

Miesięcznik

NR 2 / 2024 (2)
LUTY 2024

PRACODAWCÓW RP

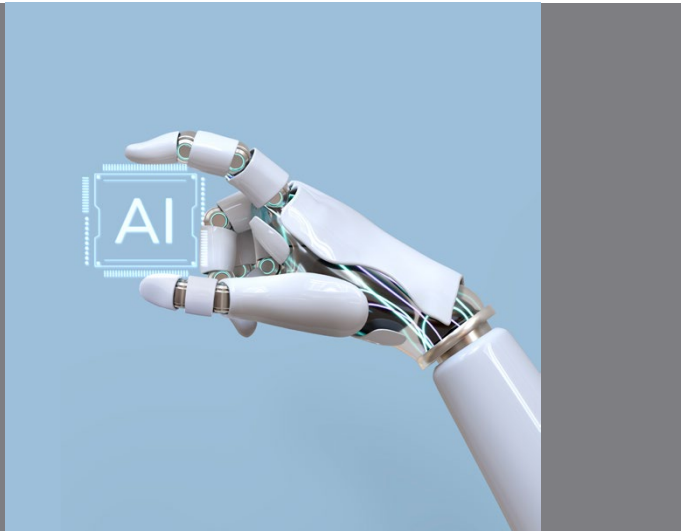


AI w ryzach prawa

(str. 2)

Polityka senioralna a gospodarka

(str. 5)



Oddajemy w Państwa ręce kolejne wydanie Miesięcznika Pracodawców RP. Co ważnego działo się i dzieje w polskiej i światowej gospodarce? Jakie zmiany szykują się w europejskiej legislacji? Już niedługo możemy się spodziewać prawnej rewolucji i to na skalę światową, czyli wprowadzenia przepisów regulujących sztuczną inteligencję. Właśnie o tym w Miesięczniku pisze Główny Legiślator Pracodawców RP Bartosz Sowier.

W Pracodawcach RP ostatnio powołałiśmy do życia nową Platformę Opieki Długoterminowej i Polityki Senioralnej. Zachęcamy Państwa do zapoznania się z niezwykle ciekawą analizą Głównego Ekonomisty Pracodawców RP Kamila Sobolewskiego przedstawiającą wpływ polityki senioralnej na gospodarkę i rynek pracy.

Miłej lektury!

AI w ryzach prawa

Już niedługo możemy się spodziewać wprowadzenia pierwszych na świecie przepisów regulujących sztuczną inteligencję. AI Act został już zatwierdzony przez Komisję Parlamentu Europejskiego, a 10-11 kwietnia będzie on przedmiotem prac na posiedzeniu plenarnym.

OCENA RYZYKA kluczowym elementem projektu rozporządzenia

Przepisy określą obowiązki użytkowników, dostawców oraz operatorów w zależności od poziomów ryzyka, które prezentuje sztuczna inteligencja. Wyodrębniono cztery takie grupy. Po pierwsze grupę **systemów AI niedopuszczalnego ryzyka** – będą one zakazane ze względu na to, że mogą stanowić zagrożenie dla człowieka. Do tej grupy zostały zaliczone systemy identyfikujące biometrycznie i kategoryzujące osoby fizyczne. Zakazana będzie również poznawczo-behawioralna manipulacja ludźmi, szczególnie osobami wrażliwymi, np. dziećmi, starszymi, czy nieporadnymi. Także niedopuszczalne będzie klasyfikowanie ludzi wg. ich zachowań czy cech osobistych, tzw. scoring. Funkcjonowanie działających zdalnie lub w czasie rzeczywistym systemów identyfikacji biometrycznej będzie możliwe wyłącznie w celu ochrony porządku prawnego i zastrzeżone tylko do najpoważniejszych przypadków. Ograniczone będzie również użycie systemów AI w ramach prowadzonych postępowań przez organy ścigania, które przeprowadzają identyfikację następczą (ex-post), ale pomogą ścigać ciężkie przestępstwa. Ich użycie będzie możliwe tylko jeśli ma pomóc organom ścigania i zachodzą uzasadnione przesłanki do dokonania takiej czynności. W innych przypadkach potrzebna będzie zgoda sądu lub organu administracji, którego decyzja będzie podlegać kontroli sądowej.

