

ADAM KOPEREK<sup>1</sup>

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Ks. JERZY KOPEREK<sup>2</sup>

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

## POLITYKA SPOŁECZNA GRECJI W KONTEKŚCIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO PAŃSTWA

GREEK SOCIAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE ECONOMIC CRISIS OF THE STATE

### Summary

The social policy in Greece is based on the state compulsory social security system and on the state health service. Family benefits, senior citizens' benefits, disability benefits, maternity allowances and unemployment benefits are also the responsibility of the state. Educational policy is based on the functioning of a centralized state education system. Social policy has underestimated the role of human capital. The article puts forward a thesis that, among other things, these determinants have conditioned the problems of the state's economic development. Thus, this paper raises the issue of Greek social policy in the context of the state's economic crisis.

**Keywords:** Europe, Greece, human rights, social and family policy

### Streszczenie

Realizowana w Grecji polityka społeczna jest oparta na państwowym, obowiązkowym systemie ubezpieczeń społecznych oraz na państwowej służbie zdrowia. Świadczenia na rzecz rodziny, zasiłki dla osób starszych, niepełnosprawnych, zasiłki macierzyńskie i na wypadek bezrobocia pozostają również w gestii państwa. Polityka oświatowa oparta jest na funkcjonowaniu scentralizowanego państwowego systemu edukacji. W polityce społecznej niewystarczająco podkreślono rolę kapitału ludzkiego. Artykuł stawia tezę, że m.in. te właśnie determinanty uwarunkowały współczesne problemy rozwoju gospodarczego państwa. Przedstawiony artykuł podejmuje więc problematykę polityki społecznej Grecji w kontekście kryzysu gospodarczego państwa.

**Słowa kluczowe:** Europa, Grecja, prawa człowieka, polityka społeczna i rodzinna

---

<sup>1</sup> Dr Adam Koperek – pracownik naukowo-dydaktyczny Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi. Zajmuje się problematyką praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego, socjologii wychowania i polityki społecznej. E-mail: [akoperek@interia.eu](mailto:akoperek@interia.eu).

<sup>2</sup> Ks. dr hab. Jerzy Koperek, prof. KUL – pracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Nauk o Rodzinie i Pracy Socjalnej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Kierownik Katedry Życia Społecznego Rodziny. Zajmuje się problematyką etyki społecznej, polityki społecznej i rodzinnej, teorii państwa, narodu i społeczeństwa oraz współczesnych demokracji. E-mail: [jkoperek@kul.pl](mailto:jkoperek@kul.pl).

## WSTĘP

Grecja jest państwem w południowo-wschodniej Europie, nad Morzem Śródziemnym. Obejmuje południową część Półwyspu Bałkańskiego oraz Wyspy Jońskie (na Morzu Jońskim), Kretę (na Morzu Śródziemnym) i archipelagi wysp: Sporady Południowe, Sporady Północne i Cyklady (na Morzu Egejskim).

Encyklopedia PWN przedstawia podstawowe zagadnienia polityki społecznej Grecji. Realizowana w Grecji polityka społeczna jest oparta na państwowym – obowiązkowym systemie ubezpieczeń dla robotników i dobrowolnym dla urzędników. Wszyscy obywatele są uprawnieni do świadczeń emerytalnych. Świadczenia na rzecz rodziny, zasiłki dla osób starych, niepełnosprawnych, macierzyńskie i na wypadek bezrobocia pozostają również w gestii państwa. Opieka zdrowotna jest płatna dla wszystkich mieszkańców miast i bezpłatna dla tych mieszkańców wsi, których na nią nie stać. Polityka oświatowa w Grecji oparta jest na funkcjonowaniu scentralizowanego państwowego systemu edukacji, z czego wynika, iż niewiele jest szkół prywatnych na poziomie podstawowym, natomiast istnieje rozbudowana sieć prywatnych szkół średnich. Nauka jest bezpłatna we wszystkich typach szkół państwowych. Obowiązkiem szkolnym są objęte wszystkie dzieci w wieku 6-15 lat. Cykl nauczania w szkole podstawowej trwa 6 lat; w średniej – również 6 lat, ale podzielony na 2 cykle 3-letnie (Encyklopedia PWN 2017).

Podstawowe zasady polityki społecznej Grecji przedstawione są m.in. w dokumentach omawiających warunki życia i pracy oraz wskazujących na potrzebę reform społecznych (OECD 2016; Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2015; OECD 2011; European Commission 2010). Istotne dla polityki społecznej Grecji jest również zagadnienie reformy emerytalnej wprowadzonej w 2010 roku, której założenia skutkują wymiernymi konsekwencjami dla życia społecznego obywateli i państwa (Symeonidis 2016; Góra 2016; Nektarios 2012).

Przedstawiając problematykę polityki społecznej Grecji, dostrzega się możliwość przeanalizowania jej w kontekście kryzysu gospodarczego państwa. Z tej perspektywy analizuje to zagadnienie prezentowany artykuł, podejmując następujące kwestie: 1. Kryzys gospodarczy Grecji; 2. Grecja państwem opiekuńczym; 3. Rynek pracy a ochrona społeczna w Grecji; 4. Reforma greckiego systemu emerytalnego.

