

# Polsko-ukraińska wymiana doświadczeń. VI Forum Współpracy

---

## Wprowadzenie

„Udział obywateli państw trzecich w polskim systemie ubezpieczeń społecznych” – pod takim tytułem 22 lutego br. w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie odbyło się VI Forum Współpracy.

Uczestników Forum powitał dr Paweł Wojciechowski, główny ekonomista ZUS. Przedstawił także oficjalnych gości, wśród których znaleźli się: prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicz, poseł na Sejm RP, Renata Szczęch, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Kazimierz Kuberski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), dr Aleksandra Wiktorow, rzecznik finansowy, dr Aleksandra Hadzik, prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, oraz Svitlana Krysa, konsul Ambasady Ukrainy w Polsce, członkowie zarządu ZUS, przedstawiciele organizacji związkowych oraz instytucji, z którymi Zakład współpracuje.

Forum Współpracy to miejsce wymiany poglądów, stanowisk, dobrych praktyk i doświadczeń ZUS oraz analiz wybranych problemów w obszarze rynku pracy, zabezpieczenia czy ubezpieczeń społecznych. Wcześniejsze spotkania potwierdziły, że ta formuła pozwala na przedstawienie stanu faktycznego i wytyczenie kierunków potrzebnych działań na przyszłość. Otwierając Forum, prezes ZUS prof. dr hab. Gertruda Uścińska wyraziła nadzieję, że obecne spotkanie, poświęcone imigracji obywateli państw trzecich do Polski, takie oczekiwania również spełni.

Polska jest krajem przyjmującym coraz więcej cudzoziemców. Wynika to z dobrej sytuacji gospodarczej i uwarunkowań geopolitycznych w Europie i w świecie. Sprzyjają temu też standardy prawne obowiązujące w polskim systemie ubezpieczeń społecznych – te same zasady ustalania składek na ubezpieczenie społeczne czy zapisana w prawie pracy zasada jednakowego traktowania pracowników. Zdaniem prof. G. Uścińskiej obecne spotkanie ma za zadanie, oprócz zdiagnozowania stanu faktycznego, wyjaśnić, czy mamy do czynienia z imigracją zarobkową krótkotrwałą, czy też z taką o tendencjach długoterminowych. Powinno też przynieść odpowiedzi na pytanie, czy warunki, jakie mamy w Polsce, nadal będą atrakcyjne dla imigrantów zarobkowych ze Wschodu, oraz na pytania dotyczące udziału obywateli państw trzecich w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. „Warto też przyrzeć się dynamice i strukturze migracji oraz temu, jak zmieniła się struktura migracji w Polsce na przestrzeni ostatnich 10 lat” – powiedziała prof. G. Uścińska.

Dr P. Wojciechowski poinformował, że ZUS jest partnerem strategicznym kampanii informacyjno-edukacyjnej „Pracuję Legalnie”, której organizatorem jest Państwowa Inspekcja Pracy. Celem kampanii, prowadzonej w latach 2017–2019, jest promocja legalnej pracy i uświadomienie korzyści zarówno dla pracodawców, jak i pracowników z takiej formy zatrudnienia. Jednym z owoców tego przedsięwzięcia są filmy, które zostały po raz pierwszy pokazane podczas Forum. Po projekcji paneliści przedstawili swoje prezentacje.

## Referaty

Dr Ewa Flaszynska, dyrektor Departamentu Rynku Pracy MRPiPS, przedstawiła prezentację pt. „Cudzoziemcy na polskim rynku pracy”. Z danych Ministerstwa wynika, że cudzoziemcy pełnią rolę uzupełniającą na naszym rynku pracy. Dominują imigracje krótkoterminowe, w celach zarobkowych, a migranci to przede wszystkim obywatele Ukrainy, wykonujący proste prace (choć rośnie zapotrzebowanie na cudzoziemców do prac wymagających wyższych kwalifikacji). Dr E. Flaszynska przypomniała też, że dokumentami dopuszczającymi do polskiego rynku pracy są: oświadczenie, zezwolenie na pracę sezonową (nowość), zezwolenie na pracę oraz jednolite zezwolenie na pobyt i pracę.

W ciągu ostatnich kilku lat bardzo dynamicznie wzrastała skala napływu do Polski imigrantów w celach zarobkowych. W 2018 r. wpłynęło blisko 1,6 mln oświadczeń wpisanych do ewidencji, wydanych zostało 334 tys. zezwoleń na pracę i 122 tys. zezwoleń na pracę sezonową. Ministerstwo zanotowało ponad 10-krotny wzrost liczby zarejestrowanych oświadczeń i ponad 12-krotny wzrost liczby wydanych zezwoleń na pracę w 2017 r. w porównaniu do 2008 r.

