

Ανεξάρτητη ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2013

ECLM-IMK-OFCE

Σύνοψη

Τέσσερα έτη μετά την έναρξη της Μεγάλης Ύφεσης, η ζώνη του ευρώ παραμένει σε κατάσταση κρίσης. Τα επίπεδα του ΑΕγχΠ και του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ είναι χαμηλότερα σε σχέση με τα προ κρίσης επίπεδα. Το ποσοστό της ανεργίας ανήλθε στο πρωτοφανές ιστορικά επίπεδο του 11,6% του εργατικού δυναμικού τον Σεπτέμβριο του 2012 και αντικατοπτρίζει τη δραματικότερη επίπτωση της μακροχρόνιας κοινωνικής ένδειας στην οποία έχει οδηγήσει η Μεγάλη Ύφεση. Η βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους αποτελεί βασικό προβληματισμό των εθνικών κυβερνήσεων, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των χρηματοπιστωτικών αγορών, ωστόσο τα διαδοχικά και ευρείας κλίμακας προγράμματα εξυγίανσης απεδείχθησαν ανεπιτυχή για την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού. Έως σήμερα, ο ακρογωνιαίος λίθος του μηνύματος των υπεύθυνων χάραξης πολιτικής προς τους ευρωπαίους πολίτες ήταν η διαβεβαίωση ότι η λιτότητα αποτελεί τη μοναδική δυνατή στρατηγική για έξοδο από την κρίση. Ωστόσο, η διαβεβαίωση αυτή βασίζεται σε εσφαλμένη διάγνωση, σύμφωνα με την οποία η κρίση οφείλεται στη δημοσιονομική σπατάλη των κρατών μελών. Για το σύνολο της ζώνης του ευρώ, η ρίζα του προβλήματος δεν βρίσκεται στη δημοσιονομική πολιτική. Τα αυξημένα ελλείμματα και χρέη ήταν η αναγκαία αντίδραση των κυβερνήσεων στη χειρότερη ύφεση που έχει σημειωθεί από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο έως σήμερα. Η δημοσιονομική αντίδραση ήταν επιτυχής από δύο απόψεις: ανέκοψε τη διαδικασία της ύφεσης και μετρίασε τη χρηματοπιστωτική κρίση. Συνακόλουθα, οδήγησε σε κατακόρυφη αύξηση του δημοσίου χρέους σε όλες τις χώρες της ζώνης του ευρώ.

Υπό κανονικές συνθήκες, η βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους αποτελεί μακροπρόθεσμο ζήτημα, σε αντίθεση με την ανεργία και την ανάπτυξη που αποτελούν βραχυπρόθεσμα ζητήματα. Ωστόσο, τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπό τον φόβο μιας εικαζόμενης επικείμενης κατακόρυφης ανόδου των επιτοκίων και υπό τους περιορισμούς του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, αντέστρεψαν τις προτεραιότητες, παρά το γεγονός ότι η μετάβαση σε μια περίοδο ομαλότερων συνθηκών δεν είχε ολοκληρωθεί. Η επιλογή αυτή αντικατοπτρίζει εν μέρει τις γνωστές αδυναμίες που υφίστανται στο θεσμικό πλαίσιο της ΟΝΕ. Αντικατοπτρίζει όμως επίσης και μια δογματική άποψη, σύμφωνα με την οποία η δημοσιονομική πολιτική δεν είναι σε θέση να διαχειριστεί τη ζήτηση και το πεδίο δράσης των δημόσιων διοικήσεων πρέπει να συγκρατηθεί και να περιοριστεί. Η ιδεολογική αυτή προσέγγιση είχε ως αποτέλεσμα την επιβολή μαζικής δημοσιονομικής λιτότητας από τα κράτη μέλη σε περιόδους δυσμενών οικονομικών συνθηκών.

