

Skutki swobody przepływu osób w UE dla krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Wybrane zagadnienia

Swobodny przepływ osób jest jedną z podstawowych swobód przyznanych obywatelom UE. Kluczem do zwiększenia ich mobilności jest system unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego, który ma przyczynić się do poprawy jakości życia i warunków zatrudnienia przemieszczających się po terytorium UE migrantów oraz ich rodzin¹. Jego rolą jest znoszenie barier, jakie mogą pojawiać się w trakcie korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Oprócz tego jest też polem ścierania się przeciwstawnych interesów państw – z jednej strony wysyłających, a z drugiej strony przyjmujących migrujących obywateli innych krajów UE.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych – możliwych i rzeczywistych – skutków swobody przepływu osób w Unii Europejskiej dla krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji realizacji tej swobody dla systemu polskiego. Przedmiotem analizy jest również zjawisko tzw. turystyki socjalnej.

Intencją autorki podejmującej wymienione zagadnienia było przedstawienie skali zjawiska migracji zarobkowej Polaków w kontekście jej skutków dla systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, a także rozprawienie się z pewnymi obiegowymi opiniami na temat zagrożeń, jakie stwarzać ma swobodne przemieszczanie się osób w Unii Europejskiej. W opinii autorki dostępne wyniki badań przeczą wysuwanym teoriom, w myśl których stabilność finansowa krajowych systemów zabezpieczenia społecznego jest zagrożona z powodu migracji obywateli pochodzących z państw Europy Środkowowschodniej. Ponadto, swoboda przemieszczania się – poza oczywistymi korzyściami, jakie z niej wynikają dla jednostek i państw – może mieć też dla nich pewne ujemne skutki.

Słowa kluczowe: migracja, swoboda przepływu pracowników, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, system zabezpieczenia społecznego, turystyka socjalna.

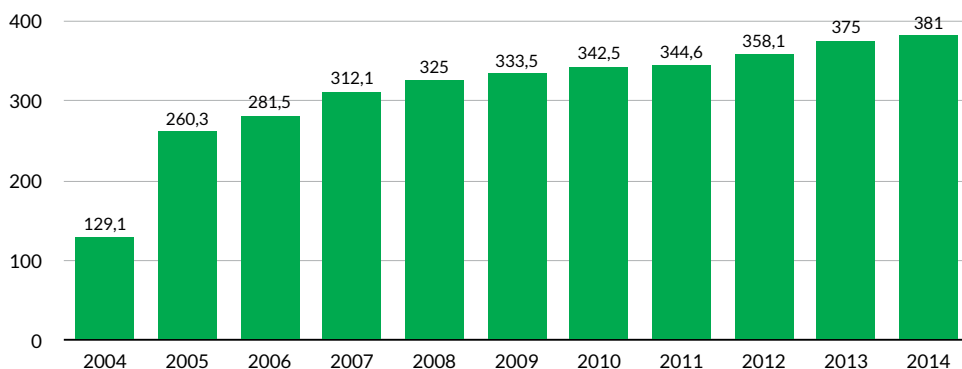
¹ Taki cel wpisany jest do preambuły rozporządzenia nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 z późn. zm.), dalej też jako „rozporządzenie 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego” lub „rozporządzenie 883/2004”.

1. Swobodny przepływ Polaków na terytorium UE – skala zjawiska

Zjawisko współczesnej migracji zagranicznej polskich obywateli jawi się jako coś niezwykłego na tle polskiej historii. Wprawdzie mobilność Polaków nie jest zjawiskiem nowym, jednak wzmożone ruchy migracyjne po akcesji Polski do Unii Europejskiej są swoistym fenomenem na tle sytuacji w pozostałych państwach członkowskich.

Polska należy do tych krajów Unii, w których odnotowuje się ujemne saldo migracji, tj. liczba emigrantów przewyższa liczbę imigrantów. Jak wynika z danych Eurostatu, w 2013 r. ok. 6% polskich obywateli będących w wieku produkcyjnym przebywało w innym kraju UE. W latach 2012–2013 przepływy migracyjne Polaków na terytorium UE wzrosły o ok. 30% w porównaniu do lat 2009–2011, kiedy odnotowano ich spadek (por. wykres 1)².

Wykres 1. Emigracja z Polski na pobyt czasowy w latach 2002–2013 (liczba osób przebywających za granicą w końcu danego roku, w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2013*, Warszawa 2014

Wzmożona migracja Polaków po 2004 r. była związana ze zniesieniem utrudnień towarzyszących wyjazdowi za granicę oraz stopniowym otwieraniem kolejnych rynków pracy w krajach tzw. starej piętnastki UE. Przystąpienie Polski do struktur unijnych stworzyło Polakom możliwość swobodnego poruszania się po terytorium zjednoczo-

2 L. Aujean, L. Rathe, F. Tanay, *Recent Trends in the Geographical Mobility of Workers in the European Union*, „Quarterly Review” 2014, nr z lipca, s. 21.

nej Europy. Przepisy traktatowe – zwłaszcza art. 45 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 39 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) – zapewniają bowiem swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Poza pracownikami najemnymi swoboda ta obejmuje także osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz osoby pozostające poza zatrudnieniem, np. studentów, emerytów i członków rodzin pracowników przemieszczających się w obrębie Unii.

Aby umożliwić realizację swobodnego przemieszczania się osób, niezbędna jest koordynacja krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, z których korzystają osoby migrujące wewnątrz UE. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że system unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego jest kluczem do zwiększenia mobilności obywateli UE wewnątrz wspólnoty³. Ma on zagwarantować obywatelom, którzy chcą skorzystać ze swobody przepływu osób, że nie będą oni ponosić negatywnych konsekwencji w zakresie uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego na skutek przemieszczenia się do innego kraju członkowskiego UE niż kraj pochodzenia.

W wymiarze jednostkowym realizacja zasady swobody przepływu osób, poprzez system unijnej koordynacji, ma przyczyniać się do podnoszenia poziomu życia obywateli migrujących po terytorium Unii, a także poprawy warunków ich zatrudnienia. Stymulując wzrost gospodarczy, system koordynacji przynosi korzyści państwom członkowskim, zarówno tym, które wysyłają pracowników, jak i tym, które ich przyjmują.

Z drugiej strony, przed koordynacją jako instrumentem służącym usprawnianiu swobodnego przemieszczania się nadal stoją wyzwania, które wynikają chociażby z różnorodności krajowych systemów zabezpieczenia społecznego⁴. W tym aspekcie system koordynacji jest – zdaniem niektórych – polem do nadużyć. W ocenie osób prezentujących to stanowisko imigranci zagrażają stabilności finansowej krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. W 2013 r. ministrowie z Austrii, Holandii, Niemiec i Wielkiej Brytanii wystosowali do Komisji Europejskiej apel o dokonanie zmian w unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁵. Podłożem dla

3 Zakres i formę koordynacji regulują przede wszystkim:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 z późn. zm.),
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 284 z 30.10.2009 z późn. zm.),
- dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG oraz 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004 z późn. zm.).

