

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 532. PLENARFORSAMLING, 14.2.2018-15.2.2018

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om erfaringer fra krisen: Hvordan undgås de hårde virkninger af EU's sparepolitik

(initiativudtalelse)

(2018/C 227/01)

Ordfører: **José LEIRIÃO**

Plenarforsamlingens beslutning	21.1.2016
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2
	Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	29.1.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.2.2018
Plenarforsamling nr.	532
Resultat af afstemningen	177/26/18
(for/imod/hverken for eller imod)	

Indledning

Repræsentanter for civilsamfundets institutioner og arbejdsmarkedets parter i de nationale økonomiske og sociale råd i Grækenland, Irland og Portugal har bidraget med indhold til denne udtalelse som følge af de studierejser, som EØSU har foretaget til de respektive lande med det formål at mødes med og indsamle udtalelser fra folk, der på nært hold har set og oplevet de negative virkninger, som trojkaens stramninger har haft på det sociale område og for erhvervssektoren og den sociale og civile dialog.

1. Konklusion og anbefalinger

1.1. Som den vigtigste konklusion på baggrund af krisen kunne det konstateres, at euroområdet ikke var rustet til at tackle den finansielle krise. EØSU bifalder derfor Kommissionens hensigt om at reformere euroen på afgørende områder ved at gå bort fra sparepolitikken og uddybe Den Økonomiske og Monetære Union. EØSU betragter ovennævnte punkter som afgørende for, at en bred europæisk koalition kan fortsætte sine bestræbelser på at genskabe en fælles europæisk fremtid og genvinde europæernes tillid.

1.2. Selve udformningen af tilpasningsprogrammerne medførte en række inkonsekvenser på forskellige niveauer, bl.a. i samordningen af og samspillet mellem trojkaens parter (Den Internationale Valutafond (IMF), Kommissionen og Den Europæiske Centralbank) i spørgsmål om planlægning, vurdering af omfanget og foregribelse af krisens potentielle risici. Derudover gjorde man ikke altid brug af erfaringerne fra tidligere kriser, eller også kunne disse ikke finde anvendelse i det nye fælles valutaområde, og der var en vis uoverensstemmelse mellem IMF's mekanismer og de makroøkonomiske politiske instrumenter for euroområdet. EØSU, der noterer sig IMF's ekspertise, anbefaler, at EU-institutionerne i fremtidige krisesituationer, hvor en given EU-medlemsstat påvirkes, bør være eneansvarlige for at udforme og gennemføre eventuelle tilpasningsprogrammer. Hvis det er nødvendigt at indgå partnerskaber med eksterne institutioner for at håndtere krisen, bør EU og euroområdet påtage sig den ledende rolle og handle i overensstemmelse med de »europæiske værdier« og således styrke den sociale og civile dialog samt de i EU gældende sociale rettigheder. Der bør i håndteringen af fremtidige kriser være en større grad af overensstemmelse mellem de finanspolitiske og sociale mål og den kvalitative forbedring af erhvervssektoren.

1.3. Krisen og de tilpasningsprogrammer, der blev gennemført i de tre medlemsstater, har i visse tilfælde sat landene økonomisk, finansielt og socialt 20 år tilbage og forårsaget uoprettelige skader eller skader, som først vil være udbedret på meget lang sigt, på landenes produktionsfaktorer og på arbejdsmarkedets funktion. EØSU opfordrer Kommissionen til at udforme supplerende programmer for social og økonomisk genopretning, der skal anvendes sideløbende med de nuværende tilpasningsprogrammer, eller når disse udløber, for at sikre en hurtig tilbagevenden til et mere konkurrencedygtigt niveau, der er fremmede for konvergensprocessen.

1.4. Kommissionen bør atter fokusere på de europæiske solidaritetsværdier og med øjeblikkelig virkning vedtage ekstraordinære foranstaltninger med henblik på at forbedre situationen for de dårligst stillede personer, der lever i ekstrem fattigdom og mangler mad, bolig, lægehjælp og hjælp til køb af medicin. EØSU anbefaler, at der oprettes et specifikt program til social genopretning, der skal anvendes på lande, hvor der gennemføres eller har været gennemført tilpasningsprogrammer. Et sådan støtteprogram bør følge principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, som Den Europæiske Union for nylig har vedtaget og indført i de tre omtalte medlemsstater.

1.5. Gennemførelsen af sparepolitikkerne fik antallet af fattige (både for så vidt angår arbejdstagere, arbejdsløse, ikkeerhvervsaktive og hjemløse) til at stige drastisk. EØSU opfordrer indtrængende Kommissionen til snarest at udarbejde en »europæisk strategi for bekæmpelse af fattigdom i EU og inklusion af hjemløse personer« ikke blot med midler til opførelse af passende bygninger til at huse dem, men også til oprettelse af særlige uddannelsesprogrammer rettet mod jobs, som passer til de kompetencer, der opnås gennem sådanne uddannelsesprogrammer, både i den offentlige (kommunale) og den private sektor. Derudover er det afgørende, at der i samarbejde med medlemsstaterne udarbejdes en plan, der skal hjælpe ekstremt gældspålagte virksomheder og borgere, der ikke er i stand til at tilbagebetale deres lån, for at undgå insolvens eller beslaglæggelse af boliger.

