

## Graikijos socialinės politikos raida

Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

*Straipsnyje pateikiamas Graikijos socialinio modelio plėtros aiškinimas remiantis gausiais faktiniais graikų ir užsienio mokslininkų surinktais duomenimis. Duomenys išdėstyti chronologine seka. Autorius bando atsakyti į klausimą, ar globalizacijos eroje, esant dideliame ekonominiame spaudime, įmanoma sparti ir sėkminga socialinės apsaugos plėtra mažesnio ekonominio išsivystymo šalyje. Graikijos rezultatai plėtojant socialinę apsaugą suteikia įtikinamų argumentų kritikuojant laisvosios rinkos apologetus dėl per didelės socialinės apsaugos naštos ir įrodo stiprios socialinės apsaugos reikšmę.*

**Pagrindinės sąvokos:** *Graikijos socialinis modelis, socialinė apsauga, socialinis draudimas, socialinė parama.*

**Keywords:** *Greek social model, social security, social insurance, social assistance.*

### Įvadas

Amžių sandūroje tapo madinga skelbti, kad socialinės apsaugos plėtra turi būti sustabdyta ir kad lėšos socialiniams reikalams turi būti sumažintos. Vakaruose šiam reikalui apibūdinti vartojama *social dumping* sąvoka. Reikia pripažinti, kad keliose kontinentinės Europos šalyse – Vokietijoje, Prancūzijoje ir Italijoje – socialinė apsauga iš tikrųjų pasižymi mažesniu efektyvumu ir yra didelė našta tų šalių ekonomikoms. Tačiau dar nėra ekonomistų ir sociologų, kurie būtų aiškiai ir nedviprasmiškai įrodę neigiamą socialinės apsaugos įtaką kontinentinės Europos konkurencingumui bei plėtrai. Maža to, Šiaurės Europos šalys, visada skyrusios daug dėmesio socialinei apsaugai, šiuolaikinėje ekonominėje konkurencijoje išlieka kaip aiškios pasaulio lyderės. Pasižymėdamos didžiausiu lėšų persikirstymu socialinės apsaugos tikslams Šiaurės Europos šalys ir XXI a. pradžioje sugeba auginti savo BVP po 3–4 proc. kasmet. Taigi vien Šiaurės Europos pavyzdys paneigia ekonominių liberalų mintis kaip neatitinkančias tikrovės. Tačiau, be Italijos, kuri išgyvena ekonominį sąstingį, Pietų Europoje yra dar trys didesnės valstybės – Portugalija, Ispanija ir Graikija, kurios, per pastarąjį ketvirtį amžiaus padariusios nemažą ekonominę pažangą, savo socialinėje plėtroje orientuojasi į daugiau socialinėje apsaugoje nuveikusias kitas Europos valstybes, o kartais visai aiškiai yra už geriausių socialinėje apsaugoje Skandinavijos valstybių lygio pasiekimą. Tipiškiausia Pietų Europos modelio

valstybe yra laikoma Graikija. Nepaisant nemažų Pietų Europos socialinio modelio trūkumų, tokių kaip klientelizmas, korupcija, „amoralus šeimyniškumas“ ir kt., Graikija socialine prasme padarė didžiulį šuolį, kuris lenkia šalies ekonominius laimėjimus. Straipsnyje pateikiami svarbiausi Graikijos socialinio modelio bruožai ir įtikinamai parodyta socialinės apsaugos plėtros reikšmė per pastaruosius 25 metus šioje Viduržemio jūros regiono šalyje.

Iki pat amžių sandūros Pietų Europa ir Graikija buvo įsivaizduojama kaip labiausiai socialiniu požiūriu atsiliekantis Europos regionas. Tačiau 1996 m. pasirodęs italų tyrėjo Ferreros darbas [1] atskleidė, kad daug socialinės apsaugos schemų, ypač pensijų srityje, Pietuose ir Graikijoje toli gražu nėra atsiliekančios, o savo dydžiais nemaža dalis išmokų netgi išsiskiria visame žemyne. Tačiau jos turi ir trūkumų – nemažą disbalansą ir įvairių netolygumų, jos mažiau negu kitur Europoje efektyvios.

