

Η Ελλάδα και το Ευρώ Από την Κρίση στην Ανάκαμψη

Γιώργος Αλογοσκούφης¹

Φημολογείται ότι ο Κωνσταντίνος Καραμανλής, ο αρχιτέκτονας της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), παρατήρησε κάποτε ότι, «Έρριξα τους Έλληνες στη θάλασσα, και θα πρέπει να μάθουν να κολυμπούν.»

Τριάντα πέντε χρόνια μετά, είναι ακόμα αβέβαιο κατά πόσο οι Έλληνες, δεινοί θαλασσοπόροι σε όλη τη διάρκεια της ιστορίας μας, μπορούμε να αποδειχθούμε το ίδιο καλοί στις ταραγμένες ευρωπαϊκές θάλασσες.

Η κρίση του 2010, παράλληλα με παλαιότερες μικρότερες κρίσεις στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990, είναι ενδεικτική τόσο του μεγέθους των προβλημάτων που έπρεπε να αντιμετωπίσουμε, όσο και της συνήθειάς μας να θέλουμε να πορευόμαστε με τον δικό μας ιδιαίτερο τρόπο.

Μερικά στοιχεία: Στα 30 χρόνια πριν η Ελλάδα ενταχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση (τότε Κοινότητα), το πραγματικό κατά κεφαλήν εισόδημα στην Ελλάδα πενταπλασιάστηκε, από €2.900 το 1950 (σε σταθερά ευρώ του 2010) σε €14.500 το 1980. Στα επόμενα 30 χρόνια, και αφού η Ελλάδα είχε γίνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πραγματικό κατά κεφαλήν εισόδημα στην Ελλάδα αυξήθηκε μόνο κατά 1,4 φορές. Από τα €14.500 του 1980, σε €20.300 το 2010. Παρόμοιες τάσεις μπορούν να ανιχνευθούν σε άλλα συναφή μεγέθη, όπως η κατά κεφαλήν ιδιωτική κατανάλωση ή μέση παραγωγικότητα της εργασίας.

Είναι σαφές ότι η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν οδήγησε σε κάποιο αναπτυξιακό θαύμα την Ελλάδα, ακόμα και πριν από την κρίση του 2010. Ακριβώς το αντίθετο. Η Ελλάδα εισήλθε σε μια περίοδο στασιμότητας ή ελάχιστης ανάπτυξης μετά την είσοδό της στην ΕΟΚ. Μόνο μετά τη δημιουργία του ευρώ, και για τα πρώτα δέκα χρόνια, κατόρθωσε η ελληνική οικονομία να απολαύσει μία ταχύτερη οικονομική ανάπτυξη. Μετά ήρθε η κρίση η οποία αποτέλεσε ένα πρωτοφανές πτωχόρισμα για την ελληνική οικονομία. Οι εξελίξεις στο κατά κεφαλή ΑΕΠ της Ελλάδας από το 1950 και μετά παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 1.

Η κρίση, και οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν μετά την εκδήλωσή της, μεταμόρφωσαν τους πολύ χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης τους οποίους κατέγραφε η Ελλάδα όλη τη δεκαετία του 1980

¹ Ο Γιώργος Αλογοσκούφης είναι Καθηγητής στην Έδρα Κωνσταντίνος Καραμανλής, του Fletcher School, Tufts University, και Καθηγητής Οικονομικών στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Έχει διατελέσει βουλευτής και Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών. Το άρθρο αυτό έχει προσαρμοστεί από σχετικές ομιλίες του στο Sloan School, Massachusetts Institute of Technology και στο Fletcher School, Tufts University.

και του 1990, καθώς και σημαντικούς ρυθμούς ανάπτυξης που παρουσίασε η Ελλάδα μετά την υιοθέτηση του ευρώ, σε μία καταστροφική “Μεγάλη Ύφεση”. Το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ μειώθηκε κατά 16% μεταξύ 2010 και 2015 και η ιδιωτική κατά κεφαλήν κατανάλωση μειώθηκε κατά το ίδιο ποσοστό. Το ποσοστό ανεργίας εκτινάχθηκε από το 8% σε επίπεδα πάνω από 25%. Το μόνο μακροοικονομικό μέγεθος που βελτιώθηκε ήταν ο πληθωρισμός, ο οποίος παρέμεινε χαμηλός, όπως θα περίμενε κανείς σε μία οικονομία η οποία έχει υιοθετήσει ένα ισχυρό νόμισμα.

