

Nr 18  
2023  
ROCZNIK XII

SOCIAL SECURITY. THEORY, LAW, PRACTICE

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE  
TEORIA, PRAWO, PRAKTYKA



UNIWERSYTET WARSZAWSKI

**ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE**  
**Teoria, Prawo, Praktyka**



## Rada Programowa

---

*József Hajdú*, prof., Uniwersytet Szeged, Węgry  
*Inetta Jedrasik-Jankowska*, prof., emerytowany pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Polska  
*Yves Jorens*, prof., Uniwersytet w Gandawie, Instytut Międzynarodowych Badań nad Przystępnością Socjalną, Belgia  
*Nicole Kerschen*, prof., Uniwersytet w Paryżu, Francja  
*Mirosław Książkowski*, prof., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Polska  
*Simon Roberts*, prof., Uniwersytet w Nottingham, Wielka Brytania  
*Beata Samoraj-Charitonow*, dr, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Polska  
*Krassimira Sredkova*, prof., Uniwersytet Sofijski im. św. Klemensa z Ochrydy, Bułgaria  
*Tadeusz Szumlisz*, prof., Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, Polska  
*Andrzej M. Świątkowski*, prof., Akademia Ignatianum, Kraków, Polska  
*Jerzy Wrątny*, prof., Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska

## Recenzenci współpracujący

---

*Zofia Czepulis-Rutkowska*, dr, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Polska  
*József Hajdú*, prof., Uniwersytet Szeged, Węgry  
*Inetta Jedrasik-Jankowska*, prof., emerytowany pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Polska  
*Yves Jorens*, prof., Uniwersytet w Gandawie, Instytut Międzynarodowych Badań nad Przystępnością Socjalną, Belgia  
*Nicole Kerschen*, prof., Uniwersytet w Paryżu, Francja  
*Mirosław Książkowski*, prof., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Polska  
*Grażyna Magnuszewska-Otulak*, dr, emerytowany pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Polska  
*Simon Roberts*, prof., Uniwersytet w Nottingham, Wielka Brytania  
*Beata Samoraj-Charitonow*, dr, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Polska  
*Krassimira Sredkova*, prof., Uniwersytet Sofijski im. św. Klemensa z Ochrydy, Bułgaria  
*Andrzej M. Świątkowski*, prof., Akademia Ignatianum, Kraków, Polska  
*Tadeusz Szumlisz*, prof., Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, Polska  
*Jerzy Wrątny*, prof., Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska  
*Cezary Żołędowski*, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Polska  
*Maciej Żukowski*, prof., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska

## Kolegium redakcyjne

---

Redaktor naczelna: *prof. dr hab. Gertruda Uścińska*  
Sekretarz redakcji: *mgr Kamil Berrabal*  
Redaktor statystyczny: *dr Zofia Szweda-Lewandowska*

## Sekretarz numeru

---

Sekretarz numeru: *mgr Beata Kaczyńska*

## Adres redakcji

---

### Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka.

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, 00-927 Warszawa, ul. Nowy Świat 67  
tel./fax +48 22 552-02-86

e-mail: [zabezpieczenie.spoleczne.ttp@gmail.com](mailto:zabezpieczenie.spoleczne.ttp@gmail.com)    <https://wnpism.uw.edu.pl/nauka-i-badania/czasopisma-wydzialowe>

Numer sfinansowany przez Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Wersja papierowa jest pierwotną wersją czasopisma. Artykuły są recenzowane.

Artykuły zamieszczone w czasopiśmie wyrażają opinie własne autorów.

© by Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

ISSN 2299-2332

Nr DOI 10.31971/2299-2332 czasopisma  
„Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka”

Projekt okładki: Krzysztof Janek

Skład i łamanie: Ewa Ryczywolska



Druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## Spis treści

<b>Gertruda Uścińska</b>	
Od redaktor naczelnej pisma „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” .....	5
<b>Gertruda Uścińska</b>	
Foreword by the General Editor of the Journal „Social Security. Theory. Law. Practice” .....	7
<b>STUDIA I PROBLEMY</b>	
<b>Zenon Wiśniewski</b>	
Praca zdalna w Polsce w kontekście europejskim .....	9
<b>Jacek Męcina</b>	
Praca zdalna jako forma świadczenia pracy w kontekście nowych uwarunkowań gospodarczych i społecznych .....	21
<b>Cecylia Sadowska-Snarska</b>	
Situation of vocational school graduates in the labour market – lines of action for its improvement .....	34
<b>Dorota Głogosz</b>	
Who needs nurseries and why? Selected arguments of the public debate on nursery care in Poland after 1989 in relation to parents’ opinions on this form of care for children under 3 years of age .....	44
<b>Gertruda Uścińska, Kamil Berrahal</b>	
Wykorzystanie sztucznej inteligencji w polityce publicznej na przykładzie zabezpieczenia społecznego .....	61
<b>SPRAWY MIĘDZYNARODOWE</b>	
<b>Gertruda Uścińska</b>	
Zabezpieczenie emerytalne w Japonii – różnorodne kierunki działań .....	74
<b>KRONIKA WYDARZEŃ</b>	
<b>Wojciech Goleński</b>	
Ogólnopolska konferencja naukowa „Współczesne wyzwania dla rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych” .....	80
<b>NOWOŚCI WYDAWNICZE</b>	
<b>Beata Kaczyńska</b>	
Przegląd wybranych krajowych i zagranicznych nowości wydawniczych .....	84

## Spis treści

<b>Gertruda Uścińska</b> Foreword by the General Editor of the Journal „Social Security. Theory. Law. Practice” .....	7
<b>STUDIES AND PROBLEMS</b>	
<b>Zenon Wiśniewski</b> Remote work in Poland in the European context .....	9
<b>Jacek Męcina</b> Remote work as a form of work in the context of new economic and social conditions .....	21
<b>Cecylia Sadowska-Snarska</b> Situation of vocational school graduates in the labour market – lines of action for its improvement .....	34
<b>Dorota Głogosz</b> Who needs nurseries and why? Selected arguments of the public debate on nursery care in Poland after 1989 in relation to parents’ opinions on this form of care for children under 3 years of age .....	44
<b>Gertruda Uścińska, Kamil Berrahal</b> The use of artificial intelligence in public policy on the example of social security .....	61
<b>INTERNATIONAL AFFAIRS</b>	
<b>Gertruda Uścińska</b> Old-age security in Japan – multidirectional actions .....	74
<b>THE CHRONICLE OF EVENTS</b>	
<b>Wojciech Goleński</b> National scientific conference entitled Contemporary challenges for the labour market and the social security system .....	80
<b>NEW PUBLICATIONS</b>	
<b>Beata Kaczyńska</b> Review of Polish and foreign new publications .....	84

## Od redaktor naczelnej pisma „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka”

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, Uniwersytet Warszawski /

Centre for Social Security Studies, University of Warsaw

ORCID: 0000-0001-7379-5156

e-mail: guscinska@uw.edu.pl

W osiemnastym numerze pisma *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* zwracamy uwagę na rynek pracy i pracę zdalną. Zalety pracy zdalnej uwidoczniła pandemia COVID-19 i jej negatywne skutki. Wiele firm przeniosło wykonywanie pracy poza biuro. Autor pierwszego artykułu analizuje wykorzystanie tego trybu pracy w Polsce w kontekście europejskim, ze szczególnym uwzględnieniem okresu pandemii COVID-19.

Rozważania dotyczące pracy zdalnej w kontekście pandemii kontynuowane są w drugim artykule. Zdaniem autora tego tekstu pandemia stała się katalizatorem procesu wprowadzania elastycznych form organizacji pracy w większym zakresie. Zaznacza on jednak, że ten tryb pracy niesie ze sobą nie tylko korzyści, ale także różne zagrożenia. Dlatego ważne jest rozpoznanie tych zagrożeń i włączenie działań je eliminujących.

Tematyka trzeciego artykułu także jest powiązana z rynkiem pracy. Jego autorka dokonuje analizy sytuacji absolwentów szkół zawodowych na rynku pracy. Wskazuje również kierunki działań w zakresie poprawy ich zatrudnialności, które zdeterminowane jest m.in. relatywnie niskim poziomem jakości kształcenia w szkołach zawodowych w kontekście potrzeb rynku pracy. Podkreśla potrzebę rozwiązań systemowych odnośnie do oceny jakości kształcenia w szkołach zawodowych, np. na wzór Polskiej Komisji Akredytacyjnej w szkolnictwie wyższym.

Kolejny tekst odnosi się do obszaru polityki rodzinnej. Podjęto w nim próbę identyfikacji głównych czynników zmian w tej części polityki rodzinnej, która dotyczy rozwoju instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem w ostatnich trzydziestu latach. W drugiej części artykułu, opartej na wynikach badań empirycznych, przedstawiono opinie rodziców korzystających z usług żłobków w porównaniu z innymi formami opieki nad małym dzieckiem. W konkluzji wskazano rozwiązania, które – w opinii rodziców – powinny zostać wdrożone, aby wspierać rodziny w realizacji zadań opiekuńczych.

Bardzo aktualny temat porusza kolejny artykuł. Jego autorzy analizują potencjalne kierunki i przykłady zastosowania sztucznej inteligencji (AI) w zabezpieczeniu społecznym. Wyjaśniają istotę tej przełomowej technologii oraz przegląd możliwości i dokonań w zakresie jej wdrażania, a także ograniczeń i wyzwań dla społeczeństwa. Artykuł wieńczy rozważania na temat regulacji sposobu projektowania i funkcjonowania AI.

W dziale *Sprawy międzynarodowe* autorka przybliżyła czytelnikom system emerytalny działający w Japonii. Choć jest to kraj daleki od Polski, to jak większość społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych, Japonia mierzy się z negatywnymi skutkami procesów demograficznych, głównie starzenia się i niskiej dzietności. Z początkiem pierwszej dekady XXI wieku kraj ten jako pierwszy i jedyny na świecie wszedł w najbardziej zaawansowaną fazę procesu starzenia się ludności, zwaną „fazą sędziwego społeczeństwa” (*Hyper Aged Society Phase*). Warto zatem dowiedzieć się, jak Japonia radzi sobie z tymi zjawiskami w kontekście naszych działań związanych z procesem starzenia się ludności Polski.

Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej poświęconej współczesnym wyzwaniom dla rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych zamieszczono w dziale *Kronika wydarzeń*.

O wybranych nowych publikacjach z obszaru polityki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego, informujemy w *Nowościach wydawniczych*.

Do współpracy z naszym pismem zapraszamy studentów, doktorantów i wyższą kadrami akademicką uczelni polskich i zagranicznych.

Zachęcamy do lektury zarówno opisanych wyżej tekstów, jak i do zainteresowania kolejnymi numerami pisma, w których będziemy podejmować nie mniej aktualne i ważne tematy.

## Foreword by the General Editor „Social Security. Theory. Law. Practice”

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Centre for Social Security Studies, University of Warsaw

ORCID: 0000-0001-7379-5156

e-mail: guscinska@uw.edu.pl

In the eighteenth issue of the journal *Social Security. Theory, Law, Practice* we turn our attention to the labor market and the issue of remote work. The advantages of remote work were highlighted by the COVID-19 pandemic and its negative effects. Many companies have moved the execution of work outside the office. The author of the first article analyses the use of this mode of work in Poland as well as in the European context, with particular attention paid to the period of the COVID-19 pandemic.

Consideration of remote work in the context of the pandemic continues in the second article. According to the author of this text, the pandemic became a catalyst for the process of introducing flexible forms of work organization to a greater extent. However, he points out that this mode of work brings not only benefits, but also various risks. Therefore, it is important to recognize these risks and incorporate measures to eliminate them.

The subject of the third article is also related to the labor market. Its author analyses the situation of vocational school graduates in the labor market. She also indicates the directions of actions to improve their employability, which is determined, among other things, by the relatively low level of quality of education in vocational schools in the context of labor market needs. She stresses the need for systemic solutions regarding the evaluation of the quality of education in vocational schools, e.g. following the example of the Polish Accreditation Commission in the field of higher education.

The next text relates to the area of family policy. It attempts to identify the main factors of change in this part of family policy, which relates to the development of institutional care for a young child in the last thirty years. The second part of the article, based on the results of empirical research, presents the opinions of parents who use the services of nurseries compared to other forms of care for a young child. It concludes by pointing out solutions that parents believe should be implemented to support families in carrying out care tasks.

A very timely topic is addressed in the next article. Its authors analyse potential directions and examples of the application of artificial intelligence (AI) in social security. They explain the essence of this disruptive technology and review the possibilities and achievements of its implementation, as well as the limitations and challenges for society. The article concludes with considerations on regulating how AI is designed and operated.

In the *International Affairs* section, the author introduces readers to the pension system operating in Japan. Although a far cry from Poland, like most societies in developed countries, Japan is facing the negative effects of demographic processes, mainly aging and low fertility rates. At the beginning of the first decade of the 21st century, the country was the first and only one in the world to enter the most advanced phase of the population aging process, called the „Hyper Aged Society Phase” (Hyper Aged Society Phase). Therefore, it is worth learning how Japan is dealing with these phenomena in the context of our activities related to the aging of the Polish population.



A report on the nationwide academic conference on contemporary challenges for the labor market and social security system is posted in the *Chronicle of Events* section.

We report on selected new publications in the field of social policy, including social security, in *Publishing News*.

We invite students, doctoral students as well as experienced scholars of the Polish and foreign universities to cooperate with our journal.

We encourage you to read both the texts described above and to be interested in future issues of the journal, in which we will address no less current and important topics.

## Praca zdalna w Polsce w kontekście europejskim

### Remote work in Poland in the European context

ZENON WIŚNIEWSKI

ORCID: 0000-0003-3414-3678

Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu /  
Chair of Labour Economics, Nicholas Copernicus University in Toruń\*  
e-mail: zenwis@umk.pl

**Summary:** *The epidemic situation around the world has led to quite a revolution and in a short time revealed the previously invisible advantages of remote work. Many companies operating in Poland, which did not offer such an opportunity to employees before the pandemic, have switched to remote work. The study attempts to analyze the use of remote work in Poland in the European context, with particular emphasis on the period of the Covid-19 pandemic. It was hypothesized that the possibilities of remote work in Poland have not yet been fully exploited. As a result of the pandemic, in 2020 the share of people usually working from home in Poland increased to 8.9%, and then in 2022 this indicator decreased to 4.9%, while for the European Union countries it reached 10.2%. Employers – unlike employees – do not show much interest in working from home.*

**Key words:** *remote work, Covid-19 pandemic, Poland, European Union*

**Streszczenie:** *Sytuacja epidemiczna na świecie doprowadziła do niemałej rewolucji i w krótkim czasie ukazała niewidoczne do tej pory zalety pracy zdalnej. Wiele firm działających w Polsce, które jeszcze przed pandemią nie oferowało pracownikom takiej możliwości, przeszło na tryb pracy zdalnej. W artykule podjęto próbę analizy wykorzystania pracy zdalnej w Polsce w kontekście europejskim, ze szczególnym uwzględnieniem okresu pandemii Covid-19. Przyjęto hipotezę, że w Polsce możliwości pracy zdalnej nie są jeszcze w pełni wykorzystane. W rezultacie pandemii udział zazwyczaj pracujących w domu w Polsce wzrósł w 2020 r. do 8,9%, a następnie w 2022 r. wskaźnik ten obniżył się do 4,9%, podczas gdy dla krajów Unii Europejskiej wynosił 10,2%. Pracodawcy – w przeciwieństwie do pracowników – nie okazują zbyt wielkiego zainteresowania pracą zdalną.*

**Słowa kluczowe:** *praca zdalna, pandemia Covid-19, Polska, Unia Europejska*

## Wstęp

Na współczesnych rynkach pracy występuje wielka różnorodność form wykonywania pracy. Może ona być świadczona w miejscu, czasie i formie, które są dogodnie dla zainteresowanego. Elastyczne formy pracy stają się dzisiaj – w wielu przypadkach – udogodnieniem i są preferowane szczególnie przez młodych pracowników. Z drugiej strony dochodzi do kurczenia się tzw. rdzenia rynku pracy

przez demontaż stosunków pracy, cechujących się stabilnym zatrudnieniem i wysokimi standardami socjalnymi. Następuje ograniczenie zakresu gwarancji dochodów pracowniczych i odchodzenie od świadczeń pozapłacowych. Tworzy się nowa, niebezpieczna grupa – prekariat, obejmująca pracowników o niestabilnym zatrudnieniu, niskich płacach i ograniczonym pakiecie świadczeń socjalnych<sup>1</sup>. Dlatego zbyt szerokie upowszechnienie elastycznych form

\* Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, ul. Gagarina 13, 87-100 Toruń, tel. 56 611 46 08

<sup>1</sup> Guy Standing, *The Precariat. The New Dangerous Class* (London: Bloomsbury Academic, 2011).

zatrudnienia może stanowić duże zagrożenie dla etosu pracy i negatywnie wpływać na wydajność pracy i więzy społeczne.

Najbardziej widocznym wpływem pandemii Covid-19 na rynek pracy było szerokie upowszechnienie się pracy zdalnej (*home office*, WFH). Pandemia koronawirusa i zalecenia dotyczące ograniczenia spotkań, integracji czy wspólnej pracy w biurze sprawiły, że ta forma pracy utrwaliła się na stałe i jest coraz szerzej wykorzystywana.

Podkreślić należy, że nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne, cyfryzacja i automatyzacja procesów produkcyjnych wywierają duży wpływ na rozwój nowoczesnych form zatrudnienia, ale czas pandemii proces ten silnie zdynamizował. Praca zdalna nie prowadzi do powstawania prekariatu, ale przyczynia się do ograniczenia rozmiarów bezrobocia koniunkturalnego w czasie kryzysu. Była ona do momentu pandemii stosowana w mniejszości polskich firm, a w czasie pandemii stała się atrakcyjnym rozwiązaniem dla wielu pracowników i pracodawców.

W Polsce w IV kwartale 2020 r. liczba osób wykonujących pracę w domu ukształtowała się na poziomie 1609 tys., co stanowiło 9,7% ogółu pracujących i oznaczało wzrost o 902 tys. osób w stosunku do 2019 r.<sup>2</sup> Tendencja ta utrzymała się w czasie „III fali” i w marcu 2021 r. pracę zdalną wykonywało aż 14,2% zatrudnionych. Przejście wielu pracowników na taką formę pracy związane było z wprowadzonymi przez rząd obostrzeniami, czy też zaleceniami mającymi na celu spowolnienie rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2, a także ochronę obywateli przed utratą zdrowia i życia. Pandemia Covid-19 w krótkim czasie zmieniła kształt niemal wszystkich dziedzin życia społecznego, w tym również funkcjonowanie rynku pracy oraz sam charakter świadczenia pracy. Ten niestandardowy sposób wykonywania pracy wpłynął także na funkcjonowanie jednostek i ich dobrostan psychiczny.

Praca zdalna jest jeszcze nie do końca zbadana i stanowi wyzwanie dla badaczy. Dlatego w opracowaniu podjęto próbę analizy pracy zdalnej w Polsce i krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem okresu pan-

demii Covid-19. Szukano w nim odpowiedzi na następujące pytania:

- jakie są regulacje dotyczące pracy zdalnej w Polsce?
- jakie są argumenty za i przeciw stosowaniu tego trybu pracy?
- jak kształtowało się wykorzystanie pracy zdalnej podczas pandemii Covid-19 w Polsce w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej?
- jak zmieniło się podejście do pracy zdalnej po pandemii?

Sformułowano hipotezę, że w Polsce możliwości pracy zdalnej nie są jeszcze w pełni wykorzystane.

Realizacja postawionego zadania badawczego wymagała zastosowania wielu metod, a w szczególności międzynarodowych porównań zastanych danych statystycznych. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie krytycznych studiów bogatej polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu, analizy dokumentów źródłowych i regulacji prawnych. Społeczno-ekonomiczny profil wykorzystywanych periodyków umożliwił śledzenie na bieżąco dyskursu naukowego toczonego wokół implementacji pracy zdalnej. Cennych informacji do porównań międzynarodowych doszukano się w opracowaniach przygotowanych przez Eurostat, Główny Urząd Statystyczny (GUS), Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodów Federalnej Agencji Pracy (IAB) w Norymberdze oraz ifo w Monachium.

Należy zaznaczyć, że niezależnie od uniwersalizmu skutków pracy zdalnej, przynajmniej część z nich jest specyficzna dla naszego kraju i wynika ze struktury gospodarki, opartej w znacznej mierze na małych i średnich przedsiębiorstwach. Złożoność omawianych zagadnień powoduje jednak, że niektóre wątki mogą zawierać elementy dyskusyjne i stanowić zarazem inspirację do dalszych badań.

## Rozwój pracy zdalnej

Początki pracy zdalnej sięgają lat 70. XX wieku, kiedy to przez rosnące ceny benzyny dojazd do miejsc pracy stały się droższe.

<sup>2</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2020* (Warszawa: GUS, 2020), 10.

Przyjęto wówczas politykę pracy z domu, dzięki której pracownicy nie musieli codziennie pojawiać się w zakładach pracy. Mogli oni we własnym zakresie ustalać harmonogram pracy, a to z kolei pozwalało im na zagospodarowanie czasu na przykład na odbiór dzieci ze szkoły. Prowadziło to do oszczędności czasu dzięki ograniczeniu dojazdów do miejsca pracy, a także rzadszego korzystania ze zwolnień lekarskich.

Pandemia Covid-19 wymusiła przyspieszenie edukacji cyfrowej i szersze wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych. Przechodzenie do pracy zdalnej w czasie pandemii można potraktować jako ważne ćwiczenie w przygotowaniu pracowników do kolejnych złożonych wyzwań czwartej rewolucji cyfrowej. Czwarta rewolucja przemysłowa wyraża się w rozwoju sztucznej inteligencji, stanowiącej połączenie potencjału fizycznego, cyfrowego i biologicznego. Sztuczna inteligencja jest jej symbolem, która zmienia niemal wszystko i niemal wszędzie<sup>3</sup>.

Do rozwoju pracy zdalnej przyczyniają się również nowe pokolenia wchodzące na rynek pracy. Pojawia się tzw. *GIG economy*, którą można tłumaczyć jako ekonomię pracy dorywczej. *Giggersi* są to osoby, którzy dzięki umiejętnościom technologicznym pracują nieustannie w trybie zdalnym z więcej niż jednym usługobiorcą oraz cenią sobie niezależność i wolność. Są to z reguły specjaliści w swojej dziedzinie. Ich postawa zmienia układ rynkowy pracownik–pracodawca na pracownik–klient. Biorą oni udział w projektach określanych mianem hollywoodzkiego modelu<sup>4</sup>. Zjawisko to polega na pracy osób przy wielu międzynarodowych projektach, w różnych częściach świata. Pracują podobnie jak – przy kręceniu filmów w Hollywood – specjaliści z różnych branż i obszarów wspólnie przy projekcie przez pewien czas, po czym przechodzą do kolejnych zadań.

Większość z nich dąży do tego, by praca była związana z ich pasjami i zajmują się projektami, z którymi się utożsamiają. Część spotkań zespołów przeniosła się do wirtualnej rzeczywistości, technologia i praca zdalna pozwoliła na budowanie zespołów, w których współpracownicy uzupełniają nawzajem swoje kompetencje.

Z przeprowadzonych badań wynika, że przed wybuchem epidemii w Polsce 30% ankietowanych w ogóle nie pracowało zdalnie, a 46% pracowało sporadycznie i przypadkowo. Natomiast w czasie pandemii 73% badanych pracowało zdalnie w sposób ciągły<sup>5</sup>. Dane te mogą świadczyć, że praca zdalna się sprawdziła. Podobne rezultaty można znaleźć w raporcie OLX, gdzie 46% ankietowanych potwierdza, że najważniejsze procesy w firmie działały poprawnie<sup>6</sup>. Jednocześnie pandemia pokazała pracodawcom, że praca zdalna może być bardzo efektywna i wpływać na procesy w firmie jedynie w ograniczonym zakresie.

O ile z szybkim zorganizowaniem pracy zdalnej część firm poradziła sobie dość sprawnie, o tyle utrzymywanie takiego modelu wiąże się z innego rodzaju wyzwaniami i kwestiami wymagającymi rozwiązania. Być może właśnie te trudności przyczyniły się do tego, że w większości organizacji pracownicy po pandemii wrócili do biur lub pracują hybrydowo.

## Praca zdalna w świetle regulacji

Sytuacja wywołana rozprzestrzeniającym się wirusem wymusiła na ustawodawcy określenie formuły i zasad pracy zdalnej. Miało to miejsce 2 marca 2020 r. wraz z wejściem w życie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>7</sup>. Stanowiła ona, że wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecane, jeżeli pracownik ma

<sup>3</sup> Prithwiraj Choudhury, "Our Work-from-Anywhere Future", *Harvard Business Review*, November-December (2020): 58–67.

<sup>4</sup> *Prognozy przyszłości – Know How 2021* (Warszawa: OLX Praca, 2023), 7.

<sup>5</sup> Karol Zieliński, Paweł Borek, Piotr Maślak, Jakub Lewandowski, *Raport Praca zdalna – rewolucja, która się przyjęła. Teraz czas na zmiany* (Warszawa: Future Business Institute, 2021), 18.

<sup>6</sup> *Prognozy przyszłości*, 25.

<sup>7</sup> Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.

umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy. W ustawie określono także następujące zasady wykonywania pracy zdalnej:

- narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej oraz jej obsługę logistyczną zapewnia pracodawca;
- przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik może używać narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę pod warunkiem, że umożliwi to poszanowanie i ochronę informacji poufnych;
- na polecenie pracodawcy pracownik wykonujący pracę zdalną miał obowiązek prowadzić ewidencję wykonanych czynności;
- pracodawca mógł w każdym czasie cofnąć polecenie wykonywania pracy zdalnej.

Od 7 kwietnia 2023 r. zgodnie z ustawą o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw wprowadzono pracę zdalną do Kodeksu pracy<sup>8</sup>. Według tej regulacji pracownicy mogą wykonywać pracę zdalną we wskazanym przez siebie miejscu uzgodnionym z pracodawcą. Praca zdalna może zostać uzgodniona z pracodawcą w momencie zawierania umowy o pracę bądź już w trakcie zatrudnienia. Natomiast okazjonalna praca zdalna jest możliwa przez 24 dni w roku kalendarzowym. Jest ona udzielona na wniosek pracownika.

W ramach pozwolenia na pracę zdalną pracodawca jest zobowiązany do:

- zapewnienia pracownikowi materiałów i narzędzi pracy niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej;
- zapewnienia instalacji, serwisu, konserwacji narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do pracy zdalnej lub pokrycia kosztów związanych z naprawą, instalacją i eksploatacją narzędzi pracy;
- pokrycia innych kosztów związanych z wykonywaniem pracy w domu, jeśli taki obowiązek zostanie określony w regulaminie lub porozumieniu ze związkami zawodowymi;
- zapewnienia pracownikowi niezbędnych szkoleń i pomocy technicznej;
- umożliwienia pracownikowi przebywania na terenie zakładu, kontaktowania się z innymi

pracownikami i korzystania z pomieszczeń i urządzeń pracodawcy.

Ustawa przewiduje także, że w razie uzgodnienia pracy zdalnej zarówno pracownik, jak i pracodawca mogą wystąpić z wnioskiem o powrót do pracy stacjonarnej.

W szczególnych przypadkach pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie pracy zdalnej. Ustawodawca przewidział dwie takie sytuacje:

- w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu,
- gdy z powodu sił wyższych zapewnienie przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w dotychczasowym miejscu pracy nie będzie możliwe.

Zasady dotyczące wykonywania pracy zdalnej muszą zostać określone w wewnętrznym regulaminie ustalonym przez pracodawcę lub porozumieniu zawierającym między pracodawcą a zakładową organizacją związkową. Pracownik wykonujący pracę zdalną nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych niż inni pracownicy zatrudnieni przy takiej samej lub podobnej pracy.

Należy podkreślić, że regulacje o pracy zdalnej nakładają wiele obowiązków na pracodawców i pracowników, a część rozstrzygnięć pozostawiają postanowieniom umownym. Można zatem postawić pytanie: jakie ewentualnie sankcje mogą zostać zastosowane w razie naruszenia tych obowiązków oraz zawarcia porozumienia niezgodnego z prawem. Ustawodawca wyszedł z założenia, że zapewnia to dobrze obowiązujący system sankcji prawa pracy<sup>9</sup>.

W przyszłości praca zdalna stanie się alternatywą dla tradycyjnych modeli pracy powszechnie stosowanych do tej pory. Będą one musiały ustąpić miejsca elastycznym formom, aby w warunkach niepewności i zagrożenia przedsiębiorstwa mogły utrzymać się na rynku. Potrzeby pracowników stają się też ważnym ele-

<sup>8</sup> Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 240.

<sup>9</sup> Walerian Sanetra, Od redakcji „Czy sankcje prawa pracy gwarantują skuteczność regulacji pracy zdalnej?”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 5 (2023): II.

mentem wyboru trybu pracy. Konieczność opieki nad dziećmi w czasie pandemii i po niej są bowiem decydującymi czynnikami o podejmowaniu pracy zdalnej.

Przypuszczenie o atrakcyjności pracy zdalnej zostało potwierdzone w nowelizacji Kodeksu pracy, w którym to ustawodawca określił zasady o przyznaniu pracy zdalnej na wniosek pracownika. Dotyczy to osób wychowujących dziecko do 4. roku życia, rodziców wychowujących dziecko niepełnosprawne, rodziców posiadających opinię o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju, orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

Pojęcie pracy zdalnej jest używane czasami zamiennie z takimi terminami, jak telepraca, praca w domu lub praca z dowolnego miejsca. Często też – posługując się wyrażeniem pochodzącym z języka angielskiego – mówi się o niej *home office*. Trzeba jednak zaznaczyć, że praca zdalna nie jest tożsama z terminem telepraca. Warto zwrócić uwagę na różnice między telepracą a pracą zdalną.

Telepraca jest definiowana przez sposób dostarczania jej efektów przez pracownika, który wykonuje swoje zadania zawodowe poza siedzibą firmy. Chodzi tutaj o wysyłanie informacji przelozonemu lub pracodawcy drogą elektroniczną. Zgodnie z Kodeksem pracy telepraca może wynikać z postanowień umowy o pracę bądź porozumienia pracodawcy z pracownikiem, natomiast wykonywanie pracy zdalnej jest wynikiem polecenia pracodawcy. Pracodawca może wydać takie polecenie niezależnie od zgody pracownika, jednak czas jej trwania musi być oznaczony. W przypadku telepracy pracownik musi wyrazić zgodę na wykonywanie pracy w tej formie, a jej czas zależy od woli obu stron.

Warunki telepracy powinny zostać uzgodnione między stronami oraz powinno określić się je w umowie o pracę lub porozumieniu. W przypadku pracy zdalnej głównym warunkiem są możliwości i umiejętności techniczne pracownika oraz sam rodzaj wykonywanej pra-

cy. Mimo wymogu określenia czasu, w którym praca ma być wykonywana w formie pracy zdalnej, możliwe jest cofnięcie przez pracodawcę w każdym czasie polecenia do jej wykonywania. W przypadku telepracowników, którzy skorzystali z tej formy wykonywania pracy już w trakcie zatrudnienia u danego pracodawcy, każda ze stron umowy o pracę – w terminie 3 miesięcy od dnia podjęcia pracy w formie telepracy – może wystąpić z wiążącym wnioskiem o zakończenie jej wykonywania i powrót do poprzednich warunków. Natomiast w przypadku telepracowników, którzy od samego początku wykonują pracę w formie telepracy, zakończenie możliwe jest w trybie wypowiedzenia zmieniającego bądź porozumienia między stronami.

## Praca zdalna w Polsce w latach 2020–2022

Według danych GUS odsetek osób pracujących zdalnie w Polsce wyniósł na koniec I kwartału 2020 r. 11%. Był to nagły i skokowy wzrost skali stosowania tego trybu pracy po trzech tygodniach od ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego w Polsce. W kolejnych kwartałach w latach 2020–2021 udział pracujących zdalnie wahał się wraz z rozwojem kolejnych fal pandemii i wprowadzanymi *lockdownami*. Najwyższy odsetek pracujących zdalnie odnotowano na koniec I kwartału 2021 r. i osiągnął on poziom 14,2%, a najniższy natomiast w III kwartale 2021 r., kiedy wynosił 5,0%. Od II kwartału 2021 r. udział pracujących w domu malał. Wyraźna tendencja zmniejszania się udziału pracujących zdalnie wystąpiła od IV kwartału 2021 r.

Zniesienie w maju 2022 r. stanu epidemii utrwaliło ten trend. Udział pracujących zdalnie na koniec II kwartału 2022 r. zmalał do 3,8%. Począwszy od tego momentu wykonywanie pracy w formie zdalnej nie jest już związane z sytuacją epidemiczną, a tylko z wyborem dokonywanym przez organizację<sup>10</sup>. Dlatego udział pracujących zdalnie w dwóch ostatnich kwartałach 2022 r. ukształtował się na poziomie 3,4%.

<sup>10</sup> Małgorzata Król, „Rynek pracy zdalnej w Polsce w latach 2020–2022”, *Rynek Pracy* 3 (2023): 57.

## Covid-19 a praca zdalna w Europie

W odpowiedzi na wstrząsy gospodarcze wywołane pojawieniem się wirusa Covid-19 rządy krajów europejskich zastosowały szeroką interwencję na rynku pracy. Głównym instrumentem była praca w skróconym czasie (*short-term work*)<sup>11</sup>. Tam, gdzie było to możliwe stosowano pracę zdalną, aby kontynuować pracę bez ryzyka wzrostu liczby zakażeń Covid-19 i umożliwić rodzicom opiekę nad dziećmi.

Do porównań międzynarodowych w statystyce Eurostatu stosuje się kategorię zazwyczaj pracujący w domu (*usually working at home*), która oznacza osobę w wieku 15–64 lata pracującą w domu co najmniej połowę dni roboczych

w okresie ostatnich czterech tygodni. Przed pandemią w 2018 r. w Polsce udział pracowników w wieku od 15 do 64 lat mających możliwość pracy zdalnej wynosił około 4,6%, podczas gdy w całej Unii Europejskiej 5,2% osób regularnie pracowało zdalnie z domu.

W Europie w ostatniej dekadzie nie było większych zmian i wskaźnik ten utrzymywał się na stałym poziomie około 5%. Jednak odsetek osób, które czasami pracowały w domu (*sometimes working at home*) wzrósł z 6% w 2009 r. do 9% w 2019 r. Praca zdalna zyskała na znaczeniu podczas kryzysu spowodowanego Covid-19. Doprowadził on do wzrostu udziału zazwyczaj pracujących zdalnie w 2020 r. do 12,3%. W następnym roku wzrost ten nie był już tak szybki i w 2021 r. udział ten wynosił 13,5%.

Tabela 1. *Pracujący zazwyczaj zdalnie w krajach europejskich w % ogółu zatrudnionych w wieku 15–64 lata; 2018–2022*

Wyszczególnienie	2018	2020	2022		
			Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
<b>Unia Europejska</b>	<b>5,2</b>	<b>12,3</b>	<b>10,2</b>	<b>9,6</b>	<b>10,8</b>
Irlandia	6,5	23,1	25,3	25,7	24,9
Finlandia	13,3	25,1	23,1	22,5	23,7
Szwecja	5,3	7,3	18,1	17,8	18,3
Niderlandy	14,0	17,8	17,8	17,9	17,8
Belgia	4,6	17,2	16,4	15,1	18,0
Niemcy	5,0	14,8	14,5	14,6	14,4
Austria	10,0	18,1	12,9	12,3	13,5
Estonia	7,6	12,6	12,4	10,5	14,4
Francja	6,6	15,7	12,4	10,9	14,0
Dania	7,8	17,0	11,8	12,2	11,8
Szwajcaria	4,1	4,9	10,7	10,3	11,1
Łotwa	2,9	4,5	8,6	7,6	8,8
Norwegia	5,5	4,7	8,2	9,1	7,2
Portugalia	6,1	13,9	7,7	7,9	7,7
Hiszpania	4,3	10,9	7,6	7,1	8,2
Islandia	6,5	8,7	6,6	6,6	6,6
Czechy	4,0	7,2	6,3	5,7	6,9
Litwa	2,5	5,4	6,1	5,5	6,7
Włochy	3,6	12,3	5,2	4,7	5,8
Słowacja	3,6	5,7	5,1	5,4	4,7
<b>Polska</b>	<b>4,6</b>	<b>8,9</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>
Chorwacja	1,4	3,1	4,6	3,6	5,7
Węgry	2,3	3,6	2,8	2,4	3,2
Grecja	2,0	7,0	2,5	1,8	3,3
Bulgaria	0,3	1,2	1,6	1,3	1,9
Rumunia	0,4	2,5	1,4	1,1	1,8

Źródło: *Percentage of employed people usually working from home in Europe, by country* (lata 2018, 2020 i 2022), dostęp 6.10.2023, <https://www.statista.com/statistics/879251/employees-teleworking-in-the-eu/>.

<sup>11</sup> Zob. Zenon Wiśniewski, „Czy można skutecznie przeciwdziałać zwolnieniom pracowników w czasie kryzysu. Doświadczenia europejskie”, *Polityka Społeczna* 3 (2023): 1–8.

Natomiast w 2022 r. udział pracujących zdalnie zmniejszył się do poziomu 10,2%.

W krajach Unii Europejskiej najwyższym odsetkiem pracujących zdalnie w 2020 r. charakteryzowała się Finlandia (25,1%). Na drugim miejscu uplasowały się Luksemburg i Irlandia, w których udział ten przekraczał 20%. Natomiast na ostatnich pozycjach znajdowały się Bułgaria i Rumunia, gdzie odsetek ten wynosił zaledwie 1,2% i 2,5%. W czasie pandemii kobiety częściej (13,2%) niż mężczyźni (11,5%) zazwyczaj pracowały w domu.

Co do zasady płeć nie ma dużego wpływu na pracę zdalną, natomiast wskazuje się, że różnice między krajami wynikają z różnorodności modeli stosunków pracy<sup>12</sup>. Młodsze z kolei pracowało zdalnie rzadziej niż osoby starsze. Tylko 6,3% osób w wieku 15–24 lata wskazało, że pracowało w domu, a aż 13% pracujących w wieku 25–49 lat i 12,4% w wieku 50–64 lata.

Międzynarodowe metabadania pokazują też, że w każdym kraju miał miejsce przynajmniej tymczasowo wzrost pracy zdalnej, przy czym był on bardzo zmienny<sup>13</sup>. Na przykład dane pochodzące ze statystyki niemieckiej informują, że odsetek pracowników pracujących zdalnie wzrósł z 24% w czerwcu 2019 r. do 36% w lipcu 2020 r. i spadł po wygaśnięciu obowiązku pracy w domu w marcu 2021 r. z 45% do 38% we wrześniu 2021 r.<sup>14</sup>

Jeśli chodzi o Polskę, to w 2018 r. 4,6% ogółu zatrudnionych pracowało zazwyczaj w domu, co zapewniało nam wspólnie z Belgią 12–13 pozycję w Europie (tab. 1). W rezultacie pandemii w 2020 r. udział zazwyczaj pracujących w domu w Polsce prawie podwoił się w porównaniu z 2018 r. i wyniósł 8,9%.

W 2022 r. wskaźnik ten spadł do 4,9%, co oznaczało tylko 21 miejsce w rankingu.

W tym kontekście rodzi się pytanie, dlaczego nasza pozycja uległa tak gwałtownej zmianie. Najlepiej tłumaczy to badanie Ernst & Young<sup>15</sup>. Wyniki tej analizy pokazują, że zdalny model funkcjonowania był w naszym kraju w najlepszym przypadku zjawiskiem przejściowym. W aż 49% organizacji pracownicy biurowi nieustannie działali w trybie stacjonarnym, a jedynie w 11% firm wykonywało swoje obowiązki zdalnie. W 72% przebadanych przedsiębiorstw, które pracowały wcześniej w formie zdalnej, nastąpił powrót do biur. Jedynie w 40% organizacji powrót do modelu stacjonarnego był konsultowany z zespołem.

O tym, że pracodawcy – w przeciwieństwie do pracowników – nie są zbyt zainteresowani pracą zdalną świadczy też korzystna wielkość globalnego indeksu pracy zdalnej dla Polski<sup>16</sup>. Miernik ten umożliwia ocenę i porównanie atrakcyjności 66 krajów jako zdalnych miejsc pracy. Uwzględnia on 4 następujące wskaźniki cząstkowe:

- 1) cyberbezpieczeństwo,
- 2) warunki gospodarczo-społeczne,
- 3) infrastrukturę cyfrową i fizyczną oraz
- 4) reakcję na Covid-19.

Indeks ten kształtuje się na relatywnie wysokim poziomie dla Polski i lokuje nasz kraj na 9. miejscu w Europie.

## Dotychczasowe doświadczenia

Pracy zdalnej przypisuje się wiele korzyści, zarówno dla osób ją wykonujących, jak i organizacji, która ich zatrudnia. W przypadku pracownika można wskazać na oszczędność czasu przeznaczanego na dojazdy do zakładu, pra-

<sup>12</sup> Jelle Visser, "The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy", w: *Industrial relations in Europe 2008*, ed. Jelle Visser (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 45–72.

<sup>13</sup> Cevat Giray Aksoy et al., *Home Around the World*, IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper 2022, nr 15540, dostęp 5.09.2023, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w30446/w30446.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30446/w30446.pdf).

<sup>14</sup> Holger Bonin et al., *Verbreitung und Auswirkungen von mobiler Arbeit und Homeoffice: Kurzexpertise*. Forschungsbericht Nr. 459 (Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020); Holger Bonin, Annabelle Krause-Pilatus, Ulf Rinne, *Arbeitsituation und Belastungsempfinden von abhängig Beschäftigten im von der Corona-Pandemie geprägten Jahr 2021. Zentrale Ergebnisse repräsentativer Befragungen vom Februar 2021*, Forschungsbericht Nr. 570 (Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021).

<sup>15</sup> *Badanie EY: W czasie pandemii polskie firmy niechętnie przechodziły na tryb pracy zdalnej*, dostęp 15.04.2023, [https://www.ey.com/pl\\_pl/news/2022/05/ey-pandemia-praca-zdalna](https://www.ey.com/pl_pl/news/2022/05/ey-pandemia-praca-zdalna).

<sup>16</sup> *Work & travel the world: say hi to the Global Remote Work Index*, dostęp 23.09.2023, <https://nordlayer.com/blog/welcome-to-global-remote-work-index/>.



cę w warunkach bez czynników rozpraszających czy też zakłócających, a także mniejszy poziom stresu sytuacyjnego<sup>17</sup>. Zmiana trybu pracy może wpłynąć na zmianę oceny pracy przez pracowników, ich samopoczucie i podejście do wykonywanych zadań. Praca zdalna przed pandemią wiązała się ze zmniejszonym poziomem konfliktu między pracą a rodziną. Natomiast stosowanie tej formy pracy w czasie Covid-19 może ten konflikt zaostrzyć, co wynika chociażby z dodatkowej opieki nad dziećmi i starszymi lub chorymi członkami rodziny. Może ona także negatywnie wpływać na rozwój kariery i wyniki pracy w domu.

Największa niedogodność pracy zdalnej dotyczy braku kontaktów towarzyskich<sup>18</sup>. Nagłe zamknięcie w domu w czasie pandemii Covid-19 i nałożone ograniczenia spowodowały, że trzeba było odnaleźć się w nowych, nieznanych dotąd warunkach. Trzeba było zmienić swoje przyzwyczajenia i zachowania. Wiązało się to przede wszystkim ze spadkiem satysfakcji z życia, a także ze wzrostem niepokoju i samotności<sup>19</sup>. Według badania przeprowadzonego w Polsce na początku 2020 r. istotnym czynnikiem, który wpływał na emocjonalne reakcje, było postrzegane zagrożenie<sup>20</sup>. Lęk oraz panika okazały się istotnym predykatorem samozachowawczości oraz akceptacji wprowadzonych ograniczeń. Mimo atrakcyjności pracy zdalnej, emocjonalnych kosztów tej formy pracy podczas pandemii doświadczyło aż 50,7% badanych, natomiast towarzyskich – 51,3%. Brak kontaktów społecznych oraz poczucie odizolowania odczuwało 45,1% badanych.

Jako korzyści ze stosowania pracy zdalnej dla organizacji wymienia się najczęściej: wzrost wydajności pracowników, oszczędności wy-

kające z niższych kosztów utrzymania biur i niższą absencją. Z drugiej jednak strony podkreśla się także negatywne strony pracy zdalnej, wśród których wymienia się mniejsze możliwości kontroli pracy pracowników.

Warto przytoczyć rezultaty badania przeprowadzonego w Chinach. Wzięło w nim udział 16 tys. pracowników infolinii biura podróży. Uczestników przydzielono losowo do dwóch grup – osoby pracujące przez 9 miesięcy w domu oraz osoby pracujące w tym samym okresie w biurze. Badanie wykazało wzrost wydajności pracy o 13% w grupie pracującej zdalnie, w tym 9% wzrostu wydajności wiązało się z przeznaczeniem większej ilości czasu na pracę podczas zmiany trybu. Spowodowane zostało to zredukowaniem liczby przerw oraz mniejszej liczby dni wolnych z powodu zwolnień lekarskich. Pozostające 4% to wykonana większa liczba połączeń na minutę.

