

Ελλάδα – Ευρωπαϊκή Ένωση: Η ατελής συσσωμάτωση

Κωνσταντίνος Στεφάνου

Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Δ/ντης Ευρωπαϊκού Κέντρου Οικονομικού & Χρηματοοικονομικού Δικαίου (www.ecefil.eu)

Εισαγωγή

Η συμπλήρωση 30 χρόνων από την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΚ/ΕΕ επιτρέπει μια μακροσκοπική ανάλυση της ελληνικής συμμετοχής, ικανή να δώσει πιο αξιόπιστες απαντήσεις στο διαχρονικό ζήτημα της αδυναμίας ενσωμάτωσης της ελληνικής οικονομίας στην ευρωπαϊκή. Οι πρόσφατες εξελίξεις δείχνουν ότι το πρόβλημα δεν ανάγεται μόνο, όπως γινόταν δεκτό ως τώρα, στην αδυναμία της δημόσιας διοίκησης ν' ανταποκριθεί στις προκλήσεις, αλλά αφορά στην βούληση προσαρμογής της ελληνικής κοινωνίας. Για πρώτη φορά η κοινωνία δείχνει απρόθυμη ν' αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις. Η πλειοψηφία της κοινής γνώμης που πίστευε στην Ευρώπη και στην ανάγκη προσαρμογής της Ελλάδας τείνει να καταστεί μειοψηφία, χρεώνοντας συχνά στην Ευρώπη και στους πιστωτές μας τα προβλήματα που συσσωρεύτηκαν τα τελευταία 30 χρόνια.

Η Συνθήκη Προσχώρησης στην ΕΟΚ που υπογράφηκε στις 28.5.1979 παρουσιάστηκε στην κοινή γνώμη ως μείζον επίτευγμα στη νεότερη ελληνική ιστορία και όντως ήταν. Η Ελλάδα ξέφευγε από τη μοναξιά της στη Ν.Α. Ευρώπη ή, ακριβέστερα την ταύτισή της σε διεθνές επίπεδο με την Τουρκία, αφού οι δύο χώρες είχαν προσχωρήσει μαζί στο ΝΑΤΟ και είχαν συνάψει σχεδόν ταυτόχρονα συμφωνίες σύνδεσης με την ΕΟΚ των Έξι. Όμως, καλλιεργήθηκε ανεύθυνα στην κοινή γνώμη η εικόνα του ευρωπαϊκού παράδεισου που εξασφάλιζε ακόπως ασφάλεια και ευημερία. Η συμμετοχή στην ΕΚ/ΕΕ αποτελούσε μια σημαντική εγγύηση ασφάλειας αλλά, όπως διαφάνηκε αργότερα, δεν επέτρεψε την μείωση των στρατιωτικών δαπανών που έφταναν στο 4% του ΑΕΠ. Από την πλευρά τους οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις που έφταναν σε αντίστοιχο ποσοστό του ΑΕΠ ανακούφισαν το Δημόσιο από τη στήριξη των αγροτών, ελάχιστα όμως συνέβαλαν στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

Η ανταγωνιστικότητα είναι βέβαια μια έννοια ρευστή. Αποτυπώνεται σε διάφορους δείκτες, όπως η παραγωγικότητα του κεφαλαίου, το μοναδιαίο κόστος εργασίας, η κάλυψη των εισαγωγών από τις εξαγωγές, η διεθνής κατατάξη Davos για το επιχειρηματικό περιβάλλον, καθώς και δείκτες που αφορούν στην τεχνολογική ικανότητα, όπως ο αριθμός των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και βιομηχανικών υποδειγμάτων που χορηγούνται σε ημεδαπούς

ερευνητές και επιχειρήσεις, ή δείκτες που αφορούν στην ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού, όπως η κατάταξη των πανεπιστημίων με βάση τις διεθνείς δημοσιεύσεις και ετεροαναφορές, οι δείκτες της Pisa αναφορικά με τις επιδόσεις των μαθητών της μέσης εκπαίδευσης κ.α. Από την πλευρά τους, οι δείκτες της Στρατηγικής της Λισσαβώνας (2000-2009) κατέγραφαν κάθε χρόνο την υστέρηση της Ελλάδας στην μετάβαση στην οικονομία της γνώσης (αγγλ. knowledge economy). Για την Ελλάδα, το βασικό εργαλείο της Στρατηγικής της Λισσαβώνας, η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού, βασισμένη στην εθελοντική προσπάθεια σύγκλισης των κρατών μελών «προς τα πάνω», αποδείχθηκε ατελέσφορη, με την έννοια ότι η υστέρηση δεν μεταφραζόταν σε διορθωτικά μέτρα και πολιτικές.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση απαιτούσε από τη χώρα ικανότητα ν' αντιμετωπίσει τον ανταγωνισμό (αγγλ. capacity to withstand competition), όπως χαρακτηριστικά ανέφεραν τα οικονομικά κριτήρια που, μαζί με αντίστοιχα πολιτικά κριτήρια για την ένταξη νέων κρατών μελών, υιοθετήθηκαν το 1992 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης. Αποδείχθηκε πως τα νέα κράτη μέλη διέθεταν παρόμοια ικανότητα, χωρίς μάλιστα να επωφεληθούν από μεταβιβάσεις πόρων αντίστοιχες προς αυτές που έγιναν προς την Ελλάδα. Η θέση που υποστηρίζεται στην παρούσα μελέτη είναι ότι οι εκάστοτε ελληνικές κυβερνήσεις, αν και γνώριζαν το πρόβλημα της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, εφάρμοσαν δημόσιες πολιτικές που ήταν ταγμένες περισσότερο στην εξυπηρέτηση εκλογικών σκοπιμοτήτων παρά στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Οι πολιτικές αυτές οδήγησαν το 1985, τέσσερα χρόνια μετά την ένταξη στην ΕΟΚ, στην κατάρρευση του ισοζυγίου πληρωμών και το 2010, οκτώ χρόνια μετά την ένταξη στην ευρωζώνη, στη δημοσιονομική κατάρρευση. Παρακάτω η συμμετοχή στην ΕΚ/ΕΕ αξιολογείται σε συνάρτηση με τα δύο αυτά ορόσημα που αναδεικνύουν τον ατελή χαρακτήρα της συσσωμάτωσης Ελλάδας – Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η κατάρρευση του ισοζυγίου πληρωμών (1985)

