

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

532. SESJA PLENARNA EKES-U, 14.2.2018–15.2.2018

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wnioski na przyszłość z myślą o uniknięciu dotkliwej polityki oszczędnościowej w UE”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 227/01)

Sprawozdawca: **José LEIRIÃO**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	29.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	177/26/18

### **Wprowadzenie**

Wkład w opinię wnieśli przedstawiciele instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerzy społeczni zasiadający w radach społeczno-gospodarczych trzech państw członkowskich (Grecji, Irlandii i Portugalii). EKES przeprowadził szereg wizyt w tych państwach w celu poznania i zgromadzenia opinii osób dotkniętych negatywnymi konsekwencjami w wymiarze społecznym, w sektorze przedsiębiorstw i w dziedzinie dialogu społecznego i obywatelskiego w związku z polityką oszczędnościową narzuconą przez trojkę.

### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Pierwszy wniosek płynący z kryzysu dotyczył tego, że strefa euro nie była przygotowana na poradzenie sobie z kryzysem finansowym. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do zreformowania kluczowych aspektów euro oraz zrezygnowania z polityki oszczędności, jak również jej zamiar pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Zdaniem EKES-u stanowi to podstawę budowania szeroko zakrojonej koalicji europejskiej mającej na celu odbudowę wspólnej europejskiej przyszłości i odzyskanie zaufania wszystkich Europejczyków.

1.2. Programy dostosowawcze wykazały wiele niespójności w różnych obszarach, takich jak: koordynacja i współpraca między partnerami trojki (Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny (EBC)) w zakresie planowania; zasięg i przewidywanie potencjalnych zagrożeń wynikających z kryzysu; niedostateczne wyciągnięcie wniosków z poprzednich kryzysów lub niemożność ich wykorzystania w nowej strefie wspólnej waluty; pewna nierównowaga między mechanizmami MFW a instrumentami polityki makroekonomicznej strefy euro. Komitet docenia doświadczenie MFW, niemniej zaleca, by w wypadku przyszłych kryzysów dotyczących jakiegokolwiek państwa członkowskiego jedynie instytucje Unii Europejskiej ponosiły odpowiedzialność za kształtowanie i wdrażanie programów dostosowawczych. Jeśli dla zaradzenia kryzysowi niezbędne jest ustanowienie partnerstw z instytucjami zewnętrznymi, Unia Europejska i strefa euro muszą objąć rolę przywódczą. Powinny przy tym opierać się na wartościach europejskich, dbając o wzmocnienie obecnego dialogu społecznego i praw obywatelskich i socjalnych w UE. Zarządzanie kryzysami w przyszłości powinno zapewniać większą i lepszą równowagę między celami fiskalnymi, społecznymi i dotyczącymi jakościowego wzmocnienia sektora przedsiębiorczości.

1.3. Kryzys i wprowadzone w trzech państwach członkowskich programy dostosowawcze cofnęły rozwój gospodarczy, finansowy i społeczny w niektórych wypadkach nawet o 20 lat, powodując szkody, których albo nie da się już naprawić, albo będzie na to potrzeba bardzo dużo czasu w odniesieniu do czynników produkcji oraz funkcjonowania rynku pracy. EKES wzywa Komisję do opracowania uzupełniających programów ożywienia gospodarczego i społecznego, które będą stosowane obok programu dostosowawczego lub zaraz po jego zakończeniu, tak aby zagwarantować szybki powrót na ścieżkę większej konkurencyjności prowadzącej do konwergencji.

1.4. Komisja powinna ponownie skupić się na europejskich wartościach solidarności i przyjąć natychmiastowe nadzwyczajne środki na rzecz osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji skrajnego ubóstwa, pozbawionych jedzenia, mieszkania, pomocy medycznej czy niezdolnych do nabycia lekarstw. EKES zaleca stworzenie specjalnego programu odbudowy wymiaru społecznego w państwach, w których wdrażano lub nadal wdraża się programy dostosowawcze. Program wsparcia powinien przestrzegać zasad Europejskiego filaru praw socjalnych przyjętego niedawno przez Unię Europejską i realizowanego w trzech omawianych państwach członkowskich.

1.5. Polityka oszczędnościowa dramatycznie zwiększyła liczbę ubogich (pracowników, bezrobotnych bądź nieaktywnych na rynku pracy oraz bezdomnych). EKES wzywa Komisję do pilnego przygotowania europejskiej strategii na rzecz wyeliminowania ubóstwa w UE oraz integracji osób bezdomnych i wyposażenia jej w odpowiednie środki finansowe przeznaczone nie tylko na budowę stosownych budynków, ale także na programy konkretnych szkoleń ukierunkowanych na miejsca pracy dostosowane do kompetencji nabytych na takich kursach w sektorze publicznym (gminy) bądź prywatnym. Kluczowe znaczenie ma także opracowanie wraz z państwami członkowskimi planu pomocy dla nadmiernie zadłużonych przedsiębiorstw i obywateli, którzy nie są w stanie spłacić kredytów. Chodzi o to, aby uniknąć ich niewypłacalności i odebrania im mieszkań.