9-ajame ir 10-ajame praėjusio amžiaus dešimtmečiuose Graikija pagal savo socialinės apsaugos kiekybinius rodiklius labai priartėjo prie kitų Europos šalių. Amžių sandūroje galima teigti apie socialinę Graikijos konvergenciją su daugeliu Europos Sąjungos šalių. Graikija priartėjo prie Europos pagal savo socialinių išlaidų dydžius ir sumažino savo socialinės apsaugos nesuderinamumą. Straipsnyje pateikiami kiekybiniai Graikijos socialinės apsaugos rodikliai – agreguotų socialinių išlaidų dydžiai. Vėliau bus apžvelgiamos svarbiausios socialinės apsaugos reformos

po 1980-ųjų metų. Ir galiausiai paskutinėje dalyje atskleistos svarbiausios reformų varomosios jėgos bei cituojamos valdžios atstovų nuomonės. Šių uždavinių atskleidimas padeda atsakyti į pagrindinį mus dominantį klausimą – ar globalizacijos eroje įmanoma socialinės apsaugos plėtra mažiau ekonomiškai išsivysčiusioje šalyje. Bandoma atsakyti ir į klausimą, ar su ekonominės plėtros uždaviniais galima veiksmingai spręsti socialinės apsaugos plėtros uždavinius? Graikijos atvejis suteikia tinkamą analitinį pagrindą ir padeda argumentuotai atsakyti į šiuos klausimus.

## Gerovės sistemos raida Graikijoje

Graikijos konvergencija su kitomis Europos šalimis gerovės srityje gerai matyti iš agreguotos socialinės apsaugos statistikos. Čia naudojami Eurostato duomenys, kurie buvo surinkti pagal ESSPROS metodologiją (*European System of Integrated Social Protection Statistics*).

Į 9-ąjį praėjusio amžiaus dešimtmetį Graikija įžengė skirdama socialinei apsaugai mažiau negu 17 proc. BVP. Kitų dvylikos Europos bendrijos šalių socialinės apsaugos išlaidos tada sudarė 24 proc. Staigus augimas nuo 1980 iki 1987 m. padidino socialines išlaidas Graikijoje iki maždaug 23 proc. Tai siekė tik 2 proc. mažiau už Europos rodiklių vidurkį. 1990-ųjų pradžioje socialinės išlaidos Graikijoje sumažėjo iki 22 proc., nors Europos Bendrijoje jos tebedidėjo ir 1993 m. pasiekė 29 proc. Vėliau skirtumas pradėjo mažėti – 1996 m. EB –12 socialinės išlaidos sudarė vidutiniškai 28 proc., o Graikija tam išleido 23 proc. 1998 m. ir vėlesni duomenys rodo, kad socialinės išlaidos Graikijoje pasiekė 24 proc. BVP. Tai didžiausias rodiklis per visą Graikijos istoriją.

Nors socialinės apsaugos išlaidų statistiniai duomenys rodo, kad Graikija vijosi kitas Europos šalis, reikia turėti omenyje, kad agreguotos socialinės apsaugos išlaidos atspindi tik pastangas kelti gerovę. Neseni gerovės programos poveikio tyrimai apie skurdo ir nelygybės lygį rodo, kad socialinės išlaidos Graikijoje pasižymi mažu socialinių išmokų efektyvumu[2]. Tokia paradoksali padėtis gali būti paaiškinta pasenusia Graikijos socialinės apsaugos sistemos struktūra. Pirmą, Graikijos sistema pagrįsta įmokinėmis socialinio draudimo pinigėmis išmokomis, daugiausia – pensijomis. Akivaizdus pensijų sistemos susiskaidymas į daugybę pensijų schemų. Kartais toje pačioje pensijų schemoje pensijų dydžiai skiriasi keliolika kartų. Tokioje socialinės apsaugos sistemoje mažai dėmesio skiriama nedraudžiamoms socialinėms rizikoms, tokioms, kaip skurdas ir socialinė atskirtis, o socialinės paslaugos