## 1. KRYZYS GOSPODARCZY GRECJI

Od jesieni 2009 r. Grecja walczy z najgłębszym w swojej powojennej historii kryzysem finansów publicznych oraz negatywnymi zjawiskami w gospodarce realnej (spadek PKB, zwijanie się aktywności gospodarczej, wzrost bezrobocia, cięcia wydatków publicznych, wzrost podatków, napięć społecznych itp.). Światowy kryzys gospodarczy zastał gospodarkę grecką niezwykle wrażliwą na jego skutki. Brak jakichkolwiek „hamulców zadłużeniowych” stanowił przez całe dekady pożywkę dla retoryki populistycznej i dawał szerokie pole manewru kolejnym ekipom rządzącym.

Nadmierna ekspozycja kredytowa, wykraczająca daleko poza potencjał i możliwości finansowe gospodarki, wprawiła w ruch spiralę zadłużenia. Dług publiczny z poziomu 25% PKB w latach 70. XX w. eksplodował do poziomu 145% PKB w 2010 r. i według ogólnie przyjętych zasad przestał być uznawany za stabilny, czyli możliwy do obsługi przez dłużnika. Ponadto słabe perspektywy ożywienia gospodarczego, uprawianie „kreatywnej księgowości” i przekazywanie nieprawdziwych danych na temat stanu finansów publicznych doprowadziły do utraty zaufania rynków finansowych, od których państwo greckie, a przez to i jego byt polityczny, było w dużym stopniu zależne. Uzyskanie finansowania narastającego zadłużenia stawało się bardzo drogie, a z czasem niemożliwe (Symeonidis 2016; Góra 2016).

W pierwszym kwartale 2010 r. Grecja stanęła przed kryzysem wypłacalności zewnętrznej i została „uratowana” na kilka dni przed ogłoszeniem stanu niewypłacalności. Partnerzy strefy euro wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Finansowym uruchomili mechanizmy wsparcia dla Grecji – pierwszy, warty 110 mld EUR w maju 2010 r. (Memorandum UE/EBC/MFW), i drugi – w lutym 2012 r. na 130 mld EUR. Uruchomienie mechanizmów wsparcia uratowało wprawdzie Grecję od upadłości, obwarowane jest jednak międzynarodowym nadzorem jej finansów publicznych („trójka” KE/EBC/MFW) oraz uwarunkowane skrupulatnym wdrożeniem programu dostosowawczego, do 2014 r., zwierającego zarówno środki konsolidacji finansów publicznych jak i reform strukturalnych. Kolejne transe z pakietu pomocowego uruchamiane są wyłącznie na podstawie pozytywnych ocen z wdrażania ustalonych działań (Symeonidis 2016; Góra 2016).

## 2. GRECJA PAŃSTWEM OPIEKUŃCZYM

Związek pomiędzy obecnym kryzysem gospodarczym i finansów publicznych a państwem opiekuńczym nie jest bezsporny i budzi wątpliwości. Powielana opinia, iż system opieki społecznej jest jedną z ofiar kryzysu – jako rezultat polityki „zaciśnięcia pasa” – nie odpowiada prawdzie, a w najlepszym przypadku kwalifikuje się do półprawd. Państwo opiekuńcze w pewnej części doprowadziło bowiem do zapaści finansów publicznych. Po upadku dyktatury czarnych pułkowników (1974 r.) okres powrotu do demokracji otworzyły wybory parlamentarne, które – pod sztandarami rozwoju gospodarki rynkowej i akcesji do EWG – wygrała prawicowa partia Nowa Demokracja, kierowana przez Konstantinosa Karamanlisa. Hasła przedwyborcze zostały zrealizowane i 28 maja 1979 r. została podpisana w Atenach umowa akcesyjna.

Na fali rosnącego niezadowolenia społecznego, wykorzystując retorykę antyunijną, do władzy w 1981 r. doszedł Panhelleński Ruch Socjalistyczny PASOK z Andreasem Papandreu na czele. Główne kierunki działań władz PASOK opierały się na szeroko rozumianej „socjalizacji” gospodarczo-społecznej, którą należy rozumieć jako prospołeczną redystrybucję przychodów, wzmocnienie osłony socjalnej i ruchu związkowego, reprivatyzację i udział ludu pracy w zarządzaniu firmami (Bonarek et al. 2005, 633). W okresie tym – określanym często „złotym dziesięcioleciem populizmu”

(H KΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 2011) – wprowadzono szereg środków dławiących inicjatywę prywatną. Władze polityczne, chcąc zaskarbić sobie sympatie przyszłego elektoratu, zatrudniały w sektorze budżetowym pracowników w oparciu o kryteria polityczne, bez należytych kwalifikacji. Ustanowiono konstytucyjne gwarancje „nienaruszalności” pracowników administracji państwowej. Wyzerowanie możliwości zwolnienia zapewniało zatrudnienie „dożywotnie” i wpływało demobilizująco na efektywność i wydajność w sektorze publicznym. W ten sposób doszło do upolitycznienia i przerostu aparatu państwowego, a kryteria przyjęć doprowadziły do jego arogancji i niekompetencji.

