

Italija: mirovinska reforma sustava međugeneracijske solidarnosti

Vlado Puljiz
 Studijski centar socijalnog rada
 Pravnog fakulteta
 Sveučilište u Zagrebu

Pregledni rad
 UDK 368.914(45)
 Primitljeno: travanj 1998.

Opsežne mirovinske reforme uglavnom se danas provode u postsocijalističkim tranzicijskim zemljama, kao i u nekim zemljama Trećeg svijeta (Latinska Amerika). Zapadne zemlje, mada također suočene s krizom mirovinskih sustava, zbog pogoršanja omjera zaposlenih i umirovljenika, vrše u njima manje preinake. Italija je u tom pogledu iznimka. U ovoj je zemlji 1995. godine provedena dalekosežna mirovinska reforma, koja će, prema nekim ocjenama, bitno utjecati na razvoj talijanskog gospodarstva i društva. Treba napomenuti da nije riječ o prelasku na model kapitaliziranih mirovinskih fondova, nego se radi o temeljitoj reformi sustava međugeneracijske solidarnosti unutar kojeg se visina mirovina dovodi u tijesnu ovisnost o sumi uplaćenih doprinosa osiguranika.

Italija je 1995. godine provela najradikalniju reformu mirovinskog sustava u Zapadnoj Europi. Reforma je uslijedila nakon dvadeset-godišnjih rasprava, nekoliko pokušaja i manjih promjena mirovinskog sustava, od kojih je najznačajnija bila ona iz 1992. godine.

STARENJE STANOVNIŠTVA I FINANCIJSKA KRIZA MIROVINSKOG SUSTAVA

Velike demografske promjene, najviše obilježene starenjem stanovništva, te financijska kriza mirovinskog sustava glavni su uzroci reforme. U izvještaju dostavljenom Nacionalnoj skupštini 17. svibnja 1995., uz projekt zakona o mirovinskom osiguranju (Doc. N° 2549), jasno su naznačeni razlozi mirovinske reforme: "... prema demografskih projekcijama, u narednim decenijama desit će se značajno smanjenje aktivnog stanovništva. K tome, s obzirom na širenje tercijarnih djelatnosti, teško će biti dosegnuti stope rasta produktivnosti rada, pa, dakle, i plaće ostvarene u prethodnim fazama industrijskog razvoja. Radi toga zaposlenicima se ne mogu jamčiti mirovine više od rasta sume doprinosa na temelju kojih se one dugoročno obračunavaju. Nemogućnost usklađenja doprinosa i mirovina uzrokuje strukturalnu insolventnost sustava i, kao posljedicu, stalni deficit iz mirovinskim fondovima budućih generacija.

Jedina preostala mogućnost je uzimanje avansa od državnog proračuna radi financiranja deficita mirovinskog osiguranja. ... Zaključak je da strukturalna reforma mirovinskog sustava mora početi od ideje da su resursi koje treba staviti na raspolaganje umirovljenicima striktno vezani uz ekonomski rast i demografsku evoluciju" (Salafia, 1995:158).

Starenje stanovništva u Italiji je već dugo prisutan fenomen. Od šezdesetih godina u ovoj je zemlji osjetno opala totalna stopa fertiliteta. Štoviše, totalna stopa fertiliteta u Italiji je 1995. godine bila najniža u Europi i iznosila je 1,2. (Prosta reprodukcija stanovništva dešava se pri stopi fertiliteta od 2,15). Treba napomenuti da su i druge južноеuropske zemlje (Portugal, Španjolska, Grčka) imale niže stope fertiliteta od zemalja srednje i sjeverne Europe. No Italija je među njima prednjačila (Munoz Perez, 1989). Jedan od vjerojatnih uzroka demografske regresije juga Europe je rudimentarna i neizdašna politika prema obitelji (Puljiz, 1995).

Istovremeno, u Italiji je u porastu prosječno očekivanje života koje je 1992. godine za muškarce bilo 74 godine, a za žene 80 godina.

Pod pretpostavkom nastavljanja dosadašnjih demografskih trendova u Italiji bi od današnjih 57,5 milijuna u 2050. godini broj stanovnika pao na 46,3 milijuna stanovnika. Ta-

kva je demografska projekcija vršena uz pretpostavku da se godišnja imigracija održi na sadašnjih 50 tisuća stanovnika.

Ovakva demografska evolucija dovest će do toga da će tzv. dobní koeficijent (odnos broja stanovnika starih 65 i više godina i mladih do 14 godina) porasti od 109 u 1995. godini na 273 u 2050. godini. To znači da će na jednog mladog dolaziti gotovo tri stara stanovnika. Nadalje, indeks koji se dobiva iz odnosa broja stare populacije (65 godina i više) i populacije u aktivnoj dobi (15-64 godine) porast će od 24% u 1995. godini na 57% u 2050. godini (Baldacci, Lugaresi, 1997:251).