Σήμερα είναι πλέον σαφές ότι η στρατηγική αυτή είναι εσφαλμένη από πολλές απόψεις. Οι χώρες της ζώνης του ευρώ, και ιδίως οι χώρες της νότιας Ευρώπης, έχουν αναλάβει ανεπαρκώς σχεδιασμένες και βεβιασμένες δράσεις εξυγίανσης. Τα μέτρα λιτότητας έχουν λάβει διαστάσεις που δεν έχουν σημειωθεί ποτέ άλλοτε στην ιστορία της δημοσιονομικής πολιτικής. Η σωρευτική μεταβολή στον δημοσιονομικό προσανατολισμό της Ελλάδας από το 2010 έως το 2012 αντιστοιχεί σε 18 μονάδες του ΑΕγχΠ. Στην Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ιταλία, έχει ανέλθει αντίστοιχα σε 7,5, 6,5 και 4,8 μονάδες του ΑΕγχΠ. Η εξυγίανση συγχρονίστηκε με ταχείς ρυθμούς, επιφέροντας αρνητικά αποτελέσματα διασποράς σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ και διευρύνοντας τις αρχικές επιπτώσεις. Η μείωση της

οικονομικής ανάπτυξης με τη σειρά της μειώνει τις πιθανότητες βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους. Κατά συνέπεια, η λιτότητα αποτελεί ένα σαφώς αυτοκαταστροφικό μέσο καθώς η πορεία προς τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων υπήρξε έντονα απογοητευτική σε σχέση με τους αρχικούς στόχους που τέθηκαν από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή.

Από την άνοιξη του 2011 ο αριθμός των ανέργων εντός της ΕΕ-27 και της ζώνης του ευρώ άρχισε να αυξάνεται με ταχείς ρυθμούς και μόνο κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους αυξήθηκε κατά 2 εκατομμύρια άτομα. Η ανεργία των νέων σημείωσε επίσης ραγδαία αύξηση κατά τη διάρκεια της κρίσης. Το δεύτερο τρίμηνο του 2012, 9,2 εκατομμύρια νέοι άνθρωποι ηλικίας 15-29 ετών ήταν άνεργοι, αριθμός που αντιστοιχεί στο 17,7% του εργατικού δυναμικού ηλικίας 15-29 ετών και στο 36,7% του συνόλου των ανέργων στην ΕΕ-27. Η αύξηση του ποσοστού ανεργίας στους νέους ήταν σημαντικά υψηλότερη από την αύξηση που σημειώθηκε στο συνολικό ποσοστό ανεργίας στην ΕΕ. Οι ίδιες τάσεις παρατηρούνται στους εργαζομένους με χαμηλό βαθμό ειδίκευσης. Με βάση την εμπειρία του παρελθόντος, είναι γνωστό ότι τα ποσοστά ανεργίας, από τη στιγμή που αγγίζουν υψηλά επίπεδα, έχουν την τάση να παραμένουν σε αυτά για τα επόμενα έτη. Η τάση αυτή είναι γνωστή ως επίμονη ανεργία. Παράλληλα με την άνοδο της ανεργίας, είναι ήδη ορατά τα πρώτα συμπτώματα της παραμονής της σε υψηλά επίπεδα κατά τα επόμενα έτη. Κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2012, σχεδόν 11 εκατομμύρια άνθρωποι στην ΕΕ ήταν άνεργοι για ένα έτος ή και περισσότερο. Στη διάρκεια του τελευταίου έτους, ο αριθμός των μακροχρόνια ανέργων αυξήθηκε κατά 1,4 εκατομμύρια άτομα στην ΕΕ-27 και κατά 1,2 εκατομμύρια άτομα στη ζώνη του ευρώ.

