

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

532. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a, 14.2.2018.–15.2.2018.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Izbjegavanju strogih politika štednje u EU-u na temelju stečenih iskustava”

(samoinicijativno mišljenje)

(2018/C 227/01)

Izvjestitelj: **José LEIRIÃO**

| | |
|---|--|
| Odluka Plenarne skupštine: | 21.1.2016. |
| Pravni temelj: | pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje) |
| Nadležna stručna skupina: | Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju |
| Datum usvajanja u Stručnoj skupini: | 29.1.2018. |
| Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju: | 14.2.2018. |
| Plenarno zasjedanje br.: | 532 |
| Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani): | 177/26/18 |

Uvod

Ovom mišljenju doprinijeli su predstavnici organizacija civilnog društva i socijalnih partnera koji pripadaju gospodarskim i socijalnim vijećima u trima državama članicama (Grčka, Irska i Portugal) tijekom misija EGSO-a u te zemlje. Svrha misija bila je steći saznanja i prikupiti informacije o stajalištima ljudi koji svjedoče i proživljavaju negativan učinak koji politike stroge štednje koje je nametnula Trojka imaju na socijalnoj razini, u poslovnom sektoru te u socijalnom dijalogu i dijalogu s civilnim društvom.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Prva pouka izvučena iz krize bila je ta da europodručje nije bilo opremljeno za suočavanje s financijskom krizom. EGSO stoga pozdravlja namjeru Komisije da provede reformu ključnih aspekata eura napuštanjem politika stroge štednje i produblivanjem ekonomske i monetarne unije. EGSO smatra da se na tim temeljima treba zasnivati velika europska koalicija čiji će napori biti usmjereni na ponovnu izgradnju „zajedničke europske sudbine” i vraćanje povjerenja svih europskih građana.

1.2. Način na koji su osmišljeni programi prilagodbe doveo je do brojnih nedosljednosti na različitim razinama, uključujući: koordinaciju i suradnju između triju partnera Trojke (Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Europske komisije i Europske središnje banke (ESB)) u planiranju, mjerenju i predviđanju mogućih rizika koji proizlaze iz krize; iskustvo stečeno u prethodnim krizama nije se uvijek uzimalo u obzir ili nije bilo primjenjivo u području nove jedinstvene valute; postojala je određena neravnoteža između mehanizama MMF-a i instrumenata makroekonomske politike europodručja. Iako uvažava stručnost MMF-a, EGSO preporučuje da u budućim krizama u državama članicama EU-a za izradu i provedbu programa prilagodbe budu odgovorne isključivo institucije Europske unije. Bude li potrebno uspostaviti partnerstva s vanjskim institucijama kako bi se riješila kriza, Europska unija i europodručje moraju preuzeti vodstvo i trebaju djelovati u skladu s „europskim vrijednostima“, uz jačanje postojećeg socijalnog dijaloga te građanskih i socijalnih prava u EU-u. U sklopu upravljanja budućim krizama treba se postići veća i bolja uravnoteženost između fiskalnih i socijalnih ciljeva te ciljeva u pogledu kvalitativnog jačanja poslovnog sektora.

1.3. Kriza i programi prilagodbe primijenjeni u trima državama članicama doveli su do gospodarske, financijske i socijalne situacije koja je u nekim slučajevima te zemlje vratila 20 godina unazad, čime je njihovim proizvodnim čimbenicima i funkcioniranju tržišta rada nanesena trajna šteta ili šteta koja se može ispraviti samo tijekom iznimno dugog razdoblja. EGSO potiče Komisiju da osmisli dodatne programe za gospodarski i socijalni oporavak koji bi se trebali primjenjivati tijekom ili nakon završetka programa prilagodbe kako bi se zajamčio brz povratak na višu razinu konkurentnosti koji će dovesti do procesa konvergencije.

1.4. Komisija bi se trebala ponovno usredotočiti na europske vrijednosti solidarnosti i poduzeti hitne izvanredne mjere za pomoć osobama u najnepovoljnijem položaju koje žive u ekstremnom siromaštvu i nedostaje im odgovarajuća hrana, smještaj, zdravstvena skrb i pomoć pri kupnji lijekova. EGSO predlaže uspostavu posebnog programa za socijalni oporavak koji bi se primjenjivao u zemljama koje podliježu programima prilagodbe ili su im ranije podlijegale. Taj program potpore treba slijediti načela europskog stupa socijalnih prava koji je nedavno usvojila Europska unija i koji se primjenjuje u tri predmetne države članice.

1.5. Provedba politika stroge štednje dovela je do drastičnog povećanja broja siromašnih osoba (radnika, nezaposlenih, neaktivnog stanovništva i beskućnika). EGSO poziva Komisiju da hitno izradi europsku strategiju za iskorjenjivanje siromaštva u EU-u i integraciju beskućnika, koja će raspolagati odgovarajućim sredstvima ne samo za izgradnju prikladnog smještaja nego i za provedbu programa posebnog osposobljavanja usmjerenog na radna mjesta u javnom (jedinice lokalne samouprave) i privatnom sektoru za koja su potrebne vještine koje se stječu u sklopu te profesionalne obuke. Također je od presudne važnosti u suradnji s državama članicama izraditi plan za spas prezaduženih poduzeća i građana s obzirom na njihovu nesposobnost otplate zajmova kako bi se izbjegao njihov stečaj i ovrha stambenog prostora.