pasiekusios tik savo ankstyvą raidos fazę. Neegzistuoja universali socialinės paramos sistema, kuri būtų orientuota į tam tikrą minimalių pajamų lygį [3]. Antra, Graikijos sistemoje aiškiai išsiskiria klientelistiniai požymiai, nes atskiri privilegijuotų kategorijų asmenys turi išskirtines socialinės apsaugos teises. Tai – valstybės tarnautojai, nacionalizuotų pramonės įmonių darbininkai, finansinių ir draudimo paslaugų darbuotojai, liberalių profesijų atstovai ir kai kurios kitos asmenų grupės. Graikijos sistemos klientelizmas atsisleidžia vertinant išskirtinę valstybės paramą atskiroms socialinio draudimo schemoms, viešųjų sutarčių suteikimą privačioms įmonėms arba privatiems asmenims, nagrinėjant daugybę atskirų abejotinų atvejų, kai neteisėtai arba neteisėtai įvertinami atskiri ar didesnių grupių atvejai. Trečia, Graikijos socialinės apsaugos struktūrą galima apibrėžti kaip labai fragmentuotą pajamų palaikymo sistemą: didelės senatvės išmokos privilegijuotų asmenų kategorijoms, tačiau kuklios išmokos likusiesiems ir visai mažos socialinės pensijos tiems, kurie mokėjo mažas įmokas, mažos išmokos daugelio šeimų vaikams, bet didelės išmokos valstybės tarnautojų šeimoms, daugybė specialių priemonių šeimoms, turinčioms keturis ir daugiau vaikų, trumpą laiką mokamos nedarbo pašalpos, negalėjimas gauti išmokų ilgalaikiams bedarbiams ar dar nedirbusiems asmenims, „skylėtas“ socialinės paramos tinklas ir pragyvenimo minimumo schemų nebuvimas.

Sveikatos apsauga nuo 1983 m. veikia kaip universali sistema. Tačiau – labiau teoriškai, negu praktiškai. Praktikoje jai nepasisėkė pakeisti socialinio draudimo. Sveikatos apsauga koegzistuoja su dideliu privačiu sektoriumi. Su juo ji dažnai turi neteisėtų santykių. Sveikatos apsaugai Graikijoje būdingas mažas efektyvumas ir didelis korupcijos lygis – ji menkai vertinama klientų. Pagal visus anksčiau išvardytus požymius Graikijos socialinį modelį galima apibrėžti kaip labiausiai klientelistinį Pietų Europos modelį.

Per pastarąjį ketvirtį amžiaus, atsisakydama kai kurių senų bruožų, bet ir tobulindama naujoviškus, Graikijos gerovės sistema labai išsiplėtė. Daug reformų įvyko po 1981 m. socialistų partijos pergalės visuotiniuose rinkimuose. Pirmoji socialistų vyriausybė nusprendė pakelti pragyvenimo lygį mažiausias pajamas gaunantiems asmenims. Minimalus atlyginimas buvo padidintas 40 proc. Tai ne tik gerokai padidino mažai mokamų darbuotojų pajamas, bet ir turėjo šalutinį poveikį minimalioms socialinio draudimo pensijoms ir kitoms išmokoms, kurios buvo indeksuojamos priklausomai nuo minimalaus atlyginimo dydžio [4].

Didelę reikšmę turėjo neįmokinių pensijų žemutinės ribos padidinimas 100 proc. Šios pensijos buvo mokamos fermeriams ir kitiems žemės ūkio darbuotojams, kurie neturėjo savo socialinio draudimo schemų. Buvo išplėstos žemės ūkio darbuotojų pensijų kvalifikacinės sąlygos. Anksčiau šios pensijos buvo mokamos tik vyrams, o dabar pradėtos mokėti ir moterims, kurios gyvena kaimo vietovėse ir sugebėdavo įrodyti savo ryšį su žemės ūkiu. Tokie pokyčiai Graikijoje keičia kartus padidino tipiško namų ūkio, kurį sudarė pagyvenusi pora, gyvenanti kaimo vietovėje, pajamas.

Labiausiai ambicinga iš visų socialinių reformų, kurias vykdė Visos Graikijos Socialistinio Judėjimo (PASOK) vyriausybė, buvo nacionalinės sveikatos apsaugos sistemos sukūrimas 1983 m. Ši reforma leido labai padidinti gydytojų skaičių ir jų atlyginimus, taip pat pradėti ambicingą ligoninių ir sveikatos centrų statybą. Tačiau sveikatos apsaugos reforma Graikijoje nebuvo lydiama atitinkamos sveikatos apsaugos finansinės restruktūrizacijos, ir tai jai labai pakenkė.

