

# Promjena politike u vremenu ograničavanja troškova: nova mirovinska reforma u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i Velikoj Britaniji

Peter Taylor-Gooby  
University of Kent

*Dva utjecajna suvremena pristupa u socijalnoj politici u Europi sadrže pretpostavku da je (zbog različitih razloga) reforme koje su sada na dnevnom redu, a u pravilu uključuju obuzdavanje troškova, posebno teško ostvariti. Esping-Andersen vidi veliki dio Europe kao "zamrznuti socijalni krajolik", zbog snage interesa kojima pogoduje status-quo. Pierson smatra štednju posebno teškim problemom svih vlada, neovisno o njihovoj političkoj ideologiji. Ovaj rad prikazuje novu mirovinsku politiku u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i Velikoj Britaniji. On dokazuje da razvoj u Njemačkoj govori kako je moguće ostvariti prikladnu promjenu politike bez velike promjene sustava, u zemlji koja se obično navodi kao primjer ušančenih interesa. Suprotno, nedavne se reforme u Velikoj Britaniji (koju Pierson vidi kao zemlju koja je ostvarila najbrže promjene) pokazuju neproporcionalnima s obzirom na probleme s kojima se ona suočava, a mogu štetiti umirovljeničkim interesima. To pokazuje da sposobnost postizanja bitne reforme nije vrednota po sebi. Bitno je pitanje kvaliteta ostvarene reforme.*

**Ključne riječi:** mirovine, ograničavanje troškova, reforma, promjena, Europska unija.

## UVOD

Suvremeni razvoj komparativne socijalne politike nudi različite mogućnosti kategorizacije socijalnih država i razumijevanja njihova odgovora na aktualne pritiske k obuzdavanju troškova.\* Međutim, dva najznačajnija prinosa (Esping-Andersen, 1990.; 1994.; 1996.; Pierson, 1995.; 1996.), pretpostavljaju (zbog različitih razloga) da se europske socijalne države iznimno teško prilagođuju promjenjivom političkom okolišu. To je deprimirajuće jer znači da Europa, neosporno mjesto rođenja modernih socijalnih država, nije sposobna odgovoriti izazovima s kojima se socijalne države sada susreću. Ovaj rad razmatra odgovor na mirovinske poteškoće u četiri europske zemlje te tvrdi da reforma u ovom području nije uvijek osu-

jećena institucionalnim ograničenjem na način kako to opisuju spomenuti autori.

Primjena teorije režima u komparativnoj socijalnoj politici pokazala se posebno plodnom. Polazeći od "nove institucionalističke" perspektive (primjerice, Evans i dr., 1985.) i tradicije socijalne politike, zaokupljene raspodelom prednosti i koristi bilo koje politike ("tko dobiva što, kada, gdje i kako"), Esping-Andersen je izvrsno identificirao "tri jako različita tipa režima, svaki organiziran oko svoje diskretne logike organizacije, stratifikacije i socijalne integracije" (1990.:3). Drugi su autori raspravljali postojanje različitih tipova režima (primjerice Liebfried, 1990.; Castles i Mitchell 1990.; Kwon, 1997.). Esping-Andersenova usmjerenost prema društvenoj klasi – "klasna mobilizacija (posebice radničke klase)" i

\* Ovaj rad uglednoga britanskog profesora socijalne politike objavljen je u časopisu *Social Policy & Administration* 33(1): 1-19, ožujak 1999. godine. Zahvaljujemo izdavaču Blackwell Publishers Ltd, nosiocu autorskih prava, na dozvoli prijevoda i objavljivanja. (Prim. ured.)

“klasno-politička koalicijska struktura” (1990.: 29) – kao bit razlikovanja režima je također podvrgnuta propitivanjima (primjerice, Lewis, 1993.; Shola Orloff, 1993.). Međutim, pristup identifikacije režima se pokazao jako vrijednim jer je, olakšavajući razvoj komparativnog rada, omogućio otklon od posebnih analiza svake socijalne države te ponudio jasnu teorijsku osnovicu identifikacije i razlikovanja pojedinih grupiranja.

### POLITIČKA INERCIJA I POLITIČKA NASLJEĐA

Pristup identifikacije režima ističe problem političke inercije. Ako režimi pružaju osnovice objašnjenja bitnih razlika između socijalnih država, oni se moraju smatrati relativno stabilnim tijekom vremena. Skocpol i Amenta naglašuju važnost “političkog *feed-backa*”: “socijalne politike, jednom određene i primijenjene same mijenjaju politike” (1986.:131). Esping-Andersen tvrdi da režimi “slijede kvalitativno različite povijesne putanje” te da je “povijesno nasljeđe institucionalizacije režima” samo po sebi glavni uzročni čimbenik u teoriji razvoja socijalnih država (1990.:3,29). Pitanje političke inercije je u središtu Piersonova pristupa, o čemu ćemo raspravljati nakon što razmotrimo kako je taj pojam rabljen u raspravama o političkom razvoju kod drugih autora.

Pojam političkih nasljeđa, putanja ili prijednih puteva određenih *feedbackom* prošlih politika, a koja stvaraju sadašnje institucionalne strukture socijalnih sustava, utjecajan je u mnogim razmatranjima političkog razvoja. Primjerice, Myles i Quadagno (1996.) spretno grupiraju sadašnji razvoj s obzirom na mirovine tvrdeći da institucionalne mogućnosti promjena nasuprot demografskim i troškovnim pritiscima pokazuju tri različita puta reforme: bismarckovski sustav (naknade ovisne o zaradama, financirane doprinosima) odgovara jačanjem veze mirovinskih prava i uplaćenih doprinosa (Francuska, Austrija, SAD). Različito, Beveridgeovski programi nastoje razviti ulogu naknada na osnovi provjere dohotka – jedinstvene sheme doprinosa vode smanjenju mirovinske stope tako da krajnja opskrba na osnovi provjere dohotka postaje sve važnijom (Norveška, Velika Britanija), dok jedinstvene sheme, ali ne na osnovi doprinosa (Australija, Kanada) nastoje uvesti ili povećati testiranje dohotka s obzirom na naknade koje plaćaju.

Teško je direktno se suprotstaviti principu doprinosa, posebice u bismarckovskom modelu, dok je smanjenje ili provjera dohotka politički lakša kod naknada koje nisu formalno vezane uz doprinose. Mirovinske putanje, stoga, tendiraju razlikovanju u razdoblju obuzdavanja troškova, što rezultira iz njihove organizacijske strukture, za razliku od postratnog razdoblja ekspanzije kad su tendirale približavanju (vidi, također, Daly, 1997.:136).

Argument prema kojem nasljeđe prijašnjih odluka o institucionalnim strukturama ima jaki utjecaj na sadašnji razvoj je vrlo depresivan u kontekstu aktualnih rasprava o europskoj socijalnoj politici. Postoje snažni i očevitni pritisci k radikalnom političkom razvoju, ali promjene mogu biti ograničene *feedbackom* prošlosti. Noviji rad Esping-Andersena naglašuje “mogućnost neuspjeha socijalne države: tj. zgrada socijalne zaštite u mnogim zemljama” je “zamrznuta u prošlom društveno-ekonomskom poretku koji više ne postoji, čineći je nesposobnom za adekvatan odgovor novim rizicima i potrebama” (1996.:2). “Dominantna je slika 'zamrznutog socijalnog krajolika' ... Kontinentalna Europa predstavlja najjasniji slučaj slijepe ulice” (1994.:23, vidi, također, 267). Ako se socijalne države ne mogu mijenjati, njihova će ih stabilnost učiniti zastarjelim u svijetu u kojem više ne postoje obiteljske strukture i obrasci zapošljavanja prema kojima su oblikovane. Kvaliteta opskrbe unutar socijalnih država je europski glavni doprinos civilizaciji tržišnog kapitalizma koji je postao neospornim svjetskim sustavom (Gough, 1997.:80). Argument prema kojem su režimi pritiješnjeni inercijom znači da će nužne promjene biti teško postići bez odbacivanja sadašnjih modela socijalne države. Piersonov izvanredan prikaz poteškoća europskih demokracija s obzirom na ograničavanje troškova pojačava ovaj pogled.

