

Wybrane zagadnienia
współczesnej
polityki społecznej -
między nauką a praktyką

KONTYNUACJA

redakcja naukowa
ELŻBIETA BOJANOWSKA
GERTRUDA UŚCIŃSKA

Ewa Leś
Dariusz Zalewski
Ewa Giermanowska
Rafał Bakalarczyk
Marcin Stanecki
Iwona Kukulak-Dolata
Artur Gajdos

IPiSS



**Wybrane zagadnienia
współczesnej
polityki społecznej –
między nauką a praktyką:
kontynuacja**

Wybrane zagadnienia
współczesnej
polityki społecznej –
między nauką a praktyką:
kontynuacja

redakcja naukowa

ELŻBIETA BOJANOWSKA
GERTRUDA UŚCIŃSKA

Warszawa 2024

Publikacja jest dofinansowana z programu „Społeczna odpowiedzialność nauki”
Ministra Nauki w ramach realizacji projektu
„Cykl debat upowszechniających wiedzę z zakresu polityki społecznej –
Między nauką a praktyką”.

Publikacja przygotowana w ramach serii „Studia i Monografie”
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, <www.ipiss.com.pl>

ZESPÓŁ OPINIODAWCZO-WYDAWNICZY
*Agnieszka Sowa-Kofta, Izabela Hebda-Czaplicka, Gertruda Uścińska,
Zdzisław Czajka, Zbigniew Klimiuk, Luiza Daab*

Recenzent
prof. dr hab. Mirosław Grewiński

Projekt graficzny okładki
Luiza Daab

Redakcja językowa i korekta
Alicja Wysocka

Skład komputerowy
Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

© Copyright by Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2024

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części
niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej,
fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody wydawcy

ISBN 978-83-64581-84-7

Druk:
Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

Spis treści

Wstęp	9
--------------------	---

I. Usługi-samodzielność-rodzina

Ewa Leś

Miejsce rodziny w polityce społecznej w Polsce. Od osłonowej polityki rodzinnej do uznania polityki rodzinnej za krajowy priorytet.....	14
---	----

Dariusz Zalewski

Nowy system organizacji usług społecznych – założenia, oczekiwania i realia w świetle instytucjonalnego izomorfizmu na przykładzie pomocy społecznej dla osób starszych.....	22
--	----

Elżbieta Bojanowska

Kierunki działań wspierających samodzielność osób starszych i osób z niepełnosprawnościami	49
---	----

Ewa Giermanowska

Usługa asystencji osobistej szansą na samodzielność i niezależne życie osób z niepełnosprawnościami.....	60
---	----

Rafał Bakalarczyk

Usługi społeczne wobec opiekunów rodzinnych i nieformalnych – możliwe funkcje i obecność w polskim systemie wsparcia	74
--	----

II. Rynek pracy – ubezpieczenia społeczne

Gertruda Uścińska

Cudzoziemcy na polskim rynku pracy i w ubezpieczeniach społecznych	91
---	----

Marcin Stanecki

Praca zdalna. Nowe rozwiązanie w polskim porządku prawnym	117
---	-----

Iwona Kukulak-Dolata

Stan pracy zdalnej w Polsce 145

Artur Gajdos

Prognozowanie popytu na pracę w przekroju grup zawodów
i kompetencji (prognoza do 2030 r.)..... 160

Table of contents:

I. Services – independence – family

Ewa Leś

The place of the family in social policy in Poland. From protective family policies to the recognition of family policy as a national priority..... 14

Dariusz Zalewski

The new system of social services' organization - assumptions, expectations and reality in the light of institutional isomorphism on the example of social assistance for the older people..... 22

Elżbieta Bojanowska

Directions of activities supporting the independence of the older people and people with disabilities 49

Ewa Giermanowska

The service of personal assistance as an opportunity for independence and independent living for people with disabilities 60

Rafał Bakalarczyk

Social services to family and informal caregivers - possible functions and presence in the Polish support system. 74

II. Labour market – social insurances

Gertruda Uścińska

Foreigners on the Polish labour market and in social insurance 91

Marcin Stanecki

Remote work. A new solution in the Polish legal framework 117

Iwona Kukulak-Dolata

The state of remote work in Poland..... 145

Artur Gajdos

Forecasting labour demand by occupational groups and competencies (projection until 2030)..... 160

WSTĘP

Oddawana do rąk czytelników publikacja pt. „Polityka społeczna – między nauką a praktyką: kontynuacja”, nawiązuje do wydanej przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w 2021 roku monografii pt. „Polityka społeczna – między nauką a praktyką”. Jednocześnie jest pokłosiem cyklu debat upowszechniających wiedzę z polityki społecznej – „Między nauką a praktyką”, organizowanych przez IPiSS, a finansowanych ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki, realizowanych w ramach programu: „Społeczna odpowiedzialność nauki”.

Celem prezentowanej publikacji jest nakreślenie kluczowych tematów polityki społecznej, szczególnie w odniesieniu do procesu deinstytucjonalizacji i rynku pracy, w tym pracy zdalnej, w kontekście obecnie realizowanych programów społecznych, trendów międzynarodowych, a także wyzwań oraz dylematów, z jakimi codziennie mierzy się polityka społeczna w Polsce. Dlatego mamy nadzieję, że przedłożone teksty będą pobudzały dalszą dyskusję i eksplorację badawczą, przyczyniając się do tworzenia nowych rozwiązań i koncepcji. Debatując o różnorodnych rozwiązaniach praktycznych, powinniśmy bowiem udoskonalać teorię.

Publikacja składa się z dziewięciu tekstów, zebranych w dwóch blokach tematycznych: Usługi – samodzielność – rodzina oraz Rynek pracy – ubezpieczenia społeczne. Teksty te odwołują się różnorodnych teorii, kierunków myślenia, funkcjonujących rozwiązań i opatrzone są wieloma danymi i analizami.

Część pierwszą otwiera opracowanie autorstwa prof. Ewy Leś pt. „Miejsce rodziny w polityce społecznej w Polsce. Od osłonowej polityki rodzinnej do uznania polityki rodzinnej za krajowy priorytet”. W tekście przedstawiono ewolucję ujmowania rodziny w dyskursie o polityce społecznej w okresie przeobrażeń ustrojowych, ukazano kluczowe cele i instrumenty polityki rodzinnej w latach 2015–2023 oraz dokonano ich oceny. Autorka podkreśla, iż przez ponad połowę okresu polskich przeobrażeń ustrojowych (1989–2005) polityka publiczna była selektywna i nie uwzględniała obciążeń adaptacyjnych polskich rodzin, choć rodzina zajmowała poczesne miejsce w retoryce politycznej jako ważna „komórka społeczna”. Dopiero po 2015 r. podjęto próby wypracowania ram dla systemowego wsparcia rodzin, a polityka rodzinna ewoluowała od polityki osłonowej do powszechnej, stając się istotną subpolityką państwa.

Tekst dra Dariusza Zalewskiego pt. „Nowy system organizacji usług społecznych – założenia, oczekiwania i realia w świetle instytucjonalnego izomorfizmu na przykładzie pomocy społecznej dla osób starszych” poświęcony jest deinstytucjonalizacji usług społecznych. Proces ten został przedstawiony na tle danych empirycznych, pokazujących możliwości oraz ograniczenia realizacji tej polityki.

Rozważania na temat deinstytucjonalizacji kontynuuje w tekście pt. „Kierunki działań wspierających samodzielność osób starszych i osób z niepełnosprawnościami” dr Elżbieta Bojanowska. Autorka analizuje istniejące rozwiązania na rzecz jak najdłuższego pozostawania w środowisku zamieszkania, adresowane zarówno do osób potrzebujących wsparcia i pomocy, jak i ich opiekunów.

Kwestie osób z niepełnosprawnością, ich godnym i niezależnym życiem podnoszone są w opracowaniu autorstwa prof. Ewy Giermanowskiej pt. „Usługa asystencji osobistej szansą na samodzielność i niezależne życie osób z niepełnosprawnościami”. Autorka podejmuje temat zatrudnienia i warunków pracy asystentów osobistych, łącząc wątki teoretyczne i statystyczne oraz ukazując inicjatywy prawne związane z uregulowaniem tego obszaru w Polsce.

Pierwszy blok tematyczny kończy tekst autorstwa dra Rafała Bakalarczyka pt. „Usługi społeczne wobec opiekunów rodzinnych i nieformalnych – możliwe funkcje i obecność w polskim systemie wsparcia”. W opracowaniu odniesiono się do zagadnienia usług społecznych w kontekście wsparcia osób opiekujących się innymi, np. ze względu na wiek czy niepełnosprawność.

Drugi blok tematyczny monografii otwiera tekst prof. Gertrudy Uścińskiej pt. „Cudzoziemcy w ubezpieczeniach społecznych”. Zaprezentowano w nim analizę stanu prawnego i statystycznego cudzoziemców na polskim rynku pracy i w polskim systemie ubezpieczenia społecznego. W sposób szczególny odniesiono się do sytuacji obywateli Ukrainy w naszym kraju w kontekście ich masowego przyjazdu i pobytu po napaści Rosji na Ukrainę.

Marcin Stanecki w opracowaniu pt. „Praca zdalna. Nowe rozwiązanie w polskim porządku prawnym” analizuje przepisy, które weszły w życie 7 kwietnia 2023 r. Wprowadziły one do Kodeksu pracy pracę zdalną, regulując w sposób kompleksowy to zagadnienie.

Do kwestii pracy zdalnej odnosi się również tekst dr Iwony Kukulak-Dolaty pt. „Stan pracy zdalnej w Polsce”. Autorka dokonała systematyzacji wiedzy na temat interpretacji pracy zdalnej oraz nakreśliła jej skalę i obszary gospodarki, w których miała ona zastosowanie. Wskazała również skutki jej wykorzystania z perspektywy pracodawców i pracowników.

Monografię zamyka tekst dra Artura Gajdosa pt. „Prognozowanie popytu na pracę w przekroju grup zawodów i kompetencji (prognoza do 2030 r.)”. *Zaprezentowano w nim prognozowane zmiany sytuacji na rynku pracy z perspektywy grup zawodowych oraz wyniki przewidywanych zmian liczby pracujących do 2030 roku (z projekcją do 2050 roku). Podkreślono znaczenie*

prognozowania zmian na rynku pracy oraz potrzebę uwzględniania kompetencji i umiejętności w tych prognozach, także w kontekście dalszego dynamicznego rozwoju technologii i sztucznej inteligencji.

Mamy nadzieję, że lektura niniejszej monografii będzie źródłem wiedzy oraz teoretycznych i praktycznych inspiracji.

Wyrazy podziękowania składamy recenzentowi i autorom poszczególnych opracowań.

CZĘŚĆ I

Usługi
-samodzielność
-rodzina

Ewa Leś

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9412-4818>

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym
Uniwersytet Warszawski

MIEJSCE RODZINY W POLITYCE SPOŁECZNEJ W POLSCE. OD OSŁONOWEJ POLITYKI RODZINNEJ DO UZNANIA POLITYKI RODZINNEJ ZA KRAJOWY PRIORYTET

Streszczenie: Cechą charakterystyczną polskiej rodziny jest wyraźne oparcie na instytucji małżeństwa, rosnący udział kobiet na rynku pracy, bardzo niska dzietność oraz ewolucja polityki rodzinnej – od polityki osłonowej do polityki powszechnych świadczeń społecznych, a po 2015 r. uznanie polityki rodzinnej za krajowy priorytet. Przez ponad połowę okresu polskich przeobrażeń ustrojowych (1989-2005) polityka publiczna nie uwzględniała obciążeń adaptacyjnych polskich rodzin, nasilania się modelu ekonomicznego rodziny z podwójnym obciążeniem kobiet oraz była selektywna, choć rodzina zajmowała poczesne miejsce w retoryce politycznej jako ważna *komórka społeczna*.

Celem rozdziału jest przedstawienie ewolucji w ujmowaniu rodziny w dyskursie o polityce społecznej w okresie przeobrażeń ustrojowych, ukazanie kluczowych celów i instrumentów polityki rodzinnej w latach 2015-2023 oraz ich ocena.

Słowa kluczowe: rodzina, transformacja, komercjalizacja państwa, selektywna polityka rodzinna, powszechna polityka rodzinna

Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną polskiej rodziny po 1989 r. jest wyraźne oparcie na instytucji małżeństwa. Chociaż obecnie małżeństwo nie stanowi już warunku zalegalizowania prokreacji, to cechą charakterystyczną polskiej rodziny jest wyraźne oparcie na instytucji małżeństwa. Według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 wśród ludności w wieku 15 lat i więcej ok. 54% pozostawało w prawnie zawartych związkach małżeńskich. W Polsce małżeństwo jest główną bazą tworzenia rodziny. W 2022 r. prawie 72 % dzieci urodziło się w rodzinach tworzonych przez prawnie zawarte związki małżeńskie. Jednocześnie wskutek obciążeń adaptacyjnych polskich rodzin w okresie transformacji, których nie uwzględniała ówczesna polityka społeczna, oraz przeobrażeń cywilizacyjnych gwałtownie osłabła rola rodziny w odtwarzaniu potencjału populacyjnego społeczeństwa. Niekorzystne zmiany w dzietności ilustruje spadek współczynnika dzietności teo-

retycznej z poziomu 1,45 w 2017 r. do poziomu 1,2 w 2023, co oznacza najniższy poziom dzietności w okresie powojennym.

W tym rozdziale chcemy uwypuklić zmianę w postrzeganiu rodziny i dzieci w polskiej polityce społecznej po 2015 r. oraz nowy program polityczny, w którym polityka rodzinna stanowi krajowy priorytet i ewoluuje od polityki osłonowej do powszechnej polityki rodzinnej.

Przez ponad połowę okresu polskich przeobrażeń ustrojowych (1989-2005) rodzina i dzieci nie były postrzegane w polskiej polityce społecznej jako dobra publiczne, w które państwo inwestuje, ponieważ to w rodzinie odtwarza się potencjał populacyjny społeczeństwa oraz budowane są podstawy kapitału społecznego i ludzkiego. Ówczesna polityka społeczna nie uwzględniała obciążeń adaptacyjnych rodzin, ich ogromnego zubożenia związanego z polską transformacją i spadku dochodów z pracy, była selektywna. Natomiast w retoryce politycznej dominowało pustosłowie na temat rodziny jako ważnej komórki społecznej.

Celem opracowania jest zarysowanie zmian w ujmowaniu rodziny w dyskursie o polityce społecznej w okresie polskiej transformacji oraz ukazanie kluczowych sfer polityki rodzinnej w latach 2015-2023 wraz z ich oceną.

Rodzina – sprawa prywatna czy dobro publiczne?

Przyjęty po 1989 r. neoliberalny model transformacji gospodarczej charakteryzował się dominacją gospodarki nad sferą społeczną oraz jej decentralizacją i urynkowaniem. Taki model reform ustrojowych przedstawiano wówczas opinii publicznej jako nowoczesny i bezalternatywny *program modernizacyjny*. W pierwszych latach transformacji polityka rodzinna opierała się na instrumentach wypracowanych w czasach PRL, chociaż zmiany systemu gospodarczego i społecznego wymagały nowego podejścia. W konsekwencji utrata bezpieczeństwa socjalnego dotknęła w zależności od przyjętych wskaźników ubóstwa i niedostatku od kilku do kilkunastu milionów obywateli, tworząc szeroką grupę marginesu i pokrzywdzenia społecznego. Dzieci i młodzież stanowiły niemal 1/3 populacji zagrożonej skrajnym ubóstwem (Balcerzak-Paradowska, Leś, 2018).

W latach 1989-2005 rodzina była traktowana przez polityków liberalnych i lewicowych jako sprawa prywatna. Specyfika i właściwości rodziny: jej podwójny charakter – prywatny i publiczny, oraz realizowanie funkcji dla dwóch przestrzeni – jednostkowej i społecznej, nie były właściwie doceniane. Mimo że z formalnego punktu widzenia rodzina według polskiej Konstytucji ma charakter społeczny i publiczny, to sprawy jej dotyczące miały pozostać kwestią decyzji, opcji i indywidualnego wyboru. Rodzina była postrzegana jako przedmiot finansowania, a nie jako dobro publiczne i podmiot obywatelski. Wartość społeczna i publiczna rodziny była pomniejszana. Rodzina stawała się sferą prywatną. Polityka społeczna traktowała wówczas rodzinę jako instytucję słabą, borykającą się z trudnościami materialnymi.

Podstawę kształtowania polityki rodzinnej stanowiła wówczas swoiście rozumiana zasada podmiotowości. Zgodnie z nią rodzina była sprawą prywatną. Oznaczało to bardzo ograniczoną odpowiedzialność instytucji publicznych wobec rodziny. Mimo że w okresie przełomu ustrojowego rodzina stanowiła najmocniejsze oparcie w codziennym życiu dla milionów Polek i Polaków, to nie była właściwie wspierana przez politykę społeczną i została w dużej mierze pozostawiona samej sobie. Ustawodawstwo i instrumenty finansowo-instytucjonalne skierowane były głównie do rodzin szczególnej troski, tj. pozostających w najtrudniejszej sytuacji materialnej, jak rodziny niepełne, wielodzietne i z osobami niepełnosprawnymi.

Na konsekwencje tak zawężonej polityki społecznej wobec rodziny nie trzeba było długo czekać. Spowodowała ona ograniczanie dzietności i upowszechnianie się oszczędnego wzorca prokreacji, a także wydatny wzrost skali ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem społecznym polskich rodzin oraz po 2004 r. gwałtowny wzrost migracji młodych Polek i Polaków.

Wzrost znaczenia polityki rodzinnej w polskiej agendzie politycznej w latach 2015-2023

Przeorientowanie celów i instrumentów polityki społecznej wobec rodziny następowało stopniowo – od traktowania rodziny jako sprawy osobistych uczuć i prywatnego wyboru (*prywatyzacji rodziny*) – do polityki nadającej rodzinie rolę społeczną i publiczną. Jak mówiła w 2005 r. Jadwiga Staniszkis w rozmowie z Andrzejem Zybąłą: „U nas tylko PiS mówi «Polska nie tylko dla bogatych»”, wskazując na konieczność odejścia od komercjalizacji państwa (Staniszkis, Zybąła, 2005). Istotny był też wpływ zewnętrznej inspiracji – tzw. efektu UE, czyli wzrostu rangi polityki rodzinnej jako autonomicznej subpolityki państwa oraz rozszerzenie jej celów i instrumentów po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Dowartościowaniu uległa rola rodziny w kształtowaniu kapitału ludzkiego i społecznego młodego pokolenia i znaczenia gospodarstw domowych dla kondycji i konkurencyjności gospodarki.

Od 2005 r. zaczął się zmieniać sposób rozumienia rodziny. Rządowy Program Polityki Rodzinnej z 2007 r. odpowiadał na potrzeby demograficzne oraz socjalne rodzin dużych, o najniższych dochodach i rodzin pracowniczych. Stopniowa zmiana kursu polityki społecznej wobec rodziny sprawiła, że rodzina przestała być postrzegana wyłącznie jako sprawa prywatna i wyraz indywidualnych preferencji, lecz jako podmiot społeczny o wadze publicznej. Rodzina zaczęła być doceniana jako podmiot działający między pokoleniami (Balcerzak-Paradowska, Leś, 2018).

Zwłaszcza od 2015 r. polskie *welfare state* silnie ukierunkowało się na rodzinę, a polityka rodzinna stała się krajowym priorytetem. Dokonano zasadniczej rewizji jej celów i instrumentów. Z perspektywy badawczej instytucjonalizmu historycznego można stwierdzić, że program polityki rodzinnej Zjednoczonej Prawicy realizowany w latach 2015-2023 jest zmianą o charakterze *path shifting* i przerwaniem

zależności od szlaku – *path dependency*. Można zaryzykować twierdzenie, że spowodowało to swoisty przewrót w polskiej polityce społecznej na rzecz rodziny. O rzeczywistej zmianie może świadczyć to, że polityka rodzinna stała się autonomiczną częścią polityki państwa, a sama rodzina przestała być traktowana jako obciążenie i ograniczenie dla gospodarki. W ten sposób odrzucony został pogląd o *obciążeniu rodziny*, dominujący w okresie 1989-2015. Rodzina jest coraz częściej postrzegana jako cenny zasób z racji odtwarzania ładu kulturowo-społecznego i biologicznego, która może zaspokoić własne potrzeby, jeśli tylko ma przyznane prawa do wsparcia ze strony państwa. Na początku transformacji trafnie określili oczekiwania polskiej rodziny wobec państwa Z. Tyszka: „Konieczne jest prowadzenie polityki rodzinnej, która ułatwiłaby egzystencję i funkcjonowanie współczesnych rodzin polskich, wspomagając ich własną aktywność” (Tyszka, 1997).

Dokonane po 2015 r. zmiany w polskiej polityce rodzinnej oznaczały przerwanie zależności od szlaku osłonowej polityki rodzinnej i szerokie przeorientowanie zasad, celów i instrumentów polityki na rzecz rodziny. Główną przesłanką nowej polityki rodzinnej były pesymistyczne prognozy demograficzne dla Polski. Stąd najważniejsze zmiany polegały na rozszerzeniu spektrum działań polityki rodzinnej o instrumenty stymulujące procesy ludnościowe oraz wzmacniające egalitaryzm ekonomiczny i społeczny kobiet i mężczyzn. Należy przyjąć, że główne cele nowej polskiej polityki rodzinnej po 2015 r. stanowią: zapewnienie godziwego poziomu życia rodzinom, zapewnienie równowagi między pracą zawodową a życiem rodzinnym, zwiększenie liczby urodzeń oraz przygotowanie i wdrożenie wielostronnej polityki państwa wobec młodego pokolenia. W niniejszym tekście przedmiot uwagi stanowią trzy pierwsze kierunki polityki państwa wobec rodziny.

Implementacja celów polityki rodzinnej dokonała się poprzez rozszerzenie działań w trzech obszarach: współfinansowania kosztów utrzymania dzieci, wzrostu udziału państwa we współfinansowaniu opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi oraz zapewnienia równowagi między pracą zawodową a życiem rodzinnym (Saraceno, 2022). Przełomowość nowej polityki rodzinnej polega na zmniejszeniu kosztów bezpośrednich i alternatywnych rodzicielstwa i wzroście udziału państwa w pokrywaniu kosztów inwestycji w kapitał ludzki potomstwa.

Zmniejszaniu prywatyzacji kosztów bezpośrednich utrzymania dziecka służyło w szczególności dofinansowanie utrzymania dzieci w rodzinie. W 2023 r. świadczenie wychowawcze z Programu *Rodzina 500 plus* otrzymywało 6,5 mln dzieci. Poprawiło to istotnie egzystencję większości polskich rodzin. Program ten stał się też mechanizmem spustowym dla wprowadzania nowych, powszechnych instrumentów zmniejszania kosztów wychowania dziecka. Takim narzędziem wsparcia finansowo-materialnego rodziny i udziału państwa w kosztach edukacji jest Rządowy Program *Dobry start*. W 2021 r. z programu powszechnej wyprawki szkolnej w formie jednorazowego świadczenia wypłacanego corocznie w wysokości 300 zł skorzystało 4,4 mln uczniów. Z kolei z nowego świadczenia powszechnego w ramach Rządowego Programu *Rodzinny Kapitał Opiekuńczy* skorzystało w ostatnich latach prawie 200 tys. dzieci.

Wbrew obawom części ekonomistów i polityków oraz wielu liderów opinii wprowadzone w latach 2016-2023 świadczenie wychowawcze 500+ i pozostałe transfery pieniężne nie spowodowały dezaktywizacji zawodowej kobiet. Przeciwnie, zatrudnienie kobiet w polskiej gospodarce rośnie, a wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15-64 lat wyniósł w 2021 r. 64% i był wyższy niż średnia dla krajów UE. W 2022 r. liczba zatrudnionych kobiet wynosiła 7.4 mln. Jak zauważa T. Ingłot w swojej najnowszej monografii: „Polska utrzymała wzrost zatrudnienia kobiet mimo szczodrego świadczenia wychowawczego 500+” (Ingłot, Szikra, Rat, 2022).

Jednak nadal barierą w osiągnięciu wysokich wskaźników zatrudnienia kobiet jest ich nieaktywność zawodowa z przyczyn rodzinnych. W Polsce w 2022 r. 42% kobiet biernych zawodowo było nieaktywnych z powodu obowiązków opiekuńczych. Dla porównania w państwach UE 26% kobiet nieaktywnych zawodowo było biernych z powodu obowiązków opieki nad dziećmi (Raport Sustainable Development Goals, 2023). Problemem do rozwiązania jest niestabilność miejsc pracy kobiet. Aż 58% kobiet w wieku 20-24 lata oraz 32% kobiet w wieku 25-29 lat pracuje na umowy na czas określony (Socha, 2022; Sadowska-Snarska, 2022).

Należy zaznaczyć, że w Polsce poziom skorygowanej luki płacowej między kobietami a mężczyznami wykonującymi tę samą pracę jest nieznacznie niższy niż w państwach UE, w których średnia wartość skorygowanej luki wynagrodzeń wynosi 11% (Polski Instytut Ekonomiczny, 2023). Podkreślenia wymaga to, że Polska z urlopem macierzyńsko-rodzicielskim w wymiarze 41 tygodni dołączyła do państw UE z najdłuższymi urloпами rodzicielskimi (Szwecja – 68 tygodni, Dania – 50 tygodni, Finlandia – 43 tygodnie).

W latach 2015-2022 nastąpiła też znacząca poprawa dotycząca godzenia ról zawodowych z życiem rodzinnym, dzięki trzykrotnemu zwiększeniu liczby dzieci w placówkach żłobkowych i pokrewnych (z 8 do 26,3%). Wymierne efekty poprawy dostępu do usług wczesnej opieki nad dzieckiem w Polsce widoczne są od 2011 r. w wyniku wprowadzenia programu *Maluch*. Program ma korzystny wpływ na stabilizację i zwiększenie zatrudnienia matek małych dzieci.

Jednak ok. 50% gmin nie dysponuje żadną placówką opieki nad dziećmi do lat 3. Dalszemu zmniejszaniu luki w dostępie do usług opieki żłobkowej służy przekształcenie programu *Maluch+* w program długofalowy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 *Maluch+* 2022-2029. Integracja środków europejskich z funduszami budżetu państwa pozwoli utworzyć ponad 100 tys. miejsc opieki. Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS) i Fundusze Krajowego Programu Odbudowy (KPO) mogą pokryć do 100% wartości kosztów realizacji zadania polegającego na tworzeniu w gminach nowych miejsc opieki wczesnej nad dziećmi.

Dzięki świadczeniu wychowawczemu *500 plus* i pozostałym transferom pieniężnym, w tym rządowym programom w 2022 r., łagodzącym skutki podwyższonej inflacji, koszty związane z utrzymaniem dzieci, opieką, kształceniem i zapewnieniem preferowanej jakości rozwoju są w znacznie większym stopniu rekompensowane przez interwencje publiczne niż przed rokiem 2015. Można stwierdzić, że

środki publiczne skierowane na wsparcie rodzin zwiększyły ich rzeczywistą podmiotowość, umożliwiając rodzinom samodzielne dokonywanie preferowanych wyborów w poszczególnych fazach życia rodzinnego.

Niezbędna jest jednak dalsza rozbudowa zasobów finansowych i instytucjonalnych dla polityki rodzinnej. Powinny one pochodzić także ze źródeł niepublicznych. Instytucje państwa w większym stopniu powinny umożliwiać sektorowi prywatnemu, w tym przedsiębiorcom i organizacjom non-profit, udział w polityce przyjaznej rodzinie. Firmy, związki zawodowe, pracodawcy i pozostałe organizacje trzeciego sektora powinny być zachęcane do inwestowania własnych środków w rodzinę.

Ponadto należy zauważyć, że wzrost wydatków na inwestycje społeczne dla rodzin przyczynił się do spadku nakładów finansowych państwa w ramach systemu pomocy społecznej. W wyniku działania programu *Rodzina 500+* w latach 2015-2021 liczba odbiorców środowiskowej pomocy społecznej spadła o 40% (do 1,5 mln). Zmiany nastąpiły też w strukturze wydatków budżetu państwa – wzrosły nakłady w działach rodzina i ubezpieczenia społeczne oraz zmalały wydatki na pomoc społeczną. W ustawie budżetowej na 2022 r. wydatki na pomoc społeczną wyniosły o niespełna 11 mld zł (o 8 mld zł mniej niż w 2015), a ich udział stanowił ok. 0,9% wydatków ogółem (w 2015 r. było to 5,6%) (Ancyparowicz, 2022).

W całym analizowanym okresie 2015-2023 wsparcie dla rodzin osiągnęło poziom ok. 310 mld zł (Małąg, 2023). Pomiędzy okresem 2011-2019 nastąpił trzykrotny wzrost udziału wydatków na politykę rodziną w PKB. W 2011 r. było to 1,2% PKB (Raport Instytutu ds. Polityk Rodzinnych). Według OECD w 2019 r. Polska przeznaczała 3,35% PKB na politykę rodziną. Wprowadzenie szerokiego zakresu programów prorodzinnych uzyskało pozytywną ocenę Polek i Polaków. W 2022 r. politykę rodzinną rządu bardzo dobrze i dobrze oceniło 45% badanych i był to najwyższy wskaźnik od początku badań prowadzonych na ten temat przez CBOS. Dla porównania, w 2006 r. 16% respondentów CBOS oceniło politykę państwa dobrze i bardzo dobrze.

Nowa polska polityka wysokich transferów społecznych dla rodziny w latach 2016-2023 przyczynia się do poprawy jakości polskiej demokracji. Bo, jak przed laty zauważył Bogdan Mach, nie ma demokracji wysokiej jakości bez znaczącej równości w strukturze społecznej (Mach, 2012).

Podsumowanie:

Orientacja na rodzinę jest niezmiennie osią systemu wartości Polek i Polaków, zmieniają się natomiast modele życia rodzinnego, rośnie skala nietradycyjnych form rodziny i gwałtownie obniża się dzietność.

Dlatego rewizja podejścia do polityki rodzinnej, zwłaszcza w latach 2016-2023, i wzrost rangi polityki rodzinnej jako istotnej subpolityki państwa stanowią właściwą odpowiedź na ryzyka związane z przemianami polskiej rodziny oraz poprawiają dobrostan rodzin.

W latach 2023-2030 pożądane kierunki działań państwa, a także sektora prywatnego i organizacji non profit na rzecz rodzin powinny koncentrować się na następujących priorytetach:

- doskonaleniu bezpośredniej polityki prorodzinnej, w tym w jednostkach samorządowych poprzez stopniowe wprowadzanie standardowego zakresu usług społecznych dla rodziny w ramach nowej instytucji samorządowej polityki społecznej – centrów usług społecznych (Leś, 2023; Rymsza, 2023);
- wdrażaniu pośredniej polityki rodzinnej – zwłaszcza zwiększeniu dostępu kobiet do zatrudnienia, wyrównania warunków pracy kobiet i mężczyzn, w tym wynagrodzeń, możliwości awansu i równego traktowania (Uścińska, 2023), zwiększeniu działań pracodawców w obszarze *work-life balance* (Szwarc, Michalski, 2023) oraz polityki mieszkaniowej ukierunkowanych na podnoszenie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin: pracy, dochodów i konsumpcji;
- upowszechniania programów WFLB oraz promocji wartości rodzinnych i korzyści płynących z małżeństwa i rodzicielstwa, w tym poszukiwaniu takiej strategii kulturowej, która pozwoliłaby godzić indywidualność jednostki ze współzystencją i solidarnością w obrębie społeczeństwa, w tym w wymiarze międzypokoleniowym.

Powinno to zachęcać do formowania rodziny i zapobiec w Polsce scenariuszowi dalszego odkładania w czasie zawierania związków małżeńskich i zakładania rodzin.

Bibliografia

- Ancyparowicz, G. (2022). *Rola centrum usług społecznych w poszukiwaniu nowego paradygmatu polityki społecznej*. Polski Kompas.
- Balcerzak-Paradowska, B., Leś, E. (2018). *Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918-2018: od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych*. W: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Narodowe Centrum Kultury. *Stulecie Polskiej Polityki Społecznej*.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej Polsce. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa.
- Inglot, T., Szikra, D., Rat, C. (2022). *Mothers, Families, or Children? Family policy in Poland, Hungary and Romania 1945-2020*. University of Pittsburgh Press.
- Kobiety na drodze zrównoważonego rozwoju*. (2023). Raport Sustainable Development Goals.
- Leś, E. (2023). *Lokalna polityka społeczna – perspektywa usług społecznych*. W: J. Hryniewicz (red.), *Samorząd gminy wobec zmian demograficznych*. Rządowa Rada Ludnościowa.

-
- Mach, B. (2012). Jakość demokracji a struktura społeczna: uwagi koncepcyjne i ilustracje empiryczne. W: B. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, Collegium Civitas.
- Mariański, J. (2021). Wartości życia rodzinnego a sens życia – zmienne relacje. *Zeszyty Naukowe KUL 64, nr 1-2*.
- Małag, M. (2023). *Silna rodzina fundamentem silnej Polski*. Polski Kompas. Polski Instytut Ekonomiczny. (2023). *Sytuacja kobiet w Polsce z perspektywy społeczno-ekonomicznej*.
- Rymsza, M. (2023). Lokalne usługi społeczne na rzecz osób i rodzin W: M. Witkowska (red.), *Uwarunkowania dzietności*. Rządowa Rada Ludnościowa.
- Sadowska-Snarska, C. (2022). Równowaga praca–rodzina w kontekście rynku pracy. W: E. Bojanowska, G. Uścińska (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnej polityki społecznej – między nauką a praktyką*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych.
- Saraceno, Ch. (2022). *Advanced Introduction to Family Policy*. EE Publishing.
- Socha, B. (2022). *Rozumiem, że kobiety się wkurzyły*. Pobrane z: <https://tygodnik.interia.pl/news> (dostęp 9.05.2024).
- Sytuacja kobiet w Polsce z perspektywy społeczno-ekonomicznej*. (2023). Polski Instytut Ekonomiczny.
- Staniszki, J., Zybala, A. (2005). *Szanse Polski. Nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*. Warszawa–Komorów: Wydawnictwo Rectus.Szukalski, P. (2024). *Czas kryzysów społecznych*. Pobrane z: <https://polskieradio24.pl/arttykul/3330187> (dostęp 9.05.2024).
- Szwarc, K., Michalski, K. (2023). Rynek pracy przyjazny rodzinie i praktyki w polskich firmach. W: M. Witkowska (red.), *Uwarunkowania dzietności*. Rządowa Rada Ludnościowa.
- Tyszka, Z. (1997). Rodzina polska w okresie transformacji społeczno-ustrojowej. W: P. Kryczka (red.), *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie*. Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
- Uścińska, G. (2023). Kobiety na rynku pracy i w ubezpieczeniu emerytalnym. W: M. Duszczyk, J. Męcina (red.), *Praca. Bezrobocie. Zatrudnienie*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Dariusz Zalewski

ORCID 0000-0001-6522-0897

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

NOWY SYSTEM ORGANIZACJI USŁUG SPOŁECZNYCH – ZAŁOŻENIA, OCZEKIWANIA I REALIA W ŚWIETLE INSTYTUCJONALNEGO IZOMORFIZMU NA PRZYKŁADZIE POMOCY SPOŁECZNEJ DLA OSÓB STARSZYCH

Pamięci *Prof. dr. hab. Kazimierza W. Frieskego*,
który związkowi między nauką a praktyką poświęcił swoje życie zawodowe.

Streszczenie: Tekst poświęcony jest deinstytucjonalizacji usług społecznych, a w szczególności założeniom, oczekiwaniom oraz realiom dokonywanych zmian na przykładzie pomocy społecznej dla osób starszych. Założenia oraz oczekiwania wobec nowego systemu usług społecznych zostały przedstawione na tle danych empirycznych pokazujących możliwości oraz ograniczenia realizacji polityki deinstytucjonalizacji. Dla wyjaśnienia obserwowanego procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych wykorzystano teorię pola organizacyjnego i instytucjonalnego izomorfizmu, która pozwala uchwycić pewne aspekty zmian wewnątrzorganizacyjnych dostosowujących organizację do jej otoczenia w ramach pola, ale nie pozwala na zbyt ni optywizm w zakresie poprawy efektywności upodabniających się organizacji.

Słowa kluczowe: deinstytucjonalizacja, usługi społeczne, pomoc społeczna, teoria pola organizacyjnego, instytucjonalny izomorfizm.

Wprowadzenie

We współczesnym dyskursie o nowym systemie organizacji usług społecznych najczęściej pojawia się termin *deinstytucjonalizacja*. Wokół zasadności jego użycia w kontekście proponowanych zmian w organizacji usług społecznych narosło sporo kontrowersji. Ich źródłem jest wieloznaczność pojęcia *instytucja*, które ze sfery języka nauki przeniknęło do języka potocznego. Antoni Kamiński próbując zdefiniować pojęcia *instytucji* i *organizacji*, pisał:

Przykrym kłopotem w uprawianiu i nauczaniu socjologii jest – podobnie jak i w innych naukach społecznych – posługiwanie się pojęciami stosowanymi często w języku potocznym w nieco innym, mniej jednoznacznym sensie. Ale język socjologii jest zdradliwy nie tylko wtedy, kiedy posługuje

się terminami zaczerpniętymi z języka potocznego, lecz również wtedy, kiedy socjologowie używają w swoich analizach aparatury pojęciowej bardziej sformalizowanej, zaczerpniętej z nauk ścisłych, albowiem sugeruje ona precyzję tam, gdzie jej w rzeczywistości nie ma. (Kamiński, 1991, s. 133)

Problem, na który wskazał Kamiński, polega zatem nie tylko na tym, że temu samemu terminowi możemy przypisywać nieco inną treść w języku nauki i potocznym, ale też w obrębie samego języka nauki. Przedstawiciele nauk społecznych posługując się pojęciem instytucja różnie definiują jego znaczenie w zależności od kontekstu wypowiedzi czy paradygmatu, w ramach którego prowadzą swoje analizy. W ujęciu socjologicznym instytucje najczęściej są definiowane albo zgodnie z klasyczną propozycją Emila Durkheima, jako kluczowe zasady (reguły) organizacji porządku społecznego, albo, co bliższe jest rozumieniu potocznemu, jako wyodrębnione jednostki organizacyjne posiadające własne cele i funkcje. Kontrowersje związane z używaniem terminu deinstytucjonalizacja usług społecznych to pokłosie różnego rozumienia pojęcia instytucja i dość swobodnego jego stosowania w zależności od kontekstu wypowiedzi.

Co kryje się za deinstytucjonalizacją usług społecznych, jakie są założenia, oczekiwania i realia dokonywanych zmian w organizacji usług społecznych jest przedmiotem niniejszego tekstu, w którym wykorzystano pewne elementy paradygmatu nowego instytucjonalizmu, a szczególnie jego ustalenia w zakresie instytucjonalnego izomorfizmu organizacji.

O instytucji i deinstytucjonalizacji usług społecznych raz jeszcze

W literaturze przedmiotu możemy przeczytać, że „Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych to proces przechodzenia od organizowania wsparcia opartego na rozwiązaniach zakładowych, w których kluczową rolę odgrywają placówki całodobowe długookresowego pobytu, do organizowania wsparcia w sposób środowiskowy, z wykorzystaniem infrastruktury usług społecznych i innych zasobów społeczności lokalnych” (Rymsza, 2023, s. 7). Zwolennicy deinstytucjonalizacji usług społecznych mają świadomość kontrowersji związanych z użyciem tego pojęcia. Marek Rymsza stwierdził, że „Promotorzy podejścia środowiskowego są jednak świadomi, że wszelkie działania realizowane w ramach polityk publicznych, jeśli mają być skuteczne, wymagają dobrej organizacji i sprawnego zarządzania, czyli pewnego poziomu formalnej instytucjonalizacji. Dlatego w unijnych dokumentach programujących *expressis verbis* zwraca się uwagę na pewną nieadekwatność samego pojęcia «deinstytucjonalizacja»” (Rymsza, 2023, s. 8-9).

Punkt wyjścia jest zatem taki, że znaczna część usług społecznych jest organizowana w formule zakładowej, np. domów pomocy społecznej, zwanej instytucjonalną, a proces zmian ma doprowadzić do zwiększenia podaży usług w formule otwartej, bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania świadczeniobiorców. Wydawać by się zatem mogło, że zarówno planowany proces zmiany, jak

i język jego opisu jest klarowny, a kontrowersja wokół używanego pojęcia deinstytucjonalizacja jest pozorna i przypomina akademicką praktykę dzielenia włosa na czworo. Jeśli jednak uwzględnimy status pojęcia w nauce, a w naukach społecznych w szczególności, to sprawa nieco się komplikuje. Mieke Bal trafnie zauważyła, że „Pojęcia są narzędziami intersubiektywności: ułatwiają one rozmowę na podstawie języka potocznego”, jednocześnie dodając, że „Pojęcia są tak naprawdę czymś więcej – a na pewno *robią* coś więcej. Jeśli dobrze je przemyśleć, zawierają one miniaturowe teorie, które pod tą postacią pomagają analizować przedmioty, sytuacje, stany i inne teorie” (Bal, 2012, s. 47). Pojęcia nie przynależą na zasadzie wyłączności do poszczególnych teorii, ale ich treść jest kluczowa dla wartości eksplanacyjnej danej teorii czy paradygmatu naukowego. Przykładem może być *definiens* pojęcia instytucji w ramach paradygmatu nowego instytucjonalizmu wykorzystywanego do objaśniania procesów zachodzących zmian społecznych i gospodarczych. W analizach nowego instytucjonalizmu instytucje są rozumiane jako reguły gry, które z jednej strony umożliwiają, a z drugiej ograniczają ludzkie interakcje, a instytucjonaliści mówią o kilku rodzajach (typach) zmiany instytucjonalnej: tworzeniu się instytucji, rozwoju instytucji, deinstytucjonalizacji i reinstytucjonalizacji (Jepperson, 1991, s. 152). W ujęciu neoinstytucjonalizmu interesującą nas deinstytucjonalizację usług społecznych należałoby definiować jako proces przeciwny rozwojowi instytucji (instytucjonalizacji), a zatem ograniczania zakresu działania reguł lub ich zaniku, a reinstytucjonalizacja to proces zamiany jednych reguł na inne. Należy sądzić, że pojawiające się niekiedy propozycje nazwania zmian w systemie usług społecznych reinstytucjonalizacją¹, a nie deinstytucjonalizacją, mają swoje źródło w treści pojęć przyjętej przez neoinstytucjonalizm.

Douglas North, jeden z czołowych neoinstytucjonalistów i laureat Nagrody Nobla z ekonomii, definiując instytucje porównał je do zasad obowiązujących w grach sportowych, a organizacjami nazwał sformalizowanych aktorów, którzy stosują owe zasady w praktyce (North, 1990, s. 5-6). Klub sportowy ze swoją infrastrukturą, właścicielami, kibicami i zawodnikami połączonymi wspólnym celem jest organizacją, a reguły gry, zarówno formalne jak i nieformalne, służące osiągnięciu celu, to instytucje. Trzymając się tej analogii możemy powiedzieć, że dom pomocy społecznej, i każdy całodobowy ośrodek stacjonarnego wsparcia, wraz ze swoją infrastrukturą, personelem, pensjonariuszami, jest organizacją, a zasady przyjmowania, udzielania świadczeń, pomocy itp. to instytucje. A zatem należałoby raczej mówić o deorganizacji niż deinstytucjonalizacji usług społecznych, choć takie określenie również budzi wątpliwości, gdyż znaczeniowo bliskie jest działaniom bardziej spontanicznym, wręcz chaotycznym, niż zwykle kojarzonym z organizacją działaniom przewidywalnym, powtarzalnym i uporządkowanym.

¹ Taka propozycja została złożona przez Krzysztofa Piątka z UMK w czasie Kongresu Polityków Społecznych w Warszawie w 2023 r.

Znaczący wpływ na przyjęcie określonej koncepcji instytucji świadczącej usługi w formule zamkniętej miała aktywność badawcza Ervinga Goffmana, który wprowadził do języka nauki pojęcie instytucji totalnej. Według Goffmana instytucja totalna charakteryzuje się mniejszym lub większym stopniem odgradzenia pensjonariuszy od świata zewnętrznego. Do instytucji totalnych amerykański socjolog zaliczył pięć kategorii: (1) placówki stworzone dla osób niesamodzielnych i nieszkodliwych dla otoczenia (domy opieki dla niewidomych, dla osób w podeszłym wieku, sierocińce i przytułki dla ubogich), (2) placówki dla osób niezaradnych i jednocześnie będących niebezpiecznymi dla otoczenia nie z własnej woli (sanatoria przeciwgruźlicze, szpitale dla chorych psychicznie, leprozoria), (3) placówki dla osób stanowiących zagrożenie dla społeczeństwa (więzienia, obozy dla jeńców wojennych, obozy koncentracyjne), (4) placówki powołane w celu lepszego wykonywania zadań przypominających pracę, dla których uzasadnieniem są wymogi instrumentalne (koszary, statki, szkoły z internatem, obozy pracy, kolonie oraz wielkie rezydencje i posiadłości rozpatrywane z punktu widzenia zamieszkałej tam służby), (5) placówki służące praktyce religijnej i duchowej (opactwa, klasztory, żeńskie szkoły przyklasztorne i męskie monastypy) (Goffman, 2011, s. 14-15). Należy zauważyć, że Goffman nie odróżniał instytucji od organizacji, o czym może świadczyć następujący fragment jego wypowiedzi (podkreślenia autora artykułu):

Gdy się przyjrzymy różnym instytucjom w naszym zachodnim społeczeństwie, to zobaczymy, że niektóre z nich są znacznie bardziej zamknięte niż pozostałe. Stopień zamknięcia lub inaczej mówiąc, totalizacji symbolizuje bariera, która odgradza członków tych organizacji od możliwości uczestnictwa w stosunkach społecznych ze światem zewnętrznym, a którą tworzy system przeszkód materialnych stawianych w realnie istniejących zakładach, takich jak zamykane drzwi, wysokie mury, druty kolczaste, skalne urwiska, wody, lasy i bagna. (Goffman, 2011, s. 14)

Książka Goffmana wydana w 1961 r. niewątpliwie miała znaczenie w dyskusji i działaniach na rzecz *odtotalizowania* instytucji, szczególnie w zakresie leczenia psychiatrycznego w formule zamkniętej, choć jej wkład w ten proces należy rozpatrywać na tle szerszej gamy zjawisk zachodzących w latach 60. i później (Postulski, 2017, s. 122). Jej wydanie przypadło na początki okresu rozwoju ruchu antypsychiatrii, związanego m.in. z takimi wybitnymi postaciami, jak psychiatra Thomas Szasz czy filozof Michel Foucault, a też zbiegło się w czasie z kulturowym ruchem kontestacji podnoszącym kwestię wolności i autonomii jednostki w zhierarchizowanym i uniformizującym społeczeństwie, czego znakomitym literackim wyrazem była słynna książka Kena Keseya *Lot nad kukulczym gniazdem* sprzedana w wielomilionowym nakładzie. Z pewnością przypisywanie Goffmanowi szczególnych zasług w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych byłoby przesadą, gdyż ani nie zajmował się on szeroką sferą usług społecznych, ani formami organizacyjnymi jednostek nazwanych przez siebie instytucjami totalnymi. Badanie Goffmana miało charakter typowego studium przypadku w szpitalu psychiatrycznym, a jego wnioskowanie rozciągnięte na wszystkie podmioty zaliczone przez niego do kategorii instytucji totalnych (np. więzienia, obozy koncentracyjne, klasztory czy domy

pomocy społecznej) budzi uzasadnioną krytykę². Niemniej jednak dorobek Goffmana jest ważny i przywoływany w kontekście współczesnej dyskusji o deinstytucjonalizacji usług społecznych (Kmieciak, 2017; Posłuszny, 2017; Stachowska, 2023; Vetulani-Cęgiel, Jasiecki, 2023), a zatem chociażby z tego powodu warto o nim wspomnieć.

Nie widać żadnego merytorycznego uzasadnienia, aby utrzymywać, że istnieje jakiś jeden uprawomocniony w świetle ustaleń naukowych sposób definiowania pojęcia instytucji, np. że należy pod nim rozumieć określone reguły organizacji porządku społecznego na wszystkich możliwych poziomach struktury, a błędne jest definiowanie instytucji jako jednostki organizacyjnej posiadającej własne cele i funkcje, i na odwrót. Ważne jednak jest, aby dokonując określonej konceptualizacji pojęcia instytucji zachować konsekwencję w posługiwaniu się przyjętym *definiens* na użytek prowadzonej analizy. Proponuję rozumieć instytucje tak, jak czynią to zwolennicy deinstytucjonalizacji usług społecznych, a to oznacza, że instytucje na użytek tej analizy definiuję tak jak Douglas North definiował organizacje w ramach paradygmatu neoinstytucjonalnego. Jednocześnie proponuję sięgnąć do dorobku nowego instytucjonalizmu, aby naświetlić nowy system organizacji usług społecznych z wykorzystaniem perspektywy teoretycznej.

Nowy system organizacji usług społecznych – założenia i oczekiwania

Założenia dotyczące nowego systemu organizacji usług społecznych mają charakter zdroworozsądkowy, a odnoszą się głównie do poprawy jakości życia osób wymagających wsparcia. W Strategii Rozwoju Usług Społecznych (SRUS) możemy przeczytać, że

Usługi społeczne, zgodnie z najnowszymi badaniami naukowymi i wytycznymi UE w tym zakresie, powinny być organizowane w sposób, który zapewni najbardziej przyjazne i optymalne warunki realizacji potrzeb osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. Stąd też przyjmuje się, że usługi społeczne w przyszłości powinny mieć charakter bardziej zdeinstytucjonalizowany, co oznacza rozwój usług środowiskowych w miejscu zamieszkania. (SRUS, s. 5)

Nawiasem mówiąc, nie potrzeba żadnych badań naukowych ani wytycznych UE, aby deklarować realizację usług społecznych w sposób optymalny i przyjazny dla świadczeniobiorców, ale stwierdzenie w kolejnym zdaniu cytowanej strategii, że „usługi powinny mieć charakter bardziej zdeinstytucjonalizowany” sugeruje prostą implikację, że aby zapewnić przyjazne i optymalne warunki realizacji usług

² Zwięzłe zestawienie rozmaitych argumentów krytycznych wobec Goffmanowskiej koncepcji instytucji totalnych zawiera artykuł Łukasza Posłusznego (2017) Instytucje totalne dzisiaj: stan badań, krytyka, rekonfiguracje, *Studia Socjologiczne*, 4 (227).

powinniśmy je deinstytucjonalizować. Takie stwierdzenie z pewnością wymaga do-
wodu empirycznego.

Zdroworozsądkowy charakter założeń nie wyjaśnia jednak, jakie konkretne argumenty przemawiają za procesem deinstytucjonalizacji usług społecznych, ale o tym możemy dowiedzieć się z licznych opracowań poświęconych temu procesowi. Dominują argumenty odwołujące się do sfery aksjologicznej, tj. godności i poszanowania praw jednostki, a mniej widoczne są argumenty ekonomiczne, które w latach 90. ub. wieku i pierwszej dekadzie XXI wieku uważane były za przesądające o takim czy innym wyborze każdej reformy sfery publicznej. Efektywność, jak trafnie zauważył Vincent Wright, omawiając paradoksy reformy administracji publicznej, to Święty Graal wszystkich reformatorów (Wright, 1997, s 11). Poszukiwali go urzędnicy administracji prezydenta USA Jimiego Cartera w latach 70. ub. wieku, proponując tworzenie budżetów administracji publicznej w oparciu o zasadę *podstawy zerowej* (Zero Based Budgeting), poszukiwali urzędnicy administracji prezydenta Rolanda Reagana w latach 80. ub. wieku, wspierając nowy model zarządzania publicznego (New Public Management), który miał poprawić efektywność administracji publicznej dzięki implementacji doświadczeń organizacji ze sfery biznesu. Uwaga Wrighta wciąż jest aktualna, gdyż jak wieść niesie współcześni rycerze Króla Artura nie znaleźli Świętego Graala, a też należy zauważyć, że jego poszukiwanie przynosi niekiedy paradoksalne rezultaty (Zalewski, 2013).

Ostrze argumentów ekonomicznych odwołujących się do zasady efektywności w procesie reformowania polityk publicznych w ciągu ostatnich kilkunastu lat znacznie stępiało. Widać to dobrze w raportach i rekomendacjach instytucji UE dotyczących procesów deinstytucjonalizacji usług społecznych. W obszernym dokumencie pt. *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*³ efektywności ekonomicznej nie poświęcono żadnej uwagi, natomiast napisano, że „W budowie struktur opieki społecznej oraz wsparcia na miarę XXI wieku drogowskazem powinny być zjednoczone europejskie wartości ludzkiej godności, równości i poszanowania praw człowieka” (EGE⁴, 2012, s 4). Nieco więcej uwagi poświęcono kwestii kosztów i korzyści ekonomicznych w raporcie przygotowanym przez European Social Network (ESN), w którym możemy przeczytać, że „Zestawiając ze sobą koszt utrzymania jak i jakość życia klientów, pomoc środowiskowa okazuje się bardziej opłacalna. Jeżeli usługi środowiskowe wypadają drożej na tle instytucjonalnych, ma to związek z lepszymi wynikami, tj. wyższą jakością życia osób, które w przeciwnym wypadku żyłyby zamknięte w instytucji” (Tomalak, 2011, s. 28). Raport ESN w części dotyczącej aspektów ekonomicznych deinstytucjonalizacji usług społecznych został oparty na wynikach badań zaprezentowanych w raporcie

³ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/17881/12.pdf> (dostęp 14.02.2024).

⁴ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności.

Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study. Volume 2, Main Report (DECLOC; Mansell, Knapp, Beadle-Brown, Beecham, 2007). Autorzy tego raportu istotnie sporo miejsca poświęcili kwestii efektywności kosztowej (*cost-effectiveness*), porównując koszty świadczonych usług w formule instytucjonalnej i środowiskowej dla osób z niepełnosprawnościami w trzech państwach europejskich (Anglia, Niemcy, Włochy). Konkluzja autorów jest taka, że koszty opieki instytucjonalnej i środowiskowej są różne, a ważną zmienną niezależną jest stopień niepełnosprawności świadczeniobiorców, ale jeśli uwzględni się relację jakości usług do kosztów to efektywność kosztowa przemawia za realizacją usług środowiskowych:

Nowy system opieki (taki, jak opieka środowiskowa) może być droższy niż ten, który jest zastępowany (taki, jak długoterminowa opieka szpitalna), lecz wciąż jest efektywniejszy kosztowo ponieważ prowadzi do lepszych wyników dla świadczeniobiorców i prawdopodobnie także dla ich rodzin, a te lepsze wyniki są wystarczająco wysoko oceniane, aby usprawiedliwić wyższe wydatki (Mansell, Knapp, Beadle-Brown, Beecham, 2007, s. 98).

Dla zobrazowania efektywności kosztowej dla świadczeń środowiskowych autorzy posłużyli się następującą tabelą.

Tabela 1. Porównanie kosztów i jakości usług w formule instytucjonalnej i środowiskowej

Po zmianie na usługi środowiskowe			
	Koszty	Jakość	Efektywność kosztowa
Tańsze instytucje			
Mniejsza niepełnosprawność pacjenta →	Takie same lub niższe	Taka sama lub wyższa	Taka sama lub lepsza
Większa niepełnosprawność pacjenta →	Wyższe	Wyższa	Taka sama lub lepsza
Droższe instytucje			
Mniejsza niepełnosprawność pacjenta →	Niższe	Taka sama lub wyższa	Lepsza
Większa niepełnosprawność pacjenta →	Takie same lub niższe	Wyższa	Lepsza

Źródło: Mansell, Knapp, Beadle-Brown, Beecham 2007, s. 98.

