
UNIwersytet Śląski
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

MARTA PAŁKA

**SPOŁECZNE I POLITYCZNE UWARUNKOWANIA
EWOLUCJI BRYTYJSKIEGO MODELU ZABEZPIECZENIA
EMERYTALNEGO W LATACH 1942-2007**

PRACA DOKTORSKA NAPISANA
POD KIERUNKIEM:

PROF. DR HAB. JANUSZA SAWCZUKA

KATOWICE 2008

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	6
<u>Rozdział I:</u> Zabezpieczenie społeczne i zabezpieczenie emerytalne w teorii polityki społecznej	18
1. Podstawowe założenia zabezpieczenia społecznego	18
1.1. Pojęcie zabezpieczenia społecznego	18
1.2. Techniki zabezpieczenia społecznego	21
2. Zabezpieczenie emerytalne – podstawowe pojęcia	24
3. Granica wieku emerytalnego	26
4. Strategie zabezpieczenia emerytalnego a modele i rodzaje systemów emerytalnych	28
4.1. Rodzaje publicznych systemów emerytalnych	28
4.2. Modele emerytalne według kryteriów uzyskiwania prawa do emerytury	30
4.3. Systemy emerytalne według metody ich tworzenia	31
5. Trójfilarowy model emerytalny	33
6. Podsumowanie – cele polityki emerytalnej	35
<u>Rozdział II:</u> Geneza i ewolucja systemu zaopatrzenia społecznego	37
1. Rozwój historyczny zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii	37
1.1. Okres feudalizmu i początki brytyjskiego kapitalizmu	37
1.2. Zabezpieczenie społeczne w okresie rewolucji przemysłowej	46
2. Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii – historia, zasady i funkcje	58
2.1. Ustawa o emeryturach starczych z 1908 r.	61
2.2. Ustawa <i>National Insurance Act</i> z 1911 r.	63
2.3. Ustawa o emeryturach składowych z 1925 r.	69
2.4. Ustawa <i>Old Age and Widows' Pension Act</i> z 1940 r.	70
3. Kształtowanie się systemu zaopatrzenia społecznego w wybranych państwach europejskich	72
3.1. Model niemiecki	74
3.2. Rozwój ubezpieczeń społecznych w innych krajach Europy	77
4. Okres reform i kształtowania się państwa dobrobytu w Wielkiej Brytanii..	86

Rozdział III: Kształtowanie się systemu ubezpieczeń społecznych

w Wielkiej Brytanii po II wojnie światowej	91
1. Raport Beveridge'a z 1942 roku – geneza powstania dokumentu	91
2. Forma i treść Raportu	94
3. Część V Raportu – Plan zabezpieczenia społecznego	107
3.1. System ubezpieczeń społecznych	107
3.2. Wysokość świadczeń i składek ubezpieczeniowych	113
3.3. Pomoc społeczna	116
3.4. Ubezpieczenia dobrowolne	117
3.5. Administracja zabezpieczenia społecznego	118
4. Pozostałe warunki niezbędne do realizacji Planu zabezpieczenia społecznego	119
4.1. Zasiłki rodzinne	120
4.2. Ochrona zdrowia i rehabilitacja	122
4.3. Przeciwdziałanie bezrobociu	123
5. Reakcje na Plan zabezpieczenia społecznego przedstawiony w Raporcie	124
6. Realizacja założeń Planu zabezpieczenia społecznego	127
6.1. Ustawodawstwo socjalne w latach 1944-1948	128
6.1.1. Ustawa o ubezpieczeniach społecznych na wypadek chorób zawodowych i wypadków przy pracy	130
6.1.2. Ustawa o ubezpieczeniach społecznych	131
6.1.3. Ustawa o narodowej ochronie zdrowia	134
6.1.4. Ustawa o narodowej pomocy społecznej	135
6.2. Ustawodawstwo socjalne w latach 1948-1979	136
6.2.1. Emerytury stopniowalne	138
6.2.2. Kolejne zmiany w zabezpieczeniu społecznym	140
7. Ocena Planu przedstawionego w Raporcie Beveridge'a i jego odbiór społeczny	144

Rozdział IV: System zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii

1. Legislacja w latach 1975-1985	148
1.1. Emerytury powiązane z wynagrodzeniem oraz ich prywatyzacja	148
1.2. Składki	150
1.3. Waloryzacja świadczeń	152
2. Ustawa o zabezpieczeniu społecznym z 1986 roku	153

3.	Zasady funkcjonowania systemów emerytur zakładowych i indywidualnych	155
3.1.	Przesłanki rozwoju zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych	155
3.2.	Funkcjonowanie systemów emerytur zakładowych i indywidualnych	157
3.3.	Metody finansowania	160
3.3.1.	Ulga podatkowa na składki emerytalne	162
3.3.2.	Kwota wolna od podatku za okres „całego życia”	164
3.3.3.	Jednorazowa kwota wolna od podatku	165
3.3.4.	Niewielkie fundusze emerytalne	166
3.4.	Rodzaje świadczeń	167
3.4.1.	Dalsza praca a pobieranie emerytury zakładowej	167
3.4.2.	Granica wieku do pobierania emerytury zakładowej lub indywidualnej	168
3.4.3.	Opcje wypłaty emerytury w systemach o zdefiniowanej składce	169
3.4.4.	Zasady dziedziczenia emerytury z zakładowego systemu emerytalnego	172
3.4.5.	Fundusz Ochrony Emerytury	174
3.4.6.	System Pomocy Finansowej	175
3.5.	Nietypowe formy zatrudnienia a system emerytalny	176
3.6.	Indywidualne konta emerytalne	178
3.7.	Zasięg i wysokość dochodu otrzymywanego z dodatkowych systemów emerytalnych	180
3.8.	Ocena systemów emerytur dodatkowych i kierunki ich zmian	183
4.	Reformy emerytalne w Wielkiej Brytanii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku	189
4.1.	Legislacja z 1995 roku	189
4.2.	Ustawa emerytalna z 1999 roku – reformy Blaira	191
5.	Struktura systemu zabezpieczenia emerytalnego	193
6.	Zasady funkcjonowania publicznego systemu emerytalnego	198
6.1.	Warunki nabycia prawa do emerytury	198

6.1.1.	Warunki nabycia uprawnień do emerytury składkowej	199
6.1.2.	Zwiększenie emerytury z tytułu jej odroczenia	203
6.1.3.	Dodatkowa emerytura państwowa (SERPS i SSP)	204
6.1.4.	Ochrona odpowiedzialności domowej (HRP)	205
6.1.5.	Opłacanie dobrowolnych składek na NI	206
6.1.6.	Zasady dziedziczenia emerytury państwowej	206
6.1.7.	Warunki nabycia prawa do emerytury nieskładkowej	208
6.1.8.	Dodatki do emerytur	209
6.1.9.	Równouprawnienie kobiet i mężczyzn a system emerytalny	211
6.2.	Finansowanie emerytur	212
6.3.	Wymiar emerytury państwowej: podstawowej i dodatkowej	218
6.4.	Pomoc społeczna	222
6.5.	Statystyka emerytalna	225
6.5.1.	Struktura dochodów gospodarstw emeryckich	225
6.5.2.	Liczba emerytów otrzymujących emeryturę składkową i nieskładkową	227
6.5.3.	Sytuacja dochodowa gospodarstw domowych emerytów	229
6.5.4.	Relacje emerytur do wynagrodzeń	232
6.5.5.	Udział emerytur państwowych w wydatkach Funduszu NI oraz wydatki na emerytury publiczne jako % PKB	234
6.6.	Polityka rządów Wielkiej Brytanii wobec systemów zabezpieczenia emerytalnego	237
7.	Ustawa emerytalna z 2007 r.	241
7.1.	Podstawowa emerytura państwowa	241
7.2.	Druga emerytura państwowa	242
7.3.	Zastąpienie HRP nowymi National Insurance Credits	244
7.4.	Pozostałe zmiany w państwowym systemie emerytalnym	245

<u>Rozdział V:</u>	Zabezpieczenie emerytalne w Unii Europejskiej w świetle „otwartej koordynacji”	246
1.	Podstawowe założenia	246
2.	Otwarta koordynacja systemów emerytalnych w Unii Europejskiej	250

3. Adekwatność świadczeń, finansowa stabilność systemów emerytalnych oraz ich modernizacja jako cele otwartej koordynacji	260
4. Argumenty popierające i negujące zastosowanie otwartej koordynacji w polityce społecznej i w zabezpieczeniu emerytalnym	263
5. OMK a stan, cele i perspektywy brytyjskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego przedstawione w Narodowym raporcie strategicznym na lata 2006-2008	266
Zakończenie	275
Bibliografia	283
Spis tabel	295

WPROWADZENIE

Potrzeba zapewnienia dochodów w okresie starości jest naturalną konsekwencją tego etapu w życiu człowieka. Szczególnie, gdy wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego dochodzi do utraty zdolności do dalszego wykonywania pracy zawodowej i następuje uzależnienie od środków finansowych wcześniej zgromadzonych, lub zagwarantowanych w wyniku spełnienia ustalonych prawem warunków. Wymaga to jednak wcześniejszej przezorności: indywidualnej i zbiorowej; dobrowolnej i/lub przymusowej.

W ostatnich latach odnotowuje się dwie dominujące tendencje: coraz więcej ludzi dożywa umownego wieku emerytalnego oraz długość życia osób po osiągnięciu tego wieku systematycznie wydłuża się, dlatego skutki starzenia się populacji są przedmiotem publicznej debaty.

Dochody osób w starszym wieku mogą pochodzić z wielu źródeł: publicznych i prywatnych systemów emerytalnych, oszczędności, inwestycji. W państwach członkowskich Unii Europejskiej najczęstszym rodzajem dochodów są emerytury, natomiast rola i zakres źródeł prywatnych zależą od poziomu emerytur z zabezpieczenia społecznego.

Publiczne systemy emerytalne istniejące w krajach Unii Europejskiej mają ponad stuletnią tradycję, a ich najsilniejszy rozwój nastąpił po II wojnie światowej. W literaturze przedmiotu jako osiągnięcie wskazuje się: rozszerzenie zakresu osobowego i powszechność tych systemów, wzrost wartości emerytur, likwidację ubóstwa i podniesienie jakości życia osób starszych.

Warunki w jakich po II wojnie światowej, w obecnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, rozwijały się publiczne systemy emerytalne charakteryzowały się trzema podstawowymi cechami: stanem pełnego zatrudnienia, nabywaniem prawa do świadczeń opartym na stałym (najczęściej u jednego pracodawcy) i w pełnym wymiarze czasu pracy zatrudnieniu mężczyzny, którego tradycyjny cykl życia dzielił się na trzy okresy: nauki, pracy i emerytury oraz obowiązywaniem koncepcji, zgodnie z którą zabezpieczenie społeczne wspomaga wzrost gospodarczy – szczególnie w okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszył wzrost wydatków na zabezpieczenie społeczne.

Za przełomowy moment zmiany warunków, w których funkcjonowały dotychczasowe systemy emerytalne – w porównaniu z poprzednim okresem – uważa się pierwszy kryzys naftowy z połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. To właśnie w tym czasie rozpoczęła się dyskusja nad kryzysem *welfare state* oraz nastąpiły zmiany, wśród których należy wymienić: duże bezrobocie, rozwój nietypowych form zatrudnienia i deformację cyklu życia mężczyzny, feminizację pracującej części populacji, powrót do idei sprzeczności między wydatkami na cele socjalne a efektywnością ekonomiczną, w której zabezpieczenie społeczne jest traktowane jak zagrożenie dla konkurencyjności i zatrudnienia. Dodatkowo pojawiły się nowe zjawiska, takie jak: globalizacja procesów gospodarczych, przemiany strukturalne, jakościowe i ilościowe na rynku pracy, wzrost międzynarodowej konkurencji, a także przemiany w modelu życia rodziny i indywidualizacja życia jednostki.

Po ponad stu latach rozwoju tych systemów zabezpieczenie emerytalne stało się poważnym problemem społecznym. Mimo, iż przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele najważniejszym czynnikiem jest demografia. Ludzie żyją coraz dłużej, a dzieci rodzi się coraz mniej, czyli społeczeństwa starzeją się. Coraz mniej ludzi finansuje więcej, coraz wyższych emerytur. Oznacza to, iż niekorzystnie zmieniają się międzypokoleniowe relacje demograficzne, z których dla systemów emerytalnych najważniejszym czynnikiem jest wzrost liczby ludności w wieku emerytalnym w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Tendencja ta powoduje, że zainteresowanie systemami emerytalnymi stale wzrasta. Ryzyko starości jest coraz poważniejszym zagrożeniem w sensie ekonomicznym, a skuteczne konstrukcje systemów zabezpieczenia emerytalnego, zapobiegające nie tylko finansowym skutkom wzrastającej długości życia osób na emeryturze, są ważnym celem polityki społecznej również w krajach Unii Europejskiej. Bariera stabilności finansowej powoduje, iż systemy emerytalne muszą sprostać nowym wyzwaniom. Dlatego w większości krajów na świecie dokonywane są reformy, których celem jest zmodernizowanie publicznych systemów emerytalnych i dostosowanie ich do aktualnych i przyszłych potrzeb.

Godne podkreślenia jest to, że o ile w latach poprzednich działania rządów w krajach gospodarki rynkowej koncertowały się na znalezieniu najlepszego sposobu na zapewnienie osobom w starszym wieku dochodów na odpowiednim poziomie, a w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku dążyły do ograniczenia kosztowych implikacji starzenia się społeczeństw oraz na zapewnieniu finansowej stabilności

publicznych systemów emerytalnych, szczególnie w okresach niższego wzrostu gospodarczego, to obecnie poszukuje się rozwiązań zapewniających właściwy poziom emerytur osobom starszym, bez dodatkowego obciążania aktualnie aktywnej zawodowo generacji oraz następnych pokoleń, a także umożliwiających sprostanie przyszłym wyzwaniom w tej dziedzinie. Najtrudniejszą rzeczą stało się określenie kierunków zmian polityki emerytalnej w przyszłości; tym bardziej, że ocena długoterminowych efektów reform jest trudna do przewidzenia, ze względu na dużą rozpiętość czasu pomiędzy podjętymi decyzjami, a ich skutkami.

Oslabieniu ulegają podstawy europejskiego państwa socjalnego opartego na połączeniu konkurencji ekonomicznej ze współpracą i solidarnością. Zdolność krajów Unii Europejskiej do pokrycia kosztów zabezpieczenia społecznego została zakwestionowana w sytuacji liberalizacji handlu, wyłonienia się nowych krajów uprzemysłowionych, powstania gospodarki opartej na wiedzy (*knowledge-driven economy*), otwarcia europejskich rynków.

Jednak niezależnie od występujących różnic w poszczególnych systemach kraje członkowskie UE mają do rozwiązania podobne problemy:

- jaki ma być w długiej perspektywie poziom składek, a jaka wartość emerytur z publicznych systemów emerytalnych;
- jaka ma być rola poszczególnych filarów i w jakiej proporcji mają uczestniczyć w finansowaniu przyszłych świadczeń;
- jak motywować ludzi do przejęcia większej odpowiedzialności za poziom i jakość życia w okresie starości;
- jakie zastosować bodźce oddziaływania systemów na rynek pracy i na gospodarkę, aby w jeszcze większym stopniu wspierały wzrost gospodarczy i zatrudnienie?

W państwach Unii Europejskiej najwięcej uwagi poświęca się publicznym systemom emerytalnym: analizuje ich rozmiar, strukturę i sposób zarządzania oraz relacje między publicznym i prywatnym sektorem emerytalnym. W związku z tym pojawia się pytanie, jakie są plusy i minusy systemów o zdefiniowanym świadczeniu i o zdefiniowanej składce. Dyskusja dotyczy również efektywności systemów repartycyjnych i kapitałowych w finansowaniu wzrastających kosztów emerytur, a także problemu proporcji w zabezpieczeniu emerytalnym filaru publicznego i filarów prywatnych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na potrzebę nowego ustrukturyzowania systemów emerytalnych, zachowanie różnych form pomnażania dochodów dla pełnej dywersyfikacji ryzyka i położenie nacisku na promowanie większej indywidualnej odpowiedzialności, a mniejszej finansowej zależności od państwa. Celem budowania alternatywnych rozwiązań jest nadzieja na dobre wyniki ekonomiczne w przyszłości, pomysł na rozwiązanie problemu zmian demograficznych i odzwierciedlenie tych zmian w filozofii społecznej.

CELE I STRUKTURA PRACY

W pracy została podjęta próba odpowiedzi na pytanie, jak brytyjski system emerytalny dostosowuje się do zmieniających się warunków oraz w jakim stopniu Wielka Brytania radzi sobie w obliczu wytycznych Unii Europejskiej dotyczących koncepcji modernizacji systemów zabezpieczenia emerytalnego. W szczególności autorkę interesować będzie: jak Wielka Brytania rozwiązuje kwestie związane ze skutkami starzenia się społeczeństwa, w tym wzrostem kosztów wypłaty emerytur z jednej strony, a realizacją funkcji dochodowej – podstawowego celu systemów – z drugiej, a także, czy dotychczasowe strategie są odpowiednie w nowych warunkach?

Zainteresowanie autorki pracy publicznymi systemami emerytalnymi i zachodzącymi w nim zmianami, oraz powiązania łączące systemy publiczne z systemami dodatkowymi, ma podwójne uzasadnienie. Świadczenia wypłacane z publicznych systemów emerytalnych są głównym źródłem dochodu osób z niskimi i średnimi wynagrodzeniami, a poziom emerytur publicznych jest ważnym wyznacznikiem rozwoju systemów prywatnych. Temat badawczy wpisuje się więc w aktualny nurt rozważań nad redefinicją roli państwa i rynku w zapewnieniu dochodów na okres starszego wieku.

Konstrukcja i reformy systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii zostały przedstawione na tle teorii zabezpieczenia emerytalnego.

W pracy postawiono tezę badawczą, zgodnie z którą decydujące znacznie dla kierunków podejmowanych w Wielkiej Brytanii reform ma historia, tradycja oraz dotychczasowa logika rozwoju systemów emerytalnych, a także stosunek do tego zagadnienia będących kolejno u steru władzy partii politycznych.

W celu weryfikacji tezy badawczej zostały postawione następujące pytania:

- jaka jest geneza, ewolucja oraz konstrukcja publicznego systemu emerytalnego i systemów dodatkowych w Wielkiej Brytanii – zakres osobowy, źródła finansowania, warunki uzyskania prawa do emerytury;

- jakie jest miejsce systemu publicznego w wielofilarowej strukturze zabezpieczenia emerytalnego;
- jak Wielka Brytania dostosowuje swoje systemy do zmieniających się warunków, jakie zaszły zmiany w wysokości płaconych składek, warunkach uzyskania prawa do świadczeń i poziomie emerytur;
- jaki wpływ mają zmiany w publicznym systemie emerytalnym na systemy dodatkowe oraz na poziom dochodów wśród emerytów;
- w jaki sposób rozwiązać problem „kredytowania” przez państwo składek w tzw. „okresach nieskładowych”;
- jaki wpływ na kierunki podejmowanych reform miały zachodzące zmiany polityczne,
- w jakim stopniu Wielka Brytania realizuje wytyczne Unii Europejskiej dotyczące koncepcji modernizacji systemów zabezpieczenia emerytalnego w państwach członkowskich w świetle „otwartej koordynacji”?

Wielka Brytania podejmuje działania, których celem jest przygotowanie brytyjskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego do zachodzących zmian demograficznych i wynikających z tego konsekwencji finansowych dla obecnych i przyszłych pokoleń emerytów.

W związku z tym w pracy podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy wprowadzane w ostatnich latach w brytyjskim systemie zabezpieczenia emerytalnego reformy, mogą być wzorem dla zmian wdrażanych w systemach emerytalnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej? Szczególnie w obszarze stosowanych bodźców w postaci preferencji podatkowych, zachęcających aktualnie aktywną zawodowo generację do przejęcia większej odpowiedzialności za jakość i standard życia na przyszłej emeryturze.

Dodatkowo sformułowano tezę badawczą, zgodnie z którą inicjatywa przyszłego emeryta dotycząca zakresu, w jakim skorzysta z dodatkowego oszczędzania na okres starości, zależy przede wszystkim od standardu emerytalnego zapewnionego przez bazowy system emerytalny oferowany przez państwo. W związku z tym wyłaniają się kolejne pytania:

- jak Wielka Brytania promuje i wspiera indywidualną przezorność emerytalną, posługując się bodźcami motywującymi do oszczędzania na okres starszego wieku,

- w jakim zakresie kolejne rządy angażują się w inicjatywy legislacyjne w zakresie prawa podatkowego, wprowadzając różnego rodzaju zachęty do oszczędzania na starość,
- jak premiuje się adekwatność przeznaczenia pochodzących z oszczędności środków na świadczenia emerytalne,
- jak w Wielkiej Brytanii poszerza się rynek dla dodatkowych przedsięwzięć emerytalnych, będący konsekwencją stanowionego w tym zakresie prawa?

Zastanawiając się nad kierunkami zmian w zabezpieczeniu na okres starości należy mieć na uwadze, iż w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej występują odmienne systemy emerytalne, różne są także instytucje społeczne, które mają swoje korzenie w odrębnej tradycji i uwarunkowaniach. Z tego względu Unia zrezygnowała z koncepcji ujednolicenia rozwiązań emerytalnych, dziedzina ta nadal pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Jednym z pomysłów uwzględniającym istniejącą sytuację, tj. różne systemy, ale wspólne problemy i wyzwania, jest przedstawiona w pracy „otwarta metoda koordynacji”. W związku z tym w rozprawie pojawia się próba odpowiedzi na pytanie: czy można mówić o wyznaczaniu typowych kierunków zmian dotyczących bezpieczeństwa systemów w europejskim zabezpieczeniu emerytalnym?

Postawione pytania wyznaczyły strukturę pracy, na którą składa się pięć rozdziałów.

W rozdziale pierwszym zostały przedstawione teoretyczne podstawy zabezpieczenia społecznego i emerytalnego: definicje podstawowych pojęć, funkcje i cele systemów emerytalnych, charakterystyka publicznych systemów emerytalnych przez odwołanie się do pojęcia i technik zabezpieczenia społecznego. Zaprezentowano także typy systemów emerytalnych, realizujące dwie podstawowe strategie emerytalne wyodrębnione według takich kryteriów, jak: podstawa uzyskania prawa do emerytury, metoda tworzenia systemów, zakres podmiotowy systemów i instytucje odpowiedzialne za ich tworzenie.

W rozdziale drugim zaprezentowano historię rozwoju zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii; w tym wzajemne przeplatanie się różnych metod zwalczania ubóstwa rozpoczynając od średniowiecznych form pomocy charytatywnej kościoła rzymsko-katolickiego i pomocy wzajemnej organizowanej w ramach gildii, przez ustawodawstwo ubogich, które zapoczątkowało odpowiedzialność państwa

i środowiska lokalnego za warunki życia społeczeństwa, przez kapitalistyczne formy samopomocy i pomocy wzajemnej, aż do dwudziestowiecznych ubezpieczeń społecznych.

W rozdziale trzecim omówiono Raport Komisji Królewskiej, znany w literaturze przedmiotu jako *Raport Beveridge'a*, zaproponowany w nim „Plan zabezpieczenia społecznego” oraz jego powojenną realizację. Poświęcono mu cały rozdział, bowiem w historii polityki społecznej Wielkiej Brytanii *Raport* pełni szczególną rolę. Jest on z jednej strony dokumentem przełomowym, który zapoczątkował nowe podejście do podstawowej kwestii społecznej jaką jest ubóstwo, a z drugiej strony jest ukoronowaniem wieloletnich wysiłków na rzecz wyeliminowania tego zjawiska z życia społecznego.

W rozdziale czwartym został zaprezentowany system zabezpieczenia emerytalnego Wielkiej Brytanii. Omówiono w nim strukturę systemu emerytalnego; podsystemy: publiczny, zakładowy, indywidualny, powiązania między nimi, zasięg i znaczenie. W rozdziale tym szczególną uwagę poświęcono wpływowi ostatnich reform emerytalnych na zwiększenie przezroczności emerytalnej społeczności, przez wprowadzenie różnego rodzaju preferencji podatkowo-finansowych motywujących do oszczędzania na okres starszego wieku. Przedstawiono także zasady związane z finansowaniem emerytur, warunkami uzyskania prawa do emerytury i wymiarom świadczeń wypłacanych z poszczególnych filarów.

Rozdział ostatni jest poświęcony systemom emerytalnym w Unii Europejskiej w świetle „otwartej koordynacji”. Omówiono w nim podstawowe założenia metody „otwartej koordynacji”, kwestię adekwatności świadczeń, stabilności finansowej i modernizacji systemów emerytalnych, a także kontrowersje pojawiające się wokół otwartej koordynacji w zabezpieczeniu emerytalnym. Zastosowane ujęcie pozwala na teoretyczny i praktyczny przegląd zmian dokonujących się w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii, na tle koncepcji modernizacji przyjętej w „otwartej metodzie koordynacji”.

Pracę kończą wnioski i spostrzeżenia autorki, które zostały sformułowane na podstawie materiału przedstawionego w niniejszej rozprawie.

Literatura na temat systemów i reform emerytalnych na świecie i w Wielkiej Brytanii jest niezwykle bogata. We wstępie rozprawy przegląd publikacji został ograniczony do najważniejszych tytułów, które ukazały się od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Znakomitym wprowadzeniem do ekonomicznej analizy polityki społecznej, w tym systemów emerytalnych, jest praca N. Barr'a¹ oraz książki S. Golinowskiej², T. Szumlicza³ i M. Góry⁴. Systemy emerytalne stanowią największy dział zabezpieczenia społecznego (polityki społecznej) państwa. Na temat prawa zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, w Polsce wypowiadał się J. Jończyk⁵, ubezpieczeń społecznych m.in. W. Muszalski⁶, ubezpieczeń w Unii Europejskiej J. Monkiewicz (red.)⁷. Polityką społeczną w Polsce zajmowali się m.in. L. Frąckiewicz (red.)⁸, J. Auleytner⁹, A. Rajkiewicz, J. Supińska i M. Księżopolski (red.)¹⁰, porównawczą polityką społeczną M. Księżopolski¹¹. Europejską polityką społeczną K. Głąbicka¹² i W. Anioł¹³, a europejskim prawem socjalnym A. M. Świątkowski¹⁴. Z kolei systemowe determinanty polityki społecznej zostały opisane przez L. Dziewięcką-Bokun¹⁵.

O polityce społecznej, w tym emerytalnej, w wymiarze podjętej współpracy w ramach koordynacji systemów emerytalnych i otwartej metody koordynacji, traktuje

¹ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.

² S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

³ T. Szumlich, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2006.

⁴ M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

⁵ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

⁶ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 1996.

W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, PWN, Warszawa 2004.

W. Muszalski, *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego*, PWE, Warszawa 1988.

⁷ J. Monkiewicz (red.), *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, Poltex, Warszawa 2002.

⁸ L. Frąckiewicz (red.), *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*, PTPS, Katowice 2002.

⁹ J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 1997. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarznienie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.

¹⁰ A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1998.

¹¹ M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1999.

¹² K. Głąbicka, *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 1998.

K. Głąbicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001.

K. Głąbicka, *Europejska przestrzeń socjalna. Zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2002.

¹³ W. Anioł, *Europejska polityka społeczna*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003. W. Anioł, *Europejski fin de siècle*, Warszawa 1996.

¹⁴ A. M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, tom I-III, Warszawa 2000.

¹⁵ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

się w pracach T. Bińczyckiej-Majewskiej¹⁶, J. Ciechańskiego¹⁷, M. Żukowskiego¹⁸ oraz w artykułach S. Golinowskiej¹⁹, L. Jesienia²⁰, czy Y. Jorens'a²¹.

W ostatnich kilkunastu latach, w dużym stopniu w związku z rodzimą reformą emerytalną, wzrosła liczba polskich prac na temat systemów emerytalnych, w tym prac ekonomicznych, a także analiz systemów w innych krajach i porównań międzynarodowych. Pisali na ten temat S. Golinowska (red.)²², IPiSS²³, M. Żukowski²⁴, Z. Czajka²⁵ oraz T. Szumlicz i M. Żukowski (red.)²⁶.

Niewiele jest natomiast polskojęzycznych opracowań na temat systemu zabezpieczenia emerytalnego Wielkiej Brytanii. Autorami podejmującymi tę problematykę w swoich pracach są przede wszystkim: M. Żukowski²⁷, Z. Czajka²⁸, J. Wiśniewski²⁹, a ostatnio ukazał się także artykuł S. Pieńkowskiej³⁰. Natomiast

¹⁶ T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 1999.

T. Bińczycka-Majewska (red.), *Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1995.

¹⁷ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej, wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego – Fundacja Studiów Międzynarodowych, Żurawia Papers, Warszawa 2003.

¹⁸ M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12.

¹⁹ S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12.

²⁰ L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie” 2004, nr 1(45).

²¹ Y. Jorens, *Otwarta metoda koordynacji jako standardowy instrument uzgodnieniowy*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3.

²² S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały, Zeszyt 16, tom I i II, Warszawa 1993.

S. Golinowska (red.), *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały, Zeszyt 9, Warszawa 1994.

²³ IPiSS, *Systemy i reformy emerytalne: Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska*, Raport końcowy projektu Phare ACE Programme 1995, nr P95-2139-R, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Zeszyt 1(48), Warszawa 1997.

²⁴ M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe seria II, Zeszyt 151, Poznań 1997.

²⁵ Z. Czajka, *Reformowanie systemów emerytalnych w państwach członkowskich UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 3.

²⁶ T. Szumlicz, M. Żukowski (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2004.

²⁷ M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii - historia, zasady, tendencje, funkcje*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, Warszawa 1993.

M. Żukowski, *Dodatkowe - zakładowe i indywidualne - systemy emerytalne w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne...*, Warszawa 1994.

M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, Warszawa 2004.

²⁸ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

²⁹ J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2005.

³⁰ S. Pieńkowska, *Publiczny system emerytalny w Wielkiej Brytanii*, „Polityka społeczna” 2007, nr 2.

G. Magnuszewska-Otulak³¹ przedstawiła w swoim opracowaniu historyczny rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii oraz szczegółowo omówiła *Raport Beveridge'a*.

W związku z tym w rozprawie została wykorzystana literatura przedmiotu w dużym stopniu obcojęzyczna. I tak, po kilku dekadach ekspansji polityki społecznej, w tym systemów emerytalnych, od lat dziewięćdziesiątych XX wieku rozwinął się nurt opisujący i podejmujący próby wyjaśnienia ograniczeń *welfare state*, w tym również w Wielkiej Brytanii. Ważną rolę odegrały tutaj prace m.in. P. Pierson'a³² oraz J. Hills'a (red.)³³. Wiele nowych wydawnictw ma charakter porównawczy, w tym: E. Overbye, P. A. Kemp (red.)³⁴ i M. Feldstein, H. Siebert (red.)³⁵. Wśród anglojęzycznych prac podejmujących temat szeroko rozumianego brytyjskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego, na szczególną uwagę zasługują publikacje takich autorów jak: R. Disney³⁶, A. Dilnot, R. Disney, P. Johnson i E. Whitehouse (red.)³⁷, L. Liu³⁸, H. Glennerster³⁹, J. Ditch (red.)⁴⁰, a także R. Poynter i C. Martin⁴¹.

Rozwój zakładowych systemów emerytalnych, na tle historycznego kształtowania się systemu zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii, był przedmiotem badań L. Hannah⁴²; temat ten podjęli również w swoich pracach: S. R. Diacon i R. L. Carter⁴³, M. Oldfield⁴⁴, D. Torington i L. Hall⁴⁵ oraz D. Blake⁴⁶.

³¹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*, Studia i Materiały, Zeszyt 3, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1992.

³² P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001.

P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, "ZeS-Arbeitspapier" 1995, nr 13.

³³ J. Hills (ed.), *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, Oxford University Press, Oxford 1990.

³⁴ E. Overbye, P. A. Kemp (ed.), *Pensions: Challenges and Reforms*, [International Studies on Social Security], FISS 2004.

³⁵ M. Feldstein, H. Siebert (ed.), *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press, Chicago 2002.

³⁶ R. Disney, P. Johnson, *The United Kingdom: A Working System of Minimum Pensions?*, (w:) *Redesigning Social Security*, (ed.) H. Siebert, University of Michigan Press, Michigan 1998.

R. Disney, *The UK System of Pension Provision* (w:) *Pension Reform in Six Countries. What Can We Learn from Each Other?*, (ed.) A. H. Börsch-Supan, M. Miegel, Springer, New York 2001.

³⁷ A. Dilnot, R. Disney, P. Johnson, E. Whitehouse (ed.), *Pension Policy in Britain: An Economic Analysis*, The Institute for Fiscal Studies, London 1994.

³⁸ L. Liu, *Retirement Income Security in the United Kingdom*, „Social Security Bulletin” 1999, Vol. 62, no. 1.

³⁹ H. Glennerster, *British Social Policy: 1945 to the Present*, wyd. 3, Oxford 2007.

⁴⁰ J. Ditch (ed.), *Introduction to Social Security: Policies, Benefits and Poverty*, London – New York 1999.

⁴¹ R. Poynter, C. Martin, *Rights Guide to Non-means-tested Benefits*, wyd. 15, London 1992.

⁴² L. Hannah, *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1986.

⁴³ S. R. Diacon, R. L. Carter, *Success in Insurance*, wyd. 2, London 1990.

⁴⁴ M. Oldfield, *Understanding Pensions Schemes*, wyd. 4, London 1992.

⁴⁵ D. Torington, L. Hall, *Personel Management: A New Approach*, wyd. 2, New York 1991.

⁴⁶ D. Blake, *Two Decades of Pension Reform in the UK: What Are the Implications for Occupational Pension Schemes?*, "Employee Relations" 2000, Vol. 22, no. 3.

Z kolei B. Mattil⁴⁷ dokonał porównania brytyjskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego z niemieckim oraz zajął się problemem stabilności finansowej systemów emerytalnych w obliczu zmian demograficznych, a także prognozą publicznych wydatków na cele emerytalne. D. Blake⁴⁸ przedstawił najnowsze dane na temat państwowego i dodatkowych systemów emerytalnych działających w Wielkiej Brytanii oraz historię ich rozwoju. Podał również analizę politykę rządu w obszarze emerytur w ciągu ostatnich dwudziestu lat, łącznie z prognozowanymi zmianami przyszłych trendów demograficznych i obawy z nimi związane.

Indywidualne systemy emerytalne były przedmiotem badań m.in. takich autorów jak: D. M. McGill, K. N. Brown, J. J. Haley, S. J. Schieber⁴⁹ oraz S. Ward⁵⁰. Na temat bodźców motywujących lub zniechęcających osoby w starszym wieku do kontynuowania pracy zawodowej pisali R. Blundell, C. Meghir, S. Smith⁵¹. Problem starzenia się społeczeństw podjęli w swojej pracy również T. Boeri, A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, R. Disney, A. Kapteyn, F. Peracchi (red.)⁵². W związku z tym, iż w Wielkiej Brytanii uznano związki zarejestrowane pomiędzy dwiema osobami tej samej płci, co przekłada się również na prawa w zakresie dziedziczonych świadczeń emerytalnych, pojawiły się już pierwsze publikacje na ten temat, m.in. autorstwa P. Mallender i J. Rayson⁵³.

Wiele opracowań na temat brytyjskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego ukazało się w takich czasopismach jak: "The Economic Journal", "Journal of European Social Policy", "The American Economic Review", "The Journal of Political Economy", "The Journal of Economic History", "Social Security Bulletin", "Employee Relations". Artykuły w nich publikowane są dostępne m.in. za pośrednictwem interdyscyplinarnego archiwum czasopism akademickich JSTOR. Duże znaczenie

⁴⁷ B. Mattil, *Pension Systems: Sustainability and Distributional Effects in Germany and the United Kingdom*, Physica-Verlag Heidelberg 2006.

⁴⁸ D. Blake, *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 2003.

⁴⁹ D. M. McGill, K. N. Brown, J. J. Haley, S. J. Schieber, *Fundamentals of Private Pensions*, Oxford University Press, Oxford 2005.

⁵⁰ S. Ward, *Personal Pensions in the UK, the Mis-selling Scandal and the Lessons to be Learnt*, (w:) *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, (ed.) G. Hughes, J. Stewart, Kluwer, Boston 2000.

⁵¹ R. Blundell, C. Meghir, S. Smith, *Pension Incentives and the Pattern of Retirement in the United Kingdom*, (w:) *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*, [National Bureau of Economic Research Conference Report], (ed.) J. Gruber, D.A. Wise, University of Chicago Press, Chicago 2004.

⁵² T. Boeri, A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, R. Disney, A. Kapteyn, F. Peracchi (ed.), *Pensions: More Information, Less Ideology: Assessing the Long-Term Sustainability of European Pension Systems: Data Requirements, Analysis and Evaluations*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2001.

⁵³ P. Mallender, J. Rayson, *The Civil Partnership Act 2004. A Practical Guide*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

poznawcze mają także dane statystyczne, analizy, ekspertyzy i wyniki badań empirycznych zawarte w brytyjskich rocznikach⁵⁴ oraz opracowania wydawane przez Biuro Statystyczne EUROSTAT⁵⁵ oraz MISSOC⁵⁶. W ostatnich latach pojawiło się również wiele opracowań wydawanych bezpośrednio przez brytyjskie Ministerstwo Pracy i Emerytur, a także rządowe oraz poza rządowe organizacje, które pełnią obowiązki informacyjne i doradcze dla obecnych i przyszłych emerytów⁵⁷.

Metody badawcze zastosowane w niniejszej pracy, czyli sposób w jaki zgromadzone dane i informacje były badane, poznawane, analizowane i opisywane, można zaliczyć do kilku procedur naukowych. Zastosowano tu m.in. metodę gromadzenia i analizowania materiałów, metodę historyczną, metodę opisową oraz metodę porównawczą. W pracy uporządkowano najpierw zagadnienia ogólne, a w następnej kolejności omówiono kwestie szczegółowe.

Analizie ilościowej zostały w szczególności poddane: sytuacja dochodowa gospodarstw domowych emerytów, w tym struktura dochodów gospodarstw emeryckich, zasięg i wysokość dochodu otrzymywanego z dodatkowych systemów emerytalnych, wysokość składek na NI płaconych przez pracowników, pracodawców i osoby samodzielnie się zatrudniające, stawki poszczególnych kategorii emerytur państwowych, relacje emerytur do wynagrodzeń, udział emerytur państwowych w wydatkach funduszu NI, wydatki na emerytury publiczne jako % PKB oraz obecne i prognozowane składki do publicznych systemów emerytalnych jako udział PKB.

⁵⁴ National Statistics, *The Abstract of Statistics for Benefits, National Insurance Contributions, and Indices of Prices and Earnings*, DWP, Edition 2006.

Occupational Pension Schemes 2004: The Twelfth Survey by the Government Actuary, no. (2005)03, 16th June 2005, Government Actuary's Department.

Occupational Pension Schemes Annual Report, no. 14, 2006.

The Pensioners' Incomes Series 2004/5, Pensions Analysis Directorate, March 2006.

Social Security Statistics, London 1993.

Social Trends, no. 38, Edition 2008.

⁵⁵ Eurostat, *The Statistical Guide to Europe: Data 1990-2000*, Yearbook 2002.

⁵⁶ MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland*, [Comparative Tables], Part 8: Finland, Sweden, United Kingdom, Situation on 1 January 2007.

⁵⁷ The Financial Services Authority (FSA), *Just the Facts about Your Retirement Options – Income Withdrawal*, June 2007.

Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates*, April 2007.

Department for Work and Pensions (DWP), *First Release*, Quarterly Statistical Summary, 2007.

Department for Work and Pensions (DWP), *If You Are Widowed or Your Civil Partner Dies*, April 2006.

Department for Work and Pensions (DWP), *State Pension Summary of Statistics*, September 2004.

Department for Work and Pensions (DWP), *Work and Pension Statistics*, 2004.

Department of Health and Social Security, Social Security Division, *Bereavement Benefit*, April 2008.

The Pensions Regulator, *Your Retirement Choices: Money Purchase Benefits in Occupational Pension Schemes*, July 2006.

ROZDZIAŁ I

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE I ZABEZPIECZENIE EMERYTALNE W TEORII POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

1.1. POJĘCIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Nowoczesna polityka społeczna pojawiała się w państwach narodowych dopiero w XIX i XX wieku, tj. w momencie, gdy poszczególne rządy zaczęły przyjmować na siebie zobowiązania w zakresie poprawy oraz kontroli warunków pracy i życia. W ten sposób polityka społeczna przyczyniła się nie tylko do humanizowania społeczeństwa przemysłowego, ale i zmieniła jego strukturę, początkowo przyznając robotnikom status równoprawnych członków społeczności, a w dalszej kolejności pełny status obywatelski⁵⁸.

Natomiast pojęcia „zabezpieczenie społeczne” zaczęto używać na szerszą skalę dopiero po II wojnie światowej, a jego wprowadzenie wiązało się z rozszerzeniem zadań państwa w sferze socjalnej oraz ze zmianą poglądów w kwestii uprawnień obywateli do otrzymywania pomocy w określonych sytuacjach życiowych⁵⁹. We wcześniejszym okresie tytułem do ubiegania się o pomoc była przynależność – przymusowa lub dobrowolna – do jednej z istniejących wspólnot ubezpieczeniowych. Doświadczenia wielkiego kryzysu ekonomicznego z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych ubiegłego wieku, nowe teorie ekonomiczne gospodarki wolnorynkowej (m.in. J. M. Keynesa) oraz wzrost poczucia narodowej solidarności w okresie II wojny światowej były przesłanką do kształtowania się przekonania, o potrzebie stworzenia całłościowego systemu pomocy, gwarantującego wszystkim obywatelom (bez wyjątku) wolność od niedostatku⁶⁰.

⁵⁸ T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, London 1975, s. 98.

⁵⁹ M. Książkowski, *Zabezpieczenie społeczne*, (w:) *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, (red.) J. Auleytner, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990.

Leksykon polityki społecznej, (red.) B. Rysz-Kowalczyk, Instytut Polityki Społecznej, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2002, s. 240.

⁶⁰ Tamże, s. 240-241.

Odpowiedzialność państwa za zapewnienie dochodów na okres starszego wieku łączy się z koncepcją zabezpieczenia społecznego (*social security*). Użycie tego terminu było związane z wprowadzeniem aktów normatywnych *Social Security Act* w USA w 1935 r.⁶¹, Konwencji nr 102 MOP o świadczeniach minimalnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w 1952 r., a także reform po II wojnie światowej – w tym w Wielkiej Brytanii na podstawie Raportu Beveridge’a. Pojęcie zabezpieczenia społecznego wyrażało nowoczesną koncepcję polityki społecznej⁶².

MOP definiuje zabezpieczenie społeczne, w nawiązaniu do Konwencji nr 102, jako „rezultat osiągnięty za pomocą całego szeregu kompleksowych i uwieńczonych powodzeniem przedsięwzięć publicznych, mających na celu ochronę ludności (lub dużych grup społecznych) przed niedostatkiem środków materialnych, który w przypadku braku takich przedsięwzięć mógłby być spowodowany utratą dochodów w razie choroby, bezrobocia, inwalidztwa, starości czy zgonu, oraz przedsięwzięć zapewniających dostęp do opieki zdrowotnej w razie potrzeby i pomagających rodzinom wychowującym małe dzieci⁶³”.

W zintegrowanej Europie prawo do zabezpieczenia społecznego wywodzi się z zasady solidarności⁶⁴. Mimo, iż termin *zabezpieczenie społeczne* jest powszechne używany, nie ma jednej – akceptowanej przez wszystkich – definicji tego pojęcia⁶⁵.

⁶¹ Prezydent F. D. Roosevelt w swym programie wyborczym z 1934 r. zapowiedział utworzenie generalnego systemu ubezpieczeń społecznych i w 1935 r. Kongres amerykański uchwalił dokument *Social Security Act*, obejmujący ubezpieczenia emerytalne dla robotników. S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa...*, s. 69.

⁶² Idea zabezpieczenia społecznego znajduje wyraz w koncepcji i praktyce *welfare state*, a także w teorii praw człowieka – art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. i Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 1968 r. W. Muszalski, *Prawo socjalne...*, s. 93-95.

⁶³ International Labour Office, *Introduction to Social Security*, Geneva 1970, s. 15.

Zgodnie z Konwencją nr 102 MOP do zabezpieczenia społecznego zostały zaliczone następujące świadczenia: pomoc lecznicza, zasiłki w przypadku choroby, zasiłki w razie braku pracy, świadczenia na starość, świadczenia w razie wypadku przy pracy i choroby zawodowej, świadczenia w razie macierzyństwa, świadczenia rodzinne (zasiłki rodzinne), świadczenia w razie inwalidztwa, świadczenia dla pozostałej rodziny w razie śmierci żywiciela. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 17.

Zabezpieczeniem mogą być objęte takie grupy, jak: pracownicy najemni, ogół ludności bez względu na charakter pracy (pracownicy najemni oraz osoby pracujące na własny rachunek), ogół ludności, której dochody nie przekraczają określonego poziomu.

J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1964, s. 60-63.

⁶⁴ Zasada solidarności stanowi szczególny rodzaj więzi międzyludzkich. Zasada ta wzmacnia u obywateli UE poczucie istnienia wspólnego europejskiego społeczeństwa, a więc europejskiej solidarności. Solidarność ma pomóc w wyrównywaniu dysproporcji społecznych między całymi regionami, grupami społecznymi, pokoleniami. Zasada ta przyczynia się do zbliżania standardu i poziomu życia różnych grup ludności, równego dostępu do rynku pracy, korzystania z dóbr i usług we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. K. Głębicka, *Prawa i standardy socjalne w zintegrowanej Europie*, (w:) *System zabezpieczenia społecznego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, (red.) K. Głębicka, M. Pierzchalska, PTPS – PSUS, Pionki-Radom 2003, s. 32-33.

⁶⁵ Definicje spotykane w literaturze przedmiotu i w aktach międzynarodowych można zaliczyć do dwóch grup: w pierwszej grupie wskazuje się na zadania podejmowane w celu zagwarantowania odpowiedniego standardu życia członków danego społeczeństwa; w drugiej grupie definicji zabezpieczenie społeczne jest pewnego rodzaju wartością, której realizacji mają być podporządkowane określone działania.

M. Książkowski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne...*, (w:) *Polityka społeczna. Materiały do studiowania...*, s. 245-246.

J. Piotrowski zdefiniował zabezpieczenie społeczne jako „całokształt środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem oraz przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne potrzeb⁶⁶”. Z kolei A. Rajkiewicz rozumie pod tym pojęciem: „system świadczeń, do których obywatele mają prawo, lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami⁶⁷”. Do tej grupy zalicza się także definicję E. Modlińskiego⁶⁸, u którego zabezpieczenie społeczne „polega na zagwarantowaniu ludziom pracy pełnej opieki we wszystkich przypadkach, zmniejszania czasowej lub stałej utraty zdolności do pracy, chronieniu ich przed wszelkimi zrzędzeniami losowymi oraz na akcji zabezpieczeniowej⁶⁹”.

W niektórych definicjach jako realizator zabezpieczenia społecznego wskazywane jest państwo: „zabezpieczenie społeczne to system, przez który państwo udziela finansowej pomocy obywatelom, których dochody są nieadekwatne, lub którzy nie posiadają dochodów z powodu niepełnosprawności, bezrobocia, starości etc⁷⁰”.

W. H. Beveridge zdefiniował zabezpieczenie społeczne jako działalność, której celem jest „likwidacja niedostatku przez stworzenie takiej sytuacji, w której każdy obywatel pracujący zgodnie ze swoimi możliwościami miałby zawsze dochód wystarczający na zaspokojenie swoich zobowiązań⁷¹”.

Natomiast EUROSTAT zdefiniował zabezpieczenie społeczne dla celów statystycznych jako wydatki i świadczenia. W związku z tym zabezpieczenie społeczne obejmuje wydatki na ochronę socjalną, związane z pokryciem obciążeń dla jednostek lub roszczeń wynikających z faktu powstania lub istnienia niektórych ryzyk, sytuacji lub potrzeb, o ile wydatek ten skutkuje udziałem „trzeciej strony”, jednak bez potrzeby równoległego, finansowego zaangażowania ze strony świadczeniobiorcy⁷².

⁶⁶ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 28.

⁶⁷ A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 432.

⁶⁸ E. Modliński proponuje określić tym terminem wszystkie rodzaje działalności socjalnej i świadczeń wymienionych w Konwencji nr 102 MOP.

E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 50 i 248.

⁶⁹ A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna...*, s. 432.

⁷⁰ *The Oxford English Dictionary*, (ed.) J. A. Simpson, E. S. C. Weiner, Vol. V, Oxford, New York, Toronto 1989, s. 911.

⁷¹ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services. Report by sir William Beveridge*, Published by his Majesty's Stationery Office, London 1942, s. 165.

⁷² Definicja ta nie wskazuje ryzyk, natomiast kryterium wyodrębnienia świadczeń jest pomoc zewnętrzna. Biuro Statystyczne, *System europejski zintegrowanych statystyk ochrony socjalnej i metodologia*, Luksemburg 1981, t. I, s. 206, (w:) *Zabezpieczenie społeczne w perspektywie roku 2000 w świetle ekonomicznego i społecznego rozwoju krajów uprzemysłowionych*, [Raport przedstawiony dyrektorowi generalnemu MOP], ZUS, Warszawa 1990, s. 25.

Systemy zabezpieczenia społecznego obejmują różne rodzaje ubezpieczenia społecznego, świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym, świadczenia opiekuńcze – najczęściej w formie pomocy społecznej, ochronę zdrowia, rehabilitację osób niepełnosprawnych oraz niekiedy wybrane rodzaje ubezpieczeń osobowych i majątkowych ludności, oraz pozostałe rodzaje świadczeń socjalnych (np. stypendia)⁷³.

Cechą wspólną systemów zabezpieczenia społecznego jest dążenie do zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego, czyli wolności od zagrożeń, których głównym skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania. Zagrożeniami tymi są przede wszystkim zdarzenia losowe zaliczane do typowych ryzyk socjalnych, takie jak: podeszły wiek, choroba, wypadek przy pracy i choroba zawodowa, niepełnosprawność, utrata i brak pracy, urodzenie i wychowanie dziecka, zgon żywiciela rodziny. Przy czym „niedostatek środków utrzymania” oznacza zarówno niedostateczny poziom środków pieniężnych lub rzeczowych, które dana osoba lub rodzina mają do dyspozycji, jak i brak odpowiedniej opieki, gdy stan zdrowia lub sytuacja w jakiej znalazła się jednostka wymagają udzielenia jej pomocy w takiej formie⁷⁴.

1.2. TECHNIKI ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Zabezpieczenie społeczne może być zorganizowane za pomocą jednej lub kilku technik. W nauce wskazuje się trzy klasyczne techniki zabezpieczenia społecznego: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną – wyodrębniając je przede wszystkim na podstawie metod finansowania oraz praw i obowiązków podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do świadczeń.

W technice ubezpieczeniowej świadczenia mają charakter roszczeniowy⁷⁵. Warunkiem nabycia uprawnień jest opłacanie składek⁷⁶ dostosowanych do rozmiarów ryzyka⁷⁷ i wysokości dochodów; powstały w ten sposób fundusz jest źródłem pokrycia wydatków na świadczenia. Składka musi być ustalona na takim poziomie, aby zapewnić ogólną równowagę dochodów i wydatków systemu ubezpieczeniowego. Nie jest

⁷³ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 143.

⁷⁴ M. Książkowski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne...*, (w:) *Polityka społeczna. Materiały do studiowania...*, s. 247-248.

⁷⁵ Charakter roszczeniowy oznacza, iż prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego powstaje automatycznie po spełnieniu warunków przewidzianych w ustawie.

W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 88.

⁷⁶ Składa w ubezpieczeniu spełnia podwójną rolę: z jednej strony jest ceną gwarancji ubezpieczeniowej, a z drugiej jest źródłem finansowania świadczeń. Opłacanie składek jest podstawą uzyskania prawa do świadczeń, co definiuje wzajemność stosunku ubezpieczeniowego.

J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 42-43.

⁷⁷ W ubezpieczeniu społecznym składka nie jest różnicowana w zależności od skali indywidualnego ryzyka, tj. płci, wieku, stanu zdrowia; jest ona ustalana na podstawie przeciętnego ryzyka.

to jednak równoznaczne z ekwiwalentnością składki i świadczeń w wymiarze indywidualnym. Na poziom składki wpływa przede wszystkim relacja pomiędzy liczbą osób płacących składki a liczbą osób otrzymujących świadczenie oraz wymiar świadczenia. W tradycyjnym ubezpieczeniu społecznym składka jest płacona przez pracodawcę, pracownika oraz jest uzupełniana przez budżet państwa. W ubezpieczeniu społecznym niektóre okresy nieopłacania składek są zaliczane do stażu ubezpieczeniowego⁷⁸.

Warunki uzyskania prawa do świadczeń i ich wysokość są określone w sposób zobiektywizowany i sformalizowany w odpowiednich ustawach, a same świadczenia są zróżnicowane⁷⁹, zależne od wysokości opłacanych składek (osiąganych dochodów)⁸⁰. Nabycie prawa do świadczeń następuje automatycznie po spełnieniu warunków przewidzianych w ustawie⁸¹.

W ubezpieczeniu społecznym występują następujące elementy składowe: ryzyko, składka, wspólny fundusz, szkoda, pokrycie szkody – świadczenie. Do cech wyróżniających ubezpieczenie społeczne należy zaliczyć: przymusowość, solidaryzm, działanie *non profit*, waloryzacja świadczeń długookresowych, publiczny charakter⁸².

Ubezpieczeniem społecznym są objęte osoby pracujące, których podstawowym źródłem utrzymania jest dochód z pracy. Głównym ryzykiem osób czynnych zawodowo jest niezdolność do pracy lub jej brak. To właśnie ryzyko niezdolności do pracy było przesłanką wprowadzenia ubezpieczeń społecznych⁸³.

Niezdolność do pracy, jako podstawowe ryzyko w ubezpieczeniu społecznym, może być spowodowana różnymi przyczynami: chorobą, inwalidztwem, wypadkiem

⁷⁸ J. Jończyk, *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, (w:) „Materiały Informacyjne ZUS” 1994, nr 8, s. 50.

⁷⁹ Można wyróżnić świadczenia krótkookresowe, np. zasiłki chorobowe, macierzyńskie, dla bezrobotnych i długookresowe: emerytury i renty.

⁸⁰ Składka jest najczęściej ustalana w relacji do wynagrodzenia (*earnings-related contribution*). W niektórych krajach obowiązek płacenia składki dotyczy wynagrodzenia tylko do pewnego limitu. Składkę od podatku różni charakter należności, sposób jej dochodzenia, a także przeznaczenie i sposób dysponowania.

J. Jończyk, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego i składki – zagadnienia ogólne*, (w:) „Materiały Informacyjne...”, s. 9.

⁸¹ Nie zależy ono od braku innych dochodów, czyli od potrzeby. Instytucja dysponująca funduszem ubezpieczeniowym stwierdza jedynie zaistnienie przesłanek ustawowych i określa wynikające z nich skutki w sferze uprawnień. Od jej decyzji przysługuje zainteresowanemu odwołanie do niezależnych organów.

M. Księżopolski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne...*, (w:) *Polityka społeczna. Materiały do studiowania...*, s. 249.

⁸² Ubezpieczenia społeczne są prowadzone przez specjalną instytucję publiczną lub bezpośrednio przez organ administracji państwowej.

⁸³ Ich celem było zapewnienie osobom pracującym ochrony przed takim skutkiem niezdolności pracy, jakim była utrata wynagrodzenia.

J. Jończyk, *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego...*, (w:) „Materiały Informacyjne...”, s. 50.

przy pracy, starością⁸⁴. Starość różni się od pozostałych zdarzeń losowych, bowiem ryzykiem jest skutek, jaki wiek emerytalny powoduje, wymagający ochrony ubezpieczeniowej⁸⁵. Odmienność, jaką charakteryzuje się wiek emerytalny w stosunku do innych zdarzeń losowych jest przyczyną stosowania różnych metod finansowania tego świadczenia. Wysokie prawdopodobieństwo dożycia wieku emerytalnego i otrzymywania emerytury (lub renty rodzinnej przez członków rodziny) sprawia, że świadczenia te są finansowane albo metodą repartycyjną, w której przepływ środków odbywa się między dwiema populacjami: pracujących i emerytów, albo metodą kapitałową, w której przepływ środków odbywa się pomiędzy fazami życia danej jednostki⁸⁶.

Technika zaopatrzeniowa – ma charakter roszczeniowy⁸⁷, jednak prawo do świadczeń wynika z woli ustawodawcy, nie jest ono związane z wcześniejszym opłacaniem składek⁸⁸. Świadczenia są finansowane z budżetu państwa (podatków)⁸⁹. Wysokość i warunki przyznawania świadczeń są określone ustawowo na podstawie zobiektywizowanych kryteriów. Prawo do świadczeń mają zazwyczaj wszyscy obywatele kraju, należący do danej grupy społecznej⁹⁰. Administrację systemu zaopatrzenia prowadzą urzędy państwowe.

Wymiar świadczeń jest najczęściej jednakowy w ramach danej grupy, zazwyczaj są one ustalane kwotowo (*flat-rate*) i w taki sposób, aby zapewnić wszystkim członkom tej grupy możliwość zaspokojenia potrzeb na co najmniej podstawowym poziomie. Celem świadczeń jest ochrona obywateli przed ubóstwem⁹¹. Zaopatrzenie jest wyrazem odpowiedzialności zbiorowej za zapewnienie obywatelowi, który został dotknięty zdarzeniem losowym, niezbędnych środków utrzymania⁹².

Technika opiekuńcza (pomoc społeczna) – świadczenia udzielane w ramach tej techniki mają charakter uznaniowy (fakultatywny). Są one przyznawane indywidualnie,

⁸⁴ Ubezpieczenie społeczne obejmuje także zabezpieczenie przed skutkami takich zdarzeń, jak: śmierć, wdowieństwo, sieroctwo, bezrobocie, macierzyństwo.

⁸⁵ Redystrybucja środków w systemie emerytalnym wynika z różnic w długości życia.

⁸⁶ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 31.

⁸⁷ Podobnie, jak w technice ubezpieczeniowej nabycie prawa do świadczeń następuje w momencie spełnienia się warunków ustawowych, niezależnie od rzeczywistej przyczyny.

⁸⁸ W technice zaopatrzeniowej świadczenia nie mają charakteru wzajemnego, jak w ubezpieczeniu społecznym.

⁸⁹ Nie ma więc wyodrębnionego funduszu, z którego wypłacane są świadczenia.

⁹⁰ Są to osoby, które zostały dotknięte przez jakieś ryzyko, np. osoby w starszym wieku, inwalidzi, rodziny z dziećmi. Mogą to być również funkcjonariusze państwowi dotknięci ryzykiem (np. urzędnicy, żołnierze, sędziowie, pracownicy więzienni), a także osoby dotknięte zdarzeniami, za które odpowiedzialność ponosi społeczeństwo (np. ofiary wojny).

⁹¹ W. Muszański, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 18-19.

⁹² Natomiast u podłoża ubezpieczeń społecznych leży powiązanie osobistej i grupowej odpowiedzialności pracujących i zastąpienie dochodu z pracy.

po wcześniejszej analizie warunków życiowych danej osoby⁹³ i adekwatnie do jej potrzeb, dlatego świadczenia są zazwyczaj na niskim poziomie. Źródłem finansowania świadczeń są fundusze publiczne (centralne i lokalne); administracja pomocy jest prowadzona przez gminy i związki gmin.

Wszystkie trzy techniki zabezpieczenia społecznego wzajemnie się uzupełniają. Szczególnie w ostatnich kilkudziesięciu latach można zaobserwować proces wyraźnego zmniejszania się różnic między poszczególnymi technikami, co znajduje odzwierciedlenie w stosowaniu elementów charakterystycznych dla każdej z nich w konstrukcji tego samego świadczenia⁹⁴.

2. ZABEZPIECZENIE EMERYTALNE – PODSTAWOWE POJĘCIA

Zabezpieczenie emerytalne „stanowi część szerzej ujmowanego, organizowanego przez dane państwo systemu zabezpieczenia społecznego, który ma zapewnić obywatelom pewien ustalony standard bezpieczeństwa socjalnego⁹⁵. Zakres przedmiotowy zabezpieczenia społecznego wyznacza katalog ryzyk (zagrożeń) społecznych, wśród których szczególne jest ryzyko starości, obejmowane zabezpieczeniem emerytalnym⁹⁶”.

System zabezpieczenia emerytalnego definiuje się jako „istniejące rozwiązania instytucjonalne, zmierzające – poprzez ustalenie zasad: (1) gromadzenia oszczędności emerytalnych oraz (2) dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu niezarobkowych środków utrzymania na okres starości⁹⁷”. Najkrótsza definicja zabezpieczenia emerytalnego podaje, iż chodzi o „ogół źródeł zabezpieczenia dochodów pieniężnych na okres starości⁹⁸”. Pojęcie *zabezpieczenie emerytalne* oznacza także „formy przezorności instytucjonalnej, zorganizowanej i przeznaczonej dla osób w starszym wieku (dla ryzyka starości),

⁹³ Najczęściej na podstawie tzw. testu dochodów.

⁹⁴ Systemy zabezpieczenia społecznego w poszczególnych krajach UE zawierają elementy charakterystyczne dla wszystkich trzech wyżej wymienionych technik, przy czym wzajemne proporcje między nimi są różne. Tamże, s. 19.

⁹⁵ T. Szumlicz, *Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia...*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 9.

⁹⁶ Zabezpieczenie emerytalne stanowi wyraźnie wydźbiony pod względem przedmiotowym podsystem w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Dlatego w odniesieniu do samego zabezpieczenia emerytalnego używa się również określenia „system”, podkreślając w ten sposób jego względną autonomiczność oraz współzależność elementów w nich występujących.

T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki...*, s. 241; a także: T. Szumlicz, *Ubezpieczenia emerytalne w Unii Europejskiej*, (w:) *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej...*, s. 348.

⁹⁷ Tamże, s. 348-349.

⁹⁸ M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej...*, s. 17.

tj. uczestnictwo w systemach emerytalnych publicznych i prywatnych; nie uwzględnia dochodów z takich źródeł jak: wynagrodzenie za pracę, zyski z inwestycji, świadczenia z pomocy społecznej, które są przeznaczone nie tylko dla osób starszych⁹⁹”. W definicjach emerytury, stosowanych przez naukę lub przez praktykę, uwzględniane jest również ryzyko niezdolności do zarabiania (całkowite lub częściowe) związane z wiekiem. W związku z tym emerytura jest rozumiana jako suma pieniędzy wypłacana regularnie¹⁰⁰ przez rząd lub przez pracodawcę dla osób, które są oficjalnie uważane za zbyt stare lub zbyt chore, aby mogły zarabiać pracując¹⁰¹. Emeryturę można także rozumieć jako „świadczenie z ubezpieczenia społecznego, mające na celu zapewnienie ubezpieczonemu środków utrzymania w razie zaprzestania aktywności zawodowej z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego¹⁰²”, jak również „dożywotnie zaopatrzenie pieniężne przysługujące pracownikowi po przepracowaniu ustawowej, określonej liczby lat, osiągnięciu wieku emerytalnego¹⁰³”.

Organizacja i funkcjonowanie systemu emerytalnego¹⁰⁴ dotyczy zatem gromadzenia uprawnień i kapitałów na cele emerytalne oraz wypłat z tak rozumianych oszczędności, środków emerytalnych¹⁰⁵.

Celem systemów zabezpieczenia emerytalnego – z punktu widzenia pojedynczych osób i rodzin jest: zapobieganie ubóstwu wśród osób starszych, zapewnienie zachowania dotychczasowego standardu życia i ograniczanie nierówności dochodów w społeczeństwie¹⁰⁶. Przy czym w literaturze przedmiotu dyskusje nad celami systemów emerytalnych koncentrują się na dwu ich aspektach: ekonomicznym i społecznym. Ekonomisci akcentują, iż strategicznym celem każdego systemu świadczeń pieniężnych, w tym również systemu emerytalnego, jest zapewnienie jego skuteczności i administracyjnej wykonalności. Tworząc składki i podatki konieczne do ich finansowania, należy ograniczać ich niekorzystne dla gospodarki skutki

⁹⁹ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 15.

¹⁰⁰ Emerytury mają formę miesięcznych wypłat od momentu przejścia na emeryturę (ang. *retirement*) aż do śmierci.

¹⁰¹ *Longman Dictionary of Contemporary English*, Longman Dictionaries 1995, s. 1047.

¹⁰² *Encyklopedia prawa*, (red.) U. Kalina-Prasznica, C. H. Beck, wydanie 4, Warszawa 2007, s. 169.

¹⁰³ Według łacińskiej etymologii znaczenie polskiego słowa *emerytura* – łac. *meritum* od *merere*, *mereri*: zarobić, zasłużyć – związane jest z pojęciem wysługi. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968, s. 210.

¹⁰⁴ System emerytalny (*pension scheme*, *pension plan*) to system, za pośrednictwem którego pracodawca, towarzystwo ubezpieczeniowe etc. zapewnia emerytury osobom, które przez wiele lat opłacały składkę. *Longman Dictionary of Contemporary English...*, s. 1047.

¹⁰⁵ T. Szumlicz, *Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia...*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 19.

¹⁰⁶ J. Berghman, *Old Age Benefits and Health Care Expenditure in the Council of Europe Member States and their Funding*, (w:) *Old Age Benefits and Health Care: Impact on Present and Future Funding of Council Security. Proceedings of the Colloquy*, Steering Committee for Social Security, Strasbourg 1993, s. 110.

oraz negatywny wpływ na bodźce motywujące do pracy i na gromadzenie oszczędności¹⁰⁷. Natomiast administracyjna wykonalność oznacza jasność, zrozumiałość i brak nadużyć¹⁰⁸.

3. GRANICA WIEKU EMERYTALNEGO

Ustalana w systemach emerytalnych minimalna granica wieku emerytalnego¹⁰⁹ oznacza wiek, od którego można rozpocząć pobieranie emerytury¹¹⁰. W praktyce minimalny wiek emerytalny jest ustalany na drodze kompromisu; najczęściej bierze się pod uwagę kryteria zdrowotne, a także pozostałe czynniki, tj.: udział osób starszych w całej populacji, spodziewaną długość życia po osiągnięciu wieku emerytalnego, ogólny poziom bezrobocia i finansowe obciążenia¹¹¹. W wielu krajach granica wieku emerytalnego dla kobiet jest niższa niż dla mężczyzn¹¹². Mimo, iż poszczególne państwa różnią się strukturą demograficzną¹¹³ i zamożnością, najczęściej minimalną ustawową granicą wieku emerytalnego jest 60 lub 65 lat.

¹⁰⁷ N. Barr, *The Objectives and Attainments of Pension Schemes*, (w:) *The State and Social Welfare - the Objectives of Policy*, (ed.) T. Wilson, D. Wilson, Harlow : Longman, London, New York 1991, s. 148.

¹⁰⁸ „Cały system powinien być tak prosty, tak łatwy do zrozumienia i tak łatwy do zarządzania jak to możliwe, a świadczenia płacone przez system powinny być tak mało podatne na nadużycia, jak to możliwe”.

J. E. Meade, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen & Unwin for the Institute for Fiscal Studies, London 1978, s. 146.

¹⁰⁹ Coraz częściej występuje pojęcie minimalnego wieku emerytalnego, a więc oznaczającego tylko możliwość przejścia na emeryturę, a nie formalne zakończenie aktywności zawodowej.

T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki...*, s. 244.

¹¹⁰ W literaturze przedmiotu można spotkać następującą typologię granicy wieku starości: (a) granicę chronologiczną, czyli wiek kalendarzowy, (b) granicę biologiczną – wynikającą ze sprawności psychofizycznej, (c) granicę ekonomiczną – jako wiek zaprzestania pracy zawodowej, (d) granicę prawną, w której uprawnienia emerytalne są uzależnione od charakteru wykonywanej pracy i związanych z nią przywilejów, skracających lub wydłużających okres zatrudnienia.

L. Frąckiewicz, *Spoleczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności*, (w:) *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, (oprac.) L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 285-287.

¹¹¹ International Labour Office, *Introduction to Social Security...*, s. 78.

¹¹² Kobiety żyją dłużej od mężczyzn i jednocześnie płacą takie same składki jak mężczyźni, a ich świadczenia są ustalane według tych samych zasad, co emerytury mężczyzn. Jeżeli wysokość emerytury zależy od stażu ubezpieczeniowego, to niższy wiek emerytalny nie musi być przywilejem, ponieważ jego konsekwencją są niższe świadczenia.

¹¹³ W krajach Unii Europejskiej następuje proces starzenia się ludności, co w demograficznej literaturze przedmiotu jest określane jako przekształcanie się struktury demograficznej zastojowej w regresywną. Piramida regresywna obrazuje typ ludności starej. W regresywnej strukturze demograficznej ma miejsce malejące natężenie urodzeń w odróżnieniu od struktury zastojowej, w której natężenie urodzeń i zgonów jest jednakowe, a każdy następny rocznik urodzeń jest licznie zbliżony do poprzedniego.

J. Kurkiewicz, *Podstawowe metody analizy demograficznej*, PWN, Warszawa 1992, s. 55.

M. Mitrega, *Demografia społeczna*, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 1995, s. 45-46.

Dodatkowo udział osób najstarszych w społeczeństwie w dalszym ciągu wzrasta. W 2050 r. prawie co trzecia osoba w wieku 65 lat i więcej (30,7%) przekroczy wiek 80 lat. Wzrost proporcji osób najstarszych w populacji jest określany jako wtórne starzenie się (*secondary aging*), a osoby najstarsze jako czwarta generacja. Wśród osób najstarszych będą dominowały kobiety (będą stanowić 2/3 zbiorowości) i osoby samotne (ich udział wyniesie 3/4 tej grupy).

Aging Population. The Social Policy Implications, no. 1, [Series Demographic Change and Public Policy], OECD, Paris 1988, s. 23; cyt. za: J. Berghman, *Old Age Benefits and Health Care Expenditure in the Council of Europe...*, (w:) *Old Age Benefits and Health Care: Impact on Present...*, s. 22.

W praktyce ustawowe granice wieku emerytalnego są bardzo trwałe. Niemniej wiele czynników przemawia za przyspieszaniem lub opóźnianiem wieku emerytalnego. Za przesunięciem wieku emerytalnego „w górę” przemawia wydłużenie okresu trwania życia oraz dożywanie wieku emerytalnego w lepszym stanie zdrowia i sprawności, a tym samym wydłużanie się okresu, w którym pobierane są emerytury, co znacząco zwiększa koszty systemu. Przeciw pojawiają się argumenty, że nie wszyscy osiągają wiek emerytalny w dobrym zdrowiu fizycznym i psychicznym, dodatkowo występuje bezrobocie, a to generuje potrzebę zwalniania miejsc pracy¹¹⁴.

Mając na celu dostosowanie momentu zaprzestania aktywności zawodowej do sytuacji na rynku pracy – przy jednoczesnym uwzględnieniu preferencji osób w starszym wieku¹¹⁵ – są stosowane innowacyjne formy wyznaczania wieku emerytalnego, takie jak: elastyczny wiek emerytalny, możliwość łączenia pobierania emerytury z częściowym zatrudnieniem, zwiększanie lub zmniejszanie emerytury w zależności od momentu przejścia na emeryturę¹¹⁶.

Ponadto zakładowe podsystemy emerytalne często umożliwiają skorzystanie ze zgromadzonych środków przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Podobna sytuacja ma miejsce przy korzystaniu ze środków pochodzących z indywidualnych inicjatyw emerytalnych, bowiem z reguły nie są one obwarowane formalnymi ograniczeniami dotyczącymi wieku chyba, że oszczędnościom tym towarzyszyły jakieś preferencje (np. podatkowe)¹¹⁷.

¹¹⁴ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 107.

¹¹⁵ Można wskazać wiele powodów, które przemawiają za pozostawieniem decyzji o momencie przejścia na emeryturę samym zainteresowanym: „Względy medyczne i społeczne przemawiają za pozostawieniem pracownikowi jak największych i najbardziej elastycznych możliwości wyboru, jeśli chodzi o ilość pracy wynagradzanej, wykonywanej, niezależnie od stanu zdrowia i zawodowych preferencji. Stwierdza się, że obowiązkowa i pełna emerytura w określonym wieku może wywierać niekorzystne skutki psychologiczne na jednostki. Wśród osób nieposiadających żadnych innych zainteresowań ani życia towarzyskiego pozbawienie kontaktów z miejscem pracy, zaprzestanie regularnego rytmu życia zawodowego, utrata interesującego zajęcia – mogą stworzyć uczucie izolacji i odrzucenia, a nawet spowodować przedwczesny zgon. Należałoby odstąpić od zasad obowiązkowej emerytury”.

Zabezpieczenie społeczne w perspektywie roku 2000 w świetle ekonomicznego..., s. 53.

¹¹⁶ W związku z tym, że „obecnie wiek emerytalny osiąga zdecydowana większość spośród osób, które w przeszłości weszły na rynek pracy, przez co stały się uczestnikami systemu emerytalnego. (...) Zaistniała zmiana skłania do sformułowania następującego wniosku: system emerytalny jest obecnie narzędziem alokacji dochodu w cyklu życia, a nie sposobem finansowania niedoleżnej starości.”

M. Góra, *System emerytalny...*, s. 17.

¹¹⁷ W praktyce można zaobserwować silną tendencję do przedłużania „od góry” realnego okresu oszczędzania, przez podnoszenie wieku przejścia na emeryturę.

4. STRATEGIE ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO A MODELE I RODZAJE SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

Systemy emerytalne obowiązujące w poszczególnych krajach mają swoje specyficzne cechy¹¹⁸. Wynikają one z różnic w rozwoju ekonomicznym i społecznym, odmiennej tradycji instytucjonalnej, a także innej sile wpływów politycznych. Jednocześnie można wskazać ich cechy wspólne, bowiem systemy emerytalne opierają się na podobnej strukturze całości. Jednak podstawowe znaczenie dla uporządkowania obowiązujących rozwiązań ma wyodrębnienie systemów: publicznych i prywatnych¹¹⁹ oraz klasyfikacja systemów publicznych.

4.1. RODZAJE PUBLICZNYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie podstawowe strategie zabezpieczenia emerytalnego: strategia, w której emerytury publiczne zastępują wynagrodzenie (Bismarck) oraz strategia, w której emerytury publiczne zapewniają minimalny dochód (Beveridge). Obie strategie mają odzwierciedlenie w rodzajach występujących w praktyce publicznych systemach emerytalnych, które funkcjonują jako ubezpieczenie społeczne (*social insurance systems*), jako zaopatrzenie społeczne (*tax-transfer-systems*) lub jako pomoc społeczna. Do cech różnicujących publiczne

¹¹⁸ Według prognozy OECD można wyodrębnić trzy grupy krajów ze względu na udział i przewidywaną dynamikę wskaźnika wydatków na emerytury w dochodzie narodowym:

- kraje o najwyższych wskaźnikach – Włochy (wzrost z 16,9% do 35,7%), Niemcy (wzrost z 13,7% do 31,1%), Francja (wzrost z 14,3% do 27,0%);
- kraje o wskaźnikach zbliżonych do przeciętnego: Dania, Grecja, Hiszpania;
- kraje o najniższych wskaźnikach – Wielka Brytania (wzrost z 7,7% do 11,2%), Irlandia (wzrost z 6,7% do 9,9%).

Reforming Public Pensions, OECD, Paris 1988, s. 35, (w:) J. Berghman, *Old Age Benefits and Health Care Expenditure in the Council of Europe...*, (w:) *Old Age Benefits and Health Care: Impact on Present...*, s. 38.

¹¹⁹ G. Esping-Andersen analizując problemy związane z odróżnieniem systemów publicznych od prywatnych zaproponował przyjąć za podstawowe kryteria wyróżniające systemy publiczne, bezpośrednią regulację ustawową oraz zarządzanie przez państwo albo istnienie jasnego, wyraźnie sprecyzowanego rządowego mandatu dla sektora prywatnego, który zapewnia dany typ emerytury. W związku z tym zalicza on emerytury uzupełniające do podstawowych w Wielkiej Brytanii, jako publiczne. Natomiast do systemów prywatnych w czystej formie, które działają według odmiennej logiki, proponuje zaliczyć systemy emerytalne zakładowe/zawodowe i indywidualne systemy emerytalne. Należy mieć jednak na uwadze, iż emerytury zakładowe nie mają wyłącznie rynkowego charakteru, ponieważ są one często odzwierciedleniem paternalizmu pracodawcy i są one wynikiem porozumień zbiorowych.

G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, Cambridge 1990, s. 81-82.

systemy emerytalne należą: sposób finansowania, warunki nabywania uprawnień, najważniejszy cel oraz poziom i sposób ustalania świadczeń¹²⁰.

Emerytury, których wymiar jest ustalany w relacji do wynagrodzeń otrzymywanych w okresie pracy zawodowej, bądź do wielkości składek płaconych od wynagrodzeń, najczęściej należą do ubezpieczenia społecznego. Emerytury ubezpieczeniowe są finansowane z funduszu, który tworzą składki. Ich celem jest zachowanie – przynajmniej w pewnym stopniu – poziomu życia jednostki¹²¹ z okresu aktywności zawodowej¹²². Jeżeli jest taka potrzeba, braki systemu emerytalnego uzupełniają świadczenia z pomocy społecznej.

Tabela 1

TYPY PUBLICZNYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

Publiczne systemy emerytalne	System ubezpieczeniowy	System zaopatrzeniowy
Podstawowe różnice	Emerytury powiązane z wynagrodzeniem (<i>earnings-related</i>)	Emerytury nie są powiązane z dochodem, rodzaje: ▪ w jednakowej wysokości (<i>flat-rate</i>), ▪ w zróżnicowanej wysokości.
Zakres podmiotowy	Zatrudnieni i rodziny	Wszyscy obywatele
Finansowanie	Składki, dodatkowo budżet państwa	Budżet państwa
Fundusz	Wyodrębniony	Nie wyodrębniony
Dominujący cel	Zastąpienie wynagrodzenia, zachowanie w pewnym stopniu poziomu życia z okresu aktywności zawodowej	Redukcja lub eliminacja ubóstwa
Dodatkowy system publiczny	System pomocy społecznej	System ubezpieczenia społecznego

Źródło: W. Schmähl, *Economic Problems of Social Retirement...*, s. 11.

Emerytury zaopatrzeniowe finansowane są bezpośrednio ze środków publicznych. Ich głównym celem jest eliminowanie ubóstwa, dlatego wypłacane świadczenia są zazwyczaj na niskim poziomie¹²³. W związku z tym większość krajów, w których takie systemy emerytalne obowiązują, wprowadziła uzupełniające, obowiązkowe systemy ubezpieczeniowe, w których emerytury ustalane są w relacji do wynagrodzeń.

¹²⁰ Zdaniem W. Schmähla strukturalnym kryterium różnicującym dwa zasadnicze typy publicznych systemów emerytalnych jest powiązanie świadczeń z wynagrodzeniami (*earnings-related*) lub brak takiego związku i ustalenie świadczeń kwotowo w jednakowej wysokości (*flat-rate*).

W. Schmähl, *Economic Problems of Social Retirement – General Aspects in Western Europe and Possible Solutions in the Case of the Federal Republic of Germany*, Maastricht 1986, s. 9.

¹²¹ W ubezpieczeniu społecznym – odmienne niż w prywatnym ubezpieczeniu na życie – zasada ekwiwalentności jest realizowana tylko w pewnym stopniu.

¹²² W związku z tym poziom emerytur jest zróżnicowany.

¹²³ Emerytury zaopatrzeniowe charakteryzują się brakiem powiązania z bieżącym lub wcześniejszym dochodem. W. Schmähl, *Economic Problems...*, s. 8-10.

Tabela 2

RODZAJE PUBLICZNYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH W WYBRANYCH KRAJACH

<i>Earnings-Related</i>	<i>Flat-Rate</i>
Niemcy, Austria, Francja, Belgia, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Irlandia, Luksemburg, USA i inne kraje	Wielka Brytania, Dania, Holandia, Szwecja, Norwegia, Finlandia, Kanada, Nowa Zelandia

Źródło: W. Schmähl, *On the Future Development of Retirement in Europe* (w:) *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in European Community – 1992 and Beyond*, (ed.) W. Schmähl, Nomos, Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1992, s. 42.

Należy podkreślić, że system zabezpieczenia emerytalnego jest organizowany przez państwo. W związku z tym przyjęcie określonej konstrukcji systemu w poszczególnych krajach zależy od polityki zabezpieczenia emerytalnego prowadzonej przez dane państwo¹²⁴.

4.2. MODELE EMERYTALNE WEDŁUG KRYTERIÓW UZYSKIWANIA PRAWA DO EMERYTURY

W literaturze przedmiotu Kari Salminen wyodrębnił pięć modeli emerytalnych, przyjmując jako kryteria sposoby uzyskiwania prawa do emerytury¹²⁵.

Model oparty na zasadzie pomocy społecznej (*the assistance model*) – w tym modelu świadczenia są przyznawane po przeprowadzeniu tzw. testu dochodów. Otrzymują je osoby, których dochody są niższe od przyjętego kryterium, w związku z tym świadczenia są na niskim poziomie i mają charakter selektywny.

Model oparty na obywatelstwie (*the citizenship model*) jest powszechny, bowiem prawo do emerytury ma każda z osób, która spełni granicę wieku emerytalnego¹²⁶. W tym modelu świadczenia mają jednakową dla wszystkich obywateli wysokość (*flat-rate*), bowiem ich głównym celem jest zapewnienie osobom w starszym wieku podstawowego dochodu.

¹²⁴ Polityka ta może się w czasie istotnie zmieniać i jest wyjątkowo czułą dziedziną polityki społecznej. T. Szumlicz, *Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia...*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 19.

¹²⁵ Modele różnią się zakresem podmiotowym systemów, sposobem ustalania wysokości świadczeń i funkcjami świadczeń. W przedstawionym ujęciu pominięto kwestię zasad finansowania świadczeń. K. Salminen, *Pensions Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries, The Central Pension Security Institute*, Helsinki 1993, (w:) *Social Security in Europe. Development or Dismantment*, N. Ploug, J. Kvist, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1996, s. 77.

¹²⁶ Możliwe jest wyłączenie emigrantów bądź osób, które starają się o azyl.

Model oparty na zatrudnieniu (*employment record model*) – prawo do emerytury przysługuje osobom aktywnym zawodowo, włączając w to osoby pracujące na własny rachunek. Wysokość świadczeń jest ustalana w relacji do wynagrodzeń lub składek (*earnings- or contributions-related*). Celem emerytur jest zachowanie standardu życia zbliżonego do okresu zatrudnienia.

Podstawą kolejnego modelu są ubezpieczenia grupowe (*group insurance model*), które mogą być zorganizowane dla wybranego zawodu, firmy, gałęzi przemysłu, regionu etc. Poziom emerytur jest określany w relacji do wynagrodzeń lub składek ubezpieczonych, a ich celem jest zachowanie jakości życia z okresu aktywności zawodowej¹²⁷.

Model ubezpieczeń indywidualnych (*individual insurance model*) – uprawnienia do emerytury w tym modelu są efektem zawartej umowy ubezpieczeniowej. Wysokość tych emerytur zależy od rezultatów pomnażania kapitału z wpłacanych składek (*premiums-related*). W niektórych przypadkach mogą one obejmować obok ubezpieczonych, także członków rodziny¹²⁸.

Wyodrębnione modele mają charakter teoretyczny. W poszczególnych krajach mogą występować jednocześnie obok siebie różne modele emerytalne.

4.3. SYSTEMY EMERYTALNE WEDŁUG METODY ICH TWORZENIA

Przeniesienie konsumpcji w czasie z okresu aktywności zawodowej do momentu przejścia na emeryturę może się odbyć dwoma sposobami: w wyniku indywidualnych oszczędności lub przez uzyskanie obietnicy, że otrzymamy swoją część dóbr produkowanych przez innych¹²⁹. Tym dwóm rodzajom prawa do przyszłej produkcji, odpowiadają dwa najbardziej powszechne sposoby budowania systemów emerytalnych: systemy kapitałowe (*money buying*) i systemy repartycyjne¹³⁰.

¹²⁷ Podstawową formą tego ubezpieczenia są plany emerytalne.

¹²⁸ Przedstawione ujęcie jest praktyczne, ponieważ uwzględnia wszystkie rodzaje emerytur bez podziału na publiczne i prywatne. Tamże, s. 76-78.

¹²⁹ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej...*, s. 232.

¹³⁰ Proces starzenia się ludności w państwach członkowskich Unii Europejskiej ma istotny wpływ na oba systemy: repartycyjne i kapitałowe, chociaż wpływ na systemy repartycyjne jest silniej odczuwany. Systemy emerytalne zarówno po stronie wydatków, jak i przychodów są bowiem uzależnione od uwarunkowań demograficznych.

Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 71.

W kapitałowych systemach emerytalnych wpłacane składki¹³¹ są gromadzone i pomnażane przez zyski z lokat kapitałowych i inwestycji. Zgromadzony i pomnożony w ten sposób kapitał jest zamieniany na emeryturę. Konstrukcja tych systemów zapewnia, iż mają one wystarczające rezerwy na pokrycie zobowiązań finansowych. Wysokość płaconych składek jest powiązana z poziomem wynagrodzeń¹³². Wymiar przyszłej emerytury zależy od wysokości płaconych składek i stopy zwrotu z kapitału¹³³, a także od kosztów obsługi naliczanych przez towarzystwo emerytalne.

Występują dwa rodzaje systemów kapitałowych: systemy o zdefiniowanym świadczeniu (*defined-benefit plans* – DB¹³⁴) oraz systemy o zdefiniowanej składce (*defined-contribution plans* – DC¹³⁵). Metodą kapitałową jest finansowana większość systemów zakładowych oraz indywidualne systemy emerytalne¹³⁶.

Repartycyjna¹³⁷ metoda finansowania emerytur¹³⁸ opiera się na pewnego rodzaju umowie międzypokoleniowej wyrażającej się w tym, że osoby aktualnie pracujące na podstawie składek płaconych na rzecz obecnych emerytów, uzyskują prawo do własnych emerytur w przyszłości. Następne pokolenie osób aktywnych zawodowo będzie finansować emerytury osób pracujących dzisiaj. Gwarantem zrealizowania tej

¹³¹ Składki są kalkulowane zgodnie z zasadą aktuarialną tak, aby ich lokaty mogły pokryć odpowiedni poziom prawdopodobieństwa wystąpienia i trwania ryzyka niezdolności do pracy z powodu starości. W ubezpieczeniu tego typu przeciętna stopa zwrotu płaconych składek zrównuje się z realną stopą procentową. S. Golinowska, *Rozwój ubezpieczeń emerytalnych. Logika przemian*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 3, s. 1.

¹³² W tych systemach jest wymagany dość długi okres ubezpieczenia.

¹³³ W związku z tym osoby, które więcej zarabiają i płacą wyższe składki otrzymają wyższe świadczenia.

¹³⁴ W programach, w których świadczenia są z góry określone stosowane są różne kalkulacje. Najstarsza z nich polega na przyrzeczeniu świadczenia kwotowego, w jednakowej dla wszystkich świadczeniobiorców wysokości lub zróżnicowanego według klas stawek wynagrodzeń w taryfikatorach płacowych (stosowanych najczęściej w programach sektora publicznego). Występują także programy emerytalne, w których świadczenie określa się z udziałem w rocznych zarobkach za cały okres przynależności pracownika do programu, jednak nie większy niż ustalona liczba lat stażu pracy (np. 40 lat) lub okres nabycia uprawnień (np. 20 lat). W wielu krajach stosuje się również programy określające świadczenia w zależności od zarobków ostatniego okresu, a nawet ostatniego roku pracy.

S. Golinowska, *Podobieństwa i różnice uzupełniających i dodatkowych systemów emerytalnych w świecie*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie...*, s. 32-33.

¹³⁵ Programy o zdefiniowanej składce występują w mniejszym zakresie niż programy o zdefiniowanym świadczeniu. W podejściu tym łączy się zespołowość tworzonych systemów z indywidualnie wyodrębnionymi kontami. Składka definiowana w tych programach może być częścią wynagrodzenia, które wnoszą wspólnie pracodawca i pracownik. Utworzone imienne konta dla pracowników mają charakter kont oszczędnościowych. Pracownik zmieniając pracę może przenieść swoje konto do systemu innej firmy. W programach, w których składka jest elementem kosztów pracy występują również rozwiązania polegające na tym, że obowiązek wpłaty należy wyłącznie do pracodawcy. Składka może też być elementem podziału zysku w przedsiębiorstwie i w związku z tym pracodawca nie musi wpłacać składek regularnie, bowiem uzależnia dokonywanie wpłat od wyników ekonomicznych działalności firmy. Tamże, s. 33-34.

¹³⁶ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej...*, s. 233.

¹³⁷ Repartycja polega na międzypokoleniowym rozłożeniu ryzyka starości.

¹³⁸ Systemy nazywane PAYG (z ang.) *Pay-As-You-Go* – płacisz, kiedy idziesz. W tych systemach bieżące emerytury są wypłacane ze składek pokolenia osób pracujących.

umowy jest państwo, które deklaruje indywidualnym płatnikom, że w przyszłości otrzymają świadczenia, jeżeli dzisiaj będą płacić składki. Metodą repartycyjną jest finansowana większość publicznych systemów emerytalnych¹³⁹.

5. TRÓJFILAROWY MODEL EMERYTALNY

Do opisów zabezpieczenia emerytalnego, tj. ogółu instytucji, które zapewniają dochody w okresie starości, stosowany jest model trzech poziomów (filarów)¹⁴⁰:

- a) publiczny – systemy, których inicjatorem i organizatorem jest państwo; są one powszechne, obowiązkowe¹⁴¹, o najszerszym zakresie podmiotowym;
- b) zakładowy – systemy, których inicjatorem jest pracodawca organizujący zabezpieczenie dla swoich pracowników; mają one bardzo zróżnicowany zakres: może to być jeden zakład pracy bądź cała branża¹⁴²;
- c) indywidualny – inicjatorem zabezpieczenia w tych systemach jest pojedyncza osoba; systemy te są wyrazem indywidualnej przezorności jednostki, która chce zapewnić sobie dochody na okres starości¹⁴³.

Zakres podmiotowy oraz wysokość świadczeń z dodatkowych systemów emerytalnych zależy – podobnie, jak z systemów publicznych – od wielu czynników: sytuacji demograficznej, ekonomicznej, politycznej, systemu wartości¹⁴⁴.

Systemy dodatkowe funkcjonują w powiązaniu z systemami publicznymi. Im emerytury publiczne mają niższy poziom, tym jest większe zapotrzebowanie na emerytury dodatkowe¹⁴⁵. Najważniejszym czynnikiem, który określa charakter

¹³⁹ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej...*, s. 233.

¹⁴⁰ Filary są rodzajami systemów emerytalnych, z których osoby w starszym wieku mogą otrzymywać dochody. Filary tworzą strukturę całego systemu, w którym poszczególne elementy są ze sobą powiązane. Model wielofilarowy zakłada, że dochody emerytów będą pochodziły z kilku źródeł, a świadczenia publiczne – uzupełniane przede wszystkim przez emerytury zakładowe, a te dwa źródła przez emerytury z systemów indywidualnych. Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 48.

¹⁴¹ Bardzo ważną cechą tej części systemu jest obowiązek uczestnictwa w niej z reguły wszystkich osób aktywnych zawodowo.

M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej...*, s. 17-21.

M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie – wzmocnienie ubezpieczeniowego charakteru społecznych systemów emerytalnych*, (w:) *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, (red.) T. Szumlicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 169-171.

¹⁴² Uczestnictwo w tym filarze wymaga bycia członkiem (w przeszłości lub obecnie) załogi przedsiębiorstwa lub zawodu.

¹⁴³ Filar ten jest obsługiwany przez towarzystwa ubezpieczeń na życie, fundusze inwestycyjne, specjalne systemy celowych oszczędności etc.

¹⁴⁴ W. Schmähl, *On the Future Development of Retirement in Europe*, (w:) *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in...*, s. 41.

¹⁴⁵ W krajach, w których celem emerytur publicznych jest ochrona przed ubóstwem (najczęściej mają one formę *flat-rate*) systemy uzupełniające lub dodatkowe są obowiązkowe, a w krajach, w których publiczne emerytury są w relacji do wynagrodzeń i na wyższym poziomie – drugi filar emerytalny jest dobrowolny.

dotatkowych systemów emerytalnych oraz poziom świadczeń są decyzje polityczne dotyczące formy i poziomu emerytur publicznych. Rozwój dodatkowych systemów emerytalnych zależy także od: modelu, celów i zmian w publicznym systemie emerytalnym, regulacji państwowych i systemu podatkowego, zmiany granicy wieku emerytalnego, ustalenia granicy wynagrodzeń, powyżej której przestaje obowiązywać płacone składek na ubezpieczenie ustawowe (*earning's ceilings*), zwiększenia zakresu elastycznych form zatrudnienia w danym kraju, rozwoju pracy na własny rachunek¹⁴⁶.

Relacje między publicznymi a dodatkowymi systemami emerytalnymi są bardzo zróżnicowane. Niemniej w krajach, w których systemy bazowe występują w postaci *flat-rate*, można wyodrębnić trzy rodzaje dodatkowych systemów emerytalnych¹⁴⁷:

- obowiązkowe, ustawowe systemy uzupełniające, w których emerytury są powiązane z wynagrodzeniami (*earnings-related*)¹⁴⁸;
- obowiązkowe, ustawowe systemy zawodowe i systemy powstałe w oparciu o porozumienia zbiorowe;
- dobrowolne, zawodowe systemy emerytalne.

Z kolei w krajach, w których emerytury publiczne są powiązane z wynagrodzeniami występują następujące rodzaje dodatkowych systemów emerytalnych tworzących drugi filar: (a) obowiązkowy, ustawowy system państwowy¹⁴⁹; (b) systemy obowiązkowe, ustawowe lub systemy, które są efektem porozumienia zbiorowego; (c) zawodowe (zakładowe) systemy emerytalne dobrowolne.

W całej różnorodności systemów dodatkowych – na podstawie powyższej klasyfikacji – można wskazać dwa zasadnicze rodzaje dodatkowych systemów emerytalnych: obowiązkowe systemy emerytalne typu *earnings-related*; uzupełniające do systemów zapewniających świadczenia typu *flat-rate* (systemy publiczne) oraz systemy dobrowolne (systemy prywatne) istniejące obok systemów bazowych z ubezpieczenia społecznego¹⁵⁰.

¹⁴⁶ W związku z tym systemy bazowe muszą sprostać nowym zadaniom, w których emerytury są w relacji do wynagrodzenia i długości zatrudnienia, a które były dotychczas ukierunkowane na długie i pełne zatrudnienie, będące normalną biografią zawodową. Było to warunkiem emerytury na zadawalającym poziomie.

W. Schmähl, *On the Future Development of Retirement in Europe*, (w:) *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in...*, s. 38-39.

¹⁴⁷ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 52-53.

¹⁴⁸ Na przykład w Wielkiej Brytanii SERPS (finansowany repartycyjnie) lub systemy zakładowe albo indywidualne zastępujące SERPS.

¹⁴⁹ Na przykład system emerytalny pracowników sektora publicznego w RFN.

¹⁵⁰ G. Frank, *Occupational Pensions as a Part of the Social Security System. Information and Research Benefits*, (w:) *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in...*, s. 91-92.

6. PODSUMOWANIE – CELE POLITYKI EMERYTALNEJ

W 1991 roku Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych proklamowało katalog podstawowych praw ludzi starych, który został rekomendowany państwom członkowskim. Wyodrębniony katalog stawia przed państwem, instytucjami oraz rodzinami szerokie zadania w tworzeniu ludziom starszym warunków zapewniających: niezależność, współuczestnictwo w życiu społecznym, opiekę, samorealizację i godność¹⁵¹.

Natomiast celem polityki emerytalnej poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej – zgodnie z zasadą subsydiarności – jest zapewnienie odpowiedniego poziomu emerytur, stabilności finansowej systemów emerytalnych i dostosowanie systemów do zmieniających się warunków i potrzeb społecznych. Systemy emerytalne mają za zadanie wspierać szeroko pojęte ekonomiczne i społeczne cele, w tym wzmacniać integrację społeczną oraz rynek pracy i rynek kapitałowy¹⁵².

Do celów społecznych, jakie mają realizować systemy emerytalne, należą:

- poza ochroną osób w starszym wieku przed ryzykami i zapewnienie odpowiedniej jakości życia, także udział w budowaniu dobrobytu danego kraju i możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym;
- dbałość o zapewnienie każdej jednostce udziału w odpowiednim systemie emerytalnym publicznym i/lub prywatnym, aby uzyskała ona uprawnienia, które zapewniają otrzymywanie dochodów po przejściu na emeryturę;
- promowanie solidarności wewnątrz i pomiędzy generacjami.

Podstawą stabilności finansowej systemów emerytalnych mają być działania wielokierunkowe, z których najważniejszym jest osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia, motywowanie starszych pracowników do pozostawania w pracy oraz rozważna i przemyślana polityka finansowa.

Reformowanie systemów emerytalnych w celu dostosowywania ich do zmieniających się potrzeb ekonomicznych i indywidualnych ma za zadanie wspierać przez te systemy elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy.

¹⁵¹ Szerzej na ten temat: L. Frąckiewicz, *Spoleczne i ekonomiczne konsekwencje...*, (w:) *Polityka społeczna...*, s. 284-285.

¹⁵² Jak pisze M. Góra: „Celem systemu emerytalnego jest (...) umożliwienie ludziom konsumpcji części PKB także wtedy, gdy nie uczestniczą już – z powodu starości – w jego wytwarzaniu”. M. Góra, *Zmiany w społeczeństwie a system emerytalny*, (w:) *Spoleczne aspekty ubezpieczenia...*, s. 154.

Do pozostałych celów polityki emerytalnej należy zaliczyć: równe traktowanie kobiet i mężczyzn, zwiększenie przejrzystości systemów, aby były one zrozumiałe dla wszystkich uczestników i budziły większe zaufanie społeczne, zwłaszcza w zakresie ewolucji poziomu składek i emerytur¹⁵³.

¹⁵³ Jest to bardzo szerokie ujęcie celów polityki emerytalnej. Niemniej pierwszeństwo mają cele społeczne – nie tylko ochrona przed ubóstwem, ale także integracja społeczna wszystkich obywateli. Ich realizacja nie jest możliwa przez zindywidualizowany model zabezpieczenia emerytalnego. Takie określenie celów polityki emerytalnej oznacza ochronę podstaw europejskiego *welfare state* w tym obszarze.

Council of the European Union, *Quality and Viability of Pensions – Joint Report on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions*, [14098/01, SOC 469, ECOFIN 334], z 23.11.2001 r.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/2002/jan/laeken.pdf, s. 5-7.

ROZDZIAŁ II

GENEZA I EWOLUCJA SYSTEMU ZAOPATRZENIA SPOŁECZNEGO

1. ROZWÓJ HISTORYCZNY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W WIELKIEJ BRYTANII

Powszechnie przyjęto, że termin polityka społeczna powstał na przełomie XVIII i XIX wieku. Jego autorstwo przypisuje się francuskiemu myślicielowi i reformatorowi Charles'owi Fourier (1772-1837)¹⁵⁴.

Początek aktywnego zainteresowania państwa działalnością socjalną datowany jest zwykle na lata dziewięćdziesiąte XIX wieku, tj. na czas wprowadzenia w Niemczech pierwszych ubezpieczeń społecznych. Jednak został on poprzedzony około trzechsetletnim okresem, w którym odpowiedzialność władz publicznych za rozwiązywanie problemów społecznych regulowana była postanowieniami tzw. ustawodawstwa ubogich¹⁵⁵.

1.1. OKRES FEUDALIZMU I POCZĄTKI BRYTYJSKIEGO KAPITALIZMU

W Wielkiej Brytanii w okresie feudalizmu system ochrony i opieki nad ubogimi wynikał z istniejących wówczas relacji między panem feudalnym, a mieszkańcami jego lenna. Instytucja państwa była wówczas słaba i zbyt zaangażowana w budowanie własnych struktur by interweniować w sprawy lokalne. Dzięki temu istniały odpowiednie warunki do tworzenia różnych form samoorganizacji w mieście (gildie) i utrwalania struktury feudalnej na wsi¹⁵⁶.

W związku z tym opieka nad najuboższymi mieszkańcami średniowiecznej Anglii opierała się na trzech filarach – gildiach: religijnych, rzemieślniczych

¹⁵⁴ S. Grzybowski, *Wstęp do polityki społecznej*, Kraków 1947.

¹⁵⁵ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, (w:) *Polityka społeczna. Materiały do studiowania...*, s. 19-22.

¹⁵⁶ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 15.

i kupieckich w mieście, strukturze feudalnej na wsi oraz na działalności charytatywnej kościoła rzymsko-katolickiego¹⁵⁷.

Z punktu widzenia rozwoju systemu pomocy osobom ubogim organizacja średniowiecznych gildii odegrała najistotniejszą rolę. P. Gregg określiła tę instytucję jako „pierwowzór współczesnych ubezpieczeń społecznych¹⁵⁸”.

W średniowiecznej Anglii gildie¹⁵⁹ były organizacjami powołanymi w ściśle określonych celach. Najbardziej dynamicznie rozwinęły się między XII-XIV wiekiem. Od 1388 r. były rejestrowane razem z danymi obejmującymi ich liczebności, stan finansowy, zakres działalności i zawartość statutu. Spośród trzech rodzajów gildii: religijnych, kupieckich i rzemieślniczych, najmniejsze znaczenie miały gildie religijne, powoływane głównie dla wspólnego obchodzenia świąt. Niektóre z nich miały zwyczaj pokrywania kosztów pogrzebu swoich członków i udzielania pomocy osobom, które zostały poszkodowane w wypadku lub na skutek pożaru. Często również, jak np. *Thames Gild of Cambridge*, ustalały wysokość i okres wypłacania zasiłku dla wdowy i sieroty po zmarłym¹⁶⁰. Gildie religijne zrzeszały osoby należące do jednej grupy zawodowej, łącząc tym samym działalność religijną z reprezentowaniem interesów zawodowych swoich członków¹⁶¹.

Po śmierci Henryka VIII gildie religijne zakończyły działalność. Jego następca, Edward VI (1537-1553), wydał dekret nakazujący przekazanie koronie własności gromadzonej na cele religijne, co w praktyce zakończyło religijną i socjalną działalność tych gildii.

Rozwój gildii kupieckich był bezpośrednio związany z okresem względnej stabilizacji politycznej po podbojach normandzkich. Po wydaniu dekretu przez Jana Bez Ziemi (1169-1216), gwarantującego kupcom angielskim prawo do tworzenia gildii, nastąpił ich dynamiczny rozwój. Celem gildii kupieckich była ochrona wspólnych interesów przed konkurencją. Zawierano umowy dotyczące handlu wymiennego z kupcami z innych miast i państw, określając charakter i zasady tej wymiany. Jednak najistotniejszą kwestią było ustalenie cen na towary. Kupcy zbierali się w gildii również

¹⁵⁷ P. Gregg, *A Social and Economic History of Britain, 1760-1950*, Harrap, London 1954, s. 23.

¹⁵⁸ Tamże, s. 24.

¹⁵⁹ Gildia - stowarzyszenie w średniowiecznej Europie o charakterze kupieckim. Zawiazywano ją dla zabezpieczania jej członkom drogi na rynek oraz porozumienia w sprawie miar, wag, cen i przywilejów handlowych dla miast. Gildie kupieckie stawały się z czasem zaczątkiem związku miast, tzw. hanzy. Najstarsza była Hanza Londyńska (15 miast flandryjskich), która zajmowała się skupem i handlem wełną. Szerzej na ten temat m.in.: J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Dzieje gospodarcze świata do roku 1980*, Warszawa 1985.

¹⁶⁰ H. E. Raynes, *Social Security in Britain*, London 1962, s. 2-5.