Kolejną grupę stanowić będą systemy, które w negatywny sposób będą ingerowały w prawa podstawowe człowieka lub będą wpływały na jego bezpieczeństwo. **Te systemy sztucznej inteligencji zakwalifikowano jako wysokiego ryzyka.** W tej grupie znajdują się dwie kategorie. Pierwszą z nich będzie sztuczna inteligencja zastosowana (używa-

na) w produktach objętych przepisami o bezpieczeństwie produktów np. samochodów, zabawek itd. bądź będąca sama w sobie produktem. Systemy takie podlegać będą ocenie zgodności dotyczącej zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa przeprowadzanej przez podmiot trzeci w celu wprowadzenia tego produktu do obrotu lub oddania go do użytku. Kolejną kategorią są systemy wykorzystywane w obszarach, które podlegać będą rejestracji w unijnej bazie danych, np.: edukacja i szkolenia zawodowe; zarządzanie i eksploatacja infrastruktury krytycznej; ściganie przestępstw; pomoc w interpretacji prawnej i stosowaniu prawa; zatrudnienie, zarządzanie pracownikami i dostęp do samozatrudnienia; dostęp do i korzystanie z podstawowych usług prywatnych oraz usług i korzyści publicznych; zarządzanie migracją, azylem i kontrolą granic. Wszelkie systemy AI sklasyfikowane jako wysokiego ryzyka każdorazowo będą poddawane ocenie nie tylko przed dopuszczeniem ich na rynek, ale taka weryfikacja będzie prowadzona przez cały czas ich funkcjonowania. Wymagane będą regularne przeglądy i aktualizacje procedur zarządzania ryzykiem.

Trzecia grupa to systemy sztucznej inteligencji tzw. generatywne i ogólnego przeznaczenia. Są one obecnie najważniejsze dla szerokiego grona użytkowników np. przedsiębiorców. Należą do nich systemy tworzące nowe treści (generatywne). Są to między innymi takie narzędzia jak ChatGPT czy MagicSlides.app. Będą one musiały spełniać szereg wymogów formalnych w zakresie ich przejrzystości i bezpieczeństwa. Przede wszystkim systemy te nie będą mogły generować zakazanych prawem, nielegalnych treści. Ujawnieniu podlegać będzie również fakt, że treść została wygenerowana za pomocą sztucznej inteligencji. Często osoby korzystające z nich bądź będące odbiorcami ich treści nie mają świadomości, że wchodzi w interakcję z systemem AI, a nie z człowiekiem. Wymóg przejrzystości zapewniony ma być także poprzez publikowanie streszczeń chronionych prawem autorskim. Natomiast AI ogólnego przeznaczenia, która może stwarzać ryzyko systemowe, będzie poddawana szczegółowej analizie, a wszelkie incydenty będą musiały być zgłaszane do KE.

Ostatnia grupa to **systemy niskiego ryzyka**, które nie będą podlegać regulacjom. Aktualnie to największa grupa obejmująca takie aplikacje

jak gry, czy filtry niezamawianej poczty masowej. Z uwagi na brak ograniczeń prawnych swoboda ich stosowania będzie nieograniczona.

Co będzie grozić za naruszenie przepisów?

Przede wszystkim ogromne kary finansowe. Za naruszenie zakazanych praktyk w zakresie stosowania sztucznej inteligencji (art.5) kara może wynieść do 35 000 000 EUR. Jeżeli naruszenia dopuszcza się przedsiębiorstwo, to kara wynosić będzie nawet 7% całkowitego rocznego obrotu (światowego) z poprzedniego roku obrotowego. Za niezgodność systemu z wymogami (inne niż z art. 5) – do 15 000 000 EUR. Jeżeli dopuści się tego przedsiębiorstwo, możliwa kara to 3% jego całkowitego rocznego światowego obrotu. Karane finansowo będzie również przekazywanie nieprawdziwych, wprowadzających w błąd lub niekompletnych informacji. W takim przypadku przewidziana sankcja może wynieść do 7 500 000 EUR lub 1% całkowitego obrotu rocznego w przypadku przedsiębiorstwa. W powyższych przypadkach decydującym będzie to, która z tych kwot jest wyższa. Nieco łagodniej zostaną potraktowane firmy z sektora MŚP, w szczególności start-upy. Tu o wysokości kary będzie decydowało to, która z kwot będzie niższa. Podjęcie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej będzie poprzedzone indywidualnym zbadaniem przypadku, obejmującym m.in. określenie: charakteru, wagi i czasu trwania naruszenia oraz jego konsekwencji, liczby poszkodowanych osób, umyślność naruszenia, stopień odpowiedzialności operatora z uwzględnieniem wdrożonych przez niego środków technicznych i organizacyjnych, a także sposób powzięcia informacji przez organy administracji o naruszeniu.

