

Marek Pogonowski
*Bezpieczeństwo socjalne
w aspekcie działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*
Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2016, stron 242
ISBN 978-83-7365-421-1

Recenzja: PATRYK KAŁOWSKI

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

STRESZCZENIE: *Artykuł jest recenzją książki autorstwa M. Pogonowskiego pt. „Bezpieczeństwo socjalne w aspekcie działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”. Recenzent przedstawia strukturę książki oraz krótko omawia poszczególne jej rozdziały. Pokazuje jej zalety oraz wady.*

SŁOWA KLUCZOWE: *bezpieczeństwo socjalne, Zakład Ubezpieczeń Społecznych*

Książka Marka Pogonowskiego zatytułowana *Bezpieczeństwo socjalne w aspekcie działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* jest monografią, w której autor patrzy na ZUS nie tylko w aspekcie instytucji państwa, ale wychodzi poza jej instytucjonalne ramy. Dotyka bowiem innych tematów, nie zawsze bezpośrednio kojarzonych z Zakładem, takich jak np.: działania na rzecz bezpieczeństwa społecznego ubezpieczonych, skuteczność działań popularyzatorskich na rzecz zwiększenia wiedzy o ubezpieczeniach społecznych społeczeństwa. Dotyka także typowo instytucjonalnych aspektów, takich jak sposób zarządzania tak rozległą instytucją państwową, jaką jest ZUS, polityka personalna i zarządzanie finansami. We wstępie autor przedstawia motywy podjęcia tematu, cel badań, problem badawczy, zakres przedmioty podjętych badań oraz w skrócie relacjonuje treści przedstawione w poszczególnych rozdziałach.

Jednym z motywów powstania tej publikacji była chęć wypełnienia luki, jaka jest w piśmiennictwie na temat powiązania w tak szerokim zakresie administracji publicznej z rzeczywistym zaspokajaniem potrzeb społecznych. Autor zwraca uwagę, że *zapewnienie bezpieczeń-*

stwa socjalnego jest jednym z podstawowych zadań państwa (s. 7). Inne motywy wskazane przez autora mają znaczenie praktyczne. Według recenzenta są to: zbadanie, jak i w jakim stopniu ZUS zapewnia bezpieczeństwo społeczne społeczeństwu, jak funkcjonuje tak wielka machina administracyjna i jak to wpływa na zapewnianie przez nią bezpieczeństwa społecznego oraz stan wiedzy społeczeństwa na temat ubezpieczeń społecznych.

W publikacji autor sygnalizuje pojęcia bezpieczeństwa oraz ryzyka socjalnego, tak bardzo istotnych dla polityki społecznej. Ogranicza się jednak do podania jednej, dwóch definicji i krótkiego komentarza. Z punktu widzenia publikacji ważniejsza jest konstatacja dokonana przez autora: bezpieczeństwo socjalne obywateli zależy od dwóch czynników: uregulowań prawnych przyznających prawo do świadczeń oraz obowiązków obywateli w zakresie bezpieczeństwa socjalnego (np. obowiązek bycia ubezpieczonym), a także sposób realizacji wspomnianych uprawnień i obowiązków (funkcjonowanie odpowiednich instytucji; jak realizowane jest przez nie prawo).

Problem badawczy postawiony przez autora jest następujący: [...] *w jakim stopniu Za-*

kład Ubezpieczeń Społecznych jest instytucją, która w sposób adekwatny do obowiązującego prawa oraz z uwzględnieniem determinantów jego funkcjonowania, realizuje zadania państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego obywatelom? (s. 12). Tak postawiony problem badawczy został doprecyzowany kilkoma problemami szczegółowymi.

1. Jaka jest rola i struktura publicznej administracji ubezpieczenia społecznego w obszarze bezpieczeństwa socjalnego?
2. Co należy do przedmiotu ochrony socjalnej i jakie źródła zapewniają bezpieczeństwo socjalne obywatelom?
3. Jaki jest poziom świadomości społeczeństwa odnoszący się do bezpieczeństwa socjalnego?
4. Czy w ramach współpracy międzynarodowej istnieją systemy podnoszące poziom bezpieczeństwa socjalnego społeczeństwa?
5. Jaki jest związek kontroli przestrzegania prawa o ubezpieczeniach społecznych z należytym zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego?
6. Czy sposoby zarządzania stosowane w gospodarce mogą być implementowane do realizacji bezpieczeństwa socjalnego i jaka jest ich skuteczność?
7. W jakim stopniu pracownicy instytucji bezpieczeństwa socjalnego wpływają na jego realizację?
8. Na ile stabilność wypłaty świadczeń oddziałuje na bezpieczeństwo socjalne społeczeństwa?
9. Jaka jest przydatność i sposób wykorzystywania zbieranych przez instytucje ubezpieczeń społecznych informacji w kształtowaniu bezpieczeństwa socjalnego?
10. W jaki sposób instytucje administracji publicznej powinny wpływać na podnoszenie kwalifikacji i świadomości społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa socjalnego?

