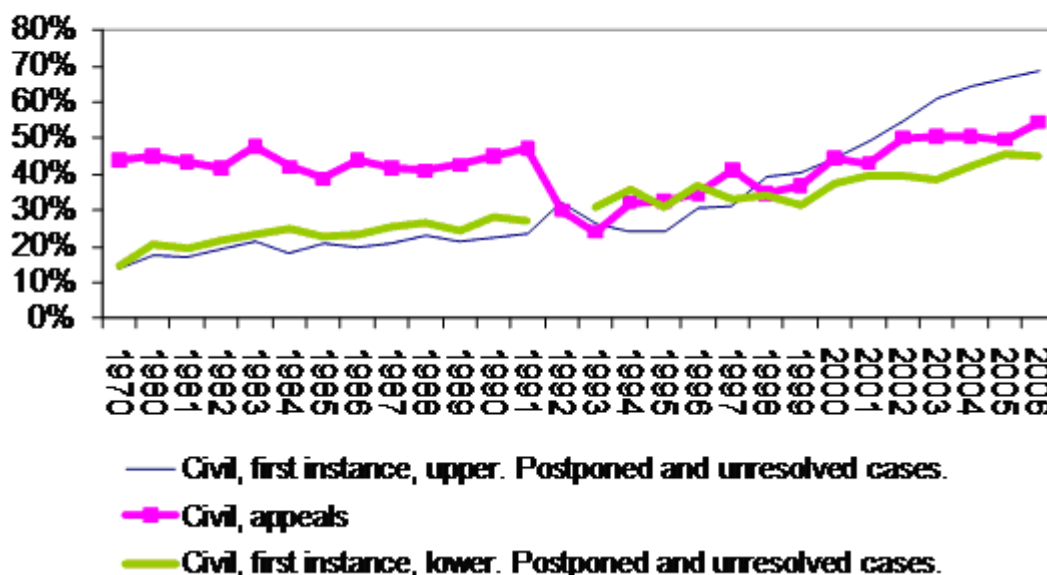
⁸⁹ Mitsopoulos Michael and Theodore Pelagidis. A Panel Data Analysis of Greek Courts, Presented at the Eastern Economic Association Conference, New York 4-6 March 2005. Επίσης, Mitsopoulos Michael and Theodore Pelagidis. "Does staffing affect the time to dispose cases in Greek courts?", International Review of Law and Economics 27 (2007), 219–244. Mitsopoulos Michael and Theodore Pelagidis. "Greek appeals courts' quality analysis and performance", Eur J Law Econ (2010) 30:17–39. Ακόμη, Mitsopoulos Michael and Theodore Pelagidis. Understanding the Greek Crisis. From Boom to Bust, London: MacMillan 2011, January.

1999	31,47	40,50	36,83	52,53	63,95
2000	37,49	44,46	44,47	58,82	51,09
2001	39,72	49,41	43,14		
2002	39,89	54,83	50,19		
2003	38,78	60,82	50,40		
2004	42,46	64,31	50,50		
2005	45,59	66,66	49,67		
2006	44,81	68,94	54,50		

Πηγή: National Statistical Service of Greece, authors' computations. a=1971.

* = Data not published by ESYE

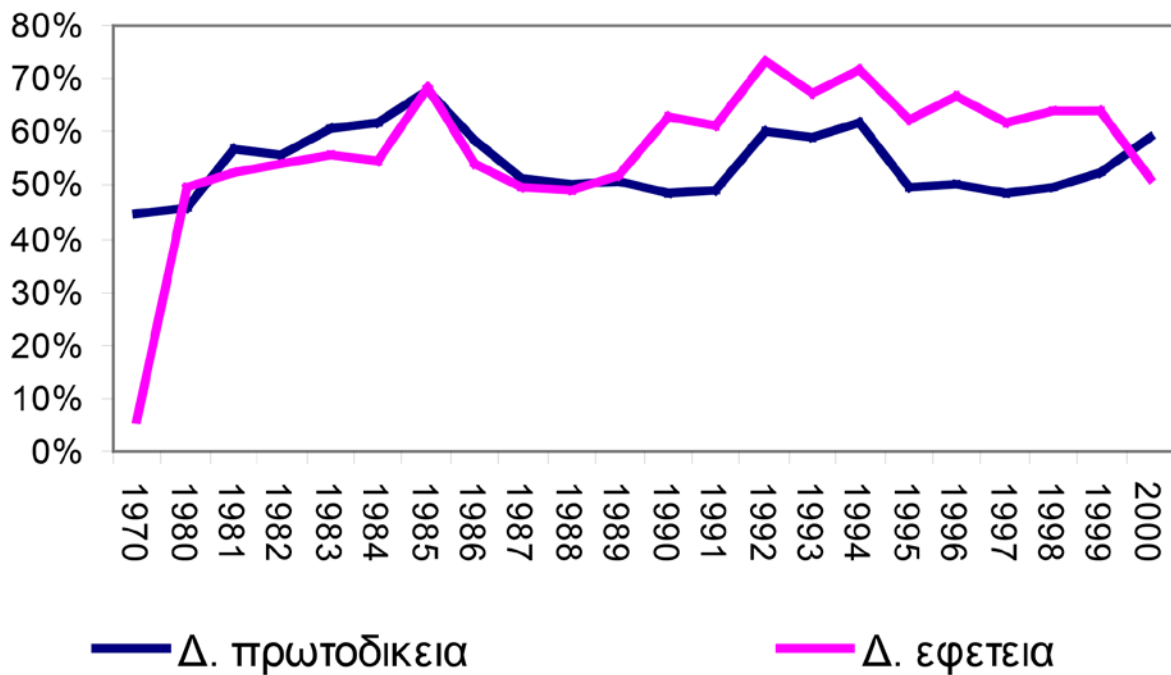
Πίνακας 4.1 Υποληφθείσες προς εκδίκαση συν αναβληθείσες υποθέσεις ως % του συνόλου των υποθέσεων που έχουν εισαχθεί προς κρίση (Remaining cases and postponed as percentage of total cases introduced (Fi=First instance courts)



Σχήμα 4.1 Υποληφθείσες και αναβληθείσες (εκκρεμείς) υποθέσεις προς σύνολο εισαχθείσες υποθέσεις. Για πρωτοδικεία (μπλε γραμμή) εφετεία, (κόκκινη γραμμή), ειρηνοδικεία (πράσινη). Πηγή: ΕΣΥΕ. Επεξεργασία του συγγραφέα.

Το παραπάνω σχήμα 4.1 δίνει μια αποτύπωση της πορείας του δείκτη που έχουμε κατασκευάσει για την έμμεση μέτρηση του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης στα διάφορα πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια δικαστήρια. Ο λόγος εκκρεμών προς εισαχθείσες υποθέσεις στα πρωτοβάθμια πολιτικά δικαστήρια (πρωτοδικεία, ειρηνοδικεία) αυξάνει αδιαλείπτως από την δεκαετία του '80, και ιδίως μετά τις αρχές της δεκαετίας του '90. Η εικόνα στην δευτεροβάθμια πολιτική δικαιοσύνη αποτυπώνει σταθερά μεγαλύτερους χρόνους περάτωσης σε σχέση με την δευτεροβάθμια δικαιοσύνη, αν και εδώ οι αρχές της δεκαετίας του '90 καταγράφουν μια βελτίωση η οποία αν και σημαντική σε έκταση δεν φαίνεται να είχε διάρκεια στον χρόνο.

Υποληφθείσες προς σύνολο εισαχθείσες, υποθέσεις



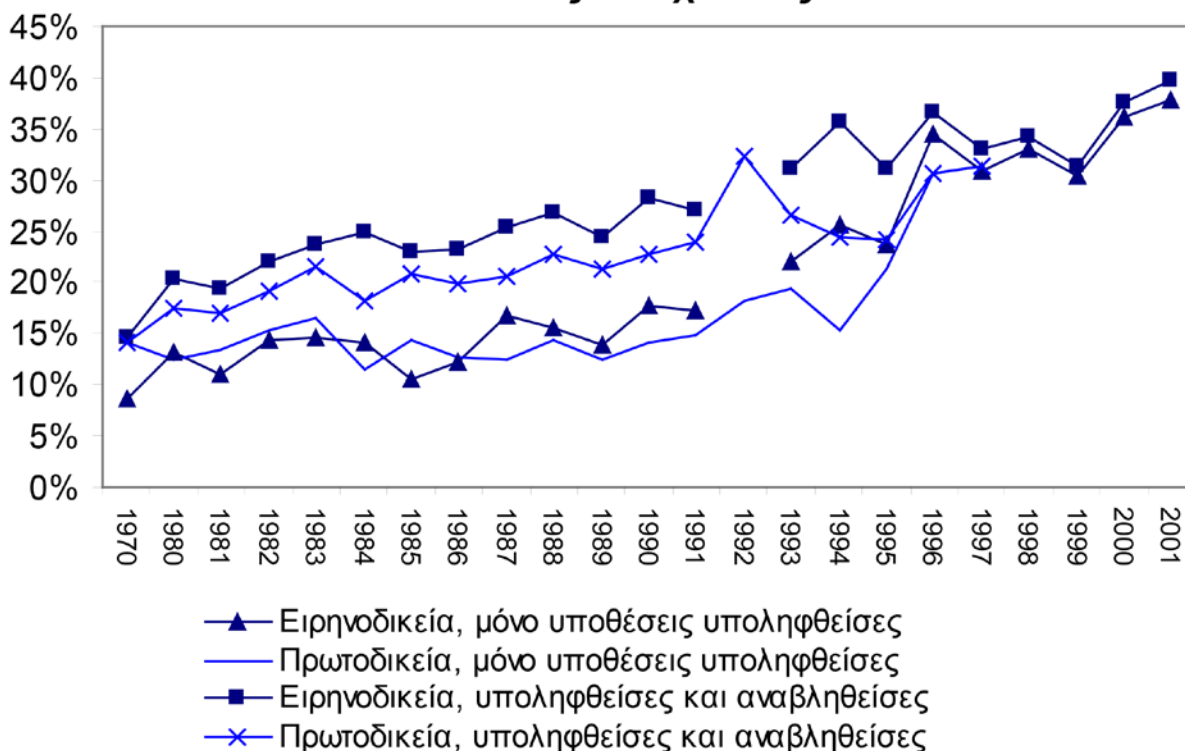
Σχήμα 4.2 Υποληφθείσες προς σύνολο εισαχθείσες υποθέσεις. Πηγή: ΕΣΥΕ. Επεξεργασία του συγγραφέα

Η χειροτέρευση στην πρωτοβάθμια πολιτική δικαιοσύνη μετά την δεκαετία του '80, και ιδίως στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90, και η παροδική βελτίωση στην δευτεροβάθμια πολιτική δικαιοσύνη στο πρώτο μισό της δεκαετίας του '90 είναι αξιοσημείωτη καθώς παρατηρούμε ότι η αντίστοιχη εικόνα στα δικαστήρια αυτά το 1970 και το 1980 είναι περίπου παρόμοια.

Μάλιστα αν διαχωριστούν οι εκκρεμείς υποθέσεις από τις αναβληθείσες, για τις οποίες μας δίνονται στοιχεία για την πρωτοβάθμια πολιτική δικαιοσύνη, παρατηρούμε ότι η κατάργηση των αναβολών είχε ως αποτέλεσμα την ισόποση αύξηση των υποθέσεων που παραμένουν σε εκκρεμότητα, γεγονός που επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα της διεθνούς βιβλιογραφίας ότι η επιβολή διοικητικών μέτρων που δεν αντιμετωπίζουν τις γενεσιουργές αιτίες των καθυστερήσεων δεν έχουν πρακτικό αποτέλεσμα⁹⁰.

⁹⁰ Djankov et al (2002), βλέπε ανωτέρω.

Υποθέσεις, όπως περιγράφονται, προς σύνολο υποθέσεις εισαχθείσες



Σχήμα 4.3 Υποθέσεις προς σύνολο υποθέσεις εισαχθείσες. Πηγή: ΕΣΥΕ Επεξεργασία του συγγραφέα

Σημειώνεται ότι η εικόνα των διοικητικών εφετειών το 1970 (στην προκειμένη περίπτωση τα στοιχεία είναι του 1971) δεν είναι ενδεικτική καθώς ο θεσμός των Διοικητικών Εφετειών είχε μόλις δημιουργηθεί. Όμως παρατηρούμε ήδη από το 1970 την αποτύπωση του μεγαλύτερου χρόνου εκδίκασης την μεγαλύτερη διάρκεια του χρόνου περάτωσης των υποθέσεων στην πρωτοβάθμια διοικητική δικαιοσύνη παρά στην πρωτοβάθμια πολιτική δικαιοσύνη, γεγονός που και αυτό επιβεβαιώνει το συμπέρασμα της διεθνούς βιβλιογραφίας ότι η ίδρυση νέων και ειδικών δικαστηρίων από μόνη της δεν συνεπάγεται την αυτόματη βελτίωση των χρόνων απονομής δικαιοσύνης⁹¹, και ότι συνίσταται κυρίως για περιπτώσεις που είναι σχετικά τυποποιημένες και σε συνδυασμό με την γενικότερη αναδιάρθρωση των διαδικασιών. Μια πορεία χειροτέρευσης που καταγράφεται ανάμεσα στο 1980 και το 1986 αλλά και ξανά στις αρχές της δεκαετίας του '90 είναι εμφανής στην πρωτοβάθμια πολιτική δικαιοσύνη. Όμως η δυσμενής εξέλιξη του χρόνου απονομής της δευτεροβάθμιας Διοικητικής δικαιοσύνης που καταγράφουν τα στοιχεία που έχουμε στην διάθεση μας ενδέχεται να είναι στην πράξη ακόμα πιο επώδυνη καθώς καταγράφεται στο όριο, δηλαδή είναι μια επιπλέον χειροτέρευση μιας ήδη δυσμενούς κατάστασης, ενώ επιπλέον τα στοιχεία μας αφορούν την εκδίκαση της υπόθεσης και όχι την δημοσίευση της απόφασης η οποία καθυστερεί συχνά μεγάλο χρονικό διάστημα μετά την εκδίκαση. Η πορεία των υποθέσεων στην πρωτοβάθμια διοικητική δικαιοσύνη αν και δυσμενής σαν απόλυτο μέγεθος σε σχέση με την πολιτική δικαιοσύνη στα 'καλά της χρόνια' τουλάχιστον, σε σχετικά μεγέθη, εμφανίζει μικρή αναλογικά χειροτέρευση στο διάστημα για το οποίο έχουμε στοιχεία όταν συγκριθεί με την αισθητή διαχρονική χειροτέρευση στην πρωτοβάθμια πολιτική και δευτεροβάθμια διοικητική δικαιοσύνη. Το γεγονός αυτό μπορεί βέβαια να οφείλεται και στο γεγονός ότι οι ήδη μεγάλες καθυστερήσεις στην εκδίκαση των υποθέσεων από μόνες τους αποθαρρύνουν την εισαγωγή νέων υποθέσεων, μειώνοντας τον αριθμό τους και αποτρέποντας την παραπέρα αύξηση των καθυστερήσεων.

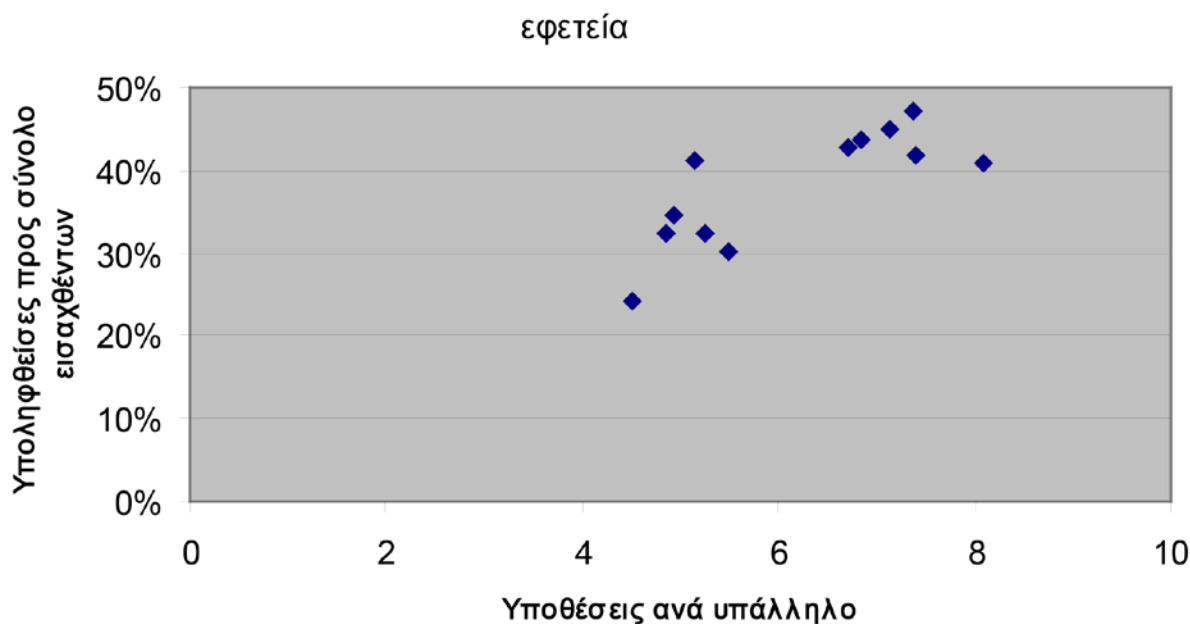
⁹¹ Μια ανάλυση ειδικών δικαστηρίων γίνεται από τους Botero, Juan Carlos, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Alexander Volokh. "Judicial Reform". The World Bank Research Observer, 18(1), Spring 2003, 61-88

4.4 Στελέχωση και χρόνος απονομής δικαιοσύνης.

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία της ΕΣΥΕ είμαστε σε θέση να καταγράψουμε ότι στα εφετεία, διοικητικά εφετεία και τα πρωτοδικεία ότι η αύξηση του αριθμού των υποθέσεων που εισάγονται, συνολικά, ανά υπάλληλο του Υπουργείου Δικαιοσύνης στο σύνολο της επικράτειας οδηγεί σε μια αύξηση των εκκρεμών υποθέσεων σε σχέση με τις εισαχθείσες, και άρα σε αύξηση του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης.

Αντίθετα, στα ειρηνοδικεία και τα διοικητικά πρωτοδικεία δεν προκύπτει μια τέτοια σχέση. Η αναλυτική οικονομετρική ανάλυση για την χρονική περίοδο για την οποία υπάρχουν τα δεδομένα επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα αυτά και με την χρήση ενδεδειγμένων ποσοτικών μεθόδων.

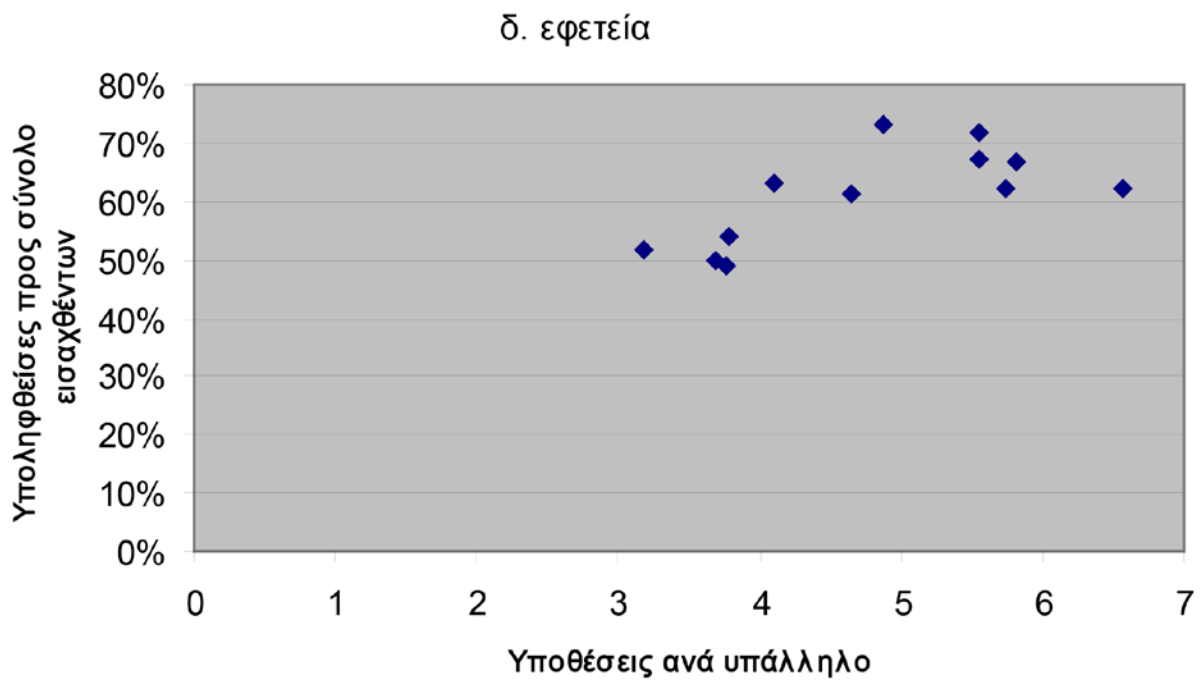
Με δεδομένα τα συμπεράσματα αυτά προκύπτει (βλέπε σύνολο διαγραμμάτων παρακάτω 4.4α, 4.4β, 4.4γ, 4.4δ) ότι όταν αυξάνει ο αριθμός του συνόλου των υποθέσεων που εισάγονται ανά υπάλληλο, αυξάνουν και οι υποληφθείσες προς εκδίκαση ως ποσοστό των εισαχθεισών ως σύνολο στα ανώτερα δικαστήρια και όχι στα δικαστήρια χαμηλότερου βαθμού. Τα συμπεράσματα αυτά έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον διότι διαφέρουν από τα ευρήματα ερευνών που έχουν γίνει μέχρι τώρα⁹², με μία εξαίρεση⁹³, για την διερεύνηση της σχέσης αυτής. Είναι γεγονός ότι οι μέχρι τώρα μελέτες επικεντρώνονται σε χαμηλόβαθμα δικαστήρια, και ειδικά συνήθως σε χαμηλόβαθμα εμπορικά δικαστήρια. Και πράγματι, και εμείς βρίσκουμε ότι στα χαμηλόβαθμα δικαστήρια η στελέχωση δεν επιδρά σημαντικά στον χρόνο απονομής. Αντίθετα, στα δικαστήρια ψηλότερου βαθμού, στα οποία εντοπίζουμε μια σχέση που είναι και στατιστικά σημαντική, δεν υπάρχουν, στον βαθμό που γνωρίζουμε, άλλες ανάλογες μελέτες για άλλες χώρες.



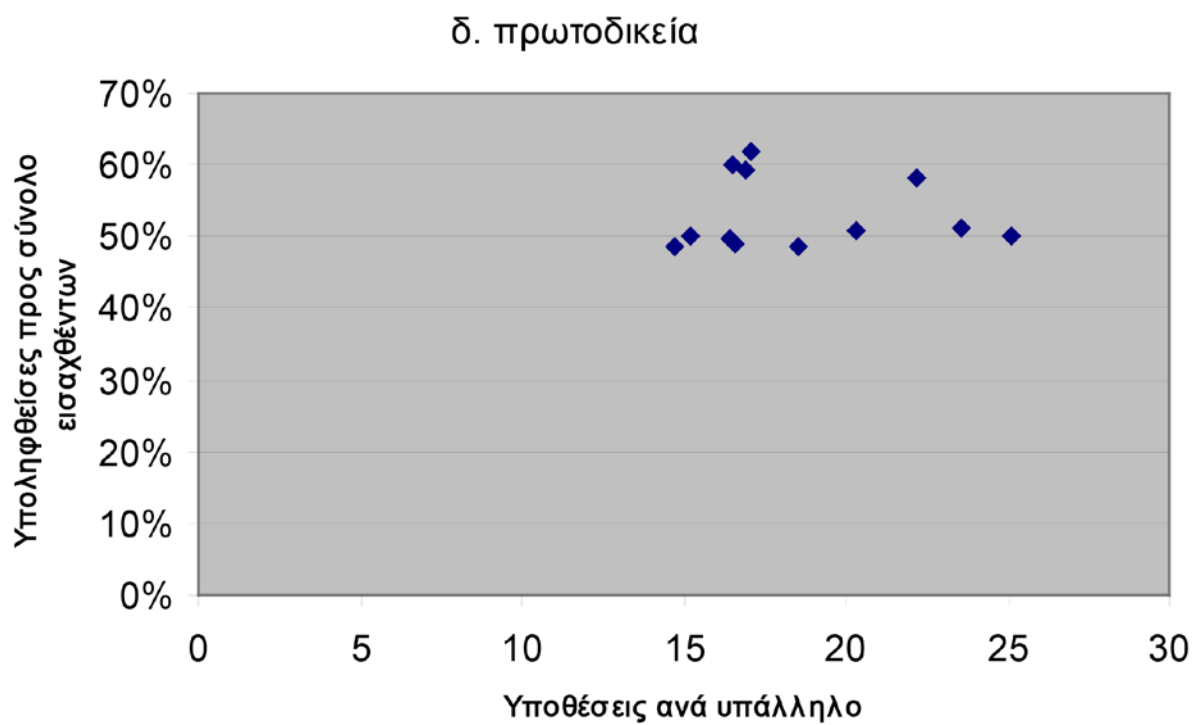
α

⁹² Dakolias (1999), Botero et al (2003), Buscaglia and Dakolias (1999), βλέπε ανωτέρω.

⁹³ Buscaglia and Dakolias (1996), βλέπε ανωτέρω.

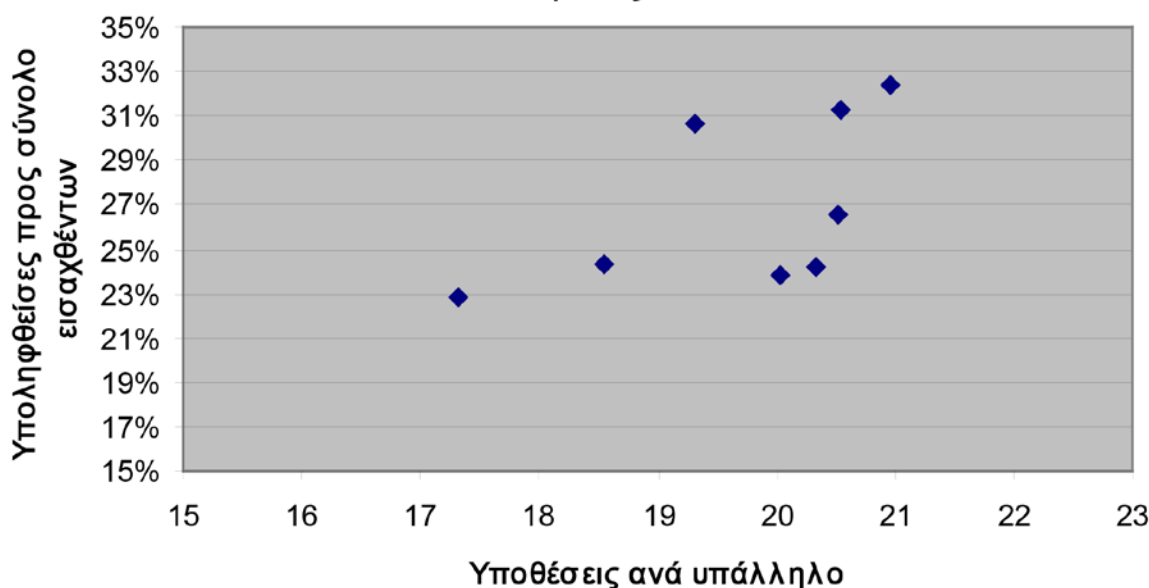


β



γ

Πρωτοδικεία 1990-97, στις υπολειφθείσες συνυπολογίζονται και οι αναβολές.



δ

Σχήμα 4.4 Υποληφθείσες προς σύνολο εισαχθέντων

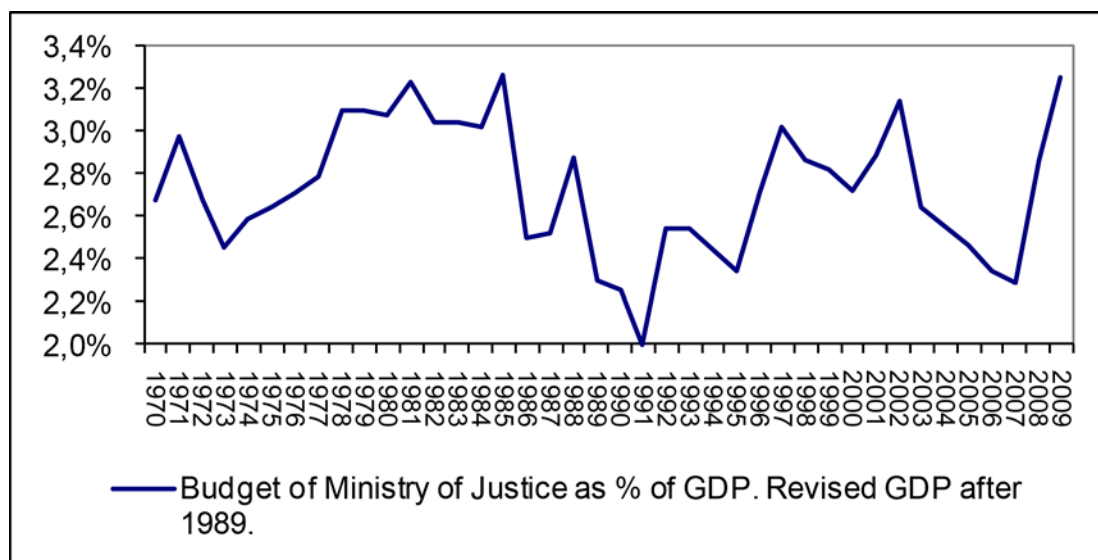
4.5 Ο χρόνος απονομής δικαιοσύνης και τα διαθέσιμα κονδύλια

Η ανάλυση της σχέσης ανάμεσα στον χρόνο απονομής της δικαιοσύνης και τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Δικαιοσύνης αντιμετωπίζει δύο σημαντικούς περιορισμούς. Ο πρώτος είναι, όπως και στην περίπτωση του προσωπικού, ότι ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει και άλλες δαπάνες πέρα της λειτουργίας των δικαστηρίων, όπως η συντήρηση των σωφρονιστικών ιδρυμάτων. Ο δεύτερος είναι ότι δεν έχουμε στην διάθεση μας μια κατανομή των δαπανών κατά περιφέρεια, όπως είχαμε στην περίπτωση του προσωπικού, η οποία να μας επιτρέπει να καλύψουμε τις αδυναμίες των δεδομένων μας με την επέκταση σε πολλές περιφέρειες και την χρήση εξειδικευμένων οικονομετρικών μεθόδων.

Έτσι περιοριζόμαστε στην απλή παραβολή των δεδομένων ανάλυση σε επίπεδο επικράτειας. Στον παρακάτω πίνακα, παρουσιάζονται οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ, από όπου διαπιστώνεται η σχετική σταθερότητα των δαπανών του Υπουργείου Δικαιοσύνης μέχρι το 1991, παρά την μείωση που καταγράφεται την περίοδο 1988-91 και η οποία χρονικά προηγείται της σημαντικής χειροτέρευσης που εμφάνισε ο χρόνος περάτωσης των υποθέσεων στην πολιτική δικαιοσύνη. Μετά το 1991 παρατηρείται μια σταθερή ενίσχυση του προϋπολογισμού του Υπουργείου Δικαιοσύνης ως ποσοστό του ΑΕΠ η οποία συνεχίζεται μέχρι και σήμερα.

Καθώς τα τελευταία έτη οι δαπάνες για τη δικαιοσύνη έχουν αυξηθεί σημαντικά, θα ήταν ενδιαφέρον να είχαμε τα στοιχεία που αφορούν πιο πρόσφατα έτη σχετικά με τις υποθέσεις που έχουν εισαχθεί, αυτές που εκκρεμούν, όπως και τους απασχολούμενους υπαλλήλους, ώστε να διαπιστώσουμε εάν έχει βελτιωθεί πραγματικά η κατάσταση. Δυστυχώς η ΕΣΥΕ δεν μας διαθέτει τα στοιχεία αυτά παρά μόνο για τα ειρηνοδικεία, στα οποία φαίνεται ότι η σημαντική αύξηση των δαπανών μέχρι το 2002 δεν αντικατοπτρίζεται σε καμία βελτίωση του δείκτη που χρησιμοποιούμε, όπως και δεν συμβαίνει στα Διοικητικά Πρωτοδικεία μέχρι το 2000. Το συμπέρασμα αυτό είναι αντίστοιχο των συμπερασμάτων της διεθνούς βιβλιογραφίας ότι η αύξηση των κονδυλίων από μόνη της, χωρίς την υιοθέτηση άλλων μέτρων που αυξάνουν την

αποτελεσματικότητα και την λογοδοσία στην διοικητική διαδικασία, δεν οδηγεί στα επιθυμητά αποτελέσματα⁹⁴.



Σχήμα 4.5 Προϋπολογισμός Υπουργείου Δικαιοσύνης. Πηγή: Υπουργείο Δικαιοσύνης

4.6 Η ποιότητα απονομής της δικαιοσύνης

Μέχρι τώρα η ανάλυση μας περιορίστηκε στην ανάλυση μιας ποσοτικής, και άρα εύκολα μετρήσιμης, παραμέτρου που είναι ο χρόνος περάτωσης των υποθέσεων από την δικαιοσύνη και η σχέση της παραμέτρου αυτής με την επάρκεια στελέχωσης του Υπουργείου Δικαιοσύνης και το μέγεθος του προϋπολογισμού του σε σχέση με το ΑΕΠ (σχήμα 4.5). Στρεφόμαστε τώρα στην εξέταση μιας ποσοτικής παραμέτρου της ποιότητας της δικαιοσύνης που απονέμεται.

Προχωράμε και πάλι στην χρήση μιας έμμεσης μεθόδου μέτρησης. Για την μέτρηση της ποιότητας της δικαιοσύνης που απονέμεται εξετάζουμε πόσες από τις υποθέσεις που περατώνονται στην πρωτοβάθμια δικαιοσύνη εισάγονται στην δευτεροβάθμια δικαιοσύνη. Συγκεκριμένα εξετάζουμε τον λόγο των υποθέσεων που περατώνονται στην πρωτοβάθμια δικαιοσύνη, τόσο στην πολιτική όσο και στην διοικητική δικαιοσύνη, προς τις υποθέσεις που εισάγονται για πρώτη φορά στην δευτεροβάθμια δικαιοσύνη. Η ανάλυση γίνεται για το σύνολο της επικράτειας, ενώ η σύγκριση γίνεται με τον αριθμό των υποθέσεων ανά υπάλληλο στην πρωτοβάθμια δικαιοσύνη.

Θεωρούμε ότι προσφυγή στον δευτεροβάθμιο βαθμό της δικαιοσύνης από έναν από τους δύο αντιδίκους μπορεί να γίνεται για δύο λόγους.

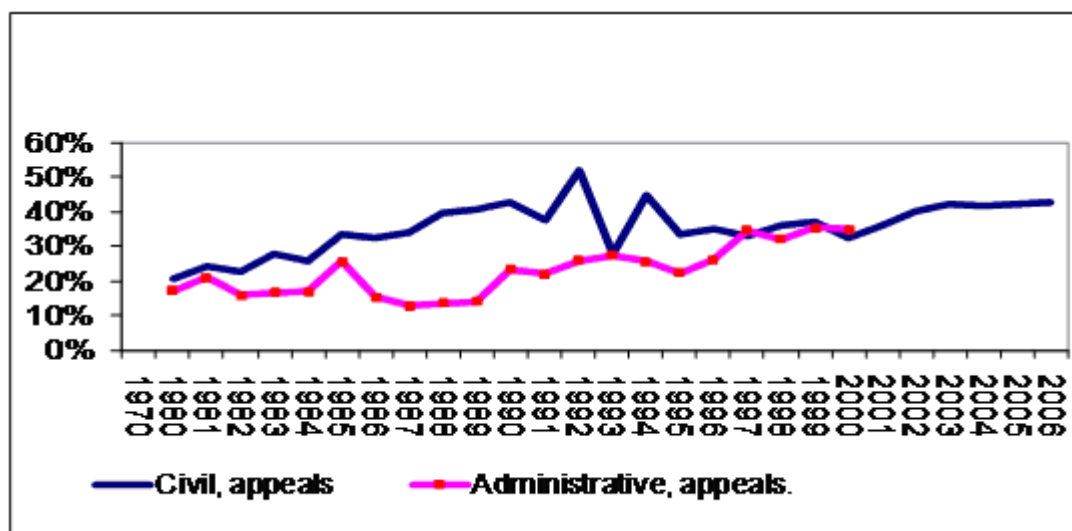
1. Ο ένας εκ των δύο αντιδίκων θεωρεί ότι το αποτέλεσμα της πρωτοβάθμιας δικαιοσύνης τον αδικεί, και αποσκοπεί, με βάση τις δικές του θέσεις, στη βελτίωση της πρωτοβάθμιας απόφασης. Η συχνότερη προσφυγή στη δευτεροβάθμια δικαιοσύνη για τον λόγο αυτό καταγράφει την αύξηση του αριθμού των περιπτώσεων στις οποίες ένας εκ των αντιδίκων εκτιμάει ότι η πρωτοβάθμια απόφαση είναι αρκετά δυσμενής για αυτόν ώστε να αξίζει το κόστος δευτεροβάθμιας προσφυγής και η παράταση μιας σημαντικής εκκρεμότητας για αυτόν. Η αύξηση του αριθμού των αντιδίκων που έχουν μια τέτοια εκτίμηση καταγράφει όμως, έμμεσα, μια χειροτέρευση της ποιότητας των αποφάσεων της πρωτοβάθμιας δικαιοσύνης, καθώς οι δίκαιες αποφάσεις δεν οδηγούν συχνά τους καλόπιστους αντιδίκους στην παράταση των δαπανών και αβεβαιοτήτων που συνεπάγεται μια δικαστική εκκρεμότητα. Αντίστοιχα η ποιότητα των αποφάσεων της δευτεροβάθμιας δικαιοσύνης

⁹⁴ Botero et al (2003) βλ. ανωτέρω, Lopez-de-Silanes, "The Politics of Legal Reform", G-24 Discussion Paper, UNCTAD, no 17, 2002, Church, Thomas Jr., Alan Carlson, Jo-Lynne Lee and Teresa Tan. "Justice Dealt: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts. Williamsburg, VA.: National Center for State Courts. 1978. Buscaglia and Dakolias (1999), Dakolias (1999, 1996), Atruglio, Tanja. "Case Management Rolling Lists in the Family Court, Sydney Registry". Justice Research Centre, Law Foundation of New South Wales. 1996.

αποθαρρύνει τους κακόπιστους αντίδικους από την παράταση της δαπάνης και αβεβαιότητας που συνεπάγεται μια κακόπιστη δευτεροβάθμια προσφυγή καθώς θεωρούν εύλογα ότι η εμμονή σε μη δίκαιες θέσεις δεν θα αμειφθεί από την δευτεροβάθμια δικαιοσύνη.

2. Ο μεγάλος χρόνος εκδίκασης στην δευτεροβάθμια δικαιοσύνη, ιδίως αν συνδυάζεται με μια κακή ποιότητα των αποφάσεων η οποία δεν τιμωρεί τις κακόπιστες και άδικες προσφυγές αυστηρά, ενθαρρύνει τους κακόπιστους αντίδικους στην άσκηση δευτεροβάθμιων προσφυγών ο μακρός χρόνος εκδίκασης των οποίων αναβάλλει μακράν τον χρόνο καταβολής ενός τιμήματος αποζημίωσης στον αδικημένο. Ιδίως αν το τίμημα αυτό δεν προσαρμόζεται επαρκώς για την αξία που έχει ο χρόνος για τον αδικημένο η εξέλιξη αυτή προσφέρει εκτός από ένα πραγματικό όφελος και μια αίσθηση ευφορίας στον άδικο παράλληλα με μια αίσθηση αδικίας και απόγνωσης στον αδικημένο.

Σημειώνουμε εδώ ότι η ταύτιση των υποθέσεων που περατώνονται στην πρωτοβάθμια δικαιοσύνη και αυτών που εισάγονται στην δευτεροβάθμια μέσα στο έτος δεν είναι υποχρεωτικά απόλυτη, αλλά η σύγκριση των στοιχείων σε γενικές γραμμές είναι αντιπροσωπευτική και δικαιολογημένη από το γεγονός ότι δεν είναι εφικτή η εξέταση της πορείας όλων των υποθέσεων στις οποίες η περάτωση στο πρωτοβάθμιο βαθμό γίνεται σε άλλο έτος από αυτό στο οποίο παρατηρείται η προσφυγή στην δευτεροβάθμια δικαιοσύνη.



Σχήμα 4.6 Νεοεισαχθείσες στα εφετεία υποθέσεις προς υποθέσεις περατωθείσες στα πρωτοδικεία (New cases introduced to appeals courts to cases concluded by first instance courts). Πηγή: ΕΣΥΕ. Επεξεργασία του συγγραφέα

Παρατηρούμε ότι από το 1980, που εξετάζουμε στοιχεία, στην πολιτική δικαιοσύνη παρατηρείται μια σημαντική αύξηση του αριθμού των εφέσεων. Η τάση αυτή συνεχίζεται μετά το 1980 μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90, όποτε και η κατάσταση σταθεροποιείται. Στην διοικητική δικαιοσύνη παρατηρείται μια σημαντική αύξηση στις αρχές της δεκαετίας του 90 και μια δεύτερη σημαντική νέα αύξηση στα μέσα της δεκαετίας του '90 η οποία δεν βελτιώνεται με κανένα τρόπο μέχρι το τέλος της δεκαετίας.

Η διαχρονική αύξηση του αριθμού των εφέσεων, ιδίως στην διοικητική δικαιοσύνη, είναι συμβατή με την υπόθεση της διαχρονικής μείωσης της ποιότητας της δικαιοσύνης που απονέμεται με βάση τις δύο παραμέτρους που παραθέσαμε, καθώς η βελτίωση αυτής θα οδηγούσε στην μείωση των εφέσεων σε κάθε περίπτωση.

4.7 Αποφάσεις εφετείων – στοιχεία υποθέσεων ως άμεσος δείκτης του χρόνου απονομής δικαιοσύνης στην Ελλάδα

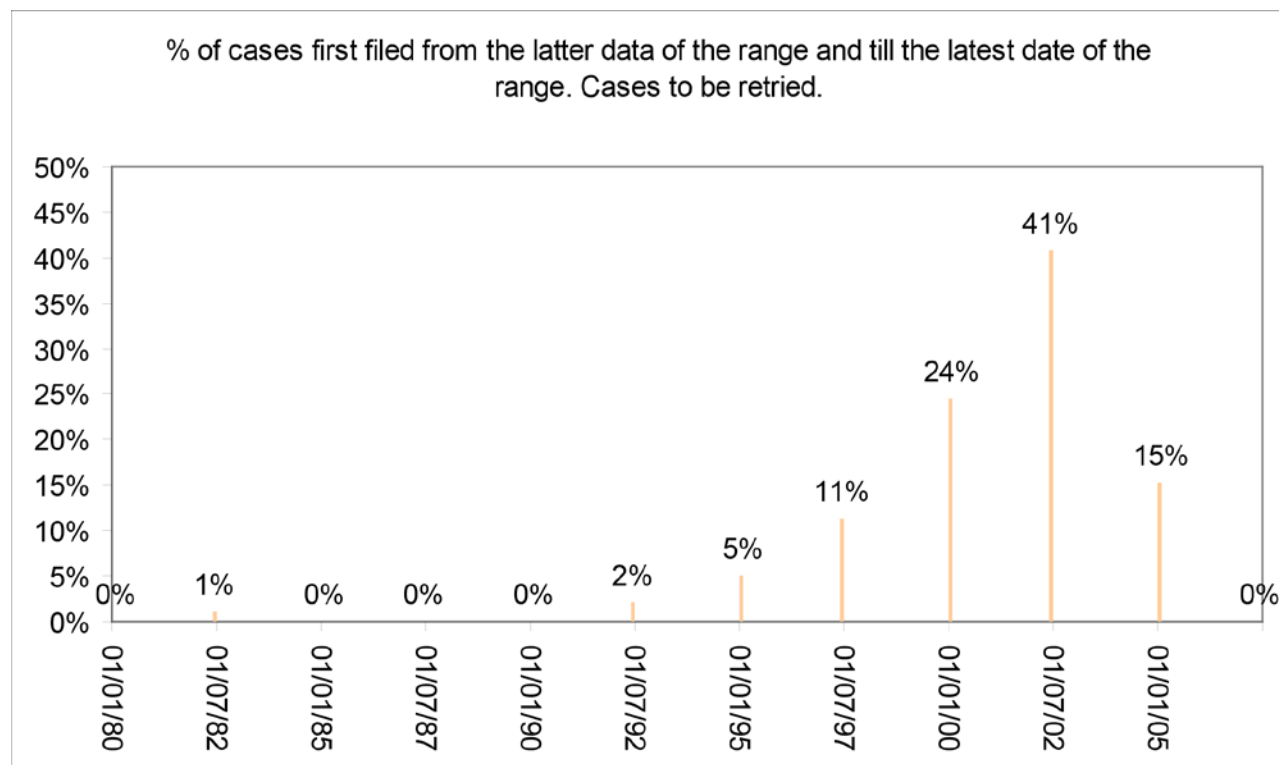
Στο Mitsopoulos και Pelagidis (2010) χρησιμοποιούμε τα δεδομένα των υποθέσεων που κρίθηκαν από το ελληνικό ανώτατο πολιτικό δικαστήριο, τον Αρειο Πάγο, τα οποία περιλαμβάνονται στο πλήρες ιστορικό τους. Αυτά τα στοιχεία αποτελούν μια πηγή δεδομένων σχετικά με τη χρονική διάρκεια της διαδικασίας που οδήγησε στην απόφαση του εφετείου. Δυστυχώς, δεν μπορούμε να εξετάσουμε υποθέσεις που κρίθηκαν από εφετεία ή κατώτερα δικαστήρια, αφού στην επίσημη εφημερίδα των δικαστικών αποφάσεων δημοσιεύεται

μόνο μια επιλογή των υποθέσεων που κρίθηκαν από αυτά τα δικαστήρια. Η επιλογή εξαρτάται από την υποκειμενική γνώμη των δικαστών, οι οποίοι γενικά δημοσιεύουν μόνο υποθέσεις που θεωρούν ότι παρουσιάζουν ευρύτερο ενδιαφέρον. Εδώ μπορούμε να αναφέρουμε ότι αυτή η πρακτική, όχι μόνο δυσκολεύει την έρευνα, αλλά δημιουργεί και προϋποθέσεις για παρανομίες, όπως αποδείχθηκε από το λεγόμενο παραδικαστικό κύκλωμα που καταπατούσε δημόσιες εκτάσεις μέσω μιας διαδικασίας που βασιζόταν σε αποφάσεις πρωτοδικείων που δεν δημοσιεύθηκαν ποτέ και που χρησιμοποιούνταν μόνο ως αναφορά σε κρίσιμες διοικητικές πράξεις. Η δια-φάνεια και η διάδοση των πληροφοριών περιορίζεται περαιτέρω, αφού η πρόσβαση στις μη δημοσιευμένες υποθέσεις επιτρέπεται μόνο στα μέρη που έχουν νομικό έρεισμα για να εξασφαλίσουν αντίγραφο της απόφασης. Μόνο για τα ανώτατα δικαστήρια –τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο Επικρατείας– υιοθετείται η πρακτική της δημοσίευσης όλων των υποθέσεων. Όμως, ακόμη και σε αυτές τις υποθέσεις, τα δικαστήρια δημοσιεύουν μόνο τα μέρη του σκεπτικού που είναι σχετικά με την απόφαση. Αυτό σημαίνει ότι οι πληροφορίες για τις προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις παρουσιάζονται μόνο στο βαθμό που είναι απαραίτητες για να δικαιολογήσουν την τωρινή απόφαση. Έτσι, δεν είναι δυνατό να διεξαχθεί συστηματική διερεύνηση των αποφάσεων που προηγούνται εκείνης των ανωτάτων δικαστηρίων. Επιπλέον, είναι σχεδόν αδύνατο να αποκτήσει κανείς πρόσβαση στις αποφάσεις των προηγούμενων δικαστηρίων, αφού ισχύουν οι προαναφερθέντες περιορισμοί. Επομένως, ουσιαστικά είναι αδύνατο να συλλέξουμε συστηματικούς δείκτες της ποιότητας των δικαστικών αποφάσεων. Πρέπει να τονίσουμε ότι ακόμη και η όποια δυνατότητα πρόσβασης σε πληροφορίες, μέσω μιας βάσης δεδομένων διαθέσιμης μόνο σε πελάτες έναντι αμοιβής ή σε επαγγέλματα που έχουν πρόσβαση διά νόμου (όπως οι δικηγόροι και οι δικαστές), απειλήθηκε πρόσφατα από μια προσπάθεια του τότε προέδρου του Αρείου Πάγου να καταργήσει την πρακτική της δημοσίευσης όλων των υποθέσεων που εκδικάζονται από αυτό το δικαστήριο. Αυτή η πρωτοβουλία αποσύρθηκε μετά από εκτεταμένες διαμαρτυρίες. Επίσης, στην περίπτωση των πολιτικών δικαστηρίων, η απόφαση του ανώτατου δικαστηρίου περιέχει μια σύντομη περίληψη του ιστορικού της υπόθεσης, το οποίο περιλαμβάνει πληροφορίες για τις ημερομηνίες και τα δικαστήρια που έχουν εκδικάσει την υπόθεση, καθώς και την ημερομηνία που υποβλήθηκε για πρώτη φορά ενώπιον του δικαστηρίου. Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση των διοικητικών δικαστηρίων αυτές οι πληροφορίες δεν περιλαμβάνονται στη δημοσίευση της απόφασης του ανώτατου δικαστηρίου. Επομένως, μπορούμε να λάβουμε μόνο ένα τυχαίο δείγμα από το σύνολο των υποθέσεων που έχουν δικαστεί από αυτά τα δικαστήρια, πράγμα που σημαίνει ότι είναι αδύνατο να εξετάσουμε τη διάρκεια της νομικής διαδικασίας και τα προηγούμενα στάδια της υπό εξέταση υπόθεσης.

