

# Jak zapewnić adekwatne świadczenia emerytalne pracownikom migrującym? Rola koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

---

Jakkolwiek zapewnienie adekwatności świadczeń emerytalnych jest zadaniem krajowego ustawodawstwa o zabezpieczeniu społecznym, realizacja zasad koordynacji systemów zabezpieczenia sprzyja znacznej poprawie wskaźnika adekwatności świadczeń emerytalnych, w szczególności dotyczy to skutków realizacji zasady sumowania okresów ubezpieczenia, zasady eksportu świadczeń oraz zasady korzyści.

W ostatnim 20-leciu systemy emerytalne wielu krajów przeszły istotne zmiany w celu zapewnienia adekwatności świadczeń emerytalnych (zob. Zielona Księga KE z 2010<sup>1</sup>):

- 1) wprowadzono zachęty do przedłużania aktywności zawodowej;
- 2) wprowadzono systemy wielofilarowe lub wielopoziomowe, zmniejszając udział systemu repartycyjnego w świadczeniach ogółem, zwiększono rolę prywatnych systemów kapitałowych, wdrożono systemy zdefiniowanej składki;
- 3) przyjęto rozwiązania mające na celu zapobieżenie nieadekwatności świadczeń, np. poszerzenie zakresu świadczeń, wspieranie uzyskiwania uprawnień emerytalnych, ułatwienie dostępu do świadczeń emerytalnych grupom w trudnej sytuacji, zwiększenie wsparcia finansowego uboższych emerytów;
- 4) rozpoczęto przeciwdziałanie ubóstwu z uwzględnieniem wyrównywania różnic w wysokości świadczeń w zależności od płci.

Rozwiązania jako elementy prawa krajowego automatycznie znajdowały odzwierciedlenie poprzez realizację unijnych i umownych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia. Jednakże wciąż pozostało w tej mierze wiele aspektów do omówienia i do wdrożenia w przyszłości.

## Koordynacja bilateralna

Pierwszym wyjątkiem na rzecz poprawy adekwatności świadczeń wobec zasady terytorialności zabezpieczenia społecznego były nowoczesne umowy dwustronne o zabezpieczeniu społecznym znoszące zasadę obywatelstwa czy zamieszkania. W to miejsce najważniejszą przesłanką stało się podleganie ubezpieczeniom społecznym w określonym czasie, co ma na celu zastosowanie zasady *pro rata temporis*, przewidującej, że instytucja ubezpieczeniowa każdej z umawiających się stron przyznaje i wypłaca świadczenia emerytalno-rentowe wyłącznie za okresy ubezpieczenia przebyte zgodnie z ustawodawstwem tej strony. W rezultacie transferuje świadczenia emerytalno-rentowe za własne okresy ubezpieczenia do państwa zamieszkania świadczeniobiorcy, jeżeli zmienił on miejsce zamieszkania na terytorium drugiej umawiającej się strony.

Wyjątkową instytucją prawną jest występujące w niektórych umowach bilateralnych tzw. uzupełnienie umowne – z Mołdawią, Ukrainą, w przyszłości Białorusią (a może i Kazachstanem), które dotyczy osób mających status repatrianta. Uregulowania umowne zgodne ze standardami międzynarodowymi w zakresie przyznawania

<sup>1</sup> Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, Bruksela 2010.

i obliczania świadczeń emerytalnych mogą mieć skutek negatywny w postaci braku podstaw dla polskiej instytucji ubezpieczeniowej do kontynuowania wypłaty polskich świadczeń emerytalnych za okresy zatrudnienia przebyte na terytorium np. Ukrainy. W takim przypadku część repatriantów, szczególnie posiadających wyłącznie lub większość okresów ubezpieczenia na Ukrainie, wprawdzie uzyskałaby na podstawie umowy prawo do emerytury z Ukrainy, ale jednocześnie utraciłaby prawo do polskiej emerytury, która nawet jeżeli jest przyznana i wypłacana w minimalnej wysokości, to w wielu przypadkach jest świadczeniem wyższym niż emerytura przyznana na Ukrainie. Dlatego też, by uniknąć niekorzystnych sytuacji, w umowach zawarto rozwiązanie polegające na tym, że świadczenia przyznane do czasu wejścia w życie umowy zostały uznane za prawa nabyte i nie są poddawane rewizji z mocy prawa. W przypadku zaś ustalenia wysokości świadczenia na wniosek świadczeniobiorcy z uwzględnieniem postanowień umowy zachowana jest gwarancja wypłaty świadczenia w wysokości nie niższej niż dotychczas wypłacane. Mamy nadzieję, że nowe rozwiązania w zakresie ułatwień w przyjeździe do Polski dla repatriantów poskutkują zwiększeniem ich liczby, co może pozytywnie wpłynąć na finanse ubezpieczeń społecznych, a więc i na adekwatność. Odnotowaliśmy na razie pierwszą grupę repatriantów, których powrót do Polski był związany z wojną na wschodzie Ukrainy. Jednakże otwartość na repatriantów może w przyszłości poprawić tak ważną dla adekwatności świadczeń kondycję finansów ubezpieczeń społecznych.

Adekwatność może też wpływać niekorzystnie na wysokość świadczeń, co wynika ze specyficznych rozwiązań prawa krajowego niektórych państw – przykładem są wskaźniki korygujące w USA czy w Australii, gdzie zastosowanie przepisów umów bilateralnych może prowadzić do obniżenia wysokości świadczenia zagranicznego.