4 Zagadnienie to było przedmiotem konferencji współorganizowanej przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Uniwersytet w Gandawie, która odbyła się 14 czerwca 2013 r. w ramach projektu trESS (*Training and Reporting on European Social Security*); zob. <https://www.ipiss.com.pl/?wydarzenia=aktualne-problemy-koordynacji-systemow-zabezpieczenia-spoecznego-2> (08.07. 2015).

5 Pełny tekst wystąpienia oraz argumenty mające przemawiać za zmianą systemu unijnej koordynacji można znaleźć pod adresem: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_residency_final_1_2.pdf (06.07.2015).

tego wystąpienia była kwestia tzw. turystyki socjalnej/zasiłkowej, której dopuszczać się mają przemieszczający się po Unii Europejskiej migranci.

W tym kontekście należy rozważyć, jakie wyzwania swoboda przepływu osób w UE stawia przed polskim systemem ochrony socjalnej, a w szczególności, jak może wpływać na jego stabilność⁶.

Analizie poddano więc system emerytalny z uwagi na znaczną skalę emigracji zarobkowej Polaków i związaną z tym kwestię zmniejszania się bazy składkowej, skutkującej w dłuższej perspektywie pogarszaniem się sytuacji finansowej funduszu emerytalnego. Ponadto, przedstawiono dane liczbowe, gromadzone przez polskie instytucje właściwe, odnoszące się do świadczeń z tytułu bezrobocia podlegających unijnej koordynacji. Podane liczby ilustrują z kolei konsekwencje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego wynikające z reemigracji polskich obywateli z zagranicy.

2. Problemy systemu emerytalnego w kontekście emigracji zagranicznej Polaków

Jeśli chodzi o kondycję systemu zabezpieczenia emerytalnego w kontekście migracji Polaków, to w skali makroekonomicznej, w literaturze przedmiotu oraz dyskursie publicznym podnosi się kwestię wpływu emigracji zarobkowej Polaków na stabilność systemu emerytalnego⁷. Jednym z najważniejszych czynników, które wpływają na wydolność systemu ubezpieczeń społecznych, jest niewątpliwie poziom zatrudnienia. Zmniejszenie bazy podatkowej wynikające ze spadku zatrudnienia może prowadzić do zmniejszenia się wpływów ze składek ubezpieczeniowych i zaburzenia relacji między liczbą osób aktywnych ekonomicznie (płacących składki) a liczbą świadczeniobiorców otrzymujących emerytury⁸. Ubezpieczenia społeczne funkcjonują bowiem na zasadzie tzw. solidaryzmu pokoleniowego, co oznacza, że obecnie wypłacane emerytury i renty są finansowane z bieżących składek pracowników i płatników.

Już dziś proporcje wydatków i wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypadają niekorzystnie. W 2014 r. wpływy ze składek i innych należności pochodnych wyniosły w przybliżeniu 131 mld zł, podczas gdy wydatki oscyływały wokół 192 mld zł,

6 Niektóre zagadnienia poruszane w niniejszym artykule były przedmiotem referatów i dyskusji na konferencji zorganizowanej 5 września 2014 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych we współpracy z Uniwersytetem w Gandawie oraz Komisją Europejską w ramach projektu FreSsco (*Free Movement of Workers and Social Security Coordination*); zob. <https://www.ipiss.com.pl/?wydarzenia=reemigracja-obywateli-polskich-skutki-dla-systemu-zabezpieczenia-spoicznego> (08.07.2015).

7 Zob. A. Ruzik, *Wpływ migracji na polski system zabezpieczenia społecznego – zmiany podaży pracy*, „Polityka Społeczna” 2008, nr 11–12, s. 27–30.

8 *Ibidem*, s. 29.

z czego blisko 168 mld zł przeznaczonych było na świadczenia emerytalne (121 mld zł) i rentowe⁹. Oznacza to, że bieżące wpływy składkowe do funduszu emerytalnego nie pokrywają wydatków na świadczenia emerytalne finansowane z tego funduszu oraz z części odpisu na ZUS. Sytuacja ta utrzymać się będzie także w dłuższej perspektywie. Według prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r. będzie on osiągać ujemne saldo roczne do końca analizowanego okresu, co więcej: w miarę upływu czasu niedobór środków będzie coraz większy¹⁰.

Wymienione powyżej negatywne trendy tłumaczy się zachodzącymi w Polsce zmianami demograficznymi. Oddziałują one istotnie na sytuację finansową funduszu emerytalnego poprzez swój silny, bezpośredni wpływ na liczbę emerytów i osób ubezpieczonych¹¹. Tendencje te wzmacniają dodatkowo wzmożone procesy migracyjne Polaków.

Po zmniejszeniu skali migracji Polaków w latach 2008–2010, spowodowanej recesją ekonomiczną, można zaobserwować jej ponowny wzrost. Jak wynika z badań Głównego Urzędu Statystycznego¹², pod koniec 2013 r. poza granicami Polski przebywało czasowo¹³ ok. 2,19 mln obywateli Polski, tj. o 3,1% więcej niż w 2012 r. (dla porównania po pierwszym roku akcesji Polski do UE za granicą przebywało ok. 1,45 mln Polaków). Polscy obywatele emigrują najczęściej do krajów członkowskich UE: w 2013 r. najwięcej osób przebywało w Wielkiej Brytanii (642 tys.), Niemczech (560 tys.), Irlandii (115 tys.), Holandii (103 tys.) i we Włoszech (96 tys.). Około 75% Polaków przebywa za granicą co najmniej 12 miesięcy, a więc zalicza się do grupy emigrantów długookresowych.

Dla porównania w okresie od 2002 do 2011 r. reemigrowało do Polski 299 tys. osób, z czego 57% (172 tys.) w latach 2008–2011¹⁴, tj. w okresie kryzysu ekonomicznego, kiedy odnotowano jednocześnie spadek migracji polskich obywateli.

Wśród wyjeżdżających Polaków przeważają osoby w wieku produkcyjnym (83%), najczęściej między 25. a 34. rokiem życia, często stanu wolnego. Tendencja ta ma zauważalny wpływ na piramidę wieku ludności w Polsce: wyraźnie zwęża się ona w tej grupie wiekowej, ponieważ nie uwzględnia się w niej osób przebywających czasowo za granicą¹⁵.

9 ZUS, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2014 r.*, Warszawa 2015, <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202014%20r.pdf> (05.05.2015).

10 ZUS, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2013, http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf (05.05.2015).

