

## Niezależna roczna analiza wzrostu gospodarczego

### ECLM-IMK-OFCE

#### *Streszczenie*

Cztery lata po rozpoczęciu wielkiej recesji strefa euro wciąż tkwi w kryzysie. PKB i PKB na mieszkańca utrzymują się na poziomie niższym niż w okresie sprzed kryzysu. Stopa bezrobocia osiągnęła historyczny rekord: 11,6 % osób zdolnych do pracy we wrześniu 2012 r., najwyraźniejsze odzwierciedlenie długotrwałej społecznej beznadziei spowodowanej wielką recesją. Zdolność obsługi długu publicznego jest głównym zmartwieniem rządów narodowych, Komisji Europejskiej i rynków finansowych, jednak kolejne i szeroko zakrojone programy konsolidacyjne zakończyły się niepowodzeniem. Dotychczas politycy opierali swe przesłanie do obywateli europejskich na założeniu, że oszczędności są jedyną możliwą strategią wyjścia z tego impasu. Tymczasem takie założenie opiera się na błędnej diagnozie, zgodnie z którą kryzys bierze się z fiskalnej rozrzutności państw członkowskich. Dla całości strefy euro polityka fiskalna nie jest źródłem problemu. Podwyższenie deficytów i zadłużenia było konieczną reakcją rządów borykających się z najgłębszą recesją od II wojny światowej. Odpowiedź fiskalna okazała się skuteczna w dwóch aspektach: powstrzymała proces recesji i stłumiła kryzys finansowy. W konsekwencji doprowadziła do znacznego powiększenia długu publicznego we wszystkich krajach strefy euro.

W zwykłych czasach zdolność obsługi długu publicznego jest kwestią długoterminową, podczas gdy bezrobocie i wzrost mają charakter krótkoterminowy. Tymczasem obawiając się zapowiadanego bliskiego skoku stóp procentowych i będąc związane paktem stabilności i wzrostu, mimo że powrót normalniejszych czasów jeszcze nie nastąpił, państwa członkowskie i Komisja Europejska odwrócili priorytety. Decyzja ta częściowo odzwierciedla dobrze znane pułapki w instytucjonalnych ramach europejskiej unii walutowej. Jednocześnie jednak pokazuje dogmatyczne podejście, w którym polityka budżetowa jest niezdolna do zarządzania popytem, zaś zakres administracji publicznej należy krępować i ograniczać. Ideologia ta sprawiła, że państwa członkowskie zastosowały zmasowane oszczędności budżetowe w trudnym okresie.

Jak teraz wiadomo, ta strategia jest na wskroś błędna. Kraje strefy euro, a zwłaszcza południowe kraje Europy podjęły niewłaściwie zaplanowaną i pospieszną konsolidację. Środki oszczędnościowe osiągnęły rozmach, jakiego nie widziano w historii polityki budżetowej. Całkowita zmiana kursu polityki budżetowej w Grecji w latach 2010-2012 wynosi 18% PKB. W Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech osiągnęła odpowiednio 7,5, 6,5 i 4,8% PKB. Konsolidacja szybko uległa synchronizacji, co wywołało negatywne skutki uboczne w całej strefie euro i nasiliło jej skutki początkowe. Z kolei zahamowanie wzrostu gospodarczego czyni zdolność obsługi zadłużenia publicznego jeszcze mniej prawdopodobną. Dlatego strategia oszczędnościowa ma wyraźnie samobójczy charakter, skoro metoda polegająca na zmniejszaniu deficytów publicznych okazuje się dalece rozczarowująca, jeżeli chodzi o początkowe cele wyznaczone przez państwa członkowskie i przez Komisję.