Kluczowe działania dla wzmocnienia rozwoju AI w Unii Europejskiej

W trakcie długich prac nad AI Act powstało wiele kontrowersji, w tym zgłaszano szereg zastrzeżeń dotyczących możliwości ograniczenia przepisów do samego rozwoju systemów AI. Ale czy słusznie? Generalnie przepisy mają zniwelować niebezpieczeństwa związane z rozwojem niebezpiecznej sztucznej inteligencji, przy jednoczesnym stworzeniu ekosystemu sprzyjającego rozwojowi nowych technologii. Niewątpliwie Unia Europejska nadal pozostaje w tyle, jeżeli chodzi o rozwój AI. Powstaje wiele obiecujących start-upów, ale bez odpowiedniego ich

wsparcia i przyjęcia strategii rozwojowej nie będzie możliwy znaczący skok zapewniający EU globalną konkurencyjność w tym zakresie. W pierwszej kolejności konieczne będzie wzmocnienie technologiczne – zakup nowych superkomputerów i zapewnienie modernizacyjnego wsparcia już istniejących. Oczywiście konieczne będzie „przyznanie start-upom dostępu do tych technologii w celu „trenowania” sztucznej inteligencji. Kluczowe będzie wspieranie rozwoju bezpiecznych – w myśl projektowanych przepisów o AI – algorytmów. Znacznemu zwiększeniu musi ulec dostępność do wysokiej jakości danych. Ważne będzie zacieśnienie współpracy ze środowiskami naukowymi zajmującymi się tą tematyką oraz zbudowanie odpowiedniego zaplecza dla prowadzenia ośrodków naukowych dla testowania i rozwoju nowych zastosowań sztucznej inteligencji. Wyzwaniem będzie również odpowiednie zabezpieczenie przed atakami na modele. W celu wspierania technologii w Polsce, Minister Cyfryzacji zapowiedział stworzenie specjalnego funduszu AI dla firm, NGO-sów, uczelni wyższych i edukatorów. Fundusz zostanie wdrożony w 2025 roku. Jednocześnie oprócz finansowego wsparcia rozwojowego, przygotowania i wdrażania przepisów prawa, minister będzie działał na rzecz stworzenia Kodeksu dobrych praktyk AI, aby jak najpełniej czerpać z dobrodziejstw technologii, przy jednoczesnym zagwarantowaniu bezpieczeństwa ludzi.

Bartosz Sowier

Główny Legislator Pracodawców RP



Polityka senioralna a gospodarka

Osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy, osoby chore oraz opiekunowie takich osób to ogromna szansa dla gospodarki. To niewykorzystany zasób, którego twórcze uruchomienie może oznaczać ogromne korzyści zarówno społeczne, jak i ekonomiczne.

Zapewnienie godnego życia i niezbędnych usług publicznych osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji, a czasem nawet do decydowania o sobie, szczególnie od urodzenia lub wieku dziecięcego, to najpoważniejsze wyzwanie społeczne dla Polski i miara dojrzałości naszej cywilizacji. To jednocześnie ułamek zadania, który dominuje społeczny odbiór sytuacji seniorów i osób z niepełnosprawnościami.

Seniorzy i osoby z niepełnosprawnością w znacznej części nie chcą litości i opieki a wyrównywania szans w dążeniu do samodzielności. Chcą samorealizacji i sukcesów na polu społecznym i zawodowym. Oczekują podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania i usług publicznych dostosowanych do ich potrzeb, a nie uniwersalnych, często nietrafionych polityk, jak skromna renta wypłacana pod warunkiem, że osoba z orzeczeniem powstrzyma się od dobrze płatnej, legalnej pracy.