Με βάση αυτά τα στοιχεία, μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι, όσον αφορά την οικονομία, η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ δεν είχε ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα, ακόμη και πριν από την πρόσφατη κρίση. Βεβαίως, τα πράγματα επιδεινώθηκαν ακόμη περισσότερο μετά την κρίση. Το πρώτο ερώτημα είναι πώς και γιατί; Ένα σχετικό, και πιο κρίσιμο, ερώτημα είναι τι μπορεί να γίνει εφεξής; Στα δύο αυτά ερωτήματα επιχειρεί να απαντήσει το σύντομο αυτό άρθρο.

1. Τα Προβλήματα του Παρελθόντος και η Κρίση

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η ελληνική οικονομία ήταν σχετικά απροετοίμαστη για τη συμμετοχή στην πολύ πιο αποτελεσματική και ανταγωνιστική ευρωπαϊκή οικονομία στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Το οικονομικό θαύμα της δεκαετίας του 1950 και του 1960 είχε πραγματοποιηθεί υπό προστατευτικούς δασμούς που αποτελούσαν μία ασπίδα για την νηπιακή τότε ελληνική βιομηχανία. Η βιομηχανική παραγωγή επεκτάθηκε στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες προκειμένου να εξυπηρετήσει την εγχώρια αγορά, αλλά η ελληνική βιομηχανία ποτέ δεν είχε ιδιαίτερη διεισδυτικότητα στις πιο ανταγωνιστικές αγορές του εξωτερικού. Η διεθνής ανταγωνιστικότητα της ελληνικής βιομηχανίας, αλλά και της ελληνικής παραγωγής γενικότερα, παρέμεινε σε χαμηλά επίπεδα σε όλη την περίοδο της μεγάλης ανάπτυξης. Επιπλέον, οι πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970 αποδυνάμωσαν τη θέση της ελληνικής βιομηχανίας, και η κατάργηση των προστατευτικών δασμών, η οποία αποτελούσε προϋπόθεση για τη συμμετοχή της Ελλάδας στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), την αποδυνάμωσε ακόμα περισσότερο.

Δεύτερον, η ελληνική οικονομική πολιτική στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 αποτέλεσε ακόμη ένα πλήγμα για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής βιομηχανίας. Οι υπέρογκες αυξήσεις του κόστους εργασίας στις αρχές της δεκαετίας, η υπερβολική επέκταση του δημόσιου τομέα, η αύξηση της φορολογίας και ο υψηλός πληθωρισμός ήταν περαιτέρω σοβαρά πλήγματα για την ελληνική οικονομία. Όταν η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα προωθούσε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα, τη δημοσιονομική προσαρμογή και το πρόγραμμα της Ενιαίας Αγοράς, η Ελλάδα είχε υιοθετήσει την πολιτική της διολίσθησης της δραχμής, την Αυτόματη Τιμαριθμική Αναπροσαρμογή (ΑΤΑ) των μισθών και την επέκταση του δημόσιου τομέα, έχοντας εναποθέσει τις ελπίδες της για ανάπτυξη στις ευρωπαϊκές επιδοτήσεις. Η δεκαετία του 1980 είναι το χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα του πως η Ελλάδα, σε πείσμα των διεθνών και ευρωπαϊκών τάσεων, επέμεινε στη δική της ιδιαίτερη μακροοικονομική στρατηγική παρά τα αδιεξόδα στα οποία οδηγούσε αυτή η στρατηγική.

Το πρόγραμμα σταθεροποίησης των μέσων της δεκαετίας του 1980 αποδείχθηκε προσωρινό και ανεπαρκές, καθώς δεν βασίστηκε σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και εγκαταλείφθηκε γρήγορα. Μόνο από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 άρχισε η Ελλάδα να αντιμετωπίζει τις αδυναμίες και τις ανισοροπίες της οικονομικής πολιτικής που είχαν οδηγήσει σε περαιτέρω εξασθένηση της οικονομίας της στη δεκαετία του 1980.