11 *Ibidem*, s. 10.

12 GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2013*, Warszawa 2014, www.stat.gov.pl (20.06.2015).

13 Osoby te wskazują Polskę jako miejsce stałego pobytu.

14 GUS, *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/> (01.07.2015), s. 72.

15 *Ibidem*, s. 60.

Interesujące jest to, że dzieci urodzone po 2003 r. stanowiły 56% emigrantów urodzonych poza Polską; niewykluczone, że nigdy nie mieszkały na terytorium Polski, jednak zostały tutaj zameldowane i zalicza się je do ludności mieszkającej w RP¹⁶.

Duże znaczenie dla potencjalnego wpływu migracji na system zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, w tym przede wszystkim na zmniejszenie bazy podatkowej, ma także cel wyjazdu. Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. (NSP 2011) dominuje cel zarobkowy: wskazało go blisko 73% wyjeżdżających¹⁷. Polacy osiedliwszy się i znalazłszy pracę za granicą, zazwyczaj po roku pobytu sprowadzają do siebie rodziny, co zdaniem badaczy może spowodować, że ich pobyt za granicą będzie miał charakter długotrwały¹⁸. Do Polski planuje wrócić połowa emigrantów¹⁹.

Współczesna migracja Polaków stała się domeną ludzi lepiej wykształconych. Według danych NSP 2011 emigranci to osoby z nieco wyższym poziomem wykształcenia niż ogół populacji: średnim wykształceniem legitymowało się 40,5% badanych, zaś 22,8% miało wykształcenie wyższe²⁰. Prawie 73% emigrantów pracowało, a tylko niewielki odsetek badanych (2,8%) pozostawał bez pracy. Niemal 25% osób było biernych zawodowo²¹.

Wpływ na sytuację finansową FUS ma również stale zwiększająca się liczba świadczeń emerytalno-rentowych podlegających unijnej koordynacji, które ZUS transferuje do innych krajów członkowskich UE/EOG oraz Szwajcarii²². W latach 2005–2013 liczba transferów zwiększyła się o 90% (z ponad 189 tys. do ok. 354 tys.); wzrosła również przeciętna kwota świadczeń przekazywanych za granicę, jednak dalej jest ona blisko dwukrotnie niższa niż średnia wysokość krajowego świadczenia emerytalno-rentowego²³.

Można postawić hipotezę, że obywatele Polski, których świadczenia emerytalno-rentowe podlegały transferowi, większość stażu zawodowego spędzili w innym kraju europejskim niż Polska, a świadczenia te zostaną albo już zostały uzupełnione przez świadczenia zagraniczne. Należy jednak mieć na uwadze, że omawiane dane dotyczą również obcokrajowców czasowo zatrudnionych na terytorium Polski, którzy nabyli z tego tytułu prawo do polskiego świadczenia emerytalno-rentowego. Trzeba także dodać, że Polska należy do tych krajów Unii, w których udział obcokrajowców w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w kraju oraz populacji ogółem należy do jednego najniższych w UE²⁴.

16 *Ibidem*, s. 61.

17 *Ibidem*, s. 54.

18 Por. wystąpienie Z. Kostrzewy na konferencji FreSsco (zob. przypis 6).

19 *Ibidem*, s. 70.

20 *Ibidem*, s. 64.

21 *Ibidem*, s. 68.

22 Zagadnienie koordynacji świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez ZUS było omawiane na konferencji FreSsco (zob. przypis 6).

23 Jak wynika z danych ZUS za 2013 r. zaprezentowanych na konferencji FreSsco (zob. przypis 6), przeciętne świadczenie krajowe wyniosło 1855,52 zł, zaś świadczenie transferowane za granicę – 974,84 zł.

24 Cudzoziemcy stanowią mniej niż 1% całej populacji oraz populacji osób pracujących.

3. Wybrane problemy koordynacji świadczeń z tytułu bezrobocia

Praktyka pokazuje, że koordynacja świadczeń z tytułu bezrobocia może mieć określone implikacje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego²⁵. Jak wynika z generalnej zasady koordynacji tego typu świadczeń, prawo do nich jest związane z okresami zatrudnienia, ubezpieczenia lub zamieszkiwania w państwie członkowskim²⁶, a w wielu krajach UE oparte jest na przesłance odpowiedniej historii składkowej. Świadczenia są udzielane przez instytucję właściwą zgodnie ze stosowanym przez nią ustawodawstwem i na jej własny koszt.

Normą odnoszącą się do tej kategorii świadczeń jest reguła *lex loci laboris*, co oznacza, że należy się o nie ubiegać w państwie ostatniego zatrudnienia. Nie dotyczy ona jednak pracowników przygranicznych (*frontier workers*), którzy pracują w jednym państwie członkowskim, a zamieszkują inne (wracają do niego codziennie lub przynajmniej raz w tygodniu). Inne zasady mają też zastosowanie do tzw. pracowników powracających (*cross-border workers*), czyli zamieszkujących terytorium innego państwa niż państwo ich ostatniej aktywności zawodowej i nieposiadających statusu pracownika przygranicznego (tzn. nie muszą powracać do swojego miejsca zamieszkania codziennie lub raz w tygodniu). W takiej sytuacji, na mocy art. 65 ust. 2 rozporządzenia 883/2004, do przyznania i wypłaty zasiłku zobowiązane jest państwo, w którym znajduje się miejsce zamieszkania takiego pracownika. Zasady te stosuje się pod warunkiem, że związki z państwem zamieszkania pozostają ściśle na tyle, aby uznać, że tam znajduje centrum życiowych interesów tej kategorii pracowników²⁷.

Rozporządzenie 883/2004 przewiduje też możliwość zachowania prawa do zasiłku z tytułu bezrobocia w razie wyjazdu do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam pracy. Bezrobotni udający się do innego kraju UE mają prawo do tego, by zasiłek był przekazywany do państwa, w którym poszukują pracy (art. 64 rozporządzenia 883/2004). Zasiłek może być wypłacany przez 3 miesiące z możliwością przedłużenia o kolejne 3, podczas których należy aktywnie poszukiwać zatrudnienia. Aby świadczenie mogło być transferowane, trzeba uzyskać odpowiedni dokument: PD U2 (wcześniej był to formularz E 303).

Dane zgromadzone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że liczba formularzy PD U1 (dawniej E 301) – czyli dokumentów potwierdzających okresy ubezpieczenia lub zatrudnienia przebyte w innym państwie członkowskim –

25 Kwestia ta była przedmiotem referatu na konferencji FreSsco (zob. przypis 6).

26 G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się po Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 416.

27 *Ibidem*, s. 428.

wpływających do polskich instytucji właściwych wielokrotnie przewyższa liczbę zasiłków transferowanych do Polski w trybie art. 64 rozporządzenia 883/2004²⁸.

