

Rozdział I. Tektoniczna ewolucja systemów emerytalnych

1. Wpływ kryzysów ekonomicznych w XIX i XX w. na systemy emerytalne (od liberalizmu do interwencjonizmu)

1.1. Wprowadzenie

Regulacje prawne systemów emerytalnych są produktem ekonomii i polityki. Stanowią istotną część sposobu zarządzania społeczeństwem i gospodarką, który zmienia się, co się przejawia w relacjach między rynkiem a państwem (zakres regulacji i deregulacji rynku), między polityką gospodarczą a społeczną, między sektorem publicznym a prywatnym. Relacje te znajdują odzwierciedlenie zarówno w modelach emerytalnych, jak i w ich szczegółowych normatywnych rozwiązaniach, których podstawą są polityczne rozstrzygnięcia odnośnie do skali i metod redystrybucji dochodów między pokoleniami, sektorami i branżami oraz w obrębie wspólnot ryzyka, przesądzające o zakresie podmiotowym i przedmiotowym zabezpieczenia dochodów na starość.

Rozstrzygnięcia te mają uwarunkowania doktrynalne, bazujące na przekonaniu o sprawności lub niesprawności państwa i rynku w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych. Doktrynalny paradygmat poprzez instytucje w sferze gospodarki i polityki modeluje systemy emerytalne, przesuując szczegółowe rozwiązania w kierunku zwiększania roli państwa (solidaryzmu społecznego i redystrybucyjności) albo zwiększenia roli mechanizmów rynkowych (liberalizmu, indywidualnej przeczności).

Zmiany doktrynalne pociągają za sobą głębokie reformy emerytalne i wywołują przeobrażenia o charakterze tektonicznym¹. Podobnie

¹ System emerytalny można porównać do budowy litosfery, którą charakteryzuje pewien sposób ułożenia mas skalnych. Pod wpływem wielu zjawisk następuje ich przesunięcie, określane mianem ruchu tektonicznego, będącego głównym czynnikiem tektonicznej ewolucji Ziemi.

bowiem jak ruchy tektoniczne w litosferze powodują zmiany strukturalne w budowie Ziemi oraz gwałtowne zjawiska na powierzchni globu – tak zmiany doktrynalne przekształcając systemy zabezpieczenia dochodów na starość, generują zarówno doraźne, jak i długookresowe skutki ekonomiczne, społeczne i polityczne. Wyrażają się one m.in. w zmianach takich wielkości agregatowych jak: poziom konsumpcji, dochody i wydatki publiczne, aktywność zawodowa społeczeństwa, popyt na pracę i jej podaż, konkurencyjność gospodarki. Modyfikują także stratyfikację socjalną i oddziałują na ład polityczny i społeczny.

Cezurami rozdzielającymi okresy hegemonii poszczególnych doktryn są kryzysy ekonomiczne stanowiące fazę cyklicznego rozwoju gospodarczego, który wymusza zmiany w stosunkach ekonomiczno-społecznych, zachowaniach rządów i firm¹.

Wszelkie wahania i zmiany koniunktury oddziałują na systemy emerytalne, których geneza i ewolucja wywodzą się z doświadczeń kryzysowych wystrzających skutki ryzyk socjalnych. Wzrost aktywności gospodarczej przekłada się na wzrost dochodów instytucji emerytalnych (rosną wpływy ze składek lub podatków) oraz wzrost indywidualnego poziomu świadczeń. Natomiast spadek aktywności gospodarczej powoduje spadek dochodów (wpływów ze składek lub podatków) i wzrost wydatków tych instytucji. Związek ten w sposób najbardziej bezpośredni przejawia się na rynku pracy, który charakteryzuje się dużą wrażliwością na wahania koniunktury. W warunkach kryzysu (recesji, stagnacji) zmniejszają się zatrudnienie i dochody z pracy, co skutkuje spadkiem wpływów składkowych, podatkowych i wzrostem wydatków emerytalnych (na renty i wcześniejsze emerytury). Wszystko to destabilizuje równowagę finansów emerytalnych. Gdy gospodarka znajduje się we wzrostowej fazie ekspansji (ożywienia, rozkwitu) rosnące zatrudnienie i płace wpływają na wzrost dochodów systemu emerytalnego, a sytuacja na rynku pracy aktywizuje zawodowo także

¹Fazy cyklicznego rozwoju: spadkowe (kryzys, depresja) oraz wzrostowe (ożywienie, rozkwit) charakteryzują się zmianami poziomu aktywności gospodarczej. Wyodrębnia się kilka rodzajów wahań cyklicznych: cykle krótkie trwające około 3,5 roku (cykle *Kitchina*), cykle średnie trwające około 8–10 lat (cykle *Juglara*) lub 15–25 lat (cykle *Kuzneta*) oraz cykle długie trwające 50–60 lat (cykle *Kondratiewa*). Cykle te pozostają wobec siebie w określonej relacji, tzn. krzywa cyklu dłuższego jest trendem cyklu krótszego. Por. *D. Begg, S. Fischer, R. R. Dornbusch*, Makroekonomia, Warszawa 2007, s. 362–365; *D. Romer*, Makroekonomia dla zaawansowanych, Warszawa 2000, s. 169–179; Podstawy ekonomii, red. *R. Milewski*, Warszawa 1999, s. 513–519.

osoby starsze, co obniża wydatki emerytalne i poprawia sytuację finansową systemu.

Ten zróżnicowany i mający charakter sprzężenia zwrotnego wpływ wydatków emerytalnych na gospodarkę powoduje, że ciągle poszukuje się rozwiązań stabilizujących równowagę finansów emerytalnych w warunkach niestabilnej gospodarki. Wprowadzane zmiany mają umożliwić adaptację systemów emerytalnych do fluktuacji czynników zewnętrznych (ekonomicznych, społecznych, politycznych). Czynnikiem przyspieszającym podejmowane w tym celu działania przez rządy są z reguły zjawiska kryzysowe, których skutki przejawiają się w formie bezrobocia, inflacji bądź nadmiernych wydatków budżetowych (deficyt finansów publicznych, dług publiczny).

W warunkach załamania ekonomicznego zawsze nasila się krytyka zabezpieczenia emerytalnego postrzeganego jednostronnie jako ciężary socjalne. Wysuwane są wówczas koncepcje rewizji zasad i dotychczasowej roli państwa w zabezpieczeniu ludzi przed skutkami ekonomicznymi ryzyk socjalnych. Reformy emerytalne realizowane są w klimacie zaostrzających się sporów doktrynalnych dotyczących ingerencji państwa w sferę społeczno-gospodarczą oraz politycznych, ogniskujących się wokół kosztów wprowadzanych zmian, ich redystrybucji w czasie, między pokoleniami, grupami zawodowymi itp.

1.2. Okres do I wojny światowej

Geneza społecznego ubezpieczenia emerytalnego wiąże się z kryzysem z 1873 r. Był to najcięższy i najdłuższy kryzys XIX w., który wyznaczył umowną granicę między kapitalizmem wolnorynkowym (leseferyzmem) a kapitalizmem państwowo-monopolistycznym¹. Na bazie jego skutków zakwestionowano doktrynę liberalizmu gospodarczego opartą na nieinterwencji państwa w mechanizmy rynkowe, a większość państw rozwiniętych wróciła do polityki protekcjonistycznej².

¹ Leseferyzm (*laissez nous faire* – pozwólcie nam działać) był podstawą doktryny liberalizmu gospodarczego. Podkreślał znaczenie praw naturalnych w sferze gospodarczej i społecznej, skierowany był przeciw nadmiernej ingerencji państwa w gospodarkę w okresie dominacji doktryny merkantylnizmu. Por. Słownik historii myśli ekonomicznej, red. E. Kundera, Kraków 2004, s. 109-111.

² Por. W. Morawski, Kronika kryzysów gospodarczych, Warszawa 2003, s. 70-74; J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, Historia gospodarcza świata XIX, XX wieku, Warszawa 1971, s. 215 i nast.; R. Cameron, L. Neal, Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów nowożytnych, Warszawa 2004, s. 319.

Pod koniec XIX w. wykształcają się też wielkie doktryny społeczno-ekonomiczne, określające różne sposoby rozwiązywania socjalnych problemów ówczesnego kapitalizmu¹.

Procesy industrializacji, upowszechnienie się pracy najemnej, zorganizowanej w zmechanizowanych zakładach, o znacznym stopniu uciążliwości i wypadkowości zrodziły konieczność instytucjonalizacji form zabezpieczenia szerokich grup społecznych przed ryzykiem utraty dochodów z pracy, w związku z brakiem lub zmniejszoną zdolnością do uzyskiwania odpowiedniego poziomu zarobków z powodu choroby, inwalidztwa, starości. Wraz z rozwojem przemysłu przestała wystarczać indywidualna przeczność, jednocześnie zaczęły słabnąć więzy rodzinne i lokalne. Istniejące urządzenia o charakterze przeznaczeniowym (kasy wzajemnej pomocy, kasy fabryczne i związków zawodowych, ubezpieczenie ludowe), działalność filantropijna ani tworzona opieka społeczna nie były już w stanie sprostać ówczesnym potrzebom gospodarczym i społecznym². Ze względu na niskie dochody robotników, indywidualne oszczędności nie mogły być powszechne, a ich poziom dostateczny, ubezpieczenia gospodarcze odrzucały osoby o podwyższonym ryzyku lub obciążały je wysoką składką, natomiast ubezpieczenia wzajemne (głównie w górnictwie), mające charakter dobrowolny, obejmowały niewielki krąg osób dostarczając świadczenia na bardzo niskim poziomie.

Společne efekty zewnętrzne, w których ludzie dotknięci ryzykiem nie byli w stanie poradzić sobie z jego ekonomicznymi skutkami samodzielnie nasiliły się w warunkach załamania koniunktury. Natomiast osłabienie rozwoju gospodarczego po 1873 r. trwające blisko dwie dekady wpłynęło na radykalizację ruchów społecznych wymuszających wzrost roli państwa i jego aktywności w sferze socjalnej, ograniczonej doktryną liberalizmu. W latach 70. XIX w. angielskie *trade-uniony*

¹ Np. marksistowski socjalizm i komunizm, socjalizm z katedry (Stowarzyszenie Polityki Społecznej), socjalizm reformistyczny *E. Bernsteina* (później przyjęty za podstawę strategii partii socjaldemokratycznych w Europie Zachodniej), chrześcijańska doktryna społeczna (jej fundamentem była encyklika *Leona XIII* *Rerum Novarum* z 1891 r.), na której gruncie w XX w. powstała koncepcja społecznej gospodarki rynkowej.

² W Niemczech w 1882 r. w rolnictwie było zatrudnionych 47% wszystkich aktywnych zawodowo, w przemyśle i rzemiośle 36%. W 1895 r. robotnicy zatrudnieni w przemyśle i rzemiośle stanowili już 54% tj. grupę około 6 mln osób. Także w innych krajach rozwiniętych zwiększała się liczba robotników fabrycznych, a zmalała liczba osób związanych z rolnictwem. Między 1870 a 1901 r. spadki te wynosiły w Anglii z 15% do 9%, Francji z 43% do 33%, Stanach Zjednoczonych z 54% do 38%. Por. *J. Kaliński*, *Historia gospodarcza XIX i XX w.*, Warszawa 2004, s. 109.

liczyły już milion członków, w Niemczech istniał silny ruch robotniczy (6 mln robotników) zorganizowany w partii socjaldemokratycznej (w 1875 r. powstała Socjalistyczna Partia Robotnicza Niemiec).

Zaostrzenie się różnych form konfliktów społecznych, rozwój idei i organizacji socjalistycznych spowodowały konieczność stworzenia ustawodawstwa regulującego najbardziej nabrzmiałe problemy społeczne, w tym powszechnych ubezpieczeń społecznych pracowników najemnych¹. Polityka ekonomiczna ówczesnych rządów musiała podjąć problemy społeczne². Państwo zaczęło organizować systemy zabezpieczające szerokie kręgi społeczeństwa przed ekonomicznymi skutkami ryzyk losowych. Kolebką tych systemów była Europa, w której wykształciły się dwie metody (techniki organizacyjno-finansowe) realizacji celów zabezpieczenia społecznego: ubezpieczeniowa i zaopatrzeniowa, wyrastające z odmiennych tradycji i filozofii społecznych, różniących się efektywnością ekonomiczną i socjalną³.

Ta pierwsza (tzw. model *Bismarcka*), przeważająca w Europie kontynentalnej, wykorzystywała mechanizmy i instrumenty wykształcone w ubezpieczeniu gospodarczym. Formuła ta w zakresie ubezpieczenia emerytalnego zmierzała do zabezpieczenia na starość dochodów pracowników najemnych (wszystkich lub określonych grup zawodowych) i uwolnienia ich od przymusu indywidualnych oszczędności oraz konieczności uciekania się do upokarzających form opieki społecznej.

Pionierem systemów emerytalnych o charakterze ubezpieczeniowym były Niemcy. W 1889 r. wydano tam ustawę dotyczącą rent na starość i wypadek inwalidztwa (z przyczyn innych niż wypadek przy pracy) obejmującą robotników i niżej zarabiających pracowników umysłowych. W 1899 r. ubezpieczeniem tym objęto pracowników zatrudnionych w rolnictwie⁴. Od 1889 r. realizowano ubezpieczenie

¹ Jednocześnie rozwój matematycznych operacji długoterminowych i badań nad średnią długością życia (pierwszą tablicę śmiertelności stworzył *Halley* w 1690 r.) stały się podstawą racjonalnej kalkulacji ryzyka i na bazie rachunku prawdopodobieństwa i prawa wielkich liczb umożliwiły statystyczno-matematyczne szacunki odnośnie do poziomu składki i świadczenia w systemie zbiorowej przeczorności.

² M.in. wyrazem tego było wygłoszone przez cesarza Niemiec *Wilhelma I* w 1881 r. orędzie zapowiadające stworzenie ubezpieczenia społecznego.

³ *J. Jończyk* w odniesieniu do historii zabezpieczenia społecznego pisze o dwóch tradycjach prawnych: prawie ubogich (Anglia, kraje skandynawskie) i prawie ubezpieczonego (Europa kontynentalna). Por. *J. Jończyk*, Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2006, s. 71-72.

⁴ Tzw. ustawy bismarckowskie wprowadzały świadczenia gwarantowane przez państwo na wypadek choroby (1883 r.), wypadków przy pracy (1884 r.) oraz ubezpieczenie emerytalne związane z ryzykiem inwalidztwa, starości i śmierci (1889 r.). Ustawy te

górników w Austrii, a od 1894 r. we Francji – wyprzedzające rozwiązania dla ogółu pracowników.

Społeczne ubezpieczenie emerytalne obejmowało w pewnym stopniu jednorodną kategorię ludności, zwykle pracowników lub poszczególne grupy zarobkowe o podobnych ryzykach. Świadczenie uzależnione było od wkładu ubezpieczeniowego tj. stażu pracy i wysokości wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń, co umożliwiało zachowanie pewnej ciągłości w poziomie dochodów także po odejściu od czynnego życia zawodowego. Z kształtowaniem wielkości świadczeń ściśle związany był rodzaj finansowania, w którym uczestniczyły trzy strony: pracownicy, pracodawcy i państwo. W ubezpieczeniu emerytalnym głównym źródłem finansowania była składka. Finansowanie ze składek służyło nabyciu pewnego roszczenia, prawa do świadczenia wzajemnego. Płacenie wyższych składek powodujące zwiększenie roszczeń, uzasadniało także kształtowanie się wysokości emerytury w zależności od dochodów. Uzupełniającym źródłem dochodów w ubezpieczeniu emerytalnym były dopłaty skarbu państwa. Państwo pokrywało m.in. „socjalną” część świadczenia (wynikającą m.in. z wliczania do stażu ubezpieczeniowego tzw. okresów nieskładkowych; równorzędnych, zaliczanych itp.) przenosząc do ubezpieczenia część funduszy wydatkowanych wcześniej na opiekę społeczną (a zaoszczędzonych dzięki systemowi emerytalnemu). Ponadto państwo, w różnym zresztą zakresie, było gwarantem wypłaty świadczeń.

Metoda zaopatrzeniowa (model anglosaski lub skandynawski) miała dwie odmiany. Jedna nawiązywała do wykształconych w Danii i Anglii instytucji socjalnych¹. W Danii już od XVI w. istniały zorganizowane formy opieki społecznej, a od 1849 r. konstytucja duńska zapewniała każdej osobie, która nie była zdolna do utrzymania siebie i rodziny, pomoc publiczną, jeżeli ta osoba spełniała warunki przewidziane prawem. Pierwsze „renty starcze” w Danii datują się od 1891 r., kiedy to wprowadzono bezskładkowy, finansowany z podatków system stałych zapomóg w zryczałtowanej wysokości, wypłacanych osobom, które ukończyły 60 lat, pozbawionym środków utrzymania. W Anglii wprowadzone w 1601 r. przez królową Elżbietę I prawo ubogich (*Poor*

zostały następnie skodyfikowane w ordynacji ubezpieczeniowej (1891 r.). Wprowadzone rozwiązania po raz pierwszy nazwano ubezpieczeniem społecznym, które opierało się na zasadach: wzajemności, przymusu, zróżnicowania składki oraz solidaryzmu.

¹ Za początek ustawowej interwencji socjalnej państwa uważa się wyprzedzający o 3 lata *Poor Law* edykt z 1598 r. Elżbiety I, nakładający obowiązek opieki nad ludźmi starymi, chorymi i tymi, którzy bez własnej winy pozostawali bez środków do życia.

Law) postanawiało, że jeżeli rodzina osoby ubogiej i niezdolnej do pracy nie ma dostatecznych środków na utrzymanie jej, to obowiązek opieki spoczywał na gminie. Niewydolność gminnego systemu pomocy przyczyniła się do jego reformy w 1834 r., wówczas opiekę skoncentrowano na prowadzeniu domów dla ubogich, a w stosunku do zdolnych do pracy – na zasadach pracy przymusowej¹.

Na przeszkodzie rozwojowi systemu opieki społecznej w Anglii stały purytańskie zasady natury filozoficznej. Konsekwencją tego było zapewnienie opieki społecznej w niezbędnym zakresie tylko na poziomie minimalnym. W związku z tym zarówno świadczenia doraźne, jak i warunki w domach dla ubogich i starców nie odbiegały od poziomu nędzy. W 1898 r. na 2 mln osób powyżej 65 lat aż 1,3 mln korzystało z pomocy opieki społecznej².

Druga odmiana metody zaopatrzeniowej oparta była na kryterium zasługi (służby, ofiary) dla społeczności państwowej, gminy itp. Odnosiła się do urzędników, funkcjonariuszy państwowych, żołnierzy zawodowych, policjantów. W ramach tej grupy świadczenia były na wyższym poziomie, powiązane z uposażeniem (wynagrodzeniem) osób pozostałych w służbie, stanowiły one formę nagrody za lojalność, dyspozycyjność, ograniczenia w życiu prywatnym w okresie pełnienia służby. Systemy te z reguły wyprzedzały zabezpieczenie emerytalne dla innych grup zawodowych. Zorganizowano je m.in. w Prusach (1775, 1825), Bawarii (1805), Austrii (1866), Francji (1811, 1853), Rosji (1827), Królestwie Polskim (1816, 1850)³.

Kryzysy z 1907 r. (pierwszy kryzys monopolistyczny) oraz z 1913 r. (przerwany przez wybuch I wojny światowej) wzmocniły tendencje protekcyjnistyczne, które w skrajnej postaci przejawiały się w czasie wojny. Państwa ingerowały wówczas w swoje gospodarki w celu bardziej racjonalnego, z punktu widzenia wojny, gospodarowania deficytowymi zasobami⁴. Jednocześnie tendencje te przyspieszały wprowadzenie przymusowych systemów emerytalnych o charakterze powszechnym

¹ Por. L. Frankowski, Od prawa ubogich do planu Beveridge'a, Praca i Opieka Społeczna 1946, Nr 3; W. Muszalski, Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki, Warszawa 2004, s. 77.

² Por. W. Muszalski, Ubezpieczenie..., *op. cit.*, s. 43–44.

³ Por. W. Muszalski, Ubezpieczenie..., *op. cit.*, s. 35–36; P. Makarzec, Początki i rozwój ubezpieczeń społecznych, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2009; J. Piotrowski, Ubezpieczenie Społeczne. Problematyka i metody, Warszawa 1966, s. 177–184.

⁴ Np. w Niemczech w 1916 r. obniżono wiek emerytalny do 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet.

oraz rozwój systemów świadczeń dla pracowników najemnych. I tak w Wielkiej Brytanii, gdzie jedna trzecia ludności powyżej 70 roku życia pozostawała na utrzymaniu opieki społecznej, wydano w 1908 r. ustawę o rentach starczych (*Old Age Pensions Act*)¹. Otrzymał ją po ukończeniu 70 lat każdy obywatel zamieszkały w kraju, nieposiadający dostatecznych środków utrzymania, niekarany sądownie, niekorzystający z dobroczynności publicznej. Było to świadczenie roszczeniowe o charakterze zaopatrzeniowym². System finansowany był przez państwo (z podatków). W 1912 r. renty takie pobierało 2% ludności Wielkiej Brytanii. W 1906 r. w Austrii, a w 1911 r. w Niemczech powołano odrębne systemy emerytalne dla pracowników umysłowych. W 1912 r. wprowadzono system emerytalno-rentowy w Rumunii. Od 1913 r. system emerytalny dla wszystkich pracowników realizowano w Holandii. W tym samym roku w Szwecji zaczął działać system rent typu ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowego, przysługujących po ukończeniu 67 lat życia każdemu obywatelowi. Był finansowany w części przez państwo i gminy, w części przez specjalną składkę (podatek) płaconą przez każdego obywatela w wieku 15–66 lat. Prawo do świadczeń było niezależne od wywiązywania się z tego obowiązku. Świadczenie składało się z części proporcjonalnej do wpłaconych składek oraz części dodatkowej zależnej od sytuacji materialnej uprawnionego. Koszty dodatkowego świadczenia pokrywano z budżetu państwa i gmin³. Świadczenia wypłacane na podstawie ustawy z 1913 r. były bardzo niskie i nie przekraczały minimalnych zarobków.

1.3. Okres do II wojny światowej

Po zakończeniu działań wojennych w większości państw ograniczono zakres ingerencji państwa w sprawy gospodarcze. Nastąpił

¹ Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, (red.) *T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger*, Warszawa 2004, s. 308; *M. Żukowski*, Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii – historia, zasady, tendencje, funkcje, [w:] *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, t. I, (red.) *S. Golinowska*, Studia i Materiały, IPiSS, Warszawa 1993, z. 16, s. 72–73.

² W przypadku odmowy przyznania renty zainteresowany mógł się odwołać w trybie administracyjnym do organu drugiej instancji.

³ Dotacje publiczne do systemu pokrywały 50% wydatków na świadczenia. Ustawa w pełnym zakresie miała zacząć obowiązywać dopiero od 1965 r. Por. *M. Księżopolski*, Powszechne emerytury bazowe w krajach nordyckich, [w:] *Bazowe systemy...*, t. I, *op. cit.*, s. 127.

powrót do zasad doktryny liberalizmu¹. Jednak trudna sytuacja materialna ludności w powojennej Europie oraz zaostrzające się konflikty społeczne wymuszały dalszy rozwój systemów emerytalnych. W takich okolicznościach wprowadzone zostało (lub uległo rozszerzeniu) przymusowe ubezpieczenie na starość i wypadek inwalidztwa w 1919 r. – we Włoszech, Hiszpanii (tylko emerytalne) i Holandii, w 1924 r. – w Belgii i Bułgarii². W 1922 r. w Holandii uregulowano emerytury dla sektora administracji państwowej (system rozszerzono w 1929 r.). Wtedy też w Danii system stałych zapomóg dla starców, którzy nie mieli środków do życia (z 1891 r.) przekształcono w renty, którym nadano (podobnie jak w Szwecji) charakter roszczeniowy. Renty wypłacano każdemu, kto spełniał warunki określone prawem, w jednakowej wysokości, w zależności od płci i stanu cywilnego. Renty ulegały zmniejszeniu, jeżeli otrzymujący je uzyskiwał dochody z innych źródeł. Finansowane były wspólnie przez państwo (w około 28%) oraz gminy (w pozostałej części)³. W 1925 r. w Wielkiej Brytanii wprowadzono równą, zryczałtowaną, wypłacaną cotygodniowo rentę dla osób w wieku 65–70 lat, które opłacały wprowadzony podatek celowy przeznaczony na jej finansowanie. Osoby te po przekroczeniu 70 lat zachowywały nadal emeryturę bez badania dochodu. Natomiast nieopłacający tego podatku, w wieku lat 70 uzyskiwali świadczenie, ale na podstawie badania dochodu (testu ubóstwa). W 1927 r. uchwalono ustawę o emeryturach dla robotników w Austrii, ale jej wejście w życie odłożono z powodu recesji. W 1928 r. we Francji mimo silnego oporu przemysłowców przyjęto ustawę o ubezpieczeniu emerytalnym, którą znowelizowano przed jej wejściem w życie w 1930 r. Ustawa objęła wszystkich pracowników najemnych (głównie w przemyśle i handlu) zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Warunkiem uczestnictwa była płaca niższa od ustalonego pułapu. Świadczenie kalkulowano na podstawie średnich zarobków z całego okresu zatrudnienia⁴.

¹ Por. B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Warszawa 1978; D. Wojnarski, *Powszechna historia gospodarcza*, Warszawa 2004, s. 123–168.

² W Holandii ustawa z 1919 r. rozszerzyła ubezpieczeniową ustawę z 1913 r. o powszechne dobrowolne ubezpieczenie na starość.

³ Por. M. Księżopolski, *Powszechnie...*, *op. cit.*, s. 126; J. Poteraj, *Duński system emerytalny*, PS 2008, Nr 1; B. Więckowska, *System emerytalny w Danii*, [w:] *Systemy emerytalne...*, *op. cit.*, s. 71.

⁴ Por. M. Strzelecka, G. Uścińska, *Bazowe systemy emerytalne we Francji*, [w:] *Bazowe systemy...*, t. I, *op. cit.*, s. 174–175; W. Muszalski, *Ubezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 48.

Dominacja tendencji liberalnych została wkrótce przerwana przez tzw. Wielki Kryzys z lat 1929–1933¹. Stworzył on nową sytuację gospodarczą, polityczną i społeczną, która zmusiła rządy do ponownej aktywizacji polityki ekonomicznej i socjalnej. Na niespotykaną dotąd skalę w okresie tym obniżył się poziom aktywności gospodarczej. Wcześniejsze kryzysy charakteryzowały się spadkiem produkcji o 8–12%, podczas gdy po 1929 r. światowa produkcja zmniejszyła się o 40–50%. Spadek produkcji, zamykanie fabryk, masowe bezrobocie wzmagaly napięcia społeczne. Liczba bezrobotnych w latach Wielkiego Kryzysu potroiła się i wynosiła blisko 48 mln osób, w tym w: Niemczech 5,6 mln osób (30% czynnych zawodowo), Wielkiej Brytanii – 3 mln osób, a w Stanach Zjednoczonych 13 mln osób (25% czynnych zawodowo). Ogółem zbankrutowało ponad 140 tysięcy przedsiębiorstw (dane z 1931 r.), w tym w: Niemczech 13,7 tys., Stanach Zjednoczonych 28,3 tys.².

Początkowo sięgano do tradycyjnych sposobów pobudzania koniunktury, jednak okazały się one niewystarczające, co uzasadniało konieczność podejmowania przez rządy aktywnych działań ograniczających skutki ujemnych zjawisk wywołanych kryzysem (interwencjonizm antykryzysowy) i zmniejszających amplitudy wahań koniunkturalnych (interwencjonizm antycykliczny). Wielki Kryzys zmienił podejście do zabezpieczenia społecznego i stanowił kolejną cezurę w ewolucji systemów emerytalnych, postrzeganych odtąd nie tylko jako narzędzie polityki socjalnej lecz także jako instrument polityki ekonomicznej mającej na celu zwiększenie (utrzymanie) efektywnego popytu w zależności od cyklicznych wahań koniunktury.

Kryzys wykazał słabość prywatnych i społecznych instytucji ubezpieczeń wzajemnych, które bez gwarancji i wsparcia państwa w warunkach załamania koniunktury bankrutowały wraz z podmiotami gospodarczymi. Głębokość i rozległość kryzysu podważyły liberalny dogmat o skuteczności samoregulacji rynkowej i przygotowały grunt dla doktryny interwencjonizmu państwowego³.

¹ Por. R. Cameron, L. Neal, *Historia gospodarcza...*, *op. cit.*, s. 387–388; J. Kaliński, *Historia gospodarcza XIX i XX w.*, Warszawa 2004, s. 164–168; J. Kociszewski, *Zarys historii gospodarczej (XIX i XX w.)*, Wrocław 2004, s. 49–51.

² Por. J. Kaliński, *Historia gospodarcza...*, *op. cit.*, s. 164–166; D. Wojnarski, *Powszechna historia gospodarcza*, Warszawa 2004, s. 202–203.

³ Aktywna polityka ekonomiczna rozwiniętych państw gospodarki rynkowej znalazła oparcie w nowym kierunku ekonomii, jakim stał się w latach trzydziestych ubiegłego wieku interwencjonizm państwowy (keynesizm). Początek keynesizmu dała praca