Αυτό σημαίνει ότι το μέγεθος του δείγματός μας, το οποίο περιορίζεται σε πολιτικές υποθέσεις για τους παραπάνω λόγους, μειώνεται σημαντικά, αφού το 2005 τα εφετεία της Ελλάδας είχαν 34.726 νέες υποθέσεις (πλέον των 32.570 υποθέσεων που εκκρεμούσαν από προηγούμενα χρόνια) και εκδίκασαν 27.969 υποθέσεις (αλλά χωρίς απαραίτητα να καθαρογράψουν και να δημοσιεύσουν την απόφαση). Πρέπει να σημειώσουμε ότι μια υπόθεση εκδικάζεται για πρώτη φορά την ημέρα που έχει προκαθοριστεί, εκτός αν για κάποιο λόγο αναβληθεί για κάποια μελλοντική ημερομηνία. Η απόφαση καθαρογράφεται σε μια μεταγενέστερη ημερομηνία και δημοσιεύεται ακόμη αργότερα. Συχνά, μετά τη δημοσίευση της απόφασης, ένας από τους εναγόμενους μπορεί να υποβάλει κάποιο υπόμνημα το οποίο θα λάβει υπόψη του το δικαστήριο καθαρογράφοντας και δημοσιεύοντας μια τελική απόφαση. Από τις υποθέσεις για τις -οποίες εκδίδεται και δημοσιεύεται απόφαση, περίπου το 10% φτάνουν στον Άρειο Πάγο. Οι πολιτικές υποθέσεις που υποβλήθηκαν σε κατώτερα και ανώτερα πολιτικά δικαστήρια ήταν συνολικά 141.441 και 140.951 αντίστοιχα, με τον αριθμό των συσσωρευμένων υποθέσεων να είναι 83.660 και 62.505 αντίστοιχα. Από αυτές, εκδικάστηκαν 73.232 και 64.671 αντίστοιχα για το έτος που εξετάζουμε.

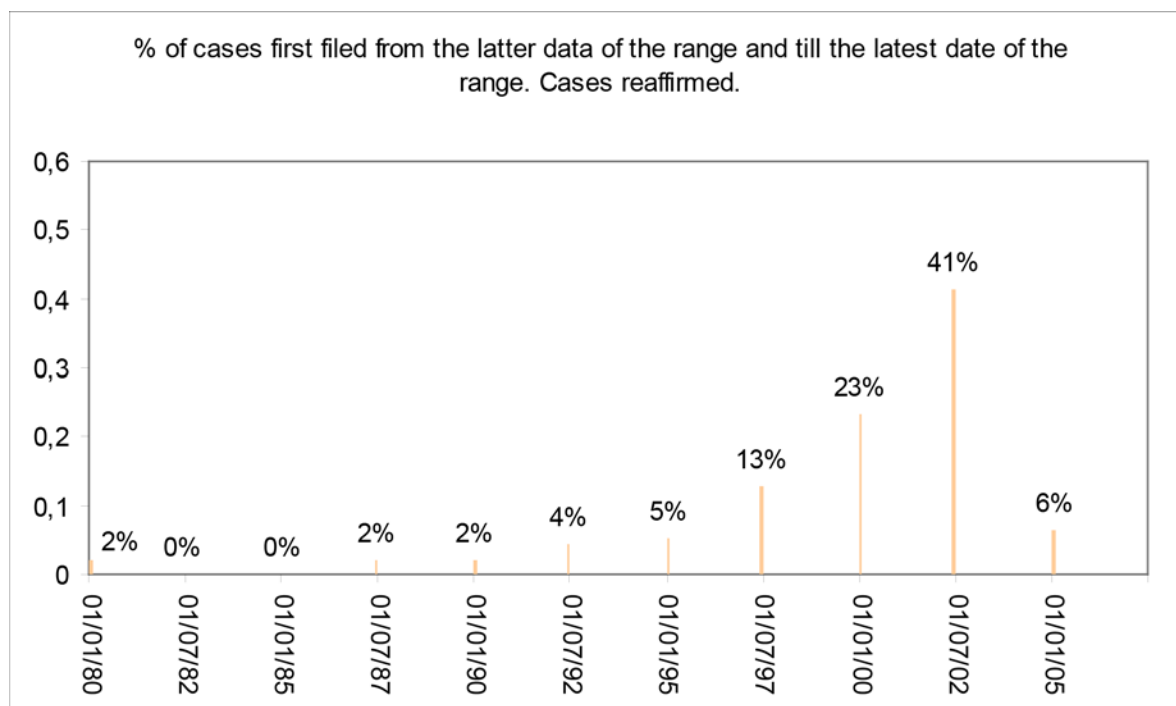
Όπως συμβαίνει σε όλες τις χώρες με αστικό δίκαιο, το ανώτατο πολιτικό δικαστήριο, ο Άρειος Πάγος, δεν εξετάζει την ουσία της απόφασης των κατώτερων δικαστηρίων. Εξετάζει αν η απόφαση στο κατώτερο επίπεδο βασίστηκε σε διαδικασία που συμμορφώνεται με το νόμο, και αν το σκεπτικό του δικαστηρίου έλαβε υπόψη του όλους τους σχετικούς νόμους. Επομένως, όταν ο Άρειος Πάγος ζητά επανάληψη μιας δίκης, αυτό συμβαίνει είτε επειδή το εφετείο δεν ακολούθησε νομότυπη διαδικασία είτε επειδή αγνόησε ή παρερμήνευσε έναν νόμο. Έτσι, ο αριθμός των υποθέσεων που φτάνουν στον Άρειο Πάγο εξαρτάται μόνο από το κόστος και τα νομικά σφάλματα της απόφασης του εφετείου, όχι από την υποκειμενική εκτίμηση των αντιδίκων για τις πιθανότητες να κερδίσουν με βάση την ουσία της υπόθεσης. Οι υποθέσεις στις οποίες δεν απονεμήθηκε δικαιοσύνη στο επίπεδο του εφετείου –και ειδικότερα οι υποθέσεις που επιδίκασαν παράλογα χαμηλές αποζημιώσεις στη ζημιωθείσα πλευρά– αλλά τήρησαν τις διαδικασίες και τους νόμους με άμεμπτο τρόπο δεν φτάνουν στον Άρειο Πάγο.

Ο αριθμός των υποθέσεων που εκδικάστηκαν από τον Άρειο Πάγο το 2006 ήταν 2.251. Από αυτές, ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι οι 978 έπρεπε να επανεκδικαστούν από το εφετείο ή από το δικαστήριο που είχε αποφανθεί αρχικά στη θέση του εφετείου, κάτι που συμβαίνει σε μερικές ειδικές περιπτώσεις. Έτσι, το 43,5% των υποθέσεων έπρεπε να επανεκδικαστούν στο εφετείο. Το 2005 αυτό το ποσοστό ήταν 42,6%. Με άλλα λόγια, με βάση το δείγμα μας από δύο πρόσφατα έτη, πάνω από το 40% των υποθέσεων που φτάνουν στον Άρειο Πάγο εμπεριέχουν σφάλματα, είτε στη διαδικασία που ακολουθήθηκε από το εφετείο για να λάβει την απόφαση, είτε στο γεγονός ότι η απόφαση ελήφθη παρόλο που παραβίαζε, άμεσα ή έμμεσα, έναν υπάρχοντα νόμο ή ακόμη και το σύνταγμα.



Σχήμα 4.7 % υποθέσεων σταλμένα πίσω σε προηγούμενο βαθμό ανά χρονικά διαστήματα

Μια προσεκτική μελέτη ενός τυχαίου δείγματος 100 υποθέσεων, από τις 978 που έπρεπε να επανεκδικασθούν, δείχνει ότι στις 66 από αυτές η επανάληψη της δίκης ζητήθηκε επειδή δεν ακολουθήθηκαν σωστές διαδικασίες. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η επανάληψη της δίκης έγινε είτε επειδή ελήφθησαν υπόψη στοιχεία που δεν έπρεπε να ληφθούν, είτε επειδή αποκλείστηκαν στοιχεία που έπρεπε να ληφθούν υπόψη, είτε επειδή στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη δεν αξιολογήθηκαν σωστά, είτε επειδή εκδόθηκε απόφαση παρόλο που δεν υπήρχαν επαρκή στοιχεία. Για τις άλλες 34 υποθέσεις, ο λόγος της επανάληψης της δίκης ήταν ότι το εφετείο είτε αγνόησε είτε παρερμήνευσε υπάρχοντες νόμους. Στις περισσότερες περιπτώσεις η πλευρά που προσφεύγει στον Άρειο Πάγο παρουσιάζει πολλαπλούς λόγους αναίρεσης της απόφασης. Αυτό ισχύει και για τις υποθέσεις στις οποίες δεν διατάσσεται η επανάληψη της δίκης, αλλά γίνεται δεκτή η απόφαση του προηγούμενου δικαστηρίου. Μόνο σε 25 από τις υποθέσεις έγινε μερική επανεκδίκαση. Στις υπόλοιπες 75, η υπόθεση έπρεπε να επανεκδικασθεί καθ' ολοκληρία. Επομένως, για τις 25 υποθέσεις τουλάχιστον, ένα μέρος της απόφασης του εφετείου ήταν εκτελεστό, ενώ μόνο ένα άλλο μέρος της καθυστέρησε περιμένοντας την επανάληψη της δίκης. Από την άλλη μεριά, για το 75% των υποθέσεων του δείγματός μας, η απονομή δικαιοσύνης καθυστέρησε μέχρι να εκδοθεί η νέα απόφαση του εφετείου, και με την προϋπόθεση ότι αυτή η νέα απόφαση δεν θα προσβληθεί με νέα προσφυγή στον Άρειο Πάγο. Ένα τέτοιο ποσοστό ακύρωσης αποφάσεων συμφωνεί με το ποσοστό ακυρώσεων που παρατηρείται σε άλλες χώρες με αστικό και εθιμικό δίκαιο, με όλες φυσικά τις επιφυλάξεις που αφορούν τις διαφορές ανάμεσα στα συστήματα, όπως επισημαίνεται από τον Shavell (1993). Επομένως, η χρήση ενός δείκτη ποιότητας των αποφάσεων των εφετείων –κάτι που απαιτεί την αξιολόγηση της ουσίας αυτών των αποφάσεων– είναι ριψοκίνδυνη, με την έννοια ότι αμφισβητεί την αξιοπιστία. Γι' αυτό αποφεύγουμε μια τέτοια προσπάθεια.



Σχήμα 4.8 Ποσοστά υποθέσεων που έχουν τελεσιδικήσει σε χρονικά διαστήματα

Στο δείγμα μας παρατηρούμε μερικές περιπτώσεις μεγάλης καθυστέρησης στη διαδικασία απονομής δικαιοσύνης, όπως φαίνεται στο Σχήμα 4.7. Συγκεκριμένα, το 20% των υποθέσεων δεν είχαν ολοκληρωθεί σχεδόν δέκα χρόνια μετά την υποβολή τους – και ακόμη και σε αυτές τις υποθέσεις η διαδικασία θα καθυστερήσει άλλον ένα χρόνο ακόμη μέχρι να εκδοθεί νέα απόφαση από το εφετείο. Το 65% των υποθέσεων περιμένουν νέα απόφαση από το εφετείο, παρόλο που υποβλήθηκαν στο δικαστήριο πριν από πέντε έως δέκα χρόνια. Κατά μέσο όρο, στο τέλος του 2006, οι υποθέσεις που δικάστηκαν από τον Άρειο Πάγο και παραπέμφθηκαν για επανάληψη της δίκης είχαν διάρκεια 6,5 ετών. Βρήκαμε επίσης έναν μικρό αλλά όχι ασήμαντο αριθμό υποθέσεων (8% στο δείγμα μας) στις οποίες υπήρχαν επανειλημμένες προσφυγές στον Άρειο Πάγο. Αυτές προέρχονται από το 40% όλων των υποθέσεων που έχουν επανεκδικαστεί με εντολή του Αρείου Πάγου. Φαίνεται ότι, για μερικές από αυτές τις υποθέσεις, η νέα απόφαση του εφετείου (ή του δικαστηρίου που δικάζει στη θέση του) προσβάλλεται εκ νέου από έναν από τους αντιδίκους με προσφυγή στον Άρειο Πάγο. Αν και ο συνολικός αριθμός αυτών των υποθέσεων είναι μικρός (όπως προα-ναφέραμε, γύρω στο 8% του συνόλου), οι μισές περίπου από αυτές τις υποθέσεις είχαν υποβληθεί πάνω από 12 χρόνια πριν το 2006, ενώ περίπου το ένα τέταρτο των υποθέσεων ήταν άνω των 10 ετών. Αυτό δείχνει ότι υπάρχει μία μικρή αλλά όχι αμελητέα πιθανότητα μια υπόθεση να εμπλακεί σε μια διαδικασία επανειλημμένων επανεκδικάσεων, εξαιτίας της οποίας δεν εκδίδεται τελική απόφαση τουλάχιστον για μια δεκαετία. Το δείγμα μας περιέχει δύο υποθέσεις που κρίθηκαν τρεις φορές από τον Άρειο Πάγο (και θα επανεκδικαστούν για τέταρτη φορά από το εφετείο), και μία υπόθεση στην οποία προσεβλήθη η δεύτερη απόφαση του Αρείου Πάγου και επανήλθε για νέα εκδίκαση. Τέτοιες καθυστερήσεις παρατηρούνται επίσης σε υποθέσεις στις οποίες το αρμόδιο ανώτατο δικαστήριο επικυρώνει την απόφαση του προηγούμενου δικαστηρίου. Παίρνοντας ένα τυχαίο δείγμα 100 υποθέσεων από τη συγκεκριμένη κατηγορία για το έτος 2006, βλέπουμε ότι αυτές οι υποθέσεις, που αντιπροσω-πεύουν περίπου το 60% των υποθέσεων του έτους 2006, είχαν κατά μέσο όρο διάρκεια 7,5 ετών όταν δημοσιεύθηκε η απόφαση του Αρείου Πάγου. Και, μολονότι το 70% αυτών των υποθέ-σεων είχαν διάρκεια μικρότερη από 7 έτη, για ένα σημαντικό ποσοστό (30%) η διάρκεια ξεπερνούσε τα 7 έτη – ενώ μία υπόθεση είχε υποβληθεί για πρώτη φορά πριν από 26 σχεδόν χρόνια και μια άλλη πριν από 33 χρόνια, όπως φαίνεται στο Σχήμα 4.8. Περίπου το 25% αυτών των πολύ παλιών υποθέσεων που είχαν υποβληθεί πάνω από 7 χρόνια πριν είχαν επανεκδικαστεί από τα εφετεία μετά από προηγούμενη εντολή του Αρείου Πάγου, αλλά το 75% απλώς προχωρούσαν πολύ αργά.

Αυτές οι μεγάλες καθυστερήσεις στη διαδικασία εκδίκασης δεν οφείλονται στο γεγονός ότι ένας από τους αντιδίκους δεν είναι ικανοποιημένος με το αποτέλεσμα –για παράδειγμα, επειδή το ύψος της αποζημίωσης που του επιδικάστηκε δεν ικανοποιούσε τις προσδοκίες του– αλλά στο γεγονός ότι τα κατώτερα δικαστήρια είτε δεν ακολουθούν σωστά τις διαδικασίες είτε αγνοούν ή παρερμηνεύουν τους νόμους, πράγμα

που αποτελεί από μόνο του ένα αντικειμενικό μέτρο της χαμηλής ποιότητας των αποφάσεων που λαμβάνονται από τα κατώτερα δικαστήρια. Όμως η χρήση της διαδικασίας των εφέσεων για τη διόρθωση σφαλμάτων –σε αντιδιαστολή προς το να μη γίνονται σφάλματα στα πρωτοδικεία και τα εφετεία– δεν μας παρέχει από μόνη της πληροφορίες για την ποιότητα του δικαστικού συστήματος, όπως έχει εξηγήσει ο Shavell (1993). Και πάλι όμως, το γεγονός παραμένει ότι για έναν ορισμένο αριθμό υποθέσεων ο χρόνος που απαιτείται για την ολοκλήρωση της δικαστικής διαδικασίας είναι πολύ μεγάλος.

Η μέτρηση της ποιότητας καθίσταται δύσκολη από το γεγονός ότι έχουμε πλήρες δείγμα μόνο από τις αποφάσεις του Αρείου Πάγου, οι οποίες κρίνουν μόνο τη νομιμότητα των προηγούμενων δικαστικών αποφάσεων, όπως συμβαίνει σε χώρες με αστικό δίκαιο. Επίσης, αφού δεν διαθέτουμε πάντα το πλήρες περιεχόμενο όλων των προηγούμενων δικαστικών αποφάσεων –δηλαδή, και του εφετείου και του πρωτοδικείου, ή, στην περίπτωση προηγούμενων επανεκδικάσεων, το περιεχόμενο των αποφάσεων των αρχικών δικαστηρίων–, δεν μπορούμε να δημιουργήσουμε δείκτες που να συγκρίνουν τις αρχικές με τις επόμενες αποφάσεις. Επιπλέον, η δομή του αστικού κώδικα δεν επιτρέπει στους δικαστές να διαπράττουν σφάλματα που να μπορούν να καταλήξουν στον Άρειο Πάγο, και τα οποία θα ήταν δυνατό να χρησιμοποιήσουμε για να προσδιορίσουμε τη χαμηλή ποιότητα των δικαστικών αποφάσεων για θέματα όπως το ύψος μιας αποζημίωσης. Επομένως, μας μένει και πάλι μόνο το μέτρο του χρόνου, με το οποίο αξιολογούμε το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την απονομή της δικαιοσύνης.

4.8 Το κόστος χρήσης της δικαστικής διαδικασίας

Πέρα από το γεγονός ότι η χρήση δικαστηρίων και νομικών υπηρεσιών είναι υποχρεωτική και δεν υπάρχει αποτελεσματική εξωδικαστική διαδικασία για την επίλυση διαφορών, η δυσλειτουργία της αγοράς νομικών υπηρεσιών αυξάνει την τάση των ζημιουμένων να καταφεύγουν στην δικαιοσύνη. Αυτό συμβαίνει λόγω της έλλειψης ανταγωνισμού στις αγορές νομικών υπηρεσιών, πράγμα που οδηγεί σε ασυμμετρίες πληροφοριών. Οι αντίδικοι αγνοούν τις πραγματικές πιθανότητες δικαστικής δικαίωσης γιατί τους παραπλανούν οι δικηγόροι (τους). Ο λόγος είναι ότι, σε κλειστές αγορές νομικών υπηρεσιών, οι δικηγόροι έχουν το κίνητρο να αυξήσουν την ζήτηση για δικαστικούς αγώνες χωρίς να χάσουν την φήμη και την αξιοπιστία τους. Παρ' όλα αυτά, το ύψος των εξόδων μπορεί να μην είναι τόσο σημαντικό όσο τα έμμεσα κόστη που δημιουργούνται από την υψηλή αβεβαιότητα ως προς τον χρόνο που θα απαιτήσει η ολοκλήρωση της υπόθεσης, και το ενδεχόμενο να επανεκδικαστεί πολλές φορές. Στην Ελλάδα, τα μέσα δικαστικά έξοδα που επιδικάζονται στον ηττημένο διάδικο ήταν μέχρι σχετικά πρόσφατα 1.300 ευρώ για τις υποθέσεις που επανεκδικάζονται και 1.000 ευρώ για τις υποθέσεις που δεν επανεκδικάζονται, όπως φαίνεται από την ανάλυση συγκεκριμένων υποθέσεων στο Mitsopoulos και Pelagidis (2010).

4.9 Πρόσοδοι και η δικαστική εξουσία: Ζήτηση και προσφορά νομικών υπηρεσιών στην Ελλάδα

Εξετάζοντας πρώτα την πλευρά της προσφοράς, και σε ό,τι αφορά την δικαστική εξουσία, μπορεί να υποστηρίξει κανείς ότι, από οικονομική άποψη, έχει το φυσικό μονοπώλιο στην παροχή δικαιοσύνης. Κατά συνέπεια, δημιουργεί κίνητρα που ωθούν προς την αναποτελεσματική λειτουργία. Αυτό σημαίνει ότι η δικαστική εξουσία όταν της δίνεται η ευκαιρία αποσπά προσόδους, οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν και απλές προσόδους όπως η εργασία με αβίαστους ρυθμούς, παρέχοντας έτσι υπηρεσίες που δεν είναι οι βέλτιστες. Αυτό με τη σειρά του προκαλεί καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των υποθέσεων, και επιπλέον θέτει θέματα ποιότητας. Η μειωμένη προσπάθεια είναι αναγκαστικά η πιο σημαντική πρόσοδος για τους δικαστές αφού, για να προστατευθεί το επάγγελμα από ανεπιθύμητες εξωτερικές πιέσεις και να διασφαλιστεί η αμεροληψία τους, συνήθως οι αμοιβές τους δεν συνδέονται με μέτρα απόδοσης. Έτσι απομένει η προσπάθεια (ή ο χρόνος στον οποίο εργάζονται παραγωγικά) ως η μοναδική μεταβλητή που μπορεί να επηρεάσει την ωφέλειά τους με τον τρόπο που περιγράφεται από τον Posner (1993), και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη θέματα διαφθοράς και οποιοδήποτε άλλο σχετικό εισόδημα. Έτσι, προβλέπει ο Posner, οι δικαστές θα προσαρμόζουν την προσπάθειά τους ανάλογα με τα κίνητρα που είναι μη οικονομικά. Επομένως, ο συγκεκριμένος τρόπος με τον οποίο καθορίζεται η αμοιβή των δικαστών μπορεί να είναι ο λόγος για τον οποίο, το επίπεδο της αμοιβής τους δεν επηρεάζει σημαντικά την απόδοσή τους.

Πέρα από το δικαστικό σώμα, οι παροχείς νομικών υπηρεσιών μπορεί επίσης να επηρεάσουν την προσφορά δικαιοσύνης – αλλά και την ζήτησή της – πιέζοντας για μέτρα που επηρεάζουν την τιμή και την ποιότητα των υπηρεσιών τους, και καθιστούν υποχρεωτική την χρήση δικαστηρίων και νομικών υπηρεσιών, διασφαλίζοντας έτσι αυξημένα και ασφαλή έσοδα.

Η Ελλάδα περιορίζει αυστηρά την είσοδο στην αγορά θέτοντας όρια ειδικά στις διαδρομές αδειοδότησης και εισόδου στο επάγγελμα, παρ' όλο που για τους νέους δικηγόρους υπάρχουν χαμηλές απαιτήσεις εκπαίδευσης, εξειδικευμένης εκπαίδευσης, πρακτικής και υποχρεωτικών εξετάσεων. Όταν αυτοί οι αυστηρά ελεγχόμενοι και ανεπαρκώς εκπαιδευμένοι δικηγόροι αρχίσουν την καριέρα τους, εργάζονται στο πιο ρυθμιζόμενο περιβάλλον από όλες τις χώρες της ΕΕ σε ό,τι αφορά την τιμολόγηση των υπηρεσιών, την διαφήμιση, τον τόπο εργασίας, την διαφοροποίηση, την μορφή επιχειρηματικής δραστηριότητας, την ενδοεπιχειρησιακή συνεργασία και την ενδοεπαγγελματική συνεργασία.

Έτσι, η παροχή δικηγορικών υπηρεσιών υπάγεται σε εκτεταμένες ρυθμίσεις στην Ελλάδα, και ο ανταγωνισμός για την προσφορά καλύτερων υπηρεσιών σε χαμηλότερες τιμές – κάτι που η εμπειρία δείχνει ότι θα ωφελούσε τον καταναλωτή με χαμηλότερες τιμές και με υπηρεσίες καλύτερης ποιότητας – περιορίζεται σε έναν βαθμό που είναι πρωτοφανής ανάμεσα σε χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μία πρόσθετη ένδειξη ότι τουλάχιστον τα επαγγέλματα που παρέχουν νομικές υπηρεσίες στην Ελλάδα όντως αποκομίζουν μονοπωλιακές προσόδους είναι οι αντιδράσεις σε κάθε προσπάθεια είτε να αναιρεθούν μερικοί από τους περιορισμούς που υπάρχουν για τα νομικά επαγγέλματα είτε να μειωθούν οι υποθέσεις για τις οποίες απαιτείται δια νόμου η συμμετοχή επαγγελματία νομικού.

Περνώντας τώρα στη ζήτηση για δικαιοσύνη, αυτή δημιουργείται από την τάση των ανθρώπων να διαφωνούν και από τον αριθμό αυτών των διαφωνιών που φθάνουν στα δικαστήρια. Και οι δύο αυτοί παράγοντες διέπονται, τουλάχιστον εν μέρει, από τα νομικά κριτήρια και από τον τρόπο που εφαρμόζονται, ο οποίος καθορίζει τις περιστάσεις στις οποίες το δικαστήριο θα επιδικάσει αποζημίωση για τον ενάγοντα ή τους πόρους του. Ένας σημαντικός παράγοντας που καθορίζει τον αριθμό των διαφορών που προωθούνται στους μηχανισμούς τυπικής επίλυσης είναι, επίσης το κόστος έναρξης και ολοκλήρωσης της τυπικής διαδικασίας. Υπενθυμίζουμε ότι οι καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση υποθέσεων μειώνουν την αξία της αποζημίωσης που ζητά ο ενάγων και έτσι ισοδυναμούν με αυξήσεις του κόστους. Στην Ελλάδα έχουμε παρατηρήσει την ύπαρξη τέτοιων καθυστερήσεων, και η έλλειψη ανταγωνισμού στην αγορά νομικών υπηρεσιών – όπως τεκμηριώνεται παραπάνω – δείχνει ότι αυτές οι υπηρεσίες προσφέρονται σε υψηλή τιμή, τουλάχιστον για οποιοδήποτε δεδομένο επίπεδο ποιότητας. Εξίσου σημαντικές είναι οι πεποιθήσεις των αντιδίκων σε σχέση με τα νομικά κριτήρια. Τα αυξημένα ποσοστά προσφυγών μπορεί να αντιστοιχούν σε ένα αναξίοπιστο σύστημα νομικών κριτηρίων και να αντιπροσωπεύουν την ποιοτική αποτυχία ενός απρόβλεπτου νομικού συστήματος στην προσπάθεια να λειτουργήσει αποτρεπτικά απέναντι στις βλαπτικές πράξεις.

Έτσι, αν δεχθούμε ότι η έλλειψη ανταγωνισμού στην αγορά νομικών υπηρεσιών και οι τεκμηριωμένες μεγάλες καθυστερήσεις στην Ελλάδα όντως μειώνουν την τάση των ζημιωμένων να προσφεύγουν στην δικαιοσύνη, οι προαναφερθέντες αριθμοί δείχνουν ότι η ασυνέπεια των αποφάσεων μπορεί να είναι υψηλότερη στην Ελλάδα από ό,τι στις ΗΠΑ. Αυτό συμβαίνει αφού πέρα από το κόστος της προσφυγής και την αβεβαιότητα για την απόφαση, ο μοναδικός άλλος παράγοντας που επηρεάζει την προσφυγή είναι η μεροληψία υπέρ ή κατά του ενάγοντος.

4.10 Απλοποίηση διαδικασιών και αύξηση λογοδοσίας

Σχετικά με την απλοποίηση των διαδικασιών ο αντίκτυπος της απλοποίησης των διαδικασιών είναι ιδιαίτερα μεγάλος στις χώρες όπου αυτές αρχικά ήταν εξαιρετικά επαχθείς, και ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες όπου ισχύει αυτό. Το πρόγραμμα Lex Mundi έχει δείξει ότι οι χώρες με ιδιαίτερα επαχθείς διαδικασίες είναι συνήθως οι χώρες με παράδοση αστικού δικαίου. Ωστόσο, υπάρχει λογικά ο κίνδυνος η απλοποίηση ήδη απλών διαδικασιών μπορεί να οδηγήσει σε επιτόλαιες προσφυγές. Έτσι, προτείνεται ότι μπορεί να υπάρχει κάποιο «βέλτιστο» επίπεδο διαδικαστικής δυσκολίας, το οποίο σε κάθε περίπτωση φαίνεται να είναι χαμηλότερο από εκείνο που παρατηρείται στις περισσότερες χώρες με παράδοση αστικού δικαίου, και στην Ελλάδα ειδικότερα.

Η έκθεση Doing Business το 2004⁹⁵ έχει προτείνει κατά καιρούς αρκετούς τομείς στους οποίους μπορούν να απλοποιηθούν οι διαδικασίες. Εξετάζεται η εισαγωγή προφορικών διαδικασιών, η απλοποίηση

⁹⁵ Doing Business Reports of the World Bank (2003, 2004, 2005). World Bank.

της διαδικασίας γνωστοποίησης, ο περιορισμός του αριθμού και του χρονικού διαστήματος των εφέσεων, η κατάργηση της ανάγκης νομικής αιτιολόγησης από τους αντιδίκους, η απλοποίηση της νομοθεσίας για τα τεκμήρια. Οι εκθέσεις παρουσιάζουν δεδομένα που δείχνουν ότι τέτοια μέτρα συνδέονται με μείωση του χρόνου και του κόστους που απαιτείται για την επίλυση διαφορών. Ειδικότερα οι προφορικές διαδικασίες, αντί για τα συστήματα στα οποία κυριαρχούν τα έγγραφα, διασφαλίζουν ότι ο δικαστής έχει άμεση επαφή με τους αντιδίκους και τους μάρτυρες. Η έκθεση αναφέρει ότι σε μερικές χώρες ο εναγόμενος μπορεί να καταστεί υπόλογος μόνο αν ένας διορισμένος δημόσιος λειτουργός του δικαστηρίου του επιδώσει την αγωγή, ενώ σε άλλες χώρες ο εναγόμενος ειδοποιείται απ' ευθείας από τον δικηγόρο του ενάγοντος ή με επιστολή. Αναφέρεται η περίπτωση της Βουλγαρίας, στην οποία, πριν την μεταρρύθμιση των δικαστηρίων το 2000, ήταν απαραίτητο να ειδοποιούνται οι εναγόμενοι προσωπικά, για να δείχθει ότι αυτή η τυπολατρία, όταν γίνει αντικείμενο δημιουργικής εκμετάλλευσης, μπορεί να οδηγήσει σε καθυστερήσεις ετών. Η έκθεση τονίζει επίσης την σημασία της καθυστέρησης στην εκτέλεση μιας απόφασης μέχρι την τελεσίδικία μιας έφεσης, και δείχνει την επίδραση που έχει στην μείωση της αξίας της πρωτόδικης απόφασης, εκτός αν ο νικητής διάδικος αποζημιωθεί ανάλογα για το κόστος της καθυστέρησης. Η έκθεση Doing Business in 2005 αναφέρει επίσης ως ένα μέτρο της μεταρρύθμισης που θεσπίστηκε στην Κολομβία το γεγονός ότι η επίδοση αγωγής προς τον οφειλέτη γίνεται τώρα από εταιρία ταχυμεταφορών και όχι από δικαστικό επιμελητή.

Η έκθεση Doing Business in 2005 αναφέρει ότι η συνηθέστερη μεταρρύθμιση που θεσπίστηκε το 2003 ήταν η υιοθέτηση συνοπτικών διαδικασιών ειδικά για την είσπραξη μικρών χρεών και ακάλυπτων επιταγών. Επίσης η πρόταση που γίνεται στην έκθεση Doing Business in 2004, να αφαιρεθούν από τα δικαστήρια πολλές υποθέσεις που είναι εκούσιες ή μη αμφισβητούμενες – όπως η εκούσια διάλυση μιας εταιρίας και τα συναινετικά διαζύγια – για να μειωθεί ο φόρτος εργασίας, φαίνεται πιο λογική αφού έχει παρόμοιες επιπτώσεις με έναν συνδυασμό απλοποίησης των διαδικασιών και μείωσης του αριθμού των υποθέσεων στα υπάρχοντα δικαστήρια χωρίς να απαιτεί την ίδρυση νέων. Η έκθεση Doing Business in 2005 αναφέρει ακόμη την πρωτοβουλία που ανέλαβαν πολλές χώρες, όπως η Γερμανία και η Σλοβακία, να μεταφέρουν την διαδικασία ίδρυσης επιχειρήσεων από τους δικαστές σε γραμματείς, ενώ υπάρχει και η περίπτωση της Σερβίας και Μαυροβουνίου, όπου η ίδρυση επιχειρήσεων αφαιρέθηκε από την αρμοδιότητα των δικαστηρίων. Η έκθεση αναφέρει ακόμη μια σειρά από επιτυχείς περιπτώσεις στις οποίες η ίδρυση εξειδικευμένων εμποροδικείων και δικαστηρίων μικρών απαιτήσεων μείωσε σημαντικά τον χρόνο επίλυσης διαφορών, και ταυτόχρονα ενθάρρυνε τους εξωδικαστικούς συμβιβασμούς. Έτσι, φαίνεται ότι τελικά η δημιουργία εναλλακτικών οδών επίλυσης διαφορών, αν γίνει σωστά, ισοδυναμεί με μια καλά διαμορφωμένη απλοποίηση των διαδικασιών ή και συμπίπτει με αυτές.

4.11 Διατηρώντας την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας στη διάρκεια της μεταρρύθμισης

Το ερώτημα της αποτελεσματικότητας με την οποία εφαρμόζεται το κράτος δικαίου σε μια κοινωνία έχει τραβήξει την προσοχή πρόσφατων μελετών, όπως εκείνης των Botero et al. (2003)⁹⁶, οι οποίοι υποστηρίζουν την ανάγκη δικαστικής ανεξαρτησίας. Αυτή η ανεξαρτησία είναι απαραίτητη, αναφέρουν, για να εξασφαλιστεί η δικαστική διαδικασία από αναμείξεις άλλων κλάδων της κυβέρνησης. Τέτοιες αναμείξεις μπορεί όχι μόνο να παρεμβαίνουν στην κανονική δικαστική διαδικασία, επηρεάζοντας αρνητικά την αμεροληψία των αποφάσεων και μειώνοντας έτσι την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει η δικαστική εξουσία, αλλά μπορεί επίσης να επιτρέπουν την άσκηση πιέσεων από οργανωμένες προσοδοθηρικές ομάδες συμφερόντων που θέλουν είτε να εμποδίσουν μια μεταρρύθμιση ή να προωθήσουν μέτρα που υπονομεύουν την ποιότητα του δικαστικού συστήματος. Η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας έχει δομικές, οργανωτικές και διοικητικές πλευρές που πρέπει να ληφθούν υπόψη σε περίπτωση μεταρρύθμισης. Οι πλευρές που πρέπει να εξεταστούν περιλαμβάνουν την ουσιαστική, την προσωπική, την συλλογική και την εσωτερική ανεξαρτησία. Η προσωπική ανεξαρτησία για τους δικαστές μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την αρμόζουσα διάρκεια της θητείας τους, το επίπεδο του μισθού, καθώς και τα δικαστήρια και τις υποθέσεις που αναλαμβάνουν.

Επιπλέον, οι διαδικασίες με τις οποίες οι δικαστές διορίζονται, αξιολογούνται, τιμωρούνται και προάγονται παίζουν σημαντικό ρόλο για την εγγύηση ανεξαρτησίας, καθώς και για τη διατήρηση δικαστών

⁹⁶ Botero, J. C., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer and A. Volokh (2003), «Judicial Reform». *The World Bank Research Observer*, 18(1): 61–88.

με τα απαραίτητα προσόντα. Η δικαστική ανεξαρτησία απαιτεί επίσης ένα διαφανές και αξιοκρατικό σύστημα διορισμών. Τονίζεται ότι όλα αυτά τα στοιχεία συνθέτουν τη συνολική ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας και πρέπει να ληφθούν υπόψη σε μια δικαστική μεταρρύθμιση – όχι μόνο για πρακτικούς λόγους, αλλά και για να απαντηθούν τυχόν αντιρρήσεις που προβάλλονται στην εισαγωγή θεσμικών μεταρρυθμίσεων λόγω της «δημόσιας φύσης» αυτής της συγκεκριμένης υπηρεσίας.

4.12 Συμπεράσματα και μέτρα μεταρρύθμισης

Συμπερασματικά, έχουμε μια ένδειξη διαχρονικής αύξησης του χρόνου εκδίκασης, που υποδηλώνεται από την αύξηση του λόγου εκκρεμών προς εισαχθείσες υποθέσεις, στην πολιτική δικαιοσύνη. Η διοικητική δικαιοσύνη έχει, σταθερά, μεγάλους χρόνους εκδίκασης. Από την οικονομετρική ανάλυση προκύπτει ότι η βελτίωση του λόγου υποθέσεων που εισάγονται προς υπαλλήλους του υπουργείου δικαιοσύνης επιδρά θετικά στον χρόνο εκδίκασης των υποθέσεων στα διοικητικά εφετεία, εφετεία και πρωτοδικεία, και όχι στα διοικητικά πρωτοδικεία και τα ειρηνοδικεία.

Διαχρονικά, λοιπόν, υπάρχει χειροτέρευση του χρόνου απονομής δικαιοσύνης και ότι αυτό συνδέεται με την χειροτέρευση του λόγου υποθέσεων ανά υπάλληλο τουλάχιστον στα πιο υψηλόβαθμα δικαστήρια. Σύμφωνα με ερευνητές το γεγονός αυτό οφείλεται μεταξύ των άλλων και στο γεγονός ότι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών δικαστηρίων το 1983 δεν συνοδεύτηκε από μέτρα για τη βελτίωση της οργάνωσης και υποδομής και μέτρα για την έγκαιρη αντιμετώπιση γενικών και ειδικών προβλημάτων. Για παράδειγμα, το πρόβλημα στελέχωσης που δημιούργησε η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων αντιμετωπίστηκε με απροθυμία. Οι αραιοί και πρόχειροι διαγωνισμοί σταδιακά εξάλειψαν ορισμένα από τα αριθμητικά προβλήματα στελέχωσης, αλλά εισήγαγαν, σε χρονικά διαστήματα μάλιστα που απείχαν πολύ το ένα από το άλλο, μεγάλο αριθμό ανειδίκευτων στελεχών, που δεν μπορούσαν να ενσωματωθούν εποικοδομητικά από το σύστημα και να προσφέρουν πραγματικά. Τα δικά μας στοιχεία δεν αρκούν για την επαλήθευση ή όχι της υπόθεσης αυτής. Αρκούν όμως να καταγράψουν ότι η χειροτέρευση του λόγου υποθέσεων ανά υπάλληλο συνοδεύεται σε πολλές κατηγορίες δικαστηρίων με την μη προσαρμογή του αριθμού των υπαλλήλων του Υπουργείου Δικαιοσύνης στον αριθμό των υποθέσεων που αντιστοιχούν στον δεδομένο πληθυσμό.

Όσον αφορά τα αναγκαία μεταρρυθμιστικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν, από τη μελέτη των στοιχείων φαίνεται ότι:

- η έλλειψη προσωπικού, η οποία απαιτεί άμεση λύση με την κάλυψη των κενών -διοικητικών και μη- οργανικών θέσεων όπως αναφέρονται από τον Πρόεδρο εφετών διοικητικών δικαστηρίων Ε. Βοϊκλή (βλέπε παραπομπή 96) επείγει κυρίως για τα υψηλόβαθμα δικαστήρια και,
- η έλλειψη σύγχρονων δομών και ιδίως επαρκούς μηχανοργάνωσης, αποτελούν τους βασικότερους τομείς στους οποίους πρέπει να στραφούν οι προσπάθειες βελτίωσης της κατάστασης, ιδίως στα χαμηλόβαθμα δικαστήρια, στα οποία η οργάνωση εργασίας και αύξηση της λογοδοσίας θα επιτρέψουν σε συνδυασμό με την απλοποίηση των διαδικασιών να επιταχύνει τον χρόνο απονομής δικαιοσύνης και παράλληλα να αυξήσει την ποιότητα της δικαιοσύνης που απονέμεται. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι τα μέτρα αυτά δεν θα υιοθετηθούν και στα υψηλότερου βαθμού δικαστήρια. Σημειώνεται ότι τα μέτρα αυτά θεωρούνται ότι είναι τα πλέον ενδεδειγμένα και από την διεθνή βιβλιογραφία⁹⁷.

Λοιπά μέτρα που συνήθως αναφέρονται, όπως η βελτίωση των υποδομών, κτιριακών εγκαταστάσεων, εξοπλισμού και μέτρα αποκέντρωσης και διοικητικής αναδιάρθρωσης θα έχουν αποτέλεσμα μόνο εφόσον αποτελούν μέρος του συνολικού σχεδιασμού που χτίζεται γύρω από τα δύο προαναφερόμενα μέτρα, όπως επιβεβαιώνουν και τα συμπεράσματα των σχετικών διεθνών μελετών.

⁹⁷ Botero et. al. (2003) , Djankov et. al. (2002), βλέπε ανωτέρω.

Κεφάλαιο 5. Οικονομική Αυτονομία, αξιολόγηση, επιδόσεις: Μια συνοπτική συγκριτική αξιολόγηση ευρωπαϊκών πανεπιστημίων με την ελληνική περίπτωση και η σύγκριση με την αγορά εργασίας

Σύνοψη

Στο σύντομο αυτό κεφάλαιο συγκρίνονται οι επιδόσεις των ελληνικών Πανεπιστημίων με τις αντίστοιχες μέσες ευρωπαϊκές επιδόσεις με σκοπό να τεκμηριωθεί, στο πλαίσιο του δημόσιου διαλόγου, η ανάγκη αλλαγών στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Επιχειρείται επιπλέον μια σύγκριση του βαθμού οικονομικής αυτονομίας και του καθεστώτος αξιολόγησης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα και διεθνώς, ώστε και οι σχετικές συγκρίσεις των ακαδημαϊκών τους επιδόσεων να τίθενται εφεξής σε ορθή αφετηριακή βάση. Στο τέλος τα αποτελέσματα συσχετίζονται με την αγορά εργασίας.

5.1 Εισαγωγή

Οι πολιτικές εξελίξεις των τελευταίων μηνών στο μέτωπο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έχουν συμβάλλει ελάχιστα στην ανάδειξη των πραγματικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν σήμερα τα ελληνικά πανεπιστήμια. Προβλήματα που προκύπτουν από ένα θεσμικό πλαίσιο το οποίο ‘παράγει’ στρεβλά κίνητρα που δεν προάγουν τις ακαδημαϊκές αξίες και τα διεθνή ακαδημαϊκά πρότυπα. Στις χειρότερες των περιπτώσεων μάλιστα, παρατηρούνται εξωφρενικές περιπτώσεις κακοδιαχείρισης, αλλά και λεηλασίας της δημόσιας περιουσίας, υλικής και άυλης, από διακομματικές ομάδες επιμέρους συμφερόντων. Οι Mitsopoulos and Pelagidis (2006, 2007a, 2007b), έχουν αναπτύξει ένα υπόδειγμα για να καταδείξουν τον τρόπο με τον οποίο τα στρεβλά κίνητρα οδηγούν ορθολογικούς παίκτες μέσα στο Πανεπιστήμιο να διαιωνίζουν ή και να προάγουν δυστυχώς, τα ‘κακώς κείμενα’ (ελάχιστη έρευνα, χαμηλή ποιοτικά διδασκαλία, διοίκηση που στην πράξη πολλές φορές δεν εφαρμόζει το πνεύμα και το γράμμα του νόμου), μέσα σε ένα πλαίσιο στρεβλών, αντιακαδημαϊκών κινήτρων. Για τη θεραπεία των προβλημάτων αυτών, οι ανωτέρω συγγραφείς, όπως και ο Perotti (2002), πρότειναν τη σταδιακή μετάβαση σε ένα νέο πλαίσιο λειτουργίας των ακαδημαϊκών ιδρυμάτων, που θα συνάδει ή και θα συμβαδίζει με εκείνα των πιο επιτυχημένων περιπτώσεων διεθνώς. Αυτονομία και ακαδημαϊκή αξιολόγηση ταυτόχρονα, σε ένα πλαίσιο που θα ευνοεί τη διαφάνεια και την πληροφόρηση προς την κοινωνία σχετικά με τη ποιότητα του ακαδημαϊκού έργου και τις επιδόσεις, συνοψίζει τις προτάσεις πολιτικής για την αναβάθμιση των πανεπιστημίων.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, η εγκυρότητα οποιασδήποτε σύγκρισης των ελληνικών ιδρυμάτων με το διεθνή μέσο όρο των ανεπτυγμένων χωρών απαιτεί τουλάχιστον ίδιο αφετηριακό σημείο. Κάτι τέτοιο όμως δεν ισχύει. Τα ελληνικά ιδρύματα μπορεί να αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα δυσλειτουργιών, όμως βρίσκονται συχνά σήμερα στη θέση να ‘λογοδοτούν’ ή να απολογούνται για προβλήματα των οποίων η αντιμετώπιση προϋποθέτει βαθμούς αυτονομίας που στην πραγματικότητα δεν διαθέτουν. Συγκρίνονται έτσι ενίοτε οι επιδόσεις τους με τις αντίστοιχες μέσες ευρωπαϊκές επιδόσεις με σκοπό να τεκμηριωθεί, στο πλαίσιο του δημόσιου διαλόγου η ανάγκη αλλαγών στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στο σύντομο αυτό κεφάλαιο επιχειρείται μια σύγκριση του βαθμού αυτονομίας και του καθεστώτος αξιολόγησης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα και διεθνώς, ώστε και οι σχετικές συγκρίσεις των ακαδημαϊκών τους επιδόσεων να τίθενται εφεξής σε ορθή αφετηριακή βάση. Στο τέλος τα αποτελέσματα συσχετίζονται με την αγορά εργασίας.

5.2 Αυτονομία και αξιολόγηση

Για να εκτιμήσουμε τον βαθμό αυτονομίας στη λήψη αποφάσεων από τα πανεπιστήμια χρησιμοποιούμε τις σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης πανεπιστημίων του ΟΟΣΑ (βλ. βιβλιογραφία) για ένα δείγμα 7 ευρωπαϊκών χωρών και εστιάζουμε την προσοχή μας σε κρίσιμες παραμέτρους που αφορούν τη διαμόρφωση του αγαθού "τριτοβάθμια εκπαίδευση". Αυτές είναι: η εισαγωγή φοιτητών, η πρόσληψη και αμοιβή καθηγητών, η ελευθερία διαμόρφωσης του διδακτικού έργου και οικονομικής διαχείρισης και, τέλος, η ύπαρξη αξιολόγησης για τις αποφάσεις που λαμβάνονται. Πιο αναλυτικά, το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των τριτοβάθμιων

ιδρυμάτων στην Ελλάδα ορίζει ότι το πανεπιστήμιο δεν μπορεί να αποφασίσει ελεύθερα για τα ανωτέρω ζητήματα, ενώ επιπροσθέτως απουσιάζει και η αξιολόγηση. Έτσι, ο αριθμός των φοιτητών που εισάγονται και τα κριτήρια εισαγωγής τους ορίζονται από το υπουργείο παιδείας. Επίσης, η διαμόρφωση της αμοιβής, οι εκπαιδευτικές άδειες και η προαγωγή του επιστημονικού και διδακτικού προσωπικού καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τον νόμο-πλαίσιο. Παρόλο δε που η διαδικασία κρίσης των υποψηφίων υλοποιείται από τα ίδια τα ιδρύματα, η τελευταία είναι πολύπλοκη, χρονοβόρα και έρμαιο ενστάσεων και εσωτερικών και εξωτερικών διοικητικών παρεμβολών.

Επιπλέον, παρόλο που η διαμόρφωση της διδακτικής ύλης γίνεται ελεύθερα από τα τμήματα των πανεπιστημίων, τα τελευταία αντιμετωπίζουν σημαντικά διοικητικά εμπόδια στην διαμόρφωση των προγραμμάτων σπουδών, ιδίως σε μεταπτυχιακό επίπεδο. Σε ότι αφορά τη διαχείριση των οικονομικών πόρων, υπάρχει σχεδόν πλήρης έλλειψη διακριτικής ευχέρειας στη διάθεση των πόρων οι οποίοι διατίθενται από το κράτος για συγκεκριμένες μόνο δαπάνες, ενώ η δυνατότητα αναζήτησης πόρων εκτός των κυβερνητικών επιχορηγήσεων είναι περιορισμένη για τα προπτυχιακά προγράμματα. Τέλος, τόσο η πλήρης έλλειψη ακαδημαϊκής αξιολόγησης όσο και λογοδοσίας των ιδρυμάτων στην κοινωνία σχετικά με τις επιδόσεις τους συμπληρώνουν ένα θεσμικό πλαίσιο στο οποίο το πανεπιστήμιο δεν μπορεί να λάβει το ίδιο αποφάσεις που ενδεχομένως θα οδηγούσαν σε ποιοτική αναβάθμιση των σπουδών.

Αντιθέτως, σε πολλές άλλες χώρες τα πανεπιστήμια έχουν αποκτήσει πλέον τη δυνατότητα να καθορίζουν μόνα τους τα κριτήρια εισαγωγής των φοιτητών, είτε θέτοντας κριτήρια πέραν των εθνικών εισαγωγικών εξετάσεων όπως γίνεται πλέον σε αρκετά πανεπιστήμια στην Γερμανία, είτε με εξετάσεις μετά το πρώτο ακαδημαϊκό έτος. Εξετάσεις οι οποίες δημιουργούν και μια θετική φήμη διαφοροποίησης για το κάθε πανεπιστήμιο, ενώ του επιτρέπουν εμμέσως να ελέγχει την ποιότητα των εισερχομένων φοιτητών, κάτι που γίνεται τόσο στην Γαλλία όσο και, αν και σε πολύ μικρότερο βαθμό, στο Βέλγιο. Αντιστοίχως, στην Αγγλία τα πανεπιστήμια έχουν πλήρη ελευθερία στη διαμόρφωση των κριτηρίων εισαγωγής των φοιτητών, ενώ αντιθέτως, στην Ισπανία και την Ιταλία οι φοιτητές εισάγονται κατόπιν εθνικών εξετάσεων, χωρίς το ίδρυμα να έχει κάποια επιρροή στην διαδικασία.

Επίσης σε χώρες όπως η Γερμανία, τα πανεπιστήμια αποκτούν σταδιακά περισσότερη ευχέρεια στην πρόσληψη των καθηγητών, αν και η μισθολογική κλίμακα παραμένει σε μεγάλο βαθμό δεδομένη. Σε άλλες χώρες όπως στο Βέλγιο, και ιδίως στην Αγγλία, τα ιδρύματα έχουν μεγάλη ευχέρεια στελέχωσης του ακαδημαϊκού προγράμματος τους και μπορούν ελεύθερα να προσλάβουν καθηγητές, διαμορφώνοντας τα κατάλληλα κίνητρα απόδοσης, αν και στην πράξη οι αμοιβές που προσφέρονται είναι συγκρίσιμες ανάμεσα στα διάφορα ιδρύματα και για παρόμοιες θέσεις. Στην Γαλλία και την Ισπανία, τα πανεπιστήμια μπορούν να προσλάβουν καθηγητές μόνο όταν οι τελευταίοι αποκτήσουν σχετική κρατική διαπίστευση, ενώ στην Ιταλία προσλαμβάνονται μόνο όσοι καθηγητές έχουν πετύχει σε έναν εθνικό διαγωνισμό ο οποίος προβλέπει την πλήρωση της θέσης που έχει ζητήσει το πανεπιστήμιο. Στην πράξη, οι περιορισμοί αυτοί δεν είναι ιδιαίτερα αυστηροί στην Γαλλία, όπου μια επιτροπή πρόσληψης αξιολογεί τις σχετικές αιτήσεις και στην οποία το πανεπιστήμιο δεν μπορεί να υποχρεωθεί να προσλάβει κάποιον που δεν επιθυμεί να προσλάβει, ενώ στην Ιταλία οι περιορισμοί είναι πολύ σημαντικοί και στην πράξη εμποδίζουν συχνά τα πανεπιστήμια να αποκτήσουν όσους καθηγητές χρειάζονται ή τους κατάλληλους καθηγητές που επιθυμούν. Επιπλέον, στην περίπτωση της Ισπανίας οι καθηγητές είναι δημόσιοι υπάλληλοι. Στην Ιταλία, την Γαλλία και την Ισπανία οι δυνατότητες διαμόρφωσης των κινήτρων παραμένουν περιορισμένες, καθώς τα θέματα αμοιβών εξαρτώνται από παραμέτρους που ορίζονται από το κράτος. Ο περιορισμός αυτός αντιμετωπίζεται μερικώς στην Ισπανία καθώς γίνεται πλέον αξιολόγηση των καθηγητών η οποία και λαμβάνεται υπόψη.