Do poważnych zniekształceń na rynku pracy przyczyniła się także indeksacja płac wskaźnikiem bieżącej inflacji (w okresach kwartalnych), która doprowadziła do nienaturalnych podwyżek płac pracowników niewykwalifikowanych. Wynagrodzenie podstawowe zostało ponadto wzbogacone licznymi dodatkami, w rezultacie średnie wynagrodzenie w deficytowych przedsiębiorstwach sektora publicznego było dwukrotnie wyższe niż w sektorze prywatnym (Waverman, Μυλωνάς i Παπακωνσταντίνου 2002, 614).

W samym tylko 1982 r. wzrost płacy minimalnej w sektorze publicznym przekroczył 100%, a w sektorze prywatnym – 46,4%, co spowodowało nominalny wzrost wydatków publicznych przeznaczanych na wynagrodzenia o 33,4% w ciągu jednego roku (Karnowski 2006, 204). Poziom sztywności rynku pracy podnosiły również wprowadzone wysokie koszty odszkodowań w przypadku zwolnień/redukcji etatów. Wysokie koszty pracy i wysoki poziom regulacji rynku pracy oraz wszechobecna biurokracja działały odpychająco na inwestycje zagraniczne i stanowiły barierę dla inwestycji produkcyjnych.

W rezultacie słabych wyników w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych zabrakło penetracji nowoczesnych technologii i innowacji, stanowiących przecież siłę napędową postępu. Z drugiej strony brak przejrzystości instytucjonalnej i legislacyjnej prowadził do „przeinwestowania” w mniej wymagające sektory, np. usług (o niskiej wartości dodanej), i eksplozji sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią niemal 100% wszystkich przedsiębiorstw w Grecji (*Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων* 2017). Ponadto baza produkcyjna już była osłabiona w wyniku utrzymującego się do połowy lat 90. efektu wypychania inwestycji sektora prywatnego spowodowanego zwiększonym finansowaniem wydatków publicznych. Nie respektowano także ustawowego wieku emerytalnego (poniżej 55 roku życia) w rezultacie czego, analogia liczby emerytów do liczby pracujących w sektorze publicznym wynosiła 1:1,5 wobec 1:2,2 w sektorze prywatnym.

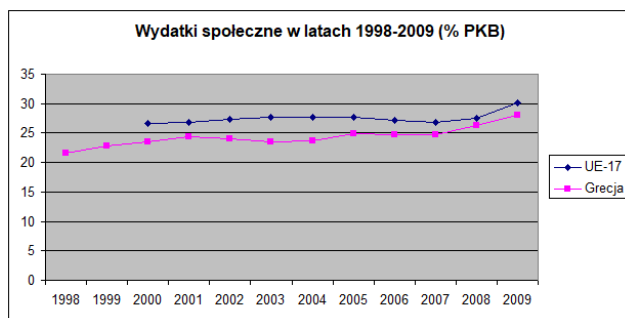
Brak adekwatności przepracowanych lat i uiszczonych składek ubezpieczeniowych do późniejszej wysokości świadczeń emerytalnych dodatkowo obciążał budżet państwa i ograniczał podaż siły roboczej. Utrzymywanie nierównowagi wewnętrznej w wielu gałęziach gospodarki greckiej doprowadziło do wzrostu poziomu bezrobocia z 4% w 1981 r. do 10% w 1994 r. Rezultatem polityki „socjalizacji” był wzrost wydatków budżetowych w latach 80. XX w. z 29% PKB do 49% PKB oraz utrzymywanie się deficytu budżetowego na poziomie ok. 10% PKB. W okre-

sie tym dług publiczny z poziomu 28% PKB w 1980 r. poszybował do 108% PKB w 1994 r. (*Οικονομικές επιδόσεις* 2002, 4).

Świadectwem problemów strukturalnych gospodarki greckiej był pogłębiający się systematycznie od 1953 r. deficyt na rachunku bieżącym, który w sprzyjających warunkach koniunkturalnych z poziomu 4% PKB w końcu lat 90. XX w. wzrósł do 14% PKB w 2008 r. (*Οικονομικές επιδόσεις* 2002, 6). Na wynik ten przekładał się rosnący deficyt bilansu handlowego jako rezultat kurczenia się działalności eksportowej (z 17% PKB w 1980 r. do 9% PKB w 1999 r.) (Τσαβέας, 2002, 394), przy równoczesnym wzroście importu napędzanym popytem wewnętrznym. Pogłębiający się deficyt na rachunku bieżącym ukazywał przede wszystkim problemy strukturalne gospodarki greckiej i jej słabą pozycję w rankingach konkurencyjności międzynarodowej.

