

Neovisni godišnji pregled rasta 2013.

ECLM-IMK-OFCE

Sažetak:

Eurozona je četiri godine nakon početka velike recesije još uvijek u krizi. BDP i BDP po glavi stanovnika niži su nego prije krize. Najdramatičnija posljedica dugotrajnog društvenog očajja nastalog velikom recesijom jest stopa nezaposlenosti koja je u rujnu 2012. dosegla rekordnu razinu od 11,6 % radne snage. Održivost javnog duga velika je briga nacionalnih vlada, Europske komisije i financijskih tržišta, no uzastopni i sveobuhvatni programi konsolidacije pokazali su se neuspješnima u rješavanu tog problema. Do sada je poruka donositelja političkih odluka građanima Europe bila da je štednja jedina moguća strategija za izlaz iz ove slijepe ulice. No ta se tvrdnja temelji na pogrešnom zaključku da je kriza proizašla iz fiskalne rasipnosti država članica. Fiskalna politika nije uzrok problema u eurozoni. Veći deficiti i dugovi bili su nužna reakcija vlada koje su se suočile s najtežom recesijom nakon Drugog svjetskog rata. Fiskalni je odgovor bio uspješan na dva načina. Njime je zaustavljen postupak recesije i ublažena financijska kriza. Posljedica je bila izrazito povećanje javnog duga svih zemalja eurozone.

U normalna vremena održivost javnog duga je dugoročno pitanje, a nezaposlenost i rast su kratkoročna pitanja. No zbog straha od navodno nadolazećeg naglog rasta kamatnih stopa i zbog ograničenja Pakta za stabilnost i rast, iako prijelaz na normalna vremena još nije dovršen, države članice i Europska komisija promijenile su prioritete. Ta odluka djelomice ukazuje na poznate zamke institucionalnog okvira Ekonomske i monetarne unije (EMU). U jednakoj mjeri ukazuje na dogmatsko stajalište prema kojem je fiskalna politika nesposobna upravljati potražnjom, a javna uprava mora biti ograničena. Ta je ideologija potaknula države članice da provedu mjere izrazite fiskalne štednje u teškim vremenima.

Sada je jasno da ta strategija ima mnogo mana. Zemlje eurozone, posebice one iz južne Europe, provele su lošu i strelovitu konsolidaciju. Mjere štednje poprimile su nezamijećene razmjere u povijesti fiskalne politike. Kumulativna promjena fiskalne politike u Grčkoj od 2010. do 2012. iznosi 18 bodova BDP-a. Za Portugal, Španjolsku i Italiju ona je iznosila 7,5, 6,5 odnosno 4,8 bodova BDP-a. Konsolidacija se ubrzano sinkronizirala uzrokujući negativne viškove u cijeloj eurozoni i povećavajući učinke prve faze. Smanjenjem gospodarskog rasta umanjuje se mogućnost postizanja održivosti javnog duga. Štednja je očito bila osuđena na neuspjeh jer je pokušaj smanjenja javnog duga uvelike razočaravajuć u odnosu na početne ciljeve koje su postavile države članice i Komisija.

Od proljeća 2011. nezaposlenost u državama članicama EU-27 i državama članicama eurozone počela je znatno rasti te je samo u protekloj godini porasla za dva milijuna ljudi. Nezaposlenost mladih također je znatno porasla tijekom krize. U drugom tromjesečju 2012. 9,2 milijuna mladih u dobi od 15 do 29 godina bilo je nezaposleno, što iznosi 17,7 % radne snage među mladima od 15 do 29 godina i iznosi 36,7 % svih nezaposlenih u državama EU-27. Nezaposlenost mladih porasla je znatnije od opće stope nezaposlenosti unutar EU-a. Iste se tendencije primjećuju kod nekvalificiranih radnika. Prošla su iskustva pokazala da će nezaposlenost, ako dostigne visoku razinu, ostati takva sljedećih godina. To je poznato kao trajna nezaposlenost. Uz rast nezaposlenosti, već su vidljivi prvi simptomi koji ukazuju na visoku nezaposlenost u nadolazećim godinama. U drugom tromjesečju 2012. gotovo 11 milijuna ljudi u EU-u bilo je nezaposleno jednu godinu ili duže. Protekle je godine trajna nezaposlenost porasla za 1,4 milijuna ljudi u državama EU-27 i za 1,2 milijuna ljudi u državama eurozone.