1983 m. buvo pakeisti šeimos įstatymai ir visiškai panaikinta bet kokia nelygybė tarp lyčių. Siekiant sumažinti senų žmonių socialinę izoliaciją ir priklausomybę 1984 m. globos centrai perduoti savivaldybėms. Naujos asmenų kategorijos įgijo teises gauti socialinės paramos invalidumo išmokas. Žemės ūkio darbuotojų pensijų gavėjų pajamos galėjo padidėti sukūrus jiems papildomas – įmokų pensijas. Nepaisant šių socialistų vadovaujamų laimėjimų, ekonominės Graikijos realijos vystėsi pagal savo logiką – išlaidaujanti išdo politika padidino biudžeto deficitą, o padidėjus naujų asmenų grupių perkamajai galiai, kuri buvo nepagrįsta darbo našumo augimu, įsiskuto infliacijos spiralė ir šalies mokėjimų balansas atsidūrė prie kritinės ribos. Po 1985 m. rinkimų, kuriuos socialistai laimėjo sumažėjus jų daugumai, buvo pradėta įgyvendinti „stabilizacijos programa“. Programai vadovavo naujas ekonomikos ministras Konstantinas Simitis. Griežta taupymo politika greitai davė rezultatų: per dvejus metus infliacija nuo 23,1 proc. nukrito iki 13,5 proc. Tačiau tai brangiai atsiėjo – nesumažėjus socialinėms išlaidoms, buvo sumažintos kitos išlaidos ir išaldyti atlyginimai. Realus atlyginimų dydis sumažėjo iki 1981 m. lygio.

1988 m. dėl artėjančių rinkimų sėkminga, bet nepopuliari „stabilizacijos“ programa buvo atmeta. Vadovaujant naujam ekonomikos ministrui ankstesnė griežta išdo ir pinigų politika buvo sušvelninta. Kol socialistai neįtikinamai priešinosi kaltinimams korupcija aukščiausiu lygiu, jų socialinėje politikoje dar labiau sustiprėjo klien-

teliniai bruožai. Tai parodė invalidumo pensijų išplėtimas. Nors socialistai pralaimėjo 1989 m. rinkimus, konservatoriai parlamente nesudarė absoliučios daugumos. Koalicinė vyriausybė iškėlė dvigubą tikslą – geriau kontroliuoti viešuosius finansus ir nubausti įtariamuosius korupcija. Nė vienas iš šių tikslų nebuvo pasiektas: ankstesnis ministras pirmininkas Andreas Papandreu buvo išteisintas dėl įkalčių stokos. Tada buvo suformuota nacionalinės vienybės vyriausybė, kuri vėl iškėlė tikslą geriau kontroliuoti viešuosius finansus ir nutarė organizuoti naujus parlamento rinkimus.

1990 m. konservatoriai grįžo į valdžią, tačiau jie įgijo tik vienos vietos persvarą parlamente. Tai negalėjo garantuoti stabilios vyriausybės darbo. Nepaisant to, ši vyriausybė pradėjo vykdyti makroekonominę programą, nukreiptą į viešųjų išlaidų ir pensijų sistemos deficito sumažinimą. Tačiau toli siekiančio reformų paketo reikėjo skubiai atsisakyti dėl kilusios milžiniškos streikų bangos, kuri Graikiją įtraukė į chaosą. Privilegijuotų kategorijų teisės vėl liko nepalietos, o reformos tikslu buvo paskelbtas socialinio draudimo fondas (IKA), kuriam priklausė daugiausiai mažas pajamas gaunantys darbuotojai [5]. 1992 m. buvo priimti labai svarbūs visai šaliai pensijų įstatymai. Pasimokę iš 1990 m. profsąjungų patirties, konservatoriai nepablogino tuometinių išmokų gavėjų padėties, o reformos našta perkėlė ateities darbuotojų (kurie įsidarbintų po 1993 m.) kartoms. Reformos metu padidintos įmokos ir sumažinta atkūrimo norma (60 proc. vietoj buvusių 80 proc.). Vyrų ir moterų išėjimo į pensiją amžius – 65 metai.

Išskyrus pensijų klausimą, kitoms socialinės politikos problemoms vyriausybė rodė mažai dėmesio. Tačiau pradėtos mokėti naujos pašalpos šeimoms, turinčioms tris ar daugiau vaikų. Siekiant sumažinti privatizacijos poveikį, nedarbo pašalpos mokėjimas buvo pratęstas iki 12 mėnesių (1990 m. jis buvo pratęstas nuo 6 iki 9 mėnesių).