Od wiosny 2011 r. stopa bezrobocia w 27 krajach UE i w strefie euro szybko wzrastała i tylko w zeszłym roku bezrobocie zwiększyło się o 2 mln osób. Także bezrobocie wśród ludzi młodych gwałtownie wzrosło w czasie kryzysu. W drugim kwartale 2012 r. 9,2 mln młodych ludzi w wieku 15-29 lat nie miało zatrudnienia, co odpowiada 17,7 % zdolnych do pracy ludzi w wieku 15-29 lat i 36,7% wszystkich bezrobotnych w UE27. Bezrobocie wśród ludzi młodych rosło gwałtowniej niż ogólna stopa bezrobocia w UE. Te same tendencje dają się zaobserwować w przypadku

pracowników nisko wykwalifikowanych. Z przeszłych doświadczeń wynika, że skoro bezrobocie wzrośnie do wysokiego poziomu, ma tendencję do utrzymywania się na nim przez lata. Określa się to jako jego trwałość. Wraz ze wzrostem bezrobocia dają się już zauważyć pierwsze oznaki, że utrzyma się ono na wysokim poziomie w najbliższych latach. W drugim kwartale 2012 r. niemal 11 mln osób w UE pozostawało bez pracy przez rok lub dłużej. W ostatnim roku bezrobocie długoterminowe wzrosło o 1,4 mln osób w UE27 i o 1,2 mln osób w strefie euro.

Wskutek długoterminowego bezrobocia rzeczywiste zasoby siły roboczej zmniejszają się, co ostatecznie może prowadzić do wyższego poziomu strukturalnego bezrobocia. W konsekwencji będzie trudniej pobudzić wzrost i uzdrowić finanse publiczne w UE w perspektywie średnioterminowej. Niezależnie od wpływu długoterminowego bezrobocia na potencjalny wzrost finansów publicznych, bezrobocie takie może spowodować zwiększenie ubóstwa, jako że zasiłki dla bezrobotnych skończą się szybciej, niż się tego oczekuje. Dlatego bezrobocie długoterminowe może stać się dla społeczeństwa europejskiego poważnym problemem społecznym. Na podstawie naszej prognozy dla bezrobocia w UE i w strefie euro oceniamy, że w końcu 2013 r. bezrobocie długoterminowe może osiągnąć 12 mln w UE i 9 mln w strefie euro.

Co ciekawe, konsekwencji niewłaściwie zaplanowanej konsolidacji można było i należało się spodziewać. Tymczasem powszechnie je lekceważono. Pomijano coraz wyraźniejszy dowód teoretyczny i empiryczny, że oddziaływanie mnożników fiskalnych zwiększa się w sytuacji niepewności. Konkretnie, o ile w zwykłych czasach, czyli kiedy luka produktowa jest bliska zera, zmniejszenie deficytu strukturalnego o jeden punkt PKB zmniejsza działalność o 0,5-1% (jest to mnożnik budżetowy), to skutek ten przekracza 1,5% w niekorzystnym okresie i może nawet osiągnąć 2%, jeżeli klimat gospodarczy jest bardzo niekorzystny. W strefie euro wystąpiły wszystkie czynniki uznawane za powodujące mnożniki powyżej normy (recesja, polityka pieniężna zmierzająca do zera, brak równoważącej dewaluacji, oszczędności u kluczowych partnerów handlowych).

Ożywienie zauważalne od końca 2009 r. zostało powstrzymane. Strefa euro weszła w nową recesję w trzecim kwartale 2011 r. i obecnie nie oczekuje się poprawy sytuacji. Prognozuje się spadek PKB o 0,4% w 2012 r. i ponownie o 0,3 % w 2013 r. Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja wydają się pogrążone w niekończącej się depresji. Bezrobocie w strefie euro skoczyło do rekordowego poziomu, zwłaszcza w Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii. Znowu gwałtownie obniżyła się pewność gospodarstw domowych, przedsiębiorstw spoza sektora finansowego i rynków finansowych. Stopy procentowe nie zmalały i rządy krajów południowych wciąż borykają się z niestabilnym ryzykiem premii ze stóp procentowych mimo niektórych inicjatyw politycznych, podczas gdy Niemcy, Austria czy Francja korzystają z historycznie niskich stóp procentowych.

Zamiast skupiać się na deficytach publicznych, należy zająć się przyczyną kryzysu. Strefa euro ucierpiała w pierwszym rzędzie na kryzysie bilansu płatniczego z uwagi na powstanie obecnych nierówności w bilansie jej członków. Kiedy zatrzymały się przepływy finansowe potrzebne do finansowania tych nierówności, kryzys przyjął formę kryzysu płynności. Należało podjąć próby zrównoważonego dostosowania płac i cen nominalnych, z minimalną szkodą dla popytu, produkcji i zatrudnienia. Tymczasem szukano ratunku na drodze transgranicznych oszczędności, tłumienia popytu, obniżania płac i cen oraz zwiększania bezrobocia.