1.6. W strefie euro zasady paktu stabilności i wzrostu, procedura nadmiernego deficytu i pakt fiskalny oraz wynikająca z nich polityka oszczędnościowa bardzo niekorzystnie odbijają się na krajach, które nadal są dotknięte kryzysem, utrudniając rozwój inwestycji publicznych oraz wspieranie tworzenia miejsc pracy przez sektor prywatny. Państwa te podlegają surowym sankcjom i karom za nieprzestrzeganie wspomnianych zasad. Sytuacja ta zaostriżyła nierówności w Europie tworząc błędne koło, gdy biedne kraje stają się coraz biedniejsze z powodu narzuconych ograniczeń. Komitet zaleca reformę traktatu lizbońskiego, aby uznać nadrzędność polityki współpracy, rozwoju gospodarczego i solidarności za faktyczną alternatywę restrykcyjnej polityki oszczędnościowej. EKES proponuje także zbadanie, czy **złota zasada inwestycji publicznych** może być odpowiednim instrumentem służącym do pobudzania inwestycji publicznych w strefie euro i zapewnienia nie tylko wzrostu, tworzenia miejsc pracy, przedsiębiorczości i nowych kompetencji wymaganych na rynkach pracy w przyszłości, ale także sprawiedliwości międzypokoleniowej. Trzeba zagwarantować stabilność finansów publicznych w długiej perspektywie oraz równomierny podział obciążeń podatkowych nie tylko między różnymi pokoleniami, ale również w obrębie różnych warunków społecznych i gospodarczych, aby uniknąć przeciążenia jednych kosztem drugih.

1.7. W ostatnich dwóch latach zaobserwowano wzrost poziomu zatrudnienia ogólnie w UE, a zwłaszcza w państwach członkowskich objętych programami dostosowania. Trzeba koniecznie podkreślić, że w tym wypadku nie jest to wynikiem wyłącznym wzrostu gospodarczego, lecz wiąże się również z emigracją setek tysięcy pracowników oraz z coraz powszechniejszym narzucaniem pracy w niepełnym wymiarze czasu. Niemniej **wskaźniki ubóstwa i deprivacji materialnej w różnych wymiarach nadal** rosną ze względu na niższe wynagrodzenia i niepewność nowych miejsc pracy. Ożywienie zatrudnienia ma miejsce w dziedzinach związanych z turystyką lub innych powiązanych branżach, gdzie wystarczą niskie kwalifikacje. Tak więc, choć tworzy się miejsca pracy, to nie prowadzi to do zwiększenia konkurencyjności ani wartości dodanej. Komitet zaleca udostępnienie konkretnych funduszy na finansowe wspieranie tworzenia miejsc pracy w sektorze zdrowia i sektorach najbardziej dotkniętych emigracją (nauka, programowanie, nowe technologie, inżynieria i medycyna), aby zachęcać emigrantów do powrotu do własnego kraju.

1.8. Cyfryzacja, robotyzacja i sztuczna inteligencja powodują daleko idące zmiany w gospodarce, rynku pracy, m.in. w postaci nowych form zatrudnienia, umiejętnościach i społeczeństwie, podważając ustalone struktury, w tym automatyczne stabilizatory, i prowadząc do nieprzewidywalnego wzrostu liczby osób wykluczonych. Komitet zaleca dalsze przeanalizowanie obecnych pomysłów w celu stworzenia powszechnego podstawowego europejskiego ubezpieczenia od utraty pracy. Ponadto trzeba również rozważyć możliwość ustanowienia ogólnoeuropejskich minimalnych norm dotyczących krajowych systemów ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, aby skutecznie stawić czoła temu problemowi i zapewnić wszystkim osobom godną ochronę socjalną dostępną w trakcie ich życia zawodowego (15–65 lat). Jeśli chodzi o wyeliminowanie ubóstwa, Komisja powinna także wprowadzić dochód zapewniający utrzymanie na minimalnym poziomie, jak również przyjąć odpowiednie podejście i wyznaczyć europejski cel z myślą o niepozostawianiu nikogo samemu sobie.

1.9. Przyszłe programy dostosowawcze powinny uwzględniać wszystkie aspekty i interesy wynikające z dialogów społecznych i obywatelskich oraz zapewniać udział przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES wzywa Komisję do stworzenia modeli ekonometrycznych z ludzką twarzą, które obejmowałyby parametry dotyczące ochrony wymiaru społecznego i uwypuklenia znaczenia przedsiębiorstw z myślą o osiągnięciu podwójnego celu: zapewnienia dobrobytu społeczeństwa oraz trwałego i jakościowego ożywienia sektora przedsiębiorstw. Partnerzy społeczni i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni być uwzględnieni w panelu monitorowania i oceny programu na takich samych zasadach jak przedstawiciele UE, EBC i innych podmiotów. Pozwoli to docenić konstruktywną rolę społeczeństwa obywatelskiego i uniknąć dewaloryzacji modelu gospodarczego i społecznego, co miało miejsce w omawianych krajach. Wszystkie instytucje opracowujące, monitorujące i oceniające programy dostosowawcze powinny podlegać demokratycznej kontroli (np. przez parlament krajowy). Ocenę i kontrolę należy przeprowadzać co 6 miesięcy bądź w innym terminie uznanym za właściwy, aby uniknąć nieodwracalnych szkód i umożliwić skorygowanie niedociągnięć w odpowiednim czasie. Wskaźniki monitorowania wyników makroekonomicznych należy uzupełnić o tablicę wyników zawierającą wskaźniki społeczne nieograniczone do PKB, którą należy aktualizować zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych.