1.6. I euroområdet straffes de lande, der stadig er ramt af krisen, meget hårdt af reglerne i stabilitets- og vækstpacten, proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og traktaten om stabilitet, samordning og styring samt de sparepolitikker, der følger deraf. Det skyldes, at sparepolitikkerne hindrer væksten i offentlige investeringer og støtten til jobskabelse i den private sektor, da landene underlægges alvorlige sanktioner og straffe, hvis de ikke overholder reglerne. Denne situation har forværret uligheden i Europa, da de fattige lande bliver stadig fattigere og således kommer ind i en ond cirkel pga. de nævnte begrænsninger. EØSU anbefaler en reform af Lissabontraktaten for at understrege, at politikkerne for samarbejde, økonomisk vækst og solidaritet har forrang, og at de er reelle alternativer til sparepolitikkerne. EØSU foreslår desuden, at det undersøges om den »gyldne regel om offentlige investeringer« kan være et passende instrument til at øge de offentlige investeringer i euroområdet og sikre ikke kun vækst og jobskabelse, iværksætterier og de nye færdigheder, der kræves på fremtidens arbejdsmarked, men også ligevægt mellem generationer, hvilket på lang sigt skal sikre finansiell bæredygtighed og en retfærdig fordeling af skattebyrden ikke blot mellem generationer, men også på tværs af sociale og økonomiske skel, så det undgås, at en samfundsgruppe pålægges en for tung byrde i forhold til en anden.

1.7. Arbejdsløsheden i EU er overordnet set faldet i de seneste to år og især i de medlemsstater, der er underlagt tilpasningsprogrammer. Det er dog vigtigt at påpege, at det i dette tilfælde ikke kun skyldes økonomisk vækst, men også de hundredtusindvis af arbejdstagere, der er emigreret, og den hurtige stigning i antallet af arbejdere, der er blevet tvunget på deltid. **Andelen af fattige og personer, der lider under forskellige former for materielle afsavn, fortsætter** imidlertid med at stige pga. lave lønninger og usikre ansættelsesforhold. Der er blevet skabt arbejdspladser inden for turisme og lignende områder, hvor kvalifikationskravene er begrænsede, men det har ikke ført til øget konkurrenceevne eller merværdi. EØSU anbefaler, at der afsættes særlige midler til jobskabelse i sundhedssektoren og andre sektorer (videnskab, programmering, ny teknologi, ingeniørbranchen og medicin), der er ramt hårdt af udvandring, for at opmuntre emigranterne til at vende hjem.

1.8. Digitalisering, robotisering og kunstig intelligens fører til gennemgribende ændringer i økonomien, på arbejdsmarkedet, herunder nye jobtyper, ændringer inden for de færdigheder, der er behov for, og i samfundet. Det udfordrer de eksisterende strukturer, herunder de automatiske stabilisatorer, hvilket følgelig vil øge andelen af mennesker, der lever i eksklusion, i en uforudsigelig grad. EØSU anbefaler, at de aktuelle idéer om at skabe en basal europæisk universel arbejdsløshedsforsikring undersøges nærmere. Derudover bør muligheden for at indføre EU-dækkende minimumsstandarder i de nationale arbejdsløshedsordninger undersøges for effektivt at håndtere denne udfordring og sikre alle anstændig social beskyttelse, så længe de er erhvervsaktive (de 15-65-årige). Hvad angår spørgsmålet om bekæmpelse af den stigende fattigdom, bør Kommissionen også oprette en mindsteindkomststøtte og derved anlægge en strategi og et mål på europæisk plan, der sikrer, at ingen bliver tabt på gulvet.

1.9. Fremtidige tilpasningsprogrammer bør afspejle alle de aspekter og interesser, som udspringer af den sociale og civile dialog med deltagelse fra det organiserede civilsamfund. EØSU opfordrer indtrængende Kommissionen til at skabe økonomiske modeller med »et menneskeligt ansigt« og parametre, der skal sikre social beskyttelse og støtte virksomheder og derved opfylde to mål: en sikring af velfærdssamfundet og en bæredygtig fornyelse af kvaliteten i erhvervssektoren. Arbejdsmarkedets parter og repræsentanter for civilsamfundet bør inddrages på samme niveau som repræsentanterne for EU, Den Europæiske Centralbank og andre parter i programovervågningen og -evalueringen for at styrke civilsamfundets konstruktive rolle og sikre, at den økonomiske og sociale model ikke undermineres, sådan som det skete i de undersøgte tilfælde. Samtlige institutioner, der er med til at udarbejde, overvåge og evaluere tilpasningsprogrammerne bør underlægges demokratisk kontrol (f.eks. de nationale parlamenter). En sådan evaluering og kontrol bør udføres hver sjette måned eller i givet fald med et andet passende interval for at undgå uoprettelige skader og gøre det muligt at rette op på eventuelle fejl i tide. De makroøkonomiske overvågningsindikatorer bør suppleres med en social resultattavle, der tager højde for mere end blot BNP, og som ajourføres i overensstemmelse med den europæiske søjle for sociale rettigheder.