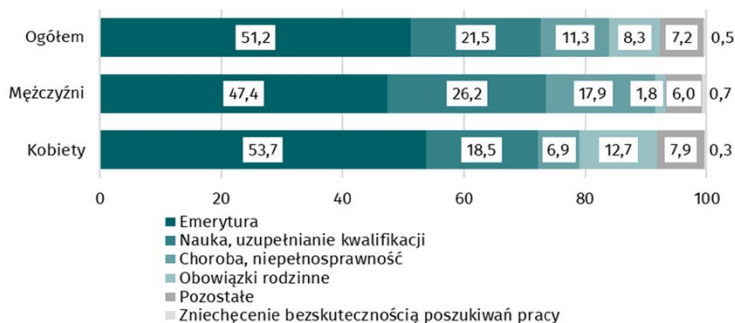
Mądra polityka senioralna powinna uwzględnić nie tylko wymiar społeczny, ale też ogromne znaczenie tej tematyki dla gospodarki. Wnioski z tych dwóch punktów widzenia są zaskakująco zbieżne.

Według ostatniego badania BAEL 1,13 mln osób w wieku 15-74 lata z powodu choroby lub niepełnosprawności pozostaje bierna zawodowo (liczba ta urosła o 50 tys. w ciągu 6 miesięcy), zaś w przypadku 830 tys. osób przyczyną bierności zawodowej są obowiązki opiekuńcze. Powyższe liczby nie uwzględniają 5,12 mln. osób w tej grupie wiekowej, które jako powód bierności podają emeryturę, ale rezygnują z życia społecznego i zawodowego wobec choroby lub obowiązków opiekuńczych.

W 3 kwartale 2023 r. w zbiorowości osób biernych zawodowo w wieku 15-74 lata, liczącej 10 008 tys. (dla tej grupy wieku ustalana była przyczyna bierności) ponad połowę stanowili emeryci (51,2%), a drugą w kolejności grupą byli uczniowie i studenci (21,5%). Warto zauważyć, że nauka, uzupełnianie kwalifikacji oraz choroba lub niepełnosprawność częściej były przyczynami bierności zawodowej wśród mężczyzn (odpowiednio 26,2% i 17,9%) niż wśród kobiet (odpowiednio 18,5% i 6,9%). Z drugiej strony obowiązki rodzinne znacznie częściej były przyczyną bierności zawodowej kobiet (12,7%) niż mężczyzn (1,8%).

W przypadku 3 877 tys. osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18-59 lat i mężczyźni w wieku 18-64 lata) najczęstszymi przyczynami bierności były: nauka i podnoszenie kwalifikacji – 29,0%, choroba, niepełnosprawność – 25,5% oraz obowiązki rodzinne – 20,5%. Emeryturę jako powód bierności na rynku pracy wskazało 8,0% osób w wieku produkcyjnym, a osoby zniechęcone bezskutecznością poszukiwania pracy stanowiły 1,1% tej grupy.

Wykres 7. Struktura osób biernych zawodowo w wieku 15-74 lata według płci i przyczyn bierności w 3 kwartale 2023 r. (w %)



Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-3-kwartal-2023-roku,4,52.html>

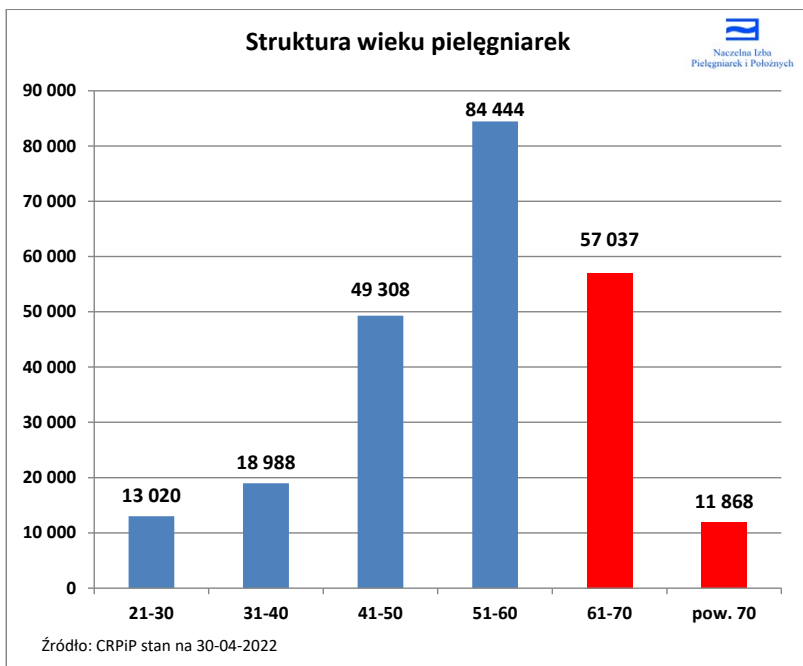
Gdyby uaktywnić zawodowo 30% opiekunów, 20% osób z niepełnosprawnościami w tej grupie wiekowej i 20% emerytów przed 75 rokiem życia, to:

