

Fortsatt svake økonomiske utsikter og økt arbeidsledighet i EU – Spring Economic Forecast fra Europakommisjonen

Felles rapport fra EU-delegasjonen i Brussel og OECD-delegasjonen i Paris. Utarbeidet av finansråd Lars-Erik Østby og arbeids- og sosialråd Jacob Hanssen (EU-delegasjonen) og finansråd Erik Storm (OECD-delegasjonen).

1. Hovedpunkter

Europakommisjonen la i dag fram sin "Spring Economic Forecast" med økonomiske prognoser for 2012 og 2013 for EU og de enkelte medlemslandene. Hovedbildet er nullvekst i bruttonasjonalprodukt og økt ledighet i 2012. Eurosonen ventes å få fall i bruttonasjonalprodukt på 0,3 pst. Mens Kommisjonen i mai 2011 fortsatt så for seg at det ville bli positiv vekst i EU i 2012, er vekstanslagene for 2012 nedjustert suksessivt i alle de etterfølgende prognosene gjennom det siste året. Vekstanslagene for 2012 for EU samlet er i sum nedjustert med 1,9 prosentpoeng fra 1,9 prosent i mai 2011 til 0,0 i mai 2012. Kommisjonen ser for seg at det kan komme et omslag slik at det blir en oppgang på 1,3 prosent i bruttonasjonalprodukt i 2013 (1,0 prosent i Eurosonen).

Arbeidsledigheten avtok noe fra midten av 2010 og inn i første kvartal 2011, og Kommisjonen antok i mai 2011 at situasjonen i arbeidsmarkedet fortsatt ville bedres i tråd med de daværende prognosene for veksten i bruttonasjonalprodukt. Som for veksten i bruttonasjonalprodukt, er anslagene for utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet i EU korrigert, og Kommisjonen anslår nå at arbeidsledigheten i EU samlet vil øke til 10,3 prosent i 2012 (11,0 prosent i Eurosonen). Per februar 2012 var arbeidsledigheten kommet opp i 10,2 og 10,8 prosent i henholdsvis EU og Eurosonen. Sammenliknet med anslagene for vekst i EU fra OECD og IMF har Kommisjonen hittil ligget noe over.

Europakommisjonens stadige nedjusteringer av veksten i EU for 2012 kan være et uttrykk for at Kommisjonen så langt har undervurdert de kortsiktige effektene av budsjettinnstramminger og overvurdert de kortsiktige effektene av strukturtiltakene på tilbudssiden. Analyser fra OECD antyder at en del strukturtiltak kan ha kortsiktige kostnader, særlig for land der økonomien i utgangspunktet er svak, selv om en på generelt grunnlag ikke kan si at strukturtiltakene medfører store kostnader på kort sikt. Det kan imidlertid hevdes at (troverdige) strukturtiltak kan bidra til økt tillit og dermed lavere renter. På den annen side kan manglende evne til å gjennomføre strukturtiltak i mange av kriselandene bidra til det motsatte. Det er så langt vanskelig å få øye på noe i de økonomiske nøkkeltallene som tyder på at tilliten har økt.

Vekst og sysselsetting vil få stor oppmerksomhet i EU fram til sommeren 2012, ikke minst i lys av at Hollandes seier i det franske presidentvalget. Det er vanskelig å se for seg at Hollande ikke vil oppnå noe i form av vekstfremmende tiltak, og uttalelser blant annet fra den tyske finansministeren Schäuble tyder på at også Tyskland kan være litt på gli. I en uttalelse fra president Barroso på Schuman Day 9. mai ble det hevdet at de riktige tiltakene for å få til vekst og sysselsetting allerede ligger på bordet i form av forslag fra Kommisjonen. Han framhever tre områder, nemlig at innstrammingspolitikken må opprettholdes, at medlemslandene må fortsette med strukturtiltak på tilbudssiden, og at det må legges tilrette for målrettede investeringer i infrastruktur gjennom tilføring av kapital til Den europeiske investeringsbanken, innføring av "project bonds" og bruk av diverse av EUs felles fond.

Det er betydelig usikkerhet om summen av innstrammingspolitikken, strukturtiltakene og det som så langt antydes av virkemidler på investeringssiden er nok til å skape vekst på kort sikt. Mye tyder på at situasjonen må bli verre før den kan bli bedre, med de politiske og økonomiske utfordringene det medfører.

