

# Između Scile i Haribde: grčka socijalna država pred odabranim rješenjima i novim izazovima

## Analiza mirovinskog sustava i zaštite od nezaposlenosti<sup>1</sup>

POLYXENI TRIANTAFILLOU  
European University Institute  
Firenca, Italija

Izvorni znanstveni članak  
UDK: 304.013(495)  
Primljeno: travanj 2003.

*Grčka je često predmetom zanimanja analitičara europske socijalne politike. Nekada zanemarivana zbog ograničenog interesa, ponekad premalo istraživana zbog nedostatka podataka, Grčka se tek sredinom devedesetih godina uključila u raspravu o razvoju i budućnosti socijalne politike u Europi, tj. tada kada se pojavio stručni i znanstveni interes za "južni model" socijalne države. Bez obzira radi li se o "zasebnoj jedinki" ili o iskrivljenoj verziji kontinentalnog modela, izazovi s kojima se mediteranske socijalne države, a među njima i Grčka, moraju suočiti ne razlikuju se od onih u drugim europskim državama.*

*Cilj ovoga rada jest istražiti do kojeg je stupnja grčka socijalna država sposobna odgovoriti na nove izazove, te istovremeno ostvariti svoje "tradicionalne" ciljeve. U tu svrhu razmotrit ćemo dva područja socijalne politike: mirovine, i zaštitu za vrijeme nezaposlenosti. Ocijenit ćemo njihov obuhvat (broj i skupine obuhvaćenih osoba, razinu naknada), kao i principe koji su ključni za funkcioniranje programa socijalnog osiguranja (pravičnost, efikasnost i jednakost).*

*Na kraju slijedi zaključak da, iako je potreba za modernizacijom socijalne zaštite već odavno istaknuta, prilagodba na novi socioekonomski kontekst do sada je bila fragmentarna i s ograničenom učinkovitošću, bilo zbog nedostatnoga dugoročnog planiranja ili zbog slabosti u njegovu provođenju.*

**Ključne riječi:** socijalna politika, socijalna država, Grčka, mirovinski sustav, zaštita nezaposlenih, zapošljavanje, aktivna politika tržišta rada.

### UVOD

Grčka je često predmetom mnogih pitanja koja postavljaju analitičari europske socijalne politike. Nekada zanemarivana zbog ograničenog interesa, ponekad premalo istraživana zbog nedostatka podataka, Grčka se tek sredinom devedesetih godina (kada se stručni interes okrenuo "južnom modelu socijalne države") uključila u raspravu o razvoju i budućno-

sti socijalne politike u Europi (Ferrera, 1996.).

Bez obzira radi li se o "posebnoj jedinki" ili o iskrivljenoj verziji kontinentalnog modela (Katrougalos, 1996.), izazovi s kojima se mediteranske socijalne države moraju suočiti, a među njima i Grčka, ne razlikuju se od onih u drugim europskim državama. Pogoršani demografski uvjeti, promjene na tržištu rada (novi oblici zaposlenosti, veća prisutnost

<sup>1</sup> Ovaj rad je priređen za *Forum on Social Welfare in a Widening Europe*, Organizator: MiRe-DREES, Paris, 20-22. ožujak, 2003.

žena na tržištu rada, porast nezaposlenosti), povećanje siromaštva i socijalne isključenosti fenomeni su koji traže novi pristup u postavljanju ciljeva i djelovanju socijalne politike. Štoviše, ovi se izazovi u Europi pojavljuju u zajedničkom okruženju EMU-a i Pakta o stabilnosti.

Težak zadatak usklađivanja resursa s potrebama često se opisuje kao "kvadriranje socijalnog kruga"\* (George i Taylor-Gooby, 1996.). Od vlada se zahtijeva da sve veću potražnju za socijalnim uslugama pomire sa zahtjevima za ograničavanjem oporezivanja. One moraju jamčiti veće stope rasta, a istodobno poboljšati svoje šanse na sljedećim izborima. Gledano kroz neoliberalne naočale, odgovor na ove dvojbe trebao bi se temeljiti na količini postojećih sredstava, što je vezano uz ekonomski rast. Socijalna refoma u Velikoj Britaniji tijekom osamdesetih godina prvi je primjer ovakvog pristupa.<sup>2</sup> Međutim, kako je istraživanje socijalne reforme napredovalo, postalo je sve jasnije da se promjene u socijalnome sustavu ne mogu ocjenjivati temeljem slijeda "manjih ili većih rezanja troškova", nego je potrebno pronaći i odgovore na povećane potrebe za osuvremenjivanjem, proizašle iz novih rizika što ih nosi razvoj gospodarstva, tržišta rada i društvenih struktura. Ova druga "slaba varijanta" davanja odgovora na problem kvadriranja socijalnog kruga, model je kojega promiču tekstovi međunarodnih organizacija poput EU i OECD. U vezi s ovim organizacijama George i dr. (1999.:49) primijetili su sljedeće:

"Prvo, velikodušno davanje naknada socijalne sigurnosti i reguliranje tržišta rada može potkopati ekonomski rast te tako smanjiti mogućnosti neke zemlje da financira kvalitetne usluge. Drugo, kao

posljedica, ekonomska i socijalna politika moraju biti koordinirane i treba ih tretirati kao jednako značajne... reduciranje u nekim područjima je nužno, ali jednako tako može biti nužno povećanje u nekim drugim područjima".

Cilj ovoga rada jest istražiti do kojeg je stupnja grčka socijalna država sposobna odgovoriti na izazove spomenute u tekstu, te istovremeno realizirati svoje "tradicionalne" ciljeve. Zato ćemo razmotriti pokrivenost programima socijalnog osiguranja (broj i skupine obuhvaćenih osoba, razine naknada), kao i probleme vezane za principe koji su ključni za njihovo funkcioniranje. Ili preciznije, nastojat ćemo dati odgovore na pitanja kojima ćemo posvetiti posebnu pažnju (Doeschot, 1998.), a to su:

- *pravda*: stupanj do kojega naknade omogućuju korisniku da vodi život dostojan čovjeka i smanjuju rizik siromaštva;
- *ekonomska efikasnost*: financijske implikacije politike raspodjele dohotka;
- *jednak tretman*: naknade bi trebale biti iste za ljude koji se nalaze u istim uvjetima;
- *proporcionalnost*: naknada bi se trebala mijenjati u skladu s prilikama korisnika.

Posve je jasno da se spomenuti ciljevi, kada se promatraju u parovima, čine kontradiktornima. Ustupci između socijalne pravde i efikasnosti središnje je pitanje svake rasprave o socijalnoj državi, dok drugi par tema postavlja pitanje o objektivnoj evaluaciji individualnih potreba i njihove relativne težine unutar istog programa.

U prvome dijelu rada prikazat ćemo ukratko grčku socijalnu državu, i to u smislu: a) razvoja socijalnih troškova u

\* Izvorno: *squaring of the welfare circle*, tj. teško izvedivi ili nemogući zadatak (prim.ur.).

<sup>2</sup> Međutim, kao što je Pierson (1994.) istakao, čak i u slučaju Velike Britanije smanjenje troškova socijalne države razlikovalo se s obzirom na institucionalne značajke socijalnih programa.

posljednjih nekoliko godina, i b) razvrstavanja troškova po funkcijama. Prikazat ćemo da "stroga varijanta" izravnih rezanja socijalnih troškova, kao i argumenti za mogući "socijalni damping", nekad povezivani s mediteranskim zemljama, ne vrijede u slučaju Grčke. U tom ćemo dijelu razmotriti i moguće ustupke između socijalnih politika uključenih u nužno prilagođavanje. Može se ići tako daleko te reći da neke izopačenosti prisutne u grčkoj socijalnoj državi, koje se prikazuju kao poroci, mogu ujedno biti i njezine vrline kada, ispravljajući "apsurde" u jednom socijalnom programu (npr. u mirovinskom), oslobađaju sredstva koja se tada mogu iskoristiti negdje drugdje.

U idućim poglavljima analizirat ćemo adekvatnost pružene zaštite. Imajući na umu međusobnu povezanost socijalnih programa te činjenicu da se svako dotjerivanje socijalne države mora temeljiti na integralnom pristupu, usredotočili smo se na problem pokrivenosti u mirovinskom sustavu te zaštititi od nezaposlenosti. To ćemo ponajprije učiniti predstavljanjem parametara koji određuju potražnju za posebnim područjima socijalne politike, a potom prezentiranjem mogućih rješenja u toj politici za svaki od ovih slučajeva i, konačno, ukazivanjem na pravac budućih političkih odluka.

S obzirom na visok udjel mirovina u ukupnim izdacima, za očekivati je da problem pokrivenosti (kod starijeg stanovništva kao cjeline) doista nije akutan. Međutim, on je još uvijek značajan u svim raspravama o mirovinskom sustavu, kao i problem adekvatnosti naknada koje se daju različitim skupinama unutar istoga područja ove politike. Što se pak zaštite od nezaposlenosti tiče, ovaj je problem mnogo složeniji, i to kako u pogledu pokrivenosti (nekoliko skupina radnika nema pristup novčanim naknadama za vrijeme ne-

zaposlenosti), tako i u pogledu adekvatnosti (niska učinkovitost aktivne politike tržišta rada) te efikasnosti (tj. poteškoća u kreiranju dobro strukturirane službe za posredovanje pri zapošljavanju).

## IZDACI ZA SOCIJALNU ZAŠTITU U GRČKOJ

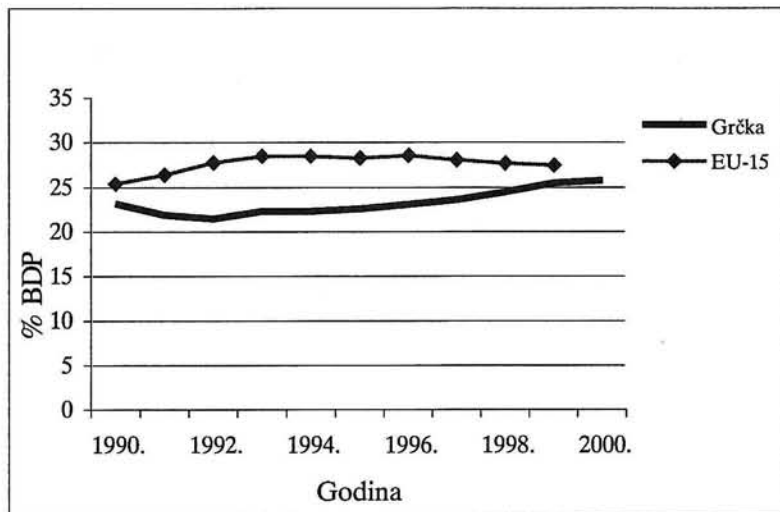
U raspravama o budućnosti socijalne države često se poseže za argumentima ekonomskog determinizma. Kaže se da globalne ekonomske promjene vode "utrci prema dnu" te, posljedično, međusobnom približavanju modela nacionalnih socijalnih politika. U europskom se kontekstu očekuje da proces ekonomske i monetarne integracije (EMU) pokrene silazno prilagođavanje u socijalnoj politici. Stoga se smatra da internacionalizacija gospodarstva za neke znači dramatičnu eroziju socijalne države, koja će se ubrzati zbog fenomena socijalnoga dampinga u onim slučajevima kada zemlje odluče da će svoju kompetitivnost temeljiti na postojećim niskim troškovima socijalne zaštite.

