



Ινστιτούτο Έρευνας
Ρυθμιστικών Πολιτικών

**Στρατηγική ανάλυση και αξιολόγηση μεταρρυθμιστικών
προγραμμάτων ευρείας κλίμακας:
«Το Μνημόνιο ως εργαλείο πολιτικής»**



**Πέτρος
Κατσιμάρδος**

**Κωνσταντίνος
Μπούας**

Απρίλιος 2013

Απρίλιος 2013

Αφορμή για την εκπόνηση της παρούσας μελέτης, η οποία ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2012, υπήρξε μια σχεδόν αυθόρμητη προσπάθεια κατανόησης της μνημονιακής πραγματικότητας. Η σταδιακή όμως εμβάθυνση στα επιμέρους στοιχεία και στο πλήθος των αντιφάσεων που άρχιζαν να γίνονται ολοένα και πιο ορατές, μας έδωσαν το έναυσμα να προχωρήσουμε σε μια ενδελεχή ανάλυση του Μνημονίου και των συνοδευτικών του κειμένων. Βασικό μας μέλημα ήταν η απαγκίστρωση από πολιτικά μονοσήμαντες και ιδεολογικά φορτισμένες αναγνώσεις του Μνημονίου, και η ερευνητική και επιστημονική προσέγγιση ενός ζητήματος μείζονος σημασίας. Η μελέτη ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο του 2013.

Πολύτιμοι αρωγοί στην προσπάθεια αυτή στάθηκαν ο Δρ. Παναγιώτης Καρκατσούλης και η Έφη Στεφοπούλου τους οποίους και ευχαριστούμε θερμά για την καθοδήγηση και τις ιδιαίτερα εποικοδομητικές παρατηρήσεις τους.

Πέτρος Κατσιμάρδος - Κωνσταντίνος Μπούας

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	4
Κεφάλαιο Α : Η αξιολόγηση του Μνημονίου Ι	8
1. Η αρχιτεκτονική του Μνημονίου	8
1.1. Ο ορισμός του προβλήματος και οι στόχοι	8
1.2. Βασικές υποθέσεις και στρατηγική	9
2. Ανάλυση και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος.....	10
2.1. Ανάλυση αποτελεσματικότητας	11
2.2. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας.....	19
3. Ανάλυση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας	21
3.1. Ανάλυση της αποδοτικότητας του Μνημονίου Ι	21
3.2. Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας	24
Κεφάλαιο Β: Τις πταίει?	26
1. Εισαγωγή.....	26
2. Ο στρατηγικός σχεδιασμός του Μνημονίου Ι	26
2.1. Η σημασία του στρατηγικού σχεδιασμού	26
2.2. Η υποβάθμιση της σημασίας του δημόσιου χρέους.....	27
2.3. Η δογματική υιοθέτηση θεωρητικών υποθέσεων και σχέσεων αιτίας-αποτελέσματος	28
2.4. Η ανεπάρκεια δεδομένων για λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων.....	32
2.5. Η έλλειψη επικοινωνιακής στρατηγικής τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό	34
3. Ο επιχειρησιακός προγραμματισμός	38
3.1. Ο ρόλος του επιχειρησιακού προγραμματισμού στις παρεμβάσεις ευρείας κλίμακας.....	38
3.2. Ο βραχύς χρονικός ορίζοντας ολοκλήρωσης του προγράμματος	38
3.3. Ο ανορθολογισμός στη σχέση εφαρμογής δράσεων και εμφάνισης αποτελεσμάτων	39
3.4. Ο χρονισμός επιμέρους διαρθρωτικών δράσεων είναι επιζήμιος	41
3.5. Η επί μέρους σύνθεση των δημοσιονομικών μέτρων είναι προβληματική	42
4. Η Εφαρμογή του προγράμματος	45
4.1. Η παρακολούθηση και εφαρμογή	45
4.2. Τύποι αποτυχίας κατά την εφαρμογή	45
4.3. Ποσοτική αξιολόγηση εφαρμογής.....	49
4.4. Αποτυχία υλοποίησης ή αποτυχία σχεδιασμού;.....	51
4.5. Οι αδυναμίες των ενδιάμεσων αξιολογήσεων: Τύποι έναντι ουσίας.	52
4.6. Αδυναμίες ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος.....	54
4.7. Ανεπαρκής λειτουργία μηχανισμού ανατροφοδότησης και ανάδρασης	55
4.8. Στροφή προς δημοσιονομικό προσανατολισμό του συνόλου των παρεμβάσεων	57
Συμπεράσματα.....	59
Πηγές.....	63

Εισαγωγή

Η «πίστη», ο ακρογωνιαίος λίθος της εύρυθμης λειτουργίας και σταθερότητας του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος, υπέστη ισχυρό πλήγμα από την εκδήλωση της κρίσης στην αμερικανική αγορά παραγώγων το 2008. Η πίεση γρήγορα επεκτάθηκε στα πιστωτικά ιδρύματα των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η έντονη αναταραχή στις αγορές, δε μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστες τις αγορές κρατικών ομολόγων. Χώρες με ευάλωτη παραγωγική βάση και χρόνια δημοσιονομικά προβλήματα, βρέθηκαν αντιμέτωπες με ραγδαία αύξηση του κόστους δανεισμού τους. Στα τέλη του 2009, η Ελλάδα αποτέλεσε την πρώτη χώρα που βρέθηκε σε αδυναμία δανεισμού και κάλυψης των δανειακών της υποχρεώσεων.

Η προσφυγή της Ελλάδας στο μηχανισμό στήριξης το Μάιο του 2010, έλυσε - έστω βραχυπρόθεσμα - το πρόβλημα χρηματοδότησης της χώρας, αλλά συνοδεύτηκε από την υποχρέωση εφαρμογής μίας δέσμης, δημοσιονομικών, χρηματοπιστωτικών και διαρθρωτικών μέτρων, τα οποία αποτυπώθηκαν στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (εφεξής Μνημόνιο Ι). Έκτοτε, οι όροι του Μνημονίου Ι καθόρισαν ουσιαστικά το πλαίσιο διακυβέρνησης της χώρας, καθώς το σύνολο των δημόσιων πολιτικών είτε διαμορφώθηκαν, είτε επηρεάστηκαν σημαντικά από αυτό. Όπως ήταν αναμενόμενο, το Μνημόνιο Ι κατά την τριετή και πλέον εφαρμογή του, τέθηκε στο επίκεντρο του δημόσιου, πολιτικού και επιστημονικού διαλόγου, προκαλώντας οξύτατες αντιπαραθέσεις. Ωστόσο, ο διάλογος αυτός έχει περιοριστεί σε μια διαμάχη γύρω από το πολιτικό-ιδεολογικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο έχει δομηθεί το Μνημόνιο Ι, διαμάχη η οποία οξύνεται ολοένα και περισσότερο από τις επιπτώσεις της εφαρμογής του Μνημονίου Ι στην οικονομική δραστηριότητα και την κοινωνική συνοχή. Η στάση συνεπώς υπέρ ή κατά του Μνημονίου προσδιορίζεται εν πολλοίς από την αποδοχή ή μη της φιλελεύθερης οικονομικής και πολιτικής θεώρησης η οποία το διέπει. Οι περί του Μνημονίου απόψεις δύνανται να ομαδοποιηθούν στις κάτωθι δύο σχολές σκέψης.

Η πρώτη σχολή εντάσσεται στο φιλελεύθερο ρεύμα και προτάσσει την αναγκαιότητα ριζικής αναδιάρθρωσης της δομής και του προσανατολισμού της ελληνικής οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό θεωρείται ότι προκειμένου η Ελλάδα να εξέλθει της κρίσης καθίσταται επιβεβλημένη η εκτεταμένη μείωση των δημοσίων δαπανών, της κρατικής παρέμβασης αλλά και του μεγέθους του κράτους συνολικά, με ταυτόχρονη απελευθέρωση της αγοράς εργασίας, μείωση της φορολογίας και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και των επενδύσεων. Σύμφωνα με την εν λόγω προσέγγιση, το Μνημόνιο Ι αποτυπώνοντας τις φιλελεύθερες αυτές αρχές, είναι κατά βάση ορθό ως προς την αρχιτεκτονική, τη δομή και το περιεχόμενο του, ωστόσο το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα δεν έχει ούτε την ικανότητα ούτε και τη βούληση να το εφαρμόσει, ενώ η ελληνική κοινωνία από τη μεριά της, δεν έχει την ωριμότητα να το κατανοήσει. Οι τυχόν αποκλίσεις ή αστοχίες κατά την εφαρμογή οφείλονται αποκλειστικά στην αδυναμία υλοποίησης και μη συμμόρφωσης, ενώ ο σχεδιασμός ήταν γενικώς άρτιος και συνεπής με τις ανωτέρω αρχές. Οι υποστηρικτές του Μνημονίου, θεωρούν ότι η πλήρης και πιστή εφαρμογή του περιεχομένου του αποτελεί μονόδρομο για την έξοδο από την κρίση.

Η κριτική στάση απέναντι στο ιδεολογικό υπόβαθρο και τις θεωρητικές αρχές στις οποίες εδράζεται το Μνημόνιο, αποτελεί το επίκεντρο της δεύτερης σχολής, η οποία ασπάζεται τη σοσιαλιστική πολιτική και οικονομική θεώρηση. Σύμφωνα με την εν λόγω προσέγγιση, η προσπάθεια φιλελευθεροποίησης της οικονομίας οδηγεί αξιωματικά σε μεγαλύτερες κοινωνικές ανισότητες που διαμορφώνουν ένα φαύλο κύκλο ύφεσης και περιορισμού των εισοδημάτων. Ως εκ τούτου, το περιεχόμενο και η δομή αυτή καθαυτή του Μνημονίου Ι είναι ελάσσονος σημασίας, καθώς παρεμβάσεις που διέπονται από αυτές τις αρχές είναι εκ προοιμίου καταδικασμένες σε αποτυχία. Οι όποιες αρνητικές επιπτώσεις στο κοινωνικό σύνολο και το οικονομικό γίνεσθαι δεν οφείλονται σε αποκλίσεις ή αστοχίες

κατά την εφαρμογή, αλλά αποτελούν ηθελημένο και προδιαγεγραμμένο αποτέλεσμα μιας διαδικασίας που εξαρχής στοχεύει στην ανακατανομή πλούτου και πόρων. Οι πολιτικές λιτότητας και η προώθηση ενός μοντέλου ανάπτυξης που βασίζεται στην οικονομία της αγοράς, όχι μόνο δεν οδηγούν σε έξοδο από την κρίση αλλά αντιθέτως διογκώνουν τα υφιστάμενα προβλήματα. Οι πολέμοι του Μνημονίου θεωρούν ότι η εφαρμογή του, οδηγεί σε επιδείνωση της κρίσης και των συνεπειών της στο κοινωνικό σύνολο.

Παρά το γεγονός ότι οι ανωτέρω προσεγγίσεις είναι εκ διαμέτρου αντίθετες, εμφανίζουν ένα σημείο στο οποίο συγκλίνουν: εστιάζουν στις θεωρητικές αρχές του Μνημονίου θεωρώντας το περιεχόμενο, τη δομή και γενικότερα την αρχιτεκτονική του δευτερεύουσας ή ήσσονος σημασίας. Τόσο η μια, όσο και η άλλη σχολή σκέψης θεωρούν ότι η έξοδος από την κρίση εξαρτάται από την αποδοχή και υιοθέτηση της οίκοθεν «ορθής» ιδεολογίας σε πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο και την εφαρμογή μιας παρέμβασης η οποία διέπεται από αυτές τις αρχές. Οι μεν υποστηρικτές του Μνημονίου πιστεύουν ότι εφόσον οι αρχές του γίνουν καθολικά αποδεκτές, τότε και η εφαρμογή του προγράμματος (εν προκειμένω το Μνημόνιο Ι) θα είναι επιτυχής, αποφέροντας τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Από την άλλη οι επικριτές του απορρίπτουν συλλήβδην το Μνημόνιο και απαιτούν την κατάργησή του, καθώς κατά την άποψή τους η έξοδος από την κρίση προϋποθέτει μια άλλη πολιτική και αξιακή προσέγγιση.

Η παρούσα μελέτη προτείνει μια διαφορετική ανάγνωση του Μνημονίου. Εκκινώντας από τη θέση ότι δεν υπάρχουν αξιωματικά «ορθές» ιδεολογικές αρχές ή δόγματα, υποστηρίζει ότι αυτό που είναι πραγματικά σημαντικό είναι η αρχιτεκτονική και το περιεχόμενο του προγράμματος που τις εφαρμόζει. Η από-πολιτικοποίηση του Μνημονίου καθιστά πιο ευδιάκριτο το μεθοδολογικό πλαίσιο και επιτρέπει την ανάλυση και αξιολόγηση του Μνημονίου ως εργαλείου πολιτικής, δηλαδή ως μέσου για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και αποτελεσμάτων. Η θεώρηση του Μνημονίου ως εργαλείου πολιτικής προσδιορίζει και τα κριτήρια της αξιολόγησης ή διαφορετικά, θέτει τα όρια του τι συνιστά επιτυχία ή αποτυχία του προγράμματος. Στο πλαίσιο λοιπόν της παρούσας έρευνας, αυτό που εξετάζεται είναι εάν το Μνημόνιο Ι με τους συγκεκριμένους στόχους, δράσεις και χρονοδιαγράμματα αποτέλεσε κατάλληλο εργαλείο για την έξοδο από την κρίση. Η επιτυχία ή αποτυχία του προγράμματος κρίνεται σε αυτή τη βάση. Ζητήματα που αφορούν στο ευρύτερο πολιτικό-οικονομικό πλαίσιο και καθόρισαν τις αποφάσεις αποδοχής των όρων της δανειακής σύμβασης, μέρος της οποίας είναι και το Μνημόνιο, είναι μεν σημαντικά, ωστόσο δεν αποτελούν κριτήρια αξιολόγησης του περιεχομένου και των στόχων του. Αυτό σημαίνει ότι για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης, διαστάσεις όπως η αποφυγή της χρεοκοπίας και ο κίνδυνος εξόδου από την ευρωζώνη θεωρούνται εξωγενείς, δηλαδή δεν υπεισέρχονται ως κριτήρια αξιολόγησης της επιτυχίας ή αποτυχίας του περιεχομένου του Μνημονίου.

Το σημείο αυτό όμως χρειάζεται περαιτέρω αποσαφήνιση: Είναι προφανές ότι το ζήτημα π.χ. διαχείρισης του κινδύνου άτακτης χρεοκοπίας ή εξόδου από την ευρωζώνη συνιστά ορόσημο για την αξιολόγηση των αποφάσεων που λαμβάνονται. Μπορεί κάποιος να συμφωνεί ή να διαφωνεί για τη σημασία αποφυγής της χρεοκοπίας και τις πιθανές επιπτώσεις της. Αντίστοιχα, μπορεί να συμφωνεί ή να διαφωνεί ως προς την ανάγκη αποδοχής του Μνημονίου ως προϋπόθεσης για την αποφυγή της χρεοκοπίας. Ωστόσο, αυτή η αξιολόγηση αφορά την ορθότητα των πολιτικών αποφάσεων και όχι την αξιολόγηση των εργαλείων πολιτικής (όπως εν προκειμένω το Μνημόνιο) για την επίτευξη των στόχων. Το Μνημόνιο αποτέλεσε προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση της χώρας από το μηχανισμό στήριξης και ταυτόχρονα εργαλείο πολιτικής για την έξοδο από την κρίση. Όμως είναι διαφορετικό ζήτημα αν ορθώς η τότε κυβέρνηση αποδέχτηκε το Μνημόνιο προκειμένου να αποφύγει τη χρεοκοπία, αν διαπραγματεύτηκε επαρκώς για τη διαμόρφωση των όρων της δανειακής σύμβασης ή ακόμα αν στάθμισε σωστά τους κινδύνους ενδεχόμενης χρεοκοπίας και διαφορετικό ζήτημα εάν οι στόχοι και οι δράσεις του Μνημονίου μπορούσαν πράγματι

να οδηγήσουν σε έξοδο από την κρίση. Το πρώτο ζήτημα είναι καθαρά πολιτικό ενώ το δεύτερο είναι αμιγώς τεχνικό. Το γεγονός ότι για τη χρηματοδότηση της χώρας και την αποφυγή της χρεοκοπίας τέθηκε ως προαπαιτούμενο η αποδοχή του Μνημονίου, δε σημαίνει τίποτα για την αξιολόγησή του ως εργαλείου εξόδου από την κρίση. Δυνητικά, το Μνημόνιο θα μπορούσε να έχει οποιοδήποτε περιεχόμενο, χωρίς αυτό να αλλάζει το γεγονός ότι η εφαρμογή του αποτελούσε προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση της χώρας. Η αποδοχή του μπορεί να σημαίνει ότι η χώρα αποφεύγει τη χρεοκοπία, ωστόσο αυτό δεν οφείλεται στις δράσεις και το περιεχόμενό του αλλά στην πολιτική απόφαση αποδοχής των όρων του. Αντίστοιχα, μπορεί η τήρηση των όρων κατά τις ενδιάμεσες αναθεωρήσεις να αποτελούσε προαπαιτούμενο για την εκταμίευση των δόσεων, ωστόσο αυτό δεν σημαίνει ότι η εκταμίευση των δόσεων συνιστούσε στόχο των δράσεων του Μνημονίου, συνεπώς ούτε και κριτήριο αξιολόγησης της επιτυχίας του.

Ως εκ τούτου, η απόφαση για παραμονή στην ευρωζώνη ή αποφυγής της χρεοκοπίας αποτελεί ένα υπερκείμενο ζήτημα, βαθιά πολιτικό με διεθνείς προεκτάσεις που άπτονται ευρύτερων διακυβευμάτων όπως η σταθερότητα της ευρωζώνης και εν γένει του ευρωπαϊκού εγχειρήματος (ή ακόμα και της σταθερότητας του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος), το οποίο ξεφεύγει από τα στενά όρια αξιολόγησης ενός προγράμματος -όσο εκτεταμένο και αν αυτό είναι- όπως το Μνημόνιο Ι. Ως εκ τούτου, το ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο που σχετίζεται με την υπογραφή του Μνημονίου Ι (και των αναθεωρήσεων του) δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας ανάλυσης. Η αποσύνδεση της αξιολόγησης του περιεχομένου του Μνημονίου από το ζήτημα της αποφυγής της χρεοκοπίας, επιτρέπει την ανανοηματοδότηση του Μνημονίου, αυτή τη φορά βάσει της θεώρησής του ως εργαλείου πολιτικής.

Έχοντας λοιπόν αποσαφηνίσει τη σύγχυση που δημιουργούσε η ευθεία σύνδεση του περιεχομένου του Μνημονίου Ι με τη χρεοκοπία της χώρας, παρέχεται η δυνατότητα αξιολόγησής του ως προς τους πραγματικούς του στόχους. Σε αυτό το πλαίσιο, η επιτυχία ή αποτυχία του Μνημονίου προσδιορίζεται από την απάντηση στο ερώτημα αν η χώρα βγήκε από την κρίση και με τι κόστος. Η εν λόγω αξιολόγηση καθίσταται τεχνικά εφικτή καθώς αποσυνδέεται από ιδεολογικά φορτισμένες προσεγγίσεις και καθιστά πιο ευδιάκριτο το μεθοδολογικό της πλαίσιο.

Στόχος λοιπόν των συγγραφέων δεν είναι η διατύπωση μιας ακόμα πολιτικής τοποθέτησης στο πλαίσιο της γενικότερης δημόσιας συζήτησης για το Μνημόνιο. Αντιθέτως, σκοπός είναι η ανάλυση του Μνημονίου Ι ως κατεξοχήν εργαλείου πολιτικής μέσα από τη μεθοδική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των μέτρων που επιβλήθηκαν και των δράσεων που εφαρμόστηκαν. Η ανάλυση επικεντρώνεται στις παρεμβάσεις δημοσιονομικού και διαρθρωτικού χαρακτήρα και στο πλέγμα των σχέσεων και αλληλεπιδράσεων που αναπτύσσονται μεταξύ τους. Η υπό διερεύνηση περίοδος καλύπτει χρονικά το διάστημα από την υπογραφή του Μνημονίου Ι (Μάιος 2010) έως το Φεβρουάριο του 2012 όταν και υπεγράφη το Μνημόνιο ΙΙ. Τα δεδομένα τεκμηρίωσης προέρχονται από το σύνολο των περιγεγραμμένων δράσεων του Μνημονίου Ι, των πέντε αναθεωρήσεων του, καθώς και οι συνοδευτικές εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στο πλαίσιο της εν λόγω ανάλυσης θα επιχειρηθεί η τεκμηρίωση τριών βασικών υποθέσεων εργασίας. Ειδικότερα, μέσα από την ανάλυση των δράσεων και την αξιολόγηση βασικών οικονομικών δεικτών που χρησιμοποιήθηκαν από τους ίδιους τους συντάκτες του Μνημονίου Ι και των αναθεωρήσεων του, θα υποστηριχθεί πως το Μνημόνιο Ι ως εργαλείο πολιτικής απέτυχε καθώς δεν υπήρξε, ούτε αποτελεσματικό, ούτε αποδοτικό. Εν συνεχεία, θα αναδειχθούν τα προβλήματα και οι αντιφάσεις της αρχιτεκτονικής, της δομής και του περιεχομένου του Μνημονίου Ι ως καθοριστικών παραγόντων αποτυχίας. Οι αιτίες αποτυχίας του προγράμματος θα ταυτοποιηθούν μέσω της ανάλυσης σε τρία επίπεδα και ειδικότερα του στρατηγικού σχεδιασμού, του επιχειρησιακού προγραμματισμού και της

εφαρμογής. Τέλος υποστηρίζεται πως τόσο ο προβληματικός σχεδιασμός όσο και υλοποίηση του προγράμματος ερείδονται στη μεταφορά ενός one size fits all μοντέλου με εμφανείς αδυναμίες ανάδρασης και δυνατότητες ρεαλιστικής προσαρμογής στις πραγματικές ανάγκες.

Κεφάλαιο Α : Η αξιολόγηση του Μνημονίου Ι

1. Η αρχιτεκτονική του Μνημονίου

1.1. Ο ορισμός του προβλήματος και οι στόχοι

Την άνοιξη του 2010, οι συντάκτες του Μνημονίου ήρθαν αντιμέτωποι με την επίλυση μιας δύσκολης εξίσωσης, που περιελάμβανε την ανάγκη πρωτόγνωρης δημοσιονομικής προσαρμογής και ταυτόχρονης ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, χωρίς μάλιστα να υπάρχει η δυνατότητα άσκησης νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής. Ειδικότερα, όπως αποτυπώνεται στο κείμενο του Μνημονίου Ι, η ελληνική οικονομία εμφάνιζε τα ακόλουθα προβλήματα¹:

- αδύναμη δημοσιονομική κατάσταση (δημοσιονομικό έλλειμμα 13,6%², δημόσιο χρέος >115% του ΑΕΠ),
- κλιμακούμενη οικονομική ύφεση (-2% του ΑΕΠ του 2009, με προοπτική περαιτέρω αύξησης, στο -4% το 2010),
- κίνδυνο αποσταθεροποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος (λόγω των πιέσεων από την επιδεινούμενη δημοσιονομική κατάσταση, την αύξηση των επισφαλειών και την άνοδο του κόστους δανεισμού στη διατραπεζική αγορά),
- έλλειψη ανταγωνιστικότητας (εξωτερικό έλλειμμα στο ισοζύγιο των τρεχουσών συναλλαγών > 11% του ΑΕΠ και υψηλός πληθωρισμός εν μέσω ύφεσης).

Η δυσχερής αυτή θέση, ήταν αποτέλεσμα χρόνιων παθογενειών, αντανάκλαση ενός αμιγώς καταναλωτικού μοντέλου οικονομικής μεγέθυνσης, εν πολλοίς εξαρτώμενου από τη δημόσια δαπάνη και τον εξωτερικό δανεισμό. Όλα τα ανωτέρω συνετέλεσαν στην απώλεια εμπιστοσύνης και στην πλήρη αδυναμία δανεισμού της Ελλάδας από τις αγορές.

Λαμβάνοντας υπόψη τα εν λόγω προβλήματα, το Μνημόνιο Ι έθεσε ως κεντρικούς στόχους: i) τη δημοσιονομική εξυγίανση μέσω της μείωσης του ελλείμματος και της συγκράτησης του δημόσιου χρέους, ii) τη σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, iii) την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας μέσω της μείωσης του πληθωρισμού, της συγκράτησης του εργασιακού κόστους και της μείωσης του εξωτερικού χρέους. Απώτερος σκοπός του προγράμματος ήταν iv) η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών και v) η θεμελίωση των προϋποθέσεων δημιουργίας ενός εξωστρεφούς μοντέλου ανάπτυξης, το οποίο θα βασίζεται στις επενδύσεις και τις εξαγωγές³.

Μεταξύ των στόχων που τέθηκαν στο πλαίσιο του Μνημονίου υπήρχε έντονη αλληλεξάρτηση. Η δημοσιονομική εξυγίανση αποτελούσε προϋπόθεση για την ανάκτηση της αξιοπιστίας και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας προϋπόθεση για την ανάπτυξη. Αντίστοιχα, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας ως μοχλός ανάπτυξης δεν θα είχε αντίκρισμα, χωρίς την αποκατάσταση της αξιοπιστίας της χώρας, αλλά και η επιστροφή σε ρυθμούς ανάπτυξης συνιστούσε μέσο για την ταχύτερη δημοσιονομική εξυγίανση. Η ισχυρή

¹ Βλ. Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α'/65/6-5-2010), Παράρτημα ΙΙΙ, Ελλάδα: Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής 3.5.2010 και European Commission, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Attachment I, Occasional Papers 61, May 2010, Brussels.

² Το έλλειμμα αναθεωρήθηκε τελικά στο 15,6% του ΑΕΠ τον Οκτώβριο του 2010, ωστόσο εδώ παρατίθενται τα δεδομένα που ίσχυαν κατά τη στιγμή σύνταξης του Μνημονίου, την άνοιξη του 2010 καθώς βάσει αυτών των δεδομένων δομήθηκε το πρόγραμμα.

³ Ο.π. Ε.Σ., Occasional Papers 61: "This will require a strengthening of economic policies and competitiveness to lay the foundations for a growth model that relies more on investment and exports" και "The main objectives of the program are to correct fiscal and external imbalances and restore confidence. Without regaining confidence in the sustainability of fiscal and economic developments, the cost of funding the economy is bound to stay high if not increase further. The fiscal and the external imbalances need to be corrected".

αλληλεξάρτηση μεταξύ των στόχων αύξανε σημαντικά τις διακινδυνεύσεις στο πλαίσιο υλοποίησης του προγράμματος.

1.2. Βασικές υποθέσεις και στρατηγική

Με αφετηρία τους ανωτέρω κεντρικούς στόχους, διαμορφώθηκε η στρατηγική του Μνημονίου Ι, η οποία προσπαθούσε ταυτοχρόνως να αντιμετωπίσει το οξύ δημοσιονομικό πρόβλημα και τη χαμηλή ανταγωνιστικότητα, επιδιώκοντας ουσιαστικά ένα «ριζικό επαναπροσανατολισμό της οικονομίας»⁴. Το πρόγραμμα στηρίχθηκε σε ένα βασικό σενάριο προβλέψεων για την εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών κατά τη τριετή διάρκεια εφαρμογής του. Σύμφωνα με το σενάριο αυτό, η υλοποίηση των δημοσιονομικών μέτρων θα οδηγούσε σε δραστική μείωση του ελλείμματος με πρωτογενή πλεονάσματα μόλις από το 2012 και σε περιορισμό του ελλείμματος γενικής κυβέρνησης σε ποσοστό μικρότερο του 3% του ΑΕΠ το 2014. Ανάλογες εκτιμήσεις προέβλεπαν συγκράτηση του δημόσιου χρέους ήδη από το 2012 και αποκλιμάκωση του από το 2013. Η εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών σύμφωνα με τις προβλέψεις του Μνημονίου Ι παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας 1: Ελλάδα, μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική ως (% ΑΕΠ)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Πρωτογενές αποτέλεσμα	-3.2	-8.6	-2.4	-0.9	1.0	3.1	5.9	6.0
Τόκοι	4.6	5.0	5.6	6.6	7.5	8.1	8.4	8.1
Έλλειμμα	-7.7	-13.6	-8.1	-7.6	-6.5	-4.9	-2.6	-2.0
Χρέος γενικής κυβέρνησης	99	115	133	145	149	149	145	139

Πηγή: International Monetary Fund, *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*, Country Report No. 10/110

Η οικονομία βραχυπρόθεσμα θα παρέμενε σε ύφεση καθώς «η δημοσιονομική εξυγίανση αναμένονταν να επιβαρύνει αναπόφευκτα την οικονομική δραστηριότητα»⁵. Η επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης προσδιορίστηκε στο 2^ο εξάμηνο του 2012, ως αποτέλεσμα της ανάκτησης της εμπιστοσύνης των αγορών και της ωρίμανσης των διαρθρωτικών αλλαγών. Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στηρίχθηκε στην υπόθεση μείωσης του πληθωρισμού και συγκράτησης του κόστους εργασίας⁶. Αντιστοίχως, ο περιορισμός των πληθωριστικών πιέσεων και η μείωση της εγχώριας ζήτησης, σε συνδυασμό με την τόνωση των εξαγωγών αναμένονταν να περιορίσει το εξωτερικό έλλειμμα⁷.

⁴ Ο.π. Ν.3845/2010, Παράρτημα ΙΙΙ

⁵ Ο.π. Ν.3845/2010, Παράρτημα ΙΙΙ

⁶ Ο.π. Ε.Σ., Occasional Papers 61: *"Inflation needs to be reduced significantly below the euro area average for Greece to regain swiftly price competitiveness. Domestic demand tightening, both through fiscal adjustment and efforts to moderate wages and pensions, together with cost-cutting measures in the economy, will be essential to bring inflation down in a meaningful way"*.

⁷ Ο.π. Ε.Σ., Occasional Papers 61: *"The external deficit is projected to decline gradually over the medium term as domestic demand and inflation moderate and the economy responds to structural reforms"*

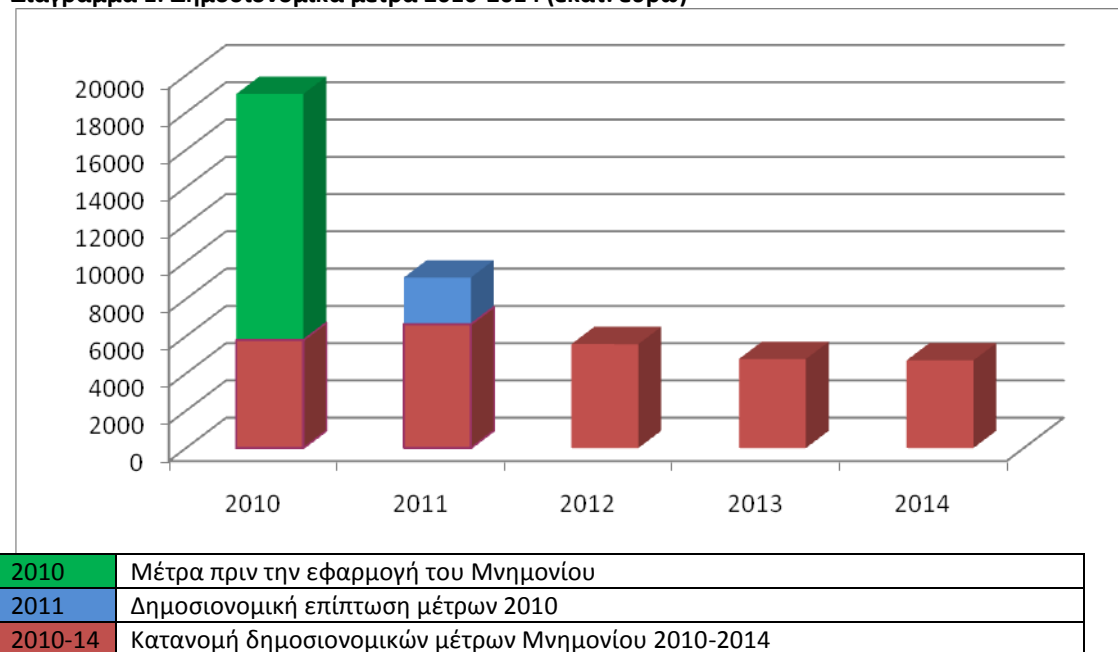
Πίνακας 2: Ελλάδα: Επιλεγμένοι μακροοικονομικοί δείκτες 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ονομαστικό ΑΕΠ	-0.7%	-2.8%	-3.1%	2.1%	2.8%	3.1%	3.8%
Πραγματικό ΑΕΠ	-2%	-4%	-2.6%	1.1%	2.1%	2.1%	2.7%
Πληθωρισμός (ΔΤΚ)	1.3%	1.9%	-0.4%	1.2%	0.7%	0.9%	1%
Απασχόληση	-1.4%	-2.6%	-3.2%	-0.2%	0.7%	0.3%	0.9%
Ανεργία	9.4%	11.8%	14.6%	14.8%	14.3%	14.1%	13.4%

Πηγή: International Monetary Fund, *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*, Country Report No. 10/110

Για την επίτευξη των κεντρικών στόχων του Μνημονίου και την επαλήθευση του ανωτέρω βασικού σεναρίου, το Μνημόνιο διαρθρώθηκε σε τρεις διακριτούς -ετεροβαρείς ωστόσο- άξονες πολιτικών, ήτοι i) τα δημοσιονομικά μέτρα, ii) τις παρεμβάσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και iii) τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Η δημοσιονομική προσαρμογή τέθηκε στο επίκεντρο καθώς χαρακτηρίστηκε ως ο «ακρογωνιαίος λίθος» του προγράμματος. Η στρατηγική αυτή επιλογή καθόρισε εν πολλοίς τη σύνθεση, τη φύση και την ιεράρχηση των προτεινόμενων από το Μνημόνιο δράσεων. Η πλειονότητα των παρεμβάσεων αποτελούνταν από δημοσιονομικά μέτρα άμεσης απόδοσης και βραχυπρόθεσμου, ως επί το πλείστον, ορίζοντα εφαρμογής (Διάγραμμα 1). Αντιθέτως, οι δράσεις διαρθρωτικού χαρακτήρα είχαν μέσο-μακροπρόθεσμη στόχευση. Οι τριμηνιαίες άλλωστε αναθεωρήσεις του προγράμματος, έθεταν ως βασικό κριτήριο αξιολόγησης του, την επίτευξη ή μη των στόχων για τη μείωση του ελλείμματος.

Διάγραμμα 1: Δημοσιονομικά μέτρα 2010-2014 (εκατ. ευρώ)



Πηγή: European Commission, *The Economic Adjustment Programme for Greece: First review-summer 2010*, Occasional Paper 68

2. Ανάλυση και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος

Τρία και πλέον έτη μετά την έναρξη της εφαρμογής του προγράμματος, υπάρχουν αρκετά δεδομένα που επιτρέπουν την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων ως προς την αποτελεσματικότητά του. Οι βασικοί στόχοι του Μνημονίου I συνδέονται άμεσα με την

εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών. Ειδικότερα, το ύψος του ελλείμματος και του χρέους, η εξέλιξη του πληθωρισμού και της ανεργίας, καθώς και ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ αποτελούν τα μεγέθη σύμφωνα με τα οποία προσδιορίζεται η επίτευξη των στόχων της δημοσιονομικής προσαρμογής, και της ανάπτυξης.

Στη διοικητική επιστήμη η αποτελεσματικότητα ορίζεται ως ο βαθμός επίτευξης των στόχων. Συνεπώς, από τη συγκριτική ανάλυση της εξέλιξης των πραγματικών οικονομικών μεγεθών (αποτελέσματα) σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις του Μνημονίου Ι (στόχοι) προκύπτει η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του⁸. Η σύγκριση των αρχικών προβλέψεων του Μνημονίου Ι για την περίοδο 2010-2012 τόσο με τις αναθεωρημένες προβλέψεις του Μνημονίου ΙΙ (Μάρτιος 2012) όσο -κυρίως- με τα πραγματικά δεδομένα, αποκαλύπτει σημαντικές αποκλίσεις σε όλους τους βασικούς οικονομικούς δείκτες.

