MACIEJ ŻUKOWSKI

TRADYCJE EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. WPROWADZENIE

Polityka społeczna ma z jednej strony bardzo odległe tradycje (już w starożytności istniały pewne formy opieki nad ubogimi, chorymi itd.), z drugiej – we współczesnym znaczeniu, jest instytucją względnie młodą, liczącą niewiele ponad 100 lat.

Politykę społeczną w nowoczesnym rozumieniu zrodziły procesy społeczne towarzyszące rewolucji przemysłowej. Polityka społeczna powstała zatem w wielu objętych tymi procesami krajach, głównie europejskich[1], stając się powszechnie występującym elementem składowym funkcjonowania współczesnych państw.

Występując powszechnie, polityka społeczna w poszczególnych państwach była i jest zróżnicowana. Także w ramach Wspólnoty Europejskiej różnice w tym zakresie między państwami członkowskimi są znaczne, a harmonizacja ich polityki społecznej jest jednym z poważnych zadań.

Występujące w Europie systemy polityki społecznej, a szczególnie ich podstawowe elementy, jakimi są systemy zabezpieczenia społecznego (zapewnienie dochodów – głównie na miejsce dochodów utraconych wskutek zajścia określonych sytuacji, z reguły prowadzących do utraty pracy), można przyporządkować dwom typom: ubezpieczeniowemu i zaopatrzeniowemu. Są to swego rodzaju „typy idealne", konstrukcje służące głównie poznawczemu uporządkowaniu realnie występujących systemów. Tradycja ubezpieczeniowa dominuje w polityce społecznej Niemiec i wielu innych państw Europy kontynentalnej, zaopatrzeniowa – w Wielkiej Brytanii i państwach skandynawskich.

Niniejsze opracowanie przedstawia zarys rozwoju systemów emerytalnych w Niemczech i Wielkiej Brytanii. O wyborze tej dziedziny i tych krajów dla zaprezentowania tradycji europejskiej polityki społecznej zadecydowało kilka okoliczności. Po pierwsze, emerytury są świadczeniem społecznym o zdecydo-

[1] Choć nie wyłącznie, albowiem – dla przykładu – jeden z pierwszych w świecie powszechnych systemów emerytalnych powstał w roku 1898 w Nowej Zelandii.

wanie największym udziale w całości wydatków na zabezpieczenie społeczne. Po drugie, świadczenia społeczne w danym kraju są w rozmaity sposób ze sobą powiązane, z reguły ich konstrukcja oparta jest na wspólnych zasadach („filozofii"). Po trzecie, Niemcy i Wielka Brytania stanowią – jak wspomniano – klasyczne przykłady obu tradycji.

2. UBEZPIECZENIOWA TRADYCJA SYSTEMU EMERYTALNEGO W NIEMCZECH

Pierwszy w świecie system emerytalny został utworzony w Niemczech, ściślej: w Rzeszy Niemieckiej, na podstawie ustawy o ubezpieczeniu na wypadek inwalidztwa i starości z 22 czerwca 1889 r., która weszła w życie 1 stycznia 1891 r.[2]. Ubezpieczenie rentowe powstało – wraz z chorobowym i inwalidzkim – jako odpowiedź na obiektywnie istniejący problem braku środków utrzymania osób niezdolnych do pracy, ze względu na swój wiek lub trwałe inwalidztwo, co było czynnikiem destabilizującym ówczesne stosunki społeczne i zagrażającym pokojowi społecznemu. Specyficzna sytuacja polityczna, a zwłaszcza wyjątkowo duże zapotrzebowanie na czynniki integrujące i stabilizujące w nowo utworzonej Rzeszy Niemieckiej, gdzie silny był także ruch robotniczy, oraz szczególna pozycja państwa, znajdująca odbicie w dominującej ideologii, sprawiły, że to właśnie Niemcy stały się ojczyzną ubezpieczenia społecznego. Intencje twórców ubezpieczenia dobrze ilustruje wypowiedź jego czołowego orędownika, kanclerza Rzeszy, Bismarcka, dla którego celem ubezpieczenia rentowego było „stworzenie w dużej masie ludzi pozbawionych własności konserwatywnego przekonania, które przynosi poczucie uprawnienia do renty. Kto ma rentę na swoją starość, ten jest o wiele bardziej zadowolony i można z nim znacznie łatwiej postępować niż z tym, kto nie ma na to żadnej nadziei"[3]. Ustawy ubezpieczeniowe były elementem bismarckowskiej polityki „kija i marchewki", ściśle wiązały się bowiem z dążeniem do ograniczenia wpływów ruchu robotniczego, między innymi poprzez ustawę antysocjalistyczną z 1878 r. Zabezpieczenie na wypadek starości i inwalidztwa miało związać robotników z państwem, stąd projekt Bismarcka zbliżony był do zaopatrzenia państwowego (renty w równej wysokości, finansowane w 1/3 przez Rzeszę, a w 2/3 ze składek – także jednolitych, państwowa i scentralizowana organizacja). Utworzone ostatecznie ubezpieczenie różniło się od tych planów wskutek oporu Reichstagu wobec wzrostu potęgi biurokracji Rzeszy i obciążeń finansowych państwa.