Wprawdzie jakaś forma konsolidacji budżetowej była zapewne niezbędną częścią strategii przywracania równowagi w celu ograniczenia nadwyżek w niektórych krajach, istotne jednak było, by kraje o wysokich nadwyżkach, zwłaszcza Niemcy, podjęły równoległe działania na rzecz pobudzenia popytu i zapewnienia szybszego wzrostu płac i cen nominalnych. Zamiast tego ciężar dostosowania przerzucono na kraje borykające się z deficytem. Dokonano pewnych postępów w rozwiązywaniu problemu nierównowagi w konkurencyjności, ale koszty były olbrzymie. Brak zrównoważonej odpowiedzi krajów nadwyżkowych także zwiększa ogólną nadwyżkę handlową

strefy euro. Nie wydaje się to rozwiązaniem trwałym, skoro przenosi dostosowanie na kraje nieposiadające euro i spowoduje reakcję.

Pilnie potrzeba debaty publicznej w takich zasadniczych sprawach. Decydenci polityczni powszechnie ignorowali głosy sprzeciwu, mimo że się nasilały. Decyzji o obecnej strategii makroekonomicznej dla strefy euro nie powinna teraz podejmować wyłącznie Komisja Europejska; nowe ramy budżetowe pozostawiają krajom strefy euro pewną swobodę działania. Po pierwsze, kraje mogą powołać się na nadzwyczajne okoliczności, gdy wynikają one z *nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa członkowskiego zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na finansową sytuację rządu lub w przypadku poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej*, jak wskazano w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu. Po drugie, konsolidację można ułatwić krajom o nadmiernym deficycie, ponieważ stwierdzono: *w swoim zaleceniu Rada wzywa państwo członkowskie do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę zalecenia są zgodne z minimalną roczną korektą o co najmniej 0,5 % PKB jako punkt odniesienia, salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, w celu zapewnienia skorygowania nadmiernego deficytu w terminie wskazanym w zaleceniu*. Jest to oczywiście minimum, ale może też być postrzegane jako wystarczający warunek przywrócenia deficytu do 3% PKB i stopy zadłużenia do 60%.

Stąd potrzebna jest czteroczęściowa strategia:

**Po pierwsze**, wydłużenie i rozłożenie konsolidacji budżetowej przy poszanowaniu obowiązujących zasad budżetowych UE. Zamiast środków oszczędnościowych na sumę prawie 130 mld euro dla całej strefy euro bardziej zrównoważona konsolidacja budżetu o 0,5 punktu PKB, zgodnie z traktatami i paktem fiskalnym przyniosłaby w samym 2013 r. konkretny margines działania na kwotę ponad 85 mld euro. Kwota ta stworzyłaby wyraźny kontrast w stosunku do wezwań Rady Europejskiej z czerwca i października 2012 r., żeby przeznaczyć (wciąż nieujęte w budżecie) 120 mld euro do 2020 r. na środki z paktu stabilności i wzrostu. Wydłużenie i ograniczenie konsolidacji spowoduje, że średni wzrost w strefie euro w latach 2013-2017 da się poprawić o 0,7% rocznie.

**Po drugie**, EBC musi działać jako ostateczny kredytodawca dla krajów strefy euro, tak by wyciągnąć państwa członkowskie z panicznej presji rynków finansowych. Dla stłumienia paniki UE musi mieć wiarygodny plan i objaśnić go swoim wierzycielom.

**Po trzecie**, znaczne zwiększenie kredytów udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny i inne środki (zwłaszcza korzystanie z funduszy strukturalnych i obligacji projektowych), tak by sensownie realizować plan rozwoju Unii Europejskiej. Powyższe postulaty należy przekształcić w konkretne inwestycje.

**Po czwarte**, ścisła koordynacja polityk gospodarczych powinna zmierzać do zmniejszenia obecnych nierówności w bilansie. Dostosowanie nie powinno obciążać tylko krajów borykających się z deficytem. Niemcy i Holandia także powinny podjąć działania w celu zmniejszenia swoich nadwyżek.