Najwięcej cudzoziemców przyjeżdża z Ukrainy (99 proc. wszystkich zezwoleń na pracę sezonową i 72 proc. zezwoleń na pracę wydawanych jest dla Ukraińców). Na kolejnych miejscach pod względem liczebności znajdują się imigranci z Białorusi, Bangladeszu, Nepalu, Indii i Mołdawii. Z danych dotyczących przyjmowania do pracy obcokrajowców wynika też, że skala ich zatrudnienia rośnie, choć obecnie mniej dynamicznie. Największe zapotrzebowanie na zatrudnienie imigrantów jest w budownictwie, transporcie oraz przetwórstwie przemysłowym. Najpopularniejsze zawody to kierowca (zezwolenia na pracę) i pomocniczy robotnik polowy („stare oświadczenia”), a także pracownik przy pracach prostych („nowe oświadczenia”). Korzystne zmiany obserwowane są też w strukturze umów – coraz częściej imigranci są zatrudniani na podstawie umów o pracę, a coraz rzadziej zawierane są z nimi umowy o dzieło.

Dr Beata Samoraj-Charitonow, wicedyrektor Gabinetu Prezesa ZUS, przedstawiła prezentację zatytułowaną: „Bezpieczeństwo socjalne a udział cudzoziemców w polskim systemie ubezpieczeń społecznych”. W swoim wystąpieniu zwróciła uwagę na olbrzymie znaczenie bezpieczeństwa socjalnego i przypomniała, że samo jego pojęcie powstało w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego przełomu lat 20. i 30. XX w., kiedy to zdefiniowano je jako stan wolności od zagrożeń (ryzyk socjalnych), których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania.

Bezpieczeństwo socjalne czy dostęp do systemu ubezpieczeń społecznych gwarantują umowy bilateralne o ubezpieczeniach społecznych (w 2014 r. weszła w życie taka umowa z Ukrainą – od tego momentu obserwujemy gwałtowny wzrost migracji). Prelegentka przypomniała, że polskie przepisy prawne normujące warunki nabycia praw do świadczeń i sposobu wyliczenia świadczenia z ubezpieczeń społecznych nie uzależniają

uzyskania tych praw od posiadanego obywatelstwa. Umowy bilateralne zawarte przez Polskę i Ukrainę w dziedzinie zabezpieczenia społecznego realizują zasady równego traktowania, stosowania jednego ustawodawstwa, sumowania okresów ubezpieczenia oraz zachowania praw nabytych i tym zrównują status obywatela polskiego oraz cudzoziemca – w wymiarze prawnym i faktycznym.

Dr B. Samoraj-Charitonow przedstawiła też dane liczbowe na temat obcokrajowców zgłoszonych do ubezpieczeń. Wynika z nich, że w roku 2014 zgłoszonych było około 50 tys. cudzoziemców, w roku 2015 – ponad 100 tys., w roku 2016 – prawie 200 tys., w roku 2017 – 316 tys., w roku 2018 już ponad 425 tys., a obecnie jest to już blisko 510 tys. Obywatele Ukrainy są najliczniejszą grupą ubezpieczonych wśród wszystkich cudzoziemców. Rośnie odsetek Białorusinów przyjeżdżających do Polski w celach zarobkowych – w 2018 r. było ich już 32 tys., czyli tyle samo, ilu Ukraińców w roku 2013. Prawie połowa Ukraińców zatrudniona jest na podstawie umów cywilnoprawnych. Podstawy wymiaru składek do ubezpieczeń emerytalno-rentowych nie są wysokie. Wypłaty emerytur dla obywateli Ukrainy stanowią niecały promil emerytur wypłacanych przez ZUS (ok. 11 mln zł w 2018 r.).

Dyrektor Robert Wójcik z MRPiPS przedstawił warunki polsko-ukraińskiej umowy o zabezpieczeniu społecznym. Przypomniał, że wzorem dla Polski przy pracach nad takimi umowami są przepisy unijne. Poinformował także, że podczas analizy korzyści z podpisania umowy bilateralnej w dziedzinie zabezpieczenia społecznego rozważane są sytuacje mniejszości Polskiej w danym kraju. W 2018 r. została zawarta umowa z Białorusią, a na podpisanie oczekuje umowa z Izraelem.

