

Potřebujeme lepší strategii rozvojové spolupráce a více sociální ochrany

Social Watch Report 2014 – Portugalsko

João José Fernandes, Pedro Krupenski, Oikos

Úvod

Od přijetí eura v roce 1999 mělo Portugalsko nejmenší růst v eurozóně. Mezi lety 2001 a 2007 mělo Portugalsko pouze 1,1% průměrný roční růst. V roce 2005 byl vládní deficit – 6,5 % HDP a v roce 2007 to bylo 3,1 %. Po začátku globální finanční krize měly pokles daňových příjmů a přidělování peněz na podporu komerčních bank za následek k dalším nárůst vládního deficitu i celkového dluhu. V roce 2011 mělo Portugalsko s 108,1 třetí nejvyšší celkové veřejné zadlužení v poměru k HDP v Evropě (EU27), za ním byly už jen Řecko a Itálie (Eurostat, 2012a). Jak dluh narůstal, investoři už mu nechtěli dále půjčovat a v květnu 2011 bylo Portugalsko třetí zemí, která usilovala o „bailout“ ze strany Trojky (EU-ECB-MMF).¹ Škrty, které portugalská vláda domluvila s Trojkou, jsou ale odpovědné za velké problémy. Mnoho základních ekonomických a sociálních práv, která byla předtím garantována, jsou nyní buď zpochybňována anebo rovnou opomíjena. Politika rozvojové spolupráce, která významně přispívala k plnění MDGs, utrpěla v tomto scénáři také negativní posun.

Politická odezva na finanční krizi 2008

Politickou odpovědí na finanční krizi roku 2008 bylo postupné zavádění řady škrťů: zmrazení téměř všech pojistných dávek a důchodů, omezení penzijních daňových úlev, snížení pomoci v nezaměstnanosti, rodinných přídatků a sociální pomoci, zvýšení základní sazby DPH (z 20 % na 23 %) včetně zvýšení DPH na zemní plyn a elektřinu do standardní výše, zvýšení daně z příjmu a snížení daňových úlev, snižování platů ve veřejném sektoru (až o 10 %), omezení počtu pracovníků centrální vlády a obecně veřejné správy (Leahy, et al., 2013). Podle OECD portugalská vláda v září 2011 oznámila 11% snížení rozpočtu pro zdravotnictví pro rok 2012, což je dvakrát víc než rozpočtové škrty z dohody o bailoutu s EU/MMF. Současná data OECD ukazují, že výdaje na zdravotnictví spadly v roce 2011 o 5,2 % ve srovnání s rokem 2010, přičemž průměrně byl v zemích OECD zaznamenán růst o 0,7 %. Výdaje na zdravotnictví by v roce 2013 měly dosáhnout jen 5,1 % HDP, zatímco průměr v eurozóně je odhadovaný na zhruba 7 % (Morgan, et al., 2013).

Mezi opatření navrhovaná pro rok 2012/13 jsou: snížení důchodů (s různými přístupy na různých úrovních: včetně škrťů v důchodech lidí, kteří mají důchody 600€-1000€ za měsíc,

a zmrazení penzí pod 600€ za měsíc, s možným mírným zvýšením pro nejnižší úroveň), kontrola výdajů na zdravotnictví, snížení nákladů na vzdělávání o 380 mil. €, snížení sociálních transferů (jiných než důchodů) nejméně o 180 mil. € zostřením kritérií a snížením některých dávek, zvýšení osobní daně z příjmů, omezení počtu vládních zaměstnanců i snížení jejich platů. V roce 2013 vláda a Trojka rozhodla o dalších škrtech 4 miliard € ve veřejných výdajích hlavně co se týče sociálního státu (zdraví, vzdělání, důchody a sociální ochrana). (Leahy, et al., 2013)

Ekonomické a sociální překážky

Zvyšující se nezaměstnanost, chudoba a zvýšená zranitelnost marginalizovaných skupin a komunit jsou hlavními důsledky úsporných opatření.

Nezaměstnanost

Nezaměstnanost v Portugalsku dosáhla ve 4. čtvrtletí 2012 16,9 %. Podle Národního statistického úřadu se tato hodnota v porovnání s tím samým čtvrtletím roku 2011 zvýšila o 2,9 %. Bylo 923,2 tisíc nezaměstnaných - což odpovídá ročnímu nárůstu o 19,7 % (více než 152,2 tisíc lidí bez práce). Zaměstnaných lidí bylo 4,5 milionu, což odpovídá meziročnímu snížení o 4,3 % (o 203,6 tisíc méně lidí zaměstnaných) (Fontes,2013). V lednu 2013 bylo nezaměstnaných 38,6 % mladých lidí. V lednu předchozího roku to bylo 34,6 % a v lednu 2009 23,4 %. To je mnohem víc než dlouhodobý průměr 17,55 %. Tyto zprávy zanedbávají rostoucí počet imigrantů (kolem 100 tisíc v roce 2012, zejména mladých vzdělaných lidí) a zvyšující se počet dlouhodobě nezaměstnaných lidí, kteří už hledání zaměstnání vzdali.