---

[2] Por. **M. Żukowski**, Niemieckie ubezpieczenie rentowe z 1889 r., „Polityka Społeczna" 1989 nr 3.

[3] Cyt. według **H. Katz**, Die Einführung der Sozialversicherung im Deutschen Reich. Ein Beitrag zur Gesetzesgeschichte, „Die Sozialversicherung" 1981 nr 11, s. 281.

Niemiecki system emerytalny z roku 1889 został zbudowany na podstawie zasad ubezpieczeniowych: obowiązek ubezpieczenia, składki uzależnione od zarobków, opłacane po połowie przez ubezpieczonych i ich pracodawców, wymagany okres ubezpieczenia, wysokość rent uzależniona od długości ubezpieczenia i opłacanych składek, samorządność instytucji ubezpieczeniowych. Jednocześnie państwo było gwarantem funkcjonowania systemu i uczestniczyło w jego finansowaniu. Renty starcze, podobnie jak inwalidzkie, nie były pomyślane jako samodzielne źródło utrzymania, ale jako dodatek do zmniejszonego zarobku, własnych oszczędności czy opieki nad ubogimi[4].

Ubezpieczenie rentowe z roku 1889 wytyczyło kierunek rozwoju tej instytucji w Niemczech. Jego struktura i podstawowe zasady nie uległy istotnej zmianie w ciągu trzech – jakże różnych – okresów w dziejach Niemiec: Cesarstwa, Republiki Weimarskiej i Trzeciej Rzeszy i w dużym stopniu utrzymane zostały także w Republice Federalnej Niemiec[5].

Obowiązek ubezpieczenia był stopniowo rozszerzany na kolejne grupy ludności. W ciągu 100 lat nastąpiła ewolucja od ubezpieczenia robotników, poprzez ubezpieczenie wszystkich pracowników, następnie – także samodzielnie zarobkujących, do ubezpieczenia niemal ogółu społeczeństwa.

Wysokość świadczeń emerytalnych uzależniona była przez cały czas od długości ubezpieczenia i wysokości zarobków (składek). Emerytury robotników były przez długi czas niskie, natomiast utworzone w roku 1911 odrębne ubezpieczenie rentowe pracowników umysłowych zapewniało znacznie korzystniejsze emerytury i renty.

W RFN system świadczeń uległ dużym zmianom w wyniku reformy rentowej z roku 1957. Zrównała ona prawa robotników i pracowników umysłowych, wprowadziła nową formułę rentową oraz waloryzację świadczeń. Oznaczało to zmianę funkcji emerytur – z dodatku do innych źródeł utrzymania na gwarancję osiągniętego w ciągu całego życia zawodowego poziomu życia. Świadczeń dotyczyła również druga pod względem znaczenia zmiana w systemie emerytalnym RFN – w roku 1972. Wprowadziła ona między innymi elastyczną granicę wieku emerytalnego oraz rentę według minimalnego dochodu.

Emerytura w RFN jest bardzo ściśle uzależniona od uprzedniej pracy i uzyskiwanych z niej zarobków[6]. Emeryturę można uzyskać już po 5 latach ubezpieczenia, ale przy tak krótkim okresie ubezpieczenia emerytura jest bardzo niska. Wynika to z formuły rentowej, według której wysokość emerytury uzależniona jest proporcjonalnie od długości ubezpieczenia (każdy rok podwyż-

[4] Przeciętna renta starcza stanowiła w 1891 r. 18% przeciętnych rocznych zarobków. Por. **D. Zöllner**, Landesbericht Deutschland, w: Ein Jahrhundert Sozialversicherung (red. **P. A. Köhler, H. F. Zacher**), Berlin 1981, s. 97.

[5] Tamże, s. 178: **V. Hentschel**, Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1983, s. 12, 215; **G. Ritter**, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983, s. 103 i n.

[6] Por. m. in. **D. Schewe**, Gesetzliche Rentenversicherung, w: Handwörterbuch der Versicherung, Karlsruhe 1988, s. 641 - 642; **W. Schmähl**, Graphische Darstellung und Interpretation der „Rentenformel" in der Bundesrepublik Deutschland, „Finanzarchiv"1976/77, s. 310 - 321.

sza świadczenie) oraz od wysokości zarobków uzyskiwanych w całym okresie życia zawodowego. Zarobki ubezpieczonego odnoszone są przy tym do przeciętnego wynagrodzenia wszystkich ubezpieczonych. Tak obliczana emerytura realizuje, wyjątkowo konsekwentnie, podział dochodów w czasie (przeniesienie dochodów z fazy życia zawodowego w okres „emerytalny"), a także podział dochodów między „generacjami" emerytów i pracujących (utrzymanie osiągniętej w okresie pracy względnej pozycji dochodowej). Realizacji tej drugiej funkcji służy nie tylko formuła rentowa, a ściślej – jeden z jej elementów, tzw. ogólna podstawa wymiaru, ale także waloryzacja emerytur bieżących dokonywana corocznie według wzrostu płac ogółu ubezpieczonych.

