

Działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych związane z napływem uchodźców z Ukrainy

Activities of the Social Insurance Institution related to the influx of refugees from Ukraine

DOROTA GŁOGOSZ

ORCID: 0000-0003-2112-9017

Zakład Ubezpieczeń Społecznych/ Social Insurance Institution*
e-mail: dorota.glogosz@zus.pl

Summary: *The article analyses the activities of the Social Insurance Institution related to the influx of refugees from Ukraine in the aftermath of the Russian military aggression on that country. The text presents the legal regulations adopted in Poland with the goal of giving immediate assistance for Ukrainian citizens arriving in Poland after 23 February 2022. The article also presents the scope of the support for these persons from the Polish government.*

Key words: *refugees, Ukraine, support, Social Insurance Institution*

Streszczenie: *Tekst prezentuje działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych związane z wojną na Ukrainie. Przedstawiono przepisy prawne przyjęte w związku z napływem ukraińskich uchodźców oraz obszary i świadczenia wspierające uchodźców z Ukrainy.*

Słowa kluczowe: *uchodźcy, Ukraina, wsparcie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych*

Wprowadzenie

Dramatyczna eskalacja działań wojennych na Ukrainie w istotny sposób wpłynęła na funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, głównie z powodu ogromnej fali uchodźców wojennych. Decyzja wykonawcza Rada Unii Europejskiej 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdziła fakt masowego napływu obywateli Ukrainy, co nakazuje uruchomić środki specjalne wynikające z art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

W dyrektywie Rady 2001/55 określone są ramy prawne dotyczące m.in. uproszczonego

procesu rejestracji, dostępu do rynku pracy, do systemu zabezpieczenia społecznego i świadczeń społecznych oraz wielu innych rozwiązań na wypadek masowego napływu wysiedleńców, w tym przypadku z Ukrainy.

Polskie rozwiązania prawne wspierające ukraińskich uchodźców

Polska bardzo szybko przyjęła szczególne rozwiązania prawne skierowane do obywateli ukraińskich. 12 marca 2022 r. została uchwalona ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej jako specustawa). Główne rozwiązania specustawy to:

- zapewnienie legalności pobytu masowo napływającej ludności z terenu Ukrainy – określenie podstawy prawnej dla legalnego pobytu w okresie 18 miesięcy od wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

* ul. Szamocka 3, 5; 01-748 Warszawa, tel. +48 22 560 16 00.

- pomoc doraźna, dostęp do rynku pracy oraz świadczeń i usług społecznych, tj. edukacji, opieki zdrowotnej, świadczeń rodzinnych, z pomocy społecznej i z funduszy wsparcia osób z niepełnosprawnościami;
- rejestr PESEL, na podstawie którego rejestrowane są obowiązki i uprawnienia w systemach: zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, świadczeń rynku pracy (karta ID, profil zaufany).

Według danych Straży Granicznej 3,6 mln wysiedleńców z Ukrainy przybyło do Polski od 24 lutego do 24 maja 2022 r., a 1,5 mln wyjechało do tego kraju. Z kolei dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji informują o tym, że już ponad 1,1 mln osób uzyskało PESEL UKR. Wynika z tego, że około 1 mln obywateli Ukrainy wyjechało do innych państw Unii Europejskiej.

Warto mieć na uwadze nietypową strukturę wysiedleńców z Ukrainy, którą znamy dzięki PESEL UKR. W 46% to dzieci, kolejne 45% to kobiety w wieku 18–65 lat, zaledwie około 5% osób to mężczyźni w wieku produkcyjnym, a 4% to osoby w wieku poprodukcyjnym. Jest to zupełnie inna struktura osób migrujących niż dotąd znane. Większość to dzieci oraz kobiety w wieku aktywności ekonomicznej. Sytuacja jest dynamiczna, bowiem cały czas trwa proces nadawania numeru PESEL obywatelom Ukrainy, który jest wykorzystywany do działań diagnostyczno-analitycznych.