### ZAMKE OGRANIČAVANJA TROŠKOVA

Piersonova knjiga (*Dismantling the Welfare State?*, 1995.) razmatra ekstreman slučaj – svjesno radikalnih reformskih vlada M. Thatcher u Velikoj Britaniji i Reagana u SAD. On analizira uspjeh reformskih programa koji su uključivali ograničavanje troškova. SAD i Velika Britanija su u 80-ima odstupali od glavnih tradicija europske socijalne politike. Njihovo iskustvo je, međutim, relevantno europskoj politici jer, ukoliko vlade koje započinju u

mного liberalnijem političkom okruženju, gdje su socijalni interesi mnogo manje ušančeni, koje imaju jake izborne mandate i jasno definirane radikalne programe, ne uspijevaju promijeniti politiku u pravcu u kojem žele, teško će u tome uspjeti europske vlade s jačim socijalnim tradicijama, slabijim mandatima i nejasnije definiranim programom. On zaključuje da je "ograničavanje troškova ... teška politička vježba ... u cjelini, izazovi koji su se pokazali prevelikim objema administracijama" (1995.:1-2). U kasnijem radu, primjer je njegov članak u *World Politics* iz 1996. godine, on razvija argument u europskom kontekstu, prikazujući razvoj u Njemačkoj, Švedskoj, Velikoj Britaniji i SAD u 80-ima i 90-ima te ponovno zaključuje da "frontalni napad na socijalnu državu nosi kolosalan izborni rizik ... svugdje je ograničenje troškova težak pothvat" (1996.:178-9).

Pierson pravi važnu razliku između programskog ograničavanja troškova, koje se razumije kao rezanje određenih programa i sustavnog ograničavanja – "političke promjene koje mijenjaju kontekst budućih troškovnih odluka" (1995.:15) – kao što je prestanak financiranja, promjena javnog mnijenja, mijenjanje socijalnih institucija ili slabljenje interesnih skupina. Programsko smanjivanje troškova može biti uvijek promijenjeno, dok je sustavno smanjivanje vjerojatno trajnije, jer ono mijenja interese sebi u prilog. Posljednje je važnije od prethodnoga u određivanju budućega socijalnog razvoja te osiguravanju da će aktualne programske promjene biti održive tijekom vremena. To uključuje direktan izazov političkoj inerciji. Uspjeh vlada u suočavanju sa suvremenim izazovima može, stoga, biti razumljen u smislu jesu li promjene politika inovativne na način da uključuju prije sustavno no programsko ograničavanje troškova.

Središnja tvrdnja jest da je ograničavanje troškova uvijek teško: kao opće pravilo ekonomske psihologije, zasnovane na teoriji davanja Tverskyog i Kahnemana (1981.) te Thaler (1980.), gubici se osjećaju snažnije nego što se vrednuju ekvivalentni dobici. Ekspanzija u pravilu pogoduje posebnoj skupini kada je trošak raspršen putem općeg oporezivanja. Gubici su raspršeni dok su dobici koncentrirani. U slučaju restrikcija istina je obrnuta: dobici (onih koji plaćaju poreze) su raspršeni unutar stanovništva dok poseban interes postaje

jako svjestan oštećenosti. Gubitak je vrlo vidljiv i osvjetljen tako da se maksimizira iskustvo štete, dok je niže vrednovanje dobitaka ojačano njihovim velikim raspršivanjem. Kao rezultat ovog fenomena vlade nastoje minimizirati utjecaj gubitaka kroz strategije, kao što je skrivanje određenih poteza, podjela oponenata i kompenzacija isplatom posebnim skupinama.

Ipak, vlade se susreću sa stvarnim problemima. Vlada M. Thatcher u Britaniji uspjela je u programskim ograničavanjima troškova u slučaju mirovina i stanovanja, ali ne u odnosu na politiku održavanja dohotka, zdravstvene skrbi i invalidnih naknada. Reaganova administracija je bila uspješna samo u odnosu na troškove stanovanja (Pierson, 1995.:143). U odnosu na sustavno ograničavanje troškova, smatra se da je vlada M. Thatcher oslabila neke interesne skupine povezane s državnim troškovima kroz javne usluge i administrativne reforme, dok je Reaganova vlada bila uspješnija, posebice kroz smanjenje financiranja socijalne države, čineći njenu poreznu osnovicu vidljivijom i stvarajući prepreke poreznoj indeksaciji (1995.:162). U drugom dijelu ovog rada istražiti ćemo novu mirovinsku reformu kako bismo vidjeli u kojoj mjeri institucionalna inercija sprječava promjene, kao što Esping-Andersen tvrdi te kako otpor ograničavanju troškova onemogućava nastojanja reforme, a posebice sustavno ograničavanje, kao što Pierson tvrdi.

### OGRANIČAVANJE TROŠKOVA I MIROVINE: SUSTAVNA NASUPROT PROGRAMSKOJ REFORMI

Mirovinska politika je glavno područje rasprave u europskim zemljama, a prijedlozi reforme u pravilu uključuju ograničavanje troškova u jednom ili drugom obliku (Daly, 1997.:136). Jedna je nedavna studija utvrdila u prošlom desetljeću pedesetpet vladinih izvješća o budućim mirovinama u članicama EU (Commission of the European Community, 1996.:13), pored studija međunarodnih agencija kao što su OECD (1988.; 1994.a), MMF (Heller i dr., 1986.) i EU (Commission of the European Community, 1995.a; 1995.b; 1996.). Razlozi novih promjena u politici su zasnovani, ponajviše, na zabrinutosti o budućim troškovnim implikacijama mirovinskih shema što proizlaze iz sada postojećih obveza, na načinu na koji će

stvari razvijati usporedo sa sazrijevanjem shema, na demografskim promjenama koje mogu utjecati na ravnotežu između broja umirovljenika i broja onih koji plaćajući doprinose ili poreze financiraju program te na promjenama na tržištu rada povezanih s ranijim umirovljenjem, kraćim radnim stažom i većom fleksibilnošću u radu, barem za neke skupine, što vodi do prekinutih radnih karijera i mogućeg isključenja iz programa zasnovanih na radnom stažu.

Tablica 1. pruža neke aktualne procjene mogućih promjena u demografskoj ravnoteži od 1995. do 2025. godine. Udjel starijih od 65 godina prema stanovništvu u radnoj dobi vjerojatno će se povećati za oko 50% u sljedećih 40 godina, s posebno istaknutim porastom u Nizozemskoj, Finskoj, Italiji, Irskoj i Njemačkoj. Takve projekcije su podložne velikoj nesigurnosti i bitno ovise o pretpostavkama o plodnosti, migracijama i smrtnosti. Ova je nesigurnost istaknuta učestalošću s kojom se projekcije mijenjaju. Primjerice, *Commissariat Général du Plan* procijenio je 1991. godine da će udjel starijih od 60 godina prema onima u dobi od 15 do 59 godina porasti na 55% 2040. godine. Četiri godine kasnije procjena je promijenjena na 63% (Commission of the European Community, 1996.:64-5,19). Sličan se primjer može naći drugdje. Međutim, stručnjaci se u znatnoj mjeri slažu da će se sa stvarnim problemima opskrbe starijih stanovnika europske vlade svakako suočiti u sljedećih pola stoljeća, s vjerojatnim porastom potrošnje između 30 i 40% u većini zemalja između 1980. i 2030. godine (Commission of the European Community, 1995.a:114). Ovo je područje jako žarište političke reforme.

Bit Esping-Andersenove tvrdnje o "zamrznutom socijalnom krajoliku" jest da je mogućnost političkog razvoja u rješavanju sadašnjih problema posebice otežana jer su obrasci interesa kojima pogoduju sadašnji aranžmani dobro ušančeni: politički *feedback* u smislu Skocpola i Amenta guši promjenu. Francuska, Njemačka, Italija i Velika Britanija su najveće zemlje-članice EU, broje oko dvije trećine stanovništva EU te ostvaruju tri četvrtine BDP-a. Pierson tvrdi da je Velika Britanija bila uspješna u promjenama, barem u mirovinskoj politici, dok je Njemačka smjerala stabilnosti (1996.:162,170). Francuska i Italija su uvijek tretirane kao zemlje u kojima su reforme najteže (Hantrais, 1996.:67; Ferrera, 1993.; Niero,

Tablica 1.