¹⁶¹ Przykładem mogą być: *Bakers' Guild of Norwich* czy *Shipmen Guild of Lyon*.

w celach towarzyskich dla wspólnego obchodzenia uroczystości. Mniejsze znaczenie miała pomoc w razie ubóstwa, głównie dlatego, że ich członkowie w większości byli ludźmi zamożnymi. Doraźna pomoc była udzielana tym kupcom¹⁶², którzy w wyniku niesprzyjających okoliczności, podczas wypraw handlowych, ponieśli poważne straty.

Największe znaczenie i zasięg miały gildie rzemieślnicze. Pierwsze z nich powstały za czasów Henryka I (1068-1135), który wydał dekret gwarantujący gildiom rzemieślniczym monopol produkcji. Ich głównym celem było utrzymanie kontroli nad jakością produkcji, warunkami pracy i nauką zawodu, a także pomoc zrzeszonym w niej osobom¹⁶³ oraz członkom wspólnego warsztatu, których scalały więzi o podwójnym charakterze: rodzinnym – łączącym rzemieślnika z czeladnikami i produkcyjnym – związanym z obowiązkiem świadczenia wzajemnej pomocy¹⁶⁴.

Za panowania Henryka II (1179-1180) nastąpiła rejestracja gildii i zagwarantowanie przez monarchię ich praw w miastach.

Zakończenie działalności przez gildie rzemieślnicze było efektem przemian z okresu rewolucji przemysłowej, która doprowadziła do bankructwa jednych rzemieślników i wzbogacenia innych. Tym samym została zerwana podstawowa więź łącząca rzemieślników – wspólnota interesów i wspólnota zagrożeń¹⁶⁵.

Podsumowując można stwierdzić, iż system ochrony i opieki nad ubogimi był związany z postępującymi przeobrażeniami w zakresie życia społecznego i stosunków produkcji. Dotychczas w razie potrzeby jednostka mogła liczyć na pomoc rodziny, społeczności lokalnej, wspólnoty cechowej bądź instytucji charytatywnej. Najczęściej korzystano jednak z pomocy udzielanej przez Kościół katolicki w ramach prowadzonej działalności charytatywnej. Konsekwencją przejścia przez Anglię na protestantyzm było pozbawienie Kościoła katolickiego wszelkich posiadłości i dochodów. Szpitale i przytułki, finansowane do tej pory z funduszy kościelnych, straciły podstawowe źródło utrzymania i większość z nich zlikwidowano¹⁶⁶.

Procesy industrializacyjne w Anglii zostały zainicjowane na wsi. Od początku XIII w. zastępowano pańszczyzny pracą najemną, tzw. *commutation*. W drugiej połowie XIV w. w wyniku rozwoju przemysłu tkackiego w Niderlandach wzrosło

¹⁶² Można wskazać przykłady gildii udzielających systematycznie takiej pomocy, np. *Guild of Merchants of Coventry* czy *Guild of Merchants of Berwick-on-Tweed*, które wspierały swoich członków w razie ciężkiej choroby, na starość lub na wypadek braku środków do utrzymania.

¹⁶³ Na przykład *Guild of the White Tawneys of London* wypłacał każdemu członkowi będącemu w potrzebie po 7 szylingów tygodniowo, pod warunkiem nienagannej reputacji. Pokrywano również koszty pogrzebu członków gildii, udzielano pomocy wdowie i sierotom.

¹⁶⁴ Tamże, s. 7-9.

¹⁶⁵ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 15-16.

¹⁶⁶ M. Księżopolski, *Polityka społeczna...*, s. 19.

zapotrzebowanie na angielską wełnę. Zwiększył się tym samym areal ziemi przeznaczonej na pastwiska, zagospodarowywany przez bogatych farmerów i panów feudalnych. Był to stopniowy proces zmiany struktury angielskiej wsi; przechodzenia od rolnictwa feudalnego, w którym ziemia była uprawiana wspólnie, gminnie do rolnictwa wczesnokapitalistycznego, gdy ziemia została podzielona na zatomizowane gospodarstwa. Z czasem duże farmy typu kapitalistycznego przejmowały małe gospodarstwa, niezdolne do rozwoju i postępu.

Na dynamiczny rozwój procesów industrializacyjnych miały wpływ dwa czynniki: wzrost liczby ludności i stosunki handlowe z kupcami flamandzkimi. Wzrost liczby ludności zwiększył zapotrzebowanie na żywność, zmuszając do zintensyfikowania ilości upraw w rolnictwie.

Głównym miejscem przerobu angielskiej wełny była Flandria. „Wojna Stuletnia” przerwała dotychczasowe kontakty handlowe, co zmusiło do poszukiwania nowych możliwości przerobu surowca w kraju. Efektem zmian była rozbudowa przemysłu włókienniczego w Anglii i rozwój rynków zbytu na angielskie towary¹⁶⁷.

Dopiero w drugiej połowie XVI w. rozwiązano większość problemów związanych z gwałtownym przyrostem naturalnym. Rozwijający się przemysł wchłaniał migrującą z wsi do miast ludność, która tworzyła nową klasę społeczną – miejski proletariatus. Jednocześnie stale wzrastało zapotrzebowanie na żywność, co pobudzało produkcję rolną i zwiększało jej opłacalność.

Wszystkie zmiany zachodziły na przyjaznym gruncie politycznym, bowiem monarchia od początku sprzyjała rozwojowi gospodarczemu, zwłaszcza Henryk VII (1457-1509) podejmował w sferze ustawodawczej działania akceptujące przemiany kapitalistyczne. W tym samym czasie powstawały pierwsze akty prawne regulujące problemy ubóstwa, z reguły o charakterze represyjnym.

W 1349 r. wydano jeden z pierwszych dokumentów zakazujących udzielania pomocy osobom zdrowym. Tym samym dokonano rozróżnienia na ubogich niepełnosprawnych, którym można było pomagać i zdrowych, których należało karać i zmuszać do pracy. W 1388 r., chcąc ograniczyć włóczęgostwo, zakazano przemieszczania się ludności bez certyfikatu wydawanego przez władze gminy. Było to działanie zmierzające do ograniczenia problemów społecznych i hamujące przepływ mieszkańców z wsi do miast.

¹⁶⁷ A. L. Morton, *A People's History of England*, London 1967, s. 170.

Za panowania Henryka VII, przy względnie stabilnej sytuacji gospodarczej, złagodzone prawo ograniczające przemieszczanie się ludności z wsi do miast, natomiast za czasów Henryka VIII, na skutek wzrostu żebractwa i włóczęgostwa, nastąpiło zaostrzenie przepisów. Jednak w dalszym ciągu istniało rozróżnienie przyczyn ubóstwa, bowiem w 1524 r. uchwalono karę chłosty za żebractwo, a w 1533 r. wprowadzono obowiązek zbierania w gminie datków na rzecz jej ubogich, niepełnosprawnych mieszkańców¹⁶⁸.

Najwięcej działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa podejmowano w miastach. W 1538 r. burmistrz Londynu, sir Richard Gresham, oraz władze miejskie wystąpiły do króla o zgodę na prowadzenie szpitali poklasztornych – St. Thomas, St. Bartholomeo's i St. Mary's Spittle oraz na karanie osób zdrowych, które unikały pracy, a także wspieranie ubogich niezdolnych do pracy z funduszy miejskich. W 1547 r. uchwalono w Londynie podatek miejski przeznaczony na finansowanie szpitali, a w 1550 r. biskup Londynu, sir Nicolas Ridley, zwrócił się do króla Edwarda VI o pomoc w finansowaniu ubogich. Odpowiadając na prośbę monarchy powołał komitet ds. zbadania problemów ubóstwa w miastach. W wyniku prac komisji sporządzono raport zawierając diagnozę ubóstwa. Do Tajnej Rady wystosowano petycję, w której zdefiniowano trzy kategorie żebraków oraz zalecono sposób postępowania z każdą z wymienionych grup¹⁶⁹:

- pozbawione opieki małe dzieci zalecono otoczyć opieką, a starsze nauczyć zawodu;
- osoby chore i niezdolne do pracy zalecono osiedlać, leczyć oraz otoczyć opieką gminy lub miasta;
- osoby leniwe i włóczęgów postanowiono zmusić do pracy przez osadzenie w specjalnych domach.

Natomiast w gminie Chester przyjęto odmienne rozwiązanie. W 1539 r. podzielono wszystkich ubogich na 15 rejonów. W każdym z nich prowadzono odrębną

¹⁶⁸ Skala problemu była duża. Zgodnie z danymi w połowie XVI w. ogólna liczba ludności Londynu była na poziomie ok. 125 tys., z czego ok. 2,1 tys. były to osoby ubogie. W tej grupie autor wyróżnia:

- chore osierocone dzieci 300 osób;
- chorzy dorośli 200 osób;
- wielodzietne rodziny 350 osób;
- ludzie starzy 400 osób;
- osoby bezdomne 650 osób;
- niepoprawni włóczędzy 200 osób.

H. E. Raynes, *Social Security...*, s. 23.

¹⁶⁹ Tamże, s. 23.

ewidencję osób potrzebujących pomocy i udzielano jej adekwatnie do posiadanych na ten cel środków¹⁷⁰. Podobne rozwiązanie wprowadzono w gminie Lincoln, rejestrowano wszystkich ubogich i udzielano im pomocy po ocenie sytuacji każdej z ubiegającej się o nią osób.

Niemniej jednak skala zjawiska spowodowała, iż działania podejmowane lokalnie nie były wystarczające, a obowiązujące ustawy nie stanowiły gwarancji rozwiązania narastających kwestii. Monarchia uznała, że w interesie własnym i całego społeczeństwa, jest podjęcie środków regulujących to zagadnienie na obszarze całego kraju¹⁷¹. Powszechne rozwiązanie problemu było uzasadnione również bardzo złymi zbiorami w Anglii w latach 1594-1597, które wpłynęły na wzrost cen zboża i głód¹⁷². Obawiano się agresji ze strony najuboższych, zagrażającej całemu społeczeństwu¹⁷³.

Godne podkreślenia jest to, iż w średniowieczu udzielano pomocy osobom biednym kierując się nakazami miłości chrześcijańskiej. Dobroczynność uważano za jeden ze środków prowadzących do zbawienia, natomiast sytuacja osoby obdarowywanej nie miała większego znaczenia. Z kolei reformacja wprowadziła odmienną interpretację problemu ubóstwa. Etyka protestancka była zdominowana przez takie wartości, jak: praca, obowiązek, samopomoc. W działalności charytatywnej dostrzegano jedno ze źródeł wzrostu liczby ubogich, uważano bowiem, że bezwarunkowe rozdzielanie zapomóg i jałmużny sprzyja umacnianiu postawy roszczeniowej oraz pasożytnictwu i próżniactwu. Odpowiedzialnością za życie w niedostatku obciążono wyłącznie jednostkę, a sposobem na przeciwdziałanie tej sytuacji stała się praca, system wychowawczy i kontrola społeczna. Bezkrzytyczne rozdawnictwo zastąpiono systemem represji karnych, które miały zmusić osoby ubiegające się o pomoc do zdobycia środków na utrzymanie własną pracą¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Zgodę na żebractwo udzielano tylko w określonym rejonie.

¹⁷¹ Za generalnym rozwiązaniem problemu przemawiało także to, że w społeczeństwie angielskim nadal były żywe wspomnienia powstania Watta Tylera, gdy w 1381 r. zbuntowane masy chłopskie wtargnęły do Londynu stwarzając poważne zagrożenie dla monarchii.

¹⁷² Tamże, s. 23.

¹⁷³ Zwłaszcza wobec skoncentrowania ubóstwa w pewnych regionach Anglii – np. w Norwich wśród ok. 20 tys. mieszkańców było ponad 2 tys. żebraków.

A. L. Rowse, *Anglia w epoce elżbietańskiej*, Warszawa 1976, s. 312.

¹⁷⁴ H. Heclo, *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven 1974, s. 48.

W 1601 r. podjęto zdecydowane działania na rzecz ogólnego rozwiązania problemu ubóstwa i Parlament uchwalił ustawę o ubogich – *Poor Law*. Prawo to wyróżniało się pewnymi zasadami postępowania¹⁷⁵:

- społeczność lokalna była odpowiedzialna za swoich ubogich mieszkańców;
- osoby niezdolne do pracy miały możliwość otrzymywania pomocy żebrząc, ale tylko na terenie miejsca zamieszkania lub urodzenia;
- osoby zdolne do pracy miały obowiązek podjąć ją, gdyż w przeciwnym razie były karane więzieniem i okrutnymi karami cielesnymi;
- gmina miała obowiązek zorganizować miejsca pracy dla zdolnych do jej podjęcia osób – zakazując jednocześnie członkom gminy wspomagania datkami zdrowych, niepracujących mieszkańców;
- Sędziowie Pokoju byli zobowiązani do ustalenia, w oparciu o możliwości każdej z osób, wysokości składek płaconych na rzecz ubogich mieszkańców.

Pomoc była udzielana na poziomie gminy, czyli podstawowej jednostki administracyjnej. W każdej z nich wybierano na jeden rok osoby godne zaufania, które nie będąc urzędnikami państwowymi, nieodpłatnie¹⁷⁶ były odpowiedzialne za gromadzenie i dystrybucję środków na rzecz ubogich. Nadzór nad tymi osobami sprawowali Sędziowie Pokoju, którzy byli urzędnikami opłacanymi przez Koronę. Kontrolę nad prawidłową realizacją ustawy ze strony państwa sprawowała Tajna Rada¹⁷⁷. Niemniej jednak przeniesienie odpowiedzialności za ubogich na społeczność lokalną i nadanie tej działalności określonej struktury organizacyjnej sprawiło, że ustawa ta, z pewnymi zmianami, przetrwała do czasów¹⁷⁸ współczesnych¹⁷⁹.

Niemniej istotnym elementem omawianej ustawy było wprowadzenie klasyfikacji osób ubogich i sposobów postępowania z nimi. Wyodrębniono cztery grupy¹⁸⁰: (a) dzieci (zwłaszcza sieroty); (b) bezrobotni gotowi do podjęcia pracy; (c) chorzy fizycznie i psychicznie, ludzie starzy i niedołęzni; (d) niepoprawni włóczędzy, osoby leniwe, uchylające się od pracy.

¹⁷⁵ A. L. Rowse, *Anglia w epoce elżbietańskiej...*, s. 313.

¹⁷⁶ Przyczyniło się to jednak w późniejszym czasie do osłabienia efektów ustawodawstwa.

¹⁷⁷ Za panowania Elżbiety Tudor (1533-1603) było dwóch Sekretarzy Stanu odpowiedzialnych za to, co współcześnie określa się jako działalność socjalna państwa.

H. E. Raynes, *Social Security...*, s. 39.

¹⁷⁸ Niektóre przepisy tej ustawy można odnaleźć we współczesnym ustawodawstwie, jak np. ten, który nakłada na najbliższą rodzinę obowiązek utrzymania osoby niezdolnej do pracy.

A. Deacon, J. Bradshaw, *Reserved for the Poor: The Means Test in British Social Policy*, Oxford 1983, s. 28.

¹⁷⁹ D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, ed. 2, Macmillan, London 1985, s. 31.

¹⁸⁰ P. Gregg, *The Welfare State: An Economic and Social History of Great Britain from 1945 to the Present Day*, Harrap, London 1967, s. 4.

Aдекватnie do przeprowadzonego podziału przygotowano konkretne środki zaradcze. Dla dzieci przewidziano naukę zawodu u rzemieślników posiadających warsztaty na terenie gminy, a dla sierot pozbawionych opieki rodzicielskiej – rozbudowano sieć sierocińców. Osobom bezrobotnym pomagano w zorganizowaniu własnego warsztatu pracy lub proponowano zatrudnienie, np. przy pracach publicznych realizowanych na terenie gminy. Starcy i osoby chore były umieszczane w domach opieki i szpitalach. Natomiast tym, którzy mieli godne warunki lokalowe pomagano w zaopatrzeniu w opał na zimę oraz zapewniano sprzedaż zboża po niższej cenie. Wobec osób, które unikały pracy, włóczęgów i żebraków bez stałego miejsca zamieszkania były stosowane środki represji realizowane już wcześniej na podstawie poprzedniego ustawodawstwa.

Podsumowując, na koniec XVI wieku w Anglii obowiązywało już siedemnaście ustaw regulujących problem ubóstwa¹⁸¹. Jednak zdaniem A. L. Mortona „najsłynniejsza ustawa o ubogich nie zrobiła wiele ponad to, że uregulowała istniejące praktyki i wprowadziła przepisy zmierzające do zatrudnienia ubogich oraz naukę dla ich dzieci¹⁸²”.

Mimo to, nie można negować znaczenia tej ustawy dla rozwoju życia społecznego ówczesnej Anglii. Stworzyła ona bowiem podstawy do budowy struktury administracyjnej zabezpieczania społecznego, która z jednej strony podlegała kontroli Korony, a z drugiej była mocno zakorzeniona w świadomości społeczności lokalnej, ponieważ scedowano na nią zarówno gromadzenie środków jak i ich dystrybucję.

Natomiast J. Walley napisał, że „ustawodawstwo o charakterze socjalnym okresu Tudorów było korzystnym instrumentem humanitarnej polityki państwa. Jego celem była likwidacja włóczęgostwa i ograniczenie żebractwa; ponadto zapoczątkowało ono kształtowanie systemu nauki dla dzieci”. Zdaniem autora najważniejsze jednak było to, że zobligowano, za pomocą wprowadzonych praw, osoby zamożne do płacenia na rzecz tych, którzy niczego nie posiadali. Wprowadziło to zupełnie nowy charakter uznania odpowiedzialności społeczeństwa za przyczyny ubóstwa¹⁸³.

Odmienne dotychczasowe rozwiązania oceniał A. L. Morton, który napisał, że „charakter ustawodawstwa socjalnego schyłku XVI w. wskazuje, że zaczął się nowy etap. Podczas, gdy kontynuowana jest pierwotna akumulacja kapitału przez gwałtowne i grabieżcze zmniejszanie powierzchni ziemi ornej i inne podobne metody, kapitalizm

¹⁸¹ J. Walley, *Social Security: Another British Failure?*, London 1972, s. 9.

¹⁸² A. L. Morton, *A People's History...*, s. 170.

¹⁸³ J. Walley, *Social Security...*, s. 12.

zapewnił już sobie pewne podstawy i te grabieżcze metody są w coraz większym stopniu uzupełniane przez środki prawne; zaczynają pojawiać się formy mniej więcej pokojowej eksploatacji klas nieposiadających¹⁸⁴”. Autor tym samym wskazał, iż ustawodawstwo ubogich było prawnym przygotowaniem Anglii do pokojowego przebiegu Rewolucji Przemysłowej. Również J. Walley uważał, że uchroniło ono Anglię przed konsekwencjami Rewolucji Francuskiej, dało jej siłę do pokojowego przejścia przez przełomowe zmiany¹⁸⁵.

W okresie, gdy u władzy byli Stuartowie nastąpiła dalsza rozbudowa struktury zabezpieczenia społecznego. W 1630 r., za panowania Karola I, powołano stałą komisję do spraw ubogich, której celem było opracowywanie okresowych raportów o sytuacji ubóstwa na zlecenie monarchii¹⁸⁶.

Podsumowując można stwierdzić, iż mimo wielu różnych opinii, wprowadzenie ustawodawstwa ubogich było konsekwencją kilku zdarzeń. Po pierwsze wynikało z potrzeby jaka wyłoniła się po upadku angielskiego rzemiosła i opierających się na nim formach pomocy osobom, które w wyniku zaistnienia określonego zdarzenia losowego znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Po drugie, z politycznej decyzji Henryka VIII – zerwania z podległością stolicy apostolskiej – a co się z tym wiąże, zakazem działalności kościoła rzymsko-katolickiego i konfiskatą majątków kościelnych stanowiących podstawę finansową udzielanej przez niego pomocy charytatywnej. Po trzecie, z przekonania Korony, że rozwiązywanie najważniejszych problemów społecznych jest w interesie zarówno monarchii, jak i całego społeczeństwa.

Ponadto bardzo ważnym atutem ustawy o ubogich było zgodne połączenie kilku czynników: odpowiedzialności państwa za problemy ubóstwa, ukształtowanie jednolitej struktury zabezpieczania społecznego oraz pozostawienie decyzji dotyczących gromadzenia i podziału środków finansowych przeznaczonych na potrzeby najbiedniejszych mieszkańców danej gminy na poziomie społeczności lokalnej.

¹⁸⁴ A. L. Morton, *A People's History...*, s. 171.

¹⁸⁵ J. Walley, *Social Security...*, s. 15.

¹⁸⁶ Jak pisze E. M. Leonard: w latach 1631-1640 pomoc ubogim w Anglii była rozbudowana jak nigdy przedtem czy potem.

E. M. Leonard, *The Early History of English Poor Relief*, "The Journal of Political Economy" 1901, Vol. 9, no. 2, s. 308-311.

1.2. ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE W OKRESIE REWOLUCJI PRZEMYSŁOWEJ

XVIII i XIX wiek był okresem bardzo różnorodnym pod względem kształtowania systemu społeczno-gospodarczego oraz politycznego. W wieku XVIII nastąpił dynamiczny rozwój gospodarczy i budowa kapitalizmu wielkoprzemysłowego, natomiast wiek XIX był początkiem kryzysów gospodarczych, lansowania nowych ideologii, w tym socjalizmu, wskazujących na odmienne od dotychczasowych sposoby rozwiązywania kwestii społecznych; to także okres zakończenia budowania imperium kolonialnego¹⁸⁷. Wynikiem tych zmian była rewolucja przemysłowa, podczas której wielu drobnych wytwórców przekształciło się w wielkich właścicieli przemysłowych lub, na dużo szerszą skalę, stworzyli oni miejski proletariatus. W tym okresie nastąpił intensywny proces urbanizacji, głównie na skutek przenoszenia się dużej liczby ludności ze wsi do miast.

Rozwój gospodarczy osiemnastowiecznej Anglii spowodował wyodrębnienie nowych klas społecznych, a co się z tym bezpośrednio wiąże, nowych problemów społecznych. Powstanie proletariatus i jego koncentracja w dużych miastach oraz ośrodkach przemysłowych miały podwójny wpływ na przemiany życia społecznego. Z jednej strony proces ten spowodował przesunięcie problemu ubóstwa ze wsi do miast¹⁸⁸, z drugiej stworzył sprzyjające warunki do walki o interesy poszczególnych grup, do wzrostu świadomości tych interesów¹⁸⁹.

System angielski kształtował się odmiennie od rozwiązań przyjętych przez Niemcy i pozostałe kraje europejskie, bowiem został zbudowany w warunkach odrębnej tradycji kulturowej, w tym przede wszystkim kultury prawa¹⁹⁰. Ponadto brytyjska rewolucja przemysłowa wyróżniała się kilkoma charakterystycznymi cechami. Trudne warunki życia i pracy proletariatus doprowadziły do żądań zmiany istniejącej sytuacji. Rozwój technologii – w tym wymagań stawianych wytwórcom, związany z podnoszeniem przez nich kwalifikacji, przyczyniły się do wzrostu wartości pracownika, rozwoju myśli społecznej i elastyczności zamożnych grup społecznych,

¹⁸⁷ H. Zins, *Historia Anglii*, Wrocław 1971, s. 297.

¹⁸⁸ W 1769 r. ludność miejska stanowiła 43% ogółu.

¹⁸⁹ Było to podstawą powołania przez klasę robotniczą związków zawodowych, a później partii politycznych i innych form samoobrony. Procesy te sprzyjały pokojowym przemianom społeczeństwa brytyjskiego.

¹⁹⁰ W Anglii na przełomie XIX i XX wieku system zabezpieczenia społecznego oparto na rozbudowie opieki społecznej i wykształceniu na tej podstawie powszechnego systemu zaopatrzenia społecznego, czyli przeciwnie niż system niemiecki, który został zbudowany na technice administracyjno-finansowej ubezpieczenia. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 42-43.

które w związku z popytem na siłę roboczą pozwalały, w obawie przed niepokojami społecznymi, wdrażać różne sposoby łagodzenia napięć i konfliktów. Umożliwiło to podjęcie działań zmierzających do poprawy warunków pracy, wprowadzenie reform socjalnych i zapoczątkowanie przez ruch czartystowski reorganizacji prawa wyborczego, które pozwoliło klasie robotniczej na udział w życiu politycznym i parlamentarną walkę o poprawę jakości życia i pracy¹⁹¹. W obliczu zmian zdawano sobie sprawę, iż dawne rozwiązania w zakresie opieki społecznej nie są w stanie sprostać nowym zadaniom. Dynamiczny proces uprzemysławiania kraju w nierównomierny sposób obciążał gminy, bowiem migracja zarobkowa ludności sprawiła, iż niepokojąco wzrastały wydatki gmin miejskich, w których koncentrował się przemysł. Ponadto nowym zjawiskiem sytuacji społecznej było powstanie związków zawodowych i wzrost znaczenia ruchu robotniczego¹⁹².

Organizacje o charakterze robotniczym¹⁹³, których celem była obrona interesów określonej grupy zawodowej, powstały już na początku XVIII wieku¹⁹⁴. W 1824 r. powołano pierwszą organizację zawodową w przemyśle włókienniczym. Od początku jej działalności rozumiano potrzebę zrzeszania się w związki gałęziowe i w 1829 r. powołano *Grand General Union of the United Kingdom*. W 1833 r. powołano pierwszą organizację zawodową w budownictwie i utworzono związek gałęziowy *Grand National Consolidated Trades Union*¹⁹⁵. Od 1842 r. podjęto działania zmierzające do założenia jednego scentralizowanego związku ponadgałęziowego. Dążono do zrzeszenia związków, których przedstawiciele byli wysoko wykwalifikowanymi robotnikami, jak np. *Amalgamated Society of Engineers* (ASE), który w 1851 r. liczył blisko 11 tys. członków¹⁹⁶. Jednak organizacje te, ze względu na skład zawodowy, nie miały charakteru masowego, dlatego ich rola w rozwiązywaniu spraw robotniczych

¹⁹¹ H. Zins, *Historia Anglii...*, s. 298.

¹⁹² Pierwszą ustawę o związkach zawodowych wydano w Wielkiej Brytanii już w 1871 r.

¹⁹³ Jednak legalizacja organizacji robotniczych, a zatem ich wejście do systemu politycznego, miały miejsce dopiero w 1876 r.

¹⁹⁴ Warto odnotować, iż organizowanie się w związki zawodowe zrzeszające przedstawicieli tej samej branży ma w Anglii długie tradycje. Jak twierdzi A. L. Morton „już gildie rzemieślnicze były w swej istocie związkami zawodowymi”. A. L. Morton, *A People's History...*, s. 423.

¹⁹⁵ Związki gałęziowe nie istniały długo, ale były szkołą ruchu związkowego. M. Beer, *A History of British Socialism*, London 1948, s. 281.

¹⁹⁶ Związek ten nie był nastawiony na akcje strajkowe, lecz na kontrolowane podaży siły roboczej w celu zapewnienia równowagi na rynku pracy, a tym samym możliwości utrzymania odpowiedniego poziomu płac w przemyśle. Ponadto P. Hall twierdzi, że „powstanie ASE miało decydujące znaczenie dla kształtu ruchu związkowego w Wielkiej Brytanii”. Z jednej strony, ze względu na to, że zrzeszało pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych, nie miało charakteru rewolucyjnego – rozpoczynając tym samym nowy kierunek rozwoju brytyjskich związków zawodowych. Z drugiej strony, ze względu na przyjęty charakter, cieszyło się uznaniem społecznym i tym samym ich istnienie nie było postrzegane jako zagrożenie panującego porządku społecznego, co umożliwiło mu adaptację na arenie politycznej. P. Hall, *The Social Services in Modern England*, London 1957, s. 156.

nie była w pełni realizowana. Dopiero w drugiej połowie XIX w. powstały związki, które zrzeszały również robotników niewykwalifikowanych. W 1888 r. powołano związek zawodowy górników, a rok później dokerów. Do 1890 r. organizacje te liczyły blisko 200 tys. członków¹⁹⁷. Priorytetem masowych organizacji zawodowych była działalność strajkowa, a w jej ramach protesty przeciw zamykaniu zakładów pracy i żądania płacowe oraz rozwiązywanie sporów zbiorowych. W 1868 r. powstał Kongres Związków Zawodowych, który wzmocnił pozycję ruchu zawodowego i jego radykalny charakter oraz zakres wpływów. W efekcie zmian w 1893 r. powołano pierwszą masową partię robotniczą Wielkiej Brytanii – Niezależną Partię Pracy¹⁹⁸.

W 1900 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli różnych organizacji działających na rzecz klasy robotniczej, tj. Niezależnej Partii Pracy, Federacji Socjaldemokratycznej (utworzonej w 1881 r.), Towarzystwa Fabiańskiego (działającego od 1884 r.) i wielu innych, w celu powołania wspólnej reprezentacji parlamentarnej środowiska ludzi pracy. Założono Komitet Reprezentacyjny Świata Pracy, który można uznać za załączek Partii Pracy. Komitet był finansowany z pieniędzy będących w dyspozycji Kongresu Związków Zawodowych, a jego pierwszym szefem został przewodzący Związkowi Zawodowemu Górników, pierwszy szef Niezależnej Partii Pracy – Keir Hardie.

Najważniejsze zadania realizowane przez Komitet koncentrowały się na: zapewnieniu minimalnego wynagrodzenia, ograniczeniu czasu pracy, prawnym uznaniu prawa do pracy i zagwarantowaniu prawa do tworzenia organizacji klasy robotniczej¹⁹⁹.

Równocześnie z ruchem politycznym i zawodowym organizacje związkowe rozwijały działania samopomocowe w środowiskach robotniczych. Były one efektem charakterystycznej cechy epoki wiktoriańskiej – wiary w samopomoc i zaradność. Prowadzono akcje socjalne, które miały zagwarantować robotnikom: zasiłki chorobowe, świadczenia wypłacane na wypadek bezrobocia, wypadków przy pracy i zabezpieczenie na starość. Wypłacano również renty wdowie i sierocie, jednak ich wysokość i okres finansowania różniły się²⁰⁰. W 1900 r. wydatki stu najważniejszych związków zawodowych, skupiających łącznie 60% zrzeszonych

¹⁹⁷ H. Zins. *Historia Anglii...*, s. 395.

¹⁹⁸ Zgodnie z zapisem w statusie jej celem było „wprowadzenie kolektywnej własności, kontroli środków produkcji, dystrybucji i wymiany”. J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*, Wrocław 1986, s. 362.

¹⁹⁹ Od początku w działalności Komitetu dominowały postulaty ekonomiczne. Wiązało się to z poważnymi wpływami w sferze ideologicznej Towarzystwa Fabiańskiego.

²⁰⁰ Na przykład ASE wypłacało po 10 szylingów przez pierwsze 14 tygodni, przez następne 30 tygodni po 7 szylingów, a przez kolejne 60 tygodni po 6 szylingów. Był to jednak najzamożniejszy związek, który ustalił składki członkowskie na poziomie 1 szylinga tygodniowo. Pozostałe związki wypłacały dużo niższe świadczenia i przez krótszy okres czasu, np. związek stolarzy wypłacał po 10 szylingów przez pierwsze 12 tygodni i przez następne 12 tygodni po 6 szylingów – pobierając jednak dużo niższe składki od zrzeszonych w nim członków. H. E. Raynes, *Social Security...*, s. 164-165.

robotników, przedstawiały się następująco: 10% zasiłki strajkowe, 18% zasiłki dla bezrobotnych, 47% inne zasiłki, a tylko 25% pozostałe wydatki związane z działalnością związków²⁰¹.

Niemniej jednak konsekwencją powstania w XIX w. nowych stosunków produkcji, związanych z rozwojem przemysłu i tworzeniem się klasy robotniczej, były nowe narastające problemy społeczne. Wynagrodzenie otrzymywane przez robotnika często nie zapewniało mu i jego rodzinie godnych warunków życia w przypadku wystąpienia przykrych zdarzeń losowych, w wyniku których tracił on, choćby przejściowo, możliwość zarabiania²⁰². Dotychczasowe sposoby zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego opartego na rodzinie, wspólnocie lokalnej lub cechowej okazywały się niewystarczające. Najbardziej popularna forma pomocy ze strony władz publicznych, jaką była opieka społeczna, nie stanowiła dla większości obywateli żadnej alternatywy. W tej sytuacji coraz większą popularność zdobywały, wykorzystując znane poprzednio rozwiązania lub więzi zawodowe, lokalne kasy wzajemnej pomocy oraz różne przejawy spółdzielczości²⁰³.

Spółdzielczość była bardzo ważną formą samoorganizacji społeczeństwa brytyjskiego. Jej założenia wywodziły się z idei socjalizmu utopijnego, który poszukiwał odmiennego od kapitalistycznego sposobu organizacji społeczeństwa. Celem spółdzielczości było ograniczenie kosztów produkcji i zapewnienie ubogim grupom społecznym – a zwłaszcza klasie robotniczej – taniej i dobrej jakościowo żywności. Miała ona także uczyć nowych, lepszych form organizacji pracy, ograniczających wykorzystywanie i wyzysk robotników najemnych. Z upływem czasu spółdzielnie objęły zasięgiem cały kraj, a niektóre z nich otwały filie. Poza działalnością produkcyjną i handlową prowadziły także kursy oświatowe i organizowały świadczenia społeczne.

W omawianym okresie, poza przyczynieniem się do poprawy warunków życia ubogich grup społecznych, do osiągnięć spółdzielni można zaliczyć dwie rzeczy. Po pierwsze, doświadczenia spółdzielni produkcyjnych dowiodły, że możliwe jest skrócenie czasu pracy bez zmniejszenia ilości produkcji. Po drugie, udowodniły, że bez zmian politycznych spółdzielczość nie jest w stanie rozwiązać podstawowych problemów klasy robotniczej²⁰⁴.

²⁰¹ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 34.

²⁰² Tamże, s. 33.

²⁰³ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 24.

²⁰⁴ Na przykład w New Lenark praca trwała przez ok. 10,5 godziny, przy czym nie zatrudniano dzieci poniżej 10 roku życia.

Drugą formą samopomocy były Towarzystwa Wzajemnej Pomocy (*Friendly Societies Act*), których idea pokrywała się z hasłami głoszonymi przez liberałów.

Towarzystwa (kasy) wzajemnej pomocy można zdefiniować jako „dobrowolne organizacje pomocy wzajemnej, utworzone w celu ubezpieczenia swych członków zgodnie z przyjętymi zasadami²⁰⁵”. Były tworzone przez reprezentantów tego samego zawodu, osoby zamieszkujące w tym samym mieście (gminie) lub w inny sposób ze sobą powiązane²⁰⁶. Początkowo działalność kas spotkała się z dezaprobatą, wynikającą z postrzeganiem w nich pewnych form organizacji cechów rzemieślniczych, które w imię wolnej konkurencji były wówczas zwalczane. Jednak z czasem zezwolono na ich istnienie, a w dalszym etapie starano się kontrolować i dotować ich działalność²⁰⁷.

Powód, dla którego to właśnie w Anglii towarzystwa wzajemnej pomocy rozwinęły się najbardziej, przypisuje się surowości tamtejszego ustawodawstwa ubogich²⁰⁸. W 1793 r. wydano tu zgodę na ich tworzenie i w ciągu następnego stulecia objęły zdecydowaną większość zatrudnionych²⁰⁹. Ich podstawowe cele to:

- upiększanie i uprzyjemnianie życia przez działania rekreacyjne;
- zapobieganie nieszczęściom życiowym, głównie klasy robotniczej, przez tworzenie kas oszczędnościowych;
- uczenie samorządności, nawyków samopomocy i wzajemnej pomocy.

Dwie daty były istotne dla rozwoju towarzystw: objęcie ich ochroną prawną funduszy w 1829 r. i założenie centralnego rejestru wszystkich towarzystw w 1864 r.

Przed wybuchem I wojny światowej istniały także towarzystwa pogrzebowe, kasy ubezpieczeń od bezrobocia oraz nieliczne kasy emerytalne.

Wiele z powołanych wówczas towarzystw istniało do końca II wojny światowej. Dopiero wprowadzenie powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego zakończyło ich działalność lub wpłynęło na zmianę ich charakteru. Ponadto dalszy rozwój towarzystw wzajemnej pomocy ograniczały względy finansowe, bowiem na opłacanie

²⁰⁵ H. E. Raynes, *Social Security...*, s. 154.

²⁰⁶ Warto wspomnieć, iż tradycje takich kas sięgają okresu starożytności (np. rzymskie *collegia tenuiorum*) i średniowiecza (gildie i bractwa cechowe, bractwa górnicze).

²⁰⁷ W. Muszalski, *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego...*, s. 27.

²⁰⁸ J. Walley, *Social Security...*, s. 18.

²⁰⁹ Największe towarzystwa w tym okresie to Oddfellows, założone w XVIII wieku. W 1838 r. towarzystwo to liczyło 46 tys. członków, a w 1886 r. miało już 617 tys. członków; również powołane w 1848 r. *Prudential Assurance Company* na koniec 1890 r. miało wykupionych 14 mln polis ubezpieczeniowych i fundusz w wysokości 17 mln funtów.

C. R. Fay, *Great Britain from Adam Smith to the Present Day*, London 1948, s. 405.

składki mogła sobie pozwolić tylko część pracowników i rolników²¹⁰. Godne podkreślenia jest jednak to, iż kasy wzajemnej pomocy odegrały ważną rolę w promowaniu idei przezorności zbiorowej, chociaż wysokość wypłacanych przez nie świadczeń była stosunkowo niska i krótkotrwała²¹¹.

Kolejną sferą – poza opieką społeczną, w której państwo, wbrew zasadom liberalizmu, podjęło ingerencję było tzw. ustawodawstwo fabryczne. Jedną z pierwszych ustaw o tym charakterze, uchwalona w 1802 r., ograniczała godziny pracy i normowała warunki pracy kobiet i dzieci. Natomiast w ustawie z 1833 r. (tzw. ustawa Althorpa) zaostrzono jeszcze te przepisy wyznaczając w przemyśle tekstylnym czterech inspektorów do nadzorowania realizacji jej postanowień. W 1878 r. inspekcję fabryczną rozszerzono na cały przemysł²¹².

Równoległe z rozwijaniem różnych form pomocy, których celem była poprawa warunków pracy i życia ludności, wyłaniały się nowe możliwości rozwiązywania kwestii społecznych. Przełom XVIII i XIX w. to okres wielostronnego rozwoju myśli społecznej. W tym samym okresie kształtowała się ideologia mieszczańska, socjalizm utopijny, fabianizm i marksizm. Każdy z wymienionych kierunków odegrał ważną rolę w przemianach ówczesnego życia społecznego, politycznego i ekonomicznego, jednak największy wpływ na kształtowanie życia społeczno-gospodarczego w tamtym okresie miała doktryna liberalna.

Druga połowa XIX w. to okres, w którym dominowały poglądy liberalne²¹³. Uważano, że ubóstwo i inne niepowodzenia są wynikiem słabości jednostki, którą należy potępić z punktu widzenia moralnego. Głoszono, że praca, przedsiębiorczość i siła woli to cechy, dzięki którym każdy może zapewnić sobie odpowiednie warunki egzystencji nie tylko w okresie aktywności zawodowej, ale również na starość i w razie nieprzewidzianych zdarzeń losowych. Każdą ingerencję państwa w tej dziedzinie uważano za szkodliwą. Ustawodawstwo ubogich traktowano jak działanie przejściowe,

²¹⁰ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 24-25.

²¹¹ Ponadto, gdy porówna się działalność towarzystw wzajemnej pomocy z zadaniami realizowanymi przez związki zawodowe można wysunąć wniosek, iż były one „różnymi stronami tego samego procesu historycznego – reakcji klasy robotniczej na pogarszanie się warunków materialnych”.

G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 25.

²¹² L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej...*, s. 53.

²¹³ Zwolennicy poglądów liberalnych reprezentują bardzo niejednoznaczne stanowiska w odniesieniu do polityki społecznej. Z jednej strony całkowicie negują jakąkolwiek ingerencję państwa w sprawy socjalne (jest to charakterystyczne przede wszystkim dla tzw. „starego liberalizmu” XIX w. i dla części skrajnych liberałów), z drugiej strony wyrażają zgodę na zaangażowanie władz publicznych w rozwiązywanie problemów społecznych, jeżeli można w ten sposób zwiększyć dobrobyt społeczeństwa (np. zwolennicy tzw. „nowego liberalizmu” z początku XX w.).

N. Barr, *Ekonomia polityki społecznej...*, s. 27-29.

którego celem było zapobieżenie przejawom niezadowolenia ze strony osób pozbawionych środków utrzymania²¹⁴.

Kierunkiem myśli społecznej, który przeciwstawiał się jednocześnie koncepcji liberalnej i teorii marksistowskiej, były osiągnięcia powołanego przez profesora Thomasa Davidson'a Towarzystwa Fabiańskiego.

Profesor T. Davidson głosił samoreformowalność jako ideę przekształcania zarówno jednostek, jak i społeczeństw. Na jego wniosek powołano towarzystwo, którego celem, na gruncie brytyjskim, była „przebudowa życia ludzkiego według najwyższych wartości moralnych²¹⁵”. Grupa jego słuchaczy uznała jednak, że dla realizacji przyjętych założeń ważne jest wprowadzenie reform społecznych na gruncie ustawodawczym. W związku z tym w styczniu 1884 r. powołano Towarzystwo Fabiańskie. Jego ranga wzrosła, gdy członkami zostali G. B. Shaw – dziennikarz i początkujący powieściopisarz oraz S. Webb – urzędnik w Biurze Kolonialnym²¹⁶.

Fabianie jako motto wybrali trawestację hasła Bentham'a „o największe szczęście dla jak najliczniejszych” w hasło „o jak największą efektywność jak najliczniejszych”. Towarzystwo Fabiańskie nie było partią polityczną, jednak miało poważny wpływ na powstanie Partii Pracy²¹⁷ i formowanie jej charakteru politycznego. Nie było „szkołą doktryn”, lecz wywarło istotny wpływ na jej kształtowanie. M. Berr określał Fabian jako grupę osób dążących do wypracowania praktycznego spojrzenia na bieżące problemy społeczne i do wskazywania sposobu rozwiązania tych problemów, przez zmiany ustawodawcze lub środki administracyjne²¹⁸.

Dla Fabian socjalizm był doktryną, zgodnie z którą organizowanie i zarządzanie produkcją zapewnia wykorzystanie zysków i zainwestowanych kapitałów w interesie całego społeczeństwa. Ich zdaniem Wielka Brytania miała wystarczająco rozwinięty system demokracji parlamentarnej, aby nie realizować już działań podejmowanych przez czartyzm. Z punktu widzenia rozwoju zabezpieczenia społecznego najważniejszy jest tzw. Raport mniejszościowy z 1909 r., opracowany przez Komisję dla zbadania funkcjonowania ustawodawstwa ubogich²¹⁹.

²¹⁴ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 22-23.

²¹⁵ M. Beer, *A History of British...*, s. 274.

²¹⁶ To właśnie im Towarzystwo zawdzięcza rolę, jaką odegrało w życiu społecznym i politycznym Wielkiej Brytanii.

²¹⁷ Towarzystwo Fabiańskie istnieje do dziś jako zaplecze teoretyczne Partii Pracy. Ma znaczący dorobek naukowy i publicystyczny.

²¹⁸ Tamże, s. 277.

²¹⁹ M. Cole, *The Story of Fabian Socialism*, London 1961. R. Miliband, *Parliamentary Socialism. A Study in the Politics of Labour*, Merlin Press, London 1964. E. R. Pease, *The History of the Fabian Society*, London 1958.

W XVIII w. miała miejsce silna eskalacja problemu ubóstwa, którego nie było już w stanie rozwiązać ustawodawstwo ubogich z 1601 r. Lawinowo wzrastały wydatki na rzecz najbiedniejszych mieszkańców, których wysokość regulowały ustawy. Władze lokalne w różny sposób radziły sobie z tymi sprawami, jednak najwięcej naśladowców znalazła koncepcja gminy Speenhamland, która w 1795 r. rozpoczęła wypłacanie zasiłków wyrównawczych do płac; ich wysokość była zależna od cen chleba i liczby dzieci²²⁰. Była to pierwsza inicjatywa wprowadzenia płacy minimalnej i zasiłków rodzinnych²²¹.

W 1817 r. powołano Komitet do zbadania wydatków na ubogich. Wystąpił on z ostrą krytyką ustawy o ubogich, wskazując na przypadki nieuzasadnionego korzystania z pomocy gminy²²². Jednak zmiany jakie wprowadzono dotyczyły tylko zasad prawnych, na podstawie których powoływano domy pracy oraz metod wykorzystywanych przez Sędziów Pokoju. O wiele większe znaczenie miało wprowadzenie nowych form pomocy – odmiennych niż zasiłki, tj. przydzielanie ziemi oraz udzielanie pożyczek z funduszy gminnych dla osób, które okresowo znalazły się w trudnej sytuacji.

W 1832 r. powołano kolejną Komisję analizującą przepisy Ustawy o ubogich. Efektem jej prac był raport, na który złożyły się szczegółowe badania z zakresu sposobu realizowania ustawy w trzech tysiącach gmin. W przygotowanej diagnozie wskazano na dwa problemy: zasiłki wypłacane przez gminy były nierzadko wyższe od płac najmniej zarabiających robotników oraz często udzielano pomocy osobom zdolnym do pracy. Na podstawie raportu opracowano następujące wnioski²²³:

- w związku z tym, że wiele razy dochodziło do nadużyć i pomoc była udzielana osobom zdolnym do pracy, zapewniając im warunki lepsze od tych, które

²²⁰ W 1795 r. w Speenhamland zgromadzili się szefowie magistratów okręgu Berkshire i uzgodnili, by w celu przeciwdziałania ubóstwu zapewnić „każdemu ubogiemu i robotnikowi” dochód w wysokości 3 szylingów na siebie i po 1,5 szylinga na każdego członka rodziny „albo zarobione, albo z zasiłków dla ubogich”, przy ówczesnej cenie chleba wynoszącej 1 szyling, przy czym stawki te miały się zmieniać w zależności od ceny chleba. Był to bardzo interesujący i brzemienisty w skutki akt prawny, bowiem po raz pierwszy ustalono dla całego kraju pewne minimum socjalne w sposób parametryczny. Z drugiej strony akt ten przyniósł uboczny skutek w postaci zaniżania płac, gdyż mogły one być uzupełniane przez gminy, co w połączeniu z ogólnym wzrostem ubóstwa przyczyniło się do ogromnego wzrostu wydatków na ubogich w gminach, lecz nie przyniosło poprawy w dziedzinie pomocy ubogim.

J. Walley, *Social Security...*, s. 20.

²²¹ Tamże, s. 10-11.

²²² W drugiej połowie XVIII w. koszty wspierania ubogich w Anglii i Walii wynosiły rocznie około 700 tys. funtów; a w 1800 r. już 4 miliony funtów.

A. L. Morton, *A People's History...*, s. 341.

W 1801 r. wydatki wyniosły 4 100 000 funtów, w 1813 r. 6 656 106 funtów, a w 1818 r. 7 070 801 funtów, tj. po 13 szylingów 3 pence na każdego obywatela.

H. E. Raynes, *Social Security...*, s. 141.

²²³ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 28.

osiągnęliby pracując – często z powodu posiadania licznej rodziny – zdecydowano o ograniczeniu pomocy ubogim do domów pracy;

- w domach pracy oddzielono kobiety od mężczyzn, w celu ograniczenia przyrostu ludności ubogiej oraz zdecydowano o rozłączeniu dzieci od rodziców, aby przeciwdziałać demoralizacji, a także w celu nauki zawodu;
- postanowiono połączyć gminy w związki – aby doprowadzić do bardziej równomiernego podziału kosztów wspierania ubogich;
- dążąc do standaryzacji form udzielanej pomocy zdecydowano o powołaniu Centralnej Rady, która miała zająć się nadzorem nad decyzjami administracji oraz przygotowywać sprawozdania dla Sekretarza Stanu odpowiedzialnych za te kwestie.

Po przedstawieniu efektów prac Komisji nasiliła się krytyka prawa ubogich z 1601 r. Domagano się nowego ustawodawstwa opartego na założeniu, iż nieumiejętność zapewnienia dla siebie i rodziny środków do życia jest przejawem degeneracji moralnej. Uważano, że niemożność samodzielnego utrzymania się nie upoważnia do traktowania danej osoby jako pełnoprawnego obywatela²²⁴.

Koszty wypłacanych zasiłków obciążały gminy nierównomiernie, bowiem konsekwencją finansowania przez niezamożne gminy bardzo wielu potrzebujących było ubożenie wszystkich mieszkańców danej gminy i podupadanie jej majątków.

Ponadto w 1833 r. nastąpiła zmiana układu sił w Parlamencie na korzyść burżuazji, w której interesie była zmiana przepisów ograniczających rozwój przemysłu. W związku z tym krytykowano utrudnianie przez prawo ubogich migracji ludności (siły roboczej)²²⁵, jako czynnika spowalniającego ekspansję ekonomiczną.

Nowe kierunki w myśli społecznej, w tym przede wszystkim teoria Malthusa, uzasadniały, że pomoc osobom ubogim jednocześnie zwiększa popyt na żywność i na jej ceny, działając w konsekwencji na niekorzyść ubogich. Także społeczna doktryna liberalizmu traktowała pomoc ubogim jako zagrożenie wolnych sił ekonomicznych, naruszających naturalne procesy społeczne.

Zwracano uwagę na degenerację moralną osób korzystających z pomocy, zakłócanie procesu naturalnej selekcji, przestrzegano przed groźbą gwałtownego wzrostu liczby urodzeń lub spadku ogólnego funduszu płac.

²²⁴ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 57.

²²⁵ Pomoc była udzielana zasadniczo tylko stałym mieszkańcom danej gminy.

Jednak najistotniejszą kwestią jest to, że ustawa o ubogich była przyjęta dla rozwiązania problemów ubóstwa w kraju rolniczym, w którym większość mieszkańców żyła z pracy na wsi, a rolnictwo było głównym źródłem dochodu narodowego. W Wielkiej Brytanii początek XVII w. był końcem epoki feudalnej, tworząc bardzo powoli warunki dla rozwoju kapitalizmu. Rozkwit rewolucji przemysłowej, zapoczątkowany rewolucją rolną sprawił, że problem ubóstwa najintensywniej uzewnętrznił się na wsi, więc w pewnej mierze było uzasadnione powiązanie pomocy udzielanej biedocie z miejscem zamieszkania. Dynamiczny proces urbanizacji i koncentracji kapitału z czasem przesunął problem ubóstwa ze wsi do miast. Połączenie pomocy udzielanej przez gminę z miejscem zamieszkania nie zapewniało skutecznego rozwiązania problemu biedy wśród proletariatu przemysłowego.

W związku z tym niezbędne było uchwalenie prawa wprowadzającego reformę w sposobie udzielania pomocy ubogim. I tak, w 1834 r. Parlament przyjął projekt ustawy zwanej *Nową Ustawą o Ubogich*.

Celem zmian było wykształcenie odmiennego od dotychczasowego podejścia do problemu pomocy udzielanej przez państwo. Dążono do ograniczenia dostępu do świadczeń pieniężnych i rzeczowych otrzymywanych od władz publicznych, na rzecz silnego pobudzenia jednostki do samodzielnego zdobywania środków utrzymania. Służyć temu miało oparcie pomocy na dwóch zasadach: „workhouse test” i „less eligibility”. Pierwsza z nich mówiła, że pomoc może być udzielana tylko tym, którzy zgodzili się zamieszkać w domach pracy dla ubogich. Domy pracy, w których do tej pory zapewniało ubogim narzędzia i materiały do pracy, zamieniły się w ośrodki karne, w których warunki życia były zbliżone do więziennych²²⁶. Doprowadziło to również do izolacji rodziny z jej naturalnego środowiska zamieszkania i rozdzielenie jej członków, bowiem w celu ograniczenia przyrostu naturalnego budowano oddzielne domy dla mężczyzn i kobiet²²⁷. Druga z zasad oznaczała, że osoba otrzymująca pomoc musi być w mniej korzystnej sytuacji od osoby pracującej. W związku z tym warunki stwarzane w domach pracy były gorsze od tych, które byli sobie w stanie zapewnić najniżej opłacani robotnicy przemysłowi, a dodatkowo wysokość wypłacanych zasiłków ustanowiono na poziomie niższym do płac²²⁸.

Formy udzielanej pomocy na podstawie „prawa ubogich” sprawiły, iż osoby z niej korzystające były upokarzane, traciły prawa obywatelskie i bezpowrotnie

²²⁶ Dlatego potocznie nazywano je Bastyliami.

²²⁷ W konsekwencji doprowadziło to do sytuacji, w której osoby np. ciężko chore na zawsze były spychane do położenia pauperów.

²²⁸ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 22-23.

obniżały swój status społeczny²²⁹. Wdrożone rozwiązania miały przeciwdziałać nadużyciom, a jednocześnie spowodować, by prośba o pomoc skierowana do władz publicznych była ostatecznością²³⁰.

Nie były to jedyne innowacje wprowadzone przez nową ustawę. Większe znaczenie z punktu widzenia rozwoju metod zabezpieczenia społecznego miały zmiany w sposobie organizacji udzielanej pomocy. Nastąpiło bowiem ujednolicenie i centralizacja pomocy społecznej. Gminy nie ponosiły już wyłącznej odpowiedzialności za przygotowanie pomocy, bowiem część obowiązków przekazano Centralnemu Departamentowi Ustawy o Ubogich, który dysponował zawodowym aparatem administracyjnym. Gminy połączono w grupy, w ramach których następował przepływ środków²³¹. Nad prawidłową realizacją ustawy w przygotowanych grupach gmin czuwały Lokalne Rady Opiekuńcze. Cały kraj podzielono na dziewięć okręgów zarządzanych przez Komitety Pomocy. W skali państwa powołano trzech komisarzy do spraw Ustawy o Ubogich, odrębnych dla Anglii i Walii, którzy stanowili Radę do spraw pomocy.

Godne podkreślenia jest to, że po raz pierwszy powołano zawodowy aparat pomocy społecznej uporządkowany hierarchicznie. Na szczycie byli komisarze z polegającymi im sekretarzami, następnie asystenci, opiekunowie i nadzorcy. Kontrolę nad prawidłowym funkcjonowaniem hierarchii sprawowali Sędziowie Pokoju, którzy z urzędu byli członkami Rad Opiekuńczych²³².

Wprowadzone zmiany ustawodawcze były różnie oceniane. J. Walley uważał, że *Poor Law* z 1601 r. było wymierzone w leni i włóczęgów, natomiast nowe prawo traktowało niezdolność do utrzymania się danej osoby jako rezultat jej moralnej słabości. Jego zdaniem przyjęto założenie, że represje przewidziane w ustawie z 1834 r. są na tyle przykre, iż będą pobudzały jednostki do podjęcia pracy²³³.

Zdaniem A. Deacon'a i J. Bradshaw'a surowy charakter nowej ustawy miał mobilizować ubogich do podejmowania pracy lub zwracania się o wsparcie do rodziny,

²²⁹ Na przykład, jednym ze sposobów rozwiązania problemu ludzi pozbawionych środków do życia było urządzenie tzw. licytacji ubogich, które odbywały się często w powiązaniu z uroczystościami religijnymi. Poszczególni ubodzy przechodzili pod „opiekę” tych spośród biorących udział w licytacji, którzy zobowiązali się do utrzymania ich za najniższą opłatę (regulowaną przez gminę). W zamian za utrzymanie osoby ubogie były zobowiązane do świadczenia każdej złej pracy im przez opiekuna pracy w takim zakresie, w jakim były do niej zdolne.

K. Sjöström, *Socialpolitiken - i ett historiskt perspektiv*, Stockholm 1984, s. 57.

²³⁰ D. Wilson, *The Welfare State in Sweden*, London 1979, s. 2.

²³¹ W tym okresie Anglia i Walia liczyły 15 635 gmin, które zostały pogrupowane w związki składające się z 15 do 33 gmin.

²³² H. E. Raynes, *Social Security...*, s. 141-142.

²³³ J. Walley, *Social Security...*, s. 24.

a zniechęcać ich do korzystania z pomocy udzielnej przez społeczeństwo i państwo²³⁴. Z kolei P. Gregg uważała, że najważniejszą niedoskonałością nowego prawa było jednakowe traktowanie wszystkich ubogich bez analizy przyczyn ich biedy. Jej zdaniem ustawa z 1834 r. nie była nastawiona na trwałe rozwiązanie kwestii ubóstwa, lecz na wkomponowanie biedoty w pewne ramy, które przewidziało dla niej społeczeństwo kapitalistyczne, szablon dający gwarancję ochrony przed groźbą rewolucji²³⁵.

Pozostali autorzy oceniali wprowadzone zmiany bardziej pozytywnie. R. Miliband twierdził, że nowa ustawa była „socjalnie potrzebną operacją chirurgiczną wycięcia zdegenerowanego wzrostu w celu powstrzymania moralnego i ekonomicznego wyniszczenia klas pracujących i wybawienia klas posiadających od osłabiających skutków systemu datków²³⁶”. Zdaniem G. M. Trevelyan’a zmiany wprowadzone w ustawie ubogich były początkiem procesu depauperyzacji proletariatu w Anglii. Stopniowo następował wzrost godności robotnika po okresie obowiązywania systemu Speenhamland, który był przyczyną postrzegania robotnika z pozycji paupera²³⁷. Natomiast D. Donnison stwierdził, że nowa ustawa zobligowała klasę robotniczą do dyscypliny, która była niezbędnym elementem harmonijnego rozwoju gospodarki przemysłowej. Ustawa z 1601 r. utrudniała rozwój przemysłu przez przyporządkowanie osoby do konkretnej gminy. Dodatkowo, stosowany system pomocy prowadził do szybkiego ubożenia gmin i hamował ich postęp – nowe prawo zmieniło tę sytuację²³⁸.

Analizując skuteczność reform wprowadzonych przez nową ustawę, można stwierdzić, że były one tylko częściowe. Koszty związane z budową domów pracy były tak wysokie, że na ich finansowanie nie mogły sobie pozwolić nawet związki gmin; dlatego pomoc była zwykle udzielana w miejscu zamieszkania²³⁹. Z czasem wydatki na rzecz ubogich zmniejszyły się – w latach 1834-1844 wynosiły ok. 4,5 mln funtów rocznie²⁴⁰. Jednak A. L. Morton uważa, że było to związane z ogólną poprawą koniunktury gospodarczej w Anglii, a zwłaszcza z tzw. II rewolucją przemysłową – wkroczeniem w „epokę kolei”, niż z większą skutecznością nowej ustawy²⁴¹.

²³⁴ A. Deacon, J. Bradshaw, *Reserved for...*, s. 28.

²³⁵ P. Gregg, *The Welfare State...*, s. 189.

²³⁶ R. Miliband, *Parliamentary Socialism...*, s. 281.

²³⁷ G. M. Trevelyan, *Historia Anglii*, Warszawa 1967, s. 761.

²³⁸ D. Donnison, *The Politics of Poverty*, Oxford 1982, s. 10.

²³⁹ W 1839 r. udzielano pomocy 98 tys. ubogim w domach pracy i 560 tys. poza nimi.

P. Gregg, *The Welfare State...*, s. 188.

²⁴⁰ D. Fraser, *The Evolution of the British...*, s. 48.

²⁴¹ A. L. Morton, *A People's History...*, s. 398.

Generalnie sytuacja finansowa i jakość życia najuboższych grup społecznych nie zmieniała się znacząco, co potwierdzały dane statystyczne²⁴².

Nie bez znaczenia jest fakt, iż ustawa z 1834 r. została uchwalona w tym samym okresie, gdy do władzy doszła nowa klasa społeczna – burżuazja, której nie odpowiadały rozwiązania poprzedniego ustawodawstwa, a tym samym zmieniała się cała sytuacja społeczna. *Poor Law* miało zapobiegać ubóstwu, którego źródła wynikały ze zmian w stosunkach feudalnych na wsi. Rolnictwo uległo wczesnokapitalistycznej transformacji i dotychczasowe prawo nie było w stanie zaspokoić potrzeb jednostki będących następstwem rewolucji przemysłowej. Poprzednia ustawa miała zastąpić tradycyjne feudalne stosunki społeczne w mieście i na wsi, natomiast prawo z 1834 r. było dopasowane do nowego typu stosunków społecznych – opartych na pracy najemnej.

Ustawa o ubogich była jeszcze kilka razy nowelizowana. Najważniejsze zmiany wprowadzono w latach 1844-1847; miały one na celu doskonalenie struktury administracyjnej powołanej do udzielania pomocy społecznej oraz zwiększały kontrolę Parlamentu nad funkcjonowaniem ustawodawstwa ubogich. Ustawa ta przetrwała do XX w. w niewiele zmienionym kształcie, co miało poważny wpływ na rozwiązania przyjęte w zakresie zabezpieczenia społecznego w latach następnych.

2. PAŃSTWOWY SYSTEM EMERYTALNY W WIELKIEJ BRYTANII – HISTORIA, ZASADY I FUNKCJE

Koniec XIX wieku to czas, w którym poprawiła się jakość życia obywateli Anglii, natomiast na początku XX w. nastąpiło wyraźne pogorszenie sytuacji społecznej. Miało na to wpływ kilka czynników. Po pierwsze zmarła królowa Wiktoria; po jej śmierci nastąpiły zmiany w wielu aspektach życia brytyjskiego społeczeństwa. Po drugie, na początku XX w. nastąpił zmierzch brytyjskiej dominacji w gospodarce światowej oraz zakończył się podział świata na strefy wpływów, co w dużym stopniu wyczerpało dotychczasowe źródła rozwoju ekonomicznego Wielkiej Brytanii²⁴³.

²⁴² Średnia długość życia robotnika w Rutland wynosiła w połowie XIX wieku 38 lat, a osób zamożnych 55 lat. Badania Charlesa Booth'a opublikowane w „The Life and Labour of the People of London” wskazywały, że w 1889 r. nadal 30% ludności Londynu żyło poniżej granicy ubóstwa.

P. Gregg, *The Welfare State...*, s. 192.

²⁴³ P. Hall, *The Social Services...*, s. 38.

Główną przeszkodą w dynamicznym rozwoju opieki społecznej w Wielkiej Brytanii były purytańskie zasady natury filozoficznej, bowiem powszechnie uważano, iż to na danej osobie spoczywa odpowiedzialność za jej los i sama powinna troszczyć się o zapewnienie środków utrzymania w każdej sytuacji życiowej. Postawie tej sprzyjały poglądy liberalizmu eksponujące rolę jednostki, sprzeczne z założeniami społecznego solidaryzmu, które dopiero z biegiem lat straciły na ostrości²⁴⁴.

Dostrzegając narastanie problemu ubóstwa powołano w Anglii w 1905 r. Komisję Królewską, której celem było zbadanie skuteczności wdrożonych postanowień ustawodawstwa ubogich oraz wskazanie jakie zadania poza tymi, które wynikały z przepisów ustawy są realizowane jako element walki z biedą. Po trzech latach komisja opublikowała dwa niezależne raporty²⁴⁵:

- a) raport mniejszościowy – podpisany przez przewodniczącego komisji, lorda Hamiltona, który wnioskował za:
 - wprowadzeniem takich zmian w strukturze ustawodawstwa ubogich, które pozwolą na udzielenie pomocy potrzebującym obywatelom również poza domami pracy;
 - uchwaleniem przepisów, które umożliwią zaistnienie pomocy woluntarnej; zakres jej obowiązków miał się sprowadzać do oceny wniosków o przyznanie pomocy łącznie z prawem proponowania wysokości pomocy na warunkach korzystniejszych od tych, które były przewidziane w ustawie ubogich; miało to na celu stworzenie alternatywnego systemu pomocy społecznej;
 - zastąpieniem dotychczasowej *Ustawy o ubogich* przez pomoc społeczną;
 - zbudowaniem ogólnokrajowego systemu pośrednictwa pracy, który miał ułatwić przemieszczanie się siły roboczej, zmniejszając tym samym skalę bezrobocia;
 - wdrożeniem programów kształcenia zawodowego młodzieży w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi (a tym samym w oparciu o potrzeby lokalnego rynku pracy) i urzędami pośrednictwa pracy;
 - wprowadzeniem dotacji państwowych dla organizacji finansujących ubezpieczenia, szczególnie na wypadek bezrobocia, prowadzone przez związki zawodowe.

²⁴⁴ W. Muszański, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 43.

²⁴⁵ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 35.

b) raport większościowy – przygotowany przez osoby współpracujące z Towarzystwem Fabiańskim, które były całkowicie przeciwne przepisom *Ustawy o ubogich* i opowiedziały się za zastąpieniem dotychczasowych rozwiązań przez państwowy system ubezpieczeń społecznych, bezpłatną ochronę zdrowia oraz rozbudowę pośrednictwa pracy. Mając na uwadze potrzeby systemu zabezpieczenia społecznego wyróżniono cztery kategorie bezrobotnych²⁴⁶:

- osoby nie posiadające stałego zatrudnienia, co było następstwem zmian w procesie pracy, recesji gospodarczej, bankructwa pracodawcy itp.;
- osoby zatrudniane sezonowo, np. w budownictwie;
- osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy (z powodu problemów na rynku pracy);
- osoby, które nie były zdolne do wykonywania jakiejkolwiek pracy.

Podjęto decyzję, że ubezpieczenia na wypadek braku zatrudnienia obejmą trzy pierwsze kategorie bezrobotnych, natomiast czwarta grupa zostanie pod opieką pomocy społecznej. Ponadto przyjmuje się, że wnioski opracowane w ramach Raportu mniejszościowego – poza doświadczeniami niemieckich ubezpieczeń – stanowiły dla Lloyd'a George'a podstawę do przygotowania pierwszej propozycji brytyjskich ubezpieczeń społecznych.

Godne podkreślenia jest to, iż dzięki zapoczątkowanemu w XIX wieku w Wielkiej Brytanii systemowi zachęt do oszczędzania (ulgi podatkowe), związki zawodowe oraz pracodawcy zaczęli organizować pierwsze systemy emerytalne – wprowadzono m.in. nieskładkowe emerytury dla urzędników państwowych²⁴⁷ w wysokości 1/60 końcowego wynagrodzenia za każdy rok pracy (maksymalnie 40/60) – jednak tymi formami była objęta tylko niewielka część osób starszych²⁴⁸. Zdecydowana większość z nich była skazana na kontynuowanie pracy zawodowej,

²⁴⁶ Tamże, s. 35.

²⁴⁷ System emerytalny urzędników państwowych, którzy stanowili w 1891 r. niecałe 3% siły roboczej, był punktem odniesienia dla systemów emerytalnych innych grup sektora publicznego. Do końca XIX w. część nauczycieli i urzędników administracji lokalnej udało się także uzyskać prawa do emerytury – jednak ich świadczenia były niższe od urzędników państwowych, a ponadto sami musieli opłacać składki. Poza sektorem państwowym emerytury zakładowe wprowadziły firmy w takich branżach, jak: żegluga śródlądowa, koleje, banki, ubezpieczenia; były to przeważnie organizacje duże, o charakterze biurokratycznym.

²⁴⁸ Około 1900 r., a więc przed wprowadzeniem pierwszego systemu emerytur państwowych, wszystkie systemy emerytur zakładowych (zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym), obejmowały prawie 1 milion osób, tj. 5% pracujących. Emerytury zakładowe otrzymywali przy tym wyłącznie przedstawiciele klasy średniej (pracownicy umysłowi).
L. Hannah, *Inventing Retirement...*, s. 13.

pomoc ze strony rodziny i krewnych lub wsparcie w ramach prawa ubogich. Szeroki zakres i zasięg biedy, udokumentowany w wyniku badań Ch. Booth'a (1889-1903) oraz innych uczonych, były podstawą kampanii na rzecz emerytur państwowych²⁴⁹.

Dyskusja nad potrzebą wprowadzenia emerytur państwowych trwała w Wielkiej Brytanii od końca lat siedemdziesiątych XIX wieku. Za wdrożeniem przez państwo odpowiedniej formy zabezpieczania dochodów na starość opowiadały się związki zawodowe, nowa Partia Pracy i część przedstawicieli Partii Liberalnej. Prezentowane projekty, m.in. Blackley'a, Booth'a, Chamberlain'a, nie zyskały aprobaty ani ze strony obrońców dominującej w Anglii ideologii liberalnej, ani ze strony towarzystw pomocy wzajemnej stojących na straży swojej uprzywilejowanej pozycji²⁵⁰. Mimo, iż cały czas miała tu miejsce rewolucja przemysłowa i narastały problemy związane z proletariatem, państwo zaangażowało się w ich rozwiązanie później niż w kilku słabiej rozwiniętych krajach, np. w Niemczech. Dodatkowo wprowadzenie w życie przygotowanych już w 1899 r. planów wypłaty świadczeń odsunęła wojna burska (1899-1902)²⁵¹.

2.1. USTAWA O EMERYTURACH STARCZYCH Z 1908 R.

Mając na uwadze skalę problemu²⁵², po zwycięstwie wyborczym liberałów w 1906 r., ustawą o emeryturach starczych (*Old Age Pensions Act*) wprowadzono w Wielkiej Brytanii w 1908 r. pierwsze państwowe emerytury. Były to świadczenia zaopatrzeniowe, bezskładowe, finansowane z budżetu państwa (z podatków), dostępne dla osób, które ukończyły 70 lat²⁵³. Prawo do emerytury było związane z limitem dochodów, ale były one w pełni niezależne od administracji ustawodawstwa ubogich, i w odróżnieniu od niego nie prowadziły do ograniczenia praw obywatelskich. Emerytura przysługiwała, jeżeli roczny dochód na osobę starszą nie przekraczał określonej granicy, tj. 31 funtów. Ustawa wprowadzała kryterium moralne²⁵⁴, dzieląc

²⁴⁹ A. B. Atkinson, *The Development of State Pensions the United Kingdom*, (w:) *The Future of Basic and Supplementary Pension...*, s. 119-120.

²⁵⁰ Stopniowo także *friendly societies*, borykające się z trudnościami finansowymi, uznały potrzebę stworzenia przez państwo zabezpieczenia na starość.

²⁵¹ J. B. Williamson, F. C. Pampel, *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford 1993, s. 45.

²⁵² Jak podają dane na początku XX w. aż jedna trzecia ludności powyżej 70 lat pozostawała na utrzymaniu opieki społecznej. W 1898 r. na 2 mln osób powyżej 65 roku życia aż 1,3 mln korzystało z jej pomocy. Ludność miejska osiągnęła 78% zaludnienia kraju, a przeciętna długość trwania życia – podobnie jak we Francji i w Niemczech – wynosiła około 50 lat (w 1910 r.).

W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 44.

²⁵³ B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, Michael Joseph, London 1966.

²⁵⁴ Kryteria moralne uzyskania prawa do emerytury zniesiono w 1911 r. i w 1919 r.

osoby w wieku emerytalnym na godne i niegodne pomocy. Do pierwszej kategorii były zaliczane te jednostki, które w ciągu ostatnich 10 lat nie korzystały z pomocy dla ubogich, nie przebywały w więzieniu i pracowały²⁵⁵. Miały one prawo do emerytury, jeżeli jednocześnie spełniały warunki związane z obywatelstwem i miejscem zamieszkania, tzn. posiadały od co najmniej 20 lat obywatelstwo brytyjskie²⁵⁶. Wnioski o przyznanie emerytury składano za pośrednictwem urzędów pocztowych. Były one rozpatrywane przez lokalne komitety do spraw emerytur starych, a organem odwoławczym był Centralny Urząd ds. Emerytur. W przypadku odmowy przyznania emerytury zainteresowany mógł odwołać się w trybie administracyjnym do organu drugiej instancji. Tym samym wprowadzono świadczenie roszczeniowe, a odpowiedni organ administracji publicznej został zobowiązany do jego wypłaty w każdym przypadku, gdy zainteresowany spełniał określone prawem warunki.

Pierwsze emerytury wypłacano od stycznia 1909 r. Kwota emerytury była uzależniona od wielkości środków, jakimi dysponowała dana osoba i wynosiła od 1-5 szylingów tygodniowo, przy dochodzie nie przekraczającym 21 szylingów rocznie. Większość świadczeniobiorców otrzymywała emerytury w takiej wartości, jednak w miarę wzrostu dochodu kwota emerytury zmniejszała się²⁵⁷.

Emerytury miały charakter selektywny i były skierowane do najuboższych obywateli. Ustawa z 1908 r. zapewniała osobom starszym świadczenia na symbolicznym poziomie w ograniczonym stopniu chroniąc je przed niedostatkiem. W 1907 r. w Wielkiej Brytanii było 2,5 mln osób w wieku powyżej 65 lat, w tym 1,25 mln osób w wieku powyżej 70 lat, ale pierwsze wypłaty objęły na początku 1909 r. tylko 490 tys. osób, a w marcu 1912 r. 642 tys. osób²⁵⁸, co stanowiło 2% ludności.

Brytyjski system z 1908 r. miał charakter zaopatrzeniowy. Wśród przyczyn nie zastosowania zasady ubezpieczeniowej – jak miało to miejsce w Niemczech – szczególne znaczenie przypisuje się dominującemu tu liberalizmowi, zgodnie z którym odrzucano przymus ubezpieczenia, jako czynnika prowadzącego do władzy państwa

²⁵⁵ Jak pisze P. Thane były to emerytury „dla bardzo starych, bardzo biednych i bardzo porządných”.

P. Thane, *Non-Contributory Versus Insurance Pension, 1878-1908*, (w:) *The Origins of the British Social Policy*, (ed.) P. Thane, Croom Helm, London 1978, s. 103.

²⁵⁶ Powszechnie uważa się, że ten akt prawny był jednocześnie pierwszą próbą zerwania z ustawodawstwem ubogich.

²⁵⁷ Maksymalna emerytura w kwocie 5 szylingów przysługiwała osobom, których roczny dochód nie przekraczał 21 szylingów. W takiej wysokości otrzymywało emerytury prawie 95% wszystkich emerytów. G. Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Gründzüge im Vergleich*, Monachium 1983.

²⁵⁸ O ile wśród osób w wieku powyżej 70 lat kobiety stanowiły 58,6%, to wśród emerytów 62,5%. Badania wskazują, że problem ubóstwa w tamtym okresie dotyczył przede wszystkim kobiet.

J. Macnical, *Beveridge and Old Age*, (w:) *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, (ed.) J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster, Clarendon Press, Oxford 1994, s. 74.

nad jednostką i zagrażającego tradycji oszczędzania i samopomocy. Należy jednak zaznaczyć, iż koszty finansowania przez państwo emerytur z 1908 r. w dużym stopniu przekroczyły założone prognozy, co w konsekwencji spowodowało wzrost popularności idei systemów ubezpieczeniowych, finansowanych ze składek²⁵⁹.

W 1911 r. zmieniono zasady obliczania dochodu, a w 1916 r. zwiększono kwotę najniższej emerytury; podwyższono ją również w 1919 r.²⁶⁰ – jednocześnie zmieniając sposób potrąceń. W 1925 r. wprowadzono specjalny podatek przeznaczony na ich finansowanie. System rent starczych obowiązywał do 1948 r.; jego administracją zajmował się Customs and Excise. Department realizował postanowienia ustawy aż do momentu przekazania całego zakresu spraw dotyczących pomocy ludziom starszym powołanej w 1948 r. National Assistance Board.

2.2. USTAWA *NATIONAL INSURANCE ACT* Z 1911 R.

Odejście od przepisów prawa ubogich nastąpiło w 1911 r. w wyniku stworzenia krajowego ubezpieczania (*National Insurance* – NI). Politykiem, z którym wiąże się w Wielkiej Brytanii wprowadzenie ubezpieczeń społecznych jest Lloyd George (1863-1945). W latach 1908-1915 pełnił on funkcję Ministra Skarbu w rządzie liberalnym i w tym okresie zwrócił uwagę na problematykę ubezpieczeń społecznych. Prześledził różne systemy zabezpieczenia społecznego; w szczególności zainteresowały go ubezpieczenia społeczne wprowadzone w 1889 r. w Niemczech. W oparciu o zebrane doświadczenia pod jego kierunkiem opracowano projekt ubezpieczeń społecznych, który został przedstawiony pod obrady Parlamentu; w 1911 r. projekt zaakceptowano²⁶¹. Celem uchwalonego prawa było „zapewnienie ubezpieczenia na wypadek utraty zdrowia i dla zapobiegania oraz leczenia chorób i dla zabezpieczenia przed bezrobociem i skutkami wypadków”²⁶².

²⁵⁹ Wysokie koszty, jak również dostrzeżenie zalet ubezpieczenia: psychospołecznych – odpowiedni stosunek do pobieranych świadczeń, które zostały „wypracowane” i politycznych – integracja społeczna, obrona przed socjalizmem oraz doświadczenia z ubezpieczeniem chorobowym i na wypadek bezrobocia (1911 r.) były bezpośrednią przyczyną powołania w 1925 r. systemu emerytur składowych.

D. Fraser, *The Evolution of the British...*, s. 162-164; a także: B. Hoyle, R. Pope, A. Pratt (ed.), *Social Welfare in Britain 1885-1985*, Routledge & Kegan Paul, London 1986.

²⁶⁰ Ze względu na inflację wysokość emerytur została podniesiona w 1919 r. do 10 szylingów.

D. Fraser, *The Evolution of the British...*, s. 204.

²⁶¹ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 194-195.

²⁶² Chodziło o to, aby stworzyć możliwość udzielenia pomocy finansowej osobom, które nie były w stanie pracować z powodu choroby, wypadku czy bezrobocia oraz by udzielać pomocy lekarskiej osobom chorym.

D. C. Marsh, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, London 1952, s. 59.

Ustawa o ubezpieczeniach społecznych składała się z trzech części.

Pierwsza z nich dotyczyła ubezpieczenia na wypadek choroby. Ubezpieczenie to było obowiązkowe i obejmowało wszystkich pracowników fizycznych i tych spośród umysłowych, których roczny dochód nie przekraczał 160 funtów. Dotyczyło mężczyzn i kobiet w wieku od 16 do 70 lat, z wyłączeniem niektórych grup zawodowych²⁶³.

Wysokość opłacanych składek kształtowała się na poziomie: 4 pensy tygodniowo dla mężczyzn i 3 pensy tygodniowo dla kobiet, dodatkowo za każdego zatrudnionego pracodawca wpłacał 3 pensy. W związku z tym składka była finansowana przez pracodawców i pracowników – im wyższe wynagrodzenie, tym mniejszą część pokrywał pracodawca, a większą pracownik; mężczyźni w wyższej wysokości, kobiety w niższej, a młodociani pracownicy w najniższej. Wysokość dopłaty finansowanej przez państwo była także zróżnicowana: wyższa dla mężczyzn, niższa dla kobiet²⁶⁴.

Po ich opłaceniu ubezpieczonym przysługiwały następujące świadczenia²⁶⁵:

- zasiłek chorobowy wypłacany przez 26 tygodni w wysokości od 5 do 10 szylingów tygodniowo; kobiety otrzymywały zasiłek w wysokości od 3 do 7,5 szylinga, a jego wysokość była uzależniona od ilości wpłaconych składek²⁶⁶;
- po wykorzystaniu 26 tygodni zasiłku chorobowego przysługiwał zasiłek inwalidzki w wysokości połowy zasiłku chorobowego²⁶⁷;
- zasiłek rzeczowy, w ramach którego osoba chora miała zapewnione bezpłatne leczenie, pokryte koszty leków oraz leczenia szpitalnego;
- zasiłek sanatoryjny na leczenie gruźlicy i pozostałych chorób;
- zasiłek macierzyński, który przysługiwał w postaci jednorazowego świadczenia w wysokości 30 szylingów każdej ubezpieczonej kobiecie, która urodziła dziecko.

²⁶³ Na przykład nauczycieli, pracowników państwowych i rolnych. Spod zasięgu ustawy wyłączono także osoby, których dochód nie przekraczał 26 funtów rocznie oraz te, które były zależne finansowo od innych osób.

²⁶⁴ Zarówno wysokość świadczeń, jak i system składek różniły się zasadniczo od niemieckiego modelu ubezpieczenia; dominowały w nim bowiem elementy techniki zaopatrzeniowej.

W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 45.

²⁶⁵ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 37.

²⁶⁶ Do 15 lutego 1971 r. w Wielkiej Brytanii obowiązywał następujący system pieniężny: 1 funt dzielił się na 240 pensów (skrótowo zapisywanych „d” od słowa *denar*), bądź na 20 szylingów.

²⁶⁷ Jeżeli pracownik chorował ponad 28 tygodni i opłacał składkę przez co najmniej 2 lata, otrzymywał rentę inwalidzką aż do momentu odzyskania zdolności do pracy bądź śmierci lub rentę starczą. W ten sposób ubezpieczenie inwalidzkie połączono z ubezpieczeniem chorobowym (jako jego dalszą fazę), a nie z emerytalnym.

Natomiast członkom Kas Pomocy Wzajemnej, które miały nadwyżki finansowe, przysługiwały w przypadku choroby dodatkowe zasiłki.

W 1919 r. podniesiono limit dochodów, które zwalniały z obowiązku ubezpieczeń pracowników umysłowych do 250 funtów rocznie oraz powołano Ministerstwo Zdrowia, które zarządzało wszystkimi sprawami związanymi z chorobami i zdrowiem publicznym. Wprowadzono również częściową opłatę za leczenie, co było wynikiem zmniejszenia od 1926 r. udziału państwa w finansowaniu ubezpieczeń społecznych.

Generalnie uchwalenie ubezpieczeń społecznych zostało pozytywnie przyjęte przez objęte nimi osoby²⁶⁸. Sprzeciw wobec nowych rozwiązań zgłosili przedstawiciele środowisk medycznych twierdząc, że wprowadzenie bezpłatnych świadczeń lekarskich jest „atakem” na prestiż zawodu lekarza i stanowi niedopuszczalną ingerencję w stosunki między lekarzem a pacjentem oraz prywatne towarzystwa ubezpieczeniowe, dla których ubezpieczenia społeczne były poważnym zagrożeniem ich interesów. Powołany w 1911 r. system ubezpieczeń chorobowych obowiązywał do końca II wojny światowej²⁶⁹.

Druga część ustawy dotyczyła ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Bezrobotni byli jednym z głównych problemów społecznych w Wielkiej Brytanii na przełomie XIX i XX wieku²⁷⁰. Ich liczba oscylowała w granicach 2-7% zrzeszonych członków związków zawodowych, stanowiąc – nawet w najkorzystniejszych z gospodarczego punktu widzenia latach – ogromną liczbę ludzi pozbawionych możliwości zapewnienia sobie środków do życia. W związku z tym w 1905 r. wydano ustawę o bezrobotnych zobowiązującą gminy do podjęcia robót publicznych, przy realizacji których mieli być zatrudnieni bezrobotni oraz do udzielenia im każdej niezbędnej pomocy. W 1910 r. zorganizowano krajową scentralizowaną sieć państwowych urzędów pośrednictwa pracy, do których w pierwszym roku istnienia wpłynęło 1,4 mln podań o pracę²⁷¹.

Wydana w 1911 r. ustawa o ubezpieczeniu od bezrobocia oraz choroby nie miała charakteru powszechnego. Ubezpieczenie to zostało ograniczone tylko do wybranych gałęzi przemysłu i było przewidziane jako pomoc dla osób przejściowo

²⁶⁸ Ustawą o ubezpieczeniach chorobowych objęto 14 mln z 19 mln zatrudnionych pracowników.

²⁶⁹ D. C. Green, *The Welfare State. For Rich or for Poor?*, London 1982, s. 16.

²⁷⁰ Najgorsza sytuacja była w okręgach Clydeside, Tyneside, Teeside, Cumberland, Lancashire, w Szkocji i Kornwalii. Na tych terenach ludzie pozostawali bez zatrudnienia przez wiele lat.

²⁷¹ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 45.

tracących pracę²⁷². Warunki otrzymania zasiłku były analogiczne do zasad praktykowanych dotychczas przez związki zawodowe²⁷³.

Podobnie jak w ubezpieczeniach chorobowych wprowadzono limit dochodów, który zwalniał z obowiązku ubezpieczenia. W celu ich sfinansowania ustalono składkę płatną w równej wysokości przez pracownika i pracodawcę – po 2,5 szylinga tygodniowo – wpłacaną na fundusz ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Natomiast państwo dotowało stworzony w ten sposób fundusz w 1/3 wartości zgromadzonych środków. Zgodnie z przyjętymi założeniami pierwsze zasiłki miały być wypłacane po 6 miesiącach od wejścia w życie ustawy, co umożliwiło zgromadzenie odpowiednich zasobów finansowych, ponieważ założeniem systemu było samofinansowanie się funduszu.

Wysokość wypłacanych zasiłków była zryczałtowana i niższa od kosztów utrzymania oraz ograniczona czasowo. Każdemu ubezpieczonemu po wpłaceniu 26 tygodniowych składek przysługiwał zasiłek w wysokości 15 szylingów tygodniowo przez okres do 15 tygodni w roku²⁷⁴. Prawo do zasiłku było również uwarunkowane zgłoszeniem w urzędzie pośrednictwa pracy i gotowością przyjęcia przedstawionej oferty zatrudnienia. Odmowa przez bezrobotnego pojęcia pracy zaproponowanej przez urząd pośrednictwa powodowała utratę prawa do zasiłku. Brak zgody był możliwy tylko wówczas, gdy podjęcie pracy byłoby złamaniem *lockoutu*.

Opracowanie systemu ubezpieczeń społecznych na wypadek bezrobocia zlecono W. H. Beveridge'owi i L. Smith'owi – specjalistom z dziedziny zatrudnienia. We wstępie ustawy zapisano, że celem ubezpieczeń jest „rozdzielenie wynagrodzenia siły roboczej bardziej regularnie w czasie zatrudnienia i braku pracy tak, by zmniejszyć problemy jednostek²⁷⁵”. Wprowadzenie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia było ważnym osiągnięciem, tym bardziej, że równolegle realizowano aktywną politykę zatrudnienia na rynku pracy w celu ograniczenia bezrobocia. Dla potrzeb systemu ubezpieczeniowego założono, że 4,5% bezrobocie umożliwi samofinansowanie

²⁷² Objęto nim 2 250 000 pracowników w wieku 16-70 lat w wybranych gałęziach przemysłu, szczególnie zagrożonych bezrobociem, takich jak: budownictwo, przemysł stoczniowy, maszynowy i metalurgiczny.

²⁷³ Ubezpieczenia na wypadek braku pracy były już wcześniej wprowadzone przez związki zawodowe; w 1908 r. było nim objętych ok. 700 tys. związkowców.

D. C. Marsh, *National Insurance...*, s. 39.

²⁷⁴ Ubezpieczenie to było ściśle powiązane z państwowym pośrednictwem pracy, które prowadziło administrację zatrudnienia. Było to pierwsze w skali światowej rozwiązanie tego typu i traktowano je w pewnym stopniu jako eksperyment. Wykorzystano w tym zakresie technikę ubezpieczeniową, tworząc początek nowego pionu świadczeń społecznych, nieznanych rozwiniętemu już wówczas niemieckiemu systemowi ubezpieczeń społecznych.

W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 45.

²⁷⁵ D. C. Green, *The Welfare State...*, s. 190.

systemu. Jednak późniejsze doświadczenia dowiodły, iż przyjęte kalkulacje były zbyt optymistyczne.

Do najistotniejszych zmian, z punktu widzenia funkcjonowania systemu w okresie międzywojennym, można zaliczyć²⁷⁶:

- w 1916 r. rozszerzenie ubezpieczenia na przemysł zbrojeniowy – obejmując nim dalsze 1,25 mln pracowników;
- w 1920 r. podniesienie limitu dochodów, które zwalniały z ubezpieczenia do 250 funtów rocznie oraz rozszerzenie grona osób ubezpieczonych²⁷⁷;
- również od 1920 r. ustalenie trzydniowego okresu wyczekiwania.

Należy podkreślić, iż zmiany wprowadzone w latach 1912-1920 były korzystne dla ubezpieczonych, co miało bezpośredni związek z dobrą sytuacją na rynku pracy – a tym samym na finanse ubezpieczeń od bezrobocia. Mając do dyspozycji nadwyżkę wpływów nad wydatkami wydłużono okres wypłacania zasiłków do 32 tygodni oraz skrócono okres wpłacania składek potrzebnych do uzyskania prawa do zasiłku z 26 do 4 tygodni. Rozpoczęto również wypłacanie osobie pozostającej bez pracy po 5 szylingów tygodniowo na żonę i po 1 szylingu na dziecko.

Wielki Kryzys przyniósł poważny wzrost bezrobocia, które w 1934 r. osiągnęło poziom 15% i zachwiało dotychczasowym systemem ubezpieczeniowym wymuszając zmiany²⁷⁸. W 1934 r. zadłużenie funduszu w skarbie państwa osiągnęło wartość 115 mln funtów. W związku z tym skrócono okres wypłacania zasiłków do 15 tygodni i wprowadzono rozróżnienie między krótkotrwałym bezrobociem – do 26 tygodni i długotrwałym. Pomoc dla osób pozostających długotrwale bezrobotnymi przekazano Radzie Pomocy Bezrobotnym (*Unemployed Assistance Board*), która wypłacała zasiłki ze skarbu państwa²⁷⁹. Odciążenie funduszu od obowiązku finansowania osób trwale pozostających bez pracy umożliwiło poprawę warunków pozostałej grupy bezrobotnych: podniesiono kwotę zasiłku do 24 szylingów tygodniowo dla ubezpieczonego, 16 szylingów dla żony i po 5 szylingów na każde dziecko.

²⁷⁶ Szerzej na ten temat: W. Szubert, *Dzieje zabezpieczenia od bezrobocia w Anglii*, Warszawa 1936.

²⁷⁷ Od 1920 r. poza zasięgiem ubezpieczenia na wypadek bezrobocia pozostali tylko robotnicy rolni (do 1936 r.) i służba domowa (do 1937 r.).

²⁷⁸ Należy jednak podkreślić, iż w okresie Wielkiego Kryzysu sytuacja na rynku pracy była bardzo zróżnicowana, dlatego ogólny wskaźnik 15% nie ukazuje całości problemu. W 1934 r. w Jarrow aż 67% siły roboczej było bez pracy, w Merthyr Tydfil 61%, Maryport 57%, podczas gdy wskaźniki te w Birmingham wynosiły 6%, w Coventry 5% a w High Wycombe 3%.

P. Hall, *The Social Services...*, s. 261.

²⁷⁹ Była to jednocześnie próba kompromisu między samofinansowaniem funduszu, który nie zakładał tak wysokiej stopy bezrobocia, a niechęcią robotników do objęcia zakresem działania zniechęconej *Ustawy o ubogich*.

Zasiłki te były wypłacane przez okres 26 tygodni z możliwością wydłużenia do roku pod warunkiem pozytywnego bilansu składek i wypłat.

Niemniej jednak długotrwałe bezrobocie w dalszym ciągu było poważnym problemem społecznym. W 1930 r. liczba osób pozostających bez pracy wzrosła do 300 tys.; w maju 1931 r. wynosiła już 2,63 mln, a w 1932 r. kształtowała się na poziomie 2,75 mln osób bez zatrudnienia. W latach trzydziestych XX wieku w Wielkiej Brytanii bezrobocie ogółem nie spadło poniżej 1,4 mln, a szczególnie dotkliwe było w przemyśle ciężkim oraz w starych ośrodkach przemysłu włókienniczego, stocznioowego i metalurgicznego²⁸⁰. Rozwiązanie problemu bezrobocia przez wykorzystanie systemu ubezpieczeń nie powiodło się, ponieważ w 1933 r. już ok. 3 mln osób – nie licząc rodzin – wyczerpało prawo do zasiłku z tytułu bezrobocia. Pomoc charytatywna organizowana przez Armię Zbawienia, YMCA i inne instytucje nie była w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb w tej dziedzinie.

Trzecia część ustawy ubezpieczeniowej dotyczyła organizacji i administracji ubezpieczeń społecznych²⁸¹.

Najważniejszym problemem w tej dziedzinie było ustalenie zakresu odpowiedzialności państwa i pozostałych podmiotów. Obowiązujące przed 1911 r. ubezpieczenia, mimo że nie miały powszechnego charakteru, obejmowały dużą liczbę zatrudnionych osób. W celu zachowania istniejącej struktury ubezpieczeń zdecydowano, że nowy system będzie oparty na działających poprzednio instytucjach.

Administrację ubezpieczeń chorobowych przekazano Towarzystwom Pomocy Wzajemnej uznanym przez Komisję ds. Ubezpieczeń. Naczelną zasadą ich istnienia było założenie, że nie działają dla zysku, a ich finanse podlegały kontroli członków. Powołano komisarzy w okręgach, w których tworzyli Rady ds. Ubezpieczeń z Centralnym Biurem w Londynie. Komórką doradczą był Komitet Doradczy, który reprezentował różne strony ubezpieczeń. Dla każdego hrabstwa tworzone Komitety Ubezpieczeniowe składające się z 40 do 80 osób, które w 3/5 reprezentowały ubezpieczonych, w 1/5 były wybrane przez władze miejskie, a reszta pozostawała do wyboru komisarzy. Zadaniem Komitetów było opracowanie raportów o sytuacji w ich regionach, prowadzenie statystyki, proponowanie nowych rozwiązań i wskazywanie pojawiających się problemów.

²⁸⁰ Najwyższe było w tych miastach, w których zatrudnienie opierało się na wymienionych gałęziach, bowiem bez pracy pozostawało tam do 60% siły roboczej. Tamże, s. 261.

²⁸¹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 40.

Dla osób, które nie były dotychczas ubezpieczone w Kasach powołano Komisję ds. Ubezpieczeń²⁸². Stworzono oddzielne fundusze ubezpieczeń chorobowych i na wypadek bezrobocia. Na każdy z nich wpływały składki, z których wypłacano zasiłki. Ponadto przyjęto zasadę samofinansowania się każdego funduszu²⁸³.

Udział państwa w istnieniu ubezpieczeń społecznych miał podwójny charakter. Z jednej strony państwo było organizatorem i gwarantem systemu ubezpieczeń oraz miało finansowy udział w kosztach, bowiem ok. 7/9 kosztów było pokrywanych ze składek, a 2/9 – tj. po ok. 2 pensy tygodniowo na jednego ubezpieczonego oraz całość kosztów administracyjnych, w tym koszty finansowania sanatoriów przeciwgruźliczych – finansował budżet państwa²⁸⁴.

2.3. USTAWA O EMERYTURACH SKŁADKOWYCH Z 1925 R.

Pierwszy etap kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych zakończono w Wielkiej Brytanii w 1925 r. uchwaleniem ustawy o emeryturach składowych dla wdów, sierot i osób starczych (*Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act*). Systemem tym były objęte wszystkie osoby należące do krajowego ubezpieczenia²⁸⁵. Osobom objętym ubezpieczeniem chorobowym, z którym połączono nową kategorię świadczeń, w wieku od 65 do 70 lat przysługiwała emerytura finansowana ze składek płaconych w równej wysokości przez pracodawców i pracowników. Prawo do emerytury było niezależne od wielkości posiadanych dochodów oraz innych ograniczeń dotyczących obywatelstwa i miejsca zamieszkania, wynikających z zapisów ustawy z 1908 roku. Emerytura miała taką samą wartość dla wszystkich świadczeniobiorców: 10 szylingów tygodniowo dla osoby samotnej i 1 funt dla małżeństwa²⁸⁶. Po ukończeniu 70 roku życia osoby starsze otrzymywały emeryturę zaopatrzeniową ze starego systemu (z 1908 r.), ale już bez żadnych ograniczeń –

²⁸² W związku z tym, że ubezpieczenia na wypadek bezrobocia były realizowane przez związki zawodowe podjęto decyzję, że to właśnie im zostanie powierzona organizacja i funkcjonowanie tej dziedziny ubezpieczeń.

²⁸³ Doprowadziło to zresztą do nietypowej sytuacji, gdy w okresie kryzysu ekonomicznego załamał się system ubezpieczeń, mimo nadwyżek finansowych funduszu ubezpieczeń chorobowych.

²⁸⁴ Tamże, s. 40-41.

²⁸⁵ A. Ogus, E. M. Barendt, *The Law of Social Security*, wyd. 2, London 1982, s. 190; a także: A. Ogus, E. M. Barendt, T. Buck, T. Lynes, *The Law of Social Security*, wyd. 3, London 1988.

²⁸⁶ D. Fraser, *The Evolution of the British...*, s. 204.

²⁸⁶ Oznaczało to, że zastosowanie zasady ubezpieczeniowej w nowym systemie świadczeń ograniczono do jego finansowania i źródła uprawnień do świadczeń, przy braku powiązania wysokości emerytury z wysokością składki (czy wynagrodzenia).

bez sprawdzania dochodów (*means test*), które miały nadal zastosowanie tylko do osób już otrzymujących emerytury nieskładkowe²⁸⁷.

Natomiast jeżeli zaistniała sytuacja, w której osoba ubezpieczona w okresie dwóch lat od uzyskania prawa do świadczenia zmarła, to wdowa po zmarłym otrzymywała rentę w wysokości 10 szylingów tygodniowo, a na dzieci wypłacano: po 5 szylingów na najstarsze dziecko do 14 lat i po 3 szylingi na następne. Dla opiekuna całkowitych sierot po ubezpieczonym wypłacano 7,5 szylinga tygodniowo.

Rozwiązania wprowadzone na podstawie ustawy z 1908 r. i 1925 r. przetrwały w niezmienionej postaci do końca lat czterdziestych XX wieku²⁸⁸. W okresie międzywojennym, równoległe z doskonaleniem systemu państwowego, nastąpił również dynamiczny rozwój zakładowych systemów emerytalnych²⁸⁹ – w 1936 r. obejmowały one 13% ogółu wszystkich pracowników²⁹⁰.

2.4. USTAWA *OLD AGE AND WIDOWS' PENSION ACT* Z 1940 R.

Wysokość państwowych emerytur była niska i wiele osób, szczególnie tych, które nie otrzymywały emerytur zakładowych, w dalszym ciągu była zależna finansowo od świadczeń wypłacanych na podstawie prawa ubogich. Dodatkowo inflacja w pierwszym roku II wojny światowej powiększyła trudności finansowe emerytów. Odpowiedzią rządu było zreformowanie w 1940 r. systemu pomocy społecznej. Zmiana polegała na przeniesieniu odpowiedzialności za świadczenia dla osób starszych ze szczebla lokalnego na centralny²⁹¹. Ustawą z 1940 r. (*Old Age and Widows' Pension Act*) wprowadzono nowe świadczenie z pomocy społecznej – emeryturę uzupełniającą (*Supplementary Pensions*), która – jeżeli istniała taka potrzeba – była uzupełnieniem pozostałych świadczeń; emerytura ta opierała się na teście dochodów. Dodatkowo ustawa z 1940 r. obniżyła wiek emerytalny kobiet z 65 do 60 lat²⁹².

Podsumowując można stwierdzić, iż ustawy ubezpieczeniowe opracowane pod kierunkiem Lloyd George'a były połączeniem doświadczeń wynikających z historii Anglii z ówczesnymi doświadczeniami niemieckimi. Pobieranie składek

²⁸⁷ Tradycyjnie w Wielkiej Brytanii fakt finansowania ze składek jest dostatecznym kryterium kwalifikacji świadczeń jako ubezpieczeniowych.

²⁸⁸ W 1940 r. Beveridge oszacował, że ubezpieczeniem emerytalnym było objętych 19 spośród 22 mln potencjalnych ubezpieczonych.

²⁸⁹ W 1921 r. na podstawie *Finance Act* wprowadzono ulgę podatkową na składki wpłacane do zakładowych systemów emerytalnych.

²⁹⁰ L. Hannah, *Inventing Retirement...*, s. 67.

²⁹¹ A. Ogus, E. M. Barendt, *The Law of Social...*, s. 190.

²⁹² A. B. Atkinson, *The Development of State...*, s. 120.

ubezpieczeniowych i wypłacanie w oparciu o nie zasiłków miało miejsce już w średniowiecznych gildiach, a później forma ta rozwinęła się w ramach Towarzystw Wzajemnej Pomocy. W ustawach ubezpieczeniowych z 1911 r. połączono ideę wzajemnej pomocy z podziałem ryzyk socjalnych w ramach grup przekonanych o odpowiedzialności państwa i społeczeństwa za jakość życia jednostek. Należy jednak podkreślić, iż ubezpieczenia społeczne nie zerwały w pełni z postanowieniami ustawodawstwa ubogich, natomiast z pewnością w dużym stopniu zliberalizowały je w stosunku do postanowień ustawy z 1834 r. Dzięki temu większość Brytyjczyków mogła czuć się zabezpieczona przed skutkami przykrych zdarzeń losowych w sposób, który nie naruszał godności jednostki i nie stawiał jej w pozycji „obywatela drugiej kategorii”. Uchwalone prawo gwarantowało tej części społeczeństwa, która była w największym stopniu zagrożona wystąpieniem ryzyk socjalnych, prawo do bezpieczeństwa egzekwowalnego na drodze sądowej. Najistotniejsze jest jednak to, że nastąpiła zmiana w sposobie myślenia, w efekcie czego przemodelowano formę pomocy z ratowania ludzi z nędzy i ubóstwa na profilaktykę – a gwarancją tej działalności było państwo. Należy podkreślić, iż w odróżnieniu od siedemnastowiecznego zaangażowania państwa w sferę socjalną, w tym okresie państwo już nie tylko obligowało do zorganizowania metod pionowej redystrybucji dochodów na poziomie gminy, ale także było jedną ze stron nowego układu.

Najcelniej ten okres rozwoju ustawodawstwa socjalnego podsumował T. H. Marshall, który napisał: „Przed I wojną światową reformy socjalne były polityczną przygodą entuzjastycznych amatorów, w okresie międzywojennym działalność socjalna stała się nauką uprawianą przez zawodowców. Komisje i Komitety, które powstały w Wielkiej Brytanii w okresie międzywojennym zebrały dość informacji i doświadczeń o przeszłości i stanie bieżącym, by potrzebne stały się już tylko wyobrażenia i umiejętność myślenia *a priori*, by wyjść w przyszłość i wypracować politykę, która nie była jeszcze stosowana (...). Zastosowano praktykę, która została powszechnie uznana za sposób rozwiązywania problemów będących nieodłącznym elementem życia nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego, w którym większość jego członków zdobywa środki utrzymania w drodze zatrudnienia, a kobiety i mężczyźni stają się ofiarami chorób i wypadków. Lata dwudzieste i trzydzieste były świadkiem narodzin zgody co do natury i rozmiaru odpowiedzialności państwa za byt społeczeństwa²⁹³”.

²⁹³ T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth...*, s. 68-69.

3. KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU ZAOPATRZENIA SPOŁECZNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

W drugiej połowie XIX wieku dostrzeżono zawodność dotychczasowych sposobów zaspokajania podstawowych potrzeb jednostki również w innych państwach europejskich. Społeczne koszty industrializacji i urbanizacji były bardzo wysokie. Uprzemysłowienie i związany z nim wzrost liczby klasy robotniczej powodowały, że dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne pracowników najemnych były uzależnione od możliwości świadczenia przez nich pracy. W razie jej utraty nie mogli już liczyć na pomoc rodziny czy wspólnoty cechowej. Masowość tego typu sytuacji (ograniczenia lub utraty zdolności do pracy) spowodowała, że problem zapewnienia środków utrzymania pracowników najemnych nabrał charakteru kwestii społecznej²⁹⁴.

Geneza polityki społecznej jest bezpośrednio związana z działaniami dążącymi do rozwiązania tych problemów, a okres od końca lat siedemdziesiątych XIX wieku do początku lat trzydziestych XX wieku, to czas poszukiwań najkorzystniejszych sposobów rozwiązania omówionych zagadnień również w innych państwach Europy.

Za pioniera w tym zakresie uważa się kanclerza Niemiec Otto von Bismarcka²⁹⁵, który w latach osiemdziesiątych XIX wieku zainicjował wprowadzanie trzech obowiązkowych ubezpieczeń społecznych: na wypadek choroby (1883), od wypadków przy pracy (1884) oraz w razie starości i inwalidztwa (1889).

