

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA	11
WSTĘP	15

ROZDZIAŁ I

TWORZENIE POLSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	23
---	----

1.1. Początki prac nad stworzeniem polskiego systemu ubezpieczeń

społecznych w okresie międzywojennym	23
1.1.1. Pozaubezpieczeniowa rola polskiego systemu ubezpieczeń społecznych ...	23
1.1.2. Konstrukcja ubezpieczenia na wypadek choroby	25
1.1.3. Ubezpieczenie powszechne na wypadek choroby i połogu	27
1.1.4. Ubezpieczenia od wypadków przy pracy	34
1.1.5. Ubezpieczenia emerytalne	34
1.1.6. Rozwiązania na rzecz zabezpieczenia bezrobotnych	43
1.1.7. Ubezpieczenia powszechne – założenia i praktyka	47
1.1.8. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ubezpieczeń społecznych ...	49

1.2. Etapy scalania systemu ubezpieczeń społecznych

1.2.1. Pierwsze próby scalenia przepisów ubezpieczeniowych	51
1.2.2. Opinie i polemiki na tle prac parlamentarnych	55
1.2.3. Rodzaje ubezpieczeń i nowa struktura organizacyjna instytucji ubezpieczeniowych	60
1.2.4. Niezależność finansowa instytucji ubezpieczeń społecznych	63
1.2.5. Zmiany w świadczeniach dla ubezpieczonych	65
1.2.6. Ubezpieczenia chorobowe i macierzyńskie	68
1.2.7. Ubezpieczenia od wypadków przy pracy	71
1.2.8. Ubezpieczenia emerytalne	73
1.2.9. Kontrowersje wokół ustawy scaleniowej z 1933 r.	77

1.3. Utworzenie ZUS i ostateczne scalenie ubezpieczeń społecznych

1.3.1. Powstanie ZUS	79
1.3.2. Nowa organizacja instytucji ubezpieczeń społecznych	82
1.3.3. Nowoczesne zarządzanie i etyka zawodowa w ZUS	85
1.3.4. Struktura i kierownictwo ZUS	88
1.3.5. Instytucje naukowe wspierające ZUS i Ministerstwo Opieki Społecznej ...	92
1.3.6. Praktyki wakacyjne dla studentów	97

1.3.7. Sądownictwo ubezpieczeniowe	98
1.3.8. Akcje edukacyjne i profilaktyczne prowadzone przez instytucje ubezpieczeniowe	99
1.3.9. Wczasy dla robotników	105
1.3.10. Organizacja lecznictwa sanatoryjnego dla ubezpieczonych	107
1.3.11. Organizacja lecznictwa ubezpieczeniowego	108
1.3.12. Zarządzanie kapitałem ubezpieczeń społecznych	110
Podsumowanie	115