2.1. Ανάλυση αποτελεσματικότητας

2.1.1. Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης

Η μείωση του δημόσιου ελλείμματος υπήρξε ο κυριότερος στόχος του προγράμματος. Όπως προκύπτει από το Διάγραμμα 2, η μείωση του ελλείμματος κατά την περίοδο 2010-11, ήταν μικρότερη σε σχέση με τους στόχους που είχαν τεθεί. Συγκεκριμένα, το 2010 το έλλειμμα έφθασε στο 10,6% έναντι στόχου 8%, ενώ το 2011 περιορίστηκε στο 9,4%, έναντι αρχικού στόχου 7,6% του ΑΕΠ. Θα πρέπει βέβαια να σημειωθεί πως η απόκλιση αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αναθεώρηση του ελλείμματος για το έτος 2009 από 13,6% σε 15,6%, που πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβρη του 2010⁹. Αποτέλεσμα της αναθεώρησης υπήρξε η αποτυχία επίτευξης του στόχου μείωσης του ελλείμματος για το 2010, καθώς παρότι το ύψος της προσαρμογής υπήρξε σύμφωνο με τις απαιτήσεις του Μνημονίου Ι σε απόλυτα μεγέθη, εντούτοις δεν επαρκούσε πλέον για τον περιορισμό του ελλείμματος στο 8% για το 2010. Συνολικά κρινόμενα, η συρρίκνωση του ελλείμματος κατά 6,2% του ΑΕΠ την τριετία 2009-11 (από 15,6% το 2009, σε 9,4% το 2011)¹⁰ αν και καινοφανής, ήταν κατώτερη των στόχων, οι οποίοι παρέμειναν αμετάβλητοι παρά την αλλαγή των αρχικών εκτιμήσεων για το έλλειμμα, πάνω στις οποίες δομήθηκε ο γενικότερος σχεδιασμός¹¹.

Απόκλιση πάντως εξακολουθεί να υφίσταται και μετά την αναθεώρηση του ελλείμματος, όπως προκύπτει από τη σύγκριση των επικαιροποιημένων στόχων της 2^{ης} Αναθεώρησης του Μνημονίου Ι και των πραγματικών στοιχείων (έλλειμμα 2011 9,4% έναντι αναθεωρημένου στόχου 7,4%). Σε κάθε περίπτωση, ο βασικότερος στόχος του Μνημονίου Ι,

⁸ Το βασικό σενάριο που έχει ανωτέρω αποτυπωθεί περιλαμβάνει την επιθυμητή εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών βάσει της εφαρμογής των μέτρων που προβλέπει το πρόγραμμα. Για παράδειγμα, η εξέλιξη του ελλείμματος την περίοδο 2010-2014, όπως περιγράφεται στο σενάριο αυτό, αντανακλά τον κύριο στόχο για τη δημοσιονομική προσαρμογή. Ως εκ τούτου, η απόκλιση από την εκτίμηση του βασικού σεναρίου εκλαμβάνεται ως απόκλιση από τους βασικούς στόχους και αποτελώντας συνεπώς ένδειξη αναποτελεσματικότητας. Η ίδια παραδοχή ισχύει και για τα υπόλοιπα μεγέθη που αναλύονται ακολούθως.

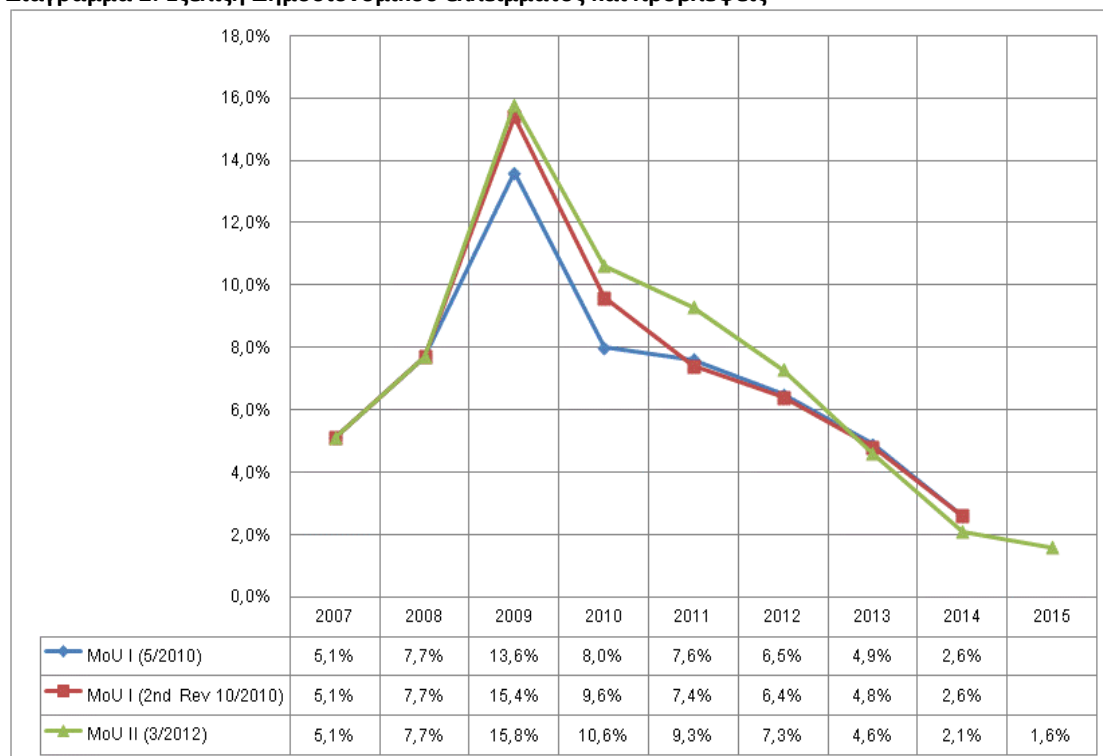
⁹ European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece: second review-autumn 2010, Occasional Paper 72, December 2010, Brussels

¹⁰ Υπουργείο Οικονομικών, Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016, Οκτώβριος 2012.

¹¹ Η επιλογή διατήρησης των ίδιων στόχων σχετικά με το έλλειμμα παρά την αναθεώρηση των αρχικών εκτιμήσεων σήμαινε πρακτικά την ανάγκη μεγαλύτερης προσαρμογής σε απόλυτα μεγέθη, με τη λήψη πρόσθετων μέτρων. Σύμφωνα με το κείμενο της 2^{ης} ενδιάμεσης αξιολόγησης (ο.π. European Commission, Occasional Papers 72): *“Eurostat has published revised general government debt and deficit data for 2006-09, and has lifted all its reservations on the published statistics. The revisions have increased Greece’s 2009 deficit to 15.4 percent of GDP, and debt to about 127 percent of GDP (compared to the earlier estimates of 13.6 and about 115 percent).[...] The objectives underpinning the government’s program remain unchanged. While there are challenges to surmount, the government’s fiscal policy remains anchored on reducing the general government deficit to below 3 percent of GDP by 2014. More total adjustment will be needed to reach our medium-term general government deficit target, in light of revisions to 2009 fiscal data”*.

η ταχεία μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος δεν επετεύχθη, τουλάχιστον στο βαθμό που αρχικώς είχε προβλεφθεί, ανεξαρτήτως αν η προσαρμογή υπήρξε ομολογουμένως εντυπωσιακή. Η κατώτερη του αναμενομένου μείωση του ελλείμματος επηρέασε καθοριστικά την πορεία του προγράμματος αλλά και επέδρασε αρνητικά στην εξέλιξη των λοιπών οικονομικών μεγεθών και δεικτών. Η προσπάθεια διόρθωσης των αποκλίσεων οδήγησε στη διαδοχική λήψη πρόσθετων δημοσιονομικών μέτρων¹² τα οποία με τη σειρά τους είχαν αρνητική επίπτωση στην οικονομική δραστηριότητα.

Διάγραμμα 2: Εξέλιξη Δημοσιονομικού ελλείμματος και προβλέψεις



Πηγές: European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 72, 98). Ίδια επεξεργασία στοιχείων

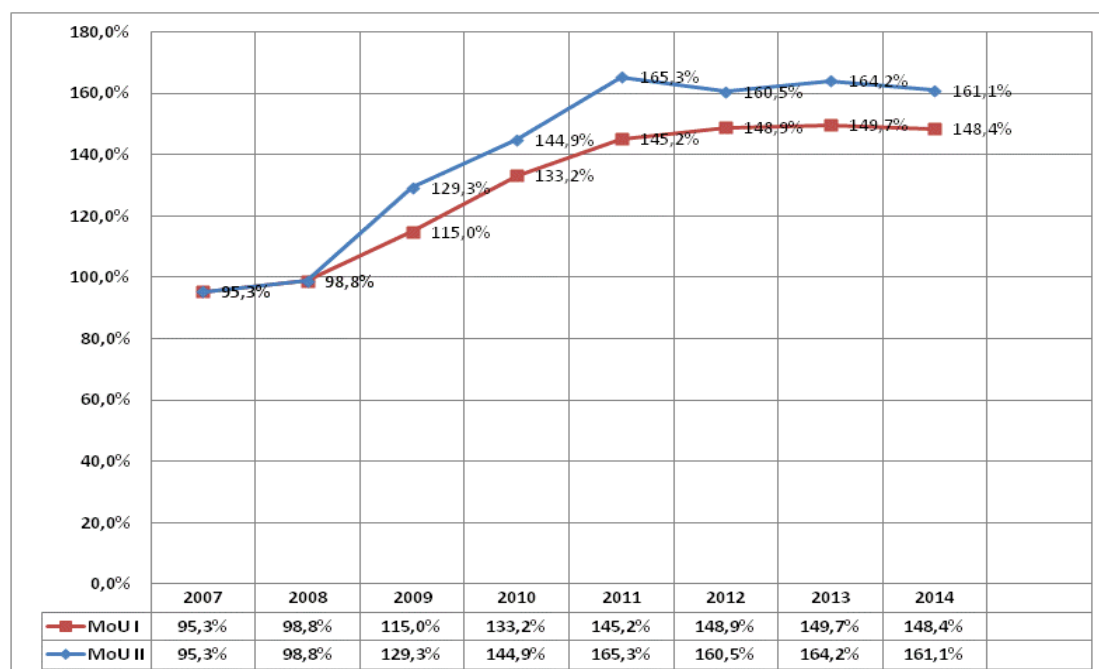
2.1.2. Δημόσιο Χρέος

Το υψηλό δημοσιονομικό έλλειμμα, ήταν αναμενόμενο να επηρεάσει και το ύψος του δημοσίου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ, όπως είχε άλλωστε αναγνωριστεί από τους συντάκτες του Μνημονίου Ι. Το αρχικό σενάριο προέβλεπε αύξηση του δημοσίου χρέους έως το 2013 μέχρι το επίπεδο του 150% του ΑΕΠ και αποκλιμάκωση από το 2014 και ύστερα. Η πραγματική αύξηση όμως που παρατηρήθηκε ήταν πολύ μεγαλύτερη, καθώς ήδη το 2011 το δημόσιο χρέος ανήλθε στο 165% του ΑΕΠ. Η απόκλιση από τις εκτιμήσεις που παρατηρείται κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος είναι αξιοσημείωτη, καθώς για το 2010 αγγίζει το 11,7%, ενώ για το 2011 η διαφορά αυτή φθάνει το 20,1% του ΑΕΠ. Θα

¹² Στη 2^η αναθεώρηση συμφωνήθηκαν επιπλέον μέτρα ύψους 2,5 % του ΑΕΠ για το 2011 (ο.π. European Commission, Occasional Papers 72), στην 3^η αναθεώρηση επιπλέον μέτρα 8% του ΑΕΠ για το διάστημα 2012-2014 (European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, Third Review-Winter 2011, Occasional Papers 77, February 2011, Brussels). Το μέγεθος της δημοσιονομικής προσαρμογής εκτιμάται σε 10% του ΑΕΠ για την περίοδο 2011-2014 στο πλαίσιο της 4^{ης} αναθεώρησης (European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review-Spring 2011, Occasional Papers 82, July 2011, Brussels). Τέλος, στην 5^η αναθεώρηση προβλέπονται πρόσθετα μέτρα 6,4 δις ευρώ για την επίτευξη του στόχου μείωσης του ελλείμματος για το 2012 (European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, Fifth Review-October 2011, Occasional Papers 87, Brussels).

πρέπει να σημειωθεί ότι ο εκτροχιασμός του χρέους, αποτέλεσε τη λυδία λίθο του Μνημονίου Ι. Πιο συγκεκριμένα, το υψηλό και δυναμικά αυξανόμενο δημόσιο χρέος, οδήγησε τις αγορές στο συμπέρασμα περί μη βιωσιμότητας του. Η εκτιμηθείσα αδυναμία εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους κατέστησε επιβεβλημένη την περικοπή του μέσω του μηχανισμού Private Sector Involvement (PSI). Η έκταση της αστοχίας της αρχικής εκτίμησης γίνεται εμφανής, αν ληφθεί υπόψη πως ακόμα και οι αναθεωρημένες εκτιμήσεις (Μνημόνιο ΙΙ) μετά την εφαρμογή του PSI, εξακολουθούν να υπερβαίνουν τις πρώτες κατ' ελάχιστον 10% ανά έτος (Διάγραμμα 3). Βεβαίως, η εξέλιξη του δημόσιου χρέους εξαρτάται από το έλλειμμα και το ύψος του ΑΕΠ. Επομένως, η αναθεώρηση του ελλείμματος, η μη-επίτευξη των στόχων για το έλλειμμα και η μεγαλύτερη του αναμενομένου ύφεση ήταν αναμενόμενο να επιβαρύνουν το δείκτη δημόσιου χρέους. Ωστόσο, η συνεχιζόμενη διαμάχη περί της βιωσιμότητας του χρέους, ακόμα και μετά το «κούρεμα» είναι αποκαλυπτική της ανεδαφικότητας των αρχικών προβλέψεων.

Διάγραμμα 3: Εξέλιξη χρέους Γενικής Κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)



Πηγές: European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 98). Ίδια επεξεργασία στοιχείων

2.1.3. Ανεργία

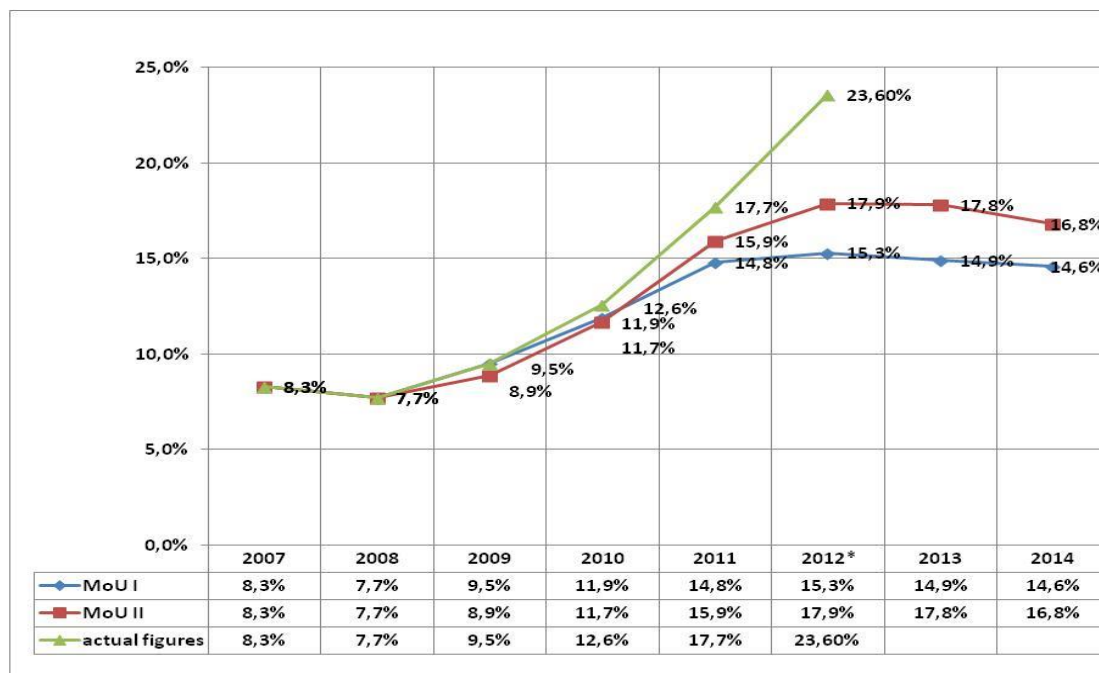
Το σενάριο βάσης του Μνημονίου Ι προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την προσωρινή αύξηση της ανεργίας, ως αποτέλεσμα της ύφεσης και της άσκησης περιοριστικών πολιτικών και την αποκλιμάκωσή της από τα μέσα το 2012 και μετά. Η εκτίμηση αυτή ωστόσο αποδείχθηκε εξαιρετικά αισιόδοξη, καθώς η αύξηση της ανεργίας ξεπέρασε κάθε προηγούμενο. Ειδικότερα, η απόκλιση από την αρχική εκτίμηση για το έτος 2012 φθάνει το 8% (23,3%¹³ έναντι αρχικής πρόβλεψης 15,3%), ενώ οι πλέον πρόσφατες εκτιμήσεις¹⁴ κάνουν λόγο για περαιτέρω αύξηση της ανεργίας το 2013. Οι διαπιστώσεις αυτές έρχονται σε ευθεία αντίθεση με τις εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο ΙΙ, το Μάρτιο του 2012, οι οποίες με τη σειρά τους εξακολουθούν να είναι υπέρ του δέοντος αισιόδοξες,

¹³ Ο.π. Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016

¹⁴ Ο.π. Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016 και Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ- ΑΔΕΔΥ, *Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση*, Ετήσια Έκθεση 2012

προβλέποντας μάλιστα αποκλιμάκωση της ανεργίας από το 2013 και μετά. Η πέραν του αναμενόμενου αύξηση της ανεργίας επηρεάζει, όπως είναι αναμενόμενο αρνητικά τους υπόλοιπους δείκτες καθώς περιορίζει την οικονομική δραστηριότητα, μειώνει τα φορολογικά έσοδα και αυξάνει τη δημόσια δαπάνη (ως προς το τμήμα των παροχών υπό τη μορφή επιδομάτων ανεργίας).

Διάγραμμα 4: Εξέλιξη ανεργίας (2007-2014 ως %)



Πηγές : European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 98), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

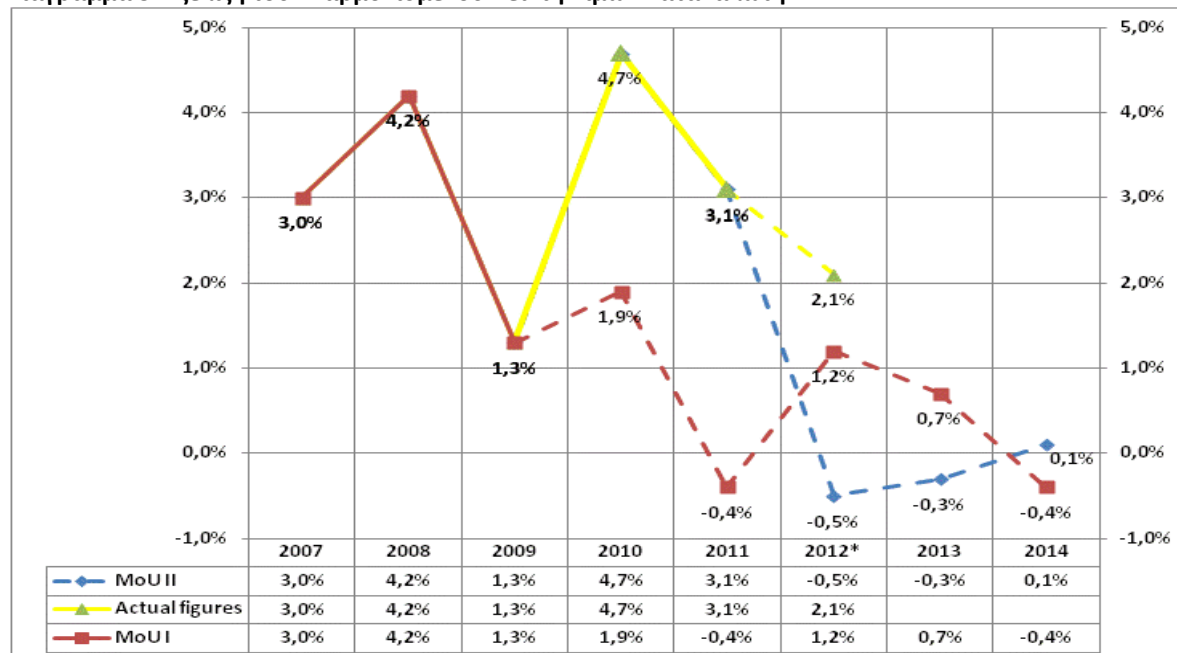
2.1.4. Πληθωρισμός

Η εξέλιξη της πορείας του πληθωρισμού επιβεβαιώνει τη διαπίστωση περί σοβαρών αποκλίσεων ως προς τις αρχικές εκτιμήσεις των βασικών οικονομικών μεγεθών στα οποία εστιάζει το Μνημόνιο Ι. Ειδικότερα, παρά την ύφεση και την ανεργία, η προσδοκώμενη αποκλιμάκωση των τιμών δεν επιβεβαιώθηκε, τουναντίον, το 2010 ο πληθωρισμός άγγιξε το 4,7%, αντί στόχου 1,9%, ενώ το 2011, υποχώρησε μεν στο 3,1%, το οποίο όμως απέιχε πολύ από τον στόχο του αρνητικού ρυθμού 0.4%. Όπως και στην περίπτωση της ανεργίας, οι αντίστοιχες προβλέψεις του Μνημονίου ΙΙ, παρά την εμπειρία της διετούς εφαρμογής του προγράμματος εξακολουθούν να εμφανίζουν σημαντικό βαθμό απόκλισης από την πραγματικότητα, σε σημείο ώστε να μη θεωρούνται ρεαλιστικές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εκτίμηση για το 2012, βάσει της οποίας υπολογίζεται ότι ο πληθωρισμός θα κινηθεί στο επίπεδο του 1,1%¹⁵, ενώ το Μνημόνιο ΙΙ κάνει λόγο για αρνητικό ρυθμό πληθωρισμού (-0,5%). Η εξέλιξη του πληθωρισμού είναι καθοριστική για την πορεία του προγράμματος καθώς η εσωτερική υποτίμηση μέσω της μείωσης των τιμών, αποτελούσε το κυριότερο εργαλείο ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, η οποία με τη σειρά της συνιστούσε αναγκαία και ικανή συνθήκη για την επιστροφή σε ρυθμούς ανάπτυξης¹⁶.

¹⁵ Ο.π. Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016

¹⁶ Ο.π. Ν.3845/2010, παράρτημα ΙΙΙ : «Ο πληθωρισμός πρέπει να μειωθεί σημαντικά κάτω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης ώστε η Ελλάδα να ανακτήσει γρήγορα ανταγωνιστικότητα τιμών. Ο περιορισμός της εγχώριας ζήτησης, τόσο μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής όσο και μέσω προσπάθειών για τη συγκράτηση των

Διάγραμμα 5: Εξέλιξη του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή



Πηγή: European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 98), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

2.1.5. Ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας - εξέλιξη του ΑΕΠ

Ως προς την εξέλιξη του ΑΕΠ, η απόκλιση μεταξύ των προβλέψεων και της πραγματικότητας είναι εντυπωσιακή. Ήδη το 2010 η ύφεση ήταν ελαφρώς μεγαλύτερη (-4,2% έναντι -4%), ενώ το 2011 εκτινάσσεται στο -6,9% διαψεύδοντας πλήρως τις εκτιμήσεις του σεναρίου βάσης (-2,6%). Η ύφεση συνεχίζεται με μεγαλύτερη ένταση το 2012 (-6,5%) όταν το αρχικό σενάριο προέβλεπε ανάπτυξη 1,1%. Ακόμα και το Μνημόνιο II, κατά τη σύνταξη του οποίου τα δεδομένα της ύφεσης για το 2011 ήταν ήδη γνωστά, αδυνατεί να προσεγγίσει το μέγεθος και την ένταση της πραγματικής ύφεσης (πρόβλεψη -4,7% έναντι -6,9% συρρίκνωσης του ΑΕΠ). Όσον αφορά την εκτίμηση για το ρυθμό ανάπτυξης το 2013, αυτός πλέον προσδιορίζεται στο -4,5%¹⁷ έναντι 2,1% αρχικής και 0,0 αναθεωρημένης πρόβλεψης (Μνημόνιο II).

Αθροιστικά η ύφεση πλησιάζει το 21% του ΑΕΠ¹⁸ και διανύει ήδη τον πέμπτο χρόνο. Όμως, η ραγδαία συρρίκνωση του ΑΕΠ, επιδρά αρνητικά στη διαμόρφωση του συνόλου των δημοσιονομικών δεικτών, επηρεάζει την πραγματική οικονομία και μειώνει την αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών μέτρων αυτή καθ' αυτή¹⁹. Συνολικά κρινόμενη, η

μισθών και των συντάξεων, καθώς και μέτρων για περιορισμού του κόστους στην οικονομία, θα είναι απαραίτητος για την ουσιαστική κάμψη του πληθωρισμού».

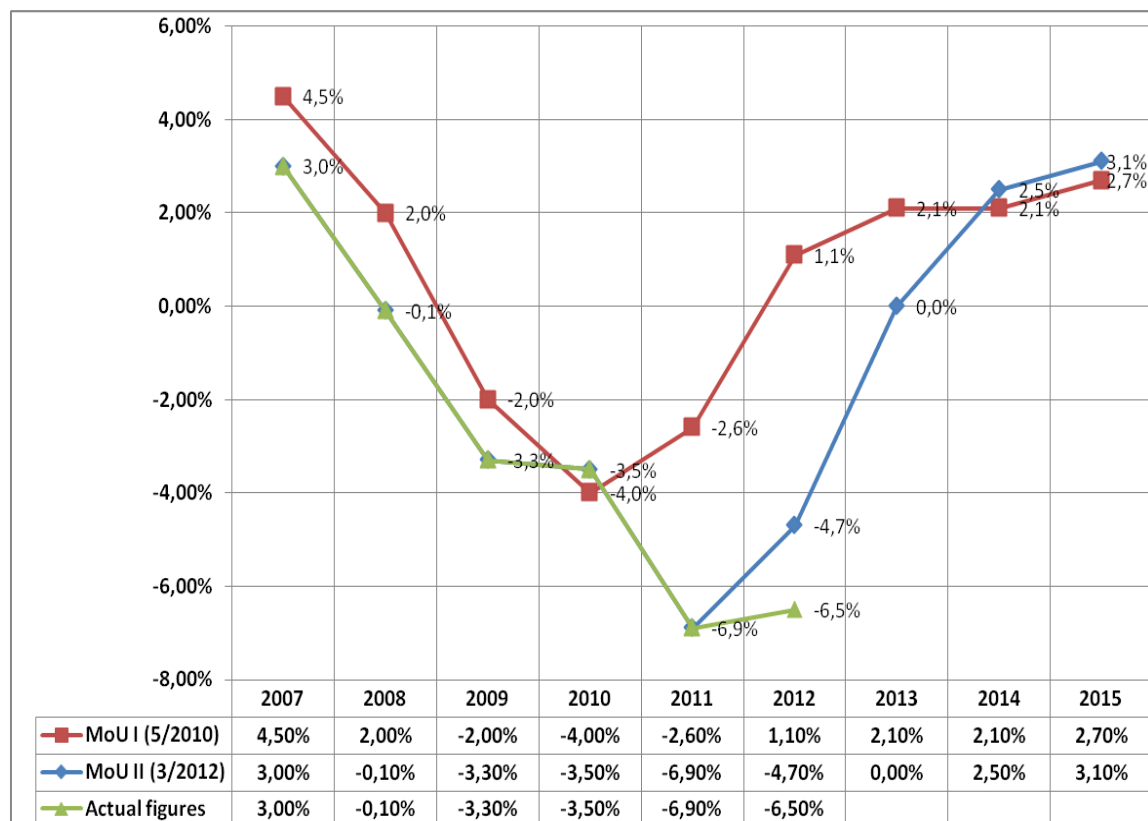
¹⁷ Ο.π. Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016

¹⁸ Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος Σωρευτικά την πενταετία 2008-2012 το ΑΕΠ έχει μειωθεί κατά 20,1% και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές) το γ' τρίμηνο του 2012 βρισκόταν στο επίπεδο του αντίστοιχου τριμήνου του 2000. (Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2012, Φεβρουάριος 2013)

¹⁹ Η μείωση του ΑΕΠ, αυξάνει το λόγο ελλείμματος/ΑΕΠ. Όμως το έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ, αποτελεί τον κύριο δείκτη αξιολόγησης των δημοσιονομικών μέτρων στο πλαίσιο του μνημονίου. Οι στόχοι μείωσης του

εικόνα που προκύπτει από το Διάγραμμα 6, μαρτυρά έναν ουσιαστικό εκτροχιασμό της οικονομικής δραστηριότητας κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μνημονίου.

Διάγραμμα 6: Εξέλιξη του ΑΕΠ 2007-2015



Πηγή: European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece (Occasional Papers 61, 98), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

2.1.6. Ρυθμός μεταβολής εξαγωγών

Ο ρυθμός αύξησης των εξαγωγών υπήρξε σημαντικά μικρότερος από ότι είχε αρχικώς εκτιμηθεί. Παρά το γεγονός ότι το 2010 η ποσοστιαία αύξηση των εξαγωγών σε σχέση με το 2009 ήταν πέντε φορές μεγαλύτερη από αυτή που προέβλεπε το αρχικό σενάριο, η συνέχεια δεν ήταν ανάλογη. Τόσο το 2011 όσο και το 2012 η ετήσια μεταβολή υπήρξε μικρότερη του 1% τη στιγμή που η αρχική εκτίμηση προέβλεπε αύξηση κατά 6,1% και 5,7% αντίστοιχα. Η απόκλιση από τις αρχικές προβλέψεις αγγίζει αθροιστικά τις 7 μονάδες (6,3% έναντι 13,3%). Η νεότερη πρόβλεψη για το 2013 είναι σημαντικά μειωμένη έναντι της αρχικής (2,7% έναντι 7,3%), γεγονός που επιβεβαιώνει την αποτυχία προσέγγισης και αυτού του στόχου. Η αναιμική αύξηση των εξαγωγών περιόρισε σημαντικά τις πιθανότητες επίτευξης του στόχου για ανάπτυξη ήδη από το 2012. Η υπόθεση της ταχείας επιστροφής σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης είχε εξ' ολοκλήρου βασιστεί στη δυναμική αύξηση των εξαγωγών, η οποία θα αποτελούσε το αντιστάθμισμα στις πιέσεις που αναμενόταν να ασκήσει στο ΑΕΠ η δραστική μείωση των εισοδημάτων, της εγχώριας ζήτησης και της κατανάλωσης. Η πραγματική αύξηση των εξαγωγών όμως, δεν επαρκούσε

ελλείμματος είχαν προσδιοριστεί ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η μείωση του ΑΕΠ αύξανε λόγο έλλειμμα/ΑΕΠ, έστω κι' αν η μείωση του ελλείμματος σε απόλυτα μεγέθη ήταν σύμφωνη με τους στόχους. Συνεπώς οι αποκλίσεις από τους στόχους, βάσει των οποίων αποφασίζονταν πρόσθετα μέτρα, οφείλονταν μερικούς στην μεγαλύτερη του αναμενομένου ύφεση, δηλαδή μια εξωγενή μεταβλητή και όχι στη μη εφαρμογή ή μη απόδοση των δημοσιονομικών μέτρων του προγράμματος. Ομοίως και για το δείκτη χρέους/ΑΕΠ.

σε καμία περίπτωση για να αντιστρέψει την υφεσιακή δυναμική, πόσο μάλλον να αποτελέσει τη βάση ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου.

Πίνακας 3: Ετήσιος ρυθμός μεταβολή εξαγωγών 2009-2013

Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	2009	2010	2011	2012	2013	Αθροιστική μεταβολή 2010-2012
Μνημόνιο 1	-18,1	1,5	6,1	5,7	7,3	13,3
Μνημόνιο 3	-19,5	5,2	0,3	0,8	2,7	6,3

Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010) & Country Report 13/20 (2013)

2.1.7. Επενδύσεις

Επιδείνωση παρουσιάζεται και στους δείκτες επενδυτικής δραστηριότητας κατά την περίοδο εφαρμογής του Μνημονίου Ι. Οι ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου παρουσίασαν μείωση 19,6% το 2011 και 20,6% στο πρώτο εννιάμηνο του 2012²⁰. Αντίστοιχα οι ήδη χαμηλές ξένες άμεσες επενδύσεις (0,9% του ΑΕΠ ετησίως για την περίοδο 2001-2008 ή 14 δις ευρώ σωρευτικά) υποτριπλασιάστηκαν την περίοδο 2009-2012 (εισροές 5,1 δις ευρώ ή 0,6% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο)²¹. Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του κόστους εργασίας δεν κατάφερε στο διάστημα εφαρμογής του Μνημονίου Ι να λειτουργήσει ως μοχλός για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων. Οι άμεσες ξένες επενδύσεις συρρικνώθηκαν στο 0,3 % του ΑΕΠ την περίοδο 2010-2011 από το ήδη χαμηλό 1% της περιόδου 2004-2009. Η αναποτελεσματικότητα στο πεδίο αυτό γίνεται ακόμα πιο ξεκάθαρη αν η επίδοση αυτή συγκριθεί με τις χώρες που επίσης βρίσκονται σε φάση εφαρμογής προγράμματος προσαρμογής (αντίστοιχου Μνημονίου). Η Ιρλανδία βελτίωσε εντυπωσιακά την επίδοσή της σε 13% την περίοδο 2010-2011 έναντι αρνητικού ποσοστού 1,5% (αποεπένδυση) της περιόδου 2004-2009. Η Πορτογαλία πέτυχε ποσοστό άμεσων ξένων επενδύσεων ίσο με 2,8% του ΑΕΠ την περίοδο 2010-2011 έναντι 2,1% για την περίοδο 2004-2009. Είναι λοιπόν σαφές ότι ούτε στο κομμάτι των επενδύσεων κατάφερε το Μνημόνιο να πετύχει τους στόχους του, παρότι αυτό υπήρξε βασική επιδίωξή του και παρά το γεγονός ότι η προσέλκυση επενδύσεων υπήρξε ένας από τους βασικούς λόγους επιβολής μέτρων μείωσης των μισθών²².

Πίνακας 4: Ξένες άμεσες επενδύσεις στην Ελλάδα και σε ανταγωνίστριες χώρες (% ΑΕΠ)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Μ.Ο. 2004- 2009	Μ.Ο. 2010- 2011
ΕΕ-27	0,6	1,1	2,1	3,6	1,6	2,4	1,7	1,9	1,9	1,8
Ζώνη Ευρώ	1,1	1,9	3	4,7	1,2	3,2	2,9	2,7	2,5	2,8
Βουλγαρία	10,3	14,9	23,5	29,4	19	7	3,2	4,5	17,4	3,9
Ελλάδα	0,9	0,3	2	0,7	1,3	0,8	0,1	0,4	1,0	0,3
Ιρλανδία	-5,7	-15,6	-2,5	9,6	-6,3	11,5	20,7	5,2	-1,5	13,0
Πορτογαλία	1	2	5,4	1,3	1,9	1,2	1,2	4,4	2,1	2,8
Ρουμανία	8,5	6,6	9,3	5,8	6,8	3	1,8	1,4	6,7	1,6
Τουρκία	0,7	2,1	3,8	3,4	2,7	1,4	1,2	2,1	2,4	1,7

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2012, Φεβρουάριος 2013

²⁰ Ο.π. Τράπεζα της Ελλάδος, έκθεση Διοικητή 2012

²¹ Ο.π. Τράπεζα της Ελλάδος, έκθεση Διοικητή 2012

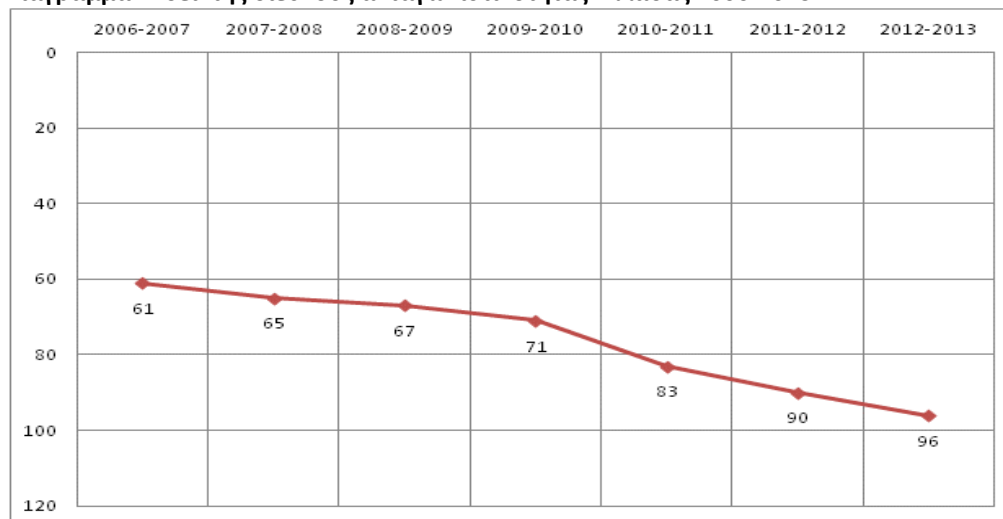
²² Ο.π. European Commission, Occasional Papers 61: "The medium-term programme objective is to improve competitiveness and alter the economy's structure towards **a more investment-** and export-led growth model.[...] Reforms are, in particular, needed to modernize the public sector, to render product and labour markets more efficient and flexible, and create a more open and accessible business environment for domestic and foreign investors".

