



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ Μ.Β.Α.

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΘΕΟΔΩΡΟΣ Γ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ

***«Η ποιότητα των θεσμών και η οικονομική κρίση στην
Ελλάδα»***

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΜΠΕΚΙΑΡΗΣ ΜΙΧΑΛΗΣ

**ΧΙΟΣ
2019**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
2. ΏΨΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΕΣ	6
2.1. ΑΠΟΣΤΑΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΑΦΩΤΙΣΜΟΥ	6
2.2. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΣΤΟΧΑΣΤΩΝ	6
2.2.1. Αρχή της Πολιτικής Αντιπροσώπευσης	6
2.2.2. Αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας	7
2.2.3. Αρχή του Κοινοβουλευτισμού	9
2.2.4. Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών	10
2.2.5. Αρχή του Κράτους Δικαίου	10
2.2.6. Παγκοσμιοποίηση	11
2.2.7. Κομματικό σύστημα και Κόμματα	11
3. ΔΙΑΦΘΟΡΑ	12
3.1. ΟΡΙΣΜΟΣ	12
3.2 ΕΙΔΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	12
3.2.1. Πολιτική διαφθορά (grand corruption)	12
3.2.2. Γραφειοκρατική διαφθορά (petty corruption)	13
3.3.3. Νομοθετική διαφθορά (legislative corruption)	13
4. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	14
4.1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	14
4.2. ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ	15
4.2.1. Γραφειοκρατία	15
4.2.2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας	16
4.2.3. Η Νομοθετική Λειτουργία	17
4.2.4. Το κομματικό σύστημα και τα κόμματα	20
4.2.5. Η Δικαστική Εξουσία	22
5. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΟ ΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑ	24
5.1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1974-1981	24
5.1.2. Η οικονομία το 1974	24
5.1.3. Η οικονομική πολιτική της περιόδου	25
5.1.4. Εξελίξεις και αποτελέσματα	25
5.2. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1981-1990	27
5.2.1. Η οικονομία το διάστημα 1981 - 1990	27
5.2.2. Η οικονομική πολιτική της περιόδου	27
5.2.3. Εξελίξεις και αποτελέσματα	29
5.3. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΑΠΟ ΤΟ 1990 ΕΩΣ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ	
ΕΥΡΩΖΩΝΗ.	30

5.3.1. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο	30
5.3.2. Η οικονομική πολιτική της περιόδου.....	31
5.4. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΖΩΝΗ ΕΩΣ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ	32
5.4.1. Η οικονομία.....	32
5.4.2. Οι πολιτικές.....	33
5.4.3. Οι αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών του 2009 και του 2010 και το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης.	33
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	37
7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	40
8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	43

1.Εισαγωγή

Στην παρούσα μελέτη επιδιώκεται ο εντοπισμός θεσμικών ασυνεπειών στους τομείς της πολιτικής και της οικονομίας και ο τρόπος με τον οποίον τελικά αυτές επηρέασαν την πορεία της Ελλάδας και οδήγησαν στην οικονομική κρίση των τελευταίων ετών.

Στο πρώτο μέρος παρατίθενται οι απόψεις πολιτικών στοχαστών (Agnoli, Ferrajoli, Schumpeter και Schmitt) οι οποίοι στα έργα τους καταδεικνύουν τις όψεις των αλλοιώσεων τις οποίες παρουσιάζουν οι σύγχρονες Δημοκρατίες στις βασικές τους αρχές. Βασική ασυνέπεια κατά τους θεωρητικούς συνιστά η ενδυνάμωση της εκτελεστικής εξουσίας και ο περιορισμός της νομοθετικής σε τέτοιο βαθμό που κυρίαρχο ρόλο δεν έχει πια ο νόμος, αλλά ο έχων την εξουσία. Επίσης, η τάση των εκλογικών συστημάτων να ευνοούν τα πιο ισχυρά κόμματα συντελεί σε έναν περιορισμό των επιλογών των ψηφοφόρων, σε μια ομοιογένεια των προγραμμάτων των κομμάτων και στη δημιουργία πολιτικών ελίτ που εναλλάσσονται στην εξουσία. Αποτελέσματα της παραπάνω αλλοίωσης αποτελούν η αποπολιτικοποίηση των πολιτών, η αποξένωση των κομμάτων από τις κοινωνικές τους βάσεις αλλά και η έναρξη πελατειακών σχέσεων των κομμάτων εξουσίας τόσο με τους ψηφοφόρους όσο και με ιδιωτικά συμφέροντα. Η εγχώρια πολιτική κινδυνεύει έτσι να ακολουθεί τα προτάγματα των αγορών και όχι αυτά του λαού. Όλα τα παραπάνω συμβαίνουν μέσα σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, όπου πολλές αποφάσεις για την εκάστοτε χώρα λαμβάνονται σε εξωτερικά φόρα και χωρίς να υπάρχει ένα στέρεο πλαίσιο κανόνων προφύλαξης των χωρών από τις αγορές.

Στη συνέχεια παρατίθεται ένας ορισμός της διαφθοράς, μιας έννοιας δύσκολης στην αποτύπωσή της, καθώς αποτελεί ποιοτικό χαρακτηριστικό με δύσκολα αποτυπώσιμα ποσοτικά δεδομένα.

Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται το πώς ορισμένες πτυχές του πολιτικού και κομματικού συστήματος στην Ελλάδα παρουσιάζουν κρίση που σαν αποτέλεσμα αφήνουν πρόσφορο έδαφος στην εμφάνιση και τη διατήρηση πράξεων διαφοράς. Η δημόσια διοίκηση που στελεχώνεται από κομματικά μέλη, η μη αποτελεσματική άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου, η απογύμνωση του ΠτΔ από τις αρμοδιότητές του, ο διορισμός των Προέδρων των ανώτατων δικαστηρίων από πρόταση του υπουργικού συμβουλίου και ο μικρός βαθμός εσωκομματικής δημοκρατίας αποτέλεσαν παθογένειες των θεσμών με ποικίλες αρνητικές επιπτώσεις.

Στο τελευταίο μέρος σκιαγραφείται η ελληνική οικονομία από το 1974 και μετά και οι οικονομικές πολιτικές ανά τέσσερις υποπεριόδους. Σκοπός είναι η αποτύπωση των αποτελεσμάτων των θεσμικών ασυνεπειών, που στην πράξη μετουσιώθηκαν στην

διόγκωση του δημοσίου τομέα, στον εκτενή εξωτερικό δανεισμό, στην αδυναμία αποκρατικοποιήσεων, στην έλλειψη ανταγωνιστικότητας της χώρας, αλλά και στην ασυνέχεια του τρόπου υπολογισμού του κρατικού προϋπολογισμού, που τελικά όλα μαζί οδήγησαν στην οικονομική κρίση.

2. Όψεις της κρίσης στις σύγχρονες Δημοκρατίες

2.1. Αποστασιοποίηση από τις αρχές του Διαφωτισμού

Οι φιλόσοφοι του 18^{ου} αιώνα ασχολήθηκαν με τη διακήρυξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με τον ιδανικό τρόπο οργάνωσης και συντονισμού των εξουσιών, τη διάκριση μεταξύ τους και γενικά υπέδειξαν τον θεωρούμενο έκτοτε τρόπο ορθής συνύπαρξης πολιτών – κράτους και τη λειτουργία του επ' ωφελεία του συνόλου της κοινωνίας.

Σήμερα οι συνθήκες είναι διαφορετικές. Οι αρχές αυτές εξακολουθούν να έχουν το κύρος τους και περιλαμβάνονται στους καταστατικούς χάρτες (Συντάγματα) πολλών χωρών και της δικής μας. Διαπιστώνεται όμως ότι οι θεμελιώδεις αυτές διακηρύξεις υποσκελίζονται ή παρακάμπτονται. Μοιάζει ο κύριος σκοπός των εξουσιών, να εξισορροπούν την κοινωνία με τον έλεγχο που η μια ασκεί στις άλλες, να έχει λησμονηθεί. Κύρια επιδίωξη της εκτελεστικής εξουσίας φαίνεται να είναι η διαρκής ισχυροποίησή της έναντι των υπολοίπων. Οι ανισορροπίες που παρατηρούνται μεταξύ θεωρίας και υλοποίησής της έχουν προβληματίσει πολλούς διανοητές της πολιτικής σκέψης, έτσι που να έχουν καταλήξει να επισημαίνουν τους τομείς των παθογενειών και να τους ερμηνεύουν.

2.2. Διαπιστώσεις των σύγχρονων στοχαστών

2.2.1. Αρχή της Πολιτικής Αντιπροσώπευσης

Κατά τον Ferrajoli, ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες της σημερινής δημοκρατικής κρίσης είναι η πρωτοκαθεδρία που αποδίδεται στο ρόλο της αγοράς, με τελικό εξαγόμενο το κοινοβουλευτικό σώμα να καταγράφει τα προτάγματα της αγοράς. Ο ίδιος διαπιστώνει ότι τα τελευταία χρόνια στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες του κόσμου έχει συντελεστεί μια ενδυνάμωση της εκτελεστικής εξουσίας και ένας συνεπακόλουθος περιορισμός της νομοθετικής εξουσίας.¹ Ένα ακόμα σύγχρονο φαινόμενο, είναι ότι τα εκλογικά συστήματα ευνοούν τα ισχυρότερα κόμματα, με αποτέλεσμα οι περισσότεροι πολίτες να αποπολιτικοποιούνται και να ταυτίζονται με τα προγράμματά των κομμάτων εξουσίας. Είναι όμως σαφές πως στα πλαίσια ενός

¹Suárez, Francisco, Anales de la Cátedra, Universidad de la Rioja, 39, 2005, σελ. 53-54.

δημοκρατικού καθεστώτος, ο κοινοβουλευτισμός οφείλει να προάγει την αντιπροσώπευση ποικίλων κοινωνικών συμφερόντων και τη διαβούλευσή τους, όπως επίσης με τις εκλογές και τις ψηφοφορίες να επιδιώκει μια κυβέρνηση πλειοψηφίας, η οποία θα περικλείει το μεγαλύτερο μέρος της κοινής γνώμης.² Συνεπώς, σύμφωνα με τον Ferrajoli, σήμερα έχουμε αφενός την απομάκρυνση των κομμάτων από τις κοινωνικές τους αξίες και ιδεολογίες, την εμφάνιση παρόμοιων πολιτικών προγραμμάτων από διαφορετικά και αντιμαχόμενα πολλές φορές κόμματα, την αντιπροσώπευση περισσότερο ιδιωτικών συμφερόντων. Αφετέρου, ο θεσμός της αντιπροσώπευσης χαρακτηρίζεται ως οπισθοδρομικός, αφού εμφανίζεται μια ομοιογένεια και ένας συγκεντρωτισμός που ούτε υπέρ του πλουραλισμού λειτουργεί ούτε υπέρ της λαϊκής κυριαρχίας.³

Ο Agnoli από τη μεριά του, θεωρεί πως η αρχή της αντιπροσώπευσης στο κοινοβουλευτικό σύστημα, μετατρέπεται σε ένα αποτελεσματικό μέσο συγκράτησης των μαζών μακριά από τα κέντρα λήψης αποφάσεων. Οι αντιπρόσωποι δεν παραβρίσκονται στο κοινοβούλιο προασπίζοντας τα συμφέροντα των τάξεων που τους εξέλεξαν, αλλά μάλλον, ευνοούμενοι από τη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης, δημιουργούν μεταξύ τους ολιγαρχικές ομάδες. Επιπλέον, η αρχή της αντιπροσώπευσης ενσωματώνει στην αστική ιδεολογία και πρακτική τα αριστερά κόμματα (που είναι κατ' εξοχήν ταξικά) με αποτέλεσμα να αλλοιώνεται ο κομμουνιστικός και ανατρεπτικός χαρακτήρας τους και τέλος, με την επιβολή του κατώτατου ποσοστού στις εκλογές για αντιπροσώπευση, το σύστημα αποκλείει τολμηρές και ρηξικέλευθες αλλαγές που θα μπορούσαν να το αλλάξουν.⁴

2.2.2. Αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας

Ο Schumpeter ορίζει το δημοκρατικό καθεστώς σύμφωνα με την κλασική δημοκρατική θεωρία του 18^{ου} αιώνα ως «το θεσμικό σχέδιο λήψης των πολιτικών αποφάσεων από το λαό για το γενικό καλό, σχέδιο που πραγματοποιείται μέσω της εκλογής αντιπροσώπων οι οποίοι λειτουργώντας ως ενιαίο σώμα, ικανοποιούν τη θέληση του λαού».⁵ Συνεχίζει, λέγοντας πως τα άτομα διαθέτουν διαφορετικές αντιλήψεις για το πώς θα έπρεπε να είναι η κοινωνία μας, αλλά και για τους τρόπους που μπορούμε να προσεγγίσουμε έναν κοινό

²Ο.π., σελ. 54.

³Ο.π., σελ. 54.

⁴Johannes Agnoli, Theses on the transformation of Democracy and on the extra parliamentary opposition, Viewpoint Magazine 4, 2014

⁵Joseph A. Schumpeter, Καπιταλισμός, Σοσιαλισμός και Δημοκρατία, μτφρ. Χρ. Τσαμπρούνης, επιμ. Μ. Ψαλιδόπουλος, Παπαζηση, Αθήνα 2006, σελ. 316.

προς επίτευξη στόχο.⁶ Ωστόσο, σύμφωνα με τον ίδιο, οι πολίτες διακατέχονται από ένα «περιορισμένο αίσθημα ευθύνης» απέναντι στις πολιτικές που ακολουθούνται από τις εκάστοτε ηγεσίες, είτε σε εθνικό είτε σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα παρατηρεί μια «μη αποτελεσματική θέληση» για συστηματική ενασχόληση με ζητήματα εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής, με ζητήματα δηλαδή που απομακρύνονται από το άμεσο ιδιωτικό τους συμφέρον.⁷ Κεντρική του θέση είναι πως «ο λαός δεν μπορεί να κυβερνά πραγματικά». Για τον Schumpeter, η έννοια της λαϊκής κυριαρχίας περιορίζεται στη δυνατότητα που έχει ο λαός να επιλέξει εκείνους που θα τον κυβερνήσουν, εφαρμόζοντας την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού στο πολιτικό πεδίο μέσα από τον ανταγωνισμό των επίδοξων ηγετών για τη διεκδίκηση της ψήφου του εκλογικού σώματος.⁸ Με την υιοθέτηση της έννοιας του ανταγωνισμού των πολιτικών ελίτ, η συμμετοχή των εκλογέων στη λήψη αποφάσεων περιορίζεται κατά το ελάχιστο στην απλή νομιμοποίηση της κυριαρχίας των πολιτικών ελίτ.⁹ Προκύπτει επομένως ένα αντεστραμμένο δημοκρατικό μοντέλο όπου ο λαός ορίζει αυτούς που θα λάβουν τις αποφάσεις για τον ίδιο και η βουλή αποτελεί απλά τον τόπο νομιμοποίησης της εξουσίας. Ωστόσο, όπως παρατηρεί, η άσκηση της πολιτικής αναπόφευκτα συμπίπτει με την επιδίωξη κάποιου προσωπικού επαγγελματικού συμφέροντος. Η πολιτική δράση επομένως συχνά δεν διαχωρίζεται από το επάγγελμα του πολιτικού.¹⁰ Επιπλέον, λόγω της πολυπλοκότητας των κοινωνικών δομών, η αποτελεσματικότητα της διοίκησης κρίνεται επισφαλής, καθώς υπάρχουν μεγάλες διενέξεις εντός και εκτός Κοινοβουλίου. Ακόμη πιο επισφαλής καθιστά την αποτελεσματικότητα της διοίκησης ο διαρκής ανταγωνισμός των πολιτικών ελίτ, οι οποίες προκειμένου να καταλάβουν ή να διατηρήσουν τις θέσεις εξουσίας, υιοθετούν βραχυπρόθεσμες πολιτικές με άμεσα ορατά αποτελέσματα, προκειμένου να κερδίσουν την εύνοια του εκλογικού σώματος. Ταυτόχρονα απομακρύνονται από πολιτικές με μακρινή στόχευση οι οποίες απαιτούν συστηματική και επίπονη δουλειά και οργάνωση.¹¹

⁶Ο.π., σελ. 305.

⁷Ο.π., σελ. 315-316.

⁸Ο.π., σελ. 344.

⁹David Held, *Μοντέλα Δημοκρατίας*, μτφρ. Μ. Τζιαντζή, Κ. Κέη, Γ. Βογιατζής, επιμ. Γ. Μανιάτης, Πολύτροπον, Αθήνα 2007, σελ. 202.

