

**Prof. dr hab. Julian Auleytner**

**ANS – Uczelnia Korczaka**

**w Warszawie**

### **Recenzja**

pracy doktorskiej mgr Magdaleny Lewandowskiej pt. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako podmiot polityki społecznej państwa polskiego – od instytucji ubezpieczeń społecznych w kierunku instytucji zabezpieczenia społecznego napisanej pod kier. prof. dr hab. Mirosława Grewińskiego oraz promotora pomocniczego dr Beatę Samoraj – Charitonow.

Praca pod powyższym tytułem składa się z sześciu rozdziałów prezentujących historię ZUS od powstania tej instytucji po współczesność. Rozdziały nie zachowują między sobą proporcji. Pierwszy liczy 29 stron, kolejny – 50 stron, trzeci rozdział to 27 stron, rozdział czwarty to 49 stron, piąty – 55 stron i ostatni – 102 strony. Ponadto w poszczególnych rozdziałach znalazło się wiele podpunktów, nie wymienionych w spisie treści, czasem bez związku z tematem głównym rozprawy (np. zatrudnienie Wł. Gomułki). Dodatkowo techniczną trudność recenzentowi sprawiła niezgodność spisu treści ze stronami w tekście głównym. Do pracy dołączono bibliografię liczącą 261 publikacji oraz ponad 460 źródeł prawnych, co może świadczyć o dobrej orientacji Doktorantki w sprawach dot. ubezpieczeń społecznych.

Praca we wstępie zawiera logiczne zestawienie problemów i pytań badawczych oraz przyporządkowanych im hipotez. W zakończeniu Doktorantka dokonała weryfikacji postawionych założeń badawczych.

Można się zgodzić z Doktorantką, iż brakowało dotychczas publikacji całościowo omawiających najważniejszą instytucję państwowych ubezpieczeń społecznych, jaką jest ZUS. Z tego punktu widzenia praca stanowi oryginalny wkład naukowy do wiedzy o instytucjach polityki społecznej.

We wprowadzeniu do rozprawy, jak wyżej wspomniano, zostały określone problemy badawcze, którym poprawnie przyporządkowano pytania badawcze oraz hipotezy. Doktorantka przedstawiła zastosowane w pracy metody badawcze, do których zaliczyła metodę monograficzną powiązaną z techniką analizy dokumentacji oraz metody: systemową, analizy decyzyjnej, porównawczą, etnograficzną, historyczną oraz studiów literaturowych. Praca doktorska oparta jest przede wszystkim na analizie danych źródłowych i archiwalnych oraz na prezentacji treści pamiętników, sprawozdań i aktów prawnych. Zastosowane metody i techniki

badawcze pozwoliły ukazać ZUS jako kluczowy podmiot polityki społecznej państwa oraz jego znaczenie w działalności ubezpieczeniowej w długim horyzoncie czasowym.

Rozdział pierwszy pracy lokuje temat w teorii polityki społecznej. Autorka w tym rozdziale wykazała się dobrą znajomością literatury przedstawiając panoramę poglądów naukowych na tak ważne pojęcia jak: bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo społeczne i zabezpieczenie społeczne. Część tego rozdziału zajmują rozważania nt. kształtowania się systemu zabezpieczenia społecznego zarówno dzięki działalności MOP jak i poprzez krajowe wdrożenia konwencji nr 102. Słusznie przywołano w tej części rozdziału międzynarodowy system aktów prawnych wspierających prawa społeczne i kreujących standardy socjalne. W dalszej części rozdziału Doktorantka przedstawiła ryzyka socjalne w zabezpieczeniu społecznym.

Ważną częścią pierwszego rozdziału są rozważania nt. międzynarodowych modeli i doktryn w polityce społecznej. Doktorantka powiązała swój przegląd literatury z modelem państwa opiekuńczego, w którym ZUS pełni ważną rolę podmiotową. Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną związaną bezpośrednio z tematem, wiążąc aktywność ZUS-u z szerokim rozumieniem pojęcia „zabezpieczenie społeczne”.