2.1.8. Ανταγωνιστικότητα

Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας τέθηκε ως βασικός στόχος του προγράμματος και θεωρήθηκε βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη. Δεν είναι όμως απολύτως σαφές πως ορίζεται η ανταγωνιστικότητα μιας οικονομίας και πως αξιολογείται η ενίσχυσή της. Είναι προφανές, ότι αφενός σχετίζεται με τις τιμές των προϊόντων και του κόστους εργασίας (ανταγωνιστικότητα τιμών-κόστους) και αφετέρου με το επιχειρηματικό περιβάλλον, τις μακροοικονομικές προοπτικές, τις εργασιακές σχέσεις, το θεσμικό πλαίσιο και τη γραφειοκρατία (διαρθρωτική ανταγωνιστικότητα). Ωστόσο, δεν είναι σαφές ποιοι από τους ανωτέρω παράγοντες είναι πιο σημαντικοί ή αν υπάρχουν και άλλοι που επιδρούν στη διαμόρφωση της ανταγωνιστικότητας μιας συγκεκριμένης οικονομίας. Βάσει της ανωτέρω παρατήρησης, είναι δεδομένο ότι η ανάλυση της ανταγωνιστικότητας στο πλαίσιο εφαρμογής του Μνημονίου Ι ενέχει ένα βαθμό υποκειμενικότητας.

Κατά την περίοδο εφαρμογής του Μνημονίου Ι επετεύχθη σημαντική βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους. Σύμφωνα με την έκθεση για το 2012 του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος «εντός του 2013 εκτιμάται ότι θα έχει ανακτηθεί ολόκληρη η απώλεια της περιόδου 2001-2009, έναντι τόσο της ζώνης του ευρώ όσο και των 28 εμπορικών εταίρων της χώρας, και μάλιστα ότι το επίπεδο της ανταγωνιστικότητας κόστους θα εμφανίσει βελτίωση της τάξεως του 2% σε σύγκριση με το επίπεδο του έτους 2000». Ποσοτικά εκτιμάται ότι το διάστημα 2010-2011 ανακτήθηκε το 19,3% έως 29,8% της απώλειας ανταγωνιστικότητας κόστους. Η εικόνα ωστόσο διαφοροποιείται σημαντικά βάσει των δεικτών ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum. Η θέση της Ελλάδας βάσει του διεθνούς αυτού δείκτη επιδεινώνεται συνεχώς από το 2006, ενώ η τάση υποβάθμισης της ανταγωνιστικότητας γίνεται πιο έντονη την περίοδο εφαρμογής του Μνημονίου Ι. Η Ελλάδα υποχωρεί 10 θέσεις στο διάστημα 2007-2010 (από την 61^η στην 71^η) και επιπλέον 25 θέσεις στο διάστημα 2010-2013 (από την 71^η στην 96^η). Συνολικά η εικόνα σχετικά με την ανταγωνιστικότητα εμφανίζεται αντιφατική με βελτίωση σε ορισμένους δείκτες και επιδείνωση σε άλλους²³.

Διάγραμμα 7: δείκτης διεθνούς ανταγωνιστικότητας Ελλάδας 2006-2013



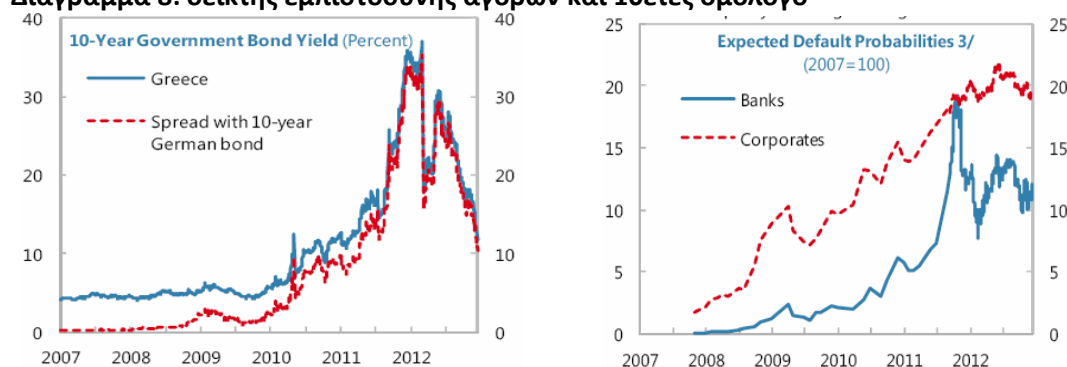
Πηγή: <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>

²³ Ο δείκτης doing business της World Bank (<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/greece>) εμφανίζει βελτίωση της ανταγωνιστικότητας το 2013 σε σχέση με το 2012 (η Ελλάδα βρίσκεται στην 78^η από 89^η θέση στην σχετική κατάταξη), ωστόσο δεν υπάρχουν συνολικά συγκριτικά δεδομένα για τα προηγούμενα έτη. Επίσης, σύμφωνα με το Global Manufacturing Competitiveness Index της Deloitte, η Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται στην τελευταία θέση επιβεβαιώνοντας την αντιφατική εικόνα στο πεδίο της ανταγωνιστικότητας (http://www.deloitte.com/view/en_GX/global/industries/manufacturing/3e4898b27c50b310VgnVCM3000003456f70aRCRD.htm#UVv59qKmF2A).

2.1.9. Η εμπιστοσύνη των αγορών

Η ταχεία αποκατάσταση της αξιοπιστίας της χώρας λόγω της εμπροσθοβαρούς δημοσιονομικής προσαρμογής δεν επετεύχθη. Τα επιτόκια δανεισμού παρέμειναν σε απαγορευτικά υψηλά επίπεδα καθ όλη τη διάρκεια της περιόδου 2010-2012. Η εφαρμογή του Μνημονίου I όχι μόνο δεν κατάφερε να μετριάσει την ανησυχία των αγορών, αλλά αντιθέτως η αμφισβήτηση σχετικά με τη δυνατότητα εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων εντάθηκε. Η περαιτέρω υποβάθμιση της αξιοπιστίας αντανακλάται στην ραγδαία άνοδο των επιτοκίων των 10ετών ομολόγων, καθώς και στην αντίστοιχα μεγάλη αύξηση της πιθανότητας χρεοκοπίας, όπως αυτή υπολογίζεται στο σχετικό δείκτη του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Η βελτίωση που παρατηρείται από το 2012 και μετά σαφώς συνδέεται με την απομείωση του χρέους (PSI) και τη συμφωνία για την υπογραφή ενός νέου Μνημονίου (Μνημόνιο II). Σε κάθε περίπτωση ο στόχος επανόδου στις αγορές το 2012 έχει ήδη διαψευστεί.

Διάγραμμα 8: δείκτης εμπιστοσύνης αγορών και 10ετές ομόλογο



Πηγή: IMF country report 13/20 (2013)

2.2. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας

Όπως σημειώθηκε ανωτέρω, η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος από τη σκοπιά της διοικητικής επιστήμης ορίζεται ως ο βαθμός επίτευξης των στόχων. Σ' αυτό το πλαίσιο, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του Μνημονίου I κρίνεται σε σχέση με τους στρατηγικούς στόχους που είχαν τεθεί και συγκεκριμένα: i) τη δημοσιονομική εξυγίανση ii) τη σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος iii) την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας, iv) την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών και v) τη θεμελίωση ενός μοντέλου ανάπτυξης βασιζόμενο στις εξαγωγές. Εξετάζοντας λοιπόν το βαθμό επίτευξης ή μη των στόχων του Μνημονίου I, προκύπτουν τα ακόλουθα πρώτα συμπεράσματα:

1. **Δημοσιονομική εξυγίανση:** Δύσκολα μπορεί κανείς να αμφισβητήσει το γεγονός πως, το σύνολο των εκτιμήσεων του Μνημονίου I, ως προς την εξέλιξη των βασικότερων δεικτών της ελληνικής οικονομίας, αποκλίνει σημαντικά των πραγματικών μεγεθών. Κατά την περίοδο εφαρμογής του προγράμματος το έλλειμμα ήταν σταθερά υψηλότερο από τους στόχους, ενώ το δημόσιο χρέος παραμένει υψηλότερο, παρά τον περιορισμό του μέσω του PSI και της μείωσης των επιτοκίων δανεισμού, δηλαδή μιας εξωγενούς παρέμβασης²⁴. Οι δημοσιονομικοί

²⁴ Όπως έχει ήδη αναφερθεί το Μνημόνιο εξετάζεται ως εργαλείο πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό αξιολογούνται το περιεχόμενο και οι δράσεις του, σε σχέση με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Συνεπώς, μεταβολές οι οποίες συμβάλλουν θετικά όπως το «κούρεμα» του χρέους ή αρνητικά όπως η αναθεώρηση του ελλείμματος, θεωρούνται εξωγενείς μεταβλητές καθώς δεν περιλαμβάνονταν στον αρχικό σχεδιασμό του προγράμματος. Βεβαίως, η παρεμβολή εξωγενών παραγόντων ή απροσδόκητων μεταβολών δύναται να επηρεάσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος, ωστόσο η προσαρμογή των στόχων ή των δράσεων στα νέα δεδομένα, αποτελούν αξιολογικά στοιχεία της προσαρμοστικότητας ενός προγράμματος κατά τη φάση

στόχοι τελικώς αναπροσαρμόστηκαν (βάσει του Μνημονίου ΙΙΙ), ενώ η περίοδος προσαρμογής επεκτάθηκε χρονικά έως το 2016.

2. **Σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος:** η μεγάλη έκθεση του εγχώριου τραπεζικού συστήματος στις ομολογίες που εξέδωσε η ελληνική δημοκρατία, με δεδομένη την υποβάθμιση των τελευταίων στις διεθνείς αγορές ομολόγων, δημιούργησε σοβαρές δυσκολίες αναχρηματοδότησης των ελληνικών πιστωτικών ιδρυμάτων. Από την άλλη η διαρκής εκροή καταθέσεων στο εξωτερικό σε συνδυασμό με μια κλιμακούμενη αίσθηση ανασφάλειας στην τραπεζική και ασφαλιστική αγορά αποτέλεσε πλήγμα για τη ρευστότητα και τη φερεγγυότητα των τραπεζών. Η ενεργοποίηση και ολοκλήρωση του μηχανισμού PSI και η υποκατάσταση των ομολόγων ελληνικού δημοσίου με νέες σαφώς μειωμένες και μακροπρόθεσμης ωρίμανσης ομολογίες, αποσταθεροποίησε την πιστοληπτική ικανότητα των ελληνικών τραπεζών καθιστώντας αυτές πλήρως εξαρτημένες από την ανακεφαλαιοποίησή τους.
3. **Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας:** η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας συνδέθηκε με τη μείωση του επιπέδου των τιμών. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη σχετική ανάλυση, ο πληθωρισμός παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα, παρά τη μείωση των εισοδημάτων, της κατανάλωσης και την αύξηση της ανεργίας. Εξάλλου η αποτυχία ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας αναγνωρίζεται με τον πλέον κατηγορηματικό τρόπο από τους ίδιους τους συντάκτες του Μνημονίου ΙΙ, όπου ρητώς αναφέρεται ότι η ελληνική οικονομία εξακολουθεί να υστερεί στο ζήτημα της ανταγωνιστικότητας²⁵. Μάλιστα, το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας, παρά την διετή εφαρμογή του Μνημονίου Ι, είναι τόσο μεγάλο, ώστε ο περιορισμός του να καθίσταται πρώτη προτεραιότητα στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙ²⁶. Ακόμα κι' αν γίνει αποδεκτό ότι υπήρξε κάποια βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, αυτό δεν συνιστά από μόνο του επιτυχία, καθώς η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας αποτελούσε το μέσο για την ανάπτυξη και όχι αυτοσκοπό. Το γεγονός ότι η όποια βελτίωση της ανταγωνιστικότητας δεν κατάφερε να αποτρέψει την κλιμάκωση της ύφεσης το διάστημα 2010-2012 –πόσο μάλλον να οδηγήσει σε ανάπτυξη– αποδεικνύει την αποτυχία επίτευξης και αυτού του στόχου.

υλοποίησής του. Έτσι, λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι οι στόχοι παρέμειναν αμετάβλητοι μετά την αναθεώρηση των στοιχείων αλλά και το «κούρεμα», θεωρείται ότι η επίδραση των μεταβολών αυτών ενσωματώθηκε κατά τις αναθεωρήσεις.

²⁵ European Commission, The Second Adjustment Programme for Greece, Occasional Papers 94, March 2012, Brussels: *“Greece faces three key challenges. First, the Greek economy lacks competitiveness. While progress has been made since 2010 in containing unit labor costs, the estimated real effective exchange rate overvaluation still amounts to perhaps 15–20 percent”*.

²⁶ Ο.π. European Commission, Occasional Papers 94 *“The programme strategy has been adjusted[...] Greece will need to use the additional time to underpin its fiscal consolidation efforts with structural fiscal reforms to generate expenditure savings on a durable basis. In a similar vein, structural reforms to boost growth will need to be accelerated to improve competitiveness, and financial stability will need to be preserved. These objectives are the same as under the first programme. Nonetheless, in the second programme, the implementation of the growth-enhancing structural reform agenda gains prominence in the overall implementation of the programme, while the debt restructuring and higher official financing allows a slower fiscal adjustment and a more gradual privatisation process. The government will build on policies laid down in its previous program, but amend the mix of adjustment and financing.”* Ουσιαστικά, η προτεραιοποίηση του στόχου της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας συνιστά συνολική στροφή στη στρατηγική του προγράμματος, καθώς όπως έχει ήδη αναφερθεί στο Μνημόνιο Ι, ακρογωνιαίος λίθος του προγράμματος υπήρξε η δημοσιονομική προσαρμογή. Στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙ ενώ η δημοσιονομική προσαρμογή δεν έχει ολοκληρωθεί –ούτε είναι σύμφωνη με τους αρχικούς στόχους– υποβαθμίζεται ως στρατηγικός στόχος. Η ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας στο Μνημόνιο ΙΙ ιεραρχείται ως εξίσου σημαντικός και άμεσος στόχος. Αυτό μεταξύ άλλων, αποδεικνύει ότι η εφαρμογή του Μνημονίου Ι δεν οδήγησε σε ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, τουλάχιστον στον επιθυμητό βαθμό.

4. **Αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών:** Σαφή ένδειξη της ανακολουθίας στόχων και αποτελεσμάτων υπήρξε, δίχως άλλο, η μη αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών στην ελληνική οικονομία, και η αύξηση του κινδύνου εξόδου της Ελλάδας από τη ζώνη του ευρώ. Η ανάκτηση της δυνατότητας της Ελλάδας να δανείζεται από τις διεθνείς αγορές με βιώσιμους όρους, έχει μετατεθεί στο απώτερο μέλλον, όταν αρχικώς είχε προσδιοριστεί για το 2012²⁷. Το γεγονός άλλωστε της ανάγκης εκ νέου χρηματοδότησης μέσω του μηχανισμού στήριξης και της εφαρμογής ενός δεύτερου και εντέλει ενός τρίτου Μνημονίου (2/2012 και 1/2013 αντίστοιχα) αποδεικνύει την αναποτελεσματικότητα της πρώτης παρέμβασης.
5. **Ανάπτυξη βασισμένη στις εξαγωγές:** Αν και το εξωτερικό ισοζύγιο συναλλαγών βελτιώθηκε, αυτό οφείλονταν κυρίως στη μείωση των εισαγωγών λόγω περιορισμού της εγχώριας ζήτησης²⁸. Η όποια αύξηση των εξαγωγών δεν επαρκούσε σε καμία περίπτωση για να αντιστρέψει την υφεσιακή δυναμική και να αποτελέσει τη βάση ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου²⁹.

Όπως προκύπτει, το Μνημόνιο ως εργαλείο πολιτικής δεν υπήρξε αποτελεσματικό καθώς έως σήμερα κανένας από τους στόχους που είχε θέσει δεν έχει πλήρως επιτευχθεί. Είναι βέβαια γεγονός ότι οι ανωτέρω στόχοι εμφανίζουν μεγάλο βαθμό αλληλεξάρτησης. Συνεπώς, είναι αναμενόμενο η απόκλιση ή μη επίτευξη ενός να επηρεάζει αρνητικά και τους υπόλοιπους. Ωστόσο, το μέγεθος των αποκλίσεων, η χρονική μετάθεση των στόχων, η επιβολή πρόσθετων μέτρων, η ανάγκη επιπλέον χρηματοδότησης και η εφαρμογή ενός δεύτερου προγράμματος (Μνημόνιο ΙΙ)³⁰, σαφώς αποτελούν ενδείξεις της αποτυχίας του Μνημονίου Ι, τουλάχιστον σε όρους αποτελεσματικότητας.

3. Ανάλυση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας

3.1. Ανάλυση της αποδοτικότητας του Μνημονίου Ι

Η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας αποτελεί τον πρώτο άξονα αξιολόγησης του προγράμματος. Απαραίτητη ωστόσο προϋπόθεση για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων, συνιστά η αξιολόγηση του τελευταίου σε όρους αποδοτικότητας. Η έννοια της αποδοτικότητας, εν προκειμένω, γίνεται αντιληπτή ως η σχέση/αναλογία αποτελεσμάτων και κόστους. Με άλλα λόγια, η αξιολόγηση της αποδοτικότητας προκύπτει από τη σύγκριση του «κόστους» που καταβλήθηκε προκειμένου για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, σε σχέση με το κόστος που αρχικώς εκτιμήθηκε ως απαραίτητο για την υλοποίηση των στόχων.

Προτού όμως η ανάλυση επεκταθεί στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας, απαραίτητη είναι η αποσαφήνιση της έννοιας του κόστους. Στο πλαίσιο λοιπόν της παρούσας μελέτης εξετάζονται δυο παράμετροι ως συνιστώσες του κόστους. Η πρώτη αφορά τις επιπτώσεις της εφαρμογής του προγράμματος στην οικονομία σε όρους ύφεσης

²⁷ Ο.π. European Commission, Occasional Papers 61: *“The programme implies that the Greek government will not need to tap international bond markets for the next 18 months. It would gradually return to markets for long-term funding in early 2012”*.

²⁸ Ο.π. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ- ΑΔΕΔΥ : «η συμβολή των καθαρών εξαγωγών και υπηρεσιών το 2010-2011 ανήλθε σε 0,74 μονάδες του ΑΕΠ (μικρότερη του μέσου όρου της αντίστοιχης συμβολής των ετών 1995-2009). Η θετική συμβολή του εξωτερικού εμπορίου της Ελλάδας στη διαμόρφωση του ΑΕΠ οφείλεται κατά τα 4/5 περίπου στην μείωση των εισαγωγών, η οποία με τη σειρά της οφείλεται στην δραστική περιστολή της εσωτερικής ζήτησης».

²⁹ Ο.π. Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016: «η βελτίωση του εξωτερικού ισοζυγίου οφείλεται στην σημαντική μείωση των εισαγωγών αγαθών και υπηρεσιών (-10,1%) όσο και στη συνεχιζόμενη για τρίτο έτος ανάκαμψη των εξαγωγών στα αγαθά και τις υπηρεσίες (1,0%)».

³⁰ Και εσχάτως ενός τρίτου, με την υποσημείωση ωστόσο ότι το δεύτερο Μνημόνιο ουσιαστικά δεν εφαρμόστηκε ποτέ λόγω των διαδοχικών εκλογικών αναμετρήσεων.

και ανεργίας. Η δεύτερη παράμετρος αφορά αυτό καθ' αυτό το ύψος των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής εκφρασμένο σε απόλυτα μεγέθη.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Μνημονίου Ι, η ανάγκη ταχείας δημοσιονομικής εξυγίανσης αναπόφευκτα θα οδηγούσε σε ύφεση και αύξηση της ανεργίας κατά το αρχικό στάδιο εφαρμογής του προγράμματος³¹. Συνεπώς οι προβλέψεις σχετικά με την εξέλιξη των μεγεθών του ΑΕΠ και της ανεργίας, αποτελούν ουσιαστικά μια εκτίμηση του κόστους εφαρμογής του προγράμματος³². Αν λοιπόν η ύφεση και η ανεργία αποτελούν το «αναγκαίο κόστος» της δημοσιονομικής προσαρμογής, τότε το ύψος και ο ρυθμός μεταβολής τους κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μνημονίου Ι παρέχουν έναν αξιόπιστο δείκτη αποδοτικότητας του προγράμματος. Η συγκριτική ανάλυση δείχνει το δυσανάλογα μεγάλο κόστος, σε όρους ύφεσης, που απαιτήθηκε για την προσπάθεια συμμόρφωσης με τους στόχους του Μνημονίου Ι και των αναθεωρήσεων του. Πιο συγκεκριμένα, το 2010 επιτυγχάνεται μερικώς ο στόχος της μείωσης του ελλείμματος (απόκλιση μόλις 0,3%) με ελαφρώς μεγαλύτερο κόστος ως προς τη μείωση του ΑΕΠ (-0,2%). Όμως το 2011 η εικόνα αλλάζει δραματικά, καθώς ο περιορισμός του ελλείμματος, αν και επιτυγχάνεται μόνο κατά το ήμισυ (1,1% έναντι στόχου 2,2%), επιφέρει σχεδόν τετραπλάσιο κόστος, σε όρους ύφεσης, σε σχέση με το προσδοκώμενο (-6,9% αντί εκτίμησης -2% του ΑΕΠ). Αντίστοιχα για το 2012, σύμφωνα με τις πλέον πρόσφατες εκτιμήσεις³³, η προσαρμογή κατά 2,7% θα έχει ως συνέπεια επιπλέον ύφεση -6,5% (έναντι αρχικής πρόβλεψης αύξησης του ΑΕΠ κατά 1,1%) ενώ για το 2013 προβλέπεται αρνητικός ρυθμός ανάπτυξης -4,5%. Αθροιστικά η ύφεση αναμένεται να υπερβεί το 21% για τα έτη 2009-2012, ενώ η προσαρμογή εκτιμάται ότι θα προσεγγίσει το 9% του ΑΕΠ (έλλειμμα από 15,6% το 2009 σε 6,6% το 2012). Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί πως σύμφωνα με το Μνημόνιο Ι, η συνολική επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας για την ίδια περίοδο είχε υπο-εκτιμηθεί σε μόλις 7,5% (αντί 21%) του ΑΕΠ, προκειμένου να επιτευχθεί προσαρμογή 7,1% (έλλειμμα από 13,6% το 2009 σε 6,5 % το 2012).

Πίνακας 5: Κόστος δημοσιονομικής προσαρμογής

	Στόχος (Μνημόνιο Ι)		Αποτέλεσμα	
	Μείωση ελλείμματος	ΑΕΠ	Μείωση Ελλείμματος	ΑΕΠ
2010	5,6%	-4%	5,3%	-4,2%
2011	2,2%	-2%	1,1%	-6,9%
2012	1,1%	1,1%	2,7%	-6,5%

Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

³¹ Ο.π. Ν.3845/2010 παράρτημα ΙΙΙ: «η δημοσιονομική εξυγίανση θα επιβαρύνει αναπόφευκτα την οικονομική δραστηριότητα αρχικά»

³² Άλλωστε, η ύφεση και η ανεργία ως δείκτες αξιολόγησης της επιτυχίας γίνονται αποδεκτοί και από το ίδιο το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Ειδικότερα, ένας από τους διαπρεπέστερους οικονομολόγους του ΔΝΤ Olivier Blanchard δήλωσε αναφορικά με παλαιότερο πρόγραμμα του Ταμείου που εφαρμόστηκε στη Λετονία τα ακόλουθα: «Πρόκειται για επιτυχία; Το οικονομικό και κοινωνικό κόστος της προσαρμογής υπήρξε σημαντικό. Η παραγωγή συρρικνώθηκε ως και 16% το 2009, και είναι ακόμα 15% κάτω από το σημείο που βρισκόταν το 2007. Η ανεργία αυξήθηκε σε ποσοστά άνω του 20% και ακόμα βρίσκεται στο 16% σήμερα, πολύ υψηλότερα από οποιαδήποτε λογική εκτίμηση βάσει ενός φυσικού ρυθμού εξέλιξης. Υπήρχε άλλος, λιγότερο επιβλαβής, τρόπος προσαρμογής, με ανανέωση του χρέους και θραδύτερη δημοσιονομική ρύθμιση; Η αλήθεια είναι ότι ποτέ δε θα μάθουμε». (<http://bit.ly/Z7oTfk>, ημερομηνία τελευταίας ανάρτησης 2-4-2013). Επίσης βλ. ο.π. Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. «Το κόστος των μέτρων της δημοσιονομικής προσαρμογής αποτυπώνεται στην επιδείνωση της ύφεσης της οικονομίας, η οποία έφθασε το -7,1% το 2011 έναντι -4,9% το 2010».

³³ Ο.π. Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016.

Αντίστοιχα, το υψηλότερο κατά 8% ποσοστό ανεργίας το 2012 (23,3% έναντι αρχικής εκτίμησης 14,8%), ουσιαστικά αποτελεί υπερβάλλον κόστος κατά την περίοδο εφαρμογής του προγράμματος, επιπλέον αυτού που είχε εκτιμηθεί ότι απαιτείται. Παρά τη μείωση του κόστους εργασίας και της απελευθέρωσης των εργασιακών σχέσεων στο διάστημα εφαρμογής του Μνημονίου Ι, υπήρξε ραγδαία αύξηση της ανεργίας, πολύ μεγαλύτερη από αυτή που είχε αρχικώς εκτιμηθεί. Η Ελλάδα με 26,4% ανεργία το τελευταίο τρίμηνο του 2012, είχε τον υψηλότερο δείκτη ανεργίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση³⁴.

Όμως πέραν της ύφεσης και της ανεργίας, η ίδια η σύγκριση των μέτρων που έχουν ληφθεί έως σήμερα -αλλά και έχουν εκτιμηθεί ότι απαιτούνται μετά και την τελευταία αναθεώρηση- σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό του Μαΐου 2010, αποκαλύπτει το υπερβάλλον κόστος της προσαρμογής. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία (βλ. Πίνακα 5), εκτιμάται ότι η μείωση του ελλείμματος σε ποσοστό μικρότερο του 3% του ΑΕΠ έως το 2014, θα απαιτήσει λήψη συνολικών μέτρων άνω των 62 δις ευρώ, όταν αρχικά είχε υπολογισθεί ότι για τον ίδιο στόχο χρειαζόνταν λιγότερα από 44 δις ευρώ³⁵. Μάλιστα, εξαιρουμένων των μέτρων που είχαν ληφθεί πριν τη σύνταξη του μνημονίου, έχουν εφαρμοστεί ή έχουν αποφασιστεί δημοσιονομικά μέτρα που υπερβαίνουν τα 19 δις ευρώ, πολύ πέραν όσων είχαν αρχικά συμφωνηθεί. Ως ποσοστό του ΑΕΠ, αρχικά είχε εκτιμηθεί ότι απαιτείται η λήψη μέτρων ύψους 18% για την περίοδο 2010-2014. Τελικώς, τα δημοσιονομικά μέτρα που ελήφθησαν μέχρι το τέλος του 2012 αντιστοιχούσαν ήδη στο 30% του ΑΕΠ σε ακαθάριστη βάση³⁶. Η περιορισμένη αποδοτικότητα του προγράμματος γίνεται ακόμα πιο εμφανής, αν ληφθεί υπόψη ότι ακόμα και με τα πρόσθετα μέτρα, οι αρχικοί στόχοι δεν έχουν πλήρως επιτευχθεί. Η κατώτερη του αναμενομένου απόδοση των μέτρων γίνεται εμφανής από τις συνεχείς αναθεωρήσεις ως προς τα αποτελέσματα που επιφέρουν και την συνεχή σχεδόν ανάγκη λήψης πρόσθετων μέτρων για την επίτευξη των στόχων³⁷.

Πίνακας 6: Το κόστος δημοσιονομικής προσαρμογής 2010-2014

Αποδοτικότητα δημοσιονομικών μέτρων Μνημονίου Ι					
Ετος	Εκτίμηση			Εφαρμογή - Αποτέλεσμα	
	Μέτρα σε δις €	Ως % του ΑΕΠ	Στόχος ελλείμματος	Μέτρα σε δις €	Μείωση ελλείμματος
2010 προ Μνημονίου Ι	13.200	5.5%	8.1%	19.074	10.6%
2010	5.800	2.5%			
2011	9.650	4.3%	7.6%	16.680	9.2%
2012	5.575	2.4%	6.5%	13.191*	7.3%*
2013	4.775	2%	4.9%	9.374*	4.6%*
2014	4.700	1.9%	2.6%	4.186*	2.1%*
Σύνολο Μνημόνιο Ι	30.500	13%		49.231*	
Σύνολο 2010-2014	43.700	18%		62.431*	

*εκτιμήσεις

³⁴ http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_2_03/04/2013_516096 (3/4/2013).

³⁵ Στο ποσό αυτό δεν υπολογίζονται οι εκτιμήσεις για τα πρόσθετα μέτρα που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙΙ, καθώς εκτείνονται χρονικά έως το 2016, ως εκ τούτου δεν είναι συγκρίσιμα.

³⁶ Ο.π. Τράπεζα της Ελλάδος, έκθεση Διοικητή 2012.

³⁷ Ενδεικτικά αναφέρεται η τελευταία αναθεώρηση της απόδοσης των μέτρων, δηλαδή της απόκλισης μεταξύ των εκτιμώμενων παρεμβάσεων και της πραγματικής απόδοσης αυτών σε απόλυτα μεγέθη. Ειδικότερα, στο ΜΠΔΣ 2013-2016, αναθεωρείται η εκτίμηση για την πραγματική απόδοση του συνόλου των μέτρων 2012-2015 από 35,5 δις ευρώ σε μόλις 27,9 δις ευρώ.

Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010) & Country Report 13/20 (2013), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι μια σφαιρική αξιολόγηση του κόστους εφαρμογής του Μνημονίου Ι θα έπρεπε να περιλαμβάνει και την αξιολόγηση κοινωνικών δεικτών. Η αύξηση των δεικτών φτώχειας (21,4% για το 2011 έναντι 16,9% σε επίπεδο Ε.Ε.-27) και των εισοδηματικών ανισοτήτων³⁸, αποτελεί σαφώς «κόστος» και μάλιστα σημαντικό. Ωστόσο, το Μνημόνιο Ι πέρα από μια γενική τοποθέτηση σχετικά με την κατανομή των επιβαρύνσεων³⁹, δεν θέτει συγκεκριμένους στόχους και δεν παρακολουθεί την εξέλιξη των κοινωνικών δεικτών. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι εφικτή η ανάλυση της αποδοτικότητας -ως προς αυτή τη διάσταση- με την ίδια μεθοδολογία, καθώς δεν υπάρχουν αρχικές προβλέψεις ή στόχοι για να συγκριθούν με τα πραγματικά αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, παρά το γεγονός ότι κατά την περίοδο εφαρμογής του Μνημονίου Ι παρουσιάζεται σημαντική επιδείνωση στους δείκτες φτώχειας και ανισότητας, η διάσταση αυτή δεν αξιολογείται στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, η οποία αξιολογεί το Μνημόνιο Ι ως εργαλείο πολιτικής, δηλαδή αποκλειστικά βάσει των στόχων που το ίδιο περιγράφει και όχι βάσει αυτών που ενδεχομένως θα έπρεπε ή θα ήταν επιθυμητό να περιγράφει.

3.2. Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, τόσο η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος κατά την τριετή εφαρμογή του, όσο και η αξιολόγηση της αποδοτικότητας επικεντρώνονται στην προσέγγιση του προγράμματος ως εργαλείου πολιτικής. Βάσει αυτής της προσέγγισης λοιπόν, το Μνημόνιο μέσω των μέτρων και των δράσεων του, θα έπρεπε να προσδιορίζει τον άριστο τρόπο επίτευξης των στρατηγικών του στόχων εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος. Η αριστοποίηση αυτή προκύπτει είτε μέσω της επίτευξης των στόχων με το ελάχιστο δυνατό κόστος είτε με την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων με την βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων. Επομένως, και με δεδομένο ότι το Μνημόνιο έθετε ως κεντρικό στόχο τη δημοσιονομική προσαρμογή, είναι λογικό να υποθεθεί ότι τα μέτρα και οι δράσεις που περιέχονται σ' αυτό, συνιστούσαν κατά την άποψη των συντακτών του εκείνο το μείγμα πολιτικής που ελαχιστοποιούσε το κόστος.

Όπως όμως προκύπτει από την ανάλυση αυτό δεν επαληθεύεται. Το υψηλό, τόσο σε όρους ΑΕΠ όσο και αναλυσκόμενο κοινωνικό κεφάλαιο, κόστος που απαιτείται για τη δημοσιονομική προσαρμογή, ιδίως από το 2011 και μετά, καταδεικνύει την μειωμένη αποδοτικότητα του προγράμματος. Η προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής μέσω της εφαρμογής του Μνημονίου εξελίσσεται σε μια ατελέσφορη, κυκλική διαδικασία, η οποία ανατροφοδοτεί την ύφεση απαιτώντας ολοένα και περισσότερους πόρους για την επίτευξη δεδομένων στόχων. Έως σήμερα, έχει καταβληθεί ένα υπερβολικά υψηλό κόστος για να επιτευχθούν αποτελέσματα που δεν δύναται να χαρακτηριστούν ικανοποιητικά. Συνεπώς από την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει ότι το Μνημόνιο Ι δεν μπορεί να κριθεί ως ένα αποδοτικό εργαλείο πολιτικής, επιβεβαιώνοντας με τον τρόπο αυτό την πρώτη υπόθεση εργασίας. Φιλοδοξία των συντακτών του Μνημονίου Ι ήταν αυτό να αποτελέσει ένα πρόγραμμα εξόδου από την κρίση με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Αντιθέτως, προκύπτει πως κατά την εφαρμογή του, το Μνημόνιο ακολούθησε τη λογική της προσαρμογής με «κάθε κόστος», ακυρώνοντας με τον τρόπο αυτό την δυνατότητα αξιοποίησης εναλλακτικών μεθόδων και μέσων άσκησης δημόσιας πολιτικής και διοίκησης. Η διαφορά ανάμεσα σε εναλλακτικές προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου

³⁸ Ο.π. Τράπεζα της Ελλάδος, έκθεση Διοικητή 2012

³⁹ Ο.π., European Commission, Occasional Papers 61: *"The government is committed to fairness in the distribution of the adjustment burden. Our resolve to protect the most vulnerable in society from the effects of the economic downturn was taken into account in the design of the adjustment policies. In consolidating government finances, larger contributions will be raised from those who have traditionally not carried their fair share in the tax burden"*.

προβλήματος έγκειται στο κόστος που πρέπει να καταβληθεί για την επίλυσή του. Αν η επίτευξη ενός στόχου δεν εξαρτάται από τα μέσα/πόρους που αναλώνονται ή το κόστος που καταβάλλεται, τότε καμιά προσέγγιση, πρόγραμμα, μέθοδος ή εργαλείο πολιτικής δεν είναι καλύτερο από τα υπόλοιπα. Συνολικά το Μνημόνιο Ι απέτυχε τόσο σε όρους αποτελεσματικότητας όσο και σε όρους αποδοτικότητας.

Πίνακας 7: Η αποτυχία του Μνημονίου Ι

	Στόχος	Ποσοτικό – Ποιοτικό κριτήριο	Αποτέλεσμα (2013)
Αποτελεσματικότητα	Έλλειμμα	<3% έως το 2014	ΟΧΙ
	Δημόσιο Χρέος	145% το 2012	ΟΧΙ
	Ανάκτηση εμπιστοσύνης αγορών	Επιστροφή στις αγορές :2013	ΟΧΙ
	Ανταγωνιστικότητα	Επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης το 2012	ΟΧΙ 2012: Ύφεση/ ΑΕΠ (-6.5%)
Αποδοτικότητα	Συνολικό κόστος των μέτρων	43δισ €	60δισ €
	Ανάπτυξη	Επιβράδυνση ΑΕΠ 2009-2012: 7%	Αθροιστική μείωση ΑΕΠ 2009-2012: 22%
	Ανεργία	17% το 2012	24,5%το 2012

Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010) & Country Report 13/20 (2013), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

Κεφάλαιο Β: Τις πταίει?