Σταδιακά, όλο και περισσότερα κράτη βασίζουν τη συνεργασία τους με τα πανεπιστήμια στη σύναψη συμβολαίων βάση των οποίων δίνεται η κρατική επιχορήγηση στα πανεπιστήμια. Η σύναψη των συμβολαίων περιλαμβάνει μεν την παρακολούθηση ποσοτικών δεικτών, όπως το κόστος ανά φοιτητή στη Γαλλία και το ποσοστό των φοιτητών που ολοκληρώνουν τις σπουδές τους στην Αγγλία, αλλά δεν προβλέπει πάντα τη διακριτική ευχέρεια του ιδρύματος να καταναείμει την κρατική επιχορήγηση κατά βούληση. Έτσι, στην Γαλλία και την Ισπανία τα ποσά αποδίδονται για συγκεκριμένη χρήση, ενώ στο Βέλγιο, στην Αγγλία και, παραδόξως στην Ιταλία, το ίδρυμα λαμβάνει την επιχορήγηση και ουσιαστικά την διαχειρίζεται κατά βούληση. Στην Γερμανία όλο και περισσότερα κρατίδια συνάπτουν συμβόλαια επιχορήγησης με τα ιδρύματα. Στα συμβόλαια αυτά δεν τίθενται διοικητικοί περιορισμοί στη διαχείριση των χρηματικών ποσών, αλλά το ύψος της επιχορήγησης διαμορφώνεται βάση των επιδόσεων του ιδρύματος, και ειδικότερα σύμφωνα με την εξέλιξη ορισμένων σχετικών ποσοτικών δεικτών.

Η μεγαλύτερη ελευθερία στην κατανομή των χρημάτων συνοδεύεται συνήθως και με αυστηρότερους ανεξάρτητους μηχανισμούς ελέγχου. Στην Γερμανία, οι υπεύθυνες κυβερνήσεις των κρατιδίων έχουν αρχίσει

να εκχωρούν τη λήψη αποφάσεων στα ίδια τα ιδρύματα, εισάγοντας όμως ταυτόχρονα και αυξημένη λογοδοσία τόσο για τις αποφάσεις που λαμβάνονται, όσο και για τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται. Έτσι δημοσιεύονται πλέον καταστάσεις αποτελεσμάτων χρήσης οι οποίες ελέγχονται από ορκωτό λογιστή, ενώ στην Αγγλία ο εκτελεστικός εκπρόσωπος του διοικητικού συμβουλίου ευθύνεται έναντι του κοινοβουλίου για την διαχείριση του δημοσίου χρήματος, ενώ, παράλληλα η κυβέρνηση ελέγχει την οικονομική διαχείριση των πανεπιστημίων που επιχορηγούνται από το κράτος μέσω μιας υπηρεσίας ορκωτών λογιστών. Στο Βέλγιο, το πανεπιστήμιο έχει την υποχρέωση τακτικά να αξιολογεί τον εαυτό του και επιπλέον υπόκειται σε ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο για τις ποιοτικές επιδόσεις του. Επιπλέον, στην διοίκηση του Βελγικού πανεπιστημίου συμμετέχει τόσο ένας κυβερνητικός επίτροπος, όσο και ένας εκπρόσωπος του Υπουργείου Οικονομικών. Αντιθέτως, στην Ισπανία μπορεί να συνάπτεται συμβόλαιο που να προβλέπει την αναλυτική χορήγηση κονδυλίων για συγκεκριμένες δαπάνες ανάμεσα στην τοπική κυβέρνηση και τα πανεπιστήμια, και το συμβόλαιο να βασίζεται και στην επίτευξη των στόχων σύμφωνα με ορισμένους ποσοτικούς δείκτες. Πέρα, όμως, από την παρακολούθηση των δεικτών αυτών δεν υπάρχει άλλος οικονομικός έλεγχος. Στην Γαλλία υπάρχει πλέον εξωτερική αξιολόγηση τόσο από την κυβέρνηση, όσο και από ανεξάρτητα σώματα, αλλά και από τους φοιτητές. Η αξιολόγηση αφορά τόσο την οικονομική διαχείριση όσο και για την γενικότερη λειτουργία των ιδρυμάτων. Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων και οι επιδόσεις, που μετρώνται και με ποσοτικούς δείκτες, επηρεάζουν τη διαμόρφωση των συμβολαίων στις επόμενες περιόδους. Η Ιταλία, τέλος, εμφανίζεται ως ιδιαίτερη περίπτωση καθώς τα ιδρύματα έχουν ευρεία ευχέρεια κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων, παρόλο που δεν υφίσταται υποχρέωση λογοδοσίας, ενώ δεν υπάρχει και κάποιος μηχανισμός αξιολόγησης των πεπραγμένων που να οδηγεί στην λήψη διορθωτικών μέτρων.

Στην Γερμανία τα πανεπιστήμια έχουν ευρύτατη αυτονομία σε ότι αφορά την διαμόρφωση των ακαδημαϊκών τους προγραμμάτων, αλλά υπάρχει σημαντική εποπτεία και λογοδοσία προς τις αρχές του κρατιδίου. Στην Αγγλία τα ιδρύματα έχουν πλήρη ακαδημαϊκή ελευθερία, ενώ την ίδια στιγμή συμμετέχουν στην ιδιοκτησία και στην διοίκηση ενός μη κυβερνητικού σώματος που ελέγχει την ποιότητα όλων των ακαδημαϊκών προγραμμάτων. Το σώμα αυτό συμβουλεύει και την κυβέρνηση ενώ λειτουργεί και ως ανεξάρτητος επόπτης στα επιμέρους ιδρύματα. Επίσης, στην Αγγλία τα διοικητικά συμβούλια των πανεπιστημίων, απέναντι στα οποία είναι υπόλογα τα ιδρύματα, συνήθως στελεχώνονται από άτομα που δεν εργάζονται στο ίδρυμα, ενώ τόσο οι φοιτητές όσο και η τοπική κοινωνία συμμετέχουν στην αξιολόγηση των ιδρυμάτων. Στην Ισπανία οι τοπικές κυβερνήσεις επεμβαίνουν ενεργά στην διαμόρφωση των ακαδημαϊκών προγραμμάτων, και επιπλέον αυτά εποπτεύονται από ένα εθνικό συμβούλιο για την ποιότητα τους. Επίσης, υπάρχει πλέον εξωτερική συμμετοχή στα διοικητικά συμβούλια των πανεπιστημίων και έχει εισαχθεί η αξιολόγηση η οποία επιδρά στην εξέλιξη και αμοιβή ατόμων, χωρίς όμως η αξιολόγηση να οδηγεί στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την διοίκηση των ιδρυμάτων. Στην Ιταλία το κράτος επεμβαίνει ουσιαστικά στις ακαδημαϊκές επιλογές καθώς θέτει ποιοτικά κριτήρια για τα μαθήματα και αποφασίζει για την ίδρυση τμημάτων, την ίδια ώρα που η απόδοση του ακαδημαϊκού προσωπικού αξιολογείται κατά έναν τρόπο που στην πράξη δε λαμβάνεται υπόψιν. Έτσι, ο ουσιαστικός έλεγχος περιορίζεται στην κατανομή των ωρών εργασίας και τον έλεγχο της φυσικής παρουσίας. Στην Γαλλία, τέλος, το κράτος επεμβαίνει στην διαμόρφωση του ακαδημαϊκού προγράμματος μόνο στα πρώτα έτη σπουδών, αφήνοντας για τα υπόλοιπα έτη στο ίδρυμα ευρεία αυτονομία στην λήψη των σχετικών αποφάσεων.

5.3 Οι επιδόσεις

Η σχέση αυτονομίας και επιδόσεων καταγράφεται συνοπτικώς στον πίνακα 1. Εκεί παραθέτουμε επίσης στοιχεία για τις επιστημονικές δημοσιεύσεις και τις ετεροαναφορές (citations) τους στις 7 χώρες που επιλέξαμε. Παρατηρούμε, ότι εκεί όπου υπάρχει αυξημένη αυτονομία των ιδρυμάτων μαζί με αξιολόγηση και λογοδοσία (στήλη 1, & 7), η επιστημονική παραγωγή (δημοσιεύσεις και ετεροαναφορές, στήλες 8 & 9), είναι αυξημένη. Στον πίνακα φαίνεται ξεκάθαρα ο υψηλός βαθμός ανελευθερίας των ελληνικών πανεπιστημίων, με αποτέλεσμα τα τελευταία να μην μπορούν να διαμορφώσουν τις πιο σημαντικές παραμέτρους που συνθέτουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της ανώτατης παιδείας. Παρατηρείται, ακόμη, ότι η έλλειψη αυτονομίας και λογοδοσίας ταυτίζεται με ιδιαίτερα χαμηλές ερευνητικές αποδόσεις.

Οι ιδιαιτερότητες της τριτοβάθμιας παιδείας στην Ελλάδα που καταγράφουμε μπορούν να συσχετισθούν και με ένα από τα μείζονα προβλήματα της ανωτάτης παιδείας: την διαδικασία επιτυχούς μετάβασης των πτυχιούχων από την τριτοβάθμια εκπαίδευση στην αγορά εργασίας. Το ζήτημα της ασυμβατότητας των προγραμμάτων σπουδών και των ειδικεύσεων των πτυχιούχων με τις ανάγκες της αγοράς

εργασίας αναφέρεται συχνά τα τελευταία χρόνια για να καταδειχθεί η προβληματική λειτουργία των πανεπιστημίων. Στο σημείο αυτό, πρέπει να παρατηρήσει κανείς πάντως ότι οι σοβαρές και υγιείς επιχειρήσεις αναζητούν όχι απλώς αποφοίτους με σπουδές σε εξειδικευμένα γνωστικά αντικείμενα αιχμής, αλλά αποφοίτους με πολύπλευρες και ευρηματικές προσωπικότητες που θα κληθούν στον εργασιακό τους βίο να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να επινοήσουν κερδοφόρες στρατηγικές για τις επιχειρήσεις σε συνεχώς διαφοροποιούμενο μάλιστα και παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον.

Η λειτουργία της αγοράς εργασίας επηρεάζεται και από παράγοντες πέραν της λειτουργίας των πανεπιστημίων, όπως δείχνει και το σχετικά χαμηλό ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού της Ελλάδας το οποίο κυμαίνεται για τις ηλικίες 25-64 ετών στο 67% του πληθυσμού, σε αντίθεση με το 72% του ΟΟΣΑ και το 74% των ΗΠΑ. Παρόλα αυτά, τα στοιχεία για την επαγγελματική πορεία των πτυχιούχων παρέχουν ενδείξεις ότι πράγματι τα πτυχία των ελληνικών πανεπιστημίων δεν είναι ελκυστικά για τους υποψηφίους εργοδότες. Σημειώνουμε αρχικά ότι παρόλο που οι κρατικές δαπάνες για την τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα κινούνται πλέον πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, μετά την πρόοδο της τελευταίας δεκαετίας στο θέμα αυτό, το ποσοστό του πληθυσμού που έχει αποκτήσει τριτοβάθμια παιδεία συνεχίζει να είναι μικρότερο σε σύγκριση με άλλες χώρες, οι οποίες μάλιστα δαπανούν και λιγότερα κρατικά χρήματα για την τριτοβάθμια παιδεία, όπως προκύπτει από τον Πίνακα 2.

Σύμφωνα με τα στοιχεία των πινάκων 2 και 3, ο συνολικός αριθμός θέσεων εργασίας για πτυχιούχους στην Ελλάδα είναι μικρός συγκριτικά με τις άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, γιατί παρόλο που το ποσοστό απασχόλησης των πτυχιούχων είναι συμβατό με τα μεγέθη του ΟΟΣΑ, ο αριθμός των πτυχιούχων επί του συνολικού πληθυσμού είναι συγκριτικά μικρός. Μόνο η Ιταλία, η οποία έχει εξίσου περιορισμένη αυτονομία των πανεπιστημίων, αλλά και πολύ λιγότερες κρατικές δαπάνες για την τριτοβάθμια παιδεία, εμφανίζει μικρότερο αριθμό εργαζόμενων πτυχιούχων από την Ελλάδα. Συγκεκριμένα, στην Ιταλία μόνο το 9,6% του πληθυσμού της είναι εργαζόμενοι πτυχιούχοι, όπως προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό του ποσοστού του πληθυσμού που είναι πτυχιούχοι με το ποσοστό απασχόλησης τους από τον πίνακα 2, όταν το αντίστοιχο ποσοστό στην Ελλάδα είναι 18% και στον ΟΟΣΑ 22%. Ειδικά στην ελληνική περίπτωση, όπως προκύπτει από την ανάγνωση του πίνακα 3, η ανεργία των πτυχιούχων είναι σχετικά υψηλή, παρά το συγκριτικά υψηλό ποσοστό απασχόλησης τους, που με 82,4% υπολείπεται λίγο του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Ειδική περίπτωση είναι και πάλι η Ιταλία όπου παρά τη μεγάλη έλλειψη προσφοράς πτυχιούχων, το αντίστοιχο ποσοστό ανεργίας παραμένει μόνο λίγο πιο χαμηλό από ότι στην Ελλάδα. Προκύπτει, λοιπόν, για την Ελλάδα, μια εικόνα όπου οι αναζητούντες εργασία επιμόνως πτυχιούχοι δυσκολεύονται να βρουν μια θέση εργασίας, παρόλο που οι πτυχιούχοι συνολικά είναι σχετικά λίγοι, και άρα έπρεπε να είναι περιζήτητοι στην αγορά εργασίας. Το γεγονός αυτό δείχνει ότι υπάρχει ένας αξιοσημείωτος αριθμός πτυχιούχων που δεν φαίνεται να προτιμάται από τους εργοδότες, έναντι άλλων υποψηφίων οι οποίοι δεν έχουν πτυχίο, και αυτό δείχνει με την σειρά του ότι ίσως τα πτυχία των περισσότερων ελληνικών ακαδημαϊκών τμημάτων δεν έχουν το επιθυμητό αντίκρισμα στην αγορά εργασίας.

5.4 Συμπεράσματα

Καταγράφεται συνεπώς ότι η μόνη χώρα η οποία απέχει από την ουσιαστική λογοδοσία και αξιολόγηση, ενώ παράλληλα περιορίζει την αυτονομία των πανεπιστημίων σε βαθμό ανάλογο με την Ελλάδα, είναι η Ιταλία. Την ίδια ώρα, όλες οι άλλες χώρες αφήνουν μεγαλύτερη αυτονομία στα πανεπιστήμιά τους, ενώ παράλληλα έχουν εισάγει σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό την οικονομική λογοδοσία και την ακαδημαϊκή αξιολόγηση. Μάλιστα, η Ελλάδα και η Ιταλία έχουν τις χειρότερες επιδόσεις σε ότι αφορά τις ακαδημαϊκές δημοσιεύσεις ανάμεσα στο δείγμα των χωρών μας, όταν οι χώρες που συνδυάζουν μεγαλύτερη αυτονομία με αυστηρότερη αξιολόγηση και λογοδοσία στα πανεπιστήμια πετυχαίνουν καλύτερες επιδόσεις. Επιπλέον, το ίδιο φαίνεται να συμβαίνει και στην εξασφάλιση μιας ομαλής μετάβασης για τους φοιτητές στην αγορά εργασίας, καθώς τόσο η Ελλάδα όσο και η Ιταλία αποτυγχάνουν να εξασφαλίσουν στους πτυχιούχους τους μια ευνοϊκή υποδοχή από την αγορά εργασίας, παρά το γεγονός ότι αυτοί είναι σχετικά λίγοι και άρα θα έπρεπε να είναι περιζήτητοι.

Σημειώνεται, τέλος, ότι ειδικά στην Ισπανία η υιοθέτηση ήπιων μεταρρυθμίσεων συνέπεσε με την δυνατότητα ίδρυσης μη κρατικών πανεπιστημίων. Η σύγκριση των ήπιων μεταρρυθμίσεων της Ισπανίας με τις πιο ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις άλλων χωρών αποκαλύπτει ότι η ίδρυση ή όχι μη κρατικών πανεπιστημίων δεν αποτελεί την πιο καθοριστική και ουσιαστική παράμετρο των μεταρρυθμίσεων, ιδίως όταν η συντριπτική πλειοψηφία των ιδρυμάτων συνεχίζουν να χρηματοδοτούνται κυρίως από το κράτος.

9. Επιστημονικές δημοσιεύσεις ανά εκατομμύριο πληθυσμού	8. Δημοσιεύσεις με σημαντικές ετεροαναφορές ανά εκατομμύριο πληθυσμού.	7. Λογοδοσία για την οικονομική διαχείριση	6. Ελευθερία στην απόφαση καθορισμού των προγράμμάτων σπουδών	5. Ελευθερία στον καθορισμό του ύψους του μισθού των καθηγητών	4. Ελευθερία στην πρόσληψη προσωπικού	3. Ελευθερία στις αποφάσεις εισαγωγής φοιτητών	2. Ελευθερία διαχείρισης κρατικής χρηματοδότησης από το πανεπιστήμιο	1. Χρηματοδότηση πανεπιστημίου εξαρτώμενη από τις επιδόσεις του	
Μ. Βρετανία	31	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Μ. Βρετανία
Βέλγιο	25	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Όχι	Ναι	Ναι	Βέλγιο
Γαλλία	19	Ναι	Κάποια	Όχι	Ναι	Έμμεση	Περιορισμένα	Ναι	Γαλλία
Γερμανία	19	Ναι	Ναι	Όχι	Κάποια	Περιορισμένα	Ναι	Ναι	Γερμανία
Ισπανία	6	Κάποια	Κάποια	Όχι	Κάποια	Όχι	Όχι	Ναι	Ισπανία
Ιταλία	10	Περιορισμένα	Κάποια	Όχι	Όχι	Όχι	Ναι	Όχι	Ιταλία
Ελλάδα	3	Όχι	Περιορισμένα	Όχι	Περιορισμένα	Όχι	Όχι	Όχι	Ελλάδα

Πίνακας 5.1 Ερευνητικές επιδόσεις και αυτονομία των ιδρυμάτων. Πηγές: ISI, Philadelphia. Υπολογισμοί των συγγραφέων από CWTs, Leiden για τις δημοσιεύσεις με ετεροαναφορές για μια περίοδο που περιλαμβάνει το έτος δημοσίευσης και άλλα 3 χρόνια (1996-99, 1997-2000, 1998-2001). Για τις δημοσιεύσεις ανά εκατομμύρια κατοίκους η πηγή είναι από το DG Research, με έτος δημοσίευσης το 2001 και πληθυσμό του έτους 2000.

	Κρατική δαπάνη για ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως % ΑΕΠ. 2012	Ποσοστό πληθυσμού 25-64 ετών με τριτοβάθμια εκπαίδευση. 2012	Ποσοστό ανεργίας αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης 2012	Ποσοστό απασχόλησης αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης 2012	Ποσοστό πληθυσμού που είναι εργαζόμενοι πτυχιούχοι. 2004
Βέλγιο	1,4%	18%	3,8%	85%	24,7%
Γαλλία	1,5%	18%	5,2%	84%	19,6%
Γερμανία	1,3%	16%	2,6%	88%	20,6%
Ελλάδα	1,2%	17%	6,9%	74%	17,9%
Ιταλία	1,0%	15%	15,1%	79%	9,6%
Ισπανία	1,3%	22%	12,5%	79%	21,3%
Η.Β.	1,2%	30%	3,6%	85%	25,8%
Σύνολο ΟΟΣΑ	1,6%	33%	4,8%	84%	22,1%

Πίνακας 5.2 Πηγή: OECD-Education at a Glance 2006 & 2014, διάφορες σελίδες.

	Ποσοστό απασχόλησης πληθυσμού 25-64 ετών	1995	2004	2012
Ελλάδα	Λιγότερο από ανώτερη δευτεροβάθμια παιδεία	56,2	56,8	55
	Ανώτερη δευτεροβάθμια μη τριτοβάθμια παιδεία	62,0	69,0	60
	Τριτοβάθμια παιδεία	79,2	82,4	74
ΟΟΣΑ	Λιγότερο από ανώτερη δευτεροβάθμια παιδεία	56,6	56,2	59
	Ανώτερη δευτεροβάθμια μη τριτοβάθμια παιδεία	73,4	74,2	78
	Τριτοβάθμια παιδεία	84,0	84,1	84
	Ποσοστό ανεργίας πληθυσμού 25-64 ετών	1995	2004	2012
Ελλάδα	Λιγότερο από ανώτερη δευτεροβάθμια παιδεία	6,3	8,4	26
	Ανώτερη δευτεροβάθμια μη τριτοβάθμια παιδεία	9,0	9,7	26,9
	Τριτοβάθμια παιδεία	8,1	6,9	15.1

ΟΟΣΑ	Λιγότερο από ανώτερη δευτεροβάθμια παιδεία	10,8	10,4	13,4
	Ανώτερη δευτεροβάθμια μη τριτοβάθμια παιδεία	7,3	6,2	9,1
	Τριτοβάθμια παιδεία	4,6	3,9	4,8

Πίνακας 5.3 Πηγή: *OECD Education at a Glance 2006 - Tables. Indicator A8: Labor force participation by level of educational attainment. For 2012, OECD Education at a Glance 2014: 114.*

Αναφορές

- Mitsopoulos, M. and T. Pelagidis (2006). “State monopoly in higher education and rent seeking”, *Journal of Educational Planning and Administration*, 2006, XX(3), 299-312, SSRN working paper No. 890541.
- Mitsopoulos, M. and T. Pelagidis (2007a). “An inquiry into the implications rent seeking and ex post acceptance of reforms can have for higher education”, submitted to *Public Choice*, SSRN working paper No. 954412.
- Mitsopoulos, M. and T. Pelagidis (2007b). “The case for abolishing the higher education state monopoly system in continental Europe”, submitted to *Bulletin of Economic Research*, SSRN working paper No. 703361.
- Perotti, R. (2002). “The Italian university system: rules v. incentives”. Florence: European University Institute.
- OECD (2006). Supporting the contribution of higher education institution (HEI) to regional development, peer review report, Canary Islands, Spain.
- OECD (2006). Supporting the contribution of higher education institution (HEI) to regional development, peer review report, Region of Valencia, Spain.
- OECD (2006). Thematic Review of Tertiary Education - Country Background Report - United Kingdom.
- OECD (2004). Report on Financial Management, Germany, IMHE-HEFCE.
- OECD (2004). Education at a Glance, Paris: OECD (also the relevant database the OECD provides).
- OECD (2001). Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education - The Catholic University in Leuven (Belgium).
- OECD (2001). Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education - Athens University of Economics and Business (Greece).
- OECD (2001). Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education - The University of Venice (Italy).
- OECD (2001). Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education - The Louis Pasteur University, Strasbourg (France).
- OECD (2001). Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education - The University of the Social Sciences, Toulouse I (France).
- OECD (2001). Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education - The Universitat Politècnica de Catalunya (Spain).

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: Η ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Κεφάλαιο 6. Μηχανές της δανειακής ανάπτυξης 1995-2009. Η πιστωτική οικονομία στο προσκήνιο και ο ρόλος του δημοσίου χρέους

Σύνοψη

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται και αναλύονται οι μακροοικονομικές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας κατά την περίοδο 1995-2009. Επισημαίνεται ο κρίσιμος ρόλος του τραπεζικού συστήματος, της αύξησης των πιστώσεων στην οικονομία και της ενίσχυσης της ζήτησης ιδίως με την προοπτική της υιοθέτησης του ενιαίου νομίσματος. Επισημαίνονται τα κρίσιμα προβλήματα στη δομή της οικονομίας τα οποία με το πέρασμα των ετών, μαζί με κοινωνικούς και πολιτικούς παράγοντες οδήγησαν την ελληνική οικονομία σε ένα πρότυπο «δανειακής ανάπτυξης» χωρίς να ενισχύουν την εθνική ανταγωνιστικότητα. Τα συσσωρευμένα προβλήματα όπως επιδεινώθηκαν ιδίως την περίοδο μετά το 2004, παρουσιάζονται σε κρίσιμους δείκτες όπως το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, ο πληθωρισμός, το δημοσιονομικό έλλειμμα και το χρέος αλλά και τα διαρθρωτικά ελλείμματα της οικονομίας

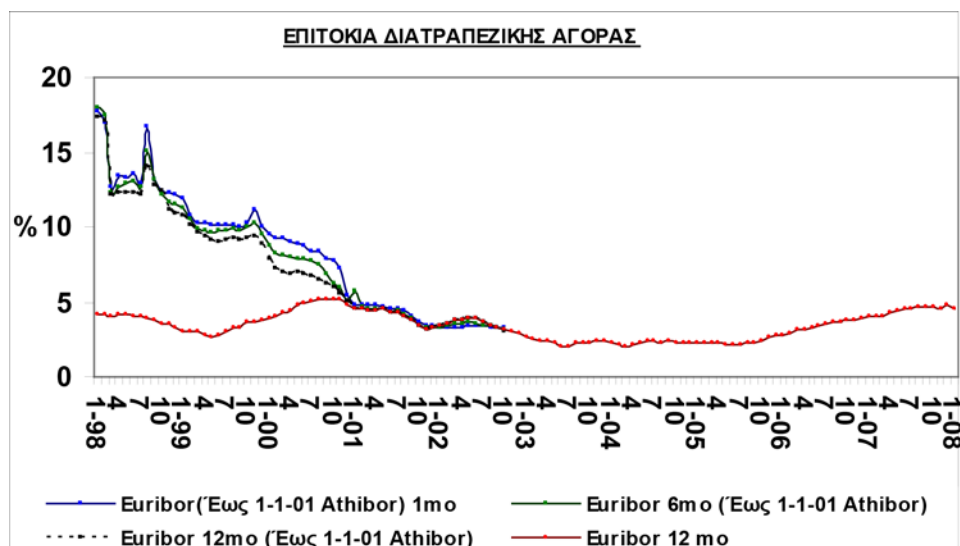
6.1 Ζήτηση, πιστωτική επέκταση και τα οικονομικά του κράτους

Αποτελεί κοινό τόπο ότι οι διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας πρέπει να αναζητούνται στην περίοδο της ταχύρρυθμης οικονομικής μεγέθυνσης. Η περίοδος αυτή εκτείνεται κυρίως από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 μέχρι τη χρονιά 2009. Μπορεί επίσης κανείς να ορίσει την περίοδο αυτή με κριτήριο την απόφαση της Βουλής να υιοθετήσει τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δηλαδή από το έτος 1992. Σε κάθε περίπτωση, μέσα στη δεκαετία του '90, ξεκίνησε αυτή η όγκωση της δαπάνης που χρόνο με τον χρόνο αντανάκλατο στην αύξηση του ΑΕΠ, η οποία όσο τα έτη περνούσαν σταθεροποιούνταν κατά μέσο όρο περίπου γύρω στο +4%. Ας εξετάσουμε όμως τα 'συστατικά' της μεγέθυνσης αυτής, την πρώτη ύλη της, ώστε να διερευνήσουμε το τι πήγε λάθος.

Στο Σχήμα 6.3, αποτυπώνονται οι ενέσεις ζήτησης στην ελληνική οικονομία για την περίοδο 1991-2007. Παρατηρείται πράγματι ο καθοριστικός ρόλος της απελευθέρωσης της τραπεζικής πίστης ιδίως κατά την δεκαετία 1998-2008, και φυσικά της δραστηκής πτώσης των επιτοκίων που επέτρεψαν την υψηλή χρηματοδότηση της οικονομίας (βλ. σχήματα 6.1 & 6.2). Την κατάσταση διευκόλυνε η εκτόξευση της κυβερνητικής αλλά και της ιδιωτικής δαπάνης, που μαζί με τις κοινοτικές εισροές οδήγησαν τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης ακόμη και στο 6% για το 4^ο τρίμηνο του 2003.

Πιο συγκεκριμένα, η μακροοικονομική σταθερότητα και η συναλλαγματική σταθερότητα, που αποτυπώνεται και από τη ραγδαία πτώση των επιτοκίων στην διατραπεζική αγορά (Σχήμα 6.1), εξασφαλίστηκε με την ένταξη στην ΟΝΕ. Αυτή συνέπεσε με την απελευθέρωση της αγοράς πίστης και μαζί εξηγούν σε μεγάλο βαθμό το γιατί βασικά η ελληνική οικονομία είχε καλύτερες επιδόσεις από τις άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ ιδίως μετά το 2000, παρά τη χαμηλή της ανταγωνιστικότητα.

Συγκεκριμένα, σε ένα περιβάλλον, πρωτοφανούς για την Ελλάδα μακροοικονομικής και συναλλαγματικής σταθερότητας όπου ο πληθωρισμός και τα επιτόκια υποχωρούν με ραγδαίους ρυθμούς, έχουμε την ταυτόχρονη ολοκλήρωση της άρσης των διοικητικών απαγορεύσεων στην ανάπτυξη της ιδιωτικής πίστης.



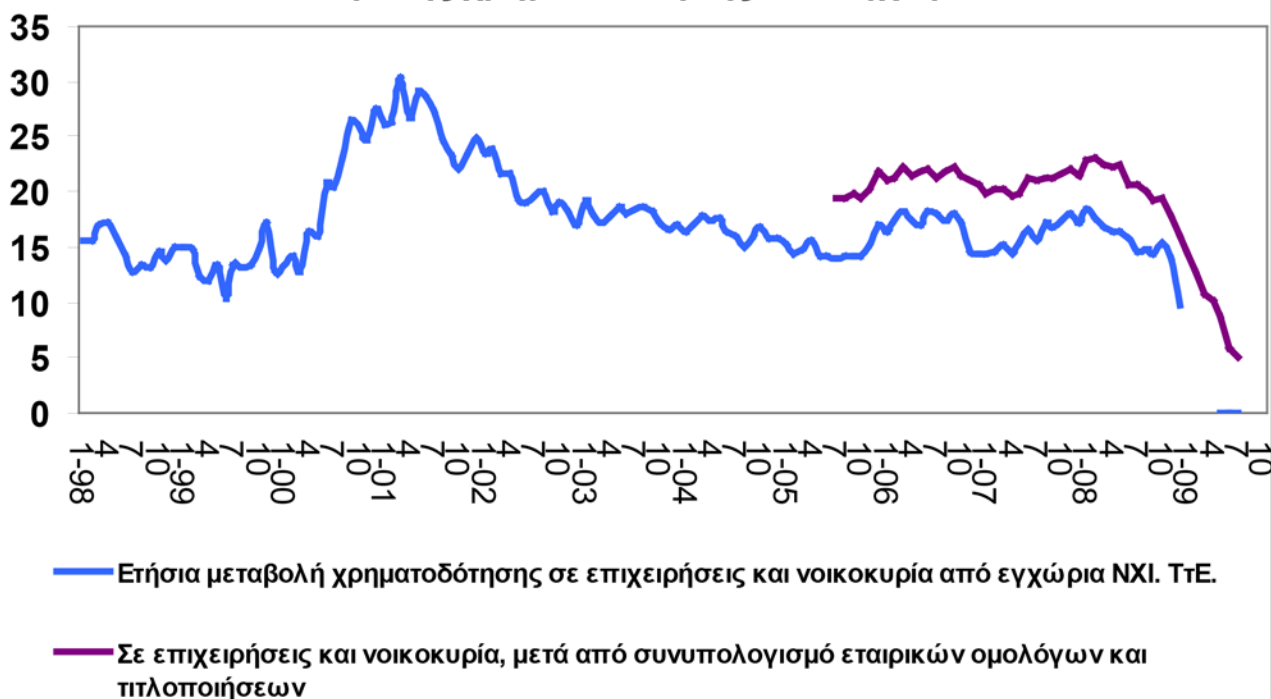
Σχήμα 6.1 Επιτόκια ελληνικής διατραπεζικής αγοράς. Πηγή ΤτΕ.

Η απελευθέρωση αυτή ουσιαστικά ξεκινάει με τη σωστή ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία των τραπεζικών οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης την περίοδο 1992-1993 και ολοκληρώνεται με την απομάκρυνση των τελευταίων διοικητικών εμποδίων στην ανταγωνιστική λειτουργία της χρηματοπιστωτικής αγοράς το 1999. Έτσι, η ανάπτυξη της ιδιωτικής πίστης στην Ελλάδα συνέπεσε με την εδραίωση ενός περιβάλλοντος μακροοικονομικής σταθερότητας. Στο περιβάλλον αυτό δανειζόμενοι και δανειστές προσδοκούν για πρώτη φορά εδώ και δεκαετίες τη διατήρηση της σταθερότητας αυτής και στο μέλλον και η πίστη αναπτύσσεται ραγδαία συνεισφέροντας σημαντικότερες ενέσεις ζήτησης στην εθνική οικονομία. Το πράττει αυτό καθώς διευρύνονται όχι μόνο οι καταναλωτικές επιλογές των νοικοκυριών, αλλά και οι επιλογές χρηματοδότησης, ιδίως των μικρότερων επιχειρήσεων οι οποίες για πρώτη φορά απέκτησαν μια ρεαλιστική εναλλακτική λύση στην πρότερη χρηματοδότησή τους με ίδια κεφάλαια. Μάλιστα, η σημασία της ταυτόχρονης υλοποίησης και των δύο αυτών γεγονότων αναδεικνύεται από το γεγονός ότι η κάθε μία από αυτές όταν συνέβη σε άλλες χώρες είχε πάντα σημαντικές θετικές επιπτώσεις για αρκετά χρόνια. Ειδικά για την Ελλάδα η ταυτόχρονη υλοποίηση αυτών των δύο οδήγησε σε μια ταχεία επέκταση της ιδιωτικής πίστης η οποία διήρκεσε για μεγάλο, με τα υφιστάμενα διεθνή δεδομένα άλλων χωρών, χρονικό διάστημα, όπως αποτυπώνει το σχήμα 6.2.

Στην περίοδο αυτή, αρχικά κλειδώθηκε η συμμετοχή της χώρας στην ευρωζώνη και στη συνέχεια καθιερώθηκε το ευρώ. Συμπληρωματικά, οι καθαρές εισροές από την ΕΕ και τα διαρθρωτικά ταμεία, συνέχισαν με τον ίδιο ρυθμό να ενισχύουν την εγχώρια ζήτηση. Χάρη στους υψηλούς αναπτυξιακούς ρυθμούς, το Σχήμα 6.3 δείχνει ότι το δημόσιο χρέος, ιδίως μέχρι το 2007, συγκρατήθηκε και σημείωσε μια ελαφρά μείωση. Βέβαια, στα στοιχεία αυτά δεν συμπεριλαμβάνονται όλα εκείνα τα ποσά που πρόσφατα έχουν προστεθεί ως παρελθόντα χρέη τα οποία όμως συστηματικά δεν καταγράφονταν.

Οι εισροές από την Ευρωπαϊκή Ένωση (% ΑΕΠ) είναι διαχρονικά οι υψηλότερες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και οι οποίες περιλαμβάνουν τις εισροές τόσο από τη άσκηση των διαρθρωτικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και από την άσκηση της κοινής αγροτικής πολιτικής (Σχήμα 6.3). Μάλιστα, στο βαθμό που οι εισροές από τα διαρθρωτικά ταμεία χρηματοδότησαν σημαντικές υποδομές, ιδίως στην περιοχή της πρωτεύουσας η οποία όμως συγκεντρώνει το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού, είχαμε και αντίστοιχες συνεισφορές στην αύξηση της παραγωγικότητας της χώρας από τη βελτίωση των υποδομών αυτών, πέρα μάλιστα από την ενίσχυση της ζήτησης από τις δαπάνες κατασκευής τους.

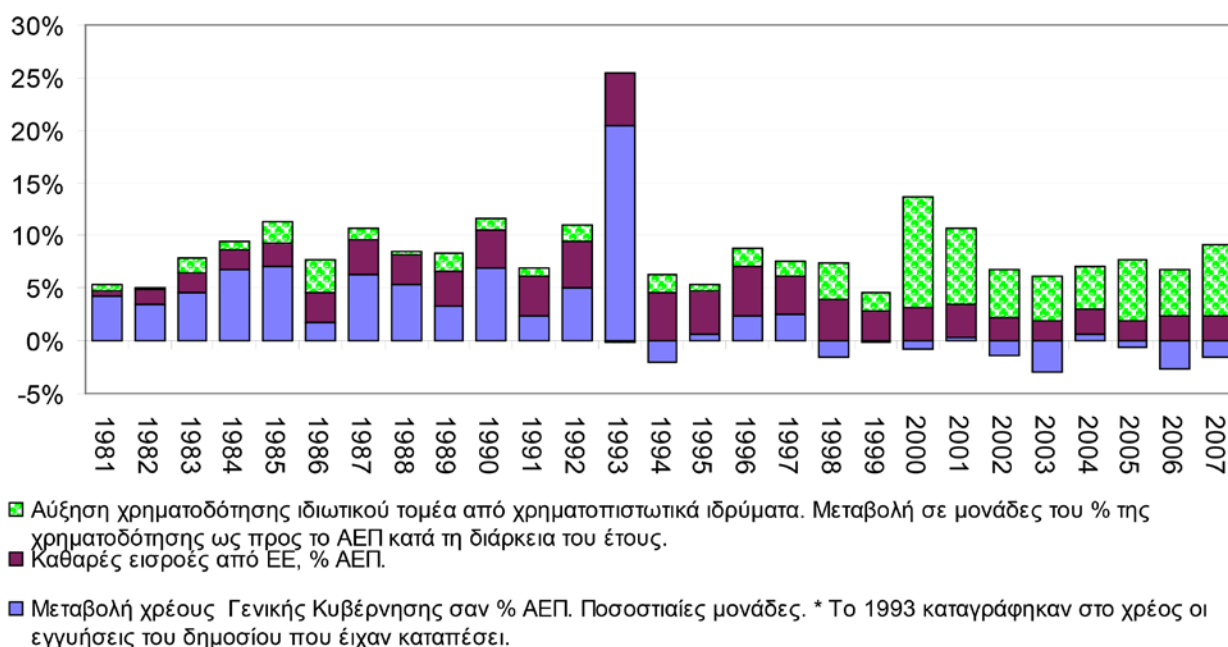
% YoY Μεταβολής χρηματοδότησης από εγχώρια NXI. ΤτΕ.



Σχήμα 6.2 Πιστωτική επέκταση στην Ελλάδα την περίοδο μετά το 1998. Πηγή: ΤτΕ.

Ενέσεις ζήτησης σαν % ΑΕΠ. Ελλάδα.

Πηγές: Τράπεζα της Ελλάδος, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, EUROSTAT.

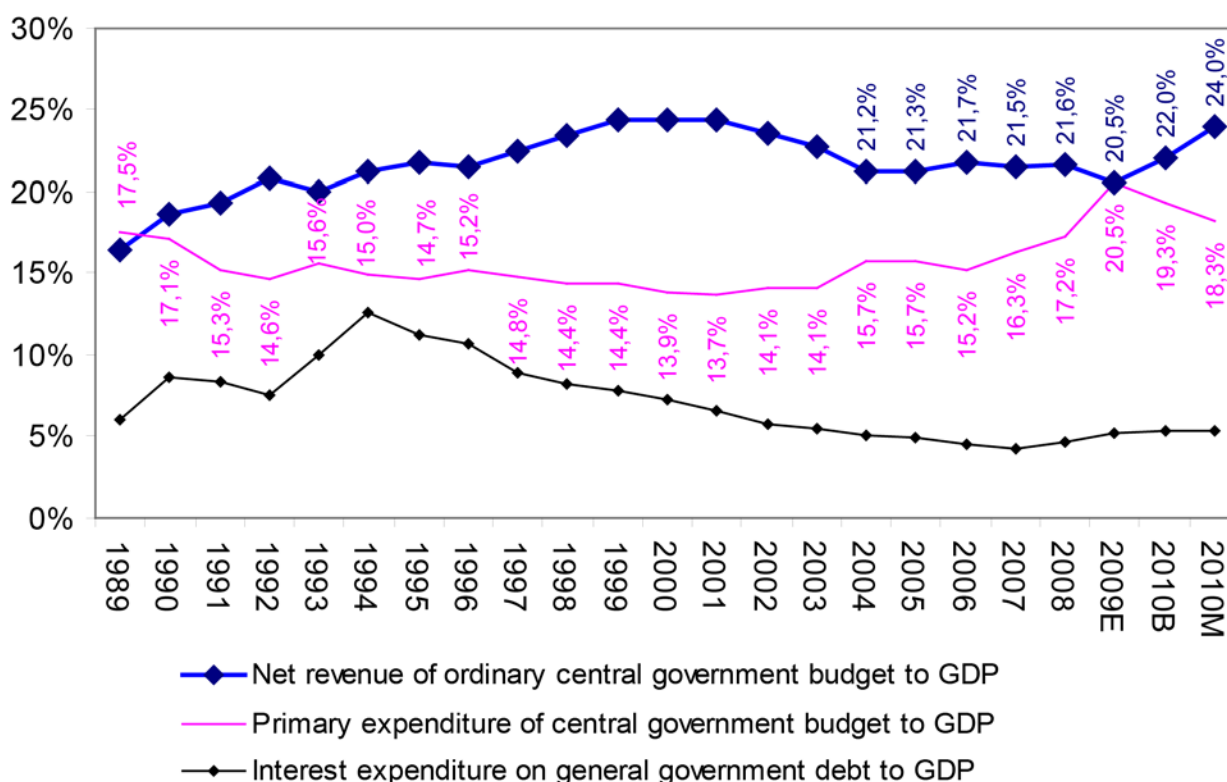


Σχήμα 6.3 Ενέσεις ζήτησης στην Ελλάδα. Πηγή: ΤτΕ, Υπουργείο Οικονομικών, Eurostat. Επεξεργασία συγγραφέα.

Σε κάθε περίπτωση, η κατάσταση αυτή ενίσχυσε την κατανάλωση η οποία ξεπέρασε το 80% του ΑΕΠ, οδήγησε σε άνοδο των τιμών στις κατασκευές αλλά και σε γενικότερη «ανάπτυξη» την κτηματαγορά. Ακόμη, τα παραπάνω χαρακτηριστικά ενίσχυσαν τον εσωτερικό τουρισμό ενώ η γενικότερη βελτίωση των υποδομών βοήθησε και τον εξωτερικό τουρισμό. Τέλος, η ναυτιλία, με καθαρή συνεισφορά στο ΑΕΠ γύρω στο 4-5%

συνέβαλε επίσης στην ικανοποιητική μεγέθυνση της οικονομίας. Όμως, η πραγματική μηχανή της ανάπτυξης, η βάση όλων των παραπάνω ήταν η δανειοδότηση της οικονομίας. Εφόσον αυτή δεν κατευθύνθηκε επαρκώς στη χρηματοδότηση της εγχώριας παραγωγής, η χειροτέρευση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών άρχισε να εμφανίζεται και να εντείνεται με ραγδαίους ρυθμούς, μετά τα μέσα της δεκαετίας '00 φθάνοντας σχεδόν το -14% του ΑΕΠ. Η επιδείνωση αυτή φανέρωνε τις αδυναμίες ανταγωνιστικότητας και κατά κάποιον τρόπο προετοίμασε την κρίση δανεισμού της χώρας. Η απότομη διακοπή της πιστωτικής επέκτασης λόγω της διεθνούς κρίσης, διέκοψε απότομα τους ρυθμούς μεγέθυνσης και επιδείνωσε άμεσα δημόσιο έλλειμμα και χρέος, στέλνοντας ταυτόχρονα στα ύψη το διεθνές επιτόκιο δανεισμού της χώρας.

Το σχήμα 6.4 απεικονίζει ανάγλυφα τη ξαφνική χειροτέρευση των δημοσιονομικών του κράτους ήδη από τα μέσα του 2006-2007. Οι πρωτογενείς δαπάνες εκτοξεύονται από τα 16.2% στο 20% μέσα σε 2 έτη, ενώ τα έσοδα πέφτουν από το 21.7% στο 20.8%. Εάν προσθέσει κανείς την κατάρρευση της ανάπτυξης από το 2009, η οποία συνεχίζεται με υψηλούς αρνητικούς ρυθμούς και τα έτη 2010 και 2011 (πρόβλεψη περίπου -3% μ.ο.).



Σχήμα 6.4 Καθαρό εισόδημα, πρωτογενείς δαπάνες προϋπολογισμού Ελλάδος. Πηγή: *Annual government budgets*. E: estimate, B: budget, M: Stability and Growth Program update of budget with measures taken up to March 2010.

Η κατάσταση αυτή αντικατοπτρίζει επίσης λάθη πολιτικής ή έστω στοιχήματα που δεν φαίνεται να έχουν βγει για την ελληνική οικονομία. Τα δύο πιο σημαντικά από αυτά είναι οι Ολυμπιακοί Αγώνες σε σχέση με την αξιοποίηση των έργων που προέκυψαν, όπως και αδυναμία της τότε κυβέρνησης να αξιοποιήσει πλήρως τα πλεονεκτήματα του ευρώ σχεδιάζοντας και εφαρμόζοντας μια σειρά θεσμικών μεταρρυθμίσεων τόσο στις αγορές με απελευθέρωση ή/και αποδοτική επαναρύθμισή τους όσο και κυρίως στα δημόσια αγαθά (νοσοκομεία και φαρμακευτικές δαπάνες, εκπαίδευση, συγκοινωνίες, ΔΕΚΟ γενικότερα).

6.2 Αδυναμίες ανταγωνιστικότητας: Ισοζύγιο, πληθωρισμός, ξένες επενδύσεις

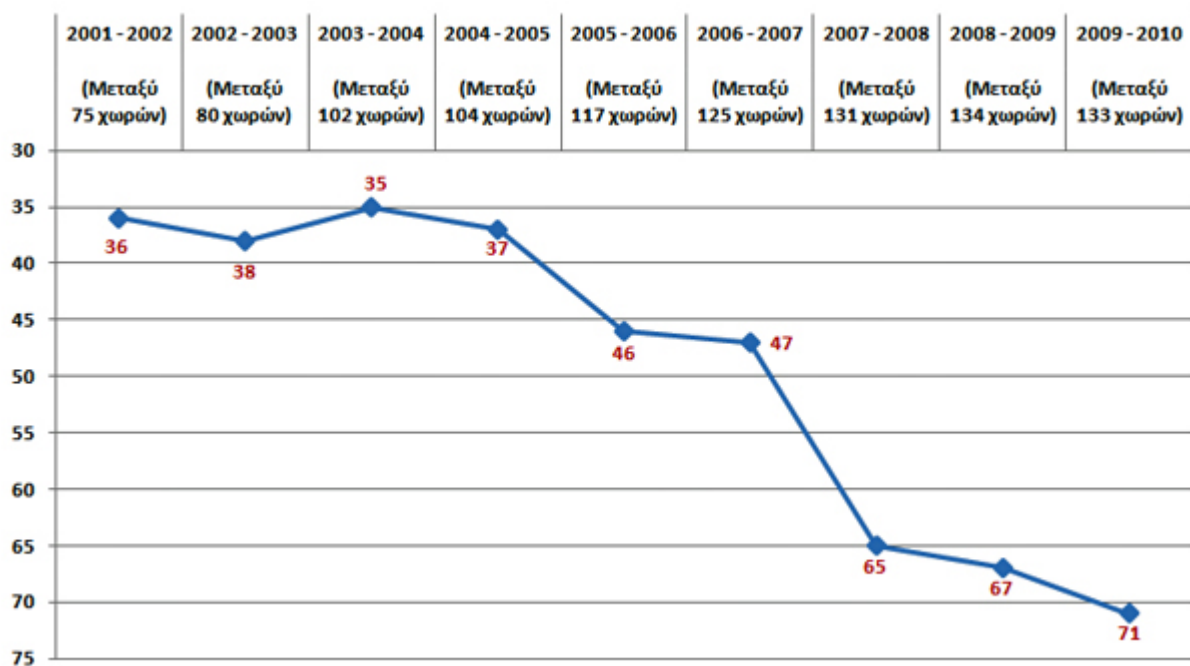
Η πολύ χαμηλή ανταγωνιστικότητα του ιδιωτικού τομέα της ελληνικής οικονομίας καταγράφεται από το *Doing Business* της Παγκόσμιας Τράπεζας, τον δείκτη ανταγωνιστικότητας του *World Economic Forum* (WEF), αλλά και υψηλή διαφθορά σύμφωνα με την *Transparency International*, και μάλιστα προκύπτει δυσανάλογα χειρότερη ως προς το κατά κεφαλή εισόδημα της χώρας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το σχήμα

6.5 που παρουσιάζει τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα κατά τη συγγραφή στοιχεία, στην περίπτωση του WEF η Ελλάδα για το 2009-10 καταλαμβάνει τη θέση 71, που είναι η τελευταία θέση των χωρών της ΕΕ-15 και μάλιστα με μεγάλη απόσταση από τη προτελευταία Ιταλία, που καταλαμβάνει τη θέση 48 επί 133 χωρών, ενώ αντίστοιχα η Παγκόσμια Τράπεζα μας κατατάσσει στη θέση 109 για το έτος 2010, και πάλι σε μεγάλη απόσταση μετά την προτελευταία Ιταλία η οποία καταλαμβάνει τη θέση 78 επί 183 χωρών για το 20010. Οι θέσεις αυτές είναι συμβατές με την εικόνα που καταγράφουν και οι δείκτες ποιότητας διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας που παρουσιάζουν οι Kaufmann & Kray (2002), και δεν είναι οι επιθυμητές για μια χώρα μέλος της ζώνης του ευρώ και του ΟΟΣΑ, η οποία ανήκει στο 18% των πλέον πλούσιων σε ΑΕΠ κατά κεφαλή χωρών και η οποία θα έπρεπε να κατατάσσεται στο 15% των πλέον ανταγωνιστικών οικονομιών του πλανήτη. Όλα αυτά τα στοιχεία, περιλαμβανομένου και του δείκτη αντίληψης διαφθοράς, απλά καταγράφουν με διαφορετικό τρόπο την πραγματικότητα που καταγράφει και το μεγάλο έλλειμμα του ισοζυγίου αγαθών: Η ανταγωνιστικότητα και η θεσμική ανάπτυξης της Ελλάδας δεν είναι αντίστοιχη των δεδομένων που διαμορφώνει το κατά κεφαλή ΑΕΠ και η συμμετοχή της σε διεθνείς οργανισμούς και ενώσεις ανεπτυγμένων χωρών, ενώ και διαχρονικά δεν καταγράφεται μια βελτίωση, αλλά υποχώρηση όπως αποτυπώνει το Σχήμα 6.5.