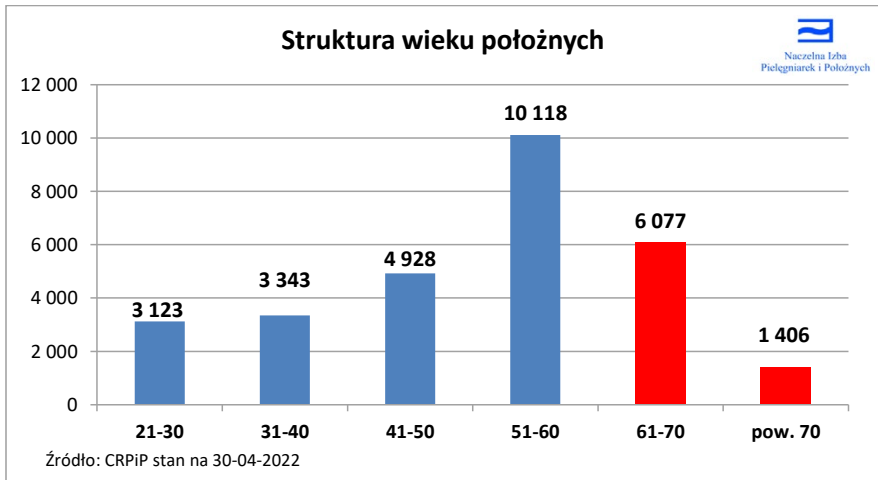
- liczba pracujących w Polsce mogłaby wzrosnąć o 1,5 mln osób, czyli o 8,5% aktywnych zawodowo lub o 11% zatrudnionych na etacie,
- zakładając o połowę krótszy średni czas pracy tych osób, ale zbliżoną wydajność, bo ich zaangażowanie i wiedza mogą okazać się wyższe niż średnia w populacji, PKB wzrosłoby o ok. 4-5%,
- oznaczałoby to wzrost dochodów i satysfakcji z jakości życia u 4% populacji, trudno szacować dodatkową ilość osób odczuwających pośrednie skutki tej zmiany,

- o produkcja w gospodarce wzrosłaby analogicznie do PKB, według wartości nabywczej z 2023 roku o ekwiwalent ok. 175 mld zł, czyli łączny efekt pracy tych osób odpowiada wielkiej elektrowni atomowej powstającej co 1,5 roku.

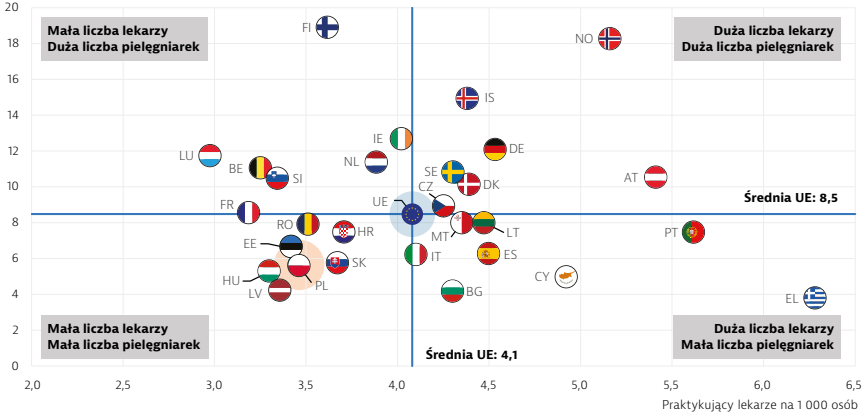
Warto podkreślić, że powyższego szacunku dokonano na danych z 2023 roku. W związku ze starzeniem się społeczeństwa, przyrostem liczby emerytów, osób chorych, niepełnosprawnych oraz obowiązków opiekuńczych, a także ubytkiem liczby zatrudnionych w zawodach medycznych, przedstawione korzyści będą z czasem coraz większe.