Tabela 1. Liczba przyjętych formularzy E 301/PD U1 oraz liczba zasiłków z tytułu bezrobocia transferowanych do Polski w latach 2004–2014

Rok	Liczba przyjętych formularzy E 301/PD U1	Liczba transferowanych do Polski świadczeń dla osób bezrobotnych (E 303/PD U2)
2004	231	112
2005	2093	234
2006	4562	184
2007	5763	305
2008	10650	1510
2009	20900	5737
2010	18057	4688
2011	19451	3206
2012	20879	2741
2013	24485	2748
2014	25491	4651

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Na podstawie liczby otrzymanych formularzy można oszacować, ile osób po powrocie z innego kraju członkowskiego zamierza ubiegać się o polskie zasiłki. Z analizy danych MPiPS wynika, że polscy obywatele po ustaniu zatrudnienia w innym kraju członkowskim UE reemigrują do kraju i tutaj ubiegają się o zasiłki, choć mogliby zgłosić się po świadczenie z tytułu bezrobocia do instytucji w państwie, w którym ostatnio pracowali (takie świadczenie podlegałoby transferowi do Polski w razie poszukiwania pracy tutaj). W tabeli 1 zestawiono dane dotyczące przyjętych formularzy E 301/PD U1 i świadczeń transferowanych do Polski na podstawie formularza E 303/PD U2.

W latach 2007–2014 najwięcej formularzy E 301/PD U1 wpłynęło z Wielkiej Brytanii i Niemiec (por. tabela 2).

²⁸ Formularze te wydawane są, gdy osoba bezrobotna chce ubiegać się o zasiłek po powrocie do kraju. Zaświadczenia te wystawia właściwa instytucja ds. bezrobocia lub instytucja wyznaczona przez właściwe władze państwa, w którym osoba bezrobotna była wcześniej ubezpieczona. Wręcza się je osobie zainteresowanej lub przesyła do właściwej instytucji.

Tabela 2. Liczba przyjętych formularzy E 301/PD U1 według wybranych krajów UE/EOG w latach 2007–2014

Państwo UE/EOG	Rok							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Francja	259	287	374	372	556	604	806	900
Hiszpania	680	660	669	312	441	426	546	320
Holandia	342	1040	2907	2850	3581	4116	5163	5482
Irlandia	589	777	1697	319	1987	1531	1316	1093
Niemcy	1201	1036	1119	1329	1965	3001	5193	7396
Norwegia	36	62	225	213	161	243	338	316
Wielka Brytania	1190	4285	9182	7267	8112	7344	7254	6687

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Z kolei najwięcej świadczeń transferowano do Polski z Irlandii, Niemiec i Holandii (por. tabela 3).

Tabela 3. Liczba zasiłków z tytułu bezrobocia transferowanych z wybranych krajów UE/EOG do Polski w latach 2007–2014

Kraj	Rok							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Francja	9	24	34	68	67	59	56	63
Hiszpania	13	33	33	36	37	45	60	10
Holandia	1	6	18	103	117	233	662	2069
Irlandia	72	883	3967	2971	1746	1050	616	483
Islandia	2	138	471	356	266	254	167	231
Niemcy	158	312	584	422	300	378	507	864
Norwegia	2	10	186	263	258	232	203	368
Wielka Brytania	2	26	276	254	196	225	190	155

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Zaskakująca jest relatywnie niewielka skala zasiłków transferowanych z Wielkiej Brytanii, np. w 2014 r. przekazano do Polski tylko 155 zasiłków dla osób bezrobotnych (czyli ok. 3% całości przekazanych świadczeń), podczas gdy do Polski powróciło stamtąd ok. 7 tys. Polaków²⁹. Jak wynika z przywoływanych już danych GUS, najwięcej

²⁹ Informacja przekazana przez MPiPS na konferencji FreSsco (zob. przypis 6).

Polaków przebywa czasowo właśnie w Wielkiej Brytanii (w 2013 r. – 642 tys.). Zwraca też uwagę rosnąca liczba świadczeń przekazywanych z Norwegii: mimo że Polaków jest tam zdecydowanie mniej niż w Wielkiej Brytanii (71 tys.), to jednak do Polski trafia stamtąd więcej zasiłków niż z Wysp Brytyjskich. Na podstawie tych danych można stwierdzić, że osoby reemigrujące z Wielkiej Brytanii, które stały się tam bezrobotne, zamiast ubiegać się o świadczenie w kraju, w którym po raz ostatni były zatrudnione i tam odprowadzały składki i podatki, wnioskuje o zasiłek w Polsce.

Z orzecznictwa sądowego wynika, że pracownicy powracający często nie spełniają kryteriów przyznania polskiego zasiłku z tytułu bezrobocia. Przedmiotem rozpoznania przez sądy administracyjne są spory w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku z tytułu bezrobocia w przypadku osób, których miejsce ostatniego zatrudnienia znajdowało się w innym kraju niż państwo właściwe, tj. Polska. Powracający do Polski składają wnioski o przyznanie polskiego zasiłku po okresie pracy za granicą i oświadczają, że w trakcie całego okresu zatrudnienia w innym państwie członkowskim ich miejsce zamieszkania znajdowało się w Polsce. Po analizie akt sprawy organ pierwszej instancji najczęściej nie zgadza się ze stanowiskiem strony co do tego, że podczas pracy w innym kraju centrum interesów życiowych koncentrowało się w Polsce i odmawia prawa do świadczenia. W ocenie organów administracji w takich przypadkach nie ma możliwości zastosowania wobec wnioskujących uprawnień przysługujących osobom powracającym do państwa, które nadal było ich miejscem zamieszkania podczas ostatniego okresu zatrudnienia. Chodzi o reguły skonkretyzowane w art. 65 rozporządzenia 883/2004, stanowiące – jak wskazano powyżej – wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności państwa ostatniego zatrudnienia (*lex loci laboris*). W takiej sytuacji nie można również powoływać się na regulacje dotyczące sumowania okresów ubezpieczenia przebytych pod działaniem ustawodawstw innych państw członkowskich, ponieważ zgodnie z art. 61 ust. 1 i 3 rozporządzenia 883/2004 warunkiem uwzględnienia tych okresów jest to, by ostatni okres ubezpieczenia dotyczył terytorium kraju, w którym bezrobotny ubiega się o zasiłek. Tymczasem ostatni okres ubezpieczenia bezrobotnych, którzy wrócili do Polski, miał miejsce w innym państwie członkowskim. Stanowisko organów administracji często podtrzymują sądy administracyjne.