Drugi rozdział koncentruje się na tworzeniu polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Autorka wykazała się wiedzą o początkach prac przypominając jednak wcześniejszy okres rozbiorów i obowiązującego wówczas prawodawstwa państw zaborczych. Z okresu międzywojennego Doktorantka wybrała i krytycznie omówiła konstrukcję ubezpieczenia na wypadek choroby (z 1917 r. Tymczasowej Rady Stanu). Rozwiązanie to oparte było o zasady samorządu i terytorialności. W kolejności tworzenia rozwiązań ubezpieczeniowych znalazł się Dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (z 11.1.1919) powiązany z późniejszą ustawą o ubezpieczeniu na wypadek choroby (maj 1920). Trzeba tu podkreślić szerszy, krytyczny wywód Doktorantki dotyczący znaczenia tego ubezpieczenia w powiązaniu z systemem kas chorych.

W dalszej części Autorka omówiła ubezpieczenia od wypadków w pracy oraz selektywnie wprowadzone ubezpieczenia emerytalne wiążąc ich wysokość z siłą nabywczą złotego z końca lat 20. XX w. Budowany wówczas system ubezpieczeń rozszerzony został o autorski opis zabezpieczenia społecznego na rzecz bezrobotnych i stworzony w 1924 r. Fundusz Bezrobocia. Doktorantka krytycznie omówiła rozproszenie systemowe ubezpieczeń ze względu na wciąż wówczas obowiązujące przepisy zaborców oraz wskazując, że niewielka część ludności była objęta ubezpieczeniami.

Kolejną część drugiego rozdziału zajmuje omówienie etapów scalania systemu ubezpieczeń społecznych. Doktorantka wykazała się znajomością literatury i aktów prawnych, a także potrafiła rzeczowo zaprezentować publiczną dyskusję, jaka miała miejsce w ówczesnym Sejmie i w prasie. Temat scalania systemów ubezpieczeń społecznych powiązany został z kryzysem światowym w 1929 r. co skutkowało poważnymi problemami finansowymi. Autorka omówiła szczegółowo zmiany jakie dokonały się w świadczeniach dla ubezpieczonych w Polsce po 1929 r. Rozdział ten kończy się opisem powołania ZUS w 1934 r. jako finalnego efektu scalania ubezpieczeń i ich centralizacji. Doktorantka opisała organizację nowego podmiotu polityki społecznej, jego działalność w zakresie sądownictwa ubezpieczeniowego, akcji edukacyjnych i profilaktycznych, wczasów dla robotników, lecznictwa sanatoryjnego oraz zarządzania kapitałem ubezpieczeń społecznych ilustrując ten temat tabelą o nadwyżkach finansowych w latach 1928 – 1938. Jednak w bardzo obszernym podsumowaniu tego rozdziału zabrakło odwołania się do postawionych problemów badawczych i hipotez.

Trzeci rozdział pracy omawia mało znany epizod działalności ZUS w okresie II wojny światowej. Doktorantka opisała w oparciu o dokumentację pamiętnikarską próby ratowania majątku ZUS, a następnie przedstawiła organizację ubezpieczeń społecznych na terenach włączonych do Rzeszy zaznaczając działanie tam odrębnych, mniej korzystnych przepisów dla Polaków. Odrębną część rozdziału stanowi opis organizacji ubezpieczeń społecznych na terenie GG. Warto podkreślić również opisaną szczegółowo rolę pracowników ubezpieczeń społecznych w utrzymaniu zasobów ZUS oraz ich udział w Powstaniu Warszawskim. Doktorantka zwróciła także uwagę na koncepcje programowe istniejących orientacji politycznych (głównie na emigracji) odnoszące się do odbudowy ubezpieczeń społecznych po wojnie. Ta część pracy mimo braku wyraźnego odniesienia do celów doktoratu i jego hipotez stanowi oryginalny wkład do nauki o ubezpieczeniach społecznych.