ROZDZIAŁ II

ZNACZENIE I ROLA ZUS W OKRESIE II WOJNY ŚWIATOWEJ	119
---	-----

2.1. Ubezpieczenia społeczne w momencie wybuchu wojny

i w czasie okupacji niemieckiej	119
--	-----

2.1.1. Przygotowania instytucji ubezpieczeniowych do wojny	119
--	-----

2.1.2. Kampania wrześniowa – konfrontacja planów z rzeczywistością	120
--	-----

2.1.3. Organizacja ubezpieczeń społecznych na terenach włączonych do Rzeszy	122
---	-----

2.1.4. Odrębne przepisy dla Polaków mieszkających na terenach włączonych do Rzeszy	128
--	-----

2.1.5. Organizacja ubezpieczeń społecznych na terenach Generalnego Gubernatorstwa	130
---	-----

2.1.6. Polskie kierownictwo Centrali ZUS podczas II wojny światowej	145
---	-----

2.2. Ruch oporu w instytucjach ubezpieczeń społecznych

2.2.1. Formy oporu wobec zarządzeń władz okupacyjnych	147
---	-----

2.2.2. Pomoc koleżeńska w instytucjach ubezpieczeniowych	151
--	-----

2.2.3. Majątek ZUS w czasie wojny	152
---	-----

2.2.4. Ochrona polskich dóbr kultury	155
--	-----

2.2.5. Instytucje naukowe w czasie wojny	155
--	-----

2.2.6. Udział pracowników instytucji ubezpieczeń społecznych w Powstaniu Warszawskim	156
--	-----

2.2.7. Pracownicy instytucji ubezpieczeń po klęsce Powstania Warszawskiego ...	160
--	-----

2.2.8. Ewakuacja majątku Centrali ZUS	162
---	-----

2.2.9. Plany powojennej reformy systemu ubezpieczeń społecznych	162
---	-----

Podsumowanie	168
---------------------------	-----

ROZDZIAŁ III

ODBUDOWA ZUS PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

I LIKWIDACJA ZAKŁADU W LATACH 50. XX W.	171
--	-----

3.1. Odbudowa systemu ubezpieczeń oraz nowe rozwiązania

3.1.1. Straty ludnościowe	171
---------------------------------	-----

3.1.2. Straty materialne	174
--------------------------------	-----

3.1.3. Nowa organizacja lecznictwa	178
--	-----

3.1.4. Działalność ZUS w warunkach powojennych	181
3.1.5. Problemy finansowe systemu ubezpieczeń	184
3.1.6. Organizacja polskiego systemu ubezpieczeń na ziemiach Zachodnich	188
3.2. Powojenne podstawy prawne działania systemu ubezpieczeń społecznych	190
3.2.1. Pierwsze powojenne zmiany w systemie ubezpieczeń	190
3.2.2. Ujednolicanie warunków ubezpieczenia dla robotników i pracowników umysłowych	193
3.2.3. Bezrobocie, zasiłki rodzinne i wydłużenie zasiłków macierzyńskich	195
3.2.4. Zmiany w funkcjonowaniu ZUS	197
3.2.5. Rozszerzenie kręgu ubezpieczonych	201
3.2.6. Zasadnicze zmiany warunków ubezpieczeń społecznych	201
3.2.7. ZUS i system ubezpieczeń społecznych wobec zmieniającej się sytuacji społeczno-politycznej.....	208
3.2.8. Likwidacja odrębności finansowej ubezpieczeń.....	210
3.2.9. Wpływ sytuacji politycznej w kraju na działalność ZUS.....	211
3.2.10. Wpływ zmieniającej się sytuacji społeczno-politycznej na stosunki międzyludzkie wśród pracowników instytucji ubezpieczeniowych	215
3.2.11. Sądownictwo ubezpieczeniowe	218
3.3. Nauka i popularyzacja idei ubezpieczeń społecznych	219
3.3.1. Współpraca ZUS z instytucjami naukowymi	219
3.3.2. Popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych	223
3.3.3. ZUS na Wystawie Ziemi Odzyskanych	227
3.3.4. Podkomisja filmowa BHP w ZUS w latach 1949–1950	230
3.3.5. Komisja Historyczna Tymczasowej Rady ZUS	231
3.3.6. Komisja Weryfikacyjna przy ZUS	232
3.3.7. Przeciwdziałanie biurokracji w instytucjach ubezpieczeń społecznych	235
3.4. Przygotowania do likwidacji ZUS	236
3.4.1. Uzasadnienie konieczności zmian w systemie ubezpieczeń społecznych ...	236
3.4.2. Etapy i warunki przekazywania kompetencji przez ZUS	240
3.4.3. Likwidacja ZUS	243
3.4.4. Nowa organizacja ubezpieczeń społecznych i jej konsekwencje	246
3.4.5. Zmiany w przepisach ubezpieczeniowych	247
Podsumowanie	249