Na podstawie przedstawionych danych liczbowych oraz przywołanego orzecznictwa można stwierdzić, że obywatele polscy po zakończeniu zatrudnienia za granicą nie ubiegają się tam o świadczenia z tytułu bezrobocia. Pracownicy powracający, którzy podczas pracy za granicą mieli miejsce zamieszkania w Polsce, mogą wybrać, czy będą objęci systemem państwa, w którym pracowali, czy państwa zamieszkania i – w efekcie – gdzie będą pobierać świadczenie z tytułu bezrobocia³⁰. Tymczasem po powrocie do Polski liczą na otrzymanie zasiłku tutaj, gdyż – w ich ocenie – w okresie zatrudnienia w innym państwie członkowskim utrzymali miejsce zamieszkania w Pol-

30 G. Uścińska, *Zabezpieczenie...*, op. cit., s. 430.

sce³¹. Całokształt branych pod uwagę okoliczności nie potwierdza jednak ich stanowiska co do tego, że zachowali ściśle związki z Polską. W efekcie osoby te muszą starać się o zasiłek i poszukiwać pracy w państwie ostatniego zatrudnienia.

Należy rozważyć, z czego wynika taki stan rzeczy. Niska skala transferów zasiłków w pierwszych latach po akcesji Polski do UE mogła wynikać z niewielkiej świadomości prawnej migrujących pracowników, zastanawia jednak tak znaczna rozbieżność między skutecznie przekazanymi świadczeniami z UE/EOG a wielokrotnie przekraczającymi tę liczbę wnioskami o przyznanie polskiego zasiłku dla bezrobotnych po powrocie do kraju. Pytanie to pozostawiam otwarte, warto jednak zwrócić uwagę, że obywatele odwołujący się od negatywnych decyzji organów administracyjnych w przedmiocie odmowy prawa do polskiego zasiłku niejednokrotnie zaznaczają, że o możliwości ubiegania się o polskie świadczenie po powrocie do kraju zostali poinformowani w instytucji właściwej w państwie ostatniego miejsca zatrudnienia³².

Zjawisko to może ostatecznie prowadzić do wzrostu wydatków z Funduszu Pracy – świadczenia dla osób bezrobotnych mają najczęściej charakter świadczeń składkowych, które zasilają budżet państwa ostatniego zatrudnienia. Kiedy reemigrujący obywatele po ustaniu zatrudnienia wnioskuje o zasiłki w Polsce zamiast w państwie, w którym ostatnio pracowali i odprowadzali daniny publiczne, ma to wymierne konsekwencje dla budżetu krajowego. Wprawdzie istnieje możliwość częściowego zwrotu kwoty wypłaconych świadczeń w przypadku osób powracających do Polski, którym przyznano świadczenia z Funduszu Pracy, jednakże mechanizm ten wymaga usprawnienia. Niektóre państwa członkowskie nie uwzględniają bowiem wniosków o zwrot kwoty udzielonych świadczeń. Problem ten narasta, w szczególności gdy uwzględni się relatywnie niską skalę transferów zasiłków z innych państw członkowskich do Polski³³.

Warto również zauważyć, że polski budżet obciążają także znaczne koszty obsługi administracyjnej systemu koordynacji świadczeń. Liczba decyzji administracyjnych odnoszących się tylko do zasiłków z tytułu bezrobocia systematycznie rośnie; w 2014 r. wydano ich ok. 30 tys.³⁴

31 Chodzi tutaj o miejsce tzw. zwyczajowego zamieszkania (*habitual residence*). Kwestię ustalenia „zwyczajowego zamieszkania” precyzuje art. 11 rozporządzenia 987/2009 oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

32 Kwestia ta była przedmiotem dyskusji na konferencji FreSsco (zob. przypis 6).

33 Dyskusja na konferencji FreSsco (zob. przypis 6).

34 Informacja przekazana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

4. Kontrowersje związane z tzw. „turystyką socjalną” w UE

W niektórych państwach członkowskich (w szczególności należących do tzw. starej piętnastki) można zaobserwować w ostatnich latach rosnące zaniepokojenie potencjalnymi konsekwencjami swobodnego przepływu osób w UE. Część społeczeństwa uważa, że prawo do ubiegania się o świadczenia socjalne przyjmujących państw członkowskich³⁵ przysługujące osobom przemieszczającym się na terytorium UE na podstawie przepisów unijnych³⁶ może mieć negatywny wpływ na stabilność krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Swobodny przepływ osób rzekomo stwarza imigrantom możliwość wykorzystywania systemów ochrony socjalnej państw przyjmujących. Taka sytuacja określana jest jako „turystyka socjalna/zasiłkowa” (ang. *welfare/social tourism*). Zagrożenia te wynikać mają z nadużyć, których dopuszczają się obywatele nowych krajów członkowskich, gdy korzystają z systemów zabezpieczenia społecznego państw przyjmujących.

Kwestię tę porusza się m.in. w brytyjskiej debacie publicznej, a także w niemieckiej (tutaj mówi się o „imigracji biedy”) czy holenderskiej. Należy zauważyć, że Niemcy i Wielka Brytania odnotowują największy napływ imigrantów w UE: w 2013 r. do Niemiec imigrowało ok. 607 tys. obywateli innych państw, a do Wielkiej Brytanii ok. 450 tys.³⁷ W mniejszym stopniu zagadnienie „turystyki socjalnej” może dotyczyć Polski. Udział imigrantów w populacji naszego kraju (w tym także populacji siły roboczej) jest marginalny i niezmiennie od kilku lat utrzymuje się na poziomie 0,3%³⁸. Dla porównania w przypadku Luksemburga migrujący obywatele innych krajów UE stanowili w 2013 r. ponad 14% siły roboczej, w przypadku zaś Niemiec i Wielkiej Brytanii udział ten wyniósł blisko 6%³⁹. Jeśli chodzi o udział obcokrajowców w populacji danego kraju ogółem, to w Niemczech i w Wielkiej Brytanii stanowili oni blisko 10% mieszkańców⁴⁰.

35 Chodzi przede wszystkim o świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych oraz tzw. specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne (także finansowane z podatków).

36 Tj. rozporządzenia 883/2004 oraz dyrektywy 2004/38/WE.

37 Eurostat, *Immigration by Five Year Age Group, Sex and Citizenship*, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreportletprod_WAR_NavTreportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRMWQ&p_p_lifecycle=o&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1 (01.07.2015).

38 Eurostat, *Non-national Population by Group of Citizenship*, 1 January 2014, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (01.07.2015).

39 L. Aujean, L. Rathe, F. Tanay, *Recent trends...*, *op. cit.*

40 European Commission, *Share of Non-nationals in the Resident Population, 1 January 2013 (%)*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_non-nationals_in_the_resident_population_1_January_2013_\(%25\)_YB14_II.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_non-nationals_in_the_resident_population_1_January_2013_(%25)_YB14_II.png) (01.07.2015).