Nie podważając przytoczanych w raporcie wielkości kosztów, na których autorzy oparli swoje konkluzje, warto odnieść się do funkcji i sposobu wyliczania efektywności kosztowej. Otóż jej znaczenie jako narzędzia analizy ekonomicznej i ważnego elementu podejmowania decyzji polega na tym, że posługując się skwantyfikowanymi wartościami efektu/korzyści (B) i kosztów (C) pozwala na określenie jednostkowego kosztu osiągnięcia efektu/korzyści. Efektywność kosztowa

(CE) jest ilorazem efektu/korzyści (B) i kosztów (C) zgodnie ze wzorem $CE = \frac{B}{C}$, a zaletą analizy efektywności kosztowej jest to, że nie musimy przypisywać efektom/korzyściom konkretnej wartości pieniężnej lub ekonomicznej, a liczona jest ona przy wykorzystaniu wielkości mierzonych w różnych jednostkach (np. może to być liczba pensjonariuszy otrzymujących wsparcie w formule instytucjonalnej i środowiskowej). Odwołując się do stwierdzeń autorów raportu możemy powiedzieć, że wprawdzie usługi środowiskowe mogą być droższe, to ich efektywność kosztowa może być większa, bowiem jeśli uwzględnimy, że $Q_1 < Q_C$ to otrzymamy $\frac{B_1+Q_1}{C_1} < \frac{B_C+Q_C}{C_C}$, gdzie Q_1 to jakość usług w warunkach instytucjonalnych, a Q_C to jakość usług w warunkach środowiskowych. Należy jednak zauważyć, że opinie zwolenników deinstytucjonalizacji usług społecznych co do wyższej jakości usług środowiskowych w Polsce mogą być nietrafne w świetle empirycznych ustaleń, a jedna z konkluzji raportu poświęconego opiece nad ludźmi starszymi powiada:

Brak jest natomiast jednego, ogólnopolskiego standardu środowiskowych usług opiekuńczych, jak również jednego katalogu tych usług, który obejmowałby wszystkie możliwe usługi opiekuńcze i bytowe. Tworzy to sytuację, w której obywatele nie mają równego dostępu do usług opiekuńczych lub świadczone im usługi są różnej jakości. (...) Zróżnicowanie regionalne w dostępie do usług i różna ich jakość tworzą nierówności, które najczęściej nie mogą być zrekompensowane przez zakup usług opiekuńczych na wolnym rynku (brak dostępności podmiotów świadczących takie usługi, zbyt wysokie koszty) (Szwecka-Lewandowska, 2022, s. 71-72).

Nie ma jednak powodu, aby kwestionować pogląd, że jakość usług środowiskowych może być lepsza niż instytucjonalnych, za którą warto zapłacić więcej, lecz aby włączyć ją do wyliczeń efektywności kosztowej należy dokonać stosownej operacjonalizacji. Wskaźniki jakości usług mogą mieć charakter subiektywny (np. opinie respondentów o jakości świadczonych usług) albo obiektywny (np. odsetek osób powracających do sprawności fizycznej po przebytej rehabilitacji, czas powrotu do samodzielności po przebytej terapii, liczba kontaktów społecznych w ciągu określonej jednostki czasu itp.). Subiektywne i obiektywne wskaźniki jakości świadczonych usług w warunkach instytucjonalnych i środowiskowych można stosować łącznie, ale zakładając, że ich znaczenie jest różne, należałoby zastosować wagi do ich pomiaru. Największym wyzwaniem w przypadku wyznaczania efektywności kosztowej pozostaje skwantyfikowanie efektów/korzyści z uwzględnieniem wskaźników jakości świadczonych usług, tj. przypisanie im wymiernych wartości, bez czego analiza efektywności kosztowej nie jest możliwa. Powtarzane, niczym zaklęcia, tezy o wyższej efektywności kosztowej usług środowiskowych wymagają rzetelnych wyliczeń, abyśmy nie musieli poruszać się w sferze przypuszczeń trans-naukowych⁵.

⁵ Pojęcie trans-naukowości do języka nauki wprowadził amerykański fizyk Alvin Weinberg na określenie problemu, który możemy opisać językiem nauki, ale nauka nie jest w stanie go rozwiązać. Zob. A. Weinberg, (1972). *Science and Trans-Science*, vol. 2, 209-222, Minerwa. Do pojęcia trans-naukowości odwołał się Giandomenico Majone, analizując dowody i argumenty w debatach dotyczących re-

W pełni podzielam pogląd wyrażony przez Łukasza Jurka, który napisał, że powszechnie przyjmuje się, że opieka środowiskowa jest tańsza niż instytucjonalna, ale analiza problemu rodzi oczywiste wątpliwości. Po pierwsze, „skoro opieka środowiskowa jest najbardziej preferowaną formą opieki i zarazem faktycznie miałyby być najtańszą formą opieki, to z perspektywy ekonomicznej opieka stacjonarna byłaby pozbawiona racji bytu”, oraz po drugie, „skoro opieka stacjonarna jest droższa od środowiskowej, to powinny z niej korzystać głównie osoby lepiej uposażone, o wysokim statusie ekonomicznym, które stać na to, żeby z niej korzystać. Tymczasem praktyka pokazuje, że w zamkniętych placówkach, zwłaszcza (współ) finansowanych ze środków publicznych przebywają głównie osoby ubogie, borykające się ze złożonymi problemami finansowymi” (Jurek, 2021, s. 28). Autor konkluduje, że „Oba te argumenty w sposób jasny sugerują, że opieka środowiskowa nie tylko nie jest tańsza od opieki stacjonarnej, ale nawet może być od niej droższa. Głównym powodem korzystania z zamkniętych placówek jest brak możliwości sfiansowania należytej opieki w miejscu zamieszkania” (Jurek, 2021, s. 28)⁶.

Można oczywiście przyjąć, że argumenty natury aksjologicznej są wystarczająco przekonujące, aby opowiedzieć się za środowiskową formułą wsparcia tam, gdzie jest to możliwe. Ale wówczas musimy także dowieść, że rozwój opieki instytucjonalnej sprzyja łamaniu praw człowieka i nieposzanowaniu ludzkiej godności, a rozwój opieki środowiskowej ich ochronie. W dokumencie EGE wskazano na raporty, które dokumentują nieprzestrzeganie prawa niepełnosprawnych pensjonariuszy stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej, a użyte słowa mówią wprost o torturach oraz okrutnym nieludzkim traktowaniu podopiecznych (EGE, 2012, s. 9). Z pewnością jest to ważny argument przemawiający nie tylko za deinstytucjonalizacją usług dla tej grupy odbiorców, ale także za wszczęciem postępowań karnych wobec winnych naruszeń prawa, natomiast wszelkie uogólnianie stwierdzenia „Takie traktowanie jest powszechne w stacjonarnych zakładach opieki długoterminowej w całej Europie” (EGE, 2012, s. 9-10) na wszystkie zakłady stacjonarne bez względu na typ recipjentów (np. domy seniorów), byłoby nadużyciem

form polityk publicznych: G. Majone (2004). *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

⁶ Przykładem ogromnych do poniesienia kosztów zapewnienia lepszej jakości usług środowiskowych jest konieczność uporania się z barierami architektonicznymi, a w Polsce mamy do czynienia na masową skalę z tzw. więziami czwartego piętra, tj. mieszkańcami o ograniczonej sprawności ruchowej budynków mieszkalnych o maksymalnie pięciu kondygnacjach, gdzie nie instalowano wind. Taki koszt łatwo jest policzyć dysponując informacją o liczbie mieszkań bez dostępu do windy i koszcie jej instalacji. Szacuje się, że w Polsce mamy ok. 4 mln mieszkań w tzw. wielkiej płycie, a jeśli przyjmiemy, że połowa z nich znajduje się w budynkach maksymalnie pięciokondygnacyjnych i na każdej kondygnacji znajdują się cztery mieszkania, to istnieje potrzeba zainstalowania 100 tys. wind. W większości są to budynki pozbawione możliwości budowy windy wewnętrznej, a koszt budowy windy zewnętrznej może oscylować w granicach 450 tys. zł, co daje ogólny koszt realizacji jednego programu sprzyjającego deinstytucjonalizacji usług społecznych w kwocie 45 mld zł.

godzącym w rzetelne wykonywanie obowiązków zawodowych tysięcy pracowników sektora pomocy społecznej funkcjonujących w formule instytucjonalnej.

Nowy system organizacji usług społecznych – realia

Dyskusja o znaczeniu pojęć i ich adekwatnym użyciu do opisywania rzeczywistości to oczywiście także część realiów, podobnie jak częścią realiów są założenia i oczekiwania związane z deinstytucjonalizacją usług społecznych, które mają określony wpływ na toczące się procesy zmiany. W tym miejscu ujmuję realia nieco wężiej jako zastane uwarunkowania postulowanego procesu deinstytucjonalizacji, które składają się zarówno na obowiązujący system usług społecznych, jak i jego środowisko. Realia można skwantyfikować i przedstawić w postaci zagregowanych danych.

Z teorii systemów wiemy, że system i środowisko wzajemnie na siebie oddziałują, a to, co dzieje się w otoczeniu interesującego nas systemu musi być także brane pod uwagę dla oceny jego wewnętrznej i zewnętrznej funkcjonalności. Mówiąc o systemie mam na myśli organizację świadczenia usług zarówno w formule zamkniętej (instytucjonalnej), jak i otwartej (środowiskowej), który stanowi względnie wyizolowaną całość, odróżniając się od swojego środowiska, a nawiązując do wypowiedzi Niklasa Luhmanna „poprzez odniesienie do środowiska i pozostawienie go nieokreślonym, system totalizuje siebie. Środowisko pozostaje po prostu »wszystkim innym«” (Luhmann, 2007, s. 171). Mamy więc do czynienia z systemem usług świadczonych w formule zamkniętej oraz jego środowiskiem i systemem usług świadczonych w formule otwartej i jego środowiskiem. Środowiska obu systemów nie muszą stanowić zbiorów rozłącznych, np. zachodzące zmiany demograficzne związane z procesem starzenia się społeczeństwa są wspólne dla obu systemów i stanowią dla nich wyzwanie. Ale należy też pamiętać, że w ramach systemów zamkniętego i otwartego mamy różnych odbiorców świadczeń, np. seniorów, dzieci, osoby z niepełnosprawnością intelektualną i chorobami psychicznymi, dla których funkcjonują odrębne systemy wsparcia, zarówno w formule zamkniętej (instytucjonalnej), jak i otwartej (środowiskowej). Uwzględnienie różnych systemów wsparcia oraz ich środowisk ze względu na różne kategorie świadczeniobiorców znacznie jednak wykraczałoby poza przyjęte ramy tej analizy, a ma ona na celu m.in. zwrócenie uwagi na pewne aspekty teoretyczne, które wydają się być ważne dla wyjaśnienia praktyki stopniowego budowania nowego systemu organizacji usług społecznych. W związku z powyższym ograniczyłem się do przedstawienia realiów (wybranych danych) związanych ze świadczeniem usług przez instytucje pomocy społecznej, szczególnie dla osób starszych.

Realia systemu usług społecznych współtworzą przepisy określające komu i na jakich zasadach należy się wsparcie, infrastruktura i personel udzielający wsparcia, potencjał rodzin opiekujących się lub mogących zaopiekować się swoimi bliskimi, koszty świadczonych usług i ich dywersyfikacja pomiędzy różnymi podmiotami

(np. rodziną, państwem i organizacjami społecznymi), liczba osób korzystających z usług. Realia środowiska wyznaczone są przez takie zmienne, jak liczba osób zainteresowanych/chętnych do skorzystania z usług społecznych, wskaźniki zmian demograficznych (np. wskaźnik starości⁷, indeks starości⁸, obciążenie ekonomiczne⁹, współczynnik potencjalnego wsparcia¹⁰, współczynnik wsparcia rodziców¹¹, współczynnik potencjału pielęgnacyjnego¹²), a także uwarunkowany kulturowo, i z całą pewnością zmienny w czasie i przestrzeni, stosunek społeczeństwa do instytucjonalnych i środowiskowych form wsparcia, np. umieszczenia członka rodziny w domu pomocy społecznej. Powyższa lista zmiennych nie jest wyczerpująca, a jedynie sugeruje jakie czynniki należy wziąć pod uwagę przy projektowaniu i implementowaniu nowego systemu organizacji usług społecznych. Nie wszystkie wartości zmiennych są znane, niektóre wymagają uaktualnienia, a zatem konieczne jest pozyskanie wiedzy w ramach specjalnie zaprojektowanych badań, ale wiemy wystarczająco dużo, aby pokusić się o przedstawienie przynajmniej niektórych danych:

- dotyczących zarówno systemów usług, jak i ich środowisk,
- mających wpływ na możliwości implementacji propagowanego systemu usług środowiskowych.

Z zagregowanych danych GUS wiemy, że na koniec 2022 r. na terenie całego kraju działało 2082 zakładów stacjonarnych pomocy społecznej, które posiadały łącznie 131,5 tys. miejsc. Przebywało w nich 118,8 tys. mieszkańców, w tym 58,6 tys. kobiet. Spośród wszystkich dostępnych miejsc w zakładach stacjonarnych pomocy społecznej 64,3% przypadało na domy pomocy społecznej, 19,8% na placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej, a 11,2% na schroniska dla bezdomnych. Rodzinne domy pomocy, środowiskowe domy samopomocy (z miejscami całodobowego pobytu), domy dla matek, noclegownie i pozostałe posiadały łącznie 4,7% wszystkich miejsc. Szczegółowe dane zawiera tabela nr 2.

⁷ Udział (%) osób w wieku 65 i więcej lat w ogólnej populacji.

⁸ Liczba osób w wieku 65 i więcej lat przypadająca na 100 osób w wieku 0-14 lat (liczba dziadków przypadająca na 100 wnuczków).

⁹ Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym/poprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym.

¹⁰ Liczba osób w wieku 15-64 lata na 100 osób w wieku 65 lat.

¹¹ Liczba osób w wieku 85 lat i więcej na 100 osób w wieku 50-64 lata.

¹² Liczba kobiet w wieku 50-64 lata przypadająca na 100 osób w wieku 80 lat i starszych.

Tabela 2. Stacjonarne zakłady pomocy społecznej według typu placówki w 2022 r.

Wyszczególnienie	Placówki	Miejsca	Mieszkańcy
Zakłady stacjonarne pomocy społecznej w tym:	2 082	131 542	118 775
Domy pomocy społecznej	902	84 617	80 604
Rodzinne domy pomocy	24	196	181
Placówki prowadzone w ramach działalności gospodarczej lub statutowej ^b	632	26 007	22 371
Środowiskowe domy samopomocy ^c	7	145	131
Domy dla matek	54	1 358	876
Noclegownie	85	2 757	1 999
Schroniska dla bezdomnych	292	14 729	11 908
Pozostałe	86	1 733	705

^a Placówki bez filii. Miejsca i mieszkańcy z filiami. ^b Placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej. ^c Z miejscami całodobowego pobytu.

Źródło: GUS 2022.

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spooleczna/zaklady-stacjonarne-pomocy-spoolecznej-w-2022-roku,18,7.html> (dostęp 14.02.2024).

W przeliczeniu na 10 tys. ludności najwięcej miejsc w zakładach stacjonarnych pomocy społecznej było w województwie opolskim (51,7), a najmniej w wielkopolskim (28,1). Wskaźnik dla Polski wyniósł 33,8. Według informacji GUS pensjonariusze zakładów stacjonarnych pomocy społecznej stanowili 0,1% ogólnej liczby mieszkańców (GUS, 2022, s. 2). Przestrzenna dyspersja miejsc w stacjonarnych zakładach pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. ludności widoczna jest na poniższej mapie.

Tabela 3. Mieszkańcy zakładów stacjonarnych pomocy społecznej według grup mieszkańców w 2022 r.

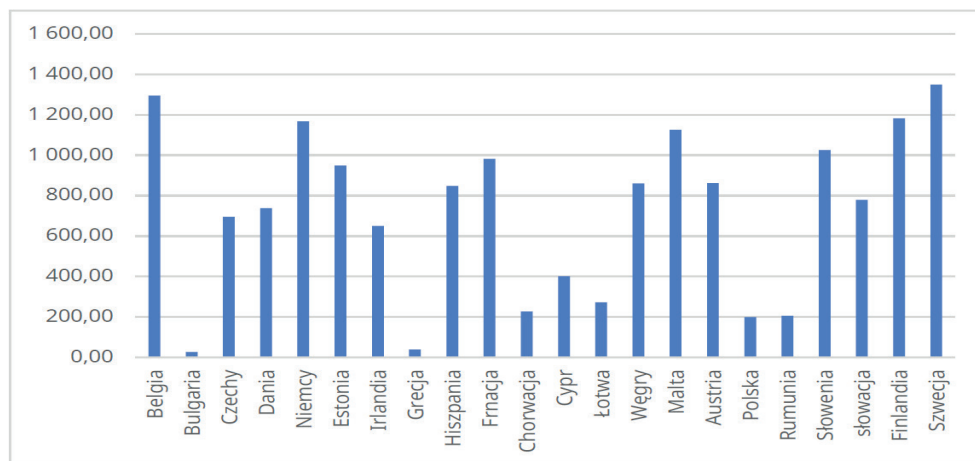
Grupy mieszkańców	Mieszkańcy
dla osób w podeszłym wieku	35 339
dla osób przewlekle psychicznie chorych	23 539
dla osób przewlekle somatycznie chorych	21 589
dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie	16 446
dla osób bezdomnych	13 872
dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie	3 925
dla osób niepełnosprawnych fizycznie	2 402
dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	900
dla innych osób	640
dla osób uzależnionych od alkoholu	123

Źródło: GUS 2022.

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zaklady-stacjonarne-pomocy-spoecznej-w-2022-roku,18,7.html> (dostęp 14.02.2024).

Relatywnie niewielka liczba dostępnych miejsc w stacjonarnych instytucjach pomocy w przeliczeniu na liczbę mieszkańców znajduje swoje odzwierciedlenie także w statystykach międzynarodowych, gdyż z danych Eurostatu wynika, że Polska należy do krajów UE o najmniejszej liczbie dostępnych miejsc w stacjonarnych instytucjach (wykres 1). Ale też w jednym z raportów możemy przeczytać, że:

Co więcej, Polska jest jednym z nielicznych krajów UE, w których liczba osób korzystających z usług w miejscu zamieszkania jest mniejsza niż liczba osób korzystających z usług stacjonarnych. Niedostępność usług w miejscu zamieszkania zwiększa presję na stacjonarne formy opieki oraz ogranicza możliwość poprawy jakości życia osób wymagających wsparcia, które pozostają w środowisku lokalnym (Szweda-Lewandowska, Wóycicka, 2022, s. 53-54).



Wykres 1. Liczba miejsc w stacjonarnych instytucjach opieki na 100 tys. mieszkańców (2019)

Źródło: Eurostat, za Z. Szweda-Lewandowska, I. Wóycicka, 2022, s 52.

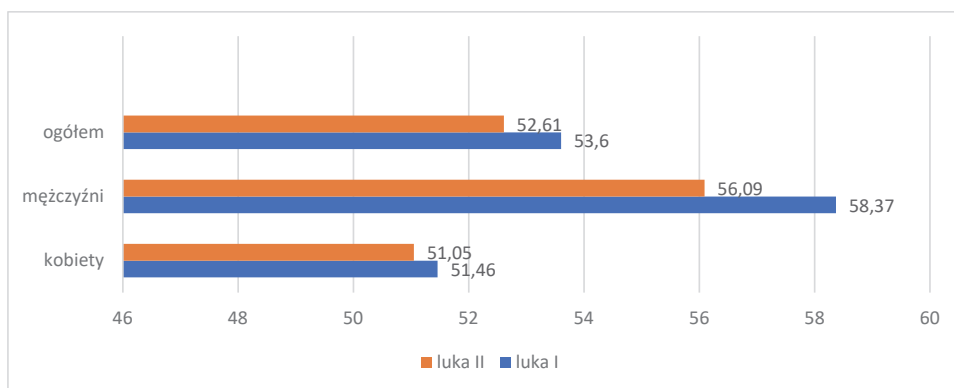
Nie ulega wątpliwości, że opieka i wsparcie osób tego wymagających w Polsce ma charakter rodzinny, czyli nieformalny środowiskowy. Z badania PolSenior2 wiemy, że w latach 2018-2019 ponad 90% wszystkich seniorów korzystało ze wsparcia rodziny, niespełna 8% mężczyzn i 11,5% kobiet z pomocy sąsiedzkiej, 4% mężczyzn i 2,4% kobiet z pomocy obcych osób zamieszkałych wspólnie i około 2% mężczyzn i kobiet z pomocy obcych osób zamieszkałych oddzielnie. Ze zinstytucjonalizowanej pomocy organizowanej przez ośrodki pomocy społecznej korzystało tylko 5,2% mężczyzn i 6,1% kobiet (tabela 4).

Tabela 4. Osoby udzielające pomocy z uwzględnieniem płci seniorów z niej korzystających (dane w %)

Osoby pomagające	Mężczyźni	Kobiety	Razem
Członkowie rodziny	91,2	90,9	91,0
Opiekun(ka) z OPS	5,2	6,1	5,7
Sąsiedzi, przyjaciele	7,8	11,5	9,9
Osoby obce zamieszkałe wspólnie	4,0	2,4	3,1
Osoby obce zamieszkałe oddzielnie	2,1	1,8	2,0
Inne osoby	7,2	4,9	5,9

Źródło: Błędowski, 2021, s. 921.

Wartości zmiennych zawarte w tabeli 3 i 4 oraz na wykresie 1 są jednoznaczne, a mianowicie wskazują, że opieka i wsparcie instytucjonalne obejmuje niewielką część populacji na tle zapotrzebowania krajowego i porównań międzynarodowych. Ważnym wskaźnikiem dla oceny stopnia zaspokojenia potrzeb seniorów jest luka opiekuńcza, która odzwierciedla skalę deficytu w zaspokojeniu potrzeb osób starszych wymagających pomocy w codziennym funkcjonowaniu. W raporcie *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce* uwzględniono lukę I odnoszącą się do skali niezaspokojonych potrzeb przez nieformalne sieci wsparcia oraz lukę II uwzględniającą pomoc w ramach wsparcia formalnego (Abramowska-Kmon, Szweda-Lewandowska, 2022, s. 37)¹³. Wartość wskaźnika nie jest zbyt optymistyczna, gdyż pokazuje, że 53,6% osób w wieku 65 lat lub więcej w Polsce miało niezaspokojone potrzeby opiekuńcze w ramach nieformalnych sieci wsparcia, a uwzględnienie formalnych usług opiekuńczych w niewielkim stopniu zniwelowało istniejącą lukę. Szczegółowe dane widoczne są na wykresie 2.



Wykres 2. Luka opiekuńcza typu I i II wśród osób starszych (65 lat i więcej) w Polsce według płci (w %)

Źródło: Abramowska-Kmon, Szweda-Lewandowska 2022: 37.

Powyższe obliczenia zostały przeprowadzone na podstawie danych pochodzących z 6. rundy badania SHARE zrealizowanego w 2015 r. i znacznie różnią się od wyników badania PolSenior2, realizowanego w latach 2018-2019, w ramach którego zapytano seniorów o subiektywną ocenę zaspokojenia ich potrzeb. Wyniki zawarte w tabeli 5 wskazują, że znaczna większość seniorów otrzymuje wsparcie stosownie do swoich oczekiwań.

¹³ Autorzy raportu posługują się kategorią wsparcia formalnego i nieformalnego, mając na uwadze, że to pierwsze jest realizowane przez instytucje do tego powołane, a to drugie w ramach sieci rodzinnych i społecznych. Należy zauważyć, że o ile wsparcie instytucjonalne może mieć charakter tylko formalny, to wsparcie środowiskowe może być zarówno formalne, jak i nieformalne.

Tabela 5. Opinie respondentów na temat częstotliwości potrzebnej pomocy i częstotliwości jej udzielania (w %); w nawiasach odsetki osób deklarujących otrzymywanie pomocy przynajmniej tak często, jak jej wymagają

Częstotliwość otrzymywanej pomocy	Częstotliwość potrzebnej pomocy						
	Stale	Kilka razy dziennie	Raz dziennie	Kilka razy w tygodniu	Raz w tygodniu	Rzadziej niż raz w tygodniu	Trudno powiedzieć
Stale	86,8	2,7	31,7	15,7	20,0	12,9	22,8
Kilka razy dziennie	4,8	(71,0) 68,6	15,3	3,9	0,3	0,8	2,2
Raz dziennie	0,7	2,2	(77,0) 30,0	0,9	2,1	0	0
Kilka razy w tygodniu	2,4	1,5	4,1	(92,0) 71,7	17,1	7,3	1,4
Raz w tygodniu	0,2	0,8	6,6	1,6	(84,0) 44,5	6,2	3,1
Rzadziej niż raz w tygodniu	0,1	0	0	2,5	2,6	(89,0) 62,3	9,6
Nie otrzymuje pomocy	4,0	0,9	12,2	3,6	7,3	8,6	25,9
Trudno powiedzieć	1,1	0,3	0	0,1	6,2	1,9	35,0

Źródło: Błędownski 2021: 922.

Ważną zmienną, którą należy wziąć pod uwagę, projektując nowy system usług społecznych, jest zasób osobowy możliwy do wykorzystania w trakcie realizacji usług. Jest on kluczowy zarówno w ofercie instytucjonalnej, jak i w ramach nieformalnych sieci wsparcia. Bez względu bowiem na to, czy wsparcie jest organizowane przez instytucję publiczną lub prywatną, czy przez nieformalną sieć rodzinno-sąsiedzka, to zawsze muszą go udzielić inne osoby dysponujące określonymi predyspozycjami i możliwościami. Prognozy dotyczące liczby potencjalnych opiekunów osób starszych nie są optymistyczne, gdyż wskazują, że będzie ona maleć. Z obliczeń dokonanych przez Zofię Szwedę-Lewandowską wynika, że zmniejszy się zarówno liczba rodzinnych opiekunów, jak i osób mogących pełnić funkcję opiekunów profesjonalnych. Współczynnik potencjalnego wsparcia – obrazujący liczbę osób w wieku 15-64 lata na 100 osób w wieku 65 lat – wynosił w 2012 r. 498,6, a w 2035 r. może osiągnąć wartość 276,6. Współczynnik wsparcia rodziców – obrazujący liczbę osób w wieku 85 lat i więcej na 100 osób w wieku 50-64 lata – wynosił w 2012 r. 7,1, a w 2035 r. może osiągnąć wartość 13,1. Potencjał pielęgnacyjny zaś – ilustrujący liczbę kobiet w wieku 50-64 lata przypadającą na 100 osób

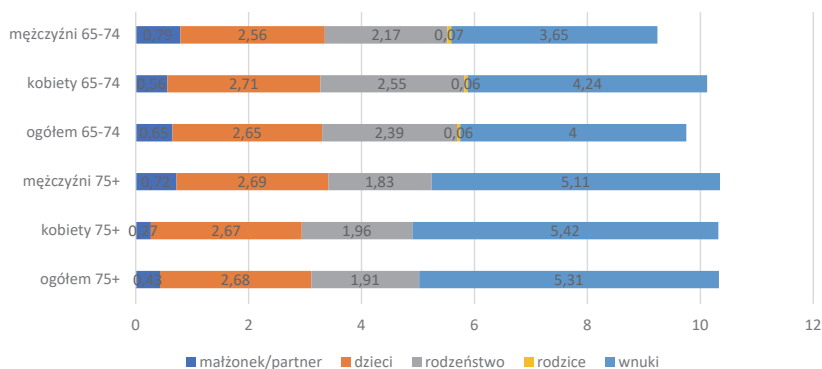
w wieku 80 lat i starszych – wynoszący w 2012 r. 386,3, może osiągnąć wartość 219,2 w 2035 r. (Szweda-Lewandowska, 2017, s. 32). Wyniki prognozy zawiera tabela 6.

Tabela 6. Współczynniki potencjalnego wsparcia, wsparcia rodziców i potencjału pielęgnacyjnego w latach 2012-2035

Rok	Potencjalnego wsparcia	Wsparcia rodziców	Potencjału pielęgnacyjnego
2012	498,6	7,1	386,3
2015	443,7	8,5	354,4
2016	425,0	9,0	344,5
2020	359,2	10,4	323,4
2025	305,8	11,4	330,2
2030	287,5	10,3	271,2
2035	276,6	13,1	219,2

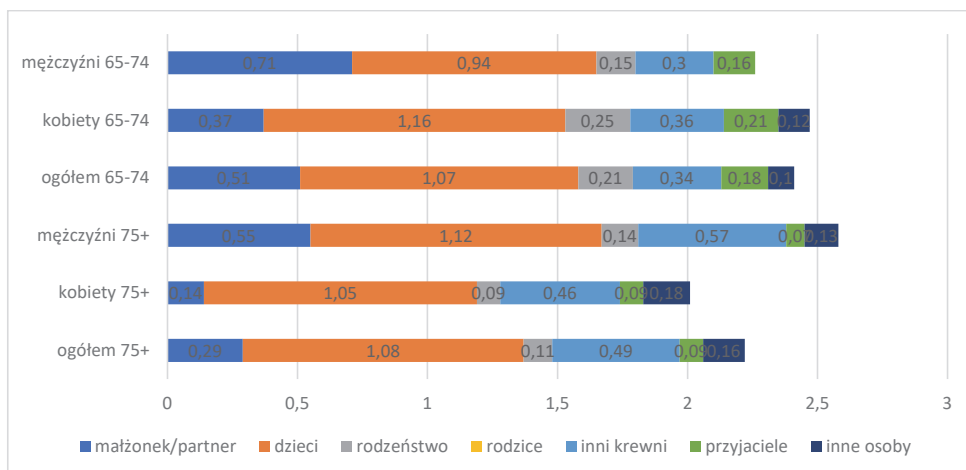
Źródło: Szweda-Lewandowska, 2017, s. 32.

Powyższe dane korespondują z innymi analizami poświęconymi nieformalnym sieciom opieki i wsparcia seniorów. Irena Kotowska, Anita Abramowska-Kmon i Wojciech Łątkowski odwołując się do międzynarodowych badań porównawczych wskazują na zjawisko wertykalizacji sieci rodzinnych, które powoduje „zmniejszenie zasobów opieki nieformalnej nad osobami starszymi świadczonej przez członków sieci rodzinnych i tym samym wzrost zapotrzebowania na formalne usługi opiekuńcze” (Kotowska, Abramowska-Kmon, Łątkowski, 2022, s. 25). Wykres 3 i 4 zawiera dane dotyczące wielkości i struktury sieci rodzinnych i społecznych na podstawie 6. rundy badania SHARE zrealizowanego w 2015 r.



Wykres 3. Wielkość i struktura sieci rodzinnych osób w wieku 65 lat i więcej według płci i wieku w Polsce

Źródło: Kotowska, Abramowska-Kmon, Łątkowski, 2022, s. 31.



Wykres 4. Wielkość i struktura sieci społecznych osób w wieku 65 lat i więcej według płci i wieku w Polsce

Źródło: Kotowska, Abramowska-Kmon, Łatkowski, 2022, s. 32.

Jedną z konkluzji autorów raportu jest następująca:

Przeciwdziałanie narastającemu deficytowi opieki nieformalnej, generowanemu przez zmniejszające się zasoby opieki rodzinnej, powinno zatem obejmować zarówno działania w skali makro (wspomniany już rozwój usług opieki formalnej), jak i kształtowanie zachowań indywidualnych (skala mikro) dotyczących tworzenia relacji społecznych w przebiegu życia, które będą źródłem wsparcia emocjonalnego i praktycznego dla osób starszych w potrzebie. (Kotowska, Abramowska-Kmon, Łatkowski, 2022, s. 37)

Z zagregowanych danych MRiPS wynika, że w 2022 r. umieszczono w DPS-ach 12 314 osób, w tym 3440 osób w podeszłym wieku. Oczekujących na miejsce było 3746 osób, w tym 783 osoby w podeszłym wieku. Szczegółowe dane zawiera tabela 7.

Tabela 7. Liczba mieszkańców, osób umieszczonych w domach pomocy społecznej oraz oczekujących na umieszczenie w roku sprawozdawczym, stan na dzień 31 grudnia 2022 r.

Osoby	Ogółem z tego dla:	osób w podeszłym wieku	osób przewlekłe somatycznie chorych	osób przewlekłe psychicznie chorych	osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie	dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie	osób niepełnosprawnych fizycznie	osób uzależnionych od alkoholu
Liczba mieszkańców w DPS o zasięgu gminnym	1 411	866	401	57			87	
Liczba osób umieszczonych w DPS o zasięgu gminnym	462	304	128	3			27	
Liczba osób oczekujących na umieszczenie w DPS o zasięgu gminnym	164	115	42	5			2	
Liczba mieszkańców w DPS o zasięgu powiatowym	75 320	10 560	20 397	22 165	16 550	3 888	1 681	79
Liczba osób umieszczonych w DPS o zasięgu powiatowym	11 845	3 136	5 230	2 142	808	187	298	44
Liczba osób oczekujących na umieszczenie w DPS o zasięgu powiatowym	3 575	668	1 365	902	491	57	82	10
Liczba mieszkańców w DPS o zasięgu regionalnym	199			199				
Liczba osób umieszczonych w DPS o zasięgu regionalnym	7			7				
Liczba osób oczekujących na umieszczenie w DPS o zasięgu regionalnym	7			7				

Źródło: Sprawozdanie MRiPS-05 za I-XII 2022 r.

Wgląd w krajowe i międzynarodowe dane statystyczne pozwala na sformułowanie następujących konkluzji: po pierwsze, mamy do czynienia raczej z niedorozwojem instytucjonalnego systemu opieki i wsparcia niż z jego *przerostem*; po drugie, opieka i wsparcie głównie są zapewniane dzięki zasobom rodzinnym (środowiskowym), których możliwości opiekuńcze są ograniczane wskutek

zachodzących procesów demograficznych; po trzecie, istnieje popyt na usługi zorganizowane w formule instytucjonalnej i prawdopodobnie będzie się zwiększał wraz ze spadkiem wartości współczynnika potencjalnego wsparcia i potencjału pielęgnacyjnego.

Jak zatem wyjaśnić zmianę paradygmatu opieki i wsparcia widoczną w wielu teoretycznych opracowaniach oraz zapowiadaną w rozmaitych dokumentach programowych deinstytucjonalizację usług społecznych? Sądzę, że satysfakcjonującej odpowiedzi można udzielić wykorzystując teorię pola organizacyjnego i instytucjonalnego izomorfizmu.

Zmiana systemu organizacji usług społecznych w świetle teorii pola organizacyjnego i instytucjonalnego izomorfizmu

Deinstytucjonalizacja usług społecznych wpisana została do priorytetu agencji UE na lata 2021-2027, a Mirosław Grewiński w związku z tym pisał, że „należy się spodziewać, że duża część środków EFS będzie w najbliższym czasie przeznaczana na projekty służące deinstytucjonalizacji usług publicznych i społecznych” (Grewiński, 2021, s. 182). Wprawdzie nie podzielam entuzjazmu autora dla powszechnego programu deinstytucjonalizacji usług społecznych, ale zgadzam się z nim, że znaczna część środków unijnych będzie przeznaczana na rozwój usług środowiskowych. Wynika to wprost z rekomendacji EGE, w której możemy przeczytać:

W Karcie praw podstawowych UE wyraźnie uznano prawa osób najczęściej obejmowanych opieką instytucjonalną: prawo dzieci do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra (art. 24), prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia (art. 25) oraz prawo osób niepełnosprawnych do udziału w życiu społeczności (art. 26). Ponieważ osobom umieszczonym w stacjonarnych zakładach opieki długoterminowej odmawia się wielu z tych praw, instytucje takie nie powinny korzystać z finansowania UE. Wszelkie dostępne środki należy natomiast wykorzystywać w celu wspierania reform strukturalnych, służących rozwojowi wysokiej jakości usług rodzinnych i świadczonych na poziomie lokalnych społeczności, zamknięciu zakładów i zapewnieniu powszechnej dostępności podstawowych usług (EGE, 2012, s. 9).

Powyższa rekomendacja znajduje odzwierciedlenie w konkretnym zaleceniu sposobu wykorzystania środków unijnych:

- EFRR¹⁴ nie powinien być wykorzystywany w celu wspierania budowy nowych stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej ani remontów bądź modernizacji istniejących obiektów. Moratorium na budowę nowych zakładów powinno wiązać się z zakazem wydatkowania na te cele jakichkolwiek środków publicznych. Moratorium powinno też obejmować większe remonty

¹⁴ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

istniejących zakładów, które utrudniałyby uzasadnienie ich zamknięcia w perspektywie krótkoterminowej.

- EFS¹⁵ może wspierać rozwój różnorodnych zintegrowanych usług, które pozwolą pensjonariuszom opuścić zakłady stacjonarne i żyć w społeczeństwie przy odpowiednim wsparciu, oraz zapobiegną objęciu kolejnych osób opieką instytucjonalną (EGE, 2012, s. 14).

Rekomendacje unijnych ekspertów znalazły odzwierciedlenie w dokumentach krajowych, a w Strategii Rozwoju Usług Społecznych możemy przeczytać, że:

Zmiany systemowe w realizacji usług społecznych będą również finansowane ze środków Unii Europejskiej przewidzianych w nowym okresie programowania na lata 2021-2027. Środki Europejskiego Funduszu Społecznego+ (EFS+), w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego na lata 2021–2027 (FERS) oraz programów regionalnych, będą przeznaczane na realizację działań w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych przez stymulowanie i finansowanie działań rozwojowych, na tworzenie CUS oraz sieciowanie istniejących CUS (SRUS, 2022, s. 128).

Nie ulega żadnym wątpliwościom w świetle powyższych rekomendacji i deklaracji, że kluczowym narzędziem deinstytucjonalizacji usług społecznych są środki UE, a wsparcie sektora instytucjonalnego jest możliwe *de facto* jedynie w ramach finansowania krajowego. Prowadzi to do większej homogeniczności proponowanych strategii rozwiązań problemów poprzez stopniowe eliminowanie jednej z alternatyw jako pozbawionej atrakcyjnych zasobów finansowania.

Paul DiMaggio i Walter Powell zadali sobie pytanie, dlaczego organizacje upodobią się do siebie, a odpowiedzi udzielili odwołując się do teorii pola organizacyjnego i instytucjonalnego izomorfizmu (DiMaggio, Powell, 1991, s. 64). Ich analiza dotyczyła różnych organizacji, zarówno prywatnych, jak i publicznych, które łączy przynależność do tego samego pola organizacyjnego, a spoiwem jest zestaw reguł obowiązujących w danym polu. Organizacje nie muszą ze sobą współpracować czy być w konflikcie, nie muszą nawet znać się, ale przynależąc do tego samego pola organizacyjnego są pod wpływem oddziaływania tych samych reguł i zasobów. DiMaggio i Powell wyróżnili trzy mechanizmy izomorficznej zmiany instytucjonalnej, a mianowicie izomorfizm *przymusu*, izomorfizm *mimetyczny* i izomorfizm *normatywny*. Nie są to mechanizmy wykluczające się, a każdy z nich może wymuszać upodobnianie się organizacji do jej środowiska w tym samym procesie izomorficznej zmiany. W dalszych rozważaniach pominę izomorfizm mimetyczny ze względu na najmniejszą adekwatność do przedmiotu mojego zainteresowania.

Najpoważniejszym narzędziem wymuszania homogeniczności są przepisy prawa. Mogą one wprost nakazać dowolnej organizacji upodobnienie się do innych w ramach określonego pola organizacyjnego (np. narzucając obowiązek wprowadzenia podobnych technologii ochrony środowiska, sposobu produkcji energii, stosowania standardów księgowości, praktyk opiekuńczych itp.) lub czynić to

¹⁵ Europejski Fundusz Społeczny.

w sposób pośredni, bardziej subtelny. Ten drugi sposób jest wykorzystany w procesie deinstytucjonalizacji usług społecznych w państwach UE, bowiem choć prawo nie nakazuje likwidacji zakładowych form opieki i wsparcia, to rekomendacja ich niefinansowania ze środków unijnych wywiera skuteczną presję w kierunku deinstytucjonalizacji, a wydawanie środków unijnych jest po prostu korzystniejsze niż krajowych dla każdego członka UE. Izomorfizm przymusu w tym przypadku oznacza opowiedzenie się za jedną strategią rozwiązywania problemów opiekuńczych (środowiskową) i dostosowania do niej organizacyjnych form na poziomie lokalnym. Świadczeniem usług opiekuńczych w lokalnych środowiskach mogą zajmować się różne organizacje przynależne do sektora publicznego, prywatnego bądź społecznego, ale jeśli zwolennicy instytucjonalnego izomorfizmu mają rację, to powinny one w ramach pola organizacyjnego upodabniać się do siebie ze względu na jakieś istotne cechy struktury, procedur i/lub zachowania, np. sposobu wydatkowania i rozliczania środków, metod pracy środowiskowej, kryteriów jakości świadczonych usług i ich oceny itp. DiMaggio i Powell sformułowali kilka hipotez dla każdego mechanizmu izomorficznej zmiany zarówno na poziomie organizacji, jak i pola organizacyjnego. Jedna z hipotez dotycząca poziomu organizacji, a wprowadzona z izomorfizmu przymusu brzmi: „Im większa centralizacja źródeł zaopatrzenia organizacji A, tym wyższy stopień izomorficznego upodobnienia organizacji A do organizacji, od której zależy jej zaopatrzenie” (DiMaggio, Powell, 1991, s. 74). Natomiast inna hipoteza dotycząca poziomu pola organizacyjnego powiada: „Im wyższy stopień, w jakim pole organizacyjne zależy od jednego źródła lub kilku podobnych źródeł dostarczających niezbędnych zasobów, tym wyższy poziom izomorfizmu” (ibidem, s. 76).

Powyższe hipotezy mają charakter predyktorów i wymagają empirycznego potwierdzenia. Ich użyteczność polega na formułowaniu przewidywań dotyczących procesów homogeniczności organizacji w danym polu organizacyjnym. Odnosząc się do pierwszej z wyżej przytoczonych hipotez można zasadnie zapytać, do jakiej organizacji finansującej świadczenie usług środowiskowych miałyby upodobnić się organizacje zajmujące się świadczeniem tych usług, skoro organ finansujący z UE to ciało polityczne nie zajmujące się świadczeniem jakichkolwiek usług? Sądzę, że w tym przypadku proces izomorficznego upodobnienia może być stymulowany przez różnych ekspertów UE, których łączą podobne poglądy na sferę dostarczania usług społecznych, a ich organizacyjne afiliacje mogą dostarczyć wzorów zgodnie z mechanizmem izomorficznego przymusu.

Z rolą ekspertów wiąże się inny typ izomorfizmu, a mianowicie izomorfizm normatywny mający swoje źródło w procesach profesjonalizacji. Ekspertów łączy zarówno doświadczenie akademickiej socjalizacji w ramach tak czy inaczej zestandaryzowanych programów nauczania, jak i udział w rozmaitych sieciach organizacji, które reprezentują lub dla których pracują. Wymiana informacji i opinii między ekspertami nie tylko służy osiągnięciu konsensusu w istotnych kwestiach ich zawodowych kompetencji, ale także legitymizowaniu sposobów definiowania i rozwiązywania określonych problemów, którymi się zajmują. Niezwykle istotnym

czynnikiem uniformizacji zawodowych poglądów ekspertów jest sfera aksjologicznych wartości wpisanych w oficjalne dokumenty programowe UE. Eksperci pracujący w ramach struktur UE identyfikują się z tymi wartościami i jednocześnie mocą swojego autorytetu je legitymizują. Zazwyczaj nie robią tego bezinteresownie, a zgodnie z teorią strukturacji Anthony'ego Giddensa reprodukcja struktur dominacji następuje w wyniku interakcji dwójakiego rodzaju zasobów – alokacji i autorytetu (Giddens, 2003 s. 308). Z pewnością agendy UE dysponują możliwościami alokacji, a eksperci autorytetem, który mogą wykorzystać do promowania rozmaitych rozwiązań zgodnych z dominującymi interesami, wartościami, poglądami itp. w polu organizacyjnym. Doprawdy znamienny jest fakt, że w ramach kwerendy materiału źródłowego na użytek przygotowania tego tekstu w kilkunastu artykułach naukowych, zarówno krajowych jak i zagranicznych, powielana była opinia bez jakiegokolwiek refleksji metodologicznej, że usługi środowiskowe z pewnością są tańsze od zakładowych, jeśli uwzględni się ich jakość¹⁶. Opinie te są transponowane na poziom praktyki, tworząc organizacyjne pola dla nauki i praktyki.

Podsumowanie

Celem tego artykułu nie jest przekonywanie kogokolwiek, że usługi społeczne realizowane w formule instytucjonalnej są z rozmaitych powodów *lepsze* niż środowiskowe i na odwrót. Chodzi raczej o to, aby argumentom nauki przywrócić właściwy im status w debacie o ważnych wyzwaniach związanych z rozwiązywaniem istotnych problemów życia codziennego. Proces deinstytucjonalizacji usług społecznych stał się jednym z priorytetów socjalnej agendy UE, ale jako ważny fakt społeczny jest dobrą okazją do wykorzystania dorobku teoretycznego w celu naświetlenia pewnych aspektów instytucjonalnej zmiany. Znane porzekadło mówi, że najlepszą praktyką jest dobra teoria, a zatem debatując o rozwiązaniach praktycznych powinniśmy dokładać staranności, aby udoskonalać teorię. To dzięki niej możemy dowiedzieć się dlaczego cyklicznie zmieniają się priorytety agendy UE, choć wiele zapowiadanych celów nie zostało osiągniętych. Deinstytucjonalizacja usług społecznych jest kolejnym z tych priorytetów, a wcześniej była gospodarka oparta na wiedzy, elastyczny rynek pracy, aktywizacja społeczna i zawodowa, które miały służyć zwiększeniu efektywności i skuteczności programów interwencji społeczno-gospodarczych w krajach UE.

Teoria pola organizacyjnego i instytucjonalnego izomorfizmu pozwala uchwycić pewne aspekty zmian wewnątrzorganizacyjnych dostosowujących organizacje do jej otoczenia w ramach pola, ale nie pozwala na zbyt ni optywizm w zakresie poprawy efektywności upodabniających się organizacji. DiMaggio i Powell swoje rozważania kończyli następującymi słowami:

¹⁶ Chlubnym wyjątkiem był przytaczany wcześniej artykuł dr. Łukasza Jurka.

Warto odnotować, że każdy z instytucjonalnych, izomorficznych procesów może zachodzić przy braku dowodów, że wpływają one na zwiększenie efektywności wewnątrz organizacji. Ich wzrastająca efektywność jest często skutkiem tego, że organizacje są nagradzane za upodobnianie się do innych organizacji w ich polach. Podobieństwo to może ułatwić organizacji dokonywanie transakcji z innymi organizacjami, przyciągać zorientowanych na karierę pracowników, potwierdzać legitymizację i uznanie, a także ułatwiać dopasowanie do administracyjnych standardów, które definiują uprawnienia do publicznych i prywatnych grantów oraz kontraktów. Wszystko to, jednakże nie daje pewności, że konformistyczne organizacje działają bardziej efektywnie niż ich mniej konformistyczni partnerzy (DiMaggio, Powell, 1991 s. 73).

Wiele zatem wskazuje na to, nawiązując do słów Vincenta Wrighta o efektywności jako Świątym Graalu, że współcześni jego poszukiwacze nie mogą jeszcze udać się na spoczynek. Ale należy też podkreślić, że w paradygmacie deinstytucjonalizacji usług społecznych efektywność nie odgrywa większej roli, a przynajmniej nie dowiedziono jeszcze tego.

Bibliografia:

- Abramowska-Kmon, A., Szweda-Lewandowska Z. (2022). Model opieki nad osobami starszymi i luka opiekuńcza w Polsce. W: I. Wóycicka (red.), *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*, Warszawa: Fundacja Batorego.
- Bał, M. (2012) *Wędrujące pojęcia w naukach humanistycznych. Krótki przewodnik*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Błądowski, P. (2021). Potrzeby opiekuńcze W: P. Błądowski, T. Grodzicki, M. Mossakowska, T. Zdrojewski (red.), *Badanie poszczególnych obszarów stanu zdrowia osób starszych, w tym jakości życia związanej ze zdrowiem*. Gdańsk: Gdański Uniwersytet Medyczny.
- DiMaggio, P., Powell, W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. W: P. DiMaggio, W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- EGE (Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności). (2012). *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*. Bruksela.
- EGE (Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności). (listopad 2012). *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w celu przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności – zestaw narzędzi*. Bruksela.

-
- Giddens, A. (2003) *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*. Poznań: Wyd. Zysk i S-ka.
- Goffman, E. (2011). *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*. Sopot: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- GUS. (2022). *Zakłady stacjonarne pomocy społecznej w 2022 r.* Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zaklady-stacjonarne-pomocy-spoecznej-w-2022-roku,18,7.html>.
- Jepperson, R. (1991). Institution, Institutional Effects, and Institutionalism. W: P. DiMaggio, W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago-London: University of Chicago Press.
- Jurek, Ł. (2021). Ekonomiczne aspekty deinstytucjonalizacji. W: P. Błędowski (red.), *Deinstytucjonalizacja opieki długoterminowej w Polsce. Cele i wyzwania*. Warszawa: Koalicja „Na pomoc niesamodzielnym” – Związek Stowarzyszeń.
- Kamiński, A. (1991). Instytucje i organizacje. W: Z. Krawczyk, W. Morawski (red.), *Socjologia. Problemy podstawowe*. Warszawa: PWN.
- Kmieciak, B. (2017). *Czy szpital psychiatryczny jest (nadal) instytucją totalną?* Uniwersytet Medyczny w Łodzi. Pobrane z: <https://publicum.umed.lodz.pl/info/article/AMLc77e4bf5bbb14863b96b4cf3b6a16302/>.
- Kotowska, I., Abramowska-Kmon, A., Łątkowski, W. (2022). Zmiany demograficzne a opieka nad osobami starszymi. W: I. Wóycicka (red.), *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Luhmann, N. (2007). *Systemy społeczne*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Majone, G. (2004). *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J., Beecham, J. (2007) *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study. Volume 2: Main Report (DECLOC)*. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Posłuszny, Ł. (2017). Instytucje totalne dzisiaj: stan badań, krytyka, rekonfiguracje. *Studia Socjologiczne*, 4 (227).

-
- Rymsza, M. (2023). Polityka deinstytucjonalizacji profesjonalnych praktyk pomocowych w perspektywie socjologicznej. W: M. Rymsza (red.), *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sprawozdanie MRiPS-05 za I-XII 2022 r. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-za-rok-2022>.
- Stachowska, E. (2023). Wspieranie seniorów. Rosnące potrzeby i nowe wyzwania. W: M. Rymsza (red.), *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szweda-Lewandowska, Z. (2017). *Opieka na osobami starszymi. Wspierający i wspierani*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szweda-Lewandowska, Z. (2022). Standardy usług opiekuńczych. W: I. Wóycicka (red.), *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Szweda-Lewandowska, Z., Wóycicka, I. (2022). Opieka formalna. W: I. Wóycicka (red.), *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Tomalak, D. (2011). *Tworzenie modelu pomocy środowiskowej. Dlaczego zmiana modelu jest potrzebna i jak ją przeprowadzić*. Raport European Social Network.
- Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M. P. 2022 poz. 767).
- Vetulani-Cęgiel, A., Jasiński, K. (2023). Deinstytucjonalizacja w obszarze pomocy społecznej. Uwarunkowania, założenia i ewaluacja polityki w Unii Europejskiej. W: M. Rymsza (red.), *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Weinberg, A. (1972). *Science and Trans-Science*. Minerva, vol. 2.
- Wright, V. (1997). The Paradoxes of Administrative Reform. W: W. Kickert (red.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zalewski, D. (2013). Paradoksy New Public Management. W: K. Motyka (red.), *Socjologia administracji in statu nascendi*. Warszawa: Aspra.

Elżbieta Bojanowska

ORCID: 0000-0002-5742-7713

Instytut Nauk Socjologicznych WSE

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

KIERUNKI DZIAŁAŃ WSPIERAJĄCYCH SAMODZIELNOŚĆ OSÓB STARSZYCH I OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Streszczenie: Kwestie związane z działaniami mającymi na celu wsparcie samodzielności osób starszych i osób z niepełnosprawnościami nabierają obecnie nowego znaczenia, szczególnie w kontekście zachodzących procesów demograficznych, zwłaszcza tych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, a przede wszystkim tzw. podwójnym starzeniem się. Przyjętym kierunkiem działań jest proces deinstytucjonalizacji (uśrodkowania) mający na celu przede wszystkim umożliwienie odbiorcom usług społecznych jak najdłuższe przebywanie w miejscu zamieszkania. Dlatego celem niniejszego opracowania jest analiza proponowanych rozwiązań na rzecz jak najdłuższego pozostawania w środowisku zamieszkania, adresowanych zarówno do osób potrzebujących wsparcia i pomocy, jak i ich opiekunów.

Słowa kluczowe: starość, niepełnosprawność, samodzielność, deinstytucjonalizacja, pomoc społeczna.

Wprowadzenie

Osoby potrzebujące wsparcia czy pomocy zawsze były w społeczeństwach. Pomoc tym osobom jest zatem zjawiskiem ponadczasowym, można powiedzieć, iż istniała od zawsze. Na przestrzeni wieków istniały różne modele, tendencje i kierunki działań. Niemniej zawsze kluczową rolę odgrywała rodzina. Tymczasem zmienia się struktura i model rodziny oraz relacje międzypokoleniowe, które kiedyś stanowiły jej potencjał i na którym budowano jej funkcjonowanie. Dlatego obecnie kwestie związane z brakiem samodzielności i potrzebą pomocy, nabierają nowego znaczenia, szczególnie w kontekście zachodzących procesów demograficznych, zwłaszcza tych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, a przede wszystkim tzw. podwójnym starzeniem się. Wymagają zatem podjęcia nowych działań organizacyjnych, finansowych i prawnych w systemie zabezpieczenia społecznego, szczególnie w systemie pomocy społecznej i ochrony zdrowia.

Niepełnosprawność i starość w liczbach

W grudniu 2022 r. w Polsce było 2,3 mln osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe lub zgłoszonych do ubezpieczenia przez płatników składek w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, które posiadały orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności (wydane przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności) albo orzeczenie o stopniu niezdolności do pracy (wydane przez ZUS). W populacji tej przeważali mężczyźni, którzy stanowili 51,1%. Najwięcej było mężczyzn w wieku 64 lat (50,5 tys.), natomiast kobiet – w wieku 73 lat (31,8 tys.) (GUS, 2023a, s. 1).

Według badania EHIS z 2019 r. osoby niepełnosprawne biologicznie¹ w Polsce stanowiły około 23%, z czego ponad 16% populacji, tj. osoby, które miały niezbyt poważne ograniczenia w wykonywaniu czynności, a ponad 6% – poważne ograniczenia. Do 30 roku życia niepełnosprawność biologiczna utrzymywała się na poziomie poniżej 12%, rosnąc po ukończeniu 50 roku życia do 29% i osiągając wartość 79% wśród osób w wieku 80 lat lub więcej (GUS, 2021, s. 21).