ROZDZIAŁ IV

REAKTYWACJA ZUS I ZMIANY W SYSTEMIE

UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W LATACH 1960–1989

257

4.1. Funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych po 1960 r.

257

4.1.1. Reaktywacja ZUS i struktura organizacyjna Zakładu

257

4.1.2. Popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych a zadania ZUS ...

267

4.1.3. Druga Komisja Historii Ubezpieczeń Społecznych w ZUS

270

4.1.4. Reforma administracyjna kraju a nowa struktura administracyjna ZUS

272

4.2. Świadczenia ubezpieczeniowe w latach 60. i 70. XX w.	274
4.2.1. Reforma świadczeń emerytalno-rentowych w latach 60. i 70. XX w.	274
4.2.2. Świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz renty inwalidzkie	279
4.2.3. Jednorazowe odszkodowanie	280
4.2.4. Świadczenia macierzyńskie	281
4.2.5. Renta rodzinna	285
4.2.6. Zasiłki chorobowe	286
4.2.7. Nadużycia w dziedzinie zasiłków chorobowych	287
4.2.8. Rozszerzenie kręgu ubezpieczonych	288
4.2.9. Dobrowolne ubezpieczenie dla wybranej grupy duchownych	291
4.2.10. Odrębne przepisy ubezpieczeniowe dla niektórych grup pracowników ...	297
4.2.11. Pierwsze próby wprowadzenia ubezpieczeń społecznych dla rolników ...	298
4.2.12. Utworzenie Funduszu Emerytalnego	303
4.2.13. Sądownictwo ubezpieczeniowe	304
4.3. ZUS w okresie od powstania ruchu „Solidarności” do Okrąglego Stołu (1980–1989)	306
4.3.1. Od powstania „Solidarności” do wprowadzenia stanu wojennego	306
4.3.2. Preferencyjne składki na ubezpieczenia dla członków kierownictwa PZPR	308
4.3.3. Zmiany w świadczeniach macierzyńskich	310
4.3.4. Funkcjonowanie ZUS w warunkach stanu wojennego	311
4.3.5. Kontakty międzynarodowe ZUS	314
4.3.6. Wznowienie działalności wydawniczej ZUS	314
4.3.7. Funkcjonowanie ZUS po zniesieniu stanu wojennego	317
4.4. Reforma świadczeń emerytalno-rentowych w pierwszej połowie lat 80. XX w.	318
4.4.1. Waloryzacja świadczeń jako rozwiązanie systemowe w ustawie z 1982 r. .	318
4.4.2. Przywileje dla wybranych grup pracowników	319
4.4.3. Prawa i korzyści dla ubezpieczonych	321
4.4.4. Zmiany warunków uprawniających do świadczeń	322
4.4.5. Świadczenia emerytalno-rentowe	324
4.4.6. Renta rodzinna	327
4.4.7. Dodatki do rent	327
4.4.8. Obowiązki dla zakładów pracy	328
4.4.9. Ubezpieczenie dla rolników indywidualnych	328
4.4.10. Zmiany w ubezpieczeniu rzemieślników i twórców	329
4.5. Reforma organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych a działalność ZUS w drugiej połowie lat 80. XX w.	330
4.5.1. Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych z 1986 r.	330
4.5.2. Powrót do idei współzawodnictwa w ZUS	333
4.5.3. Modernizacja ZUS i zmiana jakości obsługi ubezpieczonych	334

4.5.4. Program modernizacji ZUS – „Horyzont 90”	336
4.5.5. Okrągły Stół jako punkt zwrotny w polityce państwa	337
4.5.6. Ustawa o ubezpieczeniu osób duchownych z 1989 r.	338
Podsumowanie	339

ROZDZIAŁ V

ZUS W SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH PO ROKU 1989	349
---	-----

5.1. Charakterystyka pierwszych lat po transformacji ustrojowej

5.1.1. Kontekst społeczny i ekonomiczny w okresie od Okrągłego Stołu do „Aksamitnej rewolucji”	349
5.1.2. Wpływ bezrobocia i pauperyzacji społeczeństwa na kondycję systemu ubezpieczeń społecznych	350
5.1.3. Wpływ inflacji na kondycję finansów ubezpieczeniowych	352
5.1.4. Utworzenie KRUS	356
5.1.5. ZUS w okresie transformacji ustrojowej państwa	362

5.2. Reforma systemu ubezpieczeń zdrowotnych z roku 1997

i przygotowania do reformy systemu ubezpieczeń społecznych	365
5.2.1. Przygotowania do reformy systemu ubezpieczeń społecznych	365
5.2.2. Ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym z 1997 r.	368
5.2.3. Renta szkoleniowa i niezdolność do pracy	374
5.2.4. Dyskusje nad nowym kształtem systemu ubezpieczeń społecznych	376

5.3. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych z 1998 r.