Stanovništvo starije od 65 godina u postotku od stanovništva u dobi od 15 do 64 godina

	1995.	2015.	2025.	Porast 1995.-2025., %
Austrija	22	27	33	50
Belgija	24	29	37	54
Danska	23	28	31	35
Finska	21	29	37	76
Francuska	24	29	36	50
Njemačka	23	31	37	61
Grčka	23	31	34	48
Irska	18	22	29	61
Italija	23	34	38	65
Luxemburg	20	25	30	50
Nizozemska	19	27	33	74
Portugal	21	25	28	33
Španjolska	22	29	33	50
Švedska	27	31	35	30
Velika Britanija	25	27	33	32
EU15	23	30	35	52

Izvor: Commission of the European Community, 1995.b:42.

1996.:132). U sve četiri zemlje bilježimo brojne reforme i prijedloge reformi od sredine 80-ih. Posebno ćemo prikazati razvoj u svakoj zemlji, a potom pokušati izvući zaključke o mjeri u kojoj politička inercija priječi kvalitativno novi razvoj te o uspjehu vlada u suočavanju s problemima.

## FRANCUSKA

Francuski mirovinski sustav sadrži brojne programe. Pojedinci obično primaju više od jedne mirovine. Zaposlenici privatnog sektora imaju dvostupanjski sustav tekućeg financiranja (*pay-as-you-go*) – *régime général*, koji plaća oko trećinu svih mirovinskih naknada (s posebnim sustavom za poljoprivredne radnike) plus dodatni zaposlenički sustavi. U nekim slučajevima postoje trećestupanjski kapitalizirani *régimes supplémentaires*. Samozaposleni radnici su pokriveni zaposleničkim programom i, ponekad, programom drugog stupa. Zaposlenici javnog sektora dobivaju mirovine od *régimes spéciaux*. Postoji, također, minimal-

ni dohodak za starije od 65 godina koji se plaća iz *Fonds de Solidarité Vieillesse*.

Različiti programi variraju s obzirom na stope doprinosa, dob umirovljenja i formulu za obračun mirovina, premda je u tijeku proces pojednostavljenja. Postoji oko 120 programa prvog stupa i 400 dodatnih programa. Pojedinci obično imaju pravo na mirovinu iz različitih programa – OECD je procijenio da onaj koji je radio potreban broj godina “prima prosječno mirovinu iz 2,8 programa, 1,5 iz programa prvog stupa i 1,3 iz dodatnih programa” (1994.b:81). Mirovinske stope su se ubrzano poboljšavale tijekom 60-ih, 70-ih i 80-ih te se standard života umirovljenog stanovništva danas službeno smatra podjednakim onom radničkom, usprkos značajnoj nejednakosti (Commission of the European Community, 1996.:60).

Trošak programa izazvao je zabrinutost u 80-ima, posebice zbog demografskih predviđanja te utjecaja na fondove politike koja je učinkovito snizila dob umirovljenja za punu mirovinu s 65 na 60 godina. Smanjenje mirovinske dobi bilo je dio strategije smanjenja nezaposlenosti i pokazalo se vrlo popularnim (Hantrais, 1996.:64). Krajem 80-ih je oko tri četvrtine radnika napustilo tržište rada prije zakonske dobi umirovljenja (Guillemard, 1993.:69). *White Paper* je 1991. godine iznio tri bitne preporuke kojima bi se smanjile obveze: mirovine se trebaju indeksirati prema cijenama ili netoplaćama nakon plaćanja doprinosa; one moraju biti obračunate prema najboljih 25 godina primanja; broj godina doprinosa potrebnih za punu mirovinu mora biti povećan s 37,5 na 41 ili 42 godine (Government of France, 1991.). U ovom je materijalu izračunata prosječna stopa bruto-doprinosa potrebna kako bi se sustav održao platežno sposobnim. Ona je iznosila 19% 1990. godine i trebala bi porasti na oko 36% 2010. te na između 31% i 42% (ovisno o pretpostavkama o demografiji, nezaposlenosti i participaciji) 2040. godine. Procijenjeno je da će reforme omogućiti održanje stabilnosti doprinosa do 2010. godine.

Zakonodavne reforme su započete 1993. godine i odnosile su se prvenstveno na prvi stup programa (42% ukupnih mirovinskih troškova). Njima je određeno usklađivanje prema cijenama, a ne plaćama, promjena obračuna na 25 najboljih godina, povećanje broja godina doprinosa za punu mirovinu na 40 te prebaci-

vanje odgovornosti za socijalne mirovinske troškove s fondova na porezno financiranje, što administrira središnja vlast. Najnovije su projekcije, međutim, zasnovane na pesimističnijim pretpostavkama od onih iz 1991. godine, posebice o stopi ovisnosti (Commissariat Général du Plan, 1995.). Razmotrena su tri scenarija. Prvi predviđa mirovinske troškove pretpostavljajući da reforma iz 1993. godine nije provedena. Prosječan doprinos nužan da bi se održala ravnoteža programa trebao bi se povećati s 10% 1990. godine na 32% 2015. i 48% 2040. godine. Drugi scenarij analizira utjecaj reformi i procjenjuje da će stopa porasti na 28% 2015. i 41% 2040. godine. Treći scenarij pretpostavlja proširenje reforme na sve programe, s porastom stope na 24% 2015. i 34% 2040. godine.

Ove su procjene, svakako, podložne nesigurnosti u svojim pretpostavkama, ali pružaju sliku veličine pritiska na programe. Čini se razumnim pretpostaviti da će predviđeni troškovi biti teško održivi. OECD-ove analize pojačavaju ovu sliku, navodeći da će reforme iz 1993. godine biti dovoljne da očuvaju ravnotežu općeg programa do 2010. godine, ali da će nakon toga porast broja starijih ljudi i pad radnog stanovništva voditi do “brze erozije financijske sigurnosti mirovinskog programa” (OECD, 1995.:41). U tom su kontekstu budući prijedlozi reforme učinjeni Juppéovim planom, predstavljenim u Francuskom parlamentu u studenome 1995. godine. Rasprava o ovom planu koja slijedi zasniva se ponajviše na analizi Bonolija (primjerice, 1997.) i Bonolija i Paliera (1996.).

Planom je određen program reforme socijalne politike. Glavne su točke bile:

- restrukturiranje sustava zdravstvene skrbi stvaranjem regionalnih proračunskih i programskih tijela, porast zdravstvenog doprinosa za nezaposlene i umirovljene kako bi on bio bliži onome koji plaćaju zaposleni, ujedinjavanje postojećih četiriju zdravstvenih osiguravajućih programa u univerzalni program te uvođenje poreznog financiranja u zdravstvenu skrb povećanjem CSG-a (poreza na sve oblike dohotka, izvorno uvedenog kao krizna mjera u ranim 80-ima i uporabljenog 1991. godine za financiranje obiteljskih naknada te kasnije osnovnih mirovina za one s malim doprinosima);
- zamrzavanje obiteljskih naknada 1996. godine, njihovo oporezivanje 1997. i vezivanje uz provjeru dohotka 1998. godine;

– reforma programa mirovina javnog sektora (*régimes spéciaux*) provođenjem iste reforme primijenjene na *régime général* 1993. godine;

– uvođenje novog poreza kako bi se isplatio akumulirani dug sustava socijalne sigurnosti, amandmana koji omogućava Parlamentu da glasuje o proračunu socijalne sigurnosti i veće državno predstavništvo u tijelima koja vode programe socijalne sigurnosti.

