

Független éves növekedési jelentés – 2013

ECLM-IMK-OFCE

Összefoglaló

Négy évvel a nagy gazdasági recesszió kezdete után az euróövezet továbbra is válságban van. A GDP és az egy főre jutó GDP a válság előtti szinten van, a munkanélküliség pedig, amely 2012 szeptemberében 11,6%-os történelmi rekordot döntött, a nagy recesszió által kiváltott elhúzódó társadalmi kilátástalanság legdrámaibb megnyilvánulása. A nemzeti kormányok, az Európai Bizottság és a pénzügyi piacok számára az egyik legnagyobb problémát az államadósság fenntarthatósága jelenti, ugyanakkor az egymást követő, nagy horderejű konszolidációs programok sikertelennek bizonyultak e probléma kezelésére. Mindeztől kezdve a döntéshozók európai polgároknak szóló legfőbb üzenete a megszorítások súlykolása volt mint a zsákutcából kivezető egyedüli lehetséges stratégia, ám ez az állítás azon téves diagnózison alapul, hogy a válságot a tagállamok által folytatott pazarló költségvetési politika okozta. Az euróövezet egészét tekintve a probléma gyökere nem a költségvetési politika. A magas hiány és adósság szükséges reakció volt a kormányok részéről, amelyeknek a második világháború óta a legsúlyosabb recesszióval kell szembenézniük. A költségvetési válasz két tekintetben bizonyult sikeresnek: egyrészt megállította a recesszió folyamatát, másrészt enyhítette a pénzügyi válságot. Következésképpen az euróövezet valamennyi országában az államadósság szintjének meredek emelkedését eredményezte.

Szokásos körülmények között az államadósság fenntarthatósága hosszú távú, míg a munkanélküliség és a növekedés rövid távú kérdés. Mindazonáltal a kamatlábak küszöbön álló állítólagos emelkedésétől való félelmükben és a Stabilitási és Növekedési Paktum korlátozásai miatt, bár a szokásos körülményekhez való visszatérés nem történt meg, a tagállamok és az Európai Bizottság megfordították a fontossági sorrendet. Ez a döntés részben az EMU intézményi keretét jellemző jól ismert buktatókat, ugyanakkor azt a dogmatikus megközelítést is tükrözi, amely szerint a költségvetési politika nem képes a kereslet kezelésére, a közigazgatás hatáskörét pedig korlátozni kell. Ez a megközelítés arra készítette a

tagállamokat, hogy nagymértékű költségvetési megszorításokat hajtsanak végre a nehéz időkben.

Amint az mostanra világossá vált, ez a stratégia alapjaiban elhibázott. Az euróövezet tagállamai, és különösen a dél-európai országok rosszul kidolgozott és elsietett konszolidációba fogtak. A megszorító intézkedések a költségvetési politika története során soha nem látott mértéket öltöttek. Görögország esetében a 2010 és 2012 közötti költségvetési kiigazítások gazdasági hatásának halmozott változása GDP-arányosan 18 százalékpontnak felel meg. Portugália, Spanyolország és Olaszország esetében ez az érték GDP-arányosan 7,5, 6,5, illetve 4,8 pont. A konszolidáció hamarosan összehangolttá vált, ami kedvezőtlen tovagyrúzó hatásokat eredményezett az euróövezet teljes térségében, felerősítve az elsődleges hatásait. A gazdasági növekedés ennek következtében történő csökkenése pedig még valószínűtlenebbé teszi az államadósság fenntarthatóságát. Így a megszorítások egyértelműen dugába dőltek, mivel az államháztartási hiány csökkenési pályája igen jelentős csalódást okozott a tagállamok és a Bizottság által meghatározott kezdeti célértékekhez képest.

2011 tavasza óta a 27 tagú Unióban és az euróövezetben a munkanélküliség gyors ütemben emelkedik, és csak a tavalyi évben a munkanélküliek száma 2 millió fővel nőtt. A fiatalokat érintő munkanélküliség szintén drámai módon nőtt a válság alatt. 2012 második negyedévében 9,2 millió 15–29 év közötti fiatal volt munka nélkül, ami e korcsoport 17,7%-os részvételét jelenti a munkaerő-állományban és a 27 tagú EU-ban élő összes munkanélküli 36,7%-át teszi ki. A fiatalokat érintő munkanélküliség nagyobb mértékben emelkedett, mint az általános munkanélküliségi arány az Unióban. Ugyanezen tendencia figyelhető meg az alacsony képzettségűek esetében. A korábbi tapasztalatok alapján köztudott, hogy miután egyszer a munkanélküliség magas szintet ér el, akkor az elkövetkező években általában magas szinten is marad. Ezt hívják tartósan magas munkanélküliségnek. A munkanélküliség emelkedésével együtt már most láthatóak az első tünetei annak, hogy a munkanélküliség szintje az elkövetkező években is magas marad. 2012 második negyedévében az Unióban közel 11 millió ember volt már egy éve vagy még régebben munkanélküli. Az elmúlt év során a hosszú távú munkanélküliek száma a 27 tagú Unióban 1,4 millió fővel, az euróövezetben pedig 1,2 millió fővel nőtt.

