

Riippumaton vuotuinen kasvuselvyitys 2013

ECLM-IMK-OFCE

Tiivistelmä

Neljä vuotta suuren taantuman alkamisen jälkeen euroalue on edelleen kriisissä. BKT ja BKT asukasta kohden ovat edelleen kriisiä edeltävän tason alapuolella. Työttömyysaste on saavuttanut historiallisen korkean tason 11,6 prosenttia työvoimasta syyskuussa 2012, mikä on dramaattisin heijastuma pitkäkestoisesta sosiaalisesta epätoivosta, jonka suuri taantuma on aiheuttanut. Julkisen velan kestävyys on suuri huolenaihe kansallisille hallituksille, Euroopan komissiolle ja rahoitusmarkkinoille, mutta peräkkäisillä ja suurilla vakautusohjelmilla ei ole onnistuttu korjaamaan asiaa. Tähän saakka väite, että säästäminen oli ainoa mahdollinen strategia umpikujasta pääsemiseksi, on ollut poliitikkojen tärkein viesti EU:n kansalaisille. Kyseinen väite kuitenkin perustuu virheelliseen päätelmään, jonka mukaan kriisi johtuu jäsenvaltioiden varojen tuhlauksesta. Koko euroalueen näkökulmasta finanssipolitiikka ei ole ongelman alkulähde. Suuret alijäämät ja velat olivat hallitusten tarpeellinen reaktio pahimpaan taantumaa toisen maailmansodan jälkeen. Fiskaalinen vastaus onnistui kahdessa suhteessa: se pysäytti taantumisprosessin ja vaimensi rahoituskriisiä. Se taas johti julkisen velan nopeaan kasvuun kaikissa euroalueen valtioissa.

Normaaliaikoina julkisen velan kestävyys on pitkän aikavälin kysymys, kun taas työttömyys ja kasvu ovat lyhyen aikavälin kysymyksiä. Kuitenkin pelätessään uhkaavaa korkojen nousua ja vakaas- ja kasvusopimuksen rajoittamina jäsenvaltiot ja Euroopan komissio vaihtoivat painopisteitä, vaikka siirtymistä normaalimpaan aikaan ei ollut saavutettu. Tämä valinta heijastaa osittain talous- ja rahaliiton toimielinjärjestelmän tunnettuja ansoja. Samalla se kuitenkin heijastaa myös dogmaattista näkemystä, jossa finanssipolitiikalla ei voida hallita kysyntää ja julkishallinnon laajuutta on kahlittava ja rajoitettava. Kyseinen ideologia on saanut

jäsenvaltiot panemaan täytäntöön erittäin tiukkaa säästöpolitiikkaa huonoina aikoina.

Kuten nyt on tullut selväksi, kyseinen strategia on epäonnistunut pahasti. Euroalueen valtioissa ja erityisesti Etelä-Euroopan valtioissa vakautus on ollut huonosti suunniteltua ja hätiköityä. Säästötoimet ovat saavuttaneet pisteen, jollaista ei ole koskaan nähty finanssipolitiikan historiassa. Kreikan finanssipolitiikan virityksen kumulatiivinen muutos BKT:ssä vuodesta 2010 vuoteen 2012 on 18 prosenttiyksikköä. Portugalin, Espanjan ja Italian BKT:ssä muutos on ollut vastaavasti 7,5, 6,5 ja 4,8 prosenttiyksikköä. Vakautus on synkronoitunut nopeasti, mikä on johtanut negatiivisiin heijastusvaikutuksiin koko euroalueella ja on vahvistanut ensimmäisen kierroksen vaikutuksia. Talouskasvun hidastuminen vuorostaan tekee julkisen velan kestävydestä entistä epätodennäköisempää. Siten säästöpolitiikka on selvästi tuomittu epäonnistumaan, koska julkisten alijäämien supistuminen on ollut tähän saakka pettymys ottaen huomioon jäsenvaltioiden ja komission asettamat alkuperäiset tavoitteet.

Kevään 2011 jälkeen työttömyys 27 EU:n jäsenvaltiossa ja euroalueella on alkanut kasvaa nopeasti, ja yksin viime vuonna työttömyys on kasvanut 2 miljoonalla työttömällä. Myös nuorisotyöttömyys on kasvanut huomattavasti kriisin aikana. Vuoden 2012 toisella neljänneksellä 9,2 miljoonaa 15–29-vuotiasta nuorta oli työttömänä, mikä vastaa 17,7 prosenttia 15–29 vuotiaista työntekijöistä ja on 36,7 prosenttia kaikista työttömistä 27 EU:n jäsenvaltiossa. Nuorisotyöttömyys on kasvanut voimakkaammin kuin yleinen työttömyysaste EU:ssa. Samat suuntaukset ovat havaittavissa vähäisen ammattitaidon omaavien työntekijöiden kohdalla. Menneistä kokemuksista tiedetään, että kun työttömyys on saavuttanut tietyn tason, sillä on taipumuksena säilyä korkeana seuraavina vuosina. Ilmiö tunnetaan pysyvyytenä. Työttömyyden kasvun ohella ensimmäiset oireet siitä, että työttömyys pysyy suurena tulevina vuosina, ovat jo näkyvissä. Vuoden 2012 toisella neljänneksellä lähes 11 miljoonaa ihmistä on ollut EU:ssa työttömänä vähintään vuoden ajan. Viime vuonna pitkäaikaistyöttömyys on kasvanut 1,4 miljoonalla ihmisellä 27 EU:n jäsenvaltiossa ja 1,2 miljoonalla ihmisellä euroalueella.

