



Ειδική έκθεση για τις οικονομικές συνέπειες του COVID-19

15/4/2020

Η επιδημία του ιού COVID-19 έχει προκαλέσει σημαντικές μεταβολές στην οικονομική συμπεριφορά που αναπόφευκτα θα επιδράσουν αρνητικά στην οικονομική δραστηριότητα. Στο παρόν κείμενο επιχειρείται μια πρόωρη πρόβλεψη για τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης και την ανεργία καθώς και μια συνοπτική αποτίμηση των δημοσιονομικών μέτρων. Όσον αφορά το πρώτο έχει χρησιμοποιηθεί το μακροοικονομετρικό υπόδειγμα NIGEM (National Institute Global Econometric Model) με την εισαγωγή μιας σειράς διαταραχών και σεναρίων που περιγράφονται παρακάτω. Όσον αφορά το δεύτερο έχει γίνει μια προσπάθεια να εκτιμηθούν τόσο οι συνέπειες των επεκτατικών μέτρων όσο και οι συνέπειες της ίδιας της ύφεσης στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα και το χρέος.

Σημειώνουμε ωστόσο ότι δεν είναι γνωστή ούτε η ένταση, ούτε και η διάρκεια αυτής της διαταραχής, συνεπώς είναι πρόωρο να προβλέψει κανείς με βεβαιότητα τις οικονομικές απώλειες που θα καταγραφούν σε ετήσια βάση. Ακόμα δυσκολότερο είναι να προβλέψει κανείς τις πιο μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες συνέπειες αφού δεν γνωρίζουμε σε ποιο βαθμό οι σημερινές καταστάσεις θα επηρεάσουν μελλοντικές οικονομικές συμπεριφορές. Σκοπός αυτής της έκθεσης δεν είναι να δώσει ακριβείς προβλέψεις αλλά μια τάξη μεγέθους του οικονομικού προβλήματος που θα κληθεί να αντιμετωπίσει η ελληνική οικονομία, όπως άλλωστε όλες οι χώρες του κόσμου, καθεμιά με τις δικές της ιδιαιτερότητες.

Οι μακροοικονομικές υποθέσεις

Οι επιπτώσεις της πανδημίας τυποποιούνται σε τέσσερις βασικές διαταραχές, μία από την πλευρά της προσφοράς και τρεις από την πλευρά της ζήτησης/δαπάνης. Για λόγους σαφήνειας και διαφάνειας οι διαταραχές είναι αναλυτικά απλές, όπως περιγράφονται παρακάτω.

Προσφορά: Οι κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας (ΚΑΔ) που είτε έχει διακοπεί διοικητικά η λειτουργία τους, είτε πλήττονται αντικειμενικά από την πανδημία, αφορούν περίπου το 60% της συνολικής απασχόλησης του ιδιωτικού τομέα¹. Με την υπόθεση ότι η διάρκεια

¹ Το ποσοστό προκύπτει από την [ανακοίνωση του Υπουργείου Οικονομικών](#) που εκτιμά την απασχόληση στους κλάδους που πλήττονται σε 1,2 εκατ. μισθωτούς και 550.000 αυτοαπασχολούμενους που ισοδυναμούν με περίπου το 60% του συνόλου.

αυτής της διακοπής της παραγωγικής διαδικασίας είναι 45 ημέρες (μισό τρίμηνο), η διαταραχή ποσοτικοποιείται ως μείωση 30% της εισροής εργασίας στο δεύτερο τρίμηνο του έτους.

Ζήτηση/Κατανάλωση: Τα μέτρα περιορισμού της κυκλοφορίας και η μείωση των εισοδημάτων θα συρρικνώσουν την μη αναγκαία κατανάλωση που αποτελεί το 47,2% της συνολικής κατανάλωσης των νοικοκυριών². Με την υπόθεση διάρκειας 45 ημερών, η διαταραχή ποσοτικοποιείται ως μείωση 23,6% της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών για ένα τρίμηνο.