Autorzy badania zgodnie stwierdzili, że jest to skutek cichego miejsca pracy i bardziej komfortowych warunków. Wśród pracowników pracujących zdalnie zanotowano także wyższą satysfakcję z wykonywanej pracy, a liczba odejść z firmy spadła o 50%<sup>21</sup>. Chociaż wyniki badania są zadowalające, to należy zwrócić uwagę na fakt, że były one wykonane przed pandemią, to jest w 2015 r.

Do podobnych rezultatów doszli badacze w Niemczech w 2019 r. na podstawie badań przeprowadzonych na danych zaczerpniętych z panelu Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodów (IAB – *Establishment Panel Survey*)<sup>22</sup>. Okazało się, że zaletami pracy zdalnej w opinii pracodawców są: elastyczność pracowników (62%), równowaga między życiem zawodowym a prywatnym (55%), dostępność pracowników

<sup>17</sup> Sarah Cook, *Making a Success of Managing and Working Remotely* (Ely, Cambridgeshire: IT Governance Publishing, 2019).

<sup>18</sup> Katarzyna Mierzejewska, Michał Chomicki, „Psychospołeczne aspekty pracy zdalnej. Wyniki badań przeprowadzonych w czasie trwania pandemii Covid-19”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 3 (2020), 38.

<sup>19</sup> Zob. Lutz Bellmann, Olaf Hübler, „Working from home, job satisfaction and work-life balance”, *International Journal of Manpower* Vol. 42, No. 3 (2021), 424–441, <https://doi.org/10.1108/IJM-10-2019-0458>; Arndt Büsing et al., „Perceived changes of specific attitudes, perceptions and behaviors during the Corona pandemic and their relation to wellbeing”, *Health and Quality of Life Outcomes* Vol. 18, No. 374 (2020).

<sup>20</sup> *Aspekt zdrowotny i psychologiczny w kontekście pracy zdalnej* (Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 2020), 59–60.

<sup>21</sup> Nicholas Bloom et al., „Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment”, *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 130, Issue 1 (2015), 165–218, <https://doi.org/10.1093/qje/qju032>.

<sup>22</sup> Philipp Grunau et al., „Homeoffice bietet Vorteile, hat aber auch Tücken“, *LAB-Kurzbericht* 11 (2019): 1–11.

(47%), wyższa wydajność (45%), oszczędność czasu na dojazdy (36%), podniesienie atrakcyjności pracodawców (35%), spokojne miejsce pracy (26%) i optymalizacja wykorzystania biura (10%).

Liczne badania na temat doświadczeń związanych ze stosowaniem pracy zdalnej w czasie pandemii wskazują na pozytywną ocenę tego trybu pracy. Na szczególną uwagę zasługują pozytywne poglądy wyrażane przez menedżerów i pracowników w badaniu przeprowadzonym przez OECD w 25 krajach<sup>23</sup>.

Analiza działań menedżerów wdrażających pracę zdalną w czasie pandemii pokazała, że 70% firm zdecydowało się na regularne spotkania online ze współpracownikami i przełożonymi, wspierając zakup sprzętu i remont biura, a 20% miało zapewnione szkolenia. Jednak ponad 75% menedżerów obawia się, że nadmierny wzrost pracy zdalnej może pogorszyć współpracę między członkami zespołu. Ponadto 73% menedżerów zauważa, że kultura korporacyjna i identyfikacja pracowników z przekonaniem firmy mogą być zagrożone, jeśli pracownicy nie „wystarczająco często” wracają do swoich biur.

Co więcej, około 70% menedżerów uważa, że szkolenie personelu w środowisku pracy zdalnej jest trudniejsze i że pracownicy uczą się mniej w tym trybie pracy. W niektórych przypadkach praca zdalna jest postrzegana jako mniej kreatywna i mniej innowacyjne środowisko pracy o większym ryzyku cyberataków. Ponadto około 60% pracowników obawia się ryzyka związanego z utrudnioną konsultacją z członkami zespołu i reprezentacją pracowników. Zarówno menedżerowie, jak i pracownicy uważają, że koordynacja harmonogramów pracy, zapewnienie sprzętu informatycznego i szkolenia w zakresie samodzielnej pracy są działaniami o najwyższym priorytecie.

Większość badań wskazuje na wzrost zadowolenia z wydajności pracowników podczas pra-

cy zdalnej. Trzeba dodać, że praca w domu jest skuteczną metodą motywowania najmłodszego pokolenia pracowników, które obecnie wchodzi na rynek pracy. Badania przeprowadzone przez firmę doradczą Ernst & Young pokazują, że 27% badanych przedsiębiorców nie zauważyło różnicy w efektywności między pracownikami wykonującymi swoją pracę w biurze a pracującymi w domu<sup>24</sup>. Tylko 4% badanych informowało o niższej efektywności, a 2% o wyższej. Najwięcej respondentów uważało natomiast, że jest to uzależnione od działu bądź indywidualnych predyspozycji.

Nowe doświadczenia, z którymi musieli się zmierzyć pracodawcy w Polsce, zmieniły ich stosunek do pracy zdalnej. Przed pandemią 27,6% z nich prezentowało zdecydowanie negatywne nastawienie do wykonywania przez pracowników obowiązków zawodowych z domu<sup>25</sup>. Dobre doświadczenia odnośnie do zaangażowania i efektywności pracowników korzystających z *home office* pozwoliły im zmienić zdanie. Negatywną postawę podczas pandemii prezentowało już tylko 12,7% pracodawców.

## Praca zdalna w Europie po pandemii

Do analizy pracy zdalnej w Europie po pandemii wykorzystane zostaną rezultaty Globalnego Badania Warunków Pracy (*Global Survey of Working Arrangements*, G-SWA)<sup>26</sup>. Jest to internetowe badanie pracowników pełnoetatowych w wieku 20–64 lata z ukończoną szkołą średnią lub wyższą. Trzecią falę badania G-SWA przeprowadzono w 34 krajach w okresie od kwietnia do maja 2023 r. Objęło ono 42 426 respondentów z 34 krajów. Próbę tę uznaje się za reprezentatywną dla pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w każdym kraju pod względem płci, wieku i wykształcenia. W tym badaniu z Polski wzięło udział 1040 osób i było ono realizowane od 24 kwietnia do 10 maja 2023 r.

<sup>23</sup> Chiara Criscuolo et. al., *The role of telework for productivity during and post-Covid-19: Results from an OECD survey among managers and workers*, OECD Productivity Working Papers 2021, No. 31 (Paris: OECD Publishing, 2021).

<sup>24</sup> *Organizacja pracy w czasie pandemii. Wyzwania dla HR w 2021 roku. Praca hybrydowa – mierzenie efektywności – nowa polityka wynagrodzeń i świadczeń pozapłacowych. Raport EY z badania rynku pracy* (Warszawa: Ernst & Young, 2021).

<sup>25</sup> *Praca zdalna 2.0 – analiza rozwiązań legislacyjnych, ekonomicznych i społecznych związanych z zastosowaniem pracy zdalnej jako odpowiedzi na sytuację epidemiologiczną Covid-19*. (Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 2020), 29.

<sup>26</sup> Zob. Cevat Giray Aksoy et. al., “Working from Home Around the Globe: 2023 Report”, *EconPol Policy Brief* Vol. 7, Issue 53 (2023).

W skali światowej – według danych pochodzących z badania G-SWA – jedna trzecia pracowników pełnoetatowych pracuje hybrydowo lub w pełni zdalnie. Pracownicy chcą pracować zdalnie o 1 dzień więcej w tygodniu niż planują dla nich pracodawcy. Jednak regulacje podnoszące koszty pracy zdalnej (lub ograniczające zestaw opcji tego trybu pracy) ograniczają zdolność gospodarek do zaspokojenia tych preferencji.

W Europie pracuje się średnio zdalnie 0,8 dnia w tygodniu. Najwyższe rezultaty, czyli cały dzień w tygodniu, osiągają 3 następujące kraje: Finlandia, Niemcy i Niderlandy, a tylko pół dnia pracuje się w tym trybie w Grecji. W Polsce rezultat ten kształtuje się poniżej średniej europejskiej i wynosi 0,7 dnia.

Tabela 2. *Rzeczywista i preferowana liczba dni pracy zdalnej w krajach europejskich*

Kraj	Liczba dni pracy zdalnej w tygodniu	
	rzeczywista	preferowana
Niderlandy	1,2	1,5
Niemcy	1,2	1,8
Rumunia	1,2	1,8
<b>Polska</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>
Węgry	1,1	1,9
Hiszpania	1,1	1,8
Austria	1,0	1,6
Finlandia	1,0	1,7
Włochy	1,0	1,9
Czechy	0,9	1,7
Szwecja	0,9	1,7
Dania	0,7	1,2
Francja	0,7	1,4
Grecja	0,7	1,8
Norwegia	0,7	1,4
Portugalia	0,7	1,9

Źródło: Cevat Giray Aksoy et. al., *Working from Home Around the Globe: 2023 Report*.

Dane zawarte w tabeli 3 wskazują na dużą rozbieżność między preferowaną a rzeczywistą liczbą dni pracy zdalnej. Aż prawie 26% respondentów, którzy mieli doświadczenie z pracą zdalną podczas pandemii Covid-19, chciałoby pracować w domu 5 dni w tygodniu. W trybie hybrydowym chęć pracy wyraziło 56% badanych. Jeden dzień w tygodniu w domu chciałoby pracować 10,2% ankietowanych, 2 dni około 19%, 3 dni preferuje 17,1% respon-

dentów, a 4 dni 9,4% badanych. Około 19% respondentów preferuje pracę w siedzibie pracodawcy.

Liczby te znacznie odbiegają od rzeczywistej liczby dni pracy zdalnej wśród pracowników z doświadczeniem w tym trybie. Obecnie aż prawie 46% pracuje tylko w miejscu pracy, 41% w trybie hybrydowym, a tylko około 13% w pełni w trybie zdalnym.

Tabela 3. *Preferowana i aktualna częstotliwość pracy zdalnej w świecie według badania G-SWA*

Częstotliwość pracy zdalnej w tygodniu	Częstotliwość pracy zdalnej	
	aktualna	preferowana
	% badanych	
Rzadko lub wcale	45,7	18,6
1 dzień	12,9	10,2
2 dni	14,0	18,9
3 dni	8,3	17,1
4 dni	5,9	9,4
5 dni	13,2	25,7

Źródło: Cevat Giray Aksoy et. al., *Working from Home Around the Globe: 2023 Report*.

Respondentów zapytano też o najważniejsze korzyści wynikające z pracy stacjonarnej w siedzibie pracodawcy i pracy w domu. Najczęściej jako korzyść pracy w siedzibie pracodawcy wskazywano kontakty towarzyskie ze współpracownikami (62% respondentów), współpracę twarzą w twarz (54%) i wyraźniejsze granice między czasem zawodowym a prywatnym (43%). Natomiast 60% respondentów G-SWA twierdziło, że brak dojazdów do pracy jest największą zaletą pracy z domu. Z kolei 44% badanych uważało, że są to oszczędności na kosztach paliwa i obiadów. Elastyczność w zakresie czasu pracy wskazało 42% ankietowanych.

Po pandemii pracownicy wysoko cenią sobie możliwość pracy zdalnej w trybie hybrydowym. Oczekują oni większej liczby dni pracy zdalnej w tygodniu niż proponują to im pracodawcy. Preferencje dotyczące pracy w domu różnią się jednak znacznie w zależności od wieku i posiadanych kwalifikacji.

## Zakończenie

Sytuacja epidemiczna na świecie doprowadziła do niemalej rewolucji i w krótkim czasie ukazała niewidoczne do tej pory zalety pracy

zdalnej. Wiele firm działających w Polsce, które jeszcze przed pandemią nie oferowało pracownikom takiej możliwości, przeszło na tryb pracy zdalnej. Specjaliści wskazują, że dzięki tej formie pracy można ograniczyć koszty i zwiększyć efektywność pracy w organizacji. Praca na odległość może być problematyczna dla osób starszych lub posiadających niskie kwalifikacje informatyczne. Jesteśmy jednak w momencie, w którym na rynek pracy wchodzi pokolenie Z i wszystko wskazuje na to, że praca zdalna zostanie z nami już na zawsze.

W Polsce w 2020 r. pracę zdalną zazwyczaj wykonywało jedynie 8,9% pracowników w wieku 15–64 lata, a średni wskaźnik dla Europy wynosił 12,3%. O ile pod względem wysokości odsetka osób wykonujących pracę zdalną w 2018 r. Polska zajmowała wspólnie z Belgią 12–13 pozycję w Europie, to w 2020 r. spadła na 21 pozycję, a w 2022 r. na 23 miejsce. Wskazuje to, że możliwości pracy zdalnej w Polsce nie są jeszcze w pełni wykorzystane.

W przeciwieństwie do pracowników pracodawcy nie okazują zbyt wielkiego zainteresowania pracą w domu. Następnym czynnikiem decydującym o niezbyt wysokiej pozycji Polski na listach rankingowych jest struktura gospodarki, oparta w znacznej mierze na małych i średnich przedsiębiorstwach. Determinuje ona strukturę zatrudnienia – gospodarki mniej rozwinięte posiadają niższy udział stanowisk, na których możliwe jest wykonywanie pracy poza biurem. Liczba stanowisk pracy, które można zaadaptować do pracy zdalnej, wynika też ze stopnia rozwoju technologicznego, preferencji pracowników i pracodawców, a także inwestycji w kapitał ludzki.

Praca zdalna staje się obecnie normą i będzie się rozwijała w przyszłości. Jest to nowe wyzwanie dla osób i firm preferujących tradycyjną pracę biurową. W Polsce najbardziej powszechnym rozwiązaniem jest hybrydowa praca zdalna, obejmująca 2–3 dni w tygodniu w domu i pozostałe dni w biurze, pod warunkiem że wykonywane zadania umożliwiają jej wykorzystanie. Wprowadzenie pracy hybrydo-

wej wymaga wdrożenia odpowiednich zasad i regulacji w organizacji. Opracowany regulamin jest znacznym ułatwieniem zarówno dla pracowników, jak i pracodawcy. W niektórych branżach model hybrydowy stał się już standardem i ta forma pracy nie wpływa negatywnie na produktywność pracowników.

Wyniki badań pokazują, że najważniejsze znaczenie dla efektywnego wdrożenia pracy hybrydowej jest wprowadzenie konkretnych zasad<sup>27</sup>. Brak takich zasad jest równoznaczny z gorszą efektywnością zespołu i pracownicy są bardziej skłonni do odejścia z organizacji w przypadku zwiększenia liczby dni pracy w biurze.

W Polsce pojawiła się konieczność zmiany regulacji prawnych dotyczących pracy zdalnej. W badaniach 66% respondentów uważało, że nowe rozwiązania potrzebne są zarówno pracodawcom, jak i pracownikom, a 14% – że pracownikom<sup>28</sup>. Przyjęte od 7 kwietnia 2023 r. nowe regulacje umożliwiają – w uzgodnieniu z pracodawcą – wykonywanie pracy zdalnej w miejscu wskazanym przez pracownika. Pracodawcy otrzymali także 6 miesięcy na dostosowanie obowiązujących u nich zasad odnoszących się do wykonywania telepracy do nowych przepisów o pracy zdalnej.

Krótki okres stosowania nowych regulacji nie pozwala na dokonanie całościowej oceny wprowadzonych zmian. Tym niemniej pierwsze miesiące stosowania znowelizowanych przepisów pokazują, że część przyjętych regulacji rodzi problemy. Najwięcej trudności wiąże się z wprowadzeniem dwóch odrębnych podstaw prawnych do wnioskowania przez pracownika o pracę zdalną<sup>29</sup>. Chodzi tutaj o wiążącym pracodawcę wniosku o pracę zdalną, który może złożyć pracownik wychowujący dziecko do 4. roku życia w trybie przepisów o pracy zdalnej.

Z drugiej strony – po wejściu w życie 26 kwietnia 2023 r. nowelizacji kodeksu pracy implementującej dyrektywę *work-life balance* – możliwość korzystania z elastycznej organizacji czasu pracy, w tym pracy zdalnej, mają

<sup>27</sup> *Stan pracy hybrydowej w Polsce. Doświadczenia i oczekiwania pracowników* (Warszawa: Deloitte, 2022), 34.

<sup>28</sup> *Praca zdalna po pandemii* (Warszawa: Związek Pracodawców i Przedsiębiorców, 2023), 7.

<sup>29</sup> Tamże, 55.

pracownicy wychowujący dziecko do 8. roku życia. Niejasna jest też do końca kwestia obliczenia ryczałtu za pracę zdalną. Aby zapobiec

potencjalnym problemom przy rozpatrywaniu wniosków o pracę zdalną, wspomniane regulacje wymagają pilnego ujednoczenia.

## BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Aksoy, Cevat Giray, Jose Maria Barrero, Nicholas Bloom, Steven J. Davis, Mathias Dolls, Pablo Zarate. "Working from Home Around the Globe: 2023 Report". *EconPol Policy Brief* Vol. 7, Issue 53 (2023).
- Aksoy, Cevat Giray, Jose Maria Barrero, Nicholas Bloom, Steven J. Davis, Mathias Dolls, Pablo Zarate. *Working from Home Around the World*. IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper 2022, nr 15540, dostęp 5.09.2023, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w30446/w30446.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30446/w30446.pdf).
- Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2020*. Warszawa: GUS, 2020.
- Aspekt zdrowotny i psychologiczny w kontekście pracy zdalnej*. Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 2020.
- Bellmann, Lutz, Olaf Hübler. "Working from home, job satisfaction and work-life balance". *International Journal of Manpower* Vol. 42, No. 3 (2021): 424–441. <https://doi.org/10.1108/IJM-10-2019-0458>.
- Bloom, Nicholas, James Liang, John Roberts, Zhichun Jenny Ying. "Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment". *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 130, Issue 1 (2015): 165–218. <https://doi.org/10.1093/qje/cju032>.
- Bonin, Holger, Werner Eichhorst, Jennifer Kaczynska, Angelika Kümmerling, Ulf Rinne, Annika Scholten, Susanne Steffes. *Verbreitung und Auswirkungen von mobiler Arbeit und Homeoffice: Kurzexpertise*. Forschungsbericht Nr. 459, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020.
- Bonin, Holger, Annabelle Krause-Pilatus, Ulf Rinne. *Arbeitssituation und Belastungsempfinden von abhängig Beschäftigten im von der Corona-Pandemie geprägten Jahr 2021. Zentrale Ergebnisse repräsentativer Befragungen vom Februar 2021*, Forschungsbericht Nr. 570. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021.
- Büssing, Arndt, Daniela Rodrigues Recchia, Rudolf Hein, Thomas Dienberg. "Perceived changes of specific attitudes, perceptions and behaviors during the Corona pandemic and their relation to wellbeing". *Health and Quality of Life Outcomes* Vol. 18, No. 374 (2020).
- Choudhury, Prithviraj. "Our Work-from-Anywhere Future", *Harvard Business Review*, November–December (2020): 58–67.
- Cook, Sarah. *Making a Success of Managing and Working Remotely*. Ely, Cambridgeshire: IT Governance Publishing, 2019.
- Criscuolo, Chiara, Peter Gal, Timo Leidecker, Francesco Losma, Giuseppe Nicoletti. *The role of telework for productivity during and post-Covid-19: Results from an OECD survey among managers and workers*. OECD Productivity Working Papers 2021, No. 31. Paris: OECD Publishing, 2021.
- Grunau, Philipp, Kevin Ruf, Susanne Steffes, Stefanie Wolter. „Homeoffice bietet Vorteile, hat aber auch Tücken“. *LAB-Kurzbericht* 11 (2019): 1–11.
- Król, Małgorzata. „Rynek pracy zdalnej w Polsce w latach 2020–2022”. *Rynek Pracy* 3 (2023): 52–68.
- Mierzejewska, Katarzyna, Michał Chomicki. „Psychospołeczne aspekty pracy zdalnej. Wyniki badań przeprowadzonych w czasie trwania pandemii Covid-19”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 3 (2020): 31–44.
- Organizacja pracy w czasie pandemii. Wyzwania dla HR w 2021 roku. Praca hybrydowa – mierzenie efektywności – nowa polityka wynagrodzeń i świadczeń pozapłaconych. Raport EY z badania rynku pracy*. Warszawa: Ernst & Young, 2021.
- Praca zdalna 2.0 – analiza rozwiązań legislacyjnych, ekonomicznych i społecznych związanych z zastosowaniem pracy zdalnej jako odpowiedzi na sytuację epidemiologiczną Covid-19*. Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 2020.
- Praca zdalna po pandemii*. Warszawa: Związek Pracodawców i Przedsiębiorców, 2023.
- Prognozy przyszłości – Know How 2021*. Warszawa: OLX Praca, 2023.
- Stan pracy hybrydowej w Polsce. Doświadczenia i oczekiwania pracowników*. Warszawa: Deloitte, 2022.
- Standing, Guy. *The Precariat. The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic, 2011.
- Visser, Jelle. "The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy". In: *Industrial relations in Europe 2008*, ed. Jelle Visser. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
- Sanetra, Walerian. Od redakcji „Czy sankcje prawa pracy gwarantują skuteczność regulacji pracy zdalnej?”. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 5 (2023): II.
- Wiśniewski, Zenon. „Czy można skutecznie przeciwdziałać zwolnieniom pracowników w czasie kryzysu. Doświadczenia europejskie”. *Polityka Społeczna* 3 (2023): 1–8.
- Zieliński, Karol, Paweł Borek, Piotr Maślak, Jakub Lewandowski. *Raport Praca zdalna – rewolucja, która się przyjęła. Teraz czas na zmiany*. Warszawa: Future Business Institute, 2021.

## STRONY INTERNETOWE/WEBSITES

- Badanie EY: W czasie pandemii polskie firmy niechętnie przechodziły na tryb pracy zdalnej*. Dostęp 15.04.2023. [https://www.ey.com/pl\\_pl/news/2022/05/ey-pandemia-praca-zdalna](https://www.ey.com/pl_pl/news/2022/05/ey-pandemia-praca-zdalna).
- Percentage of employed people usually working from home in Europe, by country (lata 2018, 2020 i 2022)*. Dostęp 6.10.2023. <https://www.statista.com/statistics/879251/employees-teleworking-in-the-eu/>.
- Work & travel the world: say hi to the Global Remote Work Index*. Dostęp 23.09.2023. <https://nordlayer.com/blog/welcome-to-global-remote-work-index/>.

## AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

- Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.
- Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 240.

<https://doi.org/10.31971/2299-2332.2023.18.2>

## Praca zdalna jako forma świadczenia pracy w kontekście nowych uwarunkowań gospodarczych i społecznych

Remote work as a form of work in the context of new economic  
and social conditions

JACEK MĘCINA

ORCID: 0000-0002-6972-2912

Katedra Ustroju Pracy i Rynku Pracy, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych,  
Uniwersytet Warszawski / Department of Labor System and Labor Market, Faculty of Political Science  
and International Studies, University of Warsaw\*  
e-mail: j.mecina@uw.edu.pl

**Summary:** *The article concerns remote work analysed in the context of the pandemic and new labour law regulations in this area. The pandemic forced organizations to suddenly switch from stationary to remote work, and became a catalyst for the process of introducing new flexible forms of work organization. Changes in the labour market would have been forced by the Fourth Industrial Revolution anyway, but the process would have been more spread out over time and economic operators would have had more time to prepare for their introduction. The digitization of the economy and social life requires not only efficient management at various levels of socio-economic life, but also taking care of the well-being of employees and not forgetting that the efficiency and effectiveness of digitization and technological changes largely depend on them. However, remote work does not only bring benefits, so recognizing the risks associated with its dissemination can contribute to eliminating them or mitigating their negative effects.*

**Key words:** *remote work, labour market, employment, technological changes in the labour market*

**Streszczenie:** *Artykuł dotyczy pracy zdalnej analizowanej w kontekście pandemii. Pandemia wymusiła nagłe przedstawianie się organizacji z pracy stacjonarnej na zdalną; stała się katalizatorem procesu wprowadzania elastycznych form organizacji pracy w większym zakresie. Zmiany na rynku pracy i tak by nastąpiły wymuszone przez czwartą rewolucję przemysłową, jednak proces ten byłby bardziej rozłożony w czasie, a podmioty gospodarcze miałyby więcej czasu na przygotowanie się do ich wprowadzenia. Cyfryzacja gospodarki i życia społecznego wymaga nie tylko sprawności zarządzania na różnych szczeblach życia społeczno-gospodarczego, ale także dbania o dobrostan pracowników i niezapominania, że to właśnie od nich w dużym stopniu zależy efektywność i skuteczność cyfryzacji i przemian technologicznych. Jednak praca zdalna niesie ze sobą nie tylko korzyści, dlatego też rozpoznanie zagrożeń związanych z jej upowszechnieniem może przyczynić się do ich wyeliminowania lub złagodzenia ich negatywnych skutków.*

**Słowa kluczowe:** *praca zdalna, rynek pracy, zatrudnienie, zmiany technologiczne na rynku pracy*

### Wprowadzenie

Praca zdalna przed wybuchem epidemii koronawirusa była przede wszystkim traktowana jako instrument pozyskiwania i zatrzymywania wyjątkowo cennych dla przedsiębiorstw pracowników; była rodzajem nagrody. Pojawienie się epidemii i związanych z nią ograniczeń, m.in. konieczność zachowania dystansu fizycznego, przyczyniło się do upowszechnienia

pracy wykonywanej w trybie zdalnym, a tym samym do wzrostu jej znaczenia. Pracę przestała być jedynie benefitem, a stała się sposobem zachowania dystansu fizycznego. Jej wykonywanie umożliwił dynamiczny rozwój technologii informacyjnych, który z kolei wpłynął na rozwój sposobów komunikacji. Praca zdalna z jednej strony może zaburzać granicę na linii praca-życie pozazawodowe, ale jednocześnie

\* ul. Nowy Świat 67, 00-046 Warszawa, pok. 103, 104, tel. 22 552 02 86

nie stwarza możliwość radzenia sobie z tym wyzwaniem.

Celem artykułu jest prezentacja wybranych wyników badań empirycznych poświęconych kwestii świadczenia pracy zdalnej w czasie pandemii, ze szczególnym uwzględnieniem korzyści i szans oraz ograniczeń związanych z tym sposobem wykonywania pracy, zwłaszcza w obszarze godzenia ról zawodowych i osobistych.

## Sytuacja na rynku pracy w Polsce na początku trzeciej dekady XXI w.

Na początku 2020 r. w związku z sytuacją epidemiczną nastąpiły duże zmiany na rynku pracy. Wiązało się to z ograniczeniem działalności podmiotów gospodarki narodowej w dotychczasowej postaci i zapowiadało kryzys (recesję) gospodarczy. Przejawiało się to z jednej strony likwidacją miejsc pracy, a z drugiej otwarciem się pracodawców na formy zatrudnienia pozwalające na zachowanie dystansu społecznego.

W pierwszym kwartale 2020 r. zlikwidowano 119 900 miejsc pracy, z czego 25% (30 tys.) w związku z Covid-19. Po raz pierwszy od 2012 r. na koniec I kwartału 2020 r. liczba pracujących była niższa niż w końcu kwartału poprzedniego roku. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego likwidacja miejsc pracy miała przede wszystkim miejsce w sektorze prywatnym (80%), głównie w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 50 osób.

Polska gospodarka musiała się zmierzyć nie tylko z ograniczeniami wynikającymi z *lockdownu*, ale także z czasowym brakiem pracowników, którzy z powodu kwarantanny oraz izolacji ma-

jącej na celu ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej korzystali z zasiłku chorobowego. Według danych GUS na 31 marca 2021 r. stanowili oni 3,7% ogółu pracujących<sup>1</sup>.

Przed pracodawcami stało trudne zadanie przygotowanie takich rozwiązań organizacji pracy, które umożliwiłyby wykonywanie pracy przez osoby zatrudnione na umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze etatu, a które do tej pory świadczyły pracę w siedzibie pracodawcy w stałych godzinach. Jednym z takich rozwiązań okazała się praca zdalna (mobilny styl pracy, e-praca) czyli praca na odległość (*remote working*)<sup>2</sup>.

Tego typu organizacja pracy była już wcześniej praktykowana m.in. w formie telepracy<sup>3</sup>. Traktowano ją jako elastyczny sposób wykonywania pracy poza siedzibą biura, możliwy dzięki rewolucji technologicznej i komunikacyjnej. Jej efekty były przesyłane do pracodawcy za pomocą technologii informatycznych (telefon, internet).

Odchodzenie od tradycyjnego systemu zatrudnienia, które można było obserwować na przełomie XX i XXI w., wielu badaczy wiąże nie tylko z rozwojem technologicznym, ale także z budowaniem społeczeństwa opartego na wiedzy czy globalizacją. Czwarta rewolucja przemysłowa, której głównymi cechami są: zaawansowana robotyka, sztuczna inteligencja, szeroko rozbudowane usługi e-commerce, autonomiczny transport, *e-learning*, biotechnologia, niewątpliwie wpłynęła na otwarcie się pracodawców i pracowników na elastyczne formy pracy, a pandemia Covid-19 przyspieszyła ich wprowadzenie<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Z danych GUS wynika też, że po możliwość skorzystania z zasiłku opiekuńczego na czas opieki nad dzieckiem z powodu zamknięcia żłobka, przedszkola, klubu dziecięcego czy szkoły w I kwartale 2021 r. skorzystało 1,8% pracujących, z czego zdecydowana większość pracowała w sektorze prywatnym.

<sup>2</sup> Przed wybuchem pandemii COVID-19 praca w trybie zdalnym była stosunkowo mało popularna w Polsce. Dotyczyła tylko 3% pracujących. Joanna M. Moczyłowska, „Nowe trendy na rynku pracy – praca w systemie home office w percepcji polskich menedżerów”, *Marketing i Rynek* 4 (2021): 18–26.

<sup>3</sup> Możliwość wykonywania telepracy została zapisana w Kodeksie pracy ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. przez dodanie rozdziału IIb. Według art. 675 jest ona wykonywana poza siedzibą pracodawcy w sposób regularny (pracownik nie musi być fizycznie obecny w siedzibie pracodawcy lub innym tradycyjnym miejscu pracy), jej efekty zaś są mu przedstawiane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pracownik zdalny korzysta z technologii informacyjnych i komunikacyjnych, takich jak komputer, internet i oprogramowanie specjalistyczne. Miejsc powinno być dostosowane do tego typu pracy. Może być ona wykonywana pełnoetatowo, częściowo lub okazjonalnie, w zależności od potrzeb pracodawcy i preferencji pracownika.

<sup>4</sup> Małgorzata Król, *Praca zdalna, cechy, uwarunkowania, implikacje dla procesu pracy* (Katowice: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2022); Dariusz Makowski, „Kilka uwag o pracy zdalnej”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 10 (2020): 10–16; Jacek Męcina, *Od robotyzacji i automatyzacji do sztucznej inteligencji – wyzwania dla gospodarki i rynku pracy* (Warszawa: SCHOLAR, 2023).

Główną przesłanką wprowadzenia pracy zdalnej była pandemia wirusa Covid-19 i ograniczenia sanitarne z niej wynikające. Jednak mimo pozytywnych ocen na wczesnym etapie jej wykorzystania (pierwsze dwa lata ograniczeń wynikających z *lockdownu*), nastąpiło przewartościowanie opinii, szczególnie po stronie pracodawców, którzy coraz częściej zaczęli dostrzegać negatywny wpływ pracy zdalnej na stosunki pracy, wydajność pracowników (brak faktycznej kontroli) i możliwości rozwojowe organizacji. Stąd mimo poczynionych w okresie pandemii wydatków (m.in. koszt sprzętu, wprowadzone rozwiązania informatyczne umożliwiające wykonywanie pracy zdalnej) można postawić tezę o tendencji do odchodzenia od powszechnego stosowania pracy zdalnej na rzecz pracy hybrydowej lub incydentalnej<sup>5</sup>.

Elastyczne formy świadczenia pracy mogą generować korzyści zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika. Niekiedy są rodzajem benefitu pracowniczego, gdyż wybór miejsca i czasu pracy mieli pracownicy szczególnie przydatni, np. z branży IT<sup>6</sup>. Główną zaletą pracy zdalnej jest możliwość świadczenia pracy przez pracownika w dowolnym miejscu, zyskując czas i środki na dojazd do siedziby firmy, mając jednocześnie pewną swobodę łączenia pracy z obowiązkami rodzinnymi czy innymi aktywnościami i potrzebami. Z kolei pracodawca ma możliwość ograniczenia kosztów wynajmu i utrzymania infrastruktury firmy, ale ma też obowiązki, polegające na dostarczeniu pracownikowi niezbędnego sprzętu, jego ubezpieczenia, instalacji, serwisu, pomocy technicznej, szkolenia z obsługi itp.

Ten rodzaj organizacji pracy jest szczególnie korzystny w przypadku firm funkcjonujących w rozproszonych zespołach, szczególnie

w ICT (Information and Communication Technologies). Stanowi jednak dla firm wyzwanie nie tylko technologiczne (potrzeba zapewnienia odpowiedniego sprzętu, oprogramowania itp.), ale też odnoszące się do aspektów społeczno-organizacyjnych. W rozproszonych zespołach utrudniona jest bowiem i bardziej czasochłonna komunikacja oraz osłabione więzi między pracownikami<sup>7</sup>, choć współczesne technologie komunikacyjne (aplikacje do wideokonferencji, platformy do zarządzania projektami itp.) pomagają niwelować niektóre ograniczenia pracy zdalnej.

Równolegle w przypadku pracy zdalnej zmienia się model pracy, w którym *project management* oznaczał odpowiedzialność za jakiś element końcowego produktu. Teraz coraz częściej oczekuje się od konkretnej osoby lub grupy osób odpowiedzialności za cały produkt (*end-to-end*), co wyklucza w ramach firm dopuszczanie do odseparowania ludzi działających w ramach jakiegoś łańcucha procesów. Ta jedność musi być obecnie zapewniona głównie cyfrowo.

W większości przypadków dotychczasowa organizacja pracy i rodzaj zatrudnienia (umowa o pracę) nie przewidywała wykonywania obowiązków służbowych poza biurem (oczywiście poza osobami, które korzystały już przed pandemią z elastycznych form zatrudnienia), a większość pracowników i pracodawców po raz pierwszy zetknęła się z tą formą wypełniania obowiązków zawodowych. Wykonywanie pracy w systemie zdalnym wymagało wdrożenia narzędzi, pozwalających na przeniesienie aktywności, kontaktów i komunikacji między pracownikami do przestrzeni *online* (np. wprowadzenie cyfrowych platform do współpracy) i stworzenia tzw. domowego biura (*home office*).

<sup>5</sup> Piotr Wróbel, Tomasz Stefaniuk, *Wdrażanie pracy zdalnej w organizacjach. Ludzie, procesy, technologie, bezpieczeństwo* (Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, 2021); Kinga Moras-Olaś, „Okazjonalna praca zdalna – problemy z liczeniem okresu okazjonalnej pracy zdalnej pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze i w trakcie roku kalendarzowego na tle projektu nowelizacji kodeksu pracy”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 8 (2022): 26–31.

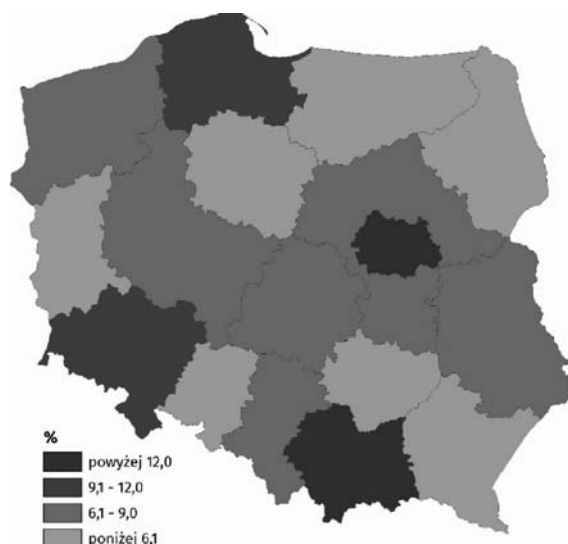
<sup>6</sup> Technologia informacyjna, która obejmuje dziedziny związane z przetwarzaniem, przechowywaniem i przesyłaniem informacji za pomocą komputerów i innych urządzeń elektronicznych.

<sup>7</sup> Karolina Paluszek, „Praca zdalna jako alternatywna forma zatrudnienia”, w: *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, red. Jadwiga Glumińska-Pawlic, Bogusław Przywora (Warszawa: Wyd. C.H. Beck, 2021): 301–315; Aneta Karasek, „Praca zdalna w trakcie pandemii Covid-19”, w: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej przestrzeni fizycznej i społecznej*, red. Iwona Mędryk (Warszawa: Difin, 2021): 177–188; Witold Sadecki, „Wpływ pandemii COVID-19 na rozwój pracy zdalnej w branży małych i średnich przedsiębiorstwach”, *Przedsiębiorczość – Edukacja* 18 (2022): 158–179.



Pandemia Covid-19 zatem istotnie wpłynęła na reorganizację i sposób pracy w wielu polskich przedsiębiorstwach<sup>8</sup>. Zaczęto stosować system pracy zdalnej w warunkach *lockdownu* przy stosunkowo niskim poziomie rozpoznania konsekwencji jej wprowadzenia i brakiem doświadczenia z organizacją pracy w tym systemie, a także brakiem regulaminu pracy w systemie mobilnym czy zasad realizacji pracy zdalnej (m.in. kontroli). To właśnie nadzorowanie, kontrola czy weryfikowanie efektów pracy zdalnej oraz bezpieczeństwo danych stanowiły dla pracodawców duże wyzwanie.

Mapa 1. *Udział pracujących, którzy w związku z sytuacją epidemiczną pracowali zdalnie według regionów (NUTS 2016) na koniec II kwartału 2020 r.*



Źródło: GUS, *Wpływ epidemii Covid-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.*, 3, dostęp 10.09.2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-rynku-pracy-w-polsce-w-drugim-kwartale-2020-roku,4,2.html>.

Według danych GUS w skali całego kraju na dzień 31 marca 2020 r. swoje obowiązki zdalnie wykonywało 11% pracujących. Najczęściej przejście na pracę zdalną miało miejsce w Warszawie; niemal co 6 pracowników wykonywał swoje obowiązki zawodowe w ten sposób. W pozostałych regionach taka sytuacja odnosi-

ła się do co 8–14 pracującego. Najrzadziej była wykonywana w regionach: warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i podlaskim, gdzie na pracę zdalną został delegowany co 14 pracownik.

Po roku, tj. 31 marca 2021 r., udział osób, które pracowały zdalnie w ogólnej liczbie pracujących wyniósł 14,2% (wzrost o 3,2 pp.), natomiast skala wykorzystania pracy zdalnej w sektorze prywatnym była wciąż mniejsza niż w sektorze publicznym – prawie co 6 zatrudniony w sektorze publicznym pracował zdalnie, natomiast w sektorze prywatnym tylko co 12.

Na ogół praca zdalna miała miejsce w organizacjach zatrudniających powyżej 49 pracowników. W 2021 r. udział pracujących zdalnie w jednostkach tej wielkości wyniósł 16,6%; o 6,5 pp. więcej niż w pierwszym kwartale 2020 r. W firmach zatrudniających do 9 osób pracę zdalną świadczyło tylko 7,1% pracujących, natomiast w jednostkach od 10 do 49 osób – 13,6%.

Takie zróżnicowanie w organizacji pracy ze względu na wielkość zakładu pracy może wynikać z faktu posiadania przez większe jednostki specjalistów ds. HR (wzrost znaczenia procesu zarządzania pracownikami pracującymi zdalnie, wypracowanie nowych procedur, przemodelowania dotychczasowej pracy zatrudnionych) czy IT (wzrost oczekiwań i dodatkowe zadania związane z pracą zdalną, digitalizacja, inwestycje w oprogramowanie, chmura obliczeniowa itp.), ale także funduszy na zakup potrzebnego oprogramowania czy wyposażenie pracowników w odpowiedni sprzęt.

Jak wykazały badania przeprowadzone przez firmę Avenga: „zdecydowana większość firm już przed pandemią była w jakimś stopniu przygotowana do pracy zdalnej. Ograniczenia spowodowane epidemią zwiększyły jedynie skalę wykorzystania tej formy pracy i zmusiły do wypracowania nowych procedur. Digitalizacja procesów i dokumentów wewnątrz organizacji przyspieszyła w 2020 r. w 62% ankietowanych firm”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Praca zdalna, wcześniej określana jako telepraca, do czasu pojawienia się w Polsce pandemii SARS-CoV-2 w 2020 r. była wykonywana stosunkowo rzadko, tylko w określonych branżach, najczęściej przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. Marek Kawa, Mirosław Grewiński, „Nowe formy zatrudnienia na europejskim rynku pracy w kontekście zmian technologicznych i pandemii COVID-19”, *Polityka Społeczna* 5–6 (2021): 1–10.

<sup>9</sup> Dostęp 20.09.2023, <https://cnnews.pl/2020/12/14/praca-zdalna-coraz-wiekszym-wyzwaniem-zarzadzczym/#:~:text=Z%20odpowiedzi%20zebranych%20przez%20firm%20C4%99%20Avenga%20wynika%2C%20%20C5%BCe,formy%20pracy%20i%20zmusi%20do%20wypracowania%20nowych%20procedur>.

Praca zdalna wymusiła również zwiększenie inwestycji w bezpieczeństwo cyfrowe. Na zakupy dodatkowego sprzętu IT zdecydowała się co piąta organizacja.

Wykonywanie pracy zdalnej było zróżnicowane w zależności od rodzaju działalności. Na przykład w I kwartale 2021 r. w sekcji *informacja i komunikacja* praca zdalna była wykonywana przez niemal 67% pracujących. W sekcji *edukacja* tą formą pracy zostało objętych niemal 46% pracujących (w kolejnych falach pandemii szkoły wprowadziły naukę zdalną na wszystkich poziomach nauczania).

Obok wymienionych wyżej działów praca zdalna występowała w działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej, działalności finansowej i ubezpieczeniowej oraz w administracji publicznej<sup>10</sup>. Grupy społeczno-zawodowe, których charakter pracy niemal zupełnie uniemożliwiał wykonywanie obowiązków poza miejscem zatrudnienia, to pracownicy usług, robotnicy i rolnicy. Oznacza to, że pracę zdalną świadczyły przede wszystkim osoby stosunkowo uprzywilejowane ze względu na pozycję społeczno-zawodową warunkowaną poziomem wykształcenia.

Z kolei jak wynika z badań CBOS<sup>11</sup>, odsetek osób deklarujących taką możliwość przez cały czas wynosi zaledwie 8%. Na ogół praca zdalna podejmowana jest w określonych okolicznościach (22%), ustalanych z pracodawcą. Nadal większość badanych pracuje stacjonarnie (70%). Według autorów raportu CBOS, z trybu pracy zdalnej najczęściej mogli skorzystać przedstawiciele kadry kierowniczej i specjaliści z wyższym wykształceniem (75%). Jednak nadal ponad połowa z nich ma taką możliwość tylko w określonych okolicznościach (57%). Elastyczna organizacja pracy jest stosunkowo często akceptowalna w środowisku administracyjno-biurowym (54%), ale z reguły pod pewnymi warunkami (48%). Najczęściej

z pracy zdalnej przez cały czas mogą korzystać osoby pracujące na własny rachunek (21%).

Jedną z zalet wykonywania pracy zdalnej była ochrona przed bezrobociem oraz przed koniecznością zawieszenia prowadzonej działalności gospodarczej w trakcie trwania pandemii. Niestety, jej wykonywanie nie we wszystkich branżach gospodarki narodowej było możliwe, co skutkowało zawieszaniem działalności gospodarczej w sferze usług (np. zakłady fryzjerskie, kosmetyczne itp.).

W okresie postpandemicznym w niektórych firmach wprowadzono hybrydowy sposób świadczenia pracy (częściowo zdalnie, częściowo stacjonarnie). Pozwoliło to wykorzystać wypracowane przez miesiące rozwiązania *home office* w połączeniu z tradycyjnymi sposobami świadczenia pracy i związaną z tym komunikacją, zarządzaniem czy kontrolowaniem pracowników. Umożliwiło też pełniejsze wykorzystanie inwestycji w sprzęt czy oprogramowanie, które poniósł pracodawca w momencie wprowadzania pracy zdalnej.

Ta forma pracy stała się z czasem formą preferowaną zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Dlatego też ograniczenie rozprzestrzeniania się epidemii (ogłoszenie końca *lockdownu*) nie spowodowało całkowitego powrotu pracowników do zakładów pracy. Kierownictwo części firm zdecydowało się na zastosowanie systemu pracy hybrydowej lub utrzymanie pracy zdalnej, co na ogół spotkało się z akceptacją pracowników.