Pitkäaikaistyöttömyyden seurauksena työvoiman todellinen koko on supistunut, mikä voi lopulta johtaa työttömyyden korkeampaan rakenteelliseen tasoon. Se tekee kasvun ja terveen julkisen talouden luomisesta entistä vaikeampaa EU:ssa

keskipitkällä aikavälillä. Sen lisäksi, mitä vaikutuksia pitkäaikaistyöttömyydellä on mahdolliseen kasvuun ja julkiseen talouteen, pitkäaikaistyöttömyys voi lisätä köyhyyttä, koska työttömyyskorvaukset loppuvat odotettua aikaisemmin. Siten pitkäaikaistyöttömyydestä voi tulla myös vaikea sosiaalinen ongelma eurooppalaiselle yhteiskunnalle. Ottaen huomioon työttömyysennusteemme EU:lle ja euroalueelle arvioimme, että pitkäaikaistyöttömyys voi nousta EU:ssa 12 miljoonaan ja euroalueella 9 miljoonaan vuoden 2013 loppuun mennessä.

Huomattavaa on se, että huonosti suunnitellun vakautuksen seuraukset olisi pitänyt voida ennakoida. Sen sijaan ne on pitkälti aliarvioitu. Yhä useammat teoreettiset ja empiiriset todisteet, joiden mukaan fiskaalisten kerrointen koko kasvaa herkässä tilanteessa, on jätetty huomiotta. Konkreettisesti se merkitsee sitä, että kun normaaliaikoina, jolloin tuotantokuilu on lähes nolla, BKT:n rakenteellisen alijäämän yhden prosenttiyksikön väheneminen alentaa toimintaa 0,5–1 prosenttia (tämä on fiskaalinen kerroin), kyseinen vaikutus ylittää huonoina aikoina 1,5 prosenttia ja voi nousta jopa 2 prosenttiin silloin, kun talous on vaikeassa lamassa. Kaikki tekijät (taantuma, nollakorkoa lähestyvä rahapolitiikka, ei devalvointia, keskeisten kauppakumppanien säästöpolitiikka), joiden tiedetään luovan tavallista suurempia kertoimia, olivat olemassa euroalueella.

Elpyminen, jota oli havaittu vuoden 2009 lopusta alkaen, pysähtyi. Euroalue siirtyi uuteen taantumaa vuoden 2011 kolmannella neljänneksellä eikä tilanteen odoteta paranevan: BKT:n ennustetaan supistuvan 0,4 prosenttia vuonna 2012 ja 0,3 prosenttia vuonna 2013. Italia, Espanja, Portugali ja Kreikka näyttävät vajoavan loputtomaan lamaan. Työttömyys kasvoi ennätystasolle euroalueella sekä erityisesti Espanjassa, Kreikassa, Portugalissa ja Irlannissa. Kotitalouksien, muiden kuin rahoitusalan yritysten ja rahoitusmarkkinoiden luottamus on jälleen romahtanut. Korot eivät ole laskeneet, ja eteläisten valtioiden hallituksilla on koroissaan edelleen kestäättömät riskipreemiot huolimatta joistakin poliittisista aloitteista, samalla kun Saksa, Itävalta ja Ranska nauttivat historiallisen alhaisista koroista.

Sen sijaan, että keskitytään julkistalouden alijäämiin, on käsiteltävä kriisin taustalla olevia syitä. Euroalue on kärsinyt ennen kaikkea maksutasekriisistä, joka johtuu sen jäsenten välisestä vaihtotaseen epätasapainosta. Kun kyseisen epätasapainon rahoittamiseen tarvittu rahoitusvirrat ehtyivät, kriisi muuttui maksuvalmiuskriisiksi. Olisi pitänyt pyrkiä mukauttamaan nimellispalkkoja ja hintoja tasapainoisesti, niin

että kysyntää, tuotantoa ja työllisyyttä olisi vahingoitettu mahdollisimman vähän. Sen sijaan pelastusta haettiin kattavista säästöistä, mikä pakotti kysynnän, palkat ja hinnat alas nostamalla työttömyyttä.