Ωστόσο, το πρόγραμμα των μεταρρυθμίσεων της δεκαετίας του 1990 δεν ήταν ούτε αρκετά συνεπές ούτε ιδιαίτερα φιλόδοξο. Επιπλέον, χαρακτηριζόταν από συχνές ανατροπές γύρω από το χρόνο των εκλογών. Ωστόσο, η Ελλάδα είχε εν μέρει αλλάξει πορεία και κατάφερε, μετά κόπων και βασάνων, να ικανοποιήσει, έστω και με κάποια καθυστέρηση, τα ονομαστικά κριτήρια για τη συμμετοχή της στη ζώνη του ευρώ. Στην περίοδο της σύγκλισης, αλλά και μετά την είσοδο στη ζώνη του ευρώ, η ελληνική οικονομία παρέμενε μια οικονομία με χαμηλή διεθνή ανταγωνιστικότητα και μεγάλες δημοσιονομικές ανισοροπίες, αλλά κατάφερε να δαμάσει τον πληθωρισμό και να επιβραδύνει την αύξηση του δημόσιου χρέους, ως ποσοστού του ΑΕΠ.

Η εξέλιξη του πληθωρισμού παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 2, και η εξέλιξη του δημοσίου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 3.

Δυστυχώς η μακροοικονομική πολιτική στην Ελλάδα χαλάρωσε εκ νέου, αμέσως μόλις η χώρα διασφάλισε τη συμμετοχή της στη ζώνη του ευρώ. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα άρχισαν να αυξάνονται και πάλι, ήδη από το 2000, υπήρξαν μεγάλες αυξήσεις μισθών που διάβρωσαν ακόμη περισσότερο τη διεθνή ανταγωνιστικότητα, ο εκλογικός κύκλος επέστρεψε, περαιτέρω μεταρρυθμίσεις όπως το ασφαλιστικό εγκαταλείφθηκαν, και αναλήφθηκαν πολυτελείς πρωτοβουλίες, όπως η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004.

Επιπλέον, η Ελλάδα λειτουργούσε πλέον σε ένα περιβάλλον χαμηλών επιτοκίων, λόγω της συμμετοχής της στη ζώνη του ευρώ. Αυτό επέτρεψε στα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις και τις κυβερνήσεις να δανείζονται φθηνά, κάτι που οδήγησε σε αύξηση τόσο της κατανάλωσης όσο και των επενδύσεων. Η αύξηση των επενδύσεων και η μείωση των αποταμιεύσεων οδήγησαν, ήδη από το 1998, σε πρωτοφανή ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Το ήδη υψηλό δημόσιο χρέος συνέχισε να ανατροφοδοείται, αλλά, κυρίως, λόγω των ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, μετατράπηκε σταδιακά σε εξωτερικό χρέος. Οι ελληνικές τράπεζες επέκτειναν το δανεισμό τους στο εσωτερικό, και, για να αποκτήσουν ρευστότητα, διέθεταν στο εξωτερικό τα ομόλογα του ελληνικού δημοσίου τα οποία διακρατούσαν από το παρελθόν, συντελώντας με κρίσιμο τρόπο στη μετατροπή του δημοσίου χρέους σε εξωτερικό χρέος.

Η εξέλιξη του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, και η μεγάλη διεύρυνση του ελλείμματος με την είσοδο στη ζώνη του ευρώ, παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 4.

Με την εξαίρεση του βραχύβιου σταθεροποιητικού προγράμματος της περιόδου 2005-2007, οι κίνδυνοι από την αύξηση του εξωτερικού δανεισμού σε μεγάλο βαθμό αγνοήθηκαν για σχεδόν δέκα χρόνια. Η συμμετοχή στη ζώνη του ευρώ και η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, λόγω της αύξηση των επενδύσεων και της κατανάλωσης, είχε οδηγήσει σε συνεχή αύξηση του

βιοτικού επιπέδου και σε σημαντική μείωση της ανεργίας, χωρίς αύξηση του πληθωρισμού. Οι θετικές αυτές οικονομικές εξελίξεις είχαν οδηγήσει σε εφησυχασμό σε σχέση με τη συσσώρευση εξωτερικού χρέους, ως αποτέλεσμα των παρατεταμένων ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.

Σε αυτή ακριβώς τη συγκυρία, η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-09 ανέτρεψε την επικρατούσα ευφορία, και οδήγησε την ελληνική οικονομία σε ύφεση, η οποία, σε συνδυασμό με τον εκλογικό κύκλο, συνετέλεσε σε περαιτέρω διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση αποτέλεσε το έναυσμα για την επαναξιολόγηση της ικανότητας της Ελλάδας, αλλά και των άλλων χωρών της ευρωπαϊκής περιφέρειας, να εξυπηρετούν το εξωτερικό τους χρέος. Μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers, υπήρξε μεταστροφή του κλίματος στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές, και τα ελληνικά spreads άρχισαν να αυξάνονται.