Specustawa zapewnia obywatelom Ukrainy, którzy przybyli do Polski od 24 lutego br., legalny pobyt i tym samym dostęp do rynku pracy, pomoc doraźną, świadczenia i usługi społeczne, w tym edukację i opiekę medyczną.

Każdy cudzoziemiec legalnie przebywający w Polsce, mający dostęp do rynku pracy, ma też dostęp do świadczeń i usług społecznych. Jest to standard obowiązujący również w innych państwach Unii Europejskiej, także tych, do których Polacy migrują i gdzie korzystają ze świadczeń jako cudzoziemcy. Specustawa nie przyznała więc uchodźcom z Ukrainy specjalnych praw, których cudzoziemcy legalnie zamieszkujący Polskę nie mają dzisiaj. Skró-

ciła jedynie ścieżkę legalizacji pobytu, co jest uzasadnione masowym napływem wysiedlonej ludności z kraju ogarniętego wojną oraz przepisami unijnymi, np. dyrektywą Rady UE nr 2001/55 w sprawie tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców, która nakazuje zapewnienie natychmiastowej ochrony i praw oraz zmniejszenie obciążenia krajowych systemów azylowych.

Dzięki szczególnemu trybowi legalizacji pobytu wysiedleńcy z Ukrainy uzyskali natychmiastowy dostęp do szerokiego wachlarza wsparcia. Szacowany roczny koszt wydatków publicznych i prywatnych w Polsce na pomoc uchodźcom z Ukrainy to kwota 25,4 mld zł (1% PKB), z czego 15,9 mld zł to wydatki publiczne państwa polskiego, a 9,5 mld zł to wydatki prywatne obywateli (pomoc rzeczowa, przekazy pieniężne, wolontariat, wsparcie fundacji).

Dostęp do rynku pracy

Dostęp do rynku pracy oznacza w wielu przypadkach podleganie polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych, z którym wiąże się obowiązek opłacania składek od wynagrodzenia, co z kolei rodzi prawo do zasiłków, rent i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na zasadach ogólnych.

Podleganie systemowi ubezpieczeń społecznych dotyczy osób ubezpieczonych niezależnie od obywatelstwa. Liczą się opłacane składki lub okresy podlegania ubezpieczeniom. W celach identyfikacyjnych Zakład Ubezpieczeń Społecznych zbiera dane o obywatelstwie, ale nie o narodowości. Ważne są też dane o liczbie wydanych pozwoleń na pracę oraz złożonych przez pracodawców oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy.

Między 12 marca a 19 maja 2022 r. dokonano 227 tys. zgłoszeń obywateli Ukrainy do ubezpieczeń. Spośród nich 149 tys. osób nie było wcześniej ubezpieczonych. Pozostałe 78 tys. osób to osoby prerejestrowane, pracujące w Polsce już przed wybuchem wojny. Wśród nowo zarejestrowanych Ukraińców przeważały kobiety, które stanowiły 69% ogółu. Połowę tych kobiet zatrudniono do prac prostych. Z kolei 38% mężczyzn wykonuje

najczęstszy zawód robotnika przemysłowego lub rzemieślnika.

Wieloletnim trendem jest stały wzrost liczby cudzoziemców w systemie ubezpieczeń społecznych. Nawet epidemia Covid-19 zdołała zatrzymać ten trend jedynie na pół roku. Najbardziej dynamicznie wzrosła liczba Ukraińców oraz ich udział w ogóle cudzoziemców. W 2008 r. było ich 16 tys. (25%), a w czerwcu 2022 r. 729 tys. osób (72%), czyli ponad 45 razy więcej. Obecnie 45% ubezpieczonych Ukraińców to kobiety. Ponadto 55% Ukraińców pracuje na etacie (głównie mężczyźni), a 40% na umowie zlecenia (głównie kobiety).

Według specustawy obywatelom Ukrainy zapewnia się dostęp do rynku pracy. Według danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej znalazło pracę około 400 tys. uchodźców z Ukrainy. Pracodawca dokonuje zgłoszenia zatrudnienia do właściwego urzędu pracy w ciągu 14 dni od dnia podjęcia przez uchodźcę pracy oraz zgłoszenia do systemu ubezpieczeń społecznych według zasad polskich (7 dni od podjęcia pracy).