1.10. De tre medlemsstaters statsgæld nåede astronomiske højder, og de renter, som skal betales, hindrer offentlige investeringer i den økonomiske udvikling og resulterer i færre investeringer inden for social sikring, sundhed, uddannelse, pension, arbejdsløshedsunderstøttelse og støtte til de dårligst stillede og ekskluderede samfundsgrupper. Disse stærkt gældstyngede medlemsstater er med undtagelse af Irland fortsat stærkt gældstyngede, og deres situation er blevet forværret pga. spekulationen på de finansielle markeder. EØSU anbefaler Kommissionen at sætte dette punkt øverst på dagsordenen og følge op på konklusionerne fra ekspertgruppen på højt plan om en europæisk gensidiggørelse af gæld og eurogældsbeviser, der blev nedsat af Kommissionen i juli 2013. EØSU glæder sig desuden over Den Europæiske Centralbanks program om kvantitative lempelser (»quantitative easing«), hvorved banken opkøber statsobligationer fra medlemsstaterne. Dette har været helt afgørende for den økonomiske genopretning og forvaltningen af statsgælden i de medlemsstater, der er underlagt tilpasningsprogrammer.

1.11. Samtidig med at det europæiske projekt fylder 60 år, står det over for en række alvorlige udfordringer, herunder konsekvenserne af brexit, hvilket kan så tvivl om EU's fremtid. En af grundene til, at civilsamfundet har vendt Kommissionens styreformuler ryggen er, at EU ikke har levet op til borgernes forventninger til økonomisk konvergens og inklusiv vækst. Selv om den seneste vækst synes stabil, er euroområdet i alt gået glip af et årtis vækst, og først i 2015 nåede BNP tilbage til niveauet før krisen i 2008. EØSU mener, at der er behov for et pragmatisk og ambitiøst initiativ for at reformere Den Økonomiske og Monetære Union og gøre den mere modstandsdygtig og borgervenlig. En sådan reform indebærer, at den økonomiske politik koordineres bedre, og at Nord- og Centraleuropa, hvor man i højere grad baserer sig på konkurrencedygtige markedsregler, og Sydeuropa, hvor man fokuserer mere på solidaritet, risikodeling og integration, mødes på forstandig vis. Hertil kan føjes, at EU ikke bør kunne afstå fra at udvise solidaritet, navnlig i ekstreme situationer, hvor der f.eks. er tale om fattigdom, ulige indkomstforhold og migrationsstyring, og de enkelte medlemsstater bør heller ikke kunne handle udelukkende efter egen vinding.

1.12. Kreditvurderingsbureauerne spillede en afgørende rolle for den voldsomme optrapning af statsgældskrisens omfang. Der kan sås tvivl om deres troværdighed, da Lehman Brothers i begyndelsen af finanskrisen i USA i 2008 gik konkurs, men havde bibeholdt den højeste kreditvurdering helt indtil kollapse. EØSU foreslår, at Kommissionen gør en ekstra indsats for at udarbejde et forslag om oprettelse af et uafhængigt internationalt organ, der skal have til opgave at vurdere, om de udførte kreditvurderinger er troværdige og upartiske. Den bør desuden fremme oprettelsen af et europæisk kreditvurderingsbureau.

1.13. EØSU anbefaler, at der i håndteringen af fremtidige kriser skabes en bedre balance mellem de finanspolitiske og sociale mål, og at man ud over det makroøkonomiske aspekt ved ubalancer også ser på forhold såsom ulige fordeling af indkomst og velstand, nedbringelse af fattigdom, en stærk og konkurrencedygtig erhvervssektor, flere og mere inklusive arbejdspladser, klimaændringer, kvindernes andel i arbejdsstyrken og korruption. Vi må tænke og handle med tanke på, at »der bag underskuddene er mennesker og liv«.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Finanskrisen i Grækenland, Irland og Portugal begyndte i kølvandet på den finanskrisen, der startede i USA. Den blev forværret af landenes deltagelse i euroen, hvilket førte til en ukontrolleret økonomisk vækst på grund af en slækkelse af kontrollen med de offentlige udgifter og banktilsynet og offentlige virksomheders fortsatte låntagning med statsgaranti, hvilket igen førte til en meget stor stigning i de offentlige udgifter. Konsekvenserne spændte fra en hurtig og ukontrolleret stigning i underskuddet på statsbudgettet til negative afsmitninger på handels- og betalingsbalancerne.