Zgodnie z definicją statystyczną² niepełnosprawności, przyjętą w badaniach EHIS do grupy osób z niepełnosprawnością należało 13% mieszkańców Polski, z czego 10% miało orzeczenie o niepełnosprawności, a niemal 3% deklarowało występowanie poważnych ograniczeń w wykonywaniu zwykłych czynności, mimo braku zaświadczenia o niepełnosprawności. Według tej definicji niepełnosprawność dotknęła nie więcej niż 6% osób w grupie poniżej 30 roku życia, 15% wśród osób w wieku 50-59 lat i 52% w grupie osób w wieku 80 lat lub więcej (GUS, 2021, s. 21).

Jak wynika z powyższych badań, niepełnosprawność występuje we wszystkich fazach ludzkiego życia, to jednak, jak pokazują dane, w znacznym stopniu wiąże się z procesem starzenia się, szczególnie w najstarszych grupach wiekowych, tj. powyżej 80/85 lat. Według średniego scenariusza *Prognozy ludności na lata 2023-2060*, opracowanej przez GUS, liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wzrośnie z 8,7 mln do 11 mln osób (czyli o blisko 37%), przy czym w populacji w wieku 80 lat i więcej przewidywany jest wzrost wyjątkowo wysoki, bo o 125% (z 1,6 mln w 2022 r. do 3,6 mln w 2060) (GUS, 2023c, s. 34 i nast.). Wynika to z faktu, iż roczniki pierwszego wyżu demograficznego (osoby urodzone w latach 1946-1959) od 2026 r. będą osiągały 80 lat i więcej. Jednocześnie od kilku lat w okres dorosłości wchodzi roczniki niżej demograficznego.

¹ Niepełnosprawność biologiczna jest subiektywną oceną ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności (niezależnie czy poważnych, czy niezbyt poważnych), trwających przynajmniej 6 miesięcy (GUS, 2021, s. 21).

² Definicja statystyczna, która uwzględnia osoby niesprawne biologicznie, ale wyłącznie w stopniu poważnym, a także osoby niepełnosprawne prawnie (posiadające orzeczenie o niepełnosprawności) (GUS, 2021, s. 21).

W 2022 r. średnia długość trwania życia kobiet wynosiła 81,06, a mężczyzn 73,42. Według *Prognozy GUS* w kolejnych latach długość trwania życia Polaków będzie systematycznie wzrastać. Zgodnie z przewidywaniami wariantu średniego w 2060 r. wskaźnik ten osiągnie 85,14 dla kobiet i 78,63 dla mężczyzn (GUS, 2023c, s.24). Co oznacza, że rośnie liczba rodzin wielopokoleniowych, co z kolei może wiązać się ze wzrostem potrzebnej opieki (np. świadczonej na rzecz pradziadków, dziadków, ale i małoletnich wnuków).

Inną kwestią jest trwanie życia w zdrowiu (liczba lat, w których dana osoba może spodziewać się życia w dobrym stanie bez poważnych lub umiarkowanych problemów zdrowotnych), nazywany również wskaźnikiem oczekiwanej długości życia bez niepełnosprawności. W 2022 r. wyniósł on 60,1 roku dla mężczyzn i 63,7 roku dla kobiet (GUS, 2023b, s. 1). Oznacza to, że mężczyźni średnio przeżywali 80% swojego życia w zdrowiu, kobiety w zdrowiu przeżywały 77% swojego życia. Zatem brak samodzielności w okresie starości wiąże się najczęściej z współwystępowaniem kilku poważnych problemów zdrowotnych. Wzrost populacji osób bardzo starych w Polsce wynika przede wszystkim z dwóch powodów: długotrwałego obniżania się umieralności wśród seniorów (tj. zwiększania się prawdopodobieństwa dożycia do bardzo zaawansowanego wieku) oraz efektu kohortowego, wynikającego z bardzo dużej liczby urodzeń w przeszłości (Szukalski, 2022, s. 29).

Niesamodzielność vs samodzielność vs niezależne życie

Dyskusje i ustalenia terminologiczne dotyczące niesamodzielności (niezdolności do samodzielnej egzystencji) trwają już jakiś czas. Wynikają one również z wieloznaczności, wieloobszarowości i wielopłaszczyznowości pojęcia niepełnosprawności oraz różnych rodzajów i sposobów ich klasyfikowania. Dlatego trudno mówić o osobach niepełnosprawnych jako homogenicznej grupie napotykającej podobne problemy. Brak jednorodności dotyczy również osób starszych, których różnicuje m.in. wiek, stan zdrowia, sytuacja finansowa czy rodzinna, wykształcenie, nabyte doświadczenia.

Jeżeli zatem przyjmujemy, iż samodzielność *odnosi się do istnienia niezależnego* (Wielka Encyklopedia PWN, 2004, s. 290), do osoby *dającej sobie radę, niepotrzebującej pomocy* (Słownik języka polskiego PWN, 2006) i dotyczy zdrowia fizycznego i psychicznego oraz sprawności umysłu; czy zgodzimy się ze Zdzisławem Dąbrowskim, iż *jest to osiągnięcie takiego poziomu rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego, który umożliwia względne samodzielne i niezależne funkcjonowanie w społeczeństwie* (Dąbrowski, 1995, s. 70); czy zastosujemy definicję WHO jako *zdolność do wykonywania różnorodnych czynności w codziennym życiu, np. zdolność do samodzielnego funkcjonowania w społeczności bez pomocy lub z niewielką pomocą innych osób* (WHO, 2002, s. 13) –to pojęcie nierozdzielnie wiąże się z autonomią, niezależnością, samostanowieniem, barkiem izolacji, uczestnictwem w życiu społecznym czy możliwością zaspokajania własnych

potrzeb. A zatem niesamodzielność powoduje zależność, konieczność korzystania z pomocy bądź opieki innych osób z powodu upośledzenia funkcji organizmu czy to fizycznej, psychicznej lub umysłowej. Niesamodzielność, według WHO, jest to utrata możliwości zaspokajania swoich życiowych potrzeb przez jednostkę, a główne działania systemów opieki nad osobami niesamodzielnymi powinny koncentrować się na zapewnieniu wsparcia przede wszystkim w środowisku zamieszkania osoby wymagającej pomocy (WHO, 2015, s. 127).

Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, do której przystąpiły wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, stała się podstawą strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021-2030 i poprzedzającą ją europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020. Zgodnie z pkt. 7 przyjętej w marcu 2021 r. przez Komisję Europejską *Strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030*:

Osoby z niepełnosprawnościami, zarówno starsze, jak i młodsze, mają równe prawo do niezależnego życia i włączenia społecznego oraz dokonywania wyborów – takich samych jak inne osoby – dotyczących miejsca zamieszkania oraz tego, z kim i jak mieszkać. (...) Niezależne życie wymaga zróżnicowanego krajobrazu wysokiej jakości, dostępnych, ukierunkowanych na człowieka i przystępnych cenowo, opartych na społeczności i rodzinie usług obejmujących pomoc osobistą, opiekę medyczną i interwencje pracowników socjalnych, ułatwiających codzienne życie i dającą wybór osobom z niepełnosprawnościami i ich rodzinom (Komunikat, 2021)

Ponadto Komisja Europejska określiła priorytety, wskazując m.in. na:

- dostępność, czyli możliwość swobodnego przemieszczania się i pobytu, ale także uczestniczenia w procesie demokratycznym;
- zapewnienie godnej jakości życia, a także możliwości prowadzenia niezależnego życia, ponieważ strategia koncentruje się w szczególności na procesie deinstytucjonalizacji, ochronie socjalnej i niedyskryminacji w miejscu pracy;
- równe uczestnictwo.

Komisja zwróciła uwagę na wykluczenie części osób z życia społeczności i braku kontroli nad swoim codziennym życiem, wynikające głównie z niewystarczającego dostępu do odpowiednich usług na poziomie społeczności lokalnych, mieszkań i pomocy technicznych, jak również z ograniczonej dostępności wsparcia dla rodzin i pomocy osobistej. Ponadto Komisja podniosła, iż sektor ten boryka się z niedoborem pracowników i trudnymi warunkami pracy. W przypadku osób starszych z niepełnosprawnościami mieszkających na obszarach wiejskich występuje również większe ryzyko niewystarczającej dostępności usług społecznych i świadczeń zdrowotnych.

Jeśli zaś chodzi o osoby starsze, James A. Wilkinson podkreśla trzy elementy, które powinny być brane pod uwagę podczas podejmowania decyzji w zakresie doboru usług opiekuńczych i miejsca życia osoby starszej:

- 1) potrzeby osoby starszej, które muszą być zaspokojone;
- 2) możliwie całościowa oferta usług, które mogą te potrzeby zaspokoić;

3) możliwości i źródła finansowania tych usług. (Wilkinson, 1999, s. 2)

Deinstytucjonalizacja (uśrodowiskowanie) jako kierunek działań

Przyjętym kierunkiem działań jest proces deinstytucjonalizacji (uśrodowiskowania) mający na celu przede wszystkim umożliwienie odbiorcom usług społecznych jak najdłuższe przebywanie w miejscu zamieszkania. Co ważne, w centralnym punkcie usług społecznych jest osoba, jej dobrostan społeczny i jakość życia. Niezależnie od różnych sposobów rozumienia pojęcia deinstytucjonalizacji (uśrodowiskowania), oczekiwania w stosunku do tego procesu koncentrują się na rozwiązaniach, które pozwalają częściowo przenieść opiekę z instytucji całodobowych do środowisk lokalnych oraz wesprzeć osoby potrzebujące wsparcia, a także ich otoczenie w jej sprawowaniu. Co nie oznacza braku instytucji jako takich.

Artykuł 19. pkt (a) Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych wskazuje, że osoby niepełnosprawne będą miały możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach, (b) będą miały dostęp do szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w domu lub w placówkach zapewniających zakwaterowanie oraz do innych usług wspierających, świadczonych w społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej. (Konwencja o prawach...)³.

Jednocześnie proponowane rozwiązania na rzecz jak najdłuższego pozostawania w środowisku zamieszkania powinny być adresowane zarówno do osób potrzebujących wsparcia i pomocy, jak i do ich opiekunów. Do działań mających na celu wspieranie samodzielności osób starszych i osób z niepełnosprawnościami należą: **rozwój mieszkalnictwa treningowego i wspomaganego**, które reguluje Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych. Zgodnie z par. 3. rozporządzenia w ramach minimalnego standardu usług świadczonych w mieszkaniu treningowym zapewnia się usługi polegające na nauce rozwijania lub utrwalania umiejętności praktycznych, służących prowadzeniu niezależnego życia, w zakresie m.in.:

- samoobsługi;
- zaspokajania codziennych potrzeb życiowych, w tym przygotowywania posiłków;
- efektywnego zarządzania czasem;
- efektywnego zarządzania finansami;
- prowadzenia gospodarstwa domowego;

³ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012 poz. 1169).

- załatwiania spraw osobistych i urzędowych;
- utrzymywania więzi rodzinnych;
- rozwiązywania konfliktów interpersonalnych i rozwijania autonomii decyzyjnej;
- uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej;
- poszukiwania pracy oraz utrzymania zatrudnienia.

W ramach minimalnego standardu usług świadczonych w mieszkaniu wspomagany zgodnie z par. 4 rozporządzenia zapewnia się usługi obejmujące pomoc:

❖ osobom niepełnosprawnym, osobom w podeszłym wieku lub przewlekle chorym w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu dotyczących:

- przemieszczania się, utrzymania higieny osobistej;
- ubierania się, prania i sprzątania;
- zakupów i przygotowywania posiłków;
- załatwiania spraw osobistych i urzędowych.

❖ osobom zaś korzystającym ze wsparcia w mieszkaniu wspomagany zapewnia się pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu dotyczących:

- zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych,
- efektywnego zarządzania czasem,
- prowadzenia gospodarstwa domowego,
- podjęcia i utrzymania zatrudnienia, w przypadku gdy osoba korzystająca ze wsparcia jest zdolna do wykonywania pracy.

Ponadto w realizacji kontaktów społecznych umożliwia się osobom korzystającym ze wsparcia w mieszkaniu wspomagany:

- utrzymywania więzi rodzinnych,
- uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej,
- rozwiązywania konfliktów interpersonalnych i rozwijania autonomii decyzyjnej.

Powyższe usługi, są świadczone na rzecz osób wymagających takich usług w różnych porach dnia i adekwatnie do występujących potrzeb przez siedem dni w tygodniu, jednak nie krócej niż przez 3 godziny dziennie, w godzinach od 6:00 do 22:00. Rozporządzenie określiło również minimalne standardy w zakresie pomieszczeń i ich wyposażenia.

Rozwój dziennych form opieki (ośrodków wsparcia) np.: środowiskowych domów samopomocy, dziennych domów pomocy, domów dziennego pobytu dla seniorów, klubów seniora, centrów opiekuńczo-mieszkalnych. Zgodnie z art. 51

ust. 1. ustawy o pomocy społecznej osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia, który jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. Jest on placówką, w której świadczy się różnego rodzaju usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające, pozwalające rozwijać integrację społeczną poprzez udział w wydarzeniach kulturalnych, rozwój samorządności czy kontaktów ze środowiskiem lokalnym. Zakres i forma wsparcia są tutaj zindywidualizowane i zależą od potrzeb konkretnej osoby. Świadczeniem pomocy społecznej nie jest sam pobyt w ośrodku wsparcia, lecz określone usługi wykonywane przez podmiot (Dz.U. nr 64 poz. 593). Ustawodawca dopuścił prowadzenie przy ośrodkach wsparcia miejsc całodobowego oraz okresowego pobytu.

Rozwój usług społecznych w miejscu zamieszkania. Zgodnie z art. 50 ust 1. wspomnianej ustawy osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Jest to rodzaj świadczeń niepieniężnych.

Jednym z rodzajów usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania są **usługi sąsiedzkie** – nowa forma świadczenia pomocy społecznej, która została wprowadzona pod koniec lipca 2023 r. na mocy nowelizacji ustawy o pomocy społecznej. Świadczenie takich usług jest możliwe od 1 listopada 2023 r. Mogą one zostać przyznane osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Realizowane są w miejscu zamieszkania osoby potrzebującej pomocy i obejmują zgodnie z art. 50 ustawy (ust. 3a): pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji oraz w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej usługi sąsiedzkie są formą wsparcia świadczoną przez osoby blisko mieszkające, które wynagradzane są w formie pieniężnej przez gminę.

Uregulowanie i ujednoczenie usługi asystencji osobistej, polegającej na wspieraniu osoby w załatwianiu spraw/wykonywaniu czynności, których własnym staraniem i możliwościami nie jest w stanie wykonać, umożliwiając jednocześnie pełnienie różnych ról społecznych i zawodowych. Obecnie usługa asystencji realizowana jest w ramach dwóch równoległych rocznych programów rządowych, finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego.

Powszechniejsze wykorzystanie **nowych technologii (teleopieki i telemedycyny)**. Komisja Europejska zwróciła uwagę na potrzebę wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), sztucznej inteligencji i robotykę w ramach realizacji usług społecznych, dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Jednak ich skuteczne wykorzystywanie wymaga usunięcia barier zarówno w ich dostępności, jak i umiejętności cyfrowych wśród osób, które miałyby z nich korzystać.

Przy kreowaniu rozwiązań wspierających samodzielność osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, należy również pamiętać o **działaniach skierowanych do ich opiekunów**, takich jak np.: opieka wytchnieniowa, podnoszenie kompetencji opiekuńczych, przeciwdziałanie wypaleniu opiekunów, wsparcie psychologiczne, ułatwienie łączenia aktywności społecznej i zawodowej z opieką nad członkiem rodziny, czy wsparcie w powrocie na rynek pracy.

Deinstytucjonalizacja – w opinii badanych

Z badania jakościowego (Focus Group Interviews), przeprowadzonego w ramach projektu badawczego pn. *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie mechanizmów i planów deinstytucjonalizacji usług społecznych*⁴, wynika iż z jednej strony część osób (przedstawiciele gmin, w których podejmowane są inicjatywy w obszarze usamodzielniania oraz NGO) wykazuje się świadomością celu procesu deinstytucjonalizacji oraz jego złożoności, wskazując nie tylko na proces wychodzenia z instytucji, ale także na profilaktykę pozwalającą na zminimalizowanie zapotrzebowania na wsparcie instytucjonalne. Z drugiej strony widoczne jest także różnorodne rozumienie pojęcia. Bywa ono rozumiane jako dążenie do całkowitego odejścia od całodobowej opieki instytucjonalnej i idącą za tym likwidacją instytucji, co budzi naturalny opór i obawy, czy opieka środowiskowa zapewni odpowiednie wsparcie dla potrzebujących. Jest też odbierane jako zagrożenie dla miejsc zatrudnienia pracowników instytucji pomocy. Jako przykład deinstytucjonalizacji wymieniane też bywa odchodzenie od opieki w dużych DPS-ach na rzecz DPS-ów z mniejszą liczbą miejsc. Niezależnie od różnych sposobów rozumienia pojęcia deinstytucjonalizacji, oczekiwania w stosunku do tego procesu koncentrują się na rozwiązaniach, które pozwalają przynajmniej częściowo przenieść opiekę z instytucji do środowiska zamieszkania oraz wesprzeć osoby potrzebujące wsparcia, a także ich otoczenie w jej sprawowaniu. Są to opisane w powyższej części artykułu działania. Wynikają one również m.in. ze *Strategii rozwoju usług społecznych polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*, która wskazuje na potrzebę otwarcia się domów pomocy społecznej na świadczenie usług środowiskowych, w tym wsparcia krótko-

⁴ Niepublikowany raport z badania jakościowego, przeprowadzonego w ramach projektu badawczego pn. *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie mechanizmów i planów deinstytucjonalizacji usług społecznych* (POWR.0208.00-00-0113/21), które miało na celu zebranie opinii lokalnych interesariuszy o uwarunkowaniach, barierach i potrzebach związanych z rozwojem usług społecznych i deinstytucjonalizacją oraz narzędziach niezbędnych do przeprowadzenia przemian wobec wskazanych grup ludności. Zostało zrealizowane w formie pięciu FGI. W każdym spotkaniu wzięło udział co najmniej siedmiu przedstawicieli różnych instytucji, działających w pięciu gminach w Polsce. Dyskusja obejmowała tematykę procesu deinstytucjonalizacji i możliwości jej przeprowadzenia w gminach, z uwzględnieniem potrzebnych zasobów i narzędzi.

terminowego w postaci opieki wytchnieniowej oraz organizowania mieszkalnictwa treningowego. Katalog dostrzeganych korzyści jest zróżnicowany i obejmuje pozytywne skutki dla gminy, otoczenia społecznego oraz osób objętych deinstytucjonalizacją, i są to m.in.:

- odciążenie instytucji – zwolnienie miejsc dla osób, które rzeczywiście wymagają stałej, instytucjonalnej opieki;
- lepsze, bardziej efektywne wykorzystanie środków na pomoc – opieka instytucjonalna nie pomaga w wyjściu z kryzysu;
- większy kontakt z osobami z niepełnosprawnościami i w kryzysach uwrażliwia na ich potrzeby, sprzyja budowaniu otwartości społeczeństwa i przeciwdziała stygmatyzacji takich osób;
- przebywanie w środowisku lokalnym – brak izolacji, która sprzyja zrywaniu więzi społecznych i rodzinnych;
- wsparcie emocjonalne dzięki utrzymywaniu więzi społecznych z otoczeniem i bliskimi;
- możliwość pełnienia ról społecznych;
- branie odpowiedzialności za własne życie, sprawczość;
- indywidualizacja opieki: lepsze, bardziej adekwatne i spersonalizowane zaspokajanie potrzeb.

Jak wskazali respondenci: „Jest to przywracanie osób społeczeństwu. Odejście od instytucji sprawia, że osoba ma szansę stanąć na własnych nogach i przestać być, mówiąc w cudzysłowie, kosztem dla reszty społeczeństwa”. [Gdańsk]

W przypadku osób starszych mówi się raczej o profilaktyce i wydłużaniu okresu samodzielnego funkcjonowania niż o usamodzielnianiu. Dodatkowym wyzwaniem w przypadku seniorów jest wielochorobowość, niepełnosprawność umysłowa (otępienia) oraz fizyczna, która wymaga specjalistycznej opieki. Zorganizowanie takiej holistycznej opieki w warunkach pozainstytucjonalnych jest wyzwaniem trudnym i stanowi barierę deinstytucjonalizacji na poziomie gmin. Ponadto, problemem jest zorganizowanie właściwej opieki w środowisku domowym, bowiem brakuje opiekunek. Aktualnie zmniejsza się liczba osób mogących pełnić funkcję potencjalnych opiekunów.

Podsumowanie:

Zbiorowość osób starszych, jak i osób z niepełnosprawnością nie jest homogeniczna, jest bardzo zróżnicowana, zarówno pod względem stanu zdrowia fizycznego i psychicznego, sprawności, jak i samodzielnego funkcjonowania zarówno w środowisku zamieszkania, jak i otaczającej rzeczywistości. A co zatem idzie udzielane wsparcie, bądź jego brak będzie niejednorodne. Jednocześnie niesamodzielność, czyli zależność od pomocy innej osoby (osób) powoduje daleko idące konsekwencje społeczne i ekonomiczne.

Obecnie zarysowany kierunek działań to proces deinstytucjonalizacji (uśrodkowania), obejmujący m.in. rozwój usług społecznych w środowisku zamieszkania, tj. usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich, mieszkalnictwa treningowego i wspomaganego, opieki wytchnieniowej, asystencji osobistej, ośrodków wsparcia, w tym dziennych domów pobytu, klubów samopomocy, środowiskowych domów wsparcia, czy centrów opiekuńczo-mieszkalnych. Ponadto, powinna nastąpić większa współpraca między systemem opieki zdrowotnej a systemem pomocy społecznej w celu skuteczniejszej koordynacji działań środowiskowych.

Jednocześnie proces deinstytucjonalizacji, wywołujący wzrost zapotrzebowania na usługi w środowisku zamieszkania, będzie musiał rozwiązać dwa wpływające na siebie wyzwania. Jednym z nich jest wzrost odsetka osób starszych w Polsce i depopulacja niektórych regionów oraz znacznie mniejsze niż obecnie wsparcie opiekunów rodzinnych (spadek potencjału opiekuńczego rodziny), przy jednoczesnym pogłębianiu się braku opiekunów formalnych. Zachodzące zmiany demograficzne, w tym podwójne starzenie się, wskazują z jednej strony na zwiększanie się zapotrzebowania na różnego rodzaju usługi opiekuńcze, pielęgnacyjne i lecznicze, a z drugiej strony na zmniejszenie się populacji potencjalnych opiekunów.

Elementem kształtującym stosunek do deinstytucjonalizacji na poziomie decydentów w samorządach są m.in. koszty, które muszą być poniesione. Samorządy posiadają niewystarczające zasoby do realizacji kompleksowych usług wspierających odejście od opieki instytucjonalnej. Mowa o ograniczonych możliwościach finansowych do zapewnienia wsparcia wykwalifikowanej kadry opiekuńczej, medycznej (specjaliści, psycholog, psychiatra, rehabilitant), asystenckiej (asystent rodziny, asystent OzN). Kolejną kwestią, z którą zmagają się gminy jest niewystarczająca liczba mieszkań, przepełnione ośrodki dziennego wsparcia. Jednocześnie osoby zaangażowane w takie działania podkreślają znaczenie kosztów zaniechania i pozytywne skutki deinstytucjonalizacji (rozumianej zwłaszcza jako prewencja) w przyszłości.

Bibliografia:

- Dąbrowski, Z. (1995). *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, cz.2. Olsztyn: Wydawnictwo WSP. Doroszewski, W. (red.). (1996). *Słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- GUS. (2023a). *Osoby niepełnosprawne w 2022 r. Informacja sygnałna*. Warszawa.
- GUS. (2023b). *Trwanie życia w zdrowiu w 2022 r. Informacje sygnałne*. Warszawa.
- GUS. (2023c). *Prognoza ludności na lata 2023-2060*. Warszawa
- GUS. (2021). *Stan zdrowia ludności Polski w 2019 r.* Warszawa.

-
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021-2030, COM/2021/101 final. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0101>.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012 poz. 1169).
- Szukalski, P. (2022). Przestrzenne zróżnicowanie szansy uzyskania pomocy przez osoby bardzo stare we współczesnej Polsce w przekroju powiatowym. W: J. Hrynkiewicz, M. Halicka (red.), *Niesamodzielna starość*. Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- WHO. (2002). *Active Ageing. A Policy Framework*. Madryt.
- WHO. (2015). *Światowy Raport na temat starzenia się i zdrowia*. Luksemburg.
- Wielka Encyklopedia PWN*. (2004). J. Wojnowski (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wilkinson, J.A. (1999). *A Family Caregiver's Guide to Planning Decision Making for the Elderly*. Minneapolis: Fairview Press.
- Zdebska, E. (2023). Domy pomocy społecznej w obliczu rozwoju usług społecznych. W: K. Głabicka-Auleytner, M. Grewiński, *Polityka społeczna i edukacyjna w kontekście współczesnych wyzwań*. Warszawa: Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium.

Ewa Giermanowska

ORCID 0000-0002-3169-9841

ISNS Uniwersytet Warszawski

USŁUGA ASYSTENCJI OSOBISTEJ SZANSA NA SAMODZIELNOŚĆ I NIEZALEŻNE ŻYCIE OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Streszczenie: Usługa asystencji osobistej to szczególna forma indywidualnego wsparcia umożliwiająca osobom z niepełnosprawnościami wykonywanie codziennych czynności, których nie mogą wykonywać na równi z innymi osobami. Asystencja osobista jest świadczona przez asystenta osobistego, który umożliwi osobie z niepełnosprawnością prowadzenie samodzielnego życia, z uwzględnieniem jej wolności wyboru, kontroli nad usługą i niezależności w życiu codziennym. W Polsce usługi asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami realizowane są w formach programowo-projektowych. Punktem odniesienia do wprowadzenia rozwiązania systemowego są zobowiązania wynikające z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (ratyfikowanej w Polsce w 2012 r.) oraz rosnące oczekiwania zgłaszane przez środowiska osób z niepełnosprawnościami. W marcu 2024 r. został złożony w parlamencie, przygotowany przez Kancelarię Prezydenta RP, pierwszy, długo wyczekiwany i szeroko konsultowany projekt ustawy o asystencji osobistej. W dalszym ciągu toczą się debaty nad kształtem rozwiązania ustawowego. Artykuł podejmuje temat zatrudnienia i warunków pracy asystentów osobistych. Zagwarantowanie godnych i indywidualnie akceptowanych warunków zatrudnienia i pracy asystentów tworzy szanse na wdrożenie stabilnej, profesjonalnej usługi.

Słowa kluczowe: osoby z niepełnosprawnościami, niezależne życie, asystencja osobista, usługa, asystent osobisty

Wprowadzenie

Usługa asystencji osobistej to forma wsparcia umożliwiająca osobom z niepełnosprawnościami prowadzenie niezależnego życia i bycia częścią społeczności, dająca szansę na uwolnienie się od konieczności przebywania w instytucjach opiekuńczych. To forma wsparcia pozwalająca osobom niesamodzielnym lub z ograniczeniami w funkcjonowaniu najpełniej korzystać z możliwości samodzielnego życia, choć nie zawsze jest to całkowicie osiągalne. Taka pomoc gwarantuje wolność wyboru i kontrolę nad usługą, z poszanowaniem godności osobistej oraz indywidualnej autonomii, zgodnie z zapisami Konwencji ONZ. W Polsce do 2024 r. nie wdrożono usługi asystencji osobistej jako formy systemowego wsparcia, funkcjonują

jedynie usługi realizowane w formach programowo-projektowych. W marcu 2024 r. został złożony w parlamencie, przygotowany przez Kancelarię Prezydenta RP, pierwszy, długo wyczekiwany i szeroko konsultowany projekt ustawy o asystencji osobistej. Nie spełnia on oczekiwań wielu środowisk osób z niepełnosprawnościami, choć przybliży wdrożenie rozwiązania systemowego. Jedną z podejmowanych i spornych kwestii jest zachowanie wolności wyboru i kontroli nad usługą przez osobę z niepełnosprawnością, przy jednoczesnym zapewnieniu godnych warunków zatrudnienia i pracy asystenta osobistego. W artykule odniosę się do tego dylematu, odwołując się do wyników badań empirycznych dotyczących usług asystencji osobistej, procesu deinstytucjonalizacji praktyk pomocowych i organizowania środowiskowych form wsparcia, a także do projektu ustawy o asystencji osobistej.

Osoby z niepełnosprawnościami w Polsce – stan ludności i potrzeby

Wyniki ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań wykazały, że w Polsce przybywa osób z niepełnosprawnościami. W 2021 r. ta grupa zamknęła się w liczbie 5 447 548 osób – stanowiły one 14,3% ogólnej populacji Polski. W porównaniu do wyników NSP 2011 liczba osób z niepełnosprawnościami zwiększyła się o 750 501, tj. o 16% (w 2011 r. – 4 697 048), (GUS, 2023)¹. Wzrost liczby osób z niepełnosprawnościami i niesamodzielnych nie jest zaskakujący, wynika m.in. ze zmian demograficznych, procesów starzenia się ludności, ale także z coraz lepszej ochrony zdrowia i rehabilitacji (Bojanowska, 2021; Uścińska, 2021).

W 2021 r. wśród ogółu osób niepełnosprawnych – podobnie jak w 2011 – dominowały osoby posiadające prawne orzeczenie potwierdzające niepełnosprawność (niepełnosprawni prawnie), których liczba wyniosła 3 471 193 (63,7%). W porównaniu do 2011 r. (3 131 456 osób) nastąpił wzrost liczebności tej grupy o 10,8%. Zdecydowana większość (ponad 58%) niepełnosprawnych prawnie deklarowała posiadanie ograniczeń utrudniających codzienne funkcjonowanie, czyli także niepełnosprawność biologiczną. Wśród nich (bez względu na posiadany stopień niepełnosprawności) 7% deklarowało całkowite ograniczenie sprawności, 16% poważne, natomiast 35% umiarkowane ograniczenie. W okresie *międzyspisywym* zwiększyła się również liczba osób niepełnosprawnych tylko biologicznie (tzn. nieposiadających prawnego orzeczenia o niepełnosprawności, natomiast deklarujących odczuwanie ograniczenia sprawności (1 565 591 w 2011 r. wobec 1 976 355 w 2021, tj. o 26,2%) (GUS, 2023).

¹ Liczby te uwzględniają osoby niepełnosprawne prawnie, tj. które posiadały odpowiednie orzeczenie wydane przez organ do tego uprawniony, a także osoby niepełnosprawne wyłącznie biologicznie, tj. takie, które nie posiadały orzeczenia, ale odczuwały całkowicie, poważnie lub umiarkowanie ograniczoną zdolność do wykonywania czynności podstawowych dla ich wieku.

Wśród osób niepełnosprawnych największą grupę 57% stanowiły osoby w wieku poprodukcyjnym (dla mężczyzn 65 lat i więcej, dla kobiet 60 lat i więcej), z tym że wśród osób niepełnosprawnych prawnie było to 49,8%, a niepełnosprawnych tylko biologicznie 69,7%. Wśród osób niepełnosprawnych najwyższy odsetek – ponad 76% stanowią osoby biernie zawodowo, natomiast osoby pracujące stanowią 21,3%. Z kolei osoby bezrobotne mają niewielki udział (1,2%) wśród osób z niepełnosprawnościami. Aktywność ekonomiczna jest powiązana ze stopniem ograniczenia sprawności: wraz z utratą sprawności maleje aktywność zawodowa. W 2021 r. wśród osób niepełnosprawnych, które deklarowały całkowite ograniczenie sprawności, udział osób biernych zawodowo wynosił prawie 96%, natomiast pracujących 4,2%, podczas gdy wśród osób o poważnym ograniczeniu sprawności współczynniki te wynosiły odpowiednio 89,7% i 9,9%, a o umiarkowanym ograniczeniu sprawności – 75% i 23,6% (GUS, 2023).

Przytoczone statystyki obrazują wzrost liczby osób z niepełnosprawnościami, w tym osób mających ograniczenia w codziennym funkcjonowaniu lub niesamodzielnych. Większość osób niepełnosprawnych pozostaje poza rynkiem pracy. Utrzymującej się niskiej aktywności zawodowej towarzyszy niewystarczający poziom zaspokojenia potrzeb, na co wskazują wyniki ogólnopolskiego badania potrzeb osób z różnymi rodzajami i stopniami niepełnosprawności (Sochańska-Kawiecka, Kołakowska-Seroczyńska, Zielińska, Makowska-Belta, Ziewie, 2017). Wśród potrzeb najczęściej zgłaszanych wymieniane były trzy główne obszary (ibidem, s. 6) :

- potrzeby w obszarze mieszkalnictwa i samodzielnego życia (17%) – w szczególności wsparcie asystenta osobistego lub pielęgniarki w codziennych czynnościach, dostosowanie mieszkania do indywidualnych potrzeb danej osoby z niepełnosprawnością (najczęściej wymieniane przez osoby z niepełnosprawnością ruchową i intelektualną);
- potrzeby związane z przyrządami, urządzeniami lub technologiami (16%) – m.in. sprzęt ortopedyczny lub optyczny, sprzęt umożliwiający/poprawiający słyszenie oraz sprzęt komputerowy, różnego rodzaju urządzenia pomagające niwelować codzienne ograniczenia wynikające z niepełnosprawności (były najczęściej wymieniane przez osoby z dysfunkcją wzroku, dysfunkcją słuchu, dysfunkcją ruchu);
- potrzeby związane z transportem i przemieszczaniem się (16%) – głównie likwidacja barier architektonicznych w przestrzeni publicznej, a także przystosowanie środka transportu (szczególnie ważne są dla osób z dysfunkcją ruchu, dysfunkcją wzroku).

Poprawa warunków życia i pracy osób z niepełnosprawnościami jest na pewno dużym wyzwaniem dla polityk publicznych. Coraz większego znaczenia nabierają nie tylko świadczenia materialne, ale także usługi wspierające uczestnictwo, umożliwiające prowadzenie samodzielnego życia osobom z ograniczeniami sprawności. Do takich usług należy asystencja osobista. Wymienione na pierwszym miejscu

potrzeby w obszarze mieszkalnictwa i możliwość prowadzenia samodzielnego życia przez osoby z ograniczeniami sprawności, powiązane są nie tylko z koniecznością dostosowania mieszkania/budynku do indywidualnych potrzeb, ale często także z obecnością asystenta osobistego lub innej osoby wspierającej. Potwierdzają to wyniki badań międzynarodowych, które wskazują, że większość osób z niepełnosprawnościami chciałaby mieszkać w samodzielnych mieszkaniach. Dlatego należy się koncentrować na opracowaniu wytycznych i zaleceń dotyczących najbardziej obiecujących praktyk, polityk i interwencji mających na celu zwiększenie dostępności niezależnych opcji mieszkaniowych dla osób z niepełnosprawnościami (Lindsay, Fuentes, Ragunathan, Li, Ross, 2024).

Tradycyjne i środowiskowe modele opieki a prawo do niezależnego życia

Zgłaszane potrzeby osób z niepełnosprawnościami w obszarze mieszkalnictwa i możliwości prowadzenia samodzielnego życia korespondują z postulatami deinstytucjonalizacji usług społecznych. Od dwóch ostatnich dekad XX w. obserwowany jest kierunek zmian w organizowaniu wsparcia dla osób niesamodzielnych, który upowszechnił się w XXI w., stając się wyodrębnioną polityką publiczną, określaną jako polityka deinstytucjonalizacji działań pomocowych. Według definicji Marka Rymczy: „Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych to proces przechodzenia od organizowania wsparcia opartego na rozwiązaniach zakładowych, w których kluczową rolę odgrywają placówki całodobowe długookresowego pobytu, do organizowania wsparcia w sposób środowiskowy, z wykorzystaniem infrastruktury usług społecznych i innych zasobów społeczności lokalnych”. (Rymczy, 2023, s. 7). Ten kierunek zmian w organizowaniu wsparcia, polegający na zastępowaniu praktyk o charakterze segregacyjnym praktykami o charakterze integracyjno-inkluzywnym, jest widoczny w działaniach na rzecz osób z niepełnosprawnościami. W raporcie przygotowanym przez Europejską Sieć Społeczną (European Social Network²) wymieniono dwa modele wsparcia osób z niepełnosprawnościami – tradycyjny i środowiskowy. Ten drugi, jak podkreślono, stopniowo wypiera model tradycyjny, jest bowiem zgodny z oczekiwaniami środowisk osób z niepełnosprawnościami, zapisanymi w konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (2006).

² Europejska Sieć Społeczna (ESN) zrzesza osoby planujące, zarządzające i realizujące publiczną pomoc społeczną, jak również pracowników organizacji nadzorujących lub jednostek badawczych. Wspiera rozwój efektywnej polityki społecznej oraz rozpowszechnia dobre praktyki w pomocy społecznej poprzez wymianę informacji i doświadczeń.

Istnieją dwa kontrastujące ze sobą modele opieki nad osobami niepełnosprawnymi. Tradycyjny model opieki bazuje na długoterminowym pobycie takich osób w instytucjach, gdzie opieka połączona jest z zamieszkaniem, zapewnieniem posiłków, a nawet z życiem towarzyskim. Z drugiej strony, skoncentrowana na jednostce opieka środowiskowa to model, który wspiera osoby niepełnosprawne w celu umożliwienia im zarządzania własnym życiem: miejscem zamieszkania, otrzymywaną opieką, jedzeniem i życiem społecznym. Sądzymy, iż to model opieki środowiskowej najlepiej pozwala osobom korzystającym z pomocy najpełniej korzystać z samodzielnego życia oraz dokonywać wyborów i sprawować kontrolę. (ESN, 2013, s. 9)

Koncepcja opieki środowiskowej wyraźnie koresponduje z podejściem społecznym i opartym na prawach modeli niepełnosprawności (*social or rights-based policy model*), rozwijanych od lat dziewięćdziesiątych XX w. Modele te oparte są na założeniu, że niepełnosprawność jest wytworem społeczeństwa i środowiska zaprojektowanego przez osoby sprawne dla osób w pełni sprawnych. Podkreślany jest fakt, że państwo powinno służyć wszystkim swoim obywatelom, zapewniając gwarancje obywatelstwa osobom z niepełnosprawnościami (Drake, 1999; Grabowska, 2023). Ukoronowaniem tego podejścia jest konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, której podstawą jest prawo osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia i bycia częścią społeczności na równi z innymi osobami oraz cieszenia się wolnością wyboru warunków życia i sprawowania nad tym życiem kontroli.

Niezależne życie, wolny wybór i kontrola, asystencja osobista

W komentarzu ogólnym do konwencji w następujący sposób wyjaśniono rozumienie terminu *niezależne życie*: „(...) osoby niepełnosprawne otrzymują wszystkie środki niezbędne do tego, by umożliwić im egzekwowanie wyborów oraz sprawowanie kontroli nad swoim życiem, jak również podejmowanie wszelkich decyzji, które tego życia dotyczą. Osobista autonomia oraz samostanowienie mają kluczowe znaczenie dla niezależnego życia (...)”. (art. 19). Dalej podkreślono, że niezależne życie nie musi oznaczać życia w samotności lub umiejętności samodzielnego wykonywania codziennych czynności: „Należy je postrzegać bardziej w kategorii wolności wyboru i kontroli, zgodnie z poszanowaniem godności osobistej oraz indywidualnej autonomii (...)”. (ibidem).

Rozwiązaniem gwarantującym niezależne życie jest umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami bycia częścią społeczności, poprzez zagwarantowanie im prawa do życia poza wszelkiego rodzaju instytucjami opiekuńczymi, w tym również, o ile są konieczne, dla prowadzenia samodzielnego życia, dostępu do usług asystencji osobistej. Asystencja osobista to szczególna forma wsparcia świadczona przez asystenta osobistego, która w komentarzu została określona jako *narzędzie*

umożliwiający osobom z niepełnosprawnościami prowadzenie niezależnego życia. Główne cechy usług asystencji osobistej to:

- dostępność do usług w oparciu o spersonalizowane kryteria, z gwarancjami jej finansowania i zapewnieniem godnych warunków pracy asystenta;
- kontrola osoby niepełnosprawnej nad usługą i dopasowanie jej do indywidualnych potrzeb, w tym sprawowanie kontroli nad rekrutacją i szkoleniami asystentów osobistych. W przypadku delegowania odpowiedzialności *pracodawcy* na inny podmiot, operatora usługi, zawsze to osoba niepełnosprawna musi pozostać w centrum podejmowanych decyzji dotyczących jej wsparcia.

Rozumienie i interpretacja terminu niezależnego życia nie musi być spójna wśród osób z niepełnosprawnościami. W wywiadach z ekspertami z Polski, na temat usług asystencji osobistej³, w definicjach niezależnego życia, pojawiały się takie określenia jak: podmiotowość osoby z niepełnosprawnością, samostanowienie i autonomia, wolny wybór i kontrola, dostępność otoczenia, odpowiedzialność. Eksperti nawiązywali do konwencyjnego rozumienia niezależnego życia, na co wskazują poniższe cytaty:

Dla mnie niezależne życie to możliwość decydowania na równych prawach przez osoby właśnie z niepełnosprawnością – tutaj w tym kontekście akurat mówiąc o osobach z niepełnosprawnościami – na równych prawach, na równych zasadach, jak inne osoby robić te same rzeczy, które inne osoby mogą robić, jeżeli oczywiście dana osoba chce je robić. Możliwość tego, żeby mieć pewne – trochę tak jak Adolf Ratzka i jest mi to bliskie, mówił i mówi, żeby robić rzeczy, które dla innych są jakby standardowe. Dla innych są po prostu takie z *automatu*, wydają się oczywiste. [W13, M]

Tak je definiuję jak je definiuje światowy ruch osób niepełnosprawnych. To jest możliwość podejmowania decyzji, wyborów, pewnej świadomości. Wyborów politycznych, każdego wyborów. (...) Tylko ja decyduję o tym, co się dzieje w moim życiu, jak moje życie przebiega. I to jest najważniejsza sprawa na świecie. [W20, M, OzN]

(...) samostanowienie, podmiotowość, prawo człowieka do decydowania o sobie. Myślę, że to jest kwintesencja niezależnego życia. W niektórych przypadkach to jest trudne, ale można do tego dążyć. Wszyscy jesteśmy spleceni, tak naprawdę każdy ma jakieś ograniczenia. I ja też się nie zabiorę za wspinaczkę skałkową, bo to nie mój klimat. A są ludzie, którzy się wspinają, no ale nie porównujemy tego do ciężkiej niepełnosprawności. Niepełnosprawności są różne, z każdą trzeba sobie w jakiś sposób poradzić, nie myśląc o ograniczeniach, tylko właśnie o możliwościach. Myślę, że niezależne życie oznacza życie na maksimum swoich możliwości. [W17, K, OzN]

³ Cytaty z wywiadów wykonanych w ramach projektu pt.: „Polityki prowadzenia niezależnego życia w Polsce i Norwegii na przykładzie polityki aktywizacji zawodowej i zatrudnienia studentów i absolwentów szkół wyższych”, realizowanego w latach 2019-2022, finansowanego z Funduszu Współpracy Dwustronnej, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021. Oznaczenia: W – numer wywiadu, M/K – płeć, OzN – osoba z niepełnosprawnością.

(...) dla mnie osobiście niezależne życie polega na samodzielnym myśleniu.

(...). A jeżeli człowiek przestaje, albo nie jest w stanie samodzielnie myśleć, no to już jest tragedia. (...) I dla mnie samodzielne życie, idąc dalej, to umiejętność, możliwość życia tak, jak się chce. Dlatego, że ja mam niepełnosprawne nogi i częściowo ręce, to jest fakt. Tylko, że w mojej głowie już nie ma mojej niepełnosprawności, ona mnie nie ogranicza. Ona mnie nie definiuje. [W23, K, OzN]

Wydaje mi się, że ciężko jest w jednym zdaniu zdefiniować *niezależne życie*, ale to na pewno jest również właśnie ponoszenie czasem konsekwencji za swoje głupie wybory i takie uczenie dorosłości. Pod kątem osób niepełnosprawnych to jest ta świadomość wyboru i określone z tym konsekwencje, negatywne i pozytywne. [W12, M, OzN]

Eksperci w swoich wypowiedziach, łączyli rozumienie niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami z aktywnością zawodową, społeczną czy w życiu prywatnym. Dostępność usługi asystencji osobistej dla osób z ograniczeniami w codziennym funkcjonowaniu, stwarzała możliwość prowadzenia samodzielnego życia i realizacji aspiracji, choć nie zawsze oznaczała pełną wolność.

Podam moją własną definicję niezależnego życia. Niezależne życie to jest to, które ja prowadzę (śmiech). [W21, M, OzN]

Może powiem, jak ja po prostu żyję. Sądzę, że żyję niezależnie. Bardzo odczuwam brak asystenta. Czyli brak osoby, która by mi pomagała, więc zatrudniam kogoś prywatnie. [W15, K, OzN]

Ja się będę czuł wolny, jeżeli będę mógł zrobić to, co każdy pełnosprawny człowiek, bez jakiegś tam ingerencji, bez żadnego współzucia (...) nawet asysty. Bo asysta jest w pewnym sensie też pewnym uzależnieniem. Tutaj nie możemy mówić, że on prowadzi niezależne życie, jeżeli asystent jest. [W16, M, OzN]

Usługa asystencji osobistej, jak twierdzi Teodor Mladenov, jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem do prowadzenia samodzielnego życia – jest tylko jednym z *filarów* niezależnego życia. Chodzi o wzajemne wsparcie (osób korzystających z usług asystencji osobistej), dostępne i przystępne cenowo mieszkania, transport, wsparcie finansowe, technologie wspomagające, odpowiednią opiekę zdrowotną i inne czynniki. Nie wszystkie osoby z niepełnosprawnościami potrzebują usługi asystencji osobistej, ale dla osób ze złożoną niepełnosprawnością i wieloma potrzebami wsparcia, asystencja osobista jest kluczowym filarem niezależnego życia (Mladenov, 2023).

Asystencja osobista w polsce – zatrudnienie i warunki pracy asystentów

W badaniach międzynarodowych nad usługami asystencji osobistej coraz częściej podkreślany jest aspekt warunków zatrudnienia i pracy asystentów osobistych. Początkowo we wdrażaniu usługi koncentrowano się głównie na podmiotowości i samostanowieniu osób z niepełnosprawnościami, odrzucając paternalistyczny

model opieki. Praktyki związane z wdrażaniem usługi w wielu krajach coraz silniej ujawniały niekorzystne warunki zatrudnienia i pracy asystentów, prowadzące do konfliktów, ale przede wszystkim do coraz większych trudności z pozyskaniem kandydatów do pracy. Wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, przy stosunkowo niskich wynagrodzeniach, przyczynił się do feminizacji usług asystencji osobistej i korzystania z zasobów migracyjnych.

W najnowszym raporcie przygotowanym przez International Labour Organization (ILO) i European Network on Independent Living (ENIL) zwrócono uwagę na konieczność poprawienia zatrudnienia i warunków pracy asystentów osobistych oraz zapewnienie odpowiednich szkoleń dla osób korzystających z usług asystentek i asystentów. Zapewnienie godnych warunków zatrudnienia i pracy asystentom powinno obejmować:

- stabilne umowy o pracę z zapewnieniem takich samych praw, jakie mają inni pracownicy,
- godziwe wynagrodzenia poprawiające retencję (zatrzymanie najlepszych pracowników) i ich jakość życia,
- widoczność (*visibility*) i uznanie dla pracy asystentów.

Wymienione czynniki mogą pomóc w zmniejszeniu niedoborów kandydatów do pracy. Z kolei szkolenia dla użytkowników usług powinny obejmować kwestie dotyczące wsparcia w zakresie wolności wyboru i kontroli na usługą, prowadzenia własnych szkoleń dla asystentów, zapobiegania molestowaniu i nadużyciom (Abramova-Mladenov, Crespo-Fernandez, 2023).

W Polsce do chwili obecnej usługa asystencji osobistej nie została wprowadzona jako rozwiązanie systemowe do krajowego porządku prawnego. Brak uregulowań ustawowych powoduje, że funkcjonuje ona w trybie programowo-projektowym. Początkowo była realizowana w ramach grantów unijnych i zadań zleconych organizacjom pozarządowym przez PFRON. Na jej upowszechnienie wpłynęło uruchomienie rządowych programów grantowych, finansowanych z Funduszu Solidarnościowego (ustanowionego w 2018 r.). Programy konkursowe, realizowane od 2019 r. w trybie rocznym, są kierowane do jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych (Giermanowska, Raław, Szawarska, 2022). Uruchomienie programów rządowych zwiększyło dostęp do usługi dla osób z niepełnosprawnościami, przyczyniając się jej upowszechnienia w środowiskach lokalnych. Zwiększyła się także liczba miejsc pracy dla asystentów, nie wpłynęło to jednak na poprawę stabilności ich zatrudnienia i warunków pracy.

Analizy dotyczące realizacji usług asystencji osobistej w Polsce wykonane w ramach projektu *Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych* (raport: *Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością w świetle analiz wybranych rozwiązań zagranicznych...*, 2021, s. 157-159) wskazały na takie kwestie dotyczące zatrudnienia i warunków pracy asystentów, jak:

- brak odpowiednio przygotowanych asystentów z właściwym podejściem

i predyspozycjami do pracy z osobami z niepełnosprawnością;

- brak doświadczenia praktycznego, a często także odpowiednich predyspozycji do pracy u osób posiadających dyplom asystenta osoby niepełnosprawnej;
- niekorzystne warunki pracy asystentów, niesprzyjające stabilności zatrudnienia w wyniku podejmowania pracy głównie na podstawie umów cywilnoprawnych.

Kolejne badania, dotyczące funkcjonowania usług asystencji osobistej w Polsce i Norwegii w oparciu o wywiady z asystentami i ekspertami, dowiodły prekarnego zatrudnienia i niekorzystnych warunków pracy asystentów w Polsce (Giermanowska i in., 2022). Badania potwierdziły dominację form zatrudnienia czasowego. Najczęściej były to umowy zlecenia, będące formą cywilnoprawną, niegwarantujące pełnej ochrony wynikającej z przepisów prawa pracy (tj. czasu pracy i odpoczynku, stabilności wynagrodzenia, ubezpieczeń społecznych, ciągłości zatrudnienia). Praca asystenta była też wykonywana w innych formach, ale z terminem określonym przez czas trwania projektu: na umowę o pracę na czas określony (regulowaną przez kodeks pracy), w formie zarejestrowanej działalności gospodarczej (samozatrudnienia), sporadycznie w ramach wolontariatu (umowy o wolontariat), bez wynagrodzenia. Z pracą projektową i dominacją czasowych form zatrudnienia łączyły się stawki wynagrodzenia i uzyskiwane dochody w danym miesiącu. Na ogół nie było możliwości negocjowania podwyżek, gdyż warunki były ustalane na początku projektu i nie można ich było zmienić. Nie było też gwarancji godzin pracy, które mogły się radykalnie zmienić w trakcie trwania projektu. Dla asystentów mogło to oznaczać zmniejszenie dochodów z pracy i pogorszenie warunków jej wykonywania, m.in. z powodu konieczności łączenia usług dla kilku osób, trudności z układaniem grafików, a także większej ilości czasu przeznaczonego na dojazdy do pracy. Asystenci mieli także niskie poczucie bezpieczeństwa w pracy w związku z wypadkami i chorobami, na skutek braku lub ograniczonej ochrony.

Wykonywaniu pracy asystenta osobistego towarzyszyło wiele niekorzystnych zjawisk. Asystenci niekiedy czuli się eksploatowani i stawiani w sytuacjach ryzykownych, pozostawali bez odpowiedniego wsparcia, musieli być nadmiernie dyspozycyjni, będąc niepewni swoich grafików pracy i nie mając gwarancji zastępstw w sytuacjach nagłych. W trakcie wykonywania usługi brakowało im wiedzy, umiejętności, odpowiednich szkoleń, m.in. w zakresie budowania relacji opartych na założeniach koncepcji niezależnego życia. Stąd w relacjach pracy często występowało zjawisko paternalistycznego traktowania przez asystenta osoby z niepełnosprawnością, typowe dla relacji w tradycyjnej pracy socjalnej. Brakowało też form instytucjonalnego wsparcia ułatwiających asystentom rozwiązywanie sytuacji problemowych (zależało to od operatora projektu i jego doświadczenia), a także form reprezentacji interesów zbiorowych – związków zawodowych i innych stowarzyszeń zawodowych.

Wyniki badań pokazały, że pozycja zawodowa asystentów osobistych odbiegała od statusu innych grup zajmujących się pomaganiem. W Polsce w sektorze

opieki mamy zawody/profesje, które mają wypracowane standardy kwalifikacji i umiejętności, ścieżki edukacyjne i zawodowe, a także formalne organizacje reprezentujące ich interesy – stowarzyszenia, związki zawodowe, jak jest to np. w przypadku pracowników socjalnych, rehabilitantów, terapeutów, opiekunów medycznych. Jeśli chodzi o asystentów osobistych, trudno mówić o tożsamości zawodowej i profesjonalizacji, ponieważ nie ma w zawodzie/usłudze asystenta osobistego wypracowanego standardu umiejętności i kwalifikacji zawodowych, a większość asystentów zatrudnionych jest projektowo, traktując to zajęcie jako pracę dorywczą. Asystenci swoje umiejętności przydatne w pracy z osobą z niepełnosprawnością zdobywali na krótkich szkoleniach wprowadzających, ale najczęściej poprzez doświadczenie w pracy asystenta osobistego. Wytworzeniu tożsamości zawodowej asystentów nie sprzyjało duże rozproszenie miejsc pracy, indywidualny i okresowy charakter zatrudnienia, ograniczony do czasu trwania projektu, oraz słaba integracja tego środowiska. Praca w zawodzie asystenta osobistego nie tworzyła możliwości rozwoju zawodowego i przewidywalnych ścieżek kariery. Dodatkowo ten zawód był słabo rozpoznawalny w społeczeństwie i nie cieszył się uznaniem społecznym (Giermanowska i in., 2022).

Uzyskane w badaniach rezultaty dotyczące zatrudnienia i warunków pracy asystentów osobistych pozostają aktualne. Podnoszone przez ILO i ENIL postulaty zapewnienia godnego zatrudnienia i warunków pracy asystentów osobistych są reakcją na zgłaszane problemy w ujawnionych badaniach porównawczych w różnych krajach, jak i w związku z obawami dotyczącymi pozyskania odpowiednich kandydatów do pracy. Nawet w krajach mających wieloletnie doświadczenia z funkcjonowaniem usługi, jak np. w Norwegii, wysokiej rotacji asystentów nie jest w stanie zatrzymać poprawa wyłącznie warunków materialnych, czyli wynagrodzenia za pracę. Ważne dla asystentów są takie wymiary pracy, jak możliwość rozwoju zawodowego, uznanie społeczne, podmiotowość w relacjach usługi, dialog społeczny (Giermanowska i in., 2022). Rosnące oczekiwania pracowników potwierdzają debaty i badania prowadzone przez ILO nad koncepcją *godnej pracy*, służące wzmocnieniu *jakości pracy* i ich urzeczywistnieniu w praktykach poszczególnych państw, co należy do obowiązków władz publicznych (Polańska, 2007; Sienkiewicz, 2022).