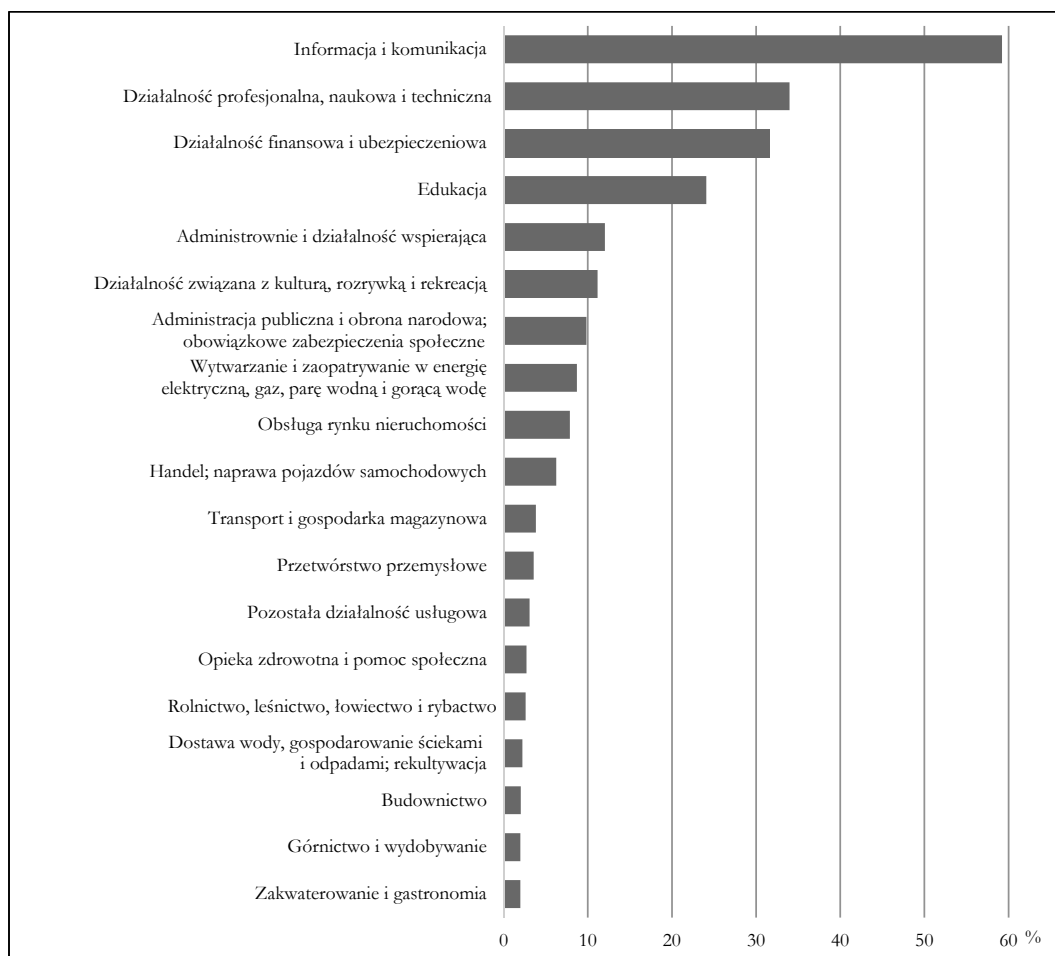
Jak pokazują badania Konfederacji Lewiatan, część pracowników nie chciała już wracać do starego trybu pracy, a co do zasady preferowaną formą jest praca hybrydowa (czyli częściowo zdalna, częściowo stacjonarna)<sup>12</sup>. Ten rodzaj organizacji pracy ułatwia bowiem godzenie życia zawodowego z prywatnym, znalezienie właściwego balansu między zaangażowaniem w pracę a np. obowiązkami do-

<sup>10</sup> GUS, *Wpływ epidemii Covid-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.*, dostęp 10.09.2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-drugim-kwartale-2020-roku,4,2.html>.

<sup>11</sup> Grażyna J. Leśniak, *CBOS: 70 proc. Polaków pracuje stacjonarnie, a tylko 8 proc. zdalnie przez cały czas*, dostęp 23.11.2023, <https://www.prawo.pl/kadry/ilu-polakow-pracuje-zdalnie-a-ilu-stacjonarnie-badanie-cbos,512214.html>.

<sup>12</sup> Maciej Badowski, „Chcemy wracać do biur, ale przede wszystkim w modelu hybrydowym. Kluczowym wyzwaniem jest godzenie życia zawodowego z prywatnym”, *Dziennik Zachodni*, 11.06.2021, dostęp 23.10.2023, <https://i.pl/chcemy-wracac-do-biur-ale-przede-wszystkim-w-modelu-hybrydowym-kluczowym-wyzwaniem-jest-godzenia-zycia-zawodowego-z-prywatnym>.

Wykres 1. *Udział pracujących, którzy w związku z sytuacją epidemiczną pracowali zdalnie w wybranych sekcjach PKD na koniec II kwartału 2020 r.*



Źródło: GUS, *Wpływ epidemii Covid-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.*, 4, dostęp 10.09.2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-drugim-kwartale-2020-roku,4,2.html>

momowymi. Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy postrzegają ją jako optymalną, pozwala bowiem łączyć tryb pracy zdalnej z obecnością w biurze zgodnie z ustalonymi zasadami i potrzebami.

Jednak praca zdalna czy hybrydowa może nieść za sobą nie zawsze pożądane skutki. Dlatego też podjęto badania dotyczące nie tylko efektywności pracy zdalnej (w perspektywie pracodawcy i pracownika), ale także „badania dotyczące społecznych skutków doświadczenia pandemii obserwowanych na przecięciu sfery pracy zdalnej oraz życia rodzin z dziećmi”<sup>13</sup>.

Pandemia przyczyniła się do transformacji modelu pracy w roku poprzedzającym jej pojawienie się (2019 r.). Według danych GUS dom był głównym miejscem realizacji zadań służbowych dla tylko 2% zatrudnionych. Możliwość wykonywania pracy w domu traktowano częściej jako benefit pracowniczy dostępny tylko dla wybranych ról i nie zawsze ten sposób wykonywania obowiązków służbowych był przychylnie postrzegany przez pracodawców.

W związku z ograniczeniami pandemicznymi firmy musiały w tempie ekspresowym utworzyć ramy organizacyjne dla tego rozwią-

<sup>13</sup> Piotr Binder, „Praca zdalna w czasie pandemii i jej implikacje dla rodzin z dziećmi – badanie jakościowe”, *Przegląd Socjologii Jakościowej* tom 18, nr 1 (2022): 82–110, <https://doi.org/10.18778/1733-8069.18.1.05>; Iwona Zaręba, Anna Cierniak-Emerych, „Praca zdalna w warunkach niepewności – optyka pracodawców i pracowników”, w: *Zarządzanie kapitałem ludzkim w warunkach niepewności. Wyzwania i implikacje*, red. nauk. Marta Juchnowicz, Hanna Kinowska (Warszawa: PWE, 2023): 219–232; Agnieszka Jeran, „Praca zdalna jako źródło problemów realizacji funkcji pracy”, *Opuscula Sociologica* 2 (16) (2016): 49–61.

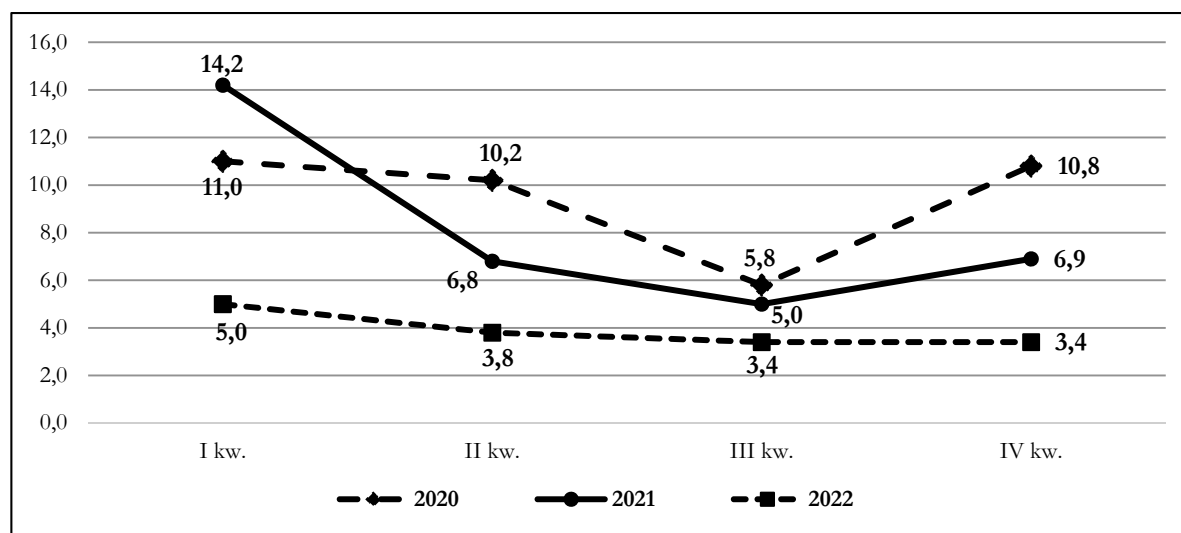
zania, a także inwestować w sprzęt i oprogramowanie, umożliwiające wykonywanie pracy poza firmą. Efektywność pracy zdalnej, a także ograniczenie kosztów pracy spowodowały, że pracodawcy i pracownicy zdecydowali się na stosowanie pracy zdalnej na dłużej. Dobrostan pracowników zyskał na znaczeniu w czasach pandemii. Na wykresie 2 zaprezentowano odsetek osób pracujących zdalnie w związku z sytuacją epidemiologiczną w latach 2020–2022.

Dane wykresu 2 pokazują, że odsetek pracujących zdalnie był różny w zależności od kwartału. W III kwartale każdego analizowanego roku był on najniższy, co wiązało się z przypadaniem na ten kwartał miesięcy letnich,

wakacyjnych, w czasie których znaczna część pracowników korzysta z urlopów wypoczynkowych, oraz poprawą w tym czasie sytuacji epidemiologicznej, a tym samym spadkiem liczby zachorowań na Covid-19. Natomiast w I kwartale obserwowano szczyty zachorowań na Covid-19 i stąd zwiększał się odsetek osób wykonujących pracę zdalną.

Na uwagę zasługuje fakt, że w drugiej połowie 2022 r. odsetek pracujących zdalnie stanowił niewiele ponad 3% pracujących. Może to świadczyć o tym, że praca zdalna – mimo że często podkreślano korzyści płynące z jej zastosowania – stosunkowo rzadko po pandemii jest obecna w polskich firmach.

Wykres 2. *Udział osób pracujących zdalnie w związku z sytuacją epidemiologiczną w latach 2020–2022 (stan na koniec kwartału)*



Źródło: dane GUS z poszczególnych kwartałów danego roku, dostęp 10.09.2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy>.

## Aspekty normatywne wprowadzania pracy zdalnej

Przed wybuchem pandemii w Kodeksie pracy uwzględniono katalog możliwych do zastosowania systemów czasu pracy, jednak nie zdefiniowano normatywnych rozwiązań dotyczących pracy zdalnej. Wskazywano jedynie na możliwość wykonywania telepracy, która została uwzględniona w Kodeksie pracy ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. przez dodanie rozdziału IIb. Według art. 675 jest ona wykonywana poza siedzibą pracodawcy w sposób regularny, zaś jej efekty są mu przedstawiane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Ze względu na małą elastyczność i wymóg ustalania jej norm w formie przepisów wewnątrzzakładowych telepraca była bardzo rzadko stosowana na polskim rynku pracy. Dopiero pandemia Covid-19 przyczyniła się do wprowadzenia pracy zdalnej w polskich przedsiębiorstwach w szerokim zakresie, a tym samym niejako wymusiła na ustawodawcy wprowadzenie odpowiednich zapisów regulujących jej wykonywanie, np. w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.

Art. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. regulował kwestie trybu i zakresu poleceń wykonywania pracy zdalnej. Były to jednak regulacje niepełne i tymczasowe. Ich czas obowiązywania dostosowywany był do ograniczeń wynikających z wprowadzenia *lockdownu* (konieczne izolacje i zamrażanie działalności niektórych firm). Praca zdalna stała się ważnym elementem działań ukierunkowanych na zmniejszanie ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa.

Jednocześnie podjęto pracę i konsultacje społeczne (związki zawodowe, związki pracodawców), aby wprowadzić regulacje dotyczące pracy zdalnej do Kodeksu pracy. Potrzeba zmian wynikała m.in. z konieczności uwzględnienia potencjału technologii cyfrowych, rozstrzygnięcia kwestii związanych z kontrolą (w przypadku pracy zdalnej akcent kładziony jest przede wszystkim na stopień wykonania powierzonych zadań, a nie na czas pracy)<sup>15</sup>.

Przygotowywane zmiany na rynku pracy wymagały dostosowania prawa związanego ze świadczeniem pracy zdalnej lub hybrydowej na podstawie dialogu z pracodawcami i pracownikami. Dialog gwarantował zminimalizowanie zaburzeń w stosunkach pracy i ograniczanie możliwości rozwoju firm. Niezbędne stało się też opracowywanie mechanizmów i instrumentów zapewnienia pomocy firmom i pracownikom, chociażby w zakresie wyposażania miejsc pracy (np. dodatkowy sprzęt IT), dofinansowania inwestycji w oprogramowanie, czy wsparcia finansowego podnoszenia kwalifikacji (kompetencji).

Otrzymanie wsparcia przez firmy pozwoliłoby maksymalnie zniwelować długofalowe skutki trzech lat pandemii. Skutki nie tylko niekorzystne dla zdrowia (w tym psychicznego), ale także dla efektywności pracy w długim okresie.

Dopiero 6 lutego 2023 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano ustawę z 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup>, w której zdefiniowa-

no pojęcie pracy zdalnej i określono zasady oraz obowiązki pracodawców i pracowników dotyczące pracy zdalnej. Jako datę graniczną początku obowiązywania nowych przepisów wskazano 7 kwietnia 2023 r. Tym samym ustawodawca dał pracodawcom czas na przygotowanie się i dostosowanie organizacyjne miejsc pracy do zmian wprowadzonych w Kodeksie pracy.

Według nowych zapisów określono, że praca zdalna to praca świadczona na podstawie uzgodnienia stron umowy na polecenie pracodawcy. W art. 67<sup>18</sup> zapisano, że „praca może być wykonywana całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą, w tym pod adresem zamieszkania pracownika, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość (praca zdalna)”.

Okazjonalnie także pracownik może wystąpić z wnioskiem do pracodawcy o możliwość wykonywania pracy zdalnej. Jednak wniosek ten nie jest wiążący dla pracodawcy, który może odmówić jego uwzględnienia.

Kodeks pracy rozróżnia trzy rodzaje pracy zdalnej:

- 1) praca zdalna całkowita – praca wykonywana wyłącznie w trybie zdalnym (100% czasu pracy zdalnie),
- 2) praca zdalna częściowa, tzw. hybrydowa – praca wykonywana częściowo w zakładzie pracy, a częściowo w formie pracy zdalnej,
- 3) praca zdalna okazjonalna – wykonywana każdorazowo na wniosek pracownika złożony w formie pisemnej lub elektronicznej, w wymiarze maksymalnie 24 dni w roku kalendarzowym.

Wprowadzenie do Kodeksu pracy elastycznych form organizacji wiąże się z prawną ochroną zatrudnienia i warunków pracy pracowników pracujących zdalnie, w tym ochroną socjalną i związkową. Dotyczy jednak ona głównie osób zatrudnionych na umowie o pracę.

<sup>15</sup> Małgorzata Mędrala, red. nauk., *Praca zdalna w polskim systemie prawnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 240. Więcej na ten temat podstaw prawnych wykonywania pracy zdalnej: Monika Tomaszewska, „Elementy konstytucyjne pracy zdalnej”, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 30, nr 3 (2023): 211–219, <https://doi.org/10.4467/25444654SPP.23.016.17897>. Adrian Prusik, *Praca zdalna. Praktyczny przewodnik po nowych przepisach* (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2023).

Natomiast w przypadku pracy na e-platformie, pracy dorywczej i pracy na podstawie bonów pracowniczych warunki zatrudnienia i pracy są dużo mniej zadowalające niż w przypadku standardowego zatrudnienia, a ochrona socjalna pracowników wypada znacznie słabiej.

## Pozytywny i negatywny obraz pracy zdalnej – perspektywa pracownika

W literaturze przedmiotu<sup>17</sup> wiele miejsca poświęca się ocenie zalet i wad pracy zdalnej, zarówno jako niestandardowemu (elastycznemu) systemowi organizacji pracy wynikającemu z rewolucji przemysłowej 4.0, jak i w kontekście pandemii<sup>18</sup>. Niespotykana do tej pory sytuacja spowodowała znaczący wzrost liczby osób, które albo podjęły ten rodzaj pracy w większym niż dotychczas wymiarze, albo po raz pierwszy zetknęły się z tą formą wypełniania obowiązków zawodowych.

Zwolennicy realizacji pracy zdalnej wskazywali jako zaletę oszczędność czasu, a tym samym możliwość spędzania większej ilości czasu z najbliższymi, co w literaturze przedmiotu określane jest jako godzenie życia zawodowego z osobistym (rodzinnym); nierzadko jest to traktowane przez pracowników jako korzyść ułatwiająca godzenie pracy zawodowej z innymi obszarami życia.

Jak zauważyła prof. Elżbieta Mączyńska, „możliwość pracy zdalnej jest postrzegana przez pracowników jako równowartość ok. 7-proc. podwyżki wynagrodzenia<sup>19</sup>”. Powołała się przy tym na dostępne wyniki badań, które wykazują, że „praca zdalna umożliwia oszczędność czasu i oszczędności na kosztach dojazdu czy wydatkach na ubrania<sup>20</sup>”. Z kolei zaoszczędzony czas może być przesłanką do podjęcia nauki, podniesienia kwalifikacji.

Brak konieczności codziennego pokonywania trasy dom-praca to nie tylko oszczędność czasu, ale także kosztów związanych z przejazdem. Pracujący w domu mieli też możliwość elastycznego planowania pracy i decydowania

o sposobie jej wykonywania. Brak współpracowników, którzy mogliby źle wpłynąć na możliwości koncentracji, skutkowało szybszym i sprawniejszym wykonywaniem zadań, co z kolei miało pozytywny wpływ na wydajność i produktywność pracy. Brak pośpiechu przekładał się na większą satysfakcję z pracy i życia oraz wzrost motywacji do pracy. W przypadku mieszkańców regionów charakteryzujących się wysokim wskaźnikiem bezrobocia podjęcie pracy zdalnej powodowało brak konieczności migracji.

Czy zatem praca zdalna to same korzyści dla pracownika? Niestety niezależnie od tego, jak elastyczne rozwiązania i wsparcie zastosowali pracodawcy, wyniki badań pokazały, że jej wykonywanie miało też negatywne cechy/skutki: wzrost frustracji i zmęczenia, stres, wypalenie zawodowe. W stosunkowo krótkim czasie pracownicy musieli dostosować się do nowej sytuacji, do pracy poza biurem, co mogło stanowić dla nich nowe wyzwania natury organizacyjnej, a także społeczno-socjalnej.

Brak odpowiednio przystosowanego stanowiska pracy zdalnej mógł prowadzić do problemów zdrowotnych (ból pleców czy karku). Z kolei brak regularnej aktywności fizycznej (np. zmiana miejsca na inne w biurze, konieczność kontaktów osobistych z osobami z innych pokoi) może wpływać na zdrowie. Pracując zdalnie, pracownicy musieli sami planować i organizować dzień pracy, co mogło niektórym z nich przy braku doświadczenia sprawiać trudności w obszarze zarządzania sobą w czasie, poczucie bycia stale w pracy.

Utrudniona i bardziej czasochłonna komunikacja w rozproszonych zespołach oraz osłabione więzi między pracownikami przekładały się na trudności w realizacji wyznaczonych zadań. Do tego dochodził brak łatwego dostępu do pewnych zasobów biurowych (drukarki, archiwum firmowe czy specjalistyczne oprogramowanie) i sprawy techniczne (problemy z dostępem do niezbędnych narzędzi, zła łączność internetowa, awaria sprzętu).

<sup>17</sup> Zareba, Cierniak-Emerych, *Praca zdalna w warunkach niepewności*.

<sup>18</sup> Anna Dolot, „Wpływ pandemii COVID-19 na pracę zdalną – perspektywa pracownika”, *E-mentor* 1 (83) (2020).

<sup>19</sup> Dostęp 12.12.2023, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Maczynska-o-zaprzepaszczonych-szansach-rynku-pracy-w-przypadku-uchodzcow-8465532.html>.

<sup>20</sup> Tamże.

Brak kontaktów społecznych, odizolowanie, niemożność budowania relacji nieformalnych dawała poczucie osamotnienia i wyobcowania. Jednocześnie niektóre osoby pracujące w systemie zdalnym mogły mieć kłopoty z zachowaniem równowagi między pracą a życiem prywatnym. Granice między pracą a życiem prywatnym mogły stać się niejasne, co mogło prowadzić do przepracowania (trudności w odłączeniu się od obowiązków zawodowych po zakończeniu dnia pracy).

Wykonywanie pracy zdalnie wiązało się również z utrudnieniami technicznymi, wynikającymi z ograniczenia dostępu do zasobów organizacji, niedostatecznym oprogramowaniem, zaopatrzeniem w sprzęt czy słabym łączem internetowym. Poza tym powodowało obniżenie poziomu komfortu mieszkania przez konieczność wydzielenia z przestrzeni domowej miejsca do pracy. Praca w domu w okresie pandemii dla osób posiadających dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, szczególnie w okresach zamknięcia przedszkoli i szkół oraz nauki *on line*, mogła być źródłem dezorganizacji pracy.

Następowało również zacieranie się granicy między pracą a życiem prywatnym. Praca zdalna z jednej strony może zaburzać granicę na linii praca-życie pozazawodowe, ale z drugiej strony ułatwiać radzenie sobie w sytuacjach wyjątkowych (np. konieczność zapewnienia opieki dzieciom czy starszym lub niepełnosprawnym członkom rodziny). Traktowanie pracy jako „siedzenia w domu” mogło jednak wpłynąć na jej deprecjację i dezorganizację. Dlatego też pracodawcy i kadra kierownicza musieli się zmierzyć nie tylko z organizacją pracy dla pracujących zdalnie, określeniem zasad współpracy i komunikacji, ale też ze skutkami, jakie niesła za sobą ta forma pracy w warunkach pandemii. Dobrostan pracowników i ich zdrowie psychiczne mocno zyskało na znaczeniu.

Jak przekonuje Joanna Świerzyńska z „Deloitte”, „inwestycje w pracowników powinny być priorytetem w organizacji, bo to właśnie oni w dużej mierze radzić sobie będą z kolejnymi kryzysami na pierwszym froncie. Co więcej, menedżerowie muszą tak przemodelo-

wać swoje strategie, żeby to zatrudnieni pełnili w nich kluczową rolę”. Jednocześnie podkreśla się, jak niebezpieczna jest dla pracowników dehumanizacja pracy i narastający problem samotności, szkodliwy dla zdrowia<sup>21</sup>.

### **Praca zdalna wady i zalety – perspektywa pracodawcy**

Jak wykazały doświadczenia ostatnich lat, praca zdalna na trwale zostanie wpisana w model organizacji pracy w Polsce, co zostało unormowane w Kodeksie pracy w ustawie w 2023 r. Kultura organizacyjna związana z coraz szerszym stosowaniem pracy zdalnej skupia się na rozwoju, przystosowaniu i elastyczności form świadczenia pracy w innym systemie niż stacjonarny. Tym samym praca zdalna i coraz częściej stosowana praca hybrydowa wchodzi na trwale do powszechnego systemu organizacji pracy. Jednak w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, w Polsce ten sposób świadczenia pracy nie jest wciąż zbyt popularny. O ile w 2020 r. co ósmy Europejczyk pracował w domu (12,3%), to w Polsce wskaźnik ten wyniósł tylko 8,9%.

Wprowadzenie pracy zdalnej z punktu widzenia pracodawców może generować oszczędności, wpływać chociażby na obniżenie kosztów wynajmu powierzchni czy utrzymania biura. Jednak jej wprowadzenie wiąże się również z poniesieniem nakładów finansowych na digitalizację, inwestycje w oprogramowanie, chmurę obliczeniową, bezpieczeństwo cyfrowe i dodatkowy sprzęt IT.

Może również mieć pozytywny wpływ na możliwości rozwoju przedsiębiorstwa poprzez rozszerzenie działalności na inne rynki. Jednak w obliczu kryzysu demograficznego i coraz częściej odczuwanego braku pracowników o określonych kompetencjach i wykształceniu praca zdalna może być remedium na trudności w pozyskiwaniu lub zatrzymaniu wartościowych pracowników oraz pokazać zbledność innych.

Jednym z ważnych aspektów pracy zdalnej są sposoby kontroli jej wykonywania. Dlatego

<sup>21</sup> Elżbieta Mączyńska, „Praca zdalna. Dobrodrojeństwa i wynaturzenia”, *Polityka Społeczna* 5–6 (2021): 10–18; Aneta Waszkiewicz, „Praca zdalna po pandemii COVID-19 – preferencje pokoleń BB, X, Y, Z”, *E-mentor* 5 (2022): 36–52.

też coraz częściej kładzie się nacisk na stopień wykonywania zadań, a nie kontrolę czasu pracy, wdrożenie narzędzi, które ułatwią rozliczanie pracy zdalnej (zadaniowy model rozliczania pracy) czy wypracowanie nowych strategii rozwoju kadr. Celem tych ostatnich jest stworzenie takich zespołów, które będą reagować dynamicznie na niespodziewane utrudnienia biznesowe.

Praca zdalna może być korzystna z punktu widzenia pracodawcy, ponieważ w wyniku jej zastosowania pracownicy charakteryzują się mniejszą absencją chorobową; może również obniżyć liczbę konfliktów między pracownikami<sup>22</sup>.

Wprowadzenie pracy zdalnej w danym przedsiębiorstwie może poszerzyć liczbę kandydatów do zatrudnienia, m.in. o specjalistów z innego miasta czy kraju, którzy nie są skłonni do zmiany miejsca zamieszkania ze względu na pracę, osoby niepełnosprawne czy kobiety na/ po urlopach wychowawczych itp.

Elastyczne rozwiązania organizacji pracy, jako standardowe rozwiązanie oferowane przez pracodawców, pozwolą też utrzymać pracowników, którym pracodawca nie można zaoferować innych benefitów. Ułatwieniem dla pracodawców było też zwiększenie możliwości rekrutacji nowych pracowników, połączenia przez internet z kandydatami, co znacząco skracało dystans między kandydatami i pracodawcami i ułatwiało komunikację.

Oczywiście system pracy zdalnej lub hybrydowej niesie również ze sobą wiele cech negatywnych. Jedną z nich są trudności związane z nadzorowaniem pracy zespołów, z utrzymaniem zaangażowania pracowników, pogorszeniem komunikacji w firmie, ochroną danych wrażliwych. Ważnym dylematem przy organizacji pracy zdalnej jest problem zabezpieczenia wymogów BHP w przypadku pracy poza siedzibą firmy<sup>23</sup>.

Kolejną ważną kwestią dla pracodawcy jest bezpieczeństwo danych i zachowanie odpowiednich środków ostrożności, aby nie stwa-

rzać ryzyka dla bezpieczeństwa danych firmowych.

## Zakończenie

Mimo efektów rewolucji 4.0, pandemii, cyfryzacji i wprowadzania nowych procesów technologicznych (automatyzacja, robotyzacja) w Polsce wciąż dominuje standardowe zatrudnienie. Na rynku pracy pojawiają się jednak coraz bardziej zróżnicowane formy zatrudnienia i różne sposoby świadczenia pracy (zdalna, hybrydowa, platformowa).

Według prognoz nowe formy zatrudnienia (praca świadczona poza siedzibą firmy) będą się rozwijać nadal już nie tylko ze względu na pandemię i potrzebę ochrony przed zakażeniem, ale także ze względu na transformację w kierunku ery cyfrowej i gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla. Nawet w obliczu kryzysu gospodarczego wywołanego przez Covid-19 i jego wpływu na rynek pracy niemożliwe wydaje się powstrzymanie zmian zachodzących w organizacji i sposobie świadczenia pracy, które często wynikają z potrzeby elastyczności podchodzenia do procesów biznesowych zarówno pracodawców, jak i pracowników. Nowe formy zatrudnienia wymagają utrzymania dotychczasowej ochrony pracowników nie tylko tych zatrudnionych na umowie o pracę, ale również tych świadczących pracę na innych zasadach.

Ważną sprawą jest kwestia czasu pracy, reprezentacji oraz zdrowia i bezpieczeństwa w przypadku kilku nowych form zatrudnienia, w tym pracy mobilnej z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), pracy za pośrednictwem platform internetowych, pracy dorywczej i pracy w systemie bonów usługowych. W przypadku niektórych nowych form zatrudnienia niejednoznaczność statusu zatrudnienia pracowników może przyczynić się do segmentacji rynków pracy.

Nie dziwi zatem, że praca zdalna i nowe formy zatrudnienia są przedmiotem zainteresowania nie tylko pracodawców i pracow-

<sup>22</sup> Król, *Praca zdalna*.

<sup>23</sup> Dopiero wprowadzone w 2023 r. do kodeksu pracy przepisy o pracy zdalnej ustanowiły wiele swoistych rozwiązań z dziedziny bhp. Więcej na ten temat: Dariusz Makowski, „O przepisach kodeksu pracy dotyczących pracy zdalnej w świetle zasad prawa BHP”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 7 (2023): 20–26.



ników (duże zainteresowanie tą formą pracy wśród osób poszukujących zatrudnienia), ale także badaczy i polityków społecznych.

Z tej perspektywy kluczowe jest monitorowanie procesu implementacji przez firmy nowych rozwiązań i wypracowanie jak najlepszych zasad wdrażania pracy zdalnej, ustalenia jej zakresu, szczególnie w małych i średnich firmach, w których proces ten jest kosztowniejszy i trudniejszy niż w dużych organizacjach.

Jednak jak zauważają eksperci oraz na podstawie badań empirycznych można stwierdzić, że sektor małych i średnich przedsiębiorstw szybko dostosował się do nowych warunków

i dość sprawnie przystosował do swoich potrzeb model pracy zdalnej<sup>24</sup>. Praca zdalna umożliwia kontynuowanie działalności w sytuacjach kryzysowych, takich jak pandemia czy klęski żywiołowe, i jest odpowiedzią na znaczące zmiany lub nowe zjawiska.

Wreszcie, jak wskazują badania, praca zdalna jest preferowaną przez pracowników formą świadczenia pracy<sup>25</sup>. Prowadzenie dalszych badań i monitorowanie rozwoju pracy zdalnej, także w kontekście nowych rozwiązań legislacyjnych na poziomie europejskim, jest ważnym zadaniem badań nad stosunkami pracy i rynkiem pracy w kontekście przyspieszającej transformacji technologicznej.

#### BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Badowski, Maciej. „Chcemy wracać do biur, ale przede wszystkim w modelu hybrydowym. Kluczowym wyzwaniem jest godzenia życia zawodowego z prywatnym”. *Dziennik Zachodni*, 11.06.2021. Dostęp 23.10.2023. <https://i.pl/chcemy-wracac-do-biur-ale-przedem-wszystkim-w-modelu-hybrydowym-kluczowym-wyzwaniem-jest-godzenia-zycia-zawodowego-z-prywatnym>.
- Binder, Piotr. „Praca zdalna w czasie pandemii i jej implikacje dla rodzin z dziećmi – badanie jakościowe”. *Przegląd Socjologii Jakościowej* tom 18, nr 1 (2022): 82–110. <https://doi.org/10.18778/1733-8069.18.1.05>.
- Dolot, Anna. „Wpływ pandemii COVID-19 na pracę zdalną – perspektywa pracownika”. *E-mentor* 1 (83) (2020).
- GUS. *Wpływ epidemii Covid-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.* Dostęp 10.09.2023. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wpływ-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-drugim-kwartale-2020-roku,4,2.html>.
- Jeran, Agnieszka. „Praca zdalna jako źródło problemów realizacji funkcji pracy”. *Opuscula Sociologica* 2 (16) (2016): 49–61.
- Karasek, Aneta. „Praca zdalna w trakcie pandemii Covid-19”. W: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej przestrzeni fizycznej i społecznej*, red. Iwona Mędryk, 177–188. Warszawa: Difin, 2021.
- Kawa, Marek, Mirosław Grewiński. „Nowe formy zatrudnienia na europejskim rynku pracy w kontekście zmian technologicznych i pandemii COVID-19”. *Polityka Społeczna* 5–6 (2021): 1–10.
- Król, Małgorzata. *Praca zdalna, cechy, uwarunkowania, implikacje dla procesu pracy*. Katowice: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2022.
- Leśniak, Grażyna J. *CBOŚ: 70 proc. Polaków pracuje stacjonarnie, a tylko 8 proc. zdalnie przez cały czas*. Dostęp 23.11.2023. <https://www.prawo.pl/kadry/ilu-polakow-pracuje-zdalnie-a-ilu-stacjonarnie-badanie-cbos,512214.html>.
- Makowski, Dariusz. „Kilka uwag o pracy zdalnej”. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 10 (2020): 10–16.
- Makowski, Dariusz. „O przepisach kodeksu pracy dotyczących pracy zdalnej w świetle zasad prawa BHP”. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 7 (2023): 20–26.
- Mączynska, Elżbieta. „Praca zdalna. Dobrodziejstwa i wynaturzenia”. *Polityka Społeczna* 5–6 (2021): 10–18.
- Męcina, Jacek. *Oczekiwane warunki zatrudnienia młodych pracowników i studentów. Raport z badań, raport niepublikowany*. Warszawa, 2023.
- Męcina, Jacek. *Od robotyzacji i automatyzacji do sztucznej inteligencji – wyzwania dla gospodarki i rynku pracy*. Warszawa: SCHOLAR, 2023.
- Mędrala, Małgorzata, red. nauk. *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Moczyłowska, Joanna M. „Nowe trendy na rynku pracy – praca w systemie home office w percepcji polskich menedżerów”. *Marketing i Rynek* 4 (2021): 18–26.
- Moras-Olaś, Kinga. „Okazjonalna praca zdalna – problemy z liczeniem okresu okazjonalnej pracy zdalnej pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze i w trakcie roku kalendarzowego na tle projektu nowelizacji kodeksu pracy”. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 8 (2022): 26–31.
- Paluszek, Karolina. „Praca zdalna jako alternatywna forma zatrudnienia”. W: *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, red. Jadwiga Glumińska-Pawlic, Bogusław Przywora, 301–315. Warszawa: Wyd. C.H. Beck, 2021.
- Prusik, Adrian. *Praca zdalna. Praktyczny przewodnik po nowych przepisach*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2023.
- Sadecki, Witold. „Wpływ pandemii COVID-19 na rozwój pracy zdalnej w branży małych i średnich przedsiębiorstw”. *Przedsiębiorczość – Edukacja* 18 (2022): 158–179.
- Śliż, Piotr. „Praca zdalna w czasie epidemii COVID-19 w Polsce – wyniki empirycznego”. *E-mentor* 3 (85) (2020): 50–65. <https://doi.org/10.15219/em85.1474>.
- Tomaszewska, Monika. „Elementy konstytutywne pracy zdalnej”. *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 30, nr 3 (2023): 211–219. <https://doi.org/10.4467/25444654SPP.23.016.17897>.

<sup>24</sup> Piotr Śliż, „Praca zdalna w czasie epidemii COVID-19 w Polsce – wyniki empirycznego”, *E-mentor* 3 (85) (2020): 50–65, <https://doi.org/10.15219/em85.1474>.

<sup>25</sup> Jacek Męcina, *Oczekiwane warunki zatrudnienia młodych pracowników i studentów. Raport z badań, raport niepublikowany* (Warszawa, 2023).

- Waszkiewicz, Aneta. „Praca zdalna po pandemii COVID-19 – preferencje pokoleń BB, X, Y, Z”. *E-mentor* 5 (2022): 36–52.
- Wróbel, Piotr, Tomasz Stefaniuk. *Wdrażanie pracy zdalnej w organizacjach. Ludzie, procesy, technologie, bezpieczeństwo*. Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, 2021.
- Zaręba, Iwona, Anna Cierniak-Emerych. „Praca zdalna w warunkach niepewności – optyka pracodawców i pracowników”. W: *Zarządzanie kapitałem ludzkim w warunkach niepewności. Wyzwania i implikacje*, red. nauk. Marta Juchnowicz, Hanna Kinowska, 219–232. Warszawa: PWE, 2023.

#### STRONY INTERNETOWE/WEBSITES

- Dostęp 20.09.2023. <https://ccnews.pl/2020/12/14/praca-zdalna-coraz-wiekszym-wyzwaniem-zarzadzczym/#:~:text=Z%20odpowiedzi%20zebranych%20przez%20firm%C4%99%20Avenga%20wynika%2C%20%C5%BCe,formy%20pracy%20i%20zmusi%C5%82y%20do%20wypracowania%20nowych%20procedur>.
- Dostęp 12.12.2023. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Maczynska-o-zaprzepaszczonych-szansach-ryнку-pracy-w-przypadku-uchodzcow-8465532.html>
- GUS. Dostęp 10.09.2023. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy>.

#### AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

- Ustawa z 2.03.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.
- Ustawa z 1.12.2022 o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 240.

## Situation of vocational school graduates in the labour market – lines of action for its improvement

### Sytuacja absolwentów szkół zawodowych na rynku pracy – kierunki działań na rzecz jej poprawy

CECYLIA SADOWSKA-SNARSKA

ORCID: 0000-0003-0868-7989

Department of Economics and Finance, University of Łomża /  
Katedra Ekonomii i Finansów, Akademia Łomżyńska\*  
e-mail: csadowskasnarska@al.edu.pl

**Summary:** *The aim of this study is to analyse the labour market status of vocational school graduates, as well as to indicate the lines of action for improving their employability, which is determined, among others, by the relatively low quality of education in vocational schools in the context of the needs of the labour market. There is an urgent need for systemic solutions regarding the assessment of the quality of education in vocational schools, for example, along the lines of the Polish Accreditation Commission in Higher Education.*

**Key words:** *vocational education, labour market, quality of education*

**Streszczenie:** *Celem opracowania jest analiza sytuacji absolwentów szkół zawodowych na rynku pracy oraz wskazanie kierunków działań w zakresie poprawy ich zatrudnialności, które zdeterminowane jest m.in. relatywnie niskim poziomem jakości kształcenia w szkołach zawodowych w kontekście potrzeb rynku pracy. Istnieje pilna potrzeba rozwiązań systemowych odnośnie do oceny jakości kształcenia w szkołach zawodowych, np. na wzór Polskiej Komisji Akredytacyjnej w szkolnictwie wyższym.*

**Słowa kluczowe:** *szkolnictwo zawodowe, rynek pracy, jakość kształcenia*

## Introduction

Economic security, especially in older age, is a vital necessity. Therefore, the possibility of working and paying insurance premiums throughout one's working life is of particular importance.

In the Polish social security system, retirement pension granted after reaching a certain retirement age and a minimum length of professional experience. The pension sum is also linked to the pension contributions paid by the person. Poland's Social Insurance Institution (ZUS) calculates the pension on the basis of

the capital collected by the person. If there is little accumulated capital, as a result of professional inactivity, pension sums may be low, in extreme cases even below 1 PLN. Research shows that there is an increasing trend in the number of people receiving pension at a level lower than the minimum pension. This is why we are dealing with a rapidly growing number of "new poor pensioners"<sup>1</sup>.

From this point of view, it is very important to take up employment immediately after secondary or higher education and/or to combine further education with work. One group of young people who find it particularly difficult

\* ul. Akademicka 14, 18-400 Łomża, tel. 86 215 66 04

<sup>1</sup> Piotr Szukalski, Justyna Wiktorowicz, red., *O osobach uzyskujących świadczenia emerytalne niższe niż emerytura minimalna*, Tom 1 (Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2023).

to enter the market, at risk of poverty in old age, are graduates of vocational schools (trade and technical schools).

The aim of this article is to analyse the situation of vocational school graduates in the labour market and to identify the line of action for its improvement. It is hypothesised that a number of mechanisms were put in place between 2019 and 2023 with the intention of improving vocational education and orienting it towards the needs of the labour market. Still, a universal model of evaluation and improving the quality of education in vocational schools is yet to be developed.

The study assumes that increasing the employability of graduates<sup>2</sup> is determined by the level of quality of education in vocational schools in the context of the needs of the labour market. There is an urgent need for systemic solutions regarding the assessment of the quality of education in vocational schools, for example, along the lines of the Polish Accreditation Commission in Higher Education. The validity of such a solution has been verified on a local scale, namely the Białystok Functional Area (BOF).<sup>3</sup>

As R. Gerlach points out, preparing people for employment, to finding employment, i.e. preparing people to meet the needs of employers, is an important task of modern vocational education. This applies to young people who are about to start their first job, as well as adults taking up new jobs and employees who want to maintain their current position, get a promotion, or develop professionally.<sup>4</sup>

For many years, the relatively low activity on the labour market of people with secondary vocational education as well as trade education, including graduates, has been of particular concern.<sup>5</sup> At the same time, labour demand analyses show that employers are struggling with finding competent employees with vocational training<sup>6</sup>. According to Poland's Central Statistical Office (GUS), in 2022 there were 139.8 thousand recorded vacancies, with the majority of them intended for people with vocational education at trade school and technical school level.<sup>7</sup>

The research methods used in the development of this study include critical analysis of subject literature and analysis of statistical data on the subject matter. The study also presents a model for evaluating and improving the quality of education in vocational schools that has been applied and verified in practice.

### Condition of vocational school graduates in the labour market

The data in Table 1 clearly indicates the general decline in the number of graduates in particular types of schools, which is mainly due to the demographic decline. However, the most visible trend is the decline in the number of people attending vocational schools (Level 1 Trade Schools). However, the share of young people graduating from general secondary schools remains the same. The proportion of students in technical schools did not change significantly.

<sup>2</sup> This article touches upon initial employability of graduates. According to U. Jeruszka, initial employability is the capacity to transition to first career destination after completing formal education. See: Urszula Jeruszka, „Zatrudnialność osób młodych i starszych. Przekonania i działania pracodawców”, *Szkoła – Zawód – Praca* 14 (2017): 111.

<sup>3</sup> This article refers to the author's experience related to the development and implementation of the concept of evaluation of the quality of education in vocational schools, the project “BOF Competence Centre – a comprehensive model of support and modernization of the vocational education system in the Białystok Functional Area”. implemented under Podlaskie's 2014–2020 Regional Operational Program in the years 2017–2022.

<sup>4</sup> Ryszard Gerlach, „Edukacja zawodowa zorientowana na rynek pracy”, *Problemy Profesjologii* 1 (2017).

<sup>5</sup> Cf. Gabriela Grotkowska, Urszula Sztanderska, „Wykształcenie a podaż pracy w Polsce w okresie transformacji”, *Rynek Pracy* 2 (2019); Baha Kalinowska-Sufinowicz, *Osoby młode na rynku pracy* (Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2023), 104.

<sup>6</sup> Anna Szczucka, Anna Strzebońska, Barbara Worek, „Wykształcenie zawodowe – bariera czy szansa na rynku pracy? Wyniki badania Bilans Kapitału Ludzkiego”, in: *Wykształcenie zawodowe Perspektywa systemu edukacji i rynku pracy*, ed. Urszula Sztanderska, Elżbieta Drogosz-Zablocka (Warsaw: Wyd. Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, 2019), 134–135.

<sup>7</sup> *Popyt na pracę w 2022 r.* (Warszawa-Bydgoszcz: Central Statistical Office, Statistical Office in Bydgoszcz, 2023), 26 et seq.

Table 1. *Number of graduates by type of school in 2000–2021 (in thousands)*

Type of school	2000/2001	2010/2011	2015/2016	2020/2021
Basic vocational school / Level 1 trade school	177.4	75.0	55.6	38.6
General secondary school	194.4	221.5	164.5	149.1
Technical School	192.2	125.2	112.5	111.4
Post-secondary school	78.4	82.0	76.4	55.9

Source: *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2001* (Warsaw: Central Statistical Office, 2001), 233; *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2022* (Warsaw: Central Statistical Office, 2022), 344.

To assess the situation of graduates on the labour market, we will use the unemployment rate index according to the Labour Force Survey, as well activity and inactivity indicators. We also treat these indicators as measures of the quality of education in vocational schools.