Na przykładzie pielęgniarek z jednej strony widać, jak trudne będzie zapewnienie należytej jakości usług w obecnym modelu wobec niskiej liczby pracujących w zawodzie, z drugiej zaś łatwo dostrzec korzyści z podtrzymania aktywności zawodowej seniorów, nawet w okrojonym wymiarze czasu i ciężaru pracy.





Praktykujące pielęgniarki na 1 000 osób



Źródło: Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych, OECD

Skalę zmiany wyzwań senioralnych przedstawia poniższa tabela: do 2050 roku liczba seniorów urośnie o 1/3 przy jednoczesnym spadku liczby osób w wieku 18-65 lat o 22%, co oznacza, że na zapewnienie towarów i usług dla grupy 100 seniorów przypadać będzie nie 319, lecz 184 osoby w przedziale wiekowym 18-65 lat. Nawet zakładając zrównanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, luka w dostępności pracy będzie negatywnym szokiem podażowym dla gospodarki.

Aktywność zawodowa seniorów, osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów może być istotnym warunkiem podtrzymania konkurencyjności gospodarki.

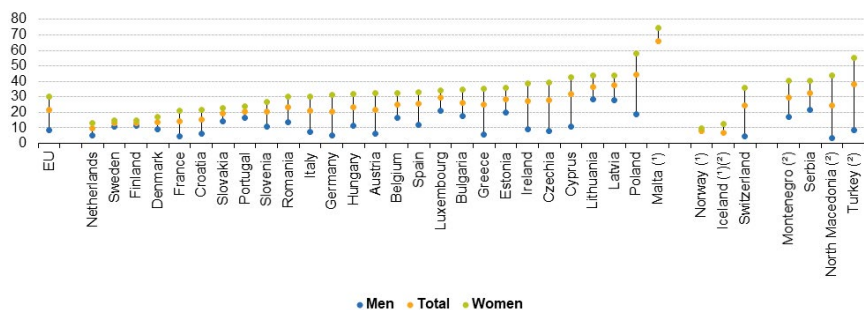
Kategoria	2022	2050	Dynamika
Ilość osób w wieku 18-65 lat	23,462 mln	18,186 mln	-22%
Ilość osób starszych niż 65 lat	7,353 mln	9,871 mln	+34%
Ilość osób ogółem	37,766 mln	34,000 mln	-12%
Liczba osób 18-65 na 100 osób 65+	319	184	-42%
Koszty opieki zdrowotnej (w cenach 2022)	108 mld zł	115 mld zł	+7%
Koszt opieki zdrowotnej / pacjenta	2865 zł	3482 zł	+22%
Koszt opieki zdrowotnej / osobę 18-65	4612 zł	6357 zł	+38%

Zródło: obliczenia własne na podstawie: https://shiny.nfz.gov.pl/koszty_nfz/
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2023-2060,11,1.html>

Silny rynek pracy w Polsce i nakładające się trendy demograficzne powodują, że w Polsce rośnie aktywność zawodowa. W grupie osób „w sile wieku” ale biernych zawodowo obowiązki opiekuńcze dominują jako przyczyna pozostawania bez pracy, wskazuje je 60% pań i 20% panów, ten odsetek jest dwukrotnie wyższy niż średnia w UE. Zerwanie z modelem „poświęcenia” opiece osoby z potencjałem produkcyjnym, poprzez zapewnienie alternatywnych form, w tym zwiększenia aktywności seniorów i osób z niepełnosprawnościami oraz lepsza organizacja usług ukierunkowanych na potrzeby tych osób, będzie ważnym warunkiem dalszego wzrostu aktywności zawodowej w Polsce.

Inactive population due to caring responsibilities, by sex, by country, 2021

(% of population aged 20 to 64 outside the labour force)



Note: Data (especially for men) have low reliability for many countries.

(*) No data for men.

(†) 2020 data.

