

Ελλάδα: Παίζοντας με σπίρτα μέσα σε μια αποθήκη πυρομαχικών

Κυριακή 12 Μαρτίου 2017

Άρθρο της Μιράντας Ξαφά*

Οι παρατεταμένες διαπραγματεύσεις με τους πιστωτές με στόχο να ολοκληρωθεί η δεύτερη αξιολόγηση για το τρίτο bailout της Ελλάδας μοιάζει όλο και περισσότερο με την καταστροφική αντιπαράθεση που υπήρξε με τους πιστωτές το α' εξάμηνο του 2015 και που οδήγησε τη χώρα στο χείλος του Grexit. Τότε, η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση της ριζοσπαστικής Αριστεράς με επικεφαλής τον πρωθυπουργό Αλέξη Τσίπρα αντιμετώπισε τους δανειστές με αίτημα τη διαγραφή του χρέους και το τέλος της λιτότητας. Αλλά ο Τσίπρας υπερτίμησε τη διαπραγματευτική του θέση και το «παιχνίδι της κότας» - ένα γνωστό μοντέλο σύγκρουσης δύο παικτών στη θεωρία παιγνίων - τελείωσε με μια πολιτική αυτοκτονία: μια τρίτη συμφωνία διάσωσης με μέτρα σκληρής λιτότητας, capital controls και επιστροφή στην ύφεση. "Τι μάθαμε; Ότι όταν έχεις μεγάλες απαιτήσεις, ο συμφιλιωτικός τόνος θα σε πάει πιο μακριά από ό,τι η ακροσφαλής διπλωματία», [σύμφωνα με την Νομική Σχολή του Χάρβαρντ, η οποία κατέταξε την διαπραγματευτική προσέγγιση της «κότας» που χρησιμοποίησε η Ελλάδα ως τη χειρότερη διαπραγματευτική τακτική του 2015.](#)

Ο Τσίπρας δεν έχει εμπεδώσει ακόμη αυτό το μάθημα. Έχοντας διανύσει ένα πρωτοφανές 14μηνο κλείνοντας την πρώτη αξιολόγηση του προγράμματος, εμφανίστηκε αποφασισμένος να κλείσει την δεύτερη αξιολόγηση έως τις 5 Δεκεμβρίου 2016 στη συνεδρίαση του Eurogroup, ενώ επίσης ήλπιζε να λάβει μια δέσμευση για την ελάφρυνση του χρέους που θα επέτρεπε στην Ελλάδα να συμπεριληφθεί στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης (QE) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ).

Το Eurogroup όμως έκρινε ότι η Ελλάδα δεν είχε σημειώσει επαρκή πρόοδο όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις για να «δικαιούται» μια ελάφρυνση του χρέους και κάλεσε την Ελλάδα να συνεχίσει τις διαπραγματεύσεις με την τρόικα προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με τα δημοσιονομικά μέτρα ώστε να πετύχει πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% το 2018 και μετά.

Κάποιες μέρες αργότερα, ο πρωθυπουργός επέστρεψε στη ρητορική της αντιπαράθεσης και προσέφερε ένα επίδομα στους συνταξιούχους χωρίς να έχει διαβουλευτεί πρώτα με τους δανειστές. Με το επίπεδο της εμπιστοσύνης σε ιστορικά χαμηλά, τα βραχυπρόθεσμα μέτρα ελάφρυνσης του χρέους για τα δάνεια που παρέχονται από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), τα οποία είχαν συμφωνηθεί στο Eurogroup στις 5 Δεκεμβρίου, πάγωσαν. Έως τη συνεδρίαση του Eurogroup στις 20 Φεβρουαρίου του 2017, εφαρμόστηκαν ορισμένα μέτρα ώστε να

επιμηκυνθεί η διάρκεια των δανείων που χορηγήθηκαν από τον ESM - που αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος του δημόσιου χρέους της Ελλάδας - και να μειώσει τον κίνδυνο ανοδικής πορείας των επιτοκίων. Επιτεύχθηκε κατ' αρχήν συμφωνία για μέτρα τα οποία θα διατηρούν το πρωτογενές πλεόνασμα στο 3,5% του ΑΕΠ και πέρα από το τέλος του προγράμματος.