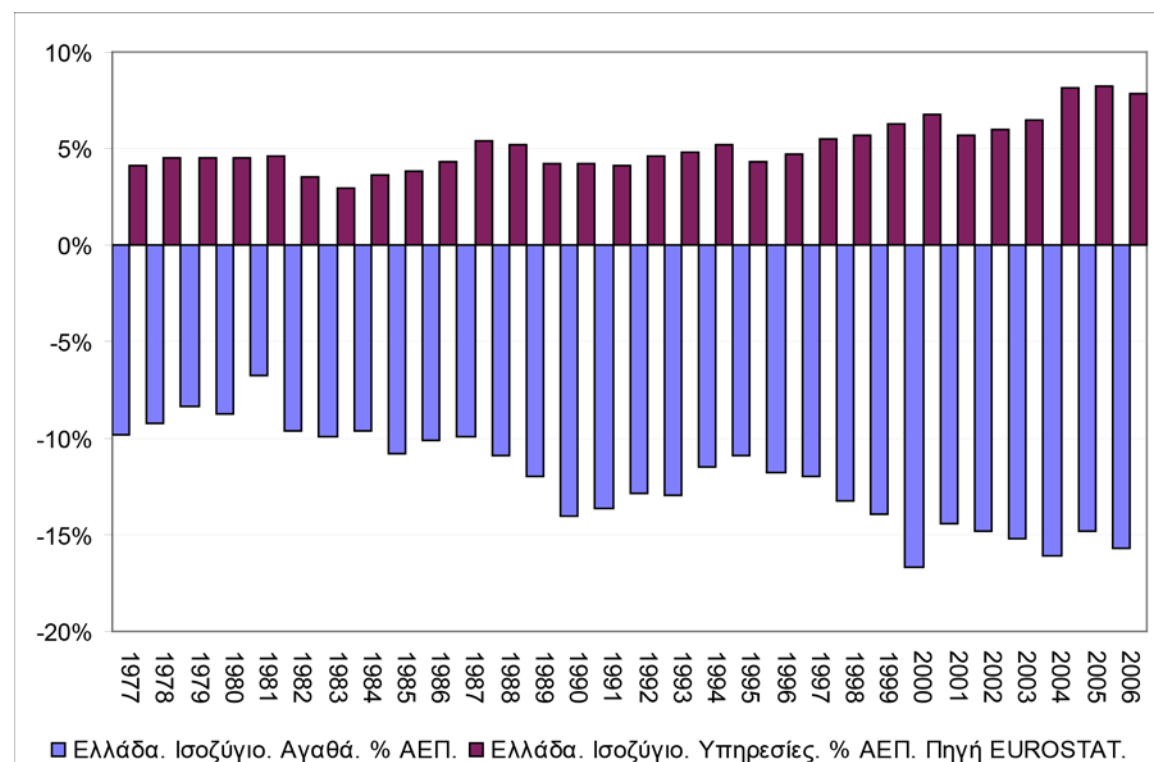
Το έλλειμμα του ισοζυγίου αγαθών, που παραμένει σύμφωνα με τα στοιχεία που αποτυπώνει το Σχήμα 6.6 επίμονα τα τελευταία 25 χρόνια, και το οποίο μάλιστα τα τελευταία 10 χρόνια αυξάνει ως ποσοστό του ΑΕΠ, και συνεπικουρεί στην χαμηλή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας.

DoingBusiness in 2010		WEF, Global Competitiveness Index 2009-2010		TI, Corruption Perceptions Index 2008		UN, Κατά κεφαλή ΑΕΠ σε \$, 2007	
Rank		Rank		Rank		Rank	
1	Singapore	1	Switzerland	1	Denmark	1	Liechtenstein
2	New Zealand	2	United States	1	New Zealand	2	Luxembourg
3	Hong Kong, China	3	Singapore	1	Sweden	3	Bermuda
4	United States	4	Sweden	4	Singapore	4	Norway
5	United Kingdom	5	Denmark	5	Finland	5	Qatar
6	Denmark	6	Finland	5	Switzerland	6	Iceland
7	Ireland	7	Germany	7	Iceland	7	Ireland
8	Canada	8	Japan	7	Netherlands	8	Denmark
9	Australia	9	Canada	9	Australia	9	Cayman Islands
10	Norway	10	Netherlands	9	Canada	10	Switzerland
...		...		...		...	
16	Finland	13	United Kingdom	11	Luxembourg		
18	Sweden	14	Norway	12	Austria	13	Sweden
22	Belgium	16	France	14	Germany	14	Netherlands
25	Germany	17	Austria	14	Norway	15	Finland
28	Austria	18	Belgium	16	Ireland	16	Australia
30	Netherlands	21	Luxembourg	16	United Kingdom	17	United Kingdom
31	France	25	Ireland	18	Belgium	18	United States
44	Bulgaria	31	Czech Republic	18	Japan	19	Austria
48	Portugal	33	Spain	18	USA	22	Belgium
55	Romania	34	Cyprus	23	France	23	Canada
62	Spain	43	Portugal	26	Slovenia	24	Germany
64	Luxembourg	46	Poland	28	Spain	26	France
73	Turkey	48	Italy	31	Cyprus	30	Singapore
74	Czech Republic	58	Hungary	32	Portugal	31	Italy
78	Italy	61	Turkey	45	Czech Republic	32	Japan
82	Albania	64	Romania	47	Hungary	34	Spain
...		...		...		...	
107	Ethiopia	69	Colombia	55	Italy	37	Turks and Caicos
108	Lebanon	70	Egypt	55	Seychelles	38	Hong Kong
109	Greece	71	Greece	57	Greece	39	Greece
110	Guatemala	72	Croatia	58	Lithuania	40	Cyprus
111	Seychelles	73	Morocco	58	Poland	41	Bahrain
...		...		...		...	
181	Guinea-Bissau	131	Chad	178	Iraq	211	Zimbabwe
182	Congo, Dem. Rep.	132	Zimbabwe	178	Myanmar	212	Congo
183	Central African Republic	133	Burundi	180	Somalia	213	Burundi

Πίνακας 6.1 Παγκόσμιος δείκτης ανταγωνιστικότητας (Global Competitiveness Index 2009 – 2010). Πηγή: World Economic Forum, 2009. Doing Business in 2010. Παγκόσμια Τράπεζα 2009. 2008 Corruption Perceptions Index. Διεθνής Διαφάνεια. 2009. Κατά κεφαλή ΑΕΠ, σε \$. 2007. Ηνωμένα Έθνη.

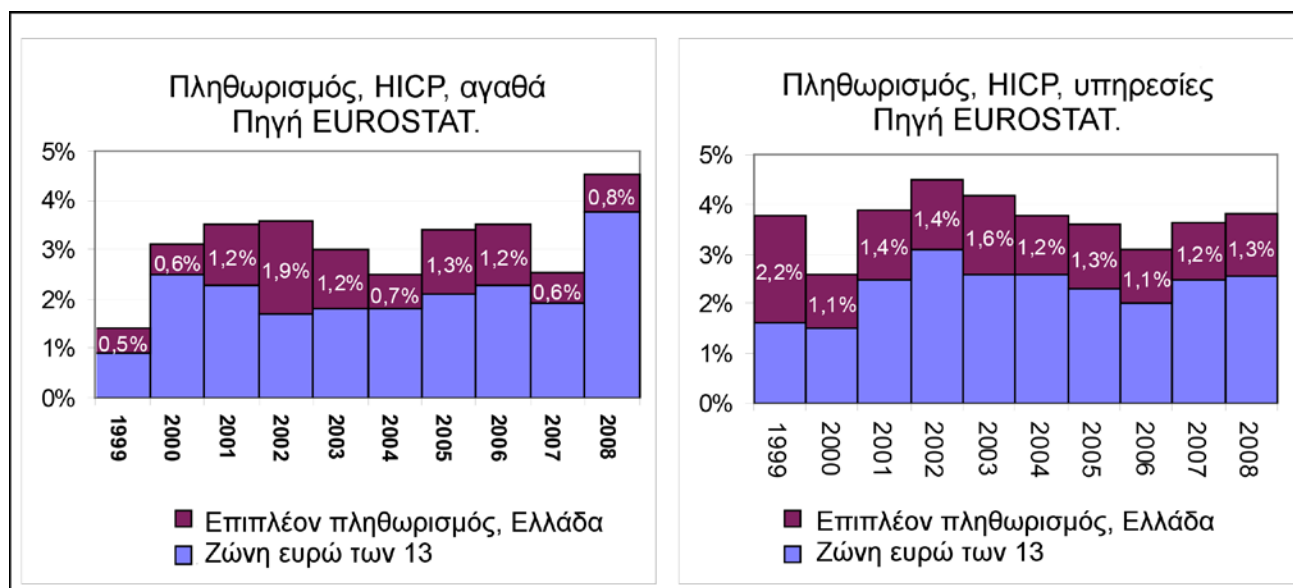


Σχήμα 6.5 Η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας 2001 – 2010. Πηγή: World Economic Forum, 2009, Annual Report



Σχήμα 6.6 Ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών. Πηγή: Eurostat

Τέλος, ο πληθωρισμός που παρέμενε, από το 2000 και μέχρι την έναρξη της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, σταθερά ψηλότερος από αυτόν της ζώνης του ευρώ. Ειδικώς στα αγαθά το «καπέλο» του πληθωρισμού είναι εξίσου υψηλό με το «καπέλο» πληθωρισμού στις υπηρεσίες, παρά την αύξηση των σχετικών εισαγωγών -εις βάρος και των εξαγωγών, όπως δείχνει το Σχήμα 6.7. Αυτή η ιδιαιτερότητα της Ελλάδας φωτογραφίζει μια αδυναμία της οικονομίας να κρατήσει χαμηλά τις τιμές των αγαθών, ακόμα και όταν αυτά εισάγονται στις ίδιες τιμές που τις παράγουν/εισάγουν οι άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ.



Σχήμα 6.7 Διαφορά πληθωρισμού αγαθών και υπηρεσιών Ελλάδας και ζώνης ευρώ. Πηγή: Eurostat

Στην Ελλάδα, τόσο ο πληθωρισμός αγαθών όσο και υπηρεσιών διαμορφώνονταν, και συνεχίζει να διαμορφώνεται, σταθερά σε επίπεδα υψηλότερα του μέσου όρου της ζώνης του ευρώ. Προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι η υπερβάλλουσα ζήτηση που εξασφαλίζει η ταχεία πιστωτική επέκταση και η εισροή των ενισχύσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση οδηγούν στην ομοιόμορφη αύξηση των τιμών τόσο των υπηρεσιών όσο και των αγαθών. Με άλλα λόγια, στην Ελλάδα έχουμε, με έναν λανθάνοντα τρόπο όμως, το φαινόμενο *Balassa-Samuelson* αφού δεν υπάρχει έντονα κάποιος παραγωγικός τομέας της οικονομίας ο οποίος να συμβάλει στην ενίσχυση του εθνικού εισοδήματος μέσω της ανταγωνιστικότητας του. Την παρατήρηση αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνει και πρόσφατη μελέτη των Gibson & Malley (2007), οι οποίοι βρίσκουν ότι το «παραδοσιακό» φαινόμενο *Balassa - Samuelson* συμβάλλει ελάχιστα στη διαφορά πληθωρισμού της Ελλάδας με τη ζώνη του ευρώ τα τελευταία χρόνια. Δεν ξεετάζουμε περισσότερο στο σημείο αυτό, το σημαντικό πλεόνασμα του ισοζυγίου υπηρεσιών καθώς αυτό προέρχεται σε μεγάλο μέρος από την επιχειρηματική δραστηριότητα της ελληνόκτητης ναυτιλίας, η οποία όμως δραστηριοποιείται εκτός του θεσμικού πλαισίου που διαμορφώνει την πραγματικότητα του επιχειρείν στην Ελλάδα. Το ίδιο ισχύει και για τον τουρισμό ο οποίος επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τα φυσικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά της χώρας, όπως άλλωστε καταγράφει και η σχετική έκδοση του *World Economic Forum* για τον τουρισμό.

Αυτή η ταχεία αύξηση των τιμών και των αγαθών συμβάλλει στην παραπέρα επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων στις διεθνείς αγορές, στη διατήρηση του μεγάλου ελλείμματος του ισοζυγίου αγαθών και στη συρρίκνωση του μεριδίου των ελληνικών επιχειρήσεων τόσο στις ξένες αγορές όσο και στην εγχώρια αγορά όπου η υποκατάσταση των εγχώρια παραγόμενων αγαθών από εισαγωγές είναι καθημερινό φαινόμενο.

Όσον αφορά τις άμεσες ξένες επενδύσεις, η επίμονη χειροτέρευση του εμπορικού ισοζυγίου χρηματοδοτείται, πέρα από το θετικό ισοζύγιο αδήλων, από την έκδοση ομολόγων της κυβέρνησης, κι όχι από αυτόνομες εισροές ξένων επενδύσεων (ΑΞΕ). Οι άμεσες ξένες επενδύσεις κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών ήταν μόλις \$0,9 δισεκ. για το 2006, \$-2,5 δισεκ. για 2007 και \$1.3 δισεκ. για το 2008, σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδος.

6.3 Η κοινωνική συμμαχία της δανειακής ανάπτυξης

Οι ευνοϊκές συνθήκες χρηματοδότησης της ελληνικής ανάπτυξης «κάθισαν» πάνω σε έναν κοινωνικό σχηματισμό διαμορφωμένο από την οικονομική δομή του συστήματος στην Ελλάδα. Έχει περιγραφεί αναλυτικά και τεκμηριωμένα σε διεθνείς δημοσιεύσεις από τους Mitsopoulos & Pelagidis (2009, 2010/11) το πώς, γιατί και με ποιόν τρόπο, η Ελλάδα αποτελεί περισσότερο ένα άθροισμα επιμέρους ομάδων που είτε επιδιώκουν είτε προασπίζονται πρόσοδο, δηλαδή εισόδημα που παράγεται από άλλους και αλλού. Το χαμηλό κοινωνικό κεφάλαιο (social capital) και ο μαζικός «λαθρεπιβατισμός» (free riding) που παρατηρούνται στην ελληνική περίπτωση σε έντονο βαθμό, επιβεβαιώνουν τον ανωτέρω χαρακτήρα του ελληνικού οικονομικού

και κοινωνικού σχηματισμού. Η διάσπαση και η κοινωνική κατάτμηση, οδήγησε και οδηγεί τελικώς σε μια κατάσταση ουδετεροποίησης είτε μέσα από έναν πόλεμο χαρακωμάτων όπου όλοι υπερασπίζονται τις προσόδους τους ή μιας κοινωνικής συμμαχίας τελικώς όλων των προνομιούχων ομάδων (επιχειρηματικών, επαγγελματικών, συνδικαλιστικών, πολιτικών αντιπροσώπων, κ.α.) τελικώς να μην υπάρξει καμία προσαρμογή. Στην περίπτωση αυτή τη διανομή την κάνει η ισχύς των ομάδων κι όχι μια καλορυθμισμένη από ανεξάρτητους κυβερνητικούς θεσμούς, αγορά. Το ίδιο και χειρότερο συμβαίνει με τις διαδικασίες της αναδιανομής μέσα από τον προϋπολογισμό όπου η πολυνομία των 15.000 νόμων περίπου και η προχειρότητα στη συγκρότησή τους αντικατοπτρίζει τόσο τις πιέσεις επιμέρους ομάδων όσο και την προβληματική ανεξαρτησία της πολιτικής, και των θεσμών γενικότερα απέναντι στην κοινωνία των ιδιωτικών συμφερόντων. Σε κάθε περίπτωση, η ιδιόμορφη αυτή πολυδιάσπαση συγκροτείται πάνω σε μια το ίδιο ιδιόμορφη κοινωνική συμμαχία. Αυτήν που προωθεί την παγίωση και την υπεράσπιση της υπάρχουσας κατάστασης. Ο κοινωνικός και οικονομικός συσχετισμός δυνάμεων στην ουσία έτσι συμμαχεί πάνω στη συμφωνία της διατήρησης μιας κατάστασης, η οποία όμως με τη σειρά της συγκροτήθηκε και συντηρήθηκε σε σημαντικό βαθμό με το φθηνό δανειακό χρήμα της περιόδου 1995-2008, και κυρίως της υπο-περιόδου 2000-2008.

Έτσι, στην προκειμένη περίπτωση, είτε αναφερόμαστε στην πιστωτική επέκταση της περιόδου 1995-2008, είτε στα εκτεταμένα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά κεφάλαια, είτε σε εισροές που προέρχονται από νόμιμες αλλά και σκιώδεις οικονομικές λειτουργίες υπηρεσιών στις οποίες η χώρα διαθέτει συγκριτικό πλεονέκτημα (τουρισμό, κτλ), είτε στην κτηματαγορά, θα πρέπει πάντοτε να έχουμε στο πλαίσιο της ανάλυσής μας έναν προσοδοθηρικό τύπο κοινωνικής οργάνωσης ετερόκλητων επιμέρους ομάδων συμφερόντων που αν και ανταγωνίζονται πολλές φορές μάλιστα χωρίς αρχές για την πρόσκτηση προσόδου, εν τούτοις συστήνουν και συγκροτούν μια ιδιότυπη κοινωνική συμμαχία προάσπισης επιμέρους προσόδων συνολικά, η οποία είναι αντιπαραγωγική και φρενάρει την ανάπτυξη μιας κατά τα άλλα πλούσιας σε πόρους οικονομίας.

Το ζήτημα είναι στον καιρό της κρίσης, εάν η συμμαχία αυτή αδυνατίζει ή αντιθέτως ενδυναμώνεται. Ακόμη πιο κρίσιμο είναι εάν σε ένα τέτοιο πλαίσιο οικονομικής κρίσης, και καθώς πολλές από τις δραστηριότητες των ομάδων αυτών ανήκουν στην σκιάδη οικονομία, μπορούν να ενσωματωθούν στην εγχώρια, επίσημη οικονομία, μεταμορφώνοντας αναλόγως και τις κοινωνικές συμμαχίες.

Αναφορές

- Gibson, H. and J. Malley (2007). The Contribution of Sectoral Productivity Differentials to Inflation in Greece, Bank of Greece Working paper no.63
- Kaufmann, D. and A. Kray (2002). "Growth Without Governance", World Bank Policy Research Working Paper no.2928, November.
- Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2009). Vikings in Greece, *The Cato Journal*, Vol. 29(3): 339-416. M. Mitsopoulos & T. Pelagidis, *Understanding the Crisis in Greece. From Boom to Bust*, London: MacMillan/Palgrave, 2011 & 2012, 2nd edition.

Κεφάλαιο 7. Η Ελληνική Οικονομική Κρίση και το Πρόγραμμα Στήριξης υπό Προϋποθέσεις

Σύνοψη

Το παρόν επικεντρώνεται στην περίοδο 2009-2014, δηλαδή στην περίοδο της μεγάλης ελληνικής οικονομικής ύφεσης. Η οικονομική ανάλυση συμπληρώνεται με μια αποστασιοποιημένη εξιστόρηση των γεγονότων τα οποία οδήγησαν διαδοχικές συμφωνίες της εκάστοτε ελληνικής κυβέρνησης με τους εταίρους και πιστωτές. Παρουσιάζεται αρχικώς ο τρόπος εκδήλωσης της κρίσης και οι πρώτες αντιδράσεις της τότε κυβέρνησης ταυτόχρονα με την επιδείνωση συγκεκριμένων οικονομικών δεικτών. Στην συνέχεια το κεφάλαιο επικεντρώνεται στις πρόνοιες και την εφαρμογή του Μνημονίου αλλά και την εφαρμογή Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με ζητήματα εφαρμογής των συμφωνιών.

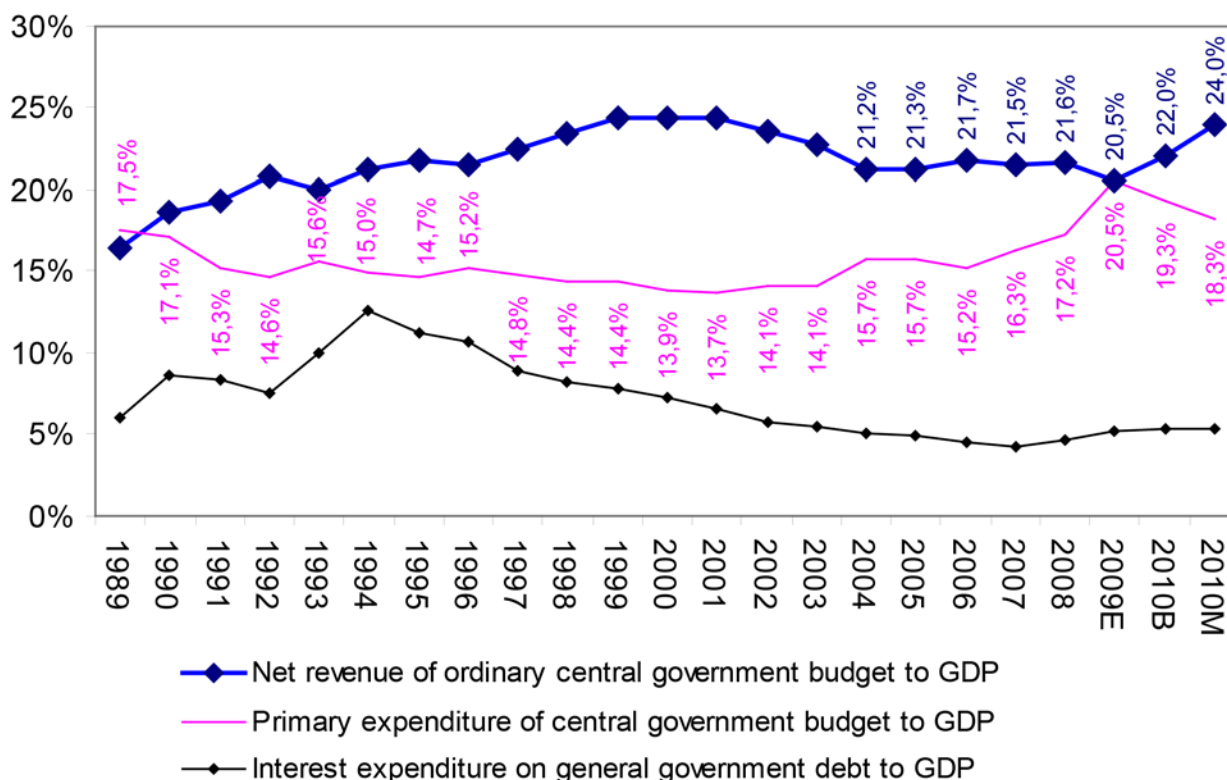
7.1 Πώς εκτυλίχθηκε η κρίση και πώς αντέδρασε αρχικά η ελληνική κυβέρνηση

Η αρχή της σημερινής κρίσης στην Ελλάδα τοποθετείται επισήμως στα γεγονότα του φθινοπώρου του 2009, όταν η τότε κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας προκήρυξε πρόωρες εκλογές επικαλούμενη την ανάγκη λήψης μέτρων για να αντιμετωπιστεί μια διεθνής κρίση που «άρχισε να επηρεάζει την ελληνική οικονομία περισσότερο από ό,τι αρχικά και “εύλογα” αναμενόταν». Όμως μια πιο προσεκτική παρατήρηση των διαθέσιμων στοιχείων και αναφορών, όπως παρουσιάζονται σε αυτό το βιβλίο, αποκαλύπτει γρήγορα ότι τα αίτια αυτής της κρίσης είχαν βαθιές ρίζες στον τρόπο διακυβέρνησης της χώρας τα τελευταία 30 χρόνια. Αυτά τα στοιχεία δείχνουν ότι τις τελευταίες δεκαετίες η Ελλάδα είχε επιλέξει να επιβαρύνει βαθμιαία την οικονομία της με ένα αντι-ανταγωνιστικό πλέγμα από υπερβολικές, άκαμπτες και ασαφείς κανονιστικές ρυθμίσεις που διένειμαν προσόδους σε καλά οργανωμένες ομάδες συμφερόντων και δημιουργούσαν γόνιμο έδαφος για διαφθορά και κατάχρηση εξουσίας και δημόσιου χρήματος. Το 1995 το εκλογικό σώμα άρχισε να συνειδητοποιεί αυτά τα προβλήματα, που είχαν γίνει συνήθη στη διάρκεια της «αλλαγής» της δεκαετίας του '80, και υποστήριξε τις υποσχέσεις της κυβέρνησης Σημίτη να «εκσυγχρονίσει» την οικονομία και την κοινωνία χωρίς να καταφύγει στις φιλελεύθερες επιλογές που είχαν δοκιμαστεί στην περίοδο από το 1990 μέχρι το 1993, και θεωρούνταν ακόμη από το ευρύ κοινό αδικαιολόγητα ακραίες. Όμως το εκλογικό σώμα θα αντιλαμβανόταν δέκα χρόνια αργότερα ότι αυτές οι υποσχέσεις τηρήθηκαν επιφανειακά μόνο, αφού πέρα από την επιτυχή διαχείριση της εισόδου της χώρας στην ΟΝΕ, είχαν πραγματοποιηθεί ελάχιστες μεταρρυθμίσεις στο πολύπλοκο δίκτυο των κυβερνητικών παρεμβάσεων στην οικονομία και στις τροφοδοτικές γραμμές των προσοδοθηρικών ομάδων συμφερόντων, καθώς και στην διαφθορά που, σύμφωνα με τους Kaufmann και Kraay (2006), αναπτύσσεται σε τέτοια περιβάλλοντα. Έτσι, τα ελαττώματα του ιδιόμορφου ελληνικού οικονομικού μοντέλου, το οποίο συνδυάζει στοιχεία ακραίων κυβερνητικών παρεμβάσεων στις αγορές, που συνδυάζονται με διαφθορά και έλλειψη κράτους δικαίου, αλλά και κάποιες συμβολικές παραχωρήσεις στις αρχές της ελεύθερης αγοράς, βαθμιαία ρίζωσαν ακόμη πιο βαθιά στο σύστημα παρ' όλο που ταυτόχρονα οι πολίτες άρχισαν να αντιλαμβάνονται περισσότερο τις δυνητικές τους συνέπειες. Για ένα διάστημα, η οικονομία τροφοδοτήθηκε από τον μακροπρόθεσμο αντίκτυπο της απελευθέρωσης βασικών αγορών και σημαντικών έργων υποδομής, που συντήρησαν μια περίοδο οικονομικής έξαρσης μετά την είσοδο στην ΟΝΕ και που, πολύ βολικά, συνέχισαν την χρηματοδότηση των προαναφερθεισών προσόδων. Ειδικότερα η απελευθέρωση του τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών που είχε αρχίσει το 1993 από μια φιλελεύθερη κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας με μεταρρυθμιστικές τάσεις, ολοκληρώθηκε με επιτυχία από την κυβέρνηση Σημίτη στη διάρκεια της προσχώρησης στην ΟΝΕ. Επίσης, τα ευρύτατα έργα υποδομής που είχαν αρχίσει από την ίδια μεταρρυθμιστική κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας χρηματοδοτούμενα από εκχωρήσεις στον ιδιωτικό τομέα και από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, επίσης διευρύνθηκαν και ολοκληρώθηκαν με επιτυχία από την κυβέρνηση Σημίτη. Τέλος, άλλες πρωτοβουλίες, όπως η δημιουργία της αγοράς κινητής τηλεφωνίας από την μεταρρυθμιστική νεοδημοκρατική κυβέρνηση και η επακόλουθη λιγότερο επιθετική απελευθέρωση της σταθερής τηλεφωνίας από την κυβέρνηση Σημίτη αύξησε ακόμη περισσότερο την αίσθηση των μεταρρυθμίσεων και της προόδου. Όμως ταυτόχρονα, τα βαθύτερα ελαττώματα ενός οικονομικού μοντέλου ασυγκράτητης δημιουργίας προσόδων και διανομής τους σε ένα περιβάλλον κλονισμένου κράτους δικαίου συνέχισαν να διαποτίζουν μια κοινωνία που η συνοχή της επιδεινωνόταν

σταθερά, καθώς η απασχόληση ποιότητας, ιδιαίτερα για τους νέους, γινόταν ακόμη πιο δύσκολη για τις περισσότερες ελληνικές οικογένειες, μια διαδικασία που περιγράφεται από τον ΟΟΣΑ (2009).

Το εκλογικό σώμα, αντιλαμβανόμενο όλο και πιο έντονα τα συσσωρευμένα προβλήματα, έδωσε το 2004 μια ισχυρή εντολή στο κόμμα της Νέας Δημοκρατίας (ΝΔ) που υποσχέθηκε να «επανιδρύσει» την κεντρική κυβέρνηση, να καταπολεμήσει τη διαφθορά και να βάλει σε τάξη τα δημόσια οικονομικά, παρ' όλο που οι περισσότεροι μεταρρυθμιστές βουλευτές του κόμματος είχαν εκδιωχθεί μετά το 1993. Για άλλη μια φορά οι ελπίδες του εκλογικού σώματος δεν εκπληρώθηκαν, αφού, με τις αξιοσημείωτες εξαιρέσεις μιας χούφτας υπουργών και διευθυντών δημόσιων επιχειρήσεων, η πλειοψηφία των μελών της νέας κυβέρνησης γρήγορα εμφάνισε την ίδια απέχθεια στις χρήσιμες μεταρρυθμίσεις με εκείνη που είχαν και οι προκάτοχοί τους. Ταυτόχρονα, η διαφθορά και κακοδιαχείριση των δημόσιων υποθέσεων από αρκετά μέλη της νεοδημοκρατικής κυβέρνησης έδειξε μια ανικανότητα που κατόρθωνε να εκπλήσσει καθημερινά το εμβρόντητο εκλογικό σώμα.

Αν και οι δομικές αδυναμίες ήταν εκείνες που δημιούργησαν βαθμιαία τις συνθήκες για την εκδήλωση της τρέχουσας κρίσης στην Ελλάδα, με τα πολιτικά γεγονότα να σημαδεύουν συγκεκριμένα σημαντικά σημεία στην πορεία προς την κρίση, η εξέλιξη των δημόσιων οικονομικών ήταν ο παράγοντας που λειτούργησε ως καταλύτης για τα γεγονότα που οδήγησαν την ελληνική κυβέρνηση να ζητήσει οικονομική βοήθεια την άνοιξη του 2010. Στο Σχήμα 7.1 τεκμηριώνονται καθαρά οι αποτυχίες των κυβερνήσεων Σημίτη να πραγματοποιήσουν χρήσιμες μεταρρυθμίσεις για τον έλεγχο των πρωτογενών δαπανών, και τη μείωση της φοροδιαφυγής και της παραοικονομίας, που θα μπορούσαν εύκολα να χτίσουν πάνω στις επώδυνες αλλά χρήσιμες δημοσιονομικές προσπάθειες της περιόδου 1991-93, καθώς και την ακόμη χειρότερη επίδοση της επόμενης κυβέρνησης της ΝΔ την περίοδο 2004-09.



Σχήμα 7.1 Προϋπολογισμός της κυβέρνησης. Πηγή: Annual government budgets. E: estimate, B: budget, M: Stability and Growth Program update of budget with measures taken up to March 2010.

Στο σχήμα 7.1 βλέπουμε ότι οι πρωτογενείς δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης μειώθηκαν ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά την περίοδο 1990-92, και ότι, μετά από μια σημαντική αύξηση μετά τις εκλογές του 1993, απλώς παρέμειναν υπό έλεγχο, ως ποσοστό του ΑΕΠ, μέχρι το 2003. Όμως, πρέπει να σημειώσουμε ότι κατά την περίοδο 1999-2003, η ανάπτυξη αυξανόταν ήδη γοργά, και αυτό σημαίνει, τουλάχιστον εν μέρει, ότι δεν υπήρχε επαρκής έλεγχος των κυβερνητικών δαπανών. Μετά το 2003, ο λόγος δαπανών προς ΑΕΠ, ο οποίος περιοριζόταν όλα αυτά τα χρόνια κυρίως με την βοήθεια της γρήγορης ανάπτυξης του ΑΕΠ και της

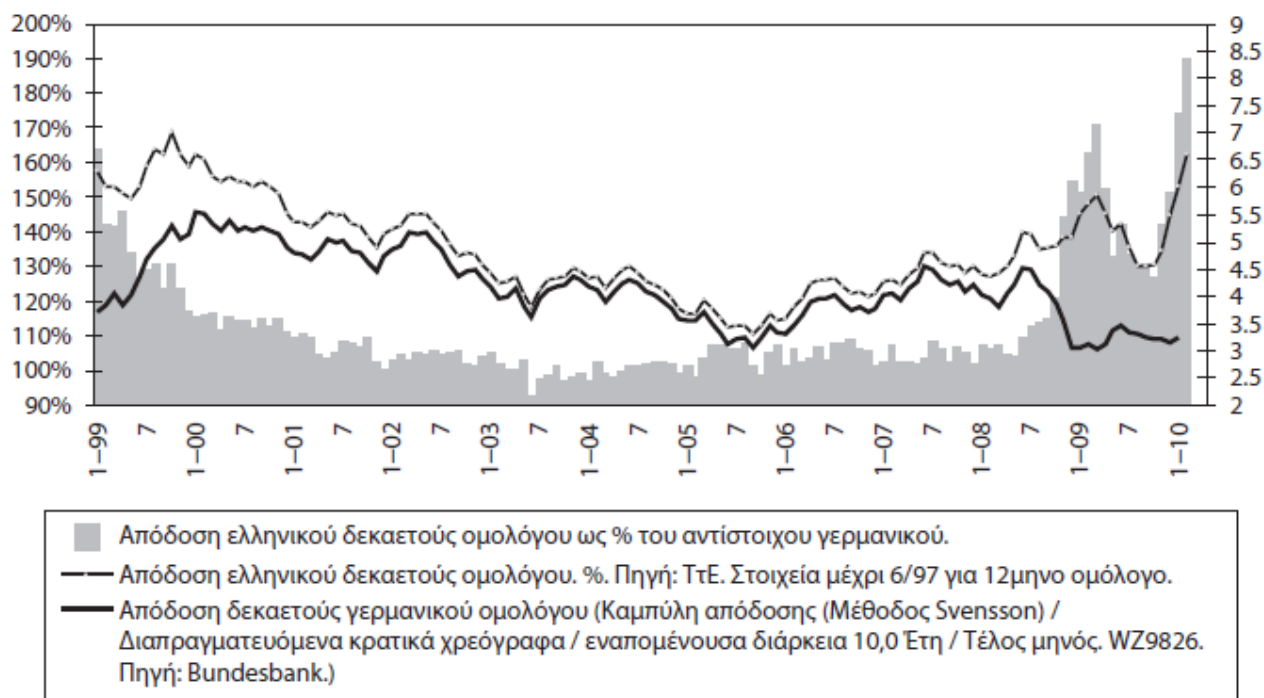
επακόλουθης αύξησης των φορολογικών εσόδων, άρχισε να αυξάνεται, δείχνοντας ότι η νέα κυβέρνηση που κέρδισε τις εκλογές του 2004 δεν εκπλήρωσε τις υποσχέσεις της περί δημοσιονομικής υπευθυνότητας. Το 2009, όταν η αύξηση του ΑΕΠ άρχισε να κλονίζεται για πρώτη φορά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο λόγος των δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αυξήθηκε γοργά, ενώ τα φορολογικά έσοδα έπαψαν να αυξάνονται με τον πολύ υψηλό ρυθμό που είχε παρατηρηθεί την προηγούμενη δεκαετία. Αυτό οφειλόταν, μεταξύ άλλων, σε μια σειρά δαπανών εκτός προϋπολογισμού, όπως η αύξηση των μισθών που αντικατόπτριζε μια έλλειψη αυτοσυγκράτησης στις προσλήψεις της κυβέρνησης τα προηγούμενα χρόνια, οι αυξανόμενες ανάγκες των υποχρηματοδοτούμενων και δυσλειτουργικών ασφαλιστικών ταμείων για μεγάλες ενέσεις ρευστότητας εκτός προϋπολογισμού, και οι αυξήσεις του συνταξιοδοτικού κόστους των δημοσίων υπαλλήλων. Σε αυτό το σημείο κατέρρευσε ολοκληρωτικά η ανεύθυνη στρατηγική που είχαν υιοθετήσει οι διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις τα τελευταία 15 χρόνια, δηλαδή να θεωρούν ως μια μόνιμη και αδιαμφισβήτητη βεβαιότητα την επίτευξη διψήφιων ποσοστών ανάπτυξης των κυβερνητικών εσόδων χάρη στα οποία θα μπορούν αιωνίως να χρηματοδοτούν τις ανεξέλεγκτες δαπάνες.

Καθώς το 2009 άρχιζε με ενδείξεις για το επερχόμενο αδιέξοδο, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας αντικατέστησε τον υπουργό οικονομίας και οικονομικών, ο οποίος είχε καθοδηγήσει την οικονομική πολιτική επί πέντε χρόνια σχεδόν, στη διάρκεια των οποίων έγιναν ελάχιστα για να βελτιωθεί ο φοροεισπρακτικός μηχανισμός, να ελεγχθούν και να εκλογικευθούν οι κυβερνητικές δαπάνες, και να γίνουν μεταρρυθμίσεις στην οικονομία. Όμως, ο διάδοχός του δεν πήρε πολιτική εντολή να προχωρήσει επιθετικά σε μεταρρυθμίσεις επειδή άλλοι σημαντικοί υπουργοί με ανώτερη θέση στο υπουργικό συμβούλιο αντιστάθηκαν δογματικά σε χρήσιμες μεταρρυθμίσεις, με αποτέλεσμα να μην διαμορφωθεί μια συνεκτική στρατηγική μεταρρυθμίσεων παρά μόνο το φθινόπωρο του 2009. Τα μόνα μέτρα που εγκρίθηκαν από το υπουργικό συμβούλιο περιλάμβαναν μερικές αυξήσεις σε φόρους κατανάλωσης, μια υπερβολική αύξηση των φόρων κινητής τηλεφωνίας, ένα σχέδιο για την απόσυρση παλαιών αυτοκινήτων, και ένα σχέδιο αμφίβολης συνταγματικότητας για την νομιμοποίηση κτισμάτων με υπερβάσεις σε σχέση με το μέγεθος που προέβλεπε η οικοδομική τους άδεια.

Σε αυτό το σημείο, ο τότε πρωθυπουργός, με μια κίνηση που έμοιαζε με στρατηγική εξόδου από μια κατάσταση που έπαιρνε όλο και περισσότερο τη μορφή δημοσιονομικού και πολιτικού αδιεξόδου, ζήτησε νέα εντολή από το εκλογικό σώμα. Οι πρόωρες εκλογές ανακοινώθηκαν μαζί με ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που συντάχθηκε μάλλον αμεθόδευτα και δεν περιλάμβανε απαραίτητες λεπτομέρειες ούτε διέθετε επαρκή στρατηγική συνοχή. Ορθολογικά, το εκλογικό σώμα δεν αντάμεινε μια κυβέρνηση που ζητούσε τρίτη εντολή για να εφαρμόσει τις ίδιες μεταρρυθμίσεις που είχε αποτύχει θεαματικά να εφαρμόσει μετά τις δύο ισχυρές προηγούμενες εντολές, και στράφηκε στη μοναδική εναλλακτική λύση. Μετά τις εκλογές του 2009, και ενώ ήταν ήδη φανερό ότι το έλλειμμα θα ξεπερνούσε κατά πολύ το επίπεδο που είχε ανακοινωθεί επισήμως από την αποχωρούσα κυβέρνηση και ξεπερνούσε το 6 τοις εκατό του ΑΕΠ, το πρόβλημα των ανεξέλεγκτων δαπανών επιδεινώθηκε περαιτέρω από την ανεδαφική αρχική αντίδραση της νεοεκλεγμένης κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ στην κρίση.

Στα τέλη του οικονομικού έτους 2009, η νέα κυβέρνηση προχώρησε στη χορήγηση ενός επιδόματος «αλληλεγγύης», και συνέχισε με μια προσπάθεια να εντάξει στον προϋπολογισμό του 2009 όσο περισσότερες δαπάνες μπορούσε. Αυτές ήταν δαπάνες που είτε μέχρι τώρα τηρούνταν εκτός προϋπολογισμού, όπως οι προμήθειες των νοσοκομείων, ή δεν είχαν ενταχθεί σε συγκεκριμένο οικονομικό έτος, όπως ο συμβιβασμός με τους πρώην υπαλλήλους της Ολυμπιακής Αεροπορίας. Στην ίδια προσπάθεια εντάσσεται και η απόφαση της κυβέρνησης να καταβάλει ένα ασυνήθιστα υψηλό ποσό σε επιστροφές φόρων τον Δεκέμβριο του 2009, και ο μειωμένος ζήλος της για την είσπραξη μιας σειράς φόρων το 2009 τους οποίους και μετέθεσε για το 2010, όπως για παράδειγμα ο φόρος ακίνητης περιουσίας για το 2009. Συνολικά, αυτές οι ενέργειες σε κάποια θέματα και η απραξία σε κάποια άλλα πρόσθεσαν γύρω στις 3 ποσοστιαίες μονάδες στο έλλειμμα, το οποίο ήδη έφθανε σε ένα υπέρογκο 10 τοις εκατό του ΑΕΠ.

Λόγω της συνδυασμένης επίδρασης των μειωμένων εσόδων, των ανεξέλεγκτων δαπανών και του αυξανόμενου κόστους των τόκων, το πρωτογενές πλεόνασμα του προϋπολογισμού που ήταν διαθέσιμο για την χρηματοδότηση τόκων ακολούθησε πτωτική τάση, και το 2009 έγινε αρνητικό.



Σχήμα 7.2 Αποδόσεις 10ετούς ομολόγου

Το Σχήμα 7.2, μέσα από την αύξηση της απόδοσης του ελληνικού δεκαετούς ομολόγου αναφοράς, τεκμηριώνει τις ανησυχίες των οικονομικών αγορών για τα ελληνικά κρατικά ομόλογα και την ικανότητα της Ελλάδας να χρηματοδοτήσει το δημόσιο χρέος της. Οι χρηματαγορές αρχικά παρατήρησαν με απορία την επιλογή της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας να τραπεί σε φυγή για να αποφύγει τα προβλήματα, αλλά αποφάσισαν να περιμένουν για να δουν τις πρώτες πρωτοβουλίες της νέας κυβέρνησης. Εκείνο το διάστημα, η ελληνική κυβέρνηση ήταν ακόμη σε θέση να συγκεντρώνει μετρητά με την πρακτική που είχε καθιερωθεί στις αρχές του 2009, σύμφωνα με την οποία αποσπούσε νέα δάνεια από ελληνικές εμπορικές τράπεζες διαμέσου της ΕΚΤ, που δεχόταν ελληνικά κρατικά ομόλογα ως εγγύηση για μετρητά, τα οποία κατόπιν χρησιμοποιούσαν οι ελληνικές εμπορικές τράπεζες για να αγοράσουν ακόμη περισσότερα ελληνικά κρατικά ομόλογα. Όμως στις αρχές του 2010 η ΕΚΤ προσπάθησε να βάλει τέλος σε αυτή τη διαδικασία, αφού σε εκείνο το σημείο είχε ήδη συγκεντρώσει μια επικίνδυνα μεγάλη ποσότητα ελληνικών κρατικών ομολόγων. Και όταν η νέα κυβέρνηση άρχισε προς το τέλος του 2009 να ενεργεί με έναν τρόπο που έδειχνε ότι ουσιαστικά αγνοούσε την σοβαρότητα της κατάστασης, οι διεθνείς χρηματαγορές απλούστατα έκλεισαν για την Ελλάδα. Εκείνο το διάστημα, τα spread των δεκαετών ελληνικών κρατικών ομολόγων αυξήθηκαν σε ένα επίπεδο που ανέβαζε την πιθανότητα χρεοκοπίας της Ελλάδας περίπου στο 25 τοις εκατό. Στις αρχές του 2010, η ελληνική κυβέρνηση βαθμιαία κατέληξε να παραδεχθεί δημοσίως ότι υπήρχε σοβαρό πρόβλημα, το οποίο δεν θα λυνόταν με την δαιμονοποίηση των διεθνών χρηματαγορών. Επιτέλους άρχισε να παίρνει μέτρα για την αύξηση των φόρων, και τελικά ακόμη και για την περικοπή των δαπανών.

Έτσι τον Ιανουάριο του 2010 ψηφίστηκε ο Νόμος 3815/2010, που επανέφερε την φορολογία ακινήτων, και ταυτόχρονα αυξήθηκαν οι φόροι επί του αλκοόλ και του καπνού, ενώ τον Φεβρουάριο αυξήθηκαν οι φόροι καυσίμων. Τον Μάρτιο ψηφίστηκε ο Νόμος 3833/2010, ο οποίος χαρακτηρίστηκε ο νόμος που θα αντιμετώπιζε την κρίση. Αύξησε τους φόρους κατανάλωσης, μείωσε τις φοροαπαλλαγές στις χρεώσεις ηλεκτρικού ρεύματος, θέσπισε έναν έκτακτο φόρο για τα υψηλά εισοδήματα του οικονομικού έτους 2009, και θέσπισε έναν φόρο πολυτελείας. Τέλος τον Απρίλιο του 2010, ένας νέος φορολογικός νόμος, ο 3842/2010, για την «αποκατάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης» εισήγαγε μερικά μέτρα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής φορολογώντας το τεκμαρτό εισόδημα σύμφωνα με «αντικειμενικά κριτήρια», έδωσε κίνητρα για την συλλογή αποδείξεων από προμηθευτές και επαγγελματικές υπηρεσίες που παραδοσιακά δεν έκοβαν αποδείξεις, κατάργησε τις φοροαπαλλαγές, και καθόρισε, ανεξάρτητα από το εισόδημα, έναν ενιαίο φορολογικό συντελεστή που παλαιότερα προβλεπόταν από την νομοθεσία για μερικές πολιτικά ευνοούμενες επαγγελματικές ομάδες και αυτοαπασχολούμενους. Επιπλέον, τα επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων θα φορολογούνταν, στις περισσότερες περιπτώσεις, όπως και όλα τα άλλα εισοδήματα.

Όμως ο νόμος κατέστησε ακόμη πιο προοδευτική την φορολόγηση των φυσικών προσώπων στην Ελλάδα, και αύξησε τους φόρους επί των κερδών και των μερισμάτων των επιχειρήσεων σε ένα από τα υψηλότερα ποσοστά ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ. Θεσπίστηκε και πάλι ενιαίοι φόροι στις συναλλαγές ακινήτων, αφού καταργήθηκε ένας κακοσχεδιασμένος νόμος της προηγούμενης κυβέρνησης για την επιβολή φόρου στα κέρδη από τέτοιες συναλλαγές. Όμως για άλλη μια φορά ο φορολογικός συντελεστής ήταν από τους υψηλότερους στον ΟΟΣΑ. Ο ετήσιος φόρος ακίνητης περιουσίας, ο οποίος ρυθμιζόταν ήδη από το 2008 με βάση μια νέα ηλεκτρονική βάση δεδομένων και είχε καθοριστεί από την προηγούμενη κυβέρνηση με έναν πολύ χαμηλό συντελεστή που ίσχυε σχεδόν για όλα τα ακίνητα, τώρα περιορίστηκε μόνο σε «μεγάλες» περιουσίες, για τις οποίες όμως ο συντελεστής είχε από τα υψηλότερα επίπεδα στις χώρες του ΟΟΣΑ. Τέλος, σε μια προσπάθεια να επαναπατριστούν τα αδήλωτα και αφορολόγητα κεφάλαια που είχαν εξαχθεί από τη χώρα, ο νέος φορολογικός νόμος προέβλεπε ευνοϊκούς όρους με ενιαίο φορολογικό συντελεστή για την εισαγωγή μεγάλων χρηματικών ποσών από το εξωτερικό μέσα σε μια ορισμένη προθεσμία και χωρίς να ελεγχθεί η νομιμότητα των εισαγόμενων ποσών.

Ο νόμος της 15ης Μαρτίου 2010 «για την αντιμετώπιση της κρίσης» (Νόμος 3833/2010) περιλάμβανε επίσης για πρώτη φορά σοβαρά μέτρα για την περικοπή των κυβερνητικών δαπανών. Θεσπίστηκε ανώτατο όρο στις υπερωρίες και τα έξοδα μετακίνησης, ένα από τα πολλά επιδόματα που είχαν χορηγηθεί στους δημοσίους υπαλλήλους τις τελευταίες δεκαετίες περικόπηκε κατά ένα ορισμένο ποσοστό – αν και ένας σημαντικός αριθμός δικαιούχων απαλλάσσονταν από την περικοπή – και οι κυβερνητικές επιτροπές πήραν εντολή να συνεδριάζουν σε κανονικές ώρες εργασίας και να μην ζητούν πρόσθετες πληρωμές. Επίσης περικόπηκαν τα δώρα Χριστουγέννων, Πάσχα και θερινών διακοπών των δημοσίων υπαλλήλων και συνταξιούχων, ανακοινώθηκε πάγωμα των προσλήψεων, και ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων περικόπηκε κατά μισό δισεκατομμύριο ευρώ.

Αρχίζοντας από τον Ιανουάριο του 2010, η κυβέρνηση είχε προσπαθήσει να επιλύσει το αδιέξοδο μόνο με αυξήσεις φόρων, αλλά τον Μάρτιο προχώρησε σε περικοπές κυβερνητικών δαπανών και ιδιαίτερα της μισθολογικής και συνταξιοδοτικής επιβάρυνσης του δημόσιου τομέα. Αυτή η επίδειξη «πολιτικού θάρρους» μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι σε αυτό το σημείο, με τις χρηματαγορές κλειστές για την Ελλάδα, η κυβέρνηση δεν είχε άλλη λύση από το να δείξει τουλάχιστον την ύπαρξη κάποιας θέλησης για περικοπή ορισμένων δαπανών. Όμως τα μέτρα που ανακοινώθηκαν τον Μάρτιο θεωρήθηκαν από τις αγορές «ανεπαρκή και καθυστερημένα», και επιπλέον η δημοσιονομική διόρθωση που επιτύγχαναν αντιπροσώπευε μόνο ένα μικρό κλάσμα του κυβερνητικού ελλείμματος το οποίο ξεπερνούσε τα 25 δισεκατομμύρια ευρώ. Το ίδιο μπορεί να πει κανείς για έναν νέο φορολογικό νόμο ο οποίος προσπάθησε όντως να καταργήσει μερικές από τις φοροαπαλλαγές που επέτρεπαν σε πολλούς ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενους να πληρώνουν ελάχιστο φόρο εισοδήματος, και επιπλέον καθιστούσαν πολύ εύκολη την καθημερινή κυκλοφορία αδήλωτου εισοδήματος. Στο μεταξύ, οι χρηματαγορές είχαν αποκτήσει πλήρη γνώση του δικτύου προβλημάτων που έπνιγαν την ελληνική οικονομία, και ήθελαν να δουν μια προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης ανάλογη προς το έλλειμμα, καθώς και μια συνεκτική στρατηγική μεταρρυθμίσεων. Όμως, μέχρι τον Απρίλιο δεν είχε γίνει τίποτα τέτοιο, και έτσι παρέμεναν ερμητικά κλειστές για την Ελλάδα, αφήνοντας στην κυβέρνηση μόνο δύο επιλογές: Άτακτη χρεοκοπία ή αναζήτηση οικονομικής βοήθειας. Αντιλαμβανόμενη τις επιπτώσεις μιας άτακτης χρεοκοπίας, η κυβέρνηση επέλεξε ορθολογικά την αναζήτηση οικονομικής βοήθειας, αποστέλλοντας στα τέλη Απριλίου του 2010 μια επιστολή στην οποία ζητούσε την έναρξη της διαδικασίας που είχε διαμορφωθεί και προσφερθεί στην Ελλάδα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ εν αναμονή μιας τέτοιας εξέλιξης. Αυτή η προσφορά απαιτούσε την υπογραφή ενός Μνημονίου Συνεννόησης (στο εξής: Μνημόνιο), το οποίο επικυρώθηκε από το ελληνικό κοινοβούλιο με τον Νόμο 3845/2010 στις 6 Μαΐου 2010, και στο οποίο το Μνημόνιο Συνεννόησης για Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής περιέγραφε τα μέτρα που έπρεπε να εφαρμόσει η ελληνική κυβέρνηση για να ενεργοποιηθεί η δανειακή συμφωνία των 110 δισεκατομμυρίων ευρώ.