Ove su reforme imale dva cilja – rješenje financijskih problema programa i redukcija državnih troškova ali, također, proširenje državnih ovlasti nad njima što je započelo s transferom odgovornosti za minimalne mirovine na porezno financiranu središnju vlast 1993. godine. Različitim fondovima koji čine francuski sustav socijalnog osiguranja upravljali su socijalni partneri, a ne država. Administrativne promjene u zdravstvenoj skrbi, promjene u sastavu tijela socijalnog osiguranja, zajedno s posebnim ovlastima Parlamenta i promjene u pravcu uvođenja državnih poreza umjesto doprinosa o kojima odlučuje menadžment fondova, osigurale su mnogo veću sposobnost vlasti da utječe na razvoj programa.

Postojeći socijalni sustav pokazao se otpornim na promjene. Plan je izazvao jake proteste, uključujući nacionalni štrajk željeznica te štrajk podzemne željeznice, što je paraliziralo promet u Parizu, štrajkove poštanskih radnika i učitelja te demonstracije koje su okupile više od 2 milijuna ljudi, ponajviše zaposlenih u državnom sektoru. Autor godišnjeg izvješća o francuskoj politici komentirao je: “nikada nisu Predsjednik i njegova vlada iskusili tako brzi gubitak vjerodostojnosti i povjerenja” (Ysmal, 1996.:345). Planovi mirovinske reforme javnog sektora prema smjernicama iz 1993. godine su povučeni, premda su zadržane promjene administrativne prakse. Neke su mjere restrukturiranja državnih željeznica promijenjene tako da je protestni pokret izgubio svoj naboje. Sadašnja vlada, koju vodi socijalistički premijer Lionel Jospin, nastavila je s politikom promijenjenog Juppéova plana (uključujući provjeru dohotka kod dječjeg doplatka), usprkos vrlo jakom protivljenju sindikalnog pokreta Francuske protiv svakog smanjivanja njihove moći nad naknadama socijalnog osiguranja koja pripadaju radnicima. Vlada nije uspjela u ostvarenju neposrednog cilja mirovinske reforme, a postoje izgledi za postupno povećanje miro-

vinskih doprinosa, koji bi se brže povećavali u prvim godinama idućega tisućljeća. Daljni događaj većeg značenja u budućnosti odnosi se na *Thomas zakon* iz 1997. godine koji daje poticaje razvoju kapitaliziranih privatnih mirovina.

Pitanje koje se pojavljuje jest hoće li jače državno predstavništvo u tijelima, uporaba poreza koje uvodi Parlament radi plaćanja dugova fondova socijalnog osiguranja umjesto povećanja doprinosa te činjenica da Parlament sada može pomno nadgledati proračune socijalne sigurnosti, dovesti vladu do pozicije snažnijeg utjecaja na programe, kako bi se osigurala njihova buduća solventnost. Uz to, postupna ekspanzija kapitaliziranih privatnih mirovina može donekle smanjiti utjecaj demografskih promjena. S obzirom na promjene mirovinske politike, francuska vlada u 90-ima nije uspjela u primjeni mjera koje bi riješile probleme budućih obveza te visoke razine doprinosa u sljedećem stoljeću. Međutim, ostvarene su strukturalne promjene koje nude mogućnost postavljanja rasprave o socijalnoj sigurnosti na novu stazu, iako još nije jasno znači li to sustavno ograničavanje troškova u Piersonovu smislu. Iz jedne perspektive, one čine dio “zamrznutog socijalnog krajolika”, ali su iz druge pokrenute institucionalne promjene koje utiru put reformi.

## NJEMAČKA

Njemački mirovinski sustav čine programi koji osiguravaju tekuće financirane mirovine ovisne o zaradama i plaćene doprinosima za sve zaposlene i neke samozaposlene radnike te zaposlenički programi koji omogućuju dodatne mirovine nekim zaposlenicima. Obvezno mirovinsko osiguranje, koje pokriva oko 80% zaposlenih i oko tri četvrtine troškova starosne sigurnosti (Schmähl, 1993.:40) te mirovine državnih službenika su najvažniji programi. Predviđanja o velikom pritisku na programe krajem prvog kvartala dvadesetprvog stoljeća dovele su do reforme 1992. godine. Glavni razlog zabrinutosti bio je vezan uz snižavanje dobi umirovljenja, padu stope plodnosti i porastu očekivanoga životnog vijeka. Očekivalo se da će se udjel umirovljenika prema radnicima povećati između 1990. i 2030. godine s 59% na 118%, a kombinirani doprinosi poslodavca i zaposlenika s 19% na 36% (mirovinski fondovi također primaju potporu iz poreznih prihoda).

Promjene su imale dva cilja. Budući teret mirovinskih troškova trebao bi se smanjiti postupnim porastom godina umirovljenja s 63 za muškarce i 60 za žene na 65 godina, zabranom fleksibilnog ranijeg umirovljenja i uvođenjem kaznenih bodova za one koji odu u mirovinu između 62 i 65 godina, smanjenjem mirovinskih bodova za vrijeme nezaposlenosti ili vrijeme provedeno na visokoškolskom obrazovanju te vezivanjem porasta mirovina uz neto, a ne bruto-plaću. Međutim, povećanje mirovinskih bodova za godine odgoja djeteta (s 2 na 3) i podizanje razine mirovina za one s malim primanjima, ponešto će povećati troškove. Reforme će, također, povećati prihode povezivanjem federalnih doprinosa s doprinosima zaposlenika te uvođenjem "samoregulativnog" mehanizma u kojem su doprinosi (plus federalna potpora) postavljeni na razinu koja će pokriti mirovinske troškove sljedećih godina i osigurati dovoljnu rezervu u vidu jednomjesečnih mirovina. Reforme su bile predmetom dugih pregovora i tražile su visoku razinu političkog konsenzusa, a podržale su ih sve političke stranke, osim Stranke zelenih te organizacije poslodavaca i sindikata. Mjere poboljšanja mirovina za vrijeme provedeno izvan tržišta rada i u odgoju djeteta bile su nužne kako bi se osigurala podrška SPD-a. Povećana je porezna potpora zbog financiranja mirovinskih bodova tih skupina.

Utjecaj promjena može biti procijenjen projekcijom učinaka na kombinani doprinos. Predviđena stopa doprinosa će pasti za 3% do 2010. godine, dok će kasnije učinak biti vidljiviji s padom od 10% 2030. godine (Social Security Advisory Board, 1989., citirano u: Commission of the European Community, 1996.: 68). Međutim, buduće troškovne pritiske uzrokuje ujedinjenje zemlje. Povjerenje u stabilnost konsenzusa o socijalnoj politici označen je odlukom o plaćanju "socijalne unije" – postupnim nacionalnim proširenjem sustava socijalne sigurnosti Zapadne Njemačke, što uključuje velike transfere na Istok (Lawson, 1996.:41). Istočnonjemačke i zapadnonjemačke mirovine se značajno razlikuju. Prve su niže, posebice za udovice za koje se pretpostavljalo da će biti zaštićene vlastitim zaposlenjem. U slučaju žena, zakonodavstvo o socijalnoj uniji "je učinilo malo u olakšavanju mogućnosti zaposlenja i na neki ih način vratilo

prema tradicionalnoj ovisnosti" (Lawson, 1996.:41).

Istočnonjemačke mirovine su revalorizirane 1990. i 1991. godine, što je rezultiralo prosječnim porastom od 60% godišnje. Proširenje Zakona iz 1992. godine na Istok rezultiralo je velikim transferima, jednakim iznosu od oko 10% prihoda doprinosa skupljenih na Zapadu. To je financiralo oko 45% mirovinskih troškova Istočne Njemačke (Commission of the European Community, 1996.:67). Dodatni pritisci na fond mogu biti ozbiljniji. Predviđanja Federalne vlade iz 1995. godine pokazuju da će stopa doprinosa rasti između 1% i 5% do 2009. godine (ovisno o participaciji na tržištu rada), a potom se još povećati (Rentensicherungsbericht der Bundesregierung, citirano u: Commission of the European Community, 1996.:69). Izvješće *Deutsches Bundesbank* tvrdi da su socijalni doprinosi već vrlo visoki te da će se buduća situacija dodatno pogoršati kao rezultat ponovnog ujedinjenja: "sadašnji mirovinski sustav ne može biti dugo održan ukoliko se ne urade buduće vidljive prilagodbe" (1995.:29, citirano u: Commission of the European Community, 1996.:68).