Treba pretpostaviti da će se, zahvaljujući napredovanju medicine i promjenama u načinu života, očekivano trajanje života produžiti. Neka predviđanja nagovještavaju da će prosječno očekivanje života muškaraca u Italiji uskoro doseći 79 godina, a žena 84 godine. Istovremeno, teško je očekivati da će znatnije porasti stope fertiliteta. Naime, iako su više-manje poznati uzroci niske stope demografske reprodukcije, danas je dosta teško povećati fertilitet upotrebljavajući klasične instrumente socijalne i fiskalne politike, kao što su dječji dodaci i poreske olakšice za brojne obitelji. Prema tome, preokret u demografskim trendovima nije realno očekivati, pa su zato projekcije kretanja stanovništva Italije uistinu pesimistične.

Starenje stanovništva uzrokuje rast broja umirovljenika koji vrše stalan pritisak na rast javnih socijalnih izdataka. U sustavu međugeneracijske solidarnosti (PAYG), koji je na snazi u Italiji mirovine se financiraju iz tekućih doprinosa zaposlene populacije. Prema sadašnjem stanju suma doprinosa zaposlenih osjetno je niža od zakonom predviđenih izdataka za mirovine, pa je mirovinski sustav u deficitu. Zato ga, kako je rečeno u izvještaju parlamentu, treba sufinancirati dodatnim porezima ili pak javnim zaduživanjem. Tako mirovinski sustav svojim gubicima znatno pridonosi povećanju javnog duga. Taj će se problem ubuduće još više zaoštravati jer će napredovati proces starenja stanovništva i povećavati se broj umirovljenika.

Uistinu, tijekom posljednjih godina troškovi mirovinskog osiguranja, kao i ukupna socijalna potrošnja, znatno su ekspandirali. U usporedbi s drugim velikim zemljama u Europskoj Uniji Italija je najviše trošila za socijalnu

sigurnost (25,8% GDP-a). Isto tako, Italija je prednjačila i u izdacima za mirovine. Godine 1992. Francuska je za mirovine potrošila 14,6%, Njemačka 13,5%, Velika Britanija 14,5%, a Italija 16% GDP-a (Salafia, 1995:159).

Financijsku krizu mirovinskog sustava ilustriraju i sljedeći podaci. U najvećem općem obveznom sustavu mirovinskog osiguranja, koji obuhvaća 11,2 milijuna zaposlenih i 10,2 milijuna umirovljenika, od doprinosa je za mirovine tijekom 1993. godine prikupljeno 68.000 milijardi lira (1000 milijardi lira = 585 milijuna USA dolara). Istovremeno su izdaci za mirovine iznosili oko 120.000 milijardi lira. Prema tome, doprinosi su pokrili tek nešto više od polovine mirovinskih izdataka. Preostali dio mirovinskih izdataka pokriven je viškovima iz drugih sustava socijalnog osiguranja i državnom dotacijom. Postojala je, dakle, ogromna neravnoteža između prihoda i rashoda mirovinskog sustava koja je postala vrlo opasna za financije i gospodarstvo.

Spominju se i neki drugi uzroci financijske krize mirovinskog osiguranja. Tako se povećao broj umirovljenih trgovaca i zanatlija, kao i visina njihovih mirovina. Došlo je i do pada broja aktivnih poljoprivrednika koji plaćaju za umirovljene poljoprivrednike. Povećani su i izdaci za dodatke na minimalnu plaću u slučajevima kada je svota doprinosa izračunata na temelju doprinosa bila manja od legalnog minimuma plaća. Nadalje, značajni su bili izdaci za socijalne mirovine koje se odobravaju građanima sa 65 i više godina, a koji nemaju drugih izvora prihoda. Probleme su uzrokovale brojne beneficije i popusti koji su dodjeljivani nekim poduzećima. Itd.

Financijsku krizu mirovinskog sustava podhranjivala je metoda izračuna mirovina koja se primjenjivala od 1968. godine. Naime, mirovine su se izračunavale na temelju sume plaća u posljednjoj fazi zaposlenosti. Tako se zaposlenima u privatnom sektoru, kao i privatnim poduzetnicima, mirovina obračunavala na osnovi plaća tijekom posljednjih 5 godina, samozaposlenima na osnovi plaća posljednjih 10 godina, a državnim službenicima i službenicima lokalnih organa vlasti na osnovi plaće iz posljednjeg mjeseca. Ovaj mehanizam izračuna, osobito nekih kategorija osiguranika, proizvodio je vrlo visoke mirovine koje nisu bile vezane uz svotu uplaćenih doprinosa. Kao rezultat toga zamjenska stopa (replacement rate) mirovina u

odnosu na plaće, pod uvjetom plaćanja doprinosa tijekom 40 godina, porasla je od 65% u 1968. godini na 80% u 1976. godini i na toj se razini održala do prve mirovinske reforme 1992. godine.