Ζήτηση/Επένδυση: Η αβεβαιότητα και η περιορισμένη ρευστότητα θα προκαλέσουν μια αύξηση στο πριμ κινδύνου (risk premium) για την πραγματοποίηση μιας επένδυσης κατά 500 μονάδες βάσης (δηλαδή 5 ποσοστιαίες μονάδες)³.

Ζήτηση/Εξαγωγές: Ο παγκόσμιος χαρακτήρας της κρίσης θα μειώσει τα εισοδήματα στους εμπορικούς εταίρους της Ελλάδας και κατά συνέπεια τις εξαγωγές. Υποθέτουμε μείωση των εξαγωγών κατά 50% για 45 ημέρες, δηλαδή 25% για το δεύτερο τρίμηνο⁴.

Διάρκεια/επαναφορά: Όπως αναφέρθηκε ήδη, η διάρκεια όλων των παραπάνω διαταραχών υποτίθεται 45 ημέρες, δηλαδή από τα μέσα Μαρτίου μέχρι το τέλος Απριλίου. Από το τρίτο τρίμηνο και μετά αναμένεται να επιστρέψουν στα «φυσιολογικά» επίπεδα, δηλαδή εκεί που θα οδηγούνταν αν δεν υπήρχε η πανδημία. Σχετικά με την ταχύτητα επαναφοράς εξετάζουμε τρία σενάρια: το σενάριο της γρήγορης επαναφοράς (έξι μήνες) το σενάριο μέτριας επαναφοράς (ένα έτος) και το σενάριο της αργής επαναφοράς (δύο έτη). Διευκρινίζεται ωστόσο ότι τα παραπάνω αποτελούν υποθέσεις εργασίας και όχι εκτιμήσεις για την πραγματική διάρκεια των διαταραχών.

² Από τις 12 κατηγορίες δαπανών χαρακτηρίζουμε ως αναγκαίες τις κατηγορίες Διατροφή, Οικογενειακά, Υγεία, Επικοινωνίες, Εκπαίδευση που αποτελούν το 52,8% των συνολικών δαπανών ενώ ως μη αναγκαίες τις κατηγορίες Είδη ένδυσης και υπόδησης, Διαρκή αγαθά, Μεταφορές, Αναψυχή και πολιτισμός, Ξενοδοχεία, καφενεία και εστιατόρια, Άλλα αγαθά και υπηρεσίες (Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2018).

³ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στο πλαίσιο αντιμετώπισης του COVID-19 παρέχει χρηματοδότηση για την εξάλειψη του κινδύνου ρευστότητας των τραπεζών, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι οι όροι της χρηματοδότησης παραμένουν υποστηρικτικοί για την ευρύτερη οικονομία (βλ. σχετική παρουσίαση του πλαισίου). Επιπλέον, στην απόφαση του Eurogroup της 9^{ης} Απριλίου 2020 περιλαμβάνονται πρωτοβουλίες για τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων με κύρια στόχευση τις ΜΜΕ μέσω εγγυήσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Τα παραπάνω μέτρα θα περιορίσουν την επίδραση στο κόστος δανεισμού και στη διαθεσιμότητα πιστώσεων για τις επιχειρήσεις, ωστόσο η αυξημένη αβεβαιότητα για την πορεία της οικονομίας αποτελεί τον βασικό ανασταλτικό παράγοντα για την υλοποίηση επενδύσεων από την πλευρά των επιχειρήσεων και για την χρηματοδότησή τους από την πλευρά των τραπεζών.

⁴ Το υπόδειγμα δεν επιτρέπει ξεχωριστή ποσοτικοποίηση του τουρισμού που συμπεριλαμβάνεται στο σύνολο των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών. Για τον λόγο αυτό η υπόθεση που χρησιμοποιούμε για τις εξαγωγές αγνοεί ενδεχόμενες δυσμενέστερες επιπτώσεις που μπορεί να πλήξουν ειδικά τον τουρισμό.