Godine 1996. su programi ranijeg umirovljenja bitno reducirani, postupni porast godina potrebnih za umirovljenje je ubrzan, a mirovinski bodovi na osnovi obrazovanja su reducirani. Osnovana je komisija koja treba vrednovati buduće reforme. Doprinosi su porasli na 20,3% 1997. godine te je predviđeno da dalje rastu kroz samoregulativni mehanizam. Reformski paket (usvojen krajem 1997., a stupa na snagu 1999. godine) uveo je demografsku komponentu u obračun mirovina, kako bi se uzeo u obzir povećani životni vijek pa će starenjem stanovništva razina mirovina postupno padati sa 70% na 64%. Nove su mjere, također, povećale federalnu potporu kako bi se zadržala razina doprinosa. Prihvaćen je zakon kojim se povećani troškovi mogu nadoknaditi povećanjem PDV-a na 16%. Prijedlozima daljnje povećanja stope doprinosa zbog nadoknade dodatnih mirovinskih troškova suprotstavio se SPD, a prebacivanju troškova na poreze mladi koalicijski partner FDP, ali je taj zakon konačno usvojen. Čini se da reforme nude stabilnost. *Verband der Deutschen Rentenversicherungstraeger* (Udruženje njemačkih mirovinskih osiguravatelja) izjavilo je početkom 1998. godine da se sadašnji doprinosi mogu održati

tijekom određenog vremena (Sud-Deutsche Zeitung, 10.10.1997., 11.12.1997. i 20.5.1998.).

Različiti planovi smanjivanja državnog deficita zbog zahtjeva Maastrichtskog ugovora su odbijeni u Gornjem domu Parlamenta 1996. i 1997. godine, ponajviše zbog protivljenja SPD-a paketu koji uključuje smanjivanje poreza i restrukturiranje državnih troškova, uz nedovoljnu zaštitu slabijih skupina. Zapravo, Njemačka sada ispunjava ove zahtjeve zbog povećane stope rasta i promjena u računovodstvenoj praksi.

Njemačke reforme su promijenile sustav zbog problema identificiranih krajem 80-ih te učinile neke promjene zbog pritiska proizašlih iz ponovnog ujedinjenja. Nema bitnih promjena u organizacijskoj strukturi njemačkih mirovina ili u političkom programu koji okružuje te promjene, tako da je nemoguće identificirati sustavno smanjenje troškova. Uvođenje "samoregulativnog mehanizma", porast poreznog financiranja i slabljenje veze doprinosa i naknada, kako bi se uračunale demografske promjene, sve to vodi odvajanju od striktnog bismarckovskog principa socijalnog osiguranja. Korporativistički okvir njemačkog političkog odlučivanja zadržava sposobnost izgradnje konsenzusa, tako da je stabilno rješenje problema moguće bez sustavnih promjena u Piersonovu smislu.

Flexibilnost sustava, usprkos značajnoj inerciji, ocrtana je mnogo šire uvođenjem nove sheme osiguranja socijalne skrbi 1994. godine, dok ostale europske zemlje nastavljaju raspravljati o rješenjima problema financiranja skrbi za stare ljude slabog zdravlja. Bönker i Wollmann u svojoj analizi nedavne reforme socijalnih usluga uvjerljivo tvrde da "čvrste institucionalne prepreke ... ne isključuju temeljite promjene" ali više čine "promjene ovisne o ... širokoj reformskoj koaliciji" (1996.:457). "Zamrznuti socijalni krajolik" ne znači nužno nesposobnost izvođenja prikladnih reformi.

## ITALIJA

Talijanske državne mirovine su ovisne o zaradama i financirane tekućim doprinosima. INPS (Nacionalni institut socijalne sigurnosti) odgovara za više od 70% mirovinskih troškova i administrira četiri glavna i oko četrdeset manjih programa privatnog sektora i većine samozaposlenih radnika. Postoje bitne razlike

između programa, posebice onih za samozaposlene i zaposlenike. Država direktno administrira povoljniji program za radnike javnog sektora, što čini oko 25% troškova (Niero, 1996.:119; Commission of the European Community, 1996.:76). Mirovinski troškovi su brzo rasli od 60-ih, zbog demografskih promjena, uključena samozaposlenih radnika, porasta mirovina do ili iznad razine porasta plaća te uvođenja "mirovina prema godinama službe", što je omogućilo radnicima privatnog sektora dobivanje pune mirovine nakon 35 godina doprinosa, a radnicima javnog sektora nakon 25 godina. Ova su prava bila iznimno popularna, ali su postavljala velike zahtjeve pred programe. Osim toga, uvedeni su programi invalidskih mirovina u 60-ima i 70-ima koji su se brzo proširili. Ovi su programi bili posebno podložni klijentelističkoj zlorobi, napose na jugu (Ferrera, 1985.). Mirovinske stope su relativno izdašne - 1980. godine su mirovine proizvodnog radnika iznosile 70% plaće u usporedbi s 53% u Njemačkoj i 40% u Francuskoj.

Veliki broj izvješća znanstvenika, Državne riznice, INPS-a i Državnoga računovodstvenog ureda od kasnih 70-ih predviđao je jake financijske pritiske i naglašavao potrebu reforme. Sustav indeksacije je promijenjen 1984. godine kao antiinflacijska mjera, što je dovelo do privremenog smanjenja pritiska na programe. Međutim, pokazalo se da nije moguće osigurati podršku za bilo koju reformu što su je predlagali ministri rada i socijalne sigurnosti u 80-ima, te su mirovine značajno rasle u 90-ima, posebice za samozaposlene radnike. Daljnje projekcije INPS-a i Računovodstvenog ureda 1991. godine naglasili su "alarmantan trend" (Commission of the European Community, 1996.:76) te je 1992. godine provedena velika reforma mirovinskog sustava. Ona se odnosila na sve programe državnih mirovina kako bi se ublažila razmrvljenost sustava.

Reforma je dizajnirana da zadrži konstantni udjel budućih javnih mirovinskih troškova u odnosu na BDP. Glavne točke su bile: postupno petogodišnje povećanje dobi umirovljenja na 60 za žene i 65 za muškarce; produženje razdoblja na osnovi kojeg se obračunavaju mirovine, a konačno do obračuna cijeloga radnog vijeka; zahtjev za dužim minimalnim razdobljem doprinosa kao uvjeta participacije u programu; porast razdoblja uplaćivanja doprinosa za mirovinu prema godinama službe u



javnom sektoru na 35 godina; usklađivanje mirovina s cijenama, a ne plaćama, iako je vlada zadržala diskrecijsko pravo indeksacije na osnovi plaća.

Ove su reforme inicijalno zamišljene kao obuzdavanje mirovinskih obveza. Izvješće INPS-a iz 1993. godine sadrži procjenu da će mirovinski troškovi, koji bi trebali porasti s 7,9% BDP-a 1995. godine na 9,2% 2010. godine, umjesto toga pasti na 6,8% ukoliko se održi indeksacija na osnovi cijena, ili porasti na 8,0% ukoliko se mirovine usklađuju s porastom plaća. Računovodstveni ured je 1994. godine procijenio da bi udio troškova nastavio rasti do 10,1% BDP-a 2025. godine, ali da će rasti samo između 6,3% i 9,2%, ovisno o usklađivanju (Commission of the European Community, 1996., tablica II.9.a). Međutim, ta su izvješća zamijenjena pesimističnijim predviđanjima obiju institucija 1995. godine. One su uzele u obzir promijenjene demografske procjene i povećano prihvaćanje mirovina prema godinama službe te procijenile udio mirovinskih troškova u BDP-u 2025. godine 1% više u odnosu na prijašnje procjene.

