

ΓΙΑΝΝΟΣ ΠΑΠΑΝΤΩΝΙΟΥ

Πρόεδρος ΚΕΠΠ
πρώην Υπουργός

«Η Ανάκαμψη στην Ελλάδα και την Ευρώπη»

Ομιλία στην εκδήλωση

«Επενδύσεις στην Ελλάδα και Αναπτυξιακή Πολιτική»

5 Νοεμβρίου 2014

Η κρίση χρέους που έπληξε την ευρωζώνη, και ιδιαίτερα τις περιφερειακές χώρες, φαινόταν στις αρχές του 2014 ότι προσεγγίζει το τέλος της. Όμως, πρόσφατα στοιχεία δείχνουν οπισθοδρόμηση με την εμφάνιση ισχυρών τάσεων αποπληθωρισμού και παγίωση της οικονομικής στασιμότητας. Η Ευρώπη αρχίζει να θυμίζει την κατάσταση που είχε διαμορφωθεί στην Ιαπωνία τις δυο τελευταίες δεκαετίες, υπογραμμίζοντας τον αδιέξοδο χαρακτήρα της εφαρμοζόμενης 'γερμανικής' συνταγής.

Ο συνδυασμός αυστηρής δημοσιονομικής λιτότητας και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων δεν απέδωσε. Σε αντίθεση με την αμερικανική οικονομία, που βρίσκεται σε τροχιά ανάκαμψης και μείωσης της ανεργίας από το 2010, η ευρωζώνη, παρά κάποιες ενδείξεις αναζωογόνησης, επανέρχεται στην ύφεση. Στις χώρες του Νότου, η κάμψη της παραγωγής και η απώλεια εισοδήματος και θέσεων εργασίας έχουν προσλάβει δραματικές διαστάσεις, πρωτοφανείς για τη μεταπολεμική περίοδο. Η Γερμανία και οι χώρες του πυρήνα, ενώ έως τώρα είχαν αποφύγει τις συνέπειες της κρίσης επωφελούμενες κυρίως από εξαιρετικά χαμηλά επιτόκια, αρχίζουν να παρασύρονται από την επικράτηση υφεσιακών φαινομένων καθιστώντας την ευρωζώνη το πιο προβληματικό τμήμα της παγκόσμιας οικονομίας. Τι έφταιξε?

Πρώτον, η δημοσιονομική λιτότητα υπήρξε υπερβολική σε ένταση και διάρκεια. Επιπλέον, εφαρμόστηκε καθολικά, χωρίς καμία διαφοροποίηση για τις χώρες που είχαν περιθώρια άσκησης επεκτατικής πολιτικής ώστε να αντισταθμιστούν οι αρνητικές επιπτώσεις της διάσωσης των υπερχρεωμένων οικονομιών στην συνολική οικονομική δραστηριότητα της ευρωζώνης.

Δεύτερον, η συρρίκνωση της ζήτησης επιδεινώθηκε από τους περιορισμούς στην ελευθερία δράσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) που επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχτ, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τα αντισυμβατικά εργαλεία άσκησης νομισματικής πολιτικής όπως η ποσοτική χαλάρωση με αγορές κρατικών ομολόγων. Οι περιορισμοί αυτοί, που υποστηρίζονται δυναμικά από τις γερμανικές νομισματικές αλλά και δικαστικές αρχές, δυσχεραίνουν τη λήψη μέτρων από την ΕΚΤ, όπως αυτά που έχουν υιοθετήσει οι κεντρικές τράπεζες των ΗΠΑ, της Βρετανίας και της Ιαπωνίας, για την ενίσχυση της ρευστότητας στην ευρωζώνη.

