

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 532-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, 14.2.2018-15.2.2018

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Argumente desprinse din experiența trecutului pentru evitarea unor politici de austeritate drastice în UE”

(aviz din proprie inițiativă)

(2018/C 227/01)

Raportor: **domnul José LEIRIÃO**

Decizia Adunării Plenare	21.1.2016
Temei juridic	Articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură Aviz din proprie inițiativă
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială
Data adoptării în secțiune	29.1.2018
Data adoptării în sesiunea plenară	14.2.2018
Sesiunea plenară nr.	532
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	177/26/18

Introducere

Avizul a beneficiat de contribuția reprezentanților instituțiilor societății civile și a partenerilor sociali care activează în consiliile economice și sociale din cele trei state membre ale UE vizate (Grecia, Irlanda și Portugalia), în urma misiunilor CESE efectuate în aceste state membre, în vederea cunoașterii și culegerii opiniilor și mărturiilor persoanelor care resimt în mod direct la nivel social, în sectorul întreprinderilor și în cadrul dialogului social și civic, efectele negative ale politicilor de austeritate impuse de troică.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Prima lecție a crizei a fost faptul că zona euro nu era echipată pentru a face față crizei financiare. Prin urmare, CESE salută ambiția Comisiei de a reforma moneda euro în ce privește anumite aspecte esențiale, prin abandonarea politicilor de austeritate și aprofundarea uniunii economice și monetare. CESE consideră că acestea sunt bazele unei largi coaliții europene, în cadrul căreia să continue reconstrucția unui „destin comun european” și recâștigarea încrederii tuturor europenilor.

1.2. Elaborarea programelor de ajustare a prezentat o serie de inconsecvențe la mai multe niveluri, precum: coordonarea și articularea între partenerii troicii – Fondul Monetar Internațional (FMI), Comisia Europeană (CE) și Banca Centrală Europeană (BCE) – în ceea ce privește planificarea, magnitudinea și anticiparea potențialelor riscuri apărute ca urmare a crizei, neluarea în considerare în permanență a învățămintelor trase din crizele anterioare sau faptul că acestea nu erau aplicabile în noua zonă cu monedă unică și că a existat un dezechilibru între mecanismele FMI și instrumentele de politică macroeconomică ale zonei euro. Deși recunoaște expertiza FMI, Comitetul recomandă ca, în viitoarele situații de criză care afectează un stat membru al UE, instituțiile europene să fie singurele responsabile pentru elaborarea și punerea în aplicare a programelor de ajustare. Dacă se dovedește necesar să se stabilească parteneriate cu instituții externe în vederea soluționării crizei, Uniunea Europeană și zona euro trebuie să își asume rolul de lider și să acționeze în conformitate cu „valorile europene”, consolidând dialogul social și civil și drepturile sociale în vigoare în UE. Gestionarea crizelor viitoare trebuie să asigure un echilibru mai bun între obiectivele fiscale, cele sociale și consolidarea din punct de vedere calitativ a sectorului întreprinderilor.

1.3. Criza și programele de ajustare aplicate în cele trei state membre au adus țările într-o situație economică, financiară și socială care, în unele cazuri, le-a dus înapoi cu 20 de ani, provocând daune permanente sau care vor putea fi reparate numai după o perioadă foarte îndelungată în ce privește factorii lor de producție și funcționarea pieței forței de muncă. CESE îndeamnă Comisia să elaboreze „programe complementare de redresare economică și socială”, care să fie implementate în paralel cu „programul de ajustare” sau după încheierea acestuia din urmă, pentru a garanta revenirea rapidă la nivelul cel mai competitiv care să deschidă calea către convergență.

1.4. Comisia ar trebui să se reorienteze către valorile europene ale solidarității și să adopte fără întârziere măsuri extraordinare de sprijinire a persoanelor celor mai defavorizate, aflate în situații de sărăcie extremă și care duc lipsă de alimente, de locuințe, de asistență medicală și de posibilitatea de a achiziționa medicamente. CESE recomandă crearea unui program specific de redresare a dimensiunii sociale, care să se aplice în țările care fac sau care au făcut obiectul aplicării „programelor de ajustare”. Acest program de sprijin ar trebui să urmeze principiile pilonului european al drepturilor sociale, recent adoptat de Uniunea Europeană, și introdus în cele trei state membre în cauză.

1.5. Ca urmare a implementării politicilor de austeritate, a crescut exponențial numărul persoanelor sărace (fie ele lucrători, șomeri, inactivi sau „fără adăpost”). CESE îndeamnă Comisia să elaboreze de urgență o „strategie europeană de eradicare a sărăciei în UE și de integrare a persoanelor fără adăpost”, sprijinită în mod corespunzător prin fonduri destinate nu numai construirii de spații de cazare adecvate, ci și unor programe de formare specifică în vederea ocupării unor locuri de muncă adaptate competențelor dobândite prin respectivele cursuri de formare, atât în sectorul public (la nivel local), cât și în sectorul privat. De asemenea, este esențial să se elaboreze împreună cu statele membre un plan de ajutorare a întreprinderilor și a cetățenilor supraîndatorați, având în vedere incapacitatea lor de a rambursa împrumuturile, pentru a evita declararea stării lor de insolvabilitate și confiscarea locuințelor.