Czwarty rozdział pracy doktorskiej dokumentuje dwa kluczowe problemy dla ZUS. Pierwszy z nich wiązał się ze stratami, jakie polski system ubezpieczeniowy poniósł po II wojnie światowej. Doktorantka udokumentowała nie tylko straty osobowe i finansowe, ale również szkody w infrastrukturze ZUS. Doktorantka skupiła część swoich rozważań na kwestii działalności ZUS w warunkach powojennych prawidłowo wskazując na tymczasowość rozwiązań wynikających z braku akceptacji nowej władzy dla przedwojennego systemu ubezpieczeń społecznych. Ta część pracy ma oryginalny charakter ze względu na wykorzystanie źródeł pierwotnych w postaci dokumentacji z Archiwum Akt Nowych i zapomnianych publikacji z lat 40-tych XX w. Jednocześnie dokumentuje negację dla dobrych

rozwiązań polskich i początek podporządkowania rozwiązań ubezpieczeniowych wzorom sowieckim.

Drugim problemem opisanym szczegółowo w tym rozdziale było przekazywanie zadań i kompetencji ZUS do związków zawodowych od 1950 r. W efekcie instytucja ta faktycznie przestała istnieć. Temat ten współcześnie zapomniany pokazuje ówczesny, ideologiczny priorytet władzy związany z przejęciem wszelkich ryzyk socjalnych na barki państwa. Traktowanie wpływów ze składek ubezpieczeniowych oraz wypłat jako części budżetu państwa praktycznie unieważniło idee ubezpieczeń społecznych sprowadzając je do roli podatku. Tego efektu nie osłabiła współpraca z placówkami naukowymi pokazująca w końcu lat 40-tych duże możliwości stworzenia narodowego systemu ubezpieczeń społecznych.

Rozdział czwarty pokazuje pierwsze, powojenne efekty pracy ZUS do końca lat 40-tych przerwane polityczną decyzją o włączeniu gospodarki tej instytucji do planu sześcioletniego.

Ten rozdział jest niewątpliwym świadectwem marnotrawstwa kadrowego i finansowego potencjału ubezpieczeń społecznych i pokazuje negatywną rolę czynnika politycznego w organicznej potrzebie budowy postaw przezorności wobec ryzyka starości, choroby czy niepełnosprawności.

Rozdział piąty omawia reaktywację ZUS w PRL-skim systemie ubezpieczeń społecznych. Doktorantka pisząc o rozporządzeniu Rady Ministrów z 1960 r. niepotrzebnie cytuje ich szczegółową treść wchodząc w takie detale jak kształt pieczęci tej instytucji czy odznaka ZUS (str.197 maszynopisu). W pracach doktorskich nie praktykuje się cytowania całych aktów prawnych lecz krytyczną ich analizę. Podobnie jest z bezkrytycznym cytowaniem partyjnych ocen, zwłaszcza z lat 60-tych XX w. Można było w takich przypadkach wykorzystać przypisy nie „zaśmiecając” takimi szczegółami głównego wątku pracy. Takie detale kontrastują z ważnymi informacjami o popularyzacji wiedzy o ubezpieczeniach społecznych, która była stałym zadaniem ZUS w poszczególnych okresach z wyjątkiem wojny i planu sześcioletniego.

Doktorantka nie zwróciła uwagi na kwestie gospodarki finansowej ZUS po reaktywowaniu tej instytucji. Pisząc o świadczeniach ubezpieczeniowych w latach 60. i 70. XX w. pomija kwestię ich finansowania. Wprawdzie można znaleźć jedno zdanie na str. 203 o utworzeniu wyodrębnionego z budżetu państwa Funduszu Emerytalnego oraz dalej o Funduszu Alimentacyjnym, ale bez wyjaśnienia czy ZUS stał się po reaktywacji instytucją zależną od budżetu czy przeciwnie, zaczął się samofinansować. O ile opis rozszerzających się różnych świadczeń ubezpieczeniowych z tego i późniejszego okresu można uznać za historycznie interesujący to brak wyraźnego odniesienia do źródeł ich finansowania stanowi istotną lukę w realizacji metody badawczej. Zabrakło np. wysokości dotacji z budżetu państwa w

poszczególnych latach, co zapewne można znaleźć w ustawach budżetowych z tamtych lat. Dopiero punkt 5.5 dotyczy reformy finansowania ubezpieczeń społecznych w II poł. XX w.

