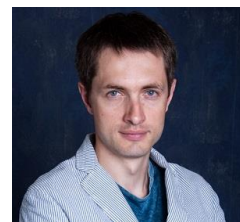


Мировые пенсионные тренды: опыт Италии



Андрей Дегтярев
к.э.н., в. н. с. Института экономики РАН



Григорий Дегтярев
д.э.н., независимый эксперт

Италия

Не снижение пенсионного возраста, а изменение условий выхода на пенсию

В прессе и в социальных сетях продолжается активное обсуждение инициатив многих европейских стран (Италия, Польша и других), которые толкуются как «снижение возраста выхода на пенсию». Именно «снижение» во многих комментариях стало ключевым словом. Однако при такой трактовке упускаются из виду многие профессионально важные детали.

Так, в Италии 29 января 2019 года вступил в силу правительственный декрет, запускающий одновременно механизмы реализации в стране концепции базового дохода («гражданского дохода») и реформы пенсионной системы (закона Форнеро). Документ, подписанный президентом Итальянской Республики Серджо Маттарелла, был опубликован в Gazzetta Ufficiale («Официальная газета») и передан на рассмотрение сената.

В Италии декрет - нормативный акт, который правительство может принять в экстренных случаях. Декрет подлежит публикации в официальной газете Итальянской Республики. Такой нормативный акт, как правило, носит временный характер и не вступает в силу, если в течение 60 дней с момента публикации итальянский парламент не одобрит и не придаст ему статус закона. Так что все еще впереди. Тем более, что есть как сторонники, так и могущественные противники его принятия.

Данные новшества в социальной сфере являются выполнением предвыборных обещаний "Движения 5 звезд", которое вместе с партией "Лига" по итогам прошедших в марте 2018 года выборов сформировало правительство парламентской Республики Италия. Представляя детали нововведений, лидер "Движения", вице-премьер и глава министерства труда и экономического развития Луиджи Ди Майо назвал данное событие историческим, поскольку "Совет министров решил основать в Италии новое "государство всеобщего благоденствия".

Реформа (закон) Форнеро

Эльза Мария Форнеро (итал. *Elsa Maria Forner*)— ординарный профессор политической экономии Туринского университета, специалист по макроэкономике, экономике сбережений, социального обеспечения и пенсионных фондов, научный координатор Центра исследований политики пенсионного и социального обеспечения Колледжа Карла Альберта при Туринском университете, почётный член попечительского совета колледжа и т.д. Будучи министром труда и социальной политики с полномочиями по обеспечению равных возможностей в правительстве Карло Монти (2011–2013) Форнеро выступила с инициативой проведения пенсионной реформы и реформы рынка труда, направленных на создание условий для обеспечения работой молодёжи и пятидесятилетних. Был принят закон № 92 от 28 июня 2012 г., вступивший в силу 18 июля 2012 г. Закон направлен на сдерживание роста

государственного долга и повышение инвестиционной привлекательности Италии.

Конституционный суд Италии отклонил предложение Лиги Севера о проведении референдума по вопросу отмены проводимой реформы. Форнеро признала несовершенство закона № 92 и не исключала возможность его доработки. Так, одним из его недостатков было признано сохранение скрытых привилегий в системе пенсионного обеспечения, которыми пользуются не те, кто более всего нуждается в поддержке. Но отказ от реформы, по мнению Форнеро, только ухудшит финансово-экономическую ситуацию в стране.

Основные параметры пенсионной реформы Форнеро (DL 201/2011):

- введение с «01» января 2012 г. новой пенсионной формулы, нового метода расчета пенсий – налогового (**II Metodo Contributivo**), замещающего традиционную систему, базирующуюся на среднем значении полученной ранее заработной платы за определенный период (**II Metodo Retributivo**);
- повышение пенсионного возраста и установление минимального 20-летнего стажа;
- ежегодный пересмотр возраста выхода в связи с увеличением продолжительности жизни. (Таблица № 1);
- выравнивание возраста выхода на пенсию мужчин и женщин, различных категорий граждан (к 2018 году возраст выхода на пенсию составит 66 лет и 7 месяцев для всех). (Таблица №2);
- замена выхода на «Пенсию по старости» (*Pensione di anzianità*) на «Досрочный выход» (*Pensione anticipata*) при условии достижения работником трудового стажа 41 год и 6 месяцев для женщин и 42 года и 6 месяцев для мужчин в 2014-2015 годы.

