

# Μια αξιολόγηση του τρίτου μνημονίου



Η κυβέρνηση δεν είχε την ιδιοκτησία του προγράμματος, καθώς η διάγνωση του προβλήματος και οι προτεινόμενες λύσεις διέφεραν. Αυτό το σχόλιο αφορά και τη διαφορά απόψεων μεταξύ ευρωπαϊκών θεσμών και ΔΝΤ ως προς τους δημοσιονομικούς στόχους και τη βιωσιμότητα του χρέους. (Φωτ. AP)

[Μιράντα Ξαφά](#)

07.12.2020 , Kathimerini.gr

Τον περασμένο Ιούνιο δημοσιεύθηκε η ανεξάρτητη αξιολόγηση του τρίτου μνημονίου (2015-8), η οποία είχε ανατεθεί στον πρώην επίτροπο Οικονομικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Χοακίν Αλμούνια από τον διευθύνοντα σύμβουλο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) Κλάους Ρέγκλινγκ. Η έκθεση κάνει μία γενική επισκόπηση των τριών προγραμμάτων σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας και της μετα-

προγραμματικής εποπτείας, με επίκεντρο το τρίτο πρόγραμμα που δεν είχε προηγουμένως αξιολογηθεί. Η έκθεση παρουσιάστηκε και σχολιάστηκε τις τελευταίες μέρες σε δύο τηλεδιασκέψεις που διοργανώθηκαν από το Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών του Harvard και το Ελληνικό Παρατηρητήριο του London School of Economics.

Το βασικό συμπέρασμα της έκθεσης είναι ότι το πρόγραμμα πέτυχε τον βασικό του στόχο, που ήταν η παραμονή της χώρας στην Ευρωζώνη και η αποκατάσταση της σταθερότητας, αλλά με σημαντικό οικονομικό και κοινωνικό κόστος. Τα επιμέρους συμπεράσματα της έκθεσης μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Δόθηκε προτεραιότητα στη δημοσιονομική προσαρμογή, ενώ οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μπήκαν σε δεύτερη μοίρα, με αποτέλεσμα τη συνέχιση υφεσιακών πιέσεων, υπονομεύοντας τις μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές προοπτικές της οικονομίας και τη βιωσιμότητα του χρέους.
- Δεύτερο, διακριτό αλλά συναφές, συμπέρασμα είναι ότι η εκταμίευση των δόσεων συνεχίστηκε παρά την ελλιπή εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, με στόχο την αποφυγή μιας άτακτης χρεοκοπίας της Ελλάδας που θα μπορούσε να πυροδοτήσει τη μετάδοση της κρίσης σε άλλες χώρες της Ευρωζώνης.
- Η κυβέρνηση δεν είχε την ιδιοκτησία του προγράμματος, καθώς η διάγνωση του προβλήματος και οι προτεινόμενες

λύσεις διέφεραν. Αυτό το σχόλιο αφορά και τη διαφορά απόψεων μεταξύ ευρωπαϊκών θεσμών και ΔΝΤ ως προς τους δημοσιονομικούς στόχους και τη βιωσιμότητα του χρέους.

Το 2017, όταν η κυβέρνηση προ-νομοθέτησε την περικοπή συντάξεων και αφορολογήτου, το ΔΝΤ ενέκρινε κατ' αρχάς τη συμμετοχή του στο πρόγραμμα, η οποία όμως δεν ενεργοποιήθηκε.

- Οι στόχοι και τα μέσα του προγράμματος δεν επικοινωνήθηκαν επαρκώς και δεν υπήρξε αρκετή συνεννόηση με τους εμπλεκόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένης της αντιπολίτευσης και της κοινωνίας των πολιτών.
- Δύο χρόνια μετά τη λήξη του προγράμματος οι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν ολοκληρωθεί. Το επιχειρηματικό περιβάλλον, η δημόσια διοίκηση και η Δικαιοσύνη δεν βελτιώθηκαν αισθητά, ενώ η δυνατότητα του τραπεζικού συστήματος να αντιμετωπίσει διαταραχές παραμένει χαμηλή. Δόθηκε προτεραιότητα στη μείωση του εργατικού κόστους εις βάρος του ανοίγματος των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών στον ανταγωνισμό, με αποτέλεσμα οι τιμές να παραμείνουν υψηλές και να επιβαρυνθεί η αγοραστική αξία των μισθών.
- Το πρόγραμμα θα έπρεπε να έχει εξασφαλίσει μια πιο ισόρροπη κατανομή των βαρών. Το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας ενισχύθηκε καθυστερημένα με τη θεσμοθέτηση του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος το 2014 (σ.σ.: το οποίο ο

ΣΥΡΙΖΑ μετέπειτα μετονόμασε σε «Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης» για να συγκαλύψει το γεγονός ότι το καταψήφισε όταν το εισήγαγε η κυβέρνηση Σαμαρά).

- Συμπερασματικά, η έκθεση προτείνει μελλοντικά προγράμματα του ΕΜΣ να καθορίζουν συνεκτικούς στρατηγικούς στόχους βασισμένους σε μία μακροπρόθεσμη σκοπιά, να δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην ανάπτυξη, να καθορίζουν προαπαιτούμενα που συνδέονται άμεσα με τους στόχους, να επικοινωνούν ευρύτερα τους στόχους και τα μέσα του προγράμματος, και να εξασφαλίζουν ισόρροπη κατανομή των βαρών.