1.10. Dług publiczny trzech omawianych państw członkowskich osiągnął astronomiczne rozmiary, a wielkość odsetek do spłaty stanowiła ograniczenie blokujące inwestycje publiczne w rozwój gospodarczy i zmniejszające inwestycje w ochronę socjalną, zdrowie, kształcenie, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych oraz wsparcie osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i osób wykluczonych. Państwa te – z wyjątkiem Irlandii – pozostają silnie zadłużone, a sytuację pogarsza narażenie na spekulacje na rynkach finansowych. Komitet zaleca Komisji, by umieściła tę kwestię jako jeden z głównych tematów programu europejskiego oraz uwzględniła wnioski grupy wysokiego szczebla ds. uwspólnienia długu i dłużnych papierów wartościowych w euro, która została powołana przez Komisję w lipcu 2013 r. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem program luzowania ilościowego EBC, który polega na nabywaniu długu publicznego państw członkowskich i który wydatnie i zdecydowanie przyczynił się do ożywienia gospodarczego i zarządzania długiem publicznym państw członkowskich objętych programami dostosowawczymi.

1.11. W 60. rocznicę zainicjowania projektu europejskiego stoi on przed poważnymi wyzwaniami i budzi wątpliwości co do swojej przyszłości, również co do konsekwencji brexitu. Jednym z powodów oddalenia społeczeństwa obywatelskiego od struktur zarządzania Komisji jest to, że Unia Europejska zawiodła oczekiwania obywateli w zakresie konwergencji gospodarczej i wzrostu sprzyjającego włączeniu. Mimo że mamy ostatnio do czynienia z pewnymi oznakami wzrostu, strefa euro jako całość straciła dekadę: dopiero w 2015 r. PKB osiągnął swój przedkryzysowy poziom z 2008 r. Komitet uważa, że niezbędne jest podjęcie pragmatycznej i ambitnej inicjatywy w celu zreformowania unii gospodarczej i walutowej, aby uczynić ją bardziej odporną i przyjazną dla obywateli. Taka reforma wymaga lepszej koordynacji polityki gospodarczej i reformy będącej w stanie powiązać w inteligentny sposób Europę Północną i Środkową, kierującą się w większym stopniu konkurencyjnymi zasadami rynkowymi, z Europą Południową, opartą bardziej na solidarności, podziale ryzyka i integracji. Trzeba także podkreślić, że Unia Europejska nie może zrezygnować ze wspólnej solidarności, zwłaszcza w wyjątkowych sytuacjach takich jak pogłębianie się ubóstwa, nierówności dochodów i zarządzanie migracją, ani też pozwolić, aby każde państwo członkowskie nadal stosowało własne podejście.

1.12. Agencje ratingowe miały decydujący wpływ na wywołanie kryzysu związanego z długiem państwowym. Można podważyć ich wiarygodność mając na uwadze, że na początku kryzysu finansowego w USA bank Lehman Brothers miał najwyższy rating i utrzymał go aż do momentu ogłoszenia upadłości w 2008 r. Komitet sugeruje, by Komisja zaproponowała stworzenie niezależnego organu międzynarodowego, którego zadaniem byłaby ocena wiarygodności i adekwatności przeprowadzanych ocen. Powinna również wesprzeć utworzenie europejskiej agencji ratingowej.

1.13. EKES zaleca, by w przyszłości zarządzanie kryzysami w Unii Europejskiej zapewniało lepszą równowagę między celami fiskalnymi i społecznymi. Należy wyjść poza czysto makroekonomiczne podejście do zakłóceń równowagi i uwzględnić również inne kwestie, takie jak: nierówności dochodów i majątku, ograniczenie ubóstwa, silny i konkurencyjny sektor przedsiębiorstw, wzrost i zatrudnienie sprzyjające włączeniu społecznemu, zmiana klimatu, udział kobiet w sile roboczej oraz korupcja. Należy myśleć i działać mając na uwadze, że chodzi nie tylko o deficyty, ale i o obywateli oraz ich życie.

## 2. Ogólne wprowadzenie

2.1. Kryzys finansowy w Grecji, Irlandii i Portugalii był kontynuacją kryzysu finansowego w USA i uległ pogorszeniu w wyniku przystąpienia tych krajów do strefy euro. Nastąpił wówczas niekontrolowany wzrost gospodarczy spowodowany złagodzeniem warunków kontroli wydatków publicznych i kontroli bankowej. Nałożył się na to fakt, że przedsiębiorstwa publiczne nadal zaciągały pożyczki gwarantowane przez państwo, co doprowadziło do znacznego zwiększenia wydatków publicznych. W konsekwencji nastąpił szybki i niekontrolowany wzrost deficytu budżetowego, co miało negatywny wpływ na bilans handlowy i płatniczy.

2.2. Liberalizacja finansowa i niekontrolowany wzrost kredytów bankowych, któremu sprzyjały praktyki agresywnej sprzedaży stosowane przez banki, doprowadziły do nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych i MŚP, które nie były w stanie spłacić długów, oraz sektora bankowego w związku z utratą wartości kredytów z powodu spekulacji, co zagraziło prawidłowemu funkcjonowaniu systemu bankowego. Rządy kontynuowały procykliczną politykę fiskalną, co doprowadziło do niebezpiecznego pogorszenia deficytu budżetowego i długu państwowego. Trzy omawiane tu państwa członkowskie stały się bardzo podatne na spekulacje w zakresie pożyczek inwestorów międzynarodowych. Te niedobre praktyki spowodowały, że pieniądze podatników były wykorzystywane na zapobieżenie upadłości największych banków, co w konsekwencji tylko zwiększyło dług państwowy.