Η εξέλιξη του ποσοστού απόδοσης του 10ετούς ομολόγου του ελληνικού δημοσίου, το οποίο αποτελεί τη βάση και των υπολοίπων μακροχρόνιων επιτοκίων στην ελληνική οικονομία, παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 5. Η προοπτική της εισόδου στη ζώνη του ευρώ οδήγησε σε σημαντική μείωση των επιτοκίων, κάτι που αναστράφηκε μετά την εκδήλωση της κρίσης στα τέλη του 2009.

Η κατάσταση οδηγήθηκε σε κρίση λόγω εγχώριων πολιτικών λαθών που επέτρεψαν να εμφανιστεί η Ελλάδα ως υπαίτια και όχι ως ένα ακόμη θύμα της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης. Λόγω αυτών των εγχώριων πολιτικών λάθων, αλλά και λόγω της αδυναμίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας να λειτουργήσει στην αρχή της κρίσης ως “δανειστής έσχατης προσφυγής” για τις κυβερνήσεις και τις εμπορικές τράπεζες της ΕΕ, η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με μια «ξαφνική στάση δανεισμού» από το διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα, και οδηγήθηκε στο να ζητήσει επίσημα βοήθεια από τους εταίρους της στην ΕΕ.

2. Από την Κρίση στην Ανάκαμψη

Το οκταετές πρόγραμμα προσαρμογής που υιοθετήθηκε στον απόηχο της κρίσης του 2010 έχει, μέχρι στιγμής, αποδειχθεί μία παταγώδης αποτυχία. Ενώ οι προηγούμενες αστοχίες της οικονομικής πολιτικής μπορεί να αποδοθούν σχεδόν αποκλειστικά σε επιλογές των ελληνικών κυβερνήσεων, η αποτυχία αυτή δεν έχει αμιγώς ελληνικά χαρακτηριστικά, καθώς είναι σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα και των εσωτερικών αντιφάσεων της ζώνης του ευρώ.

Σε κάθε περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) ενεπλάκησαν άμεσα τόσο στο σχεδιασμό του προγράμματος, το οποίο ήταν αποκλειστικά δικής τους έμπνευσης, όσο και στην εφαρμογή του. Η αποτυχία του προγράμματος είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό δική τους αποτυχία, και δεν οφείλεται παρά δευτερευόντως στο ότι οι ελληνικές κυβερνήσεις μετά το 2010 δεν υιοθέτησαν ποτέ με ειλικρίνεια το πρόγραμμα αυτό. Αυτό για το οποίο θα μπορούσε να πει κανείς για τις ευθύνες των ελληνικών κυβερνήσεων της κρίσης είναι ότι δεν κατόρθωσαν να παρουσιάσουν

ένα αξιόπιστο εναλλακτικό δικό τους πρόγραμμα για την υπέρβαση της κρίσης, και ότι περιορίστηκαν σε εκ των προτέρων καταδικασμένες μάχες οπισθοφυλακών.

Το πρόγραμμα προσαρμογής, παρά το ότι αναμφίβολα περιείχε και μια σειρά από αναγκαίες μεταρρυθμίσεις για την ελληνική οικονομία, είχε μία σειρά από σημαντικές αδυναμίες. Οι κυριότερες ήταν η προχειρότητα με την οποία σχεδιάστηκε από τους εκπροσώπους των θεσμών, η έλλειψη ιεράρχησης των προτεραιοτήτων του, η έλλειψη συνέπειας μεταξύ μέσων και στόχων, η έμφαση σε μία αδιέξοδη φορολογική, εισοδηματική και χρηματοπιστωτική πολιτική, η οποία ενέτεινε την ύφεση, καθώς και οι συχνές αλλαγές κατεύθυνσης οι οποίες υπονόμισαν την αξιοπιστία της προσαρμογής. Ασφαλώς το πρόγραμμα απέτυχε και λόγω της, εν πολλοίς δικαιολογημένης, έλλειψης αποδοχής του τόσο από την ελληνική κοινή γνώμη όσο και τις ελληνικές κυβερνήσεις, που κλήθηκαν να το εφαρμόσουν, κάτω από πρωτοφανή διεθνή πίεση.