Euroområdet framstår mer og mer som problemområdet i verdensøkonomien. Land utenfor euroområdet som USA, Storbritannia og Japan har høyere statsgjeld enn mange av eurolandene. Det forholdet at de har nasjonale sentralbanker gjør at finansmarkedene regner med at de i større grad enn gjeldstyngede euroland kan holde den økonomiske veksten oppe med bruk av seddelpressen, og at en høyere inflasjon som følge av dette kan bidra til å redusere statsgjeldsproblemet.

De tiltagende politiske problemene i euroområdet og den tiltagende folkelige misnøyen med sparetiltak, samt presidentvalget i Frankrike, vil føre til at tiltak for å få stimulert den økonomiske veksten også på kort sikt i større grad enn i de siste årene vil måtte prege den økonomiske debatten i eurolandene. Men det store spørsmålet er selvsagt om EU og enkeltlandene har virkemidler og handlemåte til å kunne sette i gang en mer vekstfremmende politikk.

2. Nye anslag for økonomisk vekst og arbeidsledighet i EU i 2012 og 2013

Europakommisjonens "Spring Economic Forecast" som ble lagt fram 11. mai 2012, er en av de fire prognosene for den økonomiske utviklingen i EU som Kommisjonen offentliggjør hvert år. Kommisjonen anslår nå at veksten i bruttonasjonalprodukt i EU vil bli 0,0 prosent i 2012 og 1,3 prosent i 2013. Det betyr at Kommisjonen opprettholder prognosen fra februar for EU og Eurosonen for 2012, mens prognosene for 2013 justeres noe ned. Anslagene for vekst i bruttonasjonalprodukt for de største landene i EU framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 1 Prognoser for vekst i BNP (prosentvis endring fra året før)

Prognose-tidspunkt	2011	2012				2013	
	Feb 2012	Mai 2011	Nov 2011	Feb 2012	Mai 2012	Nov 2011	Mai 2012
EU27	1,5	1,9	0,6	0,0	0,0	1,5	1,3
Euro-omr.	1,4	1,8	0,5	-0,3	-0,3	1,3	1,0
Tyskland	3,0	1,9	0,8	0,6	0,7	1,5	1,7
Frankrike	1,7	2,0	0,6	0,4	0,5	1,4	1,3
UK	0,9	2,1	0,6	0,6	0,5	1,5	1,7
Spania	0,7	1,5	0,7	-1,0	-1,8	1,4	-0,3
Italia	0,2	1,3	0,1	-1,3	-1,4	0,7	0,4
Hellas	-6,8	1,1	-2,8	-4,4	-4,7	0,7	0,0

Kilde: Europakommisjonen

Europakommisjonens prognoser for veksten i EU i inneværende år ble nedjustert gjennom 2011 og inn i 2012. I anslagene fra mai 2011 mente Kommisjonen fortsatt at EU var på vei ut av krisen, selv om vekstutsiktene var moderate. I november 2011 nedjusterte Kommisjonen sine anslag for veksten i bruttonasjonalprodukt sammenlignet med anslagene i mai i 2011. Dette gjaldt særlig prognosene for 2012. Kommisjonen la i november i fjor til grunn at veksten hadde flatet helt ut mot slutten av 2011, og de så for seg at dette ville gjelde også i de nærmeste påfølgende kvartalene.

Kommisjonen trodde imidlertid at de første tegnene til forbedring ville kunne komme i løpet av andre halvår 2012. Kommisjonen la da til grunn at tiltakene som på det tidspunktet var satt i verk eller planlagt i forbindelse med gjelds- og eurokrisen, ville få effekt ganske raskt. Kommisjonen mente imidlertid i november 2011 at den ventede veksten gjennom 2012 ikke ville få særlige virkninger for sysselsettingen. Det ble derfor forventet at arbeidsledigheten ville holde seg på det daværende høye nivået på rundt 9,5 prosent i EU i prognoseperioden 2012 og 2013. Arbeidsledigheten i EU har steget jevnt siden i fjor høst, og Kommisjonen forventer nå at arbeidsledigheten i tråd med de svake vekstprognosene vil øke til 10,3 prosent i EU (11,0 prosent i Eurosonen) i 2012 og 2013.

Vekstanslagene for 2012 for EU samlet er i sum nedjustert med 1,9 prosentpoeng fra 1,9 prosent i mai 2011 til 0 prosent i mai 2012. Den største justeringen kom i november 2011. Kommisjonen la i tillegg vekt på nedsiderisikoen, og varslet at det var en ikke ubetydelig risiko for nedgang i bruttonasjonalprodukt samlet for 2012. I sin prognose fra februar i år ble anslaget for veksten i bruttonasjonalprodukt redusert til 0 prosent, og dette bildet opprettholdes i dagens prognose.