Celem badania jest natomiast [...] *określenie silnych i słabych stron funkcjonowania istniejącego systemu organizacyjnego ubezpieczeń społecznych i na tej podstawie określenie sposobów jego ewentualnej racjonalizacji w zakresie bezpieczeństwa socjalnego* (s. 13).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na rozbudowaną hipotezę roboczą, którą autor zamierzał zweryfikować: [...] *zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego obywatelom jest zadaniem odpowiednio zorganizowanej administracji publicznej, a podstawę bezpieczeństwa stanowią określone świadczenia przewidziane obowiązującymi normami prawnymi, natomiast świadomość społeczeństwa w wybranych obszarach tego bezpieczeństwa jest na niskim poziomie. Należy więc przypuszczać, że istnieje związek wykonywanych zadań przez ZUS odnoszących się do współpracy międzynarodowej: kontroli przestrzegania prawa; sposobów zarządzania procesami, finansami, personelem; gromadzeniem informacji i ich przetwarzaniem oraz propagowaniem wiedzy z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego obywatelom. Przewiduje się, że działalność Zakładu zapewnia bezpieczeństwo socjalne znajdującym się w potrzebie obywatelom w stopniu znaczącym* (s. 13).

Autor określił zakres przedmiotowy swojego badania jako jakość [...] *działania systemu administracji zabezpieczenia społecznego w kontekście bezpieczeństwa socjalnego, realizowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Obejmował usługodawców i usługobiorców, a więc pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i osoby objęte ubezpieczeniem* (tamże).

W monografii przytoczono również wykorzystane metody naukowe: analizę krytyczną, badanie dokumentów, sondaż diagnostyczny, obserwację, kwerendę publikacji zwartych, aktów prawa powszechnie obowiązującego, aktów prawnych obowiązujących wewnątrz instytucji, analizę orzecznictwa sądowego. Badanie dotyczyło dekady 2005–2015 i było ograniczone jedynie do Polski, choć niektóre analizowane zagadnienia miały charakter europejski.

Monografia składa się z wstępu i 10 rozdziałów. Po analizie spisu treści recenzent skłania się ku twierdzeniu, że każdemu z postawionych przez autora pytań szczegółowych poświęcono jeden rozdział. Recenzent będzie się odwoływał do przedstawionego przez autora krótkiego opisu treści poszczególnych rozdziałów w tekście recenzji*.

Rozdział pierwszy ma na celu prezentację [...] *najważniejszych organów administracyjnych i sądowych, uczestniczących w kształtowaniu fak-*

* Autor wskazał omawiane w poszczególnych rozdziałach treści na stronach 14–16 recenzowanej publikacji.

tycznego bezpieczeństwa społecznego społeczeństwa [...] (s. 14). Autor wskazał, że administracja powinna służyć obywatelom w tym znaczeniu, że państwo za pomocą swojej administracji powinno troszczyć się o bezpieczeństwo społeczne swoich obywateli. Wskazuje na źródło prawne tej troski: art. 67 i 71 Konstytucji RP, z których wynika, że obywatele mają prawo do zabezpieczenia społecznego. Natomiast art. 5 nakłada na Rzeczpospolitą Polską obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa nie tylko w wymiarze socjalnym.

Dalej autor wskazuje, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest jedyną instytucją realizującą zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego. Obok Zakładu jest także Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, będąca rolniczym odpowiednikiem Zakładu (w uproszczeniu). Zakład współpracuje także z Narodowym Funduszem Zdrowia, m.in. jako instytucja zajmująca się poborem składek na ubezpieczenie zdrowotne. Obok Zakładu funkcjonują również otwarte fundusze emerytalne oraz podmioty z tzw. III filara. Nad wszystkim czuwa Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Obok systemu powszechnego jest także system „mundurowy”, mający zdecydowanie odmienny charakter (zaopatrzeniowy, w przeciwieństwie do modelu ubezpieczeniowego zastosowanego w konstrukcji systemu powszechnego).