Fakt, że to Niemcy, a nie inne równie dynamicznie uprzemysławiające się kraje²⁹⁶, jako pierwsze zdecydowały się na ingerencję państwa w sprawy socjalne tłumaczy się mniejszą popularnością poglądów liberalnych w tym kraju oraz dużo większą niż gdzie indziej groźbą wybuchu rewolucji robotniczej. Fala strajków z 1879 r. przyspieszyła podjęcie przez państwo działań zmniejszających skalę napięć i konfliktów między pracownikami najemnymi a pracodawcami²⁹⁷.

²⁹⁴ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 26.

²⁹⁵ Co prawda to nie Bismarck wymyślił ubezpieczenie społeczne, gdyż tego typu rozwiązania promowali już od wielu lat uczeni niemieccy, zrzeszeni wokół Związku Polityki Socjalnej, a niektóre zasady ubezpieczeniowe funkcjonowały wcześniej w niewielkim zakresie w innych krajach, jednak zarówno niespotykana do tej pory skala ingerencji państwa w sprawy socjalne, jak również duża liczba osób objętych obowiązkiem ubezpieczenia spowodowały, że inicjatywy niemieckie uważa się za przełomowe. Wiele krajów Europy kontynentalnej uznało je za rozwiązania modelowe; ponadto ustawy niemieckie były przesłanką do dyskusji nad wypracowaniem najlepszych sposobów rozwiązania kwestii socjalnej.

²⁹⁶ Na przykład Anglia czy Francja.

²⁹⁷ Pojawiające się antagonizmy były związane z szybkim rozwojem gospodarczym Niemiec, jaki nastąpił po 1870 r. W 1882 r. w rolnictwie było zatrudnionych 47% wszystkich aktywnych zawodowo osób, w przemyśle i rzemiośle 36%, w handlu i komunikacji 9%. W 1895 r. robotnicy zatrudnieni w przemyśle, rzemiośle i rolnictwie stanowili już 54% czynnych zawodowo osób.

Tabela 3

USTAWY Z ZAKRESU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH POPRZEDZAJĄCE NIEMIECKIE USTAWY
UBEZPIECZENIOWE Z LAT OSIEMDZIESIĄTYCH XIX WIEKU

Ubezpieczenie od wypadków przy pracy	Ubezpieczenie chorobowe	Ubezpieczenie emerytalno-rentowe
1838 r. Prusy ustawa o odpowiedzialności pracodawcy za robotników zatrudnionych na kolei	1844 r. Belgia obowiązkowe ubezpieczenia marynarzy	1791 r. Francja przyznanie marynarzom prawa do rent w razie inwalidztwa
1842 r. Norwegia ustawa górnicza przewidująca odszkodowania dla górników	1851 r. Belgia dotacje państwa dla robotników zrzeszonych w kasach wzajemnej pomocy	1844 r. Belgia obowiązkowe ubezpieczenie emerytalno-rentowe marynarzy
1854 r. Austria obowiązkowe ubezpieczenia górników	1852 r. Francja dotacje państwa dla dobrowolnych kas chorobowych	1854 r. Austria obowiązkowe ubezpieczenie inwalidzie górników
1860 r. Norwegia ustawa morską przewidująca odszkodowania dla marynarzy	1854 r. Austria, Prusy obowiązkowe ubezpieczenia górników	1856 r. Francja dotacje państwa dla wybranych kas ubezpieczeniowych
1868 r. Belgia obowiązkowe ubezpieczenie górników	1868 r. Saksonia obowiązkowe ubezpieczenia robotników	1861 r. Włochy utworzenie funduszy emerytalno-rentowych dla marynarzy
1871 r. Niemcy odpowiedzialność pracodawcy w wybranych gałęziach przemysłu	1869 r. Bawaria pomoc gminy dla robotników fabrycznych, służby, czeladników	
1877 r. Szwajcaria odpowiedzialność pracodawcy za robotników fabrycznych	1873 r. Finlandia pomoc lekarska dla marynarzy	
1880 r. Anglia odpowiedzialność pracodawcy w wybranych gałęziach przemysłu		

Źródło: M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 27.

Bismarck postanowił zjednać sobie robotników wprowadzając reformy łagodzące nędzę i najbardziej uciążliwe problemy. Przyczyniły się do tego ubezpieczenia zapewniające pracownikom najemnym środki utrzymania w sytuacji, gdy wraz z rodzinami zostali pozbawieni dochodu. W tym celu, zgodnie z przyjętymi założeniami, cesarz Wilhelm I ogłosił w 1881 r. orędzie zapowiadające stworzenie ubezpieczenia społecznego. Datę tę uważa się za początek nowożytnej polityki społecznej. Poprzez wprowadzone rozwiązania Bismarck w praktyce udowodnił, że zaangażowanie państwa w rozwiązywanie problemów socjalnych jest nie tylko możliwe, ale także korzystne z punktu widzenia utrzymania porządku społecznego i poprawy sytuacji pracowników najemnych²⁹⁸.

²⁹⁸ K. Głębicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej...*, s. 73.

3.1. MODEL NIEMIECKI

W Niemczech po raz pierwszy na świecie wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenie społeczne współfinansowane przez pracowników i pracodawców. Ich organizację powierzono specjalnym jednostkom samorządu terytorialnego na zasadach prawa publicznego nadzorowanego przez państwo. W ten sposób powstały trzy piony ubezpieczenia: chorobowy, wypadkowy i emerytalno-inwalidzki²⁹⁹.

W 1883 r. uchwalono ustawę o ubezpieczeniu społecznym na wypadek choroby. W celu realizacji jej postanowień powołano liczne kasy chorych (lokalne, zakładowe i zawodowe), które były organami samorządowymi. Ustawa wprowadzała dwa rodzaje świadczeń: lecznicze, które zapewniały pokrycie kosztów leczenia oraz zasiłki pieniężne rekompensujące częściowo utracone zarobki. Prawo do zasiłku miały również kobiety przez okres sześciu tygodni od dnia porodu. Ubezpieczenie dotyczyło tylko pracowników, bez rodzin, i obejmowało na początku około 13% ludności.

W 1884 r. wprowadzono ubezpieczenie od wypadków przy pracy³⁰⁰. Było ono realizowane przez samorządowe kasy zawodowe pracodawców zorganizowane na zasadzie wzajemności. Obowiązek przynależności do wybranej kasy dotyczył pracodawców opłacających pełną składkę. W razie wypadku byli oni całkowicie zwolnieni z odpowiedzialności cywilnej, a wypłatę odszkodowania w formie renty i innych świadczeń na rzecz poszkodowanego lub jego rodziny przejmowała kasa, wypłacając je w zryczałtowanych wysokościach. Ubezpieczenie obejmowało także sfinansowanie kosztów leczenia ofiar wypadków, odciażając tym samym ubezpieczenie chorobowe. Zwrot wydatków był wyższy niż w przypadku choroby, ponieważ miał charakter odszkodowawczy. Pracodawca ponosił odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie przepisów prawa cywilnego w stosunku do poszkodowanego pracownika wyłącznie w przypadku winy umyślnej, stwierdzonej wyrokiem sądu karnego³⁰¹. W 1925 r. do zakresu ubezpieczenia wypadkowego włączono ryzyko wypadków w drodze do pracy i z pracy. Natomiast na kasy tego ubezpieczenia nałożono obowiązek, niezależnie od zadań państwowej inspekcji pracy, prowadzenia działalności w zakresie prewencji wypadkowej. W tym celu wydawały one szczegółowe przepisy

²⁹⁹ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 35-36.

³⁰⁰ Ubezpieczenie od wypadków przy pracy spełniało ważną rolę społeczną, ponieważ wypłacane w jego ramach świadczenia zapewniały środki do życia ofiarom wypadków oraz ich rodzinom.

³⁰¹ Wyjątek ten jest charakterystyczny dla każdego typu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, w których przestępstwo uniemożliwia wyłudzenie korzyści przez sprawcę. Tym samym droga sądowa procesu cywilnego o odszkodowanie przeciwko pracodawcy została zamknięta. Pracownik mógł dochodzić swych roszczeń od kasy ubezpieczenia wypadkowego tylko w trybie administracyjnym.

dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy dla poszczególnych branż i zawodów oraz prowadziły, we własnym zakresie, kontrolę stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach przymusowo w nich zrzeszonych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wyciągały w stosunku do pracodawcy konsekwencje o charakterze finansowo-składkowym³⁰².

Tabela 4

MODEL UBEZPIECZENIA NIEMIECKIEGO

Ubezpieczenie chorobowe	Ubezpieczenie wypadkowe	Ubezpieczenie emerytalno-rentowe
Kasy chorych: składka w 2/3 finansowana przez pracowników i w 1/3 przez pracodawców	Branżowe zrzeszenie pracodawców – składka finansowana wyłącznie przez pracodawców	Odrębne zakłady – składka finansowana w równej połowie przez pracowników i pracodawców, dopłata z budżetu państwa

Źródło: W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 38.

W 1889 r. wydano w Niemczech ustawę regulującą kwestię rent na starość³⁰³ i na wypadek inwalidztwa z przyczyn innych niż wypadek przy pracy.

Uchwalenie tej ustawy było świadomą ingerencją państwa w proces łagodzenia socjalnych skutków rewolucji przemysłowej. Celem wprowadzonych rozwiązań było również osłabienie siły politycznej rozwijającego się ruch socjalistycznego, zapewnienie legitymizacji władzy oraz budowa finansowego zaplecza dla procesu industrializacji³⁰⁴. Był to system emerytur robotniczych o charakterze obowiązkowym. Źródło finansowania stanowiły składki płacone w równej wartości przez pracowników i pracodawców. Jednocześnie wprowadzono dopłaty finansowane przez państwo w zamian za zwolnienie innych organów publicznych z obciążeń na opiekę społeczną, której część zadań przejmowała nowa instytucja ubezpieczeniowa³⁰⁵.

Ustalono wiek emerytalny na 70 lat jako uprawniający do pobierania świadczeń, okres opłacania składek na 30 lat, a dla rent inwalidzkich na 5 lat. Ubezpieczenie obejmowało robotników i mniej zarabiających pracowników umysłowych.

³⁰² Przedstawiony system prewencji wypadkowej został z czasem rozbudowany i funkcjonuje w Niemczech do dziś – obok nadzoru warunków pracy realizowanych bezpośrednio przez organy państwowe.

³⁰³ Szerzej na ten temat: M. Żukowski, *Niemieckie ubezpieczenie rentowe z 1889 r.*, „Polityka Społeczna” 1989, nr 3, s. 30.

³⁰⁴ S. Golinowska, *System emerytur ustawowych w Niemczech*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, s. 41.

³⁰⁵ Początkowo, zgodnie z propozycją Bismarcka, emerytury miały być finansowane z podatków. M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej...*, s. 78.

W 1899 r. włączono w zakres jego obowiązywania również pracowników zatrudnionych w przemyśle. W 1916 r. nastąpiło obniżenie wieku emerytalnego do 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet.

Jednak z czasem w Niemczech powstał problem objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym pracowników umysłowych o wysokich dochodach, którzy mogli zapewnić sobie wyższe świadczenia; w wyniku debaty zdecydowano o wprowadzeniu odrębnego systemu, który wdrożono w 1911 r. Zwolnieni z obowiązku opłacania składek byli tylko najwięcej zarabiający obywatele o ugruntowanej pozycji materialnej. Natomiast ubezpieczenie górników uregulowano w Niemczech odrębną ustawą w 1912 r. W 1922 r. doszło do ostatecznego wydzielenia systemu ubezpieczenia emerytalno-inwalidzkiego dla pracowników umysłowych, a w 1923 r. dla górników. W 1938 r. po raz pierwszy ubezpieczenie rozszerzono poza krąg pracowniczy, tj. ubezpieczeniem emerytalnym objęto samodzielnych rzemieślników³⁰⁶.

W międzyczasie powołano w Niemczech w 1922 r. służbę zatrudnienia, a w 1927 r. wydano ustawę o pośrednictwie pracy i ubezpieczeniu od bezrobocia³⁰⁷.

Godne podkreślenie jest to, iż w Niemczech, które przodowały w ówczesnej Europie pod względem rozwoju myśli prawniczej, wydano w 1911 r. ustawę kodyfikującą prawo ubezpieczenia społecznego. W ustawie tej rozszerzono zakres ubezpieczenia chorobowego o zwrot kosztów leczenia członków rodziny pracownika, a ubezpieczenie emerytalno-rentowe o świadczenie na wypadek śmierci pracownika przez wprowadzenie rent wdowich i sierocych³⁰⁸. W ten sposób ubezpieczenie objęło pracowników najemnych. System ten pomijał natomiast funkcjonariuszy państwowych, którzy korzystali z prawa do świadczenia w razie choroby i odrębnych uprawnień emerytalnych. Pozostałe osoby mogły przystąpić do niego dobrowolnie.

W ten sposób Niemcy wypracowały system zabezpieczenia społecznego oparty na technice ubezpieczenia, który został przejęty także przez inne kraje³⁰⁹.

³⁰⁶ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 39.

³⁰⁷ Na tej podstawie rozszerzono sferę działalności administracyjnej państwa o służby zatrudnienia oraz zbudowano systemy ubezpieczeniowe. Ich zadaniem było złagodzenie skutków bezrobocia występującego jako trwałe zjawisko ustroju kapitalistycznego, którego rozmiar był w tym okresie uważany za „normalny”.

³⁰⁸ Rozszerzenie to miało na celu zmniejszenie obciążeń gmin z tytułu opieki społecznej.

³⁰⁹ Tamże, s. 39.

3.2. ROZWÓJ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W INNYCH KRAJACH EUROPY

W omawianym okresie prowadzono w Europie ożywioną dyskusję skupioną wokół trzech pozostałych problemów polityki społecznej: zakresie podmiotowym ubezpieczeń, źródle ich finansowania oraz charakterze – dobrowolne czy obowiązkowe.

Niemiecka propozycja ograniczenia ubezpieczeń społecznych do klasy robotniczej nie spotkała się z szerszym poparciem. Lansowano bowiem tezę, iż wprowadzane rozwiązania nie mogą obejmować tylko wybranych grup społecznych. Ich zakres powinien dotyczyć każdego obywatela, któremu zagraża wystąpienie danego zdarzenia losowego³¹⁰.

Stopniowe rozszerzanie zakresu czynnego prawa wyborczego na przełomie XIX i XX wieku było przesłanką do realizacji interesów pozostałych grup społecznych – poza robotnikami. Szczególne znaczenie miała tu licząca się pozycja partii chłopskich. Okazało się bowiem, że tradycyjne sposoby zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego na wsi nie sprawdziły się. Analiza warunków życia i pracy klasy robotniczej zainicjowała wprowadzenie ubezpieczeń pracowniczych. Ocena sytuacji pozostałej części ludności prowadziła do wniosku, iż polityka społeczna musi zapewnić bezpieczeństwo wszystkim słabszym ekonomicznie grupom, nie tylko pracownikom.

Upowszechnianie idei ubezpieczeń społecznych rozpoczęto w Danii i Szwecji. W Danii już od 1849 r. konstytucja przyznawała prawo do pomocy społecznej każdej osobie, która spełniała określone prawem warunki i nie była zdolna do zapewnienia środków utrzymania dla siebie i swojej rodziny. W 1891 r. wprowadzono tam system stałych zapomóg wypłacanych w jednakowej, zryczałtowanej wysokości wszystkim ludziom powyżej 60 roku życia nie mającym innych źródeł utrzymania. Nie objęto nim osób, które w ciągu ostatnich dziesięciu lat korzystały z zasiłków, a wysokość świadczenia była ustalana po dokonaniu oceny stanu dochodów osoby ubiegającej się o jego wypłatę. Przyznanie świadczenia należało do kompetencji organów publicznych i nie przysługiwało o nie roszczenie, którego realizacji zainteresowany mógłby dochodzić na drodze prawnej. Ważną zmianę w tym systemie wprowadzono dopiero w 1922 r. i polegała ona na przyznaniu rentom

³¹⁰ Takie podejście było popularne szczególnie w tych państwach, w których klasa robotnicza nie dominowała w społeczeństwie (np. w Finlandii).

charakteru roszczeniowego. Od tej pory mógł się o nią ubiegać każdy, kto spełniał ustalone prawem warunki³¹¹.

Natomiast w Szwecji w 1913 r. uchwalono ustawę emerytalną, która była pierwszym na świecie aktem z dziedziny ubezpieczeń społecznych, obejmującym wszystkie osoby zdolne do pracy w wieku 16-66 lat, niezależnie od wykonywanego zawodu i osiąganych dochodów³¹².

Z kolei we Francji w 1910 r. uchwalono ustawę o ubezpieczeniach emerytalno-rentowych dla robotników, drobnych rolników oraz prowadzących własną działalność zarobkową, która natychmiast została zaskarżona. Decyzją Sądu Kasacyjnego ubezpieczenie to przekształcono z obowiązkowego na dobrowolne, co w bardzo poważnym stopniu ograniczyło jego zakres. W 1928 r. uchwalono kolejną ustawę emerytalną, którą przed wejściem w życie w 1930 r. znowelizowano³¹³.

W Belgii Powszechna Kasa Emerytalna, powołana ustawą z 8 maja 1850 r., była podstawą utworzenia pierwszego dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego; umożliwiało ono osobom, które mogły sobie na to pozwolić, oszczędzanie na emeryturę. W 1891 r. Izba Ustawodawcza wyraziła zgodę na finansowanie przez rząd Powszechnych Kas Emerytalnych. Ustawą z 10 maja 1900 r. zdecydowano, iż dopłaty te będą obowiązkowe, co jest dowodem na zaangażowanie się państwa w rozwój systemu emerytalnego. Jednak dopiero początek XX w. uważa się za debiut obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych, które powołano w Belgii ustawami z 5 czerwca 1911 r. dla górników, 10 grudnia 1924 r. dla robotników oraz z 10 marca 1925 r. dla urzędników. Pierwsze ubezpieczenia emerytalne o charakterze obowiązkowym opierały się na składce ubezpieczeniowej opłacanej przez pracownika i pracodawcę. Były one zasilane przez dotacje państwowe, a następnie kapitalizowane przez Powszechną Kasę Oszczędności i Emerytur³¹⁴.

³¹¹ Tym samym przekształcono system opieki społecznej w system zaopatrzenia społecznego. Renty były wypłacane wszystkim potrzebującym w jednakowej, zryczałtowanej wysokości, w zależności od płci i stanu cywilnego, umożliwiając w niewielkim stopniu sfinansowanie kosztów utrzymania. Renty ulegały zmniejszeniu jeżeli otrzymujący uzyskiwał dochody z innych źródeł. W tym systemie rent nie pobierano żadnych składek ani opłat. Były one finansowane wspólnie przez państwo i gminy.
M. Książkowski, *Powszechne emerytury bazowe w krajach nordyckich*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, s. 121.

³¹² Wprowadzony system rent typu zaopatrzeniowego był finansowany w części przez państwo, a w części przez specjalny podatek płacony przez każdego obywatela w wieku 15-66 lat. Wysokość wypłacanej renty ustalono na bardzo niskim poziomie, tak aby nie przekraczała najniższych zarobków. W tym okresie wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn wynosił w Szwecji 67 lat. Tamże, s. 124.

³¹³ Przewidywała ona emerytury w wysokości obliczonej na podstawie średnich zarobków z okresu całego życia zawodowego.

³¹⁴ K. Rubel, *System emerytalny w Belgii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 55.

W Holandii początek interwencji państwa w zabezpieczenie emerytalne związany był z dynamicznym rozwojem kraju w okresie rewolucji przemysłowej. Rosnąca liczba robotników, często byłych mieszkańców wsi, którzy z trudem zarabiali na utrzymanie rodziny, zmusiła władze Królestwa Holandii do zainteresowania się tym zagadnieniem. Pod koniec XIX w. powołano komisję, która miała zbadać sytuację i przedstawić możliwe sposoby rozwiązania narastających problemów. Członkowie komisji byli pod dużym wpływem systemu wprowadzonego w Niemczech przez Otto von Bismarcka'a, dlatego pojawiły się propozycje by również w Holandii wprowadzić ubezpieczenia emerytalne oparte na metodzie ubezpieczeniowej i skopiować model niemiecki. Pomysł ten nie spotkał się jednak z powszechną aprobatą. Jako przeciwwagę dla rozwiązań niemieckich zaproponowano system zbliżony do tradycji brytyjskiej, finansowany z budżetu i zarządzany bezpośrednio przez państwo³¹⁵. Spory trwały aż do następnego wieku i dopiero w 1913 r. uchwalono ustawę o inwalidztwie, wprowadzając obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – zgodnie z koncepcją niemiecką. W ustawie tej zawarto również przepisy dotyczące emerytur w przypadku starości i śmierci. Dotyczyły one jednak tylko pracowników, co bardzo szybko okazało się niewystarczające. Dlatego też ustawą o powszechnych dobrowolnych ubezpieczeniach na starość z 1919 r. rozszerzono zakres pierwszego aktu prawnego³¹⁶.

W Austrii w latach 1927-1928 przygotowano ustawę wprowadzającą ubezpieczenia rentowe robotników. Jej wejście w życie odłożono jednak do czasu poprawy sytuacji gospodarczej państwa, wprowadzając zastępczo zapomogi dla osób powyżej 60 roku życia, które nie miały innych środków utrzymania. Natomiast pierwszy wprowadzony w tym kraju system zabezpieczenia środków na starość dotyczył tylko wybranych grup pracowników umysłowych i powstał w 1906 r. Obejmował takie ryzyka jak: starość, inwalidztwo, wdowieństwo i sieroctwo. Byli nim objęci pracownicy najemni powyżej 18 roku życia, którzy zarabiali co najmniej 600 koron. Prawo do renty starczej nabywało się po 40 latach opłacania składek, a wiek emerytalny ustalono w 1914 r. na 65 lat dla kobiet i 70 lat dla mężczyzn.

³¹⁵ Może to wydawać się nietypowe, mając na uwadze dzisiejsze poglądy polityczne. Propozycja ta została zgłoszona przez socjaldemokratów – a nie ze strony obozu liberalnego czy konserwatywnego – niechętnych wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych.

Szerzej na ten temat: W. Rutkowski, *Bazowy system emerytur powszechnych w Holandii*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. II, s. 59.

³¹⁶ P. Zieliński, *System emerytalny w Holandii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 169-170.

W 1926 r. ubezpieczenie rozszerzono na wszystkich pracowników umysłowych, obniżając jednocześnie wiek emerytalny o pięć lat³¹⁷.

We Włoszech już w 1886 r. parlament przyjął ustawę o ubezpieczeniach wzajemnych³¹⁸, organizowanych przez ubezpieczeniowe towarzystwa robotnicze, ale instytucje te obejmowały tylko niewielką liczbę pracowników³¹⁹. W 1889 r. przyjęto dwie ważne ustawy. Pierwsza z ich wprowadzała odpowiedzialność cywilną pracodawcy za bezpieczeństwo pracowników, druga z ustaw umożliwiła powstanie Narodowego Zakładu Ubezpieczenia Społecznego Robotników (NZUSR), którego zadaniem było administrowanie ubezpieczeniem emerytalno-rentowym. Jednak powołany w ten sposób system publiczny nie spełnił założonej roli, bowiem nie objął swoim zasięgiem najbiedniejszych robotników, których nie było stać na opłacanie składki³²⁰. Niemniej przełomową datą w rozwoju instytucji ubezpieczenia społecznego we Włoszech był 21 kwietnia 1919 r. Pod wpływem narastającej presji społecznej władze zdecydowały się na wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i inwalidzkiego robotników. W powszechnym systemie podstawowego ubezpieczenia społecznego do opłacania składek zobowiązano pracowników i pracodawców, a państwo gwarantowało dotacje budżetowe.

Kolejnym ważnym problemem był sposób finansowania świadczeń społecznych, rozważano dwie techniki: ubezpieczeniową i zaopatrzeniową. Zwolennicy ubezpieczeń finansowanych ze składek uczestników podkreślali, że jest to forma samopomocy, która wzmacnia poczucie wartości jednostki i daje jej uzasadnione prawa do świadczeń. Dzięki temu jest zachowana zasada świadomości, niezależności i odpowiedzialności jednostki. W porównaniu z prawem ubogich technika ubezpieczeniowa umożliwiała wiele nowych rozwiązań, m.in.³²¹:

- pomoc oferowana w ramach prawa ubogich miała charakter dobrowolny, mocno deprecjonowała osoby z niej korzystające; ubezpieczenie społeczne oferowało

³¹⁷ M. Żukowski, *Ubezpieczenie rentowe w Austrii: tradycja, stan, perspektywy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Materiały z Zagranicy, Zeszyt 1 (34), Warszawa 1990, s. 22.

³¹⁸ W okresie, gdy zabezpieczenie emerytalnie nie cieszyło się wystarczająco dużym zainteresowaniem ze strony władz centralnych, ważną rolę pełniły prywatne instytucje dobroczynne oraz kościelne i lokalne instytucje komunalne.

E. Borowczyk, *Powszechne ubezpieczenie emerytalno-rentowe we Włoszech*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. II.

³¹⁹ To jednak te instytucje – ograniczone pod względem zasięgu – zostały uznane za pionierskie w tworzeniu przyszłego systemu zabezpieczenia społecznego.

³²⁰ Ograniczony zakres podmiotowy systemu wynikał głównie z dobrowolnego charakteru uczestnictwa, zarówno dla pracowników, jak i pracodawców. W efekcie pracodawcy rzadko opłacali składki ubezpieczeniowe, a cały koszt finansowy spadał na niezamożnych pracowników. Tamże.

³²¹ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 30-31.

świadczenia o charakterze roszczeniowym, w ustalonej wcześniej, standardowej wysokości;

- pomoc społeczna była zarządzana lokalnie, co powodowało jej zróżnicowanie, ubezpieczenie społeczne miało zasięg ogólnokrajowy, gwarantując jednakowy poziom ochrony wszystkim ubezpieczonym;
- celem ubezpieczeń społecznych było zapobieganie sytuacjom, w których jednostka doświadcza niedostatku poprzez ustalone działania;
- dodatkowo technika ubezpieczeniowa koncentrowała się głównie na mężczyznach (a nie kobietach i dzieciach – najczęstszych beneficjentach opieki społecznej).

Natomiast zwolennicy metody zaopatrzeniowej uważali, że obowiązek rozwiązywania problemów społecznych spoczywa na wspólnocie, a nie na jednostce. Bezskładowe, finansowane z podatków emerytury i renty inwalidzkie miały być wyrazem współodpowiedzialności społecznej. Zakładano, że dzięki progresywności podatków i ograniczeniu wypłat tylko dla grup najbardziej potrzebujących wypłacane świadczenie staną się elementem polityki redystrybucji dochodów³²².

Przed II wojną światową dyskusja na temat: ubezpieczenie czy zaopatrzenie koncentrowała się przede wszystkim na ryzyku starości i inwalidztwa, ponieważ uznano, że wszystkie pozostałe ryzyka powinny mieć charakter ubezpieczeniowy.

Kolejnym ważnym zagadnieniem było określenie charakteru ubezpieczeń: dobrowolne czy obowiązkowe. Debata koncentrowała się na wybranych ryzykach ubezpieczeniowych, tj.: wypadki przy pracy, choroby i bezrobocie³²³.

Dynamicznej industrializacji w gospodarce towarzyszył wzrost liczby wypadków przy pracy. W coraz większym stopniu w świadomości społecznej rosło zrozumienie, że wypadki są nieodłącznym elementem procesu produkcji, niezależnym od zachowania pracowników, oraz że dotychczasowy system ustalania odpowiedzialności wysokości wypłacanych przez pracodawcę odszkodowań w drodze procesu cywilnego nie gwarantuje pracownikom ochrony. Przyznanie odszkodowania wymagało bowiem udowodnienia winy pracodawcy, co w większości przypadków było bardzo trudne. Ponadto ingerencja państwa w tym zakresie nie wiązała się z koniecznością zwiększenia wydatków publicznych, ponieważ koszty ubezpieczenia

³²² Takie założenia były sprzeczne z postulatami tych, którzy oczekiwali, że ubezpieczenia zmniejszą wydatki na opiekę społeczną i tym samym ograniczą jej efekty redystrybucyjne.

³²³ Tamże, s. 31-32.

lub odszkodowań mieli ponosić sami pracodawcy. W związku z tym nikt nie negował potrzeby regulacji prawnej w tej kwestii; w ciągu kilkunastu lat od uchwalenia w Niemczech obowiązkowych ubezpieczeń od wypadków przy pracy, odpowiednie akty prawne wdrożono w większości rozwiniętych krajów.

Model niemiecki, oparty na ubezpieczeniach obligatoryjnych, wprowadziła Austria (1887), Norwegia (1894), Włochy (1898), Holandia (1901), Węgry (1907), Serbia (1910), Szwajcaria, Rosja, Rumunia (1912) oraz Szwecja (1916). Portugalia (1913) i Dania (1917) wdrożyły system włoski, tj. obowiązek ubezpieczenia się pracodawców od odpowiedzialności cywilnej w dowolnie wybranej, prywatnej instytucji ubezpieczeniowej, która w razie wypadku przejmowała na siebie odpowiedzialność odszkodowawczą w zamian za wpłaconą składkę. Pozostałe państwa wybrały model rozszerzonej odpowiedzialności pracodawcy za wypadki przy pracy na podstawie przepisów prawa cywilnego, oparty na angielskiej ustawie z 1897 r., który nie wiązał się z ubezpieczeniem. Pracodawca ponosił odpowiedzialność odszkodowawczą nie tylko w przypadku swojej winy, ale także z tytułu ryzyka gospodarczego, co z jednej strony zwiększało zakres jego odpowiedzialności, a z drugiej zwalniało pracownika z potrzeby przeprowadzenia trudnego postępowania dowodowego przed sądem, które często uniemożliwiało zasądzenie mu świadczeń³²⁴.

Model angielski naśladowano także w Danii (1897-1917), Francji (1898), Hiszpanii (1900), Szwecji (1901-1916), Belgii (1903), Rosji (1903-1912) oraz Grecji (1915)³²⁵. W ten sposób we wszystkich państwach europejskich, do czasu I wojny światowej, zapewniano pracownikom wypłatę świadczeń w razie wypadku przy pracy³²⁶.

W znacznie mniejszym zakresie wprowadzono obligatoryjność ubezpieczeń na wypadek choroby i od bezrobocia głównie dlatego, że zgodne z dominującymi wówczas poglądami liberalnymi ryzyko choroby było typowym przykładem umożliwiającym wykorzystanie zasady przezorności indywidualnej.

³²⁴ Ten system był najmniej korzystny dla pracownika. Z jednej strony nie gwarantował świadczeń ubezpieczeniowych, zwłaszcza w przypadku likwidacji zakładu lub niewypłacalności pracodawcy, stanowił bowiem wstępny stopień ochrony pracownika w razie wypadku przy pracy. Z drugiej zwiększał ryzyko pracodawcy, który musiał liczyć się z nieprzewidywalnymi kosztami.

W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 39-40.

³²⁵ Godnie podkreślenia jest to, iż liczba wypadków przy pracy była w tym okresie bardzo wysoka. Niemieckie statystyki podają, że w 1901 r. na 1000 zatrudnionych w przemyśle robotników przypadało w ciągu roku 9 wypadków. W tym celu zaostrzono działalność zapobiegawczą realizowaną przez inspektorów pracy i administrację przemysłową oraz wprowadzono dozór techniczny kotłów parowych.

³²⁶ W niektórych krajach na równi z wypadkami przy pracy zaczęto traktować także wybrane choroby zawodowe, były to: Szwajcaria (1901), Anglia (1906), Francja (1919), Holandia (1921), Niemcy (1925), Belgia i Węgry (1927), Austria (1928) oraz Włochy (1929).

W wielu państwach dobrowolne kasy chorobowe zrzeszały wysoki procent pracowników najemnych, a na przełomie XIX i XX wieku nastąpił ich dynamiczny rozwój. Można więc było założyć, iż w przyszłości kasy obejmą zasięgiem wszystkich zatrudnionych. Dlatego większość krajów wybrała opcję dotowania ubezpieczeń chorobowych w kasach wzajemnej pomocy, obawiając się m.in. coraz większych obciążeń finansowych z powodu zbyt dużego zaangażowania państwa w tej sferze socjalnej³²⁷. Obowiązkowe ubezpieczenia chorobowe, poza Niemcami, wprowadzono tylko w Austrii (1888), na Węgrzech (1891), w Norwegii³²⁸ (1909), Serbii (1910), Anglii (1911) i Rumuni (1912). Do tworzenia systemu ubezpieczenia chorobowego przystąpiły również Grecja (1922), Holandia (1930) i Portugalia (1933). Doskonaliły ten system również kraje, które powstały w wyniku rozpadu monarchii austrowęgierskiej. Do końca okresu międzywojennego nie istniał on nadal we Francji³²⁹, Belgii, Włoszech i Hiszpanii³³⁰.

Natomiast bezrobocie bardzo późno uznano za ryzyko socjalne. Uważano bowiem, że jest ono spowodowane przyczynami, które zależą od woli jednostki. Dlatego programy zaopatrzeniowych lub opiekuńczych świadczeń publicznych współistniały z dotacjami dla dobrowolnych kas ubezpieczeń od bezrobocia albo z ubezpieczeniami obowiązkowymi³³¹.

Rozwój różnych form ubezpieczenia od bezrobocia nastąpił dopiero po pierwszej wojnie światowej oraz w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego lat trzydziestych. Po wojnie bezrobocie wystąpiło z dużo większym natężeniem głównie ze względu na załamanie odnotowane w gospodarce, demobilizację, zagrożenia rewolucyjne i zniszczenia powojenne, zwłaszcza w krajach pokonanych.

³²⁷ Dobrowolne ubezpieczenia chorobowe w wielu krajach przetrwały przez okres następnych kilkudziesięciu lat gromadząc najwięcej członków w Danii (1892-1944), Szwecji (1891-1947) i Szwajcarii (od 1911). W mniejszym zakresie były one powszechne w Belgii (1894-1944), Francji (1952-1930) i we Włoszech (1886-1928).

³²⁸ Norwegia była pierwszym krajem, w którym obowiązkowym ubezpieczeniom podlegali wszyscy pracownicy, z wyjątkiem osób osiągających wysokie dochody.

³²⁹ We Francji w 1897 r. obciążono gminy, przy niewielkim udziale państwa, kosztami bezpłatnej pomocy lekarskiej dla osób pozostających bez środków do życia, a także wprowadzono ubezpieczenie chorobowe górników. Natomiast we Włoszech ustanowiono w 1910 r. przymusowe ubezpieczenie w razie macierzyństwa, które obejmowało kobiety zatrudnione w fabrykach w wieku 15-50 lat.

³³⁰ Ubezpieczenie chorobowe pozostawało w tych państwach nadal ubezpieczeniem dobrowolnym. W związku z tym, w omawianym zakresie, nie nastąpiły zasadnicze zmiany ani w ustawodawstwie, ani w liberalnym nastawieniu. W konsekwencji nie polepszyły się w tych krajach również warunki życia ludności pracującej.

³³¹ W początkowym okresie popularne były sposoby pomocy bezrobotnym wypracowane w Belgii na przełomie XIX i XX wieku. Pierwszy z nich, wprowadzony w mieście Ghent w 1901 r., opierał się na dotowaniu przez władze lokalne dobrowolnych kas ubezpieczeń od bezrobocia, organizowanych przez związki zawodowe. W 1905 r. Francja, a w dwóch następnych latach Norwegia i Dania, stały się pierwszymi krajami, w których państwo przejęło obowiązek dotowania dobrowolnych ubezpieczeń od bezrobocia. Drugi sposób polegał na wypłacie zapomóg bezrobotnym bezpośrednio przez gminy.

W związku z tym poszczególne państwa podjęły środki doraźnej pomocy i przystąpiły do organizowania służb zatrudnienia³³².

Zaraz po wojnie w wielu krajach (m.in. w Austrii, Niemczech, Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech) wypłacano zapomogi dla bezrobotnych finansowane przez państwo. W 1919 r. we Francji wprowadzono współfinansowane przez państwo i gminy powszechne zasiłki dla bezrobotnych. W tym samym roku w Hiszpanii uregulowano zasady dofinansowywania zapomóg wypłacanych przez organizacje robotnicze, a rok później wprowadzono dotowanie dobrowolnego ubezpieczenia w Belgii³³³.

Wielki kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 1929 r. i związane z nim bezrobocie uświadomiło rządzącym, że stosowane dotychczas środki dążące do zmniejszenia jego zasięgu nie są wystarczające. W związku z tym rządy poszczególnych państw wprowadzały w dziedzinie gospodarki politykę interwencji. W celu stworzenia miejsc pracy organizowano roboty publiczne, a działalność urzędów pośrednictwa pracy została powiązana z wypłatą zasiłków dla bezrobotnych przy dużym udziale państwa w ich finansowaniu³³⁴. Ryzyko starości było kolejnym przykładem, w którym można było odwołać się do zasady przeczności indywidualnej, ale w większości krajów tak się nie stało, bowiem w sytuacji, gdy wielu pracującym brakowało środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb, trudno było wymagać od nich opłacania składek ubezpieczeniowych i oszczędzania. Do pełniejszego zrozumienia tego problemu przyczyniły się wielkie fale emigracji zarobkowej z Europy w latach osiemdziesiątych XIX wieku oraz badania problemu ubóstwa w Anglii.

Z zastosowanych trzech metod ingerencji państwa w sprawy socjalne, tj.: obowiązkowych ubezpieczeń emerytalno-rentowych, dotowania dobrowolnych kas emerytalnych i bezskładkowych świadczeń zaopatrzeniowych, największe znaczenie praktyczne miała ostatnia z wymienionych form. Pozwalała ona bowiem na natychmiastową wypłatę świadczeń najbardziej potrzebującym³³⁵.

Podsumowując lata 1880-1930, zwane okresem eksperymentów i poszukiwań, warto zaznaczyć, iż cechą charakterystyczną polityki społecznej w tym czasie było

³³² Międzynarodowa Organizacja Pracy na pierwszej sesji w 1919 r. uchwaliła Konwencję nr 2 o zwalczaniu bezrobocia, zalecającą tworzenie w każdym państwie systemu bezpłatnych publicznych biur pośrednictwa pracy pod kontrolą władz centralnych.

³³³ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 32-36.

³³⁴ Również Międzynarodowa Organizacja Pracy podjęła inicjatywy mające na celu złagodzenie społecznych skutków kryzysu w skali międzynarodowej, głównie poprzez ograniczanie czasu pracy i wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych.

³³⁵ Warto nadmienić, iż pierwsze wypłaty ubezpieczeniowych emerytur w pełnej wysokości nastąpiły dopiero za kilkadziesiąt lat. W związku z tym jedyną formą pomocy państwa, na jaką mogła liczyć jednostka w razie starości i inwalidztwa, były zapomogi z opieki społecznej.

traktowanie działań podejmowanych w jej ramach jako niezgodnych z regułami ekonomicznymi, które miały decydujący wpływ na gospodarkę wolnorynkową oraz z podstawowymi wartościami wyznawanymi przez partie polityczne. Uważano bowiem, że każda ingerencja państwa w sprawy socjalne szkodzi funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych. Konserwatyści byli przeciwni naruszaniu zasady własności prywatnej, liberałowie oprostowywali każde ograniczenie wolności indywidualnej, a dla socjalistów reformy socjalne oddalały prawdopodobieństwo wybuchu rewolucji. Konsensus potrzebny do wdrożenia niezbędnych w tym zakresie zmian wymagał od każdej ze stron rezygnacji z części jej programu. Inną cechą charakterystyczną ówczesnej polityki społecznej były częste zmiany w zakresie proponowanych rozwiązań oraz już uchwalonych postanowień. Niejednokrotnie zmieniał się również, w obu kierunkach, zakres podmiotowy poszczególnych rodzajów ubezpieczenia.

Rozszerzanie systemów świadczeń socjalnych polegało na włączaniu w zakres ich obowiązywania kolejnych grup obywateli oraz wprowadzaniu nowych rodzajów świadczeń. Zabezpieczenia dotyczące wypadków przy pracy były na początku ograniczone tylko do robotników zatrudnionych w szczególnie niebezpiecznych branżach³³⁶. Natomiast ubezpieczenia chorobowe obejmowały w pierwszej fazie robotników przemysłowych i część pracobiorców osiągających niskie dochody, z czasem włączono w zakres ich obowiązywania robotników rolnych oraz pozostałych pracobiorców. W następnym etapie poszerzono zakres podmiotowy i przedmiotowy usług leczniczych w ramach ubezpieczeń chorobowych w tych państwach, w których świadczenia tego typu były częścią ubezpieczeń chorobowych od początku ich wprowadzenia³³⁷.

Z kolei w początkowej fazie ubezpieczenia emerytalno-rentowe obejmowały głównie robotników, a wypłacane świadczenia ograniczały się do emerytur i rent inwalidzkich. W latach trzydziestych w większości krajów prawo do renty przyznano także pozostałym przy życiu członkom rodziny ubezpieczonego, naśladując tym samym rozwiązania niemieckie z 1911 r. Podobnie było z ubezpieczeniami od bezrobocia; na początku ograniczono je do wybranych grup robotników przemysłowych, z czasem

³³⁶ W chwili wybuchu I wojny światowej systemy te obejmowały już większość robotników przemysłowych, a w kolejnych latach rozszerzono je na robotników wiejskich (w większości państw nastąpiło to w okresie międzywojennym, tylko w Norwegii i Szwajcarii proces ten zakończył się dopiero w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku), a następnie na większość pracobiorców. Równolegle rozszerzono pojęcie ryzyka wypadku przy pracy o kolejne choroby zawodowe.

³³⁷ Na przykład: w większości krajów Europy Zachodniej członkowie rodziny uzyskali prawo do świadczeń leczniczych w latach 1930-1945, a następnie prawa te rozszerzono na emerytów (w Niemczech od 1941 r., we Włoszech od 1955 r.).

rozszerzono ich zasięg na pozostałych pracobiorców oraz wprowadzono świadczenia wypłacane członkom rodzin bezrobotnych³³⁸.

4. OKRES REFORM I KSZTAŁTOWANIA SIĘ PAŃSTWA DOBROBYTU W WIELKIEJ BRYTANII

Wiek XX to również okres kształtowania się praktycznej realizacji koncepcji państwa dobrobytu³³⁹. Doktryna „welfare state” została opracowana przez angielskich i francuskich uczonych na początku poprzedniego stulecia. W 1912 r. opublikowano pracę A. C. Pigou, w której autor przytaczał argumenty za zwiększeniem obowiązków państwa w celu umocnienia i uleczenia systemu kapitalistycznego³⁴⁰.

Podstawową zasadą ekonomii dostatku, która była reakcją na braki doktryny liberalnej³⁴¹, było zwiększenie roli państwa. Zakłada ona trzy rodzaje interwencjonizmu państwowego: przeciwdziałanie cykliczności rozwoju gospodarki kapitalistycznej; działalność pobudzającą wzrost gospodarczy; realizację reform socjalnych³⁴².

Przedstawione przesłanki były bezpośrednią przyczyną ukształtowania nowych metod rozwiązywania problemów społecznych. R. M. Titmuss wyróżnił trzy modele polityki społecznej, opierając się na wzajemnych relacjach między polityką państwa a gospodarką rynkową³⁴³:

- a) model marginalny lub rezydualny; podstawą tego modelu jest założenie, że państwo zajmuje się tylko tą częścią obywateli, którzy nie potrafią „pomóc sobie sami”. Zasadniczo wszystkie potrzeby jednostek powinny być zaspakajane poprzez odpowiednie skoordynowanie działań podejmowanych przez rynek,

³³⁸ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 40-42.

³³⁹ W literaturze polskiej można spotkać różne tłumaczenia angielskiego terminu „welfare state”.

S. Rudolf podaje trzy terminy wykorzystywane w języku polskim: państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze i państwo pomyślności (S. Rudolf, *Szwedzka polityka dobrobytu*, Warszawa 1978), S. Zawadzki i W. Lamentowicz używają terminu państwo dobrobytu (S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1964, W. Lamentowicz, *Szwedzkie państwo dobrobytu*, Warszawa 1974), natomiast J. Piotrowski najczęściej używa oryginalnego określenia „welfare state” (J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966).

³⁴⁰ A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co., London 1952.

³⁴¹ Początek XX wieku był schyłkiem epoki liberalizmu. Jak pisał H. E. Raynes „o ile wiek XIX był erą samopomocy klasy robotniczej, to wiek XX można określić jako erą dobrobytu społecznego”.

H. E. Raynes, *Social Security...*, s. 180.

³⁴² Zdaniem niektórych autorów ostatni z wymienionych aspektów interwencjonizmu państwa został rozwinięty w samodzielną doktrynę. Zakłada ona, że działalność socjalna państwa jest elementem koniecznym do rekompensowania pewnym grupom społecznym i jednostkom braków płynących z gospodarki kapitalistycznej, szczególnie strat społecznych będących wynikiem różnicy w zyskach producenta i społeczeństwa.

Na przykład: A. Michalewski, *Ekonomia dobrobytu: prezentacja i próba analizy*, PWE, Warszawa 1972, s. 222.

³⁴³ R. M. Titmuss, *Social Policy. An Introduction*, Allen and Unwin, London 1974.

rodzinę lub pomoc ze strony organizacji charytatywnych. Tylko wtedy, gdy mechanizmy te okazały się niewystarczające może „wkroczyć” polityka społeczna, z powołanymi w tym celu służbami socjalnymi³⁴⁴, ale tylko pod postacią rozwiązań tymczasowych³⁴⁵. Model ten uznaje wolność jednostki, niezależny rynek, równość traktowania i uniwersalizm, dlatego też pomoc państwa traktowana jest jako „ostatnia deska ratunku”³⁴⁶. Domeną tego modelu jest hasło: *Właściwym celem państwa dobrobytu jest nauczanie ludzi, jak sobie bez tego państwa radzić*³⁴⁷. Zdaniem R. M. Titmuss’a teoretyczne podstawy tego modelu sięgają angielskiego prawa ubogich oraz nawiązują do organiczno-mechanicystyczno-biologicznego pojmowania społeczeństwa promowanego przez takich socjologów jak H. Spencer i A. Radcliffe-Brown oraz takich ekonomistów jak M. Friedman i F. Hayek³⁴⁸.

- b) model motywacyjny; który zakłada, iż programy socjalne stanowią uzupełnienie dla gospodarki, pełniąc wobec niej funkcję służebną, natomiast zaspokajanie potrzeb powinno odbywać się na podstawie oceny wydajności jednostki i jej przydatności z punktu widzenia gospodarki;
- c) model instytucjonalno-redystrybucyjny; zgodnie z jego założeniami zadania socjalne państwa są integralną częścią jego działalności, w efekcie której są zaspokajane wszystkie potrzeby społeczeństwa, rozumianego jako zbiorowość jednostek³⁴⁹. W modelu tym zakłada się pełnienie przez politykę społeczną funkcji redystrybucji dochodów³⁵⁰.

Zbliżoną typologię wprowadzili H. L. Wilensky i C. N. Lebeaux wyróżniając następujące modele³⁵¹:

³⁴⁴ W Wielkiej Brytanii istnieją organizacje pozarządowe, które odciażają rząd w takim stopniu, że gdyby przestały one pełnić swoje zadania, to obecnie podatki należałoby podnieść o 12%.

Szerzej na ten temat: J. Szmagański, *Trzeci sektor, organizacje pozarządowe, non-profit*, (w:) *Miejsce dla każdego. O sektorze pozarządowym w Polsce*, Wydawnictwo Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych „Bordo”, Warszawa 1996, s. 27.

³⁴⁵ W modelu rezydualnym ubezpieczenia społeczne są obligatoryjne, a uzupełnienie ich powszechną służbą zdrowia i zasiłkami rodzinnymi gwarantuje wszystkim obywatelom pewne minimum dochodu, które jest niezbędne do utrzymania się i do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Natomiast zapewnienie wyższego standardu bezpieczeństwa socjalnego należy do samych zainteresowanych.

³⁴⁶ J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria a praktyka...*, s. 237.

³⁴⁷ R. M. Titmuss, *Social Policy. An Introduction...*, s. 31.

³⁴⁸ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 91-93.

³⁴⁹ Szerzej na ten temat również: M. Książkowski, *Modele polityki społecznej...*, Warszawa 1999.

³⁵⁰ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 93.

³⁵¹ H. L. Wilensky, C. N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Russell Sage Foundation, New York 1958, s. 158.

- a) rezydualny; podobnie jak R. M. Titmuss uważali, że potrzeby jednostek powinny być zaspakajane przez rodzinę i rynek, a ingerencja państwa w tej dziedzinie jest naruszeniem naturalnego ładu społecznego. Zadaniem państwa jest przywracanie naturalnej harmonii w gospodarce rynkowej, gdy zostanie ona naruszona;
- b) instytucjonalny – występuje w nim rozbudowany systemem usług socjalnych, a rola państwa polega na pomocy dla jednostek i grup w takim stopniu, aby zapewnić każdemu co najmniej minimalny standard życia.

W obu klasyfikacjach w modelu rezydualnym kwestie socjalne traktowane są jako indywidualna sprawa obywateli; od samozaradności jednostek zależy w jaki sposób będą rozwiązywane ich problemy społeczne. Natomiast model instytucjonalny zakłada rozwiązanie kwestii społecznych w sposób charakterystyczny dla państwa dobrobytu. Natomiast w 1990 r. G. Esping-Andersen zaproponował zmianę określenia „modele” na „reżimy” i modyfikując podział R. M. Titmussa wyróżnił trzy reżimy:

- a) liberalny, w którym dominuje system adresowanej pomocy opierający się o kryterium zamożności, niskich powszechnych świadczeniach albo skromnych ubezpieczeniach społecznych. W modelu tym praca jest uznawana za główny wyznacznik zakresu pomocy, a zasady, które uprawniają do świadczeń są ściśle określone. Chodzi o to, aby świadczenia socjalne nie zastępowały pracy zarobkowej, jako głównego źródła dochodu – dlatego są one niewysokie i przysługują osobom o niskich dochodach, zwykle pracownikom. W modelu tym państwo wspomaga rynek: albo biernie – przyznając jedynie minimalne świadczenia, albo aktywnie – współfinansując prywatne programy pomocy. W rezultacie w modelu tym mamy do czynienia: ze względną równością ubóstwa wśród świadczeniobiorców, znacznym zróżnicowaniem poziomu dobrobytu w społeczeństwie oraz klasowo-politycznym podziałem na korzystających z pomocy państwa i pozostałą część społeczeństwa³⁵².
- b) korporacyjny, w którym dominuje dążenie do zachowania istniejących różnic w statusie społecznym klas i grup zawodowych za pomocą środków władzy publicznej. Państwo było gotowe do zastąpienia rynku jako dostawcy określonych świadczeń, stąd marginalne znaczenie ubezpieczeń prywatnych i świadczeń przyznawanych przez pracodawcę. Jednocześnie dążenie państwa

³⁵² L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej...*, s. 94; a także: K. Głębicka, *Europejska przestrzeń socjalna...*, s. 182-186.

do zachowania zróżnicowanych świadczeń oznacza, że skutki jego działalności dystrybucyjnej były uważane za nieistotne. Dodatkowo zdaniem G. Esping-Andersena reżimy korporacyjne pozostają z reguły pod silnym wpływem Kościoła, z tego względu są mocno przywiązane do utrzymania tradycyjnych modeli rodziny; z ubezpieczeń społecznych są wyłączone niepracujące żony, a świadczenia społeczne stymulują macierzyństwo. Natomiast opieka nad dzieckiem i inne usługi dla rodziny celowo są słabo rozwinięte, a zasada pomocniczości służy do podkreślenia, że państwo tylko wtedy interweniuje, gdy możliwości rodziny przyjścia z pomocą swoim członkom zostaną wyczerpane.

- c) socjaldemokratyczny – nazwa modelu wynika z wyraźnej dominacji partii socjaldemokratycznych w nadawaniu kształtu reformom społecznym. Zamiast uznawania przeciwstawności interesów rynku i państwa, klasy robotniczej i klasy średniej – socjaldemokraci budowali państwo dobrobytu, które miało gwarantować równe prawo do wysokiego standardu życia, a nie tylko do określonego minimum. Oznaczało to: (a) podniesienie wysokości i jakości świadczeń oraz usług socjalnych na poziom odpowiadający wymaganiom klasy średniej, (b) zapewnienie robotnikom ochrony socjalnej w wymiarze przysługującym dotąd lepiej sytuowanym grupom społecznym³⁵³.

Jednak genezy państwa dobrobytu można doszukiwać się, jako efektu następujących zmian³⁵⁴:

- nasilenia się wewnętrznych konfliktów między klasami oraz wśród samych kapitalistów – od końca XIX wieku do II wojny światowej;
- emancypacji społeczeństw – będących konsekwencją dwóch wojen światowych;
- kryzysu gospodarki kapitalistycznej;
- pojawienia się – w teorii i w praktyce – alternatyw dla kapitalizmu w postaci myśli marksistowskiej.

³⁵³ „W ten sposób zwykli, prości robotnicy korzystają z identycznych praw jak: urzędnicy, menedżerowie, pracownicy administracji publicznej. Wszystkie klasy i warstwy społeczne są objęte tym samym systemem powszechnego zabezpieczenia społecznego, a wysokość świadczeń zależy od zarobków”.

L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej...*, s. 96.

³⁵⁴ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 33.

Generalnie doktryna państwa dobrobytu jest rezultatem wyboru trzeciej drogi – między kapitalizmem a socjalizmem. W życiu gospodarczym zakłada istnienie gospodarki mieszanej, która łączy korzyści prowadzenia prywatnej inicjatywy z zaletami planowania, wyrównywania dochodów, dążenia do utrzymania pełnego zatrudnienia oraz zapewnienia minimum środków gwarantujących najuboższym odpowiedni standard życia. W życiu społecznym państwo dobrobytu dąży do podniesienia zamożności obywateli, stabilność cen i rozbudowy świadczeń socjalnych. Mając na uwadze interes społeczny działalność socjalna państwa ma się koncentrować na przeciwdziałaniu ubóstwu, z punktu widzenia gospodarki na utrzymaniu siły nabywczej społeczeństwa, a biorąc pod uwagę interes jednostki ma się wyrażać w zapewnieniu jej poczucia bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia różnych ryzyk życiowych, poprzez zapewnienie środków utrzymania. Natomiast w aspekcie życia politycznego doktryna ta dążyła do utrzymania systemu kapitalistycznego, przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu swobód obywatelskich i praw politycznych.

Podsumowując, wśród priorytetów realizowanych w ramach doktryny państwa dobrobytu najczęściej wymienia się: (a) łagodzenie konfliktów między poszczególnymi grupami społecznymi w celu utrzymania gospodarki wolnorynkowej oraz istnienia społeczeństwa w niezmienionym układzie socjalnym³⁵⁵; (b) przywiązywanie dużej wagi do zachowania siły nabywczej społeczeństwa³⁵⁶; (c) przeświadczenie o tym, że gospodarka kapitalistyczna nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić podstawowych potrzeb obywateli³⁵⁷; (d) praktyczne urzeczywistnianie zasady solidaryzmu społecznego, będącej konsekwencją przyjętego twierdzenia o jedności narodu³⁵⁸.

Spodziewano się, że w efekcie realizacji założeń doktryny państwa dobrobytu „całe społeczeństwo zostanie podniesione do poziomu klasy średniej, zacznie zachowywać się jak klasa średnia i państwo dobrobytu przekształci się w państwo klasy średniej³⁵⁹”.

³⁵⁵ Na przykład: R. Pinker, *The Idea of Welfare*, Heinemann, London 1979.

³⁵⁶ Szerzej na ten temat: J. K. Galbraith, *Spoleczeństwo dobrobytu, państwo przemysłowe*, Warszawa 1973.

³⁵⁷ R. M. Titmuss, *Essays on „The Welfare State”*, George Allen & Unwin, London 1958.

³⁵⁸ Ten element był często eksponowany podczas publicznych wystąpień W. Churchill’a i H. Macmillan’a.

³⁵⁹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 36.

ROZDZIAŁ III

KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W WIELKIEJ BRYTANII PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

1. RAPORT BEVERIDGE’A Z 1942 ROKU – GENEZA POWSTANIA DOKUMENTU

Jedna z najsłynniejszych i najważniejszych strategii zabezpieczenia społecznego została opracowana w Raporcie Beveridge’a. Dokument ten miał poważny wpływ na brytyjski system zabezpieczenia społecznego, na myślenie reformatorów w innych państwach, a także na wdrażane w następnych latach regulacje i koncepcje międzynarodowe.

Jak już wspomniano, inflacja w pierwszym roku II wojny światowej spotęgowała trudności finansowe emerytów. Reakcją ze strony brytyjskiego rządu była ustawa z 1940 r. (*Old Age and Widows’ Pension Act*³⁶⁰) wprowadzająca nowe świadczenia z pomocy społecznej, oparte na teście dochodów, tzw. emerytury uzupełniające. Na mocy postanowień tego aktu obniżono wiek emerytalny kobiet z 65 do 60 lat³⁶¹.

William Henry Beveridge³⁶² był przewodniczącym Komisji powołanej w 1942 r. przez brytyjski rząd w odpowiedzi na narastającą krytykę ówczesnych świadczeń

³⁶⁰ D. Blake, *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom...*, Oxford 2003.

³⁶¹ D. Fraser, *The Evolution of the British...*, s. 196.

³⁶² William Henry Beveridge (1879-1963) – późniejszy lord Beveridge – z zawodu był ekonomistą, przedstawicielem doktryny neoliberalnej. Powołanie go na przewodniczącego Komisji było konsekwencją jego wcześniejszej działalności i doświadczeń. Po ukończeniu studiów matematycznych i klasycznych badań warunki życia ludności we wschodniej, ubogiej części Londynu. Przez wiele lat zajmował się, w teorii i w praktyce, problematyką bezrobocia i przepływu siły roboczej. Był dziennikarzem piszącym na temat sposobów rozwiązania kwestii bezrobocia i przygotowywał propozycje wprowadzenia ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. W latach 1905-1907 był członkiem Centralnej Londyńskiej Rady ds. Bezrobocia, a w latach 1908-1916 pełnił funkcję pierwszego przewodniczącego Komitetu ds. Przepływu Siły Roboczej w Radzie ds. Handlu. W 1911 r. był ministrem współtworzącym pierwszy państwowy system ubezpieczenia od bezrobocia. Po pierwszej wojnie światowej, w latach 1919-1937, pełnił funkcję dyrektora Londyńskiej Szkoły Ekonomicznej (*London School of Economics*), do dziś najbardziej znaczącego ośrodka zajmującego się problematyką polityki ekonomicznej i społecznej. Od 1934 r. był przewodniczącym Statutowego Komitetu ds. Ubezpieczeń na Wypadek Bezrobocia. Po osiągnięciu wieku emerytalnego poświęcił się pracy naukowej jako profesor Uniwersytetu w Oxford.

J. F. Harris, *William Beveridge. A Biography*, Clarendon, Oxford 1977.

społecznych, głównie ze strony związków zawodowych. Zarzuty dotyczyły poważnego zróżnicowania świadczeń dla osób chorych, niepełnosprawnych, bezrobotnych i starszych. Każdy z zasiłków wzrastał według odmiennych postanowień. Były trzy odrębne zasiłki dla bezrobotnych i trzy rodzaje emerytur, które miały różną wysokość, a zasiłki chorobowe były zapewniane ubezpieczonym przez ubezpieczycieli działających na zasadzie *non-profit*, tzw. *approved societies*. Były oddzielne systemy dla niewidomych, niepełnosprawnych, dla cywilów zranionych przez bomby. Natomiast ubezpieczenie od wypadków przy pracy było zorganizowane przez ubezpieczycieli prywatnych, działających dla zysku. Dodatkowo aż siedem ministerstw zarządzało tymi skomplikowanymi świadczeniami³⁶³.

W związku z tym 10 czerwca 1942 r. minister bez teki Arthur Greenwood powołał Komitet ds. Ubezpieczeń Społecznych i Pokrewnych Świadczeń (*Committee on Social Insurance and Allied Services*); jego kierownictwo objął W. H. Beveridge. Określono, że celem Komitetu będzie „zbadać, ze szczególnym uwzględnieniem wewnętrznych powiązań, istniejących schematów³⁶⁴ ubezpieczeń społecznych i pokrewnych świadczeń, łącznie z systemem świadczeń związanych ze skutkami wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz poczynienie odpowiednich zaleceń³⁶⁵”.

Powołany Komitet miał dwa główne zadania: przeprowadzenie diagnozy i zaproponowanie terapii³⁶⁶. W pierwszej części Raportu dokonano analizy istniejącego stanu stwierdzając, że obowiązujący system powstał w ciągu wielu lat historii: od Ustawy o ubogich, przez Ustawy Fabryczne, aż do ustawodawstwa socjalnego Lloyda George’a. Stwierdzono, że dotychczasowe reformy były fragmentaryczne i dotyczyły poszczególnych rozwiązań, a nie całego systemu zabezpieczenia społecznego. Po wnikliwej analizie istniejącej sytuacji dla autorów Raportu istotne były dwa wnioski³⁶⁷:

- Wielka Brytania bardzo rozwinęła system zabezpieczenia obywateli przed skutkami ryzyk socjalnych;

³⁶³ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 196-197.

³⁶⁴ W tekście Raportu ani jeden raz nie użyto słowa „system” w odniesieniu do Planu zabezpieczenia społecznego, zastępując je określeniem „schemat”. Jednak ze względu na odmienną konotację tego terminu w języku polskim, w dalszej części pracy będzie używane słowo „system”, przy całej świadomości zastrzeżeń autorów Raportu co do tego terminu.

³⁶⁵ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 5.

³⁶⁶ Ten drugi element przeważa w Raporcie, bowiem brak jest w nim rozbudowanej analizy aktualnego stanu, mimo że w załączniku B przedstawiono katalog i zasady przyznawania aktualnych świadczeń.

³⁶⁷ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 46.

- system ten jest zarządzany przez złożony i nieskoordynowany aparat administracyjny, który kieruje się zasadami generującymi wysokie koszty.

Do głównych słabości zaliczono:

- zróżnicowanie świadczeń ubezpieczeniowych przy braku jednolitych kryteriów;
- brak powszechnego systemu ochrony zdrowia, ubezpieczeń na wypadek macierzyństwa i sfinansowania kosztów pogrzebu oraz wyłączenie niektórych grup z systemu ubezpieczeń społecznych;
- niewydolność aparatu administracyjnego.

Raport opublikowano 20 listopada 1942 r. i mimo, że był on efektem pracy wszystkich członków Komitetu został podpisany tylko przez Beveridge'a. We wstępie Raportu uzasadniono to tym, że poza Beveridge'm większość uczestników Komisji pełniła funkcję urzędników państwowych, dlatego – zdaniem Beveridge'a – mieli oni ograniczoną swobodę wypowiedzania się na kontrowersyjne tematy, a w szczególności na te związane z ogólnymi problemami politycznymi.

Godne podkreślenia jest to, że zarówno Raport, który stanowi analizę ówczesnego stanu zabezpieczenia społecznego, jak i plan przyszłych rozwiązań były zdaniem autorów częścią programu powojennej rekonstrukcji Wielkiej Brytanii. Już w trakcie trwania działań wojennych postanowiono przedstawić obywatelom propozycję powojennej przebudowy życia społecznego i gospodarczego w państwie. Celem tego zabiegu była mobilizacja ludności na rzecz działań wojennych oraz pokazanie, w bardzo trudnych warunkach życia codziennego, bardziej optymistycznej wizji przyszłości.

Rządząca w latach 1940-1945 koalicja Partii Pracy, Partii Konserwatywnej i Partii Liberalnej podjęła decyzję, że w interesie jedności rządu nie będą przedstawiane pod obrady Parlamentu zagadnienia kontrowersyjne. Wstępnie przyjęto, że projekty odpowiednich ustaw zostaną rozpatrzone po zakończeniu wojny – jednak stało się inaczej³⁶⁸.

³⁶⁸ Tamże, s. 47.

2. FORMA I TREŚĆ RAPORTU

Raport składa się z sześciu części. Pierwsza z nich omawia ogólne zasady ubezpieczeń społecznych i pozostałych świadczeń, kwestie dotyczące procedur oraz sposób przygotowania dokumentu.

PIERWSZA CZĘŚĆ RAPORTU

W tej części opracowano koncepcję i strukturę zabezpieczenia społecznego, na którą składały się następujące założenia:

1. Oparcie systemu zabezpieczenia społecznego na zasadzie podwójnej redystrybucji dochodów – pionowej, realizowanej w ramach systemu podatkowego i poziomej, realizowanej przez system ubezpieczeń społecznych.
2. Stwierdzono, że ubezpieczenia są podstawowym elementem systemu zabezpieczenia społecznego – dlatego największą część Raportu poświęcono temu zagadnieniu.
3. W związku z tym, że ubezpieczenia społeczne zostały upowszechnione i objęły niemal wszystkie ryzyka, pomoc społeczna miała stanowić tylko margines systemu zabezpieczenia.
4. Ubezpieczenia dobrowolne (wzajemne) będą stanowiły uzupełnienie systemu ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do możliwych ryzyk i wysokości gwarantowanych świadczeń.
5. Zasiłki rodzinne będą traktowane jako niezbędny element prawidłowego funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego³⁶⁹.
6. Podjęto decyzję o ograniczaniu i eliminowaniu bezrobocia, które uznano za czynnik zagrażający funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego i główne nieszczęście jednostek.
7. Zdaniem autorów wprowadzenie powszechnej i bezpłatnej opieki zdrowotnej jest koniecznością – tym samym nadano zdrowiu wartość ogólnospołeczną.

DRUGA CZĘŚĆ RAPORTU

Druga część Raportu omawia propozycje zmian w obowiązujących zasadach przyznawania poszczególnych świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Celem tej części dokumentu jest analiza tego, jak połączyć dotychczas stosowane rozwiązania

³⁶⁹ Według badań prowadzonych w największych miastach Wielkiej Brytanii 1/6 do 1/4 przypadków ubóstwa była wynikiem niedostosowania wysokości dochodów do liczby członków rodziny. W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 7.

z nowymi projektami. Proponowane zmiany mają różny zakres i znaczenie. W tej części pracy zostaną przedstawione tylko najważniejsze z nich.

W. H. Beveridge sugerował powołanie Ministerstwa Zabezpieczenia Społecznego, które przejęłoby obowiązki wszystkich wcześniejszych resorów i organizacji. Była to bardzo ważna kwestia, ponieważ do tej pory ubezpieczenia były administrowane przez wiele stowarzyszeń i instytucji, które po wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych w 1911 r. upoważniono do tej działalności. Wszystkie stowarzyszenia można podzielić na 5 grup według profilu ubezpieczeń, zasięgu i wielkości.

Pierwsze dwie grupy to Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej (*Friendly Societies*) o zasięgu lokalnym i ogólnokrajowym. Zajmowały się one ubezpieczeniami chorobowymi; tylko niektóre z nich prowadziły również ubezpieczenia na wypadek macierzyństwa i zgonu. Kolejne to Biura Ubezpieczeń od Wypadków przy Pracy (*Industrial Life Office*), które specjalizowały się w ubezpieczeniach na życie, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń pogrzebowych i wdowich, związanych z wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi. Natomiast związki zawodowe³⁷⁰, na mocy ustawy z 1911 r., prowadziły ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, a niektóre z nich zajmowały się także ubezpieczeniami emerytalnymi i chorobowymi. Fundusz Ubezpieczeniowy Pracodawców (*Employers' Provident Fund*) świadczył usługi na rzecz pracodawców poprzez organizowanie dla nich różnych ubezpieczeń wzajemnych.

Proponowane uszeregowanie podmiotów zajmujących się ubezpieczeniami – poza dobrowolnymi ubezpieczeniami wzajemnymi – stwarzało problemy w momencie zmiany miejsca zamieszkania czy formy zatrudnienia przez ubezpieczonego. Dodatkowo różne instytucje ubezpieczeniowe zapewniały poszczególne świadczenia na odmiennych zasadach, wypłacając je w niejednakowej wysokości i pobierając różne składki, co było kolejnym czynnikiem stwarzającym problemy w sytuacji przeniesienia uprawnień ubezpieczeniowych.

Zasadniczą kwestią była odpowiedź na pytanie: w jaki sposób powiązać dotychczasowe organizacje z nowymi rozwiązaniami, oraz jakie wyznaczyć im miejsce w tworzonym systemie zabezpieczenia społecznego. Beveridge stanął na stanowisku, że całością spraw związanych z tą dziedziną powinien zająć się nowy resort, a zakres obowiązków istniejących stowarzyszeń zostanie ograniczony do uzupełnienia systemu

³⁷⁰ Poza swoją działalnością statutową, z której wynikało reprezentowanie interesów pracowniczych wobec pracodawcy oraz działania na rzecz poprawy warunków pracy i wynagrodzeń.

państwowego, przez rozszerzenie zakresu przedmiotowego ubezpieczeń oraz przez zapewnienie świadczeń wyższych niż te, które były ustalone dla systemu ubezpieczeń społecznych. Jego zdaniem zadania realizowane przez związki zawodowe powinny ograniczyć się do wypełniania statutowych funkcji oraz współpracy z rządem w celu zapobiegania bezrobociu³⁷¹.

Beveridge skoncentrował się na uproszczeniu całego systemu ubezpieczeniowego, dlatego szczególną uwagę poświęcił administracji ubezpieczeń. Doszedł bowiem do wniosku, że najkorzystniej będzie przekazać zarządzanie jednemu ministerstwu z lokalnymi agendami; obniży to wyraźnie koszt ubezpieczeń oraz wyeliminuje problem przenoszenia uprawnień. Ponadto był przekonany, że takie rozwiązanie skuteczniej zaspokoi potrzeby samych ubezpieczonych i efektywnej przyczyni się do rozwiązania problemu ubóstwa. Ułatwienia dotyczyły także procedury opłacania składek, ponieważ poprzedni system był zbyt skomplikowany. Beveridge zaproponował opłacanie jednej składki dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń, która miała być rejestrowana w postaci znaczka w standardowej dla wszystkich książeczce ubezpieczeniowej, natomiast podział wpłaconych składek na poszczególne fundusze miał się odbywać na poziomie centralnym.

Kolejny problem był konsekwencją obowiązywania ustawy o odszkodowaniach za skutki wypadków przy pracy i chorób zawodowych³⁷². Odpowiedzi wymagało pytanie: jak pogodzić wyższe świadczenia gwarantowane w gałęziach przemysłu szczególnie narażonych na ryzyka zawodowe z założeniem, że system ubezpieczeń społecznych powinien, w zamian za jednolite dla wszystkich ubezpieczonych składki, zapewnić świadczenia na takim samym poziomie³⁷³?

Ostatecznie zdecydowano się na włączenie ryzyk zawodowych do ogólnego systemu, jednak z dwoma zastrzeżeniami. Pierwsze z nich dotyczyło szczególnego traktowania długotrwałej choroby, gdy była ona wynikiem zatrudnienia i jeżeli w rezultacie pracy nastąpiła śmierć pracownika. Drugie dotyczyło pracowników – zaproponowano wprowadzenie dla pracodawców w gałęziach szczególnie zagrożonych wystąpieniem danego ryzyka specjalną składkę, która miała ich zobligować do wyjątkowej dbałości o bezpieczeństwo i jakość pracy.

Istotną kwestią był również podział kompetencji między rządem a przedstawicielami władzy lokalnej, którzy pełnili ważne funkcje w organizowaniu

³⁷¹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 49-50.

³⁷² Wprowadzonej już w 1897 r. i nowelizowanej m.in. w 1906 r. *Workmen Compensation Act*.

³⁷³ Chodziło o rozstrzygnięcie, czy utrzymać odrębność ryzyk zawodowych, czy włączyć je w ogólny system ubezpieczeń społecznych.

zabezpieczenia społecznego na podległych im terenach³⁷⁴. W rozwiązaniu zaproponowanym przez Beveridge'a wszystkie zadania związane z zabezpieczeniem społecznym miały być przejęte i realizowane przez państwo i jego agendy. Niemniej Beveridge był zdania, że delegowanie wybranych kompetencji na poziom lokalny może stworzyć warunki do kreatywnej działalności jednostki, co było zgodne z założeniami Raportu. Sugerował, aby na szczeblu lokalnym pozostawić organizację świadczeń osobistych, takich jak: opieka nad osobami chorymi i niepełnosprawnymi oraz prowadzenie domów pomocy społecznej dla różnych grup potrzebujących. Poziom ten miał być także odpowiedzialny za realizację wybranych świadczeń z zakresu ochrony zdrowia.

W Raporcie zaproponowano rozszerzenie zakresu ubezpieczeń społecznych. Postanowiono wyodrębnić kobiety zameżne jako grupę ubezpieczeniową. Było to konsekwencją prognozowanych zmian na rynku pracy związanych z aktywizacją zawodową kobiet w okresie wojny³⁷⁵. Beveridge był zdania, że kobieta, która pozostaje na utrzymaniu męża jest w jednakowy sposób co on zagrożona ryzykami socjalnymi. Jeżeli mąż utraci pracę, ona także nie ma źródła utrzymania. Dodatkowo kobieta jest zagrożona porzuceniem, rozwodem, macierzyństwem. Również kobiety zameżne aktywne zawodowo są w takim samym stopniu narażone na ryzyka jak mężczyźni. W celu pełnego uregulowania kwestii kobiet, jako grupy społecznej, Beveridge zaproponował wprowadzenie opcji dla kobiet zameżnych. Miały one możliwość, pozostając cały czas zatrudnione, opłacać składki i uzyskać na tej podstawie prawo do świadczeń zbliżonych to tych, jakie otrzymywali mężczyźni. Jeżeli zrezygnowały z opłacania składek były traktowane w ten sam sposób, co kobiety pozostające na utrzymaniu męża i otrzymywały takie same świadczenia.

W dotychczas obowiązującym systemie pominięto takie grupy zawodowe jak: drobni sklepikarze, rzemieślnicy, rybacy, myśliwi, głównie ze względu na niskie dochody oraz farmerów z uwagi na duże zróżnicowanie osiąganych dochodów w tej grupie. Zdaniem Beveridge'a, w celu realizacji zasady powszechności ubezpieczeń, należało wymienione grupy zawodowe włączyć do systemu, jednak na nieco odmiennych warunkach. Zaproponował także włączenie do powszechnego systemu ubezpieczeń tych grup zawodowych, które ze względu na niskie zagrożenie bezrobociem nie były dotychczas brane pod uwagę, tj. pracowników zatrudnionych

³⁷⁴ Tamże, s. 50-51.

³⁷⁵ W okresie międzywojennym bardzo niewielki procent zameżnych kobiet kontynuował pracę zarobkową. Według spisu z 1931 r. na 8 zameżnych kobiet aż 7 pozostawało na utrzymaniu męża.

w bankach i towarzystwach ubezpieczeniowych oraz tych, które były objęte oddzielnymi systemami, tj. urzędników państwowych i policję.

Beveridge zaproponował również wprowadzenie nowego rodzaju świadczeń. Chciał, aby osoby długotrwale bezrobotne, w celu uzupełnienia kwalifikacji lub nauki nowego zawodu, otrzymywały przez cały okres kształcenia zasiłek szkoleniowy. Miał on być wpłacany także wdowom, które nie ukończyły 50 lat i które nie miały dzieci i wcześniej nie pracowały – w celu zdobycia kwalifikacji umożliwiających podjęcie zatrudnienia.

Chcąc uwzględnić wkład kobiet niezamężnych w fundusz ubezpieczeniowy Beveridge zaproponował, aby na podstawie wpłaconych poprzednio składek wypłacać tym kobietom jednorazowy zasiłek w momencie zamążpójścia – miało to stanowić pewnego rodzaju pomoc finansową w chwili zmiany sytuacji życiowej.

Pozostałe propozycje dotyczyły szczegółowych kwestii związanych z nowym typem relacji między systemem ubezpieczeń a ochroną zdrowia i wiązały się m.in. z bezterminowością wypłacania zasiłków z tytułu bezrobocia, zmianami w systemie rent wдовich oraz świadczeń dla wybranych grup inwalidów.

TRZECIA CZĘŚĆ RAPORTU

Trzecia część Raportu została poświęcona sprawom, które autor uważał za niezbędne dla właściwego ukształtowania systemu zabezpieczenia społecznego. Dotyczyły one następujących zagadnień: ustalenie wartości świadczeń ubezpieczeniowych; kwestia ludzi starych; metody uzupełniania systemu ubezpieczeń społecznych przez pozostałe techniki zabezpieczenia społecznego³⁷⁶.

Również w tym przypadku należało odpowiedzieć na dwa pytania: jak obliczyć minimum kosztów potrzebnych do utrzymania odpowiedniej jakości życia w okresie powojennym, bowiem można je było oszacować tylko przy świadomości wysokiego marginesu błędu.

Przy definiowaniu minimum egzystencji (*subsistence level*) Beveridge skorzystał z doświadczeń ekspertów: badacza ubóstwa S. Rowntree'a, statystyka A. L. Bowley'a oraz lekarza i specjalisty od żywienia z Brytyjskiego Towarzystwa Medycznego. Przyjęty koszyk nie był szczodry³⁷⁷, w zakresie podstawowych potrzeb

³⁷⁶ Tamże, s. 51-52.

³⁷⁷ Zgodnie z przyjętymi założeniami celem zabezpieczenia miała być redukcja ubóstwa, a nie ochrona standardu życia pracowników (jak miało to miejsce w większości krajów na kontynencie europejskim, w tym także w Niemczech).

uwzględniono tylko najważniejsze z nich: żywność, odzież i mieszkanie³⁷⁸. Na tej podstawie Beveridge powiększył koszty utrzymania z 1938 roku o 25%.

Drugie z pytań dotyczyło sposobu ustalenia wysokości czynszu, ponieważ przy średniej wartości 10 szylingów 9 pensów czynsze wahały się w granicach od 7,5 szylinga w Szkocji do 16 szylingów w Londynie³⁷⁹. Beveridge rozpatrzył dwa rozwiązania: albo zróżnicować tę część zasiłku, która miała być przeznaczona na uregulowanie czynszu, albo przyjąć średnią wartość mając świadomość, że będzie się to wiązało ze zróżnicowaniem sytuacji materialnej osób opłacających wyższe lub niższe czynsze. Doszedł jednak do wniosku, że zgodnie z zasadą jednolitości świadczeń korzystniej będzie przyjąć drugi wariant, pozostawiając możliwość uzupełnienia dochodów przez pomoc społeczną.

W tej części Raportu Beveridge zastanawiał się także nad zróżnicowaniem wysokości zasiłków adekwatnie do typu ryzyka, płci i wieku. Doszedł do wniosku, że zgodnie z zasadą równości zasiłków należy pozostać przy takich samych świadczeniach, godząc się na uzupełnienie dochodów w sytuacjach szczególnych przez pomoc społeczną lub ubezpieczenia wzajemne³⁸⁰. Uzasadnił to także preferencjami społecznymi pisząc, że „powszechnie akceptowana jest jednolitość zasiłków³⁸¹”.

Raport proponował wyższe od pozostałych zasiłki macierzyńskie dla kobiet zatrudnionych, które opowiadały się za indywidualnym ubezpieczeniem. Ponadto, uznając szczególnie trudną sytuację kobiet, które zostały wdowami w okresie przystosowywania się do nowych warunków życiowych zaproponował wypłacanie zasiłku wdowiego wyższego od pozostałych świadczeń ubezpieczeniowych.

Były również odstępstwa od równości świadczeń mniej korzystne dla kobiet. Beveridge uważał, że system ubezpieczeń ma gwarantować minimum dochodów w przypadku wystąpienia danego ryzyka ubezpieczeniowego. Z uwagi na to, że dochód kobiety zameężnej nie jest dla rodziny najważniejszy i stanowi tylko uzupełnienie wynagrodzenia jej męża, nie ma potrzeby pełnej rekompensaty tego dochodu w przypadku jej choroby czy bezrobocia. Wprowadzoną propozycję można wyjaśnić tym, że pensje kobiet są z reguły niższe od wynagrodzeń otrzymywanych przez

³⁷⁸ B. Abel-Smith, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, (w:) *Beveridge and Social Security: An International Retrospective...*, s. 16.

³⁷⁹ Różniły się także w zależności od rodzaju gospodarstwa – od 10 szylingów 8 pensów w gospodarstwach pracowniczych, do 4 szylingów 7 pensów w gospodarstwach wiejskich.

³⁸⁰ Mimo teoretycznych założeń Beveridge dopuszczał pewne zróżnicowania. Dotyczyły one kobiet i osób, które zostały poszkodowane w wypadkach przy pracy i na skutek chorób zawodowych.

³⁸¹ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 90.

mężczyzn, w związku z tym obniżenie kwoty zasiłku pozwoliłyby na obniżenie składki opłacanej przez kobiety, co stanowiłoby mniejsze obciążenie jej pensji.

Drugim ważnym zagadnieniem, któremu poświęcono trzecią część Raportu była sytuacja ludzi starych. Warunki życia tej grupy osób były bardzo niejednolite. Zgodnie z postanowieniami ustawy z 1908 r. jednostkom, które nie posiadały żadnych środków utrzymania i przekroczyły 70 rok życia przysługiwała emerytura socjalna. Od 1925 r. wprowadzono ubezpieczenia emerytalne, które jednak nie objęły wszystkich obywateli. W związku z tym, z punktu widzenia nabycia prawa do świadczeń ubezpieczeniowych, w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego, można wyróżnić trzy kategorie osób³⁸²:

- osoby, które zgodnie z ustawą z 1925 r. spełniają wszystkie kryteria kwalifikujące je do emerytury lub też spełniają je do chwili osiągnięcia wieku emerytalnego;
- osoby, które do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego zgromadzą częściowy wkład dający im prawo do emerytury;
- osoby za stare, aby spełnić choć w części warunki emerytalne oraz takie, których wysokość dochodu uniemożliwiała gromadzenie wkładu.

Beveridge uważał, że należy oddzielnie traktować wymienione grupy: pierwszej zapewnić ustaloną wysokość świadczeń, drugiej wypłacać emerytury w obniżonej wysokości, a trzecią pozostawić w kręgu wsparcia udzielonego przez pomoc społeczną.

Autor Raportu zdawał sobie sprawę, że w związku z postępującym starzeniem się brytyjskiego społeczeństwa największym obciążeniem funduszu ubezpieczeń społecznych będą emerytury³⁸³. W celu zgromadzenia odpowiednich środków zaproponował dwudziestoletni okres wprowadzania świadczeń emerytalnych w pełnym zakresie. Na początek chciał rozpocząć wypłacanie emerytur w zaniżonej wysokości w stosunku do pozostałych świadczeń, aby w trakcie gromadzenia kapitału doprowadzić do ich wyrównania – po upływie dwudziestu lat.

Trzeci ważny problem, który został podjęty w tej części dokumentu, dotyczył metod uzupełniania systemu ubezpieczeń społecznych przez środki uzyskane na drodze powództwa cywilnego przeciwko osobom trzecim. Można tu wskazać na trzy rodzaje sytuacji:

³⁸² G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 53.

³⁸³ Zgodnie z jego prognozami udział ludzi w wieku emerytalnym miał wzrosnąć z 12% w 1941 r. do 17,1% w 1961 r.

W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 90.

- gdy pracownik wystąpi przeciwko pracodawcy o odszkodowanie za skutki wypadku lub choroby i otrzyma je;
- gdy ktoś ulegnie wypadkowi drogowemu i uzyska odszkodowanie od sprawcy wypadku;
- gdy kobieta lub mężczyzna wystąpi przeciwko byłemu współmałżonkowi o odszkodowanie i otrzyma je.

Beveridge był zdania, że istnienie ubezpieczeń społecznych nie powinno ograniczać tego rodzaju działań. Ważne jednak, aby wykluczyć sytuację, w której jednostka uzyska prawo do podwójnego zadośćuczynienia w momencie zaistnienia danego ryzyka³⁸⁴. Beveridge stał również na stanowisku, aby w opisanym przypadku wypłacać należne świadczenie ubezpieczeniowe, które jednak podlegałoby częściowemu lub pełnemu zwrotowi w sytuacji, gdy dana osoba wygra sprawę z powództwa cywilnego.

CZWARTA CZĘŚĆ RAPORTU

Czwarta część Raportu dotyczy budżetu zabezpieczenia społecznego. Mimo, iż w pełni zdawano sobie sprawę, że powojenne koszty utrzymania oraz wysokość zasiłków mogą być tylko oszacowane, Beveridge przedstawił szczegółowy bilans przychodów i wydatków – wprowadzając do treści Raportu dokładne wyliczenia.

Autor przyjął wzrost wydatków na ubezpieczenia społeczne w latach 1945-1965 mając na uwadze kilka czynników. Pierwszy dotyczył przewidywanego trendu starzenia się społeczeństwa brytyjskiego, co miało wyraźny wpływ na zwiększenie obciążeń systemu zabezpieczenia społecznego finansowanymi emeryturami. Drugi zakładał, że wydatki na emerytury wzrosną od 1965 r. z powodu wypłacania ich w pełnej wysokości. Dodatkowo po 1965 r. wszyscy obywatele mieli być objęci zasiłkiem pogrzebowym³⁸⁵.

³⁸⁴ Nie dotyczyło to ubezpieczeń dobrowolnych, które z definicji mają uzupełniać system ubezpieczeń społecznych.

³⁸⁵ Wcześniej, z tych samych powodów, jak wypłacanie obniżonych emerytur, wyłączono z tej grupy świadczeń osoby, które miały 60 lat i więcej w chwili wprowadzenia systemu ubezpieczeniowego.

Tabela 5

SZACUNKOWE WYDATKI NA ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

Zabezpieczenie społeczne	1945 r. w mln funtów	1965 r. w mln funtów
Ubezpieczenie społeczne:		
▪ zasiłki z tytułu bezrobocia łącznie ze szkoleniowymi;	110	107
▪ zasiłki inwalidzkie (poza przemysłowymi);	57	71
▪ zasiłki z tytułu wypadków i chorób zawodowych;	15	15
▪ emerytury;	126	300
▪ renty wdowie i sieroce;	29	21
▪ zasiłki macierzyńskie;	7	6
▪ zasiłki z okazji małżeństwa;	1	3
▪ zasiłki pogrzebowe;	4	12
▪ koszty administracyjne.	18	18
Ogółem:	367	553
Pomoc społeczna:		
▪ stałe zasiłki;	39	25
▪ inne zasiłki;	5	5
▪ koszty administracyjne;	3	3
▪ zasiłki rodzinne;	110	100
▪ koszty administracyjne;	3	3
▪ ochrona zdrowia i rehabilitacja.	170	170
Ogółem:	697	858

Źródło: W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 104.

Jednak zdaniem Beveridge'a wprowadzenie powszechnych ubezpieczeń społecznych miało, w perspektywie czasu, zmniejszyć obciążenia budżetu państwa wydatkami na pomoc społeczną. Od 1945 r. do korzystania z pomocy społecznej miały być uprawnione następujące grupy osób³⁸⁶:

- kobiety między 60 rokiem życia (wiek emerytalny), a 70 rokiem, tj. uzyskanie prawa do renty starczej zgodnie z ustawą z 1908 r.;
- osoby, które nie były dotychczas objęte istniejącymi systemami ubezpieczeń, a które były już za stare, by zgromadzić wymagany wkład przed uzyskaniem wieku emerytalnego;
- osoby wyłączone z systemu ubezpieczeń z powodu niskich dochodów – przy braku środków do życia miały prawo ubiegać się o zasiłki z pomocy społecznej.

³⁸⁶ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 54-55.

W zakresie uprawnień pomocy społecznej miały również pozostać sytuacje, opisane wcześniej. O dofinansowanie mogły ubiegać się osoby, które płaciłyby czynsze w dużo wyższej wysokości, niż wynikało to z prognoz w przygotowanej kalkulacji zasiłków ubezpieczeniowych lub takie, które miały szczególne potrzeby, a nie byłyby w stanie sfinansować ich z własnych środków etc.

W tej części Raportu autor przedstawił również źródła finansowania zabezpieczenia społecznego; zaproponował następujący udział:

- skarb państwa z wpływów podatkowych,
- składki klientów opłacających ubezpieczenia społeczne,
- wpływy od pracodawców, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub służbę.

W tym okresie pojawiało się wiele opinii³⁸⁷, zgodnie z którymi zabezpieczenie społeczne powinno być w pełni finansowane z budżetu państwa, przy wskazaniu określonych kwot na poszczególne cele. Beveridge stał na stanowisku, że ubezpieczenia społeczne są podstawą systemu zabezpieczenia społecznego. Powoływał się na wolę społeczeństwa, które wyrażało duże poparcie dla różnych form ubezpieczeń w okresie międzywojennym. Zdaniem Beveridge'a społeczeństwo oczekiwało stworzenia systemu, w ramach którego wszyscy obywatele są jednakowo traktowani, bez dzielenia ich na biednych i bogatych, jak miało to miejsce w zniechęcającym przez wszystkich systemie ustawodawstwa ubogich. Na korzyść takich rozwiązań wskazywały także względy praktyczne – możliwość stworzenia spójnego systemu finansowania zabezpieczenia społecznego oraz wizja państwa pełniącego rolę zabezpieczenia, a nie instytucji wobec której zgłasza się roszczenia w zamian za nic.

Autor Raportu uzasadnił także potrzebę wprowadzenia składki finansowanej przez pracodawcę. Miała ona wpłynąć na przywiązywanie większej wagi do warunków pracy pracowników oraz świadczyć o ich trosce o jakość pracy siły roboczej. Było to także zgodne z ukształtowaną w Wielkiej Brytanii tradycją ubezpieczeniową, bowiem od 1911 r. pracodawcy uczestniczyli w części kosztów ubezpieczeń społecznych.

Czwarta część Raportu kończy się próbą odpowiedzi na pytanie: czy zabezpieczenie społeczne jest warte ceny, jaką trzeba zapłacić wszystkim uczestnikom? Beveridge uzasadniał, że korzyści jakie przyniosą obywatelom nowe rozwiązania są bezsporne. Jego zdaniem „zdolność do płacenia i chęć płacenia

³⁸⁷ Szerzej na ten temat: J. C. Kincaid, *Poverty and Equality in Britain*, Middlesex 1973, s. 11-15.

Brytyjczyków za bezpieczeństwo są jednymi z najbardziej oczywistych i robiących wrażenie faktów politycznych³⁸⁸. Poprzez opłacane składki obywatele mają świadomość, że w zamian otrzymują bezpieczeństwo, które nie jest formą dobroczynności, tylko ich prawem. Korzyści, jakie z wprowadzenia nowych rozwiązań miał pracodawca, zdaniem autora, również nie ulegały wątpliwości. Z jednej strony ta część środków, którymi finansował składkę mogła być traktowana jako element kosztów produkcji; z drugiej strony pracodawca miał wpływ na warunki pracy zatrudnianej siły roboczej.

Dla państwa wprowadzenie systemu zabezpieczenia społecznego było poważnym kosztem. Najwyższy z nich dotyczył sfinansowania potrzeb ludzi starych. Niemniej jednak państwo musiało uczestniczyć w zapewnieniu najsłabszym ekonomicznie grupom minimalnych środków utrzymania – zdaniem Beveridge’a wybór metody ubezpieczeniowej był najkorzystniejszy.

PIĄTA CZĘŚĆ RAPORTU

Piąta część Raportu jest najobszerniejsza, dlatego zostanie szczegółowo omówiona w kolejnym punkcie pracy.

SZÓSTA CZĘŚĆ RAPORTU

Ta część Raportu jest formą rozważań na temat miejsca opracowanego Raportu zabezpieczenia społecznego w całości polityki społecznej.

Jak już wspomniano celem autora Raportu było stworzenie takiego systemu zabezpieczenia społecznego, który zapewni wolność od ubóstwa i zagwarantuje wszystkim obywatelom, poprzez stosowaną politykę, dochód w okresie przerwy w zarobkowaniu. Jednocześnie Beveridge stał na stanowisku, że wolność od niedostatku jest tylko jednym aspektem na drodze do kształtowania rozwoju społecznego. Pozostałymi powinny zająć się inne dziedziny polityki społecznej.

Mając na uwadze prawidłowo rozumianą realizację postępu społecznego, poza skutecznym i spójnym funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego, konieczne jest podjęcie następujących działań: wprowadzenie zasiłków na dzieci, upowszechnienie opieki lekarskiej i rehabilitacji oraz utrzymanie pełnego zatrudnienia.

Beveridge miał świadomość ograniczeń przedstawionej diagnozy i Raportu. Uważał bowiem, że przygotowane przez niego propozycje dotyczą tylko jednego elementu: eliminacji ubóstwa. Był przekonany, że choć po wojnie można spodziewać

³⁸⁸ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 119.

się ogólnego wzrostu dobrobytu społeczeństwa, to nie jest możliwe całkowite wykluczenie biedy – jedynie poważne jej ograniczenie.

W związku z tym w przygotowanych projektach wyznaczył następujące cele³⁸⁹:

- ustalenie narodowego minimum środków finansowych potrzebnych do utrzymania, poniżej którego nie powinna żyć ani jedna osoba, lecz powyżej którego dobrobyt może wzrastać w niczym nieskrępowany sposób;
- zaplanowanie powojennej rekonstrukcji państwa tak, aby nie powtórzyły się te same problemy społeczne, z którymi Wielka Brytania miała trudności po zakończeniu I wojny światowej.

Autor Raportu koncentrował się również na zewnętrznych aspektach przebudowy brytyjskiego społeczeństwa w powojennym okresie. Miał nadzieję, że w wolnym od wojny świecie narody będą ściślej współpracowały na rzecz pokojowej produkcji, rezygnując z jawnych bądź ukrytych spisków. Dostrzegał także konieczność przystosowania powojennej gospodarki Wielkiej Brytanii do nowych warunków, w których będzie możliwy wzrost produkcji i ogólnego dobrobytu.

Był zdania, że już w czasie wojny należy rozpocząć planowanie powojennego życia, aby po wygranej natychmiast rozpocząć walkę z wymienionymi barierami postępu społecznego. W ramach przygotowań ważne jest, aby podjąć dyskusję nad Planem zabezpieczenia społecznego przygotowanym w Raporcie, w celu uzgodnienia różnych interesów i dopracowania szczegółów. Odwlekanie tego na czas po zakończeniu wojny może w poważnym stopniu opóźnić realizację założeń Raportu.

Beveridge twierdził, że dla większości ludzi uczestniczących w działaniach wojennych sensem walki i poświęcenia jest stworzenie warunków do życia i pracy na wyższym poziomie niż przed wojną. Był przekonany, że jeżeli zostanie im przedstawiona konkretna propozycja rozwiązania problemów, które dotychczas to uniemożliwiały, tym bardziej będą zmobilizowani do aktywnej walei z wrogiem. Jego zdaniem Raport powinien być gotowy w momencie zakończenia wojny, ponieważ będzie to najbardziej sprzyjający moment na wprowadzenie przygotowanych zmian.

Poza omówionymi sześcioma rozdziałami Raport zawiera aneksy. Najistotniejszy z nich, aneks A, jest rządową notą na temat kosztów realizacji Planu zabezpieczenia społecznego. Zamieszczono w nim tabele zasiłków, w tym

³⁸⁹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 56-57.

emerytalnych, składek, rozliczeń między uczestnikami ubezpieczeń, sposobu finansowania pomocy społecznej, ochrony zdrowia i zasiłków na dzieci.

W aneksie B dokonano krótkiej charakterystyki obowiązującego systemu zabezpieczenia społecznego, od Ustawy o ubogich do czasów współczesnych. Dokument ten omawia stan istniejących ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej.

Aneks C wymienia listę pozarządowych organizacji i instytucji oraz osób prywatnych, które opiniowały dla rządu treść Raportu.

W aneksie D omówiono szczegółowo ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe związane z zatrudnieniem.

Aneks E jest formą analizy kosztów administracyjnych obowiązujących wówczas ubezpieczeń w pięciu grupach: ubezpieczenia fakultatywne realizowane przez instytucje prywatne; ubezpieczenia przemysłowe; ubezpieczenia pracodawców w razie odpowiedzialności cywilnej; ubezpieczenia realizowane przez Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne wprowadzone przez państwo.

Aneks F zawiera zestawienie poziomu ubezpieczeń społecznych w różnych państwach według grup ryzyk ubezpieczeniowych.

Tabela 6

WSKAŹNIKI STOPNIA POWSZECHNOŚCI GŁÓWNYCH RODZAJÓW UBEZPIECZEŃ
W 12 KRAJACH EUROPY W 1936 R. (w %)¹

Państwo	Wskaźnik (w %)
Dania	68,5
Wielka Brytania	63,7
Niemcy	50,0
Szwecja	42,2
Austria	33,5
Holandia	32,7
Belgia	32,1
Włochy	29,5
Szwajcaria	29,3
Francja	27,7
Norwegia	18,0
Finlandia	7,3
Średnia	36,2

¹ Wskaźnik przedstawia zakres podmiotowy ubezpieczeń w stosunku do teoretycznego stanu, w którym wszyscy obywatele objęci są pełną ochroną ubezpieczeniową.

3. CZĘŚĆ V RAPORTU – PLAN ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

W opracowanym Raporcie najobszerniejszy jest rozdział piąty, który zawiera Plan systemu zabezpieczenia społecznego, jaki miał zostać wprowadzony w Wielkiej Brytanii po wojnie. Na podstawie przeprowadzonej analizy stanu zabezpieczenia społecznego w okresie międzywojennym Beveridge zaproponował wdrożenie reform, których celem było stworzenie jednolitego i pełnego systemu trwale eliminującego ubóstwo w każdym aspekcie życia społecznego w Wielkiej Brytanii³⁹⁰.

Zgodnie z przyjętymi założeniami system ubezpieczeń społecznych miał zagwarantować każdemu obywatelowi, na podstawie wpłaconych składek, minimalny dochód w każdej sytuacji braku możliwości zarabiania lub utraty środków do życia. System ten miał być uzupełniony przez inne metody zabezpieczenia społecznego, takie jak: pomoc społeczną, ochronę zdrowia i rehabilitację, ubezpieczenia dobrowolne oraz pomoc ze strony państwa przeciwdziałającą powstawaniu problemów społecznych poprzez wprowadzenie zasiłków na dzieci i politykę zapobiegania bezrobociu.

W związku z tym Beveridge doszedł do wniosku, że likwidacja ubóstwa nastąpi w wyniku podwójnej redystrybucji dochodów: pionowej, realizowanej przy wykorzystaniu systemu podatkowego, z którego miała być finansowana pomoc społeczna, zasiłki na dzieci oraz częściowo ochrona zdrowia i rehabilitacja oraz poziomej poprzez rozbudowany system ubezpieczeń społecznych, który obejmie wszystkich obywateli i każde ryzyko socjalne. Redystrybucja pozioma miała zachodzić pomiędzy samymi ubezpieczonymi w okresach korzystnej i złej sytuacji materialnej, w okresie pracy i przerwy w możliwości zarabiania, zdrowia i choroby, wieku aktywności zawodowej i starości³⁹¹.

3.1. SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Fundamentem na drodze do likwidacji ubóstwa miały być ubezpieczenia społeczne. Aby właściwie pełniły powierzone im role, zdaniem Beveridge'a, powinny być zorganizowane zgodnie z następującymi zasadami:

³⁹⁰ Szerzej na ten temat: H. Glennerster, *British Social Policy...*, s. 20-43.

³⁹¹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 59.

1. Powszechności – ubezpieczeniami społecznymi mieli zostać objęci wszyscy obywatele, niezależnie od źródła uzyskiwanego dochodu, płci, wieku i wysokości zarobków; zasada rozumiana jako uwzględnienie w systemie wszystkich występujących ryzyk społecznych.
2. Klasyfikacji – w powszechności ubezpieczeń istotnie jest uwzględnienie różnych metod pozyskiwania środków do życia oraz odmiennosć zagrażających poszczególnym grupom ubezpieczonych ryzyk społecznych. W związku z tym zaproponowano wyodrębnienie wśród obywateli sześciu klas ubezpieczeniowych:
 - a) osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub służbę – czyli posiadające pracodawcę;
 - b) osoby zarabiające w ramach własnej działalności gospodarczej, np. sklepikarze, rolnicy;
 - c) kobiety zamężne – uwzględnienie tej grupy ubezpieczeniowej miało umożliwić wprowadzenie do systemu zarówno stanu cywilnego jak i statusu zawodowego kobiety³⁹²;
 - d) pozostałe osoby w wieku produkcyjnym, np. osoby uczące się po ukończeniu 16 roku życia, wykonujące bezpłatne usługi na rzecz innych osób ubezpieczonych, posiadające własne zasoby dające im dochody itp.;
 - e) osoby w wieku poprodukcyjnym, tj. kobiety po 60 roku życia i mężczyźni po 65 roku życia;
 - f) osoby w wieku przedprodukcyjnym, tj. do ukończenia 15 lat, w przypadku kształcenia w systemie stacjonarnym – 16 lat.
3. Jednolitości zasiłków ubezpieczeniowych – niezależnie od wartości poprzednich dochodów czy rodzaju ryzyka, każdy ubezpieczony w danej klasie miał otrzymywać takie samo świadczenie.
4. Jednolitości składek ubezpieczeniowych – która była realizacją zasady równego bezpieczeństwa za jednakowe składki. Wysokość wpłat nie uwzględniała w związku z tym ani wysokości dochodu, ani możliwości wystąpienia danego ryzyka w różnych grupach ubezpieczeniowych w danej klasie. Wyjątkiem od tej zasady miało być obciążenie pracodawców w szczególnie zagrożonych gałęziach wyższą składką, co w uzasadniony sposób pokrywałoby koszty wyjątkowego traktowania wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

³⁹² Zgodnie z omówionymi wcześniej możliwościami dla kobiet co do wyboru metody ubezpieczenia.

5. Wystarczalności zasiłków ubezpieczeniowych – odnosiła się ona w jednakowym stopniu do wysokości świadczeń oraz do okresu ich wypłacania. Zasiłek ubezpieczeniowy powinien – w przypadku braku innych źródeł dochodów – zapewnić zdolność do zapewnienia minimalnej jakości życia w normalnych warunkach. W związku z tym zasiłki miały być wypłacane przez cały okres trwania ryzyka, choć uwzględniono możliwość spełnienia pewnych warunków dla utrzymania kontynuacji otrzymywanego świadczenia.
6. Ujednolicenia odpowiedzialności administracyjnej – która z założenia miała spełniać dwa cele: zwiększyć skuteczność ubezpieczeń i przyczynić się do obniżenia kosztów administracyjnych. Wpłacane składki miały wpływać na jeden fundusz ubezpieczeń społecznych, z którego będą finansowane świadczenia. Do obsługi wpłat zostały powołane lokalne biura zabezpieczenia społecznego, kierowane przez Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego.

W Raporcie opracowano również katalog najczęściej występujących ryzyk, do których zaliczono³⁹³:

1. Bezrobocie, tj. brak możliwości zatrudnienia przez osobę od tej pracy zależną i do niej zdolną.
2. Niezdolność do pracy, tj. brak możliwości wykonywania pracy zarobkowej przez osoby w wieku aktywności zawodowej z powodu choroby lub wypadku.
3. Utratę dochodów przez osobę, która utrzymuje się z innych źródeł niż praca zarobkowa.
4. Ryzyka związane z sytuacją rodzinną kobiet, tj. kosztami wstąpienia w związek małżeński, urodzeniem dziecka, przerwą w uzyskiwaniu dochodu przez męża z powodu choroby lub bezrobocia, wdowieństwem, separacją, niezdolnością wypełniania obowiązków domowych itp.
5. Śmierć ubezpieczonego lub członka jego rodzin.
6. Posiadanie na utrzymaniu dzieci.
7. Długotrwałą chorobę lub niepełnosprawność fizyczną.

Dla każdego z wymienionych ryzyk został utworzony odpowiedni zasiłek ubezpieczeniowych o trwałym charakterze (*benefit* i *allowance*) oraz jednorazowym (*grant*). W związku z tym w systemie przewidziano następujące świadczenia:

³⁹³ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 121-123.