The skills that young people learn at school and their ability to manage the labour market, also at the end of education, are the final economic measure of the quality of education.<sup>8</sup>

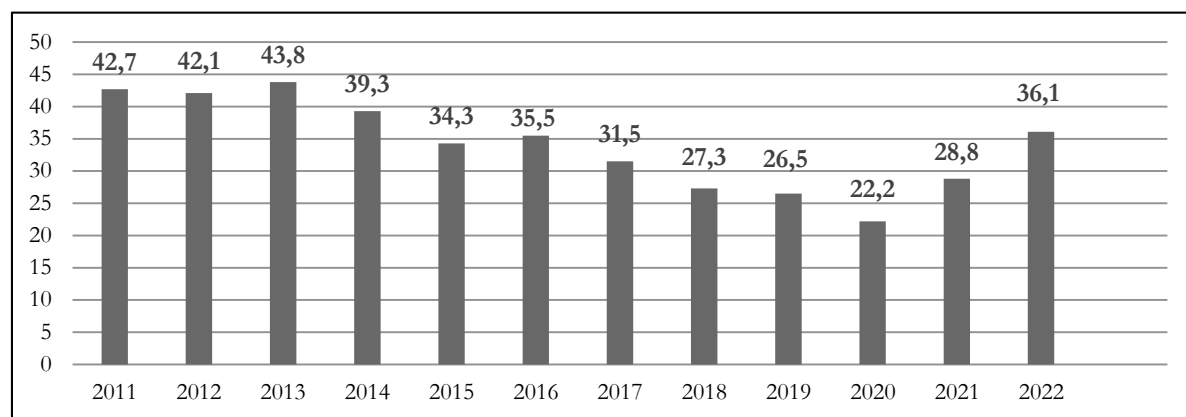
Of course, we are aware that the reasons for the difficult situation of graduates may be determined by a number of other factors. They are the result of objective socio-economic phenomena (e.g. economic crises, demographic situation, processes of restructuring of the economy), expectations of employers (e.g.

high requirements regarding their experience) and are also the result of attitudes and expectations of graduates themselves<sup>9</sup>.

Based on the unemployment rate data, it can be concluded that graduates of vocational schools (trade and technical schools) find it particularly difficult to enter the market – Fig. 1.

The unemployment rate for graduates of vocational training schools according to the LFS is at a very high level of 36.1% in 2022, which is similar to that of 2010 (36.7%).<sup>10</sup>

As noted by Z. Wiśniewski<sup>11</sup>, if young people do not find a job after leaving school and remain unemployed for a longer period of time, serious problems arise, relating to, among other things, delaying the start of adult working life and hindering the process of eco-

Figure 1. *Unemployment rate of graduates of vocational training schools according to LFS (in %)*

Source: GUS data, accessed 15.10.2023, [https://sdg.gov.pl/statistics\\_nat/4-1-a/](https://sdg.gov.pl/statistics_nat/4-1-a/).

<sup>8</sup> Maciej Lis, Agata Miazga, „Ocena jakości polskiego systemu kształcenia zawodowego z perspektywy potrzeb rynku pracy”, *Edukacja* 1(136) (2016).

<sup>9</sup> Cf. Jacek Stasiak, „System edukacji wobec wyzwań rynku pracy w Polsce”, *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 248 (2011).

<sup>10</sup> It should be noted that the unemployment rate of graduates of vocational training schools according to the LFS is a measure of the implementation of the Sustainable Development Strategy, Objective 4. *Good quality education with regard to the priority Improving the quality and attractiveness of vocational education, improving the matching of vocational training and education to labour market needs*. Accessed 15.10.2023, [https://sdg.gov.pl/statistics\\_nat/4-1-a/](https://sdg.gov.pl/statistics_nat/4-1-a/).

<sup>11</sup> Zenon Wiśniewski, *Młodzież na niemieckim rynku pracy. Kształcenie, przechodzenie do pracy, aktywizacja zawodowa* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021), 7–8.

nomic independence through work. This applies mainly to graduates who are unable to verify their professional skills, and after some time, do not see their life stability or the possibility of permanent employment. They begin to feel frustrated, quickly become discouraged and start to fall into powerlessness and depression. Prolonged unemployment at a young age affects the postponement of the decision to start a family, as well as the deterioration of physical, mental, and various pathologies.

Conducted for the first time in 2021 by the Educational Research Institute, studies based on administrative data gives a much more accurate picture of the situation of vocational school graduates.<sup>12</sup> In December of the 2020 graduation year, the proportion of level 1 trade school graduates who worked was at a similar level to those who did not work or continue their education – in both cases about 36%. Just over 28% continued their education, of which 11% combined their studies with work. In the case of graduates of technical schools of the same year, the percentage of people continuing education is significantly higher – 46% (although studies with full-time work combined, as in the case of graduates of level 1 trade schools, less than 11%). Technical school graduates were less likely to be inactive (25%), but less likely than graduates of trade schools to focus exclusively on professional work (29%).

According to a report monitoring the fate of graduates from 2020 and 2021, respectively, 42 and 38% of graduates of level 1 trade schools did not study or work, thus feeding the “neither here nor there” population. Among technical school graduates, the share of non-working and non-studying graduates from 2020 was 25% and among those from 2021 – 22%.

It should be noted that the COVID-19 pandemic has contributed to the deepening of difficulties with entering the labour market of young people in Poland as well as the EU as a whole<sup>13</sup>. This is especially true for graduates from 2019 and 2020. However, the latter doubly – as students of the last grades, and then as graduates entering the labour market.<sup>14</sup> These problems were related to:

- difficulties in practical learning of the profession (for a large part of the semester, students could not take professional internships and many practical classes). In doing so, they lost the opportunity to connect with potential employers, but also missed out on some practical skills;
- transferring learning from a stationary to a remote mode, leading to reduced contact with the school, teachers, and peers, could also have a negative impact on the situation of students who are less motivated to study;
- low interest of employers to employ workers without work experience;
- a restriction on the activities of the service sector, where young people often start their first job.

### **Lines of systemic actions to improve the quality of education in adaptation to the needs of the labour market**

Over the last few decades, vocational education has undergone a specific type of transformation. In the attempts to reform the vocational education system, a key and recurrent motive is to create a better link between education and the needs of the labour market.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Grzegorz Humenny et al., *Raport analityczny. Wyniki monitoringu karier absolwentów szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Absolwenci z lat 2020 i 2021* (Warszawa: IBE, 2023).

<sup>13</sup> Eszter Sándor et al., *Impact of COVID-19 on young people in the EU* (Dublin: Eurofound, 2021).

<sup>14</sup> Małgorzata Kłobuszevska et al., *Sytuacja edukacyjno-zawodowa absolwentów szkolnictwa branżowego podczas pandemii COVID-19. Znaczenie płci, wyuczonego zawodu i posiadania dyplomu w świetle danych sondażowych i administracyjnych*, tom 1 (Warszawa: Educational Research Institute, 2023).

<sup>15</sup> Cf. inter alia: Magdalena Mazik-Gorzelańczyk, *Kształcenie zawodowe w Polsce w perspektywie zmian i potrzeb gospodarki* (Warszawa: Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, 2016); Janusz Nowak, „Nowa reforma oświaty – szansa czy zagrożenie dla rozwoju szkolnictwa zawodowego?”, *Szkoła – Zawód – Praca* 17 (2019); Michał Sitek, Jędrzej Stasiowski, „Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu kształcenia zawodowego w Polsce. Bilans reform 1989–2022”, *Studia BAS* 2(70) (2022).

The reform, which was launched in 2019, is now the third since the political transformation. It is worth noting that in the years 2019–2023 a number of key changes were implemented in trade education, which aim to better adapt education to the needs of the labour market. The 2022–2025 Vocational Education and Training Action Plan adopted in 2022<sup>16</sup> considers further developments in vocational education resulting from economic changes, the development of new technologies and the progressive digitalisation.

In 2019, changes were made to the classification of professions, which now refers directly to trade education. It takes into account the professions previously introduced to the classification of vocational education professions, introduces changes in certain professions, and defines new professions introduced to education in the education system with qualifications separated in them, e.g. programmer technician. The new structure of the classification of occupations of vocational education takes into account the assignment of individual professions to one of 32 trades.<sup>17</sup>

In addition, in order to ensure that the offer of education in occupations is adequate to the needs of the labour market, at the beginning of each year a forecast of the demand for employees in vocational education professions at the national and regional level is published.<sup>18</sup> Importantly, in the case of professions for which a special demand is forecast on the national labour market, preferential financing conditions have been introduced: Increasing the educational subsidy and increasing the

amount of co-financing to employers for the costs of education of a young employee).

At the same time, because of the amendment to the Act on employment promotion and labour market institutions<sup>19</sup>, the provincial labour market councils were obliged to issue opinions on the legitimacy of education in a given profession after reading the forecast. No re-opinion by the council is required for the professions identified in the prognosis (otherwise, a re-opinion is required after 5 years).

At the same time, a career monitoring system has been implemented, which, on the basis of data collected in public registers, annually provides information on the course of educational and professional careers of secondary school graduates.<sup>20</sup> Monitoring data significantly increase the accuracy of forecasting the demand for graduates of secondary schools on the labour market.

Close cooperation between vocational training schools and employers is an important element of modern education that meets the needs of the modern economy.<sup>21</sup> The school providing vocational training should provide this training on the basis of cooperation with employers and practical vocational training should take place as far as possible under real working conditions at employers or on individual farms, as well as in vocational training centres, school workshops, school workshops and lifelong learning centres. The new regulations require the head of the school to establish cooperation with employers before starting education in a particular profession. The basis for establishing cooperation may include

<sup>16</sup> 2022–2025 *Vocational Education and Training Action Plan* (Warsaw: Ministry of Education and Science 2022). The plan has been developed to fulfil the recommendations arising from the Recommendation of the Council of the European Union of 24 November 2020 on Vocational Education and Training for Sustainable Competitiveness, Social Justice and Resilience 2020/C 417/01 and submitted to the European Commission.

<sup>17</sup> Regulation of the Minister of National Education of 15 February 2019 on the general goals and tasks of education in the professions of vocational education and the classification of professions of vocational education, *Journal of Laws* of 2019, item 316.

<sup>18</sup> Act of 14 December 2016 – Educational Law, *Journal of Laws* of 2021, item 1082, as amended), Article 46. The Educational Research Institute was entrusted with the development of the prognosis.

<sup>19</sup> Act of 20 April 2004 on Promotion of employment and labour market institutions, *Journal of Laws* of 2004, No. 99, item 1001, as amended.

<sup>20</sup> Act of 14 December 2016 – Education Law, *Journal of Laws* 2021, item 1082 as amended), Article 26b. The Educational Research Institute was entrusted with the development of the prognosis. The research reports were referred to in the second paragraph of the article.

<sup>21</sup> Janusz Nowak, *Nowa reforma oświaty*.

a contract, an agreement, or a letter of intent. Cooperation may include, in particular, the creation of patronage classes, the preparation of curriculum proposals for the profession, the implementation of vocational training, including practical vocational training, the provision of workshops or school laboratories<sup>22</sup>, the organization of vocational examinations, the implementation of vocational counselling and the promotion of vocational training.

Cooperation with employers can also concern the training of vocational training teachers. Because they were obliged to participate, periodically in three-year periods, in 40-hour training courses at employers or individual farms, related to the profession. The aim of industry training is to improve the skills and professional qualifications needed to perform the work.

Another change in vocational education, related to the involvement of employers, is the possibility of student internships.<sup>23</sup> The basis of the internship is a student internship agreement concluded between the employer hosting the student for the internship and the student or parents or legal guardians of the minor student. The student internship is a complement to the gap in the vocational education system, allowing the student to gain experience in the profession in which he/she is learning from the moment of commencement of education, giving the opportunity to study simultaneously, work practice and earn income in the case of an internship agreement providing for remuneration. In addition, the student internship allows the employer to acquire staff that will correspond to the model of the enterprise and support the local labour market.

Changes in vocational education also include the obligation for students to take a vocational exam. The introduction of the obligation to take the professional exam is a condition for graduation from school or promotion to the next class, after fulfilling the other, existing conditions specified in the provisions of the educational law<sup>24</sup>. The aim of the implementation of the mandatory vocational exam was to increase the effectiveness of the education process, allowing for an authentic and comprehensive assessment of the actual state of vocational education<sup>25</sup>.

The reform also introduced the possibility for students to acquire additional skills in occupations that increase their employability.<sup>26</sup> The school can allocate about 20–30% of the pool of hours of compulsory educational classes to adapt education to the needs of the local and regional labour market, among others by acquiring additional skills, preparing for obtaining additional qualifications or a certified market qualification.

Important changes have also been made in the area of career counselling.<sup>27</sup> The qualification requirements of career counsellors have been specified and the scope and methods of providing counselling in schools was laid out in detail. The curriculum content and the dimension of compulsory vocational counselling classes in kindergartens and schools were also defined. In addition, schools are required to draw up annual counselling programs that are to be part of the in-school vocational guidance system.

The 2023 amendment to the Education Law also envisages the creation of a network of trade skill centres (BCUs).<sup>28</sup> Trade skill cen-

<sup>22</sup> In order to strengthen the potential of vocational schools, tax legislation has been amended since 2019 to create tax preferences for entrepreneurs (legal persons or natural persons) making donations to public vocational schools, public lifelong learning establishments or public vocational training centres.

<sup>23</sup> Act of 14 December 2016 – Education Law, Journal of Laws 2021, item 1082 as amended), Article 121a.

<sup>24</sup> Regulation of the Minister of National Education of 28 August 2019 on the detailed conditions and method of conducting the professional examination and the examination confirming qualifications in the profession, Journal of Laws of 6 September 2019, item 1707.

<sup>25</sup> Janusz Nowak, *Nova reforma oświaty*.

<sup>26</sup> Act of 14 December 2016 – Education Law, Journal of Laws 2021, item 1082 as amended), Article 122a.

<sup>27</sup> Regulation of the Minister of National Education of 12 February 2019 on career counselling, Journal of Laws of 20 February 2019, item 325.

<sup>28</sup> Act of 30 August 2023 amending the Act – Education Law and certain other acts, Journal of Laws 2023, item 2005.



tres are nationwide centres of education, training, and examination, available to students, PhD students, industry workers and other learners. BCUs will conduct educational and training activities. They are also supposed to integrate education with business, disseminate innovations and new technologies in a given industry. BCUs are intended to prepare staff for the needs of individual industries in close cooperation with representatives of these industries.

In the years 2023–2024 industry skill centres will be created following regular competitions organized by the Ministry of Education and Science. At least 20 BCUs are expected to be created by the end of 2023 and another 100 by the end of 2024<sup>29</sup>.

The directions of changes presented in the field of vocational education should be considered as the most appropriate. May they have the greatest impact on improving the quality of education in the context of the needs of the labour market in individual schools, resulting in the improvement of graduates on the labour market.

### Assessment of the quality of education in vocational schools – good practices

Although many mechanisms have been implemented with regard to improving vocational training to meet the needs of the labour market, there is a lack of systemic solutions oriented towards evaluating the quality of education at individual school level. A good example may be the Polish Accreditation Commission operating in the field of higher education.

Theoretically, education superintendents are responsible for the quality of education in particular Voivodeships, with their oversight rather reduced to checking that schools are operating in accordance with education legi-

slation. The links between the scale of school enrolment and school programmes and the needs of the labour market go beyond the formal and actual competences of the School Superintendents' Offices.<sup>30</sup> This situation does not change the fact that in 2023 coordinators for vocational education were appointed in each province, who deal with, among others, supporting schools in establishing cooperation with employers and employers in establishing cooperation with schools, as well as promoting activities related to the development of vocational counselling in the education system.<sup>31</sup>

Local governments should be interested in improving the quality of vocational school education, which would reduce the scale of mismatch between vocational education services and labour market needs. This can be done through systematic research of labour demand and dissemination of the results of this research, including during vocational guidance sessions addressed to primary school students. On the other hand, knowledge of the directions of demand for work, including the scale of remuneration, can positively influence students' educational decisions and rationalize school choices, taking into account to a greater extent the prospects of performing professional work for many years after graduation.<sup>32</sup>

The offer of schools is often derived from their resources, including the availability of staff<sup>33</sup>. Currently, vocational school principals have increasing problems with finding properly qualified teachers for youth work, which is mainly due to relatively low salaries (the salary rates of a novice teacher are not much higher than the minimum wage).<sup>34</sup>

The adjustment of education to the needs of the labour market does not fundamentally change the verification of the education offer by the Voivodeship Labour Market Councils,

<sup>29</sup> Accessed 10.10.2023, <https://www.frse.org.pl/kpo-bcu>.

<sup>30</sup> Elżbieta Goźlińska, Andrzej Kruszewski, *Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce* (Warszawa: KOWE ZiU, 2013), 145.

<sup>31</sup> Accessed 25.11.2023, <https://www.gov.pl/web/edukacja/koordynatorzy-ko-ds-kształcenia-zawodowego-art>.

<sup>32</sup> Elżbieta Goźlińska, Andrzej Kruszewski, *Stan szkolnictwa*, 159.

<sup>33</sup> Maciej Lis, Agata Miazga, „Ocena jakości polskiego systemu kształcenia zawodowego z perspektywy potrzeb rynku pracy”, *Edukacja* 1(136) (2016).

<sup>34</sup> Janusz Nowak, „Stan i perspektywy rozwoju szkolnictwa zawodowego w Polsce”, *Edukacja – Technika – Informatyka* 4/26 (2018).

which is limited only to the analysis of the conformity of the assessed direction with the current demand for professions, without detailed verification of the staff, the actual equipment of the school and its real cooperation with employers.

In the article we will refer to the experience related to the development and implementation of the concept of evaluation of the quality of education in vocational schools, the project *BOF Competence Centre a comprehensive model of support and modernization of the vocational education system in the Białystok Functional Area*, implemented as part of the Regional Operational Program of Podlaskie Voivodship for the years 2014–2020 in the period 2017–2022.

Within the framework of the project, the Białystok Accreditation Commission for Vocational Education was established, whose main task was to assess the quality of practical education in vocational schools in the context of the needs of the labour market. The project included thirteen schools from the Białystok Functional Area.

It consisted of representatives of bodies running vocational schools (the City of Białystok and the Białystok District), the school board, universities, labour market institutions, non-governmental organizations, as well as employers – experts representing individual assessed education courses.

The creation of an accreditation system was seen as a tool to improve the functioning of the vocational school. The condition for education, in the context of the needs of the labour market, is to ensure constant adaptation of the teaching base, education programs and competences of the teaching staff to the changing requirements of the environment. The implementation of the concept of quality management, joint learning, and exchange of good practices between schools is essential. Vocational schools should continuously improve the quality of practical education in cooperation with employers.

An important element of the activities was the development of criteria for assessing the quality of education. The assessment of the quality of education in the context of the needs of

the labour market in vocational schools took place at two levels, namely:

- 1) institutional assessment (school performance);
- 2) program evaluation, for each profession in which the school provides education.

In the case of the institutional evaluation, three main criteria were adopted, namely:

- a) having a developed strategy / development program of the school embedded in the context of trends on the general market of educational services and the specific educational needs of the region;
- b) having an internal system of quality assurance and improvement of quality of education,
- c) provide tools to support students in learning processes and entering the labour market.

In turn, four main criteria were used for the program evaluation, such as:

- a) adaptation of education courses and their curricula to the needs of the labour market and their compatibility with strategic documents on a local and regional scale,
- b) personnel policy,
- c) evaluation of the didactic infrastructure enabling the implementation of the education program and the achievement of the assumed educational effects by the students,
- d) evaluation of the actions undertaken to work closely with local employers, up to the implementation of the dual model of vocational training.

Evaluation of the quality of the functioning of the school was carried out in accordance with the developed procedures. The evaluation procedure included:

- 1) preparation by the school of self-evaluation reports, separately in the institutional evaluation part and in the programme part (separately for each field of vocational training);
- 2) an accreditation visit by an evaluation team consisting of labour market experts and representatives of employers representing the various fields of education at the school being evaluated;
- 3) preparation of reports by the assessment team;

- 4) providing reports to the school;
- 5) the school's response to the reports,
- 6) the evaluation team has drawn up an evaluation proposal with a justification,
- 7) adoption of an evaluation resolution by the committee.

The project developed the conditions and scale for awarding the assessment of the fulfilment of the criteria in both the institutional and programmatic part of the evaluation.

The results of a comprehensive evaluation of the activities of schools in the area of BOF with regard to the level of education quality provided the leading authorities with knowledge on the basis of which they could shape specific educational policy in this area on a local scale. It could concern, for example, the rules for opening or closing individual courses of education, changes in financial expenditure on individual schools, or in terms of staff policy. The managing authorities could also take decisions on profiling schools on a local scale, in order to increase the efficiency of education and at the same time improve the situation of graduates on the labour market (e.g. by reducing the educational surplus in the most popular professions among school students).

## Summary

In conclusion of the above considerations, it should be noted that there is a persisting mismatch of supply and demand for labour, especially in professions requiring vocational training. For many years, employers' surveys have pointed to deficits of workers in industrial settings as well as machine and equipment operators, as well as people in other positions where competence at the level of secondary vocational education is required. On the other hand, it has been shown that there is a serious

problem of relatively high rates of inactivity and unemployment among trade school graduates and technicians.

The experience of unemployment or passivity at the beginning of a professional career can affect its further continuation for many years<sup>35</sup>. This implies the need for state action to reduce the costs of this process<sup>36</sup>.

From 2019 to 2023, many mechanisms were put in place to improve vocational training to the needs of the labour market, which should be assessed positively, but their effects have to wait. However, to date, a universal model for assessing and improving the quality of education in vocational education has not been developed.

The current assessments and rankings of vocational schools are based on criteria that do not allow to assess the adaptation of the educational offer of schools to the needs of the labour market. The most popular ranking takes into account only such criteria as: School successes in the Olympics, results of baccalaureate in compulsory subjects, results of baccalaureate in additional subjects and results of professional examination.<sup>37</sup>

Therefore, the article presents, in the form of good practice, experience from the implementation of the project, under which the model of assessment of the quality of education in the context of the needs of the labour market on a local scale was developed and implemented. It is so universal that the tested concept will be implemented throughout the Podlaskie Voivodeship<sup>38</sup>. It can also be a model for all local public units running vocational schools.

Developing a model for ensuring the assessment and improvement of vocational education can be an important element supporting the development of vocational schools and their potential.

<sup>35</sup> Paulina Maria Adamczyk, „System szkolnictwa branżowego wobec wyzwań rynku pracy”, in: *System edukacji wobec zmian demograficznych*, ed. Agnieszka Piotrowska-Piątek (Warsaw: Rządowa Rada Ludnościowa, 2023), 137–138.

<sup>36</sup> Przemysław Potocki, *Sytuacja osób młodych na rynku pracy w Polsce na tle Unii Europejskiej* (Warsaw: Kancelaria Senatu, 2021), 4.

<sup>37</sup> The most popular is the “Perspektywy” ranking. See <https://2023.technika.perspektywy.pl/2023/rankings>, Accessed 27.06.2023.

<sup>38</sup> As part of a project implemented in the Podlaskie Voivodeship in 2024–2026, entitled: *Building a system for coordinating and monitoring regional vocational education, higher education and lifelong learning, including adult learning* co-financed by the National Recovery and Resilience Plan, investment A.3.1.1. Support the development of modern vocational education, higher education and lifelong learning.

It also fits perfectly with the European Council recommendations of 24 November 2020 on Vocational Education and Training (VET) for sustainable competitiveness, social justice, and resilience, which states that, attractive vocational education and training tailo-

red to the needs of the labour market can play a key role in preventing young people from losing their jobs and preparing them for future labour market opportunities, in particular under the green and digital transformation program.

#### REFERENCES/ BIBLIOGRAFIA

- 2022–2025 *Vocational Education and Training Action Plan*. Warsaw: Ministry of Education and Science, 2022.
- Adamczyk, Paulina Maria. „System szkolnictwa branżowego wobec wyzwań rynku pracy”. In: *System edukacji wobec zmian demograficznych*, ed. Agnieszka Piotrowska-Piątek, 137–138. Warsaw: Rządowa Rada Ludnościowa, 2023.
- Gerlach, Ryszard. „Edukacja zawodowa zorientowana na rynek pracy”, *Problemy Profesjologii* 1 (2017).
- Goźlińska, Elżbieta, Andrzej Kruszewski. *Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce*. Warsaw: KOWEŻiU, 2013.
- Grotkowska, Gabriela, Urszula Sztanderska. „Wykształcenie a podaż pracy w Polsce w okresie transformacji”. *Rynek Pracy* 2 (2019).
- Humenny, Grzegorz, et al. *Raport analityczny. Wyniki monitoringu karier absolwentów szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Absolwenci z lat 2020 i 2021*. Warszawa: IBE, 2023.
- Jeruszka, Urszula, „Zatrudnialność osób młodych i starszych. Przekonania i działania pracodawców”. *Szkola – Zawód – Praca* 14 (2017).
- Kalinowska-Sufinowicz, Baha. *Osoby młode na rynku pracy*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2023.
- Kłobuszewska, Małgorzata, et al. *Sytuacja edukacyjno-zawodowa absolwentów szkolnictwa branżowego podczas pandemii COVID-19. Znaczenie płci, wymuszonego zawodu i posiadania dyplomu w świetle danych sondażowych i administracyjnych*, tom 1. Warszawa: IBE, 2023.
- Lis, Maciej, Agata Miazga. „Ocena jakości polskiego systemu kształcenia zawodowego z perspektywy potrzeb rynku pracy”, *Edukacja* 1(136) (2016).
- Mazik-Gorzelańczyk, Magdalena. *Kształcenie zawodowe w Polsce w perspektywie zmian i potrzeb gospodarki*. Warsaw: Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, 2016.
- Nowak, Janusz. „Nowa reforma oświaty – szansa czy zagrożenie dla rozwoju szkolnictwa zawodowego?”. *Szkola – Zawód – Praca* 17 (2019).
- Nowak, Janusz. „Stan i perspektywy rozwoju szkolnictwa zawodowego w Polsce”. *Edukacja – Technika – Informatyka* 4/26 (2018).
- Popyt na pracę w 2022 r.* Warszawa-Bydgoszcz: Central Statistical Office, Statistical Office in Bydgoszcz, 2023.
- Potocki, Przemysław. *Sytuacja osób młodych na rynku pracy w Polsce na tle Unii Europejskiej*. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2021.
- Sándor, Eszter et al. *Impact of COVID-19 on young people in the EU*. Dublin: Eurofound, 2021.
- Sustainable Development Strategy, Objective 4. *Good quality education with regard to the priority Improving the quality and attractiveness of vocational education, improving the matching of vocational training and education to labour market needs*. Accessed 15.10.2023. [https://sdg.gov.pl/statistics\\_nat/4-1-a/](https://sdg.gov.pl/statistics_nat/4-1-a/).
- Sitek, Michał, Jędrzej Stasiowski. „Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu kształcenia zawodowego w Polsce. Bilans reform 1989–2022”, *Studia BAS* 2(70) (2022).
- Stasiak, Jacek. „System edukacji wobec wyzwań rynku pracy w Polsce”. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 248 (2011).
- Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2001*. Warsaw: Central Statistical Office, 2001.
- Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2022*. Warsaw: Central Statistical Office, 2022.
- Szczucka, Anna, Anna Strzebońska, Barbara Worek. „Wykształcenie zawodowe – bariera czy szansa na rynku pracy? Wyniki badania Bilans Kapitału Ludzkiego”. In: *Wykształcenie zawodowe Perspektywa systemu edukacji i rynku pracy*, ed. Urszula Sztanderska, Elżbieta Drogosz-Zabłocka, 134–135. Warsaw: Wyd. Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, 2019.
- Szukalski, Piotr, Justyna Wiktorowicz, red., *O osobach uzyskujących świadczenia emerytalne niższe niż emerytura minimalna*, tom 1. Warsaw: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2023.
- Wiśniewski, Zenon. *Młodzież na niemieckim rynku pracy. Kształcenie, przechodzenie do pracy, aktywizacja zawodowa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021.

#### WEBSITES/STRONY INTERNETOWE

- Foundation for the Development of the Education System. Accessed 10.10.2023. <https://www.frse.org.pl/kpo-bcu>.
- GUS. Accessed 15.10.2023. [https://sdg.gov.pl/statistics\\_nat/4-1-a/](https://sdg.gov.pl/statistics_nat/4-1-a/).
- Ministry of Education. Accessed 25.11.2023. <https://www.gov.pl/web/edukacja/koordynatorzy-ko-ds-kształcenia-zawodowego-art>.
- Perspektywy. Accessed 27.06.2023. <https://2023.technika.perspektywy.pl/2023/rankings>.

#### LEGAL ACTS/AKTY PRAWNE

- Recommendation of the Council of the European Union of 24 November 2020 on Vocational Education and Training for Sustainable Competitiveness, Social Justice and Resilience 2020/C 417/01.
- Act of 14 December 2016. Education Law, Journal of Laws of 2021, item 1082 as amended.
- Act of 20 April 2004 on Promotion of employment and labour market institutions, Journal of Laws of 2004, No. 99, item 1001, as amended.
- Regulation of the Minister of National Education of 12 February 2019 on career counselling, Journal of Laws of 20 February 2019, item 325.
- Regulation of the Minister of National Education of 15 February 2019 on the general goals and tasks of education in the professions of vocational education and the classification of professions of vocational education, Journal of Laws of 2019, item 316.
- Regulation of the Minister of National Education of 28 August 2019 on the detailed conditions and manner of conducting the professional examination and the examination confirming qualifications in a profession, Journal of Laws of 6 September 2019, item 1707.

<https://doi.org/10.31971/2299-2332.2023.18.4>

## Who needs nurseries and why? Selected arguments of the public debate on nursery care in Poland after 1989 in relation to parents' opinions on this form of care for children under 3 years of age\*

Komu i po co potrzebne są żłobki?  
Wybrane argumenty publicznej debaty o żłobkach w Polsce po 1989 r.  
na tle opinii rodziców o tej formie opieki nad dziećmi do lat 3

DOROTA GŁOGOSZ

ORCID: 0000-0003-2112-9017

e-mail: dorota.glogosz@zus.pl

*Summary: In Polish family policy, the volatility of policymakers' preferences is easy to see, especially in the case of nurseries, which, as the ongoing public discourse on their evaluation shows, have as many supporters as opponents. The following text attempts to identify the main determinants of change in that part of family policy which concerns the development of institutional childcare over the last thirty years. The second part of this paper presents the arguments of parents who use the services of nurseries. The second part of the paper presents the arguments of parents who are users of nursery services, on the basis of selected results of quantitative empirical research on opinions about nursery care and its evaluation in comparison with other forms of care for young children. The conclusion points to solutions that – in the opinion of the parents – should be implemented in order to support the families in carrying out their care tasks.*

*Key words: family policy goals, nursery, institutional care for a child under 3 years, public debate, parents' opinion, the Maluch plus program*

*Streszczenie: W polskiej polityce rodzinnej zmienność preferencji decydentów jest łatwo zauważalna, zwłaszcza w przypadku żłobków, które – jak wskazuje ciągły dyskurs publiczny na temat ich oceny – mają tyle samo zwolenników, co przeciwników. W tekście podjęto próbę identyfikacji głównych czynników zmian w tej części polityki rodzinnej, która dotyczy rozwoju instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem w ostatnich trzydziestu latach. W drugiej części artykułu, opartej na wynikach badań empirycznych, przedstawiono opinie rodziców korzystających z usług żłobków w porównaniu z innymi formami opieki nad małym dzieckiem. W konkluzji wskazano rozwiązania, które – w opinii rodziców – powinny zostać wdrożone, aby wspierać rodziny w realizacji zadań opiekuńczych.*

*Słowa kluczowe: cele polityki rodzinnej, żłobek, opieka instytucjonalna nad dzieckiem do lat 3, debata publiczna, opinia rodziców, program Maluch plus*

### Introduction

Family policy requires reasonable stability of goals and instruments, as well as sustainable solutions. Only then will it enable families to

make autonomous choices in accordance with their needs. Fulfilling these conditions gives families a sense of security and allows the state to stimulate attitudes or behaviors (e.g., regarding procreation decisions) that are im-

\* The text was prepared under a grant from the National Science Centre titled “Mum, Nanny or Nursery? Parents' preferences, opinions and needs regarding different forms of care for a young child” (Project No. 2015/17/D/HS5/02565).

portant for society as a whole, which determines the effectiveness of the policy<sup>1</sup>.

During the 30 years of system transformation in Poland, social and economic conditions have changed radically. All public policies, including family policy – its goals, actors and instruments – have undergone a complex process of evolution. These changes have not always been positive<sup>2</sup>.

Both scientific works on changes in Polish family policy - including publications based on empirical research – and political documents (social and economic programs of successive governments and local governments, as well as programs of political parties) allow us to propose the thesis that Polish family policy is characterized by instability, i.e. changeability of goals and directions of preferred actions. This is mainly related to the system of values and goals incorporated into the ideology of successive political parties that take over the government in Poland. The needs of families and changes in them are often of secondary importance.

These changes can be seen, among other things, in the preferred forms of care provided by the family for young children and in the support (or reduction of support) for certain forms of this care, as well as in the arguments used to justify the measures taken in this regard<sup>3</sup>.

The variability of preferences in family policy is readily apparent. It is particularly clear in the case of nurseries, which, as the course of public discourse on their evaluation since 1989 shows, have as many supporters as opponents<sup>4</sup>.

The text presented below is an attempt to identify the main determinants of changes in this part of family policy, which concerns the development of institutional care for a young child from the beginning of the transition period to the beginning of the third decade of the current century. The analysis of selected areas of public discourse on nursery care will reveal the immediate purpose and the arguments most frequently used by representatives of institutions that have a significant impact on determining the directions of development of Polish family policy (in the context of supporting the care function of families<sup>5</sup>).

Discussions about nurseries that took place before 2016 were the premise for the empirical research cited in the second part of the article. It presents selected opinions of parents who use nursery services. This is because parents are a stakeholder group that does not have a formal structure. For this reason, they have limited influence and opportunity to have their opinions and demands taken into account in the decision-making process<sup>6</sup>.

The opinions of parents used in the content were obtained through a nationwide quantitative empirical study conducted in 2017 on the evaluation of nursery care and its comparison with other forms of care for a young children.

The conclusion notes the need to implement family policy solutions to the caregiving function of the family, taking into account both the opinions of stakeholders (different sides of the public debate) and the interdisciplinary determinants of the purpose, instruments and consequences of decisions made by the

<sup>1</sup> Sheila B. Kamerman, *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka [On family policy: definitions, principles, practice]* (Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1994).

<sup>2</sup> Douglas Coupland, *Pokolenie X [X Generation]* (Warszawa: Pruszyński i Ska, 1999).

<sup>3</sup> NIK, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli [Coordination of family policy in Poland. Information on audit results]* (Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2015).

<sup>4</sup> KPRP, *Jak wspierać odpowiedzialne rodzicielstwo? Forum Debaty Publicznej: Solidarne Państwo – Bezpieczna Rodzina [How to support responsible parenthood? Public Debate Forum: Solidary State – Safe Family]* (Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2013). Tymoteusz Zych, Karolina Dobrowolska, Olaf Szczypiński, ed., *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska? [What family policy does Poland need?]* (Warszawa: Fundacja Instytut Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2015).

<sup>5</sup> Klaudia Wolniewicz-Słomka, „Między pracą a rodziną – opieka nad najmłodszym dzieckiem w debacie prasowej” [“Between work and family – taking care of the youngest children as presented in the press”], *Szkoła – Zawód – Praca* No. 2 (2021): 201–221.

<sup>6</sup> Adam Bosiacki et al., *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie [New public management and public governance in Poland and Europe]* (Warszawa: Liber, 2010).

government and local governments in the analyzed area.

### Determinants of institutional care development policy for young children after 1989

An analysis of the factors that determined the directions of development of support for the family's childcare function with regard to young children (i.e. up to the age of 3) allows us to state that throughout the period of systemic transformation in Poland, family policy was most often perceived in its broad (explicit) sense, which also included elements found in other specific areas of social policy, such as population policy, employment policy or social welfare policy. The boundaries between these policies and family policy were often blurred, as their objectives – in general – coincided and it was possible (and was done) to try to achieve them with common instruments.

Among the conditions that most clearly emerged in different periods of systemic transformation as justification for the choice of instruments to support families in caring for a young child were:

- a) the demographic situation of the country,
- b) the labor market situation,
- c) the implementation of the principles of equal treatment,
- d) the material living conditions of the population,
- e) the value system and its hierarchy.

These determinants – of different nature, strength and scope of influence on family policy – have emerged at different times over the past three decades, usually together with other conditions important for state policy. Along with the intensification of their influence on the priority directions of the country's social and economic development, the goals to be achieved by supporting families in caring for children have changed. Preferences for the development of specific forms of this support also changed. Each of the three decades had its peculiarities<sup>7</sup>.

In the first ten years of systemic transformation in Poland, family policy was strongly influenced by the situation on the labour market. The implementation of objectives related to the improvement of the material living conditions of the population, the reduction of social exclusion and poverty also occupied an important place<sup>8</sup>.

The second decade (2000–2010), especially its second half, was a period of visible subordination of family policy to priorities related to the implementation of the principles of equal opportunities and equal treatment. At that time, the situation on the labour market was still of great importance for family policy (support for women's professional activity), while the needs related to the material situation of families had much less influence on family policy solutions, including support for those who failed to cope with the challenges of the market economy<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Marek Rymśa, „Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania – w poszukiwaniu konsensualnego programu” [„Family policy: goals, values, solutions – in search of a consensual programme”], *Studia BAS* 1(45) (2016): 55–76. Maciej Sobociński, „Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015” [„Overview of the Polish family policy in 1989–2015”], *Studia BAS* 1(45) (2016): 31–54.

<sup>8</sup> Bożena Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany, zagrożenia, potrzeba działań* [The family and family policy at the turn of the century. Transitions, threats, need for action] (Warszawa: IPiSS, 2004). Agnieszka Szczudlińska-Kanoś, *Polska polityka rodzinna w okresie przemian Kontekst krajowy i międzynarodowy* [Polish family policy in transition National and international contexts] (Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 2019). „Program Polityki Rodzinnej” [„Programme for the Family”], *Przegląd Rządowy* 8–9 (1997): 227–230. Program „Polityka Prorodzinna Państwa”, przyjęty w dniu 3 XI 1999 r. przez Radę Ministrów [State Family Policy Programme, adopted by the Council of Ministers 3 XI 1999], accessed 16.12.2023, [https://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk\\_pliki/dokumenty/pppp1.html](https://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/pppp1.html). Sobociński, *Kierunki*, 31–54.

<sup>9</sup> Piotr Szukalski, „Przemiany rodziny – wyzwania dla polityki rodzinnej. Artykuł dyskusyjny” [„Transforming the Family – Challenges for Family Policy. Discussion Paper”], *Polityka Społeczna* 8(2007): 50–53. Arkadiusz Durasiewicz, „Analiza programów polityki rodzinnej w latach 1997–2013” [„Analysis of family policy programs in the years 1997–2013”], *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 456 (2016), DOI: 10.15611/pn.2016.456.01. Joanna Szczepaniak-Sienniak, „Polityka rodzinna państwa we współczesnej Polsce” [„State family policy in contemporary Poland”], *Spoleczeństwo i Ekonomia* 2(4) (2015): 100–115. Sobociński, *Kierunki*, 31–54.

The last decade under consideration (2011–2021) is divided almost equally into two distinctly different periods in terms of the determinants of the family policies implemented at the time. Until 2016, the family policy orientations of the previous decade are continued. The participation of both parents in the labour market is promoted ('equality' solutions), but it is increasingly clear that family policy also takes account of changes in values. In addition, family policy increasingly includes elements of demographic policy (supporting parenthood and stimulating procreative decisions; reconciling work and parental responsibilities)<sup>10</sup>. After 2015, a much clearer focus of family policy instruments on supporting demographic change has been declared. In this context, the importance of material living conditions and the value system relevant to the functioning of families and the number of children born is also clearly emphasised<sup>11</sup>.

In general, the dominance of the liberal current in government policy was accompanied by the development of nursery care. This approach was also supported by the policies of the left-wing current. On the other hand, when conservative and right-wing groups were in government in Poland, more emphasis was placed on supporting family forms of child care. The changing governments introduced solutions in accordance with their own ideology and the image of family functioning inscribed in it, rather softly, without making radical decisions in this area. In short, solutions have

been introduced to support a certain model of family functioning, while support for other models has been withdrawn. The main variable differentiating these models is the perception of the role of women in the family and in society<sup>12</sup>.

One of the characteristics of nursery care is its location outside the family and its institutional structure (its organizational and legal positioning in family policy). As a result, its evolution has been driven by changes in the external environment of the family to a much greater extent than other forms of care.

### The 1990s

The first years of transition had a negative impact on family policy as a whole, including nursery care. The understanding of the social functions of the state changed<sup>13</sup>.

The social activities of workplaces were reduced. Under market conditions, employers have reduced social spending, including spending on organizing and subsidizing child care for their employees. Nurseries run by workplaces and local governments were rapidly liquidated due to costs. Demand for these services also declined: in conditions of very high and rising unemployment, institutional care for a young child became both too expensive and often unnecessary, as child care was taken over by unemployed parents.

Some anti-unemployment programs emphasized that the development of non-parental care was an important, and often indispensable, condition for women's economic activation<sup>14</sup>,

<sup>10</sup> *Założenia polityki ludnościowej Polski 2012 [Population policy assumptions of Poland 2012]*, (Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa, 2012). *Dobry Klimat dla Rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP [A Good Climate for Families. Presidential Programme on Family Policy]* (Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2013).

<sup>11</sup> Irena Elżbieta Kotowska, „Uwagi o urodzeniach i niskiej dzietności w Polsce oraz polityce rodzinnej wspierającej prokreację” [„Comments on births and low fertility in Poland and family policies in support of procreation”], *Studia Demograficzne* 2(176) (2019): 11–29, <https://doi.org/10.33119/SD.2019.2.1>. Lucyna Prorok, *Polityka rodzinna w Polsce 1918–2020 [Family policy in Poland 1918–2020]* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2021). Szczudlińska-Kanoś, Polska.

<sup>12</sup> Małgorzata Cieślak-Florczyk, „Problemy współczesnej kobiety w kontekście wizerunku kreowanego przez programy wyborcze partii politycznych z 2011 roku” [„Problems of modern woman in the context of image created by political parties' election programs in 2011”], *Świat Idei i Polityki* 12 (2013): 11–25. NIK, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli [Coordination of family policy in Poland. Information on audit results]* (Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2015).

<sup>13</sup> Stanisława Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty [Social Policy. Concepts – institutions – costs]* (Warszawa: PWE, 2000).

<sup>14</sup> Elżbieta Kryńska, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziesięćdziesiątych [State policy on the labour market in Poland in the 1990s]* (Warszawa: IPiSS, 1998).



Table 1. *Changes in access to nurseries between 1990 and 1999*

Specification	1990	1995	1990 = 100	1999	1995 = 100
<b>Facility</b>	1412	591	41,9	469	79,4
– of which public:		580	-	461	79,5
<b>Places in nurseries in thous</b>	95,8	37,9	39,6	32	84,4
– of which public:		37,2	-	31,4	84,4
Children staying in nurseries (during the year) in thous	137,5	69,3	50,4	56,9	82,1
Nursery places for 1000 children up to 3 years old in cities	104	51	49,0	50	98,0
Children staying in nurseries per 1000 children up to the age of 3	42	23	54,8	23	100,0

Source: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2001]* (Warszawa: GUS, 2002), 278.

but there were few initiatives to create nurseries. Workplaces, which were just learning how to function in a market economy, were getting rid of social burdens. The commercial sector began to develop, but the still insufficient number of facilities and care places did not meet demand. Moreover, access to private services was severely limited due to high costs.

The first decade of political transition ended with a serious regression of nursery care. High unemployment – paradoxically – “muted” the problem of inadequate access to non-parental care for young children in Poland<sup>15</sup>. Government policies emphasized the value of entrepreneurship (as one of the means of professional activation) and promoted women's careers in this regard. However, it has completely ignored the fact that an extremely important facilitator in running one's own business is support in providing child care, especially access to nursery care<sup>16</sup>.

### First decade of the 21st century

The years 2000–2010 were another period of important socio-economic changes that strongly influenced the living and functioning conditions of families. At the beginning of this period, preparations for Poland's integration into the European Union (2004) were also evident in family policy. Numerous pre-accession

projects co-financed by the European Social Fund (European Funds in Poland) were implemented. Their goals were related to the need to increase women's employment, to implement the principle of gender equality and to face demographic challenges. Indirectly, these activities influenced the material living conditions of families and supported the process of social inclusion by poverty reduction, especially child poverty.

The possibility of investing significant resources in the organization of non-family care for young children resulted, among other things, from the EU's socio-economic development strategies, including the goals of the so-called Barcelona Summit<sup>17</sup>. These stated that by 2010 at least 33% of children under the age of 3 should be in institutional, non-family care. In 2005, as in 2010, this rate in Poland was the lowest in the entire EU (2% compared to the EU average of 28%; Eurostat data).

Measures financed from EU funds were aimed not only at ensuring spatial accessibility to nurseries, but also at eliminating all other barriers to broadly understood accessibility (cost, quality and organization). Local governments and non-governmental organizations, among others, have been significantly involved in building the network of institutional care for young children. Their cooperation has resulted

<sup>15</sup> Marek Rymysza, ed., *Reformy społeczne. Bilans dekady [Social Reforms. Balance of a decade]* (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004).

<sup>16</sup> Bożena Balcerzak-Paradowska et. al., *Przedsiębiorczość kobiet w Polsce [Women's entrepreneurship in Poland]* (Warszawa: PARP, 2011). Iga Magda, *Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce? [How to increase the labour force participation of women in Poland?]*, accessed 20.11.2023, [https://ibs.org.pl/app/uploads/2020/01/IBSOPP00102020\\_PL.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2020/01/IBSOPP00102020_PL.pdf).