¹⁰Joseph A. Schumpeter, *Καπιταλισμός, Σοσιαλισμός και Δημοκρατία*, μτφρ. Χρ. Τσαμπρούνης, επιμ. Μ. Ψαλιδόπουλος, Παπαζήση, Αθήνα 2006, σελ. 344.

¹¹Ο.π., σελ. 345-347.

2.2.3. Αρχή του Κοινοβουλευτισμού

Ο Agnoli θεωρεί πως ο κοινοβουλευτισμός, με το να δημιουργεί στον κόσμο την εντύπωση μιας ανοιχτής πολιτικής ατζέντας, ενδυναμώνει τον καπιταλισμό. Αυτό όμως που ισχύει στην πραγματικότητα κατά τον ίδιο, είναι ότι οι πολίτες δεν μπορούν να λάβουν μέρος στην πολιτική διαβούλευση. Το κοινοβούλιο δημιουργεί μια ψευδαίσθηση δημοκρατικής λήψης αποφάσεων και ο ρόλος του στις καπιταλιστικές κοινωνίες είναι ότι αποτελεί ένα εργαλείο για να μετατρέπει την πολιτική ιδιωτικών συμφερόντων σε συνταγματικά έγκυρη πολιτική.¹² Με αυτόν τον τρόπο όμως τα ανταγωνιστικά συμφέροντα της κοινωνίας μετατρέπονται σε μη πολιτικά ζητήματα και τελικά ο ρόλος του κοινοβουλίου είναι να αποτελεί μια ειρηνοποιό δύναμη στις διαμάχες ιδιωτικών συμφερόντων. Θεωρεί μέσω του κοινοβουλευτισμού λοιπόν, πως εδραϊώνεται ο καπιταλισμός και πως το κεφάλαιο, με την εφαρμογή ενός πλουραλιστικού συστήματος που διαχωρίζει τις κατηγορίες εργασίας, διασπά τις κοινωνικές τάξεις μεταξύ τους και τη συνοχή που θα μπορούσαν να έχουν. Κατά τον ίδιο, η αδυναμία εξέλιξης του κοινοβουλευτισμού έγκειται στις έμφυτες τάσεις του για «ενέλιξη» όπως χαρακτηριστικά αναφέρει, την έμφυτή του τάση για πολιτική οπισθοδρόμηση. Επομένως, οποιαδήποτε αλλαγή και αν γίνεται στο κοινοβουλευτικό πλαίσιο, κατά τον Agnoli, δεν πραγματοποιείται για να δοθεί η δυνατότητα στις κοινωνικές ομάδες να συμμετάσχουν στη λήψη αποφάσεων, αλλά συντελείται για να ενδυναμωθεί η εκτελεστική εξουσία.¹³

Ο Schmitt εστιάζει στην αρνητική επίδραση που έχει ο κοινοβουλευτισμός και οι φιλελεύθεροι θεσμοί στην ενότητα του κράτους. Πολιτική σύμφωνα με αυτόν είναι το σύνολο των ενεργειών που προσανατολίζονται στην κρίσιμη κατάσταση.¹⁴ Σύμφωνα με τη θεωρία του, η κυριαρχία είναι προαπαιτούμενο για την απόφαση και την ανακήρυξη του «Δημόσιου Εχθρού» και την επιβολή της κατάστασης της έκτακτης ανάγκης. Εξ' αιτίας όμως, του ότι, τα νεοφιλελεύθερα κράτη, βασίζονται στις αρχές του Κοινοβουλευτισμού και τις Αντιπροσώπευσης, υπονομεύεται η πολιτική ενότητα, αφού οι αποφάσεις διαρκώς αναβάλλονται και τα αμιγώς πολιτικά ζητήματα μετατρέπονται σε ζητήματα οικονομικής και ηθικής φύσης.¹⁵ Επιπλέον με την καθολική επέκταση του δικαιώματος της ψήφου και

¹²Parliament and Parliamentarism; A comparative history of a European concept, επιμ. Pasiilhalainen, Cornelia Ilie, Kari Palonen, Berghahn Books, New York 2016, σελ. 274.

¹³Johannes Agnoli, Theses on the transformation of Democracy and on the extra parliamentary opposition, Viewpoint Magazine 4, 2014.

¹⁴Carl Schmitt, Η έννοια του Πολιτικού, μτφρ. Α. Λαβράνου, επιμ. Γ. Σταμάτης, Κριτική, Αθήνα 2009, σελ. 80.

¹⁵Jan-Werner Muller, Ένας επικίνδυνος νους. Η επίδραση του Καρλ Σμιτ στον ευρωπαϊκό μεταπολεμικό στοχασμό, μτφρ. Α. Συριοπούλου, επιμ. Α. Κιουπκιολής, Πόλις, Αθήνα 2010, σελ. 51.

επομένως τον μαζικό εκδημοκρατισμό, επέρχεται η παρακμή της αστικής ομοιογένειας και προκύπτει ένας πλουραλιστικός κατακερματισμός της κοινωνίας. Οι νεοεισαχθείσες στο πεδίο της πολιτικής, μάζες, είναι ετερογενείς με αποτέλεσμα να διαχωρίζονται σε πολλαπλές πολιτικές ομάδες που παρακινούνται από αντικρουόμενα συμφέροντα που δεν μπορούν να συμφιλιωθούν μέσω της ορθολογικής δημόσιας συζήτησης.¹⁶

2.2.4.Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών

Ο Ferrajoli βλέπει έναν ακόμα παράγοντα της σημερινής δημοκρατικής κρίσης στην σταδιακή σύγχυση και συγκέντρωση των εξουσιών. Βλέπει μια διάβρωση της Αρχής της διάκρισης των εξουσιών αλλά και μια σύντμηση της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας, με άλλα λόγια, σύγχυση ανάμεσα στη πολιτική και στις οικονομικές δυνάμεις της αγοράς. Η διαδικασία της σύγχυσης των εξουσιών και των ιδιωτικών συμφερόντων ξεκινά με την αξίωση της ανωτερότητας των αγορών εις βάρος της δημόσιας σφαίρας, που οδηγεί αφενός στην υποταγή των κυβερνητικών δυνάμεων στις ιδιωτικές δυνάμεις και στα συμφέροντα, αφετέρου στην εδραίωση μιας στενής συμμαχίας ανάμεσα στους πολιτικούς και τα Μ.Μ.Ε. Αυτή η υποταγή της δημόσιας σφαίρας στην ιδιωτική αποτελεί μια παθογένεια που διαφθείρει την πολιτική αντιπροσώπευση, καθώς μεσολαβούν τα ιδιωτικά συμφέροντα. Με αυτό τον τρόπο, θεωρεί πως ακυρώνεται μια βασική προϋπόθεση της δημοκρατίας, αυτή της ελευθερίας στην πληροφόρηση και ο πλουραλισμός των πηγών πληροφόρησης. Τελικά, λόγω έλλειψης ορίων και ισορροπιών ανάμεσα στις εξουσίες, οδηγούμαστε στην απολυταρχία των πολιτικών ελίτ και σ' αυτή των αγορών.¹⁷

2.2.5.Αρχή του Κράτους Δικαίου

Κατά τον Ferrajoli υπάρχει μια κρίση νομιμότητας τόσο στους νόμους όσο και στο Σύνταγμα, καθώς εκτιμά πως το Κράτος Δικαίου σαν σύστημα περιορισμών και ορίων έχει υποσκελιστεί από τις πολιτικές δυνάμεις και από τις αγορές. Ο απολυταρχικός συγκεντρωτισμός και η σύγχυση της δημόσιας με την ιδιωτική σφαίρα καταστρατηγούν το Κράτος Δικαίου, εφόσον κυρίαρχος δεν είναι ο νόμος, αλλά το πρόσωπο που καταλαμβάνει θεσμικά θέσεις εξουσίας. Η παραπάνω διαπίστωση γίνεται εμφανής με την ψήφιση νόμων έκτακτης ανάγκης, πρακτικής που αντίκειται στις βασικές εγγυήσεις του συντάγματος και που μετατρέπει την δημόσια σφαίρα από σύνολο λειτουργιών και

¹⁶Richard Bellamy And Peter Baehr, «Carl Schmitt and the Contradictions of Liberal Democracy», European Journal of Political Research, τόμ. 23, τχ. 2, Φεβρ. 1993, σελ. 170.

¹⁷Francisco Suarez, Anales de la Cátedra, Universidad de la Rioja, 39, 2005, σελ. 54-55.

θεσμών που υπόκειται σε κανόνες και ελέγχους σε τελικό διασφαλιστή των δικαιωμάτων των πολιτών. Συνεπώς, δεν καταστρατηγούνται μόνο οι θεσμικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά έχουμε και την ιδιωτικοποίηση της δημόσιας σφαίρας και των λειτουργιών της.¹⁸

2.2.6. Παγκοσμιοποίηση

Ο Ferrajoli διατείνεται πως στην εποχή της παγκοσμιοποίησης το μέλλον της εκάστοτε χώρας εξαρτάται ολοένα και λιγότερο από τις πολιτικές που ασκούνται στο εσωτερικό της, και αντίθετα, σημαντικότερο ρόλο παίζουν εξωτερικές αποφάσεις που λαμβάνονται σε πολιτικά φόρα εκτός της χώρας ή από τις διεθνείς οικονομικές αγορές. Σε ότι έχει να κάνει με τις διεθνείς σχέσεις ο Ferrajoli εστιάζει στην έλλειψη κανόνων και περιορισμών απέναντι στις παγκόσμιες δυνάμεις προκειμένου να διασφαλιστούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και η παγκόσμια ειρήνη. Συνεπώς, ο κόσμος έρχεται αντιμέτωπος με μια αυξανόμενη ανισότητα, περισσότερη φτώχεια, που οφείλεται στην ανομία και στην υπερίσχυση των παγκοσμίων οικονομικών υπερδυνάμεων.¹⁹

2.2.7. Κομματικό σύστημα και Κόμματα

Κατά τον Agnoli, τα πολιτικά κόμματα που προάγουν τα ιδιωτικά συμφέροντα της εκάστοτε τάξης ή ομάδας και που ανταγωνίζονται για ένα μερίδιο εξουσίας, μοιάζουν πολύ μεταξύ τους. Θεωρεί τις θέσεις τους επιφανειακές, που αποσκοπούν σε συγκεκριμένες ομάδες ή συμφέροντα, εξισώνοντάς τα με συγκεκριμένες τάξεις. Ξεκινούν στη συνέχεια, ένα σύστημα πελατειακών σχέσεων και αποκλείουν οποιαδήποτε άλλη ομάδα έχει επαναστατικές ή πρωτοποριακές ιδέες και διάθεση για αλλαγές στο πολιτικό σκηνικό. Αυτά τα κόμματα είναι καταδικασμένα να αποξενωθούν από τις κοινωνικές τους βάσεις και γίνονται μοιραία πολιτικές ενώσεις με σκοπό τη διατήρησή τους στην εξουσία και την ισορροπία στο πολιτικό σκηνικό. Έχοντας πλέον γίνει κομμάτι του πολιτικού σκηνικού, επιδιώκουν τη δημιουργία δεσμών με τις κοινωνικές ομάδες (και τα συμφέροντά τους) που δεν επιθυμούν αλλαγές στο πολιτικό πεδίο και στις δομές του. Αναπόφευκτα, ο κοινωνικός ανταγωνισμός δεν αποτυπώνεται στο κομματικό σύστημα.²⁰

¹⁸Ο.π., σελ. 55.

¹⁹Ο.π., σελ. 56-57-58.

²⁰Johannes Agnoli, Theses on the transformation of Democracy and on the extra parliamentary opposition, Viewpoint Magazine 4, 2014.

3. Διαφθορά

3.1. Ορισμός

Παρότι είναι δύσκολο κάποιος να ορίσει τι ακριβώς συνιστά διαφθορά, θα λέγαμε ότι γενικά αυτή αφορά σε πράξεις, όπου η χρήση του δημοσίου αξιώματος γίνεται για προσωπικό όφελος και μάλιστα με τρόπο που παραβαίνει τους κανόνες. Μπορεί να γίνει μια διάκριση σε τρία είδη σε μια δημοκρατική κοινωνία, που διαφοροποιούνται ως προς το υποκείμενο που λαμβάνει τις αποφάσεις (που εμπεριέχουν διαφθορά).²¹

3.2. Είδη διαφθοράς

3.2.1. Πολιτική διαφθορά (*grand corruption*)

Από πολιτική άποψη πρώτη σε σπουδαιότητα είναι η διάβρωση του πολιτεύματος. Η πολιτική διαφθορά προσφέρει ένα «παράδειγμα» που δεν καθιστά τελείως αδύνατη τη διακυβέρνηση μιας χώρας, παρεμποδίζει όμως την άσκηση αποτελεσματικής πολιτικής με βάση τους δημοκρατικούς κανόνες και υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο πολίτευμα.²² Με εκτεταμένη διαφθορά παύει να υπάρχει εμπιστοσύνη σε θεσμούς και κανόνες πράγμα, που καθιστά επιφυλακτικούς τους επενδυτές, δύσπιστους τους πολίτες στους εκπροσώπους της διοίκησης και της Πολιτείας. Υπάλληλοι χρονοτριβούν με υστεροβουλία. Πολίτες μηχανεύονται μεθοδεύσεις για την ευχερέστερη λύση σε κάθε τους ενέργεια. Έμμεσα και τελικά πλήττεται η ίδια η ανάπτυξη. Από οικονομική άποψη, η αύξηση των τιμών είναι η εμφανέστερη συνέπεια, αφού οι δημόσιες προμήθειες «πληθωρίζονται» με τις πάσης φύσεως διαμεσολαβήσεις. Η πολιτική διαφθορά τροφοδοτεί όμως και την φυγή των εισοδημάτων στο εξωτερικό, αφού όσοι αποκτούν εισοδήματα από δωροδοκίες τοποθετούν ένα μέρος τουλάχιστον αυτών σε τράπεζες του εξωτερικού. Τέλος, η πολιτική διαφθορά επιφέρει απώλειες παραγωγής και απασχόλησης, αφού εκτρέπει πόρους στο εξωτερικό, οι οποίοι θα μπορούσαν να τροφοδοτήσουν την εγχώρια παραγωγή. Μειώνει με αυτό τον τρόπο τις δυνατότητες αναπτυξιακών πολιτικών, που θα χρησιμοποιούσαν τις δημόσιες προμήθειες για τη βελτίωση της παραγωγικής βάσης.²³ Με τον όρο λοιπόν πολιτική διαφθορά «*grand corruption*» αναφερόμαστε σε πράξεις της

²¹Jain, Arvind, Corruption, a review, Blackwell Publishers Ltd, London 2001.

²²Καζάκος Π., Ανάμεσα σε κράτος και αγορά, οικονομία και οικονομική πολιτική στην μεταπολεμική Ελλάδα, Πατάκης, Αθήνα 2007, σελ. 419.

²³ Ο.π., σελ. 420.

κυβέρνησης μέσω των οποίων αυτή καταχράται της εξουσίας, προκειμένου να διαμορφώσει οικονομικές πολιτικές. Ως εκλεγμένοι αξιωματούχοι, οι πολιτικοί, οφείλουν να κάνουν διαχείριση πόρων βασιζόμενοι αποκλειστικά στο γενικό συμφέρον. Φυσικά, οφείλουν να εξισορροπούν τα συμφέροντα ποικίλων κοινωνικών ομάδων με την δική τους επιθυμία για επανεκλογή (Barro 1973). Μια διεφθαρμένη κυβέρνηση μπορεί είτε να αλλάξει τις εθνικές πολιτικές κατά το δοκούν είτε και να τις εφαρμόσει προκειμένου να εξυπηρετήσει δικά της συμφέροντα εις βάρος των πολιτών. Έτσι, οι κρατικές δαπάνες μπορούν να στραφούν σε τομείς, όπου τα οφέλη από την πράξη διαφθοράς να είναι και τα μεγαλύτερα δυνατά (Porta and Vanucci 1997, σελ. 519).

3.3.2.Γραφειοκρατική διαφθορά (*petty corruption*)

Εδώ εμπíπτουν οι πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων στις συναλλαγές τους με την κυβέρνηση ή και με τους πολίτες. Ένα συνηθισμένο φαινόμενο στο συγκεκριμένο τομέα είναι ότι οι πολίτες καλούνται συχνά να δωροδοκήσουν δημόσιους υπαλλήλους για μια παροχή που θα έπρεπε να απολαμβάνουν δικαιωματικά είτε για να επιταχύνουν τις γραφειοκρατικές διαδικασίες (Rose-Ackerman 1998 σελ. 37-39). Σε άλλες περιπτώσεις, οι δωροδοκίες μπορεί να αποσκοπούν στην παροχή υπηρεσιών τις οποίες ο δημόσιος υπάλληλος δεν είναι εξουσιοδοτημένος να παρέχει. Εδώ εμπíπτουν και οι χρηματισμοί από πολιτικούς προς δημόσιους υπαλλήλους, προκειμένου οι τελευταίοι να εκπληρώσουν κάποια καθήκοντα.