Η Συμφωνία Σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ που τέθηκε σε ισχύ το 1962 απέβλεπε στο να προετοιμάσει το έδαφος για την ένταξη η οποία τελικά πραγματοποιήθηκε το 1981, δηλαδή τρία χρόνια πριν από την ολοκλήρωση της μεταβατικής περιόδου των 22 ετών. Σημειωτέον ότι στη διάρκεια της δικτατορίας (1967-74) είχαν παγώσει οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, καθώς και η γεωργική εναρμόνιση. Στο πλαίσιο εξάλλου της ίδιας συμφωνίας είχε οριστεί χρονοδιάγραμμα 22 ετών που έληγε το 1984 για τη σταδιακή εξάλειψη των δασμών σε βιομηχανικά προϊόντα που χαρακτηρίζονταν «ευαίσθητα», δηλαδή

αυτά που παράγονταν εγχώρια, καθώς και δυνατότητα διατήρησης ποσοτικών περιορισμών στο πλαίσιο ρητρών διασφάλισης.

Από την πλευρά της η Πράξη Προσχώρησης που τέθηκε σε ισχύ την 1.1.1981 πρόβλεπε την πλήρη εξάλειψη των υφιστάμενων εμποδίων, με ορισμένες εξαιρέσεις στο πλαίσιο τριετών και πενταετών μεταβατικών περιόδων από την ημερομηνία ένταξης. Η εφαρμογή εξάλλου της αρχής της κοινοτικής προτίμησης στα εισαγόμενα γεωργικά προϊόντα εκτίναξε στα ύψη τις τιμές αυτών των προϊόντων. Αν και ήταν προβλέψιμη η επίδραση αυτών των ρυθμίσεων στις εισαγωγές, η πολιτική των κοινωνικών παροχών που εγκαινιάστηκε το 1981 αύξησε μεν το διαθέσιμο εισόδημα αλλά ένα μεγάλο μέρος αυτού του εισοδήματος κατευθύνθηκε σε εισαγόμενα προϊόντα που είχαν καταστεί στο μεταξύ φθηνότερα από τα ελληνικά. Από την άλλη πλευρά η πολιτική διολίσθησης και υποτίμησης της δραχμής δεν μπόρεσε ν' αποτρέψει την κατάρρευση του ισοζυγίου πληρωμών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα υπήρξε η μόνη χώρα από αυτές που εντάχθηκαν στην Κοινότητα η οποία αντιμετώπισε δραστική αύξηση των εισαγωγών μετά την ένταξή της, χωρίς παράλληλη αύξηση των εξαγωγών και των ξένων άμεσων επενδύσεων. Η στασιμότητα των εξαγωγών οφειλόταν στο γεγονός ότι οι δασμοί στα εισαγόμενα προς την ΕΟΚ ελληνικά προϊόντα είχαν προ πολλού καταργηθεί, η δε ελληνική βιομηχανία κάλυπτε κυρίως την εγχώρια ζήτηση και ήταν δασμοβίωτη¹. Ανεξίτηλη ήταν, εκ πρώτης όψεως, η στασιμότητα των ξένων άμεσων επενδύσεων, στον βαθμό που, κατά κανόνα, οι επενδύσεις αυτές αυξάνονται δραστικά κατά την ένταξη μιας χώρας σε μια οικονομική συσσωμάτωση. Στην περίπτωση της Ελλάδας η προενταξιακή περίοδος συνέπεσε με την επαναδιαπραγμάτευση συμβάσεων με ξένους επενδυτές της χουντικής περιόδου αλλά και επιπόλαιες πρωτοβουλίες που έστειλαν αρνητικά μηνύματα για το ελληνικό επενδυτικό περιβάλλον².

Είναι γνωστό ότι η ένταξη επισπεύστηκε για πολιτικούς λόγους (πολιτική σταθερότητα, εξωτερική ασφάλεια) αλλά οδήγησε σε μείζονα οικονομική αστάθεια. Από την άλλη πλευρά, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι ένας μεγαλύτερος χρόνος προετοιμασίας θα είχε αξιοποιηθεί κατάλληλα, κάτω από την πίεση για κοινωνικές παροχές. Σημειωτέον ότι τα κράτη που εντάχθηκαν στην ΕΚ/ΕΕ μετά την Ελλάδα διδάχθηκαν από την ελληνική εμπειρία. Έτσι, απέφυγαν παροχές που θα υπονόμευαν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας τους, θεωρώντας ότι από τη συμμετοχή τους στην οικονομική συσσωμάτωση θα προέκυπταν τα

¹ Παρά τη μείωση των δασμών στο πλαίσιο της Συνθήκης Σύνδεσης, οι πραγματικοί δασμοί (effective tariffs) που περιλαμβάνουν τους πάσης φύσεως περιορισμούς και επιβαρύνσεις στα εισαγόμενα προϊόντα ήταν ιδιαίτερα υψηλοί κατά την ένταξη, με αποτέλεσμα η προσαρμογή να είναι ιδιαίτερα επώδυνη.