<sup>17</sup> *Barcelona goals. Developing childcare facilities in Europe for sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM(2013).322.final, Bruksela 2002.

Table 2. *Changes in access to nurseries between 2000 and 2010*

Specification	2000	2005	2000 = 100	2010	2005 = 100
<b>Facility</b>	428	371	86,7	392	105,7
– of which public:	416	356	85,6	372	104,5
<b>Places in nurseries in thous.</b>	29,9	25,2	84,3	32,5	129,0
– of which public:	29,1	24,3	83,5	31,0	127,6
Children staying in nurseries (during the year) in thous.	52,8	47,6	90,2	56,9	119,3
Nursery places for 1000 children up to 3 years old in cities	47	41	87,2	44,5	108,5
Children staying in nurseries per 1000 children up to the age of 3	21	21	100	27	128,6

Source: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2000]* (Warszawa: GUS, 2001), 389; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2011]* (Warszawa: GUS, 2011), 376.

in modern, well-prepared activities in terms of educational content, in which local communities (mainly parents of young children) have been involved<sup>18</sup>. The first flexible kindergartens also appeared, overcoming enormous organizational and mental barriers. They were characterized mainly by adapting their functioning hours to the needs of local communities and rigid labor market. They gained a good opinion of parents using these solutions, but not everyone understood the principles of their operation<sup>19</sup>. Thus, flexible nurseries developed very slowly, although they responded to very urgent needs of parents<sup>20</sup>. However, not only quantitative but also qualitative development of nursery care was noticeable.

Apart from the network of public and community nurseries, more and more private institutions were established, well-equipped and offering a wide range of additional activities for children. Nurseries run by companies have also re-emerged. These few facilities were ma-

inly organized by large foreign corporations. However, there were still too few nurseries in relation to parents' needs. *Some parents whose children have reached age 2.5 have taken the opportunity to enroll their children in preschools*<sup>21</sup>. The first waiting lists of children for a place in the institutions were introduced and they did not only concern public institutions<sup>22</sup>.

In the first decade of the 21st century, the provision of childcare was not supported by extending and shortening maternity leaves. On the other hand, the 2004 reform of family benefits had no significant impact on the use of various forms of care for young children; mainly due to their insignificance for families' budgets.

The statutory possibility (since 2009) to allocate funds from company social funds to create and finance company nurseries remained unused. The cost of running such institutions was too high for most employers. On the other hand, it became popular to subsidize childcare

<sup>18</sup> KPRP, *Jak wspierać odpowiedzialne rodzicielstwo? Forum Debaty Publicznej: Solidarne Państwo – Bezpieczna Rodzina [How to support' responsible parenthood? Public Debate Forum: Solidary State – Safe Family]* (Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2013).

<sup>19</sup> Maciej Muczyński, Małgorzata Żynel, „Elastyczne przedszkole i żłobek – model placówki samorządowej dostosowanej do potrzeb rodziców” [„Flexible kindergarten and nursery – model of local government institution adjusted to parents' needs”], In: *System of institutional child care in terms of reconciliation of professional and family life*, ed. Cecylia Sadowska-Snarska (Białystok: WSE w Białymstoku, 2007).

<sup>20</sup> Monika Rościszewska-Woźniak, ed., *Standardy jakości opieki i wspierania rozwoju dzieci do lat 3. żłobek [Quality standards of care and support of children's development up to the age of 3. nursery]* (Warszawa: Fundacja Rozwoju Dzieci J.A. Ko-meńskiego Comenius, 2017).

<sup>21</sup> In 2021, it was 22,300 children. Source: *Oświata i Wychowanie w roku szkolnym 2020/2021 [Education in the 2020/2021 school year]* (GUS, Warszawa-Gdańsk, 2021), 57.

<sup>22</sup> Agnieszka Chłoń-Domińczak, Iga Magda, *Opieka nad dziećmi do lat 3 w Polsce – diagnoza oraz rekomendacje dotyczące zmian [Care for children under 3 in Poland – diagnosis and recommendations for changes]* (Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2013). *Informacja na temat funkcjonowania żłobków w latach 2001–2011 [Information on the functioning of nurseries in 2001–2011]* (Warszawa: MPiPS, 2012).

for employees' children in institutions outside the company<sup>23</sup>.

The years 2000–2010 witnessed a decrease in the number of nurseries, with an increase in the number of childcare places and significant commercialization of services. This process resulted in the deterioration of childcare quality and reduced parental trust in the offer of large institutions<sup>24</sup>.

### Period 2011–2022

The years after 2010 constitute a period of favorable changes in nursery care. The year 2011 was the beginning of the government programme *Maluch* (from 2017 – *Maluch plus*) (*Act of 4 February 2011 on care for children aged up to 3 years*, consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 204), the aim of which is to support the development of institutions providing care for children aged up to 3 years: nurseries, children's clubs and day carers. Beneficiaries of the program can receive funding for the establishment and operation of care places. The program is aimed at increasing the spatial and financial accessibility of institutional care for all children, including those with special developmental needs.

The *Maluch* and *Maluch plus* programs have led to a significant increase in the supply of institutional care places for a young child. At the end of 2022, there were more than 7.000 such institutions, including more than 4.400 nurseries. In addition, other alternative “intimate” forms of care have been established and developed, although not without obstacles<sup>25</sup>: children's clubs and day carers. In addition, there were 42 company nurseries in 2022.

Demand for non-family care services has gradually been met to an increasing extent, but at the end of 2022, in 841 municipalities (i.e. about 34% of all municipalities in Poland), local governments declared that about 62.500 more care places were needed, including 55.700 places in nurseries. Thus the deficit is still significant, and furthermore “it cannot be ruled out that the aforementioned figures are understated in those municipalities where no child care institution for children under 3 years of age is functioning. Municipalities, for economic reasons, do not want to report the demand (...), as they do not have sufficient financial resources to meet the social needs in this respect”<sup>26</sup>.

Table 3. *Facility and places for children aged up to 3 years in 2011–2022*

Year	Facility				Places			
	Total	Nurseries	Children's clubs	Day Carers	Total	Nurseries	Children's clubs	Day Carers
2011	571	523	48	0	32 053	31 844	209	0
2012	926	791	105	30	39 967	39 236	652	79
2013	1 511	1 243	212	56	56 042	53 032	2 890	120
2014	2 493	1 667	384	442	71 386	65 081	5 764	541
2015	2 990	1 967	453	570	83 960	75 756	7 389	815
2016	3 451	2 272	515	664	95 419	86 185	8 332	902
2017	4 271	2 616	629	1 026	111 348	99 255	10 756	1 337
2018	5 080	3 155	676	1 249	144 922	126 592	11 871	6 459
2019	5 982	3 671	733	1 578	172 208	149 388	13 545	9 275
2020	6 356	3 985	795	1 576	189 269	164 843	14 982	9 444
2021	6 738	4 270	831	1 637	212 930	183 794	17 375	11 761
2022	7 452	4 494	890	2 068	222 184	191 833	17 540	12 811

Source: *Reports on the performance of tasks related to childcare for children up to 3 years of age in 2011–2022*. Reports from 2011 and 2012 do not include the number of places in non-public entities.

<sup>23</sup> Unfortunately, there is no information on the number of such entities or the number of users. The popularity of this solution can be discussed on the basis of data from studies on forms of supporting work-family balance by employers.

<sup>24</sup> *Informacja na temat funkcjonowania żłobków w latach 2001–2011*.

<sup>25</sup> KPRP, *Jak wspierać*.

<sup>26</sup> *Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011–2022* [Reports on the performance of tasks in the field of care for children aged up to 3 years in 2011–2022] (Warszawa: MPiPS/MRiPS).

Table 4. *Changes in access to nurseries between 2011 and 2021*

Specification	2011	2015	2011 = 100	2020	2015 = 100	2021	2020 = 100
<b>Facility</b>	523	1874	<b>358,3</b>	3831	204,4	4494	117,3
– of which public:	377	556	147,5	974	175,2	1090	112,0
<b>Places in nurseries in thous.</b>	36,7	75,8	206,5	164,8	217,4	191,8	116,4
– of which public:	33,6	74,7	<b>222,3</b>	159,8	213,9	176,0	110,1
Children staying in nurseries (during the year) in thous.	61,6	109,7	178,1	211,5	192,8	235,6	111,4
Children staying in nurseries per 1000 children up to the age of 3	29,7	62,9	211,8	118,3	188,1	142,6	120,5

Source: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2020/2021* [Education in the 2020/2021 school year] (Warszawa-Gdańsk: GUS, 2021), 378; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015* [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2015] (Warszawa: GUS, 2016), 390; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022* [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2022] (Warszawa: GUS, 2023), 392.

The total increase in the number of places for care of young children in the years 2011–2021 was about 190.1 thousand. Every 5th child under 3 years of age is provided with institutional care. More than 1/3 of the places were created thanks to funds from the *Maluch Plus* program.

Expenditure on institutional care for children up to 3 years of age (in total own funds of municipalities and from the state budget) in 2018 amounted to PLN 1.438.3 million and in 2022 – PLN 2.143.8 million. A significant source of funding for the development of institutional care for young children still comes from the European Union. In the programming period 2014–2022, 396.7 million euros, i.e. about PLN 1.6 billion, were allocated for this purpose.

The development of institutional, non-family care has been accompanied in the last decade by a radical reform of the system of maternity leaves and benefits. As a result, parents can personally take care of their child for the first year of life. Thus, nurseries are mainly used for children between 1 and 3 years of age.

As noted earlier, not without significance for the demand for childcare services – including for the youngest children – was the introduction of child-rearing benefit from April 1, 2016 (as part of the government's Family 500+ Program – *Act of 11 February 2016*

*on state aid in upbringing of children*. i.e. Journal of Laws of 2023, item 810, 1565). Families have great freedom to decide on the purpose for which they allocate it. Thus, they gained a greater ability to decide on the choice of childcare form<sup>27</sup>.

The above activities did not take place in a social vacuum.

Over the past 30 years there has been a clear division of Polish society into supporters and opponents of nursery care<sup>28</sup>. Unfortunately, discussions on this topic are very often based on subjective evaluations, generalizations of individual events and individual cases. Colloquial expressions and ideological arguments are often repeated. The evaluation of nurseries includes, among others, the theme of their strong criticism as a solution with negative consequences for the development of children, their safety and family integrity. Twice (in 2011 and 2018) a nationwide initiative of nursery care opponents loudly expressed their views in an organized manner. Open letters were addressed to the Prime Minister and parliamentarians, in which doctors, psychologists, psychiatrists and activists of conservative NGOs called for limiting the development (in their view, excessively favored by the government) of nursery care in favor of care provided by the mother. The letters pointed out the shortcomings of nurseries. Most of the objections concerned

<sup>27</sup> Marek Grabowski, ed., *Kryzys rodziny. Diagnostyka, rozwiązania, profilaktyka* [Family Crisis. Diagnosis, Solutions, Prevention] (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019).

<sup>28</sup> Dorota Szelewa, *Polityka opieki nad małym dzieckiem: usługi edukacyjno-opiekuńcze a instrumenty pieniężne* [Care policy for a small child: educational and care services versus monetary instruments], accessed 16.11.2023, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Internet\\_Polityka%20opieki%20nad%20malym%20dzieckiem.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Internet_Polityka%20opieki%20nad%20malym%20dzieckiem.pdf).

low standards of care (which is not confirmed by current standards and general practices) and relatively high costs. It was emphasized that “there are still no solutions supporting parents who want to raise their offspring on their own” and the state does not support economically the most beneficial solution from the point of view of the child’s development<sup>29</sup>. Promotion of parental care was opposed to the development of nurseries. The letters revealed their image as a dehumanized institution, indoctrinating, deforming children’s psyche and threatening their physical health<sup>30</sup>.

The response to the second letter was a public debate supported by expert opinion, refuting the accusations against nursery care<sup>31</sup>. It is difficult to assess how the further process of supporting the care of young children in the Polish family policy will proceed. However, it seems worth quoting the opinions on nurseries of the third, important group of stakeholders in this policy: parents who use nursery services and have their own observations and views on their evaluation. This element should not be overlooked when defining the directions and shaping the principles of family policy.

Are the arguments “for and against” nurseries that have most clearly marked the public debate on this form of care for young children also the arguments that the parents of these children give? Why do they or do they not use these facilities? What encourages them and what discourages them? What expectations

do they have of nurseries that are not met by these institutions?

Obtaining arguments for the discussion on nurseries from parents directly interested in the problem was the main goal of empirical research<sup>32</sup>, the fragment of which is presented below.

## Nursery care – opinions of young children’s parents who use their services

### Why do parents use the services of nurseries?

The results of empirical studies in which the respondents were, among others, parents of young children using the services of nurseries, confirmed the strong relationship between the use of this form of care and the economic activity of parents, especially mothers. The decision to place a child in a nursery was most often a result of the parent-caregiver returning to work. This is by far the dominant reason.

The decision to place a child in a nursery was also made by parents starting work for the first time and those looking for a job. However, the number of such parents was significantly lower, among other reasons due to the fact that with a shortage of places in nurseries some public institutions give preference to children of parents who are already working.

Relatively often parents justified the use of nursery with the need for rest after a period

<sup>29</sup> *List otwarty w sprawie opieki nad dziećmi do lat 3. [Open letter on child care for children under 3 years of age]*, accessed 16.11.2023, <https://ekai.pl/dokumenty/list-otwarty-w-sprawie-opieki-nad-dziecmi-dolat-3/>.

<sup>30</sup> Tymoteusz Zych, Karolina Dobrowolska, Olaf Szczypiński, eds., *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska? [What family policy – does Poland need?]* (Warszawa: Fundacja Instytut Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2015). Magdalena Olek, *W drodze do lepszego modelu opieki nad małymi dziećmi [On the way to a better model of care for young children]* (Warszawa: Fundacja Instytut Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2020).

<sup>31</sup> Szelewa, *Polityka*.

<sup>32</sup> In 2017, as part of a grant from the National Science Centre (project no. 2015/17/D/HS5/02565), a representative, nationwide survey was carried out on parents’ opinions, needs and preferences regarding different forms of care for a child under 3. The research (CAPI) covered 1502 people, of whom 500 parents used the services of nurseries (including 56% of non-public facilities). All parents were asked questions about the reasons for using the current form of care for their young child. All parents were also asked to point out advantages and disadvantages of each form of care. The research results were described in the author’s publication entitled *Mom, Nanny or Nursery? Preferences, opinions and needs of parents concerning various forms of care for a young child* (Dorota Głogosz, *Mama, niania czy żłobek? Preferencje, opinie i potrzeby rodziców dotyczące różnych form opieki nad małym dzieckiem [Mom, Nanny or Nursery? Preferences, opinions and needs of parents concerning various forms of care for a young child]*, accessed 20.02.2023, <https://www.ipiss.com.pl/aktualnosci/mama-niania-czy-zlobek-opinie-potrzeby-i-preferencje-rodzicow-dotyczace-form-opieki-nad-malym-dzieckiem-w-polsce-dorota-glogosz.pdf>). The article makes use of a small portion of the research information that is presented in this report.

**Box 1. Why do parents use the services of nurseries? (n = 500; multiple choice)**

- mother returning to work (87,0%)
- father's return to work (13,8%)
- taking up a job – first or subsequent (6,9%)
- looking for a job – first or next (2,0%)
- return to study (3,6%)
- need to rest from caring responsibilities (8,3%)
- the need for help in combining care for a small child and its siblings (3,4%)
- other situation (4,2%)

– in which lack of money to finance childcare in the current form (0,4%)

Source: Dorota Głogosz, *Mama, niania czy żłobek? Preferencje, opinie i potrzeby rodziców dotyczące różnych form opieki nad małym dzieckiem [Mom, Nanny or Nursery? Preferences, opinions and needs of parents concerning various forms of care for a young child]*, accessed 20.02.2023, <https://www.wipiss.com.pl/aktualnosci/mama-niania-czy-zlobek-opinie-potrzeby-i-preferencje-rodzicow-dotyczace-form-opieki-nad-malym-dzieckiem-w-polsce-dorota-glogosz.pdf>.

of intensive personal care for the child. Such a reason coincided mainly (Spearman's correlation coefficient – .84) with the mothers' return to professional work and concerned parents with more than one dependent child under 6 years of age (correlation coefficient .63). Nursery services were also helpful in continuing education interrupted by the birth of a child and a period of personal childcare.

Nurseries also proved to be, albeit to a limited extent, a support solution for parents who, in addition to their nursery-aged child (in the study, these were children 1–3 years old), also had younger children and/or children with special needs to whom they had to focus their attention.

Other situations determining the use of nurseries were, e.g., the desire to provide the child with peer contact or professional support for the child's development. These motives were indicated mainly by parents of slightly older children (at least 2 years old), but also by parents of children with developmental dysfunctions, who were few in the study. This reason was particularly important for families living in large and very large cities (correlation coefficient .55).

It is also worth noting the small group of parents who decided to use the nursery due to lack of resources for the previous form of care, most often provided by single parents (correlation coefficient .60). They also constituted the majority among parents declaring at the same time that they were using the nursery in order to be able to work.

**Availability of childcare places in a nursery**

Less than half of the respondents did not have any problems in finding a nursery care for their child. For the remainder (55%), the barriers were of various types. Most often, they resulted from lack of a nursery in the vicinity of their residence (in rural areas this problem was encountered by more than half of respondents) or lack of free places in existing facilities.

**Box 2. Problems with finding care in nurseries (n = 276)**

- no places in the nearest nurseries (41,1%)
- no nursery close to home / work (17,8%)
- available nursery was too expensive (10,0%)
- did not suit me in terms of the number of children (1,0%)
- did not suit me in terms of educational offer (1,0%)
- did not suit me in terms of location (0,6%)
- did not suit me in terms of payment rules (0,6%)
- did not suit me in terms of operating hours (0,2%)

Source: Dorota Głogosz, *Mama, niania czy żłobek?*

The children of 40% of the parents were enrolled on a waiting list for a nursery place. In case of those using public facilities every second child was on a waiting list (54.2%), but also in non-public facilities almost 1/3 of children (29.9%) who finally found a place there, were waiting for such a place.

The waiting period was usually 3 months, but every fifth parent waited a year or longer for a place in the nursery for their child.

The acutely felt shortage of places in nurseries pushes all other expectations of parents as to the conditions offered in these facilities into the background. However, this does not mean that they are unimportant to parents. They looked for facilities with a small number of children and a specific offer of additional activities. It was also important for the nursery to be close to home or workplace, or at least on the route between these locations.

Given the not inconsiderable costs of a stay in a nursery, some looked for facilities where parents were reimbursed for the time their child was absent. A few only looked for facilities whose hours of operation would meet their needs, resulting mainly from their working hours,

but also, e.g., care arrangements for other children. They were mainly looking for facilities open longer than 5 p.m., as this is unfortunately an unwritten standard in a significant number of nurseries, including non-public ones.

**Advantages of nursery care**

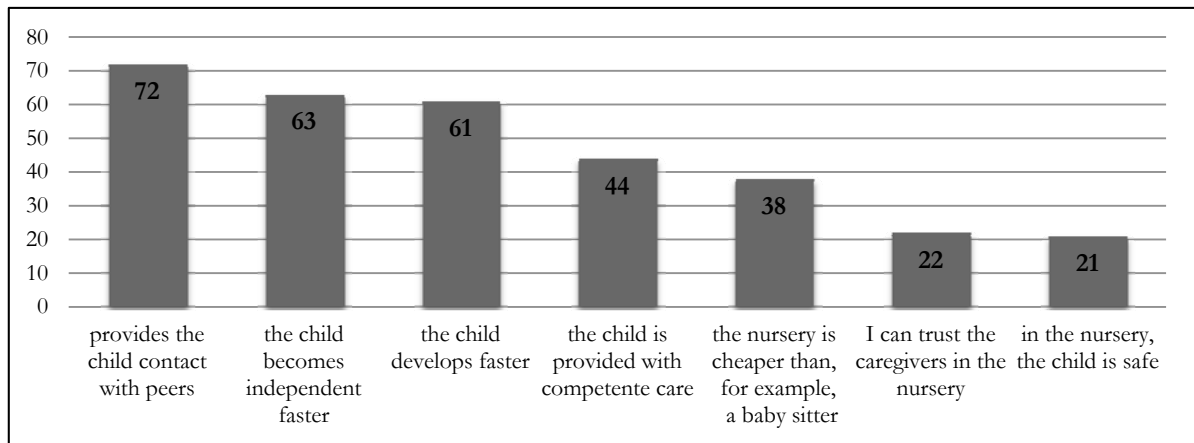
The three most frequently cited advantages of this form of care for a young child by parents who use a nursery care institution are as follows:

- providing the child contact with peers,
- quicker independence for the child,
- faster psychophysical development of the child.

For most parents, the advantage of nurseries is that children learn to take care of themselves faster there than at home. They also gain more stimuli that stimulate their professional development, e.g. they walk faster on their own, have richer vocabulary, learn how to function in a group, develop skills and interests during classes conducted by specialists trained in working with children. Parents also indicated that in the nursery the children get to know the environment faster (e.g., thanks to visits of interesting guests).

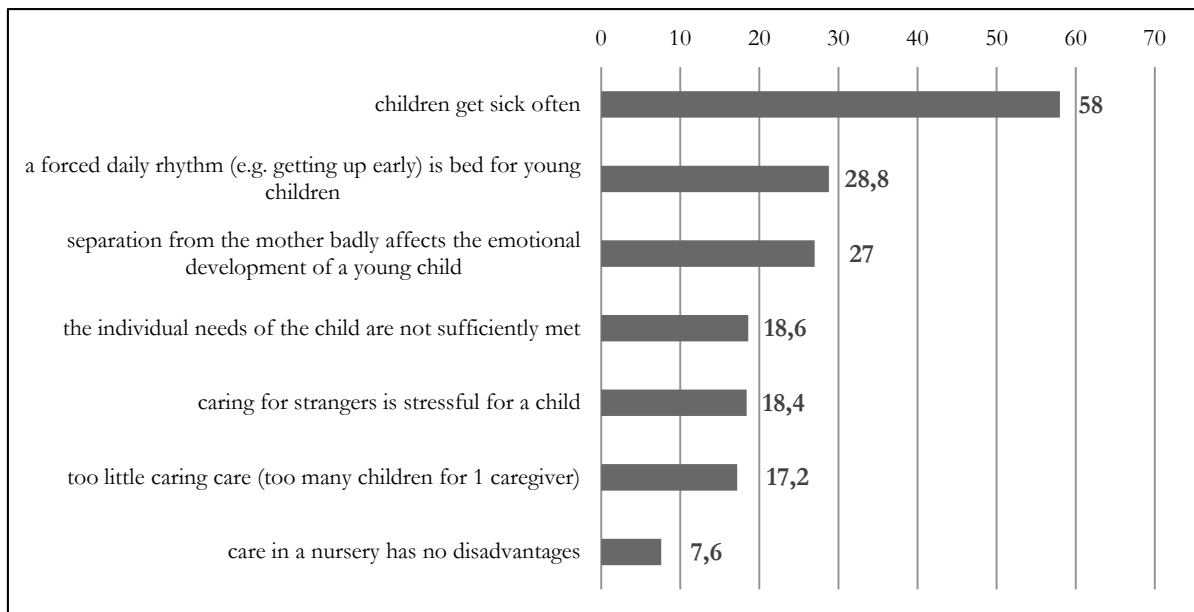
Parents also indicated that the nursery provides competent care, caretakers can be trusted and the child is safe there. These are – as is

Figure 1. *Advantages of nursery care (opinions of parents using this form of care – %, multiple choice), n = 500*



Source: Glogosz, *Mama, niania czy żłobek?*

Figure 2. *Disadvantages of nursery care (opinions of parents using this form of care – %, multiple choice), n = 500*



Source: Glogosz, *Mama, niania czy żłobek?*

evident from the ongoing social discussion – issues that arouse a lot of emotion among parents. Therefore, they are addressed below when evaluating the disadvantages of this form of care.

More than one-third of parents believed that nursery care is cheaper than other forms. Interestingly, the costs of care in a non-public facility were compared with care provided by parents and the salaries of parents who were able to work thanks to using the nursery were also taken into account.

### Disadvantages of nursery care

Parents using nurseries indicated that even very professional care in these institutions that meets all formal standards has disadvantages.

The main disadvantage is the frequent illness of children. This is a serious problem that results in working parents having to take time off to care for their sick child and an unfavorable perception of parents' use of this entitlement. A significant disadvantage of nurseries was also the necessity to adjust the child's daily schedule to the work organization of both parents and institution. Parents using nurseries also perceived a negative impact of separation from the mother on the emotional development of a young child. In the opinions of some psychologists and psychiatrists, this is a strongly emphasized disadvantage of nursery care. Moreover, some parents also had reservations about ensuring the possibility of proper – including sufficiently individualized – care for the child in the institution. They indicated that the facilities are too large and the groups too numerous, which compromises the quality of care and raises concerns about child safety<sup>33</sup>.

For parents using nurseries, this form of care was not always the ideal solution, and

more often the optimal one. However, 7% of parents do not see any disadvantages of nursery care. This applies to both public and non-public facilities. Such opinions were reported only by parents who already had experience with nurseries, as their older children were also in them.

### Resignation terms for nursery care

Could parents' experiences of using nurseries and their disadvantages cause them to abandon the services of these institutions if they had alternative options?

The majority of parents (60%) would not change anything even if they had other care options, but the remainder would be willing to choose a private to public nursery (high costs) or vice versa: from public to private (quality of care and offer of extracurricular activities).

Among parents allowing for a change in the form of care, 31% would resign from a nursery if a family member could take care of the child, and 38% were ready to resign but only on the condition that they could take care of the child personally. On the other hand, if the child could be taken care of by a nanny, 11% of parents would give up the nursery. Willingness to resign from a nursery was positively correlated primarily with indications that children in nurseries are often ill (correlation coefficient 0.6).

Other parents willing to give up the nursery conditioned such a move on:

- more help from the other parent and/or other family members;
- employer's friendly attitude to the problems of combining work and childcare;
- adaptation of working hours to family responsibilities;
- possibility of remote work and part-time work.

<sup>33</sup> Polish standards concerning the number of children per 1 caretaker are not lower than, e.g. in France. Also the sanitary and construction standards in Poland are among the highest in Europe (Dorota Głogosz, „Organizacja i funkcjonowanie pozarodzinnej opieki nad dziećmi w krajach UE. Kierunki zmian” [„Organization and functioning of non-family childcare in EU countries. Directions of change”], In: *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce [Directions of change in the system of institutional childcare in Poland]*, ed. Cecylia Sadowska-Snarska (Białystok: WSE w Białymstoku, 2008); Piotr Szukalski, „System opieki nad małym dzieckiem w współczesnej Francji” [„The childcare system in modern France”], In: *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce [Directions of change in the system of institutional childcare in Poland]*, ed. Cecylia Sadowska-Snarska (Białystok: WSE w Białymstoku, 2008, 91–99). See: Ordinance Minister of Family And Social Policy of September 19, 2023 on standards of care for children under 3 years of age, Journal of Laws of 2023, item 2121.



## Conclusion

The availability of nursery care has increased significantly over the past three decades. And despite the concerns of some stakeholders, the rate of growth in the number of facilities and places has not slowed. While in 2015 there were 9 children per 1 childcare place for the youngest children (under 3 years old), in 2021 there will be – 4 children. The improvement is clear, although according to data from the Ministry of Family and Social Policy, as of January 19, 2023, there is still not a single care facility for a young child in more than 1100 municipalities.

Thus, the statistics on quantitative changes in nursery care do not support the thesis of variability of family policy priorities of successive governments (corresponding to different policy options) with regard to these very institutions and their development. Sweats to the point of being in line with their own priorities.

By the end of 2021, in reports submitted by municipalities and non-public institutions, about 31% of all municipalities in Poland declared the need for new care places – identifying this need as a total of about 70,700 places, of which about 60,100 places in nurseries. More than a third of the municipalities that have declared the need for new care places are rural municipalities. Meanwhile, the continuation of the government's Maluch Plus program in 2022 has not been announced, as no EU funds have been obtained for its implementation (funds were planned in the National Reconstruction Program, which was not launched). In 2023, the program – significantly reduced – was started in the second half of the year. Such changes do not positively affect the efficiency and effectiveness of family policy. At issue are both macroscale results – for the entire state and society – meso-scale results – which include issues of trust and sustainability of the rules of cooperation between various family policy actors – and micro-scale results – which are expressed in a sense of social security for families.

An effective and efficient family policy requires that its goals, principles and solutions also take into account the real needs of fami-

lies, which are highly diverse and often contradictory. In extreme situations, instruments and actions which are desirable for some families may be unacceptable for others. Therefore, it is important to implement alternative solutions and shape access to them by applying criteria that will provide families with optimal autonomy of choices. At the same time, negative opinions about nurseries must not lead to the withdrawal of the government or local governments from the policy of supporting the development and functioning of this form of care, or even to limiting support in this scope. In fact, official government reports indicate that demand for nursery services is still much higher than supply. Moreover, the data here is understated by local governments, which do not want to bear the costs of running these institutions.

Research indicates that parents' preferences regarding the form of childcare are shaped mainly by the current needs of a given family resulting from its individual socio-demographic characteristics. The material family situation, professional status of parents, household composition, preferred and realized family model, but also the place of the child, parental duties and professional work of parents (especially women-mothers) in the individually recognized system of values are very important in this respect. Parents are also aware that each form of childcare has its advantages and disadvantages. Therefore, when their individual situation does not allow the use of what they consider to be the most advantageous solution, the use of a nursery is a second choice for the majority of parents. This is why this alternative is so important for the effectiveness and efficiency of family policy.

Nursery care for a young child has disadvantages, which are also noticed by parents using this solution. However, according to the principles of public policy implementation, this cannot constitute an argument justifying the inhibition of nursery care development in Poland. It is impossible to claim that Poland is beginning to build a new system of support for families' care functions. This process is already underway. Therefore, it should be subject to monitoring (not only "statistical," but also much broader qualitative evaluation) and ex ante eva-

luation<sup>34</sup>. Signals of irregularities indicated by parents of young children, particularly those who use nurseries, provide an objective answer to the basic questions of such an evaluation: what works and what doesn't?<sup>35</sup>

The results of representative nationwide research, presented briefly in the text, concerning among others the opinions of parents of young children about various forms of child-care indicate that for most families the nursery is not the most desirable choice<sup>36</sup>. It is usually a "second choice" solution. Only one in five respondents considered a day nursery to be the most advantageous form of care for their child.

The most frequently cited disadvantage of nursery care is the frequent illness of children. This is a serious problem noted by both supporters and opponents of these institutions. However, it is usually not due to the quality of the care. The problem of frequent illness of children in nurseries has medical aspects that are beyond the author's ability to evaluate. It also has another context related to the professional activity of the parents. The child's illness leads to the need for working parents to take time off to care for the child. Working parents are then under strong pressure from employers and colleagues to reduce their absences for this reason. Under this pressure, they also bring children with symptoms of illness to the nursery, causing both the child to become ill and other children in the centre to become infected. In many nurseries, in order to protect against such situations, regulations specify the time at which a parent of a child with symptoms of illness is obliged to collect

the child from the centre. Until that time, the child is isolated from his or her peers. The child may only return to the nursery on presentation of a doctor's certificate stating that the child is healthy.

The right to care for a sick child (60 days per year combined for the mother and father of the child) is a labor right that is intended to protect the employment of parents, and the exercise of this right cannot be a reason for discrimination or harassment. Therefore, the source of this accusation against nursery care lies outside the institution's functioning and the possibilities of eliminating the problem should not be sought there.

Another of the frequently mentioned disadvantages of a nursery is the necessity to adjust the child's daily schedule to the work organization of the institution and parents. However, parents pointed out that such adjustment is mainly the problem of adaptation period<sup>37</sup>, which can be alleviated by adapting the child's daily schedule at home to the one in force in the institution. A consistent daily routine allows the whole family to function more efficiently. On the other hand, the need for the child to get up early or to have a rest (sleep) after lunch can be solved by the flexibility and individualization of the child's schedule, which is highly valued by parents. Part of the solution to this problem lies with the labour market and the use of opportunities for flexible work organization and flexible working hours. There is certainly much to be done here as well<sup>38</sup>.

In the public discussion on nurseries their opponents pointed to the negative impact of separation from the mother on the emotional

<sup>34</sup> Marcin Sakowicz, „Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia poprawy jakości działania we współczesnym państwie” [„Analysis of public policy using the model of public action cycle as a tool for improving the quality of action in the modern state”], In: *Polityka publiczna, Teoria. Jakość. Dobre praktyki* [Public Policy. Theory. Quality. Good practices] (Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 2016), 51–54.

<sup>35</sup> Sakowicz, *Analiza*, 53.

<sup>36</sup> Such a choice turned out to be care provided personally by both parents together, interchangeably. It was preferred by 60% of parents of young children; regardless of the form of custody currently used (see: Głogosz, *Mama*).

<sup>37</sup> Institutions are increasingly using a special adaptation period to gradually accustom the child to the new environment, with a flexible length of stay, with the possibility of remaining with the parent during this time.

<sup>38</sup> Cecylia Sadowska-Snarska, „Koncepcja równowagi praca – życie w kontekście zmian zachodzących w sferze ekonomicznej i społecznej” [„The concept of work-life balance in the context of ongoing changes in the economic and social sphere”], In: *Relacje praca – życie pozazawodowe drogą do zrównoważonego rozwoju jednostki* [Work-non-work life relations as a path to sustainable development of the individual], ed. Renata Tomaszewska-Lipiec (Bydgoszcz: Wyd. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, 2014).

development of a young child, supporting opinions of psychologists and psychiatrists. However, in the light of research presented here, the problem seems more often to be a matter of concern than a real situation: parents using nurseries indicated such a disadvantage of the nursery far less frequently than those using other forms of care. They also indicated that it was primarily a problem of the adaptation period, when the child requires special attention and quick responses to disturbing behaviors. In order to increase the influence of parents on the quality of care in nurseries, from January 1, 2018, it was made possible to establish parents' councils, which have the opportunity to review a certain range of conditions and rules of institution functioning.

Other disadvantage of the nursery mentioned by parents is the limited possibility to individualize child care. Parents using these facilities indicated that they are too large and the groups too numerous, which worsens the quality of care and raises concerns about child safety. Unfortunately, despite the concerns signaled by parents, in 2022 statutory changes were implemented dictated by "reducing the cost of institution functioning," allowing easier organization and operation of these institutions by different entities<sup>39</sup>. As a result, very large institutions are being built. Despite maintaining standards for the number of staff, they do not induce parents to use nurseries.

In conclusion, it should be emphasized that the current public debate on nurseries does not sufficiently take into account the real needs of parents with young children. The media, available to various sides of this discussion, often reproduce unverified facts, which leads to generalizations of individual cases and distorts the situation. There is insufficient

ongoing monitoring of government and local government programs in family policy regarding care for the young child, which is limited in its scope to statistical analysis and financial evaluation (expenditures). In this situation, the recurring initiatives of criticizing nurseries are disturbing to the extent that they indicate the necessity (due to the defects of this care) of stopping their quantitative development, completely disregarding – where the accusations turn out to be proven – the possibility of eliminating the causes of problem. The reasons, as indicated, often lie in other areas of social policy and should be solved there. This statement fits perfectly into the concept of public policy sciences, which includes the assumption of multidisciplinary actions<sup>40</sup>.

The decisions of family policy makers and implementers in the area of supporting the family's care function (the supply side of nursery care) are confronted with the opinions and decisions of parents regarding the use of these services (the demand side). Significant improvements – generally on a national scale – in the spatial and price availability of nursery services entail the need to implement changes of a qualitative nature. Parents' expectations are clear<sup>41</sup>. They are looking not so much for a place in a nursery facility, but for a place in a facility that meets their specific expectations; for example, regarding the location of the nursery facility, its size, educational offer, flexible organization of service hours, and others. These changes (which are visible but rather slow<sup>42</sup>) are certainly facilitated by the demographic situation: the decreasing number of born children. However, it is difficult to expect that the lower demand for nursery services will significantly accelerate or intensify the qualitative changes demanded by parents. This is because

<sup>39</sup> *Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011–2022* [Reports on the performance of tasks in the field of care for children aged up to 3 years in 2011–2022] (Warszawa: MPiPS/MRiPS, 2023): 13–14.

<sup>40</sup> Joachim Osiński, „Anatomia sfery publicznej i przestrzeni publicznej a kształtowanie polityki publicznej w państwie” [„Anatomy of the public sphere and public space and the formation of public policy in the state”], In: *Polityka publiczna, Teoria. Jakość. Dobre praktyki* [Public Policy. Theory. Quality. Good practices] (Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 2016), 11–38.

<sup>41</sup> Marek Grabowski, ed., *Kryzys rodziny. Diagnoza, rozwiązania, profilaktyka* [Family Crisis. Diagnosis, Solutions, Prevention] (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019), 138–170.

<sup>42</sup> Monika Sobkowiak, „Dokąd zmierza przedszkole? Dobre praktyki nastawione na rozwijanie kompetencji XXI wiek” [„Where is the kindergarten going? Good practices focused on developing 21st century competences”], *Humanities and Cultural Studies* No. 3(2) (2022): 151–161, <https://doi.org/10.55225/hcs.400>.

such changes are associated with costs<sup>43</sup>. Their increase will be viewed with caution both by supporters of liberal or neoliberal solutions (generally opting for a reduction in social spending)

and by supporters of the conservative trend (emphasizing that the optimal and cheapest form of child care is care provided by the mother).

#### REFERENCES/BIBLIOGRAFIA

- Balcerzak-Paradowska, Bożena, Marek Bednarski, Dorota Głogosz, Przemysław Kuzstelak, Anna Ruzik-Sierdzińska. *Przedsiębiorczość kobiet w Polsce [Women's entrepreneurship in Poland]*. Warszawa: PARP, 2011.
- Balcerzak-Paradowska, Bożena. *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany, zagrożenia, potrzeba działań [The family and family policy at the turn of the century. Transitions, threats, need for action]*. Warszawa: IPISS, 2004.
- Barcelona goals. *Developing childcare facilities in Europe for sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM(2013).322.final, Bruksela 2002.
- Bosiacki, Adam, Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz. *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie [New public management and public governance in Poland and Europe]*. Warszawa: Liber, 2010.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Iga Magda. *Opieka nad dziećmi do lat 3 w Polsce – diagnoza oraz rekomendacje dotyczące zmian [Care for children under 3 in Poland – diagnosis and recommendations for changes]*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2013.
- Cieślak-Florczyk, Małgorzata. „Problemy współczesnej kobiety w kontekście wizerunku kreowanego przez programy wyborcze partii politycznych z 2011 roku” [„Problems of modern woman in the context of image created by political parties' election programs in 2011”]. *Świat Idei i Polityki* 12 (2013): 11–25.
- Coupland, Douglas. *Pokolenie X [X Generation]*. Warszawa: Pruszyński i Ska, 1999.
- Dobry Klimat dla Rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP [A Good Climate for Families. Presidential Programme on Family Policy]*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2013.
- Durasiewicz, Arkadiusz. „Analiza programów polityki rodzinnej w latach 1997–2013” [„Analysis of family policy programs in the years 1997–2013”], *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 456 (2016), DOI: 10.15611/pn.2016.456.01.
- Głogosz, Dorota. „Organizacja i funkcjonowanie pozarodzinnej opieki nad dziećmi w krajach UE. Kierunki zmian” [„Organization and functioning of non-family childcare in EU countries. Directions of change”], In: *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce [Directions of change in the system of institutional childcare in Poland]*, ed. Cecylia Sadowska-Snarska. Białystok: WSE w Białymstoku, 2008.
- Głogosz, Dorota. *Mama, niania czy żłobek? Preferencje, opinie i potrzeby rodziców dotyczące różnych form opieki nad małym dzieckiem [Mom, Nanny or Nursery? Preferences, opinions and needs of parents concerning various forms of care for a young child]*, accessed 20.02.2023, <https://www.ipiss.com.pl/aktualnosci/mama-niania-czy-zlobek-opinie-potrzeby-i-preferencje-rodzicow-dotyczace-form-opieki-nad-malym-dzieckiem-w-polsce-dorota-glogosz.pdf>.
- Golinowska, Stanisława. *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty [Social Policy. Concepts – institutions – costs]*. Warszawa: PWE, 2000.
- Grabowski, Marek, ed. *Kryzys rodziny. Diagnoza, rozwiązania, profilaktyka [Family Crisis. Diagnosis, Solutions, Prevention]*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.
- GUS. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2020/2021 [Education in the 2020/2021 school year]*. Warszawa – Gdańsk: Główny Urząd Statystyczny, 2021.
- GUS. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2000]*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2001.
- GUS. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2001]*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2002.
- GUS. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2011]*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2011.
- GUS. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2015]*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2016.
- GUS. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022 [Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2022]*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2023.
- Guzikowska, Patrycja. „Polityka pronatalistyczna w świetle katolickiej nauki społecznej”, *Fides, Ratio Et Patria. Studia Toruńskie* No. 16 (2023): 49–71, <https://doi.org/10.56583/frp.2046>.
- Informacja na temat funkcjonowania żłobków w latach 2001–2011 [Information on the functioning of nurseries in 2001–2011]*. Warszawa: MPiPS, 2012.
- Kammerman, Sheila, B. *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka [On family policy: definitions, principles, practice]*. Warszawa: IPISS, 1994.
- Kotowska, Irena, Elżbieta. „Uwagi o urodzeniach i niskiej dzietności w Polsce oraz polityce rodzinnej wspierającej prokreację” [„Comments on births and low fertility in Poland and family policies in support of procreation”]. *Studia Demograficzne* 2(176) (2019): 11–29, <https://doi.org/10.33119/SD.2019.2.1>.
- KPRP. *Jak wspierać odpowiedzialne rodzicielstwo? Forum Debaty Publicznej: Solidarne Państwo – Bezpieczna Rodzina [How to support responsible parenthood? Public Debate Forum: Solidary State – Safe Family]*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2013.
- Kryńska, Elżbieta. *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [State policy on the labour market in Poland in the 1990s]*. Warszawa: IPISS, 1998.
- List otwarty w sprawie opieki nad dziećmi do lat 3. [Open letter on child care for children under 3 years of age]*. Accessed 16.11.2023. <https://ekai.pl/dokumenty/list-otwarty-w-sprawie-opieki-nad-dziecmi-dolat-3/>.

<sup>43</sup> Patrycja Guzikowska, „Polityka pronatalistyczna w świetle katolickiej nauki społecznej”, *Fides, Ratio Et Patria. Studia Toruńskie* No. 16 (2023): 49–71, <https://doi.org/10.56583/frp.2046>.