Το πρόγραμμα οδήγησε στην βαθύτερη και πιο παρατεταμένη οικονομική ύφεση που έχει γνωρίσει η ελληνική οικονομία τα τελευταία εξήντα χρόνια. Το κόστος σε σχέση με το όφελος υπήρξε υπέρμετρο.

Τι μπορεί να γίνει τώρα καθώς το πρόγραμμα αυτό οδεύει προς την ολοκλήρωσή του; Η πρώτη προτεραιότητα είναι να αναγνωρίσουν όλοι τους περιορισμούς και τις αδυναμίες του. Αυτό απαιτεί πολιτική γενναιότητα κυρίως εκ μέρους των εταίρων και δανειστών μας, καθώς αποτελεί έμμεση αναγνώριση και των δικών τους σημαντικών λαθών.

Το δεύτερο ζητούμενο είναι να συνεργαστούν οι διεθνείς θεσμοί (Επιτροπή ΕΚ, ΕΚΤ και ΔΝΤ) με τις ελληνικές αρχές για το σχεδιασμό ενός αμοιβαία αποδεκτού προγράμματος οικονομικής ανάκαμψης, το οποίο να είναι αποδεκτό από ένα όσο το δυνατόν ευρύτερο πολιτικό φάσμα στην Ελλάδα. Αυτό το πολιτικό φάσμα θα πρέπει να ξεπερνά τη σημερινή, ή την αυριανή, κυβέρνηση. Δεν αρκεί το πρόγραμμα ανάκαμψης να είναι αποδεκτό από τους θεσμούς. Το πρόγραμμα θα πρέπει να διαθέτει ευρεία πολιτική νομιμοποίηση στην ίδια την Ελλάδα, κάτι που δεν ισχύει για το τρέχον πρόγραμμα. Είναι ευθύνη των ελληνικών πολιτικών δυνάμεων να πάρουν την πρωτοβουλία για την υιοθέτηση ενός ρεαλιστικού προγράμματος ανάκαμψης, κάτι που δυστυχώς δεν έκαναν κατά τη διάρκεια των τελευταίων οκτώ χρόνων, αλλά ούτε, δυστυχώς και πριν την εκδήλωση της κρίσης.

Η τρίτη προτεραιότητα είναι η συνεπής εφαρμογή του προγράμματος κατά τρόπο που να εμπνέει εμπιστοσύνη ότι το νέο πρόγραμμα θα συνεχίσει να εφαρμόζεται μεσοπρόθεσμα και ανεξάρτητα από τυχόν αλλαγές κυβέρνησης. Ανάκαμψη χωρίς αξιοπιστία δεν μπορεί να επιτευχθεί. Αν το πρόγραμμα απολαμβάνει από την αρχή διευρυμένης πολιτικής νομιμοποίησης, τότε αυτομάτως αποκτά και αξιοπιστία, τόσο έναντι των εκπροσώπων των δανειστών, όσο και έναντι των επενδυτών που θα πρέπει να κινητοποιηθούν για να πραγματοποιηθεί η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας.

Μόνο με ένα ανασχεδιασμένο, αξιόπιστο και συνεπές μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα ανάκαμψης, με προσδοκώμενη διάρκεια και ευρύτερη στόχευση από αυτή μιας κυβερνητικής θητείας, μπορεί η