1. Εισαγωγή

Αντικείμενο του πρώτου κεφαλαίου αποτέλεσε η συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της παρέμβασης που επιχειρήθηκε μέσω του Μνημονίου Ι. Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε τις σοβαρές αποκλίσεις ως προς τους στόχους που είχαν τεθεί, οι οποίες με τη σειρά τους οδήγησαν στον εκτροχιασμό του προγράμματος και σε σωρεία δευτερογενών αλλά εξαιρετικά κρίσιμων επιπτώσεων όπως η πολιτική αστάθεια, η εντεινόμενη αβεβαιότητα και η σφοδρότατη ύφεση. Επόμενο βήμα αποτελεί η ταυτοποίηση των αιτιών στις οποίες εδράζεται η εμπράγματη αποτυχία του Μνημονίου Ι. Για τη βέλτιστη δυνατή ανάδειξη των αιτιών αυτών, η ανάλυση που ακολουθεί διακρίνεται σε τρία επίπεδα. Αρχικά αναλύονται αντιφάσεις και ελλείψεις/ελλείμματα στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού του προγράμματος. Ακολούθως, επιχειρείται ο εντοπισμός σφαλμάτων και στρεβλώσεων σε επίπεδο επιχειρησιακού προγραμματισμού, δηλαδή σε ότι αφορά το περιεχόμενο, τη διάρθρωση και τον χρονισμό των δράσεων. Τέλος, εξετάζονται προβλήματα και αστοχίες που σχετίζονται τόσο με την υλοποίηση των δράσεων αυτών καθ' αυτών όσο και το μηχανισμό παρακολούθησης και ανάδρασης. Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι να αναδειχθεί το γεγονός ότι η αρχιτεκτονική του Μνημονίου Ι, δηλαδή οι στόχοι, οι δράσεις και τα χρονοδιαγράμματα όπως αυτά διατυπώθηκαν δεν μπορούσαν να οδηγήσουν στα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Το Μνημόνιο Ι σχεδιάστηκε εξ αρχής με εσφαλμένο τρόπο καθώς η έλλειψη δεδομένων, οι λάθος υποθέσεις, ο βραχύς χρονικός ορίζοντας εφαρμογής, η αντιφατικότητα των στόχων και η λανθασμένη στόχευση των δράσεων υποθήκευσαν την επιτυχία της παρέμβασης.

2. Ο στρατηγικός σχεδιασμός του Μνημονίου Ι

2.1. Η σημασία του στρατηγικού σχεδιασμού

Η σημασία του στρατηγικού σχεδιασμού στο πλαίσιο εφαρμογής ενός σύνθετου προγράμματος είναι καθοριστική για την επιτυχία του. Λάθη και παραλήψεις κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης της στρατηγικής μιας παρέμβασης, προκαλούν σοβαρές στρεβλώσεις κατά την εφαρμογή. Όμως η επιλογή της κατάλληλης στρατηγικής προϋποθέτει με τη σειρά της την πλήρη κατανόηση της προβληματικής κατάστασης. Αν το πρόβλημα δεν διατυπωθεί σωστά ο σχεδιασμός δεν οδηγεί σε λύση. Αντίστοιχα, αν ο στρατηγικός σχεδιασμός είναι λανθασμένος ή προβληματικός τότε υπάρχει ο κίνδυνος εφαρμογής δράσεων που αντιστοιχούν σε λάθος πρόβλημα.

Η ελληνική κρίση αποτέλεσε ένα ιδιαίτερα σύνθετο πρόβλημα. Η δεινή δημοσιονομική θέση της χώρας, το υφιστάμενο οικονομικό μοντέλο, η παρουσία της χώρας στη ζώνη του ευρώ (και η συνεπακόλουθη αδυναμία άσκησης εθνικής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής) και οι επικρατούσες συνθήκες στο ευρύτερο διεθνές περιβάλλον, αποτελούσαν μια σειρά από παράγοντες των οποίων η αλληλεπίδραση και συσχέτιση έπρεπε να ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό του προγράμματος. Αν μάλιστα στο ανωτέρω πλαίσιο συνυπολογιστεί η εκτεταμένη κρατική παρέμβαση σε ένα μεγάλο πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων, η ύπαρξη ενός υδροκέφαλου και αναποτελεσματικού διοικητικού μηχανισμού, ενός αντίστοιχα αναξιόπιστου πολιτικού συστήματος, η αδύναμη κοινωνία πολιτών και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς, διαμορφώνεται ένα ιδιαίτερα δυσανάγνωστο και ευμετάβλητο πεδίο. Προκειμένου λοιπόν για τη μείωση του κινδύνου και της αβεβαιότητας, απαιτείται η ουσιαστική κατανόηση του

σύνθετου αυτού πλαισίου, βάσει συλλογής, επεξεργασίας και αξιολόγησης όσο το δυνατόν περισσότερων δεδομένων (evidence-based decision making).

Στην ανάλυση που ακολουθεί θα αναδειχθεί πως σε αντίθεση με τα ανωτέρω, ο στρατηγικός σχεδιασμός του Μνημονίου Ι παρουσίασε εμφανείς αδυναμίες καθώς: α) αγνόησε ή υποβάθμισε σημαντικές μεταβλητές που επιδρούσαν καθοριστικά στο προς επίλυση πρόβλημα, β) υιοθέτησε δογματικά θεωρητικά οικονομικά μοντέλα, βασιζόμενο σε ανεδαφικές υποθέσεις εργασίας και γ) δεν διέθετε ή δεν χρησιμοποίησε επαρκώς δεδομένα για να τεκμηριώσει τις προβλέψεις και αποφάσεις. Συνολικά, λόγω ανεπαρκούς στρατηγικού σχεδιασμού το Μνημόνιο Ι, δεν αποτύπωσε το σύνολο των διαστάσεων του προβλήματος, απέτυχε να μειώσει την πολυπλοκότητα και την αβεβαιότητα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τελικώς πρότεινε λύσεις που είτε δεν ανταποκρίνονταν στα πραγματικά προβλήματα είτε δεν ήταν εφικτές.

2.2. Η υποβάθμιση της σημασίας του δημόσιου χρέους

Η ταυτοποίηση του συνόλου των παραγόντων που επιδρούν στη διαμόρφωση ενός προβλήματος αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη διατύπωση των βέλτιστων λύσεων. Στο πλαίσιο του Μνημονίου Ι, η λύση του προβλήματος αξιοπιστίας συνδέθηκε άρρηκτα με την αποκατάσταση της δημοσιονομικής σταθερότητας. Όμως, ενώ η δημοσιονομική εξυγίανση απαιτούσε την εξάλειψη του ελλείμματος και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους, η στρατηγική του Μνημονίου Ι εστίασε μονομερώς στη μείωση του ελλείμματος αγνοώντας ή υποβαθμίζοντας τη δυναμική του χρέους. Η ταχεία μείωση του ελλείμματος θεωρήθηκε αρκετή για την αντιστροφή του αρνητικού κλίματος που επικρατούσε στις αγορές. Οι αγορές αντίθετα εστίασαν το ενδιαφέρον τους στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους⁴⁰. Έτσι, η ταχεία μείωση του ελλείμματος –ο βασικός δηλαδή στόχος του Μνημονίου Ι– δεν επαρκούσε για την επίτευξη του απώτερου σκοπού, δηλαδή της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των αγορών. Κατά τον αρχικό σχεδιασμό το ζήτημα του χρέους δεν αποτέλεσε προτεραιότητα.

Ενδεικτικό στοιχείο της υποτίμησης της διάστασης του χρέους ως παράγοντα που επιδρούσε στο ζήτημα της εμπιστοσύνης των αγορών, είναι ο καθορισμός υψηλών επιτοκίων δανεισμού, στο πλαίσιο της πρώτης δανειακής σύμβασης. Ειδικότερα, στους όρους του Μνημονίου Ι γίνεται αναφορά περί ορισμού των επιτοκίων σε «μη προνομιακά επίπεδα, προκειμένου η Ελλάδα να έχει κίνητρο να επιστρέψει στις αγορές»⁴¹. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση των όρων, υπήρχε αρχικώς η δυνατότητα παροχής χρηματοδότησης με πιο ευνοϊκά επιτόκια, ωστόσο η λύση αυτή δεν προτιμήθηκε. Ο καθορισμός υψηλών σχετικά επιτοκίων, συνιστά μια στρατηγική επιλογή. Η πίεση που θεωρήθηκε ότι θα επιφέρει στη χώρα το υψηλό κόστος δανεισμού από το μηχανισμό στήριξης, αξιολογήθηκε ως πιο σημαντική από την επιβάρυνση που επιφέρει στο δημόσιο χρέος⁴². Η συνειδητή επιλογή επιβάρυνσης του δημοσίου χρέους μέσω των υψηλών

⁴⁰ Ήδη τον Ιούνιο του 2010, κ' ενώ το Μνημόνιο Ι μόλις είχε ξεκινήσει να εφαρμόζεται, η Moody's και η Standard & Poor's προχώρησαν σε υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας εκτιμώντας ότι η εξέλιξη του χρέους το καθιστούσε μη- βιώσιμο μακροπρόθεσμα. Ουσιαστικά οι αγορές δεν είχαν εξαρχής πειστεί ότι οι προβλέψεις των συντακτών του Μνημονίου Ι σχετικά με την εξέλιξη του χρέους ήταν ρεαλιστικές. (<http://www.washingtontimes.com/news/2010/jun/14/moodys-downgrades-greek-debt-junk-status/>)

⁴¹ Ν.3845/2010 παράρτημα Ι: «Στόχος του μηχανισμού αυτού **δεν θα είναι η παροχή χρηματοδότησης με βάση ένα μέσο όρο των επιτοκίων της ευρωζώνης, αλλά να θέτει κίνητρα για επιστροφή στη χρηματοδότηση από τις αγορές το συντομότερο δυνατό, μέσω της κατάλληλης τιμολόγησης κινδύνων. Τα επιτόκια θα διαμορφώνονται με μη χαριστικούς όρους**, δηλ. δεν θα περιλαμβάνουν στοιχεία επιδότησης».

⁴² Η λάθος στάθμιση μεταξύ κόστους- οφέλους που συνεπάγονταν αυτή η επιλογή είναι εμφανής. Η Ελλάδα είχε ήδη επαρκή κίνητρα για να επιθυμεί την επιστροφή της στις αγορές, ακόμα κ' αν τα επιτόκια δανεισμού ορίζονταν σε προνομιακά επίπεδα, καθώς η εφαρμογή του Μνημονίου Ι συνεπάγονταν πλήθος άλλων δυσβάσταχτων μέτρων. Τα υψηλά επιτόκια επιβάρυναν το δημόσιο χρέος χωρίς στην πραγματικότητα να ενισχύουν την βούληση της κυβέρνησης και της χώρας να επιστρέψει στις αγορές.

επιτοκίων, επιβεβαιώνει τον ισχυρισμό περί εσφαλμένης αρχικής διάγνωσης του προβλήματος της αξιοπιστίας. Η επιβάρυνση του χρέους με «μη προνομιακά επιτόκια» δεν αξιολογήθηκε ως παράγοντας ικανός να επιδράσει αρνητικά στο ζήτημα της αξιοπιστίας, καθώς κατά τον αρχικό σχεδιασμό η διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους δεν αποτέλεσε προτεραιότητα. Η αγνόηση ή υποβάθμιση μιας κρίσιμης μεταβλητής στο πλαίσιο της προσπάθειας αποκατάστασης της εμπιστοσύνης, συνιστά μια μείζονα αδυναμία του στρατηγικού σχεδιασμού του προγράμματος. Έτσι, το Μνημόνιο Ι επιφέρει ένα σημαντικό πλήγμα στην αξιοπιστία της χώρας πριν ακόμα αρχίσει να εφαρμόζεται: καθιστά το χρέος μη-βιώσιμο μακροπρόθεσμα. Δημιουργείται -λόγω λάθους στάθμισης της βαρύτητας του χρέους- μια εξωγενής συνθήκη, η οποία υπονομεύει ένα βασικό στόχο του προγράμματος, αυτόν της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των αγορών.

Όπως αποδείχτηκε στην πράξη, η βιωσιμότητα του χρέους αποτελούσε αναγκαία συνθήκη, ελλείψει της οποίας ήταν αδύνατο να επαληθευθεί η υπέρμετρα αισιόδοξη πρόβλεψη επανάκτησης της αξιοπιστίας και επιστροφής στις αγορές ομολόγων το 2013⁴³. Τα αρχικώς ορισθέντα επιτόκια δανεισμού θεωρήθηκαν απαγορευτικά για τη βιωσιμότητα του χρέους. Η -σε δύο φάσεις- αναδιάρθρωση του χρέους, η σταδιακή αποκλιμάκωση των επιτοκίων δανεισμού και οι εντεινόμενες συζητήσεις για νέα αναδιάρθρωση⁴⁴ επιβεβαιώνουν το αρχικό σφάλμα, καθώς η δυναμική του χρέους ανέτρεψε ολοκληρωτικά την υπόθεση της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης λόγω των διαρθρωτικών αλλαγών και της μείωσης του ελλείμματος.

Οι συνέπειες της αστοχίας αυτής είναι προφανείς: η μη αποκατάσταση της δημοσιονομικής σταθερότητας μακροπρόθεσμα, επέτεινε την κρίση εμπιστοσύνης και το κλίμα ανασφάλειας και αβεβαιότητας. Το αβέβαιο περιβάλλον αποτέλεσε με τη σειρά του ανυπέρβλητο εμπόδιο για την προσέλκυση επενδύσεων, ελλείψει των οποίων δεν επαληθεύτηκε η πρόβλεψη για επιστροφή σε αναπτυξιακή τροχιά. Αντιθέτως επαληθεύτηκε η βασική διακινδύνευση του μνημονίου, σύμφωνα με την οποία οι διαρθρωτικές αλλαγές βραχυπρόθεσμα δυσχεραίνουν την δημοσιονομική προσαρμογή καθώς οι μειώσεις μισθών και εισοδημάτων μειώνουν τη φοροδοτική ικανότητα και τα δημόσια έσοδα⁴⁵. Το αντίβαρο σε αυτή την αρνητική επίπτωση προέρχεται από τη σταδιακή αύξηση των επενδύσεων και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, ως ανταπόκριση της οικονομίας στη μείωση του εργασιακού κόστους και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Ωστόσο, η αδυναμία συγκράτησης του χρέους αποτέλεσε κομβικό σημείο για τη διαμόρφωση αρνητικής ψυχολογίας στις αγορές. Κάθε σκέψη για επενδύσεις ήταν απαγορευτική, καθώς ουδέποτε εξασφαλίστηκε η δημοσιονομική σταθερότητα αλλά και η ίδια η παραμονή της Ελλάδας στο ευρώ. Έτσι, οι όποιες διαρθρωτικές αλλαγές επέφεραν μόνο τις ανωτέρω αρνητικές επιπτώσεις ελλείψει αντίρροπων αναπτυξιακών παρεμβάσεων.

2.3. Η δογματική υιοθέτηση θεωρητικών υποθέσεων και σχέσεων αιτίας- αποτελέσματος

Η διατύπωση ορθών σχέσεων δράσης- αποτελέσματος (cause-effect) συνιστά κρίσιμη παράμετρο κατά τη διαδικασία σχεδιασμού μιας παρέμβασης. Η διατύπωση

⁴³ Η παραδοχή του αρχικού σφάλματος της υποβάθμισης της σημασίας του χρέους γίνεται αντιληπτή στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙ, όπου η διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους τίθεται πλέον ως κύριος στόχος. Βλ. ο.π. European Commission, Occasional papers 94: *“Ensuring debt sustainability and restoring competitiveness are the main goals of the new programme”*.

⁴⁴ Βλ. ενδεικτικά ΚΕΠΕ, *Οικονομικές Εξελίξεις*, τ. 20, Φεβρουάριος 2013 και ανάλυση στελέχους της Moody’s (ημερησία 12/3/2013, <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26516&subid=2&pubid=113008477>).

⁴⁵ Ο.π. Ν.3845/2010, παράρτημα ΙΙΙ : *«Το πρόγραμμα περιλαμβάνει κινδύνους που προέρχονται από χαμηλότερα έσοδα, υψηλότερες κοινωνικές μεταβιβάσεις, περαιτέρω αρνητικές αναθεωρήσεις για το ρυθμό ανάπτυξης, πρόσθετα δημοσιονομικά βάρη από το δημόσιο και το χρηματοπιστωτικό τομέα, καθώς και υψηλότερες δαπάνες τόκων.»*

μονοσήμαντων σχέσεων, οι υπέρ-απλουστεύσεις, και η αυτούσια υιοθέτηση θεωρητικών υποδειγμάτων για την αντιμετώπιση μιας σύνθετης πραγματικής προβληματικής κατάστασης, δεν αποτελούν κατάλληλες πρακτικές για τον σχεδιασμό ευρείας κλίμακας παρεμβάσεων. Αντιθέτως η επιτυχής εφαρμογή ενός προγράμματος και η επίτευξη των στόχων εξαρτάται από το βαθμό προσαρμογής των θεωρητικών αρχών/υποδειγμάτων στις συγκεκριμένες συνθήκες και ιδιαιτερότητες του πεδίου παρέμβασης. Αξιολογώντας τη στρατηγική του Μνημονίου Ι, προκύπτει ότι η διατύπωση των σεναρίων για την έξοδο από την κρίση έχει βασιστεί εν πολλοίς σε αξιωματικές παραδοχές και μη- ρεαλιστικές υποθέσεις. Οι ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν την ελληνική περίπτωση δεν έχουν ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό των παρεμβάσεων, ώστε να μειωθούν οι διακινδυνεύσεις που κάθε αντίστοιχο πρόγραμμα αναπόφευκτα εμφανίζει. Χωρίς την απαιτούμενη προσαρμογή των θεωρητικών μοντέλων στις ιδιαίτερες συνθήκες που χαρακτηρίζουν κάθε περίπτωση, αυξάνει σημαντικά ο κίνδυνος οι προτεινόμενες δράσεις να μην οδηγούν στα επιθυμητά αποτελέσματα.

Η περιγραφή του μηχανισμού που οδηγεί στην οικονομική ανάπτυξη και των ενεργειών που απαιτούνται για να ενεργοποιηθεί, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του ανωτέρω περιγραφέντος σφάλματος σχεδιασμού του Μνημονίου Ι. Η επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης υπήρξε όχι μόνο ο δεύτερος βασικός στόχος του προγράμματος αλλά και βασική προϋπόθεση για την επίτευξη των υπόλοιπων. Η υπόθεση για την ανάπτυξη βασίστηκε στο ακόλουθο σενάριο: η μείωση του εργασιακού κόστους, θα επιφέρει μείωση των τιμών λόγω πτώσης της κατανάλωσης και του πληθωρισμού ενώ ταυτόχρονα θα δώσει ώθηση στις επενδύσεις καθώς θα μειωθεί το κόστος παραγωγής. Έτσι, η εσωτερική υποτίμηση τιμών θα ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα και τις εξαγωγές. Η ενίσχυση των επενδύσεων και των εξαγωγών θα δημιουργήσει θέσεις απασχόλησης και θα οδηγήσει τελικά σε ανάπτυξη βάσει ενός εξαγωγικού- παραγωγικού οικονομικού μοντέλου.

Είναι προφανές ότι το ανωτέρω σενάριο είναι συμπαγές ως προς τη θεωρητική του τεκμηρίωση και τη λογική ακολουθία των ενδιάμεσων σταδίων. Ωστόσο η αλυσίδα των σχέσεων μεταξύ αιτίας- αποτελέσματος που απαιτούνται ώστε να επαληθευτεί η τελική υπόθεση -δηλαδή η ανάπτυξη- είναι υπερβολικά μεγάλη. Όσο αυξάνεται η αλυσίδα των βημάτων που απαιτούνται, τόσο μειώνεται η πιθανότητα επιβεβαίωσης της τελικής υπόθεσης, καθώς αυξάνει εκθετικά ο αριθμός των μεταβλητών που επιδρούν στο υπόδειγμα και η πολυπλοκότητα των σχέσεων. Το θεωρητικό μοντέλο που περιγράφεται στο πλαίσιο του Μνημονίου Ι, βασίζεται σε μια *ceteris paribus* παραδοχή η οποία δεν συναντάται σε πραγματικές συνθήκες. Αντίθετα, σε μια πραγματική οικονομία, κάθε δράση δεν επιφέρει το προσδοκώμενο μόνον αποτέλεσμα, αλλά και μια σειρά από άλλα αποτελέσματα ή δευτερογενείς επιπτώσεις. Για παράδειγμα, η μείωση των μισθών και εισοδημάτων ναι μεν οδηγεί στη μείωση της κατανάλωσης, αλλά ταυτόχρονα επιδρά αρνητικά στα φορολογικά έσοδα. Έτσι, την ίδια στιγμή που η μείωση των μισθών συμβάλλει στην επίτευξη του ενός στόχου (ενίσχυση ανταγωνιστικότητας), επιδρά αρνητικά στον άλλο (δημοσιονομική προσαρμογή). Επίσης, η μείωση των τιμών δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τη μείωση των μισθών και της κατανάλωσης, αλλά από την ελαστικότητα της ζήτησης και τις τιμές των πρώτων υλών. Επιπρόσθετα, οι επιπτώσεις μιας παρέμβασης στους μισθούς, δεν εμφανίζονται αυτομάτως, αλλά με χρονική υστέρηση, η διάρκεια της οποίας επίσης εξαρτάται από την εκάστοτε διάρθρωση και αντίδραση κάθε οικονομίας.

Σ' αυτό το πλαίσιο, το σενάριο, πάνω στο οποίο βασίστηκε η προσδοκία της οικονομικής ανάπτυξης, κατά το σχεδιασμό του Μνημονίου Ι απέτυχε να ενσωματώσει τις σύνθετες, ιδιαίτερες και πολύ-παραγοντικές σχέσεις που χαρακτηρίζουν την ελληνική οικονομία. Το οικονομικό μοντέλο στο οποίο στηρίχθηκε η οικονομική ανάπτυξη τα τελευταία 30 χρόνια χαρακτηρίζεται από υψηλή κρατική δαπάνη και έντονο παρεμβατισμό σε όλα τα επίπεδα οικονομικής δραστηριότητας, περιορισμένη παραγωγική βάση και υπερδιόγκωση του τριτογενή τομέα της οικονομίας και υψηλό βαθμό «επιχειρηματικότητας

ανάγκης» και αυτοαπασχόλησης⁴⁶ (IOBE, 2007). Τα χαρακτηριστικά αυτά αναλύονται στο Μνημόνιο Ι στο πλαίσιο διατύπωσης του προβλήματος, ωστόσο δεν λαμβάνονται υπόψη ως περιορισμοί κατά τον προσδιορισμό των δράσεων που οδηγούν σε επίλυση του προβλήματος αυτού (έξοδος από την κρίση). Η μείωση των μισθών και των εισοδημάτων μπορεί πράγματι να οδηγήσει σε αντίστοιχη προσαρμογή των τιμών σε συνθήκες ανταγωνισμού. Ωστόσο, η ελληνική οικονομία δεν χαρακτηρίζονταν από τέτοιες συνθήκες, όπως οι ίδιοι οι συντάκτες του Μνημονίου Ι είχαν διαπιστώσει. Έτσι, η υπόθεση της ανάπτυξης λόγω εσωτερικής υποτίμησης και ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας ήταν γενικά ανεπαρκώς τεκμηριωμένη και ειδικά στο βραχυπρόθεσμο διάστημα (ανάπτυξη ήδη από το 2012) ανέφικτη. Οι σχέσεις αιτίας- αποτελέσματος που τελικώς διατυπώθηκαν δεν μπορούσαν να τύχουν εφαρμογής στην ελληνική πραγματικότητα. Ο σχεδιασμός απαιτούσε μια ενδελεχή και συστημική ανάλυση προκειμένου να διατυπωθούν έγκυρες και ρεαλιστικές σχέσεις αιτίας-αποτελέσματος. Ορισμένα ζητήματα που έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη αποτελούν -μεταξύ άλλων- τα ακόλουθα:

1. Η υψηλή εξάρτηση της ιδιωτικής οικονομίας από το μέγεθος της κρατικής δαπάνης. Λόγω αυτής της εξάρτησης η δραστική μείωση τόσο των δημόσιων επενδύσεων όσο και της δημόσιας δαπάνης βραχυχρόνια έχει σημαντική αρνητική επίπτωση στο ρυθμό ανάπτυξης. Ωστόσο, αυτή η προφανής επίδραση δεν έχει εκτιμηθεί κατά το σχεδιασμό του Μνημονίου Ι. Έτσι, μπορεί η μείωση των δημοσίων δαπανών κατά 7% του ΑΕΠ⁴⁷, να θεωρείται αναγκαία, λογική ή αναπόφευκτη στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής, αλλά δεν μπορεί να τεκμηριωθεί η προσδοκία επιστροφής σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης ήδη από το 2012, στο πλαίσιο του ίδιου προγράμματος. Αντίστοιχα, η μεγάλη εξάρτηση της ελληνικής οικονομίας από τις τιμές των πρώτων υλών όπως το πετρέλαιο, αυξάνει σημαντικά την αβεβαιότητα σχετικά με την τελική επίπτωση της εσωτερικής υποτίμησης στο επίπεδο των τιμών, ωστόσο ούτε αυτή η παράμετρος φαίνεται να επηρεάζει το σενάριο οικονομικής ανάπτυξης του Μνημονίου Ι.
2. Τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς. Οι ολιγοπωλιακές δομές και τα εμπόδια εισόδου σε αρκετούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, αποτελούν παράγοντες που μειώνουν την ελαστικότητα της ζήτησης ως προς την τιμή. Έτσι η πτώση των τιμών λόγω μείωσης των μισθών και εισοδημάτων ενδέχεται να είναι πολύ μικρή ή να επέρχεται μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα⁴⁸. Παρά το γεγονός ότι τα διαρθρωτικά αυτά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας ήταν ευρέως γνωστά κατά τη φάση σχεδιασμού του μνημονίου⁴⁹, δεν ελήφθησαν υπόψη ως προσδιοριστικοί παράγοντες καθορισμού του επιπέδου των τιμών. Έτσι, η «συγκράτηση» του εργασιακού κόστους σύμφωνα με το αρχικό σενάριο, θεωρείται ικανή να επιφέρει μείωση των τιμών κατά 0,4% ήδη από το 2011⁵⁰. Το μέγεθος της αστοχίας αυτής της υπόθεσης φαίνεται από το γεγονός ότι όχι απλά η συγκράτηση,

⁴⁶ Η «επιχειρηματικότητα ανάγκης» αντιπροσώπευε το 2006 πάνω από το 20% των επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, βλ. IOBE, *«Η Επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα 2006-2007»*, 2007

⁴⁷ Αθροιστικά όπως προκύπτει από τη μείωση 1.9% για το 2010, 1.2% για το 2011, 1.7% το 2012 και 2.3% το 2013. βλ. ο.π. European Commission, Occasional Papers 61

⁴⁸ Ο.π. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ- ΑΔΕΔΥ

⁴⁹ ο.π. European Commission, Occasional Papers 61: *“Greece has rigid product and labour markets. Unless tackled in earnest, structural rigidities may undermine the Greek economy's capacity to adjust to the current situation. The oligopolistic nature of several sectors of the Greek economy implies that cuts in labour costs could have been absorbed by increases in mark-ups, with a reduced impact on external competitiveness.”*

⁵⁰ Ο.π. European Commission, Occasional Papers 61: *“Strengthening labor markets and income policies. In line with the lowering of public sector wages, private sector wages need to become more flexible to allow cost moderation for an extended period of time”*. Βλέπε επίσης σχετικό πίνακα (table 4), όπου προβλέπεται οριακή μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας κατά 0.6% το 2010, 0.4% το 2011, σταθεροποίηση (0%) το 2012 και μείωση 0.4 το 2013.

αλλά ούτε η μείωση κατά 7,8% του κατά μονάδα εργασιακού κόστους το 2012⁵¹, δεν στάθηκε ικανή για να επιφέρει πτώση των τιμών οι οποίες συνέχισαν να αυξάνουν με ρυθμό 4.7% το 2010, και 3.1% το 2011, για να μειωθεί οριακά (0.5%) το 2012.

3. Οι καθαρές εξαγωγές αποτελούσαν μικρό μέγεθος ως ποσοστό του ΑΕΠ. Συνεπώς, αντίστοιχα μικρή ήταν και η συμβολή τους στην διαμόρφωση του ρυθμού ανάπτυξης. Με δεδομένη λοιπόν τη μείωση της δημόσιας δαπάνης και της κατανάλωσης, θα έπρεπε να υπάρχει αύξηση των καθαρών εξαγωγών και των επενδύσεων, ικανή να αντισταθμίσει την αρνητική επίπτωση της μείωσης της εσωτερικής ζήτησης ώστε να επιτευχθεί τελικά θετικός ρυθμός ανάπτυξης. Αναμφίβολα, η ολοκλήρωση μιας τόσο ριζικής μεταβολής των σχετικών μεγεθών που προσδιορίζουν το ΑΕΠ απαιτεί μεγάλο χρονικό διάστημα, όπως άλλωστε διαπιστώνεται και στο ίδιο το Μνημόνιο I⁵². Αν όμως αυτό ισχύει, τότε δεν υπάρχει αιτιολογική βάση που να στηρίζει την προσδοκία γρήγορης ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας, όπως αυτή προδιαγράφεται στο ίδιο κείμενο. Αντίθετα, μια μείωση των πραγματικών μισθών οδηγεί σε ύφεση εάν η αρνητική επίδρασή της στην κατανάλωση υπερσχύει των θετικών επιπτώσεών της στην κερδοφορία και στην ανταγωνιστικότητα τιμών (δηλαδή στις καθαρές εξαγωγές)⁵³. Αυτή η εξέλιξη είναι βεβαίως εξαιρετικά πιθανή σε μια οικονομία, η οποία -όπως έχει ήδη αναφερθεί- στηρίζεται στην κατανάλωση και τη δημόσια δαπάνη. Η υπόθεση της ανάκαμψης λόγω αύξησης των εξαγωγών στο συγκεκριμένο χρόνο, ήταν συνεπώς υπερβολικά αισιόδοξη και ουσιαστικά εκτός πραγματικότητας για μια οικονομία με τα χαρακτηριστικά της ελληνικής.
4. Η ανταγωνιστικότητα δεν εξαρτάται μόνο από το επίπεδο τιμών. Αντίθετα είναι ένα σχετικό μέγεθος, το οποίο επηρεάζεται από πλήθος παραγόντων και μεταβλητών. Είναι γεγονός ότι, στο πλαίσιο του Μνημονίου I η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας συνδέεται με την πρόοδο των διαρθρωτικών αλλαγών. Είναι όμως επίσης γεγονός, ότι η ανταγωνιστικότητα συνδέεται και με τη δημοσιονομική σταθερότητα. Αυτό σημαίνει ότι όσο δεν αποκαθίσταται η δημοσιονομική σταθερότητα, δεν μπορεί να ενισχυθεί σημαντικά η ανταγωνιστικότητα. Εντέλει, τα όποια οφέλη από τη μείωση του μισθολογικού κόστους στους δείκτες ανταγωνιστικότητας, εξανεμίζονταν από την αρνητική επίπτωση των εκτιμήσεων για τη βιωσιμότητα του χρέους. Η πτώση της Ελλάδας στους σχετικούς δείκτες ανταγωνιστικότητας αντανάκλα ακριβώς την ανασφάλεια που επικράτησε σχετικά με τη δυνατότητα δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Ωστόσο, η παράμετρος αυτή κάθε άλλο παρά άγνωστη ήταν κατά το στάδιο σχεδιασμού όταν και υιοθετήθηκε η υπόθεση της ταχείας ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας μόνο λόγω της πτώσης μισθών και εισοδημάτων.

Συνοψίζοντας, τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας ήταν τέτοια ώστε η εσωτερική υποτίμηση να μην οδηγεί αυτομάτως στην ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας. Επιπλέον, η επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης απαιτούσε τη συνδρομή περισσότερων προϋποθέσεων από την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Η

⁵¹ Ο.π. European Commission, Occasional Papers 94 (table a3)

⁵² Ν.3845/2010 παράρτημα ΙΙΙ :«Το εξωτερικό έλλειμμα αναμένεται να μειωθεί σταδιακά στο μεσοπρόθεσμο διάστημα καθώς η εγχώρια ζήτηση και ο πληθωρισμός θα μειώνονται και η οικονομία θα ανταποκρίνεται στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση των εξαγωγών και τη μείωση της εξάρτησής της από τις εισαγωγές. Αυτή η διαδικασία είναι φυσικό να διαρκέσει για αρκετά χρόνια ενώ τα έξοδα για τους τόκους στο σημαντικό εξωτερικό χρέος θα ασκούν πίεση στο ισοζύγιο των τρεχουσών συναλλαγών για ένα διάστημα.»

⁵³ Αυτή η εξέλιξη επιβεβαιώνει το γεγονός ότι οι μεταβολές των τιμών των εξαγωγών δεν ευθυγραμμίζονται με τις μεταβολές του κόστους εργασίας στη βραχυχρόνια διάρκεια, ευθυγραμμίζονται δε ατελώς στη μεσοπρόθεσμη διάρκεια (Ο.π. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ- ΑΔΕΔΥ).

δογματική υιοθέτηση ενός θεωρητικού μοντέλου και η αδυναμία κατανόησης της ιδιαιτερότητας του πεδίου, οδήγησε στην επιλογή μιας μη-ικανοποιητικής λύσης. Η εσωτερική υποτίμηση ενίσχυσε την ύφεση, πολύ περισσότερο απ' ό,τι συνέβαλλε στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος. Η δογματική προσέγγιση των υποθέσεων εργασίας γίνεται δε ακόμα πιο εμφανής αν ληφθεί υπόψη ότι στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙ, όχι μόνο δεν υπήρξε προσαρμογή σε σχέση με την στρατηγική για την ανάπτυξη, αλλά τέθηκε ως στόχος η μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας κατά 15%, προκειμένου να επαληθευτεί η υπόθεση εργασίας του Μνημονίου Ι⁵⁴.

2.4. Η ανεπάρκεια δεδομένων για λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων

Η λήψη ορθών αποφάσεων⁵⁵ και η δυνατότητα εκτίμησης των επιπτώσεων κάθε δράσης που επιλέγεται στο πλαίσιο της επίλυσης ενός προβλήματος, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την επάρκεια, την ποιότητα και την ακρίβεια των δεδομένων. Λανθασμένα ή μη επαρκή στοιχεία, αυξάνουν την αβεβαιότητα και ενδέχεται να οδηγήσουν σε λάθος εκτιμήσεις. Η έλλειψη ή ανακρίβεια των δεδομένων κατά το σχεδιασμό του Μνημονίου Ι οδήγησε σε σωρεία λανθασμένων προβλέψεων και μη-ρεαλιστικών παραδοχών, ενώ σαφώς συνδέεται με τα προβλήματα στρατηγικού σχεδιασμού που αναλύθηκαν ανωτέρω. Η έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων συνιστά ένα πρόβλημα που αναγνωρίζεται από τους συντάκτες του Μνημονίου Ι⁵⁶. Μάλιστα στο σχετικό κείμενο υπάρχει ειδικό κεφάλαιο για την σταδιακή βελτίωση της ποσότητας και της ποιότητας των δεδομένων που απαιτούνται τόσο για την αξιολόγηση των παρεμβάσεων όσο και για τη διεξαγωγή των μελλοντικών σεναρίων και προβλέψεων. Ωστόσο, αυτό δεν αλλάζει το γεγονός ότι κατά τον αρχικό σχεδιασμό τα δεδομένα τεκμηρίωσης των αποφάσεων υπήρξαν ανεπαρκή.

Ίσως το πιο χαρακτηριστικό –και διάσημο– παράδειγμα έλλειψης στοιχείων, είναι αυτό του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή. Ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής χρησιμοποιείται για να υπολογιστεί το ποσοστό μείωσης του ΑΕΠ μιας χώρας αν ληφθούν δημοσιονομικά μέτρα συγκεκριμένου ύψους. Αποτελεί δηλαδή το εργαλείο μέσω του οποίου εκτιμάται το μέγεθος της ύφεσης, καθώς εκτιμά την ποσοστιαία επίπτωση της μείωσης των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο ακριβής προσδιορισμός του πολλαπλασιαστή διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα, καθώς εξαρτάται από ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της οικονομίας όπως το ύψος των δημόσιων δαπανών, ο βαθμός εξωστρέφειας, η παραγωγική βάση κλπ. Ελλείπει σχετικών δεδομένων για την Ελλάδα, οι συντάκτες του Μνημονίου Ι χρησιμοποίησαν ένα δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή που προέκυπτε ως μέσος όρος από προηγούμενα προγράμματα σε άλλες χώρες. Αυτό οδήγησε σε εντελώς λάθος εκτιμήσεις σε σχέση με την εξέλιξη του ΑΕΠ⁵⁷. Ο πολλαπλασιαστής 0,5 ήταν όπως αποδείχτηκε πολύ μικρός για να

⁵⁴ Ο.π. European Commission, Occasional Papers 94

⁵⁵ Δηλαδή αποφάσεων που είναι ταυτόχρονα ρεαλιστικές και βασίζονται σε ορθολογικές κρίσεις επί ενός σωστά διατυπωμένου προβλήματος, με δεδομένα τα μέσα και τους στόχους.