Dostęp do instytucji rynku pracy dla uchodźców oznacza także możliwość zarejestrowania się w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotni i poszukujący pracy oraz możliwości skorzystania z pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, aktywnych form pracy oraz szkoleń (do końca marca 2022 r. zarejestrowało się w nich ponad 900 Ukraińców, a 8 tys. chce skorzystać z aktywizacji zawodowej).

Dzięki specustawie znacznie rozwinął się zakres działalności gospodarczej prowadzonej przez obywateli Ukrainy przybyłych do Polski z powodu wojny. Obywatele Ukrainy posiadający PESEL mogą prowadzić taką działalność na terenie Polski bez większych barier formalnoprawnych i organizacyjnych. Mają m.in. prawo do korzystania z ulg w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne (ale nie na ubezpieczenie zdrowotne).

Dostęp do rynku pracy oznacza w większości przypadków podleganie polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych (obowiązek opłacania składek; prawo do zasiłków, rent i emerytury z FUS na zasadach ogólnych).

Dostęp do zabezpieczenia społecznego

Umowa o zabezpieczeniu społecznym zawarta między Polską i Ukrainą została zawarta na analogicznych zasadach, jak inne tego typu dwu- czy wielostronne umowy zawarte przez stronę polską. Umowa jest tak skonstruowana, że uniemożliwia generowania nieuzasadnionych wydatków dla obywateli Ukrainy. Ma ona na celu usunięcie barier uzyskania m.in. emerytury lub renty przez osoby, które pracowały legalnie w obydwu krajach (zarówno Polakom, Ukraińcom, jak i innym osobom), związanych właśnie z tym, że praca wykonywana była w ramach dwóch różnych, a nie w jednym systemie zabezpieczenia społecznego.

Należy oddalić wątpliwości dotyczące zasad koordynacji świadczeń międzynarodowych m.in. dla Ukraińców i związanych z tym obaw o „drenowanie” FUS. Liczba obywateli Ukrainy pobierających emerytury i renty z tego funduszu wynosi około 3 tys. osób, a kwota wypłat wynosi w granicach 3 mln zł miesięcznie. Dla porównania całkowita liczba osób pobierających emerytury i renty z FUS wynosi około 7,8 mln osób, a kwota wypłat ponad 20 mld zł miesięcznie. Liczba wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe na gruncie umowy z Ukrainą wynosi zaledwie 200 rocznie. Na Ukrainę transferuje się około 340 świadczeń na kwotę 250 tys. zł miesięcznie.

Ustalając prawo do emerytury w obu państwach, bierze się pod uwagę również okresy ubezpieczenia w drugim państwie. Nie oznacza to jednak, że FUS finansuje emerytury obywateli Ukrainy za okresy pracy na terenie ich macierzystego kraju. Każde państwo wypłaca świadczenie proporcjonalnie do długości okresów ubezpieczenia w każdym z nich. Analogicznie jak powyżej, przy ustalaniu prawa do emerytury minimalnej w Polsce bierze się pod uwagę również okresy pracy na Ukrainie, ale – co istotne – wyrównanie świadczenia do kwoty minimalnej emerytury następuje od kwoty zsumowanych świadczeń z obu państw.

Umowa polsko-ukraińska nie kreuje uprawnień do emerytury dla obywateli Ukrainy, ponieważ one wynikają z samych przepisów polskiego prawa. Polska ustawa o systemie ubez-

pieczeń społecznych abstrahuje od pojęcia obywatelstwa. Prawo do świadczeń w tym systemie przysługuje osobom ubezpieczonym niezależnie od obywatelstwa, lecz zależnie od okresów ubezpieczenia lub w zamian za opłacanie składek.