Μερικές παρατηρήσεις στα επιμέρους συμπεράσματα:

Ενα πρώτο ερώτημα είναι κατά πόσον ο φόβος διάχυσης της κρίσης δικαιολογούσε την προτεραιότητα που δόθηκε στις ανάγκες χρηματοδότησης του προγράμματος εις βάρος της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Αυτή η επιλογή μπορεί να ήταν δικαιολογημένη το 2010, όταν η Ευρωζώνη δεν διέθετε τους κατάλληλους μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων, αλλά όχι στα μέσα του 2015 όταν συμφωνήθηκε το τρίτο πρόγραμμα. Μέχρι τότε είχαν δημιουργηθεί αντιπυρικά τείχη ως ανάχωμα στη διάχυση της κρίσης: Ο ΕΜΣ λειτουργούσε ήδη από το 2012 με τη δυνατότητα παροχής δανείων ύψους 700 δισ. ευρώ, η μακρο-οικονομική επιτήρηση των χωρών-μελών από την Επιτροπή είχε ενισχυθεί σημαντικά, η τραπεζική ένωση είχε αρχίσει να εφαρμόζεται, μειώνοντας τη

μετάδοση δημοσιονομικών ανισορροπιών στις τράπεζες και αντίστροφα, και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είχε ξεκινήσει την «ποσοτική χαλάρωση» με μαζικές αγορές κρατικών ομολόγων. Μία ματιά στα spreads των ομολόγων στη διάρκεια της καταστροφικής σύγκρουσης της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ με τους πιστωτές επιβεβαιώνει ότι οι αγορές θεωρούσαν την Ελλάδα μεμονωμένο, ιδιοσυγκρασιακό ρίσκο (διάγραμμα). Οικονομικές μελέτες (μεταξύ των οποίων και μία του ΕΣΜ) επιβεβαιώνουν ότι το ελληνικό spread είχε ουσιαστικά αποσυνδεθεί από αυτά των άλλων χωρών της Ευρωζώνης το 2015. Ο φόβος διάχυσης της κρίσης δεν δικαιολογούσε επομένως την προτεραιότητα που δόθηκε στην εκταμίευση των δόσεων.

Ενα δεύτερο ερώτημα αφορά τις διαφορές Ε.Ε.-ΔΝΤ ως προς την απαιτούμενη δημοσιονομική προσαρμογή. Το ΔΝΤ θεωρούσε τον στόχο πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του ΑΕΠ υπερβολικό, και έθεσε στόχο 1,5% στο δικό του πρόγραμμα (που δεν ενεργοποιήθηκε), υπό την προϋπόθεση περαιτέρω ελάφρυνσης του χρέους προς τον επίσημο τομέα. Επιπλέον, θεωρούσε τη σύνθεση δημοσίων δαπανών και εσόδων μη βιώσιμη, και πρότεινε εκ βάθρων αναδιάρθρωση με την περικοπή των «παλαιών» (προ του 2016) συντάξεων έως 18% ώστε να δημιουργηθεί δημοσιονομικός χώρος για βασικές κρατικές υπηρεσίες που υποχρηματοδοτούνταν (πρωτογενής φροντίδα υγείας, ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, δημόσιες επενδύσεις, κ.ά.). Στην πλευρά των εσόδων

θεωρούσε την επιβολή υψηλών φορολογικών συντελεστών σε μία περιορισμένη βάση –με το 52% των μισθωτών να μην πληρώνουν φόρο εισοδήματος– μη βιώσιμη, όπως επιβεβαιώνει και η Εκθεση Πισσαρίδη. Με την επιμονή του ΔΝΤ, η κυβέρνηση το 2017 προ-νομοθέτησε την περικοπή των συντάξεων και του αφορολογήτου, η οποία όμως καταργήθηκε αμέσως μετά το τέλος του προγράμματος, πριν εφαρμοστεί. Στην κατάργηση συνετέλεσαν οι δηλώσεις του τότε επιτρόπου Οικονομικών Υποθέσεων κ. Μοσκοβισί ότι «οι περικοπές δεν είναι απαραίτητες για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού», παρότι οι περικοπές δεν αποτελούσαν μέτρο λιτότητας και η Ελλάδα παραμένει ακραία περίπτωση στην Ευρώπη ως προς το ύψος της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Χάθηκε έτσι η ευκαιρία μιας μεταρρύθμισης φιλικής προς την ανάπτυξη, που θα επέτρεπε σημαντική μείωση φόρων και εισφορών με την εξοικονόμηση δημοσιονομικών πόρων ύψους 4 δισ. ευρώ (2% ΑΕΠ). Το συνταξιοδοτικό σύστημα συνεχίζει να επιδοτεί τους συνταξιούχους εις βάρος των εργαζομένων, που πληρώνουν μη ανταποδοτικές εισφορές. Ο πακτωλός χρημάτων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης μπορεί να συγκαλύψει προσωρινά την έλλειψη δημοσιονομικών πόρων, αλλά το πρόβλημα θα παραμείνει.

*\* Η κ. Μιράντα Ξαφά είναι senior scholar, Centre for International Governance Innovation (CIGI).*