- Magda, Iga. *Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce? [How to increase the labour force participation of women in Poland?]*. Accessed 20.11.2023. [https://ibs.org.pl/app/uplo0ads/2020/01/IBSOPP00102020\\_PL.pdf](https://ibs.org.pl/app/uplo0ads/2020/01/IBSOPP00102020_PL.pdf).
- Muczyński, Maciej, Malgorzata Żynel. „Elastyczne przedszkole i żłobek – model placówki samorządowej dostosowanej do potrzeb rodziców” [„Flexible kindergarten and nursery – model of local government institution adjusted to parents’ needs”], In: *System of institutional child care in terms of reconciliation of professional and family life*, ed. Cecylia Sadowska-Snarska. Białystok: WSE w Białymstoku, 2007.
- NIK. *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli [Coordination of family policy in Poland. Information on audit results]*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2015.
- Olek, Magdalena. *W drodze do lepszego modelu opieki nad małymi dziećmi [On the way to a better model of care for young children]*. Warszawa: Fundacja Instytut Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2020.
- Ordinance Minister of Family And Social Policy of September 19, 2023 on standards of care for children under 3 years of age, Journal of Laws of 2023, item 2121.
- Osiński, Joachim. „Anatomia sfery publicznej i przestrzeni publicznej a kształtowanie polityki publicznej w państwie” [„Anatomy of the public sphere and public space and the formation of public policy in the state”], In: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki [Public Policy. Theory. Quality. Good practices]*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 2016.
- Program „Polityka Prorodzinna Państwa”, przyjęty w dniu 3 XI 1999 r. przez Radę Ministrów [State Family Policy Programme, adopted by the Council of Ministers 3 XI 1999]. Accessed 16.12.2023. [https://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk\\_pliki/dokumenty/pppp1.html](https://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/pppp1.html).
- Program Polityki Rodzinnej [„Programme for the Family”]. *Przegląd Rządowy* 8–9 (1997): 227–230.
- Prorok, Lucyna. *Polityka rodzinna w Polsce 1918–2020 [Family policy in Poland 1918–2020]*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2021.
- Rościszewska-Woźniak, Monika, ed. *Standardy jakości opieki i wspierania rozwoju dzieci do lat 3. żłobek [Quality standards of care and support of children’s development up to the age of 3. nursery]*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Dzieci J.A. Komeńskiego Comenius, 2017.
- Rymsza, Marek, ed. *Reformy społeczne. Bilans dekady [Social Reforms. Balance of a decade]*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004.
- Rymsza, Marek. „Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania – w poszukiwaniu konsensualnego programu” [„Family policy: goals, values, solutions – in search of a consensual programme”]. *Studia BAS* 1(45) (2016): 55–76.
- Sadowska-Snarska, Cecylia. „Koncepcja równowagi praca – życie w kontekście zmian zachodzących w sferze ekonomicznej i społecznej” [„The concept of work-life balance in the context of ongoing changes in the economic and social sphere”], In: *Relacje praca – życie pozazawodowe drogą do zrównoważonego rozwoju jednostki [Work-non-work life relations as a path to sustainable development of the individual]*, ed. Renata Tomaszewska-Lipiec. Bydgoszcz: Wyd. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, 2014.
- Sakowicz, Marcin. „Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia poprawy jakości działania we współczesnym państwie” [„Analysis of public policy using the model of public action cycle as a tool for improving the quality of action in the modern state”], In: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki [Public Policy. Theory. Quality. Good practices]*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 2016.
- Sobkowiak, Monika. „Dokąd zmierza przedszkole? Dobre praktyki nastawione na rozwijanie kompetencji XXI wiek” [„Where is the kindergarten going? Good practices focused on developing 21st century competences”]. *Humanities and Cultural Studies* No. 3(2) (2022): 151–161. <https://doi.org/10.55225/hcs.400>.
- Sobociński, Maciej. „Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015” [„Overview of the Polish family policy in 1989–2015”]. *Studia BAS* 1(45) (2016): 31–54.
- Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011–2022 [Reports on the performance of tasks in the field of care for children aged up to 3 years in 2011–2022]*. Warszawa: MPiPS/MRiPS, 2023.
- Szczepaniak-Sienniak, Joanna. „Polityka rodzinna państwa we współczesnej Polsce” [„State family policy in contemporary Poland”]. *Spoleczeństwo i Ekonomia* 2(4) (2015): 100–115.
- Szczudlińska-Kanoś, Agnieszka. *Polska polityka rodzinna w okresie przemian Kontekst krajowy i międzynarodowy [Polish family policy in transition National and international contexts]*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 2019.
- Szelewa, Dorota. *Polityka opieki nad małym dzieckiem: usługi edukacyjno-opiekuńcze a instrumenty pieniężne [Care policy for a small child: educational and care services versus monetary instruments]*. Accessed 16.11.2023. [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Internet\\_Polityka%20opieki%20nad%20malym%20dzieckiem.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Internet_Polityka%20opieki%20nad%20malym%20dzieckiem.pdf).
- Szukalski, Piotr. „Przemiany rodziny – wyzwania dla polityki rodzinnej. Artykuł dyskusyjny” [„Transforming the Family – Challenges for Family Policy. Discussion Paper”]. *Polityka Społeczna* 8(2007): 50–53.
- Szukalski, Piotr. „System opieki nad małym dzieckiem we współczesnej Francji” [„The childcare system in modern France”], In: *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce [Directions of change in the system of institutional childcare in Poland]*, ed. Cecylia Sadowska-Snarska. Białystok: WSE w Białymstoku, 2008.
- Tymoteusz, Zych, Karolina Dobrowolska, Olaf Szczypiński, ed. *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska? [What family policy – does Poland need?]*. Warszawa: Fundacja Instytut Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2015.
- Wolniewicz-Słomka, Klaudia. „Między pracą a rodziną – opieka nad najmłodszym dzieckiem w debacie prasowej” [“Between work and family – taking care of the youngest children as presented in the press”]. *Szkoła – Zawód – Praca* No. 2 (2021): 201–221.
- Założenia polityki ludnościowej Polski 2012 [Population policy assumptions of Poland 2012]*. Warszawa, Rządowa Rada Ludnościowa, 2012.
- Zych, Tymoteusz, Karolina Dobrowolska, Olaf Szczypiński, eds. *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska? [What family policy – does Poland need?]*. Warszawa: Fundacja Instytut Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2015.

## Wykorzystanie sztucznej inteligencji w polityce publicznej na przykładzie zabezpieczenia społecznego

### The use of artificial intelligence in public policy on the example of social security

GERTRUDA UŚCIŃSKA

ORCID:0000-0001-7379-5156

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym UW/  
Centre for Social Security Studies, University of Warsaw\*  
e-mail: guscinska@uw.edu.pl

KAMIL BERRAHAL

ORCID 0000-0003-2494-7461

e-mail: berrahal@gmail.com

**Summary:** *The article presents examples of the use of artificial intelligence (AI) in public policy on the example of social security. The concept of artificial intelligence, literature and current experience of using AI in social security were analysed, presenting not only the benefits, but also the limitations and challenges resulting from the use of this technology in social security.*

**Key words:** *artificial intelligence, social security, e-administration, big data*

**Streszczenie:** *Artykuł prezentuje przykłady zastosowania sztucznej inteligencji (AI) w polityce publicznej państwa, zwłaszcza w obszarze zabezpieczenia społecznego. Dokonano analizy pojęcia sztucznej inteligencji, piśmiennictwa oraz dotychczasowych doświadczeń wykorzystania AI w zabezpieczeniu społecznym, prezentując nie tylko korzyści, ale także ograniczenia i wyzwania wynikające z zastosowania tej technologii w zabezpieczeniu społecznym.*

**Słowa kluczowe:** *sztuczna inteligencja, zabezpieczenie społeczne, e-administracja, big data*

## Zastosowanie nowoczesnych technologii w administracji publicznej

Obywatele oczekują nowoczesnej e-administracji. W Polsce dokonał się w tym zakresie duży postęp. Zgodnie z aktualnym modelem architektury informacyjnej państwa kluczowe znaczenie z punktu widzenia usług elektronicznych dla obywateli ma funkcjonowanie portalu Rzeczypospolitej Polskiej (gov.pl) wraz z Wę-

złem Krajowym Identyfikacji Elektronicznej, do którego przyłączone są następujące systemy identyfikacji elektronicznej:

- Profil Zaufany,
- Profil osobisty
- Profil mObywatel,
- komercyjna usługa Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A. pod nazwą mojeID.

Za pomocą węzła krajowego obywatele mogą używać uniwersalnej tożsamości elektronicznej do logowania się w wielu e-usługach<sup>1</sup>.

\* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, tel. +48 22 552 02 86, e-mail: wnpism@uw.edu.pl

<sup>1</sup> Zob. *Program zintegrowanej informatyzacji państwa* (Warszawa: Ministerstwo Cyfryzacji, 2016), 31–36; *Rejestr dostawców środka identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego*, dostęp 20.05.2024, <https://mc.bip.gov.pl/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-srodka-identyfikacji/rejestr-dostawcow-srodka-identyfikacji-elektronicznej-przylaczonych-do-wezla-krajowego.html>. Pełna lista dostawców usług zintegrowanych z węzłem krajowym zawiera 1895 pozycji. Zob. wykaz: dostęp 20.05.2024, <https://mc.bip.gov.pl/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-uslug/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-uslug.html>.

Do najważniejszych usługowych systemów informatycznych polskiego państwa należą:

- mObywatel (za pośrednictwem serwisu www i aplikacji mobilnej),
- Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP),
- Internetowe Konto Pacjenta (m.in. z usługami: e-recepta, e-skierowanie i portalem Pacjent.gov.pl oraz aplikacją mobilną),
- eUrząd Skarbowy (m.in. z usługą Twój e-PII, *e-mikrofirma*),
- *e-Deklaracje*,
- Platforma Usług Elektronicznych ZUS,
- Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (m.in. z usługą Historiapojazdu.gov.pl),
- portale Empatia i Praca.gov.pl,
- Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej,
- serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorców Biznes.gov.pl,
- Portal Informacyjny do doręczeń elektronicznych pism sądowych,
- elektroniczne usługi dotyczące rejestrów i ewidencji w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości (m.in. Ksiąg Wieczystych, krajowych rejestrów: sądowego, karnego, zadłużonych, Rejestru Zastawów).

Standardem dużych instytucji obsługujących większość populacji danego kraju w sprawach podatków czy świadczeń społecznych stało się już udostępnianie e-urzędu czynnego 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu<sup>2</sup>, dostępnego nie tylko na komputerze, ale też tablecie i smartfonie<sup>3</sup>, w tym za pośrednictwem aplikacji mobilnej<sup>4</sup>.

Składanie wniosków w różnych sprawach do instytucji publicznych przybiera coraz częściej formę wypełniania krok po kroku danych w wygodnych kreatorach. Kontakt z urzędem może odbywać się już nie tylko w placówce instytucji, korespondencyjnie czy podczas roz-

mowy telefonicznej, ale także za pośrednictwem zdalnej wideorozmowy z konsultantem, czy też z wykorzystaniem pomocnych algorytmów. Coraz więcej wniosków i spraw jest obsługiwanych w sposób częściowo lub w pełni automatyczny, co przyspiesza wydawanie rozstrzygnięć i zwiększa pewność uprawnień obywateli.

Postępująca interoperacyjność<sup>5</sup>, elektroniczna i zautomatyzowana wymiana danych między systemami informatycznymi i rejestrami publicznymi oznacza, że coraz rzadziej obywatele muszą podawać różnym urzędem ciągle te same dane i dokumenty, czy przenosić dokument wytworzony w jednym urzędzie do innego, na potrzeby toczącego się tam postępowania.

Coraz bardziej zaawansowane technologie informacyjne i komunikacyjne są wykorzystywane przez instytucje publiczne również w ich wewnętrznych procesach, pozwalając przekształcić ich strukturę organizacyjną z terenowej na procesową.

Rozwiązania te umożliwiają między innymi na przechodzenie do w pełni elektronicznego obiegu dokumentów wewnątrz organizacji, czemu sprzyja coraz większy wpływ zewnętrznej korespondencji do urzędu drogą elektroniczną. Elektroniczne repozytoria i systemy komunikacji ułatwiają odmiejszczenie wykonywania zadań. Wniosek złożony w Krakowie czy Warszawie może być załatwiony np. w Bydgoszczy albo w Berlinie czy Paryżu.

Co więcej, poszczególne procesy można scentralizować w jednym lub kilku ośrodkach zajmujących się wyłącznie wybranymi rodzajami zadań. Zwiększa to stopień specjalizacji i profesjonalizacji realizacji spraw, pozytywnie służy jednolitości i transparentności wydawanych rozstrzygnięć, umożliwia równomierne rozłożenie ciężaru spraw na poszczególne jednostki i pracowników oraz pozwala na bardziej ra-

<sup>2</sup> W 2022 r. 79,1% jednostek administracji rządowej udostępniało online dane z rejestrów publicznych lub innych zasobów danych gromadzonych w urzędzie. Ponadto 51,8% tych jednostek posiadało politykę lub strategię udostępniania otwartych danych publicznych. *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2023 r.* (Szczecin: GUS, 2023), 51–53.

<sup>3</sup> W 2022 r. 96,4% administracji rządowej posiadało stronę internetową przystosowaną do obsługi przez urządzenia mobilne. *Spoleczeństwo*, 62–63.

<sup>4</sup> W 2022 r. 22,7% jednostek administracji rządowej udostępniało aplikacje oferujące e-usługi, możliwe do pobrania na urządzenia mobilne. *Spoleczeństwo*, 58.

<sup>5</sup> W uproszczeniu interoperacyjność między odrębnymi systemami informatycznymi zachodzi wtedy, gdy dzięki zgodności zastosowanych rozwiązań, np. standardów, interfejsów, struktur danych, systemy te są w stanie komunikować się ze sobą, wymieniać dane. Według Słownika Języka Polskiego PWN interoperacyjność jest to „zdolność systemu lub produktu do pełnej współpracy z innymi systemami lub produktami”.

cyjonalne dopasowanie instytucji do lokalnych rynków pracy.

Nowoczesne technologie, w powiązaniu z pozostającymi w dyspozycji ogromnymi zbiorami danych, dają również nowe możliwości zbierania, przetwarzania, przekształcania, analizy i prezentowania danych operacyjnych i statystycznych, wykrywania błędów i nadużyć oraz wspomagania podejmowania decyzji.

O ich coraz większej roli decydują państwa członkowskie Unii Europejskiej. Doceniają je także instytucje UE, w szczególności Komisja Europejska czy Europejski Urząd Pracy<sup>6</sup>.

## Wprowadzenie do pojęcia sztucznej inteligencji

W przytoczonych wyżej okolicznościach ponownie do szerokiego dyskursu publicznego wchodzi sztuczna inteligencja (ang. *artificial intelligence*, AI) oraz dyskusja nad obszarami jej zastosowania, m.in. w instytucjach zabezpieczenia społecznego<sup>7</sup>.

Sama inteligencja jest jednym z najbardziej wieloznacznych pojęć w psychologii i odnosi się do sprawności czynności poznawczych (przetwarzanie informacji, skupianie uwagi, zapamiętywanie, wyobraźnia), uczenia się na podstawie doświadczeń, zdolności rozwiązywania nowych problemów, a więc również nie mając pełnej wiedzy, dostosowywania się do zmian otoczenia<sup>8</sup>. Jej źródeł i przejawów można szu-

kać w wymiarze biologicznym, psychicznym, a nawet społecznym.

Komputery i ludzie mają różne mocne i słabe strony. Komputery potrafią przeprowadzać obliczenia nieporównywalnie szybciej niż ludzie, nie wykazują ułomności żywego organizmu (zmęczenie, choroby, śmierć), ale tradycyjnie nie radzą sobie ze skomplikowanymi problemami wymagającymi inteligencji ludzkiej; ich działanie jest zdeterminowane, zaprogramowane, pozbawione wolnej woli, przypadkowości, kreatywności, samoświadomości, inteligencji.

Pojęcie sztucznej inteligencji odnosi się do nietypowego zastosowania komputerów, czyli właśnie do zdolności wykonywania przez nie zadań, które od ludzi wymagają inteligencji<sup>9</sup>. Ich sposób postępowania powinien zatem charakteryzować się radzeniem sobie z nowymi problemami czy wyciąganiem uogólnionych wniosków na podstawie doświadczenia, przynajmniej imitując działanie człowieka czy jego umysłu. Jest to szerokie podejście do definiowania AI; wyraz ambicji związanych z rozwojem tej dziedziny nauki oraz źródło inspiracji dla dzieł literatury czy kinematografii.

Obecnie bardziej popularne, bo praktyczne, jest podejście wąskie. Zgodnie z nim pojęcie sztucznej inteligencji obejmuje komputery zdolne do wykonania zadań, które w przeciwnym razie musiałyby zużywać nadmierną ilość czasu i wysiłku ludzkiego<sup>10</sup>. Takie systemy in-

<sup>6</sup> Gertruda Uścińska, *Use of AI for social security coordination*, referat wygłoszony podczas międzynarodowej konferencji pt. *ELA TECH. Artificial Intelligence – New Chapter for Labour Market?*, zorganizowanej przez Europejski Urząd Pracy (European Labour Authority), Madryt, 1.02.2024 r., materiał niepublikowany.

<sup>7</sup> *ELA TECH. Artificial Intelligence: New Chapter for the Labour Market?*, konferencja Europejskiego Urzędu ds. Pracy, Madryt, 1.02.2024 r., dostęp 20.05.2024, <https://www.ela.europa.eu/en/news-event/events/ela-tech-conference-2nd-edition-artificial-intelligence-new-chapter-labour-market>; *Shaping Tomorrow: AI in Social Security and Work Capacity Assessment*, symposium Europejskiego Stowarzyszenia Lekarzy Orzeczników (European Union of Medicine in Assurance and Social Security – EUMASS), Bruksela, 6.03.2024 r., dostęp 20.05.2024, <https://eumass.eu/symposium-ai/#PROGRAMME>; *EMC – cyfrowe wyzwania*, konferencja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 21.03.2024 r., dostęp 20.05.2024, <https://www.zus.pl/documents/10182/11367612/program+konferencji.pdf/bca05f87-e9ac-1e8e-479a-259656c22a1d>.

<sup>8</sup> Hasło „Inteligencja”, w: *Encyklopedia PWN*, dostęp 20.05.2024, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/inteligencja;3915042.html>.

<sup>9</sup> *AI in Social Protection*, raport Niemieckiego Towarzystwa na rzecz Współpracy Międzynarodowej Sp. z o.o. (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) i Azjatyckiego Banku Rozwoju (Asian Development Bank, ADB), Bonn 2020, s. 10, dostęp 20.05.2024, [https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/GIZ\\_ADB\\_AI%20in%20social%20protection.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GIZ_ADB_AI%20in%20social%20protection.pdf).

<sup>10</sup> *Artificial Intelligence in Social Security: Background and Experiences*, opracowanie na stronie Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association, ISSA), dostęp 20.05.2024, <https://www.issa.int/analysis/artificial-intelligence-social-security-background-and-experiences>. Wysiłek uzgodnienia wspólnej definicji AI podjęła Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zob. „Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system”, *OECD Artificial Intelligence Papers* 8 (2024).



formatyczne są tworzone nie do konkretnego celu, lecz wykazują ogólniejsze zastosowanie<sup>11</sup>. Wykorzystują przy tym bardziej zaawansowane metody i narzędzia niż klasyczne algorytmy, m.in. uczenie maszynowe (ang. *machine learning*, ML)<sup>12</sup>, głębokie uczenie (ang. *deep learning*) i sztuczne sieci neuronowe (ang. *artificial neural networks*)<sup>13</sup>, duże modele językowe (ang. *large language model*, LLM)<sup>14</sup>. Pojęcie AI często pada również w kontekście dużych zbiorów danych (ang. *big data*)<sup>15</sup> czy inżynierii i analizy danych (ang. *data science*)<sup>16</sup>.

Sztuczna inteligencja jako obszar badań rozwija się już od lat 50. XX w., kiedy stawiano wielkie pytania o to, czy komputery mogą myśleć i przewyższyć człowieka. W latach 90. nastąpił przełom związany z rozwojem uczenia maszynowego. W drugiej dekadzie XXI w. uzyskano pomyślne wyniki prac nad sieciami neuronowymi. Natomiast od kilku lat mamy do czynienia z rozwojem tzw. generatywnej sztucznej inteligencji (ang. *generative AI*), czyli takich algorytmów, które potrafią generować nowe treści tekstowe, obrazowe i dźwięko-

we w warunkach ograniczonego lub żadnego nadzoru<sup>17</sup>.

W prawie unijnym także jest proponowana definicja sztucznej inteligencji<sup>18</sup>. Zdaniem Komisji Europejskiej sztuczna inteligencja jest szybko rozwijającą się grupą technologii, które mogą przynosić wiele różnych korzyści społeczno-ekonomicznych we wszystkich branżach i obszarach działalności społecznej. Rozwiązania bazujące na AI umożliwiają lepsze prognozowanie, optymalizację operacji i przydzielania zasobów oraz personalizację świadczonych usług, dzięki czemu osiągane wyniki są korzystne z punktu widzenia kwestii społecznych i ochrony środowiska. Dzięki AI przedsiębiorstwa i europejska gospodarka zyskują istotną przewagę konkurencyjną. Są one szczególnie potrzebne w sektorach o dużym wpływie, w tym w obszarze zmiany klimatu oraz ochrony środowiska i zdrowia, w sektorze publicznym, w obszarze finansów, mobilności, spraw wewnętrznych i rolnictwie.

Oprócz korzyści społeczno-ekonomicznych wynikających ze stosowania sztucznej inteli-

<sup>11</sup> Dzięki dostępności znacznych zasobów obliczeniowych przy relatywnie niskim koszcie wykorzystanie AI staje się rozwiązaniem preferowanym względem nie tylko pracy ludzkiej, ale również tradycyjnych programów komputerowych pisanych do konkretnego celu.

<sup>12</sup> Algorytmy uczące się na przykładach, to znaczy poprawiające wyniki swojego działania w wyniku doświadczenia, procesowania danych wsadowych. Zwykle potrzebna jest pewna niewielka ingerencja człowieka, a także sesje treningowe, ale niektóre algorytmy ML uczą się podczas bieżącej pracy. Dostęp 20.05.2024, <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/co-to-jest-uczenie-maszynowe--inteligentna-analiza-danych>.

<sup>13</sup> Oba pojęcia wydają się odwoływać do tych samych algorytmów. Sieci neuronowe to rodzina algorytmów przetwarzania informacji, wzorujących się w pewnym stopniu na budowie układu nerwowego w organizmach żywych, składającego się z warstw neuronów gęsto połączonych synapsami. Głębokie uczenie odwołuje się do wielowarstwowej (głębokiej) budowy oraz ewentualnie do przeznaczenia sieci neuronowych. Dostęp 20.05.2024, <https://www.oracle.com/pl/artificial-intelligence/machine-learning/what-is-deep-learning/>.

<sup>14</sup> Algorytm specjalizujący się w przetwarzaniu i generowaniu języka naturalnego, czyli takiego, jakim posługują się ludzie (*in contrario* języki programowania są językami formalnymi). Na podstawie danych treningowych algorytm uczy się prawdopodobieństwa występowania kolejnych słów. Dostęp 20.05.2024, <https://pl.shaip.com/blog/a-guide-large-language-model-llm/> oraz <https://mindboxgroup.com/pl/artificial-intelligence-machine-learning-i-neural-network-co-je-laczy-a-co-dzieli/>.

<sup>15</sup> Duże, zmienne i różnorodne zbiory danych, badanie których, z uwagi na wskazaną charakterystykę, wyłącznie klasycznymi metodami byłoby niecelowe. Dostęp 20.05.2024, <https://www.oracle.com/pl/big-data/what-is-big-data/>.

<sup>16</sup> Dziedzina wiedzy zajmująca się projektowaniem, eksploracją, analizą, obrazowaniem danych i zbiorów danych, zwłaszcza wielkich i skomplikowanych. Dostęp 20.05.2024, <https://bigglo.pl/sloownik/co-to-jest-inzynieria-i-analiza-danych/>.

<sup>17</sup> *How Artificial Intelligence May Affect the Landscape of Social Security – Part 1*, stenogram z 26 Krajowego Forum Niepełnosprawności, s. 7, dostęp 20.05.2024, <https://www.ssa.gov/ndf/documents/24-478%20NDF%20-%20How%20Artificial%20Intelligence%20May%20Affect%20the%20Landscape%20of%20Social%20Security%20%E2%80%93%20Part%201.pdf>.

<sup>18</sup> Art. 3 wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, COM/2021/206, dostęp: 20.05.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>.

gencji, pojawiają się także nowe rodzaje ryzyka albo niekorzystne konsekwencje dla osób fizycznych lub społeczeństwa. Dlatego UE dąży do wypracowania odpowiednio wyważonego podejścia w tym zakresie, tak aby Europejczycy mogli korzystać z nowych technologii opracowanych i funkcjonujących zgodnie z unijnymi wartościami i prawami podstawowymi.

## Kierunki i przykłady zastosowania sztucznej inteligencji w zabezpieczeniu społecznym

Wśród zastosowań sztucznej inteligencji w usługach publicznych czy społecznych podaje się z jednej strony rozwiązania o charakterze *front-end*, przede wszystkim wspierające interakcję z klientami instytucji, a z drugiej strony rozwiązania typu *back-end*, to znaczy wspierające przetwarzanie i wykorzystanie danych wewnątrz organizacji w celu realizacji zadań i załatwiania spraw<sup>19</sup>.

Wśród tych pierwszych rozwiązań można wyróżnić inteligentne *chatboty*, *mailboty* czy *phonoboty*<sup>20</sup>. Są to systemy przekierowujące klienta na podstawie uzyskanych od niego informacji do specjalisty z odpowiedniego obszaru działalności instytucji lub samodzielnie udzielające odpowiedzi w języku naturalnym nawet na złożone zapytania, na podstawie rozpoznania tekstu lub mowy i uczenia maszynowego.

Instytucje publiczne otrzymują liczne zapytania o status spraw indywidualnych czy stosowanie przepisów prawa – zarówno od klientów zalogowanych do serwisu danej instytucji, jak i niewierzytelnych. Tej drugiej grupie klientów z oczywistych względów nie można udzielić spersonalizowanej odpowiedzi z wykorzystaniem danych tych osób, w posiadaniu których jest instytucja. Odpowiedź musi być wówczas ogólna. Ponadto odpowiedzi na zdecydowaną większość zgłaszanych pytań i wątpliwości znajdują się w publicznie dostępnych materiałach. Dostępne obecnie algorytmy (roboty) oparte na sztucznej inteligencji są w stanie w automatyczny sposób rozpoznać zapy-

tania od niewierzytelnych klientów, a także zapytania, na które odpowiedź jest znana i oczywista, oraz przygotować odpowiedź z dostępnych materiałów i wysłać ją do klienta.

Taka automatyzacja pozwala skrócić czas oczekiwania przez klientów na odpowiedź, jednocześnie odciążając pracowników urzędów i innych instytucji, co może dodatkowo poprawić jakość obsługi klientów lub wykorzystać zwolnione zasoby do innych zadań.

Wśród rozwiązań wspierających wewnętrzne procesy organizacji występują algorytmy analizujące ogromne zbiory danych w celu formułowania przydatnych informacji dla analityków, statystyków, kontrolerów, decydentów (hurtownie danych, systemy wykrywania błędów i nadużyć, moduły kontrolingowe). Z drugiej strony AI wspiera rozwiązania wprowadzające nowe możliwości przetwarzania danych (optyczne rozpoznawanie i analiza tekstu z dokumentów papierowych, systemy przekształcające dane nieustrukturyzowane w dane ustrukturyzowane). Może także stanowić jądro systemów służących do zautomatyzowanego podejmowania decyzji w szeroko rozumianych sprawach z obszaru zabezpieczenia społecznego (np. emerytalnych, rentowych, zasiłkowych czy w usługach społecznych).

Duży potencjał dla sztucznej inteligencji występuje w zbiorach danych pozostających w posiadaniu administracji danin publicznych – celno-skarbowej i ubezpieczeń społecznych. To nieprzebrane morze danych o bieżących i historycznych rozliczeniach podatkowych i składkowych kilkudziesięciu milionów osób wykazuje potencjał wykorzystania rozwiązań klasy *business intelligence* (hurtowni danych), w tym sztucznej inteligencji, które pozwolą wyłowić kluczowe dane obrazujące ważne zjawiska dla państwa oraz społeczeństwa, a także – być może z pomocą człowieka – będzie się uczyć wzorców, aby wykrywać nietypowe zachowania, przypadki błędów i nadużyć (ang. *fraud and error*).

Na przykładzie działań niektórych instytucji publicznych można przeanalizować możli-

<sup>19</sup> *Artificial Intelligence in Social Security: Background and Experiences.*

<sup>20</sup> Rozwiązania te wykorzystano m.in. w Belgii, Finlandii, Niemczech, Malezji. *Artificial intelligence in social security institutions: The case of intelligent chatbots*, opracowanie na stronie ISSA, dostęp: 20.05.2024, <https://www.issa.int/analysis/artificial-intelligence-social-security-institutions-case-intelligent-chatbots>.

wości zastosowania sztucznej inteligencji. Przykładowo liczba osób ubezpieczonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – chodzi o ubezpieczenia emerytalne i rentowe – wynosi 16,3 mln<sup>21</sup>, przy czym liczba pojedynczych zgłoszeń do ubezpieczeń wynosi około 28 mln<sup>22</sup>, ponieważ wiele osób posiada więcej niż jeden tytuł do ubezpieczenia, np. jednocześnie wykonuje umowę o pracę i umowę zlecenia, łączy etat lub zlecenie z prowadzeniem firmy, czy też wykonuje kilka zleceń lub kilka rodzajów działalności gospodarczej na raz<sup>23</sup>.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest w stanie przy użyciu pracy ludzkiej na bieżąco w pełni kontrolować poprawności przebiegu każdego ubezpieczenia. Jest to realizowane przede wszystkim w momencie, kiedy ubezpieczony zgłasza się po świadczenie, np. zasiłek chorobowy, rentę z tytułu niezdolności do pracy albo świadczenie emerytalne. Wówczas organ może zbadać prawidłowość zgłoszenia do ubezpieczeń lub wysokość podstawy wymiaru składek jako jeden z etapów weryfikacji prawa do świadczenia. Takie rozwiązanie spotyka się czasami z niezrozumieniem ze strony zainteresowanych, niezaznajomionych z zasadą samoobliczenia i opłacenia składek<sup>24</sup>, dlatego instytucja ta przyjmuje składki, milcząco utrzymuje w przekonaniu, że wszystko jest w porządku, a następnie, gdy człowiek jest w potrzebie, odmawia wypłaty świadczeń.

Zastosowanie sztucznej inteligencji pozwala wrócić do pytania o realną możliwość badania prawidłowości ubezpieczenia już na etapie jego przebiegu, co daje szansę na przełamanie wyżej wymienionego założenia o braku takiej możliwości. Jest to zatem jeden z obszarów potencjalnego zastosowania sztucznej intelligen-

cji, która mogłaby wesprzeć pracę nowoczesnego zespołu analitycznego do weryfikowania przebiegu ubezpieczenia na bieżąco, eliminując wiele nieprawidłowości o różnym charakterze już w zarodku<sup>25</sup>.

Jako inny przykład można podać działania ZUS w zakresie zaświadczeń lekarskich wystawianych osobom ubezpieczonym z tytułu czasowej niezdolności do pracy (e-ZLA). W Polsce 1 grudnia 2018 r. wprowadzono na Platformie Usług Elektronicznych ZUS takie elektroniczne zwolnienia. Daje to możliwość pełnej transparentności w tym obszarze: kto, kiedy i komu wystawia takie zaświadczenie, na jaki czas itp. Informację o absencji pracownika w pracy otrzymuje natychmiast pracodawca, instytucja ubezpieczeniowa oraz sam zainteresowany. Umożliwia to optymalizację procesu kontroli zwolnień zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy<sup>26</sup>.

W 2023 r. wystawiono 25,2 mln takich zaświadczeń na łączną liczbę 250,7 mln dni absencji. W latach 2019–2022 ZUS kontrolował od 1,0% do 2,4% ogółu zwolnień lekarskich rocznie<sup>27</sup>. Do typowania zwolnień do kontroli wykorzystywany jest algorytm szacujący ryzyko nieprawidłowości, biorąc pod uwagę różne cechy dotyczące konkretnego zwolnienia lub osoby ubezpieczonej<sup>28</sup> i przypisujący zwolnieniom łączną ocenę punktową. Pozostaje pytanie, czy algorytmy sztucznej inteligencji mogłyby sprawdzić się w tym zadaniu lepiej pod względem wykrywalności nieprawidłowości. Jest to duże wyzwanie dla sztucznej inteligencji.

Innym, bardziej ogólnym określeniem sposobu zastosowania AI jest strategia drugiego pilota (ang. *copilot*)<sup>29</sup>. Oznacza ona wykorzy-

<sup>21</sup> Liczba ubezpieczonych w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym według wybranych tytułów ubezpieczeń, Portal statystyczny ZUS, dostęp 20.05.2024, <https://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>.

<sup>22</sup> Dane ZUS.

<sup>23</sup> Te najpopularniejsze rodzaje zbiegu tytułów do ubezpieczenia w 2021 r. dotyczyły 1,2 mln osób. Dane ZUS.

<sup>24</sup> Zob. wyrok SN z 6.09.2023, sygn. akt I USKP 37/23.

<sup>25</sup> Raul Ruggia-Frick, "Applying emerging data-driven technologies in social security. Country experiences and ISSA Guidelines", *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 4 (2021): 36–37.

<sup>26</sup> Uścińska, *Use of AI for social security coordination*.

<sup>27</sup> W zakresie orzekania o czasowej niezdolności do pracy, czyli wydawania zwolnień przez lekarzy, lub sposobu wykorzystywania ich przez ubezpieczonych.

<sup>28</sup> Na przykład częste korzystanie z krótkotrwałych zwolnień, naprzemienne okresy choroby i opieki nad dzieckiem, czy liczne zwolnienia od różnych lekarzy z tytułu różnych schorzeń.

<sup>29</sup> To potoczna nazwa pierwszego oficera w lotnictwie. Drugi pilot często pełni rolę nawigatora, obsługuje łączność i inne systemy wspomagające lot.

stywanie sztucznej inteligencji w roli wirtualnego asystenta dla człowieka-operatora, który z pomocą takiego narzędzia może znacznie zwiększyć produktywność swojej codziennej pracy, usprawnić rutynowe zadania, ułatwić rozwiązywanie problemów (ang. *productivity tools*). Podejście takie może być odpowiedzią na obawy o to, że maszyny zastąpią pracę ludzką. Rosnące zainteresowanie i, co ważne, zastosowanie w praktyce budzi wykorzystanie AI do wsparcia, uzupełnienia, rozwinięcia pracy człowieka, czy wręcz współpraca człowieka z maszyną w celu uzyskania efektu synergii.

W wielu państwach podkreśla się, że AI nie zastępuje człowieka w wydawaniu decyzji administracyjnej, ale służy do wspierania, ułatwiania, przyspieszania ludzkiej pracy. Na przykład amerykański Zakład Zabezpieczenia Społecznego (ang. *Social Security Administration*, SSA) udokumentował wykorzystanie takich rozwiązań w obszarze orzecznictwa lekarskiego<sup>30</sup>.

Innym przykładem zastosowania AI w zabezpieczeniu społecznym jest jej skuteczne zastosowanie w typowaniu wniosków o świadczenia z tytułu niepełnosprawności, które cechują się wysokim prawdopodobieństwem przyznania świadczenia (z uwagi choćby na rodzaj schorzenia czy przedłożoną dokumentację medyczną). Sprawy takie mogą być załatwione szybciej. Poza tym sztuczna inteligencja wykorzystywana jest do wspomagania bieżącej pracy lekarzy orzeczników. Oprogramowanie streszcza kluczowe informacje z często obszernej do-

kumentacji medycznej, co pozwala dużo szybciej ją zrozumieć. Orzecznik może na swoje żądanie zostać przekierowanym do dokumentu źródłowego będącego podstawą wygenerowania poszczególnych tez, a także zadać algorytmowi dodatkowe pytania i instrukcje<sup>31</sup>.

Kontynuując wątek produktywności można wskazać, że AI może być wykorzystane do rozwiązania jednego z tradycyjnych wyzwań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach, również z obszaru zabezpieczenia społecznego, to jest do zatrzymania w organizacji wiedzy posiadanej przez doświadczonych pracowników odchodzących z firmy, w tym przechodzących na emeryturę<sup>32</sup>. Z technicznego punktu widzenia często polega to bardziej na odkrywaniu wiedzy będącej w posiadaniu organizacji, tj. w dokumentach, notatkach czy e-mailach, za pomocą narzędzi IT<sup>33</sup>.

## Ograniczenia i wyzwania dla zastosowania AI w zabezpieczeniu społecznym

Należy zauważyć, że nie każdy rodzaj zadań realizowanych przez administrację publiczną wymaga zastosowania sztucznej inteligencji. Przykładowo, w odniesieniu do świadczeń dla rodzin, które przyznaje ZUS (świadczenia Dobry Start<sup>34</sup> wypłacanego przez Zakład od 2021 r., a także świadczenia wychowawczego<sup>35</sup>, rodzinnego kapitału opiekuńczego<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Kurt Glaze et. al., "Artificial Intelligence for Adjudication: The Social Security Administration and AI Governance", w: *The Oxford Handbook of AI Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2022), 779–796. Oprócz samego przykładu zastosowania AI interesujący w tym tekście jest opis strategii czy też metody zarządczej przyjętej do zbudowania i wdrożenia takiego rozwiązania w warunkach funkcjonowania dużej instytucji publicznej, a zatem przy ograniczonych zasobach kadrowych i finansowych oraz barierach strukturalnych (zob. Kurt Glaze et. al., *Artificial Intelligence*, 788–791).

<sup>31</sup> *How Artificial Intelligence*, 18. W opiece zdrowotnej czy świadczeniach na rzecz osób niepełnosprawnych za dużo posługujemy się dokumentacją papierową. W pierwszym rzędzie trzeba odejść od powszechnie panującej „papierologii” i wprowadzić zdigitalizowaną dokumentację (e-dokumenty).

<sup>32</sup> *Here's how you can utilize AI to transfer knowledge from late career professionals to younger generations*, artykuł (wygenerowany przez AI) w serwisie LinkedIn, dostęp 20.05.2024, <https://www.linkedin.com/advice/3/heres-how-you-can-utilize-ai-transfer-knowledge-g2owc>.

<sup>33</sup> Kamila Hankiewicz, *How to retain your institutional knowledge when employees retire (& how can AI simplify this)*, artykuł w portalu Medium, dostęp 20.05.2024, <https://kamila.medium.com/how-to-retain-your-institutional-knowledge-when-employees-retire-how-can-ai-simplify-this-f64c1df1a189>.

<sup>34</sup> Świadczenie, o którym mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 15.06.2021 r. w sprawie szczególnych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”, Dz.U. 2021, poz. 1092.

<sup>35</sup> Świadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2024, poz. 421.

<sup>36</sup> Świadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z 17.11.2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym, Dz.U. 2023, poz. 883.

i dofinansowania żłobkowego<sup>37</sup>, wypłacanych przez ZUS od 2022 r.) zastosowano inne rozwiązania.

Najpierw powstały akty prawne, prosto i jasno definiujące warunki nabycia prawa do tych świadczeń. Zapisano w nich wyłącznie elektroniczną formę składania wniosków i realizację wypłaty świadczeń wyłącznie na wskazany numer rachunku płatniczego. Pozwoliło to na łatwiejsze zastosowanie w systemach informatycznych ZUS sposobu realizacji tych świadczeń przez automat, bez udziału człowieka<sup>38</sup>. Dzięki temu osiągnięto wysoki stopień automatyzacji obsługi świadczeń dla rodzin (na poziomie około 95% spraw, które są w całości, od wpływu wniosku do wypłaty środków, realizowane za pomocą klasycznych algorytmów).

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że ustalenie uprawnień do świadczeń długoterminowych z ubezpieczeń społecznych (emerytur z systemu zdefiniowanej składki<sup>39</sup>, ale też rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych<sup>40</sup>) może w przyszłości podlegać daleko idącej automatyzacji bez potrzeby budowania systemów AI – choć może być to w przyszłości prostsze i tańsze od tworzenia tradycyjnego algorytmu. Już dzisiaj automatyzacja obsługi wniosków o emeryturę powszechną według nowych zasad (dla osób urodzonych po 1948 r.)

sięga poziomu około 80%. Wspierają to takie reformy, jak elektroniczna akt pracowniczych z 2019 r.<sup>41</sup> Automatyzacja dotyczy także spraw o ustalenie lub przeliczenie tzw. kapitału początkowego<sup>42</sup>, czy choćby wstrzymywania, rozliczania i przeliczania świadczeń w razie zgonu jednego z uprawnionych.

Wykorzystanie sztucznej inteligencji przez instytucję zabezpieczenia społecznego wymaga w pierwszej kolejności, aby zredukowała ona dług technologiczny. Nie wszystkie organy rentowe w Polsce odeszły jeszcze od systemów informatycznych wspierających ich działalność podstawową zastosowanych w okresie pierwszej informatyzacji w Polsce. Wyłącznie po istotnej modernizacji infrastruktury IT (sprzętu, oprogramowania, sieci) może dokonać się postęp w zakresie elektronicznej i automatyzacji procesów<sup>43</sup>.

Inne wyzwania we wdrażaniu sztucznej inteligencji są dość dobrze rozpoznane. Jesteśmy we wciąż bardzo wczesnej fazie rozwoju tej technologii. Oznacza to, że występuje relatywnie niewiele przykładów wdrożeń. Nie wykształciły się jeszcze w pełni powszechne zasady i standardy prawidłowego budowania, wykorzystywania i uregulowania AI. Wiedza ta będzie oczywiście rosła i upowszechniała się z biegiem czasu, na zasadzie efektu kuli śnieżnej<sup>44</sup>.

<sup>37</sup> Świadczenie, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy z 4.02.2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. 2024, poz. 338.

<sup>38</sup> Dane ZUS. Pozwała to, przy wpływie do ZUS około 15 mln dokumentów rocznie, na utrzymywanie około 100–150-osobowego zespołu do obsługi spraw wyjątkowo skomplikowanych. Najwyższy poziom automatyzacji dotyczy świadczenia Dobry Start (rzędu 99%), zaś najniższy osiągany jest przy dofinansowaniu żłobkowym (rzędu 50–60%). Warunki przyznania prawa do tego świadczenia są najbardziej skomplikowane spośród czterech ww. form wsparcia rodzin. Często potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wynika m.in. z błędów w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych, wykazie dziennych opiekunów, czy też niedopełniania lub nieterminowego wypełniania przez uprawnionych obowiązku zawiadamiania o zmianie stanu faktycznego.

<sup>39</sup> *Defined Contribution* (DC). Wysokość emerytury w powszechnym systemie emerytalnym zależy od kwoty zgromadzonego kapitału emerytalnego – obecnie zwaloryzowanych składek, stanu subkonta i tzw. kapitału początkowego oraz przeciętnego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę obliczonego dla kohorty, do której należy ubezpieczony. Gertruda Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego* (Warszawa: C.H.Beck, 2021), 3.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Zob. ustawa z 10.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną, Dz.U. 2018, poz. 357. Reforma ta zapewniła, iż wszystkie dane w posiadaniu płatnika składek niezbędne do przyznania w bliższej lub dalszej przyszłości świadczeń ubezpieczonemu trafiają od razu do ZUS. To ważna zmiana zwiększająca pewność prawa i szybkość postępowań administracyjnych, a przy okazji obniżająca pracodawcom koszty przechowywania dokumentacji pracowniczej (obowiązkowy okres jej przechowywania skrócono z 50 do 10 lat, umożliwiono także jej prowadzenie w postaci elektronicznej).

<sup>42</sup> Tzw. kapitał początkowy to odtworzona kwota składek odprowadzonych do systemu za okresy zatrudnienia i inne okresy ubezpieczeniowe przed 1999 r. Uścińska, *Prawo*, 3.

<sup>43</sup> *Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021–2025* (Warszawa: ZUS, 2021), dostęp 25.12.2023, [https://www.zus.pl/documents/10182/39611/Strategia\\_ZUS\\_2021-2025.pdf/7c10bc59-ef78-b5b6-7ca6-8c98c7bec71f](https://www.zus.pl/documents/10182/39611/Strategia_ZUS_2021-2025.pdf/7c10bc59-ef78-b5b6-7ca6-8c98c7bec71f).

<sup>44</sup> Wacław Iszkowski, Ryszard Tadeusiewicz, „Na marginesie dyskusji o sztucznej inteligencji”, *Nauka* 4 (2023): 49–70, DOI: 10.24425/nauka.2023.148227.

Na dzień dzisiejszy nie wypracowano jednak wspólnej odpowiedzi na takie pytania, jak te:

- kto ponosi odpowiedzialność za zawodność AI i będącą jej skutkiem szkodę – projektant, producent, trener, dystrybutor, właściciel czy użytkownik<sup>45</sup>;
- do kogo należą, jeśli w ogóle można o nich mówić, prawa autorskie dotyczące utworów wygenerowanych przez AI;
- czy podmioty rozwijające lub trenujące AI naruszają uprawnienia podmiotów dysponujących utworami pozyskanymi w internecie, wchodzącymi w skład danych treningowych?<sup>46</sup>

Zdarzają się nieudane wdrożenia sztucznej inteligencji, a każdy taki przypadek spowalnia kolejne próby i dalszy rozwój AI z powodu obniżenia do niej zaufania opinii publicznej. Jednym z koronnych przykładów są reperkusje społeczne po wypadkach komunikacyjnych spowodowanych przez autonomiczne pojazdy<sup>47</sup>. Opór społeczny i wprowadzane w jego wyniku ograniczenia prawne mogą stanowić istotne zagrożenie dla rozwoju tej technologii.

Jak podaje się w różnych analizach, opór ten może pojawić się również wobec widma odebrania pracy dużej liczbie ludzi przez sztuczną inteligencję. Obawy o masowe bezrobocie i brak źródła utrzymania tradycyjnie pojawiają się w okresach istotnych przełomów w rozwoju technologii. Ekonomia dostarcza argumentów pozwalających w głównej mierze oddalić te obawy: nie ma stałej liczby miejsc pracy w gospodarce; automatyzacja uwalnia zasoby do zwiększania zatrudnienia; zmiany

rozłożone są w znacznie dłuższej perspektywie, niż się zwykle wydaje<sup>48</sup>.

Nie ma jednak też wątpliwości, że AI znacząco przemodeluje sposób wykonywania wielu zawodów, a także doprowadzi do zniknięcia innych i uitorowania drogi powstaniu jeszcze kolejnych<sup>49</sup>. Zmieni się zatem struktura gospodarki, rynku pracy oraz przedsiębiorstw, a także kompetencje i umiejętności wymagane przez pracodawców; zajdzie również potrzeba adaptacji do nowych warunków<sup>50</sup>.

Problematyczna jest sama czarnoskrzynkowa natura sztucznej inteligencji. Czarna skrzynka (ang. *black box*) to określenie stosowane w wielu dziedzinach nauki, zwłaszcza w inżynierii, ale też naukach humanistycznych, na oznaczenie obiektów badań, których wewnętrzny sposób funkcjonowania pozostaje nieznanymi<sup>51</sup>. Metoda badania takich obiektów polega na analizie sygnałów wyjściowych obiektu, emitowanych pod wpływem wprowadzanych do niego sygnałów wejściowych.