2.2. Den finansielle liberalisering og den ukontrollerede stigning i banklån som følge af bankernes aggressive adfærd medførte, at private husholdninger og SMV'er endte med uforholdsmæssig høj gæld, som de var ude af stand til at betale tilbage. Samtidig blev banksektorens kreditværdighed forringet pga. sektorens spekulative adfærd, hvilket udgjorde en risiko for banksystemets normale funktion. Regeringerne fortsatte en procyklisk finanspolitik, der førte til en kraftig forværring af budgetunderskuddet og statsgælden, hvilket gjorde de tre medlemsstater meget sårbare over for internationale investorens lånespekulation. Sådanne uhensigtsmæssige praksisser medførte, at borgernes skattepenge blev brugt til at undgå de store bankers sammenbrud, og dermed blev statsgælden endnu større.

2.3. Den globale krise, der begyndte i 2007-2008, afslørede den forholdsvis nye valutas svagheder og ramte euroområdet hårdt (mellem tredje kvartal 2011 og første kvartal 2013). Selv om de medlemsstater, der i første omgang blev påvirket af krisen, ikke var en del af euroområdet, er det et faktum, at da sårbarhederne blev opdaget i en række eurolande, var forstyrrelserne omfattende. De berørte medlemsstater blev nødt til at træffe vanskelige beslutninger og bruge skatteydernes penge til at støtte bankerne økonomisk og forhindre deres sammenbrud. Bankerne var kommet i vanskeligheder, efter at bolig- og finansboblen, der var blevet større og større i de foregående år, var bristet. Kombinationen af faldende indtægter og høje udgifter som følge af den økonomiske krise førte til en betydelig stigning i de offentlige gældsniveauer i EU fra gennemsnitligt 70 % til 92 % af BNP i 2014 ⁽¹⁾.

2.4. I mellemtiden havde »kreditvurderingsbureauerne« givet Grækenland, Irland og Portugal den såkaldte »junk«-status med det resultat, at førende internationale investorer hævede renten til et niveau, der gjorde det umuligt for medlemsstaterne at finansiere deres budgetunderskud på de finansielle markeder. For at undgå statsbankerot bad disse medlemsstater Kommissionen om lån til en mere overkommelig rentesats til finansiering af deres aktiviteter, så de i det mindste kunne betale de offentlige lønninger og sociale ydelser. Kommissionen bad IMF — pga. fondens store erfaring på området — om hjælp til at danne et partnerskab (trojkaen), der kom til at bestå af Kommissionen, Den Europæiske Centralbank og IMF. De lånte således de pågældende medlemsstater de midler, der skulle til for at undgå misligholdelse. Lånene blev givet under forudsætning af, at medlemsstaterne accepterede de økonomiske, finansielle og finanspolitiske tilpasningsprogrammer, der indebar følgende overordnede målsætninger:

- strukturelle reformer til fremme af potentiel vækst, jobskabelse, forbedret konkurrenceevne og lavere strukturelt underskud (det bør bemærkes, at arbejdsløsheden som følge heraf i denne periode steg uforholdsmæssigt meget, samtidig med at tusindvis af virksomheder lukkede eller blev erklæret insolvente, den sociale dialog blev suspenderet og arbejdsmarkedslovgivningen reformeret til stor skade for arbejdsstyrken), finanspolitisk konsolidering ved hjælp af strukturelle tiltag og en bedre og mere effektiv budgetkontrol
- nedgearing af den finansielle sektor og rekapitalisering af bankerne
- rekapitaliseringen af bankerne blev gennemført med de involverede medlemsstater som garantistillere og ansvarlige, hvilket således bidrog til den eksponentielle stigning i statsgælden.

2.5. Disse foranstaltninger, de såkaldte økonomiske stramminger, havde ødelæggende konsekvenser for befolkningen, der allerede kæmpede med stigende ledighed og høje gældsniveauer, og navnlig for de små og mellemstore virksomheder, som led under manglende adgang til banklån og en betydelig nedgang i den økonomiske aktivitet. Trojkaen udviste total ligegyldighed over for de dramatiske konsekvenser, som den førte politik havde for de sociale forhold og den økonomiske struktur og i særdeleshed for de små og mellemstore virksomheder.

⁽¹⁾ Easterly 2002, IMF (2010) Greece Request for Stand By Arrangement; Landerapport nr. 10/110, maj, Oplæg om en dybere Økonomisk og Monetær Union, Europa-Kommissionen af 31. maj 2017.

2.6. EØSU erkender, at krisens omfang har sat EU's økonomiske, sociale og politiske modstandsdygtighed og særligt den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) på en alvorlig prøve. Som modforanstaltninger mod krisen har det vist sig, at det ikke rækker blot at se på størrelsen af den økonomiske vækst i en given medlemsstat, men at det også er nødvendigt at vurdere kvaliteten af væksten og identificere de makroøkonomiske faktorer, der danner grundlaget for, om denne udvikling kan fastholdes eller ej ⁽²⁾. Hvis en sådan kontrol var blevet udført effektivt, ville krisen helt sikkert ikke have nået samme katastrofale omfang i de pågældende medlemsstater.

