

Sõltumatu 2013. aasta majanduskasvu analüüs

ECLM-IMK-OFCE

Kommenteeritud kokkuvõte

Neli aastat pärast suure majanduslanguse algust on euroala endiselt kriisis. SKP ja SKP elaniku kohta jäävad allapoole oma kriisieelset taset. Töötuse määr saavutas 2012. aasta septembris oma seni kõrgeima taseme, st 11,6% tööjõust, mis on suurest majanduslangusest tulenenud pikaajalise sotsiaalse lootusetuse kõige dramaatilisem peegeldus. Valitsemissektori võla jätkusuutlikkus on riikide valitsuste, Euroopa Komisjoni ja finantsturgude jaoks suur mureküsimus, kuid järjestikused ja suured konsolideerimisprogrammid on osutunud kõnealuse probleemi lahendamisel ebaedukaks. Seni on olnud poliitikakujundajate Euroopa kodanikele suunatud sõnumi nurgakiviks väide, mille kohaselt olevat kokkuhoid ainus võimalik strateegia kõnealusest ummikseisust väljumiseks. Kõnealune väide põhineb aga ekslikul diagnoosil, mille kohaselt on kriisi põhjuseks liikmesriikide eelarvealane priiskamine. Euroala kui terviku puhul ei tulene probleem eelarvepoliitikast. Suuremad puudujäägid ja võlad kujutasid endast vajalikku reaktsiooni valitsuste poolt, kes seisid silmitsi suurima majanduslangusega pärast II maailmasõda. Eelarvealane reageering oli edukas kahest seisukohast vaadatuna: see peatas majanduslanguse ja summutas finantskriisi. Selle tagajärjel kasvas valitsemissektori võlg järsult kõikides euroala riikides.

Tavaoludes on valitsemissektori võla jätkusuutlikkus pikaajaline küsimus, samal ajal kui töötus ja majanduskasv on lühiajalised. Väidetavat eelseisvat intressimäärade tõusu kartes ning stabiilsuse ja kasvu pakti piirangute raames muutsid liikmesriigid ja Euroopa Komisjon aga prioriteedid vastupidiseks, kuigi üleminek tavapärasemate olude suunas ei olnud veel lõpule jõudnud. Niisugune otsus kajastab osaliselt majandus- ja rahaliidu institutsioonilise raamistiku hästi tuntud kitsaskohti. Kuid see peegeldab ka dogmaatilist arvamust, et eelarvepoliitika ei ole nõudluse juhtimiseks võimeline ning riiklike haldusorganite tegevusulatust tuleb piirata ja vähendada.

Sellest ideoloogiast lähtuvalt on liikmesriigid rakendanud halbadel aegadel eelarve osas ulatuslikke kokkuhoiumeetmeid.

Nüüdseks on selgunud, et see strateegia on üdini väär. Euroala riigid ja eelkõige Lõuna-Euroopa riigid on teostanud halvasti kavandatud ja järsku konsolideerimist. Kokkuhoiumeetmed on saavutanud mõõtme, mida ei ole eelarvepoliitika ajaloos seni veel täheldatud. Kreeka eelarvepoliitika seisundi kumulatiivne muutus ajavahemikus 2010 kuni 2012 vastab 18 protsendipunktile SKPst. Portugali, Hispaania ja Itaalia puhul on see jõudnud vastavalt 7,5, 6,5 ja 4,8 protsendipunktini SKPst. Konsolideerimine on kiiresti muutunud sünkroonseks, avaldades negatiivset ülekanduvat mõju kogu euroalale, võimendades selle esimese ringi mõju. Majanduskasvu vähenemine muudab omakorda valitsemissektori võla jätkusuutlikkuse veelgi ebatõenäolisemaks. Seega on kokkuhoid olnud selgelt enesehävituslik, kuna valitsemissektori eelarve puudujääkide vähendamise tee on valmistanud suurt pettumust liikmesriikide ja komisjoni määratletud algsete eesmärkide osas.

Alates 2011. aasta kevadest on hakanud töötus ELi 27 liikmesriigis ja euroalal kiiresti kasvama ja ainuüksi möödunud aastal kasvas töötute arv 2 miljoni inimese võrra. Ka noorte töötus on kriisi ajal suuresti kasvanud. 2012. aasta teises kvartalis oli vanuserühma 15–29 kuuluvate noorte töötute arv 9,2 miljonit, mis vastab 17,7 protsendile vanuserühma 15–29 kuuluvatest isikutest tööjõus ning moodustab 36,7 protsenti kõikidest ELi 27 liikmesriigi töötutest. Noorte töötus on kasvanud palju rohkem kui üldine töötuse määr ELis. Sama arengusuund on täheldatav madala kvalifikatsiooniga töötajate puhul. Varasematest kogemustest on hästi teada, et kui töötus on tõusnud kõrgele tasemele, kaldub see ka järgnevatiks aastateks kõrgeks jääma. Seda tuntakse kui püsivust. Lisaks töötuse kasvule on esimesed sümptomid, et töötus jääb tulevastel aastatel kõrgeks, juba nähtavad. 2012. aasta teises kvartalis oli ELis olnud aasta või kauemgi tööta peaaegu 11 miljonit inimest. Viimase aasta jooksul kasvas pikaajaliste töötute arv ELi 27 liikmesriigis 1,4 miljoni inimese võrra ja euroalal 1,2 miljoni inimese võrra.

