

Независим годишен обзор на растежа за 2013 година

ECLM-IMK-OFCE

Резюме

Четири години след началото на голямата рецесия еврозоната все още е в криза. БВП и БВП на глава от населението са под равнището отпреди кризата. Равнището на безработица достигна историческа рекордна стойност от 11,6 % от работната сила през септември 2012 г. – най-тревожното отражение на дълготрайната социална безнадеждност, породена от голямата рецесия. Устойчивостта на публичния дълг е основен повод за загриженост за националните правителства, Европейската комисия и финансовите пазари, но поредицата от мащабни консолидационни програми се оказаха неуспешни при опитите за справяне с този въпрос. Отстояваната досега теза, че строгите мерки са единствената възможна стратегия за излизане от това положение без изход, беше ключов елемент от посланието на политиците до европейските граждани. Но тази твърда позиция се основава на погрешна диагноза, според която кризата е породена от фискалното разточителство на държавите членки. За еврозоната като цяло фискалната политика не е причина за възникването на проблема. По-високите дефицити и дългове бяха необходима реакция от страна на правителствата, които се изправиха пред най-лошата рецесия след края на Втората световна война. Фискалният отговор беше успешен в две отношения: той спря процеса на рецесия и отслаби финансовата криза. Като последица това доведе до рязко увеличаване на публичния дълг на всички държави в еврозоната.

При нормални условия устойчивостта на публичния дълг е дългосрочен въпрос, докато безработицата и растежът са краткосрочни задачи. Но опасявайки се от предполагаемото неминуемо покачване на лихвите и поради ограниченията, наложени от Пакта за стабилност и растеж, въпреки че преходът към по-нормални условия не беше завършил, държавите членки и Европейската комисия смениха приоритетите. Този избор отразява донякъде добре познатия капан в институционалната рамка на ИВС. Но той отразява също и един догматичен възглед, според който фискалната

политика не е в състояние да управлява търсенето и компетенциите на публичните администрации трябва да бъдат стеснени и ограничени. Тази идеология доведе до прилагане от страна на държавите членки на мащабни фискални ограничения при неблагоприятни условия.

Както стана ясно сега, тази стратегия е дълбоко погрешна. Държавите от еврозоната и по-специално южноевропейските държави предприеха погрешно замислена и прибързана консолидация. Строгите мерки достигнаха измерение, което не е било наблюдавано никога в историята на фискалната политика. Кумулативната промяна във фискалната позиция на Гърция от 2010 до 2012 г. възлиза на 18 пункта от БВП. За Португалия, Испания и Италия тя достига съответно 7,5, 6,5 и 4,8 пункта от БВП. Провеждането на консолидацията бързо съвпадна по време, като доведе до отрицателни вторични ефекти върху цялата еврозона, разширявайки последиците от нейния първи кръг. Спадът на икономическия растеж на свой ред прави още по-малко вероятно постигането на устойчивост на публичния дълг. По този начин строгите мерки разбираемо се провалиха, тъй като програмата за намаляване на публичните дефицити до голяма степен не отговори на очакванията по отношение на първоначалните цели, определени от държавите членки и Комисията.

От пролетта на 2011 г. безработицата в ЕС-27 и еврозоната започна бързо да се повишава и само през последната година броят на безработните се увеличи с 2 млн. души. Младежката безработица също се повиши драстично по време на кризата. През второто тримесечие на 2012 г. 9,2 млн. младежи на възраст от 15 до 29 години бяха без работа, което съответства на 17,7 % от групата на 15 – 29-годишните от работната сила и представлява 36,7 % от всички безработни в ЕС-27. Безработицата сред младите хора се повиши по-драстично, отколкото общото равнище на безработицата в ЕС. Същата тенденция се наблюдава при нискоквалифицираните работници. Добре известно е от опита в миналото, че достигне ли се безработицата високи равнища, се наблюдава тенденция тя да остане висока през следващите години. Това явление е познато като трайна безработица. С увеличаването на безработицата вече се забелязват първите признаци, че тя ще остане висока през идните години. През второто тримесечие на 2012 г. почти 11 млн. души в ЕС са били без работа една или повече от една година. През последната година дългосрочно безработните са се увеличили с 1,4 млн. души в ЕС-27 и с 1,2 млн. души в рамките на еврозоната.

В резултат на дългосрочната безработица е намалял действителният размер на работната сила, което може да доведе накрая до по-високи равнища на структурна безработица. Това ще затрудни още повече генерирането на растеж и здрави публични финанси в рамките на ЕС в средносрочен план. Освен влиянието върху потенциала за растеж и публичните финанси, дългосрочната безработица може да породи по-голяма бедност, тъй като обезщетенията за безработица ще спират по-рано от очакваното. По този начин дългосрочната безработица може също да се превърне в сериозен социален въпрос за европейското общество. По наши оценки при прогнозните данни за безработицата в ЕС и в еврозоната, с които разполагаме, в края на 2013 г. дългосрочната безработица може да достигне 12 млн. души в ЕС и 9 млн. души в еврозоната.

Удивителното е, че последиците от погрешно замислената консолидация можеше и трябваше да се очакват. Вместо това те бяха до голяма степен подценени. Нарастващите теоретични и емпирични доказателства, според които в нестабилна ситуация размерът на фискалните мултипликатори е по-голям, бяха пренебрегнати. Конкретно, докато при нормални условия, т.е. когато разликата между потенциалния и реалния БВП е близка до нула, намаление на структурния дефицит от един пункт от БВП намалява активността в диапазона от 0,5 до 1 % (това е фискалният мултипликатор), при неблагоприятни условия ефектът надвишава 1,5 % и може да достигне дори до 2 %, когато икономическият климат е сериозно влошен. В еврозоната бяха приложени всички мерки (рецесия, парична политика на нулеви лихви, липса на компенсиращо валутно обезценяване, строги мерки между ключови търговски партньори), за които е известно, че генерират по-високи от нормалните мултипликатори.