Chudoba

Jak je obecně známo, pro srovnání míry chudoby v Evropě chybí data. Portugalsko nyní používá data pro rok 2011 (s rokem 2010 jako referenčním obdobím), ale toto období ještě nezobrazuje skutečný dopad škrtek. Nicméně už existuje dostatek důkazů, že Portugalsko má vysoké procento „chudoby a sociálního vyloučení“, což je kombinovaný indikátor používaný v rámci Evropské strategie 2020. Číslo 24,4 % v roce 2011 reprezentuje 2,6 milionu lidí (zdroj Eurostat,2012b). Portugalský výsledek je vyšší než průměr EU27 s 23,4 % (Eurostat2012b). Dětská chudoba v Portugalsku se mezi lety 2004 a 2007 snížila, ale mezi lety 2007 a 2008 byl zaznamenán prudký nárůst a od té doby její míra zhruba zůstává. Za rok 2010 je tato hodnota nad průměrem EU27; průměr byl 20,5 %, zatímco Portugalsko mělo 22,4 % (2010 a 2011) (Eurostat 2012c). V roce 2010 bylo v Portugalsku 21 % lidí nad 65 let přímo ohroženo chudobou. To je víc než průměr EU27, který činí 16 % (2010). V Portugalsku je 10,3 % (2011) lidí, kteří pracují, avšak nevydělávají dostatek financí na to, aby je to ochránilo před chudobou (pracující chudina), což je nad průměrem EU27 8,4 % (v roce 2010). Kromě těchto statistik mezi lidmi roste pocit rostoucí chudoby. Téměř 300 tisíc lidí je závislých na charitách, co se týče jídla a více než 10 tisíc dětí sní denně svoje první jídlo až ve státních školách.

Dopady na zranitelné skupiny

Při své návštěvě v květnu 2012 vyjádřil komisař Rady Evropy pro lidská práva obavy o osud zranitelných skupin v Portugalsku. Mezi těmito skupinami zdůraznil situaci dětí, starších lidí a Romů. Komisař upozornil na to, jak kombinované dopady nezaměstnanosti, snížení mezd, zvýšení daní a omezení sociálních dávek a dávek v nezaměstnanosti ústí v rostoucí chudobu mnoha portugalských rodin. Komisař (Muižnieks, 2012) zdůraznil, že:

- **Dětská chudoba** v Portugalsku narůstá v důsledku rostoucí nezaměstnanosti a přijetí škrťů v roce 2010 a 2011. Snížení přídatků na děti v roce 2010 a 2012 bylo prudké a mělo veliký dopad na příjem mnoha rodin s dětmi a tím pádem i na stav dětských práv. Rostoucí ceny zdravotní péče a veřejné dopravy společně s rostoucím počtem vystěhování kvůli neplacení hypoték mělo také na dodržování dětských práv velmi neblahé účinky. Omezení rozpočtu zasahuje také vzdělání včetně toho univerzitního. Například snížení počtu stipendií pro studenty vysokých škol vedlo k tomu, že mnoho studentů opustilo univerzity pro nedostatek financí. Všechny tyto faktory vedou k nebezpečí obnovení dětské práce, především v neformálním sektoru a v zemědělství.
- **Starší občané jsou vystaveni nebezpečí chudoby** a jsou velmi vážně ohroženi škrty, které vyústily ve snižování příjmů kvůli zmrazení důchodů, škrťů v sociální oblasti, zvýšení nákladů ve zdravotnictví, veřejné dopravě, zvýšení cen plynu, elektřiny a jídla. To vše postihuje nejvíce lidi ve venkovských oblastech.
- **Romové** stále trpí sociálním vyloučením a různými formami diskriminace, hlavně v otázkách bydlení, vzdělání a zaměstnanosti. Komisař upozornil, že jednání některých místních úřadů, jako třeba odříznutí romských oblastí od vody, jsou v rozporu se základními Evropskými lidskými právy. Skutečnost, že mnoho Romů je posíláno do oddělených tříd také vzbuzuje obavy. Komisař je přesvědčen, že integrace do hlavního proudu vzdělání by měla být upřednostněna, aby měli romští žáci zajištěný rovný přístup ke kvalitnímu vzdělání.

