

RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA



Zmiany demograficzne a rynek pracy i ubezpieczenia społeczne

Redakcja naukowa
Gertruda Uścińska
Zenon Wiśniewski



Warszawa 2022

Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 4



RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA

Zmiany demograficzne a rynek pracy i ubezpieczenia społeczne

Redakcja naukowa
Gertruda Uścińska
Zenon Wiśniewski



Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 4

Warszawa 2022

Recenzent

dr hab. Ewa Giermanowska (Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych)

Redakcja językowa i korekta

Dorota Bojarska-Lis

Koordinacja prac wydawniczych

Departament Opracowań Statystycznych GUS, Wydział Czasopism Naukowych

Prace wydawniczo-poligraficzne

Zakład Wydawnictw Statystycznych – zespół pod kierunkiem Wojciecha Szuchty

Druk i oprawa

Zakład Wydawnictw Statystycznych

Publikacja dostępna na stronie kd.stat.gov.pl; przy cytowaniu prosimy o podanie źródła.
Artykuły zawarte w niniejszej publikacji wyrażają własne poglądy autorów.

Warszawa 2022

© Copyright by Rządowa Rada Ludnościowa

© Copyright by Główny Urząd Statystyczny

ISBN 978-83-67087-08-7

e-ISBN 978-83-67087-09-4

Przedmowa

Monografia, którą oddajemy do Państwa rąk, jest pokłosiem jednej z konferencji III Kongresu Demograficznego, organizowanego w latach 2021–2022 z inicjatywy Rządowej Rady Ludnościowej wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym i Polskim Towarzystwem Statystycznym. Kongres stanowi dobrą formę przekazania społeczeństwu wiedzy o stanie i strukturze ludności, a także upowszechnienia wyników spisów powszechnych. Dlatego od początku kongresy są powiązane ze spisami: pierwszy odbył się w 2002 r., po przeprowadzeniu NSP 2001, a drugi – w 2012 r., po przeprowadzeniu NSP 2011. Program III Kongresu Demograficznego zawiera prezentację wyników NSP 2021.

Na III Kongres Demograficzny składa się ok. 20 konferencji i debat prowadzonych we wszystkich regionach Polski, w miastach wojewódzkich i powiatowych oraz w gminach, pod wspólnym hasłem „Wyzwania demograficzne Polski na XXI wiek”. Celem kongresu jest przedstawienie wyników pogłębionych analiz i badań dotyczących zmian sytuacji demograficznej, jakie następują w kraju oraz w poszczególnych jednostkach administracyjnych. Zmiany te cechują się silnym zróżnicowaniem przestrzennym zarówno pod względem zakresu, jak i charakteru i w coraz większym stopniu wpływają na wszystkie wymiary życia społecznego i rozwój gospodarki. Prezentowane na kongresie analizy statystyczne oraz wyniki badań prowadzonych przez przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych pozwalają wyjaśnić przyczyny oraz skutki zachodzących procesów i zjawisk demograficznych, zwłaszcza depopulacji i migracji, oraz poznać ich uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, dotyczące przede wszystkim zdrowia, gospodarki, pracy, edukacji i kwalifikacji, ubezpieczeń społecznych, rolnictwa, zagospodarowania przestrzennego i suburbanizacji. Poszczególne konferencje poświęcono wyodrębnionym demograficznie grupom i problemom: rodzinie i uwarunkowaniom prokreacji, młodzieży, osobom starszym i procesom podwójnego starzenia się populacji, zdrowiu dzieci i sytuacji osób z niepełnosprawnościami.


W III Kongresie Demograficznym uczestniczą pracownicy urzędów statystycznych, członkowie Polskiego Towarzystwa Statystycznego, przedstawiciele Polskiej Akademii Nauk, szkół wyższych i instytutów naukowych oraz eksperci. Do udziału w wydarzeniu zostali zaproszeni również posłowie, ministrowie, kierownicy instytucji publicznych, przedstawiciele samorządów lokalnych, administracji rządowej

Przedmowa

i samorządowej, naukowcy, nauczyciele akademicy, studenci, członkowie organizacji obywatelskich i mediów. Współorganizatorami konferencji są wojewodowie, samorządy regionalne i lokalne, PAN i uczelnie. Dzięki hybrydowej formie w każdej z nich uczestniczy kilkaset osób. Nagrania z konferencji będą dostępne na kanale YouTube Głównego Urzędu Statystycznego.

Konferencje naukowe III Kongresu Demograficznego otrzymały wsparcie finansowe Narodowego Banku Polskiego, Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń i Fundacji Orlen.

Prezes
Głównego Urzędu Statystycznego

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Rozkrut', with a long horizontal flourish extending to the right.

dr Dominik Rozkrut

Warszawa, październik 2022

Spis treści

Wprowadzenie	7
Zenon Wiśniewski	
Wyzwania regionalnej polityki rynku pracy	11
Wiesława Gierańczyk	
Pokolenia na rynku pracy	26
Joanna Lajstet	
Starzenie się pracujących w Polsce	33
Agnieszka Zgierska	
Zasoby pracy a podaż pracy w Polsce. Grupy ludności na rynku pracy szczególnie wrażliwe na dodatkowe zawirowania w gospodarce – wnioski z pandemii COVID-19	46
Jarosław Oczki	
Demograficzne uwarunkowania rynku pracy w Polsce	60
Leszek Kozłowski, Milena Czaja, Aleksandra Gaik, Milena Krajewska	
Zróznicowanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w Polsce w październiku 2020 roku	75
Kamil Zawadzki	
Zużycie gazu a sytuacja na lokalnym rynku pracy	84
Gertruda Uścińska	
Systemy emerytalne a sytuacja demograficzna	97
Hanna Zalewska	
Czynniki wpływające na wysokość emerytury	114
Robert Zapotoczny	
Pracownicze Plany Kapitałowe na tle zmian systemu emerytalnego w Polsce	133
Marcin Kawiński	
Optymalizacja rozwiązań publiczno-prywatnych w systemie zabezpieczenia emerytalnego	152
Zakończenie	160

Wprowadzenie

W publikacji z konferencji III Kongresu Demograficznego, która odbyła się 24 lutego 2022 roku w Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, przedstawiamy zagadnienia dotyczące demograficznych uwarunkowań pracy i zatrudnienia oraz ubezpieczenia społecznego (głównie w części dotyczącej okresu po zakończeniu aktywności zawodowej). Publikacja zawiera wyniki badań i analiz, które przedstawiono na konferencji. Podejmuje ważny problem, jakim jest kształtowanie i wykorzystania zasobu pracy. Sytuacja na rynku pracy kształtuje się pod wpływem polityki gospodarczej i społecznej, ale pozostaje pod silnym wpływem sytuacji demograficznej. Racjonalne (lub nieracjonalne) gospodarowanie i wykorzystanie zasobów pracy zależy od polityki zatrudnienia oraz od poziomu popytu i podaży pracy. O procesach kształtowania się wielkości i struktury zasobu pracy oraz o jego cechach demograficznych (wiek) decydują zmiany w sytuacji demograficznej. Demograficzne uwarunkowanie sytuacji w zatrudnieniu jest silnie uwarunkowane demograficznie. Dostosowanie polityki zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji demograficznej wymaga stałej obserwacji zachodzących zmian.

W obecnej strukturze polityki gospodarczej i społecznej, praca, zatrudnienie i ubezpieczenie społeczne są ze sobą ściśle powiązane. W perspektywie kilku dekad zmiany demograficzne spowodują głębokie zmiany na rynku pracy oraz w konsekwencji, w systemie zabezpieczenia społecznego – ściśle powiązanego z zatrudnieniem.

Obserwowane w analizach i badaniach trudności na rynku pracy są skutkiem niedostarczonego dostosowania polityki zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji demograficznej. Potwierdzają to przedstawione w publikacji wyniki badań i analiz. Utrzymywanie stosunkowo wysokiego bezrobocia w środowiskach lokalnych przy jednoczesnym zatrudnianiu imigrantów dowodzi, że obecna (2022) polityka zatrudnienia w Polsce rozmija się z potrzebami rynku pracy i nie jest dostosowana do zmienionej sytuacji demograficznej. Polityka zatrudnienia nie ma opracowanych skutecznych metod racjonalnego gospodarowania zmniejszającymi się zasobami pracy.

Centralnie opracowane i stosowane metody walki z masowym bezrobociem okazały się nieskuteczne w przypadku regionów, miast, powiatów, gdzie proces restruk-

turyzacji systemowej zniszczył poprzednio ukształtowana strukturę gospodarki, ale nie stworzył innej (przykład Włocławka). Niski poziom bezrobocia ogółem w Polsce od 2016 roku nie dotyczy niektórych regionów, w tym powiatów i gmin, gdzie poziom bezrobocia jest istotnie wyższy niż poziom rozwoju i nie zapewnia wszystkim osobom zdolnym do pracy zatrudnienia. Publikowane w pracy wyniki badań i analiz pokazują bardzo trudny (niedostatecznie zbadany) problem, jakim jest zaburzony proces przejścia młodych generacji z systemu kształcenia do systemu pracy. W życiu młodego pokolenia to moment niezwykle ważny; tu bowiem następuje swoista „weryfikacja” trafności podjętych w przeszłości decyzji o kierunku kształcenia i wyborze zawodu. Z analiz wynika, że znacząca część młodych generacji pozostaje poza systemem edukacji i poza rynkiem pracy. Artykuł omawiający sytuację młodego pokolenia na rynku pracy nie rozstrzyga o przyczynach tego stanu. Przedstawiony artykuł nie przesadza: czy powodem pozostawania poza systemem pracy i edukacji były nieodpowiednie decyzje o kierunku kształcenia zawodowego, niedostosowane do możliwości uzyskania zatrudnienia na lokalnym rynku pracy. Przyczyny pozostawiania osób młodych (18–24 lata) poza systemem pracy są bardzo skomplikowane i wymagają pogłębionych analiz i badań.

Starzenia się zasobów pracy wymaga zastosowania takich metod gospodarowania zasobem pracy, aby wraz z wiekiem pracownicy uzyskiwali kwalifikacje odpowiadające potrzebom rynku pracy. Stawia to nowe wyzwania przed systemem zarówno kształcenia, jak i szkolenia zawodowego. W strukturze osób w wieku produkcyjnym wzrastać będzie liczba osób w tzw. wieku niemobilnym; nie powinno to oznaczać rezygnowania z podejmowania aktywności skłaniającej osoby w wieku 45+ do podejmowania kształcenia i zdobywania nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Szczególnie, że wydłuża się przeciętne trwanie życia. Eliminacja różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn (2,3% w sektorze publicznym, ponad 12% w sektorze prywatnym, średnio 4,8%) to konstytucyjna zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn. W Polsce różnice te są mniejsze, niż w wielu innych państwach europejskich, ale wciąż występują (szczególnie w sektorze niepublicznym oraz w zawodach o wysokich kwalifikacjach i wysokich wynagrodzeniach). Wiedza o zmieniającej się sytuacji demograficznej, powinna służyć wypracowaniu nowych metod gospodarowania zasobami pracy, tak aby racjonalnie wykorzystywać te, które mamy. Niespodziewane wydarzenia (pandemia, wojna) wpływają na możliwości wykorzystania i pozyskiwania zasobów pracy zmuszając do poszerzenia zakresu i kierunków polityki kształtowania kwalifikacyjnego zasobu pracy oraz polityki zatrudnienia.

Dla systemu ubezpieczenia społecznego, a szczególnie dla ubezpieczenia emerytalnego, zmieniająca się sytuacja demograficzna jest szczególnym wyzwaniem. Kierunek i tendencje zmian dokumentują wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021. W okresie między spisami (2011–2021) nastąpiły zmiany

w liczebności i strukturze ekonomicznych grup wieku ludności: – w wieku przedprodukcyjnym – z 18,7% w 2011 r. do 18,4% w 2021 r.; w wieku produkcyjnym – z 64,4% w 2011 r. do 59,3% w 2021 r. (zmniejszył się udział osób w wieku produkcyjnym mobilnym 18–44 lat o 3,1 p.proc.); w wieku poprodukcyjnych przybyło ponad 5 p.proc. tj. blisko 2 mln osób w grupie wieku 60/65 i więcej; częściej niż co 5 mieszkańców Polski ma ponad 60 lat. Starzenie populacji nie jest charakterystyczne dla Polski; to proces występujący w całej Europie.

W Polsce dyskusja o możliwości stworzenia dodatkowego ubezpieczenia społecznego finansowanego z wielu źródeł na okres po zakończeniu aktywności zawodowej trwa około 30 lat. Jedną z możliwości – w ramach „filara” budowanego przez pracodawców wspólnie z pracownikami – są Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK). To program dla osób zatrudnionych; są w nim prywatne oszczędności uczestnika, uzupełniane przez pracodawcę i państwo. Program pozwala na systematyczne gromadzenie oszczędności po osiągnięciu 60. roku życia. Program PPK powstał dzięki współpracy: Rządu, Polskiego Funduszu Rozwoju, organizacji pracodawców oraz związków zawodowych, oraz konsultacjom interesariuszy. Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych weszła w życie 1 stycznia 2019 roku (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1342). W kontekście konieczności dywersyfikacji źródeł przyszłych świadczeń, na pracodawców nałożono obowiązek oferowania pracownikom PPK. Automatycznie zapisano osoby zatrudnione do programu.

Połączenie zmian demograficznych z narastającymi zmianami w stanie i strukturze zatrudnienia, pogłębiający się proces cyfryzacji w większości zawodów, tworzyć będą nowe, odmienne od obecnych warunki i stosunki pracy.

Józefina Hrynkiewicz
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej
Uniwersytet Warszawski

Wyzwania regionalnej polityki rynku pracy

1. Wprowadzenie

Podstawowym instrumentem realizacji europejskiej strategii zatrudnienia w regionie jest polityka rynku pracy. Zgodnie z zasadą otwartej koordynacji Komisja Unii Europejskiej ustala dla krajów członkowskich wspólne kierunki polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz monitoruje jej efekty. Bezpośredni ciężar prowadzenia polityki rynku pracy spoczywa jednak na rządach krajowych.

W Polsce zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej realizowane są na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia, uwzględniającego wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Na szczeblu regionalnym podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań polityki państwa na rynku pracy jest samorząd województwa i działający w jego imieniu Wojewódzki Urząd Pracy, który koordynuje działalność publicznych służb zatrudnienia i instytucji rynku pracy na mocy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Odgrywa on wiodącą rolę w procesie przygotowywania regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia. Plan ten opracowywany jest na okres roku i powinien uwzględniać założenia zawarte w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia. Podkreślić należy, że regionalna polityka rynku pracy uzależniona jest od wielu działań i dokumentów programowych.

Interwencja państwa na rynku pracy zmieniła się istotnie w warunkach pandemii. Wirus COVID-19 pojawił się pod koniec 2019 r. w Chinach. Choroba ta przeniosła się pod koniec lutego 2020 r. do Europy i objęła w połowie marca większość krajów świata. Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła 11 marca 2020 r. stan pandemii. Jednocześnie część krajów w Europie – w tym Polska – wprowadziła nadzwyczajne środki, które miały zapobiec rozprzestrzenianiu się epidemii. Polska i europejska

^a Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3414-3678>.

gospodarka, silnie powiązane z gospodarką światową, natychmiast zaczęły odczuwać w codziennym życiu skutki wprowadzonych obostrzeń. Długotrwała i bardziej nasilona epidemia koronawirusa, rozprzestrzeniająca się szerzej w regionie Azji i Pacyfiku, w Europie i Ameryce Północnej, znacznie osłabiła perspektywy rozwojowe. Każdy miesiąc zastoju gospodarki spowodowany walką z pandemią koronawirusa według OECD, oznaczał przeciętnie zmniejszenie PKB danego kraju o 2%. Ograniczenia związane z walką z COVID-19 powodują spadek produkcji w gospodarkach rozwiniętych i wschodzących o 15% lub więcej.

Efektem pandemii w Polsce był wzrost rozmiarów bezrobocia i zwiększenie zakresu interwencji państwa na rynku pracy. Przygotowany został pakiet rozwiązań, który miał chronić obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa między innymi w zakresie ochrony miejsc pracy. Pakiet nazwany „Tarczą antykryzysową” wprowadził szereg instrumentów, mających chronić i pomagać przedsiębiorcom oraz pracownikom w Polsce, w trakcie i po pandemii koronawirusa. Były to jednak specjalne działania rządu, które nie weszły w zakres realizowanej przez publiczne służby zatrudnienia polityki rynku pracy.

Jeśli chodzi o świadczenia kompensacyjne, to w czerwcu 2020 r. wprowadzono dodatek solidarnościowy w wysokości 1400 zł przeznaczony dla osób bezrobotnych, które utraciły zatrudnienie w związku z epidemią SARS-CoV-2 (Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19).

Dodatek wprowadzony był czasowo, a jego celem było zapewnienie dochodów na zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych. Był wypłacany osobom, które po 15 marca 2020 r., w następstwie COVID-19, straciły pracę lub ich umowa o pracę wygasła. Warunkiem otrzymania dodatku solidarnościowego było też podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy o pracę przez łączny okres co najmniej 60 dni w 2020 roku. Dodatek był wypłacany w okresie od czerwca do sierpnia 2020 r., to jest przez maksymalnie 3 miesiące i przysługiwał osobom bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Świadczenie otrzymało łącznie ok. 100 tys. osób.

Od września 2020 r. nastąpiło również podwyższenie kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Kwota zasiłku wzrosła z 881 zł do 1200 zł brutto miesięcznie za pierwsze 90 dni posiadania prawa do zasiłku i 942 zł miesięcznie w okresach kolejnych dni. Pełna wysokość zasiłku przysługiwała wówczas, gdy staż pracy wynosił od 5 do 20 lat.

W województwie kujawsko-pomorskim, w porównaniu z krajem, mamy niekorzystną strukturę wieku ludności. W Polsce w 2021 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 31 osób w wieku przedprodukcyjnym i 38 osób w wieku poprodukcyjnym. W regionie natomiast proporcje te wyglądały następująco: 30,7 osób w wieku przedprodukcyjnym i 39 osób w wieku poprodukcyjnym. W dalszym ciągu będzie malała liczba osób w wieku produkcyjnym. O ile obecnie województwo zamieszkuje 1212,7 tys. osób w wieku produkcyjnym, to w 2030 r. do dyspozycji będzie tylko 1157 tys. osób. Stanowi to poważne wyzwanie dla rynku pracy.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest regionalna polityka rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim. Bazą empiryczną do analiz są dane statystyczne pochodzące z Eurostatu, Głównego Urzędu Statystycznego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej).

Podstawowym celem analizy jest ocena sytuacji na rynku pracy i ewaluacja programów zatrudnienia w województwie kujawsko-pomorskim.

2. Bezrobocie w regionie i jego struktura

W województwie kujawsko-pomorskim bezrobocie od początku okresu transformacji jest poważnym problemem społeczno-ekonomicznym. W regionie stopa bezrobocia jest zawsze wyższa od przeciętnej dla kraju, niezależnie od sposobu pomiaru.

Analiza rozmiarów i struktury bezrobocia zostanie przeprowadzona dla dwóch okresów: lat 2014–2019, w których liczba bezrobotnych malała i okresu 2020–2021, który cechuje pandemia. Przyczyniła się ona do wzrostu bezrobocia w regionie i na koniec 2020 r. zarejestrowanych było aż 73 482 bezrobotnych. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 8,9% i była o 1 p.proc. wyższa niż rok wcześniej i o 2,7 p.proc. wyższa od średniej dla Polski. Województwo kujawsko-pomorskie znalazło się wśród województw o najwyższej stopie bezrobocia, zaraz po województwie warmińsko-mazurskim (10,1%) i podkarpackim (9,1%). W 2020 r. zarejestrowało się 90,2 tys. nowych bezrobotnych, tj. o 12,9% mniej niż w 2019 roku. Wśród nich przeważały osoby rejestrujące się po raz kolejny – 83,2%. W grupie nowo zarejestrowanych co 10 bezrobotny był osobą wcześniej niepracującą.

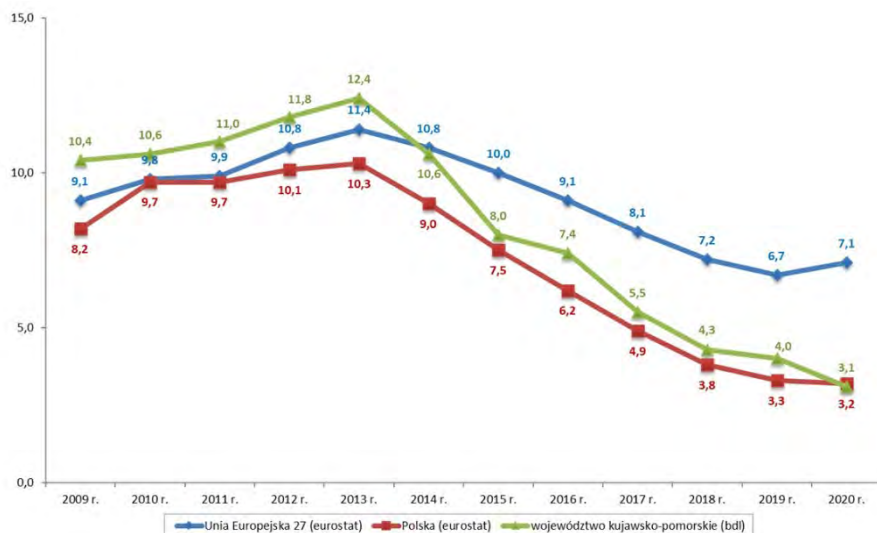
W 2021 r. bezrobocie zmalało i na koniec roku w rejestrach urzędów pracy pozostawało 61 861 bezrobotnych, a stopa bezrobocia wynosiła 7,7%. Wśród bezrobotnych przeważały kobiety – 36 588 osób, czyli 59,1% ogółu bezrobotnych (tabl. 1, wyk. 1).

Tabl. 1. Bezrobocie rejestrowane w Polsce i województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014–2021 (stan w dniu 31.12)

Lata	Polska		Kujawsko-pomorskie	
	liczba (w tys.)	stopa bezrobocia (%)	liczba (w tys.)	stopa bezrobocia (%)
2014	1825,7	11,4	127,1	15,7
2015	1563,4	9,8	107,3	13,3
2016	1335,2	8,2	98,5	12,1
2017	1081,7	6,6	81,5	10,0
2018	968,9	5,8	72,7	8,8
2019	866,4	5,2	64,0	7,8
2020	1046,4	6,2	73,5	8,9
2021	895,2	5,4	61,9	7,7

Źródło: dane WUP w Toruniu.

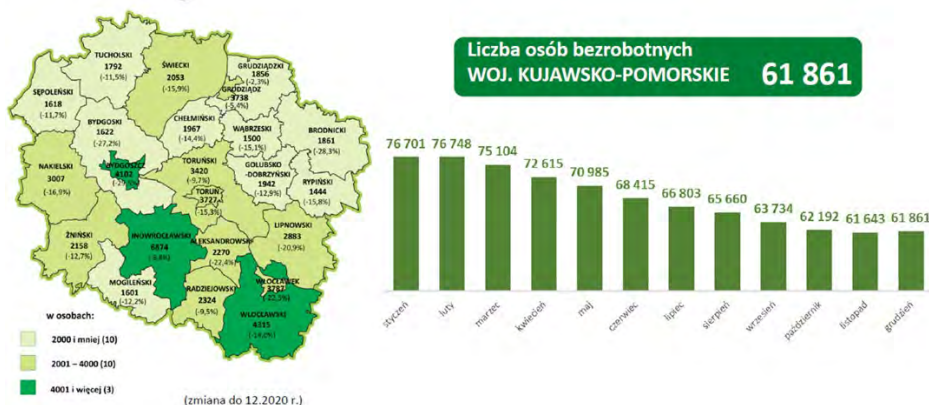
Wykr. 1. Stopa bezrobocia według BAEL w regionie kujawsko-pomorskim na tle Polski i Unii Europejskiej w latach 2009–2020 (dane średnioroczne)



Źródło: dane GUS i Eurostatu.

W regionie kujawsko-pomorskim bezrobocie jest bardzo zróżnicowane na lokalnych rynkach pracy. Do powiatów i miast na prawach powiatu o najwyższej stopie bezrobocia na koniec grudnia 2021 r. należały powiaty: radziejowski – 14,9%, lipnowski – 13,0% i włocławski – 12,8%. Najniższą stopą bezrobocia wykazywały się: miasto Bydgoszcz – 2,5%, powiat bydgoski – 3,8% oraz miasto Toruń – 4,0% (wykr. 2).

Wykr. 2. Rejestrowane bezrobocie w województwie kujawsko-pomorskim według powiatów w 2021 r. (stan w dniu 31.12)



Źródło: dane WUP w Toruniu.

W latach 2014–2021 struktura wieku bezrobotnych nieznacznie się zmieniła. Zmalał udział bezrobotnej młodzieży w populacji bezrobotnych z 17,4% do 11,2%. Z drugiej strony, wzrósł udział bezrobotnych w wieku od 35 do 44 lat z 21,9% do 26,3% i osób starszych w przedziale wieku 60–64 lata z 3,6% do 5,8% (tabl. 2).

Tabl. 2. Zarejestrowani bezrobotni według wieku w regionie w latach 2014–2021 (w %)

Wiek	2014	2019	2020	2021
18–24 lata	17,4	12,5	12,6	11,2
25–34	27,6	27,7	27,5	26,5
35–44	21,9	24,6	25,4	26,3
45–59	29,5	28,3	29,1	30,2
60–64	3,6	5,8	5,4	5,8

Źródło: dane WUP w Toruniu.

Struktura bezrobocia według wykształcenia w ostatnich siedmiu latach w zasadzie nie zmieniła się. W 2021 r. największy odsetek bezrobotnych stanowiły osoby z gimnazjalnym i podstawowym wykształceniem (32,4%). Na drugim miejscu znalazły się osoby z zasadniczym zawodowym wykształceniem (27,3%). Pozytywną tendencją w badanym okresie był spadek udziału tej grupy w populacji bezrobotnych o 3,1 p.proc. Najmniejszą grupę stanowią bezrobotni z wyższym wykształceniem (9,2%), których odsetek zmniejszył się o 1 p.proc. (tabl. 3).

Tabl. 3. Zarejestrowani bezrobotni według wykształcenia w regionie kujawsko-pomorskim w latach 2014–2012 (w %)

Wykształcenie	2014	2019	2020	2021
Wyższe	8,2	9,5	9,4	9,2
Policealne i średnie zawodowe	19,3	19,8	19,7	19,6
Średnie ogólnokształcące	9,7	10,7	11,4	11,4
Zasadnicze zawodowe	30,4	27,9	27,5	27,3
Gimnazjalne/podstawowe	32,5	32,0	31,9	32,4

Źródło: dane WUP w Toruniu.

Tabl. 4. Zarejestrowani bezrobotni według czasu pozostawania w regionie kujawsko-pomorskim w latach 2014–2021 (w %)

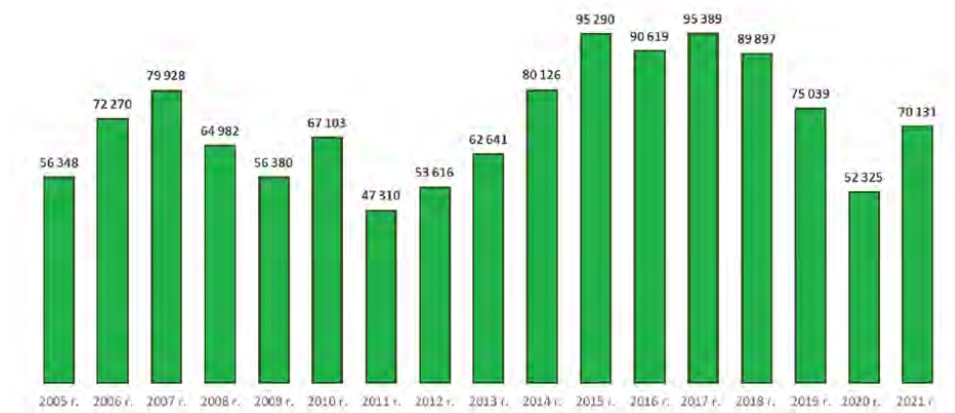
Okres bezrobocia w miesiącach	2014	2019	2020	2021
Do 1	10,0	10,2	6,6	7,6
1–3	18,3	18,6	15,3	15,6
3–6	14,0	14,6	13,9	11,7
6–12	15,4	15,1	20,4	13,9
12–24	17,6	14,9	18,9	19,9
Powyżej 24	24,7	26,5	24,9	31,4

Źródło: dane WUP w Toruniu.

Biorąc pod uwagę liczbę bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy, w końcu grudnia 2020 r., jedynie wśród bezrobotnych pozostających bez pracy 1 miesiąc i mniej oraz od 1 do 3 miesięcy w odniesieniu do roku poprzedniego odnotowano spadek ich liczby. W pozostałych grupach, w porównaniu z 2019 r., zanotowano wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Najliczniejszą grupę bezrobotnych stanowiły osoby, które bezskutecznie poszukiwały zatrudnienia dłużej niż 1 rok – 32,2 tys. osób. Stanowiły one 43,8% wszystkich bezrobotnych. W 2022 r. udział tej grupy wzrósł do 51,3%. Ten wysoki udział bezrobocia długookresowego jest poważnym wyzwaniem dla polityki społeczno-gospodarczej w regionie (tabl. 4).

Pomimo wzrostu bezrobocia w czasie pandemii publiczne służby zatrudnienia dysponowały wolnymi miejscami pracy i aktywizacji zawodowej. W 2020 r. do powiatowych urzędów pracy województwa kujawsko-pomorskiego wpłynęło 52,3 tys. ofert pracy. Było to o 30,3% mniej niż w analogicznym okresie 2019 r. Spośród wszystkich ofert pracy 83,6% dotyczyło zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W 2021 r. liczba ofert wzrosła już do 70,1 tys. Liczba wolnych miejsc pracy była zatem większa o ponad 11 tys. od liczby bezrobotnych (wykr. 3).

Wykr. 3. Wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej w urzędach pracy w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2005–2020



Źródło: dane WUP w Toruniu.

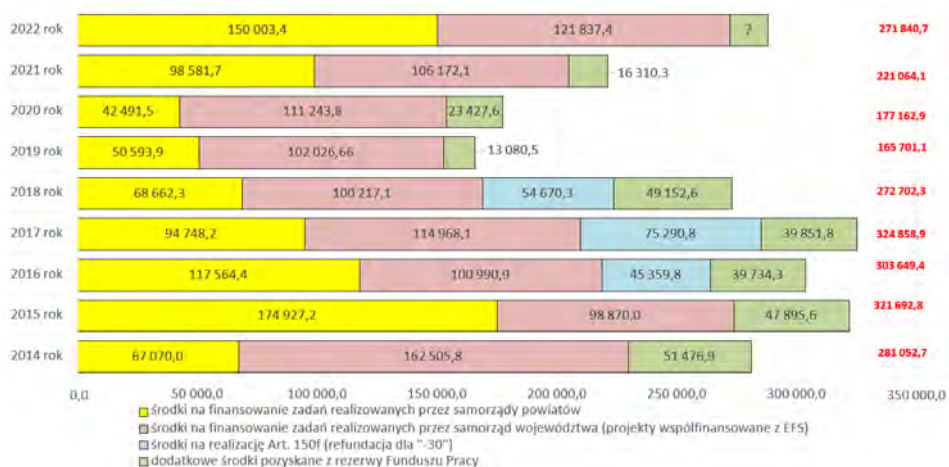
W regionie pandemia nie przyczyniła się zbyt wiele do zmniejszenia zapotrzebowania na pracę cudzoziemców. W 2020 r. wojewoda wydał ponad 37 tys. zezwoleń i w porównaniu z ubiegłym rokiem ich liczba zmniejszyła się o około 5,4 tysięcy. Spadek ten wynikał głównie z mniejszej liczby złożonych wniosków, co mogło wynikać ze spowodowanej pandemią COVID-19 ograniczonej możliwości swobodnego przemieszczania się cudzoziemców między krajami. W 2021 r. liczba zezwoleń wzrosła już do prawie 43,5 tysięcy. Podobnie wyglądały decyzje dotyczące oświadczeń

o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Starostowie wystawili w 2020 r. 62 tys. decyzji pozytywnych, a w następnym roku ich liczba wzrosła do 72,9 tysięcy. W przyszłości w obliczu zjawiska starzenia się społeczeństwa, pracownicy pochodzący z innych krajów będą musieli uzupełniać niedobory rąk do pracy na regionalnym rynku pracy.

3. Wydatki na aktywne programy rynku pracy

System finansowania polityki rynku pracy jest jednym z czynników przesądzających o stopniu wykorzystania jej możliwości. W krajach Unii Europejskiej aktywna polityka rynku pracy finansowana jest głównie przez podmioty uiszczające składki na rzecz ubezpieczenia od bezrobocia. Systemy składkowe reagują procyklicznie i nie spełniają swoich funkcji w okresie długotrwałych wstrząsów. Wpływy ze składek w czasie dobrej koniunktury – to znaczy wtedy, gdy wydatki na politykę rynku pracy maleją – są wysokie, a w czasie kryzysu spadają. Powoduje to cykliczne oddziaływanie na rynek pracy typu *stop and go* (Rogowski, 2008). Procyklicznymi wahaniami najbardziej dotknięte są dziedziny stanowiące rdzeń aktywnej polityki rynku pracy. W Polsce programy rynku pracy finansowane są z Funduszu Pracy, który również reaguje procyklicznie (wykr. 4).

Wykr. 4. Środki Funduszu Pracy na aktywne programy rynku pracy według źródeł finansowania w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014–2022 (w tys. zł)



Źródło: dane WUP w Toruniu.

Wydatki z Funduszu Pracy w regionie podlegają wahaniam. O ile w 2014 r. wynosiły one ponad 281 mln złotych, to w 2019 r. spadły do poziomu 165,7 mln zł. W 2020 r. wzrosły do 177,2 mln zł, a w 2022 r. przewiduje się ich dalszy wzrost do

wysokości 271,8 mln zł. Ta niestabilność nie pozwala dobrze programować działań samorządu województwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Składa się na nią kilka przyczyn.

Po pierwsze, budżet Funduszu Pracy na szczeblu centralnym powstaje dopiero w grudniu lub styczniu. W budżecie tym określone są źródła finansowania polityki rynku pracy i wysokość wydatków na poszczególne instrumenty. Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia w momencie jego tworzenia nie jest zatem bezpośrednio powiązany z budżetem Funduszu Pracy, gdyż nie jest znana wysokość środków na politykę rynku pracy, którą otrzyma region.

Po drugie, na szczeblu regionalnym ustala się w odrębnej procedurze podział przyznanych środków Funduszu Pracy. W celu dopasowania obowiązującego algorytmu podziału środków Funduszu Pracy do potrzeb lokalnych rynków pracy ustala się w drodze konsultacji z samorządami powiatowymi zmiany wag parametrów algorytmu. Zmiany te są opiniowane przez Wojewódzką Radę Rynku Pracy i przyjmowane przez samorząd województwa. Dopiero podział środków Funduszu Pracy w województwie w gruncie rzeczy pozwala na określenie celów, kierunków działań i stosowanych instrumentów przez powiatowe urzędy pracy. Te przedsięwzięcia mogą być skromniejsze lub mogą dotyczyć innych grup celowych niż to przewidziano w regionalnym planie działań.

Po trzecie, w finansowaniu regionalnej polityki rynku pracy dużą rolę odgrywają środki unijne, których celem jest wspieranie wzrostu poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Źródłem finansowania działań unijnych jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Należy podkreślić, że działania i plany finansowe z EFS ustalane są przez inne gremia i w innych terminach niż plany działań na rzecz zatrudnienia. W ramach środków unijnych wyznaczone są arbitralnie grupy celowe na rynku pracy i wysokość środków przeznaczonych na ich wsparcie w danym okresie finansowania. A zatem mamy z jednej strony cele do realizacji wynikające z potrzeb powiatu czy regionu, a z drugiej wyznaczone grupy celowe przez instancje unijne. Najczęściej wyznaczone priorytety nie uwzględniają specyficznych uwarunkowań lokalnego rynku pracy. Urzędy pracy muszą jednak przestrzegać reguł unijnych w zakresie wydawania środków.

Sumując, należy stwierdzić, że występuje brak koordynacji planu wydatków Funduszu Pracy z planem działania na rzecz zatrudnienia na szczeblu regionu. To powoduje, że plan działania nie ma odzwierciedlenia w wydatkach Funduszu Pracy i nie posiada „realnej mocy sprawczej”. Partnerzy społeczni, widząc te uwarunkowania, nie angażują się zbytnio w proces tworzenia regionalnego planu działań. W szczególności pracodawcy i związki zawodowe w trakcie budowy planu słabo artykułują potrzeby swoich interesariuszy. Niemniej jednak mają oni okazję do za-

poznania się z problemami występującymi na regionalnym rynku pracy i przez to podnoszą swoją świadomość.

4. Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy

Aktywne instrumenty polityki rynku pracy można podzielić na zorientowane podożowo i popytowo (Wiśniewski, Dolny, 2013). Instrumentami zorientowanymi na podoż pracy są przede wszystkim: szkolenie i doskonalenie zawodowe, staże oraz doradztwo zawodowe i po części pośrednictwo pracy. Należy podkreślić, że wspieranie szkolenia i doskonalenia zawodowego stanowi rdzeń polityki rynku pracy. Główne zadanie tego instrumentu sprowadza się do dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do zmian w gospodarce. Wykorzystując instrumentarium szkoleniowe, możemy ułatwić integrację zawodową osobom bezrobotnym i absolwentom szkół z nieadekwatnymi kwalifikacjami.

Do instrumentów zorientowanych popytowo zalicza się wszystkie formy zatrudnienia subsydiowanego. Można tutaj wskazać w szczególności na takie instrumenty, jak: prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej czy wspieranie doposażenia stanowisk pracy dla bezrobotnych.

Najczęściej stosowanym instrumentem, cieszącym się jednocześnie dużym zainteresowaniem pracodawców, są staże. Bierze w nich udział prawie połowa uczestników programów zatrudnienia. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy „staż oznacza nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą” (NIK, 2015), co w praktyce bardzo często oznacza bezpłatnego pracownika i nieuczciwą konkurencję. Stażysta nie pozostaje w stosunku pracy, nie otrzymuje wynagrodzenia, a pobiera stypendium (NIK, 2015). Bezrobotni chętnie korzystają z tego instrumentu, gdyż w Polsce tylko mniej niż 15% zarejestrowanych bezrobotnych posiada prawo do zasiłku.

Urzędy pracy w umowach stażowych zawierają klauzulę zobowiązującą do zatrudnienia stażysty po zrealizowaniu programu stażowego na okres trzech miesięcy. Trzeba jednak zaznaczyć, że zatrudnienie bezrobotnego po stażu na okres wskazany w umowie nie daje gwarancji wyprowadzenia na stałe danej osoby z bezrobocia. Praktyka dowodzi, że zachowania patologiczne przedsiębiorców realizujących programy stażowe są stosunkowo częste, a stażyści traktowani są jak „darmowa siła robocza”. Często po kilku miesiącach przedsiębiorcy, którzy nie zatrudnili bezrobotnego, ponownie składają wnioski do urzędu pracy o skierowanie stażysty (Szczęsny, 2016). Z raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że do trwałego zatrudnienia po stażu przyczynia się zaledwie 8,8% staży ogółem. W momencie dobrej koniunktury gospodarczej i coraz częściej pojawiającego się braku rąk do pracy zasadne jest pyta-

nie o stosowanie staży na tak szeroką skalę. W moim przekonaniu, jak również wielu pracodawców, liczba staży powinna być ograniczana.

Drugim najczęściej wykorzystywanym instrumentem są szkolenia zawodowe. Trzeba jednak podkreślić, że wysokie efekty zatrudnieniowe innych instrumentów wynikają z zapisów ustawowych, nakazujących zatrudnienie bezrobotnego na określony czas po udziale w programie. Pozytywne efekty szkoleń – jak pokazują analizy – ujawniają się dopiero w dłuższym okresie (Fitzenberger, Speckesser, 2005). Badania efektów brutto prowadzone są natomiast w krótkim okresie i nie uwzględniają tzw. efektu zamknięcia, związanego z uczestnictwem bezrobotnego w szkoleniu. Dostępne wyniki analiz efektywności netto aktywnej polityki rynku pracy w Polsce pokazują, że szkolenia wywierają istotny i pozytywny wpływ na podjęcie zatrudnienia w dłuższym okresie (Bieliński, Bober, Sarzalska, Zawistowski, 2008).

Prace interwencyjne są instrumentem o wysokiej skuteczności zatrudnieniowej. Pracodawca zatrudniający bezrobotnego w formie prac interwencyjnych może liczyć na refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenie w wysokości uzgodnionej w umowie i opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Należy zauważyć, że prace interwencyjne są w Polsce wypychane przez staże, co nie jest dobrą praktyką. Należałoby zwiększyć znaczenie prac interwencyjnych, gdyż staże w obecnej formie są *de facto* ukrytym zatrudnieniem subsydiowanym.

Robotami publicznymi obejmuje się bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, co powoduje występowanie efektu kwaszenia. Są one organizowane najczęściej przez samorządy terytorialne. Pracodawcy bardzo często nie chcą zatrudniać uczestników robót publicznych, których postrzegają jako pracowników mało wydajnych i słabo zmotywowanych do pracy. Formalnie, ze względu na zapisy ustawowe nakazujące zatrudnić bezrobotnego po programie przez okres 3 miesięcy, wykazują się one dość wysoką efektywnością brutto. Roboty publiczne przestają spełniać jednak funkcje aktywizacyjne, stanowią raczej instrument pasywnej polityki rynku pracy, zapewniając przed wszystkim wsparcie materialne dla bezrobotnych wywodzących się z grup problemowych rynku pracy.

W wielu rozwiniętych krajach, i w Polsce, programy promujące samozatrudnienie bezrobotnych stają się alternatywą dla tradycyjnej polityki rynku pracy. W krajach, które przeszły transformację systemową gospodarki dotacje dla bezrobotnych wykorzystuje się często na przeniesienie działalności z szarej strefy do gospodarki formalnej, ograniczając w ten sposób nielegalną pracę zarobkową (Auer, Efendioglu, Leschke, 2005). Efekt brutto dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w Polsce jest wysoki – jednak nie może on stanowić podstawy do ostatecznej ich oceny. Z pogłębionej analizy dla Włocławka i powiatu ziemskiego wiemy, że 2/3 beneficjentów nie wraca do rejestru bezrobotnych (Jackowska, Wiśniewski, 2018). Pozwała to wyrazić pogląd, że dotacje pozytywnie wpływają na sytuację bezrobotnych.

Refundacje kosztów na wyposażenie lub doposażenie stanowiska, których efektywność kosztowa jest wysoka wśród podstawowych form aktywizacji, są jeszcze mało rozpoznane.

5. Efekty programów rynku pracy

W regionie liczba uczestników podstawowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych od 2016 r. systematycznie maleje. O ile w 2017 r. było ich 42,4 tys., to w roku następnym partycypowało w nich 36,9 tys. osób. W 2018 r. liczba uczestników wynosiła jeszcze 28,6 tys., ale w następnym roku spadła do 17,9 tys., a w 2020 r. do 16,7 tys. osób. Spadająca liczba uczestników programów zatrudnienia skorelowana była z malejącymi wydatkami na ten cel.

Rozpatrując celowość stosowania polityki rynku pracy, trzeba postawić najpierw pytanie, czy oddziaływanie jej instrumentów skierowane jest na rozwiązanie istotnych problemów na regionalnym lub lokalnym rynku pracy i poddać te działania ewaluacji. W praktyce publicznych służb zatrudnienia w Polsce dokonuje się tylko oceny efektów brutto, wykorzystując dwa podstawowe mierniki efektywności: wskaźnik ponownego zatrudnienia i koszt ponownego zatrudnienia.

Wskaźnik ponownego zatrudnienia obliczany jest jako stosunek liczby osób, które w danym roku były zatrudnione przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w programie do liczby osób, które zakończyły udział w danym programie (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej [MRiPS], 2017). Uwidoczniono to w tabl. 5. Natomiast koszt ponownego zatrudnienia obliczany jest jako relacja poniesionych wydatków w danym roku na daną formę aktywizacji do liczby osób, które po zakończeniu programu były zatrudnione przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w programie.

Tabl. 5. Bezrobotni uczestniczący w podstawowych formach aktywizacji zawodowej w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014–2020

Instrumenty	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Szkolenia	8 220	7 526	6 096	4 284	4 499	2 845	1 603
Staże	20 010	19 776	17 483	17 429	12 634	6 836	7 794
Prace interwencyjne	2 115	4 192	4 783	4 084	3 786	2 532	2 409
Roboty publiczne	4 074	5 021	4 769	4 830	4 202	2 393	2 410
Start-up	2 296	2 138	2 095	2 069	1 795	1 764	1 311
Doposażenia	2 233	3 779	1 682	1 508	1 656	1 494	1 125
Ogółem	38 948	42 432	36 908	31 261	28 572	17 864	16 652

Źródło: MRiPS (2015–2021).

Ocena programów rynku pracy w regionie dokonana zostanie dla 2020 r., w którym mieliśmy nadzwyczajną sytuację spowodowaną koronawirusem (Flaszyńska,

2021). W podstawowych formach aktywizacji zawodowej w 2020 r. w regionie kujawsko-pomorskim udział rozpoczęło 16 552 bezrobotnych. Dominowały staże, w których uczestniczyło 7794 osób, co stanowiło 46,8% ogółu uczestników programów rynku pracy. Na drugim i trzecim miejscu uplasowały się prace interwencyjne i roboty publiczne z udziałem 14,5%, a na czwartym szkolenia – 9,6%. Programy zatrudnienia ukończyły 14 402 osoby, a zatrudnionych zostało 12 486 osób (tabl. 6).

Tabl. 6. Uczestnicy i efekty zatrudnieniowe podstawowych programów zatrudnienia w regionie kujawsko-pomorskim w 2020 r.

Formy aktywizacji	Uczestnicy programów		Efekt zatrudnieniowy w %
	liczba	%	
Szkolenia	1603	9,6	60,3
Staże	7794	46,8	83,4
Prace interwencyjne	2409	14,5	94,4
Roboty publiczne	2410	14,5	93,5
Start-up	1311	7,9	97,7
Doposażenia stanowisk	1125	7,9	91,8
Ogółem	16652	100,0	86,7

Źródło: MRiPS (2021).

Najwięcej środków w regionie przeznaczono na staże. Na ten cel wydano ponad 45 mln złotych, co stanowiło 32,4% ogółu wydatków. Na drugim miejscu znalazły się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej z udziałem wynoszącym 20,8%. Najmniej środków przeznaczono na szkolenia – bo tylko 2,8% ogółu wydatków. Było to spowodowane pandemią.

Efektywność zatrudnieniowa dla programów finansowanych z Funduszu Pracy w 2020 r. osiągnęła w regionie poziom 86,7%. Jak uwidoczniło w tabl. 7, największymi efektami zatrudnieniowymi brutto cechowały się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej (97,7%), i roboty publiczne (93,5%).

Tabl. 7. Wydatki i efektywność kosztowa poszczególnych instrumentów w regionie kujawsko-pomorskim w 2020 r.

Instrumenty	Wydatki w tys. zł	Udział w %	Efektywność kosztowa w zł
Szkolenia	3823,7	2,8	7 502,20
Staże	45 010,7	32,4	11 526,30
Prace interwencyjne	9 624,4	6,9	5 168,90
Roboty publiczne	25 366,1	18,3	12 319,60
Start-up	28 802,1	20,8	18 091,80
Doposażenia stanowisk	26 147,8	18,8	17 799,70
Ogółem	138 774,80	100,0	11 114,40

Źródło: MRiPS (2021).

Jeśli chodzi o efektywność kosztową, to najlepsze rezultaty osiągały prace interwencyjne. W przypadku tego instrumentu na zaktywizowanie jednego bezrobotnego trzeba było wydać 5 168,90 złotych. Zazwyczaj najwyższą efektywnością kosztową cechowały się szkolenia dla bezrobotnych. Koronawirus spowodował jednak, że ten instrument znalazł się na drugim miejscu z efektywnością kosztową w wysokości 7 502,20 złotych.

Do pełnej ewaluacji programów rynku pracy niezbędne są badania efektów netto stosowanych instrumentów. Efekt netto informuje, o ile punktów procentowych wzrosło prawdopodobieństwo zatrudnienia bezrobotnego biorącego udział w programie w stosunku do osoby nieuczestniczącej w tym przedsięwzięciu (Wiśniewski, 2017). Ze względu na swój skomplikowany charakter, badania te nie są obecnie w Polsce prowadzone i stanowią poważne wyzwanie dla badaczy.

Z przeprowadzonych badań ewaluacyjnych opisanych w literaturze światowej można wyprowadzić następujące wnioski dotyczące efektów netto (Kluve, 2010):

- pomoc w poszukiwaniu pracy i związane z nią programy dają pozytywne efekty w krótkim czasie;
- programy zatrudnienia subsydiowanego posiadają najgorsze efekty zarówno w krótkim, jak i długim okresie;
- szkolenia zawodowe dla bezrobotnych dają negatywny efekt netto w krótkim okresie, ale pozytywny w długim okresie. Jeśli są dostosowane do potrzeb rynku pracy charakteryzują się bardzo dobrymi rezultatami.

6. Podsumowanie

W regionie kujawsko-pomorskim mamy do czynienia z wysoką stopą bezrobocia, której towarzyszy wysoki udział bezrobocia długotrwałego w populacji bezrobotnych. W przypadku bezrobocia długotrwałego aktywizacja zawodowa za pomocą instrumentów polityki rynku pracy nie przynosi zadawalających efektów. Dlatego podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia działania zmierzające do zmniejszenia rozmiarów bezrobocia w regionie nie przynoszą zdecydowanej poprawy sytuacji. Należy zaznaczyć, że osoby długotrwale bezrobotne często profesjonalizują swój status i bezrobocie staje się w coraz większym stopniu ich sposobem na życie. Trzeba poszukiwać nowych rozwiązań w tym zakresie.

W obecnych uwarunkowaniach instytucjonalnych pozostaje niewielkie pole dla decyzji samorządów w zakresie kształtowania regionalnej strategii polityki rynku pracy. W sytuacji gdy wysoki odsetek wydatków Funduszu Pracy odzyskiwany jest ze środków unijnych, a budżet tego funduszu na szczeblu centralnym powstaje dopiero w grudniu lub styczniu i jego podział w regionie dokonuje się dopiero po tym fakcie w ramach odrębnej procedury, Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia stanowi raczej „inwentaryzację działań” niż plan wynikający z potrzeb regionalnej poli-

tyki rynku pracy. Cele strategiczne w tym planie nie są skwantyfikowane i brakuje odpowiednich środków ich realizacji. Konstruowanie dokumentu jest zorientowane na wykorzystanie funduszy unijnych w regionie. Dopóki nie zostaną stworzone regulacje umożliwiające powiatom samodzielne określanie kierunków wydatkowania środków finansowych stosownie do potrzeb na lokalnych rynkach pracy, wiele przedsięwzięć cechować będzie się niską efektywnością.

Jednym z istotnych kryteriów rozdziału środków powinna być ocena dotychczasowych efektów programów zatrudnienia. Dzisiaj ewaluacja ma jednak pobieżny charakter, gdyż do tego celu publiczne służby zatrudnienia wykorzystują tylko mierzniki brutto. Ze względu na duże rozmiary wydatków na programy zatrudnienia zmiana sposobu myślenia jest koniecznie potrzebna. Często bowiem mamy do czynienia z sytuacją, że pod nową nazwą przemycane są stare programy, które nie sprawdziły się i są nieefektywne.

Malejące zasoby pracy w wyniku starzenia się społeczeństwa w regionie powinny doprowadzić do przeorientowania celów i instrumentów polityki rynku pracy. Obecnie są one w zbyt dużym stopniu zorientowane na zatrudnienie subsydiowane i oddziałują na popytową stronę rynku pracy. W warunkach pojawiającego niedoboru rąk do pracy programy zatrudnienia należy ukierunkować na popytową stronę rynku pracy przez wzmocnienie znaczenia pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i szkoleń dla bezrobotnych. Stwarza to nowe pole do działań dla rad rynku pracy, które są organami doradczymi starostów, prezydentów i marszałka województwa.

W obliczu zmian demograficznych, szybkiego postępu technicznego, nowych form wykonywania pracy, jak i zmian w stylu życia powinniśmy wyjść w myśleniu o polityce rynku pracy poza standardowe schematy i przedyskutować nowe rozwiązania oraz koncepcje.

Bibliografia

- Auer, P., Efendioglu, Ü., Leschke, J. (2005). *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization*. ILO.
- Bieliński, J., Bober, M., Sarzalska, M., Zawistowski, J. (2008). Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy. W: M. Bukowski. (red.). *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Jackowska, A., Wiśniewski, Z. (2018). Czy warto wspierać dotacje na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych. Doświadczenia z lokalnego rynku pracy. *Polityka Społeczna*, 1, 24–31.
- Fitzenberger, F., Speckesser, S. (2005). Employment Effects of the Provision of Specific Skills and Techniques in Germany. *ZEW, Discussion Paper*, 77.
- Flaszyńska, E. (2021). *Kryzys przychodzi nagle. Długotrwałe a gwałtowne bezrobocie*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

- Kluve, J. (2010), The Effectiveness of European active labour market programs. *Labour Economics*, 17.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2015–2021). *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej*.
- Najwyższa Izba Kontroli (2015). *Raport w sprawie wyników kontroli przeprowadzonej w powiatowych urzędach pracy dotyczących skuteczności aktywizacji bezrobotnych*. sygn. LRX-4101-0092014, nr ewidencyjny 16/2015/P14/109/LRZ.
- Rogowski, R. (red.) (2008). *The European Social Model and Transitional Labour Markets. Law and Policy*. Farnham: Ashgate,
- Szczęśny, M. (2016). Usługi rynku pracy de jure i de facto. W: A. J. Witosz (red.), *Kapitał – praca – człowiek*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ustawa o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (2020). Dz. U. 2020, poz. 1068.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004). Dz.U. 2004, nr 99 (z późn. zm.).
- Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. (red.) (2011). *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*. Uniwersytet Mikołaja Kopernika. W Toruniu.
- Wiśniewski, Z., Dolny, E. (2013). Możliwości i ewolucja programów rynku pracy. *Polityka Społeczna*, 3.
- Wiśniewski, Z. (2017), Sytuacja na rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim. W: J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.). *Sytuacja demograficzna województwa kujawsko-pomorskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*. (s. 153–168). Rządowa Rada Ludnościowa.
- Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu (2022). *Statystyki i analizy urzędu*. Pobrano z: <https://wuptorun.praca.gov.pl>. Dnia (2022,01,15).