W marcu 2024 r. Prezydent RP Andrzej Duda wniósł do Sejmu projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami. Jego celem jest systemowe uregulowanie korzystania z usługi asystencji osobistej i stworzenie trwałych warunków dla osób z niepełnosprawnościami do realizacji możliwie pełnego samodzielnego życia:

Artykuł 1.2: Usługa asystencji polega na udzieleniu indywidualnego wsparcia osobom z niepełnosprawnościami w wykonywaniu codziennych czynności, których nie mogą one wykonywać na równi z innymi osobami. Celem usługi asystencji jest realizacja prawa do aktywnego włączenia i możliwie pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym, aktywności zawodowej, ze szczególnym uwzględnieniem ich wolności osobistej i niezależności w życiu codziennym (Prezydencki projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami, 2024).

W projekcie ustawy uregulowane zostało zatrudnienie i warunki pracy asystentów. Asystentem osobistym będzie mogła zostać każda osoba, która wyrazi taką wolę, po odbyciu ogólnego szkolenia i instruktażu szczegółowego, przeprowadzonego przez osobę z niepełnosprawnością. Projekt zakłada szkolenia dla asystentów, m.in. z tematyki pomocy przedmedycznej i ewakuacji osób z niepełnosprawnościami. Usługi mają być realizowane w sposób ciągły, co oznacza, że asystenci mają być zatrudniani na umowę o pracę, co ma zachęcić do pozostawiania w zawodzie. Mogą być także zatrudniani na umowę o świadczeniu usług lub inną umowę. Osoby świadczące usługę asystencji będą miały prawo do superwizji, otrzymają także wsparcie w sprawach pracowniczych koordynatora usługi asystencji. Wynagrodzenia na poziomie jednego etatu zaplanowano w wysokości 5170 zł brutto (ok. 6280 zł brutto pracodawcy).

Przedstawiony projekt ustawy, mimo wielu konsultacji, nie spotkał się z pozytywnym przyjęciem. Wśród zgłaszanych postulatów znajdują się takie, które dotyczą zatrudnienia i warunków pracy asystentów m.in.: „(...) brak realnej możliwości wyboru realizatora usługi i praktycznej możliwości wyboru asystenta osobistego, ale też realizacji czynności opiekuńczo-medycznych, indywidualizacji zakresu asystencji, w tym stawek oraz szkoleń i najpewniej niski poziom zarobków asystentów osobistych” (Zawistny, niepełnosprawni.pl). Wiceminister rodziny Łukasz Krason, pełnomocnik rządu ds. osób niepełnosprawnych stwierdził, że projekt prezydencki jest niewystarczający i poinformował, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opracowywany jest nowy projekt regulujący systemowy dostęp do asystencji (Krason, Prawo.pl).

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że wdrożenie rozwiązania systemowego usługi asystencji osobistej jest silnie powiązane z procesami deinstytucjonalizacji i zmianą praktyk pomocowych. Procesy te są odpowiedzią na rosnące oczekiwania środowiska osób z niepełnosprawnościami w kwestii upodmiotowienia i samostanowienia oraz tworzą realne możliwości prowadzenia niezależnego życia i uczestnictwa w społecznościach. Wyniki badań przekrojowych w Hiszpanii wskazują, że priorytetowe traktowanie niezależnego życia, upodmiotowienia i samostanowienia jednostek ma pozytywny wpływ na dobrostan emocjonalny osób z niepełnosprawnościami i ich jakość życia oraz na skuteczność projektowanych usług zdrowotnych i społecznych, i innych polityk publicznych (Cegarra, Cattaneo, Ribes, Solana-Sánchez, Saurí, 2023). Potwierdzają to także rezultaty badań prowadzonych w Polsce, dotyczące polityki aktywizacji na rynku pracy jednostek wykluczonych społecznie, oparte na modelu *empowerment* (Rymsza, Karwacki, 2017).

Asystencja osobista może być szansą na prowadzenie w miarę możliwości samodzielnego i niezależnego życia (z zachowaniem wolności wyboru i kontroli osoby z niepełnosprawnością), o ile będą dobrze zdiagnozowane zindywidualizowane

potrzeby, odpowiednio dostosowane warunki dostępu do usługi oraz gwarancje jej finansowania. Z drugiej strony muszą być zapewnione godne warunki zatrudnienia i pracy asystentów osobistych. Troska o zachowanie podmiotowości i samostanowienia osób z niepełnoprawnościami, przy zagwarantowaniu godnych i indywidualnie akceptowanych warunków zatrudnienia i pracy asystentów, tworzą szansę na wdrożenie stabilnej, profesjonalnej usługi.

Bibliografia:

- Angelova-Mladenov, L., Crespo-Fernandez, R. (2023). *Towards Dignity and Autonomy: A Comprehensive Look at Personal Assistance Policies for Persons with Disabilities Worldwid*, ILO, ENIL. Pobrane z: https://enil.eu/wp-content/uploads/2024/03/ILO_ENIL_Towards-Dignity-and-autonomy_-A-Comprehensive-Look-at-Personal-Assistance-Policies-for-Persons-with-Disabilities-Worldwide.pdf (dostęp 8.04.2024).
- Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością w świetle analiz wybranych rozwiązań zagranicznych oraz systemu i doświadczeń krajowych. Raport zbiorczy.* Pobrane z: *Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością w świetle analiz wybranych rozwiązań zagranicznych oraz systemu i doświadczeń krajowych* (malopolska.uw.gov.pl) (dostęp 8.04.2024).
- Bojanowska, E. (2021). Ryzyko niesamodzielności u osób starszych i związana z nim potrzeba opieki długoterminowej. W: E. Bojanowska, G. Uścińska (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnej polityki społecznej i między nauką a praktyką* (s. 211-226). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Cegarra, B., Cattaneo, G., Ribes, A., Solana-Sánchez, J., Saurí, J. (2023). Independent living, emotional well-being, and quality of life in people with disabilities: the mediator role of self-determination and satisfaction with participation. *Frontiers in Psychology*, vol. 14. DOI: doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1279014. Pobrane z: *Frontiers | Independent living, emotional well-being, and quality of life in people with disabilities: the mediator role of self-determination and satisfaction with participation* (frontiersin.org) (dostęp 8.04.2024).
- Drake, R.F. (1999). *Models of Disability Policy*. In: *Understanding Disability Policies*. Palgrave, London. DOI: doi.org/10.1007/978-1-349-27311-9_3.
- GUS. (2023). Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021*. Warszawa.
- Giermanowska, E., Raclaw, M., Szawarska, D. (2022). *Cień, który pozwala wyjść z cienia. Asystencja osobista dla osób z niepełnoprawnościami w Polsce i Norwegii*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

- Grabowska, I. (2023). Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych wspierających osoby z niepełnosprawnościami. Między koniecznością a wyborem. W: M. Rymśza (red.), *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie* (s. 53-81). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (2017). Komentarz ogólny Nr 5 (2017) na temat niezależnego życia i bycia częścią społeczności.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012 poz. 1169).
- Krasoń, Ł. (2024). Wypowiedź dla PAP. Pobrane z: Wiceminister Krasoń: pracujemy nad rządową ustawą o asystencji osobistej | Polska Agencja Prasowa SA (pap.pl) (dostęp 8.04.2024).
- Lindsay, S., Fuentes, K, Ragunathan, S., Li, Y., Ross, T. (2024). Accessible independent housing for people with disabilities: A scoping review of promising practices, policies and interventions. *PLoS One*, 19(1). DOI: 10.1371/journal.pone.0291228. Pobrane z: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10810508/> (dostęp 8.04.2024).
- Mladenov, T. (2023). *Personal Assistance - What should personal assistance look like?* Pobrane z: <https://www.independentliving.org/drd/personal-assistance-what-should-personal-assistance-look-like.html>. (dostęp 8.04.2024).
- Polańska, A. (2007). Godna praca człowieka fundamentem etyki w życiu gospodarczym. *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, nr. 10/1, s. 127-137.
- Prezydencki projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami. Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-rp-projekt-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnosciam,82107> (dostęp 8.04.2024).
- Rymśza, M., Karwacki, A. (2017). Między podejściem empowerment a zarządzaniem underclass. Dwa modele aktywizacji w polityce społecznej. W: A. Karwacki, M. Rymśza, B. Gąciarz, T. Kaźmierczak, B. Skrzypczak, *Nie-zatrudnieniowe wymiary aktywizacji. W stronę modelu empowerment?* Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Rymśza, M. (2023). Polityka deinstytucjonalizacji profesjonalnych praktyk pomocowych w perspektywie socjologicznej. W: M. Rymśza (red.), *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie* (s. 7-30). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Samodzielne życie: dokonywanie wyboru i kontrolowanie rzeczywistości.* (2013). Raport ESN dotyczący sposobu, w jaki służby społeczne w Europie promują wybór i kontrolę pośród osób niepełnosprawnych. Pobrane z: https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/Independent_living_report_PL_web.pdf (dostęp 8.04.2024).

-
- Sienkiewicz, Ł. (2022). Godna praca – koncepcja, pomiar i praktyka w wymiarze rynnowym i organizacyjnym. W: E. Bojanowska, G. Uścińska (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnej polityki społecznej – między nauką a praktyką* (s. 87-102). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych.
- Sochańska-Kawiecka, M., Kołakowska-Seroczyńska, Z., Zielińska, D., Makowska-Belta, E., Ziewie, Z. (2017). *Badanie potrzeb osób z niepełnosprawnych. Raport końcowy*. Warszawa: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
- Uścińska, G. (2021). Opieka długoterminowa. Niesamodzielność – nowe ryzyko socjalne. W: E. Bojanowska, G. Uścińska (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnej polityki społecznej i między nauką a praktyką* (s. 193-210). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Zawistny, A. (2024). *Opinia eksperta: Ustawa o asystencji Nieosobistej*. Pobrane z: <https://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/2178046;jsessionid=8D-837008C11BB56C750E1DFFD328C5F4> (dostęp 8.04.2024).

Rafał Bakalarczyk,

ORID: 0000-0003-3567-5422

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

USŁUGI SPOŁECZNE WOBEC OPIEKUNÓW RODZINNYCH I NIEFORMALNYCH – MOŻLIWE FUNKCJE I OBECNOŚĆ W POLSKIM SYSTEMIE WSPARCIA

Streszczenie: Celem artykułu jest omówienie zagadnienia usług społecznych w odniesieniu do wsparcia osób opiekujących się innymi, np. ze względu na wiek czy niepełnosprawność. Autor, po krótkim wprowadzeniu do tematyki usług społecznych we współczesnej debacie o polityce społecznej, przechodzi do rozważań na temat uwzględnienia w tym kontekście osób opiekujących się bliskimi – jako adresatów wsparcia usługowego. Dokonana zostanie próba kategoryzacji usług społecznych na rzecz opiekunów wedle różnych kryteriów, w tym odnoszącego się do potrzeb opiekuna, komponentów jego roli opiekuńczej i kontekstów funkcjonowania. W drugiej części analizy znajdzie się przegląd usług, omówiony zostanie ich charakter i specyfika. W szczególności zostaną zaprezentowane usługi o charakterze:

- 1) wychowawczym i wyręczającym,
- 2) informacyjnym, doradczym i szkoleniowym.
- 3) oddziałującym na dobrostan psychiczny i psychospołeczny opiekuna,
- 4) aktywność zawodową i możliwości godzenia opieki z rolami zawodowymi.

Przeprowadzona w artykule analiza przedstawia zakres wymienionych usług w ramach krajowej polityki społecznej, skierowanej do opiekunów. Analiza zagadnienia – pod względem stanu prawnego w połowie trzeciej dekady XXI w. i w latach poprzedzających – prowadzi do wniosku, że sfera usług społecznych zorientowanych na wspieranie opiekunów rodzinnych i nieformalnych jest rozwinięta w stopniu niesatysfakcjonującym, choć następują częściowe pozytywne zmiany w tym zakresie.

Słowa kluczowe: opiekunowie nieformalni, opiekunowie rodzinni, usługi społeczne, opieka długoterminowa, osoby starsze, niepełnosprawność

Wprowadzenie

Usługi społeczne stanowią w ostatnich latach przedmiot refleksji nad kondycją rodzimych polityki społecznej i jej wyzwaniem. Rozważania i analizy na ten temat doczekały się także monograficznych opracowań na gruncie krajowej literatury przedmiotu (Grewiński, 2021). Tematyka nie jest jednak wyłącznie częścią akademickiego dyskursu, ale znalazła wyraz w dokumentach publicznych o charakterze

strategicznym, czego wyrazem jest przyjęta w 2022 r. *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)* (M.P. 2022 poz. 767), a Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej rekomenduje właśnie rozwój usług społecznych i ich uśrodkowanie jako jeden z filarów działań dla uzdrowienia polityki społecznej w aktualnej kadencji.

Jak twierdzą niektórzy badacze i teoretycy zagadnienia już samo zdefiniowanie usług społecznych bywa trudne z uwagi na to, że wymykają się one kategoryzacji i typologizacji. M. Grewiński proponuje następującą definicję:

Wszelkie działania i czynności o charakterze niematerialnym, skierowane na człowieka lub większą zbiorowość ludzką, które są podejmowane przez pracowników zawodów pomocowych (służb/profesji społecznych) lub inne osoby do tego przygotowane, mające na celu bezpośrednie zaspokojenie potrzeb jednostek i szerszych zbiorowości oraz wzbogacenie ich zasobów fizycznych, emocjonalnych, duchowych, psychologicznych i społecznych, w wyniku których oddziaływania osiąga się wyższą jakość i zadowolenie z życia oraz tworzy się kapitał ludzki, społeczny, kulturowy i intelektualny, uwzględniając fakt, że formy, metody i pakiety dostarczania usług mogą być zróżnicowane. Usługi społeczne są wytwarzane przez podmioty różnych sektorów, ale ramy ich udostępnienia określa państwo i/lub samorządy teorytorialne. (Grewiński, 2022)

A. Sowa-Kofta zwraca uwagę, że niekiedy definiowanie i kategoryzowanie usług społecznych dokonywane jest wedle grup, których potrzeby mają być zaspokajane. Jako przykład badaczka przywołuje definicję Komisji Europejskiej: usługi społeczne to „dobro publiczne dostarczane bezpośrednio do odbiorcy, w tym np. usługi pomocy społecznej, publicznych służb zatrudnienia, opieki nad dziećmi, opieki długoterminowej dla osób starszych lub osób z niepełnosprawnościami”¹.

Opiekunowie rodzinni czy nieformalni są jedną z grup, z perspektywy której możemy analizować zapotrzebowanie na usługi społeczne i ich dostarczanie, choć w literaturze przedmiotu czy w dokumentach strategicznych niekoniecznie są oni postrzegani jako grupa priorytetowa. Usługi w kontekście zapotrzebowania na opiekę długoterminową najczęściej są – jak choćby w przywołanej wyżej definicji Komisji Europejskiej – rozpatrywane pod kątem praw i potrzeb końcowych odbiorców: osób w podeszłym wieku, z niepełnosprawnościami, ewentualnie przewlekle chorych lub u kresu życia. Tymczasem warto zwrócić uwagę, że także osoby, które same nie potrzebują (do czasu) opieki, ale ją świadczą lub wspierają w ramach więzi i relacji nieformalnych lub półformalnych, również mogą być odbiorcami określonych usług społecznych. Opiekun rodziny/nieformalny (w niektórych opracowaniach ujmowany jako osoba opiekująca się bądź osoba wspomagająca) nie jest tylko tym, który udziela określonego wsparcia, ale także tym, który go potrzebuje

1 Definicja przywołana podczas wystąpienia A.Sowy-Kofty podczas debaty pt. *Wspieranie samodzielności i niezależnego życia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, zorganizowanej przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych 7 listopada 2023 r. Debatę można obejrzeć pod linkiem: Debata pt. „Wspieranie samodzielności i niezależnego życia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym” (youtube.com) (dostęp 10.03.2024).

w związku z pełnioną rolą i jej następstwami w różnych sferach własnego życia. Liczne świadectwa opiekunów, także wyrażane w formie protestów czy działań rzeczniczych i (samo)rzecznicych, a także opracowania naukowe (Anioł, Bakalarczyk, Frysztacki, Piątek, 2015)) jednoznacznie wskazują na wielowymiarowość ryzyka i wykluczenia osób z tej grupy – w wymiarze socjalnym, zawodowym, zdrowotnym czy psychospołecznym. To, co podnoszone było przez środowisko opiekunów w formie głośnych protestów, koncentrowało się jednak na kwestii niewystarczającego wsparcia finansowego, barier w jego uzyskaniu (zwłaszcza w drugiej dekadzie XXI w.) oraz braku możliwości pobierania go z pracą zawodową (zwłaszcza w trzeciej dekadzie XXI w.). Kwestia wsparcia o charakterze usługowym była zdecydowanie na dalszym planie, jeśli chodzi o formułowane postulaty i priorytety. Nie oznacza to jednak, że mają one marginalne znaczenie z perspektywy praw wspomnianej grupy. Niniejszy artykuł ma na celu z jednej strony kategoryzację usług społecznych na rzecz opiekunów, z drugiej zaś eksplorację tego zagadnienia w odniesieniu do dotychczasowego stanu polityki społecznej – w pierwszym ćwierćwieczu XXI w. O ile sytuacji opiekunów poświęcono wiele uwagi w rodzimej literaturze przedmiotu, o tyle, w opinii autora, brakuje osobnego opracowania ukazującego tę grupę z perspektywy usług społecznych – jako wyjściowej ramy analizy. Problematyka dostępności i korzystania z usług na rzecz opiekunów rodzinnych ma swoją długą tradycję w doświadczeniach i badaniach zagranicznych (literaturę przedmiotu można znaleźć w publikacjach z początku XXI w., np. Winslow, 2003), to w Polsce ten nurt badań i analiz był w tamym okresie słabiej obecny, co można wiązać także z krajowym deficytem systemowych rozwiązań usługowych na rzecz tej grupy. Obecnie coraz lepsze rozpoznanie oraz zrozumienie potrzeb i problemów opiekunów, a także będący w początkowej fazie rozwój niektórych usług na ich rzecz na szczeblu samorządowym i lokalnym, skłania do podjęcia tego zagadnienia także w polskim kontekście. Dalsza analiza będzie dokonana na podstawie literatury przedmiotu, aktów prawnych i opracowań oraz dokumentów o charakterze publicznym.

O usługach społecznych w kontekście opiekunów możemy mówić w trzech aspektach:

- usług skierowanych bezpośrednio do opiekunów rodzinnych i nieformalnych;
- usług wobec osób z niepełnosprawnościami lub starszych pośrednio wpływających na rolę i dobrostan opiekunów rodzinnych i nieformalnych;
- narzędzi wzmacniających doświadczenie, potencjał i prawa opiekunów w ramach systemu usług społecznych, zwłaszcza w sferze opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, opieki długoterminowej.

W dalszej części rozdziału zostanie podjęta głębsza analiza usług na rzecz opiekunów w pierwszym z wymienionych wymiarów. Trzeba jednak zaznaczyć, że na dobrostan opiekunów, jakość pełnionych przez nich obowiązków mogą

wpływać różne okoliczności ich życia osobistego. Zakres działań adresowanych do osób, które opieki potrzebują, dostępność i jakość formalnych usług opiekuńczych (w tym specjalistycznych z pomocy społecznej czy pielęgniarstwa w ramach opieki zdrowotnej; dostęp do wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego czy infrastruktura dostępnej opieki instytucjonalnej i półinstytucjonalnej) rzutują też na sytuację opiekunów rodzinnych czy nieformalnych. Istotne znaczenie ma też to, na ile w placówkach medycznych czy opiekuńczych uwzględnione są prawa i obecność opiekunów (np. w kontekście towarzyszenia w określonych zabiegach medycznych czy podczas długotrwałej hospitalizacji podopiecznego) oraz czy uwzględnia się ich doświadczenie, podmiotowość, zaangażowanie. Część opiekunów okazuje, w różnym stopniu i zakresie, swoje zaangażowanie także wówczas, gdy ich bliscy tymczasowo lub na stałe trafiają do placówki stacjonarnej (np. Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego lub Domu Pomocy Społecznej). Takie wsparcie i zaangażowanie nie tylko może się przekładać na jakość życia i opieki samych pacjentów czy mieszkańców placówek, lecz także może stanowić odciążenie i wsparcie w pracy personelu placówek.

Usługi bezpośrednio zorientowane na wsparcie opiekunów

Opiekunowie mogą być adresatami usług zarówno skierowanych do nich pośrednio, jak i bezpośrednio. Te drugie mogą odnosić się do wielu aspektów roli opiekuńczej/wspomagającej, jak również być zorientowane na różne wymiary życiowego dobrostanu, wykraczając poza samą funkcję opiekuńczą.

Usługi na rzecz opiekunów możemy próbować kategoryzować wedle różnych kryteriów, np. według kryterium podmiotowego, tj. jaką grupę opiekunów obejmuje dany rodzaj usługi (przykładowo: czy usługa jest kierowana do ogółu opiekunów, czy np. opiekunów osób w określonym wieku lub z określonymi typami schorzeń lub potrzeb opiekuńczych). Można też usługi kategoryzować według kryterium przedmiotowego (tj. zależnie od rodzaju świadczonej usługi) czy funkcjonalnego (jaką funkcję pełni dana usługa, za jaki obszar potrzeb odpowiada) albo też według innych kryteriów (np. konfiguracji międzysektorowej świadczenia finansowania i organizacji usług). Może się okazać, iż dany typ usługi odpowiada na różne obszary potrzeb równocześnie. Przykładowo: usługi zewnętrzne, odciążające opiekunów lub uzupełniające ich aktywność, mogą zarówno chronić przed wypaleniem i innymi negatywnymi konsekwencjami fizycznymi i psychicznymi długotrwałej opieki, jak również stanowić narzędzie ułatwiające godzenie roli opiekuńczej z innymi rolami, choćby zawodową.

Poniżej zostaną omówione rodzaje usług z podziałem na funkcje, a także z odniesieniem do ich obecności (lub braku) w polskim systemie polityki publicznej bądź jej założeniach strategicznych:

- usługi o charakterze wytchnieniowym i wyręczającym;
- usługi o charakterze szkoleniowym, informacyjnym i doradczym;
- usługi o charakterze psychologicznym, terapeutycznym oraz zorientowane na psychospołeczny dobrostan opiekuna;
- usługi zorientowane na wspieranie aktywności zawodowej opiekunów (i byłych opiekunów).

a) usługi o charakterze wytchnieniowym i wyręczającym

Jedną z najbardziej fundamentalnych usług społecznych, jakich mogą – przynajmniej w określonych sytuacjach – potrzebować opiekunowie są tzw. usługi wytchnieniowe, pozwalające na czasowe wyręczenie w opiece nad bliskimi. Zawarta w nazwie wytchnieniowość może odsyłać do potrzeby odpoczęcia czy wytchnienia od obciążającej fizycznie i psychicznie roli, pełnionej długotrwale. W praktyce jednak usługi te mogą także odpowiadać na inne potrzeby czy sytuacje, jak choćby konieczność hospitalizacji opiekuna czy inne kryzysy zdrowotne bądź życiowe. W ich obliczu brak realnie dostępnej opieki wytchnieniowej czy wyręczającej może stanowić zagrożenie bezpieczeństwa, zdrowia, a nawet życia zarówno po stronie opiekuna, jak i podopiecznego. Dlatego ten rodzaj usług społecznych wydaje się mieć pierwszoplanowe znaczenie.

Analizy polityki publicznej na rzecz opiekunów pokazywały, że do połowy 2015 r. praktycznie opieka wytchnieniowa była nieobecna na systemową skalę w Polsce (a pojawiała się zaledwie w formie działających lokalnie lub ponadlokalnie innowacji), aczkolwiek pod koniec drugiej dekady XXI w. poczynione zostały znaczne postępy, jeśli chodzi o rozwój opieki wytchnieniowej (Bakalarczyk, 2021). Jako cenny przykład można wskazać projekt Fundacji Imago, który zaowocował nie tylko konkretnymi usługami realizowanymi w ramach projektu, ale też inspirującymi analizami na temat dobrych praktyk w tym zakresie (Kuźniak, 2021).

Z punktu widzenia polityki publicznej przełomem było z pewnością przyjęcie programu *Opieka wytchnieniowa* w ramach Funduszu Solidarnościowego, który rozpoczął funkcjonowanie w 2019 r. (Borski, 2019a). Program jest corocznym ministerialnym programem konkursowym skierowanym do gmin i powiatów, a także organizacji pozarządowych. Wymienione podmioty mogą aplikować o wsparcie finansowe w realizacji usług opieki wytchnieniowej. Od początku obowiązywania programu widać tendencję wzrostową, jeśli chodzi o liczbę społeczności, w których te usługi są realizowane oraz krąg ich ostatecznych beneficjentów (Bakalarczyk, 2024). Kontrola NIK pokazała jednak szereg słabości, wśród których można wymienić brak ciągłości (w części skontrolowanych gmin świadczenia były udzielane przez kilka miesięcy w roku), mniejszy poziom dostarczenia usług niż wynikało to z lokalnie zgłaszanego zapotrzebowania, niepełne wykorzystanie środków, ograniczony zakres monitoringu realizacji usług (NIK, 2022). Przede wszystkim jednak formuła corocznego konkursu wykluczyła powszechny dostęp dla opiekunów bez względu na miejsce zamieszkania.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że poza przywołanym programem oraz innymi projektami w zakresie opieki wytechnieniowej, funkcje wytechnieniowe mogą pełnić też inne rozwiązania, funkcjonujące pod odmiennym szyldem. Mamy tu zwykle do czynienia z usługami społecznymi, które rzutują na sytuację opiekunów w sensie pośrednim.

Przykładem jest możliwość powoływania usług krótkoterminowego pobytu w ramach domów pomocy społecznej, co zostało zapisane w znowelizowanej w 2023 r. ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z nowymi przepisami, osoba potrzebująca takiego wsparcia może je uzyskać w ramach domu pomocy społecznej, jeśli takie usługi są w nim świadczone (jest to zadanie fakultatywne). Biorąc pod uwagę, że konieczne jest spełnienie wymogów kadrowych, lokalowych i dodatkowych usług (np. dwóch posiłków dla korzystających z tej formy wsparcia) trudno przewidzieć, jak duża liczba placówek będzie realizowała tego typu usługi. Wydaje się jednak, że tam gdzie tego typu usługi powstaną, będą one spełniały także funkcję wytechnieniową względem osób, których bliscy korzystają z tego typu wsparcia czy to w formie dziennej, czy całodobowej (prawo przewiduje jedną i drugą formę).

Teoretycznie funkcje, o jakich tu mowa, mogą pełnić też inne instytucje świadczące opiekę dzienną (także poza placówkami całodobowymi), a więc WTZ-y i ZAZ-y (choć ich rolą jest przede wszystkim rehabilitacja zawodowa i społeczna osób z niepełnosprawnościami, a nie oferowanie wytechnienia dla ich bliskich), środowiskowe domy samopomocy czy – w przypadku osób starszych – dzienne domy pomocy społecznej. Mówimy tu jednak o instytucjach, które skierowane są do osób dorosłych w różnym wieku i o różnym poziomie sprawności, ale mogących samodzielnie funkcjonować przynajmniej w niektórych czynnościach życia codziennego, a więc niekoniecznie wymagających intensywnej, całodobowej opieki. Dla osób całkowicie niesamodzielnych rozwiązaniem mogłyby być np. placówki oferujące opiekę dzienną, z uwzględnieniem złożonych czynności opiekuńczo-medycznych, rehabilitacyjnych i pielęgnacyjnych. Potencjał w tym zakresie mogą mieć planowane, bądź powstające na gruncie ustawodawstwa medycznego, instytucje działające w trybie dziennym. Można wymienić choćby dzienne domy opieki medycznej – na razie działające jedynie w ramach europejskich funduszy, *niewkomponowane* w polskie ustawodawstwo, choć przewidziane w strategii *Zdrowa Przyszłość* (Dz.U. 2021 poz. 1057). Innym rozwiązaniem, które zostało już uregulowane, są centra zdrowia 75+ w ramach ustawy o szczególnej opiece geriatrycznej (Dz.U. 2023 poz 1831), które mają szereg komponentów zdrowotnych i okołozdrowotnych. Jednym z takich komponentów powinno być centrum dziennego pobytu. Ustawa o szczególnej opiece geriatrycznej obowiązuje od stycznia 2024 r., niestety mające działać na szczeblu powiatowym centra nie powstają po wejściu w życie przepisów (Otto, 2023). Ponadto – jak sama nazwa wskazuje – krąg odbiorców ma być zawężony wiekowo do osób po 75 roku życia.

Gdy mowa jest o odciążeniu opiekunów, ten postulat nie musi odnosić się wyłącznie do przejęcia przez osoby trzecie czynności opiekuńczych czy wspomagających. Odciążenie może polegać także na przejęciu innych ról w gospodarstwie domowym, na które opiekun może mieć mniej czasu i energii. Rozwiązaniem

odpowiadającym w założeniu na te potrzeby może być tzw. pomoc w domu (Borski, 2019b). Jest to realizacja, przez osoby aktywizowane za pośrednictwem prac społecznie użytecznych, usługi pomocy w czynnościach domowych gospodarstwom z dziećmi niepełnosprawnymi. Rozwiązanie to wprowadzono do porządku prawnego w ramach programu *Za życiem* w 2017 r. Proweniencja tego rozwiązania wiąże je jednak z doświadczeniem rodzin z dziećmi głęboko niepełnosprawnymi, natomiast nie obejmuje innych sytuacji opiekuńczych, np. gdy opiekun rodzinny na co dzień wspomaga osobę bliską, która straciła sprawność na późniejszym etapie życia.

Podsumowując, można powiedzieć, że usługi o charakterze wytchnieniowym czy wyręczającym mogą przebiegać wielotorowo, w oparciu o różne przepisy i instytucje, zarazem, zgodnie ze stanem z 2024 r., trudno uznać te usługi za powszechne. Program rządowy Opieka wytchnieniowa pozostaje dostępny jedynie w ściśle określonym zakresie i realizowany jest w części społeczności lokalnych. Usługi krótkoterminowego pobytu są rozwiązaniem bardzo świeżym w systemie pomocy społecznej i fakultatywnym. Również ważna, choć wciąż czekająca na zmaterializowanie, jest możliwość wsparcia dziennego w ramach centrum zdrowia 75+, zaś dzienne domy opieki medycznej jako rozwiązanie systemowe pozostają wciąż w planach. Doceniając wielość form, w jakich mogą być realizowane usługi wytchnieniowe, oraz rozwój, jaki w tym względzie dokonał się przez ostatnie lata, nie powinna znikać z pola widzenia kwestia swego rodzaju elitarności pomocy wytchnieniowej, która nie jest usługą o charakterze systemowym, realnie dostępną dla szerokiej kategorii opiekunów, bez względu na wiek podopiecznego i miejsce zamieszkania.

b) usługi o charakterze szkoleniowym, informacyjnym, doradczym i konsultacyjnym

Ważnym elementem wsparcia mogą być usługi o charakterze informacyjnym, doradczym, konsultacyjnym. Zapotrzebowanie na tego typu usługi może wynikać z faktu, że wchodząc w role opiekuńcze jesteśmy często nieprzygotowani do wyzwań związanych ze sprawowaniem opieki, poruszania się po systemie, procedurach, ale także sposobach świadczenia opieki. Nierzadko nie umiemy też zadbać o siebie, swoje zdrowie i dobrostan. Potrzeba otrzymania usług nie musi dotyczyć wyłącznie pierwszego okresu, tuż po wejściu w rolę opiekuna, ale może dotyczyć także dalszych etapów, kiedy zmieniają się potrzeby podopiecznego, możliwości ich zaspokajania po stronie opiekuna, np. z powodu starzenia się, postępowania chorób czy zmieniającego się otoczenia instytucjonalnego.

Usługi tego typu nie doczekały się systemowego uregulowania i rozwoju na krajową skalę. Najbardziej zaawansowane są regulacje dotyczące dostępu do wsparcia informacyjno-doradczego dla rodziców i opiekunów dzieci, które stały się niepełnosprawne i potrzebujące opieki w związku z powikłaniami rozwojowymi w okresie prenatalnym bądź okołoporodowym. Zgodnie z realizowanym od 2017 r.

programem Za życiem, rodzice takich dzieci mogą otrzymać wsparcie ze strony asystenta rodziny, który miałby pełnić funkcję koordynatora i swoistego przewodnika po systemie pomocy.

Jak jednak pokazał raport NIK, dostęp do tej formy pomocy dla osób w powyższej sytuacji w pierwszych latach obowiązywania programu pozostawał mocno ograniczony (NIK, 2021). Uchwała z końca 2021 r., nowelizująca program i przedłużająca jego działania na kolejne lata (do 2027 r.), przewiduje stworzenie nowej profesji, tj. doradcy rodziny. Choć zgodnie z jej założeniami doradcy rodziny mieliby być powoływani już od 2023 r., w okresie pisania niniejszego artykułu (2024 r.) usługa ta nie została wdrożona. Istotne funkcje informacyjne pełni, prowadzony przez Pełnomocnika ds. Osób z Niepełnosprawnościami, portal opieka wytchleniowa, z którego osoby potrzebujące wsparcia przewidzianego w programie mogą nie tylko dowiedzieć się o przewidzianych w programie instrumentach, ale też skorzystać z wyszukiwarki dostępnych form wsparcia w danym województwie. Trzeba zaznaczyć, że zarówno portal, jak i przewidziane formy usług w postaci asystenta rodziny i – niewdrożonego dotąd – doradcy rodziny, nie obejmują informacyjnego i doradczego wsparcia dla osób opiekujących się bliskimi w późniejszych fazach życia. W tym względzie brakuje analogicznych instrumentów. Strategia rozwoju usług społecznych przewiduje wprowadzenie powołania funkcji koordynatora opieki, ale w pierwszych latach jej implementacji nie nastąpiło uruchomienie tej profesji.

Brakuje też na szerszą skalę pomocy o charakterze szkoleniowym, pozwalającym na zdobycie wiedzy i kompetencji w zakresie roli opiekunów i wspomagającej. Pewne funkcje w tym zakresie może pełnić z mocy prawa pielęgniarka opieki długoterminowej domowej. Wśród przypisanych jej ustawowo kompetencji znajduje się edukacja bliskich w zakresie opieki nad osobą chorą. Trzeba jednak pamiętać, że tylko część osób potrzebujących tej formy opieki korzysta z usługi pielęgniarki (przyznanie takiej pomocy zależy m.in. od spełnienia określonych kwalifikacji medyczno-sprawnościowych – poniżej 40 punktów w skali Barthel). Działania o charakterze szkoleniowym dla opiekunów przewidziane są natomiast w Strategii rozwoju usług społecznych oraz Zdrowa Przyszłość. W drugim z dokumentów przewidziano: opracowanie ramowego programu szkoleń dla opiekunów nieformalnych osób starszych potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu – do końca 2022 r., a następnie przeprowadzenie i organizację lokalnych szkoleń – do końca 2023 r. (Dz.U. 2021 poz. 1057).

W chwili powstawania niniejszego artykułu brakuje wiedzy na temat realizacji tychże założeń.

Mimo niedostatku rozwiązań w polityce publicznej na rzecz opiekunów w zakresie szkoleniowym czy warsztatowym, pierwsza połowa trzeciej dekady XXI w. przyniosła – nie bez wpływu pandemii – rozwój webinarów lub seminariów o charakterze stacjonarnym bądź hybrydowym, inicjowanych przez organizacje społeczne, inicjatywy oddolne czy instytucje lokalne. Możliwość realizacji tego typu wydarzeń pozwala na przełamanie barier w dostępie do wsparcia, a związanych np. z miejscem zamieszkania, wykluczeniem transportowym czy określoną

liczbą miejsc na seminariach stacjonarnych. Zarazem jednak pojawia się ograniczenie dla osób mniej lub bardziej wykluczonych cyfrowo, a ponadto niektóre z webinarów są odpłatne. Można zatem powiedzieć, że brakuje dostępu do usługi o charakterze systemowym, niezależnie od miejsca zamieszkania, wieku osoby, nad którą sprawowana jest opieka, oraz kompetencji cyfrowych i kondycji finansowej opiekuna.

c) usługi wsparcia psychologicznego, terapeutycznego i psychospołecznego

Kolejny rodzaj wsparcia, który może odpowiadać na newralgiczne i nierzadkie potrzeby opiekunów, to pomoc odnosząca się do dobrostanu psychicznego opiekuna. Sprawowanie opieki, zwłaszcza długotrwałej, w ograniczonym stopniu wspomaganą z zewnątrz i wobec osoby o znacznych zaburzeniach funkcjonalnych (np. w związku z niepełnosprawnością intelektualną, psychiczną czy chorobą otępienną) stanowi bardzo duże ryzyko i obciążenie dla opiekunów. Wielu z nich jest narażonych na depresję, wypalenie, zaburzenia o charakterze nerwicowym czy tzw. zespół stresu opiekuna. Przeciążeniu psychicznemu mogą także towarzyszyć zaburzenia somatyczne bądź być ich następstwem. Ponadto opiekunowie, zwłaszcza pełniący swą rolę intensywnie, narażeni są na osamotnienie, zawężenie sieci relacji i wsparcia czy niemożność pełnienia innych, pozaopiekunich ról społecznych. Z tego względu tak newralgiczne znaczenie mają usługi odpowiadające na tego typu potrzeby i rodzaje ryzyka. Niekiedy mogą one być wręcz fundamentalnym bezpiecznikiem, podtrzymującym zdolność do kontynuacji roli opiekuńczej i podtrzymania lub podniesienia jej jakości, a także ograniczenia zagrożenia dla zdrowia (i nieraz życia) zarówno opiekuna, jak i osoby otrzymującej opiekę. Z uwagi na szczególną ekspozycję na ryzyko uszczerbku zdrowia psychicznego i zarazem ograniczenia w możliwości korzystaniu ze wsparcia psychologicznego na warunkach ogólnych, wydaje się, że uzasadnione jest – obok poprawy dostępności opieki psychologicznej i psychiatrycznej dla ogółu ludności – tworzenie dodatkowych ścieżek lub form wsparcia adresowanego właśnie do osób opiekujących się bliskimi. Ich ograniczenia w dostępie do tego typu wsparcia, leczenia, opieki, czy terapii mogą mieć co najmniej dwojakie źródło: ograniczenia czasowe (opiekun nie decyduje się skorzystać ze wsparcia, gdyż nie może odstąpić od stałego wspierania bliskiej osoby) i ekonomiczne (zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem może uniemożliwiać korzystanie np. z tego typu usług w warunkach komercyjnych).

W Polsce brakuje wyodrębnionych instrumentów usługowych zorientowanych na zdrowie psychiczne opiekunów (i kryzysy tego zdrowia). Potrzeby w tym zakresie są dostrzeżone i ujęte zarówno w Strategii rozwoju usług społecznych, jak i strategii Zdrowa Przyszłość, choć nadal pozostajemy w obliczu konieczności realizacji założeń zapisanych w obydwu dokumentach, ale wciąż niewdrożonych. W strategii Zdrowa Przyszłość przewidziano opracowanie programu realizacji pilotażu wsparcia psychologicznego i profilaktyki zdrowia psychofizycznego dla

opiekunów osób starszych i potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu – do końca 2022 r., następnie przeprowadzenie pilotażu tego typu wsparcia dla przynajmniej tysiąca opiekunów – do końca 2025 r., ewaluację rezultatów pilotażu i analizę możliwości włączenia przetestowanych rozwiązań do systemu świadczeń gwarantowanych – do końca 2026 r., oraz „Włączenie pozytywnie zwalidowanych form wsparcia psychologicznego dla opiekunów nieformalnych osób starszych i potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu do systemu publicznej ochrony zdrowia – do końca 2030 r.” (Ministerstwo Zdrowia, 2021).

Natomiast istnieje już praktyka realizacji tego typu usług w ramach programów pilotażowych czy lokalnych inicjatyw samorządowych lub pozarządowych. Przykładem mogą być działające w niektórych gminach grupy wsparcia dla opiekunów (Sowa-Kofta, 2023a) czy telefony wsparcia i zaufania.

d) usługi ukierunkowane na aktywność zawodową opiekunów i godzenie tej aktywności z rolami opiekuńczymi czy wspomagającymi

Kolejnym obszarem wymagającym wsparcia, także w formie określonych usług jest sfera możliwości wejścia czy powrotu na rynek pracy lub pozostania na nim w czasie, w którym sprawuje się opiekę (a także po okresie jej sprawowania). Tematyka godzenia pracy z opieką była już wielokrotnie podejmowana w opracowaniach zagranicznych (Eurofound, 2025), jak i krajowych (Jurek, 2015). Instrumentarium stosowane w tym celu może obejmować szereg komponentów, nie tylko usługowych. Chodzi na przykład o odpowiednie regulacje rynku pracy i ich egzekwowanie, czy o zasady odnoszące się do pobierania świadczeń finansowych z tytułu sprawowanej opieki. W Polsce przez lata to właśnie formy regulacji, a konkretnie ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie pozwalały na łączenie pobierania świadczeń opiekuńczych (świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek dla opiekuna) z pracą zarobkową, co było jednym z hamulców dla aktywności zawodowej opiekunów. Aktualnie, w związku z wejściem w życie ustawy o świadczeniu wspierającym, to ograniczenie prawne przynajmniej dla części osób może zostać usunięte, aczkolwiek nadal część osób opiekujących się bliskimi może mieć trudności w rozpoczęciu lub kontynuacji ścieżki zawodowej. Jednym z czynników ułatwiających mogą być właśnie określone usługi społeczne. Chodzi o usługi aktywnego rynku pracy, zorientowane na wejście lub powrót do aktywności zawodowej, lub zwiększenie tzw. zatrudnialności (np. poprzez udział w określonych stażach, szkoleniach etc.). Usługi te mogą być także zorientowane na opiekunów lub w ramach ogólniejszych mechanizmów zawierać preferencje dla tej grupy. Przepisy ustawy o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia, znowelizowane w 2017 r. w ramach realizacji programu Za życiem, zawierają szereg rozwiązań w zakresie aktywnych instrumentów rynku pracy przeznaczonych dla członków rodzin dzieci z niepełnosprawnościami. Są to jednak w większości rozwiązania nie ściśle usługowe, a związane z udzielaniem dotacji lub pożyczek na stworzenie i adaptację miejsc pracy dla

takich osób lub na założenie przez nich działalności gospodarczej. Ponadto, podobnie jak w kontekście wielu innych przyjętych wraz z programem *Za życiem zmian*, rozwiązania te nie obejmują osób mających pod opieką osobę pełnoletnią.

Inną grupą usług, które pozwalają na utrzymanie aktywności opiekunów na rynku pracy, mogą być usługi zastępujące w czynnościach opiekuńczych lub wspierających na czas, kiedy opiekun oddaje się czynnościom zawodowym. Tego typu usługi, o których częściowo była mowa choćby w podrozdziale dotyczącym wsparcia wytechnieniowego i wyręczającego, mogą stanowić także element wsparcia dla roli zawodowej osób opiekujących się bliskimi. Można spodziewać się, że w najbliższym czasie w tym zakresie pojawi się nowy instrument – bon opiekuńczy (początkowo dla osób w wieku 75+), którego wprowadzenie zostało zapowiedziane przez Minister ds. Polityki Senioralnej, Marzenę Okłę-Drewnowicz. Zgodnie z zapowiedziami to rozwiązanie miałyby na celu właśnie wspomoczenie opiekuńcze osób, których bliscy są aktywni zawodowo. W chwili pisania niniejszego artykułu nie jest jeszcze znany gotowy projekt.

Duże znaczenie mogą mieć usługi tzw. teleopieki, pozwalające na częściową organizację, świadczenie czy koordynację procesów na odległość, dzięki czemu opiekun mógłby na jakiś czas oddalić się od osoby pod opieką, co ułatwiłoby wykonywanie roli zawodowej także poza miejscem zamieszkania/sprawowania opieki. W Polsce system usług teleopiekuńczych jest w początkowej fazie rozwoju, a za pewne kroki w dobrym kierunku można uznać wprowadzenie systemu opasek bezpieczeństwa SOS, dystrybuowanych w ramach programu *Korpus Wsparcia Seniora* (MRPiPS, 2023). Jest to jednak rozwiązanie niepowszechne, adresowane tylko do seniorów i to niekoniecznie wystarczające wobec potrzeb i możliwości osób potrzebujących bardziej intensywnej opieki lub ich bliskich.

Godny podjęcia jest też temat wsparcia (także usługowego) w aktywizacji zawodowej byłych opiekunów. Doświadczenie długotrwałej opieki sprawia, że po jej ustaniu może być trudno wrócić na rynek pracy. Odpowiednio sprofilowane i dostępne usługi aktywnego rynku pracy (choćby analogiczne do tych, które zastosowano względem rodziców dzieci niepełnosprawnych w ramach programu *Za życiem*) mogłyby okazać się pomocne dla osób z tej grupy.

Podsumowanie

Kategoryzacja usług na rzecz opiekunów dokonana została przede wszystkim na podstawie analizy funkcji, wymiarów doświadczenia i potrzeb opiekunów. Z pewnością dalszych i pogłębionych badań (także empirycznych) wymaga analiza usług poprzez pryzmat szeregu parametrów, takich jak konfiguracja międzysektorowa ich organizowania i świadczenia, jakość oraz dostępność (formalna, podażowa, przestrzenna, cenowa etc.). Przegląd możliwych obszarów i form usług społecznych skierowanych do opiekunów, w kontekście ich obecności w krajowym systemie wsparcia lub założeniach jego reform, zestawia tabela nr 1.

Tabela nr 1. Usługi społeczne na rzecz opiekunów i ich obecność w polskim systemie wsparcia

	Obecność w systemie
Usługi wytchnieniowe i wyręczające w różnych aktywnościach	<p>Program <i>Opieka wytchnieniowa</i>;</p> <p>Możliwość krótkoterminowego pobytu w ramach DPS, program <i>Pomoc w domu</i>; pośrednio: różne formy wsparcia i opieki w trybie dziennym.</p> <p>Brak rozwiązania na poziomie systemowym, powszechnie dostępnego dla mieszkańców całego kraju.</p>
Usługi informacyjne, doradcze, konsultacyjne, szkoleniowe	<p>W odniesieniu do rodziców dzieci głęboko niepełnosprawnych możliwość skorzystania z asystenta rodziny, w planach jest stworzenie nowej profesji doradcy rodziny. Dla grupy tej przewidziany jest też rządowy program <i>Za życiem</i>. Brakuje analogicznych rozwiązań dla opiekunów osób w innych fazach życia.</p> <p>Istnieją oddolne i lokalne warsztaty o charakterze informacyjnym czy szkoleniowym, ale generalnie brak rozwiązania w tym obszarze na poziomie systemowym, powszechnie dostępnego dla mieszkańców.</p>
Usługi wsparcia psychologicznego i zorientowane na dobrostan psychospołeczny opiekuna	<p>Brak rozwiązań systemowych, w niektórych społecznościach telefon zaufania/ wsparcia dla opiekunów, projekty w formie seminariów lub webinarów zorientowanych na wsparcie psychologiczne i emocjonalne opiekunów, lokalne grupy wsparcia opiekunów najczęściej działające w ramach projektów lub niesformalizowanych działań.</p>
Usługi zorientowane na aktywność zawodową i powrót na rynek pracy	<p>Wsparcie w formie wybranych instrumentów aktywnego rynku pracy w ramach programu <i>Za życiem</i> dla członków rodzin chcących wrócić/wejść na rynek pracy; nie obejmuje to jednak opiekunów osób dorosłych ani byłych opiekunów.</p> <p>Brak systemowych i kompleksowych rozwiązań w zakresie teleopieki</p>

Źródło: opracowanie własne uwzględniające stan prawny z 2024 r.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, iż rozwój usług opiekuńczych zorientowanych na różnorodne potrzeby opiekunów pozostaje wciąż, w połowie trzeciej dekady XXI w., dalece niewystarczający. Spośród różnych przanalizowanych wymiarów usług, największy postęp nastąpił w zakresie usług wytchnieniowych i wyręczających (choć i tu daleko do powszechności), podczas gdy pozostałe formy omówionych usług mają charakter albo lokalny lub projektowy, albo dotyczą tylko bardzo konkretnych subkategorii opiekunów (np. rodziców niepełnosprawnych dzieci). Konkluzja ta skłania do wniosku, że ten obszar usług społecznych pilnie wymaga dalszego rozwoju.

Za koniecznością i pilnością działań w tym kierunku przemawia fakt, że zaniechania na tym polu mogą wzmacniać poziom wielorakiego ryzyka dla dobrostanu, zdrowia (psychicznego i fizycznego) i życia opiekuna, a z drugiej strony mogą działać negatywnie na jakość opieki i życia beneficjentów opieki. Ograniczenia czy wręcz braki w dostępie do wsparcia usługowego zwiększają też ryzyko obecności sytuacji kryzysowych w sferze opieki. Impulsem do rozwoju usług społecznych na rzecz opiekunów może być agenda ds. deinstytucjonalizacji oraz przyjęte już

dokumenty strategiczne, takie jak Strategia rozwoju usług społecznych czy Zdrowa Przyszłość. W dokumentach tych przewidziano wprowadzenie bądź rozwój usług społecznych skierowanych do opiekunów, aczkolwiek założenia te wciąż czekają na realizację.

Bibliografia

- Anioł, W., Bakalarczyk, R., Frysztacki, K., Piątek, K. (2015). *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Bakalarczyk, R. (2024). *Wsparcie opiekuńcze seniorów i osób o ograniczonej samodzielności 2015-2023*. Raport. Warszawa: Instytut Polityki Senioralnej.
- Bakalarczyk, R. (2021). Polityka wobec rodzin z osobami starszymi pod opieką po trzech dekadach od ustrojowego przełomu. W: A. Durasiewicz, P. Czarnecki (red.), *Polityka społeczna i praca socjalna wobec rodziny w Polsce w latach 1989-2019*. Warszawa: Elipsa.
- Banasik, A. (2023). *Trzeba podzielić 800+*. Cztery kroki do uzdrowienia polityki społecznej. Serwis Samorządowy PAP (dostęp 8.03.2024).
- Otto, P. (2023). Seniorzy pod kompleksową opieką. Co zmieni ustawa o szczególnej opiece geriatrycznej? *Dziennik Gazeta Prawna*.
- Borski, M. (2019b). Aktywizacja zawodowa opiekunów osób z niepełnosprawnościami jako ważne zadanie państwa – wybrane zagadnienia. *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, nr 26, s.153-165.
- Borski, M. (2019a). Opieka wychnieniowa jako ważny instrument wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami. *Roczniki Administracji i Prawa*, nr 29 (2), s. 151-167.
- Eurofound. (2015). *Working and caring: Reconciliation measures in times of demographic change*.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa: Elipsa.
- Grewiński, M. (2022). O definiowaniu usług społecznych w politykach publicznych. W: A. Sowa-Kofta, P. Popławski (red.), *Zatrudnienie socjalne a rozwój usług społecznych w Polsce*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Jurek, Ł. (2015). *Łączenie pracy zawodowej z opieką nad osobą starszą*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2023). *Program Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2024*. Warszawa.
- Ministerstwo Zdrowia. (2021). *Zdrowa Przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021-2027, z perspektywą do 2030*. Załącznik do

- uchwały nr 196/2021 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r.
- NIK. (2021). Realizacja Kompleksowego Programu Wsparcia dla rodzin *Za życiem*. Informacja o wynikach kontroli.
- NIK. (2022). Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wytchnieniowego. Informacja o wynikach kontroli.
- Sowa-Kofta, A. (2023a). Rozwój usług pomocy i wsparcia dla seniorów oraz opiekunów osób niesamodzielnych. W: E. Bojanowska, R. Czekalski (red), *Pandemia a seniorzy. Wyzwania-działania-rozwiązania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW.
- Sowa-Kofta, A. (2023b). *Wspieranie samodzielności i niezależnego życia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*. Pobrane z: <https://debaty.ipiss.com.pl/debaty> (dostęp 10.03.2024).
- Kuźniak, P. (2021). *Model tworzenia lokalnych programów opieki wytchnieniowej*. Wrocław: Fundacja Imago.
- Za życiem*. Portal informacyjny (zazyciem.gov.pl) (dostęp 08.03.2024).
- Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin *Za życiem* (M.P. 2016 poz. 1250).
- Uchwała nr 189 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin *Za życiem* (M.P. 2022 poz. 64).
- Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. 2022 poz. 767).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz.1693).
- Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o szczególnej opiece geriatrycznej (Dz.U. 2023 poz. 1831).
- Winslow, B.W. (2003). Family Caregivers' Experiences with Community Services: A Qualitative Analysis. *Public Health Nursing, Volume 20, Issue 5*, pp. 341-348.

CZĘŚĆ II

Rynek pracy
– ubezpieczenia społeczne

Gertruda Uścińska*

ORCID: 0000-0001-7379-5156

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

CUDZOZIEMCY NA POLSKIM RYNKU PRACY I W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Streszczenie: W tekście zaprezentowano analizę stanu prawnego i danych statystycznych dotyczących sytuacji cudzoziemców na polskim rynku pracy i w polskim systemie ubezpieczenia społecznego. Eksplorowano różne źródła danych, z których można czerpać wiedzę o skali i charakterze obecności cudzoziemców w Polsce: dane Głównego Urzędu Statystycznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, rejestry odpowiednich urzędów i służb. Szczególną uwagę zwrócono na ukraińskich uchodźców w kontekście ich masowego napływu do Polski po agresji Rosji na terytorium Ukrainy od 24 lutego 2022 r. Również w odniesieniu do tej grupy cudzoziemców przeanalizowano ich sytuację na polskim rynku pracy i w ubezpieczeniach społecznych.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, rynek pracy, ubezpieczenia społeczne, wyzwania

Wprowadzenie

Obywatelstwo to szczególna więź prawna między osobą a jej państwem. Ta więź może być nabyta przez urodzenie lub naturalizację, niezależnie od tego, czy odbywa się ona przez deklarację, wybór, małżeństwo lub w inny sposób zgodny z prawem krajowym¹. Przywołaną definicją legalną, pochodzącą z ustawodawstwa unijnego, posługuje się m.in. Główny Urząd Statystyczny (GUS), opracowując wszelkie dane dotyczące ludności i jej spraw w podziale na obywatelstwo.

Obywatelstwo polskie nabywa się przede wszystkim przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (tzw. prawo krwi)². Obywatelstwo należy do wyjątkowo trwałych więzi. Nie można go utracić, chyba że osoba sama się go zrzeknie. Ta możliwość jest jednak ograniczona wynikającym z prawa międzynarodowego

* Prof. G. Uścińska jest przewodniczącą Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk.

¹ Definicja sformułowana w art. 2 ust. 1 lit. d rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, s. 23). Obywatelstwo może być także analizowane w ujęciu politologicznym, tj. jako więź o charakterze politycznym.

² Art. 34 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Inne sposoby, określane na poziomie ustawy zwykłej, to nadanie lub przywrócenie obywatelstwa, a także uznanie za obywatela. Nie jest w Polsce jednym z takich sposobów – małżeństwo.

obowiązkiem przeciwdziałania bezpaństwowości³. Nie jest jednak wykluczone posiadanie przez obywatela polskiego jednocześnie obywatelstwa innego państwa. Taka osoba jest traktowana przez państwo polskie tak jak każdy inny obywatel. Ma takie same prawa i obowiązki, nie może w szczególności posługiwać się tą okolicznością przed organami państwa polskiego.

Na pojęciu obywatelstwa opiera się pojęcie cudzoziemca. Dana osoba jest uznawana przez państwo, w którym przebywa, za cudzoziemca, jeśli nie posiada obywatelstwa tego kraju. Jest to jedyne kryterium różnicujące obywatela i cudzoziemca. Jeśli dana osoba ma obywatelstwo polskie, to nie jest cudzoziemcem, choćby miała jednocześnie inne obywatelstwa.