Zaletą tej części pracy jest porównanie warunków uprawniających do emerytury w latach 1954 – 1998, ale istotnym brakiem wykorzystanie takich porównań dla innych świadczeń ubezpieczeniowych, co wynikałoby z tytułu rozprawy.

Podsumowanie tego rozdziału stanowi wyodrębnione i bardzo rozbudowane streszczenie, w którym zabrakło zarówno syntetycznego omówienia kluczowych tendencji rozwojowych ZUS oraz indywidualnych ocen doktorantki. Znaleźć natomiast można w ostatnim akapicie jednozdaniowe stwierdzenie doktorantki, iż kierunki zmian polskiego systemu ubezpieczeń społecznych były uzależnione od aktualnej polityki państwa (s.252).

Ostatni rozdział prezentuje ZUS w systemie ubezpieczeń społecznych po 1989 r. Z datą tą wiążą się nowe rozwiązania – zmiana ustroju pracy powiązana z bezrobociem i inflacją. Doktorantka opisuje obie te zmiany wskazując na skutki społeczne, w szczególności na kryzys zaufania. Wydaje się jednak, że kryzys zaufania miał miejsce znacznie wcześniej, bo w okresie rządów PZPR, tyle, że treść tego kryzysu była inna niż po 1989 r.

Dużą część tego rozdziału zajmuje omówienie reform ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych z 1999 r. Doktorantka w szerokim wywodzie przypomina powołanie kas powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, które decentralizowały terytorialnie świadczenia zdrowotne. Temat ten został skonfrontowany z kolejną reformą likwidującą kasy w 2003 r. i centralizującą służbę zdrowia poprzez NFZ. Z opisu tych reform wynika, iż ZUS był wyłącznie poborcą składek z ubezpieczenia zdrowotnego. Pojawia się wobec tego pytanie: **czy pobieranie składek przez ZUS czyni ten podmiot instytucją zabezpieczenia społecznego**, na co wskazuje ma wskazywać tytuł rozprawy? Być może chodziło Doktorantce o bierną, ściśle wykonawczą rolę ZUS. Zabrakło odpowiedzi na pytanie o to, czy lepiej funkcjonuje instytucja zabezpieczenia społecznego gdy jest państwowa, czy wtedy, gdy działa jako prywatny podmiot?

Doktorantka pisze w swojej rozprawie szczegółowo o reformie ubezpieczeń społecznych z 1998 r., ale milcząco zauważa, że prace nad ustawą toczyły się poza ZUS. Nie wspomina bowiem o jakimkolwiek udziale przedstawicieli tej instytucji w pracach ustawodawczych. Pisze: „*Zakład Ubezpieczeń Społecznych został zobowiązany do założenia i prowadzenia indywidualnych kont dla wszystkich ubezpieczonych oraz płatników składek*” przywołując art. 68 ustawy z 1998 r. (s.276). Powtarza się wobec tego powyżej postawione pytanie o czynną czy bierną rolę instytucji zabezpieczenia społecznego jaką jest ZUS? Jeżeli pełni rolę bierną, to

w pracy można było zasadniczo ograniczyć szczegółowe opisy poszczególnych reform, na które ZUS nie miał żadnego wpływu.

Opis Funduszu Rezerwy Demograficznej (z 1998 r.) jest niekompletny; Doktorantka ograniczyła się wyłącznie do opisu powstania tego Funduszu nie przedstawiając jego dalszych losów w kontekście wyżu demograficznego seniorów oraz działań polityków, którzy traktowali pieniądze tego Funduszu jako swoiste „pożyczki” na inne cele. Czy ZUS jako instytucja zabezpieczenia społecznego reagowała na ubytki z tego Funduszu?