3.3.3.Νομοθετική διαφθορά (*legislative corruption*)

Αφορά στον τρόπο και στην έκταση που αλλοιώνεται η συμπεριφορά ψήφου των βουλευτών κατά την άσκηση του καθήκοντός τους, της ψήφησης νόμων. Οι βουλευτές μπορεί να χρηματιστούν από ομάδες συμφερόντων προκειμένου να ψηφίσουν βάσει των συμφερόντων μιας συγκεκριμένης ομάδας (Rose-Ackerman 1998, σελ. 41-42). Με αυτόν τον τρόπο, παύουν να αποτελούν αντιπροσώπους των κοινωνικών ομάδων και συμφερόντων που τους εξέλεξαν. Συνεπώς αλλοιώνεται η Αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας και τίθενται προτεραιότητες σχετικές με τα ιδιωτικά συμφέροντα και τα προτάγματα των αγορών.

4.Η Ελληνική πραγματικότητα

4.1.Σύντομη επισκόπηση

Οι πηγές του φαινομένου στην Ελλάδα πρέπει να αναζητηθούν στο πλαίσιο του κρατικού παρεμβατισμού που επεκτάθηκε γρήγορα μετά το 1974 και προσέφερε πολλές ευκαιρίες για συναλλαγή, στο πελατειακό σύστημα, στις θεσμικές ατέλειες, στην ποιότητα της νομοθεσίας. Ο εκτεταμένος παρεμβατισμός σε συνδυασμό με μια νομοθεσία που κατοχυρώνει τη διακριτική ευχέρεια των πολιτικών υπευθύνων να ερμηνεύουν τους νόμους κατά την εφαρμογή τους, διευρύνει τις ευκαιρίες για πιθανή συναλλαγή.

Με τη διεύρυνση του κράτους πολλαπλασιάστηκαν και οι συντεχνίες, που κάθε μια επιζητούσε να εξασφαλίσει ειδικά οφέλη. Ο ρόλος τους ενδυναμώνεται αναπόφευκτα σε ένα δικομματικό σύστημα, στο οποίο μετρά η υποστήριξη κάθε οργανωμένης ομάδας. Το πελατειακό σύστημα διαιωνίζει τη διαφθορά σε πολιτική και δημόσιο. Επηρεάζει ευθέως τον τρόπο που οι κυβερνήσεις διαχειρίζονται τους δημόσιους πόρους ή ασκούν κρίσιμες λειτουργίες τους. Στη χώρα μας το πελατειακό σύστημα περιέλαβε τις σχέσεις ανάμεσα σε κομματικό μηχανισμό, πολιτικούς αξιωματούχους και οργανωμένα συμφέροντα.

Σημαντικό ρόλο παίζουν επίσης στην Ελλάδα οι θεσμοί, όπως διαμορφώθηκαν σταδιακά κατά τη σύγχρονη εποχή. Η υπαγωγή της δικαστικής στην εκτελεστική εξουσία, αποδυναμώνει ένα ισχυρό ανάχωμα στη διαφθορά. Η ευχέρεια που έχουν οι υπουργοί στην εφαρμογή των νόμων τους φέρνει πιο κοντά να επιλέξουν το πελατειακό τους συμφέρον και όχι το γενικό κοινωνικό όφελος. Η παντοδυναμία που απέκτησε ο πρωθυπουργός μετά το 1985,²⁴ του επιτρέπει να δρα με περισσότερη ευχέρεια τόσο έναντι της αντιπολίτευσης, όσο και στην ανάληψη πρωτοβουλιών νομοθετικού ή εκτελεστικού χαρακτήρα. Οι δύο αυτές νέες πραγματικότητες, αποτελούν καίριας σημασίας παρεμβάσεις, που διευκολύνουν αντί να αποθαρρύνουν τη διαφθορά. Θεσμοί, όμως, που παρακινούν, επιτρέπουν ή κάνουν δυνατές συμπεριφορές, που είναι επιζήμιες για την κοινωνία, είναι κακοφτιαγμένοι θεσμοί και επιβλαβείς, που πρέπει να αναθεωρηθούν.

²⁴ Ο.π. σελ. 421-425.

4.2. Τομείς των θεσμικών αποκλίσεων

4.2.1. Γραφειοκρατία

Κατά τον Weber η πιο ακαταμάχητη από όλες εκείνες τις δυνάμεις που περιορίζουν την προσωπική ελευθερία και την αυτονομία του ανθρώπου είναι η «ορθολογική πειθαρχία», που βρίσκει την θεσμική της κατοχύρωση στη σύγχρονη γραφειοκρατία. Η τελευταία αποτελεί το πιο «ορθολογικό παράγωγο» της πειθαρχίας, αφού μέσα στο εργαλειακά και εγχειρηματικά ορθολογικό πλαίσιο της γραφειοκρατίας η έννοια της πειθαρχίας αποκτά το πλήρες νόημά της. Αυτό της συστηματικής, τυπικής και απαρέγκλιτης εκτέλεσης της εντολής, που λαμβάνει ο υφιστάμενος από τον προϊστάμενό του στο ιεραρχικά διαρθρωμένο πλαίσιο της οργανωτικής πυραμίδας.²⁵ Ένα χαρακτηριστικό γνώρισμα λοιπόν της ανθρώπινης ιστορίας, υπήρξε, μεταξύ άλλων, η ακμή και κατόπιν η σχετική έστω παρακμή του κοινωνικοπολιτικού φαινομένου της γραφειοκρατίας και του κρατικού συγκεντρωτισμού. Η επικυριαρχία του κράτους και της γραφειοκρατίας στη δημόσια σφαίρα, αλλά και της επιχειρηματικής οργάνωσης στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, στάθηκαν δυο παράλληλες κοινωνικές δραστηριότητες, οι οποίες προσδιόρισαν αποφασιστικά την εποχή της νεωτερικότητας, τις αλλαγές δηλαδή στην πολιτική, στην οικονομία και στην κοινωνία, από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και μετά. Επιχείρηση και γραφειοκρατία αποτέλεσαν τις σπουδαιότερες μορφές οργάνωσης και διοίκησης των συλλογικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων κατά τον 20^ο αιώνα.²⁶

Στη δημόσια σφαίρα, η απομυθοποίηση της συμβολικής αξίας του κράτους συντελέστηκε από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα και έπειτα, λόγω της ιδεολογικής χρεοκοπίας του φασισμού, που είχε αναγάγει το κράτος σε υπέρτατη αξία και λόγω της κατάρρευσης του συστήματος του υπαρκτού σοσιαλισμού, που στηρίχτηκε υπερβολικά στον κρατικό συγκεντρωτισμό. Επήλθε έτσι ένας σοβαρός κλονισμός στη χρηστική «εργαλειακή» αξία της γραφειοκρατίας ως του ενδεδειγμένου υποδείγματος οργάνωσής της. Δεν αποτελεί έκπληξη, επομένως, το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια η ανθηρή επιχειρηματική δράση στην οικονομία προβάλλει όχι μόνο ως το κυρίαρχο υπόδειγμα αποτελεσματικής οργάνωσης, αλλά και ως ένα λειτουργικό υποκατάστατο της αναχρονιστικής κρατικής γραφειοκρατίας.²⁷

²⁵ Weber M., *Economy and Society, an Outline of Interpretative Sociology*, επιμ. Roith G. και Cl Wittich, University of California Press, Berkeley 1978, σελ. 1192.

²⁶ Harmon M. M. – R.T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Little-Brown, Boston 1986, σελ. 79.

²⁷ Μακρυδημήτρης Α., *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα 2004, σελ. 61.

Η γραφειοκρατία αποτελεί εκείνο το λειτουργικά εξειδικευμένο μέρος του πολιτικού συστήματος, που έχει ως κύρια αποστολή την αξιόπιστη και αποτελεσματική εφαρμογή των προγραμμάτων και της πολιτικής, που επιλέγεται από τα κόμματα και την κυβέρνηση. Στην πράξη, ωστόσο, είναι πολύ έντονη η αλληλεξάρτηση σχεδιασμού και εκτέλεσης.²⁸

Στην Ελλάδα, το κόμμα που αναλαμβάνει τη διαχείριση της εξουσίας, άρα και τη χάραξη και την εφαρμογή- μέσω της γραφειοκρατίας- της δημόσιας πολιτικής, υφίσταται έναν κλονισμό από το γεγονός της μετακίνησης στελεχών από το κόμμα στη κυβέρνηση και τον κρατικό μηχανισμό. Περίπου 2500 στελέχη μέσου και ανώτερου επιπέδου του κόμματος μετακινούνται από το κόμμα μαζικά στη διοίκηση κατά τη διάρκεια μιας κυβερνητικής θητείας.²⁹ Δημιουργείται έτσι μια «υποκυβερνητική» πολιτική ηγεσία που πολλές φορές λειτουργεί υπονομευτικά προς την κυβέρνηση με την παρακώλυση ή την επιβράδυνση της εφαρμογής των πολιτικών της. Επηρεάζεται και η ίδια η αποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας, αφού παρατηρούνται φαινόμενα διάχυσης της ευθύνης, έλλειψης τεχνογνωσίας για τον τρόπο εφαρμογής των πολιτικών προγραμμάτων και επίτασης της διαφθοράς.³⁰

4.2.2.Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Σύμφωνα με το Α.26 παρ.2 του Συντάγματος «η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση». Είναι γεγονός ότι στη χώρα μας παραδοσιακές αρμοδιότητες του ανώτατου άρχοντα (βασιλιάς και μετέπειτα Π. τ. Δ.), όπως η διάλυση της Βουλής, συνοδεύτηκαν, κατά το παρελθόν, από μοναρχικές καταχρήσεις. Οι ανώτατοι αυτοί άρχοντες διαπνέονταν από μια ανταγωνιστική σχέση προς τον έτερο πόλο της δυαδικής εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή την εκάστοτε κυβέρνηση. Οι αρμοδιότητες αυτές, παρότι κατοχυρώθηκαν στο Σύνταγμα του 1975, στη συνέχεια ερμηνεύτηκαν ως υπερεξουσίες υπό το κράτος του φόβου ότι θα δημιουργούσαν νέες συνταγματικές και πολιτικές εντάσεις ή και περιπέτειες.³¹

Με την αναθεώρηση του 1986 οι ισχύουσες ρυθμίσεις των θεσμών για το διορισμό του Πρωθυπουργού (Α. 37), για την απαλλαγή της κυβέρνησης από τα καθήκοντά της (Α.38) και για τη διάλυση της Βουλής που έχει ο Π.τ.Δ., αφήνουν ελάχιστο περιθώριο πολιτικής

²⁸Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων, επιμ. Τσάτσος Δ., Κονιάδης Ξ., Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ. 67,69.

²⁹ Ο.π., σελ. 71.

³⁰ Ο.π., σελ. 72.

³¹Τασσόπουλος Γ., Τα Θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 51-52.

εκτίμησης σε αυτόν.³² Με άλλα λόγια, η παρέμβαση του Π.τ.Δ. ορίζεται πολύ συγκεκριμένα και δεν του επιτρέπεται η ευχέρεια κινήσεων, εάν ο ίδιος θεωρήσει πως πρέπει να προβεί σε κάποια από τις παραπάνω ενέργειες. Έτσι η πρωτοβουλία για τις ενέργειες αυτές μένει στον Πρωθυπουργό, να αποφασίσει εκείνος μόνο για αυτά, ανάλογα, βέβαια, με το πώς κρίνει συμφερότερο.

4.2.3. Η Νομοθετική Λειτουργία

Η νομοθετική πρωτοβουλία, «το δικαίωμα πρότασης νόμων» σύμφωνα με τη διατύπωση του Α.73 παρ.1 Σ., ανήκει στη Βουλή και στη κυβέρνηση. Στην πράξη όμως την ασκεί σχεδόν αποκλειστικά η τελευταία, κάτι που είναι απόρροια της ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας που εκδηλώθηκε με ένταση μετά τον Α' παγκόσμιο πόλεμο.³³

Στην ελληνική συνταγματική παράδοση, η τάση εξορθολογισμού της νομοθετικής διαδικασίας εκδηλώνεται χαρακτηριστικά στην εξέλιξη των κανόνων συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων στη Βουλή. Η κυβέρνηση μπορεί να επιταχύνει αλλά και να χειριστεί κατ' οικονομίαν τη νομοθετική διαδικασία, μέσα από το χαρακτηρισμό κάποιου νομοσχεδίου ως επείγοντος ή κατεπείγοντος. Με τον χαρακτηρισμό όμως του κατεπείγοντος, το νομοσχέδιο δεν συζητείται στη Βουλή, και κατατίθεται αμέσως στην αρμόδια προς ψήφιση επιτροπή. Η κυβερνητική πλειοψηφία στην επιτροπή και τα στενά χρονικά περιθώρια ψήφισης των νομοσχεδίων δεν παρέχουν περιθώρια ενημέρωσης και σχηματισμού γνώμης στην αντιπολίτευση με αποτέλεσμα να μην ασκείται κατά τρόπο ορθό ο κοινοβουλευτικός έλεγχος. Αποκορύφωση της τάσης αυτής υπήρξε η αναγνώριση της δυνατότητας των κοινοβουλευτικών επιτροπών να ψηφίζουν νομοσχέδια.³⁴ Στα πλαίσια εύρυθμης λειτουργίας του πολιτεύματος, η κυβέρνηση πρέπει να είναι σε θέση να εφαρμόζει αποτελεσματικά το νομοθετικό της πρόγραμμα, αλλά και η αντιπολίτευση πρέπει να είναι θεσμικά ικανή να ενεργοποιεί με δική της πρωτοβουλία τις διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου, ο οποίος όμως εμποδίζεται.

Η πολιτική ευθύνη της κυβέρνησης αφορά την από μέρους της άσκηση της εξουσίας. Η Βουλή ελέγχει την πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης με τον Κοινοβουλευτικό έλεγχο. Η

³² Ο.π. σελ. 56.

³³ Μακρυδημήτρης Α., Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα 2004, σελ. 96.

³⁴ Ο.π., σελ. 97.

Βουλή δικαιούται να καλεί τους υπουργούς και αυτοί υποχρεούνται να παρουσιάζονται ενώπιόν της και να λογοδοτούν για τις πράξεις και παραλείψεις τους.³⁵

Άλλες πτυχές που δυσκολεύουν τον αποτελεσματικό Κοινοβουλευτικό Έλεγχο είναι οι εξής.

I. Πρόταση εμπιστοσύνης και πρόταση δυσπιστίας

Το Α. 84 του Σ. διαφοροποίησε τη ρύθμιση των προτάσεων εμπιστοσύνης και δυσπιστίας. Για την πρώτη αρκεί πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών που δεν μπορεί όμως να είναι μικρότερη από τα 2/5 του όλου αριθμού, ενώ για τη δεύτερη απαιτείται έγκριση από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.³⁶ Έτσι, καθίσταται δυνατή η παραμονή της κυβέρνησης στην εξουσία με την ανοχή της πλειοψηφίας των βουλευτών και τη θετική υποστήριξη 120 από το σύνολο των 300. Με τον τρόπο αυτό, ενισχύεται η κυβερνητική σταθερότητα και καθίσταται δύσκολη η άσκηση εκείνου του μέσου του κοινοβουλευτικού ελέγχου που μπορεί να οδηγήσει στην παραίτηση της κυβέρνησης. Είναι ένα ακόμη βήμα προς την ισχυροποίηση της Κυβέρνησης που γίνεται εις βάρος των δυνατοτήτων που έχει η Βουλή να ελέγχει αυτήν και το έργο της.

II. Επικαιρότητα κοινοβουλευτικού ελέγχου

Χωρίς την επικαιρότητα σαν γνώρισμα ο κοινοβουλευτικός έλεγχος καθίσταται αναποτελεσματικός. Χωρίς αυτήν, η πολιτική πραγματικότητα περνά δίπλα από τη Βουλή και όχι μέσα από αυτή όπως επιβάλλει η δημοκρατική λογική του Συντάγματος και η αντιπροσωπευτική αρχή. Στο μέτρο που επιτυγχάνεται ο στόχος αυτός, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να προσφέρει πολλά με τις αντιπροτάσεις, τις τροποποιήσεις, την πληρότητα περιεχομένου, την ποιότητα, εν τέλει, των νομικών κειμένων και την εγκυρότητά τους. Απαραίτητη προϋπόθεση για τον καίριο έλεγχο είναι η πληροφόρηση των βουλευτών, αφού χωρίς αυτήν και χωρίς αποτελεσματική πρόσβαση στα αρχεία των υπουργών δεν μπορεί να ασκηθεί ουσιαστικός έλεγχος στο βάθος που χρειάζεται.³⁷

³⁵ Λοβέρδος Α., Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σελ. 86.

³⁶ Μαυριάς Κ., Παντελής Α., Συνταγματικά κείμενα, ελληνικά και ξένα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σελ. 466.

³⁷ Τασσόπουλος Γ., Τα Θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 124-125.

III. Ποινική ευθύνη των υπουργών

Το ζήτημα της ποινικής ευθύνης των υπουργών είναι δύσκολο και προβληματικό. Η ισονομία και η αρχή της νομιμότητας ισχύουν και δεσμεύουν τόσο τους πολίτες όσο και τους φορείς άσκησης της εξουσίας. Πολλές φορές όμως το τι ισχύει ως δίκαιο και το τι επιτάσσει η νομιμότητα δεν είναι σαφές και απομένει ευρύ περιθώριο ερμηνείας. Τα αρμόδια όργανα της πολιτείας, κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, οφείλουν να διευκρινίσουν τη διαφορά δικαίου και νόμιμου και να προσδιορίσουν τους κανόνες για κάθε περίπτωση προκειμένου να τους εφαρμόσουν. Δεν είναι εύκολο να ξεδιαλύνει κανείς την πολιτική από την ποινική ευθύνη και να τις οριοθετήσει εννοιολογικά. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος σε αυτή του τη μορφή, παρότι κατοχυρώνεται Συνταγματικά, είναι δύσκολος στην εφαρμογή του. Μια ενέργεια μπορεί να είναι ηθική αλλά στερούμενη νομικού ερείσματος αλλά και το αντίστροφο.

Το Α. 86 παρ.3 του Σ. προβλέπει ότι τόσο για τη συγκρότηση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής προκειμένου να διενεργηθεί προκαταρκτική εξέταση, όσο και για άσκηση ή μη της ενδεχόμενης δίωξης, θα αποφασίζει η Ολομέλεια της Βουλής με την απόλυτη πλειοψηφία. Το ίδιο Άρθρο προβλέπει, επίσης, την σύντομη παραγραφή των αδικημάτων με την πρόβλεψη ότι η Βουλή μπορεί να ασκήσει δίωξη μέχρι το πέρας της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την τέλεση του αδικήματος. Εάν λοιπόν μια κυβέρνηση κερδίσει 2 συνεχόμενες εκλογικές αναμετρήσεις, τα μέλη της στην ουσία απαλλάσσονται από κάθε ποινική ευθύνη για τις πράξεις της πρώτης θητείας. Η σε σύντομο χρονικό διάστημα παραγραφή, λοιπόν, θέτει τις προϋποθέσεις να δημιουργηθεί ένας στεγανός και αδιαφανής χώρος, όπου η σκοπιμότητα τείνει να επικρατήσει εις βάρος της νομιμότητας, χωρίς να θεσπίζονται οι πρόσφορες εγγυήσεις για την αποτροπή ενός τέτοιου ενδεχομένου.³⁸ Εάν η ποινικοποίηση της πολιτικής ζωής εκφράζει την παθογένεια του θεσμού της ποινικής ευθύνης των υπουργών, η συνταγματική χρήση του θεσμού είναι να λειτουργεί ως αντίβαρο της κυβέρνησης απέναντι στις πιο σοβαρές και ακραίες περιπτώσεις κατάχρησης της κυβερνητικής εξουσίας.

³⁸ Ο.π., σελ. 132-133

4.2.4. Το κομματικό σύστημα και τα κόμματα

Το ελληνικό κομματικό σύστημα μέχρι την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, έλκει την καταγωγή του από τα πρώτα χρόνια μετά την μεταπολίτευση του 1974. Χαρακτηρίζεται από τη σταθερή παρουσία δύο μεγάλων κομμάτων που εναλλάσσονται στην εξουσία αυτοδύναμα, καθώς και από την ύπαρξη ενός αριθμού μικρότερων κομμάτων, τα οποία λόγω της εύνοιας των εκλογικών συστημάτων υπέρ της δημιουργίας κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών, υποαντιπροσωπεύονται.

Αν και αυτά τα γνωρίσματα του συστήματος παρέμειναν ίδια για τριάντα και πλέον χρόνια δεν ισχύει το ίδιο και στην οργανωτική και ιδεολογική φυσιογνωμία των κομμάτων. Για παράδειγμα, ο έντονος αρχηγικός χαρακτήρας των μεγάλων ιδίως κομμάτων αμβλύθηκε μετά την αποχώρηση των ιδρυτών τους και τόσο αυτά όσο και τα κυριότερα μικρά κόμματα διαθέτουν πλέον καταστατικά τα οποία καθιερώνουν λιγότερο ή περισσότερο δημοκρατικές διαδικασίες στο εσωτερικό τους.³⁹ Στην πράξη πάντως η εσωτερική λειτουργία των κομμάτων είναι μάλλον ολιγαρχική, καθώς το ενδιαφέρον της βάσης τους, δηλαδή των μελών τους, για συμμετοχή στα κομματικά δρώμενα φαίνεται ολοένα και πιο περιορισμένο.

Εξίσου εμφανές με το έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας είναι το ιδεολογικό έλλειμμα στα κόμματα εξουσίας κυρίως, αφού οι μεταξύ τους προγραμματικές διαφορές κατά τα τελευταία χρόνια μειώνονταν διαρκώς.⁴⁰ Γενικότερα υπάρχει μια έντονη αμφισβήτηση τα τελευταία χρόνια στα στερεότυπα της παραδοσιακής διάκρισης «δεξιάς» και «αριστεράς». Στην παγκοσμιοποιημένη κοινωνία μας τα κριτήρια της κοινωνικής κατάταξης, όπως ίσχυε κατά το παρελθόν, μοιάζουν να υποχωρούν και να γίνονται δυσδιάκριτα. Κανένα κόμμα πλέον δεν εκφράζει αυθεντικά ταξικά συμφέροντα, όπως έκαναν τα παλαιότερα. Τα σύγχρονα κόμματα είναι μαζικά και πολυσυλλεκτικά. Οι ψηφοφόροι τους δεν έχουν κοινές ιδεολογίες και αρχές και επιδιώκουν την εξουσία. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, τα κόμματα δεν στηρίζονται στην ιδεολογία για να προσελκύσουν ψηφοφόρους και ψάχνουν άλλους τρόπους για να κερδίσουν την ψήφο μέσα σε μια πολυσύνθετη κοινωνία.

Αποτέλεσμα του νέου σκηνικού είναι εντεινόμενη εμφάνιση φαινομένων διαπλοκής μεταξύ των πολιτικών και της πολιτικής γενικότερα από τη μια, και ιδιωτικών κέντρων οικονομικής

³⁹ Παπαδημητρίου Γ., Σπουρδαλάκης Μ., Τα καταστατικά των πολιτικών κομμάτων, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σελ. 32.

⁴⁰ Λυριντζή Χ., Κρίση πολιτικής (;) Νέες πολιτικές τάσεις και δυνατότητες του «εκσυγχρονισμού», στον τόμο : Μ. Σπουρδαλάκη επιμ. ΠΑΣΟΚ, Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία, Αθήνα 1998, σελ. 75.

ισχύος από την άλλη.⁴¹ Στην πραγματικότητα όμως η ένταση της διαπλοκής είναι περισσότερο αιτιατό, παρά αίτιο της κρίσης του κομματικού φαινομένου, αφού όσο μικρότερος είναι ο βαθμός της εσωκομματικής δημοκρατίας, δηλαδή, όσο μικρότερος ο βαθμός του ελέγχου και της επιρροής των μελών στην ηγεσία του κόμματος, τόσο η τελευταία αυτονομείται και είναι σε θέση να «συναλλάσσεται» με ισχυρούς οικονομικούς παράγοντες (εταιρείες, συνδικάτα κ.ο.κ.) σε ζητήματα που ενδιαφέρουν τους τελευταίους.⁴²

Μοιραία λοιπόν το εκλογικό σώμα εμφανίζει μια αποστασιοποίηση από την πολιτική ζωή, γενικά, καθώς και μια δυσαρέσκεια έναντι του κομματικού συστήματος. Παρατηρείται μια ελλιπής παραγωγή πολιτικής νομιμοποίησης στη διαδικασία ανάδειξης της Βουλής που αποτυπώνεται με τα μεγάλα ποσοστά αποχής από την εκλογική διαδικασία.

Από την ίδια τη φύση του το κόμμα ως διεκδικητής της εξουσίας είναι υποχρεωμένο να προβεί σε μια στάθμιση και ιεράρχηση μεταξύ ειδικότερων συμφερόντων (συγκρουόμενα συμφέροντα διαφορετικών προσώπων ή ομάδων) προκειμένου να παρουσιάσει στο εκλογικό σώμα ένα πολιτικό πρόγραμμα. Αντίθετα, τέτοιες σταθμίσεις δεν είναι υποχρεωμένες να κάνουν οι συνδικαλιστικές οι άλλες οργανώσεις, οι οποίες εκπροσωπούν ειδικότερα συμφέροντα. Ωστόσο η σύγχρονη κοινωνία χαρακτηρίζεται από μια ολοένα και αυξανόμενη πολυμορφία αναγκών, τάσεων και συμφερόντων. Συνέπεια είναι ότι γίνεται δυσκολότερο να ταχθούν τα ειδικά συμφέροντα και οι απαιτήσεις υπό έναν κοινό παρονομαστή, ώστε τελικά να διαμορφωθεί μια ενιαία και πειστική πρόταση εξουσίας.⁴³

Ένα πολυσυλλεκτικό κόμμα (όπως εξελίχθηκαν να είναι τα σύγχρονα), το οποίο δίνει έμφαση στην κοινωνική συναίνεση και που δρα ως διαμεσολαβητής ανάμεσα στις ανάγκες διάφορων κοινωνικών ομάδων, είναι υποχρεωμένο να δίνει προεκλογικά αντιφατικές υποσχέσεις σε ετερόκλητες κοινωνικές ομάδες τις οποίες αδυνατεί να εκπληρώσει μετεκλογικά. Επιπλέον, η όσμωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων των εθνικών κρατών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης σε συνδυασμό με την υπάρχουσα παγκοσμιοποίηση περιορίζουν τα περιθώρια επιλογών των εθνικών φορέων εξουσίας.⁴⁴

⁴¹ Σωτηρέλης Γ., Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης», Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σελ. 123.

⁴² Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων, επιμ. Τσάτσος Δ., Κοντιάδης Ξ., Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ. 113.

⁴³ Πάσχου Γ., Πολιτική δημοκρατία και κοινωνική εξουσία, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1980, σελ. 349.

⁴⁴ Μάνεσης Αρ., Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Πρακτικά Ακαδημίας Αθηνών, τ.68/1993, σελ. 453.

Τελικά, κυριότερος παράγοντας των πολιτικών αποφάσεων αποβαίνει η ικανότητα των άμεσα ενδιαφερόμενων φορέων έκφρασης ειδικών συμφερόντων και ιδιωτικών κέντρων οικονομικής ισχύος (ομάδες πίεσης) να ασκήσουν ποικιλότροπες πιέσεις στην κρατική εξουσία.⁴⁵

4.2.5.Η Δικαστική Εξουσία

Στο κοινοβουλευτικό σύστημα η διασταύρωση των λειτουργιών ισχύει κατ' εξοχήν στις σχέσεις νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας. Αντίθετα η δικαστική ασκείται από τα δικαστήρια αποκλειστικά και είναι ανεξάρτητη, όπως προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα. Ειδικά στο Α.87 παρ.2 οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους. Στο Α.93 παρ. 4 τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα. Οι δύο αυτές θεμελιώδεις αρχές, που δεν εμπλέκουν θελήσεις και διαδικασίες της Βουλής ή της Κυβέρνησης, υπογραμμίζουν το αυτεξούσιο των δικαστηρίων ως προς τις άλλες δύο εξουσίες και επιτρέπουν κατηγορηματικά και αδιαμφισβήτητα να ελέγχεται η δημόσια ζωή, ως προς όλες της τις εκδηλώσεις.

Επιπλέον κατοχυρωμένη συνταγματικά είναι και η προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών, αφού σύμφωνα με το Α. 88 παρ.1 και 4 του Συντάγματος οι δικαστές είναι ισόβιοι και παύονται μόνο ύστερα από δικαστική απόφαση, εξαιτίας ποινικής καταδίκης ή για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα ή ασθένεια ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια. Παρέχεται, λοιπόν, η δυνατότητα στο δικαστή να εκφέρει αδέκαστα και ανεπηρέαστα την κρίση του και η απόφασή του να έχει αδιάσειστο κύρος.

Παρά το ότι στις εγγυήσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας περιλαμβάνεται και η επιλογή των δικαστών από όργανο που απαρτίζεται από δικαστικούς λειτουργούς ⁴⁶, ο κανόνας αυτός κάμπτεται από το Α.90 παρ.5 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «οι προαγωγές του Προέδρου και του αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου με επιλογή μεταξύ των μελών του αντίστοιχου ανώτατου δικαστηρίου». Το ενδεχόμενο να επιλέγεται όχι ο πιο άξιος, αλλά ο κομματικά αρεστός είναι υπαρκτό, καθώς είναι υπαρκτός ο κίνδυνος η «ευγνωμοσύνη» του δικαστή να προκαλέσει διάβρωση που επηρεάζει την επιλογή του με αποτέλεσμα μια πιο ήπια αυστηρότητα στον έλεγχό της ή γενικώς, να ελέγχεται το αδιάβλητο της απόφασης.

⁴⁵ Μαυρογορδάτος Γ., Ομάδες Πίεσης και Δημοκρατία, Πατάκης, Αθήνα 2001, σελ. 21.

⁴⁶ ΣΤΕ 2859/1985

Η απόφαση των Ανώτατων Δικαστηρίων της χώρας σχετικά με τη συνταγματικότητα ή μη νομοσχεδίων και αποφάσεων της κυβέρνησης δεν έχει άμεση εφαρμογή, αλλά είναι στην κρίση της κυβέρνησης πότε θα την εφαρμόσει, ιδιαίτερα αν πρόκειται για οικονομικά θέματα σε περίοδο οικονομικής κρίσης.

5.Η Ελληνική οικονομική πολιτική από τη μεταπολίτευση και μετά

5.1.Η περίοδος 1974-1981

5.1.1.Η οικονομία το 1974

Το 1974 αποτελεί το έτος μετάβασης της χώρας από τη δικτατορία στη δημοκρατία. Η κυβέρνηση εθνικής ενότητας έπρεπε να ελέγξει τις συνέπειες της κυπριακής κρίσης και να αποκαταστήσει την αμυντική ικανότητα της Ελλάδας με αύξηση των κρατικών δαπανών, να αντιμετωπίσει μια ύφεση με πληθωρισμό στην οικονομία και να αποκαταστήσει το δημοκρατικό πολίτευμα. Με τις εκλογές του Νοεμβρίου του 1974 και με την τέλεση του Δημοψηφίσματος του Δεκεμβρίου του ίδιου έτους που οδήγησε στην κατάργηση της Βασιλείας, η δημοκρατία στη χώρα αποκαθίσταται.

Η οικονομία όμως περνούσε τη δική της κρίση. Από το 1973 εμφάνιζε συμπτώματα ανισορροπίας, τα οποία, σε συνδυασμό με εξωτερικές πιέσεις, κατέληξαν στην περαιτέρω επιδείνωσή της το 1974. Οι πιέσεις αυτές προέρχονταν από τη πλευρά της ζήτησης (υπερβάλλουσα ζήτηση) και από την απότομη αύξηση στις τιμές των πρώτων υλών, που σε συνδυασμό με την υποτίμηση της δραχμής προκάλεσαν πληθωριστική έκρηξη. Ο πληθωρισμός ανέβαινε κατά 4,3% ετησίως το 1972, 15,5% το 1973 και 26,9% το 1974. Γενικότερα οι επενδύσεις υποχώρησαν το 1974 στη γεωργία κατά 26%, στα ορυχεία κατά 36 % και στις μεταφορές – επικοινωνίες κατά 36%. Το ίδιο συνέβη και στις δημόσιες επενδύσεις, οι οποίες μειώθηκαν κατά 26%. [Πίνακας 1]

Σε αυτή την κατάσταση προστέθηκαν και οι συναλλαγματικές απώλειες από την ανακοπή των ρών των εμβασμάτων του απόδημου ελληνισμού αλλά και του τουριστικού συναλλάγματος, που οφειλόταν κυρίως στην κυπριακή κρίση και στην γενικότερη αβεβαιότητα της μετάβασης, από τη δικτατορία, στο πολιτικό σκηνικό.⁴⁷

⁴⁷ Καζάκος Π., Ανάμεσα σε κράτος και αγορά, οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα, Πατάκης, Αθήνα 2007, σελ. 294,295.

5.1.2. Η οικονομική πολιτική της περιόδου

Η κυβέρνηση Καραμανλή επιχείρησε να διαμορφώσει ένα πλαίσιο πολιτικής που αφορά στη νομισματική σταθερότητα, στην οικονομική ανάπτυξη και στην αμυντική ενίσχυση της χώρας. Η οικονομική φιλοσοφία αποτυπώνεται στο Πενταετές Πρόγραμμα (Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως) 1976 – 1980 της κυβέρνησης με 4 βασικούς στόχους. Πρώτον, την επίτευξη υψηλού ρυθμού αύξησεως του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος με μέσο ετήσιο ρυθμό 6% – 7%. Δεύτερον, την αύξηση της απασχόλησης με τη δημιουργία 210.000 νέων θέσεων εργασίας, από τις οποίες οι μισές θα αφορούν σε θέσεις στο δευτερογενή τομέα. Τρίτον, την βελτίωση και την οργάνωση της παραγωγής, ούτως ώστε το ποσοστό της μεταποίησης στο ΑΕΠ από 21% το 1975 να αποτελεί το 25% το 1980. Τέταρτον, την βελτίωση στη χωροταξική κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων, με επιτάχυνση της ανάπτυξης της υπόλοιπης χώρας εκτός της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.⁴⁸

5.1.3. Εξελίξεις και αποτελέσματα

Το Πρόγραμμα αναγνώριζε τη πρωταρχική σημασία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην οικονομία, επισημαίνοντας ότι η κρατική πρωτοβουλία θα συμπλήρωνε την ιδιωτική, όταν η τελευταία δεν εκδήλωνε ενδιαφέρον για τομείς και δραστηριότητες που θα κρίνονταν ως στρατηγικής σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη. Ωστόσο οι χειρισμοί της κυβέρνησης επηρεάζονταν άμεσα τόσο από εσωτερικούς παράγοντες όσο και από τη διεθνή συγκυρία.

Η οικονομική και πιστωτική πολιτική της περιόδου είχε επεκτατικό χαρακτήρα και ευνοούσε τον δημόσιο τομέα έναντι του ιδιωτικού. Το κράτος τη συγκεκριμένη περίοδο απέκτησε τον έλεγχο σε μια σειρά πιστωτικών ιδρυμάτων, όπως της Εμπορικής Τράπεζας και της Ιονικής και σε μια σειρά βιομηχανιών που αυτές ήλεγχαν, όπως την Ολυμπιακή, την ΕΚΟ, τον ΗΣΑΠ. Την ίδια περίοδο ιδρύθηκαν και πολλές νέες δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί (ΟΠΕ, ΔΕΠΟΣ, ΕΒΟ, ΠΡΟΜΕΤ, κ.ά.).⁴⁹

Η δημοσιονομική πολιτική παρέμεινε και αυτή επεκτατική κάτι, που γίνεται εμφανές με την αύξηση των ετήσιων δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα ως ποσοστό του ΑΕΠ από 8,5% το 1977 σε 17,2% το 1981. Οι όποιες επενδύσεις, λοιπόν στο Δημόσιο τομέα δεν πραγματοποιούνται από χρήματα που εξασφαλίζει από τις εισπρακτικές του μεθόδους το

⁴⁸ Ο.π., σελ. 298.

⁴⁹ Προβόπουλος Γ., Ο δημόσιος τομέας στην ελληνική οικονομία. Πρόσφατες τάσεις και οικονομικές επιπτώσεις, ΙΟΒΕ, Αθήνα 1985.

κράτος, αλλά γίνονται με δανεισμό από το εξωτερικό, κάτι που από την αρχή κάνει το κράτος να χρωστάει σε ξένες χώρες.

Τέλος, η εισοδηματική πολιτική, οδήγησε σε επιτάχυνση της ανόδου του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, που σε συνδυασμό με την κάμψη της επενδυτικής δραστηριότητας, θα επιφέρουν σοβαρές συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα των εγχώριων επιχειρήσεων. Ως συνέπεια αυτών, δυσχεραίνεται η απορρόφηση ελληνικών προϊόντων στο εξωτερικό και περιορίζονται οι συναλλαγματικές εισαγωγές.

Εξωτερικοί παράγοντες όπως οι αυξήσεις στις τιμές του πετρελαίου την περίοδο 1973 - 1974 και 1979 - 1980 οδήγησαν σε αύξηση του κόστους παραγωγής, αύξηση των επιτοκίων και του γενικού επιπέδου τιμών και μείωση της ζήτησης στις χώρες εισαγωγής (στασιμοπληθωρισμός).

Παράλληλα τα ισοζύγια τρεχουσών συναλλαγών εμφάνιζαν μεγάλα και νέα ελλείμματα.⁵⁰ Το 1981 οι πραγματικοί μισθοί υποχωρούσαν, η ανταγωνιστικότητα είχε κλονιστεί, ενώ ο δημόσιος τομέας διευρυνόταν με αποτέλεσμα να αυξάνονται τα δημοσιονομικά ελλείμματα.

Ένα από τα χαρακτηριστικά της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας που αποτέλεσαν και περιοριστικό πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής της περιόδου, αποτελεί η διεύρυνση του δημοσίου τομέα. Χαρακτηριστικά της εξέλιξης αυτής είναι μια αύξηση στη δημόσια απασχόληση και άρα μια παραπάνω δαπάνη του κράτους σε μισθούς. Μετά το 1975 η δημόσια απασχόληση έφθασε να αντιπροσωπεύει το ¼ της συνολικής απασχόλησης. Παράλληλα το βάρος της προσπάθειας για συγκράτηση των δαπανών έπεφτε στις δημόσιες επενδύσεις, οι οποίες μειώνονταν. Όμως και μ' αυτόν τον τρόπο, οι δαπάνες προς τα τέλη της δεκαετίας του 1970 αυξάνονταν ταχύτερα από τα έσοδα του κράτους με αποτέλεσμα ο δανεισμός να ανέλθει το 1981⁵¹ στο 8,5% του ΑΕΠ. [Πίνακας 2]

Άλλο χαρακτηριστικό της πολιτικής κουλτούρας αποτελεί το φαινόμενο της φοροδιαφυγής. Σε συνδυασμό με τη στενή φορολογική βάση που άφηνε εκτός φορολογίας ολόκληρο σχεδόν τον αγροτικό πληθυσμό, για παράδειγμα, παρατηρούνταν μια βραδεία αύξηση στα έσοδα από φόρους. Εκτός αυτού, η φοροδιαφυγή τροφοδοτούσε την κατανάλωση και τις εισαγωγές εις βάρος της εγχώριας παραγωγής.⁵² Από τη μια πλευρά δε δίνεται ευκαιρία στο εσωτερικό εργατικό δυναμικό να εργαστεί και να δημιουργήσει, επενδύοντας

⁵⁰ Καζάκος Π., ό.π., σελ. 306,307

⁵¹ OECD Greece, Country Survey 1981 – 1982, Paris 1982.

⁵² Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ., Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα, Παρατηρητής, Αθήνα 1990.

ενδεχομένως ένα μέρος του πλούτου του. Από την άλλη, τα «κέρδη» από τη φοροδιαφυγή ξοδεύονταν σε εισαγόμενα προϊόντα ενισχύοντας τις ξένες αγορές, αντί για την ελληνική.

5.2.Η περίοδος 1981 – 1990

5.2.1.Η οικονομία το διάστημα 1981 - 1990

Κατά τη δεκαετία του 1980 η μακροοικονομική πολιτική υπήρξε επεκτατική. Έως τις αρχές του 1990 το έλλειμμα του δημόσιου τομέα αυξήθηκε κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ.⁵³ Η εκτόξευση του ελλείμματος οφειλόταν στα αυξημένα έξοδα του κρατικού προϋπολογισμού με τις αυξημένες κρατικές δαπάνες για πληρωμές μισθών που προέκυψαν από τις ραγδαία επεκτεινόμενες δημόσιες υπηρεσίες. Από την πλευρά των εσόδων, τα αποτελέσματα ήταν ισχνά λόγω της εκτεταμένης φοροδιαφυγής.⁵⁴ Επιπρόσθετα, το 1982 η κυβέρνηση αποφάσισε να αυξήσει τα κατώτατα όρια μισθών κατά 40%. Η πολιτική αυτή που είχε αναδιανεμητικές φιλοδοξίες, λόγω της αύξησης του πληθωρισμού και της πολύ μικρής αύξησης της παραγωγικότητας στη χώρα, οδήγησε σε μεγάλη αύξηση του κόστους εργασίας την ώρα, που η ελληνική αγορά λόγω της ένταξης ανοιγόταν στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό. Τέλος, η αυξανόμενη ζήτηση σε συνδυασμό με την στάσιμη προσφορά οδήγησε σε αυξημένες εισαγωγές και εξωτερικά τρέχοντα ελλείμματα.⁵⁵ [Πίνακες 3 και 4]

5.2.2.Η οικονομική πολιτική της περιόδου

Το 1983 η κυβέρνηση προχώρησε σε μια πρώτη υποτίμηση της δραχμής, που στόχο είχε την ανακούφιση της εγχώριας παραγωγής, η οποία γινόταν ολοένα και λιγότερο ανταγωνιστική.

Ο ενεργότερος ρόλος του κράτους στην οικονομία εκδηλώθηκε βασικά μέσω του Οργανισμού για την Ανασυγκρότηση των Επιχειρήσεων που ιδρύθηκε το 1983. Με αυτό τον τρόπο τέθηκε υπό τον έλεγχο του κράτους σειρά επιχειρήσεων που δοκιμάζονταν στην ελεύθερη αγορά. Στη δυσλειτουργία της ελληνικής οικονομίας από την προηγούμενη περίοδο, προστίθεται ήδη η αύξηση των δημόσιων υπηρεσιών, η υποτίμηση της δραχμής

⁵³ OECD: Greece Economic Survey 1990-1991, Paris 1991, σελ. 13.

⁵⁴ Καζάκος Π., ό.π. σελ. 355.

⁵⁵ Ο.π., σελ. 356.

και η υπαγωγή στον ΟΑΕ ήδη προβληματικών επιχειρήσεων. Η κίνηση αυτή αφενός αποσκοπούσε στο να αποφευχθούν οι οδυνηρές συνέπειες μιας μαζικής χρεοκοπίας, αφετέρου ανταποκρινόταν στα αιτήματα οργανωμένων συμφερόντων, που είχαν σαν αίτημα τη δημοσιουπάλληλική μονιμοποίηση και αποτελούσαν πολιτικά στηρίγματα της κυβέρνησης.⁵⁶ Ουσιαστικά ο ΟΑΕ διατηρούσε με τεχνητά μέσα σε λειτουργία μη βιώσιμες επιχειρήσεις με τεράστιο κόστος για το κράτος και την οικονομία.

Το 1985 εξαγγέλθηκε επίσης ένα πρόγραμμα οικονομικής σταθεροποίησης ανάμεσα στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, που προέβλεπε τη χορήγηση κονδυλίου από μεριάς Κοινότητας για την στήριξη της νέας πολιτικής και την προσαρμογή της χώρας στο κοινοτικό καθεστώς. Παρά το γεγονός ότι για πολλά χρόνια η Ελλάδα θα αντιμετωπίσει προβλήματα απορρόφησης και καλής χρήσης των κονδυλίων (δέσμες Ντελόρ), πραγματοποιείται, ωστόσο, μια πρωτόγνωρη ροή εξωτερικών πόρων προς την Ελλάδα.⁵⁷ Απαιτούμενο της ένταξης ήταν η ελευθέρωση του εμπορίου της χώρας κάτι, που όμως αύξησε τις ανταγωνιστικές πιέσεις στην ελληνική παραγωγή. Όσα έχουν ήδη αναφερθεί, εξηγούν, ως ένα βαθμό το γιατί.

Κατά το ίδιο έτος το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών εκτινάχθηκε στα 3,3 δις. Δολάρια. Η κυβέρνηση για να αντιμετωπίσει την κατάσταση επικαλέστηκε τον μηχανισμό αλληλεγγύης της Κοινότητας για τη στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών των κρατών μελών. Η Κοινότητα χορήγησε στην Ελλάδα δάνειο ύψους 1750 εκ. δολαρίων (1,75 δις δολαρίων). Το πρόγραμμα ανάκαμψης, που δεσμεύτηκε να εφαρμόσει η ελληνική κυβέρνηση διαμορφώθηκε γύρω από την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, την επιβράδυνση του πληθωρισμού και την ενδυνάμωση και τον εκσυγχρονισμό των παραγωγικών δομών.⁵⁸ Για την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας η κυβέρνηση προχώρησε σε υποτίμηση της δραχμής κατά 15%. Για την επίτευξη των αντιπληθωριστικών στόχων έπρεπε να αυξηθούν τα φορολογικά έσοδα, να μειωθεί ο ρυθμός αύξησης των πιστώσεων στον ιδιωτικό τομέα, να μειωθούν τα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων και να συγκρατηθούν οι τρέχουσες δαπάνες του κράτους. Δεν συμπεριλαμβάνονταν, όμως οι επενδυτικές, ειδικά εκείνες που αφορούσαν στην ανάπτυξη της παραγωγικής δραστηριότητας.

Η κυβέρνηση αύξησε τα φορολογικά έσοδα κυρίως με την αύξηση της φορολογίας του πετρελαίου, όπου εκμεταλλεύτηκε την πτώση των διεθνών τιμών του, όχι για να

⁵⁶ Ξανθάκης Μ., Η κρίση της ελληνικής μεταποίησης και η παρέμβαση του κράτους, Παπαζήση, Αθήνα 1989, σελ. 89.

⁵⁷ Καζάκος Π., ό.π., σελ. 373.

⁵⁸ Ο.π., σελ. 376.

καταπολεμήσει τον πληθωρισμό, αλλά για να αυξήσει τα έσοδά της. Η αδυναμία συμπίεσης των δαπανών οφείλεται στη συνεχή διόγκωση του δημοσίου τομέα. Στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών το έλλειμμα μειώθηκε από 9,8% του ΑΕΠ το 1985 σε 2,6% το 1987 κάτι, που δικαιολογείται από τους περιορισμούς των εισαγωγών, την πτώση της τιμής του πετρελαίου και το κοινοτικό δάνειο.⁵⁹

5.2.3.Εξελίξεις και αποτελέσματα

Το πρόγραμμα σταθεροποίησης επέφερε δραστικές μειώσεις σε μισθούς περίπου 13,4% μέσα σε 2 χρόνια. Επίσης για να μειωθούν οι δαπάνες περικόπηκαν δραστικά οι δημόσιες επενδύσεις. Το μεγαλύτερο, ωστόσο, πρόβλημα ήταν ότι οι πηγές που διόγκωναν τα δημοσιονομικά ελλείμματα έμειναν ανέπαφες, αφού το κράτος συνέχιζε να αναπτύσσεται με ρυθμό 2% στα χρόνια εφαρμογής του προγράμματος.⁶⁰ Γενικότερα, η τάση της δεκαετίας του 1980 ήταν ο στασιμοπληθωρισμός συνοδευόμενος από μεγάλα τρέχοντα ελλείμματα και φθίνουσα ανταγωνιστικότητα [πίνακες]. Σε αναπτυξιακούς όρους, η Ελλάδα άρχισε να υπολείπεται των οικονομιών άλλων κρατών μελών. Οι μεταβιβάσεις και τα δάνεια της Κοινότητας δεν εμπόδισαν το ξέσπασμα μιας μεγάλης οικονομικής κρίσης. Η χώρα έλαβε από την Κοινότητα περίπου 2,9 δις. Δολάρια το 1990 στο πλαίσιο των κατεστημένων μεταβιβαστικών μηχανισμών και δανείστηκε επίσης το 1985 και το 1991 στο πλαίσιο των δυο σταθεροποιητικών προγραμμάτων που συμφωνήθηκαν με την Κοινότητα.⁶¹ Μέσω περαιτέρω εσωτερικού και εξωτερικού δανεισμού η Ελλάδα συσσωρεύει χρέη. Όσον αφορά στις ελληνικές επιχειρήσεις, δεν είχαν καμία πιθανότητα να αντέξουν στις ανταγωνιστικές πιέσεις μετά την προσχώρηση. Το μερίδιο της μεταποίησης στο ΑΕΠ μειώθηκε και το ποσοστό των εισαγωγών αυξήθηκε από 25,8% το 1980 στο 43,1% το 1989. Παρά το αρχικό αναπτυξιακό χάσμα μεταξύ Ελλάδας και Ε.Ε. οι αστοχίες τις πολιτικής συνεχίστηκαν και αποδίδονται στις αυξήσεις των πραγματικών μισθών, που μείωσαν την ανταγωνιστικότητα σε μια περίοδο που αυτή ήταν αναγκαία και στην εκτεταμένη εθνικοποίηση που προκάλεσε σπατάλη πόρων,⁶² χωρίς χρηματοαναποδοτική προοπτική. Τέλος, τα τελευταία δυο χρόνια της περιόδου, προκύπτει μια παρατεταμένη πολιτική κρίση, που αφορά σε υποθέσεις πολιτικής διαφθοράς με κυριότερη το «σκάνδαλο Κοσκωτά». Στη δημόσια συζήτηση που οξύνεται την τριετία 1988 – 1990 το ζήτημα της πολιτικής διαφθοράς δεν αντιμετωπίζεται στη θεσμική του διάσταση, αλλά

⁵⁹ Ο.π., σελ. 377-379.

⁶⁰ Ο.π., σελ. 386.

⁶¹ Ο.π., σελ. 397.

⁶² Ο.π., σελ. 400.

προσωποποιείται,⁶³ αντί να γίνει ουσιαστικός έλεγχος και έρευνα η κάποια προσπάθεια αλλαγής των θεσμών.

5.3.Η περίοδος από το 1990 έως την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωζώνη

5.3.1.Το ευρωπαϊκό πλαίσιο

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα μπαίνει σε μια νέα εποχή και ειδικά μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1991 (Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Η Συνθήκη αυτή προβλέπει ένα συγκεντρωτικό νομισματικό σύστημα εντός της Ε.Ε. με τη δημιουργία ενός κοινού νομίσματος, του Ευρώ, και τη δημιουργία της υπερεθνικής Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, που έχει σαν στόχους τη σταθερότητα των τιμών, η οποία είναι επίσης ανεξάρτητη από τις κυβερνήσεις και τα άλλα κοινοτικά όργανα. Η Συνθήκη εισήγαγε και ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας σε ζητήματα οικονομικής πολιτικής, η οποία θα παρέμενε στην αρμοδιότητα των κυβερνήσεων, αλλά με νέους περιοριστικούς κανόνες, που στηρίζονταν στην αρχή της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό. Επιπλέον, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ασκούν την πολιτική τους, ώστε να διασφαλίζονται οι σταθερές τιμές και να υπάρχει βιώσιμο ισοζύγιο πληρωμών.⁶⁴ Στο επίκεντρο της συνεργασίας είναι η δημοσιονομική πειθαρχία, η προσπάθεια δηλαδή αποφυγής υπερβολικών ελλειμμάτων από τα κράτη – μέλη, τα οποία δεσμεύτηκαν να συντάσσουν πολυετή προγράμματα σύγκλισης και να τα συζητούν στο ευρωπαϊκό συμβούλιο.⁶⁵ Οι ρυθμίσεις της έχουν συνταγματικό χαρακτήρα.

Το 1997 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ, οι κυβερνήσεις δεσμεύτηκαν με ψήφισμά τους, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, να τηρούν το στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση και έκαναν πιο συγκεκριμένες τις κυρώσεις μη επίτευξης στόχων και τις προϋποθέσεις τους. Επίσης καθιερώθηκε να συντάσσονται ετήσια σχέδια προϋπολογισμού πριν από την διαμόρφωση του τελικού προϋπολογισμού τους.⁶⁶

⁶³ Ο.π. σελ. 421.

⁶⁴ Συνθ. Ε.Ε., Α.3 παρ. α3.

⁶⁵ Συνθ. Ε.Ε., Α.104.

⁶⁶ Κανονισμοί (ΕΚ) 1466/97 και 1467/97 του Συμβουλίου.

5.3.2. Η οικονομική πολιτική της περιόδου

Με την Ο.Ν.Ε. οι κυβερνήσεις απώλεσαν δυο σημαντικά εργαλεία πολιτικής. Πρώτον, το εθνικό νόμισμα και δεύτερον, το (εθνικό) χρήμα, ενώ ταυτόχρονα μπήκαν και περιορισμοί στη δημοσιονομική πολιτική. Πλέον οι κυβερνήσεις δεν μπορούν με συναλλαγματικά τεχνάσματα, όπως μια υποτίμηση, να διορθώσουν την ανταγωνιστικότητα. Το 1990 ο πληθωρισμός βρισκόταν στο 20,4% σε ετήσια βάση και στο 19,5 το 1991. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα ήταν στο 11,2% το 1990 και στο 12,8 το 1991. [Πίνακες 5 και 6]

Οι παραπάνω εξελίξεις, σε συνδυασμό με το νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο και τις δεσμεύσεις της χώρας, οδήγησαν τις κυβερνήσεις σε μια νέα αντίληψη για την οικονομική πολιτική, που θα στοχεύσει στη μείωση του κράτους και στην εισαγωγή κανόνων και θεσμών για τον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας των κυβερνήσεων στη διαχείριση της μακροοικονομίας. Από τους πιο σημαντικούς νόμους, που ψηφίστηκαν προς αυτή τη κατεύθυνση ήταν ο Ν.2000/1991 που προέβλεπε τη κατάργηση ή τη συγχώνευση φορέων του δημοσίου, τη μεταβίβασή τους σε ιδιώτες και την εκκαθάριση, όσων από αυτούς είναι υπερχρεωμένοι. Προέβλεπε ακόμη συγκεκριμένες προθεσμίες, εντός των οποίων έπρεπε να γίνουν οι αποκρατικοποιήσεις αυτές.⁶⁷

Η πολιτική αποκρατικοποιήσεων αντιμετώπισε ένα εχθρικό εσωτερικό περιβάλλον με αποκορύφωμα ένα κύμα μαζικών απεργιών στα τέλη του 1991 με επικεφαλής τα συνδικάτα του δημόσιου φορέα. Οι συνδικαλιστές των ΔΕΚΟ συγκροτούσαν ένα ισχυρό κατεστημένο εντός του ευρύτερου συνδικαλιστικού κινήματος με επίσης_ισχυρές προσβάσεις στα κόμματα.⁶⁸

Επιπλέον και τα ΜΜΕ, παρότι ιδιωτικές επιχειρήσεις, φαίνεται να καταπολεμούν την εν λόγω πολιτική, πιθανόν λόγω της αλλαγής της φύσης τους, που συνδέονταν όλο και περισσότερο με οικονομικά συμφέροντα και δραστηριότητες.⁶⁹

Μετά το 1993 οι κυβερνήσεις επιχειρούν να καταπολεμήσουν τον πληθωρισμό κυρίως με σαφή καθορισμό στόχων και την υπαγωγή της δραχμής σε αντιπληθωριστική φιλοσοφία. Ο προϋπολογισμός εμφανίζει ολοένα και μικρότερα ελλείμματα και από το 1996 και μετά «πρωτογενή πλεονάσματα» κυρίως λόγω της αύξησης των φορολογικών εσόδων.⁷⁰ Έτσι τα ελλείμματα, από το 14% του ΑΕΠ το 1993 φτάνουν στο 4% το 1998. Άλλοι λόγοι που

⁶⁷ Καζάκος, Π., ό.π., σελ. 465-469.

⁶⁸ Ό.π., σελ. 472.

⁶⁹ Pagoulatos, G., *The press and the politics of state withdrawal in Greece (1990-1993)*, Mimeo, London 1991.

⁷⁰ IMF: *IMF concludes article IV consultation with Greece*, IMF, PIN, Washington, August 1998.

εξηγούν τη θετική αυτή εξέλιξη είναι οι διευρυμένες δυνατότητες δανεισμού στο εξωτερικό λόγω της ελευθέρωσης των αγορών κεφαλαίου, η πτώση των τιμών των πρώτων υλών στις διεθνείς αγορές και τέλος η διαρθρωτική βοήθεια της Ε.Ε.⁷¹ Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης έφεραν εκτός από νέους πόρους και σειρά θεσμικών αλλαγών στο εσωτερικό της Ελλάδας (και των άλλων παραληπτριών χωρών). Όλα αυτά δίνουν έναν αέρα οικονομικής ανάπτυξης.

Το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης στη χώρα, πριν τη χορήγηση των Κ.Π.Σ., καθώς και οι περιφερειακές και τοπικές αρχές, που δεν είχαν τεχνική και οργανωτική υποδομή εμπόδισαν την ικανοποιητική αξιοποίηση των νέων χρηματοδοτικών δυνατοτήτων, καθώς η ενδυνάμωση της παραγωγικής βάσης παρέμεινε περιορισμένη.⁷² Εξάλλου οι στόχοι των προγραμμάτων δεν ήταν εξειδικευμένοι, ούτε ποσοτικοποιημένοι, αλλά διατυπωμένοι με τρόπο που δεν επέτρεπε κάποιο έλεγχο αποτελεσματικότητας.⁷³

Η ανεργία όμως, παρά την ανάκαμψη της οικονομίας, παρουσίασε αυξητική τάση κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 κάτι που δείχνει ότι ο τομέας της παραγωγής δεν στηρίχθηκε αρκετά.

5.4.Η περίοδος από την ένταξη στην ευρωζώνη έως την κρίση

5.4.1.Η οικονομία

Από το 2000 και μετά τα δημοσιονομικά ελλείμματα διευρύνονται και φτάνουν το 7,5% του ΑΕΠ το 2004 και το 12,8% του ΑΕΠ το 2009. Οι αποκλίσεις ανάμεσα σε επίσημα στοιχεία και πραγματική εξέλιξη ήταν μεγάλη. [Πίνακας 7]

Το 2004 ήταν το έτος διεξαγωγής των Ολυμπιακών Αγώνων στη χώρα μας. Οι προετοιμασίες στα έργα υποδομών και στις ολυμπιακές εγκαταστάσεις είχαν ξεκινήσει αρκετά χρόνια πριν. Συνολικά, «οι Αγώνες είχαν αισθητά θετική επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα και στην απασχόληση σε όλη την περίοδο εξέτασης 2000-2013» αναφέρει έρευνα του IOBE. Και προσθέτει πως «αν οι Αγώνες δεν είχαν γίνει, το 2004 το επίπεδο

⁷¹ Καζάκος Π., ό.π., σελ. 486.

⁷² Ο.π., σελ. 490.

⁷³ Ο.π., σελ. 491.

του ΑΕΠ θα ήταν κατά 2,5% χαμηλότερο, ενώ η απασχόληση θα ήταν μειωμένη κατά περίπου 44.000 θέσεις εργασίας».⁷⁴

5.4.2.Οι πολιτικές

Στα χρόνια που πέρασαν οι κυβερνήσεις εφαρμόζαν διάφορες μεθόδους, που θα μπορούσε να πει κανείς ότι παρέκαμπταν τους κανόνες. Η σύνταξη προϋπολογισμών, εν όψει κοινοβουλευτικών συζητήσεων, γινόταν βάσει υπερβολικά αισιόδοξων παραδοχών. Γινόταν εφάπαξ εγγραφές έκτακτων εσόδων για να μειωθούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Εφαρμόζονταν λογιστικά τεχνάσματα, μεταθέσεις δαπανών στο μέλλον και πλασματικά πλεονάσματα ασφαλιστικών οργανισμών.⁷⁵ Στην ουσία οι κυβερνήσεις δεν προέβησαν στις απαιτούμενες διαρθρωτικές αλλαγές, επί πλέον, μάλιστα, πολλές φορές διόρθωναν εκ των υστέρων τα δημοσιονομικά στοιχεία, όπως συνέβη στη διόρθωση του 2002, τη δημοσιονομική απογραφή του 2004-2005 και τις αναθεωρήσεις του προϋπολογισμού του 2009-2010.⁷⁶

5.4.3.Οι αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών του 2009 και του 2010 και το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης.

Η μεθοδολογία της Eurostat (ESA95) για τον υπολογισμό του δημοσίου χρέους και ελλείμματος είναι η ίδια από το έτος 2000 που εφαρμόζεται.⁷⁷ Το Εγχειρίδιο ESA95 όπως αναφέρει και στο πρόλόγό του, «αποτελεί εννοιολογικό πλαίσιο αναφοράς»⁷⁸ και συχνά διευκρινίζει ότι «σε πολλά θέματα υπάρχει ευκαμψία ερμηνείας ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε χώρας»⁷⁹ και ότι «συχνά οι στατιστικές υπηρεσίες συναντούν μονάδες για τις οποίες η τομεακή ταξινόμηση δεν είναι σαφής».⁸⁰ Τα κριτήρια ένταξης ή μη στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης αποτελούν σύστημα, με την έννοια ότι το ένα επηρεάζει το

⁷⁴ Νίκας, Σ., (2015, 16 Ιανουαρίου), Οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004 αύξησαν το ΑΕΠ κατά 2,5%, Καθημερινή.

⁷⁵ Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό χώρο, ό.π., σελ. 250.

⁷⁶ Ό.π., σελ. 253

⁷⁷ Γιατί δεν έπρεπε οι ΔΕΚΟ να ενταχθούν στη Γενική Κυβέρνηση, 2012, Γεωργαντά Ζωή, σελ. 1

⁷⁸ ESA95 Eurostat manual on government deficit and debt, Luxemburg, European Communities 2002, σελ. 3.

⁷⁹ Ό.π., παράγραφοι 5.121, 5.128, 5.129f και 5.130.

⁸⁰ Ό.π., σελ. 9.

άλλο και δεν πρέπει να θεωρούνται αποσπασματικά.⁸¹ Τα τρία κριτήρια που πρέπει να ισχύουν ταυτόχρονα είναι αυτό της θεσμικής μονάδας, αυτό της δημόσιας θεσμικής μονάδας και το κριτήριο λειτουργίας εκτός ελεύθερης αγοράς.⁸² Η Γενική Κυβέρνηση αποτελεί έναν από τους τέσσερις θεσμικούς τομείς της εθνικής οικονομίας, που περιγράφεται από τους Εθνικούς Λογαριασμούς στο ESA95. Οι άλλοι τρεις τομείς είναι τα νοικοκυριά, οι χρηματοδοτικές εταιρείες και οι μη-χρηματοδοτικές εταιρείες.⁸³ Οι τομείς αυτοί είναι οι φορείς που πραγματοποιούν τις διάφορες συναλλαγές στα πλαίσια της εθνικής οικονομίας και ο καθένας τους στο τέλος της λογιστικής περιόδου παρουσιάζει είτε έλλειμμα είτε πλεόνασμα.⁸⁴ Μόνο όμως ο τομέας της Γενικής Κυβέρνησης είναι εκείνος του οποίου το έλλειμμα ή το πλεόνασμα προκαλεί τον δυσμενή ή όχι δανεισμό της χώρας και τη συνεπακόλουθη βελτίωση ή χειροτέρευση του βιοτικού επιπέδου.⁸⁵

Το 2009 και εν μέσω παγκόσμιας οικονομικής κρίσης η Ελληνική Κυβέρνηση μετακινεί 17 ΔΕΚΟ από τον θεσμικό τομέα των μη-χρηματοδοτικών εταιρειών, όπου ήταν ταξινομημένες επί 10 χρόνια πριν και με τη σύμφωνη γνώμη της Eurostat, στον υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης.⁸⁶ Αποτέλεσμα ήταν το έλλειμμα του έτους 2009 να διογκωθεί με 17.753 δισεκατομμύρια ευρώ. [Πίνακας 8] Επίσης στην αναθεώρηση του ελλείμματος του 2009 τον Οκτώβρη του 2010, προστέθηκαν 3,8 δισεκατομμύρια ευρώ στο έλλειμμα του 2009 και άλλα 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ στο έλλειμμα του 2008. Πρόκειται για την ένταξη των ποσών του συσσωρευμένου νοσοκομειακού χρέους στον προϋπολογισμό, που σύμφωνα με έρευνα από το Κέντρο Μελετών Υπηρεσιών Υγείας και της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, άγγιζε τα 6,2 δισεκατομμύρια ευρώ.⁸⁷ Επιπλέον, για το ίδιο έτος, εντάχθηκαν στο χρέος και συνεπώς στο έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης άλλα 5,4 δισεκατομμύρια ευρώ από το SWAP 2001.⁸⁸ Τέλος, βάση έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους υπ. Αριθμ. 181/36/2009 η οικονομική ενίσχυση του νομοσχεδίου του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης, που είχε ψηφίσει η κυβέρνηση νωρίτερα το 2009 για την ενίσχυση των ευπαθών ομάδων, επιβάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό με

⁸¹ Γιατί δεν έπρεπε οι ΔΕΚΟ να ενταχθούν στη Γενική Κυβέρνηση, 2012, Γεωργαντά Ζωή, σελ. 4.

⁸² ESA95 Eurostat manual on government deficit and debt, Luxemburg, European Communities 2002, σελ. 9.

⁸³ Ο.π., σελ. 9.

⁸⁴ Γιατί δεν έπρεπε οι ΔΕΚΟ να ενταχθούν στη Γενική Κυβέρνηση, 2012, Γεωργαντά Ζωή, σελ. 4.

⁸⁵ Ο.π., σελ. 4.

⁸⁶ Ο.π., σελ. 4.

⁸⁷ Η αθέμιτη διόγκωση του ελλείμματος 2009 με 9,7 δις. Ευρώ λόγω νοσοκομειακών οφειλών, του SWAP 2001 και αλληλεγγύης, 2012, Γεωργαντά Ζωή, σελ. 1-2.

⁸⁸ Ο.π., σελ. 3.

άλλα 500 εκατομμύρια ευρώ για το έτος 2009.⁸⁹ Αποτέλεσμα της ασυνέχειας αυτής ήταν και η αύξηση του δημοσίου χρέους από το 109% του ΑΕΠ για το έτος 2008 στο 127% του ΑΕΠ για το έτος 2009. [Πίνακας 9] Το 2010 η Ελλάδα δεν μπορούσε, πλέον, να βρει χρηματοδότηση στις διεθνείς αγορές κεφαλαίου χωρίς να πληρώσει απαγορευτικά υψηλά επιτόκια. Για να αποφύγει τη χρεοκοπία, προσέφυγε στον μηχανισμό στήριξης της Τρόικα. Μεταξύ της Ελλάδας και των πιστωτών της έχουν υπογραφεί τρία Μνημόνια (2010, 2012 και 2015).

- **Υπολογισμός Ελλείμματος**

Το δημόσιο έλλειμμα είναι η διαφορά μεταξύ εσόδων και δαπανών του Κρατικού προϋπολογισμού. Το χρέος ορίζεται ως τα συσσωρευμένα ελλείμματα διαμέσου του χρόνου. Επομένως το έλλειμμα ενός συγκεκριμένου έτους είναι η διαφορά μεταξύ του χρέους του έτους αυτού και του προηγούμενου έτους. Η παρακάτω εξίσωση αποτελεί έναν παράγωγο ορισμό του ελλείμματος :

$$X_t - X_{t-1} = D_t \quad (1)$$

Όπου:

X_t συμβολίζει το χρέος στον χρόνο t ,

X_{t-1} συμβολίζει το χρέος στο χρόνο $t-1$,

D_t συμβολίζει το έλλειμμα στο χρόνο t .

Στην πράξη, όταν οι χώρες καταχωρούν στοιχεία η παραπάνω εξίσωση μεταβάλλεται ως εξής:

$$X_t - X_{t-1} = D_t + K_t \quad (2)$$

Όπου:

K_t συμβολίζει ένα μέγεθος σφάλματος, ή ρυθμιστικό όπως το αποκαλεί η Eurostat.

⁸⁹ Ο.π., σελ. 6.

Πρόκειται ουσιαστικά για ένα κονδύλι που ονομάζεται «κονδύλι ρύθμισης χρέους-ελλείμματος» και χρησιμοποιείται από τις χώρες για να κρύψουν ανεπιθύμητα ελλείμματα, διότι υπάρχει μια σχετική αδιαφάνεια για το τι είδους ποσά διαμορφώνουν το ύψος του κονδυλίου αυτού.⁹⁰

Για το έτος 2009, σύμφωνα με τους πίνακες υπερβολικού ελλείμματος που εξέδωσε η Eurostat τον Απρίλιο του 2012, το κονδύλι Κ αντιστοιχούσε στο 0,1% του ΑΕΠ του τρέχοντος έτους. Από τα στοιχεία του πίνακα 10 [Πίνακας 10] και βάση της εξίσωσης (2) έχουμε τα εξής:

$$299.7 - 263.3 + 0.2316 = 36.632$$

$$X_{2009} - X_{2008} + K_{2009} = D_{2009}$$

Και ως ποσοστό του ΑΕΠ% :

$$36.632 \div 231.642 = 15.8\%$$

Να σημειώσουμε σε αυτό το σημείο ότι το ποσό 299.7 δισεκατομμύρια ευρώ αποτελεί το αναθεωρημένο χρέος για το 2009, όπου μέσα σε αυτό έχουν προστεθεί τα 27.453 δισεκατομμύρια ευρώ από τα χρέη των 17 ΔΕΚΟ, ένα μέρος των νοσοκομειακών εξόδων, το SWAP 2001 και 500 εκατομμύρια από το επίδομα αλληλεγγύης. Εάν τα παραπάνω δεν εντάσσονταν για πρώτη φορά στο χρέος της Γενικής Κυβέρνησης για το έτος 2009 θα είχαμε:

$$299.7 - 27.45 = 272.25 \text{ δισεκατομμύρια ευρώ}$$

Δηλαδή, με βάση την εξίσωση (2) και με δεδομένο ότι οι άλλοι συντελεστές παραμένουν οι ίδιοι το έλλειμμα του 2009 θα ήταν 9.18 δισεκατομμύρια ευρώ, που μεταφράζεται σε 3.9% του ΑΕΠ.

Πρόκειται εδώ για μια ασυνεπή καταχώρηση που θα έπρεπε να είχε γίνει σταδιακά από τα προηγούμενα έτη. Από τη στιγμή όμως που κρίθηκε αναγκαίο τα χρέη να συμπεριληφθούν στον προϋπολογισμό, πάλι δεν θα έπρεπε να επιβαρύνουν αποκλειστικά τον προϋπολογισμό ενός μόνο έτους. Έτσι παρουσιάστηκε ξαφνικά η εικόνα μιας οικονομίας που επιδεινώνεται με καλπάζοντα ρυθμό και κλόνισε την αξιοπιστία των πολιτικών και της χώρας μας.

⁹⁰ Επανεξέταση του ελλείμματος 2009, 2012, Γεωργαντά Ζωή, σελ.2.

6. Συμπεράσματα

Το 1974 αποτελεί το έτος μετάβασης από την δικτατορία στη Δημοκρατία. Οι ελληνικές κυβερνήσεις από τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 και για πολλά χρόνια μετέπειτα, υπό τον φόβο μιας νέας καταστρατήγησης της εκτελεστικής εξουσίας, τείνουν να ενισχύουν και να προστατεύουν την απρόσκοπτη εκτέλεσή της από την εκάστοτε εκλεγμένη από τον λαό παράταξη. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που όπως παρατήρησε ο Ferrajoli συνέβη και σε άλλες αναπτυσσόμενες χώρες.

Τόσο από διατάξεις του Συντάγματος του 1975 όσο και μετά την αναθεώρησή Του το 1986 παρατηρείται μια διαταραχή της Αρχής διάκρισης των εξουσιών. Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας όπως η διάλυση της Βουλής και η παύση της κυβέρνησης δεν θεωρήθηκαν ως ασφαλιστικές δικλείδες του πολιτεύματος. Εν τέλει, για την αποφυγή εντάσεων, προσαρμόστηκαν με τις αρχές ενός κοινοβουλευτισμού, όπου ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας ως ισορροπητικού θεσμικού αντισταθμίματος της εξουσίας έχει πια εκλείψει.

Στα πλαίσια της νομοθετικής λειτουργίας το δικαίωμα πρότασης νόμων το ασκεί κατά κύριο λόγο η κυβέρνηση, ενώ ιδανικά θα έπρεπε να το ασκεί το κοινοβούλιο στο σύνολό του, προκειμένου οι προς συζήτηση και αργότερα προς ψήφιση, νόμοι, να έχουν όσο το δυνατό ευρύτερη αποδοχή και να αντιπροσωπεύουν επαρκώς τα ποικίλα συμφέροντα των σύγχρονων κοινωνιών.

Όσον αφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, πάλι γίνεται εμφανής η προσήλωση στη σταθερότητα της κυβέρνησης, καθώς η πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης είναι δύσκολο στην πράξη να επιτευχθεί, αφού απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Καταλαβαίνει κανείς ότι στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης, με τον έντονο δικομματισμό και το εκλογικό σύστημα της ενισχυμένης αναλογικής κάτι τέτοιο θα ήταν στην πράξη δύσκολο.

Η εκτελεστική εξουσία στην Ελλάδα, τέλος, έχει τη δυνατότητα να ορίζει τους Προέδρους των τριών ανώτατων δικαστηρίων της χώρας με Προεδρικό Διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Το Σύνταγμα θα μπορούσε να προστατεύσει την Δικαστική εξουσία από την βούληση των εκάστοτε κυβερνήσεων και με αυτό τον τρόπο να εγγυηθεί και την ανεξαρτησία της με τρόπο ουσιαστικό.

Ο δικομματισμός στη χώρα μας συνδυάστηκε και από ισχυρές κυβερνήσεις πλειοψηφίας. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα οι ψηφοφόροι μικρότερων πολιτικών κομμάτων, είτε να προσανατολιστούν σε ένα από τα δύο κόμματα εξουσίας είτε να χάσουν το ενδιαφέρον τους για το πολιτικό γίγνεσθαι. Με αυτόν τον τρόπο σημαντικά κοινωνικά στρώματα

αδυνατούν να αντιπροσωπεύσουν τα συμφέροντά τους κάτι, που αποτελεί πλήγμα για τη Δημοκρατία. Το φαινόμενο αυτό είναι συναφές και με τις παρατηρήσεις του Agnoli.

Τα πολιτικά κόμματα, παρότι απέκτησαν καταστατικά, δεν διαθέτουν σε μεγάλο βαθμό εσωκομματική δημοκρατία. Οι κομματικές θέσεις διαμορφώνονται από τον αρχηγό και έναν στενό πυρήνα γύρω του. Τα μέλη τους, μπορούν μεν να εκλέξουν τον αρχηγό τους, αλλά στην εσωκομματική διαβούλευση για σημαντικά ζητήματα δεν μπορούν να επηρεάσουν την επίσημη κομματική θέση. Το κομματικό σύστημα και τα κόμματα στην μορφή που έχουν, δεν βοήθησαν στην εξωστρέφεια και στον εκδημοκρατισμό.

Ένα αποτέλεσμα του δικομματισμού, της ισχυρής εκτελεστικής εξουσίας και του κομματικού συστήματος όπως αυτά λειτουργούν, είναι η δημιουργία πολιτικών ελίτ. Με την αλληλοδιαδοχή στην εξουσία ξεκινούν πελατειακές σχέσεις, οι οποίες στην Ελλάδα βρίσκουν την πλήρη υλοποίηση τους μέσω του διαρκώς επεκτεινόμενου κρατικού παρεμβατισμού, με διορισμούς στο δημόσιο, κρατικοποιήσεις, αλλά και συνδιαλλαγές με τα συνδικάτα των ΔΕΚΟ. Παρομοίως παρατηρείται μια αλλοίωση της γραφειοκρατίας, που με τις αθρόες μετακινήσεις κομματικών μελών στη δημόσια διοίκηση χάνεται η αποτελεσματική και αξιόπιστη εφαρμογή των προγραμμάτων της κυβέρνησης. Τα κομματικά μέλη δεν είναι πάντα εμπειρογνώμονες και τεχνοκράτες με αποτέλεσμα η διοίκηση να παρακωλύεται και να γίνεται επιρρεπής σε φαινόμενα διαφθοράς.

Οι παραπάνω οργανωτικές δυσλειτουργίες δεν άλλαξαν παρά στο ελάχιστο όλα αυτά τα χρόνια. Κομματικά συμφέροντα κρατικοποίησαν ελλειμματικές εταιρείες. Αποτέλεσμα ήταν τα διαρκώς αυξημένα ελλείμματα του προϋπολογισμού και η διόγκωση του χρέους της χώρας.

Άλλες παθογένειες, όπως η διαχρονική αδυναμία είσπραξης φόρων από το Κράτος αντιμετωπίστηκαν με αύξηση της φορολογίας και όχι με κάποια οργανωμένη πολιτική. Το Κράτος στην ουσία στερούνταν από τη βασική πηγή εσόδων του και περιοριζόταν η δυνατότητα δημοσίων επενδύσεων. Οι αποκρατικοποιήσεις που από ένα σημείο και μετά ζητήθηκαν και από την Ευρώπη ως απαιτούμενο για την σύναψη δανείων, ανέκαθεν «κολλούσαν» στα οργανωμένα συμφέροντα και μετατίθεντο κάθε φορά για το μέλλον.

Η παραγωγή δεν στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό από τις κυβερνήσεις της μεταπολίτευσης. Κονδύλια και παροχές από την Ευρώπη, που είχαν σαν στόχο τη βελτίωση της παραγωγής, δεν απορροφήθηκαν σε αυτόν τον τομέα. Αιτία (ως μέσον) της ανάπτυξης της χώρας υπήρξε η διαρκώς αυξανόμενη εγχώρια ζήτηση, που όμως 'τροφοδοτούνταν' από δάνεια. Τα δάνεια, ειδικά από την προενταξιακή περίοδο είχαν χαμηλό επιτόκιο και καθιστούσαν εύκολο τόσο τον εθνικό όσο και τον ιδιωτικό δανεισμό. Οι τακτικές αυτές διόγκωναν διαρκώς το δημόσιο χρέος. Σε μια οικονομία όμως με έντονα ελλειμματικά

ισοζύγια εισαγωγών / εξαγωγών λόγω της χαμηλής εγχώριας παραγωγής, πολιτικές, όπως αυτές της αύξησης μισθών που επίσης εφαρμόζαν οι κυβερνήσεις για πολιτικά οφέλη, μείωναν ακόμη περισσότερο την ανταγωνιστικότητα της χώρας.

Τελικά, με μια ακόμη ασυνέπεια στον τρόπο υπολογισμού του προϋπολογισμού του 2009 σε σύγκριση με τον τρόπο υπολογισμού του έως τότε, έγιναν εμφανείς όλες οι παραπάνω παθογένειες. Εμφανιστήκαμε στην Ευρώπη ως αφερέγγυοι (Greek statistics), τα επιτόκια δανεισμού για τη χώρα εκτοξεύτηκαν στα ύψη, καθιστώντας τον δανεισμό απαγορευτικό. Προκειμένου να αποφευχθεί η χρεοκοπία, τη στιγμή που οι ανάγκες του δημοσίου έπρεπε να εξυπηρετηθούν, υπογράφηκαν τα μνημόνια με το ΔΝΤ και μας επιβλήθηκαν διαρθρωτικές αλλαγές με όλες τις συνέπειες που βιώνουμε σήμερα.

Εν κατακλείδι, η ισχυροποίηση της εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα συνοδεύτηκε από την αποδυνάμωση του ρόλου του Π.τ.Δ. και την υποσκέλιση της νομοθετικής εξουσίας, κατά κάποιο τρόπο δε και της αντιπολίτευσης. Αυτό είχε σαν συνέπεια τη δημιουργία ενός πρωθυπουργοκεντρικού συστήματος, που σε συνδυασμό με τον μικρό βαθμό εσωκομματικής δημοκρατίας οδήγησε στην παντοδυναμία της εκάστοτε κυβέρνησης. Αν ληφθεί υπ' όψιν και ο σταθερός δικομματισμός, αλλά και το εκλογικό σύστημα της ενισχυμένης αναλογικής, καθίσταται σαφές ότι το πολιτικό σύστημα άφηνε στις κυβερνήσεις πολλά περιθώρια συνδιαλλαγών με τη δημόσια διοίκηση. Το ότι παρατηρήθηκε καθ' όλη την διάρκεια των περασμένων ετών μια διόγκωση στο δημόσιο τομέα και το ότι εφαρμόζονταν πολιτικές που σαν στόχο είχαν όχι τις διαρθρωτικές αλλαγές αλλά την ψηφοθηρία μπορεί να εξηγήσει τον λόγο των επαναλαμβανόμενων ελλειμμάτων και τη διαρκή διόγκωση του δημοσίου χρέους.

7.Βιβλιογραφία

ΒΙΒΛΙΑ

- Agnoli, Johannes, Theses on the transformation of Democracy and on the extra parliamentary opposition, Viewpoint Magazine 4, 2014
- Harmon M. M. – R.T. Mayer, Organization Theory for Public Administration, Little-Brown, Boston 1986
- Held, David, Μοντέλα Δημοκρατίας, μτφρ. Μ. Τζιαντζή, Κ. Κέη, Γ. Βογιατζής, επιμ. Γ. Μανιάτης, Πολύτροπον, Αθήνα 2007
- Jain, Arvind, Corruption, a review, Blackwell Publishers Ltd, London 2001.
- Muller, Jan-Werner, Ένας επικίνδυνος νους. Η επίδραση του Καρλ Σμιτ στον ευρωπαϊκό μεταπολεμικό στοχασμό, μτφρ. Α. Συριοπούλου, επιμ. Α. Κιουπκιολής, Πόλις, Αθήνα 2010
- Parliament and Parliamentarism; A comparative history of a European concept, επιμ. Pasilhalainen, Cornelia Ilie, Kari Palonen, Berghahn Books, New York 2016
- Schmitt, Carl, Η έννοια του Πολιτικού, μτφρ. Α. Λαβράνου, επιμ. Γ. Σταμάτης, Κριτική, Αθήνα 2009
- Schumpeter, Joseph, Καπιταλισμός, Σοσιαλισμός και Δημοκρατία, μτφρ. Χρ. Τσαμπρούνης, επιμ. Μ. Ψαλιδόπουλος, Παπαζηση, Αθήνα 2006
- Suárez, Francisco, Anales de la Cátedra, Universidad de la Rioja, Unit 39, 2005
- Weber, Max, Economy and Society, an Outline of Interpretative Sociology, επιμ. Roith G. και Cl Wittich, University of California Press, Berkeley 1978
- Καζάκος, Πάνος, Ανάμεσα σε κράτος και αγορά, οικονομία και οικονομική πολιτική στην μεταπολεμική Ελλάδα, Πατάκης, Αθήνα 2007
- Λοβέρδος, Ανδρέας, Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991
- Λυριντζής, Χρίστος, Κρίση πολιτικής (;) Νέες πολιτικές τάσεις και δυνατότητες του «εκσυγχρονισμού» , στον τόμο : Μ. Σπουρδαλάκη επιμ. ΠΑΣΟΚ, Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία, Αθήνα 1998

- Μακρυδημήτρης, Αντώνης, Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα 2004
- Μαυριάς, Κωνσταντίνος, Παντελής, Αντώνης, Συνταγματικά κείμενα, ελληνικά και ξένα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981
- Μαυρογορδάτος, Γιώργος, Ομάδες Πίεσης και Δημοκρατία, Πατάκης, Αθήνα 2001
- Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μαρία, Η οικονομία της παραοικονομίας στην Ελλάδα, Παρατηρητής, Αθήνα 1990
- Ξανθάκης, Μιχάλης, Η κρίση της ελληνικής μεταποίησης και η παρέμβαση του κράτους, Παπαζήση, Αθήνα 1989
- Παπαδημητρίου, Γιώργος, Σπουρδαλάκης, Μιχάλης Τα καταστατικά των πολιτικών κομμάτων, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Πάσχος, Γιώργος, Πολιτική δημοκρατία και κοινωνική εξουσία, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1980
- Προβόπουλος, Γιώργος, Ο δημόσιος τομέας στην ελληνική οικονομία. Πρόσφατες τάσεις και οικονομικές επιπτώσεις, IOBE, Αθήνα 1985
- Σωτηρέλης, Γιώργος, Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης», Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000
- Τασσόπουλος, Γιάννης, Τα Θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007
- Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων, επιμ. Τσάτσος Δ., Κοντιάδης Ξ., Παπαζήση, Αθήνα 2003

ΑΡΘΡΑ

- Bellamy, Richard, Baehr, Peter, «Carl Schmitt and the Contradictions of Liberal Democracy», European Journal of Political Research, τόμ. 23, τχ. 2, Φεβρ. 1993
- Pagoulatos, G., The press and the politics of state withdrawal in Greece (1990-1993), Mimeo, London 1991
- Georganta, Zoe, Greek Fiscal and Financial Data: More than Meets the Eye, Journal of Engineering Science and Technology Review 4(3) (2011) 209 – 217

- Γεωργαντά, Ζωή, Γιατί δεν έπρεπε οι ΔΕΚΟ να ενταχθούν στη Γενική Κυβέρνηση, 2012
- Γεωργαντά, Ζωή, Η αθέμιτη διόγκωση του ελλείμματος 2009 με 9,7 δις. Ευρώ λόγω νοσοκομειακών οφειλών, του SWAP 2001 και αλληλεγγύης, 2012
- Γεωργαντά, Ζωή, Επανεξέταση του ελλείμματος 2009, 2012
- Μάνεσης, Αριστόβουλος, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Πρακτικά Ακαδημίας Αθηνών, τ.68/1993

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- <https://ec.europa.eu/eurostat>
- <https://www.imf.org/external/index.htm>
- <http://www.statistics.gr/>

8.Παράρτημα

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

ΡΥΘΜΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ, ΑΝΕΡΓΙΑ, ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗ ΑΕΠ, 1973-1981					
Έτος	Ρυθμός ανάπτυξης %	Πληθωρισμός (ΓΔΤΚ) %	Ανεργία %	Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ως % του ΑΕΠ	Κατά κεφαλή ΑΕΠ (\$)
1973	8,1	15,5	2,0	-2,1	2146
1974	-6,4	26,9	2,1	-0,5	2419
1975	6,4	13,4	2,3	-0,5	2703
1976	6,9	13,3	1,9	-0,5	2909
1977	2,9	12,2	1,7	-0,4	3327
1978	7,2	12,5	1,9	-0,2	4019
1979	3,3	19,0	1,9	0,8	4881
1980	0,7	24,9	2,7	0,6	5030
1981	-1,6	24,5	4,0	1,7	4575

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ, 1973-1981			
Έτος	Καθαρός δανεισμός (-) Γενικής Κυβέρνησης	Τρέχοντα έσοδα ως % του ΑΕΠ	Συνολικές δαπάνες του ΑΕΠ
1973	-0,1	24,8	24,8
1974	-1,4	28,4	28,4
1975	-3,0	30,2	30,2
1976	-1,7	30,7	29,0
1977	-2,5	31,6	29,1
1978	-2,9	32,0	29,1
1979	-2,4	31,7	29,3
1980	-2,6	31,8	29,2
1981	-9,1	38,0	28,9

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΡΥΘΜΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ, ΑΝΕΡΓΙΑ, ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗ ΛΕΠ, 1980-1990					
Έτος	Ρυθμός ανάπτυξης %	Πληθωρισμός (ΓΔΤΚ) %	Ανεργία %	Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ως % του ΛΕΠ	Κατά κεφαλή ΛΕΠ (\$)
1980	0,7	24,9	2,7	0,6	5030
1981	-1,6	24,5	4,0	1,7	4575
1982	-1,1	21,1	5,8	-1,8	4741
1983	-1,1	20,2	7,9	-2,8	4262
1984	2,0	18,5	8,1	-2,5	4121
1985	2,5	19,3	7,8	-4,5	4085
1986	0,5	23,0	7,4	-3,6	4798
1987	-2,3	16,4	7,4	-0,8	5576
1988	4,3	13,5	7,7	-1,8	6459
1989	3,8	13,7	7,5	-4,3	6683
1990	0,0	20,4	7,0	-4,7	8219

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ, 1980-1990				
Έτος	Καθαρός δανεισμός Γενικής Κυβέρνησης	Τρέχοντα έσοδα ως % του ΛΕΠ	Συνολικές δαπάνες ως % του ΛΕΠ	Χρέος
1980	-2,6	31,8	31,8	28,6
1981	-9,1	38,0	38,0	34,5
1982	-6,8	38,7	38,7	41,3
1983	-7,6	40,5	40,5	41,9
1984	-8,4	42,4	42,4	48,0
1985	-11,7	45,6	45,6	54,7
1986	-9,5	44,1	44,1	55,9
1987	-9,2	46,4	46,4	62,2
1988	-11,5	42,2	42,2	66,8
1989	-14,4	43,6	43,6	69,9
1990	-16,1	48,2	48,2	80,7

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.1

ΡΥΘΜΟΣ ΔΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ, ΑΝΕΡΓΙΑ, ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗ ΔΕΠ, 1989-2001					
Έτος	Ρυθμός ανάπτυξης %	Πληθωρισμός (ΓΔΤΚ) %	Ανεργία %	Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ως % του ΔΕΠ	Κατά κεφαλή ΔΕΠ (\$)
1989	3,8	13,7	7,5	-4,3	6683
1990	0,0	20,4	7,0	-4,7	8219
1991	3,1	19,5	7,7	-3,8	8729
1992	0,7	15,9	8,7	-2,0	9541
1993	-1,6	14,4	9,7	-2,6	8890
1994	2,0	10,9	9,6	-0,5	9582
1995	2,1	8,9	10,0	-2,4	11.073
1996	2,4	8,2	10,3	-2,6	11.716
1997	3,2	5,5	10,3	-2,6	11.332
1998	3,7	4,5	11,2	-	-
1999	3,5	2,1	12,0	-	-
2000*	3,8	2,0 (1)	11,3	-	-
2001*	4,1	-	10,4	-	-

*Προβλέψεις
(1) Μάρτιος
Πηγή: ΥΠΕΘΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

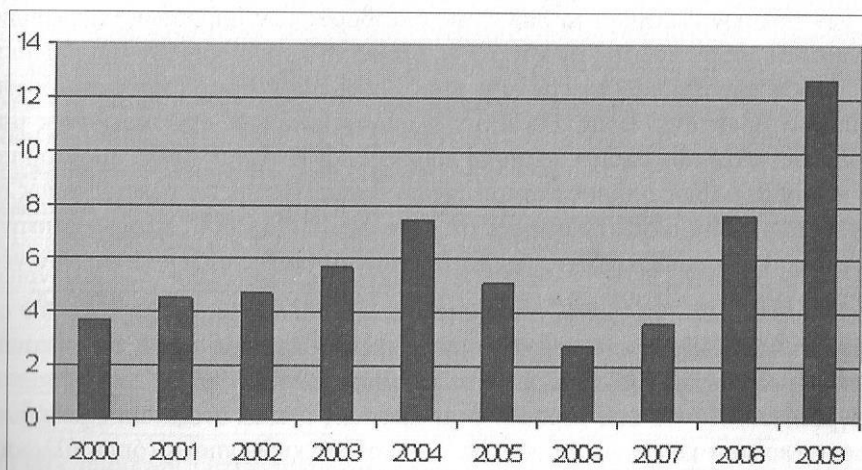
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.3

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ, 1989-1999				
Έτος	Καθαρός δανεισμός Γενικής Κυβέρνησης ως % του ΔΕΠ	Τρέχοντα έσοδα	Συνολικές δαπάνες	Χρέος
1989	-14,4	43,6	43,6	69,9
1990	-16,1	48,2	48,2	80,7
1991	-11,5	44,4	44,4	83,3
1992	-12,8	46,5	46,5	89,0
1993	-13,8	48,8	48,8	111,6
1994	-10,0	46,6	46,6	109,3
1995	-10,6	48,3	48,3	110,1
1996	-7,5	45,5	45,5	112,2
1997	-4,0	42,9	42,9	109,5
1998	-2,5	-	-	-
1999	-1,8	-	-	-

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

Δημοσιονομικό έλλειμμα («γενική κυβέρνηση») της Ελλάδας, 2000-2009



Πηγή: Eurostat.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8

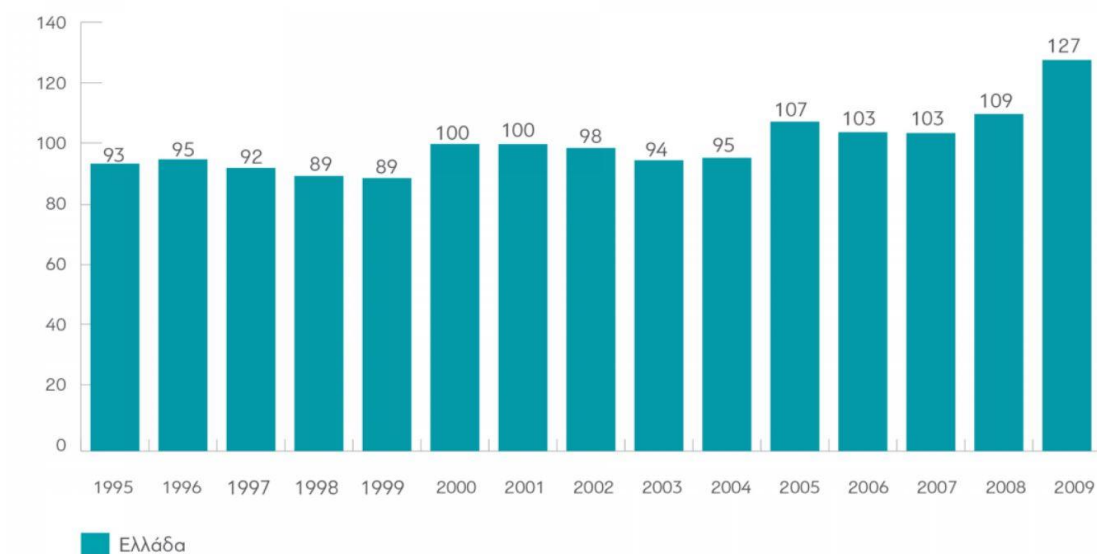
ΔΕΚΟ που αναταξινομηθήκαν στη Γενική Κυβέρνηση και το χρέος τους ενσωματώθηκε στο χρέος της Γενικής Κυβέρνησης

	Εκατ. Ευρώ
ΕΛΓΑ	3.170
Κέντρο Ελέγχου & Πρόληψης Νοσημάτων (ΚΕΕΛΠΝΟ)	242
ΟΠΕΚΕΠΕ	905
ΜΟΔ Α.Ε	-
Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚιΠ)	49
ΕΟΤ	-
ΕΤΕΡΠΣ	-
Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση (Ε.Ρ.Τ.)	14
ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ	1.556
Εταιρεία Θερμικών Λεωφορείων (ΕΘΕΛ) *	1.472
Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών- Πειραιώς (ΗΣΑΠ) *	565
Ηλεκτροκίνητα Λεωφ. Περιοχής Αθηνών Πειραιώς (ΗΛΠΑΠ) *	315
Οργανισμός Σιδηοδρόμων Ελλάδος (Ο.Σ.Ε.)	8.452
ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε	-
ΤΡΑΜ Α.Ε.*	119
ΓΑΙΑΟΣΕ	-
ΕΡΓΟΣΕ	-
Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα (Ε.Α.Σ.)	895
ΗΛΕΚΤΡΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΚΥΜΗ	-
Συνολο	17.753

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

ΠΙΝΑΚΑΣ 9

Χρέος Γενικής Κυβέρνησης, 1995-2010 (% του ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat, Statistical Annex of the European Economy 2015

ΠΙΝΑΚΑΣ 10

Δημόσιο έλλειμμα, Πληθωρισμός, ΑΕΠ και σχέση χρέους-ΑΕΠ (1970-2015)

Δημοσιονομικά:	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²	2013 ²	2014 ²	2015 ³
Δημόσια έσοδα (% του ΑΕΠ)	-	-	31.0	37.0	37.8	39.3	40.9	41.7	43.4	41.2	40.6	39.4	38.4	39.0	39.2	40.7	40.7	38.3	40.6	42.3	43.9	44.1	43.5	46.2
Δημόσια έξοδα ⁴ (% του ΑΕΠ)	-	-	45.2	46.2	44.5	45.3	44.7	44.8	47.1	45.7	45.4	45.1	46.0	44.4	45.0	47.2	50.5	54.0	51.3	51.7	50.7	49.6	48.1	40.9
Έλλειμμα προϋπολογισμού ⁴ (% του ΑΕΠ)	-	-	14.2	9.1	6.7	5.9	3.9	3.1	3.7	4.5	4.8	5.7	7.6	5.5	5.7	6.5	9.8	15.6	10.7	9.4	6.8	5.5	4.6	0.5
Πληθωρισμός (ετήσια %)	-	-	-	8.9	7.9	5.4	4.5	2.1	2.9	3.7	3.9	3.4	3.0	3.5	3.3	3.0	4.2	1.3	4.7	3.1	1.1	-0.8	-0.4	-1.4
Αύξηση ΑΕΠ (%)	8.9	0.7	0.0	2.1	2.4	3.6	3.4	3.4	4.5	4.2	3.4	5.9	4.4	2.3	5.5	3.5	3.1	-0.2	-4.9	-7.1	-6.0	-4.2	0.6	-0.3
Δημόσιο χρέος (δισ €)	0.2	1.5	31.1	86.9	97.8	105.2	111.9	118.6	141.0	151.9	159.2	168.0	183.2	195.4	224.2	239.3	263.3	299.7	329.5	355.7	344.6	347.6	349.3	321.3
Ονομαστικό ΑΕΠ (δισ €)	1.1	6.8	43.4	88.7	97.5	107.9	117.3	125.0	135.0	145.1	155.2	170.9	183.6	193.0	208.6	223.2	233.2	231.1	222.2	208.5	195.0	184.5	185.0	185.1
Αναλογία χρέους προς ΑΕΠ (%)	17.9	22.5	71.7	97.9	100.3	97.5	95.4	94.9	104.4	104.7	102.6	98.3	99.8	101.2	107.5	107.2	112.9	129.7	148.3	170.6	176.7	188.4	188.9	176.7

Σημειώσεις: ¹ Έτος εισαγωγής στην Ευρωζώνη, ² Προβλέψεις Ευρωπαϊκής Επιτροπής 19 Οκτ. 2012, ³ Προβλέπεται το Νοέμβρ. 2012 ⁴ Υπολογισμένο με τη μέθοδο EDP

Πηγές: Eurostat και Ευρωπαϊκή Επιτροπή