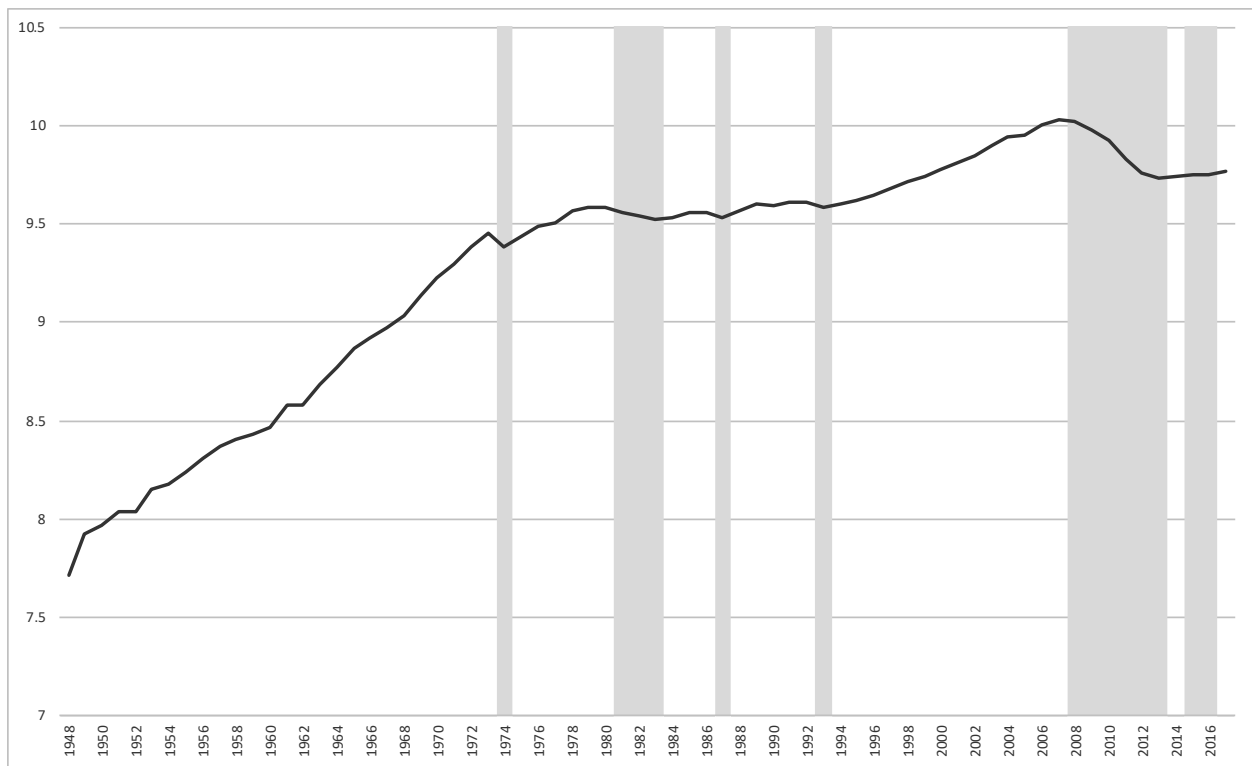
Ελλάδα να εξασφαλίσει την ανάκαμψη των επενδύσεων και της ιδιωτικής κατανάλωσης που είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για να μπορέσει η ελληνική οικονομία να ανακάμψει σε μόνιμη βάση από την υπερ-οκταετή ύφεση στην οποία έχει καταδικαστεί.

Το κρίσιμο ερώτημα είναι αν, ακόμη και στην περίπτωση που ξεπεραστούν οι εσωτερικές πολιτικές αντιθέσεις, θα μπορέσουν να ξεπεράσουν και οι εταίροι και δανειστές μας τα δικά τους ιδεολογικά και πολιτικά στερεότυπα και περιορισμούς.

Δημοσιεύθηκε στο περιοδικό *Foreign Affairs*, Τεύχος Ιουνίου-Ιουλίου 2018

Διάγραμμα 1

Η Εξέλιξη του Πραγματικού Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας
1948-2017