1993 m. dėl konservatorių susiskaldymo įvyko paankstinti rinkimai, kurie vėl į valdžią atvedė PASOK. Nors anksčiau būdami opozicijoje socialistai priešinosi griežtai pensijų reformai, atėję į valdžią jie nebesipriešino jai. 1996 m. sausi Papandreu atsistatydino iš ministro pirmininko posto, ir jį užėmė Konstantinas Simitis. Savo svarbiausiu tikslu vyriausybė paskelbė dalyvavimą Europos Sąjungos valiutų sąjungoje. Tačiau ministras pirmininkas pažadėjo socialinėmis priemonėmis kompensuoti šalutinius išdo stabilizacijos poveikius. 1996 m. buvo pagerinta daug kvalifikacinių pensijų sąlygų mažas pajamas turėjusiems

asmenims. Pagerintos atskiros sveikatos apsaugos sritys. Sukurta tokia įmokinė pensijų schema dirbantiems žemės ūkyje, kad jiems nebereikėtų naudotis nedidelėmis neįmokinėmis pensijomis. Žemės ūkio darbuotojų pensijų dydis tapo lygus kitoms socialinio draudimo pensijų schemoms. Iki tol įvyko pokyčių socialinių paslaugų srityje: įvesta paramos namuose programa. Jai vadovavo Nacionalinė socialinės globos organizacija.

1998 m. įstatymai pagerino nelegalių migrantų padėtį. Nelegalūs dirbantys migrantai galėjo kreiptis dėl darbo leidimo ir registracijos socialinio draudimo organizacijoje. Politikos kluaruose buvo pripažįstama, kad socialinio draudimo organizacijos tikėjosi surinkti nemažai mokymų iš buvusių nelegalių migrantų. Taip ir įvyko. 1997–1998 m. Graikijoje pasiekta didelių laimėjimų kovojant su vengimu mokėti įmokas. Svarbesni pensijų reformos klausimai buvo palikti vėlesniam laikotarpiui – po Graikijos įstojimo į Europos Sąjungos valiutų sąjungą.

Taigi Graikijos gerovės sistema visą laiką plėtėsi. Tačiau ji tobulėjo ne gerinant ekonominio konkurencingumo sąlygas, o mažinant socialinio draudimo deficitą socialinių mokymų padidinimo būdu. 1990–1992 m. pensijų reformos metu įmokos buvo padidintos : 7,6 proc. įprastų profesijų atstovams, 9,6 proc. – sudėtingesnių ir pavojingų profesijų atstovams ir 10,6 proc. – sunkių sąlygų profesijų atstovams [6]. O štai kaip keitėsi atlyginimų dydžiai per visą šį laikotarpį. Vidutiniai atlyginimai pramonėje, pasiekę aukščiausią lygį 1985 m., socialistų valdymo pabaigoje 1989 m. buvo 14 proc. didesni negu 1980 m. Konservatorių valdymo metu atlyginimai sumažėjo, tačiau vėl padidėjo, kai socialistai grįžo į valdžią. 1997 m. atlyginimų dydis grįžo į 1989 m. lygį. Kitas Graikijos konkurencingumo rodiklis – darbo našumo didėjimo tempai buvo labai lėti. 1990 m. darbo našumo lygis tik 1,5 proc. lenkė 1981 m. lygį. Nuo 1992 m. darbo našumas kasmet padidėdavo vidutiniškai po 3 proc.

Iki 2004 m. socialistų pralaimėjimo rinkimuose, kai buvo suformuota K. Karamanlio vadovaujama konservatorių vyriausybė, Graikijos socialinės politikos pokyčių buvo šiek tiek mažiau. Daugiausia pokyčių įvyko sveikatos apsaugoje, kai 2001 m. buvo priimti trys nauji įstatymai, iš kurių svarbiausias reglamentavo sveikatos paslaugų teikimą vietiniu lygiu suteikiant gydytojams galimybę užsiimti privačia praktika valstybinėse ligoninėse popietinėmis valandomis ir paliekant dalį užmokesčio už tai ligoninėms.

2000–2005 m. laikotarpiu Graikijoje vyko intensyvios politikų diskusijos dėl tolesnės pensijų reformos eigos. Reikšmingesnių pokyčių dėl to neįvyko, tik buvo padidinti smulkesni valsty-

biniai pensijų fondai, ir jų skaičius nuo 300 sumažėjo iki 170. Socialinėje paramoje 2000–2005 m. esminių pokyčių dėl apimties ar finansavimo sąlygų neįvyko.

## Valstybės tikslas – socialinės apsaugos plėtra

Graikija 5-ojo dešimtmečio pabaigoje patyrė viską niokojantį pilietinį karą, o nuo 1967 iki 1974 m. šalyje buvo įsitvirtinusi karinė diktatūra. Pastarasis ketvirtis amžiaus Graikijoje buvo didelių permainų metas. Socialistų pergalė 1981 m. rinkimuose parodė, kad Graikija pirmą kart naujaisiu laikų istorijoje gali būti „normali šalis“.