² Έτσι, π.χ. η κρατικοποίηση του ομίλου της Εμπορικής Τράπεζας το 1977 έστειλε πολύ αρνητικό μήνυμα στις διεθνείς κεφαλαιαγορές.

γνωστά από τη θεωρία των τελωνειακών ενώσεων αποτελέσματα ευημερίας (αγγλ. welfare effects).

Η προσαρμογή στις απαιτήσεις της κοινής / ενιαίας αγοράς

Η Ελλάδα υποχρεώθηκε να εφαρμόσει το σύνολο σχεδόν των ρυθμίσεων της ΣΕΟΚ την 1.1.1981, στο μέτρο που υπήρχαν ελάχιστες μεταβατικές ρυθμίσεις στην Πράξη Προσχωρήσεως και στα συνημμένα πρωτόκολλα³. Τον Μάρτιο του 1982 η Ελλάδα υπέβαλε στην Κοινότητα ένα μνημόνιο με αιτήματα που στόχευαν στην βελτίωση των όρων ένταξης και ειδικότερα στην έγκριση παρεκκλίσεων από το κοινοτικό κεκτημένο και πρόσθετων χρηματοδοτήσεων. Το αίτημα παρεκκλίσεων αντιμετωπίστηκε αρνητικά, αν και ικανοποιήθηκε αργότερα με την έγκριση από την Επιτροπή της ενσωμάτωσης των φορολογικών διακρίσεων σε βάρος των εισαγόμενων προϊόντων σ' ένα φόρο που θα εφαρμοζόταν αποκλειστικά στα προϊόντα αυτά, ο οποίος βαφτίστηκε ρυθμιστικός φόρος⁴. Η ανταπόκριση εξάλλου στο αίτημα πρόσθετων χρηματοδοτήσεων - που πάντως δεν αφορούσε στην ανασυγκρότηση της παραγωγικής βάσης και την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας - ήταν περιορισμένη. Αργότερα, το 1985, η Ελλάδα έτυχε ευνοϊκής μεταχείρισης στο πλαίσιο των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων.

Η αλληλεγγύη απέναντι στην Ελλάδα συνεχίστηκε στη διάρκεια του 1985, όταν το Συμβούλιο, διαπιστώνοντας την κατάρρευση του ελληνικού ισοζυγίου πληρωμών, χορήγησε στην Ελλάδα κοινοτικό δάνειο για τη στήριξη αυτού του ισοζυγίου⁵. Από την πλευρά της η Επιτροπή ενέκρινε παρεκκλίσεις στο κοινοτικό κεκτημένο⁶, στο πλαίσιο της ρήτρας διασφάλισης του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΕΟΚ και ήδη 143 παρ. 3 ΣΛΕΕ (η ρήτρα δεν ισχύει σήμερα για κράτη μέλη της ευρωζώνης). Ειδικότερα, με την αρχική απόφαση της Επιτροπής, επιτράπηκε στην Ελλάδα να επιβάλει μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγωγές και να διατηρήσει τις εξαγωγικές επιδοτήσεις οι οποίες, σε συνέχεια σχετικής παράτασης, καταργήθηκαν το 1990.

Η πλημμυρίδα των εισαγωγών που ακολούθησε την ένταξη είχε κλονίσει ανεπανόρθωτα τις ελληνικές βιομηχανίες οι οποίες ήταν δασμοβίωτες αλλά και υπερχρεωμένες, έχοντας

³ Με το Πρωτόκολλο αριθ. 7 προβλεπόταν η ευνοϊκότερη εφαρμογή των διατάξεων της ΣΕΟΚ για τις κρατικές ενισχύσεις.

⁴ Ν. 1477/1984 «Προσαρμογή έμμεσων φόρων στις αρχές του δικαίου των ΕΚ». Ο νόμος πρόβλεπε τη σταδιακή μείωση του φόρου μέχρι τελικής εξαλείψεώς το 1990.

⁵ Απόφαση Συμβουλίου 85/543/ΕΟΚ.

⁶ Απόφαση Επιτροπής 85/594/ΕΟΚ και τροποποιητική απόφαση 86/614/ΕΟΚ.

παλαιότερα συνάψει δάνεια με ρήτρα συναλλάγματος. Η ψήφιση το 1983 του νόμου για την εξυγίανση των προβληματικών επιχειρήσεων⁷ απέβλεπε στο να προλάβει την κατάρρευση αυτών των επιχειρήσεων και την επακόλουθη ανεργία, με την πρόβλεψη συμμετοχής του κράτους σε αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και ανάληψης της διοίκησης αυτών των επιχειρήσεων από το ίδιο. Η Επιτροπή πείστηκε από την επιχειρηματολογία του κράτους και ενέκρινε - πρώτη φορά στα χρονικά - κρατικές ενισχύσεις «για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους»⁸. Ορισμένοι ιδιώτες μεγαλομέτοχοι προσέφυγαν στα δικαστήρια επικαλούμενοι το ευρωπαϊκό εταιρικό δίκαιο, αλλά οι περισσότεροι είδαν με χαρά ν' απαλλάσσονται από τις επιχειρηματικές τους υποχρεώσεις

Οι πόροι που διατέθηκαν στις προβληματικές επιχειρήσεις κατά την περίοδο 1983-1990 κατευθύνθηκαν τελικά στη διάσωση και όχι την αναδιάρθρωσή τους, ενώ επιβάρυναν σημαντικά τη δημοσιονομική θέση της χώρας. Από την άλλη πλευρά, η διάθεση των πόρων στις προβληματικές επιχειρήσεις δεν επέτρεψε την υλοποίηση των προεκλογικών διακηρύξεων των κομμάτων εξουσίας σχετικά με την ανάπτυξη νέων βιομηχανικών κλάδων, κατά το πρότυπο των χωρών της Ν.Α. Ασίας, καθώς και υποδομών για να καταστεί η Αθήνα διεθνές κέντρο χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και ο Πειραιάς διεθνές ναυτιλιακό κέντρο.