1.6. U europodručju se pravilima Pakta o stabilnosti i rastu, postupka u slučaju prekomjernog deficita i Fiskalnog ugovora te politikama stroge štednje koje iz njih proizlaze ozbiljno kažnjavaju zemlje koje se i dalje suočavaju s učincima krize jer se sprečava rast javnih ulaganja i potpore stvaranju radnih mjesta u privatnom sektoru s obzirom na to da bi te zemlje podlijegale ozbiljnim sankcijama i kaznama u slučaju nepoštovanja pravila. Takvo je stanje dovelo do vrlo izražene nejednakosti u Europi, gdje siromašne zemlje postaju još siromašnije te zbog tih ograničenja ostaju zarobljene u „začaranom krugu“. EGSO preporučuje reformu Ugovora iz Lisabona kako bi se potvrdio primat politika suradnje, gospodarskog rasta i povećanja solidarnosti kao istinskih alternativa restriktivnim politikama stroge štednje. EGSO predlaže i da se razmotri bi li „**zlatno pravilo za javna ulaganja**“ moglo biti odgovarajući instrument kako bi se potaknula javna ulaganja u europodručju te osigurali rast, stvaranje radnih mjesta, poduzetništvo i nove vještine koje zahtijeva budućnost rada, ali i međugeneracijska pravednost, čime bi se zajamčila dugoročna održivost javnih financija i pravedna raspodjela poreznog opterećenja ne samo među različitim generacijama već i među skupinama različitog socioekonomskog položaja, tako da jedni ne budu preopterećeni u korist drugih.

1.7. U posljednje dvije godine zabilježeno je smanjenje stope nezaposlenosti u EU-u općenito, a posebice u državama članicama koje podliježu programima prilagodbe. Važno je istaknuti da se u potonjem slučaju to može pripisati ne samo gospodarskom rastu nego i stotinama tisuća radnika koji su emigrirali i sve većem nametanju oblika rada u nepunom radnom vremenu. Međutim, **stopa siromaštva i materijalne neimaštine na različitim razinama i dalje se povećava** zbog smanjenja plaća i nesigurnosti novih radnih mjesta: do zapošljavanja dolazi u aktivnostima povezanim s turizmom i drugim srodnim aktivnostima koje iziskuju niske kvalifikacije, iz čega proizlazi da se otvaraju nova radna mjesta, ali to ne dovodi do povećanja konkurentnosti ni dodane vrijednosti. EGSO preporučuje da se na raspolaganje stave ciljana sredstva financijske potpore usmjerena na otvaranje novih radnih mjesta u zdravstvu i sektorima koji su najviše zahvaćeni emigracijom (znanost, programiranje, nove tehnologije, inženjerstvo i medicina) u cilju promicanja povratka iseljenika u njihove matične zemlje.

1.8. Digitalizacija, robotizacija i umjetna inteligencija radikalno mijenjaju gospodarstvo, tržište rada (uključujući nove oblike rada), kvalifikacije i društvo, dovodeći u pitanje njegove strukture (uključujući automatske stabilizatore), a time i nepredvidljivo povećavajući broj isključenih osoba. EGSO preporučuje daljnje razmatranje postojećih zamisli o uspostavi sustava „univerzalnog osnovnog europskog osiguranja u slučaju nezaposlenosti”. Nadalje, trebalo bi razmotriti i mogućnost uspostavljanja minimalnih standarda na razini EU-a kako bi nacionalni sustavi u slučaju nezaposlenosti uspješno odgovorili na izazov te svima zajamčili pristojnu socijalnu zaštitu dostupnu tijekom cijelog radnog vijeka (15 – 65 godina). U pogledu iskorjenjivanja siromaštva Komisija treba uvesti i „minimalni dohodak za podmirenje osnovnih životnih potreba”, uz usvajanje europskog pristupa i cilja da se „nikoga ne zapostavi”.

1.9. Budući programi prilagodbe trebaju odražavati sva pitanja i interese koji proizlaze iz socijalnog dijaloga i dijaloga sa civilnim društvom, uz sudjelovanje predstavnika organiziranog civilnog društva. EGSO poziva Komisiju da stvori „ekonometrijske modele s ljudskim licem” koji će uključivati parametre zaštite socijalne dimenzije i valorizacije poduzeća kako bi se ispunio dvostruki cilj: blagostanje društva i trajna obnova kvalitete poslovnog sektora. Socijalni partneri i predstavnici civilnog društva moraju se uključiti u skupinu za praćenje i ocjenu programa, na jednakoj razini kao i predstavnici EU-a, ESB-a i drugih tijela, kako bi se uvažila konstruktivna uloga civilnog društva i spriječilo potkopavanje gospodarskog i socijalnog modela, što se dogodilo u slučajevima koji su predmet analize. Sve institucije nadležne za izradu, praćenje i evaluaciju programa prilagodbe trebaju podlijegati demokratskom nadzoru (primjerice nacionalnih parlamenata). Evaluacija i nadzor trebaju se provoditi svakih šest mjeseci ili u drugom razdoblju koje se smatra primjerenim kako bi se izbjegla nepopravljiva šteta i omogućilo njezino pravodobno ispravljanje. Niz pokazatelja makroekonomskog praćenja treba dopuniti socijalnim pokazateljima izvan okvira BDP-a, koje treba ažurirati u skladu s europskim stupom socijalnih prava.