Motywy, dla których cudzoziemcy przyjeżdżają i przebywają w innym kraju, są różnorodne, między innymi: stałe lub czasowe zamieszkanie, praca zarobkowa, nauka, relacje rodzinne i osobiste, turystyka wypoczynkowa, wyjazdy służbowe, wyjazdy zdrowotne, zakupowe czy tranzyt, ale też uchodźstwo, repatriacja.

W tekście zaprezentowano analizę stanu prawnego i danych statystycznych odnoszących się do sytuacji cudzoziemców na polskim rynku pracy i w ubezpieczeniach społecznych, funkcjonujących na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴.

W tekście eksplorowano różne źródła danych, z których można czerpać wiedzę o skali i charakterze obecności cudzoziemców w Polsce oraz ich wpływie na polską gospodarkę i system zabezpieczenia społecznego. Są to publikowane przez Główny Urząd Statystyczny dane pochodzące m.in. z wykonywanych co dekadę spisów powszechnych ludności. Są to także dane z ewidencji ludności czy Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Przegląd obejmuje również dane publicznych służb zatrudnienia na temat dokumentów legalizujących pracę cudzoziemców, a także dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na temat ubezpieczonych i świadczeniobiorców według obywatelstwa oraz o zawieranych umowach o dzieło.

Szczególną uwagę zwrócono na ukraińskich uchodźców w kontekście ich masowego napływu do Polski po agresji Rosji na terytorium Ukrainy. Również w odniesieniu do tej grupy cudzoziemców przeanalizowano ich sytuację na polskim rynku pracy i w ubezpieczeniach społecznych, korzystając z danych pochodzących z rejestru Straży Granicznej, rejestru PESEL i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

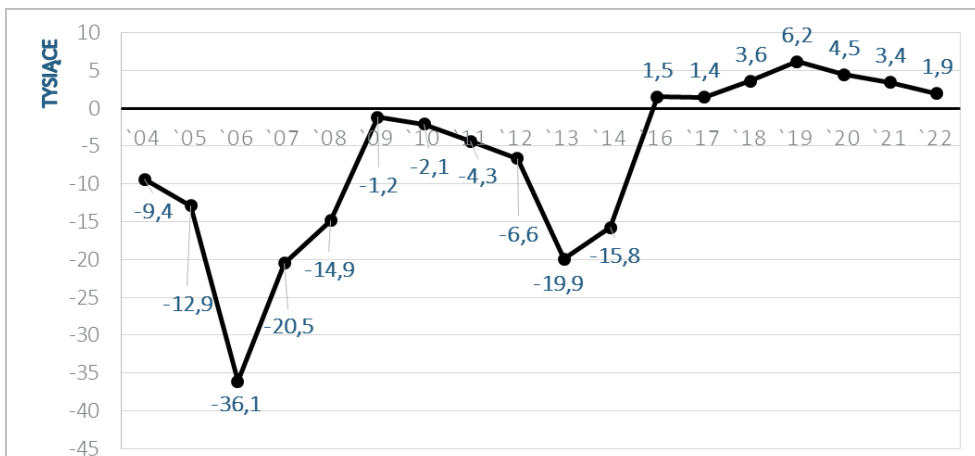
Analiza stanu prawnego oraz danych statystycznych ma na celu poznanie prawdziwych rozmiarów obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy i w ubezpieczeniach społecznych, uchwycenie kluczowych tendencji w tym zakresie oraz wyjaśnienie konsekwencji tej obecności dla systemu zabezpieczenia społecznego.

³ Przykładowo, zgodnie z art. 48 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, (Dz.U.2023 poz. 1989) do wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego dołącza się dokument potwierdzający posiadanie obywatelstwa innego państwa lub przyrzeczenie jego nadania.

⁴ Dz.U. 2023 poz. 1230 z późn. zm.

Cudzoziemcy w Polsce

Do 2014 r. Polska określana była jako kraj emigracyjny, zwłaszcza z uwagi na stabilne ujemne saldo migracji. Według danych GUS od 2016 r. notuje się niewielkie, ale wyłącznie dodatnie salda migracji zagranicznych na pobyt stały (1,9 tys. w 2022 r. przy 13,6 tys. emigrantów oraz 15,6 tys. imigrantów)⁵. Podobnie zachowuje się wykres salda migracji zagranicznych na okres 12 miesięcy i więcej. Do 2014 r. notowano saldo ujemne migracji, zaś od 2016 liczba osób imigrujących zaczęła przewyższać liczbę tych emigrujących (o 26,5 tys. w 2022 przy 57,6 tys. emigrantów oraz 84,1 tys. imigrantów)⁶. Dane te mogą sugerować, że Polska przestała być krajem wyłącznie emigracyjnym, stając się krajem emigracyjno-immigracyjnym.



Wykres 1. Saldo migracji zagranicznych na pobyt stały (2004-2022)

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych, *Migracje na pobyt stały zagraniczne wg typu, kontynentów i płci migrantów* (P1882), <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 10.03.2024).

Należy także mieć na uwadze zmiany w strukturze ludności Polski⁷, tj. wzrost liczby cudzoziemców i ich udziału w ogóle populacji. W 2021 r., w świetle najnowszego Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, liczba cudzoziemców

⁵ GUS, Bank Danych Lokalnych, *Migracje na pobyt stały zagraniczne wg typu, kontynentów i płci migrantów* (P1882), <https://bdl.stat.gov.pl>. Dane za 2015 r. nie zostały opublikowane z uwagi na ich „niedostateczną jakość” (zob. wyjaśnienia do danych). Był to rok wybuchu kryzysu migracyjnego w Europie.

⁶ GUS. (2023). *Rocznik Demograficzny RP*, tabl. 32-33, s. 456-457.

⁷ Ludność w definicji krajowej oparta jest na kategorii stałego zamieszkania. W liczbie ludności ujmowane są zatem osoby ze stałym zameldowaniem w Polsce, które wyjechały czasowo za granicę, nie ważne na jak długo, a nie są ujęte osoby z zagranicy przebywające w Polsce czasowo.

wynosiła 111,9 tys. (0,3%) na 38 mln osób⁸, czyli ponad dwa razy więcej niż podczas spisu z 2011 r. Wówczas 55,4 tys. (0,1%) na 38,5 mln osób zamieszkujących Polskę miało wskazane inne obywatelstwo⁹.

W odniesieniu do ludności rezydującej¹⁰ (37 mln osób w 2022 r.) liczba cudzoziemców stanowiła natomiast 445,2 tys., czyli 1,2% ogółu¹¹. Było to znacznie więcej niż w 2011 r., kiedy na 38,0 mln osób osoby z niepolskim obywatelstwem stanowiły zaledwie 77,3 tys. osób, czyli 0,2% ogółu¹².

W 2021 r. czasowo w Polsce przebywało 1,4 mln imigrantów, w tym dla 1,1 mln osób był to pobyt krótszy od 12 miesięcy¹³. Co interesujące, 75% osób o pobycie poniżej 12 miesięcy (845,5 tys. osób) przebywało w Polsce po przyjeździe z innego państwa Europy, ale jedynie 4 pp. dotyczą osób pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej.

Uzupełniająco należy wskazać, że w dniu 1 stycznia 2023 r. pozostawało ważnych 729 tys. dokumentów potwierdzających prawo pobytu w Polsce, w tym 104 tys. stanowiły zezwolenia na pobyt stały, a 101 tys. – zezwolenia dotyczące osób z państw UE (rezydent długoterminowy, prawo pobytu, stałego pobytu)¹⁴.

Legalizacja pracy cudzoziemców¹⁵

Bardzo częstym motywem wyjazdu do innego państwa jest praca zarobkowa. Dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy jest regulowany przepisami prawa krajowego i międzynarodowego. Podstawową zasadą wykonywania pracy przez cudzoziemców w Polsce jest reglamentacja. Zatrudnienie cudzoziemca jest możliwe

⁸ GUS, Bank Danych Lokalnych, *Ludność wg płci, kraju obywatelstwa i grup wieku* (NARO4310), <https://bdl.stat.gov.pl>.

⁹ GUS, Bank Danych Lokalnych, *Ludność wg kraju obywatelstwa i płci* (P3369), <https://bdl.stat.gov.pl>.

¹⁰ Ludność rezydująca, rezydenci, czyli ludność w definicji unijnej, to ogół osób mieszkających na danym terenie przez okres co najmniej 12 miesięcy. Podstawową kategorią tej definicji jest zatem długość pobytu na co najmniej rok i charakteru tego pobytu (stałego, czasowego). W liczbie rezydentów ujęte są zatem osoby przybyłe z zagranicy na co najmniej 12 miesięcy, a nie są ujęte takie, które wyjechały na co najmniej 12 miesięcy.

¹¹ GUS, Bank Danych Lokalnych, *Ludność rezydująca wg krajów obywatelstwa i płci* (P4306).

¹² Eurostat, Data Browser, *Population by country of citizenship at national level* (cens_11ctz_n), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cens_11ctz_n/default/table?lang=en&category=cens.cens_11r.cens_11rdp.cens_11rnc.

¹³ GUS, Bank Danych Lokalnych, *Imigranci przebywający w Polsce czasowo według grup krajów poprzedniego zamieszkania, ekonomicznych grup wieku i płci* (NARO4336).

¹⁴ GUS, *Rocznik Demograficzny RP*, Warszawa 2023, tabl. 42, s. 463.

¹⁵ Dane statystyczne w tej części opracowania, z uwzględnieniem danych dotyczących korzystania z poszczególnych trybów dostępu cudzoziemców do rynku pracy, pochodzą z wortalu Publicznych Służb Zatrudnienia, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>.

w przypadkach wskazanych ustawowo i po uzyskaniu zezwolenia¹⁶. Podyktowane jest to ochroną polskiego rynku pracy, pierwszeństwem w zatrudnianiu obywateli polskich, w tym koniecznością uprzedniej oceny sytuacji na lokalnym rynku pracy, zanim dojdzie do powierzenia pracy cudzoziemcowi¹⁷.

Od 2004 r. Polska jest krajem członkowskim Unii Europejskiej. Oznacza to, że obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, pozostałych krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz Szwajcarii mają aktualnie możliwość swobodnego przemieszczania się w ramach UE. Realizują oni w ten sposób unijną swobodę przepływu osób. Dlatego zatrudnienie w Polsce obcokrajowca z Unii Europejskiej lub EOG co do zasady nie wymaga żadnych dodatkowych formalności. Osobę taką zatrudnia się tak jak obywatela polskiego. Również członkowie ich rodzin mają prawo do pracy na takich samych zasadach, jak Polacy.

Obywatele innych państw mogą pracować w Polsce, jeżeli posiadają dokument legalizujący ich pobyt w Polsce oraz jeżeli osoba chcąc ich zatrudnić uzyska dla nich odpowiednie zezwolenie na pracę¹⁸ lub pracę sezonową¹⁹. Cudzoziemiec może też uzyskać zezwolenie jednolite na pobyt czasowy i pracę²⁰. Dostępne od kilku lat są także uproszczone ścieżki zatrudniania cudzoziemców: oświadczenie oraz powiadomienie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi.

Liczba dokumentów legalizujących pracę cudzoziemców w 2022 r. według wszystkich trybów (zezwoenie na pracę, zezwolenie na pracę sezonową, oświadczenie o powierzeniu pracy, powiadomienie o powierzeniu pracy) wyniosła 2,2 mln (2,1 mln w 2018 r.; 2,2 mln w 2019 r.; 2,1 mln w 2020 r.; 2,6 mln w 2021 r.). Łącznie w ostatnich pięciu latach w Polsce wydano 11,2 mln różnego rodzaju zezwoeń na pracę dla cudzoziemców.

Patrząc na dane z 2022 r. dla 2,2 mln dokumentów najczęściej wykorzystywaną procedurą było oświadczenie (47%), następnie powiadomienie (36%), zezwolenie na pracę (17%) oraz zezwolenie na pracę sezonową (1%). Z kolei w latach 2018-2022 struktura rodzajów zezwoeń kształtowała się następująco: oświadczenie (70%), zezwolenie na pracę (18%), powiadomienie (7%, mimo że przed marcem 2022 r. procedura ta nie istniała), zezwolenie na pracę sezonową (5%).

¹⁶ Kwestie wjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce reguluje ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2023 poz. 519 z późn. zm.), natomiast wykonywania pracy – Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2023 poz. 735 z późn. zm.).

¹⁷ Przepisy przewidują zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia dla niektórych kategorii cudzoziemców, m.in. uchodźców, osób, które uzyskały w Polsce ochronę, czy osób posiadających wybrane zezwolenia na pobyt czasowy.

¹⁸ Art. 88 i kolejne ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹⁹ Art. 88n i kolejne ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

²⁰ Art. 114 i kolejne ustawy o cudzoziemcach.

Zezwolenia na pracę

Liczba złożonych wniosków do wojewody w sprawie zezwolenia na pracę cudzoziemca w 2022 r. wyniosła 337,1 tys. Wydano 466,7 tys. decyzji, w tym: 365,5 tys. zezwoleń (-28% r/r), 5,1 tys. odmów, 16,4 tys. umorzeń oraz 79,8 tys. decyzji w sprawie uchylenia zezwolenia. Średni czas postępowania o zezwolenie na pracę cudzoziemca w 2022 r. wyniósł 57 dni. Jest to zatem dość długotrwała procedura. Liczba wniosków nierozstrzygniętych, pozostających w toku na koniec 2022 r., wynosiła 40,5 tys.

Spośród 365,5 tys. udzielonych w 2022 r. zezwoleń na pracę cudzoziemca aż 97% to zezwolenia typu A²¹. Najwięcej zezwoleń zostało wydanych w pierwszym kwartale roku (przeciętnie 40,8 tys. miesięcznie), a najmniej w trzecim kwartale (25,4 tys.). Po pierwszym kwartale 2022 r. znacznie spadła liczba zezwoleń wydawanych obywatelom Ukrainy (57 tys. zezwoleń w pierwszym kwartale i jedynie 19 tys. w drugim). Zaledwie 23% zezwoleń dotyczy Ukraińców, następnie obywatele Indii (11%), Uzbekistanu (9%), Turcji (7%) oraz Filipin i Nepalu (po 6%).

Zezwolenia otrzymują w przeważającej liczbie mężczyźni (83%). Jednak im starszy cudzoziemiec, tym większa szansa, że będzie kobietą (na przykład 17% do wieku 44 lat, 22% w wieku 45-64 lata, 33% w wieku powyżej 64 lat).

Cztery sekcje PKD odpowiadają za 87% zezwoleń: przetwórstwo przemysłowe (27%), usługi administrowania (21%), budownictwo oraz transport i logistyka (po 19%).

Cudzoziemcy pracują przede wszystkim jako robotnicy lub niewykwalifikowani pracownicy przemysłowi i budowlani (64%), kierowcy (14%) oraz pracownicy biurowi lub w handlu i usługach (10%). Zaledwie 7% to specjaliści lub technicy.

Najwięcej pozwoleń dotyczy pracy wykonywanej w województwach: mazowieckim (18%), wielkopolskim (15%), śląskim (10%) i pomorskim (9%).

Zezwolenia dotyczą w 41% umów o pracę, a w 56% umów zlecenia. Umowa o dzieło to zaledwie około tysiąc przypadków.

Blisko połowa (49%) zezwoleń jest wystawiana na okres powyżej 2 lat, 39% na okres od 6 do 12 miesięcy, a 12% na okres od roku do 2 lat.

²¹ Zezwolenie typu:

A – jest wydawane dla cudzoziemca pracującego w Polsce dla podmiotu działającego w Polsce,
B – dotyczy cudzoziemca pełniącego funkcję w zarządzie osoby prawnej z rejestru przedsiębiorców,
C – dotyczy cudzoziemca zatrudnionego u pracodawcy zagranicznego, delegowanego do Polski,
D – dotyczy cudzoziemca pracującego dla podmiotu niedziałającego regularnie w Polsce,
E – dotyczy cudzoziemca zatrudnionego u pracodawcy zagranicznego delegowanego do Polski w innym celu, niż w przypadku zezwoleń B, C i D.

Zezwolenie na pracę sezonową

Liczba złożonych wniosków do starostów powiatowych w sprawie zezwolenia na pracę sezonową²² cudzoziemca w 2022 r. wyniosła 154,4 tys. Wydano 25,2 tys. zezwoleń i 182,9 tys. umorzeń. Z kolei 25,6 tys. wniosków było nierozstrzygniętych i na koniec 2022 r. pozostawało w toku.

Liczba udzielonych w 2022 r. zezwoleń na pracę sezonową spadła o 78% w stosunku do 2021 r. Tak znaczny spadek liczby wydanych zezwoleń w stosunku do lat poprzednich był prawdopodobnie wynikiem zmniejszenia się podaży pracowników z Ukrainy. Spadek był szczególnie widoczny w tzw. sezonie (spadek o 84% r/r dla okresu od maja do października; spadek o 55% r/r dla okresu obejmującego pozostałe miesiące roku).

Tradycyjne miesiące charakteryzujące się wysokim szczytem liczby wydawanych zezwoleń to czerwiec i lipiec (łącznie 32% ogółu zezwoleń w 2022 r., a 42% w 2021 r.). Niższa o połowę intensywność odnotowywana jest w maju oraz od sierpnia do października (łącznie 25% ogółu zezwoleń w 2022 r., 37% w 2021 r.).

Praca sezonowa jest zdominowana przez obywateli Ukrainy (91% w 2022 r.), choć mniej niż to było w przeszłości (98–99% w latach 2018-2021). W znikomym stopniu zezwolenia na pracę sezonową dotyczą obywateli innych państw (Białorusi, Mołdawii, Gruzji, Filipin – po około 1%).

Odmienne niż w przypadku zwykłych zezwoleń, zezwolenia na pracę sezonową dotyczą w większości kobiet (72%).

Przed wszystkim zezwolenia te dotyczą umów o pomocy przy zbiorach (60%), w 28% umów zlecenia, w 8% umów o dzieło, a zaledwie w 3% umów o pracę.

Blisko połowa (47%) umów trwa od 31 do 90 dni, 27% – powyżej pół roku, 17% – okresu od 91 do 180 dni; jedynie 8% umów dotyczy krótkiego czasu (do 30 dni).

Powierzenie pracy na podstawie oświadczenia

Od 1 stycznia 2018 r. cudzoziemcy z pięciu państw (Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Ukrainy; do 27 października 2022 r. także Rosji) mogą podejmować pracę w Polsce na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi²³. Oświadczenie jest składane przez podmiot powierzający do powiatowego urzędu pracy. W ten sposób pracodawca ubiega się o wpis oświadczenia do ewidencji oświadczeń.

W 2022 r. złożono 1,05 mln oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy. Liczba oświadczeń wpisanych do ewidencji wyniosła 1,04 mln. Wydano także 4,6 tys.

²² Czyli zezwolenie na pracę typu S. Praca sezonowa nie może przekraczać 9 miesięcy w roku i jest ograniczona do ustalonych przez państwo rodzajów działalności.

²³ Art. 88z i kolejne ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

decyzji o odmowie wpisu. Oświadczenia dotyczą 772 tys. cudzoziemców oraz 80 tys. podmiotów powierzających pracę. Średni czas postępowania w 2022 r. wyniósł zaledwie 5 dni. Jest to zatem nieporównywalnie szybsza procedura legalizacji pracy niż ubieganie się o zezwolenie na pracę. Liczba oświadczeń nierozstrzygniętych, pozostających w toku na koniec 2022 r., wynosiła 2,5 tys.

Procedura ma charakter uprzedzający, zatem może wystąpić okoliczność, że finalnie praca nie zostanie podjęta. Dlatego pracodawca musi także powiadomić powiatowy urząd pracy o ewentualnym podjęciu lub niepodjęciu pracy przez cudzoziemca. Liczba złożonych informacji o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca w 2022 r. wyniosła 385,6 tys.

Liczba oświadczeń wpisanych do ewidencji znacznie spadła po I kwartale 2022 r. (401 tys. oświadczeń w I kwartale, 90 tys. oświadczeń w II kwartale, 167 tys. w III kwartale, 138 tys. w IV kwartale), prawdopodobnie w związku z przejściem większości obywateli Ukrainy na procedurę powiadomienia – jedyną możliwą metodę legalizacji pracy w przypadku korzystania z ochrony czasowej na podstawie Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²⁴ (dalej specustawa).

Aż 58,8% oświadczeń wpisanych do ewidencji dotyczyło obywateli Ukrainy, 20,5% proc. Białorusi, 14% Gruzji, 4,5% Mołdawii, 1,5% Rosji, a 0,7% Armenii.

Oświadczenia wpisane do ewidencji dotyczyły w 66% przypadków mężczyzn, jednak wiele zależy od kraju pochodzenia. W przypadku obywateli Ukrainy kobiety stanowiły 41% osób, a w przypadku obywateli Gruzji – zaledwie 28% osób. Oświadczenia dotyczą głównie osób młodych. Prawie połowa osób (49%) była w wieku do 34 lat.

Cztery sekcje PKD odpowiadają za 86% zezwoleń: przetwórstwo przemysłowe (30%), transport i logistyka (23%), budownictwo (20%) oraz usługi administrowania (14%).

Prawie co piąty cudzoziemiec pracujący na podstawie oświadczenia trafia do województwa mazowieckiego (20%). Jednak w przypadku obywateli Mołdawii jest to 28%, a Gruzji 14%. Z kolei obywatele Białorusi dwukrotnie częściej niż pozostających pięciu państw wybierali województwo lubelskie i trzykrotnie częściej województwo podlaskie. Obywatele Armenii dwukrotnie rzadziej niż pozostali wybierali województwo wielkopolskie, za to bardziej od innych upodobali sobie województwo kujawsko-pomorskie. Obywatele Mołdawii dwa razy rzadziej pracują w województwie dolnośląskim, a obywatele Ukrainy dwukrotnie częściej w Podkarpackiem.

Pod względem zawodu cudzoziemcy pracują przede wszystkim jako pracownicy przy pracach prostych (42%), robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (23%) oraz operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń (19%).

²⁴ Dz.U. 2024 poz. 167 z późn. zm.

Dwie trzecie (67%) cudzoziemców pracujących na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy podpisało umowę zlecenia, a 33% – umowę o pracę.

W 2022 r. oświadczenia składane były najczęściej na okres powyżej pół roku (84%), rzadko na okres od 31 do 180 dni (15%) i prawie wcale na okres do 30 dni (1%). Należy zauważyć, że od 30 stycznia 2022 r. oświadczenia mogą być rejestrowane nawet na 24 miesiące (2 lata). Do 29 stycznia 2022 r. rejestracja oświadczenia była możliwa maksymalnie na 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Dlatego w poprzednich latach zezwolenia rejestrowano głównie na okres od 31 do 180 dni (przykładowo w 2021 r. takie oświadczenia stanowiły 62% ogółu).

Powiadomienie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi

Obywatele Ukrainy posiadający tytuł pobytowy w Polsce na podstawie specustawy (ochrona czasowa), mogą pracować legalnie wyłącznie na podstawie nowego, specjalnego trybu – powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy²⁵. Status UKR nie pozwala podjąć pracy na podstawie zezwolenia na pracę, w tym sezonową, ani na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy²⁶. Powiadomienie jest składane przez pracodawcę do powiatowego urzędu pracy.

W 2022 r. złożono 786,1 tys. powiadomień o powierzeniu wykonywania pracy, w tym 784,5 tys. dotyczyło obywateli Ukrainy. Pozostałe 1,6 tys. osób wykazanych w powiadomieniach posiada obywatelstwa aż 54 innych krajów (najliczniej Białorusi, Rosji, Mołdawii i Gruzji). Jeszcze w marcu 2022 r. złożono aż 26,9 tys. powiadomień. Liczba powiadomień w kolejnych miesiącach wynosiła od około 70 do 90 tys.

Oświadczenia wpisane do ewidencji dotyczyły w 66% przypadków kobiet. Jest to odwrotnie niż w przypadku procedury oświadczeniowej, gdzie to mężczyźni stanowią 66% przypadków.

Trzy sekcje PKD zdominowały statystykę powiadomień: przetwórstwo przemysłowe (32%), usługi administrowania (18%) oraz transport i logistyka (14%).

Ponad co piąty cudzoziemiec pracujący na podstawie powiadomienia trafia do województwa mazowieckiego (23%), a następnie do województw: dolnośląskiego (10,5%), wielkopolskiego (9,4%) i śląskiego (9,2%).

Najczęściej wybieranym przez cudzoziemców powiatem było miasto stołeczne Warszawa (11,1% powiadomień) oraz inne miasta: Łódź (6,1%), Poznań (5,9%), Wrocław (4,9%), Opole (4,8%), Gdańsk (4%), a wśród powiatów ziemskich – powiat piaseczyński (3,4%).

²⁵ Art. 22 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

²⁶ Z nowego trybu mogą skorzystać również obywatele Ukrainy przebywający legalnie w Polsce na innej podstawie, np. posiadający ważną wizę. Mają one pozostawioną dowolność wyboru trybu legalizacji pracy.

Połowa osób wykazanych na powiadomieniach została zatrudniona przy pracach prostych (50%). Inne najczęstsze rodzaje zawodu to: robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (14% proc.) oraz operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń (11%), a także pracownicy biurowi (9%) oraz pracownicy usług i sprzedawcy (8%).

Dwie trzecie (67%) cudzoziemców pracujących na podstawie powiadomienia o powierzeniu pracy jest zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, a 28% na podstawie umowy o pracę.

Cudzoziemcy w ubezpieczeniach społecznych²⁷

Na koniec 2022 r. w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych zarejestrowano 16,3 mln osób, w tym: 11,7 mln to pracownicy, 1,3 mln – zleceniobiorcy oraz 1,7 mln – przedsiębiorcy²⁸. Dostęp do rynku pracy oznacza zwykle podleganie polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych, a zatem obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Obowiązek opłacania składek oraz prawo do zasiłków, rent czy emerytury na zasadach ogólnych istnieje niezależnie od obywatelstwa – liczą się składki i okresy ubezpieczenia. Należy zaznaczyć, że nie każdy pracujący cudzoziemiec jest ubezpieczony, bowiem przykładowo umowa o dzieło co do zasady nie podlega ubezpieczeniom społecznym, chyba że jest zawierana z własnym pracodawcą lub na jego rzecz.

Liczba cudzoziemców w polskim systemie ubezpieczeń społecznych rośnie od wielu lat: w 2008 r. wynosiła zaledwie 65 tys., a w 2022 r. – już 1,06 mln (więcej o 188 tys., czyli 21,5% r/r). Liczby te potwierdzają dużą dynamikę udziału osób nieposiadających polskiego obywatelstwa w ubezpieczeniach społecznych: ponad 16-krotny wzrost od 2008 r. Kluczowe dla tej dynamiki były wydarzenia polityczne w Ukrainie w 2014 r.²⁹ Od tego czasu roczny przyrost liczby cudzoziemców przekształcił się z pięcio- czy dziewięciotysięcznego z lat 2008-2014 w ponad stuty-sięczny w latach 2016-2022³⁰.

²⁷ O ile nie zaznaczono inaczej, przytoczone dane liczbowe pochodzą z raportów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, raport ZUS za 2018 r., <https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych.pdf/4498fca6-981d-a37c-3742-8e4e74e20a32>; *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, raport ZUS za 2022 r., https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_2022.pdf/b457fe14-91e8-c030-40bc-67c3eb92af17.

²⁸ Dane na Portalu Statystycznym ZUS, <https://psz.zus.pl>.

²⁹ Chodzi m.in. o będące efektem zwycięstwa Euromajdanu – inwazję rosyjską na Ukrainę, aneksję Krymu oraz powołanie republik separatystycznych donieckiej i ługańskiej. Wydarzenia te doprowadziły do znacznych przemieszczeń ludności, strat gospodarczych i zmusiły wielu Ukraińców do poszukiwania pracy za granicą.

³⁰ W 2015 r. przyrost wyniósł 59,8 tys.

Wśród poszczególnych narodowości dominują obywatele Ukrainy – na koniec 2022 r. stanowili 70,2% wszystkich cudzoziemców! W 2008 r. było ich zaledwie 16 tys., w 2015 r. już 101 tys., a w 2022 r. – 746 tys.³¹ Oznacza to ponad 46-krotny wzrost. Oprócz liczb bezwzględnych znacznie wzrósł ich udział w populacji cudzoziemców w systemie ubezpieczeń społecznych – w 2008 r. stanowili 25% ogółu, w 2014 r. – 40%, w 2015 r. – 55%, w latach 2018-2019 – 74% (szczyt), a w 2022 r. – 70%.

Do ubezpieczeń społecznych zgłoszonych jest również 108 tys. Białorusinów i ich liczba rosła najszybciej w ostatnim roku. Obywatelstwo jednego z państw UE posiada 39 tys. osób. Obywateli Gruzji jest 27 tys. (najszybszy wzrost od 2015 r.), Indii – 16 tys., a Mołdawii – 15 tys.

Udział obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej wśród populacji wszystkich cudzoziemców w systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2008-2022 spadł z 25% do niecałych 4%. Systematycznie wzrósł tym samym udział cudzoziemców z krajów spoza UE (z 74,9% w grudniu 2008 r. do 96,3% w grudniu 2022 r.).

Tabela 1. Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych według kraju obywatelstwa w latach 2008–2014 (stan na koniec roku)

Obywatelstwo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	65 041	69 813	78 608	88 423	93 012	101 083	124 349
Obywatelstwo krajów UE*	16 350	17 138	19 048	20 591	22 242	24 656	27 349
Obywatelstwo krajów spoza UE, w tym:	48 691	52 675	59 560	67 832	70 770	76 427	97 000
– ukraińskie	16 237	18 602	21 777	27 659	29 713	32 989	49 150
– białoruskie	4 184	4 320	4 927	5 512	6 035	6 387	7 094
– wietnamskie	3 004	3 481	3 951	4 451	4 655	5 267	6 041
– mołdawskie	789	643	817	967	994	1 217	1 767
– rosyjskie	3 018	3 201	3 448	3 558	3 661	3 832	4 178

Źródło: *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, raport ZUS za 2018 r., s. 8.

³¹ W tym, według szacunków ZUS, 188,6 tys. obywateli Ukrainy korzystających z ochrony czasowej na podstawie specustawy.

Tabela 2. Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych według kraju obywatelstwa w latach 2015-2022 (stan na koniec roku)

Obywatelstwo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ogółem	184 188	293 188	440 255	569 724	651 506	725 173	875 090	1 063 261
Obywatelstwo krajów UE*	29 421	31 694	34 116	35 960	37 596	38 733	38 608	39 339
Obywatelstwo krajów spoza UE, w tym:	154 767	261 494	406 139	533 764	613 910	686 440	836 482	1 023 922
– ukraińskie	101 150	194 418	316 474	420 723	479 113	532 503	627 028	745 980
– białoruskie	8 903	14 351	24 013	34 143	42 797	50 606	71 215	108 111
– gruzińskie	505	624	2 725	6 931	10 611	12 971	2 3373	27 385
– hinduskie	19 41	2 755	4 121	5 931	7 187	8 268	10 735	15 961
– mołdawskie	2 628	5 024	6 510	7 656	8 901	10 762	12 918	14 685

* Do 2020 r. w liczbie cudzoziemców z obywatelstwem krajów UE uwzględniono obywateli brytyjskich.

Źródło: Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, raport ZUS za 2022 r., s. 9.

Ze statystyk Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na koniec 2022 r. wynika, że blisko dwie trzecie cudzoziemców to mężczyźni. Najliczniejszy przedział wiekowy cudzoziemców, bo wynoszący ponad pół miliona osób, to 25-39 lat. Struktura wiekowa cudzoziemców jest młodsza od rodzimej, a struktura wieku obywateli spoza UE jest młodsza niż obywateli z państw UE.

Tabela 3. Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych według wieku w latach 2015-2022 (stan na koniec roku)

Wiek	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ogółem	184 188	293 188	440 255	569 724	651 506	725 173	875 090	1 063 261
19 lat i mniej	2 119	4 296	7 371	8 948	9 400	9 174	11 367	31 574
20-24	19 138	35 643	57 264	70 953	74 686	77 572	87 012	109 750
25-29	32 513	52 885	79 048	99 871	110 810	120 163	143 868	171 319
30-34	30 684	49 598	74 186	95 701	107 970	118 839	142 243	174 730
35-39	26 675	41 528	62 169	83 052	97 238	110 361	135 823	170 766
40-44	24 890	38 720	57 581	74 640	87 271	98 896	120 114	144 736
45-49	19 894	31 123	46 956	62 932	74 867	85 252	103 355	117 186
50-54	13 805	20 486	29 710	40 013	48 514	57 485	71 887	78 062
55-59	8 545	11 658	17 065	22 497	27 343	31 377	39 105	41 950
60-64	3 784	4 767	6 020	7 868	9 776	11 887	15 125	17 597
65 lat i więcej	2 141	2 484	2 885	3 249	3 631	4 167	5 191	5 591

Źródło: Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, raport ZUS za 2022 r., s. 14.

Najwięcej cudzoziemców zostało zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych jako pracownicy (umowa o pracę) – 59%. Ubezpieczeni prowadzący działalność gospodarczą stanowili niecałe 3%, a pozostałe 38% to zleceniobiorcy.

Tabela 4. Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych według wybranych tytułów ubezpieczeń w latach 2015-2022 – stan na koniec roku

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pracownicy	112 818	169 350	251 565	327 881	391 188	431 044	519 824	632 307
Osoby prowadzące pozarolniczą działalność	14 924	16 041	17 680	17 839	19 500	21 560	23 953	29 738
Osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej	56 164	107 958	172 180	224 852	241 006	273 509	333 709	402 580
Bezrobotni	1 336	1 244	1 251	1 296	1 390	1 564	1 234	4 550

Źródło: Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, raport ZUS za 2022 r., s. 20.

Cudzoziemcy najczęściej są ubezpieczani przez firmy zajmujące się usługami administrowania, przetwórstwem przemysłowym, transportem i magazynowaniem oraz budownictwem.

W 2022 r. w stosunku do 2015 r. odnotowano ponad 10-krotny wzrost liczby ubezpieczonych cudzoziemców w budownictwie. Odsetek ubezpieczonych cudzoziemców w tej sekcji wzrósł z 6,4% w 2015 r. do 13,2% w grudniu 2021 r. i nieznacznie spadł do 11,8% w grudniu 2022 r.

Ponad 7-krotny wzrost liczby ubezpieczonych cudzoziemców w 2022 r. w stosunku do 2015 r. zanotowano w sekcji działalność, w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca. Odsetek ubezpieczonych cudzoziemców w tej sekcji wzrastał z 15,2% w 2015 r. do 20,2% w grudniu 2022 r. Do sekcji tej należą m.in. agencje pracy tymczasowej oraz działalność usługowa związana z utrzymaniem porządku w budynkach i zagospodarowaniem terenów zieleni.

W sekcji transport i gospodarka magazynowa odnotowano w 2022 r. 8,5-krotny wzrost liczby ubezpieczonych cudzoziemców w stosunku do 2015 r., a odsetek tych osób wzrósł w tej sekcji z 9,3% w 2015 r. do 14% w grudniu 2022 r.

W 2022 r. w przetwórstwie przemysłowym od 2015 r. nastąpił blisko 6,5-krotny wzrost liczby ubezpieczonych cudzoziemców, a odsetek ubezpieczonych cudzoziemców w tej sekcji wzrósł z 13,9% w 2015 r. do 15,8% w grudniu 2022 r.

Co czwarty cudzoziemiec pracuje w województwie mazowieckim (26%), a co dziesiąty w Wielkopolsce (11%) i na Dolnym Śląsku (10%).

Należy stwierdzić, że cudzoziemcy (1,06 mln osób) stanowią niewielki (6,5%), choć zauważalny odsetek ogółu osób ubezpieczonych (16,3 mln) w systemie ubezpieczeń społecznych. Cudzoziemcy pozostają też krócej w ubezpieczeniu od ogółu ubezpieczonych (średnio przez 7 wobec 10 miesięcy).

Cudzoziemcy odprowadzają składki na ubezpieczenia społeczne od niższych wynagrodzeń niż ogół ubezpieczonych. W 2022 r. przeciętna podstawa wymiaru składek za cudzoziemców (4,0 tys. zł) była bowiem o 18% niższa od podstawy wykazywanej ogółem (4,9 tys. zł). Tym samym również przypis składek od cudzoziemców za cały 2022 r. (11,8 mld zł) stanowił 5% ogółu przypisu składek (263,6 mld zł)³².

Niezależnie od wzrostu liczby ubezpieczonych (6,5% ogółu) cudzoziemcy stanowią znikomy odsetek świadczeniobiorców ZUS. W grudniu 2022 r. cudzoziemcom wypłacono zaledwie 12,5 tys. świadczeń emerytalno-rentowych, czyli 1,5 promila ogółu. Kwota tych świadczeń wyniosła 16,5 mln zł, czyli 0,7 promila ogólnej kwoty wypłat tych świadczeń. Przeciętna wysokość emerytury i renty przysługującej cudzoziemcom w grudniu 2022 r. wyniosła 1,3 tys. zł. Była ona dużo niższa niż przeciętna wysokość przysługującego w tym okresie świadczenia emerytalno-rentowego z ZUS ogółem, wynoszącego 2,8 tys. zł.

Struktura liczby emerytur i rent przysługujących cudzoziemcom jest zbliżona do struktury tych świadczeń dla ogółu świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z FUS. Najwięcej wypłaca się emerytur, a najmniej rent z tytułu niezdolności do pracy. W strukturze cudzoziemców emerytury stanowią wyższy odsetek niż w przypadku świadczeń ogółem. Z kolei liczba zasiłków pobranych przez cudzoziemców wyniosła 99 tys., a pobrana kwota – 554 mln zł, czyli 1,9 proc. ogółu wydatków.

Cudzoziemcy posiadają niewielki kapitał emerytalny zapisany na kontach i subkontach w ZUS³³. Łączna zapisana na nich kwota na koniec 2022 r. wynosiła 40,2 mld zł, co stanowiło 1,1% ogólnej kwoty zapisanej na wszystkich kontach i subkontach w ZUS. Na koniec 2022 r. cudzoziemcy posiadali 3,6 mln kont, czyli 12,7% ogółu. Na 77% kont i subkont cudzoziemców zapisane są środki nieprzekraczające 10 tys. zł. Dla ogółu ubezpieczonych odsetek ten wynosi 29%. I podobnie na drugim końcu skali – jedynie 1,6% cudzoziemców ma zapisane na koncie i subkoncie kwoty powyżej 100 tys. zł. Dla ogółu ubezpieczonych ten odsetek wynosi 33%.

Kwoty zapisane na kontach i subkontach cudzoziemców są zatem przeciętnie znacznie niższe niż w przypadku ogółu ubezpieczonych. Wynika to z faktu, że są

³² ZUS. (2023). *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za 2022 rok*, s. 18, <https://bip.zus.pl/documents/493361/494110/Sprawozdanie+FUS+FEP+FRD+cz73+za+2022+r.pdf/f6e50ec1-2762-eca8-8997-122f9a957fdf?t=1690970730979>.

³³ Chodzi o konto ubezpieczonego, na którym ewidencjonowane są zwaloryzowane kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne oraz kapitał początkowy za okresy ubezpieczenia przed 1999 r. Elementem konta ubezpieczonego jest tzw. subkonto, na którym ewidencjonowane są m.in. zwaloryzowane kwoty składek oraz środków pochodzących z otwartych funduszy emerytalnych.

to w większości relatywnie nowe konta, na których zapisywane są składki niższe od przeciętnych. Świadczy o tym jeszcze jedna okoliczność. Jedynie 2% środków cudzoziemców zapisanych w ZUS stanowi kapitał początkowy. Dla ogółu ubezpieczonych ten odsetek wynosi 32%. Oznacza to, że liczba cudzoziemców pracujących legalnie na oskładkowanych umowach w Polsce przed 1999 r. była znikoma.

Rejestr umów o dzieło

Informacje o sytuacji cudzoziemców na rynku pracy można również czerpać z rejestru umów o dzieło, prowadzonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 7 i art. 36 ust. 17 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Obowiązek zgłaszania do ZUS umów o dzieło przez podmioty będące ich zleceniodawcami został wprowadzony od 1 stycznia 2021 r. W poprzednich latach wiedza na temat skali zawierania umów o dzieło była fragmentaryczna i rozproszona między GUS, ZUS i Krajową Administrację Skarbową. Obowiązek nie obejmuje umów zawieranych z osobami, które wykonują dzieło dla swojego pracodawcy lub na jego rzecz. Przychód z takich umów powinien bowiem być ujmowany w podstawie wymiaru składek opłacanych przez pracodawcę za ubezpieczonego.

Zgodnie z danymi ZUS za I półrocze 2023 r. 51,3 tys. podmiotów przekazało informację o zawarciu 851 tys. umów o dzieło. Liczba wykonawców tych umów wyniosła 222,2 tys. Umowy o dzieło zawierano również z cudzoziemcami. Liczba cudzoziemców wykazanych w zgłoszeniach wyniosła 12,7 tys. osób³⁴, co stanowi 5,7% wszystkich wykonujących te umowy. Zawarto z nimi 29,4 tys. umów o dzieło, czyli zaledwie 3,5% ogółu zgłoszonych umów. W strukturze cudzoziemców wykonujących umowę o dzieło największy odsetek stanowili obywatele Ukrainy (44%) i Białorusi (22%).

Dane te warto porównać z poprzednimi raportami ZUS w tym zakresie. W całym 2022 r. (1,7 mln umów o dzieło, 75,1 tys. podmiotów zlecających, 342,6 tys. wykonawców) liczba cudzoziemców wykazanych w zgłoszeniach wyniosła 19,2 tys. osób, co stanowi 5,6% wszystkich wykonujących te umowy. Zawarto z nimi 55,1 tys. umów o dzieło, czyli 3,2% ogółu zgłoszonych umów. W strukturze cudzoziemców wykonujących umowę o dzieło największy odsetek stanowili obywatele Ukrainy (43%) i Białorusi (17%). Z kolei w całym 2021 r. (1,7 mln umów o dzieło, 74,4 tys. podmiotów zlecających, 337,3 tys. wykonawców) cudzoziemcy zostali wykazani na 6,4 tys. zgłoszeń. Największą grupę stanowili obywatele Ukrainy (19%) i Niemiec (12%)³⁵.

³⁴ W formularzach zgłoszeniowych (RUD) zlecający wielokrotnie nie podawali informacji o państwie pochodzenia wykonawcy umowy o dzieło. Dane takie podano jedynie w przypadku 3,1 tys. cudzoziemców. Pozostałe dane w tym obszarze ZUS pozyskał z innych źródeł.

³⁵ W pierwszym raporcie z rejestru umów o dzieło obszar danych o cudzoziemcach nie był głębiej eksplorowany.

Wysiedleńcy z Ukrainy

Szczególną grupą cudzoziemców przebywających w Polsce są uchodźcy z Ukrainy³⁶, którzy przybyli masowo do Polski na skutek agresji Rosji na ten kraj 24 lutego 2022 r.

Już 4 marca 2022 r. Rada Unii Europejskiej, na wniosek Komisji Europejskiej, wydała decyzję wykonawczą Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r.³⁷, która stwierdziła fakt masowego napływu obywateli Ukrainy. Decyzja ta nakazuje państwom, które przyjmują wysiedleńców z terenów objętych wojną uruchomić środki specjalne wynikające z art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami³⁸ (dalej: dyrektywa o ochronie tymczasowej).

Regulacje unijne, w tym dyrektywa o ochronie tymczasowej, określają ramy prawne w razie masowego napływu wysiedleńców dotyczące uproszczonego procesu rejestracji, dostępu do rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, zakwaterowania, pomocy medycznej i edukacji³⁹. Według danych Eurostatu 4,2 mln uchodźców z Ukrainy zostało objętych ochroną tymczasową lub podobnymi programami w Unii Europejskiej⁴⁰. Tymczasową ochronę na podstawie decyzji wykonawczej Rady nr 2022/382 z 4 marca 2022 r. przedłużono do 4 marca 2025 r. (decyzja nr 2023/2409)⁴¹.

³⁶ Uchodźca to osoba, która na skutek prześladowania lub uzasadnionej obawy o takie traktowanie przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, aby znaleźć bezpieczeństwo w innym państwie, a powrót do swojego państwa wiązałby się z ponownym narażeniem na niebezpieczeństwo. Prześladowanie może dotyczyć rasy, religii, narodowości, przynależności do grupy społecznej, przekonań politycznych, może wynikać z wojny, konfliktu zbrojnego czy powszechnej przemocy.

³⁷ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. Urz. UE L 71 z 4.3.2022), str. 1.

³⁸ Dz. Urz. WE L 212 z 7.8.2021 r., s. 12.

³⁹ Wypowiedź prof. G. Uścińskiej podczas międzynarodowego seminarium pt. *Swoboda przepływu i ochrona socjalna obywateli państw trzecich w UE w kontekście masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy*, które odbyło się 23 lutego 2023 r. w Warszawie. Było to kolejne polskie seminarium w ramach międzynarodowego projektu *Free Movement of Workers and Social Security Coordination (MoveS)*. Sieć MoveS działa pod auspicjami Komisji Europejskiej i jest koordynowana przez Etheia oraz Deloitte, we współpracy z uniwersytetami w Lublanie oraz Poitiers. Obejmuje 32 państwa europejskie oraz Szwajcarię i Wielką Brytanię. Por. Głogosz, D. (2023). Międzynarodowe seminarium pt. *Swoboda przepływu i ochrona socjalna obywateli państw trzecich w UE w kontekście masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy. Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka, nr 17*, s. 63-70.

⁴⁰ Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>.

⁴¹ Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia

Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony określa minimalne standardy ochrony uchodźców, co daje państwom członkowskim UE znaczny margines swobody. Choć dyrektywa ta promuje równowagę wysiłków państw członkowskich, to bezpośredni sąsiedzi Ukrainy w praktyce stanęli w obliczu większego napływu uchodźców z tego kraju. Warto wskazać, że różnice w zakresie ochrony między państwami członkowskimi miały pewien wpływ na to, gdzie przesiedleńcy decydowali się ubiegać o ochronę czasową.

Główny ciężar zapewnienia ochrony uchodźcom spadł na poszczególne państwa, w tym Polskę⁴². Polska była jednym z państw, które w liczbach bezwzględnych przyjęło najwięcej uchodźców wojennych z Ukrainy. Według danych polskiej Straży Granicznej od 24 lutego 2022 r. obywatele Ukrainy wjechali do Polski do 18,8 mln razy, a wyjeżdżali na Ukrainę 16,9 mln razy⁴³. Numer PESEL UKR otrzymało ponad 1,77 mln Ukraińców (z których 957 tys. pozostaje aktywnych)⁴⁴. Obecna struktura uchodźców przedstawia się następująco: 35% – dzieci (0-17 lat), 48% – kobiety w wieku 18-64 lat, 13% – mężczyźni w wieku 18-64 lat oraz 4% – osoby w wieku 65 lat i więcej. Jak wynika z tych danych, struktura uchodźców jest zupełnie inna niż typowy profil demograficzny migrantów, choćby z kryzysu migracyjnego z lat 2015-2016⁴⁵. Większość z nich (83%) to dzieci i kobiety w wieku aktywności zawodowej.

W następstwie sytuacji uchodźczej obywateli Ukrainy, którzy przybyli masowo do Polski z powodu wojny na terytorium ich kraju, rząd polski uchwalił 12 marca 2022 r. wspomnianą specustawę o pomocy obywatelom Ukrainy. Zawarte tam rozwiązania dotyczyły m.in.:

tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz. Urz. UE L 2023/2409 z 24.10.2023).

⁴² Uścińska, G. (2022). Wsparcie prawne i społeczne państwa polskiego dla obywateli Ukrainy w obliczu konfliktu zbrojnego. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 3, s. 3-14; oraz tejże (2022), Polish public institutions activity for refugees from Ukraine, with a special focus on the tasks carried out by ZUS. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka 2022*, nr 4, tom 155, s. 53-65.

⁴³ *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce [AKTUALNE DANE]*, artykuł na portalu „300Gospodarka” aktualizowany codziennie do 9.02.2024 r., <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba>.

⁴⁴ Otwarte Dane, serwis RP, Zarejestrowane wnioski o nadanie statusu UKR w związku z konfliktem na Ukrainie. Stan na 12.03.2024 r.; Szczegółowe statystyki dotyczące osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 12.03.2024 r., <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr>.

⁴⁵ *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*, artykuł na stronie Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>.

- 1) legalizacji pobytu osób przyjeżdżających z Ukrainy – określenie podstawy prawnej ich pobytu do 24 sierpnia 2023 r., przedłużonej następnie do 4 marca 2024 r.⁴⁶;
- 2) dostępu do rynku pracy i świadczeń socjalnych na takich samych warunkach, jak obywatele polscy lub inni cudzoziemcy posiadający legalny pobyt; wprowadzenie dla uchodźców ukraińskich uproszczonej procedury dostępu do polskiego rynku pracy (powiadomienie);
- 3) dostępu ukraińskich uchodźców do działalności gospodarczej (20 tys. zarejestrowanych firm); Ukraińcy posiadający numer PESEL mogą prowadzić działalność gospodarczą w Polsce bez większych barier formalnoprawnych i organizacyjnych;
- 4) korzystania z uprawnień na podstawie rejestru Straży Granicznej oraz rejestru PESEL;
- 5) obowiązywania specjalnych zasady dotyczących uznawania kwalifikacji.

Według danych ZUS od wybuchu wojny uchodźcy podejmowali ubezpieczoną pracę około 500 tys. razy. Do ubezpieczeń społecznych zgłoszonych jest szacunkowo około 253 tys. uchodźców z Ukrainy. Wśród nich przeważają kobiety (62% ogółu), które w 58% zatrudniano na umowę zlecenia, a w 36% na umowie o pracę. Mężczyzn zatrudniano w 49% na umowie o pracę, a w 48% na umowie zlecenia. Nieco ponad połowa ubezpieczonych uchodźców znalazła zatrudnienie w branżach: administrowanie, przetwórstwo i przemysłowe budownictwo. Prawie 40% osób zatrudniono do prac prostych.

Uchodźcy z Ukrainy mają także prawo do świadczeń z pomocy społecznej (opieka społeczna, rodzina, osoby z niepełnosprawnościami). Jest to istotne dla osób przyjeżdżających do Polski bez środków do życia.

Specustawa przewiduje również dostęp uchodźców ukraińskich do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na takich samych zasadach, jak dla ubezpieczonych obywateli polskich. Szacunkowy koszt opieki zdrowotnej do maja 2023 r. to ponad 800 mln zł.

Specustawa pomogła zorganizować edukację oraz opiekę nad dziećmi i młodzieżą z Ukrainy. W polskich szkołach zarejestrowanych jest ponad 180 tys. uchodźców z Ukrainy, 40 tys. w przedszkolach i 22 tys. na uczelniach.

Należy także wspomnieć o tym, że również obywatele polscy okazali wielką solidarność z Ukraińcami i w pierwszym okresie masowego napływu udzielili wsparcia w postaci zakwaterowania w lokalach prywatnych, transportu, wyżywienia i pomocy finansowej. Roczny koszt wydatków na tę pomoc oszacowano w 2022 r. na kwotę 25,4 mld zł (około 1 proc. PKB), w tym wydatki publiczne: 15,9 mld zł,

⁴⁶ W dniu 9 lutego 2024 r. Sejm uchwalił nowelizację specustawy, która przewiduje przedłużenie okresu obowiązywania szczególnych rozwiązań prawnych do 30 czerwca 2024 r. W planach jest kolejne przedłużenie, bowiem docelowo pomoc ta powinna zostać przedłużona do 4 marca 2025 r., zgodnie z decyzją wykonawczą Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382.

wydatki prywatne: 9,5 mld zł⁴⁷. Działania podejmowane przez Polaków budzą podziw i uznanie organizacji międzynarodowych oraz opinii publicznej w wielu krajach⁴⁸.

Od czasu agresji Rosji na Ukrainę Polska cały czas wspiera uchodźców z Ukrainy, a w sposób szczególny realizuje zadania zapisane w specustawie z 12 marca 2022 r.⁴⁹. Stosuje przepisy dotyczące otwartego dostępu do polskiego rynku pracy, co widać w liczbie zatrudnionych osób ze statusem uchodźcy. Widać to również w formie realizacji prawa do bezpieczeństwa socjalnego, stosowanego zwłaszcza na rzecz dzieci uchodźców. Otrzymują oni bowiem świadczenia wychowawcze w wysokości 800 zł. Polska realizuje także prawo do opieki zdrowotnej, prawo do edukacji, a w razie potrzeby udziela również wsparcia z systemu pomocy społecznej. Obowiązki specustawy zostały przedłużone. Oznacza to, że we właściwych ministerstwach trwają prace związane z nadaniem tym rozwiązaniom form, które obowiązywałyby po tej dacie.

Trzeba również wspomnieć o realizowanej współpracy instytucjonalnej, w tym polskiej administracji publicznej z administracją ukraińską, w tym m.in. w zakresie zabezpieczenia społecznego, za co odpowiedzialny jest m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przepisy, które gwarantują uchodźcom pobyt i korzystanie z ochrony socjalnej, wymagają stosowania mechanizmów kontroli realizacji tego prawa, zwłaszcza w aspekcie liczby wjazdów do Polski i wyjazdów z naszego kraju. Dynamika tego przemieszczania się obywateli Ukrainy wymaga usprawnienia i współpracy instytucji właściwej ze Strażą Graniczną w celu uwiarygodnienia spełniania warunków ustawowych w korzystaniu ze świadczeń pieniężnych i rzeczowych.

⁴⁷ Polski Instytut Ekonomiczny. (2022). *Pomoc polskiego społeczeństwa dla uchodźców z Ukrainy*. Raport, s. 4, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/07/Pomoc-pol-spol-UKR-22.07.2022-D-1.pdf>.

⁴⁸ Uścińska, G. (2023). *Social security responses to the refugee crisis in Poland*, referat wygłoszony podczas spotkania z przedstawicielami wybranych agend, wybranych Stałych Przedstawicieli przy Narodach Zjednoczonych oraz Stałego Przedstawicielstwa RP przy Narodach Zjednoczonych w Nowym Jorku, Nowy Jork, 14 września 2022 r. oraz tejże, *Legal acts and regulations concerning refugees in force in Poland*, wystąpienie podczas spotkania z Ruven Menikdiwela, dyrektor Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Nowym Jorku, Nowy Jork, 14 września 2022 r.

⁴⁹ Uścińska, G. (2023). *Prawne i organizacyjne działania na rzecz uchodźców z Ukrainy* – referat na seminarium naukowym pt. „Uchodźcy z Ukrainy w Polsce – po roku od rozpoczęcia wojny”, zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Wiadomości Społeczne, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 27 kwietnia 2023 r. oraz Uścińska, G. *Labour market and social security system in the context of refugees' influx from Ukraine to Poland – 1 year later. Legal, organisational and financial measures taken by Poland in the face of a mass influx of refugees from Ukraine due to Russia's military aggression*, referat na webinarium organizowanym przez International Social Security Association (ISSA) pt. *ISSA Roundtable: Social security responses to the refugee crisis* (online), 28 marca 2023 r.