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 2

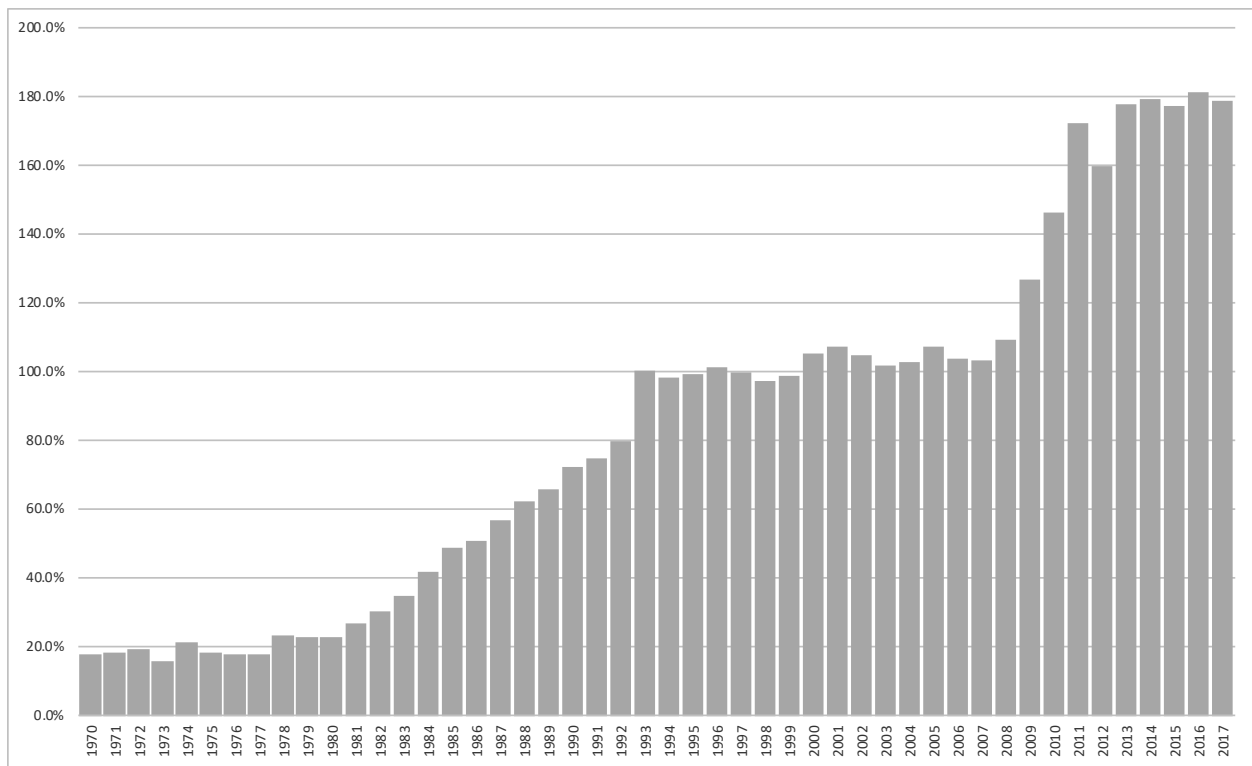
Η Εξέλιξη του Πληθωρισμού
1950-2017



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 3

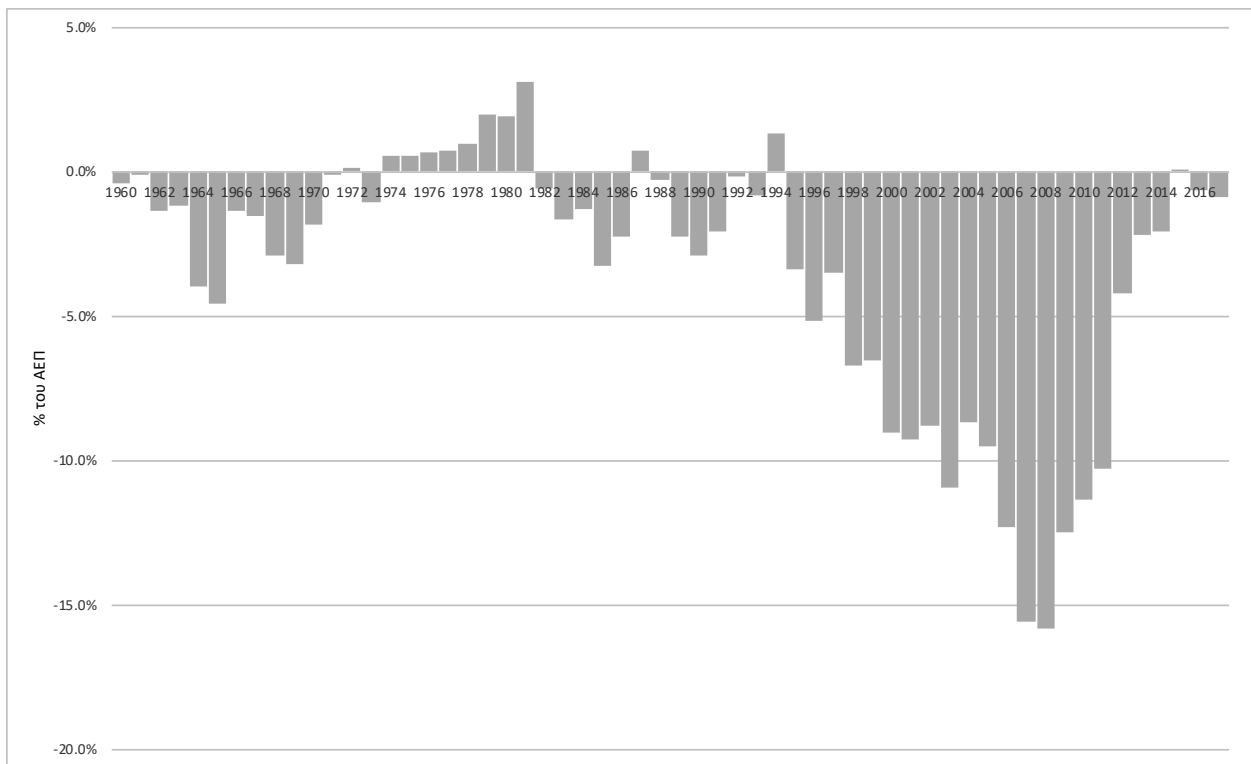
Το Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης ως Ποσοστό του ΑΕΠ
1970-2017