Jak wynika z praktycznych doświadczeń<sup>52</sup>, w przypadku klasycznych algorytmów możliwe i łatwe jest dokładne wyjaśnienie, dlaczego algorytm podjął taką, a nie inną decyzję, na przykład odmowa przyznania świadczenia z uwagi na niespełnienie jednego (konkretnego) z ustawowych warunków czy błąd formalny we wniosku albo wcześniejszy wpływ innego wniosku w sprawie tej samej osoby. Przebieg pracy algorytmu może być w pełni udokumentowany.

Natomiast algorytm sztucznej inteligencji jest uczony do wykonywania określonego za-

<sup>45</sup> W przypadku prawa polskiego wskazuje się na ponadczasowość konstrukcji i zasad prawnych prawa cywilnego, które zapobiegają powstawaniu luk prawnych powstających na skutek rozwoju technologii lub ograniczają ich rozmiar. Zob. Piotr Kaniewski, Krzysztof Kowacz, *Co jeśli AI zawiędzie, czyli odpowiedzialność cywilna za sztuczną inteligencję*, opracowanie w serwisie ITwiz, dostęp 20.05.2024, <https://itwiz.pl/co-jesli-ai-zawiedzie-czyli-odpowiedzialnosc-cywilna-za-sztuczna-inteligencje/>; Wacław Iszkowski, Ryszard Tadeusiewicz, *Na marginesie dyskusji o sztucznej inteligencji*, 59.

<sup>46</sup> Piotr Kaniewski, Paulina Perkowska, *Trudne związki sztucznej inteligencji i prawa autorskiego*, opracowanie w serwisie ITwiz, dostęp 20.05.2024, <https://itwiz.pl/trudne-zwiazki-sztucznej-inteligencji-i-prawa-autorskiego/>.

<sup>47</sup> *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie* (Warszawa: Fundacja digitalpoland, 2018), 23.

<sup>48</sup> Wacław Iszkowski, Ryszard Tadeusiewicz, *Na marginesie dyskusji o sztucznej inteligencji*, 59 i nast.

<sup>49</sup> *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*, dokument roboczy IMF, Waszyngton 2024.

<sup>50</sup> Zob. *Czeka nas technologiczne bezrobocie? Opinie ekonomistów*, Panel Ekonomistów „Rzeczpospolitej”, dostęp 20.05.2024, <https://klubekspertow.rp.pl/panel-ekonomistow/art39756431-czeka-nas-technologiczne-bezrobocie-opinie-ekonomistow>.

<sup>51</sup> Czarna skrzynka to również potoczna nazwa rejestratora parametrów lotu w samolocie, zaprojektowanego tak, aby przetrwał katastrofę i dał się łatwo odnaleźć wśród szczątków; czasem także rodzaj minimalistycznej sceny teatralnej.

<sup>52</sup> Uścińska, *Use of AI for social security coordination*.

dania za pomocą danych treningowych<sup>53</sup>, aby następnie, już w fazie testowej i ostatecznie produkcyjnej, samodzielnie dokonywać wyborów na podstawie wypracowanego modelu podejmowania decyzji. To, z czym na końcu zostaje algorytm, to właśnie ten model, ale nie wiadomo, które konkretnie dane wejściowe odpowiadają za podjęcie w konkretnej sytuacji takiego, a nie innego wyboru<sup>54</sup>. Co istotne, nie można zaprogramować zapamiętywania takiej metainformacji, ponieważ po prostu nie jest to możliwe z uwagi na sposób uczenia się przez algorytm<sup>55</sup>.

W praktyce brak jest możliwości wyjaśnienia zainteresowanemu czy opinii publicznej decyzji podjętych automatycznie na podstawie skomplikowanych, nieliniowych, wielowymiarowych metod matematycznych. Jedynym wyjaśnieniem może być stwierdzenie, że w innych, podobnych przypadkach, jak właśnie rozpatrywany, właściwe było podjęcie podobnej decyzji. Stąd powstaje pytanie w ogóle o możliwość zastosowania AI do pełnej automatyzacji procesów decyzyjnych w administracji.

Być może algorytmy te nie będą mogły służyć do tego celu. Rozliczalność jest bowiem bardzo istotna dla władz publicznych w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności gdy w grę wchodzi uprawnienia do świadczeń społecznych, ich realizacja i gwarancja, przepisy postępowania administracyjnego oraz kontrola sądowa rozstrzygnięć podjętych przez administrację publiczną. Zaznaczyć należy jednak, że istnieją badania nad wytłumaczalną AI (ang. *explainable AI*)<sup>56</sup>.

Kolejnym wyzwaniem zastosowania AI, ale też *big data*, w zabezpieczeniu społecznym jest

fakt, że systemy z tych obszarów są oparte na danych, są uzależnione od nich, bazują na nich, a bez nich działać nie mogą. Rodzi to wiele implikacji. Między innymi podjęcia odpowiednich kroków w budowie oprogramowania wymagają kwestie związane z ochroną danych osobowych oraz ochroną prawa do prywatności, zwłaszcza gdy takie informacje wchodzi w skład danych wykorzystywanych do treningu algorytmu. Z kolei błędne działanie algorytmów i powodowanie niezamierzonych przez twórców lub niepożądanych społecznie skutków może wynikać z niskiej jakości danych treningowych.

Jest to problem podobny nieco do kwestii doboru próby badawczej w statystyce. Samo oparcie treningu algorytmu<sup>57</sup> na danych opisujących rzeczywisty świat niesie ze sobą z kolei ryzyko powielania, a nawet wzmacniania w sposób systemowy uprzedzeń i dyskryminacji.

Trzeba też stwierdzić, że skoro algorytmy bazują na danych, to ich zastosowanie wobec osób mających znikomą reprezentację w danych może być ograniczona. Dotyczy to osób, które nie korzystają z nowoczesnych narzędzi, systemów i pozostają poza obiegiem cyfrowym. Jest to szczególnie istotne w kontekście świadczeń i usług społecznych czy systemu pomocy społecznej.

## Zadania państwa w rozwoju AI

W procesie rozwoju technologii państwa i organizacje międzynarodowe mają przede wszystkim rolę regulacyjną, związaną z wypracowywaniem miękkich standardów technicznych i etycznych oraz twardych przepisów

<sup>53</sup> Dostęp 25.05.2024, <https://pl.shaip.com/blog/the-only-guide-on-ai-training-data-you-will-need-in/>.

<sup>54</sup> Lou Blouin, *AI's mysterious 'black box' problem, explained*, artykuł na stronie Uniwersytetu Michigan-Dearborn, dostęp 20.05.2024, <https://umdearborn.edu/news/ais-mysterious-black-box-problem-explained>. Człowiek też uczy się przez doświadczenie, aby po pewnym czasie nabyć zdolność, ale ciężko byłoby mu wyjaśnić, dlaczego dokładnie na rysunku widzi nos. A widzi go dlatego, że w przeszłości widział wiele nosów i w ten sposób wyrobił sobie pewne wyobrażenie, model nosa, do którego może dopasowywać to, co napotyka wzrokiem.

<sup>55</sup> Rodzi to poważne konsekwencje, na przykład gdy pojazd autonomiczny potrąci człowieka. Nawet twórcy oprogramowania sterującego nie są w stanie wskazać, dlaczego auto nie ominęło ofiary. Mogą jedynie podjąć w środowisku testowym próbę odwzorowania okoliczności wypadku, poszukując jakiegoś elementu, który okazał się dla algorytmu nowy, to znaczy nie wystąpił w danych treningowych, a błędnego „zachowania” AI nie wykryto w testach. Lou Blouin, *AI's mysterious*.

<sup>56</sup> Lou Blouin, *AI's mysterious*.

<sup>57</sup> Algorytm to zestaw instrukcji, według których program komputerowy wykonuje określone zadania. Występują różne rodzaje algorytmów. Trening algorytmu to różne ćwiczenia z ich zastosowaniem.

prawa powszechnie obowiązującego na etapie projektowania, trenowania i użytkowania algorytmów sztucznej inteligencji oraz wykorzystujących je maszyn, a także egzekwowania odpowiedzialności za skutki ich działań, biorąc pod uwagę różny stopień autonomii urządzeń. Nadzór ze strony człowieka powinien obejmować jakość danych treningowych, testowanie wyników zwracanych przez model AI, a także możliwość odwołania się przez adresatów działań sztucznej inteligencji do instancji ludzkiej.

Pierwszą na świecie kompleksową próbą ustanowienia ram prawnych tego zagadnienia jest procedowanie przez Unię Europejską projektu rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Aktu w sprawie sztucznej inteligencji)<sup>58</sup>. W art. 3 projektu tego rozporządzenia zawarto definicję sztucznej inteligencji, a mianowicie: „system sztucznej inteligencji oznacza oprogramowanie opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w załączniku I, które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję”. W wyniku wielu dyskusji 14 czerwca 2023 r. Parlament Europejski przegłosował poprawki do projektu rozporządzenia i między innymi wprowadził nową definicję sztucznej inteligencji: „system sztucznej inteligencji” oznacza system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii i który może – do wyrażonych lub dorozumianych celów – generować wyniki, takie jak przewidywania, zalecenia lub

decyzje wpływające na środowiska fizyczne lub wirtualne» (poprawka 165. Wniosek dotyczący rozporządzenia. Artykuł 3 – akapit 1 – punkt 1)<sup>59</sup>.

W projekcie unijnego aktu prawnego proponuje się uregulować postępowanie podmiotów, które wprowadzają do obrotu na jednolitym rynku europejskim, oddają do użytku lub wykorzystują systemy sztucznej inteligencji. Zakazane będą systemy AI, których funkcjonowanie wiązałoby się z niedopuszczalnym poziomem ryzyka dla bezpieczeństwa i praw ludzi.

Nowe regulacje wprowadzają również szczególne wymogi i obowiązki związane z przypisaniem systemom wysokiego, ograniczonego lub minimalnego poziomu ryzyka oraz tworzą system nadzoru nad rynkiem AI.

Ponadto, dbając o rozwój ekonomiczny, państwa mogą tworzyć warunki i zachęty do rozwijania tej technologii przez wprowadzanie ułatwień finansowych i regulacyjnych dla biznesu (specjalne strefy ekonomiczne, piaskownice regulacyjne<sup>60</sup>) oraz przeznaczać środki finansowe na fundusze inwestujące w rozwój AI, dotacje czy granty dla startupów<sup>61</sup>.

Rządy powinny także formułować i stosować politykę wdrażania sztucznej inteligencji w administracji publicznej, odrębnie lub w ramach ogólniejszej strategii elektronicznej, cyfryzacji państwa, tak aby nie zaprzepaścić korzyści, jakie technologia ta oferuje dla obywateli.

Wszelkie dylematy etyczne mogą być podwójnie istotne w zakresie organów administracji zabezpieczenia społecznego. Stąd występuje szczególna potrzeba zachowania dużej ostrożności we wdrażaniu AI w tym obszarze,

<sup>58</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii.

<sup>59</sup> Parlament Europejski 2019–2024, Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 14 czerwca 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)). Tekst przyjęty: P9\_TA(2023)0236; Strasburg, 14.06.2023 r., dostęp 20.05.2024, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_PL.html).

<sup>60</sup> W ujęciu regulacyjnym piaskownica regulacyjna (ang. *regulatory sandbox*) to konstrukcja prawna, umożliwiająca podmiotom gospodarczym działanie w bezpiecznym środowisku testowym w celu eksperymentowania z danym projektem lub usługą na zlagodzonych zasadach. Piaskownice regulacyjne są szeroko stosowane w innych krajach europejskich (np. w Wielkiej Brytanii). Dostęp 20.05.2024, <https://rpms.pl/piaskownice-regulacyjne-jakie-korzystymoga-niesc-dla-fintechu/>.

<sup>61</sup> *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, 10.



z uwzględnieniem celowości i efektywności poszczególnych rozwiązań, ale także przejrzystości, sprawiedliwości oraz przede wszystkim nadzoru człowieka.

## Zakończenie

Sztuczna inteligencja wpłynie w dużym stopniu na rozwój ludzkości. Jej wykorzystanie będzie udziałem rozwoju gospodarki i nauki. Będzie także pomocna w realizacji wielu zadań państwa na rzecz obywateli w opiece zdrowotnej, usługach opiekuńczych czy szeroko rozumianych usługach społecznych. Generalnie wiele zadań polityki publicznej, w tym uprawnienia do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, będą mogły być realizowane sprawniej.

Sztuczna inteligencja pozwoli na lepszą współpracę baz danych, będących w dyspozycji różnych instytucji (odejście od silosowości).

Trzeba również ograniczyć prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków zastosowania i rozwoju sztucznej inteligencji. Są tu potrzebne regulacje prawne nie tylko dotyczące ochrony danych osobowych i prawa do prywatności obywateli, ale także regulacje dotyczące przestrzegania bezpieczeństwa i przejrzystego rozwoju technik sztucznej inteligencji.

Istnieje konieczność prowadzenia prac w celu ustalenia, jakie zmiany wymusi sztuczna inteligencja na rynku pracy, w jakich branżach, zawodach i specjalnościach, aby w odpowiednim czasie podejmować właściwe działania.

## BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- AI in Social Protection*, raport Niemieckiego Towarzystwa na rzecz Współpracy Międzynarodowej Sp. z o.o. (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) i Azjatyckiego Banku Rozwoju (Asian Development Bank, ADB), Bonn, 2020. Dostęp 20.05.2024. [https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/GIZ\\_ADB\\_AI%20in%20social%20protection.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GIZ_ADB_AI%20in%20social%20protection.pdf).
- Artificial intelligence in social security institutions: The case of intelligent chatbots*, opracowanie na stronie ISSA. Dostęp 20.05.2024. <https://www.issa.int/analysis/artificial-intelligence-social-security-institutions-case-intelligent-chatbots>.
- Artificial Intelligence in Social Security: Background and Experiences*, opracowanie na stronie Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego. Dostęp 20.05.2024. <https://www.issa.int/analysis/artificial-intelligence-social-security-background-and-experiences>.
- Blouin Lou. *AI's mysterious 'black box' problem, explained*, artykuł na stronie Uniwersytetu Michigan-Dearborn. Dostęp 20.05.2024. <https://umdearborn.edu/news/ais-mysterious-black-box-problem-explained>.
- Czeka nas technologiczne bezrobocie? Opinie ekonomistów*, Panel Ekonomistów „Rzeczpospolitej”. Dostęp 20.05.2024. <https://klubekspertow.rp.pl/panel-ekonomistow/art39756431-czeka-nas-technologiczne-bezrobocie-opinie-ekonomistow>.
- ELATECH. *Artificial Intelligence: New Chapter for the Labour Market?*, konferencja Europejskiego Urzędu ds. Pracy, Madryt, 1.02.2024 r. Dostęp 20.05.2024. <https://www.ela.europa.eu/en/news-event/events/ela-tech-conference-2nd-edition-artificial-intelligence-new-chapter-labour-market>.
- EMC – *cyfrowe wyzwania*, konferencja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 21.03.2024 r. Dostęp 20.05.2024. <https://www.zus.pl/documents/10182/11367612/program+konferencji.pdf/bca05f87-e9ac-1e8e-479a-259656c22a1d>.
- Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, „OECD Artificial Intelligence Papers” 8 (2024).
- Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*, dokument roboczy IMF, Waszyngton, 2024.
- Glaze, Kurt, Daniel Ho, Gerald Ray, Christine Tsang. „Artificial Intelligence for Adjudication: The Social Security Administration and AI Governance”. W: *The Oxford Handbook of AI Governance*, 779–796. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- Hankiewicz Kamila. *How to retain your institutional knowledge when employees retire (& how can AI simplify this)*, artykuł w portalu Medium. Dostęp 20.05.2024. <https://kamila.medium.com/how-to-retain-your-institutional-knowledge-when-employees-retire-how-can-ai-simplify-this-f64c1df1a189>.
- Hasło „Inteligencja”. W: *Encyklopedia PWN*. Dostęp 20.05.2024. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/inteligencja;3915042.html>.
- Here's how you can utilize AI to transfer knowledge from late career professionals to younger generations*, artykuł (wygenerowany przez AI) w serwisie LinkedIn. Dostęp 20.05.2024. <https://www.linkedin.com/advice/3/heres-how-you-can-utilize-ai-transfer-knowledge-g2owc>.
- How Artificial Intelligence May Affect the Landscape of Social Security – Part 1*, stenogram z 26 Krajowego Forum Niepełnosprawności (USA). Dostęp 20.05.2024. <https://www.ssa.gov/ndf/documents/24-478%20NDF%20-%20How%20Artificial%20Intelligence%20May%20Affect%20the%20Landscape%20of%20Social%20Security%20%E2%80%93%20Part%201.pdf>.
- Iszkowski, Waclaw, Ryszard Tadeusiewicz. „Na marginesie dyskusji o sztucznej inteligencji”. *Nauka* 4 (2023): 49–70, DOI: 10.24425/nauka.2023.148227.
- Kaniewski, Piotr, Krzysztof Kowacz. *Co jeśli AI zawiedzie, czyli odpowiedzialność cywilna za sztuczna inteligencję*, opracowanie w serwisie ITwiz. Dostęp 20.05.2024. <https://itwiz.pl/co-jesli-ai-zawiedzie-czyli-odpowiedzialnosc-cywilna-za-sztuczna-inteligencje/>.
- Kaniewski, Piotr, Paulina Perkowska. *Trudne związki sztucznej inteligencji i prawa autorskiego*, opracowanie w serwisie ITwiz. Dostęp 20.05.2024. <https://itwiz.pl/trudne-zwiazki-sztucznej-inteligencji-i-prawa-autorskiego/>.
- Liczba ubezpieczonych w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowych według wybranych tytułów ubezpieczeń*, Portal statystyczny ZUS. Dostęp 20.05.2024. <https://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>.
- Program zintegrowanej informatyzacji państwa*. Warszawa: Ministerstwo Cyfryzacji, 2016.
- Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*. Warszawa: Fundacja digitalpoland, 2018.

- Rejestr dostawców środka identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego*. Dostęp 20.05.2024. <https://mc.bip.gov.pl/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-srodka-identyfikacji/rejestr-dostawcow-srodka-identyfikacji-elektronicznej-przylaczonych-do-wezla-krajowego.html>.
- Ruggia-Frick, Raul. "Applying emerging data-driven technologies in social security. Country experiences and ISSA Guidelines". *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 4 (2021).
- Parlament Europejski 2019–2024, Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 14 czerwca 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)). Tekst przyjęty: P9\_TA(2023)0236; Strasburg, 14.06.2023 r. Dostęp 20.05.2024. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_PL.html).
- Shaping Tomorrow: AI in Social Security and Work Capacity Assessment*, symposium Europejskiego Stowarzyszenia Lekarzy Orzeczników (European Union of Medicine in Assurance and Social Security – EUMASS), Bruksela, 06.03.2024 r. Dostęp 20.05.2024. <https://eumass.eu/symposium-ai/#PROGRAMME>.
- Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2023 r.* Szczecin: GUS, 2023.
- Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021–2025*. Warszawa: ZUS, 2021. Dostęp 25.12.2023. [https://www.zus.pl/documents/10182/39611/Strategia\\_ZUS\\_2021-2025.pdf/7c10bc59-ef78-b5b6-7ca6-8c98c7bec71f](https://www.zus.pl/documents/10182/39611/Strategia_ZUS_2021-2025.pdf/7c10bc59-ef78-b5b6-7ca6-8c98c7bec71f).
- Uścińska, Gertruda. *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: C.H.Beck, 2021.
- Uścińska, Gertruda. *Use of AI for social security coordination*, referat wygłoszony podczas międzynarodowej konferencji pt. *ELA TECH. Artificial Intelligence – New Chapter for Labour Market?*, zorganizowanej przez Europejski Urząd Pracy (European Labour Authority), Madryt, 1.02.2024 r., materiał niepublikowany.
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii, COM/2021/206, Dostęp 20.05.2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>.
- Wykaz dostawców usług zintegrowanych z węzłem krajowym*. Dostęp 20.05.2024. <https://mc.bip.gov.pl/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-uslug/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-uslug.html>.

#### STRONY INTERNETOWE/WEBSITES

- Dostęp 20.05.2024. <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/co-to-jest-uczenie-maszynowe-inteligentna-analiza-danych>.
- Dostęp 20.05.2024. <https://www.oracle.com/pl/artificial-intelligence/machine-learning/what-is-deep-learning/>.
- Dostęp 20.05.2024. <https://pl.shaip.com/blog/a-guide-large-language-model-llm/>.
- Dostęp 20.05.2024. <https://mindboxgroup.com/pl/artificial-intelligence-machine-learning-i-neural-network-co-je-laczy-a-co-dzieli/>.
- Dostęp 20.05.2024. <https://www.oracle.com/pl/big-data/what-is-big-data/>.
- Dostęp 20.05.2024. <https://bigglo.pl/sloownik/co-to-jest-inzynieria-i-analiza-danych/>.
- Dostęp 20.05.2024. <https://rpms.pl/piaskownice-regulacyjne-jakie-korzysci-moga-niesc-dla-fintechu/>.
- Dostęp 25.05.2024. <https://pl.shaip.com/blog/the-only-guide-on-ai-training-data-you-will-need-in/>.

#### AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

- Ustawa z 4.02.2011 o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Dz.U. 2024, poz. 338.
- Ustawa z 11.02.2016 o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dz.U. 2024, poz. 421.
- Ustawa z 10.01.2018 o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektronicznością. Dz.U. 2018, poz. 357.
- Ustawa z 17.11.2021 o rodzinnym kapitale opiekuńczym. Dz.U. 2023, poz. 88.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.06.2021 w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start?”. Dz.U. 2021, poz. 1092.

#### ORZECZNICTWO/CASE LAW

- Wyrok SN z 6.09.2023. Sygn. akt I USKP 37/23.

## Zabezpieczenie emerytalne w Japonii – różnorodne kierunki działań

### Old-age security in Japan – multidirectional actions

GERTRUDA UŚCIŃSKA

ORCID:0000-0001-7379-5156

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym UW/  
Centre for Social Security Studies, University of Warsaw\*  
e-mail: g.uscinska@uw.edu.pl

**Summary:** *Japan has long been struggling with the negative effects of demographic processes, mainly ageing. It is the oldest country in the world in terms of the percentage of persons over 65 years of age (with a record high of 29.1% in 2023). Japan has entered the “hyper-aged society” phase. Due to the specific age structure of Japanese population, special attention in this country is paid to social security, including the old-age pension system, long-term care, and health policy. The government pursues a long-term and comprehensive policy in these areas. Japan’s experience highlights importance of predicting the effects of demographic phenomena, mainly population ageing and low generational replacement ratio, as well as preparing to mitigate negative effects of these processes.*

**Key words:** *Japan, demographic processes, ageing, old-age pension scheme, long-term care, labour market, public policy*

**Streszczenie:** *Japonia od dawna mierzy się z negatywnymi skutkami procesów demograficznych, głównie starzenia się. To najstarszy kraj na świecie pod względem odsetka osób w wieku powyżej 65 lat (w 2023 r. rekordowy poziom 29,1%). Japonia weszła w „fazę sędziwego społeczeństwa” (Hyper Aged Society Phase). Ze względu na specyficzną strukturę wieku obywateli Japonii w kraju tym szczególną uwagę poświęca się kwestiom systemu zabezpieczenia społecznego, w tym systemu emerytalnego i opieki długoterminowej, czy polityki zdrowotnej. W obszarach tych prowadzona jest długofalowa i kompleksowa polityka rządu. Doświadczenia Japonii są dowodem na to, jak ważne jest prognozowanie skutków zjawisk demograficznych, głównie starzenia się ludności i niskiej zastępowalności pokoleń, i odpowiednio wcześniej przygotowanie się do nich oraz podejmowanie działań niwelujących negatywne skutki tych procesów.*

**Słowa kluczowe:** *Japonia, procesy demograficzne, starzenie się, system emerytalny, opieka długoterminowa, rynek pracy, polityka państwa*

### Wprowadzenie

Polityki publiczne stoją wobec wyzwań związanych z procesami demograficznymi, w tym ze starzeniem się społeczeństw. Zajmują się tym organizacje międzynarodowe i kraje europejskie. Warto też przyglądać się działaniom, jakie w tym zakresie prowadzą kraje pozaeuropejskie. W sposób szczególny takim kazusem jest Japonia, ponieważ proces starze-

nia się ludności tego kraju postępuje bardzo szybko – ponad 50,7% ogółu społeczeństwa stanowią osoby w wieku 65+<sup>1</sup>.

Japonia należy do grupy krajów wysoko rozwiniętych – jest czwartą gospodarką świata<sup>2</sup>. Według stanu na dzień 1 grudnia 2023 r. liczba ludności Japonii wynosi 124,3 mln osób. Kraj ten jednak doświadcza szybkiej depopulacji i jak podaje Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) według prognoz demo-

\* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, tel. +48 22 552 02 86, e-mail: wnpism@uw.edu.pl

<sup>1</sup> Statistics Bureau of Japan, dostęp 15.12.2023, <https://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.html>.

<sup>2</sup> KB G20; Trading Economics, dostęp 10.10.2023, <https://tradingeconomics.com/country-list/gdp>.

graficznych w 2050 r. będzie liczył już tylko 103,8 mln ludności<sup>3</sup>.

W styczniu 2024 r. 97,5% mieszkańców tego kraju stanowili Japończycy<sup>4</sup>. Jest to więc społeczeństwo homogeniczne, a japoński rynek pracy nie jest szeroko otwarty na cudzoziemców.

Zgodnie z danymi WHO przeciętne trwanie życia Japończyków jest najdłuższe na świecie i bardzo szybko wzrasta. W 2000 r. wynosiło 81,1 lat, przy czym mężczyźni żyli średnio 77,7 lat, a kobiety 84,4. W roku 2020 było to już 84,5, przy czym 81,7 w przypadku mężczyzn i 87,2 w przypadku kobiet<sup>5</sup>. W latach 2021–2022 średnia długość życia spadła o 0,8 roku z uwagi na zwiększoną liczbę zgonów z powodu pandemii Covid-19<sup>6</sup>.

Jak większość społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych, Japonia mierzy się z negatywnymi skutkami procesów demograficznych, głównie starzenia się. Jako pierwszy i jedyny kraj na świecie z początkiem pierwszej dekady XXI wieku wszedł w najbardziej zaawansowaną fazę procesu starzenia się ludności, zwaną „fazą sędziwego społeczeństwa” (*Hyper Aged Society Phase*)<sup>7</sup>. W 2007 r. odsetek mieszkańców w wieku 65 lat i więcej przekroczył wartość 21,0% ogółu ludności kraju (w 2015 r. zanotowano go na poziomie 26,8%)<sup>8</sup>.

Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie rządu Japonii wydanym w 2023 r. z okazji corocznego Dnia Szacunku dla Osób Starszych, osoby powyżej 80. roku życia po raz pierwszy stanowiły ponad 10% populacji Japonii. To efekt utrzymującego się niskiego wskaźnika urodzeń i wysokiej długości życia, co czyni z Japonii najstarszy kraj na świecie pod względem odsetka osób w wieku powyżej 65 lat, który w 2023 r. osiągnął rekordowy poziom

29,1%<sup>9</sup>. Odsetek osób poniżej 15 roku życia wynosił 11,5%. Oznacza to, że liczba seniorów jest 2,5-krotnie większa niż liczba dzieci<sup>10</sup>. W populacji żadnego innego państwa nie ma tak wyraźnej nadwyżki osób w wieku starszym w stosunku do dzieci.

Tabela 1. *Ludność Japonii według ekonomicznych grup wieku (stan w dniu 1 grudnia 2023 r.)*

Wyszczególnienie	Ludność ogółem w tys.	w tym w tys.	
		mężczyźni	kobiety
<b>Razem</b>	<b>124 299</b>	<b>60 467</b>	<b>63 832</b>
w wieku:	w %		
do 15 lat	11,4	12,0	10,5
15–64 lata	59,5	62,0	57,3
65 lat i więcej	29,1	26,0	32,2
85 lat i więcej	5,4	3,6	7,1

Źródło: dostęp 15.12.2023, <https://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.html>.

Japonia charakteryzuje się także niskimi wartościami przyrostu naturalnego (w 2022 r. -6,6‰). Są one jedne z najniższych na świecie. Od przełomu lat 50. i 60. XX wieku (z wyjątkiem lat 1967–1973) współczynnik dzietności nie zapewnia naturalnej zastępowalności pokoleń (2,10). W 2000 r. wynosił 1,36, a w 2010 r. – 1,39. Od 2018 r. corocznie jednak wartość tego wskaźnika znacząco spada i w 2022 r. osiągnął on poziom najniższy w historii Japonii: 1,26 dziecka na 1 kobietę w wieku reprodukcyjnym<sup>11</sup>.

Tak gwałtowne starzenie się społeczeństwa jest bardzo dużym problemem dla gospodarki oraz dla systemów zabezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Przybywa osób starszych pobierających świadczenia emerytalne, na które coraz mniej ludzi pracuje. Starsze społeczeństwo to również wzrost kosztów

<sup>3</sup> World Health Organization, dostęp 15 12 2023, <https://data.who.int/countries/392>.

<sup>4</sup> Statistics Bureau of Japan, dostęp 15.12.2023, <https://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.html>.

<sup>5</sup> World Health Organization, dostęp 15.12.2023, <https://data.who.int/countries/392>.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Rajmund Mydel, *Japonia w procesie przejścia od demograficznej dojrzałości do demograficznego schyłku* (Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, 2016), 19.

<sup>8</sup> Mydel, *Japonia w procesie*, 23.

<sup>9</sup> Tomasz Lipczyński, *Oto najbardziej starzejący się kraj na świecie. Grozi mu nawet utrata zdolności do funkcjonowania*, Forsal.pl, 20 września 2023, <https://forsal.pl/gospodarka/demografia/artykuly/9299234,japonia-najbardziej-starzejacy-sie-kraj-na-swiecie.html>.

<sup>10</sup> Statistics Bureau of Japan, dostęp 15.12.2023, <https://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.html>.

<sup>11</sup> *Vital statistics of Japan. Final data Natality*, dostęp 15.12.2023, <https://www.e-stat.go.jp/en>.

opieki długoterminowej oraz potrzeba szeroko rozbudowanych usług społecznych, w tym opiekunów osób starszych. To także zmiana w strukturze gospodarstw domowych, problemy w stosunkach społecznych czy kwestie wykluczenia.

Japonia podejmowała różne działania zapobiegające negatywnym skutkom procesów demograficznych, m.in. odnoszące się do rozmaitych zachęt dla potencjalnych rodziców, ale nie przyniosły one pozytywnych rezultatów. Wobec braku nowych zasobów na rynku pracy w wielu branżach rozważano także zmianę japońskiej polityki migracyjnej, która jest bardzo restrykcyjna. Podjęto wiele działań mających na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia osób spoza własnego państwa, szczególnie tych o wysokich kwalifikacjach<sup>12</sup>. Dostęp do rynku pracy dla obcokrajowców jest restrykcyjny; ułatwienia dotyczą segmentów, w których występuje deficyt pracowników, najczęściej dotyczy to prac domowych, usług, pracowników transportu.

Dokonano wielu istotnych zmian w systemie emerytalnym, systemie opieki nad osobami z niepełnosprawnościami czy w systemie opieki zdrowotnej<sup>13</sup>.

Warto zatem zapoznać się z kompleksowymi działaniami Japonii w obszarze najważniejszego działu polityki publicznej, jakim jest system zabezpieczenia społecznego, w tym system emerytalny, powszechne prawo do opieki długoterminowej oraz polityka zdrowotna.

### Japoński system emerytalny<sup>14</sup>

Wszyscy obywatele Japonii w wieku 20–60 lat (pracownicy, małżonkowie pracowników, samozatrudnieni – ponad 67 mln osób) są ubezpieczeni w krajowym systemie emerytalnym (pierwszy filar). Pracownicy (prywat-

ni i publiczni) przystępują do pracowniczego ubezpieczenia emerytalnego (drugi filar). Chętni mogą być dobrowolnie objęci prywatnym systemem emerytalnym (trzeci filar).

Emeryturę krajową (zryczałtowana emerytura podstawowa) otrzymują:

- 1) osoby samozatrudnione i inne – osoby ubezpieczone kategorii 1;
- 2) pracownicy firm prywatnych oraz pracownicy publiczni i inni – osoby ubezpieczone kategorii 2;
- 3) pozostający na utrzymaniu małżonkowie ubezpieczonych kategorii 2 – osoby ubezpieczone kategorii 3.

System opiera się opłacaniu comiesięcznych składek w stałej wysokości. Osoby ubezpieczone kategorii 1 płacą zryczałtowaną składkę. Połowa krajowej emerytury podstawowej jest finansowana z wpływów podatkowych, a reszta ze składek ubezpieczeniowych. Emerytura podstawowa (*flat-rate basic pension*) wynosi około 500 dolarów.

Pracowniczy program emerytalny jest uzależniony od zarobków. Składka wynosi 18,3% zarobków ubezpieczonego, z czego jest ona płacona w równych częściach przez pracownika i pracodawcę. Emerytura z drugiego filaru wynosi około 500–600 dolarów. Pracodawcy, którzy zatrudniają powyżej 1000 pracowników, mogą zastąpić system państwowy systemem wewnątrzzakładowym.

Współmałżonkowie ubezpieczonych kategorii 2 nie płacą żadnych składek.

W prywatnym systemie emerytalnym uczestniczy około 3 mln osób. Funkcjonują w nim programy oparte na zasadzie zdefiniowanego świadczenia (*Defined Benefit*, DB) oraz programy oparte na zasadzie zdefiniowanej składki (*Defined Contribution*, DC).

W programach zdefiniowanego świadczenia formułę świadczenia określa algorytm opar-

<sup>12</sup> Agnieszka Batko, „Zmiana polityki imigracyjnej Japonii w okresie rządów premiera Shinzō Abe”, *Polityka i Społeczeństwo* 3(15) (2017): 139, 141–142. DOI: 10.15584/polispol.2017.3.9.

<sup>13</sup> *Pension System in Japan*. Pension Bureau Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan, materiały niepublikowane, Japonia, lipiec 2023. Są to materiały, jakie autorka uzyskała w trakcie swojej wizyty studyjnej na Uniwersytecie Temple w Japonii w dniach 10–16 lipca 2023 r. Zob. także Bartosz Peliński, „Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa – rozwój systemu emerytalnego i systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej w Japonii?”, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje* nr 18(2012): 129–144.

<sup>14</sup> Na podstawie danych Pension Bureau Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan, chyba że wskazano inaczej.

ty na historii otrzymywanego wynagrodzenia przez pracownika, stażu pracy i wieku. Z kolei w programach zdefiniowanej składki formuła obliczania składki pracodawcy i pracownika jest znana z góry. Natomiast świadczenie nie jest znane z góry i może zależeć od zysków z inwestycji. Składka emerytalna to ustalona część dochodów pracownika, którą odprowadza pracodawca. Wysokość emerytury pracownika jest proporcjonalna do zgromadzonych funduszy, z uwzględnieniem m.in. wieku przejścia na emeryturę i średniego trwania dalszego życia.

W obecnym systemie emerytalnym osoby fizyczne mogą wybrać, kiedy zaczną otrzymywać emeryturę. Dzięki reformie z 2020 r. podniesiono maksymalny wiek odroczenia emerytury z 70 do 75 lat. Zmiana ta pozwoliła na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego osób starszych, a także samych systemów emerytalnych.

Powszechnym rozwiązaniem jest przechodzenie na emeryturę w wieku 65 lat (podstawowy wiek emerytalny) przy minimum 10-letnim okresie opłacania składek. Pełna emerytura podstawowa wymaga 40 lat odprowadzania składek. Wysokość świadczenia emerytalnego jest proporcjonalna w zależności od krótszych lub dłuższych okresów składkowych. Emerytura z drugiego filara wypłacana jest od 65 roku życia (jest częścią emerytury podstawowej).

Można przejść na emeryturę w wieku 60 lat, ale powoduje to zmniejszenie świadczenia o 24%. Dlatego też w wieku 60–64 lata na rynku pracy pozostaje 74% Japończyków. Ponieważ średnia miesięczna emerytura w Japonii wynosi poniżej 500 dolarów (połowa płacy minimalnej)<sup>15</sup>, promowane jest późniejsze przechodzenie na emeryturę. Zakończenie aktywności zawodowej po 70. roku życia zwiększa wysokość świadczenia emerytalnego o 42%. Natomiast praca do 75. roku życia powoduje wzrost emerytury o 84%. Ponad 80% osób w wieku emerytalnym jest aktywnych

zawodowo. W końcu 2023 r. 34% Japończyków w wieku 70–74 lata nadal pracowało<sup>16</sup>, a w grupie powyżej 75 lat aktywnych zawodowo było nadal 11% tej zbiorowości<sup>17</sup>.

W Japonii publiczne świadczenia emerytalne stanowią 60% dochodów gospodarstw domowych osób starszych (2019 r.). Ponad połowa gospodarstw domowych osób starszych utrzymuje się wyłącznie ze świadczeń emerytalnych.

Aby zapewnić stabilność publicznego systemu emerytalnego w szybko starzejącym się społeczeństwie, w 2004 r. wprowadzono nowe ramy finansowania emerytur, a mianowicie:

- 1) wzrost składek poniżej górnego limitu – ustalenie poziomu składek w i po roku budżetowym 2017:
  - a) ubezpieczenie emerytalne pracowników: 18,3% (pracownicy 9,15% i pracodawcy 9,15%); coroczny wzrost o 0,354% od października 2004 r.;
  - b) emerytura krajowa: 16 900 jenów miesięcznie (kwota z roku budżetowego 2004); podnoszona corocznie o 280 jenów od kwietnia 2005 r.;
- 2) stosunek produktu krajowego do całkowitej kwoty wydatków na podstawową emeryturę ma zostać podniesiony do 50%;
- 3) wykorzystanie funduszu rezerwowego – finansowanie emerytur zostało zaprojektowane w celu osiągnięcia równowagi budżetowej przez następne 100 lat („okres równowagi fiskalnej”). Pozostała część rezerw musi wystarczyć do pokrycia świadczeń wypłacanych przez rok, kiedy zakończy się „okres równowagi fiskalnej”;
- 4) wprowadzono indeksację makroekonomiczną (mechanizm automatycznej waloryzacji – *Automatic Adjustment Mechanism*, AAM). Poziom świadczeń ma być dostosowany do spadku liczby pracujących. System automatycznej waloryzacji zawiera zabezpieczenie, które zapobiega nieadekwatności świadczeń. Jeżeli stopa zastąpienia spadnie

<sup>15</sup> Dane Polskiego Instytutu Ekonomicznego. Za: *Kiedy na emeryturę? W Azji pracują nawet po 70. roku życia*, oprac. Jacek Świder, Interia Biznes, 13.01.2023 r., dostęp 10.10.2023, <https://biznes.interia.pl/praca/news-kiedy-na-emeryture-w-azji-pracuja-nawet-po-70-roku-zycia,nId,6530098>.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> *Labour Force Survey*, dostęp 10.12.2023, <https://www.e-stat.go.jp/en/>.

poniżej 50%, AAM może zostać zawieszony.

Japońska indeksacja makroekonomiczna stosuje korektę wynikającą z indeksacji płac (cen). Indeksacja płac (cen) jest dostosowywana za pomocą wskaźników waloryzacji, które uwzględniają zmiany liczby aktywnych uczestników i wzrost oczekiwanej długości życia.

Ciekawostką jest fakt, że mimo dużego zaawansowania technologicznego japoński system emerytalny jest obsługiwany w sposób tradycyjny, czyli papierowo. Trwają prace w kierunku digitalizacji tych rozwiązań.

Ciekawym rozwiązaniem japońskiego systemu emerytalnego jest pochodne prawo do świadczenia emerytalnego współmałżonka osoby pracującej. To uniwersalne podejście do ubezpieczenia współmałżonka (głównie kobiety). Trzeba jednak zaznaczyć, że osoby te nabywają prawo do emerytury w systemie dopiero w wieku 65 lat.

## Zakończenie

Ze względu na specyficzną strukturę wieku obywateli Japonii w kraju tym szczególną uwagę poświęca się kwestiom systemu zabezpieczenia społecznego, w tym systemu emerytalnego i opieki długoterminowej, czy polityki zdrowotnej.

W obszarach tych prowadzona jest długofalowa i kompleksowa polityka. W systemie emerytalnym podwyższono wiek przechodzenia na emeryturę (do 65 lat), a dłuższa praca znacząco podwyższa świadczenie emerytalne. Wprowadzono mechanizm waloryzacji w celu utrzymania stabilności finansowej systemu emerytalnego.

Prowadzona jest polityka utrzymywania starszych osób na rynku pracy, który jest dostosowany do pracowników w starszym wieku. Wprowadzono mechanizmy zachęcające osoby starsze do pozostawania na rynku pracy. Znaczna część obywateli Japonii powyżej 70 lat korzysta z prawa do prowadzenia aktywności zawodowej w różnej postaci. Sprzyja to m.in. zapobieganiu izolacji osób starszych.

Trzeba także wspomnieć o dużej skłonności Japończyków do oszczędzania, w przeciwieństwie do społeczeństw europejskich, które są nastawione konsumpcyjnie i w dużym stopniu korzystają z kredytów.

Problem starzejącego się społeczeństwa Japonii rodzi nie tylko zagrożenia dla systemu emerytalnego. Rosnąca populacja ludzi w podeszłym wieku generuje problemy związane z zapewnieniem dla tej populacji opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, w tym wzrost kosztów przeznaczanych na te obszary.

Publiczny system ubezpieczenia zdrowotnego jest w Japonii powszechny, ale szczególną uwagę skupia się na opiece długoterminowej oraz usługach socjalnych dla osób starszych. Dlatego w 2000 r. wprowadzono uniwersalny system społecznego ubezpieczenia na wypadek opieki długoterminowej. Do usług domowych, środowiskowych i instrumentalnych uprawnieni są wszyscy Japończycy w wieku 65+, niezależnie od statusu ekonomicznego czy opieki rodziny<sup>18</sup>. Tworzone są mechanizmy kształcenia w zawodzie pielęgniarstwa/pięlegniarstwa w związku z zapotrzebowaniem na tego typu usługi. Prowadzone są działania związane informatyzacją i digitalizacją systemu opieki zdrowotnej. Kwestie promocji zdrowego trybu życia, aktywności sportowej oraz zapobiegania niepełnosprawności fizycznej i psychicznej są traktowane przez rząd japoński priorytetowo.

Japonia jest dobrym przykładem realizacji systemowej polityki państwa wobec zaawansowanego wiekiem społeczeństwa. Prowadzona polityka senioralna jest długofalowa i konsekwentna. Działania prowadzone są w różnych dziedzinach zabezpieczenia społecznego: systemie emerytalnym, opiece zdrowotnej, opiece długoterminowej, a także na rynku pracy. Państwo wspiera rozmaite działania w zakresie pomocy i obsługi osób starszych, w tym robotyzację, digitalizację obsługi tej grupy osób, utrzymywanie więzi międzyludzkich zapobiegające izolacji tej grupy, promuje aktywność fizyczną i wiele innych.

<sup>18</sup> Łukasz Gołota, *Analiza dotycząca ewolucji systemu zabezpieczenia emerytalnego w Japonii (ze wskazaniem rozwiązań przydatnych dla Polski)* (Warszawa: Kancelaria Senatu, 2020), 3–23. W Japonii obowiązywała zasada primogenitury – najstarszy syn dziedziczył nie tylko majątek, ale także przejmował opiekę nad swoimi rodzicami. Bezpośrednią opiekę nad nimi sprawowała jego żona.

Doświadczenia Japonii są dowodem na to, jak ważne jest prognozowanie skutków zjawisk demograficznych, głównie starzenia się ludności i niskiej zastępowalności poko-

leń, i odpowiednio wcześniej przygotowanie się do nich oraz podejmowanie działań niwelujących negatywne skutki tych procesów.

#### BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Batko, Agnieszka. „Zmiana polityki imigracyjnej Japonii w okresie rządów premiera Shinzō Abe”. *Polityka i Społeczeństwo* 3(15) (2017). DOI: 10.15584/polispol.2017.3.9.
- Golota, Łukasz. *Analiza dotycząca ewolucji systemu zabezpieczenia emerytalnego w Japonii (ze wskazaniem rozwiązań przydatnych dla Polski)*. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2020.
- Kiedy na emeryturę? W Azji pracują nawet po 70. roku życia*, oprac. Jacek Świder, Interia Biznes, 13.01.2023 r. Dostęp 10.10.2023. <https://biznes.interia.pl/praca/news-kiedy-na-emeryture-w-azji-pracuja-nawet-po-70-roku-zycia,nId,6530098>.
- Lipczyński, Tomasz. *Oto najbardziej starzejący się kraj na świecie. Grozi mu nawet utrata zdolności do funkcjonowania*, Forsal.pl, 20 września 2023, <https://forsal.pl/gospodarka/demografia/artykuly/9299234,japonia-najbardziej-starzejacy-sie-kraj-na-swiecie.html>.
- Mydel, Rajmund. *Japonia w procesie przejścia od demograficznej dojrzałości do demograficznego sczytaku*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, 2016.
- Pension System in Japan*. Pension Bureau Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan, materiały niepublikowane, Japonia, lipiec 2023.
- Pieliński, Bartosz. „Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa – rozwój systemu emerytalnego i systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej w Japonii”, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje* nr 18(2012): 129–144.