Treba primijetiti da izračun mirovina na temelju plaća na kraju karijere nije bio pravičan, jer je privilegirao osiguranike s uzlaznom radnom karijerom, a bio je nepovoljan za niže slojeve radnika kojima plaća nije rasla uporedo s radnim stažom.

Na financijske teškoće mirovinskog sustava utjecala je i izmiješanost mirovina i socijalnih pomoći. Naime, oba ova davanja financirana su doprinosima iz plaća. Doduše jednim zakonom iz 1988. godine bilo je propisano odvajanje tih davanja. Međutim, u praksi, zbog različitih interpretacija zakona, ništa se nije promijenilo, pa su izdaci za mirovine i socijalne pomoći i nadalje isplaćivani iz istog fonda.

Razumljivo je da je sve to dovelo gotovo do kolapsa talijanskog mirovinskog sustava kakav se razvio u prosperitetnim poslijeratnim vremenima.

REFORMA 1992. GODINE

Značajnije promjene u mirovinski sustav uvedene su 1992. godine. Bio je to prvi korak ka velikoj reformi iz 1995. godine. Ta reforma poznata je i pod nazivom "Reforma Amato". (Tako se zvao ministar koji ju je promovirao.) Najznačajnija inovacija koju je donijela bila je unifikacija pravila umirovljenja za zaposlene u javnom i privatnom sektoru te za samozaposlene osiguranike. Dob umirovljenja povećana je za 5 godina kako za muškarce tako i za žene. Osnovica za izračunavanje mirovine proširena je na cijeli radni staž umjesto posljednjeg razdoblja kako je to bilo ranije.

Rezultat reforme bilo je smanjenje zamjenske stope za glavninu mirovina u odnosu na plaće s 80% na 66%. Međutim, održale su se razlike u pogledu internih zamjenskih stopa s obzirom na spol, kategorije zaposlenika te profil profesionalne karijere osiguranika. "Reforma Amato" otvorila je šire mogućnosti ranijeg umirovljenja. Pri tome se nije vodilo računa o financijskim bilancama. Nadalje, prema zakonu iz 1992. godine formula izračuna

Tablica 1.

Temeljne značajke najvažnijih mirovinskih shema i promjene 1992. i 1995. godine

Mirovinske sheme	Obvezna dob umirovljenja		Minimalno kontributivno razdoblje za starosne mirovine	Broj godina na osnovi kojih se računa mirovina	Zamjenska stopa (%) (a)	Mirovine prema radnom stažu Broj godina plaćanja dopriosa
	M	Ž				
<i>PRIJE 1992.</i>						
<i>Opće sheme</i>						
Privatni zaposlenici	60	55	15	5	80	35
Samozaposleni	65	60	15	10	80	35
<i>Posebne sheme</i>						
Državni zaposlenici	65	65	15	zadnji mjesec	94.4	20
Zaposlenici lokalnih organa vlasti	60	55	20	zadnji mjesec	100	25
Privatni poduzetnici	65	60	15	5	80	35
REFORMA IZ 1992.	65	60	20	cijeli radni vijek	66	35
REFORMA IZ 1995.	57/65	57/65	5	cijeli radni vijek	45/74 (b)	40

Izvor: Baldacci & Lugaresi (1995)

(a) Procijenjeno za realnu stopu rasta GDP-a od 1,5% i realnu stopu rasta plaće od 2%.

(b) Prva se vrijednost odnosi na samozaposlene a druga na zaposlene.

mirovina ovisila je o broju godina provedenih na radu te o prosjeku plaće. Prosjek plaće izračunavao se pomoću sume svih indeksiranih prošlih plaća podijeljenih s brojem godina staža. Evaluacija plaća vršila se pomoću indeksa inflacije plus 1%.

"Reforma Amato" nije uspjela riješiti bitne probleme talijanskog mirovinskog sustava. Ona je bila tek parcijalni zahvat u kompleksnu mirovinsku zbilju. Kreatori reforme nisu se uhvatili u koštac s glavnim slabostima sustava, prije svega sa stečenim pravima. Pored toga, reforma je naišla na veliki otpor, pa je njen doseg ostao relativno ograničen i uskoro je trebalo poduzeti novu, mnogo radikalniju mirovinsku reformu.