Pokolenia na rynku pracy

1. Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną rynku pracy w Polsce od drugiej dekady XXI w. jest niskie bezrobocie i niesłabnący popyt na pracowników. Przewaga ofert pracy nad liczbą osób jej poszukujących (31 grudnia 2021 r. w Polsce ofert pracy w powiatowych urzędach pracy było prawie 15 razy więcej niż zarejestrowanych bezrobotnych) sprawia, że wyzwaniem staje się budowanie zaangażowania i lojalności wśród pracowników należących do różnych pokoleń. Koezystencja dwóch czy trzech pokoleń na rynku pracy jest zjawiskiem naturalnym. Obecnie znajdujemy się jednak w sytuacji, kiedy zasoby siły roboczej są tworzone przez cztery, a nawet pięć pokoleń.

2. Wyodrębnianie pokoleń

W dyskursie naukowym terminem „pokolenie” określa się zbiorowość osób żyjących w tym samym czasie, podlegających wpływom tych samych wydarzeń, a przez to podobnie odbierających rzeczywistość, mających podobne oczekiwania wobec pracy, a nawet podobne sposoby realizacji swoich potrzeb (Kopertyńska, Kmiotek, 2014). W świetle tej definicji wyróżnianie pokoleń jest kwestią przyjętej konwencji, dlatego w literaturze przedmiotu można znaleźć klasyfikacje pokoleń różniące się zakresem wiekowym, jak i nazewnictwem. W niniejszym opracowaniu w celu ukazania sytuacji na rynku pracy grup pokoleniowych oraz ich aktywności zawodowej wyodrębniono:

- pokolenie osób w wieku 55 lat i więcej, czyli generację tradycjonalistów (weteranów, Ratio Babies, The Silent Generations [Lain-Kennedy, 2007]) oraz Baby Boomers;
- pokolenie X, do którego zaliczono osoby w wieku 40–54 lata;

^a Urząd Statystyczny w Bydgoszczy. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1771-9228>.

- pokolenie Y (w wieku 25–39 lat) oraz
- pokolenie Z, obejmujące osoby w wieku 15–24 lata¹.

3. Wiek pracujących

Analizowanie pracujących w ujęciu pokoleniowym determinowane jest dostępnością danych w założonych grupach wiekowych. Dążąc do zaspokojenia potrzeb użytkowników danych statystycznych m.in. w tym zakresie, statystyka publiczna prowadzi – zgodnie z ogólnoswiatowym trendem w badaniach statystycznych – prace eksperymentalne dotyczące wykorzystania danych administracyjnych do celów statystycznych (Gierańczyk i Ziółkowski, 2022). Dane administracyjne to informacje pochodzące z rejestrów i systemów administracyjnych, które mogą być wykorzystywane wtórnie jako źródła danych w badaniach statystyki publicznej. W badaniach rynku pracy w Polsce pod tym kątem analizowane są przede wszystkim dane zbierane przez organy i jednostki administracji publicznej, takie jak: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Finansów, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Dotychczasowe prace eksperymentalne realizowane przez Urząd Statystyczny w Bydgoszczy specjalizujący się w statystykach rynku pracy, potwierdzają na możliwość opracowywania informacji o pracujących według ich wieku na podstawie danych pochodzących ze źródeł administracyjnych. Prace dotyczące adaptacji rejestrów administracyjnych trwają, ale na obecnym etapie możliwe było opracowanie pracujących według pokoleń. Pokolenia różnią się między sobą wieloma cechami, w tym podejściem do pracy, co może być dużym wyzwaniem dla pracodawców. Aktywność zawodową grup pokoleniowych zaprezentowano za pomocą wskaźnika zatrudnienia. Jest to bardzo prosta statystyka opisu sytuacji na rynku pracy, która obrazuje udział pracujących danej kategorii w ogólnej liczbie ludności (GUS, 2021) tej grupy.

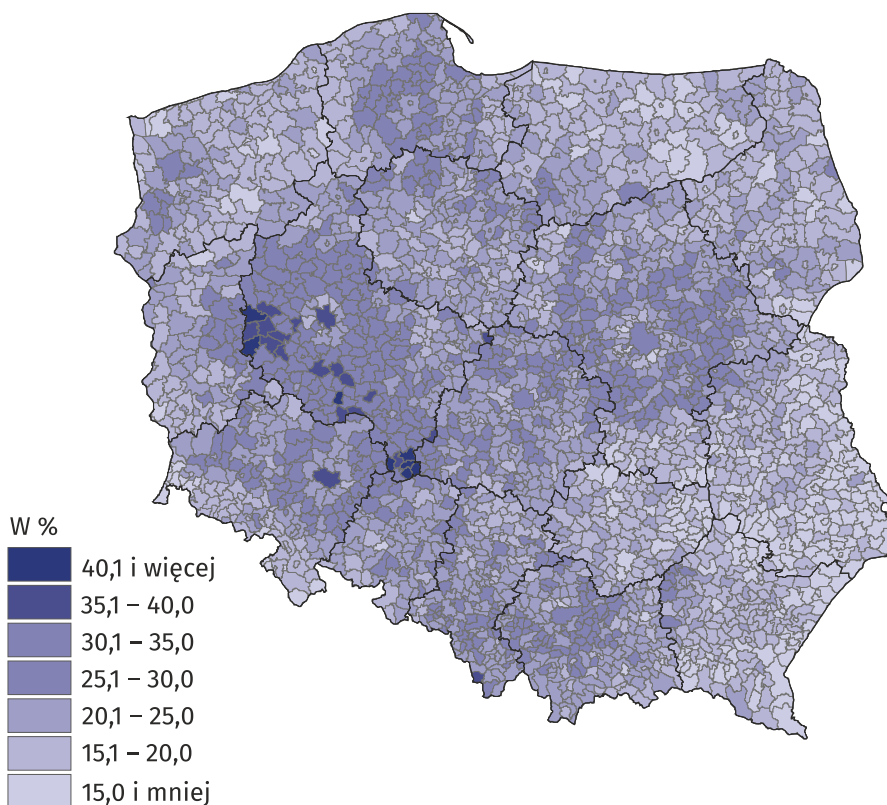
4. Pokolenia na rynku pracy

Jak wcześniej wspomniano, pokolenia różnią się podejściem do pracy. Szczególną niewiadomą stanowią osoby młode, w wieku 15–24 lata, które dopiero stawiają swoje pierwsze kroki na rynku pracy. Według danych administracyjnych w końcu października 2021 r. pracowało ok. $\frac{1}{3}$ z nich. Ci, którzy pracowali stanowili ok. 5%

¹ Głównym celem artykułu jest analiza pracujących według grup pokoleniowych. Zgodnie z obowiązującym prawem osobą pracującą można być od 15 roku życia.

ogółu pracujących. Osoby z tego pokolenia swobodnie posługują się nowoczesną technologią, a jej wszechobecność traktują jako coś normalnego, np. dostęp do aplikacji, wszelkiego rodzaju danych, czy możliwość komunikowania się z innymi z każdego miejsca. Nie znają świata bez komputera, telefonu, internetu, elektronicznych gadżetów itd. Potrafią równolegle funkcjonować w świecie rzeczywistym oraz wirtualnym i płynnie przechodzić z jednego do drugiego (Żarczyńska-Dobiesz, Chomątowska, 2014). Ze względu na te wyróżniki, osoby te są określane mianem pokolenia „Z”, „C” (od słów: *connected, communicating, content-centric, computerized, community-oriented, always clicking*), a także iGeneration, Gen Tech, Gen Wii, Net Gen, Digital Natives, Gen Next, Post Gen (Make Way for Generation Z., 2011). Największy poziom partycypacji pokolenia Z w rynku pracy był w otoczeniu największych miast Polski, oraz dużych miastach Polski zachodniej (mapa 1).

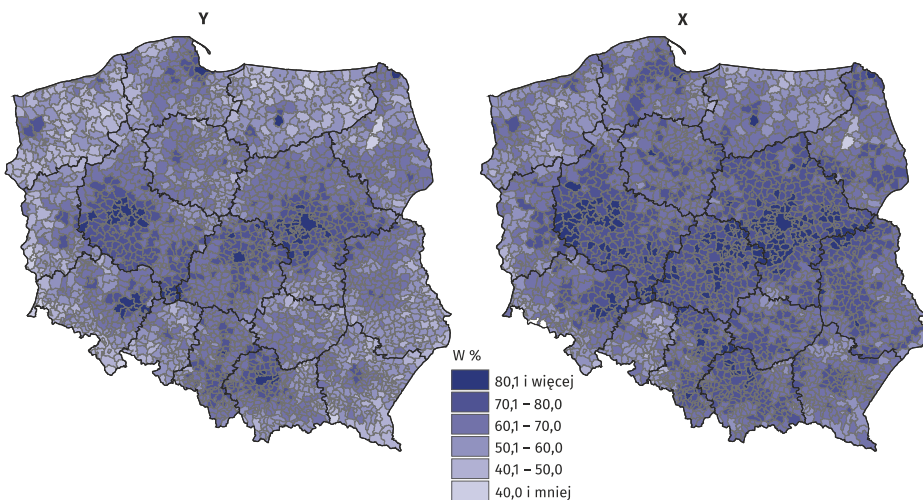
Mapa 1. Wskaźnik zatrudnienia pokolenia Z według gminy zamieszkania w 2021 r.
Stan na 31 października



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych eksperymentalnych.

Pokolenie Z ma wiele cech wspólnych z pokoleniem Y (w niniejszym opracowaniu pokolenie to stanowiły osoby w wieku 25–39 lat), czyli pokoleniem „wujka Google” i „cioci Wiki” (Dolińska-Weryńska, 2016). Pokolenie to nazwane jest również „pokoleniem Milenium” czy „milenialsami”. W końcu października 2021 r. pracujący reprezentujący to pokolenie stanowili ok. 38% ogółu pracujących. Osoby z tego pokolenia odznacza elastyczność i mobilność – mobilność w sensie psychologicznym i w odniesieniu do kariery zawodowej – przenoszą się z firmy do firmy, z miasta do miasta, z kraju do kraju (Cewińska J. i in., 2009). W przyjętym dniu badania w 2021 r. podobną liczebnie zbiorowość stanowili pracujący z pokolenia X. To dojrzałe pokolenie osób aktywnych zawodowo, które zostało wychowane w czasach kryzysu, zmian politycznych oraz dochodowych (Kotler, 2005). Osoby z tego pokolenia preferują pracę spokojną i pewną, niewymagającą nowych wyzwań. Sukces zawodowy oznacza dla nich ciężką pracę prowadzącą do celu. Dlatego potrafią poświęcić się pracy, rzetelnie wykonując swoje obowiązki i podporządkowując pracy swoje życie prywatne (Boni, 2011; Rusak, 2013/2014). W końcu października 2021 r. pokolenia Y i X charakteryzowała podobna wartość wskaźnika zatrudnienia – ok. 70%, podobny był też rozkład przestrzenny tych wskaźników według gmin zamieszkania (współczynnik korelacji 0,89). Najwyższy udział zatrudnionych w zbiorowościach obu pokoleń był w dużych miastach oraz w dość szerokim otoczeniu największych miast Polski (zwłaszcza Warszawy, Poznania i Łodzi). Jak wynika z danych zawartych na mapie 2 niższymi wskaźnikami zatrudnienia odznaczały się gminy na obrzeżach województw oraz wydłuż granic Polski, zwłaszcza zachodniej i północnej.

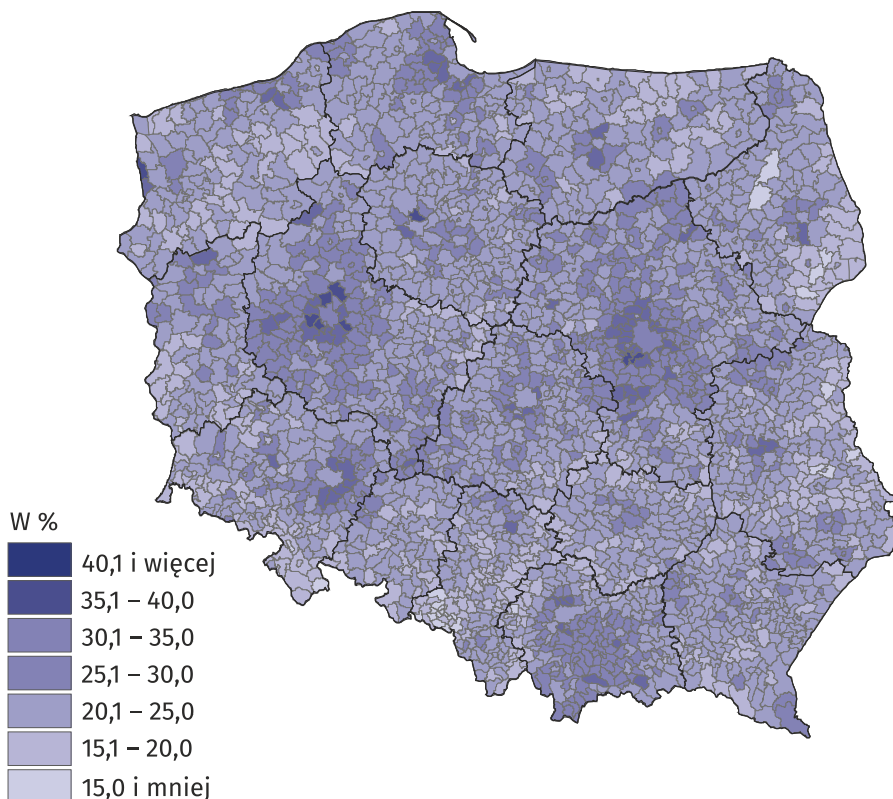
Mapa 2. Wskaźnik zatrudnienia pokolenia Y i X według gminy zamieszkania w 2021 r.
Stan na 31 października



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych eksperymentalnych.

Najbardziej dojrzałe pokolenia pracujących, to pokolenie wyżu demograficznego i urodzonych przed końcem II wojny światowej tradycyjistów. W 2021 r. osoby z tych pokoleń stanowiły blisko 19% ogółu pracujących. Dla tej grupy osób praca jest wartością samą w sobie, dlatego dużą wagę pokolenia te przywiązują do etyki pracy. Cechuje je duże zaangażowanie i przywiązanie do organizacji oraz poczucie obowiązku i odpowiedzialności za powierzone zadania (Gadomska-Lila, 2015). W 2021 r. w tej grupie osób pracowała co czwarta osoba.

Mapa 3. Wskaźnik zatrudnienia Baby Boomers i tradycyjistów według gminy zamieszkania w 2021 r. Stan na 31 października



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych eksperymentalnych.

Jak wskazują dane na mapie 3 skala aktywności zawodowej osób w wieku 55 lat i więcej była znacząco zróżnicowana i uzależniona od miejsca zamieszkania. Wskaźnik zatrudnienia wahał się od blisko 40% w gminie Lesznów (woj. mazowieckie) do nieco ponad 9% w gminie Trzcianne (woj. podlaskie). Znacznie większa część Baby Boomers i tradycyjistów pozostawała nadal w zatrudnieniu w gminach ota-

czających duże miasta. Wokół Warszawy, Poznania, Wrocławia, Krakowa czy Trójmiasta występowało kilka pierścieni gmin, w których pracę wykonywała ponad ¼ osób w tym wieku. Możliwość wykonywania pracy pomimo wejścia w wiek emerytalny stanowi ważny sygnał. Mobilizacja potencjału starszych pracowników może bowiem stanowić kluczowe rozwiązanie problemu kurczących się zasobów siły roboczej.

5. Podsumowanie

Cechą charakterystyczną rynku pracy w Polsce od drugiej dekady XXI w. jest niskie bezrobocie i niesłabnący popyt na pracowników. Przewaga ofert pracy nad liczbą osób jej poszukujących sprawia, że dla utrzymania zatrudnienia kluczowym może się stać budowanie zaangażowania i lojalności wśród pracowników, którzy należą do różnych pokoleń. Obecnie w Polsce zasoby siły roboczej są tworzone przez cztery, a nawet pięć pokoleń. Znajomość skali i przestrzennego zróżnicowania zaangażowania poszczególnych pokoleń w wykonywanie pracy (co pokazano w oparciu o wyniki eksperymentalnych badań realizowanych w Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy) może być pomocna w budowaniu polityk zatrudnienia aktywizujących rodzime zasoby siły roboczej.

Bibliografia

- Boni, M. (red.). (2011). *Młodzi 2011*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Cewińska, J., Striker, M., Wojtaszczyk, K. (2009). Zrozumieć pokolenie Y. Wyzwania dla zarządzania zasobami ludzkimi. W: M. Juchnowicz (red.). *Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim* (s. 43). Oficyna a Wolters Kluwer Bussines.
- Dolińska-Weryńska, D. (2016). Motywacje i potrzeby pracowników pokolenia Y w gospodarce opartej na wiedzy. W: *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2016*. Seria: Organizacja i Zarządzanie, (z.) 92, nr kol. 1955.
- Gadomska-Lila, K. (2015). Pokolenie Y wyzwaniem dla zarządzania zasobami ludzkimi. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, (nr 1), s. 25–39.
- Gierańczyk, W., Ziółkowski, D. (2022). Administrative data as a source of information about employed persons. *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, 67(1), 1–20.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021). *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 30 czerwca*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stand-w-dniu-30-06-2021,6,30.html>.
- Kopertyńska, M.W., Kmiotek, K. (2014). Budowanie zaangażowania pracowników pokolenia Y. *Prace Naukowe*, nr 358. Uniwersytet Ekonomiczny.
- Kotler, P. (2005). *Marketing*. Wydawnictwo Rebis.
- Make Way for Generation Z: Marketing to Today's Tweens and Teens. Euromonitor International. (2011). Strategy Briefing. SECTION 1 (wordpress.com) dostęp: 01.05.2021).

Żarczyńska-Dobiesz, A., Chomątowska, B. (2014). Pokolenie Z na rynku pracy – wyzwania dla zarządzania zasobami ludzkimi. W: M. Stor, A. Fornalczyk (red.). Sukces w zarządzaniu kadrami. Różnorodność w zarządzaniu kapitałem ludzkim – podejścia, metody, narzędzia. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego* (nr 350). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Starzenie się pracujących w Polsce

1. Wprowadzenie

Postępujący proces starzenia się społeczeństwa polskiego odnotowywany jest od początku lat 90. XX wieku (Ciura, Szymczak, 2012). Obserwowane w Polsce procesy demograficzne mają w sposób naturalny swoje konsekwencje dla rynku pracy. Wyzwaniem współczesnego rynku pracy w Polsce jest, powiązane ze starzeniem się ludności, starzenie się zasobów pracy. W związku z tym istotne jest monitorowanie struktury populacji pracujących, w szczególności struktury wieku, które pozwala możliwie najlepiej rozpoznać przebieg tego procesu. W artykule przedstawione zostały informacje pochodzące z eksperymentalnego badania rynku pracy bazującego na danych administracyjnych, którego wyniki pozwalają na monitorowanie procesu starzenia się pracujących w Polsce z perspektywy wieku. W opracowaniu skoncentrowano się na wieku pracujących według sekcji PKD oraz na terytorialnym zróżnicowaniu zaawansowania procesu starzenia się pracujących w Polsce. Zaprezentowano wybrane statystyki dotyczące populacji osób pracujących w gospodarce narodowej w Polsce na koniec września 2021 roku. W pracy wykorzystane zostały dane dotyczące zarówno mediany wieku pracujących, jak i struktury pracujących w wieku produkcyjnym według miejsca zamieszkania oraz sekcji PKD. Źródłami danych dla zaprezentowanych statystyk były rejestry oraz systemy informacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Przedstawione analizy pozwalają zaobserwować, że choć uwarunkowania demograficzne rodzą istotne konsekwencje dla podaży pracy, a proces starzenia się pracujących występuje w całym kraju, to jednak w różnym stopniu zjawiska te dotyczą poszczególnych sekcji PKD i regionów.

^a Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Ośrodek Inżynierii Danych.

2. Wiek w statystykach pracujących w gospodarce narodowej

Statystyka rynku pracy, która dostarcza m.in. danych o pracujących, opiera się w większości na sprawozdawczości przedsiębiorstw, w której informacje dotyczące wieku pracujących są bardzo ograniczone. Działania rozwojowe podejmowane w statystyce publicznej ukierunkowane są z jednej strony na odciążenie podmiotów sprawozdawczych, a z drugiej na dostarczenie jak najbardziej aktualnych danych w niedostępnych dotychczas agregacjach. Zgodnie ze światową tendencją, w ostatnich latach w polskiej statystyce publicznej, zintensyfikowano działania w celu pozyskiwania danych ze źródeł administracyjnych. Choć obecnie nie ma możliwości bezpośredniego pozyskania od gestorów danych odpowiadających statystykom rynku pracy publikowanym przez GUS, jednak w Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy od kilku lat prowadzone są prace związane z opracowaniem danych o rynku pracy ze źródeł administracyjnych do celów statystycznych. Głównymi źródłami informacji dla opisywanych, eksperymentalnych badań rynku pracy są rejestry i systemy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Ministerstwa Finansów (MF).

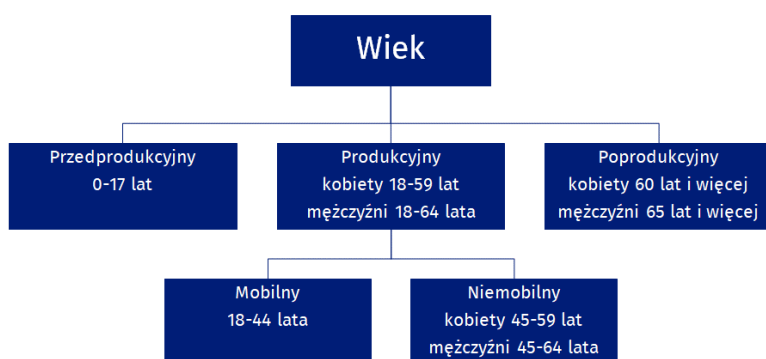
Dzięki danym administracyjnym możliwe jest poszerzenie zakresu informacji o pracujących w gospodarce narodowej. Dużą zaletą danych administracyjnych, w stosunku do danych przekazywanych przez podmioty w ramach sprawozdawczości, jest np. możliwość częstszego pozyskiwania danych dla całej gospodarki w dowolnej agregacji terytorialnej według siedziby i wielkości podmiotu (wielkości płatnika składek mierzonej liczbą pracujących u płatnika), jak również miejsca zamieszkania pracujących, nawet do poziomu gminy. Pozyskiwanie informacji z danych administracyjnych umożliwi ponadto prezentowanie statystyk dotyczących pracujących według płci i wieku. Dane dotyczące wieku pozwalają na prowadzenie analiz dla dowolnych grup wieku oraz dla poszczególnych roczników. W opracowaniu zaprezentowano niewielki fragment eksperymentalnych danych o pracujących, obrazujący potencjał danych administracyjnych w zakresie monitorowania procesu starzenia się zasobów pracy. Przedstawiono opis aktualnej sytuacji, wybrane statystyki dotyczą pracujących w gospodarce narodowej we wrześniu 2021 r. Prezentowane w opracowaniu dane dotyczące liczby pracujących podane są w osobach w pracy głównej, według stanu na koniec miesiąca¹.

¹ Pełen opis metodyki pozyskiwania danych w badaniu pracujących w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych zawiera *Zeszyt metodologiczny. Pracujący w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych* (Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, 2020).

3. Mierniki struktury wieku pracujących – badanie eksperymentalne

Jak już wspomniano, atutem danych administracyjnych jest możliwość dowolnego agregowania danych oraz prezentowania miar pozycyjnych takich jak mediana wieku pracujących. Mediana wieku tzn. taki wiek, że połowa populacji pracujących jest starsza a połowa młodsza. Przeprowadzone analizy wskazują, że od kilku lat mediana wieku pracujących, podobnie jak mediana wieku ludności Polski, rośnie. Dokonują się również zmiany w strukturze wieku pracujących na rzecz starszych kohort. Ten aspekt przeanalizowano z uwzględnieniem grup wiekowych według aktywności zawodowej (schemat 1).

Schemat 1. Grupy wiekowe według aktywności zawodowej



Źródło: opracowanie własne.

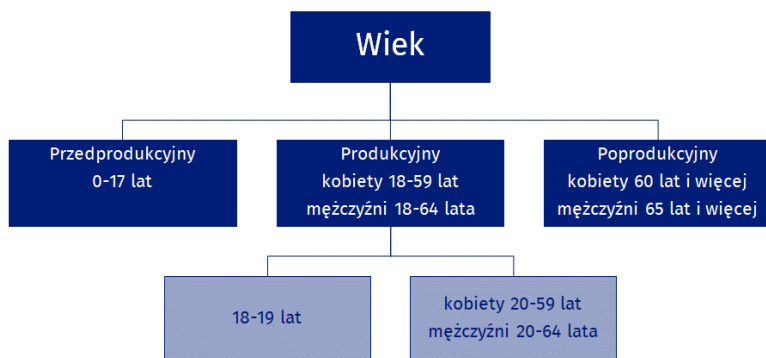
Przeprowadzone analizy wskazują na systematyczny wzrost w populacji osób w wieku produkcyjnym subpopulacji osób w wieku niemobilnym. Tym terminem określa się osoby w wieku 45–59 (kobiety)/64 (mężczyźni) lata, które z uwagi na fazę cyklu życia odznaczają się w porównaniu z młodszymi uczestnikami rynku pracy niższą mobilnością definiowaną na trzech płaszczyznach:

- kwalifikacyjnej – są mniej skłonne do podejmowania doksztalcania się i treningu zawodowego;
- zawodowej – są mniej skłonne do zmiany wykonywanego zawodu;
- przestrzennej – rzadziej decydują się na zmianę miejsca zamieszkania (Szukalski, 2013).

Przedstawienie skali badanego zjawiska, w tym przypadku starzenia się zasobu pracujących, wymaga przede wszystkim ilościowego określenia zmian i ich kierunku.

Celowi temu posłużyć mogą odpowiednie wskaźniki struktury. Pozwalają one na syntetyczną ocenę zachodzących zmian. W niniejszym opracowaniu do oceny stopnia starzenia się zasobów pracy, w tym w poszczególnych sekcjach PKD, posłużono się wskaźnikiem określającym udział osób pracujących w wieku niemobilnym wśród ogółu pracujących w danej sekcji w wieku 20–59 (kobiety)/64 (mężczyźni) lata (schemat 2). Choć osoby pracujące to osoby w wieku 15–59/64 lata, to jak zwraca uwagę P. Szukalski, ze względu na bardzo częste nietypowe formy zatrudnienia osób najmłodszych oraz na dużą mobilność osób bardzo młodych (częsta zmiana pracy) w analizach procesu starzenia się zasobów pracy danego sektora gospodarki, a w przypadku niniejszego opracowania sekcji PKD, lepiej odwołać się do wieku odznaczającego się w miarę stabilnym zatrudnieniem (Szukalski, 2013, s. 60).

Schemat 2. Grupy wiekowe według aktywności zawodowej



Źródło: opracowanie własne.

4. Starzenie się pracujących w Polsce

W opracowaniu przedstawiono analizę struktury pracujących według sekcji PKD oraz miejsca zamieszkania z podziałem na następujące grupy wiekowe: 45–59/64 lata oraz 20–59/64 lata. Informacje te, jak również dane dotyczące mediany wieku pracujących w Polsce pozwoliły odpowiedzieć na dwa pytania:

- Czy proces starzenia się pracujących dotyka w tym samym stopniu wszystkie sekcje PKD?;
- Jak wygląda przestrzenne zróżnicowanie starzenia się pracujących w Polsce?.

Mediana wieku pracujących na koniec września 2021 r. wynosiła zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn 42 lata. Mediana wieku pracujących podobnie jak mediana

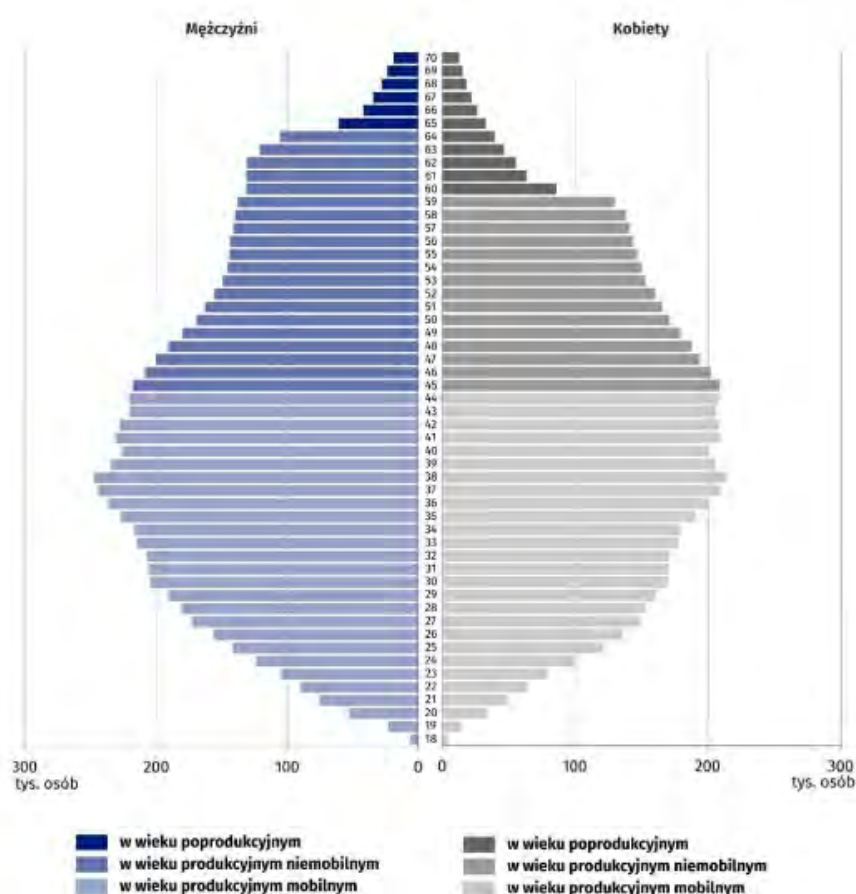
wieku ludności Polski wykazuje tendencję rosnącą. Na koniec września 2018 r. mediana wieku pracujących dla obu płci wynosiła 41 lat. Obserwuje się też wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym niemobilnym. Jak wskazują A. Rosner i M. Stanny (2008) przemiany demograficzne ludności w Polsce będą miały konsekwencje w postaci zmniejszającej się skłonności osób pracujących do zmiany miejsca zamieszkania i re kwalifikacji zawodowej (Rosner, Stanny, 2008), ale także spowodować mogą znaczne trudności w rekrutacji pracowników w określonych sekcjach PKD, a nawet likwidację dotychczasowych miejsc pracy.

5. Struktura wieku pracujących

Pracujący w wieku produkcyjnym na koniec września 2021 r. stanowili ok. 95% ogółu pracujących. Z perspektywy opisywanych procesów interesujące jest to, jaką część tej populacji stanowili pracujący w wieku produkcyjnym niemobilnym (wykr. 1). Na koniec września 2021 r. udział ten wynosił ogółem 39,2%, był nieco większy w populacji mężczyzn – 40,0%, niż w populacji kobiet – 38,2%. Z dużym prawdopodobieństwem możemy przyjąć założenie, że w najbliższych latach wzrastać może zarówno mediana wieku pracujących ogółem, jak i udział pracujących w wieku niemobilnym w liczbie pracujących w wieku produkcyjnym. Po zakończeniu obecnej dekady najliczniejsze roczniki pracujących (obecni 37–38-latkowie) osiągną wiek niemobilny.

Proces starzenia się pracujących występuje w całej gospodarce, jednak szczególnie istotne z punktu widzenia zarówno polityki publicznej, jak i przedsiębiorstw, jest to w jakim stopniu dotyka chociażby poszczególne sekcje PKD.

Wykr. 1. Pracujący według płci i wieku^a w 2021 r. Stan w dniu 30 września



a Od 18 do 70 lat.

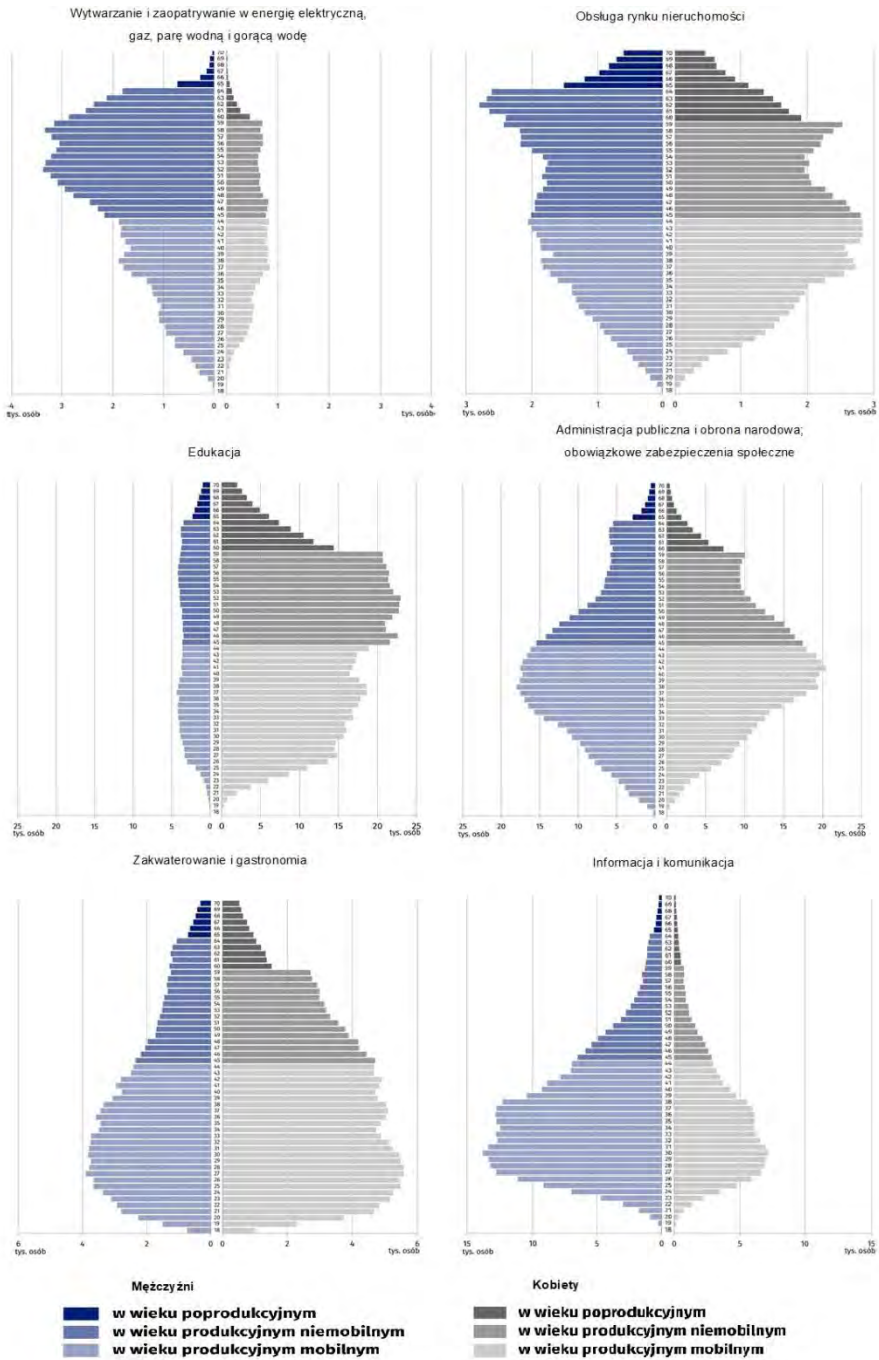
Źródło: badanie eksperymentalne „Pracujący w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych”.

6. Struktura wieku pracujących w wybranych sekcjach PKD²

Wyniki badania eksperymentalnego opartego na danych administracyjnych dostarczają informacji, które umożliwiają wskazanie tych sekcji PKD, które w nadchodzących latach w największym stopniu zostać mogą dotknięte starzeniem się zasobów pracy. Dla zobrazowania strukturalnego zróżnicowania populacji pracujących na wykry. 2 przedstawiono piramidy wieku pracujących w wybranych sekcjach PKD.

² W opracowaniu zastosowano skrócone nazwy sekcji PKD.

Wykr. 2. Pracujący w wybranych sekcjach PKD według płci i wieku^a w 2021 r.
Stan w dniu 30 września



a Od 18 do 70 lat.

Źródło: badanie eksperymentalne „Pracujący w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych”.

W sześciu sekcjach PKD mediana wieku pracujących przekroczyła granicę wieku niemobilnego. Najstarsze sekcje, biorąc pod uwagę medianę wieku pracujących ogółem na koniec września 2021 r. to:

- wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (mediana wieku – 49 lat);
- obsługa rynku nieruchomości (mediana wieku – 48 lat);
- opieka zdrowotna i pomoc społeczna (mediana wieku – 47 lat);
- dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja (mediana wieku – 46 lat);
- rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (mediana wieku – 45 lat);
- edukacja (mediana wieku – 45 lat).

We wszystkich wymienionych sekcjach co najmniej połowa pracujących była w wieku produkcyjnym niemobilnym. Z kolei najmłodsze sekcje, biorąc pod uwagę medianę wieku pracujących ogółem na koniec września 2021 r. to:

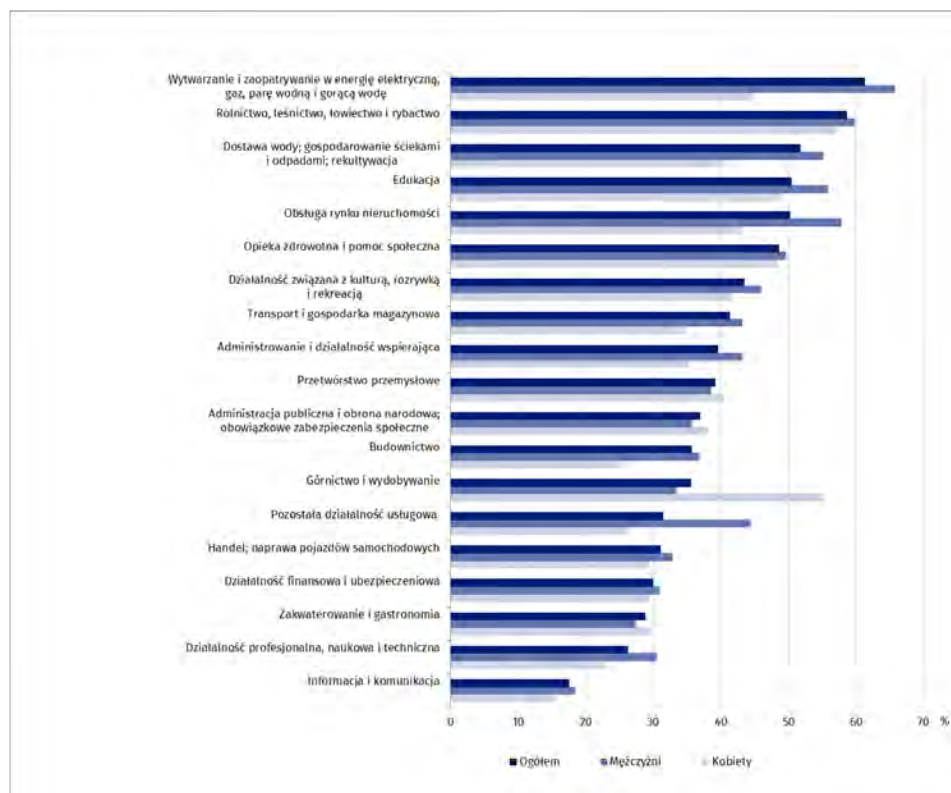
- informacja i komunikacja (mediana wieku – 35 lat);
- zakwaterowanie i gastronomia (mediana wieku – 36 lat);
- działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (mediana wieku – 38 lat);
- handel; naprawa pojazdów samochodowych (mediana wieku – 39 lat).

Jak wynika z powyższego, nasilenie procesu starzenia się pracujących jest różne według sekcji PKD, ale także płci. Choć mediana wieku pracujących kobiet i mężczyzn ogółem była na koniec września 2021 r. taka sama, to jeśli chodzi o poszczególne sekcje PKD zaobserwowano znaczne różnice. W przypadku najstarszych sekcji mediana wieku pracujących mężczyzn jest zdecydowanie wyższa niż kobiet. Zróżnicowanie to zilustrowano na wykr. 3.

Porównując medianę struktury wieku pracujących w dwóch sekcjach, w których wiek pracowników jest najwyższy, tj. wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (mediana wieku pracujących ogółem – 49 lat) i obsługa rynku nieruchomości (mediana wieku pracujących ogółem – 48 lat) widzimy, że w przypadku tej drugiej najliczniejsze roczniki pracujących mężczyzn stanowią osoby na progu wieku emerytalnego. W związku z tym w tej sekcji skala i tempo konsekwencji starzenia się pracujących w najbliższych kilku latach mogą być bardziej odczuwalne, niż w przypadku sekcji wytwarzane i zaopatrzenie w energię elektryczną. Skłania to do sformułowania następujących wniosków:

- struktura wieku pracujących wykazuje silne zróżnicowanie według płci i rodzaju działalności, dlatego monitorowanie procesu starzenia się populacji pracujących pod tym kątem może mieć bardzo istotne znaczenie dla kształtowania strategii zarówno instytucji publicznych, jak i przedsiębiorstw w zakresie zarządzania konsekwencjami tego procesu;

Wykr. 4. Udział pracujących w wieku niemobilnym w liczbie pracujących w wieku lat 20–59/64 według sekcji PKD i płci w 2021 r. Stan w dniu 30 września



Źródło: badanie eksperymentalne „Pracujący w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych”.

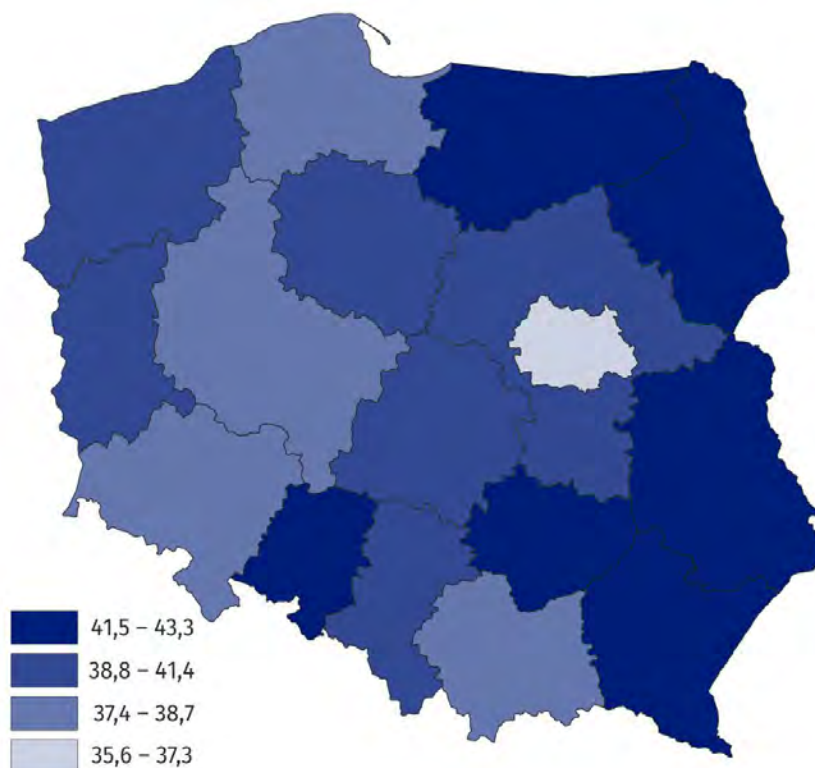
Największe różnice pomiędzy mężczyznami i kobietami w udziale pracujących w wieku niemobilnym w analizowanej populacji pracujących wystąpiły w sekcjach: górnictwo i wydobywanie, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę, Pozostała działalność usługowa, dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja, obsługa rynku nieruchomości. W tych sekcjach, poza górnictwem i wydobywaniem, odnotowano wyższy udział pracujących w wieku niemobilnym w przypadku mężczyzn niż kobiet.

7. Starzenie się pracujących w ujęciu terytorialnym

Proces starzenia się pracujących cechuje się niejednorodnością nie tylko według rodzaju działalności czy wieku, ale także jest zróżnicowany przestrzennie. Biorąc pod uwagę udział liczby pracujących w wieku niemobilnym w liczbie pracujących w wieku 20–59/64 w Polsce można zauważyć, że na koniec września 2021 r. wynosił on

39,3%. Regiony, w których wskaźnik osiągnął wartość powyżej średniej wartości dla Polski stanowiły większość (12 z 17 regionów – mapa 1).

Mapa 1. Udział pracujących w wieku niemobilnym w liczbie pracujących w wieku 20–59/64 lata według regionów zamieszkania w 2021 r. w podziale kwintylowym. Stan na 30 września

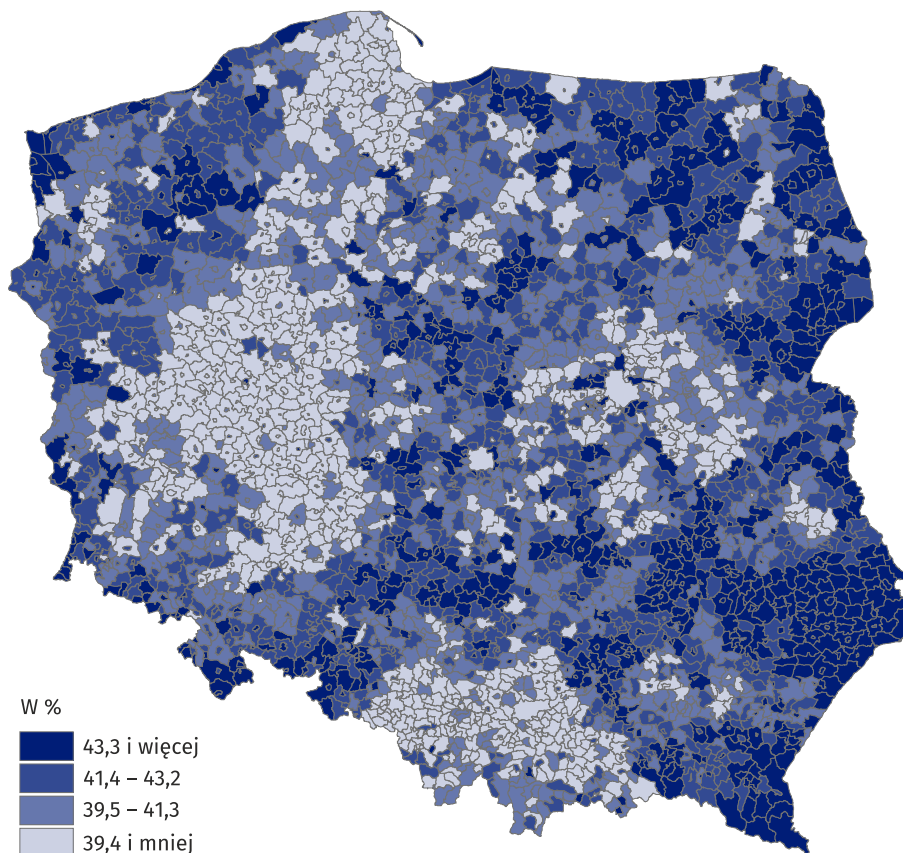


Źródło: badanie eksperymentalne „Pracujący w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych”.

Regiony odznaczające się najwyższym udziałem pracujących w wieku niemobilnym zlokalizowane są głównie wzdłuż wschodniej granicy Polski. Do tego obszaru dodać należy region opolski, świętokrzyski i warmińsko–mazurski. Poniżej średniej dla Polski, wartość analizowanego wskaźnika odnotowano w 6 regionach: śląskim (38,8%), wielkopolskim (37,7%), małopolskim (37,5%), pomorskim (37,4%), dolnośląskim (37,4%) oraz warszawskim stołecznym (35,6%).

Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się pracujących w Polsce jest dużo bardziej widoczne w odniesieniu do gmin zamieszkania pracujących (mapa 2). Na koniec września 2021 r. w 1/5 gmin udział pracujących w wieku niemobilnym w liczbie pracujących w wieku 20–59/64 lata był niższy niż 39,3% – tj. średnio w kraju – podczas gdy w czternastu gminach (0,5% ogólnej ich liczby) przekroczył 50%.

Mapa 2. Udział pracujących w wieku niemobilnym w liczbie pracujących w wieku 20–59/64 według gminy^a zamieszkania w 2021 r. w podziale kwintylnym. Stan na 30 września



a Gminy miejsko-wiejskie zaprezentowano w podziale na miasta i obszary wiejskie.

Źródło: badanie eksperymentalne „Pracujący w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych”.

8. Podsumowanie

Obecnie w Polsce proces starzenia się pracujących dotyka w różnym stopniu poszczególne regiony i sekcje PKD. Ze względu na zróżnicowanie struktury wieku pracujących, w niektórych regionach i dla niektórych rodzajów działalności proces ten może nasilać się relatywnie szybko, a w innych nieco wolniej. Świadomość aktualnej sytuacji oraz nadchodzących zmian, wynikających ze struktury wieku pracujących, powinny skłaniać do wdrażania działań dostosowawczych. Jednocześnie silnie uzasadniają one potrzebę monitorowania sytuacji na rynku pracy pod kątem wieku pracujących. Prowadzone przez Urząd Statystyczny w Bydgoszczy badanie eksperymentalne, którego wyniki zaprezentowano w opracowaniu, umożliwia monitorowanie tego zjawiska na opisanym poziomie szczegółowości. Jest to szczególnie ważne

w kontekście wniosków formułowanych przez badaczy zjawiska, którzy wskazują iż miejsca pracy zmieniają się wraz z zajmującymi je pracownikami oraz w kontekście tego, że wyższym wiekiem charakteryzują się pracujący w branżach schyłkowych. Istnieje bowiem ryzyko, że wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego przez pracujących ich stanowiska pracy mogą być likwidowane (Szukalski 2013). Dlatego stałe monitorowanie obserwowanego obecnie, nasilonego procesu starzenia się pracujących, może przyczynić się do zwiększenia efektywności działań podejmowanych w odpowiedzi na zachodzące zmiany.

Bibliografia

- Ciura G., Szymczak J. (2012). *Starzenie się społeczeństwa polskiego*. Infos, nr 12(126), 1–4. [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/D5E35E200F187640C1257A29004A756B/\\$File/Infos_126.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/D5E35E200F187640C1257A29004A756B/$File/Infos_126.pdf) (20.02.2022 r.).
- Rosner A., Stanny M. (2008). Demograficzne aspekty zasobów pracy w Polsce do 2030 r. *Polityka Społeczna* 1, 1–5.
- Szukalski P. (2013). Starzenie się zasobów pracy w Europie – czy dotyka w tym samym stopniu wszystkie sektory gospodarki? *Acta Univeritatis Lodziensis. Folia Oeconomica* 291, 55–69.
- Urząd Statystyczny w Bydgoszczy. (2020). *Zeszyt metodologiczny. Pracujący w gospodarce narodowej według źródeł administracyjnych*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-pracujacy-w-gospodarce-narodowej-wedlug-zrodel-administracyjnych,9,1.html>.

Zasoby pracy a podaż pracy w Polsce. Grupy ludności na rynku pracy szczególnie wrażliwe na dodatkowe zawirowania w gospodarce – wnioski z pandemii COVID-19

1. Wprowadzenie

Artykuł powstał na bazie wygłoszonego referatu, którego celem było zasygnalizowanie, jak zmiany w zasobach ludzkich w Polsce wpływają na podaż pracy i jej zagospodarowanie oraz które z grup ludności na rynku pracy są bardziej podatne na niespodziewane zawirowania w gospodarce. Dodatkowym aspektem było odniesienie się do pierwszych, wstępnych wyników Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2021 r. ogłoszonych w styczniu 2022 r. w ramach inauguracji III Kongresu Demograficznego.

Przedstawiono ostatnie implikacje dla polskiego rynku pracy wynikające z sytuacji związanej z pandemią COVID-19, wywołaną wirusem Sars-CoV-2, który od dwóch lat doświadczają Polska, Europę i inne części świata. Jednakże dzień konferencji, 24 lutego 2022 r., okazał się także pierwszym dniem wojny w Ukrainie. Sytuacja ta, to kolejny szok dla gospodarki, w ujęciu społecznym, demograficznym, ale także ekonomicznym. W tak krótkim czasie do Polski przyjechało ponad 2 mln uchodźców z terenów Ukrainy, w zdecydowanej większości kobiet i dzieci. Jednocześnie dał się zaobserwować ogrom Solidarności i wsparcia płynący od społeczeństwa, samorządów, wolontariuszy z Polski, ale też i z innych krajów. Przygotowanie w szybkim tempie Specustawy o pomocy uchodźcom z Ukrainy daje osobom przybywającym do Polski m.in. możliwość uzyskania numeru PESEL, a wraz z nim – legalizacji pobytu, dostępu do rynku pracy i usług publicznych w Polsce. Obecnie jeszcze trudno

^a Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy.

ocenić ilu uchodźców jeszcze przybędzie, ilu zatrzyma się w Polsce na dłużej, ile z tych osób podejmie pracę i na jak długo. Spodziewać się jednak należy, że nowa sytuacja geopolityczna (w tym sankcje nałożone na Rosję, jako agresora) będzie mieć poważne zarówno krótko, jak i długofalowe konsekwencje gospodarcze i społeczne (także demograficzne) – nie tylko dla Ukrainy, ale także dla Polski i innych krajów, w tym pozaeuropejskich.

