

Komunikat naukowy/Brief communicationKatarzyna Saczuk¹

Instytut Statystyki i Demografii
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ksaczuk@sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0001-7281-0596

Uwagi o spadku podaży pracy w Polsce

Streszczenie

Projekcje ludnościowe dla Polski wskazują na nieuchronny spadek liczby ludności i przyspieszenie procesu starzenia populacji, a także zmniejszanie się potencjalnych zasobów pracy i ich starzenie się. Nieunikniony jest w związku z tym również spadek i starzenie się podaży pracy – niepewność dotyczy tylko tempa i skali tych zmian. W artykule dyskutowane jest lepsze wykorzystanie malejących zasobów pracy oraz potencjalne rezerwy podaży pracy wynikające z relatywnie niskiej aktywności zawodowej w Polsce. Za pomocą rachunków symulacyjnych dokonano również oceny wpływu wzrostu aktywności zawodowej różnych grup ludności według płci i wieku na przyszłą liczbę aktywnych zawodowo. Pokazano, że brak jakichkolwiek działań w kierunku aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy (stała aktywność według wieku i płci na poziomie z 2018 r.), oznacza zmniejszenie się zasobu pracy o 15% w ciągu następnych 20 lat, o 24% do 2050 r. i o 33% do 2070 r. oraz spadek współczynnika aktywności zawodowej o 10 pkt proc. w perspektywie następnych trzech dekad. Gdyby aktywność według wieku i płci w Polsce mogła wzrosnąć do najwyższych poziomów obserwowanych w krajach Unii Europejskiej w 2018 r., współczynnik aktywności ogółem byłby o 15 pkt proc. wyższy niż faktycznie odnotowany w 2018 r. i nie obniżyłby się do tego poziomu do 2070 r. pomimo niekorzystnych (i nieuchronnych) zmian wielkości i struktury wieku populacji. Faktyczne

¹ Autorka bardzo dziękuje prof. I.E. Kotowskiej, której krytyczne konstruktywne uwagi znacząco wpłynęły na kształt artykułu.

rezerwy podaży pracy w 2018 r. wynosiły prawie 5 mln osób (29% liczby aktywnych zawodowo). Właściwe rozpoznanie powodów pozostawania biernym zawodowo, zróżnicowanych według płci i wieku, może dostarczać wskazówek co do koniecznych instrumentów polityki społecznej, które umożliwiłyby wykorzystanie tych rezerw.

Słowa kluczowe: podaż pracy, aktywność zawodowa, starzenie się populacji, zmniejszanie się populacji, rezerwy podaży pracy

Wprowadzenie

Zmiany procesu reprodukcji ludności obserwowane w Polsce po 1989 r., w tym zwłaszcza utrzymująca się od 1998 r. niska dzietność (współczynnik dzietności pozostaje poniżej 1,5 dziecka na kobietę w wieku rozrodczym), znaczne wydłużenie życia ludzkiego (o blisko 8 lat dla mężczyzn i niecałe 7 lat dla kobiet) oraz znacząca emigracja, selektywna według wieku, decydują o dynamice wielkości populacji i zmianach jej struktury według wieku. W dyskusji o przyszłych zmianach ludnościowych w Polsce podkreśla się nie tylko znaczący spadek liczby ludności, ale przede wszystkim głębokie zmiany struktury wieku: przyspieszenie procesu starzenia się populacji, znaczący spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym i starzenie się tej subpopulacji (por. np. Strzelecki, 2018; Abramowska-Kmon, Kotowska, 2018; Abramowska-Kmon, Kotowska, Łątkowski, Szweda-Lewandowska, 2019). Te zmiany ludnościowe są podstawą obaw dotyczących przyszłego spadku podaży pracy w Polsce, czyli zmniejszania się populacji osób aktywnych zawodowo (np. Lewandowski, Rutkowski, 2017). Celem niniejszego artykułu jest diagnoza zasobów pracy w Polsce oraz wskazanie rezerw aktywności zawodowej, które mogą być wykorzystane do ograniczenia spadku podaży pracy². Analiza populacji osób nieaktywnych (biernych) zawodowo według płci, wieku oraz powodu pozostawania poza rynkiem pracy pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących aktywizacji tych osób.

Znaczenie zmian ludnościowych dla możliwego przyszłego rozwoju podaży pracy ukazuje projekcja ludności Eurostatu z 2019 r.³ i wynikające z niej zmiany potencjalnych zasobów pracy, czyli populacji osób w wieku 15 lat i więcej. Następnie dokonano oceny aktywności zawodowej w Polsce w 2018 r. na tle aktywności w innych krajach Unii Europejskiej. Na podstawie danych BAEL, dotyczących bierności zawodowej,

² Pojęcia podaż pracy, zasoby pracy oraz liczba aktywnych zawodowo będą w tekście używane wymiennie.

³ Projekcja została przygotowana w 2018 r. Do symulacji wykorzystano scenariusz bazowy wersji zaktualizowanej w 2019 r.

wstępnie zidentyfikowano rezerwy podaży pracy. W kolejnej części artykułu są przedstawione wyniki symulacji przyszłych zasobów pracy oparte na projekcji ludności Polski i założeniach dotyczących aktywności zawodowej według wieku i płci. Dwa scenariusze symulacji wyznaczają dolną i górną granicę przyszłych zasobów pracy, a ich różnica określa faktyczne rezerwy podaży pracy w Polsce. Analiza scenariuszy pozwala na określenie wpływu wykorzystania istniejących rezerw zasobów pracy na przyszłe zmiany podaży pracy.

Przyszłe zmiany struktur wieku ludności i podaży pracy w Polsce

Populację Polski do niedawna charakteryzowała relatywnie młoda struktura wieku – udział osób w wieku 60 lat i więcej (65 lat i więcej) w 2010 r. wynosił 19,2% (13,6%), a w 2018 r. wzrósł do 24,4% (17,1%). Roczniki wyżu urodzeń z lat 70. i pierwszej połowy lat 80. gwarantowały stały napływ na rynek pracy nowych osób w liczbie wystarczającej do utrzymania wzrostu wielkości subpopulacji w wieku produkcyjnym, mimo coraz liczniejszego odpływu osób z powojennego wyżu. Ta tendencja uległa zmianie na początku dekady 2010–2019. Od 2012 r. liczba osób w wieku produkcyjnym maleje, głównie wskutek znacznego spadku dzietności, a zwłaszcza utrzymywania się jej na niskim poziomie od 1998 r. Jednocześnie wydłużanie życia ludzkiego wskutek spadku umieralności objęło także liczne roczniki powojennego wyżu urodzeń, co wpłynęło na znaczny wzrost populacji osób starszych. W 2012 r. na 100 osób w wieku 15–64 lat przypadało 21 osób w wieku 65 lat i więcej, natomiast w 2018 r. ten wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wzrósł do 25 osób. Projekcje ludności opracowywane przez GUS i Eurostat zgodnie wskazują, że będzie on ulegać dalszemu zwiększeniu – do 36 osób w 2030 r. oraz do 53 osób w 2050 r. (Eurostat, 2019). Według projekcji ludnościowej Eurostatu liczba osób w wieku 15 lat i więcej, stanowiącej potencjalne zasoby pracy, będzie się nadal systematycznie zmniejszać w tempie średnio o 0,5% rocznie do 2050 r. Łączny ubytek populacji w wieku 15 lat i więcej wyniesie prawie 7% do 2050 r. oraz 15% do 2070 r. (rysunek 3, Eurostat, 2019).

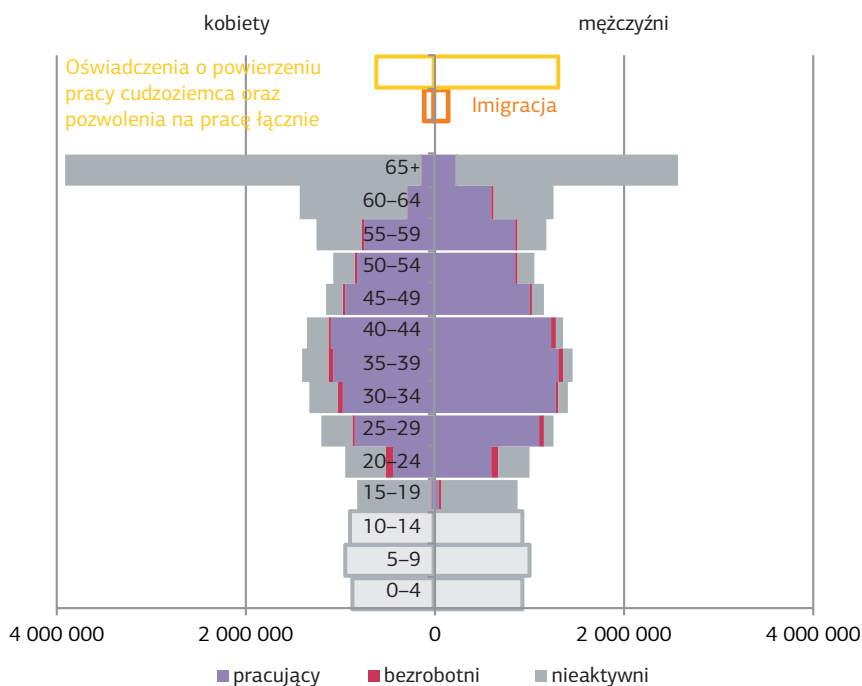
Na wielkość całej populacji i zasobów pracy istotny wpływ mogą mieć również procesy migracyjne. Na przykład fala emigracji poakcesyjnej spowodowała, że spadek podaży pracy był już odczuwalny w latach 2006–2007, mimo występującej jeszcze wzrostowej tendencji wielkości populacji w wieku produkcyjnym. Natomiast po 2008 r. – mimo wygasania tej tendencji – podaż pracy zwiększała się wskutek wzrostu aktywności zawodowej, ale od 2015 r. okazał się on już niewystarczający

i odnotowano ponowny spadek podaży pracy. Obecnie roczniki, które zasilą w przyszłości rynek pracy, są mniej liczne od roczników, które go opuszczają (rysunek 1).