⁵⁶ Ο.π. European Commission, Occasional Papers 61: *“An overarching objective is to durably restore Greece's credibility for private investors. The poor track record of Greece in terms of delivering on commitments and promises, and a history of unreliable fiscal and macroeconomic statistics are major additional burdens on the programme. Greece needs to improve its signature through positive track record in data reporting and policy implementation. This is critical for the success of the programme”*

⁵⁷ Στο ΜΠΔΣ 2013-2016, δηλώνεται ρητώς ότι από την έναρξη εφαρμογής του Μνημονίου Ι έως και το 2012 οι προβλέψεις γίνονταν με τη χρήση δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή το ύψος του οποίου καθορίζονταν από ακαδημαϊκές μελέτες του ΔΝΤ: «Αν και το συγκεκριμένο σενάριο περιλαμβάνει για πρώτη φορά τόσο τους δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές όσο και την εισοδηματική ελαστικότητα (δευτερογενή επίδραση της μείωσης του ΑΕΠ πάνω στο έλλειμμα), βρίσκεται σε εξέλιξη μια διεθνής συζήτηση σχετικά με το μέγεθος των πολλαπλασιαστών, δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις η δημοσιονομική προσαρμογή, όπως και στην περίπτωση της Ελλάδας, δεν ήταν ικανοποιητική, αφού οι δημοσιονομικές περικοπές οδήγησαν σε μεγαλύτερα

αποδώσει την επίπτωση της μείωσης των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ η οποία πλέον εκτιμάται ότι προσεγγίζει τις 2 μονάδες. Η λάθος πρόβλεψη οδήγησε σε τριπλάσια ύφεση απ' ό,τι είχε εκτιμηθεί⁵⁸, ενώ η λήψη αποφάσεων συνέχιζε να στηρίζεται στην αρχική λανθασμένη εκτίμηση έως τα τέλη του 2012. Έτσι, κατά τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις, η κλιμάκωση της ύφεσης συνδέονταν αποκλειστικά με τις καθυστερήσεις στην υλοποίηση των διαρθρωτικών αλλαγών και όχι με τα δημοσιονομικά μέτρα⁵⁹. Η λήψη πρόσθετων μέτρων επιδείνωνε δραστικά την ύφεση δυσχεραίνοντας την επίτευξη των στόχων, ωστόσο αυτή η διάσταση δεν λαμβάνονταν υπόψη κατά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων οι οποίες στηρίζονταν στην λανθασμένη εκτίμηση του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή.

Εύλογα, γεννάται το ερώτημα αν οι αποφάσεις μπορούσαν να είναι διαφορετικές, σε περίπτωση που υπήρχαν εξαρχής ακριβή δεδομένα σε σχέση με το δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή. Ως προς το ερώτημα αυτό θα πρέπει να σημειωθούν τα εξής: πρώτον, μια πιο ρεαλιστική εκτίμηση της επίπτωσης των δημοσιονομικών μέτρων στο ΑΕΠ θα οδηγούσε εξ' ανάγκης σε διαφορετικές αποφάσεις καθώς η ίδια πολιτική δημοσιονομικής προσαρμογής δεν θα οδηγούσε στην επίτευξη των στόχων που είχαν τεθεί. Θα έπρεπε να αλλάξει είτε το μείγμα των δημοσιονομικών μέτρων, είτε οι στόχοι, είτε το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής. Οποιαδήποτε από αυτές τις αλλαγές θα μπορούσε να συνιστά την ειδοποιό διαφορά μεταξύ της αποτυχίας και της επιτυχίας του προγράμματος συνολικά. Δεύτερον, η ακριβής εκτίμηση του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή οδήγησε πράγματι σε αλλαγή του μοντέλου λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙΙ. Η σχέση δημοσιονομικής προσαρμογής- ύφεσης διαμορφώνει τη στρατηγική και οδηγεί σε επέκταση του χρόνου προσαρμογής⁶⁰. Η αλλαγή αυτή ασφαλώς οφείλεται στην παραδοχή ότι σε ότι αφορά την ελληνική οικονομία η επίπτωση της μείωσης δαπανών στο ΑΕΠ είναι ιδιαίτερα σημαντική.

ελλείμματα από αυτά που είχαν αρχικά υπολογιστεί. Η μέχρι τώρα ανάλυση, από ακαδημαϊκές έρευνες και μελέτες του ΔΝΤ, υπέθεταν δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές πολύ κοντά στο 0,5, τουλάχιστον στις προηγμένες οικονομίες, κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες μέχρι το 2009. Νεότερες μελέτες δείχνουν μια σημαντική αύξηση των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών στη μετά τη κρίση περίοδο, σε ένα επίπεδο από 0,9 μέχρι και 1,7. Αν όντως αυτό αληθεύει, υπάρχει περίπτωση να υπάρξει απόκλιση της πραγματικής μακροοικονομικής επίδοσης της οικονομίας για την περίοδο 2013- 2016 σε σχέση με το μακροοικονομικό σενάριο».

⁵⁸ Η σημασία των δεδομένων για την διαμόρφωση ακριβών προβλέψεων και τη λήψη ορθών αποφάσεων γίνεται εμφανής από το γεγονός ότι λόγω του λανθασμένου πολλαπλασιαστή, οι συντάκτες του Μνημονίου Ι έφθασαν να θεωρούν τις υπερβολικά φιλόδοξες εκτιμήσεις τους σχετικά με την εξέλιξη του ΑΕΠ ως «επιφυλακτικές». Ειδικότερα στο παράρτημα ΙΙΙ του Ν.3845/2010 αναφέρεται: «Ταυτόχρονα, υπάρχει και ενδεχόμενο για θετικότερες εξελίξεις. Οι προβλέψεις για το 2010-2011 βασίζονται σε επιφυλακτικές εκτιμήσεις για τα ληφθέντα μέτρα, European Commission, Occasional Papers 61: "The fiscal programme is based on conservative assumptions. Measures were quantified in a prudent way and applied to a rather cautious baseline scenario". Ένα πρόγραμμα που σφάλει σε τέτοιο βαθμό ως προς τις βασικές του παραδοχές, έχει εξαρχής ελάχιστες πιθανότητες επιτυχίας.

⁵⁹ Βλ. χαρακτηριστικά την προσέγγιση της 5^{ης} αναθεώρησης. European Commission, Occasional Papers 87: "The contraction in economic activity is substantially deeper than previously projected.[...] Slower than programmed progress in several of the structural reforms over this last year has also contributed to economic development being well below expectations. These reforms have not yet reached the critical mass that is necessary to boost productivity and transform the investment climate in Greece [...] Overall, the previous assumption on the medium-term economic outlook is viable only in the case of a pronounced acceleration of structural reform efforts, including privatisation. In the absence of such an acceleration, the medium-term real GDP growth rate could be well below projections."

⁶⁰ Στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙΙ, γίνεται η παραδοχή ότι η δημοσιονομική προσαρμογή έχει μεγαλύτερη επίπτωση στην εξέλιξη του ΑΕΠ: IMF, Country Report13/20, January 2013: "fiscal adjustment is also projected to have a larger impact than before (and fiscal multipliers were increased to around one)[...] further fiscal adjustment in 2015–16 is expected to be a significant drag on the recovery". Η παραδοχή αυτή οδηγεί σε διαφοροποίηση της στρατηγικής και επιμήκυνση του χρόνου προσαρμογής και λιγότερα μέτρα: "The review focused on recalibrating the fiscal adjustment timeline and fully defining the adjustment strategy. The authorities and their European partners agreed to extend the timeline for fiscal adjustment, allowing a recalibration of required fiscal measures : a)A more feasible adjustment path, b)Fewer required measures."

Αυτό ακριβώς υποδηλώνει ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής του οποίου η αρχική εκτίμηση δεν στηρίζονταν σε ακριβή δεδομένα.

Όμως η έλλειψη δεδομένων δεν επηρέασε μόνο την ποιότητα των μακροοικονομικών προβλέψεων. Περιορίσε και τη δυνατότητα προσδιορισμού της απόδοσης των μέτρων. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η μείωση της δημόσιας δαπάνης αποτέλεσε το κύριο μέσο της δημοσιονομικής προσαρμογής. Σημαντικό τμήμα του συνόλου των δημοσίων δαπανών αποτελεί το μισθολογικό κόστος, το οποίο εξαρτάται από τον αριθμό των μισθοδοτούμενων και το ύψος των αμοιβών⁶¹. Η περικοπή του μισθολογικού κόστους ήταν επομένως μια αναμενόμενη επιλογή. Ωστόσο, κατά τον αρχικό σχεδιασμό δεν υπήρχαν δεδομένα ούτε για τον ακριβή αριθμό των μισθοδοτούμενων, ούτε για τις κατηγορίες αμοιβών, ούτε για τις ειδικότερες ρυθμίσεις που καθόριζαν τα μισθολογικά ζητήματα. Η απογραφή που διενεργήθηκε αρχικά το 2010, κάλυψε ως ένα βαθμό το έλλειμμα πληροφόρησης, ωστόσο δεν αλλάζει την αρχική διαπίστωση: κατά τη σύνταξη του Μνημονίου Ι, δεν ήταν δυνατό να υπολογιστεί το δημοσιονομικό όφελος ούτε από ενδεχόμενη μείωση του προσωπικού, ούτε από την μείωση των μισθών, καθώς τα ακριβή μεγέθη δεν ήταν γνωστά. Πολύ περισσότερο, δεν ήταν δυνατό να επιλεγεί το κατάλληλο μείγμα πολιτικής (πόσο λιγότεροι υπάλληλοι ή πόσο μικρότεροι μισθοί, χρειάζονται προκειμένου να επιτευχθεί η προσδοκώμενη δημοσιονομική προσαρμογή)⁶². Επιπλέον, υπήρχε συστηματική υπερεκτίμηση της απόδοσης των μέτρων μείωσης των μισθών, αφού αυτά αφορούσαν τελικά ένα υποσύνολο των μισθοδοτούμενων που διαμόρφωναν το συνολικό μισθολογικό κόστος⁶³. Η αδυναμία προσδιορισμού της απόδοσης των μέτρων συνέβαλε στη δημιουργία ενός συνολικά υπέρ- αισιόδοξου σεναρίου εξόδου από την κρίση, το οποίο διαψεύστηκε κατά την εφαρμογή του προγράμματος.

Βασικό έλλειμμα πληροφόρησης αποτέλεσε και ο ακριβής υπολογισμός του ελλείμματος. Είτε λόγω μεθοδολογικών ζητημάτων (ορισμός και συμπερίληψη φορέων γενικής κυβέρνησης), είτε λόγω αναξιόπιστων στοιχείων, είναι γεγονός ότι ο υπολογισμός του ελλείμματος κατά τον αρχικό σχεδιασμό δεν ήταν ακριβής. Η αναθεώρηση του ελλείμματος από 12,6% σε 15,4% τον Οκτώβριο του 2010, κι' ενώ το πρόγραμμα βρισκόταν ήδη σε εξέλιξη συνιστά κρίσιμη παράμετρο -όπως αναδείχθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο-, καθώς ο βασικός στόχος (μείωση ελλείμματος), οι μακροοικονομικές προβλέψεις (δημόσιο χρέος, μέγεθος ΑΕΠ), τα ορόσημα και οι ποσοτικοί στόχοι, είχαν υπολογιστεί σε λάθος βάση. Η αναθεώρηση του ελλείμματος επιβάρυνε σημαντικά τη δημοσιονομική προσαρμογή και οδήγησε σε εκτροχιασμό του προγράμματος.

2.5. Η έλλειψη επικοινωνιακής στρατηγικής τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό

Βασική παράμετρος κάθε προγράμματος που επιχειρεί ριζικές και ευρείας κλίμακας αλλαγές είναι η επικοινωνιακή διαχείριση. Η ανάδειξη των επιτυχιών και της προόδου του προγράμματος καθώς και ο μετριασμός της προβολής των αστοχιών ή αποτυχιών

⁶¹ Το 2009 το μισθολογικό κόστος αποτελούσε το 12.4% του ΑΕΠ. Μισθοί και συντάξεις αποτελούσαν τα ¾ του συνόλου των πρωτογενών δαπανών. (ο.π. European Commission, Occasional Papers 61)

⁶² Η επιλογή οριζόντιων μειώσεων σε μισθούς αντανάκλα εν μέρει την αδυναμία εξειδίκευσης των μέτρων λόγω έλλειψης δεδομένων

⁶³ Η δαπάνη για μισθούς στο δημόσιο τομέα το 2009 ήταν 29.460 εκ. ευρώ σύμφωνα με τον κρατικό προϋπολογισμό (12.4% του ΑΕΠ). Ο υπολογισμός της απόδοσης των μέτρων π.χ. κατάργησης της κατάργησης/μείωσης των επιδομάτων στο δημόσιο τομέα € ετησίως, έγινε υπό την παραδοχή ότι το μέτρο αυτό εφαρμόζεται στο σύνολο των μισθοδοτούμενων, επομένως η μείωση στη συνολική μισθολογική δαπάνη θα είναι αντίστοιχη. Στην πραγματικότητα η μείωση των επιδομάτων, αφορούσε μέρος μόνο των μισθοδοτούμενων στο δημόσιο καθώς αρκετές κατηγορίες υπαλλήλων εξαιρούνταν ή καλύπτονταν από άλλες μισθολογικές ρυθμίσεις. Συνεπώς η επιβολή ενός μέτρου μείωσης των επιδομάτων ή των μισθών κατά π.χ. 10% δεν κατέληγε σε αντίστοιχη, αλλά σε μικρότερη μείωση της συνολικής μισθολογικής δαπάνης, όπως αυτή εμφανίζονταν στον κρατικό προϋπολογισμό. Στο πλαίσιο των ενδιάμεσων αξιολογήσεων αυτό γινόταν αντιληπτό ως υπο-απόδοση των μέτρων.

αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι μιας παρέμβασης όπως αυτή που επιχειρήθηκε μέσω του Μνημονίου Ι. Η κρισιμότητα της επικοινωνιακής διάστασης προκύπτει, αφενός λόγω των συνεπειών που γεννά η απώλεια της αξιοπιστίας της χώρας, αφετέρου εξαιτίας των αναμενόμενων αντιδράσεων που θα επέφερε η εφαρμογή περιοριστικών πολιτικών. Άλλωστε, η επικοινωνία και ο τρόπος παρουσίασης ενός προβλήματος ή μιας πραγματικότητας προσδιορίζουν τις λύσεις ή τις πολιτικές που προτείνονται και εφαρμόζονται.

Η επικοινωνιακή στρατηγική όφειλε να επικεντρωθεί σε τρία ζητήματα. Πρώτον, στη διαμόρφωση κατάλληλης ψυχολογίας των αγορών διαμέσου της ανάκτησης αισθήματος ασφάλειας αναφορικά με τη παραμονή της χώρας στη ζώνη του ευρώ και την αποφυγή της άτακτης χρεοκοπίας. Δεύτερον, στην καλλιέργεια κλίματος εμπιστοσύνης στις σχέσεις με τους εταίρους και δανειστές της Ελλάδος, ως προς τη βούληση της χώρας να τηρήσει τους όρους της δανειακής σύμβασης. Τρίτον, στη δημιουργία κλίματος συναίνεσης και κοινωνικής αποδοχής στο εσωτερικό της χώρας, τουλάχιστον ως προς τα βασικά σημεία του προγράμματος προκειμένου να μετριαστούν οι κοινωνικές αντιδράσεις και να επιτευχθεί μεγαλύτερος βαθμός συμμόρφωσης. Συνολικά, η ενίσχυση της αξιοπιστίας της Ελλάδας και η εμπέδωση κλίματος εμπιστοσύνης αποτελούσε προϋπόθεση για ενδεχόμενη βελτίωση των όρων δανεισμού.

Ωστόσο, μια τέτοια επικοινωνιακή στρατηγική ουδέποτε σχεδιάστηκε, πολλώ δε μάλλον αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του Μνημονίου Ι. Η επικοινωνιακή διαχείριση του προγράμματος υπήρξε προβληματική καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής του. Έτσι, η αδυναμία προβολής των επιτυχιών και της προόδου του προγράμματος⁶⁴ και η έμφαση στις αστοχίες ή τους κινδύνους, επέδρασε αρνητικά στη λήψη αποφάσεων, οδηγώντας τελικά το Μνημόνιο Ι σε αποτυχία.

Ελλείπει μιας στοιχειώδους επικοινωνιακής στρατηγικής, η ψυχολογία των αγορών παρέμεινε ιδιαίτερα αρνητική καθώς το ενδεχόμενο άτακτης χρεοκοπίας –έστω και ως μέσο πίεσης προς την ίδια τη χώρα– παρέμενε διαρκώς στο προσκήνιο ως πιθανό σενάριο ακόμα και από τους ίδιους τους συντάκτες του Μνημονίου. Όμως, με τον κίνδυνο χρεοκοπίας συνεχώς στο προσκήνιο δεν ήταν δυνατό να προσδοκά κανείς στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών, δηλαδή του κύριου στόχου που το ίδιο το Μνημόνιο Ι είχε θέσει. Η υπερβολική επικοινωνιακή προβολή της απόκλισης από τους δημοσιονομικούς στόχους σε σχετικά μεγέθη, κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του Μνημονίου, υπερίσχυσε της ομολογουμένως εντυπωσιακής δημοσιονομικής προσαρμογής σε απόλυτα μεγέθη που πραγματοποιήθηκε το ίδιο διάστημα. Στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης επικοινωνιακής στρατηγικής, η ίδια πραγματικότητα θα μπορούσε να παρουσιαστεί από τη θετική της πλευρά, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των αγορών προς τη χώρα και συμβάλλοντας έτσι στην επίτευξη των υπόλοιπων στόχων του προγράμματος.

Αντίστοιχα, η έλλειψη επικοινωνίας στοίχησε σε πολιτικό επίπεδο επηρεάζοντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η σταδιακή επικράτηση του αρνητικού στερεότυπου στη διεθνή κοινή γνώμη, μιας χώρας η οποία αρνείται πεισματικά να αναλάβει τις ευθύνες της και επιδιώκει να μεταθέτει συνεχώς τα βάρη σε τρίτους, έναντι της εικόνας μιας χώρας που προσπαθούσε υπό αντίξοες συνθήκες να αποκαταστήσει τη δημοσιονομική της θέση με

⁶⁴ Π.χ. η εντυπωσιακή δημοσιονομική προσαρμογή (η οποία σε απόλυτα μεγέθη ήταν σύμφωνη με τους στόχους), η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού και συνταξιοδοτικού συστήματος, ορισμένες μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της υγείας, οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις αποτελούσαν ιδιαίτερα σημαντικές παρεμβάσεις. Στο πλαίσιο της πρώτης αναθεώρησης αναγνωρίζεται μάλιστα ότι η Ελλάδα είχε προχωρήσει στις μεταρρυθμίσεις ακόμα περισσότερο απ' ό,τι προέβλεπε ο προγραμματισμός του Μνημονίου Ι. Η Ελλάδα έφθασε να αναδειχθεί πρώτη μεταξύ 20 χωρών της Ευρώπης σε ό,τι αφορά στη συμμόρφωση για την επίτευξη δημοσιονομικής προσαρμογής και τη προώθηση μεταρρυθμίσεων το 2013, σύμφωνα με την έκθεση «The Euro Plus Monitor Spring 2013» που εκπόνησαν το Lisbon Council και η Berenberg Bank. (<http://www.tovima.gr/files/1/2013/03/08/Euro%20Plus%20Monitor%20Spring%202013%20Update.pdf>)

σημαντικό μάλιστα κόστος, συντέλεσε στη λήψη αποφάσεων που επιβάρυναν τελικώς το οικονομικό κλίμα και οδηγούσαν σε περαιτέρω ύφεση. Το αρνητικό αυτό στερεότυπο συνέβαλλε στην διαμόρφωση μιας εν πολλοίς «τιμωρητικής-παιδαγωγικής» πολιτικής στάσης των βασικότερων εκ των δανειστών απέναντι στην Ελλάδα⁶⁵.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της στάσης αποτελεί η λήψη αποφάσεων που ακολούθησε την αναθεώρηση του ελλείμματος τον Οκτώβριο του 2010. Όπως είναι γνωστό, η αναθεώρηση προέκυψε λόγω της επικαιροποίησης των στατιστικών δεδομένων και των αλλαγών στον τρόπο υπολογισμού του ελλείμματος και της προσθήκης ενός αριθμού φορέων στη Γενική Κυβέρνηση⁶⁶. Η αναθεώρηση αυτή δεν σχετιζόταν με την εκτέλεση του προγράμματος το οποίο έως τη συγκεκριμένη στιγμή ήταν εντός στόχων. Η αναθεώρηση μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια εξωγενής μεταβλητή που άλλαζε τα αρχικά δεδομένα, ενώ το πρόγραμμα βρισκόταν σε εξέλιξη. Η αλλαγή δεδομένων διαμόρφωνε δύο επιλογές: είτε τη διατήρηση του αρχικού στόχου για τη μείωση του ελλείμματος η οποία όμως πλέον απαιτούσε επιπλέον μέτρα, είτε την προσαρμογή του στόχου στα νέα δεδομένα. Το γεγονός ότι η Ελλάδα είχε πετύχει σε απόλυτους αριθμούς την απαιτούμενη προσαρμογή έως εκείνη τη στιγμή (όπως προκύπτει από τη δεύτερη αξιολόγηση⁶⁷) αποτελούσε επαρκή αιτιολογία, για την επιλογή της δεύτερης λύσης. Η Ελλάδα είχε εφαρμόσει με σχετική επιτυχία ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής που έθετε εξ αρχής ιδιαίτερα φιλόδοξους στόχους. Ωστόσο, η λύση που επιλέχθηκε ήταν η πρώτη, αυτή δηλαδή της διατήρησης του αρχικού στόχου με τη λήψη επιπλέον μέτρων⁶⁸.

Η έλλειψη επικοινωνιακής στρατηγικής δεν επέτρεψε την κεφαλαιοποίηση της πρωτόγνωρης δημοσιονομικής προσαρμογής που είχε επιτευχθεί και σε συνδυασμό με την περιρρέουσα αρνητική εικόνα της χώρας συνέβαλλαν στη λήψη μιας λανθασμένης απόφασης. Η μη-επίτευξη του στόχου για το έλλειμμα δεν αποδόθηκε στην επίδραση μιας εξωγενούς μεταβλητής, αλλά στην απροθυμία της ελληνικής πλευράς να εφαρμόσει το πρόγραμμα⁶⁹. Η λήψη επιπλέον μέτρων αντανάκλυνε την αυστηρότητα με την οποία αντιμετωπίστηκε συνολικά η ελληνική περίπτωση εκείνη την περίοδο. Το κόστος όμως της εν λόγω επιλογής υπήρξε τεράστιο, καθώς όπως αποδείχθηκε οδήγησε σε κλιμάκωση της

⁶⁵ Η επιλογή υψηλών επιτοκίων δανεισμού (βλ. ανωτέρω παρ. 2.2.) αντανάκλα ακριβώς αυτή την «τιμωρητική» διάθεση των δανειστών απέναντι στην Ελλάδα, σε αντιδιαστολή με το πνεύμα αλληλεγγύης που θα μπορούσε να έχει επικρατήσει, αν είχε διαμορφωθεί η κατάλληλη επικοινωνιακή πολιτική.

⁶⁶ ο.π. European Commission, occasional Papers 72: “revisions to deficit and debt data are larger than expected. The revision related to the proper accounting of off-market swaps is small (+0.1 points). However, the revision related to the sectoral reclassification of state-owned enterprises (-0.8 points) is much larger than expected (more enterprises were reclassified). Moreover, the significantly improved method used to compile social security accounts revealed a worse than expected fiscal position of the sector, which recorded a deficit in 2009, instead of a surplus, as initially estimated. Finally, the revision in the GDP level (with an impact on the deficit ratio of 0.3 points) was not anticipated in April.”

⁶⁷ ο.π. European Commission, occasional Papers 72: “In August, the government had committed to under-execute annual state primary spending by EUR 3.9 billion relative to programme projections, an estimate that was revised upward to EUR 5.9 billion in September. Underexecution of that magnitude would be sufficient to meet the 2010 general government deficit target in ESA terms (prior to the statistical revision).”

⁶⁸ ο.π. European Commission, occasional Papers 72: “While there are challenges to surmount, the government’s fiscal policy remains anchored on reducing the general government deficit to below 3 percent of GDP by 2014. More total adjustment will be needed to reach our medium-term general government deficit target, in light of revisions to 2009 fiscal data.”

⁶⁹ Στο πλαίσιο της 2^{ης} αναθεώρησης αναφέρεται: “The 2010 ESA fiscal deficit target will be missed, despite very sizeable fiscal consolidation efforts, and there have been delays in the preparation of important structural reforms. Slower progress reflects a combination of factors, including the electoral cycle, the resistance of vested interests, and – in a few cases – difficulties to design and activate a number of complex reforms within a short time-span” (ο.π. European Commission, occasional Papers 72)

ύφεσης και τελικά σε εκτροχιασμό του προγράμματος, αυξάνοντας το κόστος όχι μόνο για την Ελλάδα, αλλά και για τους ίδιους τους δανειστές της⁷⁰.

Αλλά και στο εσωτερικό μέτωπο, η έλλειψη επικοινωνιακής στρατηγικής υπήρξε καταλυτική. Το Μνημόνιο Ι αποτέλεσε ένα ευρείας κλίμακας πρόγραμμα που στόχευε στο ριζικό μετασχηματισμό του οικονομικού μοντέλου. Είναι προφανές, ότι αντίστοιχες κλίμακας αλλαγές επηρεάζουν το σύνολο των κοινωνικών δρώντων και συστημάτων και για το λόγο αυτό απαιτούν το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό συναίνεσης. Η επίτευξη συναίνεσης προϋποθέτει συστηματική και μεθοδική προετοιμασία βάσει ενός ευρύτερου επικοινωνιακού στρατηγικού σχεδίου το οποίο ωστόσο δεν υπήρχε στο Μνημόνιο Ι. Η απαξίωση ομάδων εργαζομένων, η απόδοση ευθυνών σε επιμέρους κατηγορίες πολιτών (εν ίδει αποδιοπομπαίων τράγων) και η υποκίνηση κοινωνικού αυτοματισμού, δεν συνιστούν αποτελεσματικές επικοινωνιακές πρακτικές. Η αδυναμία εξομάλυνσης των αντεγκλήσεων και κατευνασμού των αντιδράσεων μέσω τεκμηριωμένου δημόσιου λόγου -από τη μεριά των εφαρμοστών του Μνημονίου Ι- έδρασε καταλυτικά καθώς επιδείνωσε το ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο, ενισχύοντας τις φυγόκεντρες αποσταθεροποιητικές δυνάμεις και αυξάνοντας δραστικά τις διακινδυνεύσεις και το κόστος συμμόρφωσης σε σχέση με τις αποκλίσεις από τις συμβατικές υποχρεώσεις του Μνημονίου Ι.

Συνολικά κρίνόμενη, η έλλειψη επικοινωνιακής στρατηγικής αποτελεί ένα ακόμα από τα βασικά ελλείμματα στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού του Μνημονίου Ι. Από την άλλη, η τυχόν ύπαρξη μιας οργανωμένης και καλά σχεδιασμένης επικοινωνιακής στρατηγικής δε θα μπορούσε -*ceteris paribus*- να ανατρέψει την τελική εξέλιξη του προγράμματος καθώς η βαρύτητα των υπόλοιπων ελλειμμάτων ή αστοχιών προκαθόρισε ουσιαστικά την εν γένει αποτυχία του Μνημονίου Ι σε όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Αυτό όμως δεν απομειώνει το ειδικό βάρος που η διάσταση της επικοινωνίας πρέπει να έχει σε κάθε αντίστοιχο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα.

⁷⁰ Η αποκλιμάκωση των επιτοκίων και ο νέος δανεισμός στο πλαίσιο του Μνημονίου ΙΙ, αποτελούν υπερβάλλον κόστος για τις δανείστριες χώρες. Μάλιστα, ορισμένες εξ' αυτών έφθασαν στο σημείο να δανείζονται από τις αγορές με υψηλότερα επιτόκια από αυτά με τα οποία δάνειζαν την Ελλάδα, μέσω του μηχανισμού στήριξης. Είτε λοιπόν ως κόστος ευκαιρίας, είτε ως πραγματικό κόστος, η ανάγκη επιπλέον δανεισμού από τα μηχανισμό στήριξης, λόγω αποτυχίας του Μνημονίου Ι ήταν μια αρνητική εξέλιξη για το σύνολο των χωρών της ευρωζώνης.

3. Ο επιχειρησιακός προγραμματισμός

3.1. Ο ρόλος του επιχειρησιακού προγραμματισμού στις παρεμβάσεις ευρείας κλίμακας

Ο επιχειρησιακός προγραμματισμός αφορά στον καθορισμό, εξειδίκευση και χρονισμό των δράσεων και μέτρων, μέσω των οποίων επιτυγχάνονται οι στρατηγικοί στόχοι που έχουν τεθεί. Στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγραμματισμού περιγράφεται η λογική αλληλουχία των βημάτων που πρέπει να εκτελεστούν ώστε να μεγιστοποιηθεί η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των δράσεων. Ο ορθός προγραμματισμός των δράσεων εξασφαλίζει συνέργειες και μειώνει τις ενδογενείς αντιφάσεις που –μοιραία– τα προγράμματα ευρείας κλίμακας εμπεριέχουν.

Είναι προφανές, ότι ένα πρόγραμμα που πάσχει στο σκέλος του στρατηγικού σχεδιασμού, δύσκολα μπορεί να καταστεί αποτελεσματικό ως προς τον επιχειρησιακό του προγραμματισμό. Δεν ξενίζει επομένως το γεγονός πως σε επίπεδο επιχειρησιακού προγραμματισμού εντοπίζονται λάθη, στρεβλώσεις, σφάλματα που δεν επιτρέπουν την επίτευξη των τιθέμενων στόχων. Ειδικότερα, η επιχειρησιακή προσέγγιση του προγράμματος, αναδεικνύει σφάλματα που σχετίζονται με τον χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης του προγράμματος, με τον χρονισμό των δράσεων και την επί μέρους σύνθεση των μέτρων.

3.2. Ο βραχύς χρονικός ορίζοντας ολοκλήρωσης του προγράμματος

Η συνολική διάρκεια του προγράμματος ορίστηκε σε τρία χρόνια⁷¹. Στο διάστημα αυτό, θα έπρεπε σύμφωνα με το πρόγραμμα να ολοκληρωθεί η δημοσιονομική προσαρμογή, να έχουν εφαρμοστεί όλα τα μέτρα, να έχει μειωθεί το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και να έχει επιστρέψει η οικονομία σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Είναι προφανές ότι μια οικονομία με δημοσιονομικό έλλειμμα 12,6% (15,4% μετά την αναθεώρηση), που βρίσκεται ήδη σε ύφεση, πάσχει από έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και δεν μπορεί να ασκήσει μονομερώς νομισματική και συναλλαγματική πολιτική, είναι πρακτικά αδύνατο να μετασχηματιστεί έτσι ώστε να πετύχει θετικό ρυθμό ανάπτυξης σε διάστημα μόλις τριών ετών. Εξάλλου, οι διαρθρωτικές αλλαγές προϋποθέτουν ικανό χρόνο ωρίμανσης προκειμένου να αποδώσουν τα αναμενόμενα οφέλη, καθιστώντας χρονοβόρα τη μετάβαση σε ένα παραγωγικό εξωστρεφές μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης.

Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι ο βραχύς χρονικός ορίζοντας του προγράμματος υπαγορεύτηκε ουσιαστικά από την έκταση της δανειοδότησης. Ειδικότερα, το ύψος των δανειακών κεφαλαίων που αποφασίστηκε να χορηγηθούν στην Ελλάδα, επαρκούσε για να καλύψει τις δανειακές της ανάγκες για περίοδο τριών ετών. Ως εκ τούτου, η δημοσιονομική προσαρμογή έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί εντός 36 μηνών, καθώς από το σημείο αυτό και έπειτα η Ελλάδα έπρεπε να είναι σε θέση να χρηματοδοτηθεί με δανεισμό από τις αγορές⁷². Όμως το βραχύ χρονικό διάστημα ολοκλήρωσης του προγράμματος οδήγησε με τη σειρά του σε ανορθολογικό επιχειρησιακό προγραμματισμό, καθώς τόσο τα δημοσιονομικά

⁷¹ Ο.π. European Commission, occasional papers 61: "Agreement at technical level was reached on 2 May 2010 on a comprehensive policy package for the period 2010-13 supported by official financing for a total amount of EUR 110 billion"

⁷² Αυτό σημαίνει ότι μεγαλύτερος χρονικός ορίζοντας εφαρμογής, θα απαιτούσε εξαρχής επιπλέον κεφάλαια από το μηχανισμό στήριξης. Λαμβάνοντας υπόψη το αρνητικό περιβάλλον, αλλά και την αβεβαιότητα που επικρατούσε κατά την περίοδο σχεδιασμού του προγράμματος, είναι προφανές ότι οι δανειστές δεν ήταν πρόθυμοι να διαθέσουν επιπλέον κεφάλαια που θα κάλυπταν τις δανειακές ανάγκες της Ελλάδας για διάστημα μεγαλύτερο των τριών ετών, επιτρέποντας αντίστοιχη χρονική επέκταση του προγράμματος. Ωστόσο, αυτό δεν αλλάζει το γεγονός ότι ο τριετής χρονικός ορίζοντας δεν επαρκούσε για την εφαρμογή ενός τόσο φιλόδοξου προγράμματος. Εξάλλου, οι δανειστές δεν απέφυγαν τελικά την επιπλέον χρηματοδότηση της χώρας και την επέκταση του αρχικού προγράμματος μέσω των Μνημονίων II και III, με μεγαλύτερο μάλιστα κόστος (χαμηλότερα επιτόκια και μεγαλύτερη περίοδος αποπληρωμής).

μέτρα, όσο και οι διαρθρωτικές δράσεις συμπίεστηκαν εντός ενός ασφυκτικού χρονικού πλαισίου. Ουσιαστικά, δεν υπάρχει διάκριση μεταξύ βραχυχρόνιας και μακροχρόνιας περιόδου, παρότι στο κείμενο του Μνημονίου επιχειρείται αντίστοιχη διάκριση, με αποτέλεσμα να ταυτίζεται η έννοια της μακροχρόνιας περιόδου με χρονοδιαγράμματα που δεν υπερβαίνουν τα τρία χρόνια. Στον ιδιαίτερα βραχύ χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης του προγράμματος, ο αποτελεσματικός χρονισμός των δράσεων και η αποφυγή αντιφάσεων ήταν ιδιαίτερα δυσχερές. Τα τρία έτη, δεν αρκούσαν για την ομαλή εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Με δεδομένο το εύρος των δράσεων αλλά και την διαφοροποίηση των στόχων, αυτό είχε τις ακόλουθες επιπτώσεις: πρώτον, αύξησε κατακόρυφα τις διαχειριστικές δυσκολίες, καθώς απαιτούνταν η εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση ενός πολύ μεγάλου αριθμού δράσεων που στόχευαν σε διαφορετικά αποτελέσματα και αφορούσαν διαφορετικούς δρώντες. Δεύτερον, οδήγησε εξ' ανάγκης στην ταυτόχρονη εφαρμογή πολιτικών που ήταν μεταξύ τους ασύμβατες (δημοσιονομική προσαρμογή- ανταγωνιστικότητα)⁷³. Αν ο χρονικός ορίζοντας ήταν μεγαλύτερος, οι ίδιες δράσεις θα μπορούσαν να έχουν κατανεμηθεί πιο ορθολογικά, μεγιστοποιώντας τα οφέλη και μειώνοντας το διαχειριστικό κόστος.

3.3. Ο ανορθολογισμός στη σχέση εφαρμογής δράσεων και εμφάνισης αποτελεσμάτων

Βασικό στοιχείο του επιχειρησιακού προγραμματισμού είναι η αποτύπωση των εκροών κάθε δράσης και η εκτίμηση της συμβολής τους στην επίτευξη των ευρύτερων στόχων (αποτελεσμάτων) του προγράμματος. Η σύνδεση δράσεων, εκροών και αποτελεσμάτων στο πλαίσιο του Μνημονίου Ι είναι προβληματική. Ειδικότερα, ο υπολογισμός της ωφέλειας (αποτέλεσμα) από την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (δράση) γίνεται σε χρόνο πολύ προγενέστερο από αυτόν που πραγματικά απαιτείται προκειμένου οι θετικές επιπτώσεις μιας δράσης να λάβουν χώρα. Άλλωστε, το γεγονός ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις χρειάζονται αρκετό χρόνο προκειμένου να αποδώσουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα αναγνωρίζεται στο ίδιο το Μνημόνιο Ι όπου αναφέρεται ότι: «Το εξωτερικό έλλειμμα αναμένεται να μειωθεί σταδιακά στο μεσοπρόθεσμο διάστημα καθώς η εγχώρια ζήτηση και ο πληθωρισμός θα μειώνονται και η οικονομία θα ανταποκρίνεται στις **διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις** με στόχο τη βελτίωση των εξαγωγών και τη μείωση της εξάρτησής της από τις εισαγωγές. Αυτή η διαδικασία είναι φυσικό να **διαρκέσει για αρκετά χρόνια** ενώ τα έξοδα για τους τόκους στο σημαντικό εξωτερικό χρέος θα ασκούν πίεση στο ισοζύγιο των τρεχουσών συναλλαγών για ένα διάστημα.»