9-ajame dešimtmetyje šalyje buvo užfiksuotas beprecedentis socialinės apsaugos išlaidų didėjimas. Toks buvo gyventojų atsakas į kelis dešimtmečius trukusią politinę diskriminaciją. Graikijos priėmimas į Europos Bendriją 9-ojo dešimtmečio pradžioje garantavo ne vien politinį stabilumą – tai buvo palanki proga pasivyti kitus europiečius tiek pagal pajamų lygį, tiek pagal socialinę apsaugą [7]. Požiūriui, kad socialinės apsaugos standartai Graikijoje turi būti panašūs į Vakarų Europos, niekad nebuvo prieštaraujama. Tarp visų šalies politinių partijų vyravo sutarimas, kad aukšti socialinės apsaugos standartai yra būtinas dalykas. 1990 m. ministras pirmininkas konservatorius pareiškė: „Valstybė išsipareigoja visiems piliečiams užtikrinti aukštą sveikatos apsaugos, socialinių paslaugų ir socialinės apsaugos lygį... Mes turime pareigą sukurti efektyvią socialinės apsaugos sistemą“ [8]. Štai kaip konservatorių ministras pirmininkas atsiliepė apie valstybinę sveikatos apsaugos sistemą: „Sveikatos apsaugoje mūsų politika turi būti nukreipta į nelygybės tarp centro ir periferijos panaikinimą, į aukštus paslaugų standartus ir į geros visiems piliečiams sveikatos apsaugos sistemos sukūrimą. Mūsų vyriausybė... imsis ryžtingų veiksmų pagerinti sveikatos paslaugas ten, kur jos pablogėjo“ [9]. Socialistų vyriausybei atėjus į valdžią 1996 m., tokios nuostatos buvo patvirtintos dar kartą. Pranešime apie šalies biudžeto vykdymą buvo išvardyti svarbiausi vyriausybės principai: „Šio biudžeto pagrindinis tikslas – moderni ir efektyvi gerovės valstybė. Mes atmetame tokį supratimą, kad socialinė apsauga negali būti sustiprinta, nes trūksta išteklių. Išteklių niekada neužteks, jeigu bus netinkamai planuojama ir neįvertinamas jų panaudojimo efektyvumas... Mes padidinsime socialines pašalpas nedidindami finansinės naštos visumoje“ [10]. Ši samprata buvo pakartota kitomis progomis: „reformoms gerovės valstybę reikia padaryti veiksmingesnę ir suderinti ekonominės plėtros, ir socialinės sanglaudos uždavi-

nius“. Ministro Pirmininko įžanginėje kalboje parlamento debatų skurdo klausimu metu 1998 m. balandį buvo teigiama, kad socialinė politika Graikijoje sudaro svarbiausią plėtros grandį. Ir ji netrukdo plėtrai, o, atvirkščiai, skatina ją [11]. Nors po 9-ojo dešimtmečio ekstensyvos Europos pasivijimo idėjos buvo pereita prie intensyvesnės, kokybinės raidos idėjos ir praktikos, Graikijoje niekada nebuvo reikalaujama mažinti socialinės apsaugos išlaidas. Konkurencingumo ir socialinių išlaidų santykio problema niekada Graikijoje netapo politinio diskurso dalimi, į socialines išlaidas buvo žiūrima kaip į būtinas išlaidas, o socialinė apsauga buvo traktuojama kaip vystymosi potencialas ir rezervas. Šia prasme būdingas Graikijos profsąjungų, kurios visada būdavo už socialinių įmokų didinimą, vaidmuo. Profsąjungos Graikijoje darbo jėgos kainą laikė tokia maža, kad ji niekaip, jų nuomone, negalėjo trukdyti kurtis naujoms darbo vietoms [12]. Nors Simičio vyriausybė atsisakė Papandreu „skolinkis ir išleisk“ politikos, ji neparodė jokių ketinimų atsisakyti Europos socialinio modelio. Simičio vyriausybė siekė „priartinti Graikiją prie tų valstybių, kurios pasiekė kartu ir aukštą išsivystymo lygį ir pasižymėjo aukštais socialinės apsaugos standartais“ [13]. Graikijoje tapo populiaru sąvoka „socialinė konvergencija“, kuri buvo vertinama kaip reikšmingas „ekonominės konvergencijos“ papildymas. PASOK leidinyje, pasirodžiusiame 1999 metų birželį (vykstant Europos Parlamento rinkimams), buvo skelbiama, kad „Graikijos vyriausybės strategija yra adekvatus socialinės politikos finansavimas ir didesnis socialinės apsaugos efektyvumas... Mūsų tikslas yra Graikijos piliečių dalyvavimas lygiais pagrindais Europos socialiniame modelyje – socialinės konvergencijos laimėjimas“ [14].