A hosszú távú munkanélküliség következtében a munkaerő-állomány tényleges nagysága csökkent, ami végül magasabb strukturális munkanélküliségi arányhoz vezethet. Ez

középtávon megnehezíti a növekedést és az egészséges államháztartás kialakítását az Unióban. A tartós munkanélküliség potenciális növekedésre és államháztartásra gyakorolt hatása mellett a jelenség fokozottabb szegénységet okozhat, mivel a munkanélküli segélyek a vártnál hamarabb szűnnek meg. Ezért a tartós munkanélküliség mélyen gyökerező szociális problémává is válhat az európai társadalom számára. Tekintettel az Unióra és az euróövezetre vonatkozó munkanélküliségi előrejelzéseinkre, becsléseink szerint a tartósan munkanélküliek száma 2013 végén elérheti az Unióban a 12 milliót, az euróövezetben pedig a 9 millió főt.

Ami igazán szembetűnő az az, hogy a rosszul megtervezett konszolidáció következményei előreláthatóak lehettek volna, sőt azokat előre kell volna látni. Ehelyett zömében figyelmen kívül hagyták azokat. Nem vették észre azokat az egyre sokasodó elméleti és tapasztalati bizonyítékokat, amelyek értelmében a költségvetés multiplikátorhatásának mértékét felerősíti a bizonytalan helyzet. Konkrétan, szokásos körülmények között, azaz amikor a kibocsátási rés nulla körül van, a strukturális hiány a GDP egy százalékpontjával történő csökkentése a gazdasági tevékenységet 0,5 és 1% közötti arányban csökkenti (ez a költségvetési multiplikátor), ám ugyanez a hatás kedvezőtlen körülmények esetén meghaladja az 1,5-öt, illetve elérheti akár a 2%-ot is súlyosan kedvezőtlen gazdasági helyzet esetén. A szokásosnál nagyobb multiplikátorhatást eredményező valamennyi közismert jellemző (recesszió, nulla sávban lévő kamatlábak, kiegyenlítő leértékelés hiánya, megszorítások a kulcsfontosságú kereskedelmi partnerek között) jelen volt az euróövezetben.

A 2009 végétől megfigyelhető kilábalás megtorpant. 2011 harmadik negyedében az euróövezet újabb recesszióba süllyedt és nem várható javulás: az előrejelzések szerint a GDP 2012-ben 0,4%-kal, majd 2013-ban 0,3%-kal csökken. Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögország pedig úgy tűnik, hogy végeláthatatlan válságba süllyed. A munkanélküliség rekordszintet ért el az euróövezetben, és különösen Spanyolországban, Görögországban, Portugáliában és Írországban. A háztartások, a nem pénzügyi vállalkozások és a pénzügyi piacok bizalma ismét megrendült. A kamatlábak nem csökkentek és a déli országok kormányainak bizonyos szakpolitikai kezdeményezések ellenére továbbra is a kamatlábaikra vonatkozó fenntarthatatlan kockázati felárral kell számolniuk, míg Németország, Ausztria és Franciaország haszonélvezői a történelmileg alacsony kamatoknak.

Az államháztartási hiányra történő összpontosítás helyett a válság mögöttes okát kellene kezelni. Az euróövezetet elsősorban fizetésimérleg-válság sújtja az övezet tagállamaiban felhalmozódott folyó fizetési mérleg egyensúlyhiányai miatt. Amikor az ezen

egyensúlyhiányok finanszírozásához szükséges pénzmozgások elapadtak, a válság likviditási válság formájában ütötte fel a fejét. Kísérletet kellett volna tenni a nominálbérek és árak kiegyensúlyozott módon történő kiigazítására a keresletet, kibocsátást és foglalkoztatottságot érő minimális károk mellett. Ehelyett a megoldást az átfogó megszorításokban keresték a kereslet, a bérek és az árak leszorításával, ami felsrófolta a munkanélküliséget.