7.2 Τι προέβλεπε αρχικά το Μνημόνιο

Το Μνημόνιο, όπως παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), αποτελούσε μια εντελώς νέα προσέγγιση της εφαρμογής ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος σε χώρα της οποίας η κυβέρνηση ζητά οικονομική βοήθεια μέσα σε ένα περιβάλλον δημοσιονομικών και μακροοικονομικών πιέσεων τις οποίες δεν μπορεί πλέον να αντιμετωπίσει μόνη της. Αυτή η προσέγγιση διέφερε από εκείνη που υιοθετούσε ως τότε το ΔΝΤ στις χώρες που είχαν ζητήσει τέτοια βοήθεια, με την έννοια ότι, αφού έκλεισε η πολιτική συμφωνία, η

συμμετοχή της Ελλάδας στην ευρωζώνη απαιτούσε να υπάρξει ενεργή συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ, παράλληλα με τους εκπροσώπους του ΔΝΤ, για την σύνταξη των όρων της συμφωνίας, και κατόπιν για την επίβλεψη της εφαρμογής των δεσμεύσεων που είχε αναλάβει η ελληνική κυβέρνηση. Αυτή η συνεργασία ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ΕΚΤ, από τη μία πλευρά, και το ΔΝΤ, από την άλλη, δημιούργησε έναν πρωτοφανή συνδυασμό εξειδικευμένων γνώσεων και ικανοτήτων για την δημιουργία ενός λεπτομερούς σχεδίου που θα σταθεροποιούσε τα οικονομικά της Ελλάδας και τα μακροοικονομικά θεμελιώδη στοιχεία της ελληνικής οικονομίας. Ένα κρίσιμο συστατικό ήταν οι όλο και πιο προηγμένες αξιολογήσεις που γίνονταν ιδιαίτερα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η ύπαρξη της απαραίτητης τεχνογνωσίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ακριβή και λεπτομερή προσδιορισμό των σοβαρότερων προβλημάτων της Ελλάδας με βάση αυτές τις αξιολογήσεις, και η εμπειρία που συσσωρεύτηκε από την «Ατζέντα της Λισαβόνας», επέτρεψαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προσδιορίσει με ακρίβεια τις προϋποθέσεις που έπρεπε να εκπληρωθούν στην περίπτωση της Ελλάδας για να ενεργοποιηθεί το πακέτο στήριξης. Ταυτόχρονα το ΔΝΤ είχε την απαραίτητη εμπειρία για να επιβλέψει και να εφαρμόσει ένα τέτοιο πρόγραμμα. Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια είχε προσπαθήσει να βελτιώσει τον σχεδιασμό των μέτρων που εφαρμόζε στις χώρες που ζητούσαν τη βοήθειά του με έναν τρόπο που να αντιμετωπίζει τις αποδεδειγμένες αδυναμίες αυτών των χωρών χωρίς να υπονομεύει τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν. Έτσι το πρόγραμμα που σχεδιάστηκε για την Ελλάδα δημιούργησε ένα χρήσιμο προηγούμενο ως προς την λεπτομερή κατανόηση των προκλήσεων που θέτει μια χώρα με ένα πολιτικό σύστημα που έχει επιδείξει μια συστηματικά και βαθιά ριζωμένη απέχθεια στις χρήσιμες μεταρρυθμίσεις. Όλα αυτά συνδυάστηκαν με την συσσωρευμένη πείρα που απαιτούνται για την εφαρμογή ενός τέτοιου εξειδικευμένου προγράμματος.

Έτσι το Μνημόνιο περιλάμβανε μέτρα που προσπαθούσαν (α) να αντιμετωπίσουν τις ακραίες δημοσιονομικές ανισορροπίες της ελληνικής κυβέρνησης· (β) να προτείνουν μακροπρόθεσμες λύσεις για τα βαθύτερα αίτια που επέτρεψαν σε αυτές τις ανισορροπίες να εμφανιστούν και να υπάρχουν για πολλές δεκαετίες, και σχετίζονται με την ανικανότητα της γενικής κυβέρνησης να επιβλέπει την χρήση των δημόσιων κονδυλίων, να ελέγξει την εκτεταμένη φοροδιαφυγή, και να καταργήσει τις φοροαπαλλαγές για προνομιούχες επαγγελματικές ομάδες· (γ) να αντιμετωπίσουν οργανισμούς της γενικής κυβέρνησης – από τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης μέχρι την ΔΕΗ και τον ΟΣΕ – που λειτουργούσαν παραδοσιακά με πλήρη αδιαφορία για κάθε δημοσιονομικό περιορισμό· (δ) να εξαλείψουν τους σημαντικότερους δεσμευτικούς περιορισμούς που καταπνίγουν τον ανταγωνισμό και την παραγωγικότητα στις αγορές προϊόντων· και (ε) να εισαγάγουν κάποια ευκαμψία και μια καλύτερη επίβλεψη της αγοράς εργασίας. Έτσι το Μνημόνιο είχε ευρύ πεδίο εφαρμογών. Στην αρχική του μορφή, περιλάμβανε πάνω από 200 διαφορετικές ενέργειες που προγραμματίστηκαν να πραγματοποιηθούν μέχρι το 2014, είτε ως μικρές μεμονωμένες δράσεις είτε ως ομάδες ξεχωριστών δράσεων που τελικά αποσκοπούν να εξασφαλίσουν την επίτευξη μερικών στόχων, οι σημαντικότεροι από τους οποίους παρουσιάζονται στον πίνακα 7.1.

Για παράδειγμα, το Μνημόνιο προέβλεπε την πλήρη απελευθέρωση των οδικών μεταφορών. Η γνώση ότι υπήρχε έλλειψη πολιτικούς βούλησης από την πλευρά διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων να προχωρήσουν σε μια τέτοια απελευθέρωση σήμαινε ότι η διατύπωση του Μνημονίου ήταν πολύ συγκεκριμένη και δεν επέτρεπε ουσιαστικά κανένα περιθώριο ελιγμών. Ζητούσε από την Ελλάδα να απελευθερώσει αυτή την αγορά και να καταργήσει όλους τους περιορισμούς πέρα από εκείνους που προβλέπονται από τις ευρωπαϊκές οδηγίες για τις οδικές μεταφορές. Μια τέτοια εμφορική διατύπωση δεν είναι δεσμευτική για τις άλλες χώρες μέλη της ΕΕ, και οφειλόταν στις πρόσθετες υποχρεώσεις που είχε αποδεχθεί η Ελλάδα, πέρα από την συμμετοχή της στην ΕΕ, λόγω της εξαιρετικής – και μη προβλεπόμενης από την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση – οικονομικής βοήθειας την οποία είχε ζητήσει και λάβει η ελληνική κυβέρνηση. Το γεγονός ότι συμπεριλήφθηκαν οι οδικές μεταφορές στο Μνημόνιο οφείλεται στην πρωτοφανή για χώρα του ΟΟΣΑ έκταση των κανονιστικών ρυθμίσεων αυτής της αγοράς στην Ελλάδα πριν την εφαρμογή αυτής της απελευθέρωσης, κάτι που φαίνεται στο Σχήμα 7.3.

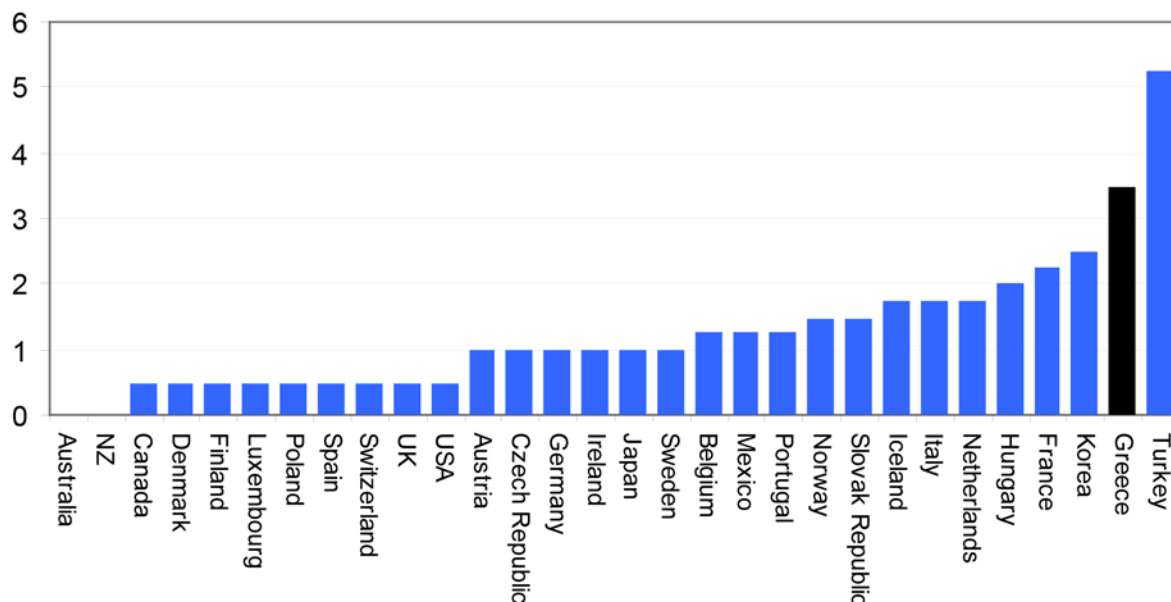
1	Μείωση της κυβερνητικής μισθολογικής επιβάρυνσης με την μείωση των δώρων Χριστουγέννων, Πάσχα και επιδόματος αδείας, καθώς και άλλων επιδομάτων προς τους δημοσίους υπαλλήλους. Μέχρι 6/10.
2	Μείωση της συνταξιοδοτικής επιβάρυνσης με την μείωση των δώρων Χριστουγέννων, Πάσχα και επιδόματος αδείας, αλλά με προστασία για τους χαμηλοσυνταξιούχους. Μέχρι 6/10.
3	Μείωση των υψηλότερων συντάξεων. Μέχρι 6/10.
4	Ενιαία φορολογική κλίμακα για όλα τα εισοδήματα. Μέχρι 6/10.
5	Κατάργηση της προνομιακής φορολογικής μεταχείρισης των επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων. Μέχρι 6/10.

6	Δημοσίευση μηνιαίων στοιχείων για τα οικονομικά των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Μέχρι 6/10.
7	Δημοσίευση μηνιαίων στοιχείων για τα οικονομικά των νοσοκομείων. Μέχρι 6/10.
8	Δημοσίευση μηνιαίων στοιχείων για τα οικονομικά των δήμων. Μέχρι 6/10.
9	Δημιουργία ταμείου για την σταθερότητα του οικονομικού συστήματος. Μέχρι 6/10.
10	Τεστ αντοχής για τράπεζες και ασφαλιστικές εταιρίες. Μέχρι 6/10.
11	Νομοθεσία για την αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και την μείωση των λειτουργικών εξόδων και της μισθολογικής της επιβάρυνσης. Μέχρι 6/10.
12	Δημοσίευση στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων που αφορούν κυβερνητικές δαπάνες. Μέχρι 6/10.
13	Νόμος που να απλοποιεί την ίδρυση εταιριών. Μέχρι 6/10.
14	Προετοιμασία επιχειρηματικού σχεδίου για την εκλογίκευση των δημόσιων σιδηροδρόμων, κατάργηση ζημιολογικών δρομολογίων, συμμόρφωση με τις οδηγίες της ΕΕ, και εκλογίκευση ακίνητης περιουσίας και άλλων περιουσιακών στοιχείων. Μέχρι 6/10.
15	Εξίσωση της ηλικίας συνταξιοδότησης για άντρες και γυναίκες.
16	Σύνδεση ασφαλιστικών εισφορών με τις παροχές των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων. Μέχρι 6/10.
17	Σχέδιο προϋπολογισμού που να περιλαμβάνει λεπτομερή οικονομικά στοιχεία για τις δημόσιες επιχειρήσεις. Μέχρι 9/10.
18	Αναλογία ένα προς πέντε ανάμεσα σε νεοπροσλαμβανόμενους και συνταξιοδοτούμενους στον δημόσιο τομέα. Μέχρι 9/10.
19	Πάγωμα συντάξεων. Μέχρι 9/10.
20	Έκτακτες εισφορές κρίσης στις κερδοφόρες επιχειρήσεις μέχρι το 2013. μέχρι 9/10.
21	Πρόγραμμα πληρωμής για τις παραβιάσεις των οικοδομικών αδειών. Μέχρι 9/10.
22	Αντικειμενικά κριτήρια προσδιορισμού του εισοδήματος των ελεύθερων επαγγελματιών. Μέχρι 9/10.
23	Επέκταση της βάσης εφαρμογής του ΦΠΑ. Μέχρι 9/10.
24	Βαθμιαία εισαγωγή πράσινου φόρου. Μέχρι 9/10.
25	Αύξηση αντικειμενικών τιμών των ακινήτων για να αυξηθούν τα έσοδα από τη φορολόγησή τους. Μέχρι 9/10.
26	Φόρος στα αυτοκίνητα πολυτελείας. Μέχρι 9/10.
27	Θέσπιση ανώτατων ορίων στις δαπάνες οργανισμών που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό. Μέχρι 9/10.
28	Νόμος για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων. Μέχρι 9/10.
29	Σύσταση ομάδας εργασίας για να βελτιωθεί η φορολογική συμμόρφωση μέσα από (α) την υποστήριξη ενός μηχανισμού είσπραξης, (β) είσπραξη βεβαιωμένων οφειλών σε συνεργασία με τα ασφαλιστικά ταμεία, (γ) δημιουργία ειδικού τμήματος που να ασχολείται με τις μεγάλες εταιρίες, (δ) δημιουργία ειδικού τμήματος που να ασχολείται με τις ομάδες υψηλού κινδύνου, (ε) ποινική δίωξη σε βάρος των μεγαλοφοροφυγάδων, (στ) ενίσχυση του ελέγχου των επιστροφών. Μέχρι 9/10.
30	Υιοθέτηση νέου συνταξιοδοτικού νόμου με πολλές επακριβώς προσδιορισμένες λεπτομέρειες. Μέχρι 9/10.
31	Συχνή δημοσίευση στοιχείων για την μισθολογική επιβάρυνση και την απασχόληση στις δημόσιες επιχειρήσεις. Μέχρι 9/10.
32	Δημιουργία απλοποιημένου μηχανισμού για την πληρωμή όλων των μισθών και καταβολών σε δημοσίους υπαλλήλους και σύνδεση των αποδοχών με την απόδοση. Μέχρι 9/10.
33	Επίβλεψη από ανεξάρτητους ελεγκτές της χρήσης ανθρώπινων πόρων στο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης και των οργανισμών που επιβλέπονται από αυτή, αξιολόγηση πρωτοβουλιών για την μείωση των δαπανών μέσα από αυτή την επίβλεψη, αξιολόγηση κοινωνικών προγραμμάτων, κατάργηση των λιγότερο αποτελεσματικών και υπολογισμός της αναμενόμενης εξοικονόμησης. Μέχρι 9/10.
34	Δημιουργία μητρώου εταιριών. Μέχρι 9/10.
35	Απελευθέρωση των οδικών εμπορευματικών μεταφορών με κατάργηση όλων των προϋποθέσεων που δεν προβλέπονται από την οδηγία 96/26/EU και κατάργηση όλων των περιττών εμποδίων εισόδου στο επάγγελμα, συμπεριλαμβανομένων των ελάχιστων τιμών. Μέχρι 9/10.
36	Απελευθέρωση της χονδρικής αγοράς ηλεκτρισμού και εκλογίκευση των χρεώσεων των καταναλωτών. Μέχρι 9/10.
37	Δυνατότητα του υπουργού οικονομικών να ελέγχει τον προϋπολογισμό άλλων υπουργείων, θέτοντας βέτο σε αποφάσεις δαπανών. Μέχρι 12/10.
38	Διασφάλιση ότι το κοινοβούλιο εστιάζει στην σύνθεση των δαπανών του ετήσιου σχεδίου του προϋπολογισμού και ότι οι προβλέψεις δαπανών και εσόδων είναι αξιόπιστες. Μέχρι 12/10.

39	Θέσπιση ισχυρότερων ελέγχων των δημοσιονομικών ευθυνών της κεντρικής κυβέρνησης που μπορεί να εκτροχιάσουν τον προϋπολογισμό μέσω δαπανών άλλων οργανισμών της γενικής κυβέρνησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των ασφαλιστικών ταμείων και των νοσοκομείων. Μέχρι 12/10.
40	Δημιουργία ειδικού κονδυλίου για το κοινοβούλιο στον προϋπολογισμό. Μέχρι 12/10.
41	Νόμος για την μισθολογική πολιτική του δημόσιου τομέα. Μέχρι 12/10.
42	Εφαρμογή νέου νόμου για την τοπική αυτοδιοίκηση και μεταφορά αρμοδιοτήτων και κονδυλίων σε αυτή. Μέχρι 12/10.
43	Πλήρης λειτουργία της ενιαίας αρχής πληρωμών. Μέχρι 12/10.
44	Ολοκλήρωση της πρώτης φάσης εκλογίκευσης των δημόσιων προμηθειών, με δημιουργία εποπτικής αρχής, ενεργοποίηση ηλεκτρονικής πλατφόρμας και ηλεκτρονικών δημοπρασιών, και θέσπιση ελέγχων πριν και μετά την προμήθεια. Μέχρι 12/10.
45	Υιοθέτηση ατζέντας καλύτερων κανονιστικών ρυθμίσεων. Μέχρι 12/10.
46	Ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων των προμηθειών στον τομέα της δημόσιας υγείας, με την ενθάρρυνση χρήσης γενόσημων φαρμάκων, ηλεκτρονική επίβλεψη των συνταγών, αναμόρφωση και λογιστικούς ελέγχους των οικονομικών των νοσοκομείων. Μέχρι 12/10.
47	Υιοθέτηση νέας νομοθεσίας για τις διαπραγματεύσεις μισθών, τις υπερωρίες, το ελαστικό ωράριο εργασίας, την σύνδεση των αποδοχών με την παραγωγικότητα, και την αλλαγή στην διαδικασία διαιτησίας. Μέχρι 12/10.
48	Μείωση του κατώτατου μισθού για ασθενείς κοινωνικές ομάδες που διατρέχουν υψηλό κίνδυνο μακροπρόθεσμης ανεργίας. Μέχρι 12/10.
49	Πάγωμα κατώτατων μισθών για τρία χρόνια. Μέχρι 12/10.
50	Μείωση αποζημίωσης απόλυσης και ενιαία μεταχείριση για υπαλλήλους και εργάτες. Μέχρι 12/10.
51	Αύξηση του ελάχιστου επιπέδου για την ενεργοποίηση όρων ομαδικών απολύσεων. Μέχρι 12/10.
52	Διευκόλυνση της προσωρινής και μερικής απασχόλησης. μέχρι 12/10.
53	Υιοθέτηση της οδηγίας 2005/05/EU. Μέχρι 12/10.
54	Συμμόρφωση με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με την αναγνώριση επαγγελματικών δεξιοτήτων. Μέχρι 12/10.
55	Θέσπιση νόμου που θα απλοποιεί την αδειοδότηση επιχειρήσεων και την δημιουργία βιομηχανικών ζωνών, και θα εφαρμόζει το χωροταξικό σχέδιο. Μέχρι 12/10.
56	Αλλαγές στον νόμο περί ανταγωνισμού ώστε να εναρμονιστεί με τις οδηγίες της ΕΕ και να καταστεί πιο αποτελεσματική η λειτουργία του, εστιάζοντας σε σημαντικές περιπτώσεις και ενισχύοντας την ανεξαρτησία του. Μέχρι 12/10.
57	Υιοθέτηση της οδηγίας 2007/66/EC σχετικά με τις εφέσεις σε υποθέσεις δημόσιων συμβάσεων. Μέχρι 3/11.
58	Υιοθέτηση σχεδίου για την εκλογίκευση των δημόσιων σιδηροδρόμων. Μέχρι 3/11.
59	Νομοθεσία που θα διαχωρίζει τις δραστηριότητες απελευθέρωσης των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, και θα συμπεριλαμβάνει την απελευθέρωση χρήσης του δικτύου και της υποδομής παροχής φυσικού αερίου.
60	Μέτρα που θα ενισχύουν την Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας. Μέχρι 3/11.
61	Νέο πρόγραμμα αμοιβών στον δημόσιο τομέα που θα συνδέει την παραγωγικότητα και την υπευθυνότητα με τις αποδοχές, στα πλαίσια της βελτιωμένης διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων. Μέχρι 6/11.
62	Μετά από ανεξάρτητη έκθεση, νομοθεσία που θα εκλογικεύει την χρήση πόρων και θα βελτιώνει την οργάνωση κοινωνικών προγραμμάτων στον δημόσιο τομέα. Μέχρι 6/11.
63	Πλήρης αναμόρφωση της Επιθεώρησης Εργασίας, και διασφάλιση της στελέχωσής της με επαρκώς εκπαιδευμένους υπαλλήλους. Μέχρι 6/11.
64	Ενίσχυση της νομοθεσίας για την δήλωση νεοπροσλαμβανόμενων εργαζομένων. Μέχρι 6/11.
65	Αναμόρφωση κοινωνικών προγραμμάτων ώστε να ενισχυθεί η στήριξη όσων έχουν μεγαλύτερη ανάγκη. Μέχρι 6/11.
66	Πέρα από την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας περί υπηρεσιών, νομοθεσία που θα επιτρέπει τον ανταγωνισμό στις επαγγελματικές υπηρεσίες, και θα περιλαμβάνει κατάργηση της ελάχιστης υποχρεωτικής αμοιβής και άλλων εξειδικευμένων περιορισμών. Μέχρι 6/11.
67	Μείωση των δημοσίων υπαλλήλων πέρα από την ελάττωση από τον κανόνα του 1 προς 5. μέχρι 9/11.
68	Προσαρμογή του επιδόματος ανεργίας στο ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης. Μέχρι 9/11.
69	Αναφορά για την εφαρμογή της ατζέντας καλύτερων κανονιστικών ρυθμίσεων. Μέχρι 9/11.
70	Μέτρα για την μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης κατά 20% σε σχέση με το 2008. Μέχρι 9/11.

71	Αλλαγή του φορολογικού νόμου ώστε να μειωθούν τα αντικίνητρα για τις συγχωνεύσεις και πωλήσεις εταιριών. Μέχρι 9/11.
72	Απόφαση που θα επιτρέπει σε πιστοποιημένες εταιρίες να διεκπεραιώνουν τελωνειακές διαδικασίες. Μέχρι 9/11.
73	Κατάργηση της υποχρέωσης εγγραφής στο μητρώο εξαγωγέων των εμπορικών επιμελητηρίων για την πραγματοποίηση εξαγωγών. Μέχρι 9/11.

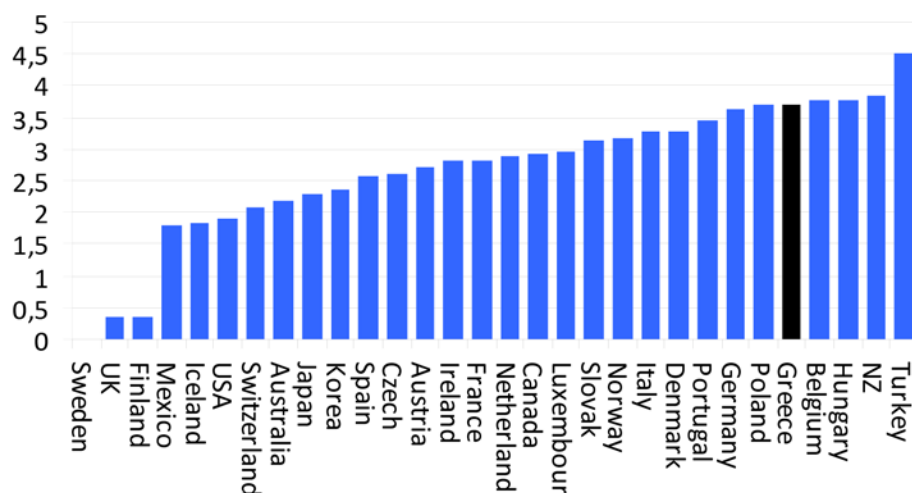
Πίνακας 7.1 Επιλογή των σημαντικότερων δράσεων που περιλαμβάνονται στο αρχικό Μνημόνιο, με τις ημερομηνίες εφαρμογής τους όπως προβλέπονταν αρχικά



Σχήμα 7.3 Δείκτης ΟΟΣΑ. Κανονιστικές ρυθμίσεις οδικών μεταφορών, 2007. Πηγή: OECD. 6=most stringent (πιο αυστηρό), διάφορα αρχεία δεδομένων ΟΟΣΑ.

Ένα άλλο παρόμοιο παράδειγμα είναι η απελευθέρωση των επαγγελματικών υπηρεσιών. Οι προηγούμενες εμπειρίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την έλλειψη βούλησης από μέρους των διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων να εφαρμόσουν αποτελεσματικά σημαντικές μεταρρυθμίσεις είχαν θέσει ήδη την Επιτροπή σε κατάσταση συναγερμού καθώς πλησίαζε η προθεσμία για την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Όπως αναμενόταν, διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις δεν υιοθέτησαν έγκαιρα ένα λεπτομερές και πειστικό πακέτο μεταρρυθμίσεων στην νομοθεσία και τις υποδομές που θα οδηγούσε σε μια ειλικρινή εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες, παρ' όλο που, σύμφωνα με τους δείκτες του ΟΟΣΑ, οι επαγγελματικές υπηρεσίες, ή τουλάχιστον οι πιο σημαντικές από αυτές, υπόκεινται σε πολύ αυστηρές ρυθμίσεις στην Ελλάδα. Οι νομικές υπηρεσίες, για τις οποίες το Σχήμα 7.4 δείχνει τον δείκτη ρυθμίσεων του ΟΟΣΑ, είναι ένα παράδειγμα μόνο. Και πάλι συμπεριλήφθηκαν πολύ συγκεκριμένοι όροι στο Μνημόνιο που προέβλεπαν την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες, και επιπλέον την κατάργηση των διοικητικά καθορισμένων ελάχιστων αμοιβών, τους γεωγραφικούς περιορισμούς επί της επαγγελματικής δραστηριότητας, και άλλους περιορισμούς ειδικά για κάθε επάγγελμα.

Το Μνημόνιο περιλάμβανε επίσης όρους για την απελευθέρωση της χονδρικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και την απλοποίηση της ίδρυσης νέων επιχειρήσεων. Και το σημαντικότερο, ζητούσε την απλοποίηση της διαδικασίας αδειοδότησης, η οποία είχε ως προϋπόθεση την εξομάλυνση λεπτομερειών των ατελών νόμων χωροταξικού σχεδιασμού καθώς και των όρων για την δημιουργία περιοχών βιομηχανικής δραστηριότητας, και την μείωση της καθημερινής διοικητικής επιβάρυνσης που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις. Αυτές οι κρίσιμες προϋποθέσεις μερικές φορές διατυπώνονταν με πιο γενικό και λιγότερο ακριβή τρόπο από ό,τι για άλλα μέτρα, αλλά από τότε οι όροι για αυτές τις περιοχές έχουν γίνει αντικείμενο επανειλημμένων αναθεωρήσεων και έχουν διατυπωθεί με μεγαλύτερες λεπτομέρειες, σύμφωνα με την διαδικασία που προβλέπεται στην απόφαση του συμβουλίου 2010/320/European Union, Άρθρο 4(3).



Σχήμα 7.4 Δείκτης ρυθμίσεων νομικών υπηρεσιών. Πηγή: OECD. 5=most stringent (πιο αυστηρό), ο.π.

Δεδομένου ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που επιβάλλονται από το Μνημόνιο είναι τόσο ευρείς, λεπτομερείς και στρατηγικά σημαντικές, προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η ελληνική κυβέρνηση αρχικά έδωσε όλη την έμφαση στα δημοσιονομικά μέτρα που περιλάμβανε. Ακόμη και σε περιπτώσεις όπως εκείνη του αρχικού νομοσχεδίου για τις οδικές μεταφορές, φάνηκε να αγνοεί κατάφωρα τους στόχους και τους όρους που έθετε το Μνημόνιο. Αυτό το γεγονός προκαλεί ακόμη μεγαλύτερη έκπληξη αν συνειδητοποιήσει κανείς ότι το Μνημόνιο είναι λιγότερο μια σύμβαση που υπαγορεύουν οι δανειστές για να διασφαλίσουν ότι θα πάρουν τα χρήματά τους πίσω, και περισσότερο ένα συνεπές και καλά οργανωμένο πακέτο μέτρων που αποσκοπεί να διασφαλίσει μακροπρόθεσμη ευημερία για την πλειοψηφία της ελληνικής κοινωνίας. Αυτό δεν σημαίνει ότι το Μνημόνιο δεν περιλαμβάνει δημοσιονομικά μέτρα. Αντίθετα, ένας μεγάλο μέρος των μέτρων έχουν σκοπό να αυξήσουν περαιτέρω τα κρατικά έσοδα, να μειώσουν την φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή, και να βάλουν επιτέλους ένα φρένο στις ανεξέλεγκτες και μη βιώσιμες δημόσιες δαπάνες. Όμως, αν και είναι αλήθεια ότι περιέχει μέτρα που υπαγορεύουν γρήγορη αύξηση των φόρων ή περικοπές δαπανών, περιλαμβάνει επίσης μια εκτεταμένη σειρά από διοικητικά και διαρθρωτικά μέτρα που έχουν στρατηγικό στόχο να βελτιώσουν όλα τα τεκμηριωμένα αδύνατα σημεία στον τρόπο λειτουργίας της ελληνικής οικονομίας.

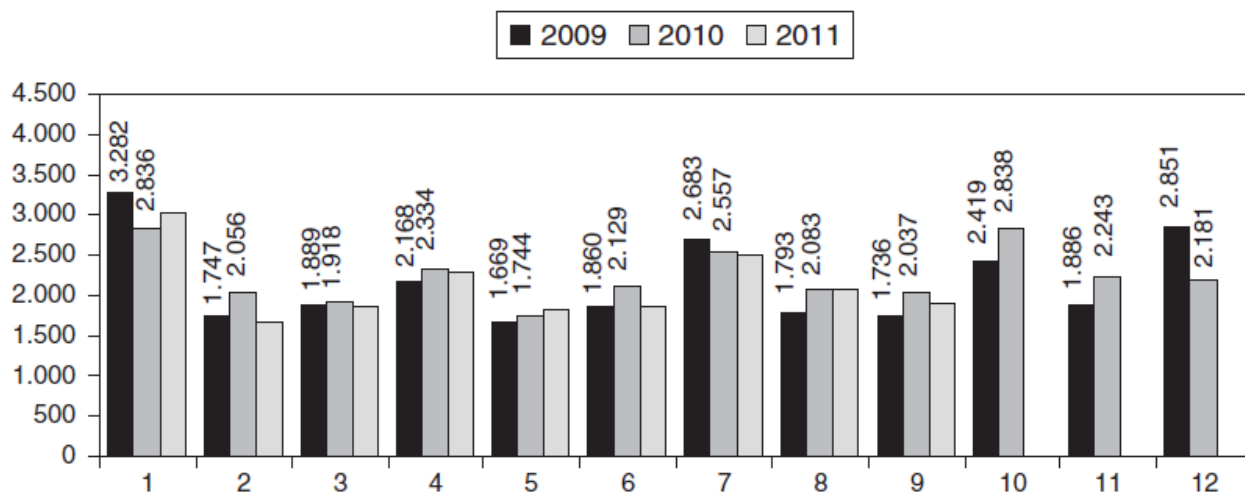
7.3 Η εφαρμογή του Μνημονίου μέχρι τον Ιούλιο του 2011

Η εφαρμογή του Μνημονίου άρχισε με μια πρόσθετη επιβεβαίωση ότι η κυβέρνηση υιοθέτησε την στρατηγική να βασίσει την δημοσιονομική εξυγίανση κυρίως σε αυξήσεις φόρων παρά σε περικοπές δαπανών, παρά τις εκτεταμένες ενδείξεις ότι αυτή η τακτική έχει πολύ χαμηλότερες πιθανότητες επιτυχίας και πολύ μικρότερη αναμενόμενη διάρκεια.

Έτσι, η νομοθετική πράξη αποδοχής του Μνημονίου περιλάμβανε μέτρα που αύξαναν περαιτέρω τους φόρους κατανάλωσης και επέκτειναν τον έκτακτο φόρο επί των εταιρικών κερδών. Επίσης, η μείωση των δώρων Χριστουγέννων, Πάσχα και θερινών διακοπών των δημοσίων υπαλλήλων που περιλάμβανε ο προηγούμενος νόμος αντικαταστάθηκε από μια νέα, πιο πολύπλοκη και λιγότερο αποτελεσματική διάταξη. Ταυτόχρονα, μερικά από τα άλλα επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων υπέστησαν μια δεύτερη πρόσθετη μείωση. Τελικά, τα συσσωρευτικά δημοσιονομικά μέτρα που λήφθηκαν από την ελληνική κυβέρνηση πριν και μετά το Μνημόνιο αποσκοπούσαν σε φορολογικές αυξήσεις που θα έπρεπε να αυξήσουν αντίστοιχα τα φορολογικά έσοδα κατά ποσά που προβλέφθηκαν ότι θα ήταν σημαντικά υψηλότερα από τις αυξήσεις που όριζε το πρώτο σχέδιο του Μνημονίου. Από την άλλη πλευρά, τα συγκεκριμένα μέτρα για περικοπές δαπανών που είχαν ληφθεί μέχρι το καλοκαίρι του 2010 ήταν σημαντικά χαμηλότερα από τα μέτρα που όριζε το Μνημόνιο. Για το έτος 2014, και σύμφωνα με τις κυβερνητικές προβλέψεις που συμπεριλήφθηκαν στο κείμενο των νόμων που ψηφίστηκαν το καλοκαίρι του 2010, η αύξηση των φορολογικών εσόδων έπρεπε να

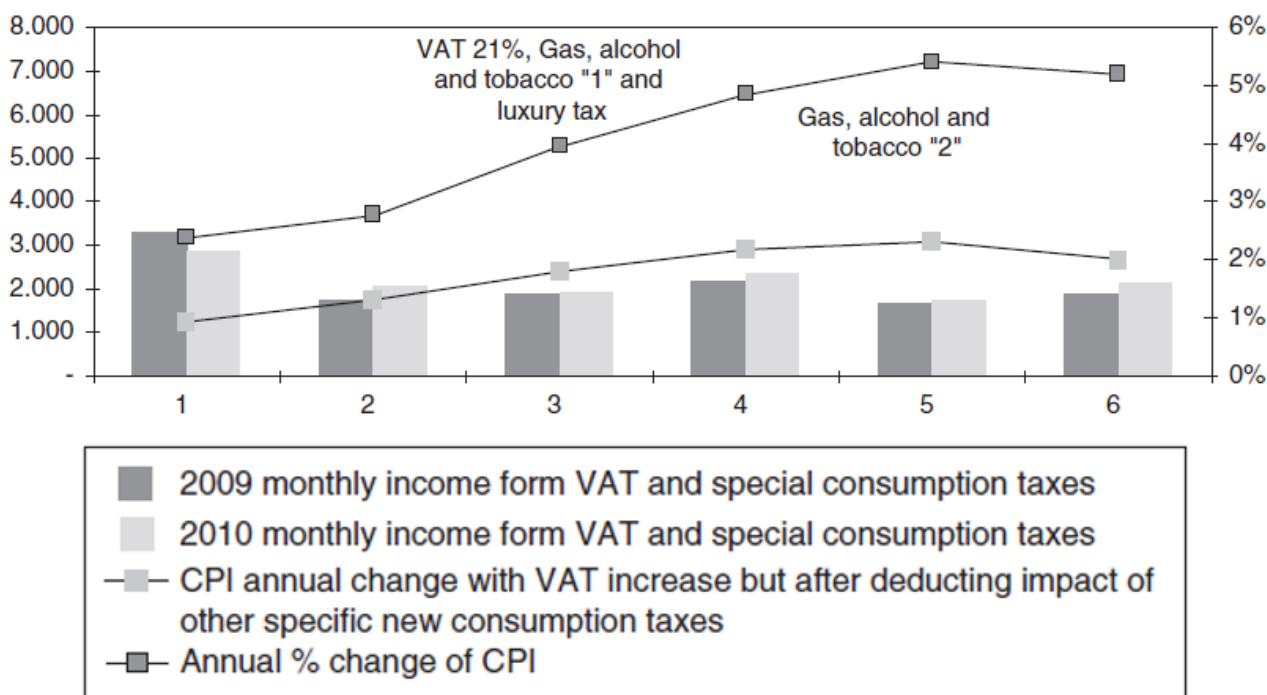
ξεπεράσει κατά 60 τοις εκατό την αντίστοιχη αύξηση που ζητούσε το Μνημόνιο, ενώ μέχρι το καλοκαίρι του 2010, τα συγκεκριμένα και μετρήσιμα μέτρα περικοπής των δαπανών αντιστοιχούσαν σε ποσό σημαντικά μικρότερο από τον μισό στόχο που είχε θέσει το Μνημόνιο.

Κατά το πρώτο μισό του 2010, αλλά και μετά από αυτό, η μεγάλη αύξηση των φόρων κατανάλωσης που πραγματοποιήθηκε κυρίως τον Μάρτιο και τον Μάιο του 2010, αντιστάθμισε την μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης καθώς η ελληνική οικονομία έπεφτε σε βαθιά ύφεση, όπως φαίνεται στο Σχήμα 7.5.



Σχήμα 7.5 Φόροι κατανάλωσης. Πηγή: Προϋπολογισμοί του κράτους και ΕΛΣΤΑΤ

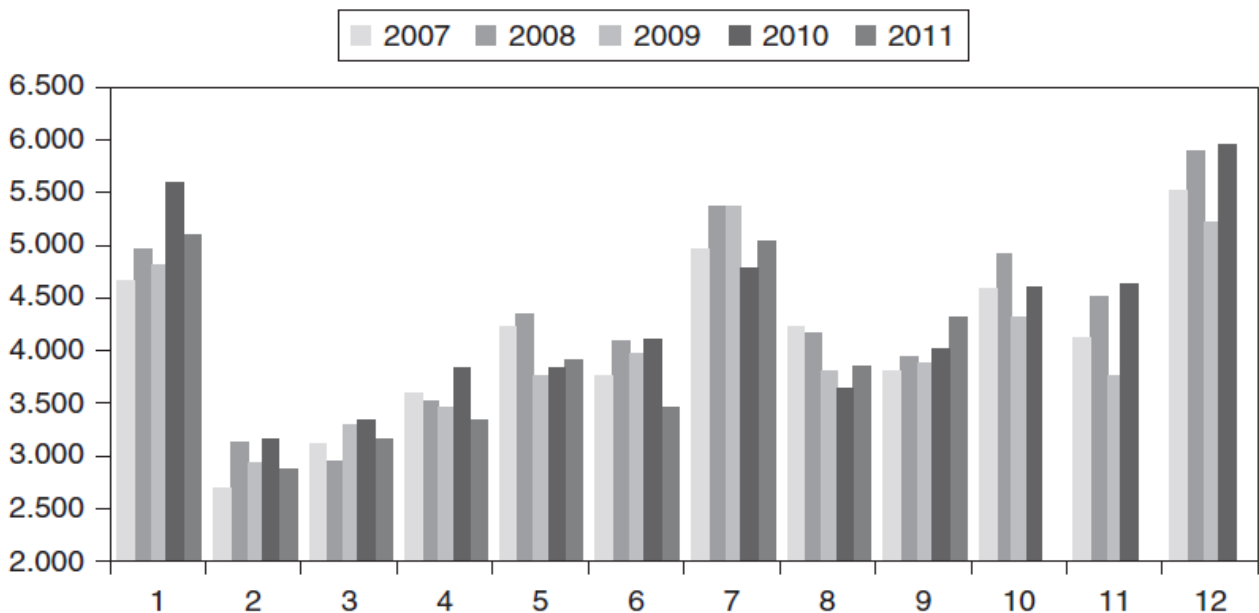
Το τίμημα που πληρώθηκε για την διατήρηση αυτών των φορολογικών εσόδων σε ένα επίπεδο που να φαίνεται σχετικά σταθερό ήταν μια σημαντική αύξηση του δείκτη τιμών καταναλωτή, ο οποίος είχε αυξηθεί – στη διάρκεια μιας ισχυρής ύφεσης – σε πάνω από 5% κατά το πρώτο μισό του 2010, ως αποτέλεσμα αυτής της αύξησης των φόρων κατανάλωσης όπως φαίνεται στο Σχήμα 7.6.



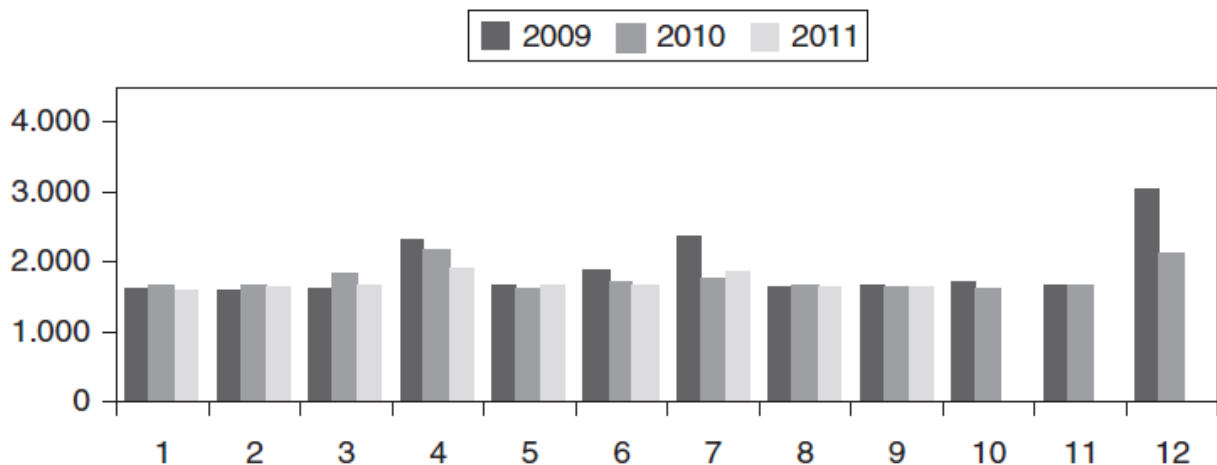
Σχήμα 7.6 Μηνιαία έσοδα σε εκατομμύρια ευρώ. Πηγή: Προϋπολογισμοί του κράτους και ΕΛΣΤΑΤ

Η στρατηγική της κυβέρνησης να καλύψει με έκτακτους φόρους το χρονικό διάστημα μέχρι την εφαρμογή του νέου φορολογικού νόμου για το 2011 (ο οποίος θα καθιστούσε τους έκτακτους φόρους μόνιμους), και η

πλήρης ενεργοποίηση των μέτρων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την κατάργηση των φοροαπαλλαγών, σταθεροποίησε τα φορολογικά έσοδα σε μια συστελλόμενη οικονομία κατά τους πρώτους έξι μήνες του 2010 και μέχρι το τέλος του έτους. Ο έκτακτος φόρος επί των κερδών των επιχειρήσεων τον Δεκέμβριο του 2010, ο οποίος εισπράχθηκε τον Ιανουάριο του 2011, υποστήριξε σημαντικά τα έσοδα κατά τους πρώτους έξι μήνες, όπως φαίνεται στο Σχήμα 7.7. Όπως φαίνεται ότι το ερώτημα του μελλοντικού αντίκτυπου που θα είχαν αυτοί οι υψηλοί φόροι επί του παραγόμενου εισοδήματος και των κερδών ανησυχούσε όλους τους άλλους εκτός από την ελληνική κυβέρνηση, όπως προκύπτει και από την μείωση των εσόδων κατά τους πρώτους έξι μήνες του 2011. Για παράδειγμα, η μείωση των εσόδων από την έκτακτη εισφορά επί των κερδοφόρων εταιριών δείχνει την συρρίκνωση της βάσης αυτών των φόρων καθώς η ύφεση βάραινε στην Ελλάδα το 2010 και 2011.



Σχήμα 7.7 Μηνιαία έσοδα τακτικού προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης μετά την αφαίρεση των επιστροφών φόρου σε εκατομμύρια ευρώ. Πηγή: Προϋπολογισμοί του κράτους και ΕΛΣΤΑΤ



Σχήμα 7.8 Καταβολές κεντρικής κυβέρνησης για μισθούς και συντάξεις δημοσίων υπαλλήλων σε εκατομμύρια ευρώ. Πηγή: Προϋπολογισμοί του κράτους και ΕΛΣΤΑΤ

Από την άλλη πλευρά, οι περικοπές δαπανών, δηλαδή μισθών και επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων, μπορεί να κατόρθωνε να ανακόψει την αυξητική πορεία τους μετά τον Μάρτιο του 2010, αλλά μέχρι τον Ιούνιο του 2010 η μηνιαία εξοικονόμηση ήταν μάλλον μέτρια, με εξαίρεση τον Απρίλιο, όταν κάποια επιδόματα υπολογίστηκαν αναδρομικά από τον Ιανουάριο, όπως φαίνεται στο Σχήμα 7.8. Μια μεγαλύτερη πτώση παρατηρήθηκε τον Ιούλιο, όταν καταβλήθηκε το επίδομα θερινών διακοπών, και μια ακόμη

καθαρότερη ένδειξη του αντίκτυπου αυτών των περικοπών εμφανίστηκε στα στοιχεία για τον Δεκέμβριο του 2010, όταν καταβλήθηκε μειωμένο δώρο Χριστουγέννων. Όμως ο τελικός αντίκτυπος των μέτρων δεν αναμενόταν, ακόμη και τότε, να ξεπεράσει σημαντικά τα ποσά που προέβλεπαν οι αντίστοιχοι νόμοι, οι οποίοι όπως είπαμε θέσπιζαν περικοπές δαπανών μικρότερες από το ήμισυ εκείνων που προέβλεπε το αρχικό Μνημόνιο, και αντιπροσώπευαν ένα μικρό ποσοστό του υψηλού ελλείμματος της κυβέρνησης.

Οι επόπτες των δανειστών εντόπισαν αυτά τα προβλήματα και παρότρυναν την ελληνική κυβέρνηση να πάρει πιο σοβαρά τις περικοπές δαπανών. Ταυτόχρονα έγινε πιο αυστηρή η επίβλεψη ενός προγράμματος εκλογίκευσης των δημόσιων σιδηροδρόμων που ήταν υπερχρεωμένοι (10 δισεκατομμύρια ευρώ) και ζημιογόνοι (μέχρι 1 δισεκατομμύριο ευρώ ετησίως, από τα οποία 450 εκατομμύρια είναι η μισθολογική επιβάρυνση και μέχρι 450 εκατομμύρια οι τόκοι του συσσωρευμένου χρέους), καθώς η αντίσταση από ομάδες συμφερόντων μέσα στο προσωπικό των σιδηροδρόμων έδειξε μια πιθανή υποχώρηση της βούλησης της κυβέρνησης να αντιμετωπίσει το πρόβλημα. Η επίβλεψη των δαπανών των νοσοκομείων και της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης έπρεπε επίσης βαθμιαία να γίνει πιο αυστηρός, όπως και η επίβλεψη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και ο μηχανισμός είσπραξης των εισφορών. Ταυτόχρονα, οι επόπτες ζητούσαν συνεχώς περισσότερες λεπτομέρειες για την εφαρμογή των μέτρων ελέγχου των υπέρογκων δαπανών και την ενίσχυση του μηχανισμού που συνέτασσε και έλεγχε την εφαρμογή των προϋπολογισμών της κεντρικής και γενικής κυβέρνησης, πάντα με πρωτοβουλίες που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο. Στις αρχές του καλοκαιριού του 2011, το χρέος του ΟΣΕ είχε μεταφερθεί στο δημόσιο χρέος, τα μέτρα μείωσης των ιατροφαρμακευτικών δαπανών βρίσκονταν ακόμη σε διάφορα στάδια επεξεργασίας αλλά χωρίς να έχουν αποδώσει απτά αποτελέσματα, και ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης των σιδηροδρόμων κατά τα φαινόμενα είχε παρουσιάσει μερικές σημαντικές αρχικές επιτυχίες ως προς την μείωση του κόστους.

Τέλος η κυβέρνηση, υπό τις έντονες πιέσεις των δανειστών της, είχε έλθει αντιμέτωπη με μια εκτεταμένη ατζέντα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και εργασίας. Ο Νόμος 3863/2010 περιλάμβανε μέτρα που καταργούσαν μια σειρά περιορισμούς στην λειτουργία της αγοράς εργασίας του ιδιωτικού τομέα που δεν είχαν καν εξεταστεί από παλιές κυβερνήσεις, και πέρασαν υπό την πίεση των εκπροσώπων των δανειστών. Ένας όρος για την εξισορρόπηση της διαδικασίας διαιτησίας αναβλήθηκε την τελευταία στιγμή, και ανακοινώθηκε πριν την προθεσμία που επέβαλλε το Μνημόνιο. Αυτά τα μέτρα είχαν στόχο να επιφέρουν σημαντικές επιπτώσεις, αφού σε συνδυασμό με την αύξηση της πραγματικής φορολόγησης της αυτοαπασχόλησης μπορούν να κάνουν πιο ελκυστική την μισθωτή εργασία.