Daljnje su reforme ozakonjene 1995. godine, i koncipirane tako da obuzdaju mirovinske troškove i ranije umirovljenje. Glavne točke su bile: obračun mirovina prema doprinosima plaćenim tijekom cijelog radnog vijeka te s obzirom na očekivani životni vijek u dobi umirovljenja i opći ekonomski rast; postupno ukidanje mirovina prema godinama službe; reforma socijalnih mirovina za starije; novi poticaji za privatne kapitalizirane mirovinske programe drugog stupa. Očekivani životni vijek u času umirovljenja i stanje gospodarstva treba uzeti u obzir množenjem kapitaliziranih životnih doprinosa s koeficijentom koji se računa prema dobi umirovljenja, demografskim predviđanjima i odnosom između porasta zarada i rasta BDP-a, kao u švedskoj reformi iz 1994. godine (International Social Security Association, 1996.:37). Postoji mogućnost promjene koeficijenta nakon razdoblja od deset godina, kako bi se uzeo u obzir rast ekonomije i demografske promjene koje su kreirale mirovinske probleme u prošlosti. Predviđanja Računovodstvenog ureda koja pokazuju da bi bez reformi mirovinski troškovi porasli s 8,2% BDP-a 1995. godine na 9,1% 2030. godine, govore da će udjel ostati konstantan do te godine, ukoliko BDP i plaće rastu prosječno 2% godišnje,

omogućujući usklađivanje koeficijenta s obzirom na ekonomski rast i demografske promjene. Ako se koeficijent ne bi usklađivao, troškovi bi nastavili rasti do 8,9% BDP-a 2030. godine (Commission of the European Community, 1996.:81). Političke odluke o ponovnom određivanju vrijednosti koeficijenta su, stoga, kružne za uspjeh reformi u obuzdavanju troškova, kao što je i stalna obveza vlade o indeksaciji prema cijenama, a ne plaćama potrebna kako bi se postigle uštede predviđene reformom iz 1992. godine.

Talijanski mirovinski sustav izvršio je veliki pritisak na javne troškove, posebice u 70-ima i 80-ima. Poduzete reforme su ponudile mogućnost održavanja tih pritisaka konstantnima u srednjoročnoj budućnosti. Iskustvo pokušaja reforme u 80-ima ilustrira poteškoće nestabilne vladine koalicije u osiguranju dovoljne mjere konsenzusa o reformi unutar sustava koji ima više različitih programa, a odgovaraju različitim interesima. Čini se da će reforme koje se sada poduzimaju vjerojatno obuzdati ekspanziju mirovinskih troškova. Međutim, buduće vlade će biti suočene s problemom donošenja odluka o usklađivanju koeficijenta koje mogu biti nepopularne u to vrijeme za umirovljenje ili one koji će ubrzo ići u mirovinu. Stoga su programske promjene, uz značajne teškoće, u talijanskom mirovinskom sustavu osigurane, ali te promjene postaju nesigurnima iz sustavne perspektive.

## VELIKA BRITANIJA

Reforme su u Velikoj Britaniji često smatrane inovativnima: "vlada M. Thatcher je uspjela u radikalnoj reformi britanske mirovinske politike" (Pierson, 1995.:64). Prije reforme iz 1986. godine britanski se mirovinski sustav sastojao od prvog stupa jedinstvene obvezne sheme doprinosa i drugog stupa doprinosa vezanih uz plaće. To je bilo provedeno tekuće financiranom državnom SERPS shemom, ili jednom od više od 100.000 zaposleničkih shema, koje su većinom kapitalizirane. Poslodavci mogu ugovoriti program svojih zaposlenika izvan SERPS-a pod uvjetom zadovoljenja određenih uvjeta. U praksi se to odnosi na gotovo cijelu srednju klasu i radnike državnog sektora te neke druge skupine. Postoje i dodatne sheme na osnovi provjere dohotka za umirovljenike s niskim prihodima.

Godine 1980. indeksacija jedinstvenih (*flat-rate*) mirovina vezana je samo za rast cijena, dok je od 1973. godine bila vezana uz rast plaća ili cijena, ovisno o tome što je bilo povoljnije. Zbog toga su mirovine pale s 37,1% prosječne zarade muškaraca 1981. godine na 25,4% 1990. godine te nastavile padati (DSS, 1990.:281-92). Vlada M. Thatcher je bila zabrinuta budućim mirovinskim obvezama zbog svoga političkog projekta provođenja redukcije cjelokupnih državnih izdataka. Godine 1984. napravljen je poseban pregled svih vidova socijalne sigurnosti, a mirovinski prijedlozi iz sredine 1985. godine smjerali su postupno ukinuti SERPS u razdoblju od petnaest godina i zamijeniti ga obveznim, privatnim, kapitaliziranim zaposleničkim ili osobnim mirovinama. Međutim, ovi su prijedlozi naišli na snažno protivljenje ne samo oporbenih stranaka i sindikata, već i organizacija poslodavaca i samih privatnih mirovinskih fondova, koje je vlada smatrala svojim prirodnim saveznicima. Razlozi suprotstavljanja su problemi vezani uz osiguravanje kapitaliziranih mirovina za one s malim ili isprekidanim zaradama te dvostruko plaćanje zbog omogućavanja postupnog ukinuća postojećeg tekuće financiranog SERPS programa, jer doprinosi poslodavca i zaposlenika moraju također financirati nove kapitalizirane mirovine. Dodatni troškovi poslodavaca (što uključuje državu) su procijenjeni na dvije milijarde funti godišnje (Pierson, 1995.:61).

Vlada je pogrešno prosudila situaciju prilikom svoga prvog pokušaja sustavne reforme konstrukcijom dugotrajnoga konsenzusa desnica-centar, koji može spriječiti da neka buduća vlada promijeni smjer mirovinskih reformi. Politički prijedlozi su bili bitno promijenjeni. Zakonom iz 1986. godine su proširene privatne mogućnosti čineći SERPS manje atraktivnim i postavljajući nove privatne programe za zaposleničke mirovine, koje se mogu prenositi iz jednog programa u drugi. Ciljana stopa za SERPS je smanjena s 25 na 20% plaće, mirovine su zasnivane na ponovno vrednovanoj plaći cijeloga radnog vijeka, a ne najboljih dvadeset godina, udovičke mirovine su smanjene na polovicu, a nisu više bile jednake mirovini preminuloga, prijelaz iz državnoga u privatni sustav je učinjen lakšim uz dodatni popust od 2% za one koji to učine prije 1994. godine.

Promjene su ohrabrile prijelaz od SERPS-a k osobnim mirovinama, koje su posebno brzo

rasle u ranim 90-ima, kad se članstvo izjednačilo. Članstvo zaposleničkih mirovinskih programa se većinom nije promijenilo. Udjel umirovljenika u nedržavnim kapitaliziranim programima različite kvalitete je porastao s nešto više od polovice na gotovo dvije trećine za manje od desetljeća (vidi tablicu 2.). Vladin statistički ured je procijenio 1986. godine da bi bez reformi i vladine potpore ukupna stopa doprinosa potrebna za financiranje programa narasla s 14,5% 1990. godine na 18,5% 2030. godine te potom pala na 15% 2050. godine, uz pretpostavku da će se mirovine i dalje indeksirati prema cijenama. Ako bi se one ponovno usklađivale s plaćama, stopa bi narasla na 27,3% i potom pala na 24,2%. Računajući s učincima reforme, predviđena je promjena stope s 15,2% na 14,3% i potom na 10,4% prilikom prve procjene, a kod druge procjene s 16,5% na 23% i potom na 19,7%. Posljednje izvješće iz 1990. godine, uz pretpostavku bržeg porasta umirovljeničkog stanovništva, govori o stopama za 3% do 4% višima 2030. i 2050. godine (Government Actuary, 1990.)

Tablica 2.

Članovi mirovinskih programa u Velikoj Britaniji, 1986./87. do 1994./95. (u milijunima)

	1986./87.	1990./91.	1994./95.
SERPS	10,3	7,7	7,6
Zaposlenički	8,5	9,2	8,2
Osobni	3,1	4,8	5,6
% umirovljenika u kapitaliziranim programima	53	65	65

Izvor: Burchardt, 1997.:24.