W latach 90. władze greckie, dążąc do wypełnienia nominalnych kryteriów konwergencji skoncentrowały się na działaniach konsolidacji finansów publicznych i redukcji galopującej inflacji (20% w 1990 r.), w mniejszym stopniu – na reformach rynku pracy i usług. Szansa na podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki greckiej została zaprzepaszczone. Po przystąpieniu do strefy euro w styczniu 2001 r. nastąpiło wyraźne odprężenie, przejawiające się m.in. poluzowaniem polityki fiskalnej oraz zaprzestaniem działań reformatorskich, a wszelkie (i niezbędne zmiany strukturalne) odkładano na przyszłość, obawiając się kosztów politycznych. Wynikało to poniekąd z przekonania, iż przynależność do elitarnego obszaru walutowego samo w sobie będzie wystarczające do „zakamuflowania” zapóźnień rozwojowych. Wraz z zaprzestaniem działań interwencyjnych na rynku pracy tempo wzrostu wynagrodzeń zaczęło przyspieszać w oderwaniu od podstawowych wskaźników makroekonomicznych. W rezultacie wzrost kosztów jednostkowych pracy w latach 2000-2008 był o 21,4% wyższy od wzrostu tego wskaźnika w całej strefie euro. Sytuacja ta wpłynęła na utrzymywanie wskaźnika inflacji na poziomie 3%-3,5%, czyli o 1,0-1,5 pkt. proc. wyżej, aniżeli w strefie euro, skutkując pogarszaniem się konkurencyjności międzynarodowej Grecji oraz pogłębieniem nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej (*Εκθεση του Διοικητή* 2003, 73).

W tłustych latach przedkryzysowych polityka społeczna nie była traktowana dyskryminacyjnie – wydatki publiczne na te cele szły w górę razem z innymi. Równoległe do dynamicznego wzrostu gospodarczego (po przystąpieniu do strefy euro gospodarka Grecji rozwijała się w przeciętnym tempie ok. 4% PKB rocznie, znacznie przewyższając średnie tempo wzrostu gospodarczego w strefie euro), równie dynamicznie rosły wydatki na ochronę społeczną. W relacji do PKB poziom wydatków na opiekę społeczną z 21% w 1998 r. wzrósł do niemal do 28% w 2009 r. Wyższe wydatki na ochronę społeczną nie łączą się przy tym z wyższą jakością świadczonych usług – greckie państwo opiekuńcze nie poddało się procesowi europeizacji i mimo dogonienia grona strefy euro w wydatkach społecznych, ich redystrybucja odbywała się raczej w oparciu o siłę wpływu wybranych grup społecznych niż o realne potrzeby w zakresie pomocy społecznej.

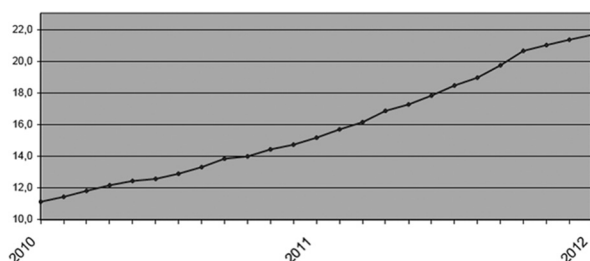


Źródło: EUROSTAT 2009.

### 3. RYNEK PRACY A OCHRONA SPOŁECZNA W GRECJI

Bezsprzecznie, społeczne skutki trwającego kryzysu w Grecji są ogromne – cięcia płac oraz drastyczny wzrost bezrobocia podniosły popyt na ochronę społeczną i pomoc socjalną (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2015). Od 2010 r. następuje stopniowe pogarszanie się głównych parametrów rynku pracy. Wg danych greckiego serwisu statystycznego ELSTAT, w marcu 2012 r. stopa bezrobocia wyniosła 21,9%, wobec 15,7% w marcu 2011 r. i 21,4% miesiąc wcześniej. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych na koniec marca 2012 r. wyniosła 1.075.081, tj. o 294.706 osób (37,8%) więcej niż w analogicznym okresie 2011 r. i o 21.626 osób (2,1%) więcej niż w miesiącu poprzednim. Przed wybuchem kryzysu, w maju 2008 r., liczba bezrobotnych wyniosła 325.000 osób. Liczba zatrudnionych wyniosła 3.843.905 i była niższa o 342.134 osoby (8,2%) niż rok wcześniej. Wyższa stopa bezrobocia bardziej dotyczy populacji kobiet (25,8%) aniżeli mężczyzn (18,9%). Bezrobocie uderza przede wszystkim w ludzi młodych – w grupie wiekowej 15-24 stopa bezrobocia wyniosła 52,9%, a w grupie 25-34 ukształtowała się na poziomie 29,8%. W układzie regionalnym najwyższe bezrobocie utrzymuje się na północy kraju – w regionie Macedonia/Tracja (24,3%) i Epir/Macedonia Zach. (23,3%) oraz w regionie Aten (22,6%). Na pogorszenie się sytuacji na rynku pracy miał wpływ spadek aktywności gospodarczej i inwestycyjnej, zwłaszcza w sektorze budowlanym, handlu, przemyśle przetwórczym i rolnictwie. Uwzględniając bieżące uwarunkowania, stopa bezrobocia będzie wciąż wzrastała.