Należy zaznaczyć, że system zabezpieczenia społecznego w Polsce autor podzielił na dwie kategorie: system powszechny (ZUS i NFZ) oraz systemy szczególne (wspomniane systemy dla służb mundurowych oraz KRUS). Nie pominięto także innych elementów tego systemu, np. sądownictwa (orzeczenia, wykładnia prawa) czy płatników składek (informacje). Wśród instytucji współdziałających z Zakładem w monografii w formie osobnych podrozdziałów wyróżniono: Narodowy Fundusz Zdrowia (podrozdział 1.4.1.), urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej (podrozdział 1.4.2.), Państwową Inspekcję Pracy (podrozdział 1.4.3.) oraz instytucje wymiaru sprawiedliwości (podrozdział 1.4.4.).

Wydaje się, że treść rozdziału pierwszego odpowiada zarysowi przedstawionemu we wstępie. Autor dokonał prezentacji wybranych

instytucji publicznych mających wpływ na system zabezpieczenia społecznego w Polsce, wskazując najważniejsze i najbardziej istotne z nich. Trzeba dodać, że rozdział ten umiejscawia Zakład w centrum sieci instytucji publicznych działających na rzecz zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa społecznego (tak jak w postaci graficznej ukazał to autor w podrozdziale 1.4. na s. 33). Ponadto autor podkreślił dwustronną relację między ZUS a organami podatkowymi (wymiana informacji) oraz jednostronną relację między OFE a ZUS (przekazywanie części składki), ale nie rozszerzył tego na osobne podrozdziały. Ograniczył się tylko do stwierdzenia faktu (w graficznej postaci), że istnieje takie powiązanie Zakładu z tymi instytucjami. Można uznać to za słabość tego rozdziału.

Rozdział drugi, zgodnie z opisem autora, skupia się przede wszystkim na bezpieczeństwie socjalnym w obszarze społecznym. W skróty sposób przedstawia pojęcie bezpieczeństwa społecznego, podstawy prawne systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce oraz świadczenia związane z zapewnieniem obywatelom ochrony socjalnej w razie ziszczenia się któregoś z ryzyk socjalnych.

Autor wyszedł od ukazania tego, jak rozumiane jest pojęcie „bezpieczeństwo” w zakresie nauk o bezpieczeństwie, szeroko rozumianym (cytowana literatura w tym zakresie daleko wychodzi poza kwestie zabezpieczenia społecznego), by dość skrótowo i ogólnie wskazać, czym jest bezpieczeństwo socjalne. Autor podzielił bezpieczeństwo socjalne na trzy aspekty: materialny (zakres świadczeń, zakres przedmiotowy zabezpieczenia społecznego), proceduralny (sposoby realizacji uprawnień, przepisy prawne i procedury) oraz ustrojowy (zakres podmiotowy – kto ma zapewniać bezpieczeństwo socjalne obywatelom, jakie instytucje zajmują się tym w imieniu państwa).

Kolejna część tego rozdziału skupia się na historii zabezpieczenia społecznego. Przedstawiono ją bardzo wybiórczo i skrótowo. Moim zdaniem wystarczyłoby poprzestać tylko na odsłaniu zainteresowanego czytelnika do szczegółowej literatury przedmiotu.

Dalej zostały przytoczone najważniejsze ustawy w obszarze zabezpieczenia społecznego,

ale tylko w odniesieniu do samych ubezpieczeń społecznych, m.in.: ustawę z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (normy prawa procesowego stosowanego także przez administrację zajmującą się zabezpieczeniem społecznym).

Autor wspominał, że ubezpieczenie zdrowotne związane jest z ubezpieczeniami społecznymi, ale ograniczył się jedynie do wskazania aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla ubezpieczenia zdrowotnego. Należy potraktować to jako słabość tego rozdziału. Trzeba jednak docenić, że zostały wskazane różnice między ubezpieczeniami społecznymi i gospodarczymi, m.in. zasady podlegania ubezpieczeniom czy zakres gwarancji i odpowiedzialności.

Kolejne części rozdziału przedstawiają zakres ochrony realizowanej przez ubezpieczenia społeczne oraz świadczenia, do których ubezpieczeni mają prawo w razie ziszczenia się ryzyka socjalnego. Wskazano również świadczenia z systemów pominiętych w opisie podstaw prawnych (który – zdaniem recenzenta nie-słusznie – wyraźnie został zawężony tylko do części związanej z ubezpieczeniami społecznymi).