REFORMA 1995. GODINE

Dana 4. kolovoza 1995. godine talijanski je parlament usvojio mirovinski zakon koji više nije bio adaptacija postojećeg, nego je sadržavao elemente novog sustava koji se bitno razlikovao od prethodnoga.

Dva su osnovna cilja nove reforme. Prvo, nastoji se ostvariti financijska ravnoteža obveznog mirovinskog osiguranja, što podrazumijeva dugoročno smanjenje vrlo velikog državnog proračunskog deficita kojeg su uzrokovale izdašne mirovine. Drugo, uspostavljaju se novi modaliteti funkcioniranja kojima je cilj trajno održanje sustava javnih mirovina utemeljenog na načelu međugeneracijske solidarnosti.

Osnovna su načela na kojima počiva ova reforma koju je izvela vlada Lamberta Dinija sljedeća:

- (1) ujednačavanje postojećih mirovinskih režima i stvaranje jedinstvenog režima koji pokriva sve kategorije zaposlenih, kako javnog tako i privatnog sektora, te neovisne radnike;
- (2) razlikovanje osiguranja od socijalne pomoći;
- (3) uspostavljanje mirovinskog sustava u kojem su mirovine određene sumom doprinosa, a ne razinom plaća ostvarenih tijekom radnog vijeka;
- (4) uvođenje dobne granice koja omogućava fleksibilno umirovljenje;
- (5) primjena provjere imovinskog stanja za obiteljske i invalidske mirovine eda ne bi došlo

do njihove kumulacije s drugim prihodima (Reynaud, Hege, 1996:80).

Unifikacija i transparentnost sustava

Važan cilj novog sustava bio je uspostava jednakosti tretmana različitih kategorija osiguranika prilikom umirovljenja. To je dalekosežna promjena, ako se ima u vidu da je donedavno u Italiji bilo pedesetak mirovinskih režima s vrlo različitim obilježjima. Takav sustav bio je u skladu s "partikularističko-klijentelističkom" prirodom talijanske socijalne države. To znači da se naslanjao na po načelu klijentelizma podijeljenu populaciju, odnosno da je funkcionirao na osnovi političke razmjene (scambio politico). "Socijalna prava ovdje nisu utjelovljena u otvorenoj, univerzalističkoj, političkoj kulturi i u solidarnoj, nepristranoj državi u weberijanskom smislu riječi, s administracijom koja ima svoju vlastitu ulogu. Umjesto toga, ta su prava zatvorena unutar partikularističke kulture i pod utjecajem su 'mekog' državnog aparata, što znači da su prožeta logikom odnosa patron-klijent, što je povijesna konstanta u ovom dijelu Europe" (Ferrera, 1996:20). Socijalni je klijentelizam bio najprisutniji u ruralnom, nerazvijenom jugu Italije. Na određeni način o tome govori podatak o invalidskim mirovinama. Broj invalidskih bio je na jugu Italije dvostruko veći nego broj starosnih mirovina, dok je na sjeveru situacija bila obrnuta. "Očito je da se velik broj takvih socijalnih davanja javlja kao posljedica kompleksnog političkog ustroja utemeljenog na specijaliziranim strukturama unutar mreže partijskih udruženja i socijalne administracije pod utjecajem političara" (Puljiz, 1996:48).

Novim se sustavom nastoji postići ne samo unifikacija vrlo raznorodnih mirovinskih režima, nego i što veća transparentnost mehanizma prikupljanja i raspodjele sredstava. U tom smislu važno je napomenuti da se, premda je tehnika raspodjele mirovina utemeljena na tekućoj raspodjeli (PAYG), unutar sustava tekuće raspodjele nastoji imitirati model individualne štednje primijenjen kod fondovskog mirovinskog osiguranja. Tako se prava umirovljenika izračunavaju u lirama i valoriziraju prema prosječnoj godišnjoj stopi kapitalizacije doprinosa. Potom se konverzija akumuliranih i revaloriziranih doprinosa na individualnom računu obavlja tako kao da se radi o kupovini životne rente. U nastojanju da mehanizam

izračuna mirovina bude što transparentniji jednostavno se pribjegava metafori osobne štednje (Reynaud, Hege, 1996:82).

Ranije su financijske teškoće mirovinskog sustava nametale potrebu čestih zakonskih intervencija s ciljem izmjene pojedinih prava i formule izračuna mirovina (staž, razdoblje kotizacije, razdoblje na temelju kojeg se određuje mirovina, vrijednost anuiteta, način indeksacije i slično). Suprotno tome, novi se sustav čini financijski zatvorenim. On se brzo može prilagođavati na dva načina: promjenom visine doprinosa i promjenom vrijednosti koeficijenta aktuarske konverzije.