Jóllehet bizonyos mértékű költségvetési konszolidációra majdnem biztosan szükség volt a bizonyos országok korábbi elhibázott politikáját orvosolandó egyensúlyi stratégia részeként, létfontosságú volt, hogy a jelentős többlettel rendelkező országok, különösen Németország szimmetrikus lépéseket tegyen a kereslet serkentésére, illetve a nominálbérek és az árak gyorsabb növekedésének biztosítására. Ehelyett a kiigazítás terheit a hiánnyal küzdő országokra hárították. Történt némi előrelépés a versenyképesség egyenlőtlenségeinek kiküszöbölésére, de ezért nagy árat kellett fizetni. A többlettel rendelkező országok részéről történő kiegyensúlyozott válaszlépések biztosításának elmaradása szintén növeli az euróövezet átfogó kereskedelmi többletét. Ez nem valószínű, hogy fenntartható megoldást jelent, mivel a kiigazításokat az euróövezeten kívüli országokba helyezi át és ellenreakciókat vált ki.

Sürgős szükség van az ilyen létfontosságú kérdésekkel kapcsolatos nyilvános vitára. A döntéshozók jobbára figyelmen kívül hagyták az eltérő véleményeket, még akkor is, amikor azok felerősödtek. Az euróövezetre vonatkozó jelenlegi makrogazdasági stratégiával kapcsolatos döntéseket jelen pillanatban nem ragadhatja magához kizárólag az Európai Bizottság, mivel az új uniós költségvetési keret bizonyos mozgásteret hagy az euróövezeti országoknak. Először, az országok hivatkozhatnak kivételes körülményekre, *„ha azt az érintett tagállam által nem befolyásolható szokatlan esemény okozza, amely jelentős hatással van az államháztartás pénzügyi helyzetére, vagy pedig [...] súlyos gazdasági visszaesés esetén”* a felülvizsgált Stabilitási és Növekedési Paktum szerint. Másodszor, a konszolidációs pálya megkönnyíthető lenne a túlzott hiánnyal küzdő országok számára, mivel rögzítették, hogy *„ajánlásában a Tanács felkéri a tagállamot, hogy érjen el olyan éves költségvetési célokat, amelyek – az ajánlást alátámasztó előrejelzés alapján – összhangban vannak az egyszeri és átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenlegében elérendő, viszonyítási alapként a GDP legalább 0,5%-át kitevő éves minimális javulással, a túlzott hiány ajánlásban szereplő határidőn belüli kiigazításának biztosítása érdekében”*. Ez

természetesen a minimum, de elégséges feltételnek tekinthető a GDP arányos hiány 3%-ra, és a GDP arányos államadósság 60%-ra történő visszaszorítására.

Ezért négy pontból álló alternatív stratégia szükséges:

Először, a költségvetési konszolidáció elhalasztása és „szétterítése” a hatályos uniós költségvetési szabályozás betartása mellett. Az egész euróövezetre vonatkozó mintegy 130 milliárd eurós megszorító intézkedések helyett egy – a szerződésekkel és a költségvetési paktummal összhangban lévő – 0,5 GDP-százalékpontos kiegyensúlyozottabb költségvetési konszolidáció csak 2013-ra több mint 85 milliárd eurós konkrét mozgásteret jelentene. Ez az összeg jelentős kontrasztban állna az Európai Tanács 2012. júniusi és októberi ülésén tett (a költségvetésben még mindig nem szereplő) ígérettel, hogy 2020-ig 120 milliárd eurót különítene el a foglalkoztatási és növekedési paktumon belül. A konszolidáció elhalasztása és pályájának korlátozása révén az euróövezet átlagos növekedése 2013 és 2017 között évi 0,7 százalékponttal javulhatna.

Másodszor, az EKB-nak teljes mértékben végső hitelezőként kell működnie az euróövezeti országok számára annak érdekében, hogy a tagállamok számára enyhíteni lehessen a pénzügyi piacokról származó pánik nyomását. A pánik megszüntetése érdekében az Uniónak hiteles tervet kell hitelezői elé tárnia.

Harmadszor, jelentősen növelni kell az Európai Beruházási Bank által nyújtott hitelezést, valamint egyéb intézkedéseket kell hozni (nevezetesen a strukturális alapok és a projektkötvények igénybevétele) az európai növekedési menetrend hatékony előmozdítása érdekében. A fent említett ígéreteknek konkrét beruházásokká kell válniuk.

Negyedszer, a gazdaságpolitikák szoros összehangolásának a folyó fizetési mérleg egyensúlyhiányának csökkentését kellene célozniuk. A kiigazításnak nem csupán a hiánnyal rendelkező országokra kellene támaszkodnia. Németországnak és Hollandiának is intézkedéseket kellene hozniuk többletük csökkentésére.