5.3.1. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 1998 r.	378
5.3.2. Świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych	393
5.3.3. OFE – drugi filar ubezpieczenia	408
5.3.4. Trzeci filar ubezpieczeń – dobrowolne ubezpieczenie komercyjne	412
5.3.5. Dodatkowa praca a świadczenia emerytalno-rentowe	415
5.3.6. Funkcjonowanie nowego systemu w praktyce	417
5.3.7. Nowe obowiązki dla ZUS po reformie systemu ubezpieczeń	421
5.3.8. Najważniejsze zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych	424
5.3.9. System ubezpieczeń społecznych po 1999 r.	426
5.3.10. Przeglądy emerytalne z 2013 i 2016 r.	428
5.3.11. Dylemat podwyższenia i obniżenia wieku emerytalnego w latach 2013 i 2017	429

5.4. Nowoczesne rozwiązania w zarządzaniu i funkcjonowaniu ZUS

– w kierunku instytucji zabezpieczenia społecznego	431
5.4.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako nowoczesna instytucja	431
5.4.2. ZUS jako e-urząd – Platforma Usług Elektronicznych (PUE)	434
5.4.3. Kompleksowa obsługa klientów indywidualnych	436
5.4.4. Kompleksowa obsługa przedsiębiorców	440
5.4.5. Prewencja wypadkowa i rehabilitacja	446
5.4.6. Współpraca międzynarodowa ZUS	452

5.4.7. Działalność edukacyjna ZUS	456
5.4.8. Społeczna odpowiedzialność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.....	465
5.4.9. Jubileusz 85-lecia ZUS	470
5.4.10. Rozszerzenie działań ZUS – w kierunku instytucji zabezpieczenia społecznego	471
5.4.11. Odpowiedzialne przywództwo w ZUS.....	475
5.4.12. Działalność ZUS w czasie pandemii koronawirusa 2020 r.	479
5.4.13. Nowe zadania dla ZUS	488
5.4.14. ZUS w liczbach	492
Podsumowanie	496
ZAKOŃCZENIE	506
BIBLIOGRAFIA	513
SPIS TABEL	558
SPIS ILUSTRACJI	559
SPIS WYKRESÓW	564
KALENDARIUM NAJWAŻNIEJSZYCH WYDARZEŃ ZWIĄZANYCH Z POWSTANIEM I ROZWOJEM SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ...	565

PRZEDMOWA

Praca doktorska poświęcona jest genezie, ewolucji i wielofunkcyjności ZUS w całej historii jego funkcjonowania, a także roli tej instytucji w polityce społecznej państwa polskiego. Stanowi naukową monografię poświęconą ZUS oraz systemom ubezpieczenia społecznego od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w roku 1918, do roku 2025. Dysertacja bazuje na bogatym materiale źródłowym i wskazuje na ogromny wpływ ZUS na jakość życia obywateli w Polsce, także w jego funkcjach pozaubezpieczeniowych.

Geneza, całościowa historia, ewolucja i rozwój systemu ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich oraz rola Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako instytucji, która realizowała politykę społeczną, przedstawiona została na tle wydarzeń społecznych, politycznych i gospodarczych.

Dysertacja jest próbą wypełnienia istniejącej luki badawczej nad przemianami polskiego systemu ubezpieczeń społecznych oraz funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zawiera nie tylko historię tworzenia i przemian polskiego systemu ubezpieczeń społecznych na tle wszystkich zmian ustrojów politycznych, jakie dokonały się na ziemiach polskich (od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości i cały okres dwudziestolecia międzywojennego – demokrację parlamentarną i dyktaturę, okupację hitlerowską, czas powojennej odbudowy, terroru stalinowskiego, demokracji ludowej, realnego socjalizmu, demokracji parlamentarnej po gospodarkę rynkową), ale także analizę warunków działalności instytucji realizujących politykę społeczną, w tym zwłaszcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz realizowanych przez nie zadań.

Wprawdzie istnieją już w literaturze naukowej przedmiotu analizy historyczne dotyczące poszczególnych obszarów lub okresów historycznych w rozwoju i przemianach systemu ubezpieczeń społecznych, to jednak opracowanie to w swoim założeniu wnosi nową perspektywę, jaką jest próba kompleksowego, wielowymiarowego i kontekstowego ukazania rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce oraz instytucji powołanej do realizowania wynikających z niego zadań, czyli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rozległym tle historycznym z uwzględnieniem stosunków społecznych, a także warunków pracy, które determinują jakość usług świadczonych przez instytucje zabezpieczenia społecznego. W dotychczasowym dorobku naukowym poświęconym instytucjom ubezpieczeniowym marginalnie traktowana jest kwestia działalności pozaubezpieczeniowej ZUS, która w niniejszej dysertacji została szeroko uwzględniona.