W rozdziale uwzględniono działania prewencyjne zarówno z zakresu prewencji wypadkowej, jak i rentowej oraz pozaubezpieczeniowe zadania realizowane przez Zakład, np. działania na rzecz popularyzacji wiedzy o ubezpieczeniach społecznych czy dysponowanie środkami Funduszu Alimentacyjnego.

Rozdział drugi wprowadza czytelnika w zagadnienia bezpieczeństwa społecznego (w zakresie socjalnym), choć skupia się głównie na samych tylko ubezpieczeniach społecznych (co jest zrozumiałe ze względu na przedmiot monografii).

Rozdział trzeci stanowi wgląd w stan wiedzy społeczeństwa polskiego na temat ubezpieczeń społecznych. Prezentowana wiedza pochodzi z trzech rodzajów źródeł:

- badań empirycznych realizowanych przez podmioty zewnętrzne w stosunku do Za-

kładu Ubezpieczeń Społecznych (nie zawsze na zlecenie Zakładu),

- badań realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- badań przeprowadzonych przez autora monografii.

Ocenie podlegały dwa obszary: funkcjonowanie Zakładu jako instytucji realizującej w imieniu państwa zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz świadomość społeczeństwa na temat zasad prawa zabezpieczenia społecznego.

Rozdział spełnia swoją rolę. W szerokim zakresie odnosi się do badań empirycznych. Wskazuje także na pewne mechanizmy, które wpływają na obraz Zakładu w społeczeństwie (np. łączenie ZUS z decyzjami politycznymi w zakresie polityki emerytalnej). Z obowiązku recenzenckiego trzeba podać, że niektóre z wykorzystanych grafik są mało czytelne (np. rys. 24 na s. 83).

Czwarty rozdział podnosi kwestię udziału Zakładu w mechanizmach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz współpracy międzynarodowej. W skrócie przedstawiono istotę koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej oraz instytucje (krajowe i unijne) zaangażowane w ten niezwykle skomplikowany proces. Choć samo zagadnienie koordynacji jest niezwykle zawile i rozbudowane, należy docenić wysiłek przybliżenia tego obszaru działalności Zakładu. Ze zrozumiałych względów autor zaledwie zarysował temat i odesłał czytelników do odpowiednich pozycji poświęconych w całości zagadnieniom koordynacji, takim jak np. *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian* autorstwa G. Uścińskiej (ZUS, Warszawa 2014).

Druga część tego rozdziału skupia się na organizacjach międzynarodowych i instytucjach zagranicznych, z którymi współpracuje ZUS, m.in. Międzynarodowym Stowarzyszeniu Zabezpieczenia Społecznego (ISSA – *The International Social Security Association*) czy Europejskim Stowarzyszeniem Lekarzy Orzeczników (EUMASS – *European Union of Medicine in Assurance and Social Security*). Wymieniono również inicjatywę Zakładu o charakterze międzynarodowym (np. Dni Poradnictwa, podczas których Zakład wspiera zagraniczną

Polonię w kwestiach dotyczących zabezpieczenia społecznego).

Fragment dotyczący współpracy z organizacjami międzynarodowymi jest treściwy i syntetyczny, ale zbyt krótki. Brakuje w nim szczegółów odnośnie do wkładu ZUS w prace tych instytucji czy pokazania szerszego spektrum tych instytucji.

Odnosząc się do postawionego przez autora pytania problemowego: *Czy w ramach wspól-*

pracy międzynarodowej istnieją systemy podnoszące poziom bezpieczeństwa socjalnego społeczeństwa?, należy uznać, że rozdział ten nie odnosi się w sposób odpowiedni do przedmiotu pytania. Wskazuje bowiem tylko na samo istnienie tych form współpracy, ale pomija w zupełności to, jak przekładają się one na poprawę poziomu bezpieczeństwa socjalnego społeczeństwa. Pod tym względem rozdział ten zawodzi oczekiwania recenzenta.

Marek Pogonowski

Social security in the context of the activity of the (Polish) Social Insurance Institution

Reviewed by PATRYK KAŁOWSKI

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw

SUMMARY: *The paper briefly reviews the book by M. Pogonowski „Social security in the context of the activity of the (Polish) Social Insurance Institution”. The reviewer analyses the structure of the book, and discusses its individual chapters, showing their advantages and disadvantages.*

KEY WORDS: *social security, Polish Social Insurance Institution*