Τρίτον, η καθυστέρηση στην ανακεφαλαιοποίηση και εξυγίανση των ευρωπαϊκών τραπεζών συνεπάγεται αδυναμία χρηματοδοτικής στήριξης της πραγματικής οικονομίας και, ιδιαίτερα, των επενδυτικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. Η τραπεζική ένωση που αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 2013 είναι χαλαρή και ατελής λόγω υπερβολικής εμπλοκής των εθνικών εποπτικών αρχών, ενώ παράλληλα στερείται επαρκών πόρων για να καλύψει το κόστος της εξυγίανσης. Τα stress tests που διενήργησε η ΕΚΤ, ως κεντρική πλέον εποπτική αρχή, δεν έπεισαν

για την αξιοπιστία τους ενώ η παρατεινόμενη ύφεση διευρύνει τα κεφαλαιακά ανοίγματα των τραπεζών. Όπως έδειξε η αμερικανική εμπειρία διαχείρισης της χρηματοοικονομικής κρίσης, η πλήρης και έγκαιρη κάλυψη των κεφαλαιακών κενών καθώς και η αναδιάρθρωση του τραπεζικού συστήματος αποτελούν κρίσιμες προϋποθέσεις για την ανόρθωση της οικονομίας. Η ευρωζώνη δεν ακολούθησε αυτό το παράδειγμα.

Τέταρτον, οι μεταρρυθμίσεις δεν προχώρησαν, ιδιαίτερα στις δύο μεγάλες οικονομίες, τη Γαλλία και την Ιταλία, που αποτελούν το μεγαλύτερο εν δυνάμει κίνδυνο για την συνοχή της νομισματικής ένωσης. Οι παρωχημένες οικονομικές δομές αυτών των χωρών, με τους διογκωμένους κρατικούς τομείς, την υπερβολική φορολογία και το βαρύ ρυθμιστικό πλαίσιο σε τομείς όπως οι υπηρεσίες, λειτουργούν ως τροχοπέδη στην ανάκαμψη της ευρωζώνης υποσκάπτοντας την εμπιστοσύνη στη βιωσιμότητά της μέσα στο ανταγωνιστικό παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον της διεθνούς οικονομίας.

Η αποφυγή ιαπωνοποίησης της ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης απαιτεί θαρραλέες πολιτικές. Προέχουν η τόνωση της ζήτησης, η επιτάχυνση των επενδύσεων, η ανακεφαλαιοποίηση και αναδιάρθρωση των τραπεζών καθώς και οι μεταρρυθμίσεις στη λειτουργία του κράτους και των αγορών.

Οι δημόσιες επενδύσεις μπορούν να συμβάλουν αποφασιστικά στην οικονομική ανάκαμψη. Με δεδομένο ότι το κόστος δανεισμού έχει καταρρεύσει σε επίπεδα της τάξης του 1%, αυξημένη επενδυτική δαπάνη από τις κυβερνήσεις θα ισοδυναμούσε με το παροιμιώδες 'δωρεάν γεύμα', καθώς θα απέδιδε σε φορολογικά έσοδα περισσότερο από το επενδυτικό κόστος με αποτέλεσμα ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ να μην αυξηθεί. Τότε γιατί αντιδρά η Γερμανία?

Οι Γερμανοί δεν πιστεύουν ότι οι κείνσιανές πολιτικές, δίνοντας έμφαση στην στήριξη της συνολικής ζήτησης, είναι αποτελεσματικές στον προσδιορισμό των μακροχρόνιων οικονομικών τάσεων, παρά την προφανή βραχυχρόνια επιρροή που ασκούν στην παραγωγή και την απασχόληση. Η κυρίαρχη άποψη στη Γερμανία είναι ότι η ανάκαμψη από την ύφεση προκύπτει κυρίως από μεταρρυθμίσεις που αυξάνουν την παραγωγικότητα και ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα.

Αλλά τέτοιες μεταρρυθμίσεις, οι Γερμανοί πιστεύουν, αναγκαστικά συνεπάγονται κοινωνικό κόστος, που τις καθιστά αντιδημοφιλείς και δυσχεραίνει την υλοποίησή τους. Μόνο όταν εφαρμόζεται δημοσιονομική λιτότητα και η κοινωνία βρίσκεται αντιμέτωπη με αυξανόμενη ανεργία και διευρυνόμενη φτώχεια, κινητοποιείται μια χώρα στην προώθησή τους. Όταν η λιτότητα χαλαρώνει και ο κίνδυνος απομακρύνεται, η πειθαρχία εξασθενίζει και η δυναμική των μεταρρυθμίσεων χάνεται.