Αποτέλεσμα της μακροχρόνιας ανεργίας είναι η μείωση του πραγματικού μεγέθους του εργατικού δυναμικού, γεγονός το οποίο εντέλει μπορεί να οδηγήσει σε υψηλότερο διαθρωτικό επίπεδο ανεργίας. Αυτό θα δυσχεράνει ακόμα περισσότερο τη δημιουργία ανάπτυξης και την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών εντός της ΕΕ μεσοπρόθεσμα. Πέραν των επιπτώσεων της μακροχρόνιας ανεργίας στο δυναμικό ανάπτυξης και στα δημόσια οικονομικά, η μακροχρόνια ανεργία ενδέχεται να οδηγήσει σε αύξηση της φτώχειας καθώς τα επιδόματα ανεργίας θα σταματούν νωρίτερα από το αναμενόμενο. Κατά συνέπεια, η μακροχρόνια ανεργία ενδέχεται επίσης να αποτελέσει ένα βαθιά κοινωνικό ζήτημα για την ευρωπαϊκή κοινωνία. Δεδομένων των προβλέψεών μας για την ανεργία στην ΕΕ και στη ζώνη του ευρώ, εκτιμάται ότι ο αριθμός των μακροχρόνια ανέργων μπορεί να ανέλθει στα 12 εκατομμύρια άτομα στην ΕΕ και στα 9 εκατομμύρια στη ζώνη του ευρώ στο τέλος του 2013. Προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι ενώ οι συνέπειες του ανεπαρκούς σχεδιασμού της εξυγίανσης θα μπορούσαν και θα έπρεπε να είχαν προβλεφθεί, αντιθέτως, υποτιμήθηκαν σε μεγάλο βαθμό. Παραβλέφθηκαν τα διαρκώς συσσωρευόμενα θεωρητικά και εμπειρικά στοιχεία, σύμφωνα με τα οποία το μέγεθος των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών μεγεθύνεται σε επισφαλείς καταστάσεις. Συγκεκριμένα, ενώ υπό κανονικές συνθήκες, ήτοι όταν το κενό παραγωγής είναι σχεδόν μηδενικό, η μείωση του διαθρωτικού ελλείμματος κατά μία μονάδα ΑΕγχΠ μειώνει τη δραστηριότητα σε ποσοστό που κυμαίνεται μεταξύ 0,5 και 1% (ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής), ο αντίκτυπος αυτός υπερβαίνει το 1,5% σε περιόδους δυσμενών οικονομικών συνθηκών και ενδέχεται να αγγίξει ακόμα και το 2% όταν το οικονομικό κλίμα χαρακτηρίζεται από έντονη ύφεση. Στη ζώνη του ευρώ υπήρχαν όλα τα στοιχεία τα οποία είναι γνωστό ότι οδηγούν σε πολλαπλασιαστές υψηλότερους από το κανονικό (ύφεση, νομισματική πολιτική μηδενικού επιτοκίου, απουσία αντισταθμιστικής υποτίμησης, λιτότητα μεταξύ των βασικών εμπορικών εταίρων).

Η ανάκαμψη που άρχισε να παρατηρείται από το τέλος του 2009 ανεστάλη. Η ζώνη του ευρώ εισήλθε σε νέα περίοδο ύφεσης κατά το τρίτο τρίμηνο του 2011 και η κατάσταση δεν αναμένεται να βελτιωθεί: προβλέπεται μείωση του ΑΕγχΠ κατά 0,4% το 2012 και κατά 0,3%

επιπλέον το 2013. Η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα φαίνεται να βουλιάζουν σε ατέρμονη ύφεση. Η ανεργία ανήλθε σε πρωτοφανή επίπεδα στη ζώνη του ευρώ και ιδίως στην Ισπανία, την Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ιρλανδία. Η εμπιστοσύνη των νοικοκυριών, των μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων και των χρηματοπιστωτικών αγορών κατέρρευσε για μία ακόμα φορά. Τα επιτόκια δεν έχουν υποχωρήσει και οι κυβερνήσεις των χωρών του Νότου εξακολουθούν να βρίσκονται αντιμέτωπες με μη βιώσιμα ασφάλιστρα κινδύνου επί των επιτοκίων τους παρά την ανάληψη ορισμένων πρωτοβουλιών σε επίπεδο πολιτικής, ενώ η Γερμανία, η Αυστρία ή η Γαλλία επωφελούνται από ιστορικά χαμηλά επιτόκια.

Αντί να εστιάζουμε την προσοχή μας στα δημόσια ελλείμματα, πρέπει να αντιμετωπίσουμε τη βαθύτερη αιτία της κρίσης. Η ζώνη του ευρώ έπασχε πρωτίστως από κρίση ισοζυγίου πληρωμών εξαιτίας της αύξησης των ανισορροπιών του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μεταξύ των μελών της. Όταν οι απαραίτητες για τη χρηματοδότηση των εν λόγω ανισορροπιών χρηματοοικονομικές ροές σταμάτησαν να λειτουργούν, η κρίση πήρε τη μορφή κρίσης ρευστότητας. Θα έπρεπε να είχαν καταβληθεί προσπάθειες για προσαρμογή των ονομαστικών μισθών και τιμών κατά τρόπο ισόρροπο, με την ελάχιστη δυνατή ζημία για τη ζήτηση, την παραγωγή και την απασχόληση. Αντιθέτως, η σωτηρία επιδιώχθηκε μέσω γενικευμένης λιτότητας, που μείωσε τη ζήτηση, τους μισθούς και τις τιμές, αυξάνοντας την ανεργία.

Παρότι ένας βαθμός δημοσιονομικής εξυγίανσης αποτελούσε αναμφίβολα απαραίτητο στοιχείο μιας εξισορροπητικής στρατηγικής για την άμβλυνση των υπερβολών του παρελθόντος σε ορισμένες χώρες, ήταν εξαιρετικά σημαντικό οι χώρες με μεγάλα πλεονάσματα, και ιδίως η Γερμανία, να αναλάβουν συμμετρική δράση για την τόνωση της ζήτησης και τη διασφάλιση ταχύτερης αύξησης των ονομαστικών μισθών και τιμών. Αντιθέτως, το βάρος της προσαρμογής έπεσε στους ώμους των χωρών που παρουσίαζαν έλλειμμα. Έχει σημειωθεί κάποια πρόοδος στην αντιμετώπιση των ανταγωνιστικών ανισορροπιών, όμως το κόστος υπήρξε τεράστιο. Η αδυναμία διασφάλισης ισορροπημένης απόκρισης εκ μέρους των πλεονασματικών χωρών συμβάλλει επίσης στη συνολική αύξηση του εμπορικού πλεονάσματος στη ζώνη του ευρώ. Κάτι τέτοιο είναι απίθανο να αποτελέσει βιώσιμη λύση καθώς μετατοπίζει την προσαρμογή σε χώρες εκτός της ζώνης του ευρώ και θα προκαλέσει αντιδράσεις.

Η ανάγκη για δημόσια συζήτηση των εξαιρετικά σημαντικών αυτών θεμάτων είναι πειστική. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής έχουν αγνοήσει σε μεγάλο βαθμό τις αντίθετες γνώμες, παρότι η έντασή τους έχει αυξηθεί. Οι αποφάσεις για την τρέχουσα μακροοικονομική στρατηγική για τη ζώνη του ευρώ δεν θα πρέπει να λαμβάνονται αποκλειστικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην παρούσα χρονική συγκυρία καθώς το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ παρέχει έναν βαθμό διακριτικής ευχέρειας στις χώρες της ζώνης του ευρώ. Πρώτον, οι χώρες ενδέχεται να επικαλεστούν εξαιρετικές περιστάσεις καθώς βρίσκονται αντιμέτωπες με ένα *«ασυνήθιστο γεγονός που εκφεύγει από τον έλεγχο του κράτους μέλους και το οποίο έχει σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική κατάσταση της γενικής κυβέρνησης ή σε περιόδους έντονης οικονομικής κάμψης όπως ορίζεται στο νέο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (...)*». Δεύτερον, η πορεία εξυγίανσης μπορεί να διευκολυνθεί για τις χώρες που παρουσιάζουν υπερβολικό έλλειμμα, εφόσον δηλώνεται ότι *«στη σύσταση του, το Συμβούλιο καλεί το κράτος μέλος να επιτύχει ετήσιους δημοσιονομικούς στόχους οι οποίοι, με βάση τις προβλέψεις στις οποίες βασίζεται η σύσταση, συνεπάγονται μια ελάχιστη ετήσια βελτίωση του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού αποτελέσματός του κατά τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ, ως ενδεικτικό ποσοστό, χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και προσωρινά μέτρα, ώστε*