Vaikka tietty julkisen talouden vakautus oli lähes varmasti tarpeellinen osa tasapainotusstrategiaa joidenkin valtioiden ylilyöntien hillitsemiseksi, oli erittäin tärkeää, että ne valtiot, joilla oli suuria ylijäämiä, erityisesti Saksa, toteuttivat samansuuntaisia toimia kysynnän elvyttämiseksi ja nimellispalkkojen ja hintojen kasvun nopeuttamiseksi. Sen sijaan sopeutuksen taakka sysättiin alijäämäisille valtioille. Kilpailukykyä koskevan epätasapainon käsittelyssä on saavutettu jonkin verran edistystä, mutta hinta on ollut valtava. Epäonnistuminen ylijäämävaltioiden tasapainoisen reaktion varmistamisessa lisää myös euroalueen yhteistä kaupan ylijäämää. Se ei todennäköisesti ole kestävä ratkaisu, koska se siirtää sopeutuksen euroalueen ulkopuolisille valtioille ja provosoi vastatoimia.

Näin olennaisista kysymyksistä tarvitaan kiireesti julkista keskustelua. Poliitikot ovat jättäneet eriävät äänet suurelta osin huomiotta, vaikka ne ovat muuttuneet entistä voimakkaammiksi. Euroopan komission ei pitäisi tehdä nyt yksin päätöksiä euroalueen nykyisestä makrotalouden strategiasta, koska EU:n uusi finanssikehitys jättää euroalueen valtioille hieman liikkumavaraa. Ensinnäkin valtiot voivat vedota poikkeuksellisiin olosuhteisiin, jos tilanne johtuu *"epätavallisesta tapahtumasta, johon (jäsenvaltio) ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, tai jos se johtuu vakavasta taloudellisesta taantumasta, kuten tarkistetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa määrätään"*. Toiseksi vakautusta voidaan helpottaa valtioissa, joissa on liiallinen alijäämä, koska on todettu, että *"neuvosto kehottaa suosituksessaan jäsenvaltiota saavuttamaan vuotuiset julkistalouden tavoitteet, jotka suosituksen perustana olevan ennusteen mukaan johtavat jäsenvaltion suhdannekorjatun rahoitusaseman, kertaluonteiset ja väliaikaiset toimenpiteet pois lukien, vuotuisen vähimmäisparannukseen, jonka vertailuarvona on 0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, jotta voidaan varmistaa liiallisen alijäämän korjaaminen suosituksessa asetetussa määrääjassa"*. Se on tietysti vähimmäisvaatimus, mutta se voidaan katsoa myös riittäväksi edellytykseksi palauttaa julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen kohti kolmea prosenttia ja velkasuhde kohti 60 prosenttia.

Näin ollen tarvitaan neliosaista vaihtoehtoista strategiaa:

Ensiksi viivytetään ja levitetään julkisen talouden vakautusta noudattaen nykyisiä EU:n finanssipolitiikan sääntöjä. Sen sijaan, että koko euroalueella sovelletaan lähes 130 miljardin euron säästötoimia, tasapainoisempi julkisen talouden vakautus, joka olisi 0,5 prosenttiyksikköä BKT:stä, perussopimusten ja finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti antaisi yksin vuonna 2013 yli 85 miljardia euroa konkreettista liikkumavaraa. Kyseinen rahamäärä olisi vastoin kesäkuun ja lokakuun 2012 Eurooppa-neuvoston lupauksia osoittaa (vielä budjetoimattomat) 120 miljardia euroa vuoteen 2020 saakka työllisyys- ja kasvusopimuksen puitteissa. Viivyttämällä ja rajoittamalla vakautusta euroalueen keskimääräistä kasvua vuosina 2013–2017 voitaisiin parantaa 0,7 prosenttiyksikköä vuotta kohden.

Toiseksi EKP:n on toimittava täysin euroalueen valtioiden hätärahoittajana, jotta jäsenvaltiot vapautuvat rahoitusmarkkinoiden aiheuttamasta paniikinomaisesta paineesta. Jotta paniikki hellittää, EU:lla on oltava luotettava suunnitelma, joka esitetään sen velkojille.

Kolmanneksi lisätään huomattavasti Euroopan investointipankin antolainauksia ja muita toimia (erityisesti käyttämällä rakennerahastoja ja hankejoukkolainoja), jotta Euroopan unionin kasvuohjelmaa voidaan edistää merkittävästi. Edellä mainitut lupaukset on muutettava konkreettisiksi investoinneiksi.

Neljänneksi talouspolitiikan tiiviillä koordinoinnilla olisi pyrittävä vähentämään vaihtotaseiden epätasapainoa. Sopeutuksen ei pitäisi olla vain alijäämäisten valtioiden varassa. Myös Saksan ja Alankomaiden olisi toteutettava toimia ylijäämiensä vähentämiseksi.