Η τρόικα επέστρεψε στην Αθήνα στα τέλη Φεβρουαρίου σε μια προσπάθεια να υπάρξει πρόοδος προς την ολοκλήρωση της δεύτερης αναθεώρησης πριν λήξουν χρέη ύψους 7,4 δις. ευρώ στα μέσα Ιουλίου, τα οποία η Ελλάδα δε θα είναι σε θέση να αποπληρώσει χωρίς εξωτερική χρηματοδότηση. Αναγνωρίζοντας τους πολιτικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζουν οι ευρωπαίοι δανειστές, το ΔΝΤ αποδέχθηκε το στόχο του 3,5% του ΑΕΠ για πρωτογενές πλεόνασμα για λίγα χρόνια, αν και θα προτιμούσε δημοσιονομικούς στόχους πιο φιλικούς προς την ανάπτυξη, με χαμηλότερα πρωτογενή πλεονάσματα και μεγαλύτερη ελάφρυνση του χρέους. Αλλά ενώ το Ταμείο είναι ευέλικτο όσον αφορά τους βραχυπρόθεσμους στόχους, επιμένει σε αξιόπιστα μέτρα για την επίτευξη αυτών των στόχων, συμπεριλαμβανομένων των περαιτέρω περικοπών στις συντάξεις και στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Συνεπώς, μια συμφωνία σε τεχνικό επίπεδο (staff-level agreement) μπορεί να επιτευχθεί μόνο εφόσον η βουλή ψηφίσει τις μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό και στο φορολογικό, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης του αφορολόγητου που τώρα εξαιρεί το 55% των φορολογουμένων από το φόρο εισοδήματος. Οι περικοπές θα τεθούν σε ισχύ το 2019 το αργότερο, ώστε να εξασφαλιστεί ο στόχος του 3,5% πρωτογενούς πλεονάσματος το 2018 και μετά. Για να τους χρυσώσουν το χάπι, οι πιστωτές συμφώνησαν να αφήσουν την ελληνική κυβέρνηση να ξοδέψει κατ' επιλογή τυχόν πλεόνασμα εφόσον επιτευχθούν οι στόχοι του πρωτογενούς πλεονάσματος που έχουν τεθεί. Η ελληνική κυβέρνηση πρέπει επίσης να εφαρμόσει μέτρα ανοίγματος της αγοράς εργασίας και της ενέργειας και να σημειώσει πρόοδο στη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (NPLs), που σήμερα ανέρχονται στο 45% των δανείων των τραπεζών.

Περαιτέρω έλεγχος τις επόμενες εβδομάδες θα επικεντρωθεί στο πρωτογενές πλεόνασμα του 2016, το οποίο η ελληνική κυβέρνηση υποστηρίζει πως υπερέβη το 2% του ΑΕΠ έναντι στόχου 0,5%. Το ΔΝΤ αμφιβάλλει ότι αυτό το πλεόνασμα είναι βιώσιμο, ακόμη και αν επιβεβαιωθεί από την Eurostat, αν μη τι άλλο επειδή οι εκκρεμείς αιτήσεις συνταξιοδότησης παραμένουν μη καταγεγραμμένες. Ζήτησε πρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα ύψους 2% του ΑΕΠ, πέρα και πάνω από ό,τι είχε συμπεριληφθεί στο αρχικό πρόγραμμα του ESM, ώστε να εξασφαλιστεί ότι ο μεσοπρόθεσμος στόχος του πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% μπορεί να επιτευχθεί και να διατηρηθεί. Το Ταμείο συμφώνησε να αναθεωρήσει τις εκτιμήσεις του για το δημοσιονομικό κενό αν οι προβλέψεις του αποδειχθούν υπερβολικά απαισιόδοξες.

Αφού επιτευχθεί συμφωνία σε τεχνικό επίπεδο, το ΔΝΤ αναμένεται να αποφασίσει εάν θα συμμετάσχει στο πρόγραμμα προσφέροντας χρηματοδότηση, ανάλογα με το αν το πρόγραμμα "βγαίνει" και αν οι ευρωπαίοι δανειστές συμφωνούν σε μια

ουσιαστική περαιτέρω ελάφρυνση του χρέους μετά την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος. Η ολοκλήρωση της αξιολόγησης είναι προϋπόθεση για να συμπεριληφθούν τα ελληνικά ομόλογα στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ, γεγονός που θα διευκολύνει την επιστροφή της Ελλάδας στις αγορές. Όλες οι πλευρές θέλουν να κλείσει η συμφωνία ώστε οι πιστωτές να προχωρήσουν στην εκταμίευση της επόμενης δόσης από το συνολικό πακέτο διάσωσης ύψους 86 δισ. Ευρώ, και η χώρα να ανταποκριθεί στις δανειακές της υποχρεώσεις τον Ιούλιο του 2017.