2.3. Kryzys światowy, który wybuchł w latach 2007–2008, obnażył słabości tej jeszcze młodej waluty i mocno uderzył w strefę euro (między trzecim kwartałem 2011 r. a pierwszym kwartałem 2013 r.). Mimo że pierwsze państwa członkowskie, które ucierpiały, nie należały do strefy euro, to prawdą jest, że w momencie gdy zaczęto dostrzegać słabości w niektórych krajach strefy euro, zakłócenia były już poważne. Dotknięte kryzysem państwa członkowskie musiały podjąć trudne decyzje i wykorzystywać pieniądze podatników na wsparcie finansowe banków, aby zapobiec ich upadkowi po tym, jak znalazły się w trudnej sytuacji po pęknięciu bańki na rynku nieruchomości i rynku finansowym, która rosła w poprzednich latach. Do tego doszły niższe dochody i duże wydatki w związku z wielką recesją, co doprowadziło do poważnego wzrostu długu publicznego w UE ze średnio 70 % do 92 % PKB w roku 2014<sup>(1)</sup>.

2.4. W międzyczasie agencje ratingowe wystawiły Grecji, Irlandii i Portugalii ocenę śmięciową, co skłoniło inwestorów zagranicznych do podniesienia stóp procentowych do poziomu uniemożliwiającego tym państwom sfinansowanie deficytów budżetowych na rynkach finansowych. Aby uniknąć upadłości, państwa te zwróciły się do Komisji Europejskiej o przystępnie oprocentowane pożyczki na sfinansowanie swojej działalności, tak aby mogły pokryć chociaż wynagrodzenia urzędników i świadczenia społeczne. Komisja zwróciła się z prośbą o wsparcie do MFW ze względu na jego bogate doświadczenie w tej dziedzinie; utworzono konsorcjum (trojkę) składające się z Komisji, EBI i MFW. Trojka udzieliła tym państwom członkowskim pożyczek niezbędnych do uniknięcia niewykonania zobowiązania, co z kolei wiązało się z przyjęciem programów dostosowania gospodarczego, finansowego i budżetowego mających następujące ogólne cele:

- reformy strukturalne stymulujące potencjał wzrostu, tworzenie miejsc pracy, poprawę konkurencyjności i obniżenie deficytu strukturalnego (należy odnotować, że w tym okresie i w wyniku tych środków bezrobocie gwałtownie wzrosło, doszło do upadku i niewypłacalności tysięcy przedsiębiorstw, zawieszono dialog społeczny i zmieniono prawo pracy, co negatywnie wpłynęło na siłę roboczą) oraz konsolidację fiskalną poprzez środki strukturalne oraz lepszą i skuteczniejszą kontrolę budżetową,
- oddłużenie sektora finansowego i rekapitalizacja banków,
- dokapitalizowanie banków wiązało się z gwarancjami i odpowiedzialnością odnośnych państw członkowskich, co doprowadziło do gwałtownego wzrostu długu państwowego.

2.5. Środki te (nazwane oszczędnościowymi) miały destrukcyjny wpływ zarówno na ludzi, którzy już wówczas borykali się z rosnącym bezrobociem i wysokim poziomem zadłużenia, jak i na przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, na które negatywnie wpływał brak kredytów bankowych i bardzo znaczne ograniczenie działalności gospodarczej. Trojka wykazała całkowitą obojętność wobec dramatycznych konsekwencji swoich polityk w odniesieniu do wymiaru społecznego i struktury przedsiębiorstw. Małe i średnie przedsiębiorstwa ucierpiały na tym w największym stopniu.

<sup>(1)</sup> Easterly 2002; IMF (2010) Greece Request for Stand By Arrangement; sprawozdanie krajowe nr 10/110, maj. Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, 31 maja 2017 r.

2.6. EKES uznaje, że zasięg kryzysu wystawił na ciężką próbę stabilność gospodarczą, społeczną oraz polityczną Unii Europejskiej, a w szczególności unii gospodarczej i walutowej (UGW). Uwzględnienie jedynie ilościowego wymiaru wzrostu gospodarczego danego kraju okazało się niewystarczające do zapobieżenia kryzysowi, ponieważ należało ocenić również jakość tego wzrostu, to znaczy określić czynniki makroekonomiczne leżące lub nie u podstaw zrównoważenia takiej dynamiki<sup>(2)</sup>. Jeżeli przeprowadzono by tego typu kontrolę w sposób skuteczny, kryzys z pewnością nie osiągnąłby tak katastrofalnych rozmiarów w tych państwach członkowskich.

### 3. Krótki opis wydarzeń, które doprowadziły do interwencji trojki w Portugalii

3.1. Nawet z wysokimi taryfami i należnościami celnymi oraz własną walutą, którą można było zdewaluować, deficyt handlowy w latach 1974–1995 wynosił średnio 9,1 % PKB, zaś w okresie 1996–2010, wraz z przyjęciem euro, sięgał 8,5 % PKB. Tak więc nie można zrzucić na euro odpowiedzialności za utratę konkurencyjności.