1.6. În zona euro, normele Pactului de stabilitate și de creștere, ale procedurii aplicabile deficitelor excesive și ale pactului bugetar, precum și politicile de austeritate aferente au efecte deosebit de drastice pentru țările care sunt încă afectate de criză, împiedicând expansiunea investițiilor publice și a sprijinului pentru crearea de locuri de muncă în sectorul privat, dat fiind că aceste țări sunt supuse unor sancțiuni și penalizări severe în cazul nerespectării normelor. Această situație a accentuat inegalitățile în Europa, țările sărace devenind din ce în ce mai sărace și căzând într-un „cerc vicios” din cauza acestor constrângeri. CESE recomandă reformarea Tratatului de la Lisabona, în vederea afirmării supremației politicilor de cooperare, de expansiune economică și de solidaritate, ca alternative valabile la politicile de austeritate restrictive. CESE propune, de asemenea, să se analizeze dacă așa-numita „**regulă de aur a investițiilor publice**” poate fi un instrument potrivit pentru a impulsiunea investițiile publice în zona euro și a asigura nu numai creșterea, crearea de locuri de muncă, spiritul antreprenorial, noile competențe necesare pentru viitorul muncii, ci și „echitatea între generații”, garantând sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung și o distribuție echitabilă a sarcinilor fiscale, nu numai între diferite generații, ci și între diferitele categorii sociale și economice, evitând supraîncărcarea uneia în beneficiul alteia.

1.7. În ultimii doi ani s-a înregistrat o redresare a ratei șomajului în UE, în general, și în special în statele membre supuse programelor de ajustare. Este important să se sublinieze faptul că, în cazul de față, acest lucru se datorează nu numai creșterii economice, ci și setului de mii de lucrători care au emigrat, precum și ritmului accelerat în care a fost impusă munca cu fracțiune de normă. Cu toate acestea, **ratele sărăciei și ale privațiunilor materiale de diferite tipuri au continuat să crească**, ca urmare a salariilor mai scăzute și a precarității noilor locuri de muncă: crearea de locuri de muncă a avut loc în activitățile legate de turism și în alte domenii unde se cerea mână de lucru slab calificată; prin urmare, deși au fost create locuri de muncă, ele nu au dus la creșterea competitivității, și nici a valorii adăugate. CESE recomandă să se pună la dispoziție fonduri specifice pentru sprijinirea financiară a creării de locuri de muncă în sectorul sănătății și în sectoarele cele mai afectate de emigrare (știință, programare informatică, noile tehnologii, inginerie și medicină), pentru a promova reîntoarcerea emigranților în țările lor de origine.

1.8. Digitizarea, robotizarea și inteligența artificială aduc schimbări profunde la nivelul economiei, al pieței forței de muncă, inclusiv în ce privește noile forme de muncă, al calificărilor și al societății, punând la încercare structurile existente, inclusiv stabilizatorii automați, și adăugând pe această cale un număr imprevizibil de persoane la cele deja excluse de pe piața muncii. CESE recomandă o examinare mai aprofundată a ideilor actuale de a se institui o „asigurare de șomaj europeană de bază și universală”. În plus, ar trebui avută în vedere stabilirea unor standarde minime la nivelul UE privind sistemele naționale de șomaj, pentru a răspunde în mod eficace acestei provocări și pentru a asigura o protecție socială decentă pentru toți, care să fie disponibilă pe durata întregii vieți active (15-65 de ani). În ceea ce privește problema eradicării sărăciei, Comisia trebuie să creeze și un „venit minim de subzistență”, adoptând ca abordare și misiune europeană angajamentul de „a nu lăsa pe nimeni în urmă”.

1.9. Viitoarele programe de ajustare trebuie să reflecte toate aspectele și interesele ce rezultă din dialogurile sociale și civile, cu participarea organizațiilor societății civile. CESE îndeamnă Comisia să creeze „modele econometrice cu față umană”, care să includă parametri de protecție a dimensiunii sociale și de valorizare a întreprinderilor, cu dublul obiectiv de a garanta bunăstarea societății și de a reforma în mod durabil calitatea sectorului întreprinderilor. Partenerii sociali și reprezentanții societății civile trebuie să fie incluși în grupul de monitorizare și de evaluare a programului, la același nivel ca reprezentanții UE, ai BCE și ai altor instituții, astfel încât să fie pus în valoare rolul constructiv al societății civile și să se garanteze că modelul economic și social nu va fi subminat, așa cum s-a întâmplat în cazurile în speță. Toate instituțiile care elaborează, monitorizează și evaluează programele de ajustare trebuie să fie supuse controlului democratic (de exemplu, parlamentului național). Evaluarea și monitorizarea ar trebui să fie efectuate o dată la șase luni sau la alte intervale de timp considerate adecvate, pentru ca daunele ireparabile să poată fi evitate și corectate în timp util. Setul de indicatori de monitorizare macroeconomică ar trebui să fie completat cu tabloul de bord social „Dincolo de PIB”, care să fie actualizat în conformitate cu Pilonul european al drepturilor sociale.