Πηγή: Eurostat

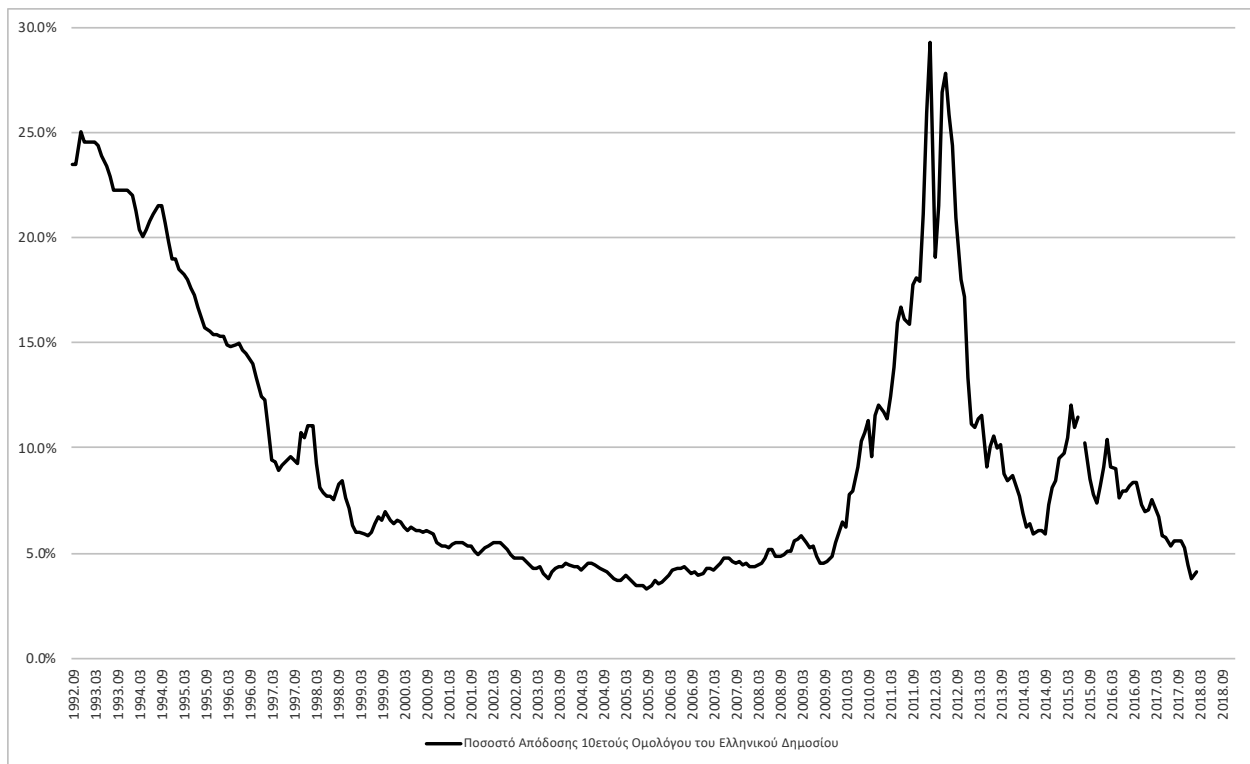
Διάγραμμα 4

Το Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών ως Ποσοστό του ΑΕΠ
1960-2017



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 5

Ποσοστό Απόδοσης Δεκαετούς Ομολόγου του Ελληνικού Δημοσίου
1992-2018

Πηγή: Eurostat