Posljedica trajne nezaposlenosti jest smanjenje stvarne veličine radne snage, što naposljetku može dovesti do više razine strukturalne nezaposlenosti. To će srednjoročno gledano otežati stvaranje rasta i zdravih javnih financija u EU-u. Osim učinka trajne nezaposlenosti na mogući rast i javne financije, trajna nezaposlenost može uzrokovati rast siromaštva jer će se naknade za nezaposlene primati kraće nego što se očekuje. Stoga bi trajna nezaposlenost mogla postati ozbiljan socijalni problem za europsko društvo. S obzirom na našu prognozu za nezaposlenost u EU-u i eurozoni, predviđamo da bi trajna nezaposlenost mogla doseći 12 milijuna u EU-u i 9 milijuna u eurozoni krajem 2013.

Zapanjujuće je što su se posljedice loše osmišljene konsolidacije mogle i trebale očekivati. No uvelike ih se podcjenjivalo. Zanemareni su sve brojniji teoretski i empirijski dokazi prema kojima se veličina fiskalnih multiplikatora povećava u osjetljivoj situaciji. Konkretno, u normalnim vremenima, kada je jaz proizvodnje blizu nule, smanjenjem za jedan bod BDP-a strukturnog deficita aktivnost se smanjuje za 0,5 do 1 % (to je fiskalni multiplikator). Taj učinak nadmašuje 1,5 % u teškim vremenima i može čak doseći 2 % kada je gospodarstvo u ozbiljnoj depresiji. Svi elementi (recesija, politika nulte kamatne stope, ublažavanje devalvacije, štednja među ključnim trgovinskim partnerima) za koje je poznato da stvaraju multiplikatore s veličinama višim od uobičajenih postojali su u eurozoni.

Oporavak koji se primijetio od kraja 2009. zaustavljen je. U trećem tromjesečju 2011. eurozona se našla u novoj recesiji te se ne očekuje poboljšanje situacije. Predviđa se pad BDP-a od 0,4 % u 2012. i ponovno od 0,3 % u 2013. Čini se da Italija, Španjolska, Portugal i Grčka tonu u beskrajnu depresiju. Nezaposlenost u eurozoni porasla je do rekordne razine, a posebice u Španjolskoj, Grčkoj, Portugalu i Irskoj. Ponovno je narušena sigurnost domaćinstava, nefinancijskih tvrtki i financijskih tržišta. Kamatne stope nisu smanjenje, a vlade južnih država još se uvijek, usprkos nekim političkim inicijativama, suočavaju s neodrživom premijom rizika na svoje kamate, dok Njemačka, Austrija ili Francuska profitiraju od nezapamćeno niskih kamatnih stopa.

Umjesto usredotočivanja na javne deficite, treba se baviti temeljnim uzrokom krize. Eurozona patila je prvenstveno zbog krize platne bilance nastale zbog uvećane neravnoteže tekućeg računa među državama članicama. Kada su presušili novčani tokovi potrebni za financiranje tih neravnoteža, kriza je poprimila oblik krize likvidnosti. Trebalo je pokušati prilagoditi nominalne plaće i cijene na uravnotežen način, koji bi minimalno naštetio potražnji, proizvodnji i zapošljavanju. Umjesto toga rješenje se tražilo u sveobuhvatnoj štednji zbog čega se smanjivanjem potražnje, plaća i cijena povećala nezaposlenost.