Σχετικά με τον πυρήνα των σημαντικών μεταρρυθμίσεων, όπως η κοινωνική ασφάλιση, το άνοιγμα των κρίσιμων βιομηχανιών δικτύου και των επαγγελματικών υπηρεσιών στον ανταγωνισμό, καθώς και η πλευρά της δημοσιονομικής εξυγίανσης που αφορά την περικοπή δαπανών, μπορεί κανείς να εντοπίσει κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του Μνημονίου μια αρχική απροθυμία των αρμόδιων υπουργών να συμμορφωθούν πλήρως με το πνεύμα του Μνημονίου, για να ακολουθήσουν αυξανόμενες πιέσεις από τους δανειστές, και να εμφανιστεί τελικά με μεγάλη καθυστέρηση μια τάση ανάληψης πρωτοβουλιών που φαίνονταν να συμμορφώνονται με τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές του Μνημονίου. Όμως, συχνά αυτές υπονομεύονταν στη συνέχεια από τους αρμόδιους υπουργούς. Οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές απελευθερώθηκαν, με μια τριετή περίοδο προσαρμογής, μόνο μετά από επανειλημμένες παλινδρομήσεις των αρμόδιων υπουργών και μετά την άσκηση έντονων πιέσεων από τους δανειστές. Μια αρχική προσπάθεια απελευθέρωσης των επαγγελματικών υπηρεσιών με τον Νόμο 3919/2011 τελικά υπέκυψε, τουλάχιστον εν μέρει, στις πιέσεις του νομικού επαγγέλματος, και ιδιαίτερα των εκπροσώπων των μηχανικών. Αυτό τεκμηριώνεται καθαρά από την γνωμοδότηση 11/VI/2011 της Εποπτικής Αρχής Ανταγωνισμού, την οποία καθιστούσε υποχρεωτική το Μνημόνιο. Γρήγορα εμφανίστηκαν πρόσθετες αβεβαιότητες σχετικά με την γνήσια απελευθέρωση τομέων που είναι σημαντικοί για την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και των επαγγελματικών υπηρεσιών, οι οποίες ενισχύθηκαν με την αναβολή της προθεσμίας για την απελευθέρωση των ιατρικών επαγγελμάτων μέχρι το τέλος του 2011 και με την απρόθυμη απελευθέρωση του επαγγέλματος των φαρμακοποιών. Σχετικά με την τελευταία, ο αρμόδιος υπουργός υπερασπίστηκε αποτελεσματικά περιορισμούς όπως η υποχρεωτική ιδιοκτησία από αδειούχο φαρμακοποιό και τα διοικητικώς επιβεβλημένα, αν και μειωμένα, περιθώρια κέρδους. Σχετικά με τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, δημιουργήθηκε μια υπηρεσία μιας στάσης για την ίδρυση εταιριών, αν και η βασική διαδικασία δεν απλοποιήθηκε σημαντικά και η αποτελεσματικότητά της φαίνεται να αμφισβητείται από διάφορους παρατηρητές. Επιπλέον, ένα σχέδιο δράσης για τον εντοπισμό 30 εμποδίων της επιχειρηματικότητας ακόμη δεν είχε εφαρμοστεί τον χειμώνα του 2011, παρ' όλο που η προθεσμία ολοκλήρωσής του ήταν ο Δεκέμβριος του 2010, και παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με ανεπίσημες φήμες, οι ομάδες εργασίας είχαν κάνει πρόοδο στη σύνταξη του νομοσχεδίου. Ένα νομοσχέδιο που παρουσιάστηκε τον Νοέμβριο του 2011 περιλαμβάνει μερικές δευτερεύουσες βελτιώσεις, οι οποίες παρ' όλα

αυτά υπολείπονται μιας συστηματικής προσπάθειας για ουσιαστική πρόοδο. Τέλος, σχετικά με την αγορά ενέργειας, όλες οι κύριες προκλήσεις εξακολουθούσαν να υπάρχουν τον χειμώνα του 2011, αν και πάλι ανακοινώθηκαν και συζητήθηκαν επανειλημμένα κάποιες πρωτοβουλίες. Σε άλλα μέτωπα όμως, βαθμιαία είχε συσσωρευτεί μια ουσιαστική πρόοδος στο θέμα της αδειοδότησης και του χωροταξικού σχεδιασμού, που είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την παραγωγή και τις βιομηχανίες. Μέχρι το καλοκαίρι του 2011 είχαν θεσπιστεί βασικοί νόμοι, όπως για παράδειγμα ο Νόμος 3982/2011, που απλοποιούσε σημαντικά την διαδικασία για μικρότερες επιχειρήσεις. Στα τέλη του καλοκαιριού του 2011, θεσπίστηκε με τον 4014/2011 η νέα διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, η οποία ήταν το κρίσιμο εναπομέναν εμπόδιο για τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις, και λέγεται ότι τα απαραίτητα συμπληρωματικά διατάγματα βρίσκονταν σε πολύ προχωρημένο στάδιο προετοιμασίας τον χειμώνα του 2011. Ανακοινώθηκαν προσχέδια για δύο τουλάχιστον από αυτά λίγο μετά τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης στις αρχές του 2011, και μάλλον προορίζονταν να νομοθετηθούν μέχρι τα τέλη του χειμώνα του 2011. Επίσης στα τέλη του 2011 ψηφίστηκε ένας νέος νόμος για την έκδοση οικοδομικών αδειών, και αναμένεται να αρχίσει η εφαρμογή του μέσα στο 2012.

Αφού οι μεταρρυθμίσεις της αγοράς προϊόντων συνήθως χρειάζονται κάποιο χρόνο για να αποδώσουν καρπούς, η επιμονή να τοποθετηθούν στο μεγαλύτερο μέρος τους προς το τέλος του προγράμματος εφαρμογής, όπως φαίνεται ήδη στο αρχικό προσχέδιο του Μνημονίου, και κατόπιν να αναβάλλεται συνεχώς η γνήσια και επιθετική εφαρμογή τους, προφανώς απειλούσε να εκθέσει την οικονομία σε πιο παρατεταμένη και ίσως αδικαιολόγητα βαθιά επιβράδυνση. Αυτή η αναβλητικότητα ιδιαίτερα των μεταρρυθμίσεων που αφορούσαν τις αγορές προϊόντων, τις επαγγελματικές υπηρεσίες και την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, έχει τεκμηριωθεί κατ' επανάληψη από εκθέσεις όπως εκείνες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής/ΕΚΤ/ΔΝΤ (2010), του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (2010), και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2010), καθώς και σχεδόν όλες τις επόμενες εκθέσεις προόδου. Η έκταση αυτής της αναβλητικότητας ίσως τελικά υπονομεύσει ακόμη και το γεγονός ότι οι χρηματαγορές μπορεί να προεξοφλήσουν άμεσα τον αναμενόμενο αντίκτυπο αυτών των μεταρρυθμίσεων, όπως επεσήμανε σωστά ο καθηγητής Γ. Στουρνάρας του ιδρύματος IOBE. Ο ληθαργικός ρυθμός με τον οποίο προωθήθηκαν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που μπορούν να ενισχύσουν σημαντικά την ελληνική οικονομία έχει δημιουργήσει τον κίνδυνο να εφαρμοστούν τελικά όταν πια τα εγχώρια χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και ο παραγωγικός ιστός της οικονομίας θα έχουν εξασθενήσει σε τέτοιο βαθμό από μια βαθιά και παρατεταμένη κρίση, ώστε να μην μπορούν πλέον να εκμεταλλευθούν γρήγορα τις ευκαιρίες που θα δημιουργήσουν οι μεταρρυθμίσεις.

Από την άλλη πλευρά, και ειδικά σε σχέση με το υπουργείο οικονομικών, υπήρξε όπως αναφέραμε μια αρχική απροθυμία να παραδεχθεί δημόσια την σοβαρότητα της κατάστασης, με αποτέλεσμα να μην παρουσιάσει για περισσότερο από ένα χρόνο τις παραμέτρους μιας συνεκτικής και επαρκούς στρατηγικής εξόδου. Όμως τελικά, τα πρόσθετα μέτρα που περιγράφονται στην Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική (ΜΠΔΣ), και ανακοινώθηκαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου τον Μάιο του 2011, φάνηκαν να έχουν ένα μέγεθος ανάλογο με εκείνο του προβλήματος, ανεξάρτητα αν θα μπορούσε κανείς να διαφωνήσει με το μείγμα πολιτικής και τις λεπτομέρειες των προτεινόμενων μέτρων. Επιπλέον, δημοσιογραφικά δημοσιεύματα και ανακοινώσεις αξιωματούχων του υπουργείου οικονομικών και των φορολογικών αρχών δείχνουν τουλάχιστον μια ειλικρινή προσπάθεια να δοθεί τέλος στην εποχή της ανεξέλεγκτης φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής και φορολογικής απάτης από ιδιώτες. Λείπει όμως μια εξίσου αποφασισμένη προσπάθεια σε σχέση με την κατάχρηση δημόσιων αξιωμάτων και την διαφθορά στον δημόσιο τομέα. Από τη θετική πλευρά, ολοκληρώθηκε η απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων, προγραμματίζεται απογραφή των υπαλλήλων δημοσίων επιχειρήσεων, και η ενιαία αρχή πληρωμών για δημοσίους υπαλλήλους κινείται προς την ολοκλήρωσή της τους τελευταίους μήνες του 2011, πάνω από δύο χρόνια μετά την πρώτη ανακοίνωσή της.

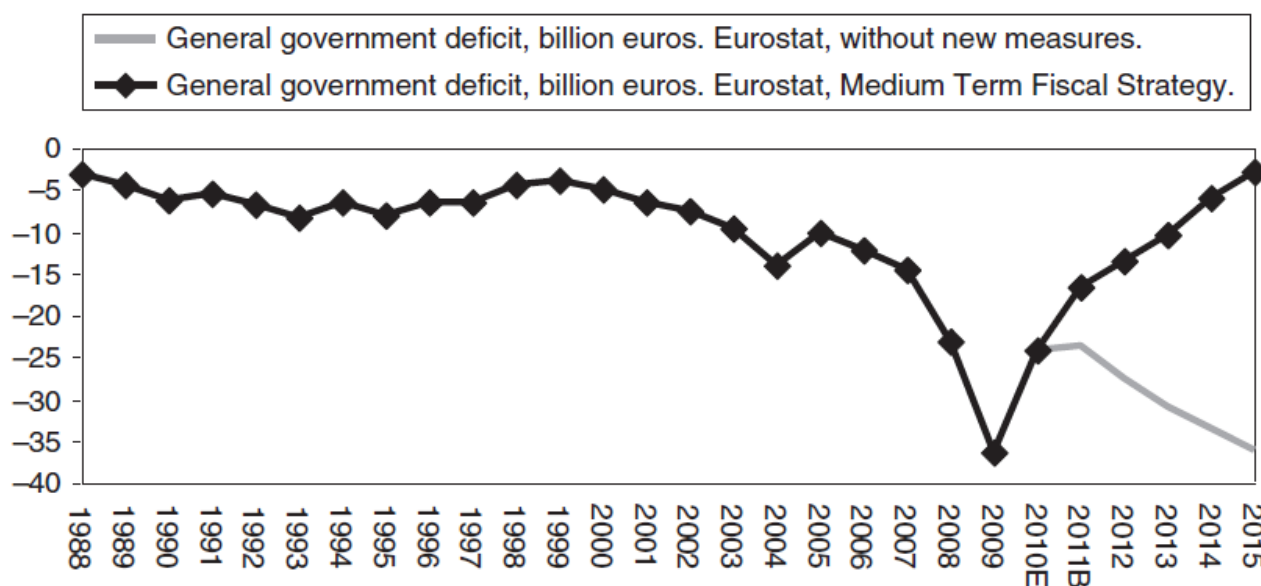
Παραμένοντας στην θετική πλευρά, μια σειρά πρωτοβουλιών που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο, μερικές από τις οποίες υπήρχαν ήδη στην ατζέντα, έγιναν αντικείμενο μεγαλύτερης προσοχής και σημείωσαν πιο γνήσια πρόοδο υπό την επίβλεψη των δανειστών. Ιδιαίτερα σε σχέση με τους δύο νόμους για την αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης, τον Νόμο 3863/2010 και 3865/2010, η γρήγορη εφαρμογή τους μετά από σχετική πίεση των δανειστών φάνηκε να αναιρεί τις προβλέψεις για τις καταστροφικές μελλοντικές δημοσιονομικές ανισορροπίες που μέχρι τώρα επιβάρυναν σημαντικά την μακροπρόθεσμη φερεγγυότητα της ελληνικής κυβέρνησης. Η σημασία τους οφείλεται στο γεγονός ότι οι συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων και οι εισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία, σε συνδυασμό με την μισθολογική επιβάρυνση της κυβέρνησης, είναι από τις μεγαλύτερες και ταχύτερα αυξανόμενες δαπάνες. Αυτοί οι νόμοι θα συνεισφέρουν σημαντικά στην αποκατάσταση της πιστοληπτικής ικανότητας της ελληνικής κυβέρνησης αφού απομακρύνουν μερικές

από τις κύριες αβεβαιότητες σχετικά με την μελλοντική ικανότητά της να εκπληρώσει τις οικονομικές υποχρεώσεις της, ακόμη και πριν γίνει πλήρως αισθητός ο αντίκτυπος αυτών των νόμων, και πριν ολοκληρωθούν και δημοσιευθούν οι αναλογιστικές μελέτες που ετοιμάζονται. Είναι πολύ σημαντικό το γεγονός ότι αυτή η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης εισάγει για όσους ασφαλιστούν μετά το 2011 μια σύνδεση ανάμεσα στις ισόβιες ασφαλιστικές εισφορές και την σύνταξη. Για παλαιότερους εργαζομένους θεσπίζει οριακές αλλαγές, αλλά αυτό είναι λιγότερο σημαντικό από τις μακροπρόθεσμες προβλέψεις, οι οποίες σταθεροποιούνται σε μεγάλο βαθμό ως αποτέλεσμα του νέου συστήματος.

Στο μεταξύ, αυτοί οι νόμοι περιλαμβάνουν σημαντικά μέτρα όπως οι αυξημένες εισφορές των συντάξεων, αύξηση της μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης, αντικίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση, μεταρρυθμίσεις για την απασχόληση των συνταξιούχων και τις συντάξεις χηρείας και άγαμων θυγατέρων, μέτρα που καθιστούν πιο δύσκολη την εισφοροδιαφυγή και τις απάτες στον τομέα της ασφάλισης, μέτρα που θεσπίζουν ισότιμη συνταξιοδοτική μεταχείριση στο μέλλον για τους εργαζομένους του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, και αλλαγές στον τρόπο που εποπτεύεται η συνταγογράφηση. Επιπλέον, μια σειρά από διοικητικά μέτρα αναμένεται να ενισχύσουν την διοικητική ικανότητα του συστήματος να λειτουργεί πιο αποδοτικά, αν και μερικά άλλα μέτρα εξακολουθούν να αφήνουν κάποια ερωτήματα ανοιχτά.

7.4 Ιούλιος 2011 και η εφαρμογή της Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ)

Η νέα δομή οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη, όπως αντιπροσωπεύεται από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ζητά από τις χώρες μέλη μια πιο εντατική και συντονισμένη προσπάθεια στο δημοσιονομικό και διαρθρωτικό μέτωπο, αρχίζοντας από το 2011. Για την Ελλάδα, τα σχόλια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων ουσιαστικά ισοδυναμούσαν με την απαίτηση πλήρους εφαρμογής του Μνημονίου, κάτι που δείχνει ουσιαστικά ότι το Μνημόνιο τώρα ενσωματώνει το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Σχετικά με την διαδικασία δημοσιονομικής εξυγίανσης, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ζήτησε να συμπεριληφθούν στην ΜΠΔΣ συστάσεις της Επιτροπής, σε περίπτωση που το υποβληθέν πενταετές δημοσιονομικό σχέδιο δεν βασίζεται σε ρεαλιστικά μέτρα ή δεν είναι κατάλληλο για τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η χώρα. Έτσι, το ΜΠΔΣ της Ελλάδας στα τέλη του πρώτου εξαμήνου του 2011 χρειάστηκε να προσαρμοστεί περιλαμβάνοντας νέα σημαντικά δημοσιονομικά μέτρα για να αντιπροσωπεύει, για πρώτη φορά, μια δέσμη μέτρων που υποσχόταν, τουλάχιστον στο χαρτί, την δημιουργία μιας προοπτικής δημοσιονομικής βιωσιμότητας μέχρι το 2015.



Σχήμα 7.9 Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης, σε δισεκατομμύρια ευρώ. Πηγή: Eurostat

- Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης, δισεκατομμύρια ευρώ. Eurostat, χωρίς νέα μέτρα.

- Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης, δισεκατομμύρια ευρώ. Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική.

Όπως βλέπουμε στο Σχήμα 7.9, χωρίς την εφαρμογή νέων μέτρων, η Ελλάδα θα παρέμενε σε μια βασική τροχιά αναφοράς με αυξημένα ελλείμματα της γενικής κυβέρνησης που θα οδηγούσαν σε ένα συσσωρευμένο χρέος της γενικής κυβέρνησης 500 δισεκατομμυρίων ευρώ (200% του ΑΕΠ) μέχρι το 2015. Η πραγματικότητα που αντιπροσωπεύει το σενάριο της βασικής τροχιάς αναφοράς (χωρίς την εφαρμογή μέτρων) μπορεί να θεωρηθεί ο κύριος λόγος που οι χρηματαγορές ήταν απρόθυμες ως τώρα να θεωρήσουν επαρκή την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, αφού ούτε η στρατηγική δημοσιονομικής εξυγίανσης δεν αντιστοιχούσε στο μέγεθος του προβλήματος, ούτε η στρατηγική των μεταρρυθμίσεων ήταν αρκετά επιθετική ώστε να δημιουργήσει αρκετά σημαντικά θετικά αποτελέσματα. Εξαιτίας αυτών των συνθηκών, οι οποίες καταγράφηκαν λόγω των απαιτήσεων του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, και ιδιαίτερα μέσα την εφαρμογή της ΜΠΔΣ, προτάθηκαν μέτρα που θα έφερναν την χώρα σε μια βασική τροχιά αναφοράς με σχεδόν μηδενικά ελλείμματα προϋπολογισμού της γενικής κυβέρνησης μέχρι το 2015, και θα επεδίωκαν ένα χρέος 350 δισεκατομμυρίων ευρώ μέχρι το 2015. για να επιτευχθεί αυτό, παρουσιάστηκε ένα σχέδιο με εκτεταμένα δημοσιονομικά μέτρα τα οποία αντιστοιχούσαν σε μια πρόσθετη, ως προς το βασικό σενάριο αναφοράς, δημοσιονομική αναπροσαρμογή 29 δισεκατομμυρίων ευρώ από το 2011 μέχρι το 2015. το σχέδιο εγκρίθηκε από τα όργανα της ΕΕ στα πλαίσια της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και από τους δανειστές. Επίσης, παρά την αρχικά έντονη αντίθεση της κυβέρνησης σε ένα τέτοιο σχέδιο, ανακοινώθηκε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων με σκοπό να μειωθεί το ύψος του δημοσίου χρέους κατά 50 δισεκατομμύρια ευρώ περίπου, και προσδιορίστηκαν τα εργαλεία για την εφαρμογή του.

Ο Νόμος 3986/2011 εφάρμοσε άμεσα μέτρα που αντιπροσώπευαν περίπου το μισό του συνολικού μεγέθους του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Ουσιαστικά, αυτά τα μέτρα προσπαθούσαν να αναπληρώσουν την ανικανότητα της στρατηγικής δημοσιονομικής εξυγίανσης του 2010 να επιτύχει τους στόχους της, και επιπλέον παρείχε μια αξιόπιστη διαδρομή που στόχευσε σε μια βιώσιμη δημοσιονομική κατάσταση μέσα σε ένα ανεκτό χρονικό διάστημα. Είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι το έκανε αυτό μέσα στους τυπικούς μηχανισμούς που δημιουργήθηκαν για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, και έτσι προετοίμασε επίσης το έδαφος για τον προϋπολογισμό του 2012 της ελληνικής κυβέρνησης και το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Με τον ίδιο νόμο ιδρύθηκε το ταμείο που ευθύνεται για την διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και των μετοχών των ακινήτων που θα πουληθούν ή θα μισθωθούν. Είναι καθοριστικής σημασίας το γεγονός ότι αυτό το ταμείο είχε την απαραίτητη δικαιοδοσία για να ξεπεράσει τα εμπόδια αδειοδότησης και ιδιοκτησιακών διαφορών που συχνά είχαν παρεμποδίσει παρόμοιες προσπάθειες στο παρελθόν.

Μια έγκυρη κριτική για την σύνθεση των δημοσιονομικών μέτρων που εφαρμόστηκαν αμέσως στα πλαίσια της ΜΠΔΣ για την περίοδο 2011-2015 είναι ότι ενώ κατ' αρχήν εισήγαγε μέτρα που ρίχνουν ισότιμα το βάρος στις αυξήσεις εσόδων και τις περικοπές δαπανών, για άλλη μια φορά προχώρησε σε μια επιθετική και εμπροσθοβαρή εφαρμογή των μέτρων αύξησης των εσόδων, αντί μέτρων περικοπής των δαπανών. Οι αυξήσεις φόρων και τελών επί του υπάρχοντος εισοδήματος και φορολογικής βάσης αντιπροσώπευε πάνω από το ήμισυ των μέτρων αύξησης των εσόδων, και όλα εφαρμόστηκαν άμεσα. Δηλαδή, από όλα τα μέτρα αύξησης των φόρων που καταγράφονται, και τα οποία αντιπροσωπεύουν άνω του 50 τοις εκατό των μέτρων αύξησης των εσόδων, το 94 τοις εκατό εφαρμόστηκε άμεσα, και αυτό σημαίνει ότι υπήρξε άμεση εφαρμογή του 54 τοις εκατό του μέτρων αύξησης των εσόδων. Σημαντικά μέτρα για την μείωση της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής, που αντιπροσωπεύουν το άλλο μισό των μέτρων αύξησης των εσόδων, αναβλήθηκαν ουσιαστικά για μετά το 2013, παρ' όλο που στο μεταξύ έχει παρατηρηθεί πρόοδος στην είσπραξη φόρων από εκείνους που οφείλουν μεγάλα ποσά βεβαιωμένων φόρων. Επιπλέον, οι συγκεκριμένες περικοπές δαπανών που εφαρμόστηκαν άμεσα αντιπροσώπευαν λιγότερο από το 27 τοις εκατό του συνολικού ποσού των περικοπών που καταγράφονται. Στα τέλη Οκτωβρίου 2011, θεσπίστηκαν τα μέτρα του Νόμου 4024/2011. Αυτά περιλάμβαναν την εφαρμογή χρονοδιαγράμματος για την μετακίνηση δημοσίων υπαλλήλων σε καθεστώς πλεοναζόντων, μέτρα για την εφαρμογή νέας ενιαίας μισθοδοσίας και προβλέψεις για την περικοπή επιδομάτων από ταμεία επικουρικής συνταξιοδότησης. Έτσι τελικά τα νομοθετημένα μέτρα περικοπής δαπανών έφθασαν το 50 τοις εκατό περίπου των μέτρων που προβλέπει η ΜΠΔΣ πριν το τέλος του 2011. Όμως συνολικά η ΜΠΔΣ φαινόταν και πάλι να επαναλαμβάνει αρχικά τα θεμελιώδη σφάλματα της στρατηγικής δημοσιονομικής εξυγίανσης που άρχισε το 2010, δηλαδή, να ρίχνει σχεδόν όλο το βάρος στις αυξήσεις φόρων αντί στις περικοπές δαπανών. Αυτό διορθώθηκε εν μέρει πριν το τέλος του 2011, αλλά μόνο μετά από ισχυρές πιέσεις των δανειστών. Αν και αυτή η κριτική είναι σαφώς έγκυρη, θα πρέπει να αναγνωρίσει κανείς ότι για πρώτη φορά η Ελλάδα – μετά από 2 χρόνια κρίσης σχεδόν – παρουσίασε έναν πολυετή προϋπολογισμό που περιλαμβάνει πειστικά και αξιόπιστα στοιχεία για την κεντρική κυβέρνηση και την γενική κυβέρνηση, και ο οποίος επιπλέον αντιπροσωπεύει ένα σενάριο βασικής τροχιάς αναφοράς που αποσκοπεί στην δημοσιονομική βιωσιμότητα. Επιπλέον, η προσεκτική προσέγγιση του προβλήματος της

φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής συνδέεται επίσης με το αίτημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΔΝΤ που ζητούσαν να μην είναι υπερβολικά αισιόδοξα τα στοιχεία του προϋπολογισμού, οδηγώντας έτσι στην υιοθέτηση συντηρητικών εκτιμήσεων παρά την βαθμιαία, αλλά πιθανότατα σημαντική, πρόοδο στις δραστηριότητες των αρμόδιων ομάδων εργασίας. Τέλος, η αυξημένη επιθετικότητα στην επίβλεψη της εφαρμογής του Μνημονίου, η οποία ήταν αποτέλεσμα της αργής προόδου που παρατηρήθηκε σε πολλούς τομείς κατά το πρώτο έτος της εφαρμογής του, δείχνει ότι μπορούμε να περιμένουμε μια επανεξισορρόπηση των μέτρων προς πιο επιθετικές περικοπές δαπανών κάθε φορά που δεν υλοποιούνται οι προβλεφθείσες αυξήσεις εσόδων. Η εισαγωγή ενός νέου φόρου ακίνητης περιουσίας που θα εισπράττεται μέσω των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος, και είχε στόχο να αντικαταστήσει τα έσοδα που δεν εισπράχθηκαν λόγω αδυναμίας αποστολής των ειδοποιητηρίων εισπραξης του υπάρχοντος και εξαιρετικά αυξημένου φόρου ακίνητης περιουσίας, έδειξε στα τέλη του 2011 τα όρια εισαγωγής νέων και μεγαλύτερων φόρων. Πέρα από τις προβλέψεις του Μνημονίου, το πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου καθώς και οι αναδυόμενες λεπτομέρειες των νομοθετικών πακέτων που θα στηρίζουν τον μόνιμο μηχανισμό στήριξης της ευρωζώνης υποδηλώνουν επίσης μια πιο επιθετική και αποφασισμένη εφαρμογή μέτρων που επιδιώκουν δημοσιονομική βιωσιμότητα με μεγαλύτερη προβλεψιμότητα στο μέλλον.

Παρά την επιτάχυνση και καλύτερη επίβλεψη της διαδικασίας εφαρμογής, και παρά το μέγεθος του νέου προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης, το άστοχο μείγμα δημοσιονομικών μέτρων του 2010 που έριξε τόσο λίγο βάρος στις περικοπές δαπανών, σε συνδυασμό με την καθυστέρηση και την αναβλητικότητα στην εφαρμογή των διαρθρωτικών μέτρων του Μνημονίου, σήμαινε ότι το καλοκαίρι του 2011 η ελληνική κυβέρνηση αντιμετώπιζε την συνεχή απώλεια εμπιστοσύνης των αγορών. Αυτό δεν αντικατοπτρίστηκε μόνο στις συνεχείς υποβαθμίσεις του δημοσίου χρέους της που παραμένει σε χέρια ιδιωτικών σε βαθμίδες πολύ κάτω της κατηγορίας «επενδυτικής ποιότητας» (investment grade). Αντικατοπτρίστηκε επίσης από την εμφανή αποθυμία των ιδιωτών δανειστών να συνεχίσουν να χρηματοδοτούν τις ανάγκες της ελληνικής κυβέρνησης ακόμη και με πολύ υψηλά επιτόκια, ανεξάρτητα από την συνεισφορά των ελληνικών τραπεζών, οι οποίες τα προηγούμενα χρόνια αγόραζαν αυξανόμενες ποσότητες κρατικών ομολόγων και χρεογράφων, παρέχοντας έτσι στην ελληνική κυβέρνηση την απαραίτητη ρευστότητα, την οποία όμως συχνά αποκτούσε σε βάρος των κεφαλαίων που απέμεναν προς διάθεση στον ιδιωτικό τομέα. Όπως ήταν φυσικό, το χρονικό πλαίσιο που προέβλεπε το αρχικό σχέδιο του Μνημονίου για την βαθμιαία επιστροφή της ελληνικής κυβέρνησης στην χρηματοδότηση από τις αγορές έπαψε να είναι ρεαλιστικό, και έγινε εμφανής η παρουσία ενός χρηματοδοτικού κενού αρχίζοντας από τις αρχές του 2012. Εν μέσω φόβων για την εξάπλωση της κρίσης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ήταν αναπόφευκτο ότι η Ελλάδα θα χρειαζόταν μια αύξηση της παρεχόμενης δημοσιονομικής στήριξης ακόμη και πριν την ενεργοποίηση του μόνιμου μηχανισμού στήριξης της ευρωζώνης. Μια απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 21 Ιουλίου του 2011, προσέφερε στην ελληνική κυβέρνηση ένα πρόσθετο πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας αξίας 109 δισεκατομμυρίων ευρώ, με την προϋπόθεση ότι τα ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που κατείχαν ελληνικούς κρατικούς τίτλους θα επέλεγαν από μια σειρά εναλλακτικών λύσεων που ουσιαστικά σήμαιναν ότι θα δέχονταν εθελοντικά ένα κούρεμα 20 τοις εκατό περίπου, αποτρέποντας έτσι μια επίσημη χρεοκοπία της Ελλάδας. Αν και σε αυτό το σημείο το κούρεμα που συνόδευε την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (Private Sector Involvement – PSI) δεν ήταν μεγάλο για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που είχαν χρηματοδοτήσει την ελληνική κυβέρνηση μέσα από την αγορά των ομολόγων της, αυτό μετέβαλε τους χρόνους ωρίμανσης του ανεξόφλητου ιδιωτικού χρέους με τέτοιο τρόπο ώστε να συντελέσει σημαντικά στην επίλυση του προβλήματος του χρηματοδοτικού κενού για την ελληνική κυβέρνηση. Τα άλλα μέρη του νέου προγράμματος, το οποίο επίσης περιλάμβανε πρόσθετο δάνειο για την ελληνική κυβέρνηση και επαναγορές από την δευτερογενή αγορά ομολόγων, συντέλεσε ακόμη περισσότερο να εξασφαλιστεί για την ελληνική κυβέρνηση μια πολύ μεγαλύτερη χρονική περίοδος στην οποία δεν θα στηριζόταν στις αγορές για να χρηματοδοτήσει τα τρέχοντα ελλείμματά της ή για να αναχρηματοδοτήσει το ληξιπρόθεσμο χρέος της. Τέλος, αυτό το δεύτερο πακέτο μείωνε επίσης το επιτόκιο του ανεξόφλητου χρέους που κατείχαν τα Ευρωπαϊκά Όργανα και το ΔΝΤ, βελτιώνοντας ακόμη περισσότερο την βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους.

Τα πρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα που ήταν απαραίτητα – σε συνδυασμό με την ΜΠΔΣ – για να διαμορφωθεί ένα δημοσιονομικό σχέδιο βιωσιμότητας, τουλάχιστον στα χαρτιά, τέθηκαν ουσιαστικά ως προϋποθέσεις για την υιοθέτηση αυτού του δεύτερου προγράμματος βοήθειας, το οποίο για άλλη μια φορά προστάτεψε την Ελλάδα από μια άτακτη χρεοκοπία. Ταυτόχρονα, η επεξεργασία της ατζέντας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην τέταρτη αναθεώρηση του Μνημονίου τον Ιούλιο του 2011 (IMF, 2011b), δείχνει την αύξηση των πιέσεων των δανειστών επί της ελληνικής κυβέρνησης να προχωρήσει επιτέλους πιο επιθετικά και ουσιαστικά στις μεταρρυθμίσεις για την εξάλειψη των ρυθμίσεων που περιορίζουν τις προοπτικές της

ελληνικής οικονομίας. Πέρα από την επιμονή να εφαρμοστούν επιτέλους πραγματικά οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που η κυβέρνηση είχε αποφύγει ως τότε, ένας μακροσκελής κατάλογος μεταρρυθμίσεων τής επέβαλε να αντιμετωπίσει συγκεκριμένα και εσπευσμένα βασικά θέματα που αφορούσαν τις επαγγελματικές υπηρεσίες. Επίσης, η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, που είχε ήδη καθυστερήσει, προσδιορίστηκε με μεγάλες τεχνικές λεπτομέρειες ώστε να περιοριστεί η δυνατότητα αποφυγής της σωστής εφαρμογής της απαραίτητης νομοθετικής πράξης. Ακόμη και ο ανορθόδοξος σχεδιασμός της υπηρεσίας μιας στάσης για την ίδρυση εταιριών έπρεπε να υποβληθεί άμεσα σε αξιολόγηση. Επιπλέον, επιβλήθηκε μια σχεδόν άμεση μείωση του κόστους ίδρυσης εταιριών, καθώς και ένας όρος που καταργούσε την προϋπόθεση να δημοσιεύονται οι εταιρικές πράξεις σε καθημερινές εφημερίδες.

Στο μεταξύ, οι αναθεωρήσεις του Μνημονίου άγγιξαν θέματα που έλειπαν από την αρχική μορφή του, όπως η μεταρρύθμιση της παιδείας, η οποίας συμπεριλήφθηκε στην τρίτη αναθεώρηση του Μαρτίου 2011 (IMF, 2011a). Μια σημαντική πρωτοβουλία σε αυτό το μέτωπο στηριζόταν στις λιγότερο αποφασιστικές προηγούμενες απόπειρες μεταρρυθμίσεων, και ασχολήθηκε με την δομή που επέτρεπε στα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα να γίνονται λεία των ομάδων συμφερόντων, καταργώντας την επιρροή που έχουν τα πολιτικά κόμματα στην διοίκηση αυτών των ιδρυμάτων μέσω των φοιτητικών παρατάξεων. Επιπλέον, η ακαδημαϊκή αξιολόγηση έγινε αναπόσπαστο μέρος της λειτουργίας τους, και αυξήθηκε η διοικητική τους ανεξαρτησία αλλά και η λογοδοσία τους. Τέλος, καταργήθηκε ένας νόμος που απαγόρευε την παρεμπόδιση και τιμωρία εγκληματικών πράξεων μέσα στους χώρους των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Σε σχέση με ένα άλλο σημαντικό θέμα, μετά την τέταρτη αναθεώρηση τον Ιούλιο του 2011 (IMF, 2011b) συμπεριλήφθηκαν στο Μνημόνιο και λεπτομέρειες για την αναμόρφωση της δικαστικής εξουσίας και ορισμένων θεμάτων διακυβέρνησης.

Μετά την τέταρτη αναθεώρησή του, το Μνημόνιο περιλάμβανε έναν μακροσκελή κατάλογο από καθαρά προσδιορισμένα άμεσα μέτρα, μερικά από τα οποία παρουσιάζονται στον Πίνακα 7.2. Αυτά περιγράφουν λεπτομερώς την κατάργηση βασικών νομοθετημάτων που επί πολλές δεκαετίες αποτελούσαν τον πυρήνα του μηχανισμού που διένειμε προσόδους στις ελληνικές ομάδες συμφερόντων.

1	Μεσοπρόθεσμη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος (χωρίς να βλάπτονται οι συνταγματικές αρχές και η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης).
2	Εφαρμογή του ανακοινωθέντος σχεδίου δράσης κατά της φοροδιαφυγής.
3	Μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα στελέχωσης της κυβέρνησης, που συμπεριλαμβάνει ακύρωση κενών θέσεων εργασίας.
4	Νομοθέτηση ενός απλοποιημένου συστήματος αμοιβών που θα εισαχθεί τον Ιούλιο του 2011, και θα εφαρμοστεί βαθμιαία σε τρία χρόνια.
5	Ευθυγράμμιση των μισθών των δημόσιων επιχειρήσεων με τους μισθούς του δημόσιου τομέα.
6	Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας προμηθειών μέχρι τον Ιούλιο του 2012 και πλήρης λειτουργία της μέσα στο δεύτερο τρίμηνο του 2012.
7	Όρος να συμπεριληφθούν οι επικουρικές συντάξεις στην μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, με τις σχετικές προβλέψεις. Σε βάθος αναδιάρθρωση αυτών των ταμείων ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητά τους.
8	Προσαρμογή των εφάπαξ που δεν ευθυγραμμίζονται με τις ασφαλιστικές εισφορές του εργαζομένου.
9	Πάγωμα των ονομαστικών επικουρικών συντάξεων και μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης για θεμελιωμένα δικαιώματα σε ταμεία με ελλείμματα, με βάση την αναλογιστική μελέτη που συντάσσεται από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή. Σε περίπτωση που η αναλογιστική μελέτη δεν είναι έτοιμη, τα ποσοστά αναπλήρωσης μειώνονται αρχής γενομένης από την 1η Ιανουαρίου 2012, για να αποφευχθούν τα ελλείμματα.
10	Οι Υγειονομικές Επιτροπές που θεσπίστηκαν με τον Νόμο 3863/2010 θα αρχίσουν την προγραμματισμένη αξιολόγηση των συντάξεων αναπηρίας και θα υποβάλουν την πρώτη τριμηνιαία έκθεση για τις δραστηριότητές τους μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου 2011.
11	Έναρξη ενιαίων αγορών ιατρικών υπηρεσιών και προϊόντων για να επιτευχθεί σημαντική μείωση δαπανών τουλάχιστον κατά 25 τοις εκατό σε σύγκριση με το 2010 μέσω συμφωνιών συσχέτισης τιμής και ποσότητας.
12	Η Τράπεζα της Ελλάδας δεσμεύεται να μην χορηγεί συνταξιοδοτικά προνόμια στο προσωπικό της και να αναθεωρήσει τις κύριες παραμέτρους του συνταξιοδοτικού της προγράμματος ώστε να το ευθυγραμμίσει με εκείνο του ΙΚΑ.
13	Η κυβέρνηση ανακαλεί την αγορανομική διάταξη 40 (17.12.1990), καταργώντας την εισφορά 0,4 τοις εκατό επί της τιμής χονδρικής πώλησης φαρμάκων υπέρ του Πανελληνίου Φαρμακευτικού Συλλόγου.

14	Αρχίζοντας από το 2012, τα περιθώρια κέρδους των φαρμακείων υπολογίζονται ως κατ' αποκοπή ποσό ή κατ' αποκοπή αμοιβή σε συνδυασμό με ένα μικρό περιθώριο κέρδους, με σκοπό να μειωθεί το συνολικό περιθώριο κέρδους σε ποσοστό όχι μεγαλύτερο από το 15 τοις εκατό, ακόμη και για τα πιο ακριβά φάρμακα όπως ορίζονται στον Νόμο 3816/2010.
15	Υπολογισμός αποθεμάτων και ροών ιατρικών εφοδίων σε όλα τα νοσοκομεία με τη χρήση του ενιαίου συστήματος κωδικοποίησης ιατρικών προμηθειών που αναπτύχθηκε από την Επιτροπή Προμηθειών Υγείας και το Εθνικό Κέντρο Ιατρικής Τεχνολογίας με σκοπό την προμήθεια ιατρικών εφοδίων.
16	Δημιουργία ενός βασικού συστήματος ηλεκτρονικών ιατρικών αρχείων των ασθενών μέσω του προγράμματος μηχανογράφησης των νοσοκομείων.
17	Με υπουργική απόφαση μειώνονται οι αμοιβές των συμβολαιογράφων για ίδρυση εταιριών, για αντίγραφα των σχετικών εγγράφων και για πρόσθετες σελίδες.
18	Πραγματοποιείται οικονομικός έλεγχος για να διαπιστωθεί σε ποιο βαθμό οι εισφορές των δικηγόρων και των μηχανικών για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων των επαγγελματικών συλλόγων τους είναι εύλογες, αναλογικές και δικαιολογημένες.
19	Η κυβέρνηση προσδιορίζει μέτρα για να ενισχύσει την διαφάνεια στη λειτουργία των επαγγελματικών οργανώσεων, απαιτώντας να δημοσιεύουν στην ιστοσελίδα τους ετήσια έκθεση με τις οικονομικές επιδόσεις τους και στατιστικές πειθαρχικών ενεργειών για την προάσπιση των συμφερόντων των καταναλωτών.
20	Υιοθετούνται όλα τα Προεδρικά Διατάγματα που απαιτούνται για την εφαρμογή του νόμου ταχείας αδειοδότησης.
21	Καταργούνται οι διατάξεις των επαγγελματικών επιμελητηρίων για την πρόσβαση και άσκηση επαγγέλματος, και για την τιμολόγηση, εφόσον παραβιάζουν τον Νόμο 3919/2011 και την ευρωπαϊκή νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών περί ανταγωνισμού.
22	Θέσπιση εισφορών των δικηγόρων και των μηχανικών προς τους επαγγελματικούς συλλόγους τους που αντικατοπτρίζουν το λειτουργικό κόστος των υπηρεσιών που παρέχουν αυτοί οι σύλλογοι.
23	Υιοθετείται νομοθεσία που τροποποιεί τον Νόμο 3328/2005, και διασφαλίζει ότι οι κάτοχοι διπλωμάτων από παραρτήματα πανεπιστημίων άλλων χωρών μελών έχουν το δικαίωμα να εργαστούν στην Ελλάδα υπό τις ίδιες συνθήκες με τους κατόχους ελληνικών διπλωμάτων.
24	Διευκολύνεται η ίδρυση επιχειρήσεων με την κατάργηση ή τροποποίηση αδικαιολόγητων και δυσανάλογων προϋποθέσεων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν σχέση με ποσοτικούς και γεωγραφικούς περιορισμούς, νομικές απαιτήσεις, μετοχικές απαιτήσεις, υποχρεωτικές ελάχιστες ή ανώτατες αμοιβές, και περιορισμούς στις δραστηριότητες πολλαπλών ειδικοτήτων.
25	Απλοποιούνται και μειώνονται οι δαπάνες που συνδέονται με την υποχρέωση δημοσίευσης στοιχείων μιας εταιρίας.
26	Αντιμετωπίζονται οι περιορισμοί στον τομέα των μεταφορών, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς άδειων εμπορευματοκιβωτίων και μη επικίνδυνων αποβλήτων.
27	Μειώνεται η πολυπλοκότητα του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων και αποσαφηνίζονται όλες οι κατηγορίες μη εκπιπτόμενων δαπανών.
28	Η κυβέρνηση αρχίζει τον έλεγχο της Υπουργικής Απόφασης Α2-3391/2009 για τις ρυθμίσεις της αγοράς καθώς και άλλων σχετικών ρυθμίσεων. Ο έλεγχος διεξάγεται με την συνεργασία της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού, με σκοπό να εντοπιστούν και να καταργηθούν οι διοικητικές επιβαρύνσεις και οι περιττοί φραγμοί στον ανταγωνισμό.
29	Παρουσιάζεται ένας διεξοδικός κατάλογος μη ανταποδοτικών τελών υπέρ τρίτων, που εντοπίζει τους δικαιούχους και προσδιορίζει ποσοτικά τις εισφορές που καταβάλλουν οι καταναλωτές υπέρ αυτών των δικαιούχων.
30	Υιοθετείται νομοθεσία που απλοποιεί και συντομεύει τις διαδικασίες για την ολοκλήρωση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων με στόχο να μειωθεί ο αριθμός των έργων που υπόκεινται σε περιβαλλοντική αδειοδότηση αλλά και η διάρκεια των διαδικασιών έγκρισης στα επίπεδα του μέσου όρου της ΕΕ. Η επιτάχυνση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης διασφαλίζεται από την υποχρέωση της εκδίδουσας αρχής να προχωρήσει στην διαδικασία έγκρισης μετά από ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.
31	Η Κυβέρνηση αναθεωρεί και κωδικοποιεί το νομοθετικό πλαίσιο των εξαγωγών (τον Νόμο 936/70 και το Νομοθετικό Διάταγμα 3999/59), απλοποιεί την διαδικασία τελωνειακής εκκαθάρισης των εξαγωγών και εισαγωγών, και παρέχει τη δυνατότητα εκκαθάρισης φορτίων σε μεγάλες επιχειρήσεις ή βιομηχανικές ζώνες αντί των τελωνείων.
32	Καταργείται η υποχρέωση εγγραφής στο μητρώο εξαγωγέων του εμπορικού επιμελητηρίου. Η σχετική εγγραφή απλοποιείται και γίνεται εθελοντική.
33	Εφαρμόζονται τα απαραίτητα Διατάγματα του νόμου ταχείας αδειοδότησης για τις μεταποιητικές δραστηριότητες και τα επιχειρηματικά πάρκα.

34	Αξιολογούνται οι επιπτώσεις του Νόμου 3853/2010, περί απλοποίησης των διαδικασιών για την σύσταση εταιριών, ως προς την εξοικονόμηση χρόνου και κόστους για τη ίδρυση επιχείρησης.
35	Η Κυβέρνηση οριστικοποιεί τα διορθωτικά μέτρα που διασφαλίζουν την πρόσβαση τρίτων στη παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από λιγνίτη.
36	Η Κυβέρνηση υιοθετεί νομοθεσία για τη βελτίωση της νομοθετικής διακυβέρνησης.

Πίνακας 7.2 Επιλεγμένες βασικές μεταρρυθμίσεις που διατυπώνονται με μεγάλες λεπτομέρειες στην τέταρτη αναθεώρηση του Μνημονίου και αντιμετωπίζουν κατεστημένα συμφέροντα βαθιά ριζωμένα στην ελληνική κοινωνία

7.5 Μετά τον Οκτώβριο του 2011: Η Ελλάδα και η νέα δομή οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη

Όπως αναφέραμε ήδη, τα γεγονότα στις αρχές του καλοκαιριού του 2011 περιλάμβαναν τα νέα φορολογικά μέτρα του ΜΠΔΣ (παρά τις ισχυρές ενδείξεις ότι η φοροδοτική δυνατότητα της οικονομίας είχε πιεσθεί πέρα από τα όριά της), το δεύτερο πρόγραμμα στήριξης της ελληνικής κυβέρνησης που αντιμετώπιζε τις άμεσες ανησυχίες για το επικείμενο χρηματοδοτικό κενό, και την συμφωνία της ελληνικής κυβέρνησης να προχωρήσει σε ένα σημαντικό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων. Σχετικά με το τελευταίο, προτάσεις όπως το πρόγραμμα «εύρηκα» του Roland Berger παρουσίαζαν τρόπους για να αντιμετωπιστούν οι ανησυχίες ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν θα κατόρθωνε να εκτελέσει το φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, ιδιαίτερα υπό τις τρέχουσες συνθήκες της αγοράς. Μέχρι τώρα, έχουν υπάρξει περιορισμένες επίσημες αντιδράσεις σε τέτοιες προτάσεις.

Έτσι, με λίγα λόγια, ενώ η Ελλάδα αντιμετώπιζε ακόμη τον μεγαλύτερο όγκο των προβλημάτων που την απασχολούσαν από τις αρχές του 2010 σχετικά με την απελευθέρωση της οικονομίας και την εκλογίκευση των δημόσιων δαπανών, της δόθηκε μια νέα ευκαιρία να επιλύσει αυτά τα ζητήματα και κατόρθωσε να μετακυλήσει στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που είχαν αγοράσει ελληνικά κρατικά ομόλογα ένα μεγάλο μέρος από το κόστος της καθυστέρησης στην επίλυση αυτών των προβλημάτων μέσα στο συμφωνημένο χρονικό πλαίσιο.

Δυστυχώς, κατά το υπόλοιπο καλοκαίρι του 2011 και μέχρι τον Οκτώβριο του ίδιου έτους, η ελληνική κυβέρνηση δεν εκμεταλλεύτηκε αυτή την ευκαιρία. Ελάχιστα πράγματα έγιναν για να προωθηθούν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τα μέτρα περικοπής των δαπανών, και τον χειμώνα του 2011 το έλλειμμα του προϋπολογισμού είχε εκτροχιαστεί και πάλι, θέτοντας σε κίνδυνο την καταβολή της έκτης δόσης του αρχικού Μνημονίου.

Δεχόμενη ισχυρές πιέσεις να εφαρμόσει τα μέτρα που είχαν συμφωνηθεί στην ΜΠΔΣ, και να καλύψει την απόκλιση από τον προϋπολογισμό, η ελληνική κυβέρνηση θέσπισε άλλον ένα φόρο επί της ακίνητης περιουσίας, η είσπραξη του οποίου θα γινόταν μέσω τον λογαριασμών του ηλεκτρικού ρεύματος. Επίσης, νομοθέτησε επιτέλους μερικά από τα πιο σοβαρά μέτρα περικοπής δαπανών που είχε υποσχεθεί στην ΜΠΔΣ, όπως την ενεργοποίηση της ενιαίας αρχής πληρωμών στον δημόσιο τομέα και την εφαρμογή ενός ενιαίου μισθολογίου σε όλο τον δημόσιο τομέα. Ακόμη, για πρώτη φορά προβλέφθηκαν σοβαρές περικοπές στις επικουρικές συντάξεις καθώς και στα εφάπαξ, ιδιαίτερα για τους συνταξιούχους του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Δεδομένου ότι δεν υπήρχαν αναλογιστικές μελέτες, κατά πάσα πιθανότητα αυτά τα μέτρα περιλάμβαναν αδικίες, παρ' όλα αυτά όμως αντιμετώπισαν μια σημαντική δαπάνη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που στηριζόταν σε αδιαφανή προνόμια και δεν είχε αξιολογηθεί καθόλου από την αρχή εφαρμογής του Μνημονίου.

Επιπλέον, το μείγμα πολιτικής των τελευταίων ετών είχε συντελέσει, τουλάχιστον εν μέρει, στην επιδείνωση της ύφεσης στην Ελλάδα, κάτι που είχε άμεσες επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά. Έτσι, το ΔΝΤ διατύπωσε ανησυχίες για τον βαθμό στον οποίο η συμφωνία της 21ης Ιουλίου ήταν επαρκής για να διασφαλίσει την βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους. Δεδομένου ότι, τυπικά, το Μνημόνιο και το δεύτερο πρόγραμμα βοήθειας της 21ης Ιουλίου ήταν δάνεια προς μια φερέγγυα κυβέρνηση, και επομένως σέβονταν τον όρο περί μη διάσωσης κρατών της Συμφωνίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τις προϋποθέσεις του ΔΝΤ, η βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους δεν αποτελεί μια απλή τυπική λεπτομέρεια, αλλά ουσιαστικά είναι ο ακρογωνιαίος λίθος με βάση τον οποίο το πρόγραμμα νομιμοποιείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και για το ΔΝΤ.

Για να αντιμετωπισθούν αυτές οι ανησυχίες, η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 26-27 Οκτωβρίου 2011, επανεπικύρωσε το δεύτερο πρόγραμμα βοήθειας για την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού του ελληνικού χρέους. Σε αντάλλαγμα, αύξησε το κούρεμα των ελληνικών κρατικών ομολόγων που

βρίσκονταν σε χέρια ιδιωτών μέχρι και κατά 50%, και προέβλεπε την ενεργοποίηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility – EFSF) για την ανακεφαλαιοποίηση του ελληνικού οικονομικού συστήματος, το οποίο αντιμετώπιζε την εξάλειψη του μεγαλύτερου μέρους – αν όχι όλων – των ιδίων κεφαλαίων του, κυρίως λόγω των ζημιών που θα αντιμετώπιζε από την αυξημένη δανειοδότηση της ελληνικής κυβέρνησης από την αρχή της ελληνικής κρίσης. Ένα πρόγραμμα για την χρήση κρατικής περιουσίας ως εγγύηση με αντάλλαγμα τα κεφάλαια του EFSF προτάθηκε μάλλον για να διευκολύνει την κρατικοποίηση των ελληνικών τραπεζών από την ελληνική κυβέρνηση, παρ' όλο που αυτή δεν θα μπορούσε να προσφέρει τα απαραίτητα κεφάλαια για την ανακεφαλαιοποίησή τους.

Ταυτόχρονα, η αποστολή στην Ελλάδα μιας Ειδικής Ομάδας Τεχνικής Βοήθειας (Technical Assistance Task Force), μετά από αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης, είχε σκοπό να αντιμετωπίσει τα προβλήματα στην εφαρμογή των μέτρων του Μνημονίου πέρα από την αύξηση των φόρων. Σε μερικές περιπτώσεις η ειδική ομάδα θα στηριζόταν σε σημαντική εργασία που είχε ήδη πραγματοποιηθεί, όπως στην περίπτωση της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής. Σε άλλες περιπτώσεις, όπως η ανικανότητα της δημόσιας διοίκησης να διαμορφώσει μια νομοθεσία που θα δημιουργούσε ένα φιλικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις, η ειδική ομάδα έπρεπε να βοηθήσει την κυβέρνηση να ξεπεράσει παραδόσεις και πρακτικές που είναι βαθιά ριζωμένες στην δημόσια διοίκηση και το πολιτικό σύστημα. Αυτή θα είναι επίσης μία από τις κύριες προκλήσεις της νέας κυβέρνησης συνασπισμού, η οποία έχει ως πρωθυπουργό έναν τεχνοκράτη με άμεμπτα προσόντα. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο αφού ο προϋπολογισμός του 2012, που παρουσιάστηκε τον Νοέμβριο, φαίνεται για άλλη μια φορά να βασίζει τις προβλέψεις του σε πολύ μεγάλες αυξήσεις των εσόδων. Αν και αυτές τώρα θα υλοποιηθούν μέσω φόρων επί των ακινήτων, αφού οι φόροι εισοδήματος και κατανάλωσης δεν απέδωσαν τα προβλεφθέντα αποτελέσματα τα δύο προηγούμενα έτη, για άλλη μια φορά ο προϋπολογισμός ενέχει τον κίνδυνο μιας στρατηγικής εξυγίανσης που βασίζεται κυρίως σε αυξήσεις φόρων και όχι σε περικοπές δαπανών.