Zasady finansowania ubezpieczenia rentowego nie uległy zasadniczej zmianie od roku 1889. Podstawą finansowania były zawsze składki, opłacane w równych częściach przez pracowników i pracodawców. Państwo współfinansowało świadczenia, przy czym jego udział stopniowo wzrastał[7], i gwarantowało funkcjonowanie systemu.

Mimo wyrównania uprawnień emerytalnych oraz wprowadzenia powiązania finansowego między ubezpieczeniem rentowym robotników i ubezpieczeniem pracowników umysłowych utrzymała się ich organizacyjna odrębność. Zachowany został także samorząd ubezpieczeniowy.

3. ZAOPATRZENIOWA TRADYCJA SYSTEMU EMERYTALNEGO W WIELKIEJ BRYTANII

Dyskusje nad wprowadzeniem rent starczych w Wielkiej Brytanii rozpoczęły się w końcu lat siedemdziesiątych XIX w., jednakże pierwszy system emerytalny w tym kraju powstał dopiero w 1908 r.[8] Podobnie jak w innych krajach uprzemysłowionych, brak zabezpieczenia materialnego na starość był w Anglii jednym z poważniejszych problemów społecznych. Istniejące wówczas formy zabezpieczenia (o długich tradycjach) już nie wystarczały. „Prawo ubogich" wiązało się ciągle z wykluczeniem poza margines obywateli, a rozbudowane kasy pomocy wzajemnej (*friendly societies*) dotyczyły przeważnie choroby, rzadko tylko zapewniały skromne emerytury; funkcję taką spełniały jednak niekiedy świadczenia chorobowe dla osób w podeszłym wieku[9].

---

[7] Dotacja z budżetu federalnego stanowiła w 1975 r. 17,4% dochodów ubezpieczenia rentowego robotników i 6,1% dochodów ubezpieczenia rentowego pracowników umysłowych; w roku 1988 – odpowiednio: 23,0% i 7,7%. Obliczenia własne na podstawie: Arbeits-und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1989, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989, s. 132, 133.

[8] Por. **G. Ritter**, op. cit., s. 87 - 89; **A. Ogus**, Landesbericht Großbritannien, w: Ein Jahrhundert Sozialversicherung, s. 324 - 327; **A. Ogus, E. Barendt**; The Law of Social Security, London 1982, s. 189; **D. Fraser**, The Evolution of the British Welfare State, London 1985, s. 150 - 154.

[9] Por. **D. Fraser**, op. cit., s. 151.

Za wprowadzeniem przez państwo jakiejś formy zabezpieczenia na okres starości opowiadały się związki zawodowe, nowa Partia Pracy i część przedstawicieli Partii Liberalnej. Wysuwane projekty zabezpieczenia (Blackleya, Bootha, Chamberlaina) napotykały jednak opór zarówno ze strony obrońców dominującej w Anglii indywidualistycznej ideologii samopomocy, jak i ze strony *friendly societies* broniących swojej uprzywilejowanej pozycji. Stopniowo jednak także *friendly societies*, popadające w trudności finansowe, uznały potrzebę stworzenia przez państwo zabezpieczenia na starość. Wprowadzenie w życie planów takiego systemu świadczeń, przygotowanych już w roku 1899, odsunęła wojna burska (1899 - 1902). Dopiero po zwycięstwie wyborczym liberałów w roku 1906, plany te zostały w dużym stopniu zrealizowane w ustawie o rentach starczych (*Old Age Pensions Act*) z roku **1908**.

Pierwszy brytyjski system emerytalny obejmował emerytury finansowane wyłącznie przez państwo, z podatków, przysługujące po ukończeniu 70. roku życia osobom, których dochody nie przekraczały ustalonych wielkości i które spełniały określone warunki „moralne"[10]. Podział na ubogich „godnych" i „niegodnych" pomocy był wówczas dość oczywisty, warto jednak zaznaczyć, że w odróżnieniu od pomocy z „prawa ubogich", otrzymywanie emerytur według systemu z 1908 roku nie prowadziło do ograniczenia praw obywatelskich. Wysokość emerytury (od 1 do 5 szylingów tygodniowo) była uzależniona od wielkości środków, jakimi dysponowała dana osoba[11].

Brytyjski system emerytalny z roku 1908 różnił się więc dość mocno od ubezpieczenia niemieckiego, nawiązywał natomiast do systemów emerytur nieskładkowych powstałych w Danii (1891) i Nowej Zelandii (1898). Wśród wielu przyczyn niezastosowania metody ubezpieczeniowej, szczególnie znaczenie miała wspomniana ideologia indywidualistyczna (liberalna), na gruncie której odrzucano przymus ubezpieczenia jako prowadzący do władzy państwa nad jednostką i zagrażający zniszczeniem nawyków oszczędzania i samopomocy[12].