3.2. Głównym powodem, dla którego Portugalia zмага się z kryzysem długu publicznego, nie jest utrata konkurencyjności przez sektor eksportu, lecz fakt, że przyjęcie euro oznaczało zniesienie automatycznych stabilizatorów, które pomagały utrzymać rozsądne poziomy zadłużenia zewnętrznego netto oraz zachować kontrolę nad deficytem budżetowym. Wyjaśnienie przyczyn kryzysu w Portugalii doprowadziło do opracowania innego podejścia do kwestii tego, jak najlepiej poradzić sobie z tym kryzysem, bardzo odmiennego od rozwiązań przyjętych przez trojkę<sup>(3)</sup>.

3.3. Pakiet finansowy w wysokości 78 mld EUR (około 45 % PKB) obejmował lata 2011–2014 i obietnicę utrzymania stabilności finansowej w Portugalii, strefie euro i Unii Europejskiej. Program zawierał 222 środki dotyczące różnych sektorów. W czasie jego trwania przeprowadzono szereg zmian obejmujących jeszcze bardziej rygorystyczne środki oszczędnościowe. Postrzegano je jako kompleksowy plan gruntownej reformy kraju<sup>(4)</sup>.

### 4. Krótki opis wydarzeń, które doprowadziły do interwencji trojki w Irlandii

4.1. Kiedy Irlandia przystąpiła do UE, przeciętne dochody w tym kraju wynosiły 63 % średniej UE. Po paru latach osiągnęły 125 % – powyżej średniej europejskiej – i utrzymują się na tym poziomie mimo dotkliwosti kryzysu. Złote czasy wzrostu gospodarczego miały miejsce w latach 1994–2000, gdy PKB rósł przeciętnie o 9,1 % rocznie. Niemniej między rokiem 2008 i 2010 PKB spadł o ok. 13 % rocznie. Od początku 2008 r. popyt wewnętrzny znajduje się na równi pochyłej. Polityka oszczędnościowa wdrożona w ramach programu dostosowania finansowego cofnęła kraj o całą dekadę<sup>(5)</sup>.

4.2. W pierwszych latach po wprowadzeniu euro i aż do przełomu 2007/2008 Irlandia doświadczyła boomu na rynku nieruchomości, których ceny znacznie wzrosły. Ekspansja kredytów dotyczyła głównie spekulacyjnych kredytów na nieruchomości. Gdy wybuchł kryzys finansowy i ceny nieruchomości przestały rosnać, dochody podatkowe gwałtownie zmalały z uwagi na fakt, że były ściśle powiązane z rozwojem rynku nieruchomości. Skutkiem był gwałtowny wzrost deficytu, co miało jednocześnie wysoce negatywne skutki dla systemu finansowego. Notowania głównych banków irlandzkich uległy załamaniu<sup>(6)</sup>.

4.3. W dniu 21 listopada 2010 r. Irlandia jako drugi kraj strefy euro zwróciła się o pomoc finansową. Program pomocy obejmował pożyczkę w wysokości 85 mld EUR, z czego 35 mld przewidziano na system finansowy<sup>(7)</sup>. W dniu 14 listopada 2013 r. Eurogrupa stwierdziła, że program dostosowań gospodarczych okazał się sukcesem i Irlandia będzie mogła go zaprzestać do końca roku.

### 5. Krótki opis wydarzeń, które doprowadziły do interwencji trojki w Grecji

5.1. W okresie 2001–2007 gospodarka Grecji odnotowywała największy wzrost w strefie euro po Irlandii. W latach 1994–2008 PKB rósł średnio o 3,6 %. Niemniej nawet w czasach regularnego wzrostu systemowe nierówności makroekonomiczne i problemy strukturalne zostały spotęgowane przez słabość systemu politycznego na poziomie krajowym i europejskim.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie zaburzeń równowagi makroekonomicznej (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 53).

<sup>(3)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(5)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(6)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (2013).

<sup>(7)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).



5.2. Stopa oszczędności krajowych spadła w latach 1974–2009 o ok. 32 punkty procentowe, co pogorszyło deficyt na rachunku obrotów bieżących i chroniczne zadłużenie zagraniczne. Niekontrolowane wydatki publiczne oraz niezdolność do zagwarantowania odpowiedniego dochodu z podatków zwiększyły dług publiczny<sup>(8)</sup>.

5.3. W sierpniu 2015 r. uzgodniono trzeci program wspierania stabilności dla Grecji poprzez suplement do protokołu ustaleń. Określono w nim szczegółowo warunki polityczne, w tym ocenę skutków społecznych, jako uzupełnienie procesu negocjacyjnego ze strony Komisji oraz jako podręcznik towarzyszący programowi i służący jego monitorowaniu. Było to wynikiem nalegania przewodniczącego KE Jeana-Claude'a Junckera oraz jego wytycznych z 2014 r., zgodnie z którymi „wszelkie programy wsparcia i reform powinny w przyszłości obejmować nie tylko ocenę stabilności fiskalnej, lecz także skutków społecznych”. Celem musi być także dopilnowanie, by „skutki społeczne reform strukturalnych stanowiły przedmiot publicznej dyskusji”. Komisja zdaje sobie w pełni sprawę z warunków społecznych panujących w Grecji i postrzega ich poprawę za niezbędny element zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu<sup>(9)</sup>.