Z drugiej strony, zagadnienie „turystyki zasiłkowej” może dotyczyć polskich obywateli w tym znaczeniu, że w dyskusjach prowadzonych w Niemczech i Wielkiej Brytanii oskarża się o jej uprawianie właśnie Polaków. Dość wspomnieć kontrowersyjną wypowiedź premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona z 5 stycznia 2014 r. Polityk stwierdził, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której do świadczeń rodzinnych z brytyjskiego systemu uprawnione są polskie dzieci mieszkające w Polsce⁴¹.

Nie ulega wątpliwości, że populacja Polaków mieszkających i pracujących w Niemczech oraz w Wielkiej Brytanii należy do jednej z liczniejszych na tle pozostałych narodowości. Jak pokazują statystyki niemieckiej Federalnej Agencji Pracy⁴², w 2014 r. wśród zatrudnionych obcokrajowców przeważali obywatele polscy (ok. 291 tys. Polaków na tle 449 tys. obywateli z 8 krajów, które w 2004 r. przystąpiły z Polską do UE). W okresie 2010–2014 odnotowano wzrost liczby Polaków o 133%⁴³. Z danych Eurostatu wynika z kolei, że osoby mające obywatelstwo polskie stanowiły w 2013 r. jedną z liczniejszych grup o obywatelstwie innym niż niemieckie: 7,4% (więcej jest tylko obywateli Turcji, których odsetek wynosi 21,6%)⁴⁴. Jeśli zaś chodzi o Wielką Brytanię, to Polacy są największą grupą obcokrajowców mieszkającą na jej terytorium: w 2012 r. przebywało tam 700 tys. polskich obywateli, czyli dwukrotnie więcej niż obywatele Indii, którzy są na drugim miejscu⁴⁵.

Przyjmuje się, że aby móc ocenić wpływ imigrantów na stan gospodarki kraju przyjmującego (w tym m.in. na system zabezpieczenia społecznego), należy poddać analizie trzy czynniki⁴⁶:

1. wiek imigrantów – osoby młodsze, w wieku produkcyjnym, są co do zasady płatnikami netto do gospodarki kraju goszczącego aż do momentu ukończenia 40.–45. roku życia; wynika to z faktu, że zasadniczo nie są oni klientami publicznej służby zdrowia oraz beneficjentami świadczeń emerytalno-rentowych (czyli dwóch kategorii wydatków na zabezpieczenie społeczne, które stanowią największy odsetek PKB dla większości krajów UE);

41 Już wcześniej w brytyjskich mediach pojawiały się krytyczne głosy w sprawie możliwości ubiegania się przez obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej – nowych państw członkowskich UE – o brytyjskie świadczenia społeczne. Por. wypowiedź Davida Blunketta, ministra spraw wewnętrznych w rządzie Tony’ego Blair’a, z 23 lutego 2004 r.: „To ensure that those affected are aware of the new rules before they come to the UK, the Home Office is working with the International Organization of Migration (IOM) to put in place an information campaign in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland. The campaign will communicate a simple message – »You can come to the UK to work, if you register, you cannot claim benefits«”. Przywołane przemówienie było cytowane na konferencji FreSsco, która odbyła się 27 maja 2015 r. na Malcie; zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=88&eventsId=1040&furtherEvents=yes> (01.07.2015).

42 L. Aujean, L. Rathe, F. Tanay, *Recent Trends...*, *op. cit.*, s. 24 i n.

43 *Ibidem*, s. 26

44 Eurostat, *Main Countries of Citizenship and Birth of the Foreign/Foreign Born Population*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Further_Eurostat_information (03.07.2015).

45 Por. wystąpienie Simona Robertsa na konferencji FreSsco w Warszawie (zob. przypis 6); zob. też Eurostat, *Migration and Migrant Population Statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Further_Eurostat_information (03.07.2015).

46 OECD, *Is Migration Good for the Economy?*, „Migration Policy Debates” 2014, s. 1 i n.

2. wskaźnik zatrudnienia – jeśli jest on wyższy dla imigrantów niż dla obywateli państwa przyjmującego, to rzadziej korzystają oni ze świadczeń socjalnych; ponadto jeśli głównym celem emigracji jest znalezienie zatrudnienia w państwie przyjmującym, a nie połączenie z rodziną, to wówczas istnieje większe prawdopodobieństwo, że będą oni płatnikami netto do systemu;
3. umiejętności – jeśli imigranci są wysoko wykwalifikowani, to częściej są aktywni zawodowo, płacą wyższe podatki oraz rzadziej są beneficjentami świadczeń socjalnych.

5. Wyniki badań Komisji Europejskiej dotyczące „turystyki socjalnej”

Obawy dotyczące negatywnych skutków swobodnego przepływu osób w UE, takich jak „turystyka socjalna” i nadwężenie krajowych systemów zabezpieczenia społecznego przez obywateli innych krajów członkowskich UE, nie mają uzasadnienia w dostępnych danych⁴⁷. Przeciwnie, według badań, które przeprowadziła Komisja Europejska w 2013 r.⁴⁸, obywatele z innych państw członkowskich UE nie nadużywają systemów socjalnych państw przyjmujących, lecz są tam płatnikami netto⁴⁹.

Podobne wnioski płyną z kolejnego badania Komisji Europejskiej. Wynika z niego, że w odniesieniu do większości analizowanych świadczeń (w szczególności związanych z edukacją, wsparciem osób bezrobotnych oraz zapobieganiem wykluczeniu społecznemu) różnice między obcokrajowcami a obywatelami państwa przyjmującego są niewielkie i statystycznie bez znaczenia w większości przebadanych krajów⁵⁰. W niektórych tylko państwach odsetek migrantów pobierających zasiłki mieszkaniowe był większy niż w przypadku obywateli danego kraju. Z drugiej strony, stosownie do wyników przeprowadzonych analiz, status migranta wiąże się z niższym prawdopodobieństwem otrzymywania świadczeń rodzinnych oraz innych świadczeń związanych z wychowaniem dziecka⁵¹.

Jak pokazują statystyki Komisji Europejskiej, w 2013 r. aktywność zawodowa przemierzających się obywateli UE była przeciętnie wyższa niż aktywność zawodowa

47 Zob. m.in. M. Benton, *Reaping the Benefits? Social Security Coordination for Mobile EU Citizens*, „Policy Brief Series” 2013, cz. 3.

48 C. Juravle, T. Weber, E. Canetta i in. *A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States’ Social Security Systems of the Entitlements of Non-active Intra-EU Migrants to Special Non-contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*, Brussels 2013.

49 B. Schulte, *The situation...*, *op. cit.*, s. 25.

50 Zob. M. Medgyesi, P. Pölöskei, *Access of Mobile EU Citizens to Social Protection*, „Research Note” 2013, nr 10, s. 4.