Υπάρχει ισχυρή αμφισβήτηση της αντίληψης της Γερμανίας για τη δημοσιονομική πειθαρχία. Καταρχήν, αυτό που χρειάζεται η ευρωζώνη τώρα δεν είναι η διάσωση των ασθενέστερων χωρών από τη χρεωκοπία. Προέχει η ανάγκη ανάκτησης του χαμένου, λόγω της ύφεσης, προϊόντος και απασχόλησης, ιδιαίτερα στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου – στόχους που ούτε η λιτότητα ούτε οι μεταρρυθμίσεις μπορούν να επιτύχουν μόνες τους.

Η λιτότητα ευθέως υπονομεύει την επίτευξη αυτών των στόχων, περιορίζοντας τη ζήτηση και αποθαρρύνοντας την ανάπτυξη, ενώ οι μεταρρυθμίσεις έχουν πολύ μικρή επιρροή στις βραχυχρόνιες οικονομικές επιδόσεις.

Εξάλλου, ακόμα και αν η οικονομική δυστυχία μπορεί να διευκολύνει σε ορισμένες περιπτώσεις τις μεταρρυθμίσεις, σίγουρα δεν το επιτυγχάνει σε κοινωνίες που έχουν ήδη υποστεί σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά τραύματα. Σήμερα, οι χώρες της ευρωζώνης που αγωνίζονται να ξεπεράσουν την κρίση έχουν ανάγκη από θετικές προσδοκίες και οφέλη, όχι περισσότερη εξαθλίωση.

Οι επενδύσεις για υποδομές ενισχύουν ταυτόχρονα τόσο τη βραχυχρόνια ζήτηση όσο και την ανάπτυξη. Η επένδυση επεκτείνει την παραγωγική βάση ενώ λειτουργεί ως μηχανισμός αναμετάδοσης τεχνολογικών καινοτομιών συμβάλλοντας στη μακροχρόνια ανάπτυξη. Στις σημερινές συνθήκες εξαιρετικά χαμηλού κόστους δανεισμού όλα αυτά τα οφέλη θα επιτευχθούν χωρίς κανένα καθαρό δημοσιονομικό κόστος.

Οι δημόσιες επενδύσεις μπορούν, και πρέπει, να αποτελέσουν τον κορμό της στρατηγικής για την οικονομική ανάκαμψη. Αυτό που χρειάζεται τώρα είναι η αναθεώρηση των υφιστάμενων δημοσιονομικών κανόνων ώστε να επιτραπεί ευνοϊκότερη μεταχείριση της επενδυτικής δαπάνης. Η Γερμανία πρέπει να ικανοποιηθεί με την καθιέρωση ελέγχων για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων.

Πρέπει, παράλληλα, να εξαντληθούν τα περιθώρια άσκησης επεκτατικής πολιτικής από τις οικονομικά ισχυρότερες χώρες και να ολοκληρωθεί, το ταχύτερο δυνατό, η ανακεφαλαιοποίηση και εξυγίανση του τραπεζικού συστήματος.

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα πρέπει να αναβαθμίσει το πρόγραμμα που πρόσφατα ανήγγειλε για ποσοτική νομισματική επέκταση, παρακάμπτοντας τις γερμανικές αντιρρήσεις. Πρέπει να ενισχύσει τη ρευστότητα μέσω αγορών, σε μεγάλη κλίμακα, κρατικού χρέους συμπεριλαμβάνοντας τα κρατικά ομόλογα των αδύναμων χωρών, που αντιμετωπίζουν το σοβαρότερο πρόβλημα.

Είναι φανερό ότι όσο δεν αναστρέφονται οι υφεσιακές τάσεις στο σύνολο της ευρωζώνης, οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας δεν μπορεί να είναι θετικές. Επιδεινώνονται, όμως, ακόμα περισσότερο από εγγενείς αδυναμίες, που συνδέονται με την ίδια την πορεία της οικονομίας αλλά και με πολιτικές αβεβαιότητες.