5.4. Na mocy decyzji Rady Europejskiej z 15 czerwca 2017 r. przyznano Grecji dodatkową pożyczkę na wsparcie odbudowy gospodarczej, finansowej i społecznej.

## 6. Skutki makroekonomiczne, społeczne i finansowe programu dostosowawczego

6.1. Ogólnie rzecz biorąc można stwierdzić, że jedynym pozytywnym skutkiem programów dostosowawczych było umożliwienie państwom członkowskim (Irlandii i Portugalii) wyjścia z procedury nadmiernego deficytu i uzyskania z powrotem dostępu do rynków finansowych na możliwych do przyjęcia warunkach finansowania. Zmniejszenie deficytu budżetowego i zwiększenie eksportu przyczyniły się do poprawy zewnętrznego salda na rachunku obrotów bieżących (towarów, usług i kapitału). Od 2014 r. zaobserwowano także ożywienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wszystkie pozostałe wskaźniki nadal mają dramatyczne skutki dla dobrobytu społeczeństwa i powodują dewaluację czynników makroekonomicznych. Konsekwencje te będą trwałe latami. Niektóre szkody będą nieodwracalne, np. emigracja wysoko wykwalifikowanych osób, która negatywnie wpływa na potencjał innowacji i rozwój krajów pochodzenia, gwałtowny wzrost ubóstwa i nierówności dochodów, problemy z dostępem do podstawowej opieki zdrowotnej i spadek ogólnego dobrobytu w społeczeństwie<sup>(10)</sup>.

## 7. Wyciągnięte wnioski, które powinny prowadzić do zmiany i innowacji polityki europejskiej

7.1. Unia Europejska i strefa euro pokazały, że są zupełnie nieprzygotowane na sprostanie kryzysowi finansowemu w państwach członkowskich, co skłoniło je do przyjęcia bez zastrzeżeń propozycji MFW, zamiast dostosować je do wspólnych wartości i zasad solidarności europejskiej. W przypadku Grecji Unia Europejska straciła cenny czas, zanim zdecydowała się zareagować na powstały problem, a jej początkowe propozycje nie były ani jasne, ani ostateczne: np. łączna wartość potrzebnej pożyczki była wielokrotnie zmieniana ze względu na wątpliwości Komisji, co otworzyło drogę do spekulacji na rynkach i tylko pogorszyło już i tak złą sytuację.

7.2. Programy dostosowania gospodarczego, finansowego i budżetowego w Grecji, Irlandii i Portugalii zostały przygotowane przez MFW i opierały się częściowo na tej samej logice, którą kierował się Fundusz podczas kryzysu w Afryce w latach 80. i w niektórych krajach azjatyckich w latach 90. XX wieku. Wówczas dewaluacja waluty dzięki mechanizmowi kursu wymiany okazała się skuteczna pod względem utrzymania wzrostu gospodarczego i zmniejszenia nierówności w bilansie płatniczym, co pozwoliło na stabilizację makroekonomiczną, a zwłaszcza na konsolidację budżetową i stabilizację inflacji, oraz na promowanie eksportu (1). Nowością w wypadku Grecji, Irlandii i Portugalii był fakt, że po raz pierwszy wdrożono takie programy w strefie wspólnej waluty (bez możliwości dokonania dewaluacji waluty) oraz w państwach członkowskich Unii Europejskiej i strefy euro. W przypadku tych krajów, z uwagi na to, że celem było skorygowanie nierównowagi budżetowej i zewnętrznej oraz przywrócenie zaufania, MFW stwierdził, że „konieczne jest dogłębne przeorientowanie gospodarki, tam gdzie oczekuje się niskiego wzrostu PKB” (2). Programy dostosowawcze miały na celu konsolidację budżetową poprzez politykę oszczędnościową obejmującą radykalne cięcia wydatków publicznych oraz środki strukturalne w długiej perspektywie, takie jak reforma podatków oraz prawa pracy i dochodów, z myślą o zmniejszeniu deficytu i zwiększeniu dochodów państwa. Polityka oszczędnościowa była wdrażana poprzez **wewnętrzną dewaluację elementów modelu gospodarczego i społecznego**.

<sup>(8)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (2013).

<sup>(9)</sup> Badanie Działu ds. Wspierania Zarządzania Gospodarczego PE *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* (luty 2014 r.).

<sup>(10)</sup> Zob. załącznik 1 zawierający główne wskaźniki statystyczne.

7.3. Ogólna ocena programów MFW przeprowadzona przez jego Niezależne Biuro Oceny w lipcu 2016 r. wskazuje, że choć w ramach przedkryzysowego nadzoru prawidłowo zidentyfikowano problemy w tych trzech krajach, **nie przewidziano ani nie dokonano kalibracji zakresu zagrożeń, które** – jak się później okazało – **odegrały kluczową rolę w zaistnieniu negatywnych konsekwencji**, czym doprowadziły do nierównomiernych wyników programów dostosowawczych. Zaobserwowano także niespójności w koordynacji między partnerami trojki w zakresie działalności i zgodności z instrumentami strefy euro (unia gospodarcza i walutowa, pakt stabilności i wzrostu, procedura nadmiernego deficytu i semestr europejski). Kształt zespołów negocjacyjnych i odpowiedzialność ich członków nie zostały jasno określone i nie do końca wyciągnięto wnioski z poprzednich kryzysów.

7.3.1. Polityka oszczędnościowa stworzyła **błędne koło**, prowadząc do recesji i w konsekwencji do dalszych oszczędności, czego wynikiem był katastrofalny spadek PKB (który cofnął się do poziomów sprzed 10 a nawet 20 lat), zmniejszenie wydatków inwestycji publicznych i prywatnych, załamanie się systemu bankowego prowadzące do upadku systemu produkcyjnego (MŚP i firmy rodzinne oraz osoby prowadzące działalność na własny rachunek) oraz katastrofalne ograniczenie wszystkich wymiarów ochrony socjalnej.

7.4. Niedociągnięcia i niespójności w opracowywaniu programów wsparcia można podsumować w następujący sposób:

- zignorowano strukturalny wymiar kryzysu,
- nie doceniono poziomu zadłużenia przedsiębiorstw i gospodarstw domowych,
- nie doceniono wagi popytu wewnętrznego dla wzrostu i tworzenia miejsc pracy,
- reforma kraju pominęła zasadnicze elementy strukturalne,
- reforma strukturalna gospodarki została ograniczona do dewaluacji wewnętrznych czynników konkurencyjności (wynagrodzenia, dłuższy czas pracy, niekorzystna reforma rynku pracy, gwałtowny wzrost podatków itp.),
- horyzont czasowy przewidziany na wdrożenie programu był zbyt krótki,
- niezwykle trudno jest osiągnąć jednocześnie równowagę wewnętrzną i zewnętrzną, gdy w oby przypadkach mamy do czynienia z bardzo wysokim deficytem,
- środki konsolidacji budżetowej, realizowane przede wszystkim po stronie wydatków w kontekście poważnej recesji w kraju, który nie dysponuje mechanizmem dewaluacji waluty, i w sytuacji, gdy inni partnerzy czynią dokładnie to samo, nigdy jeszcze się nie powiodły w żadnym kraju na świecie; ich skutki zgodnie ocenia się obecnie jako powodujące recesję w krótkim okresie, a bliżni na gospodarce, które po sobie pozostawiają, często są trwałe,
- nieodpowiednie mnożniki fiskalne doprowadziły do poważnych błędów.

7.5. Program dostosowawczy powinien odzwierciedlać wszystkie aspekty i dialog polityczny, które są ważne dla jego powodzenia, jak też zawsze uwzględniać wskaźniki efektu dystrybucyjnego środków dostosowawczych, ze szczególnym naciskiem na konsekwencje dla przedsiębiorstw i skutki w wymiarze społecznym na różnych poziomach. Program taki musi także zawierać środki wyrównawcze pozwalające skutecznie złagodzić negatywne skutki (np. upadłość przedsiębiorstw, wzrost stopy bezrobocia, zmniejszenie płac, wzrost ubóstwa, nasilenie emigracji) za pomocą programów naprawczych i uniknąć dramatycznych sytuacji społecznych, w tym emigracji. Wszystkie sektory powinny na tym zyskać. Nie może być wygranych i przegranych, jak miało to miejsce w Grecji, Irlandii i Portugalii po wdrożeniu programów dostosowawczych.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

## ZAŁĄCZNIK 1

Poniżej podano następujące podstawowe wskaźniki tytułem odniesienia:

Podstawowe wskaźniki	Grecja			Irlandia			Portugalia		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Stopa bezrobocia ogółem	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Stopa bezrobocia młodzieży (15–24 lat)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Wskaźnik ubóstwa	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Wzrost PKB	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Deficyt budżetowy w % PKB	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Dług publiczny w % PKB	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Źródło: Eurostat

### Skutki społeczne programu oszczędnościowego w Portugalii i jego wpływ na strukturę przedsiębiorstw

- Wynagrodzenie pracowników spadło o 12 % w latach 2009–2014.
- Zmniejszenie dochodów miało bardzo nierównomierny i w dużym stopniu regresywny charakter oraz dotyczyło przede wszystkim klasy średniej, najuboższych grup społeczeństwa i małych przedsiębiorstw rodzinnych.
- Spadek dochodów wynoszący 5 % w ujęciu nominalnym był antycykliczny w porównaniu ze zmianami w Europie, gdzie dochody gospodarstw domowych wzrosły o 6,5 % w latach 2009–2013.
- Odnotowano znaczny wzrost nierówności z powodu kurczenia się najniższych wynagrodzeń i coraz powszechniejszych niepewnych form zatrudnienia, co zwiększyło liczbę osób pracujących, ale ubogich.
- Wraz z pogorszeniem się sytuacji w zakresie dochodów wskaźnik ubóstwa wzrósł o 1,8 % (z 17,7 % do 19,5 %) a liczba osób ubogich sięgnęła w 2014 r. 2,02 mln.
- Spadek dochodów osób najuboższych dotknął grupy w najtrudniejszej sytuacji (osoby starsze i dzieci).
- W okresie trwania programu dostosowawczego wyemigrowało ponad 400 tys. Portugalczyków, zwłaszcza osób posiadających wysokie kwalifikacje naukowe i techniczne <sup>(1)</sup>, a tysiące przedsiębiorstw (przeważnie MŚP i rodzinnych) ogłosiło upadłość.

### Skutki społeczne programu oszczędnościowego w Irlandii i jego wpływ na strukturę przedsiębiorstw

- W 2009 r. minimalny dochód gwarantowany został zmniejszony o 15 %, niemniej w 2011 r. wrócił do poziomu wyjściowego.
- Dostosowanie na rynku krajowym, rynku sprzedaży detalicznej i budownictwa nastąpiło kosztem wielu miejsc pracy w tych sektorach <sup>(2)</sup> w wyniku upadłości tysięcy przedsiębiorstw.