1.10. Datoria publică a celor trei state membre a atins valori astronomice, iar valoarea dobânzilor ce trebuie plătite reprezintă o constrângere care blochează investițiile publice în dezvoltarea economică și reduce investițiile în protecția socială, în sănătate, în educație, în pensii, în indemnizațiile de șomaj și în sprijinul acordat persoanelor celor mai defavorizate și excluse. Aceste state membre, cu excepția Irlandei, rămân puternic îndatorate, situația fiind înrăutățită de expunerea la acțiunile speculative de pe piețele financiare. CESE recomandă Comisiei să includă această temă printre prioritățile de vârf ale agendei europene și să acționeze în sensul concluziilor Grupului la nivel înalt privind fondul mutual pentru datorii și titlurile de creanță în euro, desemnat de Comisie în iulie 2013. De asemenea, CESE felicită BCE pentru programul său de relaxare cantitativă (*quantitative easing*), vizând achiziționarea de titluri de datorie publică, întrucât acesta a constituit un ajutor considerabil și decisiv pentru statele membre care fac obiectul „programelor de ajustare” în eforturile lor de redresare economică și de gestionare a datoriei publice.

1.11. În apropierea celei de-a 60-a aniversări, proiectul european se confruntă cu provocări grave, ceea ce dă naștere unor îndoieli privind viitorul său, inclusiv ca urmare a Brexitului. Unul dintre motivele divergențelor dintre societatea civilă și structurile de guvernare ale Comisiei se referă la faptul că Uniunea Europeană nu s-a ridicat la înălțimea așteptărilor cetățenilor în ceea ce privește convergența economică și creșterea favorabilă incluziunii. Deși în ultima vreme pare să se confirme o oarecare creștere, întreaga zonă euro, în ansamblu, a pierdut un deceniu, PIB-ul atingând valoarea dinaintea crizei, din 2008, abia în 2015. CESE consideră necesară o inițiativă pragmatică și ambițioasă în vederea unei reforme a uniunii economice și monetare, pentru a-i spori rezistența și a o apropia de interesele cetățenilor. O astfel de reformă necesită o mai bună coordonare a politicii economice și o reformă care să combine într-o manieră inteligentă trăsături atât din nordul și centrul Europei, care se bazează mai mult pe normele concurențiale ale pieței, cât și din sudul Europei, care se bazează pe solidaritate, partajarea riscurilor și integrare. În plus, Uniunea Europeană nu se poate lipsi de solidaritate, mai ales în situații extreme, precum sărăcirea populației și inegalitatea veniturilor și gestionarea migrației, și nici nu poate continua să creadă în ideea că fiecare stat membru face ce crede de cuviință pentru sine.

1.12. Agențiile de rating de credit au avut un rol decisiv în declanșarea crizei violente a datoriei suverane. Credibilitatea lor poate fi pusă sub semnul întrebării dat fiind că, la începutul crizei financiare din SUA, banca *Lehman Brothers* s-a declarat în faliment în 2008, păstrându-și, până în momentul colapsului, calificativul maxim acordat de agențiile de rating. CESE sugerează Comisiei să depună eforturi pentru a propune crearea unui organism internațional independent, cu sarcina de a evalua credibilitatea și imparțialitatea evaluărilor realizate. Comisia ar trebuie, de asemenea, să promoveze crearea unei agenții europene de rating financiar.

1.13. CESE recomandă ca gestionarea viitoarelor crize din Uniunea Europeană să asigure un echilibru mai bun între obiectivele fiscale și sociale și să înceapă să privească dincolo de o abordare pur macroeconomică a dezechilibrelor, examinând simultan și alte chestiuni, precum: inegalitățile în materie de venit și bogăție, reducerea sărăciei, existența unui sector de afaceri puternic și competitiv, o creștere economică și o ocupare a forței de muncă care să fie favorabile incluziunii, schimbările climatice, participarea femeilor pe piața forței de muncă și corupția. Trebuie gândit și acționat sub deviza „cetățenii și viața sunt mai importanți decât deficitul”.

2. Introducere generală

2.1. Declanșarea crizei financiare în Grecia, Irlanda și Portugalia a reprezentat continuarea crizei apărute în SUA și a fost exacerbată de accesul acestor țări la zona euro, ducând la o creștere economică de tip „boom”, necontrolată, din cauza relaxării controalelor asupra cheltuielilor publice și a controalelor asupra băncilor, precum și din cauză că întreprinderile publice au contractat în continuare împrumuturi garantate de stat, ceea ce a dus la creșterea masivă a cheltuielilor publice. Consecințele au fost multiple – de la o creștere rapidă și necontrolată a deficitelor bugetare și până la efectele negative asupra balanțelor comerciale și de plăți.

2.2. Liberalizarea financiară și creșterea necontrolată a creditelor bancare, impulsionată de practicile comerciale agresive ale băncilor, au dus la supraîndatorarea familiilor și a IMM-urilor, iar ulterior la incapacitatea lor de a-și plăti datoriile, precum și la supraîndatorarea sistemului bancar, agravând deprecierea împrumuturilor ca urmare a practicilor speculative, ceea ce a pus în pericol funcționarea normală a băncilor. Guvernele au continuat o politică fiscală prociclică, care a dus la deteriorarea periculoasă a deficitului bugetar și a datoriilor suverane, cele trei state membre rămânând în continuare foarte vulnerabile la speculațiile asociate împrumuturilor acordate de investitorii internaționali. Aceste rele practici au avut drept consecință faptul că impozitele plătite de către cetățeni au fost utilizate pentru a evita ca băncile mari să se declare în faliment, crescând și mai mult, pe această cale, datoriile suverane.