W odniesieniu do obszaru zabezpieczenia społecznego w specustawie uregulowano funkcję opiekuna tymczasowego i pieczy zastępczej. To bardzo ważne, ponieważ mamy do czynienia z wysiedleńcami, co sprzyja sytuacjom pozostawiania dzieci bez opieki rodziny czy dorosłych osób. Zgodnie z dyrektywą unijną pojęcie rodziny ma być traktowane szeroko, a nie tylko w literalnym brzmieniu ustawodawstwa krajowego, bowiem wojna sprzyja rozdzieleniu rodziny bądź jej pozbawieniu. Do Polski trafiły także dzieci, które na Ukrainie przebywały w sierocińcach (około 160 tys. dzieci). Dlatego istotna była sprawa uregulowania kwestii pieczy zastępczej. Skala nowych problemów i wyzwań jest w tym obszarze bardzo duża.

Na zasadach ustalonych w specustawie obywatele Ukrainy mają prawo do świadczeń z pomocy społecznej. To bardzo ważne w przypadku osób, które przybyły do Polski bez żadnych środków do życia. Niektóre z nich mają różnego rodzaju świadczenia, np. emerytalne. Mogą je za darmo pobierać w bankomatach na terenie Polski.

Przepisy specustawy regulują dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej na takich samych zasadach, jakie dotyczą obywateli polskich na podstawie ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W specustawie wprowadzono rozwiązania, które pozwolą na zapewnienie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieciom i młodzieży będącym obywatelami Ukrainy, uwzględniając dostosowanie procesu kształcenia, wychowania i opieki do ich potrzeb i możliwości.

Niezwykle istotna jest koordynacja między instytucjami rządowymi, samorządowymi i pozarządowymi oraz szukanie rozwiązań optymalizujących udzielaną pomoc przy przestrzeganiu zasady równego traktowania, a także współpraca z innymi krajami w zakresie informacji i możliwości relokacji uchodźców oraz o różnych formach pomocy, w tym finansowej.

Emeryci ukraińscy w Polsce

Według stanu na dzień wybuchu wojny na Ukrainie z Ukrainy do Polski transferowane są 52 świadczenia emerytalno-rentowe na kwotę 1,5 mln zł rocznie, a z Polski na Ukrainę 340 świadczeń na kwotę 3 mln zł rocznie. To są przypadki zarówno takie, że emeryt ma emeryturę za okresy pracy w obu państwach i mieszka w jednym z nich, czyli z drugiego ma świadczenie transferowane. Są to także przypadki osoby z emeryturą wypracowaną wyłącznie w jednym państwie, która przeniosła się do drugiego państwa. Ponadto w 2021 r. złożono na Ukrainie 207 wniosków o polskie świadczenia emerytalno-rentowe oraz 287 wniosków w Polsce o świadczenia ukraińskie.

Działania wspierające uchodźców z Ukrainy realizowane przez ZUS

W związku z masowym napływem uchodźców z Ukrainy Zakład Ubezpieczeń Społecznych, z racji zarządzania częścią specustawy, uruchomił infolinię w języku ukraińskim. Zadawane pytania dotyczyły nie tylko wniosków o przysługującą pomoc, ale również warunków i możliwości zatrudnienia i podejmowania działalności gospodarczej w Polsce przez obywateli Ukrainy wraz z dostępnymi ulgami w tym obszarze (ulga na start, działalność nierejestrowa, mała działalność gospodarcza i 2-letni ZUS).

Specustawa umożliwia szeroki dostęp obywateli Ukrainy do świadczeń na rzecz rodziny na takich samych prawach, jak obywatelom polskim. Są to świadczenia rodzinne, za które odpowiada samorząd terytorialny oraz świadczenia, które wypłaca ZUS (świadczenie wychowawcze Rodzina 500+, rodzinny kapitał opiekuńczy, dofinansowanie żłobkowe, świadczenie Dobry Start 300+). Świadczenia te przysługują uchodźcom na zasadach przewidzianych w ustawach, pod warunkiem że zamieszkują z dziećmi w Polsce, ale z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Tego warunku nie trzeba spełnić właśnie dzięki szybkiemu ustawowemu trybowi legalizacji.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykonał w bardzo krótkim czasie wielki przeskoc cywili-