Galima aiškiai teigti, kad Graikijos gerovės valstybė per pastaruosius 25 metus labai pasikeitė. Šalies BVP 2005 m. sudarė daugiau nei 70 proc. Europos Sąjungos šalių vidurkio, o pagal socialinės apsaugos rodiklius, ypač pensijų srityje, Graikija visiškai priartėjo prie kitų Vakarų Europos šalių. Socialinės apsaugos išlaidos sudarė ne tik didesnę didesnio pyrago dalį, bet ir socialinių programų apimtis buvo gerokai išsiplėtusi.

XXI a. tapo akivaizdu, kad Graikija turi labiau prisiderinti prie globalizacijos iššūkių tiek ekonominės plėtros klausimais, tiek ir efektyviai socialinę apsaugą. Norint neatsilikti ekonomiškai Graikijai tapo būtina padidinti savo darbuotojų darbo našumą, sumažinti nedarbą ir kvalifikaciniu požiūriu pagerinti padėtį darbo rinkoje. Tačiau Graikijos siekiai padidinti ekonominį šalies konkurencingumą susidūrė su tokio mis apribojančiomis kliūtimis, kaip didžiulės 2004

m. Olimpinių žaidynių organizavimo išlaidos ir nesugebėjimas veiksmingiau panaudoti Europos Sąjungos paramos fondų. Problemų socialinėje apsaugoje susikaupė taip pat nemažai. Ilgalaikė, daugiausia ekstensyvi socialinės apsaugos raida pradėjo trukdyti socialinės apsaugos efektyvumui ir tikslingumui ir nepadėjo išvengti neigiamų padarinių dėl klientelizmo, korupcijos ir „amoralaus šeimyniškumo“ išsigalėjimo.

## Išvados

Egzistuojant visų politinių jėgų sutarimui Graikijoje socialinei apsaugai buvo taikomi „konvergencijos su Europa“ uždaviniai. Nors pirmaujančių Šiaurės Europos valstybių per pastarąjį ketvirtį amžiaus ji nepasivijo, bet labai sumažino skirtumą tarp jų ir savo socialinės apsaugos lygio. Didelę reikšmę socialinės apsaugos plėtrai Graikijoje turėjo socialinių išlaidų didinimas socialinės išlaidos, kurios 1980 m. sudarė 17 proc. BVP, amžių sandūroje padidėjo iki 24 proc. Tačiau didėjo ne tik kiekybiniai, keitėsi ir kokybiniai rodikliai – plėtėsi socialinės apsaugos programų apimtis bei gerėjo įvairios kvalifikacinės sąlygos išmokoms gauti.

Sėkmingai Graikijos socialinės apsaugos plėtrai turėjo įtakos šie veiksniai:

1) Po karinės 1967–1974 m. diktatūros socialinės apsaugos plėtra Graikijoje buvo suprantama kaip natūralus ir būtinas tikslas. Visos politinės jėgos ir socialiniai partneriai palaikė socialinės apsaugos stiprinimą.

2) Ilgą laiką šalies politiniam kursui vadovavo socialistų partija – PASOK. Socialinei apsaugai ji skyrė svarbiausią vaidmenį.

3) Socialinė apsauga Graikijoje buvo suprantama ne kaip kliūtis, o kaip plėtros potencialas ir rezervas.

4) Didelę išorinę įtaką Graikijai padarė Europos Sąjungos rekomendacijos dėl socialinės apsaugos plėtros.

Nepaisant didelių Graikijos socialinės apsaugos laimėjimų, egzistavo ir dideli trūkumai bei netolygumai. Šalyje buvo paplitę klientelizmas, korupcija ir „amoralus šeimyniškumas“. Graikijos sistemos klientelizmas atsiskleidžia vertinant išskirtinę valstybės paramą atskiroms socialinio draudimo schemoms, viešųjų sutarčių suteikimą privatiems subjektams, daugybę atskirų, abejotinių neteisingo traktavimo atvejų. Graikijos sistemai buvo būdinga, kad atskiros privilegijuotos asmenų grupės turėjo išskirtines socialinės apsaugos teises.