Daljnje reforme iz 1995. godine označile su postupni porast dobi umirovljenja za žene na 65 do 2020. godine i promijenili pravila obračuna zarada na kojima se temelje SERPS mirovine. Učinak ovih reformi trebao bi biti smanjenje predviđenih troškova SERPS-a za oko 25% 2020. godine i za gotovo polovicu 2040. godine. Pod pretpostavkom indeksacije prema cijenama uravnotežena stopa doprinosa bi pala s 17,7% 2000. na 17,2% 2030. godine te na 14% 2050. godine. Pod pretpostavkom indeksacije prema plaćama ove stope bi iznosile 19%, 25,4% i 25,3%.

Godine 1997. laburistička vlada je izabrana velikom većinom. Mirovinska politika se po-

novno razmatra. Predizborni manifest je uključivao usklađivanje jedinstvenih mirovina barem s porastom cijena, uvođenje novih osobnih kapitaliziranih mirovina drugoga stupa (*stakeholder's pension*) i zadržavanje SERPS-a, s posebnim aranžmanom za skrbnike. U prvoj godini je usklađivanje mirovina bilo izvršeno prema porastu cijena, pokazujući manje vjerojatnim ponovno usklađivanje s plaćama. Politička je rasprava bila usmjerena prema novim osobnim mirovinskim (*stakeholder*) aranžmanima koji će biti kapitalizirani, najvjerojatnije s elementima uključivanja onih koji plaćaju doprinose u upravljanje, kao što je to tražio bivši ministar socijalne reforme u svojoj knjizi i nedavno objavljenom *Green Paper* (Field, 1996.; DSS, 1998.:80). Pokušajima da se u političkom programu predvidi potpuna obnova SERPS-a (najistaknutije ih je zagovarala Lady Castle, koja je izvorno bila zadužena za uvođenje SERPS-a) su se žestoko suprotstavili laburistički lideri na stranačkoj konferenciji 1996. godine.

Čini se da su reforme 80-ih i ranih 90-ih uspjele u učinkovitom i fundamentalnom zaokretu u mirovinskim raspravama u Velikoj Britaniji. Smanjivanje jedinstvenih mirovina promjenama indeksacije činili su glavni dio reforme u financijskom smislu, smanjujući predviđenu stopu doprinosa potrebnu za program za 8% 2030. i 11% 2050. godine. Što duže indeksacija prema cijenama ostane na snazi, manja će biti važnost ove mirovine kao komponente umirovljeničkih primanja, a veće financijske implikacije svake reforme koja bi htjela promijeniti smjer reforme. Promjena politike se može smatrati sustavnom u Piersonovu smislu. Ove promjene su, uz smanjivanje SERPS-a, doprinijele promjeni politike prema kapitaliziranim mirovinama, što je sada u središtu političkih rasprava. Posebno je začudujuće da je to postignuto usprkos činjenici da je, čini se, zaokret ka kapitalizaciji dosegnuo vrhunac početkom 90-ih, a da su skandali, vezani uz "pogrešnu prodaju" osobnih mirovina pojedincima, ohrabрили izlazak iz SERPS-a kada nije bilo interesa da se to učini, što se također dešavalo u ranim 90-ima. Ovaj problem je, prema nalazu vladine istrage, pogodio gotovo milijun ljudi, posebice one starije kojima su agenti osiguranja željni provizije prodavali osobne mirovine, iako njihovi doprinosi nisu bili dovoljni da stvore adekvatan fond (Waine,

1995.: posebice 326-7; Goode Committee, 1994.; Office of Fair Trading, 1997.). Novi laburistički mirovinski planovi će dalje povećati udjel umirovljenika u kapitaliziranim programima pa je povratak na tekuće financiranje malo vjerojatan.

Britanske promjene se mogu shvatiti uspješnima u suočavanju s brigom oko troškovnih obveza – kreirajući situaciju u kojoj će državni mirovinski doprinosi zapravo padati nakon 2000. godine, pod pretpostavkom indeksacije prema cijenama te gdje će većina ljudi tražiti nedržavnu opskrbu za sigurnost u mirovini. Promjene se također čine uspješnima u osiguravanju uvjeta za osobnu sigurnost. Povratak na tekuće financiranje mirovina se vjerojatno neće pojaviti kao politička tema. Zanimljiva osobina konteksta Velike Britanije jest da je predviđeni rast doprinosa pod pretpostavkom neizvođenja reforme izvorne državne mirovinske sheme relativno nizak i bitno niži od onog u mnogim kontinentalnim programima nakon provođenja dalekosežnih reformi. Pitanje koje se nameće odnosi se na tako odlučan politički zaokret od podrške državnom programu k promociji privatno financiranih mirovina. To je posebice zagonetno jer su reforme oštetile interese velikog broja najranjivijih umirovljenika, koji su najmanje atraktivni tržišnim opskrbiteljima mirovina, porezne olakšice dale skupinama s visokim primanjima koji najvjerojatnije mogu plaćati najveće doprinose te su potpomogle privatni osiguravateljski sektor (Le Grand i Agnulnik, 1998.). Osnovica promjena se mora smatrati više ideološkom i političkom nego praktičkom.

## ZAKLJUČAK

Kratki pregled različitih uspjeha nastojanja izvođenja reforme u najznačajnijem području državnih troškova u četiri najveće europske socijalne države potvrđuje glavne točke Esping-Andersena i Piersona, ali ne u potpunosti i njihove zaključke. Reforme koje uključuju ograničavanje troškova su posebno teške i traže mnogo vremena jer dovode u pitanje ušancene ostvarene interese, kao što to pokazuje Esping-Andersen. Vlade se dvoume u poduzimanju takvih reformi, jer one mogu dovesti do izbornog poraza, kao što tvrdi Pierson. Međutim, to ne znači da su europske socijalne države nesposobne u suočavanju sa suvremenim izazovima. To, također, ne znači da se

istraživanje uspješnih reformi treba usredotočiti na najdramatičnije i najradikalnije inovativne promjene kao dokaza "sustavnih" novina, koje na određeni način prekidaju s karakteristikama prijašnjega (a sada navodno istrošenoga) socijalnog dogovora. Institucionalno restrukturiranje može ponekad pretkazati reformu. Francuska je neosporno trpjela najozbiljnije pritiske budućih obveza, čak i nakon reforme iz 1993. godine, ali promjene institucionalnih struktura, koje smanjuju utjecaj "socijalnih partnera" mogu činiti zaokret prema novom načinu političkog odlučivanja kod mirovina. U Njemačkoj, međutim, kontinuirane reforme mirovinskih aranžmana ilustriraju mogućnost sustava da uspostavi konsenzus oko političkih promjena koje će omogućiti financijsku stabilnost bez većih institucionalnih promjena. Nove se politike mogu uspješno nositi s demografskim pritiscima, ali ostaje pitanje rješavanja novih pritisaka koji proizlaze iz ujedinjenja zemlje. U Italiji su jaka privrženost zaposleničkom strukturiranju socijalnog područja te nestabilnost vlada više puta odgodile reforme. Sadašnje politike imaju sposobnost obuzdavanja budućih troškova, a omogućujući budućim vladama korištenje prednosti koje nudi novo zakonodavstvo, što je za sada nesigurno. Reforme u Velikoj Britaniji su većinom smatrane najinovativnijima među istraživanim zemljama i gotovo su sigurno promijenile buduću način mirovinske politike, ali su riješile problem koji se nije pojavljivao kao osobito istaknut, po cijenu kvalitete mirovina za mnoge stare ljude. Financijski pritisci budućih mirovinskih stopa su u toj zemlji umjereni u usporedbi s drugim sustavima.