Пенсионный возраст

Год	Индивидуальные работники частного сектора	Самозанятые в частном секторе	Трудящиеся государственного и частного секторов
2012	62 года	63 года и 6 мес.	66 года
2013	62 года и 3 мес.	63 года и 9 мес.	66 года и 3 мес.
2014	63 года и 9 мес.	64 года и 9 мес.	66 года и 3 мес.
2015	63 года и 9 мес.	64 года и 9 мес.	66 года и 3 мес.
2016	65 года и 7 мес.	66 года и 1 мес.	66 года и 7 мес.
2017	65 года и 7 мес.	66 года и 1 мес.	66 года и 7 мес.
2018	66 года и 7 мес.	66 года и 7 мес.	66 года и 7 мес.
2019	66 года и 11 мес.	66 года и 11 мес.	66 года и 11 мес.
2021	67 года и 2 мес.	67 года и 2 мес.	67 года и 2 мес.
2023	67 года и 5 мес.	67 года и 5 мес.	67 года и 5 мес.
2025	67 года и 8 мес.	67 года и 8 мес.	67 года и 8 мес.
2027	67 года и 11 мес.	67 года и 11 мес.	67 года и 11 мес.
2029	68 года и 1 мес.	68 года и 1 мес.	68 года и 1 мес.
2031	68 года и 3 мес.	68 года и 3 мес.	68 года и 3 мес.

Из данной таблицы следует, что выделены три наиболее значимые категории граждан, охваченных пенсионным обеспечением: лица наемного труда (трудящиеся); индивидуальные предприниматели (малый бизнес) и самостоятельно занятые (фрилансеры?).

К 2013 году для каждой из этих категорий были установлены разные возрастные границы выхода на пенсию, которые, вплоть до 2031 года, т.е. в течение 28 лет, подлежали повышению разными темпами. К 2018 году границы пенсионного возраста данных категорий граждан совпали, к 2019 году достигнут 67 лет.

Трудовой стаж

ПЕРИОД	МУЖЧИНЫ	ЖЕНЩИНЫ
с 1 января 2012	42 лет и 1 мес.	41 лет и 1 мес.
с 1 января 2013	42 лет и 5 мес.	41 лет и 5 мес.
с 1 января 2014	42 лет и 6 мес.	41 лет и 6 мес.
с 1 января 2016	42 лет и 10 мес.	41 лет и 10 мес.
с 1 января 2019	43 лет и 2 мес.	42 лет и 2 мес.
с 1 января 2021	43 лет и 5 мес.	42 лет и 5 мес.
с 1 января 2023	43 лет и 8 мес.	42 лет и 8 мес.
с 1 января 2025	43 лет и 11 мес.	42 лет и 11 мес.
с 1 января 2027	44 лет и 2 мес.	43 лет и 2 мес.
с 1 января 2029	44 лет и 4 мес.	43 лет и 4 мес.

Наряду с повышением пенсионного возраста в соответствии с законом Форнеро производится и увеличение трудового стажа, необходимого для выхода на пенсию.

В 2013 г. мужчины приобретали право выхода на пенсию по старости в возрасте 62 лет при трудовом стаже 42 года и 5 месяцев, а женщины – при трудовом стаже 41 год и 5 месяцев. Если возраст человека, имеющего необходимый стаж, который пожелал выйти на пенсию, был менее 62 лет, но более 60 лет, то размер пенсии снижался на 1% за каждый год. При выходе на пенсию в возрасте менее 60 лет размер пенсии подлежал снижению на 2% за каждый год.

С 2013 года мужчины и женщины, занятые в бюджетной сфере, приобретали право выхода на пенсию в возрасте 66 лет и 3 месяцев независимо от трудового стажа.

Согласно закону № 92 как возраст выхода на пенсию, так и продолжительность страхового (трудового) стажа подлежат постепенному повышению.