Pikaajalise töötuse tagajärjel on vähenenud tööjõu tegelik suurus, mis võib lõpuks tuua kaasa struktuursema tööpuuduse. See raskendab majanduskasvu ja hästi toimiva riigi rahanduse tagamist ELis keskpikas perspektiivis. Lisaks mõjule, mida pikaajaline töötus avaldab võimalikule majanduskasvule ja riigi rahandusele, võib

pikaajaline töötus põhjustada suuremat vaesust, kuna töötushüvitiste maksmine lõpeb oodatust varem. Seetõttu võib pikaajaline töötus muutuda ka sügavaks sotsiaalseks probleemiks Euroopa ühiskonna jaoks. Võttes arvesse meie ELi ja euroala töötuse prognoosi, võib meie hinnangul pikaajaliste töötute arv kasvada 2013. aasta lõpuks 12 miljonini ELis ja 9 miljonini euroalal.

Rabav on asjaolu, et halvasti kavandatud konsolideerimise tagajärgi oleks saanud ja tulnud ette näha. Neid aga hoopis alahinnati suures ulatuses. Tähelepanuta jäid üha ulatuslikumad teoreetilised ja empiirilised tõendid, mille kohaselt on fiskaalkordajate väärtus ebakindlas olukorras suurem. Konkreetselt tähendab see seda, et kui tavaoludes, mil SKP lõhe on nullilähedane, vähendada struktuurset puudujääki ühe protsendipunkti võrra SKPst, vähendab see tööhõivet vahemikus 0,5–1% (fiskaalkordaja), siis halbadel aegadel on see mõju suurem kui 1,5% ja see võib küündida isegi 2%ni, kui valitseb tõsine majandussurutis. Kõik need tunnusjooned (majanduslangus, 0-protsendilise intressimääraga rahapoliitika, kompenseeriva devalveerimise puudumine, kokkuhoid peamiste kaubanduspartnerite hulgas), mis teadupärast loovad tavapärasest kõrgemaid kordajaid, olid euroalal olemas.

Taastumine, mis hakkas end näitama alates 2009. aasta lõpust, peatus. Euroalal algas uus majanduslangus 2011. aasta kolmandas kvartalis ja olukorra paranemist ei ole oodata: prognooside kohaselt kasvab SKP 2012. aastal 0,4% ja 2013. aastal jällegi 0,3%. Itaalia, Hispaania, Portugal ja Kreeka näivat vajuvat lõputusse majandussurutisse. Töötus on saavutanud enneolematu taseme euroalal ning eelkõige Hispaanias, Kreekas, Portugalis ja Iirimaa. Kodumajapidamiste, mittefinantsettevõtjate ja finantsturgude usaldus on taas kokku varisenud. Intressimäärad ei ole langenud ja lõunapoolsete riikide valitsused seisavad teatavatest poliitikaalgatustest hoolimata endiselt silmitsi oma intressimäärade jätkusuutmatute riskipreemiatega, samal ajal kui Saksamaa, Austria või Prantsusmaa saavad kasu ajaloo madalaimatest intressimääradest.

Valitsemissektori eelarve puudujääkidele keskendumise asemel tuleb tegeleda kriisi põhjusega. Euroala kannatas eelkõige maksebilansikriisi tõttu, mis tulenes jooksevkonto tasakaalustamatuse tekkest selle liikmete vahel. Kui niisuguse tasakaalustamatuse rahastamiseks vajalikud finantsvood kokku kuivasid, muutus kriis likviiduskriisiks. Oleks tulnud püüda kohandada nominaalpalkasid ja -hindasid tasakaalustatud viisil, kahjustades võimalikult vähe nõudlust, SKPd ja tööhõivet.

Seevastu püüti olukorda lahendada üldise kokkuhoiu abil, surudes alla nõudlust, palkasid ja hindasid töötuse suurendamisega.