Ωστόσο, παρότι σε επίπεδο γενικών παραδοχών γίνεται αποδεκτό ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις αποδίδουν μόνο στο μακροπρόθεσμο ορίζοντα, κατά τη διατύπωση του βασικού σεναρίου, επίπτωσή τους στα οικονομικά μεγέθη έχει συνυπολογιστεί στη βραχυχρόνια περίοδο (2011-12: «Ενώ η δημοσιονομική εξυγίανση θα επιβαρύνει αναπόφευκτα την οικονομική δραστηριότητα αρχικά, αναμένεται ότι η ανάκτηση της εμπιστοσύνης από τα εμπροσθοβαρή δημοσιονομικά μέτρα και το ισχυρό μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα **σε συνδυασμό με διεξοδικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις** θα δημιουργήσουν τις συνθήκες για την επιστροφή σε **θετική ανάπτυξη το 2012 και έπειτα.**» Με άλλα λόγια προεξοφλείται η θετική απόδοση διαρθρωτικών παρεμβάσεων, πριν καν αυτές τεθούν σε πλήρη εφαρμογή, δημιουργώντας έτσι ένα

⁷³ Ο.π. European Commission, occasional papers 61: "Moreover, Greece will have to 'swim against the tide' during adjustment. Domestic price level adjustment will make fiscal consolidation more difficult. Greece simultaneously needs to restore price competitiveness and to contain high government deficit and debt ratios. The difficulty is that policies aimed at restoring external price competitiveness, which in monetary union have to rely on adjustments in domestic costs and prices, tend to weigh on debt dynamics. Moreover, low or negative inflation environments are not favourable to fiscal consolidation because of nominal rigidities – real expenditure cuts are easier to obtain if inflation is high".

προφανές σφάλμα λογικής⁷⁴. Η αντίφαση μεταξύ βασικής παραδοχής και βασικού σεναρίου, ως προς τον χρόνο απόδοσης των διαρθρωτικών μέτρων συνιστά καίριο σφάλμα επιχειρησιακού προγραμματισμού. Τελικώς δημιουργείται το διοικητικό παράδοξο οι δράσεις να έπονται χρονικά των αποτελεσμάτων που εκτιμάται ότι επιφέρουν. Δεν μπορεί αλλιώς να εξηγηθεί το γεγονός ότι η ανάκαμψη της οικονομίας προσδιορίζεται ήδη εντός του 2012, όταν στο διάστημα αυτό:

- η εγχώρια κατανάλωση (C), μειώνεται συνεχώς λόγω μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος
- η δημόσια δαπάνη (G), μειώνεται συνεχώς ως αποτέλεσμα των δημοσιονομικών μέτρων
- Οι επενδύσεις (I) δεν θα μπορούσαν να παρουσιάσουν σημαντική αύξηση πριν αποκατασταθεί το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και αξιοπιστίας της χώρας
- το εξωτερικό ισοζύγιο συναλλαγών (NX), εκκινούσε από έλλειμμα 16.8 δις ευρώ το 2010 (-7,3% του ΑΕΠ) και δεν αναμένονταν να μεταβληθεί σημαντικά στο βραχυπρόθεσμο διάστημα, καθώς ούτε το σύνολο των διαρθρωτικών δράσεων θα είχαν λάβει χώρα, ούτε τα αποτελέσματα όσων είχαν ολοκληρωθεί μπορούσαν να έχουν άμεση επίπτωση.

Δεδομένου όμως ότι $GDP = C + I + G + NX$, τότε δεν μοιάζει λογική η υπόθεση της επιστροφής σε ρυθμούς ανάπτυξης μόλις από το 2012 κι' ενώ η οικονομία βρίσκεται ήδη σε ύφεση. Μόνο μακροχρόνια θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι θα υπάρχει τόση αύξηση των επενδύσεων και των εξαγωγών, ώστε αφενός το εξωτερικό ισοζύγιο συναλλαγών (NX) να καταστεί θετικό αφετέρου, τα δύο αυτά μεγέθη (I, NX) να υποκαταστήσουν την απώλεια από τη μείωση της κατανάλωσης (C) και της δημόσιας δαπάνης και τελικά να επιτευχθεί ο στόχος της ανάπτυξης (αύξηση GDP). Συνεπώς, δεν είναι η υπόθεση της ανάπτυξης στη βάση ενός εξαγωγικού- επενδυτικού μοντέλου που είναι λανθασμένη. Είναι η υπόθεση ότι αυτό μπορεί να συμβεί τόσο γρήγορα, ενώ δεν υπάρχουν οι αντίστοιχες προϋποθέσεις⁷⁵. Η προβληματική διατύπωση σχέσεων δράσεων-εκροών και αποτελεσμάτων, προκάλεσε αλυσιδωτά προβλήματα κατά την αξιολόγηση καθώς υπήρχε σύγχυση ως προς τα αναμενόμενα αποτελέσματα των δράσεων και την ερμηνεία των αντιδράσεων της

⁷⁴ Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό, η εφαρμογή του αναλογικά μεγαλύτερου αριθμού διαρθρωτικών δράσεων τοποθετείται χρονικά στο 2011, ενώ προβλέπεται ο προσδιορισμός δράσεων για το 2012. Αντίθετα, το 2010 η βαρύτητα δίνεται κυρίως στα δημοσιονομικά μέτρα. Ο προγραμματισμός αυτός, αποτυπώνει τη λογική της εμπροσθοβαρούς δημοσιονομικής προσαρμογής η οποία υπήρξε βασική στρατηγική επιλογή. Αν όμως οι διαρθρωτικές δράσεις δεν έχουν εφαρμοστεί ή δεν έχουν ωριμάσει το 2012, τότε δεν μπορεί να τεκμηριωθεί η υπόθεση ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις θα δημιουργήσουν τις συνθήκες για την επιστροφή σε θετική ανάπτυξη ήδη από το έτος αυτό. Υπό αυτή την έννοια, προκαλεί εντύπωση η διαπίστωση κατά την 5^η αναθεώρηση (Οκτώβριος 2011) ότι το εύρος των έως τότε διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων δεν επαρκούσε για να δώσει ώθηση στην ανάπτυξη, καθώς σύμφωνα με τον αρχικό προγραμματισμό, οι δράσεις αυτές δεν είχαν ακόμα εφαρμοστεί ή δεν είχαν προλάβει να αποδώσουν. (o.p. EC, Occasional papers 72: "Slower than programmed progress in several of the structural reforms over this last year has also contributed to economic development being well below expectations. These reforms have not yet reached the critical mass that is necessary to boost productivity and transform the investment climate in Greece").

⁷⁵ Άλλωστε το ίδιο το ΔΝΤ εκτιμά στην έκθεση που συνοδεύει το Μνημόνιο Ι, ότι η μετάβαση σε ένα νέο αναπτυξιακό μοντέλο χρειάζεται χρόνο και ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δεν αποδίδουν βραχυπρόθεσμα, επιβεβαιώνοντας την εσωτερική αντίφαση μεταξύ διάγνωσης του προβλήματος και προβλέψεων σχετικά με την εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών. (IMF, Country report 10/110: "**Transitioning toward a more sustainable model for the Greek economy will take time. Fiscal consolidation needs are large, and will have to be sustained over several years. With no recourse to the exchange rate to kick-start relative price changes, Greece needs to rely on internal devaluation usually a long and painful process. Given the relatively closed economy, fiscal multipliers are bound to be large and the foreign sector too small to bring about a quick export-led growth response. In addition, the external environment is expected to remain weak in the short term, and structural reforms to boost the supply response will take time to be implemented and bear fruit**").

οικονομίας. Τελικά δεν ήταν δυνατό να διαπιστωθεί αν οι δράσεις μπορούσαν να οδηγήσουν στα επιθυμητά αποτελέσματα, καθώς η αξιολόγησή τους ήταν πρώιμη.

3.4. Ο χρονισμός επιμέρους διαρθρωτικών δράσεων είναι επιζήμιος

Η δημοσιονομική προσαρμογή εντοπίζεται ως κυριότερος στόχος σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα. Από την επιτυχία της βραχυπρόθεσμης δημοσιονομικής προσαρμογής που θα οδηγήσει σε δημοσιονομική σταθερότητα εξαρτάται τόσο η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών όσο και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Δηλαδή, η δημοσιονομική προσαρμογή ως βραχυπρόθεσμος στόχος αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων στόχων που σχετίζονται με την αλλαγή του οικονομικού μοντέλου και την επιστροφή σε ρυθμούς ανάπτυξης μέσω ενίσχυσης της παραγωγής και των εξαγωγών.

Ωστόσο, αναγνωρίζεται ότι λόγω του μεγέθους της προσαρμογής που απαιτείται σε μικρό χρονικό διάστημα υπάρχουν σοβαρές διακινδυνεύσεις και περιορισμοί. Οι στόχοι της δημοσιονομικής προσαρμογής είναι ευάλωτοι σε εξωγενείς διαταραχές και παραμέτρους, ενώ οι κυκλικές πιέσεις λόγω της μείωσης των δαπανών αναμένονταν ισχυρές. Είναι επίσης δεδομένο ότι η πολιτική της εσωτερικής υποτίμησης ως μέσου ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, βραχυπρόθεσμα επιδρά αρνητικά στο δημοσιονομικό σκέλος. Άλλωστε, η αρνητική αυτή σχέση αναγνωρίζεται από το ίδιο το Μνημόνιο Ι, όπου αναφέρεται ότι: «Η δυσκολία έγκειται στο γεγονός ότι οι πολιτικές για την αποκατάσταση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των τιμών, οι οποίες, στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης, πρέπει να βασιστούν σε μείωση του εγχωρίου κόστους και των τιμών, βραχυπρόθεσμα θα επιβαρύνουν την οικονομική δραστηριότητα, τα έσοδα της κυβέρνησης και τη δυναμική του χρέους». Η επιλογή ταυτόχρονου προγραμματισμού μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής και διαρθρωτικών μέτρων με αρνητικό δημοσιονομικό πρόσημο, επιβάλλεται μεν *de facto* λόγω του συνολικά βραχέως ορίζοντα ολοκλήρωσης του προγράμματος, ωστόσο δεν παύει να συνιστά επιχειρησιακό σφάλμα⁷⁶. Οι δράσεις για την επίτευξη του στόχου της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας επιδρούν αρνητικά στο πλαίσιο επίτευξης του πρωτεύοντος στόχου, δηλαδή της δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο ταυτόχρονος έναντι του σειριακού προγραμματισμού των δράσεων που αφορούν στην εσωτερική υποτίμηση δημιουργεί αντίρροπες τάσεις ώστε βραχυχρόνια να δυσχεραίνει η δημοσιονομική προσαρμογή.

Η κριτική περί του ανορθολογισμού στο χρονισμό των δράσεων δε θα πρέπει να συγχέεται με την αναγκαιότητα ή μη των συγκεκριμένων παρεμβάσεων διαρθρωτικού χαρακτήρα. Δεν επιχειρείται μια αξιολόγηση της ουσίας των παρεμβάσεων, δηλαδή αν η εσωτερική υποτίμηση υπήρξε ορθή ως επιλογή. Αντιθέτως, το σημείο που θίγεται είναι ότι με δεδομένη τη βαρύτητα που αποδίδεται στην μείωση του ελλείμματος και στην αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας, κανένα μέτρο που άμεσα ή έμμεσα επηρέαζε αρνητικά την προσπάθεια αυτή δεν θα έπρεπε να τοποθετηθεί χρονικά σε αυτό το διάστημα (2010-12) καθώς θα ενίσχυε τους κινδύνους αποτυχίας και θα υποθήκευε την επιτυχία των προσπαθειών δημοσιονομικής προσαρμογής.

Στο ίδιο πλαίσιο, ορισμένες άλλες διαρθρωτικές αλλαγές που δεν επηρεάζουν αρνητικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, ωστόσο θεωρούνται κρίσιμες για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και την υλοποίηση των πολιτικών, τοποθετούνται χρονικά στο τέλος του προγράμματος⁷⁷ (καλή νομοθέτηση, μείωση διοικητικών βαρών). Τα διαρθρωτικά αυτά μέτρα θα μπορούσαν να έχουν προτεραιοποιηθεί, «χωρίς κόστος» σε ότι αφορά την

⁷⁶ Ο.π. European Commission, occasional papers 61 : “Greece simultaneously needs to restore price competitiveness and to contain high government deficit and debt ratios”

⁷⁷ Π.χ. Οι δράσεις μείωσης των διοικητικών βαρών και η εφαρμογή της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση προγραμματίζονται για το τρίτο τρίμηνο του 2011 (Q3/2011), ενώ θα μπορούσαν να έχουν προτεραιοποιηθεί

δημοσιονομική τους επίπτωση, ενώ τα οφέλη για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος θα ήταν σημαντικά. Άλλωστε, τόσο ο απαραίτητος βαθμός ωρίμανσης που οι εν λόγω δράσεις απαιτούν για την εμφάνιση των αποτελεσμάτων τους, όσο και αυτή καθαυτή η σπουδαιότητά τους συνιστούν αιτία προτεραιοποίησής τους. Συνεπώς, η χρονική τοποθέτηση των δράσεων αυτών, στην τελική φάση του Μνημονίου, συνιστά μια ανορθολογική επιχειρησιακή επιλογή⁷⁸.

3.5. Η επί μέρους σύνθεση των δημοσιονομικών μέτρων είναι προβληματική

Όπως έχει διατυπωθεί στην εισαγωγή του μνημονίου, η διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας αποτελεί γενεσιουργό αιτία της υφιστάμενης δημοσιονομικής κρίσης. Η οικονομική δραστηριότητα βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην κατανάλωση και παρουσιάζει σημαντική εξάρτηση από τη δημόσια δαπάνη και τον εξωτερικό δανεισμό⁷⁹. Επιπλέον, η εγχώρια παραγωγή εν πολλοίς προέρχεται από τον τριτογενή τομέα (υπηρεσίες). Παράλληλα τα δημόσια έσοδα εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τους έμμεσους φόρους οι οποίοι με τη σειρά τους εξαρτώνται από την εγχώρια κατανάλωση. Με δεδομένη την ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής και τη δομή της ελληνικής οικονομίας, η επιλογή και ο χρονισμός των δημοσιονομικών μέτρων μπορούσε να κινηθεί μεταξύ δύο επιλογών:

- Είτε της εμπροσθοβαρούς δραστηκής μείωσης των δαπανών χωρίς την ταυτόχρονη επιβολή μέτρων στο σκέλος των εσόδων, με στόχο σημαντικές εξοικονομήσεις στο σκέλος των δαπανών και διατήρηση ή οριακή μείωση των εσόδων (λόγω ύφεσης).
- Είτε, μιας -καθ' όλα ριζοσπαστικής- περιορισμένης μείωσης των δαπανών και λήψης σημαντικών μέτρων ενίσχυσης των εσόδων (δραστηκή αύξηση άμεσων και έμμεσων φόρων), προσδοκώντας σε μείωση του ελλείμματος λόγω σημαντικής αύξησης των εσόδων.

Αντίθετα, στο πλαίσιο του Μνημονίου Ι επιλέγεται από τον πρώτο κιόλας χρόνο εφαρμογής του, η επιβολή από τη μια δραστηκών μειώσεων δαπανών και από την άλλη επαχθών φορολογικών μέτρων⁸⁰. Έτσι, ενώ πράγματι αρχικά επιτυγχάνεται μια καινοφανής μείωση του ελλείμματος, εν συνεχεία παρουσιάζεται μια αδυναμία συνέχισης της προσαρμογής, καθώς οι επιπτώσεις των αρχικών μέτρων στην οικονομική δραστηριότητα (οι οποίες εμφανίζονται με μια χρονική υστέρηση) είναι τόσο καθοριστικές ώστε να εξανεμίζουν την αποδοτικότητα των μέτρων που ελήφθησαν στην συνέχεια εφαρμογής του μνημονίου. Παρουσιάζεται εξαρχής υστέρηση στα έσοδα, η οποία δεν αποκαθίσταται παρά τα νέα μέτρα που αφορούν στην πλευρά των εσόδων⁸¹. Η δομή της ελληνικής οικονομίας

⁷⁸ Παρά το γεγονός ότι αναφέρεται ότι κατά τον αρχικό σχεδιασμό υπήρξε μέριμνα ώστε να προτεραιοποιηθούν εκείνες οι δράσεις που έχουν τη μέγιστη μακρο-επίπτωση στο βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο, αυτό δεν επιβεβαιώνεται στην πράξη. (Ο.π. European Commission, occasional papers 61: *"The programme prioritizes those reforms that have a large macro impact in the short to medium run and sequences them accordingly. To ease implementation, the scope and timing of conditionality requirements have been carefully chosen, prioritising those that can bolster growth and jobs in the coming years as the economy goes through a painful adjustment process."*)

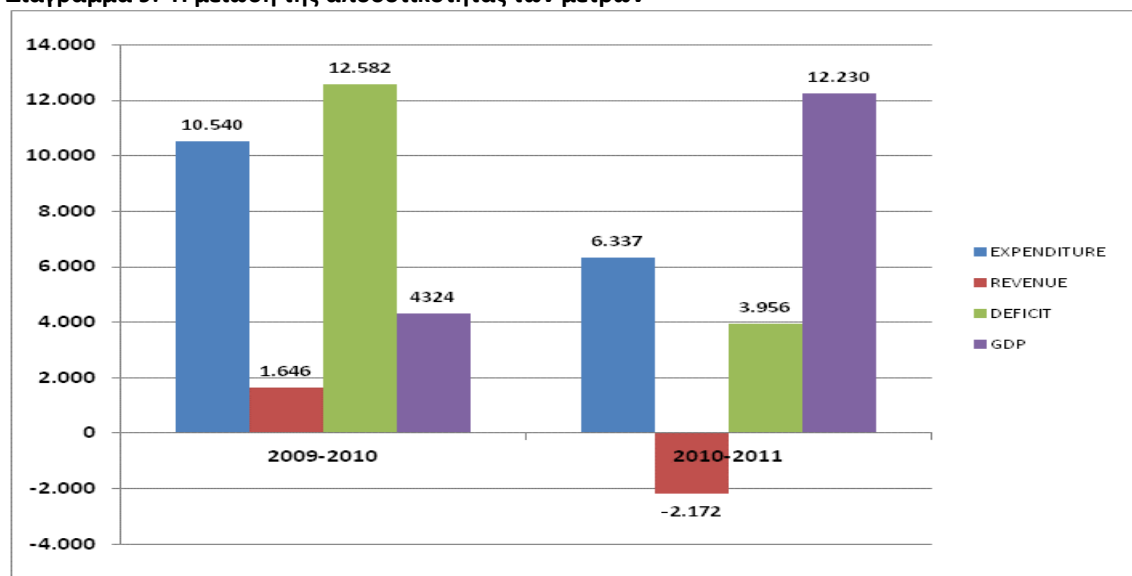
⁷⁹ IMF, Country report 10/110: *"High fiscal deficits and dependency on foreign borrowing fuelled demand. Amid slowing growth and reduced global risk appetite, Greece's heavy dependence on foreign borrowing heightened concerns over long-standing fiscal and external imbalances."*

⁸⁰ IMF, Country report 10/110: *"Expenditure measures are estimated at 5.2 percent of GDP. Revenue measures add another 4 percent of GDP to the package."*

⁸¹ Ήδη από την πρώτη αναθεώρηση διαπιστώνεται υστέρηση των εσόδων, η οποία καλύπτεται από μεγαλύτερη του αναμενομένου μείωση των δαπανών. Ενώ όμως η μεγαλύτερη μείωση των δαπανών αρκεί για την επίτευξη του δημοσιονομικού κριτηρίου τη δεδομένη χρονική στιγμή, καθιστά ακόμα δυσκολότερη την επίτευξη των στόχων για τα έσοδα το επόμενο διάστημα. Η αποδοτικότητα των μέτρων για τα έσοδα μειώνεται συνεχώς, αυξάνοντας τελικά τις αποκλίσεις, καθώς από ένα σημείο και ύστερα ακόμα και η μεγαλύτερη της προγραμματισμένης μείωση της δαπάνης δεν αρκεί για να καλύψει το κενό από τα προϋπολογισθέντα έσοδα (ο.π. European Commission, Occasional papers 68: *"All budgetary performance criteria for June 2010 have been*

δεν επιτρέπει την απόδοση των μέτρων που συνεχώς λαμβάνονται, προκειμένου να περιοριστούν οι αποκλίσεις.

Διάγραμμα 9: Η μείωση της αποδοτικότητας των μέτρων



Πηγή: IMF Country Report 10/110 (2010) & Country Report 13/20 (2013), Υπουργείο Οικονομικών, ΜΠΔΣ 2013-2016. Ίδια επεξεργασία στοιχείων.

Τον πρώτο χρόνο (2010) επιτυγχάνεται μείωση των δαπανών 8,46% (από 124 δις € σε 114 δις €) και αύξηση των εσόδων κατά 1.86% (από 88.6 δις € σε 90.2 δις €) σε σύγκριση με το 2009. Το έλλειμμα μειώνεται κατά 5,24% (από 15,5% σε 10,3% του ΑΕΠ). Το 2011 η δημόσια δαπάνη μειώνεται επιπλέον 5.55% (σε 107 δις €), αλλά τα δημόσια έσοδα -και παρά τα νέα μέτρα- μειώνονται κατά 2.41% (88 δις €). Το έλλειμμα μειώνεται μόλις 1.25% (από 10.3% σε 9.1%). Τα αρχικά σενάρια του μνημονίου αποτυγχάνουν να ερμηνεύσουν ορθά και να εκτιμήσουν ρεαλιστικά την επίπτωση της εμπροσθοβαρούς προσαρμογής και της δραστηκής μείωσης των δαπανών στην πραγματική οικονομία. Τα δημοσιονομικά μέτρα γίνονται ολοένα και λιγότερο αποδοτικά καθώς η ύφεση είναι πολύ μεγαλύτερη της αναμενόμενης. Η μείωση του ελλείμματος γίνεται ανελαστική, απαιτώντας μεγαλύτερο ύψος μέτρων σε πραγματικούς αριθμούς, προκειμένου να επιτευχθεί η επιθυμητή προσαρμογή (έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ). Τα εμπροσθοβαρή δημοσιονομικά μέτρα έχουν μια δραστηκή αρνητική επίπτωση στην οικονομική δραστηριότητα η οποία ωστόσο, γίνεται εμφανής με μια χρονική υστέρηση. Τα πρόσθετα μέτρα αποτελούν λύση ανάγκης η οποία προσωρινά επιχειρεί να διορθώσει τις αποκλίσεις, αλλά στην πραγματικότητα επιδεινώνει την κατάσταση και δυσχεραίνει περαιτέρω την επίτευξη των στόχων του προγράμματος.

Αναντίρρητα, στο μακροπρόθεσμο διάστημα μια βιώσιμη λύση θα έπρεπε να αντανakλά μια μεγάλη μείωση των δαπανών και μια αύξηση της αναλογίας των άμεσων φόρων ως προς το σύνολο των δημόσιων εσόδων. Ωστόσο αυτό απαιτούσε μεγαλύτερη περίοδο προσαρμογής, έπρεπε δηλαδή η μετάβαση να είναι σταδιακή. Η ταυτόχρονη λήψη μέτρων στο σκέλος τόσο των δαπανών όσο και των εσόδων, στο πλαίσιο της επιλογής εμπροσθοβαρούς προσαρμογής, σε μια οικονομία που βρίσκεται σε ύφεση και βασίζεται στην κατανάλωση, αποδεικνύεται ατυχής και ακατάλληλη για τη συγκεκριμένη χώρα. Μοιάζει μάλιστα αντιφατικό να εκτιμά κανείς ότι την απόδοση των φορολογικών μέτρων, εκτός της άμεσης φορολογίας στο 4% του ΑΕΠ, όταν διαπιστώνει ότι η φοροδιαφυγή είναι

met. Revenue performed below programme targets, but was more than compensated by a contraction of state expenditure beyond the target."

ενδημική και η φορολογική διοίκηση άκρως προβληματική⁸². Επιχειρησιακά, τα δημοσιονομικά μέτρα θα είχαν αποδώσει περισσότερο αν είχαν χρονιστεί διαφορετικά ή σε διαφορετική αναλογία μείωσης δαπανών/αύξησης εσόδων ειδικά κατά τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του προγράμματος.

⁸² ο.π. European Commission, Occasional papers 61: “Tax measures amount to 4 percent of GDP, but exclude increases in direct taxation and production costs as these would be detrimental to competitiveness” και “fiscal targets were consistently missed, despite the benign economic environment, due to systematic overspending, **endemic tax evasion** and persistently overoptimistic tax projections.”

4. Η Εφαρμογή του προγράμματος

4.1. Η παρακολούθηση και εφαρμογή

Η εφαρμογή ενός προγράμματος αποτελεί το στάδιο κατά το οποίο υλοποιούνται οι δράσεις και τα μέτρα που έχουν σχεδιαστεί. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η επιτυχής υλοποίηση ενός τόσο σύνθετου και φιλόδοξου προγράμματος εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αρτιότητα του σχεδιασμού του. Ωστόσο, δεδομένου ότι η άριστη εφαρμογή οποιασδήποτε πολιτικής είναι ανέφικτη, ιδιαίτερα σημαντική είναι η ύπαρξη ενός αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης, αξιολόγησης και ανατροφοδότησης. Μέσω αυτού του μηχανισμού παρέχεται η δυνατότητα διόρθωσης εσφαλμένων εκτιμήσεων, προσαρμογής των δράσεων ή/και των στόχων και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων. Κάθε παρέμβαση ευρείας κλίμακας πρέπει να χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό ευελιξίας, πολλώ δε μάλλον όταν είτε λόγω πίεσης χρόνου, είτε λόγω έλλειψης επαρκούς πληροφόρησης, παρατηρούνται στρατηγικά ελλείμματα και επιχειρησιακές αδυναμίες οι οποίες δυσχεραίνουν εξαρχής την επιτυχή υλοποίηση και αυξάνουν τις διακινδυνεύσεις. Όπως προκύπτει από την ανάλυση των αναθεωρήσεων του Μνημονίου Ι, ο μηχανισμός παρακολούθησης, αξιολόγησης και ανατροφοδότησης υπήρξε ανεπαρκής. Ειδικότερα, οι ενδιάμεσες αξιολογήσεις απέτυχαν να αποτυπώσουν την πραγματική κατάσταση σε σχέση με την υλοποίηση του προγράμματος, ενώ συνολικά υπήρξε αδυναμία προσαρμογής στο ραγδαία μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

4.2. Τύποι αποτυχίας κατά την εφαρμογή

Από την ανάλυση των δράσεων, των στόχων και των αποτελεσμάτων προκύπτουν τρεις τύποι ή κατηγορίες αποτυχίας κατά την εφαρμογή. Η διαφοροποίηση αυτή είναι σημαντική γιατί απαιτεί διαφορετικού τύπου αντίδραση κάθε φορά. Η προσαρμογή στα νέα δεδομένα, δύναται να αφορά είτε τον επαναπροσδιορισμό των στόχων, είτε την αλλαγή των δράσεων είτε την αλλαγή συνολικά της στρατηγικής.

Η πρώτη κατηγορία αποτυχιών αφορά δράσεις και μέτρα τα οποία ενώ σχεδιάστηκαν, είτε δεν εφαρμόστηκαν ποτέ, είτε η εφαρμογή τους καθυστέρησε σημαντικά, είτε εφαρμόστηκαν με ανακόλουθο τρόπο σε σχέση με τον αρχικό τους σχεδιασμό. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται δράσεις όπως αυτές που αφορούν την φορολογική μεταρρύθμιση, την διοικητική μεταρρύθμιση, το άνοιγμα των κλειστών επαγγελματιών, και τις αποκρατικοποιήσεις. Η φορολογική μεταρρύθμιση είχε προγραμματιστεί για τον Σεπτέμβριο του 2011, στη συνέχεια μετατέθηκε αρχικώς για το Μάρτιο του 2012 και στη συνέχεια για τον Ιούνιο του 2012, όπου και πάλι λόγω των εκλογών δεν έλαβε χώρα⁸³. Η φορολογική μεταρρύθμιση έχει πλέον ενσωματωθεί στο Μνημόνιο ΙΙΙ και η εφαρμογή της βρίσκεται ακόμα σε εκκρεμότητα. Αντίστοιχα, στον τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης, η αναδιοργάνωση των Υπουργείων θα έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί το καλοκαίρι του 2012 σύμφωνα με τον προγραμματισμό του Μνημονίου ΙΙ και αφού ήδη οι σχετικές δράσεις βρίσκονταν σε καθυστέρηση, καθώς η λειτουργική αξιολόγηση που έθετε το πλαίσιο για τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις είχε ολοκληρωθεί ήδη από τον Δεκέμβριο του 2011⁸⁴. Ωστόσο, έως σήμερα οι απαιτούμενες ενέργειες όχι

⁸³ Ο.π. EC, occasional papers 94: *“The tax reform has been delayed. The tax reform, whose adoption by Parliament was initially planned for September 2011 and then postponed to March 2012, is now expected to be enacted by end-June 2012.”*

⁸⁴ Ο.π. EC, occasional papers 94: *“Public administration reforms are ongoing, although in certain cases it might take some time before tangible results materialise. After the publication of the OECD report on the “Functional Review of Public Administration in Greece” in December 2011, a new phase of reforms has started with the authorities’ efforts reflecting the OECD recommendations in a law (which is currently still under preparation) and the establishment of a concrete road map with the help of external technical assistance. The aim is to tackle the*

μόνο δεν έχουν ολοκληρωθεί αλλά χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα χαμηλό βαθμό ωριμότητας. Οι δράσεις για το άνοιγμα των κλειστών επαγγελματιών και για την ενσωμάτωση της Οδηγίας 123 επίσης εφαρμόστηκαν ανεπαρκώς. Τέλος ο στόχος για τις ιδιωτικοποιήσεις αναθεωρήθηκε τόσο ως προς την αξία όσο και ως προς τον ορίζοντα εφαρμογής, δεδομένων των καθυστερήσεων που παρατηρήθηκαν, αλλά και της ομολογουμένως υπερβολικά φιλόδοξης αρχικής εκτίμησης. Ο αρχικός στόχος για 50 δις ευρώ όπως αυτός τέθηκε κατά την 4^η αναθεώρηση⁸⁵, αναθεωρήθηκε χρονικά στο πλαίσιο του Μνημονίου II⁸⁶ και αναθεωρήθηκε σχεδόν ολοκληρωτικά στο πλαίσιο του Μνημονίου III⁸⁷. Η αποτυχία σε αυτή την κατηγορία δράσεων θα πρέπει να αποδοθεί στην ανεπάρκεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, στην έλλειψη βούλησης του πολιτικού συστήματος να εφαρμόσει τις προγραμματισμένες δράσεις αλλά και στη γενικότερη αστάθεια και κλιμακούμενη δυσφορία που ολοένα και περισσότερο εμποδίζει την εφαρμογή του προγράμματος.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει μέτρα τα οποία αν και υλοποιήθηκαν δεν παρήγαγαν τις προβλεπόμενες εκροές. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται σχεδόν το σύνολο των δημοσιονομικών μέτρων που στόχευαν στην αύξηση των εσόδων, όπως η αύξηση των συντελεστών Φ.Π.Α. και η αύξηση στους ειδικούς φόρους κατανάλωσης. Τα μέτρα αυτά τέθηκαν σε εφαρμογή στον προβλεπόμενο χρόνο ωστόσο δεν απέδωσαν το προσδοκώμενο αποτέλεσμα. Στις περιπτώσεις αυτές δεν ευθύνεται η μη συμμόρφωση ή η πλημμελής εφαρμογή για την αποτυχία. Η αποτυχία οφείλεται σε μια εξαρχής λανθασμένη επιλογή σχετικά με την κατεύθυνση και τα μέτρα της φορολογικής πολιτικής. Η κατακόρυφη πτώση της κατανάλωσης και η αδυναμία καταπολέμησης της φοροδιαφυγής εξουδετέρωσαν τις αυξήσεις των συντελεστών, μειώνοντας τελικά τα έσοδα παρά τις περί του αντιθέτου προβλέψεις του Μνημονίου.

basic deficiencies of the public administration in a comprehensive manner. Progress has been made in the creation of a high-level transformation steering group under the direct supervision of the Prime Minister, while an inter-ministerial coordination working group is under way. Fifteen ministries are planned to be thoroughly restructured by this summer, starting with the Ministry of Administrative Reform. Similar work is also being prepared at the regional and local."

⁸⁵ Ο.π. EC, occasional papers 94: "While the objective of privatising assets worth EUR 50 billion is maintained, this target will only be achieved in a horizon going well beyond 2015,".

⁸⁶ Ο.π. EC, occasional papers 82: "The privatisation fund has been established, but the programme targets for privatisation proceeds will be missed. Given lengthy administrative and legal procedures, the targets established for the next quarters are now beyond reach. A delay of at least a quarter compared to previous plans is, thus, likely"

⁸⁷ IMF, country report 13/20: "Privatization proceeds projections were adjusted down in light of market conditions and already incurred delays (MEFP ¶17). Heightened implementation risks and lingering euro exit fears are expected to depress demand for privatized assets, weighing on sales volumes and prices; an updated bottom-up assessment suggests that fewer real estate assets are good prospects for sales; and more evident political constraints and regulatory and judicial barriers suggest that the process will take more time. Thus, cumulative proceeds are now set at €6 billion by 2014, €10 billion by 2016, and €23.5 billion through 2020 (including the €1.6 billion realized to date). This is about half of what was projected at the time of the approval of the Extended Arrangement. The relatively backloaded profile for receipts reflects the fact that it will take time to sell bank equity acquired during recap (about half the expected proceeds), and time to prepare real estate assets for sale"

Πίνακας 8: Μέτρα που εφαρμόστηκαν αλλά δεν απέδωσαν (φορολογία)

ΕΤΟΣ	Προβλεπόμενα μέτρα	Ενέργεια	ΣΤΟΧΟΣ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΑΠΟΚΛΙΣΗ
ΦΠΑ					
2009			20.850	16.582	-4.268
2010	Αύξηση Φ.Π.Α.	N.3845/2010	19.015	17.374	-1.641
2011	Αύξηση Φ.Π.Α.	N.3986/2011	17.361	16.887	-474
2012			16.560	15.686	-874
ΕΦΚ βενζίνη, πετρέλαιο θέρμανσης					
2009			4.450	3.374	-76
2010	Αύξηση ΕΦΚ	N.3845/2010	5.700	5.698	-2
2011	Εξίσωση ΕΦΚ θέρμανσης-κίνησης	N.3986/2011	4.698	4.653	-45
2012			4.931	4.464	-467
ΕΦΚ καπνός, αλκοολούχα ποτά					
2009			2.980	2.924	-56
2010	Αύξηση ΕΦΚ	N.3845/2010	4.090	3.382	-708
2011			3.629	3.509	-120
2012			3.650	3.114	-536

Πηγή: http://www.enikos.gr/economy/121299,Aychanontai_oi_foroi_meiwnontai_ta_esoda.html

Στην ίδια κατηγορία εντάσσονται και ορισμένα μέτρα που αφορούν στις διαρθρωτικές αλλαγές για την προώθηση των επενδύσεων. Στον ακόλουθο πίνακα παρατίθενται οι δράσεις που έπρεπε να αναληφθούν, προκειμένου να βελτιωθεί το επιχειρηματικό περιβάλλον και να δοθούν κίνητρα για επενδύσεις έως και την 5^η αναθεώρηση. Επίσης, παρατίθεται ο χρόνος στον οποίο έπρεπε κάθε δράση να έχει εφαρμοστεί και η αξιολόγηση σχετικά με τη συμμόρφωση όπως αυτή έγινε στο πλαίσιο των ενδιάμεσων αναθεωρήσεων. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία, οι απαιτούμενες δράσεις σε μεγάλο βαθμό εφαρμόστηκαν στον προβλεπόμενο χρόνο⁸⁸. Ωστόσο, όπως έχει ήδη αναφερθεί οι επενδύσεις ακολούθησαν φθίνουσα πορεία την περίοδο 2010-2012⁸⁹. Προφανώς οι δράσεις στο πεδίο αυτό δεν υπήρξαν αρκετές ή διαφορετικά δεν είχαν την κρίσιμη μάζα που χρειαζόταν προκειμένου να αποτελέσουν κινητήριο μοχλό για την αντιστροφή του αρνητικού επενδυτικού κλίματος. Η αποτυχία σε αυτή την κατηγορία οφείλεται είτε σε λανθασμένες εκτιμήσεις και σχεδιασμό είτε στο γεγονός ότι εξωγενείς παράγοντες ή αλλαγές δεν επέτρεψαν την εμφάνιση των προσδοκώμενων εκροών, είτε αυτές αφορούσαν την ενίσχυση των εσόδων είτε την αύξηση των επενδύσεων.