Pytanie o ZUS jako instytucję zabezpieczenia społecznego staje się również uzasadnione gdy Doktorantka pisze, że ZUS „ma wykonywać zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych” (s.280) oraz: „...wykonuje także inne zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego”. Wątek ten

Mgr Lewandowska koncentruje się w ostatnim rozdziale na szczegółowym opisie wielu technicznych tematów związanych z pracą ZUS. Opisuje Radę Nadzorczą, obowiązki płatnika składek, uprawnienia do zasiłku chorobowego, wyrównawczego, macierzyńskiego, opiekuńczego, prawo do świadczenia rehabilitacyjnego, okresy składkowe i nieskładkowe, podstawę wymiaru świadczeń, system rent, waloryzację świadczeń oraz relację z OFE. Omawia również przeglądy emerytalne z 2013 i 2016 r. oraz nowoczesne rozwiązania w zarządzaniu i funkcjonowaniu ZUS, do których zalicza nową jakość obsługi klientów dzięki Internetowi.

Zabrakło w tym rozdziale wyraźnego wyodrębnienia zadań ZUS jako instytucji zabezpieczenia. Zapewne chodziło Doktorantce o prewencję wypadkową i rehabilitację, co znalazło swój opis na 5 stronach tekstu (punkt 6.4.5), i co ilościowo pozostaje w dysproporcji do podstawowych zadań ZUS. Można do zabezpieczenia społecznego zaliczyć również działalność edukacyjną ZUS (punkt 6.4.7), czyli projekty edukacyjne dla dzieci i młodzieży, współpracę z uczelniami i bibliotekami, praktyki studenckie. Do tezy o ZUS jako instytucji zabezpieczenia społecznego pasuje również opis centr biznesowych i centr wsparcia mających z jednej strony charakter informacyjny, z drugiej wykonawczy, zwłaszcza w okresie pandemii 2020 – 2021. Okres ten został prawidłowo udokumentowany w końcowej części tego rozdziału. Natomiast nieproporcjonalnie długie podsumowanie jest z jednej strony streszczeniem rozdziału, z drugiej subiektywną laurką dla ZUS i jego kierownictwa, czego nie praktykuje się w pracach doktorskich. Jeżeli taka laurka wydała się subiektywnie Doktorantce niezbędna to zabrakło oceny wcześniejszych Prezesów ZUS, nie mówiąc o ich poczcie.

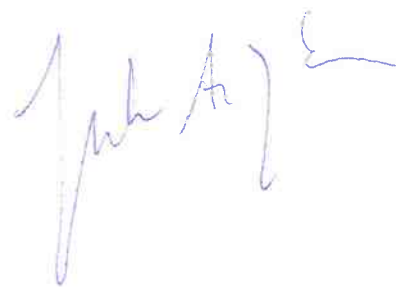
W zakończeniu liczącym 14 stron Doktorantka skupiła się na wnioskach i weryfikacji założeń badawczych. Część ta bezpośrednio koresponduje z wprowadzeniem, w którym sformułowano problemy badawcze, pytania i hipotezy. W zakończeniu prawidłowo

zweryfikowano hipotezy i wyeksponowano niektóre problemy, które stanowią przyszłościowe wyzwania dla ZUS. Zaletą rozprawy jest fakt, iż mgr Lewandowska przedstawiła scenariusze dalszego rozwoju systemu ubezpieczeń i rekomendowała więcej współpracy z nauką.

Reasumując, rozbudowana treściowo praca doktorska metodologicznie została spięta między wstępem a zakończeniem umiejętnym postawieniem problemów i pytań badawczych oraz hipotez, które zostały zweryfikowane.

Praca doktorska mgr M. Lewandowskiej spełnia warunki art. 187 Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. Ustaw z 2022 r. poz.574) i może zostać dopuszczona do obrony.

Prof. dr hab. Julian Auleytner



Warszawa, 9 sierpnia 2023.