Οι δημοσιονομικές υποθέσεις

Τα μέτρα που έχουν θεσμοθετηθεί μέχρι τώρα αφορούν τρεις κατηγορίες παρεμβάσεων. Η πρώτη είναι οι μεταβιβάσεις, η δεύτερη η απαλλαγή ή αναβολή φόρων και ασφαλιστικών εισφορών και η τρίτη τα χρηματοδοτικά εργαλεία όπως οι κρατικές εγγυήσεις και ο δανεισμός. Τα σημαντικότερα μέτρα των δύο πρώτων κατηγοριών⁵, καθώς και η επιστρεπτέα προκαταβολή (που αποτελεί δανεισμό) φαίνονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 1. Δημοσιονομικά μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης

Μέτρο	Υπολογισμός	Ποσό (εκατ. ευρώ)
Αποζημίωση ειδικού σκοπού 800 ευρώ	Με την υπόθεση ότι το επίδομα των 800 ευρώ θα καταβληθεί σε μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους (1,2 εκατ. μισθωτοί και 550.000 αυτοαπασχολούμενοι) το σύνολο των δικαιούχων ανέρχεται 1.750.000	1.400
Παράταση επιδόματος ανεργίας έως 31 Μαΐου για όσους άνεργους έληξε εντός του πρώτου τριμήνου 2020	Βλ. Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, σελ. 26	130
Επίδομα 400 ευρώ σε μακροχρόνια άνεργους	Σύμφωνα με το διάγγελμα του Πρωθυπουργού της 13/4 αφορά 155.000 δικαιούχους	62
Voucher κατάρτισης	600 ευρώ σε 180.000 ελεύθερους επαγγελματίες	108
Επιστρεπτέα προκαταβολή	Το ύψος του ποσού έχει προϋπολογιστεί σε 1 δις	1.000
Αναβολή πληρωμής ΦΠΑ	Τα μέσα μηνιαία έσοδα ΦΠΑ είναι περίπου 1,5 δις. Υποθέτουμε ότι το 60% των επιχειρήσεων δεν θα πληρώσουν ΦΠΑ για 1,5 μήνα.	1.350
Αναβολή δόσεων ρυθμίσεων φορολογικών οφειλών	Οι μέσες μηνιαίες εισπράξεις ληξιπρόθεσμων οφειλών Ιανουαρίου και Φεβρουαρίου 2020 είναι 440 εκατ. Υποθέτουμε ότι δεν θα γίνονται πληρωμές δόσεων ρυθμίσεων και κατασχέσεις στο 60% των οφειλετών.	396
Αναβολή δόσεων ρυθμίσεων ασφαλιστικών οφειλών	Οι μέσες μηνιαίες εισπράξεις ληξιπρόθεσμων οφειλών από το ΚΕΑΟ το 2019 ήταν 122,5 εκατ. Υποθέτουμε ότι δεν θα γίνονται πληρωμές δόσεων ρυθμίσεων και κατασχέσεις στο 60% των οφειλετών.	110
Κάλυψη ασφαλιστικών εισφορών απασχολούμενων που πλήττονται	Οι μέσες μηνιαίες ασφαλιστικές εισφορές των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα και των αυτοαπασχολούμενων το 2019 ήταν 1,12 δις. Υποθέτουμε ότι πλήττεται το 60% του συνόλου και η κάλυψη αφορά 1,5 μήνα	1.013
Σύνολο		5.569

⁵ Τα υπόλοιπα χρηματοδοτικά μέτρα (εγγυήσεις) δεν έχουν ληφθεί υπόψη καθώς δεν έχουν ενεργοποιηθεί ακόμα και δεν είναι γνωστά τα τελικά ποσά που θα ληφθούν.

Σημειώνουμε ότι οι εκτιμήσεις μας είναι ιδιαίτερα αβέβαιες καθώς η τελική δημοσιονομική επίπτωση των μέτρων εξαρτάται από παράγοντες που δεν μπορούμε να γνωρίζουμε και να ποσοτικοποιήσουμε (αριθμός αιτούντων, διαχειριστική ταχύτητα, ενδεχόμενες παρατάσεις/επεκτάσεις των μέτρων, κλπ.). Συνεπώς τα παραπάνω μεγέθη πρέπει να θεωρηθούν προσεγγιστικά και όχι ακριβή.