Allerede i februar i år la Kommisjonen til grunn at eurosonen var inne i en mild resesjon i første kvartal 2012, men med tegn til stabilisering. Det ble anslått at bruttonasjonalprodukt for eurolandene ville falle med 0,3 prosent i 2012, men ville ligge flatt for EU samlet fra 2011 til 2012. Kommisjonen pekte fremdeles på en betydelig nedsiderisiko i disse anslagene, særlig knyttet til konsekvenser dersom gjeldskrisen ble forverret ytterligere. Prognosen som er lagt fram i dag viser at vekstutsiktene fortsatt er svake, og Kommisjonen understreker at nedsiderisikoen fortsatt er stor.

Kommisjonens stadige nedjusteringer av veksten i EU kan være et uttrykk for at Kommisjonen har undervurdert de kortsiktige effektene av budsjetttinnstrammingene og har overvurdert de kortsiktige effektene av strukturtiltakene på tilbudssiden.

De økonomiske utsiktene i EU vil også påvirkes av endringer i politiske maktforhold etter valg i flere av medlemslandene. Det gjelder blant annet Frankrike der president Hollande gikk til valg med løfter om vekstfremmende politikk, Hellas der det er usikkerhet om en klarer å etablere regjeringskonstellasjoner som vil overholde inngåtte avtaler med EU og Det internasjonale pengefondet, og det gjelder Nederland med mulighet for enda svakere mindretallsregjering. Utsiktene vil også avhenge av hvor raskt en klarer å få gjenetablert en solid nok banksektor som kan fylle sine normale forpliktelser.

3. Prognoser for vekst i bruttonasjonalprodukt i EU fra OECD og IMF

De betydelige nedjusteringene for veksten i EU som Kommisjonen gjorde i fjor høst, var like vel mindre enn de nedjusteringene i anslagene for EU som OECD la fram omtrent samtidig. OECD nedjusterte sitt anslag for veksten i bruttonasjonalprodukt i 2012 for EU fra 2,0 prosent i sitt forrige Economic Outlook til 0,3 prosent, i det de kalte sin referansebane ("no event" scenario) med en gradvis forbedring gjennom 2013. OECD presiserte at usikkerheten i dette alternativet i stor grad lå på nedsiden.

IMF presenterte oppdaterte prognoser for EU i forbindelse med vårmøtet i april. Anslagene fra Det internasjonale pengefondet er om lag uendret fra januarrapporten. Anslagene fra Det internasjonale pengefondet er basert på at det ikke skjer en eskalering av problemene i kriselandene, men det pekes samtidig på at dette også er en av de største riskofaktorene framover. Det internasjonale pengefondet peker også på faren for at en kraftig økning i oljeprisene kan dempe veksten både i høyinntektslandene og i de fremvoksende økonomiene.

OECD skal legge fram nye oppdaterte anslag i forbindelse med ministerrådsmøtet 23. mai. Anslagene til Economic Outlook 91 har vært drøftet i OECDs Economic Policy Committee denne uken og for euroområdet ser anslagene ut til å bli noe nedjustert. Mens det var ventet en vekst i eurosonen på 0,3 prosent for 2012 i november ser det nå ut til at OECD vil lande på at euroområdet vil være i en resesjon i inneværende år, og at også veksten neste år blir lavere enn tidligere anslått. Også OECD baserer sine anslag på at man klarer å unngå en eskalering av krisen i euroområdet, og at økt tillit blant husholdninger og bedrifter gradvis vil trekke veksten i bruttonasjonalproduktet opp. OECD venter at ledigheten i euroområdet fortsatt vil øke, men at veksten vil avta gjennom neste år. Det er lagt til grunn at planene som er lagt fram om finanspolitisk innstramming blir fulgt, og dette innebærer en bedring i den underliggende budsjettbalansen på om lag 1 prosent av bruttonasjonalprodukt for både 2012 og 2013. OECD peker også på behovet for rebalansering, både i husholdningssektoren, banksektoren og i utenriksøkonomien. For å oppnå balanse i utenriksøkonomien må lønnsveksten i underskuddslandene være lav framover, mens det bør åpnes opp for høyere lønns- og prisvekst i overskuddslandene. Samlet sett ser inflasjonspresset ut til å bli lavt framover ifølge OECD, noe som bør gjøre det mulig å lette ytterligere i pengepolitikken i eurosonen.