2.3. Criza globală declanșată în 2007-2008 a expus vulnerabilitatea unei monede încă tinere și a afectat puternic zona euro (între al treilea trimestru al anului 2011 și primul trimestru al anului 2013). Chiar dacă primele state membre afectate nu făceau parte din zona euro, adevărul este că, atunci când au fost percepute vulnerabilități în unele țări din zona euro, perturbările au fost semnificative. Statele membre afectate au fost nevoite să ia decizii dificile și să folosească banii contribuabililor pentru a sprijini financiar băncile și a evita prăbușirea acestora, întrucât băncile intraseră în dificultate după explozia bulelor imobiliare și financiare, care se acumulaseră și crescuseră ca dimensiune în anii anteriori. În contextul unor venituri reduse și al unor cheltuieli ridicate ca urmare a mării recesiuni, nivelul datoriei publice în UE a crescut semnificativ, trecând de la o valoare medie de 70 % la 92 % din PIB, în medie, în 2014 ⁽¹⁾.

2.4. Între timp, agențiile de rating au acordat Greciei, Irlandei și Portugaliei calificativul „negativ”, ceea ce i-a determinat pe investitorii internaționali să mărească ratele dobânzii la valori inacceptabile, statele membre în cauză fiind, astfel, în imposibilitatea de a-și finanța deficitul bugetar pe piețele financiare. Pentru a evita o situație de faliment, aceste state membre au apelat la Comisia Europeană, solicitând împrumuturi cu rate mai accesibile ale dobânzii pentru a-și finanța activitatea, astfel încât să acopere măcar salariile funcționarilor publici și prestațiile sociale. Comisia a solicitat sprijinul FMI, având în vedere vasta sa experiență în acest domeniu, pentru a se înființa un consorțiu (troica), implicând Comisia, BCE și FMI, care a împrumutat statelor membre valorile necesare pentru evitarea neîndeplinirii obligațiilor, ceea ce, în schimb, a implicat acceptarea unor „programe de ajustare economică, financiară și bugetară”, având următoarele obiective generale:

- reforme structurale care să stimuleze potențialul de creștere, crearea de locuri de muncă, îmbunătățirea competitivității și a deficitului structural (trebuie remarcat faptul că în această perioadă și ca urmare a ei, șomajul a crescut în mod exponențial, proporțional cu prăbușirea și insolvența a mii de întreprinderi, dialogul social a fost suspendat, iar legislația muncii a fost revizuită în detrimentul forței de muncă), consolidarea bugetară prin intermediul unor măsuri structurale și a unui control bugetar mai bun și mai eficace;
- reducerea gradului de îndatorare a sectorului financiar și recapitalizarea băncilor;
- recapitalizarea băncilor s-a realizat cu garanția și responsabilitatea statelor membre în cauză, contribuind, astfel, la creșterea exponențială a datoriilor suverane.

2.5. Aceste măsuri, cunoscute sub numele de „măsuri de austeritate”, au avut un impact devastator asupra persoanelor care se confruntau deja cu creșterea șomajului și cu nivelurile ridicate de îndatorare, precum și asupra întreprinderilor, în special asupra IMM-urilor, afectate negativ de penuria creditelor bancare și de reducerea foarte importantă a activității economice. Troica a arătat o totală indiferență față de consecințele dramatice ale politicilor ei asupra dimensiunii sociale și a structurii antreprenoriale, care au afectat intens mai ales întreprinderile mici și mijlocii.

⁽¹⁾ Easterly 2002; FMI (2010), Solicitarea formulată de Grecia, privind un acord standby; raportul de țară nr. 10/110, mai; Document de reflecție privind aprofundarea uniunii economice și monetare, Comisia Europeană, 31 mai 2017.

2.6. CESE recunoaște că dimensiunea crizei a pus, într-adevăr, la grea încercare rezistența economică, socială și chiar politică a UE, în general, și a Uniunii economice și monetare (UEM), în special. Pentru prevenirea crizei, s-a dovedit că nu este suficient să se ia în considerare doar dimensiunea cantitativă a creșterii economice a unui stat membru, ci ar fi trebuit neapărat evaluată și calitatea acestei creșteri, prin identificarea factorilor macroeconomici pe care se întemeiază, în mai mică sau în mai mare măsură, sustenabilitatea acestei dinamici ⁽²⁾. Dacă acest tip de control ar fi fost efectuat în mod eficace, cu siguranță criza nu ar fi atins proporțiile catastrofice înregistrate în acele state membre.

3. O scurtă descriere a evenimentelor care au dus la intervenția troicii în Portugalia

3.1. Chiar și în condițiile unor tarife și taxe vamale ridicate și cu utilizarea monedei naționale, ceea ce permitea devalorizările, deficitul balanței comerciale portugheze între 1974 și 1995 a fost, în medie, de 9,1 % din PIB, iar în perioada 1996-2010, deja după adoptarea monedei euro, deficitul mediu al balanței comerciale a fost de 8,5 % din PIB. Cu toate acestea, pierderea competitivității nu poate fi atribuită monedei euro.