51 *Ibidem*, s. 24.

obywateli przyjmujących państw członkowskich (stosunek 77,7% do 72%) oraz obywateli pochodzących z krajów trzecich (67%)⁵². Co ważne, ogólny wskaźnik braku aktywności zawodowej wśród migrantów przemieszczających się po UE spadł między 2005 r., a 2012 r. z 47% do 33%⁵³. Ponadto w razie utraty pracy obcokrajowcy rzadziej niż obywatele państwa przyjmującego korzystają z publicznych usług rynku pracy, w tym zasiłków z tytułu bezrobocia (stosunek 2/3 do 3/4)⁵⁴. Potwierdza to badanie porównawcze 19 krajów UE dotyczące lat 1998–2008, z którego wynika, że nie ma związku między wydatkami na świadczenia z tytułu bezrobocia a napływem imigrantów⁵⁵.

Wspomniane wyżej wyniki badań Komisji Europejskiej z 2013 r. podważają również stanowisko osób utrzymujących, że zagrożeniem dla stabilności krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw przyjmujących są przemieszczające się po terytorium Unii osoby nieaktywne ekonomicznie⁵⁶. Dane pokazują, że nieaktywni zawodowo obcokrajowcy stanowią niewielki odsetek wśród wszystkich beneficjentów świadczeń społecznych, a skutki ekonomiczne ich uczestnictwa w krajowych systemach ochrony socjalnej są niewielkie. Stanowią oni mniej niż 1% beneficjentów świadczeń w Austrii, Bułgarii, Grecji, na Malcie i w Portugalii oraz od 1% do 5% w przypadku Niemiec, Finlandii, Francji, Holandii i Szwecji. Ponad 5% nieaktywnych ekonomicznie osób pobierających świadczenia odnotowano w Belgii oraz Irlandii⁵⁷. Natomiast odsetek osób korzystających z publicznej służby zdrowia państwa goszczącego jest jeszcze mniejszy: przeciętnie waha się w granicach 0,2% ogółu wydatków na służbę zdrowia oraz 0,01% PKB danego kraju. Jeśli migranci stanowią od 2% do 2,7% ogółu mieszkańców UE, to osoby nieaktywne ekonomicznie przemieszczające się po terytorium UE stanowią od 0,7% do 1,0% całej jej populacji⁵⁸.

Zdecydowaną większość osób nieaktywnych ekonomicznie, które korzystają ze swobody przepływu osób, stanowią emeryci, studenci i osoby poszukujące pracy (71%), z czego 41% to studenci i osoby szukające pracy. Kolejne 25% to osoby zajmujące się gospodarstwem domowym oraz inni nieaktywni zawodowo członkowie

52 L. Aujean, L. Rathe, F. Tanay, *Recent Trends...*, *op. cit.*, s. 4. Przyczyną może być fakt, że migranci są przeciętnie młodszy niż obywatele państwa przyjmującego.

53 Jednakże odnotowuje się jednocześnie stały wzrost odsetka osób poszukujących pracy – z 6% w 2008 r. do 13% w chwili obecnej (C. Juravle, T. Weber, E. Canetta i in., *A fact...*, *op. cit.*, s. 36).

54 L. Aujean, L. Rathe, F. Tanay, *Recent Trends...*, *op. cit.*, s. 8.

55 C. Giulietti, M. Guzi, M. Kahanec, K.F. Zimmermann, *Unemployment benefits and Immigration: Evidence from EU*, IZA Discussion Paper no. 6075, Bonn 2011.

56 Za osoby nieaktywne ekonomicznie uważa się osoby niezatrudnione, tj. emerytów, rencistów, studentów (nieświadczących pracy na żadnej podstawie), osoby poszukujące pracy, nieaktywnych zawodowo samotnych rodziców oraz pozostałe grupy nieaktywne ekonomicznie, takie jak członkowie rodziny tych osób. Zob. C. Juravle, T. Weber, E. Canetta i in., *A Fact...*, *op. cit.*, s. 3.

57 Jeśli chodzi o Irlandię, to udział ten oszacowano raczej na podstawie ogólnej liczby wniosków o przyznanie danego świadczenia niż na podstawie liczby rzeczywiście wypłacanych zasiłków.

58 C. Juravle, T. Weber, E. Canetta i in., *A Fact...*, *op. cit.*, s. 5.

rodziny. Jedynie 3% populacji nieaktywnych ekonomicznie stanowią osoby niepełnosprawne.

Blisko połowa populacji nieaktywnych ekonomicznie to osoby od 15. do 44. roku życia⁵⁹. Jeśli chodzi o Niemcy, to największą grupę migrantów nieaktywnych zawodowo stanowią osoby w wieku 15–29 lat (24%), a drugą co do wielkości – osoby w wieku emerytalnym, między 65. a 74. rokiem życia (21%). Blisko jedną piątą populacji nieaktywnych ekonomicznie tworzą osoby z grupy wiekowej 30–44 lat (19%). Także w Wielkiej Brytanii największy udział osób nieaktywnych ekonomicznie odnotowano w grupie osób między 15. a 29. rokiem życia (34%). Duży jest też udział osób w wieku od 30 do 44 lat (21%). Osób w grupach wiekowych 45–59 i 65–74 jest odpowiednio 11% i 14% wśród populacji nieaktywnych zawodowo.

Ponad 60% osób nieaktywnych ekonomicznie pracowało wcześniej w państwie przyjmującym, przy czym odsetek ten wynosi 70% w takich państwach jak Dania, Niemcy, Holandia i Finlandia. W Wielkiej Brytanii i Portugalii sięga on 64%, a w Grecji i na Malcie ok. 40%. Grupa osób poszukujących pracy, które nigdy wcześniej nie pracowały w kraju aktualnego miejsca zamieszkania, jest relatywnie niewielka: stanowią one mniej niż 20% tej populacji. Największy odsetek odnotowano w Wielkiej Brytanii (37%)⁶⁰.

Powyższe dane pokazują, że w prowadzonych na różnych szczeblach dyskusjach na temat zagrożeń dla stabilności finansowej krajowych systemów zabezpieczenia społecznego wynikających z migracji, w tym przede wszystkim osób nieaktywnych zawodowo, przecenia się skalę zjawiska. Tymczasem powszechne są też opinie, że migranci korzystający ze swobodnego przepływu w większym stopniu dokładają się do gospodarki kraju przyjmującego – m.in. poprzez uiszczanie podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne – niż z niej korzystają, np. pobierając świadczenia⁶¹.