1.10. Javni dug u trima državama članicama astronomski je porastao, a plaćanje kamata predstavlja opterećenje koje sprečava javna ulaganja u gospodarski razvoj i smanjuje ulaganja u socijalnu zaštitu, zdravstvenu skrb, obrazovanje, mirovine, naknade za nezaposlenost i potporu najmarginaliziranijim osobama i osobama u najnepovoljnijem položaju. Te su države članice, uz iznimku Irske, i dalje izrazito zadužene, a stanje je još gore zbog njihove izloženosti špekulacijama na financijskim tržištima. EGSO preporučuje Komisiji da to pitanje uvrsti među europske prioritete te da poduzme daljnje korake u vezi sa zaključcima skupine na visokoj razini za objedinjavanje duga i dužničke vrijednosne papire u eurima koju je Komisija imenovala u srpnju 2013. EGSO pozdravlja i ESB-ov program kvantitativnog ublažavanja za otkup javnog duga od država članica, što je dalo znatan i odlučujući doprinos gospodarskom oporavku i upravljanju javnim dugom u državama članicama koje podliježu programima prilagodbe.

1.11. Dok se obilježava njegova 60. obljetnica, europski se projekt suočava s ozbiljnim izazovima koji izazivaju sumnje u pogledu njegove budućnosti, uključujući posljedice Brexita. Jedan od razloga za razlaz između civilnog društva i upravljačkih tijela Komisije jest to što Europska unija nije uspjela ispuniti očekivanja građana u pogledu gospodarske konvergencije i uključivog rasta. Iako se u zadnje vrijeme bilježi donekle stabilan rast, europodručje kao cjelina vraćeno je desetljeće unazad, a razina BDP-a tek se 2015. godine vratila se na razinu prije krize iz 2008. EGSO ističe potrebu za pragmatičnom i ambicioznom inicijativom za reformu ekonomske i monetarne unije kako bi se ona učinila otpornijom i povoljnom za građane. To bi uključivalo bolje koordiniranu gospodarsku politiku i reformu koja na pametan način obuhvaća kako sjevernu i srednju Europu, temeljeći se više na pravilima tržišnog natjecanja, tako i južnu Europu, na temelju veće solidarnosti, podjele rizika i integracije, uz činjenicu da Europska unija ne smije odustati od zajedničke solidarnosti, posebice u ekstremnim okolnostima, kao što su osiromašenje i dohodovna nejednakost te upravljanje migracijama, kao ni ustrajati u zamisli da svaka država članica djeluje zasebno.

1.12. Agencije za kreditni rejting imale su odlučujući utjecaj na raspirivanje dužničke krize. Njihovu vjerodostojnost možemo dovesti u pitanje s obzirom na to da su banci Lehman Brothers, koja je proglasila stečaj na početku financijske krize u SAD-u, do same njezine propasti davale najviši kreditni rejting. EGSO predlaže Komisiji da uloži napore kako bi iznijela prijedlog uspostave neovisnog međunarodnog tijela čija bi zadaća bila procjena vjerodostojnosti i nepristranosti dodijeljenih ocjena. Treba promicati i uspostavu europske agencije za kreditni rejting.

1.13. EGSO preporučuje da se pri upravljanju budućim krizama u Europskoj uniji treba postići bolja ravnoteža između fiskalnih i socijalnih ciljeva te nastojati nadići isključivo makroekonomski pristup neravnotežama; umjesto toga, u obzir je potrebno uzeti i druga pitanja, primjerice dohodovnu nejednakost i nejednaku raspodjelu bogatstva, smanjenje siromaštva, snažan i konkurentan poslovni sektor, uključiv rast i zapošljavanje, klimatske promjene, sudjelovanje žena u radnoj snazi i korupciju. Potrebno je razmišljati i djelovati imajući u vidu „građane i njihove živote, a ne samo deficite”.

2. Opći uvod

2.1. Financijska kriza u Grčkoj, Irskoj i Portugalu bila je nastavak financijske krize koja je izbila u SAD-u, a pojačao ju je ulazak tih zemalja u europodručje, što je izazvalo nekontroliran gospodarski rast zbog slabije kontrole javne potrošnje i banaka, uključujući i činjenicu da su se javna poduzeća nastavila zaduživati uz državna jamstva, što je dovelo do izrazitog povećanja javne potrošnje. Rezultat toga bio je brz i nekontroliran rast proračunskog deficita te negativan učinak na trgovinsku bilancu i bilancu plaćanja.

2.2. Financijska liberalizacija i nekontroliran porast bankovnog kreditiranja potaknut agresivnim prodajnim praksama banaka doveli su do prezaduženosti kućanstava i MSP-ova, uzrokujući njihovu nesposobnost otplate dugova, kao i bankarskog sektora, u kojem se zbog špekulacija povećalo umanjenje vrijednosti kredita, što je ugrozilo normalno funkcioniranje bankarskog sustava. Vlade su nastavile slijediti procikličku fiskalnu politiku, što je dovelo do opasnog pogoršanja proračunskog deficita i javnog duga, zbog čega su te tri države članice postale vrlo osjetljive na špekulacije zajmovima međunarodnih ulagača. Te su loše prakse dovele do toga da su se porezi koje plaćaju građani iskoristili za sprečavanje stečaja velikih banaka, što je dodatno povećalo javni dug.

