

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Kazimierz W. Frieske, Edward Przychodaj (red.),
„Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian.
80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”**

**Instytut Pracy i Spraw Socjalnych & Zakład Ubezpieczeń
Społecznych, Warszawa 2014, ISBN 978-83-64581-04-5,
ss. 357.**

Recenzowana publikacja to jeden z elementów obchodów związanych z jubileuszem powstania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Składa się z wprowadzenia (autorstwa redaktorów naukowych), krótkiego artykułu prezesa Zakładu i czterech części: „Dylematy i uwarunkowania”, „Reformy a realia”, „O ubezpieczeniach społecznych – inne aspekty”, „Zmiana i modernizacja”.

K.W. Frieske i E. Przychodaj w tekście „Od redaktorów” w sposób interesujący wprowadzają czytelnika w „klimat” opracowania, do czego niewątpliwie przyczyniły się trafnie dobrane cytaty, np. z B. Mandeville’a czy M. Hellera. Zupełnie inna jest publikacja prezesa Zakładu Z. Derdziuka. W tekście „Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych”, poza fragmentami o charakterze historycz-

nym czy ogólnym, autor sformułował kilka tez, które moim zdaniem są przynajmniej kontrowersyjne. Jako przykład można wskazać następujący fragment – „Dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu częściowo zrównoważy nieunikniony deficyt podaży pracy, ale przyniesie także efekt w postaci dłuższego odkładania składek na emeryturę. Zaowocuje to świadczeniami adekwatnymi do oczekiwań godnego i aktywnego życia na emeryturze” (s. 22). Oczywiście zwrot „godne i aktywne życie” jest niedookreślony, jednak trudno mi sobie wyobrazić, aby autor tych słów mógłby je wygłosić na spotkaniu z aktualnymi czy przyszłymi emerytami i nie usłyszeć w odpowiedzi co najmniej cierpkich uwag.

Pierwsza część recenzowanej książki zawiera cztery artykuły, z czego trzy mają niewątpliwie charakter naukowy. W publikacji „Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych” W. Sanetra słusznie zwraca uwagę, że art. 67 Konstytucji RP stanowi aksjologiczny fundament prawa ubezpieczeń społecznych. Ciekawe są także rozważania na temat braku aksjologicznych podstaw II filaru ubezpieczeń społecznych.

Inne spojrzenie na problematykę ubezpieczeń społecznych zaprezentował M. Żukowski w artykule „Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń”. Według autora „z ekonomicznego punktu widzenia ubezpieczenia społeczne są sposobem podziału bieżącej produkcji między pracujących i świadczeniobiorców” (s. 43). M. Żukowski wyjaśnił także, dlaczego polski emeryt żyje skromniej niż emeryci z Europy Zachodniej – jest to wynikiem tego, że ogólny poziom dochodów, w tym z pracy, jest w Polsce znacznie niższy niż w Europie Zachodniej. Trafnie w dalszej części swoich rozważań autor pisze, że „wysokie składki powodują «ucieczkę» w różne formy zatrudnienia nieobjęte ubezpieczeniem, w tym w szarą strefę. To z kolei rodzi tendencję do rozszerzania zakresu obowiązku płacenia składek, i koło się zamyka” (s. 47). Zaletą tego artykułu jest także to, że autor w sposób jasny formułuje wnioski, które uznać można za „niepoprawne politycznie”, ale trafiające w istotę problemu – jako przykład należy wskazać ocenę najnowszych zmian w zakresie OFE. Zdaniem autora „celem wprowadzanych zmian jest przejście środków z OFE dla zmniejszenia dotacji budżetu państwa do FUS, na wypłatę bieżących świadczeń” (s. 49–50). Zgadzam się z M. Żukowskim, że „dla osiągnięcia doraźnych celów z zakresu finansów publicznych dokonano istotnej

zmiany w strukturze kluczowego podsystemu ubezpieczeń społecznych w Polsce” (s. 50).

Jako wartościowy uznać należy także artykuł I. Jędrasik-Jankowskiej „Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce”. Nie podzielam jednak stanowiska autorki, że „społeczny charakter składki uzasadnia tezę, że nie jest ona częścią wynagrodzenia indywidualnego za pracę” (s. 69).

Co do czwartego artykułu mam duże wątpliwości. Z pewnością nie ma on charakteru naukowego, co nie znaczy, że jest mało wartościowy. Publikacja P. Jaroszka „Zarządzanie finansami ubezpieczeń społecznych” zawiera bowiem kilka ciekawych fragmentów, zwłaszcza dotyczących aspektów zarządzania płynnością finansową. Wydaje się jednak, że został on w części pierwszej publikacji umieszczony trochę „na siłę”. Dla spójności publikacji byłoby lepiej, gdyby ten artykuł był w części trzeciej.