Formula izračuna, mirovinska dob i doprinosi

Ključne promjene napravljene su u formuli izračuna mirovina. Naime, predviđeno je da se svota uplaćenih doprinosa vodi na individualnom računu svakog osiguranika i svake godine se revalorizira ovisno o nominalnom kretanju GDP-a kojeg posebno izračunava Talijanski statistički institut (ISTAT). Pri tome se uzima prosjek stopa rasta GDP-a u posljednjih pet godina koje prethode godini revalorizacije. Nakon toga se ukupna suma doprinosa množi s koeficijentom aktuarske konverzije. Vrijednost tog koeficijenta ovisi o dobi osiguranika prilikom prestanka aktivnosti, a koja se kreće između 57 i 65 godina. Vrijednost koeficijenta varira u rasponu od 4,720 posto za one koji odlaze u mirovinu s 57 godina do 6,136 posto za one koji odlaze u mirovinu sa 65 godina. Narednih godina mirovina se revalorizira ovisno o kretanju cijena.

Može se dakle reći da pri izračunu mirovine ključnu ulogu ima koeficijent aktuarske konverzije. Njegove veličine izvedene su na temelju prosječnog očekivanja trajanja života prilikom odlaska u mirovinu ali se pri tome ne uzima u obzir razlika između muškaraca i žena. Pomoću koeficijenta aktuarske konverzije od akumuliranih i valoriziranih doprinosa dolazi se do iznosa mirovine. Važno je napomenuti da se u izračunu koristi i kamatna stopa koja je jednaka stopi godišnjeg rasta GDP-a na duže razdoblje. Početno je ta stopa procijenjena na 1,5%. Koeficijent aktuarske konverzije svakih 10 godina može izmijeniti ministar rada i socijalne sigurnosti. Pri tome on mora voditi računa o demografskim promjenama i rastu nacionalnog bruto proizvoda.

Kao što se vidi, dob odlaska u mirovinu fleksibilno je postavljena između 57 i 65 godina. Ipak, zaposleni koji su uplaćivali doprinose 40 godina i više mogu ići u mirovinu prije 57 godina, a na njih se primjenjuje koeficijent konverzije predviđen za 57 godina.

Pored dobi, ostali su uvjeti za stjecanje mirovine: prestanak profesionalne aktivnosti, minimalno pet godina plaćanja doprinosa i iznos mirovine koji doseže najmanje 1,2 iznosa "socijalne pomoći". Upravo se taj najniži iznos mirovine daje osobama starijim od 65 godina uz uvjet provjere prihoda. Ova starosna socijalna mirovina novost je uvedena ovom reformom.

Pretpostavka je kreatora reforme da se financijska ravnoteža novog sustava može postići uz stopu od 33% doprinosa od plaće zaposlenika, 20% na plaće neovisnih radnika i uz 2% dotacije na ukupni iznos doprinosa iz državnog proračuna. Za radnike u privatnom sektoru stopa doprinosa povećana je od 27% na 32,7% plaće. Zanimljivo je da ukupni iznos doprinosa ipak nije povećan, a to treba zahvaliti transferima sredstava namijenjenih za druge svrhe, a najveći su transferi bili iz fonda obiteljskih dodataka koji je imao viškove.

Proporcionalnost mirovina s doprinosima

Smatra se da je novi sustav pravičniji od prethodnoga, jer primjenjuje kriterij proporcionalnosti visine mirovina i doprinosa. Redistribucija na temelju solidarnosti unutar sustava veoma je ograničena. Institut minimalne mirovine odvojen je od mirovina na osnovi doprinosa. Naime, minimalnu starosnu mirovinu koja se daje uz provjeru prihoda financira država. Za 1996. ta je mirovina utvrđena u godišnjem iznosu od 6.240 tisuća lira (oko 4 tisuće američkih dolara). Na takvu mirovinu imaju pravo svi talijanski građani s više od 65 godina pod uvjetom da nemaju drugih dostatnih prihoda.

Predviđen je i limit za najviše dohotke na temelju kojih se plaćaju doprinosi. Ta najviša godišnja plaća iznosi 132 milijuna lira (84.600 američkih dolara). Limit je uspostavljen s ciljem da se najbolje plaćene kategorije osiguranika stimuliraju na dodatno dobrovoljno mirovinsko osiguranje.