2.3. Globalna kriza koja je započela 2007./2008. razotkrila je slabost još uvijek nove valute i snažno pogodila europodručje (između trećeg tromjesečja 2011. i prvog tromjesečja 2013.). Iako prve pogođene države članice nisu bile dio europodručja, istina je da su u trenutku kad su se primijetile slabosti u nekim zemljama europodručja poremećaji bili znatnih razmjera. Pogođene države članice morale su donijeti teške odluke i upotrijebiti novac poreznih obveznika za financijsku potporu bankama kako bi se spriječila njihova propast jer su se nakon rasprnuća „balona” na polju nekretnina i financija, koji su se razvili i narasli tijekom prethodnih godina, banke suočile s poteškoćama. Uz smanjene prihode i visoke rashode uslijed velike recesije, razina javnog duga u EU-u znatno je porasla, u prosjeku sa 70 % na 92 % BDP-a 2014. ⁽¹⁾.

2.4. U međuvremenu su agencije za kreditni rejting Grčkoj, Irskoj i Portugalu dale ocjenu „smeće” i tako potaknule međunarodne ulagače da podignu kamatne stope na razinu kojom se tim državama članicama onemogućilo financiranje njihovih proračunskih deficita na financijskim tržištima. Kako bi izbjegle bankrot, te su se države članice obratile Europskoj komisiji tražeći zajmove s pristupačnijim kamatnim stopama za financiranje svojih aktivnosti kako bi barem namirile plaće javnih službenika i socijalne naknade. S obzirom na njegovo veliko iskustvo na tom polju Komisija je zatražila pomoć od MMF-a u uspostavi konzorcija (Trojke), sastavljenog od Komisije, ESB-a i MMF-a, koji je dotičnim državama članicama pozajmio potrebne iznose kako bi izbjegle neispunjavanje obveza, a to je uvjetovao prihvaćanjem programa gospodarske, financijske i fiskalne prilagodbe, čiji su opći ciljevi bili sljedeći:

- strukturne reforme za poticanje potencijalnog rasta, otvaranja novih radnih mjesta, poboljšanja konkurentnosti i stanja strukturnog deficita (treba napomenuti da je tijekom tog razdoblja, kao posljedica navedenih mjera, došlo do eksponencijalnog rasta nezaposlenosti, kao i propasti i stečaja tisuća poduzeća, socijalni je dijalog obustavljen, a radno pravo revidirano na štetu radne snage) te fiskalna konsolidacija uz pomoć strukturnih mjera i boljeg i učinkovitijeg proračunskog nadzora;
- razduživanje financijskog sektora i dokapitalizacija banaka;
- dokapitalizacija banaka ostvarena je tako da su predmetne države članice dale jamstva i preuzele odgovornost, što je doprinijelo eksponencijalnom rastu javnog duga.

2.5. Te su mjere, poznate kao „mjere stroge štednje”, imale razarajući učinak na osobe koje su se već borile s porastom nezaposlenosti i visokom razinom zaduženja, kao i na poduzeća, osobito MSP-ove, na koja je negativno utjecao nedostatak bankovnih kredita i vrlo oštar pad gospodarske djelatnosti. Trojka je pokazala potpunu ravnodušnost prema dramatičnim posljedicama svojih politika na socijalnoj i poslovnoj razini, a mjere su najviše pogodile male i srednje poduzetnike.

⁽¹⁾ Easterly 2002.; MMF (2010.) Zahtjev Grčke za *stand-by* aranžman; Izvješće po zemljama br. 10/110, svibanj; Dokument za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije, Europska komisija, 31. svibnja 2017.

2.6. EGSO priznaje da je kriza svojim razmjerima stavila na istinsku kušnju gospodarsku, socijalnu, pa i političku otpornost EU-a općenito te posebice ekonomske i monetarne unije (EMU). Kako bi se spriječila kriza, postalo je jasno da nije dovoljno uzeti u obzir samo kvantitativne aspekte gospodarskog rasta države članice: neophodno je procijeniti i kvalitetu rasta, to jest, potrebno je utvrditi makroekonomske čimbenike na kojima se temelji ili ne održivost tog procesa ⁽²⁾. Da se nadzor te vrste provodio učinkovito, kriza nesumnjivo ne bi dosegla katastrofalne razmjere u dotičnim državama članicama.

3. Kratak opis događaja koji su doveli do intervencije Trojke u Portugalu

3.1. Dok je još imao visoke carinske tarife i pristojbe te vlastitu valutu, što je omogućavalo devalvaciju, deficit trgovinske bilance portugalskog gospodarstva između 1974. i 1995. iznosio je u prosjeku 9,1 % BDP-a; u razdoblju od 1996. do 2010., u kojem se euro počeo upotrebljavati kao valuta, prosječni trgovinski deficit iznosio je 8,5 % BDP-a. Te vrijednosti pokazuju da se euro ne smije smatrati odgovornim za gubitak konkurentnosti.

3.2. Stoga glavni razlog suočavanja Portugala s krizom javnog duga nije to što je sektor izvoza izgubio konkurentnost, nego to što je uvođenje eura značilo uklanjanje automatskih stabilizatora koji su doprinosili održavanju prihvatljive razine neto vanjskog duga i držanju proračunskog deficita pod kontrolom. Objašnjenje uzroka portugalske krize potaklo je drugi pristup tome kako najbolje odgovoriti na krizu, koji je bio vrlo različit od onog koji je usvojila Trojka ⁽³⁾.

3.3. Financijski paket od 78 milijardi EUR (otprilike 45 % BDP-a) trebao je pokriti razdoblje od 2011. do 2014. te očuvati financijsku stabilnost Portugala, europodručja i Europske unije. Program je sadržavao 222 mjere za različite sektore, a tijekom razdoblja njegove primjene provedeno je nekoliko revizija kojima su se uvele još strože mjere štednje. Te mjere smatrale su se sveobuhvatnim planom za potpunu reformu zemlje ⁽⁴⁾.

4. Kratak opis događaja koji su doveli do intervencije Trojke u Irskoj

4.1. Irski je prosječni dohodak u trenutku pristupanja EU-u iznosio 63 % prosjeka EU-a, dok je nakon nekoliko godina uspio dostići 125 %, dakle bio je iznad europskog prosjeka, a na toj je razini i danas unatoč teškoj krizi. Zlatno razdoblje gospodarskog rasta zabilježeno je u razdoblju od 1994. do 2000. godine, tijekom kojeg je BDP u prosjeku rastao za 9,1 % godišnje. Međutim, u razdoblju od 2008. do 2010. godine zabilježen je oštar pad BDP-a od 13 % godišnje. Od početka 2008. godine nadalje unutarnja potražnja počela je naglo padati. Zbog politike stroge štednje proizašle iz programa financijske prilagodbe izgubljeno je cijelo desetljeće ⁽⁵⁾.

4.2. Prvih nekoliko godina nakon uvođenja eura pa sve do 2007./2008. godine u Irskoj je došlo do procvata tržišta nekretnina i cijene su znatno porasle. Ekspanzija kredita u velikoj se mjeri odnosila na spekulativne kredite za kupnju nekretnina. Kad je izbila financijska kriza i cijene nekretnina počele padati, došlo je do drastičnog pada poreznih prihoda jer su oni bili usko povezani s procvatom tržišta nekretnina. To je dovelo do izrazitog povećanja deficita, što je istodobno negativno utjecalo na financijski sustav pa su cijene dionica najvećih irskih banaka strmoglavo pale ⁽⁶⁾.

4.3. Irska je 21. studenog 2010. postala druga zemlja iz europodručja koja je zatražila financijsku pomoć. Program je obuhvaćao 85 milijardi EUR zajma, od čega je 35 milijardi bilo predviđeno za financijski sustav ⁽⁷⁾. Euroskupina je 14. studenog 2013. zaključila da je program gospodarske prilagodbe bio uspješan te da će stoga Irska na kraju godine moći izaći iz njega.

5. Kratak opis događaja koji su doveli do intervencije Trojke u Grčkoj

5.1. U razdoblju od 2001. do 2007. grčko je gospodarstvo, nakon irskog, imalo najvišu stopu rasta u europodručju, s prosječnim rastom BDP-a od 3,6 % u razdoblju od 1994. do 2008. godine. Međutim, tijekom tih godina uzastopnog rasta, slabosti političkog sustava na nacionalnoj i europskoj razini dodatno su pogoršale sistemsku makroekonomsku neravnotežu i strukturne nedostatke.

⁽²⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a o temi „Makroekonomske neravnoteže” (SL C 218, 23.7.2011., str. 53.).

⁽³⁾ ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

⁽⁴⁾ ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

⁽⁵⁾ ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

⁽⁶⁾ Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Irska”; 2013.).

⁽⁷⁾ ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

5.2. U razdoblju od 1974. do 2009. stopa nacionalne štednje pala je za otprilike 32 postotna boda, što je pridonijelo deficitu tekućeg računa i povećalo kronični vanjski dug. Neobuzdana javna potrošnja, uz nemogućnost osiguravanja odgovarajućih poreznih prihoda, dovela je do porasta javnog duga⁽⁸⁾.

5.3. Grčkoj je u kolovozu 2015. odobren treći program potpore stabilnosti na temelju dodatka Memorandumu o razumijevanju kojim su detaljno utvrđeni uvjeti politike, uključujući ocjenu socijalnog učinka, kao instrument Komisije za doprinosenje pregovaračkom procesu te kao priručnik za praćenje i nadzor provedbe programa. Do toga je došlo zbog inzistiranja i smjernica predsjednika Komisije Jean-Claudea Junckera iz 2014. godine u kojima se navodi da „u budućnosti svaki program potpore i reformi mora podlijegati ne samo ocjeni fiskalne održivosti već i ocjeni socijalnog učinka”, čime se ujedno želi osigurati da se „o socijalnim učincima strukturnih reformi javno raspravlja”. Komisija je u potpunosti svjesna socijalnih uvjeta u Grčkoj te stoga smatra da je njihovo poboljšanje ključno za postizanje održivog i uključivog rasta⁽⁹⁾.

5.4. Odlukom Europskog vijeća od 15. lipnja 2017. Grčkoj je dodijeljen dodatni zajam kao potpora gospodarskom, financijskom i socijalnom oporavku.