Πώς όμως φτάσαμε σε ένα τόσο σκληρό πακέτο μεταρρυθμίσεων, πριν ακόμη οι πιστωτές αναλάβουν οποιοσδήποτε δεσμεύσεις για περαιτέρω μείωση του χρέους, και λίγες εβδομάδες αφού ο Τσίπρας δήλωνε ότι οι απαιτήσεις του ΔΝΤ ήταν «παράλογες» και απέκλειε τη λήψη μέτρων που θα τεθούν σε ισχύ μετά τη λήξη του προγράμματος; Απλώς και μόνο επειδή οι κυβερνήσεις της Γερμανίας και της Ολλανδίας απέκλεισαν το ενδεχόμενο περαιτέρω εκταμιεύσεων στο πλαίσιο του τρέχοντος προγράμματος χωρίς τη συμμετοχή του ΔΝΤ. Αφού ο Γερμανός υπουργός Οικονομικών Wolfgang Schäuble άφησε να εννοηθεί ότι υπάρχει ενδεχόμενο Grexit αν δεν εφαρμοστούν οι μεταρρυθμίσεις, ο Τσίπρας επέστρεψε στο γνώριμο «παιχνίδι της κότας», φτάνοντας στο σημείο να πει ότι είναι βέβαιος πως η γερμανική κυβέρνηση «δεν θα άφηνε έναν εμπρηστή να παίζει με σπύρτα μέσα σε μια αποθήκη πυρομαχικών». Αλλά αν υπάρχει κάποιος που παίζει με τη φωτιά, είναι ο ίδιος ο Τσίπρας. Μετά τον ανασχηματισμό που έκανε στις αρχές Νοεμβρίου του 2016 για να επισπευσθεί η διαδικασία της αξιολόγησης, υποστήριξε ότι η Ελλάδα είχε εκπληρώσει τις δεσμεύσεις της στο πλαίσιο του προγράμματος και [υπενθύμισε στους Ευρωπαίους ότι «pacta sunt servanda», μια λατινική φράση που χρησιμοποιείται συχνά από τον Schäuble](#). Ωστόσο, μια επιστολή από τον υπουργό Οικονομικών Ευκλείδη Τσακαλώτο προς το Eurogroup αποκάλυψε πως [τον Ιανουάριο η κυβέρνησή του είχε εφαρμόσει μόνο το ένα τρίτο των δεσμεύσεων για τη δεύτερη αξιολόγηση](#).

Ο Τσίπρας είναι διχασμένος ανάμεσα στην ανάγκη να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις των πιστωτών για να αποφύγει την άτακτη χρεοκοπία και στην επιθυμία να παραμείνει δημοφιλής στην εκλογική του βάση μέσω της εμπρηστικής ρητορικής κατά της λιτότητας. Το αποτέλεσμα αυτής της σχιζοφρενικής ατζέντας είναι μία διαρκής αίσθηση χάους στις διαπραγματεύσεις, με την φαινομενική πρόοδο που σημειώνεται τη μία μέρα να μετατρέπεται σε αντιπαράθεση την επομένη. Σε όλη τη διάρκεια του 2016, το σημείο αιχμής του Τσίπρα ήταν ότι παρά τα σκληρά μέτρα που αναγκάστηκε να λάβει για να κλείσει την πρώτη αξιολόγηση, κατάφερε να προστατεύσει τις βασικές συντάξεις και να μετατοπίσει τα φορολογικά βάρη στους “πλούσιους”. Αυτό το αφήγημα εξανεμίστηκε μετά την επιμονή του ΔΝΤ σε περικοπές των βασικών συντάξεων και στη μείωση του αφορολόγητου προκειμένου να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι. Ακόμη κι αν τελικά συμφωνηθούν χαμηλότεροι δημοσιονομικοί στόχοι μεταξύ της Ελλάδας και των ευρωπαίων εταίρων της για μετά το 2018, το ΔΝΤ επιμένει ότι οι περικοπές είναι απαραίτητες, ώστε να