Isegi kui teatav eelarve konsolideerimine oli peaaegu kindlasti vajalik osa tasakaalustamisstrateegiast teatavate riikide varasema ohjeldamatuse piiramiseks, oli ülimalt oluline, et suurte ülejääkidega riigid, eelkõige Saksamaa, võtnuks sümmeetrilisi meetmeid nõudluse stimuleerimiseks ning nominaalpalkade ja -hindade kiirema kasvu tagamiseks. Selle asemel jäi kohandamiskoorem aga puudujäägiga riikide kanda. Teatavaid edusamme on tehtud konkurentsi tasakaalustamatuse probleemiga tegelemisel, kuid selle kulud on olnud väga suured. Suutmatust tagada ülejäägiga riikide poolset tasakaalustatud reageeringut suurendab ka euroala üldist kaubandusülejääki. See ei ole tõenäoliselt jätkusuutlik lahendus, kuna see suunab kohandamise edasi euroalasse mittekuuluvatele riikidele ja kutsub esile vastumeetmeid.

Niisuguseid ülimalt olulisi küsimusi tuleb tingimata käsitleda avaliku arutelu raames. Poliitikakujundajad on suuresti ignoreerinud teisitimõtlejate häält, isegi kui see on muutunud valjemaks. Euroala praegust makromajanduslikku strateegiat käsitlevaid otsuseid ei peaks praegusel hetkel tegema üksnes Euroopa Komisjon, kuna uus ELi eelarveraamistik jätab euroalasse kuuluvatele riikidele teatava vabaduse. Esiteks võivad riigid tugineda erandlikele asjaoludele, kui nad seisavad silmitsi „liikmesriigi kontrolli alt väljas oleva ebatavalise sündmusega, mis avaldab tõsist mõju valitsemissektori finantspositsioonile, või tõsise majandussurutisega, nagu on sätestatud muudetud stabiilsuse ja kasvu paktis (...)”. Teiseks võib konsolideerimise teed hõlbustada ülemäärase eelarvepuudujäägiga riikide puhul, kuna on märgitud, et „nõukogu nõuab oma soovitusel, et liikmesriik saavutaks iga-aastased eelarveeesmärgid, mis soovitusel aluseks olevatest prognoosidest lähtuvalt on kooskõlas tsükliliselt korrigeeritud eelarveseisundi minimaalse aastase paranemisega vähemalt 0,5 % SKPst (v.a ühekordsed ja ajutised meetmed), et tagada ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimine soovitusel kehtestatud tähtaja jooksul”. Tegemist on muidugi miinimumiga, kuid seda peetakse ka piisavaks tingimuseks, et viia puudujäägi suhe SKPsse tagasi 3 protsendi juurde ja võlasuhe 60 protsendi juurde.

Seega on vajalik neljast seisukohast alternatiivne strateegia.

Esiteks: eelarve konsolideerimise edasilükkamine ja levitamine kehtivaid ELi eelarvealaseid eeskirju nõuetekohaselt arvesse võttes. Kokkuhoiumeetmete asemel, mille väärtus ulatub kogu euroala puhul peaaegu 130 miljardi euroni, annaks eelarve tasakaalustatum konsolideerimine ulatuses 0,5 protsendipunkti SKPst vastavalt aluslepingutele ja fiskaalkokkuleppele ainuüksi 2013. aasta jaoks konkreetse varu, mis on suurem kui 85 miljardit eurot. See summa eristuks oluliselt Euroopa Ülemkogu 2012. aasta juunis ja oktoobris antud lubadustest eraldada 2020. aastani (endiselt eelarvestamata) 120 miljardit eurot tööhõive ja kasvu pakti raames. Konsolideerimise edasilükkamise ja piiramisega võib euroala keskmine majanduskasv vahemikus 2013–2017 suurenda 0,7 protsendipunkti aastas.

Teiseks: EKP peab tegutsema täielikult viimase instantsi laenajana euroala riikide puhul, et vabastada liikmesriigid paanilisest finantsturgudest tulenevast survest. Paanikale lõpu tegemiseks peab ELil olema oma võlausaldajatele selgeks tehtud usaldusväärne kava.

Kolmandaks: Euroopa Investeeringupanga laenude andmise märkimisväärne suurendamine ning muude meetmete võtmine (eelkõige struktuurifondide ja projektivõlakirjade kasutamine), et edendada otstarbekalt Euroopa Liidu majanduskasvu tegevuskava. Eespool esitatud lubadused tuleb muuta konkreetseteks investeeringuteks.

Neljandaks: majanduspoliitika tiheda kooskõlastamisega tuleks püüda vähendada jooksevkontode tasakaalustamatust. Kohandamine ei peaks toetuma üksnes puudujäägiga riikidele. Saksamaa ja Madalmaad peaksid ühtlasi võtma meetmeid oma ülejääkide vähendamiseks.