Warto zauważyć, że choć zarówno imigracja, jak i emigracja bezpośrednio wpływają na wielkość zasobów pracy, to ze względu na charakter tych procesów i sposób mierzenia migracji nie są one równoprawnie uwzględniane w statystyce rynku pracy. W obu przypadkach jednak wiarygodność danych stanowi źródło niepewności co do formułowanych ocen i oszacowań.

Rysunek 1. Ludność według statusu na rynku pracy, płci i wieku w 2018 r.

Figure 1. Population by labour market status, sex and age, 2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL (GUS), GUS (2019b), Eurostat.

Source: own calculations based on BAEL (GUS), GUS (2019b), Eurostat.

Odływ za granicę nie tylko zmniejsza wielkość populacji, ale także wpływa na jej strukturę według wieku. Selektywność emigracji według wieku powoduje spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Ponadto badania wskazują, że częściej migrują osoby aktywne zawodowo i bardziej przedsiębiorcze (Czapiński, Panek, 2015). Istotny odływ migracyjny, jaki miał miejsce po wejściu Polski do Unii Europejskiej, przyczynił się do szybszego spadku zasobów pracy niż wynikałoby to z samych tendencji demograficznych (Roszkowska, Saczuk, Skibińska, Strzelecki, Wyszynski, 2017).

Według szacunków GUS liczba osób przebywających za granicą dłużej niż 3 miesiące wynosiła na koniec 2018 r. około 2,5 mln osób, a od wejścia Polski do UE zwiększyła się o około 1,5 mln osób (GUS, 2019a). Emigracja jest uwzględniana w badaniach rynku pracy bezpośrednio. Osoby przebywające za granicą dłużej niż 12 miesięcy nie są włączone do populacji rezydentów Polski. Bezpośrednio zmniejszają zatem populację, na którą uogólniane są wyniki BAEL (np. emigranci długookresowi nie są ujęci na rysunku 1).

Z kolei napływ osób do kraju, a zwłaszcza osób migrujących w poszukiwaniu pracy, zwiększa dostępne zasoby pracy, również wpływając na strukturę wieku. Polskę cechuje wyjątkowo niski, w porównaniu z innymi krajami UE, udział imigrantów (długoterminowych) w całkowitej liczbie ludności (0,1% według NSP 2011). Do niedawna Polska była uważana za kraj odpływu migracyjnego. Sytuacja zmieniła się radykalnie po 2014 r., czyli od wybuchu konfliktu zbrojnego na Ukrainie, co zbiegło się z wejściem w życie nowych regulacji dotyczących legalizacji pobytu w Polsce (Górny i in., 2018). Od 2014 r. do 2018 r. dynamicznie rosły zarówno liczba osób posiadających ważne dokumenty pobytowe, jak i liczba wydanych pozwoleń na pracę cudzoziemców, a także liczba oświadczeń o zamiarze lub powierzeniu pracy cudzoziemcom (z czego zdecydowaną większość stanowili obywatele Ukrainy). Niestety żadne z dostępnych źródeł danych nie może być wprost użyte do oszacowania liczby imigrantów zarobkowych, zwiększających efektywną podaż pracy w polskiej gospodarce (Roszkowska i in., 2017).

Cudzoziemcy pracujący legalnie podlegają takim samym regulacjom jak pracownicy rodzimi, można zatem szacować ich liczbę na podstawie sprawozdawczości rynku pracy. Według ZUS (2019) liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowego na koniec 2017 r. wyniosła 440 tys. osób. Dane za 2018 r. wskazują na 30-procentowy wzrost ubezpieczonych cudzoziemców. Zestawienie ich jednak z nierosnącą już liczbą wydanych dokumentów pobytowych sugeruje raczej legalizację pobytu i pracy imigrantów niż utrzymujący się dynamiczny napływ migracyjny. To jednak wyłącznie legalna, prawdopodobnie mocno niedoszacowana, część napływu. Oszacowania bardziej realistyczne, uwzględniające też pracę nierejestrowaną, są znacznie wyższe. Liczba samych Ukraińców pracujących w Polsce w 2017 r. była szacowana na około 900 tys. osób (Chmielewska, Dobroczycki, Panuciak, 2018; Jaroszewicz, 2018). Ze względu na zmiany zasad zatrudniania cudzoziemców w Polsce w 2018 r. liczba ta może się obniżyć (Jaroszewicz, 2018). Wyważone szacunki sugerują zwiększenie podaży pracy w Polsce na skutek imigracji o około 1,2 mln osób (tj. około 7% podaży pracy).

Istotne jest jednak, że większość obecnego napływu imigracyjnego ma charakter krótkotrwały, sezonowy bądź częściowo cyrkulacyjny. Z tego powodu większość

imigrantów nie jest uwzględniana w statystyce rynku pracy. W szczególności tylko niewielka część imigrantów (tylko ci przebywający i pracujący legalnie powyżej 12 miesięcy) jest uwzględniana w BAEL.

Przewidywania stanu liczebnego i struktury ludności według wieku do 2050 r., opracowywane przez różne instytucje (GUS, Eurostat, ONZ), wskazują zgodnie na systematyczny spadek liczby ludności Polski, stałe zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży oraz ich udziału w strukturze ludności według wieku wraz z silnym wzrostem liczby i udziału osób starszych. Oznacza to przyśpieszenie procesu starzenia się ludności, a także zmniejszenie się wielkości subpopulacji w wieku produkcyjnym i jej udziału w ogólnej liczbie ludności. Co więcej, rośnie udział osób w wieku 55–64 lat w subpopulacji osób w wieku produkcyjnym, co oznacza starzenie się tej subpopulacji.

Te zmiany struktury wieku ludności, a zwłaszcza przewidywane znaczące zmniejszenie się wielkości subpopulacji w wieku produkcyjnym, sprawiają, iż lepsze wykorzystanie zasobów pracy staje się decydujące dla przeciwdziałania spadkowi podaży pracy. Analiza aktywności zawodowej ludności wskazuje, iż w ostatniej dekadzie wzorzec aktywności według wieku i płci zmieniał się tylko w niewielkim stopniu. Współczynniki aktywności zawodowej w większości grup pozostawały relatywnie stabilne (rysunek 2). Jedynie wśród osób w wieku 45 lat i więcej, a przede wszystkim wśród osób w wieku 55–64 lat, wystąpił istotny wzrost aktywności ekonomicznej głównie w związku z radykalnym ograniczeniem możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury.

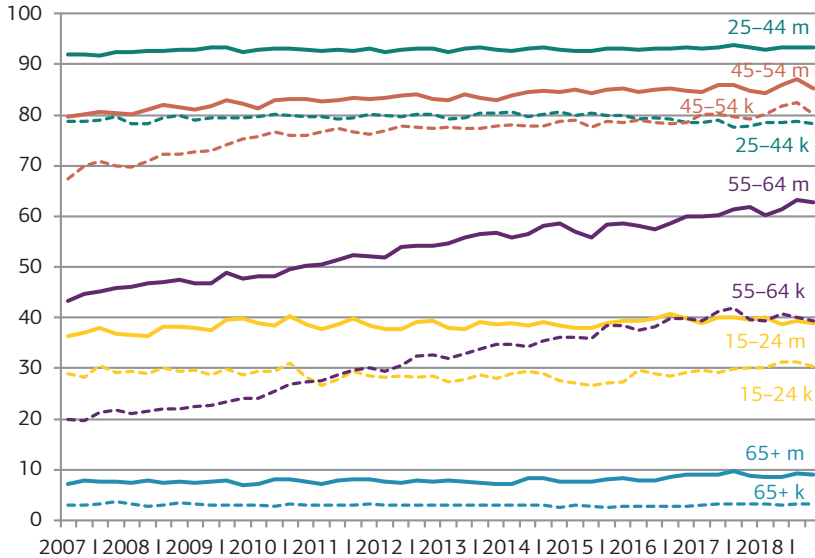
Od 2007 r. współczynniki aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lat wzrosły o około 20 pkt proc. W grupie kobiet w tym wieku oznaczało to podwojenie się współczynnika aktywności. Ten wzrost był głównym czynnikiem wzrostu aktywności ekonomicznej ogółem w latach 2013–2018, który przeciwdziałał wpływowi spadku populacji osób w wieku produkcyjnym na wielkość podaży pracy. Od końca 2017 r., czyli od wejścia w życie reformy obniżającej wiek emerytalny, zauważalne jest obniżenie dynamiki wzrostu aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lat, a aktywność kobiet w tym wieku spadła w 2018 r.

Relatywnie nowym zjawiskiem jest nieznaczne, choć systematyczne, obniżanie się aktywności zawodowej kobiet w wieku 25–44 lat od drugiej połowy 2015 r. Jest ono najprawdopodobniej związane z wprowadzanymi od 2013 r. instrumentami polityki rodzinnej, które mogły osłabić bodźce do pracy zarobkowej matek⁴.

⁴ Są to przede wszystkim: urlopy rodzicielskie wprowadzone w 2013 r. (i rezygnacja z dodatkowego urlopu macierzyńskiego), świadczenie rodzicielskie dla niepracujących matek (od stycznia 2016 r.), Karta Dużej Rodziny (wprowadzona w czerwcu 2014 r. z pełnym systemem zniżek w skali kraju obowiązującym od stycznia 2015 r.), mechanizm „złotówka za złotówkę” (od stycznia 2016 r.), modyfikacja

Rysunek 2. Współczynniki aktywności zawodowej według płci i wieku w latach 2007–2018* (%)

Figure 2. Labour force participation rates by sex and age, 2007–2018* (%)



* Na wykresie te same grupy wieku dla kobiet i mężczyzn zostały oznaczone tym samym kolorem; dla mężczyzn linią ciągłą, dla kobiet przerywaną.

* The same age groups of men and women are marked with the same colour; the solid lines for men and the dotted lines for women

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych kwartalnych BAEL (GUS).