W drugiej części recenzowanej książki umieszczono 8 artykułów. S. Golinowska („Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na starość. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego”) w interesujący sposób przedstawiła analizę reformy emerytalnej w Polsce, przy czym swoje rozważania w istotny sposób wzbogaciła o przemyślenia nt. ogólnych tendencji w zakresie zabezpieczenia na starość. Niektóre z tez mają jednak charakter kontrowersyjny – nie zgadzam się np. z poglądem, że zastosowana formuła zdefiniowanej składki (przy ustalaniu wysokości emerytury) powoduje, że „w okresie starości odzwierciedlone zostają nierówności z okresu aktywności zawodowej, co nie ma ekonomicznego uzasadnienia” (s. 95). M. Góra („Cele reformy emerytalnej i rola Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ich realizacji w XXI wieku”) z kolei prezentuje ujęcie ekonomiczne w odniesieniu do problematyki emerytalnej. Autor prezentuje wiele ciekawych poglądów, np. twierdzi, że konieczne wydaje się być oddzielenie obsługi systemu emerytalnego od nieemerytalnych części systemu ubezpieczeń społecznych. M. Góra odważnie pisze, że „Dobrym rozwiązaniem byłoby podniesienie wieku emerytalnego. Rzecz w tym, że skala wyzwania jest tak duża, że musiałoby to być podwyższone drastycznie – do powiedzmy nawet 75” (s. 119). Biorąc pod uwagę, że obecna emerytura nosiła na początku funkcjonowania nowożytnego systemu ubezpieczeń społecznych (koniec XIX w.) nazwę „renta starcza”, to postulat ten jest zasadny.

Kolejne publikacje wydają się mniej „wciągające” – artykuł H. Pławuckiej („Nowy system emerytalny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”) to w zasadzie przegląd orzecznictwa TK z elementami komentarza, natomiast w publikacji Ł. Piechowiaka („Nowe otwarte fundusze emerytalne a bezpieczeństwo emerytalne”) o tytułowych OFE jest stosunkowo niewiele... Kolejna autorka (M. Olszewska – „Niektóre skutki reformy systemu ubezpieczeń społecznych”) wprawdzie nie sformułowała nowatorskich tez, ale pokusiła się o wyartykułowanie „prawd” słusznych merytorycznie ale często przemilczanych, np. wprost napisała, że „system repartycyjny nigdy nie kojarzył się z indywidualną przezornością, lecz wyłącznie z fiskalizmem składki” (s. 156). Podobnie jak M. Góra słusznie napisała, że „Wiek emerytalny jest podstawowym czynnikiem systemów emerytalnych, zaś podwyższenie wieku jest sposobem na stabilność tej części finansów publicznych, z których realizowane są wypłaty emerytur” (s. 161).

Pozytywnie należy ocenić kolejne opracowanie – autorstwa D. Dzieñisiuk („Renty w systemie ubezpieczeń społecznych”). W stosunkowo obszernym artykule autorka m.in. przedstawiła kluczowe definicje, poruszyła problem zmian w prawie rentowym, omówiła przesłanki nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Warto podkreślić, w ramach ubezpieczeń społecznych najczęściej analizowane są zagadnienia emerytalne, natomiast rentowe są omawiane dużo rzadziej, tym bardziej więc należy docenić publikację D. Dzieñisiuk.

Przedostatni artykuł zamieszczony w drugiej części publikacji (Z. Czepulis-Rutkowska, „Problemy zabezpieczenia społecznego osób starszych”) ma charakter ogólny, przeglądowy. Szkoda, że systemy polityki społecznej funkcjonujące w Szwecji i w Niemczech zostały przedstawione w bardzo syntetyczny sposób. Ostatnia zaś publikacja (H. Zalewska, I. Tomczyk, „Ubezpieczenia społeczne w świetle prognoz demograficznych – stan i perspektywy w Polsce”) to w zasadzie analiza danych GUS i informacji przygotowanych przez Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS. Brakuje mi w artykule wskazania, jakie pomysły mają autorki na niwelowanie niekorzystnych trendów demograficznych, bo do tego, że „demografia ma bardzo istotny wpływ na system ubezpieczeń społecznych” (s. 211), nikogo przekonywać nie trzeba.

Kolejna część publikacji składa się z trzech artykułów (G. Hart, B. Sławińska – „Orzecznictwo lekarskie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych”, M. Nietopiel – „Rehabilitacja lecznicza w ramach prewencji rentowej prowadzonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”, G. Uścińska – „Koordynacja i harmonizacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument prawny swobody przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej”), które nie są ze sobą w gruncie rzeczy powiązane tematycznie. O ile elementem wspólnym pierwszego i drugiego artykułu jest problematyka dotycząca stanu zdrowia ubezpieczonych, o tyle trzeci dotyczy zupełnie innych zagadnień. Należy podkreślić, że opracowanie G. Uścińskiej, uznanej specjalistki w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak zwykle prezentuje wysoki poziom merytoryczny.