Συνοπτικά, τα βασικά στοιχεία που συνθέτουν το σημερινό οικονομικό τοπίο είναι τα εξής:

(α) Η δημοσιονομική εξυγίανση προχώρησε ικανοποιητικά, με την επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων, χωρίς όμως να δημιουργηθούν βάσεις για σταθερή πρόοδο. Η βελτίωση προέκυψε από εξοντωτικές, και μη διατηρήσιμες, αυξήσεις στη φορολογία και εξίσου υπερβολικές μειώσεις στις δημόσιες δαπάνες, ιδιαίτερα στους μισθούς και τις συντάξεις. Η φοροδιαφυγή όχι μόνο δεν μειώθηκε αλλά αυξήθηκε, ενώ το φορολογικό σύστημα, αντί να απλοποιηθεί, έγινε περισσότερο πολύπλοκο και αναξιόπιστο με τον πολλαπλασιασμό των νομοθετικών και διοικητικών παρεμβάσεων, συχνά σε αλληλοαναιρούμενες κατευθύνσεις.

(β) Οι μεταρρυθμίσεις καθυστερούν σε κρίσιμους τομείς, όπως οι ιδιωτικοποιήσεις και η αναδιάρθρωση του κρατικού τομέα, ενώ η κατάσταση στα πανεπιστήμια και το Εθνικό Σύστημα Υγείας παραμένει προβληματική. Εξάλλου, πολλές νομοθετημένες απελευθερώσεις αγορών παραμένουν «στα χαρτιά».

(γ) Οι επενδύσεις, ως ποσοστό του ΑΕΠ, έχουν πέσει σε πολύ χαμηλά επίπεδα, με αρνητικές συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας πριν από την οικονομική κρίση το ποσοστό των επενδύσεων στο ΑΕΠ είχε φτάσει το 26,6% (2007), ενώ τα τελευταία χρόνια έπεσε στο 12,1% (2013). Σε απόλυτα μεγέθη οι επενδύσεις έχουν μειωθεί κατά περισσότερο από 60%. Είναι ενδεικτικό της σοβαρότητας του προβλήματος ότι κατά την περίοδο 2007-2013 η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Ισπανία βελτίωσαν το εμπορικό τους ισοζύγιο αυξάνοντας σημαντικά τις εξαγωγές – έως και κατά 25% (Ισπανία) – ενώ οι εισαγωγές μειώθηκαν πολύ λίγο ή αυξήθηκαν (Ιρλανδία). Αντίθετα στην Ελλάδα οι εξαγωγές ήταν στάσιμες, παρά τη μεγάλη κάμψη του εργατικού κόστους λόγω της 'εσωτερικής υποτίμησης'. Η βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου προέκυψε αποκλειστικά από την τεράστια, κατά 32%, μείωση των εισαγωγών – λόγω της βαθειάς ύφεσης. Αυτό δείχνει πόσο καταλυτικά έχει επιδράσει η υποεπένδυση στην ανταγωνιστικότητα. Μεγάλο μέρος της παραγωγικής δυναμικότητας της χώρας έχει καταστραφεί με αποτέλεσμα την αδυναμία ανταπόκρισης στην εξωτερική ζήτηση. Η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε κατάσταση αναπηρίας.

Για την Ελλάδα, όπως και για την Ευρώπη, η ανάκαμψη προϋποθέτει τόνωση της ζήτησης, επιτάχυνση των επενδύσεων, ανακεφαλαιοποίηση και εξυγίανση των τραπεζών καθώς και μεταρρυθμίσεις. Για μια μικρή υπερχρεωμένη οικονομία, τα περιθώρια στήριξης της οικονομικής δραστηριότητας με εγχώρια εργαλεία πολιτικής είναι περιορισμένα. Η εξέλιξη της ζήτησης συναρτάται από αποφάσεις που λαμβάνονται στις Βρυξέλλες και την Φρανκφούρτη, όπως και από τη γενικότερη πορεία της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Η ανασυγκρότηση του ελληνικού τραπεζικού τομέα έχει ξεκινήσει, αλλά πρέπει να επιταχυνθεί.

Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να προχωρήσουν με μεγαλύτερο δυναμισμό και αποτελεσματικότητα. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες παραμένουν τεράστιες και, αν δεν αντιμετωπιστούν έγκαιρα, θα ακυρώσουν κάθε αναπτυξιακή προσπάθεια. Όμως, η προώθησή τους είναι κατεξοχήν πολιτικό ζήτημα, που θα κριθεί από την έκβαση των επόμενων, και πιθανώς επικείμενων, βουλευτικών εκλογών καθώς και την επίτευξη ευρύτερης συναίνεσης για την αναγκαιότητά τους. Η Ελλάδα, στην επισφαλή θέση στην οποία βρίσκεται σήμερα, δεν έχει περιθώρια για μεγάλες πολιτικές αντιθέσεις. Επιβάλλεται η χάραξη εθνικής στρατηγικής.