⁸⁸ Σε σύνολο 16 δράσεων 7 εφαρμόστηκαν πλήρως (observed), 2 υλοποιήθηκαν σε μεγάλο βαθμό (largely observed), 1 μερικώς, 3 ήταν σε εξέλιξη κατά την στιγμή της 5^{ης} αναθεώρησης και μόλις 3 δεν εφαρμόστηκαν (not observed).

⁸⁹ Οι ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου σημείωσαν μείωση 19,6% το 2011 και 20,6% το 2012 σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος.

Πίνακας 9: Μέτρα που εφαρμόστηκαν αλλά δεν απέδωσαν (διαρθρωτικές αλλαγές)

MoU Requirement	time	MoU evaluation
<i>To enhance competition in open markets:</i>		
Government adopts law to simplify the start-up of new businesses.	Q2/10	observed
<i>To promote investments and exports:</i>		
Government takes measures, to facilitate Foreign Direct Investments (FDI)	Q3/10	observed
Government carries out an in-depth evaluation of all R&D and innovation actions	Q4/10	Not observed
Government creates an external advisory council	Q4/10	observed
Government takes measures to facilitate FDI and investment	Q4/10	observed
Government adopts all presidential decrees and ministerial decisions necessary for the implementation of the law on aid for private investment	Q1/11	Largely observed
Government ensures the acceleration of the environmental licensing	Q1/11	Largely observed
Government presents a plan for a "Business-Friendly Greece" to tackle 30 restrictions to business activities, investment and innovation	Q2/11	Partially observed
Government starts implementing the "Business-Friendly Greece" action plan	Q2/11	observed
Government starts screening Ministerial Decision A2-3391/2009 on market regulations	Q2/11	observed
Legislation is adopted to simplify and shorten procedures to complete studies on environmental impact	Q3/11	observed
To help attract investment in key sectors, including tourism, energy and real estate, government speeds up the review of private project applications	Q3/11	Ongoing.
The Decrees necessary for the implementation of the law on fast-track licensing procedure for Manufacturing activities and business parks are implemented.	October 2011	Ongoing.
Government introduces legislation to mitigate tax obstacles to mergers and acquisitions	Q3/2011	Not observed
An impact assessment is presented to evaluate Law 3853/2010 on simplification of procedures	Q3/2011	Not observed
Government submits to the European Commission the draft regulation on the market surveillance service	Q3/2011	Ongoing.

Πηγή: European Commission, Occasional papers 61, 68, 77, 82, 87 & 94

Η τρίτη κατηγορία εμπεριέχει μέτρα και δράσεις τα οποία εφαρμόστηκαν, παρήγαγαν τις προβλεπόμενες εκροές αλλά δεν είχαν τις προσδοκώμενες επιπτώσεις σε μακρο-επίπεδο. Η κατηγορία αυτή αφορά δράσεις, των οποίων το αποτέλεσμα δεν εξυπηρετούσε ένα τελικό σκοπό, αλλά αποτελούσε ενδιάμεση ενέργεια στο πλαίσιο επίτευξης ενός γενικότερου στόχου. Η προβλεπόμενη σχέση δράσης- αποτελέσματος υπήρξε ορθή κατά βάση, ωστόσο το αποτέλεσμα αυτό δεν είχε ως συνέπεια την επίτευξη του τελικού σκοπού. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται οι παρεμβάσεις που σχετίζονταν με το εργασιακό κόστος. Όπως έχει ήδη αναφερθεί η συγκράτηση του εργασιακού κόστους δεν ήταν αυτοσκοπός αλλά μέσο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των τιμών. Υπήρξε δηλαδή η υπόθεση ότι η «συγκράτηση» του εργασιακού κόστους⁹⁰ και η μείωση της εσωτερικής ζήτησης θα λειτουργήσουν ως μοχλοί για την πτώση του γενικού επιπέδου των

⁹⁰ Ο.π. EC, occasional papers 61: "In line with the lowering of public sector wages, private sector wages need to become more flexible to allow **cost moderation** for an extended period of time."

τιμών. Πράγματι το εργασιακό κόστος όχι μόνο δεν αυξήθηκε, αλλά αντιθέτως μειώθηκε πολύ περισσότερο απ' ό,τι είχε αρχικώς προβλεφθεί. Αντίστοιχα η εσωτερική ζήτηση σημείωσε διπλάσια σχεδόν μείωση απ' ό,τι είχε προβλεφθεί σε ετήσια βάση για τα έτη 2010-2012. Ωστόσο, αυτή η μείωση σε κόστος και ζήτηση, δεν οδήγησε σε μείωση του πληθωρισμού, ο οποίος συνέχισε να αυξάνει με ρυθμό σχεδόν τριπλάσιο απ' ό,τι είχε αρχικώς προβλεφθεί. Στο πλαίσιο του Μνημονίου II αναγνωρίζεται τόσο το ότι πληθωρισμός παραμένει πεισματικά υψηλός, όσο και το γεγονός ότι οι μειώσεις μισθών δεν αρκούν για την αποκλιμάκωση των τιμών⁹¹. Στην περίπτωση αυτή η αποτυχία δεν οφείλεται σε πλημμελή εφαρμογή ή υπο-απόδοση των δράσεων αλλά στο γεγονός ότι δεν έχει εκτιμηθεί εξαρχής σωστά ο βαθμός συσχέτισης μεταξύ εργασιακού κόστους-εσωτερικής ζήτησης και επιπέδου τιμών. Η συσχέτιση δεν είναι τόσο ισχυρή ή οι τιμές ήταν περισσότερο ανελαστικές απ' ό,τι είχε αρχικώς εκτιμηθεί.

Πίνακας 10: Λανθασμένες εκτιμήσεις σχετικά με τις μακρο- επιπτώσεις

	2009	2010	2011	2012
HICP Inflation	1.3	1.9	-0.4	1.2
Domestic demand	-2.4	-5.1	-5.5	-0.7
Unit labour cost	6.3	-0.6	-0.4	0.0
Compensation of employees per head	5.5	-1.0	0.1	0.1

Πηγή: European Commission occasional papers 62

	2009	2010	2011	2012
HICP Inflation	1.3	4.7	3.1	1.1
Domestic demand	-2.4	-8.2	-9.3	-8.4
Unit labour cost	6.3	-1.6	-2.4	-8.7
Compensation of employees per head	5.5	-0.3	-3.4	-3.8

Πηγή: European Commission, Occasional papers 123

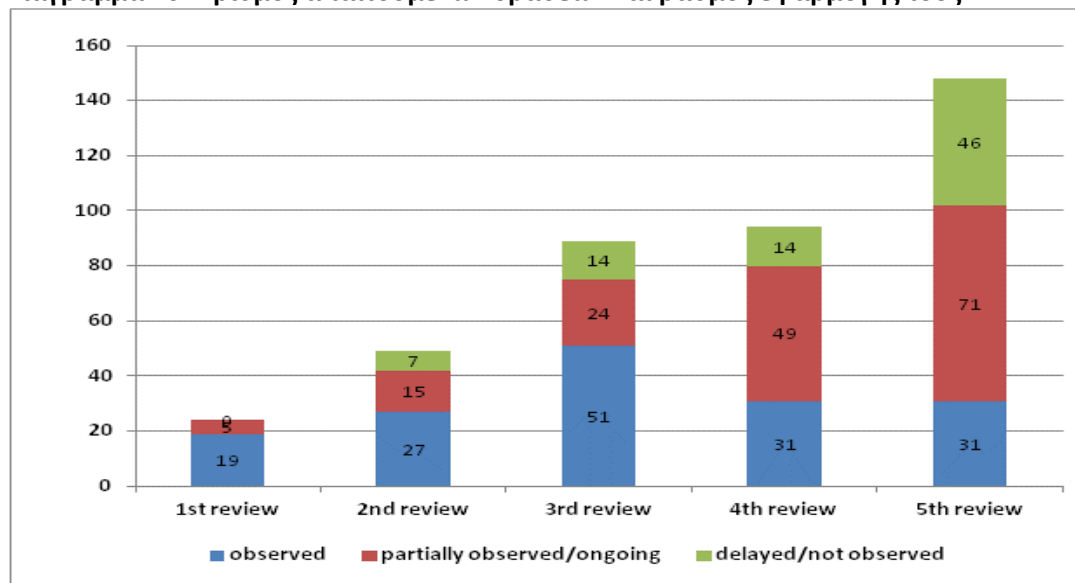
4.3. Ποσοτική αξιολόγηση εφαρμογής

Αποτυπώνοντας ποσοτικά τις δράσεις του μνημονίου και την αξιολόγησή τους όπως αυτή προκύπτει από τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις, μπορούν να εξαχθούν κάποια πρώτα συμπεράσματα. Πρώτον ότι το πρόγραμμα γίνεται ολοένα και πιο απαιτητικό, καθώς ο απόλυτος αριθμός των απαιτούμενων δράσεων αυξάνεται από 25 αρχικά σε 89 κατά την 3^η αναθεώρηση για να φθάσει τις 148 στην 5^η αναθεώρηση. Αυτό οφείλεται ασφαλώς ως ένα βαθμό στο γεγονός ότι παρεμβάσεις στις διάφορες θεματικές εξειδικεύονται και γίνονται πιο αναλυτικές όσο το πρόγραμμα εξελίσσεται, καθώς αυξάνεται η εμπειρία και η πρόσβαση σε πληροφορίες και δεδομένα. Ταυτόχρονα, καθυστερήσεις ή αδυναμία υλοποίησης επί μέρους δράσεων συντελεί στην σταδιακή μεταφορά τους σε μεταγενέστερο χρόνο, αυξάνοντας εν μέρει το συνολικό αριθμό τους. Ωστόσο, η παρατηρούμενη αύξηση δεν μπορεί παρά να οφείλεται και στα πρόσθετα μέτρα που επιβάλλονται ιδιαίτερα μετά

⁹¹ Ο.π. EC, occasional papers 94: "Inflation remains stubbornly and worryingly high for an economy that is entering its fifth year of recession. In 2011, headline HICP inflation averaged 3.1 percent. Although constant-tax inflation, at 1.2 percent, has been lower than headline HICP, it has remained persistently positive, thus in contradiction to the expectation of a fast internal devaluation. Moreover, the differential in the constant tax HICP with the euro area has not been sizeable enough to quickly recover previous losses in price competitiveness. The low level of economic activity in 2012, and the reduction in private sector wages will moderate prices, with slightly negative inflation rates expected in 2012 and 2013. However, such a projected development will only materialise if the labour market reform is accompanied by action to promote competition in the goods and services market to allow the reduction in labour costs to be passed on to consumer prices."

την 3^η αναθεώρηση, προκειμένου να μειωθούν οι ολοένα και αυξανόμενες αποκλίσεις από τους στόχους.

Διάγραμμα 10: Αριθμός απαιτούμενων δράσεων και βαθμός εφαρμογής τους



Πηγή: European Commission, Occasional papers 61, 68, 77, 82, 87 & 94

Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι σταδιακά εμφανίζεται μια επιβράδυνση του ρυθμού υλοποίησης των δράσεων. Κατά την 1^η αναθεώρηση η υλοποίηση είναι απολύτως επιτυχής καθώς καμία από τις προβλεπόμενες δράσεις δεν είχε καθυστερήσει, ενώ η εφαρμογή ορισμένων εκ των προβλεπόμενων δράσεων είχε ξεκινήσει πριν τον προβλεπόμενο χρόνο. Όπως σημειώνεται στην 1^η αξιολόγηση: *“Greece has managed impressive budgetary consolidation during the first half of 2010. It has also achieved impressive progress in major structural reforms which will help to transform the economy. Some of these reforms have been undertaken ahead of schedule [...]. All budgetary performance criteria for June 2010 have been met and all fiscal measures foreseen to be taken in 2010 have been adopted”*⁹². Η εφαρμογή των δράσεων προχωρά ικανοποιητικά, όπως προκύπτει από τη 2^η αναθεώρηση, αν και αναγνωρίζεται ότι η δυσκολία υλοποίησης αυξάνει κυρίως στο πεδίο των διαρθρωτικών αλλαγών. Ειδικότερα στο κείμενο της δεύτερης αναθεώρησης αναφέρεται: *“After a strong start with major inroads in fiscal consolidation and structural reforms, including far-reaching pension and labour market reforms, programme implementation has become more difficult”*⁹³. Η ίδια περίπου εικόνα συνεχίζεται μέχρι και την τρίτη αναθεώρηση, όπου παρά το γεγονός ότι έχει αυξηθεί σημαντικά ο απόλυτος αριθμός δράσεων αναφέρεται ότι *“The programme is broadly on track and has made further progress towards its objectives.”*⁹⁴

Ωστόσο, με σημείο καμπής το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ 3^{ης} και 4^{ης} αναθεώρησης (7/11) η εφαρμογή του προγράμματος γίνεται δυσχερής. Πιο συγκεκριμένα κατά την 4^η αναθεώρηση το 68% των δράσεων είτε έχει καθυστερήσει ή μερικώς εφαρμοστεί (delayed/partially observed) είτε δεν έχει εφαρμοστεί καθόλου (not observed), ενώ στην 5^η αναθεώρηση (10/11) το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 79% του συνόλου των δράσεων, οπότε και ουσιαστικά υπάρχει πλήρης κατάρρευση. Η ραγδαία αύξηση του αριθμού των δράσεων, αυξάνει κατακόρυφα τις απαιτήσεις διαχείρισης και συντονισμού,

⁹² Ο.π. EC, occasional papers 68

⁹³ Ο.π. EC, occasional papers 72

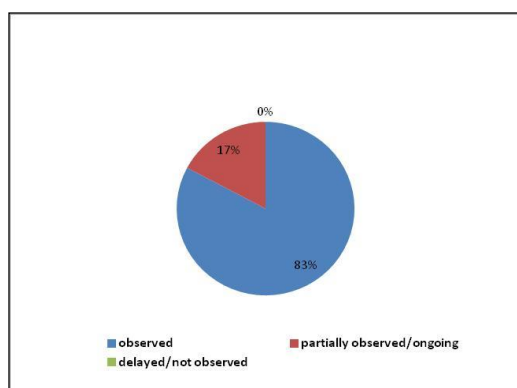
⁹⁴ Ο.π. EC, occasional papers 77

ενώ μια -κάθε άλλο παρά μη αναμενόμενη- μεταρρυθμιστική «κόπωση» επιβραδύνει το ρυθμό υλοποίησης του προγράμματος.

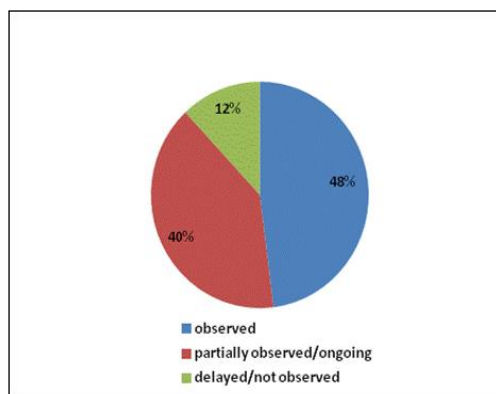
Αναλύοντας τις δράσεις κάθε άξονα διακριτά, επιβεβαιώνεται ότι τα προβλήματα εφαρμογής αφορούν κυρίως τις διαρθρωτικές πολιτικές, όπου και εμφανίζεται το χαμηλότερο ποσοστό υλοποίησης. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τα κάτωθι διαγράμματα για το σύνολο του προγράμματος, η επιτυχής υλοποίηση των δημοσιονομικών μέτρων μέχρι και την 5^η αναθεώρηση έφτασε το 83%. Η επιτυχής και έγκαιρη υλοποίηση των δράσεων για τη στήριξη του χρηματοπιστωτικού τομέα έφθασε το 48%, ενώ το ποσοστό μειώνεται σε 34% στον άξονα των διαρθρωτικών δημοσιονομικών δράσεων. Το χαμηλότερο ποσοστό υλοποίησης εμφανίζεται στις λοιπές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις όπου το ποσοστό έγκαιρης υλοποίησης είναι μόλις 29% ενώ το 32% αυτών δεν εφαρμόστηκε καθόλου.

Διάγραμμα 10: Βαθμός εφαρμογής δράσεων ανά άξονα

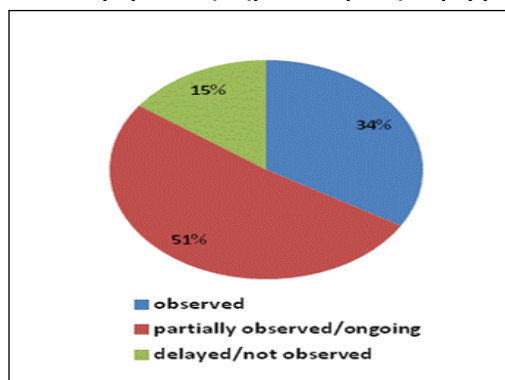
A. Δημοσιονομικά μέτρα



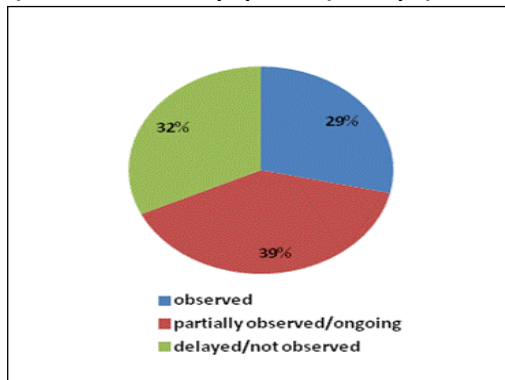
B. Δράσεις χρηματοπιστωτικού τομέα



Γ. Διαρθρωτικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις



Δ. Διαρθρωτικές αλλαγές



Πηγή: European Commission, Occasional papers 61, 68, 77, 82, 87 & 94

4.4. Αποτυχία υλοποίησης ή αποτυχία σχεδιασμού;

Από την παρακολούθηση της υλοποίησης, όπως αυτή περιγράφεται ανωτέρω πηγάζει μια κρίσιμη διαπίστωση. Ενώ το πρόγραμμα εμφανίζει ικανοποιητικό βαθμό συμμόρφωσης από άποψη υλοποίησης έως την άνοιξη του 2011, ήδη από το τρίτο τρίμηνο του 2010 τα βασικά οικονομικά μεγέθη (ανεργία, ρυθμός ανάπτυξης, έλλειμμα, χρέος, πληθωρισμός) αποκλίνουν σημαντικά των προβλέψεων. Αυτό στην πράξη συνεπάγεται αποτυχία επίτευξης των στόχων του μνημονίου. Ωστόσο, κρίσιμης σημασίας είναι το γεγονός ότι, η απόκλιση αυτή –τουλάχιστον έως τα μέσα του 2011- όχι μόνο δεν οφείλεται σε μη-υλοποίηση των δράσεων, αλλά αντιθέτως είναι αποτέλεσμα της υλοποίησης των δράσεων αυτών. Η συμμόρφωση άλλωστε με τα προβλεπόμενα δημοσιονομικά μέτρα, τα

οποία κυρίως επηρεάζουν τη διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών, είναι εντυπωσιακή. Έως και την 3η αναθεώρηση, είχε εφαρμοστεί στο ακέραιο το 86% του συνόλου των προβλεπόμενων δράσεων ενώ το υπόλοιπο 14% είχε μερικώς εφαρμοστεί ή βρισκόνταν σε πορεία υλοποίησης. Έτσι, ενισχύεται το επιχείρημα ότι σε αρχικό τουλάχιστον στάδιο, η αποτυχία οφείλεται σε λάθη στρατηγικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα και όχι σε σφάλματα υλοποίησης.

Από την άλλη δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι, από τον Φεβρουάριο του 2011 και ύστερα υπάρχει ένα σοβαρότατο έλλειμμα υλοποίησης το οποίο προφανώς και προκαλεί ή αυξάνει τις αποκλίσεις, οδηγώντας τελικά σε ολική κατάρρευση του προγράμματος και στην ανάγκη σύνταξης 2^{ου} μνημονίου τον Φεβρουάριο του 2012. Ειδικότερα, η καθυστέρηση ή μη-υλοποίηση κυρίως των διαρθρωτικών αλλαγών περιορίζει σημαντικά την πιθανότητα ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, πάνω στην οποία είχε στηριχθεί η υπόθεση της επιστροφής σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, έστω κι' αν η υπόθεση αυτή ήταν εξ αρχής ιδιαίτερα φιλόδοξη. Από τη στιγμή που η πλειονότητα των δράσεων δεν υλοποιούνται, μόνο υποθέσεις μπορούν να γίνουν σχετικά με το πώς θα εξελίσσονταν τα οικονομικά μεγέθη και κατά συνέπεια η αποτελεσματικότητα του προγράμματος. Είναι πιθανό η εφαρμογή των δράσεων να οδηγούσε σε μια «διόρθωση» των αποκλίσεων η οποία θα αύξανε τις πιθανότητες επίτευξης των στόχων. Ωστόσο, τόσο η διόρθωση των αποκλίσεων, όσο και αυτή καθ' εαυτή η διόρθωση των σφαλμάτων σχεδιασμού – βασικό συστατικό στοιχείο της φάσης υλοποίησης ενός προγράμματος – δεν κατέστη εφικτή καθώς οι προβλεπόμενες δράσεις δεν εφαρμόζονταν.

4.5. Οι αδυναμίες των ενδιάμεσων αξιολογήσεων: Τύποι έναντι ουσίας.

Η ανωτέρω προσέγγιση αφορά την αξιολόγηση των δράσεων όπως αυτή αποτυπώνεται στις ενδιάμεσες πέντε αξιολογήσεις. Ως εκ τούτου συνιστά απλώς ένα δείκτη τυπικής συμμόρφωσης με τις προβλεπόμενες ενέργειες. Ωστόσο, η ανάλυση θα ήταν ελλιπής αν δεν λάμβανε υπόψη την πραγματική υλοποίηση, πέραν δηλαδή της τυπικής συμμόρφωσης, όπως συνήθως συμβαίνει στις αξιολογήσεις προγραμμάτων όπως το Μνημόνιο. Πράγματι πολλές από τις προβλεπόμενες ενέργειες αφορούν νομοθετικές/ρυθμιστικές παρεμβάσεις που θέτουν το πλαίσιο των επιθυμητών αλλαγών. Είναι όμως διαφορετικού τύπου ζήτημα αν οι αλλαγές αυτές προκύπτουν ή διαφορετικά, αν οι νόμοι εφαρμόζονται επαρκώς. Έτσι, προκύπτει το εξής: ενώ από την αξιολόγηση προκύπτει ότι υφίσταται συμμόρφωση σε ότι αφορά αυτή καθεαυτή την απαιτούμενη ενέργεια (ψήφιση νόμου), στην πραγματικότητα το περιεχόμενο του νόμου δεν εφαρμόζεται, με συνέπεια τα εκτιμώμενα αποτελέσματα να είναι χαμηλότερα των προσδοκιών ή να μην εμφανίζονται.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πολιτική για την «καλή νομοθέτηση». Η εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής αποτέλεσε υποχρέωση στο πλαίσιο των δράσεων εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης του Μνημονίου Ι. Προκειμένου για την εφαρμογή της πολιτικής τέθηκε ως δράση η ψήφιση σχετικού νόμου που θέτει τις αρχές, προϋποθέσεις, διαδικασίες, δομές και εισάγει τα εργαλεία για την βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας και της ποιότητας των νόμων. Ο σχετικός νόμος (Ν.4048/2012) για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση ψηφίστηκε από το ελληνικό Κοινοβούλιο στις αρχές του 2012, ωστόσο έκτοτε δεν έχει εφαρμοστεί. Αυτή είναι μια περίπτωση όπου η συμμόρφωση με τη μνημονιακή υποχρέωση υπήρξε πλήρης, ωστόσο ουσιαστικά καμία βελτίωση δεν επήλθε λόγω της σχετικής δράσης. Αντίστοιχο παράδειγμα αποτελεί ο Ν.3852/2010 («Καλλικράτης»). Η τυπική συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του Μνημονίου και των αναθεωρήσεων του σε ότι αφορά τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξε έγκαιρη και πλήρης. Τόσο ο σχετικός νόμος, όσο και οι κανονιστικές πράξεις σε εφαρμογή αυτού, έγιναν στον χρόνο που προβλέπονταν. Ωστόσο, η εξοικονόμηση πόρων και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν επετεύχθη.

αυτό όμως έγινε αντιληπτό εκ των υστέρων, καθώς οι ενδιάμεσες αναθεωρήσεις, αξιολογώντας την τυπική συμμόρφωση δεν μπορούσαν να διαπιστώσουν τις ουσιαστικές αδυναμίες εφαρμογής⁹⁵. Ο μηχανισμός αξιολόγησης των δράσεων δεν ήταν κατάλληλος για να παρατηρεί τα πραγματικά αποτελέσματα των νόμων που ψηφίζονταν στο πλαίσιο συμμόρφωσης με τις μνημονιακές δεσμεύσεις.

Πίνακας 11: τυπική συμμόρφωση με δράσεις του Μνημονίου

Review	Action	Comments	Assessment
1st review	Parliament adopts legislation reforming public administration at the local level, notably by merging municipalities, prefectures and regions with the aim of reducing operating costs and wage bill.	Law approved by Parliament on 27 May. The entry to force of this law will require around one hundred implementing decrees by the end of 2010.	Observed
2nd review	Government starts implementing legislation reforming public administration and the reorganisation of local government with the aim of reducing costs by at least EUR 1500 million from 2011 to 2013, of which at least EUR 500 million in 2011;	The reform is put into effect on 1 January 2011. The effective reduction in costs in local government will have to be assessed in the course of 2011.	Observed.
3rd review	Government adopts the required decrees for the entry into force of the local administration reform (Kallikrates reform). The reform yields savings of EUR 500 million in 2011 and additional EUR 500 million per year in 2012 and 2013 for the general government as a whole.		Observed.
3rd review	Government adopts a decree disallowing local governments to run deficits at least until 2014. To ensure that savings contribute to the reduction in the government deficit. Government reduces transfers to local government in line with planned savings and transfers of competences to local government.		Observed.
4th review	Government monitors the implementation of the recently adopted acts on the restructuring of local government, the no-deficit rule (at least until 2014) and the transfers paid to local government. It continues the implementation of legislation reforming public administration and reorganising local government with the aim of reducing costs and increasing revenue by at least EUR 1 500 million in 2013, of which at least EUR 500 million in 2011 and additional EUR 500 million in 2012.	The government is monitoring the implementation of the acts on restructuring regional and local governments. However, in the financial planning for 2011 and in the MTFs, no substantial saving is now considered.	Not observed

⁹⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι στο πλαίσιο της 4^{ης} αναθεώρησης, όταν πια διαπιστώνεται ότι η επίτευξη εξοικονομήσεων δεν είναι εφικτή, η τυπική συμμόρφωση παραμένει πλήρης καθώς σε ότι αφορά την παρακολούθηση της εφαρμογής της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, η κυβέρνηση φαίνεται να έχει αναποκριθεί: *"The government is monitoring the implementation of the acts on restructuring regional and local governments. However, in the financial planning for 2011 and in the MTFs, no substantial saving is now considered."* (EC, occasional papers 82)

Πηγή: European Commission, Occasional papers 68, 77, 82 & 87

Το ίδιο φαινόμενο παρατηρείται και σε ότι αφορά τις συγχωνεύσεις/καταργήσεις οργανισμών και δημόσιων νομικών προσώπων, σε ορισμένα θέματα για την απελευθέρωση των εργασιακών σχέσεων και το «άνοιγμα» των κλειστών επαγγελμάτων. Είναι γεγονός ότι η αδυναμία εφαρμογής πολιτικών που έχουν νομοθετηθεί από το ελληνικό διοικητικό σύστημα είναι διαχρονική και ευρέως γνωστή. Ωστόσο, το πρόβλημα αυτό δεν θεωρήθηκε σημαντικό παρά μόνο όταν ήταν πλέον εμφανές ότι η τυπική συμμόρφωση με μια μνημονιακή υποχρέωση, ουδόλως μετέβαλλε τις εξελίξεις προς την επιθυμητή κατεύθυνση. Το ερώτημα που τίθεται επομένως, είναι όχι αν υπήρχε η απαιτούμενη συμμόρφωση, αλλά αν οι ενδιάμεσες αναθεωρήσεις ήταν σε θέση να αξιολογήσουν ορθά την πραγματική κατάσταση.

4.6. Αδυναμίες ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος

Η αδυναμία του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του προγράμματος είναι εμφανής. Ωστόσο καθυστερεί να γίνει αντιληπτή. Όπως συνομολογείται από το ίδιο το κείμενο των αναθεωρήσεων αλλά και τις συνοδευτικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, δυο από τα βασικότερα προβλήματα για την επιτυχή εφαρμογή των μέτρων του Μνημονίου αποτελούν τόσο η ασθενής βούληση, συνεργασία αλλά και αποδοχή των ακολουθούμενων μεθόδων από τα πολιτικά κόμματα για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος, όσο και η πανθομολογούμενη έλλειψη αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης⁹⁶.

Αν και η προσέγγιση της φύσης του πρώτου προβλήματος ξεφεύγει από το πεδίο της παρούσας μελέτης, η διοικητική ικανότητα του κρατικού μηχανισμού αποτελεί μία κρίσιμη παράμετρο της ανάλυσης. Πιο συγκεκριμένα, αρκετοί είναι οι προβληματισμοί που διατυπώνονται από τους συντάκτες και των 5 αναθεωρήσεων του Μνημονίου ως προς τη δυνατότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις που η υλοποίηση των, διαρθρωτικών κυρίως παρεμβάσεων επιβάλλουν. Συχνά μάλιστα τονίζεται η περιορισμένη τεχνογνωσία και η απουσία κατάλληλων μηχανισμού συντονισμού και παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των μέτρων⁹⁷. Για το λόγο αυτό άλλωστε από την ενεργοποίηση του Μνημονίου και έπειτα εγκαταστάθηκαν στην Ελλάδα ειδικά κλιμάκια, πρωτίστως για την συλλογή στοιχείων για την υποστήριξη συγκεκριμένων δράσεων. Η ικανοποιητική – τυπική συμμόρφωση με την πλειοψηφία των μνημονιακών υποχρεώσεων ωστόσο, μέχρι και την 3^η αναθεώρηση, παρά την αποτυχία επίτευξης των στόχων, εκτιμάται πως έδρασε παρελκυστικά και δεν απέδωσε το πρόβλημα της διοικητικής ανεπάρκειας στη πραγματική του διάσταση, όπως τουλάχιστον αναφέρεται στις δυο επόμενες αναθεωρήσεις.

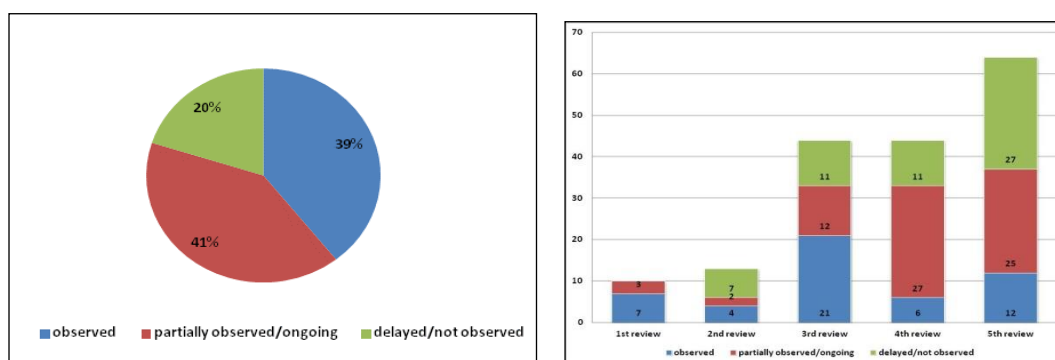
Η απουσία ενός εποπτικού μηχανισμού, ο οποίος θα οργάνωνε και θα τηρούσε ξεκάθαρη γραμμή εντολής, θα τύγγανε της απαραίτητης νομιμοποίησης/αποδοχής, και ο οποίος θα αναλάμβανε την ρητή ευθύνη για την υλοποίηση του προγράμματος διαμόρφωσε ένα πλαίσιο αναποτελεσματικού συντονισμού. Το έλλειμμα συντονισμού αποτέλεσε έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες που συνέβαλαν στον εκτροχιασμό του προγράμματος. Ένα τόσο απαιτητικό πρόγραμμα, προϋποθέτει την συνεχή παρουσία

⁹⁶ EC, occasional papers 82: "Insufficient political consensus on a number of reforms, weaknesses in political coordination and constraints in administrative capacity has weighed on programme implementation."

⁹⁷ EC, occasional papers 82: "Delays in implementing structural reforms reflect administrative capacity limits and constraints in political coordination. Against this background, the mission discussed the need to establish a formal project-management framework, in particular for the structural reforms. Strengthening technical assistance is crucial to assure strict programme implementation and addressing capacity issues. Technical assistance by the Commission and the IMF has been useful in a number of areas like statistics, absorption of structural funds and land registry; and taxation, public finance management and financial sector reforms. Effective technical assistance should now be extended to other areas and should be provided also by the euro-area Member States."

εμπειρογνομόνων των οποίων η τεχνογνωσία δύναται να παρέχει λύσεις τη στιγμή που τα προβλήματα εμφανίζονται και όχι εκ των υστέρων όταν πλέον τα προβλήματα έχουν παγιωθεί και η παρέμβαση συνεπάγεται μεγαλύτερο κόστος. Επιπλέον η συνεχής παρουσία και τεχνική βοήθεια βοηθάει στην διαμόρφωση κοινής κουλτούρας και κώδικα επικοινωνίας και κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ εγχώριων και εξωτερικών δρώντων, στοιχεία απαραίτητα για την ευθυγράμμιση των δράσεων προς την επίτευξη των κοινών στόχων. Η απουσία ενός συντονιστικού κέντρου, το οποίο μεταξύ άλλων θα συλλέγει και θα αξιοποιεί τόσο τα δεδομένα όσο και την εμπειρία που αποκομίζει από το πεδίο εφαρμογής, διαμορφώνοντας έτσι ενεργά ανακλαστικά για τυχόν απαραίτητες αλλαγές και προσαρμογή του προγράμματος με βάση τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις, επιχειρείται να καλυφθεί από την αποστολή στην Ελλάδα μιας Ομάδας Κρούσης (task force). Η ανάθεση παροχής τεχνικής βοήθειας από την Task Force για την επίσπευση της υλοποίησης κρίσιμων δράσεων του Μνημονίου, όπως η φορολογική διοίκηση, η διοικητική μεταρρύθμιση και η αύξηση της απορρόφησης κοινοτικών κονδυλίων, δεν οδήγησε παρόλα αυτά στην ουσιαστική ενίσχυση του συντονισμού.

Διάγραμμα 11: Αδυναμία εφαρμογής διαρθρωτικών δράσεων



Πηγή: European Commission, Occasional papers 61, 68, 77, 82, 87 & 94

4.7. Ανεπαρκής λειτουργία μηχανισμού ανατροφοδότησης και ανάδρασης

Ο μηχανισμός ανατροφοδότησης και ανάδρασης είναι προβληματικός, ώστε τελικά να παρουσιάζεται μια ακαμψία στον επανασχεδιασμό και εξειδίκευση των δράσεων. Απουσιάζει η δυνατότητα επαρκούς και έγκαιρης προσαρμογής των παρεμβάσεων του μνημονίου σε σχέση με τις κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις, αλλά και σε σχέση με τα αποτελέσματα των ίδιων των δράσεων του Μνημονίου I.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η παρακολούθηση τη εξέλιξης των βασικών οικονομικών μεγεθών και η ανάδραση σε σχέση με τις εξελίξεις αυτές. Ενώ λοιπόν η ύφεση, η ανεργία και το δημόσιο χρέος εκτινάσσονται πολύ πέρα των αρχικών, αλλά και των αναθεωρημένων εκτιμήσεων ακριβώς λόγω της εφαρμογής του προγράμματος, κατά τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις οι μεταβλητές αυτές εκλαμβάνονται ως εξωγενείς παράγοντες που δεν επηρεάζουν τουλάχιστον καθοριστικά την κατεύθυνση των παρεμβάσεων. Έτσι, ενώ η επιλογή της «εμπροσθοβαρούς» κατανομής των μέτρων δημιουργεί ισχυρή ύφεση, νέα δημοσιονομικά μέτρα προστίθενται προκειμένου να επιτευχθούν οι αρχικοί στόχοι εκτινάσσοντας το «κόστος» προσαρμογής. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της αναθεώρησης του ελλείμματος κατά την 3η αναθεώρηση. Ειδικότερα, παρατηρείται πως οι νέοι στόχοι ουσιαστικά αγνοούν την αναθεώρηση του ελλείμματος και εξακολουθούν να επιδιώκουν αντίστοιχους δημοσιονομικούς στόχους (ο στόχος 8% το 2010 γίνεται 9,6%, ενώ ο στόχος 7,6% γίνεται 7,4% αντίστοιχα, αυξάνοντας το στόχο από 0,4% σε 2,2% μείωση του ελλείμματος για το 2011). Η προσέγγιση του προβλήματος φαίνεται δογματικά

προσηλωμένη στον αρχικό σχεδιασμό, ακόμα κι' όταν γίνεται πλέον σαφές ότι η οικονομία δεν αντιδρά με τον τρόπο που είχε προβλεφθεί. Παρά το γεγονός ότι οι αποκλίσεις ολοένα και μεγαλώνουν (σημάδι ότι υπάρχει πρόβλημα σχεδιασμού) η λογική/προσέγγιση δεν αλλάζει συνεχίζοντας την πολιτική που δημιουργεί φαύλους κύκλους. Η εμπειρία και τα δεδομένα δεν αξιοποιήθηκαν καθώς η ερμηνεία τους στρεβλώνονταν από δογματικές αντιλήψεις. Ακόμα κι' όταν διαπιστώνεται ότι οι ενδογενείς αντιφάσεις σχεδιασμού προκαλούν εμπόδια στην επίτευξη των στόχων, δεν αναπροσαρμόζεται η στρατηγική του προγράμματος και ο προγραμματισμός των δράσεων⁹⁸.