#### STRONY INTERNETOWE/WEBSITES

- KB G20; *Trading Economics*, dostęp 10.10.2023, <https://tradingeconomics.com/country-list/gdp>.
- Labour Force Survey*, dostęp 10.12.2023, <https://www.e-stat.go.jp/en/>.
- Vital statistics of Japan. Final data Natality*, dostęp 15.12.2023, <https://www.e-stat.go.jp/en>.
- Statistics Bureau of Japan, dostęp 15.12.2023, <https://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.html>.
- World Health Organization, dostęp 15 12 2023, <https://data.who.int/countries/392>.



Ogólnopolska konferencja naukowa pt.  
*Współczesne wyzwania dla rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych*  
 Opole, 18–19 października 2023 r.

National scientific conference entitled  
*Contemporary challenges for the labour market and the social security system*  
 Opole, October 18–19, 2023

WOJCIECH GOLEŃSKI

ORCID: 0000-0001-8936-4510

Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski / The Faculty of Economics, University of Opole\*  
 e-mail: wgolenski@uni.opole.pl

**Summary:** *The article presents the proceedings of the nationwide scientific conference devoted to challenges for the labour market and the social insurance system. The conference was attended by representatives of many national academic and scientific centres, the Social Insurance Institution in Poland (ZUS), the Polish Economic Society – branch in Opole, and students.*

**Key words:** *labour market, social security system, challenges*

**Streszczenie:** *Tekst prezentuje przebieg ogólnopolskiej konferencji naukowej poświęconej wyzwaniom dla rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele wielu krajowych ośrodków akademickich i naukowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, opolskiego oddziału Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego oraz studenci.*

**Słowa kluczowe:** *rynek pracy, system ubezpieczeń społecznych, wyzwania*

W dniach 18–19 października 2023 r. w Opolu odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa pt. „Współczesne wyzwania dla rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych” pod patronatem rektora Uniwersytetu Opolskiego prof. Marka Masnyka oraz rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach prof. Celiny M. Olszak.

Idea zorganizowania konferencji powstała wśród członków Sekcji Regionalnych Badań Społecznych działającej przy Komitecie Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk, integrującej przedstawicieli trzech ośrodków akademickich – Opola, Wrocławia i Katowic. Za stronę organizacyjną przedsięwzięcia odpowiedzialni byli pracownicy Katedry Ryn-

ku Pracy i Polityki Społeczno-Ekonomicznej Instytutu Ekonomii i Finansów Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Opolskiego, kierowanej przez prof. UO Agatę Zagórowską oraz Katedry Polityki Społecznej, Gospodarczej i Środowiskowej Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Transformacji Regionów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, kierowanej przez prof. UE Wiesława Koczura. W przedsięwzięcie zaangażowani byli także przedstawiciele Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, opolskiego oddziału Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego oraz studenci zrzeszeni w kołach naukowych Uniwersytetu Opolskiego i Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

\* ul. Ozimska 46 a, 45-058 Opole, tel. +48 77 401 68 80

Za merytoryczną stronę konferencji odpowiadała Rada Naukowa, której przewodniczyli: prof. Zenon Wiśniewski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), prof. Agata Zagórska (Uniwersytet Opolski) oraz prof. Maciej Żukowski (UE w Poznaniu). Zasiadali w niej wybitni przedstawiciele dyscyplin naukowych obejmujących swym zainteresowaniem rynek pracy oraz ubezpieczenia społeczne.

Organizatorzy założyli, że celem konferencji będzie przede wszystkim prezentacja wyników najnowszych badań związanych z rynkiem pracy i ubezpieczeniami społecznymi, które są prowadzone przez najważniejsze ośrodki akademickie w Polsce oraz ich popularyzacja w otoczeniu biznesowym. Konferencja skierowana była zarówno do akademików, jak i przedsiębiorców oraz przedstawicieli sektora publicznego i pozarządowego.

Złożoność i wielowątkowość tematyki konferencji sprawiła, że zarówno wygłaszane prelekcje oraz zainicjowane na ich kanwie dyskusje panelowe objęły ciekawe i zróżnicowane zagadnienia dotyczące problemów występujących w sferze pracy, zabezpieczenia społecznego, ale także innych wątków związanych w większym i mniejszym zakresie z obszarem polityki społeczno-gospodarczej. Z kolei rozmowy prowadzone w kuluarach stanowiły istotne dopełnienie tych dyskusji.

Pierwszy dzień konferencji obejmował trzy sesje plenarne, które z uwagi na duże zainteresowanie były transmitowane on-line (Opole, Katowice, Warszawa). Dwie z nich dotyczyły współczesnych wyzwań dla rynku pracy, w tym m.in. takich kwestii, jak: wpływ nowoczesnych technologii, praca zdalna i hybrydowa, zmiany demograficzne obejmujące ruch naturalny oraz migracje.

**Sesję plenarną** rozpoczynającą konferencję poprowadzili profesorowie Agata Zagórska (Uniwersytet Opolski) i Wiesław Koczur (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach).

Pierwsza prelekcja zatytułowana „Teoria ekonomii o wpływie nowoczesnych technologii na zatrudnienie i bezrobocie”, którą zaprezentowali prof. Eugeniusz Kwiatkowski (Politechnika Warszawska) i prof. Łukasz Arend (Uniwersytet Łódzki), była doskonałym wprowadzeniem dla pozostałych referatów.

O zmianach technologicznych mających znaczenie dla rynku pracy mówił prof. Zenon Wiśniewski (Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu), prezentując referat pt. „Praca zdalna i skrócony czas pracy w czasie pandemii Covid-19 w krajach Unii Europejskiej”.

Profesorowie Łukasz Arend oraz Wojciech Grabowski (oba z Uniwersytetu Łódzkiego) poruszali problem zmiany technologicznej, treści pracy i rynków pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a prof. Anna Skórska (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach) zaprezentowała perspektywy rozwoju pracy zdalnej i hybrydowej w świetle badań własnych. Tematyka referatów – choć podobna i komplementarna względem siebie – obejmowała *de facto* zróżnicowane perspektywy badaczy, oparte na danych empirycznych i teoriach naukowych.

Prof. Cecylia Sadowska-Snarska (Akademia Łomżyńska) omówiła koncepcję oceny jakości kształcenia w szkołach zawodowych w kontekście potrzeb rynku pracy.

Dr Wojciech Goleński (Uniwersytet Opolski) wraz z Marcinem Juszczykiem (Regionalny Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej w Opolu) przedstawili referat pt. „Problem deinstytucjonalizacji usług społecznych a możliwości kreacji nowych miejsc pracy w sektorze ekonomii (gospodarki) społecznej”. Oba referaty dotyczyły nieco innych niż poprzednie, ale nie mniej ważnych, problemów rynku pracy, związanych z kwestiami polityki edukacyjnej oraz reintegracji społeczno-zawodowej i ewolucji polskiej gospodarki społecznej.

**Druga sesja plenarna**, pod przewodnictwem prof. Zenona Wiśniewskiego (UMK w Toruniu), w znacznej mierze dotyczyła powiązań stanu i struktury ludności oraz rynku pracy.

Dr Dorota Kaluża-Kopias (Uniwersytet Łódzki) próbowała w kontekście napływu migrantów do Polski określić, jak są oni postrzegani i jak ten ogląd rzutuje na ich sytuację na rynku pracy (referat pt. „Przecenieni, docenieni, niedocenieni? Kwalifikacje zawodowe Ukraińców na łódzkim rynku pracy a ich stanowiska pracy”).

Prof. Anna Organiściak-Krzykowska (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski) omówiła zagadnienia procesów demograficznych i migracji wobec przemian rynku pracy. Z kolei dr Łukasz

Jurek (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu) wygłosił referat pt. „Starzenie się populacji produkcyjnej w Polsce: perspektywa badawcza i implikacje praktyczne”.

O czynnikach sprzyjających i ograniczających zatrudnienie seniorów z perspektywy pracodawców mówili prof. Marek Bednarski (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych) oraz dr Iwona Kukulak-Dolata (Uniwersytet Łódzki).

Swoistym podsumowaniem tej sesji, a także wprowadzeniem do zagadnienia ubezpieczeń społecznych było wystąpienie prof. Roberta Rauzińskiego (Instytut Śląski w Opolu) pt. „Demograficzne wyzwania dla systemu ubezpieczeń społecznych”.

**Trzecia sesja** pierwszego dnia obrad dotyczyła współczesnych wyzwań dla systemu ubezpieczeń społecznych, a przewodniczył jej prof. Zdzisław Pisz (emerytowany prof. Uniwersytetu Wrocławskiego).

Prof. Marcin Kawiński (Szkoła Główna Handlowa) mówił o osobach samozatrudnionych w systemie ubezpieczeń społecznych. Prof. Piotr Szukalski (Uniwersytet Łódzki) podjął niezwykle ważny temat przyczyn występowania „emerytur groszowych”, wskazując na problem nowych, biednych emerytów.

Podobny problem wybrzmiał w referacie pt. „Zdolność do pracy a aktywność zawodowa nowych biednych emerytów”, zaprezentowanym przez prof. Justynę Wiktorowicz (Uniwersytet Łódzki).

O kontrowersjach i dylematach związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczenia społecznego rolników mówił prof. Wiesław Koczur. Z kolei wystąpienie dra Bartosza Chorkowego (Uniwersytet Opolski) pt. „Dobrowolna część systemu emerytalnego w Polsce – wybór czy konieczność?” miało rozwiązać zawarty w tytule dylemat.

W drugim dniu obrad **czwarta sesja plenarna** konferencji poświęcona została wspólnym wyzwaniom dla systemu ubezpieczeń społecznych. Poprowadził ją prof. Marcin Kawiński (SGH).

W obrazowy sposób wprowadzenie do tej sesji poczyniła prof. Gertruda Uścińska (Uniwersytet Warszawski, KNoPiPS PAN, ZUS), prezentując referat pt. „Wyzwania systemu ubezpieczeń społecznych w XXI wieku”. Rozwinięcie tego wystąpienia znalazło swój wy-

raz w prelekcji dotyczącej informatyzacji ZUS w kontekście zamówień publicznych. Aspekt praktyczny tego zagadnienia przedstawił Włodzimierz Owczarczyk (członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Operacji i Eksploatacji Systemów).

Niezwykle ciekawy referat pt. „Rynek pracy przyszłości: imigrant, robot i osoba z ograniczoną sprawnością ruchową razem w pracy?” wygłosił dr Marek Piotrowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski).

Podczas konferencji odbyła się również **sesja praktyczna** dotycząca ubezpieczeń społecznych, w trakcie której poruszone zostały istotne aspekty funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ta sesja dedykowana była przede wszystkim przedsiębiorcom. Prelegentami byli doświadczeni pracownicy ZUS. Elżbieta Kaczorowska-Rams (Oddział ZUS w Opolu) wygłosiła referat pt. „E-składka – e-płatnik usługi dla przedsiębiorców”. Wystąpienie pt. „Poznaj konto i subkonto w ZUS – nie wierz w *fake newsy!* Aplikacje oraz e-usługi ZUS ułatwiające kontakt z urzędem” zaprezentował Radosław Siczewski (Oddział ZUS w Opolu), a temat bezpieczeństwa teleinformatycznego jako zadania dla nas wszystkich przedstawił Marcin Szyłko (Centrum Informatyki ZUS w Opolu). Sesja praktyczna była ważnym i potrzebnym akcentem w kontekście łączenia nauki i praktycznych aspektów polityki rynku pracy oraz ubezpieczeń społecznych.

W ramach konferencji odbyło się także posiedzenie Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, któremu przewodniczyła prof. Gertruda Uścińska. Podczas tego posiedzenia miała miejsce uroczystość związana z jubileuszem 90-lecia prof. dra hab. Roberta Rauzińskiego. Jubilat, będąc nestorem opolskich polityków społecznych, przez wiele kadencji zasiadał w Komitecie, cechując się niezwykłą aktywnością. Prof. Uścińska, przewodnicząca Komitetu, mocno akcentowała zasługi Jubilata dla nauki i całego środowiska polityków społecznych. Dodatkowo niezrównana rola i znaczenie aktywności prof. Rauzińskiego dla opolskiego ośrodka akademickiego została wyrażona w liście gratulacyjnym wręczonym przez władze Instytutu Ekonomii i Finansów Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Opolskiego.

Konferencja spotkała się z dużym zainteresowaniem zarówno środowiska akademickiego (w tym, co istotne, sporej reprezentacji studentów), jak i przedstawicieli sektora publicznego, pozarządowego oraz przedsiębiorców. W kontekście postulatu łączenia nauki i praktyki wydarzenie to można uznać za ważny krok w procesie zbliżania tych dwóch sfer działalności publicznej. Tematyka rynku pracy i ubezpieczeń społecznych jest obszarem istotnych wyzwań i problemów, które z uwagi na turbulentne warunki wewnętrzne funkcjonowania tych systemów oraz znaczny poziom niepewności czynników zewnętrznych nie tracą na aktualności.

Rozległość tematyczna wystąpień i wielowątkowość podejmowanych dyskusji, będących pokłosiem wygłoszonych referatów, bez wątpienia stanowią wartość dodaną konferencji. Świadczy to o ciągłym rozwoju wiedzy na temat badanych obszarów, mimo nakreślonych wyżej wyzwań.

Ważnym elementem konferencji była również możliwość bezpośredniej wymiany doświadczeń przez jej uczestników po braku osobistych spotkań w czasie pandemii Covid-19. Możliwość dyskusji kulturalowych jest przecież nie do przecenienia w kontekście rozwoju nauki, ale także praktyki. Konferencja dała ku temu wiele możliwości.

## Przegląd krajowych i zagranicznych nowości wydawniczych

Review of polish and foreign new publications

BEATA KACZYŃSKA

ORCID: 0000-0002-4563-2293

Zakład Ubezpieczeń Społecznych / Social Insurance Institution\*

e-mail: beata.kaczynska01@zus.pl

**Summary:** *The article presents analyzes the readers selected Polish and foreign literature, books and articles in the area of social policy, labour and social security that appeared recently in the publishing market.*

**Key words:** *social security, social policy, new publications, job, law*

**Streszczenie:** *Artykuł prezentuje wybrane polskie i zagraniczne publikacje, w tym książki i artykuły dotyczące obszaru polityki społecznej, pracy i zabezpieczenia społecznego, które zostały wydane w ostatnich dwóch latach.*

**Słowa kluczowe:** *zabezpieczenie społeczne, polityka społeczna, praca, prawo, nowości wydawnicze*

### Wybrane publikacje książkowe

*Stulecie ustawy o opiece społecznej.*

*Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej*

Redakcja naukowa Mirosław Grewiński, Joanna Lizut

Polskie Towarzystwo Pomocy Społecznej, Uczelnia Korczaka,

Warszawa 2023, stron 478, ISBN 978-83-8017-511-2

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. państwo polskie stanęło przed poważnym zadaniem skonstruowania jednolitego systemu pomocy (wówczas opieki) społecznej. 16 sierpnia 1923 r. uchwalono ustawę o opiece społecznej, od której datujemy działanie systemu opieki społecznej. Od tego czasu minęło 100 lat budowania w sensie formalnym, instytucjonalnym, finansowym i organizacyjnym opieki (dzisiaj pomocy) społecznej, powierzając jej realizację samorządom terytorialnym i społeczności lokalnej. Przez minione 100 lat system ten przechodził różne zmiany, przekształcenia i reformy związane z sytuacją polityczną, gospodarczą i społeczną. 29 listopada 1990 r. uchwalono ustawę o pomocy społecznej dostosowaną do realiów transformującego się państwa polskiego. Obecnie obowiązuje ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która była już wielokrotnie nowelizowana. Po blisko 20-letniej obecności Polski w Unii Europejskiej widać wyraźnie potrzebę dużej reformy systemu pomocy społecznej, który powinien odpowiadać na współczesne wyzwania społeczne, m.in. starzejące się populacje, wzrost liczby osób niesamodzielnych, migracje, rozmaite kryzysy, nowe choroby cywilizacyjne i wiele innych.

Setna rocznica przyjęcia ustawy z 1923 r. była impulsem do wydania publikacji poświęconej temu obszarowi polityki społecznej. Książka składa się z pięciu części i zakończenia.

\* ul. Szamocka 3, 5; 01-748 Warszawa, tel. +48 22 667 13 45

W części pierwszej przedstawiono genezę i tło historyczne wprowadzenia ustawy o opiece społecznej. Część drugą poświęcono rozwojowi i ewolucji systemu pomocy społecznej w Polsce. W części trzeciej omówiono wybrane zagadnienia systemu pomocy społecznej w Polsce. Czwartą część poświęcono wyzwaniom przyszłości i kierunkom rozwoju systemu pomocy społecznej. W części piątej zawarto 3 wywiady: z dr Joanną Staręgą-Piasek, współtwórczynią pierwszej ustawy o pomocy społecznej po 1989 r., z dr. hab. Markiem Rymszą, koordynatorem prac w Narodowej Radzie Rozwoju nad powołaniem Centrów Usług Społecznych i z Grzegorzem Baranowskim, dyrektorem Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej.

W Zakończeniu zaprezentowano kilka scenariuszy rozwoju systemu pomocy społecznej w perspektywie 5–10 lat w szerszym kontekście modelu państwa opiekuńczego.

Autorami zamieszczonych w publikacji tekstów są ludzie nauki, praktycy i uczestnicy procesów powoływania współczesnych służb społecznych.



Jacek Męcina

*Od cyfryzacji i robotyzacji do sztucznej inteligencji.*

*Wyzwania dla gospodarki i rynku pracy*

Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, stron 234,

ISBN 978-83-67450-59-1, DOI:10.7366/9788367450591

Celem publikacji jest nakreślenie tempa wprowadzanych zmian i identyfikacja konsekwencji wdrażania zasad Gospodarki 4.0, w szczególności cyfryzacji, automatyzacji i robotyzacji, oszacowanie tempa rozwoju oraz pokazanie hamujących go barier. Poznanie perspektyw rozwoju firm i społeczeństwa, które wkraczają w nową rzeczywistość Gospodarki 4.0, pozwoli na zdefiniowanie problemów, które będą towarzyszyć postępowi technologicznemu, szczególnie na rynku pracy. Postępująca cyfryzacja prowadzić będzie do zmiany modeli i paradygmatów świadczenia pracy i schematów organizacyjnych firm i korporacji. Tradycyjny model pracy staje się przestarzały.

W publikacji podjęto rozważania dotyczące roli i funkcji administracji w kształtowaniu stosunków na rynku pracy, w nowych warunkach oraz z nowymi potrzebami i oczekiwaniami gospodarczymi i społecznymi, w tym szerszym dostępem do rynku pracy pracowników migrujących do Polski. Rynek pracy ulegnie w najbliższym czasie znaczącym przeobrażeniom w następstwie transformacji technologicznej. Zmiany adaptacyjne tego rynku wynikające ze zmian technologicznych będą wyzwaniem dla pracowników, przedsiębiorców, rządów i całych społeczeństw.



*Ekonomiczne konsekwencje przemian demograficznych*

Redakcja naukowa Wiesław Koczur

Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 9

Rządowa Rada Ludnościowa, Główny Urząd Statystyczny,

Warszawa 2023, stron 166, ISBN 978-83-67087-36-0

Monografię poświęcono ekonomicznym konsekwencjom zachodzących w Polsce przemian demograficznych. Procesy demograficzne, w tym zwłaszcza starzenie się ludności, stanowią wyzwanie dla polityki społecznej i dla polityki gospodarczej państwa nie tylko Polski, ale wielu innych krajów, szczególnie europejskich. Podkreśla się to w wielu dokumentach Komisji Euro-

pejskiej. Również procesy migracyjne generują istotne wyzwania, w tym imigracja do Polski kilku milionów obywateli Ukrainy spowodowana wojną na terytorium tego kraju.

Ekonomiczne konsekwencje przemian demograficznych są wielorakie. To m.in. wpływ na wzrost gospodarczy, wydolność i stabilność finansów publicznych, sytuacja na rynku pracy czy w zakresie zabezpieczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu opieki zdrowotnej.

Monografia nie wyczerpuje całokształtu problematyki ekonomicznych konsekwencji przemian demograficznych, jakie zachodzą w Polsce, ale prezentuje istotne kwestie w tym obszarze.



### *Rodzina – wyzwania na XXI wiek*

Redakcja naukowa Michał A. Michalski

Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 6

Rządowa Rada Ludnościowa, Główny Urząd Statystyczny,

Warszawa 2022, stron 162, ISBN 978-83-67087-18-6

Rodzina wypełnia zasadniczą rolę w kształtowaniu sytuacji demograficznej. Zaspokajanie potrzeb rodziny zależy od długofalowej polityki państwa, w której określa się i tworzy warunki rozwoju rodziny, zapewniające zrównoważony przebieg procesów demograficznych. Instrumentarium prawne, ekonomiczne, społeczne i edukacyjne wpływa na procesy kształtujące pożądaną stan i struktury demograficzne ludności. Aby oddziaływanie tych instrumentów było skuteczne, muszą być one zastosowane długofalowo i kompleksowo, ponieważ każde z nich jest ważne na poszczególnych etapach rozwoju rodziny.

Monografia zawiera opracowania będące pokłosiem konferencji pt. „Rodzina – wyzwania na XXI wiek”, która odbyła się w Poznaniu w ramach III Kongresu Demograficznego. W trakcie konferencji prezentowano wyniki badań obejmujących szeroki zakres problemów współczesnej rodziny.

---

### Wybrane artykuły

---

Gertruda Uścińska

#### *Nowe rozwiązanie wspierające osoby z niepełnosprawnościami*

*– ustawa z 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym*

Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 12, s. 33–39

ISSN 0032-6186, DOI 10.33226/0032-6186.2023.12.5

W artykule omówiono nowe rozwiązanie w polskim systemie wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami – świadczenie wspierające. Instrument ten wprowadzono ustawą z 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym. Jednocześnie dokonano zmiany uprawnień dotychczasowych opiekunów tych osób, dając im m.in. prawo do zarobkowania i zapewniając ochronę praw nabytych.

W artykule przedstawiono przesłanki przygotowania projektu ustawy o świadczeniu wspierającym oraz jej zasadnicze zapisy. Opisano cechy charakterystyczne wprowadzonego świadczenia jako elementu uzupełniającego system pomocy osobom niepełnosprawnym. Omówiono zmiany, jakie dotyczyć będą świadczeń i uprawnień dla dotychczasowych opiekunów osób niesamodzielnych. Wskazano także na oceny niektórych zasad zawartych w omawianej ustawie obecne w dyskursie publicznym.



Barbara Szatur-Jaworska

*Polityka społeczna a cyfryzacja*

„Polityka Społeczna” 2023, nr 8, s. 1–8

ISSN 0137–4729, DOI: 10.5604/01.3001.0053.9022

Celem artykułu jest analiza praktyk społecznych, jakie w związku z cyfryzacją realizowane są w ramach polityki społecznej. Artykuł zawiera przegląd wyzwań, jakie stoją przed polityką społeczną w związku z kształtowaniem się społeczeństwa informacyjnego, a mianowicie: wyzwania aksjologiczne, związane z dostępnością oraz wyzwania dla sfery pracy. Scharakteryzowano także szanse i zagrożenia, jakie wynikają dla polityki społecznej z cyfryzacji. Artykuł ma charakter analityczno-opisowy. Powstał na podstawie analizy literatury przedmiotu i wybranych dokumentów urzędowych oraz na podstawie niesystematycznej obserwacji społecznej debaty na temat cyfryzacji.



Gertruda Uścińska, Zofia Czepulis-Rutkowska, Paulina Jarmuż-Zawadzka

*Social protection for older persons: an adequacy – comparative perspective*

*[Ochrona socjalna osób starszych: adekwatność – perspektywa porównawcza]*

„Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2023, tom 157, nr 2, s. 3–30

ISSN: 1731-0725, DOI: 10.5604/01.3001.0053.8536

W artykule przedstawiono instytucje zabezpieczenia społecznego, z których korzystają osoby starsze w wybranych krajach z perspektywy dobrostanu tych osób. Za instytucje zabezpieczenia społecznego dla osób starszych autorki uznają systemy emerytalne oraz systemy opieki długoterminowej, a także w ograniczonym zakresie świadczenia realizowane w ramach systemu opieki zdrowotnej, które – choć skierowane są nie tylko do osób starszych – w wielu przypadkach stały się punktem wyjścia dla rozwoju instytucji opieki długoterminowej.

Celem tekstu jest zwrócenie uwagi na potrzebę holistycznego podejścia do ochrony osób starszych oraz potrzebę dalszych analiz z perspektywy ich dobrostanu.



## Noty o autorach

**KAMIL BERRAHAL** – magister politologii na Uniwersytecie Warszawskim (2013) i ekonomii w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (2014). Od 2016 r. pracuje w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych; wcześniej przez rok w Zakładzie Emerytalno-Rentowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zainteresowania naukowe: zabezpieczenie społeczne, a w szczególności polityka emerytalna.

**DOROTA GŁOGOSZ** – doktor nauk ekonomicznych; absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się szeroko rozumianą polityką społeczną, ze szczególnym uwzględnieniem polityki rodzinnej i jej powiązań z polityką zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego oraz polityką ludnościową. Autorka i współautorka wielu publikacji z obszaru polityki społecznej. Uczestniczka i kierowniczką w kilkunastu krajowych i międzynarodowych projektach badawczych.

**WOJCIECH GOLEŃSKI** – doktor; ekonomista i socjolog, adiunkt w Katedrze Rynku Pracy i Polityki Społeczno-Ekonomicznej Instytutu Ekonomii i Finansów Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Opolskiego; łączy pracę naukową z pracą w sektorze publicznym; audytor wewnętrzny i audytor śledczy. Zainteresowania badawcze obejmują obecnie: badania i ewaluację polityk publicznych, gospodarkę społeczną, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, a także inne wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

**BEATA KACZYŃSKA** – magister nauk politycznych, ze specjalnością polityka społeczna; absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe: polityka społeczna, zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia społeczne. Uczestniczka i sekretarz wielu krajowych i międzynarodowych projektów badawczych z zakresu polityki społecznej. W latach 1999–2020 sekretarz redakcji miesięcznika „Polityka Społeczna”.

**JACEK MĘCINA** – profesor doktor habilitowany; kierownik Katedry Ustroju Pracy i Rynku Pracy Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW; pełnomocnik dziekana tego wydziału ds. współpracy z otoczeniem biznesowym; prawnik, polityk społeczny, ekspert z zakresu prawa pracy i stosunków pracy oraz polityki zatrudnienia, polityki rynku pracy i dialogu społecznego. Członek Rady Dialogu Społecznego i przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych; doradca Zarządu Konfederacji Lewiatan. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na polityce zatrudnienia i rynku pracy, prawie pracy i zbiorowych stosunkach pracy oraz warunkach funkcjonowania dialogu społecznego w Polsce i w krajach UE. Autor ponad 100 książek, artykułów i opracowań z zakresu prawa pracy, stosunków pracy, dialogu społecznego oraz problematyki polityki zatrudnienia i rynku pracy.

**CECYLIA SADOWSKA-SNARSKA** – doktor habilitowany nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia. Zatrudniona na stanowisku profesora w Akademii Łomżyńskiej; kierownik Katedry Ekonomii i Finansów. Członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk. Pełni funkcję eksperta ds. rynku pracy w Białostockiej Fundacji Kształcenia Kadr. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach gospodarowania zasobami pracy, a w szczególności zwiększenia zatrudnienia grup defaworyzowanych na rynku pracy (m.in. osób starszych, opiekunów osób zależnych, kobiet, młodzieży, osób z niepełnosprawnością). Realizatorka ponad 20 projektów badawczych i badawczo-rozwojowych, których celem jest m.in. wypracowanie i wdrożenie instrumentów ułatwiających godzenie pracy zawodowej z życiem osobistym, czy też zorientowanych na wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych. Doskonale łączy badania naukowe w obszarze polityki spo-

łecznej, rynku pracy z działalnością praktyczną na rzecz upowszechniania wiedzy i rozwiązań w tych obszarach. Jest autorką ponad 180 publikacji naukowych.

**GERTRUDA UŚCIŃSKA** – profesor doktor habilitowany, prawnik, pracownik naukowy i wykładowca na Uniwersytecie Warszawskim, profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Przewodnicząca Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk oraz wielu ciał naukowych, opiniodawczych i zespołów eksperckich. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Specjalizuje się w prawie Unii Europejskiej i międzynarodowym prawie socjalnym. Uznany autorytet w kraju i za granicą w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego, koordynacji systemów zabezpieczenia i swobody przepływu osób; ekspert europejski w programach badawczych uczelni wyższych i instytutów naukowo-badawczych państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z realizacją programów unijnych (Consensus, Special, LAW, trESS, FreSsco, MoveS). Autorka licznych publikacji z zakresu polityki społecznej, zabezpieczenia społecznego, prawa europejskiego, porównawczej polityki społecznej. Posiada wieloletnie doświadczenie w stosowaniu prawa ubezpieczeń społecznych i międzynarodowego prawa socjalnego. Uehonorowana odznaczeniami międzynarodowymi i krajowymi. Laureatka wielu nagród i wyróżnień przyznawanych przez instytucje publiczne, uczelnie, gremia naukowe i organizacje społeczne.

**ZENON WIŚNIEWSKI** – profesor doktor habilitowany, Katedra Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, były przewodniczący Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN. Autor licznych publikacji z zakresu rynku pracy i jego regulacji w krajach Unii Europejskiej, a także efektywności programów zatrudnienia. Uzyskał prestiżowe stypendia badawcze w renomowanych ośrodkach w Niemczech i Wielkiej Brytanii oraz realizował wiele międzynarodowych projektów badawczych. Członek Rady Rynku Pracy przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

## Informacje dla autorów publikacji

*Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* to periodyk na naukowym rynku wydawniczym. Wersja papierowa jest pierwotną wersją czasopisma. Artykuły są recenzowane.

### PROCEDURA RECENZYJNA

Nadesłany tekst (artykuł naukowy) jest recenzowany w trybie *double-blind review proces*, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznaczным wnioskiem o dopuszczeniu artykułu do publikacji bez poprawek, o dopuszczeniu artykułu do publikacji z poprawkami lub o jego odrzuceniu. Recenzja sporządzana jest na formularzu recenzyjnym.

### ZASADY PUBLIKOWANIA W CZASOPIŚMIE

#### 1. Do redakcji należy przesłać pocztą elektroniczną w jednym pliku:

- **pismo do redakcji**, w którym autor zwraca się o wydrukowanie tekstu w czasopiśmie, podaje pełne imię i nazwisko, tytuł naukowy (zawodowy) lub stopień naukowy, nr ORCID, dokładny adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej, numer telefonu kontaktowego (tel. kom.), tylko jedną uczelnię / miejsce pracy, adres uczelni z telefonem i mailem korespondencyjnym oraz krótką notkę o sobie (ok. 150 wyrazów ze spacjami);
- **oświadczenie** o tym, że nadesłany materiał nie był dotąd publikowany i został przedłożony wyłącznie do redakcji Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka.
- **tekst** w edytorze Word; w tekście prosimy używać wyłącznie koloru czarnego (dotyczy czcionki, tabel, wykresów, aneksów).

#### 2. Złożenie tekstu do publikacji jest równoważne z oświadczeniem, że autor posiada pełne prawa autorskie do tekstu, oraz z wyrażeniem zgody na publikację artykułu w wersji papierowej miesięcznika, która jest wersją pierwotną, oraz w Internecie.

#### 3. Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów potwierdzona decyzją redaktor naczelnej oraz uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów i redaktor naczelną uwag i poprawek. Decyzja o publikacji tekstu jest niezawisłą decyzją redakcji.

#### 4. Za recenzję i publikację tekstu autorzy nie ponoszą żadnych kosztów finansowych. Za publikację nie są wypłacane honoraria autorskie. Redakcja nie zapewnia weryfikacji językowej tekstu w języku angielskim.

#### 5. Uniwersytet Warszawski zawiera z każdym autorem umowę licencyjną na wykorzystanie artykułu w czasopiśmie.

#### 6. W przypadku tekstu dwojga lub więcej autorów prosimy o dokładnie podanie, na czym polegał wkład każdego z autorów oraz jaki jest jego procentowy udział w tekście. Redakcja powinna uzyskać również informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów.

#### 7. *Ghostwriting* i *ghost authorship* są przejawem nierzetelności i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów.

#### 8. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych zgodnie z wymaganiami czasopisma bez porozumienia z autorem.

#### 9. Redakcja nie zwraca przesłanych tekstów oraz materiałów niezamówionych.

#### 10. Autorzy opublikowanych artykułów otrzymają bezpłatnie jeden egzemplarz czasopisma przesłany pod wskazany adres korespondencyjny.

## SPOSÓB PRZYGOTOWANIA MATERIAŁÓW DO PUBLIKACJI

1. Objętość tekstu nie powinna przekraczać 1 arkusza wydawniczego (40 tys. znaków ze spacjami z bibliografią, źródłami internetowymi i aktami prawnymi).
2. Podstawowy tekst artykułu powinien być pisany Times New Roman **12 pkt. z półtora odstępem i z wcięciami akapitowymi**. Tekst powinien mieć ponumerowane strony.

## STRUKTURA TEKSTU

1. **Tytuł w języku polskim** (w przypadku recenzji: autor publikacji, tytuł publikacji, ewentualnie redaktor/redaktorzy publikacji, wydawca, miejsce wydania, rok wydania, liczba stron, ISBN lub ISSN).
2. **Tytuł w języku angielskim** (w przypadku recenzji: autor publikacji, tytuł publikacji w języku angielskim, ewentualnie redaktor/redaktorzy publikacji, wydawca, miejsce wydania, rok wydania, liczba stron, ISBN lub ISSN).
3. **Imię i nazwisko autora tekstu** (w przypadku recenzji dodanie przed nazwiskiem słowa RECENZJA. W przypadku wywiadów: imię i nazwisko autora oraz informacja z kim jest przeprowadzony wywiad, kilka zdań o rozmówcy oraz data przeprowadzenia rozmowy).
4. Numer ORCID
5. **Afiliacja** autora tekstu w języku polskim.
6. **Afiliacja** autora tekstu w języku angielskim.
7. **Adres, tel. i e-mail** korespondencyjny uczelni/miejsca pracy.
8. **Streszczenie w języku angielskim** zaczynające się od słowa Summary: (ok. 200 słów).
9. **Słowa kluczowe w języku angielskim** zaczynające się od słów Key words: (ok. 5 słów).
10. **Streszczenie w języku polskim** zaczynające się od słowa Streszczenie: (ok. 200 słów).
11. **Słowa kluczowe w języku polskim** zaczynające się od słów Słowa kluczowe: (ok. 5 słów).
12. **Właściwy tekst** z podziałem na **śródtytuły** I, II i III rzędu, które powinny mieć zróżnicowany stopień i wyróżnienie; przypisy na dole strony). Tekst powinien mieć wstęp, cel pracy, metodologię, wyniki badań i analiz, podsumowanie, **bibliografię załącznikową w stylu Chicago (tylko przywoływaną w tekście)**, przywoływane strony internetowe, wymieniane akty prawne. **Przypisy w stylu Chicago powinny być zamieszczone na tej samej stronie co odnośniki do nich.**
13. **Bibliografia** załącznikowa w stylu Chicago (według kolejności alfabetycznej; tylko przywoływana w tekście).
14. **Strony internetowe** z datą dostępu.
15. **Akty prawne** (w podziale na międzynarodowe i polskie, a następnie wg ważności aktu i daty opublikowania), jeżeli w tekście autor powołuje się na dokumenty prawne.
16. **Orzecznictwo** wg ważności i daty opublikowania.
17. **Notka o autorze** (ok. 150 wyrazów) zawierająca głównie informacje o autorze: tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, zainteresowania naukowe, udział w projektach, publikacje (ogólnie). W przypadku tekstu w języku angielskim notka powinna być także w języku angielskim.
18. **Przypisy** – komentarze, objaśnienia, uwagi dodatkowe autorów lub wydawcy odnoszące się do wskazanych wyrazów, zwrotów lub fragmentów tekstu umieszczamy na dole strony. Przypisy powinny mieć numerację liczbową. W przypadku tylko dwóch przypisów należy stosować dla oznaczenia znaki graficzne (jedna gwiazdka i dwie gwiazdki).
19. **Przypisy bibliograficzne w stylu Chicago** prosimy umieszczać na dole strony według następującego schematu:
  - 1) **Autor, dwóch lub więcej autorów; w przypadku 4 autorów tylko pierwszy z informacją: i in. lub et al.** Jeśli publikacja była już cytowana w tekście, to stosuje się zapis: nazwisko autora, początek tytułu kursywą, ewentualnie strona lub zakres stron (bez skrótu s.).

Dagmara Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach* (Warszawa: PWN, 2010), 227.  
Lewicka, *Zarządzanie*, 54–56.

Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4th ed. (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010), 431.

Rafał Bakalarczyk, Przemysław Potocki, *Państwo dobrobytu wobec zmian demograficznych* (Warszawa: Fundacja Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Fundacja im. Friedricha Eberta, 2022), 17.

Danuta Koradecka i in., *Opracowanie zasad monitorowania stanu narażenia na czynniki szkodliwe i uciążliwe w środowisku pracy spełniających standardy obowiązujące w krajach UE w ramach działalności Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy* (Warszawa: CIOP-PIB, 2003).

## 2) Praca zbiorowa pod redakcją/tłumaczenie

Anna Szcześniak, red., *Raport. Dobre praktyki w zarządzaniu wiekiem i zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem pracowników 50+* (Warszawa: Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”, 2013), 24.

Richmond Lattimore, tłum. *The Iliad of Homer* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), 82–85.

## 3) Rozdział w książce

Bogusława Urbaniak, „Starzejąca się generacja pracowników na rynku pracy”, w: *Problemy społeczne. Trwałość i zmienność w dynamicznej rzeczywistości. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesor Jolanty Grotowskiej-Leder*, red. Andrzej Kacprzak, Marcin Gońda, Iwona Kudlińska-Chróścicka (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022), 223–240.

## 4) Elektroniczna wersja książki

Jarosław Jagura, *Domy pomocy społecznej w dobie pandemii. Doświadczenia, potrzeby, wyzwania* (Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2020), dostęp 28.02.2023, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/Domy-pomocy-spoecznej-w-dobie-pandemii-19-11.pdf>.

## 5) Artykuł w wydrukowanym czasopiśmie

Jan Rzepecki, „Zasady różnicowania stopy procentowej składki na społeczne ubezpieczenie wypadkowe”, *Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka* 6 (2009): 12.

Witold Gacek, Katarzyna Majchrzycka, „Środki ochrony indywidualnej”, *Podstany i Metody Oceny Środowiska Pracy* 3 (2004): 57–60.

## 6) Artykuł w czasopiśmie online (podaje się nr DOI albo adres strony internetowej)

Coleen A. Boyle et al., “The public health response to the COVID-19 pandemic for people with disabilities”, *Disability and Health Journal* No. 100943, Vol. 13, Issue 3 (2020), DOI: 10.1016/j.dhjo.2020.100943.

Kamil Berrahal, „Przyczyny i proponowane rozwiązania problemu niekorzystnych zasad obliczania emerytury w czerwcu”, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka* 1 (2021), 8–24, dostęp 20.05.2023, <https://ustip-journal.com.pl/resources/html/article/details?id=215368>.

## 7) Artykuł w gazecie

Steve Fleming, David Hindley, “Brussels faces unease among capitals over minimum wage initiative”, *Financial Times*, 28.10.2020.

## 8) Publikacja bez autora lub publikacja instytucji

*Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r.* (Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2022), 23.

European Commission, *2021 report on gender equality in the EU* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021).

OECD, *Governance for youth, trust and intergenerational justice. Fit for all generations?* (Paris: OECD Publishing, 2020), 4, dostęp 12.11.2022, <http://www.oecd.org/gov/fit-for-generations-global-youth-report-highlights.pdf>.

Eurostat, dostęp 30.12.2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190621-1>.

## 9) Źródła internetowe

Dostęp 27.11.2022, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/pit/5394884,PIT0-dla-seniora-zwolnienie-z-PIT-pracujacych-emerytow-Wzor-oswiadczenia.html>.

20. W przypadku powoływania polskiego aktu prawnego prosimy stosować zapis:

Ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. 1991, nr 7, poz. 24, z późn. zm.

21. W przypadku powoływania unijnego aktu prawnego prosimy stosować zapisy:  
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9.03.2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz. Urz. L 88, 4.4.2011, s. 45.
22. W przypadku powoływania orzeczeń sądowych prosimy stosować zapisy:  
Wyrok TS UE z 22.05.2008 w sprawie C-499/06 Nerkowska przeciwko ZUS.  
Wyrok SN z 12.02.2010, I CSK 430/07.
23. Tworzenie bibliografii w stylu Chicago:
- 1) **Autor, dwóch lub więcej autorów (podajemy nazwiska i imiona wszystkich autorów)**  
Lewicka, Dagmara. *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach*. Warszawa: PWN, 2010.  
Dinan, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4th ed. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.  
Bakalarczyk, Rafał, Przemysław Potocki. *Państwo dobrobytu wobec zmian demograficznych*. Warszawa: Fundacja Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Fundacja im. Friedricha Eberta, 2022.  
Koradecka, Danuta, Danuta Augustyńska, Agnieszka Młodzka-Stybel, Grzegorz Dudka. *Opracowanie zasad monitorowania stanu narażenia na czynniki szkodliwe i uciążliwe w środowisku pracy spełniających standardy obowiązujące w krajach UE w ramach działalności Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy*. Warszawa: CIOP-PIB, 2003.
  - 2) **Praca zbiorowa pod redakcją/tłumaczenie**  
Szcześniak, Anna, red. *Raport. Dobre praktyki w zarządzaniu wiekiem i zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem pracowników 50+*. Warszawa: Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”, 2013.  
Lattimore, Richmond, tłum. *The Iliad of Homer*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.
  - 3) **Rozdział w książce**  
Urbaniak, Bogusława. „Starzejąca się generacja pracowników na rynku pracy”. W: *Problemy społeczne. Trwałość i zmienność w dynamicznej rzeczywistości. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesor Jolanty Grotowskiej-Leder*, red. Andrzej Kacprzak, Marcin Gońda, Iwona Kudlińska-Chróścicka, 223–240. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022.
  - 4) **Elektroniczna wersja książki**  
Jagura, Jarosław. *Domy pomocy społecznej w dobie pandemii. Doświadczenia, potrzeby, wyzwania*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2020. Dostęp 28.02.2023. <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/Domy-pomocy-spoecznej-w-dobie-pandemii-19-11.pdf>.
  - 5) **Artykuł w wydrukowanym czasopiśmie (podaje się zakres stron dla całego artykułu)**  
Rzepecki, Jan. „Zasady różnicowania stopy procentowej składki na społeczne ubezpieczenie wypadkowe”. *Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka* 6 (2009): 20–23.  
Witold Gacek, Katarzyna Majchrzycka. „Środki ochrony indywidualnej”. *Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy* 3 (2004): 53–60.
  - 6) **Artykuł w czasopiśmie online (podaje się zakres stron dla całego artykułu). Podaje się identyfikator, a jeśli jest on niedostępny, to adres strony internetowej**  
Boyle, Coleen A., Michael H. Fox, Susan M. Havercamp, Jennifer Zubler. “The public health response to the COVID-19 pandemic for people with disabilities”. *Disability and Health Journal* No. 100943, Vol. 13, Issue 3 (2020), DOI: 10.1016/j.dhjo.2020.100943.  
Berrahal, Kamil. „Przyczyny i proponowane rozwiązania problemu niekorzystnych zasad obliczania emerytury w czerwcu”. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka* 1 (2021): 1–43. Dostęp 20.05.2023. <https://ustip-journal.com.pl/resources/html/article/details?id=215368>.
  - 7) **Artykuł w gazecie**  
Fleming, Steve, David Hindley. “Brussels faces unease among capitals over minimum wage initiative”. *Financial Times*, 28.10.2020.
  - 8) **Publikacja bez autora lub publikacja instytucji**  
*Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r.* Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2022.  
European Commission. *2021 report on gender equality in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

OECD. *Governance for youth, trust and intergenerational justice. Fit for all generations?*. Paris: OECD Publishing, 2020. Dostęp 12.11.2022. <http://www.oecd.org/gov/fit-for-generations-global-youth-report-highlights.pdf>.

Eurostat. Dostęp 30.12.2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190621-1>.

9) **Źródła internetowe**

Dostęp 27.11.2022. <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/pit/5394884,PIT0-dla-seniora-zwolnienie-z-PIT-pracujacych-emerytow-Wzor-oswiadczenia.html>.

10) **Akty prawne**

Rozporządzenie UE nr 883/2004 z 29.04.2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dz.U.U.E.L.2004.166.1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9.03.2011 w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej. Dz. Urz. UE L 88, 4.4.2011.

Ustawa z 20.12.1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dz.U. 1991, nr 7, poz. 24, z późn. zm.

11) **Orzecznictwo**

Wyrok TS UE z 22.05.2008 w sprawie C-499/06 Nerkowska przeciwko ZUS.

Wyrok SN z 12.02.2010. I CSK 430/07.

CENA: 25 ZŁ (W TYM 8% VAT)

UNIwersYTET WARSZAWSKI

ISSN 2299-2332