## Koordinacja unijna

Przepisy rozporządzenia 1408/71 oraz wynikające z nich przepisy rozporządzenia 883/2004 w odniesieniu do prawa do emerytury lub renty cechuje zasada równego traktowania wobec różnych ustawodawstw krajowych oraz w możliwie największym stopniu równe traktowanie wszystkich osób wykonujących pracę na terytorium danego państwa członkowskiego, a także dążenie, aby nie stawiać pracowników korzystających ze swobody przepływu osób w gorszym położeniu. Zagadnienie uwzględniania okresów ubezpieczenia i innych okresów ukończonych była przedmiotem wyroku w sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych przeciwko Stanisławie Tomaszewskiej<sup>2</sup>.

Ponadto, kluczowymi kwestiami dla zwiększenia adekwatności świadczeń emerytalno-rentowych w koordynacji unijnej są zasady sumowania okresów ubezpieczenia (w razie potrzeby), zasada zrównania faktów i zdarzeń, wspólna unijna formuła wyliczania świadczeń

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału (piąta izba) z 3 marca 2011 r., C-440/09, Tomaszewska.

proporcjonalnych, która przeniknęła do umów bilateralnych, zasada transferu świadczeń, oraz zasada korzyści.

Należy również przedstawić kwestie, które w mojej opinii (wynikającej z praktyki) wymagają w przyszłości dalszych analiz:

- 1) realizacja zasady korzyści, która coraz częściej pojawia się w praktyce, tak w realizacji przepisów o koordynacji bilateralnej, jak i unijnej. Zasada ma na celu zagwarantowanie najwyższego poziomu (kwotowo i jakościowo) korzyści dla osób migrujących spośród korzyści prawnie dostępnych i wynikających z prawa krajowego, w tym umów bilateralnych i prawa unijnego. W przypadku umów bilateralnych dostrzegalnymi ograniczeniami realizacji zasady korzyści w interesie świadczeniobiorcy są wskaźniki korygujące występujące w przepisach państw trzecich, co jest szczególnie dotkliwe dla osób pobierających świadczenia niezależne. W przypadku koordynacji unijnej zasada korzyści podlega rygorom i ograniczeniom. Jej stosowanie przez instytucję właściwą jest ograniczone co do zakresu swobody decydowania czy dopuszczalnego zakresu porównywania korzyści, wynika to bezpośrednio z przepisów rozporządzenia 883/2004 (np. art. 48 ust. 4, czy art. 87 ust. 9) i zostało opisane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości<sup>3</sup>. Zasada korzyści w zakresie jej rozumienia może przyczynić się do zwiększenia adekwatności świadczeń, ceną jednak będzie przyjęcie bardziej elastycznego i subiektywnego punktu widzenia – kwotowej i jakościowej korzyści ubezpieczonego.
- 2) właściwe oskładkowanie składników przychodu, które obecnie traktowane są niekonsekwentnie wobec osób migrujących w Unii Europejskiej. Kwestia ta może przyczynić się do poprawy adekwatności świadczeń. Przykładem są przychody osób wykonujących pracę na własny rachunek, które równocześnie wykonują pracę najemną w innym państwie członkowskim i podlegają tamtejszemu systemowi zabezpieczenia społecznego zgodnie z art. 13 rozporządzenia 883/2004 (to jednak wymagałoby bliższej współpracy z administracją skarbową). Drugim przykładowym problemem jest przychód pracowników delegowanych uzyskiwany z tytułu pobierania świadczeń urlopowych i ich ekwiwalentów z zagranicznych kas urlopowych. Jakkolwiek prawidłowy system rozliczeń i oskładkowania występuje między ZUS a niemieckim ULAK (Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft) czy austriackim BUAK (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse), to wciąż poza zakresem pozostają inne kasy urlopowe dla pracowników budowlanych, np. niemiecka kasa SOKA-BAU (Sozialkassen der Bauwirtschaft), kasy duńskie czy belgijskie (tu dostrzegamy kolejne wyzwanie dla ZUS i naszych partnerów z zagranicznych instytucji, w tym niemieckich).
- 3) adekwatność świadczeń wykracza poza obecny zakres koordynacji, być może oznacza to konieczność ponownego rozważenia relacji unijnych rozporządzeń o koordynacji a kwestiami dotyczącymi nieobowiązkowych instrumentów

<sup>3</sup> Np. wyrok z 7 czerwca 1973 r., 82/72, Walder; z 9 listopada 1995, C-475/93, Thevenon; z 7 lutego 1991 r., C-227/89, Roenfeldt, z 13 października 2011 r., C-83/10, Rodriguez.

oszczędzania na starość – dodatkowych programów emerytalnych. Być może zasady koordynacji mogą się stać wzorem lub choć asumptem do zmiany wciąż niedoskonałych rozwiązań w zakresie dodatkowych programów emerytalnych pod względem transferu i ochrony praw w trakcie nabywania i praw nabytych. Biorąc pod uwagę znaczny udział i mobilność polskich pracowników na rynku wewnętrznym UE oraz ich udział w dodatkowych, pracowniczych programach emerytalnych, np. w Danii, kwestia ta stanie się coraz ważniejsza. Ponadto utrzymywanie stanu braku koordynacji w zakresie dodatkowych programów emerytalnych może stanowić nie tylko powód pogorszenia adekwatności, lecz także w świetle orzeczeń dotyczących uznania dodatkowych programów emerytalnych za korzyść socjalną<sup>4</sup> naruszenie zasady równego traktowania i barierę dla swobodnego przepływu pracowników.

---

<sup>4</sup> Np. wyrok z 4 października 1991 r., C-349/87, Paraschi; de Wit; z 24 września 1998 r., C-35/97, Komisja przeciwko Francji.

*Robert Wójcik*  
*dyrektor Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego,*  
*Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*