W mojej ocenie najmniej wartościowym (ale to nie znaczy, że złym!) fragmentem publikacji jest część czwarta. Można odnieść wrażenie, że autorzy starali się „ocieplić” wizerunek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. I tak K. Dejer i A. Niedzielski („Zmiany jakościowe i efektywnościowe w funkcjonowaniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2010–2014”) przedstawiając tabele i wykresy oraz komentarze, wskazują, że w relacjach „klienci” – ZUS jest dobrze, a będzie jeszcze lepiej. Tymczasem warto wskazać, że pod pojęciem „klient” Zakładu kryją się nie tylko świadczeniobiorcy czy ubezpieczeni, ale i płatnicy składek, a więc podmioty, które mają mnóstwo obowiązków i w zasadzie żadnych praw. Z ich perspektywy ZUS nie wydaje się już instytucją przyjazną, tylko podmiotem nastawionym profiskalnie.

Po lekturze artykułu M. Jedyńaka („Rola zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego w procesie zmian”) nie mogłem oprzeć się wrażeniu (podkreślam: wrażeniu), że skomplikowana terminologia w zakresie zarządzania ryzykiem czy w kontekście audytu wewnętrznego, niezrozumiałe dla „przeciętnego” ubezpieczonego, płatnika oraz świadczeniobiorcy procesy, mają na celu poprawienie samopoczucia kierujących Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Zwłaszcza z perspektywy płatnika składek najtrudniej dostrzec pozytywne zmiany zachodzące w Zakładzie. Jeśli M. Mazur-Wolak („Optymalizacja obsługi klienta jako wartość nadrzędna w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych”) stwierdza, że „jakość usług świadczonych

przez pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych spełnia oczekiwania klientów w stopniu zbliżonym do innych branż” (s. 309), to mnie to absolutnie nie przekonuje. Zarówno w wymienionych publikacjach, jak i w artykule R. Ziółkowskiej („Praktyczne aspekty zmian w obsłudze klienta”) brakuje mi wyraźnego wskazania, że jednym z celów Zakładu jest posiadanie stabilnej kadry fachowych pracowników. R. Ziółkowska pisze o tym, ale w zasadzie „między wierszami” – „Zakład Ubezpieczeń Społecznych sukcesywnie dąży do zmiany swego wizerunku wśród klientów i zmiany opinii publicznej oraz do osiągnięcia statusu wzorowej instytucji publicznej, profesjonalnie realizującej zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, budzącej zaufanie i szacunek” (s. 324). Również J. Gajos („Kapitał ludzki Zakładu Ubezpieczeń społecznych w okresie zmian”) zwraca uwagę na te elementy „kapitału ludzkiego ZUS”, które z perspektywy płatników składek są w zasadzie nieistotne (np. udział kobiet w ogólnej liczbie zatrudnionych w ZUS), a marginalizuje problem kwalifikacji zawodowych pracowników – zwłaszcza w zakresie znajomości obowiązujących przepisów. Szkoda, że w ramach „równowagi” nie został przygotowany chociaż jeden artykuł, który prezentowałby punkt widzenia płatników składek.

Ostatni artykuł (M. Pogonowski, „Edukacyjne i informacyjne aspekty działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Prawne podstawy i społeczne wymogi”) jest pretekstem do podsumowania całej publikacji.

Recenzowaną książkę uważam za bardzo pożyteczną. Jest oczywiste, że mając do wyboru kilkanaście artykułów, jeden recenzent uznaje za bardziej wartościowe, inne za mniej. Wszystkie jednak fragmenty książki zawierają cenne pierwiastki. Zgadzam się w pełni z M. Pogonowskim, że „Warunkiem niezbędnego dialogu jest posiadanie określonego, choćby minimalnego poziomu wiedzy. Bez tego dyskusja nie będzie merytoryczna, a nawet nie będzie możliwa. W tym celu popularyzacja wiedzy jest niezbędna” (s. 356). Moim zdaniem ważna jest także wymiana doświadczeń i poglądów pomiędzy teoretykami a praktykami. Nie ma prawidłowego rozwoju teorii bez wiedzy empirycznej z zakresu funkcjonowania Zakładu i obsługiwanych przez niego funduszy, z drugiej strony – codzienna praca pracowników Zakładu musi opierać się na systematycznych doszkadzaniu się.

Z perspektywy teorii marzy mi się, aby pracownicy Zakładu byli bardziej aktywni jako autorzy publikacji (nie tylko w wydawnictwach wewnętrznych), aby chętniej brali udział w konferencjach naukowych. Nie chodzi mi rzecz jasna o kierownictwo Zakładu ale o pracowników „merytorycznych”, którzy o praktycznych aspektach funkcjonowania ubezpieczeń społecznych wiedzą najwięcej.