Μια άλλη πτυχή της προσαρμογής αφορούσε στη διαρρύθμιση των κρατικών μονοπωλίων. Η σχετική διάταξη της Πράξης Προσχώρησης παρέλειψε να περιλάβει στα προς διαρρύθμιση μονοπώλια το μονοπώλιο πετρελαίου των κρατικών διυλιστηρίων. Η Επιτροπή πίεσε και πέτυχε την κατάργηση αυτού του μονοπωλίου, αλλά το κρατικό διυλιστήριο Ασπροπύργου πρόλαβε στο μεταξύ να υλοποιήσει επενδύσεις που το κατέστησαν ανταγωνιστικό. Επρόκειτο όμως για εξαίρεση. Στις περισσότερες περιπτώσεις η καθυστέρηση συμμόρφωσης δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Έτσι, στην υπόθεση του ΕΟΦ, ολοκληρώθηκε η καταβολή του μετοχικού κεφαλαίου της Εθνικής Φαρμακοβιομηχανίας μέσω των τελών που εισέπραττε ο ΕΟΦ από τις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, παρά τις αντιρρήσεις της Επιτροπής. Παρά ταύτα, η Εθνική Φαρμακοβιομηχανία δεν κατάφερε ν' αναπτύξει δική της παραγωγική δραστηριότητα και συνεχίστηκε η εξάρτηση της Ελλάδας από τις ξένες φαρμακοβιομηχανίες. Μια άλλη ευκαιρία χάθηκε όταν η Επιτροπή δεν αντιτάχθηκε στη σύναψη προγραμματικών συμφωνιών από το Δημόσιο με Έλληνες προμηθευτές, ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις. Οι προγραμματικές συμφωνίες με δημόσιες επιχειρήσεις δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, εξαιτίας των μεταβολών στη διοίκησή τους και των παρεμβάσεων των συνδικάτων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την παραγγελία των βαγονιών του ΟΣΕ στα Ναυπηγεία Σκαραμαγκά. Σε τελευταία ανάλυση, η αντικατάσταση της δασμολογικής

⁷ Ν. 1386/1983.

⁸ Η σχετική ρήτρα αποτυπώνεται σήμερα στο άρθρο 107 παρ. 3 στοιχ. β) ΣΛΕΕ.

προστασίας από ένα πλέγμα ενισχύσεων και διακρίσεων υπέρ των ελληνικών επιχειρήσεων παρέτεινε - αντί να επιλύσει - το πρόβλημα της ανταγωνιστικότητας, οδηγώντας ταυτόχρονα σε υπερφορολόγηση των πολιτών και υπερχρέωση του κράτους.

Η προσαρμογή στις ρυθμίσεις για το περιβάλλον

Η κοινοτική νομοθεσία για το περιβάλλον διαμορφώθηκε με οδηγίες που άρχισαν να θεσπίζονται τη δεκαετία του 1980. Οι οδηγίες μεταφέρθηκαν στην εσωτερική έννομη τάξη αλλά σοβαρές δυσκολίες προέκυψαν αναφορικά με την εφαρμογή των αντίστοιχων ρυθμίσεων. Η εφαρμογή αυτή απαιτούσε συχνά την οργάνωση και στελέχωση υπηρεσιών για τον περιβαλλοντικό σχεδιασμό, την έγκριση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, την αστυνόμευση και επιβολή κυρώσεων κ.λπ. - θέματα που συνάντησαν την αδιαφορία, αν όχι την εχθρότητα του πελατοκεντρικού πολιτικού συστήματος της χώρας. Στο πεδίο λοιπόν της προστασίας του περιβάλλοντος αναδείχθηκε ένα σοβαρό έλλειμμα υλοποίησης (αγγλ. implementation deficit) των οδηγιών, με αφετηρία τις διαδοχικές καταδίκες της Ελλάδας από το ΔΕΚ για μη συμμόρφωση προς την οδηγία για την επεξεργασία των υγρών αποβλήτων (υπόθεση χειμάρρου Κουρουπητού). Σήμερα το φλέγον ζήτημα αφορά στην καθυστέρηση δημιουργίας των ΧΥΤΑ και ήδη των ΧΥΤΥ. Αλλά και το ζήτημα της επεξεργασίας των υγρών αποβλήτων παραμένει επίκαιρο, στον βαθμό που πολυάριθμοι βιολογικοί καθαρισμοί που τέθηκαν παλαιότερα σε λειτουργία, στη συνέχεια εγκαταλείφθηκαν στην τύχη τους από την τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό το «επιγενόμενο» έλλειμμα υλοποίησης συναντάει την αδιαφορία των αρμόδιων αρχών.