1. Zasiłek z tytułu bezrobocia: wypłacany co tydzień przez cały okres braku zatrudnienia przy jednoczesnej gotowości i zdolności jednostki go pobierającej do podjęcia pracy. Po wykorzystaniu bezwarunkowego świadczenia istniała możliwość jego przedłużenia, jednak pod warunkiem uczestniczenia w kursach prowadzonych w centrum szkolenia w celu zdobycia nowych kwalifikacji umożliwiających uzyskanie pracy w innym zawodzie. Odmowa ze strony osoby bezrobotnej podjęcia proponowanej pracy, zgodnie z jej kwalifikacjami, mogła być podstawą do przerwania wypłacania zasiłku. Do pobierania tego świadczenia miały być upoważnione tylko osoby z I klasy ubezpieczeniowej, tj. zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub służbę.
2. Zasiłek chorobowy – wpłacany osobom niezdolnym do pracy z powodu choroby lub wypadku w postaci cotygodniowego świadczenia. Do pobierania tego zasiłku były uprawnione osoby ubezpieczone w I i II klasie ubezpieczeniowej. Jednak w klasie I miał być on wpłacany od czwartego dnia wystąpienia niezdolności do pracy, a w klasie II od czternastego tygodnia. Uważano bowiem, że osoby pracujące na własny rachunek z reguły posiadają oszczędności, które pozwalają im na utrzymanie się przez okres co najmniej 13 tygodni. Jeżeli natomiast niezdolność do pracy u osoby ubezpieczonej w klasie I powstała w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, to po upływie 13 tygodni otrzymywania zasiłku chorobowego byłby on, na podstawie szczególnego traktowania wypadków przy pracy, zamieniony na rentę przemysłową wypłacaną w wysokości proporcjonalnej do poprzednich średniomiesięcznych pensji przez cały okres trwania niezdolności do pracy, łącznie z wiekiem poprodukcyjnym. Wypłacanie świadczeń związanych z wypadkami zawodowymi miało nie zależeć od wysokości poprzednio wpłacanych składek ubezpieczeniowych.
3. Zasiłek szkoleniowy, który został przewidziany dla następujących grup³⁹⁴:
 - a) osób, które wykorzystały już bezterminowe zasiłki z tytułu bezrobocia i są zobligowane do uczestniczenia w szkoleniu zawodowym;
 - b) osób, które nie mają prawa do pobierania zasiłku z tytułu bezrobocia (klasa II), a które utraciły własny warsztat pracy lub inne źródło gwarantujące im dotychczas dochody i które w celu zdobycia środków finansowych muszą uzyskać nowe kwalifikacje;

³⁹⁴ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 60-62.

- c) osób pozostających na utrzymaniu innych jednostek, które utraciły dochody i muszą nabyć nowe kwalifikacje;
- d) wdów, które nie mają na utrzymaniu nieletnich dzieci i które chcą rozpocząć pracę, ale muszą posiadać nowe umiejętności.

Zasiłek ten miał być wypłacany przez okres 26 tygodni pod warunkiem uczestniczenia w szkoleniach organizowanych przez odpowiednie ośrodki.

4. Emerytura – wpłacana osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i nie wykonują żadnej pracy zarobkowej. Przyjęto łączne wypłacanie emerytury na obu małżonków. Jeżeli kobieta nie pracowała lub nie opłacała składek, to niezależnie od wieku, ma prawo do tego świadczenia od momentu osiągnięcia wieku emerytalnego przez męża. Ponadto zaplanowano dwudziestoletni okres przejściowy do czasu pełnego wprowadzenia systemu emerytalnego, który zakładał wypłacanie zaniżonych świadczeń w stosunku do pozostałych zasiłków, aby po tym okresie finansować emerytury w pełnej wysokości.
5. W celu przeciwdziałania ryzykom i sytuacjom szczególnym, związanym z życiem rodzinnym, wprowadzono następujące świadczenia³⁹⁵:
 - a) wszystkie kobiety, które pracowały i opłacały składki przed wstąpieniem w związek małżeński miały otrzymywać jednorazowy zasiłek z okazji ślubu w wysokości 1 funta za każde 40 wpłaconych składek tygodniowych do maksymalnej kwoty 10 funtów;
 - b) każda kobieta, niezależnie od opłacania składek, miała być uprawniona do jednorazowego zasiłku porodowego oraz wysokich usług medycznych związanych z urodzeniem dziecka;
 - c) kobiety, które były zatrudnione miały prawo do 13 tygodniowego urlopu i zasiłku macierzyńskiego w wyższej wysokości niż pozostałe świadczenia;
 - d) mając na uwadze zapewnienie środków utrzymania również kobietom nie zatrudnionym, których mężowie doświadczyli ryzyka socjalnego, wszystkie zasiłki ubezpieczeniowe miały być wypłacane w dwóch wartościach: dla osoby samotnej i dla pary małżeńskiej;
 - e) sytuacja kobiet, które zostały wdowami była rozpatrywana indywidualnie, w zależności od jej sytuacji rodzinnej i wieku:

³⁹⁵ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 124-125.

- renta wdowia przysługiwała kobiecie, która została wdową po ukończeniu 60 lat, jeżeli jej mąż uzyskał prawo do świadczeń emerytalnych;
 - jeżeli kobieta zostanie wdową przed ukończeniem 60 lat, to przez 13 tygodni przysługuje jej świadczenie w takiej samej wysokości, jak zasiłek macierzyński;
 - jeżeli kobieta poniżej 60 roku życia ma na utrzymaniu nieletnie dzieci, to po upływie 13 tygodniowego zasiłku wdowiego będzie otrzymywała rentę rodzinną na siebie i dzieci w wysokości, która zapewni jej utrzymanie odpowiedniej jakości życia; jeżeli ponownie wyjdzie za mąż lub dzieci usamodzielnia się przed osiągnięciem przez nią wieku emerytalnego – wypłaty zostaną zakończone;
 - jeżeli kobieta zostanie wdową przed ukończeniem 60 lat i nie ma na utrzymaniu dzieci, to po wykorzystaniu 13 tygodniowego zasiłku wdowiego może skorzystać z zasiłku szkoleniowego w celu wyuczenia się nowych kwalifikacji, które pozwolą jej na rozpoczęcie pracy;
 - jeżeli kobieta zostanie wdową w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej męża, poza wymienionymi świadczeniami, przysługuje jej jednorazowe odszkodowanie;
- f) prawomocna separacja pozwalała kobiecie na otrzymywanie takich samych świadczeń jak te, które przysługują wdowie, lecz zmniejszono je o wysokość wpływu uzyskanego na drodze ewentualnego powództwa cywilnego;
- g) zaproponowano, aby kobieta niepracująca zawodowo, która będzie czasowo niezdolna do wykonywania obowiązków domowych z powodu choroby, otrzymywała zasiłek przeznaczony na sfinansowanie gospośi.
6. Zasiłek pogrzebowy miał być wypłacony w formie jednorazowego świadczenia przysługującego osobie ubezpieczonej w przypadku śmierci członka rodziny lub, w przypadku jego zgonu, rodzinie. Zaproponowano zróżnicowanie wysokości wypłacanego zasiłku w zależności od wieku zmarłej osoby.
7. Zasiłki na dzieci zostaną szczegółowo omówione w dalszej części pracy.
8. W sytuacji wystąpienia trwałej niezdolności do pracy przewidziano dla każdego ubezpieczonego uzyskanie renty inwalidzkiej. Jeżeli niezdolność do pracy powstała w okresie przed rozpoczęciem aktywności zawodowej, czyli zanim

dana jednostka rozpoczęła wpłacanie składek, będzie miała możliwość otrzymania środków potrzebnych do utrzymania z pomocy społecznej. Jeżeli inwalidztwo nastąpiło w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, osobie poszkodowanej zostanie przyznana renta inwalidzka przemysłowa w wysokości 2/3 jej poprzednich zarobków, lecz nie mniej niż wynikałoby to z powszechnego systemu, ustalając dla celów obliczeniowych łącznie: inwalidę i osoby pozostające na jego utrzymaniu. Przy częściowym inwalidztwie zostanie wypłacona część renty przemysłowej – proporcjonalnie do stopnia inwalidztwa.

9. Każda osoba, która otrzymuje jeden z zasiłków stałych będzie dodatkowo uprawniona do otrzymywania świadczenia na każdą osobę powyżej 16 lat, która nie jest zatrudniona, a pozostaje na utrzymaniu osoby ubezpieczonej³⁹⁶.

3.2. WYSOKOŚĆ ŚWIADCZEŃ I SKŁADEK UBEZPIECZENIOWYCH

Beveridge precyzując kluczowe zasady ubezpieczeń społecznych założył taką samą wysokość świadczeń i składek ubezpieczeniowych. W obszernej części Planu zabezpieczenia społecznego dokonał szczegółowych wyliczeń dotyczących wysokości zasiłków i składek ubezpieczeniowych. Przyjmując zasadę samofinansowania się funduszu ubezpieczeniowego, który miał być stworzony ze składek płaconych przez osoby ubezpieczone, pracodawców i dotacji z budżetu państwa, oraz wystarczalności zasiłków dla wszystkich, zastanawiał się nad dwoma kwestiami: jaka ma być wysokość zasiłków ubezpieczeniowych oraz w jakiej wysokości powinny być ustalone składki, aby pokrywały wydatki, a jednocześnie nie były na poziomie przewyższającym możliwości finansowe obywateli?

Ustalając w Planie wartość zasiłków Beveridge stał na stanowisku, że ubezpieczenia społeczne mają za zadanie zapewnić tylko minimum środków niezbędnych do życia, w wysokości jaka jest potrzebna rodzinie lub jednostce w normalnej sytuacji. Wszystkie pozostałe potrzeby miały być, po zbadaniu sytuacji danej osoby, sfinansowane ze środków pomocy społecznej. Poza tym każda jednostka miała prawo do zaspokojenia wszystkich swoich potrzeb na dowolnie wysokim poziomie przez podejmowanie działań własnych. W związku z tym uzasadnione było

³⁹⁶ Tamże, s. 126.

rozpowszechnianie i popularyzowanie ubezpieczeń wzajemnych, które miały stanowić uzupełnienie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Jednak w dalszym ciągu istotną sprawą było ustalenie minimum kosztów potrzebnych do utrzymania, co nie było łatwe ze względu na³⁹⁷:

- brak metod, na podstawie których można było obliczyć minimum kosztów potrzebnych do utrzymania;
- niejednakowych kosztów utrzymania między różnymi rodzinami, regionami zamieszkania, a nawet porami roku;
- istnienie poważnych różnic w wysokości płaconego czynszu;
- problem będący konsekwencją tego, że powojenne koszty utrzymania można było oszacować tylko na podstawie danych sprzed wojny, a to z samej definicji było obarczone wysokim ryzykiem błędu.

Jak napisano, mając na uwadze konieczność przedstawienia konkretnych danych ustalono, że średnie koszty utrzymania po wojnie będą wynosiły około 125% wydatków z 1938 roku. Ilości środków potrzebnych do utrzymania wyliczono na podstawie oszacowania wartości takich potrzeb jak: żywność, odzież, czynsz razem z kosztami ogrzewania i energii, pozostawiono również niewielki margines na decyzję o drobnych wydatkach, adekwatnie do potrzeb samych ubezpieczonych.

Ustalenie kosztów żywienia oparto na Raportach Komisji Technicznej ds. Wyżywienia Ligi Narodów z 1936 roku i z 1938 roku oraz na wyliczeniach przedstawionych przez Komitet ds. Wyżywienia Brytyjskiego Stowarzyszenia Lekarzy. Według tych danych w 1938 r. średnia wartość wydatków na żywność kształtowała się na poziomie 13 szylingów na parę małżeńską, z czego 7 szylingów przypadało na mężczyznę a 6 na kobietę. Wysokość wydatków na odzież oszacowano na podstawie analizy budżetów rodzin prowadzonych przez Ministerstwo Pracy w latach 1937-1938. Ustalono wartość tygodniowych wydatków na parę małżeńską w wysokości 4 szylingów 10,5 pensa w gospodarstwach miejskich i 3 szylingów 3,5 pensa w gospodarstwach wiejskich.

Wysokość czynszu kształtowała się na poziomie 10 szylingów tygodniowo przy poważnym ich zróżnicowaniu; na energię i ogrzewanie w latach 1937-1938 przeznaczano średnio po 4 szylingi 10 pensów na parę; dla uproszczenia zaproponowano przyjąć wartość w wysokości 4 szylingów tygodniowo.

³⁹⁷ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 64.

Na drobne wydatki przeznaczano tygodniowo około 2 szylingi na parę małżeńską. Na podstawie przedstawionych danych można sporządzić następujące zestawienie kosztów utrzymania według cen z 1938 r.

Tabela 7

ZESTAWIENIE KOSZTÓW UTRZYMANIA WEDŁUG CEN Z 1938 ROKU

Koszyk dóbr	Para małżeńska	Mężczyzna	Kobieta
Żywność	13 szylingów	7 szylingów	6 szylingów
Odzież	3 szylingi	1,5 szylinga	1,5 szylinga
Czynsz	10 szylingów	6,5 szylinga	6,5 szylinga
Opał; światło	4 szylingi	2,5 szylinga	2,5 szylinga
Pozostałe	2 szylingi	1,5 szylinga	1,5 szylinga
Razem:	32 szylingi	19 szylingów	18 szylingów

Źródło: W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 87.

Przyjmując jako wyznacznik wypłacanych w przyszłości zasiłków koszty utrzymania ludności sprzed wojny, powiększone o 25%, zaproponowano ustalenie podstawowej wartości świadczenia ubezpieczeniowego na poziomie 40 szylingów tygodniowo na parę małżeńską oraz 24 szylingów dla osoby samotnej – rezygnując ze różnicowania ze względu na płeć. Jednak podstawowa wysokość zasiłków była tylko wartością orientacyjną, ponieważ pomimo przyjęcia zasady jednolitości zasiłków ubezpieczeniowych, ustalając konkretne zalecenia, Beveridge zróżnicował wysokość świadczeń przede wszystkim w odniesieniu do kobiet; uzależnił również ich wysokość od wieku osób ubezpieczonych.

Kolejną kwestią, która zdaniem Beveridge’a wymagała doprecyzowania, była wysokość składek ubezpieczeniowych. Zaproponowano, aby wszystkie składki wpływały do jednego funduszu ubezpieczeń społecznych. Wysokość składek miała być taka sama dla wszystkich ubezpieczonych w danej klasie, z wyjątkiem niższych składek dla kobiet i osób ubezpieczonych w wieku do 21 lat, co było konsekwencją ustalenia dla nich niższych zasiłków. W poszczególnych klasach składki miały kształtować się następująco³⁹⁸:

- w klasie I – łączna składka miała wynosić 7,8 szylinga tygodniowo, przy czym pracownik miał mieć potrącaną z wynagrodzenia kwotę w wysokości 4,25 szylinga; pozostałą wartość składki finansował pracodawca;

³⁹⁸ Tamże, s. 67.

- w klasie II – każda osoba, o ile nie została zwolniona z obowiązku ubezpieczenia, miała wpłacać składkę w wysokości 1,25 szylinga tygodniowo;
- klasa III była wewnętrznie niejednolita, ze względu na różne możliwości ubezpieczenia kobiet. Mężatki, które pozostawały na utrzymaniu męża lub te, które wybrały nieopłacanie składek miały podlegać pod ubezpieczenie męża (dlatego przysługiwał im ograniczony zakres świadczeń ubezpieczeniowych); pozostałe kobiety, które były zatrudnione, miały opłacać składkę według zasady obowiązującej w I lub II kasie w zależności od charakteru zatrudnienia, ale w niższej od mężczyzn wysokości;
- osoby zaliczane do klasy IV miały wpłacać składki w wysokości podstawowej, tj. 3,75 szylinga tygodniowo;
- osoby w wieku przedprodukcyjnym nie płaciły składek, natomiast te, które po osiągnięciu wieku kończącego okres aktywności zawodowej podejmą decyzję o kontynuowaniu pracy i opłacaniu składki, będą miały ustaloną jej wysokość adekwatnie do właściwej klasy ubezpieczeniowej.

3.3. POMOC SPOŁECZNA

Celem ubezpieczeń społecznych było objęcie przez nie wszystkich ubezpieczonych. W związku z tym zakres zadań świadczonych przez pomoc społeczną miał być niewielki³⁹⁹. Uznano jednak, że przez pewien czas pomoc społeczna będzie potrzebna, szczególnie w następujących sytuacjach. Po pierwsze, ze względu na rozłożenie w czasie wprowadzanego systemu emerytalnego należy mieć na uwadze okres przejściowy, w którym konieczne będzie uzupełnienie emerytur dla tych jednostek, które nie będą miały własnych środków. Po drugie, zawsze poza systemem ubezpieczeniowym pozostaje pewna grupa osób, które z różnych przyczyn nigdy nie nabędą prawa do korzystania z zasiłków ubezpieczeniowych⁴⁰⁰. Po trzecie, zgodnie z przyjętymi założeniami, ubezpieczenia obejmują ryzyka powszechne, a zawsze mogą mieć miejsce sytuacje szczególne, w przypadku których brak dochodu będzie uzupełniany przez pomoc społeczną.

³⁹⁹ Zgodnie z założeniami przyjętymi przez autorów pomoc społeczna miała pełnić funkcję uzupełnienia dochodów. W Raporcie w zasadzie nie pisze się więcej na temat innych sfer działania pomocy społecznej, pracy środowiskowej itp., pozostawiając tę dziedzinę na marginesie, co było konsekwencją głównych założeń Raportu, tj. utrzymanie dochodu.

⁴⁰⁰ Na przykład na skutek wczesnego inwalidztwa lub późnego wieku w momencie wejścia w życie systemu ubezpieczeń.

Autor Raportu miał na uwadze jeszcze jedną sytuację, w przypadku której pomoc społeczna była niezbędna. Świadczenia z tytułu bezrobocia miały być wypłacane bezterminowo, jednak po okresie bezwarunkowego otrzymywania zasiłku, ubezpieczony mógł zostać zobligowany do uczestniczenia w szkoleniu w celu zdobycia nowych, lub uzupełnienia już posiadanych, umiejętności. Odmowa odbycia takiego szkolenia automatycznie była przyczyną utraty prawa do dalszego pobierania zasiłku. W tej sytuacji osoby bezrobotne mogły starać się o środki na utrzymanie z pomocy społecznej. Beveridge zastanawiał się także nad udzieleniem pomocy finansowej strajkującym czy stosującym *lockout*⁴⁰¹.

Zgodnie z przyjętymi założeniami pomoc społeczna była integralną częścią systemu zabezpieczenia społecznego, która – odmiennie niż w przypadku ubezpieczeń – miała być oparta na pionowej redystrybucji dochodów, czyli finansowana przez budżet państwa z podatków.

Wysokość świadczeń wypłacanych przez pomoc społeczną miała zagwarantować zaspokojenie potrzeb na minimalnym poziomie, ale ich wartość ustalono na niższym poziomie od wysokości zasiłków ubezpieczeniowych. Pomoc społeczna w dalszym ciągu miała mieć charakter uznaniowy, na podstawie jednolitego testu dochodów przeprowadzonego wśród wszystkich osób ubiegających się o pomoc. Przewidziano także możliwość wprowadzenia dodatkowych warunków, których spełnienie będzie podstawą do otrzymania zasiłku z pomocy społecznej.

3.4. UBEZPIECZENIA DOBROWOLNE

Mając na uwadze, iż celem ubezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie określonego minimum środków potrzebnych do utrzymania w każdej sytuacji, to zadaniem ubezpieczeń dobrowolnych było: zapewnienie przez przezorne i odpowiedzialne działanie jednostek większych środków niż te, które są gwarantowane przez ubezpieczenia społeczne oraz zapewnienie środków w sytuacji nietypowych zdarzeń losowych, nie objętych ubezpieczeniami społecznymi⁴⁰².

⁴⁰¹ Lokaut (z ang. *lockout*) - masowe zwalnianie pracowników w celu zmuszenia ich do przyjęcia gorszych warunków pracy. Lokaut może być również zastosowany w odpowiedzi na strajk lub w celu jego zapobieżenia. Lokaut najczęściej stosowany jest w okresach kryzysu. Wyróżniane są dwa podstawowe rodzaje lokautu: ofensywny (prewencyjny) i defensywny. Celem pierwszego jest zapobieżenie zapowiadzanemu strajkowi, drugi stosowany jest przez pracodawcę w odpowiedzi na nielegalny strajk. *Leksykon polityki społecznej...*, s. 81.

⁴⁰² W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 160.

Beveridge zaplanował jeszcze jedną funkcję dla ubezpieczeń fakultatywnych. Zdawał sobie sprawę, iż po wojnie wzrośnie zamożność i jakość życia klasy średniej; w ubezpieczeniach dobrowolnych dostrzegał sposób na korzystną lokatę nadwyżek pieniędzy, które pojawią się na rynku⁴⁰³. Podobną funkcję pełniły obligacje skarbowe oraz pożyczki państwowe, przy jednoczesnym uzupełnianiu systemu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z przyjętym założeniem ubezpieczenia dobrowolne miały być wyrazem współpracy między państwem, które gwarantuje każdemu obywatelowi minimum socjalne, a jednostką, która świadomie dąży do zapewnienia sobie bezpieczeństwa i standardu życia na wyższym poziomie⁴⁰⁴.

3.5. ADMINISTRACJA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Beveridge zaproponował w Raporcie powołanie Ministerstwa Zabezpieczenia Społecznego, które w ramach swoich kompetencji miało zarządzać ubezpieczeniami społecznymi, pomocą społeczną i ubezpieczeniami dobrowolnymi. Ponadto Ministerstwo to miało być odpowiedzialne za zorganizowanie regionalnych i lokalnych sieci biur zabezpieczenia społecznego; zakres ich obowiązków miał obejmować administrowanie realizacją zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego w danym rejonie. Idea takiej organizacji sieci zabezpieczenia społecznego była związana z dążeniem do maksymalnej decentralizacji administracji w celu pełnego zaspokojenia potrzeb wszystkich zainteresowanych. Konsekwencją tego działania było zorganizowanie rekrutacji i szkolenia odpowiedniej liczby kompetentnego personelu.

Aby zwiększyć zakres kontroli społecznej nad systemem ubezpieczeń społecznych zaproponowano powołanie Statutowego Komitetu Ubezpieczeń Społecznych, którego kompetencje miały umożliwiać nadzorowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz rekomendowanie wysokości składek i zasiłków.

Resort zabezpieczenia społecznego miał również współpracować z instytucjami zajmującymi się ubezpieczeniami dobrowolnymi. Zastanawiano się także

⁴⁰³ Warto podkreślić, iż w okresie międzywojennym ubezpieczenia dobrowolne cieszyły się dużą popularnością. W 1938 r. wykupiono 18 170 000 polis, które były realizowane przez różne instytucje i organizacje, m.in. przez Towarzystwa Pomocy Wzajemnej i związki zawodowe.

⁴⁰⁴ W Raporcie bardzo mocno zaakcentowano znaczenie ubezpieczania dobrowolnego pisząc, że: „Bezpieczeństwo socjalne musi być osiągnięte w drodze współpracy pomiędzy państwem i jednostką. Państwo powinno zapewnić zabezpieczenie za służbę i składkę. Państwo organizując zabezpieczenie nie powinno tłumić bodźców, szans, odpowiedzialności; ustanawiając minimum krajowe, państwo powinno zapewnić możliwości i wsparcie dla indywidualnego działania każdej jednostki w celu zapewnienia sobie i swojej rodzinie zabezpieczania powyżej tego minimum”.

W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 6-7.

nad możliwością powierzenia tym organizacjom, pod warunkiem, że zysk nie będzie głównym celem ich działalności i zgodzą się na podleganie kontroli społecznej, funkcji agend państwowych, realizujących zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, w takim zakresie, w jakim wyspecjalizowały się w trakcie swej dotychczasowej działalności⁴⁰⁵. Zgodnie z założeniami Raportu Ministerstwo miało także rozwinąć poradnictwo i doradztwo dla obywateli w każdej dziedzinie związanej z zabezpieczeniem społecznym. Sugerowano również, aby w dalszym ciągu pozostawić w zakresie kompetencji Ministra Zdrowia wszystkie zagadnienia związane z ochroną zdrowia i rehabilitacją, ale dla koordynacji ich działań postanowiono powołać specjalny komitet, wspólny dla obu resortów. Natomiast w zakresie działania władz lokalnych chciano pozostawić: organizację i realizację usług opiekuńczych, pomoc w środowisku zamieszkania, zarządzanie stacjonarnymi domami pomocy społecznej itp.

W celu zapewnienia odpowiedniej kontroli nad działalnością Ministerstwa i jego agend zaproponowano powołanie instytucji arbitrażu, do którego każdy obywatel miał prawo odwołać się od decyzji wydanej przez instytucję zabezpieczenia społecznego. Najwyższą instancją miał być Superarbitr wyznaczony przez Koronę, a jego decyzje miały mieć charakter ostateczny.

4. POZOSTAŁE WARUNKI NIEZBĘDNE DO REALIZACJI PLANU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Najważniejszym założeniem opracowanego w Raporcie Planu zabezpieczenia społecznego było zagwarantowanie każdej jednostce, która doświadczy danego ryzyka socjalnego, dochodu umożliwiającego jej i rodzinie utrzymanie na minimalnym poziomie. Jednak, aby system zabezpieczania społecznego umożliwił eliminację ubóstwa z życia społecznego Brytyjczyków za niezbędne uznano wdrożenie działań w zakresie: wprowadzenia powszechnych zasiłków na dzieci finansowanych z budżetu państwa; wprowadzenie powszechnego systemu ochrony zdrowia i rehabilitacji; podjęcie działań na rzecz maksymalnego ograniczenia bezrobocia⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ Na przykład: zastanawiano się nad przekazaniem związkom zawodowym administrowania ubezpieczeniami na wypadek bezrobocia, a Towarzystwom Pomocy Wzajemnej ubezpieczeniami chorobowymi; miały być one realizowane razem z ubezpieczeniami fakultatywnymi.

⁴⁰⁶ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 68-70.

4.1. ZASIŁKI RODZINNE⁴⁰⁷

Z przeprowadzonych badań społecznych, na które powoływano się w Raporcie⁴⁰⁸ wynikało, że „we wszystkich przypadkach niedostatku wskazanych w badaniach, przy przyjęciu precyzyjnych standardów ubóstwa, od $\frac{3}{4}$ do $\frac{5}{6}$ tych przypadków było spowodowanych przez przerwanie lub utratę zdolności do zarobkowania. Praktycznie wszystkie pozostałe przypadki (...) były spowodowane tym, że dochód z pracy nie był przystosowany do wielkości rodziny⁴⁰⁹”.

Na tej podstawie uznano, że samo istnienie ubezpieczeń społecznych nie wyeliminuje pozostałych przyczyn niedostatku. W związku z tym postanowiono wprowadzić zasiłki na dzieci; za takim rozwiązaniem przemawiały następujące względy:

- system ubezpieczeń społecznych miał uwzględniać sytuację rodzinną osoby ubezpieczonej, a stosowany system wynagradzania nie brał tej sytuacji pod uwagę, dlatego pojawiała się możliwość, że wysokość zasiłku ubezpieczeniowego razem z rodzinnym będzie wyższa od pensji – co mogło wpływać antymotywacyjnie; chcąc temu zapobiec należało wprowadzić zasiłki na dzieci płatne także osobom pracującym;
- w okresie międzywojennym Wielka Brytania miała niską liczbę urodzeń; dlatego zasiłki na dzieci traktowano jako element aktywnej polityki propopulacyjnej państwa;

⁴⁰⁷ Godne podkreślenia jest to, iż już w latach trzydziestych wprowadzono nowy rodzaj świadczenia – zasiłki rodzinne. Ich geneza sięga czasu pierwszej wojny światowej i wiąże się z żądaniami zwiększenia wynagrodzeń, z jakimi występowali francuscy i belgijscy pracownicy wobec pracodawców, uzasadniając je niemożliwością utrzymania rodzin. Pracodawcy w tych krajach chcąc uniknąć generalnej podwyżki płac dla wszystkich zatrudnionych, rozpoczęli wypłacanie specjalnych dodatków do wynagrodzeń dla osób, które były głównymi żywicielami rodziny. Wobec żądań podwyżek płac ze strony robotników była to najtańsza forma ich realizacji dla pracodawców. Podwyżki w postaci dodatków dotyczyły bowiem tylko niektórych pracowników, a tym samym ograniczały globalną sumę wypłat. Jednak, aby uzyskać wyrównanie obciążeń, bez względu na liczbę pracowników mających rodziny, pracodawcy – szczególnie w Belgii – tworzyli specjalne kasy. Dobrowolnie opłacali składkę obliczoną jako procent od wypłaty wszystkich wynagrodzeń, a kasy wypłacały z tego funduszu dodatki do wynagrodzenia pracownikom adekwatnie do wielkości ich rodzin, a niezależne od wysokości wynagrodzenia. W ten sposób uzyskiwano zbliżanie jakości życia wszystkich pracowników, bez względu na obciążenia rodzinne. Dodatki te stanowiły integralną część systemu płacowego i nie były powiązane z zadaniami polityki ludnościowej.

Od 1930 r. w Belgii wypłata tych zasiłków została wprowadzona obligatoryjnie, natomiast we Francji od 1932 r. W 1940 r. zasiłki rodzinne wprowadzono w kolejnych siedmiu krajach europejskich. W państwach nordyckich zasiłki rodzinne wprowadzono dopiero w drugiej połowie lat czterdziestych ubiegłego wieku. W większości państw zasiłki te zastąpiły lub uzupełniły dotychczasowy system ulg podatkowych, które przysługiwały rodzinom wychowującym dzieci.

W. Muszalski, *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego...*, s. 46.

⁴⁰⁸ B. S. Rowntree, *Poverty and Progress. New Survey of London Life and Labour*, London 1941.

⁴⁰⁹ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 7.

- zadaniem całego społeczeństwa powinno być dążenie do stworzenia jak najlepszych warunków do rozwoju dla wszystkich dzieci, a wprowadzenie tego zasiłku mogło silnie wesprzeć ten cel.

Zastanawiając się nad wprowadzeniem zasiłków na dzieci autorzy Raportu doszli do wniosku, że niezbędne są odpowiedzi na następujące pytania⁴¹⁰:

1. Jeżeli koszty utrzymania dzieci mają być dzielone między rodzinę i państwo, to jaka ma być proporcja przy finansowaniu tych wydatków?

Zaproponowano wypłacanie zasiłku na każde dziecko, gdy żywiciel korzysta z jednego z zasiłków ubezpieczeniowych, a zaczynając od drugiego dziecka, gdy pracuje, w wysokości zbliżonej do rzeczywistych kosztów utrzymania dziecka. Było to konsekwencją założenia, że jedna pracująca osoba jest w stanie utrzymać trzyosobową rodzinę. Wypłacanie zasiłków nie było uzależnione od wpłacania składek, gdyż koszty miały być finansowane przez skarb państwa.

2. Czy należy wprowadzić ograniczenie dochodu, jako warunek do uzyskania zasiłku?

Podjęto decyzję, że system zabezpieczenia społecznego ma stwarzać takie same warunki dla wszystkich obywateli, dlatego zasiłki na dzieci będą wypłacane niezależnie od wysokości dochodu w rodzinie.

3. Czy wysokości zasiłków ma być zróżnicowana w zależności od wieku dziecka – mając na uwadze fakt, że potrzeby dzieci są odmienne w różnym wieku?

Postanowiono, że w imię prostoty systemu nie należy brać pod uwagę ani wieku, ani płci, ani kolejności dziecka w rodzinie.

Wysokość zasiłku ustalono na 8 szylingów tygodniowo, a realizacja wypłat była w kompetencji Ministerstwa Zabezpieczenia Społecznego oraz jego agend lokalnych⁴¹¹.

⁴¹⁰ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 71.

⁴¹¹ Według cen z 1938 r. średni koszt utrzymania dziecka wynosił 7 szylingów tygodniowo. Zgodnie z przyjętą zasadą obliczania zasiłków ubezpieczeniowych powiększono przedwojenne koszty o 25%, jednak w przypadku zasiłków na dzieci założono, że taki wzrost nie jest uzasadniony, bowiem już w czasie wojny wprowadzono bezpłatne obiady w szkołach i mleko – równowartość których to świadczeń oceniano na kwotę 2 szylingów i 6 pensów – co pokrywało tę 25% różnicę.

4.2. OCHRONA ZDROWIA I REHABILITACJA

Zdaniem Beveridge’a jednym z warunków powodzenia przygotowanych reform było wprowadzenie powszechnej i bezpłatnej opieki medycznej oraz rehabilitacji. Było to uzasadnione następującymi względami: wyraźna poprawa sytuacji zdrowotnej społeczeństwa jest niezbędna dla eliminacji jednej z pięciu wymienionych przez Beveridge’a barier postępu społecznego; choroby ograniczają korzystanie z dobrobytu społecznego; zdrowie ma podwójny wymiar: jednostkowy i społeczny – wysoka zachorowalność i braki w leczeniu oznaczają także wysokie koszty ubezpieczeń społecznych, przedłużającą się niezdolność do pracy oraz straty w produkcji.

Beveridge zdawał sobie sprawę ze skali kosztów związanych z wprowadzeniem bezpłatnych usług medycznych⁴¹². W Raporcie zapisano, aby przy utrzymaniu odrębności resortowej ubezpieczeń i ochrony zdrowia, podzielić koszty pomiędzy fundusz (wpływy ze składek) i skarb państwa (wpływy z podatków).

Zaproponowano, aby bezpłatne były wszystkie usługi medyczne i pomocnicze, świadczone w domu i w instytucjach ochrony zdrowia, ogólne i specjalistyczne⁴¹³. Nieodpłatne miały być także usługi rehabilitacyjne. Było to związane z prognozowanym po wojnie wzrostem liczby osób niepełnosprawnych oraz z realizacją podstawowego celu ochrony zdrowia – przywróceniem osoby chorej, w jak najkrótszym czasie, do życia społecznego i zawodowego.

Instytucje odpowiedzialne za proces rehabilitacji danej osoby miały współpracować ze służbami zatrudnienia. Ponadto zaproponowano, by w okresie rehabilitacji jednostka otrzymywała zasiłek szkoleniowy oraz by umożliwiono jej stworzenie warsztatu pracy pozwalającego na samodzielną egzystencję.

Niezależnie od systemu bezpłatnych usług medycznych istniały świadczenia prywatne, płatne, zarówno w miejscu zamieszkania, jak i w jednostkach służby zdrowia.

⁴¹² W okresie międzywojennym możliwość korzystania z bezpłatnych świadczeń służby zdrowia była ściśle związana z ubezpieczeniem. Dlatego też duża liczba osób zwolnionych z obowiązku ubezpieczenia, z powodu wysokich dochodów, dobrowolnie włączała się w system ubezpieczeń społecznych.

⁴¹³ Szczególne znaczenie przywiązywano do prewencyjnej roli usług stomatologicznych. Ponadto chcąc zwiększyć dbałość pacjentów o używane przyrządy dopuszczono możliwość wprowadzenia częściowej odpłatności za protezy i sprzęt okulistyczny.

4.3. PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU

Zapobieganie masowemu bezrobociu było w przekonaniu Beveridge’a bardzo ważnym czynnikiem potrzebnym do pomyślnego zrealizowania założeń Planu zabezpieczenia społecznego. Jego zdaniem prawidłowa sytuacja na rynku pracy istnieje wówczas, gdy liczba osób poszukujących zatrudnienia nie przekracza 8,5% w całym cyklu koniunkturalnym⁴¹⁴. Jednocześnie w innej publikacji pisał, iż „pełne zatrudnienie oznacza, że bezrobocie zostaje zredukowane do krótkich przerw pozostawania w tym stanie przy jednoczesnej pewności, że bardzo szybko pojawi się zapotrzebowanie ze strony starego miejsca pracy lub innego i innej pracy leżącej w granicach możliwości osoby chwilowo nie pracującej. Pełne zatrudnienie oznacza, że nawet gdy dana osoba pozostaje bez pracy, to musi to być okres krótszy niż okres przyznawania zasiłku i możliwości demoralizacji⁴¹⁵”. W tej samej pracy autor pisze, że stan pełnego zatrudnienia istnieje wtedy, gdy liczba osób poszukujących pracy nie przekracza 3% siły rocznej. Natomiast wypowiadając się o bezrobociu w odniesieniu do ludzi młodych stwierdził, że najkorzystniejsza jest taka sytuacja, w której nie nastąpi przyzwyczajenie do braku zatrudnienia, aby jednostka nie przyzwyczaiła się do życia z zasiłku dla bezrobotnych⁴¹⁶.

Na zakończenie tej części Raportu Beveridge wymienił korzyści wynikające z wprowadzenia spójnego i powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego – z punktu widzenia państwa. Stał na stanowisku, że przygotowane zmiany są dobre, mimo że koszty jakie poniesie skarb państwa będą o 86 milionów funtów wyższe od tych, które obciążają budżet z tytułu finansowania obecnego systemu⁴¹⁷. Dzieje się tak dlatego, że zgodnie z dotychczasowym podziałem kosztów w systemie państwo było obciążone wydatkami na kwotę ok. 265 milionów funtów, co stanowiło 61% wszystkich kosztów zabezpieczenia społecznego. W przygotowanym rozwiązaniu zmieni się stosunek podziału kosztów między państwem a innymi podmiotami. Co prawda wydatki miały być na poziomie ok. 351 milionów funtów, ale zostaną one podzielone po ok. 50% między koszty zabezpieczenia społecznego i ochronę zdrowia⁴¹⁸.

⁴¹⁴ Beveridge przez wiele lat zajmował się – w teorii i w praktyce – zagadnieniem bezrobocia. Miał świadomość, że jedną z najpoważniejszych przyczyn niewydolności międzywojennego systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia było, osiągające w niektórych regionach kraju, 60% bezrobocie związane z Wielkim Kryzysem. W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 164.

⁴¹⁵ W. H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, London 1945, s. 20.

⁴¹⁶ Tamże, s. 12.

⁴¹⁷ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 119.

⁴¹⁸ Tamże, Aneks A, s. 207.

Za wdrożeniem przygotowanego Planu przemawiały także względy polityczne. Beveridge uważał, że jeżeli zaniecha się po wojnie działań wyraźnie poprawiających jakość i warunki życia społeczeństwa, to „Brytyjczycy (...) mogą spowodować bardziej radykalne i w pewnym sensie bardziej bolesne zmiany⁴¹⁹”.

Raport kończy się apelem skierowanym do władzy i całego społeczeństwa. „Systemom demokratycznym nie można narzucić wolności od ubóstwa. Nie można im także jej dać. Musi być przez nie wywalczona. Po to, by było to możliwe, niezbędne są odwaga, wiara i poczucie jedności narodowej: odwaga jest niezbędna po to, by dostrzegać fakty i problemy oraz przewyćczać trudności, potrzebna jest wiara w przyszłość, ideę czystej gry i wiara w wolność, za którą od wieków nasi dziadowie gotowi byli umierać; poczucie narodowej jedności jest niezbędne po to, by przełamywać interesy poszczególnych klas czy warstw społecznych. Plan zabezpieczenia społecznego został w Raporcie przedstawiony przez człowieka, który wierzy, że w okresie największego kryzysu, jaki obecnie jest udziałem społeczeństwa brytyjskiego, nie zabraknie nikomu odwagi, wiary i jedności, siły materialnej i duchowej, by przyczynić się do osiągnięcia zarówno bezpieczeństwa społecznego jak i do tego by ludzie, którzy zostali zaangażowani w ten kryzys, wywalczyli sobie sprawiedliwość⁴²⁰”.

5. REAKCJE NA PLAN ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO PRZEDSTAWIONY W RAPORCIE

Raport Beveridge’a przedstawiono brytyjskiemu społeczeństwu 1 grudnia 1942 r. i od razu spotkał się on z dużym zainteresowaniem. W przeprowadzonym w dwa tygodnie później sondażu wykazano, że na 20 badanych respondentów z treścią Raportu zapoznało się 19 osób. 9 z 10 badanych opowiadało się za jego realizacją, 88% badanych poparło pomysł bezpłatnej i powszechnej ochrony zdrowia, 55% badanych uważało, że zaproponowana wysokość zasiłków ubezpieczeniowych jest wystarczająca; jednocześnie 42% miało przeciwne zdanie uznając, iż są one za niskie; w szczególności dotyczyło to emerytur, które za niewystarczające uznało 67% ankietowanych⁴²¹.

⁴¹⁹ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 167.

⁴²⁰ Tamże, s. 127.

⁴²¹ F. J. Scheu, *British Labor and the Beveridge Plan*, Island Press, New York 1943, s. 95.

Silne zainteresowanie ze strony opinii publicznej sprawiło⁴²², że na wniosek 40 posłów, młodych konserwatystów, którymi kierowali Q. Hogg i V. Hinchbrook, propozycja reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii była w dniach 16-18 lutego 1943 r. przedmiotem debaty na forum Parlamentu; przedstawił go posłom sir Arthur Greenwood.

Na podstawie wyników głosowania nad projektem – 335 głosów „za” i 119 „przeciw” – można ustalić, iż Plan poparły Partia Pracy, Partia Liberalna i część Partii Konserwatywnej – prawdopodobnie była to ta sama czterdziesto osobowa grupa młodych, która doprowadziła do debaty parlamentarnej nad Planem.

Przebieg debaty parlamentarnej był burzliwy, a wśród wielu wystąpień najgłośniej komentowane były te, które wywodziły się z grupy posłów konserwatywnych. Kwestionowali oni ideę zabezpieczenia społecznego, a w szczególności ideę powszechnych ubezpieczeń społecznych, zwracając uwagę na następujące kwestie:

- w Planie przyjęto niewłaściwe kryterium ubóstwa, dlatego poza ograniczaniem ubóstwa dokument proponował robotnikom więcej niż minimum utrzymania, co ich zdaniem negatywne odbije się na motywacji do pracy tej grupy zawodowej,
- wprowadzenie Planu wpłynie również ujemnie na brytyjski przemysł, a przede wszystkim na zmniejszenie jego konkurencyjności w stosunku do innych państw, ze względu na wysokie koszty pracy ujęte w cenie dóbr,
- Plan zakładał, że najważniejszym zagadnieniem po wojnie będzie redystrybucja dochodów, a tymczasem zdaniem posłów konserwatywnych w okresie powojennym należy skoncentrować się na odbudowie kraju,
- dodatkowo zarzucano, że sama istota Planu zabezpieczenia społecznego narusza wolność jednostki, stanowi ingerencję państwa w naturalne nierówności między ludźmi, co stanie się przyczyną tłumienia inicjatywy i zaradności jednostek⁴²³.

Debata parlamentarna była poprzedzona wieloma dyskusjami i działaniami, które popierały Plan zabezpieczenia społecznego, lub były mu przeciwnie. W ramach społecznej dyskusji nad projektem swoje stanowisko przedstawiły różne grupy

⁴²² Jak napisano, rządząca w latach 1940-1945 koalicja Partii Pracy, Partii Konserwatywnej i Partii Liberalnej uzgodniła, że we wspólnym interesie nie będą przedstawiać pod obrady Parlamentu zagadnień kontrowersyjnych, które mogłyby choć w najmniejszym stopniu zakłócić porozumieniem partyjnym. W związku z tym zdecydowano by, przeciwnie niż chciał tego Beveridge, przed zakończeniem wojny nie podejmować dyskusji na temat treści Planu zabezpieczenia społecznego przedstawionego w Raporcie.

⁴²³ Tamże, s. 101; a także: F. Lafitte, *Britain's Way to Social Security*, London 1945, s. 33.

i komitety, które reprezentowały m.in. kręgi przemysłowe, środowisko administracji państwowej oraz następujące komitety:

- Liga Odbudowy Wolności (*Liberty Restoration League*) – krytykowała Plan przedstawiając argumenty tożsame z tymi, które wymieniła w toku debaty parlamentarnej grupa posłów konserwatywnych (jw.)⁴²⁴;
- Konfederacja Brytyjskich Pracodawców (*British Employers' Confederation*) zrzeszająca 70% brytyjskich przedstawicieli branży przemysłowej, przedstawiała rządowi memorandum, w którym stwierdzono, że Plan jest „zarówno niepotrzebny, nierozsądny i nierealny ekonomicznie”⁴²⁵;
- w ramach Ministerstwa Pracy zawiązał się komitet pod kierownictwem T. Philips’a, który w styczniu 1943 r. zaprezentował Rządowemu Komitetowi ds. Rekonstrukcji *Raport* dotyczący Planu zabezpieczenia społecznego. Dokument ten jest o tyle istotny, że wnioski w nim zawarte wpłynęły na ostateczny kształt przyjętego ustawodawstwa; najważniejsze uwagi dotyczyły wysokości składek i zasiłków. Zdaniem autorów składki powinny być proporcjonalne do zarobków, a zasiłki niższe, zwłaszcza emerytury, bowiem to ryzyko można przewidzieć i przygotować się do niego obniżając koszty utrzymania i gromadząc oszczędności. Uważano także, że należy ograniczyć czas wypłacania zasiłków z tytułu bezrobocia, bo w przeciwnym wypadku istnieje zagrożenie zdemotywowania osób bezrobotnych do podjęcia dalszej pracy⁴²⁶;
- w ramach Partii Konserwatywnej powołano Komitet pod kierunkiem R. Assheton’a, który przedstawił premierowi protest przeciwko wprowadzeniu Planu, uznano go bowiem za antymotywacyjny i zniechęcający do pracy oraz przezorności; szczególnej krytyce poddano czas wypłacania zasiłków z tytułu bezrobocia⁴²⁷.

Mimo wielu głosów opozycji skierowanych przeciwko Planowi Beveridge’a miał on także swoich zwolenników – zarówno w Parlamencie, jak i poza nim – w tym najważniejszy głos poparcia, tj. przyjęcie ustawy przez Parlament. Wśród grup, które Plan poparły były:

⁴²⁴ F. J. Scheu, *British Labor...*, s. 88.

⁴²⁵ F. Lafitte, *Britain's Way to Social...*, s. 32.

⁴²⁶ A. Deacon, J. Bradshaw, *Reserved for...*, s. 43.

⁴²⁷ Autorzy tego opracowania uważali, że wyrażają opinię 90% konserwatywnych członków Parlamentu. Tamże, s. 42.

- Narodowa Partia Pracy (*National Union of Labour*) zrzeszająca Kongres Związków Zawodowych, Partię Pracy oraz organizacje spółdzielcze; Rada wystąpiła do Parlamentu o jak najszybsze uchwalenie ustawy i jej realizację;
- kręgi Kościoła Protestantckiego, które wyraziły swoje poparcie w orędziu biskupa Exter;
- Stowarzyszenie Organizacji Charytatywnych, które stało na stanowisku, że realizacja Planu może przynieść rozwiązanie większości problemów społecznych;
- Komunistyczna Partia Wielkiej Brytanii – uznała, że choć Plan nie jest metodą likwidacji zła społecznego, to może przyczynić się do poprawy jakości życia brytyjskiego społeczeństwa⁴²⁸.

W tym miejscu warto zadać pytanie, dlaczego Plan zyskał tak szeroką akceptację społeczną? Z pewnością był przekonujący dla różnych grup społecznych: robotników – gdyż zabezpieczał ich przed największymi ryzykami socjalnymi, zwłaszcza skutkami bezrobocia, osób o wyższym statusie finansowym – gdyż nie dawał niczego „za darmo”, ograniczał rolę pomocy społecznej finansowanej z podatków, klasy wyższej – gdyż ograniczając ubóstwo, zmniejszał zagrożenie radykalizacją społeczną (zagrożenie rewolucją)⁴²⁹.

6. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ PLANU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Brytyjski Parlament uchwalił Plan zabezpieczenia społecznego w 1943 r. W celu realizacji jego postanowień rozpoczęto prace nad przygotowaniem ustaw szczegółowych dotyczących poszczególnych dziedzin zabezpieczenia społecznego.

Analizując powojenne reformy zabezpieczenia społecznego należy zwrócić uwagę na fakt, iż były one wdrażane przez dwa kolejne gabinety o różnych orientacjach politycznych. Mimo to, zdaniem D. C. Marsh'a, nie ma rozbieżności pomiędzy polityką społeczną realizowaną przez Partię Pracy i Partię Konserwatywną w okresie 30 lat po wojnie, chociaż zmiany rządów pociągały za sobą odmienne stanowiska na temat rozwiązań szczegółowych⁴³⁰.

⁴²⁸ F. J. Scheu, *British Labor...*, s. 88-89.

⁴²⁹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 78.

⁴³⁰ Jak pisze D. C. Marsh „Pozostały jednak myśl, koncepcja, system, zgoda społeczeństwa co do wartości samego systemu, potrzeby istnienia tego systemu”.
D. C. Marsh, *The Welfare State*, London 1953, s. 94.

6.1. USTAWODAWSTWO SOCJALNE W LATACH 1944-1948

Po zakończeniu działań wojennych, ale jeszcze przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi, w Wielkiej Brytanii uchwalono dwie ustawy, na podstawie których w 1944 r. powołano Ministerstwo Ubezpieczeń Społecznych (*Ministry of National Insurance*) i wprowadzono zasiłki rodzinne (na dzieci).

Celem takich rozwiązań legislacyjnych było organizacyjne wyodrębnienie „tego co wynika z relacji: zasiłek – składka, od tego, co zależy od relacji: zasiłek – potrzeba⁴³¹”. Na tej podstawie uchwalono funkcjonowanie dwóch odrębnych systemów: ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej. Za takim rozwiązaniem przemawiał fakt, iż brytyjska pomoc społeczna cieszyła się długą tradycją i wysoką jakością świadczonej pomocy jeszcze z okresu przedwojennego, w związku z tym nie widziano potrzeby wprowadzania w tej kwestii istotnych zmian.

Ministerstwo Ubezpieczeń Społecznych w zakresie kompetencji miało administrację nad ubezpieczeniami społecznymi, razem z ubezpieczeniami na wypadek chorób zawodowych i wypadków przy pracy oraz rentami starczymi, z wyłączeniem świadczeń dla inwalidów wojennych i osób niewidomych.

Ministerstwo było również zobligowane do koordynacji działań dotyczących ubezpieczeń, współpracy z Ministerstwem Zdrowia w zakresie częściowego finansowania ochrony zdrowia ze składek ubezpieczeniowych, kontrolowania działalności funduszy ubezpieczeń społecznych, łącznie z prawem do proponowania odmiennej regulacji składek i zasiłków. Zadaniem Ministerstwa była także budowa struktury administracyjnej ubezpieczeń społecznych, aż do szczebla lokalnego tak, by maksymalnie ułatwić każdemu obywatelowi dostęp do ubezpieczeń. Zajmowało się ono również przygotowywaniem projektów nowych regulacji oraz szkoleniem kadry odpowiedzialnej za realizację zadań wynikających z obowiązującego ustawodawstwa.

W celu konsultacji powołano Doradczą Radę Ubezpieczeń Społecznych, w skład której wchodziło trzydzieści komitetów lokalnych, a do ich obowiązków należała: kontrola nad funkcjonowaniem ubezpieczeń, doradztwo w sprawach finansowych, skracanie lub wydłużanie okresu wypłaty świadczeń itp.

Druga z ustaw, uchwalona w 1944 r., była również konsekwencją założeń przyjętych w Planie. Społeczeństwo brytyjskie po przykrych doświadczeniach wojennych było szczególnie wrażliwe na sytuację dzieci. Znalazło to odzwierciedlenie

⁴³¹ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 81.

m.in. w pracy J. M. Keynes'a⁴³² *How to Pay for War?*, w której autor proponował wprowadzenie powszechnych zasiłków na dzieci finansowanych przez skarb państwa. Także na forum Parlamentu zgłoszono w 1941 r. petycję do Lorda Skarbnika o wprowadzenie powszechnego zasiłku na dzieci, jako środka umożliwiającego poprawę sytuacji dzieci w czasie wojny⁴³³.

W ustawie tej, w stosunku do zaproponowanych przez Beveridge'a wytycznych, uchwalono niższą wartość świadczenia – w wysokości 5 szylingów, co nawet przy uwzględnieniu kosztów obiadów i mleka było obniżeniem kwoty zasiłku o 6 pensów.

26 lipca 1945 r. odbyły się w Wielkiej Brytanii wybory parlamentarne. Zwycięstwo odniosła Partia Pracy, kierowana przez Clementa Attlee, uzyskując 393 mandaty⁴³⁴. Można podać wiele powodów, które zdecydowały o zwycięstwie tego ugrupowania, jednak warto wymienić najistotniejsze z nich. Po pierwsze, Partia Pracy była postrzegana przez społeczeństwo jako rzecznik reform, które w konsekwencji miały przyczynić się do przebudowy życia gospodarczego i społecznego w Wielkiej Brytanii. Po drugie, program Partii Pracy był uważany za socjalistyczny, co gwarantowało jej głosy klasy robotniczej, ale był on na tyle łagodny, że zyskała zwolenników również wśród drobnej burżuazji i farmerów.

Natomiast Partia Konserwatywna miała dwa atuty: osobisty, silny i ugruntowany autorytet Winstona Churchilla oraz powrót do *status quo ante*, zakładający odbudowę gospodarki razem z wdrożeniem systemu zabezpieczenia społecznego przyjętego przez Parlament jeszcze w czasie wojny.

Przedstawione rozłożenie preferencji wyborczych, przy wzmożonej po wojnie radykalizacji poglądów reprezentowanych przez brytyjskie społeczeństwo, oraz wysokie oczekiwania dotyczące poprawy warunków życia przyniosło zdecydowane

⁴³² John Maynard Keynes (1883-1946) był prezesem dużego towarzystwa ubezpieczeniowego. W opracowanej teorii poddał krytyce XIX-wieczną koncepcję *laissez-fairestyczną*, ponieważ jego zdaniem cechuje ją tendencja do niepełnego zatrudnienia i niepełnego wykorzystania siły roboczej oraz kapitału. Keynes stworzył model interwencjonizmu państwa opowiadając się za polityką pełnego zatrudnienia, poprzez utrzymanie stałości cen oraz popytu inwestycyjnego.

Twierdził, że ogólny poziom produkcji, dochodów i zatrudnienia zależy w głównej mierze od wielkości inwestycji, a te są ograniczane przez niedostateczny popyt. Dlatego wszystkie działania przyczyniające się do zwiększania i stabilizacji popytu są, zdaniem Keynesa, korzystne dla gospodarki. Do takich działań można zaliczyć przedsięwzięcia z zakresu polityki społecznej, dzięki którym zwiększały się możliwości konsumpcyjne najuboższych grup społeczeństwa. W połączeniu z wydatkami państwa przeznaczonymi na rozwój sektora publicznego prowadziło to do pełniejszego wykorzystania istniejących zasobów pracy i kapitału, a tym samym pobudzało wzrost gospodarczy.

Szerzej na ten temat: J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956.

⁴³³ Zdaniem J. Walley'a powołanie Komisji Beveridge'a i opublikowanie Raportu opóźniło wprowadzenie tej formy pomocy na rzecz rodzin wychowujących dzieci.

J. Walley, *Social Security...*, s. 71.

⁴³⁴ Partia Konserwatywna zdobyła 213 mandatów, a Partia Liberalna 12.

zwycięstwo wyborcze Partii Pracy, umożliwiając jej tym samym natychmiastową realizację przygotowanego programu⁴³⁵.

Partia Pracy po przejęciu władzy przedstawiła pod obrady Parlamentu kolejne projekty ustaw; co zaowocowało w latach 1946-1948 uchwaleniem następujących aktów prawnych:

- a) Ustawa o ubezpieczeniach społecznych na wypadek chorób zawodowych i wypadków przy pracy (1946);
- b) Ustawa o ubezpieczeniach społecznych (*National Insurance Act* – 1946);
- c) Ustawa o narodowej ochronie zdrowia (1946);
- d) Ustawa o narodowej pomocy społecznej (1948).

6.1.1. USTAWA O UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH NA WPADEK CHORÓB ZAWODOWYCH I WYPADKÓW PRZY PRACY

W ustawie tej zagwarantowano, na zasadzie powszechności, ubezpieczenie na wypadek osobistego okaleczenia spowodowanego przez wypadek powstały w wyniku pracy oraz na wypadek chorób zawodowych. Ustawa wymienia następujące rodzaje świadczeń⁴³⁶:

- zasiłek z powodu niezdolności do pracy będący skutkiem wypadku, płatny maksymalnie przez okres 26 tygodni, w wysokości 45 szylingów tygodniowo na osobę dorosłą i po 7,5 do 16 szylingów na dzieci – w zależności od ich wieku;
- zasiłek z tytułu przedłużonej niezdolności do pracy, trwającej ponad 26 tygodni, płatny do momentu przejścia na emeryturę lub do końca życia, jeżeli niezdolność do pracy była trwała i wynosiła ponad 25% utraty zdolności do zarobkowania; wysokość otrzymywanego świadczenia była uzależniona od stopnia utraty zdolności do pracy;
- do każdego z wymienionych zasiłków mógł być dodatkowo wypłacany jeden z zasiłków specjalnych, tj. przeznaczony dla osób, które wymagały stałej opieki drugiej osoby w wysokości 3 szylingów tygodniowo oraz tzw. dodatek uzupełniający w sytuacji, gdy poszkodowany nie miał możliwości zarobienia więcej niż 52 funty rocznie – wówczas dopłacano po 20 szylingów tygodniowo; natomiast przy szczególnie ciężkim inwalidztwie można było ubiegać się o dodatek w wysokości 11 szylingów i 3 pensów – jednak wszystkie wypłacane

⁴³⁵ R. Hemming, *Poverty and Incentive*, London 1950, s. 19.

⁴³⁶ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 82-83.

w tym przypadku dodatkowe zasiłki nie mogły przekroczyć kwoty 20 szylingów tygodniowo;

- wdowie po pracowniku, który uległ wypadkowi przy pracy wypłacano zasiłek „wdowi” o wartości 30 szylingów tygodniowo, gdy przekroczyła 50 rok życia lub miała na utrzymaniu dzieci i po 20 szylingów tygodniowo wszystkim pozostałym, wypłacany do śmierci lub ponownego zamążpójścia, natomiast na dzieci przysługiwały zasiłki w zależności od wieku dziecka;
- opiekunowi pełnych sierot po pracowniku, który uległ wypadkowi przy pracy wypłacano zasiłek w wysokości 7 szylingów 6 pensów na każde dziecko, otrzymywany do momentu osiągnięcia przez dziecko samodzielności.

6.1.2. USTAWA O UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

W 1946 r. brytyjski Parlament uchwalił również ustawę o ubezpieczeniach społecznych. Zapewniała ona, na zasadzie obowiązkowej i w oparciu o płacone składki, otrzymywanie zasiłku na wypadek choroby, bezrobocia, emerytury dla osób, które ukończyły 65 rok życia (mężczyźni) i 60 lat (kobiety) oraz zasiłki związane z macierzyństwem i inne. Zgodnie z przyjętymi założeniami ustawa ta zabezpieczała otrzymywanie minimalnego dochodu w okresie przerwy lub utraty zdolności do zarabiania, w postaci następujących zasiłków ubezpieczeniowych⁴³⁷:

- zasiłek chorobowy na wypadek niezdolności do pracy – wypłacany przez okres trwania niezdolności do pracy po spełnieniu warunku opłacania składek, tj. wpłaceniu co najmniej 26 składek tygodniowych przed rozpoczęciem obowiązywania systemu; gdy chory nie miał możliwości powrotu do pracy zasiłek ten zamieniano na rentę inwalidzką wypłacaną do momentu odzyskania zdolności do pracy lub do osiągnięcia wieku emerytalnego – w tym przypadku również było wymagane wpłacenie odpowiedniej liczby składek ubezpieczeniowych;
- zasiłek z tytułu bezrobocia wypłacany był przez okres 6 miesięcy z możliwością wydłużenia do 1 roku, jednak w dalszym ciągu obowiązywała potrzeba rejestracji osoby bezrobotnej w biurze pośrednictwa pracy; zasiłek nie był wypłacany przez okres 6 tygodni jeżeli pracownik samowolnie porzucił pracę bez podania przyczyny;

⁴³⁷ Tamże, s. 83-84.

- zasiłki związane z macierzyństwem – w formie jednorazowego świadczenia porodowego dla kobiet, które nie były aktywne zawodowo lub nie opłacały składek, jednak zasiłek ten można było otrzymać pod warunkiem, że mąż danej kobiety opłacał składki przez okres co najmniej 26 tygodni; oraz trzynastotygodniowy zasiłek macierzyński dla kobiet pracujących i opłacających składki ubezpieczeniowe; do otrzymywania tego zasiłku konieczne było opłacanie składki przez okres co najmniej 50 tygodni w okresie poprzedzającym poród; uwzględniono także wypłacanie przez 4 tygodnie zasiłku na sfinansowanie opieki nad matką;
- zasiłki związane ze śmiercią ubezpieczonego lub członka rodziny: w takiej sytuacji wypłacano zasiłek pogrzebowy, którego wartość była zależna od wieku zmarłej osoby; dla wdów po ubezpieczonych wprowadzono tzw. zasiłek wdowi wypłacany w wyższej wysokości przez pierwszych 13 tygodni, a następnie – w zależności od sytuacji – albo rentę wdowią dla wdów, które przekroczyły 50 rok życia, która potem była zamieniana na emeryturę, lub gdy dzieci usamodzielniały się po osiągnięciu przez wdowę 50 lat, lub gdy była inwalidką; rentę rodzinną dla wdów, które wychowywały dzieci do 15 roku życia (lub 16 lat jeżeli się uczyły); renta wdowia i rodzinna była zmniejszana jeżeli wdowa znalazła zatrudnienie oraz była zawieszana, jeżeli ponownie wyszła za mąż; w dalszym ciągu utrzymano zasiłki wdowie przyznawane jeszcze na podstawie ustawy z 1925 r. w wysokości 10 szylingów tygodniowo; na pełne sieroty po osobach ubezpieczonych wypłacano na rzecz osoby opiekującej się nimi świadczenie w wysokości po 12 szylingów na każde dziecko;
- emerytury – prawo do tego świadczenia mężczyźni uzyskiwali po ukończeniu 65 lat, a kobiety o 5 lat wcześniej, pod warunkiem zaprzestania aktywności zawodowej⁴³⁸. Za niepodjęcie emerytury i kontynuowanie pracy przysługiwał wzrost świadczenia. Odmienne jednak niż chciał Beveridge – warunek zaprzestania pracy nie dotyczył mężczyzn powyżej 70 lat i kobiet po ukończeniu 65 roku życia, ponieważ od tego wieku przysługiwała już pełna emerytura bez względu na to, czy emeryt pracował i ile zarabiał. Początkowo emerytura miała wartość 24 szylingów na jedną osobę⁴³⁹, co stanowiło równowartość ok. 20% średnio-tygodniowych zarobków mężczyzny. Ponadto, zgodnie z przyjętymi

⁴³⁸ Dlatego zmieniono nazwę świadczenia z *old age pension* na *retirement pension*.

⁴³⁹ A. B. Atkinson, *Beveridge, the National Minimum and Its Future in European Context*, London School of Economics, London 1993, s. 121.

założeniami, po wejściu w życie ustawy w lipcu 1948 r., miały być wypłacane wszystkim emerytom świadczenia niższe od pozostałych zasiłków ubezpieczeniowych, tj. po 20 szylingów na każdego ubezpieczonego pracownika i po 15 szylingów na niepracującą żonę i pozostałe dorosłe osoby, które znajdowały się na utrzymaniu emeryta.

W ustawie o ubezpieczeniu społecznym przyjęto zasadę waloryzacji świadczeń co 5 lat, po przedstawieniu przez specjalnie powołaną do tego celu komisję analizy wzrostu lub zmniejszenia kosztów utrzymania⁴⁴⁰.

Wartość składek ustalono na niskim poziomie tak, by na ich płacenie było stać również osoby najmniej zarabiające – dlatego wypłacane świadczenia nie mogły być wysokie. Przyjęte założenia były warunkiem utrzymania równowagi finansowej systemu, a ponadto miały motywować obywateli do prywatnego ubezpieczania się. Jak pisali P. Johnson i K. Rake: „Niegdyś bazowe świadczenie emerytalno-rentowe wypłacane w ramach Krajowego Systemu Ubezpieczenia nie miało na celu zapewnienia ludziom starszym dochodu w pełnej wysokości”⁴⁴¹.

W praktyce okazało się, że emerytury były zbyt niskie, zmuszając świadczeniobiorców do korzystania z pomocy społecznej. Liczba osób ubiegających się o wsparcie zamiast maleć, stale wzrastała. Jednak nie wszyscy, którzy się do niej kwalifikowali ubiegali się o pomoc. Główną tego przyczyną były czynniki o charakterze społecznym i kulturowym głęboko zakorzenione w świadomości Brytyjczyków, tj. poczucie utraty statusu społecznego z powodu korzystania z pomocy. Takie nastawienie miało korzenie w upokarzających godności jednostki zapisach ustawodawstwa ubogich; w związku z tym wiele osób radziło sobie samemu⁴⁴².

W okresie powojennym nastąpił również wzrost liczby osób uprawnionych do korzystania z emerytur zakładowych, które w 1955 r. otrzymywało 33% siły roboczej (tj. 18% pracujących w 1938 r.)⁴⁴³. Sytuacja materialna osób, które nie miały prawa do emerytur zakładowych była zdecydowanie trudniejsza od pozostałych. W związku

⁴⁴⁰ Również Beveridge zdawał sobie sprawę z konieczności waloryzacji wypłacanych świadczeń, jednak nie sprecyzował tego założeń.

⁴⁴¹ P. Johnson, K. Rake, *Brytyjski system emerytalny...*, (w:) IPiSS, *Systemy i reformy...*, s. 50.

⁴⁴² A. B. Atkinson, *Beveridge, the National...*, s. 132.

⁴⁴³ W tym miejscu można się również powołać na inne dane statystyczne: zakładowe systemy emerytalne w pierwszym okresie po wojnie rozwijały się wyjątkowo dynamicznie, co ilustruje wzrost liczby pracowników nimi objętych z 13% w 1936 r. do 33% w 1956 r.

Wyraźnie wzrosła również liczba wypłacanych emerytur zakładowych z 0,2 mln w 1936 r. do 1,1 mln w 1956 r. (w tym samym roku wypłacono 4,7 mln emerytur państwowych).

L. Hannah, *Inventing Retirement...*, s. 125.

z tym R. M. Titmuss wskazał na większą nierówność dochodową jednostek na emeryturze niż w okresie aktywności zawodowej i na podział osób starszych na dwie grupy: z emeryturami zakładowymi i bez emerytur zakładowych (*the two nations in old-age*)⁴⁴⁴.

6.1.3. USTAWA O NARODOWEJ OCHRONIE ZDROWIA

Na mocy ustawy z 1946 r. w Wielkiej Brytanii wprowadzono nowy system ochrony zdrowia – z datą obowiązywania od 1948 r. System ten gwarantował powszechny i bezpłatny dostęp do usług medycznych, dentystycznych oraz farmaceutycznych i okulistycznych, specjalistycznych i ogólnych, szpitalnych i ambulatoryjnych. Został on zorganizowany według następujących zasad⁴⁴⁵:

- rozdzielenia zasiłków chorobowych (ubezpieczeń) od leczenia;
- powszechnego dostępu do świadczeń – niezależnie od wysokości uzyskiwanego dochodu;
- bezpłatności świadczeń medycznych – również niezależnie od dochodu.

Zarządzanie administracją służby zdrowia zostało podzielone między trzy szczeble: pierwszy to szpitale, które będąc ośrodkami klinicznymi zajmowały się leczeniem specjalistycznym; drugi to specjalistyczne usługi medyczne świadczone w miejscu zamieszkania, a trzeci to leczenie ogólne realizowane przez tzw. lekarzy domowych.

Anglię i Walię⁴⁴⁶ podzielono na 14 okręgów wyodrębniając na ich terenie najważniejsze szpitale, zarządzane przez Komitety Narodowej Ochrony Zdrowia.

Zdecydowanie scentralizowano system ochrony zdrowia, jednak wyodrębniono część zadań, które w dalszym ciągu pozostawały w kompetencji władz lokalnych; było to m.in.: opieka nad matką i dzieckiem, opieka nad chorymi i współpraca z organizacjami wolontarnymi w zakresie pracy środowiskowej. Władze lokalne miały również prawo powoływać rejonowe ośrodki ochrony zdrowia zajmujące się leczeniem, ze szczególnym uwzględnieniem rehabilitacji.

⁴⁴⁴ R. M. Titmuss, *Essays on „The Welfare State”*..., s. 74.

⁴⁴⁵ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia*..., s. 84.

⁴⁴⁶ Natomiast w Szkocji i w Irlandii – jak miało to już w historii miejsce wcześniej – uregulowano to zagadnienie w sposób odmienny.

Godne podkreślenia jest to, iż ustawodawca liczył się z wysokimi kosztami zorganizowanej w ten sposób opieki medycznej. Ustalono, że w momencie wejścia w życie nowych rozwiązań łączne wydatki będą się kształtować na poziomie ok. 170 milionów funtów, z czego 6 milionów miało być sfinansowane ze składek płaconych przez pracodawców, 34 miliony ze składek pracowników płaconych w ramach ubezpieczeń społecznych, a 130 milionów funtów miało być pokryte z wpływów podatkowych⁴⁴⁷.

6.1.4. USTAWA O NARODOWEJ POMOCY SPOŁECZNEJ

W 1948 r. uchwalono ustawę o pomocy społecznej. Miała ona na celu zerwanie z dotychczasowym ustawodawstwem ubogich i powołanie w to miejsce narodowego systemu pomocy społecznej, zarządzanego przez Centralną Radę. Lokalne agencje pomocy społecznej były zobligowane do zapewnienia wszystkim osobom będącym w potrzebie warunków umożliwiających poprawę jakości ich życia, a w szczególności miały świadczyć pomoc na rzecz osób niepełnosprawnych, chorych, w starszym wieku i innych upośledzonych, jak również ułatwiać im zorganizowanie codziennego życia i wskazywać możliwości pokonywania istniejących trudności.

Prawo do ubiegania się o zasiłek z pomocy społecznej przysługiwało każdemu obywatelowi, który ukończył 16 rok życia i nie posiadał innych środków utrzymania. Przed przyznaniem świadczenia przeprowadzano jednolity dla wszystkich petentów test dochodów. Różnił się on od dotychczas stosowanych testów tym, że nie brał pod uwagę zasobów całego gospodarstwa, a jedynie osoby ubiegającej się o pomoc. Natomiast dochody dorosłych dzieci, które w dalszym ciągu pozostawały we wspólnym gospodarstwie domowym, uwzględniano tylko w niewielkim stopniu. W badaniu potrzeb i dochodów nie brano również pod uwagę obligacji pożyczki wojennej do kwoty £375 i kapitału do £75. W przypadku posiadania oszczędności w przedziale £75-£400 wysokość wypłacanego zasiłku ulegała proporcjonalnemu zmniejszeniu.

Wartość świadczeń wypłacanych z pomocy społecznej ustalono na takim poziomie, by wystarczały na pokrycie realnych kosztów utrzymania, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów mieszkania. Na dzieci wypłacano od 7,5 do 15 szylingów tygodniowo, w zależności od wieku dziecka.

⁴⁴⁷ Przedstawiona struktura kosztów jednoznacznie wskazuje, że największa część wydatków związanych z finansowaniem nowego systemu ochrony zdrowia miała być pokrywana z budżetu państwa.

Natomiast władze lokalne, w ramach ogólnego systemu pomocy społecznej, miały w zakresie kompetencji budowanie i utrzymywanie stacjonarnych domów pomocy społecznej, organizowanie pracy dla osób bezrobotnych oraz współpracowanie z organizacjami wolontarnymi przy zapewnieniu opieki środowiskowej⁴⁴⁸.

6.2. USTAWODAWSTWO SOCJALNE W LATACH 1948-1979

W 1951 r. w Wielkiej Brytanii przeprowadzono drugie po wojnie wybory parlamentarne, które zwyciężyła Partia Konserwatywna. Porażka Partii Pracy jest uzasadniana wieloma przyczynami, jednak do najważniejszych można zaliczyć: zmniejszenie nastawienia radykalnego wśród społeczeństwa, co jest naturalnym zjawiskiem po zakończeniu wojny⁴⁴⁹, zbyt powolny – w stosunku do oczekiwanego na podstawie przedwyborczych deklaracji – wzrost zamożności społeczeństwa⁴⁵⁰, za mało postępowy program wyborczy, który nie zcentralizował i nie scalał wokół Partii Pracy proletariatu; w związku z czym w większym stopniu stała się ona partią ogólnonarodową, usiłującą godzić sprzeczne interesy robotników i kapitalistów⁴⁵¹.

Kolejną przyczyną wyborczej porażki Partii Pracy była niekorzystna sytuacja gospodarcza w kraju. Co prawda bezpośrednio po zakończeniu wojny nastąpiła pewna stabilizacja ekonomiczna⁴⁵², jednak w chwili objęcia władzy przez Partię Konserwatywną deficyt budżetowy wynosił 521 miliony funtów; przede wszystkim z powodu zmniejszenia popytu na brytyjskie tekstylia, statki i artykuły konsumpcyjne. Dodatkowe trudności były konsekwencją spłaty długów wojennych na rzecz USA i Kanady, a także wysokie koszty nieuniknionej modernizacji gospodarki⁴⁵³.

Partia Konserwatywna od początku skoncentrowała się na pokonywaniu trudności gospodarczych, głównie przez dewaluację funta. W efekcie tych działań od połowy 1954 r. nastąpiła wyraźna poprawa, w tym dziesięcioprocentowy wzrost

⁴⁴⁸ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 85-86.

⁴⁴⁹ A. Marwick, *War and Social Change in the Twentieth Century*, Macmillan, London 1974, s. 25.

⁴⁵⁰ Główną tego przyczyną były poważne obciążenia budżetu państwa kosztami odszkodowań wypłacanych właścicielom znacjonalizowanych przedsiębiorstw – właściciele kopalń otrzymali z tego tytułu 164 600 000 funtów; innym powodem było obniżenie, w celu pobudzenia inwestycji, stopy procentowej w Banku Angielskim, co wyraźnie zmniejszyło wpływy budżetowe.

⁴⁵¹ Szerzej na ten temat: R. T. MacKenzie, *British Political Parties: The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties*, London 1955; a także: *Droga Wielkiej Brytanii do socjalizmu*, Program Komunistycznej Partii Wielkiej Brytanii, Warszawa 1951.

⁴⁵² Średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego wynosiło w Wielkiej Brytanii do 1973 r. 3% rocznie.

Dane na podstawie: G. Davis, D. P. Piachaud, *Social Policy and Economy*, (w:) *The Future of the Welfare State: Remaking Social Policy*, (ed.) H. Glennerster, Heinemann, London 1983, s. 43.

⁴⁵³ P. Gregg, *The Welfare State...*, s. 85.

produkcji oraz nakładów przeznaczanych na inwestycje⁴⁵⁴. Sukcesy te przyczyniły się do kolejnego zwycięstwa Partii Konserwatywnej w wyborach parlamentarnych w 1955 r.

Na początku lat sześćdziesiątych nastąpiło pogorszenie sytuacji ekonomicznej, szczególnie warunków życia klasy robotniczej. W tym czasie odnotowano, pierwszy raz od zakończenia wojny, wzrost bezrobocia, które objęło prawie milion pracowników⁴⁵⁵.

Przez cały powojenny okres obie partie były zgodne co do potrzeby istnienia systemu zabezpieczenia społecznego, zdawały sobie również sprawę z konieczności reformowania przyjętych ustaleń. Z czasem można wskazać różnice między Partią Konserwatywną i Partią Pracy na temat sposobu przeprowadzenia i kierunku tych zmian⁴⁵⁶.

Pierwsza rozbieżność dotyczyła odpowiedzi na pytanie: uniwersalizm czy selektywność? Zdaniem Partii Pracy w dalszym ciągu należało realizować wytyczne przedstawione w Planie Beveridge'a i wzmocnić rolę ubezpieczeń społecznych w systemie zabezpieczenia społecznego. W następnym etapie należy przejść do zapewnienia jednostce minimum środków potrzebnych do utrzymania – odchodząc od zasady jednolitości świadczeń. W bardziej skuteczny sposób należy realizować zasadę wystarczalności świadczeń przez powiązanie wysokości zasiłków ubezpieczeniowych z wartością poprzednio uzyskiwanego wynagrodzenia.

Partia Konserwatywna również zgadzała się z koncepcją rezygnacji z jednolitych świadczeń, ale jej celem było zmniejszenie udziału państwa w finansowaniu zabezpieczenia społecznego z ubezpieczeń na rzecz pomocy społecznej. Przedstawiciele tego ugrupowania byli zdania, że powszechny system świadczeń jest niegospodarny, a zasada łączenia wysokości świadczeń z poprzednio otrzymywanym wynagrodzeniem mogła być realizowana w ubezpieczeniach organizowanych przez przedsiębiorstwa, a tylko kontrolowanych przez państwo⁴⁵⁷. Takie nastawienie było efektem dążenia Partii Konserwatywnej do ograniczania funkcji socjalnej państwa⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴W tym samym czasie odnotowano widoczny wzrost płac realnych: w latach 1951-1958 o 20%, w latach 1951-1964 o 30%. Nastąpiło również podwojenie wydatków konsumpcyjnych, w szczególności na dobra trwałe. A. Marwick, *War and Social Change...*, s. 418. Jednak w dużej mierze wzrost wydatków konsumpcyjnych był pochłaniany przez wzrost cen, który sięgał do 1958 r. 50%. P. Gregg, *The Welfare State...*, s. 7.

⁴⁵⁵Tamże, s. 91.

⁴⁵⁶G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 86.

⁴⁵⁷Mogło to być ubezpieczenie alternatywne w stosunku do ubezpieczeń społecznych.

⁴⁵⁸Była to kolejna istotna różnica między Partią Konserwatywną i przywiązaną do doktryny państwa dobrobytu Partią Pracy.

Niezależnie od przyjętego kierunku zmian w Wielkiej Brytanii w dalszym ciągu istniał problem ubóstwa wśród starszych ludzi, którzy za otrzymywane emerytury nie byli w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb⁴⁵⁹.

Partia Pracy była zdania, że w tej sytuacji należy podnieść emerytury, Partia Konserwatywna planowała zwiększyć wydatki budżetu na pomoc społeczną⁴⁶⁰.

Generalnie rozwój zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, po II wojnie światowej cechowało stopniowe odchodzenie od nienaruszonej dotychczas zasady jednolitych składek i otrzymywania w zamian jednakowych świadczeń, nie powiązanych z zarobkami. Z upływem czasu stało się jasne, że połączenie wysokości opłacanych składek z wynagrodzeniem jest jedyną, możliwą do politycznej akceptacji metodą zmiany i poprawy sytuacji finansowej funduszu ubezpieczeniowego. Zabezpieczenie emerytalne nie gwarantowało dostatecznych źródeł utrzymania, gdyż emerytury „nie nadążały” za wzrostem dochodów ludności pracującej oraz za wzrostem kosztów utrzymania. Konsekwencją takiego stanu rzeczy była sytuacja, w której coraz większa liczba emerytów korzystała z pomocy społecznej⁴⁶¹.

6.2.1. EMERYTURY STOPNIOWALNE

W latach pięćdziesiątych składki na ubezpieczenie nie były zmieniane, poza dostosowywaniem ich do wzrostu cen i dochodów. Pierwszy krok w kierunku powiązania wysokości świadczeń ubezpieczeniowych z zarobkami został podjęty właśnie w dziedzinie emerytur. Mając na uwadze stale zwiększającą się liczbę emerytów korzystających z pomocy społecznej, rząd konserwatywny wprowadził od 1961 r. emerytury stopniowalne (*graduated pensions*) dla pracowników – na podstawie ustawy z 1959 r. Była ona finansowana ze składek płaconych przez pracowników i pracodawców od wynagrodzeń w wysokości 4,25% podstawy wymiaru (między dolnym a górnym limitem 9-15 funtów tygodniowo⁴⁶²). Upoważniało to

⁴⁵⁹ W 1948 r. z zasiłków z pomocy społecznej korzystało ok. 1,0 mln emerytów, a w 1949 r. już 1,8 mln. R. Cohen, A. Rushton, *Welfare Rights*, London 1982, s. 23; a także:

G. Beltram, *Testing the Safety Net: An Enquiry into the Reformed Supplementary Benefit Scheme*, Bedford Square Press, London 1984, s. 7.

⁴⁶⁰ Przed podjęciem ostatecznych decyzji w sprawie wysokości emerytur i pozostałych świadczeń ubezpieczeniowych, wprowadzono zmiany w zakresie ochrony zdrowia: w 1951 r. ustalono częściową odpłatność za okulary, a w 1952 r. za realizację recept i leczenie stomatologiczne. Były to pierwsze wyjątki w zasadzie bezpłatności wszystkich usług.

⁴⁶¹ A. Ogus, E. M. Barendt, *The Law of Social...*, s. 192-193.

⁴⁶² Od 1968 r. do 18 funtów.

do dodatków doliczanych do podstawowego wymiaru emerytury w wysokości 2,5 pensa za każde wpłacone 7 szylingów 5 pensów⁴⁶³.

System ten był skomplikowany i mało korzystny, bowiem po 10 latach opłacania podwyższonej składki można było otrzymać dodatek do emerytury podstawowej w wysokości 5 szylingów⁴⁶⁴. Emerytury stopniowalne były powiązane, podobnie jak składki, z zarobkami. Wprowadzony system obejmował tę samą grupę co system podstawowy, poza osobami samodzielnie się zatrudniającymi. Z obowiązku dodatkowego ubezpieczenia mogli być zwolnieni pracownicy objęci zakładowymi systemami emerytalnymi, jeżeli gwarantowały one świadczenia w wysokości nie mniejszej⁴⁶⁵ niż emerytury stopniowalne⁴⁶⁶.

Wprowadzone emerytury nie były wysokie, bowiem celem nowego rozwiązania było przede wszystkim finansowe wzmocnienie deficytowego funduszu ubezpieczeniowego, w związku z gwałtownym wzrostem wypłat świadczeń po upływie dziesięcioletniego okresu nabywania uprawnień (w 1958 r.)⁴⁶⁷. Niska wysokość oraz niedostosowanie emerytur stopniowalnych do inflacji były powodem ostrej krytyki tego rozwiązania⁴⁶⁸. Nie zmienia to jednak faktu, iż emerytury stopniowalne były prekursorem procesu prywatyzacji publicznego systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii.

W tym samym czasie Partia Pracy przygotowała propozycję własnego systemu emerytalnego, w którym świadczenie miało składać się z dwóch części: podstawy stanowiącej $\frac{1}{4}$ aktualnej średniej płacy oraz dodatku w wysokości $\frac{1}{4}$ średniego wynagrodzenia ubezpieczonej osoby⁴⁶⁹. Koncepcja ta nie została jednak zrealizowana z powodu przegranych przez partię wyborów w 1959 r.⁴⁷⁰

Ważną zmianą w dotychczasowym systemie zabezpieczenia społecznego było – wspomniane powyżej – umożliwienie od 1961 r. wyłączeń z powszechnego systemu ubezpieczeń⁴⁷¹. Zezwolono bowiem na tworzenie w przedsiębiorstwach alternatywnych

⁴⁶³ Emerytura stopniowalna miała charakter dodatku do emerytury podstawowej, ale mogła być również wypłacana mimo braku uprawnień do emerytury podstawowej – np. z powodu niepełnego okresu opłacania składek.

⁴⁶⁴ J. C. Kincaid, *Poverty and...*, s. 90.

⁴⁶⁵ Zasada ta – *contracting out* – to wybór między dodatkowym zabezpieczeniem państwowym lub zakładowym; pozostała ona trwałym elementem brytyjskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego.

⁴⁶⁶ A. B. Atkinson, *The Development of State...*, s. 122.

⁴⁶⁷ W związku z tym system emerytur stopniowalnych miał dofinansowywać emerytury podstawowe.

E. V. Morgan, *Choice in Pensions. The Political Economy of Savings for Retirement*, London 1984, s. 22.

⁴⁶⁸ Przeciwnicy emerytur stopniowalnych nazwali je „oszustwem emerytalnym”.

⁴⁶⁹ Była to propozycja stanowiąca łagodne przejście od systemu jednolitego do uzależnionego od wysokości płac.

⁴⁷⁰ V. George, *Social security – Beveridge and After*, London 1974, s. 28.

⁴⁷¹ Było to zerwanie z zasadą powszechności ubezpieczeń społecznych.

systemów ubezpieczeń, w tym wykupienie świadczeń w wyspecjalizowanych agencjach ubezpieczeniowych. Zgodnie z przyjętymi założeniami systemy te musiały obejmować wszystkich pracowników danego przedsiębiorstwa i zapewnić warunki nie gorsze niż w systemie powszechnym. W krótkim czasie okazało się, że wdrożone rozwiązanie jest o wiele bardziej efektywne; niższe były jego koszty, bowiem przedsiębiorstwom realizującym tą formę ubezpieczeń przyznano ulgi podatkowe, co umożliwiało wypłacanie wyższych świadczeń. Zakres wyłączeń był szeroki – do 1966 r., kiedy wstrzymano wyłączenia⁴⁷², zakładowymi systemami ubezpieczeń objęto 4,75 miliona pracowników, z tego 1,5 miliona w sektorze publicznym, a 1 milion w gałęziach znacjonalizowanych przemysłu⁴⁷³.

6.2.2. KOLEJNE ZMIANY W ZABEZPIECZENIU SPOŁECZNYM

Jak napisano w 1959 r. zmianami objęto tylko świadczenia emerytalne. Jednak przez cały okres pierwszej połowy lat sześćdziesiątych wzrastało przekonanie, że system jednolitych składek i zapewnienie za to minimum środków potrzebnych do utrzymania w chwili wystąpienia ryzyka socjalnego był korzystny w powojennych latach niedoborów, gdy celem tej formy pomocy było wyeliminowanie i ograniczenie ubóstwa. Z czasem zaczęto się zastanawiać nad systemem, który zapewni utrzymanie takiego samego standardu życia, w jakim żyła jednostka lub rodzina przed wystąpieniem ryzyka. W 1966 r. na wniosek Partii Pracy rozszerzono zależne od płacy dodatki na pozostałe świadczenia ubezpieczeniowe. Nowe zasiłki miały się składać ze stałej podstawy oraz dodatku w wysokości 1/3 średniej płacy tygodniowej pracownika między zarobkiem 9 a 30 funtów⁴⁷⁴.

Wprowadzenie dodatków do świadczeń ubezpieczeniowych zależnych od płacy było poprzedzone ustaleniem nowego sposobu opłacania składek ubezpieczeniowych, tj. procentowo od wysokości wynagrodzenia. Dodatkowo w 1966 r. – mimo stabilnej sytuacji na rynku pracy – wprowadzono wypłacane jednorazowo odszkodowania

⁴⁷² Ponownie dopuszczono wyłączenie z powszechnego systemu ubezpieczeniowego w 1975 r.

R. Berthoud, J. C. Brown, S. Cooper, *Poverty and...*, s. 153.

⁴⁷³ V. George, *Social security...*, s. 22.

⁴⁷⁴ Nowe zasiłki miały kształtować się następująco: dla osoby samotnej 4,5 funta podstawa plus

- 1,05 funta przy zarobku do 12 funtów;
- 2,05 funta przy zarobku do 15 funtów;
- 7,00 funta przy zarobku do 30 funtów.

Dla pary małżeńskiej: 7,3 funta podstawa i takie same dodatki, jak dla osoby samotnej.

G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 87-88.

dla pracowników zwalnianych z pracy w ramach redukcji etatów (*Redundancy Payment*), jeżeli byli związani z tym pracodawcą przez długi okres czasu⁴⁷⁵.

Kolejną zmianą była przeprowadzona w 1966 r. reforma administracji zabezpieczenia społecznego. Po prawie piętnastu latach zrealizowano postulat Beveridge'a, który zakładał ujednolicenie administracji zabezpieczenia społecznego. W tym celu powołano Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego; jego kompetencje obejmowały całość ubezpieczeń społecznych oraz pomoc społeczną⁴⁷⁶.

Połączenie od strony administracyjnej ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej było możliwe dzięki zmianie zasad funkcjonowania pomocy społecznej. Rozwiązano Radę ds. Pomocy Społecznej oraz jej agendy. Od tej pory instytucje nowego resortu przejęły obowiązek wypłacania wprowadzonego zasiłku, tzw. zasiłku uzupełniającego (*supplementary benefit*). Wypłacano go osobom, które utrzymywały się z jednego z zasiłków ubezpieczeniowych, gdy udowodniły, że otrzymywane środki nie wystarczają im na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Wprowadzenie zasiłków uzupełniających było związane z porażką Partii Pracy w sprawie nowelizacji systemu ubezpieczeń emerytalnych. Ugrupowanie to dążyło do wprowadzenia nowych emerytur, które w całości miały być zależne od wynagrodzenia, lub byłyby jednolite, ale w wysokości pokrywającej realne koszty utrzymania. W związku z tym, iż propozycja ta nie została przyjęta z powodu niegospodarnego rozdysponowania środków⁴⁷⁷ podjęto decyzję, że najbardziej wydajnym sposobem pomocy emerytom, i pozostałym świadczeniobiorcom ubezpieczeń społecznych, będzie zwiększenie nakładów na pomoc społeczną, co w założeniu autorów miało zlikwidować problem ubóstwa do czasu przyjęcia nowego systemu emerytur. Jednak z uwagi na fakt, iż instytucja pomocy społecznej nie była pozytywnie postrzegana postanowiono połączyć, od strony organizacyjnej, ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczną oraz zastąpić zasiłek z pomocy społecznej tzw. zasiłkiem uzupełniającym, wypłacanym w tym samym trybie co zasiłki ubezpieczeniowe. Wartość zasiłku ubezpieczeniowego miała wynosić połowę różnicy

⁴⁷⁵ Wypłacano 1,5 płacy tygodniowej pracownikom w wieku 41-60 lat (kobiety) i 46-65 lat (mężczyźni) za każdy rok pracy u tego samego pracodawcy. Odpowiednio wypłacano jednokrotność płacy tygodniowej pracownikom w wieku 22-40 lat i ½ płacy tygodniowej pracownikom w wieku 18-22 lat.

⁴⁷⁶ Stan ten przetrwał zaledwie dwa lata, bowiem w 1968 r. wprowadzono kolejną zmianę w administracji zabezpieczenia społecznego. Utworzono Departament Zdrowia i Zabezpieczenia Społecznego funkcjonujący na szczeblu wyższym niż dotychczasowe resorty zabezpieczenia społecznego i zdrowia.

⁴⁷⁷ Propozycja ta została uznana przez specjalną komisję za marnowanie środków, bowiem „na ¾ niepotrzebujących pomocy, po to by pomóc ¼ potrzebujących”.

A. Deacon, J. Bradshaw, *Reserved for...*, s. 106.

między dochodem uzyskiwanym przez rodzinę lub jednostkę, a limitem ustalonym dla danego typu rodziny przez specjalną komisję⁴⁷⁸.

Ponadto, jak napisano, Beveridge tworząc system zabezpieczenia społecznego założył, że wysokość minimalnego wynagrodzenia ma zapewnić utrzymanie rodzinie z jednym dzieckiem – dlatego zapisał propozycję, by zasiłki na dzieci były wypłacane od drugiego dziecka, jeżeli żywiciel rodziny zarabia, a od pierwszego dziecka, gdy pobiera zasiłek ubezpieczeniowy.

Jednak Beveridge nie uwzględnił w swych ustaleniach sytuacji zaistnienia nowego problemu, tzn. innej przyczyny ubóstwa. W 1963 r. A. B. Atkinson przeprowadził bardzo szeroko zakrojone badania na temat przyczyn niedostatku, które wykazały, że około 3% pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy mężczyzn nie jest w stanie z otrzymywanego wynagrodzenia utrzymać żony i dwójki dzieci. Natomiast 2% pracowników nie jest w stanie utrzymać nawet trzyosobowej rodziny⁴⁷⁹.

J. Mack i S. Lansley podają, że do końca lat siedemdziesiątych z pomocy społecznej korzystało średnio 2 miliony osób, w tym również rodziny wychowujące dzieci⁴⁸⁰. W związku z tym Partia Pracy dążyła do tego, aby pomoc udzielana rodzinom z dziećmi była wypłacana przede wszystkim w formie zasiłków rodzinnych. Jednak porażka wyborcza w 1970 r. uniemożliwiła jej realizację przyjętych w tej sprawie założeń.

Partia Konserwatywna po zwycięstwie wyborczym wprowadziła zasiłek, którego celem było uzupełnienie dochodu rodziny (FIS – *Family Income Supplement*), a był on przyznawany ze środków pomocy społecznej po udowodnieniu przez osoby zainteresowane, że otrzymywane wynagrodzenie nie pozwala im na zaspokojenie potrzeb rodziny. Ustalono, że zasiłek ten będzie wypłacany od 1971 r.; miał być przyznawany na okres 6 miesięcy w 5 tygodni po zgłoszeniu takiej potrzeby, jeżeli ojciec rodziny lub samotnie wychowująca dzieci matka byli zatrudnieni na cały etat. Wysokość zasiłku została wyliczona jako połowa różnicy między dochodem rodziny, a ustalonym dla danego typu rodziny minimalnym dochodem. Początkowo zakładano, że do otrzymania tego zasiłku będzie uprawnionych około 190 tysięcy rodzin, ale o jego wypłacenie ubiegała się tylko połowa uprawnionych⁴⁸¹.

⁴⁷⁸ Wysokość tego limitu miała być zmieniana na wniosek komisji w sytuacji wzrostu lub zmniejszenia kosztów utrzymania.

⁴⁷⁹ A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, London 1983, s. 24.

⁴⁸⁰ J. Mack, S. Lansley, *Poor Britain*, Harper Collins Publishers, London 1985, s. 7.

⁴⁸¹ Z pewnością świadczy to o małej popularności zasiłków wypłacanych przez pomoc społeczną, jako metody rozwiązywania problemu ubóstwa w Wielkiej Brytanii.

A. Deacon, J. Bradshaw, *Reserved for...*, s. 80.

Godne podkreślenia jest to, że obie partie uważały wdrożony zasiłek za rozstrzygnięcie tymczasowe. Partia Konserwatywna finalnie dążyła do wprowadzenia rozwiązania łączącego system podatkowy z zabezpieczeniem społecznym, tzw. podatkowo-kredytowy, a Partia Pracy chciała przeprowadzić ogólną reformę zasiłków rodzinnych. Niemniej jednak Partia Konserwatywna nie zdążyła wprowadzić wnioskowanego systemu zabezpieczenia, gdyż w 1974 r. przegrała wybory parlamentarne. Natomiast Partia Pracy w 1977 r. wdrożyła nowe zasiłki rodzinne, które łączyły dotychczasowe rozwiązania z ulgą podatkową na dzieci, wypłacane na wszystkie dzieci niezależnie do statusu zawodowego i sytuacji rodziny. Ponadto przez cały czas obowiązywały zasiłki z pomocy społecznej na rzecz rodzin, bowiem Partia Pracy uznała, że ta forma pomocy w dalszym ciągu będzie potrzebna, szczególnie dla rodziców samotnie wychowujących dzieci oraz w wyjątkowych sytuacjach.

Wprowadzenie przez Partię Konserwatywną zasiłków uzupełniających nie było jedynym krokiem w kierunku zwiększenia selektywności świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Jako formę dodatku do zasiłków uzupełniających (pomocy społecznej) upowszechniono istniejące do tej pory w wymiarze lokalnym ulgi mieszkaniowe dla osób o najniższych dochodach. Od 1972 r. mogli z nich korzystać mieszkańcy domów komunalnych, a dwa lata później zasadę tę rozszerzono na domy prywatne i mieszkania, co w założeniu autorów projektu miało stanowić silny bodziec do wykupywania mieszkań i domów, m.in. w celu odciążenia państwa od kosztów budownictwa komunalnego⁴⁸². Rozdysponowanie tych świadczeń było w kompetencji władz lokalnych, co w następnych latach ułatwiło połączenie ulg w opłatach mieszkaniowych ze zniżkami w podatkach lokalnych. W 1973 r. wprowadzono zasadę, zgodnie z którą osoby pobierające zasiłek z pomocy społecznej – oraz ich rodziny – miały prawo do zwolnienia z opłat za korzystanie z usług służby zdrowia oraz innych świadczeń rzeczowych.

Jak napisano Partia Pracy przejęła władzę w 1974 r. Był to moment pojawienia się ogólnego kryzysu ekonomicznego, który zdaniem niektórych autorów był również początkiem końca praktyki państwa dobrobytu⁴⁸³. W okresie tym lawinowo wzrastała liczba osób bezrobotnych⁴⁸⁴ oraz nasiliła się inflacja.

⁴⁸² Tamże, s. 86.

⁴⁸³ S. E. Spiro, *Evaluating the Welfare State. Social and Political Perspectives*, London 1983, s. 149.

⁴⁸⁴ W 1974 r. bezrobocie szacowano na 2,6%, natomiast w 1979 r. liczba osób pozostających bez pracy wynosiła już 1,25 mln. Ogólnie statystyka bezrobocia w latach 1970-1978 przedstawiała się następująco: 1970 – 2,6%; 1971 – 3,5%; 1972 – 3,8%; 1973 – 2,7%; 1974 – 2,6%; 1975 – 4,1%; 1976 – 5,7%; 1977 – 6,2%; 1978 – 6,1%.

Opracowano na podstawie: A. Marwick, *British Society since 1945*, London 1986, s. 183.

Konsekwencją wzrostu bezrobocia było rozprzestrzeniające się ubóstwo. W 1975 r. liczbę osób żyjących poniżej limitu ustalonego dla wypłaty zasiłków uzupełniających szacowano na 4,5 miliona, a drugie tyle mieszkańców przekraczało ten limit zaledwie o 20%⁴⁸⁵. Jednak szczególnie brzemienny w skutki był fakt, iż kryzys ekonomiczny lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku podważył powojenny konsensus w zakresie słuszności przyjętych po wojnie kierunków rozwoju zabezpieczenia społecznego⁴⁸⁶.

Jednym z pierwszych projektów ustaw, po wygranych wyborach, przedstawionych przez Partię Pracy pod obrady Parlamentu był tzw. *Castle Plan*. Zakładał on wprowadzenie nowej ustawy emerytalnej ściśle wiążącej wysokość emerytury z dotychczasowymi dochodami, miały one zastąpić emerytury stopniowalne.

Ustawa o emeryturach z zabezpieczenia społecznego⁴⁸⁷ (*Social Security Pensions Act*) została przyjęta w 1975 r., ale jej wejście w życie przewidziano na 1978 r.⁴⁸⁸ Była to jedna z najważniejszych zmian wprowadzonych do systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii od 1948 r.⁴⁸⁹ Mimo, iż uchwalono ją w okresie rządów Partii Pracy, to została oparta na konsensusie politycznym obu głównych ugrupowań politycznych⁴⁹⁰.

W 1979 r. odbyły się w Wielkiej Brytanii kolejne wybory parlamentarne, w których zwyciężyła Partia Konserwatywna.

7. OCENA PLANU PRZEDSTAWIONEGO W RAPORCIE BEVERIDGE'A I JEGO ODBIÓR SPOŁECZNY

Raport Beveridge'a był bardzo ważnym dokumentem w historii nie tylko Wielkiej Brytanii. Powołanie Komisji, która zajęła się tak wieloma zagadnieniami z zakresu zabezpieczenia społecznego miało miejsce w momencie, gdy w wyniku II wojny światowej został naruszony dotychczasowy porządek świata. Sytuacja ta zrodziła dwa rodzaje skutków dla życia społecznego. Po pierwsze zdano sobie sprawę, że należy przemodelować dotychczasowe formy życia społecznego, aby trwale

⁴⁸⁵ H. Glennerster, *The Idea of Welfare State*, (w:) *The Future of the Welfare...*, s. 65.

⁴⁸⁶ D. Fraser, *The Evolution of the British...*, s. 250.

⁴⁸⁷ Szerzej na ten temat w dalszej części pracy.

⁴⁸⁸ Ustawa została wprowadzona w 1975 r., a uprawniały do niej składki opłacane od 1978 r.

⁴⁸⁹ N. Barr, *The Objectives and Attainments of Pension Schemes*, (w:) *The State and Social...*, s. 50.

⁴⁹⁰ M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 76.

wyeliminować przyczyny, które doprowadziły do wybuchu wojny. Po drugie, większość obywateli miała świadomość, że do zwycięstwa nad faszyzmem konieczna jest maksymalna mobilizacja społeczeństwa, które po to by przetrwać ten trudny okres, musi wzniesić się ponad podziały. Konieczne stało się również zapewnienie tych, którzy znajdowali się w sytuacji najtrudniejszej, a w okolicznościach wojennej zawieruchy mieli najwięcej do dania, że ich trud zostanie nagrodzony, że nie wrócą do nędzy i ubóstwa, którego wcześniej doświadczyli.

W związku z tym można odnieść wrażenie, że Plan zabezpieczenia społecznego przedstawiony w Raporcie stanowi pewnego rodzaju kompromis między różnymi rozwiązaniami. Już we wstępie dokumentu zapisano, że jego celem jest taki charakter reformy, który z jednej strony nie będzie się kierował partykularnymi interesami grupowymi, a z drugiej bardzo wyraźnie oprze się na doświadczeniach z przeszłości. Natomiast na końcu Raportu Beveridge zwraca się z prośbą o jego akceptację i jest to apel skierowany do tych, którzy w wyniku przyjętych ustaleń coś stracą ostrzegając, że jeżeli zaproponowane zmiany nie zostaną przyjęte, to ta część społeczeństwa, która dotychczas była słabsza ekonomicznie może „upomnieć się o swoje i wziąć znacznie więcej, niż zaproponowano w Raporcie”⁴⁹¹.

Tendencja do szukania kompromisów odbija się szeroko w wielu zapisach Planu. Z jednej strony jego celem było stworzenie nowej sytuacji społecznej, a z drugiej dążenie, by nadmiernie nie naruszyć istniejącej struktury dochodów w stosunku do społecznych oczekiwań⁴⁹². Udział państwa, początkowo poważny, w konsekwencji ogranicza się do pomocy społecznej, która ma również zanikać, zasiłków rodzinnych wypłacanych niezależnie od dochodu oraz części kosztów ochrony zdrowia⁴⁹³. Dążenie do konsensusu przejawia się także w podejściu do ubezpieczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Z jednej strony wdrożenie zasady równości świadczeń, a z drugiej korzystniejsze zapisy dotyczące ubezpieczeń przemysłowych, świadczą o dużej niechęci do naruszania uzgodnionych interesów i zagwarantowanych przywilejów.

Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do ludzi starszych. Zasada równości świadczeń została naruszona przez dezaprobatę do zwiększania finansowego udziału budżetu państwa – a tym samym podatników⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied...*, s. 167.

⁴⁹² Może o tym również świadczyć pomysł oparcia systemu zabezpieczenia społecznego głównie na redystrybucji poziomej.

⁴⁹³ Finalnie udział finansowy państwa w ubezpieczeniach wynosił około 1/6 kosztów ogólnych.

⁴⁹⁴ Dlatego emerytury miały najmniej korzystne warunki wśród wszystkich świadczeń.

Dążenie do wypracowania za wszelką cenę kompromisu jest najsłabszym aspektem Planu. Można wysunąć wniosek, że ustalone wartościowo świadczenia, w oparciu o szacowany wzrost kosztów utrzymania po wojnie, wynikały z dążenia do zrównoważenia systemu, a nie z rzetelnej oceny tych kosztów. W związku z tym już na wstępie naruszono zasadę wystarczalności świadczeń ubezpieczeniowych, której celem było – w przypadku braku innych źródeł utrzymania – zapewnienie odpowiedniej jakości życia, bez zagrożenia ubóstwem.

Ważnym a nierozwiązanym problemem były koszty mieszkaniowe. Ustalając wysokość opłat na poziomie średniej krajowej⁴⁹⁵, z definicji postawiono w mniej korzystnej sytuacji mieszkańców miast, w których koszty te były wyższe od przeciętnych, a tym samym były to osoby w największym stopniu zagrożone wystąpieniem ryzyk socjalnych, którym najtrudniej było uzupełnić wartość wypłacanych zasiłków z własnych zasobów.

Rezultatem momentu, w którym opracowano i opublikowano Plan zabezpieczenia społecznego, był również jego propagandowy charakter. W Planie wielokrotnie zaakcentowano aspekt równości wobec systemu ubezpieczeniowego, co miało być świadectwem znoszenia barier społecznych w myśl hasła – „wszyscy tak samo zagrożeni przez wojny – po wojnie w równym stopniu wolni od zagrożeń niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb⁴⁹⁶”. Jednak w tej sytuacji należy wziąć pod uwagę fakt, że różnie obciążała wysoki i niski dochód składka skalkulowana na jednakowym poziomie; ponadto inne warunki gwarantują takie same świadczenia w odmiennej sytuacji życiowej. Z tych samych powodów Plan jest określany mianem rewolucyjnego, choć można się zgodzić z D. Frazer’em, że stanowi on pewnego rodzaju kodyfikację i rozszerzenie wcześniej istniejącego ustawodawstwa⁴⁹⁷.