Ο τομέας των επενδύσεων προσφέρει πεδίο για άμεση δράση. Δεν πρόκειται να υπάρξει ανάκαμψη χωρίς επιτάχυνση των επενδύσεων για την αποκατάσταση, σε πρώτη φάση, του κατεστραμμένου παραγωγικού δυναμικού της χώρας και, στην συνέχεια, τη δημιουργία πόλων ανταγωνιστικότητας που θα δώσουν νέα ώθηση στην αναπτυξιακή διαδικασία.

Στις σημερινές συνθήκες, οι ιδιωτικές επενδύσεις μπορούν να συμβάλουν, αλλά δύσκολα μπορούν να ηγηθούν, σε αυτήν την προσπάθεια. Το υψηλό κόστος δανεισμού και το έλλειμμα εμπιστοσύνης, που επιδεινώνεται από τις πολιτικές αβεβαιότητες, λειτουργούν ανασταλτικά. Αιχμή του δόρατος πρέπει να είναι οι δημόσιες επενδύσεις.

Όμως, η αποτελεσματική κινητοποίησή τους προϋποθέτει σχεδιασμό και διαπραγμάτευση. Ο σχεδιασμός αποτελεί στοιχείο του αναπτυξιακού προτύπου που πρέπει να διαμορφωθεί για τη *μετά-την-κρίση* εποχή. Σκέψεις υπάρχουν και έχουν δημοσιοποιηθεί από ιδιωτικούς φορείς, παράγοντες της αγοράς και ερευνητές. Δεν χρειάζεται να ξαναανακαλύψουμε την πυρίτιδα. Πρέπει, με πρωτοβουλία της κυβέρνησης, να αναληφθεί μια προσπάθεια σύνθεσης και ενσωμάτωσης των προτάσεων σε ένα ρεαλιστικό πλαίσιο.

Το επόμενο βήμα είναι η διαπραγμάτευση με τους εταίρους σε ότι αφορά τα σχήματα χρηματοδότησης ώστε να εξασφαλιστεί η συμβατότητα με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Η διαπραγμάτευση πρέπει να ενταχθεί στη

γενική συζήτηση που θα ανοίξει για την αναθεώρηση των δημοσιονομικών κανόνων αναφορικά με την στήριξη των δημοσίων επενδύσεων.

Αποκατάσταση των δημοσίων επενδύσεων στα επίπεδα πριν από την κρίση – που ισοδυναμεί με αύξηση της τάξης του 2,5% του ΑΕΠ - στη διάρκεια της επόμενης τριετίας θα μπορούσε να οδηγήσει σε επιτάχυνση της ανάπτυξης έως και κατά 8% μεσοπρόθεσμα. Οι δυνητικές πηγές χρηματοδότησης αφορούν πρόσθετες επιχορηγήσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δάνεια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας ώστε να επιτραπεί αυξημένη εθνική χρηματοδότηση, καθώς και συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα.

Κλειδί για την ανάκαμψη στην Ελλάδα και την Ευρώπη είναι οι επενδύσεις. Σε πρώτη φάση πρέπει να κινητοποιηθούν δημόσιοι φορείς, εθνικοί και ευρωπαϊκοί, για να παραδώσουν στην συνέχεια την σκυτάλη στις επιχειρήσεις, ώστε να αξιοποιηθούν οι νέες υποδομές και να οικοδομηθούν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα.

Ο δρόμος εξόδου από την κρίση είναι, ακόμα, μακρύς. Για να τερματίσουμε, πρέπει να εστιάσουμε σε λίγους αλλά εφικτούς στόχους, και να μην παρεκκλίνουμε.

Στο τραχύ έδαφος που διαμορφώνουν οι δυσκολίες της ευρωζώνης και η πιθανή εγχώρια πολιτική αλλαγή, πρέπει να εντοπιστούν ευκαιρίες, να αναζητηθούν πεδία συνεννόησης, και να αναληφθεί γόνιμη δράση.