Source: own calculations based on BAEL (GUS).

Warto zauważyć, że opisane tendencje dotyczą wyłącznie aktywności zawodowej ludności rezydującej w Polsce. Jak już wspomniano, ze względu na sposób pomiaru aktywności i obecny charakter imigracji zarobkowej, większość cudzoziemców, nawet tych legalnie pracujących w Polsce nie jest uwzględniana w danych BAEL. Nie ma również żadnego innego źródła danych, które by kompleksowo i wiarygodnie ujmowało aktywność zawodową cudzoziemców w Polsce.

Skalę możliwych przyszłych zmian podaży pracy w Polsce wskutek przewidywanych zmian struktur wieku ludności można unaocznic, korzystając ze wspomnianych już wyników opracowanej przez Eurostat projekcji ludnościowej (Eurostat, 2019,

ulg podatkowych na dzieci (2013 r. i 2015 r.) oraz weryfikacja kryterium dochodowego i podniesienie świadczeń rodzinnych od listopada 2015 r., a przede wszystkim Program Rodzina 500 Plus (od kwietnia 2016 r.) (Kotowska, 2019).

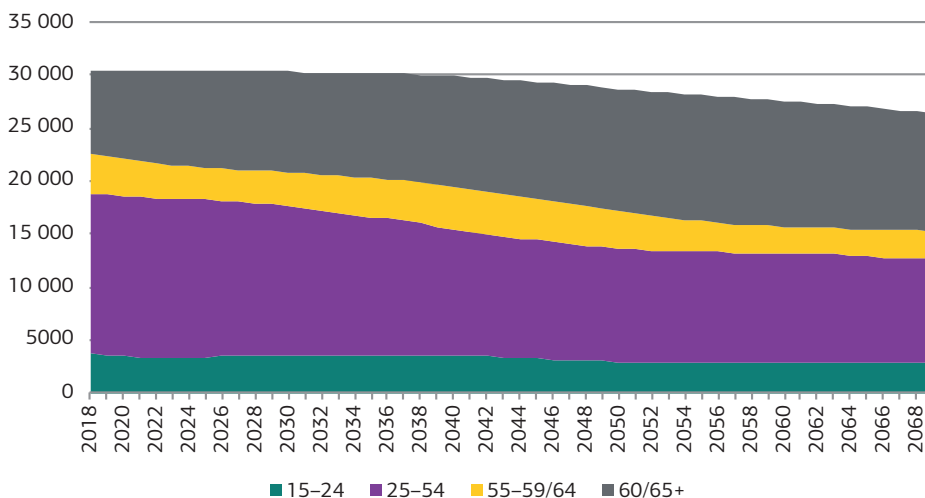
scenariusz bazowy)⁵. Na rysunku 3 przedstawiono wynikające z projekcji zmiany potencjalnych zasobów pracy (liczby osób w wieku 15 lat i więcej) w Polsce do 2070 r.

Projekcja ludności przewiduje systematyczny spadek potencjalnych zasobów pracy. Początkowo do około 2040 r. będzie on relatywnie powolny, a w latach następnych zmiany będą silniejsze. Do 2040 r. potencjalne zasoby pracy zmniejszą się o około 2% w porównaniu z 2018 r., do 2050 r. – o 6% oraz do 2070 r. – o 14%. Jeszcze szybciej będzie się zmniejszać liczba osób w wieku produkcyjnym (15–59/64 lata): do 2040 r. zmniejszy się o 14%, do 2050 r. – o 24%, a do 2070 r. – o 34%. Ze względu na szybszy spadek liczby osób w wieku produkcyjnym istotnie zmieni się struktura wieku potencjalnych zasobów pracy. W 2018 r. osoby w wieku produkcyjnym stanowiły 74% tej grupy, w 2070 r. będą stanowiły jedynie 58%, natomiast do 42% wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym (w wieku 60/65 lat i więcej).

Zmniejszanie się wielkości populacji w wieku produkcyjnym i jej starzenie są nieuniknionym skutkiem zmian procesu reprodukcji ludności. Stanowią wyzwanie dla systemu zabezpieczenia społecznego oraz dla samego rynku pracy, w którym uczestniczą coraz mniej liczni i coraz starsi pracownicy. Sposób ich funkcjonowania będzie musiał się zmienić i dostosować do nowych uwarunkowań demograficznych.

Rysunek 3. Potencjalne zasoby pracy w Polsce w latach 2018–2070 (tys. osób)

Figure 3. The potential labour force in Poland, 2018–2070 (in thousands)



Źródło: opracowanie własne na podstawie projekcji ludności EuroPop 2019.

Source: own calculations based on population projection EuroPop 2019.

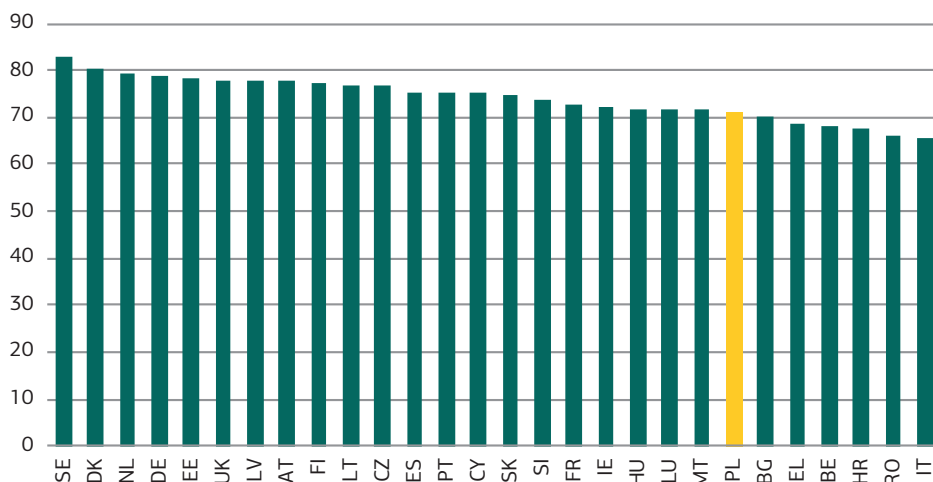
⁵ Szerzej projekcja ludności EuroPop2019 jest omówiona w dalszej części artykułu.

Pozytywnym aspektem obecnej sytuacji jest fakt, że te zmiany ludnościowe, choć nieuchronne, postępują wolno, co pozostawia czas na konieczne dostosowania. Jednym z nich jest wzrost aktywności zawodowej, który mógłby zapobiec spadkowi podaży pracy w najbliższych latach, a w następnych dekadach przynajmniej ograniczyć jej przewidywany spadek. Innymi słowy, wzrost aktywności zawodowej umożliwia oddziaływanie na skalę sygnalizowanego zmniejszenia się liczby osób aktywnych zawodowo. Największe rezerwy aktywności tkwią obecnie wśród osób w wieku przedemerytalnym, a następnie wśród osób w najmłodszych grupach wieku wchodzących na rynek pracy oraz wśród kobiet w wieku 20–49 lat. Punktem wyjścia określenia wielkości tych rezerw w Polsce w 2018 r. oraz ich struktury według płci i wieku jest ocena aktywności zawodowej w Polsce w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej.

Aktywność zawodowa w Polsce

Aktywność zawodowa w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE jest relatywnie niska i nie zmieniało się to istotnie w ostatnich latach. W 2018 r. współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15–64 lat kształtował się na poziomie 70,1% (rysunek 4).

Rysunek 4. Współczynniki aktywności zawodowej (15–64 lat) w krajach UE w 2018 r. (%)
Figure 4. Labour force participation rates (15–64 years) in the EU countries, 2018 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych LFS (Eurostat).

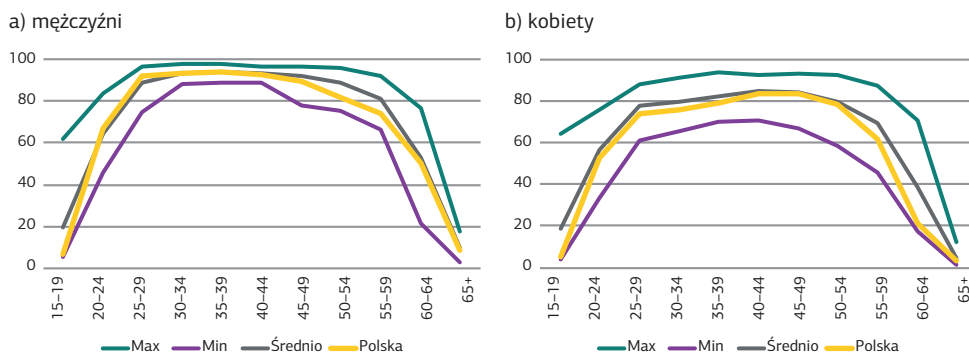
Source: own calculations based on the LFS data (Eurostat).

Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15 lat i więcej, częściej używany w statystyce bieżącej, wynosił w tym okresie około 56,3%, co oznacza, że niewiele ponad połowę osób stanowiących całkowity potencjalny zasób pracy w Polsce było aktywnych zawodowo.

Aktywność zawodowa kobiet jest we wszystkich krajach UE niższa od aktywności mężczyzn, jednak skala tych rozpiętości jest silnie zróżnicowana. Dodatkowo wzorce aktywności według wieku (rysunek 5) pokazują, iż zasadniczą rolę w kształtowaniu tych rozpiętości pełni stopień zaangażowania na rynku pracy kobiet w wieku 25–39 lat oraz 55–64 lat.

Rysunek 5. Współczynniki aktywności ekonomicznej według płci i wieku w krajach UE oraz w Polsce w 2018 r. (% , średniorocznie)

Figure 5. Labour force participation rates by sex and age in the EU countries and in Poland, 2018 (% , annual averages)



Uwaga: Na wykresie przedstawiono maksymalne, minimalne i średnie współczynniki aktywności zaobserwowane w odpowiednich grupach według płci i wieku w krajach członkowskich UE oraz wzorzec aktywności w Polsce. Dlatego, na wykresie linie „Max”, „Min” oraz „Średnio” nie przedstawiają wzorców aktywności dla żadnych konkretnych krajów; dwa pierwsze wyznaczają natomiast zakres obserwowanych w krajach współczynników aktywności.

Note: The figure presents the maximal, the minimal and the average labour force participation rates in the corresponding age and sex groups in the EU countries as well as the pattern of the labour force participation in Poland. Therefore, the lines "Max", "Min" and "Średnio (Average)" are not the labour force participation patterns of any particular countries; "Max" and "Min" set the range of the labour force participation rates observed in the countries.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych LFS (Eurostat).

Source: own calculations based on the LFS data (Eurostat).

Mimo niskiej ogólnej aktywności zawodowej w Polsce, współczynniki aktywności według wieku i płci, zwłaszcza wśród kobiet w wieku 20–54 lat oraz mężczyzn w wieku 20–49 lat, nie odbiegają zasadniczo od średnich wartości wśród krajów UE. Wyraźnie niższe są jednak dla osób najmłodszych (15–19 lat), kobiet w wieku 55–64 lat oraz mężczyzn w wieku 50–59 lat.

Względnie niska aktywność zawodowa ogółem w Polsce wynika przede wszystkim z bardzo niskiej aktywności osób w wieku przedemerytalnym i emerytalnym, małej popularności łączenia pracy z edukacją w najmłodszych grupach wieku, a także niższej – w porównaniu z innymi krajami UE – aktywności kobiet w wieku 20–44 lat, czyli kobiet w wieku reprodukcyjnym. W efekcie populacja osób nieaktywnych zawodowo stanowi znaczne potencjalne rezerwy zasobów pracy w Polsce. Jak ilustrują rysunki 6a i 6b, w 2018 r. było to aż 13,3 mln osób, przy czym biernie zawodowo kobiety stanowiły aż 62% tej populacji. Na rysunkach 6c i 6d przedstawiono ponadto strukturę powodów nieaktywności według wieku i płci.

Potencjalną rezerwę zasobów pracy stanowi cała grupa osób biernych zawodowo, czyli łącznie z osobami w wieku 65 lat i więcej. W przypadku tej ostatniej grupy jednak, realistyczna wydaje się aktywizacja ograniczona do najmłodszych osób w grupie. BAEL nie umożliwia poprawnego wydzielenia ich z całej grupy osób w tym wieku. Z tego powodu na rysunkach 6c i 6d ostatnia kolumna prezentująca łączny rozkład powodów nieaktywności została zawężona do osób w wieku 15–64 lat⁶.

Największe znaczenie dla uruchomienia rezerw tkwiących w grupie osób biernych zawodowo ma podniesienie aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lat, zwłaszcza wśród kobiet. Biernie zawodowo kobiety w tym wieku stanowią 36,5% wszystkich nieaktywnych zawodowo kobiet w wieku 15–64 lat. Drugą co do wielkości grupą nieaktywnych zawodowo są osoby najmłodsze. Na uwagę zasługuje też fakt, iż ponad 35% biernych zawodowo kobiet poniżej 65 lat jest w wieku 25–54 lat.

Powody nieaktywności są zróżnicowane – linie podziału przebiegają według wieku i płci. Aktywizacja osób biernych zawodowo wymaga rozpoznania powodów bierności oraz zidentyfikowania grup osób, które można przywrócić na rynek pracy poprzez precyzyjnie adresowane zachęty dostosowane do konkretnych sytuacji poszczególnych grup osób nieaktywnych (rysunki 6c i d).

Relatywnie niższa podaż pracy osób młodych wynika z względnie większej opłacalności inwestowania w podnoszenie kwalifikacji, co z kolei sprzyja osiągnięciu lepszej pozycji na rynku pracy, a zwłaszcza wyższej oczekiwanej płacy. Analiza powodów nieaktywności według wieku potwierdza, iż dla kobiet i mężczyzn w wieku 15–24 lat pozostawanie poza rynkiem pracy wiąże się głównie z kształceniem. W Polsce

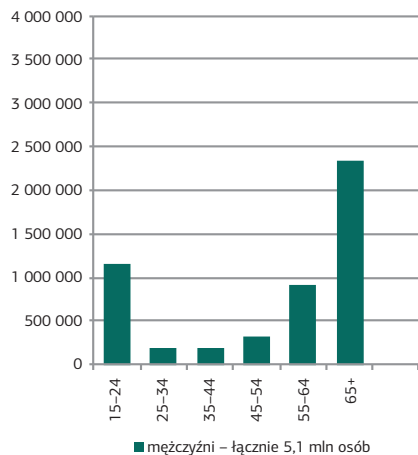
⁶ W 2018 r. osoby nieaktywne w wieku 65 lat i więcej stanowiły 46,2% całej grupy osób biernych zawodowo. Prawie wszystkie osoby w tej grupie jako powód nieaktywności deklarują emeryturę (w ankiecie BAEL można wskazać tylko jeden powód). Włączenie tej grupy do łącznego rozkładu powodów nieaktywności, ze względu na jej udział w całej grupie osób nieaktywnych, zdominowałoby cały rozkład i utrudniło analizę powodów bierności, ważną dla określenia odpowiednich działań polityki społecznej. W obecnej formie rozkład dotyczy w większości osób, które mogą być adresatami polityk aktywizacyjnych.

łączenie nauki, zwłaszcza w systemie edukacji formalnej, z aktywnością zawodową jest wciąż stosunkowo mało popularne. Młodzi na ogół wchodzą na rynek pracy dopiero po zakończeniu edukacji na poziomie średnim lub na poziomie wyższym.

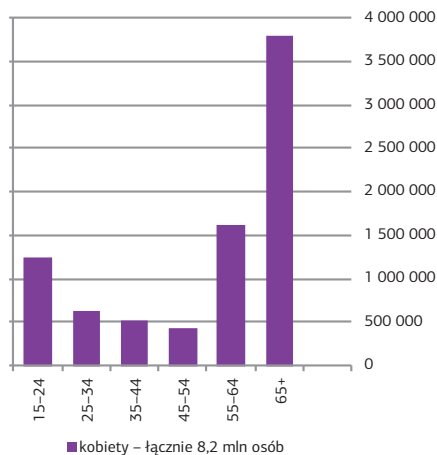
Rysunek 6. Nieaktywni według płci i wieku w 2018 r.

Figure 6. Inactive population by sex and age, 2018

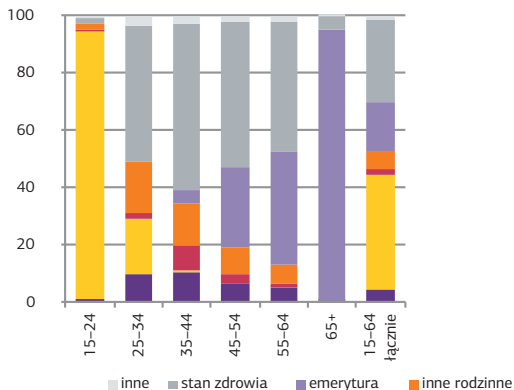
a) Nieaktywni mężczyźni wg wieku (w osobach)
a) Inactive men by age (in persons)



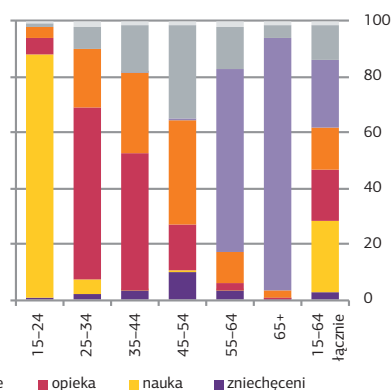
b) Nieaktywne kobiety wg wieku (w osobach)
b) Inactive women by age (in persons)



c) Mężczyźni wg wieku i powodów nieaktywności (%)
c) Men by age and the reasons of inactivity (%)



d) Kobiety wg wieku i powodów nieaktywności (%)
d) Women by age and the reasons of inactivity (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL (GUS).

Source: own calculations based on BAEL (GUS).

Obowiązek nauki do ukończenia 18. roku życia sprawia, że w grupie 15–19 lat kształci się prawie 94% osób (tylko 3% osób łączy to z pracą zawodową)⁷. W tej grupie wieku zatrudnienie podejmuje jedynie około 5% osób, z czego 60% łączy je z nauką, a jedynie około 1% poszukuje pracy. Natomiast wśród osób w wieku 20–24 lat naukę kontynuuje ponad 40%, przy czym 25% łączy ją z pracą. Ponad połowa osób w tym wieku pracuje zawodowo, a kolejne 7% poszukuje pracy. Niezmiennie około 9% osób w tej grupie wieku pozostaje poza systemem kształcenia i poza rynkiem pracy (tzw. NEET).

Aktywność zawodowa młodych osób jest ściśle powiązana z wyborem ścieżki edukacji. Wśród absolwentów szkół ogólnokształcących dominuje podejmowanie studiów dziennych. Tylko co szósty uczący się łączy kształcenie z pracą. Natomiast absolwenci szkół średnich zawodowych najczęściej kończą naukę i podejmują pracę – taką ścieżkę realizuje co druga osoba z wykształceniem zawodowym. Jedynie co czwarty absolwent szkół zawodowych kontynuuje edukację, czyli ponad trzykrotnie mniej niż w przypadku absolwentów szkół ogólnokształcących (NBP, 2016).

Jedyną grupą osób młodych, które łączą edukację z pracą, są absolwenci studiów licencjackich, kontynuujący kształcenie na poziomie magisterskim lub podyplomowym. Od 2010 r. wzrosła jednak liczba osób tylko uczących się, co może sygnalizować utrwalanie się wzorca separowania okresów edukacji od aktywności zawodowej. Nauka jako powód pozostawania poza rynkiem pracy ma znaczenie tylko wśród osób do 34. roku życia, przy czym w grupie 25–34 lat odgrywa większą rolę wśród mężczyzn niż kobiet.

W odróżnieniu od osób najmłodszych struktura powodów nieaktywności zawodowej osób w wieku powyżej 24 lat różni się istotnie według płci. Stosunkowo wysoka aktywność zawodowa osób w wieku 25–44 lat (tzw. *prime-age*) jest przejawem dyskontowania poniesionych wcześniej nakładów na kapitał ludzki w pozyskiwaniu dochodów gwarantujących utworzenie i utrzymanie własnego gospodarstwa domowego i akumulację oszczędności. Niezależnie od tego, potencjalne rezerwy zasobów pracy w tej grupie ludności są stosunkowo duże, zwłaszcza wśród kobiet (blisko 1,1 mln biernych zawodowo kobiet wobec 0,4 mln biernych zawodowo mężczyzn). Dla mężczyzn w tym wieku wśród powodów bierności zawodowej dominują kłopoty ze zdrowiem, a w następnej kolejności jest wskazywane zniechęcenie, inne powody rodzinne oraz nauka w grupie mężczyzn w wieku 25–34 lat. Natomiast aż 80% kobiet w tym wieku jako powód bierności zawodowej podaje opiekę nad dziećmi lub innymi osobami w gospodarstwie albo inne powody rodzinne.

Mimo rosnącej aktywności zawodowej kobiet i ich udziału w ponoszeniu kosztów utrzymania rodziny, opieka nad dziećmi lub innymi osobami zależnymi, a także

⁷ Analizy własne na podstawie średniorocznych danych BAEL z 2018 r.

inne obowiązki w gospodarstwie domowym pozostają nadal domeną kobiet. Badania wskazują, iż kobiety rzadziej faktycznie poszukują pracy – znaczny wpływ na to mają skład gospodarstwa (zwłaszcza posiadanie małych dzieci) oraz wiek dzieci (NBP, 2016). Znacznie częściej w porównaniu do mężczyzn pozostają poza rynkiem pracy z powodów rodzinnych. Częściej również szukają pracy w niepełnym wymiarze godzin lub dorywczej i niewymagającej dojazdów, a także znacznie częściej rezygnują z pracy z powodu opieki nad dziećmi i innymi członkami rodziny.

Łączenie pracy zarobkowej z obowiązkami rodzinnymi, zwłaszcza w okresie nasilenia opieki nad małymi dziećmi, jest uwarunkowane dostępem do usług opiekuńczo-edukacyjnych, a także ich kosztem, organizacją zajęć w placówkach edukacyjnych oraz organizacją czasu pracy. W 2018 r. co czwarta kobieta nieaktywna zawodowo z powodu opieki nad dziećmi lub innymi osobami wskazywała jako przyczynę brak odpowiednich instytucji opiekuńczo-edukacyjnych w miejscu zamieszkania, barierę finansową w dostępie do tego typu usług lub ich jakość (łącznie ponad 230 tys. osób; dane średnioroczne według BAEL). Generalnie bariery w dostępie do instytucji opiekuńczych są relatywnie większym problemem na wsi niż w mieście. Częściej również dotyczy on kobiet sprawujących opiekę nad innymi osobami niż dzieci, choć jest to znacznie mniejsza grupa (dane BAEL z 2018 r. wskazują na prawie czterokrotnie mniejszą grupę tych kobiet). Ponadto brak odpowiednich rozwiązań w instytucjach opiekuńczo-edukacyjnych (żłobki i przedszkola) czy edukacyjnych (szkoły podstawowe) sprawia, że organizacja zajęć ogranicza dyspozycyjność rodziców, co z kolei utrudnia bądź uniemożliwia głównie matkom łączenie pracy zarobkowej z opieką nad dziećmi.

Bierni zawodowo w wieku 45–54 lat (prawie 740 tys. osób) stanowią ponad 10% zbiorowości osób w wieku 15–64 lat pozostających poza rynkiem pracy⁸. Dla prawie 80% mężczyzn podstawowymi powodami bierności zawodowej są stan zdrowia (ponad połowa deklaruje ten powód) oraz emerytura. Wśród kobiet w tym wieku stan zdrowia jest wskazywany przez niecałe 40%, a blisko połowa z nich podaje inne powody rodzinne i opiekę jako przyczyny bierności zawodowej. Opieka nad członkami rodziny jest więc także dla tej grupy kobiet ważną barierą w pracy zawodowej.

W Polsce aktywność zawodowa zaczyna się obniżać już wśród osób powyżej 45. roku życia, ale największy spadek występuje wśród osób w wieku 55 lat i więcej. Na decyzję o kontynuacji aktywności zawodowej wpływa dostępność pracy oraz wysokość płacy w stosunku do świadczeń, choć ma ona nieco inny charakter niż

⁸ W grupie ujęte są również kobiety w wieku 60–64 lat, choć są one formalnie w wieku poprodukcyjnym. Ujęto je w grupie, ponieważ z punktu widzenia aktywizacji i środków, które trzeba zastosować, żeby przywrócić je na rynek pracy, nie różnią się od mężczyzn.

w młodszych grupach wieku. Według BAEL decyzja dotyczy raczej wyboru między nieaktywnością a pracą, a nie tak jak w młodszych grupach wieku między nieaktywnością a poszukiwaniem pracy z ewentualnością zatrudnienia. Stopy bezrobocia wśród osób w wieku przedemerytalnym są zbliżone do tych dla osób w wieku 25–54 lat, co wskazuje, iż ewentualne trudności ze znalezieniem zatrudnienia powodują raczej przejście do nieaktywności niż do bezrobocia.

Wśród osób w wieku 55–64 lat nieaktywność najczęściej jest związana ze stanem zdrowia oraz emeryturą, przy czym różnice znaczenia tych przyczyn między kobietami i mężczyznami wynikają przede wszystkim z różnego wieku emerytalnego. Przejście na emeryturę nie musi oznaczać wycofania się z rynku pracy. Pozostanie na rynku pracy osób korzystających ze swych uprawnień emerytalnych jest potencjalnie jednym z ważniejszych kierunków działania mających na celu zwiększanie aktywności zawodowej w kontekście dokonujących się zmian struktur wieku populacji.

Starsi pracownicy są przeciętnie gorzej wykształceni (formalnie), ale częściej legitymują się przygotowaniem i doświadczeniem zawodowym. Pracują częściej w miejscach charakteryzujących się większym bezpieczeństwem zatrudnienia, np. w sektorze publicznym. Jednocześnie elastyczne formy zatrudnienia, jak praca na czas określony czy praca w niepełnym wymiarze, są przez nich częściej preferowane niż przez osoby młodsze, a rzadziej wymuszone. Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze godzin wśród starszych pracowników (55 lat i więcej) jest prawie dwukrotnie wyższy niż wśród młodszych. Dla 2/3 przypadków taka forma pracy jest skutkiem wyboru, a prawie trzy razy rzadziej niż wśród młodszych pracowników wynika to z konieczności podyktowanej brakiem innej możliwości zatrudnienia. Starsi pracownicy częściej od młodszych mają też stałą pracę – umowy na czas nieokreślony. Kontrakty na czas określony są częściej opcją przez nich preferowaną⁹.

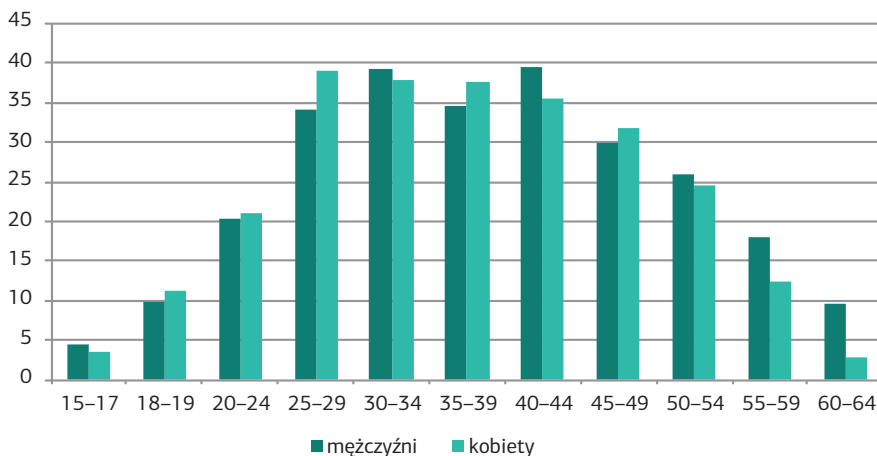
Grupa osób nieaktywnych zawodowo w wieku 15–64 lat jest niejednorodna nie tylko ze względu na płeć, wiek i powody pozostawania poza rynkiem pracy. Na przykład, tylko część osób nieaktywnych faktycznie nie chce pracować. Chęć pracy deklaruje 20% osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym (dane BAEL z 2018 r., średniorocznie), z czego niemal 1/3 osób deklaruje, że mogłaby podjąć pracę¹⁰ (rysunki 7 i 8).

⁹ Analizy własne na podstawie średniorocznych danych BAEL z 2018 r.

¹⁰ Osoby bierne zawodowo są pytane, czy chciałyby podjąć pracę. Osoby, które odpowiedziały twierdząco, są dodatkowo pytane, czy mogłyby podjąć pracę w ciągu najbliższych 2 tygodni. W dalszej części opracowania osoby, które odpowiedziały twierdząco są traktowane jako zdolne do pracy.

Rysunek 7. Odsetek osób nieaktywnych deklarujących chęć pracy według wieku i płci w 2018 r.

Figure 7. Percentage of the inactive population declaring willingness to work by age and sex, 2018

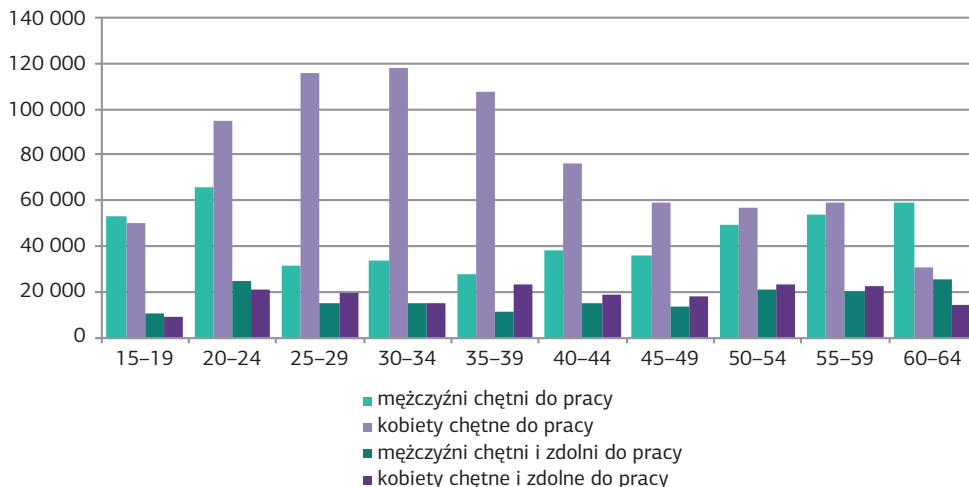


Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL (GUS).

Source: own calculations based on BAEL (GUS).

Rysunek 8. Liczba osób deklarujących chęć i zdolność do pracy według wieku i płci w 2018 r.

Figure 8. Percentage of the inactive population declaring willingness and readiness to work by age and sex, 2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL (GUS).

Source: own calculations based on BAEL (GUS).

Najwyższe odsetki osób deklarujących chęć pracy są odnotowywane wśród osób w wieku 25–44 lat – oscylują one między 34% i 40% dla kobiet i mężczyzn. Wśród tych osób prawie 70% to kobiety, dla których również największa jest różnica między odsetkiem deklarujących chęć pracy a odsetkiem wykazujących zdolność do pracy. Może to oznaczać, że to w tej grupie – kobiety w wieku 20–44 lat – bariery w podejmowaniu zatrudnienia w największym stopniu wpływają na ograniczenie aktywności w skali całego rynku pracy.

Może to oznaczać, że odpowiednie rozwiązania umożliwiające likwidację barier aktywności mogłyby przywrócić te osoby na rynek pracy. Aktywizacja tylko osób, które chciałyby pracować i mogłyby podjąć pracę, zwiększyłaby podaż pracy o 2,3% (prawie o 400 tys. osób). Gdyby rozwiązaniami wychodzącymi naprzeciw najważniejszym przyczynom nieaktywności udało się przywrócić na rynek pracy wszystkie osoby chcące pracować, podaż pracy zwiększyłaby się o 7,5% (o 1,3 mln osób, z czego prawie 2/3 to kobiety)¹¹.

Symulacja zmian podaży pracy w Polsce

Opracowana przez Eurostat projekcja ludnościowa dla krajów Unii Europejskiej obejmuje okres 2018–2100, przy czym została przygotowana dla ludności z podziałem według płci i rocznych grup wieku. Założenia projekcji dotyczą płodności, umieralności i migracji, charakteryzowanych syntetycznie odpowiednio przez współczynnik dzietności, oczekiwane trwanie życia noworodka według płci oraz saldo migracji. Oprócz tzw. scenariusza bazowego przygotowano dodatkowo scenariusz bez migracji jako pewnego rodzaju test wrażliwości. Dla Polski różnice pomiędzy tymi scenariuszami są niewielkie – przyjęte w scenariuszu bazowym założenia dotyczące migracji mają niewielki wpływ na zmiany liczby ludności i jej struktury według wieku. Opis metody prognozowania i przyjętych założeń są dostępne na stronach Eurostatu.

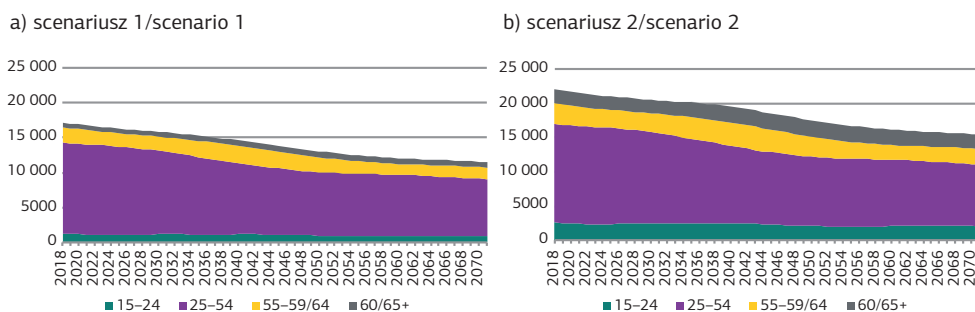
Wyniki przewidywań ludnościowych dla Polski, czyli liczba ludności według płci i 5-letnich grup wieku w latach 2018–2070 stanowiły punkt wyjścia symulacji zmian podaży pracy według dwóch scenariuszy. W obu scenariuszach przyjęto, iż aktywność zawodowa ludności będzie stała do 2070 r. W scenariuszu 1 założono, że aktywność zawodowa będzie taka jak w 2018 r. W kontekście zmniejszającej się i starzejącej populacji, założenie stałej (relatywnie niskiej) aktywności wydaje się dość rygorystyczne i mało realistyczne. Z tego powodu można uznać, iż przyjęte współczynniki

¹¹ Szacunki ograniczone są do osób w wieku 15–64 lat. Gdyby dodatkowo uwzględnić osoby w wieku powyżej 64 lat, wzrost podaży pracy mógłby być jeszcze większy.

aktywności według wieku i płci stanowią dolną granicę aktywności zawodowej, a scenariusz 1 wyznacza dolną granicę przyszłych zasobów pracy w Polsce. Podobnie mało realistyczne wydaje się założenie, że cała populacja osób biernych zawodowo może zostać zaktywizowana. Bardziej prawdopodobny wydaje się pewien wzrost aktywności zawodowej wymuszony potrzebami rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego. Przy tak długim horyzoncie prognozy trudno dokładnie określić jego skalę. Jako przybliżenie górnej granicy aktywności zaproponowano zatem najwyższe obserwowane wartości współczynników aktywności zawodowej według wieku i płci w krajach Unii Europejskiej w 2018 r. W scenariuszu 2 skorzystano z tych współczynników aktywności. W ten sposób oszacowano hipotetyczną maksymalną wielkość podaży pracy w Polsce. Różnicę zmian liczby osób aktywnych zawodowo między scenariuszami 1 i 2 można traktować jako faktyczne (realne) rezerwy podaży pracy w Polsce, wynikające z odmiennych poziomów aktywności zawodowej oraz przewidywanych zmian liczby ludności Polski i jej struktury wieku.

Rysunek 9. Liczba osób aktywnych zawodowo według wieku w latach 2018–2070 (symulacja)

Figure 9. Active population by age, 2018–2070 (simulation)



W scenariuszu 1 założono stałe średnioroczne współczynniki aktywności zawodowej według wieku (5-letnie grupy) i płci na poziomie z 2018 r.

Scenario 1 assumes constant labour force participation rates by age (5-year age groups) and sex; annual average observed in Poland in 2018 for each age and sex group.

W scenariuszu 2 założono stałe średnioroczne współczynniki aktywności zawodowej według wieku (5-letnie grupy) i płci na poziomie najwyższych obserwowanych współczynników aktywności w krajach UE w 2018 r.

Scenario 2 assumes constant labour force participation rates by age (5-year age groups) and sex; the highest rates observed in EU countries in 2018 for each age and sex group.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL (GUS), LFS (Eurostat) oraz projekcji ludności EuroPop 2019.

Source: Own calculations based on BAEL (GUS), LFS (Eurostat) and population projection EuroPop 2019.

Wybrane wyniki symulacji przedstawiono w tabeli 1. Realizacja scenariusza 1, w którym współczynniki aktywności zawodowej według płci i wieku pozostają stałe

na poziomie z 2018 r., oznaczałyby zmniejszenie się podaży pracy o 15% w ciągu następnych 20 lat, o 24% do 2050 r. oraz o 33% do 2070 r.

Warto zwrócić uwagę, że pomimo założonych w obu scenariuszach stałych współczynników aktywności według wieku i płci w okresie symulacji, współczynniki aktywności ogółem (tj. w całej populacji) nie pozostają stałe. W scenariuszu 1 współczynnik aktywności zawodowej w całej populacji obniża się z 53,2% w 2018 r. do 43,4% w 2050 r. i 42,1% w 2070 r. (wyniki symulacji dla wybranych lat przedstawiono w tabelach 1 i 2).

Tabela 1. Wybrane wyniki symulacji zmiany liczby osób aktywnych zawodowo w Polsce do 2070 r.

Table 1. Simulation of the Polish labour force till 2070 (selected results)

Wyszczególnienie	2018	2030	2050	2070
Populacja 15+ (tys. osób)	32 190*	31 854	30 047	27 401
Wskaźnik obciążenia demograficznego (65+/15-64)	25*	36	53	59
Scenariusz 1				
Liczba aktywnych zawodowo, 15+ (tys. osób)	17 135*	15 817	13 048	11 537
Wskaźnik obciążenia ekonomicznego (nieaktywni ₁₅₊ /aktywni ₁₅₊)	88*	101	130	138
Scenariusz 2				
Liczba aktywnych zawodowo, 15+ (tys. osób)	22 060	20 532	17 559	15 548
Wskaźnik obciążenia ekonomicznego (nieaktywni ₁₅₊ /aktywni ₁₅₊)	46	55	71	76
Rezerwy zasobów pracy (tys. osób)	4 925	4 715	4 511	4 011
Populacja 15+ 2018 = 100	100	99	93	85
Liczba aktywnych zawodowo 2018 = 100 scenariusz 1	100	92	76	67
Liczba aktywnych zawodowo 2018 = 100 scenariusz 2	100	93	80	70

* Dane BAEL.

* LFS data.

Źródło: obliczenia własne na podstawie BAEL (GUS) oraz projekcji ludności EuroPop 2019.

Source: own calculations based on BAEL (GUS) oraz Population projection EuroPop 2019.

Symulowany spadek aktywności ogółem jest skutkiem zmian struktury wieku populacji. Starzenie się ludności powoduje bowiem rosnący udział tych grup wieku, które cechuje niższa aktywność zawodowa. Obniża to współczynnik aktywności zawodowej ogółem¹². Wynika z tego, iż do utrzymania wartości współczynnika aktywności

¹² Współczynnik aktywności zawodowej ogółem można rozważać jako średnią ważoną współczynników aktywności zawodowej wszystkich grup wieku/płci, gdzie wagami są udziały poszczególnych

zawodowej ogółem konieczny jest wzrost cząstkowych współczynników aktywności według wieku i płci.

Tabela 2. Współczynnik aktywności zawodowej ogółem do 2070 r. (symulacja)

Table 2. Labour force participation rate till 2070 (simulation)

Współczynnik aktywności zawodowej	2018	2030	2050	2070
Scenariusz 1	53,2*	49,7	43,4	42,1
Scenariusz 2	68,5	64,5	58,4	56,7

* Dane BAEL.

* LFS data.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL (GUS) oraz projekcji ludności EuroPop 2019.

Source: own calculations based on BAEL (GUS) oraz projekcji ludności EuroPop 2019.

Realizacja scenariusza 1 oznaczałaby również zmianę struktury zasobów pracy polegającą na zwiększeniu się udziału najstarszych grup wieku – osób w wieku 55 lat i więcej (z 17,0% w 2018 r. do 20,8% w 2070 r.), kosztem młodszych, zwłaszcza grupy 25–54 lata (spadek z 75,5% do 70,9% w tym samym okresie).

Projekcja ludnościowa przewiduje podwojenie się wskaźnika obciążenia demograficznego¹³ w ciągu najbliższych 28 lat i prawie dwuipółkrotny wzrost w ciągu najbliższych 50 lat – w 2017 r. na każde 100 osób w wieku 15–65 lat przypadało 25 osób w wieku 65 lat i więcej, a w 2070 r. będzie to 59 osób. Podobnym tendencjom, choć o mniejszej skali, będzie podlegał wskaźnik obciążenia ekonomicznego – liczba osób nieaktywnych zawodowo przypadająca na 100 osób aktywnych w 2018 r. wynosiła 88 osób. Zgodnie z symulacją w scenariuszu 1 liczby osób aktywnych i nieaktywnych powinny zrównać się około 2028 r., a w 2070 r. liczba osób nieaktywnych zawodowo w wieku 15 lat i więcej będzie o 38% wyższa niż aktywnych.

Scenariusz 2 wskazuje natomiast, że o ile spadek zasobów pracy jest nieunikniony wskutek zmiany demograficznej, o tyle utrzymanie na niezmiennym poziomie wskaźnika obciążenia ekonomicznego byłoby możliwe przy wyższej aktywności zawodowej. Gdyby aktywność zawodowa we wszystkich grupach wyróżnionych według płci i wieku wzrosła do maksymalnych poziomów obserwowanych w 2018 r. w krajach europejskich, zasoby pracy już w 2018 r. byłyby większe o 4,9 mln osób (29%). Choć ich procentowy spadek według scenariusza 2 byłby podobny (około 30% do 2070 r.), to spadek zasobów pracy w porównaniu z obecnym poziomem

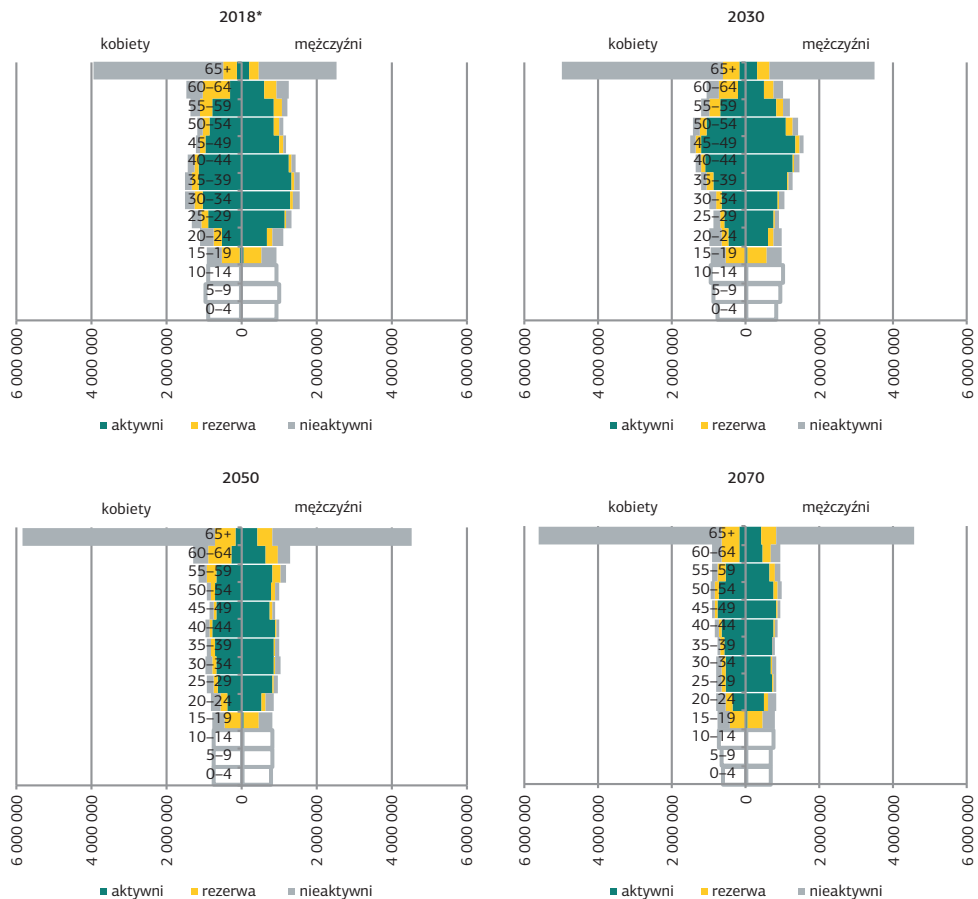
grup w całej populacji. W takim ujęciu oczywistym jest, że jeśli rosną udziały grup o niższej aktywności (kosztem pozostałych), to współczynnik aktywności zawodowej ogółem musi się obniżyć.

¹³ Liczba osób w wieku 65 lat i więcej przypadająca na każde 100 osób w wieku 15–64 lat.

były o 1/3 niższy (tabela 1). Zatem na końcu okresu symulacji wielkość zasobów pracy byłaby niższa od odnotowanej w Polsce w 2018 r. o niecałe 10%, a nie o 33% jak to wynika ze scenariusza 1.

W scenariuszu 2 aktywność zawodowa mogłaby być o ponad 1/4 wyższa niż w 2018 r., jak również wyższa niż w 2018 r. pod koniec okresu symulacji przy znacznie mniej korzystnej strukturze populacji (tabela 2). Wyższa aktywność – na poziomie maksymalnych poziomów z 2018 r. – pozwoliłaby również na utrzymanie obecnego poziomu wskaźnika obciążenia ekonomicznego przez 5 kolejnych dekad (tabela 1).

Rysunek 10. Struktura populacji i zasobów pracy w Polsce do 2070 r. (symulacje)
Figure 10. Population and labour force age structure in Poland till 2070 (simulation)



* Dane BAEL.

* LFS data.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL (GUS) oraz projekcji ludności EuroPop 2019.

Source: own calculations based on BAEL (GUS) oraz population projection EuroPop 2019.

Porównanie scenariuszy 1 i 2 (ze stałą aktywnością z 2018 r. w Polsce i maksymalną w krajach UE) daje pojęcie o wielkości rezerwy zasobów pracy, o której stanowi obecna niska aktywność zawodowa. Na rysunku 10 przedstawiono symulowane wielkości populacji i zasobów pracy według wieku i płci dla wybranych lat. Kolor zielony przedstawia liczbę osób aktywnych zawodowo w scenariuszu 1 z aktywnością z 2018 r. Zaznaczone na żółto rezerwy to różnica między scenariuszami z maksymalną i obecną aktywnością zawodową. W każdym z rysunków rezerwa aktywności wynosi od 4,0 do 4,9 mln osób i stanowi od 29% (w 2018 r.) do 35% (w 2070 r.) zasobów pracy. W jej skład wchodzi głównie osoby z najmłodszych i najstarszych grup wieku. W kolejnych latach, ze względu na zmiany struktury wieku populacji, znaczenie zwłaszcza najstarszych osób w rezerwie będzie rosło.

Wnioski

Projekcje ludnościowe dla Polski wskazują na nieuchronny kierunek zmian: spadek liczby ludności i przyspieszenie procesu starzenia populacji, a także zmniejszanie się potencjalnych zasobów pracy i ich starzenie się. Jak pokazano, nieunikniony jest w związku z tym również spadek podaży pracy i jej starzenie się. Niepewność przewidywań dotyczy tylko tempa i skali tych zmian. Przewidywane zmiany struktur wieku ludności i ich skutki w postaci zmniejszania podaży pracy stwarzają obawy o spowolnienie możliwego wzrostu PKB, utrzymanie systemów opieki i zabezpieczenia społecznego oraz funkcjonowanie rynku pracy, nadając szczególne znaczenie rozwiązaniom ograniczającym spadek liczby aktywnych zawodowo. W artykule dyskutowane jest lepsze wykorzystanie malejących zasobów pracy, bowiem charakterystyczna dla Polski relatywnie niska aktywność zawodowa i związana z nią relatywnie duża grupa osób pozostających poza rynkiem pracy stanowią znaczne potencjalne rezerwy podaży pracy.

Analiza tej grupy osób wskazuje, że odpowiednie rozwiązania zmniejszające lub likwidujące bariery aktywności mogłyby umożliwić części tej grupy wejście na rynek pracy. Spośród różnych powodów pozostawania poza rynkiem pracy szczególną rangę ma niedobór usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci i usług opieki dla dorosłych osób zależnych, w tym osób starszych. Poprawa dostępu do tych usług odgrywa znaczącą rolę w możliwej aktywizacji różnych grup ludności, w tym zwłaszcza kobiet. Trudności łączenia pracy zawodowej z obowiązkami opiekuńczymi ze względu na niedobór usług instytucjonalnych są zresztą wskazywane jako bariera pożądanego wzrostu aktywności zawodowej w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (np. Abramowska, Kotowska, 2018). Jest to tym bardziej istotne, że przy

braku działań usuwających te bariery, rosnący kapitał ludzki kobiet pozostanie nie w pełni wykorzystany, mimo iż wyższe wykształcenie osiągnięte przez coraz więcej kobiet jest stymulantą ich aktywności.

Ważny jest także stan zdrowia, zwłaszcza wśród osób w wieku 45 lat i więcej. Oznacza to konieczność zwrócenia uwagi zarówno na warunki pracy, dostosowane do ewentualnych ograniczeń zdrowotnych pracowników, jak i znaczenie działań profilaktycznych. Istotne znaczenie stanu zdrowia jako czynnika wykorzystania potencjału ludności w wieku 50 lat i więcej potwierdzają także wyniki badania SHARE (*Pokolenia 50+...*, 2019). W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na możliwość aktywizacji osób niepełnosprawnych – w 2018 r. osoby z orzeczeniem niepełnosprawności stanowiły prawie 8% populacji BAEL w wieku 15–64 lat i tylko niecałe 3% zasobów pracy w tym wieku. Zatem konieczne dostosowanie rynku pracy do coraz bardziej zróżnicowanej podaży pracy (również ze względu na wiek czy niepełnosprawność) wymaga dostosowań po stronie pracodawców.

Aktywizacja tylko osób, które chciałyby pracować i mogłyby podjąć pracę, zwiększyłaby podaż pracy w 2018 r. o 2,3%. Gdyby poprzez rozwiązania wychodzące naprzeciw przyczynom nieaktywności udało się umożliwić podjęcie pracy przez wszystkie osoby chcące pracować, to wówczas liczba aktywnych zawodowo zwiększyłaby się o 7,5%. Jeszcze większy wzrost podaży pracy mógłby być osiągnięty, gdyby udało się zwiększyć aktywność zawodową do najwyższych poziomów obecnie obserwowanych w krajach europejskich.

Ocena wpływu wzrostu aktywności zawodowej różnych grup ludności według płci i wieku na przyszłą liczbę aktywnych zawodowo w Polsce została dokonana za pomocą rachunków symulacyjnych przeprowadzonych według dwóch scenariuszy. Brak jakichkolwiek działań w kierunku aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy, czyli realizacja scenariusza 1, oznacza zmniejszenie się zasobu pracy o 15% w ciągu następnych 20 lat, o 24% do 2050 r. i o 33% do 2070 r. (czyli szybszy niż spadek populacji w wieku 15 lat i więcej) oraz spadek współczynnika aktywności zawodowej o 10 pkt proc. w perspektywie następnych trzech dekad. Z symulacji zasobów pracy wynika jednak, że wzrost aktywności zawodowej jest niezbędny dla utrzymania na niezmiennym poziomie współczynnika aktywności zawodowej, czyli przeciwdziałania jego przewidywanemu spadkowi, oraz współczynnika obciążenia ekonomicznego, czyli przeciwdziałania jego wzrostowi. Gdyby aktywność według wieku i płci w Polsce mogła wzrosnąć do najwyższych poziomów obserwowanych w krajach Unii Europejskiej w 2018 r. (scenariusz 2), współczynnik aktywności ogółem byłby o 15 pkt proc. wyższy niż faktycznie odnotowany w 2018 r. i nie obniżyłby się do odnotowanego poziomu do 2070 r., pomimo niekorzystnych i nieuchronnych zmian wielkości i struktury wieku populacji. Faktyczne rezerwy podaży pracy

w 2018 r. wynosiły prawie 5 mln osób (29% liczby aktywnych zawodowo). To ukazuje skalę możliwego przeciwdziałania spadkowi podaży pracy wynikającego ze zmian ludnościowych. Właściwe rozpoznanie powodów pozostawania biernym zawodowo, zróżnicowanych według płci i wieku, może dostarczać wskazówek co do koniecznych instrumentów polityki społecznej, które umożliwiłyby wykorzystanie tych rezerw.

Ewentualny pozytywny wpływ imigracji na zasoby pracy jest niewielki przy obecnym stopniu zaawansowania procesu starzenia populacji. Jeśli chodzi o uzupełnianie zasobów pracy, obecna imigracja zarobkowa, choć historycznie najwyższa i szacowana na około 1 mln osób, jest ponad 5 razy mniejsza niż wielkość rezerwy zasobów pracy wynikająca z niskiej aktywności zawodowej Polaków.

Bibliografia

- [1] Abramowska-Kmon, A., Kotowska, I.E. (2018). Praca a opieka w warunkach zmian struktur demograficznych Europy Środkowo-Wschodniej. W: *Wyzwania ekonomiczne dla Europy Środkowo-Wschodniej*, M. Strojny (red.). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- [2] Abramowska-Kmon, A., Kotowska, I.E., Łątkowski, W., Szweda-Lewandowska, Z. (2019). Stan zdrowia i otrzymywanie opieki wśród osób starszych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W: *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnych trendów: gospodarka, społeczeństwo i biznes*, M. Strojny (red.). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- [3] Chmielewska, I., Dobroczek, G., Panuciak, A. (2018). *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania. Badanie zrealizowane w 2017 r.* Warszawa: Departament Statystyki, NBP.
- [4] Czapiński, J., Panek, T. (red.). (2015). Diagnoza Społeczna. Warunki i jakość życia Polaków, *Contemporary Economics*, Vol. 9, issue 4.
- [5] Eurostat. (2019). *Europop 2015*, last update 03.07.2019, extracted in 10.09.2019 from epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database.
- [6] GUS. (2019a). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2018*, Informacje sygnałne, 15 listopada.
- [7] GUS. (2019b). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: GUS.
- [8] Górny, A., Kaczmarczyk, P., Szulecka, M., Bitner, M., Okólski, M., Siedlecka, U., Stefańczyk, A. (2018). *Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*. Raport z projektu „Stworzenie koncepcji narzędzia służącego ocenie jakości usług Publicznych Służb Zatrudnienia szczebla lokalnego, regionalnego oraz centralnego w zakresie uproszczonego systemu dopuszczenia do pracy cudzoziemców oraz jego wdrożenie”, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecz-

- nego w ramach PROGRAMU OPERACYJNEGO WIEDZA EDUKACJA ROZWÓJ 20142020, numer projektu: POWR.02.04.00–00–0027/15.
- [9] Jaroszewicz, M. (2018). *Migracje z Ukrainy do Polski. Stabilizacja trendu*. Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich.
- [10] Kotowska, I.E. (2019). Uwagi o urodzeniach i niskiej dzietności w Polsce oraz polityce rodzinnej wspierającej prokreację, *Studia Demograficzne*, 2(176), s. 11–29.
- [11] Lewandowski, P., Rutkowski, J. (red.). (2017). *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*. Materiały na konferencję Instytutu Badań Strukturalnych pt. „Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce”, z 9 marca 2017 r. w Warszawie, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.
- [12] NBP. (2016). *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2016*. Warszawa: Instytut Ekonomiczny, NBP.
- [13] *Pokolenia 50+ w Polsce i w Europie: aktywność, stan zdrowia, warunki pracy, relacje międzypokoleniowe i wykluczenie* (2019). Raport podsumowujący wyniki badań 7. rundy badania „SHARE: 50+ w Europie”. Warszawa: MRPiPS–SGH.
- [14] Roszkowska, S., Saczuk, K., Skibińska, M., Strzelecki, P., Wyszyński, R. (2017). *Kwartalny raport o rynku pracy w I kw. 2017 r.* Warszawa: Wydział Gospodarstw Domowych i Rynku Pracy, Departament Analiz Ekonomicznych, NBP.
- [15] Strzelecki, P. (2018). Zmiany demograficzne w Europie Środkowo-Wschodniej a perspektywy wzrostu gospodarczego. W: *Wyzwania ekonomiczne dla Europy Środkowo-Wschodniej*, M. Strojny (red.). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- [16] ZUS. (2019). *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

On the labour force decline in Poland

Abstract

Demographic projections for Poland point at an inevitable decrease in the population and an acceleration of the ageing process, as well as a potential labour force decline and its ageing. It was demonstrated that this also implies the decline and ageing of the labour force – there is uncertainty over the pace and the scale of the changes. The article discusses better use of the declining labour force and its potential reserves coming from the relatively low labour force participation in Poland. It also offers a simulation assessment of the impact of an increase in the labour force participation of various age and sex groups on the future size of the population of the economically active. It was demonstrated that the lack of actions towards activation of people remaining outside the labour market (i.e. constant labour force participation by age and sex at the 2018 level) results in the decline in the labour force by 15% within the next 20 years, by 24% until 2050 and by 33% until 2070 and the decline in the total labour

force participation rate by 10 percentage points within the next three decades. If, however, the labour force participation in Poland in age and sex groups could reach the highest levels observed in the EU in 2018, the total labour force participation rate would be 15 points higher, and it would not decrease to its observed 2018 level by the year 2070, despite the adverse (and inevitable) changes in the population size and age structure. The reserves of the labour force in 2018 amounted to almost 5m people (29% of the population of the economically active). The right diagnosis of the reasons for their economic inactivity, recognising the differences in motivation stemming from age and sex can provide useful hints on the necessary social policy tools which could enable its proper utilisation.

Keywords: labour force, labour force participation, population ageing, population decline, labour force reserves