Mimo wielu słabych stron Planu z całą pewnością należy podkreślić ważną rolę tego dokumentu na drodze do rozwoju teorii zabezpieczenia społecznego. Został on bowiem wykorzystany w wielu analizach teoretycznych nad możliwościami postępu i regresu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Jest to Plan powszechny z uwagi na

⁴⁹⁵ Wynikało to również z braku chęci do zwiększania kosztów ubezpieczeń społecznych ponad to, co mogło być zebrane przez składki przy ograniczonym udziale państwa.

⁴⁹⁶ G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 95.

⁴⁹⁷ D. Fraser pisał o Planie tak: „Symetria i prostota przesłoniły fakt, że Plan nie był niczym więcej niż racjonalizacją istniejących schematów ubezpieczeniowych, upowszechniał zasiłki dotąd selektywne. (...) Nowy był tylko pomysł, że można tak zorganizować społeczeństwo, by było w stanie zwalczyć pięć gigantów na drodze do postępu. Dał nowe pojęcie wolności – nie *do*, a *od* – ubóstwa, choroby, bezdomności”. D. Fraser, *The Evolution of the British...*, s. 215.

to, że dotyczy wszystkich obywateli oraz uwzględnia szerokie spektrum ryzyk ubezpieczeniowych. Dodatkowo, mając na uwadze różne formy pozyskiwania dochodów w celu ujednolicenia świadczeń, wprowadzono podział ubezpieczonych na klasy, gwarantując w ramach wyodrębnionych grup jednakowe świadczenia.

Plan jest napisany w sposób prosty i zrozumiały, co przyczyniło się do szerokiej akceptacji społecznej tego dokumentu. Istnieje bowiem związek między klasą ubezpieczeniową, wysokością płaconej składki i otrzymywanym świadczeniem⁴⁹⁸.

Duże znaczenie ma również fakt, iż Plan jest spójny wewnętrznie. Gwarantuje on bowiem wypłatę świadczenia dopóty, dopóki występuje dane ryzyko⁴⁹⁹; stwarza również możliwość przechodzenia jednych świadczeń w drugie – chorobowego w inwalidztwo, bezrobocia w szkoleniowy, wdowiego w szkoleniowy itp. Ponadto Plan uwzględnia różne sytuacje życiowe, np. utrata warsztatu pracy przez osobę, która utrzymuje się z własnej pracy, stwarza jej możliwość zdobycia nowych kwalifikacji i przystosowania się do nowej sytuacji przez istnienie zasiłku szkoleniowego. Natomiast w sytuacji, gdy żona jest na utrzymaniu męża, to uwzględnia się fakt, że jest ona w takim samym stopniu zagrożona ryzykiem socjalnym jak mąż – dlatego pojawiła się propozycja wprowadzenia dwóch zasiłków – dla osoby samotnej i dla pary małżeńskiej.

Jednak najbardziej wartościowe w Planie zabezpieczenia społecznego przedstawionym w Raporcie Beveridge'a było to, że po raz pierwszy – na tak dużą skalę – uwypuklono znaczenie profilaktyki w zapobieganiu biedzie i zaakcentowano rolę państwa w ograniczaniu rozprzestrzeniania się tej kwestii społecznej. Warto również zwrócić uwagę na to, że w ponad trzystuletniej historii zabezpieczenia społecznego państwo brytyjskie podejmowało działania ograniczające zasięg i skutki już istniejącego ubóstwa, a w Planie zwrócono uwagę na rolę działań przeciwdziałających jego powstawaniu⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ W związku z tym zależność formalna i finansowa była dla większości zrozumiała.

⁴⁹⁹ Jednak w przypadku bezrobocia pod pewnymi warunkami.

⁵⁰⁰ Takie działania podejmowano oczywiście już wcześniej, ale o ile pomoc udzielana w ramach gildii i Towarzystw Wzajemnej Pomocy miała charakter „samopomocowy”, a zasiłki ubezpieczeniowe organizowane przez państwo po 1911 r. miały ograniczony zakres przedmiotowy i podmiotowy, to zaproponowane w Planie ubezpieczenia społeczne były powszechnie i traktowane jako jeden z elementów spójnego programu zapobiegania ubóstwu, jako zjawisku społecznemu.

G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia...*, s. 105-106.

ROZDZIAŁ IV

SYSTEM ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO W WIELKIEJ BRYTANII

1. LEGISLACJA W LATACH 1975-1985

1.1. EMERYTURY POWIĄZANE Z WYNAGRODZENIEM ORAZ ICH PRYWATYZACJA

Emerytury stopniowalne (*Graduated Retirement Benefit*), wprowadzone od 1961 r., uzupełniały emerytury podstawowe tylko w niewielkim wymiarze. Efektywne, państwowe emerytury dodatkowe powiązane w wynagrodzeniach dla pracowników, które zastąpiły emerytury stopniowalne, wprowadziła ustawa o emeryturach z zabezpieczenia społecznego z 1975 r. (*Social Security Pensions Act*⁵⁰¹).

System państwowych emerytur powiązanych z wynagrodzeniami SERPS⁵⁰² funkcjonował w ramach Krajowego Ubezpieczenia Społecznego⁵⁰³. Do dodatkowej emerytury z SERPS uprawniają składki płacone od 1978 r. Osoby pracujące miały obowiązek przynależeć do SERPS. Istniała możliwość zastąpienia uczestnictwa w SERPS (i opłacania niższej składki), jednak warunkiem zwolnienia był udział w zakładowym systemie emerytalnym, który gwarantował świadczenia na poziomie co najmniej takim samym⁵⁰⁴, jak emerytury z systemu państwowego (*Guaranteed Minimum Pension* – GMP) gwarantowanej emerytury minimalnej; lub ubezpieczeniu indywidualnym (od 1988 r.).

Tym samym rząd konserwatywny wymiennie rozszerzył możliwości „wyłączenia się” (*contracting out*) z dodatkowego systemu państwowego i zastąpienia

⁵⁰¹ *The Social Security Pensions Act 1975*, (w:) “The Modern Law Review” 1976, Vol. 39, no. 3, s. 321-326; a także: <http://www.opsi.gov.uk>

⁵⁰² SERPS: *State Earnings-Related Pensions Scheme*.

⁵⁰³ Krajowe (Narodowe) Ubezpieczenie Społeczne: *National Insurance* – NI.

W Wielkiej Brytanii jest używane pojęcie „ubezpieczenie krajowe”, „ubezpieczenie narodowe”. Wywodzi się ono z 1911 r. i zostało utrzymane w utworzonym w 1944 r. *Ministry of National Insurance* (Beveridge proponował *Ministry of Social Insurance*), głównie dlatego by nie wprowadzać terminu stosowanego w Niemczech. W tym opracowaniu stosowane jest ono zamiennie z określeniem: ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie NI.

A. Ogus, E. M. Barendt, *The Law of Social...*, s. 539.

⁵⁰⁴ Systemy zakładowe zastępujące SERPS musiały być systemami DB, w których emerytury były powiązane z wynagrodzeniem przed przejściem na emeryturę.

dotatkowej emerytury państwowej emeryturami zakładowymi, a od 1988 r. także ubezpieczeniem indywidualnym (prywatnym). Polityka ta wynikała z przekonania, że udział państwa w zabezpieczeniu emerytalnym powinien się ograniczać jedynie do gwarantowania określonego minimum (zapobiegania ubóstwu), natomiast za zapewnienie wyższych dochodów, w tym utrzymanie osiągniętego poziomu życia, odpowiedzialny jest sam zainteresowany⁵⁰⁵.

Emerytura dodatkowa miała znacząco poprawić relację dochodów emeryta do jego poprzednich zarobków. Wysokość emerytury dodatkowej zależała bowiem od wysokości zarobków w okresie, w którym dana osoba (w przypadku emerytury kategorii A) lub jej współmałżonek (emerytura kategorii B) opłacała składki⁵⁰⁶.

Emerytury z tego systemu były finansowane metodą repartycyjną z dodatkowej składki (tabela 12). Warunki uzyskania prawa do świadczeń były analogiczne, jak w systemie podstawowym; w związku z tym niektóre okresy niewykonywania pracy były kredytowane⁵⁰⁷.

Emerytura z SERPS miała być wypłacana w pełnym wymiarze po dwudziestoletnim okresie opłacania składek, tj. po raz pierwszy w 1998 r. W początkowych założeniach (z 1975 r.) emerytura dodatkowa miała być odzwierciedleniem historii indywidualnych zarobków pracownika, osiągniętych w ciągu 20 „najlepszych” lat (z najwyższymi zarobkami). Miało to zabezpieczyć osoby, których życie zawodowe było przerwane ze względu na obowiązki rodzinne, bezrobocie, chorobę i inne przyczyny, lub którzy w pewnych okresach aktywności zawodowej osiągnęli wyjątkowo niskie zarobki. Podstawą wymiaru świadczenia było wynagrodzenie między dolnym a górnym limitem, od którego osoba ubezpieczona opłacała składki. Dolny limit był zbliżony do poziomu emerytury podstawowej, a górny kształtował się na poziomie 7,5-krotności emerytury podstawowej⁵⁰⁸. Każdy rok opłacania składek uprawniał ubezpieczonego do emerytury w wysokości 1,25% podstawy wymiaru. Osoba z dwudziestoletnim stażem miała otrzymywać emeryturę dodatkową w wysokości 25% ($20 \times 1,25\% = 25\%$) własnych wynagrodzeń otrzymywanych w tym okresie między dolnym a górnym limitem⁵⁰⁹.

⁵⁰⁵ N. Barr, F. Coulter, *Social Security: Solution or Problem?*, (w:) *The State of Welfare: The Welfare State in Britain...*, s. 294.

⁵⁰⁶ Zarobki, od których opłacano składki dające tytuł do dodatkowej emerytury (począwszy od 1978 r.) nazywane są „współczynnikiem zarobków” (*earnings faktory*).

⁵⁰⁷ P. Johnson, K. Rake, *Brytyjski system emerytalny...*, (w:) IPiSS, *Systemy i reformy...*, s. 56.

⁵⁰⁸ A. B. Atkinson, *Beveridge, the National...*, s. 122.

⁵⁰⁹ Innymi słowy: emerytura z SERPS miała stanowić docelowo 25% rewaloryzowanych zarobków danej osoby z dwudziestu najlepszych dla niej lat, gdy jej wynagrodzenie było najwyższe.

Emerytura mężczyzny, którego żona nie miała prawa do własnego świadczenia była zwiększona, a żona miała prawo otrzymania całej dodatkowej emerytury po mężu w przypadku jego śmierci. Natomiast w sytuacji, gdy oboje małżonkowie mieli odpowiednie okresy składkowe, to pozostali przy życiu małżonek otrzymywał emeryturę podstawową oraz oba składniki powiązane z wynagrodzeniami do maksymalnej wysokości, jaką mogła zarobić jedna osoba⁵¹⁰.

Z SERPS zostały wyłączone dwie grupy: osoby z wynagrodzeniem poniżej LEL⁵¹¹ (wyłączone także z NI) oraz osoby samodzielnie się zatrudniające, które miały obowiązek opłacania składek tylko do NI⁵¹². Jednak na długo przed momentem, gdy formuła „20 najlepszych lat” mogła być zastosowana zmieniono ją w 1986 r.

1.2. SKŁADKI

W brytyjskim systemie ubezpieczenia społecznego odstępiono od reguły jednolitych (kwotowych) składek. Ustawa o zabezpieczeniu społecznym z 1973 r. (*Social Security Act*) wprowadziła składkę powiązaną z wynagrodzeniami (*earnings related contributions*), finansowaną przez pracowników i pracodawców. W latach 1975-1977 pracownicy płacili składki w wysokości 5,5%-5,75%, a pracodawcy w wysokości 8,5%-10,75% wynagrodzenia (tabela 8). Od 1978 r., po rozpoczęciu systemu emerytur dodatkowych, stopa składki była zróżnicowana w zależności od tego, czy dany pracownik był objęty SERPS, czy był z niego wyłączony. Składki płacone przez osoby wyłączone z SERPS zostały zmniejszone z tego tytułu o 2,5% (do 4%), a składki pracodawców zmniejszono o 4,5% (do 7,5%) wynagrodzenia (w 1978 r.). W kolejnych latach składki rosły, a od 1985 r. składki pracodawców zmniejszono.

Tabela 8

STOPY SKŁADEK W KLASIE 1 NA UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE W WIELKIEJ BRYTANII
W LATACH 1975-1988 (w %)*

Lata**	Osoby objęte SERPS		Osoby zwolnione z SERPS	
	składka pracownika	składka pracodawcy	składka pracownika	składka pracodawcy
1975	5,50	8,50	-	-
1976	5,75	8,75	-	-

⁵¹⁰ N. Barr, *The Objectives and Attainments of...*, s. 228-229.

⁵¹¹ LEL (*Lower Earnings Limit*) – dolny limit zarobków, jest to minimalna wysokość wynagrodzenia, ustalana w każdym roku podatkowym, od którego powstaje dla pracodawcy obowiązek ubezpieczenia pracownika, aby kwalifikował się on do wypłaty różnego rodzaju świadczeń z NI (*National Insurance*).

⁵¹² L. Liu, *Retirement Income Security...*, s. 24.

1977	5,75	10,75	-	-
1978	6,50	12,00	4,00	7,50
1979	6,50	13,50	4,00	9,00
1980	6,75	13,70	4,25	9,20
1981	7,75	13,70	5,25	9,20
1982	8,75	12,20	6,25	7,70
1983	9,00	11,95	6,85	7,85
1984	9,00	11,45	6,85	7,35
1985	9,00	10,45	6,85	6,35
1987 zarobki w £ na tydz. 39,00-64,99 65,00-99,99 100,00-149,99 150,00-295,00 powyżej 295	5,00 7,00 9,00 9,00 -	5,00 7,00 9,00 10,45 10,45	2,85 4,85 6,85 6,85 -	0,9 2,90 4,90 6,35 10,45
1988 zarobki w £ na tydz. 41,00-69,99 70,00-104,99 105,00-154,99 155,00-305,00 powyżej 305	5,00 7,00 9,00 9,00 -	5,0 7,00 9,00 10,45 10,45	3,00 5,00 7,00 7,00 -	1,20 3,20 5,20 6,65 10,45
1989 zarobki w £ na tydz. 43,00-74,99 75,00-114,99 115,00-164,99 165,00-325,00 powyżej 325	5,00 7,00 9,00 9,00 -	5,00 7,00 9,00 10,45 10,45	3,00 5,00 7,00 7,00 -	1,20 3,20 5,20 6,65 10,45
1990 zarobki w £ na tydz. 46,00-79,99 80,00-124,99 125,00-174,99 175,00-350,00 powyżej 350	9,00 9,00 9,00 9,00 9,00	5,00 7,00 9,00 10,45 10,45	7,00 7,00 7,00 7,00 -	1,20 3,20 5,20 6,65 10,45
1991 zarobki w £ na tydz. 52,00-84,99 85,00-129,99 130,00-184,99 185,00-390,00 powyżej 390	9,00 9,00 9,00 9,00 9,00	4,60 6,60 8,60 10,40 10,40	7,00 7,00 7,00 7,00 7,00	0,80 2,80 4,80 6,60 10,40
1992 zarobki w £ na tydz. 54,00-89,99 90,00-134,99 135,00-189,99 190,00-405,00 powyżej 405	9,00 9,00 9,00 9,00 9,00	4,60 6,60 8,60 10,40 10,40	7,00 7,00 7,00 7,00 7,00	0,80 2,80 4,80 6,60 10,40

* w % zarobków między dolnym i górnym limitem zarobków; od 1989 r. pracownik, którego zarobki przekraczają dolny limit płaci także składkę od części zarobków do tego limitu – w wysokości 2%,

** od kwietnia każdego roku.

W tabeli podano wielkości standardowe; do kwietnia 1977 r. kobiety zamężne i – w pewnych okolicznościach – wdowy mogły płacić składki o obniżonej wysokości.

Źródło: *Annual Abstract of Statistics* (1982), s. 67; (1986), s. 53; (1990), s. 55; (1992), s. 55; *Social Security Benefit Rates*, Benefits Agency, (1992); cyt. za: M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 86-88.

Od 1987 r. stopa składki zależy również od wysokości zarobków⁵¹³. W latach 1987-1989 składki osób objętych SERPS były płacone przez pracowników i pracodawców po połowie według stóp progresywnych między dolnym a górnym limitem wynagrodzenia, a powyżej górnego limitu składki był płacone tylko przez pracodawców. Natomiast od 1990 r. składka pracowników objętych SERPS wynosiła 9% wynagrodzenia – niezależnie od jego wysokości, a pracowników wyłączonych z SERPS 7% wynagrodzenia. Pracodawcy także płacili składki progresywne od całego wynagrodzenia powyżej dolnego limitu. W 1992 r. składki za osoby objęte SERPS były wyższe o 5,8% podstawy wymiaru (pracowników o 2,0%, a pracodawców o 3,8%) od składek osób, które zostały z niego wyłączone. Kwoty odpowiadające tej obniżce należało wpłacić na poczet alternatywnego systemu wybranego przez pracownika.

Podsumowując, w omawianym okresie różnie kształtowały się proporcje składek pracowników i pracodawców: w latach 1977-1980 składka pracodawcy była dwukrotnie wyższa niż pracownika, później – gdy przy władzy była Partia Konserwatywna – składka pracodawcy była stopniowo obniżana.

1.3. WALORYZACJA ŚWIADCZEŃ

W latach 1948-1975 nie było formalnego sposobu dostosowywania emerytur do tempa wzrostu płac lub cen, ale w praktyce wartość świadczeń była utrzymywana w relacji do przeciętnego wynagrodzenia. Od 1975 r. emerytury są waloryzowane corocznie w kwietniu. Ustawa z 1974 r. (*National Insurance Act*) wprowadziła waloryzację emerytur do wzrostu płac lub wzrostu cen – w zależności od tego, który wskaźnik był wyższy (co roku w kwietniu). W latach 1975-1980 emerytury podstawowe były waloryzowane według obu tych wskaźników.

Ustawa o zabezpieczeniu społecznym z 1980 r. (*Social Security Act*) wprowadziła zasadę podnoszenia emerytur (i innych świadczeń długookresowych) tylko według wzrostu cen, w wyniku czego obniżała się relacja podstawowej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia. Był to element ograniczania wydatków na zabezpieczenie społeczne wprowadzony przez rząd konserwatywny (utworzony w 1979 r.). Zmiana ta zaowocowała połową ogółu oszczędności uzyskanych przez rząd w formie redukcji wydatków na zabezpieczenie społeczne w latach 1979-1987 i spowodowała, że podstawowa emerytura (kategorii A) była w 1987 r. niższa –

⁵¹³ W 1987 r. zastosowano składki progresywne – wyższa stopa składki od wyższych zarobków. Przy pozostawieniu jednolitych świadczeń umożliwiało to redystrybucję środków od bogatszych do uboższych.

niż, gdyby w tym okresie w dalszym ciągu podnoszono emerytury stosownie do wzrostu płac – o £7,15⁵¹⁴.

Waloryzacja w SERPS miała miejsce na dwóch płaszczyznach: wynagrodzeń, które są podstawą naliczania emerytury (maksymalnie z 20 lat) i świadczeń. Poziom indywidualnych zarobków jest dostosowywany do wskaźnika zmian przeciętnej płacy w gospodarce. Zarobki są indeksowane do roku, w którym ubezpieczony osiągnął wiek emerytalny. Na mocy ustawy z 1975 r. państwo miało zapewnić również waloryzację emerytur z systemów prywatnych w relacji do wzrostu cen na poziomie gwarantowanej emerytury minimalnej (GMP), finansowanej z Krajowego Funduszu Ubezpieczenia (*National Insurance Fund* – NIF)⁵¹⁵.

2. USTAWA O ZABEZPIECZENIU SPOŁECZNYM Z 1986 ROKU

Konserwatyści, którzy wygrali wybory parlamentarne w 1979 r. dążyli do zerwania z wypracowanym konsensusem i zaczęli ograniczać zabezpieczenie społeczne. Rząd M. Thatcher zobowiązał się do zredukowania publicznych wydatków⁵¹⁶ oraz był w ideologicznym sprzeciwie wobec świadczeń państwowych. Jednak jego propozycje zniesienia SERPS spotkały się z silnym oporem ze strony organizacji pracodawców, Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Emerytalnych, najważniejszych towarzystw ubezpieczeniowych na życie, a także związków zawodowych⁵¹⁷. Mimo to konserwatyści zaplanowali w połowie lat osiemdziesiątych restrukturyzację systemu emerytur uzależnionych od zarobków. Stało się tak, bowiem emerytury z SERPS okazały się bardziej kosztowne niż zakładano, co w konsekwencji (przy niekorzystnych trendach demograficznych) wywołało ostrą krytykę tego rozwiązania.

⁵¹⁴ R. Lister, *Social Security*, (w:) *The New Politics of Welfare: An Agenda for the 1990s?*, (ed.) M. McCarthy, Basingstoke 1989, s. 107.

⁵¹⁵ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 202-203.

⁵¹⁶ Wydatki na zabezpieczenie społeczne – w tym emerytalne – były określane przez konserwatystów jako „kamień młyński hamujący wzrost gospodarczy” lub „bomba z opóźnionym zapłonem”. R. Lister, *Social Security...*, s. 109.

Zainteresowanie ekonomiczną funkcją emerytur pojawiło się już znacznie wcześniej, przed objęciem rządów przez Panią M. Thatcher. Ekonomicznymi przesłankami motywowano – zniesione dopiero w 1989 r. – ograniczenie możliwości łączenia emerytury z dalszą pracą. Tożsame funkcje ekonomiczne pełni zasada, zgodnie z którą emerytury „wypracowane” (składkowe) są wyższe od „nie wypracowanych” (nieskładkowych), nawiązująca do zasady *less eligibility* – która ma w Wielkiej Brytanii długie tradycje.

⁵¹⁷ „Strona pracodawców i instytucji finansowych chciała uniknąć sytuacji, w której alternatywne systemy emerytalne byłyby wpłątane w stworzenie ubezpieczenia na starość dla gorzej opłacalnego i bardziej mobilnego segmentu siły roboczej. Zaangażowanie na rzecz tej grupy zawodowej oznaczałoby bowiem wysokie koszty administracyjne przy małych zyskach. Związki zawodowe również sprzeciwiały się propozycji rządowej, gdyż pragnęły chronić istnienie hojnego dla nisko opłacanych pracowników systemu emerytalnego”.

P. Johnson, K. Rake, *Brytyjski system emerytalny...*, (w:) IPiSS, *Systemy i reformy...*, s. 65.

Ustawa o zabezpieczeniu społecznym z 1986 r., która weszła w życie w 1988 r.⁵¹⁸ zachowała system, jednocześnie wprowadzając do niego poważne zmiany:

- obniżenie emerytury przez zmianę sposobu jej naliczania i przez zmniejszenie wskaźnika, na podstawie którego ustalano wysokość emerytury z 25% wynagrodzenia z 20 „najlepszych lat” na 20% przeciętnego wynagrodzenia z całego życia – pomiędzy dolnym a górnym limitem⁵¹⁹. Współczynnik kumulacji (*accrual factor*), który dotychczas wynosił 25/20, czyli 1,25% wynagrodzenia za każdy rok płacenia składki, jest stopniowo obniżany do poziomu 20/49, czyli o 0,41% za każdy rok ubezpieczenia⁵²⁰;
- zmniejszenie dodatkowej emerytury państwowej otrzymywanej w spadku po małżonku do 50% wysokości świadczenia;
- wprowadzenie bodźców zachęcających do wyłączenia z SERPS (*contracted out*) przez zaoferowanie bonifikaty na składki⁵²¹, umożliwienie pracodawcom stosowania systemów o zdefiniowanej składce (DC) i obniżenie wymagań w stosunku do systemów zakładowych. Warunkiem wyłączenia było opłacanie minimalnych składek; zniesiono warunek, zgodnie z którym emerytury musiały być na poziomie gwarantowanego świadczenia minimalnego (GMP). W związku z tym minimalna składka będzie generować wysokość emerytury zależnej od stopy zwrotu z inwestycji, a nie od sposobu liczenia emerytur;
- zniesienie waloryzacji z NI emerytur zakładowych zastępujących SERPS i nałożenie na pracodawców obowiązku waloryzowania tych świadczeń do poziomu wskaźnika 3% rocznie⁵²²;
- wprowadzenie od lipca 1988 r. możliwości zastąpienia SERPS przez programy emerytur indywidualnych (*personal pensions* – PPs), by w rezultacie uczestnictwo w systemie emerytur zakładowych było przedmiotem wyboru⁵²³;
- przyznanie prawa przystępowania do PPs osobom pracującym na własny rachunek (z samo zatrudnieniem), które nie były objęte SERPS.

⁵¹⁸ W latach 1978-1988 SERPS objął 50% wszystkich otrzymujących wynagrodzenie, pozostałe 50% uzyskało wyłączenie do systemów zakładowych. L. Liu, *Retirement Income Security...*, s. 26.

⁵¹⁹ Oszacowano bowiem, że obniżenie emerytur z SERPS do 2040 r. spowoduje zmniejszenie kosztów wypłaty emerytur o połowę.

R. Disney, *The UK System of Pension...*, (w:) *Pension Reform in Six Countries. What Can...*, s. 91.

⁵²⁰ P. Johnson, K. Rake, *Brytyjski system emerytalny...*, (w:) IPiSS, *Systemy i reformy...*, s. 55; 63-66.

⁵²¹ W latach 1988-1993 państwo, chcąc zachęcić pracowników do występowania z systemu państwowych emerytur dodatkowych, oferowało specjalny rabat (*extra rebate*) w wysokości 2% zarobków dla wszystkich nowych systemów emerytur zakładowych i 1% w latach 1993-1994; rabat dotyczył pracowników w wieku 30 lat i powyżej.

O. P. Attanasio, S. Rohwedder, *Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reforms in the United Kingdom*, "The American Economic Review" 2003, Vol. 93, no. 5, s. 1503.

⁵²² Pozostałą część waloryzacji – w przypadku inflacji powyżej tego poziomu – zapewnia państwo.

⁵²³ A. B. Atkinson, *The Development of State...*, s. 123-124.

3. ZASADY FUNKCJONOWANIA SYSTEMÓW EMERYTUR ZAKŁADOWYCH I INDYWIDUALNYCH

3.1. PRZESŁANKI ROZWOJU ZAKŁADOWYCH I INDYWIDUALNYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

W latach osiemdziesiątych w wyniku poprawy sytuacji ekonomicznej w Wielkiej Brytanii i polityki rządu, która popierała rozwój pozapaństwowych systemów emerytalnych ich zasięg społeczny zwiększył się. Poza wzrostem ilościowym nastąpił również rozwój jakościowy; do najważniejszych zmian należy zaliczyć⁵²⁴:

- powstanie różnych form organizacyjnych funduszy emerytalnych, m.in. rozszerzenie działalności przez towarzystwa ubezpieczeniowe, zwłaszcza w sektorze prywatnym oraz dla małych firm;
- stopniowe wprowadzanie ochrony praw do emerytury zakładowej dla osób, które zmieniały pracę;
- dostosowywanie (etapami) wartości wypłacanych emerytur do rosnącego poziomu cen (waloryzacja);
- rozwój rent wdowich;
- aktywną politykę inwestycyjną: inwestowanie w papiery wartościowe, nieruchomości, inwestycje za granicą.

Na przekształcenie zakładowych systemów emerytalnych duży wpływ miał rozwój państwowego zabezpieczenia emerytalnego. W szczególności warunki zastępowania państwowego systemu emerytur powiązanych z zarobkami określały standard, do którego systemy zakładowe były zobligowane dostosować się. Ze zmianami w systemie państwowym wiązała się także odmienna polityka państwa wobec systemów pozapaństwowych, bowiem będący u władzy od 1979 r. przedstawiciele Partii Konserwatywnej w sposób widoczny sprzyjali systemom zakładowym, a w jeszcze większym stopniu indywidualnym⁵²⁵.

⁵²⁴ L. Hannah, *Inventing Retirement...*, 65-90.

⁵²⁵ M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy...*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie...*, s. 86.

Rozszerzenie zakresu i zmiany jakościowe w ramach zakładowych systemów emerytalnych były wynikiem również innych przesłanek; do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- powstawanie dużych przedsiębiorstw i instytucji, z wewnętrznymi rynkami pracy – im większa organizacja, tym większe prawdopodobieństwo posiadania przez nią systemu emerytalnego;
- rozwój sektora publicznego – w latach 60-tych i 70-tych ponad milion pracowników przeszło do niego z sektora prywatnego, w którym zakładowe systemy emerytalne miały wyraźnie szerszy zakres niż w sektorze prywatnym;
- niewystarczająca ilość siły roboczej w warunkach pełnego zatrudnienia, które utrzymywało się od końca wojny do początku lat siedemdziesiątych: emerytury zakładowe były jednym z instrumentów zdobycia i utrzymania pracowników;
- pozostałe zjawiska gospodarcze, do których przepisy systemów zakładowych miały obowiązek stopniowo się dostosowywać (wprowadzając omówione zmiany), a także wzrost mobilności pracowników oraz utrzymywanie się wysokiej inflacji;
- poprawiająca się jakość życia, która zwiększała skłonność do oszczędzania i gromadzenia kwot adekwatnych do zaspokojenia wszystkich potrzeb w trakcie wydłużającego się życia na emeryturze⁵²⁶.

Pracownik w Wielkiej Brytanii ma dużą swobodę wyboru formy zabezpieczenia sobie dochodów w okresie po ustaniu aktywności zawodowej, ponad poziom zapewniany przez obligatoryjne ubezpieczenie społeczne. Ustawodawstwo brytyjskie wprowadziło możliwość zastąpienia udziału w systemie dodatkowych emerytur państwowych uczestnictwem w zakładowym systemie emerytalnym, albo w systemie emerytur indywidualnych⁵²⁷.

⁵²⁶ Udział emerytur zakładowych w majątku osobistym wzrósł ogółem z 4% w 1936 r. do 12% w 1979 r. L. Hannah, *Inventing Retirement...*, s. 72.

⁵²⁷ Tak dużą swobodę w wyborze formy zabezpieczenia jako pierwsza wprowadziła ustawa o zabezpieczeniu społecznym z 1986 r. Wcześniej uczestnictwo w zakładowym systemie emerytalnym, jeżeli istniał on w danej organizacji, było dla pracownika obowiązkowe i stanowiło jeden z warunków zatrudnienia go. Tamże, s. 86-87.

Dlatego początkowo to pracodawca podejmował decyzje o tym, czy system zakładowy zastąpi państwowe emerytury dodatkowe (taka możliwość istniała najpierw w odniesieniu do emerytur stopniowalnych, a potem do SERPS). O rodzaju dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego danej osoby rozstrzygało więc to, gdzie pracowała. Pracownik miał możliwość podjęcia decyzji tylko o kolejnej formie zabezpieczenia, ponad system państwowy i zakładowy, czyli prywatnym ubezpieczeniu.

S. R. Diacon, R. L. Carter, *Success in Insurance...*, s. 41-43; 140-141.

D. Torington, L. Hall, *Personel Management...*, s. 609-616.

M. Oldfield, *Understanding Pensions...*, s. 17-53.

3.2. FUNKCJONOWANIE SYSTEMÓW EMERYTUR ZAKŁADOWYCH I INDYWIDUALNYCH

Zakładowe emerytury są z reguły alternatywą dla dodatkowego zabezpieczenia państwowego, mogą również występować obok niego – podobnie jak emerytury indywidualne, które stanowią alternatywę dla dodatkowej emerytury państwowej oraz emerytury zakładowej i mogą funkcjonować obok jednej z nich⁵²⁸.

Zakładowy system emerytalny jest zdefiniowany w Wielkiej Brytanii, jako „systematyczny plan zapewniający świadczenia pracownikom, którzy kończą zatrudnienie, zwykle przechodząc na emeryturę, ale również zmieniając pracę lub w związku ze śmiercią. Świadczenia te nie są wypłacane bezpośrednio przez pracodawcę, ale przez inną niezależną finansowo organizację, jak trust lub towarzystwo ubezpieczeniowe⁵²⁹”.

Emerytury zakładowe można sklasyfikować według kilku kryteriów (tabela 9).

Tabela 9

RODZAJE ZAKŁADOWYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

Kryterium	Rodzaj systemu
Metoda finansowania	Emerytury administracji centralnej (<i>PAYG</i>) Emerytury kapitalizowane
Podmiot organizujący system	Fundusze administrowane prywatnie Systemy „ubezpieczone”
Zasięg systemu	System obejmujący jedno przedsiębiorstwo System branżowy
Sposób ustalenia emerytury	Systemy z ustalonymi świadczeniami (DB) Systemy z ustalonymi składkami (DC)

Źródło: M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy...*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne...*, s. 95.

Emerytury zakładowe zapewniał państwo swoim pracownikom, tj. zatrudnionym w administracji centralnej. Sposób finansowania tych emerytur opiera się na repartycji bieżących składek – czyli systemie *Pay-As-You-Go*; wprowadzono go już w XIX wieku⁵³⁰.

⁵²⁸ M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy...*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne...*, s. 94.

⁵²⁹ S. R. Diacon, R. L. Carter, *Success in...*, s. 42.

⁵³⁰ Były one z reguły korzystniejsze od emerytur w sektorze prywatnym, ze względu na pełną waloryzację emerytur bieżących według indeksu kosztów utrzymania. Jest to możliwe tylko w systemie repartycyjnym. Repartycyjny system administracji centralnej wyróżnia także to, że jest to system państwowy, bowiem wcześniej mianem systemu państwowego określano, podobnie jak jest to przyjęte w literaturze brytyjskiej, tylko system zabezpieczenia społecznego.
N. Barr, *The Economics of the Welfare State*, London 1987, s. 205-207.

Wszystkie pozostałe systemy zakładowe opierają się na kapitalizacji: ze składek gromadzone są fundusze, które – odpowiednio inwestowane – w przyszłości finansują wydatki na emerytury.

Pracodawca (zazwyczaj w dużej firmie) może zdecydować się na fundusz administrowany „prywatnie”. Formą organizacyjną takiego zakładkowego systemu emerytalnego jest w zdecydowanej większości trust⁵³¹. Jego zarządzającym jest najczęściej towarzystwo powiernicze – działające w charakterze powiernika. Alternatywną formą mogą być prowadzone przez towarzystwa ubezpieczeniowe systemy „ubezpieczone”. Składki inwestowane są w polisy ubezpieczeniowe – na podstawie umowy pomiędzy pracodawcą a towarzystwem ubezpieczeniowym.

Ze względu na zasięg można wyróżnić zakładowe systemy emerytalne, które obejmują jedno przedsiębiorstwo oraz całą branżę. Systemy branżowe występują najczęściej w tych gałęziach przemysłu, na które składa się wiele mniejszych firm o dużej mobilności wewnątrzbranżowej pracowników.

Zakładowe systemy emerytalne można również podzielić na⁵³²:

- systemy z ustalonymi świadczeniami (*defined benefit schemes* – DB), w których emerytura stanowi określony odsetek zarobków, jakie dana osoba osiągała tuż przed przejściem na emeryturę – stąd nazywane są często systemami ostatniej płacy (*final salary*); odsetek ten zależy od długości stażu w danym systemie emerytalnym (najczęściej jest to 1/60 ostatnich zarobków za każdy rok członkostwa); wszystkie składki gromadzone są na jednym wspólnym koncie, z którego potem są wypłacane emerytury,
- systemy z ustalonymi składkami (*defined contribution schemes* – DC) – w których określona jest wysokość składki, dlatego emerytura zależy od wartości wpłaconych składek (przez pracownika i pracodawcę) oraz zysku, jaki przyniosą inwestycje ze zgromadzonych składek; stąd nazywane są one często systemami nabycia środków (*money purchase*). Natomiast kwota wypłacanej emerytury zależy od wartości rocznego „wskaźnika kapitalizacji emerytury” (*annuity rate*) w momencie rozpoczęcia pobierania świadczenia.

⁵³¹ Początkowo jego zarządzającymi mogli być również pojedynczy pracownicy lub członkowie kierownictwa przedsiębiorstwa.

⁵³² M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy...*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne...*, s. 96-97.

M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006, s. 7.

B. Mattil, *Pension Systems: Sustainability...*, s. 37-43.

D. Blake, *Pension Finance*, Wiley 2006, s. 145-146; 191-193.

ZASADY DZIAŁANIA SYSTEMU EMERYTUR INDYWIDUALNYCH

Emerytury indywidualne, na mocy ustawy z 1986 r., stanowią alternatywę dla dodatkowej emerytury państwowej⁵³³ i dla emerytury zakładowej.

Decyzja o przystąpieniu do systemu emerytury indywidualnej zależy przede wszystkim od tego, jaką sumę pieniędzy uczestnik może przeznaczyć na opłacanie składek na wybrany program emerytalny oraz jaką kwotę otrzyma z pozostałych systemów emerytalnych, do których należy.

Emerytury indywidualne są szczególnie korzystne dla:

- osób z samo zatrudnieniem⁵³⁴,
- osób, które nie pracują, ale stać je na opłacenie składek emerytalnych,
- pracowników, którzy są zatrudnieni, ale nie płacą składek na emeryturę zakładową lub płacą niewielkie składki i traktują ją tylko jako emeryturę dodatkową,
- pracowników, którym pracodawca nie zaoferował udziału w systemie emerytury zakładowej,
- osób często zmieniających pracę, gdyż ten typ emerytury nie jest związany z miejscem pracy i jest w pełni transferowalny⁵³⁵.

Indywidualne systemy emerytalne opierają się na określonych składkach (DC), a nie świadczeniach. Uczestnik wpłaca składkę regularnie, najczęściej z częstotliwością miesięczną, albo jednorazowo większą sumę pieniędzy by firma, w której założył fundusz emerytalny zainwestowała je zgodnie z wybraną opcją. Indywidualne systemy emerytalne są najczęściej oferowane przez: banki, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, kasy mieszkaniowe lub budowlane oraz firmy oferujące ubezpieczenia na życie⁵³⁶.

⁵³³ Do 1988 r. SERPS mógł zastąpić tylko system zakładowy z ustalonymi świadczeniami, który gwarantował określone świadczenia minimalne. Wynikało to z obawy, aby pracownik nie był narażony na ryzyko uzyskania z systemu zakładowego emerytury niższej, niż otrzymałby z SERPS. Wspomniana już ustawa z 1986 r., (która weszła w życie w 1988 r.) dopuściła także możliwość zastąpienia dodatkowej emerytury państwowej systemem z określonymi składkami (DC).

⁵³⁴ Około 44% osób prowadzących działalność gospodarczą (z samo zatrudnieniem) jest uczestnikami prywatnych funduszy emerytalnych.

⁵³⁵ M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy...*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne...*, s. 97. <http://www.direct.gov.uk>

Szerzej na ten temat również: *Employer-Sponsored Retirement Plans* (chapter III), *Individual and Household Retirement Provision* (chapter IV), (w:) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, (ed.) G. L. Clark, A. H. Munnell, J. M. Orszag, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 355-658.

⁵³⁶ Przy czym obowiązuje naczelną zasadą, zgodnie z którą fundusz emerytalny powinien koncentrować się na inwestycjach generujących bieżący dochód, dodatkowo bardzo ważnym warunkiem jest bezpieczeństwo lokowanych środków. Z tego względu większość pieniędzy w ramach brytyjskich funduszy emerytalnych jest inwestowanych w państwowe papiery wartościowe, istnieje także możliwość lokowania środków w papiery wartościowe notowane na giełdzie. M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy...*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne...*, s. 98-99.

Emerytura udziałowa (*Stakeholder Pensions Schemes* – SPS) od kwietnia 2001 r. jest jedną z dostępnych opcji w ramach systemu indywidualnego. Emerytura udziałowa musi spełniać pewne warunki, które zapewniają, że jest rozwiązaniem elastycznym, a gromadzone środki będą odpowiednio lokowane, tj.⁵³⁷:

- ograniczona wysokość opłat: maksymalnie do 1,5% na rok przez pierwsze 10 lat uczestnictwa i 1% w skali roku w latach następnych,
- w odróżnieniu od większości systemów indywidualnych w tym rozwiązaniu można przetransferować zgromadzone środki do innego systemu emerytalnego bez ponoszenia dodatkowych kosztów,
- możliwość dokonywania bardzo niskich wpłat (od £20), z wybraną przez uczestnika częstotliwością, lub jednorazowo większą kwotę,
- możliwość wstrzymania, wznowienia lub zmiany wysokości wpłat, w dowolnej chwili, bez naliczenia z tego tytułu opłat.

Wartość zgromadzonego przez uczestnika kapitału zależy od wysokości i częstotliwości wpłacanych składek oraz tego, jak skutecznie pieniądze były inwestowane⁵³⁸.

W kwietniu 2001 r. wprowadzono również zasadę, iż fundusze SPS są obowiązkowe dla pracodawców zatrudniających więcej niż pięciu pracowników w przedsiębiorstwach, gdzie nie funkcjonują zakładowe systemy emerytalne⁵³⁹.

3.3. METODY FINANSOWANIA

Przed wprowadzeniem zmian w Wielkiej Brytanii istniało osiem różnych podatkowych schematów zarządzania funduszami emerytalnymi, a każdy z nich posiadał własne, skomplikowane zasady działania, które ograniczały kwotę składek jaką uczestnik mógł wpłacić do systemu o zdefiniowanym świadczeniu (*defined benefit schemes*) i o zdefiniowanej składce (*defined contribution schemes*), a także różnicowały wysokość świadczeń otrzymywanych z tych systemów po przejściu na emeryturę.

⁵³⁷ H. Glennerster, *British Social Policy...*, s. 258; 261.

⁵³⁸ Około 1,37 mln osób wpłacało składki na rzecz tej formy funduszu emerytalnego w roku 2003/04. HMRC: dane za 2003/04 r.

⁵³⁹ J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej...*, s. 185; a także: D. Blake, *The United Kingdom: Examining the Switch from Low Public Pensions to High Cost Private Pensions*, (w:) *Social Security Pension Reform in Europe...*, s. 317-348.

D. M. McGill, K. N. Brown, J. J. Haley, S. J. Schieber, *Fundamentals of Private Pensions...*, Oxford 2005.

Poniższe zestawienie pokazuje, że chociaż podstawą wszystkich funduszy była górna kwota wpłat £105.600 rocznie (w 2005/06 r.), to poszczególne systemy zezwalały na różne poziomy składek – według następujących zasad⁵⁴⁰:

- do zakładowego systemu emerytalnego z ustalonymi świadczeniami (zasady z 1989 r.) składka pracownika nie mogła przekroczyć 15% wynagrodzenia – do podanej górnej kwoty (*earnings cap*⁵⁴¹) i otrzymywał on ulgę podatkową, podczas gdy składka pracodawcy była ograniczona do górnej granicy,
- do systemu emerytur indywidualnych i zakładowego systemu z określonymi składkami (ustalenia z 1988 r.) uczestnik mógł wpłacić składki do kwoty £3.600 rocznie, jako procent wynagrodzenia od 17,5% do 40% – w zależności od wieku i otrzymanej ulgi podatkowej,
- były różne zasady dotyczące wysokości emerytury, jaką uczestnik mógł otrzymać: w zakładowych systemach obowiązywał limit do 2/3 ostatniego wynagrodzenia po 20 latach członkostwa⁵⁴², podczas gdy w indywidualnych systemach emerytalnych nie było żadnych ograniczeń,
- obowiązywały również odmienne zasady dotyczące wypłaty jednorazowej kwoty wolnej od podatku (*tax free lump sum*), tj. zamiany części emerytury na gotówkę: w zakładowych systemach emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu kwota ta była ograniczona do 3/80 końcowej pensji za każdy rok uczestnictwa w funduszu, podczas gdy w zakładowych systemach z ustalonymi składkami oraz w systemach emerytur indywidualnych można było zamienić na gotówkę maksymalnie do 25% zgromadzonego w ramach funduszu kapitału.

Natomiast limit wpłat dla składek do zakładowego systemu emerytalnego w latach 1989/90-2004/05 przedstawia tabela 10.

⁵⁴⁰ Opracowano na podstawie: M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy...*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne...*, s. 97-102.

⁵⁴¹ *Finance Act* z 1989 r. nałożył ograniczenia na wszystkich członków funduszy emerytalnych po 1989 r. – ustalając górny limit zarobków (*earnings cap*). Ograniczał on podatkowe dochody członka, które mogły być przeznaczone na wybrany program emerytalny, w 2005/06 r. do kwoty £105.600 rocznie. Przed 1989 r. uczestnik zakładowego systemu emerytalnego nie miał ustalonego górnego limitu wpłat i mógł na ten cel przeznaczyć 2/3 swojego wynagrodzenia.

Od 6 kwietnia 2006 r. zastąpiono różne poziomy składek dla funduszy DB i DC – nowymi zasadami omówionymi w tym punkcie pracy.

⁵⁴² Od 1987 r. pełną emeryturę można było wypłacać już po 20 latach pracy, co daje formułę 2/60 ostatniego wynagrodzenia za każdy rok pracy.

Tabela 10

LIMIT *EARNINGS CAP* W LATACH 1989/90-2004/05

Rok	Limit <i>earnings cap</i>	Rok	Limit <i>earnings cap</i>
1989/90	£60.000	1997/98	£84.000
1990/91	£64.800	1998/99	£87.600
1991/92	£71.400	1999/00	£90.600
1992/93	£75.000	2000/01	£91.800
1993/94	£75.000	2001/02	£95.400
1994/95	£76.800	2002/03	£97.200
1995/96	£78.600	2003/04	£99.000
1996/97	£82.200	2004/05	£102.000

Źródło: DWP 2007⁵⁴³.

Ustawa Emerytalna z 2004 r. (*The Pensions Act 2004*), która weszła w życie w listopadzie 2004 r., wprowadza wiele zmian do brytyjskiego systemu emerytalnego. Głównym jej celem było zwiększenie ochrony dla członków zakładowych systemów emerytalnych⁵⁴⁴. Dodatkowo od 6 kwietnia 2006 r. Urząd ds. Poboru Podatków (*HM Revenue & Customs*) zastosował szereg uproszczeń podatkowych⁵⁴⁵.

I tak, od wprowadzenia zmian uczestnik może oszczędzać dowolną ilość pieniędzy na dowolnej liczbie programów emerytalnych – indywidualnych i/lub zakładowych⁵⁴⁶.

3.3.1. ULGA PODATKOWA NA SKŁADKI EMERYTALNE (*ANNUAL ALLOWANCE*)

Ulga podatkowa na składki do funduszy emerytalnych jest ograniczona do 100% rocznych dochodów uczestnika⁵⁴⁷ – zgodnie z obowiązującym w danym roku limitem⁵⁴⁸

⁵⁴³ DWP 2007 – *Department for Work and Pensions* (DWP) – odwołanie to oznacza, iż przedstawiane w pracy dane i informacje zostały pozyskane na podstawie strony internetowej Ministerstwa Pracy i Emerytur: www.dwp.gov.uk w 2007 roku.

⁵⁴⁴ Większość postanowień ustawy weszło w życie między kwietniem 2005 r. a kwietniem 2006 r.

⁵⁴⁵ Opracowano na podstawie: <http://www.sharingpensions.co.uk> oraz DWP 2007.

⁵⁴⁶ Nie ma ustalonego górnego limitu ograniczającego ilość programów emerytalnych, do których dana osoba może przystąpić – indywidualnych i/lub zakładowych.

⁵⁴⁷ Dochody są definiowane jako: dochody ze wszystkich źródeł podlegające opodatkowaniu na terenie Wielkiej Brytanii. Niewypracowane dochody podlegające opodatkowaniu, takie jak zyski z inwestycji lub zyski kapitałowe, nie są zaliczane do dochodów o których mowa. DWP 2007.

Do rocznej ulgi podatkowej na składki emerytalne nie jest także wliczany rabat na składki na NI dla osób, które są wyłączone (*contracting out*) z dodatkowej emerytury państwowej na rzecz innego systemu. <http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>

⁵⁴⁸ Innymi słowy: nie ma ograniczeń dotyczących kwot składek, które mogą być wpłacone na pogromy emerytalne, ale został wprowadzony górny limit kwoty, która może skorzystać z ulgi podatkowej.

lub do kwoty £3.600 rocznie (w 2006/07 r.), gdy ulga podatkowa została zastosowana na początku (*at source*)⁵⁴⁹.

Roczna ulga podatkowa została początkowo ustalona na £215.000 (w 2006/07r.) i wartość ta będzie co roku wzrastać do kwoty £255.000 (w 2010/11 r.)⁵⁵⁰.

Tabela 11

KWOTA ROCZNEJ ULGI PODATKOWEJ (*ANNUAL ALLOWANCE*) NA LATA 2006/07-2010/11

Rok podatkowy	Kwota <i>annual allowance</i>
2006/07	£215.000
2007/08	£225.000
2008/09	£235.000
2009/10	£245.000
2010/11	£255.000

Źródło: DWP 2007.

Ulga podatkowa na składki zastąpiła poprzedni roczny limit wpłat do funduszy emerytalnych⁵⁵¹. Dla systemów o zdefiniowanym świadczeniu jest to maksymalny dopuszczalny wzrost na wartości funduszu w ciągu roku⁵⁵², a dla systemów o zdefiniowanej składce jest to maksymalna roczna kwota składek.

Roczne składki do funduszy emerytalnych powyżej ustalonego limitu podlegają opodatkowaniu według stawki 40%. Jeżeli kwota ulgi podatkowej zostanie przekroczona, uczestnik jest zobligowany do zadeklarowania wysokości dodatkowych oszczędności na fundusz emerytalny i zapłaty podatku ponad kwotę zwolnioną przez samo-oszacowanie (*self-assessment*). Limit ten nie obowiązuje w roku, w którym dana osoba przechodzi na emeryturę⁵⁵³. Ulgę podatkową na składki można otrzymać maksymalnie do 75 roku życia.

⁵⁴⁹ Za każdą kwotę, którą uczestnik wpłaci na fundusz emerytalny instytucja prowadząca go wnioskuje o zwrot podatku wynoszącego 22%. W praktyce oznacza to, że za każde £78, które wpłaci uczestnik, na jego koncie będzie kwota £100.

⁵⁵⁰ Od 2010/11 r. kwota ta będzie na nowo ustalana co pięć lat.

⁵⁵¹ Limit na składki wynoszący 17,5% do indywidualnych funduszy emerytalnych dla osób poniżej 36 roku życia, lub 15% dla członków zakładowych systemów emerytalnych został zastąpiony tak, by zezwolić uczestnikom na wpłacanie składek w ramach ustalonej ulgi podatkowej (*annual allowance*), co daje im możliwość wpłacania większych kwot na posiadane programy emerytalne, od tych na które zezwalały poprzednie limity.

⁵⁵² Dla członków systemów o zdefiniowanym świadczeniu (*defined benefit final salary pension scheme*) wartość ta jest obliczana jako wzrost wartości emerytury pracowniczej, zgromadzonej w trakcie roku przy zastosowaniu wskaźnika wyceny 10:1.

⁵⁵³ W związku z tym jest możliwe wpłacenie większych składek tuż przed przejściem na emeryturę, by w ten sposób zwiększyć otrzymywany na emeryturze dochód.

Każdy wzrost inwestycyjny lub strata na wartości funduszu dla wszystkich programów o zdefiniowanej składce, zarówno w indywidualnych, jak i zakładowych systemach emerytalnych – nie są wliczane do ulgi podatkowej.

Jeżeli dana osoba ma niskie zarobki lub w ogóle nie osiąga dochodu, również otrzyma ulgę podatkową na składki wpłacane na indywidualny fundusz emerytalny. W tej sytuacji maksymalna wysokość wpłaty wynosi netto £2.808 rocznie (co po doliczeniu ulgi podatkowej łącznie daje kwotę £3.600).

Można także wpłacać pieniądze na program emerytalny innej osoby, np. męża, żony, partnera cywilnego, dziecka lub wnuka. Jeśli osoba, na której fundusz darczyńca wpłaca pieniądze nie ma dochodów, to roczny limit składek, które mogą być objęte ulgą podatkową jest taki sam, jak dla osób o niskich dochodach lub bez dochodów.

3.3.2. KWOTA WOLNA OD PODATKU ZA OKRES „CAŁEGO ŻYCIA” (*LIFETIME ALLOWANCE*)

Lifetime allowance jest maksymalną kwotą oszczędności emerytalnych, która może skorzystać z ulgi podatkowej, w stosunku do której całkowita ilość środków zgromadzonych przez daną osobę na wszystkich funduszach emerytalnych⁵⁵⁴ będzie sprawdzana (obliczana).

Początkowo kwotę *lifetime allowance* ustalono na £1,5 mln (w 2006/07 r.) i będzie ona wzrastać co roku do wartości £1,8 mln (w 2010/11 r.)⁵⁵⁵.

Tabela 12

KWOTA *LIFETIME ALLOWANCE* NA LATA 2006/07-2010/11

Rok podatkowy	Kwota <i>lifetime allowance</i>
2006/07	£1,50 mln
2007/08	£1,60 mln
2008/09	£1,65 mln
2009/10	£1,75 mln
2010/11	£1,80 mln

Źródło: DWP 2007.

Kwota *lifetime allowance* jest ustalana w oparciu o szacunkowe dane dotyczące puli pieniędzy potrzebnych do zakupu emerytury i jest równa maksymalnej kwocie,

⁵⁵⁴ Zarówno przez uczestnika, jak i jego pracodawcę (włączając w to wzrost inwestycyjny).

⁵⁵⁵ Następnie będzie ustalana co kolejne 5 lat.

na jaką zezwalają normy podatkowe *HM Revenue and Customs* (HMRC). Oszczędności emerytalne przekraczające kwotę *lifetime allowance* są uznawane za pieniądze, które przynoszą nadmierne korzyści wynikające z ulg podatkowych dla funduszy emerytalnych i dlatego podlegają opodatkowaniu. Jest to opłata dodatkowa, poza zwykłymi opłatami związanymi z podatkami od dochodu⁵⁵⁶.

Jeżeli dana osoba uzyska dochody wyższe od obowiązującego w danym roku limitu *lifetime allowance* jako emeryturę, wówczas od przekroczonej kwoty zapłaci podatek w wysokości 25%.

Jeśli uczestnik pobierze dochody przewyższające wysokość kwoty zwolnionej z podatku jednorazowo (*a lump sum*), wówczas kwota z tytułu przekroczenia tego limitu będzie opodatkowana na poziomie 55%⁵⁵⁷.

Oszacowanie kwoty zwolnionej z opodatkowania nastąpi wówczas, gdy uczestnik rozpocznie korzystanie z zasobów finansowych na emeryturze, lub po osiągnięciu przez niego 75 roku życia, ale od 75 roku życia nie można już otrzymać kwoty płatnej jednorazowo⁵⁵⁸.

3.3.3. JEDNORAZOWA KWOTA WOLNA OD PODATKU (*TAX FREE LUMP SUM*)

Jak napisano, przed wprowadzeniem zmian jednorazowa kwota wolna od podatku wypłacana w gotówce na emeryturze była różna dla systemów o zdefiniowanym świadczeniu i o zdefiniowanej składce. Po uproszczeniu zasad kwota wolna od podatku wynosi do 25% wartości funduszu i do 25% kwoty *lifetime allowance* – bez względu na rodzaj emerytury.

Jeżeli jednorazowa kwota wolna od podatku w sumie przewyższa 25% wartości zgromadzonych przez uczestnika funduszy emerytalnych, albo jest większa niż £375.000 (25% z 1,5 mln *lifetime allowance* w 2006/07 r.), wówczas na tą kwotę zostanie nałożony podatek⁵⁵⁹.

⁵⁵⁶ HMRC korzysta ze wskaźnika wyceny wnoszącego 20:1 w systemach o zdefiniowanym świadczeniu przy zamianie wartości funduszu na kwotę w gotówce. W związku z tym £1,5 mln *lifetime allowance* (w 2006/07 r.) reprezentuje dochód w wysokości £75.000 rocznie.

Pension simplification, <http://www.sharingpensions.co.uk>

⁵⁵⁷ Dana osoba może bowiem wybrać wypłatę zgromadzonych środków w całości lub części jako jednorazową kwotę i w tej sytuacji podatek wyniesie 40%, dlatego w sumie podatek będzie na poziomie 55%.

⁵⁵⁸ DWP 2007.

⁵⁵⁹ Kwota ta będzie co roku podnoszona, wraz ze standardową skumulowaną kwotą wolną od podatku za okres całego życia (*lifetime allowance*) – tabela 12.

W systemach o zdefiniowanym świadczeniu fundusz musi skalkulować wartość emerytury, w celu określenia maksymalnej kwoty wolnej od podatku w gotówce. Kalkulacja podana przez HMRC wynosi 20:1 przy zamianie na gotówkę określonej wartości środków zgromadzonych na emeryturę w tym typie funduszu⁵⁶⁰.

W zakładowych systemach emerytalnych, w których członkowie przed wprowadzeniem zmian mieli prawo do pobrania kwoty wolnej od podatku w gotówce wyższej niż 25% – prawo to (w ramach systemu) jest utrzymane⁵⁶¹. Natomiast fundusze zgromadzone po 6 kwietnia 2006 r. muszą stosować się do 25% maksymalnej kwoty wolnej od podatku w gotówce, i dotyczy to wszystkich zakładowych systemów emerytalnych przy transferze środków do innego systemu, niezależnie od zachowanych praw do określonych świadczeń.

3.3.4. NIEWIELKIE FUNDUSZE EMERYTALNE (*TRIVIAL PENSIONS*)

Zasady dotyczące niewielkich funduszach emerytalnych (*trivial pensions*) mają na celu zwiększenie ilości dostępnych opcji dla osób, które mają mniejsze środki, poprzez pobranie ich jako jednorazowej kwoty (*lump sum*). Jednak istnieje szereg warunków jakie musi spełnić osoba, która chce skorzystać z tej możliwości, a mianowicie:

- musi pobierać niewielką emeryturę przez okres co najmniej 12 miesięcy,
- całkowita ilość pieniędzy pobrana w gotówce nie może być większa niż 1% standardowej kwoty wolnej od podatku (*lifetime allowance*); w 2006/07 r. kwota ta została ustalona na £1,5 mln, tak więc górny limit dla przeciętnej (niewielkiej) emerytury wynosił £15.000 (w 2006/07 r.), w czym zawiera się ogólna wartość środków już wypłaconych,
- emerytury już wypłacone są wyceniane na £25 kapitału dla każdego £1 rocznego dochodu brutto emerytury,
- fundusze, które mają być wykorzystane jako niewielka emerytura muszą być przeliczone w całości,
- przeliczenie musi nastąpić pomiędzy uczestnikami funduszu w wieku 60 i 75 lat,
- emerytury wypłacane mogą być również przeliczane, ale podlegają wówczas opodatkowaniu, jako w całości otrzymany dochód.

⁵⁶⁰ Zatem zakładając, że zgromadzone w ciągu roku fundusze wynoszą £15.000, odpowiadałoby to kwocie £300.000 w gotówce, co spowodowałoby zwolnienie podatkowe w gotówce dla kwoty £75.000.

⁵⁶¹ Kwota ta również będzie co roku wzrastała, równoległe z wartością *lifetime allowance* – tabela 12.

Od kwoty przeliczonej 25% może być pobrane, jako kwota wolna od podatku (*tax free lump sum*), a pozostałość jest opodatkowana jako uzyskany dochód⁵⁶².

Tam, gdzie nie ma niewielkich funduszy (*trivial fund*), a zarobki podnoszą składki emerytalne brutto do kwoty £15.000, poszczególne osoby mogą planować jednorazową wpłatę składki na fundusz emerytalny przed przejściem na emeryturę⁵⁶³.

Kara dla osób, które umyślnie lub przez zaniedbanie otrzymują nie udokumentowane dochody wynosi do £3.000. Dotyczy to również niewielkich przeliczonych dochodów, gdzie wartość świadczeń z wszystkich funduszy przekracza limit 1%.

3.4. RODZAJE ŚWIADCZEŃ

Wyróżnia się trzy kategorie świadczeń z zakładowego systemu emerytalnego⁵⁶⁴:

- świadczenia związane z przejściem na emeryturę: emerytury z tytułu normalnego zaprzestania pracy, wcześniejsze emerytury z powodu złego stanu zdrowia, odroczone emerytury, ryczałtowe świadczenia emerytalne,
- świadczenia związane ze zmianą pracy,
- świadczenia związane ze śmiercią pracownika (emeryta): renta wdowia (wdowca, partnera), jednorazowe świadczenie w związku ze śmiercią.

3.4.1. DALSZA PRACA A POBIERANIE EMERYTURY ZAKŁADOWEJ

Od 6 kwietnia 2006 r. uczestnik zakładowego systemu emerytalnego nie ma obowiązku zaprzestania pracy, aby otrzymywać emeryturę. W zależności od zasad obowiązujących w wybranym programie emerytalnym, dana osoba może pobierać całą

⁵⁶² Następujący przykład pokazuje konsekwencje podatkowe dla płatnika podstawowej stawki podatkowej, który posiada fundusze w wysokości £15.000:

- fundusze w kwocie £15.000,
- 25% kwoty wolnej od podatku w gotówce £3.750,
- fundusze podlegające opodatkowaniu £11.250,
- podstawowa stawka podatkowa (22% w kwietniu 2006 r.) £2.475,
- jednorazowa kwota netto £8.775,
- całkowita kwota jednorazowej emerytury £12.525.

⁵⁶³ W przykładzie przedstawionym powyżej wymagana jest kwota £11.700 i korzyść pochodząca z ulgi podatkowej na początku (*at source*) – tak więc £15.000 zostaje inwestowane w fundusz. Dana osoba może od razu wypłacić tę kwotę zgodnie z zasadami niewielkiego funduszu emerytalnego, zdając sobie sprawę, że po podatku suma £12.525 daje jednorazowo dochód netto w wysokości jedynie £858.

⁵⁶⁴ M. Oldfield, *Understanding Pensions...*, s. 49-53, 67-89.
S. R. Diacon, R. L. Carter, *Success in...*, s. 139-140.

lub częściową emeryturę nadal pracując, w pełnym lub w niepełnym wymiarze godzin, u tego samego pracodawcy⁵⁶⁵.

3.4.2. GRANICA WIEKU DO POBIERANIA EMERYTURY ZAKŁADOWEJ LUB INDYWIDUALNEJ

Minimalny wiek emerytalny wynosi obecnie 50 lat. Od 6 kwietnia 2010 r. granica wieku, od którego będzie można pobierać emeryturę zakładową lub indywidualną wzrośnie z 50 do 55 lat. Będzie można również odroczyć emeryturę, najdłużej do 75 roku życia.

Pomiędzy 6 kwietnia 2006 r. a 5 kwietnia 2010 r. korzystanie z emerytury przez osoby w wieku 50-54 lat nadal będzie możliwe. Dotyczy to również tych funduszy emerytalnych, w których w chwili obecnej obowiązuje wyższy minimalny wiek emerytalny (60 lat).

Od 6 kwietnia 2010 r. osoby w wieku poniżej 55 lat nie będą mogły korzystać z emerytury, wyjątki stanowią następujące przypadki:

- osoby przechodzące na emeryturę z powodu złego stanu zdrowia (choroby),
- uczestnicy zakładowego funduszu emerytalnego, którzy mają w chwili obecnej zagwarantowaną w umowach możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę⁵⁶⁶,
- osoby wykonujące niektóre zawody pozwalające na wcześniejszą emeryturę, np. sportowcy.

Szczególne grupy zawodowe, w których można przejść na wcześniejszą emeryturę i są uprawnione do korzystania ze świadczeń przed osiągnięciem minimalnego wieku emerytalnego – mogą to zrobić, przy czym za każdy rok wcześniejszej emerytury niż w 55 roku życia zostanie odliczony 2,5% upust podatkowy od kwoty wolnej od podatku (*lifetime allowance*).

⁵⁶⁵ Szerzej na ten temat: R. Blundell, C. Meghir, S. Smith, *Pension Incentives and the Pattern...*, (w:) *Social Security Programs and Retirement around...*, s. 643-690.

⁵⁶⁶ Każdy członek zakładowego funduszu emerytalnego, który umową z dnia 9 grudnia 2003 r. ma zagwarantowaną możliwość korzystania z emerytury od 50 roku życia – zachowuje to prawo.

3.4.3. OPCJE WYPŁATY EMERYTURY W SYSTEMACH O ZDEFINIOWANEJ SKŁADCE

W momencie przejścia na emeryturę uczestnik może zdecydować, by wypłacić część emerytury w gotówce, jako kwotę wolną od podatku (*tax free lump sum*), natomiast pozostałe pieniądze muszą być wykorzystane do zakupu emerytury – wypłacanej w postaci regularnego dochodu⁵⁶⁷ do końca życia (*lifetime annuity*) – z wybranego towarzystwa ubezpieczeniowego; nie musi być to ta sama firma, która prowadziła program emerytalny uczestnika⁵⁶⁸.

Jest wiele czynników, które mają wpływ na wysokość rocznej emerytury (*annuity*⁵⁶⁹), jaką dana osoba otrzyma, do najważniejszych należą⁵⁷⁰:

- kwota pieniędzy zgromadzona na funduszach emerytalnych przez uczestnika w momencie przejścia na emeryturę,
- wysokość kwoty wolnej od podatku (*tax-free lump sum*), jaką dana osoba wypłaci w gotówce, bowiem zmniejsza ona wartość pozostałych środków, za które zostanie zakupiona emerytura,
- wskaźnika kapitalizacji emerytury (*annuity rate*) oferowanego przez konkretne towarzystwo ubezpieczeniowe, bowiem stawki te różnią się w zależności od wybranej firmy,
- typu wybranej rocznej emerytury,
- wieku danej osoby,
- płci – bowiem emerytury dla kobiet kosztują więcej niż dla mężczyzn, z uwagi na to, że kobiety żyją dłużej,
- stanu zdrowia zainteresowanego – niektóre towarzystwa ubezpieczeniowe wypłacają wyższą emeryturę dla osób, które mają problemy zdrowotne,
- stylu życia – niektóre firmy wypłacają wyższą stawkę emerytury osobom, które są nałogowymi palaczami, albo mają nadwagę.

Istnieją następujące możliwości pobierania dochodu na emeryturze⁵⁷¹:

- jednoosobowa (*single-life annuity*) – w tym typie emerytura nie będzie wypłacana po śmierci uczestnika, dlatego jest ona najodpowiedniejsza dla osoby

⁵⁶⁷ Dochód ten jest opodatkowany, zgodnie z obowiązującymi w danym roku stawkami podatku dochodowego.

⁵⁶⁸ Gdy uczestnik wybierze jeden typ, nie będzie mógł go później zmienić.

⁵⁶⁹ *Annuity* – jest to kwota zgromadzona na funduszach emerytalnych, która zostaje zamieniona poprzez wybrany produkt inwestycyjny w regularny dochód na emeryturze. DWP 2007.

⁵⁷⁰ J. M. Poterba, *Annuity Markets*, (w:) *The Oxford Handbook of Pensions...*, s. 562-582.

⁵⁷¹ Opracowano na podstawie: <http://www.thepensionregulator.gov.uk>

samotnej, która nie ma na swoim utrzymaniu innej zależnej finansowo osoby, lub jej współmałżonek/partner mają swój własny program emerytalny⁵⁷²,

- wspólna (*joint-life annuity*) – emerytura będzie wypłacona współmałżonkowi, partnerowi lub innej zależnej finansowo osobie, jeśli uczestnik umrze przed nimi⁵⁷³,
- na tym samym poziomie (*level annuity*) – w każdym roku jest wypłacanych tyle samo pieniędzy,
- rosnąca (*escalating annuity*) – otrzymywany na emeryturze dochód będzie się co roku zwiększał: albo o ustaloną stopę (np. 3% lub 5%), albo o wskaźnik inflacji,
- gwarantowana (*guaranteed annuity*) – w tej opcji dochód na emeryturze może być zagwarantowany przez ustaloną liczbę lat (zwykle 5 lub 10 lat), tak że będzie on nadal wypłacany (współmałżonkowi, partnerowi lub innej osobie) w ciągu pozostałego gwarantowanego okresu w sytuacji, gdyby uczestnik zmarł przed zakończeniem tego okresu,
- zwiększona (*enhanced annuity*) – dochód jest wypłacany w wyżej kwocie, jeżeli dana osoba ma nadwagę, jest nałogowym palaczem lub wykonywała pewne fizyczne zawody, bądź mieszka w konkretnych (szczególnych) częściach kraju,
- dla osób, które mają problemy zdrowotne (*impaired-life annuity*) – uczestnik otrzymuje wyższą stawkę, jeżeli stwierdzono u niego chorobę⁵⁷⁴, która prawdopodobnie skróci jego życie.

Pewne opcje są najodpowiedniejsze dla osób, których oszczędności emerytalne przekraczają kwotę £100.000, a zainteresowani godzą się na podjęcie ryzyka inwestycyjnego:

- powiązana z inwestycją (*investment-linked annuity*) – posiadane przez uczestnika środki są lokowane w inwestycje o podwyższonym ryzyku,

⁵⁷² Wyjątkiem jest sytuacja, w której dana osoba wybrała opcję z gwarantowanym okresem wypłaty świadczenia przez ustaloną liczbę lat.

The Financial Services Authority (FSA), *Just the Facts about Your Retirement Options...*, s. 2-15; a także: <http://www.moneymadeclear.fsa.gov.uk>

⁵⁷³ Ten typ emerytury jest wypłacany uczestnikowi w niższym wymiarze niż *single-life annuity*.

Natomiast wysokość emerytury wypłacanej spadkobiercy po śmierci uczestnika stanowi pewną (ustaloną) część dochodu, jaki otrzymywał on przed śmiercią, może to być 100%, 2/3 lub 50% wymiaru świadczenia.

⁵⁷⁴ Są to m.in.: rak, cukrzyca, nadciśnienie, zawał serca, przewlekła astma, niewydolność nerek, stwardnienie rozsiane, udar.

np. w papiery wartościowe na giełdzie, w związku z tym wysokość emerytury zależy przede wszystkim od skuteczności i trafności decyzji inwestycyjnych firmy prowadzącej fundusz emerytalny⁵⁷⁵,

- stopniowe pobieranie emerytury (*phased retirement*) – posiadane przez uczestnika fundusze są podzielone na części, tak aby mógł pobierać roczną emeryturę w różnym czasie, a pozostałe środki nadal są inwestowane⁵⁷⁶,
- niezabezpieczona emerytura (*unsecured pension*)⁵⁷⁷ – polega na pobieraniu dochodu bezpośrednio z wybranego funduszu emerytalnego, maksymalnie do 75 roku życia, przez „wycofanie się z dochodu”, w tym czasie pozostałe fundusze nadal są inwestowane,
- krótkoterminowa (*short term annuities*) – jest opcją niezabezpieczonej emerytury – w której można użyć część oszczędności do zakupu cyklicznie wypłacanego dochodu przez ustalony okres czasu – do 5 lat; w tym okresie pozostałe środki nadal są inwestowane⁵⁷⁸,
- alternatywnie zabezpieczona emerytura (*alternatively secured pension*) – jest kontynuacją niezabezpieczonej emerytury po 75 roku życia, lecz opiera się na bardziej ograniczonych zasadach dotyczących maksymalnego dochodu, który można pobrać.

Jeżeli system emerytalny uczestnika zastępuje dodatkową emeryturę państwową (*contracted out*), wówczas 50% funduszy musi być użyta do zakupu emerytury (*protected rights annuity*), która w przypadku śmierci uczestnika jest wypłacana współmałżonkowi lub partnerowi⁵⁷⁹.

⁵⁷⁵ W związku z tym w tej opcji dochód może rosnąć, jak również maleć.

The Financial Services Authority (FSA), *Just the Facts about Your Retirement Options...*, s. 8.

⁵⁷⁶ Mogą to być środki z różnych programów emerytalnych z całego życia zawodowego danej osoby lub z jednego programu, ale podzielone na części.

⁵⁷⁷ Jeśli uczestnik nie chce od razu wykupić rocznej emerytury, może zamiast tego wybrać emeryturę niezabezpieczoną. Opcja ta pozwala na pobieranie dochodu z funduszu emerytalnego, podczas gdy pozostałe oszczędności nadal są inwestowane w program do momentu, w którym uczestnik wykupi roczną emeryturę lub wybierze alternatywnie zabezpieczoną emeryturę (od 75 roku życia). Jednak odmiennie niż w przypadku rocznej emerytury kwota, którą otrzyma dana osoba jest sprawdzana co trzy lata i określana przez zasady *HM Revenue & Customs* oraz Ministerstwo Pracy i Emerytur (DWP).

Jeżeli zakładowy program emerytalny uczestnika nie oferuje emerytury niezabezpieczonej, wówczas może on zdecydować o przeniesieniu środków do innego funduszu emerytalnego, który pozwala na tę opcję.

⁵⁷⁸ Po zakończeniu ustalonego okresu uczestnik może zakupić kolejną krótkoterminową emeryturę; może również połączyć dochód z krótkoterminowej emerytury z „wycofaniem się z dochodu”.

⁵⁷⁹ The Pensions Regulator, *Your Retirement Choices: Money Purchase Benefits in Occupational...*, s. 5-13.

3.4.4. ZASADY DZIEDZICZENIA EMERYTURY Z ZAKŁADKOWEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO

Świadczenia wypłacane z zakładkowego systemu emerytalnego po śmierci pracownika zależą od typu funduszu, którego był uczestnikiem oraz od tego, czy w chwili śmierci był on „aktywnym członkiem” czy „zawieszonym członkiem”.

Śmierć aktywnego członka (*active member*)

Po śmierci aktywnego członka mogą być wypłacone trzy rodzaje świadczeń⁵⁸⁰:

- kwota jednorazowa (*lump sum*),
- zwrot wszystkich wpłaconych przez uczestnika składek,
- emerytura dla spadkobiercy po zmarłym członku funduszu.

Z trzech wymienionych rodzajów świadczeń, nie wszystkie są automatycznie wypłacane przez każdy zakładowy system emerytalny.

Większość funduszy zapewnia świadczenie, które jest podobne do ubezpieczenia na życie. Jednorazowa kwota (*lump sum*) jest wypłacana osobie uposażonej po śmierci uczestnika funduszu. Wysokość tej kwoty jest najczęściej obliczana jako wielokrotność ostatnich zarobków członka funduszu. Świadczenie to może być zwolnione z podatku, jeśli jego wartość jest niższa od ogólnej kwoty zwolnionej z podatku (*lifetime allowance*). Wypłata jednorazowej kwoty jest zazwyczaj dostępna tylko dla aktywnych członków, ale niektóre fundusze emerytalne rozszerzają to uprawnienie (w szczególnych okolicznościach) także na inne osoby.

Uczestnik funduszu w momencie, gdy po raz pierwszy przystępuje do wybranego systemu, wypełnia kwestionariusz wyznaczając osobę upoważnioną do otrzymania kwoty jednorazowego świadczenia w przypadku jego śmierci. Jednak mimo to, powiernik ma pełną swobodę decydowania o tym komu wypłaci należne środki z otoczenia nieżyjącego członka. Może to być bowiem inna osoba, niż wskazana przez nieżyjącego pracownika, jeżeli zdaniem powiernika jest ona najbardziej odpowiednia (tzn. zależna materialnie od uczestnika funduszu).

Pozostałe świadczenia są zapewniane w zależności od rodzaju funduszu. W systemach ostatniej płacy (*salary-related schemes*) jest przyjęte, że otrzymane przez spadkobierców świadczenie odpowiada kwocie wszystkich wpłaconych przez uczestnika do funduszu składek (zazwyczaj bez dodatkowych odsetek). Fundusz może

⁵⁸⁰ Opracowano na podstawie: <http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>

także zapewniać emeryturę dla małżonka, cywilnego partnera (lub innej zależnej finansowo osobie) w wysokości do 2/3 potencjalnej emerytury, którą nieżyjący członek otrzymywałby w wieku emerytalnym, wypłacanej z funduszu NRD (*Normal Retirement Date*). Wszystkie zakładowe systemy emerytalne, które zapewniają emeryturę wdowom po uczestnikach funduszu, muszą zapewniać takie świadczenie również wdowcom. Osoby zarejestrowane jako cywilni partnerzy uczestników funduszu muszą być traktowani na równi z parami małżeńskimi⁵⁸¹. Niektóre fundusze przewidują dodatkową emeryturę dla dzieci, które były materialnie zależne od nieżyjącego członka.

W systemach nabycia środków (*money purchase schemes*) świadczenie jest najczęściej wypłacane wskazanemu przez uczestnika spadkobiercy. Większość tego typu systemów wypłaca tylko faktyczną wartość środków, jaka została zgromadzona (*accumulated*) na rachunku uczestnika w chwili jego śmierci, ale może być do nich doliczony również wzrost na wartości funduszu naliczony do momentu, w którym kwota świadczenia zostanie wypłacona.

Jeśli fundusz ten zastępuje (*contracted out*) drugą emeryturę państwową (SSP), część świadczenia będzie użyta do wypłaty emerytury dla małżonka lub partnera.

Śmierć zawieszonego członka (*deferred member*)⁵⁸²

Jeżeli nieżyjący pracownik był zawieszonym członkiem, to w systemach ostatniej płacy jedynym świadczeniem jest najczęściej zwrot wpłaconych składek.

⁵⁸¹ Ustawa *The Civil Partnership Act 2004* obliguje systemy emerytalne od 5 grudnia 2005 r. do traktowania zarejestrowanych cywilnych partnerów tak samo, jak pary małżeńskie. Oznacza to, że wszystkie zasady dotyczące wyłącznie par małżeńskich przed grudniem 2005 r. nadal obowiązują, natomiast prawa do świadczeń, które powstają po tej dacie muszą być traktowane jednakowo.

Dokładne położenie osoby będącej beneficjentem funduszu po śmierci uczestnika zależy od zasad obowiązujących w konkretnym funduszu. Większość programów zmienia zasady tak, by dodatkowo pozwolić partnerom pozostającym przez długi okres czasu w stałym związku na uzyskanie takich samych praw, jakie mają pary małżeńskie i osoby będące w zarejestrowanych związkach cywilnych. Jeśli fundusz, którego dana osoba jest uczestnikiem nie zapewnia takich samych praw partnerom, jakie mają małżonkowie i osoby będące w związkach partnerskich – to po śmierci partnera/partnerki dana osoba może ubiegać się o emeryturę z racji bycia osobą finansowo zależną od uczestnika funduszu, jeżeli taką zależność może wykazać. DWP 2007.

Szerzej na ten temat: P. Mallender, J. Rayson, *The Civil Partnership Act 2004...*, Cambridge 2005.

⁵⁸² Termin „zawieszony członek” (*deferred member*) oznacza osobę, która nie jest już aktywnym członkiem, ponieważ zawiesiła wpłacanie składek (np. z powodu zmiany miejsca pracy), ale nadal ma zachowane świadczenia w poprzednim systemie, które zostaną jej wypłacone w późniejszym terminie, bowiem w momencie zrezygnowania z pracy w firmie prowadzącej dotychczasowy program uczestnik może nie opłacać już składek, a w dalszym ciągu być członkiem tego funduszu. W programie ostatniej płacy (*final salary*) zyski będą uaktualniane tak, by pokryć rosnącą inflację, a w programie nabycia środków (*money purchase*) pieniądze uczestnika nadal są inwestowane, otrzymuje on roczne zestawienie wartości rachunku i prognozy emerytalne dotyczące wysokości przyszłego świadczenia.

Istnieje także możliwość przetransferowania pieniędzy do zakładowego programu emerytalnego w nowym miejscu pracy lub do indywidualnego funduszu emerytalnego, ale nie zawsze jest to korzystne rozwiązanie, ponieważ przeniesienie środków może się wiązać z dodatkowymi kosztami. Z tego względu czasami lepszym rozwiązaniem jest pozostanie zawieszonym członkiem poprzedniego funduszu. DWP 2007.

Jeżeli fundusz ten zastępuje drugą emeryturę państwową, to pozostałemu przy życiu małżonkowi lub cywilnemu partnerowi jest wypłacana minimalna gwarantowana emerytura, chociaż niektóre fundusze zapewniają wyższe świadczenie dla współmałżonka/ partnera - sięgające do 2/3 zachowanej emerytury uczestnika funduszu.

Jeżeli jest również wypłacane jednorazowe świadczenie (*lump sum*), to jest ono zwolnione z opodatkowania, jeśli jego wartość nie przekracza dopuszczalnej kwoty wolnej od podatku (*lifetime allowance*).

W systemach nabycia środków zasady dziedziczenia świadczeń są zazwyczaj takie same, niezależnie od tego czy dana osoba w chwili śmierci była aktywnym, czy zawieszonym członkiem. Fundusz emerytalny wypłaci świadczenie wskazanemu przez uczestnika spadkobiercy. Najczęściej fundusz wypłaca faktyczną wartość środków zgromadzonych na rachunku uczestnika w chwili jego śmierci (tj. wpłacone składki powiększone o ewentualny zysk). Jeśli fundusz zastępuje drugą emeryturę państwową część świadczenia będzie wykorzystana do wypłaty emerytury dla małżonka lub partnera.

Śmierć członka będącego na emeryturze (*pensioner member*)

Większość funduszy emerytalnych jest zakładanych z pięcioletnią (czasem z dziesięcioletnią) gwarancją. Jeżeli uczestnik funduszu umiera w okresie objętym ochroną (gwarancją) pozostała kwota emerytury jest wypłacana w ratach osobie wyznaczonej jako jej beneficjent.

W systemach ostatniej płacy poziom emerytury wypłacanej spadkobiercy jest ustalany zgodnie z zasadami obowiązującymi w danym funduszu. Zazwyczaj jest to połowa emerytury należnej uczestnikowi funduszu, może to być również kwota wyższa – maksymalnie do 2/3 świadczenia.

W systemach nabycia środków członek w momencie przejścia na emeryturę dokonuje zakupu rocznej emerytury ze środków zgromadzonych w ramach funduszu. Uczestnik może również wskazać poziom emerytury wypłacanej spadkobiercy po jego śmierci, spośród opcji dostępnych w danym funduszu⁵⁸³.

3.4.5. FUNDUSZ OCHRONY EMERYTURY (*PENSION PROTECTION FUND – PPF*)

Fundusz Ochrony Emerytury rozpoczął działalność 6 kwietnia 2005 r. Ma on za zadanie zabezpieczać uprawnienia członków zakładowych systemów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu w sytuacji, gdy pracodawca stanie się

⁵⁸³ Opracowano na podstawie: <http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>

niewypłacalny, a w zakładkowym funduszu nie będzie sumy wystarczającej do sfinansowania przyrzeczonych emerytur⁵⁸⁴.

Uczestnicy zakładowego systemu, którzy osiągnęli wymagany (normalny) wiek emerytalny (*normal pensionable age*) oraz ci członkowie, którzy przeszli na wcześniejszą emeryturę z powodu złego stanu zdrowia – będą mieli wypłacone regularne odszykowanie w wysokości 100% od utraconych środków, jakie dana osoba powinna otrzymać wtedy, gdy jej pracodawca stał się niewypłacalny. Natomiast ci uczestnicy, którzy są poniżej wymaganego (normalnego) wieku emerytalnego otrzymają pomniejszoną rekompensatę do 90%. Całkowita wysokość odszkodowania jest ograniczona do kwoty £25.000 rocznie⁵⁸⁵ (w 2005/06 r.)⁵⁸⁶.

Natomiast w przypadku śmierci uczestnika współmałżonek lub cywilny partner otrzymają 50% wartości wymienionego wyżej świadczenia.

Jeżeli brak wystarczającej sumy pieniędzy na funduszu jest związany ze zmianami prawnymi lub zaniedbaniem przepisów, członek ma prawo złożyć podanie do funduszu *Fraud Compensation*, który od 1 września 2005 r. podlega pod PPF⁵⁸⁷.

3.4.6. SYSTEM POMOCY FINANSOWEJ (*FINANCIAL ASSISTANCE SCHEME*)

FAS oferuje pomoc finansową osobom, które poniosły straty w zgromadzonych oszczędnościach emerytalnych, jeśli⁵⁸⁸:

- są członkami niedofinansowanego zakładowego systemu emerytalnego o zdefiniowanych świadczeniach (*defined benefit*)⁵⁸⁹, który zakończył działalność w okresie pomiędzy 1 stycznia 1997 r. a 5 kwietnia 2005 r.,
- ich zakładowy system emerytalny nie miał wystarczającej sumy pieniędzy w momencie likwidacji,

⁵⁸⁴ PPF ma obecnie w ocenie 68 systemów, w których jest około 30.000 członków.

United Kingdom National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008, s. 49.

⁵⁸⁵ Kwota ta jest ponownie ustalana w każdym roku.

⁵⁸⁶ D. McCarthy, *Occupational Pension Scheme Design*, (w:) *The Oxford Handbook of Pensions...*, s. 549.

⁵⁸⁷ Opracowano na podstawie: <http://www.pensionprotectionfund.org.uk>

⁵⁸⁸ FAS powinno zapewnić finansową dla około 30.000 osób, które straciły swoje oszczędności, gdy ich systemy emerytalne były w likwidacji – przed utworzeniem PPF.

United Kingdom National Report on Strategies..., (2006-2008), s. 49.

⁵⁸⁹ W zakładkowych systemach emerytalnych opartych na zdefiniowanych świadczeniach może „zabraknąć” pieniędzy, jeżeli zbyt duża suma została wypłacona, lub zostanie wypłacona w przyszłości. „Zbyt duża” to znaczy przewyższająca wartość wszystkich zgromadzonych do tej pory na wspólnym koncie środków finansowych należących do wszystkich uczestników funduszu. Natomiast w zakładkowych systemach emerytalnych opartych na zdefiniowanych składkach brak pieniędzy jest niemożliwy, ponieważ w tym funduszu każdy członek ma swoje indywidualne konto, na którym są gromadzone jego składki. <http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>

- pracodawca nie był w stanie uzupełnić brakującej kwoty, gdyż sam był niewypłacalny bądź przedsiębiorstwo już nie istniało lub,
- miała miejsce ugoda z pracodawcą (*compromise agreements*⁵⁹⁰), a wyegzekwowanie wszystkich długów wobec pracodawcy mogłoby zmusić go do ogłoszenia bankructwa⁵⁹¹.

FAS jest zarządzany przez Ministerstwo Pracy i Emerytur (DWP) i jest administrowany przez Jednostkę Operacyjną FAS (FAS OU).

Obecnie uprawnieni członkowie systemu otrzymują świadczenia w wysokości do 90% ich oczekiwanej emerytury (podstawą jest kwota do £26.000 rocznie); są one wypłacane od normalnego wieku emerytalnego.

Pomoc finansowa z FAS jest również wypłacana spadkobiercom członka niedofinansowanego systemu emerytalnego.

3.5. NIETYPOWE FORMY ZATRUDNIENIA A SYSTEM EMERYTALNY

Konsekwencją rozwoju nietypowych form zatrudnienia⁵⁹² są pojawiające się pytania: w jaki sposób zapewnić osobom z niestałym zatrudnieniem i nieregularnym dochodami odpowiedni poziom zabezpieczenia emerytalnego oraz czy brytyjski system emerytalny wspiera, czy ogranicza elastyczność rynku pracy?

Osoby, które są zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy, wykonują pracę sezonową lub mają czasowe przerwy w zatrudnieniu nie uzyskują uprawnień do pełnej emerytury w systemie państwowym, bowiem zależy ona od wysokości wynagrodzenia i okresu ubezpieczenia. Niemniej państwo zabezpiecza osoby z niskimi wynagrodzeniami⁵⁹³ i z krótkim okresem ubezpieczenia poprzez pomoc społeczną. Niektóre okresy niewykonywania pracy są w systemie podstawowym kredytowane; istnieje także możliwość dobrowolnego opłacania składek.

⁵⁹⁰ Ugoda z pracodawcą (*compromise agreements*) – jest prawnie wiążącą umową, w której powiernicy niewypłacalnego systemu akceptują kwotę niższą niż długi, jakie pracodawca posiada wobec funduszu.

⁵⁹¹ Szerzej na ten temat: <http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/penret/penreform/fas>

⁵⁹² Rozwój nietypowych form zatrudnienia jest związany z przemianami w funkcjonowaniu gospodarki: makroekonomicznymi zmianami czynników produkcji, przesunięciem popytu konsumpcyjnego i ewolucją wzorów handlu światowego; zmianami w strukturze organizacyjnej spółek; polityką deregulacji rynku pracy, prowadzoną przez europejskie rządy jako formą przeciwdziałania bezrobociu, elementem której było złagodzenie prawa pracy w celu umożliwienia stosowania specyficznych kontraktów: okresowych, telepracy, pracy w domu, pracy na wezwanie, pracy sezonowej, zatrudnienia przez agencje, używanie elastyczności jako formy dzielenia się pracą.

D. Greiner, *Atypical Work in the European Union*, (w:) *Changing Work Patterns and Social Security*, (ed.) D. Pieters, Kluwer Law International, Boston 2000, s. 46.

⁵⁹³ Uprawnień emerytalnych nie uzyskują osoby, których wynagrodzenie jest poniżej LEL.

W Wielkiej Brytanii systemy zakładowe mają obowiązek zapewnienia udziału pracowników pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy, na zasadach porównywalnych z tymi, którymi są objęte osoby pracujące na pełen etat. Jeżeli warunek ten nie zostanie spełniony, może być to uznane za bezprawną, pośrednią dyskryminację ze względu na płeć. Świadczenia muszą być oparte na równych zasadach, jak dla osób pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy. Osoby pracujące na własny rachunek, które same decydują o formie zabezpieczenia emerytalnego, mają wiele możliwości wyboru dodatkowego zabezpieczenia, w tym uczestnictwo w systemach, które umożliwiającą dostosowanie składki do zmieniających się dochodów (np. SPS).

Do zakładowych systemów emerytalnych i do systemów indywidualnych wprowadzono przepisy, które umożliwiają mobilność zawodową przez zapewnienie przenośności uprawnień. W systemach zakładowych pracodawcy mogą wymagać „okresu oczekiwania” (zatrudnienia) przed objęciem pracownika systemem emerytalnym. Zasady systemów mogą wymagać członkostwa do dwóch lat przed przyznaniem praw i stają się przenośne lub są wypłacane w wieku emerytalnym. Przed upływem tego okresu składki mogą być zwracane, a czasami dana osoba może wrócić do systemu państwowego⁵⁹⁴.

Po dwóch latach członek systemu zakładowego, który zmienia pracodawcę, ma prawo przenieść swoje narastające uprawnienia emerytalne, przy czym niektóre systemy mogą zapewniać transfer uprawnień wcześniej na żądanie. Członkowie systemów PPs mają prawo do transferu swoich uprawnień pomiędzy tymi systemami, a także pomiędzy systemami zakładowymi a PPs, oraz pomiędzy PPs a SPS (te ostatnie są zwolnione z opłaty). Osoby, które odchodzą z dotychczasowego miejsca pracy i nie decydują się na transfer uprawnień, kontynuują swój udział w systemie i w przyszłości nabędą prawo do wypłaty emerytury.

W sytuacji, gdy członek zakładowego systemu przestaje pracować, jego uprawnienia muszą być zabezpieczone przez waloryzację aktywów do wzrostu cen (początkowo do 5%, a obecnie do 2,5%⁵⁹⁵ rocznie). Może on zażądać transferu uprawnień do nowego zakładowego systemu lub do PPs. Osoby, które zwalniają się

⁵⁹⁴ *United Kingdom National Strategy on the Future of Pension System*, September 2002, s. 20.

⁵⁹⁵ Od 1991 r. odroczone emerytury musiały być indeksowane co roku o 5% lub o procent wzrostu cen w danym roku – w zależności od tego, która z tych wielkości była niższa; jest to tzw. ograniczona waloryzacja według cen (*Limited Price Indexation*). Natomiast dla świadczeń emerytalnych narosłych od 6 kwietnia 2005 r. ograniczona waloryzacja według cen została zmniejszona do 2,5% rocznie. <http://www.thepensiontrust.org.uk>

przed upływem dwóch lat członkostwa i nie mogą zachować uprawnień – powinny otrzymać zwrot składek⁵⁹⁶.

Reasumując, po powrocie w 1997 r. do władzy Partii Pracy, większy nacisk został położony na poprawę zabezpieczenia emerytalnego osób o najniższych dochodach i „nietypowej” karierze zawodowej. Właśnie tym celu zastąpiono w 2002 r. SERPS przez drugą emeryturę państwową (SSP). Równocześnie kontynuowana była polityka stabilizacji finansowej publicznych wydatków emerytalnych przez zachęcanie obywateli do własnej przezorności i oszczędności⁵⁹⁷.

3.6. INDYWIDUALNE KONTA EMERYTALNE (*PERSONAL ACCOUNTS*)

W grudniu 2006 r. rząd opublikował Białą Księgę (*White Paper*), w której przedstawił propozycje dotyczące Indywidualnych Kont Emerytalnych⁵⁹⁸.

Personal Accounts będą podlegały tym samym regułom, co pozostałe systemy oparte na zdefiniowanych składkach. Maksymalna opłata administracyjna za obsługę indywidualnych kont emerytalnych ma być ustalona w wysokości 0,3% rocznie.

Planuje się, że od 2012 r. wszyscy pracownicy, którzy nie wybiorą członkostwa w zakładowym systemie emerytalnym oferowanym przez ich pracodawcę w miejscu pracy⁵⁹⁹, zostaną automatycznie włączeni (*automatically enrolled*) do systemu indywidualnego konta emerytalnego⁶⁰⁰. Automatyczne członkostwo ma sprawić, że zostanie zlikwidowana inercja, która powoduje, że obecnie ok. 7 mln osób nie podejmuje żadnych działań w celu zapewnienia sobie oszczędności emerytalnych na odpowiednim poziomie⁶⁰¹. Indywidualne konta emerytalne skierowane są przede wszystkim do osób z niskimi i średnimi wynagrodzeniami.

Członkostwo w *Personal Accounts* ma być oparte na następujących zasadach:

- dla pracowników między 22 rokiem życia a ustawowym wiekiem emerytalnym, którzy będą automatycznie włączani do systemu jeżeli ich zarobki przekroczą kwotę £5.000 rocznie,

⁵⁹⁶ *United Kingdom National Strategy...*, (2002), s. 21.

⁵⁹⁷ R. Disney, P. Johnson, *The United Kingdom: A Working System...*, (w:) *Redesigning Social Security...*, s. 231.

⁵⁹⁸ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), Chapter 3, Annex 2, *Main Proposals of the White Paper*, s. 1.

⁵⁹⁹ Pracodawcy będą mieli obowiązek zapewnić pracownikom albo udział w zakładowym systemie emerytalnym, albo uczestnictwo w *Personal Accounts*.

⁶⁰⁰ Szacuje się, że około 10 mln pracowników skorzysta z tej formy oszczędzania. Do momentu osiągnięcia przez nich wieku emerytalnego wysokość ich przyszłej emerytury może wzrosnąć nawet o 25%, głównie dzięki niskim opłatom za obsługę *Personal Accounts*. DWP 2007.

⁶⁰¹ *Personal Accounts: a New Way to Save*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty, December 2006, s. 47.

- pracownicy będą płacić składki w wysokości 4% od wynagrodzeń w przedziale pomiędzy £5.000-£33.500 rocznie,
- pracodawcy będą płacić składki w wysokości 3% od zarobków pracowników w tym samym przedziale – między £5.000-£33.500 rocznie,
- dodatkowa składka w wysokości 1% będzie doliczona w postaci ulgi podatkowej zapewnionej przez państwo,
- ustalony przedział zarobków będzie co roku wzrastał równoległe z wynagrodzeniami,
- pracownicy poniżej 22 roku życia i powyżej wieku emerytalnego będą mieli możliwość przystąpienia do systemu *Personal Accounts*, z dostępem do składek płaconych przez pracodawcę, jeżeli ich zarobki będą na poziomie między ustalonym przedziałem (*earnings bands*).

Pracownicy, którzy przystąpią do systemów emerytalnych oferowanych przez ich pracodawcę mogą być zwolnieni z automatycznego przypisania do *Personal Accounts*. Wyłączenie może dotyczyć członków systemów o zdefiniowanych świadczeniach, którzy spełnią warunki testu referencyjnego (*reference test*) oraz dla uczestników systemów o zdefiniowanej składce, które mają minimalny udział składki pracodawcy⁶⁰². Nie-pracownicy, wliczając w to osoby z samo zatrudnieniem i osoby niepracujące, również będą miały możliwość przystąpienia do *Personal Accounts*.

Priorytetem jest takie zaplanowanie nowego rozwiązania i fazy przejściowej, aby zminimalizować wynikające z tego tytułu obciążenia dla pracodawców⁶⁰³. Składki pracodawcy będą wprowadzane stopniowo – prawdopodobnie przez okres 3 lat – w wysokości 1% w każdym roku. Członkowie indywidualnych kont emerytalnych nie będą mogli przenosić swoich uprawnień poza system i z powrotem do tego systemu⁶⁰⁴.

Zostanie również ustalony roczny limit składek do *Personal Accounts* w wysokości £3.600 (w 2005/06 r.) i będzie on podwyższany w każdym kolejnym roku równoległe z wynagrodzeniami.

Ustawa emerytalna z 2007 r. powołała również nowy organ – Urząd ds. Indywidualnych Kont Emerytalnych (*Personal Accounts Delivery Authority*), który ma doradzać w zakresie propozycji związanych z indywidualnymi kontami emerytalnymi.

⁶⁰² DWP 2007.

⁶⁰³ *Personal Accounts: a New Way to Save...*, s. 47.

⁶⁰⁴ Polityka związana z możliwością transferu będzie ponownie zrewidowana w 2020 r.

3.7. ZASIĘG I WYSOKOŚĆ DOCHODU OTRZYMYWANEGO Z DODATKOWYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

Emerytury z zakładkowych systemów stały się bardziej powszechne od 1979 r., przy czym wzrósł nie tylko odsetek gospodarstw domowych emerytów otrzymujących świadczenia z zakładkowych systemów, ale również średnia wartość wypłacanego dochodu, na co miało wpływ kilka czynników.

Po pierwsze, zasięg zakładkowych systemów emerytalnych wzrastał dynamicznie w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego wieku, w związku z tym odpowiednio zwiększyła się liczba członków tych systemów (zmiana ta jest najbardziej widoczna w latach 1979-1996/97)⁶⁰⁵. I tak w 1975 r. emerytury zakładkowe otrzymywało 37% emerytów, w 1979 r.⁶⁰⁶ 40%, w 1980 r. było to 43%, w 1985 r. – 51%, natomiast w 1990/91 r. 61% gospodarstw domowych emerytów miało dochody z emerytur zakładkowych⁶⁰⁷.

Młodzi pracownicy przystępujący do zakładkowych systemów emerytalnych w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego wieku mieli możliwość opłacania składek przez dłuższy okres czasu niż starsi pracownicy, którzy przeszli na emeryturę we wcześniejszych dekadach, i z tego względu ci pierwsi są upoważnieni do wyższych świadczeń. Dodatkowo, wzrost realnych zarobków oznaczał wyższe ostatnie wynagrodzenia (*final salaries*) – na których w części jest oparty dochód emerytów z zakładkowych systemów, a w systemach o zdefiniowanych składkach większe zarobki umożliwiały opłacanie wyższych składek.

Kolejnym czynnikiem było wprowadzenie od 1988 r. zachęt finansowych motywujących do wyłączenia z SERPS (*contracted out*) przez zaoferowanie przez państwo rabatu na składki; umożliwienie pracodawcom stosowania systemów o zdefiniowanej składce oraz obniżenie wymagań w stosunku do systemów zakładkowych, tzn. zniesienie warunku, zgodnie z którym emerytury musiały być na poziomie gwarantowanego świadczenia minimalnego.

⁶⁰⁵ *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 38.

⁶⁰⁶ Tamże, s. 38.

⁶⁰⁷ *Social Security Statistics...*, (1993), s. 133.

Tabela 13

**ODSETEK GOSPODARSTW DOMOWYCH EMERYTÓW OTRZYMUJĄCYCH DOCHÓD
Z ZAKŁADOWYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH ORAZ ŚREDNIA KWOTA DOCHODU
W LATACH 1994/95-2004/05 (w % I w £ NA TYDZIEŃ)***

w %						
Lata	1994/95	1996/97	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
▪ ogółem gospodarstwa domowe emerytów	57	60	60	60	62	61
▪ emeryckie pary	72	74	71	71	73	73
▪ samotni emeryci	48	51	52	53	55	53
w £ na tydzień						
Lata	1994/95	1996/97	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
▪ ogółem gospodarstwa domowe emerytów	101	105	125	127	133	137
▪ emeryckie pary	133	140	169	168	181	182
▪ samotni emeryci	72	75	86	91	91	97

* na podstawie danych FRS

Źródło: *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 39.

Emerytury zakładowe, które stanowią drugie po świadczeniach z zabezpieczenia społecznego źródło dochodu emeryta, otrzymywało w 1994/95 r. 57% emerytów, a w 2004/05 r. było to 61%; niezmiennie wyższy odsetek dotyczy par emeryckich (73%) niż samotnych emerytów (53%).

W 2004/05 r. średnia kwota dochodu⁶⁰⁸ otrzymywanego przez emerytów z zakładowego systemu wynosiła £137 na tydzień. Była ona wyższa od przeciętnej wartości świadczenia otrzymywanego w 1994/95 r. o £36 tygodniowo. Szczególną uwagę zwraca fakt, że w 2004/05 r. dochód par emeryckich był o £45 tygodniowo wyższy, od średniej wartości emerytury otrzymywanej z tego systemu, a wartość emerytury otrzymywanej przez samotnego emeryta była niższa od przeciętnej kwoty o £40 tygodniowo. Dane obrazują również, iż średnia kwota dochodu z zakładowego systemu emerytalnego wykazuje tendencję wzrostową i w każdym kolejnym roku jej wartość jest wyższa niż w poprzednim⁶⁰⁹.

⁶⁰⁸ Oparte na FRS.

⁶⁰⁹ *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 38.

Natomiast indywidualne emerytury zapewniają dochód stosunkowo niewielkiej grupie emerytów, chociaż odsetek emerytów otrzymujących świadczenia z prywatnych systemów emerytalnych zwiększył się w okresie od 1994/95 r. do 2004/05 r. o 7%.

W 2004/05 r. 11% gospodarstw domowych emerytów otrzymywało dochód z indywidualnych programów emerytalnych, przy czym w większym procencie były to pary emeryckie (19%) niż samotni emeryci (6%) – tabela 14.

Tabela 14

**ODSETEK GOSPODARSTW DOMOWYCH EMERYTÓW OTRZYMUJĄCYCH DOCHÓD
Z INDYWIDUALNYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH ORAZ ŚREDNIA KWOTA DOCHODU
W LATACH 1994/95-2004/05 (w % I W £ NA TYDZIEŃ)**

w %						
Lata	1994/95	1996/97	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
▪ ogółem gospodarstwa domowe emerytów	4	4	8	9	11	11
▪ emeryckie pary	7	8	14	16	18	19
▪ samotni emeryci	2	2	4	5	6	6
w £ na tydzień						
Lata	1994/95	1996/97	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
▪ ogółem gospodarstwa domowe emerytów	73	67	89	85	78	89
▪ emeryckie pary	79	75	102	94	187	96
▪ samotni emeryci	56	49	55	66	62	76

* na podstawie danych FRS

Źródło: *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 41.

Średnia kwota dochodu otrzymywanego z prywatnych programów emerytalnych była na poziomie £89 na tydzień. Kwota ta również wzrosła w analizowanym okresie od 1994/95 r. do 2004/05 r. średnio o £17 tygodniowo dla par emeryckich i o £20 dla samotnych emerytów⁶¹⁰.

⁶¹⁰ Tamże, s. 40.