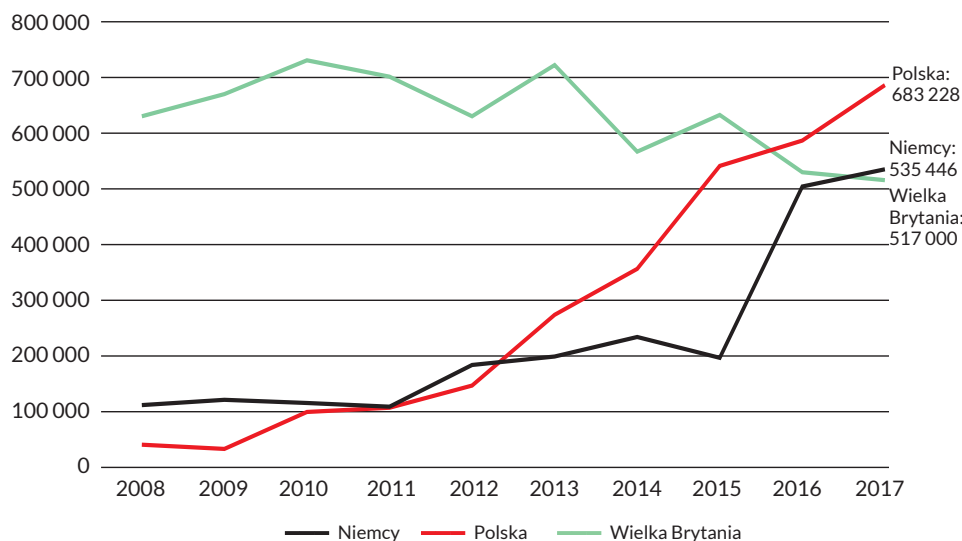
Umowa z Ukrainą jest umową nowoczesną – nie jest oparta ani na kryterium terytorium, ani na kryterium obywatelstwa. Świadczenia nią objęte są symetryczne, czyli dotyczą tych samych rodzajów świadczeń w obu krajach (zasiłku dla bezrobotnych, świadczeń w razie choroby i macierzyństwa, emerytury i rent, świadczeń wypadkowych, a także zasiłku pogrzebowego).

R. Wójcik zwrócił też uwagę, że umowy bilateralne przyczyniają się do poprawy sytuacji obywateli z państw, z którymi te umowy Polska ma podpisane. Poinformował, że obecnie 873 osoby otrzymują emerytury i renty wypłacane przez ZUS na podstawie umowy z Ukrainą. ZUS transferuje 111 świadczeń na kwotę 109 tys. zł dla osób zamieszkałych na Ukrainie.

Dr hab. Paweł Kaczmarczyk z Ośrodka Badań nad Migracjami (OBM) Uniwersytetu Warszawskiego przedstawił fiskalny bilans imigracji do Polski i jego krótko- i długookresowe efekty. Z danych posiadanych przez Ośrodek wynika, że Polska o 30 proc. wyprzedziła Niemcy i Wielką Brytanię pod względem liczby wydawanych zezwoleń na pobyt dla cudzoziemców.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wynika, że na koniec 2016 r. w Polsce było 744 tys. imigrantów, w tym 67 proc. mężczyzn, a 97 proc. osób było w wieku produkcyjnym. W tej liczbie dominujący odsetek stanowią obywatele Ukrainy.

**Wykres 1.** Pierwsze zezwolenia pobytowe w krajach UE w latach 2008–2017



Źródło: Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego – wykres dotyczy trzech wybranych krajów z uwagi na najwyższe wartości

Zdaniem dra hab. P. Kaczmarczyka imigranci pozytywnie wpływają na gospodarki krajów, do których migrują. Na poparcie tej tezy przedstawił bilans fiskalny obecności imigrantów z Ukrainy w Polsce (w województwie mazowieckim) w latach 2012 i 2015. Jest on jednoznacznie pozytywny. Zdaniem prelegenta długookresowy bilans będzie znacznie bardziej pozytywny niż krótkookresowy.

## Dyskusja

Po prezentacjach odbyła się debata, w której wzięli udział uczestnicy spotkania.

Kazimierz Kuberski, podsekretarz stanu MRPiPS, zwrócił uwagę, że połowa zezwoleń na pracę wydawanych przez Ministerstwo to zezwolenia na pracę sezonową. Tylko 1 proc. przyjezdnych deklaruje osiedlenie się na stałe. Jego zdaniem bilans finansowy dla Polski z tytułu napływu do naszego kraju cudzoziemców jest pozytywny, ale czeka nas wyzwanie demograficzne i konkurencja z Niemcami. Poinformował też, że w Ministerstwie trwają obecnie prace nad dużym projektem informatycznym, który pozwoli prześledzić wśród imigrantów aktywność zarobkową i aktywność w dziedzinie ubezpieczeń społecznych.