Αντίστοιχα ανεπαρκής παραμένει και η ικανότητα εξαγωγής αξιόπιστων προβλέψεων, παρά το γεγονός ότι με την πάροδο του χρόνου θα έπρεπε να υπάρχει βελτίωση σε αυτό τον τομέα. Η ανατροφοδότηση με δεδομένα κατά την εφαρμογή, βελτιώνει σταδιακά τη γνώση του πεδίου και των ιδιοτήτων του και ευνοεί την εξαγωγή πιο έγκυρων προβλέψεων. Έχει ήδη επισημανθεί ότι κατά τον αρχικό σχεδιασμό τα δεδομένα ήταν ανεπαρκή, γεγονός που οδήγησε σε μη-αξιόπιστες προβλέψεις. Η παροχή δεδομένων (provision of data) σταδιακά βελτιώνεται, ώστε μετά την 3^η αναθεώρηση να παρέχεται σχεδόν το σύνολο των απαραίτητων δεδομένων που θεωρούνταν απαραίτητα για την διεξαγωγή καλύτερων προβλέψεων⁹⁹. Ωστόσο, στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων οι προβλέψεις σχετικά με την οικονομία συνεχίζουν να κινούνται εκτός πραγματικότητας με πιο χαρακτηριστική την πρόβλεψη σχετικά με το ρυθμό ανάπτυξης. Ειδικότερα στην 3^η αναθεώρηση προβλέπεται η επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης ήδη από το 2^ο εξάμηνο του 2011¹⁰⁰, όταν όλα τα δεδομένα συνηγορούν, ότι η ύφεση θα είναι ακόμα μεγαλύτερη απ' ό,τι ήταν το 2010. Αλλά ακόμα και το πιο πρόσφατο χρονικά Μνημόνιο II, αδυνατεί να προσεγγίσει ρεαλιστικά την εξέλιξη των μακροοικονομικών δεικτών, γεγονός που καταδεικνύει την ανεπάρκεια του μηχανισμού ανατροφοδότησης και ανάδρασης.

Η καταφανής αδυναμία ορθών προβλέψεων γίνεται ακόμα περισσότερο προφανής στο πλαίσιο αναθεώρησης των στοιχείων του ελλείμματος. Ειδικότερα, παρά την αναθεώρηση του ελλείμματος, οι προβλέψεις για την εξέλιξη του δημόσιου χρέους παραμένουν αμετάβλητες. Στη 2η αναθεώρηση αναφέρεται ότι: *«Revisions to historical Greek fiscal data have been completed, and debt dynamics remain broadly as projected. The revisions have increased Greece's 2009 deficit to 15.4 percent of GDP, and debt to about 127 percent of GDP (compared to the earlier estimates of 13.6 and about 115 percent). To a large degree they reflect a broadening of the definition of general government to include consistently loss-making state enterprises. In this sense, the public sector balance sheet has been less affected, and we continue to expect debt to reach a firmly declining path by 2014 as projected in the program»*.

⁹⁸ Χαρακτηριστικά ήδη από τη 1^η αναθεώρηση διαπιστώνεται ότι η αύξηση στους έμμεσους φόρους εμποδίζει την ταχεία πτώση των τιμών και διατηρεί τον πληθωρισμό σε υψηλά επίπεδα. Επίσης διαπιστώνεται υστέρηση εσόδων κυρίως λόγω μείωσης της κατανάλωσης. Παρά το γεγονός όμως της διαπίστωσης πως η αύξηση των έμμεσων φόρων αφενός δεν ενίσχυε τα έσοδα, αφετέρου δημιουργούσε πληθωριστικές πιέσεις, η οποία επαναλαμβάνεται στο σύνολο των επόμενων αναθεωρήσεων δεν υπάρχει καμία αλλαγή έως και το Μνημόνιο III, προς την κατεύθυνση της μείωσής τους. παρατηρείται δηλαδή μια αδυναμία προσαρμογής της πολιτικής στα δεδομένα. (*"While economic activity declined in line with projections, inflation has been significantly higher than previously forecast. The economy is expected to contract by 4 percent in 2010 and by some 2½ percent in 2011. Large indirect tax increases have pushed up HICP inflation to 4½ percent in 2010[...] The markedly higher-than-expected inflation rate reflected mainly the several increases in VAT and excises decided and implemented in January-July", EC, Occasional papers 68*)

⁹⁹ Βλ. σχετικό πίνακα «provision of data» στα EC, occasional papers 77,82, 87 & 94

¹⁰⁰ EC, Occasional papers 77: *"positive growth is expected to be recorded in the second half of 2011" Economic activity should start growing in the second half of 2011. Risks to the macroeconomic scenario for 2011 and onwards are balanced"*

Οι αντιφάσεις που διέπουν τον αρχικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, συνεχίζουν να υφίστανται και κατά τη φάση εφαρμογής και αξιολόγησης. Έτσι, στην 5^η αναθεώρηση εξακολουθεί να θεωρείται ότι η ελλειψής εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί τη βασική αιτία διάψευσης των προβλέψεων για ανάπτυξη το 2011, όταν κατά τον αρχικό σχεδιασμό αναγνωρίζεται ότι τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στην οικονομία μόνο στο μακροπρόθεσμο διάστημα μπορούν να γίνουν αντιληπτά¹⁰¹. Η σύνδεση της αποτυχίας επίτευξης των στόχων με την αδυναμία υλοποίησης των διαρθρωτικών αλλαγών στο βραχυπρόθεσμο διάστημα κατά τη φάση εφαρμογής, συνιστά κρίσιμο σφάλμα, ενδεικτικό της ανεπάρκειας του μηχανισμού ανατροφοδότησης και ανάδρασης.

4.8. Στροφή προς δημοσιονομικό προσανατολισμό του συνόλου των παρεμβάσεων

Μια ακόμα στρέβλωση κατά τη φάση εφαρμογής του Μνημονίου Ι, αποτελεί η σταδιακή μετατροπή των διαρθρωτικών παρεμβάσεων σε δημοσιονομικές, όταν στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων τονίζεται η αναγκαιότητα ακριβώς των διαρθρωτικών αλλαγών. Ειδικότερα, ενώ η βαρύτητα και το ενδιαφέρον σταδιακά μετατοπίζεται από τα δημοσιονομικά μέτρα στα διαρθρωτικά, τα ίδια τα διαρθρωτικά μέτρα συνδέονται με βραχυπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους αλλοιώνοντας έτσι τον χαρακτήρα και την ουσία τους.

Πιο αντιπροσωπευτική περίπτωση αυτής της στρέβλωσης είναι διαφοροποίηση της προσέγγισης των δράσεων για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του Μνημονίου. Αρχικά θεωρούμενες ως διαρθρωτικές αλλαγές για την ενίσχυση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας, σταδιακά μετατρέπονται σε διαρθρωτικές δράσεις για τη στήριξη της δημοσιονομικής προσαρμογής. Στην 5^η αναθεώρηση οι δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης μεταφέρονται εξ ολοκλήρου από τον άξονα των διαρθρωτικών πολιτικών που έχουν ως κύριο στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και την ανάπτυξη, στον άξονα των διαρθρωτικών δημοσιονομικών πολιτικών που στοχεύουν στην δημοσιονομική προσαρμογή. Το Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής το οποίο αποτυπώνει τους αναθεωρημένους στόχους δημοσιονομικής προσαρμογής αποτιμά ποσοτικά την εξοικονόμηση από τις δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης στα 1,2 δις ευρώ. Αντίστοιχα, η εξοικονόμηση από την εφαρμογή του «Καλλικράτη» υπολογίζεται στα 500 εκ. ευρώ ετησίως.

Είναι προφανές ότι η άμεση αυτή σύνδεση αμιγώς διαρθρωτικών πολιτικών με δημοσιονομικούς στόχους προκαλεί στρεβλώσεις, σύγχυση και τελικά οδηγεί σε οριζόντια μέτρα που ελάχιστα διαφέρουν από τα δημοσιονομικά, έστω κι' αν ονομαστικά συνεχίζουν να αποκαλούνται μεταρρυθμίσεις. Οι δράσεις εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα. Έτσι, μια μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση στοχεύει στη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας και την αύξησης της παραγωγικότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών. Η βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας οδηγεί εξοικονόμηση πόρων και έμμεσα σε καλύτερο δημοσιονομικό αποτέλεσμα. Εξάλλου, η διοικητική μεταρρύθμιση δεν αφορά μόνο στο σκέλος των δαπανών αλλά και στο σκέλος των εσόδων αφού η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, η βελτίωση της φορολογικής διοίκησης και η ενίσχυση της δυνατότητας συλλογής φόρων μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε βελτίωση της δημοσιονομικής θέσης. Ωστόσο, το δημοσιονομικό όφελος, είναι το έμμεσο ή δευτερογενές αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και όχι η άμεση εκροή των δράσεων. Επιπλέον, όπως έχει ήδη

¹⁰¹ EC, Occasional papers 87: "Slower than programmed progress in several of the structural reforms over this last year has also contributed to economic development being well below expectations. These reforms have not yet reached the critical mass that is necessary to boost productivity and transform the investment climate in Greece."

αναφερθεί, οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις έχουν μακροπρόθεσμο ορίζοντα και στοχεύουν στη βιωσιμότητα και την σταθερότητα του συστήματος.

Ως εκ τούτου, η άμεση σύνδεση των διαρθρωτικών αλλαγών με βραχυπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους αλλοιώνει το χαρακτήρα τους και τη λογική τους. Ο στόχος εξοικονόμησης 1,2 δις ευρώ από τη διοικητική μεταρρύθμιση σημαίνει α) ότι οι σχετικές δράσεις θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί εντός του έτους ώστε να προκύψει το δημοσιονομικό όφελος που έχει υπολογιστεί και β) ότι το όφελος πρέπει να προκύπτει άμεσα. Έτσι όμως, υπό την πίεση επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων καμία μακροπρόθεσμη πρωτοβουλία δεν αναλαμβάνεται, ενώ το ενδιαφέρον στρέφεται αναγκαστικά σε αποσπασματικές βραχυπρόθεσμες δράσεις οι οποίες μάλλον αντιστρατεύονται παρά συμβάλλουν στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα η σύνδεση των αναδιοργανώσεων με τους στόχους του μεσοπρόθεσμου, σημαίνει ότι οι αναδιοργανώσεις θα πρέπει να ολοκληρωθούν σε ένα έτος και θα πρέπει να έχει προκύψει μείωση δαπάνης κατά ένα Χ ποσό. Αυτό αυτόματα οδηγεί στην επιλογή μιας συμβολικής αναδιοργάνωσης που μειώνει δομές και προσωπικό, χωρίς να εξετάζει διαδικασίες, λειτουργίες ή τρόπους παραγωγής πολιτικών και παροχής υπηρεσιών. Έτσι, στο τέλος της διαδικασίας όχι μόνο δεν έχει βελτιωθεί η διοικητική λειτουργία αλλά είναι αρκετά πιθανό να δημιουργηθούν περεταίρω προβλήματα. Τελικώς αυτό που εξαγγέλλεται ως διαρθρωτική παρέμβαση με τον τίτλο «αναδιοργάνωση δομών» είναι κατ' ουσίαν μια απόφαση οριζόντιας μείωσης δομών και προσωπικού, με στόχο τη μείωση της δαπάνης. Η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας όχι μόνο δεν αποτελεί στόχο της «αναδιοργάνωσης» αλλά αντιθέτως θυσιάζεται προκειμένου για την επίτευξη των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών αποτελεσμάτων. Αυτό που έχει αρχικώς εξαγγελθεί ως διαρθρωτική παρέμβαση εκφυλίζεται σε δημοσιονομική δράση.

Πέραν της αντίφασης και της σύγχυσης που προκαλείται, ο σταδιακός μετασχηματισμός των διαρθρωτικών δράσεων σε δημοσιονομικά μέτρα έχει αρνητικές επιπτώσεις για την ίδια την υλοποίηση του προγράμματος. Πρώτον, η χρήση διοικητικών εργαλείων και μεθόδων για την επίτευξη δημοσιονομικών στόχων έχει μικρές πιθανότητες επιτυχίας. Άλλωστε, υπάρχουν δημοσιονομικά εργαλεία πολύ πιο κατάλληλα και αποτελεσματικά για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων. Για παράδειγμα, ο έλεγχος δαπανών, η επιβολή ορίων και ο περιορισμός χρηματοδότησης των Δημόσιων Νομικών Προσώπων, οδηγεί με μεγαλύτερη βεβαιότητα στην επίτευξη ενός στόχου εξοικονόμησης, παρά αν ο ίδιος στόχος επιχειρηθεί να εξυπηρετηθεί μέσα από δράσεις συγχωνεύσεων ή αναδιοργανώσεων. Δεύτερον, η εφαρμογή τύποις διαρθρωτικών –αλλά στην ουσία οριζόντιων δημοσιονομικών- παρεμβάσεων δημιουργεί την ψευδαίσθηση της μεταρρύθμισης και αναστέλλει την εφαρμογή πιο ουσιαστικών και ολοκληρωμένων παρεμβάσεων. Όμως έτσι τα διαρθρωτικά λειτουργικά προβλήματα παραμένουν και συσσωρεύονται και η αναγκαιότητα μιας πραγματικής μεταρρύθμισης παραμένει. Η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των παρεμβάσεων τίθεται εν αμφιβόλω. Η αδυναμία τελικά αναβάθμισης της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί εμπόδιο για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και την επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Ο τρόπος εφαρμογής των διαρθρωτικών δράσεων που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο δεν υποστηρίζει τον δεύτερο στόχο δηλαδή την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.

Συμπεράσματα

Η πρωτόγνωρη κρίση με την οποία βρέθηκε αντιμέτωπη η Ελλάδα στα τέλη του 2009 κατέστησε επιτακτική την αναζήτηση λύσεων εκτός των παραδοσιακών μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών. Η έξοδος από την κρίση προϋπέθετε μια παρέμβαση ευρείας κλίμακας, ικανή αφενός να αποκαταστήσει τη δημοσιονομική ισορροπία και αφετέρου να μετασχηματίσει το οικονομικό μοντέλο δημιουργώντας συνθήκες βιώσιμης ανάπτυξης. Το Μνημόνιο Ι παρουσιάστηκε και λειτούργησε ως το μοναδικό εργαλείο εξόδου από την κρίση. Η συγκεκριμένη στρατηγική, στόχοι, χρονοδιάγραμμα και δράσεις του προγράμματος αποτέλεσαν την απάντηση της πολιτικής ηγεσίας και των δανειστών στο ερώτημα *«πως η Ελλάδα θα βγει από την κρίση;»*.

Η θεώρηση του Μνημονίου ως εργαλείου πολιτικής επιτρέπει την αξιολόγησή του με κριτήρια διοικητικής επιστήμης, βάσει των εννοιών της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Ως προς αυτά τα κριτήρια το Μνημόνιο Ι αξιολογείται ως αποτυχημένο. Οι στόχοι που είχαν τεθεί δεν επετεύχθησαν, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις οι αποκλίσεις ήταν δραματικές. Αλλά ακόμα και στην περίπτωση όπου οι αποκλίσεις από τους στόχους ήταν μικρές (όπως ο στόχος για τη δημοσιονομική προσαρμογή), χρειάστηκε να καταβληθεί ένα υπερβολικά υψηλό κόστος, σχεδόν τριπλάσιο σε απόλυτα οικονομικά μεγέθη -και ενδεχομένως πολλαπλάσιο σε όρους κοινωνικού κεφαλαίου- από αυτό που είχε αρχικώς εκτιμηθεί ότι απαιτείται. Τεκμήριο αποτυχίας του Μνημονίου Ι, είναι το γεγονός ότι χρειάστηκε μια σειρά από εξωγενείς παρεμβάσεις, με αποκορύφωμα την υπογραφή δυο νέων Μνημονίων για να αντιμετωπιστούν οι αστοχίες του Μνημονίου Ι και οι αποκλίσεις του αναφορικά με τους αρχικά τιθέντες στόχους. Η επέκταση της χρονικής διάρκειας εφαρμογής του προγράμματος, η επιβολή πρόσθετων μέτρων, το PSI και οι διαδοχικές μειώσεις στα επιτόκια δανεισμού, αποτελούν επί μέρους στοιχεία που καταδεικνύουν την αποτυχία του Μνημονίου Ι. Ακόμα όμως κι' αν κάποιος διαφωνήσει για τη σημασία των επί μέρους αυτών στοιχείων, είναι βέβαιο ότι κανείς δεν μπορεί να διαφωνήσει στο εξής: *παρά την αρχική πρόβλεψη για επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης μόλις από το 2012, τρία χρόνια από την έναρξη της «εποχής του Μνημονίου», η Ελλάδα όχι μόνο δεν έχει καταφέρει να ξεπεράσει την κρίση, αλλά ενδεχομένως να βρίσκεται σε ακόμα δυσμενέστερη θέση σε σχέση με την κατάσταση που ίσχυε πριν το Μάιο του 2010. Το Μνημόνιο Ι αποδείχθηκε αναποτελεσματικό σε σχέση με τους στόχους και εξόχως μη αποδοτικό σε σχέση με το κόστος εφαρμογής του. Για όλους αυτούς τους λόγους, το πρόγραμμα, ως εργαλείο πολιτικής που στόχευε στην έξοδο της Ελλάδος από την κρίση, συνολικά αξιολογείται ως αποτυχημένο.*

Έχοντας αποδείξει τη de facto αποτυχία του Μνημονίου, η ανάλυση στρέφεται στα αίτια αποτυχίας. Έστω κι' αν υπάρχει μια ευρύτερη συμφωνία ως προς τη διαπίστωση της αποτυχίας του προγράμματος, δεν συμβαίνει το ίδιο όταν η συζήτηση αφορά τον προσδιορισμό και ταυτοποίηση των αιτιών. Η έως σήμερα αντιπαράθεση έχει ιδεολογικό υπόβαθρο και χρωματίζεται πολιτικά από τις ιδεολογικές καταβολές όσων εκφέρουν άποψη σχετικά με τις αιτίες αποτυχίας του Μνημονίου. Έτσι, όσοι εντάσσονται ιδεολογικά στο φιλελεύθερο χώρο, θεωρούν ότι η αδυναμία υλοποίησης των -ορθών κατά τα άλλα- δράσεων και τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων ήταν οι αιτίες αποτυχίας του προγράμματος. Ειδικότερα, θεωρούν ότι οι δομικές αδυναμίες του πολιτικού συστήματος (έλλειψη βούλησης) και οι παθογένειες του διοικητικού συστήματος (συνδικαλιστικά συμφέροντα και πελατειακές σχέσεις) συνιστούν τις κύριες αιτίες αποτυχίας. Αντίθετα, όσοι προσεταιρίζονται μια σοσιαλιστική θεώρηση, επισημαίνουν τις εγγενείς αδυναμίες του καπιταλισμού και της ελεύθερης αγοράς ως παράγοντες αποτυχίας. Σύμφωνα με αυτούς, το φιλελεύθερο οικονομικό μοντέλο οδηγεί νομοτελειακά σε εμβάθυνση της κρίσης και τελικά σε μια αναδιανομή του πλούτου πάντα υπέρ του κεφαλαίου. Επομένως είναι η εφαρμογή του Μνημονίου που οδήγησε στο φαύλο κύκλο της ύφεσης και όχι η μη-εφαρμογή του. Η

αποτυχία οφείλεται στο ότι το οικονομικό μοντέλο που προκρίνεται μέσω του Μνημονίου δεν μπορεί ποτέ να οδηγήσει σε βιώσιμη ανάπτυξη και ευημερία. Κατ' αυτούς το Μνημόνιο ήταν εξ αρχής καταδικασμένο σε αποτυχία λόγω της νέο-φιλελεύθερης ιδεολογικής του βάσης.

Η παρούσα μελέτη ανέδειξε πως καμία από τις δυο ανωτέρω προσεγγίσεις δεν είναι κατάλληλη ώστε να διαφωτίσει επαρκώς τα πραγματικά αίτια αποτυχίας του Μνημονίου. Θέση των συγγραφέων είναι πως η αναγωγή της αναζήτησης των αιτιών αποτυχίας του μνημονίου σε ιδεολογική βάση είναι παραπλανητική και δρα παρελκυστικά. Ο εγκλωβισμός του διαλόγου γύρω από τις αιτίες αποτυχίας σε ένα δίπολο αντίθετων πολιτικών και οικονομικών θεωριών αποστρέφει το ενδιαφέρον από τα ουσιαστικά αίτια αποτυχίας. Τα αίτια αυτά εδράζονται στα εργαλεία πολιτικής που κάθε φορά χρησιμοποιούνται ανεξαρτήτως θεωρητικού πλαισίου. Κάθε σχέδιο ή πολιτική μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα (σε οιαδήποτε ιδεολογική βάση και αν αυτό εδράζεται) υπό την απαραίτητη προϋπόθεση του ορθολογικού σχεδιασμού βάσει μετρήσιμων και αξιόπιστων στοιχείων και δεδομένων, του κατάλληλου επιχειρησιακού προγραμματισμού και του αντίστοιχα οργανωμένου μηχανισμού συντονισμού και παρακολούθησης. Η περίπτωση του Μνημονίου Ι εντάσσεται ακριβώς σε αυτή τη λογική. Οι σοβαρές αδυναμίες στρατηγικού σχεδιασμού, όπως αναπτύχθηκαν στο 2^ο κεφάλαιο της μελέτης, ήταν καθοριστικές και υπονόμισαν διαδοχικά τον προγραμματισμό και εν συνεχεία την υλοποίηση του προγράμματος.

Η εφαρμογή του Μνημονίου από την ελληνική πλευρά υπήρξε ικανοποιητική έως και την τρίτη αναθεώρηση αυτού (Φεβρουάριος 2011) όπως προκύπτει από τα ίδια τα κείμενα των ενδιάμεσων αναθεωρήσεων. Ωστόσο, οι αποκλίσεις από τους στόχους στο διάστημα αυτό ήταν ήδη εμφανείς, ενώ οι τότε μακροοικονομικές προβλέψεις συνέκλιναν στην περαιτέρω επιδείνωση του οικονομικού κλίματος. Προκύπτει λοιπόν ότι κατά το πρώτο διάστημα υλοποίησης του προγράμματος, ήταν ακριβώς η εφαρμογή του αυτή που οδήγησε σε αποκλίσεις. Συνεπώς ο ισχυρισμός των υποστηρικτών του Μνημονίου πως η αποτυχία του βαρύνει πρωτίστως τη μεριά των εφαρμοστών του (εν προκειμένω το πολιτικό σύστημα και το διοικητικό μηχανισμό) δεν είναι πειστικός. Είναι βεβαίως αληθές ότι από ένα σημείο και μετά η εφαρμογή του Μνημονίου υπήρξε ανεπαρκής (4^η και 5^η αναθεώρηση). Όμως ήδη είχε διαμορφωθεί μια ιδιαίτερα αρνητική δυναμική που δεν οφείλονταν στην ανεπαρκή εφαρμογή του Μνημονίου. Ο ισχυρισμός της μη εφαρμογής του Μνημονίου ως αίτιο των αποκλίσεων δεν επαρκεί για να ερμηνεύσει την αποτυχία, καθώς παραβλέπει τις δομικές αδυναμίες σχεδιασμού του προγράμματος.

Αν όμως η εφαρμογή του Μνημονίου οδήγησε σε αποτυχία, τότε θα έπρεπε να ισχύει το επιχείρημα όσων τάσσονται ενάντια στο Μνημόνιο. Ωστόσο ούτε αυτό επαληθεύεται. Η εφαρμογή των δράσεων του Μνημονίου οδήγησε πράγματι σε βαθύτερη ύφεση και κυκλικές αρνητικές επιπτώσεις, όμως αυτό δεν οφείλεται στο φιλελεύθερο οικονομικό μοντέλο που το Μνημόνιο επιχείρησε να εισάγει. Οφείλεται στο γεγονός ότι οι στόχοι, οι δράσεις και τα χρονοδιαγράμματα που υποτίθεται ότι θα οδηγούσαν στην εδραίωση ενός τέτοιου μοντέλου ανάπτυξης στερούνταν επαρκούς σχεδιασμού, ανάλυσης και τεκμηρίωσης. Δεν είναι λοιπόν το οικονομικό μοντέλο αυτό που οδηγεί σε ύφεση και συνεπώς σε αποτυχία. Ήταν το γεγονός ότι η αρχιτεκτονική του Μνημονίου ήταν τέτοια που δεν ήταν δυνατό να οδηγήσει στην θεμελίωση ενός φιλελεύθερου οικονομικού μοντέλου που θα δρούσε ως μοχλός ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει ότι το ίδιο πρόγραμμα, με τις ίδιες θεωρητικές αρχές (απελευθέρωση αγορών, εξωστρέφεια, δημοσιονομική προσαρμογή, ανταγωνιστικότητα, οικονομία της αγοράς), θα μπορούσε να είχε πετύχει αν είχε τοποθετηθεί σε ρεαλιστική βάση ως προς το χρόνο, τη χρηματοδότηση και το εύρος παρέμβασης. Επίσης σημαίνει ότι ένα διαφορετικό οικονομικό μοντέλο θα μπορούσε να έχει επιλεγεί, οδηγώντας επίσης σε βιώσιμη ανάπτυξη, αν ο σχεδιασμός του αντίστοιχου εργαλείου πολιτικής ήταν άρτιος. Χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, η Γερμανία, και η

Σουηδία έχουν υιοθετήσει πολύ διαφορετικά οικονομικά μοντέλα, ωστόσο αυτό δεν τις εμποδίζει να χαρακτηρίζονται από σταθερότητα, ασφάλεια και υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης.

Ο τρόπος που σχεδιάστηκε η μετάβαση σε ένα διαφορετικό μοντέλο ανάπτυξης ήταν λάθος και όχι το μοντέλο αυτό καθ' αυτό. Το Μνημόνιο έθεσε αντιφατικούς μεταξύ τους στόχους και βασίστηκε σε μη ρεαλιστικά σενάρια και προβλέψεις. Ακόμα κι' αν υπήρχε πλήρης συμμόρφωση -κάτι που στην πραγματικότητα δεν είναι εφικτό- στην εφαρμογή των δράσεων και των χρονοδιαγραμμάτων οι στόχοι δεν θα επιτυγχάνονταν. Η προσπάθεια ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας (μείωση επιπέδου μισθών) μείωνε την απόδοση των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής (φόροι). Τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής (αύξηση ΦΠΑ, αύξηση φορολογίας επιχειρήσεων) έθεταν εμπόδια στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Θέτοντας υπερβολικά φιλόδοξους στόχους και υιοθετώντας μη-ρεαλιστικές προβλέψεις το Μνημόνιο επέτεινε την ανησυχία των αγορών κάθε φορά που προέκυπταν αποκλίσεις. Η έμφαση στην ανάδειξη των αστοχιών και των καθυστερήσεων κατά τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις ως μέσο πίεσης προς τη χώρα υπονόμει την προσπάθεια ενίσχυσης της αξιοπιστίας. Η επιδίωξη αντιφατικών μεταξύ τους στόχων, σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα με ανεπαρκή δεδομένα ανάλυσης είναι αδύνατον να οδηγήσει μια παρέμβαση σε επιτυχία.

Όμως το σημαντικότερο ίσως σφάλμα σχεδιασμού του Μνημονίου Ι ήταν ότι δεν κατάφερε μέσω των δράσεων του να διαμορφώσει μια ολιστική στρατηγική επίτευξης των στόχων. Το Μνημόνιο Ι και οι πέντε αναθεωρήσεις του περιέγραψαν ένα εξαιρετικά εκτεταμένο και φιλόδοξο, ως προς τους στόχους του, σχέδιο εξόδου από την κρίση, το οποίο όμως δεν υποστηρίζονταν από αντίστοιχου εύρους δράσεις. Οι μεγαλεπήβολοι στόχοι που τέθηκαν από τους συντάκτες του Μνημονίου, ήταν ασύμβατοι με τα μέσα, τους μηχανισμούς και τη μέθοδο της παρέμβασης που αποτυπώθηκε στο σώμα του Μνημονίου. Το Μνημόνιο Ι είτε ηθελημένα, είτε εξ' ανάγκης κατέστη το αποκλειστικό σχέδιο για τη διακυβέρνηση της χώρας χωρίς να έχει τις αντίστοιχες προδιαγραφές. Αν απώτερος στόχος του Μνημονίου ήταν η θεμελίωση ενός νέου μοντέλου ανάπτυξης, τότε θα έπρεπε να συνοδεύεται από ένα ευρύτατο φάσμα δράσεων το οποίο θα εκτείνονταν στο σύνολο των δημόσιων πολιτικών και θα κάλυπτε όλες τις πτυχές της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Μια τέτοια όμως προσέγγιση, απαιτεί μια συστημική θεώρηση των δημόσιων πολιτικών, ευρύτερη της μονοδιάστατης οικονομικής προσέγγισης που διέπει το Μνημόνιο Ι. Η μαξιμαλιστική στοχοθεσία ήταν αναντίστοιχη με τον εμπροσθοβαρή, δημοσιονομικό προσανατολισμό του προγράμματος. Με δεδομένη επομένως την εσωτερική ανακολουθία του ίδιου του Μνημονίου, μπορεί με σχετική ασφάλεια να εξαχθεί το συμπέρασμα πως η δέουσα στρατηγική θα έπρεπε να περιλαμβάνει τη σύνταξη ενός Μνημονίου είτε ιδιαίτερα επικεντρωμένου στη δημοσιονομική εξυγίανση και μόνο, είτε εξαιρετικά διευρυμένου, υπό την έννοια ενός πλήρους προγράμματος διακυβέρνησης της Ελλάδας.

Η Ελλάδα αποτελούσε -και ακόμη αποτελεί- μια μοναδική περίπτωση, στην οποία όμως κάθε άλλο παρά μια προσαρμοσμένη στις ιδιαίτερες ανάγκες και χαρακτηριστικά λύση επελέγει. Στα τέλη της πρώτης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα, η Ελλάδα αναγνωριζόταν διεθνώς ως μια αναπτυσσόμενη και δυναμική οικονομία, με σημαντικούς ρυθμούς ανάπτυξης, κράτος-μέλος της ευρωζώνης (και επομένως χώρα που είχε απολέσει το κρίσιμο εργαλείο της συναλλαγματικής και νομισματικής πολιτικής). Ωστόσο, μείζονες αδυναμίες αποτελούσαν η εξάρτηση του ιδιωτικού τομέα από τις κρατικές δαπάνες, η αναίμικη βιομηχανική δραστηριότητα και ο υπερμεγέθης τριτογενής τομέας. Παράλληλα, υπήρχε έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς και ένα εκτεταμένο αλλά δυσλειτουργικό κράτος. Η δημοσιονομική θέση της χώρας ήταν μη βιώσιμη. Ακόμα και το υπερεθνικό σχήμα (Τρόικα) που προκρίθηκε ως το πλέον κατάλληλο - και διαθέσιμο- για τη διαχείριση της ελληνικής κρίσης και την αναχρηματοδότηση του χρέους και των ελλειμμάτων της ήταν νεοπαγές,

διακρινόταν από έλλειψη συνοχής, εκπροσωπώντας διαφορετικά συμφέροντα και αντιλήψεις.

Απέναντι σε όλα αυτά τα στοιχεία που διαμόρφωναν μια κρίση, τα χαρακτηριστικά της οποίας δεν είχαν ιστορικό προηγούμενο, και συνεπώς καθιστούσαν επιτακτική της επιλογή μιας προσαρμοσμένης στις συγκεκριμένες ανάγκες αντιμετώπιση, προωθήθηκε μια one-size fits all λύση. Χρησιμοποιώντας την προσέγγιση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (όπως αυτή έχει εφαρμοστεί μέσα από περισσότερα 110 προγράμματα διεθνώς μέχρι σήμερα) επιχειρήθηκε μια μονοδιάστατη δημοσιονομική και οικονομική παρέμβαση σε μια χώρα που διαφοροποιούνταν σημαντικά από κάθε άλλη προηγούμενη περίπτωση χώρας. Ειδικότερα, θεωρώντας αξιωματικά πως η δημοσιονομική εξυγίανση και η ονομαστική άρση εμποδίων της οικονομικής δραστηριότητας θα οδηγούσε στην οικονομική ανάπτυξη, κανένα από τα παραπάνω ιδιαίτερα στοιχεία που καθιστούσαν την Ελλάδα ειδική περίπτωση δεν αξιοποιήθηκε ως εισερχόμενο στη διαδικασία σχεδιασμού της παρέμβασης. Η δογματική αυτή εμμονή υποτίμησης των τελευταίων οδήγησε το πρόγραμμα σε αποτυχία, κάτι το οποίο δεν έγινε αντιληπτό ούτε κατά τη διάρκεια των συνεχόμενων αναθεωρήσεων του προγράμματος.

Σε κάθε περίπτωση, ο ομαλός μετασχηματισμός του οικονομικού μοντέλου προϋποθέτει την αναδιάταξη των ρόλων μεταξύ οικονομίας, κράτους και κοινωνίας πολιτών και απαιτεί ένα ικανό χρονικό πλαίσιο για την αφομοίωση των αλλαγών. Άποψη των συγγραφέων αποτελεί πως κάθε παρέμβαση ευρείας κλίμακας πρέπει να είναι το αποτέλεσμα μιας ουσιαστικής εσωτερικής διεργασίας, να αντικατοπτρίζει τις βαθύτερες αξίες κάθε κοινωνίας και να διαπνέεται από ένα εθνικό όραμα που να υπερβαίνει τη διάρκεια την οιοδήποτε προγράμματος. Η εξωτερική βοήθεια, για να έχει προστιθέμενη αξία θα πρέπει να περιορίζεται στη μεταφορά τεχνογνωσίας και τεχνικής βοήθειας και να προσαρμόζεται στο ανωτέρω εθνικό πλαίσιο. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η απουσία του πλαισίου αυτού είναι κάτι παραπάνω από ορατή.

Πηγές

1. European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, Fifth Review-October 2011, Occasional Papers 87, Brussels).
2. European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review-Spring 2011, Occasional Papers 82, July 2011, Brussels
3. European Commission, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 61, May 2010, Brussels
4. European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, Third Review-Winter 2011, Occasional Papers 77, February 2011, Brussels
5. European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece: First review-summer 2010, Occasional Papers 68. August 2010, Brussels
6. European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece: second review-autumn 2010, Occasional Paper 72, December 2010, Brussels
7. International Monetary Fund, Greece: First Review Under the Stand-By Arrangement IMF Country Report No. 10/286, September 2010
8. International Monetary Fund Greece: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement, Rephrasing and Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece, Country Report No. 11/351, December 2011
9. International Monetary Fund Greece: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Waiver of Applicability, Modification of Performance Criteria, and Rephrasing of Access--Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece, country Report 13/20, January 2013
10. International Monetary Fund Greece: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification and Waiver of Applicability of Performance Criteria, Country Report No. 11/175, July 2011
11. International Monetary Fund Greece: Third Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report; Informational Annex; Press Release on the Executive Board Discussion; Statement by the Staff Representative on Greece; and Statement by the Executive Director for Greece. Country Report 11/68, March 2011
12. International Monetary Fund, Greece: Second Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report; on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece. Country Report No. 10/372, December 2010
13. International Monetary Fund, *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*, Country Report No. 10/110, May 2010, Washington D.C.
14. International Monetary Fund, *Greece: Stand-By Arrangement, Review under the emergency financing mechanism*, Country Report No. 10/217, July 2010
15. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ- ΑΔΕΔΥ, Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2012
16. Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α'/65/6-5-2010), Παράρτημα ΙΙΙ, Ελλάδα: Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής 3.5.2010
17. Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2012, Φεβρουάριος 2013)

18. Υπουργείο Οικονομικών, Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016, Οκτώβριος 2012.