zacyjny, dostosowując swoje systemy informacyjne do przyjęcia wniosków o świadczenia w języku ukraińskim. Zatrudnił odpowiednią liczbę tłumaczy do obsługi obywateli Ukrainy w ich ojczystym języku w placówkach i mobilnych punktach obsługi. Te działania się sprawdziły. Do 25 maja 2022 r. złożono 532 tys. wniosków SW-U (wniosek 500+ po ukraińsku) na 806 tys. dzieci. Zakład przyznał 500+ na 636 tys. dzieci i wypłacił te świadczenia na 328 tys. dzieci na kwotę 386 mln zł. Złożono także 13 tys. wniosków RKO-U (wniosek o rodzinny kapitał opiekuńczy po ukraińsku) na 14 tys. dzieci.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zapewnił pomoc i wsparcie przy składaniu wniosków o świadczenia dla rodzin, zapewniając w placówkach stacjonarnych i mobilnych ZUS stanowisko komputerowe do składania wniosków za pośrednictwem PUE ZUS oraz pomoc pracowników Zakładu przy zakładaniu profili na PUE i składaniu wniosków. Ponadto w kanale telefonicznym i mailowym pojawiła się dedykowana linia w języku ukraińskim. Zakład udostępnił na swojej Platformie Usług Elektronicznych kreatory wniosków, które prowadzą klienta krok po kroku w wypełnieniu stosownych formularzy.

Pomoc dla przedsiębiorców w związku z konfliktem na Ukrainie

Na skutek wojny w Ukrainie niektórzy polscy przedsiębiorcy mają problem z prowadzeniem działalności gospodarczej. Nie mają bowiem dostaw albo są ich opóźnienia, nie mają również pracowników, co powoduje ograniczenia w produkcji lub przestoje na budowach i inne trudności. Powoduje to również kłopoty w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne.

Na dzień 31 marca 2022 r. zarejestrowano 351 wniosków, w których jako powód problemów z opłacaniem składek wskazano konflikt zbrojny, w tym:

- 161 o odroczenie terminu płatności składek i 5 o zmianę umowy,

- 147 o rozłożenie na raty zaległości i 14 o zmianę układu ratalnego,
- 24 o umorzenie należności.

Płatnicy składek, którzy mają problemy z płatnościami, mogą występować z wnioskiem o ulgę w kilku postaciach: rozłożenia na raty zaległości składek (składek, odsetek i innych kwot), odroczenia terminu płatności należnych składek, których termin jeszcze nie minął, a także o umorzenie należności (wyłącznie w szczególnych okolicznościach związanych z nieściągalnością długu i bardzo trudną sytuacją materialną).

Korzyści z układu ratalnego to czas na spłatę zadłużenia bez nienaliczania odsetek od następnego dnia po złożeniu wniosku (jedynie opłata prolongacyjna), a także zawieszenie działań egzekucyjnych. Korzyści z odroczenia składek to z kolei możliwość zapłacenia składki w terminie późniejszym bez odsetek za zwłokę, a jedynie z opłatą prolongacyjną. Pomocą służą doradcy ds. ulg i umorzeń, z którymi można porozmawiać telefonicznie, na e-wizycie lub w placówce ZUS. Doradca pomoże też wypełnić wniosek i skompletować potrzebne dokumenty.

Zakończenie

Wobec masowego napływu uchodźców z Ukrainy Polska bardzo szybko zorganizowała wsparcie prawne i organizacyjne wobec tych osób. Przyjęła specjalne rozwiązania prawne, które statuowały legalność pobytu masowo napływającej ludności z terenu Ukrainy, zapewniały doraźną pomoc, dostęp do zatrudnienia, dostęp do zabezpieczenia społecznego, systemu opieki zdrowotnej, systemu oświaty i inne wsparcie zgodnie ze standardami zapisanymi w dyrektywie Rady 2001/55. To sytuacja, z którą Polska spotkała się po raz pierwszy.

W związku z wojną w Ukrainie, a wcześniej z pandemią Covid-19 polska gospodarka została dotknięta poważnymi kryzysami. Tego typu okoliczności z pewnością utrudniają wywiązywanie się z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Zakład Ubezpieczeń Społecznych podjął wiele działań mających na celu wsparcie polskich przedsiębiorców.