3.8. OCENA SYSTEMÓW EMERYTUR DODATKOWYCH I KIERUNKI ICH ZMIAN

Przedstawiając różne aspekty oceny dodatkowych systemów emerytalnych w Wielkiej Brytanii ważne jest aby podkreślić zalety, jakie spełniają one przede wszystkim w odniesieniu do pracowników, a jest to⁶¹¹:

- wzrost dochodów w okresie po ustaniu aktywności zawodowej, a dzięki temu osiągnięcie większej samodzielności i niezależności finansowej przez ludzi starszych;
- większa elastyczność emerytur zakładowych w porównaniu z emeryturami państwowymi, przejawia się to m.in. w możliwości zamiany części emerytury na gotówkę, wypłacania renty po zmarłym pracowniku osobie, którą zmarły utrzymywał (z dostosowaniem do danej sytuacji);
- wzrost ogólnych oszczędności, które można gromadzić i pomnażać na bardzo korzystnych warunkach (ulgi podatkowe);
- stopniowe wyrównywanie poziomu zamożności – zwolennicy tej tezy przyznają, że z emerytur zakładowych w największym stopniu korzystają ludzie o wyższych dochodach, ale zwracają również uwagę na to, że w porównaniu z innymi formami własności, oszczędności w ramach zakładowych systemów emerytalnych są rozdysponowywane w zbliżonych wartościach.

Z kolei pracodawcy z posiadania zakładowego systemu emerytalnego czerpią następujące korzyści w zakresie gospodarowania „najcenniejszym kapitałem każdej organizacji”, jakim są pracownicy⁶¹²: emerytury zakładowe są ważnym elementem w procesie rekrutacji i utrzymania najwartościowszych pracowników, budują atmosferę lojalności pracowników wobec pracodawcy i integrują zespół pracowniczy; przyczyniają się do poprawy opinii o danym pracodawcy, co w efekcie może przynieść wymiennie korzyści w wielu dziedzinach.

Wymienia się również ogólne korzyści wynikające z istnienia zakładowych systemów emerytalnych dla całego społeczeństwa i państwa. Do najważniejszych z nich należą: przyczynianie się do utrzymania tzw. „pokoju społecznego” oraz wpływ na wzrost oszczędności, przekładanych na inwestycje, a przez to oddziaływanie na wzrost gospodarczy.

⁶¹¹ M. Oldfield, *Understanding Pensions...*, s. 130-138; L. Hannah, *Inventing Retirement...*, s. 124-128.

⁶¹² D. Torington, L. Hall, *Personel Management...*, s. 609.

Mimo licznych zalet emerytury zakładowe były również przedmiotem krytyki. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku dotyczyła ona nierównego dostępu do dochodów z tych systemów. Zwracano uwagę na zróżnicowanie sytuacji osób starszych, zależnej od źródła ich przychodów. Z jednej strony były osoby dobrze zarabiające, o stałym zatrudnieniu przez cały okres aktywności zawodowej, objęte przez długi czas systemem emerytur zakładowych⁶¹³, mające sytuację materialną w okresie starości zabezpieczoną wysoką emeryturą zakładową, do której dodatkiem była emerytura państwowa. Z drugiej strony osoby o niskich zarobkach, z przerwami w zatrudnieniu, bez uprawnień do emerytury zakładowej lub z niewielkimi uprawnieniami⁶¹⁴ – opierające swój budżet na emerytach państwowych, uzupełnianych pomocą społeczną.

Natomiast w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku miała miejsce burzliwa dyskusja na temat emerytur zakładowych, a konkretnie zmian w zakresie ich regulacji, szczególnie w celu zwiększenia bezpieczeństwa praw emerytalnych – po ujawnieniu „afery Maxwella”, tj. defraudacji 400 mln funtów funduszy emerytalnych koncernu Maxwella. Do wyjaśnienia tej sprawy powołano w 1992 r. Komisję ds. Przeglądu Prawa Emerytalnego pod kierunkiem prof. Roya Goode’a z Uniwersytetu w Oxfordzie. Wyniki jej piętnastomiesięcznej pracy, wykonanej na zlecenie Ministerstwa Zabezpieczenia Społecznego, opublikowano 30 września 1993 r. w specjalnym raporcie zwanym *Raportem Goode’a*, który składał się z 218 zaleceń⁶¹⁵. Dokument ten zawiera propozycje zmian prawa emerytur zakładowych⁶¹⁶. Zgodnie z przedstawionymi propozycjami podstawą funkcjonowania emerytur zakładowych w Wielkiej Brytanii miało być prawo powiernicze, ale wzmocnione przez ustawę o emeryturach zakładowych, której realizacji miał strzec Rzecznik ds. Emerytur⁶¹⁷.

Komisja krytycznie oceniła ówczesne ustawodawstwo brytyjskie w dziedzinie emerytur zakładowych zarzucając mu poważne braki, a w szczególności „pozostawianie tak dużej władzy i swobody decyzji w rękach pracodawców oraz zarządców funduszy, że nie zawsze interesy członków systemów są należycie chronione”. Celem nowej ustawy miało być określenie praw członków systemu emerytur zakładowych, w tym – zgodnie z oczekiwaniami – miała ona zapewnić narastanie praw emerytalnych

⁶¹³ Modelowo byli to pracownicy umysłowi, z wyższym wykształceniem, przeważnie mężczyźni.

⁶¹⁴ Modelowo byli to robotnicy, najczęściej zatrudnieni w sektorze prywatnym, głównie kobiety.

⁶¹⁵ Raport Goode’a dotyczył tylko emerytur zakładowych, ale niektóre z jego 218 zaleceń mogą mieć także zastosowanie do emerytur indywidualnych.

⁶¹⁶ S. Ritchie, *A Good Word for Pensions*, „Planned Savings” 1993, no. 12, s. 21-22.

⁶¹⁷ *So Far, So Good*, „Pensions Management” 1993, no. 11, s. 58-74.

⁶¹⁷ Tę propozycję raportu uznano za najbardziej radykalną.

wraz z pracą, chronienie praw nabytych i wypłacanie świadczeń zgodnie z zasadami systemu. Rzecznik ds. Emerytur miał zastąpić dotychczasowy Urząd ds. Emerytur Zakładowych, przy jednoczesnym zwiększeniu jego kompetencji⁶¹⁸.

Komisja podkreśliła, że w celu ochrony praw nabytych przez członków systemy zakładowe powinny być zawsze wypłacalne – a przynajmniej spełniać minimalne warunki wypłacalności. System odszkodowawczy, którym miały zostać objęte wszystkie zakładowe systemy emerytalne, gwarantowałby odszkodowania w przypadku udowodnionego oszustwa, kradzieży lub innej formy defraudacji środków.

W raporcie zaproponowano również zwiększenie roli zarządców funduszy i oddzielenie roli zarządcy od funkcji doradców-profesjonalistów. Aktuariusze, kontrolerzy rachunkowi, doradcy prawni mieli być powoływani przez zarządców i jednocześnie podlegaliby im.

Raport wskazywał również na potrzebę zmiany układu sił między pracodawcą i uczestnikami zakładowego systemu emerytalnego. W systemach z ustalonymi składkami przedstawiciele członków systemu mieliby 2/3 głosów w radzie zarządzającej, a w systemach z ustalonymi świadczeniami 1/3. Różnicę uzasadniono tym, że w systemach z ustalonymi składkami pełne ryzyko inwestycyjne spoczywa na osobie objętej tym systemem, natomiast w systemach z ustalonymi świadczeniami w ostatecznym rozrachunku ryzyko ponosi pracodawca. Ustalono również, iż wszyscy uczestnicy zakładowych systemów muszą mieć większy dostęp do informacji, przy czym raport szczegółowo opisuje proponowane kanały komunikacji.

Niemniej w raporcie nie podjęto wielu kwestii, których omówienia spodziewały się zainteresowane strony. Jedną z takich spraw było – wbrew oczekiwaniom związków zawodowych i organizacji konsumenckich – zachowanie prawa pracodawcy do nadwyżek osiągniętych przez fundusz.

Raport prawie w ogóle nie poruszył zagadnienia inwestowania środków przez fundusze emerytalne, choć ta właśnie kwestia była przedmiotem nadużyć w funduszach emerytalnych w koncernie Maxwella. Nie powołano również funkcji niezależnego zarządcy, ani nie nałożono obowiązku szkolenia zarządców funduszy. Nie zaproponowano także żadnych rozwiązań dotyczących praw emerytalnych po rozwodzie. Natomiast mając na uwadze interesy członków systemów, dużym rozczarowaniem było nieobjęcie systemem odszkodowawczym strat będących skutkiem np. złych decyzji inwestycyjnych.

⁶¹⁸ M. Oldfield, *Understanding Pensions...*, s. 132-133.

Niezadowolenie z treści raportu było jednak nieuniknione, skoro interesy poszczególnych stron były rozbieżne. Z tego względu jedni uznali go za zbyt radykalny, a inni za mało konkretny⁶¹⁹. Krytyka systemów indywidualnych dotyczyła tego, iż nie gwarantują żadnego określonego poziomu świadczeń, a jednocześnie są obciążone dużym ryzykiem z punktu widzenia przyszłego emeryta. Inną wymienioną „słabością” systemów zakładowych – podobnie jak indywidualnych – opartych na kapitalizacji był brak pełnej waloryzacji wypłacanych świadczeń w warunkach inflacji⁶²⁰.

Niemniej odpowiedzią na większość nierozstrzygniętych problemów była Ustawa Emerytalna z 2004 r. oraz uproszczenia podatkowe wprowadzone w życie z dniem 6 kwietnia 2006 r.⁶²¹ I tak, wprowadzono dwa podstawowe narzędzia kontroli: roczną ulgę podatkową na składki emerytalne (*annual allowance*) oraz kwotę wolną od podatku za okres „całego życia” (*lifetime allowance*), które zastąpiły wszystkie dotychczasowe osiem różnych podatkowych schematów zarządzania funduszami emerytalnymi w Wielkiej Brytanii – z ich licznymi ograniczeniami. Po drugie, zezwolono wszystkim systemom emerytalnym na zaoferowanie uczestnikom wypłaty kwoty wolnej od podatku w gotówce w wysokości do 25% zgromadzonych przez nich funduszy, umożliwiono pracownikom kontynuowanie pracy u tego samego pracodawcy podczas, gdy pobiera on już świadczenie ze swojego zakładowego systemu emerytalnego oraz przyznano systemom emerytalnym prawo do ustanawiania własnej strategii inwestycyjnej i umożliwiono im lokowanie funduszy we wszystkie typy inwestycji, włączając w to budownictwo mieszkaniowe. Po trzecie, co najmniej 1/3 członków zarządu systemu musi być nominowana przez uczestników systemu. Powiernicy muszą informować członków o przyjętych zasadach inwestowania powierzonych funduszy i muszą posiadać wiedzę na temat zarządzania powierzonymi środkami; wprowadzono także mechanizm rozstrzygania kwestii spornych między powiernikami, a uczestnikami systemu emerytalnego.

Dokonano również zmian w zakresie Transferu Zobowiązań (Ochrony Zatrudnienia), znanych jako TUPE – *The Transfer of Undertakings (Protection of Employment)*. Począwszy od 6 kwietnia 2006 r. pracownikom podlegającym transferom (w związku ze sprzedażą / przejęciem całości lub części przedsiębiorstwa), którzy przystąpili do zakładowego systemu emerytalnego przy ich poprzednim pracodawcy, lub którzy byli uprawnieni do przystąpienia – musi być przedstawiona

⁶¹⁹ S. Ritchie, *A Good Word for...*, s. 21-22.

⁶²⁰ *The Poor Get Poorer*, „Pensions Management” 1994, no. 1.

⁶²¹ Na mocy *Finance Act* z 2004 r.

(przez ich nowego pracodawcę) oferta uczestnictwa w jakiejś dostępnej formie umowy emerytalnej⁶²². TUPE z 2006 r. zastępuje TUPE z 1981 r.⁶²³

Główne zmiany polegają na:

- poszerzeniu zakresu regulacji obejmujących przypadki, gdy usługi są zlecone na zewnątrz, ubezpieczenia lub przypisania klienta do nowego kontrahenta,
- nowym obowiązku spoczywającym na poprzednim pracodawcy (cedencie), polegającym na dostarczeniu informacji na temat transferowanych pracowników do nowego pracodawcy (cesjonariusza),
- specjalnych postanowieniach ułatwiających transfer nierentownej (niewypłacalnej) działalności do nowych pracodawców,
- postanowieniach, które precyzują możliwość zawarcia ugody między pracodawcami i pracownikami, co do zmian w umowach dotyczących zatrudnienia w okolicznościach, w których następuje transfer,
- postanowieniach, które precyzują okoliczności, w jakich nie jest właściwe dla pracodawców zwalniać pracowników z przyczyn związanych z mającym miejsce transferem⁶²⁴.

Powołano Fundusz Ochrony Emerytury (PPF), który zapewnia rekompensaty finansowe dla członków zakładowych systemów o zdefiniowanym świadczeniu i systemów mieszanych (*hybrid schemes*), w których pracodawcy stali się niewypłacalni. Powołano Urząd Nadzoru Emerytur (*Pensions Regulator*)⁶²⁵, którego celem jest ułatwienie zakładom pracy obsługi systemów emerytalnych. Ma on również szersze uprawnienia do interweniowania z własnej inicjatywy, dlatego będzie się koncentrował na niedofinansowanych, nieuczciwie prowadzonych i źle administrowanych systemach emerytalnych, które mogą stanowić zagrożenie dla świadczeń członków, jednocześnie minimalizując swój wpływ (ingerencję)

⁶²² Regulacje TUPE zwiększają prawa pracowników w sytuacji transferu, zapewniając im ciągłość zatrudnienia i te same terminy oraz warunki, jakie mieli zapewnione przed transferem.

⁶²³ Regulacje dotyczące TUPE zostały po raz pierwszy wprowadzone w 1981 r. w celu ochrony praw pracowników podlegających transferom oraz w związku z potrzebą dostosowania prawa do Dyrektyw Unii Europejskiej – obecnie jest to Dyrektywa 2001/23/EEC z 12 marca 2001 r. dotycząca *zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczących ochrony praw pracowników w razie przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę*.

Prawa i zobowiązania zawarte w regulacjach z 1981 r. pozostają, jednak przepisy z 2006 r. zawierają korektę sformułowań w pewnych punktach, dla ich doprecyzowania znaczeniowego, jak też dla odzwierciedlenia (uwzględnienia) zmian w prawie precedensowym od 1981 r.

⁶²⁴ <http://www.personneltoday.com>

⁶²⁵ Urząd Nadzoru Emerytur zastąpił dotychczasowy Urząd Nadzorczy Emerytur Zakładowych (*Occupational Pensions Regulatory Authority*). Powołano także stanowisko Rzecznika PPF (*Pension Protection Fund Ombudsman*) oraz Trybunał (*Pensions Regulator Tribunal*).

na funkcjonowanie tych systemów. Dodatkowo za sprawą wprowadzonych uproszczeń pracodawcy będą mniej obciążeni biurokracją i łatwiej im będzie oferować pracownikom systemy emerytalne.

Godne podkreślenia jest również to, iż zasady opodatkowania zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych są bardzo korzystne dla samych zainteresowanych. Brytyjski rząd aktywnie zachęca obywateli do oszczędzania na przyszłą emeryturę przez zastosowanie ulgi podatkowej na pieniądze, które uczestnik przeznaczy na finansowanie indywidualnego lub zakładowego systemu emerytalnego. Wpłacane składki są bowiem w całości – zgodnie z ustalonym co roku limitem – zwolnione z opodatkowania. Regulacje te powodują, że fundusze emerytalne są „najkorzystniejszą pod względem opodatkowania formą oszczędności w Wielkiej Brytanii”⁶²⁶.

Niezależnie od pojawiających się trudności w całym okresie powojennym Wielka Brytania wyróżnia się wśród państw europejskich tym, że zabezpieczenie zakładowe i indywidualne odgrywa ważną rolę w zabezpieczeniu emerytalnym. Wielka Brytania uznawana jest często za wyjątkowy przykład naruszenia, szczególnie w okresie rządów Partii Konserwatywnej, fundamentów systemów, a nie tylko dostosowywania go do bieżących problemów finansowych, które dotknęły systemy emerytalne w większości krajów⁶²⁷. Cała polityka społeczna oparła się wprawdzie próbom „demontażu”⁶²⁸, ale (po polityce mieszkaniowej) społeczne zabezpieczenie emerytalne było tą dziedziną, w której wprowadzone zmiany były największe⁶²⁹.

⁶²⁶ M. Oldfield, *Understanding Pensions...*, s. 47.

⁶²⁷ N. Ploug, *The Welfare State in Liquidation?*, „International Social Security Review” 1995, no. 2, s. 65.

⁶²⁸ „W sumie brytyjscy konserwatyści przekonali się, że państwo opiekuńcze to polityczne pole minowe”.

P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State...*, s. 25.

P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State...*, Oxford 2001.

⁶²⁹ Celem autorki nie było dokonanie zestawienia zalet i wad scharakteryzowanych systemów emerytalnych, tym bardziej, że przedstawienie w tej kwestii obiektywnej oceny nie jest w ogóle możliwe.

4. REFORMY EMERYTALNE W WIELKIEJ BRYTANII W LATACH DZIEWIĘDZIESIĄTYCH XX WIEKU

4.1. LEGISLACJA Z 1995 ROKU

Ustawa emerytalna z 1995 r. (*Pensions Act*), obowiązująca od kwietnia 1997 r., wprowadziła do publicznych i prywatnych systemów emerytalnych poważne zmiany, których celem było zmniejszenie kosztów wypłaty emerytur, w tym przede wszystkim:

- stopniowe podwyższanie granicy wieku emerytalnego kobiet do 65 lat – pomiędzy rokiem 2010 a 2020⁶³⁰;
- obniżenie emerytury z SERPS – zgodnie z przyjętymi założeniami⁶³¹;
- wprowadzenie zachęt finansowych zależnych od wieku dla osób, które zdecydowały się na indywidualne systemy emerytalne (PPs);
- rezygnacja z wymagania, aby systemy zakładowe o zdefiniowanym świadczeniu (DB) zastępujące SERPS, zapewniały emeryturę na poziomie co najmniej gwarantowanej emerytury minimalnej (GMP) – od kwietnia 1997 r.⁶³²;
- zaprzestanie finansowania częściowej waloryzacji⁶³³ emerytur zakładowych o zdefiniowanym świadczeniu zastępujących SERPS z NI;
- zwiększenie bezpieczeństwa aktywów zgromadzonych w prywatnym sektorze, przez powołanie funduszu kompensacyjnego i zastosowanie innych instrumentów;
- obniżenie ograniczeń wobec PPs, zgodnie z którymi dotychczas cała emerytura musiała być wykupiona po osiągnięciu wieku emerytalnego⁶³⁴.

Państwo wprowadziło zachęty finansowe motywujące do wyboru PPs i przeniesienia składki z NI w postaci ulgi podatkowej w wysokości 1% wpłat dla osób w wieku 30 lat i więcej. Na indywidualne konto emerytalne (*individual pensions accounts*) wpływały więc składka z NI i ulga podatkowa – miało to zniechęcać je do powrotu do SERPS⁶³⁵.

⁶³⁰ Zmiana ta pozwoli na redukcję kosztów o £3 bln.

⁶³¹ Według bardzo skomplikowanej formuły.

⁶³² Mają one tylko przedstawić, że świadczenia będą zbliżone do tych z SERPS.

⁶³³ Obowiązkowi waloryzacji świadczeń podlegały systemy zakładowe do poziomu wzrostu cen do 3% rocznie, a emerytury ponad GMP do 5% rocznie.

⁶³⁴ Szerzej na ten temat: D. Blake, *Two Decades of Pension Reform in the UK...*, s. 226-227.

⁶³⁵ L. Liu, *Retirement Income Security...*, s. 28.

Zmiany w zakresie PPs były konsekwencją nieprawidłowości, które ujawniono we wcześniejszym okresie. Jak napisano (pkt. 3.8.) po wprowadzeniu w 1986 r. emerytur indywidualnych wiele osób, mając niepełną lub nieprawdziwą informację, skorzystało z prawa do wyboru między systemem zakładowym a indywidualnym (zastępującym SERPS). Do 1993 r. zawarto 5 mln umów, które objęły 20% wszystkich pracowników⁶³⁶. Przystąpienie do systemów indywidualnych było rozpowszechniane przez instytucje ubezpieczeniowe i przez rząd, który dążył do włączenia do systemów indywidualnych osób, które dotychczas w nich nie uczestniczyły. Jednak wiele osób wprowadzono w błąd i doradzono im, aby wystąpiły z systemów zakładowych i wybrały systemy indywidualne. W związku z tym mniej niż 50% nowych pracowników zdecydowała się na systemy zakładowe. Z wyborem PPs, zamiast systemów zakładowych lub zamiast SERPS, związane były błędy określane w literaturze jako „skandal błędnej sprzedaży” (*mis-selling*), który osiągnął apogeum w 1993 r.⁶³⁷

Wśród 500 tys. członków systemów zakładowych, którzy zdecydowali o przeniesieniu swoich środków do PPs 90% podjęło niewłaściwe decyzje, głównie pod wpływem presji agentów ubezpieczeniowych. Straty będące konsekwencją tych transakcji wynikały z utraty waloryzacji zapewnianej przez systemy zakładowe, składek płaconych przez pracodawców do systemów zakładowych oraz kosztów transferu i kosztów administracyjnych, a także z braku restrykcji dotyczących wysokości opłat i braku możliwości powrotu uczestników PPs do SERPS – z czym były związane wysokie koszty⁶³⁸.

Po ujawnieniu tego problemu w 1995 r. zdecydowano o sprawdzeniu wszystkich kontraktów, w których nastąpiła rezygnacja z systemów zakładowych, pod kątem poprawności w sytuacji, gdy była podejmowana decyzja. Następnie zobowiązano instytucje ubezpieczeniowe do pokrycia ewentualnych strat uczestników kontraktów – oszacowanych na podstawie poziomu emerytury zakładowej, jaką otrzymałaby dana osoba. Wysokość rekompensat, które zostaną wypłacone wyniesie 11 bln funtów⁶³⁹.

⁶³⁶ Były to głównie systemy o zdefiniowanej składce DC.

⁶³⁷ S. Ward, *Personal Pensions in the UK, the Mis-selling Scandal...*, (w:) *Pensions in the European Union...*, s. 19.

⁶³⁸ D. Blake, *Two Decades of Pension Reform in the UK...*, s. 227-228.

⁶³⁹ Dla przeważającej liczby osób, które wybrały indywidualne systemy emerytalne zastępujące SERPS, nie było to korzystne. Jedną z przyczyn takiej decyzji były wymierne subsydia rządowe do tych emerytur. Badania z 1995 r. wykazały jednak, że około 250 tys. osób otrzyma z tego powodu niższe emerytury, natomiast osoby, których emerytury nie będą niższe, unikną co najwyżej strat. C. Gillion, J. Turner, C. Bailey, D. Latulippe (ed.), *Social Security Pensions. Development and Reform*, International Labour Office, Geneva 2000, s. 320-324.

Jednym z najistotniejszych problemów były wysokie koszty, najsilniej obciążające osoby o niskich dochodach, ponieważ większość płaconej składki była przeznaczona na pokrycie opłat stałych. W Wielkiej Brytanii to osoby o niskich dochodach tworzą w dużej mierze potencjalny popyt na emerytury indywidualne, bowiem nie są one objęte systemami zakładowymi. Najwyższe koszty są ponoszone w pierwszych latach trwania umowy i dlatego jest to niekorzystne dla osób, które nie będą w stanie płacić składki przez cały okres jej trwania. Systemy emerytur indywidualnych nie dają również gwarancji co do wysokości otrzymywanego w przyszłości świadczenia, ponieważ poziom emerytury zależy od stopy zwrotu z inwestycji⁶⁴⁰.

4.2. USTAWA EMERYTALNA Z 1999 ROKU – REFORMY BLAIRA

Ustawa emerytalna z 1999 r. (*Pensions Act*) wprowadziła kolejne zmiany, które znacząco osłabiły pozycję publicznych systemów emerytalnych i wzmocniły proces ich prywatyzacji, w tym przede wszystkim:

- wprowadzono minimalny dochód gwarantowany dla osób powyżej 60 roku życia (*Minimum Income Guarantee* – MIG), który zastąpił świadczenia z pomocy społecznej, waloryzowany do wzrostu płac, który w kwietniu 1999 r. ustalono na poziomie £75 na tydzień, (tj. na poziomie zasiłku z pomocy społecznej), przyznawany na podstawie testu dochodów⁶⁴¹,
- SERPS zastąpiono przez nowy system państwowy SSP⁶⁴² (*State Second Pension*) – od kwietnia 2002 r.,
- od kwietnia 2001 r. wprowadzono nowy rodzaj prywatnych systemów emerytalnych – systemy udziałowe SPS (*Stakeholder Pensions Schemes*), skierowane do osób ze średnimi i wyższymi wynagrodzeniami, które mogą zastąpić SSP,
- zapewniono ochronę członkom PPs,
- wprowadzono zmiany do systemów zakładowych, których celem jest zwiększenie bezpieczeństwa funduszy uczestników tych systemów.

⁶⁴⁰ Tamże, s. 320-324.

⁶⁴¹ E. Evason, *British Pensions Policies: Evolution, Outcomes and Options*, (w:) *Introduction to Social Security: Policies, Benefits and Poverty...*, s. 130.

⁶⁴² SSP daje osobom o niskich zarobkach i tym, którzy nie pracują w pełnym wymiarze czasu pracy możliwość otrzymania lepszej dodatkowej emerytury państwowej.

Na początku powiązano emerytury z SSP z wynagrodzeniami, jednak w przyszłości mają być one kwotowe, mimo pozostawienia składek powiązanych z wynagrodzeniami. Spowoduje to redystrybucyjny system przepływu środków od osób więcej do mniej zarabiających. Tym samym będzie to mocny argument dla osób ze średnimi i wysokimi dochodami do rezygnacji z SSP. Emerytury podstawowe oraz z SSP miały być wyższe niż MIG⁶⁴³.

Wysokość emerytury z SSP ustalono według progresywnej formuły dla trzech przedziałów wynagrodzeń:

- 50% mediany wynagrodzeń do £9 tys. na rok (£175 na tydzień);
- 50-100% mediany wynagrodzeń – £9-18,5 tys. na rok;
- £18,5 tys. i więcej rocznie.

Emerytury osób, których wynagrodzenie nie przekroczy pierwszego progu będą liczone wskaźnikiem wzrostu 40%; emerytury osób, których wynagrodzenie będzie się mieścić w drugim przedziale – wskaźnikiem wzrostu 30%; a emerytury osób z wynagrodzeniem powyżej drugiego progu – wskaźnikiem wzrostu takim jak w SERPS, tj. 20%. SSP pozwala na kredytowanie okresu opieki rodziców nad dziećmi i nad osobami niepełnosprawnymi; nie są kredytowane okresy bezrobocia i nauki tak, jak w systemie podstawowym⁶⁴⁴.

Natomiast udziałowe systemy emerytalne rozszerzają możliwości wyboru przez pracownika w drugim filarze o dodatkowy wariant (system państwowy albo trzy rodzaje systemów prywatnych). Mogą je organizować pracodawcy albo instytucje usług finansowych. Jednak jak napisano (rozdział IV, pkt. 3.2.) muszą one spełniać określone kryteria w zakresie kosztów, składek i warunków, tj. poziomu i struktury opłat, które nie mogą przekroczyć 1,5-1,0% wartości funduszu, minimalnej składki (£20), elastyczności i transferu składki. Pracodawcy bez zakładowego systemu emerytalnego są zobowiązani do wyboru jednego z nominowanych SPS⁶⁴⁵.

⁶⁴³ Niemniej MIG pozostał wyższy od emerytury podstawowej.

⁶⁴⁴ D. Blake, *Two Decades of Pension Reform in the UK...*, s. 230.

⁶⁴⁵ Tamże, s. 230.

5. STRUKTURA SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

System zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii jest trójfilarowy i charakteryzuje się rozbudowaną strukturą form oraz swobodą wyboru rodzaju zabezpieczenia przez samych zainteresowanych.

PIERWSZY POZIOM SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

Pierwszy poziom stanowi zabezpieczenie społeczne. W Wielkiej Brytanii funkcjonują dwa rodzaje emerytur publicznych:

- jednolita kwotowo podstawowa emerytura państwowa (typu *flat-rate*), finansowana ze składek na ubezpieczenie krajowe (NI) oraz
- także finansowana ze składek emerytura dodatkowa – od 2002 r. jest to druga emerytura państwowa (SSP).

Członkostwo w systemie ubezpieczeniowym – w zakresie uprawniającym do podstawowej emerytury – jest obowiązkowe dla wszystkich pracowników i osoby samodzielnie się zatrudniające, których dochody przekraczają ustalony na dany rok podatkowy limit⁶⁴⁶. Natomiast uczestnictwo w systemie emerytury dodatkowej może być zastąpione przez członkostwo w zakładowym lub indywidualnym systemie emerytalnym⁶⁴⁷.

Osobom, które nie spełniają warunków składkowych do emerytury z ubezpieczenia przysługuje – z tytułu zamieszkiwania na terytorium Wielkiej Brytanii przez określony czas – emerytura nieskładkowa o charakterze zaopatrzeniowym.

ORGANIZACJA I ZARZĄDZANIE

Organizacja państwowego systemu zabezpieczenia społecznego⁶⁴⁸ jest jednolita i scentralizowana, bowiem podlega ono Ministerstwu Pracy i Emerytur (*Department for Work and Pensions* – DWP⁶⁴⁹). W ramach Ministerstwa powołano Służbę

⁶⁴⁶ W roku podatkowym 2007/08 granica obowiązku ubezpieczenia wynosiła dla pracowników £87 tygodniowo, a dla osób z samo zatrudnieniem £4.635 rocznie.

⁶⁴⁷ 60% zatrudnionych wybiera tę opcję i jest uprawniona z tego tytułu do zniżek składkowych na NI.
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2006/uk_en.pdf

⁶⁴⁸ W Wielkiej Brytanii pojęcie zabezpieczenia społecznego obejmuje całość świadczeń pieniężnych, bez usług społecznych (tj. opieki zdrowotnej i usług socjalnych).

⁶⁴⁹ Do 1988 r. całym zabezpieczeniem społecznym, w tym emerytalnym, administrowało Ministerstwo Zdrowia i Zabezpieczenia Społecznego (*Department of Health and Social Security* – DHSS), a po jego podziale w 1988 r. Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego (*Department of Social Security* – DSS). Ministerstwo Pracy i Emerytur powstało 8 czerwca 2001 r. z połączenia dawnego Ministerstwa Zabezpieczenia Społecznego, Ministerstwa Edukacji i Zatrudnienia oraz Służb Zatrudnienia.

M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 312.

Department for Work and Pensions (DWP), *Work and Pension Statistics...*, s. 1.

Emerytalną (*Pension Service*) odpowiedzialną za wypłatę emerytur oraz pełniącą obowiązki informacyjne i doradcze dla obecnych i przyszłych emerytów. Natomiast inkasowanie składek ubezpieczeniowych jest w kompetencji służby skarbowej (*HM Revenue & Customs*⁶⁵⁰).

DRUGI POZIOM SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

Drugi poziom zabezpieczenia emerytalnego stanowią zakładowe systemy emerytalne. W Wielkiej Brytanii pracodawcy nie są zobligowani do tworzenia zakładowego systemu emerytalnego, również pracownicy nie są zobowiązani przystępować do systemu zaproponowanego przez ich pracodawcę. Jednak ze względu na to, że systemy zakładowe stanowią jeden z wariantów obowiązkowego zabezpieczenia dodatkowego, Wielka Brytania jest zaliczana do państw z częściowo obligatoryjnymi zakładowymi systemami emerytalnymi.

Wśród aktywnych członków zakładowych systemów emerytalnych w 2006 r.⁶⁵¹ zdecydowana większość z nich, tj. 86% (14,2 mln) posiadała systemy o zdefiniowanym świadczeniu, które oferują emerytury powiązane z okresem zatrudnienia i wysokością wynagrodzenia osiąganego w ostatnich latach pracy, natomiast 14% (2,4 mln) było członkami systemów o zdefiniowanej składce. Systemy DC stają się coraz bardziej popularne, ponieważ ich koszty są dla pracodawcy mniejsze, ryzyko w całości spoczywa na pracowniku, a dodatkowo są one w pełni transferowalne przy zmianie pracodawcy⁶⁵².

Organizacja zakładowego zabezpieczenia emerytalnego jest najczęściej oparta na koncepcji trustu (funduszu powierniczego), bowiem jest to warunek skorzystania przez systemy zakładowe ze zwolnień podatkowych. W związku z tym odpowiedzialność za prowadzenie systemu emerytalnego jest cedowana na osobę trzecią, prawnie oddzieloną od pracodawców i pracowników. Warunki stawiane powiernikom zostały określone najpierw w ustawie emerytalnej z 1995 r., a następnie w ustawie emerytalnej z 2004 r. (rozdział IV, pkt. 3.8.) – niemniej najważniejszym z nich jest *działanie w najlepszym interesie członków*⁶⁵³.

Zupełnie odmienny charakter mają systemy zabezpieczenia emerytalnego służb publicznych – administracji lokalnej i rządowej, Narodowej Służby Zdrowia, wojska,

⁶⁵⁰ Urząd ds. Poboru Podatków (*HM Revenue & Customs* – HMRC) to nowa instytucja odpowiedzialna za sprawy będące w kompetencji dawnego Urzędu Skarbowego (*Inland Revenue and HM Customs and Excise*). <http://www.hmrc.gov.uk>

⁶⁵¹ *Occupational Pension Schemes Annual Report...*, (2006), tab. 3.3, s. 15.

⁶⁵² *Occupational Pension Schemes 2004: The Twelfth Survey by the Government...*, (2005), s. 3-5.

⁶⁵³ M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 318.

policii, straży pożarnej oraz nauczycieli. Nie mają one bowiem obowiązku spełniać niektórych warunków wymaganych dla uzyskania ulg podatkowych. Poza systemami dla administracji lokalnej nie mają one również formy funduszy powierniczych; nie są także kapitalizowane, tylko finansowane z podatków i składek pracowników.

TRZECI POZIOM SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

Trzeci poziom zabezpieczenia emerytalnego (od 1988 r.) jest zinstytucjonalizowany, jako system emerytur indywidualnych (*personal pensions*).

Z zabezpieczenia indywidualnego, które jest oparte na zdefiniowanych składkach może skorzystać każda osoba, nawet samodzielnie się zatrudniająca i nie pracująca. Zarządzanie środkami finansowymi gromadzonymi ze składek na emerytury indywidualne można powierzyć (do wyboru): towarzystwu ubezpieczeniowemu, bankowi, towarzystwu budowlanemu, funduszowi powierniczemu lub kasie wzajemnej pomocy. Za zgromadzony kapitał – w chwili przejścia na emeryturę – jest wypłacane comiesięczne świadczenie.

W kwietniu 2001 r. wprowadzono nową opcję emerytalną w postaci emerytur udziałowych (*stakeholder pensions*). Umożliwiają one łatwiejszy dostęp do dodatkowego prywatnego zabezpieczenia, są bardzo elastyczne pod względem wysokości płaconej przez uczestników składki oraz zmian systemów, a także mają uproszczone zasady opodatkowania.

W sytuacji, gdy pracownik podejmie decyzję o zastąpieniu dodatkowej emerytury państwowej systemem emerytur indywidualnych lub emerytur udziałowych, pracodawca i pracownik płacą składkę na ubezpieczenie społeczne w pełnej wysokości. Na koniec roku podatkowego Urząd Skarbowy (*HM Revenue & Customs*) przekazuje rabat, którego wysokość wzrasta z wiekiem, bezpośrednio do instytucji inwestującej te środki w imieniu uczestnika. Celem tak skonstruowanej regulacji, podobnie jak w przypadku systemów zakładowych, jest zapewnienie świadczeń w wymiarze zbliżonym do dodatkowej emerytury państwowej⁶⁵⁴. Można również wstąpić do systemu emerytury indywidualnej lub emerytury udziałowej bez wyłączenia (*contracting out*) z dodatkowej emerytury państwowej, ale wówczas osoba ta nie otrzyma należnego rabatu. Niektóre zakładowe i indywidualne systemy emerytalne są oparte tylko na uzyskanym rabacie (*rebate-only*). Oznacza to, że jednymi środkami, jakie zostaną wpłacone na konto będzie otrzymany rabat (*NI contributions rebate*)⁶⁵⁵.

⁶⁵⁴ DWP 2007.

⁶⁵⁵ W tej sytuacji wymiar otrzymywanego na emeryturze świadczenia będzie zbliżony do kwoty, jaką dana osoba otrzymałaby z tytułu dodatkowej emerytury państwowej. DWP 2007.

Do trzeciego poziomu zabezpieczenia emerytalnego zalicza się także pozostałe formy zapewnienia dochodów na okres starości, wśród których ważną rolę odgrywają ubezpieczenia na życie. Wielka Brytania jest najstarszym i najbardziej rozwiniętym rynkiem ubezpieczeń na życie na świecie; odznacza się on dużą różnorodnością i elastycznością wariantów. Największe znaczenie mają ubezpieczenia na życie z funduszem inwestycyjnym⁶⁵⁶.

Tabela 15

TRZY POZIOMY SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO
W WIELKIEJ BRYTANII W 2002 ROKU

Poziom zabezpieczenia emerytalnego	Systemy, emerytury
I. Systemy publiczne	1. System składkowy (ubezpieczeniowy) – <i>contributory social security system</i> 1.1. podstawowa emerytura państwowa (<i>Basic State Pension – BSP</i>) 1.2. emerytura dodatkowa (<i>Additional Pension</i>) druga emerytura państwowa (<i>State Second Pension, SSP</i>) do kwietnia 2002 r.: państwowy system emerytur powiązanych z zarobkami (<i>SERPS</i>) może być zastąpiona przez emeryturę zakładową lub indywidualną 2. System nieskładkowy – <i>non-contributory social security system</i> emerytura nieskładkowa (<i>Non-Contributory Retirement Pension</i>) kredyt emerytalny (<i>Pension Credit</i>) do października 2003 r.: gwarancja minimalnego dochodu (<i>Minimum Income Guarantee</i>)
II. Systemy zakładowe	Zakładowe systemy emerytalne (<i>occupational pension schemes</i>): - zastępujące emeryturę dodatkową (<i>contracted-out occupational pension schemes</i>) lub nie - systemy ze zdefiniowanym świadczeniem (<i>defined-benefit</i>) lub ze zdefiniowaną składką (<i>defined-contribution</i>)
III. Systemy indywidualne	Emerytury indywidualne (<i>personal pensions</i>) Od kwietnia 2001 r.: emerytury udziałowe (<i>stakeholder pensions</i>) Ubezpieczenie na życie i inne formy oszczędzania

Źródło: M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 313.

⁶⁵⁶ M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 315.

Podsumowując, w Wielkiej Brytanii osoba w wieku emerytalnym może otrzymywać emeryturę składającą się z następujących elementów⁶⁵⁷:

- a) emerytury podstawowej i emerytury uzupełniającej z SERPS lub z SSP (A+B) lub
- b) emerytury podstawowej i emerytury zakładowej (A+C) lub
- c) emerytury podstawowej i emerytury z indywidualnego systemu emerytalnego (A+D) lub
- d) emerytury podstawowej i emerytury z SPS (A+E)
- e) emerytury podstawowej, emerytury z SERPS lub z SSP oraz emerytury pochodzącej z dobrowolnego zakładowego lub indywidualnego systemu emerytalnego (A+B+E).

Tabela 16

FILARY PIERWSZY I DRUGI SYSTEMU EMERYTALNEGO W WIELKIEJ BRYTANII*

I filar z zabezpieczenia społecznego	System emerytalny z ubezpieczenia krajowego (NI) emerytury podstawowe, kwotowe (flat-rate)		
II filar emerytury dodatkowe	Prywatny i publiczny sektor zatrudnienia	OBOWIĄZKOWY:	
		System emerytur państwowych powiązanych z wynagrodzeniami SERPS <i>B</i> od kwietnia 2002 r. SSP lub	
		Zakładowy system emerytalny (contracted-out occupational pensional scheme)** <i>C</i> lub	
		Indywidualny system emerytalny PPs minimalne składki (contracted out) <i>D</i>	
		Od października 2001 r. SPS <i>E</i>	
DOBROWOLNY: F			
III filar	Prywatny sektor zatrudnienia i osoby pracujące na własny rachunek	Zakładowy system emerytalny (occupational pensions scheme)	
		Umowy ubezpieczeń grupowych (group insurance contracts)	
		Indywidualne systemy emerytalne PPs (personal pensions)	
		Dobrowolne dodatkowe składki (additional voluntary cotributions)	

* stan na 2002 r.

** w publicznym sektorze zatrudnienia funkcjonuje system dla urzędników państwowych (*Civil Service Scheme*) i oddzielne systemy dla pracowników spółek publicznych i władz lokalnych.

Źródło: Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 212.

Cechą charakterystyczną systemu brytyjskiego jest ściśle powiązanie zabezpieczenia państwowego, zakładowego i indywidualnego, a zwłaszcza możliwość

⁶⁵⁷ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 212.

wyboru jednej z tych form w zakresie zabezpieczenia dodatkowego (powyżej emerytury podstawowej). Państwo wychodząc naprzeciw oczekiwaniom obywateli poszerza dotychczasowe możliwości (regulacje prawne), a także dofinansowuje systemy zakładowe i indywidualne – głównie w formie ulg podatkowych⁶⁵⁸.

6. ZASADY FUNKCJONOWANIA PUBLICZNEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO

6.1. WARUNKI NABYCIA PRAWA DO EMERYTURY PAŃSTWOWEJ

W Wielkiej Brytanii istnieją dwa rodzaje emerytur: składkowe (*contributory retirement pensions*) i nieskładkowe (*non-contributory retirement pensions*)⁶⁵⁹.

Uprawnienie do emerytury składkowej ma nie tylko osoba płacąca składki na ubezpieczenie (emerytura kategorii A), ale również – co jest specyficzną cechą brytyjskiego systemu – żona emeryta kategorii A (emerytura kategorii BL – 60% emerytury podstawowej) oraz – po śmierci ubezpieczonego, który spełnił warunki składkowe – wdowa/ wdowiec/ żyjący partner⁶⁶⁰ (emerytura kategorii B – wypłacana w pełnej wysokości, jak w kategorii A), przy czym różne są warunki nabycia uprawnień do emerytury kategorii B przez kobietę zamężną oraz wdowę/ wdowca/ żyjącego partnera. W pewnych okolicznościach możliwe jest również wypracowanie emerytury w oparciu zarówno o składki danej osoby, jak i jego małżonka (kategorii ABL – do 60% standardowej wysokości emerytury kategorii A).

W przypadku zbiegu uprawnień do obu kategorii emerytur (A i B) zainteresowany jest uprawniony do świadczenia korzystniejszego – obowiązuje zasada uprawnienia tylko do jednej emerytury.

⁶⁵⁸ M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 316.

⁶⁵⁹ M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 77.

C. Arza, P. Johnson, *The Development of Public Pensions from 1889 to the 1990s*, (w:) *The Oxford Handbook of Pensions...*, s. 66-73.

⁶⁶⁰ Na mocy ustawy *The Civil Partnership Act 2004* przyjętej w dniu 18 listopada 2004 r., która obowiązuje od 5 grudnia 2005 r., związek partnerski (*civil partnership*) jest prawnie uznanym związkiem, który może być zarejestrowany pomiędzy dwiema osobami tej samej płci – w formie umowy – przyznającej partnerom jednakowe prawa i obowiązki, jakie przysługują parom małżeńskim. Każda osoba, która wchodzi w związek partnerski nazywa się cywilnym partnerem (*civil partner*).

P. Mallender, J. Rayson, *The Civil Partnership Act 2004...*, s. 1-2; a także:

H. Glennerster, *British Social Policy...*, s. 267.

6.1.1. WARUNKI NABYCIA UPRAWNIEN DO EMERYTURY SKŁADKOWEJ

Aby nabyć prawo do podstawowej emerytury państwowej (kategorii A) należy spełnić trzy warunki⁶⁶¹:

- przekroczyć wiek emerytalny (*pensionable age*) – mężczyźni nabywają go po ukończeniu 65 lat, a kobiety po ukończeniu 60 lat,
- oraz spełnić dwa warunki składowe (*contribution conditions*)⁶⁶².

Pierwszym jest posiadanie przez zainteresowanego co najmniej jednego roku składowego, przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w którym składki na NI (odpowiedniej klasy) zostały zapłacone od zarobków równych w tym roku podatkowym co najmniej pięćdziesiąt dwu krotności dolnego limitu zarobków (LEL); nie można nabyć uprawnień do podstawowej emerytury państwowej zbudowanych tylko na składkach kredytowanych. Zgodnie z drugim warunkiem, należy wykazać się opłaceniem składek (lub otrzymaniem na nie kredytów), także od zarobków na poziomie co najmniej dolnego limitu opłacania składek na NI, przez okres równy 9/10 życia zawodowego (*working life*), tj. od początku roku podatkowego, w którym dana osoba osiągnęła 16 rok życia⁶⁶³, do końca roku podatkowego poprzedzającego rok osiągnięcia wieku emerytalnego⁶⁶⁴. Do spełnienia warunku składowego zalicza się także „kredytowane” okresy: formalnego bezrobocia, choroby, inwalidztwa, macierzyństwa, opieki nad dziećmi lub nad osobą niepełnosprawną. Oznacza to, iż emeryturę podstawową w pełnej wysokości mężczyźni mogą uzyskać po 44 latach (9/10 z 65-16 = 49 lat), a kobiety po 39 latach (9/10 z 60-16 = 44 lata) – z zaokrągleniem w dół do pełnej liczby lat.

⁶⁶¹ R. Poynter, C. Martin, *Rights Guide to Non-means-tested Benefits...*, s. 78-82.

M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 89-95. M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 317; DWP 2007.

MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2007), s. 50-60.

O. P. Attanasio, S. Rohwedder, *Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension...*, s. 1501-1502.

⁶⁶² R. Poynter, C. Martin, *Rights Guide to Non-means-tested Benefits...*, s. 155-162.

⁶⁶³ Do stażu ubezpieczeniowego zaliczane są również okresy kształcenia w pełnym wymiarze w wieku pomiędzy 16 a 18 rokiem życia.

⁶⁶⁴ Oznacza to, iż maksymalny okres życia zawodowego (*working life*) wynosi: 49 lat dla mężczyzn i 44 lata dla kobiet – urodzonych w dniu lub przed 5 października 1950 r.

Natomiast w kolejnych latach jest on podwyższany do:

- 45 lat dla kobiet urodzonych w dniu 6 października 1950 r. lub po do dnia 5 października 1951 r.;
- 46 lat dla kobiet urodzonych w dniu 6 października 1951 r. lub po do dnia 5 października 1952 r.;
- 47 lat dla kobiet urodzonych w dniu 6 października 1952 r. lub po do dnia 5 października 1953 r.;
- 48 lat dla kobiet urodzonych w dniu 6 października 1953 r. lub po do dnia 5 października 1954 r.;
- 49 lat dla kobiet urodzonych w dniu lub po 6 października 1954 r. DWP 2007.

Natomiast, aby w ogóle nabyć prawo do podstawowej emerytury państwowej suma okresów składkowych i nieskładkowych⁶⁶⁵, musi wynosić co najmniej 25% pełnego wymaganego okresu. Oznacza to, iż minimalny wymagany okres ubezpieczenia wynosi: 11 lat dla mężczyzn (1/4 z 44 lat) i 10 lat dla kobiet (1/4 z 39 lat).

Przedstawione warunki dotyczą kobiet i mężczyzn, którzy osiągną wiek emerytalny przed dniem 6 kwietnia 2010 r.⁶⁶⁶

Warunki nabycia uprawnień do składkowej emerytury kategorii B są podobne i dotyczą dwóch grup, którym może ona przysługiwać.

Kobieta zamężna nabywa uprawnienia do emerytury kategorii B – opartej na składkach męża – jeżeli: oboje małżonkowie osiągnęli wiek emerytalny, jej mąż spełnił warunki składkowe i nabył uprawnienia do emerytury kategorii A, jej mąż również wystąpił z roszczeniem o swoją własną emeryturę⁶⁶⁷.

Wdowa, wdowiec (od 1979 r.) i żyjący partner (od 2005 r.) mają prawo do emerytury kategorii B – opartej na składkach ich zmarłego męża, żony, cywilnego partnera – pod warunkiem, że: w momencie śmierci męża, żony, cywilnego partnera mieli osiągnięty wiek emerytalny oraz ich nieżyjący współmałżonek, partner także miał osiągnięty wiek emerytalny i spełnili warunki składkowe (omówione powyżej).

Jeżeli natomiast wdowa, wdowiec, żyjący partner nie mieli osiągniętego wieku emerytalnego w momencie śmierci męża, żony, cywilnego partnera, to mogą być uprawnieni do odpowiednich zasiłków w ramach *Bereavement Benefits Scheme*⁶⁶⁸.

Są trzy rodzaje zasiłków wdowich – *Bereavement Benefits* (zastąpiły one od 9 kwietnia 2001 r. dotychczasowe *Widow's Benefit*) – wypłacanych po śmierci

⁶⁶⁵ Dodatkowo mężczyzna w wieku między 60-64 lat, który osiągnie wiek emerytalny przed 6 kwietnia 2010 r., może otrzymać „kredytowane składki” automatycznie (nazywane są one *autocredits*) – pod warunkiem, że nie podlega pod składki na NI klasy 1 lub 2. W tej sytuacji automatyczne kredyty zostaną zaliczone jako lata składkowe uprawniające do podstawowej emerytury państwowej. Natomiast dla mężczyzn, którzy osiągną wiek emerytalny w dniu lub po 6 kwietnia 2010 r. *autocredits* będą stopniowo wycofywane – i tak mężczyźni urodzeni przed dniem 6 października 1954 r. mogą otrzymać od 1 do 5 lat *autocredits*, a mężczyźni urodzeni w dniu lub po 6 października 1954 r. nie będą do nich uprawnieni w ogóle.

Annual Abstract of Statistics, (2007), s. 140.

⁶⁶⁶ Dotyczą one kobiet urodzonych w dniu lub przed 5 kwietnia 1950 r. i mężczyzn urodzonych w dniu lub przed 5 kwietnia 1945 r. DWP 2007.

⁶⁶⁷ Istotne jest przy tym, że kobieta nie ma obowiązku pozostawania z mężem w związku małżeńskim – pod warunkiem, że nie wstąpiła w nowy związek małżeński przed osiągnięciem wieku emerytalnego – bowiem w tej sytuacji traci przysługujące jej uprawnienia do emerytury opartej na składkach męża.

Kobieta może również wystąpić o emeryturę kategorii B, jeżeli jej własna emerytura byłaby mniejsza niż pełna stawka wypłacana zamężnej kobiecie. DWP 2007.

⁶⁶⁸ Szerzej na ten temat: K. Holden, J. Brand, *Income Change and Distribution upon Widowhood: Comparison of Britain, the United States and Germany*, (w:) *Pensions: Challenges and Reforms...*, s. 211-226.

współmałżonka, cywilnego partnera. Uprawnienie do nich przysługuje, jeżeli zmarły mąż, żona lub cywilny parter opłacali składki na NI⁶⁶⁹:

- *Bereavement Payment* (poprzednio *Widow's Payment*) jest jednorazową kwotą, wolną od podatku, wypłacaną w zryczałtowanej wysokości £2000 (w 2007/08 r.)⁶⁷⁰. Do *Bereavement Payment* jest uprawniona osoba, która w chwili śmierci męża, żony, cywilnego partnera była poniżej wieku emerytalnego albo miała osiągnięty wiek emerytalny (obecnie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), ale ich były mąż, żona lub cywilny parter w momencie śmierci nie byli uprawnieni do własnej emerytury kategorii A.
- *Bereavement Allowance* (poprzednio *Widow's Pension*) jest świadczeniem wypłacanym w maksymalnej wysokości £87,30 na tydzień (w 2007/08 r.), przez okres do 52 tygodni od chwili śmierci współmałżonka, partnera. Do *Bereavement Allowance* jest uprawniona osoba, która spełnia jednocześnie następujące warunki: jest wdową, wdowcem lub żyjącym parterem w wieku 45 lat lub więcej, nie ma na wychowaniu dzieci, nie osiągnęła jeszcze wieku emerytalnego. Dokładna kwota otrzymywanego świadczenia zależy od tego, ile wdowa, wdowiec lub żyjący parter mieli lat w chwili śmierci męża, żony, partnera – osoba, która wówczas miała skończone 55 lat lub więcej otrzyma zasiłek w pełnej przysługującej wysokości, natomiast osoba w wieku 45-54 lat otrzyma określony % pełnej stawki zasiłku.
- *Widowed Parent's Allowance* (poprzednio *Widowed Mother's Allowance*) jest świadczeniem wypłacanym w wysokości £87,30 na tydzień (w 2007/08 r.). Do *Widowed Parent's Allowance* jest uprawniona osoba, która spełnia jednocześnie następujące warunki: jest wdową, wdowcem lub żyjącym parterem, który ma na wychowaniu dziecko poniżej 19 roku życia (lub 20 roku życia w pewnych przypadkach)⁶⁷¹, na które otrzymuje zasiłek *Child Benefit* i nie osiągnęła jeszcze wieku emerytalnego.

⁶⁶⁹ Natomiast jeżeli mąż, żona lub cywilny parter zmarli w rezultacie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, to ich współmałżonek lub żyjący parter są uprawnieni do niniejszych świadczeń – nawet jeśli osoba zmarła nie miała opłaconych wystarczających składek na NI.

Department of Health and Social Security, Social Security Division, *Bereavement Benefit*, April 2008, s. 2-7.

⁶⁷⁰ Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates...*, (2007), s. 4.

⁶⁷¹ Prawo do tego świadczenia może mieć również:

- wdowa – albo spodziewająca się dziecka swojego zmarłego męża, albo – zakładając, że mieszkała z nieżyjącym mężem przed jego śmiercią – spodziewająca się dziecka poczętego wskutek sztucznego zapłodnienia za sprawą dawcy lub dzięki zapłodnieniu *in vitro* (IVF),
- żyjący partner cywilny – kobieta, która mieszkała ze swoim partnerem cywilnym przed jego śmiercią i oczekująca dziecka poczętego wskutek sztucznego zapłodnienia za sprawą dawcy lub dzięki zapłodnieniu *in vitro* (IVF).

Department for Work and Pensions (DWP), *If You Are Widowed or Your Civil Partner Dies...*, s. 2-6.

Bereavement Benefits nie dotyczą osób, które po śmierci męża, żony, cywilnego partnera nadal pracują⁶⁷². Natomiast wdowy, które rozpoczęły otrzymywanie zasiłków z tytułu poprzedniego *Widow's Benefit Scheme* – przed dniem 9 kwietnia 2001 r. mogą je otrzymywać tak długo, jak spełniają uprawniające do nich warunki, na zasadach obowiązujących przed wprowadzeniem zmiany.

Od 1 października 1989 roku⁶⁷³ można łączyć otrzymywanie emerytury z pracą zawodową. Emeryci po ukończeniu 65 i 60 lat mogą korzystać z prawa do zarabiania bez ograniczeń. Emeryci nie opłacają żadnych składek na ubezpieczenie społeczne⁶⁷⁴.

Jak napisano wiek emerytalny jest w dalszym ciągu odmienny dla obu płci⁶⁷⁵, ale na mocy ustawy o emeryturach z 1995 r. do 2020 r. nastąpi podwyższenie granicy

⁶⁷² Dodatkowo o świadczenie w ramach *Bereavement Benefits* nie może się ubiegać osoba, która:

- w chwili śmierci męża/żony była z nim/nią rozwiedziona lub jej związek partnerski został formalnie zakończony, gdy partner zmarł,
- ponownie zawarła związek małżeński lub wstąpiła w nowy związek partnerski, albo żyje z drugą osobą tak, jakby byli małżeństwem lub byli w cywilnym związku,
- jest w więzieniu.

Department for Work and Pensions (DWP), *If You Are Widowed or Your Civil Partner Dies...*, s. 2-6.

⁶⁷³ Do września 1989 r. warunkiem nabycia uprawnień do emerytury było zaprzestanie pracy (*retirement conditional*) od momentu osiągnięcia wieku emerytalnego przez 5 lat. Warunek ten istniał w brytyjskim zabezpieczeniu emerytalnym od 1946 r. i był zgodny z zaleceniami Beveridge'a. Chodziło przede wszystkim o obniżenie kosztów emerytur, które miały się ograniczać tylko do osób nie opierających już swojego utrzymania na dochodach z pracy. Zrealizowano jednocześnie dwa inne zalecenia Beveridge'a: wzrost emerytury z tytułu jej odroczenia oraz limit zarobków, których uzyskiwanie nie naruszało uprawnień do emerytury (*earnings rule*) – a więc dopuszczalność łączenia pracy z pobieraniem emerytury, ale w określonych granicach. W 1989 r. granica ta wynosiła £75. Jeżeli zarobki emeryta były wyższe, jego emerytura ulegała obniżeniu (w latach 1988-1989) o połowę nadwyżki zarobków ponad limit do pierwszych £4, a potem o kwotę tej nadwyżki. Redukcja dotyczyła tylko emerytury podstawowej, wraz z dodatkami rodzinnymi, nie dotyczyła emerytury stopniowalnej i dodatkowej. Podobnie obniżeniu ulegały dodatki rodzinne, jeśli zarobki osoby (lub osób), na które przysługiwały, przekraczały określone limity. Przedstawiciele Partii Konserwatywnej od dawna krytykowali ograniczenia łączenia emerytury z pracą, jako niezgodne z głoszonymi przez nich wartościami (wolnością jednostki), niemniej argument kosztowy długo przeważał nad względami ideologicznymi.

A. Ogus, *Landesbericht Großbritannien*, (w:) *Ein Jahrhundert Sozialversicherung: in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, (red.) P. A. Köhler, H. F. Zacher, Berlin 1981, s. 190.

Jak napisano, warunek zaprzestania pracy obowiązywał w okresie 5 lat od przekroczenia wieku emerytalnego, tak więc 70-letni mężczyzna i 65-letnia kobieta nabywali już prawo do emerytury bez względu na to, czy (i w jakim wymiarze) pracowali. Odróżniano wiek emerytalny (*pensionable age*) 65 i 60 lat, od wieku o 5 lat wyższego (*retiring age*) 70 i 65 lat. Z dniem 1 października 1989 r. warunek zaprzestania pracy został zniesiony i od tego momentu do nabycia emerytury wymagane jest spełnienie tylko pozostałych omówionych warunków – wieku emerytalnego i składek.

M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 92 i 101.

⁶⁷⁴ M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 319.

⁶⁷⁵ Niemniej efektywny wiek emerytalny kształtuje się na niższym poziomie i wynosi 63,8 lat dla mężczyzn i 60,3 lat dla kobiet.

Eurostat, Labour Force Survey and Structural Indicators for Employment, *Average Age of Withdrawal from the Labour Market*, (2005), table 1.

Szerzej na ten temat: R. Wild, *Estimating the Average Age of Withdrawal from the Labour Force*, Office for National Statistics 2006, s. 1-12.

wieku emerytalnego dla kobiet do 65 lat – takiego samego, jaki obowiązuje mężczyzn⁶⁷⁶. Zmiana jest rozłożona w czasie między rokiem 2010 a 2020⁶⁷⁷.

6.1.2. ZWIĘKSZENIE EMERYTURY Z TYTUŁU JEJ ODROCZENIA

W Wielkiej Brytanii nie występuje wcześniejsza emerytura; możliwe jest natomiast zwiększenie emerytury z tytułu jej odroczenia (*deferring State Pension*)⁶⁷⁸.

Od 6 kwietnia 2005 r. obowiązują nowe zasady⁶⁷⁹ – osoba, która zawiesi prawo do swojej emerytury państwowej – niezależnie od tego czy nadal pracuje, czy nie – ma prawo do wyboru jednej z następujących możliwości⁶⁸⁰:

- dodatkową emeryturę państwową (*extra state pension*) – jeżeli uprawniona osoba odroczy otrzymywanie emerytury może zwiększyć jej wartość o 1% za każde 5 tygodni zawieszonego prawa do świadczenia – co stanowi ok. 10,4% dodatku za każdy pełny rok odroczenia; w chwili wystąpienia z roszczeniem tygodniowa kwota emerytury państwowej będzie wyższa od normalnej (obowiązującej w danym roku podatkowym) stawki, ale emeryt nie otrzyma emerytury za tygodnie, w których ją odroczył,
- wypłatę jednorazowej, opodatkowanej kwoty (*a lump sum payment*) – jeżeli uprawniona osoba zawiesi prawo do emerytury na co najmniej 12 kolejnych miesięcy⁶⁸¹, może wybrać otrzymanie jednorazowej kwoty – opartej na odroczonej emeryturze plus odsetki w wysokości 2% powyżej podstawowej stopy procentowej Bank of England, a pozostała emerytura będzie wypłacana w standardowej wysokości.

⁶⁷⁶ Niższy wiek emerytalny kobiet został uznany za dyskryminujący mężczyzn i sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

⁶⁷⁷ Zmiana ta dotyczy kobiet urodzonych w dniu lub po 6 kwietnia 1950 r., ale przed dniem 6 kwietnia 1959 r. DWP 2007.

Przykład: dla kobiet urodzonych przed dniem 06.04.1950 r. granica wieku emerytalnego wynosi 60 lat. Kobiety urodzone pomiędzy 06.04.1950 r. a 05.05.1950 r. osiągną wiek emerytalny w dniu 06.05.2010 r. (tj. po ukończeniu 60 lat i 1 miesiąca). Kobiety urodzone pomiędzy 06.05.1950 r. a 05.06.1950 r. osiągną wiek emerytalny w dniu 06.07.2010 r. (tj. po ukończeniu 60 lat i 2 miesięcy). Kobiety urodzone pomiędzy 06.06.1950 r. a 05.07.1950 r. osiągną wiek emerytalny w dniu 06.09.2010 r., (tj. po ukończeniu 60 lat i 3 miesięcy).

N. Barr, *Reforma państwa opiekuńczego w krajach postkomunistycznych*, (w:) *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, (red.) J. Neneman, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000, s. 204; oraz DWP 2007.

⁶⁷⁸ Odroczenie emerytury oznacza, że osoba, która osiągnęła wiek emerytalny nie występuje z roszczeniem o wypłatę świadczenia, tylko odracza jego pobieranie. Z możliwości tej można skorzystać tylko raz, zamieszkując na terenie Wielkiej Brytanii. DWP 2007.

⁶⁷⁹ Na mocy Ustawy Emerytalnej z 2004 r.

⁶⁸⁰ MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2007), s. 59.

⁶⁸¹ Wszystkie miesiące muszą przypadać po 5 kwietnia 2005 r.

Natomiast osoba, która zawiesiła emeryturę przed dniem 6 kwietnia 2005 r. może z tego tytułu otrzymywać dodatkową emeryturę według stawki obowiązującej przed wprowadzeniem zmiany, tj. 1% za każde 7 tygodni odroczenia, co daje ok. 7,5% wzrostu za pełny rok zawieszenia – za okres przed 6 kwietnia 2005 r. Ma również prawo wybrać wypłatę jednorazowej, opodatkowanej kwoty – pod warunkiem odroczenia dodatkowej emerytury przez co najmniej 12 kolejnych miesięcy w okresie po 5 kwietnia 2005 r.

Nie ma ograniczeń dotyczących okresu, przez który można zawiesić pobieranie emerytury celem jej zwiększenia lub wypłaty jednorazowej, opodatkowanej kwoty.

6.1.3. DODATKOWA EMERYTURA PAŃSTWOWA (SERPS I SSP)

Dla nabycia uprawnień do drugiej emerytury państwowej (SSP) wymagane jest opłacanie pełnej składki przez co najmniej jeden rok, dla nabycia uprawnień do emerytury z SERPS minimalny okres opłacania składek również wynosił 1 rok (od kwietnia 1978 r.)⁶⁸². Natomiast prawo do emerytury stopniowalnej⁶⁸³ uzyskiwały osoby, które płaciły składki między 6 kwietnia 1961 r. a 5 kwietnia 1975 r.⁶⁸⁴

W ramach reformy, która weszła w życie w 2002 r. zastępując SERPS przez drugą emeryturę państwową (SSP), po raz pierwszy wprowadzono zasadę nabywania uprawnień do dodatkowej emerytury państwowej także w okresach sprawowania opieki, choroby i inwalidztwa⁶⁸⁵. Od kwietnia 2002 r. osoba nie pracująca oraz z wynagrodzeniem poniżej dolnego limitu opłacania składek na NI, może nadal budować uprawnienia do drugiej emerytury państwowej, jeżeli przez pełny rok podatkowy⁶⁸⁶:

- opiekuje się dzieckiem w wieku do 6 lat i jednocześnie otrzymuje zasiłek na dziecko (*Child Benefit*),
- jest uprawniona do zasiłku opiekuńczego (*Carer's Allowance*) z tytułu sprawowania opieki lub

⁶⁸² L. Liu, *Retirement Income Security...*, s. 27.

⁶⁸³ Za każde £7,50 (mężczyźni) i £9 (kobiety) zapłaconej składki otrzymują emeryturę w wysokości 10,75 pensów na tydzień (w 2007/08 r.).

Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates*, April 2008, s. 10.

⁶⁸⁴ MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2001), s. 258-261.

A. M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. III, *Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych...*, s. 254-256.

⁶⁸⁵ M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 317; oraz DWP 2007.

⁶⁸⁶ H. Glennerster, *British Social Policy...*, s. 257-262; oraz DWP 2007.

- kwalifikuje się do *Home Responsibilities Protection* jako opiekun osoby chorej lub niepełnosprawnej.

6.1.4. OCHRONA ODPOWIEDZIALNOŚCI DOMOWEJ (HRP)

Wprowadzona w 1978 r. ochrona odpowiedzialności domowej (*Home Responsibilities Protection* – HRP) jest systemem, który ma na celu umożliwienie kobietom i mężczyznom uzyskanie uprawnień do podstawowej i dodatkowej emerytury państwowej przez odjęcie od okresu, w którym normalnie powinien być spełniony warunek składkowy lat opieki nad dzieckiem lub inwalidą (z czym wiąże się również otrzymywanie określonych świadczeń). Maksymalny okres HRP, który może zmniejszyć wymaganą liczbę lat składkowych uprawniających do emerytury państwowej, wynosi 20 lat – i jest taki on sam dla kobiet i mężczyzn⁶⁸⁷.

Ochroną odpowiedzialności domowej są objęte osoby, które⁶⁸⁸:

- otrzymują zasiłek na dziecko (*Child Benefit*) poniżej 16 roku życia;
- są opiekunami w zarejestrowanej rodzinie zastępczej – od kwietnia 2003 r.⁶⁸⁹,
- sprawują opiekę nad osobą chorą lub niepełnosprawną, przez co najmniej 35 godzin tygodniowo, która otrzymuje zasiłek pielęgnacyjny (*Attendance Allowance*), zasiłek dla osoby niepełnosprawnej (*Disability Living Allowance*) – średnią lub najwyższą jego stawkę, bądź zasiłek dla osoby wymagającej stałej opieki (*Constance Attendance Allowance*),
- dostają zasiłek dla osób o niskich dochodach (*Income Support*⁶⁹⁰) i są opiekunem osoby chorej lub niepełnosprawnej.

⁶⁸⁷ Osoba otrzymująca zasiłek na dziecko (*Child Benefit*) oraz zasiłek z pomocy społecznej (*Income Support*) z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem lub nad osobą chorą lub niepełnosprawną otrzymują HRP automatycznie, natomiast pozostałe uprawnione osoby muszą wystąpić o HRP samodzielnie.

Osoba uprawniona do HRP między 6 kwietnia 1978 r. a 5 kwietnia 2002 r. może wystąpić z roszczeniem w każdym momencie, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Natomiast od kwietnia 2002 r. obowiązują nowe zasady – uprawniona osoba musi wystąpić o HRP w okresie do 3 lat od zakończenia roku podatkowego, w którym sprawowała opiekę.

⁶⁸⁸ Dotyczy to kobiet i mężczyzn, którzy osiągną wiek emerytalny przed 6 kwietnia 2010 r. DWP 2007.

⁶⁸⁹ Rodzina zastępcza musi być zarejestrowana przez pełny rok podatkowy, a opiekunowie są objęci HRP jeżeli nie otrzymują zasiłku *Child Benefit*, nie są zatrudnieni lub ich zarobki są poniżej kwoty płacenia składek na NI.

⁶⁹⁰ *Income Support* zapewnia pomoc finansową osobom w wieku 16-59 lat, które: nie pracują lub są zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy (poniżej 16 godzin tygodniowo), ich oszczędności nie przekraczają kwoty £16.000 i jednocześnie należą do jednej z grup, które mogą ubiegać się o przyznanie *Income Support*, są to: samotni rodzice, osoby chore lub niepełnosprawne, osoby sprawujące opiekę nad osobą chorą lub w starszym wieku oraz zarejestrowani niewidomi.

M. Hill, *Understanding Social Policy*, Wiley-Blackwell, Oxford 2003, s. 127-128.

Zazwyczaj osoba, która sprawuje opiekę nad dzieckiem jest jedyną, która ma prawo do zasiłku *Child Benefit* i może otrzymać HRP. Niemniej w sytuacji, gdy jeden z partnerów otrzymuje zasiłek na dziecko, a nie ma potrzeby być objęty HRP, ponieważ pracuje i opłaca składki na NI, wówczas ochrona odpowiedzialności domowej może być przeniesiona na drugiego partnera, jeżeli osoba ta:

- osiągnie wiek emerytalny w dniu lub po 6 kwietnia 2008 r.,
- żyje razem z partnerem i dzieli z nim obowiązki związane z opieką nad dzieckiem poniżej 16 roku życia,
- jej partner ma prawo do zasiłku *Child Benefit*,
- partner nie potrzebuje być objęty ochroną odpowiedzialności domowej, ponieważ opłaca składki na NI w odpowiedniej wysokości (zgodnie z limitem obowiązującym w danym roku podatkowym) i ma go zaliczony jako rok składkowy uprawniający do podstawowej emerytury państwowej,
- jest uprawniona do zasiłku na dziecko *Child Benefit*, gdyby jej partner nie miał do niego prawa⁶⁹¹.

6.1.5. OPLACANIE DOBROWOLNYCH SKŁADEK NA NI

Osoba, która nie ma prawa do kredytowanych składek, bądź chce uzupełnić składki za wcześniejsze lata, w których były one opłacane w niewystarczającej wysokości, lub w ogóle nie były opłacane – może opłacać dobrowolne składki na NI (klasy 3) za tygodnie, których brakuje w jej rejestrze do pełnego roku składkowego uprawniającego do podstawowej emerytury państwowej; w roku 2007/08 składka klasy 3 wynosiła £7,80 na tydzień⁶⁹². Na wyrównanie brakujących na NI składek przysługuje okres do sześciu lat od zakończenia roku podatkowego, którego dotyczyły⁶⁹³.

6.1.6. ZASADY DZIEDZICZENIA EMERYTURY PAŃSTWOWEJ

Jeżeli dana osoba po osiągnięciu wieku emerytalnego podjęła decyzję o odroczeniu emerytury, wówczas wdowa, wdowiec lub żyjący partner mają prawo do dziedziczenia dodatkowej kwoty emerytury (*extra State Pension*) lub wypłaty jednorazowej kwoty (*lump-sum payment*) przysługującej zmarłemu.

⁶⁹¹ The Pension Service, Part of the Department for Work and Pensions, *State Pensions*, October 2007, s. 26.

⁶⁹² Wysokość zaległych składek klasy 3 na ubezpieczenie społeczne odpowiada konkretnym przedziałom czasowym. <http://www.hmrc.gov.uk/rates>

⁶⁹³ Dla przykładu: składki klasy 3 za rok 2007/08 muszą zostać zapłacone najpóźniej do dnia 5 kwietnia 2014 r. DWP 2007.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami wdowa i wdowiec/ żyjący partner traktowani są odmiennie:

- wdowa, która w chwili śmierci męża nie miała osiągniętego wieku emerytalnego będzie uprawniona do odroczonej emerytury po zmarłym mężu, gdy sama osiągnie wiek emerytalny – pod warunkiem, że nie wyszła ponownie za mąż lub nie zarejestrowała związku partnerskiego,
- wdowiec i żyjący partner nie są uprawnieni do odroczonej emerytury po zmarłej żonie lub cywilnym partnerze – chyba, że mieli osiągnięty wiek emerytalny, gdy ich żona lub cywilny partner zmarli.

Jeżeli uprawniona osoba umrze po rozpoczęciu otrzymywania odroczonej emerytury, to jej dodatkowa emerytura (*extra State Pension*) będzie dodana do emerytury żyjącego małżonka lub partnera – w tej samej wysokości, jaką otrzymywałby zmarły. Jeśli natomiast zmarła osoba wybrała wypłatę jednorazowej kwoty (*lump-sum payment*) zamiast dodatkowej emerytury, to kwota, która pozostała tworzy część jej majątku – dziedziczonego na zasadach ogólnych.

Jeżeli zmarła osoba opłacała składki na SERPS, to jej współmałżonek lub partner ma prawo do części dodatkowego świadczenia, a jego wysokość zależy od daty urodzenia zmarłego (daty przejścia na emeryturę). W ramach reformy SERPS stopniowo jest zmniejszana maksymalna wysokość SERPS, którą wdowa, wdowiec lub żyjący partner może odziedziczyć – ze 100% do 50%, i tak⁶⁹⁴:

- jeżeli mąż, żona lub cywilny partner osiągnęli wiek emerytalny przed dniem 6 października 2002 r., to po ich śmierci wdowa, wdowiec lub żyjący partner mogą odziedziczyć do 100% emerytury z SERPS,
- jeżeli mąż, żona lub cywilny partner osiągną wiek emerytalny po dniu 5 października 2002 r., ale przed dniem 6 października 2010 r. – po ich śmierci wdowa, wdowiec lub żyjący partner mogą odziedziczyć od 90% do 60% z SERPS;
- jeżeli mąż, żona lub cywilny partner osiągną wiek emerytalny w dniu lub po 6 kwietnia 2010 r., po ich śmierci wdowa, wdowiec lub żyjący partner mogą odziedziczyć do 50% emerytury z SERPS.

⁶⁹⁴ The Pension Service, Part of the Department for Work and Pensions, *Inheriting a SERPS Pension*, December 2007, s. 10-12.

Tabela 17

WYMIAR DZIEDZICZONEJ DODATKOWEJ EMERYTURY PAŃSTWOWEJ SERPS

Data urodzenia	% wypłacanej dodatkowej emerytury państwowej
mężczyzna urodzony w dniu lub po 6 października 1945 r.	50%
mężczyzna urodzony w dniu lub przed 5 października 1937 r.	100%
mężczyzna urodzony pomiędzy dniem 6 października 1937 r. a 5 października 1945 r.	60% do 90%*
kobieta urodzona w dniu lub po 6 lipca 1950 r.	50%
kobieta urodzona w dniu lub przed 5 października 1942 r.	100%
kobieta urodzona pomiędzy dniem 6 października 1942 r. a 5 lipca 1950 r.	60% do 90%*

* konkretny % zależy od dokładnej daty urodzin

Źródło: <http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/PensionsAndRetirement>

W przypadku drugiej państwowej emerytury (SSP), do której uprawnienia są nabywane od 6 kwietnia 2002 r. – wdowa, wdowiec lub żyjący partner mogą odziedziczyć do 50% świadczenia po zmarłym małżonku lub partnerze⁶⁹⁵.

6.1.7. WARUNKI NABYCIA PRAWA DO EMERYTURY NIESKŁADKOWEJ

Emerytury nieskładkowe (*non-contributory retirement pensions*) przysługują osobom zamieszkałym w Wielkiej Brytanii, które bądź nie nabyły uprawnień do emerytury składkowej⁶⁹⁶, bądź ich emerytura składkowa jest niższa od aktualnej stawki emerytury nieskładkowej.

Emerytura kategorii C – wprowadzona w 1970 r. – przysługiwała osobom, które w chwili wejścia w życie powojennego systemu emerytalnego (5 lipca 1948 r.) osiągnęły już wiek emerytalny, a także kobietom (w wieku emerytalnym), których mężowie mieli uprawnienia do emerytury kategorii C lub osiągnęli wiek emerytalny do 5 lipca 1948 r. (w przypadku wdów i kobiet rozwiedzionych). Warunkiem nabycia prawa do emerytury kategorii C było stałe zamieszkiwanie w Wielkiej Brytanii przez co najmniej 10 lat w okresie od 1948 do 1970 r. (*residence condition*)⁶⁹⁷.

⁶⁹⁵ The Pension Service, Part of the Department for Work and Pensions, *Inheriting a SERPS...*, s. 20.

⁶⁹⁶ Przede wszystkim z powodu zbyt krótkiego okresu opłacania składek.

⁶⁹⁷ Źródła statystyczne nie rozróżniają kategorii emerytur nieskładkowych. Z przedstawionego opisu wynika bowiem, że obecnie jest bardzo niewiele osób spełniających warunki dające prawo do otrzymywania emerytury kategorii C (w 2007 r. mężczyzna z emeryturą kategorii C musiałby mieć co najmniej 124 lata) i dlatego większość emerytur nieskładkowych, to emerytury kategorii D.

M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 99.

Emerytura kategorii D – wprowadzona w 1971 r. – przysługuje po osiągnięciu 80 roku życia osobom, które przez co najmniej 10 lat w okresie 20 lat poprzedzających ukończenie 80 roku życia, jak i w chwili osiągnięcia tego wieku, zamieszkiwały na stałe w Wielkiej Brytanii oraz nie nabyły uprawnień do żadnej innej emerytury składkowej lub ich emerytura była niższa od aktualnej kwoty emerytury kategorii D⁶⁹⁸.

6.1.8. DODATKI DO EMERYTUR

Do emerytur (zarówno składowych, jak i nieskładowych) mogą przysługiwać następujące rodzaje dodatków.

Dodatki rodzinne przysługują na utrzymywanego przez emeryta małżonka lub inną dorosłą osobę, pod warunkiem przekroczenia wieku emerytalnego i niższej emerytury bądź jej braku (*dependent adults*) oraz na dzieci. Dodatek na osobę dorosłą jest równy emeryturze dla mężatki z tytułu ubezpieczenia męża⁶⁹⁹. Dodatek na dzieci (*dependent children*) przysługuje tym osobom, które rozpoczęły jego otrzymywanie przed 6 kwietnia 2003 r.⁷⁰⁰ Natomiast od 6 kwietnia 2003 r. został wprowadzony *Child Tax Credits* – nadal zapewnia on finansowe wsparcie rodzinom, które mają co najmniej jedno dziecko, niezależnie od tego czy osoby dorosłe pracują, czy nie – jest wypłacany jako dodatek do zasiłku *Child Benefit*⁷⁰¹.

Dodatek z tytułu wieku (*age addition*) przysługuje emerytom otrzymującym emerytury składkowe i nieskładkowe po ukończeniu 80 roku życia, w niezmienionej od 1971 r. wysokości 25 pensów tygodniowo⁷⁰².

Premia na Boże Narodzenie (*Christmas bonus*) została wprowadzona w 1972 r.; wypłacana jest do wszystkich kategorii emerytur, najczęściej w pierwszym tygodniu grudnia, w nie zmienionej od początku wysokości £10⁷⁰³.

Emeryci mogą także otrzymać zasiłek na ogrzewanie (*Winter Fuel Payments*). *Winter Fuel Payment* jest dodatkiem wypłacanym raz w roku (zwykle od listopada), który pomaga w finansowaniu kosztów ogrzewania w zimie.

⁶⁹⁸ Jeżeli uprawniona osoba nie otrzymuje podstawowej emerytury państwowej, to wysokość emerytury kategorii D wynosiła £52,30 na tydzień (w 2007/08 r.). Jeżeli przysługuje jej niepełna emerytura państwowa, to otrzyma różnicę między należnym świadczeniem a kwotą £52,30.

Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates...*, (2007), s. 9.

⁶⁹⁹ Co wynika z analogicznej funkcji obu świadczeń; w roku 2007/08 wynosił on £52,30 na tydzień.

⁷⁰⁰ W 2007/08 r. wynosił on £9 na tydzień na starsze dziecko uprawnione do zasiłku *Child Benefit* i £11,35 na kolejne dziecko.

⁷⁰¹ H. Glennerster, *British Social Policy...*, s. 235.

⁷⁰² Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates...*, (2008), s. 10.

⁷⁰³ MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2007), s. 57.

Osoby w wieku 60-79 lat mogą otrzymać *Winter Fuel Payment* w wysokości £100 lub £200 (w zależności od okoliczności) – jeżeli w uprawniającym do tego świadczenia tygodniu między 17-23 września (w 2007/08 r.) mają skończone 60 lat i mieszkają na terenie Wielkiej Brytanii. Natomiast osoba, która między 17-23 września ma ukończony 80 rok życia może dodatkowo otrzymać £50 lub £100 (również w zależności od sytuacji), do maksymalnej kwoty £300 (w 2007/08 r.)⁷⁰⁴.

Konsekwencją podwyższenia granicy wieku emerytalnego dla kobiet do 65 lat – takiego samego jaki obowiązuje mężczyźni jest to, iż minimalny wiek, od którego kobiety i mężczyźni będą uprawnieni do dodatków do emerytur również stopniowo wzrośnie między 2010 r. a 2020 r.

Wszystkie emerytury składkowe są opodatkowane, z wyłączeniem dodatków na dzieci i dodatku *Winter Fuel Payment*, zgodnie z progresywną skalą podatkową⁷⁰⁵.

Tabela 18

EMERYTURY PAŃSTWOWE WE WRZEŚNIU 2004 R. WEDŁUG KATEGORII (W TYS.)

	Ogółem	Emerytury składkowe						Emerytury nieskładkowe	
		A	B	ABL	BL	tylko GRB	tylko AP	C	D
Razem:	11 502,7	7 847,8	1 289,3	1 144,8	1 101,8	76,5	19,8	0,1	22,7
Mężczyźni	4 310,2	4 289,9	1,3	-	-	10,1	3,5	-	5,3
Kobiety	7 192,5	3 557,9	1 287,9	1 144,8	1 101,8	66,4	16,3	0,1	17,4

- A emerytura oparta na własnych składkach danej osoby;
- B emerytura oparta na składkach zmarłej żony lub męża, gdy wdowiec/wdowa nie ma własnego uprawnienia do emerytury kategorii A;
- ABL emerytura oparta zarówno na składkach danej osoby, jak i jego małżonka (do 60% standardowej wysokości emerytury kategorii A);
- BL emerytura wypłacana osobie, która nie ma własnych uprawnień do emerytury kategorii A, ale posiada je współmałżonek (ok. 60% standardowej wysokości emerytury kategorii A);
- GRB emerytura stopniowalna (*graduated retirement benefit*) oparta na składkach wpłacanych do systemu istniejącego w latach 1961-1975;
- AP emerytura dodatkowa (*additional pensions*) – do 2002 r. SERPS;
- C emerytura nieskładkowa dla osób, które 5 lipca 1948 roku miały ukończone 65 lat;
- D emerytura nieskładkowa dla osób, które osiągnęły 80 lat i albo nie kwalifikują się do emerytury kategorii A lub B, albo uzyskują mniej niż kwota emerytury nieskładkowej (ok. 60% standardowej wysokości emerytury kategorii A).

Źródło: Department for Work and Pensions (DWP), *State Pension Summary of Statistics...*, tab. SP4.

⁷⁰⁴ Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates...*, (2007), s. 11.

⁷⁰⁵ MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2007), s. 57.

Strukturę wypłacanych emerytur publicznych przedstawia tabela 18. Dane wskazują, że wysoki odsetek emerytur otrzymywanych przez kobiety oparty jest w całości lub w części na składkach ich mężów.

6.1.9. RÓWNOUPRAWNIENIE KOBIEŃ I MĘŻCZYZN A SYSTEM EMERYTALNY

W brytyjskim systemie emerytalnym wprowadzono wiele zmian, których celem było zapewnienie równego traktowania kobiet i mężczyzn, w tym⁷⁰⁶:

- zrównanie granicy wieku emerytalnego, a także okresu ubezpieczenia, jaki jest wymagany do pełnej, podstawowej emerytury państwowej,
- w systemie świadczeń rodzinnych – obowiązującym od kwietnia 2001 r. – uwzględniono rolę rodzicielskie; system ten zastępuje dotychczasowe świadczenia przysługujące tylko wdowom, prawo do świadczeń mają kobiety i mężczyźni,
- systemy zakładowe DB (o zdefiniowanym świadczeniu) wykorzystując zasady aktuarialne przy kalkulacji składek, uwzględniają dłuższy okres życia kobiet, aby tym samym zapewnić odpowiednie środki na wypłatę emerytur,
- od grudnia 2000 r. wprowadzono możliwość równego podziału uprawnień emerytalnych w przypadku rozvodu – wyłączając emeryturę podstawową⁷⁰⁷; na takim podziale skorzystają głównie kobiety.

Brytyjski system emerytalny nie wyrównuje mniej korzystnej sytuacji kobiet na rynku pracy, w tym większej liczby kobiet niż mężczyzn pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy, częstych przerwach w zatrudnieniu i mniejszych wynagrodzeniach. Ma to odzwierciedlenie w niższych emeryturach kobiet oraz w dominacji starszych kobiet wśród osób korzystających z pomocy społecznej⁷⁰⁸.

⁷⁰⁶ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 210-211.

⁷⁰⁷ Nie jest to obowiązkowe. Niemniej ma to być ważny krok związany z bezpieczeństwem dochodów kobiet na emeryturze.

⁷⁰⁸ A. Dilnot, R. Disney, P. Johnson, E. Whitehouse (ed.), *Pension Policy in Britain...*, s. 35.

6.2. FINANSOWANIE EMERYTUR

Warunkiem nabycia prawa do emerytury składkowej jest opłacanie składek⁷⁰⁹. Podstawowa emerytura państwowa jest finansowana ze składki całkowitej. W systemie brytyjskim nie ma odrębnych składek na poszczególne rodzaje ubezpieczenia społecznego⁷¹⁰ – z jednej składki finansowane są świadczenia związane z chorobą, macierzyństwem, bezrobociem, inwalidztwem, wdowieństwem i starością. Do emerytury uprawniają wszystkie klasy składek⁷¹¹.

Ubezpieczeni są podzieleni na cztery klasy: zatrudnionych – klasa 1, pracujących na własny rachunek – klasa 2 i 4, niepracujących – klasa 3 – osoby należące do tej klasy płacą składki dobrowolne⁷¹². Składki osób należących do klasy 2 i 3 są w takiej samej, zryczałtowanej wysokości, a składki osób klasy 4 są ustalane w procencie od dochodów⁷¹³.

W ubezpieczeniu społecznym zatrudnionych (klasa 1), którzy stanowią przeważającą większość ubezpieczonych (tabela 21), składki płacą pracownicy i pracodawcy. Ich wysokość zależy od poziomu wynagrodzeń i od przynależności lub zwolnienia z uczestnictwa w SERPS⁷¹⁴, bowiem składka jest mniejsza w przypadku osób wyłączonych z systemu dodatkowej emerytury państwowej z tytułu objęcia innym, uznanym systemem (zasada *contracted out*).

Obowiązek ubezpieczenia pracownika powstaje od momentu, gdy osiągnie przez niego wynagrodzenie przekroczy dolny próg zarobków (LEL), natomiast obowiązek opłacania składek powstaje od momentu, gdy dochody pracownika przekroczą pierwszy próg wynagrodzenia (PT)⁷¹⁵.

⁷⁰⁹ Rok składkowy jest rokiem podatkowym (od 6 kwietnia do 5 kwietnia następnego roku), w którym dana osoba osiąga wystarczający poziom dochodów, aby były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne (NI), albo jest uprawniona do składek kredytowanych.

⁷¹⁰ Odmienne niż w innych krajach, gdzie pracownicy i pracodawcy płacą kilka składek.

⁷¹¹ A. Ogus, E. M. Barendt, *The Law of Social...*, s. 31-61.

R. Poynter, C. Martin, *Rights Guide to...*, s. 145-155.

⁷¹² Składki klasy 3 mogą płacić nie tylko osoby nie pracujące, ale również pracownicy i osoby z samo-zatrudnieniem w celu nabycia uprawnień do podstawowej emerytury państwowej oraz do świadczeń w ramach *Bereavement Benefit* – przez uzupełnienie składek za tygodnie, których brakuje w ich rejestrze do pełnego roku składkowego, z powodu nie opłacania składek lub opłacania ich w niewystarczającej wysokości, w ciągu roku podatkowego.

National Statistics, *The Abstract of Statistics for Benefits...*, s. 79.

⁷¹³ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej...*, s. 193.

National Statistics, *The Abstract of Statistics for Benefits...*, s. 79.

⁷¹⁴ Składki w klasie 1 są ustalane (od 1975 r.) w procencie od zarobków; wcześniej składki były zryczałtowane.

⁷¹⁵ Od wynagrodzenia przekraczającego dolny limit zarobków (LEL), a niższego niż pierwszy próg wynagrodzenia (PT), składki nie są fizycznie odprowadzane, ale są traktowane tak, jakby były – tzn. dają pracownikom prawo do ubiegania się w przyszłości o podstawową emeryturę państwową. S. Pieńkowska, *Publiczny system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, s. 23.

Pracownik opłaca niższą składkę ubezpieczeniową niż pracodawca. Składki na NI płacone przez pracowników i pracodawców w latach 2000/01-2006/07 przedstawia tabela 19.

Tabela 19

**SKŁADKI NA NI PŁACONE PRZEZ PRACOWNIKÓW I PRACODAWCÓW
W LATACH 2000/01-2006/07**

Klasy ubezpieczonych	Standardowe składki pracowników*		Standardowe składki pracodawców*				
	SERPS	contracted out**	SERPS	contracted out***			
Klasa 1 tyg. zarobki £							
2000/01 do 67,00 (LEL)	-		-				
67,00-75,99 (PT)	-	****	-	*****			
76,00-83,99(ST)	10,0%	8,4%	-	-			
84,00-535,00 (UEL)	10,0%	8,4%	12,2%	9,2%			
powyżej 535,00 (UEL)	£45,90	£38,41	12,2%	12,2%			
2001/02 do 72,00 (LEL)	-	-	-	-			
72,00-86,99 (PT/ST)	-	****	-	*****			
87,00-575,00 (UEL)	10,0%	8,4%	11,9%	8,9%			
powyżej 575,00 (UEL)	£48,80	£40,75	11,9%	11,9%			
2002/03 do 75,00 (LEL)	-	-	-	-			
75,00-88,99 (PT/ST)	-	****	-	*****			
89,00-585,00 (UEL)	10,0%	8,4%	11,8%	8,3%			
powyżej 585,00 (UEL)	£49,60	£41,44	11,8%	11,8%			
2003/04 do 77,00 (LEL)	-	-	-	-			
77,00-88,99 (PT/ST)	-	****	-	*****			
89,00-595,00 (UEL)	11,0%	9,4%	12,8%	9,3%			
powyżej 595,00 (UEL)	£55,66 1%	£47,37 1%	12,8%	12,8%			
2004/05 do 79,00 (LEL)	-	-	-	-			
79,00-90,99 (PT/ST)	-	****	-	*****			
91,00-610,00 (UEL)	11,0%	9,4%	12,8%	9,3%			
powyżej 610,00 (UEL)	£57,09 1,0%	£48,59 1,0%	12,8%	12,8%			
2005/06 do 82,00 (LEL)	-	-	-	-			
82,00-93,99 (PT/ST)	-	****	-	*****			
94,00-630,00 (UEL)	11,0%	9,4%	12,8%	9,3%			
powyżej 630,00 (UEL)	£58,96 1,0%	£50,38 1,0%	12,8%	12,8%			
2006/07 do 84,00 (LEL)	-	-	-	-			
84,00-96,99 (PT/ST)	-	****	-	*****			
97,00-644,99 (UEL)	11,0%	9,4%	12,8%	9,3%			
powyżej 645,00 (UEL)	£60,28 1,0%	£51,51 1,0%	12,8%	12,8%			
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Klasa 2 tyg. składki kwotowe <i>small earnings exception*****</i> (rocznie)	£2,00 £3.825	£2,00 £3.955	£2,00 £4.025	£2,00 £4.095	£2,05 £4.215	£2,10 £4.345	£2,10 £4.465

Klasa 3 tyg. składki kwotowe dobrowolne	£6,55	£6,75	£6,85	£6,95	£7,15	£7,35	£7,55
Klasa 4 stawka od dochodów pomiędzy LPL-UPL	7,0%	7,0%	7,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
stawka od dochodów powyżej UPL	-	-	-	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
dolny limit dochodów LPL	£4.385	£4.535	£4.615	£4.615	£4.745	£4.895	£5.035
górny limit dochodów UPL	£27.820	£29.900	£30.420	£30.940	£31.720	£32.760	£33.540

LEL dolny limit zarobków (*Lower Earnings Limit*)

UEL górny limit zarobków (*Upper Earnings Limit*)

PT pierwszy próg zarobków (*Primary Threshold*)

ST drugi próg zarobków (*Secondary Threshold*)

LPL dolny limit dochodów (*Lower Profits Limit*)

UPL górny limit dochodów (*Upper Profits Limit*)

* Kobiety zameężne, które wybrały opłacanie składek o zmniejszonej stawce 3,85% przed rokiem 2003/04 oraz 4,85% począwszy od roku 2003/04 nie nabywają uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, które byłyby wynikiem płacenia tych składek. Kobiety nie mogą korzystać z tej możliwości od 1977 r., ale około 70 tys. mężatek oraz wdów czynnych zawodowo zachowało prawo do płacenia składek o zmniejszonej stawce.

** *Contracted-out* rabat dla składek pracowników jest stosowany tylko w przedziale pomiędzy LEL i UEL. Stawki dotyczące zarobków poniżej LEL są ustalane odpowiednio z *not contracted-out* (zależą od całkowitego dochodu). Zarobki powyżej UEL nie są podstawą płacenia składek dla pracowników przed rokiem 2003/04.

*** Przedstawione stawki dotyczą tylko systemów *Contracted-Out Salary Related* (COSR). Stawki dotyczące zarobków poniżej LEL oraz powyżej UEL są ustalane odpowiednio z *not-contracted out*. Pracodawcy stosują stawki *contracted-out* tylko do dochodów w przedziale pomiędzy LEL i UEL.

**** *Contracted-out* rabat dla składek z pierwszego progu wynosi 1,6% od zarobków z przedziału pomiędzy LEL i UEL dla wszystkich form *contracting-out*.

***** *Contracted-out* rabat dla składek z drugiego progu wynosi 3,0% od zarobków z przedziału pomiędzy LEL i UEL.

***** *Contracted-out* rabat dla składek z drugiego progu wynosi 3,5% od zarobków z przedziału pomiędzy LEL i UEL.

***** Jeżeli dochody osoby z samo-zatrudnieniem są poniżej rocznego limitu, a osoba płacąca składkę podlega pod kategorię *small earnings exception* klasy 2, składki nie muszą być płacone. Składki klasy 2 lub 3 mogą być płacone dobrowolnie.

Źródło: *Annual Abstract of Statistics*, (2007), tab. 10.3, s. 146.

W roku 2006/07 składka pracowników objętych SERPS była na poziomie 11% od zarobków w przedziale między PT (*Primary Threshold*) i UEL (*Upper Earnings Limit*) £97,00-£644,99 natomiast składka osób, które skorzystały z wyłączenia z SERPS wynosiła 9,4%. Jeżeli zarobki danej osoby nie przekraczają dolnego limitu (*Lower Earnings Limit* – LEL) jest ona zwolniona z obowiązku płacenia składek na NI⁷¹⁶. Od 2003/04 r. pracownicy płacą również składkę od wynagrodzeń powyżej górnego limitu (UEL), jest ona określona procentowo i wynosi 1%. Pracodawcy płacili składkę za pracowników objętych SERPS w wysokości 12,8% całkowitych tygodniowych wynagrodzeń powyżej drugiego progu (*Secondary Threshold* ST – £97), od wynagrodzenia poniżej tego progu składka nie jest płacona. Składka pracodawców

⁷¹⁶ MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2007), s. 52.

za osoby zastępujące SERPS systemem zakładowym była płacona od wynagrodzeń pomiędzy dolnym a górnym limitem i wносиła 9,3%, a od wynagrodzeń powyżej górnego limitu wynosiła 12,8%. Osoby (oraz ich pracodawcy), które zastępowały SERPS przez PPs lub SPS, płaciły pełną składkę do NI. Należny rabat jest odprowadzany przez *HM Revenue & Customs* bezpośrednio do instytucji prowadzącej PPs lub SPS na koniec roku podatkowego. Każda z form prywatnych systemów emerytalnych korzysta z ulg podatkowych od płaconych składek; pełnią one funkcje zachęt finansowych motywujących do przystąpienia do tych systemów⁷¹⁷.

Od 2001/02 r. zmniejszono liczbę przedziałów płacowych dla celów składkowych do czterech, wprowadzono również szczebel pośredni PT/ST. UEL jest określony w formie dwóch stopni, z których pierwszy występuje jako przedział, a drugi jest określony procentowo.

Osoby z samo zatrudnieniem opłacają składki na ubezpieczenie społeczne klasy 2 samodzielnie, w ustalonej na dany rok podatkowy zryczałtowanej kwocie (£2,10 na tydzień w 2006/07 r.). Wyjątkiem jest sytuacja, w której dochody danej osoby nie przekraczają rocznego limitu (*Lower Profits Limit* – LPL) £4.465 (w 2006/07 r.) i posiada ona *Certificate of Small Earnings Exception*, wówczas składki na NI nie muszą być płacone⁷¹⁸. Dodatkowo osoby prowadzące samodzielną działalność gospodarczą płacą składki klasy 4 – w wysokości 8% od rocznych dochodów w przedziale między dolnym i górnym limitem (£5.035-£33.540 w 2006/07 r.) i 1% od dochodów powyżej UPL (*Upper Profits Limit*).

Tabela 20

STOPY I KWOTY SKŁADEK NA UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE (NI)
W ROKU 2007/08 I 2008/09

£ na tydzień	2007/08	2008/09
Klasa 1		
dolny limit zarobków (LEL)	£87	£90
górnny limit zarobków (UEL)	£670	£770
pierwszy próg zarobków (<i>primary threshold</i>)	£100	£105
drugi próg zarobków (<i>secondary threshold</i>)	£100	£105
stawka pracownika w przedziale pomiędzy PT i UEL	11%	11%
stawka pracownika powyżej UEL	1%	1%
rabat pracownika przy <i>contracted-out</i>	1,6%	1,6%
zmniejszona stawka zameężnej kobiety w przedziale pomiędzy PT i UEL*	4,85%	4,85%
stawka zameężnej kobiety powyżej UEL	1%	1%

⁷¹⁷ *United Kingdom...*, (2002), Annex D, *General Description of the UK Pension System*, s. 54.

⁷¹⁸ Osoby prowadzące działalność gospodarczą, których prognozowany dochód w danym roku podatkowym będzie niższy od ustalonego progu LPL, mogą ubiegać się o zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne (NI).

stawka pracodawcy powyżej ST	12,8%	12,8%
rabat pracodawcy przy <i>contracted-out</i> w systemach o zdefiniowanym świadczeniu (<i>salary-related schemes</i>)	3,7%	3,7%
rabat pracodawcy przy <i>contracted-out</i> w systemach o zdefiniowanej składce (<i>money-purchase schemes</i>)	1,4%	1,4%
Klasa 2		
stawka klasy 2	£2,20	£2,30
limit dochodu dla osób z <i>small earnings exception</i>	£4.635 na rok	£4.825 na rok
specjalna stawka dla niektórych rybaków	£2,85	£2,95
specjalna stawka dla osób podejmujących pracę w budownictwie	£4,35	£4,50
Klasa 3		
stawka klasy 3	£7,80	£8,10
Klasa 4		
dolny limit dochodów (LPL)	£5.225 na rok	£5.435 na rok
górny limit dochodów (UPL)	£34.840 na rok	£40.040 na rok
stawka pomiędzy LPL a UPL	8%	8%
stawka powyżej UPL	1%	1%

* do kwietnia 1977 r. kobiety zamężne i – w pewnych sytuacjach – wdowy mogły płacić składki o zmniejszonej wysokości

LEL dolny limit zarobków (*Lower Earnings Limit*)
UEL górny limit zarobków (*Upper Earnings Limit*)
PT pierwszy próg zarobków (*Primary Threshold*)
ST drugi próg zarobków (*Secondary Threshold*)
LPL dolny limit dochodów (*Lower Profits Limit*)
UPL górny limit dochodów (*Upper Profits Limit*)

Źródło: HM Revenue & Customs, <http://www.hmrc.gov.uk/rates/nic.htm>

W roku 2008/09 pierwszy próg dochodu opłacania składek na NI dla pracowników, pracodawców i osób z samo zatrudnieniem wzrósł do £105 na tydzień. Niezmiennie składki na NI nie są płacone od zarobków i dochodów poniżej kwoty ustalonej na dany rok podatkowy. Górny limit zarobków (UEL) i dochodów (UPL) dla składek na NI wzrósł z £670 (w 2007/08 r.) do £770 (w 2008/09 r.). Składki klasy 2 dla osób prowadzących działalność również wzrosły do £2,30 na tydzień (w 2008/09 r.)⁷¹⁹.

Składki ubezpieczeniowe są gromadzone w Funduszu Ubezpieczenia Społecznego (*National Insurance Fund*), z którego finansowane są wszystkie świadczenia ubezpieczeniowe⁷²⁰, przy zastosowaniu systemu repartycji środków⁷²¹. W budżecie państwa na 1988 r. kanclerz skarbu formalnie zniósł zasadę udziału skarbu państwa w Funduszu – od tego roku pozycja ta nie występuje⁷²².

⁷¹⁹ *National Insurance – Rates and Allowances*, <http://www.hmrc.gov.uk/rates/nic.htm>

⁷²⁰ Osoby pracujące na własny rachunek mają prawo do podstawowej emerytury państwowej, zasiłków w ramach *Bereavement Benefits*, zasiłku macierzyńskiego (*Maternity Allowance*) i zasiłku chorobowego (*Incapacity Benefit*). Osoby opłacające składki klasy 3 mają prawo do podstawowej emerytury państwowej oraz zasiłków *Bereavement Benefits*.

Annual Abstract of Statistics, (2007), s. 140.

⁷²¹ M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 86.

⁷²² M. Hill, *Social Security Policy in Britain*, Aldershot 1990, s. 59.

Emerytury nieskładkowe mają charakter zaopatrzeniowy, tzn. są finansowane z ogólnych dochodów podatkowych państwa. Wysokość obu kategorii emerytur nieskładkowych (C i D) jest taka sama i wynosi 60% podstawowej emerytury składkowej. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku emerytur składowych, niższa stawka – także o 40% – przysługuje kobietom zamężnym (otrzymującym emerytury kategorii C)⁷²³.

Tabela 21

OSOBY PŁACĄCE SKŁADKI NA NI W WIELKIEJ BRYTANII (W MLN)
Z PODZIAŁEM NA PŁEĆ W 2004/05 R.

Zbiorowość ubezpieczonych	ogółem	mężczyźni	kobiety
	(w mln)		
Osoby aktywne zawodowo	28,30	15,68	12,62
Klasa 1 – ogółem:	25,18	13,41	11,78
▪ osoby <i>not contracted out</i>	17,12	9,57	7,55
▪ osoby <i>contracted out</i>	6,84	3,32	3,52
▪ <i>contracted in/out</i>	1,17	0,51	0,66
Klasa 1 – zmniejszona stawka*	0,05	-	0,05
Klasa 2	2,35	1,78	0,57
Klasy 1 + 2	0,65	0,44	0,21
Klasy 3	0,11	0,05	0,06

* do kwietnia 1977 r. kobiety zamężne i – w pewnych okolicznościach – wdowy mogły płacić składki o obniżonej wysokości.

Źródło: *Annual Abstract of Statistics*, (2007), tab. 10.2, s. 145.

W 2004/05 r. w Wielkiej Brytanii było 28,3 mln osób opłacających składki na ubezpieczenie społeczne, z czego 55,4% to mężczyźni, a 44,6% to kobiety (tabela 21). Najliczniejszą grupę stanowili płatnicy przynależący do pierwszej kategorii składek, tj. osoby zatrudnione 89% (25,18 mln), na drugim miejscu były osoby prowadzące działalność gospodarczą 8,3% (2,35 mln), natomiast osoby dobrowolnie opłacające składki to zaledwie 0,39% (0,11 mln).