3.2. Astfel, motivul principal pentru care Portugalia se confruntă cu o criză a datoriei publice nu rezidă în faptul că sectorul exporturilor și-a pierdut din competitivitate, ci în aceea că adoptarea monedei euro a determinat eliminarea stabilizatorilor automați, care ajutau la menținerea sub control a unor niveluri acceptabile de datorii externe lichide și a echilibrului deficitului bugetar. Explicarea cauzelor crizei portugheze a generat o soluție de abordare a acestei crize cu mult diferită față de cea adoptată de către troică ⁽³⁾.

3.3. Pachetul financiar de 78 de miliarde de euro (aproximativ 45 % din PIB) acoperea perioada 2011-2014 și cuprindea promisiunea de salvagardare a stabilității financiare a Portugaliei, a zonei euro și a Uniunii Europene. Programul conținea 222 de măsuri ce vizau diferite sectoare, iar pe perioada cât a fost în vigoare au fost efectuate mai multe revizui, ce conțineau măsuri de austeritate chiar și mai severe. Aceste măsuri erau considerate drept un plan cuprinzător vizând reformarea completă a țării ⁽⁴⁾.

4. O scurtă descriere a evenimentelor care au dus la intervenția troicii în Irlanda

4.1. În momentul aderării Irlandei la UE, venitul mediu era de 63 % din media UE, iar după câțiva ani a reușit să ajungă la 125 %, deci peste media europeană, o poziție pe care și-o menține și în ziua de astăzi, în pofida gravității crizei. Perioada de aur a creșterii economice s-a înregistrat între 1994 și 2000, când PIB-ul a crescut, în medie, cu 9,1 % pe an. Între timp, în perioada 2008-2010, PIB-ul s-a prăbușit cu aproape 13 % pe an. Cererea internă a intrat în cădere liberă de la începutul anului 2008. Politica de austeritate ca urmare a programului de ajustare financiară a dus la irosirea unui deceniu ⁽⁵⁾.

4.2. În primii ani după introducerea monedei euro și până în 2007-2008, Irlanda a trecut printr-o expansiune imobiliară, iar prețurile imobilelor au crescut substanțial. Expansiunea creditelor a fost extrem de concentrată în sectorul speculativ imobiliar. Atunci când a explodat criza financiară, iar prețurile din sectorul imobiliar au scăzut, veniturile fiscale s-au prăbușit dramatic, întrucât depindeau în mare măsură de expansiunea sectorului imobiliar. Rezultatul a fost o creștere accentuată a deficitului, care a afectat totodată foarte puternic sistemul financiar, iar cotațiile principalelor bănci irlandeze s-au prăbușit ⁽⁶⁾.

4.3. La 21 noiembrie 2010, Irlanda a devenit cea de a doua țară din zona euro care a solicitat asistență financiară. Programul a constatat într-un împrumut de 85 de miliarde de euro, dintre care 35 de miliarde de euro erau prevăzuți pentru sistemul financiar ⁽⁷⁾. La 14 noiembrie 2013, Eurogrupul a concluzionat că programul de ajustare economică fusese un succes și că, din acest motiv, Irlanda avea să fie capabilă să părăsească programul la sfârșitul anului.

5. O scurtă descriere a evenimentelor care au dus la intervenția troicii în Grecia

5.1. Între 2001 și 2007, economia Greciei era economia cu cea mai mare creștere din zona euro după economia Irlandei, cu o creștere medie a PIB-ului de 3,6 % în perioada 1994-2008. Cu toate acestea, pe parcursul acestei perioade de creștere neîntreruptă, dezechilibrele macroeconomice endemice și deficiențele structurale au fost exacerbate de caracterul precar al sistemului politic de la nivel național și european.

⁽²⁾ A se vedea avizul CESE privind dezechilibrele macroeconomice (JO C 218, 23.7.2011, p. 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⁾ Studiul CESE „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (Impactul măsurilor anticriză și situația socială și a ocupării forței de muncă: Irlanda) (2013).

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

5.2. Rata de economisire la nivel național a scăzut în perioada 1974-2009 cu aproape 32 de puncte procentuale, accentuând deficitul de cont curent și o datorie externă cronică. Cheltuielile publice necontrolate, împreună cu incapacitatea de a asigura un nivel adecvat al veniturilor fiscale, au condus la acumularea datoriei publice⁽⁸⁾.

5.3. În august 2015 s-a convenit asupra unui al treilea program de stabilitate pentru Grecia, printr-un act adițional la memorandumul de înțelegere, care specifica în detaliu condițiile în materie de politici, incluzând o evaluare a impactului social, ca modalitate de menținere a negocierilor la nivelul Comisiei, dar și ca un manual de însoțire și de monitorizare a punerii sale în aplicare. Această măsură a fost adoptată ca urmare a insistențelor și a orientărilor președintelui Jean-Claude Juncker din 2014, potrivit cărora „pe viitor, orice program de sprijin și de reformă trebuie să continue nu numai prin evaluarea sustenabilității fiscale, ci și prin evaluarea impactului social”, vizând să asigure și faptul că „efectele sociale ale reformelor structurale vor fi discutate în public”. Comisia este pe deplin conștientă de condițiile sociale din Grecia și consideră că îmbunătățirea acestora este esențială pentru a realiza o creștere durabilă și favorabilă incluziunii⁽⁹⁾.