Законом Стабильности 2015:

- Введены ограничения для «золотой пенсии», связанные с пересмотром пенсионной формулы - расчета выплат для лиц достигших пенсионного возраста и продолжающих работать;
- До 2017 г. отменено снижение размера пенсий (1% и 2%, введенные реформой Форнеро) для работников, решивших досрочно выйти на пенсию до исполнения 62-летнего возраста, имеющим необходимый стаж – 42,6 лет для мужчин и 41,6 для женщин;
- Отложено на 10 месяцев получение пенсионных выплат для получающих двойное социальное пособие (Inps-Inpdap), что коснулось около 800 тысяч пенсионеров;
- Увеличены платежи в фонды: с 11,5% до 20% в пенсионные фонды, с 20% до 26% в фонды социального страхования;
- Предусмотрена возможность использования налогового кредита – 6% для фондов социального страхования и 9% для пенсионных фондов — в целях как среднесрочного, так долгосрочного инвестирования финансовых средств.

Реформа 2019 года: "квота 100"

Суть предлагаемой параметрической пенсионной реформы в Италии заключается во внесении изменений (дополнений) в правила приобретения права на пенсию и исчисления размера пенсий (пенсионную формулу).

Правилом "квота 100" предоставляется право выхода на пенсию в более раннем возрасте 62 года при наличии официального трудового стажа в 38 лет ($62+38=100$), а также в более поздние возрастные сроки ($63+37$), ($64+36$) и т. д.

Данное правило дополняет, делает более гибким, но не отменяет законодательно установленного законом Форнеро пенсионного возраста.

Секретарь Всеобщей итальянской конфедерации труда Маурицио Ландини заявил, что «Правительство дополнило „квотой 100“ закон Форнеро, поэтому ничего не изменилось. Это грозит невыполнением обязательств и новыми беспорядками».

Премьер-министр Италии Джузеппе Конте не согласился с Ландини, заявив, что «пенсионная система остается полностью устойчивой, потому что реформа будет происходить в течение трех лет. Те, кто выбирает выход на пенсию раньше, освободят места для молодежи, что приведет к омоложению персонала и значительному росту производительности».

«Благодаря введенному ранее механизму налоговой компенсации это не повлияет на баланс бюджета и работающим итальянцам не придется дополнительно платить», — высказалась министр без портфеля по делам государственной службы в Италии Джулия Бонджорно.

Вице-премьер Италии Луиджи Ди Майо отметил, что для страны «сегодня исторический день», так как была введена фундаментальная норма, «устанавливающая новое социальное равенство» для итальянцев. Правительство приняло закон, содержащий 27 статей, которые защитят граждан от бедности. «Эти меры не случайные обещания, сделанные в ходе предвыборной кампании, а часть социально-экономической политики, которой мы гордимся».

Пенсионные послабления теперь коснутся примерно 400 тыс. пожилых итальянцев, которые, «уходили с работы прямо в могилу».

Италия ежегодно тратит на пенсии около 16% ВВП. Среди стран еврозоны — это второй показатель после Греции. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в 2016 году Италия занимала 7-е место среди стран ЕС по ожидаемой продолжительности жизни – 84,9 года для женщин и 80,5 года для мужчин.

В 2019 году бюджету страны пенсионная реформа обойдется в €4 млрд. В 2020 и 2021 годах эта сумма вырастет вдвое. Правительству удалось утвердить бюджет с дефицитом 2,04% и договориться с ЕС — ранее согласовывали дефицит в 1,8%.

В Евросоюзе скептически относятся к обещаниям итальянского правительства о том, что социальные меры позволят оживить экономику. Заместитель председателя Еврокомиссии Валдис Домбровскис отметил, что «решение не идеальное. Оно не обеспечивает долгосрочного решения экономических проблем в Италии».

Люди старше 65 лет составляют 21% в общем населении страны, тогда как молодежь от 15 до 24 лет — лишь 10%. В Италии уже в течение нескольких лет сохраняется высокий уровень безработицы — 10% от трудоспособного населения.

Глава Пенсионного фонда Италии Тито Боэри отмечает, что у государства нет средств. «Во всех сценариях с 62-летним возрастом и 38-летним доходом наблюдается рост расходов бюджета». Дорогостоящие решения приведут Италию к серьезным экономическим проблемам. Долг страны уже превышает \$2 трлн, что более 130% ВВП.