επιτρέψουν αφενός τη μείωση της υψηλής φορολογίας των επιχειρήσεων και των ανώτατων εισοδηματικών κλιμακίων που έχει προκαλέσει μαζική φυγή των φορολογούμενων σε άλλες χώρες, και αφετέρου την επέκταση του προγράμματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος σε εθνικό επίπεδο – ένα πιλοτικό κοινωνικό πρόγραμμα που απευθύνεται στους πραγματικά άπορους, όπως είναι οι μακροχρόνια άνεργοι.

Με την δημοτικότητα του να έχει υποχωρήσει σημαντικά στα μάτια των εχεφρόνων, ο Τσίπρας τώρα διακηρύττει το τέλος της λιτότητας ισχυριζόμενος ότι τα νέα μέτρα θα είναι δημοσιονομικά ουδέτερα, καθώς κάθε μέτρο περιορισμού της ζήτησης θα συνοδεύεται από ένα αναπτυξιακό μέτρο– παρότι αυτό θα συμβεί μόνο σε περίπτωση που η Ελλάδα ξεπεράσει τους δημοσιονομικούς της στόχους. Αυτή η υπερβολή είναι αρεστή στην ταχέως συρρικνούμενη εκλογική του βάση, αλλά δεν είναι αποδεκτή από τους πιστωτές. Ο πρόεδρος του Euro Working Group, Thomas Wieser, δήλωσε σε συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στους Δελφούς στις 5 Μαρτίου, ότι η αξιολόγηση θα μπορούσε να ολοκληρωθεί ακόμη και την Παρασκευή 10 Μαρτίου. Δυστυχώς, αυτός δεν ήταν ένας χρησμός αλλά μία υπό αίρεση δήλωση που εξαρτάται από την προθυμία της ελληνικής κυβέρνησης να εγκαταλείψει τις ιδεοληψίες με γνώμονα το κομματικό συμφέρον και να κλείσει την αξιολόγηση γρήγορα.

Ο Τσίπρας έπαιξε με τη φωτιά όταν έδωσε το επίδομα ύψους 620 εκατ. ευρώ (0,3% του ΑΕΠ) στους συνταξιούχους τον Δεκέμβριο χωρίς διαβούλευση με τους πιστωτές. Τώρα εναπόκειται σε αυτόν να αποφασίσει αν θα σβήσει τη φωτιά, αν θα την εξαπλώσει ή εάν θα αφήσει την θεατρική παράσταση να συνεχιστεί μέχρι τον Ιούλιο. Ο στόχος του να πετύχει μια συμφωνία που θα είναι «εύπεπτη» στην εκλογική του βάση συνεπάγεται πως οι συνομιλίες μπορεί να συνεχιστούν επί μακρόν. Πρέπει να βρεθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ των δύο αντικρουόμενων εκτιμήσεων. Από τη μια πλευρά, τα σκληρά μέτρα θα υποσκάψουν περαιτέρω τη δημοτικότητα του, με οχτώ στους δέκα Έλληνες να είναι ήδη απογοητευμένοι με τις επιδόσεις της κυβέρνησης και [τη Νέα Δημοκρατία να έχει διευρύνει το προβάδισμά της στις δημοσκοπήσεις](#). Από την άλλη πλευρά, η παρατεταμένη αβεβαιότητα υπονομεύει την ανάκαμψη και αυξάνει τον κίνδυνο να καταστεί αναγκαίο ένα τέταρτο πρόγραμμα διάσωσης και νέα ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών. Το πραγματικό ΑΕΠ δεν έχει ανακάμψει ακόμα στα επίπεδα του 2014, ενώ οι πρόδρομοι δείκτες οικονομικής δραστηριότητας ακολουθούν πτωτική πορεία.

Υπό αυτές τις συνθήκες, υπάρχουν τρία πιθανά σενάρια, το καλό, το μέτριο και το αρνητικό.