6. Makroekonomski, socijalni i financijski rezultati programa prilagodbe

6.1. Općenito govoreći, može se reći da je jedini čimbenik uspjeha koji možemo pripisati programima prilagodbe bio to što su omogućili da države članice (Irska i Portugal) izađu iz postupka koji se primjenjuje u slučaju prekomjernog deficita i ponovno dobiju pristup financijskim tržištima pod prihvatljivim financijskim uvjetima. Smanjenje proračunskog deficita i povećanje izvoza pridonijeli su poboljšanju vanjske bilance tekućeg računa (roba, usluge i kapital); od 2014. bilježi se poboljšanje i u pogledu gospodarskog rasta i zapošljavanja. Svi ostali čimbenici i dalje imaju dramatične posljedice na društveno blagostanje i deprecijaciju makroekonomskih čimbenika, što će se osjećati još dugo vremena. Dio nastale štete nepopravljiv je, primjerice iseljavanje visokokvalificiranih osoba, što ima negativan učinak na potencijalni rast inovacija i razvoja u zemljama iz kojih te osobe odlaze, kao i drastičan porast siromaštva i dohodovne nejednakosti te nejednakosti u pogledu pristupa osnovnoj zdravstvenoj skrbi i općeg društvenog blagostanja⁽¹⁰⁾.

7. Stečena iskustva koja moraju dovesti do promjena i inovacija u europskim politikama

7.1. Europska unija, kao i europodručje, pokazala se potpuno nepripremljena za suočavanje s financijskom krizom u državama članicama, što je dovelo do toga da je u cijelosti usvojila prijedloge MMF-a umjesto da ih je prilagodila zajedničkim europskim vrijednostima i standardima solidarnosti. U slučaju Grčke Europska unija izgubila je dragocjeno vrijeme prije nego što je reagirala na problem, a njezini prijedlozi na početku nisu bili jasni ni konačni – primjerice, ukupan iznos potrebnog zajma mijenjao se zbog Komisijine neodlučnosti nekoliko puta, što je omogućilo špekulacije na tržištima i dovelo do pogoršanja ionako lošeg stanja.

7.2. Programe gospodarske, financijske i fiskalne prilagodbe koji su provedeni u Grčkoj, Irskoj i Portugalu izradio je MMF te su oni djelomičan odraz njegova pristupa u razdobljima krize 1980-ih u zemljama trećeg svijeta i 1990-ih u nekim azijskim zemljama. U tim slučajevima devalvacija valute uz pomoć mehanizma deviznog tečaja bila je učinkovita u očuvanju rasta i olakšavanju pritiska na platnu bilancu u cilju ostvarivanja makroekonomske stabilizacije, osobito fiskalne konsolidacije i stabilizacije inflacije, te poticanja izvoza (1). Ono što je novo u slučaju Grčke, Irske i Portugala bilo je to što su ti programi po prvi puta provedeni u području s jedinstvenom valutom (deprecijacija valute nije bila moguća) i u zemljama koje pripadaju Europskoj uniji i europodručju. U slučaju tih država članica, gdje su ciljevi bili ispraviti fiskalne i vanjske neravnoteže i povratiti povjerenje, MMF je smatrao da je „potrebno znatno preusmjeravanje gospodarstva s očekivanim niskim rastom BDP-a” (2). Stoga se programima prilagodbe nastojala ostvariti fiskalna konsolidacija s pomoću politika stroge štednje koje su bile usmjerene na oštre rezove javnih rashoda i dugoročne strukturne mjere, kao što su porezna reforma i reforma radnog prava i zakonodavstva o dohotku, radi smanjenja deficita i povećanja državnih prihoda. Politika stroge štednje provodila se „**unutarnjom deprecijacijom komponenti gospodarskog i socijalnog modela**”.

⁽⁸⁾ Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Grčka”; 2013.).

⁽⁹⁾ Studija Odjela za potporu gospodarskom upravljanju EP-a *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* („Trojka i financijska pomoć u europodručju: uspjesi i neuspjesi”; veljača 2014.).

⁽¹⁰⁾ Vidjeti Dodatak 1. s glavnim statističkim pokazateljima.

7.3. Opća evaluacija MMF-ovih programa koju je proveo njegov Neovisni ured za evaluaciju (srpanj 2016.) pokazala je da su u okviru nadzora provedenog prije krize ispravno prepoznati problemi u trima zemljama, ali da **nisu točno predviđeni rizici kao ni njihov razmjor**, a oni su se kasnije **pokazali ključnima u smislu njihovih negativnih učinaka**, što je pridonijelo neravnomjernoj učinkovitosti programa prilagodbe. Nadalje, ocjena upućuje na nedosljednosti u koordinaciji između partnera Trojke u pogledu provedbe i usklađivanja s instrumentima europodručja (EMU, Pakt o stabilnosti i rastu, postupak u slučaju prekomjernog deficita i europski semestar). Osim toga, u njoj se navodi da obuka pregovaračkih timova i raspodjela odgovornosti između članova nisu bili jasno utvrđeni te da iskustvo stečeno u prethodnim krizama nije bilo uvijek uzeto u obzir.

7.3.1. Mjere stroge štednje dovele su do **začaranog kruga** u kojem štednja vodi do recesije, a recesija do još strože štednje, što je dovelo do katastrofalnog stanja obilježenog padom BDP-a (čija je vrijednost pala na razinu otprije 10 i 20 godina), rezovima u izdacima za javna i privatna ulaganja, krahom bankarskog sustava koji je doveo do sloma proizvodnog sustava (MSP-ovi i obiteljska poduzeća te samozaposlene osobe) te drastičnim posljedicama na svim razinama socijalne zaštite.