Stopa bezrobocia rejestrowanego (marzec 2010 – marzec 2012)



Źródło: ELSTAT 2012.

Sytuacji na rynku pracy nie zdołały ustabilizować wprowadzane stopniowo od 2010 r. reformy uelastyczniające ten rynek (m.in. zmiany sytemu umów zbiorowych) oraz środki redukujące płacowe koszty pracy (redukcja najniższego wynagrodzenia o 22%, a dla nowo wchodzących na rynek pracy – o 32%). W rezultacie wprowadzanych reform nieznacznie polepszyła się konkurencyjność – jednostkowe koszty pracy spadły w 2011 r. o 2,6% (o 3,8% w 2010 r.). Równocześnie realne dochody pracowników w sektorze prywatnym spadły w 2011 r. o 6,1%. Głębiej, bo o 7,9%, spadły realne przychody pracowników sektora publicznego, pogarszając kondycję finansową gospodarstw domowych (ELSTAT 2012, *Εκθεση του Διοικητή* 2012, 81; *Ελληνική Στατιστική Αρχή* 2012).

Według ostatnich danych Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia (EU-SILC), w 2010 r. (wg dochodów uzyskanych w 2009 r.) 20,1% ludności w Grecji (2.204.800 osób) było zagrożonych ubóstwem, więcej niż w krajach UE-27 (16,4%). Oznacza to, że ich dochody po uwzględnieniu transferów społecznych były poniżej granicy ubóstwa. Wysoki dla Grecji jest także współczynnik Giniego (32,9), potwierdzający wysoki stopień koncentracji dochodów, a tym samym większe nierówności osiągniętych dochodów (*Εκθεση του Διοικητή* 2012, 87).

Z uwagi na galopujące bezrobocie i spadek przychodów wskaźniki te będą ulegać dalszemu pogorszeniu. Wzrastać będą także potrzeby wsparcia wrażliwych na kryzys grup społecznych, co dodatkowo obciąży budżet państwa. W przypadku osób starszych system ochrony społecznej sprowadza się do wypłaty świadczeń emerytalnych: jeśli dana osoba osiągnęła wymagany ustawowo wiek emerytalny i lata pracy otrzymuje pełne świadczenia, adekwatnie do uzyskiwanych przychodów. Dla najniższych emerytur wypłacany jest tzw. dodatek solidarnościowy. Osobom powyżej 65 roku życia, które nie były ubezpieczone, bądź posiadają niepełne lata pracy, wypłacana jest emerytura w wysokości 360 EUR miesięcznie (w 2011 r.), obciąża ona budżet państwa. Tyle samo wynoszą najniższe świadczenia emerytalne dla rolników. Odnośnie do osób bezrobotnych: przysługuje im prawo do zasiłku dla bezrobotnych oraz do ubezpieczenia zdrowotnego, w zależności od okresu ostatniego zatrudnienia – od 5 do 12 miesięcy. Zasiłek dla bezrobotnych stanowił 61% najniższej płacy, tj. 454 EUR miesięcznie. Bezrobotnym długookresowym w przedziale wieku 45-65 lat wypłaca się dodatek socjalny w wys. 200 EUR miesięcznie najwyżej przez rok czasu (ELSTAT 2012, *Εκθεση του Διοικητή* 2012; European Commission 2015).

System świadczeń rodzinnych w Grecji obejmuje:

- zasiłek rodzinny z Urzędu Pracy, do którego uprawniony jest pracownik, jeśli pracodawca nie wypłaca mu dodatku rodzinnego<sup>3</sup>;
- zasiłki dla rodzin wielodzietnych – dla rodzin posiadających więcej niż 3 dzieci w wys. 44 EUR miesięcznie na każde dziecko do 23 roku życia; tzw. zasiłek

---

<sup>3</sup>Każdy pracownik jest uprawniony do otrzymywania tzw. dodatku małżeńskiego w wysokości 10% podstawowego wynagrodzenia. Dodatek ten otrzymują obydwójce małżonkowie, każdy u swojego pracodawcy. Prawo do tego dodatku mają też niezamężni rodzice, wdowy, wdowcy oraz osoby rozwiedzione. Niezależnie od tego prawo przewiduje 5-procentowy dodatek na każde dziecko.

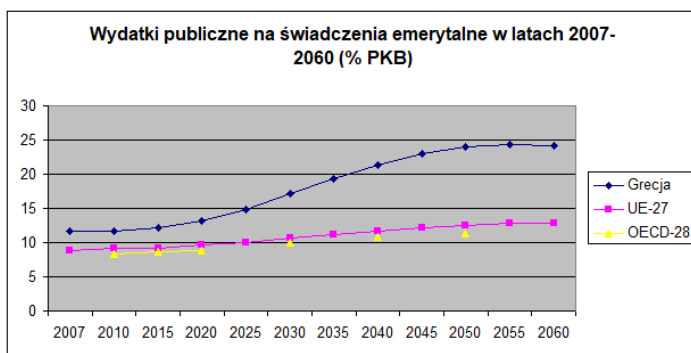
na trzecie dziecko w wys. 117 EUR miesięcznie dla dziecka do 6 roku życia oraz tzw. dożywotnia emerytura matki wielodzietnej w wys. 102 EUR miesięcznie;

- jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, tzw. becikowe, w wys. 2 tys. EUR (ELSTAT 2012, Έκθεση του Διοικητή 2012).