Λόγω της μόνιμης ανικανότητας της Ελλάδας να αντιμετωπίσει με αποφασιστικότητα τις ανησυχίες των αγορών σχετικά με την ικανότητά της να ελέγξει τις δαπάνες του δημόσιου τομέα και να απελευθερώσει την οικονομία της, η Ευρώπη αναγκάστηκε να αντιμετωπίσει μια υποβόσκουσα κρίση η οποία άρχισε βαθμιαία να θέτει υπό αμφισβήτηση την φερεγγυότητα άλλων και μεγαλύτερων μελών της ευρωζώνης που φαίνονται να έχουν προβληματικά δημόσια οικονομικά και μη ανταγωνιστικές αγορές προϊόντων και υπηρεσιών. Ουσιαστικά, οι αγορές αμφισβητούν ακόμη και την ικανότητα της ευρωζώνης να μην διαλυθεί.

Μια έξοδος της Ελλάδας από την ευρωζώνη θα είχε ευρύτατες συνέπειες για την εμπιστοσύνη των αγορών στο μέλλον του κοινού νομίσματος. Ακόμη και αν μια χώρα φαίνεται τώρα να είναι πιο ασταθής από άλλες, κανείς δεν μπορεί να προβλέψει αν στο μέλλον χώρες που σήμερα φαίνονται φερέγγυες μπορεί να αντιμετωπίσουν κάποιο οικονομικό ή πολιτικό πρόβλημα που θα τις αναγκάσει να εξέλθουν από το κοινό νόμισμα. Η εμπειρία του Κεμπέκ δείχνει τις πολύ απτές συνέπειες μπορεί να έχει μια τέτοια αόριστη αβεβαιότητα. Από την άλλη πλευρά, ο σεβασμός του όρου περί μη οικονομικής διάσωσης κρατών σημαίνει πως ούτε η EKT μπορεί να λειτουργήσει ως δανειστής έσχατης ανάγκης για τις κυβερνήσεις των χωρών μελών, ούτε τα προγράμματα βοήθειας υπό όρους του EFSF και του διαδόχου του, του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (European Stability Mechanism – ESM) δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να αναλάβουν το δημόσιο χρέος των χωρών μελών που έχουν πάψει να είναι φερέγγυα. Σημαίνει επίσης ότι η έκδοση των «ευρωομολόγων», τα οποία μπορούν να στηριχθούν είτε σε δεσμεύσεις από τους υπάρχοντες εθνικούς προϋπολογισμούς είτε σε ευρωπαϊκούς φόρους, καθίσταται αδύνατη όσο οι χώρες μέλη βρίσκονται σε τόσο διαφορετική δημοσιονομική κατάσταση.

Έτσι απομένει η μοναδική βραχυπρόθεσμη εναλλακτική λύση, το ενδεχόμενο μιας τακτικής χρεοκοπίας – αφού αυτό είναι ουσιαστικά το κούρεμα 50 τοις εκατό των ελληνικών κρατικών ομολόγων που βρίσκονται σε χέρια ιδιωτών – σε συνδυασμό με μέτρα για τον περιορισμό των συστημικών επιπτώσεων που μπορεί να έχουν τέτοια συμβάντα στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα των χωρών μελών της ευρωζώνης. Μακροπρόθεσμα, δεν είναι δυνατό να αμφισβητηθεί η εθνική εξουσία στον τομέα της εφαρμογής διαρθρωτικών και δημοσιονομικών πολιτικών, εκτός αν η Ευρώπη γίνει ομοσπονδία, κάτι που θα απαιτήσει όχι μόνο ισχυρή δημοκρατική νομιμότητα, αλλά και την εδραίωση μιας ομοσπονδιακής γραφειοκρατίας η οποία θα αντικαταστήσει ουσιαστικά πολλά μέρη των εθνικών δημόσιων διοικήσεων. Τα εμπόδια που θα αντιμετώπιζε ένα τέτοιο εγχείρημα είναι τόσο μεγάλα ώστε μια απόπειρα εφαρμογής του κατά πόσα πιθανότητα θα αύξανε τις τρέχουσες ανησυχίες των αγορών αντί να τις μειώσει.

Τελικά, η μοναδική βιώσιμη λύση φαίνεται να είναι μια στενότερη ενοποίηση προς την κατεύθυνση στην οποία κινείται ήδη το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και οι προσπάθειες βελτίωσης της οικονομικής

διακυβέρνησης στην Ευρώπη. Αυτό συνεπάγεται μια αύξηση συντονισμού των δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών ανάμεσα στις εθνικές κυβερνήσεις μέσα από την υπάρχουσα ευρωπαϊκή δομή, η οποία δεν θα εμφανιστεί ως μια εντυπωσιακή αλλαγή αλλά θα προϋποθέτει ακόμη στενότερους δεσμούς με την ευρωπαϊκή δομή και την καθημερινή λειτουργία των εθνικών δημόσιων διοικήσεων. Μια αύξηση της υπεροχής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας έναντι των αντίθετων εθνικών νομοθεσιών μπορεί επίσης να ενισχύσει την ενοποίηση των μελών της ένωσης. Ακόμη και αν αυτά τα θέματα φαίνονται να έχουν κυρίως τεχνικό χαρακτήρα, η εθνική εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας είναι κρίσιμη για την επιτυχία της εσωτερικής αγοράς και για τις προοπτικές ανάπτυξης της Ευρώπης, και είναι ένα θέμα που μέχρι τώρα δεν του έχει δοθεί η ίδια προσοχή που δόθηκε στην δημοσιονομική εξυγίανση. Για τις χώρες που ζητούν την ενεργοποίηση του EFSF/ESM, μπορούν να ενσωματωθούν πρόσθετες διατάξεις πέρα από τα πρόστιμα που προβλέπονται στα έξι νομοθετικά κείμενα τα οποία αποσκοπούν να ενισχύσουν την οικονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ. Έτσι, θα υπάρχει μια δομή κινήτρων που θα ωθούν τις εθνικές κυβερνήσεις να βελτιώσουν τον συντονισμό των δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών που εφαρμόζουν στο εθνικό επίπεδο με τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές, αλλά χωρίς να γίνεται απαραίτητη μια ευρύτατη μεταφορά εθνικών αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκά όργανα.

Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η κύρια πρόκληση της Ελλάδας θα αφορά τον βαθμό στον οποίο η δημόσια διοίκηση και το πολιτικό κατεστημένο θα μπορέσει να δεχθεί την λογοδοσία και διαφάνεια που θα συνεπάγεται μια τέτοια ενοποίηση. Από την άλλη πλευρά, παραμένουν άγνωστες οι βαθύτερες συνέπειες των αποφάσεων της 26ης-27ης Οκτωβρίου, οι οποίες ουσιαστικά αφορούσαν την μετακύλιση του κόστους της απροθυμίας της ελληνικής κυβέρνησης να εφαρμόσει κρίσιμες μεταρρυθμίσεις το 2010 και το 2011 στον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος χρηματοδοτούσε γενναιόδωρα την Ελλάδα από την αρχή της κρίσης. Αυτές οι συνέπειες μπορεί να αποδειχθούν μικρές για την Ελλάδα και την Ευρώπη – αλλά, από την άλλη πλευρά, μπορεί και όχι.

Αναφορές

- European Commission (2010). The Economic Adjustment Programme for Greece. Interim Review (Athens, 14–17 June 2010), European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission/ECB/IMF (2010). Statement by the EC, ECB and IMF on the first review mission to Greece, ECB, 5 August.
- International Monetary Fund (2010). Greece Stand-By Arrangement – Review under the Emergency Financing Mechanism, Washington D.C.: IMF.
- International Monetary Fund (2011a). Third Review Under the Stand-By Arrangement, Washington D.C.: IMF.
- International Monetary Fund (2011b). Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification and Waiver of Applicability of Performance Criteria, Washington D.C.: IMF.
- Kaufmann, D. and A. Kraay (2006). «Measuring Governance Using Cross-Country Perceptions Data», in Susan Rose-Ackerman (ed.) *International Handbook of the Economics of Corruption*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- OECD (2009). *Employment Outlook Tackling the Job Crisis*. Paris: OECD.

Κεφάλαιο 8. Ελλάδα: Γιατί η «εσωτερική υποτίμηση» αποτυγχάνει να προκαλέσει εξωστρεφή μεγέθυνση;

Σύνοψη

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται η προσπάθεια, με τη χρησιμοποίηση λεπτομερών στατιστικών στοιχείων και πινάκων, να γίνει μια πρώτη αποτίμηση της εφαρμογής της πολιτικής της «εσωτερικής υποτίμησης». Αναλύονται οι όψεις και οι πλευρές της πολιτικής αυτής όπως και τα πρώτα αποτελέσματά της σχετικά με τους μισθούς, την απασχόληση, και την ανταγωνιστικότητα. Σχετικά με την ανταγωνιστικότητα, που είναι και το κρίσιμο μέγεθος για να αποφανθεί κανείς σχετικά με την επιτυχία της πολιτικής αυτής, στο τελευταίο μέρος του κεφαλαίου γίνεται λεπτομερής αποτίμηση της πορείας των εξαγωγών, με την παρουσίαση και ανάλυση σχετικών στοιχείων αλλά και σε σύγκριση με άλλες χώρες της ευρωζώνης όπου εφαρμόστηκε μια ανάλογη ή σχετική εκδοχή της πολιτικής της «εσωτερικής υποτίμησης».

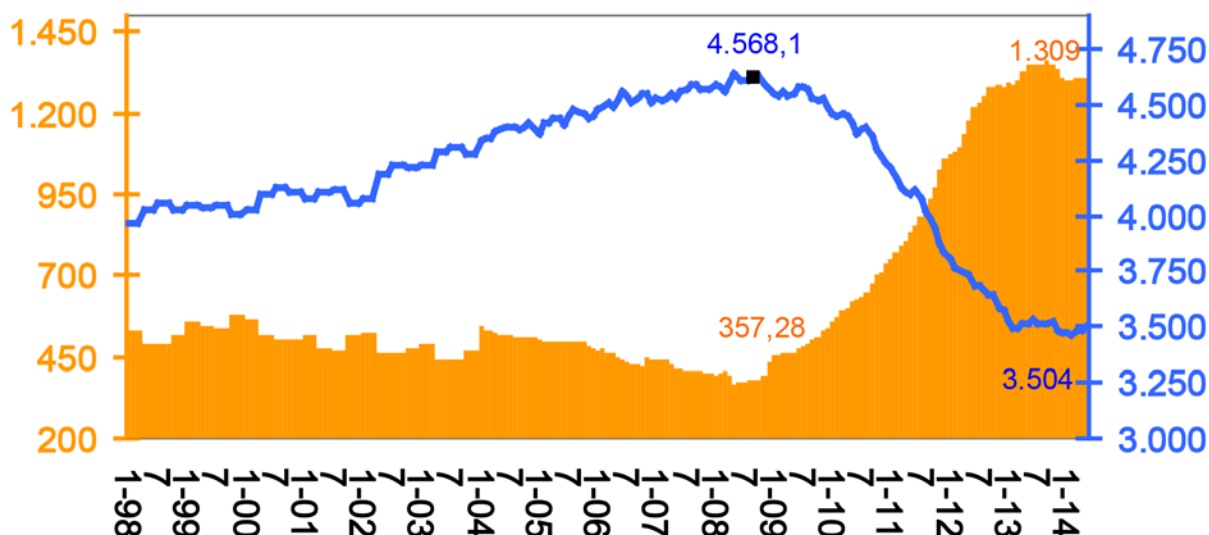
8.1 Εισαγωγή

Πολλά έχουν ειπωθεί για τα αποτελέσματα του προγράμματος δραστικά συσταλτικής οικονομικής πολιτικής που υπαγορεύτηκε στην Ελλάδα από την «Τρόικα». Οι επίσημοι πιστωτές αρχικά επικεντρώθηκαν στην αύξηση των φόρων και σε μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας οι οποίες διευκόλυναν την πτώση των μισθών του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Ουσιαστικά μόνο κατά το τρίτο έτος εφαρμογής του προγράμματος έγινε προσπάθεια να συμπληρώσουν αυτή τη «φορολογική επίθεση» με οριζόντιες περικοπές σε συντάξεις, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και μισθούς στο δημόσιο τομέα, αποτυγχάνοντας όμως και πάλι να αγγίξουν τις βασικές στρεβλώσεις τόσο του συνταξιοδοτικού συστήματος όσο και των δομών του δημόσιου τομέα. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν αποδεδειγμένα την οικονομική μεγέθυνση, όπως η απελευθέρωση των δικτύων υποδομών, των επαγγελματικών υπηρεσιών, η μείωση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς και η ιδιωτικοποίηση κρατικών περιουσιακών στοιχείων, όλα σημαντικά για τη λειτουργία της οικονομίας, δεν αποτέλεσαν προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη της εφαρμογής των διαδοχικών προγραμμάτων, με την εξαίρεση λίγων μεταρρυθμίσεων, ιδίως την Πέριο 2012-2013, συνήθως με μισή καρδιά και με ελλιπή προσπάθεια. Έτσι, η εξωστρεφής ανάπτυξη δεν έλαβε σάρκα και οστά τουλάχιστον την περίοδο 2010-2015.

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζουμε στοιχεία που τεκμηριώνουν την επίδραση, στην ελληνική οικονομία, της πολιτικής για την απασχόληση και τους μισθούς, εμπλουτισμένα με τον αντίκτυπο των πολιτικών οι οποίες στόχευαν στην προώθηση των εξαγωγών.

8.2 Απασχόληση

Συνολικά, οι εξελίξεις στην οικονομία τεκμηριώνουν ότι ξεκινώντας από μια σχετικά χαμηλή απασχόληση σε αναλογία πληθυσμού, η οποία και προκύπτει από μια σειρά ακαμψιών και στρεβλώσεων, η ελληνική οικονομία παρουσίασε σημαντική απώλεια θέσεων εργασίας, από την έναρξη της "ελληνικής κρίσης" το 2009. Τα διαθέσιμα δεδομένα (Σχήμα 8.1) τεκμηριώνουν την αύξηση της ανεργίας και τη μείωση της απασχόλησης, ακόμη και καθ' όλη την περίοδο 2010-2013, με την καθαρή απώλεια να ανέρχεται σε πάνω από 1 εκατομμύριο θέσεις εργασίας, σε ένα σύνολο 4,5 εκατομμυρίων εργαζομένων, από την έναρξη της κρίσης και την αύξηση των ανέργων κατά περίπου ένα εκατομμύριο αντίστοιχα. Το γεγονός αυτό αντανακλά επίσης την μαζική είσοδο νέων εργαζομένων στο εργατικό δυναμικό που δεν μπορούν να βρουν δουλειά, ενώ, από την άλλη, εργαζόμενοι του δημόσιου τομέα αποχωρούν από την αγορά εργασίας και εισέρχονται στη συνταξιοδότηση.

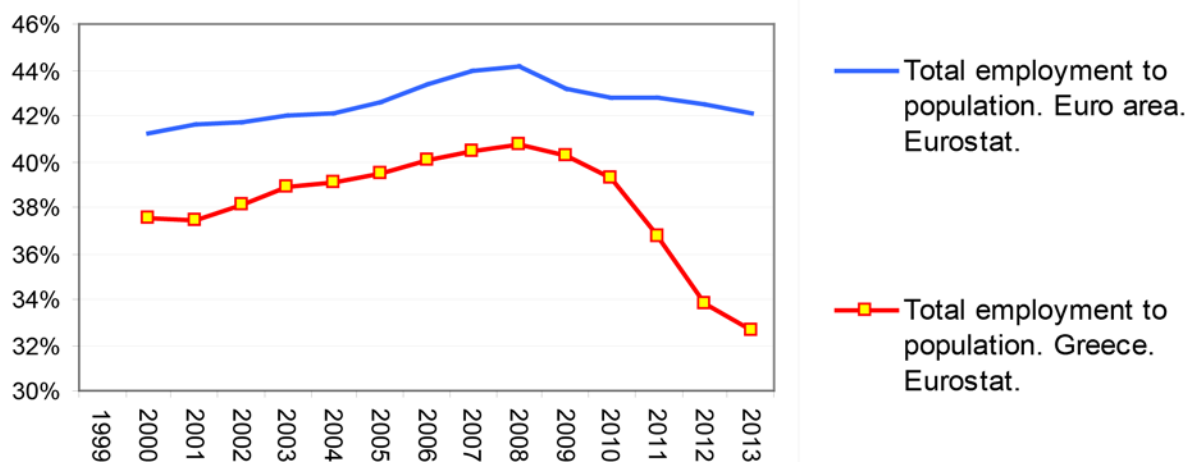


■ Unemployed, thousands. HELSTAT/EUROSTAT. Since 1/06 SA.

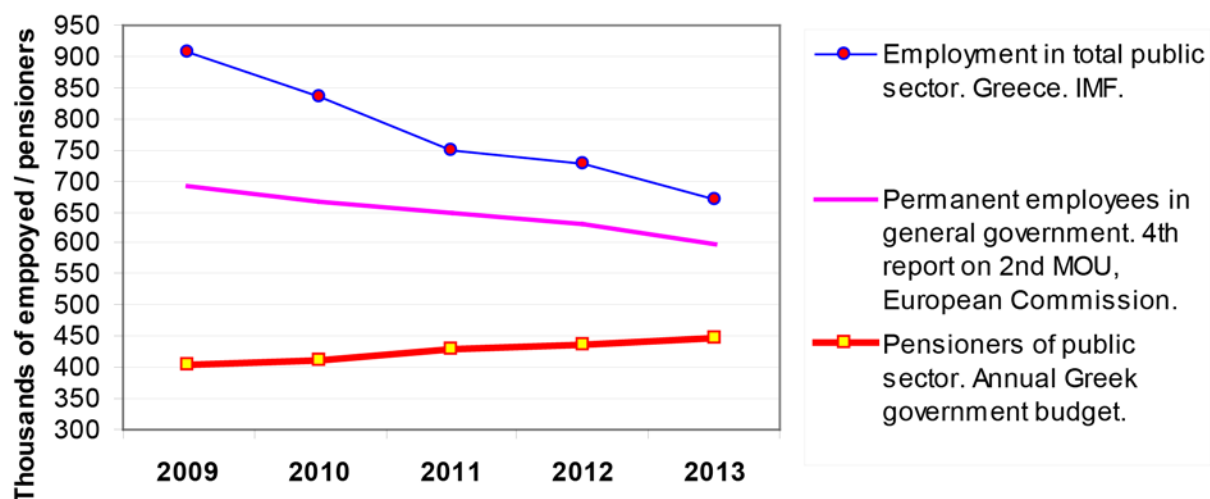
— Employment, thousands. Greece. HELSTAT/EUROSTAT.

Σχήμα 8.1 Ανεργία

Η απώλεια θέσεων εργασίας επηρεάζει επίσης την αυτο-απασχόληση, εξαιτίας των φορολογικών μέτρων και των αυξήσεων των εισφορών που έκαναν πολλούς με χαμηλά εισοδήματα να διακόψουν τη σχετική καταγραφή τους στις φορολογικές αρχές. Παρά το γεγονός αυτό, η αναλογία των αυτοαπασχολούμενων στο συνολικό πληθυσμό παραμένει σημαντικά πάνω από το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ για την Ελλάδα. Από την άλλη πλευρά, η μείωση των εργαζομένων στο σύνολο του πληθυσμού, ποσοστό το οποίο ήδη ήταν σημαντικά κάτω από το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ πριν από την κρίση, έχει σήμερα μειωθεί έτι περαιτέρω και απότομα, οδηγώντας σε δραματική μείωση το ήδη σχετικά χαμηλότατο σχετικό ποσοστό, σε σύγκριση πάντα με το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ. Κατά τη διαδικασία αυτή, η περιορισμένη αύξηση του κλάσματος «εργαζόμενοι προς συνολικό πληθυσμό» που είχε επιτευχθεί από το 1999, και που ποτέ δεν κατάφερε να φέρει τη μισθωτή απασχόληση, ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης, στην Ελλάδα κοντά στο μέσο όρο της ζώνης του ευρώ, έχει ουσιαστικά χαθεί (Σχήμα 8.2).



Σχήμα 8.2 Απασχόληση

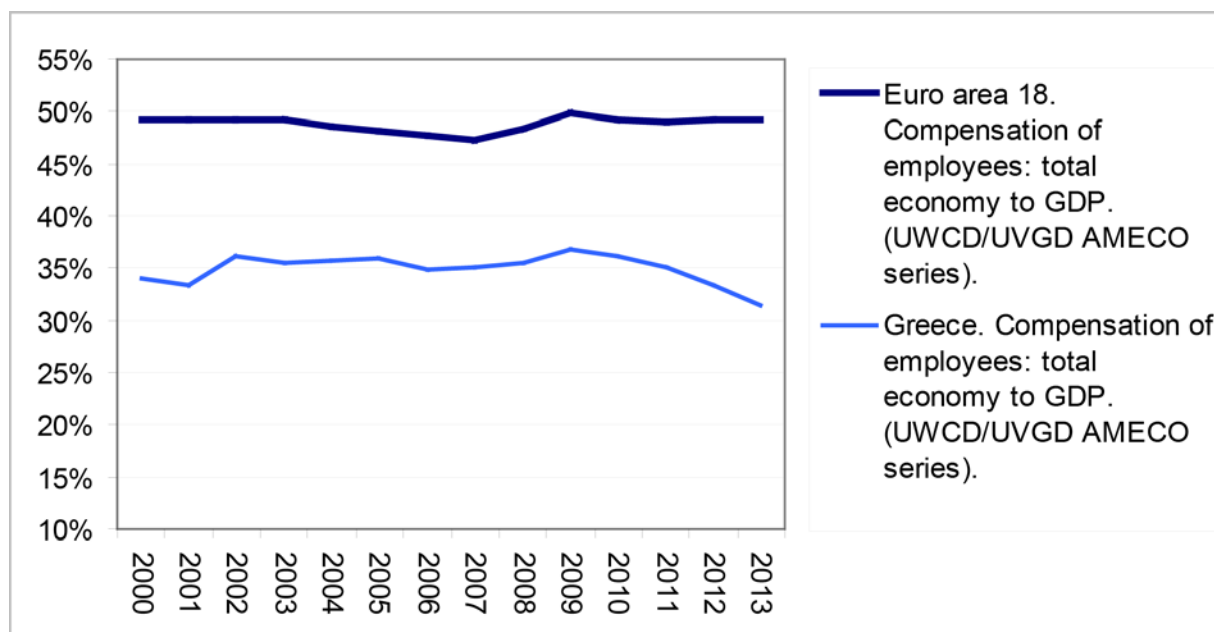


Σχήμα 8.3 Απασχόληση και συντάξεις

Πρέπει να τονιστεί εδώ ότι σε σχέση με την απασχόληση της γενικής κυβέρνησης, η μεγάλη πτώση από το 2009 μέχρι το 2011 ήταν ουσιαστικά λόγω της μη ανανέωσης της πρακτικής άσκησης (stage program) που χρηματοδοτούνταν από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία, και ως εκ τούτου δεν οδήγησε σε μια μόνιμη μείωση των δημοσίων δαπανών. Επιπλέον, από το 2010, μάλιστα με τη σύμφωνη γνώμη της τρόικας, εφαρμόστηκε πολιτική μείωσης των δημοσίων υπαλλήλων στην γενική κυβέρνηση μέσω όμως ενθάρρυνσης της πρόωρης συνταξιοδότησης (Σχήμα 8.3). Η πολιτική αυτή βοήθησε την επίτευξη των στόχων για τη μείωση του αριθμού των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα αποφεύγοντας ταυτόχρονα επώδυνες κοινωνικά απολύσεις, αλλά από την άλλη επιβάρυνε τον προϋπολογισμό με την αύξηση δαπανών για συντάξεις, ουδετεροποιώντας στην ουσία τις μισθολογικές δαπάνες που μειώνονταν λόγω της αποχώρησης δημοσίων υπαλλήλων. Επιπλέον, η πολιτική αυτή αφαίρεσε από το εργατικό δυναμικό έναν μεγάλο αριθμό ατόμων που βρίσκονταν ακόμα σε παραγωγική ηλικία και οι οποίοι είναι συχνά σχετικά ικανοί και έμπειροι.

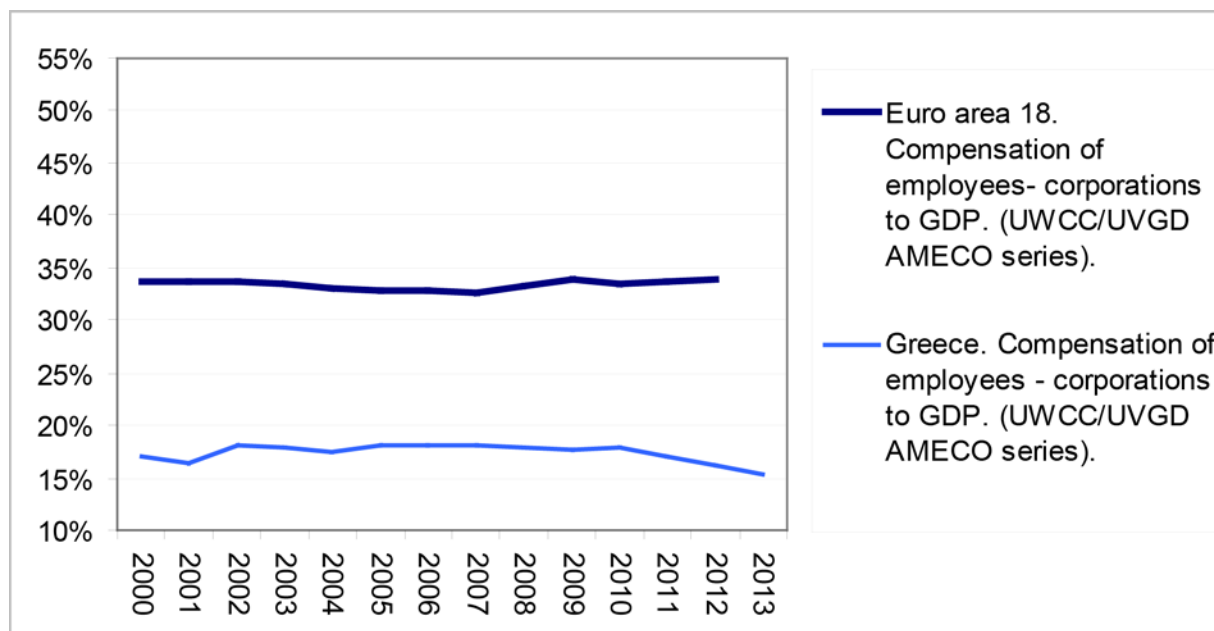
8.3 Μισθοί και αποδοχές

Το τεκμηριωμένα χαμηλό επίπεδο της μισθωτής απασχόλησης είναι επίσης μόνο ένας από τους δύο κύριους λόγους για τους οποίους η συνολική αποζημίωση των εργαζομένων στο σύνολο της οικονομίας είναι τόσο χαμηλή στην Ελλάδα (Σχήμα 8.4). Ο άλλος σχετίζεται με το απόλυτο επίπεδο των αμοιβών, που ήταν άλλωστε στο επίκεντρο του ελληνικού προγράμματος προσαρμογής.

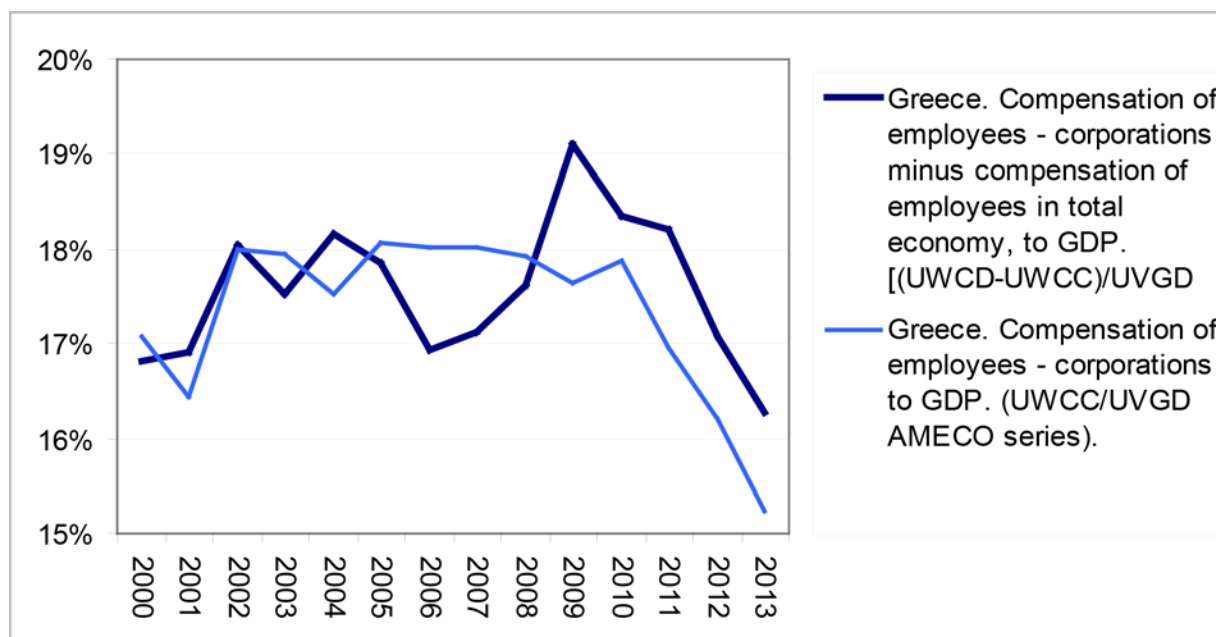


Σχήμα 8.4 Μισθοί στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη

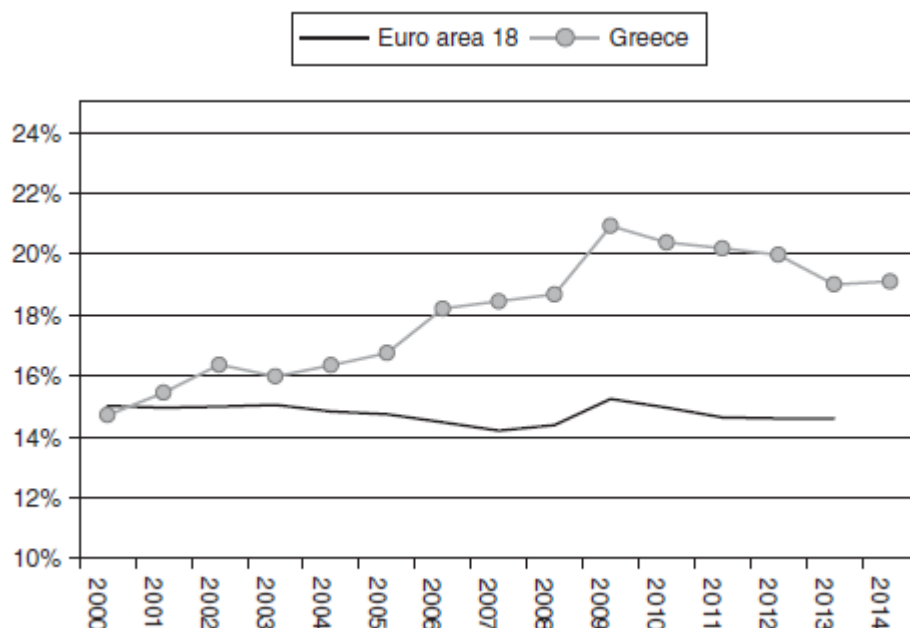
Ενώ η ταχεία και αποφασιστική μείωση των μισθών ήταν ένας δεδηλωμένος στόχος της εσωτερικής πολιτικής υποτίμησης, η κατανομή της αποζημίωσης των εργαζομένων προς το ΑΕΠ για το σύνολο της οικονομίας προς την αποζημίωση των εργαζομένων στις επιχειρήσεις, καθώς και η διαφορά μεταξύ της τελευταίας με τις συνολικές αποδοχές των εργαζομένων (ουσιαστικά, ένας έμμεσος τρόπος για να εκτιμηθεί η γενική μισθολογική δαπάνη του δημοσίου), αποκαλύπτει τη μεγάλη πτώση στην αποζημίωση των εργαζομένων στις επιχειρήσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ (Σχήμα 8.5), καθώς και την επιμονή για σχετικά υψηλότερη τιμή αυτού του λόγου όσον αφορά όμως εκείνους που εργάζονται στο δημόσιο τομέα (Σχήμα 8.6). Έτσι, το μισθιακό ιδιωτικό εισόδημα στην Ελλάδα υποχώρησε, ενώ το σχετικά (με τον ιδιωτικό τομέα) υψηλό εισόδημα μισθωτών στη γενική κυβέρνηση επέμεινε, σε σχέση με την Ευρωζώνη, όπως φαίνεται ακριβώς στο σχήμα 8.7.



Σχήμα 8.5 Μισθοί στον ιδιωτικό τομέα



Σχήμα 8.6 Μισθοί στον δημόσιο τομέα



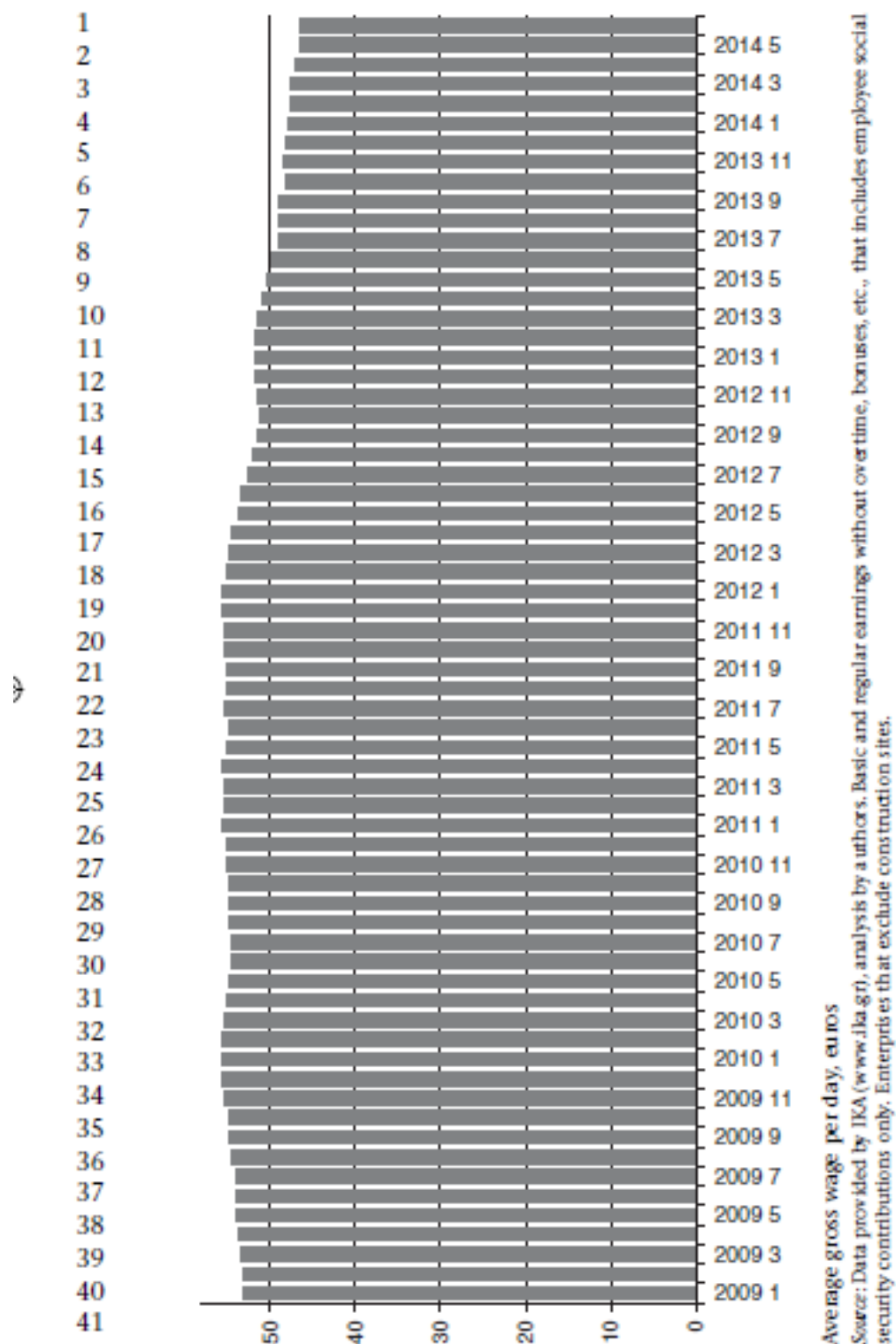
Σχήμα 8.7 Αποζημίωση εργαζομένων ως % ΑΕΠ, σύνολο οικονομίας, χωρίς τις επιχειρήσεις. Πηγή: AMECO, EC.

Με την έννοια αυτή, ο τρόπος που εφαρμόστηκε η στρατηγική της «εσωτερικής υποτίμησης» τα πρώτα χρόνια του προγράμματος περιόρισε στην ουσία τη φορολογητέα ύλη με ταχύτερο μάλιστα ρυθμό από την όποια μείωση των δαπανών. Η διαπίστωση αυτή είναι σύμφωνη με την ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση ότι πολλοί εργαζόμενοι στον ευρύτερο κυρίως δημόσιο τομέα -ειδικά στους επιμέρους τομείς που συνδέονται στενά με τις πελατειακές σχέσεις (ευρύτερος δημόσιος τομέας)- ήταν στην Ελλάδα, μιλώντας σχετικά, πολλοί και σχετικά υψηλόμισθοι πριν από την κρίση. Και ότι σχετικά προστατεύονταν από την κυβέρνηση και, τελικώς προστατεύτηκαν αρχικά και από την Τρόικα εκ των πραγμάτων, όσον αφορά τις επιπτώσεις της κρίσης.

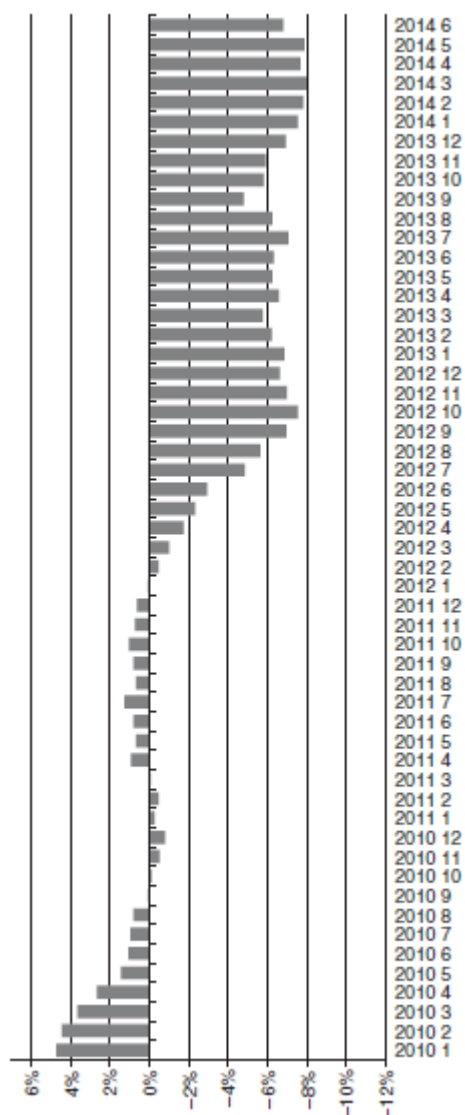
Πέρα από τα σαφή ζητήματα ηθικής δικαιοσύνης που προκύπτουν, με τον ιδιωτικό τομέα να φέρει το βάρος της εσωτερικής υποτίμησης του ακαθάριστου (προ φόρων) εισοδήματος, η ανωτέρω διαπίστωση δημιουργεί επίσης ένα πρακτικό ζήτημα. Ότι η σχετική θέση εκείνων που είναι καθαροί συνεισφέροντες στα έσοδα του δημόσιου τομέα (εργαζόμενοι και στελέχη στον ιδιωτικό τομέα) και που δημιουργούν προστιθέμενη αξία, αλλά και που πληρώνουν τους φόρους με τους οποίους πληρώνονται οι υπάλληλοι του κράτους) έχει αποδυναμωθεί σημαντικά. Έτσι, επιδεινώνεται η ισορροπία μεταξύ αυτών που συνεισφέρουν

και αυτών που στην ουσία έχουν το καθήκον να υπηρετούν ως λειτουργοί το δημόσιο. Αυτή η πολιτική υπονόμωσε τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών με τη συρρίκνωση της φορολογικής βάσης της οικονομίας. Υπονόμωσε επίσης άμεσα το δεδηλωμένο στόχο της πολιτικής σταθεροποίησης των δημόσιων οικονομικών της χώρας προς μια πιο βιώσιμη τροχιά.

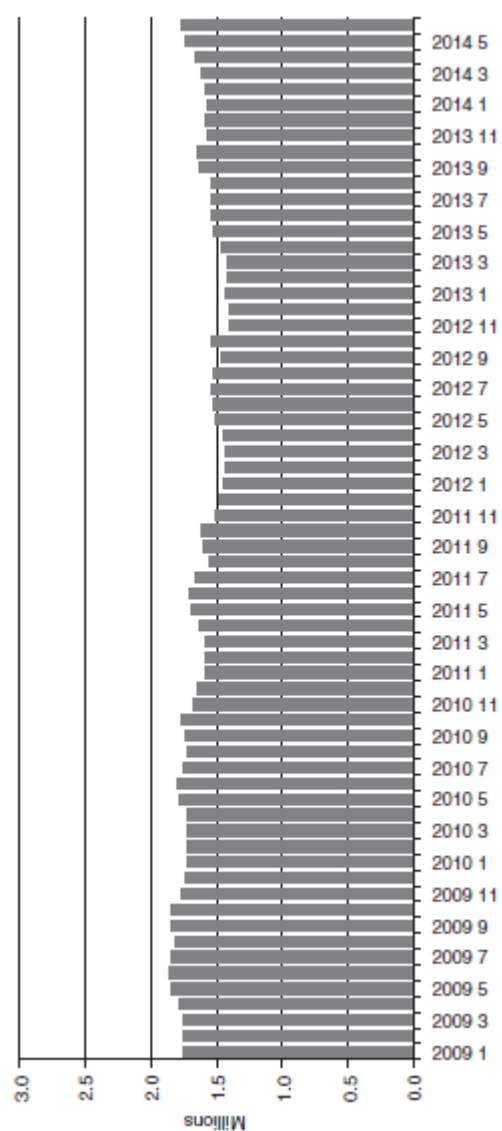
Σχετικά με την πτώση της αποζημίωσης για μισθωτή απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα χρειάζεται κάποια προσεκτική ανάλυση των δεδομένων. Τα δεδομένα από το ταμείο κοινωνικής ασφάλισης που ασφαλίζει περισσότερους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα (εκτός από ειδικές περιπτώσεις, όπως οι δικηγόροι ή οι μηχανικοί για παράδειγμα που έχουν το δικό τους ταμείο, ακόμα και όταν απασχολούνται ως μισθωτοί), αποκαλύπτουν πως η προσαρμογή των μισθών άρχισε να αποκτά ρυθμό μόνο κατά τη διάρκεια του 2012 (Σχήμα 8.8, σχήμα 8.9), και πώς το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής μέχρι το 2012 ουσιαστικά 'τεκμηριώνεται' με τη μείωση της απασχόλησης (Σχήμα 8.10, σχήμα 8.11).



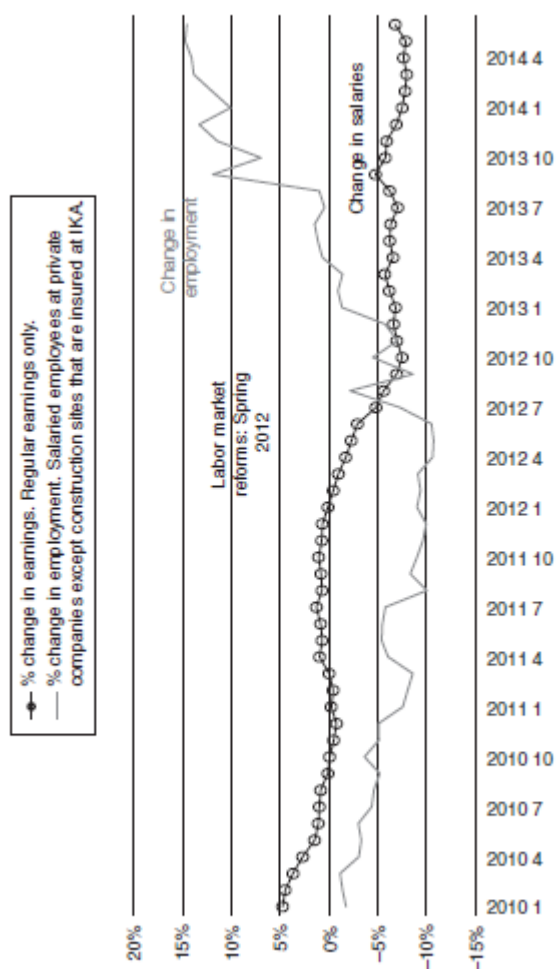
Σχήμα 8.8 Μέσος ακαθάριστος ημερήσιος μισθός σε ευρώ. Πηγή: ΙΚΑ, Επεξεργασία συγγραφέα



Σχήμα 8.9 Μέσος ακαθάριστος ημερήσιος μισθός σε ευρώ YoY % αλλαγή. Πηγή: ΙΚΑ, ανάλυση συγγραφέα



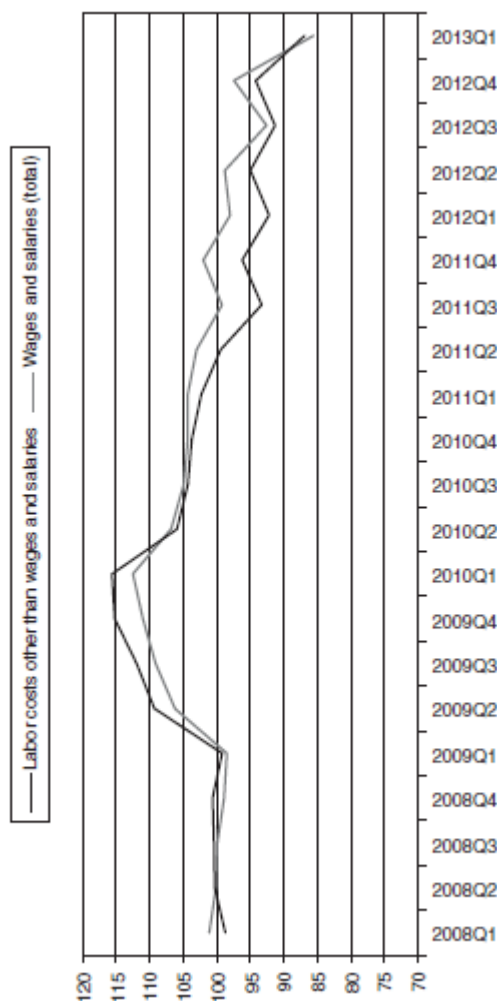
Σχήμα 8.10 Αριθμός απασχολουμένων. Πηγή: ΙΚΑ, επεξεργασία συγγραφέα



Σχήμα 8.11 Απασχόληση και βασικός μισθός, % YoY μεταβολή. Πηγή: IKA, επεξεργασία συγγραφέα

Το γεγονός ότι μέχρι τις αρχές του 2012 το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής φαίνεται να έχει λάβει χώρα μέσω της μείωσης της απασχόλησης, ακόμη και ενώ οι τακτικές αποδοχές στην αρχή παρέμεναν γενικά σταθερές. Μόνο από τις αρχές του 2012 άρχισαν να μειώνονται γρήγορα, γεγονός το οποίο μπορεί να αποδοθεί στις αλλαγές της εργατικής νομοθεσίας και στην εισαγωγή ενός μειωμένου κατώτατου μισθού, αλλά και στην αύξηση της ευελιξίας χωρίς περιορισμούς από τομεακές και επαγγελματικές μισθολογικές συμφωνίες.

Η σταθερότητα των βασικών μισθών στον ιδιωτικό τομέα μέχρι το 2012, ακόμη και ενώ η απασχόληση έπεφτε καθώς οι επιχειρήσεις προσπαθούσαν πλέον να μειώσουν το κόστος εργασίας -με δεδομένη την πτωτική ακαμψία των ονομαστικών μισθών-, δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως ότι η συνολική δαπάνη ανά μισθωτό δεν έπεσε μέχρι το 2012. Τα στοιχεία της Eurostat (Σχήμα 8.12) αποκαλύπτουν πως το μη μισθολογικό κόστος της εργασίας υποχώρησε ραγδαία κατά τη διάρκεια αυτού του χρόνου, μαζί με την απασχόληση, καθώς οι εταιρείες αναζητούσαν τρόπους περιορισμού του κόστους εργασίας όπως μείωση σε υπερωρίες, κλείνοντας γραμμές παραγωγής κατά τα Σαββατοκύριακα, κατάργηση νυχτερινών, κτλ

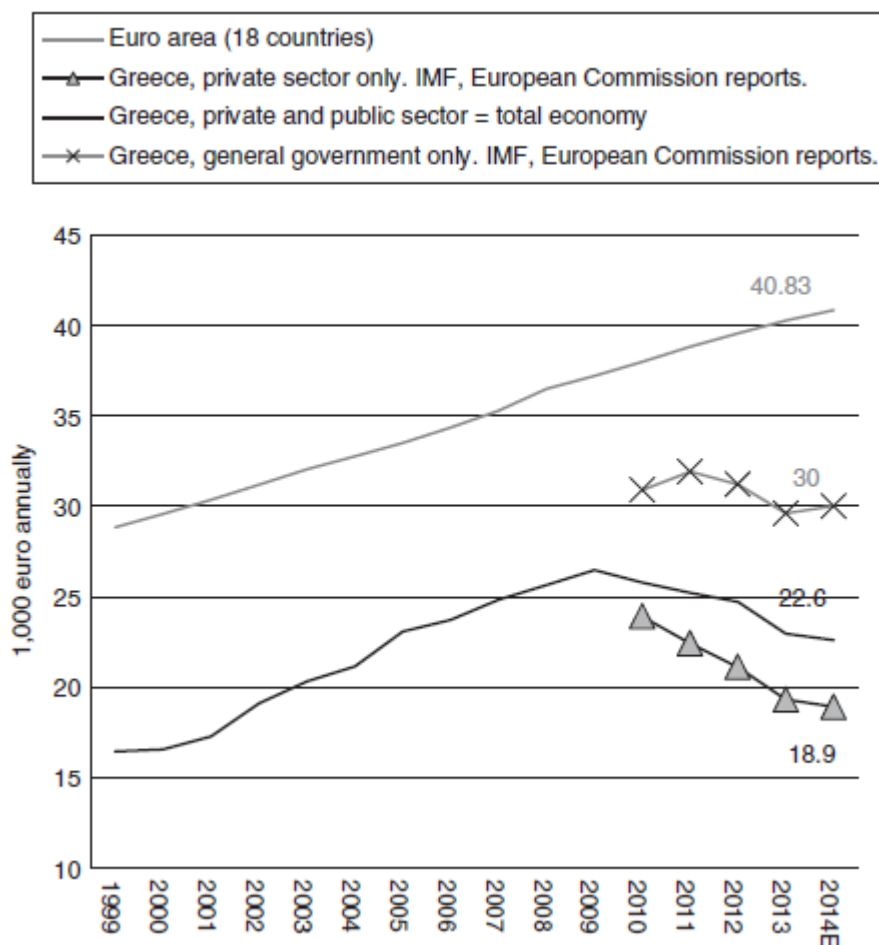


Σχήμα 8.12 Μισθολογικά και μη μισθολογικά κόστη. Πηγή: Eurostat

Τα γεγονότα αυτά καταδεικνύουν το πολύπλοκο πλέγμα των εξελίξεων στους μισθούς του ιδιωτικού τομέα, του μη μισθολογικού κόστους της εργασίας, καθώς και την ανάπτυξη των μισθών του δημόσιου τομέα και το κόστος εργασίας σε συνδυασμό με τη διαφορετική εξέλιξη της απασχόλησης στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα.