Doista je dvojbeno je li ta opcija ikada postojala u zemljama Europske unije s niskim troškovima rada.<sup>3</sup> Međutim, u razdoblju poslije EMU-a takva opcija jedva da je moguća. Zapravo, kao što pokazuju podaci iz sljedećeg prikaza, grčka je vlada tijekom devedesetih godina optirala za povećanje kompetitivnosti koja će biti usredotočena na poboljšanje kvalitete proizvodnog sustava: "Glavni uvjet za povećanje kompetitivnosti temeljenoj na kvaliteti jest unapređivanje ljudskih resursa koje će voditi otvaranju novih radnih mjesta i, u konačnici, pomoći unaprijediti kvalitetu rada" (Ministry of Labour, 2001.b.:17). Kako bi ostvarila ovaj cilj, grčka je vlada tijekom devedesetih godina (a osobito nakon financijskih turbulencija na početku toga desetljeća) po-

<sup>3</sup> Guillén i Matsaganis (2000.:121).

Slika 1.

Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu od 1990. do 2000. godine



Izvor: European Commission, 2001.; Ministry of Labour and Social Security, 2001.b.

većala “socijalne napore” koji su težili europskom prosjeku, nastavljajući tako trend započeo početkom osamdesetih godina.

Međutim, da bismo mogli razmotriti adekvatnost socijalne zaštite koju pruža postojeći sustav, neophodno je ukupne

izdatke raščlaniti kako bi se utvrdila razina pokrivenosti zaštitom koja se pruža korisnicima za svaki rizik. U Grčkoj, kao i u ostalim mediteranskim zemljama (a posebno u Italiji), doprinosne naknade (uglavnom mirovine) imaju najveći udjel u socijalnim izdacima, ostavljajući tako

Tablica 1.

Izdaci za socijalnu zaštitu po funkcijama kao % od BDP

	Starije mirovine	Invalidnine	Naknade za bolovanje	Usluge za starije i nemoćne	Obiteljske mirovine	Obiteljske novčane naknade	Usluge obitelji	Programi aktivne politike tržišta rada	Nezaposlenost	Zdravstvo	Stambene potpore
1990.	9,10	1,51	0,92	0,22	1,99	0,84	0,78	0,36	0,45	4,72	0,51
1991.	8,62	1,30	0,85	0,20	1,86	0,99	0,68	0,40	0,50	4,73	0,50
1992.	8,64	1,17	0,80	0,20	1,82	0,96	0,69	0,36	0,42	4,18	0,47
1993.	8,87	1,18	0,79	0,17	1,90	1,00	0,67	0,30	0,40	4,66	0,62
1994.	8,76	1,17	0,77	0,19	1,87	1,27	0,67	0,30	0,42	4,69	0,64
1995.	9,00	1,14	0,75	0,20	1,76	1,26	0,64	0,32	0,42	4,84	0,57
1996.	9,36	1,11	0,71	0,24	1,92	1,18	0,72	0,35	0,44	4,89	0,62
1997.	9,53	1,07	0,70	0,28	1,91	1,15	0,69	0,29	0,49	4,81	0,74
1998.	10,22	1,13	0,79	0,27	2,06	1,18	0,73	0,18	0,48	4,71	0,73

Izvor: Baza podataka o socijalnim troškovima OECD-a, 2001.

Bilješka: Obiteljska mirovina i invalidnine oblici su mirovina.

manje prostora za one oblike zaštite koji nisu tradicionalno pokriveni sustavom socijalnoga osiguranja (usluge starijim osobama, stanarine itd.) (European Commission, 2001.).

Prvo, s obzirom na politiku koju ćemo u ovome radu razmotriti, iako je po troškovima relativno slična (kao npr. u slučaju nezaposlenosti) ili viša od europskog prosjeka (slučaj mirovina,<sup>4</sup> socijalna zaštita u Grčkoj može se ocjenjivati samo onda ako se uzmu u obzir problemi vezani za ovo područje. Drugo, učinkovitost sustava može se ocjenjivati samo na razini programa. Upravo se na toj razini mogu otkriti neravnoteže koje proizlaze iz uvjeta pod kojima se raspodjeljuju resursi za svaki od socijalnih programa. Kako bismo dobili cjelovitu sliku neusklađenosti između potreba ciljanih skupina i ponuđenih rješenja, u daljnjem tekstu predstavljamo razvoj vezan za dva programa koji su osnovna tema rada – mirovine i novčane naknade za nezaposlene.

Oba su ova područja također vezana za pitanje siromaštva i socijalne isključenosti, čemu se u posljednje vrijeme poklanja posebna pozornost. Da bismo precizno definirali ove pojmove, potrebno je naći ravnotežu između određenosti za poseban slučaj i nejasnoća koje postoje širom sustava (posebno u slučaju siromaštva), što je izvan dosega ovoga rada.<sup>5</sup> Stoga se linija argumenta odvaja ne od makro pristupa siromaštvu i socijalnoj isključenosti, nego od "tradicionalnih" područja socijalne politike, te se širi na temu kako su se ta područja mijenjala da bi se mogla uhvatiti ukoštac s novim problemima određenih skupina koje čine dio njihove "klijentele".

## MIROVINE

### Izazovi: tekuća raspodjela (temeljena na generacijskoj solidarnosti), demografija i povećanje troškova

Kao što je već spomenuto, mirovinski sustav je glavni instrument socijalne politike u Grčkoj. Od kada je stvoren, ovaj sustav doživljava neprestani rast sve do osamdesetih godina kada se njegov obuhvat rapidno povećao. U 1999. godini 86,7% stanovništva iznad 65 godina primalo je mirovinu (u stanovništva starijega od 75 godina ta je stopa iznosila 94,4%) (Ministry of Economy and Ministry of Labour, 2002.:37).

Različite faze u razvoju i širenju grčke socijalne države obrađene su u drugim radovima.<sup>6</sup> Za potrebe ovoga rada bit će dovoljno kazati da je mirovinski sustav godinama zadovoljavao potrebe koje se obično ne zadovoljavaju unutar sustava tekuće raspodjele mirovina. Iako financirane uglavnom kroz doprinos za socijalno osiguranje, grčki mirovinski sustav je kroz cijelu svoju povijest nastojao zadovoljiti i one potrebe koje su bile izvan sustava socijalnog osiguranja (npr.: mirovine poljoprivrednika, počasnne mirovine, mirovine za povratnike-imigrante, mirovine za osobe s nedostatnim doprinosima koje bi se možda bolje mogle nazvati naknadom za pomoć). Kao što će se kasnije pokazati, posljednjih godina ovaj drugi skup funkcija pojačan je kako bi zadovoljio nove potrebe.

Danas se svaka rasprava o budućnosti mirovinskoga sustava temelji na dva osnovna parametra: demografiji i stopi ovisnoga stanovništva, s jedne strane, i

<sup>4</sup> Prema klasifikaciji koju za podatke o socijalnoj zaštiti koristi Europska komisija, godine 1999. u Grčkoj su starosne, obiteljske i invalidske mirovine činile 55,1% ukupnih naknada u sustavu socijalne zaštite Grčke (EU: 51,9%), dok su novčane naknade za nezaposlene činile 5,5% (EU: 6,2%) (European Commission 2001.).

<sup>5</sup> Detaljnije o ovom problemu vidjeti Mitrakos i Tsakoglou (1998.).

<sup>6</sup> Liakos (1993., 1997.); Venieris (1994.).

projekcijama izdataka za mirovine, s druge strane. Budući da u sustavu temeljnom na tekućoj raspodjeli zaposleni financiraju mirovine umirovljenika, ključni čimbenik nije u tolikoj mjeri stopa ovisnoga stanovništva (udio starijih osoba u radnosposobnom stanovništvu) nego udjel neaktivnih u ukupnom broju zaposlenih osoba (tj. stopa efektivne ekonomske ovisnosti stanovništva).

Obje su varijable prikazane u sljedećoj tablici, u kojoj su istaknute i zemlje koje su suočene sa sličnim izazovima kao i Grčka.

Tablica 2.

Stopa efektivne ekonomske ovisnosti stanovništva<sup>7</sup>

	2000.	2025.	2050.	Promjene 2000.-2050.
Belgija	114	121	128	15
Danska	58	77	76	18
Njemačka	82	93	105	23
Grčka	118	116	118	0
Španjolska	123	102	128	5
Francuska	76	82	89	13
Irska	74	83	87	13
Italija	134	131	142	8
Luksemburg	34	0	-29	-63
Nizozemska	83	95	102	19
Austrija	94	105	111	17
Portugal	70	78	86	16
Finska	79	99	104	25
Švedska	74	80	86	12
Velika Britanija	69	85	95	26
Europska unija	90	96	106	16

Izvor: European Commission, EPC, 2001.

Tablica 3.

Projekcije izdataka za mirovine od 2000. do 2050. (% u BDP)

	2000.	2010.	2020.	2030.	2040.	2050.	Promjene 2000.-2050.
Belgija	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
Danska	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
Njemačka	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
Grčka	12,6	12,2	13,8	17,3	21,4	22,6	10,0
Španjolska	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
Francuska	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8	nedostupno	4,0
Irska*	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italija	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
Luksemburg	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
Nizozemska	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Austrija	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
Portugal	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
Finska	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
Švedska	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
Velika Britanija	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1

\* od BDP

Izvor: European Commission, EPC, 2001. Podaci o Grčkoj: Ministry of Economy and Finance, Ministry of Labour, 2002.

<sup>7</sup> "Efektivno neaktivno" stanovništvo čine osobe u dobi od 65 i starije od 65 godina, kao i osobe u radnoj dobi (od 15 do 64 godine) koje nisu zaposlene. Djeca (osobe od 0 do 14 godine) ovdje nisu uključena. Jasno, ovdje su također uzete u obzir projekcije stopa zaposlenosti.

Iako se dugoročno ne očekuje da će se stopa ekonomske ovisnosti mijenjati (očekuje se, naime, povećanje ekonomske aktivnosti radnosposobnog stanovništva i smanjivanje stopa nezaposlenosti), ona će još uvijek biti među najvišima u Europi. Međutim, ova će promjena imati malen utjecaj na mirovinske troškove u Grčkoj, koji su 2000. godine iznosili 12,6% BDP-a. Očekuje se da će se udjel mirovina u BDP-u 2030. godine povećati na 17,3%, a 2050. na 22,6%.