Zasiłki wypłacane są także m.in. osobom niepełnosprawnym (do 313 EUR/miesiąc), studentom studiującym poza miejscem zamieszkania (jednorazowy dodatek roczny w wys. 1.000 EUR). W związku z wymogami kredytodawców Grecji do redukcji wydatków budżetowych, zapewnienie środków na ochronę społeczną przy stale pogarszających się parametrach rynku pracy i spadku poziomu życia społeczeństwa będzie stanowić jedno z głównych wyzwań dla kolejnych ekip rządzących (ELSTAT 2012, Έκθεση του Διοικητή 2012).

#### 4. REFORMA GRECKIEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO

W okresie poprzedzającym kryzys gospodarczy w Grecji połowa z wydatków na cele społeczne dotyczyła świadczeń emerytalnych i obciążała budżet, bowiem grecki system emerytalny tylko w teorii okazał się samowystarczalny (Nowak 2016). Wg analiz łączne wydatki (w formie dotacji funduszy i innych „środków socjalnych”) na system emerytalny sięgały 15,2 mld EUR w skali rocznej, stanowiąc 52% łącznych wydatków na świadczenia emerytalne, co odpowiada 6,34% PKB (w 2008 r.), czyli 2/3 deficytu budżetowego (9,8% PKB w 2008 r.) (Ματσαγγάνης 2011, 29). Bardziej niepokojące sygnały dla Grecji płyną z projekcji wydatków na te cele w przyszłości. Zgodnie z prognozami, podczas gdy wydatki publiczne na świadczenia emerytalne w UE-27 mają wzrosnąć do 11,6% PKB w 2040 r. i do 12,9% PKB w 2060 r., w Grecji oczekuje się odpowiednio wzrostu rządu 21,1% PKB i 24,1% PKB. Jeszcze wyższe różnice występują względem państw OECD, dla których prognozowany wzrost wydatków w 2040 r. wynosi 10,8% PKB.



Źródło: OECD 2011.

W przypadku Grecji drastyczny wzrost nie wynika zatem z czynników demograficznych (starzenie się społeczeństwa), porównywalnych przecież we wszystkich rozwiniętych gospodarkach. Brak realnych zagrożeń dla greckiego systemu emerytalnego w krótkim horyzoncie czasowym i ich eskalacja w kolejnych dekadach



(od 2020 r.) wpływały na krótkowzroczność ekip rządzących, które pod naciskiem elit związkowych i innych grup nacisku odkładały reformę systemu emerytalnego. Ostatnia reforma (do 2010 r.) miała miejsce w 1992 r., chociaż i wtedy, pod presją napięć społecznych i strajków, rząd Konstantynosa Karamanlisa odszedł od bardziej dalekosiężnych i kompleksowych zmian, zachowując dawne przywileje dla ubezpieczonych przed wejściem w życie nowej ustawy emerytalnej (01.01.1993 r.). Tuż przed wybuchem kryzysu Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wydanym 26 marca 2009 r. wyroku w sprawie „Komisja przeciwko Grecji” potępił Grecję za uchybienie zobowiązaniom na mocy art. 141 Traktatu WE, który ustanawia zasadę równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn, wydłużając od 5 do 17 lat wiek, w którym greckie urzędniczki nabywają prawo do emerytury (European Parliament 2009).

Decyzja Trybunału potwierdzała skalę niesprawiedliwości i uprzywilejowanego traktowania niektórych grup społecznych. Instytucjonalnie grecki system ubezpieczeń społecznych pozostawał rozdrobniony na wiele funduszy rządzących się własnymi prawami i kryteriami emerytalnymi. Najprawdopodobniej reforma systemu emerytalnego w dalszym ciągu funkcjonowałaby jako martwy punkt agend kolejnych ekip rządzących, gdyby nie kryzys finansów publicznych i zobowiązanie względem kredytodawców do wdrożenia kompleksowych zmian strukturalnych warunkujących udzielenie finansowania zagranicznego. Bezspornie reforma systemu emerytalnego z lipca 2010 r. stanowi jedno z głównych osiągnięć reformatorskich kraju od chwili implementacji pierwszego Memorandum z KE/EBC/MFW, jeśli nie najważniejsze w historii polityki społecznej w Grecji. Objęła ona zarówno sektor prywatny jak i publiczny, wprowadzając m.in.:

- jednolity ustawowy wiek emerytalny na poziomie 65 lat, również dla kobiet zatrudnionych w sektorze państwowym (okres dostosowawczy od 2011 do 2015 r.);
- podwyższenie minimalnego wieku do przejścia na emeryturę na 60 lat – przy czym okres składkowy do pełnego wymiaru przedłużono do 40 lat (wcześniej 35); przy niższym okresie składkowym (pomiędzy 60 a 65 rokiem życia) świadczenia emerytalne są zredukowane o 6% w skali rocznej;
- podniesienie wieku emerytalnego dla zawodów niebezpiecznych z 57-60 lat do 63-65 lat;
- zasadę weryfikacji co trzy lata – począwszy od 2013 r. – ustawowego wieku emerytalnego w zależności od zmian wskaźnika średniego wieku życia w Grecji (w 2010 r. wynosił on 79,9 lat) (Symeonidis 2016; Góra 2016).