Podle charitativních skupin není v silách portugalské vlády, obzvlášť v Programu sociální pomoci, skutečně řešit utrpení zapříčiněné krizí a následnými škrty. Mnoho lidí krizi nerozumí a ti, kdo jí trpí, zanechává zcela bez naděje (Caritas Portuguesa, 2012).

MDG a portugalská politika pro rozvojovou spolupráci

Portugalsko považovalo MDGs za „jednu z největších mezinárodních výzev, kterým svět čelí“. MDGs byly v roce 2005 integrovány do pětileté strategie národní spolupráce² a byly nastaveny jako jedna z hlavních priorit pro ODA (Official Development Aid). V roce 2006 byly operační plány projednány a schváleny na národní úrovni, aby byly připraveny strategie a plněny cíle.

Podle oficiálního zhodnocení³ z roku 2009 byly plány úspěšně implementovány a byly zahájeny architektonické, instrumentální a finanční přípravy pro plnění strategie.

Jedním z pozitivních výsledků je, že MDGs byly fakticky rozšířeny do všech portugalských organizací rozvojové spolupráce a příspěvky portugalské ODA k MDGs byly přesně monitorovány a veřejně podporovány.

V roce 2010 byla vydaná Rezoluce Rady ministrů,⁴ která propagovala soudržnost politik tím, že konsolidovala integraci mezinárodních závazků Portugalska a spojila a sladila všechnu národní politiku zaměřenou na rozvojové země s politikou rozvojové spolupráce, aby „lépe zviditelnila vnitrostátní politiku a zvýšila účinnost veřejné role Portugalska na splnění Rozvojových cílů tisíciletí“

V roce 2011 byla zvolena nová vláda. Od té doby byla veřejná spolupráce pro rozvojovou politiku podřazena obchodní diplomacii a propagaci portugalského jazyka. Výmluvou pro tento přesun je potřeba získávat cizí investice a internacionalizace portugalské ekonomiky jako prostředku k řešení finanční krize. Tyto kroky nejsou podepřeny žádnými oficiálními dokumenty, ale všechna opatření, která byla přijata (jako spojení bývalé Development Agency s Institutio Camões, bývalým institutem, který propagoval portugalštinu ve světě) jsou výmluvné.

Nedostatek otevřenosti současné politiky rozvojové spolupráce také ohrožuje další závazky, které Portugalsko přijalo podpisem Forth High Level Forum for Aid Effectiveness outcome⁵, jako je transparentnost a předvídatelnost jako zásad účinné pomoci.

Co se týká transparentnosti, bylo Portugalsko v roce 2012 na 59. pozici ze 72 dárců podle indexu transparentnosti⁶ sestaveném Publish What You Fund (PWYF), a byla klasifikována jako špatná v otázkách transparentnosti.

Měnící se svět a skutečnost, že jsme dosáhli termínu určeného v roce 2005, ukazuje, že je třeba žádat novou strategii. Nová strategii se zatím neobjevila, ale je zapotřebí velmi hlubokých změn.

MDGs a ODA

V roce 2002 bylo Portugalsko součástí Monterreyského summitu, kde se dárcii zavázali investovat 0,7 % svého hrubého národního důchodu (HND) na oficiální rozvojovou pomoc (ODA).

Od té doby veřejný rozpočet přidělený ODA utrpěl mnoha výkyvy. Od roku 2002 bylo na ODA vyčleněno průměrně 0,28 % hrubého národního důchodu. Nicméně když pomineme ztrátu 561 milionů Eur odpuštění dluhu Angole v roce 2004, průměr se snižuje na 0,24 % hrubého národního důchodu věnovaných ODA.

Portugalsko je tak pod evropským průměrem, který je po rozšíření Evropské Unie o východní země 0,34 %. Předtím byl průměr 0,52 %, téměř dvojnásobek Portugalského průměru. „Nevázaná pomoc“ (pomoc, která není spojena s povinností partnerské země k

nákupu produktů nebo služeb od dárcovské země) byla jedním ze závazků, který byl součástí Deklarace tisíciletí.