Koszty emerytur zaopatrzeniowych opartych na ustawie z roku 1908 znacznie przekroczyły oczekiwania, co w konsekwencji spowodowało wzrost popularności ideii systemów ubezpieczeniowych (finansowanych ze składek). Dostrzeżono także z czasem inne zalety ubezpieczenia: psycho-społeczne (inny stosunek do świadczeń „wysłużonych") i polityczne (integracja społeczeństwa, obrona przed socjalizmem)[13]. Akceptacja zasad ubezpieczeniowych wzrosła po ich pomyślnym zastosowaniu w ubezpieczeniu chorobowym i na wypadek

---

[10] Emerytura nie przysługiwała osobom, które: otrzymywały pomoc dla ubogich lub w ciągu ostatnich 10 lat przebywały w więzieniu lub unikały pracy dla utrzymania siebie i swojej rodziny.

[11] Maksymalna emerytura (5 szylingów tygodniowo) przysługiwała przy dochodach rocznych nie przekraczających 21 funtów. W takiej wysokości otrzymywało emerytury prawie 95% wszystkich emerytów. Por. **G. Ritter**, op. cit., s. 162.

[12] Por. zwłaszcza **A. Ogus**, Landesbericht Großbritannien, w: Ein Jahrhundert Sozialversicherung, s. 56 - 57.

[13] Por. **D. Fraser**, op. cit., s. 162 - 164.

bezrobocia (1911), a obawa przed oporem wobec przymusu ubezpieczenia okazała się przesadzona[14].

Pierwsze w Wielkiej Brytanii emerytury ubezpieczeniowe wprowadziła ustawa z **1925** r.[15] Osobom objętym ubezpieczeniem chorobowym, z którym połączono nową kategorię świadczeń, w wieku od 65 do 70 lat przysługiwała emerytura, finansowana z równych składek pracowników i pracodawców. Prawo do emerytury było niezależne od wielkości posiadanych środków oraz innych ograniczeń dotyczących obywatelstwa i miejsca zamieszkania, istniejących według ustawy z roku 1908. Wcześniej – w latach 1911 i 1919 – zniesiono stopniowo inne warunki „moralne". Emerytury były dla wszystkich świadczeniobiorców równe (10 szylingów tygodniowo dla osoby samotnej i 1 funt dla małżeństwa). Oznaczało to, iż zastosowanie zasady ubezpieczeniowej w nowym systemie świadczeń ograniczono do jego finansowania i źródła uprawnień, przy braku powiązania wysokości emerytury z wysokością składki czy zarobków. Od 70. roku życia emeryt otrzymywał emeryturę ze starego systemu z roku 1908, ale już bez żadnych ograniczeń (bez testu środków utrzymania — *means test*), które miały nadal zastosowanie tylko do osób już otrzymujących emerytury nieskładkowe. System emerytalny oparty na ustawach z 1908 i 1925 r. przetrwał w zasadzie niezmieniony do końca lat czterdziestych.

Inflacja w pierwszym roku II wojny światowej powiększyła trudności finansowe emerytów. Odpowiedzią rządu była ustawa z **1940** r.[16], wprowadzająca nowe świadczenie z pomocy społecznej, oparte na teście środków – „emerytury uzupełniające". Ustawa ta obniżyła także wiek emerytalny kobiet z 65 do 60 lat.

Przygotowany w czasie wojny **Raport Beveridge'a**[17] zawierał koncepcję kompleksowej polityki społecznej w powojennej Wielkiej Brytanii. Zabezpieczenie społeczne, jako jeden z ważniejszych elementów polityki społecznej, miało być połączeniem 3 metod: ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ubezpieczenia dobrowolnego. Ubezpieczenie społeczne, jako podstawowa metoda, miało się opierać na sześciu głównych zasadach: równe dla wszystkich świadczenia, świadczenia zabezpieczające minimum egzystencji, równe dla wszystkich składki, jednolita administracja całego ubezpieczenia, kompleksowość (podmiotowa i przedmiotowa) ubezpieczenia, klasyfikacja ubezpieczenia, uwzględniająca różnice w sytuacjach życiowych różnych grup społecznych.

Projekt Beveridge'a – w odniesieniu do ubezpieczenia społecznego – został w zasadzie zrealizowany w ustawie o ubezpieczeniu krajowym (*National*

---

[14] Por. Social Welfare in Britain 1885 - 1985 (red. **R. Hope, A. Pratt, B. Hoyle**), London 1986, s. 10.

[15] Widows', Orphans and Old Age Contributory Pensions Act. Por. **A. Ogus, E. Barendt**, op. cit., s. 190; **D. Fraser**, op. cit., s. 204; **A. Ogus**, op. cit., s. 347 - 348.

[16] Old Age and Widows' Pensions Act. Por. **D. Fraser**, op. cit., s. 196, 212; **A. Ogus, E. Barendt**, op. cit., s. 190.

[17] Por. **D. Fraser**, op. cit., s. 214 - 222, 287 - 293; **A. Ogus, E. Barendt**, op. cit., s. 191; **A. Ogus**, op. cit., s. 348 - 356; Social Welfare, op. cit., s. 116 - 130.

