

# Neodvisno poročilo o letni rasti 2013

## ECLM-IMK-OFCE

### *Povzetek*

Euroobmočje štiri leta po začetku velike recesije ostaja v krizi. Stopnji BDP in BDP na prebivalca sta nižji kot pred krizo. Stopnja brezposelnosti je najvišja doslej in je septembra 2012 znašala 11,6 % delovne sile, kar je najbolj dramatičen odraz dolgotrajnega socialnega obupa, ki ga je povzročila velika recesija. Trajnost javnega dolga povzroča precej skrbi nacionalnim vladam, Evropski komisiji in finančnim trgom, a so se zaporedni in obsežni konsolidacijski programi pri reševanju te težave izkazali kot neuspešni. Sporočilo oblikovalcev politik evropskim državljanom je doslej temeljilo na zagovarjanju varčnosti kot edine mogoče strategije za izhod iz te slepe ulice. Vendar pa ta trditev temelji na zmotni diagnozi, po kateri kriza izvira iz javnofinančne zapravljenosti držav članic. Za euroobmočje kot celoto težave ne izvirajo v javnofinančni politiki. Vlade, ki so se spoprijemale z najhujšo recesijo po drugi svetovni vojni, so se morale odzvati s povečanjem primanjkljaja in z večjim zadolževanjem. Javnofinančni odziv je bil uspešen z dveh vidikov: zaustavil je proces recesije in zadušil finančno krizo. Posledično je povzročil naglo povečanje javnega dolga vseh držav članic euroobmočja.

V običajnih časih je trajnost javnega dolga dolgoročno, brezposelnost in rast pa kratkoročni vprašanji. Države članice in Evropska komisija pa so, v strahu pred domnevno grozečim naglim povišanjem obrestnih mer pod prisilo pakta za stabilnost in rast, zamenjale prednostne naloge, čeprav prehod v obdobje brez krize še ni bil povsem dosežen. V tej izbiri se delno odražajo znane pasti institucionalnega okvira EMU. V enaki meri pa se odraža tudi dogmatični pogled, po katerem javnofinančna politika ni sposobna upravljati povpraševanja, obseg javne uprave pa je treba omejiti. Zaradi te ideologije so začele države članice v obdobju recesije uvajati korenite javnofinančne varčevalne ukrepe.

Kot se je sedaj izkazalo, je ta strategija povsem zgrešena. Države euroobmočja, zlasti južnoevropske države, so začele izvajati slabo načrtovano in prenagljeno konsolidacijo.

Varčevalni ukrepi so dosegli razsežnost, kot je v zgodovini javnofinančne politike še ni bilo.

Kumulativna sprememba proračunske naravnosti Grčije med leti 2010 in 2012 znaša 18 točk BDP. Za Portugalsko, Španijo in Italijo je dosegla 7,5, 6,5 oziroma 4,8 točke BDP. Konsolidacija se je hitro uskladila, zaradi česar je prišlo do učinka prelitja v celotnem euroobmočju, prvotni

učinki pa so se še povečali. Oslabitev gospodarske rasti je po drugi strani še zmanjšala verjetnost trajnosti javnega dolga. Tako je varčevanje brez dvoma porazilo samega sebe, saj je pot zmanjševanja javnega primanjkljaja glede prvotnih ciljev, ki so jih opredelile države članice in Komisija, povsem razočarala.

Brezposelnost v EU-27 in euroobmočju od spomladi 2011 naglo narašča, saj je samo v minulem letu število brezposelnih naraslo za 2 milijona. Med krizo se je dramatično povečala tudi brezposelnost mladih. V drugem četrtletju 2012 je bilo brezposelnih 9,2 milijona mladih med 15 in 29 let, kar ustreza 17,7 % 15- do 29-letnikov v celotni delovni sili ter 36,7 % vseh brezposelnih v EU-27. Brezposelnost mladih v EU narašča hitreje kot skupna stopnja brezposelnosti. Enaki trendi se kažejo tudi pri nizkokvalificiranih delavcih. Izkušnje iz preteklosti so jasno pokazale, da brezposelnost, kadar naraste na visoko raven, pogosto ostane visoka tudi naslednja leta. Pojav je znan pod imenom vztrajanje. Skupaj s porastom brezposelnosti so že vidni prvi znaki, da bo brezposelnost tudi v prihodnjih letih ostala visoka. V drugem četrtletju 2012 je bilo skoraj 11 milijonov ljudi v EU brezposelnih leto ali dlje. V zadnjem letu se je število dolgoročno brezposelnih povečalo za 1,4 milijona v EU-27 ter za 1,2 milijona v euroobmočju.