2. Zasoby pracy

Zasoby pracy, w tym podaż pracy, są ściśle uwarunkowane sytuacją demograficzną danego kraju, wynikającą zarówno z ruchu naturalnego, jak też migracji wewnętrznych i zagranicznych. W przypadku tak specyficznego rynku, jakim jest rynek pracy, przedmiotem dostosowywania się w ramach nieustająco zachodzących „transakcji rynkowych” jest ludzka praca, nierozzerwalnie związana z człowiekiem jako jej wytwórcą, ale i korzystającym z pracy innych. Wymiana odbywa się pomiędzy potencjalnymi pracownikami a pracodawcami. Osoby pracujące i bezrobotne¹, oferując swoje usługi i czas decydują o podaży pracy, natomiast pracodawcy oferując miejsca pracy, zgłaszają tym samym popyt na pracę.

Z punktu widzenia zarówno podażowej, jak i popytowej strony rynku pracy istotna jest zarówno liczebność, jak i struktura demograficzno-społeczna i zawodowa ludności. Ważną rolę odgrywa tu struktura ludności według płci i wieku. Mówiąc o zasobach pracy, odwołujemy się do danych o ludności, opartych na bieżących bilansach wykorzystujących informacje o urodzeniach, zgonach i migracjach. Co 10 lat mamy możliwość weryfikacji danych o populacji w oparciu o dane narodowych spisów powszechnych ludności i mieszkań (NSP).

Według wstępnych wyników najnowszego spisu ludności, w dniu 31 marca 2021 r. w Polsce mieszkało 38 179,8 tys. osób (w tym 51,5% stanowiły kobiety). W ciągu dekady liczba ludności zmniejszyła się o ok. 332 tys., tj. o 0,9%, przy czym proporcje według płci nie uległy zasadniczej zmianie (liczba kobiet była mniejsza o 187,8 tys., tj. 0,9%, a mężczyzn – o 144,4 tys., tj. 0,8%).

W dużo większym stopniu zmniejszyła się natomiast subpopulacja osób w wieku produkcyjnym – w porównaniu z 2011 r. ubyło 1,9 mln osób, tj. 7,7%, co miało istotny wpływ na zmiany w strukturze całej populacji ludności według wieku (tabl. 1).

¹ Bezrobotną jest osoba, która nie ma pracy, ale aktywnie jej poszukuje i jest gotowa ją podjąć natychmiast lub w nieodległym okresie (lub już znalazła pracę i czeka na jej rozpoczęcie).

Wstępne wyniki spisu wykazały, że pomiędzy 2011 a 2021 rokiem:

- zmniejszył się odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym (z 18,7% do 18,2%) oraz produkcyjnym (z 64,4% do 60,0%), przy czym odnotowano większy spadek udziału osób w wieku mobilnym (o 2,4 p.proc.) niż produkcyjnym niemobilnym (o 2,0 p.proc.);
- wyraźnie zwiększył się odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym – z 16,9% do 21,8%, tj. o prawie 5 p.proc. Oznacza to, że w ciągu dekady przybyło ponad 1,8 mln osób w tej grupie wieku (w efekcie – w 2021 r. już częściej niż co 5 mieszkaniec Polski miał ponad 60 lat).

Tabl. 1. Ludność według ekonomicznych grup wieku (stan w dniu 31 marca) – dla 2021 r. wyniki wstępne

Wyszczególnienie	2011	2021		2011	2021
	w tys.		2011=100	w %	
Ogółem	38 511,8	38 179,8	99,1	100,0	100,0
W wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat)	7202,3	6956,4	96,6	18,7	18,2
W wieku produkcyjnym (18–59/64 lata) ^a	24 797,4	22 886,4	92,3	64,4	60,0
w tym w wieku:					
mobilnym (18–44 lata)	15 418,9	14 347,4	93,1	40,0	37,6
niemobilnym (45–59/64 lata) ^a	9378,5	8539,0	91,0	24,4	22,4
W wieku poprodukcyjnym (60/65+) ^b	6512,1	8337,0	128,0	16,9	21,8

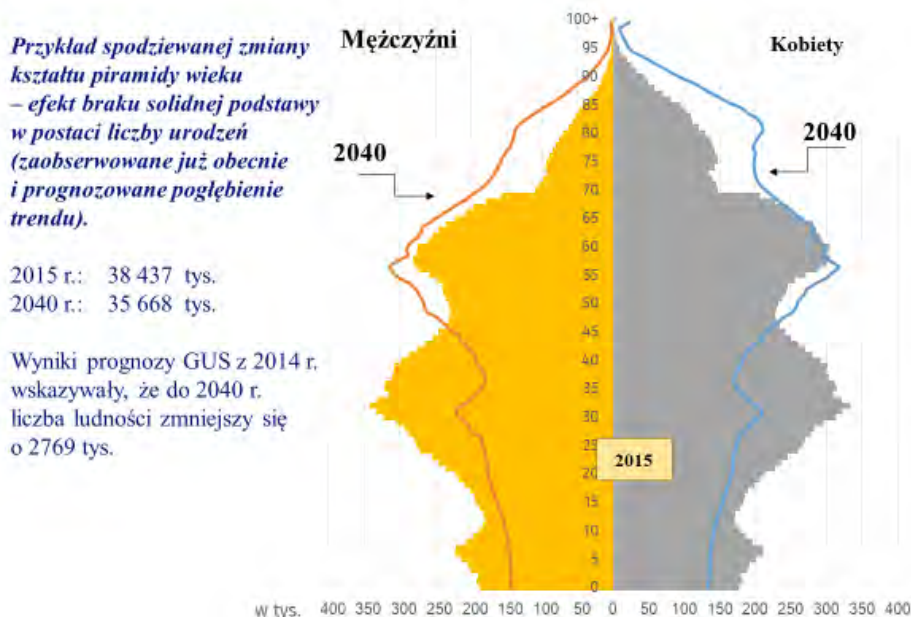
a Górna granica wieku produkcyjnego (w tym niemobilnego): kobiety – 59 lat, mężczyźni – 64 lata. b Dolna granica wieku poprodukcyjnego: kobiety – 60 lat, mężczyźni – 65 lat.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny ([GUS] 2022).

Pierwsze wyniki spisu ludności z 2021 r. potwierdziły zatem obserwowany proces starzenia się ludności, sygnalizowany już wcześniej przez demografów. Wcześniej wskazywały na to wyniki prognoz ludności przygotowywane przez GUS (2014a, 2014b), jak i organizacje międzynarodowe.

Na wyk. 1 zaprezentowano nałożone na siebie piramidy ludności (uwzględniające płeć i roczniki wieku) oparte na wynikach prognozy dla lat 2015 i 2040.

Wykr. 1. Piramida ludności dla lat 2015 i 2040



Źródło: GUS (2014a).

Prognoza ta ulegnie aktualizacji z wykorzystaniem najnowszych danych spisowych, jednak już teraz analiza danych bieżących i projekcji liczby ludności na kolejne lata daje podstawę do wnioskowania o skali i strukturze populacji stanowiącej zasoby pracy, która także podlegać będzie procesowi starzenia.

3. Wykorzystanie (zagospodarowanie) zasobów pracy.

Ile osób faktycznie pracuje?²

Na początku warto zauważyć, że często mówiąc o „zasobach pracy”, utożsamia się to pojęcie z ludnością w wieku produkcyjnym (w Polsce: od 18 roku życia do granicy wieku emerytalnego), jednakże faktem jest, że aktywnymi na rynku pracy są także

² Zaprezentowane w tej części dane pochodzą z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), realizowanego przez GUS w cyklu kwartalnym. W chwili opracowywania tego artykułu są już dostępne wyniki BAEL dla wszystkich czterech kwartałów 2021 roku. Jednakże z uwagi na fakt, że od 2021 r. w badaniu tym zmodyfikowano definicję osoby pracującej i brak jest pełnej porównywalności danych z okresami wcześniejszymi, to na potrzeby tego artykułu zdecydowano zaprezentować dane BAEL dla lat sprzed tej zmiany, jako ostatni prezentując rok 2020, ponieważ był to rok w którym ogłoszono pandemię COVID-19, mającą także wpływ na sytuację na rynku pracy, to w części wyników, w celach poglądowych, zaprezentowano także dane dotyczące 2019 roku. Dane dla lat 2010 i 2011 to nawiązanie do sytuacji na rynku pracy w okresie zbliżonym do poprzedniego spisu ludności i mieszkań.

zarówno osoby młodsze, jak i osoby, które osiągnęły wiek emerytalny. W praktyce nigdy nie udaje się uaktywnić na rynku pracy całych zasobów ludzkich. I temu zjawisku poświęcona będzie dalsza część artykułu. Ma to na celu zobrazowanie, ile osób faktycznie wykonuje pracę zawodową, przyczyniając się do wytworzenia dochodu narodowego i tym samym przejmuje na siebie zadanie utrzymania (w pozytywnym sensie tego słowa) pozostałej części społeczeństwa.

Wśród ogółu ludności stanowiącej zasoby pracy, podaż pracy stanowią te osoby, które podejmują konkretne działania, aby być aktywnymi na rynku pracy (już znalazły i podjęły pracę lub są w trakcie jej aktywnego poszukiwania). Dla zobrazowania jaki odsetek ludności stanowi podaż pracy stosuje się współczynnik aktywności zawodowej (tabl. 2).

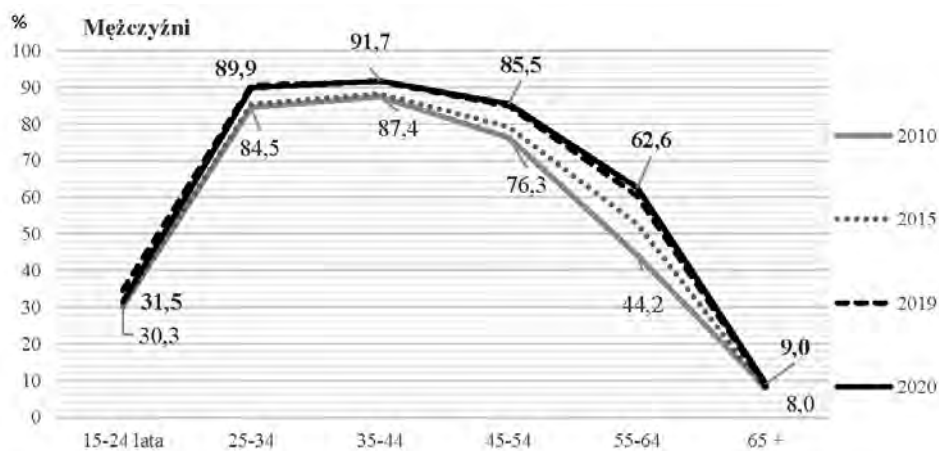
Z kolei wskaźnik zatrudnienia informuje, jaki odsetek w ludności stanowią pracujący; wskaźnik ten jest z reguły niższy niż współczynnik aktywności zawodowej (gdyż wśród aktywnych zawodowo są jeszcze ujmowani bezrobotni). Im mniejsza jest ta różnica tym lepiej zagospodarowane są realne zasoby pracy (Zgierska, 2018).

Tabl. 2. Aktywność ekonomiczna ludności w IV kwartale (przeciętna w okresie)

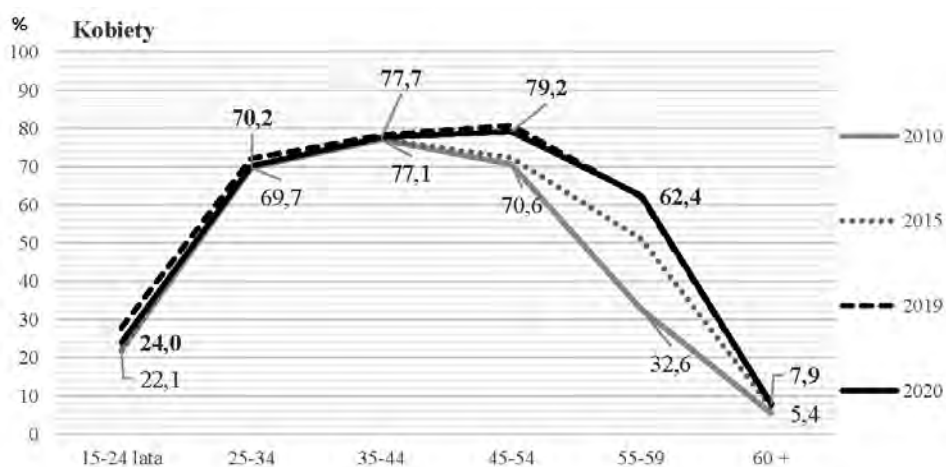
Wyszczególnienie	2011			2020		
	ogółem	mężczyźni	kobiety	ogółem	mężczyźni	kobiety
W wieku 15 lat i więcej						
Współczynnik aktywności zawodowej (%)	55,7	64,2	48,0	56,5	65,4	48,4
Wskaźnik zatrudnienia (%)	50,3	58,5	42,8	54,7	63,4	46,8
W wieku produkcyjnym						
Współczynnik aktywności zawodowej (%)	72,5	76,6	67,9	78,1	82,4	73,2
Wskaźnik zatrudnienia (%)	65,3	69,7	60,4	75,6	79,9	70,8

Źródło: GUS (2012, 2020b).

W IV kwartale 2020 r. nieco więcej niż połowę osób w wieku 15 lat i więcej stanowili aktywni zawodowo. Duża rozpiętość widoczna jest przy uwzględnieniu podziału na płeć (kobiety aktywne zawodowo stanowią ok. 48% ogólnej populacji kobiet w wieku 15 lat i więcej; w populacji mężczyzn w tej grupie wieku odsetek aktywnych zawodowo kształtuje się na poziomie ok. 65%). Udział populacji pracujących w ogólnej liczbie ludności w analogicznej grupie wieku jest nieco niższy niż w przypadku aktywnych zawodowo. W ciągu prawie dekady oba omawiane wskaźniki wzrosły, przy czym w większym stopniu dotyczyło to wskaźników zatrudnienia, a uwzględniając płeć – bardziej wzrosły wskaźniki wyznaczone dla mężczyzn. W przypadku osób w wieku produkcyjnym omawiane wskaźniki są znacząco wyższe niż dla populacji w wieku 15 lat i więcej, i dotyczy to obu płci, co widać również na wykř. 2 i 3.

Wykr. 2. Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn według wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2011, 2016, 2020a, 2020b).

Wykr. 3. Wskaźnik zatrudnienia kobiet według wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2011, 2016, 2020a, 2020b).

Najwyższe wskaźniki zatrudnienia notowane są dla mężczyzn w wieku 35–44 lata, natomiast w populacji kobiet największe udziały pracujących dotyczą kobiet w wieku 45–54 lata (odpowiednio 89,9% i 79,2% w IV kwartale 2020 r.). Zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn widoczne jest znaczące zwiększenie się odsetka pracujących dla populacji w wieku niemobilnym, w tym głównie przedemerytalnym.

Pomimo tych pozytywnych efektów, krzywa obrazująca rozkład wskaźnika zatrudnienia wyraźnie wskazuje, że w żadnej z grup ludności według wieku pracujący nie stanowią 100%. Informacje te nabierają jeszcze znaczenia, gdy zderzymy te

wskaźniki z danymi o zmianach w liczebności poszczególnych grup ludności według wieku. Z prognoz ludności wynika bowiem, że zmniejszać się będą subpopulacje o dotychczas wysokiej aktywności zawodowej, a przybywać będzie ludności w grupach wieku, w których aktywność zawodowa jest wygaszana.

Również w ramach samej populacji określanej jako „pracujący” kapitał ludzki nie jest wykorzystany w pełnym zakresie, co może wynikać zarówno z wykonywania pracy tylko na część etatu, bądź czasowego niewykonywania pracy. Przyczyną może być urlop (różne jego warianty), choroba, ale też przyczyny leżące po stronie zakładu pracy lub czynników zewnętrznych, jak niesprzyjające warunki atmosferyczne, przerwy w dostawach kluczowych składników produkcji, czy inne okoliczności. Można zatem uznać, że nawet wśród populacji pracujących (osób posiadających pracę) istnieją jeszcze potencjalne rezerwy „czasu pracy”, które w przyszłości można wykorzystać. Odrębnym zagadnieniem wartym monitorowania jest też niedopasowanie strukturalne kwalifikacji i umiejętności pracownika do wymogów na danym stanowisku (niedobór lub nadmiar kwalifikacji), co także wpływa na niepełne wykorzystanie istniejących zasobów.

Przykładem nieprzewidywalnego czynnika zewnętrznego, który miał istotny wpływ na rynek pracy było pojawienie się w Polsce wirusa SARS-CoV-2. Ogłoszenie w Polsce w marcu 2020 r. stanu epidemii i jednoczesne podjęcie działań mających na celu ochronę zdrowia i życia obywateli poskutkowało zaburzeniem dotychczasowych trendów, w tym wynikających z sezonowości polskiego rynku pracy. Wprowadzane restrykcje związane z izolacją społeczną przejawiały się też w ogólnym ograniczeniu działalności poszczególnych branż, co z kolei miało wpływ na inne sektory gospodarki, tworzące sieć naczyń połączonych. Jednocześnie interwencja państwa w postaci uchwalenia szeregu specustaw tworzących tzw. Tarcze Antykryzysowe umożliwiła wdrożenie rozwiązań mających na celu ochronę miejsc pracy i dochodów ludności (m.in. możliwość korzystania z tzw. przestojów ekonomicznych, ale też wsparcie dla pracowników w sytuacji m.in. zamykania szkół i przedszkoli poprzez wypłacanie dodatkowych zasiłków opiekuńczych). Jednocześnie należy przyznać, że nowe okoliczności wymusiły niejako przyspieszenie cyfryzacji i – w tych segmentach gospodarki, gdzie to było możliwe – wprowadzono na szeroką skalę wykonywanie pracy na odległość.

Pogłębiona analiza sytuacji na rynku pracy w trakcie pandemii COVID-19 zaprezentowana została w raporcie GUS (2021b). W artykule przedstawiono natomiast tylko niektóre elementy syntezy, pozwalające zobrazować, jak te konkretne okoliczności wpłynęły na populację pracujących i jaka część tej zbiorowości faktycznie wykonywała pracę, i w jakim wymiarze.

W 2020 r. w porównaniu z analogicznymi okresami rok sprzed, „efektu pandemii COVID-19” był zauważalny zarówno w populacji kobiet, jak i mężczyzn, chociaż

zmiany te miały nieco inny przebieg. W poszczególnych kwartałach większe różnice rok do roku dotyczyły aktywności ekonomicznej kobiet, co miało też związek ze zwiększaniem lub zmniejszaniem ograniczeń dotyczących dostępności do instytucji opieki nad dzieckiem, a także nauką zdalną lub powrotem dzieci do szkół w trybie tradycyjnym. Jednocześnie pandemia COVID-19 wpłynęła negatywnie przede wszystkim na sytuację zawodową osób młodych, napotykających na ograniczenia w poszukiwaniu pierwszej pracy lub utrzymaniu pracy dotychczasowej, często wykonywanej w oparciu o umowy czasowe, w branżach usługowych, które najbardziej ucierpiały w wyniku nałożonych restrykcji związanych m.in. z przebywaniem w miejscach skupisk ludzkich. Obrazuje to mniejsza niż rok wcześniej liczba pracujących i niższe wskaźniki zatrudnienia, jak też większa zbiorowość biernych zawodowo.

Wpływ pandemii COVID-19 na rynek pracy widoczny był już w dwóch ostatnich tygodniach marca 2020 r. i dotyczyło to przede wszystkim zmian w strukturze populacji pracujących, m.in.:

- znacząco wzrósł odsetek pracujących, którzy czasowo nie wykonywali swojej pracy (19,0%; podczas gdy w całym I kwartale 2020 r. odsetek ten wyniósł 8,1%; a w I kwartale 2019 r. – 5,2%). Najczęściej wymienianym powodem była przerwa w działalności zakładu pracy – w dwóch ostatnich tygodniach marca dotyczyło to 6,6% ogółu pracujących (w całym I kwartale 2020 r. – 1,3%, w I kwartale 2019 r. – 0,2%). W drugiej kolejności wskazywano na „inne przyczyny”, które swoim zakresem obejmowały m.in. opiekę nad dziećmi – tę grupę przyczyn wskazało 4,6% pracujących (w całym I kwartale 2020 r. analogiczny odsetek wyniósł 0,9%, a w I kwartale 2019 r. – 0,1%); w tabl. 3 zaprezentowano, jak te wskaźniki kształtowały się dla mężczyzn i kobiet;
- istotnie zwiększyła się populacja pracujących w niepełnym wymiarze czasu oraz zbiorowość osób wykonujących swoją pracę zawodową w domu. Odsetek pracujących, którzy zwykle wykonywali swoją pracę zawodową w domu ukształtował się na poziomie 14,2% (w całym I kwartale 2020 r. – 6,4%; a rok wcześniej – 4,8%).

Powyższe zjawiska, nieobserwowane w takiej skali w poprzednich latach, które można powiązać ze zmianami w organizacji pracy spowodowanymi pandemią COVID-19, były też charakterystyczne dla kolejnych kwartałów 2020 r., jednak różniły się one intensywnością.

Tabl. 3. Pracujący, w tym mający pracę, ale jej nie wykonujący^a według przyczyn i płci

Wyszczególnienie a – w tysiącach b – w % ogółu pracujących	2019				2020				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Mężczyźni									
Pracujący ogółem	a	9001	9084	9204	9171	9103	9051	9148	9148
Pracujący, którzy mieli pracę, ale jej nie wykonywali (ani w głównej ani w dodatkowej pracy)	a	275	357	582	360	477	769	513	472
..... w tym z powodu:	b	3,1	3,9	6,3	3,9	5,2	8,5	5,6	5,2
choroby	b	1,2	1,4	1,3	1,3	1,6	1,8	1,0	1,9
urlopu ^b	b	1,2	2,2	4,6	2,0	1,8	1,8	3,9	2,0
przerwy w działalności zakładu pracy ...	b	0,2	0,0	0,1	0,2	1,1	3,4	0,3	0,5
inne (w tym sprawowanie opieki)	b	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	1,2	0,2	0,4
Kobiety									
Pracujący ogółem	a	7273	7399	7415	7297	7322	7223	7364	7407
Pracujący, którzy mieli pracę, ale jej nie wykonywali (ani w głównej ani w dodatkowej pracy)	a	578	668	1032	591	859	1193	1042	739
..... w tym z powodu:	b	7,9	9,0	13,9	8,1	11,7	16,5	14,1	10,0
choroby	b	2,3	2,0	2,3	2,1	2,7	2,7	1,8	2,9
urlopu ^b	b	1,5	2,5	7,6	1,8	2,5	1,9	7,9	2,1
przerwy w działalności zakładu pracy ...	b	0,2	0,1	0,3	0,1	1,5	5,1	0,4	1,0
inne (w tym sprawowanie opieki)	b	0,2	0,3	0,2	0,4	1,4	3,3	0,4	0,8

a Dotyczy badanego tygodnia w kwartale. b Łącznie urlop płatny i bezpłatny.

Źródło: GUS (2021).

W II kwartale 2020 r. zaobserwowano największe zmiany w aktywności ekonomicznej ludności, wynikające z uwarunkowań towarzyszących walce z pandemią COVID-19. Populacja pracujących (16 274 tys. osób) była mniejsza o 210 tys., tj. o 1,3% w porównaniu z II kwartałem 2019 r., a wobec I kwartału 2020 r. zmniejszyła się o 151 tys., tj. o 0,9%. Populacja uległa ograniczeniu, ale jednocześnie znacząco zwiększyły się liczebności subpopulacji opisanych powyżej przy charakterystyce I kwartału, m.in.: czasowo niewykonyjący pracy, pracujący krócej niż zwykle z przyczyn związanych z zakładem pracy.

W III kwartale 2020 r. zmniejszono restrykcje, w efekcie czego liczba pracujących uległa niewielkiemu zwiększeniu względem poprzedniego kwartału, a jednocześnie obniżyły się odsetki osób niewykonyjących pracy z powodu przestojów ekonomicznych, ale także chorób pracowników oraz tzw. „innych przyczyn”, w ramach których mieści się opieka nad dziećmi – należy tu jednak zaznaczyć, że omawiane odsetki pomimo wyraźnego zmniejszenia się względem II kwartału 2020 r., to jednak nadal były co najmniej dwukrotnie większe niż w analogicznym okresie 2019 r. (z wyjątkiem urlopów).

Wybrane dane o pracujących i czasie pracy w IV kwartale 2020 r. (GUS, 2020b, 2021).

- Liczba pracujących w wieku 15 lat i więcej: 16 555 tys.,
 - 55,3% – mężczyźni, 44,7% – kobiety
 - 95,5% w wieku produkcyjnym (15 818 tys.)
 - 93,5% w pełnym wymiarze (15 475 tys.), 6,5% w niepełnym (1080 tys.);
- Na 1000 osób pracujących przypadało 828 osób bez pracy w wieku 15 lat i więcej (zarówno bezrobotnych, jak i biernych zawodowo);
- Średnia liczba godzin przepracowanych w badanym tygodniu we wszystkich miejscach pracy – 38,2 godzin (39,5 godziny mężczyźni, 36,7 godzin kobiety), w tym w głównym miejscu pracy – 37,6 godzin;
- 1211 tys. osób (tj. 7,3% ogółu pracujących) posiadało pracę, ale jej nie wykonywało w badanym tygodniu;
- 93 tys. osób pracowało krócej niż zwykle w pracy głównej z przyczyn związanych z zakładem pracy;
- 1609 tys. osób (tj. 9,7% wszystkich pracujących) wykonywało zazwyczaj swoją pracę w domu, (a więc częściej niż tylko okazjonalnie); wśród tej zbiorowości 1038 tys. osób (tj. 64,5%) pracowało w domu z powodu sytuacji związanej z pandemią COVID-19 (spośród nich 1009 tys. osób wykonywało swoje obowiązki zawodowe w formie pracy zdalnej).

W IV kwartale 2020 r., z uwagi na kolejną falę pandemii COVID-19, ponownie zaostrzono restrykcje, w tym m.in. kolejny raz zamknięto szkoły, zwiększono ograniczenia w działalności gastronomii, zbiorowego zakwaterowania, obiektów handlowych typu galerie. Mimo tego liczba osób pracujących (16 555 tys. osób) zwiększyła się zarówno w porównaniu z poprzednim kwartałem, jak i analogicznym sprzed roku (odpowiednio: o 43 tys. i o 88 tys. osób). Ponadto:

Liczba osób posiadających pracę, ale jej niewykonyjących wyniosła 1211 tys. (co stanowiło 7,3% ogółu pracujących). W ramach tej zbiorowości nieco częściej niż co czwarta osoba (323 tys., tj. 26,7%) wskazała, że miało to bezpośredni związek z pandemią COVID-19.

Populacja osób, które formalnie miały nadal status pracującego, ale nie wykonywały pracy z powodu przerwy w działalności zakładu pracy liczyła 121 tys. (w tym dla 100 tys. przerwa ta związana była bezpośrednio z pandemią COVID-19) i stanowiła dwukrotność zaobserwowanej w poprzednim kwartale.

Populacja osób pracujących krócej niż zwykle w pracy głównej z przyczyn związanych z zakładem pracy liczyła 93 tys. osób i nieznacznie zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego kwartału, natomiast była istotnie większa w odniesieniu do sytuacji sprzed roku (wówczas populacja ta liczyła 21 tys. osób). W ramach opisywanej zbiorowości – 80 tys. osób (tj. 86,0%) wskazało, że sytuacja ta miała bezpośredni związek z pandemią COVID-19.

Duże znaczenie dla utrzymania poziomu zatrudnienia w 2020 r., w tym z uwagi na okoliczności wywołane pandemią COVID-19 miał rodzaj działalności prowadzonej przez firmę. W porównaniu z okresem sprzed pandemii zaobserwowano bowiem zarówno zmniejszanie, jak i zwiększanie się populacji osób mających pracę (w zależności od branży).

Największą dynamikę zmian rok do roku, prezentującą zmniejszenie populacji pracujących, zaobserwowano w sekcji zakwaterowanie i gastronomia. Sytuacja w tej sekcji wyraźnie była związana z utrzymującymi się obostrzeniami związanymi z pandemią COVID-19 oraz dużymi ograniczeniami w możliwości prowadzenia działalności w ramach tej sekcji. Ponadto zmniejszenie liczby pracujących miało miejsce także w sekcjach: przetwórstwo przemysłowe, handel, naprawa pojazdów samochodowych, administrowanie i działalność wspierająca, górnictwo i wydobywanie, działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją, obsługa rynku nieruchomości. Skala zmian względem 2019 r. była różna w zależności od kwartału.

Należy też zauważyć, że w przypadku firm działających w ramach większości z wymienionych rodzajów działalności, na i tak już zmniejszoną populację pracujących nałożyło się czasowe niewykonywanie pracy lub zmniejszenie wymiaru czasu pracy, o których wspomniano powyżej, co w efekcie wpłynęło na ograniczenie wolumenu przepracowanych godzin.

Na wielkość populacji pracujących (posiadających pracę) w całym okresie obowiązywania „tarcz antykryzysowych” wpływ miały prawdopodobnie klauzule zapisane w umowach o uzyskanie świadczeń postojowych, warunkujące konieczność utrzymania zatrudnienia, ale też determinacja samych przedsiębiorców odnosząca się do konieczności przetrzymania trudnego okresu i w miarę możliwości niepozbywanie się kadr, których potem nie byłoby łatwo odbudować, gdy minie sytuacja kryzysowa.

Zwiększenie liczby pracujących w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. odnotowano natomiast w ramach działalności należących do sekcji: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (przede wszystkim w rolnictwie indywidualnym), transport i gospodarka magazynowa, budownictwo, edukacja, opieka zdrowotna i pomoc społeczna, pozostała działalność usługowa, dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami, rekultywacja oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę.

W 2020 r. – w porównaniu z sytuacją rok wcześniej – skróceniu uległ przeciętny tygodniowy czas pracy (dotyczy osób, które pomimo pandemii nadal pracę wykonywały). Zmniejszenie to dotyczyło pierwszej połowy 2020 r. – w I kwartale o ok. 40 minut (z 38 h 40 min do 37,0 h), w II kwartale o 25 min. Znaczące skrócenie tygodniowego czasu pracy w 2020 r. wobec analogicznego okresu 2019 r. miało miejsce w rodzajach działalności należących do sekcji zakwaterowanie i gastronomia (w I kwartale przepracowano średnio mniej o 1 h 40 min, krócej przepracowano

także w II i III kwartale – o 4 h 20 min oraz o prawie 2 h) w górnictwie i wydobywaniu (w kwartałach I–III mniej o prawie 1 h, a w IV kwartale o 1 h 10 min tygodniowo). Minimalnie wydłużyły się natomiast przeciętne tygodniowe godziny pracy w opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (w III i IV kwartale o prawie 20 min i o ok. 10 min).

4. Podsumowanie

Wstępne wyniki spisu ludności z 2021 r. potwierdziły znaczące zmiany w strukturze ludności Polski według wieku, wskazujące na toczący się proces starzenia się ludności, sygnalizowany już wcześniej przez demografów na bazie wyników z bieżących bilansów i przewidywany w ramach opracowywanych projekcji na kolejne dekady. Analiza danych o ludności daje podstawę do wnioskowania o populacji stanowiącej zasoby pracy, która także podlegać będzie tym samym procesom.

W żadnej z subpopulacji stanowiących potencjalne zasoby pracy i wyróżnionych pod względem 10-letnich grup wieku, zasób ludzki nie jest wykorzystany w pełnym zakresie, co obrazują zarówno współczynniki aktywności zawodowej, jak i wskaźniki zatrudnienia. Informacje te nabierają jeszcze większego znaczenia, gdy zdamy sobie sprawę, że – jak wynika z prognoz – w przyszłości zmniejszać się będą subpopulacje o dotychczas wysokiej aktywności zawodowej, a przybywać będzie ludności w grupach wieku, w których aktywność zawodowa jest wygaszana. Skutkować będzie to m.in.: zwiększaniem się odsetka osób w wieku niemobilnym i poprodukcyjnym, zwiększaniem się współczynnika obciążenia demograficznego, i związane z tym przewidywane pogorszenie relacji liczby niepracujących przypadających na 1000 pracujących.

Również w ramach samej populacji określanej jako „pracujący” kapitał ludzki nie jest wykorzystany w pełnym zakresie, co może wynikać zarówno z wykonywania pracy tylko na część etatu, bądź czasowego niewykonywania pracy. Można zatem uznać, że nawet wśród populacji pracujących istnieją jeszcze potencjalne rezerwy „czasu pracy”, które w przyszłości można wykorzystać. Obserwacje rynku pracy w czasie pandemii COVID-19 potwierdziły, że grupami bardziej narażonymi na potencjalne zawirowania na rynku pracy są osoby młode, bez doświadczenia zawodowego, a także kobiety, które w większej części przejmują na siebie prace opiekuńcze nad dziećmi lub osobami dorosłymi wymagającymi opieki (o czym warto pamiętać w sytuacji prognozowanych starzejących się zasobów pracy), które często pracowały w najbardziej dotkniętych pandemią sektorach gospodarki. Uwagę należy także poświęcić zasobom pracy tkwiącym w populacji osób z niepełnosprawnościami, dla których współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia są niższe niż dla całej zbiorowości osób w wieku 15 lat i więcej, o czym świadczą wyniki bieżących badań GUS (w tym wyniki BAEL). Więcej szczegółów i danych statystycznych na ten

temat dostarczą kolejne wyniki narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań z 2021 r., uwalniane systematycznie przez GUS w miarę ich opracowywania.

Jednocześnie należy też zauważyć, że w trakcie pandemii COVID-19 wiele firm i pracowników dostosowało się w innowacyjny sposób do zmieniających się warunków, m.in. podnosząc swoje kompetencje cyfrowe i przechodzenie na pracę zdalną lub przebranżawiając się, co było koniecznością i potrzebą chwili. Niektóre z firm w większym stopniu zaczęły też wdrażać rozwiązania technologiczne zastępujące pracę ludzką, rozwija się też gig economy, sektor platform internetowych pozwalających na kojarzenie podaży i popytu na pracę. Część z tych wprowadzonych w trakcie pandemii rozwiązań prawnych i technologicznych prawdopodobnie już zostanie i zmieni także przyszły rynek pracy. Rozpowszechnienie się pracy zdalnej /hybrydowej pozwoli na efektywniejsze zarządzanie czasem (np. automatyzacja niektórych czynności umożliwiłaby alokowanie pracowników do innych zadań).

Jeżeli chcemy sprostać wyzwaniom, jakie nas czekają w przyszłości, to należy szukać sposobów zarówno na powiększenie zasobów (imigracje, reemigracje, zwiększenie dzietności), jak i zwiększanie stopnia wykorzystania kapitału ludzkiego, którym jako kraj już dysponujemy. Wyzwaniem będzie zarówno kształcenie nowych (lub przebranżowienie istniejących) kadr na potrzeby wdrażania innowacyjnych rozwiązań w firmach, zapewnienie bezpieczeństwa pracy przez platformy internetowe, ale też integracja i aktywizacja osób z niepełnosprawnościami oraz przygotowanie kadr zapewniających odpowiedni komfort życia dla poszczególnych grup ludności w sytuacji nadchodzących zmian, w tym nieuchronnego starzenia populacji (zawody medyczne, geriatryka, opieka i wsparcie osób starszych i samotnych) czy też integracji z imigrantami.

Wnioski dla kształtujących politykę przyszłego rynku pracy:

- monitorowanie i wyprzedzające diagnozowanie potrzeb zmieniającego się rynku pracy zarówno po stronie różnych grup ludności, jak i pracodawców;
- kształcenie (nowych i przebranżowienie istniejących) kadr na potrzeby
 - dopasowania rynku pracy w związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi (zawody medyczne, w tym związane z geriatricą; zawody „opiekuńcze” – opieka i wsparcie/integracja osób starszych i samotnych; wsparcie dla rodziców i opiekunów dzieci),
 - wdrażania innowacyjnych rozwiązań technologicznych w firmach i gospodarstwach domowych;
- wspieranie elastycznych form pracy oraz wdrażania technologii umożliwiających pogodzenie pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych;
- wspieranie integracji różnych grup, zarówno międzypokoleniowych, jak też np. imigrantów, aktywizacja osób z niepełnosprawnościami;

- wdrażanie rozwiązań pozwalających na efektywne wykorzystanie w firmach potencjału/kapitału ludzkiego, co w kontekście niedoborów rąk do pracy powinno ułatwić właściwe zarządzanie czasem (np. automatyzacja niektórych czynności umożliwiłaby alokację pracowników do innych zadań).

Bibliografia

- Główny Urząd Statystyczny. (2011). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2010 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-i-iv-kwartał-2010-r,4,5.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2012). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2011 r.* https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_aktyw_ekonom_ludn_IVkw_2011.pdf.
- Główny Urząd Statystyczny. (2014a). *Prognoza ludności na lata 2014–2050.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2014b). *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/sytuacja-demograficzna-osob-starszych-i-konsekwencje-starzenia-sie-ludnosci-polski-w-swietle-prognozy-na-lata-2014-2050,18,1.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2016). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2015 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iv-kwartał-2015-roku,4,19.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2020a) *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2019 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iv-kwartał-2019-roku,4,36.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2020b). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2020 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iv-kwartał-2020-roku,4,40.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021). *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/wybrane-aspekty-rynku-pracy-w-polsce-aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-przed-i-w-czasie-pandemii-covid-19,11,1.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021.* <https://stat.gov.pl/spisy-powszechno/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/informacja-o-wstepnych-wynikach-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021,1,1.html>.
- Zgierska, A. (2018). Aktywność ekonomiczna ludności Polski na tle krajów Unii Europejskiej – aktualny stan, podstawowe tendencje oraz zróżnicowanie według głównych cech strukturalnych. W: J. Hrynkiewicz, J. Witkowski J., A. Potrykowska (red.), *Demograficzne i systemowe uwarunkowania polityki zatrudnienia* (s. 30-63). Rządowa Rada Ludnościowa. <https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnosciowa/publikacje-rzadowej-rady-ludnosciowej/demograficzne-i-systemowe-uwarunkowania-polityki-zatrudnienia>.

Demograficzne uwarunkowania rynku pracy w Polsce

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest analiza porównawcza oraz dynamiki wybranych wskaźników demograficznych w Polsce w latach 1991–2021 oraz ocena ich oddziaływania na rynek pracy. Polski rynek pracy w ciągu ostatnich trzech dekad podlegał bardzo silnym zmianom – w ciągu zaledwie kilkunastu lat – w okresie 2004–2021 – Polska, z państwa o najwyższej stopie bezrobocia spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej stała się państwem o najniższej wartości tego wskaźnika. Przyczyną tych zmian był przede wszystkim szybki wzrost, a po 2010 r. spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Obserwowany obecnie liczony w milionach osób ubytek potencjalnych zasobów siły roboczej doprowadził do rekordowo niskiej stopy bezrobocia oraz wystąpienia niedoborów pracowników. W tej trudnej dla pracodawców i gospodarki sytuacji konieczne jest uwolnienie rezerw siły roboczej, m.in. poprzez wzrost aktywności zawodowej kobiet oraz wzrost wydajności pracy w bardzo niski wydajnych sektorach gospodarki. Spodziewany jest również dalszy masowy napływ obcokrajowców, którzy zasilać będą podaż pracy. Według prognoz demograficznych populacja w wieku 18–59/64 będzie się w ciągu najbliższych dekad zmniejszała, a jej spadek znacznie przyspieszy od 2040 r., kiedy obecny dziś na rynku pracy rekordowo liczny wyż demograficzny zacznie osiągać wiek emerytalny.

Badanie oparto o międzynarodowe dane udostępniane przez Eurostat, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny i Bank Światowy oraz dane krajowe o stopie bezrobocia rejestrowanego i liczbie ludności w wieku produkcyjnym publikowane przez Główny Urząd Statystyczny. Dodatkowo skorzystano z przygotowanych przez Eurostat prognoz liczebności populacji Polski.

^a Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3019-1587>.

Sytuacja na polskim rynku pracy w okresie ostatnich trzech dekad była zdeterminowana czynnikami popytowymi oraz podażowymi. Oddziaływanie czynników popytowych, przede wszystkim wzrostu gospodarczego, pozytywnie stymulowało poziom zatrudnienia – polska gospodarka rozwijała się w analizowanym okresie relatywnie stabilnie i jako jedyna w Europie w ciągu niemal trzydziestoletniego okresu nie zanotowała recesji¹. Czynniki oddziałujące na podaż pracy w znacznym stopniu były pochodną specyficznej struktury wiekowej polskiego społeczeństwa – występowaniem dwóch wyżów demograficznych – roczników urodzonych po II wojnie światowej oraz w latach 80. ubiegłego stulecia. Wśród głównych tendencji demograficznych oddziałujących na polski rynek pracy wyróżnić należy: dynamiczne zmiany populacji w wieku produkcyjnym, starzenie się społeczeństwa, emigrację siły roboczej oraz występujący od kilku lat napływ zagranicznych pracowników z kierunku wschodniego, w szczególności z Ukrainy.

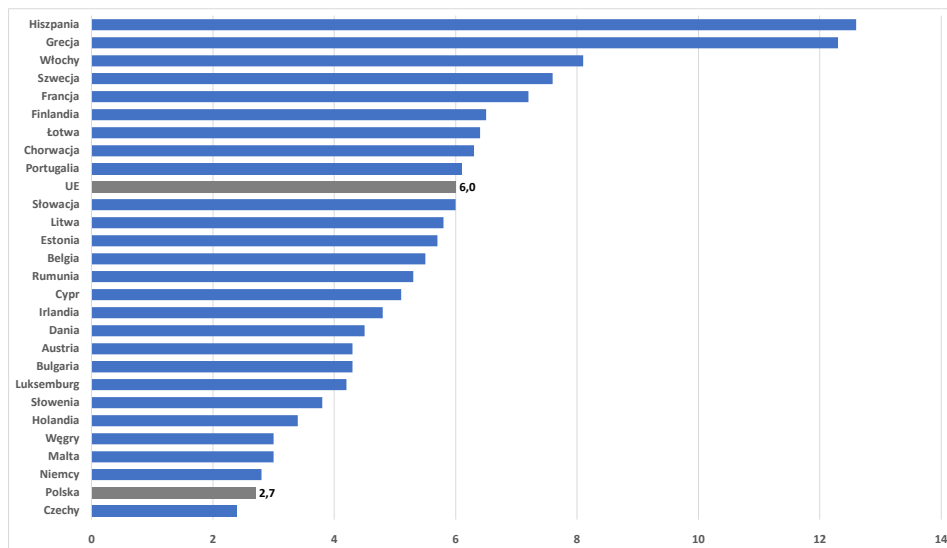
2. Populacja w wieku produkcyjnym

W bieżącym stuleciu siła zmian na polskim rynku pracy była bez precedensu nie tylko w nowożytnej historii Polski, ale również Europy. Na przestrzeni zaledwie 17 lat, w okresie 2004–2021, Polska, z kraju o zdecydowanie najwyższej stopie bezrobocia spośród wszystkich państw UE (przekraczającej 20%), stała się krajem o najniższej wartości tego wskaźnika. Obecnie, w czerwcu 2022 r., stopa bezrobocia wynosząca 2,7% jest drugą najniższą w UE i kształtuje się na historycznie najniższym poziomie odkąd prowadzi się w Polsce pomiar tego wskaźnika według metodologii międzynarodowej (*labour force survey*) (wykr. 1). Najważniejszą determinantą zarówno rekordowo wysokiej, jak i rekordowo niskiej stopy bezrobocia była i jest specyficzna struktura wiekowa polskiego społeczeństwa i wynikające z niej zmiany populacji w wieku produkcyjnym. Wydaje się, że pozostałe determinanty demograficzne bezrobocia – międzynarodowe i wewnętrzne przepływy siły roboczej, wskaźniki aktywności zawodowej oraz poziom dopasowania kwalifikacyjnego siły roboczej do popytu na pracę zgłaszanego przez pracodawców odgrywały w ciągu ostatnich dziesięcioleci drugoplanową rolę. Obserwowana w niektórych krajach dominacja czynników popytowych w kształtowaniu zmienności stopy bezrobocia nie występowała w analizowanym okresie w Polsce, ze względu na bardzo stabilny wzrost gospodarczy i wynikającą stąd relatywną odporność poziomu zatrudnienia w naszym kraju na międzynarodowe kryzysy gospodarcze (np. w 2009 r.). Zmiany zapotrzebowania pracodawców na siłę roboczą oddziaływały wprawdzie na stopę bezrobocia, jednak

¹ Wśród czynników popytowych badacze poddają analizie prozatrudnieniowe oddziaływanie wzrostu gospodarczego, wybranych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy oraz regulacji kształtujących.

ich wpływ na wartość tego wskaźnika był dalece słabszy niż średnio- i długookresowe zmiany zachodzące po stronie podaży pracy².

Wykr. 1. Stopa bezrobocia w Unii Europejskiej w czerwcu 2022 r.



Źródło: Eurostat (2022a).

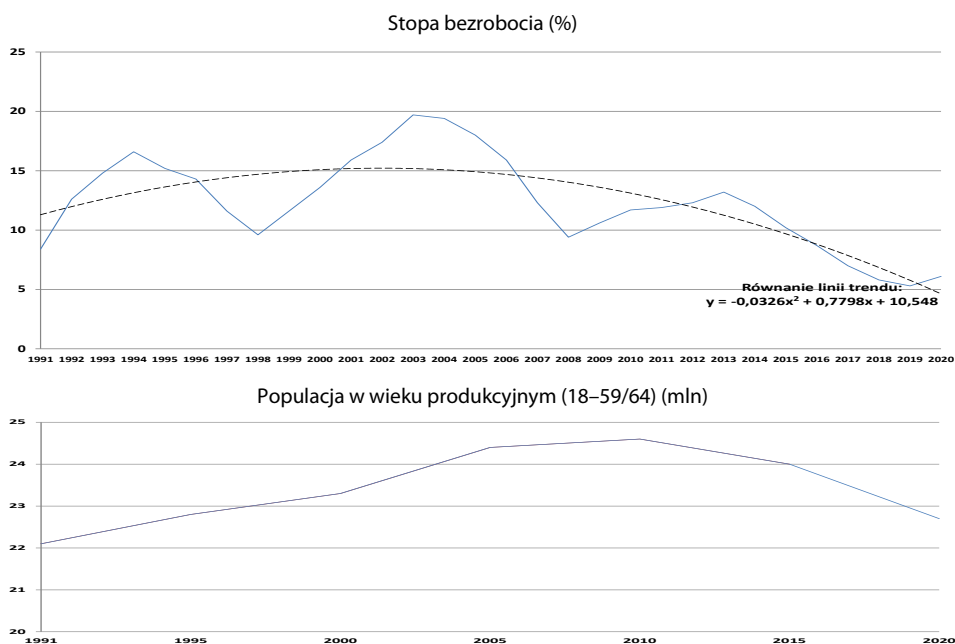
Struktura wiekowa ludności Polski charakteryzuje się występowaniem dwóch silnych wyżów demograficznych – osób urodzonych w okresie powojennym oraz w latach 80. ubiegłego stulecia. Jak wcześniej wspomniano, to właśnie ta specyficzna struktura wieku jest przyczyną silnych wahań liczby ludności w wieku produkcyjnym – wzrostu przed 2010 r. oraz spadku po 2010 r. Gwałtowny wzrost podaży pracy przed 2010 r. wynikał z osiągnięcia dorosłości i wejścia na rynek pracy młodszego wyżu demograficznego przy relatywnie niskiej liczebności roczników osiągających wiek emerytalny (powojenny wyż demograficzny ciągle zasilał jeszcze rynek pracy). W okresie zaledwie jednej dekady, w latach 1996–2005, liczba ludności w wieku 18–59/64 zwiększyła się o niemal 2 mln osób, co doprowadziło do osiągnięcia przez stopę bezrobocia w Polsce w 2004 r. historycznie rekordowo wysokiego dla naszego kraju oraz najwyższego w Unii Europejskiej poziomu 20%. Od 2010 r. obserwuje się nadwyżkę liczby osób osiągających wiek emerytalny nad rocznikami wchodzącymi na rynek pracy. Wiek produkcyjny opuszcza powojenny wyż, natomiast zasoby siły

² Analiza przeprowadzona przez Oczkiewego (2016, 2021a) wykazała, że stopa bezrobocia w Polsce charakteryzuje się dziesięcioletnią cyklicznością, uwarunkowaną poziomem skumulowanego wzrostu produktu krajowego brutto. Szczytowym wartościom stopy bezrobocia w latach 1993, 2003 oraz 2013 towarzyszył okres spowolnienia gospodarczego, natomiast lata, w których stopa bezrobocia osiągała lokalne minima: 1998, 2008 oraz 2019 poprzedzane były bezpośrednio okresami, w których występował wysoki, ponad 5-procentowy wzrost gospodarczy.

robotycznej zasila pokolenie niżej demograficznego urodzone w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz dwutysięcznych. Skutkuje to silnym spadkiem populacji w wieku produkcyjnym. W latach 2010–2020 uśredniona wartość ubytku liczby ludności w tej grupie wiekowej wynosi ok. 200 tys. osób rocznie, co daje w sumie spadek o ok. 2 mln osób.

Na wyk. 2 zestawiono przebieg stopy bezrobocia rejestrowanego oraz populacji w wieku produkcyjnym. Długookresową tendencję zmian stopy bezrobocia oznaczono wielomianowym trendem drugiego stopnia. Porównanie dynamiki w czasie obu zmiennych pozwala sformułować wniosek, że zmiany liczby ludności wieku produkcyjnym wpływają istotnie na sytuację na rynku pracy i w decydującym stopniu przyczyniły się one do osiągnięcia przez stopę bezrobocia rejestrowanego obu ekstremalnych wartości – niemal 20% w 2003 r.³ oraz nieco ponad 5% w 2019 r.

Wykr. 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego oraz populacja w wieku produkcyjnym w Polsce w latach 1991–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2020, 2021b).

Znaczącym skutkiem tendencji demograficznych na polskim rynku pracy (poza wspomnianym silnym spadkiem stopy bezrobocia) jest występowanie w ostatnich

³ Przywoływane wcześniej w opracowaniu wartości stopy bezrobocia w Polsce dla 2004 r. przekraczające 20% dotyczyły danych porównywalnych międzynarodowo z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności – BAEL (*labour force survey*).

latach na masową skalę niedoborów pracowników. Badanie przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej wykazało, że niemal 50% polskich pracodawców reprezentujących przemysł przetwórczy wskazało niedobory siły roboczej jako czynnik ograniczający poziom produkcji. Dla porównania, analogiczny odsetek dla 6 wysoko rozwiniętych krajów UE (Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Holandia i Dania) wyniósł zaledwie 10% (European Commission, 2019). Trudności w pozyskaniu wykwalifikowanej siły roboczej ograniczają również istotnie ekspansję inwestycyjną polskich przedsiębiorstw – aż 82% z nich wskazało tę przyczynę jako jedną z głównych barier przy podejmowaniu decyzji dotyczących nowych inwestycji w 2020 r. (EIB, 2020)⁴. Największe trudności z rekrutacją odpowiednich kadr zgłaszają firmy sektora budowlanego i przemysłu przetwórczego.

3. Międzynarodowe przepływy siły roboczej

Zasoby siły roboczej w Polsce zależą w znacznym stopniu od międzynarodowych przepływów pracowników. Charakterystyczną cechą Polski jest fakt, że jest ona jednocześnie krajem emigracji i imigracji. Emigrację Polaków obserwuje się od wielu dziesięcioleci i w różnych okresach historycznych była ona stymulowana bardziej czynnikami politycznymi lub ekonomicznymi. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. przebywało za granicą 2 mln 239 tys. Polaków. Najnowsza fala emigracji została zapoczątkowana akcesją naszego kraju do Unii Europejskiej w 2004 r. We wczesnych latach członkostwa jedynie trzy dotychczasowe kraje UE: Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli nowych państw członkowskich, w tym Polski. Skutkiem tej liberalnej polityki imigracyjnej był masowy napływ pracowników z Polski, w większości do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Główny Urząd Statystyczny szacuje, że w ciągu pierwszego dziesięciolecia naszego członkostwa w UE wyemigrowało z Polski około 1 mln osób (GUS, 2014). Bezpośrednio przed akcesją sytuacja na polskim rynku pracy była skrajnie niekorzystna – stopa bezrobocia osiągała rekordowo wysoki poziom przekraczający 20%. Odpływ za granicę miliona osób nie pozostał bez wpływu na krajowy rynek pracy. Chociaż część badaczy zwracała wówczas uwagę na negatywne skutki emigracji młodych i wykształconych Polaków, to jej wpływ na polski rynek pracy należy uznać za pozytywny – pozwoliła ona ograniczyć potężną dysproporcję pomiędzy popytem a podażą pracy. We wczesnych latach dwutysięcznych bezrobocie, w szczególności długookresowe oraz bezrobocie wśród osób młodych, było największym problemem społecznym w naszym kraju. Podejmowane wówczas wysiłki w ramach aktywnej polityki rynku pracy przynosiły bardzo ograniczone skutki. Skokowe zmniejszenie

⁴ Przed recesją spowodowaną pandemią COVID-19 odsetek polskich firm zgłaszających trudności z pozyskaniem kadr był jeszcze wyższy i wynosił 91% (EIB 2019).

podaży pracy zbliżyło rynek pracy do poziomu równowagi – w pierwszych latach członkostwa stopa bezrobocia zaczęła szybko spadać. Po pierwszej dekadzie członkostwa w UE początkowo wysokie odpływy siły roboczej zaczęły stopniowo wygasać jako rezultat poprawy poziomu życia i korzystnej sytuacji na rynku pracy w Polsce. W ostatnich latach zanotowano nawet ujemną emigrację netto w bilansie przepływów pomiędzy Polska w Unią Europejską. Według GUS w 2020 r. za granicą przebywało o 179 tys. mniej obywateli naszego kraju niż w 2019 r. W samej Wielkiej Brytanii liczba Polaków w spadła w 2020 r. o 164 tys. (24,2%) (GUS, 2021a). Obecnie głównym krajem docelowym dla polskich pracowników pozostają Niemcy (60%), gdzie dominuje emigracja czasowa i sezonowa. Kolejne miejsca, ze znacznie niższymi udziałami, zajmują Holandia i Wielka Brytania (OECD, 2020).