Insurance Act) z **1946** r.[18] Obowiązek ubezpieczenia został rozszerzony na wszystkich obywateli w wieku produkcyjnym, ale w podziale („klasyfikacji") na pracowników, samodzielnie zarobkujących oraz nie pracujących zawodowo. Emerytura przysługiwała po ukończeniu 65. (mężczyźni) lub 60. (kobiety) roku życia, pod warunkiem zaprzestania pracy, dlatego nazwa świadczenia została zmieniona z *old age pension* na *retirement pension*. Za niepodjęcie emerytury i kontynuowanie pracy przysługiwał wzrost świadczenia. Inaczej jednak niż chciał Beveridge, warunek zaprzestania pracy nie dotyczył mężczyzn powyżej 70. i kobiet powyżej 65. roku życia, od którego to wieku przysługiwała już pełna emerytura bez względu na to, czy emeryt pracował i ile zarabiał. Innym odstępstwem od propozycji Beveridge'a było skrócenie okresu pełnego wejścia w życie nowego systemu emerytalnego do 10 lat (w roku 1958). Ani składki, ani emerytury nie były uzależnione od zarobków. Podtrzymana została zakorzeniona już w Wielkiej Brytanii zasada równych świadczeń w zamian za równe składki. Celem emerytury bowiem było zapewnienie wszystkim określonego minimum (*national minimum*). Całym ubezpieczeniem społecznym administrowało, utworzone już w roku 1944, Ministerstwo Ubezpieczenia Krajowego (*Ministry of National Insurance*).

Rozwój zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, po II wojnie Swiatowej, cechowało między innymi powolne odchodzenie od niewzruszonej dotąd zasady jednolitych składek i świadczeń, nie powiązanych z zarobkami[19]. Jasne stało się bowiem z czasem, iż powiązanie wysokości składek z zarobkami jest jedyną, możliwą do politycznej akceptacji, metodą poprawy sytuacji finansowej funduszu ubezpieczeniowego. Zabezpieczenie emerytalne nie gwarantowało dostatecznych źródeł utrzymania. Emerytury „nie nadążały" za wzrostem dochodów ludności pracującej oraz za wzrostem kosztów utrzymania. Coraz więcej emerytów musiało korzystać dodatkowo z pomocy społecznej. Wielu, szczególnie lepiej zarabiających, pracowników objętych było również systemami emerytur zakładowych[20].

Pierwszy mały krok w kierunku wiązania wysokości świadczeń ubezpieczeniowych z zarobkami został zrobiony właśnie w dziedzinie emerytur. W roku **1959** rząd konserwatywny wprowadził stopniowane emerytury (*graduated pensions*) dla pracowników. Były to powiązane z zarobkami dodatki do emerytur przysługujących dotychczas, finansowane z dodatkowych składek pracowników i pracodawców, także stopniowanych według zarobków. Z obowiązku dodatkowego ubezpieczenia mogli być zwolnieni pracownicy objęci systemem emerytur zakładowych, gwarantującym świadczenia w co najmniej takiej samej wysokości jak emerytury stopniowane. Emerytury stopniowane nie były wysokie. Celem nowego rozwiązania bowiem było zasilenie mocno deficytowego funduszu ubepieczeniowego (w związku z gwałtownym wzrostem wypłat po upływe w roku 1958 dziesięsioletniego okresu nabywania uprawnień).

[18] Por. **D. Fraser**, op. cit., s. 228-229; **A. Ogus, E. Barendt**, op. cit., s. 191.

[19] Por. **A. Ogus**, op. cit., s. 367-369; **A. Ogus, E. Barendt**, op. cit., s. 192-193.

[20] Por. **B. Schulte**, Grundzüge der Reform der Alterssicherung in Großbritannien, „Deutsche Rentenversicherung" 1981 nr 8.

Tak więc system emerytur stopniowanych miał dofinansować emerytury podstawowe[21]. Zarówno niska wysokość, jak i niedostosowanie emerytur stopniowanych do inflacji, były powodem ostrej krytyki tego rozwiązania[22].

Kolejne lata przyniosły kilka projektów reform zabezpieczenia emerytalnego, które nie doczekały się realizacji na skutek zmian układu sił politycznych (rządy na przemian konserwatystów i labourzystów). Jednym z przewodnich motywów dyskusji i elementem różniącym koncepcje obu partii był stosunek między państwowym zabezpieczeniem emerytalnym a systemami emerytur zakładowych. Konserwatyści preferowali systemy zakładowe, natomiast labourzyści dawali priorytet zabezpieczeniu emerytalnemu[23].

Ustawa (*Social Security Pensions Act*) z roku **1975**, uchwalona w okresie rządów Partii Pracy, ale oparta na consensusie politycznym obu głównych partii[24], wprowadziła, jedynie dla pracowników, emeryturę uzależnioną od zarobków (*earnings-related pension*), która w pełnym wymiarze miała być płacona po dwudziestoletnim okresie opłacania składek, tj. po raz pierwszy w roku 1998. Zwolnienie z obowiązku dodatkowego ubezpieczenia było możliwe pod warunkiem, że emerytury zakładowe „dotrzymają kroku" emeryturom państwowym. Od roku 1975 zaczęła także funkcjonować waloryzacja emerytur bieżących.

Konserwatyści, którzy doszli do władzy w roku 1979, chcieli zerwać z dotychczasowym consensusem i planowali w połowie lat osiemdziesiątych likwidację systemu emerytur uzależnionych od zarobków. Ostatecznie jednak ograniczono się w roku **1986** do znacznej redukcji ich wysokości i wprowadzenia dodatkowych bodźców do rezygnacji z nich na rzecz emerytur zakładowych i prywatnych[25].