Ipak, u mirovinskom sustavu se zadržalo izvjesnih odstupanja od načela striktno pro-

porcionalnosti mirovina i doprinosa. Npr. doprinosi iz rada ostvarenog prije 18 godina obračunavaju se s koeficijentom 1,5. Nadalje, vlada uredbom definira uvjete pod kojima će se obračunavati fiktivni doprinosi u slučaju bolesti, materinstva, nezaposlenosti, profesionalne izobrazbe, dopusta radi odgoja djece ispod 6 godina. Također, vlada može beneficirati staž zaposlenih koji rade na teškim poslovima, kako bi im omogućila umirovljenje prije 57 godina. Za ovu namjenu vlada je u 1996. godini predvidjela izdatke u iznosu 250 milijardi lira.

Prijelaz na novi sustav

Radi prijelaza na novi sustav uvodi se razlikovanje triju populacija osiguranika. Prvu populaciju čine novozaposleni od 1. siječnja 1996. godine i oni potpuno ulaze u novi sustav mirovinskog osiguranja. Drugu populaciju čine zaposlenici koji su do kraja 1995. godine ostvarili najmanje 18 godina uplate doprinosa i oni djelomično ulaze u novi sustav. Konačno, treću populaciju čine svi osiguranici s više od 18 godina uplate doprinosa i oni ostaju u starom sustavu.

Paralelno s novim sustavom uvedene su neke preinake u stari sustav u kojem ostaje značajan broj osiguranika i to u pogledu dobi umirovljenja. Tako je predviđeno da se umirovljenička dob za osiguranike u privatnom sektoru od 62 godine za muškarce i 57 godina za žene u 1996. godini poveća na 60 godina za žene i 65 godina za muškarce do 2000. godine. U starom sustavu dakle nema fleksibilne dobi odlaska u mirovinu. Također, postupno će se ukinuti mirovina samo temeljem staža (bez obzira na godine starosti). Oko ove promjene bilo je velikih sučeljavanja socijalnih partnera. Zaposleni u privatnom sektoru koji su do tada mogli ići u mirovinu s 35 godina plaćanja doprinosa, na kraju prelaznog razdoblja, u 2008. godini, moći će ići u mirovinu s 35 godina plaćanja doprinosa i 57 godina starosti ili pak s 40 godina plaćanja doprinosa bez obzira na starost. Prelazni uvjeti uvedeni su i za zaposlene u javnom sektoru, s tim da su oni prije reforme morali imati samo 20 godina plaćanja doprinosa. U svakom slučaju, 2013. godine mirovine samo na temelju staža bit će potpuno ukinute, pa će se novi sustav fleksibilnog odlaska u mirovinu između 57 i 65 godina primjenjivati na sve osiguranike.

Dopunsko mirovinsko osiguranje

Najvažnije pitanje koje se postavlja pred nove osiguranike tiče se visine mirovine koju mogu očekivati na kraju profesionalne aktivnosti? U tom pogledu, ipak, postoji određena nesigurnost. Naime, ako se mirovina ne računa prema plaći, onda je vrlo teško procijeniti njezinu buduću razinu. Pravljeni su različite simulacije izračuna visine mirovine. S obzirom na brojne intervenirajuće varijable bilo je teško doći do pouzdane procjene. Podsjetimo da na visinu mirovine utječe razdoblje kotizacije, dob ulaska u aktivnost, dob odlaska u mirovinu, vrsta karijere, kretanje nacionalnog proizvoda, koeficijent aktuarske konverzije i drugo.

Ipak, pouzdano se može tvrditi da novi sustav "kažnjava" one osiguranike koji kasnije ulaze u svijet rada kao i da je nepovoljniji za one koji imaju uspinjuću karijeru, dok ih je ranije nagrađivao.

Općenito je novi sustav manje izdašan od prethodnoga. Oni koji žele povećati mirovinu moraju ili ranije početi raditi ili kasnije produžiti profesionalnu aktivnost. Međutim, postavlja se pitanje da li će produženje radne karijere biti moguće s obzirom na tendencije na tržištu rada koje donose sve manje kontinuiranog, a sve više djelomičnog i povremenog rada?

Novi talijanski mirovinski sustav predviđa mogućnost dopunskog dobrovoljnog osiguranja na načelu kapitalizacije. Zaposlenici o uvjetima ovog osiguranja mogu kolektivno pregovarati, mada je ono u načelu slobodno, fakultativno. Dodatno se osiguranje temelji na doprinosima zaposlenika i poslodavaca, a također i na sredstvima nekadašnjeg fonda naknada pri odlasku s posla – TFR (trattamento di fine rapporto). Taj se fond financirao doprinosima poslodavaca u iznosu 7,41% plaće zaposlenika. Ovi su se doprinosi vodili na individualnim računima zaposlenika i revalorizirali po dosta niskim kamatnim stopama. Na kraju karijere zaposlenik je primao cijelu akumuliranu svotu doprinosa kao neku vrstu otpremnine.