Z uwagi na brak prognoz długoterminowych nie dokonano jeszcze całościowych ocen reformy systemu emerytalnego. Nie wyklucza się jednak wprowadzenia dalszych zmian, tak aby zagwarantować długoterminową zmianę poziomu wydatków na świadczenia emerytalne (do 2060 r.) poniżej 2,5% PKB.

## ZAKOŃCZENIE

Niska konkurencyjność w połączeniu z brakiem możliwości zdewaluowania waluty sprawiły, że Grecja w 2010 r. znalazła się w sytuacji bez wyjścia. W obliczu olbrzymiego długu publicznego rząd grecki musiał drastycznie obniżyć wydatki. Zaciśnięcie pasa obniżyło popyt wewnętrzny i w rezultacie tempo wzrostu, napędzane dotychczas przez konsumpcję. Dla utrzymania poziomu produkcji i zatrudnienia Grecja musiała oprzeć się na popycie zewnętrznym, który w obliczu trudnych warunków gospodarczych okazał się trudny do osiągnięcia. Dodatkowo zaniedbania w obszarze polityki strukturalnej doprowadziły do spadku konkurencyjności i narastania barier dla greckich towarów i usług na rynkach zagranicznych.

Ze względu na posiadanie wspólnej waluty poprawa konkurencyjności poprzez dewaluację jest niemożliwa. W tej sytuacji jedynym wyjściem z sytuacji jest poprawa konkurencyjności poprzez drastyczną redukcję płac. To z kolei wywołuje bunt społeczny, fale strajków i protestów. Już od początku uruchomienia mechanizmu wsparcia i inicjacji działań naprawczych pojawiały się wątpliwości, czy aby środki oszczędnościowe i fiskalne wdrażane przez rząd Grecji (z poparciem KE i MFW) nie przekroczą wytrzymałości greckiego społeczeństwa i polityków obozu rządowego – ze wszystkimi tego politycznymi i gospodarczymi konsekwencjami. Bez odpowiedzi pozostawało też pytanie, czy pomimo skrupulatnego wdrażania oszczędności Grecji uda się odzyskać taki stopień wiarygodności i zaufania rynków finansowych, że będzie w stanie funkcjonować na tych rynkach i zaciągać nowe zobowiązania na „akceptowalnych” warunkach.

Jednym z podstawowych czynników powodzenia scenariusza pozytywnego rozwoju sytuacji w Grecji, opartego na wdrożeniu środków konsolidacji finansów publicznych i reform strukturalnych, jest pozyskanie wysokiego poziomu przyzwolenia społecznego na dobrze zaplanowane i umiejętnie wdrażane działania rządu. Splot tych czynników powinien pozwolić na ponowne wejście Grecji na dodatnią ścieżkę rozwoju. W miarę optymistyczne są wyniki zawarte w kolejnych statystykach dotyczących ochrony socjalnej (EUROSTAT 2017).

Głównym zagrożeniem dla ostatecznego sukcesu wysiłków sanacyjnych może być kwestia zmęczenia społeczeństwa, w tym także brak poparcia i niechęć ze strony „elit”, tzn. szeroko rozumianej administracji, włączając w to przedstawicieli ekipy rządowej, oraz nadmierny optymizm odnośnie do okresu wystąpienia pozytywnych rezultatów tych wysiłków. Scenariusz negatywny oznacza brak lub niekonsekwentną implementację niezbędnych środków reformatorskich oraz niezgodę na te środki i wzrost napięcia społecznego skutkującego koniecznością ogłoszenia niewypłacalności kraju ze wszystkimi tego konsekwencjami. Oznaczać to może wieloletnią zapaść gospodarczą kraju i rozpad tkanki społecznej.

Nie brak też głosów optymistycznych, wskazujących, iż obecna kryzysowa sytuacja stanowi – z pewnego punktu widzenia – ogromną szansę dla Grecji. Są to szanse dla gruntownej przebudowy gospodarki – a szerzej, całego systemu funk-

cjonowania państwa – oraz zmian patologicznych zjawisk w relacjach społecznych i szeroko rozumianej świadomości społecznej, spychających Grecję z drogi do zrównoważonego rozwoju gospodarczego państwa.