Upravo se zato svaka početna ocjena funkcija mirovinskog sustava mora temeljiti na ovim parametrima. Što se demografskih kretanja tiče, projekcije grčkog stanovništva usporedive su s ostalim europskim zemljama. Međutim, kod projekcije mirovinskih troškova, budući scenario se bitno razlikuje od sličnih procjena za ostale europske zemlje, što je posljedica nevoljkosti vlada da se efikasno pozabave problemom mirovinske reforme. Dok je većina europskih zemalja tijekom devedesetih uspjela proći najmanje jednu glavnu mirovinsku reformu, u Grčkoj je reforma poprimila oblik ili *ad hoc* mjera provedenih pod pritiskom financijskih debalansa (tj. reforme provedene u razdoblju od 1990. do 1992. godine) ili marginalnih promjena koje su zadržale neke od neučinkovitosti sustava te svaki puta odražavale i političke poteškoće (tj. 1998. i 2002. godine) (Triantafillou, 2001., 2003.). Ovo je pitanje posebno problematično ako se uzme u obzir izopačenost sustava koji bi, pod drugačijim okolnostima, postao prva meta bilo kakvih reformskih pokušaja (Levy, 1999.). Bez obzira na njegovu održivost, svako buduće značajno restrukturiranje mirovinskog sustava mora voditi pravednijem upravljanju financijskim resursima te osnažiti preraspodjelu na način da se ona

usmjeri prema kritičnim točkama pravičnosti. To su upravo pitanja kojima sada posvećujemo pozornost.

### Problemi pravičnosti: osobe u sustavu (*insiders*)

Jedno od glavnih obilježja grčkog sustava socijalne zaštite jest velik broj fondova koji osiguravaju različite oblike naknada.<sup>8</sup> Za 2002. godinu taj je broj iznosio 170, od čega su 63 fonda osiguravala osnovne i dodatne mirovine (Ministry of Labour, 2002.:349). Grčki mirovinski sustav je razdijeljen:

- a) horizontalno (po osnovi profesionalnih skupina);
- b) kroz razine zaštite (primarna, dodatna mirovina, odvojena plaćanja);
- c) generacijski (generacije radnika prije i poslije 1993.).

Osigurano stanovništvo nije podjednako raspodijeljeno između fondova. Najveći dio zapravo pripada sljedećim fondovima (Ministry of Labour, 2002.: 411:1) IKA: 33,96% (osigurava većinom zaposlene u privatnom sektoru); 2) OGA: 46,25% (pokriva poljoprivrednike); 3) TEVE: 5,79% (osigurava mirovine mnogim samozaposlenim osobama izvan poljoprivrede).<sup>9</sup> Postoje i drugi manji fondovi koji pokrivaju manje profesionalne skupine. Mirovine koje se isplaćuju državnim službenicima, financiraju se iz državnog proračuna. Poduzeća u javnom sektoru imaju svoje vlastite fondove.

Što se tiče financiranja mirovinskoga sustava, doprinosi poslodavaca kreću se od 13,33% do 29,9% za osnovne mirovine (od 3% do 9% za dodatne mirovine). Za zaposlenike postotak iznosi od 6,67 do 20,0 te od 3 do 9 za dodatne mirovine. Razlike u kriterijima za umirovljenje i nejednakosti koje iz toga proizlaze, saže-

<sup>8</sup> Vidjeti: Dodatak s pregledom grčkoga mirovinskog sustava.

<sup>9</sup> U 1998. godini osnovan je novi fond, kako bi uključio TEVE i druga dva fonda samozaposlenih radnika (TEA i TSA). Očekuje se da će se mirovine približiti onima koje osigurava TEVE.

te su u idućoj tablici. Potrebno je posebnu pozornost posvetiti vezi između razine doprinosa i zamjenskih stopa. Jasno, veći doprinosi vode višim naknadama. Obratno vrijedi za neke profesionalne skupine koje, unatoč niskim doprinosima, prima ju visoke mirovine.

Problemi s kojima se suočava sustav socijalne sigurnosti u mnogome se ne tiču mnogih manjih fondova, jer namjenski porezi u velikoj mjeri garantiraju njihovo održavanje. Međutim, kako pokazuje iduća tablica, namjenski porezi nametnuti proizvodima ili uslugama koje pružaju

Tablica 4.

*Uvjeti za stjecanje mirovina po profesionalnim skupinama*

Skupine stanovništva	Dob za umirovljenje	Godine uplaćivanja doprinosa	Mirovinska osnovica
Zaposlenici u privatnom sektoru	Zakonski: muškarci 65; žene 60 Efektivno: muškarci 61,4; žene 58,8	15	Zadnjih 5 godina
Samozaposleni i slobodne profesije	62 (samozaposleni) i 65 (slobodne profesije)	20 vezano za dob	Sve godine
Poljoprivrednici	65	–	–
Zaposlenici u javnom sektoru	55	20	Zadnja mjesečna plaća
Korisnici poslije 1993.	65 (muškarci i žene)	15	Zadnjih 5 godina

Izvor: European Commission, EPC, 2001.b.

Bilješka: Dob za umirovljenje i godine uplaćivanja doprinosa odnose se na prosječnog umirovljenika.

Tablica 5.

*Stope doprinosa i zamjenske stope, po profesionalnim skupinama*

	Stope doprinosa (poslodavci i zaposlenici)				Zamjenske stope starijih mirovina			
	Zakonske		Efektivne <sup>1</sup>		Zakonske (za 35 godina uplaćivanja doprinosa)		Efektivne <sup>1</sup>	
	Ukupno <sup>2</sup>	Primama	Ukupno <sup>2</sup>	Primama	Ukupno <sup>2</sup>	Primama	Ukupno <sup>2</sup>	Primama
IKA	26	20	19	15	90–100	70–90	62	49
NAT (pomorci)	Nedostupno	15–23	28	21	100	80	65	53
TEVE3	20	20	8	8	90	90	54	54
Slobodne profesije <sup>3</sup>	Nedostupno	Nedostupno	13	5	Nedostupno	80	90	55
OGA (stari sustav)	4	...	1	0	Nedostupno	Nedostupno	20	16
Javni službenici <sup>4</sup>	15,75	6,75	12	6	152 <sup>5</sup>	80	109 <sup>5</sup>	80
Javna poduzeća DEI (Državna kompanija za energiju)	42	33	26	21	100	80 <sup>7</sup>	98	80
Korisnici nakon 1993.	26 <sup>6</sup>	20 <sup>6</sup>	...	...	80	60 <sup>7</sup>	...	...

<sup>1</sup> Efektivni doprinos i zamjenske stope izvedene su iz sadašnjih mirovinskih izdataka i doprinosa, uz korištenje nacionalnih računa za izvođenje zarada po sektorima.

<sup>2</sup> Osnovne i dodatne mirovine.

<sup>3</sup> Doprinosi i mirovine temelje se ili na fiksnim ili na volontarističkim dohodovnim razredima koji često nisu u vezi sa sadašnjim zaradama. Efektivne stope doprinosa često su usmjerene prema gore, pomoću uključivanja prihoda iz namjenskih poreza.

<sup>4</sup> Doprinosi zaposlenika prvi su put uvedeni 1993. godine, i tada je povišena stopa kako bi se do 1995. godine dostigli doprinosi iz privatnog sektora.

<sup>5</sup> Dvije dodatne mirovine.

<sup>6</sup> Isključuju vladin doprinos (10%) koji je 2002. godine zamijenjen godišnjom državnom subvencijom IKI u vrijednosti od 1% GDP-a.

<sup>7</sup> Slijedom posljednje reforme (Zakon 3029/2002.) zamjenske će se stope u javnom sektoru i javnim poduzećima postepeno smanjivati do 70%, a istovjetna stopa za privatni sektor planira se povećati na 70%.

Izvor: Prilagođeno iz Mylonas i de la Maisonneuve, 1999.



posebne kategorije radnika i koje korisnici plaćaju,<sup>10</sup> financiraju mirovinske fondove slobodnih profesija koje imaju (relativno) visok dohodak. U usporedbi s mirovinama koje plaćaju mnogo veći fondovi, poput npr. IKE (npr. mirovine ljudima koji su uplaćivali male doprinose, oblici pomoći u vidu naknade itd.), naknade nefinancirane doprinosima su u spomenutim fondovima visoki.

Tablica 6.

Godišnje naknade nefinancirane doprinosima, po umirovljeniku (odabrani fondovi)

Fond	Broj umirovljenika	Državni doprinos i socijalni porezi kao % od primitaka	Državni doprinos i socijalni porezi po umirovljeniku godišnje, u eurima
IKA	828.000	19,3	1.008
TEVE (samozaposleni)	159.896	21,75	1.214
TAE (trgovina)	31.456	15,52	937
DEI (elektroenergija)	24.965	35,98	4.826
ISAP (javni prijevoz)	1.690	44,54	6.427
Grčka banka	5.295	43,85	4.281
Odvjetnički fond	14.929	50,28	5.197
TSAY (liječnici)	12.999	27,29	2.895

Izvor: Ministry of Labour, 2001.

Bilješka: Podaci za 1999. (TSAY 1994., Lawyers' Fund 1997.).

Iz podataka prethodne tablice možemo ukratko zaključiti sljedeće: grčki mirovinski sustav je sustav kojega karakteriziraju zapanjujuće nejednakosti koje proizlaze iz izopačene funkcije institucionalnih pravila. Stoga, ako ocjenjujemo socijalnu učinkovitost mirovinskog sustava kao mehanizma koji promiče uštede i garantira adekvatan dohodak nakon umirovljenja, može se reći da taj mehanizam

raspoređuje "breme" i naknade na neproporcionalan način, koji nije bitno mijenjan od početka uspostavljanja mirovinskog sustava, tj. u posljednjih sedamdesetak godina (Veniers, 1994.:81).

**Problemi obuhvata: osobe izvan sustava (outsiders). Problemi adekvatnosti: razina mirovina i siromaštvo starijih osoba**

Kao što smo već spomenuli, grčki mirovinski sustav je vrlo često morao preuzeti funkcije koje su tradicionalno obavljane korištenjem drugih instrumenata (politika pomoći, socijalne usluge, provjera dohotka i/ili imovine itd.). Danas postoje tri oblika naknada koje obavljaju ove funkcije: OGA mirovine (tj. poljoprivredne mirovine koje se također isplaćuju neosiguranom stanovništvu starijem od 65 godina), minimalne mirovine koje osigurava IKA i, konačno, mirovinski doatak socijalne solidarnosti (EKAS).

1) OGA mirovine i mirovine koje se isplaćuju neosiguranom stanovništvu starijem od 65 godina. OGA mirovine čiji je iznos isti za sve korisnike, isplaćuju se poljoprivrednicima starijima od 65 godina, koji su radili u poljoprivredi najmanje 25 godina, a ne dobivaju mirovinu iz nekoga drugog fonda. Od 1982. godine (Zakon, 1296/82.) ista naknada se isplaćuje i neosiguranim osobama starijima od 65 godina koje nemaju nikakav drugi prihod od mirovine, ili čiji godišnji osobni dohodak ne prelazi godišnji dohodak od mirovine korisnika OGA mirovine.

Ova dva tipa mirovina služe kao minimum zagarantiranog dohotka za osobe starije od 65 godina. Unatoč povišenjima u posljednjim godinama,<sup>11</sup> one su ostale

<sup>10</sup> To je praksa koja datira od prvih dana grčkoga socijalnog sustava. Nekada je bilo mnogo pokušaja da se preinači način na koji se ti manji fondovi financiraju, ali bez značajnijih rezultata. Očekuje se da će nedavna odluka Europskoga suda pravde voditi ukidanju mnogih takvih poreza (slučaj C-426/98, odluka od 19. 3. 2002.).