Iako je određena fiskalna konsolidacija gotovo sigurno bila nužni dio strategije ponovnog uspostavljanja ravnoteže kojom bi se smanjili raniji pretjerani troškovi u nekim zemljama, bilo je ključno da zemlje s velikim viškovima, posebice Njemačka, poduzmu simetrične mjere kako bi se potakla potražnja i osigurao brži rast nominalnih plaća i cijena. Umjesto toga teret prilagodbe prebačen je na države s deficitom. Došlo je do određenog napretka u suzbijanju neravnoteže u nadmetanju,

no cijena je bila ogromna. Zbog neuspjeha zemalja s viškovima da pruže uravnoteženi odgovor, došlo je do povećanja trgovinskih viškova u eurozoni. Malo je vjerojatno da će ovo biti održivo rješenje jer iziskuje prilagodbe zemalja koje ne pripadaju eurozoni te će izazvati protureakcije.

Izražena je hitna potreba za javnom raspravom o tim ključnim pitanjima. Donositelji političkih odluka u velikoj su mjeri ignorirali poruke neslaganja, čak i kad su postajale glasnije. Odluke o trenutnoj makroekonomskoj strategiji za eurozonu u ovom trenu ne bi trebala donositi isključivo Europska komisija jer novi fiskalni okvir EU-a ostavlja državama eurozone nešto manevarskog prostora. Kao prvo, države se mogu naći u izvanrednim okolnostima suočivši se s *„neobičnom situacijom izvan nadzora države članice, koji ima snažan utjecaj na financijski položaj opće države ili razdoblje snažnog gospodarskog pada kao što je navedeno u izmijenjenom Paktu o stabilnosti i rastu (...)”*. Kao drugo, postupak konsolidacije mogao bi se olakšati za države s prekomjernim deficitom budući da je navedeno da *„će u svojoj preporuci Vijeće zatražiti da država članica ostvari godišnje proračunske ciljeve koji su, na temelju prognoze na kojoj se zasniva preporuka, usklađeni s minimalnim godišnjim poboljšanjem od barem 0,5 % BDP-a koje služi kao mjerilo, u neto bilanci koja se ciklički prilagođava, a sastoji se od jednokratnih i privremenih mjera u cilju ispravljanja prekomjernog deficita u roku zadanom u preporuci”*. Naravno, to je minimum, ali smatra se dovoljnim za vraćanje deficita na omjer BDP-a na 3 % i omjer duga na 60 %.

Stoga je potrebna alternativna strategija s četiri komponente:

Prvo, odgoda i širenje fiskalne konsolidacije s obzirom na trenutna fiskalna pravila EU-a. Umjesto mjera štednje od gotovo 130 milijardi eura za cijelu eurozonu, uravnoteženom fiskalnom konsolidacijom od 0,5 postotnih bodova BDP-a, u skladu s ugovorima i fiskalnim paktom, već bi se samo u 2013. postigao konkretan manevarski prostor od više od 85 milijardi eura. Taj iznos bi znatno odudarao od obećanja Europskog vijeća iz lipnja i listopada 2012. o ulaganju (još uvijek izvanproračunskih) 120 milijardi eura do 2020. u okviru Pakta za zapošljavanje i rast. Odgodom i određivanjem gornje granice za postupak konsolidacije prosječna stopa rasta u eurozoni mogla bi se između 2013. i 2017. poboljšati za 0,7 bodova godišnje.

Drugo, Europska središnja banka mora u potpunosti djelovati kao posljednje utočište za države eurozone kako bi umanjila pritisak s financijskih tržišta na države članice. Kako bi se zaustavila panika, EU mora imati uvjerljiv plan koji će se jasno iznijeti vjerovnicima.

Treće, znatno povećanje kreditiranja Europske investicijske banke i druge mjere (posebice korištenje strukturnih fondova i projektnih obveznica) kako bi se uvelike unaprijedio plan za rast EU-a. Navedena obećanja moraju se prenijeti u konkretna ulaganja.

Četvrto, cilj bliske suradnje gospodarskih politika trebao bi biti smanjenje neravnoteže tekućih računa. Prilagodba se ne bi trebala odnositi jedino samo na države s deficitom. Njemačka i Nizozemska trebale bi također poduzeti mjere za smanjenje viškova.