Renata Szczęch, podsekretarz stanu MSWiA, poinformowała, że w resorcie spraw wewnętrznych i administracji trwają prace nad utworzeniem centralnego rejestru

cudzoziemców. Pozwoli on na prześledzenie aktywności imigranta od momentu jego wjazdu do naszego kraju – czy podjął pracę, w jakim charakterze, czy podlega ubezpieczeniom itp.

Bogdan Grzybowski, dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ), podkreślił znaczenie forów organizowanych przez ZUS i przypomniał dotychczasowe wymierne korzyści z ich poprzednich edycji. Poinformował też, że z analiz OPZZ z 2017 r. wynika, że pracodawcy, rejestrując deklaracje zatrudnienia, w zdecydowanej większości przypadków deklarowali zatrudnienie na umowę zlecenia, a tylko 25 proc. na umowę o pracę. Ponad 40 proc. cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń wykonywało prace na podstawie umów zlecenia i umów agencyjnych. Zwrócił też uwagę, że płace dla nich są bardzo niskie, o czym świadczy fakt, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne nie przekroczyła 1400 zł. Podkreślił też, że organizacja, którą reprezentuje, nie jest przeciwna imigrantom w Polsce, ale postuluje, by zarabiali oni tyle samo co Polacy na tych samych stanowiskach pracy. Podstawą do tego jest właściwa polityka migracyjna, której już od dwóch lat brakuje. Rząd przygotowuje dopiero odpowiedni dokument. B. Grzybowski wyraził ubolewanie, że związki zawodowe nie zostały zaproszone do współtworzenia tego dokumentu.

Dr hab. Kazimierz Frieske z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, prof. nadzw. UW, zwrócił uwagę na fakt, że wszystkie analizy, które były przeprowadzane przy okazji dyskusji nad brexitem, wykazywały, że ogólny wpływ imigracji na gospodarkę brytyjską jest pozytywny. Ale wpływy migracji są różne na różne segmenty rynku pracy – np. hamują wzrost wynagrodzeń w sektorze prostych prac, niewymagających kwalifikacji. Prof. K. Frieske podkreślił też, że niewiele wiemy o nielegalnym rynku imigracji. A on istnieje i ma wpływ na sytuację gospodarczą kraju. Legalny rynek pracy dla imigrantów jest dość dobrze uregulowany, ale również ten nielegalny podlega ścisłym zasadom, których nie znamy. Zdaniem prof. K. Frieske dobrze byłoby te nieformalne reguły poznać i je zrekonstruować, żeby zrozumieć całość.

Stefan Kawalec z Capital Strategy postawił pytanie, czy obserwowany napływ pracowników z Ukrainy po 2014 r. wynika z faktu, że są to nowi pracownicy, czy też jest to spowodowane wychodzeniem z szarej strefy nielegalnego zatrudnienia.

Przypomniał, że fakt, iż Ukraińcy otrzymali prawo swobodnego podróżowania po UE, budził obawy, że opuszczą oni Polskę i będą pracować w innych krajach. Okazało się jednak, że kwestia nie jest taka oczywista, ponieważ koszty utrzymania w innych państwach są znacznie wyższe. Lepsze zarobki w Niemczech nie są tak atrakcyjne, gdyż wyższe są tam też koszty utrzymania i w związku z tym mniej można zaoszczędzić i wysłać do domu. Dlatego odpływ pracowników ukraińskich z Polski nie jest tak drastyczny.

Maciej Wroński, prezes Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”, stwierdził, że poprzez zaniechania lub opór materii sami wpychamy pracowników z Ukrainy w szarą strefę. Poinformował, że polskie firmy transportowe zatrudniają 40–50 tys. ukraińskich kierowców. Zwrócił też uwagę, że załatwienie pozwolenia na

pracę trwa ok. 9 miesięcy. W ZUS formularz A1 nie uwzględnia sytuacji, kiedy pracownik ma Kartę Polaka.

Zdaniem Andrzeja Radzikowskiego z OPZZ trzeba równoważyć względy ekonomiczne i społeczne migracji. Zwrócił on też uwagę, że nie ma w Europie Zachodniej tylu rodzajów umów o pracę, co u nas. Dlatego w Polsce jest możliwy dumping płacowy.

Joanna Stachura z Ministerstwa Finansów zadała pytanie, dlaczego występuje w naszym kraju nielegalne zatrudnienie – czy przyczyną jest fakt, że sami pracownicy nie chcą legalnego zatrudnienia, czy też jest to wynik barier administracyjnych.