3. Kort beskrivelse af de begivenheder, der førte til trojkaens intervention i Portugal

3.1. Selv med høje toldtariffer og -afgifter og med en selvstændig valuta, der tillod devalueringer, var det gennemsnitlige underskud på handelsbalancen fra 1974 til 1995 på 9,1 % af BNP, og i perioden fra 1996 til 2010, hvor euroen nu var blevet indført, var det på 8,5 % af BNP. Disse tal viser, at euroen ikke kan tillægges ansvaret for tabet af konkurrenceevne.

3.2. Hovedårsagen til Portugals statsgældskrise er således ikke tabet af konkurrenceevne i eksportsektoren, men snarere det faktum, at indførelsen af euroen indebar, at de automatiske stabilisatorer, som havde bidraget til at holde nettoudlandsgælden på et acceptabelt niveau og holde budgetunderskuddet under kontrol, blev fjernet. Forklaringen på årsagerne til den portugisiske krise førte til en anderledes opskrift på, hvordan man bedst kan reagere på denne type krise, og den adskiller sig meget fra den, som trojkaen brugte ⁽³⁾.

3.3. Den finansielle pakke på 78 mia. EUR (ca. 45 % af BNP) dækkede perioden 2011 til 2014 og skulle sikre den finansielle stabilitet i Portugal, euroområdet og EU. Programmet indeholdt 222 foranstaltninger, der omfattede adskillige sektorer, og i løbet af anvendelsesperioden blev der gennemført flere revisioner med endnu flere stramninger. Disse foranstaltninger blev betragtet som en samlet plan, der fuldstændig skulle reformere landet ⁽⁴⁾.

4. Kort beskrivelse af de begivenheder, der førte til trojkaens intervention i Irland

4.1. Da Irland blev medlem af EU, var landets gennemsnitsindkomst på 63 % af EU-gennemsnittet, og efter nogle år nåede den op på over 125 % og dermed over det europæiske gennemsnit, hvor den stadig befinder sig på trods af krisens omfang. I den gyldne periode med økonomisk vækst mellem 1994 og 2000 steg BNP med gennemsnitligt 9,1 % om året. Imidlertid faldt BNP i perioden mellem 2008 og 2010 med omkring 13 % om året. Den indenlandske efterspørgsel gik i frit fald fra begyndelsen af 2008. Sparepolitikken efter det finansielle tilpasningsprogram førte til et tabt årti ⁽⁵⁾.

4.2. I de første år med euroen og frem til 2007/08 oplevede Irland et boom på boligmarkedet, og ejendomspriserne steg betydeligt. Kreditudvidelsen var i høj grad koncentreret om ejendomsspekulation. Da finanskrisen brød ud, og ejendomspriserne ikke længere steg, faldt skatteindtægterne drastisk, da de var tæt forbundet med boomet på boligmarkedet. Det medførte en kraftig stigning i underskuddet, samtidig med at det påvirkede det finansielle system negativt, og de største irske bankers aktiekurser kollapsede ⁽⁶⁾.

4.3. Den 21. november 2010 blev Irland det andet land i euroområdet, som søgte om finansiell bistand. Programmet bestod af et lån på 85 mia. EUR, hvoraf 35 mia. EUR blev øremærket til det finansielle system ⁽⁷⁾. Den 14. november 2013 konkluderede Eurogruppen, at det økonomiske tilpasningsprogram havde været en succes, og at Irland derfor kunne forlade programmet ved årets udgang.

5. Kort beskrivelse af de begivenheder, der førte til trojkaens intervention i Grækenland

5.1. Mellem 2001 og 2007 var den græske økonomi næst efter den irske den hurtigst voksende økonomi i euroområdet med en gennemsnitlig vækstrate på 3,6 % af BNP mellem 1994 og 2008. I denne periode med konsekvent vækst blev endemiske makroøkonomiske ubalancer og strukturelle fejl imidlertid forværret af det politiske systems svaghed.

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om makroøkonomiske ubalancer (EUT C 218 af 23.7.2011, s. 53).

⁽³⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁴⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁵⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁶⁾ EØSU's studie »The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland« (2013).

⁽⁷⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

5.2. Den nationale opsparelskvote faldt med 32 procentpoint i perioden 1974-2009 og førte til et voksende underskud på de løbende poster og en intensivering af den kroniske udenlandske gæld. Ukontrollerede offentlige udgifter kombineret med en manglende sikring af passende skatteindtægter resulterede i en akkumulering af statsgælden ⁽⁸⁾.

5.3. I august 2015 blev der vedtaget et tredje stabilitetsprogram i form af et tillæg til aftalememorandummet, hvori de politiske betingelser blev præciseret og de sociale konsekvenser vurderet. Hensigten var at fremme Kommissionens forhandlingsposition, og derudover skulle det fungere som en manual til opfølgning og overvågning af programmets gennemførelse. Dette skridt blev taget som følge af, at Kommissionens formand Jean-Claude Juncker i 2014 insisterede på og fastlagde retningslinjer om, at alle støtte- og reformprogrammer i fremtiden skal vurderes på baggrund af deres finanspolitiske bæredygtighed, men også på baggrund af de sociale konsekvenser, hvilket desuden skal sikre, at de sociale virkninger af strukturreformer diskuteres offentligt. Kommissionen er fuldt ud klar over de sociale forhold i Grækenland og mener, at en forbedring af disse er afgørende for, om landet opnår bæredygtig og inklusiv vækst ⁽⁹⁾.