Nowym zjawiskiem na polskim rynku pracy jest zapoczątkowany w połowie poprzedniej dekady masowy napływ pracowników z zagranicy. Przez dziesięciolecia Polska była jednym z najbardziej homogenicznych krajów w Europie pod względem zróżnicowania narodowościowego populacji i zasobów siły roboczej. Wynikało to z jednej strony z niskiej atrakcyjności naszego kraju jako miejsca docelowego dla obcokrajowców (niski poziom wynagrodzeń, niski poziom życia, brak wsparcia w postaci instrumentów polityki społecznej), z drugiej zaś z restrykcyjnej polityki imigracyjnej prowadzonej przez kolejne polskie rządy. Z danych Eurostatu wynika, że jeszcze w 2015 r. w Polsce przebywało około 110 tys. cudzoziemskich rezydentów, co stanowiło ok. 0,3% populacji i stawiało nasz kraj na jednym z ostatnich miejsc w UE (Górny i in., 2019). Ostatnia dekada przyniosła w tym obszarze przełom. W odpowiedzi na pojawiające się niedobory pracowników dokonano liberalizacji polityki imigracyjnej wobec wybranych krajów: Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawii, Gruzji oraz Armenii. Otwarcie rynku pracy w połączeniu z dobrą koniunkturą spowodowały bezprecedensowy masowy napływ pracowników ze Wschodu. Polska, z kraju emigracji przekształciła się w wiodący kraj imigracji. Nasz kraj wyróżnia na tle innych europejskich państw docelowych fakt, że notuje się u nas niemal wyłącznie czasową imigrację pracowniczą, w przeciwieństwie do przepływów uchodźczych (ta sytuacja uległa zmianie w ciągu ostatnich kilku miesięcy) lub w ramach łączenia rodzin. Skala napływu zagranicznej siły roboczej do Polski jest tak duża, że ze względu na liczbę czasowych imigrantów pracowniczych nasz kraj zajmuje pierwsze miejsce na świecie. Polska wyprzedza w tym zestawieniu takie potęgi gospodarcze i posiadające wieloletnią tradycję imigracji kraje jak Stany Zjednoczone i Niemcy. W 2018 r. napływ czasowych pracowników z zagranicy przekroczył w naszym kraju poziom 1,1 mln osób, czyli niemal tyle samo, ile w sumie pozyskały Stany Zjednoczone

i Niemcy (OECD, 2020)⁵. Głównymi krajami pochodzenia imigrantów na polskim rynku pracy poza Ukrainą z udziałem 64%, są Białoruś i Indie.

Najnowsze zmiany w obszarze imigracji do Polski związane są z masową ucieczką ukraińskiej ludności cywilnej przed konfliktem zbrojnym spowodowanym agresją ze strony Federacji Rosyjskiej rozpoczętą 24 lutego 2022 r. Ta fala imigracji przekroczyła już liczebnie wszystkie poprzednie i osiągnęła poziom kilku milionów osób, niemal wyłącznie kobiet z dziećmi oraz osób starszych. Mimo że obecna fala ma charakter uchodźczy (nie pracowniczy), z pewnością oddziałuje ona i będzie oddziaływała również na rynek pracy. Jest jednak obecnie zbyt wcześnie, aby ocenić skalę tego wpływu. Tym bardziej, że w najbliższej przyszłości możliwy jest dalszy napływ uchodźców, ale również sytuacja odwrotna – masowe powroty na Ukrainę w przypadku poprawy bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej za naszą wschodnią granicą. Przy całym dramatyzmie związanym z obecną falą imigracji, z pewnością pozytywnie z punktu widzenia rynku pracy, gospodarki, ale i samych imigrantów należy ocenić fakt, że tak ogromny i nieoczekiwany napływ obcokrajowców wydarzył się akurat w momencie rekordowo niskiej stopy bezrobocia w Polsce. Podobny napływ w sytuacji wysokiego bezrobocia spowodowałby znacznie silniejsze napięcia społeczne oraz trudniejszą adaptację imigrantów na rynku pracy i w społeczeństwie.

4. Rezerwy siły roboczej

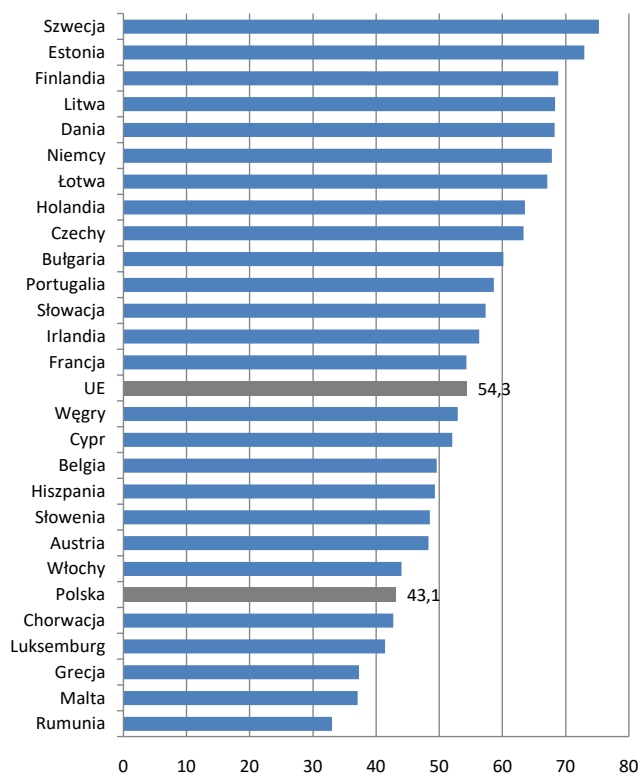
Szacuje się, że w Polsce występują znaczne rezerwy siły roboczej związane z relatywnie niską aktywnością zawodową kobiet, w szczególności w wieku 55 lat i więcej oraz nisko wydajnym zatrudnieniem w sektorze rolniczym. W obu tych obszarach zanotowano w ostatnich kilku latach zmiany w kierunku poprawy wykorzystania potencjału podaży pracy. Kontynuacja tych pozytywnych tendencji pozwoliłaby zasilić zasoby podaży pracy nawet dodatkowym milionem osób. Stopa zatrudnienia kobiet w wieku 55–64 lat jest w naszym kraju o ponad 11 p.proc. niższa niż średnio dla wszystkich krajów Unii Europejskiej (wykr. 3). Najwyższe stopy zatrudnienia w tej grupie, przekraczające 70%, notuje się w Szwecji i Estonii, a najniższe, nie przekraczające 40%, w Rumunii, Grecji i na Malcie⁶. Nawet pomijając kraje skandynawskie tradycyjnie świetnie radzące sobie z tworzeniem warunków dla wysokiej aktywności zawodowej kobiet, należy zwrócić uwagę na fakt, że dystans naszego kraju do sąsiednich Czech i Litwy przekracza 20 p.proc. Niski w Polsce udział pracujących kobiet w wieku 55 lat i więcej jest w głównej mierze rezultatem najniższego spośród wszystkich krajów UE wieku emerytalnego – 60 lat. Osiągnięcie wieku emerytalnego przez

⁵ Podobne szacunki skali napływu obcokrajowców przedstawia Główny Urząd Statystyczny oraz Ośrodek Badań nad Migracjami przy Uniwersytecie Warszawskim.

⁶ Jak wspomniano w ostatnich dwóch latach zaobserwowano w naszym kraju poprawę aktywności zawodowej kobiet w wieku 55 lat i więcej. Jeszcze w 2019 r. Polska, podobnie jak Rumunia, Grecja i Malta, również zaliczała się do państw o wartości tego wskaźnika poniżej 40%.

kobietę nie wyklucza dalszego jej zatrudnienia, jednak dane wskazują, że większość kobiet decyduje się na rezygnację z aktywności zawodowej i zasila szeregi osób biernych zawodowo. Jest to zjawisko niekorzystne z punktu widzenia rynku pracy, w szczególności w sytuacji pogłębiających się niedoborów pracowników.

Wykr. 3. Stopa zatrudnienia kobiet w wieku 55–64 lat w krajach Unii Europejskiej w 2021 r.



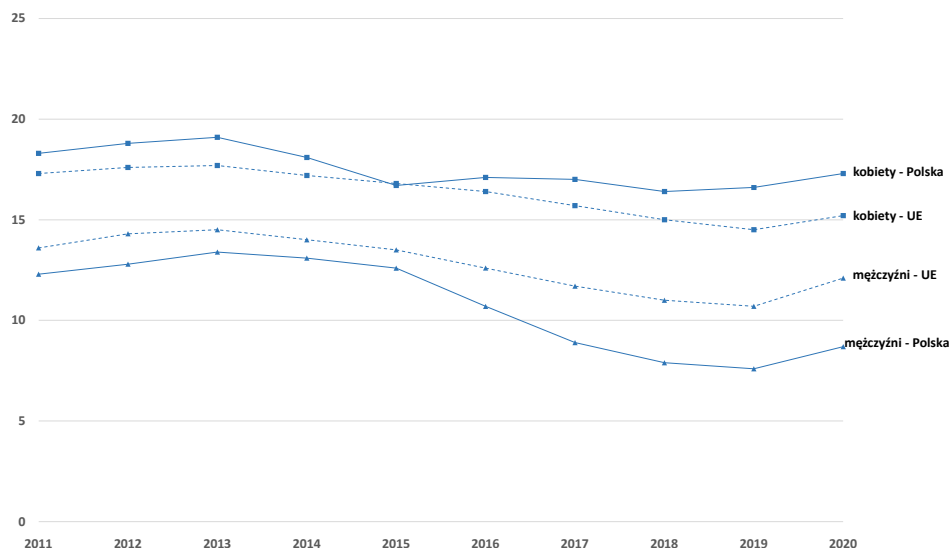
Źródło: Eurostat (2022b).

Niską aktywność zawodową kobiet w wieku 55–64 lat można postrzegać jako występowanie rezerwy w postaci niewykorzystanej podaży pracy. Populacja kobiet w tej grupie wiekowej liczy ponad 2 mln osób. Gdyby w naszym kraju udało się osiągnąć wskaźnik zatrudnienia w tej grupie na poziomie państw skandynawskich, Niemiec lub państw bałtyckich, to zasoby siły roboczej zwiększyłyby się o około pół miliona. Przyczyniłoby się to znacząco do złagodzenia występujących niedoborów pracowników.

Część badaczy zajmujących się polskim rynkiem pracy zwraca uwagę, że przyczyną nadwyżkowej bierności zawodowej młodych Polek może być również funkcjonowanie programu świadczeń na wychowanie dziecka „Rodzina 500 plus” (Magda,

Kiełczewska, Brandt (2018), Krajewski, Zalega (2020), Gajewicz (2019))⁷. Negatywne oddziaływanie zasiłku 500 plus na aktywność zawodową kobiet mogło dotyczyć w szczególności wczesnego wariantu tego świadczenia wprowadzonego w 2016 r., który zakładał utratę świadczenia na pierwsze dziecko w sytuacji podjęcia zatrudnienia i przekroczenia określonego w przepisach progu dochodowego. Rzeczywiście, według danych Eurostatu, od 2016 r. w Polsce wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 25–49 lat (przybliżony wiek matek wychowujących dzieci) obniżył się i w kolejnych latach pozostawał na poziomie o około jeden – półtora p.proc. niższym (spadek z 80,4% w 2015 r. do 79% w 2017 r.). Pewnym uzupełnieniem tej analizy może być również zestawienie dostępnych w Eurostacie danych na temat liczebności grupy NEET (*not in employment nor in education and training*). Odsetek osób w wieku 15–29 lat, które nie pracują i jednocześnie nie uczą się, ani nie uczestniczą w szkoleniach wynosi średnio w UE 13,2%. Nasz kraj z wartością tego wskaźnika na poziomie 13,1% plasuje się niemal dokładnie na poziomie średniej unijnej. We wszystkich krajach UE odsetek osób NEET jest wyższy w populacji kobiet niż mężczyzn, co z pewnością ma związek z macierzyństwem i obciążeniem obowiązkami związanymi z opieką nad dziećmi. Charakterystyczną cechą Polski jest jednak znacząco wyższa niż średnio w UE różnica pomiędzy odsetkiem NEET wśród kobiet (17,3%) niż w populacji mężczyzn (9,1%). Dysproporcja ta jest w naszym kraju jedną z najwyższych w UE i pozostaje ona ponad dwukrotnie wyższa niż przeciętnie w UE. Z przebiegu zmienności wskaźników zaprezentowanych na wyk. 4 wynika, że przełomowym momentem był właśnie 2016 r. Jeszcze w 2015 r. Polska nie różniła się istotnie pod względem odsetka NEET w grupie kobiet i mężczyzn od średniej unijnej. Po 2015 r. nastąpił w naszym kraju silny spadek udziału NEET wśród mężczyzn, podczas gdy odsetek kobiet NEET nie zmienił się (na tle spadającej wartości tego wskaźnika wśród młodych kobiet w UE) (por. Oczki, 2021b).

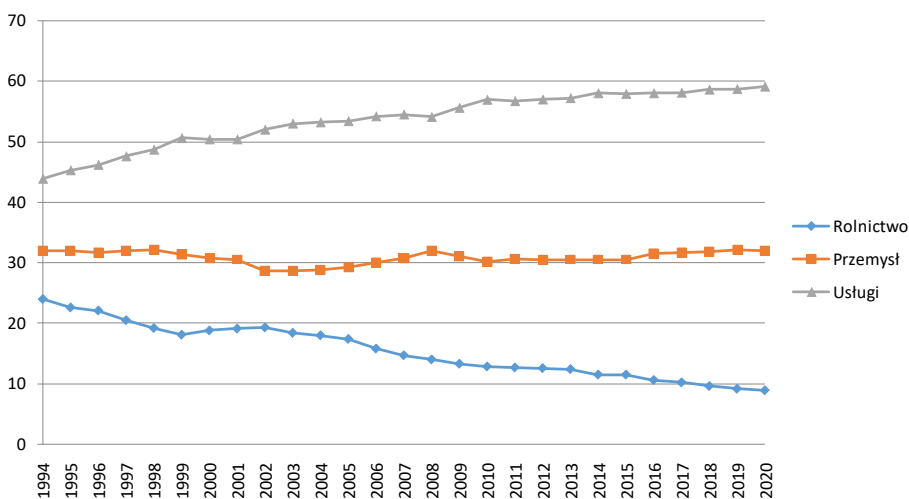
⁷ Na istotną negatywną zależność pomiędzy zasiłkami wychowawczymi a aktywnością zawodową młodych matek wskazuje również Schirle (2015). Autor wykorzystuje w swojej analizie dane z kanadyjskiego rynku pracy.

Wykr. 4. Odsetek młodzieży NEET w Polsce i Unii Europejskiej ze względu na płeć

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat (2022b).

Innym rezerwuarem potencjalnej podaży pracy są osoby nieefektywnie zatrudnione w sektorze rolnym. Polskę charakteryzuje wysoki odsetek siły roboczej zatrudnionej w tym sektorze – około 8%, przy jego udziale w tworzeniu PKB na poziomie ok. 2,5%⁸. Udział polskiej siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie systematycznie spada (wykr. 5), jednak poziom tego wskaźnika wciąż pozostaje trzecim najwyższym w Unii Europejskiej, po Rumunii i Grecji, oraz dwukrotnie wyższym niż średnia UE. Kontynuacja tej tendencji spadkowej spowoduje wzrost potencjalnych zasobów pracy dostępnych dla sektorów przemysłowego i usługowego nawet o pół miliona osób.

⁸ Przetawione dane świadczą o bardzo niskiej wydajności pracy w polskim sektorze rolnym. Już na poziomie PKB ogółem we wszystkich sektorach w przeliczeniu na jednego zatrudnionego obserwuje się w naszym kraju kilkukrotnie niższą wydajność w porównaniu z najzamożniejszymi krajami UE. Dodatkowa nieefektywność polskiego rolnictwa na tle innych sektorów polskiej gospodarki wskazuje na jeszcze większą zapaść tego sektora w porównaniu z wysoce wydajnymi sektorami rolnymi w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie wskaźniki udziału rolnictwa w zatrudnieniu i tworzeniu PKB nie odbiegają od siebie istotnie.

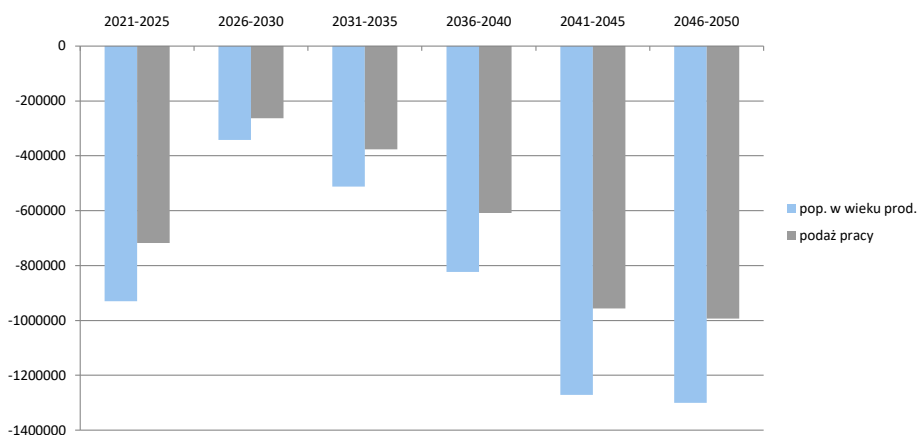
Wykr. 5. Zatrudnienie w sektorach polskiej gospodarki w latach 1994–2020 (w %)

Źródło: World Bank (2022).

5. Przyszłe tendencje demograficzne

Bardzo niskie wskaźniki dzietności notowane w Polsce od lat 90. ubiegłego stulecia skutkują w długim okresie spadkiem liczby ludności i starzeniem się społeczeństwa. Już obecnie powodują one stopniowe kurczenie się populacji w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym. Według prognoz demograficznych Eurostatu sytuacja analogiczna do tej obserwowanej w latach 1995–2005, kiedy przyrastała w Polsce liczba ludności w wieku produkcyjnym, nie powtórzy się. W całym horyzoncie predykcji – do 2050 r. populacja w wieku produkcyjnym będzie systematycznie spadała (wykr. 6). Notowane obecnie wysokie ujemne tempo zmian na poziomie niemal miliona osób w pięcioletnim okresie 2021–2025 nieco wyhamuje w kolejnej dekadzie 2026–2035, by potem ponownie przyspieszyć. Największe spadki liczby ludności w wieku 18–59/64 będą występowały w okresie, kiedy obecny dziś na rynku pracy wyż demograficzny osób w wieku około 40 lat zacznie osiągać wiek emerytalny. Już za niespełna 20 lat rozpocznie się dekada, w której obserwowane będzie bezprecedensowe zmniejszenie się populacji w wieku produkcyjnym – o niemal 2,6 mln osób. Równomierne rozłożenie tego spadku w okresie 2041–2050 oznacza, że co roku nadwyżka osób osiągniętych wiek emerytalny nad rocznikami wchodzącymi na rynek pracy będzie wynosiła ok. 260 tys. osób⁹.

⁹ Część badaczy wskazuje, że w wyniku spodziewanego w przyszłości nasilenia się imigracji do Polski tempo spadku podaży pracy oraz tempo starzenia się społeczeństwa będzie niższe niż wynika to z dostępnych dziś prognoz (por. Anacka i Janicka (2018)).

Wykr. 6. Prognoza zmian populacji w wieku produkcyjnym oraz podaży pracy w Polsce

Uwaga. Przy szacowaniu podaży pracy założono stałe wskaźniki aktywności zawodowej osobno w populacji kobiet i mężczyzn.

Źródło: Eurostat (2022b).

Kurczenie się populacji w wieku produkcyjnym jest poważnym wyzwaniem stojącym przed przedsiębiorstwami oraz, szerzej, gospodarką. O ile obserwowany od 2010 r. spadek zapoczątkowany był w sytuacji dwucyfrowego poziomu stopy bezrobocia i występował w tamtym okresie pewien bufor w postaci ponad trzech mln osób poszukujących pracy, to spodziewane w najbliższych latach wielosettysięczne spadki liczebności zasobów pracy będą miały miejsce przy skrajnie niskiej stopie bezrobocia. Obecnie nie występują proste rezerwy po stronie podażowej w postaci osób gotowych w krótkim czasie podjąć zatrudnienie. Nie można oczekiwać, że wzorem okresu poprzedniego zadziała tu prosty mechanizm równoważenia rynku pracy poprzez spadek stopy bezrobocia. W obecnej sytuacji, przy założeniu scenariusza braku dopływu zagranicznej siły roboczej, mechanizmy rynkowe doprowadziłyby do dynamicznego wzrostu wynagrodzeń i nadmiernego wzrostu kosztów pracy prowadzących do pogorszenia się rentowności firm, ograniczenia skali ich działalności lub rezygnacji z nowych inwestycji. W skali makro realizacja takiego scenariusza doprowadziłaby do spowolnienia gospodarczego lub recesji. W celu uniknięcia tej niekorzystnej sytuacji w krótkim i średnim okresie wymagane jest podjęcie działań w kierunku:

- uwolnienia rezerw siły roboczej w postaci wzrostu aktywności zawodowej kobiet m.in. poprzez podniesienie wieku emerytalnego; działanie to wydaje się nieuchronne biorąc pod uwagę fakt, że większość krajów UE planuje wydłużanie okre-

su aktywności zawodowej, a wszystkie te kraje już obecnie mają wyższy wiek emerytalny kobiet niż Polska;

- przesunięcia części zasobów pracy z rolnictwa do sektora przemysłowego i usługowego;
- pozyskania jeszcze większej liczby pracowników z zagranicy.

Gdyby udało się w Polsce osiągnąć wartości wskaźników: zatrudnienia kobiet 55 plus oraz udziału siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie na poziomach średniej europejskiej, to zasoby siły roboczej, które można by wykorzystać w sektorach przemysłu i usług wzrosłyby o około milion osób.

W długim okresie – trzech najbliższych dekad – spadek populacji w wieku produkcyjnym będzie znacznie wyższy i wyniesie w sumie ok. 5 mln osób. Jest to okres na tyle długi, że pozwoli na modernizację polskiej gospodarki i przeprowadzenie w polskich przedsiębiorstwach procesów automatyzacji, robotyzacji oraz komputeryzacji. Wzrost wydajności pracy umożliwi przedsiębiorstwom prowadzenie działalności przy znacznie niższym niż obecnie zaangażowaniu siły roboczej w przeliczeniu na jednostkę wartości dodanej. Podsumowując, nawet tak duży spadek dostępnych zasobów siły roboczej nie musi oznaczać negatywnych następstw, pod warunkiem, że podmioty gospodarcze odpowiednio się do tej zmiany przystosują.

6. Podsumowanie

W okresie trzech ostatnich dekad sytuacja na polskim rynku pracy mierzona stopą bezrobocia była zdeterminowana przede wszystkim przez trendy demograficzne. Silny wzrost populacji w wieku 18–59/64 w szczególności w okresie 2000–2005 doprowadził do historycznie najwyższego w Polsce oraz najwyższego w Unii Europejskiej ponad dwudziestoprocentowego poziomu stopy bezrobocia. Po 2010 r. liczebność populacji w wieku produkcyjnym zaczęła się dynamicznie zmniejszać, co w ciągu zaledwie kilkunastu lat doprowadziło spadku stopy bezrobocia o 17 p.proc. do najniższego poziomu w UE. Obecnie wartość tego wskaźnika na poziomie 2,7% lokuje nasz kraj na drugim miejscu wśród 27 państw UE. Kurczenie się potencjalnych zasobów pracy powoduje występowanie niedoborów pracowniczych, które, dzięki radykalnej liberalizacji polityki imigracyjnej Polski w ostatnich latach, pokrywane są napływem zagranicznych pracowników, w przeważającej części z Ukrainy. Polska, z kraju emigracji, stała się światowym liderem pod względem liczby czasowych imigrantów pracowniczych.

Prognozy demograficzne wskazują na dalszy szybki spadek populacji w wieku produkcyjnym – w ciągu najbliższych 2 dekad o 2,5 mln, natomiast do 2050 r.

o 5 milionów¹⁰. Uzupelnienie tak duzego ubytku potencjalnych zasobow siły roboczej bedzie wymagało podjęcia dzialań stymulujacych aktywność zawodową kobiet i bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych zasobow pracy (wzrost wydajności pracy). Zaprezentowane w opracowaniu analizy wskazują, że osiągnięcie wiekszego zaangażowania krajowych zasobow pracy w wymienionych obszarach mogłoby skutkowac wzrostem dostepnych zasobow pracy o około milion osob. W dluzszym horyzoncie czasowym konieczne wydaje się jednak dodatkowe uzupelnienie zasobow siły roboczej poprzez pozyskanie jeszcze wiekszej liczby pracownikow z zagranicy oraz zastosowanie w polskiej gospodarce na szeroką skalę wysoko wydajnych technik wytwarzania i świadczenia uslug zastepujacych pracą ludzką pracą maszyn.

Bibliografia

- Anacka, M., Janicka, A. (2018). Prognoza ludności dla Polski na podstawie ekonometrycznej prognozy strumieni migracyjnych. *Wiadomości Statystyczne*, 63(8).
- Bolonek, R. (2008). Przyczyny i implikacje wzrostu bez zatrudnieniowego w Polsce w latach 1995–2005 w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej. W: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, z. nr 12. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- EIB (2019). *EIB Group survey on investment and investment finance 2019. Country overview: Poland*. European Investment Bank, Luxembourg, https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2019_poland_en.pdf, (Dostęp: 22.01.2021).
- EIB (2020). *EIB Group survey on investment and investment finance 2020. Country overview: Poland*, European Investment Bank, Luxembourg, https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2020_poland_en.pdf, (Dostęp: 22.01.2021).
- European Commission (2019). *Business and Consumer Survey Database*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/business-and-consumer-surveys_en, (Dostęp: 5.01.2021).
- Eurostat (2022a). *Euroindicators*, 88/2022 – 1 August 2022 (Dostęp: 6.06.2022).
- Eurostat (2022b). *Eurostat Database*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.
- Gajewicz, M. (2019). Aktywność zawodowa kobiet a świadczenie wychowawcze. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 1(544).
- Górny, A., Kołodziejczyk, K., Madej, K., Kaczmarczyk, P. (2019). Nowe obszary docelowe w migracji z Ukrainy do Polski. Przypadek Bydgoszczy i Wrocławia na tle innych miast. *CMR Working Papers*, 118/176.

¹⁰ Należy tu zwrócić uwagę, że szacowane w niniejszym opracowaniu oczekiwane niedobory siły roboczej opierają się wyłącznie na podstawie analizy strony podaźowej rynku pracy. Wydaje się jednak bardzo prawdopodobne, że wzrost gospodarczy w naszym kraju w ciągu najbliższych dekad spowoduje zwiększenie się zapotrzebowania pracodawców na dodatkowe zasoby pracy. Gdyby np. założyć, że do 2050 r. popyt na pracę wzrośnie o 2 miliony wówczas oczekiwany niedobór siły roboczej będzie wynosił nie 5, a 7 milionów osób.

- Główny Urząd Statystyczny. (2014). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2019*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2019,2,13.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Rocznik Demograficzny 2020*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2020,3,14.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021a). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020*. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/2/14/1/informacja_o_rozmiarach_i_kierunkach_czasowej_emigracji_z_polski_w_latach_2004-2020.pdf.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021b). *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2021*. Pobrane 2 marca 2021 r. z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html>.
- Jadamus-Hacura, M., Melich-Iwanek, K. (2014). *Bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy – przykład Polski*. W: A.S. Barczak, M. Miskiewicz-Nawrocka M. (red.). *Badania ekonometryczno-statystyczne w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Krajewski, K., Zalega, T. (2020). The “Family 500+” programme versus the economic activity of women in Poland. *Social Inequalities and Economic Growth*, 63 (3).
- Łyko, J. (2008). Szacowanie bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. W: M. Noga, M. Stawicka (red.). *Problemy gospodarki światowej*, Prace Naukowe nr 1191, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego.
- Magda, I., Kiełczewska, A., Brandt, N. (2018). *The “Family 500+” Child Allowance and Female Labour Supply in Poland*. *IBS Working Paper 01*, https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/03/IBS_Working_Paper_01_2018.pdf (Dostęp: 23.03.2023).
- Oczki, J. (2016). Demograficzne uwarunkowania bezrobocia w Polsce. W: M. Geise, J. Oczki, D. Piotrowski (red.), *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki.
- Oczki, J. (2021a). *Trendy na rynku pracy w Polsce*. W: A. Poczłowski, A. Rakowska, A. Sitko-Lutek (red.). *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Ewolucja i współczesność*. Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Oczki, J. (2021b). *Zatrudnialność osób młodych w Polsce. Uwarunkowania implementacji niemieckiego podejścia do aktywizacji i kształcenia zawodowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek.
- OECD. (2020). *International Migration Outlook 2020*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/ec98f531-en> (Dostęp: 21.03.2022).
- Schirle, T. (2015). The effect of universal child benefits on labour supply. *Canadian Journal of Economics*, 48(2).
- World Bank (2022), <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=EU> (data dostępu: 2.04.2022).

Zróżnicowanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w Polsce w październiku 2020 roku

1. Wprowadzenie

W powszechnej świadomości istnieje przekonanie o nierówności wynagrodzeń kobiet i mężczyzn, jednak wiedza na temat skali tego zjawiska nie jest szeroko rozpowszechniona. Kwestia równego dostępu do pracy i jej efektów stanowi jeden z filarów polityki społecznej Unii Europejskiej i państw członkowskich. Prawo do równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości jest jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej.

Celem opracowania jest przedstawienie skali zjawiska nierówności wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w Polsce. Źródłem prezentowanych danych jest badanie „Struktura wynagrodzeń według zawodów”, realizowane co dwa lata poprzez sprawozdania podmiotów zatrudniających 10 i więcej osób (symbol formularza: Z-12). Badanie struktury wynagrodzeń prowadzone jest metodą reprezentacyjną i obejmuje osoby pełnozatrudnione oraz niepełnozatrudnione, które przepracowały cały październik badanego roku¹. Wyniki badania są przekazywane do Eurostatu, a stosowana metodologia umożliwia porównywanie wyników z wynikami innych krajów UE.

2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według płci za październik 2020 r.

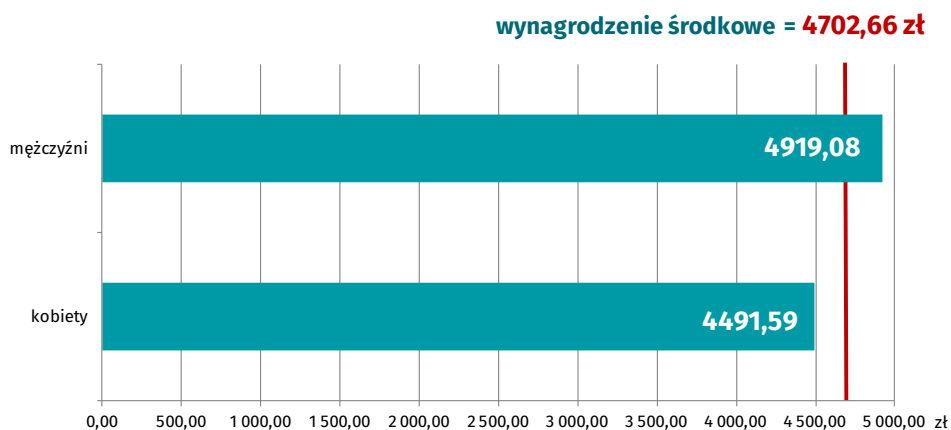
Wyniki badania pozwalają na analizę i prezentowanie danych w różnorodnych przekrojach, według cech zatrudnionych i pracodawców. Dane wskazują, że w październiku 2020 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w podmiotach objętych

^a Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Ośrodek Badań i Analiz Rynku Pracy.

¹ Pełen opis metodyki badania zawiera *Zeszyt metodologiczny. Struktura wynagrodzeń według zawodów* (GUS, 2020).

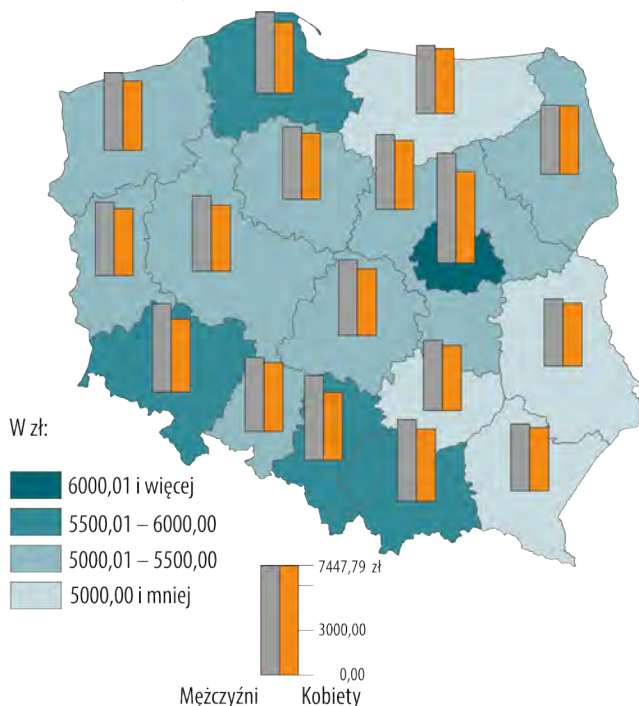
badaniem wyniosło 5748,24 zł, przy czym mężczyźni otrzymali przeciętne wynagrodzenie za ten miesiąc o 14,7% (o 783,08 zł) wyższe niż kobiety. Mediana wynagrodzeń wyniosła 4702,66 zł (wykr. 1) i wzrosła w porównaniu z październikiem 2018 r. o 14,8% (o 607,68 zł). Wynagrodzenie środkowe wśród mężczyzn wyniosło 4919,08 zł i było wyższe o 9,5% niż wśród kobiet (4491,59 zł). Różnice wynagrodzeń w badanych podmiotach i analizowanych przekrojach wystąpiły w zdecydowanej przewadze na niekorzyść kobiet. Dokonując porównań wartości bezwzględnych, należy pamiętać o tym, że mogą one uwzględniać jedynie ograniczony zakres cech osób zatrudnionych oraz charakter wykonywanej pracy. Wartości uzyskane w badaniu nie informują o przyczynach, a jedynie o wielkości różnic.

Wykr. 1. Mediana miesięcznych wynagrodzeń brutto według płci za październik 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2022).

Rozkład przestrzenny wynagrodzeń kobiet i mężczyzn wskazuje, że najwyższe wynagrodzenia występują w obszarach metropolitalnych Polski, a niższa w województwach tzw. ściany wschodniej, z wyłączeniem województwa podlaskiego (mapa 1). Różnice wynagrodzeń kobiet i mężczyzn są większe w województwach lub regionach o wyższych przeciętnych wynagrodzeniach.

Mapa 1. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według regionów za październik 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2022).

Nierównowaga wynagrodzeń na niekorzyść kobiet wystąpiła zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym i była większa w sektorze prywatnym, gdzie nierówności przekroczyły przeciętnie 1000 zł. W układzie sekcji PKD największe zróżnicowanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn odnotowano w sekcjach o najwyższych przeciętnych wynagrodzeniach, a najmniejsze – w sekcjach o najniższych płacach. Najwyższe wynagrodzenia i jednocześnie różnice między płacami kobiet i mężczyzn odnotowano w sekcjach: Informacja i komunikacja (J) oraz Działalność finansowa i ubezpieczeniowa (K).

3. Luka płacowa między kobietami i mężczyznami (*gender pay gap*)

Do analiz przyczyn nierówności wynagrodzeń kobiet i mężczyzn oraz do porównań międzynarodowych stosuje się wskaźnik zwany luką płacową między kobietami a mężczyznami (ang. *gender pay gap* – GPG). Ten wskaźnik zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć określa różnicę między średnim wynagrodzeniem brutto za godzinę pracy pracowników płci męskiej i żeńskiej, wyrażoną jako odsetek średniego wynagrodzenia brutto za godzinę pracy pracowników płci męskiej (schemat 1). W obliczaniu luki brane są pod uwagę tylko wynagrodzenia stałe – do

naliczenia stawek godzinowych nie wlicza się wynagrodzeń dodatkowych, tj.: wypłat z zysku, dodatkowych wynagrodzeń rocznych i nagród uznaniowych.

Schemat 1. Wzór na obliczanie luki płacowej między kobietami i mężczyznami (*gender pay gap*)

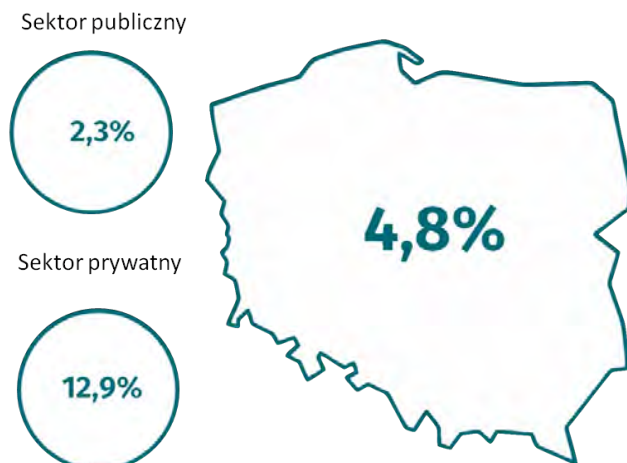
$$\frac{\text{średnie godzinowe wynagrodzenie brutto mężczyzn} - \text{średnie godzinowe wynagrodzenie brutto kobiet}}{\text{średnie godzinowe wynagrodzenie brutto mężczyzn}} \%$$

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2022).

Wskaźnik umożliwia monitorowanie polityki równości i zapobieganie ewentualnej dyskryminacji płacowej ze względu na płeć, której nie można uzasadnić różnicami w zakresie kompetencji zawodowych, wykształcenia, rodzaju i wartości wykonywanej pracy. Zakres luki płacowej obliczanej w GUS różni się od zakresu GPG Eurostatu. Wskaźnik Eurostatu jest obliczany dla sekcji PKD 2007 (NACE) od B do S z wyłączeniem sekcji O, podczas gdy statystyka polska zbiera dane dla sekcji PKD od A do S. Polska wersja wskaźnika GPG jest zatem pełniejsza, obejmuje większą część gospodarki niż wersja Eurostatu.

W Polsce w październiku 2020 r. luka płacowa liczona metodą GUS wyniosła 4,8% (schemat 2). W sektorze publicznym kobiety zarabiały o 2,3% mniej za godzinę pracy od mężczyzn, a w sektorze prywatnym o 12,9% mniej. We wszystkich wielkich grupach zawodów klasyfikacji zawodów i specjalności (KZiS) wynagrodzenia godzinowe mężczyzn były wyższe od wynagrodzeń kobiet.

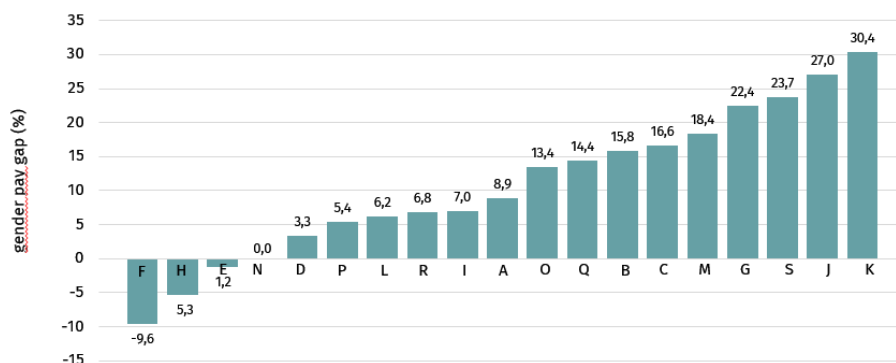
Schemat 2. Luka płacowa w Polsce w październiku 2020 r. (sekcje PKD 2007 od A do S)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2022).

Luka płacowa jest największa wśród zatrudnionych o wykształceniu wyższym. Najmniejsze różnice dotyczą osób o niskim poziomie wykształcenia (podstawowe, gimnazjalne). Rozkład wartości luki płacowej według sekcji PKD, podobnie jak przy różnicy wartości bezwzględnych wynagrodzeń brutto ogółem pokazuje wzrost nierówności w sekcjach o wyższych przeciętnych wynagrodzeniach (wykr. 2). Luka płacowa korzystna dla kobiet wystąpiła w tych grupach, w których kobiety przeciętnie zarabiają więcej niż mężczyźni, lecz dotyczy to sekcji zdominowanych przez mężczyzn.

Wykr. 2. Luka płacowa w Polsce za październik 2020 r. według sekcji PKD



Sekcje PKD:

- (A) Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo
- (B) Górnictwo i wydobywanie
- (C) Przetwórstwo przemysłowe
- (D) Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę^a
- (E) Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja^a
- (F) Budownictwo
- (G) Handel; naprawa pojazdów samochodowych^a
- (H) Transport i gospodarka magazynowa
- (I) Zakwaterowanie i gastronomia^a

- (J) Informacja i komunikacja
- (K) Działalność finansowa i ubezpieczeniowa
- (L) Obsługa rynku nieruchomości^a
- (M) Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna
- (N) Administrowanie i działalność wspierająca^a
- (O) Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne
- (P) Edukacja
- (Q) Ochrona zdrowia i pomoc społeczna
- (R) Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją
- (S) Pozostała działalność usługowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2022).

Wskaźnik luki płacowej nie uwzględnia różnic cech osób zatrudnionych i określany jest mianem nieskorygowanej luki płacowej (*unadjusted gender pay gap*).

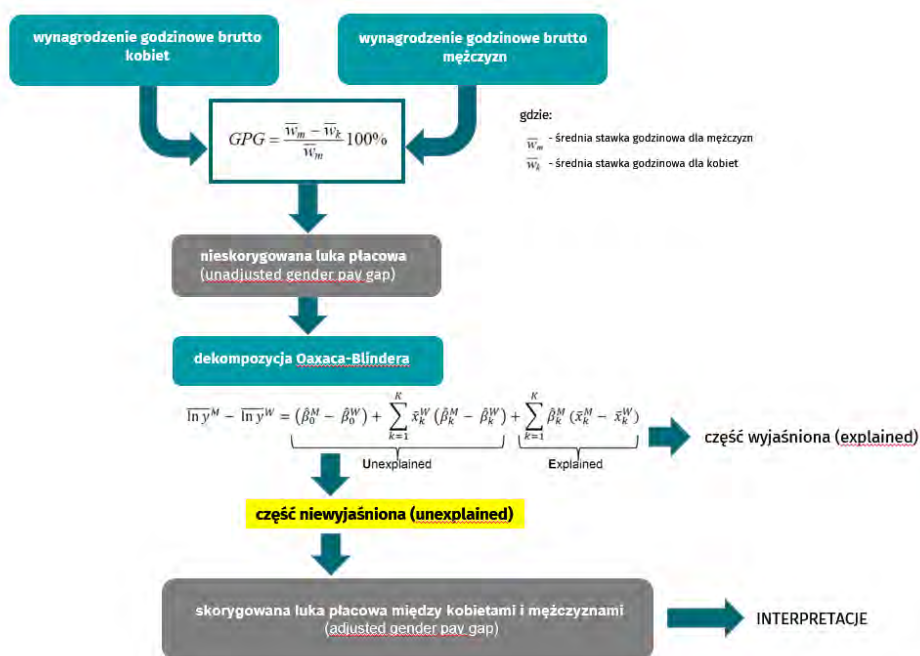
Wskazuje się dwie możliwe przyczyny nieskorygowanej luki płacowej:

- 1) różnice cech zatrudnionych płci męskiej i żeńskiej;
- 2) różnice korzyści finansowych dla tych samych cech (nierówna płaca za równą pracę).

W celu ustalenia roli czynników dyskryminujących dokonuje się dekompozycji różnicy wynagrodzeń godzinowych kobiet i mężczyzn na część wyjaśnioną i niewyjaśnioną metodą Oaxaca-Blindera.

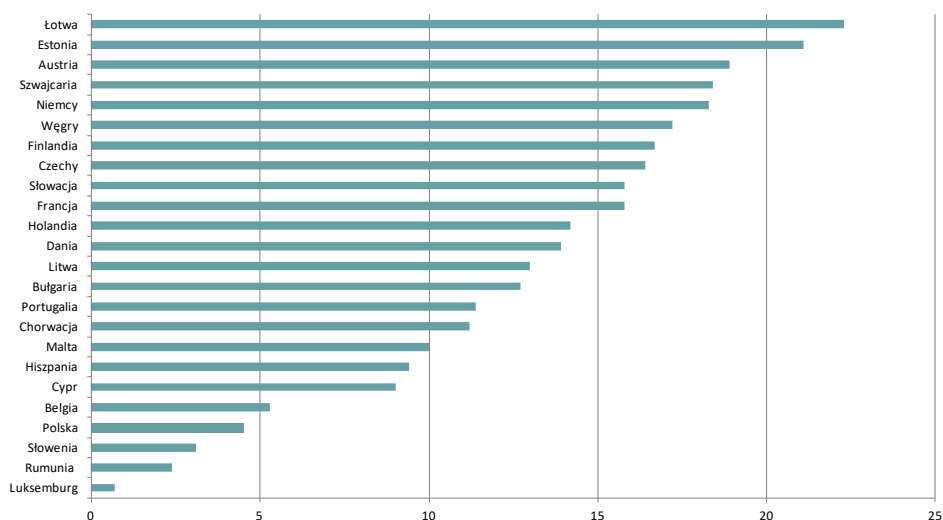
Dzięki tej procedurze ze wskaźnika można wydzielić część, która nie daje się wyjaśnić cechami zatrudnionych oraz wykonywanej pracy i może zawierać informację o dyskryminacji wynagrodzeń ze względu na płeć. Część niewyjaśniona (*unexplained*) wskaźnika jest nazywana skorygowaną luką płacową (*adjusted gender pay gap*). W tej części różnicy wynagrodzeń może tkwić informacja o źródłach zróżnicowania o charakterze dyskryminacyjnym. Przyjmuje się, że część wyjaśniona jest związana z efektem „potencjału”, a część niewyjaśniona może być efektem „dyskryminacji” ze względu na płeć. Dopiero dekompozycja luki płacowej pozwala na interpretacje przyczyn zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn (schemat 3).

Schemat 3. Skorygowana luka płacowa między kobietami i mężczyznami



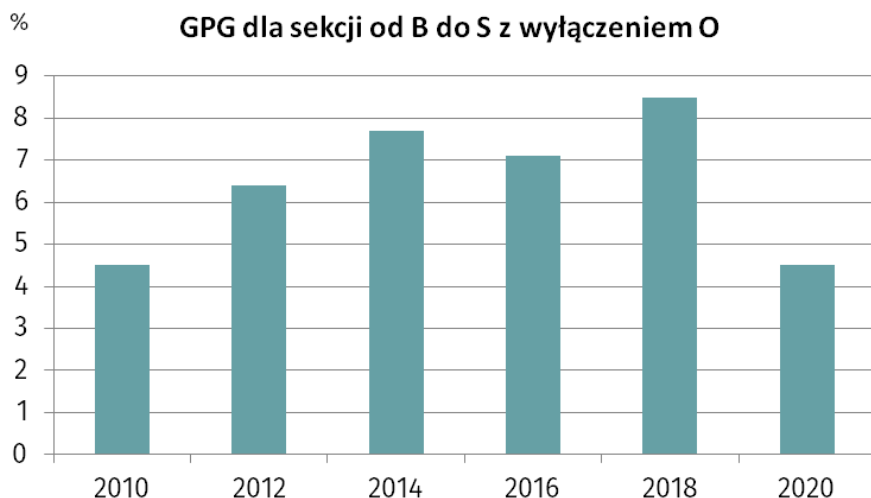
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Leythienne, Ronkowski (2018).

Wskaźnik GPG w Polsce liczony metodą Eurostatu ma wartość niższą od przeciętnej dla państw UE. Według szacunków Eurostatu jego nieskorygowana wartość (unadjusted) w 2020 r. wyniosła dla Polski 4,5% (wykr. 3). Jedną z przyczyn wysokiej wartości nieskorygowanego GPG w krajach europejskich może być nierówna płaca za równą pracę, ale na różnice mogą mieć wpływ także inne czynniki, np. takie cechy pracowników jak doświadczenie zawodowe czy specyficzne umiejętności przypisywane jednej z płci.

Wykr. 3. Nieskorygowany wskaźnik GPG w Europie w 2020 r. według Eurostatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wartości nieskorygowane wskaźnika GPG, a więc zawierające części możliwe do wyjaśnienia i niewyjaśnione, są trudne do interpretacji. Rozkład wskaźnika skorygowanego może znacząco różnić się od wartości nieskorygowanych. Nieskorygowany *gender pay gap* dla Polski liczony dla zakresu PKD stosowanego przez Eurostat zmalał w 2020 r. w porównaniu do wartości z ostatnich edycji badania (wykr. 4).

Wykr. 4. Nieskorygowany wskaźnik GPG dla Polski w latach 2010–2020 według Eurostatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Eurostat zaleca w analizach używanie jeszcze innego wskaźnika pn. ogólna luka płacowa (*gender overall earnings gap*), obejmującego informacje:

- 1) przeciętne godzinowe wynagrodzenie (*average hourly earnings*);
- 2) przeciętna miesięczna liczba godzin opłaconych (*monthly average of the number of hours paid*);
- 3) wskaźnik zatrudnienia mężczyzn i kobiet (*employment rate for men and women*).

Informacje na temat tego wskaźnika można znaleźć na stronach internetowych Eurostatu.

4. Podsumowanie

Wyniki badania *Struktura wynagrodzeń* dają szerokie możliwości analizy oraz interpretacji danych. Przykładem jest zróżnicowanie wynagrodzeń między płciami w dwóch wybranych średnich grupach zawodów KZiS: „Architekci, geodeci i projektanci” oraz „Inni pracownicy wykonujący prace proste”. Wydawałoby się, że w pierwszej, egalitarnej grupie zawodów, w której udział kobiet i mężczyzn jest równy, różnice wynagrodzeń pomiędzy płciami powinny być niewielkie. A jednak tak nie jest – luka płacowa wynosi 13,5%. Wyjaśnienie przyczyn wymaga analizy większej liczby cech zatrudnionych. Z kolei GPG dla średniej grupy zawodów „Inni pracownicy wykonujący prace proste” wynosi 5,9% – ponad dwukrotnie mniej niż w grupie architektów, geodetów i projektantów. Ta sytuacja potwierdza wniosek formułowany w literaturze przedmiotu, że nierówności rosną w grupach o coraz wyższych dochodach (Landmesser, Urbańczyk, 2018).

Niższe wynagrodzenia kobiet w relacji do wynagrodzeń mężczyzn wpływają na jakość życia kobiet, ich status materialny i społeczny, na większe ryzyko ubóstwa. Wyjaśnianie przyczyn zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn służy realizacji zasady równouprawnienia płci, stanowiącej jeden z celów zrównoważonego rozwoju, oraz prawa do równego wynagrodzenia. Są to elementarne zasady europejskiego filaru praw socjalnych oraz rzeczywistnienie konstytucyjnego równouprawnienia kobiet i mężczyzn w Polsce.

Bibliografia

- Development of econometric methods to evaluate the Gender pay gap using Structure of Earnings Survey* (2009). Research Center for Education and the Labour Market, Maastricht University, European Commission – Eurostat (2009), *Methodologies and working papers*, Office for Official Publications of the European Communities: 51.
- Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2020 roku*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/struktura-wynagrodzen-wedlug-zawodow-w-pazdzierniku-2020-roku,5,7.html>.

- Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Zeszyt metodologiczny Struktura wynagrodzeń według zawodów*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-struktura-wynagrodzen-wedlug-zawodow,8,1.html>.
- Landmesser, J.M., Urbańczyk, D.M. (2018). Dekompozycja nierówności wynagrodzeń kobiet i mężczyzn z konstrukcją rozkładu kontrfaktycznego za pomocą funkcji hazardu. *Wiadomości Statystyczne*, 63(3), 5–23.
- Leythienne, D., Ronkowski, P. (2018). A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data. *Statistical Working Papers*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, European Union: 6, 11, 32.
- Śliwicki, D. (2015). Różnice w wynagrodzeniach mężczyzn i kobiet w województwach. *Wiadomości Statystyczne*, 60(10), 17–28.

Zużycie gazu a sytuacja na lokalnym rynku pracy

1. Wprowadzenie

Strategia energetyczna dla Polski (Załącznik do Obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., poz. 264) zakładała, że ubóstwo energetyczne – rozumiane jako sytuacja, w której gospodarstwo domowe nie może sobie pozwolić na zakup nośników energii w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb dotyczących ogrzewania, oświetlenia i gotowania – spadnie z 9,4% w 2018 r. do 6% w 2040 roku. Jeszcze przed radykalną zmianą warunków podażowych dotyczących pozyskiwania gazu ziemnego w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w Ukrainie i sankcjami nakładanymi przez UE na Rosję można było mieć obawy, że skutek transformacji energetycznej idącej w proponowanym w tej strategii kierunku dla sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych w wielu polskich regionach może być przeciwny.

Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie wybranych determinant zagrożenia ubóstwem energetycznym w Polsce, które kumuluje się w większym stopniu w powiatach o najwyższej stopie bezrobocia rejestrowanego, a także wskazanie czynników utrudniających realizację założeń sprawiedliwej transformacji energetycznej w najbliższych dwóch dekadach. Źródłami narastającego dziś ryzyka ubóstwa energetycznego, w kontekście paliwa będącego przedmiotem niniejszego opracowania, są między innymi: szybko rosnące ceny gazu ziemnego, gwałtowna presja na odcięcie się Unii Europejskiej od relatywnie taniego gazu ziemnego z Rosji, wzrost cen alternatywnych nośników energii oraz silne zróżnicowanie przestrzenne bezrobocia i dostępu do gazu sieciowego.