Η απορρόφηση πόρων

Κοινή Αγροτική Πολιτική

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) αντιμετωπιζόταν πάντα ως εργαλείο στήριξης του εισοδήματος του αγρότη και, εντελώς δευτερευόντως, ως εργαλείο ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας του γεωργικού τομέα. Έτσι, από το Γεωργικό Ταμείο (FEOGA) γινόταν πλήρης απορρόφηση των πόρων του Τμήματος Εγγυήσεων που κάλυπταν περίπου το 50%, του συνολικού γεωργικού εισοδήματος, ενώ έμεναν αδιάθετοι σημαντικοί πόροι του Τμήματος Προσανατολισμού. Μέχρι την μεταρρύθμιση της ΚΑΠ το 2003, στόχος των περισσότερων αγροτών και των συνεταιρισμών τους δεν ήταν η διάθεση των προϊόντων στην αγορά αλλά η είσπραξη αποζημιώσεων για την αδιάθετη παραγωγή, στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος των εγγυημένων τιμών. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιήθηκαν όλα τα

μέσα, όπως εικονικές παραδόσεις προϊόντων, ψευδείς δηλώσεις κ.λπ., με ηθικούς αυτουργούς τους συνεταιρισμούς. Η έμφαση εξάλλου στις παραγόμενες ποσότητες οδήγησε σε υποβάθμιση της ποιότητας των γεωργικών προϊόντων και στην εγκατάλειψη παραδοσιακών καλλιεργειών. Μετά την μεταρρύθμιση της ΚΑΠ και την αποσύνδεση των ενισχύσεων από την παραγωγή αξιοποιήθηκε «στο έπακρο» η δυνατότητα συμπληρωματικής στήριξης του εισοδήματος μέσω των αποζημιώσεων για θεομηνίες. Η σταδιακή μείωση των εισοδηματικών ενισχύσεων στο πλαίσιο της νέας ΚΑΠ καθιστά επείγουσα την μετάβαση σε νέες ποιοτικές καλλιέργειες που έχουν προοπτικές απορρόφησης από την αγορά. Οι νέοι αγρότες που ανέλαβαν σχετικές πρωτοβουλίες δεν είχαν μέχρι σήμερα στήριξη ούτε από το Κράτος, ούτε από τους συνεταιρισμούς - οι οποίοι συχνά στάθηκαν εμπόδιο στις αναδιαρθρώσεις καλλιεργειών.

Διαρθρωτικά Ταμεία

Η Ελλάδα διεξήγαγε επιτυχείς διαπραγματεύσεις κατά την περίοδο 1984-88 για την έγκριση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων και στη συνέχεια τον διπλασιασμό των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων (πακέτο Ντελόρ), μέσω των οποίων υλοποιήθηκαν το Α΄ και το Β΄ ΚΠΣ. Με αντίστοιχες προσπάθειες εξασφαλίστηκαν αργότερα επαρκείς πόροι για το Γ΄ ΚΠΣ και το Δ΄ ΚΠΣ που ονομάστηκε ΕΣΠΑ. Οι πόροι των τριών πρώτων ΚΠΣ απορροφήθηκαν, αλλά πολλά έργα υποδομής που χρηματοδοτήθηκαν μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης έμειναν ημιτελή, λόγω καθυστερήσεων στην εκπόνηση μελετών και στις απαλλοτριώσεις, ή λόγω αιτημάτων ανατιμολόγησης των έργων ή έκπτωσης των εργολάβων από τα έργα. Η απορρόφηση εξάλλου των πόρων του ΕΣΠΑ καθυστέρησε διότι συνέπεσε με τη δημοσιονομική κατάρρευση και την αδυναμία καταβολής της εθνικής συμμετοχής. Επισημαίνεται πάντως ότι τα κράτη μέλη που έλαβαν βοήθεια από το ΔΝΤ (Ρουμανία, Ουγγαρία, Εσθονία) εξασφάλισαν προκαταβολές πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Αντίστοιχη δυνατότητα υπάρχει και στο πλαίσιο του δανεισμού από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Προϋπόθεση όμως για τις προκαταβολές είναι η ύπαρξη ολοκληρωμένων μελετών και η λεγόμενη «ωριμότητα» των έργων. Τελικά, κατά παράδοξο τρόπο, μετά από 30 χρόνια συμμετοχής στην ΕΚ/ΕΕ, έχει ολοκληρωθεί η Εγνατία Οδός που εξυπηρετεί κυρίως το εξωτερικό εμπόριο της Τουρκίας, δηλαδή του μεγάλου ανταγωνιστή μας στις αγορές της Δυτικής Ευρώπης, αλλά δεν έχουν ολοκληρωθεί οι κεντρικοί οδικοί και σιδηροδρομικοί άξονες της χώρας (ΠΑΘΕ) και οι σιδηροδρομικές συνδέσεις με τα εμπορικά λιμάνια.

Η απορρόφηση των πόρων από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο δεν έδωσε επίσης τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Οι πόροι για κατάρτιση και επανακατάρτιση σπαταλήθηκαν εν είδει επιδομάτων ανεργίας, αντί να συνδυαστούν με την πιστοποίηση των καταρτιζομένων σε

γνώσεις και δεξιότητες που ζητάει η αγορά. Χρειάστηκαν εξάλλου δύο δεκαετίες για ν' ακολουθήσει η Ελλάδα το παράδειγμα άλλων χωρών που αντικατέστησαν το επίδομα ανεργίας με επίδομα απασχόλησης σε όσους επανεπεντάσσονται στην αγορά εργασίας.

Πόροι του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου διατέθηκαν επίσης μέσω του Υπουργείου Παιδείας για την ίδρυση 70 νέων τμημάτων σε περιφερειακά ΑΕΙ και ΤΕΙ, αντί να ενισχυθούν τα υπάρχοντα ώστε να καταστούν διεθνώς ανταγωνιστικά. Χρηματοδοτήθηκαν επίσης προπτυχιακά και μεταπτυχιακά προγράμματα που ελάχιστη σχέση είχαν με την απόκτηση επαγγελματικών δεξιοτήτων, ενώ δεν στηρίχθηκε καμία δράση ουσιαστικού εκσυγχρονισμού των σπουδών, όπως η μετάβαση σε τριετείς προπτυχιακές και διετείς μεταπτυχιακές σπουδές με βάση το Σύμφωνο της Bologna, εφαρμογή του συστήματος πιστωτικών μονάδων ECTS για τη διευκόλυνση της κινητικότητας των φοιτητών, εξωτερική αξιολόγηση από ξένους αξιολογητές, συμφωνίες με ξένα ΑΕΙ για κοινά προγράμματα σπουδών κ.α. Κατά τα λοιπά, αμέτρητες είναι οι δηλώσεις των ιθυνόντων για την ανάγκη να καταστεί η Ελλάδα διεθνές εκπαιδευτικό κέντρο.

Η συμμετοχή στην ευρωζώνη

Η ένταξη μιας χώρας στην ευρωζώνη προϋποθέτει την τήρηση των γνωστών κριτηρίων σύγκλισης. Το ένα από αυτά, η σχέση δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ δεν είναι απόλυτη – μπορεί δηλαδή να υπερβαίνει το 60%, αρκεί να διαγράφεται τάση μείωσης. Σημειώτεον ότι κατά την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη, η σχέση αυτή ήταν χειρότερη στην περίπτωση του Βελγίου και της Ιταλίας. Μετά την ένταξη στην ευρωζώνη τα κριτήρια σύγκλισης παύουν ν' αποτελούν οικονομικές προϋποθέσεις ή αιρεσιμότητες. Συνιστούν ατελείς υποχρεώσεις στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, με την έννοια ότι μηχανισμός κυρώσεων υπάρχει μόνο σε περίπτωση υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Όμως ο μηχανισμός αυτός δεν ενεργοποιήθηκε όταν ένας μεγάλος αριθμός κρατών μελών (περιλαμβανόμενης της Γαλλίας και της Γερμανίας) υπερέβησαν το όριο του 3%. Υπό αυτές τις συνθήκες, το ζήτημα της υπερχρέωσης της χώρας παραμελήθηκε. Οι κυβερνήσεις προτίμησαν, αντί της αύξησης των φορολογικών εσόδων, την προσφυγή σε δανεισμό. Έτσι, κατά την περίοδο 2004-2009, που σημειώτεον συνέπεσε με την αποπληρωμή των ολυμπιακών έργων, το χρέος διπλασιάστηκε σε απόλυτους αριθμούς. Η χειροτέρευση της δημοσιονομικής κατάστασης δεν αποτυπώθηκε πλήρως στον λόγο χρέους προς ΑΕΠ, διότι παράλληλα με την αύξηση του χρέους αυξανόταν και το ΑΕΠ. Η αναπροσαρμογή εξάλλου του ΑΕΠ το 2007 επέφερε βελτίωση του δείκτη του χρέους που έφτασε στο 94,8% του ΑΕΠ, γεγονός που συνέτεινε στην χαλάρωση των προσπαθειών αύξησης των φορολογικών εσόδων.

Έτσι, η διεθνής οικονομική κρίση που χτύπησε την Ελλάδα το 2009 βρήκε τα δημοσιονομικά της Ελλάδας σε δεινή θέση.

Η δημοσιονομική κατάρρευση και το Μνημόνιο

Η δημοσιονομική κατάρρευση της χώρας οφείλεται στην απώλεια εμπιστοσύνης των αγορών και στην επακόλουθη αύξηση των επιτοκίων δανεισμού του Δημοσίου, μέχρι που κατέστη αδύνατος ο περαιτέρω δανεισμός. Τα αίτια αυτής της απώλειας εμπιστοσύνης διχάζουν. Προφανώς οφειλόταν στην ανακοίνωση των αναθεωρημένων στοιχείων για το δημοσιονομικό έλλειμμα του 2009 που έδειξαν μεγάλη αστοχία των προβλέψεων της προηγούμενης δημοσιονομικής διαχείρισης. Ταυτόχρονα οφειλόταν στις αποκαλύψεις για απόκρυψη και παραποίηση στοιχείων. Υπό αυτές τις συνθήκες ήταν επόμενες οι αλλεπάλληλες υποβαθμίσεις της Ελλάδας από τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης και η επακόλουθη αδυναμία δανεισμού από τις αγορές. Σημειωτέον ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δεν είχε τη δυνατότητα διάσωσης κρατών μελών της ευρωζώνης. Έτσι, το ελληνικό αίτημα στήριξης ικανοποιήθηκε τελικά τον Μάιο του 2010, με την χορήγηση δανείων 80 δις. ευρώ από τα κράτη μέλη της Ένωσης, καθώς και 30 δις. από το ΔΝΤ.

Όπως είναι γνωστό, όταν μια χώρα καταφεύγει σε δανεισμό από διεθνείς οργανισμούς (ή/και κράτη όπως στην περίπτωση της Ελλάδας) αποδέχεται εκτός από τις συνηθισμένες υποχρεώσεις αποπληρωμής του δανείου, υποχρεώσεις που αφορούν στην άσκηση της οικονομικής της πολιτικής, ώστε η χώρα αυτή ν' αντιμετωπίσει το οικονομικό της πρόβλημα και να μπορέσει ν' αποπληρώσει τα δάνεια. Οι υποχρεώσεις αυτές είναι γνωστές ως οικονομικές προϋποθέσεις ή αιρεσιμότητες (αγγλ. economic conditionalities). Στο πλαίσιο των σχετικών διαπραγματεύσεων αρχικά συνδιαμορφώνονται οι στόχοι αναφορικά με τη μείωση των δημοσίων δαπανών και την αύξηση των δημοσίων εσόδων - και στη συνέχεια οι στόχοι αυτοί μεταφράζονται σε συγκεκριμένα μέτρα τα οποία, στην περίπτωση της Ελλάδας, αποτυπώθηκαν στο Μνημόνιο που επισυνάφθηκε στη δανειακή σύμβαση. Σε αντίθεση με τον διεθνή οικονομικό έλεγχο που επιβλήθηκε στη χώρα στο τέλος του 19^{ου} αιώνα, δεν εκχωρήθηκαν δημοσιονομικά έσοδα στους πιστωτές. Παρά ταύτα, με την τρίτη επικαιροποίηση του Μνημονίου η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση να χρησιμοποιήσει τα έσοδα από την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας - της τάξης των 50 δις. ευρώ - για τη δραστική μείωση του δημόσιου χρέους. Στην ίδια κατεύθυνση μπορεί να συμβάλει και η αναχρηματοδότηση (αγγλ. refinancing) του χρέους προς ιδιώτες, με την βοήθεια του μόνιμου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας που προγραμματίζεται να λειτουργήσει στα μέσα του 2013.