Polsko-ukraińska umowa o zabezpieczeniu społecznym z 2012 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykonuje liczne zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego na podstawie dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym zawieranych przez Polskę z innymi krajami oraz unijnej (wielostronnej) koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Umowy o zabezpieczeniu społecznym usuwają bariery w uzyskaniu prawa do świadczeń wynikające z tego, że dana osoba w trakcie swojej kariery pracowała legalnie w dwóch lub kilku państwach. Usuwają także bariery w wypłacie świadczeń, jeśli uprawniony zamieszkał w innym państwie. Z tych rozwiązań na szeroką skalę korzystają także Polacy mieszkający lub pracujący za granicą.

Na podobnych zasadach, jak inne tego typu umowy w 2012 r. została zawarta polsko-ukraińska umowa o zabezpieczeniu społecznym⁵⁰. W umowie tej zostały określone zasady zrównania zdarzeń, jednego ustawodawstwa, sumowania okresów ubezpieczenia oraz eksportu świadczeń. Okresy ubezpieczenia z obu krajów są zaliczane zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie, z tym że wysokość świadczeń przysługujących z obu systemów jest proporcjonalnie zmniejszana.

Sama umowa polsko-ukraińska nie kreuje uprawnień do emerytury, w tym do jej minimalnej wysokości dla obywateli Ukrainy. Uprawnienia te wynikają z samych przepisów polskiego prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, które abstrahuje od pojęcia obywatelstwa.

Dla osoby, która pracowała w Ukrainie i Polsce, w obu państwach ustala się emeryturę biorąc pod uwagę okresy ubezpieczenia w drugim państwie. Nie oznacza to jednak, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych finansuje emeryturę obywateli Ukrainy za okresy pracy na terenie ich macierzystego kraju. Każde państwo wypłaca bowiem świadczenie proporcjonalnie do długości okresów ubezpieczenia w każdym z nich. Oznacza to, że jeśli przykładowo składka za pracę w Polsce była symboliczna, taka też będzie polska część emerytury.

Przy ustalaniu prawa do emerytury minimalnej w Polsce (wymagane 20 lat ubezpieczenia dla kobiety i 25 lat dla mężczyzny) bierze się pod uwagę również okresy pracy w Ukrainie, ale wyrównanie świadczenia do kwoty minimalnej emerytury następuje od kwoty zsumowanych świadczeń z obu państw. Ponadto wyrównanie do minimalnej emerytury przysługuje wyłącznie w razie zamieszkiwania w Polsce. Jeśli osoba zamieszkuje w innym państwie, obowiązują ją przepisy dotyczące minimalnej emerytury w tamtym kraju. Ponadto jeśli osoba taka pracuje na emeryturze, to dopłata nie będzie przysługiwać.

⁵⁰ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Kijowie dnia 18 maja 2012 r. (Dz.U. 2013 poz. 1373).

Przykład: kobieta w wieku 60 lat mieszka w Polsce i ma 30 lat pracy w Ukrainie i jeden dzień pracy w Polsce; taka osoba otrzyma dwie emerytury: polską wyliczoną za ten jeden dzień pracy⁵¹, np. 5 groszy i ukraińską wyliczoną za 30 lat pracy na Ukrainie w przeliczeniu na polskie złote, np. 800 zł. Dodatkowo jeśli mieszka w Polsce, to otrzyma dopłatę do wysokości minimalnej emerytury, wynoszącej obecnie 1780,96 zł (kwota dopłaty w takim przykładzie to 980,91 zł). Warunek: kobieta musi mieszkać w Polsce i mieć co najmniej 20 lat okresów składkowych polskich i ukraińskich łącznie.

W 2023 r. ZUS wypłacał około 1,2 tys. świadczeń dla obywateli Ukrainy, w których zastosowano przepisy dotyczące emerytury minimalnej. Osoby te mieszkały legalnie i na stałe w Polsce.

Współczynnik obciążenia demograficznego

Współczynnik obciążenia demograficznego to proporcja liczby osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety w wieku 60 lat i więcej oraz mężczyźni w wieku 65 lat i więcej) do liczby osób w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18-59 lat oraz mężczyźni w wieku 18-64 lata). Jest to jeden ze wskaźników pokazujących uwarunkowania funkcjonowania systemu emerytalnego, który z ekonomicznego punktu widzenia opiera się na redystrybucji dochodu od pokolenia obecnych pracujących do pokolenia emerytów.

W 2022 r. współczynnik obciążenia demograficznego wyniósł 39% i prognozuje się jego konsekwentny wzrost do poziomu 44,1% w 2032 r. (wzrost o 0,3–0,8 pp. rocznie)⁵². Współczynnik ten będzie rósł w związku ze zjawiskiem starzenia się populacji polskiego społeczeństwa, które wynika ze spadku rozrodczości, spadku umieralności i wydłużania się trwania życia (wyjątkiem był okres pandemii COVID-19).

W badaniach i symulacjach analizuje się m.in. czy napływ cudzoziemców do Polski mógłby wpłynąć na poziom współczynnika obciążenia demograficznego. Można zatem postawić pytanie, o ile musiałaby wzrosnąć populacja w wieku produkcyjnym, aby zahamować wzrost współczynnika obciążenia demograficznego lub zmniejszyć tempo jego wzrostu. Z analizy ZUS wynika, że aby zatrzymać wzrost współczynnika obciążenia demograficznego na poziomie z 2022 r. (39%), przyrost liczby cudzoziemców musiałby wynieść 2,75 mln osób w latach 2023-2032

⁵¹ Przykład ma charakter teoretyczny, aby zobrazować zasadę, bowiem na podstawie niepublikowanych danych ZUS z 2023 r. nie odnotowano przypadków krótkookresowego zatrudnienia w Polsce w celu uzyskania dopłaty do emerytury minimalnej.

⁵² ZUS. *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*. Raport za 2022 r., s. 41.

(rocznie od 186 tys. do 422 tys. osób)⁵³. To jest około 13% populacji w wieku produkcyjnym. Analogicznie, aby przyrost współczynnika spowolnił np. o połowę, liczba przybyłych do Polski nowych cudzoziemców w tym samym okresie musiałaby wynieść 1,3 mln osób.

Z pewnością cudzoziemcy łagodzą wpływ niekorzystnych trendów demograficznych na polski rynek pracy i uzupełniają braki w liczbie osób w wieku produkcyjnym. Należy jednak zauważyć, że możliwości uzupełniania tych braków istnieją również wśród polskiej populacji, m.in. w zakresie wskaźników zatrudnienia czy aktywności ekonomicznej takich zbiorowości, jak mieszkańcy obszarów wiejskich, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami.

Podsumowanie

W Polsce od blisko dekady następuje dynamiczny wzrost liczby cudzoziemców, którzy są aktywni na rynku pracy i podlegają ubezpieczeniom społecznym. Jeżeli chodzi o rynek pracy, obowiązują na nim różne formy prawne będące podstawą zatrudnienia. Niektóre z nich wymagałyby zmiany i uproszczenia. Przede wszystkim należy stworzyć nowoczesne prawo oraz nowoczesną platformę elektroniczną, która pozwalałaby na składanie w prosty sposób wniosków dotyczących legalnego dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Taka platforma ułatwiłaby również instytucjom publicznym kompleksową analizę i monitorowanie skali tego zjawiska.

W Polsce pracuje około 16 mln osób ubezpieczonych, w tym ponad 1,1 mln to cudzoziemcy. Polski rynek pracy zdominowali w ostatnich latach cudzoziemcy z krajów spoza Unii Europejskiej, w szczególności z jednego państwa – Ukrainy. Aktualnie swój udział na polskim rynku pracy czy w ubezpieczeniach społecznych poszerzają populacje obywateli Białorusi, Gruzji, Indii, Mołdawii. Na podstawie baz danych Głównego Urzędu Statystycznego i innych instytucji trzeba prowadzić systematyczne analizy dotyczące napływu cudzoziemców do Polski, monitorować to zjawisko i dokonywać ewaluacji, a także wyciągać wnioski dla polityki rynku pracy i ubezpieczeń społecznych. Należy również na bieżąco monitorować dane dotyczące gromadzenia środków przez cudzoziemców i ich wydatkowania.

W sposób szczególny należy prowadzić analizy dotyczące rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych w stosunku do uchodźców z Ukrainy. Jest to potrzebne do ustalenia, jak należy uregulować w przyszłości ich sytuację prawną: czy ma to być kontynuacja rozwiązań przyjętych w specustawie, czy też jednak powinny być zaproponowane inne rozwiązania. Pytanie: jakie?

⁵³ Tamże, s. 42.

Trzeba dbać o publiczne informowanie o strukturze, dynamice i liczbie cudzoziemców spoza Unii Europejskiej na polskim rynku pracy i w ubezpieczeniach społecznych w kontekście działań, które muszą być podejmowane dla polityki publicznej, w tym polityki rynku pracy, w perspektywie krótko- i długookresowej. Potrzebna jest wciąż pierwsza, kompleksowa strategia dotycząca cudzoziemców, która uwzględniac będzie wiele aspektów, w tym zachodzące procesy demograficzne, m.in. starzenie się ludności, i inne wyzwania, które w sposób szczególny dotyczą polityki rynku pracy oraz zabezpieczenia społecznego.

Bibliografia

- Głogosz, D. (2023). Międzynarodowe seminarium pt. Swoboda przepływu i ochrona socjalna obywateli państw trzecich w UE w kontekście masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy. Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka , nr 17, s. 63-70.
- GUS. *Ludność, ruch naturalny i migracje w latach 1946-2022*. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura-ludnosc,16,1.html>, (dostęp 28.02.2024).
- GUS. (2023). Rocznik Demograficzny RP.
- Polski Instytut Ekonomiczny. (2022). *Pomoc polskiego społeczeństwa dla uchodźców z Ukrainy. Raport*. Pobrane z: <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/07/Pomoc-pol-spol-UKR-22.07.2022-D-1.pdf> (dostęp 10.03.2024).
- Uścińska, G. (2022). Wsparcie prawne i społeczne państwa polskiego dla obywateli Ukrainy w obliczu konfliktu zbrojnego. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne, nr 3*, s. 3-14. DOI: 10.33226/0032-6186.2022.32.1.
- Uścińska, G. (2022). Polish public institutions activity for refugees from Ukraine, with a special focus on the tasks carried out by ZUS. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka, nr 4, tom 155*, s. 53-65. DOI: 10.5604/01.3001.0016.2159.
- Uścińska, G. (2022). *Social security responses to the refugee crisis in Poland* – referat wygłoszony podczas spotkania z przedstawicielami wybranych agend, wybranych Stałych Przedstawicieli przy Narodach Zjednoczonych oraz Stałego Przedstawicielstwa RP przy Narodach Zjednoczonych w Nowym Jorku. Nowy Jork, 14 września 2022 r.
- Uścińska, G. (2022). *Legal acts and regulations concerning refugees in force in Poland* –wystąpienie podczas spotkania z Ruven Menikdiwela, dyrektor Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Nowym Jorku. Nowy Jork, 14 września 2022 r.
- Uścińska, G. (2023). Labour market and social security system in the context of refugees' influx from Ukraine to Poland – 1 year later. Legal, organisational and

financial measures taken by Poland in the face of a mass influx of refugees from Ukraine due to Russia's military aggression – referat na webinarium pt. ISSA Roundtable: Social security responses to the refugee crisis Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego, (online) 28 marca 2023 r.

Uścińska, G. (2023). *Prawne i organizacyjne działania na rzecz uchodźców z Ukrainy* –referat na seminarium naukowym pt. *Uchodźcy z Ukrainy w Polsce – po roku od rozpoczęcia wojny* Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

ZUS. (2019). *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. Raport za 2018 rok*. Pobrane z: <https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych.pdf/4498fca6-981d-a37c-3742-8e4e74e20a32> (dostęp 10.03.2024).

ZUS. (2023a). *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. Raport za 2022 rok*. Pobrane z: https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_2022.pdf/b457fe14-91e8-c030-40bc-67c3eb92af17 (dostęp 10.03.2024).

ZUS. (2023b). *Rejestr umów o dzieło. Analiza danych z formularzy RUD przekazanych od 1 stycznia do 30 czerwca 2023 r.* (s. 14-16). Pobrane z: https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/Rejestr+umproc.C3proc.B3w+o+dzieproc.C5proc.82o_2023_H1.pdf/9ad2497e-e4cd-d1d5-614a-7f4afec14409?t=1695794996372, (dostęp 5.03.2024).

ZUS. (2023c). *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za 2022 rok*. Pobrane z: <https://bip.zus.pl/documents/493361/494110/Sprawozdanie+FUS+FEP+FRD+cz73+za+2022+r.pdf/f6e50ec1-2762-eea8-8997-122f9a957fdf?t=1690970730979> (dostęp 10.30.2024).

Strony internetowe

Eurostat. Data Browser. *Population by country of citizenship at national level* (cens_11ctz_n), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cens_11ctz_n/default/table?lang=en&category=cens.cens_11r.cens_11rdp.cens_11rnc (dostęp 10.03.2024).

GUS. Bank Danych Lokalnych. *Imigranci przebywający w Polsce czasowo według grup krajów poprzedniego zamieszkania, ekonomicznych grup wieku i płci* (NARO4336), <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 10.03.2024).

GUS. Bank Danych Lokalnych. *Ludność wg kraju obywatelstwa i płci* (P3369), <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 10.03.2024).

-
- GUS. Bank Danych Lokalnych. *Ludność wg płci, kraju obywatelstwa i grup wieku* (NARO4310), <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 10.03.2024).
- GUS. Bank Danych Lokalnych. *Ludność rezydująca wg krajów obywatelstwa i płci* (P4306), <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 10.03.2024).
- GUS. Bank Danych Lokalnych. *Migracje na pobyt stały zagraniczne wg typu, kontynentów i płci migrantów* (P1882), <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 10.03.2024).
- 300Gospodarka – portal internetowy. *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce [AKTUALNE DANE]*. Artykuł aktualizowany codziennie do 09.02.2024 r., <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> (dostęp 10.03.2024).
- Otwarte Dane – serwis RP. Zarejestrowane wnioski o nadanie statusu UKR w związku z konfliktem na Ukrainie. Stan na 12.03.2024 r.; Szczegółowe statystyki dotyczące osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 12.03.2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr> (dostęp 12.03.2024).
- Pew Research Center. *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*, <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/> (dostęp 10.03.2024).
- Portal Statystyczny ZUS, <https://psz.zus.pl> (dostęp 10.03.2024).
- Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/> (dostęp 10.03.2024).
- Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce> (dostęp 10.03.2024).

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. Urz. WE L 212 z 7.08.2021), s. 12.
- Decyzja wykonawcza Rady z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz. Urz. UE L 71 z 4.03.2022), s. 1.
- Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz. Urz. UE L 2023/2409 z 24.10.2023).

- Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007), s. 23.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2023 poz. 1230 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2023 poz. 735 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. 2023 poz. 1989).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2023 poz. 519 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2024 poz. 167 z późn. zm.).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Kijowie dnia 18 maja 2012 r. (Dz.U. 2013 poz. 1373).

Marcin Stanecki

Radca prawny

Dyrektor Departamentu Prawa Pracy, MRPiPS

PRACA ZDALNA. NOWE ROZWIĄZANIE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Streszczenie: Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. (Dz. U. 2023 poz. 240) o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do Kodeksu pracy pracę zdalną, jednocześnie uchylając przepisy dot. telepracy. Nowe przepisy regulujące pracę zdalną weszły w życie z dniem 7 kwietnia 2023 r. Uregulowały one w sposób kompleksowy pracę zdalną, wprowadzając m.in. jej definicję, zasady wprowadzenia, regulując obowiązki pracodawcy i pracownika, a także zasady pokrywania kosztów związanych z pracą zdalną.

Słowa kluczowe: pracownik, pracodawca, praca zdalna, bhp, polecenie, regulamin, porozumienie, wniosek, miejsce pracy

Ustawa covidowa

Kodeks pracy do 7 kwietnia 2023 r. nie zawierał uregulowań dotyczących pracy zdalnej. Przewidywał jedynie pracę, która może być wykonywana regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną (telepraca). Jednak telepraca nie znalazła szerokiego zastosowania ze względu na konieczność spełnienia wielu wymogów formalnych (m.in. konieczność zawarcia porozumienia między pracodawcą a zakładową organizacją związkową). Pracodawcy unikali stosowania przepisów o telepracy, wprowadzając pracę zdalną do regulacji wewnętrzzakładowych. W ten sposób stosowali pracę zdalną w praktyce, mimo braku regulacji kodeksowych.

Do szerszego zastosowania praca zdalna weszła dopiero po uchwaleniu Ustawy z 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. poz. 1842 z późn. zm.) – zwana dalej specustawą.

Art. 3 ust. 1 specustawy stanowił, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu, w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna). Pracodawca mógł polecić wykonywanie pracy zdalnej, jeśli pracownik miał

umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwalał na to rodzaj pracy. W szczególności praca zdalna mogła być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub dotyczyć wykonywania części wytwórczych lub usług materialnych.

Art. 3 ust. 1 specustawy przyznawał pracodawcy prawo do tymczasowej, dokonanej w drodze jednostronnej czynności prawnej, modyfikacji miejsca stałego wykonywania pracy, które może (choć nie musi) być tożsame z miejscem zamieszkania pracownika. Kompetencja pracodawcy ograniczała się do wydania polecenia wykonywania pracy „poza miejscem jej stałego wykonywania” – bez wskazywania tego miejsca. Oznaczało to, iż pracownik ma swobodę, ograniczoną jedynie jego obowiązkami, w tym obowiązkiem dbałości o dobro pracodawcy (art. 100 § 2 pkt 4 kp).

Obowiązkiem pracodawcy było zapewnienie narzędzi i materiałów potrzebnych do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługi logistycznej pracy zdalnej. Pracownik mógł używać narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę pod warunkiem, że umożliwiało to poszanowanie i ochronę informacji poufnych i innych tajemnic prawnie chronionych, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę.

Na polecenie pracodawcy pracownik wykonujący pracę zdalną miał obowiązek prowadzić ewidencję wykonanych czynności, uwzględniającą w szczególności opis tych czynności, a także datę oraz czas ich wykonania. Obowiązkiem pracownika było sporządzanie ewidencji wykonywanych czynności w formie i z częstotliwością określoną w takim poleceniu.

Zmiany wprowadzone do Kp

Definicja pracy zdalnej

Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw Dz. U. 2023 poz. 240) wprowadziła do kp pracę zdalną. I tak, zgodnie z art. 67(18) Kodeksu pracy, pracą zdalną jest praca 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 może być wykonywana na podstawie:

- 1) uzgodnienia dokonanego przy zawieraniu umowy o pracę (zatem będzie przewidywała to wprost umowa o pracę) albo już w trakcie zatrudnienia (w formie zmiany warunków umowy o pracę, co do której nie jest wymagana forma pisemna);
- 2) polecenia pracodawcy wydawanego w szczególnych przypadkach:

- m.in. w okresie stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii,
- pod warunkiem złożenia przez pracownika bezpośrednio przed wydaniem polecenia oświadczenia o posiadaniu warunków lokalowych i technicznych do wykonywania pracy w tej formie.

Pracownik wykonujący pracę zdalnie, która została uzgodniona w trakcie zatrudnienia, wykonuje pracę osobiście w miejscu określonym w umowie o pracę oraz w miejscu uzgodnionym z pracodawcą z wykorzystaniem środków bezpośrednio porozumiewania się na odległość (zdalnie). Przy czym nie ma przeszkód, aby miejsc wykonywanej pracy było kilka – zarówno pracy wykonywanej fizycznie, jak i zdalnie. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 11 kwietnia 2001 r. (PKN 350/00) nie ma wymogu, aby strony uzgodniły jedno stałe miejsce świadczenia pracy. Nie musi to więc być lokal lub pomieszczenie albo posesja mające stały adres i znajdujące się w jednej miejscowości.

Miejsce wykonywania pracy jest najściślej związane z jej rodzajem. Praca, której przedmiotem jest np. pozyskiwanie klientów lub akwizycja, polega na jej wykonywaniu w różnych miejscach. Jest ze swej istoty związana z nieustannym przemieszczaniem się pracownika na pewnym obszarze. Miejsce wykonywania pracy, jeżeli uzasadnia to rodzaj pracy, może zatem obejmować pewną zamkniętą przestrzeń poza granicami administracyjnymi jednej miejscowości.

Ponadto w wyroku Sądu Najwyższego z 19 marca 2008 r. (I PK 230/07) czytamy, że zakres wyrażenia *miejsce wykonywania pracy* (art. 29 § 1 pkt 2 kp) jest szerszy niż zakres nazwy *stałe miejsce pracy* (art. 77(5) § 1 kp); spełnienie wymagania przewidzianego w art. 29 § 1 pkt 2 kp może polegać na wskazaniu *stałego miejsca pracy*, na wskazaniu obok stałego miejsca pracy także niestałego miejsca (miejsce) pracy bądź na wskazaniu niestałych (zmiennych) miejsc pracy w sposób dostatecznie określony.

Z kolei w wyroku z 1 kwietnia 1985 r. (I PR 19/85, OSPiKA 1986, Nr 3) Sąd Najwyższy uznał, że miejsce pracy nie musi być wyposażone w zaplecze socjalne, kadrowe i techniczne. Wykonywanie pracy w uzgodnionym przez strony miejscu pracy pracownika nie stwarza dla pracodawcy obowiązku płacenia takiemu pracownikowi ani diet, ani świadczeń rozłąkowych.

Miejszem wykonywania pracy zdalnej może być dom. W doktrynie przyjmuje się, że z powodu braku definicji domu należy przyjąć, że jest to miejsce, w którym pracownik ma możliwość swobodnego dysponowania swoim czasem prywatnym. Nie musi to być oczywiście miejsce zameldowania, lecz miejsce, w którym pracownik przebywa równoległe do świadczenia pracy (Pisarczyk, 2017, art. 151(5)). Podobnie uznał A. Świątkowski, zdaniem którego w pojęciu domu mieści się miejsce, w którym pracownik zamieszkuje z zamiarem stałego pobytu (Świątkowski, 2018). Zatem nie można uznawać za *dom* w rozumieniu przepisu art. 151(5) § 2 kp miejsca, w którym pracownik przebywa czasowo. Fakt, że w pomieszczeniu jednostki pływającej, na której pracownik jest zatrudniony, ma on możliwość przespania się

czy nawet chwilowego zakwaterowania, nie przekształca tej jednostki w dom i nie pozwala uznać, że dyżur pełniony w tej jednostce ma charakter dyżuru pełnionego przez pracownika w domu (wyr. SN z 31.01.1978 r., I PRN 147/77, PiZS 1979, Nr 4, s. 73).

Tzw. wiążący wniosek pracownika o pracę zdalną

Ustawa określa grupy pracowników uprawnionych do złożenia co do zasady wiążącego dla pracodawcy wniosku o pracę zdalną:

1) do tej grupy należą:

- pracownice w ciąży,
- pracownicy wychowujący dziecko do ukończenia przez nie 4 roku życia,
- pracownicy sprawujący opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- pracownicy, o których mowa w art. 142 (1) § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu pracy (m.in. pracownicy–rodzice dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności).

2) pracodawca może odmówić uwzględnienia wniosku, jeżeli wykonywanie pracy zdalnej nie jest możliwe ze względu na organizację pracy lub jej rodzaj, pracodawca informuje pracownika o przyczynie odmowy w terminie 7 dni roboczych.

Polecenie pracy zdalnej

W myśl art. 67(19) § 3 kp praca zdalna może być wykonywana na polecenie pracodawcy:

1) w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu, lub

2) w okresie, w którym z powodu siły wyższej zapewnienie przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w dotychczasowym miejscu pracy pracownika nie jest czasowo możliwe.

Warunkiem, który musi zostać spełniony, aby pracodawca mógł wydać polecenie pracy zdalnej jest złożenie przez pracownika, bezpośrednio przed wydaniem polecenia, w postaci papierowej lub elektronicznej oświadczenia, iż posiada warunki lokalowe i techniczne do wykonywania pracy zdalnej.

Podkreślić także trzeba, że obowiązek przestrzegania przez pracodawcę przepisów i zasad bhp ma charakter bezwarunkowy, niepodzielny, bezwzględny i realny. Charakter bezwarunkowy oznacza, że z odpowiedzialności za stan bhp i ryzyka wypadkowego nie zwalnia pracodawcę niedopełnienie lub pogwałcenie obowiązków z zakresu bhp przez jego podwładnych, którzy uchybili sprawowaniu właściwego nadzoru nad wykonywaniem pracy przez poszkodowanego pracownika (wyrok SN

z 14 lipca 2015 r., II PK 86/14, OSNP 2017 Nr 6, poz. 69). Obowiązki z zakresu bhp obciążają pracodawcę niezależnie od sposobu spełniania świadczenia przez pracownika (wyrok SN z 13 kwietnia 2017 r., I PK 146/16). Ponadto w myśl wyroku SN z 28 kwietnia 1970 r. (I PR 97/70) fakt, że określone roboty zlecono pracownikowi wysoko kwalifikowanemu, któremu nawet podporządkowano innych pracowników, nie uchyla obowiązku kierownictwa zakładu pracy (czy też kierownictwa budowy) w zakresie instruktażu, kontroli organizacji i nadzoru nad wykonywaniem pracy. Niedopełnienie tych obowiązków przez zakład pracy (jednostka wojskowa) usprawiedliwiało przyjęcie jego odpowiedzialności z art. 417 Kodeksu cywilnego.

Z kolei niepodzielny charakter obowiązków z zakresu bhp oznacza, że działania i zaniechania innych podmiotów nie zwalniają pracodawcy od odpowiedzialności za stan bhp w miejscu pracy. *Realny* oznacza, że obowiązki z zakresu bhp muszą być wykonane w naturze, bez możliwości wykonania zastępczego w postaci wypłaty równowartości nieotrzymanego świadczenia.

W judykaturze przyjmuje się, że obowiązki z zakresu bhp mają charakter podwójnie zakwalifikowany: są bowiem powinnościami ze stosunku pracy o charakterze zobowiązaniem (kontraktowym) wobec pracownika i publicznoprawnym wobec państwa, którego wykonanie jest zabezpieczone nadzorem państwowym (wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 lipca 2010 r., II SA/Bd 527/10).

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (wyrok z 4 czerwca 2008 r., II SA/Ol 239/08 36), zapewnienie odpowiednich warunków związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy jest bezwzględny obowiązkami pracodawcy i ciąży na nim niezależnie od jego kondycji finansowej.

Siła wyższa (*vis maior*) nie jest definiowana w przepisach Kodeksu cywilnego. Jej definicja została ukształtowana w doktrynie i judykaturze. Za siłę wyższą jest uznawane wyłącznie zdarzenie charakteryzujące się trzema następującymi cechami:

- zewnętrżnością,
- niemożliwością jego przewidzenia,
- niemożliwością zapobieżenia jego skutkom.

Zdarzenie jest zewnętrzne wówczas, gdy następuje poza strukturą przedsiębiorstwa. Niemożliwość przewidzenia, że dane zdarzenie nastąpi, należy pojmować jako jego nadzwyczajność i nagłość. Natomiast niemożliwość zapobieżenia skutkom zdarzenia jest tłumaczona jako jego przemożność, a więc niezdolność do odparcia nadchodzącego niebezpieczeństwa (por. m.in. wyrok SN z 9 lipca 1962 r., I CR 54/62, OSNCP rok 1963, nr 12, poz. 262; wyrok SN z 26 sierpnia 1992 r., I PRN 36/92, OSNC rok 1993, nr 7–8, poz. 138; wyrok SN z 11 lutego 1997 r., II CKN 78/96, uchwała SN z 24 listopada 2000 r., III CZP 37/00, OSNC rok 2001, nr 4, poz. 56; wyrok SN z 16 stycznia 2002 r., IV CKN 629/00, IC rok 2002, nr 5, s. 44; wyrok SN z 4 września 2003 r., IV CKN 420/01, IC rok 2004, nr 6, s. 38).

W konsekwencji za przejawy siły wyższej uznaje się katastrofalne zjawiska wywołane działaniem sił natury, np. powodzie, huragany, trzęsienia ziemi, pożary lasów. Jako siłę wyższą traktuje się także akty władzy publicznej oraz zjawiska społeczne lub polityczne o skali katastrofalnej (Ciszewski, Nazaruk, 2019; Gudowski, 2018).

Ponadto w doktrynie zwraca się uwagę, że w dobie rozwoju technologicznego istnieje możliwość przewidzenia różnego rodzaju nadzwyczajnych zjawisk atmosferycznych i podjęcia działań zmierzających do zabezpieczenia przedsiębiorstwa (zakładu) w taki sposób, aby co najmniej ograniczyć, jeżeli nie wykluczyć, powstanie szkody (np. zabezpieczyć wysokie konstrukcje przed wiatrem tak, aby się nie zawaliły, zabezpieczyć składowane toksyczne odpady przed rozszczelnieniem, zabezpieczyć drożność studzienek kanalizacyjnych przed tzw. wybijaniem (Jantowski, 2022, art. 435).

Konkluzja

Pracodawca będzie mógł wydać polecenie pracy zdalnej tylko wtedy, gdy nie będzie w stanie zapewnić odpowiednich warunków bhp z powodu nieprzewidywalnych działań zewnętrznych o charakterze nadzwyczajnym i gwałtownym. Wyłącznie w takiej sytuacji będzie mógł wydać polecenie pracy zdalnej. Z pewnością w tej przesłance nie mieszczą się trudności ekonomiczne.

Odwołanie pracownika z pracy zdalnej

Nowelizacja Kodeksu pracy nie przewiduje wprost możliwości odwołania pracownika z pracy zdalnej. Jednak art. 67(22) § 1 Kodeksu pracy stwarza pracodawcy możliwość wystąpienia do pracownika z wiążącym wnioskiem o zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy. To uprawnienie przysługuje pracodawcy wyłącznie w przypadku pracy zdalnej uzgodnionej w trakcie zatrudnienia.

Co do zasady termin przywrócenia poprzednich warunków wykonywania pracy ustalają strony stosunku pracy. Termin przywrócenia poprzednich warunków wykonywania pracy nie może być dłuższy niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku. Jeśli strony nie osiągną porozumienia co do terminu przywrócenia poprzednich warunków pracy, przywrócenie to następuje w dniu następującym po upływie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Pracodawca nie może jednak wystąpić z wiążącym wnioskiem o zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy przez:

- pracownika–rodzica dziecka posiadającego zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 Ustawy z 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin *Za życiem*;
- pracownika–rodzica: dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, oraz dziecka posiadającego odpowiednio opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka,

orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w przepisach ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;

- pracownicy w ciąży;
- pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4 roku życia;
- pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wyjątkiem jest sytuacja, gdy dalsze wykonywanie pracy zdalnej nie jest możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika.

Przypadkiem, w którym pracodawca może cofnąć zgodę na wykonywanie pracy zdalnej przez pracownika i zobowiązać go do pracy w dotychczasowym miejscu pracy, jest stwierdzenie uchybienia w przestrzeganiu przez pracownika przepisów i zasad w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy lub w przestrzeganiu wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, w tym procedur ochrony danych osobowych (art. 67(22) § 3 kp). To również jest możliwe jedynie w odniesieniu do pracy zdalnej uzgodnionej w trakcie zatrudnienia.

Jednak zamiast cofnąć zgodę na dalsze wykonywanie pracy zdalnej, pracodawca może zobowiązać pracownika do usunięcia stwierdzonych uchybień we wskazanym przez siebie terminie.

W przypadku pracy zdalnej uzgodnionej przy zawieraniu umowy o pracę, ustawodawca w ogóle nie przewidział możliwości cofnięcia wykonywania pracy zdalnej. Aby zmienić miejsce wykonywania pracy (z uzgodnionego przez strony stosunku pracy na zakład pracy) konieczne jest zastosowanie wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy bądź zawarcie z pracownikiem porozumienia zmieniającego. Ewentualnie powierzenie pracownikowi, w przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy, innej pracy niż określona w umowie o pracę na okres nieprzekraczający trzech miesięcy w roku kalendarzowym – jeżeli nie powoduje to obniżenia wynagrodzenia i odpowiada kwalifikacjom pracownika.

Przepisy Kodeksu pracy nie przewidują możliwości odwołania z pracy zdalnej. Nie pozbawia to jednak pracodawcy możliwości wezwania pracownika w nagłej sytuacji do miejsca pracy w celu wykonania zadania, które wymaga jego fizycznej obecności. Stosunek pracy jest stosunkiem podporządkowania, w ramach którego pracownik jest zobligowany do wykonywania poleceń pracodawcy. Obowiązkiem pracownika jest wykonywanie pracy sumiennie i starannie oraz stosowanie się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę.

Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 5 sierpnia 2014 r. (I PK 42/14) wykonywanie poleceń przełożonych jest w świetle art. 100 § 1 kp jednym z podstawowych obowiązków pracowniczych. Jednak nie każde niezastosowanie się do

nich może być kwalifikowane jako poważne uchybienie temu obowiązkowi. Pracownik ma bowiem obowiązek wykonania polecenia pod warunkiem, że spełnia ono trzy warunki:

- dotyczy pracy,
- jest zgodne z przepisami prawa pracy,
- jest zgodne z umową o pracę.

Granicy podporządkowania pracownika jest zatem umowa i przepisy prawa (nie tylko prawa pracy). Dlatego polecenia muszą być zgodne z prawem, a więc muszą mieścić się w ramach obowiązującego porządku prawnego oraz w ramach umowy o pracę. Jeżeli pracodawca przekroczy granice podporządkowania, pracownik nie jest związany wydanym poleceniem. Niewykonanie takiego polecenia nie może być uznane za naruszenie obowiązków pracowniczych rodzących określone konsekwencje prawne (np. wyrok SN z 2 czerwca 2010 r., II PK 364/09; z 12 kwietnia 2012 r., II PK 216/11).

Jak zauważył Sąd Najwyższy, ujęty formalnie zakres czynności pracownika z reguły nie stanowi zamkniętego zakresu jego obowiązków, właśnie ze względu na możliwość wydania polecenia przez przełożonego. Zakres polecenia dotyczącego pracy na podstawie art. 100 § 1 kp. może być szerszy niż rodzaj umówionej pracy (art. 29 § 1 pkt 1 kp). Nie oznacza to jednak, że umówiony rodzaj pracy (obowiązków) jest bez znaczenia – w przeciwnym razie bezprzedmiotowe byłyby przepisy o wypowiedzeniu zmieniającym (art. 42 § 1 kp) czy o powierzaniu na określony czas innej rodzajowo pracy w razie uzasadnionych potrzeb pracodawcy (art. 42 § 4 kp).

W świetle powyższego wydaje się, że pracodawca może w trakcie dnia roboczego wezwać do powrotu z pracy zdalnej pracownika ze względu na szczególne potrzeby wymagające jego obecności w miejscu pracy. Wezwanie z miejsca pracy zdalnej do miejsca pracy będzie poleceniem pracodawcy, które pracownik powinien wykonać. A odmowa wykonania polecenia może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami dla niego. Przy czym, moim zdaniem, czas dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pracy, przypadający na godziny pracy, będzie się wliczał do czasu pracy. Podobnie jak w przypadku podróży służbowej przypadającej na godziny pracy. Uważam także, że pracodawca nie będzie zobligowany do zwrotu kosztów dojazdu. Nie uważam także, aby potraktować wezwanie jako podróż służbową. Należy bowiem potraktować to wezwanie jako element stosunku pracy, wynikający z podporządkowania pracowniczego.

Konkluzja

Pracodawca nie może odwołać pracownika z pracy zdalnej. Może jedynie złożyć mu wniosek o zaprzestanie wykonywania pracy w tej formie i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy. Ponadto pracodawca może cofnąć zgodę na wykonywanie pracy zdalnej przez pracownika i zobowiązać go do pracy

w dotychczasowym miejscu pracy, jeśli stwierdzi uchybienia w przestrzeganiu przez niego przepisów i zasad w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy lub wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji. Niezależnie od tego, pracodawca może doraźnie wezwać pracownika z pracy zdalnej do wykonania czynności w biurze, gdy jego obecność będzie niezbędna i konieczna, a tej czynności nie da się wykonać zdalnie.

Okazjonalna praca zdalna

Praca zdalna może być wykonywana okazjonalnie, na wniosek pracownika złożony w postaci papierowej lub elektronicznej, w wymiarze nieprzekraczającym 24 dni w roku kalendarzowym. Takiego wniosku pracownik nie będzie musiał składać w formie pisemnej. Dopuszczalne będzie wysłanie go pocztą elektroniczną czy sms-em – pod warunkiem, że możliwe będzie ustalenie osoby składającej to oświadczenie.

Pracodawca będzie mógł odmówić wyrażenia zgody na pracę zdalną okazjonalną. Wniosek pracownika w tej sprawie nie będzie miał bowiem charakteru wiążącego, w przeciwieństwie do wniosku z art. 67(19) § 6 kp składanego m.in. przez pracownicę w ciąży czy pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4 roku życia. Oznacza to, że pracodawca nie będzie musiał zgadzać się na okazjonalną pracę zdalną. Będzie to wyłącznie jego decyzja, której nie będzie musiał uzasadniać ani pisemnie, ani ustnie.

Błędne, w mojej ocenie, jest traktowanie okazjonalnej pracy zdalnej jak urlopu na żądanie. Praca zdalna okazjonalna – w przeciwieństwie do urlopu na żądanie – będzie bowiem mogła być wykonywana na wniosek, a nie na żądanie. Ale nawet w przypadku urlopu na żądanie pracownik nie może udzielić go *sobie samemu* (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2005 r., II PK 197/04, OSNP 2005, Nr 17, poz. 271; wyrok SN z 7 lutego 2008 r., II PK 162/07, OSNP 2009, Nr 7–8, poz. 98; wyrok SN z 16 września 2008 r., II PK 26/08, OSNP 2010, Nr 3–4, poz. 36; wyrok SN z 28 października 2009 r., II PK 123/09, MoPr 2010 Nr 4, s. 170).

Ponadto rozpoczęcie urlopu na żądanie przed udzieleniem go przez pracodawcę może być uznane za nieusprawiedliwioną nieobecność w pracy, będącą ciężkim naruszeniem podstawowych obowiązków pracowniczych w rozumieniu art. 52 § 1 pkt 1 kp (wyrok SN z 16 września 2008 r., II PK 26/08, OSNP 2010, Nr 3–4, poz. 36, wyrok SN z 11 września 2012 r., III PK 17/12).

W świetle powyższego wniosek pracownika o pracę zdalną okazjonalną nie ma charakteru obligującego pracodawcę do jego udzielenia. Pracodawca nie musi uzasadniać odmowy jego udzielenia, choć może to uczynić, choćby powołując się na organizację lub rodzaj pracy, która uniemożliwi wykonywanie pracy zdalnej. Pracodawca może zatem, bez negatywnych konsekwencji dla siebie, odmówić jego udzielenia.

Jedynym wyjątkiem może być zarzut dyskryminacji, gdyby pozytywną akceptację wniosków uzyskiwali inni pracownicy, wykonujący tę samą rodzajowo pracę.

Wtedy pracownik, który spotyka się z odmową, niewątpliwie mógłby czuć się dyskryminowany.

Odmowa pracodawcy udzielenia zgody na pracę zdalną okazjonalną nie będzie skutkowałą wszczęciem postępowania w sprawach o wykroczenia przez inspektora pracy. Wynika to z tego, że w katalogu wykroczeń zawartym w art. 281–283 kp nie przewidziano sankcji za odmowę udzielenia pracy zdalnej okazjonalnej. Zatem inspektor pracy nie będzie mógł karać za odmowę. Nie będzie też mógł zobowiązać pracodawcy w drodze decyzji administracyjnej (nakazu) do udzielenia pracownikowi pracy zdalnej okazjonalnej. Jedynym środkiem prawnym, który ewentualnie mógłby zastosować inspektor, to niemające władczego charakteru wystąpienie lub polecenie. Środek prawny wydany przez inspektora pracy nie będzie wiązał pracodawcy i nie zobowiąże go do udzielenia pracownikowi pracy zdalnej okazjonalnej.

Należy podkreślić, że inicjatywa złożenia wniosku o pracę zdalną okazjonalną będzie należeć do pracownika, a nie do pracodawcy. To nie pracodawca występuje z propozycją wykonywania pracy zdalnej okazjonalnej, tylko pracownik. Zatem niedopuszczalne na gruncie przepisów prawa pracy jest *zmuszanie* pracowników do składania wniosków o pracę zdalną okazjonalną.

Obawy pracowników o takie wymuszanie wynikają z tego, że w przypadku pracy zdalnej okazjonalnej pracodawca nie jest zobowiązany do pokrycia kosztów związanych z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej, kosztów energii elektrycznej oraz niezbędnych usług telekomunikacyjnych. W jego interesie leży zatem udzielenie pracy zdalnej okazjonalnej, która w przeciwieństwie do pracy zdalnej *zwykłej* jest zwyczajnie tańsza, a ponadto nie wymaga ustalenia zasad wykonywania pracy zdalnej w regulacjach wewnętrzzakładowych.

Uważam także, że pracodawca nie może wydłużyć w regulacjach wewnętrzzakładowych wymiaru pracy zdalnej okazjonalnej ponad 24 dni. Nie jest to bowiem zmiana na korzyść pracownika, skoro koszty wykonywania pracy zdalnej obciążają pracownika. A zgodnie z dyspozycją art. 22 kp koszty prowadzenia działalności obciążają pracodawcę. Ryzyko ekonomiczne, techniczne, socjalne i osobowe spoczywa na pracodawcy.

Pracodawca zatem nie może przerzucać kosztów prowadzonej działalności na pracownika. Nawet gdyby było to na wniosek pracownika. Wniosek nie może bowiem pozbawiać pracownika przysługujących mu uprawnień i pozwalać na ukształtowanie warunków zatrudnienia w sposób mniej korzystny dla niego niż wynikałoby to z regulacji ustawowej.

Tym samym, w mojej ocenie niedopuszczalne jest wydłużenie wymiaru pracy zdalnej okazjonalnej ponad 24 dni przewidziane w kp. Nie można tego zrobić ani w umowie o pracę, ani w regulacjach wewnętrzzakładowych. Nie jest to bowiem zmiana na korzyść pracownika, bowiem pozbawia go prawa do rekompensaty kosztów związanych z wykonywaniem pracy zdalnej, takich jak choćby koszty energii elektrycznej oraz niezbędnych usług telekomunikacyjnych.

Ponadto pracodawca w przypadku tej formy pracy zdalnej nie będzie zobowiązany do zapewnienia pracownikowi wykonującemu pracę zdalną materiałów i narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej. Podsumowując: pracownik będzie musiał używać prywatnego komputera, drukarki czy skanera, bo ich zapewnienie nie będzie obowiązkiem pracodawcy.

Wymiar pracy zdalnej okazjonalnej wynosi 24 dni w roku i jest jednakowy dla pracowników bez względu na wymiar czasu pracy, w jakim są zatrudnieni. Oznacza to, że zarówno niepełnoetatowiec, jak i zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy, będą mieli do dyspozycji 24 dni pracy zdalnej okazjonalnej w roku. Pracy zdalnej okazjonalnej nie będzie się udzielało w wymiarze proporcjonalnym do wymiaru etatu.

Wymiar pracy zdalnej okazjonalnej nie będzie też przeliczany na godziny, tylko udzielany na dni. W przypadku wykonywania pracy w wymiarze czterech godzin i złożenia wniosku o pracę zdalną okazjonalną, pracodawca odliczy jeden dzień z wymiaru pracy zdalnej okazjonalnej. Nie będzie to 1/2 dnia pracy zdalnej okazjonalnej, tylko cały dzień, odliczony z przysługujących pracownikowi 24 dni.

Wymiar pracy zdalnej okazjonalnej wynosi 24 dni w roku kalendarzowym. Zatem pracownik, który wykorzysta przysługujący mu wymiar pracy zdalnej okazjonalnej i w trakcie roku zmieni pracodawcę, nie będzie miał już prawa do pracy zdalnej okazjonalnej.

Zmiana pracodawcy nie wpłynie na wymiar pracy zdalnej okazjonalnej. Wymiar pracy zdalnej okazjonalnej przypisany jest bowiem do pracownika i po jego wykorzystaniu w danym roku kalendarzowym nie nastąpi jego restytucja/odnowienie z powodu zmiany pracodawcy. W przypadku, gdy pracownik wykorzysta część przysługującego mu wymiaru pracy zdalnej okazjonalnej u jednego pracodawcy, u kolejnego będzie mógł wykorzystać jej pozostałą część, nie zaś pełny wymiar.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 12a rozporządzenia ministra rodziny, pracy i polityki społecznej z 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy (Dz. U. 2020 poz. 1862), w świadectwie pracy zamieszcza się liczbę dni pracy zdalnej, przewidzianej w art. 67(33) § 1 Kodeksu pracy, wykonywanej w roku kalendarzowym, w którym ustał stosunek pracy. Na podstawie ww. przepisu pracodawca powinien umieścić w treści świadectwa pracy informację o liczbie dni wykorzystanej pracy zdalnej okazjonalnej przez pracownika. Pozwoli to kolejnemu pracodawcy ustalić wymiar pracy zdalnej okazjonalnej. Bez takiej informacji w treści świadectwa pracy kolejny pracodawca będzie miał kłopot z określeniem właściwego wymiaru pracy zdalnej okazjonalnej.

Ustawodawca nie zawarł regulacji, która mówiłaby, kiedy pracownik może wystąpić z wnioskiem o udzielenie pracy zdalnej okazjonalnej. Pracodawca może tę kwestię ustalić w regulacjach wewnętrzzakładowych. Wtedy zasady składania wniosku będą jasne i czytelne dla pracowników.

Wydaje się, że wystąpienie z wnioskiem może nastąpić w okresie poprzedzającym termin rozpoczęcia pracy zdalnej okazjonalnej, a także w dniu rozpoczęcia korzystania z pracy zdalnej okazjonalnej (tak jak w przypadku urlopu na żądanie).

W przypadku urlopu na żądanie kp nie reguluje tego, czy takie żądanie powinno być zgłoszone na początku dnia, czy też pracownik może wyrazić chęć skorzystania z urlopu na żądanie pod koniec dnia pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego pracownik, który składa wniosek o udzielenie urlopu na żądanie, powinien dokonać tej czynności najpóźniej pierwszego dnia wypoczynku, przed rozpoczęciem swojego dnia pracy (wyrok z 15 listopada 2006 r., I PK 128/06, OSNP 2007, Nr 23–24, poz. 346). W opinii SN nie może być bowiem tak, że pracownik nie stawia się do pracy i nie informuje o tym przełożonego przez cały dzień. Takie niespodziewane absencje pracowników uniemożliwiłyby prawidłową organizację pracy. Pracownik powinien więc zgłosić zamiar wykorzystania urlopu na żądanie niezwłocznie, najlepiej przed swoją roboczą dniówką, a ostatecznie w pierwszej godzinie od rozpoczęcia się jego pracy.

Sąd Najwyższy potwierdził to stanowisko w wyroku z 7 lutego 2008 r. (II PK 162/07, OSNP 2009, Nr 7–8, poz. 98), w którym stwierdził, że «uznanie za trafną takiej interpretacji przepisu musi prowadzić do wniosku, że złożenie wniosku urlopowego później [w trakcie dnia pracy] nie obliuguje pracodawcy do udzielenia urlopu, a co za tym idzie, nieobecność pracownika w pracy może mieć w takiej sytuacji charakter nieusprawiedliwiony». W związku z tym pracownik powinien (w braku odmiennych regulacji zakładowych) złożyć wniosek o udzielenie pracy zdalnej okazjonalnej przed rozpoczęciem pracy.

W przypadku wykonywania przez pracownika pracy zdalnej okazjonalnej stosuje się przepis art. 237(3) § 2(2) kp. Zgodnie z nim szkolenie okresowe nie jest wymagane w przypadku pracownika na stanowisku administracyjno-biurowym, gdy rodzaj przeważającej działalności pracodawcy w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej znajduje się w grupie działalności, dla której ustalono nie wyższą niż trzecia kategorię ryzyka w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, chyba że z oceny ryzyka, o której mowa w art. 226 pkt 1, wynika, że jest to konieczne.

Ustawodawca nie nałożył na pracodawcę zatrudniającego pracownika wykonującego pracę zdalną okazjonalną obowiązku poddania go szkoleniu okresowemu z zakresu bhp. Gdyby jednak pracownik chciał kontynuować pracę zdalną w *normalnym* trybie, choćby wynikającą z indywidualnego porozumienia, będzie już musiał zostać poddany takiemu szkoleniu.

Konkluzja

Okazjonalna praca zdalna nie pozwala pracodawcy nie stosować przepisów o pracy zdalnej. Jednak pracodawcy przysługuje w tym zakresie wiele korzystnych rozwiązań, jak brak konieczności tworzenia regulacji wewnątrzzakładowych (choć nie ma przeszkód, aby zasady pracy zdalnej okazjonalnej zawrzeć w tych regulacjach) czy brak obowiązku wypłaty ekwiwalentu bądź ryczałtu (choć pracodawca może je wypłacać). Jednak przepisy nałożą na pracodawcę udzielającego pracownikowi zgody na wykonywanie pracy zdalnej okazjonalnie obowiązki z zakresu bhp,

analogicznie jak przy *zwykłej* pracy zdalnej (z wyjątkiem konieczności przeprowadzenia szkoleń okresowych z zakresu bhp). A ich nieprzestrzeżenie może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami dla pracodawcy. W myśl bowiem art. 283 § 1 kp nieprzestrzeżenie przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł.

Należy też pamiętać, że praca zdalna okazjonalna może być wykonywana wyłącznie na wniosek pracownika. Niedopuszczalna i sprzeczna z prawem jest praca zdalna okazjonalna narzucona przez pracodawcę jako tańsza alternatywa dla zwykłej pracy zdalnej. Byłoby to naganne i naruszało zasady udzielania pracy zdalnej okazjonalnej.

Czy do pracownika zdalnego stosujemy przepisy o podróży służbowej?

Praca zdalna 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.

Uzgodnienie między stronami umowy o pracę dotyczące wykonywania pracy zdalnej przez pracownika może nastąpić przy zawieraniu umowy o pracę albo w trakcie zatrudnienia.

W przypadku uzgodnienia wykonywania pracy zdalnej w trakcie zatrudnienia nie zachodzi potrzeba zmiany umowy o pracę. Nie stosujemy więc żadnych aneksów, zmian do umowy o pracę czy porozumień zmieniających. Ustawodawca wprost o tym przesądził, stanowiąc, że przepisu art. 29 § 4 kp nie stosuje się do uzgodnienia wykonywania pracy zdalnej w trakcie zatrudnienia. Oznacza to, że pracodawca nie musi przestrzegać zapisu kp, w myśl którego zmiana warunków umowy o pracę wymaga formy pisemnej. Wystarczający do wykonywania pracy zdalnej będzie więc wniosek pracownika złożony choćby za pośrednictwem poczty elektronicznej czy sms-a. Wymóg konieczny to złożenie oświadczenia woli w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie.

Strony stosunku pracy mogą zatem uzgodnić wykonywanie pracy zdalnej w sposób niesformalizowany. Przy czym miejsce pracy zdalnej musi zostać uzgodnione przez strony, co oznacza, że pracownik nie jest i nie będzie samodzielny w podejmowaniu decyzji co do miejsca wykonywania pracy zdalnej. Nie może zatem, bez uprzedniej akceptacji pracodawcy, wykonywać pracy zdalnej na działce, w ogródku czy w kawiarence internetowej.

Należy przy tym pamiętać, że jeśli pracownik wykonuje pracę w godzinach nadliczbowych w domu, po opuszczeniu zakładu pracy, czyli zabiera *robotę* do domu, to nie wykonuje pracy zdalnie. Nie ma więc prawa do ekwiwalentu czy ryczałtu. Wynika to z tego, że aby uznać wykonywanie tej pracy za zdalną, pracownik

musiałyby uzyskać zgodę pracodawcy na wykonywanie pracy zdalnej w domu, czyli musiałyby zostać uzgodnione miejsce wykonywania pracy zdalnej. Ponadto musiałyby istnieć podstawa prawna do uznania wykonywania tej pracy za zdalną, czyli pracodawca musiałby ustalić zasady pracy zdalnej w porozumieniu ze związkami zawodowymi, w regulaminie lub w porozumieniu indywidualnym albo wydać polecenie. Ewentualnie pracownik musiałby złożyć wniosek o pracę zdalną okazjonalną.

W świetle powyższego wydaje się, że pracownik, który wykonuje pracę hybrydowo – raz w miejscu pracy wynikającym z umowy o pracę, a raz w miejscu pracy zdalnej – nie będzie w podróży służbowej w trakcie przemieszczania się między ww. miejscami pracy. Jednak czas dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pracy, przypadający na godziny pracy, będzie wliczał się do czasu pracy. Podobnie jak w przypadku podróży służbowej przypadającej na godziny pracy.

Uważam także, że pracodawca nie będzie zobligowany do zwrotu kosztów dojazdu do zakładu pracy. Pracownik wykonujący pracę zdalną wykonuje swoje normalne obowiązki, do których zobowiązał się w umowie o pracę, nie wykonuje żadnych dodatkowych zadań. W związku z tym nie otrzymuje żadnego polecenia wyjazdu służbowego od pracodawcy. Dojazd do miejsca pracy (wykonywanej fizycznie) i z tej pracy stanowi drogę do pracy i z pracy, a nie podróż służbową.

Należy także zauważyć, że podróż służbowa charakteryzuje się tym, że jest odbywana:

- poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy.
- na polecenie pracodawcy,
- w celu wykonania określonego przez pracodawcę zadania.

Wszystkie te cechy wystąpić muszą łącznie, a brak jednej z nich wyklucza zakwalifikowanie pracy świadczonej przez pracownika na rzecz pracodawcy jako podróży służbowej. Ponadto, jak zauważył SN, podróż służbowa jest przede wszystkim ograniczona terminem i to zakładanym z góry (wyrok z 22 lutego 2008 r., I PK 208/07, OSNP 2009, Nr 11–12, poz. 134). Co do zasady podróż służbowa ma charakter incydentalny, tymczasowy i krótkotrwały (uchwała z 19 listopada 2008 r., II PZP 11/08, OSNP 2009, Nr 13–14, poz. 166). Zadanie zlecone do wykonania w podróży służbowej musi zatem w zakresie obowiązków pracownika stanowić zjawisko nietypowe, okazjonalne (wyrok z 17 lutego 2012 r., III UK 54/11).

Wskazane orzecznictwo SN dotyczące podróży służbowej, już ugruntowane, potwierdza, że przemieszczenie się pracownika z miejsca wykonywania pracy zdalnej do miejsca pracy wykonywanej fizycznie nie stanowi podróży służbowej. Jest ono wykonywane na polecenie pracodawcy, zobowiązuje pracownika do stawienia się w miejscu pracy, ale nie jest wykonywane poza stałym miejscem pracy. Stałym miejscem pracy będzie bowiem zarówno miejsce wykonywania pracy zdalnej, jak również miejsce wykonywania pracy fizycznej.

Poza tym w przypadku pracy zdalnej, uzgodnionej w trakcie zatrudnienia, miejsce pracy zdalnej nie będzie wynikać z zapisów umowy o pracę, tylko z wniosku

pracownika. Podróż służbowa dotyczy natomiast zadania, które nie występuje na co dzień w pracy pracownika, ma charakter okazjonalny. A wezwanie pracownika do miejsca pracy w celu podpisania dokumentacji czy zapoznania się z dokumentacją dostępną tylko w wersji papierowej, nie jest wykonywaniem zadań o charakterze nietypowym na stanowisku administracyjno-biurowym, tylko wykonywaniem zwykłych czynności charakterystycznych dla tego rodzaju pracy.