5.4. Det Europæiske Råd besluttede den 15. juni 2017 at yde Grækenland et ekstra lån til økonomisk, finansiel og social genopretning.

6. De makroøkonomiske, sociale og finansielle resultater af tilpasningsprogrammet

6.1. Overordnet set er det eneste positive, der er kommet ud af tilpasningsprogrammerne, at det blev muligt for medlemsstaterne (Irland og Portugal) at slippe ud af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og igen få adgang til de finansielle markeder under acceptable finansieringsbetingelser. Siden 2014 er budgetunderskuddet faldet og eksporten steget, hvilket har resulteret i en forbedring af betalingsbalancen over for udlandet (varer, tjenesteydelser og kapital), økonomisk vækst og øget beskæftigelse. Alle de andre indikatorer har fortsat dramatiske følger for den sociale velfærd og devalueringen af de makroøkonomiske faktorer — også på meget lang sigt. På nogle områder er skaden uoprettelig, f.eks. hjerneflugten med efterfølgende negative virkninger på potentiel vækst inden for innovation og udvikling i oprindelseslandene, den kraftige stigning i fattigdommen samt indkomstforskelle og ulige adgang til grundlæggende sundhedspleje og velfærd generelt ⁽¹⁰⁾.

7. Erfaringerne bør resultere i ændringer og nytænkning af EU's politikudformning

7.1. Den Europæiske Union — og euroområdet — var fuldstændig uforberedt på at skulle tackle en finanskrisen i medlemsstaterne, hvilket fik den til at acceptere alle IMF's forslag fuldt ud i stedet for at tilpasse dem til de fælles europæiske værdier og standarder for solidaritet. I Grækenlands tilfælde gik der værdifuld tid tabt, før EU reagerede på problemet, og de indledende forslag var hverken klare eller gennemarbejdede. For eksempel blev den samlede lånesum ændret flere gange på grund af tøven fra Kommissionens side, hvilket førte til spekulationer på markedet og forværrede den allerede alvorlige situation.

7.2. De økonomiske, finansielle og finanspolitiske tilpasningsprogrammer, der blev gennemført i Grækenland, Irland og Portugal, blev udarbejdet af IMF og afspejlede til dels det samme rationale, som IMF anvendte under krisen i 1980'erne i Afrika og i 1990'erne i visse asiatiske lande. I disse lande kunne man ved at nedskrive valutaen ved hjælp af valutakursmekanismen effektivt fastholde væksten og mindske underskuddet på betalingsbalancen og derved opnå makroøkonomisk stabilitet, navnlig finanspolitisk konsolidering og en mere stabil inflation, og styrke eksporten (1). Det nye i tilfældet med Grækenland, Irland og Portugal var, at programmerne for første gang blev anvendt i et fælles valutaområde (uden mulighed for valutadevaluering) og i lande, der var medlemmer af EU og euroområdet. Hvad angår medlemsstaterne, hvor formålet var at rette op på den finanspolitiske ubalance og uligevægten på betalingsbalancen samt genskabe tilliden, mente IMF, at der var behov for en betydelig omlægning af økonomierne med en forventet lav BNP-vækst (2). Formålet med tilpasningsprogrammerne var således at opnå en finanspolitisk konsolidering gennem sparepolitikker med radikale nedskæringer i de offentlige udgifter og langsigtede strukturforanstaltninger i form af f.eks. skatte- og arbejdsmarkedsreformer for at reducere underskuddene og øge statens indtægter. Denne sparepolitik blev gennemført ved hjælp af en **intern devaluering af komponenterne i den økonomiske og sociale model**.

⁽⁸⁾ EØSU's studie »The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece« (2013).

⁽⁹⁾ Studie udarbejdet af EP's Enhed for Støtte til den Økonomiske Styring »The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures« (februar 2014).

⁽¹⁰⁾ Se bilag I med de vigtigste statistiske indikatorer.

7.3. Den samlede evaluering af IMF-programmerne, der blev udført af IMF-organet »Independent Evaluation Office« (juli 2016), viser, at de tre landes problemer var blevet identificeret på korrekt vis under kriseovervågningen før krisen, **men man havde ikke forudset og vurderet risicienes omfang godt nok**. Dette viste sig senere **at være afgørende for de negative virkninger** og bidrog til tilpasningsprogrammernes skævvridning. Derudover nævnes også inkonsekvenser i samordningen mellem trojkaens partnere i anvendelsen og overholdelsen af betingelserne for euroområdet instrumenter (Den Økonomiske og Monetære Union, stabilitets- og vækstpagten, proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og det europæiske semester). Hertil kommer, at forhandlingsdelegationernes uddannelse og ansvarsdeling mellem medlemmerne ikke var klart defineret, og at erfaringerne fra tidligere kriser ikke altid blev udnyttet.