W dalszym ciągu więc system brytyjski zapewnia praktycznie jednolite dla wszystkich podstawowe emerytury. Emerytury te określane są w Wielkiej Brytanii mianem ubezpieczeniowych, ponieważ są finansowane ze składek. Nie jest to jednak ubezpieczenie społeczne w tradycyjnym, tj. niemieckim, rozumieniu, skoro wysokość świadczeń nie jest praktycznie powiązana z wysokością składek, choć te są od roku 1975 powiązane z zarobkami. Emerytury są stosunkowo niewysokie, ich funkcją jest przede wszystkim zapewnienie powszechnego minimum dochodów (zapobieganie ubóstwu), natomiast poziom dochodów zbliżony do tego z okresu pracy może zagwarantować sobie sam zainteresowany (przez ubezpieczenie prywatne czy renty zakładowe). Brytyjski system emerytalny ma więc charakter zaopatrzeniowy.

---

[21] Por. **E. V. Morgan**, Choice in Pensions. The Political Economy of Savings for Retirement, London 1984, s. 22.

[22] Przeciwnicy emerytur stopniowanych nazwali je nawet „oszustwem emerytalnym". Por. **A. Ogus**, op. cit., s. 369.

[23] Por. **B. Schulte**, op. cit.; **A. Ogus, E. Barendt**, op. cit., s. 192-193.

[24] Por. **R. Lawson**, Gegensätzliche Tendenzen in der Sozialen Sicherheit: Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Schweden, „Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht" 1987 nr 1, s. 23-44.

[25] Por. **A. Atkinson, J. Hills, J. Le Grand**, The Welfare State, w: The Performance of the British Economy (red. **R. Dornbusch, R. Layard**), Oxford 1987, s. 220.

4. PORÓWNANIE UBEZPIECZENIOWEJ I ZAOPATRZENIOWEJ KONCEPCJI SYSTEMU EMERYTALNEGO

Po zaprezentowaniu zarysu rozwoju systemów emerytalnych w Niemczech i Wielkiej Brytanii można spróbować ogólnie scharakteryzować obie koncepcje, na których omawiane systemy są oparte[26].

System świadczeń realizowanych według **koncepcji ubezpieczeniowej** dotyczy osób, które – wobec zagrożenia podobnymi zdarzeniami losowymi – tworzą wspólnotę ubezpieczeniową (wspólnotę ryzyka). Każdy ubezpieczony opłaca składki skalkulowane według wielkości ryzyka, czyli w takiej wysokości, aby łączne wpływy ze składek wszystkich ubezpieczonych pokryły łączne wydatki na świadczenia wypłacane w przypadku zajścia określonego zdarzenia (spełnienia się ryzyka). Roszczenie do świadczenia ma osoba, która opłacała składki – świadczenia mają charakter wzajemny (wzajemność składki i świadczenia). Wzajemność ta odnosi się także do wysokości świadczeń, która powinna być odpowiednia do wysokości składek, a te z kolei – do wielkości ryzyka. Wysokość ubezpieczeniowej emerytury jest więc uzależniona od wysokości dochodów z pracy, które ma ona zastąpić. Funkcją świadczenia jest w tym przypadku zapewnienie poziomu życia utrzymującego się w określonej relacji do poziomu osiągniętego w okresie aktywności zawodowej.

Ubezpieczenie społeczne, czyli system świadczeń oparty na koncepcji ubezpieczeniowej, wywodziło się w dużym stopniu z tworzonych przez pracowników kas wzajemnej pomocy. Już pierwsze w świecie, niemieckie ubezpieczenie rentowe z roku 1889, zawierało przy tym rozwiązania będące odstępstwem od czystej koncepcji ubezpieczeniowej, wynikające ze **społecznego** charakteru tego ubezpieczenia i różniące je od ubezpieczenia prywatnego (indywidualnego)[27].

Koncepcja zaopatrzeniowa zakłada finansowanie świadczeń ze środków publicznych (podatków), a więc jednostronny charakter świadczeń, przy istnieniu jednak roszczenia do świadczenia. Na podstawie zasady zaopatrzeniowej mogą funkcjonować dwa różne typy świadczeń[28]. Pierwszy oparty jest na kryterium zasługi (służby, ofiary) na rzecz społeczeństwa/państwa i dotyczy określonych kategorii społeczno-zawodowych. Wywodzi się on z zaopatrzenia urzędników (funkcjonariuszy) państwowych, obejmując dziś także takie kategorie, jak żołnierze zawodowi i kombatanci. Świadczenia te są przeważnie zróżnicowane stosownie do zasługi i tak np. wysokość emerytury zawodowych

[26] Por. m. in. **D. Zöllner**, Aspekte der Einkommensumverteilung bei der Finanzierung von Rentenversicherungssystemen, „Soziale Sicherheit" 1986 nr 7/8; **W. Schmähl**, Soziale Sicherung im Alter, w: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, T. 6, Stuttgart 1981, s. 652.