<sup>11</sup> Osnovna OGI mirovina iznosi 170 eura, što je nominalno tri puta više nego 1993. godine (Ministry of Labour, 2002.b:6).

izuzetno niske. Razmotrimo li sudjelovanje države (bilo direktno u obliku subvencija, ili indirektno u obliku namjenskih poreza) u financiranju mirovinskih naknada u sustavu socijalne sigurnosti,<sup>12</sup> kao što je ovdje prikazano, možemo konstatirati da ono predstavlja daljnju indikaciju narušavanja principa pravičnosti.

2) *IKA minimalne mirovine*. Minimalna mirovina se isplaćuje uvijek kada iznos, dobiven pomoću formule izračunavanja, pada ispod minimalne granice koja se primjenjuje svake godine. Jasno, minimalne mirovine su oblik kompenzacije za kratko doprinosno razdoblje. Međutim, istovremeno osiguravanje ove naknade (koje se ostvaruju bez provjere dohotka ili imovine) predmet je zlorabe, što ima štetan financijski učinak za IKU. Labava veza između doprinosa i mirovina uključuje moralni rizik evazije doprinosa.<sup>13</sup> Vrlo je čest slučaj da je iznos, koji odgovara minimalnoj mirovini, isti onome koji se isplaćuje za razdoblje dulje od 15 godina, koliko je potrebno za minimalnu mirovinu.<sup>14</sup> Stoga radnik može izabrati da uplaćuje doprinos samo za minimalno razdoblje. To objašnjava činjenicu zašto minimalne mirovine čine gotovo 70% ukupnog broja starosnih mirovina koje danas osigurava IKA, kao i nizak prosjek umirovljeničke dobi.

3) *EKAS*. Ova je naknada uvedena 1996. godine i povećana je za 50% u 1999. godini (Zakon, 2676/1999.). U 2001. godini nju je primalo 373.000 umirovljenika s niskim dohocima, starijih od 60 godina (ne postoji dobno ograničenje za umirovljenike koji primaju invalidsku

mirovinu – OGA umirovljenici su isključeni). Isplata mirovine u punom iznosu<sup>15</sup> pretpostavlja provjeru dohotka ili imetka na temelju sljedećega:

- ukupan neto osobni dohodak iz zaposlenosti ili mirovine (treba biti niži od 6.010 eura);
- ukupan osobni dohodak (do 7.012 eura);
- ukupan obiteljski dohodak (do 10.911 eura).

EKAS je prvi uspješan pokušaj uvođenja provjere dohotka i/ili imetka (u ovom slučaju provjere dohotka) u Grčkoj koji se primjenjuje na većinu mirovinskih fondova i "koji nastoji zamijeniti nekritično povećanje minimalnih mirovina, a čiji nedostatak posebnog ciljanja ima (iz bilo kojih razloga javnoga financiranja) ograničeni utjecaj" (Ministry of Economy i Ministry of Labour, 2002.:16).<sup>16</sup>

Kao što se može vidjeti iz sljedećeg prikaza, obuhvat grčkoga mirovinskog sustava je prilično širok. U starijih dobnih skupina on postaje gotovo univerzalan.

Tablica 7.

*Pokrivenost mirovinskog sustava, 1999.*

	Ispod 60 godina	Preko 60 godina	Preko 65 godina	Preko 75 godina
Muškarci	nedostupno	nedostupno	94,1%	98,7%
Žene	nedostupno	nedostupno	80,9%	91,5%
Ukupno	3,9%	75,8%	86,7%	94,4%

Izvor: Ministry of Economy and Finance, Ministry of Labour and Social Security, 2002.

Unatoč ugrađenim debalansima istaknutih u prethodnom poglavlju, uloga mi-

<sup>12</sup> Matsaganis, 2001.

<sup>13</sup> Evazija doprinosa je raširena u Grčkoj i procjenjuje se na oko 3 milijuna eura (*To Vima*, 29. 4. 2002.).

<sup>14</sup> U nekim slučajevima i za datu mjesečnu plaću iznos mirovine koji se prima isti je bez obzira je li radnik, osiguran u IKI, uplaćivao doprinose 15, 20, 30 ili 35 godina! Grčka udruga osoba zaposlenih u fondovima socijalne sigurnosti (POPOK, 2000.:15).

<sup>15</sup> Naknada se smanjuje onima čiji dohodak prelazi gornji prag za 10%.

<sup>16</sup> Naravno, problem nastaje u svezi učinkovitosti metode utvrđivanja dohotka, s obzirom na visoke stope porezne evazije u Grčkoj.

rovinskog sustava kao čimbenika za smanjenje relativnog siromaštva bila je doista izuzetna u razdoblju od 1994. do 1999. godine, zahvaljujući prije svega povećanju mirovina što ih je isplaćivala OGA i pokretanju EKAS-a.

Tablica 8.

Postotak rizika siromaštva (60% praga)

	Prije dohodovnih transfera	Nakon mirovinskih naknada	Konačni raspoloživi dohodak	Promjena
HES 1988.	24,7	18,3	17,0	7,7
HES 1994.	26,5	19,0	18,4	8,1
HES 1999.	28,6	19,4	17,3	11,4
ECHP 1996.*	31,1	21,2	20,9	10,2

\* Isključeni su svi pripisani iznosi, tj. pripisane rente vlasnika kuća i stanova.

Izvor: Ministry of Labour and Social Security, 2001.b.

Međutim, ako uzmemo u obzir prethodno prikazane razlike u pokrivenosti mirovinama između muškaraca i žena, te veću pogodnost siromaštvom starijih osoba, osobito onih koje žive same (najčešće su to žene) (Tsakloglou i Panopoulou, 1998.:221), možemo u sustavu identificirati još jedan jaz, tj. očitu razliku po spolu, što je tipično za kontinentalni socijalni model "hranitelja obitelji".

Minimalni period uplaćivanja doprinosa za starosnu mirovinu u Grčkoj iznosi 15 godina. Postoje mnogi razlozi koji sprečavaju ženu (osobito stariju) da ispunji ovaj uvjet i dobije mirovinu, što svakako utječe na rizik siromaštva s kojim se suočavaju stariji ljudi.<sup>17</sup> Možemo zaključiti sljedeće: a) u mnogim slučajevima ženska zaposlenost je atipična zaposlenost (tj. povezana s doprinosnom evazi-

jom ili nedovoljnom pokrivenošću osiguranjem); b) zaštita u mnogo slučajeva ovisi o bračnom statusu (tj. naknade se ne plaćaju nakon razvoda); c) žene imaju kraću i češće prekidanu karijeru, što je najvažniji razlog kratkom "stažu" uplaćivanja doprinosa. Zato i onda kada imaju dostatne doprinose, mirovina koju prima-ju niža je zbog nižih primanja tijekom referentnog razdoblja koje se koristi za izračunavanje mirovine. To posebno vrijedi za žene koje su radile u niskoplaćenim područjima privatnog sektora, što je također uvjetovano pristranošću sustava koji preferira određene skupine zanimanja i javni sektor. Tako npr. žene, s nedostatnim godinama uplaćivanja doprinosa, ne mogu tražiti mirovine koje se daju neosiguranim osobama starijima od 65 godina, ako žive u kućanstvu u kojem jedan od članova ima neki dohodak (tj. dohodak od rada ili mirovinu) bez obzira na njegovu visinu.<sup>18</sup>

#### Unapređivanje adekvatnosti: izgledi za reformu

S obzirom na sve što je dosada rečeno o grčkom mirovinskom sustavu u svezi četiri kriterija koja smo spomenuli u uvodu (socijalna pravda, ekonomska efikasnost, jednak tretman i proporcionalnost), možemo zaključiti sljedeće. Iako, u smislu socijalne pravde, mirovine imaju važan utjecaj na smanjivanje rizika siromaštva,<sup>19</sup> to se čini na račun ekonomske efikasnosti, jednakog tretmana, i proporcionalnosti. Jasno, ovi se debalansi u velikoj mjeri mogu pripisati strukturiranosti mirovinskog sustava i načinu financiranja mirovina (koja se temelji na tekućoj ra-

<sup>17</sup> Stope siromaštva su više kod starijih bračnih parova (kada je bar jedan od njih stariji od 65 godina). Još preciznije, 30,3% ove kategorije stanovništva ima dohodak ispod linije siromaštva, a njihov udjel u agregatnom siromaštvu iznosi 18,8% (Matsaganis, 2002.:14).

<sup>18</sup> Rastavljene žene suočavaju se sa sličnim problemom. Nedavno je Ministarstvo rada imenovalo odbor koji će proučiti problem i dati prijedloge na razmatranje, u svrhu pripremanja zakonskog projekta (Ministarska odluka O. 7/olk.11108/31.10.2002.). Matsaganis i Petroglou (2002.:8).

<sup>19</sup> No bez obzira na to, stope siromaštva starijih ljudi u Grčkoj ostaju među najvišima u Europskoj uniji.

spodjeli odnosno generacijskoj solidarnosti, tzv. *pay-as-you-go*). U drugih europskih zemalja, rješenje problema s kojima se sustav suočava leži u reorganizaciji sustava na način koji kombinira financijsku efikasnost i socijalnu pravdu, te eliminira nejednakosti koje proizlaze iz institucionalne razmrvljenosti.

Kao odgovor na nove potrebe, posljednjih se godina u sustavu osnažila funkcija "pomoći". Posebna pozornost posvećena je umirovljenicima s malim mirovinama. Povećane su mirovine poljoprivrednika i EKAS-a.

Što se funkcija socijalnog osiguranja tiče, tijekom devedesetih godina bilo je pokušaja da se smanje razlike među fondovima – ujedinjavanjem manjih fondova u veće sustave ili njihovo pripajanje IKI. Ove mjere u osnovi idu u dobrom pravcu. Međutim, pritom je potrebno upozoriti na sljedeće. Prvo, potencijalne mirovine ovoga, očito sporog procesa, premašene su sve većim financijskim debalansima uzrokovanim situacijom da se u gotovo 50 godina nisu donosile odluke o reformiranju sustava. Drugo, sve dotle dok ujedinjavanje fondova bude dobrovoljno, posve je jasno da će se to dogoditi samo tada kada manji fondovi dostignu "točku bez povratka", bilo zbog opadanja članstva ili velikih financijskih poteškoća, kao što se to u prošlosti već dogodilo.

Pitanja o budućnosti grčkoga mirovinskog sustava postaju izuzetno značajna, tim više što su rješenja provedena zadnjih godina (kako bi se smanjio kombinirani učinak starenja i lošeg funkcioniranja institucija) bila građena na klimavom sustavu. Jedno od rješenja koje je predloženo bilo je stvaranje sustava od tri stupa, u kojemu su potrebe za pomoć pokrivene sustavom minimalnog dohotka koji će, uz male troškove, poboljšati opću učinkovi-

tost socijalne zaštite (Matsaganis, et al., 2000.). Nadalje, program minimalnog dohotka lakše će se voditi kada se zamijeni postojeći sustav pomoći.<sup>20</sup> Što se tiče političke izvedivosti takvog sustava, nije pogrešno ako kažemo da bi, temeljem pristupa "porok pretvoriti u vrlinu", uvođenje ovog sustava moglo zamijeniti daljnje korekcije postojećih nepravilnosti fondova socijalnog osiguranja, pod uvjetom da se onima koji nisu u sustavu (*outsiders*) posveti više pažnje od onih boljeorganiziranih koji su već u njemu (*insiders*).