Το πρόβλημα της ανταγωνιστικότητας

Η ένταξη στην ευρωζώνη το 2002, αν και συνέβαλε στην βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του ελληνικού λαού, υπονόμεισε την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Η ισοτιμία που ίσχυε για την μετατροπή των δραχμών σε ευρώ, αλλά και η δραστική μείωση των επιτοκίων δανεισμού των νοικοκυριών, αύξησαν θεαματικά τη ζήτηση η οποία κατευθύνθηκε κυρίως σε εισαγόμενα αγαθά και άδηλες πληρωμές, με αποτέλεσμα το 2009 το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών να πλησιάσει το 15% του ΑΕΠ που αποτέλεσε την χειρότερη επίδοση παγκοσμίως. Με άλλα λόγια, καταναλώναμε χωρίς να παράγουμε. Επιβεβαιώθηκε έτσι η πρόβλεψη ότι μια μη ανταγωνιστική οικονομία, όπως η ελληνική, θ' αντιμετώπιζε πρόβλημα επιβίωσης στο περιβάλλον μιας νομισματικής ένωσης στο οποίο απεμπολείται το εργαλείο της νομισματικής υποτίμησης.

Η Ελλάδα, είχε την ατυχία τα τελευταία 30 χρόνια να κυβερνιέται, κατά κανόνα, από άτολμες πολιτικές ηγεσίες οι οποίες, για λόγους πολιτικής επιβίωσης ή «πολιτικού κόστους», όπως έχει επικρατήσει να λέγεται, δεν θέλησαν να συγκρουστούν με κατεστημένα συμφέροντα και νοοτροπίες ώστε ν' ανοίξει ο δρόμος προς μια πιο ανταγωνιστική οικονομία, ικανή να ενσωματωθεί αρμονικά στην ευρωπαϊκή οικονομία. Το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας ρίχνει πλέον βαριά τη σκιά του στην ελληνική οικονομία και οι παρεμβάσεις της ύστατης ώρας, με την μορφή της «εσωτερικής» υποτίμησης είναι ιδιαίτερα επώδυνες, χωρίς να είναι εξασφαλισμένη και η επιτυχία τους.

Η αύξηση του ΑΕΠ λειτούργησε ως πρόσχημα για αδράνεια και εφησυχασμό. Αποτέλεσε έναν βολικό τρόπο για να παρακαμφθούν τα θεμελιώδη προβλήματα της ελληνικής οικονομίας που ήταν η υστέρηση στην ανταγωνιστικότητα και η συνεχής αύξηση του δημόσιου χρέους. Στο εξής, η αύξηση του ΑΕΠ δεν μπορεί να συνιστά αυτοσκοπό, αλλά και οι δημόσιες πολιτικές δεν μπορούν να περιορίζονται στη δημοσιονομική εξυγίανση. Οι πολιτικές αυτές πρέπει πλέον να συμβάλουν στην αντιμετώπιση του προβλήματος της ανταγωνιστικότητας, με την τόνωση ιδίως των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, αλλά και τη διευθέτηση του κρίσιμου ζητήματος των συμβάσεων παραχώρησης.

Οι ιδιωτικές επενδύσεις βασίστηκαν μέχρι σήμερα στις επιχορηγήσεις με εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους. Στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης (one-stop shop) για την επιτάχυνση των αδειοδοτήσεων και η παροχή φορολογικών ελαφρύνσεων για ένα σύντομο διάστημα, στην λογική της στήριξης της λεγόμενης «νηπιακής βιομηχανίας» είναι μέτρα ικανά και επαρκή για να τονώσουν τις ιδιωτικές επενδύσεις. Στην

Ελλάδα σπαταλήθηκαν δημόσιοι πόροι για την παροχή επιχορηγήσεων σε επιχειρήσεις που εγκαταστάθηκαν στην περιφέρεια (Θράκη κ.λπ.) και δεν λειτούργησαν ποτέ. Οι επιχορηγήσεις αυτές αποτέλεσαν χαρακτηριστικά μέσα παράνομου πλουτισμού ιδιωτών και υπαλλήλων. Η μη δίωξη των υπευθύνων εντάσσεται στο γενικότερο κλίμα ατιμωρησίας των καταχραστών του Δημοσίου και αποτελεί άλλο ένα δείγμα της απόστασης που χωρίζει την Ελλάδα από τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης στο ζήτημα της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Από την άλλη πλευρά, οι ιδιωτικές επενδύσεις - και ιδίως οι ξένες - απωθούνται από τα λεγόμενα «αντικίνητρα» και ειδικότερα τα φαινόμενα διοικητικής παράλυσης και κακοδιοίκησης, καθώς και ανασφάλειας δικαίου που βιώνουν οι ιδιώτες επενδυτές. Η διοικητική παράλυση οφείλεται στη διαχρονική έλλειψη κινήτρων απόδοσης των υπαλλήλων (στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες υπάρχουν αξιόπιστοι μηχανισμοί αξιολόγησης των υπαλλήλων, τα δε επιδόματα παραγωγικότητας χορηγούνται σε περιορισμένο - και ενδεχομένως προκαθορισμένο - αριθμό υπαλλήλων). Η κατάσταση χειροτέρευσε με την οριζόντια μείωση των αποδοχών των υπαλλήλων η οποία, αν και ήταν αναπότρεπτη προκειμένου να περικοπεί το δημοσιονομικό έλλειμμα, φαίνεται πως έχει οδηγήσει αρκετούς υπαλλήλους σε «λευκή απεργία», αφού δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί επιβολής κυρώσεων (περικοπές αποδοχών κ.α.). Η κακοδιοίκηση συνδέεται εξάλλου με την ευνοϊκή μεταχείριση των συνδικαλισμένων υπαλλήλων στις προαγωγές και τοποθετήσεις.