Ponadto w orzecznictwie wskazuje się na incydentalność podróży służbowej i tymczasowość pobytu w miejscu wykonywania zadania. W przypadku pracy hybrydowej pracownik wykonuje zaś pracę w biurze z określoną (większą lub mniejszą) częstotliwością.

Warto jeszcze wskazać, że polecenie wyjazdu powinno określać zadanie i termin, a miejsce jego wykonywania musi być skonkretyzowane, nie może mieć charakteru generalnego. Nie jest zatem podróżą służbową wykonywanie pracy (zadań) w różnych miejscowościach, gdy przedmiotem zobowiązania pracownika jest stałe wykonywanie pracy (zadań) w tych miejscowościach (wyrok SN z 4 marca 2009 r., II PK 210/08). Wskazując zatem na wyrok SN, nie będzie podróżą służbową wykonywanie zadań przez pracownika raz w biurze, a raz w miejscu pracy zdalnej.

Konkluzja

W przypadku pracownika wykonującego pracę zdalną, uzgodnioną w trakcie zatrudnienia, nie będziemy mieli do czynienia z podróżą służbową w razie przemieszczania się przez niego między miejscem pracy zdalnej a miejscem pracy fizycznej.

Inaczej jednak sytuacja będzie wyglądać w przypadku osoby wykonującej pracę zdalną, którą strony uzgodniły przy zawieraniu umowy o pracę. W tym bowiem przypadku praca zdalna i miejsce jej wykonywania jest elementem umowy o pracę. I jeśli miejsce pracy zdalnej będzie jedynym miejscem wykonywania pracy wskazanym w umowie o pracę, to polecenie pracodawcy stawienia się w biurze może być traktowane jako polecenie wyjazdu służbowego. Będzie to bowiem polecenie pracodawcy wykonania zadania służbowego poza stałym miejscem pracy. Będzie to również czynność nietypowa, okazjonalna i sporadyczna, bowiem pracownik stale i regularnie wykonuje pracę w domu jako stałym miejscem pracy.

Jeśli chodzi o podróż służbową w przypadku pracowników wykonujących pracę zdalną, to co do zasady nie można zakwalifikować przemieszczania się tych pracowników między zakładem pracy/biurem a domem (lub innym uzgodnionym miejscem pracy zdalnej) jako podróży służbowej. Pracownicy ci bowiem wykonują swoją normalną, zwyczajową pracę i stawienie się w biurze nie jest niczym nadzwyczajnym, zaskakującym. Pracownik zdalny pozostaje nadal pracownikiem. Praca zdalna nie zmienia zasad wykonywania pracy i definicji stosunku pracy. Obecność pracownika w biurze może być niezbędna i konieczna. Wówczas pracodawca ma prawo wezwać go do tej pracy, a czas podróży do biura nie będzie czasem podróży służbowej. Należy jednak pamiętać, że odmienne zasady będą dotyczyły pracowników,

którzy uzgodnili pracę zdalną przy nawiązaniu stosunku pracy. W ich bowiem przypadku miejscem pracy może być wyłącznie dom (lub inne uzgodnione miejsce pracy zdalnej) i wtedy polecenie pracodawcy może być traktowane jako polecenie wyjazdu służbowego. Jest to jedyna sytuacja, kiedy w przypadku pracy zdalnej będziemy mieli do czynienia z podróżą służbową.

Kontrola w zakresie bhp, przed dopuszczeniem pracownika do pracy zdalnej

Przepisy kp w zakresie pracy zdalnej nie wprowadzają obowiązku przeprowadzenia kontroli w zakresie bhp przed dopuszczeniem pracownika do pracy zdalnej, zarówno w przypadku wykonywania pracy zdalnej, na podstawie polecenia pracodawcy, jak i wykonywania na podstawie regulacji wewnętrznych czy też indywidualnego porozumienia.

Pracodawca wyrażając zgodę na wykonywanie pracy zdalnej przez pracownika, nie musi uzależniać pracy zdalnej od uprzedniej kontroli miejsca pracy w domu pracownika. Art. 67(31) § 7 kp stanowi bowiem, że dopuszczenie pracownika do wykonywania pracy zdalnej jest uzależnione od złożenia przez pracownika, w postaci papierowej lub elektronicznej, oświadczenia zawierającego potwierdzenie, że stanowisko pracy zdalnej w miejscu wskazanym przez pracownika i uzgodnionym z pracodawcą zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Pracodawca może zatem, zamiast kontroli w domu pracownika, poprzestać na złożonym przez pracownika oświadczeniu. Co istotne, w mojej ocenie, nie można będzie wymagać od pracownika złożenia oświadczenia pod rygorem zastosowania art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 2022 poz. 1138 z późn. zm.) w myśl którego kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Ustawodawca nie wprowadził takiego wymogu, a nadto, umieszczenie takiego zapisu na oświadczeniu jest bezpodstawne.

Należy zauważyć, że w przypadku pracy zdalnej, nie ma regulacji, która występowała w przypadku telepracy, w myśl której, jeżeli praca jest wykonywana w domu telepracownika, pracodawca ma prawo przeprowadzać kontrolę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy – za uprzednią zgodą telepracownika wyrażoną na piśmie albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej, albo podobnych środków indywidualnego porozumiewania się na odległość. Pierwszą kontrolę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przeprowadza się, na wniosek telepracownika, przed rozpoczęciem przez niego wykonywania pracy. Przepisy o telepracy wprost przewidywały obligatoryjną kontrolę w zakresie bhp, przed podjęciem pracy w ramach telepracy. W przypadku pracy zdalnej nie ma takiego wymogu, Jedyne co jest wymagane to złożenie oświadczenia przez pracownika. Pracownik zatem

samodzielnie, w sposób subiektywny dokonuje oceny czy stanowisko pracy zdalnej, które zorganizuje będzie spełniać wymogi bhp z uwzględnieniem wymagań ergonomii. Jest to wyłącznie jego ocena, dokonana na podstawie posiadanej wiedzy. Pomóc mu w tym będzie miała udostępniona przez pracodawcę ocena ryzyka zawodowego, instrukcje bhp, a także szkolenie bhp, któremu zostanie poddany. Niezmiernie ważne w tym aspekcie będą szkolenia bhp, które mają na celu zaznajomienie pracownika z czynnikami środowiska pracy, mogącymi powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników podczas pracy, oraz z odpowiednimi środkami i działaniami zapobiegawczymi. W ramach szkoleń bhp pracownik zostanie zapoznany z przepisami oraz zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy w zakładzie pracy i na określonym stanowisku pracy, a także związanych z pracą obowiązków i odpowiedzialności w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Posiadzie umiejętności wykonywania pracy w sposób bezpieczny dla siebie i innych osób, postępowania w sytuacjach awaryjnych oraz udzielenia pomocy osobie, która uległa wypadkowi. Właściwie przeprowadzone szkolenie bhp da pracownikowi wiedzę, w jaki sposób, bezpiecznie dla siebie, wykonywać pracę.

Pracownik musi zostać także zapoznany z przygotowaną przez pracodawcę oceną ryzyka zawodowego oraz informacją zawierającą zasady bezpiecznego i higienicznego wykonywania pracy zdalnej przed dopuszczeniem do wykonywania pracy zdalnej. Obowiązkiem pracownika jest potwierdzenie, w postaci papierowej lub elektronicznej, zapoznania się z oceną i instrukcją oraz zobowiązanie się do ich przestrzegania. Warto zauważyć, że w przypadku pracy zdalnej, ustawodawca nałożył na pracownika obowiązek w postaci zobowiązania się do przestrzegania udostępnionej mu oceny ryzyka zawodowego. Dotychczas na gruncie kp nie było takiego obowiązku. Art. 226 kp stanowi bowiem, że pracodawca ocenia i dokumentuje ryzyko zawodowe związane z wykonywaną pracą oraz stosuje niezbędne środki profilaktyczne zmniejszające ryzyko oraz informuje pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą, a także o zasadach ochrony przed zagrożeniami. Art. 226 nie przewidywał zobowiązania pracownika. Jest to więc nowe rozwiązanie, mające na celu zobligowanie pracownika do przestrzegania przepisów bhp.

Ponadto pracodawca zapozna pracownika z:

- zasadami i sposobami właściwej organizacji stanowiska pracy zdalnej, z uwzględnieniem wymagań ergonomii;
- zasadami bezpiecznego i higienicznego wykonywania pracy zdalnej;
- czynnościami do wykonania po zakończeniu wykonywania pracy zdalnej
- zasadami postępowania w sytuacjach awaryjnych stwarzających zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Pozyskane informacje przez pracownika będą miały za zadanie pomóc mu w zapewnieniu sobie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Jeśli pracownik będzie miał wątpliwości, czy zorganizowane przez niego stanowisko

spełnia wymogi bhp, w mojej ocenie zawsze będzie mógł zwrócić się do pracodawcy o zweryfikowanie/sprawdzenie czy stanowisko pracy w miejscu wykonywania pracy zdalnej jest bezpieczne. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość przeprowadzenia kontroli w zakresie bhp, w porozumieniu z pracownikiem, w miejscu wykonywania pracy zdalnej, w godzinach pracy pracownika. Nie ma więc przeszkód, aby za zgodą pracownika czy też na jego prośbę, dokonać takiej kontroli przed rozpoczęciem pracy. Pracodawca bowiem nie może lekceważyć takich sygnałów pochodzących od pracownika, bowiem to nadal na nim spoczywa odpowiedzialność za bhp, więc w jego interesie leży, aby pracownik nie wyrządził sobie szkody/krzywdy w trakcie pracy.

Konkluzja

Konkludując: kp nie nakłada na pracodawcę, obowiązku sprawdzenia stanowiska pracy przed powierzeniem pracy zdalnej. Oczywiście nie ma przeszkód, aby strony stosunku, dokonały uzgodnienia, przewidującego taką możliwość. Przy czym takie ustalenie ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny. Wydaje się, że kontrola przed powierzeniem pracy zdalnej pracownikowi powinna zostać przeprowadzona w taki sposób, aby nie naruszała prywatności pracownika wykonującego pracę zdalną i innych osób, ani nie utrudniała korzystania z pomieszczeń domowych w sposób zgodny z ich przeznaczeniem. Pracodawca powinien dostosować sposób przeprowadzania kontroli do miejsca wykonywania pracy zdalnej i jej rodzaju. Kontrola powinna zostać przeprowadzona w porozumieniu z pracownikiem w miejscu wykonywania pracy zdalnej w godzinach pracy pracownika.

Warto także wskazać, że weryfikacja warunków pracy pod kątem bhp, przeprowadzana w domu pracownika, nie musiałaby być dokonywana naocznie, ale może zostać przeprowadzona np. za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. O sposobie przeprowadzenia kontroli decydują zatem strony stosunku. Przy czym, jeszcze raz podkreślam, jedynym wymogiem w tym zakresie jest złożenie oświadczenia przez pracownika, że stanowisko pracy zdalnej w miejscu wskazanym przez pracownika i uzgodnionym z pracodawcą zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Oświadczenie to nie podlega weryfikacji przez pracodawcę ani inspektora pracy. Nie ma od niego trybu odwoławczego. Złożenie przez pracownika oświadczenia o braku możliwości wykonywania pracy w sposób zgodny z przepisami bhp nie może, w mojej ocenie, skutkować nałożeniem na niego kary porządkowej, ani też być podstawą do rozwiązania umowy o pracę. Złożenie oświadczenia nie jest poleceniem, za którego odmowę wykonania można rozwiązać umowę z pracownikiem. W mojej ocenie, jeśli pracownik nie jest w stanie zapewnić właściwych warunków pracy, zgodnych z bhp, to informując o tym pracodawcę, działa w jego interesie. Wypełnia w ten sposób przesłankę dbałości o dobro zakładu pracy, która jest jednym z podstawowych obowiązków pracownika.

Kontrola pracy zdalnej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy

Pracodawca, w myśl przepisów kp o pracy zdalnej, uprawniony jest do przeprowadzenia kontroli wykonywania tej pracy przez pracownika, w tym w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przestrzegania procedur ochrony danych osobowych, na zasadach określonych w porozumieniu/regulaminie/poleceniu, w miejscu wykonywania pracy zdalnej i w godzinach pracy pracownika.

Porozumienie dotyczące wykonywania pracy zdalnej pracodawca zawiera z zakładową organizacją związkową działającą w jego zakładzie pracy. W przypadku gdy u pracodawcy działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa pracodawca zawiera porozumienie z tymi organizacjami bądź, jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie treści porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, pracodawca uzgadnia treść porozumienia z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi w rozumieniu art. 253 ust. 1 lub 2 ustawy o związkach zawodowych, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy.

Jeżeli u danego pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, zasady wykonywania pracy zdalnej pracodawca określa w regulaminie, po konsultacji z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy bądź w poleceniu albo w porozumieniu zawartym z pracownikiem. Wykonywanie pracy zdalnej jest także dopuszczalne w przypadku, gdy nie zostało zawarte porozumienie z organizacjami związkowymi albo nie został wydany regulamin. W takim przypadku pracodawca określa zasady wykonywania pracy zdalnej odpowiednio w poleceniu wykonywania pracy zdalnej albo w porozumieniu zawartym z pracownikiem.

W doktrynie przyjmuje się (w odniesieniu do telepracy), że pracodawca powinien dokonywać czynności kontrolnych przede wszystkim za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Dokonywanie przez pracodawcę czynności kontrolnych w pomieszczeniach mieszkalnych pracownika powinno mieć miejsce w zasadzie tylko wówczas, gdy dokonanie określonych czynności kontrolnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest niemożliwe lub wysoce utrudnione (Florek, 2017). Stanowisko to nadal wydaje się pozostawać aktualne. Pracownik może przy pomocy kamerki czy udostępnionych pracodawcy zdjęć potwierdzić, że wykonuje pracę w sposób zgodny z przepisami bhp i stanowisko pracy, które zorganizował, również odpowiada przepisom bhp. Kwestie związane z kontrolą pracy czy z wykorzystywaniem czasu pracy zgodnie z jego przeznaczeniem, również można zweryfikować bez oględzin miejsca pracy w domu pracownika.

Pomimo przyznania pracodawcy prawa do uregulowania zasad kontroli w akcie wewnętrznym, to nadal zobowiązany jest on do przestrzegania zapisów kp, zgodnie z którymi kontrolę przeprowadza się w porozumieniu z pracownikiem, w miejscu wykonywania pracy zdalnej i na dodatek w godzinach pracy pracownika.

Pracodawca zobowiązany jest do dostosowania sposobu przeprowadzania kontroli do miejsca wykonywania i charakteru pracy zdalnej. Wykonywanie czynności kontrolnych nie może naruszać przecież prywatności pracownika wykonującego pracę zdalną i innych osób, ani utrudniać korzystania z pomieszczeń domowych w sposób zgodny z ich przeznaczeniem.

Jeżeli pracodawca w trakcie kontroli pracy zdalnej stwierdzi uchybienia w przestrzeganiu przepisów i zasad w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, określonych w informacji będącej wynikiem oceny ryzyka zawodowego (zawierającej zasady i sposoby właściwej organizacji stanowiska pracy zdalnej, z uwzględnieniem wymagań ergonomii; zasady bezpiecznego i higienicznego wykonywania pracy zdalnej; czynności do wykonania po zakończeniu wykonywania pracy zdalnej; zasady postępowania w sytuacjach awaryjnych stwarzających zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego), a także w przestrzeganiu procedur ochrony danych osobowych, ma prawo do zobowiązania pracownika do usunięcia stwierdzonych uchybień we wskazanym terminie albo może cofnąć zgodę na wykonywanie pracy zdalnej przez tego pracownika. W przypadku wycofania zgody na wykonywanie pracy zdalnej pracownik rozpoczyna pracę w dotychczasowym miejscu pracy, w terminie określonym przez pracodawcę.

Pracodawca ma zatem prawo do kontroli pracownika wykonującego pracę zdalną. Uprawnienie to wynika z podstawowej cechy stosunku pracy – podporządkowania. Praca bowiem wykonywana jest pod kierownictwem. W przypadku pracy wykonywanej w zakładzie pracy, pracodawca (osoba kierująca pracownikami) ma kontakt fizyczny z pracownikami, co daje jej poczucie i rzeczywistą możliwość sprawowania kontroli nad nim, którego nie ma w przypadku pracy zdalnej. W przypadku pracy zdalnej ta fizyczna więź nie występuje. Dlatego ustawodawca przewidział prawo kontroli, zwłaszcza w zakresie bhp. Jest to szczególnie ważne, bowiem to pracodawca, pomimo wykonywania pracy w sposób zdalny, nadal odpowiada za stan bhp. Wydaje się, że w przypadku pracy zdalnej ryzyko wystąpienia wypadku nie jest duże, co potwierdza sprawozdanie PIP za lata 2020 i 2021 w zakresie wypadków przy pracy zdalnej. Jednak nie można wykluczyć w przyszłości wystąpienia chorób zawodowych u pracowników wykonujących pracę zdalną. Jak bowiem zauważa CIOP, utrzymywanie przez długi czas niezmienną pozycję siedzącej wiąże się z obciążeniem układu mięśniowo-szkieletowego. Niekorzystne jest także dla układu krążenia i układu oddechowego, a także często powoduje przeciążenie psychiczne.

Musimy jednocześnie pamiętać, że prawo pracodawcy do kontroli pracownika w miejscu wykonywania pracy zdalnej nie ma charakteru absolutnego i doznaje wyłączeń, polegających na ochronie prywatności pracownika wykonującego pracę zdalną i innych osób oraz zakazie utrudniania korzystania z pomieszczeń domowych w sposób zgodny z ich przeznaczeniem. Ale najbardziej kluczowe jest to, że pracownik musi wyrazić zgodę na taką kontrolę. Pracodawca nie ma prawa do przeprowadzenia kontroli, bez uprzedniego uzgodnienia tego faktu z pracownikiem. Nawet jeśli w regulacjach porozumienia/regulaminu/polecenia umieszczono zapis

przewidujący kontrolę warunków wykonywania pracy zdalnej. Zgoda pracownika ma bowiem chronić jego prywatność, która i tak zostanie naruszona poprzez kontrolę przeprowadzoną przez pracodawcę w jego mieszkaniu. Wymóg uzyskania dodatkowej zgody pracownika będzie go zabezpieczał przed nadmierną, zbyt uciążliwą kontrolą ze strony pracodawcy.

W tym momencie nasuwa się pytanie, czy pracodawca może rozwiązać umowę o pracę z pracownikiem, który nie wyraża zgody na kontrolę warunków wykonywania pracy zdalnej. W doktrynie przyjmuje się, że niewyrażenie zgody przez pracownika na dokonanie kontroli lub cofnięcie takiej zgody nie uzasadnia wypowiedzenia umowy o pracę (w odniesieniu do telepracy). Jednakże w konkretnych okolicznościach, jeżeli pracodawca wykaże, że brak zgody kreuje utrudnienia, np. w zakresie obsługi sprzętu, uzasadnione wydaje się wypowiedzenie umowy o pracę lub jej warunków w zakresie miejsca wykonywania pracy (Muszalski, Walczak, 2021).

W mojej ocenie, brak zgody pracownika, który, pomimo prawa pracodawcy do kontroli, odmawia jej przeprowadzenia w miejscu wykonywania pracy, nie powinien być traktowany jako przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie umowy o pracę. Pracodawca w takiej sytuacji może cofnąć zgodę na wykonywanie pracy zdalnej. Z tego powodu, że pracownik swoim zachowaniem, uniemożliwia pracodawcy kontrolę, do której jest on uprawniony, nie tylko na podstawie zapisów ustawowych, ale również wewnętrzzakładowych (porozumienie/regulamin). Tym samym pracownik narusza przepisy prawa pracy i co za tym idzie nie stosuje się do obowiązujących zasad w zakresie pracy zdalnej. Jego zachowanie byłoby sprzeczne z podstawową zasadą stosunku pracy – podporządkowaniem pracowniczym. Powoływanie się przez pracownika na mir domowy nie zasługiwałoby na uwzględnienie, bowiem decydując się na pracę zdalną pracownik powinien zdawać sobie sprawę, że tego typu praca niesie ze sobą korzyści, ale również wiąże się z ograniczeniami. Decydując się bowiem na pracę zdalną, pracownik rezygnuje z części swojej sfery wolności, musi bowiem umożliwić kontrolę stanowiska pracy, które znajduje się w jego centrum życiowym, jakim jest dom. Pracownik musi zatem zdawać sobie sprawę, że praca w domu nie jest tylko bonusem, oszczędnością czasu wynikającą z braku konieczności dojazdu do pracy, możliwością pracy w piżamie, we własnym łóżku. Pomimo bowiem tych udogodnień, pracownik nadal pozostaje w stosunku pracy i co tym idzie musi respektować obowiązki, choćby z zakresu bhp, którym pomimo nieświadzenia pracy na terenie zakładu pracy, należy się podporządkować.

Przy czym należy pamiętać, że pracodawca nie może wystąpić z wiążącym wnioskiem o zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy przez m.in. pracownika w ciąży, pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4 roku życia, a także pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. W związku z obligatoryjnym trybem udzielenia pracy zdalnej ww. grupom pracowniczym i niemożności złożenia przez pracodawcę wniosku o zaprzestanie wykonania

pracy zdalnej, wydaje się, że pracodawca nie mógłby cofnąć zgody na wykonywanie pracy zdalnej ze względu na odmowę kontroli pracy zdalnej wykonywanej w domu.

Warto jednakże wskazać, że pracodawca w sytuacji, gdy pracownik nie przestrzega przepisów bhp może wyciągnąć (w zasadzie powinien) konsekwencje. I jak zauważył SN, Kodeks pracy nie ogranicza środków dyscyplinujących tylko do kar porządkowych, wymienionych w art. 108 kp, lecz do tej kategorii środków stosowanych wobec pracowników naruszających powierzone im obowiązki należą też inne środki, a wśród nich wypowiedzenie warunków płacy oraz najsurowszy środek, jakim jest rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika (uchw. SN z 11.01.1980 r. I PZP 45/79, OSNC 1980, Nr 7–8, poz. 133). Ponadto, w myśl wyr. SN z 14.09.1998 r. (I PKN 322/98, OSNAPiUS 1999, Nr 20, poz. 641), naruszenie przez pracownika na stanowisku kierowniczym przepisów (zasad) bezpieczeństwa i higieny pracy, zwłaszcza w sposób prowadzący do zagrożenia życia lub zdrowia pracowników jest wystarczającą przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie przez pracodawcę umowy o pracę na czas nieokreślony. Z kolei w wyr. z 22.09.1976 r., I PRN 62/76, (OSNC 1977, Nr 4, poz. 81), SN uznał, że zgodnie z art. 52 § 1 pkt 1 kp naruszenie przez pracownika odpowiedzialnego za bezpieczne warunki pracy zasad bezpieczeństwa i higieny pracy jest równoznaczne z naruszeniem podstawowych obowiązków pracowniczych. Podstawę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika daje tylko takie naruszenie omawianych obowiązków, które może być ocenione jako ciężkie. Ciężkie naruszenie obowiązków z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy ma miejsce wówczas, gdy na tle całokształtu okoliczności pracownikowi zobowiązanemu do zapewnienia bezpiecznej pracy można przypisać znaczny stopień winy w niedopełnieniu tych obowiązków.

Konkluzja

Pracodawca ma prawo kontroli wykonywania pracy zdalnej przez pracownika, po dokonaniu uzgodnienia z pracownikiem. Przy czym wydaje się, że odmowa przez pracownika wyrażenia zgody na kontrolę, może skutkować cofnięciem przez pracodawcę zgody na świadczenie pracy zdalnej. Nadto, nieprzestrzeganie przez pracownika przepisów i zasad bhp może skutkować nałożeniem na niego kary porządkowej, wypowiedzeniem umowy o pracę, a nawet rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Obowiązki pracodawcy w zakresie bhp związane z wykonywaniem pracy zdalnej

Wykonywanie pracy zdalnej nie wyłącza podstawowego obowiązku pracodawcy, jakim jest ochrona zdrowia i życie pracowników realizowana poprzez

zapewnienie im bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Pracodawca jest odpowiedzialny za stan bhp i musi zapewniać pracownikowi środowisko pracy wolne od zagrożeń. Jednak z uwagi na to, że pracownicy nie świadczą pracy na terenie zakładu pracy, ustawodawca wyłączył wobec nich stosowanie niektórych przepisów bhp.

Pracodawca nie będzie miał obowiązków związanych z udzielaniem pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, zwalczaniem pożarów i ewakuacji. Nie będzie też zobowiązany do organizowania stanowiska pracy zgodnie z przepisami i zasadami bhp, dbania o bezpieczny i higieniczny stan pomieszczeń pracy i wyposażenia technicznego, a także o sprawność środków ochrony zbiorowej i ich stosowanie zgodnie z przeznaczeniem. Nie będzie też zapewniał pracownikom zdalnym posiłków i napojów profilaktycznych, dostarczał im środków higieny osobistej czy zapewniał odpowiednich urządzeń higieniczno-sanitarnych. Wyłączone będą też obowiązki związane z zapewnieniem pomieszczeń pracy odpowiednich do rodzaju wykonywanych prac i liczby zatrudnionych pracowników, utrzymywaniem obiektów, a także terenów i urządzeń z nimi związanych w stanie zapewniającym bezpieczne i higieniczne warunki pracy.

Gdy strony uzgodnią, że pracownik przyjmowany do pracy na stanowisko administracyjno-biurowe będzie pracował zdalnie, szkolenie wstępne w dziedzinie bhp można będzie przeprowadzić w całości za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Konieczne będzie przeszkolenia pracownika w zakresie bhp przed dopuszczeniem go do pracy oraz prowadzenie okresowych szkoleń w tym zakresie. Pracodawcy nie wolno bowiem dopuścić pracownika do pracy, do której wykonywania nie posiada on wymaganych kwalifikacji lub potrzebnych umiejętności, a także dostatecznej znajomości przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Szkolenie wstępne pracownika świadczącego pracę zdalnie przeprowadzane jest w formie:

- szkolenia wstępnego ogólnego (instruktaż ogólny),
- szkolenia wstępnego na stanowisku pracy (instruktaż stanowiskowy).

Pracownik będzie musiał potwierdzić fakt odbycia szkolenia w postaci papierowej lub elektronicznej. Ustawodawca odstąpił zatem od obowiązku formy pisemnej, czyli złożenia własnoręcznego podpisu na dokumencie. W przypadku pracy zdalnej wystarczy złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu w sposób umożliwiający ustalenie osoby je składającej. Tym samym pracownik odbędzie szkolenie wstępne w sposób w pełni zdalny, bez obowiązku stawiania się w zakładzie pracy.

W przypadku pracy zdalnej nie stosuje się art. 237[3] § 2[2] kp, który przewiduje możliwość zwolnienia z obowiązku przeprowadzenia szkolenia okresowego pracownika na stanowisku administracyjno-biurowym. Takie przeszkolenie pracownika zdalnego jest więc konieczne. Szkolenie okresowe ma na celu

aktualizację i ugruntowanie wiedzy i umiejętności w dziedzinie bhp oraz zaznajomienie z nowymi rozwiązaniami techniczno-organizacyjnymi w tym zakresie. Można je przeprowadzić w formie samokształcenia kierowanego, przez które rozumie się formę szkolenia umożliwiającego uzyskanie, aktualizowanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności w zakresie bhp, na podstawie materiałów przekazanych przez organizatora szkolenia, w szczególności przy zastosowaniu poczty, internetu, przy jednoczesnym zapewnieniu konsultacji z osobami spełniającymi wymagania dla wykładowców. Zatem również szkolenie okresowe pracownika świadczącego pracę zdalną pracodawca może przeprowadzić online.

Ustawodawca przywiązuje dużą wagę do szkoleń z zakresu bhp. W uzasadnieniu czytamy bowiem: „Tylko bowiem świadomy zagrożeń, a więc przeszkolony i poinformowany pracownik może podjąć odpowiedzialną decyzję, że jest gotowy do wykonywania pracy w formie pracy zdalnej oraz wykonywać ją świadomie w sposób bezpieczny dla siebie i innych osób” (art. 211 kp).

Kodeks pracy przewiduje, że praca zdalna nie obejmuje prac:

- szczególnie niebezpiecznych;
- w wyniku których następuje przekroczenie dopuszczalnych norm czynników fizycznych określonych dla pomieszczeń mieszkalnych;
- z czynnikami chemicznymi stwarzającymi zagrożenie, o których mowa w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy związanej z występowaniem czynników chemicznych w miejscu pracy;
- związanych ze stosowaniem lub wydzielaniem się szkodliwych czynników biologicznych, substancji radioaktywnych oraz innych substancji lub mieszanin wydzielających uciążliwe zapachy; powodujących intensywne brudzenie.

Obowiązkiem pracodawcy, także zatrudniającego pracownika zdalnego, jest ocena ryzyka zawodowego związanego z wykonywaną pracą oraz jej udokumentowanie. Poza opracowaniem ryzyka zawodowego pracodawca musi informować pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą, oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami, a także zobowiązany jest do stosowania niezbędnych środków profilaktycznych zmniejszających ryzyko.

Jeśli chodzi o pracownika świadczącego pracę zdalną, ustawodawca doprecyzował i uszczegółowił treść oceny ryzyka zawodowego. Powinna ona uwzględniać w szczególności wpływ tej pracy na wzrok, układ mięśniowo-szkieletowy oraz uwarunkowania psychospołeczne tej pracy. Na podstawie wyników tej oceny pracodawca opracuje informację zawierającą:

- zasady i sposoby właściwej organizacji stanowiska pracy zdalnej, z uwzględnieniem wymagań ergonomii;
- zasady bezpiecznego i higienicznego wykonywania pracy zdalnej;
- czynności do wykonania po zakończeniu wykonywania pracy zdalnej;
- zasady postępowania w sytuacjach awaryjnych stwarzających zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Ustawodawca przewidział możliwość sporządzenia uniwersalnej oceny ryzyka zawodowego, informacji o zagrożeniach związanych z pracą zdalną dla poszczególnych grup stanowisk pracy zdalnej. Pracodawca będzie mógł w jednym dokumencie wskazać zagrożenia dla poszczególnych grup stanowisk pracy zdalnej, bez tworzenia odrębnej informacji dla każdego stanowiska pracy zdalnej.

Z przygotowaną przez pracodawcę oceną ryzyka zawodowego oraz informacją zawierającą zasady bezpiecznego i higienicznego wykonywania pracy zdalnej należy zapoznać pracownika przed dopuszczeniem go do wykonywania pracy zdalnej. Pracownik będzie musiał potwierdzić – w postaci papierowej lub elektronicznej – że zapoznał się z oceną i instrukcją oraz zobowiązuje się do ich przestrzegania.

Aby dopuścić pracownika do wykonywania pracy zdalnej, pracodawca będzie musiał uzyskać od niego oświadczenie, że posiada on warunki lokalowe i techniczne do wykonywania takiej pracy, które zapewniają bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Ponadto musi opracować ocenę ryzyka zawodowego oraz instrukcję bhp wykonywania pracy zdalnej, a także poddać pracownika szkoleniu wstępnemu i okresowemu z zakresu bhp (może być przeprowadzone online). Na pracowniku będzie ciążył obowiązek zorganizowania stanowiska pracy zdalnej z uwzględnieniem wymagań ergonomii. Wyposażenie stanowiska pracy oraz sposób rozmieszczenia elementów tego wyposażenia nie może powodować podczas pracy nadmiernego obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego i (lub) wzroku ani być źródłem zagrożeń dla pracownika.

Konkluzja

Wykonywanie pracy zdalnej nie zwalnia stron stosunku pracy z obowiązku przestrzegania przepisów bhp. Zarówno pracownik, jak i pracodawca zobligowani będą do ich przestrzegania, a fakt świadczenia pracy we własnym domu nie powoduje wyłączenia przepisów bhp. Nadal są one wiążące, a ich nierespektowanie może skutkować zagrożeniem dla życia i zdrowia pracownika. Nie należy więc ich lekceważyć, bo także we własnym domu pracownik może stać się ofiarą wypadku w pracy. Z kolei pracodawca, który nie przestrzega przepisów bhp, może ponieść odpowiedzialność wykroczeniową/karną lub cywilnoprawną za ich nieprzestrzeganie.

Podsumowanie:

Wprowadzona do Kodeksu pracy praca zdalna została kompleksowo uregulowana przez ustawodawcę. Przy czym ustawodawca pozostawił pracodawcy decyzję o tym, czy wprowadzi w swoim zakładzie pracy pracę zdalną. Jeśli nie będzie miał takiej woli, to pracy zdalnej w zakładzie pracy nie będzie. Ale jeśli się zdecyduje, będzie musiał uregulować zasady pracy zdalnej w regulaminie/porozumieniu. Przy czym Kodeks pracy umożliwia wykonywanie pracy zdalnej na wniosek pracownika także w przypadku, gdy nie zostało zawarte porozumienie albo regulamin, określające

zasady wykonywania pracy zdalnej. W przypadku wprowadzenia pracy zdalnej w zakładzie pracy pracodawca będzie zobowiązany do zapewnienia pracownikowi materiałów i narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do pracy zdalnej. Ustawa przewiduje także możliwość używania przez pracownika prywatnych narzędzi pracy (np. komputera) w przypadku, w którym obie strony stosunku pracy tak ustalą, pod warunkiem, że prywatne urządzenia techniczne i inne narzędzia pracy pracownika wykorzystywane przez niego do pracy będą zapewniały bezpieczeństwo pracy. W takim przypadku pracownikowi będzie przysługiwał ekwiwalent pieniężny w wysokości ustalonej z pracodawcą.

Najistotniejsze zmiany wprowadzone do Kodeksu pracy w zakresie pracy zdalnej to:

- 1) uregulowanie obowiązku określania zasad wykonywania pracy zdalnej w: porozumieniu zawieranym między pracodawcą i zakładową organizacją związkową (zakładowymi organizacjami zawodowymi), zwaną dalej ZOZ,
 - regulaminie ustalonym przez pracodawcę – jeżeli nie dojdzie do zawarcia porozumienia z ZOZ oraz w przypadku, gdy u pracodawcy nie działa żadna ZOZ (wtedy regulamin byłby ustalany po konsultacji z przedstawicielami pracowników);
- 2) umożliwienie wykonywania pracy zdalnej na wniosek pracownika także w przypadku, gdy nie zostało zawarte porozumienie albo nie ma regulaminu, określającego zasady wykonywania pracy zdalnej;
- 3) uregulowanie obowiązków pracodawcy wobec pracownika wykonującego pracę zdalną (m.in. obowiązek zapewnienia pracownikowi materiałów i narzędzi pracy niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej, pokrycia kosztów związanych z pracą zdalną, w tym zwiększonych kosztów zużycia energii elektrycznej oraz niezbędnych usług telekomunikacyjnych);
- 4) unormowanie prawa kontroli wykonywania pracy zdalnej przez pracownika, kontroli w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy lub kontroli przestrzegania wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji oraz zasad postępowania w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli uchybień;
- 5) wprowadzenie szczególnych zasad w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Nowelizacja Kodeksu pracy wprowadziła również pracę zdalną okazjonalną:

- praca zdalna okazjonalna jest udzielana na wniosek pracownika (niewiążący, pracodawca może odmówić jego uwzględnienia);
- w wymiarze 24 dni w roku kalendarzowym (stanowi to rozwiązanie kompromisowe wobec postulowanych przez związki zawodowe 12 dni i 36 dni postulowanych przez organizacje pracodawców);
- z uwagi na jej szczególny charakter, nie są stosowane niektóre przepisy dotyczące pracy zdalnej (np. obowiązek zapewnienia materiałów i narzędzi pracy).

Wydaje się zatem, że wprowadzone do Kodeksu pracy zmiany w zakresie pracy zdalnej wyeliminują wątpliwości, które powstały w trakcie obowiązywania pracy zdalnej na podstawie ustawy covidowej. Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy wprowadzającej pracę zdalną:

Skutkiem rozpowszechnienia pracy zdalnej oraz dostrzeżenia zalet takiej pracy przez obie strony stosunku pracy były także sygnały oraz postulaty napływające zarówno od pracowników, jak i od organizacji pracodawców, aby wprowadzić regulacje dotyczące pracy zdalnej, jako rozwiązanie stałe, to jest w ramach kp. (Dz. U. 2020 poz. 1320).

Co niezmiernie istotne, praca zdalna ma umożliwić łączenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym poprzez m.in. oszczędzanie czasu na dojazdach do pracy i większą elastyczność w jej wykonywaniu. Należy jednak pamiętać, że nawet wykonując pracę zdalną nadal jest się pracownikiem, mimo że fizycznie przebywa się w domu, a to wiąże się z określonymi w Kodeksie pracy obowiązkami.

Wydaje się, że wprowadzone do Kodeksu pracy zmiany polegające na wprowadzeniu pracy zdalnej należy ocenić pozytywnie. Praca zdalna spełnia bowiem zarówno oczekiwania pracodawców jak i pracowników.

Bibliografia

- Ciszewski, J., Nazaruk, P. (red.) (2019). Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 1.
- Gudowski, J. (red.) (2018). Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna. Cz. 1 i 2. Wyd. 1.
- Jantowski, L. (2022). Art. 435. W: M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), Kodeks cywilny. Komentarz.
- Muszalski, W., Walczak, K. (red.) (2021). Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 13.
- Pisarczyk, Ł. (2017). Art. 128-175. W: L. Florek, (red.), Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 7.
- Świątkowski, A. (2018). Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6.
- Wyka, T. (2022). Art. 94-304(5). W: K. W. Baran (red.), Kodeks pracy. Komentarz. Tom II. Wyd. 6.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. 2022 poz. 1510 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2023 poz. 1610 z późn. zm.).

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. 2023 poz. 1327 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 240).

Iwona Kukulak-Dolata

ORCID: 0000-0001-6294-3192

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

STAN PRACY ZDALNEJ W POLSCE

Streszczenie: Pandemia COVID-19 przyspieszyła procesy digitalizacji w środowisku pracy, w tym przyczyniła się do upowszechnienia pracy zdalnej. Implementację tej formy organizacji pracy obserwowano w różnych podmiotach gospodarki – od sfery regulacyjnej do realnej (korporacje, małe i średnie przedsiębiorstwa itd.). W części teoretycznej opracowania dokonano systematyzacji wiedzy na temat interpretacji pracy zdalnej. Natomiast w części empirycznej zidentyfikowano skalę pracy zdalnej w latach 2020-2022 oraz obszary gospodarki, w których miała ona zastosowanie, a także wskazano skutki jej wykorzystania z perspektywy pracodawców i pracowników. Analizę przeprowadzono na podstawie danych wtórnych GUS i wyników badań prowadzonych w kraju i za granicą.

Słowa kluczowe: rynek pracy, telepraca, praca zdalna, technologie ICT.

Wprowadzenie

Praca zdalna została upowszechniona w związku z pojawieniem się pandemii COVID-19. Wprowadzenie jej było związane z obowiązującymi regulacjami mającymi hamować procesy epidemiologiczne. Jednak praktyczne jej wykorzystanie było determinowane rodzajem prowadzonej działalności gospodarczej i decyzjami właścicieli firm. Możliwość jej implementacji doprowadziła do powstania różnych modeli pracy, które funkcjonują do dziś, mimo iż stan pandemii został zniesiony.

Celem opracowania jest przedstawienie skali i zakresu wykorzystania pracy zdalnej w Polsce w okresie pandemii i tuż po jej zakończeniu. W tym celu przeprowadzono analizę danych zastanych, tj. informacji kwartalnych z trzyletniego okresu obserwacji (lata 2020-2022), udostępnianych przez GUS. Dane obejmują pracujących zdalnie w Polsce w przekroju sektorów własności, sekcji PKD, wielkości podmiotu gospodarczego i w przekroju przestrzennym. W części analitycznej wykorzystano również wyniki różnych badań identyfikujących czynniki determinujące wykorzystanie pracy zdalnej w Polsce.

Geneza pracy zdalnej

Praca zdalna jest wynikiem wykorzystania narzędzi ICT w środowisku pracy i innych uwarunkowań gospodarczych, społecznych. Inicjatorem koncepcji pracy zdalnej był Jack M. Nilles, amerykański naukowiec, który rozwój technologii

informacyjno-komunikacyjnych wiązał z możliwością zmniejszenia zagrożeń ekologicznych wynikających z codziennych dojazdów samochodami do pracy. W 1973 r. Nilles przeprowadził pierwszy eksperymentalny projekt telepracy. Zdefiniował ją jako pracę, która umożliwia przesyłanie jej efektów za pomocą technik informatycznych, zamiast fizycznego przemieszczania się ludzi mających tę pracę wykonać stacjonarnie. Wyróżnił dwie formy telepracy:

- telepraca (*teleworking*) – każdy rodzaj zastępowania podróży związanych z pracą techniką informacyjną, jak telekomunikacja i komputery. Telepraca to „przemieszczanie się pracy do pracowników zamiast pracowników do pracy”.
- teledojazdy (*telecommuting*) – okresowa praca poza centralą firmy; wykonywanie pracy w domu, w siedzibie klienta lub w telecentrum przez co najmniej jeden dzień w tygodniu (Nilles, Carlson, Gray, Hanneman, 1976).

Na bazie projektu Niellsa w latach 1987-1990 wdrażano różne programy dla firm i urzędów federalnych w USA. Okres ten nie jest przypadkowy, bowiem był poprzedzony istotnymi wydarzeniami, takimi jak pojawienie się w 1982 r. na rynku pierwszego osobistego komputera IBM z systemem operacyjnym DOS (ang. *personal computer* – PC)). Ponadto w 1994 r. powstaje World Wide Web (www.), co dało podstawy do organizacji pracy zdalnej, realizowanej z dowolnej lokalizacji i według dowolnego harmonogramu (Nilles i in., 1976).

Wnioski wypływające z przeglądu literatury przedmiotu wskazują, że telepraca nie ma jednej definicji. I tak Departament Prawa Pracy USA definiuje telepracę jako pracę wykonywaną w domu lub w oddaleniu od umiejscowienia biznesu pracodawcy, świadczoną z wykorzystaniem IT (*Elastyczne formy pracy*, 2007). Według Międzynarodowej Organizacji Pracy (ang. ILO) to forma pracy, w której działanie zawodowe wykonywane jest w miejscu odległym od centrali albo urzędów produkcyjnych, z wykorzystaniem technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych bez osobistego kontaktu z innymi pracownikami (ILO, 2020).

W 1995 r. Komisja Europejska uznała, że telepraca może stać się częścią przyszłego życia zawodowego i przyjęła następującą definicję: telepraca jest formą organizacji i/lub wykonywania pracy przy wykorzystaniu technologii informacyjnych, na podstawie umowy o pracę lub w ramach stosunku zatrudnienia – jeśli praca, która mogłaby być świadczona w pomieszczeniu pracodawcy, jest świadczona regularnie poza nim.

W polskim prawie telepraca pojawiła się wraz z nowelizacją Kodeksu pracy (kp) z sierpnia 2007 r. (Dz.U. 2007 Nr 181 poz. 1288, art. 67).

Zdefiniowano ją jako pracę wykonywaną regularnie poza zakładem, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną. W uzasadnieniu nowelizacji kp i wprowadzenia tej kategorii do polskiego prawa wskazano, że telepraca jako forma elastycznego zatrudnienia umożliwia pracownikowi łączenie życia zawodowego i prywatnego. Podkreślono również jej pozytywny wpływ na aktywność zawodową osób, które są niepełnosprawne, pełnią obowiązki rodzinne, łączą pracę z nauką, mieszkają

w miejscowości oddalonej od miejsca pracy lub są zatrudnione w więcej niż jednym miejscu. We wszystkich wymienionych wyżej definicjach akcentuje się zastosowanie w telepracy narzędzi ICT.

Telepraca często bywa utożsamiana z innymi terminami, które oddają sens pracy zdalnej i które traktuje się jako jej synonimy. Należy do nich zaliczyć: pracę na odległość (ang. *distance work*), pracę wirtualną (*virtual work*), pracę sieciową (*networking*), pracę zdalną (*remote work*), zdalną pracę biurową (*remote office work*), pracę z dowolnego miejsca (*work from anywhere* – WFA), pracę domową (*home-based work*), pracę w domu (*work from home* – WFH) – te terminy są zwykle używane jako synonimy. Wszystkie definiują pracę, której nie wykonuje się stacjonarnie w tradycyjnym miejscu pracy (siedzibie pracodawcy), pozbawioną kontaktu z pracodawcą, świadczoną zdalnie przez narzędzia ICT.

Pojawienie się pandemii COVID-19 upowszechniło pojęcie pracy zdalnej i spowodowało potrzebę jej zdefiniowania. W Polsce prawne jej uregulowanie nastąpiło na mocy tzw. ustawy covidowej z 2 marca 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 374). Zapisano w niej, że w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie pracy przez czas oznaczony poza miejscem jej stałego świadczenia. Oznacza to, że aby uznać pracę za zdalną niezbędne jest polecenie pracownikowi przez pracodawcę wykonywania pracy poza miejscem jej stałego wykonywania oraz określenie czasu, w ciągu którego pracownik ma wykonywać pracę zdalną. Od razu zaznaczono, że kategorii tej nie można utożsamiać z telepracą. Elementami odróżniającymi pracę zdalną od telepracy są trzy warunki, jakie muszą być spełnione przy świadczeniu telepracy, tj.:

- regularność,
- wykonywanie jej poza zakładem pracy,
- wykorzystywanie przy jej wykonywaniu środków komunikacji elektronicznej i przekazywania jej wyników w szczególności za ich pomocą (Ciupa, 2007).

Z przytoczonej ustawy wynika, że pracownik wykonuje pracę poza miejscem jej stałego wykonywania, np. w domu, bez konieczności użycia środków komunikacji elektronicznej. Oznacza to, że pracownik objęty zdalną formą pracy nie musiał wykorzystywać komunikacji elektronicznej, a efekty swoich działań przekazywał w sposób ustalony z pracodawcą. Mogło to odbywać się za pomocą narzędzi ICT, ale nie musiało. Pracodawca mógł zlecić pracownikowi inne prace, możliwe do wykonania poza siedzibą firmy, jak na przykład analizę i uzupełnienie dokumentów, sporządzanie odręcznych projektów opinii i pism, zbieranie materiałów i informacji z dostępnych źródeł, i wiele innych zadań. Należy podkreślić, iż zasady dotyczące świadczenia pracy w formie zdalnej zostały wprowadzone bardzo szybko i na czas zagrożenia epidemicznego oraz do trzech miesięcy po jego ustaniu. Pozytywne oceny opisywanej formy spowodowały konieczność jej ponownej regulacji po zniesieniu pandemii. Ostatecznie wprowadzono ją do kodeksu pracy, definiując jako pracę polegającą na wykonywaniu zajęcia 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. Tak określona forma pracy zdalnej obowiązuje w Polsce od 7 kwietnia 2023 r. i zastępuje wcześniej zdefiniowaną w Kodeksie pracy telepracę.

Zgodnie z przepisami z 2022 r. praca zdalna może być świadczona zdalnie zarówno całkowicie, jak i hybrydowo (częściowo w domu, częściowo w firmie), stosownie do potrzeb konkretnego pracownika i pracodawcy (Dz.U. 2023 poz. 240). Każdorazowo pracodawca jest zobowiązany zawrzeć stosowne porozumienie z zakładową organizacją związkową w sprawie pracy zdalnej. Jeśli w firmie nie ma organizacji zawodowej, powinien przygotować odpowiedni regulamin, skonsultowany z pracownikami. Gdy u pracodawcy nie obowiązuje porozumienie ani regulamin pracy zdalnej, może ona zostać zastosowana na wniosek zainteresowanego pracownika. Należy podkreślić, iż pracodawca, co do zasady, musi uwzględnić wniosek o pracę zdalną złożony przez:

- pracownicę w ciąży;
- pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4 roku życia;
- pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- pracownika, o którym mowa w art. 1421 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu pracy, to jest: pracownika–rodzica dziecka posiadającego zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin *Za życiem*, to jest zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu albo nieuleczalnej chorobie zagrażającej życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu

Pracodawca może pracownikowi odmówić możliwości świadczenia pracy w formie zdalnej, jeżeli jej wykonywanie nie jest możliwe ze względu na charakter pracy albo jej organizację. O przyczynie odmowy pracodawca musi poinformować pracownika.

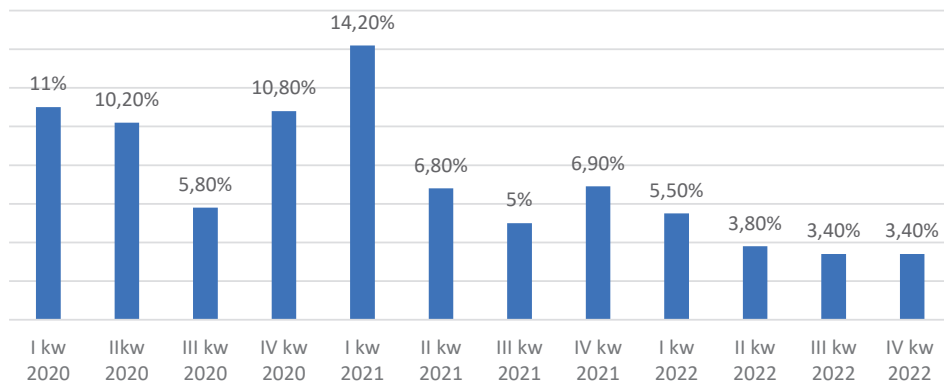
Oprócz wyżej wskazanego obligatoryjnego charakteru pracy zdalnej może mieć ona charakter okazjonalny. Praca zdalna okazjonalna jest udzielana na wniosek pracownika w wymiarze 24 dni w roku kalendarzowym. Pracodawca jest zobowiązany do zapewnienia pracownikowi materiałów i narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do pracy zdalnej. Należy dodać, iż pracownik może używać prywatnych narzędzi (np. komputera) w przypadku, w którym obie strony stosunku pracy tak ustala, pod warunkiem, że prywatne urządzenia techniczne i inne narzędzia pracownika, wykorzystywane przez niego do pracy, zapewniają bezpieczeństwo pracy. W takim przypadku pracownikowi będzie przysługiwał ekwiwalent pieniężny w wysokości ustalonej z pracodawcą.

W dalszej części opracowania analizowana jest praca zdalna, wprowadzona ustawą z 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).

Praca zdalna w liczbach

Przed pandemią COVID-19 praca zdalna wykonywana w domu nie była często wykorzystywana zarówno w Polsce, jak i w krajach Unii Europejskiej. Świadczą o tym dane statystyki publicznej dotyczące telepracy, którą niektórzy łączyli z pracą zdalną. W Polsce, jak już wcześniej wspomniano, wprowadzenie telepracy do praktyki wiązało się z regulacją w Kodeksie pracy w 2007 r. Jak pisze T. Zalega na polskim rynku pracy w 2007 r. niespełna 7% przedsiębiorstw zatrudniało pracowników w systemie telepracy. Wykorzystanie tej formy było zróżnicowane w przekroju branżowym. Najczęściej telepracę wdrażały firmy zajmujące się informatyką oraz telekomunikacją. W 2007 r., aż w co czwartej firmie informatycznej i co piątej telekomunikacyjnej stosowano formę pracy na odległość. Pod względem przestrzennym odsetek przedsiębiorstw zatrudniających pracowników w systemie telepracy był mało zróżnicowany i w 2007 r. wahał się od 2 do 6% w poszczególnych województwach, z wyjątkiem mazowieckiego, gdzie przekroczył 11% (Zalega, 2009). Z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wynika, że w czwartym kwartale 2019 r. 4,3% pracujących było związanych na stałe z pracą zdalną, wykonywaną w domu (GUS, 2021). Natomiast z innych badań przeprowadzonych w wybranych krajach Unii Europejskiej wynika, że w 2018 r. udział osób pracujących w formie telepracy kształtował się w Polsce na poziomie na poziomie 5 pkt. (w skali od 0-100 pkt.), a okazjonalnie 10 pkt. i był to wskaźnik niższy od średniej unijnej, który wyniósł 10,4 pkt. Najniższe wartości wskaźnika w krajach Unii Europejskiej odnotowano dla Rumunii i Bułgarii (ok. 0,5 pkt w skali 0-100), a największe dla Holandii (25,4) i Finlandii (22,5) (Fana, Tolan, Torrejón, Urzi Brancati, Fernández-Macías, 2020).

Jak już wspomniano praca zdalna nie była prawnie uregulowana w wielu krajach Unii Europejskiej, kwestia ta zmieniła się dopiero w czasie pandemii, kiedy to w celu zahamowania bezpośrednich kontaktów międzyludzkich i rozprzestrzeniania się wirusa zdecydowano się na wprowadzenie tej formy pracy i zachęcano do jej stosowania w firmach/organizacjach.

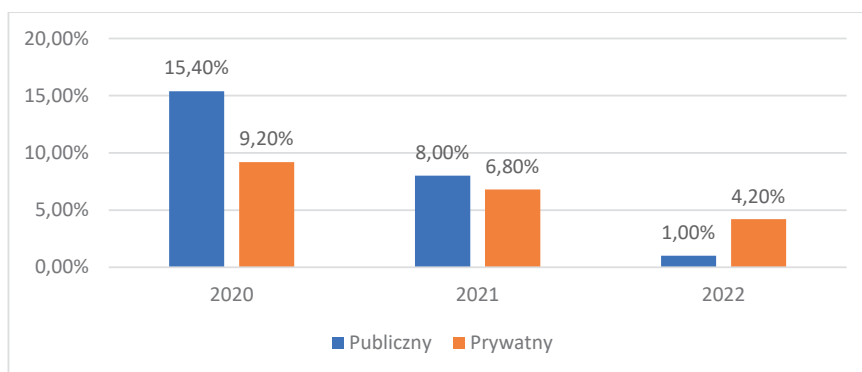


Wykres 1. Odsetek osób pracujących zdalnie w latach 2020-2022 (dane kwartalne)

Źródło: Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce Informacja sygnałna. Publikacje za IV kwartał 2020, 2021 i 2022 r. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace> (dostęp 12.12.2023).

Z powyższych danych wynika, że w Polsce odsetek pracujących zdalnie w pierwszym kwartale 2020 r. wyniósł 11% i było to związane z ogłoszeniem pandemii w marcu tego roku. Zmiany odsetka pracujących w tej formie w kolejnych kwartałach analizowanego okresu są powiązane z późniejszymi fazami wzrostu lub spadku zakażeń wirusem SARS-CoV-2. W miesiącach letnich liczba zakażeń była mniejsza, a w miesiącach jesienno-zimowych była większa, co znalazło odzwierciedlenie w niższym, a następnie wyższym odsetku pracujących zdalnie (wykres 1).

W pierwszej fazie pandemii pracę w formie zdalnej częściej wprowadzały podmioty z sektora publicznego niż prywatnego (wykres 2). Z danych dostępnych w Serwisie Służby Cywilnej, wynika, że praca zdalna po wybuchu pandemii w najszerszym zakresie była wykorzystana w ministerstwach (76%). Na kolejnym miejscu plasowały się służby celne (59%) i wojewódzkie (45%). W administracji powiatowej zakres pracy zdalnej był znacznie mniejszy i dotyczył tylko 26% pracowników (Instytut Badawczy IPC, 2020). Zauważono również zróżnicowanie przestrzenne w stosowaniu pracy zdalnej w służbie cywilnej. Dostęp do analizowanej formy organizacji pracy był największy w województwach małopolskim i mazowieckim: niemal 2/3 zatrudnionych w służbie cywilnej mogło pracować spoza biura. W województwach takich jak kujawsko-pomorskie czy świętokrzyskie odsetek ten był blisko trzykrotnie niższy.