## ZAŠTITA OD NEZAPOSLENOSTI U GRČKOJ

### Priroda nezaposlenosti u Grčkoj

U svrhu ocjenjivanja učinkovitosti socijalne zaštite od nezaposlenosti, nužno je utvrditi posebna obilježja koja ima nezaposlenost u Grčkoj. Kao što je prikazano u sljedećoj tablici, stopa nezaposlenosti u toj zemlji raste od početka devedesetih godina. Iako niža od europskog prosjeka do 1997. godine, nezaposlenost u Grčkoj nije imala opadajući trend karakterističan za Europu kao cjelinu.

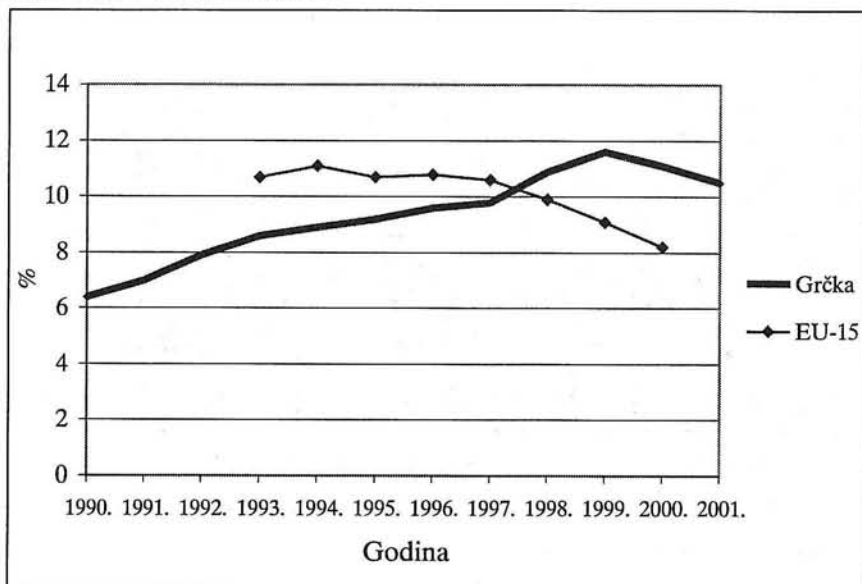
Fenomen visokih stopa nezaposlenosti, unatoč relativno visokim stopama gospodarskoga rasta posljednjih godina (prosjeck 3% godišnje), objašnjava se strukturnim promjenama na tržištu rada (povećano sudjelovanje žena i imigranata u radnoj snazi, pad ruralne zaposlenosti, restrukturiranje industrijskog sektora i dr.), kao i zakonskim rigidnostima vezanima za zaštitu zaposlenosti, doprinosima socijalne sigurnosti, zaposlenosti u nepunom radnom vremenu (*part-time*), te slabostima u prilagođavanju školskog sustava potrebama tržišta (OECD, 1996., 2001.b, 2002.).

Nadalje, ustrajnost visokih stopa nezaposlenosti u Grčkoj povezuje se sa zapo-

<sup>20</sup> Nije ni potrebno reći da bi administrativno vođenje takvog sustava uključivalo sposobnosti koje još uvijek nedostaju, posebno kada se radi o provjeri dohotka.

Slika 2.

Stope nezaposlenosti od 1990. do 2001. godine



Izvor: Eurostat, 2002. i National Statistical Office, 2002.

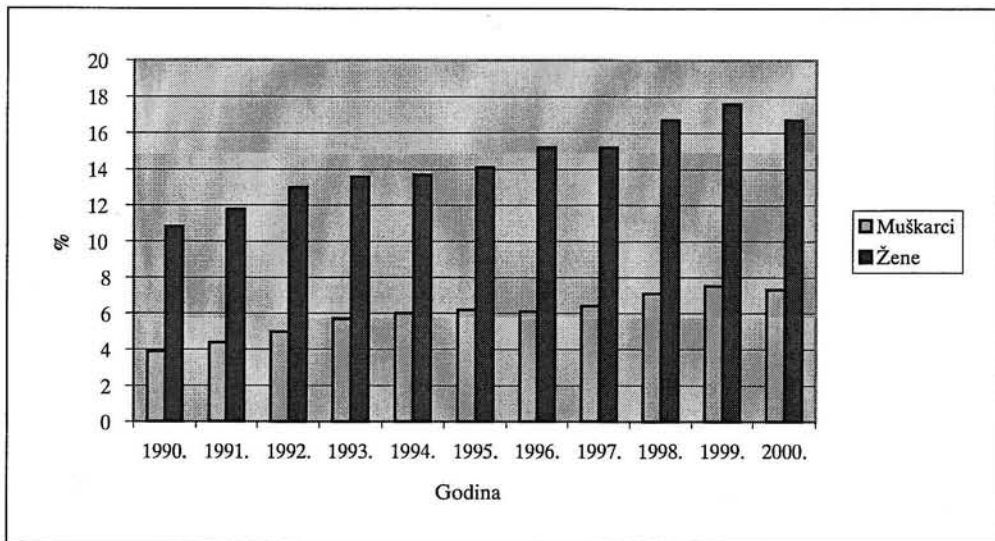
slenošću u javnom sektoru (Demekas i Kontolemis, 1997.). Ili još preciznije, širenje javnog sektora od 1980. godine i snaga sindikata ovoga sektora u pregovaranju o plaćama, dovela je do velikog porasta plaća u privatnom sektoru i, u skladu s tim, do niskih stopa zaposlenosti. Dakle, fenomen za koji se očekuje da će potrajati unatoč nedavnim pokušajima da se kontrolira zaposlenost u javnom sektoru.

Kao što je u idućem grafikonu prikazano, nezaposlenost pogađa uglavnom one izvan sustava socijalne zaštite (tzv. *outsiders*), a to su žene i mladi ljudi.

Nezaposlenost je u posljednje dvije godine postala učestalija i s višim stopama u obrazovanijih osoba, posebno osoba sa znanstvenim stupnjem (magistara i doktora znanosti) i diplomanata tehničkih škola.

Slika 3.

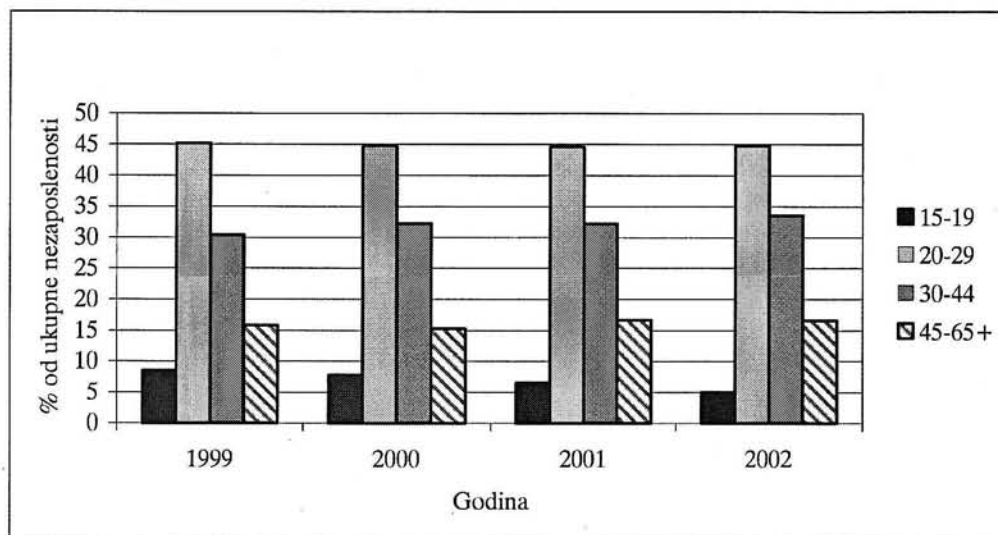
Nezaposlenost u Grčkoj (muškarci i žene od 1990. do 2000.)



Izvor: Eurostat.

Slika 4.

Nezaposlenost po dobnim skupinama



Izvor: National Statistical Office: Anketa o radnoj snazi, neobjavljeni podaci.

Tablica 9.

Dugotrajna nezaposlenost u Grčkoj od 1995. do 2002. godine

	Udjel dugotrajno nezaposlenih u ukupnoj nezaposlenosti	Udjel dugotrajno nezaposlenih muškaraca u ukupnoj muškoj nezaposlenosti	Udjel dugotrajno nezaposlenih žena u ukupnoj ženskoj nezaposlenosti
1995.	51,2	42,3	57,8
1996.	56,7	47,3	62,5
1997.	55,7	45,8	62,2
1998.	54,9	44,7	61,5
1999.	55,3	48,6	59,5
2000.	56,4	49,4	61,0
2001.*	54,3	48,5	58,0
2002.*	54,7	49,8	57,8

Izvor: Eurostat

\* National Statistical Office, neobjavljeni podaci.

Tablica 10.

Nezaposlenost po stupnju školske spreme

Obrazovanje	2000.	2002.
Postdiplomanti (dr., mr.)	5,7	9,6
VSS	7,5	5,9
VŠS (tehničke struke)	13,2	13,5
Više srednje	14,9	11,9
Srednje	12,2	12,2
Osnovno	8,2	6,6
Nezavršeno osnovno	3,0	6,1
Bez osnovnog obrazovanja	6,9	3,7

Izvor: Chletsos, 2002.

Slika koja se dobiva iz predočenih podataka je sljedeća. Nezaposlenost u Grčkoj nije toliko uzrokovana otpuštanjima radnika (grčko zakonodavstvo iz ovog područja jedno je od najstrožih u Europi) koliko poteškoćama na koje nailaze oni koji tek ulaze na tržište rada. Nadalje, visoke stope nezaposlenosti u osoba s višim

obrazovanjem može biti posljedica neusklađenosti između vještina i znanja koja nudi obrazovni sustav i potražnje na tržištu rada (npr. velik broj diplomanata fakulteta društvenih i prirodnih znanosti koji se uglavnom mogu zaposliti kao nastavnici u državnim školama). Smisao mjera politike tržišta rada je jasan: mjere za suzbijanje nezaposlenosti moraju biti tako postavljene da olakšaju ulazak na tržište rada. U sljedećim poglavljima naznačit ćemo standardne oblike novčanih naknada te politiku tržišta rada koja se provodila posljednjih godina.

### Politika borbe protiv nezaposlenosti: novčane naknade

Zaštita od nezaposlenosti u Grčkoj ima oblik (standardne) novčane naknade koja proizlazi iz osiguranja protiv nezaposlenosti i (posebne) pomoći za vrijeme nezaposlenosti.