Jak wynika z badań brytyjskich, imigranci z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, którzy przyjechali do Wielkiej Brytanii po 2010 r., są płatnikami netto do brytyjskiej gospodarki, a także są przeciętnie młodszy od Brytyjczyków. Wskaźnik zatrudnienia imigrantów jest wyższy niż obywateli Wielkiej Brytanii (83% wobec 77%). Stopa bezrobocia jest wprawdzie większa wśród imigrantów niż wśród obywateli tego kraju (według statystyk za 2012 r. 8,2% wobec 7,4%), jednak rzadziej korzystają oni ze świadczeń z tytułu bezrobocia⁶².

Brytyjski zasiłek dla osób poszukujących pracy (*Jobseeker's Allowance*) pobiera 1,7% obywateli w porównaniu do dwukrotnie wyższego odsetka mieszkańców Wielkiej Brytanii⁶³. Jeszcze mniejsza jest skala świadczeń emerytalnych i rentowych oraz

59 *Ibidem*, s. 23.

60 *Ibidem*, s. 30.

61 M. Benton, *Reaping...*, *op. cit.*, s. 6; OECD, *Is Migration Good for the Economy?* „Migration Policy Debates” 2014.

62 J. Springford, *Is Immigration a Reason for Britain to Leave the EU?*, Centre for European Reform 2013, s. 8.

63 *Ibidem*.

rodziny wypłacanych imigrantom. Podobnie w przypadku korzystania z mieszkania socjalnego oraz zasiłków mieszkaniowych: 5% obcokrajowców wobec 8,5% obywateli Wielkiej Brytanii. Interesujące jest także to, że 6% imigrantów ma uprawnienia do zasiłków dla poszukujących pracy, ale z nich nie korzysta. Nieco częściej obcokrajowcy otrzymują świadczenia rodzinne (zasiłek na dzieci i kredyt podatkowy na dzieci), jednak wciąż zdecydowanie rzadziej niż Brytyjczycy.

Jeśli weźmie się pod uwagę cechy społeczno-demograficzne Polaków emigrujących do krajów Europy Zachodniej, a więc to, że migrują najczęściej osoby młodsze (w przedziale wiekowym 25–34 lata), z wyższym wykształceniem niż ogół Polaków (40,5% migrantów ma wykształcenie średnie, 22,8% – wyższe) oraz aktywne zawodowo na zagranicznym rynku pracy (pracuje 73% ogółu polskich migrantów i 81% osób z wykształceniem wyższym), to niewątpliwie są oni płatnikami netto do gospodarek krajów przyjmujących. Tym bardziej nie można zgodzić się z opiniami czy sugestiami, jakoby stanowili oni obciążenie dla zachodnich systemów zabezpieczenia społecznego. Co więcej, Polacy częstokroć nie korzystają z uprawnień przysługujących im na podstawie przepisów prawa unijnego, np. z tytułu wykonywania pracy w innym państwie członkowskim i odprowadzania do jego budżetu podatków i składek ubezpieczeniowych.

6. Zakończenie

Jakkolwiek migracje Polaków nie są zjawiskiem nowym, to jednak – jak wynika z dostępnych danych – nasiliły się dzięki swobodzie przemieszczania się na terytorium Unii Europejskiej. Polscy obywatele należą do jednej z liczniejszych populacji migrantów w Unii.

Społeczno-ekonomiczne skutki migracji są przedmiotem częstych analiz. W ostatnim czasie dużo uwagi poświęca się kwestii konsekwencji swobodnego przepływu pracowników i obywateli UE dla systemów zabezpieczenia społecznego państw wysyłających – takich jak Polska – oraz państw przyjmujących. Najważniejszy instrument umożliwiający swobodny przepływ pracowników, jakim jest unijny system koordynacji zabezpieczenia społecznego, wciąż jest polem ścierania się interesów państw.

Jakkolwiek swobodny przepływ osób poprzez m.in. unijną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, ma przyczynić się do poprawy jakości życia i warunków zatrudnienia jednostek, to realizacja omawianej swobody powoduje też określone skutki dla krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.

Dyskusja na temat tzw. „turystyki socjalnej” podejmowana w krajach tzw. starej piętnastki UE wymaga zajęcia zdecydowanego i merytorycznego stanowiska przez Polskę, gdyż dotyczy ona interesów jej migrujących obywateli, którzy są płatnikami

netto do gospodarek państw przyjmujących, a ponadto całkowicie abstrahuje od wyników prowadzonych w tym zakresie badań.

*mec. Paulina Roicka – adwokat, doktorantka
w Instytucie Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim*

ŹRÓDŁA

- Aujean L, Rathe R., Tanay F., *Recent Trends in the Geographical Mobility of Workers in the European Union* „Quarterly Review” 2014, nr z lipca.
- Benton M., *Reaping the Benefits? Social Security Coordination for Mobile EU Citizens*, „Policy Brief Series. Research from Migration Policy Institute Europe” 2013, nr 3.
- Giulietti C, Guzi M., Kahanec M., Zimmermann K.F., *Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from EU*, IZA Discussion Paper no. 6075, Bonn 2011.
- GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2013*, Warszawa 2014.
- GUS, *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, oprac. Z. Kostrzewa, D. Szałtys, Warszawa 2013.
- Juravle C., Weber T., Canetta E. i in., *A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States’ Social Security Systems of the Entitlements of Non-active Intra-EU Migrants to Special Non-contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*, Brussels 2013.
- Medgyesi M., Pölöskei P., *Access of Mobile EU Citizens to Social Protection*, „Research Note” 2013, nr 10.
- OECD, *Is Migration Good for the Economy?* „Migration Policy Debates” 2014.
- Springford J., *Is Immigration a Reason for Britain to Leave the EU?* Centre for European Reform 2013.
- Schulte B., *The Situation of Polish Citizens in the German Social Security System*, [w:] „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, prawo, praktyka. Zeszyty naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW”, Warszawa 2014.
- Ruzik A., *Wpływ migracji na polski system zabezpieczenia społecznego – zmiany podaży pracy*, „Polityka Społeczna” 2008, nr 12.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się po Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- ZUS, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2014 r.*, Warszawa 2015.
- ZUS, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2013.

The effects of free movement of persons within the EU for national social security systems. Selected issues

Free movement of workers within the European Union, through a system of EU social security coordination, is to contribute to improving the quality of life and the condition of employment of migrants and their families. The role of coordination is the removal of barriers which can appear while exercising the right to free movement. In addition to that, it is also a field within which the conflicting interests of Member States (of origin and host Member States) are met.

Although the free movement of persons, through – among others – the European Union and its coordination of national social security systems, is meant to contribute to improve the quality of life and employment conditions of migrating citizens of EU, the implementation of this freedom has certain impacts on national social security systems.

The aim of this article is to present selected – potential and actual – effects of migration of Poles for the Polish social security system. The subject of this article is also an analysis of the so-called ‘social/benefit tourism’, as one of the aspects of freedom of movement of persons within the European Union.

Key words: migration, free movement of workers, social security system, coordination of social security systems, social tourism.