Source: Eurostat (online data code: sdg_05_40)

eurostat

Źródło: Eurostat

Dobrego podsumowania polityki senioralnej państwa za czasów rządów PIS dokonał Antoni Kolek z Instytutu Emerytalnego¹. Polityka ta była typowym przykładem wykorzystania niemal wyłącznie transferów pieniężnych bez uwzględnienia specyfiki poszczególnych grup czy osób, ze zbyt małym akcentem na integrację tych osób m.in. poprzez aktywność zawodową, przy niewielkim zaangażowaniu w zmianę modelu opieki. Jednocześnie wbrew retoryce politycznej stopa zastąpienia w tym czasie spadała z 50,3% w 2015 roku do 45% w 2022 roku, wpisując się w ścieżkę zgodną z długoterminowymi prognozami: spadku stopy zastąpienia w horyzoncie 2050 roku do 25-30%.

Powstająca właśnie w Pracodawcach RP platforma senioralna to ciało złożone z wybitnych ekspertów, którzy mogą wesprzeć mądre kształtowanie polityki gospodarczo-społecznej państwa. Ze swojej strony chciałbym wskazać kilka rozwiązań, które w mojej ocenie powinny być uwzględnione w polityce senioralnej:

¹ <https://polityka.zaczyn.org/czy-po-osmiu-latach-rzadow-pis-seniorom-zyje-sie-lepiej/>

1. U powszechnienie pracy na część etatu, w niepełnym wymiarze czasu pracy, dorywczej, zdalnej i hybrydowej. Z perspektywy pracodawców zatrudnienie na jednym etacie 2, 3 czy 4 osób to zwiększone koszty. Wśród nich są umiarkowane koszty bezpośrednie (badania, szkolenia, niezbędne wyposażenie pracownika np.: w ubranie) ale też koszty związane z koordynacją pracy, zapewnieniem komunikacji pomiędzy różnymi osobami wykonującymi pracę w różne dni tygodnia czy miesiąca. W tym przypadku koszty są tym większe, im bardziej złożona, twórcza jest praca.

Mądrym rozwiązaniem, przynajmniej częściowo rekompensującym te wyzwania, byłoby zwolnienie pracodawcy z kosztów okołopłacowych przy istotnej liczbie zatrudnionych na ułamki etatu i poniesienie ich z budżetu państwa – one i tak nie przewyższą kosztów budżetu państwa w sytuacji pozostawiania tych osób poza rynkiem pracy.

2. Rezygnację ze śrubowania płacy minimalnej, która jest jedną z najwyższych na świecie w relacji do średniego wynagrodzenia (rzędu 55%). W Polsce odsetek osób na etacie zarabiających ustawowe minimum przekroczy w tym roku 25%. Osoby mniej zdolne, mniej sprawne, wymagające krótszego czasu pracy mogą być na tyle mniej wydajne, że nie opłaca się ich zatrudniać za ustawowe minimum, np.: w sadownictwie. Taka sytuacja wypychałaby je w bezrobocie lub w szarą strefę, co nie służy ich interesom.

Mądrym rozwiązaniem byłoby ustabilizowanie płacy minimalnej zgodnie z dyrektywą, którą Polska ma obowiązek wdrożyć do listopada 2024, tj. w przedziale między 50% średniej a 60% mediany płacy w gospodarce, czyli w przedziale między 47 a 50% płacy średniej, przy jednoczesnym dopuszczeniu zakładowych, regionalnych odchyłek płacy minimalnej o 10-20%, zarówno w górę jak i w dół, w zależności od poziomu bezrobocia i średnich płac w regionie, sytuacji branży lub firmy, a być może także sytuacji społecznej pracownika.

3. Integracja polityk państwa ułatwiających samodzielność osób i umożliwiających celowanie i profesjonalizację opieki tam, gdzie ona jest niezbędna:

- a. w wieku senioralnym,
- b. dla osób z niepełnosprawnościami,
- c. po poważnej chorobie,
- d. dla rodziców i dzieci w wieku szkolnym.

4. Wsparcie inicjatyw oddolnych, środowiskowych, lokalnych, ukierunkowanych na specyfikę potrzeb danej osoby, kosztem wsparcia centralnego typu one-size-fits-all.

Kamil Sobolewski

Główny Ekonomista Pracodawców RP