1) *Osiguranje za vrijeme nezaposlenosti* obuhvaća sve zaposlene koji istovremeno imaju zdravstveno osiguranje u bilo kojem od fondova socijalne sigurnosti. Novčana se naknada ostvaruje pod sljedećim uvjetima: a) osoba treba biti zaposlena najmanje 125 dana u posljednjih 14 mjeseci prije predaje zahtjeva za ostvarenje prava na novčanu naknadu, isključujući posljednja 2 mjeseca; b) osoba treba biti zaposlena najmanje 200 dana u posljednje 2 godine prije predaje zahtjeva, isključujući posljednja 2 mjeseca.<sup>21</sup> Odbor direktora OAED-a (Službe za zapošljavanje – organizacija koja je zadužena za novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti) jednom godišnje odlučuje o minimalnoj dnevnoj naknadi koja se može kretati od trećine do 2/3 dnevne minimalne plaće. Za 2002. godinu taj je iznos bio 10,58 eura. Naknada se ispla-

<sup>21</sup> Isti uvjeti vrijede i za osobu koja zahtjev za novčanu naknadu predaje prvi put, ali se također traži minimalno trajanje od 80 dana za svaku od 2 godine, koja prethodi zahtjevu za ostvarivanjem prava na novčanu naknadu.

čuje za 25 dana u mjesecu, a prima se od 5 do 12 mjeseci, ovisno o prethodnom trajanju zaposlenosti, odnosno o radnom stažu. Ukupan iznos naknade povećava se za 10% u slučaju ovisnih osoba.

Tablica 11.

*Osiguranje za vrijeme nezaposlenosti: uvjeti za ostvarivanje naknade*

Dani rada	Trajanje naknade u mjesecima
125	5
150	6
180	8
220	10
250	12
Ako je osoba starija od 49 godina	
210	12
Ako je osoba radila više od 4.050 dana	12

Izvor: OAED

Naknada se također plaća mladim osobama u dobi od 20 do 29 godina koje prije nisu nikada radile, pod uvjetom da su najmanje jednu godinu bile registrirane kao nezaposlene. U tom slučaju naknada traje 5 mjeseci i iznosi 73 eura.

*Pomoć za nezaposlene plaća se:* a) dva mjeseca nakon isteka regularne novčane naknade (u iznosu 13 puta većem od osnovne dnevne novčane naknade), ili b) u nekim slučajevima osobama koje ne ispunjavaju uvjete osiguranja za vrijeme nezaposlenosti (iznos novčane naknade koji se isplaćuje ovoj kategoriji radnika je od 15 do 20 puta veći od osnovne dnevne novčane naknade).

Novčane su naknade u Grčkoj niske, te stoga nije vjerojatno da imaju nepovoljan učinak na zaposlenost. S obzirom na postojeće uvjete za ostvarivanje novčane naknade, njezin je obuhvat ograničen na

određene skupine nezaposlenih osoba.<sup>22</sup> Rizik siromaštva, vezan za gubitak posla, nije tako visok kao u ostalih europskih zemalja, premda bi se mogao očekivati s obzirom na ograničen obuhvat novčanih naknada te njihov niski iznos. U Grčkoj, kućanstva koja nemaju zaposlenih članova (što je ovdje rijedak slučaj), pokazuju rizik siromaštva od 80% u usporedbi sa 196% u Europskoj uniji kao cjelini (Ministry of Labour, 2001.b), što se može objasniti jakom obiteljskom potporom. Nije potrebno reći da se ni u kojem slučaju ne može očekivati da jaka obiteljska potpora kompenzira ograničenu socijalnu zaštitu.

### Aktivna politika tržišta rada

Kao posljedica donošenja nacionalnih akcijskih planova zapošljavanja (*National Action Plans for Employment*), pristup politici tržišta rada se promijenio u korist takve aktivne politike tržišta rada koja će biti usmjerena na skupine stanovništva koje su najviše pogođene nezaposlenošću. Većinu programa aktivne politike tržišta rada provodi služba za zapošljavanje (OAED), a cilj im je sprečavanje dugotrajne nezaposlenosti mladih osoba. Programi se financiraju iz doprinosa iz plaća (kao npr. kod LAEK, a za stručno osposobljavanje socijalni partneri su otvorili poseban račun), transfera iz proračuna i socijalnog fonda Europske unije.

Glavni programi su sljedeći:

- sufinanciranje stručnog osposobljavanja mladim osobama iznad 16 godina, i to uglavnom onima koje već primaju novčanu naknadu; programi traju od 40 do 1.200 sati;

- programi za mlade osobe od 15 do 23 godine (tzv. programi za naukovanje), koji traju od tri do četiri godine, a sastoje se: a) od nastave koja se odvija u školama OAED-a, i b) od naukovanja;

<sup>22</sup> Za 1999. godinu broj korisnika standardne novčane naknade bio je 44,5% od ukupnog broja registriranih nezaposlenih osoba (Matsaganis, 2002.:19).



- sufinanciranje stažiranja za diplomante fakulteta, viših tehničkih škola i osoba sa završenim višim srednjim obrazovanjem (tehničke struke) koji nisu stariji od 30 godina; program traje 9 mjeseci.

OAED također omogućava sufinanciranje pokretanja poduzeća mladim osobama te osobama koje su postale nezaposlene zbog masovnih otpuštanja viškova radnika. Subvencije se također daju osobama koje imaju poduzeće, a koje su blizu umirovljenja, kao i poduzećima koja rade u područjima visoke nezaposlenosti, ako odluče zaposliti osobu koja se nalazi na evidenciji OAED-a.

Što se tiče fleksibilnosti tržišta rada i zapošljivosti, sadašnja vlada je donijela tri zakona (Zakon, 2837/2000., Zakon, 2874/2000. i Zakon, 2956/2001.), vezano za zaposlenost u nepunom radnom vremenu (*part-time*) i troškove rada izvan plaće. Njihov sadržaj sažet je u sljedećem prikazu.

Tablica 12.

*Mjere za povećanje fleksibilnosti na tržištu rada*

- Plaćanje parcijalne novčane naknade (oko 1/3 minimalne novčane naknade) u razdoblju od jedne godine, za dugotrajno nezaposlene osobe koje su pronašle *part-time* posao (najmanje 4 sata dnevno). *Part-time* zaposlenici koji rade manje od 4 sata dnevno mogu tražiti povećanje satnice od 7,5%, ako su plaćeni po osnovi minimalne plaće.
- Smanjenje prekovremenog tjednog rada s 8 na 3 sata tjedno. Naknada za prekovremeni rad povećava se s 25% na 50% za "legalni prekovremeni rad" i sa 100% na 150% za prekovremeni rad koji premašuje maksimalne sate rada.
- Uvođenje dobrovoljne sheme za preraspodjelu radnog vremena i smanjenje tjednih radnih sati (s 40 na 38).
- Određen je prag viškova radnika za poduzeća koja zapošljavaju od 20 do 199 radnika – 4 radnika mjesečno. Prag za poduzeća s više od 200 radnika još je uvijek 2%.
- Doprinosi poslodavca za mirovinsko osiguranje za niskoplaćene radnike (do 25% preko minimalne nadnice) smanjen je za 2%.
- Zarade radnika od 100% do 105,5% od minimalne plaće (od 20,87 do 22,01 eura dnevno) podliježu punoj refundaciji njihovih IKA socijalnih doprinosa za mirovine (6,67% od plaće). Mjesečna vrijednost refundiranja bila je u 2001. godini od 31,07 do 32,77 eura.
- Osnivanje agencija za privremeno i povremeno zapošljavanje, kojima se dozvoljava ugovaranje privremenog zapošljavanja radnika u najduljem vremenu od 18 mjeseci. Ove se agencije osnivaju kao javna društva s ograničenom odgovornošću.

Izvor: OECD, 2002.

Od ovih se mjera očekuje da u Grčkoj promoviraju zaposlenost u nepunom radnom vremenu (*part-time* zaposlenost) te smanje porezni raskorak između ukupnih troškova rada i raspoloživog dohotka radnika.

I konačno, OAED je posebnu pažnju posvetio organizaciji službi za zapošljavanje, osnivanjem 60 centara za unapređivanje zapošljavanja (Employment Promotion Centres – EPCs), koji pružaju osobne usluge nezaposlenim osobama (savjetovanje).

### Pasivne i aktivne mjere u borbi protiv nezaposlenosti: ocjena

A) *Novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti*. Unatoč promjenama politike tržišta rada, tijekom posljednjih godina novčane su naknade još uvijek glavno političko sredstvo protiv nezaposlenosti. Kao i u slučaju ostalih naknada temeljenih na osiguranju, tako i novčana naknada ne pokriva sve kategorije radnika. Osiguranje od nezaposlenosti ne obuhvaća samozaposlene, što predstavlja oko 48% ukupne radne snage u Grčkoj, te radnike zaposlene po ugovoru o djelu. I, naposljetku, novčane naknade koje se plaćaju radnicima zaposlenima u nepunom radnom vremenu, niske su jer su vezane za njihovu dnevnu plaću (Karagiannis, 2002.: 176–178).

Iznos novčane naknade ostaje niži od dvijetrećine minimalne plaće (oko 50%), što je istovremeno "prednost" ovog sustava jer, kao što smo već ranije napomenuli, ne djeluje nepoticažno na zapošljavanje. Međutim, ako se princip *minimalnog dohotka* za nezaposlene uvede u praksu, tada će utvrđivanje iznosa novčane naknade na 2/3 minimalne plaće biti poželjno rješenje, posebno za starije radnike.

Što se ove skupine tiče, posebnu pozornost je potrebno posvetiti onim radnicima koji su blizu umirovljenja, tako da

nezaposlenost ne posluži kao (drugi) način ranijeg umirovljenja.<sup>23</sup> Prema sadašnjem zakonodavstvu, samo 250 dana provedenih u nezaposlenosti u posljednjih 10 godina uzima se u obzir za izračunavanje mirovina. Za određene kategorije radnika (uglavnom sezonske radnike) ovo je razdoblje prekratko i zato bi ga trebalo povećati, jer u protivnome to je samo drugi način ranijeg umirovljenja. Dok je u takvom slučaju potreban poseban pristup, trebalo bi razmotriti i troškove za naknade (prvo u obliku novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, a kasnije i u obliku mirovine) te mogućnosti poboljšanja postojećih programa aktivnog starenja.

B) *Aktivna politika tržišta rada.* Iako je Grčka doista napredovala u preoblikovanju svoje politike spram nezaposlenosti, još uvijek postoje neka pitanja iz aktivne politike tržišta rada na koja je potrebno odgovoriti, a koja se odnose: a) na mogućnosti zapošljavanja u nepunom radnom vremenu, i b) na ulogu OAED-a kao jedinog provoditelja politike zapošljavanja u Grčkoj. U ovom trenutku bila bi poželjna evaluacija programa osposobljavanja što ga provodi OAED. Budući da još uvijek nedostaje preciznija informacija o učinkovitosti programa osposobljavanja (uglavnom zbog nedostatnih statističkih podataka), naša će se analiza ograničiti na nekoliko postojećih podataka o općoj efikasnosti ove organizacije.<sup>24</sup>

#### *Zapošljavanje u nepunom radnom vremenu*

Vrlo često prikazana kao moguća alternativa nezaposlenosti (i svakako poželjna za neke kategorije radnika), zapo-

slenost u nepunom radnom vremenu posljednjih je godina bila stalno niska, usprkos mjerama koje su se poduzimale da bi se povećao njezin udjel u ukupnoj zaposlenosti. Taj se udjel blago povećavao negdje od 1997. do 1999. godine te ponovo smanjivao, da bi 2000. godine iznosio 4,6%. Procjena udjela zaposlenosti u nepunom radnom vremenu za 2001. godinu iznosi 3,5% (Ministry of Labour, 2002.b:14).