5.4. În urma deliberărilor Consiliului European, la 15 iunie 2017, Greciei i-a fost acordat un împrumut suplimentar, care să o ajute în redresarea sa economică, financiară și socială.

6. Rezultatele macroeconomice, sociale și financiare obținute ca urmare a programului de ajustare

6.1. În general, se poate afirma că singurul factor de succes ce poate fi atribuit programelor de ajustare economică și financiară a fost posibilitatea ca statele membre (Irlanda și Portugalia) să nu mai fie supuse procedurii aplicabile deficitelor excesive și să dobândească din nou acces la piețele financiare în condiții de finanțare acceptabile. Reducerea deficitului bugetar și îmbunătățirea exporturilor au contribuit la îmbunătățirea soldului contului curent extern (bunuri, servicii și capital); creșterea economică și ocuparea forței de muncă au înregistrat și ele îmbunătățiri începând cu anul 2014. Toți ceilalți indicatori continuă să aibă efecte dramatice asupra bunăstării societății și asupra devalorizării factorilor macroeconomici, fenomen ce va persista o perioadă foarte îndelungată. Unele prejudicii deja provocate vor căpăta un caracter permanent, precum emigrarea persoanelor înalt calificate, cu efecte negative asupra creșterii potențiale a inovării și a dezvoltării în țările de origine, creșterea bruscă a sărăciei și a inegalității în materie de venituri, de acces la îngrijiri medicale de bază și de bunăstare generală a populației⁽¹⁰⁾.

7. Lecțiile învățate care ar trebui să genereze transformare și inovare în politicile europene

7.1. Uniunea Europeană – și odată cu ea și zona euro – a demonstrat că era complet nepregătită să se confrunte cu o criză financiară în statele sale membre, ceea ce a făcut-o să adopte în totalitate propunerile FMI, în loc să le adapteze la valorile și modelele de solidaritate comune de la nivel european. În cazul Greciei, Uniunea Europeană a irosit un timp prețios înainte de a reacționa la această problemă, iar sugestiile sale inițiale nu au fost nici clare, nici definitive – de exemplu, valoarea necesară totală a împrumutului a fost modificată de mai multe ori din cauza ezitărilor Comisiei, permițând astfel piețelor să speculeze și agravând și mai mult o situație deja dificilă.

7.2. Programele de ajustare economică, financiară și fiscală aplicate în Grecia, Irlanda și Portugalia au fost elaborate de FMI și au reflectat parțial aceeași logică aplicată de FMI în perioada crizelor din anii 1980 din Africa și din anii 1990 din unele țări asiatice, în cazul cărora rolul devalorizării monedei, prin mecanismul cursului de schimb, era eficace pentru a menține creșterea și a îmbunătăți balanța de plăți, pentru a realiza stabilizarea macroeconomică, în special consolidarea bugetară și stabilizarea inflației și pentru a stimula exporturile (1). Noutatea în cazul Greciei, Irlandei și Portugaliei era aceea că programele erau puse în aplicare, pentru prima dată, într-o zonă cu monedă unică (fără a se mai recurge la deprecierea monetară) și în state care făceau parte din Uniunea Europeană și din zona euro. În cazul statelor membre ale UE, întrucât ceea ce se urmărea era corectarea dezechilibrelor fiscale și externe și restabilirea încrederii, FMI a înțeles că era „nevoie de o reorientare semnificativă a economiei, dat fiind că se preconizează o creștere redusă a PIB-ului” (2). Astfel, programele de ajustare vizau realizarea consolidării bugetare prin intermediul unor politici de austeritate, cu reduceri drastice ale cheltuielilor publice și măsuri structurale pe termen lung, precum reformarea impozitelor, a legislației muncii și a legislației privind remunerarea, pentru a reduce deficitele și a mări veniturile statului. Această politică de austeritate a fost implementată printr-o „devalorizare internă a componentelor modelului economic și social”.

⁽⁸⁾ Studiul CESE „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (Impactul măsurilor anticriză și situația socială și a ocupării forței de muncă: Grecia) (2013).

⁽⁹⁾ Studiu al Unității de asistență pentru guvernarea economică a PE, intitulat *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* (Troica și asistența financiară în zona euro: succese și eșecuri) (februarie 2014).

⁽¹⁰⁾ A se vedea anexa 1, care cuprinde principalii indicatori statistici.

7.3. Evaluarea generală a programelor FMI, realizată de organismul acestuia, Independent Evaluation Office (iulie 2016), arată că, deși supravegherea înainte de criză identificase în mod corect problemele din cele trei țări, aceasta **a eșuat în ceea ce privește anticiparea și calibrarea dimensiunii riscurilor** care, mai târziu, **aveau să se dovedească a fi esențiale din punctul de vedere al efectelor negative**, contribuind la o utilizare dezechilibrată a programelor de ajustare. Studiul menționează și inconsecvențele la nivelul coordonării dintre partenerii troicii din punctul de vedere al acțiunilor și al conformității cu instrumentele zonei euro (Uniunea economică și monetară, Pactul de stabilitate și de creștere, procedura aplicabilă deficitelor excesive și semestrul european), subliniind totodată că nu au fost definite în mod clar mecanismele de constituire a echipei de negociere și responsabilitățile membrilor acestora și că nu au fost aplicate întotdeauna învățămintele crizelor din trecut.