#### BIBLIOGRAFIA:

- Bonarek, Jacek et al. 2005. *Historia Grecji*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2002 (*Annual Report 2002*). 2003. Αθήνα (Athens): Τράπεζα της Ελλάδος (Bank of Greece).
- Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2011 (*Annual Report 2011*). 2012. Αθήνα (Athens): Τράπεζα της Ελλάδος (Bank of Greece).
- Ελληνική Στατιστική Αρχή (*Hellenic Statistical Authority*). 2012. Dostęp: 21.10.2017. [http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101\\_SJO02\\_DT\\_MM\\_03\\_2012\\_01\\_F\\_GR.pdf](http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101_SJO02_DT_MM_03_2012_01_F_GR.pdf).
- ELSTAT (National Statistical Service of Greece). 2012. *Statistics*. Dostęp: 21.10.2017. [http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101\\_SJO02\\_DT\\_MM\\_03\\_2012\\_01\\_F\\_GR.pdf](http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A0101/PressReleases/A0101_SJO02_DT_MM_03_2012_01_F_GR.pdf)
- Encyklopedia PWN. 2017. *Grecja. Polityka społeczna*. Dostęp: 21.10.2017. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Grecja-Polityka-spoleczna;4574153.html>.
- European Commission. 2010. *The Economic Adjustment Programme for Greece*. European Economy. Occasional Papers, no. 61. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission. 2015. *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. European Economy, no. 8/10. Brussels.
- European Parliament. 2009. *Parliamentary questions*. Dostęp: 21.10.2017. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090424+ANN-01+DOC+XML+V0//PL&query=QUESTION&detail=H-2009-0202>.
- EUROSTAT. 2009. *Expenditure on social protection*. Dostęp: 21.10.2017. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>.
- EUROSTAT. 2017. *Social protection statistics - Statistics Explained*. Dostęp: 22.11.2017. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social\\_protection\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics).
- Góra, Daniel. 2016. *Grecki system emerytalny: od nieodpowiedzialnego rozdawnictwa do kryzysu. Wnioski dla Polski*. Analiza FOR, nr 19.
- Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ (The Daily). 2011. *Economy*. Dostęp: 21.10.2017. [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_economy\\_2\\_26/06/2011\\_447158](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_2_26/06/2011_447158).
- Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων. Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας /ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ/ (*Small Business Institute. General Confederation of Professional Craft Traders in Greece /ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ/*). 2017. Dostęp: 21.10.2017. <http://www.imegsevee.gr>.

- Karnowski, Jakub. 2006. *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*. Materiały i Studia, z. 199. Warszawa/Washington: NBP.
- Ματσαγγάνης, Μάνος. 2011. *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς (Social policy in challenging times)*. Αθήνα (Athens): Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ (Wydawnictwo KRITIKI).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy. 2015. *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego*. Dostęp: 15.02.2018. [https://eures.praca.gov.pl/zal/warunki\\_zycia/grecja/Grecja.pdf](https://eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/grecja/Grecja.pdf).
- Nektarios, Milton. 2012. *Greece: The Pension Reform of 2010*. The Four Pillars Newsletter no. 50. The Geneva Association.
- Nowak, Krzysztof. 2016. Grecy przeciwko odbieraniu przywilejów emerytalnych. *Rzeczpospolita*, z 27.01.2016. Dostęp: 15.02.2018. <http://www.rp.pl/Moja-Emerytura/301279932-Grecy-przeciwko-odbieraniu-przywilejow-emerytalnych.html>
- OECD. 2011. *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*. OECD Publishing. Dostęp: 21.10.2017. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en).
- OECD. 2016. *Economic Surveys: Greece 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Οικονομικές επιδόσεις και προοπτικές της Ελλάδος (Greece's Economic Performance and Prospects)*, red. Ralph C. Bryant, Νικολάος Χ. Γκαργκάνας i Γεώργιος Σ. Ταβλάς. 2002. Αθήνα (Athens): Τράπεζα της Ελλάδος (Bank of Greece) / The Brookings Institution.
- Symeonidis, Georgios. 2016. *The Greek pension reform strategy 2010-2016*. Social protection and labor discussion paper, no. 1601. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Τσαβέας, Νικολάος Θ. 2002. Το ισοζύγιο πληρωμών και η ανταγωνιστικότητα της Ελλάδος (The balance of payments and competitiveness of Greece). W: *Οικονομικές επιδόσεις και προοπτικές της Ελλάδος (Greece's Economic Performance and Prospects)*, red. Ralph C. Bryant, Νικολάος Χ. Γκαργκάνας i Γεώργιος Σ. Ταβλάς, 393-434. Αθήνα (Athens): Τράπεζα της Ελλάδος (Bank of Greece) / The Brookings Institution.
- Waverman, Leonard, Παύλος Μυλωνάς i Γεώργιος Παπακωνσταντίνου. 2002. Μεταρρύθμιση της αγοράς προϊόντων στην Ελλάδα. Προτεραιότητες πολιτικής και προοπτικές (Product Market Reform in Greece. Policy Priorities and Perspectives). W: *Οικονομικές επιδόσεις και προοπτικές της Ελλάδος (Greece's Economic Performance and Prospects)*, red. Ralph C. Bryant, Νικολάος Χ. Γκαργκάνας i Γεώργιος Σ. Ταβλάς, 603-652. Αθήνα (Athens): Τράπεζα της Ελλάδος [Bank of Greece] / The Brookings Institution.