7.3.1. Sparepolitikken endte i en **ond cirkel** af stramninger, der førte til recession og følgelig yderligere stramninger, hvilket til sidst resulterede i en katastrofal situation, hvor BNP faldt til det samme niveau som for 10-20 år siden, udgifterne til offentlige og private investeringer faldt, og banksystemet brød sammen. Alt dette medførte et kollaps af produktionssystemet (SMV'er, familievirksomheder og selvstændige) og havde katastrofale virkninger på alle niveauer af den sociale beskyttelse.

7.4. Manglerne og uoverensstemmelserne i udarbejdelsen af støtteprogrammerne var i store linjer som følger:

- Krisens strukturelle dimension blev overset.
- Virksomhedernes og de private husholdningers gældsætning blev undervurderet.
- Virkningen af den indenlandske efterspørgsel på vækst og jobskabelse blev undervurderet.
- Reformen af staten berørte ikke grundlæggende strukturelle aspekter.
- Den strukturelle reform af økonomien blev reduceret til en devaluering af interne konkurrencefaktorer (lønninger, længere arbejdsdage, skrappe arbejdsmarkedsreformer, voldsomme skattestigninger osv.).
- Tidshorisonten for gennemførelsen af programmerne var for kort.
- Det er ekstremt svært at opnå både intern og ekstern balance samtidigt, når der er meget store underskud på begge.
- Budgetkonsolideringsforanstaltninger, navnlig når de anvendes på udgiftssiden i en situation, hvor der er alvorlig recession, og hvor de berørte lande ikke råder over mekanismer til devaluering af valutaen, og hvor partnerne gør præcis det samme, har på intet tidspunkt fungeret i noget land i verden. Der er i dag enighed om, at sådanne foranstaltninger på kort sigt fører til recession, og at de ar, de påfører økonomien, ofte er permanente.
- De uhensigtsmæssige finanspolitiske multiplikatorer medførte alvorlige fejl.

7.5. Ethvert tilpasningsprogram bør ikke alene tage højde for alle de politiske aspekter og dialoger, der har betydning for programmets succes, men bør også altid omfatte indikatorer for de fordelingsmæssige konsekvenser af sådanne tilpasningsforanstaltninger med særligt fokus på at identificere de sociale konsekvenser og konsekvenserne for virksomhederne — på alle tænkelige niveauer. Derudover bør programmerne omfatte en række kompensationsordninger, således at de negative konsekvenser (f.eks. virksomhedskonkurser, stigende ledighed, lavere lønninger, øget fattigdom, øget udvandring) imødegås effektivt ved hjælp af genopretningsprogrammer for at undgå alvorlige sociale situationer, herunder udvandring. Der bør tages hensyn til alle sektorer, så vi ikke ender med tabere og vindere, sådan som det skete med de programmer, der blev anvendt i Grækenland, Irland og Portugal.

Bruxelles, den 14. februar 2018.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG I

Bemærk venligst følgende basisindikatorer:

Basisindikatorer	Grækenland			Irland			Portugal		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Samlet arbejdsløshedsprocent	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Ungdomsarbejdsløshedsprocent (15-24-årige)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Fattigdomsprocent	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
BNP-vækst	0,3 %	3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Budgetunderskud som % af BNP	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Statsgæld som % af BNP	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Kilde: Eurostat.

Spareprogrammet i Portugal: Sociale virkninger og virkningerne på erhvervsstrukturen

- Indkomsten fra beskæftigelse faldt med 12 % fra 2009 til 2014.
- Indkomstfaldet var meget ulige fordelt og i vid udstrækning regressiv. Det påvirkede mest »middelklassen«, de fattigste i samfundet og små familievirksomheder.
- Indkomstfaldet på 5 % i Portugal stod i kontrast til tendensen i Europa, hvor husstandsindkomsterne steg med 6,5 % (mellem 2009 og 2013).
- Uligheden steg betydeligt pga. faldet i de laveste lønninger og en væsentlig stigning i andelen af usikre ansættelsesforhold, hvilket medførte en stigning i antallet af fattige arbejdstagere.
- Med en øget indkomstfattigdom steg fattigdomsraten med 1,8 % fra 17,7 % til 19,5 %, og antallet af fattige nåede 2,02 mio. i 2014.
- Den fattigste del af befolkningens svindende ressourcer påvirkede de mest sårbare grupper (ældre og børn).
- I løbet af tilpasningsprogrammet emigrerede mere end 400 000 portugisere, hovedsagelig personer med videnskabelige og tekniske kvalifikationer på højt niveau⁽¹⁾, og tusindvis af virksomheder (primært SMV'er og familievirksomheder) blev erklæret konkurs.