Podaci podržavaju dvije teze. Prvo, treba mijenjati stajalište koje je vidjelo političko ok-

ružje kao "zamrznuti socijalni krajolik". Njemačka se, kao primjer jakoga kontributivnog sustava i ušančenih interesa, pokazala sposobnom za reformu unutar postojećega institucionalnog okvira. Šire, mjera u kojoj institucionalni okviri pružaju prepreke reformi ovisi o detaljima njene strukture. Drugo, potvrđen je Piersonov argument da ograničenje troškova uvijek izaziva prepreke. Međutim, nije potvrđen njegov zaključak da se tada pozornost mora usmjeriti na sustavne, a ne na programске reforme, jer samo sustavne reforme pružaju nepovratno rješenje pritisaka na sustav. Najuspješnije politike u smislu promjene smjera sustava (udaljšavanje od tekućeg financiranja) i postizanja smanjenja troškova (u Velikoj Britaniji) vrlo teško mogu promijeniti buduću vladu zbog porasta poreza potrebnog za uspostavljanje razine mirovina na osnovi tekućeg financiranja. Međutim, ove reforme izgledaju najmanje potrebne u smislu objektivnih dokaza o troškovnim pritiscima i neosporno najštetnije mnogim umirovljeničkim interesima. Glavno pitanje bi, možda, trebalo biti pitanje kvalitete reforme. Procjena kvalitete, kao sposobnosti stvaranja stabilnih reformi unutar postojeće institucionalne strukture, traži detaljnije i posebno ispitivanje različitih sustava, kao i utjecaj promjena na socijalno stanje građana.

## ZAHVALE

Zahvaljujem se Giulianu Bonoliju, Vicu Georgeu, Brunu Palieru, Asbjørnu Nørgaardu, Chrisu Pickvanceu i anonimnim recenzentima na korisnim komentarima. Ovom je članku doprinijelo istraživanje, koje je potpomogao ESRC, istraživačka potpora pod brojem R000234.711.

## LITERATURA

- Bönker, F., Wollmann, H. (1996.) Incrementalism and reform waves: the case of social service reform in the Federal Republic of Germany, *Journal of European Public Policy* (3)3:441-460.
- Bonoli, G. (1997.) Pension politics in France: patterns of cooperation and conflict in two recent reforms, *West European Politics* (20)4:111-124.
- Bonoli, G., Palier, B. (1996.) Reclaiming welfare: the politics of social protection reform in France, *South European Politics and Society* (1)3: 241-259.
- Burchardt, T. (1997.) Boundaries Between Public and Private Welfare, CASE paper no. 2. STICERD, LSE.
- Castles, F., Mitchell, D. (1990.) Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?, Public Policy Programme Discussion Paper no. 21. Australian National University.
- Coomissariat Général du Plan (1995.) *Perspectives à Longe Terme des Retraites*. La Documentation Française.

- Commission of the European Community (1995.a) *The Major Issues of European Demography*, V/5491/95. Brussels.
- Commission of the European Community (1995.b) *Social Protection in Europe*. Luxembourg.
- Commission of the European Community (1996.) *Ageing and Pension Expenditure in the Western World*, European Economy: Reports and Studies 3. Luxembourg.
- Daly, M. (1997.) Welfare states under pressure: cash benefits in European welfare states over the last ten years, *Journal of European Social Policy* (7)2:129-146.
- Deutsches Bundesbank (1995.) The finances of the statutory pension funds since the beginning of the 1990s, *Monthly Report*, March.
- DSS (1990.) *Social Security Statistics, 1990*. London: HMSO.
- DSS (1998.) *A New Contract for Welfare*, Cm 3805. London: HMSO.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1994.) After the Golden Age, UN World Summit for Social Development occasional paper 7. Geneva: UNRISD.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996.) *Welfare States in Transition*. London: Sage.
- Evans, P. et. al. (1985.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferrera, M. (1985.) *Il Welfare-State in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. (1993.) *Modelli di solidarietà*. Bologna: Il Mulino.
- Field, F. (1996.) *How to Pay for the Future: Building a Stakeholder's Welfare States*. London: Institute for Community Studies.
- Goode Committee (1994.) *Pensions Law Reform*, Cm 2342-1. London: HMSO.
- Government Actuary (1986.) *Report of the Social Security Bill, 1986*. London: HMSO.
- Government Actuary (1990.) *National Insurance Fund: Long-Term Financial Estimates*. London: HMSO.
- Government of France (1991.) *Livre Blanc sur les Retraites*. La Documentation Française.
- Gough, I. (1997.) Social aspects of the European model and its economic consequences, in: Beck, W., van der Maesen, L., Walker, A. (eds.) *The Social Quality of Europe*. Kluwer.
- Guillemand, A.-M. (1993.) Older workers and the labour market, in: Walker, A., Alber, J., Guillemand, A.-M. *Older People in Europe, 1993*, Report of the European Observatory. Brussels: CEC.
- Hantrais, L. (1996.) France: squaring the welfare triangle, in: George, V., Taylor-Gooby, P. (eds.) *European Welfare Policy*. London: Macmillan.
- Heller, P., Hemming, P., Kalvert, P. (1986.) *Ageing and Social Policy in the Major Industrial Countries, 1980-2025*, IMF paper 47.
- International Social Security Association (1996.) *Developments and Trends in Social Security, 1993-95*. Geneva: ISSA.
- Kangas, O., Palme, J. (1989.) *Public and Private Pensions*. Stockholm: Institut for Social Forskning.
- Kwon, H. (1997.) Beyond European welfare regimes: comparative perspectives on East Asian welfare system, *Journal of Social Policy* (26)4:467-484.
- Lawson, R. (1996.) Germany: maintaining the middle way, in: George, V., Taylor-Gooby, P. (eds.) *European Welfare Policy*. London: Macmillan.
- Le Grand, J., Agnulik, P. (1998.) Tax relief and partnership pensions, Caspaper no. 5. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Leibfried, S. (1990.) The classification of welfare state regimes in Europe, Social Policy Association Annual Conference. University of Bath, July.
- Lewis, J. (ed.) (1993.) *Women and Social Policies in Europe*. Aldershot: Gower.
- Myles, J., Quadagno, J. (1996.) Recent trends in public pension reform: a comparative view, presented at the Conference on the Reform of the Retirement Income System. Queen's University, Ontario, 1-2 February.
- Niero, M. (1996.) Italy: right turn for the welfare state?, in: George, V., Taylor-Gooby, P. (eds.) *European Welfare Policy*. London: Macmillan.
- OECD (1988.) *Reforming Public Pensions*. Paris.
- OECD (1994.a) *New Orientations for Social Policy*. Paris.
- OECD (1994.b) *Economic Survey of France, 1993/94*. Paris.
- OECD (1995.) *Economic Survey of France, 1994/95*. Paris.
- Office of Fair Trading (1997.) *Report on Pension Reform*. London: HMSO.
- Pierson, P. (1995.) *Dismantling the Welfare States?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996.) The new politics of the welfare state?, *World Politics* 48:143-179.
- Piven, F., Cloward, P. (1982.) *The New Class War: Reagan's Attack on the Welfare State*. New York: Pantheon.
- Putnam, R. (1993.) *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Room, G. (1994.) European Social Policy, in: Page, R., Baldock, J. (eds.) *Social Policy Review* 6. Social Policy Association. University of Kent.
- Schmähl, W. (1993.) The '1992 Reform' of public pensions in Germany: main elements and some effects, *Journal of European Social Policy* (3)1:39-51.
- Shaver, S. (1992.) Body Rights, Social Rights and the Liberal Welfare State, SPRC discussion paper 38. Univeristy of New South Wales.
- Shola Orloff, A. (1993.) Gender and the social rights of citizenship: comparative analysis of gender relations and welfare states, *American Sociological Review* 58:303-328.
- Skocpol, T. (1995.) *Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Skocpol, T., Amenta, E. (1986.) States and social policies, *American Review of Sociology* 12:131-157.
- Thaler, R. (1980.) Towards a positive theory of consumer choice, *Journal of Economic Behaviour and Organization* 1:39-60.
- Tversky, A., Kahneman, D. (1981.) The framing of decisions and the psychology of choice, *Science* 211:453-458.
- Waine, B. (1995.) A disaster foretold? The case of personal pensions, *Social Policy and Administration* (29)4:317-334.
- Ysmal, C. (1996.) France, *European Journal of Political Research* (30)3-4:331-345.

Preveo s engleskoga Siniša Zrinščak