να διασφαλιστεί η διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος εντός της προθεσμίας που ορίζεται στη σύσταση». Τούτο αποτελεί, ασφαλώς, ελάχιστο στόχο, αλλά θα μπορούσε επίσης να θεωρηθεί επαρκής προϋπόθεση για την επαναφορά του δείκτη ελλείμματος προς το ΑΕγχΠ στο 3% και του δείκτη χρέους στο 60%.

Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητη μια εναλλακτική στρατηγική αποτελούμενη από τέσσερις πτυχές:

Πρώτον, καθυστέρηση και επιμήκυνση της δημοσιονομικής εξυγίανσης με πλήρη τήρηση των ισχυόντων δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ. Η αντικατάσταση των μέτρων λιτότητας της τάξεως των 130 δισεκατομμυρίων ευρώ για το σύνολο της ζώνης του ευρώ με μια περισσότερο ισορροπημένη δημοσιονομική εξυγίανση της τάξεως της 0,5 μονάδας του ΑΕγχΠ, σύμφωνα με τις Συνθήκες και το δημοσιονομικό σύμφωνο, θα απέφερε μόνο για το 2013 ένα περιθώριο ευελιξίας που θα υπερέβαινε τα 85 δισεκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό θα ερχόταν σε έντονη αντίθεση με τις υποσχέσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Ιούνιο και τον Οκτώβριο του 2012 για διάθεση 120 δισεκατομμυρίων ευρώ (τα οποία είναι ακόμα εκτός προϋπολογισμού) έως το 2020 στο πλαίσιο του συμφώνου για την απασχόληση και την ανάπτυξη. Επιμηκύνοντας και θέτοντας όριο στην πορεία της εξυγίανσης, ο μέσος όρος ανάπτυξης για τη ζώνη του ευρώ από το 2013 έως το 2017 ενδέχεται να βελτιωθεί κατά 0,7 μονάδες ανά έτος.

Δεύτερον, η ΕΚΤ πρέπει να ενεργεί σε κάθε περίπτωση ως πιστωτής έκτακτης ανάγκης για τις χώρες της ζώνης του ευρώ προκειμένου να ανακουφίζει τα κράτη μέλη από την πίεση του πανικού που δημιουργείται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Για την εξάλειψη του πανικού, η ΕΕ πρέπει να διαθέτει ένα αξιόπιστο σχέδιο το οποίο να είναι σαφές στους πιστωτές της.

Τρίτον, σημαντική αύξηση του δανεισμού από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων καθώς και άλλα μέτρα (κυρίως χρήση των διαρθρωτικών ταμείων και των ομολόγων έργων), ώστε να προωθηθεί ενεργά η αναπτυξιακή ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι προαναφερθείσες υποσχέσεις πρέπει να μετατραπούν σε απτές επενδύσεις.

Τέταρτον, ο στενός συντονισμός των οικονομικών πολιτικών πρέπει να αποσκοπεί στη μείωση των ανισορροπιών του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Η προσαρμογή δεν θα πρέπει να βασίζεται μόνο στις ελλειμματικές χώρες. Η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες θα πρέπει και αυτές να λάβουν μέτρα για τη μείωση των πλεονασμάτων τους.