Τα μέτρα αυτά έχουν διαφορετικές επιπτώσεις τόσο στην οικονομική δραστηριότητα όσο και στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα, ωστόσο για λόγους απλούστευσης εισάγονται στο υπόδειγμα ως εφάπαξ μεταβιβάσεις ύψους 5 δις κατά το δεύτερο τρίμηνο του έτους. Επιπρόσθετα εξετάζουμε ένα επιπλέον σενάριο με αύξηση των μεταβιβάσεων στα 10 δις προκειμένου να προσεγγίσουμε την επίπτωση από ενδεχόμενη διεύρυνση των μέτρων.

Αποτελέσματα

Οι προβλέψεις οικονομικής μεγέθυνσης για κάθε σενάριο συνοψίζονται στον παρακάτω πίνακα 2.

Πίνακας 2. Προβλέψεις βασικών μεγεθών για το 2020

		ΑΕΠ	Ανεργία	Πρωτογενές αποτέλεσμα	Δημόσιο Χρέος
		% μεταβολή	% εργατικού δυναμικού	% ΑΕΠ	% ΑΕΠ
Προβλέψεις πριν την πανδημία		2,1	16,0	4,4	175,0
Σενάριο γρήγορης επαναφοράς	Χωρίς επεκτατικά μέτρα	-6,2	26,4	1,0	188,5
	Επεκτατικά μέτρα 5 δις	-5,3	26,2	-0,7	188,3
	Επεκτατικά μέτρα 10 δις	-4,4	26,0	-2,4	188,3
Σενάριο μέτριας επαναφοράς	Χωρίς επεκτατικά μέτρα	-10,2	31,4	-0,9	192,1
	Επεκτατικά μέτρα 5 δις	-9,3	31,2	-2,7	191,9
	Επεκτατικά μέτρα 10 δις	-8,5	31,0	-4,5	191,9
Σενάριο αργής επαναφοράς	Χωρίς επεκτατικά μέτρα	-11,1	31,6	-1,1	192,9
	Επεκτατικά μέτρα 5 δις	-10,2	31,3	-2,8	192,7
	Επεκτατικά μέτρα 10 δις	-9,4	31,2	-4,6	192,7

Ένα σημαντικό συμπέρασμα είναι η περιορισμένη επίδραση της δημοσιονομικής παρέμβασης στην ένταση της ύφεσης. Ο βασικός λόγος είναι πως η δαπάνη γίνεται είτε με μεταβιβάσεις είτε με αναστολές φόρων που δεν επηρεάζουν άμεσα το ΑΕΠ – όπως θα συνέβαινε αν η δαπάνη γίνονταν με αγορές αγαθών και υπηρεσιών – αλλά έμμεσα μέσω της κατανάλωσης εκείνων που εισπράττουν. Με δεδομένο ότι σημαντικό μέρος της κατανάλωσης στρέφεται στις εισαγωγές, η θετική επίπτωση στο ΑΕΠ περιορίζεται ακόμα περισσότερο.

Παρόλα αυτά, τα μέχρι σήμερα μέτρα ενισχύουν τη ρευστότητα και διασφαλίζουν τη φερεγγυότητα των νοικοκυριών και επιχειρήσεων που έχουν πληγεί από την υγειονομική κρίση. Συνεπώς έχουν ως αποτέλεσμα την ελάφρυνση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας και την αποφυγή μιας οικονομικής καταστροφής. Ωστόσο, απαιτούνται πρόσθετα μέτρα για τη συγκράτηση της ύφεσης και για να περιοριστούν τα αποτελέσματα υστέρησης, δηλαδή να αποφευχθεί μια μόνιμη αύξηση της ανεργίας και μια υποβάθμιση του παραγωγικού και κεφαλαιουχικού δυναμικού της χώρας καθώς και μια εκ νέου αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων.