7.4. Nedostaci i nedosljednosti u pripremi programa pomoći bili su, općenito govoreći, sljedeći:

- nije uzeta u obzir strukturna dimenzija krize;
- podcijenjena je razina zaduženosti poduzeća i kućanstava;
- podcijenjen je utjecaj unutarnje potražnje na rast i otvaranje novih radnih mjesta;
- državnom reformom nisu obuhvaćeni temeljni strukturni aspekti;
- strukturna reforma gospodarstva svedena je na deprecijaciju čimbenika unutarnje konkurentnosti (plaće, duže radno vrijeme, represivna reforma tržišta rada, drastično povećanje poreza itd.);
- rok za provedbu programa bio je kratak;
- iznimno je teško istodobno ostvariti unutarnju i vanjsku ravnotežu kad se na oba područja bilježe vrlo visoki deficiti;
- mjere proračunske konsolidacije, koje se u vrijeme ozbiljne recesije prije svega primjenjuju na rashodovnoj strani, pri čemu predmetna zemlja nema mehanizam za deprecijaciju valute i kada njezini partneri poduzimaju iste mjere, nisu se nikad dosad pokazale uspješnima ni u jednoj zemlji na svijetu. Danas prevladava mišljenje da te mjere imaju kratkoročno recesijski učinak, a da su ožiljci koje ostavljaju na gospodarstvo često trajni;
- neodgovarajući fiskalni multiplikatori doveli su do teških pogrešaka.

7.5. Program prilagodbe treba odražavati sve političke aspekte i dijaloge koji su važni za njegov uspjeh, ali i uvijek uključivati „pokazatelje distribucijskog učinka” mjera prilagodbe, s posebnim naglaskom na utvrđivanje učinka na socijalnu dimenziju i na poduzeća na najrazličitijim razinama, te se njime trebaju predvidjeti kompenzacijske mjere kako bi se, uz pomoć programa oporavka, ti negativni učinci (primjerice stečaj poduzeća, povećanje stope nezaposlenosti, smanjenje plaća, porast siromaštva i emigracije) uspješno prevladali i kako bi se spriječile dramatične socijalne situacije, uključujući emigraciju. Svi sektori moraju biti na dobitku te ne smiju postojati sektori dobitnici i sektori gubitnici, kao što se dogodilo u okviru programa koji su se provodili u Grčkoj, Irskoj i Portugalu.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

DODATAK 1.

Upućujemo na sljedeće osnovne pokazatelje:

| Osnovni pokazatelji | Grčka | | | Irska | | | Portugal | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|--------|----------|---------|---------|
| | 2008. | 2013. | 2016. | 2008. | 2013. | 2016. | 2008. | 2013. | 2016. |
| Ukupna stopa nezaposlenosti | 8 % | 27,5 % | 23,4 % | 6,4 % | 13,1 % | 6,9 % | 7,8 % | 16,2 % | 10,5 % |
| Stopa nezaposlenosti mladih (15 – 24 god.) | 22 % | 58,3 % | 48 % | 12,8 % | 27,5 % | 16 % | 16,5 % | 38,1 % | 28 % |
| Stopa siromaštva | 28,7 % | 35,7 % | 36,4 % | 22,3 % | 30,5 % | 26 % | 19,7 % | 24 % | 23,1 % |
| Rast BDP-a | - 0,3 % | - 3,2 % | 2,1 % | - 4,4 % | 1,1 % | 5,2 % | 0,2 % | - 1,1 % | 1,4 % |
| Proračunski deficit (izražen u % BDP-a) | - 7,7 % | - 6,1 % | - 1,2 % | - 7 % | - 7,2 % | 0,5 % | - 2,6 % | - 2,9 % | - 2,1 % |
| Javni dug (izražen u % BDP-a) | 100 % | 177,9 % | 178,8 % | 42,4 % | 119,5 % | 75,4 % | 71,7 % | 129 % | 130,4 % |

Izvor: Eurostat

Socijalne posljedice i posljedice za poduzeća programa stroge štednje u Portugalu

- U razdoblju od 2009. do 2014. godine dohodak od rada pao je za 12 %.
- Pad dohotka bio je iznimno neravnomjeran i u velikoj mjeri regresivan, te je najviše pogodio „srednju klasu” i najsiromašnije skupine društva te mala obiteljska poduzeća.
- Činjenica da se dohodak u Portugalu smanjio za 5 % bila je u suprotnosti s trendovima u Europi, gdje je dohodak kućanstava porastao za 6,5 % (od 2009. do 2013. godine).
- Došlo je do znatnog porasta nejednakosti uslijed smanjenja najnižih plaća i znatnog povećanja „nesigurnih oblika rada”, što je značilo povećanje broja zaposlenih, ali siromašnih radnika.
- S pogoršanjem financijskog siromaštva stopa siromaštva porasla je za 1,8 % (sa 17,7 % na 19,5 %), a broj siromašnih 2014. godine dosegno je 2,02 milijuna.
- Smanjenjem resursa najsiromašnijih skupina u društvu najviše su bile pogođene najranjivije skupine (starije osobe i djeca).
- Tijekom programa prilagodbe više od 400 000 Portugalaca iselilo se iz zemlje i to većinom osobe s visokim znanstvenim i tehničkim kvalifikacijama ⁽¹⁾, a tisuće poduzeća (uglavnom MSP-ova i obiteljskih poduzeća) proglasilo je stečaj.