7.3.1. Măsurile de austeritate au dus la un **cerc vicios**, în care austeritatea a generat recesiune, urmată de o și mai mare austeritate, ceea ce a dus la o situație catastrofală, cu declinul PIB-ului, care a scăzut până la niveluri de acum 10 sau 20 de ani, reducerea cheltuielilor aferente investițiilor publice și private, colapsul sistemului bancar, care a dus la falimentul sistemului de producție (IMM-uri, întreprinderi familiale și lucrători independenți) și o severitate catastrofală la toate nivelurile protecției sociale.

7.4. Deficiențele și inconsecvențele în elaborarea programelor de asistență au fost, în general, următoarele:

- dimensiunea structurală a crizei a fost neglijată;
- gradul de îndatorare a întreprinderilor și a gospodăriilor a fost subestimat;
- a fost subestimată ponderea cererii interne în creșterea economică și în crearea de locuri de muncă;
- reforma statului nu a vizat aspecte structurale fundamentale;
- reforma structurală a economiei a fost redusă la „devalorizarea factorilor de competitivitate internă” (salariu, creșterea duratei programului de muncă, reforme severe ale legislației muncii, creșterea brutală a impozitelor etc.);
- timpul disponibil pentru implementarea programelor a fost scurt;
- este extrem de greu să fie realizate simultan echilibrul intern și cel extern, când ambele prezintă deficite foarte ridicate;
- în nicio țară din lume, în niciun moment al istoriei, măsurile de consolidare bugetară, aplicate în special la nivelul cheltuielilor într-o situație de recesiune severă, în contextul în care țara nu dispune de un mecanism de devalorizare a cursului de schimb, iar partenerii ei urmează să facă exact acest lucru, nu au avut succes. În prezent, există un consens în ce privește faptul că aceste măsuri duc la recesiune pe termen scurt, iar cicatricile pe care le provoacă la nivelul economiei sunt, de multe ori, permanente;
- multiplicatorii fiscali necorespunzători au dus la erori monumentale.

7.5. Un „program de ajustare” trebuie să reflecte toate aspectele și dialogurile politice importante pentru succesul programului, dar trebuie să includă întotdeauna „indicatorii impactului distributiv” al măsurilor de ajustare, în special în ceea ce privește identificarea efectelor de ordin social și asupra întreprinderilor, la cele mai diverse niveluri. De asemenea, el trebuie să prevadă măsuri de compensare pentru ca aceste efecte negative (de exemplu, falimentul întreprinderilor, creșterea ratei șomajului, reducerea salariilor, accentuarea sărăciei, creșterea emigrației) să fie combătute cu succes, prin programe de redresare, și să se evite situațiile sociale dramatice, inclusiv emigrarea. Toate sectoarele trebuie să aibă de câștigat: nu ar trebui să existe învingători și învinși, ca în cazul programelor puse în aplicare în Grecia, Irlanda și Portugalia.

Bruxelles, 14 februarie 2018.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS

ANEXA 1

Ca referință, se atrage atenția asupra următorilor indicatori de bază:

Indicatori de bază	Grecia			Irlanda			Portugalia		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Rata totală a șomajului	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8	16,2 %	10,5 %
Rata șomajului în rândul tinerilor (15-24)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Rata de sărăcie	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Creșterea PIB	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Deficitul bugetar, ca procent din PIB	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Datoria publică, ca procent din PIB	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Sursa: Eurostat.

Efectele sociale și efectele asupra structurii întreprinderilor ale programului de austeritate din Portugalia

- Veniturile salariale au scăzut cu 12 % între 2009 și 2014.
- Scăderea veniturilor a fost profund inegală și în mare parte regresivă, afectând în special „clasa medie”, segmentul cel mai sărac al populației și întreprinderile familiale.
- Reducerea veniturilor nominale cu 5 % în Portugalia a reprezentat o evoluție anticiclică față de tendința constatată în Europa, unde veniturile familiilor au crescut cu 6,5 % (între 2009 și 2013).
- S-a înregistrat o creștere considerabilă a inegalităților din cauza scăderii salariilor celor mai mici și a creșterii semnificative a „locurilor de muncă precare”, astfel încât a crescut numărul de angajați săraci.
- S-a agravat sărăcia monetară, rata sărăciei crescând cu 1,8 %, de la 17,7 % la 19,5 %, iar numărul persoanelor sărace a ajuns la 2,02 milioane în 2014.
- Diminuarea resurselor populației celei mai sărace a afectat persoanele cele mai vulnerabile (persoanele în vârstă și copiii).
- În perioada programului de ajustare au emigrat peste 400 000 de cetățeni portughezi, în special persoane înalt calificate în domeniul științei și al tehnologiei⁽¹⁾, iar mii de întreprinderi (în special IMM-uri și întreprinderi familiale) s-au declarat în faliment.