Σε κάθε περίπτωση, η πτώση της οικονομικής δραστηριότητας και τα μέτρα δημοσιονομικής επέκτασης αναμένεται να προκαλέσουν σημαντική επιδείνωση του δημοσιονομικού αποτελέσματος και του δημόσιου χρέους. Για το σκοπό αυτό, οι παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης και των συνεπειών της στην οικονομική δραστηριότητα και την ανεργία θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί από Ευρωπαϊκούς πόρους στο πλαίσιο μιας πρωτοβουλίας επιμερισμού των βαρών. Η μέχρι τώρα στάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μάλλον επιφυλακτική, συγκρινόμενη με τις ιδιαίτερα αποφασιστικές κινήσεις των άλλων μεγάλων οικονομιών (ΗΠΑ, Κίνα). Η κρισιμότητα της κατάστασης απαιτεί τη λήψη άμεσων μέτρων που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να χρησιμοποιήσουν κάθε διαθέσιμο εργαλείο για την ενίσχυση της δημόσιας υγείας, την ελάφρυνση των δραματικών συνεπειών στα εισοδήματα των πολιτών και τη λήψη επεκτατικών μέτρων για τη συγκράτηση της ύφεσης. Οι οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας προβλέπονται ισχυρές και θα έχουν αναπόφευκτες αρνητικές συνέπειες στη δημοσιονομική ισορροπία των περισσότερων κρατών μελών. Συνεπώς θα πρέπει να υπάρξει ειδική μέριμνα για τη σταδιακή και ομαλή επαναφορά των κρατών στη δημοσιονομική ισορροπία.

Όσον αφορά το 2021, αναμένεται ανάκαμψη της οικονομίας. Υπάρχει όμως σημαντική αβεβαιότητα καθώς η ανάκαμψη θα εξαρτηθεί από την ένταση και τη διάρκεια της ύφεσης το 2020, από τα μέτρα πολιτικής που θα ληφθούν στη συνέχεια καθώς και από την πρόοδο της ιατρικής αναφορικά με την αντιμετώπιση του COVID-19 (δημιουργία εμβολίου, κατάλληλων φαρμάκων κλπ).