⁷²³ M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe...*, t. I, s. 98-99.

6.3. WYMIAR EMERYTURY PAŃSTWOWEJ: PODSTAWOWEJ I DODATKOWEJ

Wymiar podstawowej emerytury państwowej jest ustalany kwotowo na dany rok podatkowy (od 6 kwietnia do 5 kwietnia następnego roku) w równej wysokości i przysługuje osobom, które spełniły omówione wcześniej warunki.

Emerytura podstawowa dla osoby samotnej jest ustalana (kwotowo) na poziomie dolnego limitu wynagrodzenia i jest niższa od granicy ubóstwa. Emerytura jest obniżana jeżeli liczba kwalifikowanych lat ubezpieczenia jest niższa od 90% wymaganego okresu, ale musi wynosić co najmniej $\frac{1}{4}$ tego okresu⁷²⁴. Minimalna podstawowa emerytura państwowa wynosi 25% pełnej kwoty; w roku podatkowym 2007/08 było to £21,83 na tydzień, natomiast pełna podstawowa emerytura państwowa wynosiła £87,30 na tydzień (w 2007/08 r.)⁷²⁵. Natomiast kwota emerytury kategorii BL dla kobiet zamężnych stanowi 60% stawki dla pozostałych emerytów.

Emerytura nieskładkowa (C i D) wynosiła £52,30 na tydzień dla kobiety lub mężczyzny, a dla zamężnej kobiety £31,30 na tydzień (w 2007/08 r.)⁷²⁶.

Tabela 22

STAWKI PODSTAWOWEJ EMERYTURY PAŃSTWOWEJ
W ROKU 2008/09 (W £ NA TYDZIEŃ)

Emerytura oparta na własnych składkach ubezpieczonego na NI lub nieżyjącego męża, żony bądź cywilnego partnera	£90,70
Emerytura oparta na składkach na NI męża	£54,35
Emerytura nieskładkowa od 80 roku życia	£54,35
Dodatek z tytułu wieku	£0,25

Źródło: DWP 2008.

Z kolei wysokość świadczeń z zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii w latach 1981-2004 przedstawia tabela 23.

⁷²⁴ Dokładna kwota podstawowej emerytury państwowej zależy od liczby posiadanych lat składowych.

⁷²⁵ Natomiast średnia tygodniowa kwota emerytury wypłaca w maju 2007 r. wynosiła £91,63 – wzrastając o £4,04 od maja 2006 r.

Department for Work and Pensions (DWP), *First Release...*, s. 15.

⁷²⁶ Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates...*, (2007), s. 9.

Tabela 23

**STAWKI POSZCZEGÓLNYCH KATEGORII EMERYTURY PAŃSTWOWEJ,
DODATKU Z TYTUŁU WIEKU, DODATKU NA OSOBĘ DOROSŁĄ I NA DZIECI
W LATACH 1981-2004 (w £ NA TYDZIEŃ)**

Data waloryzacji	Emerytura kategorii A lub B 100% stawki		Emerytura kategorii ABL, BL, C, D lub dodatek na osobę dorosłą (adult dependant)		Dodatek na dziecko (dependent children)		Emerytura stopniowalna
	poniżej 80 roku życia	80 lat i więcej	poniżej 80 roku życia	80 lat i więcej	na pierwsze dziecko	na kolejne dziecko	
23 listopad 1981	29,60	29,85	17,75	18,00	7,70	7,70	3,86
22 listopad 1982	32,85	33,10	19,70	19,95	7,95	7,95	4,28
21 listopad 1983	34,05	34,30	20,45	20,70	7,60	7,60	4,44
26 listopad 1984	35,80	36,05	21,50	21,75	7,65	7,65	4,67
25 listopad 1985	38,30	38,55	23,00	23,25	8,05	8,05	5,00
28 lipiec 1986	38,70	38,95	23,25	23,50	8,05	8,05	5,06
06 kwiecień 1987	39,50	39,75	23,75	24,00	8,05	8,05	5,17
01 kwiecień 1988	41,15	41,40	24,75	25,00	8,40	8,40	5,39
10 kwiecień 1989	43,60	43,85	26,20	26,45	8,95	8,95	5,71
09 kwiecień 1990	46,90	47,15	28,20	28,45	9,65	9,65	6,14
08 kwiecień 1991	52,00	52,25	31,25	31,50	9,70	10,70	6,81
06 kwiecień 1992	54,15	54,40	32,55	32,80	9,75	10,85	7,09
12 kwiecień 1993	56,10	56,35	33,70	33,95	9,80	10,95	7,35
11 kwiecień 1994	57,60	57,85	34,50	34,75	9,80	11,00	7,48
10 kwiecień 1995	58,85	59,10	35,25	35,50	9,85	11,05	7,64
08 kwiecień 1996	61,15	61,40	36,60	36,85	9,90	11,15	7,94
07 kwiecień 1997	62,45	62,70	37,35	37,60	9,90	11,20	8,11
06 kwiecień 1998	64,70	64,95	38,70	38,95	9,90	11,30	8,40
12 kwiecień 1999	66,75	67,00	39,95	40,20	9,90	11,35	8,67
10 kwiecień 2000	67,50	67,75	40,40	40,65	9,85	11,35	8,77
10 kwiecień 2001	72,50	72,75	43,40	43,65	9,70	11,35	9,06
08 kwiecień 2002	75,50	75,75	45,20	45,45	9,65	11,35	9,21
07 kwiecień 2003	77,45	77,70	46,35	46,60	9,55	11,35	9,37
12 kwiecień 2004	79,60	79,85	47,65	47,90	9,55	11,35	9,63

Źródło: Department for Work and Pensions (DWP), *State Pension Summary of Statistics...*, tab. SP2.

Emeryturę podstawową charakteryzują następujące cechy⁷²⁷:

- osoby z wynagrodzeniem poniżej dolnego limitu opłacania składek są wyłączone z NI (tzn. nie uzyskują uprawnień emerytalnych),
- wymiar emerytury jest ustalany kwotowo na dany rok podatkowy, podczas gdy składka jest powiązana z wynagrodzeniem,
- pełne świadczenia zależą od okresu ubezpieczenia, nie są powiązane z wynagrodzeniem,
- poziom emerytury jest niższy od zasiłku z pomocy społecznej,
- emerytura jest waloryzowana corocznie do wzrostu cen (ale nie mniej niż o 2,5% rocznie).

⁷²⁷ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 217.

W podstawowym systemie emerytalnym występują następujące kierunki redystrybucji środków⁷²⁸:

- od mężczyzn do kobiet, ze względu na wcześniejszą granicę wieku emerytalnego dla kobiet,
- od osób samotnych do małżeństw,
- od osób, które nie mają przerw w zatrudnieniu do osób, które korzystają z „kredytowania” niektórych okresów,
- od osób z wysokimi wynagrodzeniami do osób, których pensje są na niższym poziomie.

System emerytalny SERPS (wprowadzony w 1978 r.) został zmieniony, zanim dojrzał do pełnej realizacji. W ok. 2030 r. prawie wszyscy emeryci mieli nabyć prawo do pełnej emerytury z tego systemu. Osoby osiągające wiek emerytalny w latach 1993 i 1994 mogły otrzymać emeryturę z SERPS w wysokości ok. 18% waloryzowanych, przeciętnych, własnych wynagrodzeń z okresu 20 najlepszych lat pracy w przedziale pomiędzy dolnym a górnym limitem wynagrodzenia. Jednak od 1998 r. emerytury są ustalane według mniej korzystnej reguły⁷²⁹.

Emerytura powiązania z zarobkami dla osób z pełnym okresem składowym (według formuły w okresie 1978-1986) wynosiła 25 pensów emerytury za 1 funt zarobków między dolnym a górnym limitem wynagrodzenia. Emerytura była oparta na wynagrodzeniach z 20 najlepszych lat (lata, w których wynagrodzenie było niskie pomijano). Ta sama formuła obowiązywała w odniesieniu do kobiet i mężczyzn, pomimo różnego wieku emerytalnego. Każdy rok składkowy upoważniał do emerytury powiązanej z zarobkami w wysokości 1,25% wynagrodzenia pomiędzy dolnym a górnym limitem. Osoba, która opłacała składki przez 20 lat mogła otrzymać emeryturę w wysokości 25% ($20 \times 1,25\%$) danych zarobków⁷³⁰.

⁷²⁸ Tamże, s. 217.

⁷²⁹ H. Glennerster, *British Social Policy...*, s. 184-185.

O. P. Attanasio, S. Rohwedder, *Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension...*, s. 1503.

⁷³⁰ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej...*, s. 228.

MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2007), s. 55-56.

Tabela 24

WYMIAR EMERYTUR W WIELKIEJ BRYTANII W 2001 ROKU

Technika ustalania poziomu emerytur	Waloryzacja świadczeń
1) kwotowo (<i>flat-rate</i>) 2001 r.: £72,50 - osoba samotna; £115,90 - małżeństwo na tydzień 2) SERPS: a) formuła obowiązująca w okresie 1978-1988 $E = \text{liczba lat ubezpieczenia} \times 1,25\% \text{ przeciętnych, zwaloryzowanych wynagrodzeń pomiędzy dolnym a górnym limitem z 20 lat (25\% \text{ średniego wynagrodzenia z 20 lat})$ b) formuła po zmianie wprowadzonej przez ustawę '86 $E = \text{liczba lat ubezpieczenia} \times 1,20\% \text{ wynagrodzenia pomiędzy dolnym a górnym limitem z całego życia (20\% \text{ średniego, zwaloryzowanego wynagrodzenia z całego życia po 49/44 latach płacenia składek})$ 3) kwotowo 2001 r.: £43,40 - mężczyzna lub kobieta; £24,95 - zamężna kobieta	Cenowa jeden raz w roku

- 1) emerytura podstawowa,
- 2) emerytura zależna od zarobków z SERPS,
- 3) emerytura nieskładkowa finansowana z podatków.

Źródło: Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 218; MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union. Employment and Social Affairs, Situation on January 1st 2001; Annual Abstract*, (2002), tab. 10.3, s. 143; *United Kingdom National Strategy...*, (2002), Annex D, *General Description of the UK Pension System*, s. 53.

Według formuły zmienionej ustawą z 1986 r. emerytury są liczone wskaźnikiem 20% podstawy wymiaru, tj. przeciętnego wynagrodzenia z całego okresu pracy⁷³¹.

Druga emerytura państwowa (*State Second Pension – SSP*), która od 6 kwietnia 2002 r. zastąpiła SERPS, koncentruje się na osobach w wieku produkcyjnym z niskimi i przeciętnymi wynagrodzeniami, które nie mogą przystąpić do systemów dodatkowych oraz na osobach, które nie pracują z powodu choroby, niepełnosprawności, sprawowania opieki domowej. SSP zapewnia pracownikom zarabiającym rocznie do kwoty £31.000 (w 2008/09 r.) lepszą emeryturę niż SERPS⁷³², niezależnie od tego czy skorzystali z wyłączenia (*contracted out*) z dodatkowej emerytury państwowej, czy nie. Emerytura z SSP jest również wyższa dla osób najmniej zarabiających, tj. poniżej £13.500 (w 2008/09 r.). Planowane jest ujednolicenie wysokości tej emerytury od kwietnia 2010 r., podobnie jak ma to miejsce przy emeryturze

⁷³¹ *Supplementary Pensions in the European Union Development, Trends and Outstanding Issues. Report by the European Commission's Network of Experts on Supplementary Pensions*, Brussels, "Social Europe" 1994, no. 3, s. 17.

⁷³² Natomiast w roku 2002/03 osoby zarabiające rocznie £24.600 otrzymywały tyle samo z SSP, co z SERPS.

podstawowej; uzasadnia się to potrzebą zapewnienia bodźców do wykorzystywania instrumentów oferowanych na zabezpieczenie starości przez sektor prywatny⁷³³.

Emerytura zakładowa zastępująca SERPS do 1988 r. miała być na poziomie co najmniej emerytury z SERPS. Natomiast emerytura zastępująca SERPS z PPs nie miała wskazanego konkretnego poziomu, ponieważ były to systemy o zdefiniowanej składce. Wyłączenie następowało bardziej pod warunkiem opłacania minimalnych składek, niż zapewnienia minimalnej emerytury gwarantowanej.

6.4. POMOC SPOŁECZNA

Uzupełnieniem zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii – podobnie jak w innych krajach – jest pomoc społeczna⁷³⁴. Prawo do pomocy społecznej ma każda osoba po osiągnięciu 60 roku życia z niskimi dochodami. Osoby, które oprócz emerytury podstawowej nie mają innych dochodów, kwalifikują się więc do pomocy społecznej.

Osobom powyżej 60 roku życia przysługiwała gwarancja minimalnego dochodu MIG (*Minimum Income Guarantee*), który w październiku 2003 r. został zastąpiony przez kredyt emerytalny (*Pension Credit*⁷³⁵) – w dalszym ciągu jest to forma zapewnienia minimalnego dochodu, jednak w stosunku do poprzednich rozwiązań uproszczono procedury jego otrzymania.

Poziom świadczeń z pomocy społecznej jest *quasi* oficjalną linią ubóstwa. Minimalny zasiłek z pomocy społecznej jest bowiem wyższy niż emerytura podstawowa⁷³⁶ (tabela 25). W roku podatkowym 2007/08⁷³⁷ *Pension Credit* wynosił £119,05 na tydzień dla osoby samotnej i £181,70 na tydzień dla par małżeńskich

⁷³³ *United Kingdom...*, (2002), Annex D, *General Description of the UK Pension System*, s. 53-54.

MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union...*, (2007), s. 55.

⁷³⁴ W 1966 r. Krajowy System Pomocy Społecznej (*National Assistance Scheme*) został zastąpiony przez System Świadczeń Uzupełniających (*Supplementary Benefits Scheme*). W 1988 r. wprowadzono nowy System Pomocy Dochodowej (*Income Support Scheme* - IS). W latach 1999-2003 IS, dla osób powyżej 60 roku życia, nosił nazwę *Minimum Income Guarantee* – MIG.

J. Kohl, *Minimum Standards in Old Age Security and the Problem of Poverty in Old Age* (w:) *Age, Work and Social Security*, (ed.) A. B. Atkinson, M. Rein, St. Martin's Press, New York 1993, s. 250; oraz:

Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii...*, s. 243-244.

⁷³⁵ Na mocy ustawy *Pension Credit Act* z 2002 r.

⁷³⁶ W Wielkiej Brytanii od 1980 r. emerytura podstawowa jest waloryzowana na podstawie wskaźnika wzrostu cen. Powoduje to, przy szybszym wzroście płac przeciętnych niż cen, ciągle pogłębianie się luki pomiędzy poziomem emerytury podstawowej i przeciętnej płacy, oraz pomiędzy emeryturą podstawową a zasiłkiem z pomocy społecznej, który od 1997 r. jest waloryzowany do wzrostu wynagrodzeń.

United Kingdom..., (2002), Annex D, *General Description of the UK Pension System*, s. 55.

⁷³⁷ Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates...*, (2007), s. 8.

i partnerskich⁷³⁸. Po osiągnięciu 65 roku życia można również uzyskać dodatkowe środki – nazywane „kredytem oszczędnościowym” (*Savings Credit*) w wysokości do £19,05 na tydzień dla osoby samotnej i do £25,26 na tydzień dla pary (w 2007/08 r.)⁷³⁹. Z *savings credit* mogą skorzystać osoby, których całkowite dochody z emerytury, oszczędności i inwestycji wynoszą między £87,30-£167 na tydzień w przypadku osób samotnych lub w przedziale £139,60-£245 na tydzień dla par małżeńskich i partnerskich (w 2007/08 r.). Nawet jeżeli tygodniowy dochód przewyższa wartości ustalone na dany rok podatkowy w dalszym ciągu można być uprawnionym do *Pension Credit*. Dotyczy to osób niepełnosprawnych, opiekunów osób upośledzonych/ kalekich oraz tych, które ponoszą niektóre wydatki mieszkaniowe, np. odsetki od kredytu mieszkaniowego.

Wypłatę świadczenia z *Pension Credit* można otrzymać wstecz – za okres do dwunastu miesięcy od dnia, w którym dana osoba nabyła uprawnienia do kredytu emerytalnego do dnia, w którym po raz pierwszy o niego wystąpiła.

Od 2010 r. wiek, od którego będzie można otrzymywać *Penison Credit* stopniowo wzrośnie – równoległe z podwyższaniem granicy wieku emerytalnego dla kobiet do 65 lat; od 2020 r. wiek ten będzie dla obojga płci taki sam.

Osoby starsze mogą korzystać również z innych świadczeń z pomocy społecznej: zasiłku mieszkaniowego (*housing benefit*), wsparcia dla osób niepełnosprawnych (*support for several disabled over pension age*), bezpłatnych abonamentów telewizyjnych oraz zniżkowych przejazdów⁷⁴⁰.

⁷³⁸ Podane kwoty oznaczają, iż uprawniona osoba otrzymuje różnicę między ustaloną na dany rok podatkowy kwotą *Penison Credit*, a jej lub ich (w przypadku par) całkowitymi dochodami, jeżeli są niższe od tej kwoty.

Do dochodów, które są brane pod uwagę przy przyznawaniu prawa do *Pension Credit* wlicza się dochód z: emerytury państwowej, zakładowej i indywidualnej, niektóre zasiłki, w tym np. zasiłek opiekuńczy, posiadane oszczędności i dochody z pracy.

Oszczędności poniżej £6 tys. nie mają wpływu na nabycie prawa do kredytu emerytalnego. Natomiast w przypadku oszczędności przewyższających ten limit obowiązuje tzw. stawka dochodowa, zgodnie z którą do dochodów branych pod uwagę przy ustalaniu prawa do kredytu emerytalnego dolicza się £1 na tydzień za każde £500 (lub część tej kwoty) ponad limit £6 tys.

S. Pieńkowska, *Publiczny system emerytalny w Wielkiej Brytanii...*, s. 25.

⁷³⁹ DWP 2007.

⁷⁴⁰ *United Kingdom...*, (2002), Annex C, *Benefits and Schemes*, s. 46-51.

Tabela 25

STAWKI EMERYTURY PODSTAWOWEJ I ŚWIADCZEŃ Z POMOCY SPOŁECZNEJ
W ROKU 1994/95, 2002/03 I 2007/08 (W £ NA TYDZIEŃ),
WEDŁUG WIEKU I STATUSU CYWILNEGO ŚWIADCZENIOBIORCÓW

Świadczeniobiorcy	Podstawowa emerytura państwowa	Świadczenia z pomocy społecznej	Luka (w %)
1994/95*			
Osoba samotna w wieku 60-74 lat	57,60	63,95	11,0
Para w wieku 60-74 lat	92,10	99,25	8,0
Osoba samotna w wieku 75-79 lat	57,60	66,05	15,0
Para w wieku 75-79 lat	92,10	102,10	11,0
Osoba samotna w wieku 80+	57,60	70,40	22,0
Para w wieku 80+	92,35	107,00	16,0
2002/03**			
Osoba samotna	75,50	98,15	26,0
Para	120,70	149,80	24,0
2007/08***			
Osoba samotna	87,30	119,05	37,0
Para	139,60	181,70	30,0

* *Income Support*

** *Minimum Income Guarantee (MIG)*

*** *Pension Credit (PC)*

Źródło: *Pension Policy in the United Kingdom...*, s. 15; *Annual Abstract*, (2002), tab. 10.3, s. 143; *Annual Abstract*, (2007), tab. 10.4, s. 149; *Benefit and Pension Rates...*, (2007), s. 8; National Statistics, *The Abstract of Statistics for Benefits...*, s. 72-77; częściowo obliczenia własne.

Poziom zasiłków z pomocy społecznej, podobnie jak emerytury podstawowej, dla pary jest wyższy niż dla osoby samotnej. Natomiast wysokość emerytury nie zależy, tak jak zależał poziom zasiłków do kwietnia 2001 r., od wieku. Zasiłki z pomocy społecznej były wyższe dla osób w wieku od 75 lat, a następnie od 80 lat. W roku 1994-1995 emerytura dla osób samotnych wynosiła £57,60 na tydzień, emerytura dla pary była wyższa o 60% niż emerytura osoby samotnej. Zasiłek z pomocy społecznej był wyższy od emerytury podstawowej o 8-22%. W 2002/03 r. świadczenie z pomocy społecznej dla osoby samotnej (£98,15) było o 26% wyższe od emerytury podstawowej (£75,50). Natomiast w roku 2007/08 zasiłek dla osoby samotnej (£119,05) był o ponad 1/3 wyższy niż emerytura podstawowa dla osoby samotnej (£87,30)⁷⁴¹.

W maju 2007 r. było 2,73 mln osób otrzymujących *Pension Credit* (3,34 mln łącznie z partnerami), jest to wzrost o 16 tys. osób w stosunku do maja 2006 roku. Spośród nich – 806 tys. otrzymywało tylko kredyt emerytalny, 1,33 mln otrzymywało kredyt emerytalny i kredyt oszczędnościowy (*Savings Credit*), a 598 tys. tylko *Savings Credit*. Średnia tygodniowa kwota *Pension Credit* wypłacana w maju 2007 r. wynosiła £50,04 na tydzień, wzrastając o £3,29 od maja 2006 r.⁷⁴²

⁷⁴¹ A. Dilnot, R. Disney, P. Johnson, E. Whitehouse (ed.), *Pension Policy in Britain...*, s. 15.

⁷⁴² Department for Work and Pensions (DWP), *First Release...*, s. 16.

6.5. STATYSTYKA EMERYTALNA

6.5.1. STRUKTURA DOCHODÓW GOSPODARSTW EMERYCKICH

Dochody całkowite gospodarstw domowych emerytów w Wielkiej Brytanii pochodzą z następujących źródeł: z publicznych, z zakładowych i z indywidualnych systemów emerytalnych, z oszczędności, z wynagrodzeń, a także z pomocy społecznej.

Procentowy udział poszczególnych źródeł dochodów gospodarstw domowych emerytów w 2004/05 r. prezentował się następująco – tabela 26⁷⁴³:

- połowa (50%) średnich dochodów brutto pochodziła ze świadczeń państwowych (*state benefit*) – wliczając w to emeryturę państwową,
- zakładowe systemy emerytalne zapewniały dochody dla ponad 27% emerytów,
- 9% dochodów brutto emeryci otrzymywali z inwestycji,
- przeciętnie 9% dochodu brutto pochodziło z zarobków,
- 3% z emerytur indywidualnych.

Tabela 26

STRUKTURA DOCHODÓW GOSPODARSTW DOMOWYCH EMERYTÓW
Z POSZCZEGÓLNYCH ŹRÓDEŁ W 2004/05 R. (W %)

Ogółem gospodarstwa emerytów	Jako % dochodów brutto w 2004/05 r.
Dochody brutto uzyskiwane z:	100%
▪ świadczeń państwowych,	50%
▪ emerytur zakładowych,	27%
▪ emerytur indywidualnych,	3%
▪ inwestycji,	9%
▪ zarobków,	9%
▪ pozostałe dochody.	2%

Źródło: *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 13.

W 2004/05 r. 98% wszystkich gospodarstw domowych emerytów⁷⁴⁴ otrzymywało dochody z emerytury państwowej lub innych świadczeń z NI – tabela 27.

⁷⁴³ *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 8.

⁷⁴⁴ Gospodarstwo domowe emeryta (*Pensioner Units*) jest definiowane jako: jedna osoba (*Single Pensioners*) w wieku emerytalnym – obecnie 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet lub jako para emerytów (*Pensioner Couples*) będących w związku małżeńskim lub w konkubinacie, gdzie mężczyzna jest w wieku emerytalnym. Tamże, s. 6.

Średni poziom emerytury państwowej i innych świadczeń z NI wynosił w 2004/05 r. £94 na tydzień dla osoby samotnej i £155 na tydzień dla pary⁷⁴⁵.

Tabela 27

**ODSETEK GOSPODARSTW DOMOWYCH EMERYTÓW OTRZYMUJĄCYCH DOCHODY
Z POSZCZEGÓLNYCH ŹRÓDEŁ W 2004/05 R. (W %)**

Ogółem gospodarstwa emerytów	% gospodarstw domowych emerytów otrzymujących dochody					
	Emerytury publiczne	Świadczenia z pomocy społecznej	Świadczenia inwalidzkie	Emerytury zakładowe	Emerytury z prywatnych systemów emerytalnych	Dochody z inwestycji
100	98	34	23	61	11	73

Źródło: *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 8-9.

Świadczenia z pomocy społecznej (obejmujące m.in. *Pension Credit* i zasiłki mieszkaniowe) otrzymywało 34% gospodarstw domowych emerytów. 23% gospodarstw domowych emerytów otrzymywało zasiłki dla osób niepełnosprawnych, w tym pary emeryckie otrzymywały świadczenie średnio w wysokości £65 na tydzień (w 2004/05 r.), w porównaniu z £51 na tydzień dla samotnego emeryta. Duża część gospodarstw domowych miała dochody z inwestycji – 73%. Jednak były to niewielkie kwoty, bowiem połowa emeryckich par, które inwestowały posiadane środki otrzymywała z tego tytułu ok. £8 na tydzień.

Emerytury zakładowe otrzymywało w 2004/05 r. 61% gospodarstw domowych emerytów, a ich wartość wynosiła średnio £137 na tydzień; natomiast 11% miało dochód z indywidualnych systemów emerytalnych⁷⁴⁶.

Odsetek gospodarstw domowych emerytów otrzymujących dochody z zakładkowych systemów emerytalnych wzrósł z 40% w 1979 r. do 57% w 1996/97 r., natomiast odsetek emerytów, którzy mieli dochody z innych prywatnych form oszczędzania (zakładowych i/lub indywidualnych) również wzrósł z 62% w 1996/97 r. do 67% w 2004/05 r.⁷⁴⁷

Zabezpieczenie społeczne jest zatem nadal głównym źródłem dochodu w okresie starości, ale udział innych – pozapaństwowych – źródeł systematycznie wzrasta.

⁷⁴⁵ Tamże, s. 8.

⁷⁴⁶ Tamże, s. 9.

⁷⁴⁷ Na podstawie danych FES i FRS. Tamże, s. 9.

6.5.2. LICZBA EMERYTÓW OTRZYMUJĄCYCH EMERYTURY SKŁADKOWE I NIESKŁADKOWE

W 2006 r. emerytury składkowe otrzymywało 11,62 mln osób – tabela 28. Wśród ogółu emerytów było to 7,2 mln kobiet (62,4%) i 4,3 mln mężczyzn (37,6%). Większa liczba kobiet emerytek wynika przede wszystkim z dłuższego życia kobiet – zwłaszcza w wyższych kategoriach wiekowych (tabela 29) – oraz wcześniejszej granicy wieku emerytalnego. Natomiast emerytury nieskładkowe otrzymywało tylko 22 tys. osób, w tym 16,6 tys. kobiet (75,5%) i 5,4 tys. mężczyzn (24,5%). Spadek liczby emerytur nieskładkowych wynika przede wszystkim z naturalnego zmniejszania się liczby osób uprawnionych do emerytury kategorii C, a także ze wzrostu udziału emerytur składkowych, co jest tendencją pozytywną. Zdecydowana dominacja kobiet wśród odbiorców emerytur nieskładkowych wynika częściowo z ich liczebnej przewagi nad mężczyznami oraz z faktu, że mężczyźni znacznie częściej niż kobiety spełniają warunki do emerytur składkowych w pełnej wysokości.

Tabela 28

OSOBY OTRZYMUJĄCE EMERYTURY SKŁADKOWE I EMERYTURY NIESKŁADKOWE W 1996 I 2006 R. (W TYS. I W %)

Wyszczególnienie	Liczba osób otrzymujących emerytury składkowe			
	1996 r.		2006 r.	
	(w tys.)	(w %)	(w tys.)	(w %)
Ogółem:	10.421,7	100,0	11.619,9	100,0
▪ mężczyźni	3.688,2	35,4	4.374,2	37,6
▪ kobiety	6.733,5	64,6	7.245,7	62,4
	Liczba osób otrzymujących emerytury nieskładkowe			
	(w tys.)	(w %)	(w tys.)	(w %)
Ogółem:	28,0	100,0	22,0	100,0
▪ mężczyźni	5,7	20,4	5,4	24,5
▪ kobiety	22,3	79,6	16,6	75,5

Źródło: *Annual Abstract of Statistics*, (2007), tab. 10.5, s. 150; częściowo obliczenia własne.

Dane również obrazują skutki I i II wojny światowej (tabela 29), które to wydarzenia wpłynęły na liczbę osób w wieku 84 lat i więcej (w maju 2004 r.), szczególnie wśród mężczyzn. Podczas I wojny światowej (1914-1918) liczba urodzeń była niższa, zmniejszając tym samym ilość osób uprawnionych do świadczeń w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Podobna sytuacja miała miejsce w okresie II wojny światowej – większa liczba zgonów wśród młodych mężczyzn (ok. dwudziestego roku życia), zmniejszyła w następnych latach liczbę mężczyzn po osiemdziesiątym roku życia. Dodatkowo kobiety żyją dłużej od mężczyzn, dlatego populacja kobiet w każdej grupie wiekowej jest bardziej liczna od mężczyzn⁷⁴⁸.

⁷⁴⁸ Department for Work and Pensions, *Work and Pension Statistics, Population Over State Pension Age...*, s. 71.

Tabela 29

OSOBY POWYŻEJ WIEKU EMERYTALNEGO, KTÓRYM PRZYSŁUGIWAŁO PRAWO DO
NAJWAŻNIEJSZYCH ŚWIADCZEŃ* Z PODZIAŁEM NA WIEK I PŁEĆ W MAJU 2004 R. (W TYS.)

Emeryci ogółem	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	(w tys.)	(w tys.)	(w tys.)
	10.625	3.947	6.677
60-64	1.327	-	1.327
65-69	2.555	1.218	1.337
70-74	2.281	1.059	1.222
75-79	1.876	807	1.068
80-84	1.456	547	909
85-89	681	215	466
90+	449	101	348

* emerytura państwowa (*State Pension*)
 zasiłek pielęgnacyjny (*Attendance Allowance*)
 zasiłek chorobowy (*Incapacity Benefit*)
 zasiłek dla osoby upośledzonej (*Severe Disablement Allowance*)
 zasiłek dla osoby niepełnosprawnej (*Disability Living Allowance*)
 pomoc społeczna – kredyt emerytalny (*Pension Credit* – zastąpił MIG od X 2003 r.)
 pomoc społeczna – gwarancja minimalnego dochodu (*Minimum Income Guarantee*)

Źródło: Department for Work and Pensions (DWP), *Work and Pension Statistics, Population Over State Pension Age...*, s. 71.

Natomiast w maju 2007 r. było 11,85 mln osób otrzymujących emeryturę państwową, w stosunku do maja poprzedniego roku nastąpił wzrost o 205 tys. osób. Niezmiennie w prawie 2/3 były to emerytury dla kobiet (62,5%), a ponad 1/3 stanowiły emerytury dla mężczyzn (37,5%)⁷⁴⁹.

Tabela 30

OSOBY OTRZYMUJĄCE EMERYTURĘ PAŃSTWOWĄ Z PODZIAŁEM NA PŁEĆ
W LATACH 2003-2007 (W TYS. I W %)

Rok*	Ogółem (w tys.)	Mężczyźni (w tys.)	Mężczyźni (w %)	Kobiety (w tys.)	Kobiety (w %)
2003	11.232,29	4.197,77	37,4	7.034,53	62,6
2004	11.354,10	4.255,94	37,5	7.098,16	62,5
2005	11.519,88	4.322,52	37,5	7.197,36	62,5
2006	11.611,59	4.369,79	37,6	7.241,80	62,4
2007	11.785,67	4.418,99	37,5	7.366,68	62,5
2007**	11.846,43	4.437,99	37,5	7.408,44	62,5

* każdorazowo w lutym ** w maju

Źródło: Department for Work and Pensions (DWP), *First Release...*, s. 15; częściowo obliczenia własne.

⁷⁴⁹ Department for Work and Pensions (DWP), *First Release...*, s. 15.

6.5.3. SYTUACJA DOCHODOWA GOSPODARSTW DOMOWYCH EMERYTÓW

Sytuacja dochodowa gospodarstw domowych emerytów w Wielkiej Brytanii jest zróżnicowana. W okresie sprawowania władzy przez Partię Konserwatywną różnice te pogłębiły się. Natomiast nowe dane wskazują, że od momentu objęcia władzy przez Partię Pracy wzrost dochodów tej grupy społecznej jest w miarę równomierny.

W latach 1979-1996/97 wśród jednoosobowych gospodarstw domowych emerytów mediana dochodów netto, z uwzględnieniem kosztów mieszkaniowych, wzrosła o 22% w najniższym kwintylu dochodów i o 85% w najwyższym. W przypadku par emeryckich mediana dochodów netto, również po uwzględnieniu kosztów mieszkaniowych, wzrosła o 31% w najniższym kwintylu i o 93% w najwyższym – w tym samym okresie. Przy czym starsi emeryci o wiele częściej znajdowali się w najniższym kwintylu dochodów, podobnie jak samotne kobiety emerytki⁷⁵⁰.

Natomiast w latach 1996/97-2004/05 mediana dochodów netto wśród jednoosobowych gospodarstw domowych emerytów, z uwzględnieniem kosztów mieszkaniowych, wzrosła o 42% w najniższym kwintylu dochodów i o 32% w najwyższym. W tym samym okresie mediana dochodów netto w przypadku par emeryckich, także po uwzględnieniu kosztów mieszkaniowych, wzrosła o 38% w najniższym kwintylu dochodów i o 22% w najwyższym.

Oznacza to, że w okresie od 1979 r. do 1996/97 r. dochody emerytów rosły o wiele szybciej w górnym przedziale dochodów niż w dolnym⁷⁵¹. Dane pokazują również, że w latach 1996/97-2004/05 wzrost średniego dochodu był o wiele bardziej równomiernie rozłożony, zarówno wśród jednoosobowych gospodarstw emerytów, jak i par emeryckich⁷⁵².

Poprawia się przy tym relatywna pozycja dochodowa emerytów na tle pozostałej części społeczeństwa. Można w tym miejscu przytoczyć dane, z których wynika, że średnie dochody brutto (przed opodatkowaniem) gospodarstw domowych emerytów wynosiły w 2004/05 r. £311 na tydzień, w porównaniu ze średnimi dochodami brutto

⁷⁵⁰ *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 9.

⁷⁵¹ W połowie lat osiemdziesiątych w dochodach emerytów z górnego kwintyla dochodów (a więc 20% emerytów z najwyższymi dochodami) świadczenia z zabezpieczenia społecznego stanowiły około 1/5, natomiast w dochodach emerytów z najniższego kwintyla aż w 88%.

R. Walker, S. Hutton, *The Costs of Ageing and Retirement*, (w:) *Money Matters. Income. Wealth and Financial Welfare*, (ed.) R. Walker, G. Parker, London 1988, s. 49.

⁷⁵² *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 9.

w wysokości £555 na tydzień gospodarstw osób w wieku produkcyjnym⁷⁵³. Po potrąceniu bezpośrednich podatków, gospodarstwa emerytów otrzymywały średnio dochód netto w wysokości £263 na tydzień, w porównaniu z £401 na tydzień dochodu netto osób w wieku produkcyjnym. Po odliczeniu kosztów mieszkaniowych średnie dochody gospodarstw domowych emerytów wynosiły £239 na tydzień w porównaniu z £345 na tydzień gospodarstw osób w wieku produkcyjnym⁷⁵⁴.

Tabela 31

ŚREDNIE DOCHODY GOSPODARSTW DOMOWYCH EMERYTÓW
Z POSZCZEGÓLNYCH ŹRÓDEŁ W LATACH 1994/95-2004/05 (W £ NA TYDZIEŃ)

Ogółem gospodarstwa emerytów	1994/95	1996/97	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Dochody brutto uzyskiwane z:	232	242	285	289	299	311
▪ świadczeń państwowych	123	128	146	150	151	156
▪ emerytur zakładowych	58	63	75	77	82	84
▪ emerytur indywidualnych	3	3	7	8	8	10
▪ inwestycji	29	29	29	25	27	29
▪ zarobków	18	19	25	25	27	29
▪ pozostałe dochody	1	1	3	3	3	3

Źródło: *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 13.

Przez okres 10 lat (od 1994/95 r. do 2004/05 r.) dochody emerytów rosły szybciej niż średnie zarobki w całej gospodarce. Dochody netto emerytów wzrosły realnie o 31% (od 1994/95 r.) w porównaniu z realnymi średnimi zarobkami, które wzrosły w tym samym okresie o ok. 16%. Natomiast dochody netto emerytów, po odliczeniu kosztów mieszkaniowych, wzrosły realnie o 45%. Jest to częściowo spowodowane tym, że obecnie (w 2004/05 r.) emeryci są bardziej skłonni do nabycia swoich domów za gotówkę, niż byli w 1994/95 r. i w związku z tym mają niższe koszty mieszkaniowe (m.in. nie płacą odsetek od kredytów hipotecznych)⁷⁵⁵.

⁷⁵³ Tamże, s. 10.

⁷⁵⁴ Porównania dotyczą dochodu gospodarstw osób w wieku produkcyjnym, które mają także dzieci.

⁷⁵⁵ Tamże, s. 10.

Tabela 32

OTRZYMYWANA EMERYTURA: ZE WZGLĘDU NA TYP GOSPODARSTW
DOMOWYCH EMERYTÓW* W 2005/06 R. (W %)

Wyszczególnienie	Para emerytów	Emeryt mężczyzna	Emeryt kobieta	Ogółem emeryci
<u>Łącznie:</u> emerytura państwowa** /MIG /PC (<i>retirement pension /minimum income guarantee /pension credit</i>) plus emerytura zakładowa bez indywidualnej*** (<i>occupational, bez personal pension</i>) emerytura indywidualna, bez zakładowej*** (<i>personal, bez occupational pension</i>) obie: emerytura zakładowa i indywidualna*** (<i>occupational i personal pension</i>)	21	31	43	32
	56	55	49	53
	10	9	3	7
	8	3	2	5
<u>Inne połączenie:</u> bez emerytury państwowej /MIG /PC (<i>no retirement pension /minimum income guarantee /pension credit</i>)	2	0	1	1
Żadne z wymienionych	3	2	2	2
Ogółem:	100	100	100	100

- * gospodarstwo domowe emeryta jest definiowane: albo jako jedna osoba powyżej wieku emerytalnego (obecnie 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet), albo jako para, gdzie co najmniej jedna osoba jest powyżej wieku emerytalnego,
 ** łącznie z gospodarstwami otrzymującymi inne świadczenia składkowe,
 *** zakładowe i indywidualne emerytury łącznie z dziedziczonymi świadczeniami.

Źródło: *Social Trends*, (2008), s. 116.

W 2005/06 r. 55% emerytów mężczyzn otrzymywało emeryturę zakładową, oprócz emerytury państwowej, w porównaniu z 49% emerytek kobiet i 56% gospodarstw domowych par emeryckich (tabela 32). Znacznie mniejszy odsetek emerytów otrzymywał emeryturę indywidualną jak i emeryturę państwową, było to 9% emerytów mężczyzn i 3% emerytek kobiet. Niższy procentowy udział kobiet może częściowo wynikać z faktu, że kobiety tradycyjnie są gorzej opłacane od mężczyzn i w związku z tym były mniej skłonne do oszczędzania na emeryturę z otrzymywanych zarobków. Poza tym kobiety rzadziej podejmowały własną działalność gospodarczą (samo zatrudnienie), a co się z tym wiąże w mniejszym zakresie zakładały i opłacały indywidualne programy emerytalne⁷⁵⁶.

⁷⁵⁶ *Social Trends*, (2008), s. 116.

Podsumowując⁷⁵⁷, pomiędzy rokiem 1979 a 1996/97 średnie dochody netto wszystkich gospodarstw domowych emerytów wzrosły realnie o 64%, natomiast średnie zarobki w całej gospodarce wzrosły realnie o 36% (w tym samym okresie). W ciągu następnych ośmiu lat (1996/97-2004/05) dochody netto gospodarstw domowych emerytów wzrosły o ok. 25% podczas, gdy średnie zarobki wzrosły realnie o 15% (w tym samym okresie). Wzrost dochodów gospodarstw domowych emerytów w ciągu ostatnich 25 lat jest wynikiem wzrostu dochodów z zakładowych systemów emerytalnych, inwestycji i innych świadczeń. Przy czym średnie dochody netto – po uwzględnieniu kosztów mieszkaniowych – rosły szybciej niż dochody netto przed odjęciem kosztów mieszkaniowych. Jak napisano jest to spowodowane m.in. wzrostem liczby emerytów, którzy nabywają swoje domy za gotówkę⁷⁵⁸.

6.5.4. RELACJE EMERYTUR DO WYNAGRODZEŃ

W systemie, w którym emerytury są niemal równe dla wszystkich ubezpieczonych (o odpowiednim stażu ubezpieczeniowym), relacje emerytury danej osoby do jej poprzednich zarobków są tym wyższe, im mniej ta osoba zarabiała. Na podstawie dostępnych danych możliwe jest tylko zaprezentowanie relacji emerytur państwowych do przeciętnych zarobków. Poniżej przedstawiono relacje do przeciętnych zarobków następujących emerytur: standardowych, jednolitych dla mężczyzny lub kobiety opartych na własnych składkach ubezpieczonego oraz dla mężczyzny plus jego żony opartej na składkach męża.

Relacje emerytur podstawowych do przeciętnych zarobków pokazują, jaką część przeciętnych zarobków osiąganych przez pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (w kwietniu każdego roku) stanowiły kwoty przysługujących im w tym czasie emerytur podstawowych.

⁷⁵⁷ *The Pensioners' Incomes Series 2004/5...*, s. 8.

⁷⁵⁸ Około 2/3 domów wszystkich gospodarstw prowadzonych przez emerytów jest ich prawną własnością. Tamże, s. 8.

Tabela 33

**RELACJE PODSTAWOWEJ EMERYTURY PAŃSTWOWEJ DO ŚREDNIEGO WYNAGRODZENIA
W WIELKIEJ BRYTANII W LATACH 1975-2006**

Rok waloryzacji*	Stawka podstawowej emerytury państwowej mężczyzny / kobiety poniżej 80 roku życia, oparta na własnych składkach ubezpieczonego (w £ na tydzień)	Stawka jako procent średniego wynagrodzenia (w %)	Stawka podstawowej emerytury państwowej mężczyzny plus jego żony (oboje poniżej 80 roku życia), oparta na składkach mężczyzny (w £ na tydzień)	Stawka jako procent średniego wynagrodzenia (w %)
1975	11,60	21,5	18,50	34,3
1975**	13,30	24,6	21,20	39,3
1976**	15,30	23,8	24,50	38,2
1977**	17,50	24,9	28,00	39,9
1978**	19,50	24,7	31,20	39,4
1979**	23,30	26,0	37,30	41,6
1980**	27,15	24,6	43,45	39,4
1981**	29,60	23,7	47,35	37,9
1982**	32,85	24,1	52,55	38,5
1983**	34,05	23,0	54,50	36,7
1984**	35,80	22,5	57,30	36,0
1985**	38,30	22,4	61,30	35,8
1987	39,50	19,9	63,25	31,8
1988	41,15	18,8	65,90	30,2
1989	43,60	18,2	69,80	29,1
1990	46,60	17,8	75,10	28,5
1999	66,75	16,4	106,70	26,2
2000	67,50	15,9	107,90	25,4
2001	72,50	16,1	115,90	25,8
2002	75,50	16,0	120,70	25,6
2003	77,45	15,9	123,80	25,4
2004	79,60	15,8	127,25	25,2
2005	82,05	15,9	131,20	25,4
2006	84,25	15,7	134,75	25,1

* każdorazowo w kwietniu

** każdorazowo w listopadzie

Źródło: National Statistics, *The Abstract of Statistics for Benefits...*, s. 53-54.

Pierwsza relacja dotyczy emerytury opartej na własnych składkach ubezpieczonego (emerytura kategorii A) – emerytura ta wynosiła w latach 2000-2006 ok. 16% przeciętnych zarobków. Druga relacja dotyczy emerytury kategorii A plus emerytura mężatki z tytułu ubezpieczenia męża (emerytura kategorii BL). W związku z tym, że emerytura kategorii BL stanowi 60% emerytury kategorii A, to ich wspólna relacja do przeciętnych zarobków wynosiła w latach 2000-2006 ok. 25,5%.

Tendencje zmian w omawianym okresie przedstawiały się następująco: po spadku w 1975 r. relacje rosły do listopada 1979 r. – osiągając najwyższy poziom w analizowanym okresie, następnie po spadku w latach 1980-1981 ponownie rosły

osiągając w listopadzie 1983 r. drugi najwyższy poziom, po czym z roku na rok regularnie zmniejszały się, by od 2000 r. poziom tych relacji był niższy od najkorzystniejszego roku (w 1979 r.) o 9-10%.

Spadek relacji emerytur podstawowych do przeciętnych zarobków oznacza pogarszanie się względnej pozycji dochodowej emerytów w stosunku do ludności pracującej, co oznacza, że emeryci nie korzystali w takim samym stopniu jak osoby pracujące z ogólnego wzrostu dochodów (i poziomu jakości życia). Przyczyną była z pewnością zmiana zasad waloryzacji dokonana w 1980 r., tj. zastąpienie waloryzowania emerytur według zmian płac lub cen – w zależności od tego, który wskaźnik był wyższy – waloryzacją tylko według cen. Wobec dużej inflacji na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, przewyższającej wzrost płac, relacje emerytur do płac zaczęły się wyraźnie pogarszać.

Podsumowując, relacje emerytur do płac w Wielkiej Brytanii są stosunkowo niewysokie w porównaniu z innymi państwami, co wynika z odmiennej funkcji zabezpieczenia emerytalnego w tym kraju. Szczególnie zwraca uwagę fakt wyraźnego i systematycznego pogarszania się tych relacji od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, co jest spowodowane głównie odejściem od waloryzowania emerytur według wzrostu płac.

6.5.5. UDZIAŁ EMERYTUR PAŃSTWOWYCH W WYDATKACH FUNDUSZU NI ORAZ WYDATKI NA EMERYTURY PUBLICZNE JAKO % PKB

Całkowite wydatki na świadczenia z NIF (*National Insurance Fund*) w Wielkiej Brytanii obejmują wiele kategorii, są to m.in.: emerytury państwowe, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe, zasiłki macierzyńskie, zasiłki wdowie, pomoc społeczną, ulgi podatkowe na składki do systemów zakładowych i indywidualnych etc.

Tabela 34

UDZIAŁ WYDATKÓW NA EMERYTURY PAŃSTWOWE W WYDATKACH FUNDUSZU NI OGÓŁEM W WIELKIEJ BRYTANII (W £ MLN) W LATACH 2002/03-2005/06

Lata	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
	w mln £			
Ogółem wydatki	54.201	56.255	58.572	61.304
Emerytury państwowe	45.240	47.339	49.979	52.578

Źródło: *Annual Abstract of Statistics*, (2007), tab. 10.1, s. 145.

Wśród wydatków na świadczenia z NIF emerytury państwowe mają największy udział, w 2002/03 r. stanowiły one 83,5% łącznych wydatków, a w 2005/06 r. wynosiły już 85,7% (tabela 34).

Natomiast publiczne wydatki na emerytury w Wielkiej Brytanii w relacji do PKB należą do najniższych w Europie, a opracowane prognozy wskazują na dalsze utrzymywanie się ich na niskim poziomie – w stosunku do pozostałych państw członkowskich UE (tabela 35)⁷⁵⁹. W 2004 r. wynosiły 6,6% PKB, a w perspektywie kolejnych pięćdziesięciu lat prognozuje się ich wzrost o dwa punkty procentowe (do poziomu 8,6% PKB). Szczególnie zwraca uwagę fakt, iż poziom ten jest niższy od średniej unijnej – w 2004 r. o 4%, a w prognozowanym okresie w 2050 r. o 4,2%.

Tabela 35

WYDATKI NA EMERYTURY PUBLICZNE W 2004 R. I PROGNOZOWANE W 2050 R. –
JAKO UDZIAŁ PKB (W %)

Lata	2004	2050
BE	10,4	15,5
CZ	8,5	14,0
DK	9,5	12,8
DE	11,4	13,1
EE	6,7	4,2
EL	-	-
ES	8,6	15,7
FR	12,8	14,8
IE	4,7	11,1
IT	14,2	14,7
CY	6,9	19,8
LV	6,8	5,6
LT	6,7	8,6
LU	10,0	17,4
HU	10,4	17,1
MT	7,4	7,0
NL	7,7	11,2
AT	13,4	12,2
PL	13,9	8,0
PT	11,1	20,8
SI	11,0	18,3
SK	7,2	9,0
FI	10,7	13,7
SE	10,6	11,2
UK	6,6	8,6
EU25	10,6	12,8

Źródło: European Commission, *Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, Social Protection and Social Integration, Social Protection: Retirement and Health, Data Tables on Pensions*, [stan na 01.02.2008 r.], tab. PN P8.

⁷⁵⁹ Szerzej na ten temat: R. Blundell, P. Johnson, *Pensions and Retirement in the UK*, (w:) *Social Security Programs and Retirement around...*, s. 643-690.

Składki do publicznych systemów emerytalnych – jako % PKB – w 2004 r. oraz w oparciu o przygotowane prognozy do 2050 r. – również wskazują na niższy ich poziom w Wielkiej Brytanii od średniej unijnej; w 2004 r. o 3%, a w 2050 r. o 2,6% (tabela 36).

Tabela 36

OBECNE I PROGNOZOWANE SKŁADKI DO PUBLICZNYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH
JAKO UDZIAŁ PKB (w %)

Lata	2004	2010	2020	2030	2040	2050
EU15	8,7	8,6	8,6	8,9	9,0	9,0
EU25	8,7	8,5	8,5	8,8	8,9	8,9
UK	5,7	5,9	6,2	6,3	6,3	6,3

Źródło: European Commission, *Employment, Social Affairs and Equal...*, tab. PN C5.

Reasumując, Wielka Brytania jest uważana za kraj, który rozwiązał problem rosnących wydatków publicznych na emerytury⁷⁶⁰. Koszt finansowania emerytur państwowych jest w tym kraju nieporównywalnie niższy od pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie jednym krajem, w którym wydatki publiczne na wypłaty emerytur są niższe niż w Wielkiej Brytanii jest Irlandia (4,7% w 2004 r.), ale prognozy markoekonomiczne wskazują, że do 2050 r. wzrosną one do 11,1%⁷⁶¹.

Niemniej procesy demograficzne dostarczają dodatkowych argumentów za koniecznością dalszej reformy systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii. Aby dzisiejsze standardy życia emerytów były utrzymane, to w 2050 r. nakłady na publiczne emerytury będą musiały wzrosnąć do ok. 9% PKB⁷⁶², w przeciwnym razie status ekonomiczny osób starszych obniży się w 2050 r. o jedną trzecią. Jeżeli władze zdecydują się pokryć powstałą różnicę, konieczne będzie podniesienie kosztów (składek, podatków) w celu wygenerowania dochodu równego 57 miliardom funtów⁷⁶³.

⁷⁶⁰ M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej...*, s. 311.

⁷⁶¹ European Commission, *Employment, Social Affairs and Equal...*, tab. PN P5.

Por. także: I. Visco, *Paying for Pensions: How Important is Economic Growth?*, dostępna na: www.csis.org/gai/zurich/speeches/visco.pdf

⁷⁶² A zdaniem niektórych autorów nawet do 15% PKB.

⁷⁶³ „The Economist”, *Harsh Choice...*, 2004.

⁷⁶³ Tamże.

6.6. POLITYKA RZĄDÓW WIELKIEJ BRYTANII WOBEC SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

W Wielkiej Brytanii od samego początku kształtowania się systemu zabezpieczenia emerytalnego czynniki polityczne odgrywały ważną rolę. W porównaniu z innymi państwami Europy Zachodniej (np. z Niemcami) miała ona o wiele bardziej zaawansowane struktury demokratyczne, silniejsze grupy interesu, ale słabszy ruch socjalistyczny i słabsze państwo. Okoliczności te spowodowały, iż w Wielkiej Brytanii stosunkowo późno utworzono państwowy system emerytalny.

Po II wojnie światowej, wraz z narastaniem problemu starzenia się społeczeństwa i wzrostem udziału ludzi w starszym wieku wśród wyborców, państwowy system emerytalny coraz bardziej stawał się przedmiotem rozgrywki wyborczej. Jako przykład można wskazać dane, z których wynika, iż w każdym z siedmiu okresów przed wyborami parlamentarnymi w latach 1948-1970, z wyjątkiem wyborów w 1950 r., podnoszono emerytury w roku wyborczym lub w roku przypadającym bezpośrednio przed wyborami⁷⁶⁴. Fakt, iż pracownikom w Wielkiej Brytanii w mniejszym stopniu udało się po wojnie wpłynąć na kształt systemu emerytalnego, (tj. niskie emerytury państwowe, a duża rola emerytur dodatkowych), w dużym stopniu był konsekwencją zdecentralizowanej struktury związków zawodowych w tym kraju⁷⁶⁵.

W Wielkiej Brytanii polityka wobec zabezpieczenia emerytalnego opierała się na pewnym konsensusie różnych sił politycznych, ale w latach 1948-1974 był on mniej stabilny niż w innych państwach, o czym świadczy zwłaszcza historia projektów reform emerytalnych z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Jako przykład może posłużyć uchwalenie przez rząd konserwatywny w 1973 r. ustawy przewidującej wprowadzenie w 1975 r. systemu emerytur państwowych powiązanych z zarobkami, która została unieważniona przez rząd Partii Pracy w 1974 r.⁷⁶⁶

Niemniej przez okres kolejnych ponad dwudziestu lat (od 1975 r.) brytyjskie władze koncentrowały się na ograniczaniu emerytur w systemie publicznym i stymulowaniu rozwoju prywatnego sektora ubezpieczeń emerytalnych. Z szeregu nowelizacji w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wyłania się tendencja

⁷⁶⁴ J. B. Williamson, F. C. Pampel, *Old-Age Security in Comparative...*, s. 53.

⁷⁶⁵ Tamże, s. 54.

⁷⁶⁶ H. Glennerster, *Social Policy since the second World War*, (w:) *The State of Welfare: The Welfare State in Britain...*, s. 20.

do zmniejszania zaangażowania państwa w publiczną misję redystrybucji dochodów dla osób w starszym wieku⁷⁶⁷.

Od 1980 r. rząd Margaret Thatcher przeprowadził indeksację emerytur w systemie publicznym w oparciu o poziom cen, a nie zarobków w gospodarce. Partia Pracy podtrzymała mechanizm waloryzacji emerytur w oparciu o wzrost cen, co w sposób symboliczny potwierdziło dystans między zreformowaną Partią Pracy a ideologią Starej Lewicy, dla której mechanizmy wiążące wysokość świadczeń emerytalnych ze średnimi wynagrodzeniami w gospodarce były wyrazem sprawiedliwości społecznej.

Będąc jeszcze w opozycji Partia Pracy powołała specjalne grupy robocze w ramach projektu badawczo-studyjnego *The Pensions Review*⁷⁶⁸. Jednym z elementów reformy systemu emerytalnego, zapoczątkowanej jeszcze przez konserwatystów, było stopniowe wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat. Zmieniono także system naliczania SERPS.

Jednym z postulatów Partii Pracy w 1998 r. było odwrócenie proporcji dochodów emerytalnych między publicznym a prywatnym systemem emerytalnym, wyrażającej się stosunkiem procentowym 60:40. Przejawem wspomnianej polityki ograniczania zaangażowania środków publicznych w systemie emerytalnym było zachęcanie do opuszczenia przez ubezpieczonych SERPS, na rzecz zakładowych lub indywidualnych funduszy emerytalnych. Pracownicy i pracodawcy, którzy zrezygnowali z SERPS korzystali ze specjalnych rabatów w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne⁷⁶⁹.

Niemniej wycofanie się państwa z systemu SERPS było dotkliwe dla budżetu ze względu na kosztowny system zachęt. Dla samych ubezpieczonych zmiana systemu nie zawsze przynosiła spodziewane zyski. W latach 1988-1993 do prywatnych systemów emerytalnych przeszło ok. 500 tys. osób, z czego 90% – w hłaśliwej kampanii rządowej i walce firm ubezpieczeniowych o klienta – dokonało ekonomicznie nieefektywnych wyborów⁷⁷⁰. W wyniku niższych świadczeń niż oczekiwano prywatne systemy emerytalne straciły na popularności w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego

⁷⁶⁷ W 1996 r. sektor publiczny zapewniał 60% dochodów z emerytur.

European Commission, *Gender Equality Magazine, Magazine of the Medium-Term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men (1996-2000)*, no. 10/2001, s. 118.

⁷⁶⁸ Powołano Grupę Roboczą ds. Emerytur (*The Pensions Provision Group*) oraz Grupę Szkoleniowo-Informacyjną o Systemie Emerytalnym (*Pensions Education and Awareness Working Group*), które w 1998 r. przedstawiły szczegółowe raporty.

⁷⁶⁹ J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej...*, s. 183.

⁷⁷⁰ J. Millar (ed.), *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice*, Bristol 2003, s. 195.

wieku. W kolejnych latach władze starały się odbudować wiarę w prywatne fundusze emerytalne, zwłaszcza w grupie osób średnio i wysoko zarabiających⁷⁷¹.

W kwietniu 2002 r. system SERPS zastąpiono dodatkowymi emeryturami państwowymi SSP. Nowe założenia sprawiły, że SSP stał się bardziej korzystny dla osób nisko zarabiających⁷⁷². Z pewnością przyczyni się to do „odpływu” osób z wyższymi i średnimi dochodami do sektora zakładkowego i prywatnego.

Stawiając sobie za cel obniżenie publicznych wydatków na emerytury (pomimo wzrastającego odsetka emerytów w populacji), Partia Pracy usiłowała podtrzymać złożone zobowiązanie do zapewnienia godnego dochodu osobom w starszym wieku. Instrumentem realizacji tego celu był minimalny dochód gwarantowany (MIG), który w 2003 r. został zastąpiony przez kredyt emerytalny (PC), łączący w sobie funkcje MIG i kredytu oszczędnościowego. Partia Pracy była także inicjatorem specjalnych dodatkowych świadczeń dla gospodarstw domowych emerytów w postaci zasiłku na ogrzewanie (*Winter Fuel Payments*) oraz bezpłatnych abonamentów telewizyjnych.

Dodatkowo Partia Pracy starała się zapobiec przeniesieniu nierówności na rynku pracy do systemu emerytalnego. W kwietniu 2001 r. powołano specjalne grupy robocze dla rozwiązania tego problemu. W związku z tym, że osoby mniej i średnio zarabiające rzadko ubezpieczały się w trzecim filarze, stworzono nową możliwość dla pracowników nieobjętych zakładowymi systemami emerytalnymi (również dla nie-pracowników i osób samo zatrudnionych) w postaci SPS. System ten okazał się szczególnie korzystny dla osób, które płacą nieregularne i niewysokie składki ze względu na niskie dochody i obowiązki opiekuńcze względem dzieci oraz osób starszych, chorych i kalekich. SPS pozwolił na większą elastyczność i swobodę po stronie pracowników niż tradycyjne systemy zakładowe⁷⁷³.

Podsumowując reformy systemu emerytalnego w omawianym okresie można sformułować tezę, że rola publicznego systemu emerytalnego, stworzonego na bazie uniwersalistycznych ambicji Wiliama Beveridge’a z elementami modelu ubezpieczeniowego, malała na rzecz prywatnych funduszy emerytalnych. Zmniejszanie znaczenia systemu publicznego szło w parze z rozbudową instrumentów przeciwdziałania ubóstwu wśród osób w wieku emerytalnym⁷⁷⁴. Wraz z rosnącą rolą

⁷⁷¹ European Commission, *Gender Equality Magazine, Magazine of the Medium-Term...*, s. 119.

⁷⁷² Gdyż w nowym systemie stopa zastąpienia jest wyższa dla tej grupy dochodowej o 20% w porównaniu z SERPS – wynosząc 40%. Tamże, s. 119.

⁷⁷³ J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej...*, s. 184-185.

⁷⁷⁴ „The Economist”, *Harsh choice...*, 2004.

zakładowych i indywidualnych funduszy emerytalnych oraz marginalizacją pierwszego filara, status społeczno-ekonomiczny osób średnio zarabiających będzie obiektywnie odzwierciedlał wartość zgromadzonego kapitału z zaoszczędzonych składek. Reformy wpłynęły na poprawę statusu osób o nieregularnej karierze zawodowej – dotyczy to przede wszystkim osób obciążonych istotnymi obowiązkami opiekuńczymi.

Generalnie jednak państwo wycofuje się z obowiązku dekomodyfikacji statusu osób z innych grup dochodowych niż najniżej zarabiających. Rząd Blaira podzielił priorytety konserwatystów co do reformy systemu emerytalnego⁷⁷⁵, choć różnił się metodami działania, a także w większym stopniu starał się uwzględnić społeczne implikacje neoliberalnych przemian⁷⁷⁶. Celem wdrożonych reform była przede wszystkim poprawa zabezpieczenia przed ubóstwem, zapewnienie łatwiejszego dostępu do dodatkowego zabezpieczenia na starość oraz uatrakcyjnienie i utrzymanie bodźców do własnej przeczności i korzystania z możliwości oferowanych w ramach prywatnego systemu emerytalnego.

Niemniej w świetle trendów demograficznych reformy systemu emerytalnego przeprowadzone przez laburzystów można uznać za niewystarczające. Dla większości społeczeństwa prywatne fundusze emerytalne (w kolejnych dziesięcioleciach) nie będą w stanie zapewnić odpowiedniego dochodu pokoleniu powojennego boomu demograficznego, które za kilkadziesiąt lat przejdzie masowo na emeryturę. Specjalnie powołana komisja rządowa oszacowała, że 9,6 mln pracowników powyżej 35 roku życia w Wielkiej Brytanii (tj. 60% osób w tej grupie wiekowej) nie oszczędza dostatecznie dużo, aby zapewnić sobie godne warunki życia na emeryturze⁷⁷⁷.

⁷⁷⁵ Partia Pracy, która w 1997 r. przejęła władzę po osiemnastu latach rządów Partii Konserwatywnej, odziedziczyła „nowe partnerstwo pomiędzy zabezpieczeniem publicznym i prywatnym” (państwem i rynkiem) i w pełni zaakceptowała tę sytuację.

P. Alcock, G. Graig, *The United Kingdom: Rolling Back the Welfare State?*, (w:) *International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World*, (ed.) P. Alcock, G. Craig, Palgrave, Houndmills 2001, s. 138.

⁷⁷⁶ Trudno jednak określić przyjęte rozwiązania systemowe jako produkt tradycyjnej myśli socjaldemokratycznej. „The Economist”, *Harsh Choice...*, 2004.

⁷⁷⁷ Tamże.

7. USTAWA EMERYTALNA Z 2007 ROKU

Ustawa emerytalna z 2007 r., która weszła w życie 25 lipca 2007 r., wprowadza kolejne zmiany w brytyjskim systemie emerytalnym. Celem reform jest ułatwienie osobom, które osiągną wiek emerytalny w dniu lub po 6 kwietnia 2010 r. zgromadzenie środków zapewniających w przyszłości świadczenia emerytalne na odpowiednim poziomie⁷⁷⁸.

7.1. PODSTAWOWA EMERYTURA PAŃSTWOWA (*STATE PENSION*)

W zakresie podstawowej emerytury państwowej uchwalono następujące zmiany:

- zmniejszono wymaganą liczbę lat składkowych uprawniających do pełnej podstawowej emerytury państwowej do 30; okres ten jest taki sam dla kobiet i mężczyzn,
- każdy zakwalifikowany rok składkowy daje prawo do podstawowej emerytury państwowej,
- osoby, które mogą się wykazać mniej niż 30 latami składkowymi, otrzymają odpowiednio $\frac{1}{30}$ pełnej podstawowej emerytury państwowej za każdy zakwalifikowany rok⁷⁷⁹,
- zarówno składki zapłacone, jak i składki kredytowane w ramach ubezpieczenia społecznego (NI), będą zaliczane do podstawowej emerytury państwowej na takich samych zasadach⁷⁸⁰,
- system ochrony odpowiedzialności domowej (*Home Responsibilities Protection*) zostanie zastąpiony nowymi tygodniowymi kredytowanymi składkami zaliczanymi do ubezpieczenia społecznego,
- waloryzacja świadczeń w ramach podstawowej emerytury państwowej ma być uzależniona od wzrostu wynagrodzeń, a nie (jak obecnie) od wzrostu cen;

⁷⁷⁸ *The Pensions Act 2007*, DWP 2007.

⁷⁷⁹ Oznacza to zniesienie warunku, zgodnie z którym, aby w ogóle otrzymać podstawową emeryturę państwową należało posiadać co najmniej 25% lat składkowych upoważniających do pełnej emerytury państwowej; po zmianie każdy rok składkowy będzie uprawniał do określonej części podstawowej emerytury państwowej.

⁷⁸⁰ Oznacza to, że nie będzie dłużej wymagane posiadanie co najmniej jednego roku składkowego, w którym składki na NI zostały przez zainteresowanego zapłacone.

oznacza to, że w kolejnych latach jej wzrost powinien następować szybciej niż w chwili obecnej⁷⁸¹,

- w latach 2024-2046 stopniowo będzie podnoszony wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn z 65 do 68 lat; zmiana będzie wprowadzana etapami przez dwa kolejne lata w każdej dekadzie i obejmie kobiety i mężczyzn urodzonych w dniu lub po 6 kwietnia 1959 r.⁷⁸²

Pierwsze podwyższenie granicy wieku emerytalnego z 65 do 66 lat będzie stopniowo wprowadzone między kwietniem 2024 r. a kwietniem 2026 r.; drugie – z 66 do 67 lat między kwietniem 2034 r. a kwietniem 2036 r.; trzecie – z 67 do 68 lat między kwietniem 2044 r. a kwietniem 2046 r.⁷⁸³

7.2. DRUGA EMERYTURA PAŃSTWOWA (*STATE SECOND PENSION*)

W kwestii drugiej emerytury państwowej:

- zezwolono na łączenie składek płaconych na ubezpieczenie społeczne od zarobków przez daną część roku podatkowego, ze składkami kredytowanymi z innej części tego samego roku podatkowego po to, aby uzyskać pełny rok składkowy uprawniający do drugiej emerytury państwowej,
- ułatwiono osobom sprawującym opiekę nad dziećmi oraz nad osobami niepełnosprawnymi nabycie uprawnień do drugiej emerytury państwowej⁷⁸⁴,

⁷⁸¹ Zmiana ta ma obowiązywać najwcześniej od 2012 r., a najpóźniej do końca kadencji następnego Parlamentu w 2015 r. i będzie obejmowała również osoby, które obecnie otrzymują podstawową emeryturę państwową oraz te osoby, które osiągną wiek emerytalny przed 6 kwietnia 2010 r. DWP 2007.

⁷⁸² Brytyjczycy będą przechodzić na emeryturę dopiero po skończeniu 68 roku życia. Jest to element rządowej reformy emerytalnej, która ma zwrócić uwagę na wzrastającą średnią długość życia w społeczeństwie, a tym samym uczynić emeryturę państwową dostępną w dłuższym terminie. Dodatkowo, dzięki wprowadzanym zmianom państwowy system emerytalny ma objąć większą liczbę ludności łącznie z tymi, którzy do okresu pracy uprawniającego do otrzymania państwowej emerytury mogą zaliczyć tylko kilka lat.

Jednak nawet w oficjalnych rządowych informatorach podkreśla się wyraźnie, że nie zmieni to faktu, iż państwowa emerytura powinna być jedynie częścią - i to nie najważniejszą - oszczędności emerytalnych. Chcąc zachować bądź podnieść poziom życia po przejściu na emeryturę, przyszli emeryci mają zatroszczyć się o to sami. Z tego względu rząd dąży nieustannie do uproszczenia zasad funkcjonowania systemu emerytalnego tak, aby oszczędzanie uczynić prostszym oraz bardziej elastycznym.

Changes to the State Pension Age,

<http://direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/PensionsAndRetirement>

⁷⁸³ W okresie przejściowym zostaną zapewnione środki potrzebne na wsparcie osób z wydłużonym okresem pracy. DWP 2007.

⁷⁸⁴ W zreformowanym systemie emerytury państwowej (*State Pension scheme*) praca i opieka będą traktowane jednakowo, z większą liczbą kobiet oraz opiekunów uprawnionych do otrzymywania pełnej podstawowej emerytury państwowej oraz drugiej emerytury państwowej. DWP 2007.

- zmieniono sposób nabywania uprawnień do otrzymywanej w przyszłości drugiej emerytury państwowej; świadczenie to będzie wypłacane w postaci tygodniowych zryczałtowanych stawek (*flat-rate*), jako dodatek do podstawowej emerytury państwowej⁷⁸⁵.

Na początek osoby zarabiające do £13.000 rocznie (w 2007/08 r.), lub gromadzące składki kredytowane zaliczane do dodatkowej emerytury państwowej, rozpoczną nabywanie uprawnień do SSP w zryczałtowanej wysokości £1,50 tygodniowo (w 2007/08 r.) za każdy zakwalifikowany do emerytury rok⁷⁸⁶.

Od 2010/11 r. będzie wprowadzony prostszy sposób naliczania SSP. Zamiast stosowanych obecnie trzech przedziałów płacowych będą dwa. Zostanie zniesiona możliwość wyłączenia z SSP na rzecz członkostwa w:

- zakładowym systemie emerytalnym opartym na zasadach zdefiniowanej składki (*money-purchase*) oraz
- w prywatnym (*personal pension*) i udziałowym (*stakeholder pension*) systemie emerytalnym (*defined-contribution*)⁷⁸⁷.

Jeżeli dana osoba już zastąpiła uczestnictwo w SSP przystępując do jednego z wymienionych systemów, to będzie mogła w dalszym ciągu:

- kontynuować wpłacanie własnych składek na wybrany system,
- kontynuować wpłacanie składek finansowanych przez pracodawcę, ale
- nie będzie mogła dłużej korzystać z rabatu otrzymywanego na składki z NI.

Wyłączenie (*contracting out*) poprzez przystąpienie do zakładowego systemu emerytalnego opartego na zasadach zdefiniowanego świadczenia (*salary-related – defined-benefit*) nadal będzie możliwe, ale funkcjonowanie tego typu funduszy w perspektywie długoterminowej będzie podlegało zmianom.

⁷⁸⁵ UK National Report on Strategies..., (2006-2008), Chapter 3, Annex 2, s. 1.

⁷⁸⁶ Dokładna data, od której omówione zasady zaczną obowiązywać nie została jeszcze ustalona, ale ma to nastąpić między rokiem 2012-2015. Po tym terminie część obecnych zarobków powiązanych z tym świadczeniem będzie stopniowo odprowadzana tak, aby dana osoba mogła nabyć uprawnienia do całkowitej zryczałtowanej kwoty od 2030 roku.

⁷⁸⁷ Zaplanowano wprowadzenie tej zmiany od kwietnia 2012 r., lub najpóźniej do końca kadencji Parlamentu.

7.3. ZASTĄPIENIE HRP NOWYMI NATIONAL INSURANCE CREDITS

Od 6 kwietnia 2010 r. rodzice i opiekunowie, którzy dotychczas nie opłacali składek na NI będą mogli zbudować prawo do świadczeń z podstawowej oraz dodatkowej emerytury państwowej poprzez nowe, zaliczane do ubezpieczenia społecznego tygodniowe kredyty (*National Insurance contribution credits*), które zastąpią dotychczasową ochronę odpowiedzialności domowej (HRP)⁷⁸⁸.

Uprawnione do nowych kredytowanych składek są osoby, które będą⁷⁸⁹:

- sprawować opiekę nad dzieckiem i otrzymywać zasiłek na dziecko (*Child Benefit*) do 12 roku życia,
- opiekunami w zarejestrowanej rodzinie zastępczej,
- opiekunami osoby chorej lub niepełnosprawnej przez co najmniej 20 godzin tygodniowo, która otrzymuje zasiłek pielęgnacyjny (*Attendance Allowance*), zasiłek dla osoby niepełnosprawnej (*Disability Living Allowance*) – średnią lub najwyższą jego stawkę, bądź zasiłek dla osoby wymagającej stałej opieki (*Constant Attendance Allowance*),
- sprawować opiekę przez co najmniej 20 godzin tygodniowo nad innymi osobami wymagającymi opieki⁷⁹⁰.

Osoby płacące składki na ubezpieczenie społeczne przez daną część roku podatkowego, i kwalifikujące się do nowych składek kredytowanych dla pozostałej części tego samego roku podatkowego, będą mogły połączyć je tak, aby uzyskać pełny rok składkowy zaliczony do podstawowej oraz dodatkowej emerytury państwowej⁷⁹¹.

U osób, które osiągną wiek emerytalny w dniu lub po 6 kwietnia 2010 r. wszystkie dotychczasowe lata HRP zostaną zamienione na nowe kredyty, do maksymalnej wysokości 22 lat. Dodatkowo od 2010 r. nie będzie ograniczeń dotyczących liczby lat, przez które można otrzymać kredyty uprawniające do emerytury państwowej tak długo, jak będzie się spełniać uprawniające do ich otrzymania warunki.

⁷⁸⁸ Zmiana ta również dotyczy osób, które osiągną wiek emerytalny w dniu lub po 6 kwietnia 2010 r.

⁷⁸⁹ The Pension Service, Part of the Department for Work and Pensions, *State Pensions...*, s. 28.

⁷⁹⁰ Szczegółowe ustalenia dotyczące dodatkowych warunków, które opiekunowie będą musieli spełnić, zostaną dopiero przygotowane.

⁷⁹¹ Oznacza to, że zostanie zniesiona zasada, zgodnie z którą ochrona odpowiedzialności domowej (HRP) jest przyznawana tylko dla pełnego roku podatkowego.

7.4. POZOSTAŁE ZMIANY W PAŃSTWOWYM SYSTEMIE EMERYTALNYM

Osoby nabywające prawo do emerytury państwowej od dnia 6 kwietnia 2010 r. nie będą mogły ubiegać się o dodatkowe środki na współmałżonka lub inną osobę dorosłą (*Adult Dependency Increase*). Osoby, które obecnie (przed 6 kwietnia 2010 r.) otrzymują to świadczenie zachowują do niego prawo tak długo, jak spełniają wymagane warunki – jednak nie dłużej niż do 5 kwietnia 2020 r.

Od 6 kwietnia 2010 r. również mąż i cywilny parter będą uprawnieni, po osiągnięciu wieku emerytalnego, do podstawowej emerytury państwowej opartej na składkach na NI płaconych przez żonę lub partnera pod warunkiem, że żona lub cywilny parter są urodzeni w dniu lub po 6 kwietnia 1950 r. – i również osiągną wiek emerytalny.

Zostanie także zniesiony warunek, zgodnie z którym osoba, która opiera swoją emeryturę na składkach męża, żony lub cywilnego partnera może wystąpić z roszczeniem o wypłatę świadczenia tylko wówczas, gdy mąż, żona lub partner także wystąpią o własną emeryturę⁷⁹².

⁷⁹² The Pension Service, Part of the Department for Work and Pensions, *State Pensions...*, s. 33-34; oraz: DWP 2007.

ROZDZIAŁ V

ZABEZPIECZENIE EMERYTALNE W UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIECIE „OTWARTEJ KOORDYNACJI”

1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Otwarta metoda koordynacji (*Open Method of Coordination* – OMC) jest metodą zbliżania polityki państw członkowskich Unii Europejskiej do osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów⁷⁹³. Początkowo OMC rozwinęła się w odniesieniu do polityki gospodarczej i zatrudnienia. Następnie Rada Europejska w Lizbonie w marcu 2000 r. rozszerzyła stosowanie tej metody na sferę socjalną. Pierwszą dziedziną zastosowania OMC w polityce społecznej było ograniczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, drugą zabezpieczenie emerytalne, a kolejną edukacja i szkolenia zawodowe. Metoda ta polega na⁷⁹⁴:

- wyznaczeniu wspólnych dla UE celów i kierunków działania oraz harmonogramów ich realizacji w krótkim, średnim i długim horyzoncie czasu,
- przyjęciu ilościowych oraz jakościowych wskaźników i standardów (*benchmarks*⁷⁹⁵), służących do porównywania osiągniętych rezultatów z najlepszymi wynikami na świecie,

⁷⁹³ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 7.

Inni autorzy podają następujące wyjaśnienie terminu: „(...) otwarta metoda koordynacji to sposób wspierania i zachęcania do współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, a także innymi państwami europejskimi. (...) Otwarta koordynacja odbywa się na poziomie ponadnarodowym, lecz z ograniczonym udziałem instytucji Unii Europejskiej”.

J. Szomburg, *Polska wobec Strategii Lizbońskiej*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Biała Księga 2003 r., część I, Gdańsk – Warszawa 2003, s. 65; a także:

L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie...*, s. 54.

⁷⁹⁴ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 7.

⁷⁹⁵ Otwarta metoda koordynacji wykorzystuje *benchmarking* – jest to metoda, która wywodzi się z zarządzania; polega na porównaniu danej firmy z innymi w poszukiwaniu najkorzystniejszych rozwiązań, czyli „uczeniu się od najlepszych”. *Benchmarks* to standardy lub punkty odniesienia dla porównań lub ocen.

C. De La Porte, Ph. Pochet, G. J. Room, *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, „Journal of European Social Policy” 2001, Vol. 11, no. 4, s. 291-307.

Pierwszy dokument, w którym Unia Europejska użyła *benchmarking*’u jako „instrumentu wspierającego zmianę i stały postęp względnej pozycji konkurencyjnej Europy”, dotyczył konkurencyjności przemysłu europejskiego.

Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *Benchmarking the Competitiveness of European Industry*, COM(1996) 463 z 09.10.1996 r.

- przetworzeniu wspólnych celów i kierunków działania na krajowe i regionalne programy działania, przez przyjęcie krajowych planów działania (*national action plans*), określających cele i sposoby ich realizacji,
- okresowym monitorowaniu i ocenie osiągnięć państw członkowskich w odniesieniu do założonych celów, służących uczeniu się od siebie⁷⁹⁶.

Metoda *benchmarking'u* została zastosowana najpierw w procesie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej⁷⁹⁷ (UGW). Kolejnym obszarem polityki UE, w którym wykorzystano tą metodę była polityka zatrudnienia⁷⁹⁸, a następnym sfera socjalna⁷⁹⁹.

Metoda *benchmarku* z jednej strony ma wiele zalet, ponieważ ułatwia osiągnięcie podjętego celu poprzez ukazanie dobrego przykładu w drodze do jego realizacji. Z drugiej strony może sprzyjać automatycznemu powieleniu wzorów, które w konkretnej rzeczywistości mogą wymagać np. długiego okresu przygotowania i kosztownych warunków, zmniejszając w efekcie skuteczność jej stosowania. *Benchmark* nie powinien więc zwalniać od twórczego myślenia i analizy krajowych uwarunkowań⁸⁰⁰.

Otwarta metoda koordynacji opiera się na następujących zasadach⁸⁰¹:

- pomocniczości, bowiem ustanawia równowagę między wspólnotą celów na poziomie unijnym, a indywidualizacją sposobów ich realizacji przez państwa członkowskie,
- zbieżności – wspólne cele osiągane są w ten sposób, że każde państwo członkowskie przyczynia się do podniesienia średniej unijnej,
- zarządzania przez cele – postęp w realizacji wspólnych celów jest określany przy wykorzystaniu ilościowych lub jakościowych wskaźników⁸⁰²,

⁷⁹⁶ *Presidency Conclusions: Lisbon European Council*, § 37, 23-24.03.2000 r.

S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja...*, s. 11-14.

K. Hughes, *The 'Open Method' of Coordination: Innovation or Talking Shop?*, Centre for European Reform (London), Bulletin no. 15, December 2000 / January 2001.

⁷⁹⁷ *Benchmarkami* były „kryteria konwergencji”, których spełnienie było warunkiem członkostwa w UGW. C. De La Porte, Ph. Pochet, G. J. Room, *Social Benchmarking, Policy Making and...*, s. 291-307.

⁷⁹⁸ J. Meller, Z. Wiśniewski, *Wyzwania globalizacyjne i integracyjne a polityka zatrudnienia i rynku pracy*, (w:) *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*, (red.) Z. Wiśniewski, Projekt Celowy Zamawiany (001 16/01), „Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską”, Opracowania PCZ, zeszyt 7, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001, s. 31-48.

S. Golinowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, (w:) *Polityka społeczna. Koncepcja – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000, s. 135-163.

⁷⁹⁹ M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44-47.

⁸⁰⁰ S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja...*, s. 11-14.

⁸⁰¹ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 8.

⁸⁰² Dzięki stosowaniu celów i wskaźników rezultaty podejmowanych przez państwa działań są przejrzyste – a przez to podlegają one publicznej ocenie.

- obserwowania każdego kraju – składane okresowo raporty pozwalają na wzajemne porównania w zakresie działań podejmowanych przez państwa członkowskie, a dzięki temu można wyłonić praktyki godne naśladowania,
- kompleksowość – gdyż wymaga skoordynowanego działania całego rządu i wielu działów administracji krajowej na rzecz osiągnięcia założonych celów.

Jednak mimo wspólnych zasad konkretne zastosowania otwartej koordynacji różnią się w zależności od tego: (a) czy mają wskazane szczegółowe cele (łącznie z terminami ich realizacji), (b) czy Komisja i Rada oceniają postęp osiągany przez poszczególne kraje oraz czy udzielają im zaleceń, a także (c) jaki jest wymagany zakres konsultacji oraz (d) jaka jest jakość i charakter wykorzystywanych wskaźników.

Uzgadnianie polityki państw w ramach Unii Europejskiej może przybierać formy: współpracy, koordynacji oraz harmonizacji⁸⁰³. Wskazuje się, iż otwarta metoda koordynacji ma przewagę nad harmonizacją w trzech sytuacjach: (1) gdy przedmiotem współpracy jest dziedzina ściśle związana z narodową tożsamością lub kulturą (2), gdy podejścia krajowe są na tyle zróżnicowane, że harmonizacja byłaby działaniem nieproporcjonalnym do zamierzonego celu (3), gdy państwa członkowskie nie są gotowe na przejście do etapu harmonizacji. Niemniej istnienie w jakiejś dziedzinie norm tzw. „twardego” prawa unijnego, nie wyklucza zastosowania w niej również OMK⁸⁰⁴.

Otwarta metoda koordynacji jest „miękkim” sposobem osiągania wspólnie uzgodnionych celów przez państwa Unii Europejskiej, m.in. w dziedzinie społecznej. Jak napisano Unia zrezygnowała z harmonizacji, tj. ujednolicenia polityki zatrudnienia i szeroko pojętej polityki społecznej w państwach członkowskich. Główną tego przyczyną jest to, iż poszczególne kraje różnią się znacząco w kwestii pożądanego zakresu interwencji państwa w życie społeczno-gospodarcze i związanego z tym poziomu redystrybucji dochodów. Odmienny jest również poziom rozwoju państw członkowskich, co różnicuje stawiane cele, a zwłaszcza tempo ich realizacji oraz możliwości finansowania programów polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Otwarta metoda koordynacji respektuje to zróżnicowanie podejść i możliwości.

⁸⁰³ Harmonizacja ma szczególne znaczenie w obszarach tzw. „biernej integracji”, gdy celem jest eliminacja barier współpracy – np. w przypadku tworzenia wspólnego rynku. Natomiast w przypadku tzw. „aktywnej integracji”, gdy chodzi o osiągnięcie celu wymagającego pozytywnego działania państw, harmonizacja może być tylko jedną z form współpracy.

⁸⁰⁴ Szerzej na ten temat: porównanie dziewięciu dziedzin stosowania otwartej metody koordynacji (w:) *Involving Experts in the Process of National Policy Convergence*, [Report by Working Group 4a], EU Governance White Paper, czerwiec 2001 r.

Nie wyklucza to jednak stopniowego regulowania, pod różnymi pretekstami, niektórych kwestii szczegółowych w drodze dyrektyw⁸⁰⁵.

OMK jest także metodą wzajemnego mobilizowania się państw członkowskich przy pomocy organów Wspólnoty do realizowania przyjętych celów. Stosowany system okresowych pomiarów i porównań, oraz ocen i zaleceń jest bezpośrednią przesłanką do tego, że w poszczególnych państwach odpowiednie gremia polityczne muszą się tymi kwestiami nieustannie zajmować, podejmować stosowne działania i przedstawiać osiągnięte rezultaty, bądź tłumaczyć się publicznie z powodu ich braku⁸⁰⁶. Z tego względu omawianą metodę określa się skrótowo *name and shame*⁸⁰⁷, czyli „wskaz i zawstydz”. Dodatkowo, w niektórych obszarach, jest to jedyna możliwa do zastosowania metoda. Szczególnie w dziedzinie polityki społecznej, bowiem gdyby zaproponować państwom członkowskim harmonizację, tj. obowiązującą, połączone z sankcją, normy regulujące tę dziedzinę na poziomie wspólnotowym, to z pewnością takich norm w ogóle by nie zaakceptowały⁸⁰⁸. Natomiast są gotowe przyjąć otwartą metodę koordynacji dlatego, że pozwala na dostosowanie sposobów realizacji do konkretnej sytuacji każdego państwa i nie wiąże się z żadnymi formalnymi sankcjami⁸⁰⁹. Warunkiem powodzenia OMK jest więc akceptacja przyjętych celów i samodzielna ich realizacja.

⁸⁰⁵ Kompetencje regulacyjne Wspólnoty w zakresie polityki społecznej określa szczegółowo art. 137 Traktatu Rzymskiego. Jednak już obecnie wyroki Trybunału wkraczają w niektóre kwestie polityki społecznej – np. w zakresie systemów emerytalnych – wyłączone z kompetencji Unii na podstawie Traktatu. UE wydaje też dyrektywy i rozporządzenia dotyczące krajowych systemów zabezpieczenia społecznego oraz zawodowych systemów emerytalnych na podstawie przepisów Traktatu dotyczących swobody przepływu osób i kapitału. Ponadto nowe możliwości prawotwórcze dla UE mogą wynikać w związku z przyjętą przez Radę Europejską w Nicei Kartą Praw Podstawowych, która zawiera katalog praw społecznych.

Ph. Pochet, *Pensions: the European Debate*, (w:) *Pension Security in the 21st Century*, (ed.) G. L. Clark, N. Whiteside, [manuscript], Oxford University Press, Oxford 2003, s. 6-12.

⁸⁰⁶ Otwarta metoda koordynacji została przejęta przez UE od OECD, gdzie była i jest stosowana do porównywania skuteczności prowadzonych przez kraje członkowskie polityk gospodarczych.

L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie...*, s. 72.

⁸⁰⁷ W praktyce „zawstydzenie” najczęściej jest skuteczne. Zwraca na to uwagę: D. M. Trubeck, *The Open Method of Coordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU*, Outline of Research – 2/18/02, Law School & International Institute, University of Wisconsin-Madison, s. 3-4; cyt. za: J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 10.

⁸⁰⁸ Harmonizacja byłaby trudna również ze względu na to, iż systemy emerytalne państw członkowskich UE są bardzo zróżnicowane, wywodzą się z odmiennych tradycji i uwarunkowań, głęboko bronionych przez państwa członkowskie. Uznaje się także, że nie jest ona konieczna dla zintegrowanej Europy.

W. Schmähl, *Die „offene Koordinierung” im Bereich der Alterssicherung – aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, (w:) VDR, *Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union. Internationale Tagung am 9. und 10. November in Berlin*, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Sonderausgabe der „Deutschen Rentenversicherung“, DRV-Schriften, Band 34, 2002, s. 108-121; cyt. za: M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44-47.

⁸⁰⁹ W związku z tym OMK oznacza wyłącznie pewną wspólną pracę intelektualną, statystyczną oraz polityczną. S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja...*, s. 11-14.

Otwarta metoda koordynacji jest częścią *acquis communautaire*, czyli „dorobku prawa wspólnotowego”⁸¹⁰. Metoda ta została również wiele razy potwierdzona przez Radę Europejską – najwyższe ciało polityczne UE. Przyjęcie otwartej metody koordynacji było konsekwencją kompromisu społecznego uwzględniającego fakt, iż socjaldemokratyczna wizja państwa opiekuńczego – zdaniem wielu – nie sprawdziła się w praktyce. W związku z tym przyjęta w styczniu 2000 r. Strategia Lizbońska⁸¹¹, która oficjalnie wprowadziła otwartą metodę koordynacji – wytycza wspólne cele, w tym cele społeczne, pozostawiając państwom członkowskim swobodę wyboru metod ich osiągnięcia⁸¹².

2. OTWARTA KOORDYNACJA SYSTEMÓW EMERYTALNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Systemy emerytalne są dziedziną, w której decydujące kompetencje posiadają państwa członkowskie. Samodzielnie rozstrzygają o celach swojego systemu emerytalnego, jego strukturze, rodzajach i wysokości świadczeń oraz sposobach ich finansowania. Natomiast sprawą wymagającą uregulowania na poziomie unijnym stała się kwestia zabezpieczenia emerytalnego, czy szerzej – społecznego, osób przemieszczających się między krajami członkowskimi UE⁸¹³. Regulacje te były niezbędnym elementem zapewnienia jednej z czterech swobód koniecznych do funkcjonowania jednolitego rynku – swobody przepływu pracowników⁸¹⁴. Z tego względu wprowadzono rozległe zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego przede wszystkim po to, aby ułatwić swobodę przepływu osób, w tym pracowników⁸¹⁵.

⁸¹⁰ Jest ona zakorzeniona w Traktacie Rzymskim, który w odniesieniu do polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej mówi o niej wprost, a w odniesieniu do polityki spójności społecznej pośrednio.

⁸¹¹ Strategia Lizbońska jest odpowiedzią Unii Europejskiej na wyzwania, jakie stawia globalizacja procesów gospodarczych oraz powstanie gospodarki opartej na wiedzy (*knowledge-driven economy*); jest odpowiedzią na starzenie się społeczeństw w państwach członkowskich – zjawiska, które dotyczy państw Europy Zachodniej ze szczególną ostrością. Strategia reaguje również na fakt kryzysu europejskiego modelu „państwa opiekuńczego”. *Presidency Conclusions...*, § 1 oraz § 23-34.

⁸¹² J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 12.

⁸¹³ Traktat Rzymski stawia przed Wspólnotą zadanie dążenia do zapewnienia „wysokiego poziomu (...) ochrony socjalnej” (art. 2). Traktat wprowadza koordynację systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich – nie harmonizację.

⁸¹⁴ Obok swobody w przepływie kapitału, towarów i usług.

⁸¹⁵ Regulacje te są przykładem zastosowania zasady pomocniczości (subsydiarności) w Unii Europejskiej: każde państwo samodzielnie reguluje kwestie swojego systemu emerytalnego, natomiast dla rozstrzygnięcia problemów, które wykraczają poza zasięg poszczególnych krajów niezbędne są regulacje wspólnotowe.

T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego...*, Zakamycze 1999.

Koordinacja ma miejsce na podstawie prawa unijnego między państwami członkowskimi. Systemy emerytalne krajów członkowskich podlegają w ten sposób wpływowi Unii, ale tylko w zakresie, w jakim dokonuje się przepływ pracowników między państwami. Zatem jest to „europeizacja” zabezpieczenia emerytalnego tylko w niewielkim stopniu⁸¹⁶. Kolejnym krokiem na drodze do „europeizacji” zabezpieczenia emerytalnego może być otwarta koordynacja.

Potrzeba wspólnego zainteresowania systemami emerytalnymi w ramach całej Unii jest m.in. rezultatem narastania problemu starzenia się społeczeństw w państwach członkowskich⁸¹⁷. Brak środków zaradczych prowadziłby do negatywnych konsekwencji dla stabilności finansowej systemów zabezpieczenia społecznego w większości krajów UE, dla ich polityki budżetowej, fiskalnej i rynku pracy – a kwestie te są objęte (zgodnie z Traktatem) unijną koordynacją.

Rada ustala corocznie wytyczne dotyczące polityki gospodarczej oraz polityki zatrudnienia. Strategia Lizbońska wyznaczyła ambitne cele w zakresie poziomu zatrudnienia w Unii Europejskiej. Ich realizacja wywiera bezpośredni wpływ na stabilność finansową systemów emerytalnych. Brak reform w tym obszarze, zmuszający państwa członkowskie m.in. do zwiększenia obciążeń składowych lub podatkowych obywateli, ma wpływ na realizację Strategii Zatrudnienia. Z kolei utrzymanie równowagi makroekonomicznej, ograniczanie deficytów budżetowych, wysokości długu publicznego, inflacji etc. wynika z zasad Europejskiej Unii Walutowej (*European Monetary Union* – EMU). Z tego względu poziom wydatków publicznych na finansowanie systemów emerytalnych ma priorytetowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania EMU⁸¹⁸.

⁸¹⁶ E. Eichenhofer, *Der aktuelle Stand europäischer Sozialpolitik*, „Deutsche Rentenversicherung” 2002, nr 6, s. 322-331; cyt. za: M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44-47.

⁸¹⁷ Prognozy demograficzne wskazują, że problem ten będzie narastał, szczególnie w pierwszej połowie XXI wieku. Prognozuje się, iż współczynnik zależności (tj. stosunek liczby osób w wieku 65 lat i starszych do osób w wieku 15-64 lat) w UE-25 podwoi się i osiągnie poziom 51% w 2050 r., co oznacza, że w UE stosunek osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku 65 lat i starszych zmniejszy się z czterech do dwóch.

Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji, *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, KOM(2006) 571 z 12.10.2006 r., s. 4.

⁸¹⁸ „Opierając się na obecnie prowadzonej polityce można stwierdzić, że pomimo występowania dużych różnic pomiędzy krajami, starzenie się ludności doprowadzi do znaczących nacisków na wzrost wydatków publicznych. W odniesieniu do UE-25 zgodnie z prognozami przewiduje się, że wydatki publiczne związane z wiekiem zwiększą się z 3% do 4% PKB między 2004 r. a 2050 r., co stanowiłoby wzrost wydatków publicznych o 10%”.

Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Długoterminowa stabilność finansów publicznych w UE*, KOM(2006) 574 z 12.10.2006 r.

Presja ta będzie odczuwalna od 2010 r. i nasili się między 2020 r. i 2040 r. Będzie ona dotyczyć emerytur, ochrony zdrowia i usług świadczonych osobom starszym.

Komisja Wspólnot Europejskich, *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w...*, s. 6.

Z wymienionych powodów Komisja przygotowała Kompleksową Strategię Modernizacji Ochrony Socjalnej⁸¹⁹ (*Concerted Strategy for the Modernization of Social Protection*⁸²⁰), w której kwestie systemów emerytalnych zostały ujęte w szerszym kontekście ochrony socjalnej. Strategia obejmowała cztery cele:

1. „sprawić, aby praca opłacała się oraz zapewnić bezpieczne dochody;
2. zapewnić bezpieczeństwo emerytur oraz stabilność systemów emerytalnych;
3. popierać integrację społeczną;
4. zapewnić wysoką jakość oraz stabilność ochrony zdrowia”.

O zastosowaniu otwartej metody koordynacji do analizy zabezpieczenia emerytalnego⁸²¹ państw członkowskich po raz pierwszy jest mowa we wnioskach z posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r.⁸²² Rada Europejska wskazała wówczas – jako jeden z celów Strategii Lizbońskiej – modernizację ochrony socjalnej, w tym zapewnienie długookresowej stabilności systemów emerytalnych w obliczu starzenia się społeczeństw. W tym celu wezwwała do „wzmocnienia” współpracy państw członkowskich oraz zobowiązała Komisję do przygotowania studium ewolucji systemów ochrony socjalnej, szczególnie systemów emerytalnych, do 2020 roku. Taki sam wniosek znalazł się w Europejskiej Agendzie Społecznej przyjętej przez Radę Europejską w Nicei w grudniu 2000 r.⁸²³

Zgodnie z ustaleniami w październiku 2000 r. Komisja Europejska stworzyła ramy dla analizy problematyki emerytalnej w komunikacie pt. *Przyszła ewolucja ochrony socjalnej w perspektywie długookresowej: bezpieczne i wypłacalne emerytury*⁸²⁴. Dokument ten akcentuje, że dla zapewnienia bezpiecznej przyszłości systemów emerytalnych nie wystarczą już tylko izolowane reformy, bowiem niezbędny jest trwały wzrost gospodarki i zatrudnienia. Każdy kraj członkowski sam decyduje

⁸¹⁹ Została ona przyjęta przez Radę w grudniu 1999 r.

⁸²⁰ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Concerted Strategy for Modernizing Social Protection*, COM(1999) 347 z 14.07.1999 r. [nie publikowany w *Official Journal*].

⁸²¹ Wszystkie dokumenty i raporty powstające w ramach otwartej koordynacji systemów emerytalnych dostępne są na: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm

⁸²² S. Devetzi, V. Schmitt, *Die offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung in der EU – eine kritische Bestandaufnahme*, „Deutsche Rentenversicherung” 2002, nr 4-5, s. 234–249; cyt. za: M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44–47.

⁸²³ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 54.

⁸²⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament and to the Economic and Social Committee, *The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions*, COM(2000) 622 z 11.10.2000 r.

o tym, jaki ma system emerytalny, jednak ze względu na to, iż wszystkie państwa członkowskie mają do rozwiązania podobne problemy, celowa jest koordynacja wysiłków i wymiana informacji o bieżących i planowanych reformach. Współpracę taką mogą ułatwiać *explicite* sformułowane wspólne cele i zasady⁸²⁵.

W Sztokholmie w marcu 2001 r. Rada Europejska wezwała do wypracowania „strategii zapewniającej adekwatność systemów emerytalnych oraz systemów ochrony zdrowia i opieki nad osobami starszymi, przy równoczesnym zachowaniu stabilności finansów publicznych i międzypokoleniowej solidarności”. Jednocześnie Rada zaleciła „pełne stosowanie, w odpowiednim zakresie, otwartej metody koordynacji, szczególnie w obszarze emerytur, uwzględniając zasadę subsydiarności”⁸²⁶.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r. „oficjalnie” zdecydowano o zastosowaniu otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur. W Göteborgu zobowiązano Komitet Polityki Gospodarczej i Komitet Ochrony Socjalnej do przygotowania wspólnego raportu o celach i metodach pracy w dziedzinie emerytur⁸²⁷. W lipcu 2001 r. wydano komunikat Komisji Europejskiej pt. *Wsparcie narodowych strategii bezpiecznych i wypłacalnych emerytur poprzez zintegrowane podejście*, który potwierdził sformułowane w Göteborgu trzy podstawowe cele, jakie powinny być realizowane przez systemy emerytalne w długiej perspektywie⁸²⁸:

- „zapewnienie zdolności systemów emerytalnych do wypełniania ich celów społecznych, przez zapewnienie bezpiecznych i odpowiednich emerytur;
- zapewnienie finansowej wypłacalności systemów emerytalnych w dłuższej perspektywie, bez naruszania stabilności budżetów publicznych ze względu na dalsze starzenie się ludności;
- wzmocnienie zdolności systemów emerytalnych do reagowania na zmieniające się potrzeby społeczeństwa i jednostki”.

W ramach każdego celu podstawowego wytyczono cele szczegółowe przedstawione w punkcie 3 niniejszego rozdziału.

⁸²⁵ S. Golinowska, P. Kurowski, M. Żukowski, *Old-Age Security in Central and Eastern Europe and the Enlargement of the European Union*, Międzynarodowe Seminarium we Wrocławiu, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12, s. 56-59.

⁸²⁶ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 54-55.

⁸²⁷ S. Devetzi, V. Schmitt, *Die offene Methode der Koordinierung im Bereich...*, s. 234-249; cyt. za: M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44-47. Z. Czajka, *Reformowanie systemów emerytalnych w państwach...*, s. 47-68.

⁸²⁸ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, *Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions Through an Integrated Approach*, COM(2001) 362 z 03.07.2001 r.

W listopadzie 2001 r. opublikowano wspólny raport Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu Ochrony Socjalnej o zastosowaniu otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur⁸²⁹, przyjęty następnie przez Radę Europejską w Laeken w grudniu 2001 r. Raport ten zawiera również syntetyczną definicję otwartej metody koordynacji: *w zgodzie z zasadą subsydiarności, otwarta metoda koordynacji obejmuje: uzgodnienie podstawowych wspólnych celów, przełożenie tych celów na strategię polityki poszczególnych państw, okresowe monitorowanie postępu (w ramach procesu wzajemnego uczenia się), w miarę możliwości także na podstawie wspólnie uzgodnionych i zdefiniowanych wskaźników*⁸³⁰.

Zgodnie z procedurą OMK kolejnym etapem było przygotowanie, do września 2002 r., przez każde państwo członkowskie pierwszego krajowego raportu o strategii emerytalnej (*National Strategy Report on Pension Systems*), w którym opisano szczegółowo stan realizacji jedenastu celów z Laeken. Raporty te obejmują diagnozę najważniejszych wyzwań, informacje o już przeprowadzonych bądź zaplanowanych reformach systemu emerytalnego, razem z danymi umożliwiającymi ocenę średnio oraz długookresowych skutków obecnej polityki, oraz dokonanych i planowanych reformach. Raporty przygotowano we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w szczególności z partnerami społecznymi. W przypadku znaczących zamian polityki w odniesieniu do emerytur państwa członkowskie mają przedstawiać corocznie raporty uzupełniające.

Na podstawie raportów krajowych zadaniem Komisji i Rady było przygotowanie wspólnego raportu analitycznego, wskazującego na dobre przykłady i innowacyjne podejścia w realizacji wspólnych celów. Wnioski sformułowane na podstawie raportów są uwzględniane przy tworzeniu Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*), Wytycznych Polityki Zatrudnienia (*Employment Guidelines*) oraz w raportach z ich wykonania, a także w syntetycznym raporcie rocznym z realizacji Strategii Lizbońskiej przygotowywanym na coroczną wiosenną Radę Europejską.

I tak, we wrześniu 2002 r. każde z państw członkowskich przedstawiło swój Krajowy Raport o Strategii Emerytalnej. Na tej podstawie Komisja i Rada przygotowały, po raz pierwszy na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2003 r., wspólny raport oceniający narodowe strategie emerytalne i identyfikujący dobre

⁸²⁹ Council of the European Union, *Joint Report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions: Applying the Open Method of Coordination*, [10672/01, SOC 272, ECOFIN 198] z 23.11.2001 r.

⁸³⁰ M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44-47.

praktyki⁸³¹. Raport ten akcentuje, iż mając na uwadze starzenie się społeczeństw, państwa członkowskie podjęły działania w celu zapewnienia stabilności finansowej systemów emerytalnych. Najtrudniejsze jest wypracowanie społecznie akceptowalnej równowagi pomiędzy finansową stabilnością systemów emerytalnych, równowagą budżetową oraz sprawiedliwym podziałem kosztów między pokoleniami. Możliwość podnoszenia składek emerytalnych i zwiększania podatków, które podwyższają koszty pracy, jest bowiem ograniczona. Równowaga ta musi być osiągnięta także poprzez wydłużanie efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę oraz przez ograniczanie wysokości świadczeń z systemów publicznych. Natomiast adekwatność ma być osiągana przez większe niż do tej pory uczestnictwo w obowiązkowych systemach kapitałowych oraz w dobrowolnych systemach indywidualnych. Raport akcentuje również, że w okresie kolejnych dziesięciu lat w większości państw członkowskich wystąpią negatywne efekty starzenia się społeczeństw. W związku z tym konieczne jest podjęcie pilnych działań informacyjnych w celu uświadomienia obywateli, czego mogą się spodziewać w ramach swojej przyszłej emerytury oraz jakie działania powinni podjąć, aby zapewnić sobie odpowiednią jakość życia na emeryturze⁸³².

Jest to zarazem pierwszy w Unii Europejskiej obszerny raport na temat systemów emerytalnych analizowanych według uzgodnionej struktury.

W wydanym w maju 2003 r. komunikacie Komisja Europejska zapowiedziała połączenie otwartej koordynacji w dziedzinach: wykluczenia społecznego, emerytur i opieki zdrowotnej. Celem było doprowadzenie do wydania – w trzyletnim cyklu – raportów o zabezpieczeniu społecznym obejmujących wszystkie trzy dziedziny⁸³³.