Efectele sociale și efectele asupra structurii întreprinderilor ale programului de austeritate din Irlanda

- În 2009, venitul minim garantat a fost redus cu 15 %, însă a revenit la nivelul inițial în 2011.
- Ajustarea pieței interne, a sectorului comerțului cu amănuntul și a sectorului construcțiilor s-a realizat prin reducerea semnificativă a numărului de locuri de muncă în aceste sectoare⁽²⁾, ca urmare a falimentului a mii de întreprinderi.

⁽¹⁾ *Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal* („Inegalitatea veniturilor și sărăcia în Portugalia”) (FFMS, septembrie 2016).

⁽²⁾ Studiul CESE „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (Impactul măsurilor anticriză și situația socială și a ocupării forței de muncă: Irlanda) (2013).

- Rata șomajului a crescut de la 6,4 % în 2008 la 15 % în 2012, în special în ce privește șomajul de lungă durată și șomajul în rândul tinerilor, care era de ordinul celui din țările sudice ale Europei (circa 30 %).
- Începând cu 2008, numărul emigranților a crescut rapid (82 000 de emigranți numai în 2012).
- Prestațiile sociale au fost reduse cu aproximativ 15 %.
- Pe lângă reducerile bugetare din sectorul public și din sfera prestațiilor sociale, strategia a constat în reducerea personalului angajat în sectorul public (sănătate, educație, securitate și funcții publice), prin plecări voluntare.
- Veniturile nete din decilul inferior au scăzut cu 25 %.
- Procentul populației expuse riscului de sărăcie a crescut la 15,8 % (circa 700 000 de persoane, dintre care 220 000 de copii) ⁽³⁾.
- Sistarea definitivă a programelor de construcții a dus la o penurie de locuințe disponibile, care s-a prelungit timp de un deceniu după prăbușirea inițială. Întreprinderile legate de acest sector, în principal IMM-uri, au fost grav afectate, ceea ce a avut consecințe extrem de negative pentru angajatori și lucrători.

Efectele sociale și efectele asupra structurii întreprinderilor ale programului de austeritate din Grecia

Criza și politicile anticriză implementate în Grecia au avut efecte negative atât directe, cât și indirecte asupra întreprinderilor (falimente), ocupării forței de muncă și situației sociale. Impactul a fost resimțit în mod inegal de către lucrători, pensionari, contribuabili și familiile acestora:

- rata șomajului era de 13,5 % în octombrie 2010, ajungând la 27,5 % în 2013;
- rata șomajului în rândul tinerilor s-a menținut la aproximativ 45,5 %;
- ratele foarte ridicate ale șomajului sunt asociate cu pierderea veniturilor;
- reducerile brutale ale salariilor și pensiilor, combinate cu munca cu fracțiune de normă, supraîndatorarea și impozitele ridicate, au redus drastic venitul familiilor, au diminuat puterea de cumpărare și au marginalizat segmente considerabile ale populației;
- organizațiile societății civile s-au confruntat cu probleme financiare grave, ceea ce a făcut imposibilă participarea lor sistematică la dialogul social și civil, sau oferirea de răspunsuri adecvate la provocările apărute. Această situație poate afecta calitatea democrației, deoarece poate duce la subreprezentarea diferitelor interese economice și sociale;
- mecanismele de monitorizare a pieței, oferite de societatea civilă, se deteriorează din cauza lipsei de resurse umane și financiare, ducând la lacune în protecția unei largi game de interese, inclusiv în ce privește protecția consumatorilor;
- nivelurile de protecție socială, educație și sănătate au scăzut semnificativ ca urmare a reducerilor bugetare ⁽⁴⁾;
- situația continuă să fie dramatică în ceea ce privește accesul la asistență medicală, achiziționarea de medicamente și protecția socială;
- Aceste situații au exacerbato nivelurile de sărăcie, care afectează în prezent peste 20 % din populație, accentuând inegalitățile.

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

⁽⁴⁾ Studiul CESE „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (Impactul măsurilor anticriză și situația socială și a ocupării forței de muncă: Grecia) (2013).

ANEXA 2

Următorul amendament, care a întrunit cel puțin o pătrime din voturile exprimate, a fost respins în cursul dezbaterii.

Punctul 1.7

Se modifică după cum urmează:

„Digitizarea, robotizarea și inteligența artificială aduc schimbări profunde la nivelul economiei, al pieței forței de muncă, inclusiv în ce privește noile forme de muncă, al calificărilor și al societății, punând la încercare structurile existente, inclusiv stabilizatorii automați, și adăugând pe această cale un număr imprevizibil de persoane la cele deja excluse de pe piața muncii. CESE recomandă Comisiei să creeze o „asigurare de șomaj europeană de bază și universală”, pentru a răspunde în mod eficace acestei provocări și pentru a asigura o protecție socială decentă pentru toți, care să fie disponibilă pe durata întregii vieți active (15-65 de ani). În ceea ce privește problema eradicării sărăciei, Comisia trebuie să creeze și un „venit minim de subzistență”, adoptând ca abordare și misiune europeană angajamentul de „a nu lăsa pe nimeni în urmă.”

Expunere de motive

În forma prezentată aici, propunerea nu este realizabilă și nici nu este de competența Comisiei.

Amendamentul a fost respins cu 74 de voturi pentru, 129 de voturi împotriva și 13 abțineri.