Spareprogrammet i Irland: Sociale virkninger og virkningerne på erhvervsstrukturen

- I 2009 blev den garanterede minimumsindkomst nedsat med 15 %, men dog bragt tilbage til det oprindelige niveau i 2011.
- Tilpasningen af indenrigs-, detail- samt bygge- og anlægsmarkedene indebar omfattende tab af arbejdspladser i disse sektorer⁽²⁾, da tusindvis af virksomheder gik konkurs.

⁽¹⁾ *Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal* (»Indkomstulighed og fattigdom i Portugal«) (FFMS, september 2016).

⁽²⁾ EØSU's studie »The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland« (2013).

- Arbejdsløshedsprocenten steg med 6,4 % i 2008 til 15 % i 2012. Især langtidsledige og unge var berørte, da arbejdsløshedsprocenten her var på linje med de sydeuropæiske lande (ca. 30 %).
- Fra 2008 steg antallet af personer, der emigrerede hurtigt (82 000 emigrerede i 2012 alene).
- De sociale ydelser blev skåret med ca. 15 %.
- Ud over nedskæringerne i den offentlige sektor og de sociale ydelser var strategien at skære ned i personalet i den offentlige sektor (sundheds-, uddannelses- og sikkerhedssektoren samt den offentlige forvaltning) gennem frivillige fratrædelsesordninger.
- Nettoindkomsten i den nederste decil faldt med 25 %.
- Procentdelen af befolkningen i risiko for fattigdom steg til 15,8 % (ca. 700 000 personer og heraf 220 000 børn)⁽³⁾.
- Bygge- og anlægsprogrammer blev fuldstændig lammede, hvilket medførte boligmangel, der skulle fortsætte et helt årti efter kollapset. Virksomheder med forbindelse til sektoren, overvejende SMV'er, blev ramt hårdt, hvilket havde meget alvorlige konsekvenser for både arbejdsgivere og -tagere.

Spareprogrammet i Grækenland: Sociale virkninger og virkningerne på erhvervsstrukturen

Krise- og antikrisepolitikkerne i Grækenland havde både direkte og indirekte mange alvorlige virkninger på virksomheder (konkurs), arbejdsmarkedet og de sociale forhold. Arbejdstagere, pensionister, skatteydere og deres familier blev ikke ramt på samme måde:

- Arbejdsløshedsprocenten var på 13,5 % i oktober 2010, men steg til 27,5 % i 2013.
- Ungdomsarbejdsløsheden ligger fortsat på omkring 45,5 %.
- De alvorlige indkomsttab er forbundet med den høje arbejdsløshed.
- Dramatiske løn- og pensionsnedskæringer reducerede sammen med deltidsjobs, overdreven gældsætning og høje skatter voldsom husstandsindkomsterne, udhulede købekraften og marginaliseres store dele af befolkningen.
- Civilsamfundsorganisationerne oplevede store, finansielle problemer, hvilket gjorde det umuligt at deltage konsekvent i den sociale og civile dialog eller håndtere de udfordringer, der opstod, ordentligt. Det kan være med til at svække demokratiets kvalitet, da det kan føre til, at de forskellige økonomiske og sociale interesser underrepræsenteres.
- Civilsamfundets markedsovervågningsmekanismer forværres pga. manglende menneskelige og finansielle ressourcer, hvilket fører til, at mange gruppers interesser, herunder forbrugere, ikke beskyttes.
- Niveauet for social beskyttelse, uddannelse og sundhed blev betydeligt svækket pga. nedskæringerne⁽⁴⁾.
- Situationen er fortsat alvorlig, når det gælder adgang til sundhedsydelser, køb af medicin og social beskyttelse.
- Disse forhold fik fattigdomsraten til at stige, og mere end 20 % af befolkningen er nu berørt heraf, hvilket fører til øget ulighed.

⁽³⁾ ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

⁽⁴⁾ EØSU's studie "The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece" (2013).

BILAG II

Følgende ændringsforslag blev forkastet under afstemningen, men opnåede dog mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

Punkt 1.7

Ændres som følger:

Digitalisering, robotisering og kunstig intelligens fører til gennemgribende ændringer i økonomien, på arbejdsmarkedet, herunder nye jobtyper, ændringer inden for de færdigheder, der er behov for, og i samfundet. Det udfordrer de eksisterende strukturer, herunder de automatiske stabilisatorer, hvilket følgelig vil øge andelen af mennesker, der lever i eksklusion, i en uforudsigelig grad. EØSU anbefaler Kommissionen at skabe en basal europæisk universel arbejdsløshedsforsikring for effektivt at håndtere denne udfordring og sikre alle anstændig social beskyttelse, så længe de er erhvervsaktive (de 15-65-årige). ~~Hvad angår spørgsmålet om bekæmpelse af den stigende fattigdom, bør Kommissionen også oprette en mindeindkomststøtte og derved anlægge en strategi og et mål på europæisk plan, der sikrer, at ingen bliver tabt på gulvet.~~

Begrundelse

Forslaget er ikke realistisk i denne form og hører heller ikke under Kommissionens beføjelser.

Ændringsforslaget blev forkastet med 74 stemmer for, 129 imod og 13 hverken for eller imod.