P. Kaczmarczyk z OBM stwierdził, że dla pracodawców równie ważne są kwestie kosztów zatrudnienia, jak i bariery administracyjne. Wyraził też opinię, że w naszym kraju istnieje już jakaś polityka migracyjna, ale brakuje nam jednak doktryny migracyjnej.

Do tych stwierdzeń odniosła się dr B. Samoraj-Charitonow, która przypominała, że z prezentowanych przez nią danych wynika, że połowa osób zatrudniona jest na podstawie stosunku pracy, a druga połowa na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej – stąd duży jest odsetek osób nieopłacających składek na ubezpieczenie chorobowe. Stwierdziła, że to nie branże powodują takie zatrudnianie. Decydującą rolę odgrywają natomiast oszczędności dla pracowników i pracodawców – obniżanie kosztów zatrudnienia.

Yuriy Karyagin, prezes Międzyzakładowego Związku Zawodowego Pracowników Ukraińskich w Polsce, poinformował, że do związku przychodzi ostatnio dużo pracowników, którzy zostali oszukani przez pracodawców w Polsce i przez agencje zatrudnienia. Zaapelował wobec tego o podjęcie akcji, która miałaby na celu uświadomienie w tej kwestii pracodawców i zatrzymanie zjawiska oszustw. W przeciwnym razie znaczna część imigrantów zarobkowych z Ukrainy przeniesie się do Niemiec, gdzie już dziś otrzymują 1300 euro minimalnej płacy, bezpłatne mieszkanie i utrzymanie.

Dr Piotr Łysoń, dyrektor w GUS, wyraził zadowolenie, że podczas Forum omawiane są nie tylko krótkookresowe, ale też długookresowe skutki migracji zarobkowych. Podkreślił, że musimy myśleć w znacznie dłuższej perspektywie – nawet kilkupokoleniowej. Jego zdaniem potrzebne są do tego dwa instrumenty – rozróżnienie strumieni migracyjnych (bliskość kulturowa) i wiedza, jakie będą podjęte działania integrujące (tzw. kultura przyjęcia).

Maciej Beręsewicz z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu poinformował, że jego zespół ma zamiar kontynuować prace nad projektem, którego celem jest pozyskiwanie innych źródeł danych, na podstawie których będzie można oszacować wielkość szarej strefy. Dane ZUS były w tym projekcie kluczowe.

Barbara Surdykowska z Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” stwierdziła, że bardzo mała liczba pracowników z Ukrainy korzysta z dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego. Ale to samo dotyczy polskich pracowników. Jej zdaniem przyczyna tego tkwi w nieproporcjonalnie wysokiej składce w stosunku do świadczeń.

Dyrektor Robert Wójcik z MRPiPS odniósł się do posiadania przez sporą część imigrantów z Ukrainy Karty Polaka. Stwierdził, że Karta ta nie jest jednoznaczna

z obywatelstwem UE. Pozwala ona na wykonywanie pracy na terytorium Polski, ale nie na terytorium innych państw unijnych.

Myroslawa Keryk ze Stowarzyszenia „Nasz Wybór” zwróciła uwagę na fakt, że agencje pracy tymczasowej bardzo się umocniły na polskim rynku i leasingują pracowników. Przytoczyła wyniki badań, jakie przeprowadziło Stowarzyszenie. Wynika z nich, że tacy zatrudnieni nie mają szansy na podwyżkę. Aby więcej zarobić, muszą więcej godzin pracować. Pracują bowiem za minimalną krajową. Zaaapelowwała, aby zwrócić uwagę na te agencje.

Prezes ZUS podziękowała wszystkim uczestnikom Forum Współpracy za wystąpienia i owocną dyskusję oraz za znakomite prezentacje, które pokazały zakres aktualnych dylematów i zadań, jeżeli chodzi o migracje ekonomiczne. Zdaniem prof. G. Uścińskiej z dyskusji wynika, że udało się wskazać bardzo szeroką gamę problemów – zagadnienia o naturze systemowej i brak skoordynowanej polityki dotyczącej migracji. Zwróciła także uwagę, że nie można widzieć problemu tylko w perspektywie krótkookresowej. Zaaapelowwała też, by rekomendacje miały charakter systemowy. Podkreśliła, że dane statystyczne gromadzone są przez różne instytucje i niestety brak jest pod tym względem współpracy i koordynacji. Na podstawie szczątkowych danych, wyjętych z kontekstu, nie można budować analiz i rekomendacji.

„Czeka nas dużo pracy. Widzimy korzyści z migracji zarobkowej, ale musimy popracować nad minimalizacją ryzyk” – powiedział dr P. Wojciechowski, zamykając spotkanie.

*Magdalena Lewandowska*  
*Gabinet Prezesa ZUS*