[27] Między innymi składki pracowników i pracodawców, dotacja państwa do każdej renty, przepisy przejściowe umożliwiające nabycie prawa do rent osobom starszym, które normalnie nie mogłyby już zgromadzić wymaganego okresu ubezpieczenia.

[28] Zwracają na to uwagę: **L. Kaczyński**, Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1986 nr 5/6; **J. Zerche, F. Gründger**, Sozialpolitik. Einführung in die Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Düsseldorf 1982, s. 92.

żołnierzy jest uzależniona od wysokości poborów, jakie dana osoba otrzymywała w okresie służby. Z tego punktu widzenia takie systemy zaopatrzenia zbliżone są do ubezpieczenia.

Na koncepcji zaopatrzeniowej mogą być jednak również oparte powszechne systemy świadczeń, przysługujące wszystkim (lub prawie wszystkim) obywatelom (mieszkańcom) danego kraju. Tego typu system emerytalny zapewnia, z reguły, wszystkim jednolite świadczenia, nie powiązane z uprzednią pracą i osiąganymi z niej dochodami. O ile w ubezpieczeniu kryteria obciążeń finansowych na rzecz systemu i kryteria przysługiwania świadczeń są równe (wzajemność składki i świadczenia), o tyle w zaopatrzeniu kryteria te są różne – bez względu na wysokość płaconych podatków przysługuje emerytura w równej wysokości. Powszechne zaopatrzeniowe systemy emerytalne realizują głównie funkcję zabezpieczenia określonego minimum dochodów, służą eliminacji ubóstwa. W niniejszym opracowaniu pojęcie zaopatrzeniowej koncepcji systemu emerytalnego ograniczone jest do jej stosowania w drugim z wyróżnionych powyżej typów systemów: powszechne, jednolite i względnie niskie świadczenia, finansowane z podatków lub z podobnych charakterem składek.

Systemy takie wywodzą się z opieki społecznej, głównie wspólnoty lokalnej, mającej długie tradycje w Anglii („prawo ubogich") czy w krajach skandynawskich. Pierwsze systemy emerytur zaopatrzeniowych dla większej części ludzi starych wprowadzono w Danii (1891), Nowej Zelandii (1898) i Anglii (1908).

Obie koncepcje systemu emerytalnego zakładają różne miejsce tego systemu świadczeń w całości źródeł materialnego zabezpieczenia na okres starości. System ubezpieczeniowy ma zapewniać emerytury gwarantujące utrzymanie, przynajmniej w znacznym stopniu, poziomu dochodów, jaki ubezpieczony wypracował sobie w okresie pracy. Emerytura z ubezpieczenia społecznego może być oczywiście, i w wielu krajach jest, uzupełniana innymi źródłami, takimi jak ubezpieczenie prywatne lub renty zakładowe; mają one jednak, dla osób z wystarczająco długim okresem ubezpieczenia, z reguły drugorzędne znaczenie.

Z kolei zaopatrzeniowy system emerytalny z założenia ma zapewnić tylko powszechne minimum dochodów, a poziom dochodów zbliżony do tego z okresu pracy może zagwarantować sobie sam zainteresowany (przez ubezpieczenie prywatne czy renty zakładowe). Tak więc koncepcja zaopatrzeniowa zakłada większą rolę instytucji rynkowych.

Powyższy fakt bywa uznawany za zaletę zaopatrzenia, które pozostawia większą swobodę wyboru zainteresowanym niż przymusowe ubezpieczenie społeczne. Z kolei znacznie większa rola ubezpieczenia prywatnego, opartego na kapitalizacji składek, sprzyja – argumentują zwolennicy zaopatrzenia – oszczędnościom, a poprzez nie inwestycjom i wzrostowi gospodarczemu, czego nie ma w ubezpieczeniu społecznym, opartym na finansowaniu bieżących wydatków na świadczenia z bieżących wpływów ze składek[29].

[29] Por. np. S. **Homburg**, Theorie der Alterssicherung, Berlin 1988.

Bezpośrednio zaopatrzeniowy system emerytalny może być uznany za lepszy od systemu ubezpieczeniowego z punktu widzenie realizacji jednego z kluczowych celów polityki społecznej, a mianowicie likwidacji ubóstwa – pod warunkiem odpowiednio wysokiego poziomu świadczeń. W systemach ubezpieczeniowych bowiem, emerytura, będąca pochodną długości i dochodów z pracy, może nie gwarantować minimum egzystencji i musi być w takich przypadkach uzupełniona dodatkowymi źródłami zabezpieczenia, głównie – z pomocy społecznej. Także zabezpieczenie osób, które w ogóle nie nabyły uprawnień do emerytury z ubezpieczenia, w szczególności ze względu na krótki staż ubezpieczeniowy, muszą przejąć inne systemy świadczeń.