Οι υποψήφιοι επενδυτές βιώνουν τέλος διάφορες εκφάνσεις της ανασφάλειας δικαίου, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την αμφισβήτηση των περιουσιακών τους δικαιωμάτων σε ακίνητα εκτός οικισμών. Το πρόβλημα απορρέει από την απουσία εγκεκριμένων δασικών χαρτών, την αδυναμία ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου και του χωροταξικού σχεδιασμού με καθορισμένες χρήσεις γης - αδυναμίες που δυσχεραίνουν άλλωστε και την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των αντιφάσεων και της ασυνέπειας του Κράτους αποτελεί η αρκετά συνηθισμένη άρνηση των δασικών υπηρεσιών να χορηγούν πιστοποιητικά ότι δεν είναι δασικές ακόμη και εκτάσεις που έχουν ενταχθεί σε βιομηχανικές περιοχές ή των οποίων έχει εγκριθεί η πολεοδομική ή τουριστική ανάπτυξη. Η ανασφάλεια δικαίου συνδέεται επίσης με τη συνεχή αναπροσαρμογή των φορολογικών υποχρεώσεων των επιχειρήσεων, με επιστέγασμα την επιβολή εκτάκτων εισφορών σε κέρδη προηγούμενων χρήσεων όταν υπάρχει υστέρηση δημοσίων εσόδων. Η τελευταία έκφανση της ανασφάλειας δικαίου αφορά στην καθυστέρηση απονομής της δικαιοσύνης. Έτσι, προφανώς αβάσιμες προσφυγές ιδιωτών, με πρόσχημα την προστασία του περιβάλλοντος, εκδικάζονται μετά από χρόνια, ανατρέποντας τα αντίστοιχα επενδυτικά σχέδια, ακόμη και όταν δικαιώνονται οι υποψήφιοι επενδυτές.

Ένα υστερόγραφο, τέλος, για το **αναπτυξιακό πρότυπο**. Είναι προφανές πως η «εσωτερική» υποτίμηση αποτελεί την βραχυπρόθεσμη απάντηση - τη θεραπεία σοκ - στο έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και δεν διασφαλίζει την αρμονική συσσωμάτωση της ελληνικής με την ευρωπαϊκή οικονομία. Από καιρό αναζητείται το αναπτυξιακό πρότυπο που θα κατευθύνει τις δημόσιες πολιτικές. Το πρότυπο αυτό δεν μπορεί παρά να είναι συμβατό με το αίτημα των καιρών για βιώσιμη ή πράσινη ανάπτυξη, όπως έχει επικρατήσει να λέγεται. Η συζήτηση όμως για το αναπτυξιακό πρότυπο πρέπει κάποια στιγμή να τελειώσει και να διαμορφωθούν οι πολιτικές που θα συντείνουν στην υλοποίησή του. Προς το παρόν υπάρχει συναίνεση για την ανάγκη ανάπτυξης των καθαρών μορφών ενέργειας. Η συναίνεση όμως αυτή συχνά προσκρούει σε τοπικά συμφέροντα, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις αντιδράσεις στη διαμόρφωση αιολικών πάρκων. Αλλά και αν υποθεθεί ότι ο στόχος αυτός προωθηθεί με σοβαρότητα και προχωρήσει η δημιουργία μεγάλων αιολικών πάρκων σε ημίκλειστες θαλάσσιες περιοχές, όπως ο Θερμαϊκός, ο Παγασητικός ή ο Βόρειος Ευβοϊκός, η ελληνική βιομηχανία δεν είναι σε θέση ν' ανταποκριθεί σε μια τόσο μεγάλη παραγωγική πρόκληση. Η εγχώρια προστιθέμενη αξία και η επίδραση στην απασχόληση από την εγκατάσταση των αιολικών πάρκων θα είναι μικρή αν δεν συναφθούν, μετά από συνεννόηση με την Επιτροπή, προγραμματικές συμφωνίες με ιδιώτες επενδυτές για τη δημιουργία εγχώριων παραγωγικών μονάδων. Άλλες πολιτικές που υπηρετούν το στόχο της βιώσιμης ή πράσινης ανάπτυξης, όπως η ανάπτυξη ποιοτικής και οικολογικής γεωργίας απαιτούν απομάκρυνση από το παραγωγικό μοντέλο που κυριάρχησε στην Ελλάδα μετά την ένταξη στην ΕΟΚ. Υπάρχουν προφανώς και άλλοι δρόμοι για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Το πρόβλημα όμως αυτό πρέπει ν' αντιμετωπιστεί στις ρίζες του, για να μπορέσει επί τέλους η Ελλάδα να διασφαλίσει την ευημερία της στους κόλπους της Ενωμένης Ευρώπης.