DAC/OECD vydala doporučení o nevázaní pomoci pro rozvojové země, které Portugalsko podepsalo v roce 2005. V tomto doporučení OECD sestavila seznam kritérií, které definují, co je a co není ODA, a radí dárčům, aby nepřekračovali určité procento vázané pomoci. Od roku 2009 byl nárůst ODA částečně výsledkem vázané pomoci. Data z roku 2011 ukazují, že 72,5 % pomoci ODA je vázaná, což představuje navýšení o 15,1 % mezi lety 2010 a 2011. Tento nárůst je oficiálně ospravedlňován odpovídající vahou výhodných půjček Portugalska rozvojovým zemím a nedávnou rekvalifikací OECD pomoci uprchlíkům a zvyšováním veřejného povědomí o rozvojových tématech jako o prostředcích (v určitých případech) ODA.

Závěry

Vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti a chudoby, kterou Portugalsko trpí, a tomu, že použitá opatření zasáhla nejhůř chudé lidi, je možno očekávat vážné dopady na zranitelné skupiny a ohrožení základních ekonomických, sociálních i kulturních práv. Z tohoto důvodu doporučujeme uplatňování přístupu založeného na lidských právech na státní rozpočet i reformy sociálního státu, což by umožnilo sociální ochranu bezbranných a bezmocných skupin.

Jsme přesvědčeni, že to, co obsahuje Politika rozvojové spolupráce, by se jako lekce z doby finanční krize mělo stát státní politikou. Protože vládní politika je podřízena všem volebním a ekonomickým cyklům a jejich proměnám, které často neodpovídají závazkům s partnerskými zeměmi, s občanskou společností a, co je nejdůležitější, potřebám lidí v nouzi. Je také důležité, aby Portugalsko přijalo prostředky na splnění závazku „nevázané pomoci“, protože když to neudělá, je to jako by druhou rukou kradli to, co první rukou dávají. Důrazně doporučujeme, aby Portugalsko přijalo busanské principy, jmenovitě transparentnost a předvídatelnost, aby posílilo jak odpovědnost za své vlastní postupy, tak strategické programování směrem ke svým partnerům.

Poznámky:

1 Troika je název davaný skupině věřitelů Portugalska sestavené Evropskou Komisí (EC), Mezinárodním Měnovým Fondem (mMF) a Evropskou centrální bankou (ECB).

2 A Strategic Vision for Portuguese Development Cooperation;

http://icsite.cloudapp.netdna-cdn.com/images/cooperacao/visao_estragica_cp_ing.pdf

3 Assessment of the Strategic Vision for Portuguese Development Cooperation. Dostupné online:

http://icsite.cloudapp.netdna-cdn.com/images/cooperacao/balanco_visao_ingles.pdf

4 Diário da República; 2010. Dostupné online:

<http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Biblioteca/Documents/0496504966.pdf>

5 Setkání na vysoké úrovni se odehrálo v Busanu, Jižní Korea, v září 2011. Viz:

http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/Documents/Post-Busan_03_2012/Busan_FINAL_EN.pdf?PHPSESSID=676429f1ff11085f8399f01af656fbbc

6 Pilot Aid Transparency Index 2012; Publish What You Fund. Dostupné online:

http://www.publishwhatyoufund.org/files/2012-Aid-Transparency-Index_web-singles.pdf

Eurostat; General Government Gross Debt; 2012. Dostupné online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>

Leahy, A., Healy, S., Murphy, M. Caritas Europa Report: The Impact of the European Crisis. Report prepared by Social Justice Ireland for Caritas Europa; 2013.

Morgan, D. and R. Astolfi (2013), "Health Spending Growth at Zero: Which Countries, Which Sectors Are Most Affected?", OECD Health Working Papers, No. 60, OECD. Dostupné online:

<http://dx.doi.org/10.1787/5k4dd1st95xv-en>

Fontes, N.; Portugal Unemployment Rate Up to 16.9 percent in Q4; Analysis based data from INE; 2013.

Dostupné online: <http://www.tradingeconomics.com/portugal/unemployment-rate>

Ycharts; Portugal Youth Unemployment Rate:38.60%; 2013.

http://ycharts.com/indicators/portugal_youth_unemployment_rate_ifs

Eurostat, 2012b. Headline Targets. t2020_50, 51,52,53

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

Eurostat, 2012c. At Risk of Poverty Rate by Detailed Age Group, tessi120

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi120&plugin=1>

Muižnieks, N., Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 2012. Report following his Visit to Portugal, 7-9 May 2012. CommDH(2012)22. Strasbourg: 10 července 2012.

[https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2134231&SecMode=1&DocId=1919090&Usage=2)

[command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2134231&SecMode=1&DocId=1919090&Usage=2](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2134231&SecMode=1&DocId=1919090&Usage=2)

Caritas Portuguesa, 2012. Crisis in Portugal: Context, Challenges and Hopes.