Zaradi dolgoročne brezposelnosti se je zmanjšala učinkovita velikost delovne sile, kar lahko v končni fazi povzroči višjo strukturno raven brezposelnosti. Zaradi tega bo na srednji rok v EU težje ustvarjati gospodarsko rast in zagotavljati zdrave javne finance. Poleg učinka na morebitno gospodarsko rast in javne finance lahko dolgoročna brezposelnost prav tako poveča revščino, saj se nadomestilo za brezposelnost utegne prenehati izplačevati prej, kot se pričakuje. Zaradi tega utegne dolgoročna brezposelnosti za evropsko družbo postati pereče socialno vprašanje. Na podlagi napovedi glede brezposelnosti v EU in euroobmočju ocenjujemo, da utegne število brezposelnih do konca leta 2013 v EU doseči 12 milijonov ter v euroobmočju 9 milijonov. Osupljivo je, da bi morali in mogli pričakovati posledice slabo načrtovane konsolidacije. Namesto tega so se te posledice na veliko podcenjevale. Spregledanih je bilo veliko teoretičnih in empiričnih dokazov, v skladu s katerimi se velikost fiskalnih multiplikatorjev v negotovih razmerah poveča. Medtem ko, konkretno povedano, v običajnem obdobju, torej ko je proizvodna vrzel blizu nič, zmanjšanje BDP za eno točko strukturnega primanjkljaja zmanjša dejavnost za 0,5 do 1 % (gre za fiskalni multiplikator), ta vrednost v negotovem obdobju presega 1,5 %, v obdobju gospodarske krize pa lahko doseže celo 2 %. V euroobmočju so bili prisotni vsi dejavniki (recesija, monetarna politika z obrestmi, ki so blizu ničelnim, pomanjkanje izravnalne devalvacije, varčevalni ukrepi med ključnimi trgovinskimi partnerji), za katere se ve, da ustvarjajo multiplikacijske učinke, večje od običajnih.

Okrevanje gospodarstva, ki smo mu bili priča od konca leta 2009, se je ustavilo. Euroobmočje je

v tretjem četrtletju 2011 vstopilo v novo recesijo, razmere pa se, kot kaže, ne bodo izboljšale: po napovedih se bo BDP v letu 2012 zmanjšal za 0,4 %, v letu 2013 pa še za 0,3 %. Videti je, da Italija, Španija, Portugalska in Grčija drsijo v brezkončno gospodarsko krizo. Brezposelnost se je v euroobmočju, predvsem v Španiji in Grčiji ter na Portugalskem in Irskem, dvignila na rekordno raven. Zaupanje gospodinjstev, nefinančnih podjetij in finančnih trgov se je znova porušilo. Obrestne mere se niso zmanjšale, vlade južnih držav se kljub nekaterim političnim pobudam še zmeraj soočajo z nevzdržno premijo za tveganje, ki se doda obrestni meri, medtem ko za Nemčijo, Avstrijo ali Francijo veljajo zgodovinsko nizke obrestne mere.

Namesto da se osredotoča na javni primanjkljaj, bi se bilo treba lotiti pravega vzroka za krizo. Euroobmočje je prizadela predvsem plačilnobilančna kriza, do katere je prišlo zaradi kopičenja bilančnih neravnovesij med državami članicami. Ko so finančni toki, potrebni za financiranje teh neravnovesij, usahnil, je nastopila likvidnostna kriza. Poskusiti bi bilo treba uravnoteženo uskladiti nominalne plače in cene, pri tem pa povzročiti čim manj škode povpraševanju, proizvodnji in zaposlovanju. Namesto tega se je odrešitev iskala v vsesplošnem varčevanju, ki je s povečanjem brezposelnosti potlačilo povpraševanje, plače in cene.