Mechanizm problemu analizowanego w niniejszym tekście przebiega następująco. Wobec narastającej presji na zastępowanie nieekologicznych źródeł energii (głównie węgla i pochodnych) nośnikami czystszyimi, ograniczającymi między innymi emisję

^a Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1935-3952>.

szkodliwych pyłów do atmosfery, w ostatnich dwóch dekadach rozwinęła się tendencja do substytucji ogrzewania gospodarstw domowych paliwami stałymi na rzecz gazu sieciowego, lub ciekłego gazu ziemnego (LNG). Odbywa się ponadto w Polsce proces stopniowego zastępowania paliw stałych w ciepłowniach dostarczających ciepłą wodę na potrzeby grzewcze i inne gazem ziemnym oraz źródłami odnawialnymi (np. kolektorami słonecznymi). W najbliższych kilkunastu latach (do 2035 r.) wyraźne zwiększenie wykorzystania gazu ma być rozwiązaniem przejściowym, prowadzącym docelowo w kierunku transformacji ku odnawialnym źródłom energii (OZE). W związku ze znacznym uzależnieniem krajów Europy Środkowo-Wschodniej od gazu Unia Europejska przyjęła kompromisowo, że gaz ziemny – mimo, że jest paliwem kopalnym – wraz z energią jądrową może być aktualnie zaliczony do tzw. zrównoważonych działań gospodarczych (Forbes, 2022).

Powyższe zmiany spowodować muszą rosnącą konsumpcję gazu w Polsce. Zwiększony nań popyt, wraz ze znacznymi ograniczeniami lub całkowitym załamaniem importu tego surowca z Federacji Rosyjskiej, spotęgowane osłabieniem złotówki i przekładanym uwolnieniem cen gazu dla odbiorców indywidualnych, skutkować będą dotkliwym wzrostem jego cen. To natomiast przekłada się na rosnące koszty utrzymania gospodarstw domowych korzystających – bezpośrednio lub pośrednio (w kosztach ciepłej wody, ciepła sieciowego i energii elektrycznej) – z energii gazowej. Dokonanie takiej transformacji od wykorzystywania głównie paliw nieekologicznych, ale tańszych i łatwo dostępnych, do czystszej energii gazowej może być zatem w najbliższym czasie niemożliwe lub znacznie utrudnione, w szczególności w gospodarstwach dotkniętych problemem bezrobocia, ze względu na wysokie koszty społeczne.

Co więcej, warto także zauważyć istniejący równoległe mechanizm transmisyjny. Rosnące ceny gazu oddziałują negatywnie na rentowność sektorów wysokoenergetycznych, takich jak m.in. przemysł hutniczy, papierniczy i chemiczny (które jednak w pewnym stopniu mogą liczyć na pomoc ze środków publicznych), a także na rosnącą liczbę upadłości lub redukcji zatrudnienia w mniejszych podmiotach gospodarczych wykorzystujących gaz w procesie technologicznym lub grzewczym. Spowoduje to wzrost bezrobocia w szczególności w tych regionach, w których wytwórcy nie są w stanie przetransferować wyższych kosztów produkcji na swoich mniej licznych klientów.

2. Opóźnienia transformacji energetycznej w Polsce

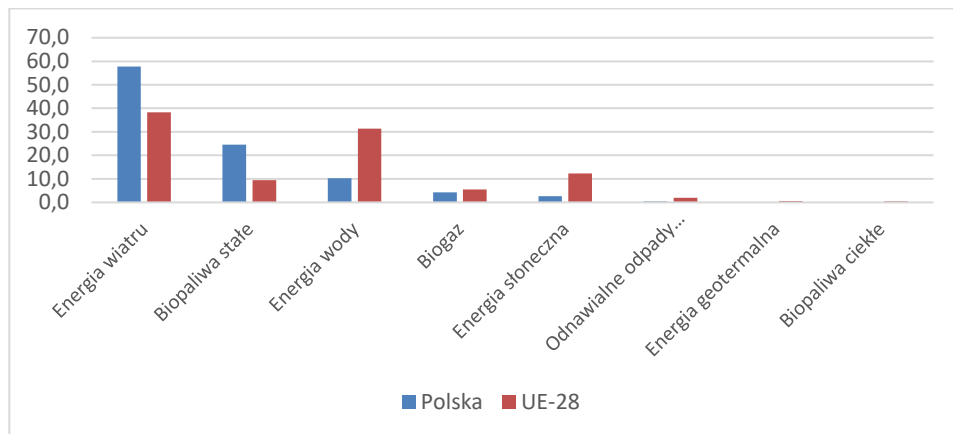
Nakreślone wyżej negatywne konsekwencje transformacji energetycznej nie są jednak wystarczającym powodem do jej zaniechania lub wstrzymania, ze względu na aktualny – dalece odbiegający od wyznaczonego przez Unię Europejską kierunku – profil konsumpcji mediów energetycznych w Polsce. Zgodnie z danymi Głównego

Urzędu Statystycznego (GUS, 2018), aż 45% gospodarstw domowych używa do ogrzewania lub gotowania węgiel i drewno opałowe. Do ogrzewania węgiel wykorzystuje 37% gospodarstw, drewno – 30%, a energię elektryczną – jedynie co dwudzieste. Udział energii słonecznej i pochodzącej z pomp ciepła jest marginalny (odpowiednio 0,15% i 0,3% gospodarstw domowych).

Mimo że udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w ostatnich latach systematycznie wzrasta, wciąż należy do najniższych w Europie. W 2020 r. wyniósł jedynie 16,2%, przy średniej w UE – 37,5% i ponad 70% u liderów Wspólnoty. Spośród większych krajów UE – jak podaje Eurostat – gorszy od Polski wynik mają jedynie Węgry i Czechy.

Znacząco różni się także sama struktura źródeł energii odnawialnej w Polsce, w porównaniu do proporcji tych mediów w UE (wykr. 1). O ile najważniejszym źródłem – tak w Polsce, jak i w UE – jest energia wiatru, to jej udział w strukturze źródeł energii odnawialnej w naszym kraju jest o połowę wyższy i wynosi ponad 57%. Drugim najważniejszym źródłem „czystej” energii w Polsce są biopaliwa stałe, zapewniające jedną czwartą OZE, podczas gdy w UE dostarczają niecałe 10% OZE. Znacznie mniejszy udział w polskiej energetyce odnawialnej w porównaniu do struktury we Wspólnocie stanowi natomiast energia wody i słoneczna (sumarycznie 13%).

Wykr. 1. Struktura energii odnawialnej w Polsce w 2019 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2021a, s. 23).

3. Dynamika i struktura przestrzenna zużycia oraz ceny gazu w Polsce

Popyt na gaz ziemny w Polsce rośnie od lat i nawet spowodowane pandemią koronawirusa zamrożenie gospodarki w 2020 r. nie wywołało spadku wolumenu handlowego tego towaru, a jedynie redukcję ceny. Obroty tym paliwem poprzez Towarową Giełdę Energii (TGE) wzrastały stopniowo od 2016 r., a w 2021 – skokowo, o niemal

jedną piątą, ustanawiając rekord wolumenu obrotów w historii handlu tym towarem na TGE (Towarowa Giełda Energii SA, Raport miesięczny, styczeń 2022). Wyjaśnić to można w pewnej mierze „polockdownowym” ożywieniem i dość surową zimą 2020/2021, ale zjawiska te pogłębiły jedynie wzrostowy trend.

Rośnie także udział gospodarstw domowych bezpośrednio wykorzystujących do ogrzewania gaz (tabl. 1). O ile w 2009 r. w ten sposób zapewniało ciepło 9,2% gospodarstw domowych, to w 2018 r. było to już 14,0%. Zużycie energii na ogrzewanie stanowi największy – sięgający dwóch trzecich – udział w konsumpcji energii ogółem przez gospodarstwa domowe.

Tabl. 1. Udział gospodarstw domowych w Polsce wykorzystujących poszczególne nośniki energii do ogrzewania pomieszczeń w latach 2009, 2012, 2015 i 2018 (w %)

Nośniki energii	2009	2012	2015	2018
Energia elektryczna	6,9	5,4	4,5	5,1
Ciepło z sieci	40,2	41,5	41,7	40,4
Gaz ziemny	9,2	8,8	10,1	14,0
Gaz ciekły (propan-butan)	0,4	0,3	0,3	0,5

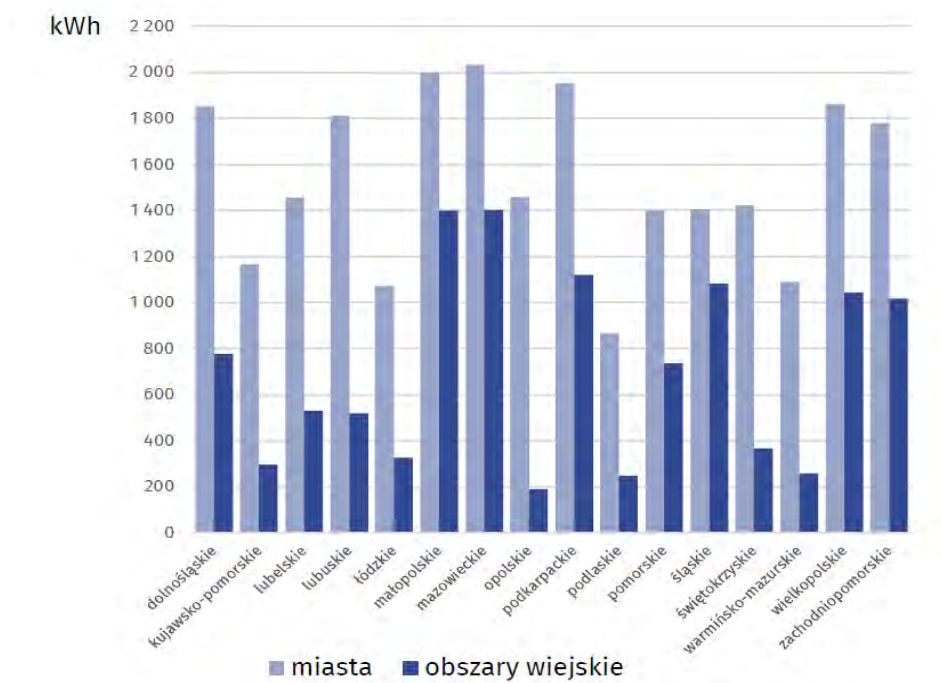
Źródło: GUS (2019).

Efekt ten jest potęgowany także postępującym procesem substytucji węgla przez gaz w ciepłowniach dostarczających ciepło do mieszkań z sieci. Oznacza to, że pomimo stabilnego w ostatnich latach udziału ciepła z sieci wśród nośników energii, kryje się za nim rosnąca konsumpcja gazu wykorzystywanego przez gospodarstwa domowe do ogrzewania pośrednio. Jedno z największych przedsiębiorstw ciepłowniczych w Polsce – Tauron Ciepło – pod koniec 2021 r. ogłosiło, że zamierza stopniowo przestawić swoje elektrociepłownie z węgla na gaz. W 2030 r. gaz ziemny ma stać się paliwem bazowym tej firmy ciepłowniczej. Nowoczesne ciepłownictwo opierające się na gazie jako paliwie przejściowym, zdaniem przedstawicieli sektora, odegra kluczową rolę w dekarbonizacji polskiej energetyki (*Jedna z największych spółek ciepłowniczych...*, 2021). Analogiczne sygnały płyną z Polskiej Grupy Energetycznej (PGE). Ta, mająca 18% udział w polskim rynku ciepła, spółka w połowie 2021 r. deklarowała, że w ciągu ośmiu lat we wszystkich działających w PGE elektrociepłowniach gaz ziemny ma być wykorzystywany jako podstawowe paliwo (Supernak, 2021). Nie dziwi zatem fakt, że Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo jeszcze w połowie 2021 r. prognozowało, że do 2030 r. zużycie gazu w Polsce wzrośnie o 50% (*PGNiG: Zużycie gazu w Polsce...*, 2021).

Analizując zużycie gazu ziemnego w Polsce pod kątem zagrożenia ubóstwem energetycznym, należy zauważyć, że konsumpcja ta jest bardzo zróżnicowana przestrzennie – interregionalnie i intraregionalnie (wykr. 2). We wszystkich województwach w Polsce zużycie gazu sieciowego w gospodarstwach domowych na 1 miesz-

kańca jest większe w miastach niż na obszarach wiejskich, co zrozumiałe ze względu na łatwiejszy dostęp do infrastruktury gazowej w aglomeracjach. Na obszarach wiejskich zużycie jest o jedną czwartą (województwo śląskie) lub jedną trzecią (województwa: mazowieckie, małopolskie) niższe niż w miastach, choć są województwa (opolskie), gdzie zużycie gazu sieciowego poza obszarami miejskimi jest kilkukrotnie niższe niż w miastach. Do regionów o największym zużyciu w miastach należą województwa: mazowieckie, małopolskie i podkarpackie, gdzie wynosi ono ok. 2000 kWh/os., podczas gdy w miastach Podlasia to niespełna 900 kWh, a w województwie łódzkim i warmińsko-mazurskim – niewiele ponad 1000 kWh. Już na poziomie regionalnym zatem widać, że koszty transformacji energetycznej, idącej w kierunku znacznie większego wykorzystania gazu jako głównego nośnika energii, nie będą dotyczyć wszystkich mieszkańców Polski w równym stopniu.

Wykr. 2. Zużycie gazu z sieci w gospodarstwach domowych na 1 mieszkańca w 2020 r. (kWh)



Źródło: GUS (2021b).

W poszczególnych województwach dostęp do gazu sieciowego jest w Polsce bardzo zróżnicowany, choć planowane są wciąż inwestycje, które mają ten stan zmienić. W 2018 r. dostęp do sieci gazowej miało zaledwie 60% gmin w Polsce (ok. 1500 z 2478). Ówczesne plany na kolejne 4 lata obejmowały gazyfikację 300 gmin, wybudowanie prawie 5 tys. km sieci gazowych i 77 nowych stacji LNG. Ta zmiana zapew-

niłaby dostęp do gazu sieciowego ponad 90% mieszkańców Polski (Polska Spółka Gazownictwa, 2018).

Jednocześnie, wraz ze wzrostem popytu na gaz zgłaszanego przez sektor energetyczny i gospodarstwa domowe, zarówno na rynkach międzynarodowych, jak i w Polsce rosną ceny tego surowca. Średnio ważona cena gazu na Rynku Dnia Następnego i Bieżącego Gazu TGE w 2021 r. była o blisko 300 proc. większa niż w 2020 r. (*TGE podsumowała 2021 rok...*, 2022).

To, co wydarzyło się z cenami niebieskiego paliwa w 2021 r., widać również na podstawie średnich kwartalnych cen zakupu gazu ziemnego sprowadzanego z państw członkowskich UE lub z państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jakie podaje Urząd Regulacji Energetyki (tabl. 2).

Tabl. 2. Średnie ceny zakupu gazu ziemnego z zagranicy w poszczególnych kwartałach (zł/MWh)

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
2021	85,72	102,40	211,24	371,49
2020	54,82	30,89	34,88	67,74
2019	96,11	66,18	58,54	65,08
2018	84,72	90,61	96,71	104,13
2017	83,00	68,74	68,47	73,89
2016	74,37	63,90	61,95	73,74

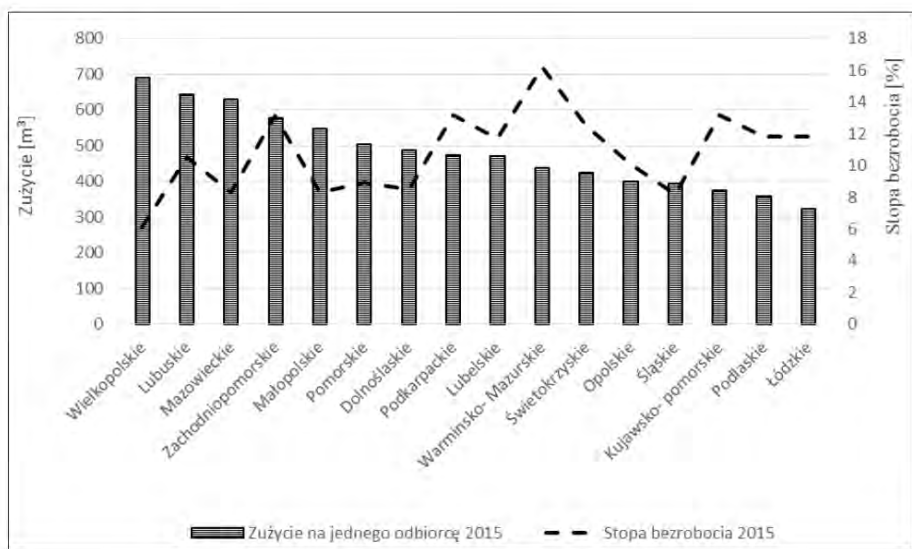
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd Regulacji Energetyki (2022).

W latach 2016–2017 ceny megawatogodziny oscylowały między 60 a 80 zł, w 2018 r. – gdy zanotowano ostatni szczyt – przekroczyły nieznacznie 100 zł, by w II kwartale 2020 r. – z powodu bezprecedensowego szoku popytowego – spaść do poziomów zaledwie 30 zł. Od tamtego czasu następuje gwałtowny wzrost cen, które osiągnęły 85 zł na początku i ponad 370 zł/MWh w czwartym kwartale 2021 roku. W najbliższych latach można oczekiwać dalszych wzrostów cen tego nośnika, nie tylko ze względu na konieczność kontraktowania gazu u nowych, droższych dostawców i dużą niepewność rozwoju sytuacji geopolitycznej, ale także przez stopniowe odchodzenie od taryfowania gazu dla indywidualnych odbiorców w gospodarstwach domowych (według szacunków Ministerstwa Rozwoju jest to około 7 mln odbiorców), a także wielu innych podmiotów, jak: wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, szkoły, przedszkola, szpitale) i urynkwienia jego cen. Liberalizację tego rynku planowaną na 2024 r. rząd RP przełożył na 2027 r. (Sawicki, 2022).

4. Zużycie gazu a bezrobocie w Polsce

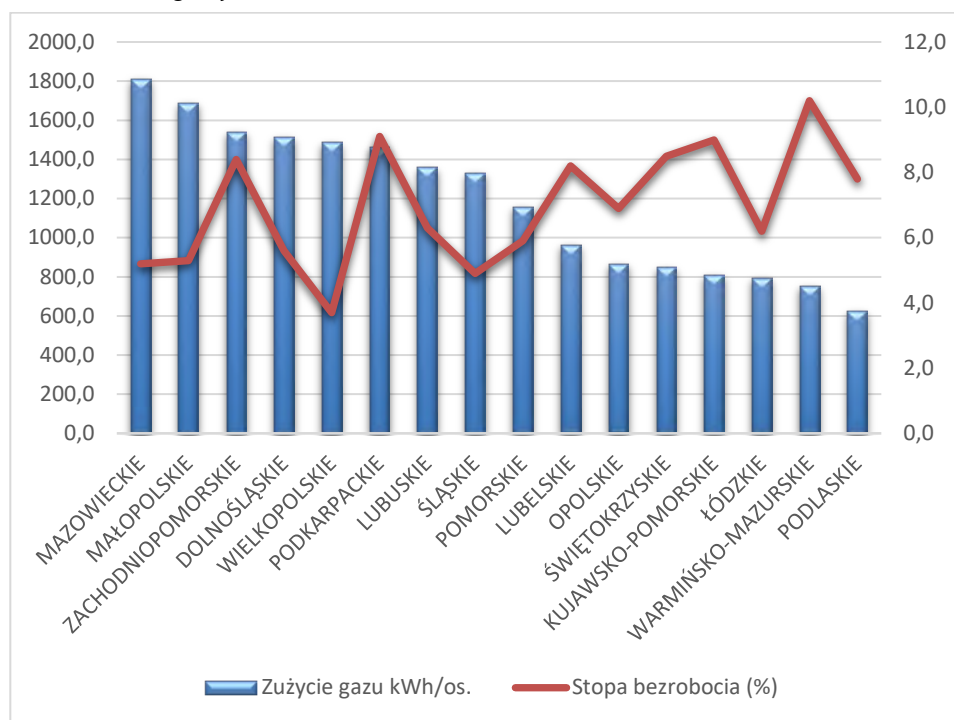
Między zużyciem gazu z sieci przez gospodarstwa domowe a stopą bezrobocia rejestrowanego zależność jest ujemna. Na poziomie regionalnym pokazali to Cieślík, Górowska, Metelska, Szurlej (2018) (wykr. 3).

Wykr. 3. Zużycie gazu na jednego odbiorcę a stopa bezrobocia w 2015 r. w Polsce



Źródło: Cieślík i in. (2018).

W 2020 r. tę ujemną zależność nadal można potwierdzić, przy czym zmienił się nieco układ województw według zużycia gazu ziemnego na osobę (wykr. 4).

Wykr. 4. Zużycie gazu ziemnego a stopa bezrobocia rejestrowanego w 2020 r. (według województw)

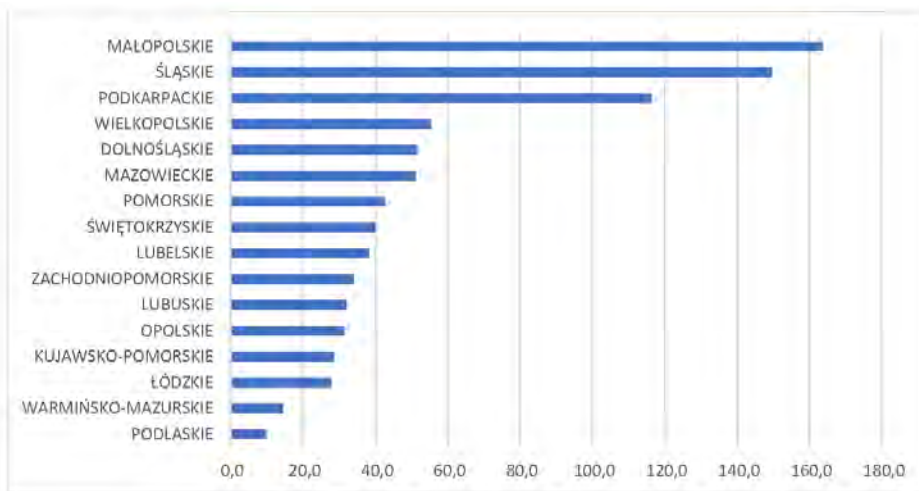
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (BDL).

Pewnymi wyjątkami od generalnej reguły są województwa: podkarpackie i zachodniopomorskie, które przy jednych z najwyższych poziomów zużycia gazu na osobę odnotowywały dość wysokie poziomy stopy bezrobocia. Z kolei w województwie łódzkim przy niskim poziomie konsumpcji gazu, bezrobocie było umiarkowane. W regionie Podkarpacia tak wysokie zużycie gazu – mimo jednego z najwyższych poziomów bezrobocia – można wytłumaczyć bardzo rozbudowaną tam siecią gazu ziemnego. Gęstość czynnej sieci ogółem jest tam kilkunastokrotnie większa niż w województwie podlaskim i kilkakrotnie większa niż w innych województwach o trudnej sytuacji na rynku pracy: kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim (wykr. 5).

Między zużyciem gazu z sieci przez gospodarstwa domowe a stopą bezrobocia rejestrowanego w poszczególnych powiatach – podobnie jak w przypadku przedstawionej wyżej analizy na poziomie województw – można wykazać ujemną istotną statystycznie korelację. Współczynnik Pearsona między tymi zmiennymi dla roku 2020 wynosi $-0,3654$, a z modelu regresji wynika, że dla poziomu powiatów stopa bezrobocia rejestrowanego wyższa o 1 punkt proc. koreluje ze zużyciem gazu siecio-

wego *per capita* niższym o 71,2 kWh (obliczenia własne na podstawie danych z BDL).

Wykr. 5. Długość czynnej sieci gazowej ogółem w 2020 r. według województw (km/100 km²)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

W tabl. 3 zaprezentowano poziomy stóp bezrobocia rejestrowanego w powiatach o najwyższym i najniższym zużyciu gazu na mieszkańca w 2020 roku. Zwraca uwagę to, że poza nielicznymi wyjątkami (powiat suwalski i bielski) powiaty o najniższym zużyciu gazu charakteryzują się wysokim lub bardzo wysokim poziomem bezrobocia. Z kolei wśród powiatów, w których zużywa się najwięcej w kraju gazu na mieszkańca, bezrobocie jest niskie lub bardzo niskie (wyjątek: powiaty legionowski oraz wołomiński).

Tabl. 3. Powiaty o najwyższym i najniższym zużyciu gazu sieciowego na mieszkańca i stopy bezrobocia rejestrowanego w tych powiatach w 2020 r.

Powiaty	Gaz z sieci w kWh/mieszkańca	Stopa bezrobocia rejestrowanego (%)	Powiaty	Gaz z sieci w kWh/mieszkańca	Stopa bezrobocia rejestrowanego (%)
Kołobrzeski	2461,2	5,0	Kolneński	0,0	14,0
Wrocławski	2525,0	2,0	Sejneński	0,0	12,7
Policki	2707,5	4,9	Sokólski	0,0	10,8
Krakowski	2817,1	5,3	Kazimierski	0,0	7,6
Otwocki	2844,6	4,8	Braniewski	0,0	19,4
Wielicki	3016,4	5,2	Lipski	0,1	10,6
Poznański	3235,5	2,0	Żuromiński	0,3	14,2
Legionowski	3274,6	8,2	Suwański	0,6	4,3
M. Sopot	3345,3	2,4	Bielski	3,0	5,0
Wołomiński	3580,1	8,0	Hajnowski	3,2	8,0
Grodziski	4276,8	3,7	Grajewski	3,8	12,2
Pruszkowski	4436,8	3,5	Przysuski	6,5	17,1
Piaseczyński	4954,0	4,0	Moniecki	13,0	7,0
Warszawski zachodni ...	5437,1	2,2	Lipnowski	20,1	15,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

Warto także podkreślić, że bezrobocie rejestrowane na poziomie powiatów charakteryzuje się istotnym statystycznie poziomem autokorelacji przestrzennej, co oznacza, że poziomy stopy bezrobocia rejestrowanego w sąsiadujących ze sobą powiatach są ze sobą powiązane (korelacja rho-Spearmana = 0,66).

5. Podsumowanie – główne źródła zagrożenia ubóstwem energetycznym

Podsumowując powyższą analizę, można wskazać szereg wyzwań dla Polski towarzyszących przeprowadzaniu transformacji energetycznej w taki sposób, aby ograniczyć zjawisko ubóstwa energetycznego, szczególnie dotkliwego w regionach o najwyższym poziomie bezrobocia.

Po pierwsze, problemem jest zacofanie energetyczne Polski, rozumiane jako uzależnienie od wysokoemisyjnych źródeł energii, w szczególności stałych paliw kopalnych. Stąd zrozumiała jest konieczność intensyfikacji procesu transformacji energetycznej, jaką Polska musi przejść. W drodze do zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w przyjętych przez polski rząd strategiach wyznaczono znaczącą rolę gazowi ziemnemu jako paliwu przejściowemu. Zagrożeniem dla wielu budżetów gospodarstw domowych jest obecna dynamika cen gazu. Nie ma niestety przesłanek, by sądzić, że ich znaczący wzrost wywołany szeregiem czynników politycznych, technologicznych i ekonomicznych – przy znacznym, sięgającym 80%, uzależnieniu Polski od importu tego surowca (przynajmniej do 2021 r.) – zostanie w najbliższym czasie wyhamowany.

Rosnąca konsumpcja gazu (głównie na cele grzewcze), w sytuacji gwałtownie wzrastających jego cen, musi przyczynić się do szybko rosnących kosztów utrzymania gospodarstw domowych zarówno bezpośrednio korzystających z instalacji gazowych, jak i ogrzewających pomieszczenia ciepłem sieciowym, które także w coraz większym stopniu wykorzystuje gaz.

Zwiększonych wydatków na zaspokojenie podstawowych potrzeb energetycznych nie odczują jednak w równym stopniu wszyscy mieszkańcy Polski. W niniejszym artykule zasygnalizowano istnienie znacznych dysproporcji odnośnie do sytuacji na lokalnych (poziom powiatu) i regionalnych (poziom województw) rynkach pracy w Polsce. Zakładając wysoką korelację między bezrobociem członka rodziny a niskim poziomem dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego, zakładać można zwiększone ryzyko ubóstwa energetycznego, szczególnie w powiatach z najwyższym poziomem bezrobocia. Ponadto wyższe koszty utrzymania (niewynikające oczywiście wyłącznie z rosnących cen gazu) będą napędzać oczekiwania płacowe osób biernych zawodowo i poszukujących pracy, obniżając tym samym *employability* lokalnej siły roboczej, a zwiększając zarówno próg wejścia do aktywności zawodowej, jak i decyzji o podjęciu zatrudnienia przez bezrobotnych.

Nie można także abstrahować od tego, że wysokie ceny gazu (w szczególności gdy towarzyszy im wzrost cen energii elektrycznej i paliw płynnych, co nie było jednak przedmiotem niniejszej analizy) obniżają rentowność prowadzenia działalności gospodarczej, powodując rosnącą liczbę upadłości lub konieczność redukcji zatrudnienia. Wzrost bezrobocia tym spowodowany będzie szczególnie dotkliwy tam, gdzie wytwórcy nie będą w stanie przenieść na klientów wyższych kosztów produkcji (wysoka elastyczność cenowa popytu).

Do powyższych determinant warto wreszcie dodać – rzadko poruszany w debacie dotyczącej polityki społecznej i ubóstwa – aspekt klimatyczny. Zużycie gazu – w związku z wykorzystywaniem go przede wszystkim na cele grzewcze, a mniejszym zakresie – do gotowania i przygotowania ciepłej wody – jest skorelowane ze średnią temperaturą w okresie zimowym w danym regionie. Stąd należy zwrócić uwagę na szczególne ryzyko pogłębienia ubóstwa energetycznego wskutek upowszechniania coraz droższego ogrzewania gazowego na obszarach Polski o niskich przeciętnych rocznych temperaturach i jednocześnie wysokim poziomie bezrobocia. Dotyczy to w szczególności całego województwa warmińsko-mazurskiego, północno-wschodniego Podlasia, północno-wschodniego Mazowsza, wschodu Lubelszczyzny, a także południowych powiatów województw podkarpackiego, małopolskiego i dolnośląskiego.

Konkludując, warto wskazać także pewne sygnały wpływające na możliwość wprowadzenia rozwiązań nieco łagodzących zaprezentowane ryzyka. Wobec inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę wiosną 2022 r. Rada Ministrów przyjęła przygoto-

wane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska założenia do aktualizacji strategii sformułowanej w dokumencie *Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r....* (2021).

W założeniach tych wskazuje się na konieczność zmiany podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w kierunku większej dywersyfikacji i niezależności, aby chronić odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen energii i pogłębianiem ubóstwa energetycznego. Planuje się także wsparcie odbiorców w kierunku termomodernizacji i renowacji budynków, aby ograniczyć wydatki na ich ogrzewanie, niezależnie od wykorzystywanego przez nie medium grzewczego. Natomiast wydaje się, że zapowiadane w dokumencie zastępowanie popytu na gaz ziemny gazami zdekarbonizowanymi oraz innymi paliwami (np. wodorem), które mają być alternatywą dla wykorzystania gazu ziemnego odczytywać należy jedynie w kontekście chęci uniezależnienia się od importu gazu ziemnego z Rosji. Pomysł ten nie uwzględnia aktualnych barier technologicznych implementacji tych innowacji na szerszą skalę, a tym bardziej nie zakłada uzyskania dzięki nim niższych kosztów eksploatacyjnych w porównaniu do gazu ziemnego. Stąd zaprezentowane w artykule zagrożenia można traktować jako pozostające w mocy.

Bibliografia

- Cieślik, T., Górowska K., Metelska, K., Szurlej, A. (2018). Zużycie gazu ziemnego w podziale na województwa. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 54(2), 190–205.
- Główny Urząd Statystyczny. (2019). *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2018 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/zuzycie-energii-w-gospodarstwach-domowych-w-2018-roku,2,4.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021a). *Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/energia-ze-zrodel-odnawialnych-w-2020-roku,3,15.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2021b). *Gospodarka energetyczna i gazownictwo w 2020 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/gospodarka-energetyczna-i-gazownictwo-w-2021-roku,11,5.html>.
- Jedna z największych spółek ciepłowniczych w Polsce rezygnuje z węgla. Przechodzi na gaz i wodór.* (2021, 22 grudnia). <https://www.money.pl/gospodarka/jedna-z-najwiekszych-spolek-cieplowniczych-w-polsce-rezygnuje-z-węgla-przechodzi-na-gaz-i-wodor-6718152801819488a.html>.
- PGNiG: *Zużycie gazu w Polsce może wzrosnąć o 50%*. (2021, 10 września). <https://energetyka24.com/gaz/pgnig-zuzycie-gazu-w-polsce-moze-wzrosnac-o-50>.
- Polska Spółka Gazownictwa. (2018, 11 października). *Do 2022 roku 90 proc. Polaków uzyska dostęp do gazu ziemnego.* <https://www.psgaz.pl/aktualnosci/do-2022-roku-90-proc-polakow-uzyska-dostep-do-gazu-ziemnego>.
- Sawicki, B. (2022, 18 marca). *Taryfa na gaz na dłużej. Liberalizacja rynku przełożona.* <https://energia.rp.pl/gaz/art35890861-taryfa-na-gaz-na-dluzej-liberalizacja-rynku-przełożona>.
- Supernak, B. (2021, 8 lipca). *Wszystkie ciepłownie będą przestawione na paliwo gazowe za 8 lat.* <https://inwestycje.pl/biznes/wszystkie-cieplownie-beda-przestawione-na-paliwo-gazowe-za-8-lat/>.

- TGE podsumowała 2021 rok. Mocno zdrożały nie tylko prąd i gaz.* (2022, 7 stycznia). <https://www.wnp.pl/energetyka/tge-podsumowala-2021-rok-mocno-zdrozaly-nie-tylko-prad-i-gaz-524317.html>.
- Urząd Regulacji Energetyki. (2022). *Średnie kwartalne ceny zakupu gazu ziemnego sprowadzanego z państw członkowskich UE lub z państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.* Pobrane 2 maja 2022 r. z <https://www.ure.gov.pl/pl/paliwa-gazowe/ceny-wskazniki/7859,Srednie-kwartalne-ceny-zakupu-gazu-ziemnego-sprowadzanego-z-panstw-czlonkowskich.html>.
- Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040). Wzmacnianie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej.* (2021). Załącznik do Obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. (poz. 264).

Systemy emerytalne a sytuacja demograficzna

1. Wprowadzenie

Istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu emerytalnego ma sytuacja demograficzna, a przede wszystkim struktura wieku ludności. Rosnący odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym i spadek dzietności, czyli przeciętnej liczby dzieci urodzonych przez przeciętną kobietę w ciągu całego okresu rozrodczego, spadek wskaźników umieralności (liczby zgonów w populacji w danym czasie) oraz proces wydłużania się przeciętnego trwania życia to procesy, które przekładają się na zmiany sytuacji na rynku pracy, co prowadzi do zaburzenia proporcji między skalą wpływów ze składek (malejąca liczba osób w wieku aktywności zawodowej opłacających składki ubezpieczeniowe) a skalą wydatków na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (rosnąca liczba osób w wieku emerytalnym). Jak wskazują dane Głównego Urzędu Statystycznego, do 2060 r. liczba osób w wieku aktywności zawodowej (18–59 lat kobiety i 18–64 lata mężczyźni) zmniejszy się o prawie 10 mln, a jednocześnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie o około 5 mln.

Wysokość składek i wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) zależy w dużym stopniu od tego, jak dużą część społeczeństwa stanowią osoby aktywne zawodowo i opłacające składki na ubezpieczenia społeczne, a jaką osoby niepracujące i nieopłacające składek, a zwłaszcza osoby w wieku poprodukcyjnym, których odsetek wzrasta. Duże dysproporcje w udziale grup w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w społeczeństwie powodują, że realizacja przez państwo zobowiązań ze względu na wiek emerytalny staje się coraz poważniejszym wyzwaniem, powodującym konieczność poszukiwania innych niż składki źródeł finansowania świadczeń emerytalnych.

^a Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym; prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; przewodnicząca Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7379-5156>.

Wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 wskazują na duże zmiany w strukturze ludności według ekonomicznych grup wieku. W okresie międzyspisowym (między marcem 2011 r. a marcem 2021 r.) zmniejszył się odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym – z 18,7% w 2011 r. do 18,4% w 2021 r., a także w wieku produkcyjnym – z 64,4% w 2011 r. do 59,3% w 2021 r. Zanotowano także większy spadek udziału osób w wieku produkcyjnym mobilnym w ludności ogółem (o 3,1 p.proc.) niż udziału osób w wieku produkcyjnym niemobilnym (o 2,0 p.proc.). Wyraźnie zwiększył się natomiast udział ludności w wieku poprodukcyjnym – z 16,9% do 22,3%, tj. o ponad 5 p.proc. W ciągu dekady przybyło blisko 2 mln osób w grupie wieku 60/65 i więcej. Oznacza to, że już przeszło co 5 mieszkańców Polski ma ponad 60 lat (GUS, 2022, s. 4).

Wskaźniki starzenia populacji ogółem pokazują, że proces ten dotyczy całej Europy, a w szczególności krajów „starej” UE. Według prognoz demograficznych w 2050 r. Polska stanie się jednym z europejskich krajów o najbardziej zaawansowanym procesie starzenia się populacji.

Zachodzące współcześnie w Polsce i na świecie procesy demograficzne powodują, że zapewnienie bezpieczeństwa emerytalnego społeczeństwa jest wyzwaniem, przed którym stoją państwa na całym świecie. Główną przyczyną jest:

- starzenie się ludności, spowodowane m.in. wydłużaniem się przeciętnej długości trwania życia i coraz krótszy okres tzw. lat życia w zdrowiu;
- spadek dzietności, czyli przeciętnej liczby dzieci urodzonych przez przeciętną kobietę w ciągu całego okresu rozrodczego;
- spadek wskaźników umieralności, czyli liczby zgonów w populacji w danym czasie (w czasie pandemii wskaźniki te wzrosły);
- wydłużanie się przeciętnego trwania życia; poprawa przeżywalności w starszym wieku – rosnąca długowieczność (w czasie pandemii trendy te zostały zahamowane);
- migracje zewnętrzne – głównie osoby w młodym wieku, wieku produkcyjnym, w wieku rozrodczym (w czasie pandemii nastąpił spadek ruchów migracyjnych).

Działania podejmowane w obszarze systemu ubezpieczeń społecznych mają na celu wsparcie emerytów w zapewnieniu trwałego dochodu, który pozwoli im godnie żyć po zakończeniu aktywności zawodowej.

2. Polski system ubezpieczenia społecznego

W Polsce mamy dobrze zorganizowany system zabezpieczenia społecznego (Uścińska, 2021), w tym system ubezpieczeń społecznych. Sprecyzowane są zasady finansowania wsparcia i udział państwa w realizacji gwarancji praw do świadczeń wywodzących się z tego systemu.

Od 1 stycznia 1999 r. ubezpieczenie emerytalne w Polsce funkcjonuje według modelu zdefiniowanej składki (*defined contribution*, DC). Oznacza to, że wysokość emerytury wypłacanej z tego ubezpieczenia zależy od sumy składek zgromadzonych i zwaloryzowanych na indywidualnym koncie danej osoby w ZUS, a także od długości średniego dalszego trwania życia ustalonej dla wieku, w którym dana osoba przechodzi na emeryturę. Prawo do emerytury nabywają: kobieta po ukończeniu 60 lat i mężczyzna po ukończeniu 65 lat.

Obowiązek ubezpieczeń emerytalnego i rentowych dotyczy m.in.: pracowników; zleceniobiorców (poza umową o dzieło); osób prowadzących działalność pozarolniczą, m.in. przedsiębiorców, twórców, artystów, przedstawicieli wolnych zawodów, bezrobotnych. Łącznie powszechny system ubezpieczeń społecznych obejmuje 16 mln osób (stan na grudzień 2021). Osobom, które nie spełniają warunków do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, przysługuje prawo do dobrowolnego objęcia tymi ubezpieczeniami.

Dla gwarancji realizacji prawa do emerytury ważna jest stabilność finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), czyli państwowego funduszu celowego, powołanego w celu realizacji zadań dotyczących ubezpieczeń społecznych. Z jego środków finansowane są świadczenia, m.in. emerytury, renty i zasiłki. Świadczenia te wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych albo płatnicy składek (Uścińska, 2019).

Zachodzące procesy demograficzne w Polsce i na świecie sprawiają, że wzrasta liczba emerytów we wszystkich systemach emerytalnych. Liczba polskich emerytów otrzymujących świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przekracza 6 mln osób. Emerytury z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wypłacano dla ponad 914 tys. uprawnionych. Liczba emerytów policyjnych i wojskowych (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości) wynosiła ponad 290 tys. Szacunkowa liczba sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku wynosi 5 tys. osób. Z kolei liczba otrzymujących emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne to ponad 35 tys. osób. Liczby te obrazują, jak wielka populacja ludzi otrzymuje świadczenia emerytalne. Przebiegająca wysokość świadczeń wypłacanych w każdym z wymienionych systemów emerytalnych jest zróżnicowana.

System emerytalny stoi zatem przed wieloma wyzwaniami, w tym demograficznymi, ekonomicznymi, prawnymi i finansowymi, a w ostatnim czasie także tymi spowodowanymi przez pandemię COVID-19.

3. Wyzwania systemu emerytalnego

3.1. Luka emerytalna

Różnica między wysokością emerytur kobiet i mężczyzn w polskim systemie emerytalnym jest ogromna. Przeciętna emerytura ogółem w marcu 2022 r. wynosiła 2545 zł, ale w podziale na płeć: 3184 zł mężczyźni i 2128 zł kobiety (różnica ponad 1000 zł). Emerytury mężczyzn są o 50% wyższe niż kobiet. Po zawężeniu analizy do emerytur tylko z nowego systemu różnica rośnie do 57%. Wynika to z kilku przyczyn.

Po pierwsze, na różną wysokość emerytur kobiet i mężczyzn wpływa dysproporcja w wysokości wynagrodzeń według płci (występowanie luki płacowej – *gender pay gap*). Wynika ona z wielu czynników, m.in. przerw w karierze, statusu cywilnego, wyborów związanych z godzeniem życia zawodowego i rodzinnego (np. gotowość do nadgodzin), czasu pracy, kodeksu pracy, segmentacji branż i zawodów na kobiece i męskie z różnymi zarobkami (np. opieka społeczna, opieka zdrowotna, edukacja). Niższe wynagrodzenia oznaczają niższe składki odprowadzane do systemu, co przekłada się na niższy kapitał i niższe emerytury kobiet.

Różnice w wysokości dochodów z pracy potwierdzają dane na temat przeciętnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W grudniu 2020 r. przeciętna podstawa wymiaru składek dla mężczyzn była o 6,5% wyższa niż dla kobiet. Może się to wydawać niewielką różnicą, ale ma ona zwielokrotnione przełożenie na ostateczny stan konta z powodu zasady działania procentu składanego.

Różnice w wysokości wynagrodzeń i krótszy, w przypadku kobiet, okres „zbierania kapitału” znajdują odzwierciedlenie w stanach kont emerytalnych kobiet – przeciętne kapitały zapisane na kontach w ZUS są o ponad 20% większe dla mężczyzn niż dla kobiet. W przypadku subkont relacja jest odwrotna, ale tu różnica jest niewielka. Przeciętny kapitał zapisany na subkoncie jest wyższy w przypadku kobiet – o 3,9%.

Dysproporcja płciowa w systemie emerytalnym byłaby jeszcze większa, gdyby nie mechanizmy łągodzące, funkcjonujące w systemie emerytalnym. Chodzi tu mianowicie o:

- okresy nieskładkowe ułatwiające uzyskanie stażu wymaganego do minimalnej emerytury. Dodatkowo wprowadzone zostało rodzicielskie świadczenie uzupełniające, zapewniające minimalną emeryturę osobom, które wychowały co najmniej 4 dzieci;
- finansowanie ze środków publicznych składek za okresy przerw w aktywności zarobkowej, np. w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego, urlopu wychowawczego, opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny;
- stosowanie dla celów emerytalnych tablic trwania życia wspólnych dla mężczyzn i kobiet (unisex). Gdyby do wyliczania wysokości emerytury stosować średnie dal-

sze trwanie życia dla osób danej płci, a nie ze wspólnych tablic, to wysokości nowo przyznanych emerytur według nowych zasad dla mężczyzn byłyby wyższe o prawie 14%, a dla kobiet niższe o prawie 10%;

- sposób obliczania kapitału początkowego dla osób pracujących przed 1999 r. (współczynnik p ; na przykład współczynnik „ p ” dla osoby 35-letniej ze stażem 10 lat wynosi 44,99% dla kobiet i 38,04% dla mężczyzn; oznacza to, że kapitał początkowy osób w takim samym wieku, z takim samym stażem i zarabiających tyle samo jest wyższy w przypadku kobiet).

Po drugie, niska wysokość świadczeń emerytalnych kobiet wynika z krótszego stażu pracy, co w konsekwencji skutkuje krótszym czasem odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne. W przebiegu kariery zawodowej kobiet częściej występują bowiem przerwy, wynikające z macierzyństwa, opieki nad rodzicami, modelu rodziny z jednym żywicielem.

Obecne emerytury odzwierciedlają przeszłe wskaźniki zatrudnienia. Poprawa wskaźnika zatrudnienia kobiet współcześnie powinna zmniejszyć lukę emerytalną, kiedy będą one przechodzić na emeryturę. Od 2014 r. aktywność zawodowa kobiet utrzymuje się na poziomie 49%. Kobiety, które w grudniu 2020 r. pobierały emeryturę według starych zasad, legitymowały się stażem o około 3,5 roku krótszym niż mężczyźni.

Po trzecie, na niższą emeryturę kobiet wpływa niższy ustawowy (60 lat) i faktyczny wiek emerytalny kobiet. Kobiety przechodzą na emeryturę w niższym wieku, gromadząc niższy kapitał emerytalny. Jednocześnie kobiety żyją dłużej niż mężczyźni. Zatem zgromadzony kapitał emerytalny dzielony jest na dłuższą liczbę lat życia, powodując niższą wysokość świadczenia emerytalnego. Mimo korzyści z późniejszego przejścia na emeryturę, jedynie 14% kobiet przechodzi na emeryturę w wieku wyższym o co najmniej rok od obowiązującego ich wieku emerytalnego.

3.2. Wysokość świadczeń emerytalnych wypłacanych przez ZUS i ich adekwatność

W marcu 2022 r. przeciętna miesięczna emerytura wypłacana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wynosiła 2545 zł, w przypadku mężczyzn było to 3184 zł, a w przypadku kobiet 2128 zł. Oznacza to, że emerytura mężczyzn jest o 50% wyższa niż kobiet. Zdecydowana większość kobiet przechodzi na emeryturę zaraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zapewnienie adekwatności emerytur jest jednym z wyzwań systemu emerytalnego. Mechanizmem służącym zapewnieniu tej adekwatności jest zagwarantowanie optymalnego wskaźnika zastąpienia przez to świadczenie ostatnio otrzymywanego wynagrodzenia za pracę.

W krajach Unii Europejskiej pogarsza się relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia, czyli stopy zastąpienia. Według różnych szacunków prognozuje się, że w Polsce będzie to spadek z 53,8% w 2020 r. do 40% w 2040 r. i dalszy w następnych latach. Główną przyczyną jest wydłużenie średniego dalszego trwania życia po przejściu na emeryturę, czyli zaraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgromadzony kapitał emerytalny będzie więc dzielony na coraz więcej lat.

W Polsce mamy gwarancję minimalnej emerytury (od 1 marca 2022 r. – 1338,44 zł brutto), pod warunkiem posiadania 20 (kobieta)/25 (mężczyzna) lat okresów składkowych i nieskładkowych. Jeśli osoba nie ma tego stażu, to wysokość emerytury jest niższa od minimalnej.

Adekwatność emerytur to nie tylko kwestia emerytur minimalnych, ale także emerytur niższych niż minimalne (tzw. emerytury groszowe). W grudniu 2021 r. emerytury niższe niż minimalna emerytura z uwagi na uzbieranie małej kwoty składek i brak wymaganego stażu do emerytury minimalnej pobierało, według danych ZUS, 340 tys. osób. Przewidywany jest wzrost ich liczby w kolejnych latach do ponad 650 tys. w 2030 r.

Kobiety stanowią aż 82% osób, które pobierają mikroemerytury, czyli świadczenia niższe od najniższej emerytury (mniej niż 1338,44 zł). Podobnie jest w przypadku osób pobierających emeryturę dokładnie w wysokości emerytury minimalnej – kobiety stanowią około 88% takich uprawnionych.

Innym mechanizmem wpływającym na adekwatność emerytur jest waloryzacja emerytur i rent (około 9 mln świadczeń). Jej celem jest kompensacja spadku siły nabywczej świadczeń długoterminowych (waloryzacja procentowa, inflacyjna), redystrybucja rezultatów wzrostu gospodarczego (waloryzacja procentowa, płacowa) oraz zapewnienie adekwatności świadczeń (waloryzacja kwotowa, gwarancja podwyżki, podnoszenie najniższych świadczeń).

Waloryzacja świadczeń w Polsce ma charakter cenowo-płacowy. Coroczny wskaźnik waloryzacji wyliczany jest na podstawie wysokości wskaźnika inflacji w poprzednim roku kalendarzowym, zwiększonego o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W 2021 r. wskaźnik waloryzacji wyniósł 104,24%, a w 2022 r. – 107%.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonuje corocznej waloryzacji wszystkich świadczeń długoterminowych. Ostatnią waloryzację przeprowadzono 1 marca 2022 r. Na przykład dla emerytury w wysokości 1800 zł brutto od marca br. podwyżka wyniosła 126 zł. Tym samym przy emeryturze zwaloryzowanej do kwoty 1926 zł w ciągu roku świadczeniobiorca zyska 1512 zł. W przypadku emerytury w wysokości 2200 zł brutto ta podwyżka wyniosła 154 zł. Oznacza to, że przy emeryturze zwaloryzowanej do kwoty 2354 zł w ciągu roku świadczeniobiorca zyska 1848 zł. Natomiast w przypadku emerytury w wysokości 3000 zł brutto podwyżka wyniosła 210 zł, czyli

świadczenie po waloryzacji wynosić będzie 3210 zł, co – jak wynika z obliczeń ZUS – oznacza, że w skali roku świadczeniobiorca zyska 2520 zł.

Dzięki waloryzacji świadczeń od 1 marca 2022 r. wzrosła też minimalna emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, renta socjalna – do kwoty 1338,44 zł (o prawie 90 zł). Z kolei kwota minimalnej renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy wzrosła do 1003,83 zł. Minimalne świadczenie przedemerytalne po przeliczeniu wskaźnikiem 7-procentowej waloryzacji wynosić będzie 1350,70 zł, natomiast dodatek pielęgnacyjny wzrośnie do 256,44 zł.

Innym instrumentem wsparcia dla osób starszych w czasach wysokiej inflacji jest tak zwana trzynasta emerytura wprowadzona na mocy Ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, a od 2020 r. gwarantowana jest jako coroczne ustawowe świadczenie wspierające finansowo seniorów. Jest to świadczenie wypłacane z urzędu, bez składania wniosku. W kwietniu 2022 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i inne organy rentowe (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojskowe Biura Emerytalne i Biuro Emerytalne Służby Więziennej) wypłaciły trzynastą emeryturę dla 9,7 mln emerytów, rencistów i innych osób pobierających świadczenia długoterminowe, w tym 8,5 mln z ZUS.

W 2022 r. trzynastka wyniesie 1338,44 zł brutto. Jest to kwota równa kwocie emerytury minimalnej. Trzynastkę otrzymały osoby z prawem na dzień 31 marca do emerytury, w tym emerytury pomostowej, renty, w tym renty rodzinnej i socjalnej, zasiłku i świadczenia przedemerytalnego, świadczenia Mama 4+, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego lub innych świadczeń.

Można otrzymać tylko jedną trzynastkę. W przypadku renty rodzinnej przysługuje jedna trzynastka dzielona na wszystkich uprawnionych. Trzynastka jest wolna od potrąceń, np. komorniczych. Nie wlicza się jej także do dochodu przy ubieganiu się o pomoc społeczną, alimenty czy 500 plus dla niesamodzielnych.

Na podstawie rozporządzenia z 7 marca 2022 r., wydanego na podstawie art. 22 § 1 ordynacji podatkowej, minister finansów zaniechał poboru podatku dochodowego od trzynastej emerytury należnej za bieżący rok. Ze świadczenia zostanie pobrana jedynie składka zdrowotna w wysokości 120,46 zł. Oznacza to, że trzynasta emerytura netto wyniosła 1217,98 zł. Zaniechanie opodatkowania trzynastki jest jednorazowe oraz ostateczne: podatek nie zostanie zapłacony ani teraz, ani w rozliczeniu rocznym. Zaniechanie nie dotyczy jednak trzynastek należnych za poprzednie lata, ale będzie zastosowane do trzynastek za bieżący rok wypłaconych w kolejnych latach.

Wydatki Funduszu Solidarnościowego na to dodatkowe świadczenie pieniężne wyniosły około 13,1 mld zł, w tym 11,2 mld zł dla świadczeniobiorców ZUS. Od początku istnienia tego świadczenia przeznaczono na nie już łącznie blisko 48 mld zł.

W Sejmie toczą się prace nad rządowym projektem ustawy w sprawie czternastej emerytury, czyli kolejnego w 2022 r. dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla 9,0 mln emerytów, rencistów i innych osób pobierających świadczenia długoterminowe¹. Jego wypłata planowana jest na przełomie sierpnia i września br.

Wysokość czternastej emerytury ma być równa wysokości emerytury minimalnej, czyli 1338,44 zł brutto. Obowiązywać będą podobne zasady, jak w ubiegłym roku, czyli jednorazowość świadczenia oraz próg dochodowy z zasadą złotówka za złotówkę. W projekcie ustawy zapisano zwolnienie tego świadczenia z podatku PIT, co oznacza, że netto świadczenie to wyniesie 1217,98 zł.

Czternasta emerytura w pełnej wysokości będzie przysługiwać wszystkim emerytom i rencistom, którzy co miesiąc otrzymują świadczenia niższe niż 2900 zł (około 7,7 mln osób). Czternastka dla zamożniejszych będzie obniżana zgodnie z zasadą „złotówka za złotówkę”, co oznacza, że będzie ona pomniejszana o różnicę między wysokością emerytury lub renty a kwotą 2,9 tys. zł. Emeryci, którzy otrzymują świadczenie wyższe niż 4188,44 zł czternastek nie otrzymają.

Czternastka będzie przysługiwać osobom, które nie miały zawieszono prawa do świadczenia podstawowego na dzień 31 lipca 2022 r. oraz wysokość tego świadczenia nie przekracza kwoty 4188,44 zł. Pieniądze zostaną przelane lub przekazane razem z podstawowym świadczeniem. Czternastka będzie wolna od potrąceń, np. zajęć komorniczych. Nie będzie wliczać się do dochodu przy ubieganiu się o pomoc społeczną, alimenty czy 500 plus dla niesamodzielnych.

Ze wstępnych szacunków wynika, że w tym roku na czternastkę może zostać przeznaczone nawet około 11,4 mld zł, w tym 9,5 mld zł dla świadczeniobiorców ZUS.

Działania dotyczące adekwatności emerytur wiążą się także z kapitałowym filarem emerytalnym. W minionych 20 latach miało miejsce w tym zakresie wiele reform, co nie jest korzystne z punktu widzenia nabywania uprawnień.

3.3. Tablice trwania życia

Istotną kwestią w ustalaniu świadczenia emerytalnego są tablice trwania średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn. Tablice te ogłasza w formie komunikatu prezes Głównego Urzędu Statystycznego.

Od 1 kwietnia 2022 r. przy ustalaniu wysokości przyznawanych emerytur Zakład Ubezpieczeń Społecznych korzysta z nowej tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (IV 2022–III 2023) ogłoszonej w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 28 marca 2022 r. Nowa tablica GUS obrazuje spadek

¹ Stan prawny na dzień 26 maja 2022 r.

trwania życia rok do roku we wszystkich przedziałach wiekowych, w tym 8,8 miesiąca dla 60-latków, 8,1 miesiąca dla 65-latków. Łącznie przez dwa lata epidemii Covid-19 spadek wyniósł prawie dwa lata dla 60- i 65-latków, co oznacza, że cofnęliśmy się do 2004 r.

Na podstawie aktualnych tablic trwania życia GUS można powiedzieć, że kobiety przechodzące na emeryturę w ustawowym wieku emerytalnym będą ją pobierać o prawie 9 lat dłużej niż mężczyźni przechodzący na emeryturę w ustawowym wieku emerytalnym (dane GUS za 2020 r.: średnie dalsze trwanie życia kobiety w wieku 60 lat wynosi 23,2 roku, a mężczyzny w wieku 65 lat – 14,6 roku).

Przejście na emeryturę w wieku 65 lat zamiast 60 lat podnosi emeryturę o prawie 22% wyłącznie z tytułu mniejszego średniego dalszego trwania życia (nie licząc dodatkowych składek ani ich waloryzacji).

Całościowy skutek wydłużania aktywności zawodowej jest jeszcze większy – pozwala zyskać nawet 10–15% rocznie. Wynika to z opłacenia dodatkowych składek, ich corocznej, wysokiej waloryzacji wynoszącej w 2022 r. 9,33%, a także przyjmowania do obliczeń niższego dalszego trwania życia. Po 5/6 latach wysokość możliwej do uzyskania emerytury może ulec podwojeniu.

W okresie epidemii COVID-19 odraczenie przejścia na emeryturę okazało się szczególnie korzystne, skutkując przyznaniem znacznie wyższego świadczenia. Jeżeli w kwietniu 2020 r. kobieta ukończyła 60 lat albo mężczyzna 65 lat, ale osoba ta zdecydowała się pracować kolejne dwa lata i przeszła na emeryturę w kwietniu 2022 r., mogła zyskać aż 49% w przypadku kobiety i 52% w przypadku mężczyzny, niż gdyby przeszła ona na emeryturę od razu po nabyciu uprawnień. Oczywiście taka osoba przez 2 lata nie pobierała emerytury (ale za to zarabiała), lecz „strata” wynikająca z tego faktu zostanie odrobiona zaledwie po niecałych 5 latach pobierania emerytury.

Emerytury obliczane z uwzględnieniem nowej tablicy są wyższe o 3,7% dla osoby w wieku 60 lat oraz o 4,1% dla osoby w wieku 65 lat. Dla przykładu 60-latka z kapitałem 500 tys. zł otrzyma emeryturę w kwocie 2093 zł, czyli większej o 74 zł. Z kolei 65-latek z kapitałem 500 tys. zł otrzyma emeryturę w kwocie 2548 zł, czyli większej o 101 zł.

Tablica wpływa na sytuację nawet ponad 500 tys. osób. ZUS przewiduje, że od kwietnia br. do marca 2023 r. na emeryturę przejdzie 303 tys. osób, a do tego 141 tys. kobiet otrzyma tzw. emeryturę docelową po osiągnięciu wieku emerytalnego, a dalsze 60 tys. osób przejdzie na emeryturę w późniejszym czasie, zachowując prawo do korzystnej tablicy GUS.

Osoby, które osiągną wiek emerytalny między kwietniem 2022 r. a marcem 2023 r., nie muszą spieszyć się z przejściem na emeryturę. ZUS zawsze sprawdza, czy dla zainteresowanego korzystniejsza jest obecnie obowiązująca tablica, czy ta, która

obowiązywała w momencie, gdy ukończył on swój wiek emerytalny – i przyjmuje do obliczeń tę korzystniejszą.

Co do zasady nowe tablice nie dotyczą osób, które już przeszły na emeryturę. Przeliczenie jest możliwe w ściśle określonych sytuacjach, np. gdy emeryt pracował i odprowadzał składki emerytalne. Raz na rok może je sobie doliczyć do świadczenia. Najnowsza tablica zostanie wykorzystana wyłącznie do dodatkowych składek, a nie całego świadczenia.

4. Rynek pracy

Dynamicznie zmieniające się warunki konkurencji na rynku pracy powodują, że coraz częściej ludzie zatrudniani są nie na podstawie umowy o pracę, ale na podstawie umów nietypowych (np. umów cywilnoprawnych: umowy zlecenia, umowy o dzieło czy kontraktów).

Nietypowe formy zatrudnienia stosowane coraz częściej na rynku pracy stanowią wyzwanie dla systemu emerytalnego. Z uwagi na niestandardową formę relacji wiele z tych form nie podlega ubezpieczeniom społecznym i nie jest objętych obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (np. umowa o dzieło), a część objęta jest nim w ograniczonym zakresie (np. umowa zlecenie) (Iwanowski i in., 2020). Brak odprowadzanych składek lub niska ich wysokość oznacza ograniczoną ochronę socjalną, w tym m.in. niskie emerytury lub nawet brak prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Badania międzynarodowe wskazują, że na decyzję o momencie przejścia na emeryturę silnie wpływa to, czy system emerytalny uwzględnia korzystny efekt opóźnienia tej decyzji. W Polsce wysokość emerytury zależy od kwoty zapłaconych i zwolnionych składek emerytalnych oraz wieku przejścia na emeryturę. Dlatego dla wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego tak ważna jest dłuższa aktywność zawodowa. Warunkiem wyższych świadczeń jest dłuższy okres kariery zawodowej i okresu składkowego. Pobieranie świadczenia emerytalnego i jednocześnie wykonywanie zatrudnienia pozwala przez pewien czas uzyskiwać dochód z pracy i emerytury. Jednak opóźnianie emerytury daje dużo wyższe świadczenie do końca życia. Po 5 latach odraczania emerytury jest ona wyższa nawet o 35–40% niż przy dorabianiu i przeliczaniu. Wynika to z opłacenia dodatkowych składek, ich waloryzacji oraz mniejszego średniego dalszego trwania życia przyjętego do obliczeń.

Według danych ZUS ciągu ostatnich siedmiu lat (2015–2021) liczba pracujących emerytów wzrosła o ponad 40%. Na koniec 2021 r. 813 tys. emerytów pracowało, opłacając składkę zdrowotną, w tym 527 tys. opłacało składkę emerytalną. Ponad 94% pracujących emerytów to osoby w wieku 60/65 lat i więcej. Przeważają kobiety (57,5%), których świadczenia są niższe niż świadczenia mężczyzn oraz mają niższy wiek emerytalny i dlatego częściej dorabiają. Najwięcej emerytów pozostaje na rynku

przez pierwsze pięć lat po osiągnięciu wieku emerytalnego (ponad połowa; zarówno wśród kobiet, jak i wśród mężczyzn).

Problemem rynku pracy jest także stosowanie przez pracodawców niewłaściwej formy prawnej zatrudnienia oraz pozorne prowadzenie działalności gospodarczej, które też ma istotne skutki dla systemu ubezpieczenia społecznego i wysokości należnych składek ubezpieczeniowych. Takie działania są bowiem często podyktowane ucieczką przed opłacaniem składek lub chęcią ograniczenia wysokości opłacanych składek ubezpieczeniowych.

Starzenie się ludności jest poważnym wyzwaniem dla rynku pracy. Coraz częściej pracownicy będą osobami starszymi i pracodawcy muszą dostosować warunki pracy do tej populacji. Może to mieć różne formy organizacji pracy (niepełny etat, skrócony tydzień pracy). Czasem wymaga to poniesienia kosztów (dostosowanie oświetlenia, stanowiska pracy), ale daje pracodawcy korzyści. Zyskują doświadczonego pracownika i rozwijają biznes dzięki korzystaniu z wielopokoleniowej różnorodności zespołów.

5. Ryzyko niesamodzielności i opieka długoterminowa

Istotnym wyzwaniem dla ubezpieczeń społecznych, które dotyka nie tylko Polski, jest rosnąca skala niesamodzielności (nowe ryzyko socjalne) i potrzeba zapewnienia osobom niesamodzielnym opieki długoterminowej. Główną przyczyną tego procesu jest starzenie się ludności, spowodowane m.in. wydłużaniem się przeciętnej długości trwania życia i coraz krótszy okres życia w zdrowiu. Negatywne konsekwencje tego zjawiska odczuwane są zarówno w wymiarze ogólnospołecznym, jak i indywidualnym.

Ekspertki Unii Europejskiej od lat prowadzą badania i analizy poświęcone ryzyku niesamodzielności. Zaproponowali one włączenie tego ryzyka do ryzyk socjalnych zawartych w konwencji nr 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego² oraz do zakresu ryzyk objętych rozporządzeniem nr 882/2004 dotyczącym koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw UE (Jorens i in., 2012)³. Oczywiście samo wprowadzenie *de lege lata* tego ryzyka do wymienionych dokumentów nie rozwiąże problemów związanych z narastającą skalą niesamodzielności i koniecznością systemowego organizowania opieki długoterminowej, ale

² Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775).

³ Analityczny raport przygotowany w ramach projektu „Training and Reporting on European Social Security”. Autorka była ekspertem w tym projekcie. Zob. także projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Ogólnodostępna wersja projektu ww. rozporządzenia zmieniającego zawarta jest w dokumencie Rady Unii Europejskiej z dnia 26.06.2018 r. (10295/18).

zwróci uwagę na fakt, że uwzględnianie niesamodzielności tylko w zakresie innych ryzyk, np. choroby czy starości, jest rozwiązaniem niewystarczającym.

Eksperti europejscy zwrócili uwagę na współcześnie kluczowe znaczenie ryzyka niesamodzielności i na brak odnoszących się do niego regulacji w prawie unijnym. Wprowadzenie tego ryzyka do prawa UE oznaczać będzie, że dokonał się historyczny postęp rozszerzenia współczesnego katalogu ryzyk socjalnych.

W polskim prawie zabezpieczenia społecznego wyodrębnienie ryzyka niesamodzielności nastąpiło 1 października 2019 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (tzw. 500+ dla osób niesamodzielnych). Świadczenie to należy do kategorii specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych.

Około 600 tys. osób posiadających orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji złożyło wnioski o tę formę wsparcia. W grudniu 2021 r. ZUS wypłacił świadczenia uzupełniające dla 390,1 tys. osób. Część ubezpieczonych w innych systemach złożyła wnioski w pozostałych instytucjach ubezpieczenia lub zaopatrzenia społecznego.

Należy zauważyć, że w nurcie działań związanych z ryzykiem niesamodzielności utworzono Fundusz Solidarnościowy, który można uznać za filar nowego działu zabezpieczenia społecznego w Polsce.

Ochrona przed ryzykiem niesamodzielności (niezdolności do samodzielnej egzystencji) rozproszona jest w całym systemie zabezpieczenia społecznego – w różnych działaniach rozmaitych instytucji, w różnym zakresie przedmiotowym i podmiotowym udzielanego wsparcia. Dlatego organizacja opieki długoterminowej wymaga rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych z różnych obszarów polityki społecznej, nie tylko zabezpieczenia społecznego. Będzie się to wiązać z przebudową szczególnie działu ochrony zdrowia, działu emerytalnego, rentowego i innych.

Trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że ani w prawie międzynarodowym, ani europejskim nie ma uniwersalnej definicji opieki długoterminowej (*Long-term Care – LTC*). W badaniach porównawczych przyjmuje się m.in. definicję sformułowaną przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zgodnie z tą definicją opieka długoterminowa to „zagadnienie różnych sfer polityki społecznej, które łączy w sobie szereg usług zapewniających osobom zależnym przez dłuższy czas od pomocy w odniesieniu do wykonywania podstawowych czynności niezbędnych w codziennej egzystencji”.

W państwach członkowskich UE występują znaczne rozbieżności w zakresie i sposobie charakteryzowania opieki długoterminowej. Ustawodawstwa krajowe są tu silnie zróżnicowane. W niektórych państwach członkowskich UE funkcjonują dobrze rozwinięte systemy świadczeń LTC, a w innych prace nad systemem świadczeń LTC trwają. Z kolei niektóre kraje nie posiadają prawnej (uniwersalnej) definicji

ryzyka społecznego związanego z potrzebą opieki długoterminowej. Świadczenia LTC mają także różnorodny charakter (rzeczowe lub pieniężne, składkowe lub nieskładkowe). Ta różnorodność powoduje problemy interpretacyjne i porównawcze.

Coraz częściej pojawiają się problemy dotyczące prawa do świadczeń opieki długoterminowej w powiązaniu z realizacją jednej z podstawowych zasad integracji unijnej: swobodą przepływu osób. Rozporządzenie nr 883/2004 dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie zawiera osobnego rozdziału poświęconego koordynacji świadczeń LTC. Dlatego świadczenia te podlegają koordynacji na zasadach przewidzianych w rozdziale o świadczeniach zdrowotnych (ryzyka choroby). Ocenia się jednak, że takie rozwiązanie nie odpowiada współczesnym potrzebom i przewiduje się, że w przyszłości powinny nastąpić zmiany w tym zakresie.

Wyzwaniem jest zatem budowa nowego działu zabezpieczenia społecznego, obejmującego obszar opieki długoterminowej.

6. Semestr europejski

Komisja Europejska opublikowała w maju 2022 r. kolejną edycję „Semestru europejskiego”, czyli raportów, w których ocenia politykę gospodarczą każdego państwa członkowskiego i jego postępy w konwergencji z innymi państwami Unii Europejskiej (Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r....). Każdemu raportowi towarzyszą rekomendacje dla Rady UE. Są to dokumenty rutynowe; wiele rekomendacji powtarza się od lat.

Zgodnie z raportem Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów Unii Europejskiej. Liczba osób w wieku 80+ wzrosła z 4% populacji w 2019 r. do 12% w 2060 r., co pociągnie za sobą wzrost wydatków na opiekę zdrowotną, opiekę długoterminową i emerytury. W długookresowej perspektywie tendencje demograficzne będą oddziaływać na system emerytalny.

Zdaniem Komisji Europejskiej polski system emerytalny o zdefiniowanej składce dobrze równoważy wpływy i wydatki w długim okresie i wykazuje odporność na finansowe skutki zmian demograficznych.

Długoterminowa prognoza ZUS wskazuje, że deficyt funduszu emerytalnego będzie znacznie niższy w 2080 r. (około 0,4% PKB) niż obecnie (około 2% PKB), mimo pogorszenia struktury demograficznej polskiego społeczeństwa w tym okresie (wskaźnik obciążenia demograficznego wzrosła z 37% do 76%). Z kolei prognoza OECD wskazuje, że udział publicznych wydatków emerytalnych w PKB Polski wyniósł 11% w 2020 r., wyniesie tyle samo w 2060 r., podczas gdy w innych państwach obciążenie wydatkami emerytalnymi będzie rosło.

Natomiast prognoza Komisji Europejskiej sygnalizuje, że wydatki emerytalne w Polsce wyniosły 9,7% PKB w 2019 r., a w 2070 r. – 9,9%.

W raporcie zauważono, że poprawa stabilności funduszu emerytalnego w warunkach zmian demograficznych odbędzie się kosztem obniżenia stopy zastąpienia, czyli relacji przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia (54% w 2019 r., prognozowane 25% w 2060 r.). Oznaczałoby to, że znaczna część emerytów byłaby zagrożona ubóstwem.

Trzeba jednak zauważyć, że choć przeciętna stopa zastąpienia będzie spadać, emerytury i ich siła nabywcza będą rosły, m.in. dzięki opłacaniu składek od coraz wyższych wynagrodzeń z okresu kariery zawodowej kolejnych roczników i pokoleń emerytów oraz dzięki waloryzacji świadczeń i waloryzacji składek. Po prostu wynagrodzenia pokolenia pracującego będą rosły szybciej od emerytur i dlatego stopa zastąpienia będzie maleć.

Komisja Europejska ocenia, że obecny polski system emerytalny o zdefiniowanej składce ma zapewnioną równowagę finansową, nie uwzględnia się jednak w nim adekwatności przyszłych świadczeń. Dlatego Komisja zwraca uwagę na wyzwanie, jakim jest potrzeba zapewnienia adekwatności przyszłych świadczeń.

Jednak indywidualne stopy zastąpienia (relacja ostatniego wynagrodzenia do pierwszej emerytury) są bardzo zróżnicowane i zależą od tego, ile składek odłoży osoba ubezpieczona i w jakim wieku przejdzie na emeryturę. Im później to nastąpi i im więcej składek zostanie odprowadzonych za tę osobę do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tym wyższe świadczenie ona otrzyma. Wzrost ten może sięgać nawet 10–15% za rok dłuższej pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, a w epidemii nawet 50% w dwa lata.

Późniejsze przechodzenie na emeryturę z pewnością podniesie stopę zastąpienia. Mimo że przeciętna stopa zastąpienia będzie spadać, emerytury i ich siła nabywcza będą rosły, m.in. dzięki opłacaniu składek od coraz wyższych wynagrodzeń z okresu kariery zawodowej kolejnych emerytów oraz dzięki waloryzacji świadczeń i waloryzacji składek. Po prostu wynagrodzenia pokolenia pracującego będą rosły szybciej od emerytur i dlatego stopa zastąpienia będzie maleć.

Rekomendacje Komisji Europejskiej dotyczą reform odnoszących się do niskiego rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę – niekoniecznie ustawowego wieku emerytalnego. Są też inne metody zachęcania do wydłużania aktywności ekonomicznej i Komisja Europejska je dostrzega, chwając wprowadzenie PIT-0 dla Seniora, czyli ulgi podatkowej dla seniorów, którzy zamiast pobierać emeryturę zdecydowali się na dłuższą pracę. Komisja Europejska wskazuje także, że specjalne systemy emerytalne są kosztowne i dają członkom większe przywileje niż system powszechny. Tymczasem Polska niedawno wycofała się z wcześniejszych reform, które ograniczały pewne przywileje służb mundurowych.

7. Podsumowanie

Zmiany demograficzne, a zwłaszcza proces starzenia się ludności oraz spodziewane problemy w zapewnieniu opieki rosnącej populacji osób niesamodzielnych, w tym w podeszłym wieku, będą wyzwaniem dla kolejnych generacji. Wymagają one podjęcia działań prawnych, organizacyjnych, finansowych i instytucjonalnych w różnych obszarach i działach zabezpieczenia społecznego, a szczególnie w ochronie zdrowia i pomocy społecznej.

Kwestie demograficzne są istotne dla funkcjonowania systemu emerytalnego. Zgodnie z modelem zdefiniowanej składki wysokość emerytury zależy od kwoty zapłaconych i zwaloryzowanych składek emerytalnych oraz wieku przejścia na emeryturę. Dlatego tak ważna jest dłuższa aktywność zawodowa. Konieczny warunek wyższych świadczeń to dłuższy okres kariery zawodowej i okresu składkowego.

Warunkiem wyższych świadczeń jest również praca na podstawie oskładkowanych umów cywilnoprawnych. Odprowadzanie składek od tych umów prowadzi do gromadzenia kapitału emerytalnego, a w konsekwencji do bezpieczeństwa po zaprzestaniu aktywności zawodowej.

Już teraz wyzwaniem są mikroemerytury – groszowe emerytury, które są konsekwencją realizacji prawa do tego świadczenia z tytułu opłacenia tylko jednej składki. Jest to niezgodne z charakterem prawnym emerytury, czyli świadczenia, które ma zastąpić utracony dochód w związku ze spełnieniem warunków nabycia prawa do tego świadczenia. Należałoby zatem w prawie krajowym wprowadzić warunek minimalnego stażu ubezpieczenia lub minimalnej kwoty zgromadzonych składek emerytalnych, które uprawniałyby do emerytury, a w razie niespełnienia takiego kryterium następowałby np. ratalny zwrot wpłaconych składek.

Należy zachęcać do indywidualnej przezorności obywateli w oszczędzaniu środków na okres po zakończeniu aktywności zawodowej. Dochód na starość powinien pochodzić nie tylko od państwa – system publiczny (ZUS), ale także z dodatkowego, grupowego oszczędzania w ramach filara budowanego przez pracodawców (pracownicze programy emerytalne, pracownicze plany kapitałowe) oraz z filara opartego na indywidualnej przezorności samych zainteresowanych (indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalne, ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny). Pozwoli to na dywersyfikację źródeł finansowych na okres po zaprzestaniu aktywności zawodowej. Tymczasem w Polsce dochód gospodarstw domowych emerytów wciąż w przeważającej większości (85%) pochodzi ze świadczeń.

Trzeba również budować świadomość ubezpieczeniową, że emerytura nie powinna opierać się wyłącznie na systemach publicznych. Podstawową kwestią, jaką należy akcentować w edukowaniu o ubezpieczeniach społecznych, jest ukazanie powiązania obowiązku opłacania składek nie tylko z prawem do świadczeń, ale i z ich wysoko-

ścią: dłuższa praca to wyższa emerytura; wyższe składki to wyższe świadczenia. Przy ustawowo określonym wieku emerytalnym (65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet) nikt nie ma obowiązku zaprzestania kontynuacji pracy: emerytura to prawo, nie obowiązek. Jest to tym ważniejsze, że każdy rok opłacania składek emerytalnych ma bardzo istotne znaczenie dla wartości przysługującego świadczenia.

Niestety, poziom wiedzy o ubezpieczeniach społecznych w polskim społeczeństwie jest dość niski. Dlatego tak istotne jest ciągłe edukowanie społeczeństwa tym zakresie i prostowanie – silnie utrwalonych w potocznych opiniach – poglądów. Wciąż znaczna część społeczeństwa nie rozróżnia ubezpieczeń społecznych od ubezpieczeń komercyjnych. I o ile komercyjne instytucje ubezpieczeniowe mogą zbankrutować, to w ubezpieczeniach społecznych nie ma takiego zagrożenia, gdyż tu państwo gwarantuje wypłatę świadczeń z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego. Należy też konsekwentnie przypominać, że składki ubezpieczeniowe to nie są podatki, gdyż do składek przypisane jest prawo do konkretnych świadczeń.

Zmiany demograficzne oraz spodziewane problemy w zapewnieniu opieki osobom z niesamodzielnością, w tym w podeszłym wieku, będą wyzwaniem dla kolejnych generacji, dla ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ale też innych działań zabezpieczenia społecznego. Istnieje potrzeba definicji *long-term care*, ustalenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego LTC oraz ocena kosztów przeznaczanych na LTC obecnie i w przyszłości, a także ocena funkcjonowania i efektywności opieki długoterminowej.

Ochrona przed ryzykiem niesamodzielności jest bowiem rozproszona w całym systemie zabezpieczenia społecznego. Takie rozwiązanie wymaga zbudowania platformy, która zawierałaby informacje o różnych formach usług i świadczeń LTC, warunków ich realizacji, a przede wszystkim umożliwiałaby beneficjentom na ustalenie gdzie i o co mogą się ubiegać. Zresztą jest to postulat środowiska osób, które są zainteresowane obszarem opieki długoterminowej.

Również przepisy prawne dotyczące systemu emerytalnego są skomplikowane. Wymagają one reformy w kierunku ich uspołnienienia i uproszczenia, np. zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym, tytułów do ubezpieczeń, zbiegów, wielopiętrowych wyjątków i wyłączeń, zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, w tym ujednoczenia z systemem podatkowym, a także w kierunku adekwatności emerytur i ujednoczenia zabezpieczenia emerytalnego.

Jest zatem jeszcze wiele do zrobienia w kwestii reformowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego.

Bibliografia

- Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html>.
- Iwanowski, D., Hetmański, M., Skowron, B., Wroński, M. (2020). *Pełne dochody – niepełne składki. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych i konsekwencje dla systemu ubezpieczeń społecznych*, Instrat Policy Paper 07/2020. <http://www.instrat.pl/zbieg-raport-zus> [dostęp 10.05.2022].
- Jorens, Y. (ed.), Spiegel, B. (ed.), Fillon, J.-C., Strban G. (2012). Legal impact assessment for the revision of Regulation 883/2004 with regard to the coordination of long-term care benefits. Analytical Study. Raport przygotowany w ramach projektu „Training and Reporting on European Social Security”, http://www.tress-network.org/TRESS/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESS_Analytical%20Study%202012.pdf.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn. <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-tablicy-sredniego-dalszego-trwania-zycia-kobiet-i-mezczyzn,285,10.html>.
- Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, dokument Rady Unii Europejskiej z dnia 26.06.2018 r. (10295/18), EurLex.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. Dz.U. z 2019 r. poz. 743, z 2021 r. poz. 1162.
- Uścińska, G. (2019). *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Uścińska, G. (2021). *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. {SWD(2022) 622 final} – {SWD(2022) 640 final}, COM (2022) 622 final, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 23.5.2022 r.

Czynniki wpływające na wysokość emerytury

1. Wprowadzenie

Jednym z ryzyk wyodrębnionych w systemie ubezpieczeń społecznych jest ryzyko „starości”. Polski system ubezpieczeń społecznych obejmuje także ryzyko niezdolności do pracy (długoterminowej), ryzyko śmierci żywiciela, ryzyko przejściowej niezdolności do pracy z powodu choroby lub macierzyństwa, a także ryzyko wypadku przy pracy. Adekwatnie do ryzyk ubezpieczenia społeczne obejmują (art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych): ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa i ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Od 1999 r. polski system emerytalny to system zdefiniowanej składki. Aktualnie składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52% ściśle określonej podstawy wymiaru i jest płacona w połowie przez pracodawców (płatników), a w połowie przez pracowników. Składki te ewidencjonowane są jako zapisy na indywidualnych kontach ubezpieczonych a pieniądze wpływają do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ze składek finansowane są bieżące wypłaty świadczeń. Jest to klasyczny system pay-as-you-go.

Ryzyko „starości” można także określić jako ryzyko „wieku emerytalnego”. Zmaterializowanie się tego ryzyka, to osiągnięcie wieku emerytalnego. W tym momencie ubezpieczony nabywa prawo do emerytury. Wiek emerytalny wynosi obecnie w Polsce 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

^a Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

2. Formuła wyliczenia wysokości emerytury

Emeryturę według nowych zasad ustala się według poniższej formuły:

$$E = \frac{K_S + K_{SS} + K_{KP}}{\dot{S}DT\dot{Z}}$$

gdzie:

- E – wysokość emerytury w momencie przyznania,
- K_S – kwota składek na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem ich waloryzacji,
- K_{SS} – kwota składek zgromadzonych na subkoncie z uwzględnieniem ich waloryzacji,
- K_{KP} – kwota kapitału początkowego z uwzględnieniem jego waloryzacji,
- $\dot{S}DT\dot{Z}$ – średnie dalsze trwanie życia w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę.

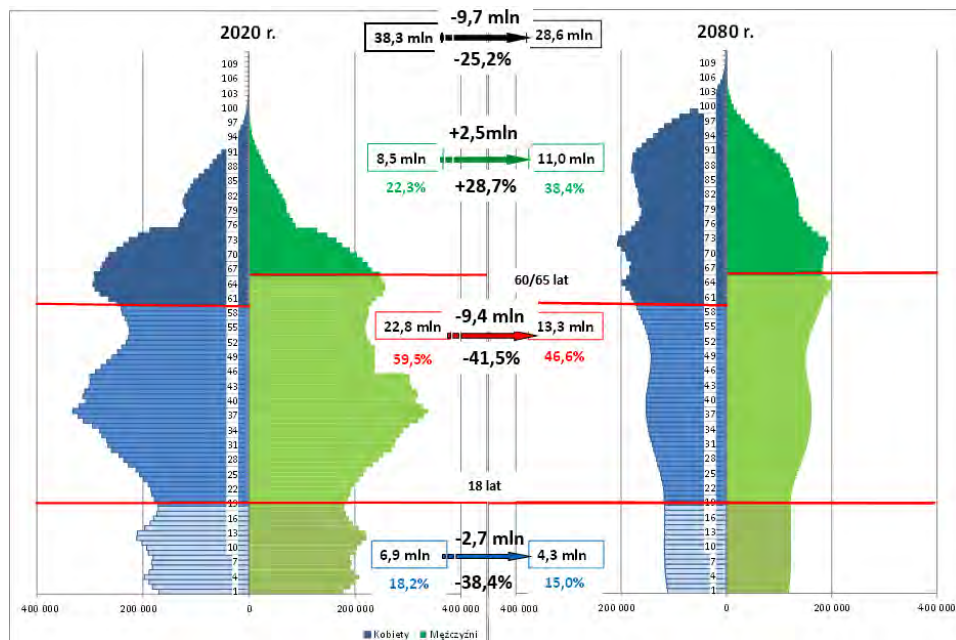
Formuła ta zawiera elementy zależne od ubezpieczonego, tj.: kwotę „uzbieranych” składek i kwotę kapitału początkowego, jak też elementy niezależne od indywidualnego ubezpieczonego, takie jak waloryzacja składek, czy też średnie dalsze trwanie życia w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę. Tablice trwania życia opracowane GUS, są to tablice wspólne dla obu płci.

Formuła ustalania wysokości emerytury jest to iloraz, co oznacza, że im wyższy licznik i niższy mianownik, tym wysokość emerytury wyższa. Im większy kapitał będziemy mieli na swoim koncie w ZUS i im dłużej będziemy pracować, tym nasza emerytura będzie wyższa.

Bardzo istotny wpływ na system emerytalny ma sytuacja demograficzna, i to zarówno na wpływy środków finansowych do systemu, ale też, jak wynika z przytoczonej formuły na poziom emerytur, a co za tym idzie, na wydatki na te świadczenia. Jak zatem będzie wyglądała sytuacja demograficzna Polski w długim horyzoncie czasu?

W latach 2020–2080 według prognoz będziemy obserwować dalsze istotne zmiany piramidy wieku ludności Polski (wykr. 1). Po pierwsze, liczba ludności Polski będzie się kurczyć – z 38,3 mln w 2020 r. do 28,6 mln w 2080 roku. Prognozowany jest spadek ludności o 25,2% (tj. o prawie 10 mln). Pomimo spadku liczby ludności ogółem, ludność w wieku poprodukcyjnym wzrośnie o 2,5 mln, tj. do 11,0 mln i stanowiła będzie 38,4% ogółu ludności. Jeszcze bardziej dynamiczny będzie wzrost populacji w wieku poprodukcyjnym do 2060 r. (wzrost w porównaniu do 2020 r. o 3,9 mln do poziomu 12,5 mln w 2060 r.). Spadek po 2060 r. ludności w wieku poprodukcyjnym wynika z faktu wchodzenia w wiek poprodukcyjny coraz mniej licznych roczników urodzonych w końcu XX wieku.

Wykr. 1. Piramidy wieku ludności Polski



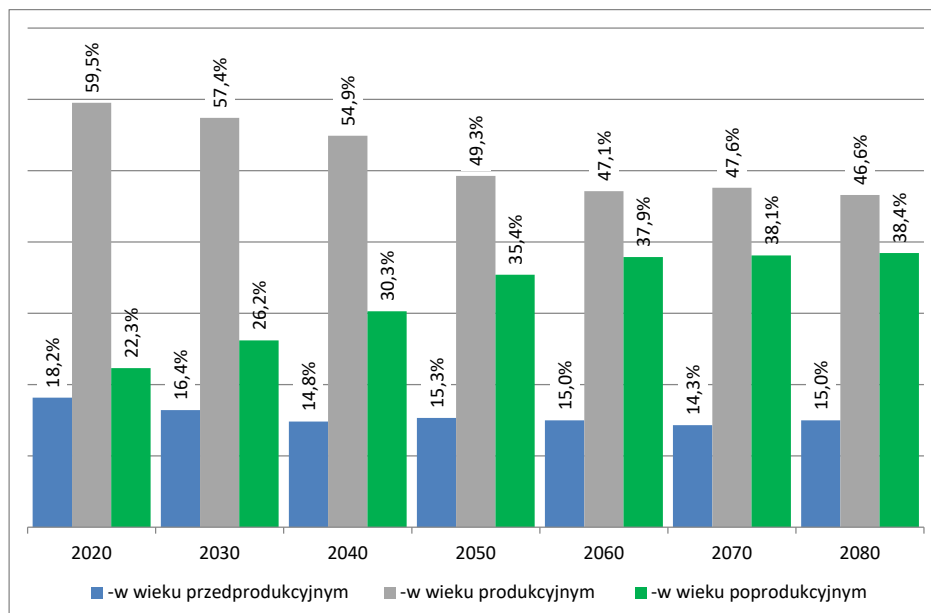
Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

W okresie 2020–2080 o 9,4 mln spadnie liczba ludności w wieku produkcyjnym, a udział tej grupy ekonomicznej w ludności ogółem spadnie do 46,6%. Spadnie także liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym, z 6,9 mln do 4,3 mln.

Prognozowany udział populacji w wieku przedprodukcyjnym jest na poziomie wahającym się od 14,3% do 18,2%. Obserwujemy duży spadek udziału grupy osób w wieku produkcyjnym. Udział ludności w wieku produkcyjnym maleje z 59,5% w 2020 r. do 46,6% w 2080 roku. Udział populacji w wieku poprodukcyjnym w całej populacji wzrośnie z 22,3% w 2020 r. do 38,4% w 2080 roku.

Zmiany demograficzne determinują procesy dostosowawcze systemu emerytalnego. Mamy tu dwie główne grupy uczestników systemu: osoby płacące składki i osoby pobierające świadczenia. Nie są to grupy rozłączne. Osoby płacące składki, czyli ubezpieczeni, mają prawo w przypadku zmaterializowania się ryzyka, do różnego rodzaju świadczeń. Osoby pobierające świadczenia długoterminowe w wielu przypadkach łączą pobieranie emerytury z szeroko rozumianą pracą i odprowadzają składki. Tym niemniej relacje między tymi grupami mają istotne znaczenie.

Wykr. 2 przedstawia, jak kształtować się będzie relacja między ekonomicznymi grupami ludności w przyszłości.

Wykr. 2. Ekonomiczne grupy wieku

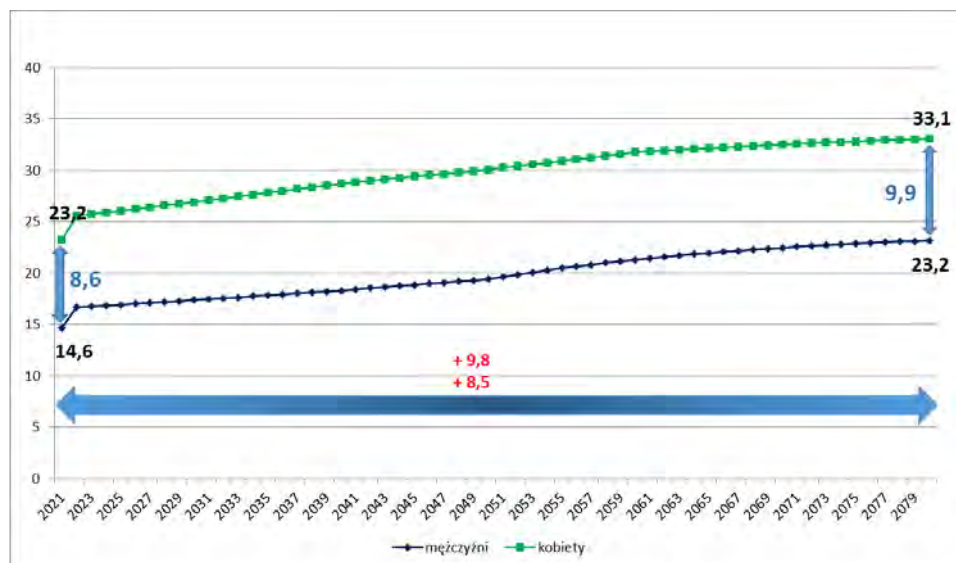
Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

Liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym będzie wzrastać. W 2020 r. liczba ta wynosiła 680, w 2060 r. osiągnie 1122, a w 2080 r. – 1146. Podobnie zachowuje się liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Już od 2037 r. na 1 osobę w wieku poprodukcyjnym przypadają będzie mniej niż 2 osoby w wieku produkcyjnym (obecnie są to 3 osoby w wieku produkcyjnym na 1 osobę w wieku poprodukcyjnym). Będziemy mieć do czynienia z rosnącym obciążeniem populacji osób w wieku produkcyjnym, tj. osób płacących składki.

Jak już podano, w mianowniku formuły wyliczania wysokości emerytury jest średnie dalsze trwanie życia w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę. Odpowiednie tablice dla celów emerytalnych, łączne dla kobiet i mężczyzn, opracowuje GUS.

Od wielu lat przeciętne dalsze trwanie życia rośnie. Prognoza przygotowana przez Ministerstwo Finansów w 2021 r. przewiduje dalszy wzrost tego parametru zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn.

Wykr. 3. Średnie dalsze trwanie życia dla 65-latków i 60-latek (w latach)



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

Na wyk. 3 przedstawiono, jak kształtować się będzie dalsze trwanie życia 65-letniego mężczyzny i 60-letniej kobiety w ciągu lat objętych prognozą.

Wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn to wiek emerytalny. I tak, w przypadku 60-letnich kobiet średnie dalsze trwanie życia wzrośnie z 23,2 roku do 33,1 roku w 2080 roku. Oznacza to, że potencjalnie kobiety będą pobierać emerytury dłużej o prawie 10 lat. W przypadku 65-letnich mężczyzn dalsze trwanie życia wzrośnie z 14,6 roku do 23,2 roku, a więc o ponad 8,5 roku.

3. Wpływ średniego dalszego trwania życia na wysokość emerytur

Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla celów emerytalnych stosuje się ustalone dla obu płci łącznie tablice średniego dalszego trwania życia.

Nie jest tajemnicą, że im wyższy wiek, tym perspektywa dalszego trwania życia krótsza.

Tabl. 1. Wzrost wysokości emerytury z FUS (obliczanej według nowych zasad) wynikający wyłącznie z tytułu malejącego wraz z wiekiem średniego dalszego trwania życia

Wiek	W porównaniu do wieku 65 lat	W porównaniu do wieku 60 lat
	w %	
60	–	–
61	–	3,8
62	–	7,7
63	–	12,0
64	–	16,5
65	–	21,2
66	4,2	26,3
67	8,6	31,7
68	13,4	37,5
69	18,5	43,7
70	24,0	50,3

Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS na podstawie Załącznika do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn.

Jak widać z danych z tabl. 1, wzrost wysokości emerytury wynikający wyłącznie z tytułu malejącego wraz z wiekiem średniego dalszego trwania życia jest znaczący. Przejście na emeryturę w wieku 66 lat zamiast 65 oznacza wzrost emerytury o 4,2%. Przejście na emeryturę w wieku 61 lat zamiast 60 oznacza wzrost wysokości emerytury o 3,8%, a w wieku 65 lat – wzrost już o 21,2%. Średnie dalsze trwanie życia generalnie wydłuża się w czasie, co z kolei ma wpływ na spadek wysokości emerytur.

Tabl. 2. Wpływ zmieniających się tablic trwania życia na wysokość emerytury

Wzrost wysokości emerytury z FUS (obliczanej według nowych zasad) wynikający wyłącznie z tytułu malejącego wraz z wiekiem średniego dalszego trwania życia

Spadek/wzrost wysokości emerytur z FUS przyznanych w okresie 04.2021–03.2022 w porównaniu do emerytur przyznanych w okresie 04.2009–03.2010 wyłącznie z tytułu wydłużającego się w czasie średniego dalszego trwania życia

Wiek	W porównaniu do wieku 65 lat	W porównaniu do wieku 60 lat	Wiek	Zmniejszenie wysokości nowo przyznanych emerytur wyłącznie z powodu wydłużającego się trwania życia w %
	w %			
60	–	–	60	0,2
61	–	3,8	61	0,0
62	–	7,7	62	0,0
63	–	12,0	63	–0,1
64	–	16,5	64	–0,1
65	–	21,2	65	–0,1
66	4,2	26,3	66	–0,2
67	8,6	31,7	67	–0,1
68	13,4	37,5	68	0,1
69	18,5	43,7	69	0,1
70	24,0	50,3	70	0,3

Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS na podstawie Załącznika do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn.

Dane zawarte w tabl. 2 pokazują, że w 2020 r. osoba przechodząca na emeryturę w wieku 60 lat miała emeryturę niższą (wyłącznie z powodu wydłużającego się w czasie średniego dalszego trwania życia) o 5,4% niż osoba 60-letnia przechodząca na emeryturę 10 lat temu z takim samym kapitałem.

Opublikowane przez GUS 25 marca 2021 r. tablice dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn zostały opracowane na podstawie danych o zgonach w 2020 roku. Tablice te wykorzystane były do ustalania wysokości świadczeń przyznawanych od 1 kwietnia 2021 r. do 31 marca 2022 roku. Wyższa śmiertelność spowodowana pandemią COVID-19, wpłynęła na skrócenie się średniego dalszego trwania życia – nastąpiło „cofnięcie” o ponad 10 lat – do poziomu z 2009 roku. I tak np. dla grupy 60-latków średnie dalsze trwanie życia zmniejszyło się z 261,5 do 247,7 miesiąca, a dla 65-latków – zmniejszyło się z 217,6 do 204,3 miesiąca.

Wyższa śmiertelność w 2020 r. i 2021 r. związana z epidemią COVID-19 spowodowała, że znacznie skróciło się średnie dalsze trwanie życia w porównaniu do tablic GUS z marca 2020 roku. W związku z tym emerytury przyznawane od kwietnia tego roku będą wyższe, niż te które ustalilibyśmy z wykorzystaniem tablic GUS z marca 2020 r., ale także i z marca 2021 r. I tak dla grupy:

- 60-latków średnie dalsze trwanie życia wynosiło od kwietnia 2020 r. – 261,5 miesiąca, od kwietnia 2021 r. – 247,7 miesiąca, a od kwietnia 2022 r. wyniesie już tylko 238,9 miesiąca;
- 65-latków – od kwietnia 2020 r. – 217,6 miesiąca, od kwietnia 2021 r. – 204,3 miesiąca, a od kwietnia 2022 r. wyniesie już tylko 196,2 miesiąca.

Gdyby brać pod uwagę przy wyliczaniu emerytury jedynie zmianę tej wielkości, przeciętnie emerytury w momencie przyznania dla tych grup ubezpieczonych byłyby wyższe

- dla 60-latków o:
 - 3,7% w stosunku do emerytur przyznanych na podstawie tablic GUS z marca 2021 r.;
 - 9,5% w stosunku do emerytur przyznanych na podstawie tablic GUS z marca 2020 r. (przed epidemią);
- dla 65-latków o:
 - 4,1% w stosunku do emerytur przyznanych na podstawie tablic GUS z marca 2021 r.;
 - 10,9% w stosunku do emerytur przyznanych na podstawie tablic GUS z marca 2020 r. (przed epidemią).

Z tego tytułu wzrastają także wydatki na świadczenia finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Znając wpływ opóźnienia przejścia na emeryturę w obecnym systemie emerytalnym na poziom tej emerytury, można zadać pytanie, czy ubezpieczeni mają taką świadomość i czy wykorzystują tę wiedzę podejmując decyzje emerytalne.

W 2015 r. 87,1% mężczyzn i 81,2% kobiet przeszło na emeryturę dokładnie w wieku emerytalnym. Tylko 0,3% mężczyzn opóźniło przejście na emeryturę o 1 rok, a 8,6% kobiet opóźniło przejście na emeryturę o więcej niż 1 rok.

W ciągu ostatnich kilku lat trend nieco się zmienił. W 2018 r. dokładnie w wieku emerytalnym przeszło na emeryturę 63,8% mężczyzn i 53,5% kobiet. Około 3,9% mężczyzn i około 8,1% kobiet opóźniło przejście na emeryturę o co najmniej rok.

Od 2020 r. obserwujemy coraz wyższy odsetek kobiet i mężczyzn przechodzących na emeryturę dokładnie w wieku emerytalnym. Być może jest to związane z trwającą od marca 2020 r. pandemią, czasem niepewności, który powoduje podejmowanie decyzji o szybszym przejściu na emeryturę. Kierunki zmian w wieku w momencie przejścia na emeryturę ilustruje tabl. 3.

Tabl. 3. Opóźnienie przejścia na emeryturę

Wiek	2015	2018	2020	2021
	w %			
Mężczyźni				
Dokładnie wiek emerytalny	87,1	63,8	70,8	76,1
Wiek wyższy od emerytalnego o:				
1–11 mies.	12,6	32,2	21,5	17,6
1 rok	0,3	2,4	3,6	2,9
2 lata i więcej	x	1,5	4,1	3,4
Kobiety				
Dokładnie wiek emerytalny	81,2	53,5	57,1	62,3
Wiek wyższy od emerytalnego o:				
1–11 mies.	10,9	38,5	26,7	23,4
1 rok	1,2	3,2	7,0	5,9
2 lata	1,4	1,5	6,0	3,5
3 lata	3,0	0,9	0,9	2,8
co najmniej 4 lata	3,0	2,5	2,3	2,1

Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

W polskim systemie emerytalnym funkcjonuje kategoria najniższej emerytury. Od 1 marca 2022 r. jej wysokość wynosi 1338,44 zł.

„Wypracowanie” emerytury w najniższej wysokości wymaga wielu lat opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne, czyli zebrania odpowiedniego kapitału.

Przykładowo mężczyzna opłacający składki od podstawy wymiaru wynoszącej 45% przeciętnego wynagrodzenia, urodzony 1.01.1960 r., musiałby opłacać składki przez 29 lat, by uzbierać kapitał pozwalający na uzyskanie emerytury w najniższej wysokości. W przypadku tego przykładowego mężczyzny opłacającego składki od podstawy wymiaru równej 100% przeciętnego wynagrodzenia wystarczyłoby 18 lat

składkowania. Dla osób o wyższej podstawie wymiaru liczba lat składkowania byłaby niższa. Kobiety z racji niższego wieku emerytalnego, a co za tym idzie – dłuższego trwania życia w wieku przejścia na emeryturę, aby wypracować najniższą emeryturę, muszą pracować dłużej niż mężczyźni.

4. Kapitał emerytalny a wysokość emerytury

Wysokość kapitału emerytalnego, tj. zwaloryzowana kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, zwaloryzowane składki zgromadzone na subkoncie oraz kwota kapitału początkowego z uwzględnieniem jego waloryzacji, to licznik w formule ustalania wysokości emerytury.

W tabl. 4 przedstawiono, jak kształtuje się wysokość emerytury przyznanej w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 31 marca 2022 r. w zależności od wysokości kapitału emerytalnego. Zgromadzony kapitał w wysokości 150 tys. zł. nie wystarczył na uzyskanie wysokości emerytury na poziomie najniższej emerytury, która w tym okresie wynosiła 1250,88 zł. Także kapitał w wysokości 300 tys. zł. w przypadku kobiet nie był wystarczający.

Należy podkreślić, że przy tym samym kapitale emerytury kobiet są o prawie 20% niższe niż emerytury mężczyzn. Wynika to z faktu niższego wieku emerytalnego dla kobiet (o 5 lat) w stosunku do wieku emerytalnego mężczyzn.

Tabl. 4. Wysokość emerytury (w zł) w zależności od kapitału emerytalnego

Wysokość kapitału emerytalnego w zł	Mężczyzna 65 lat	Kobieta 60 lat
150 000,00	734,21	605,57
300 000,00	1468,43	1211,14
400 000,00	1957,91	1614,86
500 000,00	2447,38	2018,57
750 000,00	3671,07	3027,86
1 000 000,00	4894,76	4037,14
1 250 000,00	6118,45	5046,43
1 500 000,00	7342,14	6055,71

Źródło: szacunki wykonane w Departamencie Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

Na wysokość kapitału emerytalnego wpływa, w uproszczeniu, poziom naszych zarobków stanowiących podstawę wymiaru składek, okres zbierania składek, a więc okres ubezpieczenia, a także waloryzacja składek i kapitału początkowego. Składki i kapitał początkowy podlegają waloryzacji rocznej.

Zgodnie z art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskaźnik waloryzacji składek jest równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubez-

pieczenia emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego.

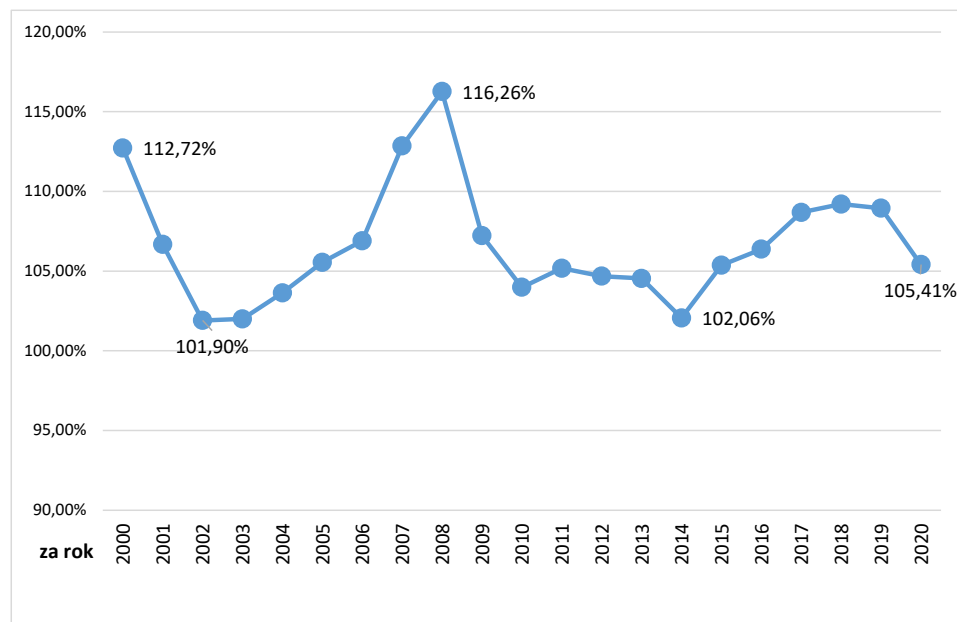
Wskaźnik waloryzacji składek nie może być niższy niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan konta nie może ulec obniżeniu.

Wskaźnik realnego wzrostu sumy przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne otrzymuje się poprzez podzielenie wskaźnika wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego przez wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ustalony dla analogicznego okresu.

Wskaźnik wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne stanowi iloraz sumy przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne w roku kalendarzowym, poprzedzającym termin waloryzacji i w roku poprzednim.

Wykr. 5 pokazuje wysokość wskaźników waloryzacji składek w latach 2000–2020.

Wykr. 5. Wskaźniki waloryzacji składek



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

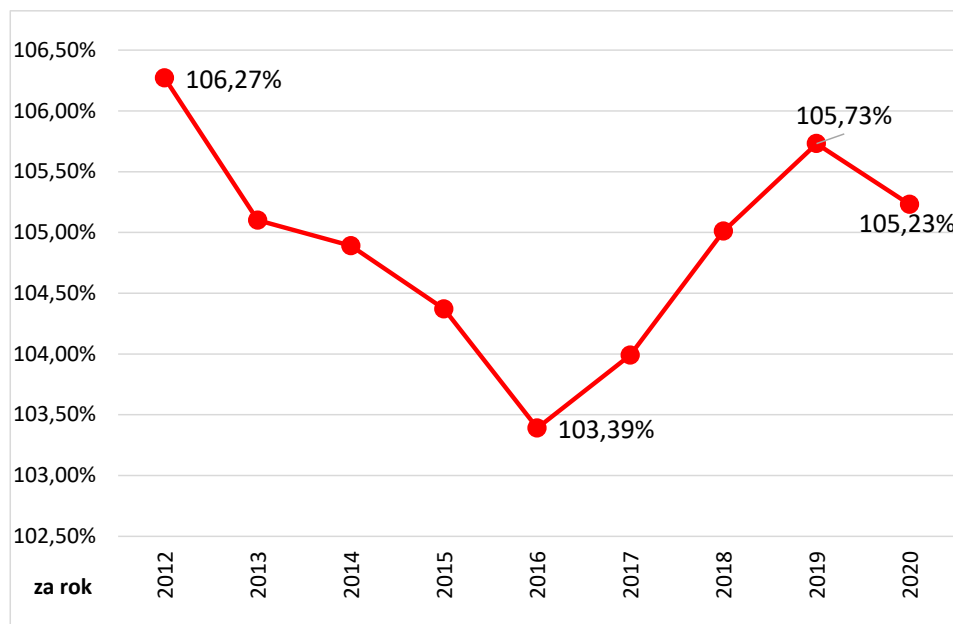
Analizując poziom wskaźników waloryzacji rocznej składek od roku, zauważamy, że są one korzystne dla ubezpieczonych.

Na tych samych zasadach waloryzowany jest także kapitał początkowy. Natomiast w przypadku kwot zgromadzonych na subkoncie wskaźnik waloryzacji ustalany jest inaczej.

Wskaźnik rocznej waloryzacji składek na subkoncie jest równy średniorocznej dynamice wartości PKB w cenach bieżących za okres ostatnich pięciu lat poprzedzających termin waloryzacji. Także w tym przypadku, w wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan subkonta nie może ulec obniżeniu.

Wskaźniki waloryzacji składek na subkoncie ilustruje wykr. 6.

Wykr. 6. Wskaźniki waloryzacji składek na subkoncie



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

Analizując wysokości wskaźników waloryzacji, zauważamy, że także te dotyczące waloryzacji składek na subkoncie są korzystne dla ubezpieczonego.

Przy ustalaniu wysokości emerytury zarówno kwota składek na koncie, jak i kwota składek zewidencjonowanych na subkoncie po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią roczną waloryzację składek, jest waloryzowana odpowiednimi wskaźnikami kwartalnie (art. 40d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Jeżeli ubezpieczony nie posiada odpowiedniego stażu pracy, wynoszącego w przypadku mężczyzn 25 lat, w przypadku kobiet 20 lat, jego emerytura nie podlega podwyższeniu do najniższej emerytury, mimo że wysokość wyliczonej emerytury jest niższa.

Zjawisko przyznawania emerytur w wysokości niższej niż najniższa emerytura nasila się. W grudniu 2021 r. wypłacono 337,6 tys. emerytur nowosystemowych w wysokości niższej niż najniższa ustawowa wysokość emerytury.

Były to emerytury przyznane osobom o niepełnym stażu, których emerytura, zgodnie z art. 87 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie podwyższa się do kwoty najniższej emerytury. W ciągu ostatnich 11 lat liczba emerytur nowosystemowych wypłacanych w wysokości niższej niż najniższa emerytura wzrosła ponad czterna-stokrotnie, a ich udział w liczbie wypłacanych emerytur nowosystemowych wzrósł z 4,2% w grudniu 2011 r. do 9,5% w grudniu 2021 roku.

Wśród osób pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę w wysokości niższej niż najniższa zdecydowanie przeważały kobiety (stanowiły 81,6% ogółu – patrz tabl. 5). Od kilku lat zaobserwować można rosnący odsetek mężczyzn pobierających emeryturę w wysokości niższej niż najniższa – w grudniu 2014 r. stanowili oni 1,2%, w grudniu 2015 r. – 5,0%, zaś w grudniu 2021 r. – 18,4%.

Średni wiek osób pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę w wysokości niższej niż najniższa wynosił 65,5 roku (w przypadku kobiet było to 65,0 lat, w przypadku mężczyzn – 68,0 lat). Dominującym wiekiem tej grupy emerytów w przypadku kobiet był wiek 63 lata, zaś w przypadku mężczyzn – 66 lat.

Średni wiek osób pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę w wysokości niższej niż najniższa był nieznacznie wyższy od średniego wieku osób pobierających tę emeryturę w grudniu 2020 r. – o 0,5 roku.

Tabl. 5. Struktura według wieku i płci osób pobierających emeryturę nowosystemową w wysokości niższej niż najniższa emerytura – grudzień 2021

Wiek w XII 2021	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w %		
Ogółem	100,0	18,4	81,6
	100,0	100,0	100,0
60	6,2	–	7,6
61	8,1	–	9,9
62	8,9	–	10,9
63	8,9	–	11,0
64	8,4	–	10,3
65	9,6	13,5	8,8
66	10,2	16,8	8,7
67	9,4	15,6	8,0
68	8,3	14,3	6,9
69	7,4	12,8	6,1
70	5,8	10,0	4,9
71	4,9	9,4	3,9
72	3,8	7,6	2,9
Średni wiek	65,5	68,0	65,0

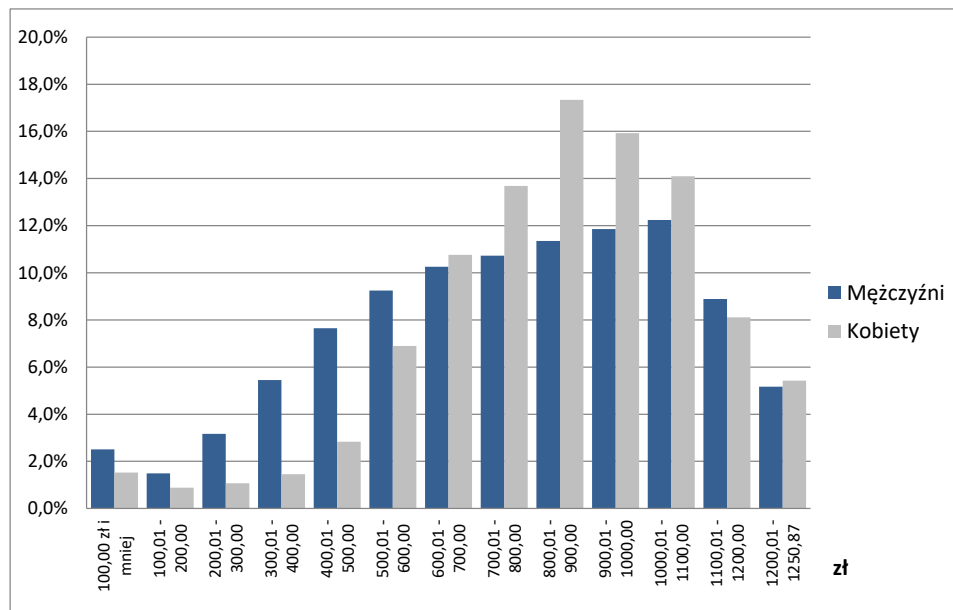
Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

Analizując dane z wyk. 7, widzimy, że spośród osób pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę nowosystemową w wysokości niższej niż najniższa ustawowa wysokość, 17,4% pobierało ją w wysokości 600 zł i mniej (w przypadku mężczyzn było to 29,5%, w przypadku kobiet – 14,7%), 23,8% – w wysokości pomiędzy 600,01 a 800,00 zł (21,0% mężczyzn, 24,4% kobiet), zaś 58,8% w wysokości powyżej 800 zł (49,5% mężczyzn, 60,9% kobiet). Najwyższy odsetek kobiet pobierał tę emeryturę w wysokości z przedziału 800,01 zł do 900,00 zł, natomiast najwyższy odsetek mężczyzn – z przedziału 1000,01 zł do 1100,00 zł.

Jak wynika z poniższego wykresu, w niższych przedziałach (do 700 zł) dominują mężczyźni, zaś powyżej 700 zł przeważający jest udział kobiet. Oznacza to, że średnia wysokość emerytury niższej niż najniższa jest wyższa w przypadku kobiet. Średnia wysokość emerytury pobieranej w grudniu 2021 r. w wysokości niższej niż najniższa wynosiła 826,16 zł (w przypadku mężczyzn było to 766,44 zł, w przypadku kobiet – 840,08 zł). W porównaniu z grudniem 2020 r. średnia wysokość emerytury wypłacanej w wysokości niższej niż najniższa wzrosła o 31,57 zł (w przypadku mężczyzn – o 29,97 zł, w przypadku kobiet – o 33,06 zł).

Najniższa wysokość emerytury odnotowana w grudniu 2021 r. wynosiła 0,01 zł. Pobierała ją osoba, która nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu przed 1.01.1999 r., a po tym okresie udowodniła jeden dzień ubezpieczenia z tytułu umowy zlecenia.

Wykr. 7. Struktura według wysokości emerytur wypłacanych w grudniu 2021 r. w wysokości niższej niż najniższa emerytura



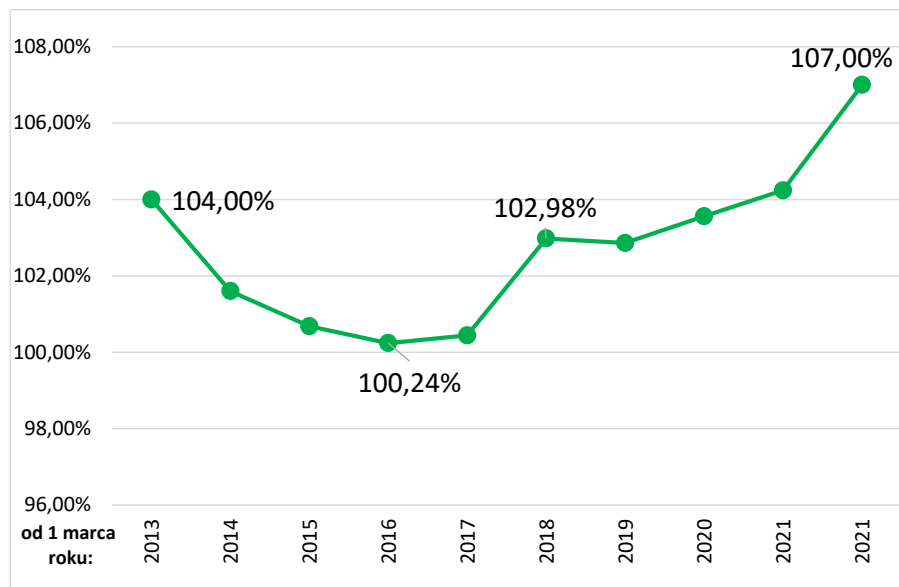
Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

Wysokość emerytur ustalanych według nowych zasad zależy od kwoty będącej podstawą obliczenia świadczenia, czyli od zwaloryzowanej kwoty składek zgromadzonych na koncie i subkoncie oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego. Średnia podstawa wyliczenia dla emerytur wypłacanych w grudniu w wysokości niższej niż najniższa wynosiła 174,4 tys. zł i w przypadku kobiet była wyższa o 23,3% niż w przypadku mężczyzn (odpowiednio 180,8 tys. zł i 147 tys. zł). Pomimo że kobiety przechodzą na emeryturę wcześniej i mają ją wyliczoną z zastosowaniem wyższego dalszego trwania życia, w przypadku emerytur niższych niż najniższa ich świadczenia są średnio wyższe niż emerytury mężczyzn. W niższych przedziałach (do 140 tys. zł) kapitału będącego podstawą obliczenia emerytury przeważają mężczyźni, w przedziałach od 140 tys. zł do 210 tys. zł udział mężczyzn i kobiet jest porównywalny, zaś w przedziałach powyżej 210 tys. zł przeważający jest udział kobiet.

Co ciekawe, wśród osób pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę w wysokości niższej niż najniższa, aż 47,5% (48,9% mężczyzn i 47,2% kobiet) miało emeryturę wyliczoną jedynie z kwoty zwaloryzowanego kapitału początkowego (nie miało odnotowanych składek). Oznacza to, że osoby te nie odprowadziły ani jednej składki na ubezpieczenie emerytalne po 1998 roku. Natomiast brak kapitału początkowego obserwujemy u 3,8% (5,4% mężczyzn i 3,4% kobiet) emerytów pobierających w grudniu 2021 r. emeryturę w wysokości niższej niż najniższa.

5. Waloryzacja emerytur, łączenie emerytury z pracą

Przyznane i wypłacone emerytury podlegają corocznej waloryzacji (art. 88 i art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). W marcu 2022 r. podwyższono emerytury wskaźnikiem waloryzacji wynoszącym 107,0%. W wyniku waloryzacji emerytury wzrosły średnio o ponad 189 zł. Wysokość wskaźników waloryzacji emerytur i rent w ostatnim czasie przedstawia wykř. 8.

Wykr. 8. Wskaźniki waloryzacji emerytur i rent

Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

W Polsce emeryci mogą poprawić swoją sytuację ekonomiczną, łącząc pobieranie emerytury z szeroko rozumianą pracą. Zakład Ubezpieczeń Społecznych analizuje skalę tego zjawiska (patrz tabl. 6).

Tabl. 6. Liczba osób z ustalonym prawem do emerytury podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu i emerytalno-rentowemu

Wyszczególnienie	XII 2015	XII 2016	XII 2017	XII 2018	XII 2019	XII 2020	XII 2021
	w tys.						
Pracujący emeryci podlegający ubezpieczeniu zdrowotnemu	575,4	595,9	689,4	747,2	794,0	776,6	812,9
w tym podlegający także ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym	371,9	388,7	453,7	494,4	526,5	502,5	527,1

Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS.

W grudniu 2020 r. 776,6 tys. osób z ustalonym prawem do emerytury podlegało ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu innego niż bycie emerytem. Spośród tych osób 502,5 tys. podlegało także ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W latach 2015–2020 liczba pracujących emerytów wzrosła o 35%.

Wśród pracujących emerytów przeważały kobiety – stanowiły 57,2% tej populacji. Ponad 93% pracujących emerytów to osoby w wieku 60/65 lat i więcej.

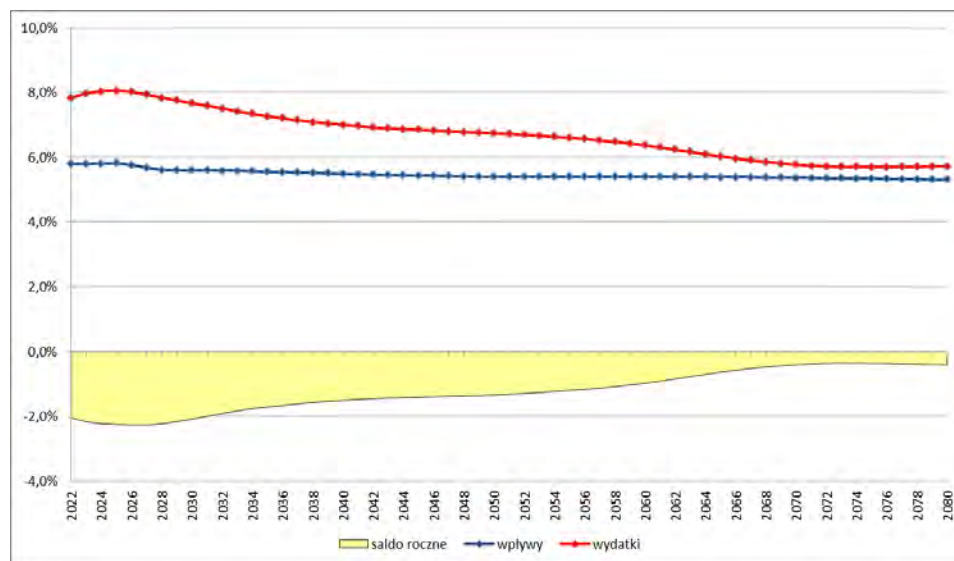
Wśród pracujących emerytów podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu największą grupą są osoby pracujące na umowę o pracę, stanowią one 39,7% ogółu pracujących emerytów. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność stanowią 30,8%, a osoby pracujące na umowę zlecenie – 24,5%. W przypadku pracujących emerytów podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, zdecydowanie przeważają osoby pracujące na umowę o pracę – stanowią one 60,1%, a osoby pracujące na umowę zlecenie – 33,0%.

6. Wyniki prognoz

Długoterminowe prognozy przygotowywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a opiniowane przez niezależnych aktuariuszy, nie potwierdzają obiegowych opinii, że system emerytalny będzie w przyszłości niewypłacalny.

Osoby ubezpieczone wchodzące na rynek pracy otrzymają w przyszłości emerytury, przy czym będą one obliczone według formuły zdefiniowanej składki, a więc powiązanej z tym, jakie do systemu emerytalnego wpłacili składki i jaki jest szacunkowy okres pobierania świadczenia (tj. dalsze przeciętne trwanie życia w wieku przejścia na emeryturę). Na potwierdzenie tej tezy przedstawię (wykr. 9), jak będzie się kształtować w przyszłości saldo funduszu emerytalnego wyrażone w % PKB.

Wykr. 9. Saldo roczne, wpływy i wydatki z funduszu emerytalnego wyrażone w % PKB



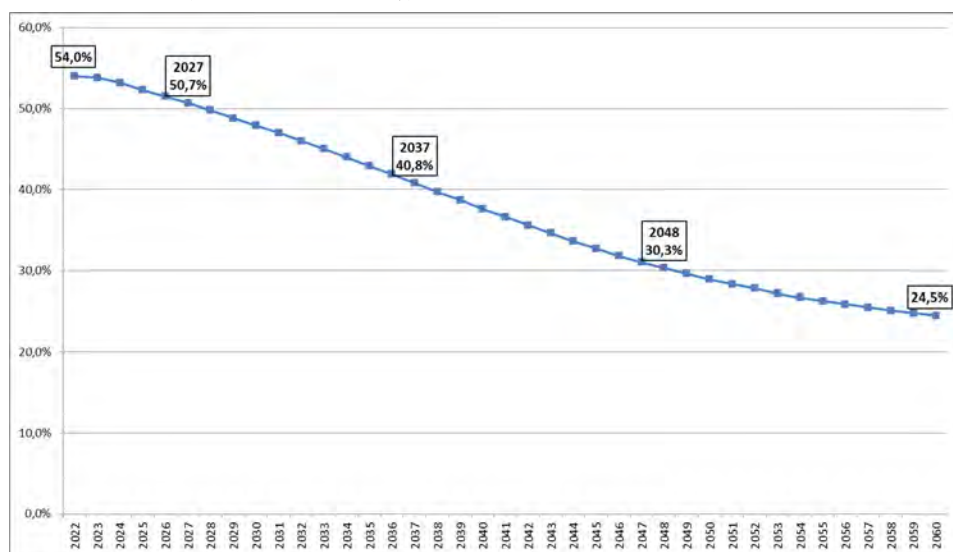
Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

W horyzoncie do 2080 r. obserwujemy deficyty roczne funduszu emerytalnego. Z uwagi na nieujemny realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia zarówno wpływy

do funduszu emerytalnego, jak i wydatki tego funduszu w cenach stałych z 2020 r. rosną.

Inaczej zachowuje się saldo roczne funduszu emerytalnego wyrażone w procencie PKB. Po okresie spadku salda rocznego funduszu emerytalnego w procencie PKB do 2027 r. następuje jego wzrost do 2073 roku. W ostatnim okresie prognozy saldo roczne funduszu emerytalnego w procencie PKB stabilizuje się na poziomie około – 0,4% i w 2080 r. osiąga poziom o 1,6 p.proc. większy niż w 2022 roku. Długoterminowe prognozy przygotowane przez ZUS pokazują także poziom wysokości emerytur w przyszłości i ich relację do przeciętnego wynagrodzenia. Ilustruje ten poziom wyk. 10.

Wykr. 10. Prognozowana przeciętna miesięczna wysokość emerytury wypłacanej z FUS (łącznie z dodatkami pielęgnacyjnymi) wyrażona w % przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obowiązkową składkę na ubezpieczenie społeczne



Źródło: opracowanie własne Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS

Z analizy wyników prognozy wynika, że relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia będzie w przyszłości maleć. Prognozuje się, że do 2037 r. spadnie do 40,8%, a w 2080 r. będzie wynosić niespełna 25%.

Stopa zstąpienia (relacja emerytury do przeciętnego wynagrodzenia) będzie spadać z dwóch istotnych powodów: wygasającego elementu kapitału początkowego i prognozowanego wzrostu przeciętnego dalszego trwania życia (mianownik w formule).

Mniej znaczący wpływ na stopę zstąpienia będzie mieć mniejsza liczba ubezpieczonych osób w przyszłości, która przełoży się na niższe wpływy składek na ubezpie-

czenie emerytalne, co z kolei będzie miało wpływ na spadek wskaźników waloryzacji składek.

7. Podsumowanie

Artykuł odpowiada na istotne pytania, a mianowicie, jakie czynniki wpływają na wysokość emerytury z nowego systemu emerytalnego i co zrobić, by emerytura była wyższa.

Z uwagi na formułę ustalania wysokości emerytury, czynniki te podzielono na te, które w jakimś stopniu zależne są od ubezpieczonego, oraz na te, które są niezależne. Jedne i drugie determinują wysokość emerytury. Na ustalenie wysokości emerytury w momencie jej przyznania mają wpływ zarówno czynniki demograficzne, jak i sytuacja gospodarcza kraju. Formuła ustalania wysokości emerytury to „uzbierany” kapitał emerytalny podzielony przez średnie dalsze trwanie życia w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę.

Pomijając lata pandemii, średnie dalsze trwanie życia wydłuża się, co niekorzystnie wpływa na wysokość emerytury (mianownik jest wyższy). W artykule omówiono, jaki wpływ na wysokość emerytury ma ten parametr, i ile można skorzystać na wysokości emerytury, opóźniając przejście na emeryturę choćby o rok.

Jest oczywiste, że przy systemie emerytalnym o zdefiniowanej składce, a taki funkcjonuje w Polsce, im dłużej ubezpieczony płaci składki i im wyższa jest podstawa wymiaru, od której płaci składki, tym kapitał emerytalny będzie wyższy.

Ważnym elementem wpływającym na wysokość kapitału emerytalnego jest waloryzacja składek i kapitału początkowego. Podkreślenia wymaga fakt, że w wyniku waloryzacji kapitał emerytalny nie może ulec obniżeniu. Natomiast wysokość wskaźników waloryzacji składek zależy, mówiąc najogólniej, od sytuacji gospodarczej kraju.

Świadczenia długoterminowe, w tym emerytury, podlegają corocznie waloryzacji od 1 marca (art. 88 i art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Wskaźnik waloryzacji jest średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, zwiększonym o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Przy dynamicznie rosnącej inflacji, tak określona waloryzacja może nie być wystarczająca do zachowania wartości nabywczej emerytur.

Jak wynika z prognoz opracowywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w przyszłości relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia będzie maleć, co wynikać będzie z malejącej roli kapitału początkowego i prognozowanego wzrostu średniego dalszego trwania życia.

Stąd też, aby zapewnić sobie w przyszłości odpowiednie środki do życia po uzyskaniu wieku emerytalnego, wydaje się konieczne gromadzenie środków z wykorzystaniem różnych instrumentów finansowych.

Bibliografia

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1998 nr 137, poz. 887).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 162, poz. 1118).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2019). *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2080 roku*. https://bip.zus.pl/documents/493361/494125/Prognoza_Fundusz_Emerytalny_2020-2080.pdf/6adcc789-79bf-b08e-4261-8fc5184a4e95.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2021). *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2022–2026*. https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2022-2026.pdf/2ae62e7e-adc2-21f8-dd55-bc69a6cd437d?t=1640950412862.

Załącznik do komunikatu Prezesa GUS z 25 marca 2021 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn.

Pracownicze Plany Kapitałowe na tle zmian systemu emerytalnego w Polsce

1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat obserwujemy w Polsce spowolnienie rozwoju demograficznego i znaczące zmiany w strukturze wieku mieszkańców, które świadczą o nasileniu się procesu starzenia demograficznego ludności. Proces starzenia się ludności, tj. wzrost odsetka osób powyżej 60. roku życia (granica przyjęta na kontynencie europejskim) lub 65. roku życia (proponowane ONZ, akceptowane w USA i Wielkiej Brytanii) (Szukalski, 2011), jest wypadkową wystąpienia różnych czynników, wśród których najważniejszą rolę odgrywają: zmniejszająca się dzietność oraz wydłużająca się średnia długość życia ludzkiego. Od 1990 r. w Polsce notuje się spadek liczby urodzeń, który prowadzi do tzw. depresji urodzeniowej. Od 1998 r. liczba urodzeń nie osiąga 400 tys. (z wyjątkiem lat 2008–2010 oraz 2017 r., kiedy nastąpiły jej wzrosty). W 2003 r. urodziło się jedynie 351 tys. dzieci – najmniej w całym okresie powojennym, a współczynniki urodzeń (9,2‰) i dzietności (1,22) osiągnęły najniższe z notowanych kiedykolwiek wartości. W 2019 r. zarejestrowano 375 tys. urodzeń żywych, natomiast w 2020 r. ich liczba zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego roku o ok. 20 tys. i wyniosła 355 tysięcy. Zmniejszyły się również, w stosunku do roku poprzedniego: współczynnik urodzeń i współczynnik dzietności, wynosząc odpowiednio: 9,3‰ i 1,378 (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2021c). Równocześnie w dalszym ciągu następuje systematyczny wzrost przeciętnej długości trwania życia (choć pewne zmiany w tym zakresie spowodowała pandemia COVID-19). W 2020 r. przewidywane przeciętne dalsze trwanie życia noworodka płci męskiej wynosiło 72,6 roku, a płci żeńskiej – 80,7 roku. W porównaniu do danych z początku

^a Prezes PFR Portal PPK Sp. z o.o.

lat 90. XX w. można stwierdzić, że trwanie życia wydłużyło się o ponad 6 lat dla mężczyzn i o ponad 5 lat dla kobiet (GUS, 2022).

W demografii istnieje wiele miar i klasyfikacji stopnia zaawansowania starzenia się populacji. Jest to m.in. struktura ludności w podziale na biologiczne grupy wieku; udział ludności w wieku 65 lat i więcej w populacji ogółem lub mediana wieku ludności. Relacje ilościowe między podstawowymi grupami wieku ludności w podziale na 0–14 lat, 15–64 lata oraz 65 lat i więcej pozwalają określić istniejące w społeczeństwie relacje międzypokoleniowe oraz ocenić poziom starości demograficznej. Na koniec 2020 r. indeks starości wynosił 121 (w 2019 r. – 118), co oznacza, że na 100 „wnuczków” (dzieci w wieku 0–14 lat) przypadało 121 „dziadków” (osób w wieku 65 i więcej lat), a różnica w wielkości tych populacji wynosiła 1,2 mln na niekorzyść dzieci (w miastach sięgała 1,3 mln, a na terenach wiejskich nadal jest więcej dzieci – o 99 tys.).

Zmiany zachodzące w strukturze wieku Polaków oznaczają systematyczny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym i wzrost liczby osób starszych. Od 2010 r. odsetek osób w wieku produkcyjnym obniża się i w 2020 r. osiągnął poziom 60%. Wielkość tej populacji wyniosła prawie 23 mln, tj. o 255 tys. mniej niż rok wcześniej. Od 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszyła się o ponad 2 miliony. Zwiększa się natomiast odsetek osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety – 60 lat i więcej, mężczyźni – 65 i więcej). W latach 2000–2020 liczebność tej zbiorowości zwiększyła się o ponad 2,9 mln – do 8,5 mln osób, a jej odsetek wzrósł w tym okresie z niespełna 15% do ponad 22%. Na zwiększanie się liczby osób w wieku poprodukcyjnym wpływ ma wzrost liczebności grupy osób w sędziwym wieku (80 i więcej lat), która w 2000 r. liczyła 774 tys. osób (2% ogółu ludności), a w 2020 r. już prawie 1,7 mln i stanowiła 4,4% ogólnej populacji Polski (GUS, 2021b).

W konsekwencji zmian demograficznych, możemy spodziewać się w niedalekiej przyszłości utrudnień w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia emerytalnego, które wiążą się przede wszystkim ze wzrostem liczby beneficjentów systemu i wydłużaniem się przeciętnego okresu pobierania emerytur. Oznacza to konieczność poszukiwania rozwiązań służących zapewnieniu obywatelom skutecznego zabezpieczenia przed ryzykiem starości, w tym wzrost znaczenia dobrowolnych form oszczędzania na okres po zakończeniu aktywności zawodowej.

2. System emerytalny w Polsce

Do końca 1998 r. w Polsce funkcjonował repartycyjny system emerytalny o zdefiniowanym świadczeniu. Istota tego systemu polegała na tym, że bieżące wydatki na świadczenia były pokrywane z bieżących składek ubezpieczonych, na podstawie tzw. umowy międzypokoleniowej. Bardzo dobrze sprawdzał się on w sytuacjach korzystnej struktury wiekowej, tzn. takiej, gdzie na niewielką liczbę emerytów przypadała

stosunkowo duża liczba osób pracujących. Jednakże pod koniec XX w. zaistniały przesłanki, które uniemożliwiły jego efektywne funkcjonowanie (Szymkiewicz, 2012) i wymusiły reformę systemu emerytalnego. System ten stał się kosztowny, niestabilny i niesprawiedliwy. Przywileje emerytalne oraz rosnące bezrobocie sprawiały, że coraz szybciej rosła liczba osób w wieku poprodukcyjnym, a malała liczba osób aktywnych zawodowo. Brakowało ścisłej zależności między wysokością otrzymywanej emerytury a stażem pracy i zarobkami. System sztucznie zrównywał świadczeniobiorców, nie dając gwarancji otrzymania świadczenia w wysokości adekwatnej do poniesionych kosztów (zerwano związek między wysokością składki na ubezpieczenie emerytalne a wysokością świadczeń). Składki wszystkich pracujących stanowiły źródło finansowania niektórych grup zawodowych, a także minimalnych świadczeń dla osób, które ich sobie nie wypracowały. W celu zagwarantowania wypłacalności systemu, stopniowo zaczęto podnosić wysokość obowiązujących składek na ubezpieczenie społeczne (z 15,5% podstawy wymiaru w 1981 r. do poziomu 45% w 1998 roku). Mimo rosnącej składki, bieżące wpłaty były niewystarczające na pokrywanie bieżących świadczeń, a kosztami zaistniałego stanu rzeczy obciążono budżet państwa. Udział wydatków na emerytury i renty wzrósł z 12,6% PKB w 1991 r. do 15,2% PKB w roku 1996. Obciążenie pracodawców kosztami ubezpieczeń społecznych wzmocniło występowanie zjawiska tzw. „szarej strefy.” Poza tym konstrukcja formuły ustalającej wysokość świadczenia, która ograniczała w indywidualnej jego części podstawę do 250% przeciętnego wynagrodzenia, powodowała brak zainteresowania zarówno pracodawcy, jak i pracownika odprowadzaniem składek od zarobków przewyższających tę kwotę (Szymkiewicz, 2012). Innym ważnym aspektem wpływającym na konieczność zmiany systemu emerytalnego były zjawiska demograficzne. Wzrastający odsetek ludzi starszych oraz malejący odsetek dzieci i młodzieży powodowały, że system repartycyjny nie mógł spełniać swojej redystrybucyjnej roli, gdyż liczba osób aktywnych zawodowo stawała się niewystarczająca, aby móc finansować świadczenia emerytalne.

3. Reforma z 1999 r.

Zmiany w omawianym zakresie przyniosła reforma emerytalna wprowadzona 1 stycznia 1999 r. Ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Uczestnictwo w nowym systemie emerytalnym miało być powszechne – nie tylko w rozumieniu jego obowiązkowości, lecz także w rozumieniu jednakowych zasad uczestnictwa. Emerytura miała bowiem przysługiwać wszystkim ubezpieczonym po osiągnięciu wieku emerytalnego, różnicowanego tylko według płci – 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Reforma zakładała stopniową likwidację szczególnych uprawnień emerytalnych oraz wprowadzenie nowego mechanizmu obliczania emerytury, zwanego formułą zdefiniowanej składki. W wyniku reformy,

stworzono dwa publiczne i obowiązkowe filary: pierwszy – repartycyjny (większy, stanowiący ponad 3/5) i drugi – kapitałowy (mniejszy). Powstały powszechne towarzystwa emerytalne i zarządzane przez nie otwarte fundusze emerytalne, tworząc II filar systemu zabezpieczeń społecznych. W II filarze składki pracujących są inwestowane przez fundusze emerytalne, które inwestują zgromadzone środki na rynku finansowym, tworząc tzw. kapitał emerytalny (wkład emerytalny). Stworzono również możliwość dobrowolnego, dodatkowego oszczędzania na okres po zakończeniu aktywności zawodowej w ramach III filara systemu zabezpieczeń społecznych. Najpierw powstały pracownicze programy emerytalne (PPE), a później – po kilku latach – stworzono również możliwość oszczędzania na przyszłą emeryturę w ramach indywidualnych kont emerytalnych.

Prawo do przejścia na emeryturę na dotychczasowych zasadach (czyli m.in. prawo do przejścia na emeryturę w niższym wieku niż ustalony lub bez względu na wiek) zostało zachowane dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 roku. Reforma emerytalna objęła natomiast wszystkie osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., przy czym osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., ale przed 1 stycznia 1969 r. mogły zdecydować, czy swoją składkę na ubezpieczenie emerytalne w całości przekażą do ZUS, czy też podzielą ją pomiędzy ZUS i OFE. W odniesieniu do składki emerytalnej, nowy system zakładał, że składka członków nowego systemu, wynosząca 19,52%, będzie w połowie płaconą przez pracodawcę, a w połowie przez pracownika i dzielona pomiędzy dwa należące do niego indywidualne konta emerytalne: pierwsze – obsługiwane przez fundusz celowy, pozostający w dyspozycji ZUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), a drugie – przez prywatne instytucje finansowe – Powszechne Towarzystwa Emerytalne (PTE).

Do kwietnia 2011 r. 12,22% składki emerytalnej zasilalo I filar obsługiwany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a pozostałe 7,3% przekazywane było przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do konkretnego otwartego funduszu emerytalnego, z którym ubezpieczony podpisał umowę, czyli do II filara. Od maja 2011 r. – na mocy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustawy – nastąpiła zmiana przepisów, zgodnie z którą zmniejszono składkę przekazywaną do OFE. Począwszy od 1 maja 2011 r. aż do 31 grudnia 2016 roku, ZUS miał przekazywać do wybranego przez ubezpieczonego funduszu zmniejszoną wartość składki. Od tej pory części składki na ubezpieczenie emerytalne, wydzielonej na II filar, miała być przekazywana do OFE, a druga część tej składki miała być ewidencjonowana na subkoncie prowadzonym w ZUS w ramach konta ubezpieczonego. I tak, od maja 2011 r. do 31 grudnia 2012 r., z wynoszącej 19,52% składki emerytalnej 17,22% trafiało do ZUS, a jedynie 2,3% transferowane było przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do kapitałowego filara systemu emerytalnego. Za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. było to 2,8%, za

okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. – 3,1%, a za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. – 3,3%.

4. Wydłużenie wieku emerytalnego

W 2012 r. wprowadzono stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do poziomu 67 lat, który zostałby osiągnięty dla mężczyzn w 2020 r., a dla kobiet w 2040 roku. Nowy mechanizm ustalania wysokości emerytury został oparty na zasadzie ścisłego związku pomiędzy składką na ubezpieczenie emerytalne, opłaconą w okresie podlegania ubezpieczeniu, a świadczeniem. Wysokość świadczenia uzależniono od wysokości wszystkich wpłaconych składek oraz dalszego oczekiwanego trwania życia. Świadczenia emerytalne, pochodzące ze środków części reparacyjnej, miały być wypłacane przez ZUS, a ich wysokość wyliczona na podstawie składek zaewidencjonowanych i waloryzowanych na indywidualnych kontach prowadzonych przez zakład. Z kolei kwestia wypłat środków zgromadzonych w części kapitałowej miała zostać unormowana w przyszłości na mocy odrębnej ustawy.

5. Zmiany w OFE

W połowie stycznia 2014 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, która w istotny sposób zmieniła funkcjonowanie systemu emerytalnego. Do najważniejszych zmian wprowadzonych tą ustawą należą:

- uszczuplenie środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych poprzez przekazanie części aktywów zgromadzonych w OFE do ZUS;
- zmiana wielkości składki emerytalnej przekazywanej do funduszy – na 2,92%;
- zmiana limitów inwestycyjnych, mających zastosowanie do działalności OFE; wprowadzenie dobrowolności drugiego filara (ok. 15% ubezpieczonych zdecydowało się złożyć deklarację o pozostaniu w OFE);
- wskazanie, że wypłatą emerytur ze środków gromadzonych w OFE będzie zajmować się ZUS. W tym celu, na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, środki gromadzone w OFE mają być stopniowo przenoszone na subkonto w ZUS. Stopniowe przenoszenie środków z OFE na subkonto ma ograniczyć ich zmienność tuż przed osiągnięciem wieku emerytalnego (rozwiązanie to jest określane jako „suwak bezpieczeństwa”);
- wprowadzenie nowych limitów wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) oraz preferencyjne opodatkowanie świadczeń wypłacanych z takich kont.

Zgodnie z art. 23 tej ustawy, OFE miały umorzyć 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka otwartego funduszu emerytalnego na dzień 31 stycznia 2014 r. i przekazać do ZUS, działającego w imieniu i na rzecz FUS, aktywa o wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych. OFE miały przekazać kolejno do ZUS następujące kategorie aktywów, aż do osiągnięcia wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych:

- obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa;
- obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego – na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, gwarantowane przez Skarb Państwa;
- inne papiery wartościowe opiekujące na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa;
- środki pieniężne denominowane w walucie polskiej.

Na nowo została określona wysokość składki odprowadzanej do OFE. Została ona obniżona do 2,92% podstawy wymiaru składki, przy 4,38% podstawy wymiaru składki ewidencjonowanej na subkoncie prowadzonym przez ZUS. W świetle przyjętych uregulowań, OFE stały się podmiotami zarządzającymi portfelem inwestycyjnym, w którym przeważający udział mają udziałowe papiery wartościowe.

Od kwietnia 2014 r. uczestnicy systemu emerytalnego musieli wybrać, czy chcą, aby część ich składki emerytalnej trafiała do otwartych funduszy emerytalnych czy na subkonto w ZUS. Osoby, które nie podjęły żadnej decyzji, zostały „wypisane” z otwartych funduszy emerytalnych (pozostanie w OFE wymagało złożenia stosownego oświadczenia w ZUS). Aktualni członkowie OFE pozostali nimi na dotychczasowych zasadach i nie tracili statusu członka funduszu emerytalnego. Wybór dotyczył przyszłych składek.

Należy tu zaznaczyć, że zmiany w OFE, odebrane jako przejęcie przez państwo pieniędzy obywateli, wyraźnie nadwyrężyły zaufanie do państwa i wywarły wpływ na ocenę wiarygodności programu PPK.

W lutym 2020 r. (po pierwszym etapie wdrożenia PPK) Polski Fundusz Rozwoju zlecił CBOS wykonanie badania ilościowego „Motywy uczestniczenia i nieuczestniczenia w PPK”. Badanie przeprowadzono na 2898 dorosłych mieszkańcach Polski. Blisko połowa badanych (49,1%) poparła propozycję premiera Mateusza Morawieckiego z expose, aby w konstytucji zagwarantować stabilność regulacji emerytalnych (PPK, PPE, IKE, IKZE), a tylko relatywnie niewielu było przeciwnych temu rozwiązaniu (18,4%) (CBOS, 2020).

6. Inne zmiany w systemie emerytalnym

To nie jedyne zmiany, jakie wprowadzono do systemu emerytalnego po 1999 roku. Poza opisanymi wyżej zmianami (Żuk, 2014):

- w 2003 r. z powszechnego systemu emerytalnego wyłączono służby mundurowe;
- w 2004 r. zmieniono zasady waloryzacji kont emerytalnych w ZUS. Pierwotnym wskaźnikiem waloryzacji miała być średnia ważona wskaźnika inflacji (z wagą 25%) i wskaźnika nominalnego wzrostu sumy składek (z wagą 75%). Po zmianie, kapitał był waloryzowany nominalnym wzrostem sumy składek (choć wskaźnik waloryzacji nie może być niższy od inflacji i od zera);
- w 2005 r. i 2007 r. przedłużono prawo do wcześniejszego nabywania emerytury. Prawo to obowiązywało do końca 2008 roku;
- w 2005 r. wprowadzono system emerytur górniczych;
- od 2009 r. 40% przychodów z prywatyzacji kierowano do Funduszu Rezerwy Demograficznej, a następnie przekazywano je do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w celu pokrycia deficytu związanego z utworzeniem filara kapitałowego (w 2010 r. było to 7,5 mld zł, w 2011 roku – 4,0 mld zł, w 2012 r. – 2,9 mld zł, a w 2013 roku – 2,5 mld zł);
- wprowadzono stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego – do 67. roku życia dla obu płci, począwszy od 1 stycznia 2013 r.;
- następnie obniżono wiek emerytalny – do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, począwszy od 1 października 2017 r.

7. Powstanie III filara

Reforma z 1999 r., oprócz obowiązkowego uczestnictwa w systemie emerytalnym, stworzyła Polakom także możliwość dodatkowego oszczędzania na poczet przyszłej emerytury w ramach trzeciego filara. W jego ramach funkcjonują formy oszczędzania, o uczestnictwie w których decyzję pracownik podejmuje samodzielnie i to od niego zależy wygosparowanie środków na ten cel. Mowa o Indywidualnych Kontach Emerytalnych (IKE), Indywidualnych Kontach Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), a także formach oszczędzania organizowanych przez pracodawcę przy współudziale pracowników: pracowniczych programach emerytalnych (PPE) i pracowniczych planach kapitałowych (PPK). Najwcześniej powstały pracownicze programy emerytalne (PPE) – w 1998 r., później – w 2004 r. – stworzono również możliwość oszczędzania na przyszłą emeryturę w ramach systemu indywidualnych kont emerytalnych (IKE), a następnie – od 2012 r. – w ramach indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa o pracowniczych planach kapitałowych (PPK).

8. Wpływ starzenia się społeczeństwa na system emerytalny w Polsce

W konsekwencji postępującego procesu starzenia się społeczeństwa następuje systematyczny wzrost udziału osób starszych w populacji, a tym samym liczby potencjalnych beneficjentów systemu emerytalnego, któremu towarzyszy spadek liczby osób opłacających składki. Na koniec 2020 r. liczba ludności w Polsce wynosiła 38,3 mln, w tym ponad 9,8 mln stanowiły osoby w wieku 60 lat i więcej (ponad 25%). Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wzrósł do poziomu 28,2 (z 27,2 w roku 2019), a wskaźnik ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym ukształtował się na poziomie 37,5 – podczas, gdy rok wcześniej wynosił 36,5. Według prognozy GUS, liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w roku 2030 ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 r. wyniesie 13,7 mln – osoby te będą stanowiły około 40% ogółu ludności Polski (GUS, Urząd Statystyczny w Białymstoku, 2021).

Wraz z wydłużaniem się przeciętnego dalszego trwania życia rośnie przeciętny okres pobierania emerytury. W związku z tym, że bieżące wydatki na świadczenia emerytalne finansowane są głównie z bieżących składek pokolenia pracującego, wpłynie to na obniżenie stopy zastąpienia (z obecnych ok. 50% do ok. 30% w 2060 r.). Jeszcze w 2011 r. okres pobierania emerytur wynosił 16 lat i dwa miesiące, a w 2017 r. już 18 lat i dwa miesiące (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 2012). Przeciętna miesięczna emerytura z ZUS w całym 2020 roku wyniosła 2474,54 zł. Aż 5,2% osób otrzymywało emerytury niższe niż 50% mediany (poniżej 1 059,98 zł), natomiast 19,3% – wyższe niż 150% mediany (powyżej 3179,94 zł). Dla porównania, w 2019 r. emerytury poniżej 50% mediany otrzymywało 4,6% osób, a powyżej 150% – 18,8% (GUS, 2021a). Co istotne, wydłużenie długości życia nie jest równoznaczne z wydłużeniem aktywności zawodowej osób starszych. Nadal głównym dochodem gospodarstw emerytów jest świadczenie z systemu ubezpieczeń społecznych. W 2020 r. 8123 tys. seniorów było biernych zawodowo (tj. 85,5%). Liczba osób w wieku 60 lat i więcej aktywnych zawodowo wynosiła 1378 tys. Współczynnik aktywności zawodowej wyniósł 14,5%. Wskaźnik zatrudnienia wśród seniorów ukształtował się na poziomie 14,3%. Wśród ogółu pracujących w wieku 60 lat i więcej 38,7% posiadało ustalone prawo do emerytury (spadek o 0,2 p.proc. w porównaniu z rokiem poprzednim). W gronie osób starszych wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, odsetek osób z ustalonym prawem do emerytury wyniósł, podobnie jak rok wcześniej, 70,3% (GUS, Urząd Statystyczny w Białymstoku, 2021).

9. Konieczność dywersyfikacji źródeł przyszłych świadczeń

Prognozowany spadek stopy zastąpienia uczestników zreformowanego systemu emerytalnego i związane z tym obniżenie się relatywnej wysokości świadczeń emerytalnych powinno skłonić Polaków do gromadzenia dodatkowych oszczędności na okres po zakończeniu aktywności zawodowej. Zwłaszcza, że – wobec wydłużającego się trwania życia – zgromadzony kapitał stanie się źródłem zaspokajania potrzeb nawet na kilkadziesiąt kolejnych lat. Warto przy tym zwrócić uwagę, że obecnie wśród seniorów dominuje poczucie niezadowolenia z własnej sytuacji materialnej oraz przekonanie, że w ciągu ostatnich lat ich sytuacja się pogorszyła. Diagnoza aktualnej sytuacji, oczekiwań i potrzeb polskich seniorów za 2019 r. wskazuje, że gospodarstwa domowe wyłącznie z osobami w wieku 60 lat i więcej, w porównaniu z gospodarstwami bez osób starszych, rzadziej oceniały swoją sytuację materialną jako bardzo dobrą lub dobrą (37,4% wobec 56,5%), a częściej jako przeciętną i raczej złą lub złą. Szczególnie negatywnie swoją sytuację materialną oceniały osoby w wieku 60 lat i więcej zamieszkujące samotnie na wsi – 19,2% z nich oceniło swoją sytuację jako raczej złą lub złą.

Szczególnie zainteresowane oszczędzaniem dodatkowych środków na okres emerytalny powinny być kobiety oraz osoby, które osiągają niskie wynagrodzenia i/lub przez znaczną część kariery zawodowej miały przerwy w opłacaniu składek.

Kobiety zazwyczaj zarabiają mniej, mają krótsze, mniej ciągłe ścieżki kariery, częściej pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy i przyjmują na siebie więcej nieodpłatnych obowiązków związanych z opieką nad członkami rodziny (Komisja Europejska, 2021). W konsekwencji świadczenia emerytalne kobiet są średnio o 30% niższe niż mężczyzn. Według GUS, przeciętna wysokość emerytury na 31 marca 2020 r. (średnia arytmetyczna) wyniosła 2395,11 zł. W przypadku mężczyzn było to 2992,13 zł, a w przypadku kobiet – 2002,66 zł. Połowa świadczeniobiorców otrzymywała emeryturę w wysokości do 2119,96 zł, z czego połowa mężczyzn pobierała emeryturę w wysokości do 2716,28 zł, a połowa kobiet – w wysokości do 1839,55 zł (GUS, 2021a). Natomiast w odniesieniu do osób, które opłacają niskie składki emerytalne albo przez dłuższy okres w ogóle ich nie opłacają, istnieje ryzyko, że nie zgromadzą one kapitału wystarczającego do uzyskania uprawnień do najniższej emerytury.

Gromadzenie dodatkowych oszczędności na okres po zakończeniu aktywności zawodowej wydaje się konieczne także ze względu na zwiększającą się wraz z wiekiem potrzebę korzystania z usług zdrowotnych i opiekuńczych (wzrost częstości występowania chorób przewlekłych oraz niepełnosprawności), co może wiązać się ze znacznym wzrostem wydatków, zwłaszcza w przypadku konieczności korzystania z usług o charakterze komercyjnym. Jak wskazują wyniki badań GUS, w 2019 r. trwanie życia w zdrowiu wyniosło dla kobiet 77% przewidywanego trwania życia,

a dla mężczyzn 80%. Oznacza to, że w przypadku kobiet – spośród przewidywanych w 2019 r. 81,8 roku trwania życia – pierwsze blisko 63,3 roku to okres bez ograniczeń spowodowanych niepełnosprawnością. Dla mężczyzn wynosi to 59,7 roku w zdrowiu – z przewidywanych 74,1 roku do przeżycia. Jednakże wraz z wiekiem wskaźniki te ulegają obniżeniu i udział procentowy pozostałego życia bez niepełnosprawności zaczyna się zmniejszać. Mężczyzna, który w 2019 r. miał 65 lat, może oczekiwać, że jeszcze około połowa (49%) jego dalszego życia upłynie w zdrowiu (przeciętnie 7,8 roku), a kobieta – 42% (przeciętnie 8,5 roku) (GUS, 2021).

Szacuje się, że liczba osób, które potencjalnie mogą potrzebować opieki długoterminowej, wzrośnie w UE-27 z 19,5 mln w 2016 r. do 23,6 mln w 2030 roku i do 30,5 mln z 2050 roku (Komisja Europejska, 2021). Przy czym wiele osób potrzebujących opieki może nie mieć do niej dostępu. W UE więcej niż jedna trzecia gospodarstw domowych, które potrzebują opieki długoterminowej, ale nie korzystają z profesjonalnych usług opieki domowej, wskazuje na przyczyny finansowe tego stanu rzeczy. Nawet wówczas, gdy ochrona socjalna dla potrzeb opieki długoterminowej jest dostępna, jest ona często niewystarczająca – nawet po otrzymaniu wsparcia, średnio prawie połowa starszych osób, potrzebujących opieki długoterminowej, po pokryciu kosztów własnych opieki domowej znalazłaby się poniżej progu ubóstwa (Komisja Europejska, 2021).

10. PPK – założenia programu

Jedną z możliwości gromadzenia dodatkowych środków na okres po zakończeniu aktywności zawodowej – w ramach filara budowanego przez pracodawców wspólnie z pracownikami – są Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK). Jest to powszechny program dla zatrudnionych i jedyny, w którym do prywatnych oszczędności uczestnika dokłada się nie tylko jego pracodawca, ale też państwo. Celem programu jest systematyczne gromadzenie oszczędności – z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu 60. roku życia.

Powstanie programu PPK było możliwe dzięki współpracy: rządu Polskiego Funduszu Rozwoju, organizacji pracodawców oraz związków zawodowych. Prace nad finalnym kształtem ustawy trwały ponad 2 lata, a jej podpisanie poprzedzały wielomiesięczne konsultacje społeczne, podczas których wszyscy interesariusze rynku mogli przekazać swoje uwagi i propozycje modyfikacji rozwiązań. Wypracowana w duchu kompromisu ustawa o pracowniczych planach kapitałowych weszła w życie 1 stycznia 2019 roku.

W kontekście konieczności dywersyfikacji źródeł przyszłych świadczeń, na pracodawców nałożono obowiązek oferowania PPK oraz wprowadzono automatyczny zapis osób zatrudnionych do tego programu. Termin, w jakim podmioty zatrudniające były zobowiązane utworzyć PPK, zależał od ich wielkości, mierzonej wielkością

zatrudnienia (od największych podmiotów do najmniejszych). Uczestnikami programu mogą zostać tylko takie osoby, które spełniają definicję osoby zatrudnionej w rozumieniu ustawy o PPK. Chodzi tutaj o:

- pracowników – z wyjątkiem młodocianych oraz pracowników przebywających na urloпах górniczych lub urloпах dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla;
- osoby wykonujące pracę nakładczą, które ukończyły 18. rok życia;
- członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych lub spółdzielni kółek rolniczych;
- osoby, które ukończyły 18. rok życia, wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy kodeksu cywilnego dotyczące zlecenia;
- osoby wymienione powyżej, przebywające na urlopie wychowawczym lub pobierające zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, a także
- członków rad nadzorczych, wynagradzanych z tytułu pełnienia tej funkcji – podlegających ze wskazanych wyżej tytułów obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu w Polsce, w rozumieniu ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Swoiste novum w polskim systemie oszczędzania stanowi zastosowany w programie PPK autozapis. W praktyce oznacza to, że rozpoczęcie oszczędzania w PPK nie wiąże się zasadniczo z koniecznością podejmowania jakichkolwiek działań przez osobę zatrudnioną. Dołączenie do programu jest automatyczne, a formalności dotyczące rozliczeń spoczywają na podmiocie zatrudniającym. Co więcej, autozapis będzie powtarzany co cztery lata, począwszy od 2023 roku. Autozapis dotyczy osób zatrudnionych, które ukończyły 18. rok życia, ale nie ukończyły 55 lat i nie złożyły deklaracji o rezygnacji z dokonywania wpłat do PPK. Osoby, które ukończyły 55. rok życia, ale nie ukończyły 70. roku życia, mogą przystąpić do PPK wyłącznie na swój wniosek. Osoby, które skończyły 70 lat, nie mogą przystąpić do tego programu.

Odnosząc się do konstrukcji programu i obowiązującego w nim autozapisu, który nie był dotychczas stosowany w żadnym z programów długoterminowego oszczędzania, nie sposób nie wspomnieć o ekonomii behawioralnej Richarda Thaler. To właśnie opracowane przez niego analizy zachowań wpłynęły na przyjęcie mechanizmu autozapisu do PPK. Ekonomista ten – laureat Nagrody Nobla – zdefiniował trzy główne elementy, które najmocniej charakteryzują proces podejmowania decyzji – inercja, miopia i prokrastynacja, czyli bierność, krótkowzroczność i zwlekanie. Zdaniem Thalera, znając powyższe mechanizmy, wystarczy tylko delikatny impuls, „lekkie szturchnięcie” (ang. *nudge*), by nakierować ludzi na konkretną ścieżkę wyboru. Ekonomia behawioralna przekonuje, że człowiek nie zachowuje się racjonalnie i często nie podejmuje działań, które byłyby dla niego korzystne. Wynika to z faktu,

że ludzie mają niejako wbudowane w swoją psychikę dwa schematy myślenia: jeden odpowiada za bardzo szybkie, automatyczne, podświadome zachowania, wykorzystywane do wykonywania nieskomplikowanych i rutynowych zadań, drugi – za świadome, skalkulowane decyzje, wymagające zastanowienia. Badacze odkryli, że tak zwana „opcja domyślna” ma ogromny wpływ na ludzkie wybory, bo niezwykle rzadko ulega zmianie. Ta zależność została wykorzystana w systemie emerytalnym pracowników w USA, Wielkiej Brytanii czy Nowej Zelandii, a teraz także w pracowniczych planach kapitałowych – by rozpocząć oszczędzanie w tym programie nie trzeba zasadniczo podejmować żadnego działania (Ostapiuk, 2015; Śliwowski, Wincewicz-Price, 2019).

PPK to system całkowicie dobrowolny dla pracowników, co oznacza, że pracownik może w każdym momencie, bez żadnych ograniczeń, limitów i kosztów zrezygnować z dokonywania wpłat do PPK, składając swojemu pracodawcy deklarację o rezygnacji z dokonywania wpłat do PPK. Złożenie przez pracownika tej deklaracji obliguje pracodawcę do zaprzestania ich odprowadzania, począwszy od momentu, w którym pracownik taką deklarację złożył.

W PPK każdy uczestnik programu gromadzi oszczędności na swoim indywidualnym rachunku. Pracownik co miesiąc przeznaczają na swój rachunek środki w wysokości 2% swojego wynagrodzenia. Jednak w przypadku osób osiągających najniższe dochody, wpłata podstawowa może być niższa. Dotyczy to pracowników, których łączne wynagrodzenie osiągnięte z różnych źródeł w danym miesiącu nie przekracza kwoty odpowiadającej 120% aktualnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. Wpłata podstawowa dla takich osób może wynosić od 0,5% do 2% wynagrodzenia. Ponadto pracownik może zadeklarować finansowanie wpłaty dodatkowej – w wysokości do 2% wynagrodzenia. Wpłaty podstawowe i wpłaty dodatkowe, finansowane przez pracownika, mogą więc zasilać rachunek PPK do maksymalnej wysokości 4% wynagrodzenia miesięcznie. Bardzo podobnie wygląda schemat wpłat finansowanych przez podmiot zatrudniający. Wpłata podstawowa wynosi 1,5% wysokości wynagrodzenia pracownika. Finansowanie wpłat podstawowych jest obowiązkiem ustawowym pracodawcy, od którego zasadniczo nie może się on uchylić. Ponadto pracodawca może zadeklarować finansowanie wpłat dodatkowych – w wysokości do 2,5% wynagrodzenia. Wpłaty podstawowe i dodatkowe, finansowane przez pracodawcę, mogą więc zasilać rachunek PPK pracownika do maksymalnej wysokości 4% wynagrodzenia miesięcznie. Warto tutaj dodać, że – korzystając z możliwości finansowania i różnicowania wpłat dodatkowych – pracodawca może stworzyć skuteczny system motywacyjny dla swoich pracowników, np. różnicując wpłaty dodatkowe w oparciu o realizację celów zawodowych lub staż pracy, zwłaszcza że wpłaty do PPK w części finansowanej przez podmiot zatrudniający są

zwolnione ze składek na ubezpieczenia społeczne i stanowią dla tego podmiotu koszty uzyskania przychodów.

Państwo natomiast – po spełnieniu określonych warunków przez uczestnika PPK – dokłada wpłatę powitalną (250 zł) i dopłaty roczne (240 zł). Wpłaty powitalne i dopłaty roczne są takie same dla wszystkich uczestników PPK i pochodzą ze środków Funduszu Pracy. System dopłat, w połączeniu z automatycznym zapisem, wykorzystuje działanie tzw. efektu posiadania. W chwili automatycznego przystąpienia do programu uczestnik staje się posiadaczem prawa do dopłaty. Rezygnacja z programu oznaczałaby utratę tego prawa – stratę, która, w myśl teorii perspektywy D. Kahnemana i A. Tversky'ego (1979), jest odczuwalna bardziej niż byłaby odczuwalna potencjalna korzyść z tych samych dopłat przy dobrowolnym zapisie (Jedynak, 2019).

Środki gromadzone w PPK są prywatną własnością uczestnika, który może z nich skorzystać w dowolnym czasie. Zasadniczo środki w PPK gromadzone są na okres po zakończeniu aktywności zawodowej, w celu wypłaty po ukończeniu 60 lat. Środki te można jednak wycofać z rachunku PPK wcześniej, dokonując tzw. zwrotu (zwrot wiąże się z pewnymi pomniejszeniami) albo można je wypłacić w tzw. szczególnych sytuacjach życiowych, tj. w przypadku poważnego zachorowania uczestnika PPK, jego współmałżonka lub dziecka bądź na pokrycie wkładu własnego przy kredycie hipotecznym. W razie poważnego zachorowania, uczestnik PPK może zawnioskować o wypłatę do 25% środków zgromadzonych na jego rachunku PPK. Taka wypłata może zostać zrealizowana wielokrotnie i w dowolnym czasie (nawet po ukończeniu przez uczestnika 60 lat i rozpoczęciu procesu wypłat), przy czym jedno ze zdarzeń mieszczących się w katalogu „poważnego zachorowania” (jednej osoby) może uzasadniać jedną taką wypłatę z rachunku PPK (do 25% środków – jednorazowo albo w ratach)¹. Ponadto uczestnik PPK, który nie ukończył 45 lat, może zwrócić się do instytucji finansowej z wnioskiem o wypłatę do 100% środków zgromadzonych na jego rachunku PPK na pokrycie wkładu własnego przy kredycie hipotecznym (z obowiązkiem ich zwrotu w terminie do 15 lat od dnia wypłaty).

Po ukończeniu 60 lat, uczestnik PPK może pozostawić środki na rachunku i kontynuować oszczędzanie w PPK albo skorzystać ze zgromadzonych środków, dokonując ich wypłaty. W domyślnym wariantcie wypłaty, uczestnik PPK może wypłacić 25% swoich oszczędności z rachunku PPK jednorazowo i 75% oszczędności w minimum 120 miesięcznych ratach (może zdecydować się na większą liczbę rat) lub wypłacić 100% oszczędności w minimum 120 miesięcznych ratach. Obie te formy wypłaty są zwolnione z podatku od zysków kapitałowych. Uczestnik PPK może także

¹ 87% Polaków obawia się poważnej choroby swoich bliskich a 80% braku pieniędzy na leczenie (Polska Izba Ubezpieczeń, 2021). ² Niemal co czwarty respondent zadeklarował, że w ogóle nie jest zainteresowany oszczędzaniem na emeryturę, a 40% jako powód wskazało brak środków (Polska Izba Ubezpieczeń, 2021).

zdecydować o jednorazowej wypłacie wszystkich zgromadzonych oszczędności lub o wypłacie w mniejszej niż 120 liczbie rat, ale w takim przypadku należy mieć na uwadze obowiązek zapłaty podatku od zysków kapitałowych. W razie jednorazowej wypłaty 100% środków, podatek od zysków kapitałowych będzie należny tylko od zysków wypracowanych przez 75% środków. Dochód uzyskany z tytułu wypłaty 25% środków zgromadzonych na rachunku PPK – niezależnie do tego, czy jednorazowo czy w jakiegokolwiek liczbie rat – jest zwolniony z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Po ukończeniu 60 lat, uczestnik PPK może również dokonać wypłaty transferowej swoich oszczędności: do zakładu ubezpieczeń (z którym zawarł umowę, na podstawie której – po osiągnięciu 60. roku życia – nabędzie prawo do świadczenia okresowego lub rzeczowego) albo na rachunek lokaty terminowej, jeżeli w umowie o prowadzenie rachunku tej lokaty przewidziano możliwość dysponowania środkami przekazanymi z PPK tylko w sposób określony w art. 99 ust. 1 ustawy o PPK (czyli zasadniczo poprzez wypłatę 25% środków jednorazowo, a pozostałych 75% środków w co najmniej 120 miesięcznych ratach). Uczestnik PPK, który ukończył 60 lat, może także wnioskować o wypłatę środków w formie świadczenia małżeńskiego, jeżeli jego małżonek – na rzecz którego umowę o prowadzenie PPK zawarto z tą samą instytucją finansową – również osiągnął 60. rok życia i małżonkowie wspólnie oświadczą, że chcą skorzystać z wypłaty świadczenia małżeńskiego. W razie złożenia wniosku o wypłatę środków w formie świadczenia małżeńskiego, instytucja finansowa otworzy wspólny rachunek PPK dla małżonków, zwany „rachunkiem małżeńskim”. Świadczenie małżeńskie będzie wypłacane w co najmniej 120 miesięcznych ratach.

W przypadku, gdy małżeństwo uczestnika PPK zostało rozwiązane przez rozwód albo unieważnione, do byłego małżonka uczestnika PPK trafiają środki zgromadzone na rachunku PPK uczestnika, przypadające temu byłemu małżonkowi w wyniku podziału majątku wspólnego małżonków. Jeżeli uczestnik PPK w chwili śmierci pozostawał w związku małżeńskim, 50% środków z jego rachunku PPK zostanie przekazanych jego małżonkowi (w zakresie, w jakim stanowiły one przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej), a pozostała część – osobom uprawnionym, wskazanym przez uczestnika PPK instytucji finansowej. W przypadku, gdy uczestnik PPK nie wskazał instytucji finansowej takich osób, środki te – w zakresie, w jakim nie przysługują małżonkowi zmarłego – podlegają dziedziczeniu na zasadach ogólnych (pewne odmienności mają miejsce w przypadku, gdy rachunek PPK jest prowadzony przez zakład ubezpieczeń).

Na obowiązek pracodawcy utworzenia PPK składa się w szczególności zawarcie umowy o zarządzanie PPK i umowy o prowadzenie PPK. Pracodawca zawiera obie te umowy z instytucją finansową wybraną w porozumieniu z zakładową organizacją związkową, a jeżeli taka nie działa u danego pracodawcy, to z reprezentacją osób

zatrudnionych. Umowa o zarządzanie PPK stanowi swoiste ramy PPK tworzonego przez dany podmiot oraz określa podstawowe zasady funkcjonowania tego programu. Stronami tej umowy jest pracodawca i instytucja finansowa. Umowa o prowadzenie PPK zawierana jest w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych. Załącznikiem do tej umowy jest lista uczestników PPK.

Zgromadzonymi na rachunku PPK środkami zarządzają instytucje finansowe, które – dla zabezpieczenia interesów uczestnika – musiały spełnić w tym celu szereg restrykcyjnych warunków, określonych w ustawie o PPK, czyli:

- mieć co najmniej 3 lata doświadczenia w zakresie zarządzania funduszami inwestycyjnymi typu otwartego, funduszami emerytalnymi lub otwartymi funduszami emerytalnymi, a w przypadku zakładów ubezpieczeń – co najmniej 3 lata doświadczenia w oferowaniu ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym;
- posiadać kapitał własny, a w przypadku zakładów ubezpieczeń – dopuszczone środki własne, w wysokości co najmniej 25 mln zł, w tym co najmniej 10 mln zł w środkach płynnych;
- zarządzać odpowiednią liczbą funduszy lub subfunduszy zdefiniowanej daty.

Obecnie prowadzenie pracowniczych planów kapitałowych oferuje 19 podmiotów rynkowych.

Środki gromadzone na rachunkach uczestników PPK są lokowane w fundusze, które różnicują poziom ryzyka w zależności od wieku uczestnika – czyli fundusze zdefiniowanej daty. Każdy uczestnik zostaje automatycznie przypisany do określonego funduszu zdefiniowanej daty w zależności od swojej daty urodzenia. Co ciekawe, polityka inwestycyjna funduszy PPK zmienia się automatycznie wraz z wiekiem uczestnika – w miarę zbliżania się przez niego do 60. roku życia staje się mniej ryzykowna. Aktywa w PPK mogą być inwestowane w instrumenty o zróżnicowanym charakterze: udziałowym, takie jak np. akcje czy prawa poboru (część udziałowa) bądź dłużnym, takie jak np. obligacje, bony skarbowe, listy zastawne czy certyfikaty depozytowe (część dłużna). Część inwestycji może być lokowana w papiery wartościowe w walucie innej niż złoty polski, umożliwiając tym samym ograniczenie ryzyka koncentracji. Łączna wartość lokat aktywów funduszu zdefiniowanej daty w aktywach denominowanych w walutach obcych nie może jednak przekroczyć 30% wartości tych aktywów.

Opłaty za zarządzanie PPK są najniższe na rynku inwestycji i reguluje je ustawa – limit całkowitych kosztów zarządzania rachunkiem PPK nie może przekroczyć 0,6% aktywów na nim zgromadzonych, przy czym opłata za zarządzanie nie może być wyższa niż 0,5% wartości aktywów netto funduszu w skali roku, a wynagrodzenie za osiągnięty wynik nie może być wyższe niż 0,1% wartości aktywów netto funduszu w skali roku. Obecnie średnia opłata za zarządzanie PPK wynosi 0,35%.

11. PPK – funkcjonowanie, partycypacja, wyniki badań

Celem utworzenia Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK) była konieczność wdrożenia systemowych rozwiązań, zmierzających do zabezpieczenia finansowego Polaków na okres starości i pomnażania oszczędności emerytalnych pracowników, a tym samym do uzupełnienia świadczeń z systemu bazowego. PPK – w przeciwieństwie do innych programów oszczędnościowych – uwzględnia potencjał czynników behawioralnych, oferuje zachęty w postaci bezpośrednich dopłat ze strony państwa (wpłata powitalna i dopłaty roczne). W ustawie o PPK zagwarantowano prywatność środków gromadzonych w tym programie oraz umożliwiono skorzystanie z nich w dowolnym czasie – bez konieczności podawania przyczyny lub w sytuacji wystąpienia tzw. szczególnych sytuacji życiowych, jak poważne zachorowanie uczestnika, jego małżonka lub dziecka oraz konieczność pokrycia wkładu własnego przy zaciąganiu kredytu hipotecznego. Przy wsparciu pracodawcy i państwa, w PPK można odłożyć miesięcznie prawie drugie tyle, ile samemu się wpłaciło.

W 2021 r. fundusze zdefiniowanej daty zarobiły dla swoich członków 425,28 mln zł, a łączna suma wpłat do funduszy wyniosła 7,2 mld zł. Na rachunku hipotetycznego uczestnika PPK, zarabiającego 5300 zł i oszczędzającego w PPK od grudnia 2019 roku do końca 2021 roku, w zależności od grupy funduszy zdefiniowanej daty, znajdowało się średnio od 2578 zł do 3 470 zł więcej niż on sam wpłacił do programu. Oznacza to dla uczestnika programu od 97% do 131% zysku (PFR Portal PPK, 2022).

Pomimo że generalnie Polacy nie są skłonni do oszczędzania² na okres starości, partycypacja w PPK stale rośnie. Na 31 grudnia 2021 r. wynosiła 30,8%, gdzie 42,30% oszczędzających to kobiety. Średnia wieku uczestników PPK wynosi 39 lat. Najwyższa partycypacja w PPK – na poziomie 44,93% – jest w podmiotach 250+, które wdrożyły PPK na pierwszym etapie uruchamiania tego programu (PFR Portal PPK, 2022). Tak wysoka partycypacja w tych podmiotach świadczy o tym, że im dłużej w danym podmiocie funkcjonuje program PPK, tym bardziej pracownicy przekonują się do niego.

Postrzeżenie atrakcyjności i funkcjonowania PPK przez podmioty zatrudniające zbadał w 2021 r. Mentor S.A. wraz z Uniwersytetem Gdańskim i Uniwersytetem Ekonomicznym w Poznaniu, przy wsparciu Business Centre Club, przeprowadzając niezależne badanie naukowe – „Blaski i cienie Pracowniczych Planów Kapitałowych”. Badaniem tym objęto blisko 500 podmiotów zatrudniających, które wdrożyły PPK. Wynika z niego, że wybór instytucji zarządzającej PPK pracodawcy najczęściej

² Niemal co czwarty respondent zadeklarował, że w ogóle nie jest zainteresowany oszczędzaniem na emeryturę, a 40% jako powód wskazało brak środków (Polska Izba Ubezpieczeń, 2021).

Podobne wnioski płyną z raportu „Jak oszczędzają Polacy?” przeprowadzonego na zlecenie PFR Portal PPK – prawie połowa Polaków (47% ankietowanych) nie oszczędza i nie myśli o zabezpieczeniu na przyszłość.

przeprowadzali samodzielnie, to jest bez udziału zewnętrznych konsultantów (np. brokerów) – było tak w przypadku 56% ankietowanych podmiotów. Co ważne, pracodawcy pozytywnie ocenili udział i zaangażowanie strony społecznej w procesie wyboru instytucji finansowej do prowadzenia PPK. Dobrze oceniana była również rola instytucji finansowej – znaczna część podmiotów dobrze lub bardzo dobrze ocenia wdrożenie PPK przez wybraną instytucję. Co ciekawe, aż 40% badanych oceniło, że to dotychczasowe doświadczenia ich pracowników z rynkiem finansowym miały negatywny wpływ na poziom partycypacji w PPK. Rzadziej jako negatywny czynnik wskazywano opinię znajomych i rodziny czy sytuację osobistą pracownika. Inne czynniki mające negatywny wpływ na poziom partycypacji, wskazywane przez badanych pracodawców, to brak gwarancji wartości środków gromadzonych w PPK oraz obawa o ich prywatność. Natomiast pozytywnie, w kontekście partycypacji, oceniona została kampania informacyjna w mediach oraz dopłaty do PPK ze strony państwa i pracodawców. Pracodawcy pozytywnie ocenili dostępne narzędzia informujące o PPK – dotyczyło to zarówno materiałów i szkoleń przygotowanych przez instytucje zarządzające PPK, jak i materiałów dostępnych na dedykowanym portalu mojeppk.pl oraz szkoleń realizowanych przez operatora tego portalu – PFR Portal PPK. Z omawianego badania wynika jednak także, że wdrożenie PPK stwarzało wiele wyzwań dla pracodawców, przy czym najwięcej problemów przysporzyły im: interpretacja przepisów ustawy o PPK, wybór instytucji zarządzającej PPK i koszty związane z wdrożeniem tego programu.

12. Podsumowanie

Postępujący proces starzenia się społeczeństwa wywiera bezpośredni wpływ na system emerytalny. Skutkiem tego procesu jest bowiem zwiększenie liczby beneficjentów świadczeń i wydłużenie okresu ich pobierania, co powoduje powstanie problemu adekwatności świadczeń emerytalnych.

W związku z tym, że rodzina już dawno przestała pełnić funkcje zabezpieczające byt wszystkim swoim członkom, pracujący muszą – odpowiednio wcześniej – sami zadbać o swoje bezpieczeństwo finansowe na okres po zakończeniu aktywności zawodowej, zwłaszcza, że emerytura jest nadal głównym źródłem utrzymania dla większości jej beneficjentów. Jest to istotne chociażby ze względu na obserwowany obecnie spadek podaży usług opiekuńczych nad osobami starszymi. Rosnące zapotrzebowanie na te usługi oraz ich wysoka cena powodują, że stają się one dostępne tylko dla nielicznych.

Z uwagi na problem adekwatności świadczeń emerytalnych, szczególnego znaczenia nabierają dodatkowe formy oszczędzania na emeryturę, funkcjonujące w ramach filara budowanego przez pracodawców wspólnie z pracownikami albo opartego na indywidualnej przeczorności samych zainteresowanych. Mają one służyć dywersyfi-

kacji źródeł przyszłych świadczeń i tym samym przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa emerytalnego Polaków.

Jedną z możliwości gromadzenia dodatkowych środków na okres po zakończeniu aktywności zawodowej – w ramach filara budowanego przez pracodawców wspólnie z pracownikami – są Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK). Jest to powszechny program dla zatrudnionych i jedyny, w którym do prywatnych oszczędności uczestnika dokłada się nie tylko jego pracodawca, ale także państwo, a ze zgromadzonych środków można skorzystać w dowolnym czasie. PPK dopuszcza ponadto możliwość wypłaty środków w przypadku poważnego zachorowania uczestnika, jego małżonka lub dziecka i co istotne nie ogranicza tej wypłaty z uwagi na wiek uczestnika lub etap oszczędzania w PPK.

W kontekście konieczności dywersyfikacji źródeł przyszłych świadczeń, na pracodawców nałożono obowiązek oferowania PPK oraz wprowadzono automatyczny zapis osób zatrudnionych do programu.

W przypadku PPK, spodziewanym efektem programu w ujęciu indywidualnym będzie wzrost stopy oszczędności Polaków i zmiana ich struktury – dzięki programowi większą część oszczędności będą stanowić te z długookresowym horyzontem czasowym. Niematerialną – choć dającą wymierne skutki – wartością uczestnictwa w programie PPK będzie wytworzenie kultury oszczędzania, która pozwoli na zapewnienie finansowego bezpieczeństwa rodzin, utrzymanie lub podniesienie poziomu życia przyszłych emerytów oraz wzrost aktywów emerytalnych polskich gospodarstw domowych. W szerszym ujęciu, PPK pozytywnie wpłyną na stabilność systemu emerytalnego i finanse państwa.

Bibliografia

CBOS. (2020). Raport z badania CBOS dla PFR „Motywy uczestniczenia i nieuczestniczenia w PPK”.

Główny Urząd Statystyczny. (2021a). *Emerytury i renty w 2020 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/emerytury-i-renty-w-2020-r-,32,12.html>.

Główny Urząd Statystyczny. (2021b). *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 31 XII.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stand-w-dniu-31-12-2020,6,29.html>.

Główny Urząd Statystyczny. (2021c). *Sytuacja demograficzna Polski do 2020 r. Zgony i umieralność*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/40/1/1/sytuacja_demograficzna_polski_do_2020_r._zgony_i_umieralnosc._publikacja_w_formacie_pdf.pdf

Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Białymstoku. (2021). *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.* https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6002/2/3/1/sytuacja_osob_starszych_w_polsce_w_2020_r.pdf.

- Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Tablice trwania życia 1990–2021*. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5470/1/1/7/tablice_trwania_zycia_1990-2021.xls.
- Jedynak, T. (2019). Pracownicze plany kapitałowe jako instrument mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce. *Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie* 2 (980).
- Jedynak, T. (2021). Uwarunkowania wykluczenia emerytalnego z dodatkowej części systemu emerytalnego w Polsce. *Ekonomia – Wrocław Economic Review*, Nr 27(2).
- Komisja Europejska (2021). Zielona księga w sprawie starzenia się. Wspieranie solidarności i odpowiedzialności między pokoleniami. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0050&qid=1612692157939&from=EN>.
- Mentor wraz z Uniwersytetem Gdańskim i Uniwersytetem Ekonomicznym w Poznaniu, przy wsparciu Business Centre Club (2021). *Raport z badania „Blaski i cienie pracowniczych planów kapitałowych”*. <https://www.mentor.pl/dokumenty/Blaski-i-Cienie-PPK-Raport-2021.pdf>.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2020). *Diagnoza aktualnej sytuacji, oczekiwań i potrzeb polskich seniorów za 2019*.
- Ostapiuk, A. (2015, 31 maja). *Ekonomia behawioralna nowym przelomowym narzędziem władzy i ekonomistów?* <https://forsal.pl/artykuly/873674,ekonomia-behawioralna-nowym-przelomowym-narzedziem-wla-dzy-i-ekonomistow.html> [dostęp: 20.03.2021 r.].
- Szukalski, P. (2011). Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku. W: P. Szukalski, Z. Szweda-Lewandowska. *Elementy gerontologii społecznej. Skrypt dla studentów Podyplomowego Studium Gerontologii Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego*. Wydawnictwo Biblioteka.
- Szymkowicz, E. (2012). *Zmiany w konstrukcji systemu emerytalnego w Polsce*. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Śliwowski, P., Wincewicz-Price, A. (2019). *Prościej, taniej i skuteczniej, czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne*. Polski Instytut Ekonomiczny. https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/06/PIE-Raport_Behawioralna.pdf [dostęp: 18.03.2021 r.].
- PFR Portal PPK (2022). *Raport „Jak oszczędzają Polacy”*.
- Polska Izba Ubezpieczeń (2021). *Raport „Mapa Ryzyka Polaków”*. <https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/Mapa-ryzyka-Polakow-2021.07.12.pdf>.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r., nr 162, poz. 1118).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 637) art. 22.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1717).
- Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1342 ze zm.).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2012). *Analiza wyników badania okresów pobierania emerytur*.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2019). *Analiza wyników badania okresów pobierania emerytur*.
- Żuk, P. (2014). *Filar kapitałowy w systemie emerytalnym w Polsce*. Praca doktorska.

Optimalizacja rozwiązań publiczno-prywatnych w systemie zabezpieczenia emerytalnego

1. „Prywatyzacja” zabezpieczenia społecznego

Zwykło się uważać, że system zabezpieczenia społecznego obejmuje jedynie formy organizowane przez państwo. Jednak obecnie trudno uznać zabezpieczenie społeczne zapewniane przez państwo za wystarczające dla zapewnienia akceptowanego społecznie standardu. Wydaje się, że współcześnie system zabezpieczenia społecznego nie może zapewnić oczekiwanego standardu bezpieczeństwa, funkcjonując jedynie w oparciu o formy prywatne organizowane przez państwo. Z tego powodu, coraz częściej dopuszcza się rozwiązania jedynie inicjowane przez państwo, na przykład jako specyficzne formy zabezpieczenia emerytalnego. Zasadność użycia terminu zabezpieczenie społeczne do rozwiązań, w których występują podmioty prywatne, można tłumaczyć publicznym charakterem systemu, tj. systemu w którym inicjatywa i ramy prawne wynikają z aktywności państwa (więcej zob. Kawiński, 2011; Szumlicz, 2015). Takie formy określa się mianem do zabezpieczenia (Kawiński, 2011, s. 26; Szumlicz, 2015, s. 181).

Jako podstawowe przesłanki do utrzymywania takiego systemu można wskazać urynkowienie i prywatyzację. Urynkowienie oznacza wykorzystanie instytucji rynku finansowego w realizacji świadczeń i usług społecznych (np. zarządzający OFE w polskim systemie emerytalnym). Z kolei prywatyzacja oznacza zwiększenie udziału finansowania prywatnego w zapewnieniu określonego standardu (np. IKZE w polskim systemie emerytalnym).

Zakładając, że system zabezpieczenia społecznego powinien zapewnić określony standard świadczeń i usług społecznych, dla rozwiązań publiczno-prywatnych kluczowe staje się zagadnienie proporcji. Z perspektywy uczestnika systemu większe

^a Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Instytut Gospodarstwa Społecznego. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4706-9171>.

znaczenie będzie miał zakres prywatyzacji, aniżeli urynkowienia *per se*. Aczkolwiek, trudno sobie obecnie wyobrazić prywatyzację bez urynkowienia.

Limit zaangażowania państwa wynika z kilku kwestii. Pierwsza kwestia wynika z charakteru systemu publicznego, który jest gwarantowany. Co prawda, można wskazać, że obecnie nawet państwo nie jest gwarantem realizacji zobowiązań, np. spłaty obligacji, wypłaty świadczeń z systemu emerytalnego itp.¹ Z pewnością jednak gwarancje państw rozwiniętych są bardziej wiarygodne od instytucji komercyjnych. Koszt takich gwarancji w obliczu zmian demograficznych może być jednak bardzo wysoki. Stąd państwa coraz mniej chętnie podejmują się takich gwarancji. Tym należy tłumaczyć trend do prywatyzacji systemów finansowania ryzyk społecznych. Warto również wskazać na element efektywności systemów publicznych. Co do zasady systemy publiczne, poza sytuacjami wynaturzeń, zapewniają lepszą efektywność z uwagi na masowość i standaryzację procesów oraz brak konieczności wykazywania zysku. Jednak istnieje limit efektywności biurokracji systemów publicznych (Kawiński, 2011, s. 30). Częściowo problem ten wynika z konieczności zwiększania indywidualizacji świadczeń wraz z ich wysokością.

Wysokość obowiązkowych obciążeń wynagrodzeń pracowniczych, głównego źródła finansowania systemu zabezpieczenia społecznego to kolejny problem. Ta wysokość wynika m.in. z uwarunkowań historycznych, przyjętych koncepcji zabezpieczenia społecznego i marżowości danej gospodarki. Z tego powodu należy ostrożnie podchodzić do porównywania obciążeń pracowniczych przez system zabezpieczenia społecznego. Ta wysokość obciążeń (tzw. klin podatkowy) warunkuje wielkość części publicznej systemu zabezpieczenia społecznego. Wielkość klina podatkowego wskazuje na przestrzeń do ewentualnego wzrostu obciążeń albo wręcz konieczność ich zmniejszenia. Optymalizacja wysokości obciążeń wynagrodzeń jest skomplikowanym zagadnieniem a wynik w dużej mierze jest uzależniony od przyjętych założeń, celów. W związku z powyższym trudno jest oczekiwać określenia optymalnego poziomu, natomiast poszczególne państwa, są w stanie określić potencjalne skutki zmniejszenia/zwiększenia klina podatkowego.

Zakładając, że klin podatkowy w Polsce, obecnie bliski średniej dla krajów skupionych w Organisation for Economic Co-operation and Development (2022), nie ulega zwiększeniu, kluczowe staje się określenie sposobu zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczeń i usług społecznych. Zmiany demograficzne oraz podniesienie ogólnego poziomu życia sprawiają, że zwiększenie części zabezpieczenia społecznego finansowanej ze źródeł prywatnych jest koniecznością. Jednak część prywatna jest częścią dobrowolną, w związku z czym państwo nie ma bezpośredniego wpływu na jej wielkość. Jakikolwiek formy przymusu skutkują współodpowiedzialnością państwa, czego pragnie się uniknąć.

¹ Ryzyko kredytowe dotyczy również instrumentów finansowych emitowanych przez państwo.

Największą trudnością w stosowaniu rozwiązań publiczno-prywatnych w systemie zabezpieczenia społecznego jest zatem uzyskanie zakładanego poziomu i sposobu wykorzystania części prywatnej. Z uwagi na jej dobrowolny charakter może wystąpić trudność w przewidzeniu, albo uzyskaniu określonego poziomu. Podstawowym, choć nie jedynym, jest problem partycypacji. Kolejnym zagadnieniem jest zakres i warunki oferowanego zabezpieczenia przez podmioty prywatne.

Bardzo dobrym przykładem partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie zabezpieczenia społecznego jest system emerytalny. Po pierwsze jest to system, w którym część prywatna jest relatywnie powszechna. Po drugie liczne rozwiązania prywatne, dostępne na polskim rynku finansowym pozwalają porównać je między sobą. Po trzecie liczne rozwiązania międzynarodowe pozwalają na twórcze inspiracje regulatora².

2. Partnerstwo publiczno-prywatne w systemie zabezpieczenia emerytalnego – propozycje modyfikacji

Dyskusję na temat rozwiązań publiczno-prywatnych w systemie zabezpieczenia emerytalnego warto rozpocząć od rozważań poświęconych systemowi bazowemu. Modelowo bazowe systemy emerytalne, podobnie jak inne elementy zabezpieczenia społecznego, dzielono na rozwiązania beveridgowskie (zaopatrzeniowe) i bismarckowskie (ubezpieczeniowe). Wydaje się, że obecnie podział ten ma mniejsze zastosowanie, aczkolwiek, nie jest bez znaczenia. System publiczny (bazowy) ma za zadanie zapewnić określone minimum/standard emerytalny. W systemach zaopatrzeniowych w większym stopniu można mówić o minimum, natomiast w systemach ubezpieczeniowych o standardzie. System zaopatrzeniowy, oferując niezróżnicowane świadczenie, zapewnia lepszą orientację w poziomie świadczeń zapewnianych przez system publiczny. Bazowe systemy ubezpieczeniowe są pod tym względem mniej transparentne. Szczególnie systemy o zdefiniowanej składce sprawiają trudność w określeniu wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego. Generalnie trudniej jest uzyskać wspomnianą prostotę w systemach ubezpieczeniowych, szczególnie gdy zabezpieczają również świadczenie minimalne. Chociaż z perspektywy uczestnika w rozwiązaniu ubezpieczeniowym zwiększa się na pewno efektywność osiągnięcia oczekiwanego standardu, z uwagi na większą efektywność kosztową systemów publicznych w porównaniu z systemami prywatnymi.

Zakładając, że system zabezpieczenia emerytalnego jest *de facto* systemem zarządzania (postępowania z) ryzykiem starości, należy określić kryteria, których spełnienie uzasadnia użycie metody ubezpieczeniowej. Kryteria, które warto tutaj rozpatry-

² Co nie oznacza bynajmniej kopiowania. Nie zwalnia z przeprowadzania badań, oceny potencjalnych skutków, itp.

wać to: ubezpieczalność ryzyka, skuteczność (w tym adekwatność i realność) oraz efektywność ochrony ubezpieczeniowej (Kawiński, 2017, s. 209 i n.). Dalsze rozważania będą poświęcone polskiemu systemowi emerytalnemu w kontekście optymalizacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

System bazowy powinien zapewnić osiągnięcie przez ubezpieczonego (minimalnego) standardu. Świadczenie, które nie zapewnia minimalnego standardu, nie spełnia swojej roli, czyli jest nieadekwatne. To oznacza, że prawne formy umowy o pracę do określonego poziomu przychodów powinny zapewnić możliwie wysoki poziom ochrony (zabezpieczenia) pracownika. Dopiero od wyższego poziomu przychodów możliwy jest niższy poziom ochrony (zabezpieczenia) pracownika, w tym jego bezpieczeństwa emerytalnego. To oznacza, że pożądane jest ujednoczenie formy umowy o pracę, i wprowadzenie malejącej wraz z przychodami ochrony socjalnej³. Z uwagi na gwarancje państwa wbudowane w system bazowy, jako nieuzasadnione należy traktować rozwiązania, które nie umożliwiają osiągnięcia nawet minimalnej emerytury przy 40-letnim stażu pracy (w Polsce sytuacja taka występuje m.in. dla osób samozatrudnionych odprowadzających minimalne składki na ubezpieczenia społeczne). O narastaniu tego problemu w Polsce świadczy coraz większa liczba przyznawanych emerytur, które są niższe od emerytury minimalnej⁴.

Przy niskich świadczeniach problematyczna może być również jego efektywność, szczególnie po stronie ubezpieczyciela, np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Obecnie występują sytuacje, w których koszt wypłaty świadczenia emerytalnego jest wyższy od samego świadczenia⁵. Stąd za całkowicie zasadny należy uznać postulat określenia minimalnej wysokości składek emerytalnych dla uzyskania statusu ubezpieczonego w ubezpieczeniowej części systemu emerytalnego. Osoby, które z uwagi na niedostateczne zarobki nie uzyskałyby uprawnień do świadczenia ubezpieczeniowego, powinny mieć zapewnione minimum egzystencji w ramach systemu zaopatrzeniowego (np. pomocy społecznej).

Jednak, nawet uszczelnienie rynku pracy w kontekście bazy składkowej, poprzez ujednoczenie umowy o pracę i wprowadzenie minimalnego kryterium dla nabycia uprawnień o świadczenia ubezpieczeniowego, może się okazać niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniego świadczenia emerytalnego, dlatego należy się zastanowić nad wprowadzeniem degresywnej składki ubezpieczeniowej. W celu uniknięcia niepożądanego efektu fiskalnego (w kontekście klina podatkowego), należałoby to zsynchronizować z systemem podatkowym, wprowadzając jednolitą daninę

³ Przykładem takiego rozwiązania jest limit podstawy wymiaru dla składki emerytalno-rentowej w polskim systemie ubezpieczeń społecznych.

⁴ Takie świadczenie jest obecnie wypłacalne jeżeli ubezpieczony nie spełnia minimalnych kryteriów stażowych (20 lat dla kobiet oraz 25 lat dla mężczyzn). W grudniu 2021 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił prawie 340 tys. emerytur niższych od emerytury minimalnej.

⁵ Rozmowa przeprowadzona z prof. Gertrudą Uścińską, prezes ZUS (SGH Warsaw School of Economics, 2021).

(Wojciechowski, 2019) od ujednoliconej umowy o pracę. W ramach jednolitej daniny podział na składkę i świadczenie byłby malejący wraz z osiągnięciem kolejnego poziomu przychodów.

Powyższe zmiany zwiększą przewidywalność systemu bazowego w kontekście zapewnienia standardu emerytalnego. Przewidywalność systemu bazowego wydaje się być kluczowa, gdyż wyraźne określenie poziomu zastąpienia przychodów, na który można liczyć z systemu bazowego jest kluczem dla określenia wymaganego doza ubezpieczenia/do ubezpieczenia społecznego. Państwa, w których systemy dodatkowe są popularne posiadają proste i przewidywalne w swojej konstrukcji systemy bazowe, jeżeli chodzi o wynik dla uczestnika, np. Wielka Brytania, Nowa Zelandia, lub duże zachęty, np. Holandia (Sieczkowski, 2022). Zaproponowana konstrukcja tylko częściowo spełnia kryterium prostoty, ale jak już wspomniano systemy ubezpieczeniowe, ze swojej natury, są bardziej skomplikowane.

Podobnie jak w przypadku systemu bazowego, system dodatkowy powinien być prosty. Prostotę można zapewnić minimalizując liczbę stosowanych rozwiązań. W związku z powyższym, funkcjonowanie w Polsce dwóch rozwiązań indywidualnych (IKE i IKZE) oraz dwóch grupowych (PPE i PPK⁶) jest sprzeczne z tak sformułowanymi zaleceniami. W przypadku rozwiązania indywidualnego, bez uszczerbku dla poziomu dodatkowego oszczędzania można pozostawić po jednej formie indywidualnej i grupowej. W przypadku formy indywidualnej lepszym rozwiązaniem wydaje się wybór IKZE. Po pierwsze jest to program, który z uwagi na schemat opodatkowania (opodatkowane jest świadczenie 10% podatkiem zryczałtowanym), jest korzystniejszy dla obywateli i zapewnia zgromadzenie większych aktywów emerytalnych z uwagi na większą kapitalizację. Po drugie, IKZE stanowi ustawową alternatywę dla PPK w przypadku samozatrudnionych.

Jednak z uwagi na zbyt otwartą formułę produktów dostępnych w ramach IKZE, ich efektywność kosztowa pozostawia czasami wiele o życzenia. Z tego powodu zasadne byłoby dostosowanie IKZE do kryteriów Paneuropejskiego Produktu Emerytalnego, którego koszty dla klienta nie mogą przekroczyć 1% zgromadzonych aktywów netto (*pan-European personal pension product* – PEPP; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1238 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)). Oszczędności Polaków charakteryzują się wielością celów. Jest to efekt stosunkowo niskiego bezpieczeństwa socjalnego oraz niskich oszczędności. W celu zapewnienia odpo-

⁶ Pracownicze programy kapitałowe (PPK), z uwagi na brak systemu wypłat i wyraźnie wskazanego celu emerytalnego, nie jest czasami uznawany za część systemu emerytalnego. Jednak dogłębna analiza porównawcza PPE i PPK prowadzi do wniosków o ich relatywnie dużym podobieństwie. Z pewnością PPK można wykorzystać w celach pozaemerytalnych, ale tego samego argumentu można użyć w przypadku PPE. Ponadto, uznanie PPK za systemowy plan systematycznego oszczędzania nie zmienia emerytalnego potencjału PPK.

wiedniej elastyczności oszczędności zgromadzonych w IKZE, zasadne jest wprowadzenie możliwości wcześniejszej zwrotu częściowego. Dla osób samozatrudnionych IKZE powinno pełnić rolę PPK. Z tego powodu należałoby wprowadzić takie same zasady automatycznego zapisu.

W przypadku rozwiązania grupowego wybór między PPE i PPK jest trudniejszy. W obu przypadkach mamy do czynienia z wysoką efektywnością kosztową. W ramach PPE łatwiej było dołączyć również grupową ochronę ubezpieczeniową. Z kolei PPK posiada rozwiązania zapewniające większą partycypację. Z uwagi na fakt, że efektywność kosztowa i powszechność są bardzo istotnymi kryteriami oceny produktów emerytalnych, lepszym rozwiązaniem wydaje się być PPK.

Wykorzystanie automatycznego zapisu w dodatkowym systemie emerytalnym powinno być zintensyfikowane. Podobnie jak w przypadku IKZE, do PPK można wprowadzić modyfikację zwiększającą jego użyteczność. Przede wszystkim należy rozważyć zwiększenie częstotliwości automatycznego zapisu do dwuletniego cyklu. Ważne jest również zwiększanie oszczędności emerytalnych. Symulacje z użyciem modeli ekonomicznych wskazują, na niewystarczający poziom oszczędności samego PPK (Papliński, 2022). Z tego powodu należy rozpatrzyć automatyczne podnoszenie wpłat na PPK, zarówno pracownika, jak i pracodawcy.

Biorąc pod uwagę użyteczność dodatkowej części systemu emerytalnego, warto wprowadzić ramy instytucjonalne i odpowiednie rządowe instrumenty finansowe niezbędne do stworzenia systemu annuizacji prywatnych oszczędności emerytalnych. Wymaga to częściowych gwarancji państwowych w zakresie ryzyka demograficznego oraz inflacyjnego (indeksacja dożywotnych świadczeń emerytalnych). Podanie zgromadzonego kapitału emerytalnego annuizacji jest kluczowe do optymalnego określenia poziomu oszczędności oraz wieku zakończenia aktywności zawodowej. Informacja o potencjalnej wysokości świadczenia jest istotna dla budowania świadomości emerytalnej.

Przewidywalność dodatkowej części systemu emerytalnego jest bardzo dużym wyzwaniem. Nawet w bazowych częściach systemów emerytalnych wprowadza się formułę zdefiniowanej składki. Wprowadzenie formuły zdefiniowanego świadczenia w systemach dodatkowych jest mało prawdopodobne, gdyż obecnie nowe programy są tworzone wyłącznie z wykorzystaniem formuły zdefiniowanej składki. Takie gwarancje mogliby zaoferować *de facto* jedynie ubezpieczyciele, ale ich koszt osiąga obecnie poziom prohibicyjny, gdyż wymogi kapitałowe dla instytucji finansowych bardzo istotnie podniosły koszt tego rodzaju zobowiązań. Podsumowanie powyższych propozycji zawarto w zestawieniu.

Zestawienie propozycji modyfikacji polskiego systemu emerytalnego

Proponowana modyfikacja	Cel modyfikacji
Wprowadzenie zunifikowanej umowy o pracę. Umowy o dzieło i zlecenia możliwe po przekroczeniu określonego limitu wynagrodzenia (np. przeciętnego) w trakcie roku.	Uproszczenie systemu emerytalnego poprzez ujednoczenie podstawy wymiaru składek.
Określenie minimalnej wielkości wpłaconych składek emerytalnych dla uzyskania ubezpieczeniowego świadczenia emerytalnego. Preferowana wielkość składek powinna wystarczać na wypłatę 80% minimalnego świadczenia ubezpieczeniowego. Świadczenia ubezpieczeniowe mogłyby podlegać jedynie waloryzacji procentowej.	Wyodrębnienie części zaopatrzeniowej i ubezpieczeniowej w polskim systemie emerytalnym. Część zaopatrzeniowa miałaby na celu ochronę przed ubóstwem. Część zaopatrzeniowa zapewniałaby standard skorelowany z przychodami w okresie aktywności zawodowej.
Wprowadzenie jednolitej daniny z degresywną składką na ubezpieczenia społeczne. Składka emerytalno-rentowa liczona również dla umów o dzieło i zlecenia do osiągnięcia 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia.	Zmniejszenie procentowego obciążenia przychodów poprzez powszechność. Degresywność składek na ubezpieczenia społeczne zapewnia relatywne zwiększenie części ubezpieczeniowej dla zarabiających poniżej średniego wynagrodzenia.
Przekształcenie IKE w IKZE (albo likwidacja IKE i transfer aktywów do IKZE). Wprowadzenie w IKZE opcji częściowej wypłaty oraz automatycznego zapisu dla samozatrudnionych (na zasadach zaproponowanych dla PPK).	Uproszczenie części dodatkowej poprzez utrzymanie jednego tylko rozwiązania indywidualnego. Możliwe zwiększenie partycypacji dla osób samozatrudnionych przez wprowadzenie automatycznego zapisu.
Przekształcenie PPE w PPK (albo likwidacja PPE i transfer aktywów do PPK). Wprowadzenie automatycznego zapisu raz w roku bez względu na wiek oraz automatycznego zwiększenia składki wraz z podwyżką wynagrodzenia (brak możliwości zmniejszenia składki po okresie na wypisanie się z automatycznego zwiększenia składki wraz z podwyżką wynagrodzenia). Możliwość dołączenia grupowej dobrowolnej ochrony ubezpieczeniowej do PPK.	Uproszczenie części dodatkowej poprzez utrzymanie jednego tylko rozwiązania grupowego. Możliwe zwiększenie wielkości partycypacji przez wprowadzenie automatycznego zwiększenia składki.
Wprowadzenie rent dożywotnich dla IKZE oraz PPK.	Dodatkowy kapitał emerytalny powinien być „przetłumaczony” na potencjalne miesięczne świadczenie, dopiero wówczas można zapewnić pełną i powszechnie zrozumiałą informację dla przyszłych emerytów.
Wdrożenie Centralnej Informacji Emerytalnej (CIE) w architekturze „otwartych finansów”.	Zapowiadane wprowadzenie CIE jest bardzo potrzebnym posunięciem. Jednak jego użyteczność wzrosłaby istotnie gdyby funkcjonowało w architekturze „otwartych finansów”, dając możliwość wglądu, za wyraźną zgodą, doradcom finansowym/emerytalnym (również tym działającym on-line).

Źródło: opracowanie własne.

3. Zarządzanie zmianą – od teorii do praktyki

Warto na koniec wspomnieć, o częstokroć niedocenianym elemencie reformowania systemów publicznych a mianowicie, o samym procesie przeprowadzaniu zmiany, zarządzaniu zmianą. Wcześniejsze reformy emerytalne przeprowadzane w Polsce są niestety często przykładem, jak nie przeprowadzać reformy (Kawiński, 2009). Naj-

częściej dynamika bieżących działań politycznych brała górę nad prakseologiczną „dobrą robotą” (Kotarbiński, 2019), mimo, że naukowe badania pozwoliły na opracowanie zasad zarządzania zmianą (Kurtyka, Roth, 2019), również w systemie zabezpieczenia społecznego (Szumlicz, 2014).

Wśród zaproponowanych zmian są takie, które są już opracowywane legislacyjnie (np. Centralna Informacja Emerytalna), jak również takie, których wdrożenie wymaga dogłębnej analizy skutków (np. degresywna składka na ubezpieczenia społeczne w ramach jednolitej daniny). Celem propozycji jest zwiększenie skuteczności i efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie zabezpieczenia emerytalnego. Jednak ich ostateczna ocena zasadności ich wprowadzenia wymaga przeprowadzenia badań i pilotaży, również w celu lepszego dopasowania szczegółów rozwiązań. Dodatkowo, jak już wspomniano kluczowy jest również sposób wprowadzania zmian. Oczekiwanym skutkiem tych zmian jest zwiększenie adekwatności systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Bibliografia

- Kawiński, M. (2017). *Finanse osobiste. Planowanie ochrony ubezpieczeniowej*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Kawiński, M. (2009). Strategia w polityce społecznej na przykładzie polskiej reformy emerytalnej. W: M. Grewiński i A. Karwacki (red.). *Strategie w polityce społecznej*. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Kawiński, M. (2011). *Ubezpieczenia publiczne i prywatne w polityce społecznej. Skuteczność i efektywność*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kotarbiński, T. (2019). *Traktat o dobrej robocie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego..
- Kurtyka M., Roth, G. (2019). *Zarządzanie zmianą. Od strategii do działania*, CeDeWu.
- Papliński, K. (2022). *Długoterminowy wpływ Pracowniczych Planów Kapitałowych na strukturę oszczędności Polaków*. praca magisterska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1238 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE).
- SGH Warsaw School of Economics. (2021, 18 lutego). *Czwartkowe Forum SGH #11: Ubezpieczenia społeczne czas próby* [wideo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=h_jcV1ZqIKc.
- Sieczkowski, W. (2022). *Ekonomia behawioralna w konstrukcji systemów zabezpieczenia emerytalnego (doświadczenia dla Polski)*. Rozprawa doktorska. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Szumlicz, T. (2014). *Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce. Studia z Polityki Publicznej*, 1.
- Szumlicz, T. (2015). *Ubezpieczenie w polityce społecznej – teksty i komentarze*. Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym.
- Wojciechowski, P. (2019). *Programowanie reformy jednolitej daniny w 2016 r. w świetle koncepcji bazy i nadbudowy. Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, 1.

Zakończenie

Obecna sytuacja demograficzna i przewidywane zmiany wykazują, że pracowników nie tylko będzie ubywać na rynku pracy, ale istotnie zmieniać się będzie ich struktura demograficzna. Zmieniać się będą także postawy i motywacje jednostek związane z zatrudnieniem oraz z formami zaangażowania w wykonywanie zadań w pracy zawodowej. W ocenie zasobów pracy ważna jest podaż i popyt pracy, liczba ludności oraz struktura demograficzna (według płci i wieku), oraz społeczna i zawodowa struktura ludności. Dane o zasobach pracy zawiera bilans ludności opracowany na podstawie demograficznych statystyk bieżących (urodzenia, zgony, migracje) oraz narodowe spisy powszechne ludności i mieszkań. Rozwój technik cyfrowych pozwala na coraz większe możliwości wykorzystywania danych z rejestrów administracyjnych. Dla oceny sytuacji demograficznej wykorzystanie rejestrów administracyjnych ma znaczenie zasadnicze, ponieważ pozwoli na pogłębione oceny potrzeb w zakresie zatrudnienia.

Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 wskazują na duże zmiany w strukturze ludności (szczególnie według ekonomicznych grup wieku). W 2022 roku częściej niż co 5 mieszkańców Polski ma ponad 60 lat. Starzenie populacji dotyczy całej Europy; w 2050 r. Polska będzie państwem o bardzo zaawansowanym starzeniu się populacji. Wynika to z przebiegu procesów demograficznych; wydłuża się przeciętne trwanie życia, spada poziom dzietności. Coraz więcej osób dożywa bardzo zaawansowanego wieku (proces tzw. podwójnego starzenia). Dłuższe trwanie życia wiąże się z powstaniem nowego ryzyka socjalnego jakim jest niesamodzielność starcza (niezdolność do samodzielnej egzystencji). Problem ten będzie w Polsce narastał (wraz z osiągnięciem wieku 85 i więcej lat) przez najliczniejsze generacje z okresu I wyżu demograficznego (1946–1959).

Zmiany wprowadzone w systemie ubezpieczeń społecznych wspierające trwały dochód, po zakończeniu aktywności zawodowej, nie rozwiązują opieki dla osób niesamodzielnych w zaawansowanym wieku. Działania w zakresie opieki nad osobami w zaawansowanym wieku wymagają stworzenia w systemie zabezpieczenia społecznego publicznego systemu opieki dla osób niesamodzielnych w zaawansowanym wieku. Polska jest jednym z najszybciej starzejących się państw Unii Europejskiej;

liczba osób w wieku 80+ wzrośnie z 4% populacji w 2019 r. do 12% w 2060 r., co spowoduje wzrost wydatków na ochronę zdrowia, opiekę oraz emerytury.

W Polsce od pierwszych lat transformacji trwały dyskusje nad koniecznością dywersyfikacji źródeł finansowania świadczeń emerytalnych. Wprowadzona w 2019 roku ustawa o Pracowniczych Programach Kapitałowych nałożyła na pracodawców obowiązek uczestniczenia w PPK, automatycznie do programu zapisano osoby zatrudnione. PPK spełnia postulat dewersyfikacji finansowania świadczeń po zakończeniu aktywności zawodowej. Ocena skutków nastąpi po kilkudziesięciu latach działania programu.

Materiały konferencji naukowej, jaka odbyła się 24 lutego 2022 roku w ramach III Kongresu Demograficznego w Bydgoszczy zawierają ocenę stanu z czasu, w którym się odbyła. Możemy stwierdzić, że zmiany w pracy, w zatrudnieniu, w ubezpieczeniach społecznych – postępujące wraz ze zmianami demograficznymi są bardzo dynamiczne. Trudniej ocenić ich bliższe i dalsze kierunki i tempo. Ocena zmian w systemie pracy i zatrudnienia, jakie zachodzą obecnie (i będą) zachodzić w przyszłości pod wpływem nowych osiągnięć nauki i techniki – nie jest możliwa. Gdyby na podstawie dotychczasowych trendów prognozować zmiany to mogłyby być zbliżone do wyobrażeń przedstawianych w fantastyce naukowej (*science fiction*). Jakie zmiany nastąpią? Czy i jak będą wpływać na życie jednostek i całych społeczeństw? Nie wiadomo. Fantastyka naukowa może pobudzać wyobraźnię. Jednak trudno przyjąć, że warianty zmian wyobrażone przez fantastów, staną się rzeczywiste.

Józefina Hrynkiewicz
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej
Uniwersytet Warszawski

Monografia zawiera materiały z konferencji naukowej *Praca, zatrudnienie, ubezpieczenia społeczne w warunkach postępujących zmian demograficznych*, szóstej z cyklu konferencji organizowanych w ramach III Kongresu Demograficznego, która odbyła się 24 lutego 2022 r. w Bydgoszczy. Jej organizatorami byli: Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Główny Urząd Statystyczny, Rządowa Rada Ludnościowa, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Wojewoda Kujawsko-Pomorski. Autorzy monografii poświęcają uwagę zagadnieniom rynku pracy i ubezpieczeń społecznych – dziedzinom trwale uzależnionym od uwarunkowań demograficznych i podlegającym wielokierunkowym zmianom.

W przygotowanie III Kongresu Demograficznego, którego inicjatorką jest Rządowa Rada Ludnościowa, zaangażowali się: Główny Urząd Statystyczny, Polskie Towarzystwo Statystyczne, wojewódzkie urzędy statystyczne, komitety naukowe Polskiej Akademii Nauk, uczelnie, wojewodowie, samorządy, instytuty naukowe oraz administracja rządowa i samorządowa. Konferencje odbywają się we wszystkich miastach wojewódzkich oraz w wybranych powiatach i gminach. Kongres koncentruje się na ważnych zagadnieniach związanych ze zmianami sytuacji demograficznej oraz ich konsekwencjami dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Jego program obejmuje prezentację wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 oraz ich pogłębione analizy, co pozwala na szerokie upowszechnienie rzetelnej wiedzy o zmieniającej się sytuacji oraz wyzwaniach demograficznych XXI w.

III KONGRES DEMOGRAFICZNY

Polska XXI w. – wyzwania demograficzne

Honorowy Patronat
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Andrzeja Dudy

III Kongres Demograficzny wsparli:

Sponsorzy



NARODOWY
BANK POLSKI

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

Darczyńca



Dofinansowano ze środków Fundacji ORLEN

ISBN 978-83-67087-08-7
e-ISBN 978-83-67087-09-4

Egzemplarz bezpłatny