Tematyka i zakres dysertacji są istotne z punktu widzenia wielu przesłanek i argumentów związanych ze współczesnymi procesami, takimi jak starzenie się społeczeństwa, kwestiami odpowiedniego zabezpieczenia społecznego starych i nowych ryzyk socjalnych, a także rozwoju technologii cyfrowych, przeobrażenia instytucji, ujawniania się nowych paradygmatów welfare state. Są także istotne ze względu na zmiany, jakie w ostatnich latach zachodzą w postrzeganiu roli ZUS w systemie ubezpieczeń społecznych oraz w polityce społecznej państwa.

W pracy scharakteryzowane zostały główne punkty zwrotne rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce oraz opisane funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wykazany został wpływ zmian systemu ubezpieczeń społecznych oraz przemian ustrojowych państwa, warunków społecznych, gospodarczych na organizację pracy i warunki wykonywania obowiązków przez jego pracowników oraz rola ZUS w polityce społecznej państwa.

Opracowanie wnosi także wartość dodaną do nauki o polityce społecznej, ponieważ podejmuje próbę kompleksowego i wielowymiarowego ukazania historii wszystkich przemian systemów ubezpieczeń oraz roli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w trakcie całej historii jego istnienia, w polityce społecznej państwa.

Niniejszą pracę uważam za wybitne dzieło naukowe. Jest to nowoczesne, prekursorskie i kompleksowe opracowanie genezy, początków i rozwoju polityki społecznej w Polsce połączone z analizą historycznego i funkcjonalnego (zmieniającego się w czasie) postępu notowanego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście opisana została historia i współczesność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako głównej i najważniejszej instytucji realizującej zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dawna i obecna działalność ZUS poddana została gruntownym i wnikliwym badaniom uwzględniającym dynamikę wydarzeń historycznych, jak też zmienność uwarunkowań społecznych, politycznych i gospodarczych. Naświetlony został zakres działalności ZUS i jego skuteczność w realizacji powierzonych mu zadań z uwzględnieniem szerokich kontekstów zewnętrznych (polityka władz państwa, wyzwania cywilizacyjne, itd.) oraz wewnętrznych (proces unowocześniania struktur, systemu zarządzania i wdrażania nowych technologii w samym Zakładzie). Nigdy dotąd nie powstało tego rodzaju dzieło!

We wcześniejszych pracach mamy do czynienia albo z klasycznymi studiami historycznymi, których wartość poznawcza jest wysoka, ale zastosowanie praktyczne (wdrożeńowe) mocno ograniczone przez brak perspektywy współczesnej, albo z opracowaniami celującymi w teraźniejszość i przyszłość, bez uwzględnienia dotychczasowych, jakże bogatych doświadczeń ZUS i całego systemu ubezpieczeń społecznych, które pozwalają zweryfikować wiele tez o charakterze doświadczalnym. Powstała praca, której upowszechnienie i uwzględnienie w bieżącej praktyce urzędowej Zakładu może przynieść wiele korzyści.

Oprócz tego jest to dzieło będące cennym wkładem w rozwój tradycji oraz budowanie świadomości i prestiżu marki ubezpieczeń społecznych oraz Zakła-

du Ubezpieczeń Społecznych. Praca przynosi bowiem potwierdzenie, że w jakże trudnych dziejach naszego państwa ZUS dowiódł, że jest instytucją solidną, trwałą, bezpieczną, nowoczesną, odpowiedzialną i zaangażowaną społecznie. Towarzyszy tej pracy bardzo duży potencjał jej dalszej eksploatacji i wykorzystania w działalności marketingowej, informacyjnej i edukacyjnej ZUS, zgodnie z przypisanymi tej instytucji zadaniami ustawowymi (dotyczącymi m.in. informowania i edukowania w zakresie ubezpieczeń społecznych).

Warto dodać, że niniejsza praca została napisana niezwykle starannie, piękną polszczyzną. Nadto przygotowanie tego rodzaju dysertacji wymagało bardzo dużych nakładów pracy. Na jej potrzeby została zebrana obszerna i zróżnicowana baza źródłowa oraz miarodajna literatura przedmiotu. Wielowątkowy charakter dzieła sprawia, że po ukazaniu się drukiem ma wielki potencjał, by zainteresować szerokie grono czytelników, począwszy od wykładowców, studentów i doktorantów związanych z takimi kierunkami jak administracja, prawo, historia, politologia, a skończywszy na praktykach ubezpieczeń społecznych i związanych z tą dziedziną ekspertach.

prof. dr hab. Łukasz Tomasz Sroka