Prema novom zakonu za financiranje dobrovoljnog dodatnog mirovinskog osiguranja za sadašnje je zaposlenike predviđena opća stopa od 6% doprinosa od plaća. Od toga bi 2% plaćali zaposleni, 2% poslodavci, a 2% bi se uzimalo iz TFR-fonda. Međutim, za nove zaposlenike koji izaberu dopunsko osiguranje

ukupni raniji doprinos za TFR-fond (7,41%) prenosio bi se na njihov individualni račun kojim bi se dodavali doprinosi zaposlenika i poslodavaca od po 2% tako da će ukupni doprinos za dopunsko osiguranje iznositi 11,41%. Treba reći da ovo dodatno osiguranje funkcionira na načelima fonda kapitalizirane mirovinske štednje.

Dopunsko mirovinsko osiguranje imalo je u trenutku uvođenja reforme oko 1,7 milijuna Talijana. Očekuje se da će trećina zaposlenih u privatnom sektoru 2005. godine biti pokriveno tim oblikom osiguranja. Znakovito je da su poslodavci bili dosta kritični u pogledu uspostave dodatnog dobrovoljnog mirovinskog osiguranja. Oni su upozorili na fiskalne slabosti povlastica koje država daje ovom tipu osiguranja. Za njih je važna i uloga koju TFR-fondovi imaju u poduzećima. Činjenica je, naime, da su ti fondovi predstavljali relativno jeftin izvor samofinanciranja talijanskih poduzeća. Budući da u uspostavi dopunskih mirovinskih fondova važna uloga pripada kolektivnom pregovaranju, razvoj tog tipa osiguranja u znatnoj će mjeri ovisiti o ponašanju sindikata.

Nacionalni konsenzus i uloga sindikata u reformi

Zakon o mirovinskoj reformi usvojen je 4. kolovoza 1995. godine u vrijeme "tehničke vlade" Lamberta Dinija. Zanimljiv je put kojim se došlo do ove reforme. Ona je, u stvari, proizašla iz ugovora kojeg je potpisala vlada sa sindikalnim konfederacijama, i to nakon dugih i intenzivnih razgovora koji su vođeni o prijedlogu reforme kojeg su napravili sami sindikati. Parlamentu je ponuđen projekt zakona priložen uz tekst sporazuma vlade i sindikata. Taj projekt, osim u nekoliko manje važnih detalja, u parlamentu nije mijenjan. Doduše, velik broj amandmana (oko 3.500) dale su krajnje lijeva (Rifondazione Comunista) i krajnja desna partija (Alleanza Nazionale). Te su dvije partije i glasale protiv reforme. Sporazum vlade i sindikata, dakle i zakon kojim se uvodi reforma, podržale su partije spektra centar-ljevičar, a Lega del Nord i Forza Italia suzdržale su se od glasanja. S njima je prethodno postignut kompromis oko usvajanja dva "maksimandmana", koji nisu ugrozili bit reforme niti su izmijenili predloženi projekt. Prvi od tih amandmana uvodi "klauzulu spašavanja" u razdoblju 1996-1998. koja vladi omogućava da interveni-

ra na način da podiže doprinose ili smanjuje mirovine u slučaju da se predviđene uštede u mirovinskom sustavu ne ostvare. Drugi amandman namijenjen je ograničenju tranše plaća koje podliježu doprinosima (Reynaud, Hege, 1996:86).

Općenito govoreći, glavne političke snage u Italiji bile su uvjerenе u potrebu reforme i prihvatile su glavne zamisli predloženog projekta. Naročito je izračun mirovina temeljen na doprinosima i dobi odlaska u mirovinu prihvaćen kao dobar instrument, čak i od strane poslodavaca koji su inače iskazali dosta nepovjerenja prema reformi. Veza koja je uspostavljena između rasta GDP-a i mirovinskih troškova percipira se kao regulator mirovinskih troškova. Nadalje, transparentnost pravila kojima se regulira stjecanje mirovina tumači se kao dokaz vitalnosti sustava. Stabilnost i trajnost novog sustava treba jamčiti sindikalna podrška reformi. Također se procjenjuje da će kredibilitet Italije na međunarodnim financijskim tržištima dati dodatnu značajnu podršku reformi. Ovdje treba dodati da je Italija posljednjih godina, suprotno mnogih očekivanja, uspjela srediti svoje državne financije do te mjere da je ispunila stroge uvjete za ulazak u Europsku monetarnu uniju. Pretpostavljamo da je tome doprinijela i mirovinska reforma iz 1995. godine.