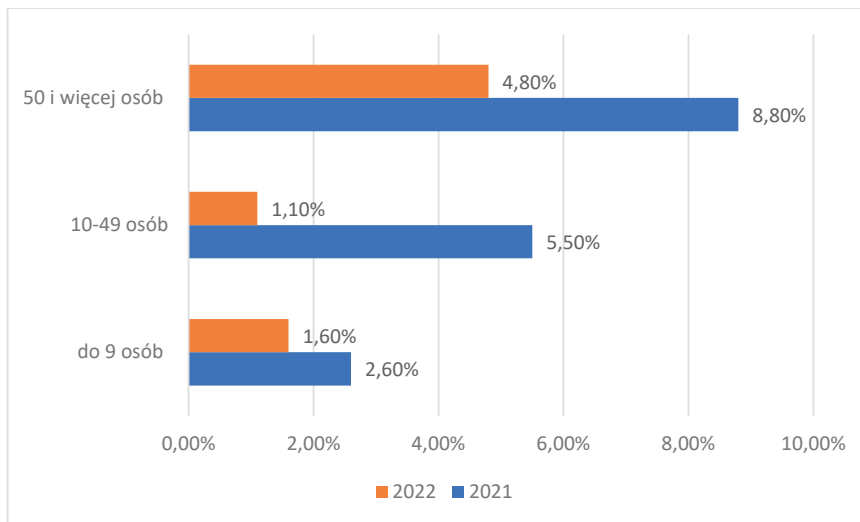


Wykres 2. Pracujący zdalnie według sektorów własności (stan na koniec IV kwartału)

Źródło: jak wyżej.

Z danych zawartych na wykresie 2 wynika, że na koniec 2020 r. aż 15,4% pracujących w sektorze publicznym było objętych analizowaną formą, a w sektorze prywatnym 9,2%. Różnica w odsetku zdalnych pracowników wyniosła w omawianym okresie ponad 6 pkt. proc., w kolejnym roku uległa ona zmniejszeniu i wyniosła już tylko 1,2 pkt. proc. Natomiast zwiększyła się w 2022 r. przy czym sektor prywatny wykazał się większą aktywnością w tworzeniu warunków do pracy zdalnej, bowiem 4,2% pracujących było objętych tą formą pracy, a w sektorze publicznym tylko 1%. Może to oznaczać, iż pracodawcy z sektora prywatnego coraz częściej dostrzegali korzyści finansowe wynikające z pracy w domu. Polegały one na mniejszych kosztach związanych z utrzymaniem pomieszczeń, w których przebywaliby pracownicy, gdyby nie korzystali z pracy zdalnej (mniejsze koszty zużycia energii, ogrzewania, najmu pomieszczeń itd.). Dane zawarte na wykresie 2 wskazują, że odsetek pracujących zdalnie w analizowanych przekrojach własności zmniejsza się wraz z malejącym natężeniem zachorowań. Dlatego w czwartym kwartale 2022 r. w obu sektorach udział ten był niższy niż w czwartym kwartale roku poprzedniego. Należy jednak podkreślić, iż podmioty gospodarcze po okresie pandemii nie zawsze decydowały się na pozostawienie tej formy zatrudnienia i w momencie łagodzenia i zdejmowania ograniczeń sanitarnych przywracały pracowników do wykonywania pracy w miejscu pracy. W niektórych podmiotach wprowadzono hybrydowe formy łączące pracę zdalną z pracą stacjonarną, wykonywaną w firmie.

Wykorzystanie pracy zdalnej jest również zróżnicowane w przekroju wielkości firmy.



Wykres 3. Odsetek pracujących zdalnie w przekroju wielkości firmy (stan na koniec czwartego kwartału)

Źródło: Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce: GUS (2020), GUS (2020a), GUS (2021), GUS (2021a).

Z danych zawartych na wykresie 3 wynika, że im większa firma tym większy odsetek pracujących korzystających z pracy zdalnej. W 2021 r. 8,8% pracujących w przedsiębiorstwach zatrudniających 50 i więcej osób świadczyło pracę w formie zdalnej, 5,5 % w firmach małych zatrudniających od 10 do 49 osób i 2,6% w mikroprzedsiębiorstwach. Zależność między wielkością firmy a odsetkiem pracowników objętych pracą zdalną jest zrozumiała ze względu na cel, jakim się kierowano, wprowadzając regulacje prawne o stosowaniu pracy zdalnej. Miała ona zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, a takie ryzyko jest większe w dużych podmiotach, skupiających większą liczbę osób niż w małych. W tych drugich łatwiej jest zachować reżim sanitarny.

Tabela 1. Odsetek pracujących, którzy w związku z sytuacją epidemiczną pracowali zdalnie w wybranych sekcjach PKD w latach 2020-2022 (stan na czwarty kwartał)

Sekcje PKD	2020	2021	2022
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	2,8	0,5	-
Górnictwo i wydobywanie	1,8	0,6	-
Zakwaterowanie i gastronomia	1,7	0,6	-
Budownictwo	1,7	0,8	-

Dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	3,5	0,8	-
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	3,4	1,4	-
Przetwórstwo przemysłowe	3,0	1,8	4,9
Pozostała działalność usługowa	3,7	2,1	-
Transport i gospodarka magazynowa	4,5	2,4	-
Obsługa rynku nieruchomości	10,4	3,4	-
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	11,7	3,7	-
Handel; naprawa pojazdów samochodowych	6,8	4,0	9,9
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	17,9	7,2	-
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	14,9	7,3	-
Administrowanie i działalność wspierająca	9,4	8,6	9,3
Edukacja	26,4	14,8	-
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	34,4	23,4	18,3
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	29,6	23,7	15,5
Informacja i komunikacja	60,6	53,3	34,6

Źródło: Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce. Informacja sygnalna Publikacje za IV kwartał 2020, 2021 i 2022 r. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace> (dostęp 12.12.2023).

Dostęp do pracy zdalnej był determinowany rodzajem prowadzonej działalności przez firmę/organizację, czyli jej usytuowaniem w określonej branży czy dziale gospodarki narodowej. Są takie rodzaje działalności, które wymagają od pracowników przebywania w miejscu pracy ze względu na fizyczny charakter większości ich czynności zawodowych. Dlatego możliwości wykonywania pracy zdalnej w takich branżach jak transport, opieka społeczna, usługi świadczone w bliskim kontakcie (usługi kosmetyczne, gastronomiczne i hotelarskie), produkcja, budownictwo i rolnictwo, są ograniczone lub żadne (tabela 1). Najczęściej dotyczy to takich grup zawodów, jak rolnicy, pracownicy budowlani, górnicy, hutnicy, pracownicy produkcji, kierowcy, motorniczy itd. W tych przypadkach praca zdalna jest prawie niemożliwa do zastosowania.

Największe możliwości świadczenia pracy zdalnej wykonywanej w domu mieli pracownicy, których praca wymaga kreatywności, rozwiązywania problemów, zarządzania ludźmi oraz przetwarzania danych. Nie dziwi zatem fakt, że w analizowanym okresie praca zdalna była najczęściej dostępna w takich sekcjach gospodarki, jak: informacja i komunikacja (dotyczyła od 60,6% do 34,6% pracowników), Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (od 34,4% do 18,3%), Działalność

finansowa i ubezpieczeniowa (od 29,6% do 18,3%). Stosowanie pracy zdalnej jest również możliwe, o czym już wcześniej wspomniano, w przypadku pracowników służby cywilnej, urzędników, pracowników umysłowych, mogących świadczyć pracę przy użyciu nowoczesnych technologii informatycznych. Uwaga ta dotyczy również szeroko pojętej edukacji – w 2020 r. ponad 26% pracowników tej sekcji było delegowanych do świadczenia pracy w formie zdalnej.

Należy podkreślić, iż praca zdalna w okresie pandemii była w wielu sekcjach gospodarki koniecznością, a po pandemii powinna być w większym stopniu świadomym wyborem. Patrząc na tabelę 1 zauważamy, że są sekcje PKD, w których odsetek pracujących w formie zdalnej w 2022 r. nie tylko nie zmniejszył się w porównaniu do 2020, lecz uległ nawet zwiększeniu. Wzrost odnotowano w takich sekcjach, jak handel (wzrost o 3,1 pkt. proc.) i przetwórstwo przemysłowe (wzrost o 1,9 pkt. proc). Można przyjąć, że w tych sekcjach nastąpiła zmiana struktury pracy ze względu na przyspieszony proces digitalizacji, co skutkowało pojawieniem się na stałe e-handlu i modernizacją stylu zarządzania, np. w przetwórstwie. Jak piszą Barrero i inni, wzbiera fala innowacji technologicznych wspierających pracę z domu (aplikacje do wideokonferencji, monitorowania pracy, pracy zespołowej itp.), co z jednej strony czyni ją tańszą, a z drugiej lepiej dopasowaną do potrzeb firmy (Barrero, Bloom, Davis, 2021). W konsekwencji sprzyja to stosowaniu różnych modeli pracy z wykorzystaniem pracy zdalnej.

Zróźnicowanie stopnia zastosowania pracy zdalnej widoczne jest w przekroju przestrzennym (województw). Analizując udział osób pracujących zdalnie według regionów w 2020 r., zauważamy, że:

- regionem z relatywnie najwyższym udziałem pracujących zdalnie był region stołeczny warszawski;
- regionami z relatywnie wysokim udziałem pracujących zdalnie były: małopolski, dolnośląski i pomorski;
- regionami z relatywnie średnim udziałem pracujących zdalnie były: wielkopolski, zachodniopomorski, śląski, łódzki i kujawsko-pomorski;
- regionami z relatywnie niskim udziałem pracujących zdalnie były: lubelski, mazowiecki regionalny, opolski, podkarpacki, lubuski, podlaski, warmińsko-mazurski i świętokrzyski (GUS, 2020a).

Dane z 2022 r. potwierdzają powyższą klasyfikację, opracowaną przez GUS. Z analizy wynika, że na koniec 2022 r. stosunkowo największy udział pracujących zdalnie występował nadal w regionie warszawskim stołecznym i wynosił 9,9%. W innych regionach był zdecydowanie niższy, ale w województwo małopolskie (5,2%) i dolnośląskie (4,5%) w dalszym ciągu utrzymały się w grupie województw z relatywnie wysokim udziałem pracujących zdalnie. A województwa: lubelskie, lubuskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie zaliczone mogą być do czwartej grupy, bowiem udział pracujących w tych regionach wyniósł poniżej 1% (GUS, 2023b). Powyższe statystyki wskazują, że relatywnie niska możliwość pracy zdalnej charakteryzuje regiony cechujące się niskim poziomem rozwoju i dysponujące pracownikami o niskim poziomie wykształcenia.

Co dalej z pracą zdalną?

Szukając odpowiedzi na pytanie, co dalej z pracą zdalną, warto zwrócić uwagę na konsekwencje jej stosowania z perspektywy pracownika i pracodawcy. Skutki jej implementacji są szeroko opisane w literaturze przedmiotu (Dolot, 2020), a my w tym miejscu zwrócimy uwagę na te najczęściej wskazywane. Pracodawcy przede wszystkim dostrzegają mniejsze koszty funkcjonowania organizacji. Wynikają one z oszczędności w zużyciu energii elektrycznej, ogrzewania czy korzystania z powierzchni biurowej. Jak podaje HR Press oszczędności z tego tytułu mogą sięgać nawet do 40% (HR Press, 2024). Ponadto praca zdalna poszerza rynek pracy dla celów rekrutacji, co oznacza, że łatwiej jest sięgnąć po specjalistów z innych lokalizacji niż miejsce funkcjonowania firmy, a to zmniejsza barierę dostępu nie tylko do talentów, ale generalnie potencjalnych pracowników. Zjawisko to może implikować zmiany w efektywności firm i pozwalać im na realizację swoich różnych celów operacyjnych czy strategicznych. Ponadto praca zdalna może wpływać pozytywnie na wizerunek firm, które ją stosują. Takie firmy są spostrzegane jako nowoczesne, otwarte na różnorodność i ufające pracownikom, których nie trzeba codziennie kontrolować w miejscu pracy. Pracownicy to doceniają i stają się coraz bardziej lojalni wobec pracodawców, co może hamować odpływy z firmy. Analizowana forma, jak już wspomniano, daje również korzyści osobom zatrudnionym w formie zdalnej. Przede wszystkim podkreśla się obniżenie kosztów dojazdów do pracy i oszczędność czasu. Kolejną, najczęściej wskazywaną korzyścią, jest możliwość realizacji zadań zawodowych w czasie najbardziej dogodnym dla pracownika. Wpływa to na zwiększenie jego efektywności, eliminuje stres wynikający z konieczności rozpoczynania pracy o konkretnej godzinie i przebywania w firmie w wyznaczonym czasie. Ponadto, jak wskazują wyniki badań Balanda i in., osoby wykonujące pracę zdalną są rzadziej narażone na bezrobocie (Béland, Brodeur, Wright, 2020). Analizowana forma zatrudnienia sprzyja zatrudnieniu osób niepełnosprawnych czy mieszkających w małych miejscowościach, oddalonych od dużych miast, które ze względu na wykluczenie komunikacyjne nie mogłyby codziennie dojeżdżać do pracy.

Praca zdalna nie jest idealną formą świadczenia pracy. Oprócz wymienionych zalet stanowi ona pewne zagrożenie dla pracownika. Najczęściej wskazuje się na problemy psychiczne, nie każdy radzi sobie z izolacją związaną z realizacją zadań zawodowych poza miejscem pracy. Skutkuje to słabnięciem relacji między pracownikami i ich przełożonymi. Dostrzega się mniejsze wsparcie ze strony przełożonych, co może prowadzić do mniejszej efektywności pracy podwładnych. Ponadto pracownicy mają problemy z samodyscypliną czy organizacją pracy. Pojawia się problem nieprawidłowego wyliczenia czasu potrzebnego do zrealizowania zadań i poczucie ciągłej dyspozycyjności. W konsekwencji prowadzi to do zaburzenia czasu przeznaczonego dla rodziny na rzecz pracy i generuje stres.

Mimo występowania tych wad praca zdalna będzie dość często pojawiać się w różnych firmach ze względu na korzyści dla pracodawców i pracowników (Future Business Institute, 2020). W raporcie Pracodawców Rzeczypospolitej stwierdza

się, że zdecydowana większość osób uważa, że pandemia koronawirusa przyspieszy wzrost znaczenia pracy zdalnej na rynku pracy, co będzie wynikiem wspomnianych zalet i oszczędności jakie daje praca zdalna. Dlatego siedmiu na dziesięciu respondentów jest przekonanych, że firmy w przyszłości będą inwestować w narzędzia wspierające wykonywanie obowiązków w tym modelu (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, 2021).

Na pozytywne nastawienie pracowników wobec pracy zdalnej wskazują również wyniki innych obserwacji. I tak np. z badań przeprowadzonych w 2021 r. przez portal ClickMeeting wynika, że 54% badanych chciało mieć dostęp do pracy zdalnej po zniesieniu ograniczeń związanych z COVID-19. Natomiast 35% badanych opowiedziało się za modelem hybrydowym, łączącym pracę zdalną z pracą świadczoną w siedzibie firmy. Tylko 9% było przeciwnych utrzymaniu pracy zdalnej (Omiotek, 2022). O dużej popularności pracy zdalnej, a właściwie hybrydowej, świadczą również wyniki badań Anny Dolot. Na pytanie, czy po pandemii COVID-19 pracownicy chcą nadal pracować zdalnie tylko 5% respondentów odpowiedziało *tak*, a kolejne 5% stwierdziło, że ma dość takiej pracy i nie chce już w taki sposób pracować. Natomiast ponad 40% respondentów opowiedziało się za pracą zdalną świadczoną przez jeden lub dwa dni w tygodniu (Dolot, 2020). Zainteresowanie pracą zdalną jest szczególnie widoczne w grupie osób młodych i tu obserwuje się trend wzrostu. Na to wskazują wyniki systematycznie prowadzonych przez PwC obserwacji wśród studentów i absolwentów wchodzących na rynek pracy. W 2020 r. dla 31% badanych możliwość pracy zdalnej była istotna, a rok później ten wskaźnik wynosił już 44% (PwC, 2020, 2021a, 2021b). Dla ponad 1/3 badanych praca zdalna to dziś podstawowy benefit. Należy jednak zauważyć, iż ponad 50% badanych chce pracować w siedzibie firmy. Uwzględniając zatem wskaźniki dość wysokie zarówno dla zwolenników pracy zdalnej, jak i stacjonarnej, można przyjąć, iż w praktyce będzie upowszechniać się model hybrydowy, godzący interesy każdej z grup pracowników (Jarczewska-Gerc, Filiciak, Brach, 2021).

Podsumowanie

Praca zdalna to jeden z przejawów cyfryzacji gospodarki i skutek pandemii COVID-19. Zastosowanie jej jest obserwowane w różnych obszarach gospodarki, głównie w tych dotyczących telekomunikacji, informatyki, działalności naukowej, w finansach, administracji publicznej. O jej zastosowaniu decyduje zatem charakter pracy, rodzaj zadań wykonywanych na stanowiskach pracy, wielkość firmy. Wykorzystywana jest i będzie w zakresie komunikacji z klientem, elektronicznego obiegu dokumentów czy systemów do zarządzania przedsiębiorstwem. Należy dodać, iż jest wiele takich rodzajów działalności, które zawsze będą wymagać fizycznej obecności pracowników w firmie, a więc praca zdalna będzie dla nich niedostępna. Dlatego dostrzega się obecnie ograniczenia w jej implementacji w wybranych obszarach gospodarki, np. w rolnictwie czy transporcie.

Należy podkreślić, iż tam gdzie jest możliwość jej zastosowania, to rozwiązania w organizacji pracy zdalnej są bardzo szerokie – od indywidualnej pracy w domu z komputerem i telefonem, po gruntowną decentralizację całego przedsiębiorstwa, polegającą na dowolnym rozproszeniu sieci pracowników niezależnie od ich lokalizacji, co prowadzi do powstania organizacji wirtualnej. Oznacza to, że praca zdalna zostanie w polskiej gospodarce na dłużej. Mając jednak na uwadze jej negatywne aspekty, można zakładać, że wraz z ustępowaniem pandemii nastąpi łączenie pracy zdalnej z jej klasyczną formą, czyli powszechny będzie model pracy hybrydowej.

Utrzymanie analizowanej formy pracy wymaga spełnienia kilku warunków. Niektóre z nich, jak np. wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, zostały już spełnione, inne pozostają jeszcze w sferze realizacji, jak np. zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, kompetencji pracowników i wdrożenie zasad kierowania pracownikami zdalnymi.

Bibliografia

- Barrero, J. M., Bloom, N., Davis, S. J. (2021). *Why working from home will stick* (Working Paper Nr 28731). National Bureau of Economic Research.
- Béland, L. P., Brodeur, A., Wright, T. (2020). The Short-Term Economic Consequences of Covid-19: Exposure to Disease, Remote Work and Government Response. *IZA Discussion Paper*, 13159. Pobrane z: <https://ssrn.com/abstract=3584922> (dostęp 14.04.2024).
- Ciupa, S. (2007). Zatrudnianie pracowników w formie telepracy według Kodeksu pracy, *Monitor Prawa Pracy*, nr 12.
- Dewicka, A., Trziszka, M. (2018). Wyzwania wieku informacyjnego. Ergonomiczny aspekt kształtowania i zarządzania systemem pracy zdalnej. *Marketing i Zarządzanie*, 1(51). DOI: <https://doi.org/10.18276/miz.2018.51-03>.
- Dolot, A. (2020). Wpływ pandemii COVID-19 na pracę zdalną — perspektywa pracownika. *E-Mentor*, 1(83). DOI: <https://doi.org/10.15219/em83.1456>.
- Elastyczne formy pracy. Poradnik dla pracodawców.* (2007). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Fana, M., Tolan, S., Torrejón, S., Urzi Brancati, C., Fernández-Macías, E. (2020). *The COVID confinement measures and EU labour markets*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Furmanek, W. (2015). Zalety i wady telepracy. *Edukacja-Technika-Informatyka*, 6 PwC(1).
- Future Business Institute. (2020). *Praca zdalna – rewolucja, która się przyjęła. Teraz czas na zmiany* Pobrane z: [Future_Business_Institute.pdf \(pte.pl\)](#) (dostęp 14.04.2024).

-
- GUS. (2020). *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce*. Informacja sygnałna. Publikacje za IV kwartał. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace> (dostęp 14.04.2024).
- GUS. (2020a). *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w pierwszym kwartale 2020 roku* Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-rynku-pracy-w-polsce-w-pierwszym-kwartale-2020-roku,4,1.html> (dostęp 14.04.2024).
- GUS. (2021). *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce*. Informacja sygnałna. Publikacje za IV kwartał. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace> (dostęp 14.04.2024).
- GUS. (2021a). *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19*. Pobrane z: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5818/11/1/1/wybrane_aspekty_rynku_pracy_w_polsce_aktywnosc_ekonomiczna_ludnosci_przed_i_w_czasie_pandemii_covid-19.pdf (dostęp 14.04.2024).
- GUS. (2022). *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce*. Informacja sygnałna. Publikacje za IV kwartał. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace> (dostęp 14.04.2024).
- HR Press. *Zdalni pracownicy – korzyści dla pracodawcy*. Pobrane z: <https://hrpress.pl/artykuly/rekrutacja/zdalni-pracownicy-korzysci-pracodawcy/> (dostęp 14.04.2024).
- Instytut Badawczy IPC sp. z o.o. / Openfield sp. z o.o. /Edbad. (2020). *Możliwości zastosowania pracy zdalnej w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych*. Pobrane z: https://www.dwup.pl/asset/images/files/Raport_20201016.pdf (dostęp 14.04.2024).
- Jarczevska-Gerc, E., Filiciak, M., Brach, B. (2021). *Modele pracy w nowej (nie) normalności. Co już wiemy o pracy poza biurem?* Warszawa: Uniwersytet SWPS.
- Król, M. (2023). Rynek pracy zdalnej w latach 2020-2022. *Rynek Pracy: miesięcznik Krajowego Urzędu Pracy, nr 3 (186)*, s. 52-68. DOI:10.5604/01.3001.0053.9215.
- ILO. (2020). *Defining and measuring remote work, telework, work at home and home-based work*. Pobrane z: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_747075.pdf (dostęp 14.04.2024).
- Nilles, J.M., Carlson, E.R. Jr., Gray, P., Hanneman, G.J. (1976). *The Telecommunications – Transportation Tradeoff: Options for Tomorrow*. New York: John Wiley and Sons.
- Omiotek, P. (2022). Obecny rynek pracy a praca zdalna – wyzwania dla kultury organizacyjnej. *Progress. Journal of Young Researchers, nr 11*.

-
- Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej. (2021). *Praca zdalna 2.0. Rozwiązanie na czas pandemii czy trwała zmiana?* Pobrane z: <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2021/03/praca-zdalna-2-0-rekomendacje-i-ekspertyzy.pdf> (dostęp 14.04.2024).
- PwC. (2020). *Młodzi Polacy na rynku pracy w „nowej normalności”*. Pobrane z: <https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2020/raport-mlodzi-polacy-na-ryнку-pracy-2020.pdf> (dostęp 14.04.2024).
- PwC. (2021a). *Młodzi Polacy na rynku pracy 2021*. Pobrane z: publikacje/raport-pwc-mlodzi-na-ryнку-pracy-2021.pdf (dostęp 25.08.2021).
- PwC. (2021b). *US Remote Work Survey*. Pobrane z: <https://www.pwc.com/us/en/library/covid-19/us-remote-work-survey.html> (dostęp 14.04.2024).
- Sęczkowska, K. (2019). *Konsekwencje psychospołeczne pracy zdalnej. Problemy Nauk Humanistycznych i Społecznych. Teoria i Praktyka, nr 2*.
- Trziszka, M.J. (2019). *Model organizacji i zarządzania systemem pracy zdalnej w branży IT*. Praca doktorska. Politechnika Gdańska.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r., o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 Nr 181 poz. 1288, art. 67).
- Ustawa z 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).
- Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie. (2016). *Zeszyt Informacyjny: Telepraca*.
- Zalega, T. (2009). *Praca zdalna – obraz przemian w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*. MBA 4.

Artur Gajdos

ORCID: 0000-0001-8124-2703

*Katedra Ekonometrii Przestrzennej
Uniwersytet Łódzki*

PROGNOZOWANIE POPYTU NA PRACĘ W PRZEKROJU GRUP ZAWODÓW I KOMPETENCJI (PROGNOZA DO 2030 R.)

Streszczenie: Głównym celem opracowania jest prezentacja znaczenia prognozowania zmian na rynku pracy oraz potrzeby uwzględniania kompetencji i umiejętności w tych prognozach. Istnieje kilkudziesięcioletnia tradycja prognozowania zmian na rynku pracy w Polsce, zwykle skupiająca się na przekroju grup zawodowych, sekcji gospodarki czy województw. Prognozowanie zapotrzebowania na kompetencje i umiejętności jest mniej powszechne.

W opracowaniu zaprezentowano przewidywania zmian sytuacji na rynku pracy z perspektywy grup zawodowych oraz wyniki przewidywanych zmian liczby pracujących do 2030 r. (z projekcją do 2050). Ważne jest ciągłe monitorowanie i aktualizacja prognoz zmian na rynku pracy, w tym uwzględnianie rozwoju technologii i zmian społecznych. Analiza wymagań kompetencyjnych stanowi podstawę do identyfikowania szczegółowych, często specjalistycznych kompetencji potrzebnych w zmieniającym się świecie.

Słowa kluczowe: zawody, kompetencje, prognoza

Wprowadzenie

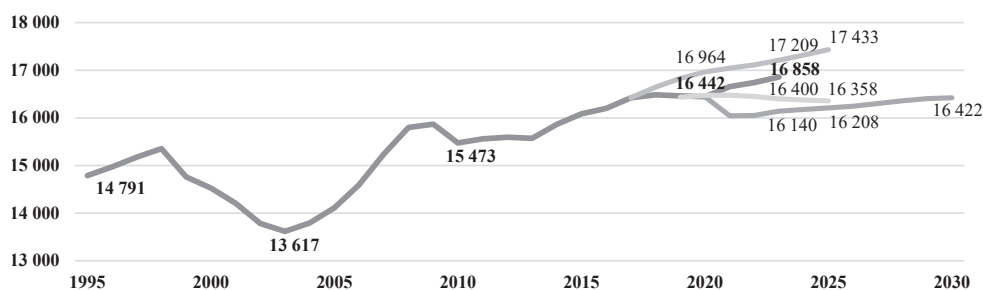
Prognozowanie zmian na rynku pracy w przekroju grup zawodów ma w Polsce kilkudziesięcioletnią tradycję. Od kilkunastu lat cyklicznie pojawiają się prognozy w przekroju grup zawodów, a także sekcji gospodarki, województw czy klastrów powiatów (Gajdos, 2016; Gajdos, Lewandowska-Gwarda, 2022; Dańska-Borsiak, Olejnik, 2021; Gajdos, Kusideł, Grochowska, 2017; Gajdos, 2014; Gajdos, Żmurkowiak, 2012). Natomiast prognozowanie zapotrzebowania na kompetencje, umiejętności lub kwalifikacje nie jest tak powszechne, mimo że pojawiają się próby uwzględnienia tych cech zasobów pracy w przewidywaniu przyszłej sytuacji na rynku pracy (Gajdos A., Gajdos M., 2023; Konfederacja Lewiatan, 2022).

W niniejszym opracowaniu zaprezentowano krótką charakterystykę problematyki przewidywania przekrojowego sytuacji na rynku pracy z perspektywy grup zawodowych, poziomów wykształcenia oraz poziomów kompetencji, a także przedstawiono wyniki przewidywanych zmian liczby pracujących w przekroju wielkich i średnich grup zawodów w perspektywie 2030 r. z projekcją do 2050. Opracowanie uzupełniono również prezentacją wyników analiz bieżących ofert pracy

z uwzględnieniem możliwości wykorzystania tego źródła danych w procesie przewidywania zapotrzebowania na kompetencje.

Proces przewidywania zmian na rynku pracy wymaga uwzględniania wielu czynników determinujących zmiany liczby pracujących, bezrobotnych, aktywnych i biernych zawodowo. W procesie tym istnieje dość dobra możliwość badania długookresowych tendencji oraz współzależności oraz ograniczona możliwość uwzględniania zdarzeń nietypowych lub incydentalnych. Dlatego, poza cyklicznym generowaniem prognoz z powodu pojawiania się nowych informacji statystycznych oraz zmian horyzontu prognozy, często istnieje konieczność korygowania prognoz ze względu na zdarzenia nietypowe (Gajdos, Kwiatkowski, Włodarczyk, 2014; Pietrzak, Gajdos, Arendt, 2017).

Opracowana w 2017 r. prognoza liczby pracujących w Polsce na lata 2018-2025 zakładała wzrost liczby pracujących do około 17 mln osób w 2020 r. i 17,4 mln w 2025 r. Ze względu na pandemię COVID-19 oraz inne zdarzenia na rynku światowym w latach 2020-2023 obserwujemy niższe od przewidywanych pierwotnie wartości liczby pracujących. Z kolei prezentowana w tym opracowaniu korekta prognozy przygotowana w 2020 r. przewiduje niższe od obserwowanych faktycznie w tym okresie wartości liczby pracujących ogółem (Kusideł, 2020; Gajdos, Lewandowska-Gwarda, 2022; Gajdos A., Gajdos M., 2023).



Rysunek 1. Liczba pracujących ogółem oraz prognozy generowane w różnych okresach

Źródło: opracowanie własne.

W 2018 r. przygotowano natomiast prognozę (Kusideł, Antczak, Dańska-Borasiak, Gajdos, Lewandowska-Gwarda, Olejnik, 2019) w której liczba pracujących w latach 2019-2025 stabilizuje się na poziomie około 16,4 mln osób z niewielką tendencją malejącą. Tak dynamiczne procesy społeczno-gospodarcze obserwowane w Polsce i na świecie wymagają ciągłej obserwacji w celu aktualizacji przewidywań zmian liczby pracujących ogółem oraz w przekrojach szczegółowych.

Prognozowanie przekrojowe zmian liczby pracujących

Dostępne dane statystyczne umożliwiają analizy i prognozy liczby pracujących w Polsce w przekroju wielkich, dużych i średnich grup zawodowych z uwzględnieniem przekroju sekcji gospodarki, województw, a także klastrów powiatów. Mimo dość wysokiej szczegółowości dostępnych analiz coraz częściej pojawia się potrzeba analiz bardziej szczegółowych dla specyficznych grup lub zagadnień z uwzględnieniem kompetencji, umiejętności, czy też kwalifikacji, np. zielona gospodarka (Antczak, Gajdos, 2023).

W tej sytuacji typowe wykorzystanie Klasyfikacji Zawodów i Specjalności (KZiS) może okazać się niewystarczające, mimo że można wykazać współzależność przekroju grup zawodowych z poziomami wykształcenia, poziomami polskich ram kwalifikacji (PRK) oraz poziomami kompetencji. Jednak ta współzależność jest na dość znacznym poziomie ogólności i uniemożliwia szczegółowe badanie potrzeb kompetencyjnych.

	Poziom wykształcenia według ISCED 2011	Poziomy PRK i wiedza (efekty uczenia się) według ERK	Poziom kompetencji według ISCO-08
Pracownicy wykonujący prace proste (9) Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń (8) Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (7) Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy Pracownicy usług sprzedawcy (6) Pracownicy biurowi (4) Technicy i inni średni personel (3) Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy (1)	8	8	4 • Zadania polegające na rozwiązywaniu problemów; • Podejmowanie decyzji w oparciu o szeroką wiedzę teoretyczną i merytoryczną; • Rozwinięte zdolności interpersonalne; • Zdolności do rozumienia złożonych dokumentów; • Umiejętność komunikowania złożonych kwestii. 3 • Złożone zadania techniczne i praktyczne, wymagające szerokiej wiedzy merytorycznej, technicznej i proceduralnej; • Zdolności interpersonalne i zdolności do rozumienia różnego rodzaju dokumentów. 2 • Względnie zaawansowane umiejętności czytania i pisanie oraz liczenia; • Wysoki poziom sprawności manualnej; • Umiejętności z zakresu czytania informacji; • Zdolności komunikacji interpersonalnej. 1 • Kwalifikacje elementarne; • Proste i rutynowe zadania fizyczne i manualne; • Niekiedy umiejętności czytania, pisania, liczenia.
	7	7	
	6	6	
	5	5	
	4	4	
	3	4	
	3	3	
	2	2	
	1	1	
	Siły zbrojne (0) Specjaliści (2)	8	
	7	7	
	6	6	
	5	5	
	4	4	
	3	3	
	2	2	
	1	1	

Rysunek 2. Wielkie grupy zawodów KZiS (ISCO-08), poziomy wykształcenia ISCED 2011, poziomy PRK, poziomy kompetencji ISCO-08

Źródło: Żmurkow 2023, s. 40.

Analiza powiązań pomiędzy klasyfikacjami wskazuje, że dla pracowników wykonujących prace proste wystarczający jest poziom szkoły podstawowej, charakteryzujący się podstawową wiedzą ogólną, a także faktograficzną, oraz realizacją prostych zadań wymagających elementarnych kwalifikacji, zawierających proste i rutynowe zadania fizyczne i manualne, i tylko niekiedy potrzebna jest umiejętność czytania, pisanie i liczenia. Realizacja zadań operatorów i monterów maszyn i urządzeń, robotników przemysłowych i rzemieślników, rolników, ogrodników, le-

śników i rybaków, a także części zadań pracowników usług i sprzedawców oraz pracowników biurowych, to przede wszystkim poziom szkoły zasadniczej zawodowej (branżowej) oraz odpowiednio liceum ogólnokształcącego i profilowanego. Tutaj wymagana jest znajomość faktów, zasad, procesów i pojęć ogólnych, przy wykorzystaniu umiejętności względnie zaawansowanego czytania, pisanie oraz liczenia, a także wysoki poziom sprawności manualnej oraz zdolność komunikacji interpersonalnej. Dla pozostałej części pracowników usług i sprzedawców oraz pracowników biurowych i części przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kierowników, a przede wszystkim dla techników i innego średniego personelu zarezerwowany jest poziom wykształcenia średniego zawodowego, wymagający faktograficznej i teoretycznej wiedzy w szerszym kontekście do rozwiązywania złożonych zadań technicznych i praktycznych, przy zdolności rozumienia dokumentacji wraz ze zdolnościami interpersonalnymi. Od pozostałej części przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kierowników, ale przede wszystkim od specjalistów wymagany jest wyższy poziom wykształcenia (studia pierwszego, drugiego lub trzeciego stopnia) charakteryzujący się zaawansowaną, wysoce specjalistyczną lub najbardziej zaawansowaną wiedzą i umiejętnościami służącymi do rozwiązywania problemów, podejmowania skomplikowanych decyzji, rozumienia złożonych dokumentów, znacznych zdolności interpersonalnych oraz umiejętności przekazywania wiedzy i informacji.

Powiązania i szczegółowość klasyfikacji mają również związek z ich aktualnością. Trudno oczekiwać, że w zmieniającym się świecie, przy szybkim rozwoju technologii oraz zmianach demograficznych będzie możliwość szczegółowego opisywania potrzeb kwalifikacyjnych na niezmiennym zestawie zawodów i specjalności. W zasadzie ciągle odbywa się proces uzupełniania klasyfikacji o nowe zawody i specjalności oraz mniej dynamiczny proces usuwania zawodów nieistniejących.

Analiza zmian klasyfikacji wskazuje, że już 10 lat temu zostały do KZiS wprowadzone zawody związane z zaawansowanymi technologiami informatycznymi, np. kierownik do spraw marketingu internetowego, inżynier teleinformatyk, specjalista do spraw mediów interaktywnych, programista aplikacji mobilnych, specjalista systemów rozpoznawania mowy, redaktor serwisu internetowego, bloger/vloger, asystent przetwarzania danych, technik tyfłoinformatyk, a w ostatnich kilku latach rozwój specjalizacji informatycznej spowodował konieczność wyodrębnienia specjalistów do spraw: technologii blockchain, chmury obliczeniowej, rozwoju sztucznej inteligencji, uczenia maszynowego, wirtualnej rzeczywistości, informatyki przemysłowej, informatyki śledczej.

Dodatkowym źródłem informacji (poza publikowanymi danymi z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności) o zmianach zapotrzebowania na wiedzę i umiejętności mogą być oferty pracy dostępne w serwisach internetowych. Z jednej strony dostarczają one informacji o liczbie (strukturze) ofert pracy w prezentowanych wyżej klasyfikacjach, w tym głównie w przekroju wielkich, dużych i średnich grup zawodów, z drugiej zaś strony mogą być źródłem szczegółowych analiz zakresów obowiązków i wymagań kompetencyjnych wobec poszukiwanych pracowników.

Prezentowana niżej przykładowa analiza kilkudziesięciu ofert pracy, dotyczących stanowisk zawierających w tytule lub opisie sformułowania dotyczące logistyki kontraktowej, dostarczyła informacji o zakresach obowiązków zgrupowanych w trzy kategorie tematyczne:

- samodzielność i efektywność, relacje z klientem, współpraca i zarządzanie zespołem,
- optymalizacja i wdrożenia, logistyka, magazyn, transport,
- administracja i zarządzanie dokumentacją, raportowanie, zarządzanie zasobami i finansami,

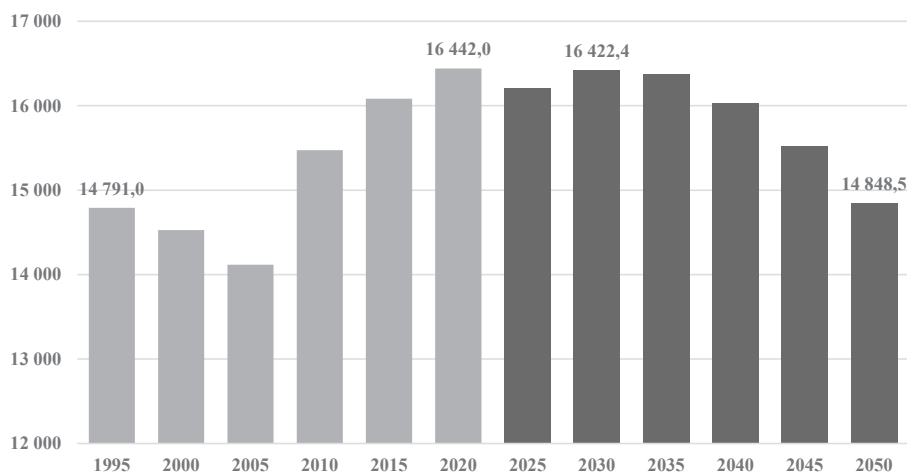
oraz wskazała kluczowe wymagania wobec przyszłych pracowników:

- 1) umiejętności organizacyjne i samodzielność,
- 2) umiejętności interpersonalne,
- 3) umiejętności negocjacyjne,
- 4) umiejętności analizy danych,
- 5) umiejętności techniczne,
- 6) praca zespołowa i orientacja na cele,
- 7) obsługa klienta b2b i relacje z klientem b2c,
- 8) doświadczenie zawodowe,
- 9) znajomość systemów i procesów logistycznych,
- 10) język angielski i prawo jazdy.

Potencjalnie istnieje możliwość szczegółowej analizy ofert pracy zwiększająca zasób informacji o bieżących i przyszłych potrzebach kompetencyjnych. Jednak wymaga ona zastosowania zaawansowanej analizy tekstów, budowy słowników oraz adaptacji metod klasyfikacji danych tekstowych.

Przewidywane zmiany liczby pracujących w przekroju grup zawodów w Polsce do 2030 r. (z projekcją do 2050 r.)

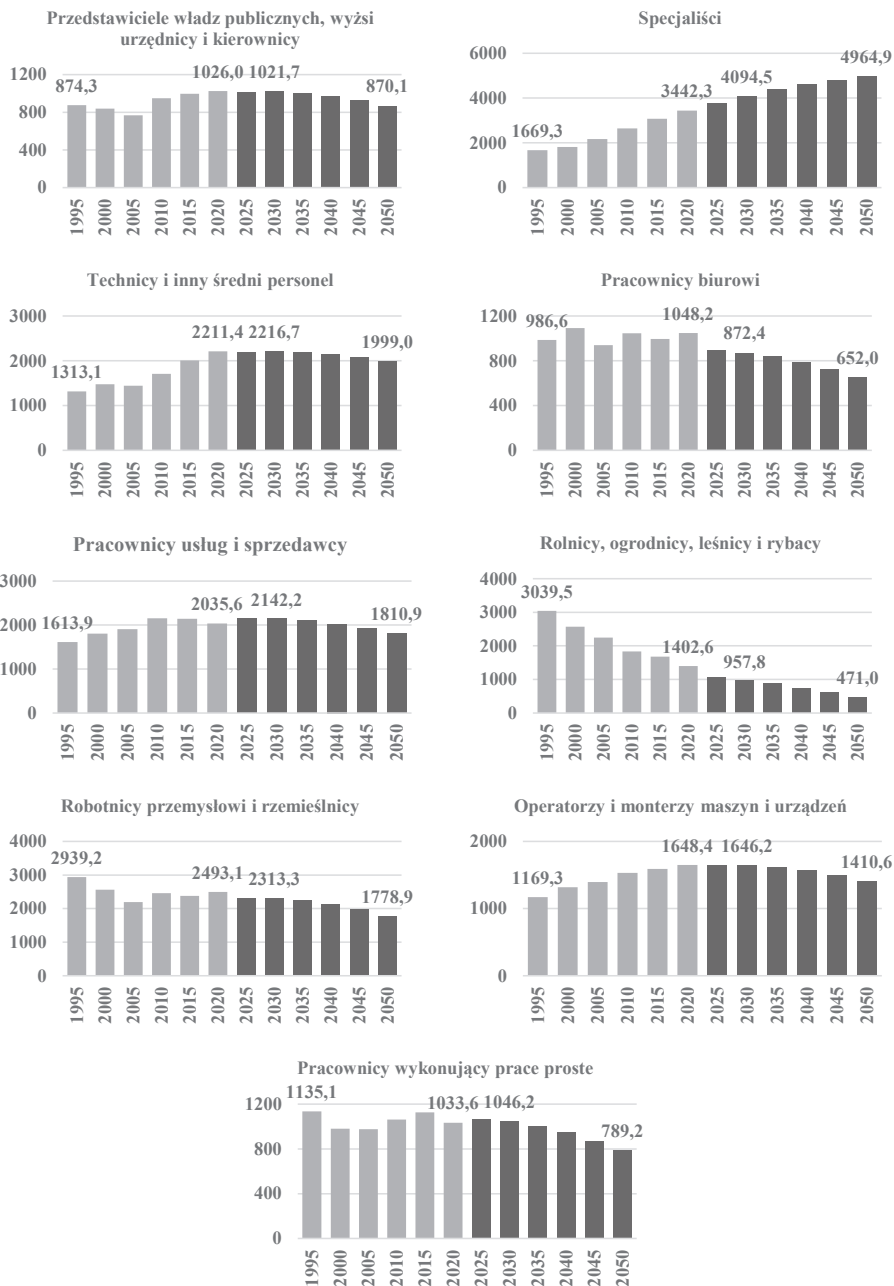
Zgodnie z poniższą prognozą liczba pracujących ogółem w Polsce w horyzoncie 2030 r. nie ulegnie większym zmianom i pozostanie na prawie niezmiennym poziomie. W kolejnych 20 latach przewidywany jest spadek liczby pracujących o około 10% do niespełna 14,9 mln osób, spowodowany głównie niekorzystnymi procesami demograficznymi, takimi jak spadek dzietności i starzenie się społeczeństwa.



Rysunek 4. Liczba pracujących ogółem w Polsce w latach 1995-2020, prognoza do 2030 r. oraz projekcja do 2050 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kusideł, 2020, s. 213-214.

W związku z powyższym należy oczekiwać wzrostu o 19% liczby pracujących specjalistów w perspektywie do 2030 r. i o 44% w perspektywie do 2050 r. W krótszym horyzoncie wzrośnie również liczba pracowników usług i sprzedawców o 5%, która następnie zmniejszy się o 11% w horyzoncie 2050 r.. Szczególnie wysokiego spadku liczby pracujących należy oczekiwać w grupie rolników, ogrodników, leśników i rybaków o 32% w krótszej i o 66% w dłuższej perspektywie. Na podobnym poziomie co w 2020 r. przewidywana jest liczba pracujących w krótszym horyzoncie dla grup wielkich: przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kierowników, techników i innego średniego personelu, operatorów i monterów maszyn i urządzeń oraz pracowników wykonujących prace proste. W dłuższym horyzoncie będzie ona spadać w tempie nieznacznie wyższym od przeciętnego w większości tych grup. Znacząco zmniejszy się natomiast liczba pracowników biurowych – o 17% w perspektywie do 2030 r. oraz o 38% w perspektywie do 2050 r. oraz liczba robotników przemysłowych i rzemieślników odpowiednio o 7% oraz 29%.



Rysunek 5. Liczba pracujących w przekroju wielkich grup zawodów w Polsce w latach 1995-2020, prognoza do 2030 r. oraz projekcja do 2050 r.

Źródło: opracowanie własne.

W przekroju średnich grup zawodów (najbardziej szczegółowe w tym momencie dostępne prognozy) największego przyrostu liczby pracujących w perspektywie 2030 r. należy się spodziewać w grupie analitycy systemów komputerowych i programiści (251), w której przewidywany wzrost to prawie 187 tys. osób (72%) w latach 2020-2030. Podobnie względnie (o 87%) wzrośnie liczba pracujących w grupie specjaliści do spraw baz danych i sieci komputerowych (252) o około 41 tys. osób. Wysoki nominalny wzrost przewidywany jest w grupie specjaliści do spraw administracji i zarządzania (242) o prawie 144 tys. osób (o 38%). Znacznie wzrośnie również liczba pracujących w grupie opiekunowie dziecięcy i asystenci nauczycieli (531) o prawie 57 tys. osób (o 77%). Duże przyrosty liczby pracujących w latach 2020-2030 przewidywane są również dla następujących grup średnich: kierowcy samochodów osobowych, dostawczych i motocykli (832) o prawie 54 tys. osób (o 20%), inni specjaliści ochrony zdrowia oraz specjaliści do spraw ratownictwa medycznego (229/224) łącznie o blisko 39 tys. osób (o 41%), kierownicy do spraw innych typów usług (143) o około 48 tys. osób (o 34%). O około 40 tys. osób wzrośnie również liczba pracujących w grupach: inżynierowie (z wyłączeniem elektrotechnologii) (214), inni pracownicy sprzedaży i pokrewni (524), specjaliści do spraw sprzedaży, marketingu i public relations (243) oraz architekci, geodeci i projektanci (216).

Najwyższe spadki liczby pracujących przewidywane są w grupie rolnicy produkcji roślinnej i zwierzęcej (613) o ponad 310 tys. osób (o 42%) oraz w grupie rolnicy produkcji roślinnej (611) o prawie 126 tys. osób (o 26%). Znacznych spadków liczby pracujących należy oczekiwać również w grupie pracownicy obsługi biurowej (411) o ponad 49 tys. osób (o 18%), pracownicy do spraw finansowo-statystycznych (431) o 32 tys. osób (o 37%) oraz pozostali pracownicy obsługi biura (441) o około 27 tys. osób (o 31%). Liczba pracujących zmniejszy się również o ponad 40 tys. osób w grupach kierownicy produkcji w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie, górnictwie, przemyśle, budownictwie i dystrybucji (131/132) oraz w grupie robotnicy budowlani robót wykończeniowych i pokrewni (712) (Gajdos i in., 2020; Arendt, Gajdos, 2018).

Podsumowanie

Dynamiczne procesy społeczno-gospodarcze obserwowane w Polsce i na świecie wymagają ciągłej obserwacji i aktualizacji założeń dla przewidywania zmian w przekrojach szczegółowych. Poszukiwanie nowych źródeł informacji oraz metod analizy danych jest koniecznym kierunkiem badań (Arendt, Kwiatkowski, 2023; EC, 2019; ILO, 2023; Lewandowska-Gwarda, 2023).

Przewidywanie zapotrzebowania na wiedzę, umiejętności, kompetencje, a także kwalifikacje wymaga całościowego spojrzenia na zachodzące procesy. W przemyśle należy zwrócić uwagę na roboty humanoidalne, sztuczną inteligencję, chmurę obliczeniową, internet rzeczy, przemysł 4.0 (5.0), drony, technologię 5G,

druk 3D (da Silva, Barreto, Treinta, de Resende, Yoshino, Pontes, 2022). Natomiast w usługach na szczególną uwagę zasługuje edukacja jako motor rozwoju, zdrowie ze względu na starzejące się społeczeństwa, obrona w kontekście sytuacji geopolitycznej, handel, w tym głównie elektroniczny oraz rolnictwo, szczególnie to ekologiczne. Ekologia, ochrona środowiska i szeroko rozumiana zielona gospodarka to główne czynniki przyszłego rozwoju (Igliński i in., 2022; Antczak, Gajdos, 2023; Cedefop, 2021).

Kompetencje przyszłości w klasycznym rozumieniu to czytanie ze zrozumieniem, rozumowanie matematyczne i wiedza o świecie. Często w ujęciu współczesnym to umiejętność współpracy z nowoczesnymi narzędziami, sztuczną inteligencją, sceptycyzm, weryfikacja informacji i jej ocena. Tak sformułowane ogólne wymagania kompetencyjne stanowią podstawę poszukiwania i identyfikowania szczegółowych, często specjalistycznych kompetencji niezbędnych do funkcjonowania w dynamicznie zmieniającym się świecie (Pölönen, 2021).

Bibliografia:

- Antczak, E., Gajdos, A. (2023). Key economic sectors for green job creation in Poland – an empirical analysis. *Economics and Environment*, no 2 (85).
- Arendt, Ł., Kwiatkowski, E. (2023). Kontrowersje wokół wpływu nowoczesnych technologii na zatrudnienie i bezrobocie, *Ekonomista*, nr 2, s. 195-216.
- Arendt, Ł., Gajdos, A. (2018). Shifts in occupational structure in Poland till 2022 – is labour market heading towards polarisation? *Social Policy Issues*, no 42, pp. 71-94.
- Cedefop (2021). *The green employment and skills transformation: insights from a European Green Deal skills forecast scenario*. Luxembourg: Publications Office.
- da Silva, L.B.P., Barreto, B.P., Treinta, F.T., de Resende, L.M.M., Yoshino, R.T., Pontes, J. (2022). Evolution of Soft Skills for Engineering Education in the Digital Era. *Springer International Publishing; Communications in Computer and Information Science*, (1754), pp. 640-53.
- Dańska-Borsiak, B., Olejnik, A. (2021). *Analizy i prognozy polskiego rynku pracy. Przekrój wojewódzki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- European Commission. (2019). *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion: Employment and social developments in Europe 2019: sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe*, Publications Office.
- Gajdos, A. (2014). Spatial Analysis Of Human Capital Structures. *Comparative Economic Research-Central and Eastern Europe*, vol.17, issue 4, pp. 43-54.

-
- Gajdos, A. (2016). *Struktura zawodowa rynku pracy w Polsce. Systemy informacyjne i prognozy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gajdos, A., Arendt, Ł., Balcerzak, A.P., Pietrzak, M.B. (2020). Future Trends of Labour Market Polarisation in Poland. The Perspective of 2025. *Transformations in Business & Economics*, vol. 19, no 3 (51).
- Gajdos, A., Gajdos, M. (2023). Rynek pracy w Polsce w erze postcovidowej, *Rynek pracy*, nr186 (3), s. 85-101.
- Gajdos, A., Kusideł, E., Grochowska, A. (2017). *Prognozy liczby pracujących w podregionach województwa mazowieckiego w przekroju sektorowym i zawodowym do 2022 roku*. Warszawa: WUP w Warszawie.
- Gajdos, A., Kwiatkowski, E., Włodarczyk, P. (2014). Metodologiczne aspekty prognoz zatrudnienia. W: E. Kwiatkowski, B. Suchecki (red.), *Prognozy zatrudnienia w Polsce do 2020 roku. Syntetyczne wyniki i wnioski*, s. 9-55. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Gajdos, A., Lewandowska-Gwarda, K. (2022). *Analizy i prognozy polskiego rynku pracy. Przekrój grup zawodowych*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Gajdos, A., Żmurkow, E. (2012). Skilled Personnel Supply and the Prospects for Regional Innovative Development in Poland. *Comparative Economic Research-Central and Eastern Europe*, vol.15, issue 4, pp. 45-58.
- Igliński, B., Pietrzak, M.B., Kiełkowska, U., Skrzatek, M., Gajdos, A., Zyadin, A., Natarajan, K. (2022). How to Meet the Green Deal Objectives – Is It Possible to Obtain 100% RES at the Regional Level in the EU? *Energies*, no 15.
- ILO. (2023). *Transformative change and SDG 8: The critical role of collective capabilities and societal learning*. Geneva: International Labour Office.
- Konfederacja Lewiatan. (2022). *Zielone kompetencje i miejsca pracy w Polsce w perspektywie 2030 Za życiem*.
- Kusideł, E. (2020). Branżowe prognozy popytu na pracę do 2050 r. w obliczu zmian demograficznych. *Ekonomia Międzynarodowa*, nr 31, s. 205-221.
- Kusideł, E., Antczak, E., Dańska-Borsiak, B., Gajdos, A., Lewandowska-Gwarda, K., Olejnik, A. (2019). Przekrojowe prognozy popytu na pracę do 2025 r. (z perspektywą 2050 r.). *Rynek pracy*, nr 4, s. 50-64.
- Lewandowska-Gwarda, K. (2023). *Kobiety na rynku pracy w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Pietrzak, M.B., Gajdos, A., Arendt, L. (2017). Assessment of socio-economic development in Poland in the years 2010-2015, Globalization and its socio-economic consequences, *PTS I – VI*, pp. 1951-1956.
- Pöhlönen, P. (2021). *Future Skills*. 1st ed. New Jersey: Viva Editions.
- Żmurkow, E. (2023). *Wpływ innowacyjności gospodarki na regionalne rynki pracy w Polsce*, niepublikowana rozprawa doktorska, maszynopis.

„Już sam dobór redaktorów tomu oraz autorów poszczególnych rozdziałów – znakomitych specjalistów z poszczególnych zakresów polityki społecznej jest gwarantem tego, że mamy do czynienia z ciekawą propozycją książkową - stanowiącą (...) - kontynuację wcześniejszej pracy - wydanej w 2022 r.

Podsumowując chcę wskazać na aktualność wszystkich tekstów i wysoką ocenę merytoryczną treści poszczególnych rozdziałów. Materiał w tej formie na pewno zasługuje na opublikowanie.”

Fragment z recenzji
prof. dr hab. Mirosława Grewińskiego

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych od ponad 60 lat jest placówką naukowo-badawczą, podejmującą problemy pracy i polityki społecznej w sposób interdyscyplinarny. Wysoka pozycja naukowa IPiSS to efekt pracy grona wybitnych profesorów oraz konsekwentnego realizowania celu – stałego dostosowywania kierunków prac badawczych do bieżących potrzeb polityki społeczno-gospodarczej Polski. Wyniki prac Instytutu są upowszechniane w formie książek, artykułów, wywiadów, konferencji naukowych, seminariów oraz głosów w dyskusjach i debatach społecznych.

Publikacja jest dofinansowana z programu
„Społeczna odpowiedzialność nauki” Ministra Nauki
w ramach realizacji projektu
„Cykl debat upowszechniających wiedzę z zakresu polityki społecznej –
Między nauką a praktyką”.

ISBN 978-83-64581-84-7