В третьем квартале 2018 года итальянская экономика выросла всего на 0,8% в годовом исчислении, замедлившись с уровня 1,2% за аналогичный период 2017 года. В IV квартале 2018 году сократилась еще на 0,2% по сравнению с предыдущим кварталом. Таким образом, итальянская экономика вошла в стадию технической рецессии.

Тем не менее, Правительство Италии полагает, что снижение пенсионного возраста позволит высвободить более 600 тысяч рабочих мест, а денег в бюджете хватит. Компенсировать расходы на пенсии должен экономический рост, который и подтолкнет пенсионная реформа. Принято считать, что привлечение дополнительных работников в народное хозяйство — лучшее решение для стимулирования производства и роста экономики.

Но ряд аналитиков полагает, что Италия совершила большую ошибку. Закон не повышает эффективность и рост экономики, по сути, означая лишь, что итальянская экономика остается с высокими налогами и расходами. Причем расходы сосредоточены на потреблении, а не на инвестициях.

В декабре 2018 года, т.е. до вступления в действие пенсионных новшеств, показатели безработицы в Италии улучшились. По итогам месяца уровень безработицы составил 10,3%. По данным национальной службы статистики Istat этот показатель снизился на 0,2 п.п. по сравнению с ноябрем 2018 года. Однако в стране увеличивается число сотрудников с временными контрактами, сокращаются бессрочные контракты. Очень высоким остается уровень молодежной безработицы, выросший в декабре 2018 г. на 0,1 п.п. - до 31,9%.

Закон принят

27 марта 2019 года обрел силу закона декрет, разработанный коалиционным правительством Италии с участием «Движения 5 звёзд» и партии «Лига», запускающий механизмы реализации концепции базового дохода и пенсионной реформы. За поддержку Декрета проголосовали 150 сенаторов, против - 107, при 7 воздержавшихся верхней палаты национального парламента.

«Сегодня прекрасный день, мы приняли меры, в которых уже давно нуждалось население», — заявил премьер страны Джузеппе Конте, присутствовавший в зале заседания сената.

Под базовым доходом подразумевается выплата ежемесячных пособий людям, материальное и финансовое положение которых ниже прожиточного минимума, который в Италии равен примерно 50 процентам медианного дохода. Правительство оказывает содействие в поиске работы безработным, выдвигая условия, невыполнение которых может привести к потере права на получение пособия.

Итальянец, благосостояние которого оценивается менее, чем в 9360 евро в год, может рассчитывать на получение до 780 евро. Для семьи из четырех

человек сумма возрастает до 1330 евро. Денежные средства будут перечисляться на специальную карточку, которой можно расплачиваться за товары и услуги. Но наличными можно снять не более 100 евро в месяц. Соискатель на получение базового дохода должен "объявить себя готовым к работе", то есть состоять на учете на бирже труда или согласиться восемь часов в неделю участвовать в общественных работах. В случае обмана грозит тюремный срок. Как ожидается, получателями базового дохода могут стать около 1,3 миллиона семей, 20 % из которых иностранные граждане, имеющие долгосрочный вид на жительство и проживающие в Италии не менее 10 лет. Уже подано более 600 тысяч соответствующих заявлений, приём которых начат 6 марта 2019 года. В 2019 году на выплаты базового дохода планируется потратить от 5,9 до 7,8 млрд евро.

Расходы по «квоте 100», являющейся первой фазой реформы «закона Форнеро», оцениваются в 5 млрд евро. В Национальный институт социального обеспечения (INPS) уже подано около 100 тысяч заявлений от желающих воспользоваться «квотой 100».

Одобренный закон критикуется как правоцентристской, так и левоцентристской оппозицией, считающей, что правительственные меры не способствуют экономическому развитию страны и созданию новых рабочих мест.

Аналогичного мнения придерживается и Конфедерация промышленных предприятий (Confindustria). Исследовательский центр Конфедерации подготовил прогноз на 2019 год, согласно которому экономический рост Италии практически «обнулён», так как предложенный правительством «бюджетный манёвр», частью которого являются «Квота 100» и базовый доход, «мало ориентирован на развитие».

Вице-премьер страны Маттео Сальвини возразил, что прогноз Confindustria «будет решительно опровергнут фактами». С теми деньгами, которыми «мы наполняем карманы итальянцев, развитие возобновится».