Kako bi se taj paradoks mogao objasniti? Postoje dva moguća odgovora na ovo pitanje: ili je potražnja za zaposlenošću u nepunom radnom vremenu u Grčkoj malena, ili postoje neki činitelji koji priječe ponudu rada u nepunom radnom vremenu.

Što se ponude tiče, prema posljednjim podacima Nacionalnoga ureda za statistiku, zaposlenost u nepunom radnom vremenu je kod nezaposlenih osoba relativno vrlo poželjna. Ili još preciznije, tijekom trećeg tromjesečja 2002. godine od 419.300 nezaposlenih osoba 155.000 osoba (33,7%) izjavilo je da su zainteresirane samo za rad u punom radnom vremenu, 232.000 (55,4%) izjavilo je da prihvaćaju zaposlenost i u punom i u nepunom radnom vremenu, a 7.000 (1,7%) tražilo je posao isključivo u nepunom radnom vremenu (*To Vima*, 19. 1. 2003.).

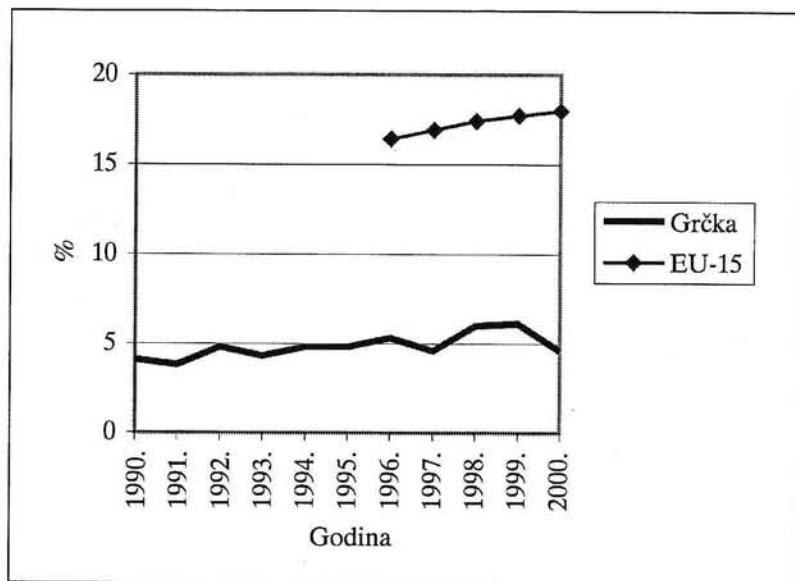
Stoga bi razloge niskim udjelima zaposlenosti u nepunom radnom vremenu valjalo tražiti na strani potražnje za radom. Doista, postojeći zakoni o zaposlenosti u nepunom radnom vremenu prilično su ograničavajući, pogotovo kada je riječ o doprinosima za socijalnu sigurnost. Dok su doprinosi poslodavaca smanjeni za radnike koji rade do 4 sata dnev-

<sup>23</sup> Primanje mirovine je razlog zašto 12% neaktivnog stanovništva u dobi od 20 do 59 godina ne traži posao (Ministry of Labour, 2002.b:21).

<sup>24</sup> Prema jednoj, od nekoliko dostupnih studija, čini se da efikasnost programa aktivne politike tržišta rada varira u odnosu na geografske regije. Na temelju rezultata ove studije, opća efikasnost u Atici je značajno viša nego u Zapadnoj Makedoniji i Trakiji (Belegri-Robolis i Kritikidis, 2000.).

Slika 5.

Muškarci i žene zaposleni u nepunom radnom vremenu, kao udjel u ukupnoj zaposlenosti



Izvor: Eurostat Yearbook, 2002.

no, iznad ove granice poslodavac mora plaćati punu stopu. Zapravo, imajući na umu prilično nefleksibilne sate rada koje imamo u socijalnoj infrastrukturi (državne službe, škole, trgovine itd.), poslodavac i nema baš mnogo poticaja da zaposli radnike u nepunom radnom vremenu. Zbog postojećih zakonskih propisa, poslodavci će radije zaposliti niskokvalificiranog radnika i platiti ga minimalnom plaćom, da bi na taj način plaćali manje doprinose.

Ako se usporede plaće što ih primaju radnici zaposleni u nepunom radnom vremenu s novčanim naknadama koje isplaćuje OAED, otkriva se dodatani mogućći "moralni hazard", kao što stoji u Na-

cionalnom akcijskom planu za 2002. godinu (str. 23):

- "...potrebno je istaći da je rad u nepunom radnom vremenu vrlo loše plaćen (oko 245 eura ili 83.000 GRD mjesečno za četverosatni radni dan), što je manje ili više izjednačeno s novčanom naknadom koju za vrijeme nezaposlenosti isplaćuje Agencija za zapošljavanje. Štoviše, zaposlenici u nepunom radnom vremenu nisu oslobođeni od plaćanja doprinosa nacionalnog osiguranja, što rezultira time da je prosječna plaća za 4 sata rada dnevno manja od 50% plaće za punih 8 sati rada dnevno, unatoč činjenici da je produktivnost po satu viša".<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Kao protumjera ovim nepoticanjnim situacijama, plaća za rad u radnom vremenu kraćem od 4 sata dnevno je povećana za 7,5%, a dugotrajno nezaposlenoj osobi koja prihvati rad u nepunom radnom vremenu, daje se doplatak od 88 eura (Zakon, 2874/2000.). Ako se udjel zaposlenosti u nepunom radnom vremenu uzme kao pokazatelj učinkovitosti politike, tada je jasno da su ovdje potrebne dodatne mjere kako bi se ona povećala.

### Službe za zapošljavanje

Organizaciji jedine agencije za zapošljavanje u Grčkoj, OAED-u je posljednjih godina – uglavnom zbog preporuka Europske unije – posvećena veća pozornost. Kao rezultat ovih pritisaka, OAED se prestrukturirao kako bi obavljao svoje tradicionalne funkcije (novčane naknade, posredovanje) i preuzeo nove zadaće (stručno osposobljavanje, pružanje individualiziranih usluga od strane EPC-a). OAED sada sadrži tri nove jedinice koje su odgovorne za: a) centre za unapređivanje zapošljavanja (EPCs); b) usluge osposobljavanja; c) prikupljanje podataka i statističko praćenje.

Upravna reforma, od koje se ipak odustaje, od početka je bila postavljena s mnogo problema. Nove jedinice, glede resursa i osoblja, ovisile su o OAED-u. Osoblje OAED-a nije bilo voljno premjestiti se na nove dužnosti, dok su istovremeno EPCs imali premalo stručnih osoba za usluge savjetovanja. Na kraju, pokazalo se da su ciljanje i korisnici programa aktivne politike rada naspram stvarnih potreba neprimjereni (Kathimerini, 3. 10. 2002).

Općenito, kada ocjenjujemo aktivnu politiku tržišta rada, podaci su prilično razočaravajući. Od 1998. do 2001. godine subvencije su plaćene u 142.000 slučajeva (78.000 za novo zapošljavanje i 50.000 za programe namijenjene samozapošljavanju), a 180.000 nezaposlenih osoba pohađalo je programe osposobljavanja. Istovremeno je ukupna zaposlenost pala za 46.000 osoba, a nezaposlenost za 36.000, što kazuje da je dio nezaposlenih odustao od traženja posla preko OAED-a (Kathimerini, 3. 10. 2002). Doista, usprkos naporima da se jedina državna agencija za zapošljavanje osuvremeni, većina nezaposlenih ljudi još uvijek posao nalazi pre-

ko prijatelja, rođaka, novina i oglasa što ih objavljuje javni sektor.<sup>26</sup>

Službe za zapošljavanje u Grčkoj danas odražavaju sve poroke koji općenito napadaju cijelu državnu upravu, poput niske učinkovitosti i nedostatka dobroosposobljenih službenika te tehničke potpore. Upravo je iz ovih razloga vlada u svom posljednjem pokušaju da transformira OAED u pouzdanu organizaciju, odlučila da neke njezine funkcije prenese na privatni sektor (Kathimerini, 7. 11. 2002).

### ZAKLJUČAK

U ovome radu pokušali smo se osvrnuti na učinkovitost socijalne zaštite u Grčkoj glede rizika starenja i nezaposlenosti na način da smo opisali prirodu ovih problema te ocijenili rješenja koja su bila ponuđena.

U slučaju mirovina, pitanje adekvatnosti manje je povezano s obuhvatom, a više se bavi raspodjelom resursa među umirovljenicima. U smislu socijalne pravde, mirovinski sustav sadrži jedini mehanizam za ublažavanje siromaštva koji je, međutim, prvo, zbog datih financijskih mehanizama, bio skloniji radnicima koji su imali dovoljno uplaćenih doprinosa za punu starosnu mirovinu i, drugo, između tih radnika, breme i naknade rasporedio je neproporcionalno.

Što se tiče zaštite od nezaposlenosti, posljednjih godina je (zbog vanjskih pritisaka) bilo pokušaja da se skrene težište s novčanih naknada, pomoću uvođenja serije programa stručnog osposobljavanja i mjera za poticanje stvaranja novih radnih mjesta. Istovremeno se odustalo od nastojanja da se reorganizira služba za posredovanje pri zapošljavanju. Zaštita od nezaposlenosti je nedostatna iz različitih razloga, koji se ukratko mogu sažeti na sljedeće:

<sup>26</sup> National Statistical Office, neobjavljeni podaci.

- niski izdaci;
- nedovoljna pokrivenost skupina kojima je takva zaštita najpotrebnija (posebno mladih ljudi), bilo zbog neadekvatnosti sustava socijalnog osiguranja ili administrativne neefikasnosti;
- donošenje *ad hoc* odluka koje vode kontradikcijama svojstvenima politici tržišta rada.

Iako je potreba za modernizacijom socijalne zaštite već odavno istaknuta, reforme su do sada bile fragmentarne i s ograničenom učinkovitošću, bilo zbog nedostatnoga dugoročnog planiranja, ili sla-

bosti u njihovu provođenju. Jasno, može se ići tako daleko da se kaže da poteškoće u prilagođavanju novim potrebama odražavaju nedostatak političke volje da se pozabavi problemima u samom njihovom izvoru, pomoću npr. uvođenjem strukturnih a ne parametričkih reformi za glavne mirovine ili rješavanje nezaposlenosti (između ostaloga), s nastavljanjem značajne reforme obrazovnog sustava.<sup>27</sup> Zaključno možemo reći da efikasnost programa socijalne politike u Grčkoj bitno ovisi o omogućavanju novih definicija potreba, a što pretpostavlja i novu politiku preraspodjele.

## LITERATURA

- Belegri-Robolis, A. Kritikidis, G. (2000.) Employment and vocational training in Greece. Case studies: Attica and W. Macedonia and Thrace. Rad predstavljen na konferenciji *Social Policy in Greece and the European Union*. Democritus University of Thrace, 9-13 May 2000.
- Chletsos, M. (2002.) *The Greek labour market: What we can learn from data on unemployment*. Working Papers, no. 2, Athens: National Employment Observatory (na grčkom).
- Demekas, D. G. Kontolemis, Z. (1997.) *Unemployment in Greece: A survey of the issues*. European University Institute, Robert Schuman Centre Working Paper, no. 17/97.
- Doeschot, R. (1998.) Evaluating social security reforms: Seven Questions. In: *Evaluating social security reforms*. Geneva: ISSA.
- European Commission (2001.) *Social Protection in Europe*.
- European Commission, Economic Policy Committee (2001.) *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*.
- European Commission, Economic Policy Committee (2001.b) *Country Fiche on Pension Projections: Greece*, [http://www.europa.eu.int/comm/economy-finance/epc/epc\\_members\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy-finance/epc/epc_members_en.htm).
- Eurostat (2002.) *Eurostat Yearbook 2002*.
- Ferrera, M. (1996.) The "Southern Model" of welfare in social Europe, *Journal of European Social Policy* 6(1):17-37.
- George, V., Stathopoulos, P., Garcés, J. (1999.) Squaring the welfare circle and government ideology: Greece and Spain in the 1990s, *International Social Security Review* 52(4).
- George, V., Taylor-Gooby, P. (eds.) (1996.) *European welfare policy: Squaring the welfare circle*. London: Macmillan.
- Guillén, A., Matsaganis, M. (2000.) Testing the 'social dumping' thesis in Southern Europe: Welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years, *Journal of European Social Policy* 10(2):121-145.
- Karagiannis, B. (2002.) *Social insurance and unemployment benefits: A comparative analysis of benefit policies in Greece and the EU*. Athens: Sakoulas (na grčkom).
- Katrougalos, G. (1996.) The South European Welfare Model: The Greek welfare state

<sup>27</sup> Neuskladenost postojećih znanja i vještina te poslova koji se nude na tržištu, donekle odražavaju strukturu grčkoga gospodarstva koje stvara poslove za koje su potrebne relativno niske kvalifikacije.

- in search of an identity, *Journal of European Social Policy* 6(1):39-60.
- Levy, J. D. (1999.) Vice into virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe, *Politics and Society* 27(2): 239-273.
- Liakos, A. (1997.) Welfare policy in Greece (1909-1940): From the private needs to the social question, in: *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*. Paris: MIRE.
- Liakos, A. (1993.) *Work and Politics in inter-war Greece: The International Labour Office and the emergence of social institutions*. Athens: Research foundation of the Commercial Bank of Greece (na grčkom).
- Matsaganis, M. (2002.) Fighting poverty and social exclusion in Southern Europe: The Case of Greece. Rad prezentiran na seminaru *Fighting poverty and Social Exclusion in S. Europe: Dilemmas of organisation and implementation*. Milan, 23-24 May 2002.
- Matsaganis, M. (2001.) *Welfare reform and the modernisation of society*. University of Crete, <http://dbase.soc.uoc.gr/ewp>.
- Matsaganis, M., Petroglou, A. (2001.) *Women and the system of social protection*. Athens: Research Centre for Equality Issues (KEΘI) (na grčkom).
- Matsaganis, M., Papadopoulos, F., Tsakoglou, P. (2000.) *Estimating extreme poverty in Greece and the cost of eliminating it through a minimum guaranteed income scheme*. Working Paper 2000/02, Department of International and European Economic Studies, Athens University of Economics and Business.
- Ministry of Economy and Finance, Ministry of Labour and Social Security (2002.) *The Greek Report on Pension Strategy*. Athens.
- Ministry of Labour and Social Security (2002.) *Social Budget*.
- Ministry of Labour and Social Security (2002.b) *National Plan for Employment*.
- Ministry of Labour and Social Security (2001.) *Social Budget*.
- Ministry of Labour and Social Security (2001.b.) *National Action Plan for Social Inclusion 2001-2003*. Athens.
- Mitrakos, Th., Tsakoglou, P. (1998.) Studies on income inequality in Greece: A review. Methodological problems, trends and prospects, in: *Social inequalities and social exclusion*. Minutes of the conference held at the University of Macedonia, November 27-30, 1996, Athens: The Sakis Karagiorgas Institute (na grčkom).
- Mylonas, P., Maisonneuve, de la C. (1999.) *The problems and prospects faced by Pay-As-You-Go pension systems: A case study of Greece*. IMF Economics Department Working Paper no. 215.
- National Statistical Office, *Labour Market Surveys 1999-2002*, unpublished data.
- National Statistical Office (2002.) *Hellas in figures*.
- OECD (2002.) *Country Surveys: Greece*. Paris.
- OECD (2001.) *Social Expenditure Database*.
- OECD (2001.b) *Country Surveys: Greece*. Paris
- OECD (1996.) *Country Surveys: Greece*. Paris.
- Pierson, P. (1994.) *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- POPOKP (2000.) Inequalities and injustice of the social security system, *O Asfalismenos*, no. 6 (na grčkom).
- Triantafillou, P. (2003.) The politics of pension reform: Recent developments in Greece, in: Overbye, E., Kemp, P. (eds.) *Pensions: Challenges and Reform*. Aldershot: Ashgate.
- Triantafillou, P. (2001.) Institutional aspects of pension reform in Greece and Italy, *Review of Social Security Law*, Vol. M A ' no. 11/515 (na grčkom).
- Tsakoglou, P., Panopoulou, G. (1998.) Who are the poor in Greece? Analysing poverty under alternative concepts of resources and equivalence scales, *Journal of European Social Policy* Vol. 8.
- Venieris, D. N. (1994.) *The development of social security in Greece, 1920-1990: Postponed decisions*. Neobjavljena doktorska dizertacija, London School of Economics.
- Novine*
- Kathimerini, 3. 10. 2002. (englesko izdanje)
- Kathimerini, 7. 11. 2002.
- To Vima, 29. 4. 2001
- To Vima, 19. 1. 2003.

**Dodatak***Grčki mirovinski sustav*

Kategorije stanovništva	Naknade	Fond	Financiranje	
1. Neosigurani preko 65 godina	Univerzalne mirovine (postupno će se ukidati za poljoprivrednike)	OGA	Državna subvencija	
Poljoprivrednici	Subvencionirani doprinosi ("nove poljoprivredne" mirovine – 1997.)		Doprinosi, državna subvencija kao % od doprinosa	
2.a. Javni službenici	Primarna, dodatna (često dvostruka), odvojeno plaćanje	Proračun	Proračun	Novi umirovljenici (1. 1. 1993.)
Vojne osobe		Fondovi koji osiguravaju dodatne naknade (35 fondova)	Doprinosi i namjenski porezi	Jedinstvena dob za umirovljenje (65) kao za IKU, državni doprinos za financiranje, maksimalna zamjenska stopa od 60% za primarne i 20% za dodatne mirovine
2.b. Autonomne državne organizacije	Primarna, dodatna, odvojeno plaćanje	IKA za primarne mirovine		
3.a. Zaposlenici u privatnom sektoru	Primarna	IKA	Doprinosi, državne subvencije i deficitarno financiranje	
1. slučaj				
2. slučaj	Primarna + dodatna	IKA + TEAM	Doprinosi	
		IKA + drugi fond koji osigurava dodatnu mirovinu	Doprinosi i namjenski porezi	
3. slučaj	Primarna + dodatna + odvojeno plaćanje	IKA + drugi fond koji osigurava dodatnu mirovinu i/ili odvojeno plaćanje	Kao gore	
3.b. Pomorci	Primarna + dodatna + odvojeno plaćanje	NAT, itd.	Doprinosi + državni transfer + namjenski porezi	
4. Javni sektor: Javna poduzeća, banke	Primarna + dodatna + odvojeno plaćanje	Posebni fondovi poduzeća IKA + posebni fond za dodatne mirovine	Doprinosi (padaju uglavnom na teret poslodavca) + financiranje deficita od strane poslodavca	
DEI – Državna korporacija za energiju		Proračun DEI (ne postoji fond)	Doprinosi + sve deficite pokriva poduzeće	
5. Samozaposleni	Primarna	TEVE, TAE, TSA (spojit će se)	Fiksni mjesečni iznos + državni transferi + namjenski porezi	
	Primarna + dodatna	Kao gore + fond koji osigurava dodatnu mirovinu		
6. Slobodne profesije – samozaposleni	Primarna	Posebni fondovi (npr. za odvjetnike, liječnike, inženjere)	Namjenski porezi, fiksni mjesečni iznos, dohodak od vlasništva	
	Primarna + dodatna	Kao gore + lokalni fond odvjetnika		
	Često 2 primarne mirovine			

EKAS (Mirovinski dodatak socijalne solidarnosti). Naknada uvedena 1996. godine na temelju provjere dohotka i/ili imovine koja se isplaćuje umirovljenicima s malim mirovinama.

Honorarne mirovine, ratne, boračke itd.

Izvor: Prilagodeno iz: The Greek Report on pension strategy: Appendices. Athens: Ministry of Economy and Finance, Ministry of Labour and Social Security, September 2002.

**Lista skraćena**

DEI: Javna korporacija za energiju  
 ECHP: Panel kućanstava Europske unije  
 EKAS: Mirovinski dodatak socijalne solidarnosti  
 EPC: Centar za promicanje zapošljavanja  
 HES: Istraživanje potrošnje kućanstava  
 IKA: Organizacija socijalne sigurnosti  
 ISAP: Atensko-pirejska kompanija za javni prijevoz  
 LAEK: Poseban račun za zapošljavanje i stručno osposobljavanje

NAT: Fond za osiguranje pomoraca  
 OAED: Služba za zapošljavanje  
 OGA: Organizacija za osiguranje poljoprivrednika  
 TAE: Fond za osiguranje trgovaca  
 TEAM: Fond za dodatno osiguranje zaposlenika  
 TEVE: Fond za obrtnike i male trgovce  
 TSA: Fond profesionalnih vozača  
 TSAY: Fond socijalnog osiguranja za radnike medicinskih profesija

Prevela s engleskog jezika Nada Kerovec

*Summary*

***BETWEEN THE DEVIL AND THE DEEP SEA: THE GREEK WELFARE STATE BEFORE PAST CHOICES AND NEW CHALLENGES***

*Polyxeni Triantafillou*

*European University Institute  
 Florence, Italy*

*Greece is often a source of questions for the analysts of European social policy. Sometimes ignored due to limited interest, sometimes under-studied due to lack of available data, Greece only enters the debate about the evolution and the future of social policies in Europe in the mid-1990s as a result of the emerging academic interest in the "southern model" of welfare. Whether a "species of their own" or a distorted version of the continental model, the challenges that Mediterranean welfare states and among them, the Greek welfare state, have to face today are similar to those faced by other European countries*

*The aim of this paper is to explore to what extent the Greek welfare state has been able to respond to these challenges and at the same time achieve its "traditional" objectives. For this reason we look at two policy areas: pensions and protection against unemployment and assess them both on the basis of coverage (number and groups of persons covered, level of benefits) as well as principles central to the functioning of social insurance programmes (justice, efficiency and equality).*

*We conclude that whereas the need to modernise the social protection in Greece has been underlined long ago, the adaptation to a new socio-economic context have been fragmentary and of limited effectiveness, either because of lack of long-term planning or due to weaknesses in implementation.*

**Key words:** social policy, welfare state, Greece, retirement system, unemployment protection, employment, active labour market policy.