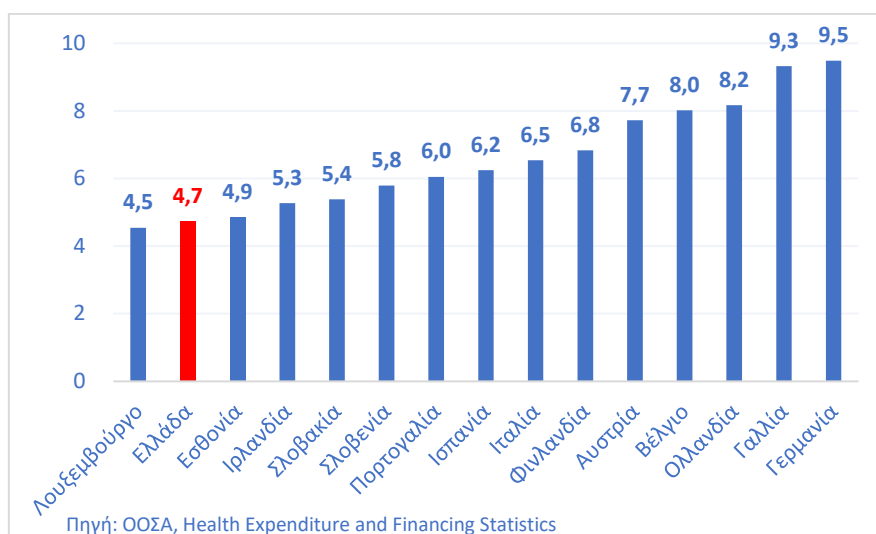
Η επόμενη μέρα

Όπως αναφέραμε, τα μέτρα που έχουν ληφθεί έχουν σκοπό την προστασία των νοικοκυριών και επιχειρήσεων από τις οικονομικές συνέπειες των περιοριστικών μέτρων. Για τη συγκράτηση της ύφεσης θα απαιτηθούν περισσότερα μέτρα που θα πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν από την «επόμενη μέρα», δηλαδή όταν θα έχει υποχωρήσει η υγειονομική απειλή της πανδημίας και θα αρχίσουν να χαλαρώνουν τα περιοριστικά μέτρα. Δύο σημαντικά κριτήρια για το σχεδιασμό τέτοιων παρεμβάσεων είναι αφενός η ισχυρή επίδραση στο ΑΕΠ και αφετέρου η ευρύτερη δυνατή κατανομή του οφέλους προκειμένου να αποφευχθούν διανεμητικές συγκρούσεις. Όσον αφορά το πρώτο, θα πρέπει να προτιμηθούν δαπάνες με αγορές αγαθών και υπηρεσιών καθώς έχουν επιπτώσεις πρώτης τάξης στο ΑΕΠ, σε αντίθεση με τις μεταβιβάσεις και τις φοροαπαλλαγές. Όσον αφορά το δεύτερο, μια καλή υποψηφιότητα είναι η αναβάθμιση του συστήματος

υγείας, που σε όρους δημόσιων δαπανών είναι από τις χαμηλότερες στην Ευρωζώνη σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ που φαίνονται στο παρακάτω διάγραμμα 1.

Μια αύξηση των δημόσιων δαπανών για την υγεία θα είχε ευεργετικά αποτελέσματα τόσο σε όρους βραχυχρόνιας αποτροπής της ύφεσης όσο – και κυρίως – σε όρους μακροχρόνιας βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης του συνόλου των πολιτών που συνδέεται και με υψηλότερους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης⁶. Η ενίσχυση αυτή θα είχε ένα αρχικά υψηλό εφάπαξ δημοσιονομικό κόστος λόγω της αγοράς και κατασκευής πάγιου εξοπλισμού αλλά στη συνέχεια το κόστος αυτό θα περιοριζόταν στη μισθοδοσία του προσωπικού και στη συντήρηση του εξοπλισμού. Η ανάληψη μιας τέτοιας δημόσιας επένδυσης, πέρα από την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας για το σύνολο των πολιτών, θα επέτρεπε την αντιμετώπιση μιας μελλοντικής πανδημίας περισσότερο με ιατρικά μέσα και λιγότερο με μέτρα περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας. Τονίζουμε ωστόσο ότι μια τέτοια επέκταση θα πρέπει να είναι στοχευμένη προς την αναβάθμιση των δομών υγείας και τη στελέχωσή τους με προσωπικό και εξοπλισμό. Η Ελλάδα μπορεί να βρίσκεται στις χαμηλές θέσεις στο σύνολο των δαπανών για την υγεία αλλά βρίσκεται στις υψηλότερες θέσεις στις δημόσιες δαπάνες για φάρμακα και αναλώσιμα (1,2% του ΑΕΠ έναντι 1,3% της Γερμανίας που βρίσκεται στην πρώτη θέση).

Διάγραμμα 1. Δημόσιες δαπάνες για την υγεία (%ΑΕΠ)



Συμπληρωματικά με την αναβάθμιση των δημόσιων υπηρεσιών υγείας, θα μπορούσαν να αναληφθούν δημόσιες επενδύσεις για την ψηφιακή αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό της εκπαίδευσης και της δημόσιας διοίκησης, που πληρούν τα παραπάνω κριτήρια της σημαντικής βραχυχρόνιας συνεισφοράς στο ΑΕΠ και της μακροχρόνιας βελτίωσης των οικονομικών συνθηκών. Σημειώνουμε τέλος, ότι η ενίσχυση των επιχειρήσεων και των εργαζομένων που ζημιώθηκαν από την κρίση θα πρέπει να συνεχιστούν, προκειμένου να περιοριστούν τα αποτελέσματα υστέρησης στην παραγωγική διαδικασία.

⁶ Κατά κανόνα, προηγμένες οικονομικά ευρωπαϊκές χώρες τείνουν να χαρακτηρίζονται από σχετικά υψηλές δημόσιες δαπάνες στο χώρο της υγείας. Μια επισκόπηση της βιβλιογραφίας για τη σχέση μεταξύ υγείας και οικονομικής μεγέθυνσης βρίσκεται στο Bloom, Kuhn and Prettner (2018) Health and Economic Growth, IZA Discussion Paper 11939.