Natomiast jeszcze przed rozszerzeniem UE Komisja Europejska zorganizowała w Brukseli w dniach 5-6 grudnia 2002 r. konferencję pt. „Modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego w krajach kandydujących”. Podczas spotkania przedstawiono przygotowane przez trzynaście krajów kandydujących do członkostwa w UE opracowania dotyczące ich systemów zabezpieczenia społecznego. Podsumowanie zawarte w raporcie końcowym stwierdza m.in., że jeżeli zostaną

⁸³¹ European Commission, *Joint Report by the Commission and the Council: Adequate and Sustainable Pensions* [CS 7165/03] z 18.03.2003 r.; Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Draft Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, COM(2002) 737 z 17.12.2002 r.

⁸³² J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej...*, s. 56-58.

⁸³³ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, COM(2003) 261 z 27.05.2003 r.

stworzone odpowiednie bazy porównywalnych danych państwa te zostaną objęte wspólnym raportem Komisji i Rady o systemach emerytalnych. Raport wskazuje również, że po rozszerzeniu UE w 2004 r. w jeszcze większym stopniu powiększą się istniejące zróżnicowanie systemów emerytalnych. Jest to konsekwencją faktu, iż większość kandydujących krajów albo już przyjęła, albo jest w trakcie przyjmowania wielofilarowych systemów emerytalnych, w których dużą rolę odgrywają systemy kapitałowe. Raport zwraca uwagę, iż skutkiem wyboru przez wiele krajów kandydujących modelu zabezpieczenia emerytalnego, w którym dojmującą rolę odgrywają systemy kapitałowe oraz w związku z ich ogólnie niższym poziomem rozwoju gospodarczego, państwa te mogą mieć trudności w osiągnięciu adekwatności świadczeń. Natomiast negatywny wpływ starzenia się społeczeństw na systemy emerytalne w krajach kandydujących będzie odczuwalny później, niż w obecnych państwach członkowskich UE. Raport podkreśla także konieczność jak najszybszego włączenia krajów kandydujących „przynajmniej w dyskusję, jeśli nie w podejmowanie decyzji”⁸³⁴.

W połowie lipca 2005 r. „stare” państwa członkowskie przygotowały raporty aktualizujące za okres 2002-2005, a „nowe” państwa członkowskie pierwsze narodowe raporty strategiczne w sprawie adekwatnych i stabilnych emerytur (*National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*)⁸³⁵. Raporty te wskazują, że przeprowadzone reformy systemów emerytalnych w państwach członkowskich w sposób zrównoważony odzwierciedlają główne cele otwartej metody koordynacji, tj. odpowiedniość, stabilność i modernizację oraz podkreślają, że cele te nie są niezależne, lecz wzajemnie się wzmacniają; dlatego aby strategie reform były skuteczne, wszystkie trzy cele powinny być uwzględniane wspólnie.

Na posiedzeniu zorganizowanym w Hampton Court w październiku 2005 r. szefowie państw i rządów dyskutowali na temat: w jaki sposób europejskie systemy ochrony socjalnej mogą zachować stabilność w obliczu m.in. takich wyzwań jak: starzenie się społeczeństw, słaby wzrost gospodarczy, utrzymujący się brak równouprawnienia – i jakie mogą podjąć działania, aby sprostać tym problemom?

⁸³⁴ *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*, Synthesis Report, November 2002 r.

⁸³⁵ Sprawozdania wraz z analizą dotyczącą każdego kraju i analizą horyzontalną są również dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/adequacy_sustainability_en.htm

W lutym 2006 r. Komisja i Rada opublikowały drugie syntetyczne sprawozdanie dotyczące odpowiednich i stabilnych emerytur⁸³⁶ oparte na raportach państw członkowskich przedstawionych w 2005 r. Sprawozdanie to jest także odpowiedzią na wyzwania wskazane podczas szczytu w Hampton Court oraz określone w Strategii Lizbońskiej, i jest ono oparte na komunikacie z 2003 r. pt. „Wzmocnienie społecznego wymiaru strategii lizbońskiej: usprawnienie otwartej koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej”⁸³⁷.

Druga tura raportów z wykonania strategii krajowych w dziedzinie emerytur pokazuje, że od czasu wspólnego sprawozdania z 2003 r. nastąpił wyraźny postęp w zakresie reform emerytalnych. W sprawozdaniu tym podkreślono, że strategię reform podjętych przez państwa członkowskie muszą uwzględnić synergii i sprzeczności zachodzącą między trzema głównymi celami: adekwatności, stabilności i modernizacji. Dążąc do zapewnienia odpowiednich i stabilnych systemów emerytalnych państwa członkowskie wprowadzają strategię, która zakłada: redukcję długu publicznego, reformę emerytur i zwiększenie zatrudnienia. Podejmowane działania są nakierowane na wzmocnienie związku między płaconymi składkami a otrzymywanymi świadczeniami, dążą do zmniejszania możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i wzmacniają zachęty motywujące do dłuższej pracy zawodowej. Za podjętymi reformami musi iść otwarcie rynków pracy na starszych wiekiem pracowników, bowiem zwiększenie ilości pracujących osób i wydłużenie okresu aktywności zawodowej jest podstawą zagwarantowania zarówno odpowiedniości, jak i stabilności systemów emerytalnych. Podjęto także temat zwiększenia poziomu gwarantowanej minimalnej emerytury, wprowadzenia emerytur uzupełniających i tworzenia ram prawnych, które mają się przyczynić do wzrostu udziału jednostek w prywatnych systemach emerytalnych po to, aby dochód uzyskiwany z tych systemów był uzupełnieniem dla świadczeń otrzymywanych z systemów publicznych. W sprawozdaniu podkreślono również, iż modernizacja systemów emerytalnych powinna w większym zakresie uwzględniać nowe formy przerw w zatrudnieniu i karierze zawodowej, a w szczególności te, które są związane z opieką, aby zapewnić w ten sposób możliwość nabywania uprawnień emerytalnych głównie przez kobiety.

⁸³⁶ European Commission, *Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*, SEC(2006) 304 z 27.02.2006 r.; Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*, COM(2006) 62 z 27.02.2006 r.

⁸³⁷ Commission of the European Communities, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy...*, COM(2003) 261 z 27.05.2003 r.

Trzy cele ogólne w dziedzinie emerytur⁸³⁸ uwzględniono w nowych celach otwartej metody koordynacji, która została zrationalizowana począwszy od 2006 r. Po publikacji w marcu 2006 r. komunikatu Komisji pt. *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*⁸³⁹, Rada Europejska przyjęła nowe ramy dla procesu ochrony socjalnej i integracji społecznej. Tematem komunikatu jest przyjęcie nowych wspólnych celów w zakresie trzech dziedzin: integracji społecznej, emerytur, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz nowe procedury, które weszły w życie w 2006 r.⁸⁴⁰

Przed przygotowaniem wniosku zawierającego propozycje zmian Komisja wzięła pod uwagę opinie wszystkich zainteresowanych stron⁸⁴¹. Zaproponowane przez Komisję wspólne cele dotyczące ochrony socjalnej i integracji społecznej – w ramach usprawnionej OMK – sformułowano bazując na założeniach nicejskich dotyczących integracji oraz priorytetach emerytalnych z Laeken, a ich pierwszoplanowym zadaniem było utrzymanie tempa osiągniętego w obu dziedzinach. Dlatego podstawą niniejszego Komunikatu jest szeroko rozumiane porozumienie między Komisją a państwami członkowskimi.

Nadrzędne cele usprawnionej OMK w dziedzinie emerytur są następujące: zapewnienie odpowiednich i trwałych systemów emerytalnych:

- „w duchu solidarności i sprawiedliwości pomiędzy pokoleniami i w ramach pokoleń, zagwarantowanie odpowiednich dochodów na emeryturze wszystkim ludziom oraz dostępu do emerytur umożliwiających utrzymanie standardu życia na właściwym poziomie po przejściu na emeryturę;
- w kontekście zdrowych finansów publicznych, zapewnienie finansowej trwałości publicznych i prywatnych systemów emerytalnych, w szczególności poprzez: wspieranie dłuższego okresu życia zawodowego oraz aktywnego starzenia się; zapewnienie sprawiedliwej równowagi

⁸³⁸ Zatwierdzone przez Radę Europejską w Laeken w 2001 r.

⁸³⁹ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*, KOM(2005) 706 z 22.12.2005 r.

⁸⁴⁰ Rok 2006 wybrano po to, aby umożliwić synchronizację z harmonogramem *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG) – Ogólne Wytoczne Polityki Gospodarczej i *European Employment Strategy* (EES) – Europejska Strategia Zatrudnienia.

⁸⁴¹ Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion, *A Synthesis of Replies by Member States and Other Actors to An Evaluation Questionnaire on the Open Method of Coordination in the Fields of Social Inclusion and Adequate and Sustainable Pensions*, SEC(2006) 345 z 08.03.2006 r.

pomiędzy płaconymi składkami a otrzymywanymi świadczeniami oraz poprzez promowanie dostępności cenowej i zapewnienie bezpieczeństwa systemów prywatnych oraz państwowych;

- zapewnienie przejrzystości systemów emerytalnych, dobrego ich dostosowania do potrzeb i aspiracji kobiet i mężczyzn oraz do wymagań współczesnych społeczeństw, demograficznego starzenia się społeczeństwa i zmian strukturalnych; zapewnienie aby ludzie otrzymywali potrzebne informacje, w celu odpowiedniego zaplanowania swojego przejścia na emeryturę oraz, aby reformy były przeprowadzane na podstawie możliwie jak najszerzego konsensusu⁸⁴².

Następnym krokiem w ramach zintegrowanej OMK było przygotowanie przez państwa członkowskie narodowych planów dla każdego z trzech obszarów: integracji społecznej, emerytur oraz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej na lata 2006-2008, i przedstawienie ich Komisji w formie narodowego raportu na temat strategii ochrony socjalnej i integracji społecznej (*National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*) we wrześniu 2006 r.⁸⁴³ W kwestii emerytur raporty obejmują aktualizację sprawozdań z 2005 r. oraz przedstawiają rozwój przekrojowych analiz na konkretne tematy, w tym minimalnego gwarantowanego poziomu dochodu dla emerytów, elastyczności wieku emerytalnego i rozwoju prywatnych systemów emerytalnych.

Analiza tych raportów dokonana we wspólnym sprawozdaniu Komisji i Rady⁸⁴⁴ pokazała, że państwa członkowskie w pierwszym cyklu usprawnionej OMK opracowały swoją politykę, w trzech przedmiotowych dziedzinach, wykorzystując wspólne cele społeczne uzgodnione w 2006 r. W kwestii zabezpieczenia emerytalnego podkreślono, iż reformy emerytalne w państwach członkowskich są na zaawansowanym etapie, niemniej Komisja jest zdania, że należy je regularnie obserwować pod kątem

⁸⁴² Komisja Wspólnot Europejskich, *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji...*, KOM(2005) 706 z 22.12.2005 r.

⁸⁴³ W 2006 r. sfinalizowano koncepcję „połączenia” trzech obszarów polityki społecznej w jeden dokument i każde państwo członkowskie przygotowało „Narodowy raport na temat strategii ochrony socjalnej i integracji społecznej na lata 2006-2008”, który obejmował:

- Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej,
- Krajową Strategię Emerytalną,
- Krajowy Plan na rzecz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

⁸⁴⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, COM(2008) 42 z 30.01.2008 r.; Council of the European Union, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, [7274/08, SOC 151, ECOFIN 103], z 04.03.2008 r.

wpływu na przyszłą stabilność i adekwatność emerytur. Podjęte reformy emerytalne niezmiennie powinny koncentrować się na promowaniu aktywności zawodowej starszych osób, ograniczaniu możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, zwiększaniu elastyczności przy przechodzeniu na emeryturę, a także wzmacnianiu zachęt do dłuższej pracy zawodowej. Zaakcentowano również wzrost znaczenia prywatnych programów emerytalnych finansowanych przez samych zainteresowanych. Ważne jest, aby obywatele mieli świadomość ryzyka związanego z prywatnymi systemami emerytalnymi, niemniej Komisja zachęca do promowania świadomego wyboru tych systemów. Jednak chcąc zwiększyć udział pracowników w tej formie oszczędzania należy podjąć konkretne środki polityczne – co jest celem większości państw członkowskich.

W kolejnym cyklu OMK cele uzgodnione w 2006 r. pozostaną niezmienione i etap ten po raz pierwszy zbiegnie się ze Strategią na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia (*Strategy for Growth and Jobs*). Państwa członkowskie zostały poproszone o przygotowanie zintegrowanych „Narodowych Strategii na lata 2008-2010 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej” we wrześniu 2008 r. Przedstawiają w nich sprawozdanie na temat osiągniętego postępu i proponują nowe strategie dla każdego z trzech obszarów: integracji społecznej, emerytur oraz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej dla okresu 2008-2010.

3. ADEKWATNOŚĆ ŚWIADCZEŃ, FINANSOWA STABILNOŚĆ SYSTEMÓW EMERYTALNYCH ORAZ ICH MODERNIZACJA JAKO CELE OTWARTEJ KOORDYNACJI

Jak napisano, w grudniu 2001 r. Rada Europejska przyjęła w Laeken jedenaście wspólnych celów składających się na trzy grupy: adekwatność świadczeń, utrzymanie stabilności systemów emerytalnych i modernizacja systemów emerytalnych – w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby gospodarki, społeczeństwa i jednostek.

Podstawowym zadaniem systemu emerytalnego jest zapewnienie dochodów na okres starości, dlatego pierwszym celem uzgodnionym w OMK jest adekwatność (odpowiedniość) systemów emerytalnych. W związku z tym przyjęto, iż bez względu na specyficzne uwarunkowania krajowe, państwa członkowskie powinny⁸⁴⁵:

⁸⁴⁵ Council of the European Union, *Joint Report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee...*, [10672/01, SOC 272, ECOFIN 198] z 23.11.2001 r., s. 6-7.

1. Zapewnić, aby starsi ludzie nie byli zagrożeni ubóstwem i mogli korzystać z godnego poziomu życia oraz zapewnić, by osoby w starszym wieku w odpowiednim stopniu korzystały z rozwoju gospodarczego swojego kraju i aktywnie uczestniczyły w jego życiu publicznym, społecznym i kulturalnym.
2. Zagwarantować wszystkim powszechny dostęp do odpowiednich publicznych i/lub prywatnych systemów emerytalnych, które umożliwią jednostkom uzyskanie prawa do świadczeń emerytalnych, pozwalających po przejściu na emeryturę na utrzymanie, w rozsądnych granicach, dotychczasowego poziomu życia.
3. Upowszechniać solidarność pokoleniową i międzypokoleniową⁸⁴⁶.

W związku z tym, iż systemy emerytalne powinny zapewniać adekwatne (odpowiednie) emerytury, utrzymując przy tym stabilność finansową, w ramach tego celu wyznaczono w otwartej koordynacji pięć celów szczegółowych:

4. Osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez wprowadzenie tam, gdzie jest to niezbędne, kompleksowych reform rynku pracy przewidzianych w Europejskiej Strategii Zatrudnienia i w zgodzie z zasadami polityki gospodarczej.
5. Zapewnienie, aby wszystkie dziedziny zabezpieczenia społecznego, łącznie z polityką rynku pracy i polityką gospodarczą, w tym zwłaszcza systemy emerytalne, generowały skuteczne bodźce motywujące starsze osoby do dalszej aktywności zawodowej, aby pracownicy nie byli zachęceni do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i nie byli karani za pozostawanie na rynku pracy po osiągnięciu normalnego wieku emerytalnego, oraz aby systemy emerytalne dawały możliwość stopniowego przechodzenia na emeryturę.
6. Reformowanie systemów emerytalnych w taki sposób, aby uwzględniać nadrzędny cel, jakim jest stabilność finansów publicznych. Przy czym stabilności systemów emerytalnych musi towarzyszyć odpowiednia polityka fiskalna, obejmująca – w razie potrzeby – redukcję długu. Strategie dla realizacji tego założenia mogą również obejmować tworzenie celowych emerytalnych funduszy rezerwowych.
7. Zapewnienie, aby przepisy regulujące prawo do świadczeń emerytalnych oraz wprowadzane reformy emerytalne utrzymywały odpowiednią równowagę

⁸⁴⁶ Tamże, s. 6-7.

między osobami pracującymi i emerytami, bez nadmiernego obciążania tych pierwszych i przy utrzymaniu odpowiednich emerytur dla tych drugich.

8. Zapewnienie, poprzez odpowiednie ramy prawne i poprzez skuteczne zarządzanie, że prywatne i publiczne systemy emerytalne będą w stanie zapewnić wypłatę świadczeń emerytalnych z wymaganą efektywnością, dostępnością i przenośnością oraz bezpieczeństwem⁸⁴⁷.

Systemy emerytalne powinny być dostosowane do zmieniających się warunków, dlatego w otwartej koordynacji ustalono trzy cele, które w tym zakresie powinny być realizowane:

9. Doprowadzenie do tego, aby systemy emerytalne spełniały wymogi elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, aby – bez naruszania spójności systemów podatkowych państw członkowskich – uprawnienia emerytalne ludzi nie były ograniczane z powodu mobilności na rynku pracy w ramach państw członkowskich i ponad granicami, a także, aby nietypowe formy zatrudnienia nie miały negatywnego wpływu na uprawnienia do świadczeń emerytalnych, oraz aby systemy emerytalne nie zniechęcały do pracy na własny rachunek.
10. Dokonywanie przeglądu regulacji emerytalnych pod kątem zapewnienia równego traktowania kobiet i mężczyzn, z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.
11. Zwiększenie przejrzystości systemów emerytalnych i ich zdolności adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych, w celu utrzymania zaufania obywateli do tych systemów. Przygotowanie wiarygodnych i zrozumiałych informacji na temat długookresowych perspektyw systemów emerytalnych, ze szczególnym uwzględnieniem zakładanych zmian w poziomie świadczeń i wysokości składek ubezpieczeniowych. Ponadto, należy wspierać możliwie jak najszerszy konsensus w zakresie polityki i reform emerytalnych, a także udoskonalić metodologię skutecznego monitorowania reform systemów emerytalnych i realizowanej w tym zakresie polityki⁸⁴⁸.

⁸⁴⁷ Tamże, s. 6-7.

⁸⁴⁸ Tamże, s. 6-7.

4. ARGUMENTY POPIERAJĄCE I NEGUJĄCE ZASTOSOWANIE OTWARTEJ KOORDYNACJI W POLITYCE SPOŁECZNEJ I W ZABEZPIECZENIU EMERYTALNYM

Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego wzbudza duże zainteresowanie i wywołuje niemniejsze kontrowersje w państwach członkowskich⁸⁴⁹.

Wśród najważniejszych korzyści płynących z wdrożenia tej metody wymienia się: konkretne i wymierne wyznaczanie celów do osiągnięcia w określonym czasie, rozpoznanie na szczeblu unijnym problemów specyficznych dla poszczególnych krajów i w wyniku tego możliwość rewizji unijnych wytycznych (*guidelines*), przewyższanie cyklu politycznego w pracach nad rozwiązywaniem podstawowych problemów społecznych, w tym związanych z zabezpieczeniem emerytalnym, na szczeblu krajowym oraz jako sposób na stawianie w obszarze zainteresowania polityków najistotniejszych problemów społecznych⁸⁵⁰. Sprawy związane z zabezpieczeniem społecznym, w tym emerytalnym, należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, niemniej dzięki otwartej metodzie koordynacji w coraz większym stopniu można wpłynąć na wewnątrz krajowe debaty dotyczące tej dziedziny⁸⁵¹.

Kolejną korzyścią jest sprzyjanie większej przejrzystości zastosowanych rozwiązań w poszczególnych krajach, co ułatwia dokonywanie porównań międzynarodowych, a także rozwój statystyki związanej z zabezpieczeniem emerytalnym. Przy czym szczególną uwagę zwraca się na charakter przyjętych porównań, który odbiega od dominującego dotychczas standardu porównań i zestawień rozwiązań prawnych. Otwarta metoda koordynacji zakłada bowiem bardziej porównanie osiągniętych przez systemy emerytalne efektów, w tym przede wszystkim tych ekonomicznych⁸⁵².

OMK umożliwia ograniczanie kosztownej metody „uczeniem się na własnych błędach” na rzecz wzajemnego „uczenia się od innych⁸⁵³”. Dodatkowo w ramach OMK ma miejsce proces uczenia się polityków, partnerów społecznych i zaangażowanych

⁸⁴⁹ VDR, *Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union. Internationale Tagung am 9. und 10. November in Berlin...*, s. 41-44; 108-121.

⁸⁵⁰ S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja...*, s. 11-14.

⁸⁵¹ Y. Jorens, *Otwarta metoda koordynacji jako standardowy...*, s. 42-45.

⁸⁵² M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44-47.

⁸⁵³ E. Eichenhofer, *Der aktuelle Stand europäischer Sozialpolitik...*, s. 322-331.

urzędników o nowych (czasami alternatywnych) możliwościach rozwiązywania podstawowych problemów społecznych, w szerokim europejskim kontekście⁸⁵⁴.

We wszystkich dokumentach dotyczących otwartej metody koordynacji w zabezpieczeniu emerytalnym jest deklarowany pełen respekt dla odmiennych tradycji zabezpieczenia emerytalnego w poszczególnych państwach członkowskich. Wiele razy przywoływana jest w dokumentach zasada subsydiarności⁸⁵⁵. W założeniu istnieje tutaj oddolny *benchmarking* socjalny, zamiast odgórnej konwergencji⁸⁵⁶. Zwraca także uwagę fakt, że proces otwartej koordynacji „wychodzi” od państw członkowskich⁸⁵⁷. Ważną korzyścią jest również szerokie uspołecznianie decyzji w sprawach społecznych w tym tych, które dotyczą zabezpieczenia emerytalnego, w wyniku włączania wielu stron w tworzenie Narodowego Raportu Strategicznego, a także rozwój zorientowanych badań społecznych w dziedzinach będących przedmiotem otwartej koordynacji⁸⁵⁸.

Natomiast obawy związane z otwartą koordynacją w zabezpieczeniu emerytalnym dotyczą przede wszystkim wątpliwości na temat niedostatecznego uwzględnienia w tym procesie narodowych uwarunkowań i szerszego kontekstu zabezpieczenia emerytalnego, w tym historycznego i instytucjonalnego. Wątpliwości wzbudza mniejsza ranga przypisywana w tej metodzie celom poszczególnych systemów emerytalnych, bez których jednak trudno oceniać skutki. Poza tym polityczny *benchmarking* przedstawiany jest jako „obiektywny”, tymczasem określenie celów wymaga decyzji politycznych⁸⁵⁹.

Duże emocje wywołuje również dobór wskaźników, które mają być stosowane w otwartej koordynacji, w związku z tym pojawia się pytanie: czy rzeczywiście mogą być one neutralne, czy wręcz odmiennie – będą preferować z góry określony system⁸⁶⁰? W tym kontekście zgłaszane są obawy o zbyt słabe wyeksponowanie wśród założeń i celów przyjętych w otwartej koordynacji solidarności, jako naczelnej dotąd zasady europejskich systemów emerytalnych⁸⁶¹.

⁸⁵⁴ S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja...*, s. 11-14.

⁸⁵⁵ E. Eichenhofer, *Der aktuelle Stand europäischer Sozialpolitik...*, s. 322-331.

⁸⁵⁶ C. De La Porte, Ph. Pochet, G. J. Room, *Social Benchmarking, Policy Making and...*, s. 291-307.

⁸⁵⁷ B. Schulte, *Die „Methode der offenen Koordinierung” – Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes*, „Zeitschrift für Sozialreform“ 2002, nr 1, s. 1-27.

⁸⁵⁸ S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja...*, s. 11-14.

⁸⁵⁹ S. Devetzi, V. Schmitt, *Die offene Methode der Koordinierung im Bereich...*, s. 234-249.

⁸⁶⁰ E. Eichenhofer, *Der aktuelle Stand europäischer Sozialpolitik...*, s. 322-331.

W. Schmähl, *Die „offene Koordinierung“ im Bereich...*, s. 108-121.

F. Ruland, *Die „offene Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung aus der Sicht der Mitgliedsstaaten. Deutschland*, (w:) VDR 2002, s. 41-44; cyt. za: M. Zukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego...*, s. 44-47.

⁸⁶¹ Tamże, s. 41-44.

Otwarta koordynacja bez mocnych regulacji oraz sankcji może bardziej stanowić fasadę, niż być realnym narzędziem rozwiązywania podstawowych problemów związanych z zabezpieczeniem emerytalnym. Z kolei potrzebne twarde regulacje prawne mogą być nie do przyjęcia dla państw członkowskich⁸⁶². W związku z tym podstawowe obawy dotyczą możliwego wpływu otwartej koordynacji na wzmocnienie kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie będącej dotąd w pełni w zakresie państw członkowskich⁸⁶³.

Reasumując można stwierdzić, iż OMK jest różnie oceniana. Dla zwolenników harmonizacji, których celem jest realizowanie idei Europy socjalnej jest ona niedostatecznym i słabszym instrumentem od wiążących przepisów prawa. Natomiast dla przeciwników wzmocniania kompetencji Unii w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego otwarta metoda koordynacji posuwa się za daleko. Formułowana jest teza, że ta „miękka” forma koordynacji będzie stopniowo prowadziła do określonych „kryteriów z Maastricht” dla systemów emerytalnych. Zwraca się także uwagę na to, iż hasło „Europa” jest często wykorzystywane na poziomie krajowym przez określone osoby, jako argument dla zrealizowania celów trudnych do osiągnięcia w danym państwie⁸⁶⁴.

Niemniej poprzez zastosowanie otwartej metody koordynacji Europa pokazuje pożądaną kierunek reform systemów emerytalnych. Właśnie tu po raz pierwszy można obserwować pojawienie się europejskich standardów socjalnych. Idea OMK nie jest próbą stworzenia wspólnego wzorca systemu emerytalnego, ale próbą zachowania i okazania szacunku dla różnic obserwowanych w systemach w całej Europie⁸⁶⁵.

⁸⁶² S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja...*, s. 11-14.

⁸⁶³ W. Schmähl, *Die „offene Koordinierung“ im Bereich...*, s. 108-121.

⁸⁶⁴ W. Schmähl, *Nationale Rentenreformen und die Europäische Union - Entwicklungslinien und Einflusskanäle*, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, ZeS-Arbeitspapier 2005, Nr. 3, s. 21; cyt. za: M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie...*, s. 50-51.

⁸⁶⁵ Y. Jorens, *Otwarta metoda koordynacji jako standardowy...*, s. 42-45.

5. OMK A STAN, CELE I PERSPEKTYWY BRYTYJSKIEGO SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO PRZEDSTAWIONE W NARODOWYM RAPORCIE STRATEGICZNYM NA LATA 2006-2008

We wrześniu 2002 r. opublikowano w ramach otwartej koordynacji systemów emerytalnych w Unii Europejskiej pierwszy brytyjski „Narodowy raport strategiczny w sprawie przyszłości systemów emerytalnych” (*National Strategy Report on the Future of Pension Systems*⁸⁶⁶). Drugi brytyjski „Narodowy raport strategiczny w sprawie adekwatnych i stabilnych emerytur” (*National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*⁸⁶⁷) został przedstawiony w lipcu 2005 r.⁸⁶⁸ Natomiast od 2006 r. wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Wielka Brytania, przygotowują „Narodowe raporty na temat strategii ochrony socjalnej i integracji społecznej”⁸⁶⁹. Pierwszy połączony raport został dostarczony do Komisji Europejskiej we wrześniu 2006 r. Rozdział 3 niniejszego raportu dotyczy ważnych zmian w brytyjskiej polityce emerytalnej od czasu poprzedniego raportu z 2005 r.

Strategiczne cele państwa w zabezpieczeniu emerytalnych zostały zdefiniowane w pierwszym narodowym raporcie strategicznym z 2002 r. w następujący sposób:

„Wielka Brytania ma silną pozycję do osiągnięcia stabilnego systemu emerytalnego zaspokajającego najważniejsze potrzeby społeczne. W podejściu Wielkiej Brytanii uwzględnia się znaczny wkład w bezpieczeństwo systemu emerytalnego wnoszonego od dawna przez systemy zakładowe i indywidualne.

Strategiczne cele w odniesieniu do emerytur są następujące:

- dla dzisiejszych emerytów – zwalczanie ubóstwa i zapewnienie, aby oszczędzanie na emeryturę było satysfakcjonujące poprzez zagwarantowanie poziomu dochodu, poniżej którego nie powinny zejść dochody żadnego emeryta, jak również zapewnianie nowych produktów, które nagradzają oszczędności,
- dla przyszłych emerytów – zachęcanie do oszczędzania poprzez sektor prywatny, tam gdzie jest to właściwe, a także zapewnianie bezpieczeństwa tym, którzy muszą polegać na państwowym systemie emerytalnym, poprzez

⁸⁶⁶ *United Kingdom National Strategy...*, (2002).

⁸⁶⁷ *United Kingdom National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*, An update report to the European Commission on the UK's progress since 2002, July 2005.

⁸⁶⁸ Wszystkie raporty są opublikowane na stronie: <http://www.dwp.gov.uk> oraz http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/adequacy_sustainability_en.htm

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm

⁸⁶⁹ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008).

zwiększenie dostępu do drugiej emerytury; zapewnianie produktów i informacji dla zachęcenia ludzi do oszczędzania, a także pomoc w zrozumieniu możliwych opcji emerytalnych⁸⁷⁰».

W niniejszym punkcie zostanie przedstawiony ostatni Raport – za okres 2006-2008, ponieważ zawarte w nim dane są najaktualniejsze z punktu widzenia stanu brytyjskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego.

W Raporcie⁸⁷¹ podkreślono, iż w Wielkiej Brytanii nie doszło do nagłego kryzysu systemu emerytalnego. Jednak bez dalszych reform przyszli emeryci mogą być w gorszej sytuacji finansowej w porównaniu z osobami w wieku produkcyjnym⁸⁷².

Biorąc pod uwagę adekwatność, średni dochód osób w wieku 65 lat i więcej stanowił ok. 74% dochodu osób w wieku 0-64 lat⁸⁷³. Stopa zastąpienia brutto pracownika o średniej płacy po przejściu na emeryturę w wieku 65 lat, po 40 latach płacenia składek, wynosiła w 2005 r. 67% (82% netto)⁸⁷⁴, 17% pochodziło systemu państwowego (I filara), a 50% z systemu zakładowego (II filara) – tabela 37. Przedstawione dane opierają się na założeniu, że dana osoba pozostaje w systemie przez $\frac{3}{4}$ swojego życia zawodowego i jest w tym okresie wyłączona z dodatkowej emerytury państwowej (*contracted out*). Dla osób, które w ogóle nie posiadają emerytury z prywatnego funduszu emerytalnego (ale przynależą do *State Second Pension* – SSP) stopa zastąpienia brutto wynosiła 38% (53% netto).

⁸⁷⁰ *United Kingdom National Strategy...*, (2002), s. 3.

⁸⁷¹ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), s. 2.

⁸⁷² Szerzej na ten temat również: R. Disney, *How Should We Measure Pensions Liabilities in EU Countries?*, (w:) *Pensions: More Information, Less Ideology: Assessing the Long-Term Sustainability of European Pension Systems...*, s. 95-112.

⁸⁷³ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), Chapter 3, Annex 3, *Statistical information*, tab. 2, s. 1.

⁸⁷⁴ Tamże, tab. 4, s. 2-3.

Wskaźnik ubóstwa wśród starszych osób w Wielkiej Brytanii zmalał w ostatnich latach, ale nadal pozostaje on na poziomie przewyższającym średnią Unii Europejskiej. W 2003 r. względny wskaźnik ubóstwa (60% średniego progu dochodów) dla osób w wieku 65 lat i więcej wynosił 24% (30% dla osób w wieku 75 lat i więcej) – i on był wyższy od średniej UE-25 o 6%⁸⁷⁵.

Z punktu widzenia możliwości finansowania świadczeń emerytalnych istotne znaczenie ma poziom współczynnika obciążenia demograficznego. W Wielkiej Brytanii w latach 1960-2000 wskaźnik ten wzrósł z 20,3% do 26,4%⁸⁷⁶. Liczba osób w wieku 20-64 lat przypadająca na jedną osobę w wieku 65 lat i więcej nadal się zmniejsza, przy czym Wielka Brytania w 2050 r. będzie miała jeden z najniższych współczynników obciążenia demograficznego w Europie – na poziomie 45%⁸⁷⁷.

Kolejne reformy będą zmierzały do poprawy adekwatności emerytur, a zwłaszcza polepszenia sytuacji najuboższych emerytów. Stały wzrost wskaźnika osób ubiegających się o pomoc w ramach *Pension Credit* powinien przełożyć się na dalszy spadek ubóstwa wśród osób powyżej 60 roku życia. Przy czym najnowsze dane odnotowały, iż osiągnięto już w tej kwestii wymierny postęp, bowiem dzięki wyższej stawce podstawowej emerytury państwowej, dodatkowi *Winter Fuel* i wprowadzeniu *Pension Credit*, coraz więcej pieniędzy trafia do wszystkich emerytów. Przyczyniło się to do zniesienia skrajnej nędzy wśród ok. 2 milionów emerytów, a względnego ubóstwa wśród 1 mln emerytów⁸⁷⁸.

Stopa zastąpienia w nadchodzącej dekadzie powinna, zgodnie z przewidywaniami, pozostać na tym samym poziomie dla osób wyłączonych z dodatkowej emerytury państwowej (*contracting out*), przy założeniu wskaźnika składek na poziomie 23,7% (w tym 18,7% składka pracodawcy i 5% składka pracownika), co jest znacznie wyższą wartością niż aktualny średni wskaźnik składkowy dla systemów zakładowych. Obecnie około 60% pracowników wybiera wyłącznie do zakładowych lub prywatnych systemów emerytalnych, zamiast uczestnictwa w systemie drugiej emerytury państwowej. Według prognoz wskaźnik zastąpienia brutto dla osób, które nie rezygnują z uczestnictwa w SSP spadnie z obecnego poziomu 38% (53% netto) do 23% (38% netto) w 2050 r. W związku z tym największym wyzwaniem będzie zapewnienie coraz większej liczbie osób dostępu

⁸⁷⁵ Tamże, tab. 1 i 8, s. 1 i 5.

⁸⁷⁶ Eurostat, *The Statistical Guide to Europe...*, s. 22.

⁸⁷⁷ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), Chapter 3, Annex 3, s. 7.

⁸⁷⁸ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), s. 46.

do SSP, pomoc w spełnieniu koniecznych warunków, a także stworzenie możliwości, które zapewnią tej grupie wyższy standard życia po przejściu na emeryturę.

Brytyjski rząd ogłosił, że doprowadzi do uznania obowiązkowego przechodzenia na emeryturę w wieku poniżej 65 lat w firmach za niezgodne z prawem, z wyjątkiem przypadków, gdy pracodawca udowodni, że wcześniejsze przejście na emeryturę jest uzasadnione. Pracodawcy będą również zobowiązani do brania pod uwagę wniosku osoby, która poprosi o pozostanie w pracy powyżej ustalonego wieku emerytalnego.

I tak, osoby, które chcą pozostać dłużej aktywne zawodowo od normalnego wieku emerytalnego mają zapewnioną taką możliwość. Od 1 października 2006 r. w Wielkiej Brytanii obowiązują przepisy „O równości zatrudnienia (wieku)” – *Employment Equality (Age) Regulations 2006*, które zakazują dyskryminacji ze względu na wiek w zatrudnieniu i kształceniu zawodowym⁸⁷⁹.

Biorąc pod uwagę stabilność, jednym ze sposobów zapewnienia sobie przez jednostki dochodów na emeryturze na oczekiwanym poziomie jest dłuższe życie zawodowe. Wśród starszych pracowników odnotowano w tym zakresie postęp, bowiem od 1997 r. 1 mln osób więcej nadal pracuje po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lat w 2005 r. był na poziomie 57%⁸⁸⁰ (66% dla mężczyzn i 48,1% dla kobiet⁸⁸¹), co znacznie przekracza cele wyznaczone przez Strategię Lizbońską⁸⁸².

⁸⁷⁹ Mają one zastosowanie do osób w każdym wieku: w pracy, przy poszukiwaniu pracy oraz przy poszukiwaniu dostępu do szkoleń zawodowych i dotyczą wszystkich pracodawców, wszystkich dostawców kształcenia zawodowych i poradnictwa zawodowego (w tym dalszego i wyższe instytucje edukacyjne).

Szerzej na ten temat: www.agepositive.gov.uk; a także:

Age Partnership Group (APG), Products Evaluation Phase 2, Prepared for Department for Work and Pensions, July 2007.

⁸⁸⁰ Przy średniej UE-25 na poziomie 42,5%.

⁸⁸¹ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), Chapter 3, Annex 3, tab. 2, s. 6.

Dla porównania: od początku lat siedemdziesiątych do początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku odnotowano w Wielkiej Brytanii zmniejszanie się liczby mężczyzn na rynku pracy. Dane przedstawione przez R. Blundell'a i P. Johnson'a (w 1997 r.) wskazywały na rosnącą stopę wyjścia z rynku pracy mężczyzn w wieku ok. 50 lat. Zdecydowana większość mężczyzn (ok. 80%) pod koniec czterdziestego roku życia była zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy. Odsetek ten zmniejszał się, osiągając poziom 75%, u mężczyzn w ich wczesnych latach pięćdziesiątych, 60% w ich późnych latach pięćdziesiątych, z gwałtownym spadkiem do 40% u sześćdziesięciolatków, 30% wśród mężczyzn w wieku 64 lat i poniżej 10% u mężczyzn w wieku 66 lat. Dla kobiet w strukturze wynik był podobny, ale ze znacznie niższą stopą kobiet zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy i wyższym poziomie kobiet pracujących w niepełnym wymiarze godzin. Udział kobiet wśród pracowników zmniejszał się do ok. 60% w ich późnych latach czterdziestych, do 30% w późnych latach pięćdziesiątych i do 20% w wieku 60 lat. Biorąc pod uwagę, że emerytura państwowa dla kobiet jest w Wielkiej Brytanii dostępna od 60 roku życia, zwiększenie liczby niepracujących kobiet w tym wieku nie jest zaskakujące.

R. Blundell, P. Johnson, *Pensions and Labor-Market Participation in the United Kingdom*, "The American Economic Review" 1998, Vol. 88, no. 2, s. 168-172.

⁸⁸² Szerzej na ten temat również: B. Mattil, *Pension Systems: Sustainability...*, s. 189-218.

Przeciętny efektywny wiek wycofywania się pracowników z rynku pracy w 2004 r. wynosił 62,9 lat dla mężczyzn i 61,4 lat dla kobiet. Wśród osób w wieku 50-69 lat, które odchodziły na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego u 49% przyczyną były problemy zdrowotne, 18% zaoferowano korzystne warunki finansowe przy przejściu na wcześniejszą emeryturę lub odeszły z pracy na własną prośbę, dalsze 18% osób straciło pracę podczas redukcji etatów, zwolnień grupowych, albo nie miało innego wyboru. Przy czym osoby otrzymujące emerytury prywatne chętniej przechodziły na wcześniejszą emeryturę⁸⁸³.

Celem rządu jest osiągnięcie stopy zatrudnienia na poziomie 80% wśród osób w wieku produkcyjnym. Oznacza to 2,5 mln wzrost liczby osób na rynku pracy niż obecnie, wliczając w to o 300 tys. więcej pracujących samotnych rodziców, milion osób mniej otrzymujących zasiłek chorobowy (ponad 50% z nich jest w wieku powyżej 50 lat) i wzrost o kolejny milion na rynku pracy starszych wiekiem pracowników⁸⁸⁴.

W Wielkiej Brytanii wzmacnia się bodźce motywujące starsze osoby do dłuższego pozostania na rynku pracy, zarówno przed osiągnięciem wieku emerytalnego, jak i po jego przekroczeniu. Duży nacisk kładzie się na elastyczne podejście do pracy, w tym możliwość kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nietypowe formy zatrudnienia – praca na pół etatu oraz zatrudnianie w nienormowanym czasie pracy – są szansą na dalszy wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród starszych pracowników i są sposobem na zwiększenie dochodów starszych ludzi, obok świadczeń państwowych.

Strategia zapewnienia finansowej stabilności całego systemu emerytalnego polega przede wszystkim na skierowaniu publicznych wydatków na emerytury do grupy osób o najniższych dochodach, a także zapewnieniu optymalnych warunków, które pozwolą na większy udział jednostek w prywatnych programach emerytalnych, bowiem w przyszłości przeważająca część dochodów osób starszych ma pochodzić ze źródeł prywatnych⁸⁸⁵.

W Wielkiej Brytanii wydatki na państwowy system emerytalny wynoszą ok. 6% PKB i zgodnie z przewidywaniami mają się utrzymać na zbliżonym poziomie przez następne 50 lat. Spodziewany jest wzrost wydatków na emerytury państwowe z 47 mld funtów w 2001/02 r. do 54 mld funtów w 2007/08 r.

⁸⁸³ P. Irving, J. Steels, N. Hall, *Factors Affecting the Labour Market Participation of Older Workers: Qualitative Research*, [Research Report No. 281], Department for Work and Pensions 2005.

⁸⁸⁴ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), s. 48.

⁸⁸⁵ Tamże, s. 48.

Według prognoz AWG⁸⁸⁶ (*Ageing Working Group*) w 2005 r. wydatki na emerytury państwowe, łącznie z emeryturami dla pracowników sektora publicznego, wzrosną o 2% PKB z 6,6% PKB w 2004 r. do poziomu 8,6% w 2050 r. Na podstawie bieżącej sytuacji budżetowej prognozy zakładają wzrost deficytu z obecnych 41% do 90% PKB w 2050 r. W rezultacie finansowa stabilność publicznych emerytur wydaje się być pod kontrolą, ale zależy ona w większym stopniu niż w innych krajach, od uczestnictwa jednostek w prywatnych systemach emerytalnych. Jeżeli udział prywatnych emerytur spadnie z obecnego i zakładanego poziomu, to w przyszłości rząd może stanąć przed problemem wzrostu roszczeń ze strony obywateli spowodowanego spadkiem dochodu.

Wzrost wydatków emerytalnych wynika także z wydłużania się przeciętnego okresu otrzymywania emerytury, bowiem długość życia po przekroczeniu 65 lat zwiększa się o około jednego roku co dziesięć lat. Dlatego odbudowanie zaufania społeczeństwa do prywatnych systemów emerytalnych jest sprawą nadrzędną. Najnowsze dane wskazują bowiem, że obecna liczba osób posiadających oszczędności w prywatnych funduszach emerytalnych zmniejsza się, a te osoby, które są ich uczestnikami już teraz nie posiadają wystarczających środków, dzięki którym ich przyszłe dochody na emeryturze mogłyby zostać uznane za adekwatne.

W związku z tym rząd wyznaczył pięć obszarów testowych dla zreformowanego systemu emerytalnego, które obejmują⁸⁸⁷:

- „promowanie osobistej odpowiedzialności: radzenie sobie z problemem braku odpowiedniej ilości środków na emeryturze,
- zachowanie zasad sprawiedliwości społecznej – ochrona najuboższych oraz sprawiedliwe traktowanie kobiet, opiekunów oraz sprawiedliwa wymiana między pokoleniami,
- zachowanie prostoty – jasne przedstawienie roli państwa, pracodawcy i jednostki,
- dostępność – utrzymanie makroekonomicznej stabilności oraz zachowanie odpowiedniej równowagi dotyczącej świadczeń zależnych od państwa, pracodawcy i jednostki,

⁸⁸⁶ European Economy, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), Special Report no. 1/2006, s. 71.

⁸⁸⁷ *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), s. 46.

- zachowanie trwałości i stabilności – ustanowienie podstaw długotrwałego konsensusu narodowego, przy zachowaniu elastyczności wobec przyszłych trendów”.

Jeżeli chodzi o modernizację, na podstawie uchwalonego prawodawstwa w 2020 r. nastąpi wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat. Natomiast dalszy zakładany stopniowy wzrost wieku emerytalnego do 68 lat w 2046 r. pozwala na pokrycie większości wydatków związanych z reformą, co zapewni zachowanie wartości emerytur na relatywnie zbliżonym poziomie w porównaniu z ogólnonarodowym dobrobytem ekonomicznym⁸⁸⁸.

Względne standardy życia są średnio wyższe dla mężczyzn (76% dla grupy wiekowej 65 lat i więcej w stosunku do kohorty wiekowej 0-64) niż dla kobiet (73%). Wskaźnik ryzyka ubóstwa również pozostaje wyższy dla kobiet (28% przy 60% progu dla grupy wiekowej 65 lat i więcej) niż dla mężczyzn (23%). W ramach modernizacji zmieniono także zasady przenoszenia uprawnień emerytalnych, bowiem od kwietnia 2006 r. osoby wcześniej opuszczające system mają prawo do transferu środków pieniężnych do nowego systemu już po trzech miesiącach.

Dorośli (aż do osiągnięcia wieku emerytalnego) będą zaopatrywani w indywidualne prognozy emerytalne, a pracodawcy będą zachęceni do dostarczania swoim pracownikom informacji na temat dostępnych opcji funduszy emerytalnych i wynikających z tego tytułu uprawnień. Brytyjski rząd udoskonalił plan emerytalny oparty na interaktywnej stronie internetowej, która będzie obejmowała zagadnienia związane z pracą, oszczędnościami oraz planowaniem emerytury. Rząd pracuje także, wraz z instytucjami finansowymi, nad poprawą zakresu informacji, poradnictwa i dostępnych materiałów na ten temat dla wszystkich osób, włączając w to dzieci w wieku szkolnym.

Rozszerzanie się nietypowych form zatrudnienia (pracy niezależnej, umów okresowych i sezonowych, pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracy na wezwanie, zatrudnienia agencyjnego) powoduje z jednej strony zmniejszenie wpływów ze składek, a z drugiej narastanie niepełnych uprawnień emerytalnych dla samych zainteresowanych. Osoby pracujące w ten sposób mogą być również pozbawione możliwości uzyskiwania uprawnień emerytalnych (pełnych / częściowych), jeśli nie wykonują pracy przez określoną liczbę godzin lub jeżeli ich wynagrodzenie jest na zbyt

⁸⁸⁸ Tamże, s. 46-47.

niskim poziomie. Problemy te dotyczą także osób pracujących na własny rachunek, rodziców sprawujących opiekę nad dziećmi, opiekunów osób chorych i niepełnosprawnych.

W związku z tym w zreformowanym systemie emerytury państwowej praca osób, które w okresie aktywności zawodowej opiekowały się dziećmi, osobami chorymi, bądź upośledzonymi będzie lepiej wynagradzana. Dzięki wprowadzonym zmianom w 2010 r. 70% kobiet, które osiągną wymagany wiek emerytalny będzie uprawniona do pełnej podstawowej emerytury państwowej, w porównaniu do około połowy mniej w ramach obecnego systemu. Ponad 90% kobiet i mężczyzn, którzy osiągną wiek emerytalny do 2025 r., będzie uprawnionych do emerytury państwowej w pełnym wymiarze – przy ok. 80% przed reformą. Wprowadzone reformy wpłyną również na sprawiedliwe rozłożenie odpowiedzialności za przyszłą emeryturę pomiędzy państwo, pracodawców i jednostki⁸⁸⁹.

⁸⁸⁹ Tamże, s. 47.

ZAKOŃCZENIE

Największym wyzwaniem, z jakim obecnie muszą się zmierzyć systemy emerytalne jest starzenie się społeczeństw. Zjawisku temu towarzyszy wzrost deregulacji na rynku pracy, globalizacja gospodarki, wzrost międzynarodowej konkurencji oraz przemiany form życia społecznego. Ludzie żyją coraz dłużej, co przy niskim poziomie diety prowadzi w perspektywie do zachwiania proporcji między liczbą osób w wieku produkcyjnym, a liczbą osób w starszym wieku. Z tego względu systemy emerytalne muszą z wyprzedzeniem reagować na odnotowane przeobrażenia.

Zasadniczym problemem rozprawy było pytanie: jak brytyjski system emerytalny dostosowuje się do zmieniających się warunków, w jakim stopniu Wielka Brytania radzi sobie w obliczu wytycznych Unii Europejskiej dotyczących koncepcji modernizacji systemów zabezpieczenia emerytalnego, oraz jak Wielka Brytania rozwiązuje kwestie związane ze skutkami starzenia się społeczeństwa, w tym wzrostem kosztów wypłaty emerytur z jednej strony, a realizacją funkcji dochodowej – podstawowego celu systemów – z drugiej, a także, czy dotychczasowe strategie są odpowiednie w nowych warunkach?

W rozprawie system emerytalny Wielkiej Brytanii – i proces podjętych w nim reform – został przedstawiony na tle teorii zabezpieczenia emerytalnego, historycznego rozwoju zaopatrzenia społecznego w okresie powojennym oraz przy uwzględnieniu społecznych i politycznych uwarunkowaniach ewolucji tego systemu. W pracy omówiono także główne wątki debaty podjętej w ramach otwartej koordynacji nad systemami emerytalnymi w Unii Europejskiej.

W Wielkiej Brytanii państwowy system emerytalny wyrastał z tradycji zaopatrzenia i z pomocy społecznej. Pierwsze emerytury były finansowane z budżetu państwa i były skierowane do osób, których dochody nie przekraczały określonej wysokości. Początkowo odrzucano przymus ubezpieczenia, jako czynnika prowadzącego do władzy państwa nad jednostką oraz zagrażającego tradycji oszczędzania i samopomocy – co w dużej mierze było konsekwencją dominującego wówczas liberalizmu. Po II wojnie światowej polityka emerytalna w Wielkiej Brytanii była daleka od stabilizacji, przy czym szczególnie ważne znaczenie miało wprowadzenie (od 1978 r.) dodatkowej emerytury państwowej SERPS, a następnie możliwość zastąpienia SERPS najpierw przez systemy zakładowe, a potem (od 1988 r.) również przez ubezpieczenie indywidualne.

Wdrażane zmiany wywierały także wpływ na inne instytucje – pomoc społeczną i prywatne systemy emerytalne. Polityka ta wpływała z przekonania, że udział państwa w zabezpieczeniu na okres starszego wieku powinien się ograniczać jedynie do gwarantowania określonego minimum (zapobiegania ubóstwu), natomiast za zapewnienie wyższych dochodów, w tym utrzymanie osiągniętego w okresie aktywności zawodowej poziomu życia, odpowiedzialny jest sam zainteresowany.

Skutkiem zmian wprowadzonych w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stało się przede wszystkim obniżanie wydatków na emerytury publiczne – w latach 1993-1998 z 12,2% do 11,5% PKB, a w 2004 r. do poziomu 6,6% PKB. Analizy porównawcze wykazują, że prognozowane koszty będą w tym zakresie najniższe wśród krajów Unii Europejskiej. Poza przesunięciem kosztów na systemy dodatkowe (rola *contracting out*), do czynników powodujących zmniejszanie wydatków w ramach państwowego systemu emerytalnego należą: silne oparcie zabezpieczenia na pomocy społecznej, a także wprowadzona w 1980 r. waloryzacja emerytur uzależniona od wzrostu cen.

W Wielkiej Brytanii zabezpieczenie emerytalne jest oparte na zasadzie indywidualnej przeczności jednostki za jakość i standard życia na emeryturze. Emerytury publiczne, choć powszechne, dla wielu osób stanowią uzupełnienie świadczeń pochodzących z systemów dodatkowych (zakładkowych i indywidualnych) oraz z pomocy społecznej. Dlatego w dysertacji silnie był reprezentowany nurt poparcia dla zwiększania indywidualnej odpowiedzialności za zabezpieczenie na okres starszego wieku oraz dla rozwoju prywatnych systemów emerytalnych, i dalszego przesunięcia pomiędzy pierwszym a pozostałymi filarami emerytalnymi. Poglądy te są również podbudowane analizą przebiegu procesów gospodarczych (w tym globalizacji).

Należy mieć jednak na uwadze, iż w praktyce „prywatyzacja” zabezpieczenia emerytalnego – jako strategia rozwiązania problemu starzenia się społeczeństwa – napotyka na swej drodze na podstawową przeszkodę: trudność objęcia przez systemy dodatkowe osób z niskimi wynagrodzeniami i nieregularnym zatrudnieniem, a także możliwość utraty przyrzeczonych uprawnień emerytalnych przez osoby będące uczestnikami systemów dodatkowych (DB), z powodu bankructwa pracodawcy.

Analiza brytyjskiego systemu emerytalnego z perspektywy realizacji funkcji dochodowej pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- świadczenia państwowe, wliczając w to emerytury publiczne, stanowią ok. 50% przeciętnych dochodów brutto gospodarstw domowych emerytów,

- zabezpieczenie społeczne jest nadal głównym źródłem dochodu w okresie starości, ale udział innych – pozapaństwowych – źródeł systematycznie wzrasta,
- mediana dochodów netto wśród jednoosobowych gospodarstw domowych emerytów, z uwzględnieniem kosztów mieszkaniowych, wzrosła w latach 1996/97-2004/05 o 42% w najniższym kwintylu dochodów i o 32% w najwyższym, natomiast w przypadku par emeryckich, także po uwzględnieniu kosztów mieszkaniowych, wzrosła w tym samym okresie, o 38% w najniższym kwintylu dochodów i o 22% w najwyższym,
- wzrost średniego dochodu w latach 1996/97-2004/05 był o wiele bardziej równomiernie rozłożony niż w poprzedzającej go dekadzie, zarówno wśród jednoosobowych gospodarstw domowych emerytów, jak i par emeryckich,
- w najniższym kwintylu dochodów w większości znajdowali się starsi emeryci, oraz samotne kobiety emerytki,
- mężczyźni znacznie częściej niż kobiety spełniają warunki do państwowych emerytur składkowych w pełnej wysokości,
- kobiety rzadziej niż mężczyźni zakładały i opłacały dodatkowe (prywatne) programy emerytalne,
- poprawiła się relatywna pozycja dochodowa emerytów na tle pozostałej części społeczeństwa; przez okres 10 lat (od 1994/95 r. do 2004/05 r.) dochody emerytów rosły szybciej niż średnie zarobki w całej gospodarce,
- w latach 1994/95-2004/05 wzrosła liczba osób otrzymujących świadczenia z systemów dodatkowych oraz wzrósł poziom tych świadczeń, w związku z tym zwiększenie dochodów gospodarstw domowych emerytów w ciągu ostatnich 25 lat jest rezultatem wzrostu dochodów z zakładowych systemów emerytalnych, inwestycji i innych świadczeń,
- relacje emerytur do zarobków są w Wielkiej Brytanii stosunkowo niewysokie w porównaniu z innymi państwami, co wynika z odmiennej funkcji zabezpieczenia emerytalnego w tym kraju,
- szczególnie zwraca uwagę fakt wyraźnego i systematycznego pogarszania się tych relacji od lat osiemdziesiątych do połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, co jest spowodowane głównie odejściem od waloryzowania emerytur według wzrostu płac.

Jednak mimo odnotowanych zmian brytyjski system emerytalny nadal musi zmierzyć się z problemem zapewnienia wszystkim osobom w starszym wieku dochodów na odpowiednim poziomie. W związku z tym, iż wśród tej grupy społecznej występuje duże zróżnicowanie w wysokości otrzymywanych świadczeń, ważnym wyzwaniem dla zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii jest zwiększenie przynależności jednostek do systemów dodatkowych. Z pewnością ma w tym pomóc wprowadzenie nowego rozwiązania – indywidualnych kont emerytalnych, które są skierowane przede wszystkim do osób z niskimi i średnimi wynagrodzeniami.

Państwo wywiązało się natomiast z istniejącej potrzeby uproszczenia przepisów podatkowych oraz usprawnienia doradztwa w tym zakresie. Na mocy ustawy emerytalnej z 2004 r. zwiększono ochronę członków zakładowych systemów emerytalnych, wprowadzono roczną ulgę podatkową na składki do funduszy emerytalnych, zdefiniowano maksymalną kwotę oszczędności emerytalnych, które mogą skorzystać z ulgi podatkowej, a także zwiększono liczbę dostępnych opcji pobierania dochodu po przejściu na emeryturę.

W Wielkiej Brytanii zmiany na rynku pracy nie stwarzają bezpośrednich zagrożeń dla podstaw publicznego systemu emerytalnego, wpływają natomiast na systemy zakładowe oraz indywidualne, gdzie ryzyko jest przeniesione na uczestnika. Osoby z niskimi wynagrodzeniami albo z krótkim okresem ubezpieczenia, których emerytury są niewysokie, najliczniej korzystają ze wsparcia zapewnianego przez pomoc społeczną. Zmiany wdrażane w systemach dodatkowych polegają na zwiększeniu możliwości transferu uprawnień przy zmianie pracodawcy, co z jednej strony wspiera mobilność pracowników, a z drugiej zwiększa prawdopodobieństwo ich wieloletniego uczestnictwa w systemie. Należy mieć jednak na uwadze, że dla wielu osób elastyczność zatrudnienia i nowe wzory świadczenia pracy, oznaczają jednocześnie brak stabilizacji i poczucia bezpieczeństwa w życiu zawodowym. Często skutkują również mniej korzystną sytuacją materialną, a dla systemów wzrostem zapotrzebowania na świadczenia. To właśnie te grupy pracowników są najmocniej zagrożone zbyt niskimi emeryturami i uzależnieniem od pomocy społecznej.

Wzrost zatrudnienia kobiet oznacza konieczność godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych oraz stwarza potrzebę odzwierciadlenia w systemach emerytalnych nowego podziału ról w rodzinie. Kobiety aktywne zawodowo uzyskują własne uprawnienia emerytalne. Jednak u kobiet praca częściej jest wykonywana

w niepełnym wymiarze czasu, z przerwami w zatrudnieniu z powodu macierzyństwa, dodatkowo kobiety są niejednokrotnie gorzej wynagradzane niż mężczyźni. Wszystko to powoduje, że kobiety są w większym stopniu narażone na niskie emerytury, a w konsekwencji częściej niż mężczyźni zagrożone ubóstwem. Potwierdzają to przedstawione w pracy dane statystyczne. Co prawda wskaźnik ubóstwa wśród osób w starszym wieku w Wielkiej Brytanii zmalał w ostatnich latach, ale nadal pozostaje on na poziomie przewyższającym średnią Unii Europejskiej. Dlatego poważnym wyzwaniem dla systemów emerytalnych jest z jednej strony potrzeba równego traktowania kobiet i mężczyzn, a z drugiej uwzględnienie różnic wynikających z odmiennego przebiegu ich karier zawodowych.

W brytyjskim systemie przed uchwaleniem ustawy z 2007 r. uprawnienia emerytalne kobiet, które miały przerwy w zatrudnieniu z powodu wychowywania dzieci, oraz osób sprawujących opiekę nad osobami chorymi i niepełnosprawnymi, nie były szczególnie chronione. Generalnie celem ostatnich reform jest ułatwienie wszystkim osobom, które osiągną wiek emerytalny po dniu 5 kwietnia 2010 r., uzyskanie prawa do świadczeń z podstawowej oraz dodatkowej emerytury państwowej, przy czym szczególnie korzystnie zmieniono zasady nabywania uprawnień przez rodziców i opiekunów, którzy dotychczas nie opłacali składek na NI. Wprowadzono bowiem nowe, zaliczane do ubezpieczenia społecznego tygodniowe kredyty, zezwolono na łączenie składek płaconych na NI od zarobków przez daną część roku podatkowego, ze składkami kredytowanymi z innej części tego samego roku podatkowego oraz zmniejszono wymaganą liczbę lat składkowych uprawniających do pełnej podstawowej emerytury państwowej.

W efekcie przeprowadzonej reformy kolejny raz podwyższono granicę wieku przejścia na emeryturę dla kobiet i mężczyzn z 65 do 68 lat, podniesiono minimalny wiek, od którego będzie można pobierać emeryturę zakładową i/lub indywidualną, oraz umożliwiono pracownikom kontynuowanie pracy, w pełnym lub w niepełnym wymiarze godzin u tego samego pracodawcy, podczas gdy pobierają już świadczenie z zakładowego systemu emerytalnego. Zmieniono także zasady waloryzacji świadczeń w ramach podstawowej emerytury państwowej, która ma być uzależniona od wzrostu wynagrodzeń (a nie od wzrostu cen, jak ma to miejsce obecnie). Niezmiennie zachęca się starszych wiekiem pracowników do późniejszego przechodzenia w stan spoczynku zawodowego, dążąc tym samym do zwiększenia poziomu zatrudnienia wśród tej grupy osób oraz zatrudnienia w ogóle, gdyż wydłużanie stażu zawodowego staje się

skutecznym sposobem na łagodzenie efektu niekorzystnych relacji międzypokoleniowych.

Zmiany we wzorach życia rodzinnego, w tym wzrost liczby rozwodów, związków nieformalnych i homoseksualnych, a także gospodarstw domowych samotnych rodziców, powodują potrzebę dostosowania prawa do tych form współżycia społecznego. Dlatego w brytyjskim prawodawstwie na mocy ustawy *The Civil Partnership Act* uznano związki zarejestrowane pomiędzy dwiema osobami tej samej płci, przyznając w ten sposób partnerom homoseksualnym takie same prawa i obowiązki, jakie przysługują parom małżeńskim. Rozszerzono również krąg osób uprawnionych, po osiągnięciu wieku emerytalnego, do podstawowej emerytury państwowej opartej na składkach na NI płaconych przez żonę lub partnera oraz zmieniono zasady występowania przez te osoby z roszczeniem o wypłatę świadczenia.

Także proces globalizacji stanowi zagrożenie dla polityki emerytalnej, choć dziedzina ta w Wielkiej Brytanii jest bardziej zgodna z zasadami globalizacji, niż w innych krajach europejskich. Od czasów rządów M. Thatcher nastąpiła radykalna komercjalizacja polityki społecznej, w tym emerytalnej, państwa i funduszy publicznych. Realizowany jest marginalny model zabezpieczenia emerytalnego, w którym wizja rynku jest rozciągnięta na państwo i społeczeństwo. W wyniku zmian wprowadzanych w ramach kolejnych reform publicznego systemu emerytalnego, nastąpiło zwiększenie odpowiedzialności jednostki za zapewnienie sobie w przyszłość adekwatnych dochodów, przy jednoczesnym zmniejszeniu roli państwa. Taki model polityki społecznej jest określany w literaturze jako odspołeczniający⁸⁹⁰.

Bez wątpienia reformowanie systemów emerytalnych jest procesem ciągłym, ponieważ zmieniają się potrzeby społeczne oraz warunki, w jakich systemy działają. Poszczególne kraje w różny sposób reagują na zmiany demograficzne. Specyfika reform w każdym z nich jest związana z realizowanym modelem emerytalnym, odmienną sytuacją gospodarczą i społeczną oraz przyjętymi celami polityki emerytalnej, które określają stosowane środki i instrumenty. Zasadniczym wnioskiem, jaki można wysunąć z przeglądu celów uzgodnionych w otwartej koordynacji w ramach zabezpieczenia emerytalnego jest podejmowanie przez państwa członkowskie działań wielokierunkowych i zintegrowanie polityki emerytalnej z innymi politykami: gospodarczą, zatrudnienia, finansową, edukacyjną. W Unii Europejskiej podstawą

⁸⁹⁰ J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu, słowo / obraz terytorialny*, Gdańsk 2001, s. 101.

strategii zapewnienia długookresowej stabilizacji systemów emerytalnych jest powiększanie bazy ekonomicznej systemów, poprzez promowanie aktywności zawodowej wśród osób w starszym wieku, wzmacnianie zachęt motywujących do dłuższej pracy, ograniczanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, zwiększanie elastyczności przy wycofywaniu się z rynku pracy, podwyższanie efektywnego wieku emerytalnego oraz tworzenie ram prawnych, które mają się przyczynić do wzrostu udziału jednostek w prywatnych systemach emerytalnych.

Podsumowując wszystkie przedstawione informacje można stwierdzić, iż perspektywy brytyjskiego systemu emerytalnego są pomyślne. W Wielkiej Brytanii zasadnicze reformy emerytalne przeprowadzono w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i na początku XXI wieku. Podstawowym celem reform wydaje się być obniżanie kosztów publicznych systemów emerytalnych, dlatego wprowadzane zmiany polegają przede wszystkim na przesunięciu proporcji w kierunku systemów dodatkowych. Nastąpiło przez to wyraźne wzmocnienie drugiego i trzeciego filaru emerytalnego – przy niezmiennym utrzymaniu niskich emerytur państwowych, uzupełnianych świadczeniami z pomocy społecznej.

W oparciu o przedstawione w pracy dane można sformułować następujące wnioski:

- odpowiedź na pytanie, czy w Wielkiej Brytanii następuje kontynuacja dotychczasowej strategii emerytalnej nie jest jednoznaczna, nastąpiło tu bowiem stopniowe odejście od przyjętej strategii realizacji przez emerytury publiczne funkcji ochrony przed ubóstwem; obecnie zadanie to jest podzielone między państwowy system emerytalny a pomoc społeczną,
- emerytury publiczne są zbyt niskie, aby jako jedyne źródło dochodu zapewniać osobom w starszym wieku środki utrzymania i chronić je przed ryzykiem ubóstwa,
- niewystarczający poziom emerytur państwowych powoduje konieczność zapewnienia dochodu (ponad gwarantowane minimum) przez indywidualną przeczorność; przeszkodą jest jednak brak zdolności osób o najniższych wynagrodzeniach do dobrowolnego opłacania składek i gromadzenia oszczędności,
- wymiar emerytur publicznych w zasadniczy sposób kształtuje sytuację materialną osób o słabszej pozycji na rynku pracy,

- uzasadnione jest poparcie dla koncepcji zabezpieczenia wielofilarowego, przede wszystkim ze względu na dywersyfikację „zagrożeń”, jakim podlegają poszczególne rodzaje systemów; nie ma bowiem systemów bez ryzyka, ani też ryzyka nie rozkładają się w sposób rozłączny pomiędzy różne systemy,
- systemy publiczne i systemy prywatne uzupełniają się i błędem jest ich przeciwstawianie,
- efekty zastosowanych (w wyniku ostatnich reform) zachęt finansowych motywujących do przystępowania do dodatkowych systemów emerytalnych, szczególnie przez osoby z niskimi i średnimi dochodami, będą znane w przyszłości.

Wielka Brytania jest postrzegana jako kraj, w którym udało się ustabilizować publiczne wydatki na zabezpieczenie emerytalne, przy jednoczesnym zagwarantowaniu powszechnej ochrony przed ubóstwem w okresie starości. Jednak należy mieć na uwadze, iż do dzisiejszej postaci systemu emerytalnego dochodzono poprzez dokonywanie – w całym powojennym okresie – wielu zmian istniejących rozwiązań. Mimo wprowadzenia licznych uproszczeń brytyjski system pozostaje złożony, zawiera wiele opcji i bodźców. Z tego względu można zgodzić się ze stwierdzeniem znanych brytyjskich badaczy, iż „historia reform emerytalnych w Wielkiej Brytanii nie jest jeszcze skończona⁸⁹¹”.

⁸⁹¹ R. Disney, P. Johnson, *The United Kingdom: A Working System...*, (w:) *Redesigning Social Security...*, s. 231.

BIBLIOGRAFIA

DOKUMENTY I OPRACOWANIA URZĘDOWE:

- Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion, *A Synthesis of Replies by Member States and Other Actors to an Evaluation Questionnaire on the Open Method of Coordination in the Fields of Social Inclusion and Adequate and Sustainable Pensions*, SEC(2006)345 z 8.03.2006 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament and to the Economic and Social Committee, *The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions*, COM(2000) 622 z 11.10.2000 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, *Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions Through an Integrated Approach*, COM(2001) 362 z 03.07.2001 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Draft Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, COM(2002) 737 z 17.12.2002 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, COM(2003) 261 z 27.05.2003 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*, COM(2006) 62, z 27.02.2006 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, COM(2008) 42 z 30.01.2008 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *Benchmarking the Competitiveness of European Industry*, COM(1996) 463 z 09.10.1996 r.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Concerted Strategy for Modernizing Social Protection*, COM(1999) 347 z 14.07.1999 r. [nie publikowany w *Official Journal*].
- Council of the European Union, *Joint Report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions: Applying the Open Method of Coordination*, [10672/01, SOC 272, ECOFIN 198] z 23.11.2001 r.

- Council of the European Union, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, [7274/08, SOC 151, ECOFIN 103], z 04.03.2008 r.
- Council of the European Union, *Quality and Viability of Pensions - Joint Report on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions*, [14098/01, SOC 469, ECOFIN 334], z 23.11.2001 r.
- Dyrektywa 2001/23/EEC z 12 marca 2001 r. dotycząca zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczących ochrony praw pracowników w razie przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę.
- European Commission, *Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, Social Protection and Social Integration, Social Protection: Retirement and Health*, Data Tables on Pensions, [stan na 01.02.2008 r.].
- European Commission, *Gender Equality Magazine, Magazine of the Medium-Term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men (1996-2000)*, no. 10/2001.
- European Commission, *Joint Report by the Commission and the Council: Adequate and Sustainable Pensions* [CS 7165/03] z 18.03.2003 r.
- European Commission, *Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*, SEC(2006) 304 z 27.02.2006 r.
- European Economy, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), Special Report no. 1/2006.
- Eurostat, *Labour Force Survey and Structural Indicators for Employment, Average Age of Withdrawal from the Labour Market*, 2005.
- Eurostat, *The Statistical Guide to Europe, Data 1990-2000*, Yearbook 2002.
- Involving Experts in the Process of National Policy Convergence*, [Report by Working Group 4a], EU Governance White Paper, czerwiec 2001 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*, KOM(2005) 706 z 22.12.2005 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Długoterminowa stabilność finansów publicznych w UE*, KOM(2006) 574 z 12.10.2006 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji, *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, KOM(2006) 571 z 12.10.2006 r.
- Presidency Conclusions: Lisbon European Council*, 23-24.03.2000 r.
- Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*, Synthesis Report, November 2002 r.

PUBLIKACJE ZWARTE I CZASOPISMA:

- Age Partnership Group (APG)*, Products Evaluation Phase 2, Prepared for Department for Work and Pensions, July 2007.
- Alcock P., Graig G., *The United Kingdom: Rolling Back the Welfare State?*, (w:) *International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World*, (ed.) P. Alcock, G. Craig, Palgrave, Houndmills 2001.

- Anioł W., *Europejska polityka społeczna*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- Anioł W., *Europejski fin de siècle*, Warszawa 1996.
- Annual Abstract of Statistics*, London (1982); (1986); (1990); (1992); (2002); (2007).
- Atkinson A. B., *Beveridge, the National Minimum and Its Future in European Context*, London School of Economics, London 1993.
- Atkinson A. B., *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, London 1983.
- Attanasio O. P., Rohwedder S., *Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reforms in the United Kingdom*, "The American Economic Review" 2003, Vol. 93, no. 5.
- Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.
- Auleytner J., *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 1997.
- Barr N., Coulter F., *Social Security: Solution or Problem?*, (w:) *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, (ed.) J. Hills, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
- Barr N., *Reforma państwa opiekuńczego w krajach postkomunistycznych*, (w:) *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, (red.) J. Neneman, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000.
- Barr N., *The Economics of the Welfare State*, London 1987.
- Barr N., *The Objectives and Attainments of Pension Schemes*, (w:) *The State and Social Welfare - the Objectives of Policy*, (ed.) T. Wilson, D. Wilson, Harlow : Longman, London and New York 1991.
- Beer M., *A History of British Socialism*, London 1948.
- Beltram G., *Testing the Safety Net: An Enquiry into the Reformed Supplementary Benefit Scheme*, Bedford Square Press, London 1984.
- Berghman J., *Old Age Benefits and Health Care Expenditure in the Council of Europe Member States and their Funding*, (w:) *Old Age Benefits and Health Care: Impact on Present and Future Funding of Council Security. Proceedings of the Colloquy*, Steering Committee for Social Security, Strasburg 1993.
- Beveridge W. H., *Full Employment in a Free Society*, London 1945.
- Beveridge W. H., *Social Insurance and Allied Services. Report by sir William Beveridge*, Published by his Majesty's Stationery' Office, London 1942.
- Bińczycka-Majewska T. (red.), *Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1995.
- Bińczycka-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 1999.
- Blake D., *Pension Finance*, Wiley 2006.
- Blake D., *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Blake D., *The United Kingdom: Examining the Switch from Low Public Pensions to High Cost Private Pensions*, (w:) *Social Security Pension Reform in Europe*, (ed.) M. Feldstein, H. Siebert, University of Chicago Press, Chicago 2002.
- Blake D., *Two Decades of Pension Reform in the UK. What Are the Implications for Occupational Pension Schemes?*, "Employee Relations" 2000, Vol. 22, no.3.
- Blundell R., Johnson P., *Pensions and Labor-Market Participation in the United Kingdom*, "The American Economic Review" 1998, Vol. 88, no. 2.

- Blundell R., Meghir C., Smith S., *Pension Incentives and the Pattern of Retirement in the United Kingdom*, (w:) *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*, [National Bureau of Economic Research Conference Report], (ed.) J. Gruber, D. A. Wise, University of Chicago Press, Chicago 2004.
- Ciechański J., *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej, wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego – Fundacja Studiów Międzynarodowych, Żurawia Papers, Warszawa 2003.
- Ciepielewski J., Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J., *Dzieje gospodarcze świata do roku 1980*, Warszawa 1985.
- Clark G. L., Munnell A. H., Orszag J. M. (ed.), *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Cohen R., Rushton A., *Welfare Rights*, London 1982.
- Cole M., *The Story of Fabian Socialism*, London 1961.
- Czajka Z., *Reformowanie systemów emerytalnych w państwach członkowskich UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 3.
- Czajka Z., *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Deacon A., Bradshaw J., *Reserved for the Poor: The Means Test in British Social Policy*, Oxford 1983.
- Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates*, April 2007.
- Department for Work and Pensions (DWP), *Benefit and Pension Rates*, April 2008.
- Department for Work and Pensions (DWP), *First Release*, Quarterly Statistical Summary, 2007.
- Department for Work and Pensions (DWP), *If You Are Widowed or Your Civil Partner Dies*, April 2006.
- Department for Work and Pensions (DWP), *State Pension Summary of Statistics*, September 2004.
- Department for Work and Pensions (DWP), *Work and Pension Statistics*, 2004.
- Department of Health and Social Security, Social Security Division, *Bereavement Benefit*, April 2008.
- Devetzi S., Schmitt V., *Die offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung in der EU – eine kritische Bestandaufnahme*, „Deutsche Rentenversicherung“ 2002, nr 4-5.
- Diacon S. R., Carter R. L., *Success in Insurance*, wyd. 2, London 1990.
- Dilnot A., Disney R., Johnson P., Whitehouse E. (ed.), *Pension Policy in Britain: An Economic Analysis*, The Institute for Fiscal Studies, London 1994.
- Disney R., *How Should We Measure Pensions Liabilities in EU Countries?*, (w:) *Pensions: More Information, Less Ideology: Assessing the Long-Term Sustainability of European Pension Systems: Data Requirements, Analysis and Evaluations*, (ed.) T. Boeri, A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, R. Disney, A. Kapteyn, F. Peracchi, Kluwer Academic Publishers, Boston 2001.
- Disney R., Johnson P., *The United Kingdom: A Working System of Minimum Pensions?*, (w:) *Redesigning Social Security*, (ed.) H. Siebert, University of Michigan Press, Michigan 1998.
- Disney R., *The UK System of Pension Provision* (w:) *Pension Reform in Six Countries. What Can We Learn from Each Other?*, (ed.) A. H. Börsch-Supan, M. Miegel, Springer, New York 2001.
- Donnison D., *The Politics of Poverty*, Oxford 1982.

- Droga Wielkiej Brytanii do socjalizmu*, Program Komunistycznej Partii Wielkiej Brytanii, Warszawa 1951.
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- „The Economist”, *Harsh Choice*, 16 October 2004.
- Eichenhofer E., *Der aktuelle Stand europäischer Sozialpolitik*, „Deutsche Rentenversicherung” 2002, nr 6.
- Encyklopedia prawa*, (red.) U. Kalina-Prasznic, C. H. Beck, wydanie 4, Warszawa 2007.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, Cambridge 1990.
- Evason E., *British Pensions Policies: Evolution, Outcomes and Options*, (w:) *Introduction to Social Security: Policies, Benefits and Poverty*, (ed.) J. Ditch, London – New York 1999.
- Fay C. R., *Great Britain from Adam Smith to the Present Day*, London 1948.
- The Financial Services Authority (FSA), *Just the Facts about Your Retirement Options – Income Withdrawal*, June 2007.
- Frąckiewicz L. (red.), *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*, PTPS, Katowice 2002.
- Frąckiewicz L., *Společne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności*, (w:) *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, (oprac.) L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, ed. 2, Macmillan, London 1985.
- Galbraith J. K., *Společzeństwo dobrobytu, państwo przemysłowe*, Warszawa 1973.
- George V., *Social Security – Beveridge and After*, London 1974.
- Gilbert B., *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, Michael Joseph, London 1966.
- Gillion C., Turner J., Bailey C., Latulippe D. (ed.), *Social Security Pensions. Development and Reform*, International Labour Office, Geneva 2000.
- Głąbicka K., *Europejska przestrzeń socjalna. Zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2002.
- Głąbicka K., Pierzchalska M. (red.), *System zabezpieczenia społecznego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, PTPS–PSUS, Pionki-Radom 2003.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 1998.
- Glennerster H. (ed.), *The Future of the Welfare State: Remaking Social Policy*, Heinemann, London 1983.
- Glennerster H., *British Social Policy: 1945 to the Present*, wyd. 3, Oxford 2007.
- Glennerster H., *Social Policy since the second World War*, (w:) *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, (ed.) J. Hills, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Golinowska S. (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały, Zeszyt 16, tom I i II, Warszawa 1993.
- Golinowska S. (red.), *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały, Zeszyt 9, Warszawa 1994.
- Golinowska S., *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12.

- Golinowska S., Kurowski P., Żukowski M., *Old-Age Security in Central and Eastern Europe and the Enlargement of the European Union*, Międzynarodowe Seminarium we Wrocławiu, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcja – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000.
- Golinowska S., *Rozwój ubezpieczeń emerytalnych. Logika przemian*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 3.
- Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.
- Góra M., *Zmiany w społeczeństwie a system emerytalny*, (w:) *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, (red.) T. Szumlicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Green D. C., *The Welfare State. For Rich or for Poor?*, London 1982.
- Gregg P., *A Social and Economic History of Britain, 1760-1950*, Harrap, London 1954.
- Gregg P., *The Welfare State: An Economic and Social History of Great Britain from 1945 to the Present Day*, Harrap, London 1967.
- Greiner D., *Atypical Work in the European Union*, (w:) *Changing Work Patterns and Social Security*, (ed.) D. Pieters, Kluwer Law International, Boston 2000.
- Grzybowski S., *Wstęp do polityki społecznej*, Kraków 1947.
- Hall P., *The Social Services in Modern England*, London 1957.
- Hannah L., *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1986.
- Harris J. F., *William Beveridge. A Biography*, Clarendon, Oxford 1977.
- Hecló H., *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven 1974.
- Hemming R., *Poverty and Incentive*, London 1950.
- Hill M., *Social Security Policy in Britain*, Aldershot 1990.
- Hill M., *Understanding Social Policy*, Wiley-Blackwell, Oxford 2003.
- Hills J., Ditch J., Glennerster H. (ed.), *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Clarendon Press, Oxford 1994.
- Hills J. (ed.), *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Holden K., Brand J., *Income Change and Distribution upon Widowhood: Comparison of Britain, the United States and Germany*, (w:) *Pensions: Challenges and Reforms*, (ed.) E. Overbye, P. A. Kemp, [International Studies on Social Security], FISS 2004.
- Hoyle B., Pope R., Pratt A. (ed.), *Social Welfare in Britain 1885-1985*, Routledge & Kegan Paul, London 1986.
- Hughes K., *The 'Open Method' of Coordination: Innovation or Talking Shop?*, Centre for European Reform (London), Bulletin no. 15, December 2000 /January 2001.
- International Labour Office, *Introduction to Social Security*, Geneva 1970.
- IPiSS, *Systemy i reformy emerytalne: Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska*, Raport końcowy projektu Phare ACE Programme 1995, nr P95-2139-R, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Zeszyt 1(48), Warszawa 1997.
- Irving P., Steels J., Hall N., *Factors Affecting the Labour Market Participation of Older Workers: Qualitative Research*, [Research Report No. 281], Department for Work and Pensions 2005.
- Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie” 2004, nr 1(45).

- Jończyk J., *Obowiązek ubezpieczenia społecznego i składki – zagadnienia ogólne*, „Materiały Informacyjne ZUS” 1994, nr 8.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Jończyk J., *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, „Materiały Informacyjne ZUS” 1994, nr 8.
- Jorens Y., *Otwarta metoda koordynacji jako standardowy instrument uzgodnieniowy*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3.
- Kędzierski J. Z., *Dzieje Anglii*, Wrocław 1986.
- Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956.
- Kincaid J. C., *Poverty and Equality in Britain*, Middlesex 1973.
- Kohl J., *Minimum Standards in Old Age security and the Problem of Poverty in Old Age* (w:) *Age, Work and Social Security*, (ed.) A. B. Atkinson, M. Rein, St. Martin's Press, New York 1993.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968.
- Księżopolski M., *Modele polityki społecznej*, Opracowanie PBZ, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1999.
- Księżopolski M., *Zabezpieczenie społeczne*, (w:) *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, (red.) J. Auleytner, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990.
- Kurkiewicz J., *Podstawowe metody analizy demograficznej*, PWN, Warszawa 1992.
- Lafitte F., *Britain's Way to Social Security*, London 1945.
- Lamentowicz W., *Szwedzkie państwo dobrobytu*, Warszawa 1974.
- Leksykon polityki społecznej*, (red.) B. Rysz-Kowalczyk, Instytut Polityki Społecznej, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2002.
- Leonard E. M., *The Early History of English Poor Relief*, “The Journal of Political Economy” 1901, Vol. 9, no. 2.
- Lister R., *Social Security*, (w:) *The New Politics of Welfare: An Agenda for the 1990s?*, (ed.) M. McCarthy, Basingstoke 1989.
- Liu L., *Retirement Income Security in the United Kingdom*, „Social Security Bulletin” 1999, Vol. 62, no. 1.
- Longman Dictionary of Contemporary English*, Longman Dictionaries 1995.
- Mack J., Lansley S., *Poor Britain*, HarperCollins Publishers, London 1985.
- MacKenzie R. T., *British Political Parties: The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties*, London 1955.
- Magnuszewska-Otulak G., *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*, Studia i Materiały 1992, Zeszyt 3, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1992.
- Mallender P., Rayson J., *The Civil Partnership Act 2004. A Practical Guide*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Marsh D. C., *National Insurance and Assistance in Great Britain*, London 1952.
- Marsh D. C., *The Welfare State*, London 1953.
- Marshall T. H., *Social Policy in the Twentieth Century*, London 1975.
- Marwick A., *British Society since 1945*, London 1986.
- Marwick A., *War and Social Change in the Twentieth Century*, Macmillan, London 1974.
- Mattil B., *Pension Systems: Sustainability and Distributional Effects in Germany and the United Kingdom*, Physica-Verlag Heidelberg 2006.

- McGill D. M., Brown K. N., Haley J. J., Schieber S. J., *Fundamentals of Private Pensions*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Meade J. E., *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen & Unwin for the Institute for Fiscal Studies, London 1978.
- Michalewski A., *Ekonomia dobrobytu: prezentacja i próba analizy*, PWE, Warszawa 1972.
- Miliband R., *Parliamentary Socialism. A Study in the Politics of Labour*, Merlin Press, London 1964.
- Millar J. (ed.), *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice*, Policy Press, Bristol 2003.
- MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union. Employment and Social Affairs*, Situation on January 1st 2001.
- MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland*, [Comparative Tables], Part 8: Finland, Sweden, United Kingdom, Situation on 1 January 2007.
- Mitrega M., *Demografia społeczna*, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 1995.
- Modliński E., *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968.
- Morgan E. V., *Choice in Pensions. The Political Economy of Savings for Retirement*, London 1984.
- Morton A. L., *A People's History of England*, London 1967.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 1996.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, PWN, Warszawa 2004.
- Muszalski W., *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego*, PWE, Warszawa 1988.
- National Statistics, *The Abstract of Statistics for Benefits, National Insurance Contributions, and Indices of Prices and Earnings*, DWP, Edition 2006.
- Occupational Pension Schemes 2004: The Twelfth Survey by the Government Actuary*, no. (2005)03, 16th June 2005, Government Actuary's Department.
- Occupational Pension Schemes Annual Report*, no. 14, 2006.
- Ogus A., Barendt E. M., Buck T., Lynes T., *The Law of Social Security*, wyd. 3, London 1988.
- Ogus A., Barendt E. M., *The Law of Social Security*, wyd. 2, London 1982.
- Ogus A., *Landesbericht Großbritannien*, (w:) *Ein Jahrhundert Sozialversicherung: in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, (red.) P. A. Köhler, H. F. Zacher, Berlin 1981.
- Oldfield M., *Understanding Pensions Schemes*, wyd. 4, London 1992.
- The Oxford English Dictionary*, (ed.) J. A. Simpson, E. S. C. Weiner, Vol. V, Oxford, New York, Toronto 1989.
- Pease E. R., *The History of the Fabian Society*, London 1958.
- The Pensioners' Incomes Series 2004/5*, Pensions Analysis Directorate, March 2006.
- The Pensions Regulator, *Your Retirement Choices: Money Purchase Benefits in Occupational Pension Schemes*, July 2006.
- The Pension Service, Part of the Department for Work and Pensions, *Inheriting a SERPS Pension*, December 2007.
- The Pension Service, Part of the Department for Work and Pensions, *State Pensions*, October 2007.
- Personal Accounts: a New Way to Save*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty, December 2006.
- Pieńkowska S., *Publiczny system emerytalny w Wielkiej Brytanii*, „Polityka społeczna” 2007, nr 2.

- Pierson P., *The New Politics of the Welfare State*, "ZeS-Arbeitspapier" 1995, nr 13.
- Pierson P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Pigou A. C., *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co., London 1952.
- Pinker R., *The Idea of Welfare*, Heinemann, London 1979.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1964.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966.
- Ploug N., Kvist J., *Social Security in Europe. Development or Dismastment*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1996.
- Ploug N., *The Welfare State in Liquidation?*, "International Social Security Review" 1995, no. 2.
- Pochet Ph., *Pensions: the European Debate*, (w:) *Pension Security in the 21st Century*, (ed.) G. L. Clark, N. Whiteside, [manuscript], Oxford University Press, Oxford 2003.
- The Poor Get Poorer*, "Pensions Management" 1994, no. 1.
- Porte De La C., Pochet Ph., Room G. J., *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, "Journal of European Social Policy" 2001, Vol. 11, no. 4.
- Poynter R., Martin C., *Rights Guide to Non-means-tested Benefits*, wyd. 15, London 1992.
- Rajkiewicz A. (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979.
- Rajkiewicz A., Supińska J., Książkowski M. (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1998.
- Raynes H. E., *Social Security in Britain*, London 1962.
- Ritchie S., *A Good Word for Pensions*, "Planned Savings" 1993, no. 12.
- Ritter G., *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, Monachium 1983.
- Rowntree B. S., *Poverty and Progress. New Survey of London Life and Labour*, London 1941.
- Rowse A. L., *Anglia w epoce elżbietańskiej*, Warszawa 1976.
- Rudolf S., *Szwedzka polityka dobrobytu*, Warszawa 1978.
- Ruland F., *Die „offene Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung aus der Sicht der Mitgliedsstaaten. Deutschland*, (w:) VDR 2002.
- Scheu F. J., *British Labor and the Beveridge Plan*, Island Press, New York 1943.
- Schmähl W. (ed.), *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in European Community – 1992 and Beyond*, Nomos, Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1992.
- Schmähl W., *Die „offene Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung - aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, (w:) VDR 2002.
- Schmähl W., *Economic Problems of Social Retirement – General Aspects in Western Europe and Possible Solutions in the Case of the Federal Republic of Germany*, Maastricht 1986.
- Schmähl W., *Nationale Rentenreformen und die Europäische Union – Entwicklungslinien und Einflusskanäle*, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, ZeS-Arbeitspapier, 2005, Nr. 3.
- Schulte B., *Die „Methode der offenen Koordinierung“ – Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes*, „Zeitschrift für Sozialreform“ 2002, Nr. 1.
- Sjöström K., *Socialpolitiken - i ett historiskt perspektiv*, Sztokholm 1984.

- So Far, So Good*, "Pensions Management" 1993, no. 11.
- Social Security Benefit Rates*, Benefits Agency 1992.
- The Social Security Pensions Act 1975*, "The Modern Law Review" 1976, Vol. 39, no. 3.
- Social Security Statistics*, London 1993.
- Social Trends*, no. 38, Edition 2008.
- Spiro S. E., *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, London 1983.
- Staniszkis J., *Postkomunizm. Próba opisu, słowo / obraz terytorialny*, Gdańsk 2001.
- Supplementary Pensions in the European Union Development, Trends and Outstanding Issues. Report by the European Commission's Network of Experts on Supplementary Pensions*, Brussels, "Social Europe" 1994, no. 3.
- Szmagalski J., *Miejsce dla każdego. O sektorze pozarządowym w Polsce*, Wydawnictwo Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych „Bordo”, Warszawa 1996.
- Szomburg J., *Polska wobec Strategii Lizbońskiej*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Biała Księga 2003 r., część I, Gdańsk – Warszawa 2003.
- Szubert W., *Dzieje zabezpieczenia od bezrobocia w Anglii*, Warszawa 1936.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987.
- Szumlicz T. (red.), *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenia emerytalne w Unii Europejskiej*, (w:) *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, (red.) J. Monkiewicz, Poltex, Warszawa 2002.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2006.
- Szumlicz T., *Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, (red.) T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004.
- Szumlicz T., Żukowski M. (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2004.
- Świątkowski A. M., *Europejskie prawo socjalne*, tom I-III, Warszawa 2000.
- Thane P. (ed.), *The Origins of the British Social Policy*, Croom Helm, London 1978.
- Titmuss R. M., *Essays on „The Welfare State”*, George Allen & Unwin, London 1958.
- Titmuss R. M., *Social Policy. An Introduction*, Allen and Unwin, London 1974.
- Torington D., Hall L., *Personel Management: A New Approach*, wyd. 2, New York 1991.
- Trevelyan G. M., *Historia Anglii*, Warszawa 1967.
- Trubeck D. M., *The Open Method of Coordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU*, Outline of Research – 2/18/02, Law School & International Institute, University of Wisconsin-Madison.
- United Kingdom National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*.
- United Kingdom National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*, Chapter 3, Annex 2, *Main proposals of the White Paper*.
- United Kingdom National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*, Chapter 3, Annex 3, *Statistical Information*.
- United Kingdom National Strategy on the Future of Pension System*, September 2002.
- United Kingdom National Strategy on the Future of Pension System*, Annex C, *Benefits and Schemes*.
- United Kingdom National Strategy on the Future of Pension System*, Annex D, *General Description of the UK Pension System*.

- United Kingdom National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*, An update report to the European Commission on the UK's progress since 2002, July 2005.
- VDR, *Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union. Internationale Tagung am 9. und 10. November in Berlin*, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Sonderausgabe der „Deutschen Rentenversicherung“, DRV-Schriften, Band 34, 2002.
- Visco I., *Paying for Pensions: How Important is Economic Growth?*
- Walker R., Hutton S., *The Costs of Ageing and Retirement*, (w:) *Money Matters. Income. Wealth and Financial Welfare*, (ed.) R. Walker, G. Parker, London 1988.
- Walley J., *Social Security: Another British Failure?*, London 1972.
- Ward S., *Personal Pensions in the UK, the Mis-selling Scandal and the Lessons to be Learnt*, (w:) *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, (ed.) G. Hughes, J. Stewart, Kluwer, Boston 2000.
- Wild R., *Estimating the Average Age of Withdrawal from the Labour Force*, Office for National Statistics 2006.
- Wilensky H. L., Lebeaux C. N., *Industrial Society and Social Welfare*, Russell Sage Foundation, New York 1958.
- Williamson J. B., Pampel F. C., *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford 1993.
- Wilson D., *The Welfare State in Sweden*, London 1979.
- Wilson T., Wilson D. (ed.), *The State and Social Welfare - the Objectives of Policy*, Harlow : Longman, London, New York 1991.
- Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2005.
- Wiśniewski Z. (red.), *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*, Projekt Celowy Zamawiany (001 16/01), „Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską”, Opracowania PCZ, zeszyt 7, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001.
- Zabezpieczenie społeczne w perspektywie roku 2000 w świetle ekonomicznego i społecznego rozwoju krajów uprzemysłowionych*, [Raport przedstawiony dyrektorowi generalnemu MOP], ZUS, Warszawa 1990.
- Zawadzki S., *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1964.
- Zins H., *Historia Anglii*, Wrocław 1971.
- Żukowski M., *Dodatkowe - zakładowe i indywidualne - systemy emerytalne w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, (red.) S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały, Zeszyt 9 (399), Warszawa 1994.
- Żukowski M., *Niemieckie ubezpieczenie rentowe z 1889 r.*, „Polityka Społeczna” 1989, nr 3.
- Żukowski M., *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12.
- Żukowski M., *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii - historia, zasady, tendencje, funkcje*, (w:) *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, (red.) S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały, Zeszyt 16 (389), tom I, Warszawa 1993.
- Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie – wzmacnianie ubezpieczeniowego charakteru społecznych systemów emerytalnych*, (w:) *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, (red.) T. Szumlicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

- Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006.
- Żukowski M., *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, (red.) T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004.
- Żukowski M., *Systemy emerytalne w Unii Europejskiej w świetle „otwartej koordynacji”*, (w:) *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, (red.) T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004.
- Żukowski M., *Ubezpieczenie rentowe w Austrii: tradycja, stan, perspektywy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Materiały z Zagranicy, zeszyt 1(34), Warszawa 1990.
- Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe seria II, Zeszyt 151, Poznań 1997.
- Żukowski M., *Zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii. Wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5/6.

STRONY INTERNETOWE:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/adequacy_sustainability_en.htm
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2006/uk_en.pdf
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm
http://ec.europa.eu/index_en.htm
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/2002/jan/laeken.pdf
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/goteborg_en.pdf
<http://www.agepositive.gov.uk>
<http://www.csis.org/gai/zurich/speeches/visco.pdf>
<http://www.direct.gov.uk/en>
<http://www.dwp.gov.uk>
<http://www.financial-ombudsman.org.uk>
<http://www.fsa.gov.uk>
<http://www.gad.gov.uk>
<http://www.hmrc.gov.uk>
<http://www.jobcentreplus.gov.uk>
<http://www.moneymadeclear.fsa.gov.uk>
<http://www.opsi.gov.uk>
<http://www.pensionprotectionfund.org.uk>
<http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk>
<http://www.personneltoday.com>
<http://www.sharingpensions.co.uk>
<http://www.statistics.gov.uk>
<http://www.teacherspensions.co.uk>
<http://www.thepensionservice.gov.uk>
<http://www.thepensionsregulator.gov.uk>
<http://www.thepensiontrust.org.uk>

SPIS TABEL

Tabela 1	Typy publicznych systemów emerytalnych	29
Tabela 2	Rodzaje publicznych systemów emerytalnych w wybranych krajach	30
Tabela 3	Ustawy z zakresu ubezpieczeń społecznych poprzedzające niemieckie ustawy ubezpieczeniowe z lat osiemdziesiątych XIX wieku	73
Tabela 4	Model ubezpieczenia niemieckiego	75
Tabela 5	Szacunkowe wydatki na zabezpieczenie społeczne	102
Tabela 6	Wskaźniki stopnia powszechności głównych rodzajów ubezpieczeń w 12 krajach Europy w 1936 r. (w %)	106
Tabela 7	Zestawienie kosztów utrzymania według cen z 1938 roku	115
Tabela 8	Stopy składek w klasie 1 na ubezpieczenie społeczne w Wielkiej Brytanii w latach 1975-1988 (w %)	150
Tabela 9	Rodzaje zakładowych systemów emerytalnych	157
Tabela 10	Limit <i>earnings cap</i> w latach 1989/90-2004/05	162
Tabela 11	Kwota rocznej ulgi podatkowej (<i>annual allowance</i>) na lata 2006/07-2010/11	163
Tabela 12	Kwota <i>lifetime allowance</i> na lata 2006/07-2010/11	164
Tabela 13	Odsetek gospodarstw domowych emerytów otrzymujących dochód z zakładowych systemów emerytalnych oraz średnia kwota dochodu w latach 1994/95-2004/05 (w % i w £ na tydzień)	181
Tabela 14	Odsetek gospodarstw domowych emerytów otrzymujących dochód z indywidualnych systemów emerytalnych oraz średnia kwota dochodu w latach 1994/95-2004/05 (w % i w £ na tydzień)	182
Tabela 15	Trzy poziomy systemu zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii w 2002 roku	196
Tabela 16	Filary pierwszy i drugi systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii	197
Tabela 17	Wymiar dziedziczonej dodatkowej emerytury państwowej SERPS	208
Tabela 18	Emerytury państwowe we wrześniu 2004 r. według kategorii (w tys.)	210
Tabela 19	Składki na NI płacone przez pracowników i pracodawców w latach 2000/01-2006/07	213
Tabela 20	Stopy i kwoty składek na ubezpieczenie społeczne (NI) w roku 2007/08 i 2008/09	215
Tabela 21	Osoby płacące składki na NI w Wielkiej Brytanii (w mln) z podziałem na płeć w 2004/05 r.	217
Tabela 22	Stawki podstawowej emerytury państwowej w roku 2008/09 (w £ na tydzień)	218
Tabela 23	Stawki poszczególnych kategorii emerytury państwowej, dodatku z tytułu wieku, dodatku na osobę dorosłą i na dzieci w latach 1981-2004 (w £ na tydzień)	219
Tabela 24	Wymiar emerytur w Wielkiej Brytanii w 2001 roku	221

Tabela 25	Stawki emerytury podstawowej i świadczeń z pomocy społecznej w roku 1994/95, 2002/2003 i 2007/2008, (w funtach na tydzień) według wieku i statusu cywilnego świadczeniobiorców	224
Tabela 26	Struktura dochodów gospodarstw domowych emerytów z poszczególnych źródeł w 2004/05 r. (w %)	225
Tabela 27	Odsetek gospodarstw domowych emerytów otrzymujących dochody z poszczególnych źródeł w 2004/05 r. (w %)	226
Tabela 28	Osoby otrzymujące emerytury składkowe i emerytury nieskładkowe w 1996 i 2006 r. (w tys. i w %)	227
Tabela 29	Osoby powyżej wieku emerytalnego, którym przysługiwało prawo do najważniejszych świadczeń z podziałem na wiek i płeć w maju 2004 r. (w tys.)	228
Tabela 30	Osoby otrzymujące emeryturę państwową z podziałem na płeć w latach 2003-2007 (w tys. i w %)	228
Tabela 31	Średnie dochody gospodarstw domowych emerytów z poszczególnych źródeł w latach 1994/95-2004/05 (w £ na tydzień)	230
Tabela 32	Otrzymywana emerytura: ze względu na typ gospodarstw domowych emerytów w 2005/06 r. (w %)	231
Tabela 33	Relacje podstawowej emerytury państwowej do średniego wynagrodzenia w Wielkiej Brytanii w latach 1975-2006	233
Tabela 34	Udział wydatków na emerytury państwowe w wydatkach funduszu NI ogółem w Wielkiej Brytanii (w £ mln) w latach 2002/03-2005/06	234
Tabela 35	Wydatki na emerytury publiczne w 2004 r. i prognozowane w 2050 r. – jako udział PKB (w %)	235
Tabela 36	Obecne i prognozowane składki do publicznych systemów emerytalnych jako udział PKB (w %)	236
Tabela 37	Projekcja stóp zastąpienia na lata 2005-2050 (w %)	268

Tabela 37

PROJEKCJA STÓP ZASTĄPIENIA NA LATA 2005-2050 (w %)

Wyszczególnienie	Wariant podstawowy 100% średniego wynagrodzenia					2/3 średniego wynagrodzenia		Wklęśły rozkład dochodów		Rosnące wynagrodzenie od 80% do 120% średniej		Przerwana kariera (30 letni staż pracy po przejściu na emeryturę)		Rosnące wynagrodzenie od 100% do 200% średniego		Bez prywatnej emerytury	
	2005	w 10 roku	2010	2030	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050
Stopa zastąpienia brutto (filar I)	17%	14%	16%	12%	9%	26%	13%	14%	6%	14%	6%	18%	10%	9%	5%	38%	23%
Stopa zastąpienia brutto (filar II)	50%	42%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	33%	33%	50%	50%	0%	0%
Ogółem stopa zastąpienia brutto	67%	56%	66%	62%	59%	76%	63%	64%	56%	64%	56%	51%	43%	59%	55%	38%	23%
Ogółem stopa zastąpienia netto	82%	71%	82%	77%	73%	93%	78%	79%	70%	79%	70%	65%	55%	72%	67%	53%	38%

Definicje: Stopa zastąpienia to relacja sumy świadczeń emerytalnych w pierwszym roku po przejściu na emeryturę do sumy dochodów w ostatnim roku pracy. Stopy zastąpienia w 2005 r. pokazują sytuację osób odchodzących obecnie na emeryturę. Przyszłe stopy zastąpienia służą do analizy wysokości prognozowanych świadczeń. Kolejne warianty symulacji dostarczają informacji o tym, jak zmiana poszczególnych założeń wpływa na wysokość emerytur.

Stopa zwrotu w wariancie podstawowym została policzona dla osoby, która przepracowała 40 lat, przeszła na emeryturę w wieku 65 lat, a w ostatnich 30 latach była członkiem systemu o zdefiniowanym świadczeniu (*defined benefit scheme*) uzyskując stopę zastąpienia w wysokości 50% po 30 latach. Zarobki w tym przykładzie przyjęto na poziomie 100% średniej krajowej.

Przykład bez prywatnej emerytury pokazuje rozwój stopy zastąpienia dla osoby, która przynależy do systemu dodatkowej emerytury państwowej (*contracted-in*). Dane te nie uwzględniają propozycji w sprawie reformy emerytalnej przedstawionych w Białej Księdze (*White Paper*) w maju 2006 r. pt.: *Bezpieczeństwo na emeryturze: w kierunku nowego systemu emerytalnego*. Po wejściu w życie tych postanowień, powinny one w efekcie spowodować o wiele mniejszy spadek stopy zastąpienia.

Stopa zastąpienia po 10 latach to relacja kwoty świadczenia przyznanego 10 lat wcześniej, do średniego wynagrodzenia w gospodarce w danym roku.

Warianty płacowe. W pierwszym wariancie przyjęto, że ubezpieczony otrzymywał przez cały okres swojej kariery 66% średniego wynagrodzenia w kraju. Pozostałe założenia nie zostały zmienione. W następnym wariancie (wklęśły rozkład dochodów) przyjęto nieliniowy wzrost wynagrodzenia od 75% do 105%, z tym że średnia z całej kariery wynosi 100% średniej krajowej. W kolejnych wariantach założono, że zarobki zmieniały się liniowo od 80% do 120% oraz od 100% do 200%.

Przerwana kariera. W kolejnym przykładzie zmieniono założenie dotyczące liczby lat składkowych (30 lat zamiast 40).

Założenia: Składki do II filaru założono na poziomie 23,7% zarobków, z czego 18,7% płaci pracodawca, a 5% pracownik. Odnosi się to do podstawowego przykładu w 2005 r., ale w rzeczywistości, w Wielkiej Brytanii fundusze emerytalne osiągnęły znacznie wyższe stopy zwrotu oraz mają niższe koszty administracyjne, niż założono w celu skorzystania z ISG. Zatem stopy składek dla tego typu systemu emerytalnego będą znacznie niższe średnio w ciągu 30 lat. Efektywne stawki podatkowe opłacane przez pracowników i emerytów zakłada się, że pozostają (w czasie) na niezmiennym poziomie.

Źródło: *United Kingdom National Report on Strategies...*, (2006-2008), Chapter 3, Annex 3, s. 2-3.