Възстановяването, наблюдавано от края на 2009 г., бе доведено до застой. Еврозоната навлезе в нова рецесия през третото тримесечие на 2011 г. и не се очаква подобряване на положението: според прогнозите БВП ще спадне с 0,4 % през 2012 г. и с още 0,3 % през 2013 г. Италия, Испания, Португалия и Гърция изглежда ще затънат в безкрайна депресия. Безработицата се покачи до рекордно равнище в еврозоната и по-специално в Испания, Гърция, Португалия и Ирландия. Доверието на домакинствата, нефинансовите предприятия и финансовите пазари отново се срива. Лихвените проценти не спадат и независимо от някои политически инициативи правителствата на южните държави все още са изправени пред непосилни рискови премии в своите

лихвени проценти, докато Германия, Австрия и Франция са облагодетелствани от исторически ниските лихвени равнища.

Вместо вниманието да се съсредоточи върху публичните дефицити, трябва да се разгледат основните причини за кризата. Еврозоната бе засегната преди всичко от криза на платежния баланс, дължаща се на натрупването на дисбаланси по текущите сметки между нейните членове. Когато спряха финансовите потоци, които бяха нужни за финансирането на тези дисбаланси, кризата се прояви под формата на ликвидна криза. Следваше да се направят опити за коригиране на номиналните заплати и цени по балансиран начин с минимална загуба по отношение на търсенето, производството и заетостта. Вместо това бе потърсен изход в налагането на всеобхватни строги мерки, които намаляват принудително търсенето, заплатите и цените, като се повишава безработицата.

Независимо от факта, че известна фискална консолидация беше почти сигурно необходима част от стратегия за ребалансиране, за да се обуздаят предишните крайности в някои държави, беше от съществено значение държавите с огромни излишъци, по-специално Германия, да предприемат симетрично действие за стимулиране на търсенето и за осигуряване на по-бърз растеж на номиналните заплати и цени. Вместо това тежестта за извършване на корекции беше прехвърлена на държавите с дефицит. Беше постигнат известен напредък при решаването на конкурентните дисбаланси, но цената беше огромна. Неосигуряването на балансиран отговор от страна на държавите с излишък повишава също общия търговски излишък на еврозоната. Това едва ли е устойчиво решение, тъй като прехвърля извършването на корекции върху държавите извън еврозоната и ще предизвика ответни действия.

Има належаща нужда от обществен дебат по въпроси от такова съществено значение. Политиците до голяма степен пренебрегваха гласовете на несъгласие, дори когато те ставаха все по-силни. Решенията относно настоящата макроикономическа стратегия за еврозоната не следва да се разглеждат само от Европейската комисия точно в този момент, тъй като новата фискална рамка на ЕС дава известна свобода на действие на държавите в еврозоната. Първо, държавите могат да се позоват на изключителни обстоятелства, когато са изправени пред *„необичайно събитие извън контрола на съответната държава членка, което оказва значително влияние върху финансовото състояние на сектор „Държавно управление“, или в периоди на сериозен икономически спад, както се посочва в преразгледания ПСР (...)*“. Второ, консолидационната

програма може да бъде разхлабена за държави с прекомерен дефицит, тъй като се заявява, че „в препоръката си Съветът изисква държавата членка да постигне годишни бюджетни цели, които въз основа на прогнозите, обосноваващи препоръката, са съобразени с минималното годишно подобрене от поне 0,5 % от БВП на циклично изгладения баланс, с изключени еднократни и временни мерки, за да се гарантира коригирането на прекомерния дефицит в рамките на срока, определен в препоръката“. Това разбира се е минимум, но би могло да се разглежда като достатъчно условие за връщане на съотношението дефицит – БВП към 3 % и съотношението на дълга към 60 %.

Следователно е необходима алтернативна стратегия, включваща четири групи мерки:

Първо, забавяне и удължаване на фискалната консолидация при надлежно зачитане на действащите фискални правила в ЕС. Вместо строги мерки от почти 130 млрд. EUR за цялата еврозона, по-балансирана фискална консолидация от 0,5 пункта от БВП в съответствие с Договорите и Фискалния пакт би предоставила реален марж за маневриране от повече от 85 млрд. EUR. само за 2013 г. Тази сума би представлявала съществена разлика в сравнение с обещанията от заседанията на Европейския съвет от юни и октомври 2012 г. да бъдат отделени (все още не са предвидени в бюджета) 120 млрд. EUR до 2020 г. в рамките на Пакта за заетост и растеж. Чрез забавяне и ограничаване на консолидационната програма средният растеж за еврозоната може да се увеличи с 0,7 пункта годишно между 2013 и 2017 г.

Второ, ЕЦБ трябва да действа в пълна степен като кредитор от последна инстанция за държавите от еврозоната, за да освободи държавите членки от паническия натиск, идващ от финансовите пазари. За да спре паниката, ЕС трябва да има надежден план и да го покаже ясно на своите кредитори.

Трето, съществено увеличаване на отпуснатите заеми от Европейската инвестиционна банка, както и други мерки (особено използването на структурните фондове и проектни облигации), така че бъде отбелязан изразителен напредък на Програмата за растеж на Европейския съюз. Посочените по-горе обещания трябва да се превърнат в конкретни инвестиции.

Четвърто, следва да има тясна координация на икономическите политики с цел намаляване на дисбалансите по текущите сметки. Регулирането не следва да се

оставя само на държавите с дефицит. Германия и Нидерландия следва също да вземат мерки за намаляване на своите излишъци.