Čeprav je bila javnofinančna konsolidacija skoraj gotovo potreben del strategije rebalansa, s katerim se je želelo zajezi preteklo pretiravanje v nekaterih državah, bi bilo izjemno pomembno, da bi države z visokim presežkom, zlasti Nemčija, sprejele skladne ukrepe, s katerimi bi spodbudile povpraševanje in zagotovile hitrejšo rast nominalnih plač in cen. Namesto tega se je breme prilagajanja preneslo na države s primanjkljajem. Na področju obravnavanja konkurenčnih neravnovesij je bil sicer dosežen zmeren napredek, a je bila cena zanj izjemno visoka. Ker države s proračunskim presežkom ne dajo usklajenega odgovora, se povečuje tudi skupni trgovinski presežek euroobmočja. To najverjetneje ni trajnostna rešitev, saj se prilagajanje prenaša na države, ki niso članice euroobmočja, to pa bo sprožilo protiukrepe.

Tako pomembna vprašanja kličejo po javni razpravi. Oblikovalci politik so povečini prezirali nasprotna mnenja, čeprav postajajo vse glasnejša. Odločitev o trenutni makroekonomski strategiji za euroobmočje v tem trenutku ne bi smela sprejemati zgolj Evropska komisija, saj novi fiskalni okvir EU državam euroobmočja pušča nekaj manevrskega prostora. Kot prvo, države se lahko sklicujejo na izredne razmere, saj se soočajo z „izrednim dogodkom, na katerega države članice ne morejo vplivati in ki ima večji vpliv na finančni položaj vlade v širšem smislu ali je posledica resnega gospodarskega upada, kot je določeno v spremenjenem Paktu za stabilnost in rast“. Kot drugo, državam s čezmernim primanjkljajem bi bilo mogoče olajšati pot konsolidacije, saj je navedeno naslednje: „da se zagotovi zmanjšanje čezmernega primanjkljaja v roku iz priporočila, Svet v priporočilu zahteva, da država članica doseže letne proračunske cilje, ki na podlagi

napovedi, na kateri temelji priporočilo, ustrezajo minimalnemu letnemu izboljšanju, pri čemer je merilo 0,5 % BDP in so izločeni vplivi konjunktne ter enkratnih in začasnih ukrepov“. To je seveda minimum, vendar bi veljal tudi kot zadosten pogoj za vrnitev razmerja med primanjkljajem in BDP proti 3 % ter deleža javnega dolga proti 60 %.

Zato je potrebna štiristopenjska nadomestna strategija:

**Prvič**, odlašanje s fiskalno konsolidacijo in njena širitev, ob ustreznem upoštevanju trenutnih fiskalnih pravil EU. Namesto varčevalnih ukrepov v znesku skoraj 130 milijard EUR za celotno euroobmočje bi z boljše usklajeno fiskalno konsolidacijo v višini 0,5 točke BDP, v skladu s pogodbami in fiskalnim paktom, samo za leto 2013 pridobili precejšen manevrski prostor v višini več kot 85 milijard EUR. Navedeni znesek bi bil v precejšnjem nasprotju z obljubami z zasedanj Evropskega sveta junija in oktobra 2012, da bo 120 (v proračunu še nedodeljenih) milijard EUR do 2020 namenjenih paktu za zaposlovanje in rast. Z odlašanjem s potjo konsolidacije in določitvijo zgornje meje zanjo bi lahko v letih 2013–2017 povečali povprečno rast v euroobmočju za 0,7 točke letno.

**Drugič**, ECB mora za države euroobmočja v celoti prevzeti vlogo posojilodajalca v skrajni sili, da bi zmanjšali pritisk finančnih trgov na države članice. Da bi zaustavili paniko, mora EU oblikovati verodostojen načrt ter ga pojasniti upnikom.

**Tretjič**, precejšnje povečanje števila posojil Evropske investicijske banke, pa tudi drugi ukrepi (predvsem uporaba strukturnih skladov in projektnih obveznic), da bi smiselno spodbudili načrt za rast Evropske unije. Zgoraj omenjene obljube je treba pretvoriti v konkretne naložbe.

**Četrtoč**, s tesnim usklajevanjem ekonomskih politik bi bilo treba poskusiti zmanjšati trenutna bilančna neravnovesja. Pri prilagajanju se ne bi smeli zanašati zgolj na države s proračunskim primanjkljajem. Tudi Nemčija in Nizozemska bi morali sprejeti ukrepe, s katerimi bi zmanjšali proračunski presežek.