Amžių sandūroje Graikija buvo tipiškiausia Pietų Europos modelio šalis, kuriai buvo būdingas didelis socialinės sistemos fragmentiškumas

ir neišbaigtumas – daugybė socialinio draudimo schemų, senatvės pensijų svarba, palyginti su kitomis socialinės apsaugos priemonėmis, palyginti žemas socialinės paramos ir socialinių paslaugų lygis, minimalių pajamų lygio užtikrinimo schemų nebuvimas.

XXI a. Graikijai iškilo socialinės apsaugos efektyvumo ir intensyvumo didinimo problema. Šaliai reikėjo prisiderinti prie naujų, globalizacijos eros padiktuotų reikalavimų, kuriems buvo būdingas „ekonominės konvergencijos“ laimėjimas ir ekonominio konkurencingumo užtikrinimas.

Nepaisant anksčiau minėtų pastabų galima drąsiai teigti, kad Graikijai gana sėkmingai pavyko suderinti ekonominės ir socialinės raidos tikslus ir įrodyti, kad ekonomiškai mažiau išsivysčiusioje šalyje yra galima sėkminga socialinės apsaugos plėtra.

## Literatūra

1. Ferrera M. The „Southern Model“ of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*. 1996. No. 6(1). 17–37.
2. European Commission. Social Protection in Europe 1997. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1998.
3. Heady C., Mitrakos T., Tsakoglou P. The Distribution Impact of Social Transfers in the EU: Evidence from the ECHP, Department of European and International Economic Studies Discussion Paper 99-04, Athens Athens University of Economics and Business, 1999.
4. Gough I. Social Assistance in Southern Europe. *South European Society and Politics*. 1996. Vol. 1. No. 1.
5. Guillen A. M., Matsaganis M. Testing the „Social Dumping“ Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain During the Last 20 Years. *Journal of European Social Policy*. 2000. Vol. 10. No. 2. P. 124.
6. Guillen A. M., Matsaganis M. Testing the „Social Dumping“ Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain During the Last 20 Years. *Journal of European Social Policy*. 2000. Vol. 10. No. 2. P. 125.
7. Guillen A. M., Matsaganis M. Testing the „Social Dumping“ Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain During the Last 20 Years. *Journal of European Social Policy*. 2000. Vol. 10. No. 2. P. 126.
8. Featherstone K. „Europeanization“ and the Centre Periphery: The Case of Greece in the 1990s. *South European Society and Politics*. 1998. Vol. 3. No. 1.
9. Parliament Proceedings. Presentation of the Government's Programme by Prime Minister C. Mitsotakis 24 April: 14-25. Athens: House of Parliament, 1990. P. 21.
10. Parliament Proceedings. Presentation of the Government's Programme by Prime Minister C. Mitsotakis 24 April: 14-25. Athens: House of Parliament, 1990. P. 21.
11. Budget Report. Report on the Budget of the Year 1997 by the Minister of the National Economy and Finance Y. Papantoniou. Athens: Ministry of Finance, 1996. P. 22–23.
12. Parliament Proceedings. Debate Initiated by the Chairman of the Left Coalition N. Constantopoulos on Unemployment, Poverty, Social Exclusion and Social Policy 28 April: 7545–96. Athens: House of Parliament, 1998.
13. General Confederation of Greek Workers. The National Employment Plan and the GCGW Proposals. Enimerossi Monthly Newsletter. Athens: Labour Institute, 1999. P. 50–51.
14. Parliament Proceedings. Presentation of the Government's Programme by Prime Minister C. Simitis 29 January: 3086-93. Athens: House of Parliament, 1996. PASOK. Social Protection in Greece Yesterday and Today. Athens: PASOK, 1999. P. 2.

Arvydas Guogis

## The Development of Greek Social Policy

### Summary

The article deals with the development of Greek social model during the past 25 years. The facts in the article are extracted from the works of Greek and foreign authors and are explained in a chronological manner. The author poses a question and answers to it positively: can social security develop successfully in an economically lagging behind country? The achievements of Greek social security may present a solid basis for the critics of free market apologists in showing the significance of strong social security. Besides the numerous, mainly extensive, results of the Greek social model, it has some negative features as clienteleism, corruption and „amoral familialism“ which, of course, can not be positive examples for the followers. Not only positive sides are worth to study for Lithuanian scholars and students. The negative sides of Greek social model are worth to study too, as they have some comparative resemblance with Eastern European model in general and Lithuanian model in particular.

---

*Arvydas Guogis* – Mykolo Romerio universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas  
Telefonas (+370~5) 2714620, mob. 8 67412211  
Elektroninis paštas a.guogis@lycos.com  
Straipsnis įteiktas 2005 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2005 m. lapkričio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.14.27176