<sup>(1)</sup> „Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal” [Nierówności dochodów i ubóstwo w Portugalii] (FEMS, wrzesień 2016 r.).

<sup>(2)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland” (2013).



- Stopa bezrobocia wzrosła z 6,4 % w 2008 r. do 15 % w 2012 r. W największym stopniu odbiło się to na długotrwałym bezrobociu i bezrobociu młodzieży (na poziomie zbliżonym do poziomu w państwach Południa, tj. ok. 30 %).
- Od 2008 r. gwałtownie wzrosła emigracja (jedynie w 2012 r. aż 82 tys.).
- Świadczenia społeczne zmniejszono o ok. 15 %.
- Oprócz cięć w sektorze publicznym i w obszarze świadczeń społecznych zaplanowano zmniejszenie liczby pracowników w sektorze publicznym (służba zdrowia, kształcenie, bezpieczeństwo, służba cywilna) w drodze dobrowolnego rozwiązania stosunku pracy.
- Dochody netto w najniższym decylnym spadły o 25 %.
- Odsetek obywateli zagrożonych ubóstwem wzrósł do 15,8 % (ok. 700 tys. osób, z czego 220 tys. dzieci) <sup>(3)</sup>.
- Całkowita stagnacja programów budowlanych spowodowała niedobory w dostępności mieszkań, które utrzymywały się dziesięć lat po zapaści. Bardzo ucierpiały przedsiębiorstwa związane z tym sektorem, przede wszystkim MŚP, co doprowadziło do bardzo negatywnych konsekwencji zarówno dla pracodawców, jak i pracowników.

### **Skutki społeczne programu oszczędnościowego w Grecji i jego wpływ na strukturę przedsiębiorstw**

Kryzys i polityka antykryzysowa w Grecji wywarły bezpośredni i pośredni negatywny wpływ na przedsiębiorstwa (upadłość), zatrudnienie i wymiar społeczny. Skutków nie odczuli równo pracownicy, emeryci, podatnicy i ich rodziny.

- Stopa bezrobocia, która w październiku 2010 r. wynosiła 13,5 %, w 2013 r. wzrosła do 27,5 %.
- Bezrobocie młodzieży utrzymuje się na poziomie ok. 45,5 %.
- Znaczna utrata dochodów wiąże się z wysokim bezrobociem.
- Głębokie cięcia wynagrodzeń i emerytur w połączeniu z pracą w niepełnym wymiarze, nadmiernym zadłużeniem i wysokimi podatkami drastycznie zmniejszyły dochód gospodarstw domowych, ograniczyły siłę nabywczą i doprowadziły do marginalizacji znacznej części ludności.
- Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zmagają się z poważnymi problemami finansowymi, które uniemożliwiły konsekwentne uczestnictwo w dialogu społecznym i obywatelskim i odpowiednie rozwiązywanie powstających problemów. Może to osłabić jakość demokracji, ponieważ może prowadzić do niedostatecznej reprezentacji różnych grup interesów gospodarczych i społecznych.
- Mechanizmy monitorowania rynku przez społeczeństwo obywatelskie pogarszają się ze względu na brak zasobów ludzkich i finansowych, co prowadzi do luk w zakresie ochrony wielu różnych interesów, w tym konsumentów.
- Poziomy ochrony socjalnej, kształcenia i ochrony zdrowia uległy wydatnemu osłabieniu w wyniku cięć <sup>(4)</sup>.
- Nadal mamy do czynienia z dramatyczną sytuacją w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej, leków i ochrony socjalnej.
- Sytuacja ta zwiększyła poziom ubóstwa, które dotknęło ponad 20 % populacji. Jednocześnie zwiększył się poziom nierówności.

<sup>(3)</sup> ZBW – Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> Badanie EKES-u „The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece” (2013).

## ZAŁĄCZNIK II

Następująca poprawka uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, jednak została odrzucona w trakcie debaty:

**Punkt 1.7.**

Zmienić

*Cyfryzacja, robotyzacja i sztuczna inteligencja powodują daleko idące zmiany w gospodarce, rynku pracy, m.in. w postaci nowych form zatrudnienia, umiejętnościach i społeczeństwie, podważając ustalone struktury, w tym automatyczne stabilizatory, i prowadząc do nieprzewidywalnego wzrostu liczby osób wykluczonych. Komitet wzywa więc Komisję do stworzenia powszechnego podstawowego europejskiego ubezpieczenia od utraty pracy, aby skutecznie stawić czoła temu problemowi i zapewnić wszystkim osobom godną ochronę socjalną dostępną w trakcie ich życia zawodowego (15-65 lat). ~~Jeśli chodzi o wyeliminowanie ubóstwa, Komisja powinna także wprowadzić dochód zapewniający utrzymanie na minimalnym poziomie, jak również przyjąć odpowiednie podejście i wyznaczyć europejski cel z myślą o niepozostawianiu nikogo samemu sobie.~~*

**Uzasadnienie**

Powyzsza propozycja w swej obecnej formie nie jest możliwa do realizacji i nie leży również w gestii Komisji.

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 74 do 129 – 13 osób wstrzymało się od głosu.

---