4. EUs tiltak for vekst og sysselsetting

Det har vært en markert endring i de sentrale EU-politikernes oppmerksomhet om vekst og sysselsetting fra høsten 2011 fram til i dag. Mens tiltak for å bedre de offentlige budsjettbalansene og sikre finansiell stabilitet var hovedtema høsten 2011 og langt inn i 2012, har svakere økonomiske utsikter, og ikke minst stigende arbeidsledighet, ført til økt vektlegging på vekst og sysselsetting. Det er overraskende at det fram til nå ikke har vært større oppmerksomhet om et ledighetsnivå på 10 prosent. Dette avspeiler at EU hittil har manglet tilstrekkelig koordinering mellom medlemslandene på avgjørende politikkområder og et godt system for årlig budsjettbehandling der flere politikkområder ses i sammenheng. Disse svakhetene har med stor tydelighet kommet til uttrykk når EU på mange nivåer skal forholde seg til en så kompleks situasjon som i de siste årene. Dette er bakgrunnen for noen av de viktigste systemendringene i EU den senere tiden, som innføringen av det europeiske semester fra 2011 og finanspakten som nå er til politisk behandling i medlemslandene. Begge vil medføre større systematikk og sammenheng i den økonomiske politikken i EU. Fortsatt vil imidlertid sterkere koordinering på EU nivå være politisk sensitivt fordi overflytting av mer makt til EU sentralt innebærer inngrep i de nasjonale kompetansene.

Selv om Kommisjonen over lang tid har kommet med stadig nye tiltakspakker og initiativ synes tiltakene utilstrekkelige i forhold til de utfordringene landene har. Det er ganske klart at en ensidig og kraftig innstrammingspolitikk ikke bidrar til vekst og sysselsetting på kort sikt. Snarere bidrar denne politikken isolert sett til å forverre situasjonen på kort sikt, og dette vil i tiden fremover bidra til en forsterket diskusjon om dosering og timing av innstrammingspolitikken og strukturtiltakene. Det er også et spørsmål om for sterk innstramming gjør det vanskelig å nå målene om gjeldsreduksjon og gjenopprette tillit i finansmarkedene. Hvis innstrammingspolitikken bidrar til redusert BNP må stadig nye innstrammingstiltak til for å nå målet om en bestemt gjeldsandel av bruttonasjonalprodukt.

Gitt den økonomiske og politiske situasjonen i EU vil vekst og sysselsetting ha topp prioritet i tiden framover. Ikke lenge etter siste pakke for vekst og sysselsetting (Towards a Job-rich Recovery) som ble lagt fram 18. april, vil Kommisjonen fremlegge en omfattende tiltakspakke inklusive landspesifikke anbefalinger 30. mai som en del av det europeiske semester.

Fram til sommeren 2012 vil det avholdes flere møter på sentralt EU-nivå om vekst og sysselsetting. Det første er en uformell arbeidsmiddag i Det europeiske råd (DER) 23. mai som også vil være Hollandes første deltakelse på et DER-møte etter hans inntreden som president og også det første DER-møtet etter valget i Hellas. I møter i EPSCO (arbeidsministrene) 21. juni og ECOFIN (finansministrene) 22. juni vil Kommisjonens anbefalinger gjennomgås og kunne ut i forslag til anbefalinger fra DER til medlemslandene. I møte 28. og 29. juni vil DER vedta anbefalinger til medlemslandene som skal implementeres gjennom de nasjonale budsjettene og på annen måte. Anbefalingene fra DER vil både omfatte landspesifikke anbefalinger om budsjettpolitikken og strukturpolitikken, men også anbefalinger om sentrale EU-tiltak.

I en uttalelse fra president Barroso på Schuman Day 9. mai ble det hevdet at de riktige tiltakene for å få til vekst og sysselsetting allerede ligger på bordet i form av forslag fra Kommisjonen. Han framhever tre områder, nemlig at innstrammingspolitikken må opprettholdes, at medlemslandene må fortsette med strukturtiltak på tilbudssiden, og at det må legges tilrette for målrettede investeringer i infrastruktur gjennom tilføring av kapital til Den europeiske investeringsbanken, innføring av "project bonds" og bruk av diverse av EUs felles fond. Det er betydelig usikkerhet om summen av innstrammingspolitikken, strukturtiltakene og det som antydes av virkemidler på investeringssiden er nok til å skape vekst på kort sikt. Mye tyder på at situasjonen må bli verre før den kan bli bedre, med de politiske og økonomiske utfordringene det medfører.