Kritike reforme

Pojavile su se, naravno, i neke kritike reforme. Tako su Banco d'Italia i neke druge financijske institucije upozorile na sporost uvođenja reforme. Naročito se kritiziralo dugo razdoblje podizanje dobne granice umirovljenja za osiguranike koji su ostali u starom sustavu. Smatra se da će uštede koje se postižu reformom u narednih 10 godina (108.340 milijardi lira) biti nedovoljne za smanjenje javnog deficita. Zbog toga će, prema nekim mišljenjima, u relativno kratkom roku trebati provesti novu reformu. Strani promatrači, među kojima vrijedi spomenuti ekonomske komentatore *Financial Timesa* i *Süddeutsche Zeitunga*, upozoravaju na "stidljivost" reforme. Međutim, oni istovremeno visoko vrednuju njene socijalne dimenzije, a prije svega sporazum sa sindikatima, koji je sačuvala socijalni mir i stvorio povoljnu atmosferu za kasnije reforme (Reynaud, Hege, 1996:89).

Najveće rezerve prema mirovinskoj reformi iskazalo je udruženje poslodavaca Confindustria. To udruženje odbilo je sporazum o reformi, a njegov generalni direktor Cipolleta napisao je da je reforma "skupa i nepravedna" i da će država nastaviti plaćati mirovinske dugo-

Sa svoje strane, sindikati su čvrsto podržali reformu i ocijenili da ona predstavlja povijesni zaokret u razvoju talijanskog društva. Generalni sekretar CGIL-a (Confederazione Generale Italiana di Lavoro) Sergio Cofferati ističe da "reforma uspostavlja situaciju sigurnosti za milijune osoba, stavlja u ravnotežu sustav socijalnog osiguranja i vraća kredibilitet zemlje" (Reynaud, Hege, 1996:87).

Jedna je anketa pokazala da je 64 posto zaposlenih, umirovljenika i studenata podržalo projekt reforme. Najveći otpor reformi zabilježen je među radnicima na sjeveru zemlje, naročito u grani metalurgije, koja predstavlja važno uporište većinskog sindikata CGIL-a. Protivnici reforme najviše osporavaju ukidanje mirovina temeljem staža te povećanje broja godina kotizacije. Također se odbacuje strate-

gija "političke trgovine" koju su, prema ovim ocjenama, s vladom činile sindikalne centrale.

* * *

Talijanska je reforma temeljito izmijenila mirovinski sustav. Ona je po opsegu i ambicijama do sada najveća mirovinska reforma u razvijenim industrijskim zemljama. Proizišla je iz sporazuma vlade i sindikata i uspostavila je jedinstven sustav osiguranja za sve zaposlene i nezavisne radnike. Najvažniji je u reformi novi način izračuna mirovina kojim se njihova visina veže s ukupnom svotom plaćenih doprinosa. Isto tako omogućava se fleksibilni odlazak osiguranika u mirovinu. Sve ove promjene predstavljaju radikalnu transformaciju postojećeg PAYG-sustava mirovinskog osiguranja. No Talijani taj sustav ipak nastoje održati korjenito ga mijenjajući. Reforma, nadalje, favorizira razvoj dodatnog dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na načelu kapitalizacije. Treba na kraju reći da će narednih godina biti zanimljivo pratiti provedbu talijanske mirovinske reforme i da će o njenom uspjehu ovisiti šire značenje ovog modela.

LITERATURA

- Baldacci, E., Lugaresi, S. (1997) Consequences of the Population Ageing on the Italian Pension System. Will the 1995 Reforme be Effective? u: *Social and Economic Aspects of Ageing Societies: An Important Social Development Issue* (Ed. N. Stropnik), Institute for Economic Research, Ljubljana.
- Ferrera, M. (1996) The "Southern model" of Welfare State in Social Europe, *Journal of European Social Policy* 1/1996.
- Munoz Perez, F. (1989) Le déclin de la fécondité dans le sud de l'Europe, *Population* 6/1989.
- Puljiz, V. (1995) Demografski procesi i struktura obitelji (europska iskustva), *Revija za socijalnu politiku* 2/1995.
- Puljiz, V. (1996) Južnoc europska socijalna država, *Revija za socijalnu politiku* 1/1996.
- Reynaud, E., Hege, A. (1996) Italie: une transformation fondamentale du système de retraite, *Revue internationale de sécurité sociale* 3/1996.
- Salafia, A. (1995) Le projet de loi italien du régime de pensions obligatoire et complémentaire, *Revue internationale de sécurité sociale* 3-4/1995.