Wymienione zalety koncepcji zaopatrzeniowej względem ubezpieczeniowej mogą być poddane w wątpliwość. Podnoszonym często przez zwolenników doktryny skrajnie liberalnej zarzutom wobec przymusowego ubezpieczenia społecznego mogą być przeciwstawione nie tylko argumenty odwołujące się do sfery wartości, np. solidarności społecznej, ale także argumenty praktyczne. Przymus ubezpieczenia związany jest z występowaniem tzw. kosztów zewnętrznych, a ubezpieczenie prywatne, do którego „odsyła" zaopatrzeniowy system emerytalny, w ograniczonym tylko stopniu może rozwiązać problem zagwarantowania odpowiednich dochodów w okresie starości czy – tym bardziej – na wypadek inwalidztwa, między innymi ze względu na niedoskonałą informację, szczególnie na temat przyszłej inflacji, przed którą ubezpieczenie prywatne nie jest w stanie ubezpieczyć[30]. Podobnie niejednoznaczna jest opinia na temat przewagi – z punktu widzenia oszczędności, inwestycji i wzrostu – kapitałowego pokrycia emerytur nad ich bieżącym finansowaniem[31].

Ograniczając się natomiast do samego systemu emerytalnego – powyższe kwestie bowiem dotyczyły raczej otoczenia (dopełnienia) systemu opartego na koncepcji zaopatrzeniowej – zwraca się uwagę na wiele zalet koncepcji ubezpieczeniowej[32].

Ze względu na widoczny związek między obowiązkami ubezpieczonego (w postaci opłacania składek) i jego prawami (roszczeniami do świadczeń), stopień akceptacji ubezpieczeniowego systemu emerytalnego, w tym także – wzrostu obciążeń na jego finansowanie, przez ubezpieczonych może być wyższy niż w przypadku zaopatrzenia, w którym brak wyraźnego powiązania między wkładem własnym a świadczeniami. Ze względu na długotrwałe narastanie uprawnień (w RFN konstytucyjnej ochronie własności podlegają także ekspektatywy wobec przyszłych emerytur), systemy ubezpieczeniowe są w mniejszym stopniu narażone na ingerencje państwa, mniej uzależnione od zmian politycznych, a w konsekwencji – dają silniejsze poczucie bezpieczeństwa. Wynika to także z ograniczonej roli państwa w organizacji ubezpieczenia społecznego,

[30] Por. **N. Barr**, The Economics of the Welfare State, London 1987, s. 214-215.

[31] Por . **Atkinson**, Income Maintenace and Social Insurance. A Survey, London 1985.

[32] Por. m. in. **W. Schmähl**, Alterssicherung als verteilungspolitisches Problem, „Versicherungs Rundschau" 1986, s. 110-136.

administrowanego przez samodzielne instytucje z samorządem ubezpieczonych, podczas gdy systemy zaopatrzeniowe są z reguły administrowane bezpośrednio przez państwo. Można wreszcie wskazać na pozytywny wpływ, jaki ubezpieczeniowe systemy, wiążące emerytury z długością pracy i wysokością zarobków, wywierają na zatrudnienie, motywację , a poprzez to – wzrost gospodarczy.

5. ZAKOŃCZENIE

W okresie rozwoju zabezpieczenia społecznego zachodził proces pewnego zbliżenia się (konwergencji) obu typów systemów emerytalnych[33]. Przykładem systemu emerytalnego, który pozostał zdecydowanie bliższy koncepcji ubezpieczeniowej, jest ustawowe ubezpieczenie rentowe w RFN, natomiast koncepcja zaopatrzeniowa w dużym stopniu realizowana jest w Wielkiej Brytanii.

W niniejszym opracowaniu jedynie zasygnalizowano niektóre z przyczyn wytworzenia się i trwałości obu wyróżnionych tradycji. Przyczyny te wiążą się ze splotem uwarunkowań, głównie społeczno-kulturowych, w jakich powstały i rozwijały się systemy emerytalne w poszczególnych państwach. Rozwinięcie tego zagadnienia wymagałoby osobnego opracowania.

Innym zagadnieniem, mającym nie tylko znaczenie poznawcze, ale również praktyczne – dla procesów integracji (zachodnio-) europejskiej, jest wpływ istniejących zróżnicowań na wspólną politykę społeczną Wspólnoty Europejskiej, a także możliwości i ograniczenia harmonizacji polityki w tym zakresie.

TRADITIONS OF EUROPEAN SOCIAL POLICY

Summary

The social policy existing in all modern states differs from country to country. There are also significant differences in the social policy among the EC member states. The systems of European social policy, and particularly their basic elements i.e. systems of social security, can be referred to two traditions: social insurance tradition and non-contributory tradition.

The article presents these traditions on the example of old age pension systems (benefits which take the biggest share in the total social security expenditures) in Germany (the motherland of social

[33] Por. m. in. **D. Zöllner**, Aspekte; **W. Schmähl**, Tendenzen und Aufgaben der Alterssicherungspolitik in Ländern Westeuropas, „Deutsche Rentenversicherung" 1983 nr 6.

insurance) and Great Britain (a classical example of non-contributory tradition). Having presented the historical development of those two systems, the author compares the social insurance concept with the non-contributory concept of old age pension systems, including the arguments for and against each of them.

The emergence and persistence of both traditions are connected with a series of conditions, mainly of socio-cultural nature, in which the systems of social benefits function in particular countries. The article deals with these conditions which are obstacles to the harmonious policy of the EC in this field.