Socijalne posljedice i posljedice za poduzeća programa stroge štednje u Irskoj

- Zajamčeni minimalni dohodak 2009. godine smanjen je za 15 %, ali je 2011. godine vraćen na početnu razinu.
- Prilagodba domaćeg, maloprodajnog i građevinskog tržišta dovela je do znatnog gubitka radnih mjesta u tim sektorima ⁽²⁾ zbog stečaja tisuća poduzeća.

⁽¹⁾ *Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal* („Dohodovna nejednakost i siromaštvo u Portugalu”) (FFMS, rujan 2016.).

⁽²⁾ Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Irska”; 2013.).

- Stopa nezaposlenosti porasla je sa 6,4 % 2008. godine na 15 % 2012. godine, što se uglavnom odrazilo na dugotrajnu nezaposlenost i nezaposlenost mladih, koje su bile u skladu sa stopama u zemljama južne Europe (oko 30 %).
- Od 2008. godine emigracija je naglo porasla (82 000 emigranata samo tijekom 2012. godine).
- Socijalne naknade smanjene su za 15 %.
- Osim rezova u javnom sektoru i socijalnim naknadama, strategija je bila usmjerena na smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru (zdravstvo, obrazovanje, sigurnost i državne službe) kroz dobrovoljne prekide radnog odnosa.
- Neto dohodak u nižem decilu pao je za 25 %.
- Udio stanovništva u opasnosti od siromaštva porastao je na 15,8 % (oko 700 000 osoba, od kojih 220 000 djece) ⁽³⁾.
- Potpuni zastoj u programima stanogradnje doveo je do manjka dostupnog stambenog prostora koji je potrajao cijelo desetljeće nakon sloma. Poduzeća povezana s tim sektorom, uglavnom MSP-ovi, bila su snažno pogođena, što je imalo vrlo negativne posljedice za poslodavce i radnike.

Socijalne posljedice i posljedice za poduzeća programa stroge štednje u Grčkoj

Kriza i politike borbe protiv krize provedene u Grčkoj imale su izravne i neizravne štetne učinke na poduzeća (stečajevi), zapošljavanje i socijalnu dimenziju. Učinak nisu jednako osjetili radnici, umirovljenici, porezni obveznici i njihove obitelji:

- u listopadu 2010. godine stopa nezaposlenosti bila je 13,5 %, a 2013. godine porasla je na 27,5 %;
- nezaposlenost mladih i dalje je oko 45,5 %;
- veliki gubici prihoda povezani su s visokom stopom nezaposlenosti;
- drastični rezovi plaća i mirovina, uz rad u nepunom radnom vremenu, prezaduženost i visoke poreze, drastično su smanjili dohodak kućanstava, silno oslabili kupovnu moć i marginalizirali velik dio stanovništva;
- organizacije civilnog društva suočene su s ozbiljnim financijskim problemima, zbog čega nisu mogle sustavno sudjelovati u socijalnom i civilnom dijalogu ili na odgovarajući način odgovoriti na nove izazove. To može oslabiti kvalitetu demokracije jer može dovesti do nedovoljne zastupljenosti različitih gospodarskih i socijalnih interesa;
- mehanizmi za praćenje tržišta koje osigurava civilno društvo pogoršavaju se zbog manjka ljudskih i financijskih resursa, što dovodi do nedovoljne zaštite širokog raspona interesa, uključujući potrošače;
- posljedica je rezova znatno oslabljena razina socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva; ⁽⁴⁾
- stanje je i dalje dramatično u pogledu pristupa zdravstvenoj skrbi, kupnje lijekova i socijalne zaštite;
- te okolnosti dodatno su pogoršale razinu siromaštva pa ono sada pogađa više od 20 % stanovništva, povećavajući nejednakost.

⁽³⁾ ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (Intereconomics 2013.).

⁽⁴⁾ Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Grčka”; 2013.).

DODATAK 2.

Sljedeći amandman odbijen je tijekom rasprave, ali je dobio više od četvrtine glasova.

Točka 1.7.

Izmijeniti kako slijedi:

Digitalizacija, robotizacija i umjetna inteligencija radikalno mijenjaju gospodarstvo, tržište rada (uključujući nove oblike rada), kvalifikacije i društvo, dovodeći u pitanje njegove strukture (uključujući automatske stabilizatore), a time i nepredvidljivo povećavajući broj isključenih osoba. EGSO preporučuje Komisiji da uspostavi sustav „univerzalnog osnovnog europskog osiguranja u slučaju nezaposlenosti” kako bi se učinkovito odgovorilo na taj izazov te svima zajamčila pristojna socijalna zaštita dostupna tijekom cijelog radnog vijeka (15 – 65 godina). U pogledu iskorjenjivanja siromaštva Komisija treba uvesti i „minimalni dohodak za podmirenje osnovnih životnih potreba”, uz usvajanje europskog pristupa i cilja da se „nikoga ne zapostavi”.

Obrazloženje

Prijedlog nije ostvariv u ovom obliku, a nije ni u nadležnosti Komisije.

Amandman je odbijen uz 74 glasa za, 129 protiv i 13 suzdržanih.