Тогда как вице-премьер Луиджи Ди Майо согласен с прогнозом: «правительство разделяет обеспокоенность Confindustria».

Новая система введена в "экспериментальном формате" на три года.

Вместо заключения

Следует отметить, что проводимые в последние годы во многих странах параметрические пенсионные реформы предполагают тонкую настройку национальных пенсионных систем. Профессиональное обсуждение таких реформ предполагает знание многих важных деталей. Но, к сожалению, отсутствуют переводы соответствующих пенсионных документов.

Библиография

1. Беднякам и пенсионерам в Италии выдвинули условия по "квоте 100" и получению денежной помощи // https://tsargrad.tv/news/bednjakam-i-pensioneram-v-italii-vydvinuli-uslovija-po-kvote-100-i-polucheniju-denezhnoj-pomoshhi_181342
2. Брюссель запрещает Италии снижать пенсионный возраст // <http://gazetaslovo.com/газета/item/bryussel-zapreshhaet-italii-snizhat-pensionnyj-vozrast.html>
3. В Италии вступил в силу декрет, касающийся базового дохода и реформы пенсионной системы // <https://www.pnp.ru/in-world/v-italii-vstupil-v-silu-dekret-kasayushhiysya-bazovogo-dokhoda-i-reformy-pensionnoy-sistemy.html>
4. В Италии вступила в силу пенсионная реформа // <https://www.kp.ru/daily/26935/3985734/>
5. В Италии не согласны с экспертами ЕС: пенсионный возраст будет снижен // <https://regnum.ru/news/2486070.html>
6. В Италии одобрили введение базового дохода для неимущих и безработных // <https://ria.ru/20190118/1549527028.html>

7. В Италии приняли пенсионную реформу по правилу "квота 100" // <https://versiya.info/ekonomika/102708>
8. Власти Италии снизили пенсионный возраст на пять лет. Теперь жители страны смогут выходить на заслуженный отдых в 62 года // <https://www.mk.ru/politics/2019/01/29/vlasti-italii-snizili-pensionnyy-vozrast-na-pyat-let.html>
9. Деньги из воздуха: зачем Италия снизила пенсионный возраст // <https://finovosti.ru/news/politika/dengi-iz-vozdukha-zachem-italiya-snizila-pensionnyy-vozas>
10. Италия: правительство популистов завалило народ подарками // https://avmalgin.livejournal.com/7983136.html?fbclid=IwAR28iqsGFBee_oQ69N0q9_o3UrXIJ32I8cdV-WhFjOWmh7KWEtQWB7d38oRg
11. Итальянцам разрешили выходить на пенсию раньше. Эксперты назвали решение властей популизмом // <https://360tv.ru/news/tekst/italjantsam-razreshili-vyhodit/>
12. Кановка А.В. Пути и методы проведения пенсионной реформы в Италии (1992-2011 гг.). Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, Грамота. 2014. № 4 (42): в 2-х ч. Ч. II. - С. 77-85 // www.gramota.net/materials/3/2014/4-2/20.html
13. Кризис в Италии — бомба замедленного действия. Что стоит за социальными реформами нового правительства Италии? // <https://socialist.news/read/article/italy-crisis-time-bomb/>
14. ПЕНСИИ В ИТАЛИИ. Кто имеет право на их получение // https://miaitalia.info/view_article.php?id=1099
15. Почему оппозиции не нравится новое правительство Италии // <http://italiareport.com/2018/05/22/новое-правительство-италии-новости/>
16. Правительство Италии будет исполнять обещания постепенно // <https://regnum.ru/news/polit/2485057.html>

17. Президент Италии пытается поднять свою популярность, но купятся ли избиратели на сомнительные льготы? // <http://www.dsnews.ua/world/razvod-po-italyanski-29012019220000>

18. Тараканов А. В Италии одобрили декрет о базовом доходе и реформе пенсионной системы // <https://www.pnp.ru/in-world/v-italii-odobrili-dekret-o-bazovom-dokhode-i-reforme-pensionnoy-sistemy.html>

19. DECRETO-LEGGE 28 gennaio 2019, n. 4. Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. (19G00008) (GU n.23 del 28-1-2019)
Vigente al: 29-1-2019
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario