

Płaca minimalna i minimalny dochód gwarantowany w wybranych krajach Unii Europejskiej

Marzec 1997

Małgorzata Dziubińska-Michalewicz

Raport

Płaca minimalna i minimalny dochód gwarantowany są istotnymi elementami systemu zabezpieczenia społecznego w wysokorozwiniętych krajach Europy. Płaca minimalna oznacza kwotę, poniżej której nie można opłacać pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy. Z ekonomicznego punktu widzenia płaca minimalna stanowi punkt wyjścia do budowy tabel płac, natomiast ze społecznego punktu widzenia powinna być płacą godziwą, zaspokajającą podstawowe potrzeby pracownika i jego rodziny.

Instytucja minimalnego dochodu gwarantowanego (zwanego też jako "pomoc na utrzymanie", "minimum środków na utrzymanie", "minimalny dochód integracyjny") jest systemem rozwiązań prawno-organizacyjno-finansowych, dającym obywatelowi danego kraju prawo do roszczenia, w sytuacji nie posiadania przez niego minimum środków na utrzymanie.

W niniejszym opracowaniu omówione zostaną systemy płacy minimalnej i minimalnego dochodu gwarantowanego w niektórych krajach Unii Europejskiej.

Nr 101

I. PŁACA MINIMALNA W WYBRANYCH KRAJACH EUROPY ZACHODNIEJ

1. Uwagi wstępne

Kategoria płacy minimalnej stosowana jest do wynagrodzenia ustawowo regulowanego, ustalanego jednolicie dla całego kraju i oznaczającego kwotę, poniżej której nie można opłacać pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy. Z ekonomicznego punktu widzenia płaca minimalna stanowi punkt wyjścia do budowy tabel płac, natomiast ze społecznego punktu widzenia powinna być płacą godziwą, zaspokajającą podstawowe potrzeby pracownika.

Pierwsza regulacja płacy minimalnej dokonana została w Nowej Zelandii w 1884 r., a w Europie pierwszym państwem wprowadzającym minimalne stawki płac była Wielka Brytania (1909 r.).¹ Stopniowo wprowadzono ją w Stanach Zjednoczonych i innych krajach, doprowadzając w 1928 r. do uchwalenia Konwencji nr 26 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) o mechanizmie ustalania płacy minimalnej w przemyśle i handlu. Zróżnicowana sytuacja gospodarcza poszczególnych krajów, inny poziom wynagrodzeń i stopy życiowej doprowadziły do wniosku, że nie można w tym przypadku przyjąć kwoty ujednoczonej w skali międzynarodowej. Wydano więc zalecenie nr 30 MOP, uzupełniające Konwencję nr 26, zgodnie z którym, **przy ustalaniu płacy minimalnej należy brać pod uwagę stawki płac stosowane dla podobnej pracy w tych branżach, w których robotnicy są dobrze wynagradzani i zawarli skuteczne umowy zbiorowe. W przypadku braku takiego punktu odniesienia, przy określaniu wysokości płacy minimalnej należy ustalać ją relatywnie do ogólnego poziomu płac w danym kraju.**

Prawo do godziwego wynagrodzenia, ujęte w I części Europejskiej Karty Socjalnej, będącej podstawowym dokumentem w dziedzinie praw socjalnych (ust. 4) sformułowane jest następująco: "wszyscy pracownicy mają prawo do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia". Komitet Niezależnych Ekspertów, (będący jednym z organów kontrolnych w zakresie przestrzegania postanowień Karty), uznał za uzasadnione przyjęcie **68% przeciętnego wynagrodzenia krajowego lub 66% dochodu narodowego do podziału na jednego mieszkańca za właściwe kryteria oceny wystarczającego poziomu życia**, przy uwzględnieniu jednak sytuacji rodzinnej, innych dochodów rodzin, różnych świadczeń i pomocy, systemu podatkowego itp.²

¹ Z. Jacukowicz, *Płaca Minimalna w Polsce i w Innych Krajach o Gospodarce Rynkowej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1992, z. 10, s. 7.

² L. Florek, *Europejskie Prawo Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996, s. 153.

Za przykład elastycznego podejścia do wskaźników wyznaczających poziom płacy godziwej może posłużyć Francja. W kraju tym relacja płacy minimalnej do płacy przeciętnej jest niższa od rekomendowanego wskaźnika 68%. Wziąwszy jednak pod uwagę wysokość świadczeń rodzinnych i z tytułu zabezpieczenia społecznego oraz sprzyjający rodzinie system podatkowy, według Komitetu kraj ten spełnia warunek ust. 4.³ Jeśli chodzi o sposób wyliczenia wynagrodzeń podlegających ocenie z punktu oceny godziwości wynagrodzenia, Komitet uznał, że należy uwzględnić rzeczywiste zarobki, a więc łącznie z wynagrodzeniem za godziny nadliczbowe i premiami, a nie tylko wynagrodzenie podstawowe (ustalone w umowie).

Analiza praktycznego stosowania postanowień Karty w krajach Unii Europejskiej wskazuje, że **do najniższego wynagrodzenia adresowany jest wymóg ustalania go na poziomie zapewniającym przyzwoity poziom życia**. Ze względu na fakt, że generalnie w krajach Europy Zachodniej poziom płac na stanowiskach nierobotniczych jest wyższy niż poziom płac robotników, potrzeba zapewnienia godziwych wynagrodzeń ogranicza się w praktyce do płac kobiet, robotników i robotników - cudzoziemców.

W Europie Zachodniej tylko osiem krajów posiada system płac minimalnych obowiązujących w całym kraju.

Są to : Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Malta oraz Portugalia. W większości z nich (we Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburgu, Malcie i Portugalii) obowiązują określone statutem płace minimalne. Natomiast w Belgii i Grecji poziom płacy minimalnej ustala się na dany okres w drodze zbiorowych porozumień płacowych, które są uzgadniane na szczeblu centralnym i obowiązują w całym państwie. Płaca minimalna traktowana jest w tych krajach jako absolutne minimum. Na przykład w Belgii i Francji obowiązująca w całym kraju płaca minimalna jest traktowana jako punkt wyjścia ustalania wyższej płacy w danej branży w wyniku zbiorowych negocjacji i układów.

Praktyka ustalania płacy minimalnej jest różna w poszczególnych krajach. **Z reguły jest ona ustalana w relacji do przeciętnej płacy, przy czym najczęściej przyjmuje się, że płaca minimalna powinna stanowić 50% płacy przeciętnej**. Rozwiązania takie stosowane są w takich krajach jak: Wielka Brytania, Australia, Irlandia. Podstawą do przyjmowania tej zasady jest obserwacja rzeczywistego kształtowania się rozkładu płac, wskazującego, że płace najniższe w większości krajów stanowią 50% płacy przeciętnej. Natomiast w relacji do przeciętnej płacy robotników płaca minimalna jest wyższa i w wysoko rozwiniętych krajach europejskich kształtuje

³ J. Wratny, *Interpretacja Prawna Pojęcia "Płacy Godziwej" Z Polskiej Perspektywy w: Prawo Do Płacy Godziwej, Studia i Materiały, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1994, z. 8, s. 23.*

się w granicach 55-74% **Płaca minimalna może być także odnoszona do kosztów utrzymania i dynamiki cen**, jak ma to miejsce w: Belgii, Holandii, Danii, Francji i Luksemburgu. Przyjmowany może być koszt utrzymania tylko jednej osoby lub też koszt utrzymania rodziny z dwojgiem dzieci, jak ma to miejsce np. w Kanadzie.

Wysokość płacy minimalnej jest zawsze przedmiotem przetargów pomiędzy pracownikami a pracodawcami w poszczególnych krajach. Uwaga pracowników zwykle koncentruje się na tych miernikach, które zostały przyjęte jako podstawa wyznaczania płac. Jeśli są to koszty utrzymania, przedmiotem sporów są składniki towarów i usług wchodzących do koszyka tych kosztów, gdy jest to indeks cen, kontrowersje sprowadzają się do metody obliczania jego dynamiki. Jeśli ustala się przeciętną płacę, przedmiotem sporu stają się takie kwestie jak: zaliczanie do przeciętnego wynagrodzenia wypłat za godziny nadliczbowe, przyjmowanie za podstawę średniej arytmetycznej wynagrodzeń czy mediany (wartości środkowej w szeregu wzrastających liczb), zaliczania do płacy przeciętnej tylko wynagrodzeń w działach produkcyjnych, czy w całej gospodarce, czy tylko robotników, czy wszystkich zatrudnionych.

2. Płaca minimalna i minimalne wynagrodzenie układowe we Francji

Kategoria płacy minimalnej odgrywa szczególną rolę we Francji. **Minimalne wynagrodzenie - SMIC** (*salaire minimum de croissance* - utworzone w 1950 r. - minimalne międzyzawodowe wynagrodzenie gwarantowane) **jest płacą godzinową, powszechnie obowiązującą, poniżej której nie może być wypłacane żadne wynagrodzenie**. SMIC otrzymywać mogą wszyscy pracownicy pełnosprawni w wieku co najmniej 18 lat, bez względu na zawód i przedsiębiorstwo, w jakim pracują (prywatne czy państwowe). Przewidziane są jednak specyficzne zasady dla pewnych kategorii pracowników, np. personelu hoteli, zatrudnionych w gastronomii, pomocy domowych, opiekunek dzieci. Zmniejszone stawki w stosunku do SMIC przewidziane są dla:

- uczniów zawodu i młodych pracowników korzystających ze szkolenia,
- młodych pracowników w wieku poniżej 18 lat, mających co najmniej 6 miesięczną praktykę w danej branży,
- niektórych pracowników niepełnosprawnych.

W skład SMIC wchodzi zarówno wynagrodzenia podstawowe, jak i różne dodatki mające charakter wynagrodzenia, a także świadczenia rzeczowe oraz indywidualne i przewidywalne premie akordowe. Wyłączone są natomiast takie składniki jak premie (za: staż pracy w danym przedsiębiorstwie, obowiązkowość, zbiorowe i nie przewidywane akordowe, związane z warunkami pracy lub położeniem geo-

graficznym, urlopowe, roczne, motywacyjne), "trzynastki", dodatki za godziny nadliczbowe lub pracę nocną lub w niedzielę, udział w zyskach.

Aktualnie minimalna stawka za 1 godzinę pracy wynosi 36,98 franka francuskiego (FF) tj. 4,76 funta szterlinga (£) oraz 6.249,62 FF (ok. 804 £) miesięcznie, przy zachowaniu 39 - godzinnego, statutowego tygodnia pracy. Kwota ta jest okresowo waloryzowana dekretem Rady Ministrów lub rozporządzeniem ministerialnym, według następujących zasad:

- obowiązkowo co roku 1 lipca w wysokości przynajmniej połowy wzrostu siły nabywczej średniego wynagrodzenia za godzinę pracy,
- automatycznie, w tym samym tempie co wskaźnik cen artykułów konsumpcyjnych (z wyłączeniem artykułów tytoniowych), gdy wzrasta on co najmniej 2%,
- w każdym momencie, uznanym przez rząd za właściwy, w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej.

W 1996 r. 11% osób czynnych zawodowo, czyli ok. 2,3 mln osób pobierało SMIC, w tym 17% ogółu zatrudnionych kobiet, 7,5% mężczyzn. Najczęściej były to osoby zatrudnione w hotelarstwie i gastronomii, a więc w branżach, w których ok. 40% przedsiębiorstw nie ma układów zbiorowych. W małych firmach (zatrudniających do 10 osób) jest w sumie ok. 10 razy więcej osób otrzymujących SMIC, aniżeli w dużych, liczących powyżej 500 osób. Wśród zatrudnionych w gospodarce francuskiej poza rolnictwem dużo wyższy jest odsetek robotników otrzymujących najniższe wynagrodzenie, aniżeli zajmujących stanowiska nierobotnicze.

Fakt istnienia SMIC jest niekiedy przedmiotem krytyki. Do najczęściej wysuwanych argumentów przeciwko płacy minimalnej zaliczyć można to, że:

- zakłóca ona hierarchię płacową, gdyż rośnie szybciej aniżeli płaca przeciętna,
- w wielu branżach (w ok. 80, na 128) przewyższa najniższy poziom płac,
- generuje inflację i wpływa na poziom cen,
- wywiera negatywny wpływ na konkurencyjność kraju, szczególnie w branżach o wysokim zatrudnieniu pracowników niewykwalifikowanych.

Oprócz minimalnego wynagrodzenia, **funkcjonuje we Francji kategoria minimalnego wynagrodzenia układowego**. Minimalne wynagrodzenia układowe są to minimalne stawki wynagrodzeń w danej branży zawodowej, ustalane w oparciu o siatkę klasyfikacyjną układu zbiorowego. Istnieją minimalne wynagrodzenia godzinowe, miesięczne lub roczne. Należy również wspomnieć o **obowiązującej we Francji zasadzie niedyskryminacji**, zapisanej w preambule do konstytucji i w samej konstytucji. Zgodnie z tą zasadą, przy ustalaniu wynagrodzeń, obowiązkiem pracodawcy jest przestrzeganie zasady "równej płacy za pracę o równej wartości". Ponadto Kodeks Pracy zawiera wyraźne postanowienia dotyczące niedyskryminacji ze względu

na: płeć, przynależność związkową, działalność związkową i formę umowy o pracę. Zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony lub w niepełnym wymiarze godzin korzystają więc z tych samych praw co inni pracownicy.

3. Płaca minimalna w pozostałych krajach Europy Zachodniej

Holandia

Płaca minimalna jest w Holandii zróżnicowana według wieku pracownika. Jej pełna wysokość przysługuje pracownikom w wieku pomiędzy 23 a 65 rokiem życia, bez względu na płeć oraz miejsce zamieszkania. Pełnoletnim pracownikiem, biorąc pod uwagę wynagrodzenie, staje się dopiero osoba w wieku 23 lat. Poniżej tej granicy wiekowej otrzymuje się obniżoną płacę minimalną. Aktualnie minimalne płace kształtują się następująco:

- pracownicy w wieku 23 lat i więcej: 100,8 guldenów (ok. 39,78 zł) dziennie) oraz 2.184 guldenów (862 zł) miesięcznie;⁴

- pracownicy młodsi: w wieku 22 lat - 85% powyższej płacy czyli 1.856 guldenów, dla 21-latków - 72,5% tej płacy, dla 20-latków - 61,5%, dla 19-latków - 52,5% i dla 18-latków - 45,5% pełnej płacy minimalnej.

Ogólnokrajowa płaca minimalna jest corocznie indeksowana w stosunku do tempa wzrostu cen, jednak tylko wtedy, gdy ogólna liczba bezrobotnych otrzymujących zasiłek jest niższa niż 81,4% ogółu zatrudnionych (uprzednio 82,6%). W 1996 r. minimalną płacę brutto podwyższono o 0,96%

Płaca minimalna obciążona jest składką na ubezpieczenie socjalne i emerytalne, a także podatkiem. Obciążenia te nie są jednakowe, gdyż ich część może ponosić pracodawca, co zależy od tzw. grupy taryfowej pracownika (najniżej zarabiający mogą należeć do sześciu takich grup). Obciążeniem, które w Holandii musi płacić pracownik osobiście, jest składka na ochronę zdrowia. Ten system powoduje rozpiętości między płacami brutto i netto i odchylenia zarobków nawet w wymiarze minimalnym. Należy jednak zaznaczyć, że pełna płaca minimalna jest realnie wysoka, przekraczająca przeciętne wynagrodzenia robotników w biedniejszych krajach europejskich jak Grecja czy Portugalia.

Luksemburg

W Luksemburgu ogólnopaństwowa płaca minimalna została wprowadzona w 1973 r. i nazwana płacą socjalną. Wprowadzono zasadę, że płaca minimalna jest podwyższana jest każdorazowo, gdy wzrost cen konsumpcyjnych wyniesie 2,5%, o

⁴ Płace Minimalne w Europie Zachodniej, "Polityka Społeczna", nr 1/ 1997.

ten sam procent. Charakterystyczną cechą tej kategorii ekonomicznej jest ustalenie dwóch poziomów płacy minimalnej - niższego w stosunku do robotników niewykwalifikowanych i wyższego dla robotników wykwalifikowanych. Przyjęto założenie, że płaca minimalna ustalana jest dla robotników wykonujących prace najprostsze i lekkie. Wyjściowy poziom płac dla robotników wykwalifikowanych jest z reguły wyższy. Ponadto minimalne wynagrodzenie ustalane jest odrębnie dla pracowników młodocianych.

W ostatnich latach zaszły w tym kraju korzystne dla pracowników zmiany w mechanizmie ustalania ogólnokrajowej płacy minimalnej. Do końca 1994 r. wyższa stawka płacy minimalnej przyznawana była tylko pracownikom posiadającym na utrzymaniu rodzinę. Od stycznia 1995 r. obejmuje wszystkich pracowników, ale jej wysokość jest zróżnicowana - wyższa dla robotników wykwalifikowanych niż niewykwalifikowanych. Szacuje się, że obecnie aż 16% ogółu zatrudnionych robotników w tym kraju otrzymuje płacę minimalną, co w porównaniu z innymi krajami jest odsetkiem wysokim. Jednak na tle innych krajów Unii Europejskiej poziom płac minimalnych jest najwyższy - robotnicy niewykwalifikowani otrzymują obecnie 43.744 franków (ok. 940 zł) miesięcznie, a wykwalifikowani - 52.493 F (ok. 1.128 zł).

Portugalia

Charakterystyczną **cechą płacy minimalnej w Portugalii jest jej ustalanie w dwóch wysokościach**. Podstawowa stawka minimalnego wynagrodzenia ustalana jest dla pracowników: przemysłu, handlu, usług i rolnictwa. Do 1990 r. w sektorze rolnym obowiązywała niższa, odrębna płaca minimalna. Druga stawka płacy minimalnej ustalana jest dla służby domowej. Występuje w tym kraju wyraźna tendencja do wyrównywania płacy minimalnej w różnych działach, co wyraża się wyższymi wskaźnikami wzrostu niższych stawek płacy minimalnej, szczególnie służby domowej. Aktualnie minimalna płaca pomocy domowej wynosi 49 tys. escudos (ok. 208 zł) miesięcznie, a w pozostałych sektorach kształtuje się na poziomie 56 tys. ESC (ok. 238 zł) miesięcznie. Płacę minimalną otrzymuje obecnie ok. 5% zatrudnionych w Portugalii robotników.

W Wielkiej Brytanii ogólnokrajowa, jednolita stawka płacy minimalnej wprowadzona została w Wielkiej Brytanii dopiero w 1986 r. Obecnie w Wielkiej Brytanii **przyjęta jest zasada, że płaca minimalna powinna wynosić 50% przeciętnej**. Wśród pobierających płacę minimalną daje się zauważyć większy udział robotników niż pracujących na stanowiskach nierobotniczych, a także większy udział kobiet niż mężczyzn.

W Belgii obecnie obowiązująca płaca minimalna wynosi 41.660 franków belgijskich (ok. 931 zł) dla osób z krótszym stażem pracy i 43.318 franków dla posiadających dłuższy (ponad 22 letni) staż. W latach 1995-1996, z powodu statutowego zamrożenia przez rząd płac, również te stawki minimalne nie ulegały podwyższeniu.

W Grecji wysokość płacy minimalnej jest różna dla robotników oraz pracowników umysłowych, przy czym zróżnicowanie to uznać należy jako znaczne. W odniesieniu do tzw. *niebieskich kołnierzyków* wynosi ona 52.360 drachm (ok. 142,8 zł) miesięcznie oraz 119. 219 w przypadku *białych kołnierzyków*.

W Hiszpanii minimalna płaca miesięczna wynosi 64.920 peset (405 zł) miesięcznie. W ostatnich latach zlikwidowano obowiązujące wcześniej statutowe dodatki do płacy minimalnej za nadgodziny, pracę w nocy i w warunkach uciążliwych dla zdrowia.

W pozostałych krajach Europy Zachodniej wysokość minimalnych stawek płac ustalana jest w drodze zbiorowych negocjacji we wszystkich sektorach gospodarki narodowej. Dotyczy to płac prawie 90% ogółu pracowników w takich krajach jak: Austria, Dania, Finlandia, Norwegia, RFN, Szwajcaria, Szwecja. Minimalne stawki obowiązują pracowników o najniższej grupie zaszeregowania. Ich wysokość jest w taki sam sposób negocjowana i ustalana jak pozostałych płac w danym sektorze. Zbiorowe układy powszechnie uważa się za efektywny mechanizm ustalania wysokości płac minimalnych.

RFN należy do grupy państw nie posiadających jednolitego systemu płacy minimalnej, obowiązującego w skali całego kraju. Minimalne wynagrodzenie jest natomiast ustalane w drodze negocjacji w poszczególnych branżach. W kraju tym ma miejsce ponadto znaczne terytorialne zróżnicowanie płac. Są one generalnie wyższe w landach zachodnich aniżeli wschodnich. Dla przykładu, minimalna płaca miesięczna robotnika w przemyśle metalowym wynosi 2.501 DM w landach zachodnich i 2.212 DM w landach wschodnich, tj. odpowiednio 1.105 oraz 977 zł. Dla porównania we włoskich państwowych zakładach metalowych robotnicy otrzymują tylko równowartość 330 zł.

Na podstawie obserwacji z szeregu krajów, można stwierdzić bardzo podobną strukturę pracowników pobierających wynagrodzenie minimalne. Są to: w większej mierze robotnicy niż pracownicy umysłowi, kobiety niż mężczyźni, raczej młodzi pracownicy, zatrudnieni w małych przedsiębiorstwach, częściej w usługach aniżeli w działalności produkcyjnej.

II. MINIMALNY DOCHÓD GWARANTOWANY W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wstępne

Instytucja minimalnego dochodu gwarantowanego jest systemem rozwiązań prawno-organizacyjno-finansowych, który daje obywatelowi prawo roszczenia o posiadanie minimum środków służących jego utrzymaniu. Minimum to określone jest przez rząd, gwarantowane przez państwo i finansowane z podatków. Nie jest to system uniwersalny, abstrahujący od zamożności obywatela. Ewentualny brak dochodów musi zostać udowodniony przez ubiegającego się o pomoc.

Minimalny dochód gwarantowany (MDG) występuje pod różnymi nazwami w poszczególnych krajach (Luksemburg jako jedyny posługuje się nazwą MDG), na przykład: "pomoc na utrzymanie", "minimum środków utrzymania", "minimalny dochód integracyjny".

Najwcześniej do pakietu rozwiązań socjalnych instytucja MDG wprowadzona została w 1933 r. w Danii, w Wielkiej Brytanii w 1948 r., w Niemczech w 1961 r., w Holandii w 1963 r., we Francji w końcu 1988 r. Dotychczas **wśród krajów Unii Europejskiej nie ma instytucji minimalnego dochodu gwarantowanego w Grecji i Portugalii**. MDG może mieć charakter jednolitego, ogólnokrajowego systemu (co jest rozwiązaniem najczęściej spotykanym), ale mogą istnieć także systemy regionalne, jak ma to miejsce w Hiszpanii i we Włoszech.

Pomimo braku jednolitego, wspólnego systemu MDG, wyróżnić można pewne cechy wspólne, spotykane w większości systemów zachodnioeuropejskich. Są to:⁵

- 1) istnienie ogólnego prawa podmiotowego do minimalnego dochodu gwarantowanego (lub podobnie nazwanego),
- 2) istnienie dodatkowych, szczególnych kryteriów, od spełnienia których uzależnione jest nabycie roszczeń,
- 3) na ogół istnienie kilku poziomów minimum dochodów, zróżnicowanych według typów gospodarstwa domowego,
- 4) oparcie systemu pomocy na zasadzie wyrównywania (kompensacji) do poziomu ustalonego dla danego typu gospodarstwa domowego,
- 5) waloryzowanie poziomu minimum i zasiłków wyrównawczych,
- 6) sposób ustalania sytuacji materialnej potencjalnego świadczeniobiorcy zasiłku wyrównawczego oraz stosowania wyłączeń i zwolnień w stosunku do niektórych źródeł dochodów,

⁵ J. Szumlicz, *Minimalny dochód gwarantowany w pomocy społecznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Studia i Materiały, z. 10/1993, s. 14.

- 7) ograniczenie czasu pobierania zasiłku wyrównawczego,
- 8) istnienie mechanizmu dochodzenia ewentualnego zwrotu kosztów udzielonej pomocy,
- 9) powiązanie prawa do MDG z dodatkowymi uprawnieniami np. w dziedzinie zdrowia, mieszkania, edukacji.

2. Prawo podmiotowe do MDG

Zagadnieniem pierwszoplanowym jest niewątpliwie przyznanie prawa podmiotowego. **Daje ono obywatelowi roszczenie o spełnienie obiecanych w regulacji świadczeń** (przy spełnieniu ustalonych warunków), **a na drugą stronę czyli państwo nakłada zobowiązanie ich spełnienia. Prawo do minimalnego dochodu nie ma charakteru uznaniowego, ale jest ono obligatoryjno - roszczeniowe.** Możliwość skorzystania z tego prawa uzależniona jest od wypełnienia pewnych warunków w zakresie:

- obywatelstwa,
- miejsca zamieszkania,
- wieku,
- gotowości do pracy,
- braku lub niewystarczającego poziomu dochodów,
- wyczerpania innych uprawnień.

Obywatelstwo

Zakresem regulacji krajowych objęci są obywatele danego kraju oraz któregoś z innych krajów Unii, przebywający na danym terytorium. W takich krajach jak Belgia i Irlandia uprawnienia rozszerzone są także na uchodźców i bezpaństwowców. W perspektywie wspólnego rynku i ujednoczenia praw socjalnych kryterium to przestanie mieć większe znaczenie.

Miejsce zamieszkania

Według tego kryterium faktycznie dokonuje się zasadniczej selekcji uprawnionych, spośród osób spełniających warunek obywatelstwa. W niektórych krajach (np. Hiszpanii, Luksemburgu) wymagany jest minimalny okres stałego zamieszkiwania (rezydowania) na terenie danego kraju.

Wiek

Pomoc na uzupełnienie dochodów przyznawana jest bezpośrednio osobom dorosłym, z reguły mającym więcej niż 18 lat, chociaż w niektórych krajach granica ta jest podwyższana. Na przykład we Francji jest to 25 lat, w Luksemburgu - 30 lat, w

Hiszpanii - 25 lat. Przyjęte jest generalnie założenie, że MDG powinien być przyznawany osobom w wieku zdolności do pracy. Osoby młodsze lub starsze w razie potrzeby mogą korzystać z innych form zabezpieczenia dochodowego np. renty społecznej lub starczej. Kryterium wieku nie jest jednak brane pod uwagę w przypadku młodych osób "przedwcześnie dojrzałych" tj. będących w związkach małżeńskich lub posiadających dzieci.

Gotowość do pracy

Jest to kryterium strategiczne dla całego systemu. Pomoc bowiem jest uzależniona od aktywności osoby wspieranej. Udowodnienie gotowości do pracy odbywa się najczęściej poprzez zarejestrowanie się w odpowiednim biurze jako osoba poszukująca zatrudnienia, a także podjęcie pracy lub nauki nowego zawodu. We Francji istnieje wymóg zawarcia tzw. umowy włączenia (integracji).

Brak dochodu lub jego niewystarczający poziom

Brak w ogóle dochodów lub posiadanie ich w wysokości niższej od pewnego ustalonego poziomu minimum dla danej kategorii osób jest zasadniczym kryterium umożliwiającym w praktyce korzystanie z prawa do MDG. Praktyka instytucji MDG jest przykładem systemu świadczeń uzależnionych od dochodów.

Wyczerpanie innych możliwości poprawy sytuacji materialnej

Ostatnim z kryteriów nabycia uprawnień do MDG jest wykorzystanie wszelkich innych możliwości poprawy swojej sytuacji życiowej. Dotyczy to możliwości uzyskania odpowiednich świadczeń od członków rodziny (dłużników alimentacyjnych), z tytułu ubezpieczeń społecznych, z biur pracy itp. Warunek ten często jest formułowany następująco: "wnioskodawcy powinni dochodzić swoich praw do świadczeń społecznych i należności alimentacyjnych". Instytucja MDG **jest oparta na zasadzie "ostatniego ogniwa zabezpieczenia społecznego"**. System MDG nastawiony jest na udzielanie pomocy osobom (gospodarstwom) które o taką pomoc wystąpią z odpowiednim wnioskiem, a nie na wyszukiwanie potrzebujących.

3. Wysokość dochodu minimum

Generalnie przyjęto w omawianych systemach zasadę określania kilku różnych kwot w zależności od kategorii świadczeniobiorcy. Uwzględnia się zatem zróżnicowaną sytuację i potrzeby osoby samotnej (jednoosobowego gospodarstwa domowego) oraz różnych typów rodzin. W niektórych systemach (we Francji, Irlandii, RFN, Luksemburgu) przyjmuje się **pewną kwotę bazową niezbędnego dochodu dla głowy gospodarstwa domowego**, a na dalszych członków gospodarstwa domowe-

go przyznawane są dodatki, kalkulowane według tzw. jednostek konsumpcyjnych. Na przykład dla drugiej osoby minimalny dochód wynosi 0,8 wysokości dochodu głowy rodziny w RFN, we Francji - 0,5 oraz 0,3 w Luksemburgu. Dla dalszych osób gospodarstwa domowego (rodziny) może być ten współczynnik niższy i zróżnicowany np. w zależności od liczby i wieku (dotyczy to przede wszystkim dzieci). Możliwe jest też inne rozwiązanie, jak ma to miejsce w Danii i Holandii, w którym to **ustalana jest kwota dochodu minimalnego na parę (dwie osoby)**. W niektórych krajach na równi z małżeństwem traktowany bywa konkubinat, czy też osoby tej samej płci mieszkające wspólnie (jak w Holandii).

Realna kwota MDG w poszczególnych krajach jest bardzo różna i generalnie niezbyt wysoka. Przeciętny poziom MDG dla pary z dziećmi stanowi od 20% do 40% średniej płacy robotnika. Relatywnie najlepsza jest relacja w Holandii, gdzie minimum dla pary bez dzieci stanowi ok. 50% przeciętnej płacy robotnika w tym kraju.

Należy mieć na uwadze fakt, że pomoc dochodowa gwarantowana przez państwo, a wypłacana przez lokalne organy pomocy społecznej przyjmuje postać zasiłku wyrównawczego tj. uzupełniającego dochody zgromadzone inną drogą przez wnioskodawcę.

4. Zasady indeksacji MDG

Zasadę indeksacji tj. odtwarzanie realnej wartości ustalanych poziomów minimum dochodów dla poszczególnych kategorii osób **stosują wszystkie kraje posiadające system MDG**. Indeksacja taka dokonywana jest w większości przypadków raz w roku lub dwa razy do roku (jak ma to miejsce w Holandii), a częściej tylko we Francji.

Podstawą indeksacji bywa zwykle wskaźnik wzrostu cen środków konsumpcji. W niektórych krajach (np. w Belgii, Luksemburgu) ustalana jest minimalna wartość progowa tego wskaźnika, po przekroczeniu której dokonywana jest dopiero automatycznie indeksacja. Na przykład w Belgii takim wskaźnikiem jest 2%, a w Luksemburgu - 2,5%. Z kolei w Wielkiej Brytanii podstawą indeksacji jest indeks cen środków konsumpcji pomniejszony o koszty mieszkaniowe (tzw. wskaźnik Rossiego). W Irlandii indeksacja dokonywana jest na podstawie wskaźnika wzrostu kosztów utrzymania, a w Holandii - wskaźnika wzrostu płac. W Hiszpanii natomiast uzależniona jest ona od uznania samorządu terenowego (Comunidad Autonoma).

5. Ustalanie sytuacji materialnej potencjalnego świadczeniobiorcy zasiłku wyrównawczego

Przyznanie MDG czyli zasiłku wyrównawczego uzależnione jest od ustalenia dochodu wnioskodawcy. Generalnie obowiązuje zasada uwzględniania wszystkich składników i źródeł dochodów, w tym także w naturze, łącznie z majątkiem. Od tej ogólnej zasady przewidziane są pewne wyjątki, które mają na celu promowanie określonych zachowań. Chodzi o wyłączenie jako źródeł dochodów na przykład zasiłków rehabilitacyjnych czy szkoleniowych. Z kolei przy obliczaniu zasiłku wyrównawczego w Belgii, brane są pod uwagę tylko w części i po przekroczeniu pewnego progu dochody z tytułu podjęcia pracy lub kształcenia zawodowego.

W większości systemów MDG przewidziana jest możliwość dochodzenia zwrotu wypłaconych zasiłków wyrównawczych w przypadku dostarczenia fałszywych deklaracji dochodowych. Nie ma tego mechanizmu tylko w Hiszpanii i we Włoszech. Stosowane bywa dochodzenie tego zwrotu zarówno wobec zasiłkobiorców jak i osób i instytucji np. ubezpieczeniowych (zobowiązanych do dostarczenia odpowiednich świadczeń). W RFN z kolei z dochodzenia zwrotu wyłączeni są na ogół sami zasiłkobiorcy.

6. Uprawnienia dodatkowe (towarzyszące) dla beneficjentów MDG

Zwykle prawo do MDG wiąże się z uzyskaniem dodatkowych uprawnień w dziedzinie zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa tj. w zakresie potrzeb uznanych za obiektywnie ważne i podstawowe. Najczęściej chodzi o przyznanie dostępu do nieodpłatnych świadczeń ochrony zdrowia, tam gdzie uprawnienia te nie wynikają z przepisów ogólnych. Drugim z kolei uprawnieniem towarzyszącym jest pomoc w opłatach mieszkaniowych, występująca w systemach: francuskim, niemieckim, brytyjskim i włoskim. W systemie duńskim pomoc ta włączona jest do zasiłku wyrównawczego. Z kolei w Holandii uprawnienia do zasiłku mieszkaniowego nie są uzależnione od wysokości dochodów, ale od wysokości płaconego czynszu. Do innych uprawnień dodatkowych zaliczyć można np. dostęp do nieodpłatnego szkolenia czy przekwalifikowania dla beneficjentów MDG.

7. Zasady finansowania dochodowych zasiłków wyrównawczych

Istnieją różne sposoby finansowania zasiłków wyrównawczych objętych gwarancją państwa. W takich krajach jak: Wielka Brytania, Irlandia, Luksemburg źródłem finansowania tego typu wydatków jest w całości budżet państwa. Szczególnym przypadkiem jest Francja, gdzie istnieje dwuczęściowy system pomocy - koszty samego

zasiłku pokrywane są w stu procentach z budżetu państwa, natomiast koszty przedsięwzięć integracyjnych (tzw. umowy włączenia) tylko w 20% z tego samego źródła, a pozostałe koszty umowy z budżetów terenowych. W RFN zasiłki wyrównawcze pokrywane są w całości przez budżety poszczególnych landów, z wyłączeniem finansowania przez budżet federalny. W takich krajach jak Hiszpania i Włochy istnieją **zdecentralizowane (regionalne) źródła finansowania. Mieszane systemy** występują natomiast w Belgii i Danii, w których połowę wydatków pokrywa budżet, a pozostałe 50% budżety terenowe.

Należy zaznaczyć, że w krajach posiadających system MDG funkcjonują jeszcze inne specjalne formy pomocy dochodowej, adresowanej do pewnej kategorii osób. Są to na przykład renty socjalne, starcze, zasiłki dla niepełnosprawnych, opiekunów osób upośledzonych itp. Zostaną one omówione przy prezentacji rozwiązań systemu MDG w poszczególnych krajach.

III. MINIMALNY DOCHÓD GWARANTOWANY (MDG) W WYBRANYCH KRAJACH (FRANCJA, HISPANIA, HOLANDIA, RFN, WIELKA BRYTANIA)

FRANCJA

Powszechny, uniwersalny i obowiązujący na terenie całego kraju system minimalnego dochodu gwarantowanego (zwanego w tym kraju dochodem minimalnym umożliwiającym włączenie do społeczeństwa - w skrócie RMI - *revenu minimum d'insertion*) wprowadzony został ustawą w grudniu 1988 r. RMI adresowany jest do osób nie mających wystarczających środków materialnych, a jednocześnie ma charakter obligatoryjno-roszczeniowy dla obu stron (odbiorcy pomocy i dawcy czyli wskazanych organów administracji).

Prawo do RMI obwarowane jest spełnieniem szeregu kryteriów (odnośnie wieku, miejsca zamieszkania, dochodu, zobowiązań) ze strony wnioskującego. Stanowi ono przy tym prawo do zasiłku uzupełniającego dochody do ustalonego dla danej kategorii wnioskodawcy minimum. Jest to jednocześnie zasiłek o charakterze zróżnicowanym, tj. uzależniony od liczebności rodziny, jej cech demograficzno-zawodowych itp. Ostatecznie więc kwota przyznanego zasiłku jest różna, zależna od konkretnej sytuacji osoby wnioskującej. Generalnie przyjmuje się zasadę, że zasiłek RMI stanowi jeden z instrumentów walki z ubóstwem, a jego celem jest eliminowanie wszelkich form wyłączenia społecznego w takich dziedzinach jak: oświata, zatrudnienie, zdrowie, mieszkalnictwo. Jest on tak kalkulowany, aby w każdym przypadku bardziej korzystne byłoby podejmowanie pracy aniżeli pobieranie zasiłku.

1. Warunki nabycia prawa do zasiłku RMI

Warunkami tymi są:⁶

- ukończenie 25 lat, w przypadku osób młodszych - posiadanie na utrzymaniu dziecka (dzieci),
- zamieszkiwanie na terenie Francji, w przypadku cudzoziemców - karta rezydenta lub inny legalny tytuł prawa pobytu i zamieszkiwanie co najmniej 3 lata,
- posiadanie przez wnioskodawcę niższego od ustalonego dla niego poziomu dochodu minimum,
- zobowiązanie wnioskodawcy do uczestnictwa w różnych działaniach ustalonych z tzw. Lokalną Komisją Włączenia, mających na celu integrację społeczno-zawodową najuboższych,
- uprzednie dochodzenie swych praw do świadczeń socjalnych oraz do należności alimentacyjnych i wyczerpanie innych uprawnień,
- gotowość do kształcenia się lub podjęcia zatrudnienia.

Podstawowe znaczenie ma obliczenie wysokości dochodów wnioskodawcy. Do obliczenia zasiłku RMI brane są na ogół **wszystkie dochody pieniężne i w naturze otrzymywane przez wnioskodawcę i członków jego rodziny**, takie jak:

- pieniężne z: wykonywania zawodu, zasiłki, świadczenia rodzinne, renty, emerytury, alimenty itp.,
- w naturze związane z faktem zamieszkiwania we własnym mieszkaniu i nie korzystania z żadnej tzw. indywidualnej pomocy mieszkaniowej,
- uzyskiwane z uprawiania ogrodu,
- z tytułu wyżywienia otrzymywanego w związku z wykonywaną pracą,
- majątek (dobra i kapitały).

Od tej ogólnej zasady stosowane są wyjątki, polegające na określeniu dochodów, które w części lub w całości wyłączone są z podstawy obliczeń dochodu wnioskodawcy. Do dochodów w całości wyłączonych zaliczane są świadczenia mające na celu zaspokojenie specyficznych potrzeb socjalnych, do których należą, między innymi: zasiłki edukacyjne, dodatki związane ze zmianą miejsca zamieszkania, dodatki na przekwalifikowanie, stypendia uczniowskie, wypłaty pośmiertne, odszkodowania związane z wypadkami przy pracy itp.

W grupie dochodów częściowo wyłączonych z obliczeń dochodu ubiegającego się o RMI wyróżnić można przede wszystkim różnego typu zasiłki mieszkaniowe (na mieszkanie rodzinne, na mieszkanie socjalne, na indywidualną pomoc mieszkaniową) oraz wynagrodzenia za pracę podejmowaną w ramach "umowy włączenia" typu

⁶ J. Szumlicz, *Gwarancje Dochodu Minimum we Francji*: w: "Gwarancje Dochodu Minimum - Wielka Brytania, Francja, Republika Federalna Niemiec", Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, październik 1992, s. 52.

praca najemna, szkolenie zawodowe, działalność na własny rachunek. Stosowanie odpowiednich wyłączeń uzależnione jest od wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia, wymiaru czasu pracy, długości okresu uprzedniego pozostawania bez pracy. Z prawa do wyłączeń korzystać może jednak **tylko jedna osoba w rodzinie wnioskodawcy**.

2. Tryb przyznawania i wysokość zasiłku RMI

Ogólnie tryb przyznawania zasiłku RMI jest dość skomplikowany, angażujący trzy rodzaje instytucji, tj. organ przygotowawczo-analizujący, organ dokonujący kalkulacji wysokości oraz wypłaty zasiłku oraz decydujący o przyznaniu zasiłku (jest to prefekt czyli kierownik administracji departamentu). Odpowiednio udokumentowany wniosek (uzupełniony m.in. deklaracją dochodową i zgodą na uczestnictwo w odpowiednich działaniach integracyjnych czyli włączeniowych) składany może być w takich instytucjach jak:

- opiekun społeczny,
- gminne lub międzygminne centra działań socjalnych,
- departamentalne biuro pomocy socjalnej,
- upoważnione mocą odpowiednich decyzji, np. prefekta, stowarzyszenia, organizacje charytatywne itp.

Instytucjami wypłacającymi zasiłki RMI są Kasy Zasiłków Rodzinnych lub - dla ludności rolniczej - Kasy Rolniczej Wzajemnej Pomocy. Zasiłek płacony jest bezpośrednio osobie uprawnionej do RMI lub osobie (instytucji) prawnie upoważnionej, na przykład zakładowi pracy zatrudniającemu zasiłkobiorcę w ramach umowy włączeniowej, opiekunowi, kuratorowi. Od decyzji w sprawie zasiłku RMI każdej zainteresowanej osobie przysługuje prawo odwołania się do specjalnej komisji na szczeblu departamentu, przy czym roszczenia wygasają po upływie 2 lat.

Zasiłek jest przyznawany w pierwszej kolejności na okres 3 miesięcy i podczas tego okresu opracowywana jest dla danego zasiłkobiorcy umowa włączenia. W zależności od przyjętych ustaleń co do realizacji programu włączenia przedłużane jest prawo do dalszego pobierania tego zasiłku, najczęściej do 12 miesięcy. Jednocześnie co 3 miesiące ma miejsce weryfikacja wysokości zasiłku w oparciu o składane deklaracje dochodowe i inne informacje o zmianie sytuacji rodzinnej, zawodowej itp.

Wysokość zasiłku RMI określana jest dekretem i podawana w wartości bezwzględnej dla jednej osoby, waloryzowanej w związku z ruchem cen. Kwota RMI dla mieszkańców zamorskich terytorium Francji wynosi 80% minimum obowiązującego dla mieszkańca Francji metropolitarnej. W styczniu 1996 r. kwota zasiłku na terenie Francji metropolitarnej wynosiła 2 374,50, a na terytoriach zamorskich 1 899,60 fran-

ków. Dla osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego wnioskodawcy przewidziane są odpowiednie dodatki, obliczane według następujących zasad:

- 50% kwoty podstawowej RMI dla drugiej osoby (współmałżonka, konkubina, innej osoby na utrzymaniu),
- 30% RMI dla każdej następnej osoby,
- 40% dla trzeciego dziecka lub osoby na utrzymaniu.

Dla poszczególnych typów rodzin wysokość minimalnego dochodu gwarantowanego w styczniu 1996 r. (Francja metropolitarna) wynosiła przykładowo:

- dla samotnej osoby z 1 dzieckiem - 3 561,75 FF,
- z dwojgiem dzieci - 4 274,10 FF,
- z trojgiem dzieci - 5 223,90 FF,
- dla małżeństwa bezdzietnego - 3 561,75 FF,
- z dwojgiem dzieci - 4 986,45 FF,
- z trojgiem dzieci - 5 936,25 FF,
- z czworgiem dzieci - 6 886,05 FF.

3. Socjalne prawa pochodne, charakterystyka zasiłkobiorców RMI

Nabycie prawa do RMI oznacza jednocześnie nabycie uprawnień do różnego typu innych świadczeń tzw. pochodnych wymienionych w ustawie o RMI. Wyróżnić można trzy rodzaje takich świadczeń:

- na pokrywanie kosztów opieki medycznej zasiłkobiorcy i członków jego rodziny na warunkach przewidzianych dla osób ubezpieczonych, w związku z chorobą i macierzyństwem,
- na pokrywanie kosztów skutków wypadków w związku z zatrudnieniem w ramach umowy włączenia,
- przyznanie tzw. socjalnego zasiłku mieszkaniowego, funkcjonującego niezależnie od innych rodzajów pomocy mieszkaniowej.

W styczniu 1996 r. wysokość zasiłku (ryczałtu) mieszkaniowego dla gospodarstw domowych we Francji metropolitarnej kształtowała się następująco:

- dla pierwszej osoby w gospodarstwie - 284,94 FF,
- dla drugiej osoby w gospodarstwie - 569,88 FF,
- dla trzeciej i kolejnej osoby - 705,22 FF.

Dla gospodarstw z terytoriów zamorskich kwoty te były odpowiednio niższe i wynosiły odpowiednio: 227,95 FF; 455,90 FF; 564,18 FF.

Najbardziej istotnym uprawnieniem osób otrzymujących RMI jest możliwość skorzystania ze szczególnej ochrony socjalnej wynikającej z "umowy włączenia", tj. znalezienia miejsca pracy, nauki zawodu, edukacji. Uprawnienia te pozwalają na pewne

usamodzielnienie się jednostki i dają szansę wydobyć się z kręgu ubóstwa i marginalizacji społecznej.

W połowie 1995 r. udzielono we Francji ok. 947 tys. osób zasiłków uzupełniających dochody do wymaganego minimum. W stosunku do ogółu ludności (58 030 tys.) populacja zasiłkobiorców jest niewielka, wynosząca tylko 1,63% (w 1990 r. - 1,2%) a wraz z członkami rodzin - 3,17% (wobec 2,6% w 1990 r.) mieszkańców Francji. W porównaniu jednak z 1990 r. zauważyć można obecnie pewien wzrost odsetka zasiłkobiorców.

Największą liczebnie grupę wśród beneficjentów systemu RMI stanowią od lat osoby samotne bez dzieci (tj. reprezentujące jednoosobowe gospodarstwo domowe lub w świetle ustawy o RMI nie posiadające na utrzymaniu dzieci w wieku poniżej 25 lat) **oraz samotni rodzice**. Osoby takie stanowiły 79% ogółu zasiłkobiorców w 1990 r. i 90% w 1996 r.

Bardzo mały udział rodzin wielodzietnych wśród beneficjentów systemu RMI wynika z faktu, że korzystają one powszechnie z korzystniejszego dla nich systemu zasiłków rodzinnych. Kwoty tych zasiłków są stosunkowo wysokie (ze względu na realizowaną przez państwo politykę pronatalistyczną) i wzrastające na kolejne dziecko oraz zróżnicowane w zależności od wieku dziecka. Nie pobiera się takiego zasiłku na pierwsze dziecko, na drugie wynosi on 650 FF, na trzecie dziecko - 1650 FF.

W 1996 r. zasiłkobiorcy charakteryzowali się następującymi cechami społeczno-demograficznymi:

- osoby w wieku poniżej 30 roku życia (tj. mające 25-30 lat) stanowiły 29% populacji,
- osób w wieku 50 i więcej lat było 16,2%,
- ok. 90% nie miało średniego wykształcenia (matury), w tym znaczny odsetek stanowili analfabeci,
- 57% pobierało RMI krócej niż 2 lata,
- 50% nie miało własnego mieszkania.

W 1996 r. przeciętna kwota zasiłku uzupełniającego dochody do wyznaczonego minimum wynosiła 1905 FF na gospodarstwo domowe.

HISZPANIA

MDG (zwany "renta minima") ma charakter zasiłku wyrównawczego, uzupełniającego dochody samodzielnego gospodarstwa rodzinnego (niezależnego zespołu rodzinnego) do poziomu gwarantującego zaspokojenie podstawowych potrzeb społecznych. Celem MDG jest szeroko rozumiana walka z ubóstwem i marginalizacją społeczną. Hiszpania, podobnie jak i Włochy, nie posiada jednolitego, ogólnokrajowego

wego systemu MDG, ale autonomiczne systemy regionalne obowiązujące w każdym z 17 *comunidades autonomas*.

Warunkami nabycia uprawnień do dochodu gwarantowanego są:

- zamieszkiwanie na terenie danego regionu przez ustalony okres, generalnie od 3 do 5 lat,
- obywatelstwo, choć nie wymagane we wszystkich przypadkach,
- wiek - 25 - 65 lat, niższy wiek w przypadku osób mających na utrzymaniu dzieci lub osoby niepełnosprawne,
- zdolność do pracy,
- wypełnienie pewnych warunków, od których zależy przyznanie pomocy, służących wydobyciu starającego się z niekorzystnej obecnej sytuacji,

W przeciwieństwie do większości krajów UE, gdzie jednym z ważnych kryteriów nabycia uprawnień do MDG jest wykorzystanie wszystkich innych dróg i możliwości poprawy swojej sytuacji, warunek ten w Hiszpanii nie jest brany pod uwagę. Omawiane świadczenie przyznawane jest ogólnie na 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia, bez możliwości dochodzenia zwrotu bezprawnie pobranych kwot. MDG przyznawany jest na rodzinę, jako dodatek na osobę pozostającą na utrzymaniu. Przy ustalaniu jego wysokości brane są pod uwagę wszystkie dochody rodziny. Kwota MDG podlega okresowej, na ogół rocznej indeksacji, ale ostateczną decyzję w tej kwestii podejmuje samorząd terytorialny.

Dla przykładu MDG dla poszczególnych typów gospodarstw domowych kształtowała się następująco:

- małżeństwo (para) bez dzieci - 30 tys. PTA,
- samotny rodzic z dzieckiem do lat 10 - 30 tys. PTA,
- małżeństwo z 1 dzieckiem do lat 10 - 35 tys. PTA,
- małżeństwo z 2 dziećmi - 40 tys. PTA,
- na każde kolejne dziecko zwiększenie kwoty o 5 tys. PTA.

Środki stymulujące integrację społeczno-zawodową beneficjentów MDG są częścią programów społecznych, zróżnicowanych w zależności od regionu. Z uprawnień towarzyszących systemowi MDG w omawianym kraju należy wymienić świadczenia opieki zdrowotnej, na ogół bez pomocy mieszkaniowej.

Należy ponadto wspomnieć o istnieniu poza MDG jeszcze innych specjalnych świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego, do których w Hiszpanii zalicza się:

- pomoc dla bezrobotnych, którzy nie mają lub utracili prawo do zasiłku,
- ryczałtowa kwota (zależna od dochodów) dla osób w wieku powyżej 65 lat oraz osób ciężko upośledzonych,
- ryczałtowa kwota świadczenia rodzinnego,

- świadczenia dla osób niezdolnych do pracy.

HOLANDIA

W oparciu o ustawę o ubezpieczeniu ogólnym z 13 czerwca 1963 r. rząd ma prawny obowiązek zapewnienia pomocy finansowej każdemu obywatelowi holenderskiemu, nie mogącemu zaspokoić podstawowych potrzeb swoich lub rodziny. MDG przybiera postać zasiłku wyrównawczego, opartego na jednolitych i standardowych w skali kraju stawkach. Celem jego jest odzyskanie pozycji pozwalającej na uzyskiwanie niezbędnych do życia środków.

Warunkami nabycia uprawnień do MDG są:

- legalne zamieszkiwanie w kraju (obywateli holenderskich, uchodźców, bezpaństwowców),
- wiek od 18 lat, z możliwością wyjątków dla osób młodszych, które opuściły dom rodzinny,
- zarejestrowanie się jako osoba poszukująca pracy, gdy jest się w wieku produkcyjnym,
- wyczerpanie innych uprawnień i możliwości poprawy swojej sytuacji materialnej.

Przy obliczeniu MDG brane są wszystkie dochody niezależnie od ich formy i źródeł, z wyłączeniem pewnej kwoty majątku (różnej dla osoby samotnej w wieku do 65 lat i powyżej oraz rodziny). Wyłączeniu podlega też część wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze, co ma stymulować do podjęcia pełnoetatowego zatrudnienia.

Okres pobierania zasiłku MDG jest ograniczony, jego wysokość podlega okresowej (dwa razy w roku) indeksacji na podstawie wskaźnika wzrostu płac. W przypadku niesłusznego lub niepotrzebnie wypłaconego świadczenia np. gdy osoba nie zadeklarowała pewnych dochodów, dochodzi się jego zwrotu. W pewnych nawet przypadkach wypłacona kwota może być przedmiotem roszczeń w stosunku do dłużników alimentacyjnych i nieruchomości zmarłego zasiłkobiorcy.

Z uprawnień towarzyszących wymienić należy tylko uprawnienia lecznicze, bez mieszkaniowych. Przyznanie zasiłku mieszkaniowego uzależnione jest w Holandii nie od wysokości dochodów, ale płaconego czynszu (gdy mieści się on w pewnych ustalonych granicach). W przypadku opłacania wyższej stawki czynszowej istnieje możliwość przyznania dotacji czynszowej o charakterze tymczasowym, pod warunkiem poszukiwania tańszego mieszkania.

W porównaniu z innymi krajami poziom MDG jest wysoki w relacji do płacy. Ustalone minimum dla małżeństwa (pary) stanowi na przykład ok. 50% wynagrodzenia robotnika w tym kraju.

RFN

Niemiecki system zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się rozwiniętymi ubezpieczeniami społecznymi (emerytalno- rentowymi, chorobowymi, od bezrobocia) o określonych obowiązkach ubezpieczeniowego w postaci np. uiszczania składki w określonej wysokości, wymagalnego okresu jej płacenia itp. W systemie tym nie występują gwarancje minimalnych świadczeń typu minimalna płaca czy wysokość minimalnej emerytury. Instytucja gwarancji dochodu minimalnego jest związana z funkcjonowaniem świadczeń pomocy społecznej. Zadaniem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom, nie mogących zaspokoić swych niezbędnych potrzeb, prowadzenie życia godnego człowieka oraz podejmowanie działań na rzecz usamodzielnienia życiowego tych osób i ich integracji ze społeczeństwem.

1. Zasady obliczania minimalnego dochodu

Minimalny dochód niezbędny jest wyliczany dla danego typu gospodarstwa domowego i składa się z trzech części:⁷

- dochodu pokrywającego tylko podstawowe potrzeby gospodarstwa domowego,
- dochodu pokrywającego zwiększone potrzeby danej osoby,
- dochodu na pokrycie stałych potrzeb danego gospodarstwa.

Ustalanie wysokości dochodu gospodarstwa domowego na pokrycie wydatków zaspokajających potrzeby podstawowe (Regelbedarf)

W RFN do podstawowych potrzeb gospodarstwa domowego zalicza się potrzeby niezbędne dla jego normalnego funkcjonowania w zakresie: wyżywienia, ubrania, prowadzenia gospodarstwa domowego, zaopatrzenia w niezbędne sprzęty domowe o niskiej wartości, napraw (odzieży, obuwia, sprzętu domowego w niewielkim zakresie), utrzymania w czystości - ciała, mieszkania i odzieży. Zestaw niezbędnych dóbr i usług jest ściśle określony dla głowy gospodarstwa domowego, bez względu na jego liczebność. Wielkość gospodarstwa jest uwzględniona pośrednio, poprzez sumowanie zestawu dóbr i usług przypadających na poszczególne osoby w rodzinie, według następującego schematu:

- 100% wartości niezbędnego koszyka dóbr i usług dla głowy gospodarstwa domowego,

⁷ K. Wiśniewska, *Gwarancje Dochodowe w Republice Federalnej Niemiec* w: "Gwarancje Dochodu Minimum...", op. cit., s. 79 - 80.

- 90% wartości koszyka głowy gospodarstwa domowego dla dziecka w wieku od 14 do 18 lat,
- 80% dla współmałżonka i członków gospodarstwa domowego w wieku 18 i więcej lat,
- 65% dla dziecka w wieku 7-14 lat,
- 55% dla dziecka do 7 lat wychowywanego przez osobę samotną,
- 50% dla dziecka do 7 lat.

Wysokość dochodu na pokrycie niezbędnych wydatków jest zróżnicowana w poszczególnych landach i wydzielonych miastach.

Ustalanie dochodu na pokrycie wydatków zaspokajających zwiększone potrzeby (Mehrbedarf)

Dla niektórych grup świadczeniobiorców, znajdujących się w specyficznej sytuacji życiowej, przewidziane są pewne dodatki, zwiększające wysokość minimalnego dochodu niezbędnego. Prawo do tych dodatków w wysokości 20% dochodu głowy gospodarstwa domowego mają:

- osoby w wieku powyżej 60 lat,
- niezdolni do zarobkowania w wieku poniżej 60 lat,
- kobiety w ciąży (od 6 miesiąca),
- osoby samotnie wychowujące dzieci do 16 roku życia.

W niektórych przypadkach ma miejsce zwiększenie poziomu tych dodatków do wysokości 40% dochodu głowy gospodarstwa domowego, gdy dana osoba: - samotnie wychowuje czworo i więcej dzieci,

- jest opóźniona w nauce i kształci się w szkole specjalnej,
- jest chora na gruźlicę lub inne choroby wymagające wysokokalorycznej diety (dodatek ten może się wahać od 10 do 50%),
- ponosi dodatkowe koszty związane z podjęciem pracy zarobkowej, (dodatek jest zróżnicowany w zależności od pełnej czy ograniczonej i w jakim stopniu ograniczonej zdolności do pracy i może wynosić do 66% dochodu głowy gospodarstwa domowego).

Ustalanie dochodu na pokrycie stałych potrzeb gospodarstwa domowego (Aufwendungsbedarf)

Do stałych potrzeb gospodarstw domowych zalicza się przede wszystkim opłaty mieszkaniowe, a także opłaty za: żłobki, przedszkola, świetlice, opiekunkę domową dla osoby niepełnosprawnej lub w uzasadnionych przypadkach dla dzieci. Wydatki na mieszkanie są uznawane w faktycznej ich wysokości, gdy odpowiadają one pew-

nym standardom np. przeciętnemu kosztowi wynajmu mieszkania w danej miejscowości. W przypadku, gdy są one wyższe, starający się o uzupełnienie dochodu do wielkości gwarantowanej ma obowiązek zmienić mieszkanie na takie, za które opłaty byłyby do zaakceptowania.

Określenie dochodu gospodarstwa domowego

Przy ustalaniu wysokości danego gospodarstwa domowego brane są pod uwagę wszystkie przychody pieniężne otrzymywane przez wszystkich jego członków, takie jak: płace, pensje tzw. bożonarodzeniowe i urlopowe, zasiłki wychowawcze i na dzieci (z wyjątkiem przyznawanych na inne cele niż pomoc na utrzymanie np. porodowe czy pielęgniacyjne), zasiłki dla bezrobotnych, alimenty, dodatki mieszkaniowe, zapomogi bezzwrotne, dochody z czynszu i kapitału. Do dochodu nie wlicza się jednak pewnych pozycji, na przykład: renty podstawowej dla ofiar wojny, nazizmu, przestępstw, więźniów politycznych; dodatków do emerytur dla kobiet urodzonych przed 1921 r.; odszkodowań przyznanych na podstawie przepisów kodeksu cywilnego itp.

Ubiegający się o uzupełnienie dochodu jest zobowiązany do podania informacji o majątku posiadanym przez wszystkich członków swego gospodarstwa. Ustawodawstwo socjalne dokładnie określa pojęcie tego majątku oraz wartości majątkowe podlegające "ochronie" tj. od posiadanie których nie uzależnione jest przyznanie uzupełniającego dochodu.

Do wartości majątkowych podlegających ochronie należą, między innymi:

- pożyczki dla bezrobotnych, ofiar nazizmu, więźniów politycznych,
- własnościowe mieszkanie lub dom jednorodzinny wraz z wyposażeniem, odpowiadające standardowi przyjętemu dla danej grupy społecznej,
- przedmioty niezbędne do wykonywania zawodu lub nauki,
- przedmioty wartościowe, których utrata byłaby silnie odczuwana oraz służące zaspokojeniu potrzeb duchowych, naukowych itp. nie uznanych za luksus,
- wartości pieniężne i pieniądze do pewnej określonej kwoty na każdą osobę w gospodarstwie domowym.

Przy ustalaniu dochodu gospodarstwa domowego brany jest pod uwagę jego dochód netto. Odliczane są zatem wszelkie podatki, typu podatek dochodowy, od kapitału, kościelny, spadkowy. W praktyce ustalenie wysokości dochodów gospodarstwa domowego spada na pracowników pomocy społecznej. Po wyliczeniu dochodu netto jego niedobór jest uzupełniany przez system pomocy społecznej, jeśli spełnione są dalsze warunki (omówione poniżej). Za przyznawanie świadczeń uzupełniających dochód odpowiedzialne są Urzędy Socjalne, które mogą jednak zlecić wykonanie tego zadania innym instytucjom (zarówno prywatnym jak i społecznym) zajmującym się pomocą społeczną.

2. Warunki nabycia prawa do świadczeń uzupełniających dochód

Prawo do uzupełnienia dochodu gospodarstwa domowego do minimalnej wielkości mają:

- obywatele niemieccy, niezależnie od wieku (niepełnoletni na tych samych prawach co osoby dorosłe),
- osoby z krajów - sygnatariuszy umowy o pomocy społecznej (ze wszystkich krajów UE, a także Szwajcarii),
- azylanci,
- obcokrajowcy mający pozwolenie na pobyt w RFN albo status osoby tolerowanej (tzw. *Duldung*),
- przebywający nielegalnie po rozpatrzeniu indywidualnym ich sytuacji życiowej, szczególnie dzieci tych osób.

Warunkami dodatkowymi do nabycia prawa do świadczeń uzupełniających są ponadto:

- gotowość do pracy w przypadku osób zdolnych do jej podjęcia (nie wymagana w przypadkach: braku pozwolenia na pracę, istotnego pogorszenia warunków pracy, gdy praca przerasta możliwości psychofizyczne danej osoby, niemożności prawidłowego wychowania dzieci w wyniku podjęcia zatrudnienia, istnienia innych ważnych powodów np. opieki nad osobą niepełnosprawną)
- obowiązek zarejestrowania się w biurze pracy (w przypadku osób bezrobotnych) lub poddania się badaniom lekarskim (dla osób niezdolnych do pracy).

Prawo do uzupełnienia dochodu do minimalnej wysokości **może być stopniowo ograniczane lub nawet cofane** w przypadkach niewłaściwych zachowań świadczeniobiorcy, takich jak: niegospodarne postępowanie (przeznaczenie dochodu na alkohol, narkotyki itp., kosztowne hobby), utrata pracy z zawinionych przyczyn. Pozbawienie tego prawa nie może jednak dotyczyć pozostałych członków gospodarstwa domowego, szczególnie dzieci. W praktyce stosowane jest przez pracowników socjalnych stopniowe obniżanie przysługującej danej osobie kwoty dochodu uzupełniającego, początkowo o 25% i kolejno o dalsze 20%. W przypadku, gdy osoba ubiegająca się o przyznanie świadczeń uzupełniających nie zgadza się z decyzją odpowiedniego urzędu, ma ona prawo do zaskarżenia tej decyzji w sądzie administracyjnym. Postępowanie w sprawach dotyczących świadczeń pomocy społecznej jest bezpłatne.

Z uprawnień towarzyszących prawu do uzupełnienia dochodu wymienić należy prawo do ochrony w przypadku choroby i pomoc w opłatach mieszkaniowych. Ochrona w przypadku choroby sprowadza się do opłacenia składek ubezpieczenia chorobowego lub pokrycia kosztów choroby (lekarza, szpitala, leków itp.).

Reasumując, mechanizm gwarancji dochodowej w RFN przedstawia się w skrócie następująco:

- ustala się pewną wartość koszyka dóbr i usług, pozwalających osobie dorosłej na zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych,
- za pomocą odpowiednich współczynników określa się dochód niezbędny dla innych członków gospodarstwa domowego,
- uzyskane kwoty bazowe powiększane są w zależności od specyficznych cech poszczególnych osób w gospodarstwie (inwalidztwo, ciąża, samotne wychowywanie dziecka itp.),
- uzyskany dochód gospodarstwa powiększany jest o opłaty mieszkaniowe (rzeczywiste lub normatywne),
- ustalany jest dochód netto gospodarstwa, a niedobór dochodu jest uzupełniany przez pomoc społeczną (jeśli spełnione są dalsze warunki np. gotowość do podjęcia pracy, zmiana mieszkania, zaniechanie nieracjonalnych wydatków itp.).

Należy jeszcze raz podkreślić, że w RFN nie jest znane pojęcie dochodu gwarantowanego, a działający mechanizm gwarancji dochodowych wtopiony jest w system pomocy społecznej, określanej mianem pomocy na utrzymanie (*Hilfe zum Lebensunterhalt*).

WIELKA BRYTANIA

W Wielkiej Brytanii nie jest stosowany oficjalnie termin "minimalny dochód gwarantowany", ale istnieje szereg rozwiązań gwarantujących niektórym grupom społecznym otrzymanie określonego minimum dochodu. Otrzymanie tego minimum dochodowego zapewnia system świadczeń zależnych od dochodu (*means tested benefits*).⁸ Faktycznie wypłacane świadczenie równe jest różnicy między poziomem dochodu gwarantowanego, a poziomem własnym świadczeniobiorcy. Poziom dochodu gwarantowanego jest różny dla różnych kategorii osób i zależny przede wszystkim od:

- wieku,
- stanu zdrowia,
- sytuacji rodzinnej i zawodowej świadczeniobiorcy.

W założeniu, gwarancje dochodowe ustalane są na poziomie zapewniającym minimum środków do życia, zwanej inaczej linią ubóstwa. Wysokość dochodów gwarantowanych indeksowana jest raz do roku zgodnie z odpowiednio zbudowanym indeksem cenowym. **Najważniejszym elementem systemu gwarancji dochodowych jest tzw. "wsparcie dochodowe"**, z racji ponoszonych najwyższych wydat-

⁸ Z. Czepulis-Rutkowska, *Gwarancje Dochodowe w Wielkiej Brytanii*, w: "Gwarancje...", op. cit. s. 8.

ków w ramach pomocy i korzysta z niego największa liczba świadczeniobiorców. Oprócz **"wsparcia dochodowego" do świadczeń zależnych od dochodu zalicza się "pomoc dla rodziny" oraz "zasilek mieszkaniowy"**.

1. Wsparcie dochodowe (*income support*)

Ten rodzaj świadczeń przeznaczony jest z zasady dla osób nie pracujących w pełnym wymiarze godzin, chociaż istnieją pewne odstępstwa od tej reguły. Na przykład, o wsparcie dochodowe może ubiegać się osoba pracująca na pełnym etacie jeśli: jest niepełnosprawna, pracuje jako opiekun dzieci lub osoby niepełnosprawnej, uczestniczy w strajku (powyżej 7 dni).

W zasadzie *income support* przyznaje się od 18 roku życia, a osobom młodszym, gdy są np. samotnymi rodzicami, niewidomymi, niezdolnymi ze względów zdrowotnych do uczestnictwa w szkoleniu, nie korzystają z pomocy rodziców, są w ciąży itp. Z tego rodzaju świadczenia, poza obywatelami brytyjskimi, korzystać mogą pochodzący z krajów UE, a także obywatele z krajów, z którymi podpisano dwustronne umowy wzajemne. Istnieje warunek rzeczywistego zamieszkiwania na terenie Wielkiej Brytanii. Do "wsparcia dochodowego" uprawnieni są zarówno pracownicy najemni jak i pracujący na rachunek własny.

Osoby w wieku 60 lat ubiegające się o to świadczenie **zobowiązane są do wykazania gotowości do podjęcia pracy oraz aktywnego jej poszukiwania**. Warunku tego nie muszą spełniać:

- osoby niezdolne do pracy z powodu inwalidztwa, ciąży, choroby,
- studenci, uczestnicy kursów
- samotnie wychowujący dziecko,
- opiekunowie osób niepełnosprawnych,
- osoby powyżej 50 roku życia nie mające perspektyw zatrudnienia.

Wysokość faktycznie wypłacanego "wsparcia dochodowego" ustala się poprzez odjęcie od dochodu gwarantowanego środków własnych osoby ubiegającej się o świadczenie. Na dochód gwarantowany składają się podstawowe dwa elementy:

- świadczenie osobiste (*personal allowance*) - wypłacane na każdego z członków rodziny,
- dodatki (*premiums*) - uzupełniające świadczenia osobiste osób, które znajdują się w sytuacji wymagającej dodatkowej pomocy.

Istnieją trzy rodzaje takich dodatków:

- dla osób z dziećmi, w ramach których wyróżnia się jeszcze: dodatek rodzinny dla osób z co najmniej jednym dzieckiem, dodatek dla samotnego rodzica, na niepełnosprawne dziecko,
- dla przewlekle chorych i niesprawnych osób,

- dla osób w wieku 60 i więcej lat (dodatek emerytalny dla osób w wieku 60 - 74 lat oraz podwyższony dodatek dla osób 75 - 79 lat, specjalny dla osób powyżej 80 lat).

Do obliczenia "wsparcia dochodowego" przyjmowane się, przykładowo, następujące kwoty pieniężne (w £, stawki tygodniowe):⁹

1) z grupy świadczeń osobistych:

- małżeństwo	66,60
- samotny rodzic lub głowa gospodarstwa 1 - osobowego	42,45
- dziecko na utrzymaniu w wieku poniżej 11 roku życia	14,55
- dziecko w wieku 11 - 15 lat	21,40
- dziecko w wieku 16 - 17	25,55

2) z grupy dodatków:

- rodzinny	9,70
- dla samotnego rodzica	4,75
- dla emeryta	14,70 - 20,77
- dla małżeństwa emeryckiego	9,55
- z tytułu niesprawności dla 1 osoby	17,80
- dla głęboko upośledzonej 1 osoby	32,55
- dla głęboko upośledzonego dziecka	17,80

Z reguły w przypadku spełnienia warunków do otrzymywania kilku dodatków wypłaca się tylko jeden z nich (wyższy). Dla otrzymania dodatku dla małżeństwa wystarczy, aby jedno z partnerów spełniało wymagane warunki. Dodatkowo dochód gwarantowany zapewnia spłatę kredytu mieszkaniowego oraz pokrycie niektórych innych kosztów mieszkaniowych nie objętych zasiłkiem mieszkaniowym.

O wsparcie dochodowe występuje jedna osoba w rodzinie, ale przyznane jej świadczenie przeznaczone jest na zaspokojenie potrzeb całej rodziny. Przy obliczeniu dochodu rodziny uwzględnia się dochody z pracy i majątek obojga współmałżonków, jak i wysokość otrzymywanych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. **Dochód z pracy** jest uwzględniany jako dochód netto, tzn. po potrąceniu podatków, składki na ubezpieczenie społeczne oraz 50% składki na ubezpieczenie dodatkowe (zakładowe lub prywatne). Nie zalicza się do dochodu pewnego pułapu zarobków, który jest różny dla poszczególnych kategorii osób - wyższy np. dla samotnie wychowujących dzieci, osób wykonujących niektóre zawody (strażacy, ratownicy morscy, rezerwiści wojskowi). W **przypadku majątku własnego świadczeniobiorców**, nie uwzględnia się majątku do 3 tys. funtów, a majątek wyższy od pewnego pułapu

⁹ Nicolas Barr, *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicolson, London, s. 241.

uniemożliwia w ogóle ubieganie się o pomoc. Wartość domu będącego własnością i miejscem zamieszkania beneficjenta nie jest uwzględniana, chyba że istnieje możliwość sprzedaży pewnej części tej nieruchomości. Dochód ze świadczeń społecznych nie uwzględniany przy obliczaniu "wsparcia dochodowego" obejmuje między następujące zasiłki: mieszkaniowy, opiekuńczy, z tytułu poważnej niesprawności oraz wypłaty z funduszu socjalnego, specjalnych rent wojennych itp. W praktyce oznacza to podniesienie poziomu gwarancji o kwoty tych właśnie świadczeń.

W niektórych przypadkach pracownik socjalny dla obliczenia świadczenia może określić tzw. domniemany dochód czy majątek, np. gdy nie podjęto przysługującego spadku lub zrezygnowano z przysługującego zasiłku chorobowego. Decyzje w sprawie przyznania oraz wysokości świadczeń podejmowane są na podstawie obowiązującej regulacji przez pracowników rejonowych urzędów spraw socjalnych.

Dodatkowo świadczeniobiorcy "wsparcia dochodowego" uprawnieni są do różnorodnych świadczeń w naturze, między innymi:

- bezpłatnego mleka i witamin (dla kobiet w ciąży i dzieci do 5 roku życia) oraz posiłku dla uczniów w szkole,
- bezpłatnych recept, leczenia stomatologicznego, testów wzrokowych. okularów,
- pomocy w pokryciu kosztów transportu związanych z leczeniem.

2. Pomoc dla rodziny (*family credit*)

Drugim z kolei świadczeniem zależnym od dochodu jest **pomoc dla rodziny**. Podstawowymi warunkami przyznania tego świadczenia są: praca na pełnym etacie (przynajmniej jednego ze współmałżonków) i sprawowanie opieki nad dzieckiem poniżej 16 roku życia lub uczącym się starszym (do 18 lat). Dochód gwarantowany w ramach *family credit* składa się z dwóch części - pierwszej na osoby dorosłe (przy obowiązującej jednakowej stawce dla osoby z rodziny pełnej jak i samotnego rodzica), a drugiej - na dzieci (przy zróżnicowanych stawkach, zależnych od liczby dzieci oraz ich wieku, wyższych dla dzieci starszych). Suma dochodów gwarantowanych na poszczególnych członków rodziny wyznacza maksimum otrzymywanego świadczenia, jeśli ich poziom dochodów własnych nie przekracza określonego przez parlament pułapu. Jeśli dochód rodziny przewyższa ten poziom, świadczenie maksymalne jest odpowiednio pomniejszane. Zasady uwzględniania dochodu rodziny dla potrzeb *family credit* tylko nieznacznie różnią się od zasad stosowanych przy kalkulacji "wsparcia dochodowego". Nie uwzględnia się w grupie dochodów ze świadczeń świadczeń na dzieci (*child benefit*), a mieszkanie bezpłatne lub po obniżonej cenie traktuje się jako dodatkowy dochód. Świadczeniobiorcom "pomocy dla rodziny" przy-

sługują takie same ulgi w kosztach leczenia jak i beneficjentom "wsparcia dochodowego"

3. Zasiłek mieszkaniowy

Zasiłek mieszkaniowy jest kolejnym rodzajem świadczenia funkcjonującego w Wielkiej Brytanii, a uzależnionego od wysokości dochodu. Na zasiłek o ogólnej nazwie "zasiłek mieszkaniowy" składają się *de facto* dwa zasiłki funkcjonujące na bardzo zbliżonych zasadach;

- zasiłek mieszkaniowy podstawowy, przeznaczony na pomoc w opłacie czynszu dla osób o niskich dochodach,
- zasiłek podatkowy na pomoc w opłaceniu podatku komunalnego.

Świadczeniobiorcy "wsparcia dochodowego" otrzymują podstawowy zasiłek mieszkaniowy automatycznie, zaś inne osoby o niskich dochodach muszą wystąpić o pomoc indywidualnie. Przyznanie świadczenia nie jest uzależnione od wymiaru czasu pracy ubiegającej się osoby.

Maksymalna wysokość zasiłku mieszkaniowego podstawowego wynosi 100% czynszu, przy czym kategoria "czynsz" nie obejmuje kosztów ogrzewania ani innych usług związanych z eksploatacją mieszkania. Ograniczenie świadczenia może nastąpić, jeśli według oceny władz lokalnych świadczeniobiorca ma nadmiernie komfortowe warunki mieszkaniowe lub gdy mieszkają z nim osoby nie będące na jego utrzymaniu.

Maksimum zasiłku podatkowego wynosi 80% kwoty podatku komunalnego, przy czym z pełnego świadczenia korzystają osoby otrzymujące "wsparcie dochodowe". W pozostałych przypadkach wysokość zasiłku podatkowego ustalana jest poprzez zestawienie tzw. "sumy przysługującej" z wysokością środków własnych beneficjenta. "Suma przysługująca" obliczana jest poprzez dodanie świadczeń oraz dodatków, które przysługiwałyby w ramach "wsparcia dochodowego". Jeśli środki własne świadczeniobiorcy są niższe lub równe tej sumie, zasiłek mieszkaniowy jest przyznawany w maksymalnej wysokości. W przypadku nadwyżki środków własnych świadczenie jest redukowane o 65% tej nadwyżki.

Wzrost zasiłków mieszkaniowych następuje wraz ze wzrostem czynszu oraz podatku komunalnego tak, że nie ma potrzeby ich indeksacji. Świadczenia te, w przeciwieństwie do "wsparcia dochodowego" i "pomocy dla rodzin", wypłacane są przez władze lokalne, a nie przez rejonowe urzędy spraw socjalnych. Koszty pomocy pokrywane są przez budżet centralny.

4. Fundusz socjalny

Fundusz socjalny należy także do systemu świadczeń zależnych od dochodu, ale świadczenia te jedynie w niewielkim stopniu przyznawane są jako gwarancje dochodowe. Faktycznie tylko w dwóch sytuacjach zagwarantowane jest przyznanie pomocy. Obligatoryjnie wpłaca się:

- świadczenie macierzyńskie (*maternity payment*) jako pomoc związaną z nabyciem tzw. wyprawki dla dziecka,
- świadczenie pogrzebowe (*funeral payment*) na koszty pogrzebu.

W pozostałych przypadkach świadczenia z funduszu socjalnego przyznawane są uznaniowo, w większości w charakterze pożyczek.

Reasumując, należy stwierdzić, że brytyjski system zabezpieczenia społecznego opiera się na gwarancjach dochodowych realizowanych w ramach systemu świadczeń zależnych od dochodu. Koszty tego systemu są jednak bardzo wysokie i szybko wzrastające. Przyczyną tego jest duża liczba bezrobotnych oraz emerytów korzystających ze świadczeń zależnych od dochodu (te dwie grupy ludności stanowią w poszczególnych latach ok. 2/3 ogółu beneficjentów). Znaczne są także koszty obsługi administracyjnej systemu, szacowane na ok. 11% wartości wypłacanych świadczeń, gdy w przypadku świadczeń ubezpieczeniowych wynoszą one niecałe 2%. Rozważana jest możliwość zmiany systemu ochrony dochodów poprzez wprowadzenie tzw. dochodu podstawowego. System dochodu podstawowego (*basic income*) gwarantowałby jednakowy, niski, nie opodatkowany dochód dla wszystkich obywateli, a opodatkowaniu podlegałyby tylko dochody dodatkowe. Rozwiązanie takie, jak argumentują zwolennicy tego systemu, pozwoliłoby wyeliminować "pułapkę ubóstwa", nie wycofując gwarancji dochodowych dla ubogiej części społeczeństwa.

* * *

Kategoria płacy minimalnej wykorzystywana jest w wysokorozwiniętych krajach Europy jako podstawa podziału dochodów, kształtowania rozpiętości płac, indeksacji wynagrodzeń w związku ze wzrostem cen. Szczególne znaczenie płacy minimalnej polega na łączeniu funkcji dochodowej z funkcją opłacania pracy. Pierwsza z nich określa, w jakim stopniu płaca minimalna powinna zaspokajać potrzeby bytowe pracownika, druga - w jakiej wysokości może być opłacana praca prosta, za którą to wynagrodzenie przysługuje. Ciągłe aktualne jest pytanie, na jakim poziomie te potrzeby powinny być zaspokajane oraz na utrzymanie ilu osób powinna wystarczyć płaca minimalna.

W wypadku braku minimum środków służących utrzymaniu obywatela i jego rodziny utworzony został pakiet rozwiązań socjalnych zwanych systemem minimalnego

dochodu gwarantowanego lub pomocy na utrzymanie. Prawo do minimalnego dochodu ma w większości europejskich krajów wysokorozwiniętych charakter obligatoryjno-rozszczeniowy, tj. daje obywatelowi prawo do pewnego pakietu świadczeń (przy spełnieniu określonych warunków), a na drugą stronę, czyli państwo, nakłada zobowiązanie ich spełnienia.