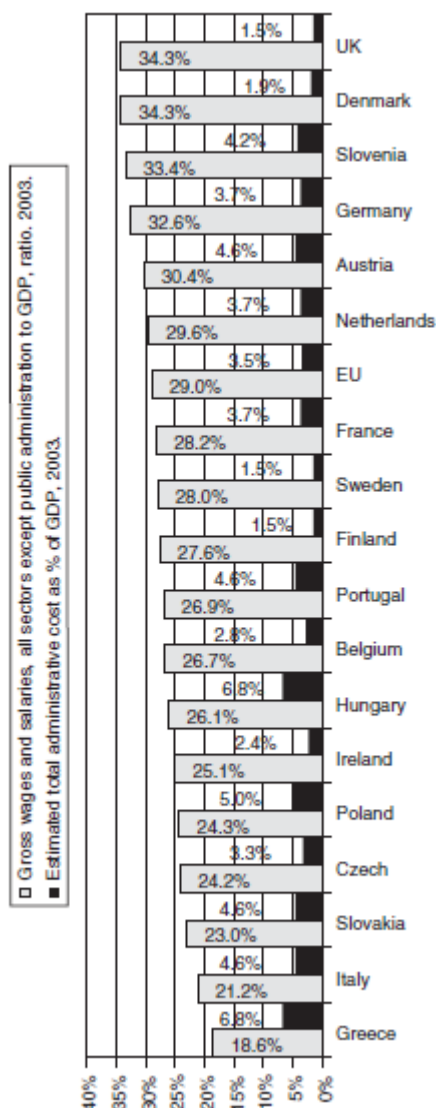
Επιπλέον, η ραγδαία πτώση του ΑΕΠ που έλαβε χώρα από το 2009 υποδηλώνει ότι τα μέτρα πρώτον του περιορισμού του κόστους εργασίας και δεύτερον αύξησης της ανταγωνιστικότητας, τα οποία αναφέρονται συνήθως από ερευνητές που εξετάζουν την ελληνική οικονομία πρέπει πάντα να εξετάζονται με προσοχή. Αλλαγές σε δείκτες κόστους εργασίας σπάνια αποκαλύπτουν το κύριο γεγονός, το οποίο είναι ότι παρά τη σχετική αύξηση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος σε σχέση με τη ζώνη του ευρώ, οι μισθοί και οι συνολικές αποδοχές των εργαζομένων, -σε απόλυτο επίπεδο-, παρέμειναν πολύ κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ακόμη και πριν από την κρίση. Επιπλέον, μετά τις μειώσεις τα τελευταία τέσσερα χρόνια, οι μισθοί είναι σήμερα, το 2015, πραγματικά σημαντικά χαμηλότεροι. Ειδικότερα, από τα στοιχεία της Eurostat (Σχήμα 8.13), προκύπτει ότι τα (φορολογητέα) ακαθάριστα έσοδα των εργαζομένων σε όλους τους τομείς έχουν μειωθεί περισσότερο από 15% από το 2009 μέχρι το 2013. Το αποτέλεσμα είναι ότι η ονομαστική μισθολογική δαπάνη ανά μισθωτό ήταν το 2013 κατά μέσο όρο 43% κάτω από το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ. Επιπλέον, τα στοιχεία της Eurostat δείχνουν ότι οι μισθοί στους εμπορεύσιμους τομείς της οικονομίας, όπως τα τρόφιμα και οι κατασκευές, σε γενικές γραμμές, είναι πολύ χαμηλότεροι από τους μισθούς στην παραγωγή ηλεκτρισμού ή νερού κοινής ωφέλειας (μη εμπορεύσιμοι τομείς). Τέλος, τα δεδομένα που κυκλοφόρησαν πρόσφατα από τις εκθέσεις προόδου του ελληνικού προγράμματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΝΤ παρέχουν χρήσιμα στοιχεία σχετικά με το μέσο ποσό αποζημίωσης στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, επιβεβαιώνοντας τουλάχιστον για τα πιο πρόσφατα χρόνια, το γεγονός ότι η πτώση των αποζημιώσεων ξεκίνησε και προχώρησε ταχύτερα στον ιδιωτικό τομέα και ότι η μεγάλη διαφορά στην

αποζημίωση, από τις μεγαλύτερες στην ΕΕ, μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα επιμένει (Σχήμα 8.13).



Σχήμα 8.13 Μισθοί. Source: AMECO / European Commission. Includes value of pension benefits and all social security contributions. IMF, European Commission reports where stated in legend E: estimate.

Ενώ η αντίδραση εγχώριων παραγόντων με πελατειακές πολιτικές μπορεί εύκολα να εξηγηθεί λογικά, παραμένει ένα αναπάντητο ερώτημα: για ποιο λόγο η τρόικα απέτυχε να εκτιμήσει αυτά τα γεγονότα, ενώ επίσης απέτυχε να επιμείνει σε μια πιο εποικοδομητική ποιοτική σύνθεση της «εσωτερικής υποτίμησης». Το τελευταίο γίνεται ακόμα πιο εντυπωσιακό αν αναλογιστεί κανείς την έλλειψη προόδου στο μέτωπο των αναπτυξιακών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Πολύ περισσότερο, όταν η Ελλάδα πραγματικά ξεχώριζε, πριν από την κρίση, ως η χώρα μέλος της ζώνης του ευρώ με τη χαμηλότερη αναλογία μισθών του ιδιωτικού τομέα προς το ΑΕΠ, καθώς και με το υψηλότερο εκτιμώμενο κόστος διοικητικής επιβάρυνσης προς το ΑΕΠ (Σχήμα 8.14).

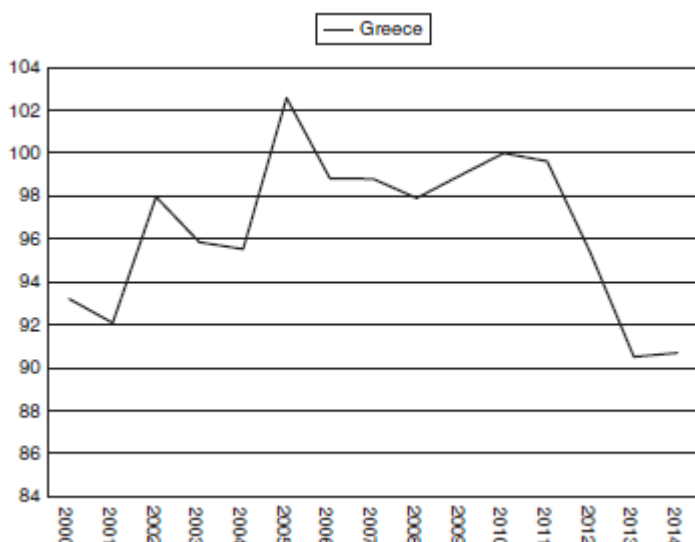


Σχήμα 8.14 Source: Eurostat 2003 data and 2005 Kox report for EC with 2003 data.

Δηλαδή, ξεχώριζε ως η χώρα με το μικρότερο δυναμικό για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του κόστους μέσω της μείωσης του μισθολογικού κόστους, και η χώρα με το μεγαλύτερο δυναμικό για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους μέσω της μείωσης της γραφειοκρατίας και των εμποδίων, όπως απεικονίζεται στο σχήμα 8.14.

8.4 Εξαγωγές και ανταγωνιστικότητα

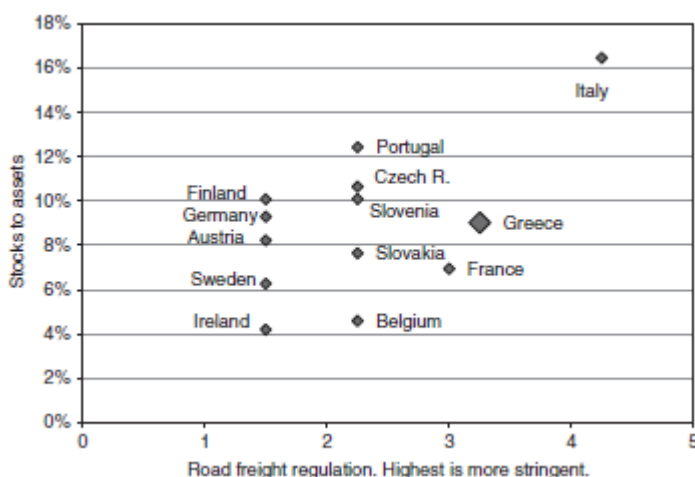
Ενώ όλοι οι δείκτες που αφορούν στο κόστος εργασίας και στην ανταγωνιστικότητα αντανακλούν κατά κάποιο τρόπο την πτώση της αποζημίωσης των εργαζομένων στην Ελλάδα (ως ενδεικτικό παράδειγμα, ο λόγος της μισθολογικής δαπάνης ανά μισθωτό προς την ονομαστικό ΑΕΠ ανά απασχολούμενο, σε σχέση με τις χώρες ΕΕ15 έχει πέσει 11% από το 2009 μέχρι το 2012, σχήμα 8.15), αυτοί οι σύνθετοι δείκτες συχνά αποτυγχάνουν να μεταφέρουν το απλό μήνυμα ότι η αποζημίωση ανά εργαζόμενο στην Ελλάδα τώρα είναι πάνω από 40%, κάτω από το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ όπως φαίνεται στο σχήμα 8.13. Μόλις λάβει κανείς υπόψη το γεγονός αυτό, η αποτυχία της πολιτικής «εσωτερικής υποτίμησης» να οδηγήσει στην αναβίωση της ανάπτυξης μέσω εξαγωγών γίνεται ακόμα πιο εντυπωσιακή.



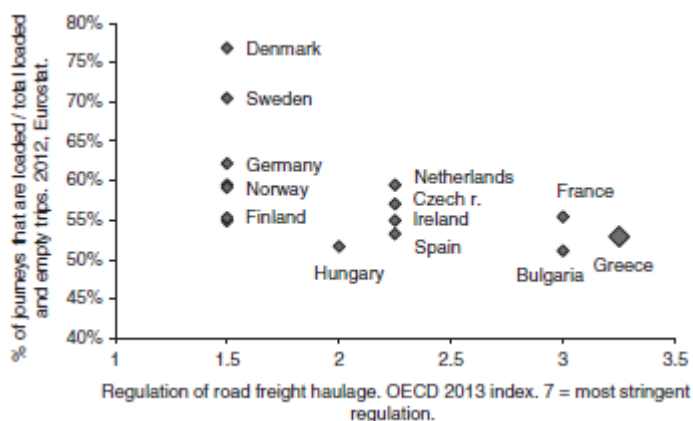
Σχήμα 8.15 Πραγματικό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος σε σχέση με ΕΕ-15. Πηγή: AMECO, EC.

Αλλά αυτό το υποτιθέμενο παζλ εξηγείται εύκολα από το Σχήμα 8.14 αλλά και το 8.15, ακόμη και χωρίς την ανάληψη της πιο επίπονης διερεύνησης της εξέτασης των μισθών σε κάθε τομέα της οικονομίας για να τεκμηριώσει ότι τα ανταγωνιστικά τμήματα της οικονομίας δεν υποφέρουν από υπερβολικές αμοιβές. Έτσι, η μείωση των μισθών στον ιδιωτικό τομέα πολύ λίγο βοήθησε στο να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας καθώς η μείωση των απολαβών στον ιδιωτικό τομέα δεν ήταν ποτέ το σημαντικότερο πρόβλημα. Από την άλλη πλευρά, τα κύρια ζητήματα που καθυστερούν την ανταγωνιστικότητα της ιδιωτικής οικονομίας, είναι οι ρυθμίσεις που καταπνίγουν τον ανταγωνισμό και δημιουργούν αντιπαραγωγικές προσόδους, αυξάνοντας το κόστος της εισαγωγής καινοτομιών στην παραγωγή, γεγονός που επιδρά αρνητικά στο παραγωγικό οικοσύστημα.

Για παράδειγμα, η αυστηρή ρύθμιση των οδικών εμπορευματικών μεταφορών που εισάγει σοβαρές ανεπάρκειες στην αλυσίδα εφοδιασμού της ελληνικής οικονομίας, αυξάνοντας για παράδειγμα την αναλογία αποθεμάτων προς πωλήσεις (Σχήμα 8.16) και τον αριθμό των κενών διαδρομών των οδικών εμπορευματικών μεταφορών φορτηγών (Σχήμα 8.17). Η με μισή καρδιά απορρύθμιση αυτή μέχρι στιγμής (καλοκαίρι 2015) δεν έχει καταφέρει να αποδώσει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Αυτό το παράδειγμα είναι ενδεικτικό, καθώς η απελευθέρωση των οδικών εμπορευματικών μεταφορών εμπορευμάτων ήταν η πρώτη μεγάλη διαρθρωτική μεταρρύθμιση, την οποία η Τρόικα προσπάθησε να επιβάλει στην ελληνική διοίκηση το 2010.



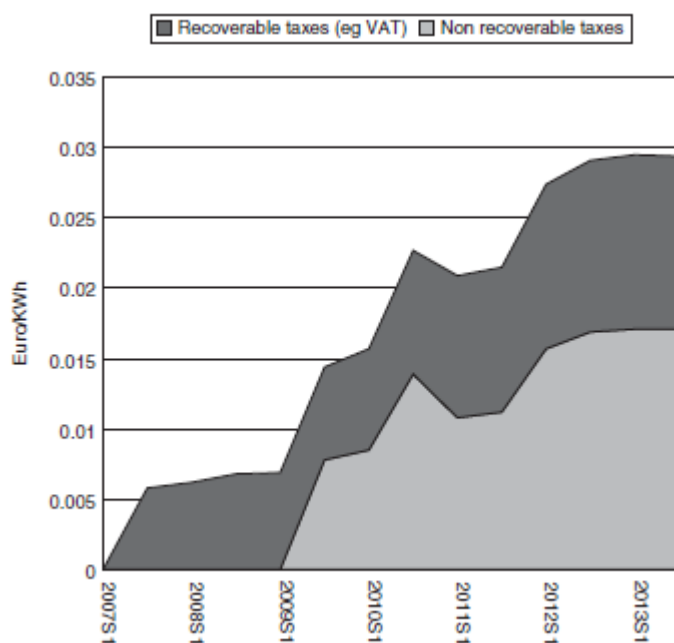
Σχήμα 8.16 Αποθέματα προς πωλήσεις και βαθμός απελευθέρωσης οδικών μεταφορών, μη χρηματοπιστωτικός τομέας. Source: OECD PMR index and BVD (Bureau van Dijk) data for corporate balance sheets, author's analysis.



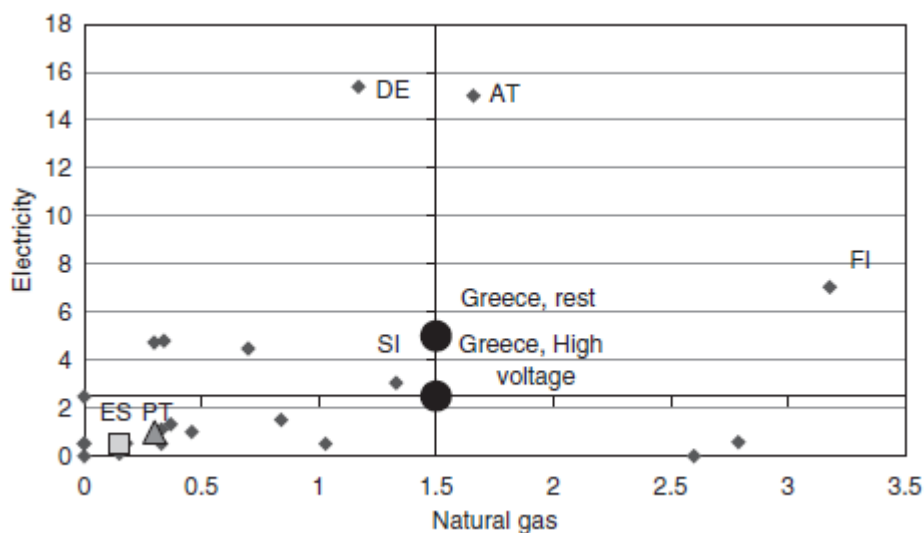
Σχήμα 8.17 Βαθμός απελευθέρωσης οδικών μεταφορών και ποσοστό ταξιδιών χωρίς φορτίο. Source OECD PMR index and Eurostat data, author's analysis.

Αλλά η αποτυχία της «εσωτερικής υποτίμησης» να αυξήσει τις εξαγωγικές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας δεν προκύπτει από το συνδυασμό της αποτυχίας μείωσης των υφιστάμενων στρεβλώσεων και της αναποτελεσματικότητας, παρά το ότι ταυτόχρονα οι μισθοί μειώθηκαν. Η αποτυχία αυτή ήταν το αποτέλεσμα της αύξησης του κόστους και των νέων κινδύνων και επιβαρύνσεων για την παραγωγική οικονομία, οι οποίες υπεραντιστάθμισαν οποιαδήποτε κέρδη ανταγωνιστικότητας από την πτώση του μισθολογικού κόστους.

Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του προγράμματος προσαρμογής η Ελλάδα είχε προβεί στην αύξηση του φόρου κατανάλωσης επί της ενέργειας που χρησιμοποιείται στις παραγωγικές δραστηριότητες (Σχήμα 8.18). Μετά τις αυξήσεις των τιμών της ενέργειας για βιομηχανική χρήση πάνω από 60% από το 2009, σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, σήμερα η Ελλάδα είναι μια χώρα που έχει ένα μοναδικό συνδυασμό υψηλών τιμών τόσο της ηλεκτρικής ενέργειας όσο και φυσικού αερίου που χρησιμοποιείται για βιομηχανική χρήση, ως αποτέλεσμα πάλι του μοναδικού συνδυασμού των υψηλών φόρων (Σχήμα 8.19) που προστέθηκαν με τις αυξήσεις των τιμών των ελεγχόμενων από το κράτος-πάροχο ηλεκτρικής ενέργειας.

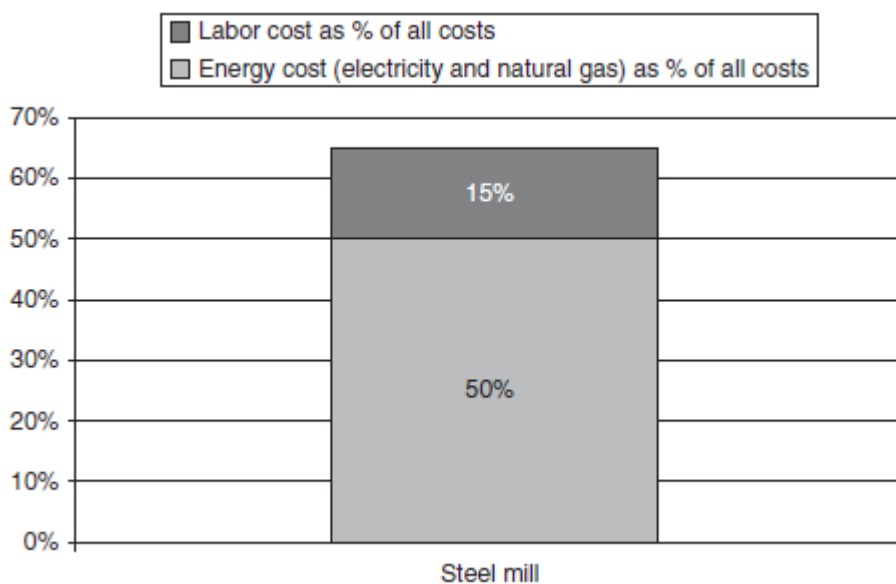


Σχήμα 8.18 Ανακτήσιμα και μη ανακτήσιμα κόστη. Source: Eurostat.



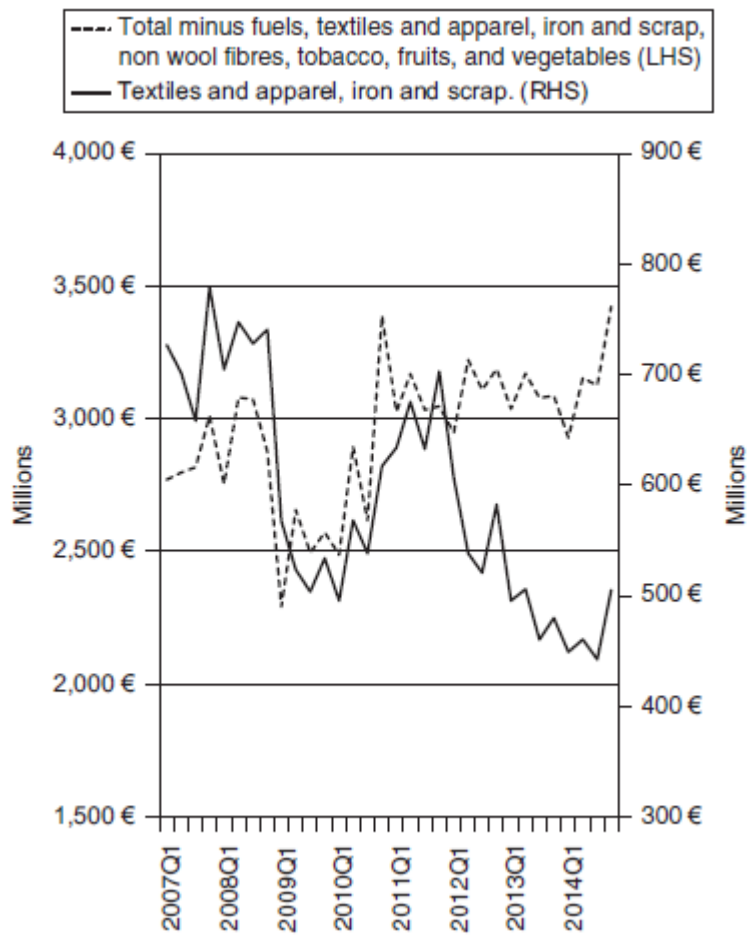
Σχήμα 8.19 Ειδικοί φόροι κατανάλωσης. Πηγή: Eurostat.

Συνεπώς, η βιομηχανία στην Ελλάδα πρέπει να πληρώσει υποθετικά έως και 80 % περισσότερο για ενέργεια από ό,τι οι εταιρείες πληρώνουν σε άλλες χώρες της ΕΕ. Έτσι, το κόστος εργασίας θα έπρεπε υποθετικά να μειωθεί 80%, για παράδειγμα, σε ενεργοβόρους κλάδους εξαγωγής όπως η χαλυβουργία και χυτήρια αλουμινίου (Σχήμα 8.20) για να αντισταθμίσει αυτή την αύξηση.

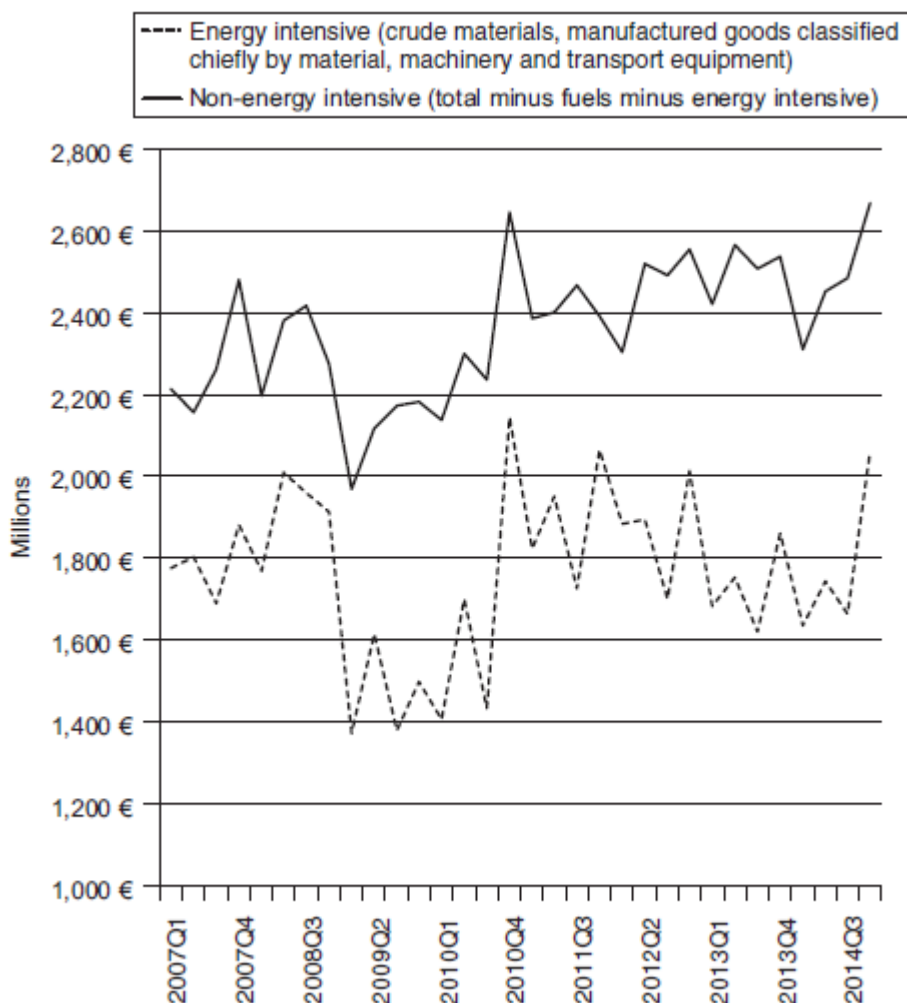


Σχήμα 8.20 Πηγή: Μείζονες κλάδοι, Εταιρίες, ΣΕΒ

Λαμβάνοντας υπόψη την αύξηση του κόστους της ενέργειας και την πτώση των μισθών, που σε αυτούς τους τομείς ήταν ήδη σε διεθνώς ανταγωνιστικά επίπεδα, καθώς και τη χαμηλή ένταση με την οποία η ελληνική οικονομία χρησιμοποιεί μισθωτή απασχόληση, οι τομείς αυτοί τελικά αντιμετωπίζουν μια καθαρή μείωση της συνολικής ανταγωνιστικότητας.



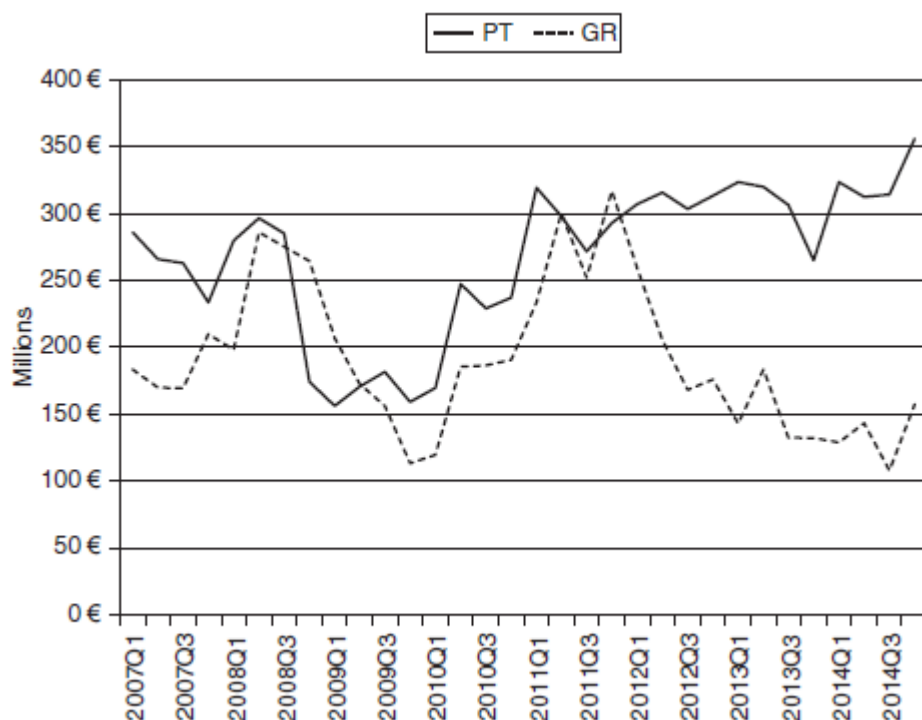
Σχήμα 8.21 Πηγή: Eurostat



Σχήμα 8.22 Πηγή: Eurostat

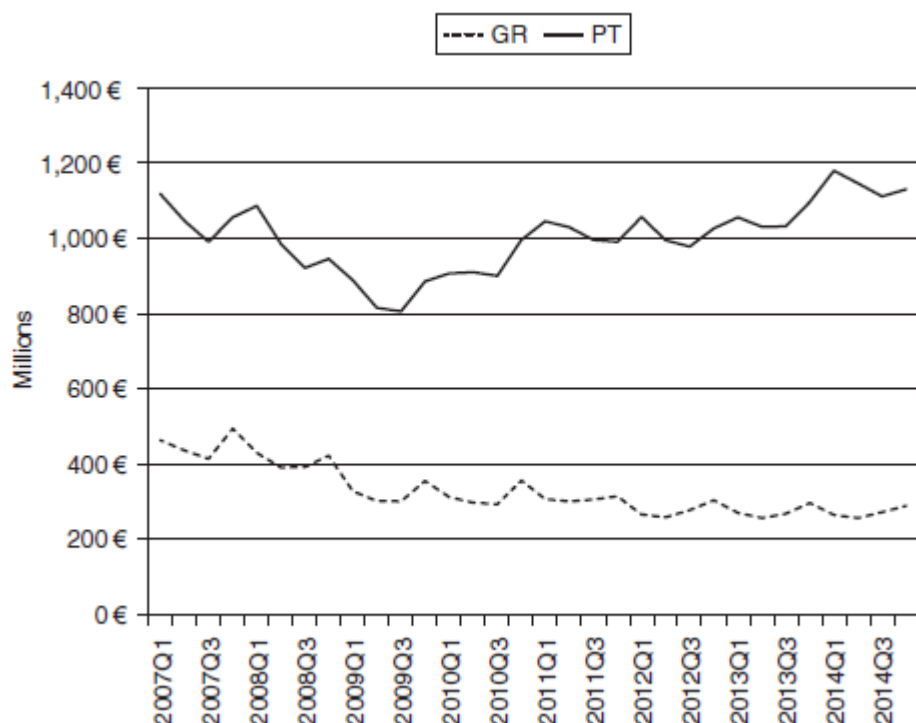
Η προκύπτουσα εξέλιξη των εξαγωγών στους ενεργοβόρους κλάδους, όπως ο χάλυβας και τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα είναι πιο αποκαλυπτική. Παρά τη μεγάλη πτώση των μισθών, η ταχεία αύξηση του κόστους της ενέργειας σημαίνει ότι οι εξαγωγές των προϊόντων αυτών που είναι αποδέκτες τιμών στη διεθνή αγορά μειώθηκαν σημαντικά (Σχήματα 8.21, 8.22).

Είναι επίσης χρήσιμο να συγκρίνουμε τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τις εξαγωγικές επιδόσεις ανάμεσα στην Ελλάδα και την Πορτογαλία. Η Πορτογαλία, η οποία έχει πολύ χαμηλότερους φόρους στις τιμές της ενέργειας για τη βιομηχανία, όπως φαίνεται στο Σχήμα 8.19, παρουσίασε μια έντονη εξαγωγική επίδοση μετά το 2009, για παράδειγμα στα προϊόντα σιδήρου και χάλυβα (Σχήμα 8.23),



Σχήμα 8.23 Εξαγωγές σιδήρου και χάλυβα, Ελλάδα και Πορτογαλία. Πηγή: Eurostat

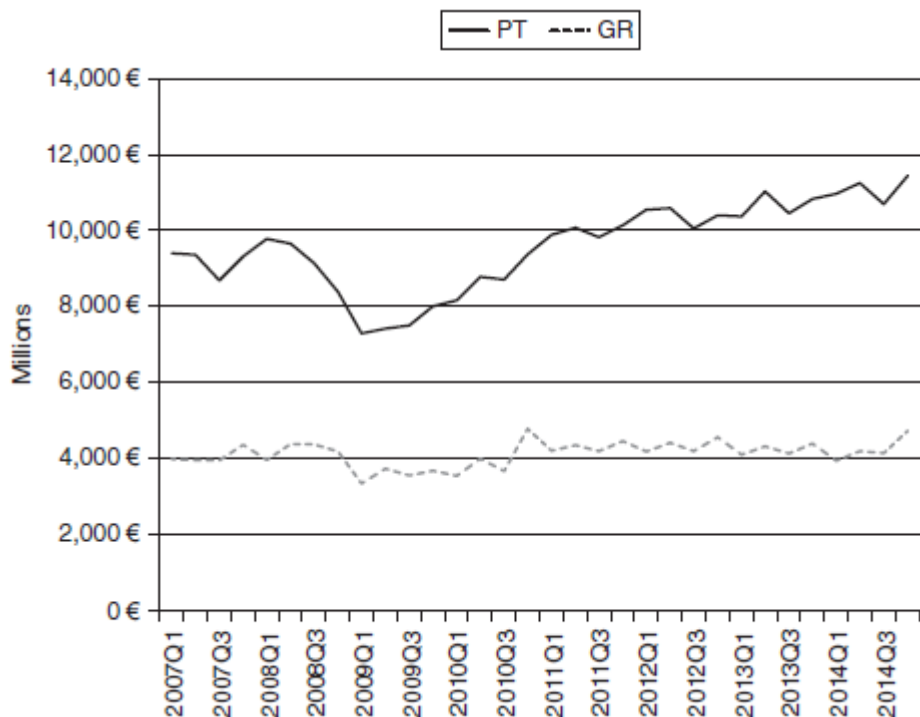
ενώ στην Ελλάδα η ραγδαία άνοδος των τιμών της ενέργειας, μετά και την πρόσθεση και των φόρων, φαίνεται να οδηγεί στη στασιμότητα των σχετικών εξαγωγών στην ένδυση και κλωστοϋφαντουργία (8.24).



Σχήμα 8.24 Εξαγωγές στην ένδυση και κλωστοϋφαντουργία. Πηγή: Eurostat

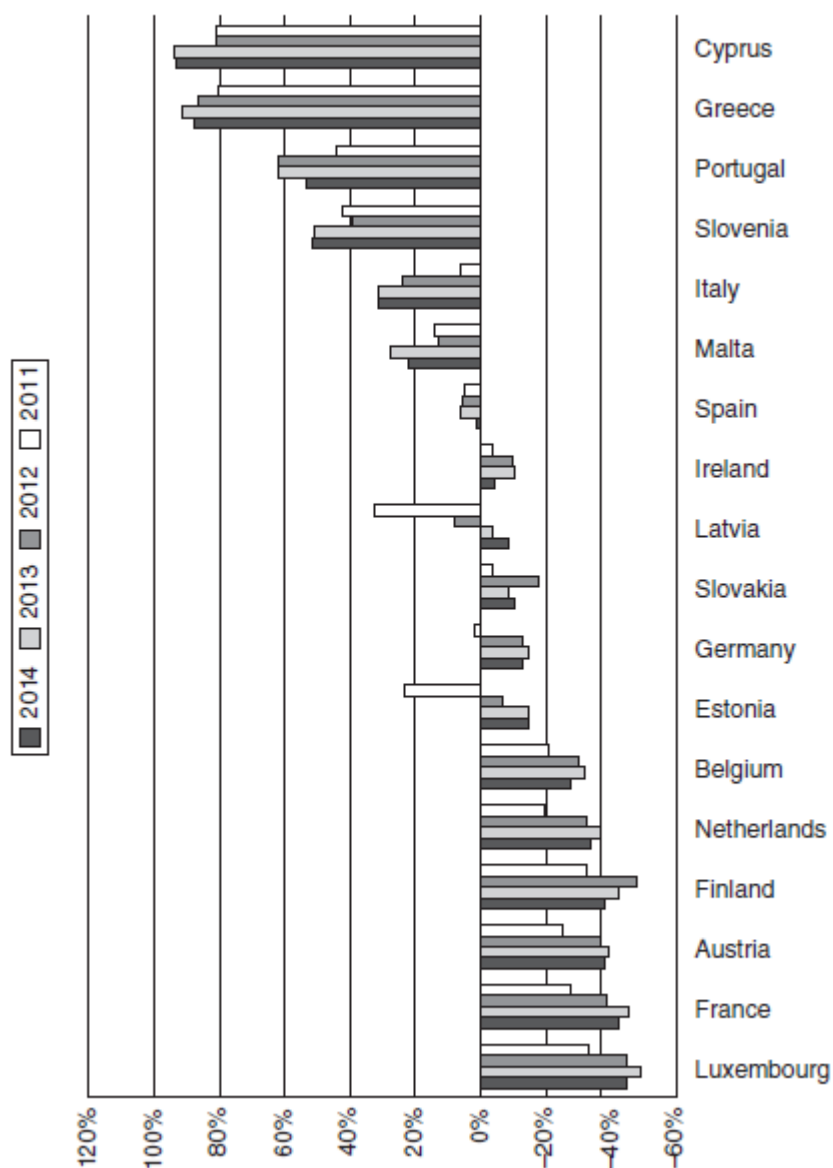
Οι ζημιές των εξαγωγών που κατεγράφησαν σε μία τάξη μεγέθους 150 εκατομμυρίων ευρώ το τρίμηνο, ή περίπου 600 εκατομμύρια ευρώ το χρόνο μόνο και μόνο για τα βασικά προϊόντα χάλυβα. Τα διαθέσιμα στοιχεία για τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα και τα είδη ένδυσης παρουσιάζουν μια παρόμοια εικόνα: ο

τομέας οδήγησε σημαντικά στην ισχυρή εξαγωγική επίδοση της Πορτογαλίας, ενώ στον απόηχο της αύξησης των τιμών της ενέργειας στην Ελλάδα ουσιαστικά ο τομέας αυτός έπαυσε να υφίσταται και εξάγει. Αυτοί οι δύο τομείς ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για τη στασιμότητα των ελληνικών εξαγωγών εκτός καυσίμων, τόσο ως απόλυτο μέτρο όσο και σε σύγκριση για παράδειγμα με χώρες όπως η Πορτογαλία (Σχήμα 8.25), και ως εκ τούτου αποτελούν παράδειγμα της αποτυχίας του συνδυασμού πολιτικών που εφαρμόζονται.



Σχήμα 8.25 Εξαγωγές χωρίς καύσιμα Ελλάδος και Πορτογαλίας. Πηγή: Eurostat

Τέλος, η αύξηση του κόστους χρηματοδότησης των επιχειρηματικών δανείων στην Ελλάδα (Σχήμα 8.26) προσθέτει έναν ακόμα παράγοντα που υπονόμει περαιτέρω την λεγόμενη πολιτική στόχευσης εξαγωγών για την ανάκαμψη. Το υψηλό κόστος του χρήματος σε συνδυασμό με την ανάγκη απομόχλευσης των ισολογισμών των επιχειρήσεων, δημιουργούν ακόμη και σήμερα άνισους όρους στις εξαγωγικές αγορές, καθώς οι εταιρείες εντός της ζώνης του ευρώ αντιμετωπίζουν μόλις ένα κλάσμα του κόστους χρήματος των ελληνικών επιχειρήσεων.



Σχήμα 8.26 *Επιτόκια. Εθνικές διαφορές μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης. Source: ECB. Outstanding amounts, loans up to one million.*

Κεφάλαιο 9. Συμπεράσματα

Στο βιβλίο αυτό επιχειρήθηκε μια συνολική ανάλυση της ελληνικής οικονομίας, με έμφαση σε θέματα οικονομικών θεσμών, αγορών και μακροοικονομικών επιδόσεων. Η ανάλυση διχοτομήθηκε ταυτόχρονα, όπως ήταν επόμενο, ανάμεσα στην περίοδο πριν την μεγάλη οικονομική κρίση (έως το 2008-09) και κατά την μεταγενέστερη αυτής περίοδο.

Πιο συγκεκριμένα, στο Κεφάλαιο 2 υποστηρίξαμε ότι οι πολυάριθμες προσοδοθηρικές ομάδες περιορίζουν τον ανταγωνισμό στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών, αυξάνουν τον γραφειοκρατικό και διοικητικό φόρτο, και επιδιώκουν ενεργά να δημιουργήσουν αδιαφάνεια σε όλες τις διοικητικές και νομικές διαδικασίες. Υποστηρίξαμε επίσης ότι προβαίνουν σε αυτές τις ενέργειες με σκοπό να σχηματίσουν ένα περιβάλλον μέσα στο οποίο θα μπορούν να αυξήσουν τις αποσπώμενες προσόδους. Ταυτόχρονα, δείξαμε το πώς αυτές οι ομάδες επιδιώκουν ενεργά να διασφαλίσουν ότι το «κράτος δικαίου» αποτυγχάνει σε τέτοιο βαθμό ώστε η κοινωνία να μην είναι σε θέση να τις καταστήσει υπόλογες για τις πράξεις τους. Η δυσκολία να αντιμετωπιστούν οι ομάδες αυτές, ακόμη και στον καιρό των αφόρητων πραγματικά πιέσεων από την Τρόικα, καταδεικνύουν την ισχύ των ομάδων αυτών, ισχύ που απέκτησαν και εδραίωσαν τα τελευταία τριάντα περίπου χρόνια, ιδίως όμως κατά την περίοδο της ξέφρενης οικονομικής ανόδου, δηλαδή πριν το 2008-09.

Στο κεφάλαιο 3, επιχειρείται μια οικονομική ανάλυση της διαφθοράς στην πολιτική αγορά και, επιπροσθέτως, η ανάλυση των μηχανισμών βάση των οποίων το πολιτικό σύστημα σήμερα κλείνει τις αγορές δημιουργώντας πρόσοδο την οποία στη συνέχεια διανέμει ανάλογα με τις προσφορές σε πολιτική υποστήριξη ή και διαφθορά που του προσφέρουν τα συναλλασσόμενα μέρη.

Το κεφάλαιο 4 επικεντρώνεται στην έγκαιρη απόδοση της δικαιοσύνης στην Ελλάδα, η οποία θεωρείται από την νομική επιστήμη ότι ισοδυναμεί στην πράξη με σημαντική αποδυνάμωση της. Το αποτέλεσμα είναι είτε η συχνή αποφυγή προσφυγής στη δικαιοσύνη για επίλυση διαφορών, γεγονός που στην ουσία ενθαρρύνει την αυτοδικία και μειώνει την πληρότητα της δικαιοσύνης, είτε η πολυετής αναμονή φυσικών και νομικών προσώπων για επίλυση διαφορών και επιβολή της νομιμότητας, γεγονός που στην πράξη συχνά θέτει τους αδικημένους προ τετελεσμένων γεγονότων και την αποδιδόμενη δικαιοσύνη κενή περιεχομένου για αυτούς.

Το κεφάλαιο 5 επικεντρώνεται στον ρόλο του εκπαιδευτικού συστήματος λόγω του ρόλου που έχει αυτό στην εξασφάλιση ίσων ευκαιριών σε όλα τα μέλη της κοινωνίας για πρόσβαση στις δυνατότητες και ευκαιρίες που εξασφαλίζει ένα ανοιχτό σύστημα. και που συγκρίνεται με το μηχανισμό διανομής προσόδου στο κλειστό σύστημα αδύναμων θεσμών που επικρατεί σήμερα στη χώρα μας. Οι συγκρίσεις αποδοτικότητας μεταξύ των διαφόρων εκπαιδευτικών συστημάτων καθώς και η ‘αναγωγή’ τους στις αγορές εργασίας, δίνουν μια ακριβή εικόνα για τις κατευθύνσεις μεταρρύθμισης που πρέπει να εφαρμοστούν στην ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Το δεύτερο μέρος του βιβλίου επικεντρώθηκε στην μικροοικονομία της ελληνικής οικονομίας. Κατά σειρά επικεντρώθηκε στην περίοδο πριν την κρίση, στη συνέχεια στην κρίσιμη περίοδο των συμφωνιών με τους πιστωτές της ελληνικής οικονομίας, ενώ στο τελευταίο κεφάλαιο έγινε μια προσπάθεια αποτίμησης σε αποτελεσματικότητα των πολιτικών που εφαρμόστηκαν στην πράξη, ιδίως όσον αφορά το εάν επετεύχθη η πολυπόθητη ανάκαμψη μέσω κυρίως των εξαγωγών. Καθώς γράφονται αυτές οι γραμμές, η Ελλάδα υπογράφει και ψηφίζει ένα νέο Μνημόνιο-Συμφωνία, ζετές αυτή τη φορά, με νέα δανειοδότηση που μπορεί να φτάνει και τα 85-90 δις ευρώ, κι ένα πακέτο διαρθρωτικών μέτρων τα περισσότερα των οποίων αποτελούν ‘ουρά’ μη-υλοποιημένων μέτρων από τα αμέσως προηγούμενα χρόνια.

Δυστυχώς οι κάπως απαισιόδοξες εκτιμήσεις του ανά χείρας βιβλίου σχετικά με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών όπως αυτές βέβαια εφαρμόστηκαν από τις διαδοχικές κυβερνήσεις, μάλλον επιβεβαιώθηκαν. Βεβαίως, την κατάσταση επιβάρυνε πάρα πολύ η φανερή δυσλειτουργία του πολιτικού συστήματος, ιδίως από το καλοκαίρι του 2014 μέχρι περίπου το καλοκαίρι του 2015. Η δυσλειτουργία αυτή οπωσδήποτε ξεπέρασε τα όποια προβλήματα θα αντιμετώπιζε λογικά ένα σύστημα πολιτικό σε περίοδο λιτότητας. Τις στρεβλώσεις και τις αδυναμίες του νομίζω ότι κατέγραψε το βιβλίο αυτό στο πρώτο μέρος και ιδίως στο κεφάλαιο 2. Σε κάθε περίπτωση, το δεύτερο αυτό μέρος του βιβλίου τονίστηκαν τόσο οι σαθρές μακροοικονομικές βάσεις της περιόδου πριν την κρίση, όσο και τα προβλήματα και τα λάθη πολιτικής κατά την περίοδο της κρίσης. Πιο συγκεκριμένα:

Η «εσωτερική υποτίμηση» έλαβε χώρα στην Ελλάδα κατά τρόπο που να προσθέτει ελάχιστα στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους από ό,τι θα είχε γίνει εάν εφαρμοζόταν η πολιτική αυτή σε κάποια

άλλη χώρα του ευρώ, ως αποτέλεσμα τόσο του υψηλού ποσοστού της αυτοαπασχόλησης, όσο και του γεγονότος ότι οι μισθοί στον ανταγωνιστικό ιδιωτικό τομέα δεν ήταν υπερβολικοί, ακόμη και κατά την έναρξη της κρίσης το 2009.

Επιπλέον, ο τρόπος που η εσωτερική υποτίμηση υλοποιήθηκε περιόρισε τελικώς τη φορολογική βάση του παραγωγικού τομέα. Ταυτόχρονα, υπήρχε μια τουλάχιστον αρχικώς ήπια, σε σύγκριση με την εσωτερική υποτίμηση που εφαρμόστηκε στον παραγωγικό/ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, μείωση των δαπανών του δημόσιου τομέα, στενά συνδεδεμένων με το πελατειακό κομματικό σύστημα, είτε αναφερόμαστε σε μείωση των δαπανών για μισθούς και συντάξεις για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα είτε σε περιορισμό άλλων δαπανών της γενικής κυβέρνησης.

Η επιμονή στην αύξηση των φόρων αύξησε το κόστος παραγωγής και μετατόπισε όλους τους πολιτικούς κινδύνους που απορρέουν από τις περιορισμένες σχετικά διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Την κατάσταση στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας χειροτέρευσε η απειλή εξόδου από το ευρώ και η σχετική αύξηση του κόστους χρηματοδότησης του επιχειρηματικού τομέα, κόστη και τα δύο που τελικώς υπεραντιστάθμισαν τυχόν κέρδη ανταγωνιστικότητας από την πτώση των μισθών σε εξαγωγικούς κλάδους, υπονομεύοντας έτσι το δεδηλωμένο στόχο της αύξησης εξαγωγών ως μέσου ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας.

Αν πρέπει να συγκρατήσει κάτι ο φοιτητής και η φοιτήτρια από το πόνημα τούτο είναι ότι η εποχή της προσοδοθηρίας και της αναξιοκρατίας έχει παρέλθει ανεπιστρεπτί όπως και η εποχή της ανέξοδης κριτικής και της αυτολύπησης για την δυσάρεστη περίοδο της υποχώρησης των εισοδημάτων και της απασχόλησης. Οι διαρθρωτικές αλλαγές, η αξιοκρατία, η επιβράβευση της σκληρής δουλειάς, η ανταγωνιστικότητα ιδίως μέσα από την παραγωγή εμπορεύσιμων ποιοτικών αγαθών, οι εξαγωγές και η προσέλκυση ξένων επενδύσεων, η είσοδος της ιδέας του ανταγωνισμού στις δημόσιες υπηρεσίες και η ανασυγκρότηση του κράτους, μα πάνω από όλα η αλλαγή νοοτροπίας και η πίστη στις ελεύθερες και διαφανείς αγορές, είναι οι βασικότερες προϋποθέσεις για να ξαναβρεί η χώρα μας το δρόμο προς τη πρόοδο. Άλλωστε, να μη διαφεύγει σε κανέναν, ότι αυτός είναι και ο μόνος τρόπος οικοδόμησης μια σύγχρονης κοινωνίας με ευημερία, ίσες ευκαιρίες και κοινωνική συνοχή. Η δημοκρατία δεν λειτουργεί πάνω σε κενό. Λειτουργεί πάντα πάνω σε βάσεις ευημερίας οι οποίες και δημιουργούν το γόνιμο έδαφος γι' αυτήν.