Καλό Σενάριο: Να επιτευχθεί συμφωνία σε τεχνικό επίπεδο μέχρι τα τέλη Μαρτίου και να κλείσει η αξιολόγηση στο Eurogroup της 7ης Απριλίου στη Μάλτα ή σε τηλεδιάσκεψη πριν το επόμενο Eurogroup της 22 Μαΐου (μετά το δεύτερο γύρο των προεδρικών εκλογών στη Γαλλία στις 7 Μαΐου). Το ΔΝΤ συμφωνεί να συμμετάσχει

στο πρόγραμμα και η ΕΚΤ συμπεριλαμβάνει την Ελλάδα στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης.

Μέτριο Σενάριο: Η αξιολόγηση δεν ολοκληρώνεται παρά στα τέλη Μαΐου ή τα μέσα Ιουνίου (στην προγραμματισμένη συνεδρίαση Eurogroup στις 15 Ιουνίου), με τη συμμετοχή του ΔΝΤ και την ένταξη της Ελλάδος στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ. Η καθυστέρηση αυτή θα πλήξει την αισιόδοξη εκτίμηση για ανάπτυξη στο 2,7% του ΑΕΠ για το 2017 και μπορεί να επιφέρει επιπλέον μέτρα για την επίτευξη 1,75% πρωτογενούς πλεονάσματος φέτος. Επίσης η συνεχιζόμενη αβεβαιότητα θα εντείνει τη διάβρωση των καταθέσεων και της κεφαλαιακής βάσης των τραπεζών.

Αρνητικό σενάριο: Η αξιολόγηση μοιάζει απίθανο να ολοκληρωθεί πριν τα μέσα Ιουλίου. Σε αυτό το σενάριο, ο Αλέξης Τσίπρας μπορεί να χρησιμοποιήσει τη λαϊκή οργή κατά των απαιτήσεων των δανειστών, που τροφοδοτείται από φιλοκυβερνητικά μέσα μαζικής ενημέρωσης, και να προκαλέσει εκλογές στις αρχές Ιουλίου (όπως το δημοψήφισμα που προκήρυξε τον Ιούλιο του 2015) γνωρίζοντας ότι θα χάσει αλλά ελπίζοντας να παραμείνει στο παιχνίδι ως ηγέτης της αξιωματικής αντιπολίτευσης.

Για να αποφευχθεί το Grexit, οι ευρωπαίοι πιστωτές παρέχουν ένα δάνειο – γέφυρα για να καλύψει η Ελλάδα τις πληρωμές του Ιουλίου (όπως έκαναν τον Ιούλιο του 2015) και να διαπραγματευτούν ένα τέταρτο πρόγραμμα διάσωσης μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου στη Γερμανία. Το νέο πακέτο διάσωσης θα χρηματοδοτηθεί από τα μη χρησιμοποιημένα κεφάλαια των 86 δις. ευρώ του τρίτου πακέτου διάσωσης, τα οποία ανέρχονται σήμερα σε 54,3 δις., καθώς επιπλέον κεφάλαια είναι εξαιρετικά απίθανο να εγκριθούν από τα ευρωπαϊκά κοινοβούλια. Από το σύνολο αυτό, το ΔΝΤ υποστηρίζει ότι πρέπει να διατηρηθεί ένα «μαξιλάρι» ύψους 10 δις. για νέα ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών λόγω της καθυστέρησης στη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων.

Η ειρωνεία είναι ότι όταν ο Αλέξης Τσίπρας ζήτησε από το ελληνικό κοινοβούλιο την εξουσιοδότηση να διαπραγματευτεί με τους πιστωτές μετά το «όχι» του δημοψηφίσματος του Ιουλίου 2015, προσπάθησε να «πουλήσει» την προτεινόμενη συμφωνία ως μια βελτιωμένη εκδοχή αυτής που απορρίφθηκε από τους ψηφοφόρους επειδή περιελάμβανε ελάφρυνση του χρέους και απέκλειε το «σκληρό» ΔΝΤ από την τρόικα. Τώρα θα ζητά από τη Βουλή να ψηφίσει σκληρά μέτρα για τους ακριβώς αντίθετους λόγους. Ο λαϊκισμός στα καλύτερά του!

**** Η κα Μιράντα Ξαφά είναι senior scholar στο Center for International Governance Innovation και μέλος της ΔΕ της ΔΡΑΣΗΣ.***